

第2章 基本計画策定の視点

変更前（現行基本計画）	改定案（せ・み）
<p>NPO活動は日本でもようやく認知され、定着し始めてきました。行政とNPOの新たな関係も生まれ、市民社会の進展が大いに期待されるところです。このような中、NPOは活動範囲や規模、歴史などにおいて様々であり、それぞれの実情に即した多様かつ適切な促進策が求められます。</p> <p>さらに、NPOは日々変化、進歩している側面があります。NPOの定義や社会的役割について、県では先の「提言」や「条例」などを通し、議論を重ねてきましたが、改めて論点を整理した上で、次のような視点を踏まえて基本計画を策定しました。</p>	<p>県は、これまで、NPOの社会的役割や活動促進の方策等について「提言」や「条例」などを通して議論を重ねた上で、基本計画を策定し、施策を実施してきましたが、基本計画策定後の諸情勢の変化の中でNPOが抱える課題の解決に向け、より一層のNPOの活動促進及びNPOと県の協働促進に関する施策の効率的・効果的な推進を図る必要があります。</p> <p>このため、NPOの定義や社会的役割、NPOの活動促進や協働のあり方等について、改めて論点を整理し、次のような視点を踏まえて基本計画の見直しを行うこととしました。</p>
<p>1 NPOのとらえ方</p> <p>1) NPOとは</p> <p>NPO（民間非営利活動団体）にはいろいろな種類の組織・団体が含まれます。広義には、民法第34条に基づく財団法人・社団法人、それぞれの特別法に基づく社会福祉法人・学校法人・消費生活協同組合・労働組合・特定非営利活動法人や法人格を持たない任意の市民活動団体・ボランティア団体などが含まれます。</p> <p>今回基本計画を策定する上では、NPOを「市民が自主的・自発的に組織した社会貢献活動を行う団体」ととらえ、より具体的には、特定非営利活動法人、任意の市民活動団体やボランティア団体を主な対象とします。</p>	<p>1 NPOのとらえ方</p> <p>1) NPOとは</p> <p>NPOとは、「特定の社会問題の解決を団体の使命（ミッション）とし、市民の参加により多くの力を集めて、問題解決に向けたアドボカシー（政策提言）や、仕組みの構築・サービスの提供を行う団体」と定義することができます。社会問題の存在を社会にアピールし、解決に向けた動きを起こしていく「運動体」としての側面と、実際に解決に向けた取り組みを行う「事業体」としての側面と、2つの側面をNPOは有しています。</p> <p>一般にNPOにはいろいろな種類の組織・団体が含まれます。最広義には、特定非営利活動法人や法人格を持たない任意の市民活動団体・ボランティア団体などの他、民法第34条に基づく財団法人・社団法人、それぞれの特別法に基づく社会福祉法人・学校法人・消費生活協同組合・労働組合等が含まれます。またNPOと似た言葉でNGO（非政府組織）がありますが、これらは「非営利」と強調するか「非政府」を強調するかの違いはあるものの、実質的には同じ意味で使われます。</p> <p>「条例」および本基本計画では、NPOを「市民が自主的・自発的に組織した社会貢献活動を行う団体」ととらえ、より具体的には、特定非営利活動法人、任意の市民活動団体やボランティア団体を主な対象とします。</p>

変 更 前 (現 行)	改 定 案 (せ ・ み)
<p>2) NPOの特徴 NPOを前述のようにとらえた上で、NPOのあり方と特徴を次のように考えます。</p> <p>第一は、活動が自主的、自立的であり、自由な発想が活かされることです。また、活動が、活動する人々にとり、自己実現に結びつくものであることです。</p> <p>第二は、組織性と継続性です。NPOには社会的な使命を果たしていく力が必要とされており、そのために組織性や継続性を持つことが必要となります。</p> <p>第三は、事業性です。NPOが社会に存続していくためには、活動を自ら支える力を持たねばなりません。NPO活動そのものが事業として成り立つ必要があります。</p> <p>第四は、経済性です。NPOが自らの目標達成を実現していくためには、組織の効率的な運営や経済性の追求も大切な要素です。</p> <p>NPO活動ではこれらの要素が満たされることが望ましいと考えます。しかしながら、現状ではそこに至っていないとしても、これらを目指しながら活動に取り組む団体を広くNPOとしてとらえ、その発展を促進していくこととします。</p>	<p>2) NPOの特徴 NPOを前述のようにとらえた上で、NPOの特徴を次のように考えます。</p> <p>第一は、非営利性・非分配性です。営利を目的とする企業とは異なり、多くの支援に支えられるNPOは、活動を行った上で得た余剰金を団体内部や関係者で分配することはせず、使命達成のための次の活動の経費に充てていきます。活動を通じて提供されるサービスについて利用者から対価をとることや、活動に携わる職員に給料を支払うことなどは、非分配性が担保される限りは可能です。「非営利」ということと「無償」「無報酬」ということは区別して考えることが必要です。</p> <p>第二は、公益性です。自己の利益や特定の個人・企業・団体の利益を追求するのではなく、不特定多数のものの利益を目指すということです。ただ、活動を始めた当初は、内部の利益(=共益)を目的とした活動であっても、活動の結果として公益的なサービスが提供されることもあるので、公益性の判断には十分な配慮が必要です。また、時代の変化に応じて、行政が公益と捉える範囲も変わってきます。市民の提案により公益の範囲を変化させていくことも今後の行政には求められます。</p> <p>第三は、活動が自主的、自発的であり、自由な発想が活かされることです。このことにより団体の活動が、活動する人々の自己実現に結びつくものとなっていきます。</p> <p>第四は自立性・独立性です。特定の個人や企業・団体、自治体などの支配下になく、会を構成する人々が独立した意思決定を行っていることが重要です。この特性によりNPOは、社会的に認知が進んでいない様々な社会問題について、社会に訴え、解決していく「社会変革性」を持つことができます。</p> <p>第五は、組織性と継続性です。NPOには社会的な使命を継続的に果たしていく力が必要とされており、そのために一定の組織性を持つことが必要となります。</p> <p>第六は、事業性・経済性です。NPOが社会に存続していくためには、活動を自ら支える力を持たねばなりません。NPO活動そのものが事業として成り立つ必要があります。さらに、NPOが自らの目標達成を実現していくためには、組織の効率的な運営や経済性の追求も大切な要素となります。</p> <p>NPOにおいてはこれらの要素が満たされることが望ましいと考えます。しかしながら、現状ではそこに至っていないとしても、これらを目指しながら活動に取り組む団体を広くNPOとしてとらえ、その発展を促進していくこととします。</p>

変 更 前 (現 行)	改 定 案 (せ ・ み)
<p>3) 特定非営利活動法人 NPOのなかで、特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した団体を特定非営利活動法人(NPO法人)と呼びます。この法律は、一定の要件を備えるNPOに法人格を付与することによって責任の所在を明確にし、NPOが社会的認知を獲得すると同時に、明確な社会的責任を担うことを定めたものです。</p>	<p>3) 特定非営利活動法人 NPOのなかで、特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した団体を特定非営利活動法人(通称:NPO法人)と呼びます。この法律は、一定の要件を備えるNPOに法人格を付与し、情報公開を義務づけることによって、NPOが社会的認知を獲得することを可能としたことと同時に、明確な社会的責任を担うことを定めたものです。</p>
<p>2 NPOの社会的役割と可能性 1) 公共の担い手としてのNPO これまで日本社会では、公に関することは主に「官」(行政)が担ってきましたが、「公共」とは何かを考え直す必要があります。英語の「公共 public」には、人民、国民という意味も含まれます。「公共」は「官」だけでなく、社会を形成する全ての人々が担うべきものです。その意味からも、地域社会の創造と充実を目指すには、市民やNPOの参加が不可欠といえます。</p>	<p>2 NPOの社会的役割と可能性 1) 公共の担い手としてのNPO これまで日本社会では、公に関することは主に「官」(行政)が担ってきましたが、「公共」とは何かを考え直す必要があります。英語の「公共 public」には、人民、国民という意味も含まれます。「公共」は「官」だけでなく、社会を形成する全ての人々が担うべきものです。また健全な市民社会の形成のためには、政府や企業など既存の仕組みからは独立した行動原理による「市民セクター」の存在が求められており、市民セクターの担い手としてのNPOが、様々な問題提起や行動を通じて「新しい公共」を生み出していくことが重要になります。その意味からも、地域社会の創造と充実を目指すには、市民やNPOの参加が不可欠といえます。</p>
<p>2) 新たな協働の担い手としてのNPO 市民は行政のサービスを受ける権利と同時に、行政の政策づくりに参加する権利も持っています。これまでも政策づくりの過程に市民が参加する機会が設けられてきましたが、まだ十分とはいえません。 行政には、政策の立案への市民やNPOの参加、事業の委託や共同での実施など、NPOと行政のパートナーシップの形成が求められます。行政とこのような関係を築くには市民やNPO自身も変化していく必要があります。</p>	<p>2) 協働の主体としてのNPO 市民は行政のサービスを受ける権利と同時に、行政の政策づくりに参加する権利も持っています。これまでも政策づくりの過程に市民が参加する機会が設けられてきましたが、まだ十分とはいえません。 行政側には、政策立案への参加をはじめ、政策の各プロセスにおいてNPOを協働のパートナーとして認識していくことが、よりよい公共政策の実施に際して求められます。但し、諸施策の実施にあたっては、「NPOの活動促進」に関する部分と「NPOとの協働」に関わる部分を明確に分け、政策目的に応じて実施していくことが求められます。 一方のNPO側には、公共政策・サービスのあるべき姿や理念を明確に打ち出し、社会に訴えていく「提言性」「社会変革性」を向上させていくことが求められます。その上で、理念の実現に向けて必要な場合は、行政と協働をしていくことが大切です。</p>
<p>3) 結び手としてのNPO 行政と市民やNPOがパートナーシップを築こうとする場合、それを推進し、支えるようなNPOの働きも重要です。NPOの中には、まちづくりのあり方を考えたり、市民と行政を結ぶ役割を果たす目的でつくられた中間支援組織(NPOを支援するNPO)もあり、このような結び手としてのNPO活動の促進も必要です。</p>	<p>3) 結び手としてのNPO 行政と市民やNPOがパートナーシップを築こうとする場合、それを推進し、支えるようなNPOの働きも重要です。NPOの中には、まちづくりのあり方を考えたり、市民と行政を結ぶ役割を果たす目的でつくられたものもあり、このような結び手としてのNPO活動の促進も必要です。</p>

変 更 前 (現 行)	改 定 案 (せ ・ み)
<p>3 NPOの課題や今後望まれること</p> <p>1) NPOに不足するもの</p> <p>NPO活動の領域は広がり、社会での存在感も増してきましたが、人材、資金、場所、情報、技術などの確保に苦慮している組織も少なくありません。そのため活動のレベル向上や自立的な運営が困難な組織も多く、能力を十分に発揮できない現状があります。</p>	<p>3 社会的な課題とNPO活動促進の必要性</p> <p>1) NPOを支える社会基盤の不足</p> <p>NPOが活動を行う領域は広がり、社会からの認知も増してきましたが、人材、資金、活動場所、情報、技術など基本的な活動資源の確保に苦慮している団体も少なくありません。</p> <p>このような活動資源の不足については、NPO側の能力不足もその一因に挙げられますが、一方で、そもそもNPOを支えるための社会基盤の整備が非常に遅れていることも大きな要因として挙げられます。NPOの活動促進にあたっては、NPOの力づけはもちろんのこと、このような社会基盤の整備 = NPOを支える仕組みづくりを行っていくことも重要となります。</p>
<p>2) 目的と使命(ミッション)の明確化</p> <p>NPO活動の最大の資源は目的と使命です。それがあって初めて人々を動かし、資金その他の協力を引き出すことができます。目的と使命を明確に持ち、外に向かってきちんと伝えることが重要です。</p>	<p>2) 目的と使命(ミッション)の明確化</p> <p>NPOの活動の根本にあるのはその目的と使命です。目的・使命への共感が多くの人々を動かし、資金その他の協力を得ていくことができます。目的と使命を明確に持ち、外に向かってきちんと伝えること、また必要に応じて社会に提言を行い、既存の社会システムを変革していくことが重要です。</p>
<p>3) 継続性と責任</p> <p>NPOが公共的役割の一部を担うようになれば、社会的責任も生じてきます。責任を果たす第一は、活動を継続的に行うことです。そのためには不足しがちな資源を最大限、有効かつ効率的に運用しなければなりません。したがってNPOには組織運営のための経営能力が求められます。</p>	<p>3) 継続性と責任 マネジメントの必要性</p> <p>NPOが公共的役割の一部を担うようになれば、社会的責任も生じてきます。責任を果たす第一は、活動を継続的に行うことです。そのためには不足しがちな資源を最大限、有効かつ効率的に運用しなければなりません。そのためには、マネジメント(経営、運営、管理等)の能力が必要であり、NPOの運営を担う人には能力向上が求められます。</p>
<p>5) 説明責任(アカウンタビリティ)</p> <p>NPOが社会に積極的に働きかけ、活動が活発化すれば、一つ一つの行動に対する説明責任が生じてきます。NPOは多くの人々からの理解と支持とによって成り立つものであり、それらを得るためにも、説明責任を果たす心構えが求められ、また、その技術を習得することがぜひとも必要です。</p>	<p>4) 説明責任(アカウンタビリティ)と情報公開・評価</p> <p>NPOが社会に積極的に働きかけ、活動が活発化すれば、一つ一つの行動に対する説明責任が生じてきます。NPOは多くの人々からの理解と支持とによって成り立つものであり、それらを得るためにも、説明責任を果たす心構えと自発的な情報公開が求められ、また、その技術を習得することがぜひとも必要です。このような情報公開を通じて、市民からの評価を受け、自ら活動を改善していくことが、市民社会の中でのNPOのあり方として重要となるでしょう。</p>
<p>4) 創造性と独自の領域</p> <p>NPOの提供するサービスが、行政や企業と競合する場合も出てきました。しかしながら現場の生きた情報を豊富に持ち、人々のニーズを先取りし、先駆的な取り組みを行うNPOの特性を活かし、NPOはむしろ、行政や企業にとっては実現の難しい領域において活動する能力を持たなければなりません。</p>	<p>5) 創造性と独自の領域</p> <p>NPOの提供するサービスが、行政や企業と競合する場合も出てきました。しかしながら現場の生きた情報を豊富に持ち、人々のニーズを先取りし、先駆的な取り組みを行うNPOの特性を活かし、NPOはむしろ、行政や企業にとっては実現の難しい領域において活動する能力をもっていく必要があります。</p>

変 更 前 (現 行)	改 定 案 (せ ・ み)
<p>6) 経営能力 (マネジメント)</p> <p>NPOの活動は、目的と使命を明らかにして社会に働きかけ、活動資金を募り、協力者を求め、それらの実現に向けて組織的に取り組むものです。これらのことを効率的に行うためには、マネジメント (経営、運営、管理等) の能力が必要であり、NPOの運営を担う人には能力向上が求められます。</p>	<p>3) と統合</p>
<p>7) NPO活動の評価</p> <p>NPO活動は多くの人々の参加と協力によって成り立つものなので、常に社会から客観的に評価されます。NPO自身が積極的に情報を公開して評価を求め、不十分な点については、必要な改善を行うべきです。さらに、評価には客観的な基準が必要ですが、NPOをNPOが評価しようという動きもあり、NPOについては市民により評価されることが望ましいと考えられます。</p>	<p>4) と統合</p>
<p>4 行政の課題や今後望まれること</p> <p>1) NPOについての理解の促進</p> <p>NPO活動に関して、県や市町村の職員が十分に理解しているとはまだいえません。あらゆる分野の職員に対し、NPO活動に関する教育・啓発活動を展開する必要があります。</p> <p>また、行政自身の自己評価指標に、情報公開と市民参加、NPO活動の支援・促進やNPOとのパートナーシップなどの項目を加えることも有効です。行政の各分野ごとに指針と実現策を掲げ実行したり、部局間の共同事業や統一事業などを検討することも重要です。</p>	<p>4 行政の課題および今後望まれること</p> <p>1) NPOについての理解の促進</p> <p>行政がNPOを理解していくことは、NPOの活動促進やNPOとの協働促進において、最低限必要です。しかしながら、NPOに関して、県や市町村の職員が十分に理解しているとはまだいえません。あらゆる分野の職員に対し、NPOに関する教育・啓発活動を展開し、NPOとの意見交換など相互理解促進の機会を提供していく必要があります。</p>
<p>2) 市民やNPOの参加と情報公開</p> <p>市民参加やNPOとの協働を促進しようとしても、行政からの情報提供が不十分であれば不可能です。情報の質も大切であり、情報には政策プロセス全体を把握できるような内容が求められます。</p>	<p>2) 情報公開の充実と市民やNPOの参加促進</p> <p>市民参加やNPOとの協働を促進しようとしても、行政からの情報提供が不十分であれば不可能です。情報の質も大切であり、情報には政策プロセス全体を把握できるような内容が求められます。</p>
<p>3) 参加のための仕組みの整備</p> <p>NPOが力を発揮しにくい要因の一つに、公共の事業に参加する仕組みが整備されていないということが挙げられます。例えば、行政との協働の一つとして行政業務の一部を担う業務の受託が考えられますが、民間企業に比べNPOが係わる機会は限られています。NPOも、事業者として容易に参加できるような仕組みの改善を行うことが求められます。</p>	<p>3) 協働の確立のための仕組みの整備</p> <p>専門性を活かし、制度的な枠組みにとらわれなくて活動するNPOが、自治体の政策プロセスの様々な場面に参加し、必要に応じて自治体と協働していく機会を拡充することは、市民参加の機会を広げ、市民のニーズの把握や施策のあり方について、多面的な視点からの検討を可能にする意味から、公共政策の効果的・効率的な実施の上で非常に重要となります。</p>

(続 く)

変 更 前 (現 行)	改 定 案 (せ ・ み)
	<p>(続 き)</p> <p>地方自治法の一部改正による「指定管理者制度」の導入や、NPOへの業務委託の拡大など、NPOが公共政策に関わる機会は徐々に増えてきており、県としても、NPOへの業務委託発注に関するガイドラインの策定や、NPOと職員の意見交換会の開催などの取り組みを行ってきました。</p> <p>しかしながら、自治体が行う政策プロセスの諸段階でNPOが参加する、あるいはNPOと自治体が協働を行っていくための機会や仕組みの整備はまだ不十分であり、検討を進める必要があります。さらに、これまではややもすると、業務委託などNPOとの協働実績を増やすことに重点がおかれていた傾向がありますが、NPOと行政双方が協働についての共通認識を持てるようにするなど、協働の質的向上についても着目していく必要があります。</p> <p>さらに、行政内部で協働への意識を向上させていくためには、政策の自己評価指標に、情報公開と市民参加、NPOとの協働などの項目を加えていくことも有効です。行政の各分野ごとに指針と実現策を掲げ実行したり、部局間の共同事業や統一事業などを検討することも求められるところです。</p>
<p>4) 行政の外郭団体の見直し</p> <p>行政が実施する事業の中には、行政の外郭団体を通じて実施されているものも少なくありません。このような事業の中には、NPOに委託したり、市民との協働で展開され得るものも少なくないと考えられます。したがって、こうした事業の実施方法に関して、市民参加やNPO活動促進の視点で総合的に見直しを図ることが必要です。</p>	<p>4) 市民参加による行政の外郭団体の見直し</p> <p>行政が実施する事業の中には、行政の外郭団体を通じて実施されているものも少なくありません。このような事業の中には、NPOに委託したり、市民との協働で展開され得るものも少なくないと考えられます。したがって、こうした事業の実施方法や評価方法に関して、市民参加を取り入れながらNPO活動促進の視点で総合的に見直しを図ることが必要です。</p> <p>さらに、各種外郭団体が独自に実施しているNPOの活動促進・NPOとの協働に関わる事業についても、一元的に管理していく体制づくりが求められます。</p>
<p>5) それぞれのNPOの状況にあった支援</p> <p>NPOは、福祉、環境、まちづくり等の様々な分野で、それぞれ目的を持って活動しており、組織としての成熟度も様々です。支援・促進策の具体化に当たっては、個々のNPOの実情に即し、より効果的な内容と実施の方法に配慮すべきです。</p>	<p>5) それぞれのNPOの状況にあった支援</p> <p>NPOは、福祉、環境、まちづくり等の様々な分野で、それぞれ目的を持って活動しており、組織としての成熟度も様々です。</p> <p>県では、基本計画策定後、NPOの活動の促進について、みやぎNPOプラザの設置をはじめ、県税の課税免除に関する条例の制定や活動資金の助成制度としてのみやぎNPO夢ファンドの運用、マネジメント実践講座の開催など様々な施策を実施してきていますが、今後の促進策の具体化に当たっては、NPOの自律性を尊重しつつ、資金や活動場所、マネジメント能力など、個々のNPOが抱える課題に即し、より効果的な内容と実施の方法に配慮すべきです。 (続 く)</p>

変 更 前 (現 行)	改 定 案 (せ ・ み)
	<p>(続 き)</p> <p>また、N P O の活動促進に関わる部局だけではなく、N P O の様々な活動に関連する諸部局においても、N P O との協働を念頭においた政策づくりを行っていくことも重要です。さらに、それらの政策を管理し、N P O との協働について全庁的な促進を行う体制づくりも必要となります。</p>
<p>6) 資金的に支える社会的な仕組みの整備</p> <p>N P O の社会的認知も十分ではない現在、税制なども含めてN P O に資金が集まりやすいような仕組みが未整備であり、多くのN P O が活動資金の調達に苦慮しています。</p> <p>今後のN P O の発展のためには、N P O の自主性や自立性を損なわないような方式での、行政と民間が協力した資金支援システムの整備が望まれます。</p>	<p>6) N P O を支える社会的な仕組みの整備</p> <p>新しい公共の担い手であるN P O の活動については、社会全体で支えていくことが重要です。</p> <p>自主的・自発的な活動を行うN P O を支援するための資金が、市民や企業等からの自発的な寄付によってまかなわれたり、優遇税制の整備などによって集まりやすくなるようにするなど、N P O の活動が社会全体から支えられるような環境整備のための仕組みづくりを行っていくことが必要です。</p>