

人々の社会活動参加を進める助成事業についての提言

市民参加研究会

(代表 早瀬 昇・大阪ボランティア協会 理事長)

1. はじめに

私ども「市民参加研究会」は貴財団のイニシアティブ助成をいただき、「多様な人々の地域/社会参加を促進するための助成プログラム開発に向けた調査事業」を実施しました。

調査フォーマットを新たに作成し、広く人々の参加を得て活発に活動を進めるNPOはもとより、公民館やPTAなどを含む15団体の実地ヒアリングを実施。このヒアリングに加え、研究会委員の実践経験やこれまでに蓄積されてきた知見をふまえた研究会での議論をもとに、参加促進に向けたエッセンスを集約した報告書『hint』を編集。2,000部を作成し、全国の関係者に配布するとともに、2019年9月に「ファンドレイジング日本2019」でセッション「ボランティア・市民参加を促すマネジメントの極意」を実施。多くの聴衆を得て、高い評価を得ました。

また、そこで得た知見をもとに、市民参加の促進に向けて貴財団が実施するパイロット助成の企画に参画し、6団体を選考。9月19日に大阪で開かれた中間報告会の運営に協力しました。

以上の事業に取り組んだ結果、以下の提言をさせていただきます。

2. 提案の前提

(1) 社会活動への参加が生み出す主体的な暮らし

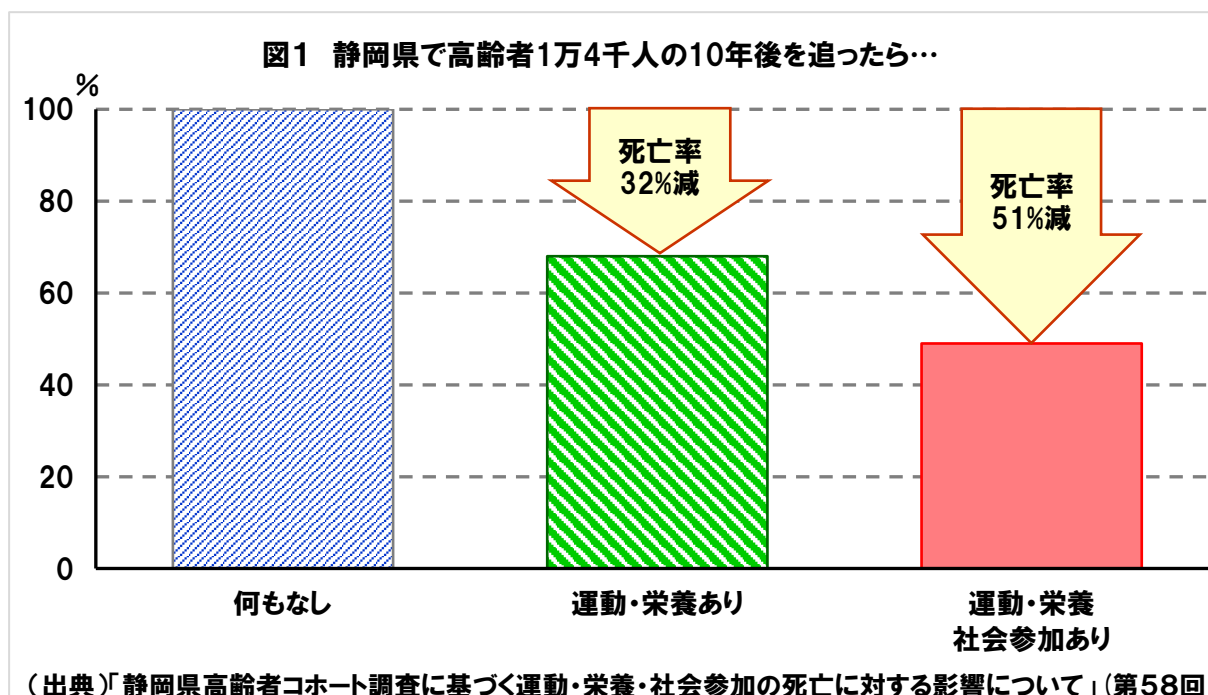
都市化や核家族化、さらに近年は長寿化に加えて生涯未婚率の上昇もあいまって単身化（一人暮らしの増加）も進展しています。そうした中、かつて地域社会や家族で支えあってきた暮らしは大きく変容し、企業などから提供されるサービスの“消費者”として暮らすことが一般的になってきました。社会サービスも例外ではなく、行政や企業、それに社会福祉法人や私立学校、NPO法人などの非営利団体などからのサービスに支えられて暮らす場面が増えています。

このような立場では、自らが暮らす地域社会の課題を主体的に解決していく機会は減り、時にクレーマーと揶揄されながらも不満や苦情をぶつけることでしか状況を改善できなくなります。社会の課題に対しても、困難な状況にある人々に対して第三者的な立場で傍観するだけで、同情はしても、結局は他人事。行政などの対応を評論家的に批判するだけに留まってしまうことも少なくありません。

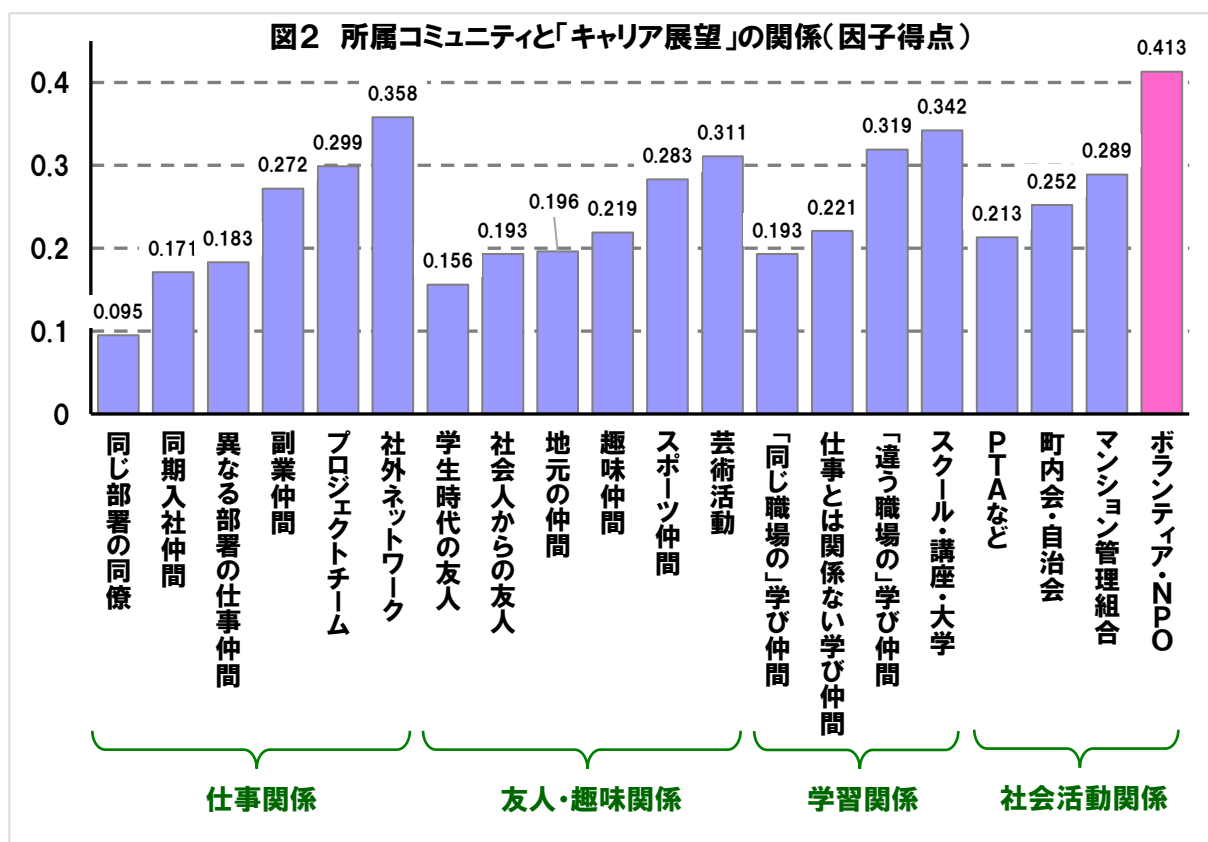
地域活動や社会活動に自ら“参加”することは、このような状況を脱し、主体的、創造的、自治的に地域社会の中で暮らすために不可欠の営みです。課題解決の活動に取り組む中で、困難な壁に直面し、いろいろと工夫を重ね、少しずつ解決をはかっていく。この体験を通じて、活動の参加者は課題に関する「当事者」として意識が高まり、わが事、自分事として課題を考えるようになっていきます。

その上、地域社会の中で一定の役割を果たせることで、職場などだけに留まらない人々のつながりが再構築されるとともに、活動に参加する人自身の自己肯定感が高まります。その結果、健康寿命が延びたり（図1）、活動に参加した企業人に前向きな志向が強まる（図2）などの効果が

生まれることが明らかになっています。



(出典)「静岡県高齢者コホート調査に基づく運動・栄養・社会参加の死亡に対する影響について」(第58回東海公衆衛生学会)。65歳以上の高齢者約1万4千人を1999年から10年間追跡調査。週に5日以上、30分以上歩いている人を「運動あり」、毎3食、肉か魚か卵か豆類を副食で摂っている人を「栄養あり」、週に2回以上、ボランティア活動や地域活動に参加している人を「社会参加あり」として、「何もしない」の人の死亡率を100とした場合の死亡率の差を調査。



(出典)リクルートワークス研究所(2018)「人生100年時代のライフキャリア」の掲載図を元に一部修正。「キャリア展望」とは、今後のキャリアの見通しが開けている状態を意味し、図の数値はこれからのキャリアや人生について「自分で切り開いていける」「前向きに取り組んでいける」「明るいと思う」の合成変数。

(2) 多様な参加のスタイルが生み出すNPO群

この参加の“場”としては、伝統的に地域や学校の活動を支えてきた自治会やPTAなどの組織に加え、人々が自主的に結成した各種のボランティアグループや社会福祉施設、病院、それに特定非営利活動法人（通称、NPO法人）などがあります。

このうち自治会などの地縁組織は、防災や高齢者の福祉向上、地域の環境保全など成員の最大公約数的な課題に対しては地域に密着した形で大きな役割を果たせます。しかし、地域に暮らす多様な人々が参加するがゆえに、かえって障害者をはじめとするマイノリティの課題に関わることは難しいのが現実です。その点、有志で作るボランティアグループやNPO法人（以下、NPOと略記）はそれぞれがこだわるテーマに特化するがゆえに、多彩なテーマを深掘りできます。両者がそれぞれの良さを補完し合いながら連携することが必要です。

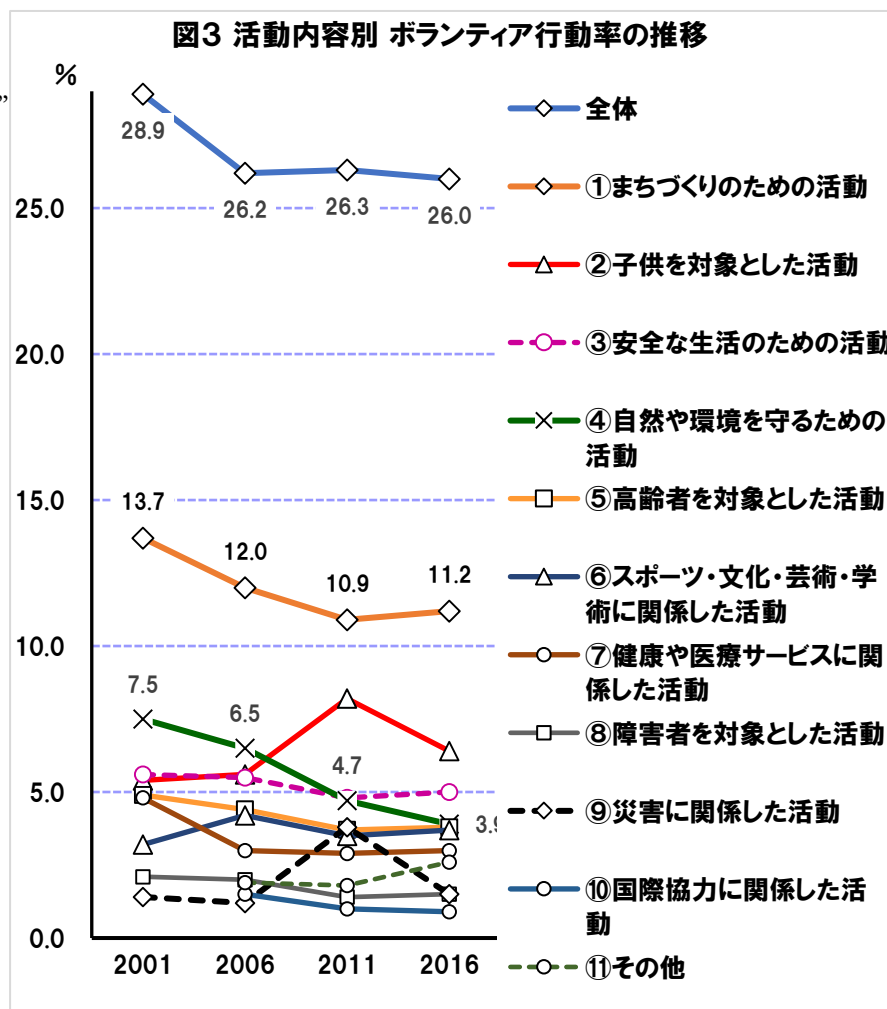
それに、NPOでは活動スタイルも多様で、人々に多様な参加の場を提供することができます。たとえば、子どもや女性が安心して暮らせる地域社会の実現を目指す福岡県宗像市のNPO法人「改革プロジェクト」の活動は防犯パトロールを兼ねたランニング（パトロールランニング、略して「パトラン」）。多忙な会社員でも気軽に参加できるため、斬新なスタイルの防犯活動に多くの若者が参加しています。

一方、地縁組織でも、NPOの運営をヒントにして新たな動きが生まれています。たとえば東京都大田区立嶺町小学校ではPTAから転身したPTO（楽しむ学校応援団）が活躍しています。PTAの役員会を“ボランティアセンター”に改組し、役員に集中してきた役割を、行事や作業ごとに分解し、その都度、サポーターを募集。多くの保護者がPTAを“楽しむ”学校になったのです。

このようにユニークな実践が各地で取り生まれ、“奇抜な人”でも“意識高い系”でもない多くの人々が、地域活動・社会活動に楽しむようになってきました。

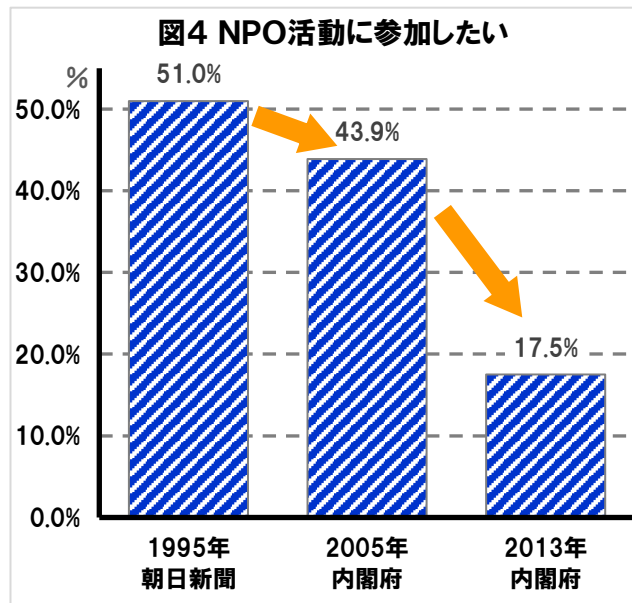
(3) 「参加」が停滞し始めている

もともと、近年、この社会活動への人々の参加が減りつつあるとの調査結果があります。内閣府の社会生活基本調査で活動内容別でのボランティア行動率の推移を図3に示し



ますが、特に自治会活動などの「まちづくり」や「自然・環境保全」の活動では低下傾向が顕著です。この背景には、特に都市部で自治会組織率の低下や、出産後の女性の就業率が高まり、いわゆる「専業主婦」が減少していることなどが影響していると思われます。

一方、人々の参加の意欲がより大きく低下しているのが、図4に示す「NPO活動に参加したい」という期待です。ここでいうNPOとはNPO法人がイメージされていると予想されますが、元々、広く会員を受け入れるという点で参加を重視した法人格であったNPO法人が、「参加の受け皿」として機能していないという“失望”が広がっていると思われます。

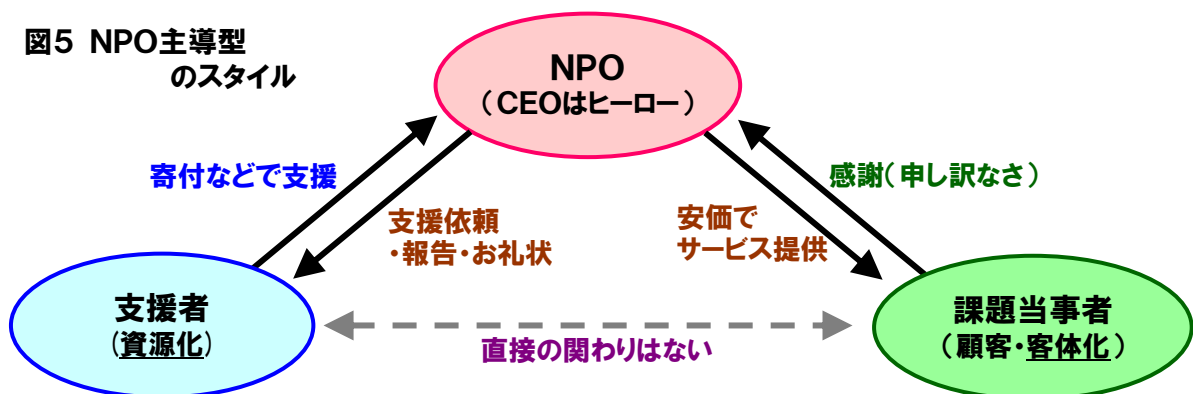


(4) なぜ、参加の意欲が低下したのか

では、特にNPO法人への参加の意欲が大きく低下したのは、なぜでしょうか。この点について研究会では、図5のようなタイプの

の団体が増えているのでないかと考えました。NPOのリーダーが新たな課題解決の方法を考案し、その成果を支援者に示すことで一定の支援も得つつ、機動的・効率的に事業を進めていくスタイルです。

元来、課題を抱える当事者は、課題解決の方向性を示し、人々に課題解決のエネルギーを吹き込む“改革の主体”ですが、図5のような活動スタイルになると“顧客”としてNPOが提供するサービスを消費するだけの立場にとどまってしまいます。支援者もNPOの活動を支える“資源”であって、自ら創造的、主体的に課題解決に取り組むことはできません。“参加”の実感を得にくい縁の下での力持ち的立場となっています。



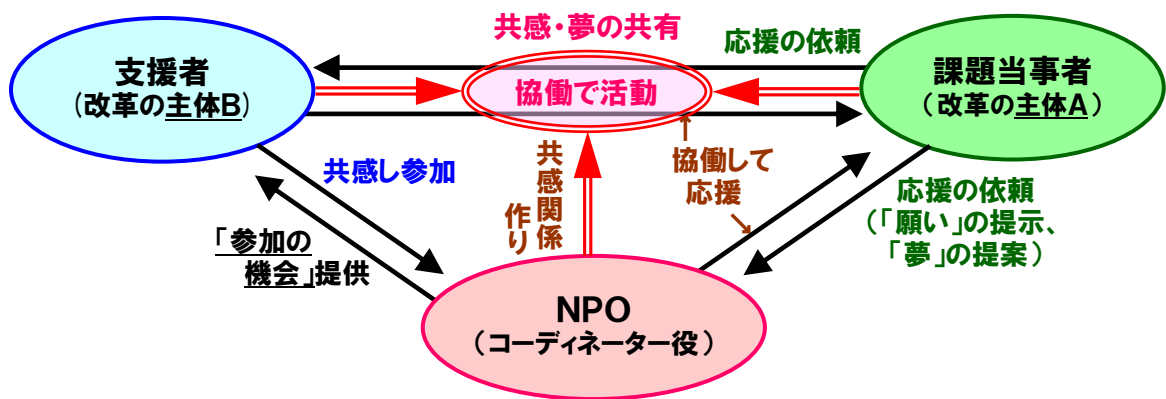
しかも、実は寄付など間接的な立場であっても参加の機会を提供している場合はまだ良い方で、介護保険制度や指定管理者制度での事業者になると、そもそも人々の参加がなく、企業との違いも分かりにくい単なる事業者となっている場合も少なくありません。このような状況では、NPOへの人々の参加意欲が下がってしまうのも当然のことではないかと思えます。

(5) 当事者・支援者（市民）が主体となる“参加”のスタイル

そこで研究会では、ヒアリングの結果もふまえ、課題当事者や支援者が課題解決の主体となるスタイルを図6のように図式化しました。

図には細い矢印と太い二重線の矢印があります。まず、最初は細い矢印に示す形で依頼などがなされ、それに応じた取り組みが始まります。その後、課題当事者の夢（願い）に関わる人々も共感し、みんなの夢として共有されると、二重線の矢印のように関わる人々みんなが夢（願い）の実現のために対等な立場で協働する“F o rの関係”（一方的に応援する関係）から“W i t hの関係”（共に解決に協力し合う仲間の関係）への展開が起こることを示しています。

図6 市民参画・市民主導型のスタイル

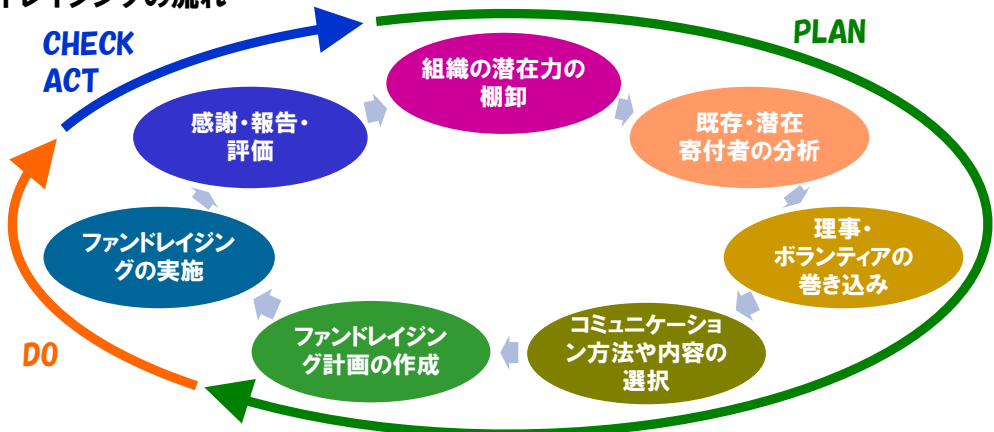


ここで、課題当事者や支援者が意欲的に課題解決に取り組むには、活動を自律的に企画できる自由度、つまりプログラムに“遊び”があることや、その取り組みの成果と意味が認められる環境整備が大切であることなど、意欲的な参加を進めるためのポイントも研究会で整理しました。これらは地域の活動でも当てはまるもので、報告書『hint』にまとめました。

(6) 手間と配慮が必要なボランティアとの協働

もともと、特にボランティアなどの立場で人々が直接活動に参加する場合、個々人の思いを調整するなど様々な対応を丁寧に続けることが必要になります。この手間と配慮の多さは、同じ市民の参加ではあるものの寄付金を介するファンドレイジング（寄付金確保活動）と対比すると明白です。この点をご理解いただくため、まず「ファンドレイジングの流れ」を図7に示します。

図7 ファンドレイジングの流れ



日本ファンドレイジング協会の整理

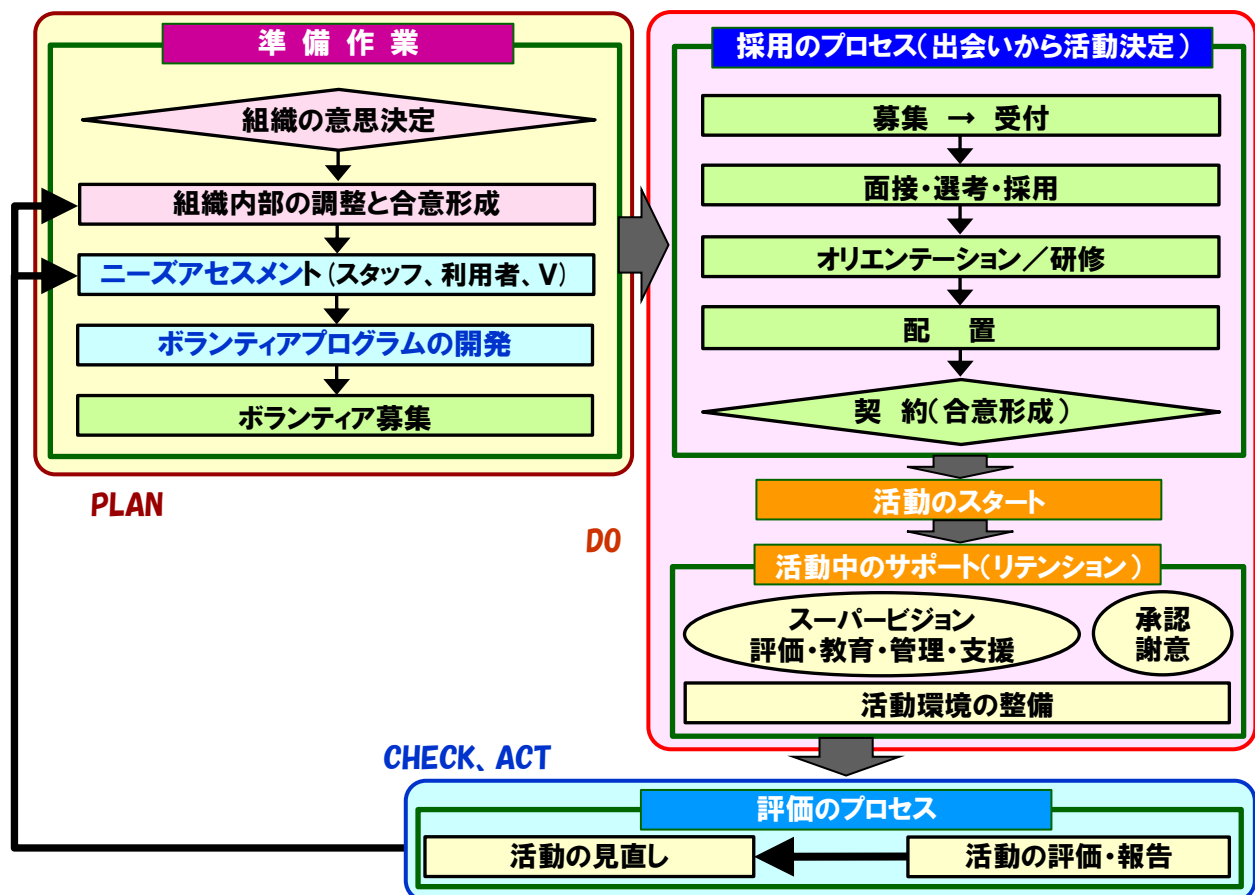
図7は日本ファンドレイジング協会が整理したのですが、寄付金集めを進めるための7ステップのうち5ステップが「準備」で、入念な準備をすれば、後は寄付集めに奔走し、その後、感謝を伝える取り組みと報告、取り組み全体の評価で完了します。

一方、人々が直接、活動に参加する場合、準備だけでなく、人々に参加を呼びかけた後、募集に応じた人々の思いを受け止め、時に研修なども実施し、さらに活動開始後も人間関係の調整や活動意欲を維持するための心配りなど、さまざまな配慮が必要です。

この点をご理解いただくため、日本ボランティアコーディネーター協会が整理したボランティアマネジメントのステップを図8に示します。この流れは、福祉施設や病院など、有給職員の中にボランティアコーディネーター（参加促進の担当者）を配置できる団体でよく活用されているもので、市民活動団体でここまでの流れを徹底している団体は多くありません。とはいえ、図7と図8の対比で明白なように、多様な個性と志向をもつ人々が自主的に活動できる体制を築くには、かなりの“手間”がかかることが分かります。そして、この“手間”の多さや参加に関わる知見の共有が乏しいがゆえに、少なからぬ団体が職員だけで事業を進め、人々に参加の機会を提供できずにいるとも言えます。

図8 ボランティアマネジメントの流れ

日本ボランティアコーディネーター協会の整理



「参加」の促進は、事業を進める“資源”としてボランティアや寄付を調達する“手法”に留まるものであってはなりません。当事者の思いを核に、ボランティアや寄付者が協力し合って、地域社会を良くしていく“主体”となるための舞台を提供することこそが、「参加」を進める本来の意

味なのと言えます。しかし、特にボランティアなどの形で直接、活動に参加する場合、人々の力が生きる参加の仕組みを構築し、維持・発展させていくには一定のエネルギーを要します。啓発を進めるといったことだけでは人々が参加できる場が広がることは難しく、積極的に人々が参加しやすい体制づくりに向けた応援体制を構築することが必要だと考えます。

3. 提案～市民参加を促進する助成事業について

ここまで解説してきましたように、社会活動への人々の参加には大きな意味があります。しかし、参加を進める優れた実践がある一方で、特にボランティアなど直接的な活動を進めるには手間やノウハウもかかり、人々の参加を広げる壁になっています。そこで、貴財団の助成活動を通じてこの壁を超える取り組みを進めるため、以下のような提案をさせていただきます。

(1) 既存助成事業に関して ～成果だけでなく市民参加というプロセスも評価する助成を

貴財団では数多くの助成活動を実施しておられます。この助成活動は未来への投資という側面もあり、助成が生み出す成果は、助成先選考時の重要な焦点となっているかと思えます。ただし、インパクト評価を重視するとされる「休眠預金等活用制度」が本格的に実施されることになった今、民間財団としては、同制度で見落とされかねない点にも配慮した助成活動の展開が必要ではないかと考えます。

具体的には、特に市民活動団体を対象とする助成では、助成で実現を目指す事業成果を考慮することはもちろんですが、これに加えて事業推進の過程での事業への「市民参加度」も考慮した選考評価の仕組みを導入することを期待します。

具体的には、助成事業申請書の中に、以下のような項目も盛り込むことをご検討ください。

- ・事業推進に一般の人々が参加できる機会の有無
- ・事業推進過程に参加する人々の数（実行メンバーを含む）
- ・“マンパワー対策”以外に人々の参加によって実現したい内容
- ・人々との協働を進めるボランティアコーディネーターの有無
（ボランティアコーディネーション力検定の1級・2級合格者の有無など）
- ・事業実施団体がボランティアコーディネーション研修など、人々の参加促進に向けた研修会などを実施している実績 など

(2) 「パイロット助成」の発展に関して

一方、今回、市民参加研究会もその企画に参加した「パイロット助成」（非営利セクターの基盤強化を目的とした「市民参加促進プログラム」）を発展する形で、人々の参加促進を進める助成事業をぜひ実施していただきたいと考えます。

その内容について、以下でご提案します。

① 「パイロット助成」の内容

まず、今回のパイロット助成の内容を簡単に要約します。「パイロット助成」は、以下の2形態で実施しています。

A) **基盤強化助成**：未だ市民参加体制が確立できていない市民団体が市民参加の促進をめざして組織基盤を強化するための助成。助成上限額 100 万円。単年度。4 団体に助成。

B) **展開助成**：すでに市民参加の促進に一定の実績を有する団体が、そのノウハウを市民参加促進に意欲を持つ他団体に展開するための助成。助成上限額 600 万円。2 年度。2 団体に助成。

この助成事業によって、特にA) 基盤強化助成を得た団体では、「自ら他団体でボランティアをしてみる」「団体内でボランティア受け入れについて合意形成をする」「先進的な他団体の視察に行く」といった、前述の図 8 で「準備段階」にあたる部分を丁寧に実施していたことが確認できました。この部分に丁寧に取り組むことが大切であることが分かり、この点を努力することで参加が進むプログラム開発が実現できるという実感をえています。

*

そこで来年度は、2 年度の継続助成である「展開助成」はその成果を検証することとし、「基盤強化助成」を発展させ、助成名称を「地域の人々の参加を進める市民活動応援助成」（仮称）などとした上で、以下のような形での実施を提案します。

② どのような活動をサポートするか

i) 地域密着型中心では政府の支援と競合

市民活動は居住する地域をベースとした活動と特定課題を焦点に取り組まれる活動に大別されます。いずれも地域社会にとって不可欠の活動ですが、地域をベースとした活動については、政府も熱心に活動を支援しています。たとえば厚生労働省は、自ら提唱する「地域共生社会」構想（「我が事・丸ごと」の地域づくり）をふまえ、地域に密着した住民福祉活動に対する支援活動を進めています。同様の取り組みは、国土交通省による河川や道路美化に関する市民活動への助成など、各省庁が幅広い分野で展開しています。

そこで、民間財団の特性を生かすため、貴財団の助成では、政府が既に支援している活動との競合は避けた方が良く考えます。

もっとも、地域をベースに有志が集い、地域の社会問題の解決をはかる取り組みも登場していますし、お寺という日本でもっとも古いNPOを拠点にさまざまな団体が活動を進める取り組みも各地で広がっています。さらに、今回のヒアリング対象の中にも、公民館という地域に密着した場の運営をNPO法人が担って成果をあげている事例もありました。そこで、地域に密着した活動の中でも、人々の自発的な意欲を生かす取り組みを志向する団体は、助成対象に加えた方が良く考えます。

ii) 市民参加に意欲をもちつつ、孤軍奮闘で頑張るNPOを応援する

一方、有志で取り組まれる活動の中でも、活動の専門性を高め一般の人々が参加しにくい仕組みを作ってしまったいたり、先に図 5 で示したように寄付者を資源的に位置づけるだけで人々が主体的に企画にも関わる機会を作っていなかったりするNPOは、広く人々の参加を進める志向がないため、私たちの問題意識に対応せず、助成対象とはなりがたいと考えます。

逆に、有志で結成しつつ、広く人々の参加を得て活動を進めようと考えているものの、地域密着型のように地域に足がかりを持たず、人々の参加を得られずに孤軍奮闘で頑張る団体も数多く存在します。意欲があるだけに、なんとか応援したいところです。そこで、このようなNPOへの人々の参加促進を応援する助成プログラムを提案します。

この「市民参加に意欲をもちつつ、孤軍奮闘で頑張る」団体であるかどうかの判断基準は、

- ・ 広く人々の参加に期待し、人々の自発的な活動意欲を尊重して、その「参加の力」を活かして活動を高めようという志向がある団体（申請時点では参加の基盤ができていない団体も認める）
 - ・ 現実には一部の有志（当事者のみの場合を含む）での活動にとどまっている状態にある団体か、一定の参加はあるが、さらにステップアップしたいとの志向がある団体
 - ・ 他のモデルとなるような波及性をもった取り組みを志向している団体
 - ・ 取り組みの経緯と成果を評価できる体制をとることのできる団体
- などがあげられると思います。

なお、この助成プログラムは、多くの人々の参加によるNPOの活性化で地域の基盤強化をはかる取り組みだとも言えます。

③ 具体的な助成プログラムの設計

この助成プログラムの具体化は、貴財団で詳細を詰めていただくべきものですが、今回のパイロット助成をふまえ、本研究会では、以下の点を提案します。

- ・ 助成形態 : 「展開助成」が終了する来年度末までは、もう1年度、パイロット助成として実施する。
- ・ 助成団体数 : 10 団体程度（団体の取り組みを定期的に確認しやすい規模のため）
- ・ 助成期間 : 1 年間（秋頃に中間報告会を実施し、翌年度からの助成プログラム改善に向けた知見を得る）。
- ・ 助成金額 : 助成金額については、パイロット助成の「基盤強化助成」と同様に、1 助成案件につき 100 万円とする。
- ・ 助成対象 : ②の i に該当する地域につながる団体、および ii の文末にあげた諸条件をクリアするNPO（パイロット助成という位置づけをふまえ、公募はせず、当研究会メンバーや研究会メンバーが趣旨を説明できる関係者から助成候補の推薦を得る。推薦候補と利害関係がなく、本助成の趣旨を理解する選考委員会で、助成対象を決定する）。
- ・ 助成内容 : 先進団体を視察するための交通費、視察や研修会実施のための謝金、振り返りと消化のための対話・議論のために必要な経費を保障することは重要。
ただし、単年度の設定ではコーディネーターの増員経費などには不適。
なお、今年度のパイロット助成で、支援団体の伴走経費を認めたが、次年度は金額設定を変えた上で伴走型と非伴走型で分けることも考えられる（伴走者ありきでは伴走のために助成を申請される場合もあるため）。

以上