

## Ⅱ 現状分析

～どうなっているのか？～

## Ⅱ 現状分析 ～どうなっているのか？～

### 第1章 協働の必要性

#### 1 市民との協働をめぐる社会の動きは？



#### (1) 市民活動が盛んに行われています

##### 市民活動の経緯

市民活動は、1960年代の高度成長期における公害反対運動などをきっかけに、1970年代後半ごろから活発になり、水戸市でも、地域に密着した市民活動団体や企業が、ボランティアとして地元のイベントに参加するなど、地域に根ざした市民活動が広がっていきました。

1995（平成7）年の阪神・淡路大震災の際は、市民活動団体が、その柔軟な対応力や行動力を生かし、救援活動や復旧活動において、行政だけでは十分な対応ができなかった部分にも大きく貢献しました。また、2011（平成23）年の東日本大震災の救援・復旧活動においては、NPO・ボランティア団体などの組織化、管理化が進み、市民活動団体間の連携も一層深まったことで、効率的な活動運営が行われました。そうしたことが大きなきっかけの一つとなり、市民活動団体の力が見直されると同時に、行政だけでは、市民サービスに十分応えることが難しいことが認識されるようになりました。

## 市民活動をめぐる制度の整備

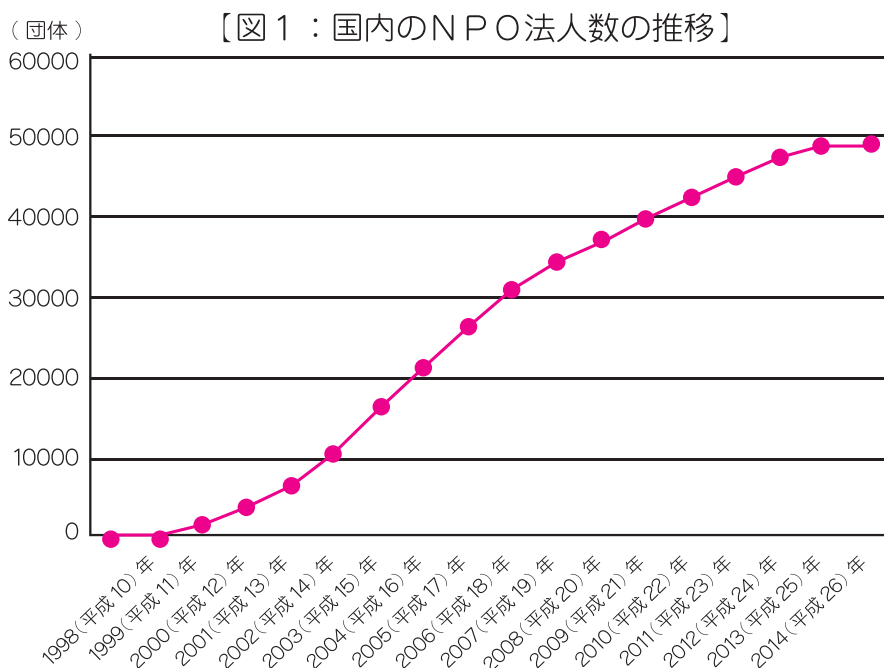
法改正の視点から見ると、1998（平成 10）年、特定の非営利活動を行う市民活動団体に法人格を与えやすくすることを目的にした「特定非営利活動促進法（NPO法）」が施行され、その後の法改正を経て、非営利活動分野が 20 分野に拡大され、地方自治体による一元的な事務移管、認証手続きの簡素化・柔軟化など、制度の使いやすさと信頼性の向上のための見直しが図られました。

また、税制改正において、NPOの認定制度が創設され、その後の改正により、認定基準の緩和、仮認定制度の導入など、税制上の優遇措置が取られることになりました。これを受け、茨城県においても、特定非営利活動促進法施行条例が施行されるなど、市民活動を促進するための制度の整備が進みました。

## 市民活動の活発化

その後も、市民の社会的な活動への参加意欲の高まりと、市民ニーズの拡大とともに、市民活動はますます盛んになっており（図 1：国内のNPO法人数の推移）、福祉やまちづくりなどの市民生活に密接な分野を中心に、自主的な市民活動が行われてきています。

こうした公益的な活動を行う市民活動団体は、今後も増加すると見込まれるとともに、新たな公共の担い手として、市民生活の充実にとって重要な役割を果たしていくと期待されています。



（資料：内閣府 NPO ホームページ / NPO 認証数の推移より作成 / 平成 26 年 4 月 30 日現在）

(2) 市民ニーズが多様化しています

様々な社会情勢を背景に、市民のみなさんの求めているものが変化しています。

少子化の進行・超高齢社会の到来

急速な少子化の進行や超高齢社会の到来は、家族形態ひいては社会構造にまで大きな変化をもたらしており、これまでの福祉行政の枠にとらわれない、柔軟できめ細かい対応へのニーズが拡大しています。その中で、子どもを安心して生み育てることができ、高齢者が地域社会の中で生きがいを持って健やかに生活できる環境づくりに向けて、多様な対応が求められています。



高度情報化社会

インターネットなどの利用が日常化したこともあり、欲しい情報がいつでもどこでも手に入るという高度情報化社会を迎え、情報の利便性やスピードが求められるようになるとともに、同じことに興味や関心を持つ人たちのネット上のコミュニティが発達するなど、情報交換の場が新しい形で広がっています。

生活様式の多様化

高度情報化が進んだことで、様々な分野の専門的な知識を容易に得ることができるようになり、趣味や娯楽などの活動範囲も拡大しています。また、社会経済の低迷や度重なる災害・事故の経験による、「安全・安心」への意識の高まりや、社会構造の変化に伴うワーク・ライフ・バランスの実現への要求など、市民の生活様式が、自らの価値観に即して、自由に選択できる多様なものとなっています。



## 国際化の進展

交通ネットワークの整備・強化などにより、地域社会、組織など様々な場面において、人や物が流動することで、経済活動がグローバル化し、地域社会にも国際化への対応が求められるようになっていきます。水戸市でも、韓国や中国など近隣のアジア諸国を中心に、全人口の1%強の外国人市民が暮らしています。

今後も、地域社会における在住外国人の割合は高くなっていくものと考えられます。このことから、在住外国人が地域社会の一員として地域に溶け込み、快適な日常生活を送るための環境整備の必要性や、日本人が外国文化や外国語などを理解する機会に対するニーズは、さらに高まっていくことが予想されます。



### (3) 地方の自立への要求が高まっています

地方分権・地域主権改革の進展により、国と地方公共団体は対等な関係のもと、権限移譲や国庫補助負担金の縮減、地方交付税の見直し、地方への税源移譲が進められ、全体として地方の財源は縮小傾向にあります。さらに、社会保障の分野への対応の増加など、扶助費などの義務的経費<sup>2</sup>が増加したことにより、財政構造の弾力性を失いつつあり、地方財政は厳しい状況に直面しています。また、地方分権・規制緩和、交通ネットワークの整備・強化、経済のグローバル化などにより、都市間競争の意識が鮮明になる一方で、国内外の広域的連携により、都市機能の高度化・効率化や都市の魅力・地域資源を発掘することで、自主・自立による自治体運営を目指す動きも活発化しています。

.....  
<sup>2</sup> 義務的経費 歳出のうち、支出が義務付けられ、任意に削減ができない硬直性のきわめて高い経費。

## 2 今なぜ協働が必要なの？

### (1) 「地域力」の向上と、健全な行財政運営が最重要課題です

以上のような社会情勢の中で、暮らしやすく、魅力と活力にあふれるまちづくりを推進するためには、地域社会の諸問題について、様々な主体が協働しながら解決し、地域としての価値を創造していく、「地域力<sup>3</sup>」の向上と、健全な行財政運営が最重要課題と言えます。

地域力の向上のためには、市民一人ひとりが、「活力あるまちづくりの原動力となるのは自分たちの活動である」という認識をもち、主体的に様々な地域課題を見出し、信頼関係で結ばれたネットワークを活用しながら解決へ向けた取組を行えるよう、ルールづくりなどの環境整備を進める必要があります。

また、健全な行財政運営のためには、民間企業の経営管理手法を参考に、効率化や質の向上を図り、市民ニーズを、必要性、効率性、有効性などの視点から取捨選択し、限りある財源を効果的に活用するという経営手法（NPM<sup>4</sup>）を取り入れることが重要です。さらに、経過や結果の情報公開を行い、説明責任を十分果たし、透明性の確保に努めることが必要となります。

### (2) 長所や特性を生かし、より効果的に課題を解決することができます

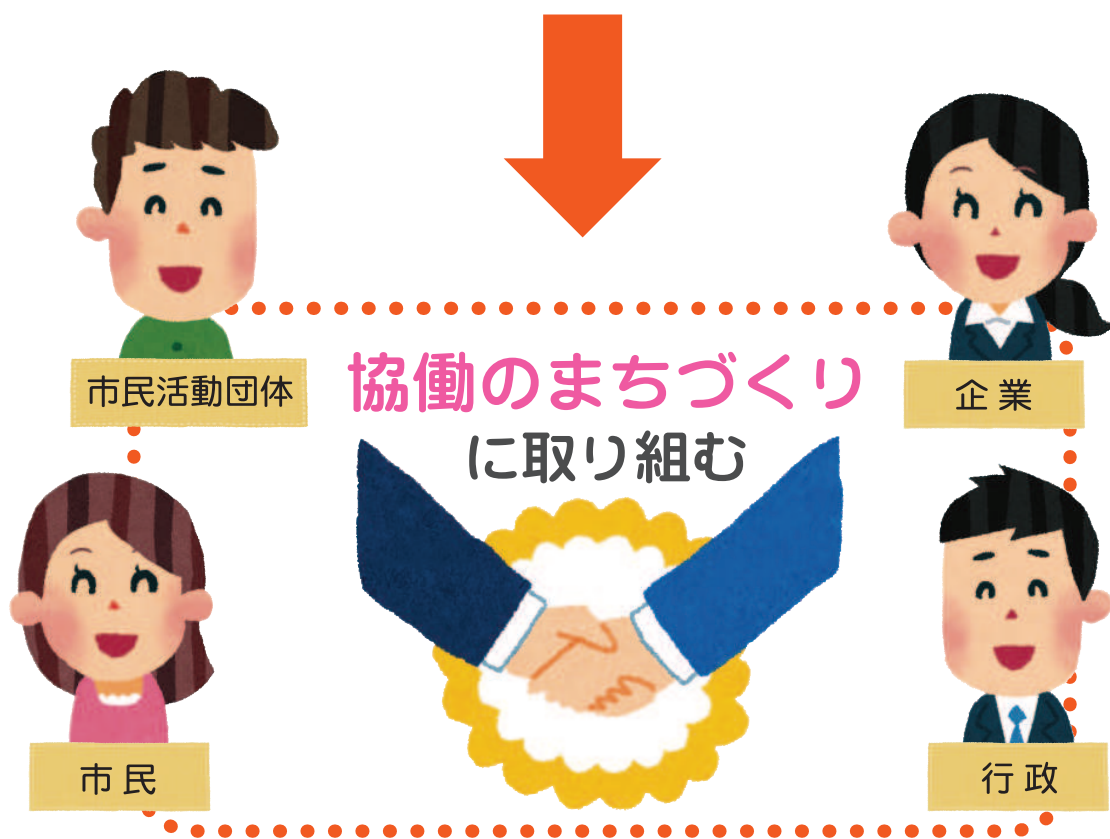
市民活動団体は、協働を進める主体として、専門性、迅速性、柔軟性などに優れており、ニーズにすばやく、きめ細かく対応することも可能です。一方、行政は公平性や安定性、確実性といった特性を持ち、一定の市民サービスを継続して提供してきました。

今後、より効果的に政策課題や地域課題を解決していくためには、市民活動団体と行政がそれぞれの長所や特性を生かし、役割を分担しながら解決策を共に考え行動する、協働のまちづくりに積極的に取り組む必要があります。

.....  
<sup>3</sup> **地域力** 地域社会の問題について、市民、地域コミュニティ団体、NPO、企業などの地域を構成する主体が、自らその問題を認識し、自律的かつ、その他の主体との協働を図りながら、地域問題の解決や地域としての価値を創造していくための総合的な力のこと。

<sup>4</sup> **NPM**（New Public Management）行政に民間企業の経営管理手法を導入し、競争原理を働かせて、効率化や質の向上を図ろうとする行政管理論。70年代後半からの、英国などの実例を集約したもので、成果主義、意思決定とサービス提供の分離、現場の経営資源（人員・予算）の分権などの点で、従来の行政管理手法を一新するもの。

政策課題や地域課題を  
より効果的に解決していくために



地域力の向上

健全な行財政運営

暮らしやすく、魅力と活力に  
あふれるまちづくりの実現へ

(3) 協働により様々な効果が生まれます

協働することによって、市民、市民活動団体・企業、行政など、協働に関わる様々な主体に、単独の活動では生まれなかった、次のような効果を見出すことができます。



市民

- 市民のニーズにあった、質の高いサービスが受けられます。
- 充実感・満足感・生きがいの発見につながります。
- 市民活動に、積極的に参加できる機会が増えます。



市民活動団体



企業

- 市民生活の向上にさらに貢献できます。
- 活動の場や市場を開拓・拡大することができます。
- 行政や企業からの支援により、組織・財政が安定します。
- 社会的認知度や信頼が高まります。
- 団体のイメージアップにつながります。

協働の効果



行政

- 新しい視点から、価値の高い市民サービスが提供できます。
- 従来 of 事業を協働の視点から見直すことにより、更なる充実や行政のスリム化が期待できます。
- 市民との距離が縮まり、理解・協力が得やすくなります。
- 職員に協働の意識が浸透していきます。

このように、それぞれの主体が長所や特性を生かし、力を合わせることで、相乗効果が生まれ、社会情勢や市民ニーズに柔軟に対応でき、協働による効果を社会全体に還元することができます。



## 第2章 水戸市の現状と課題

### 1 市民活動の状況は？

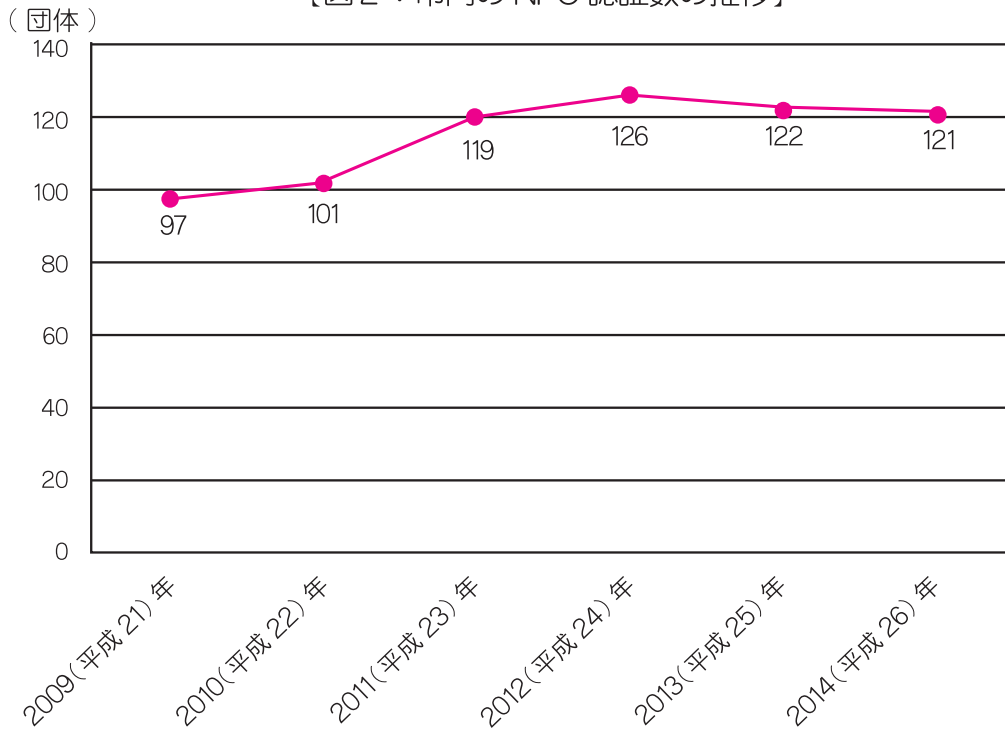
#### (1) 現状：様々な分野で活動する市民活動団体が増えています

本市の地域活動の状況を見てみると、地域活動を推進するコミュニティ組織である「水戸市住みよいまちづくり推進協議会」において、この協議会を構成する各地区会を中心に、高齢者宅への訪問や、近隣の清掃活動などの環境保全、地域の防犯・防災活動など、市民生活に密着した様々な活動が活発に行われ、市民主体の地域づくりが着実に浸透してきました。

そうした中、近年では、地域の枠を越えた市民活動団体が、福祉や教育、まちづくりや環境保全など、様々な分野で活動するようになってきました。現在、水戸市社会福祉協議会のボランティアセンターには、110を超える市民活動団体が登録しており、コーディネーターが調整しながら、様々な市民ニーズに対応しています。

また、市内には、2014（平成 26）年 10 月現在で 120 団体以上のNPOが多種多様な公益的活動を展開しており（図2：市内のNPO認証数の推移、図3：市内のNPO分野別法人数と割合）、今後も増加していくことが予想されます。

【図2：市内のNPO認証数の推移】



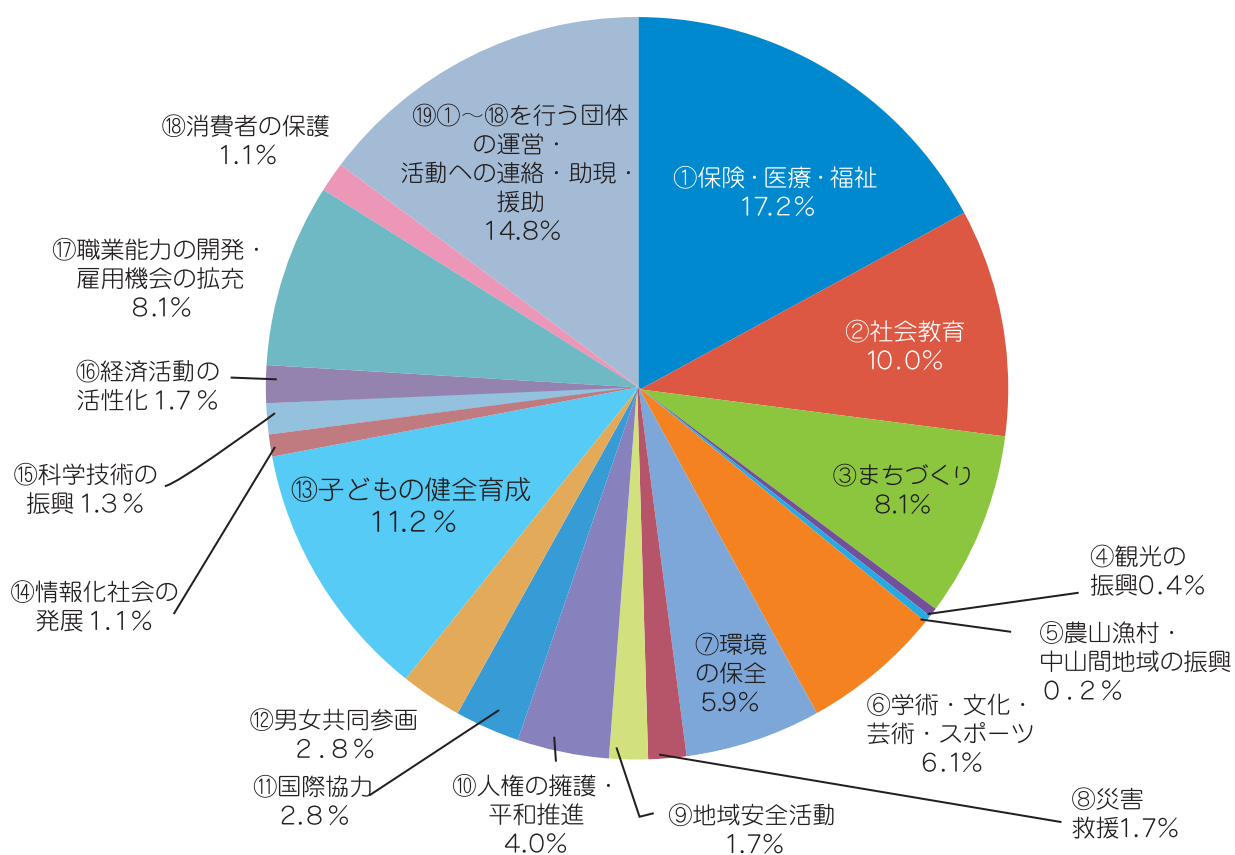
（資料：茨城県生活文化課県民運動推進室から / 平成 26 年 10 月現在）

【図3：市内のNPO 分野別法人数と割合】

①	保健・医療・福祉	80
②	社会教育	47
③	まちづくり	38
④	観光の振興	2
⑤	農山漁村・中山間地域の振興	1
⑥	学術・文化・芸術・スポーツ	29
⑦	環境の保全	28
⑧	災害救援	8
⑨	地域安全活動	8
⑩	人権の擁護・平和推進	19
⑪	国際協力	13
⑫	男女共同参画	13
⑬	子どもの健全育成	53
⑭	情報化社会の発展	5
⑮	科学技術の振興	6
⑯	経済活動の活性化	8
⑰	職業能力の開発・雇用機会の拡充	38
⑱	消費者の保護	5
⑲	①～⑱を行う団体の運営・活動への連絡・助言・援助	70

合計 121団体

※複数の分野で活動する法人があるため、団体数と分野別法人の合計数とは一致しません。

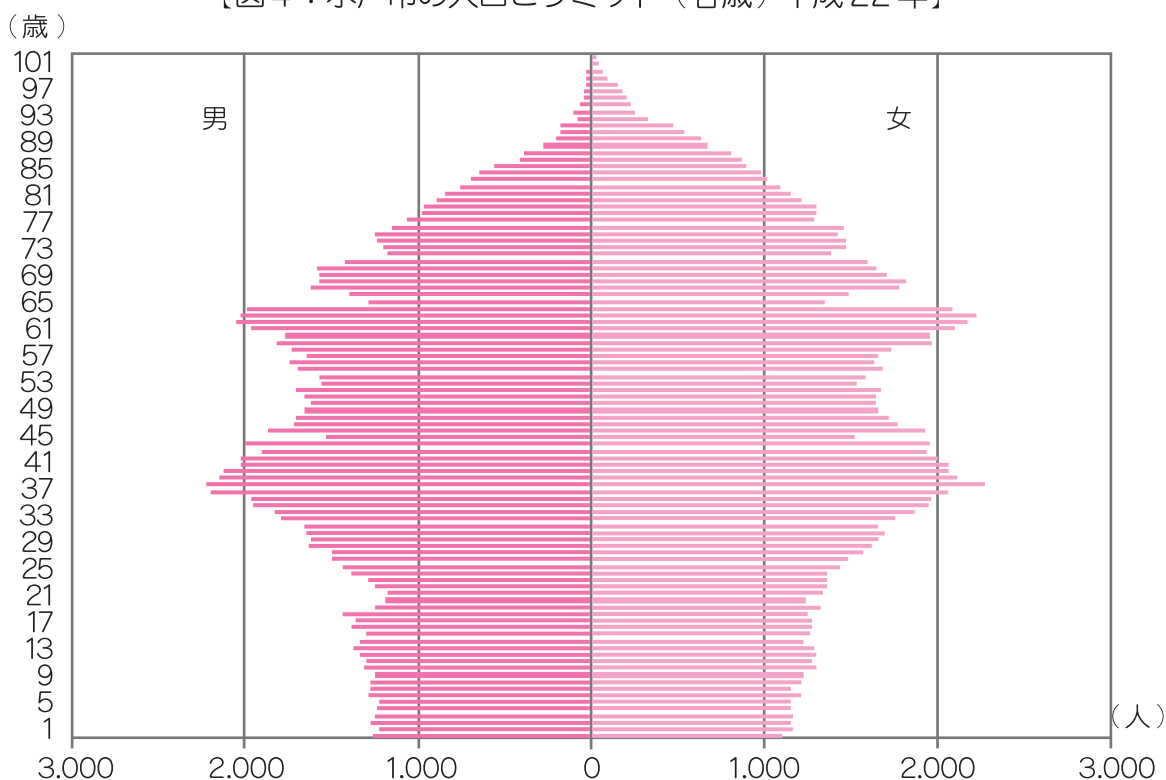


(資料：茨城県生活文化課県民運動推進ホームページをもとに作成 / 平成26年10月現在)

ただし、いわゆる団塊世代の人たちが高齢者となるなどのさらなる高齢化の進行（図4：水戸市の人口ピラミッド）や、町内会・自治会への加入率の低下による後継者不足を要因として、これまでのような活発な活動を維持することは難しくなっています。

そのような状況の中でも、定年退職を迎えた人たちが、これまでに得た経験や知識、技能、趣味などを生かし、地域活動をはじめ様々な市民活動で活躍することが期待されています。

【図4：水戸市の人口ピラミッド（各歳）平成22年】



（資料：平成26年版水戸市の概要）

**(2) 課題：市民活動団体が活動しやすい環境づくりが必要です**

本市が県都として発展しつづけるためには、市民活動が活発となり、市民活動団体同士が、互いに機能を補完していくことが重要です。また、本市では、これまで町内会・自治会を中心とした地域活動が盛んであったことから、地域コミュニティ団体と市民活動団体との連携・協力を推進することも求められています。

これからは、市民活動が一部の市民だけでなく、私たち一人ひとりに浸透し、市民からの理解や信頼を得ていくことや、市民の参加する意欲を引き出すなど、市民活動を行いやすい環境を整えることが必要です。そのために、若い世代の志向にも合わせた活動の選択肢を多く提供するとともに、高齢者のもつ豊かな知識・技術を資源として、積極的に取り込む形で、市民活動における幅広い世代の参画機会の提供を促すことが求められます。

## 2 市民活動団体と市は連携・協力しているの？

### (1) 現状：協働に対する認識にばらつきがあります

本市は、市民活動団体を新たな公共の担い手として注目しており、様々な分野で市民活動団体と連携・協力しています。

福祉分野では、子育て支援や障害者の自立支援、高齢者の見守り活動などでの委託業務やボランティア、教育分野では、各種の大会や式典といったイベントの共催やボランティアなどを行っています。

また、まつりの時期などに偕楽園をはじめとする観光名所を案内する観光ボランティア、国際理解講座や国際交流パーティといった異文化理解のための事業の実施など、観光分野や国際交流分野を中心に連携・協力しています。

このように連携・協力の事例があるものの、市民活動団体が市の事業の企画段階から主体的に参画しているものはまだまだ少ないのが実情です。

今後も、連携・協力の事例は増加していくものと思われますが、共通のルールが十分認識されないままに、市の各部署において独自に取り組んでいる状況にあり、市職員の協働に対する知識や理解などに差があるため、市民活動団体と市で、認識が十分に共有されているとはいえず、取組状況にばらつきがあります。

### (2) 課題：協働に対する信頼を高め、市民活動団体と市が対等な関係を築くことが必要です

市民活動団体と市の連携・協力を推進するには、信頼関係が不可欠であり、様々な主体を横断的に結ぶネットワークを構築し、協働できる領域の提示や、役割と責任の明確化などについて、お互いに情報を共有して、コミュニケーションを密にすることが重要です。

また、協働に対する信頼を高めるため、事業の概要やねらい、効果など、協働に関する情報の公開や市民活動団体に関する情報を発信・公開することで、透明性を確保し、他の市民活動団体や市民が納得できるよう説明責任を果たすことも求められます。

さらに、市民活動団体自身の自立と、市職員の意識の醸成により、対等な関係に立った上で、共通のルールのもとに、企画段階から市とともに参画できるような、本当の意味での協働を進める体制を確立することが求められています。



### 3 水戸市の行財政状況は？

#### (1) 現状：限られた財源の中で、質の高い行政運営の取組を進めています

地方財政の現状は、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が伸び悩む中、社会保障関係経費が増加を続け、その財源不足を補うための臨時財政対策債の発行に伴う地方債残高の増加が懸念されています。

本市においても、人口構造の変化などによる政策課題の変化や多様化、複雑化する市民ニーズへの対応のほか、東日本大震災による被害からの復興や今後の防災行政の一層の推進、生活保護世帯の増加をはじめとする社会保障の分野への対応など、行政需要は増え続けることが予想されています。

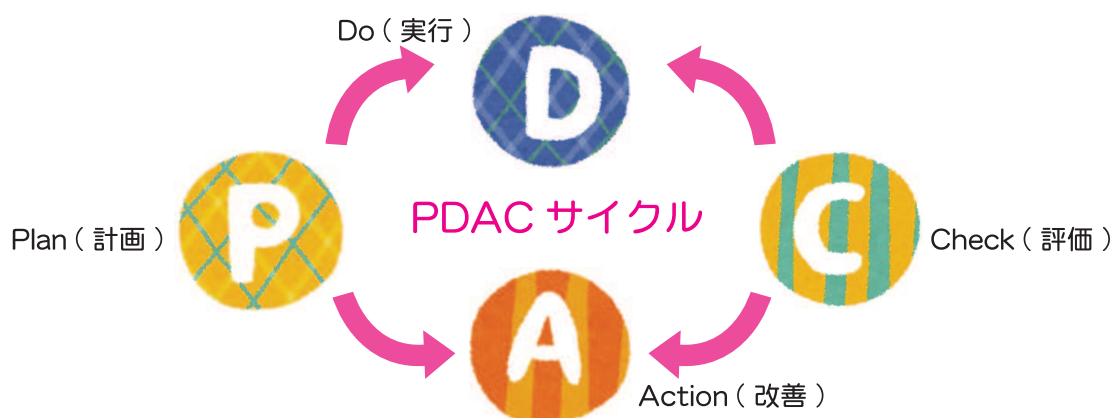
このような厳しい財政状況を踏まえ、本市では、「水戸市行財政改革プラン2013」に基づき、民間活力の活用による、質の高い行政運営への取組を進めているところです。また、適切な役割分担のもとで、一体となってまちづくりを進める市民との協働の推進を目指しています。

#### (2) 課題：行財政の健全化とともに、市民サービスの維持・向上に努めることが必要です

健全な行財政運営を行う上で、行政が担うべき業務の範囲を事業の性質や効率性といった観点から見直し、施策に適切な優先順位を定め、それを誰がどのように行うかが重要です。また、事業の性質によって、公的負担と受益者負担の適切なバランスについての合意形成を図っていくということも必要となります。

協働事業の一連のPDCA(Plan-Do-Check-Action)サイクル<sup>5</sup>の過程で、協働すべき領域か否か、協働することでどれほどの効果が上がるのか、優先的に行うべきか否か、実際にどれほどの効果が上がったのかなどについて、検討・検証し、それを事業に反映していくことが求められます。

ただし、協働を進める際には、経費節減のみを期待して、安易に市民活動団体との協働に取り組み、市民サービスの低下を招くようなことがないよう十分注意し、市民サービスの維持・向上に努めることが重要です。



<sup>5</sup>PDCA (Plan-Do-Check-Action) サイクル 事業活動における管理業務を円滑に進める手法の一つ。Plan (計画)、Do (実行)、Check (評価)、Action (改善) の4段階を繰り返すことで継続的な業務改善につなげる。

#### 4 これまでの取組の評価は？

2008（平成 20）年度に本計画を策定して以来、基本施策に基づく取組を実施してきましたが、現状として、市民活動団体間における、情報交換、交流活動を伴う有機的関係には至っていません。また、市民活動団体の自立にあたり、組織・財政基盤は依然として弱いことが傾向として見られます。さらに、市民・企業・行政などの理解・意識が十分に浸透しているとはいいがたく、協働事業を実施していく中でも、協働に対する共通の認識が不足している場合も見受けられます。

#### 5 課題のまとめ

水戸市の現状や、本計画におけるこれまでの取組の評価を踏まえ、次の4つの課題を解決するために計画を改定します。

**課題 1 市民の参加・参画意識（住民自治）の醸成**

**課題 2 積極的な情報発信・意見交換ができ、市民、市民活動団体、企業、行政が円滑に連携・協力し合える環境づくり**

**課題 3 組織・財政基盤の強化に向けた支援と、市民活動団体の自立の促進**

**課題 4 変化する社会情勢や多様な市民のニーズに柔軟に対応できる体制の構築**