

「北九州市NPO・ボランティア団体パートナーシップ条例」の提案

— その準備的考察 —

山崎克明

- I はじめに—「北九州市パートナーシップ条例」制定の必要性とその背景
- II 「協働条例」の構成
- III 協働条例における「パートナーシップ」ないし「協働」の意味と目的
- IV 協働条例における「パートナーシップ」ないし「協働」の方法
- V 結語

キーワード

市民活動団体 市民セクター 政府セクター 協働 パートナーシップ条例

要旨

北九州市においても「市民セクター」について語りうる状況が急速に生まれてきている。重要なことは市民セクターと政府セクターとの対等性を前提としたパートナーシップによる「公共政策」と「公共サービス」の創出と供給である。そのための法制度的保障としての「北九州市パートナーシップ条例」の制定のための準備的作業として、本稿では日本の地方政府における「協働条例」について検討し、課題を探る。

I はじめに—「北九州市パートナーシップ条例」制定の必要性とその背景

わたくしは昨年度発表した「英国カーディフにおける政府とボランティア団体とのパートナーシップ・システムの形成」を締めくくるに当たって、以下のように記した¹。いささか長文になるが、引用をお許しいただきたい。

ウエールズの経験から学ぶべきことの第1は、まず北九州地域のボランタリ・セクターを代表しうる、地域にしっかりと根ざした、全市を包括するNPO・ボランティア団体の「包括団体」（たとえば「(仮称)北九州市NPO・ボランティア団体協議会」）が組織される必要があるということである。そしてそれはたとえば各行政区ごとの「地区NPO・ボランティア団体協議会」のような地域のネットワーク組織によって支えられなければならない。その基礎にはそれぞれの組織の活動の「自立性の尊重」とそれに対する「敬意」と「信頼」がなければならない。

第2に、「(仮称)北九州市NPO・ボランティア団体協議会」の主導の下に、市政府との協議によっ

¹山崎克明「英国カーディフにおける政府とボランティア団体とのパートナーシップ・システムの形成」、『第三次日英米共同研究報告書「地域づくり」に関する比較研究Ⅱ』（北九州市立大学北九州産業社会研究所、2003年3月）所収、pp.55-56.

て「北九州市 NPO・ボランティア団体パートナーシップ条例」案を策定し、市議会の協力を得て立法化することである。その目的は、① NPO・ボランティア団体がパートナーシップを通して地方公共サービスの「政策実施過程」に同様に「政策形成過程」に参加することを明確にすること、②北九州市と NPO・ボランティア団体とのパートナーシップ関係に法的基礎を与えること、③北九州市と NPO・ボランティア団体とのパートナーシップ関係を透明化すること、④北九州市と NPO・ボランティア団体とのパートナーシップ関係に資金的基礎を与えること、⑤ここにいる NPO・ボランティア団体には地域住民組織も含まれることを明確にすること、である。そして、ここでも重要なことは、この立法化過程を通してセクター間の「信頼関係」を形成することである。

上に記したような条例の必要性は、ますます高まっているとわたしは考えている。その必要性を今の時点でもう一度整理しなおせば、以下の諸点にあるといえる。

1 市民セクター（ボランティア団体・NPO・地域住民組織で構成される）の独立性・自立性の確立を法的・制度的に支援する必要

北九州市における豊かな地域市民社会の形成にとって必要不可欠な市民活動団体（ボランティア団体・NPO）が次ぎつぎに生まれているが、大半の団体は資金面で行き詰まっており、発展はおろか維持自体が困難である。これらの団体を支援し活動を促進する必要がある。合わせて、「地域づくり」において、これらの市民活動団体と長い歴史を有する地域住民組織との生産的な関係を確立することが必要である。

2 市の市民活動団体に対する体系的な助成制度を確立する必要

団体が何らかの支援を受けるチャンスに公平性・公開性・透明性を保障する必要がある。

3 市民セクターと政府セクターとの対等者性の法的・制度的保障の必要

市民活動団体が助成を通して行政の下請け機関化することを避け、市民セクターと政府セクターとの対等者性を法的・制度的に保障する必要がある。

目を日本国内の状況に転じると、ここ 4～5 年の間に、関東及び関西の都市圏を中心に、いくつかの地方政府（地方公共団体）で、ボランティア団体や NPO 法人などの市民活動団体と行政との協働ないしパートナーシップに関する条例（以下、「協働条例」と記す）が制定されるようになっている。

その背景には日本の地域における「ポスト近代的社会状況」²がある。ここではその詳細について論ずる暇はないが、基本はピラミッド型社会システムからチームワーク型社会システムへの構造的転換にあると見てよい。そしてその主要な契機となったものの 1 つが「大衆」の「市民」化であり、市民活動団体の簇生であり、「新しい公共空間」の、そして「市民社会」の形成であり、「市民セクター」の形成であること³は、すでに人々の共通認識となっていると見てよいであろう。そして、市民セクター、企業セクター、政府セクターの 3 つのセクターの自立と協働によって、地域社会のガバナンスの基本が形成され「地域づくり」が展開されていくべきであるということも、次第に人々の了解事項となりつつあると見てよいであろう。

こうした社会状況の変化の中で 1998 年 3 月に「特定非営利市民活動促進法」(通称 NPO 法) が制定され、同年 12 月に施行された。これを契機に次々と NPO 法人が生まれていることは、新しい世紀にふ

² 参照：山崎克明「地域コミュニティの再構築と〈地域協治〉の模索」、北九州市立大学北九州産業社会研究所編『21 世紀都市における産業と社会』、海鳥社、2003、第 2 編第 1 章、pp.131-2.

さわしい刮目に値する社会現象の1つである。地方分権改革も、そしてそれが地域の〈協治〉の方向を導出しつつあることも、こうした状況への政治的対応の1つの表現である。

こうした社会構造の歴史的転換状況と、他方における近年の中央・地方の政府の財政的逼迫状況とが重なって、「市民-行政協働」が市民の側からも政府の側からも積極的に追求されるようになってきた。そこにNPO法が制定・施行されるに及んで、「市民-行政協働」を確固たる制度とする試みが各地で現れるにいたった。その1つが、「協働条例」である。

このような時代状況を最もよく表出しているものの1つとして、2001年3月に制定された「横須賀市市民協働条例」の前文がある。それには以下のように記されている。

明るく住みよい、生き生きとした地域社会を築きたい、自然に恵まれた、美しく健康的な環境を次の世代に引き継ぎたいというのは、私たち横須賀市民の心からの願いです。

しかし、時代の大きな変化に伴う市民ニーズの個性化や多様化、社会が直面するさまざまな困難な課題を考えれば、そうした理想のまちづくりが、一方的な要求や他人任せで実現できるものでないことは言うまでもありません。一人ひとりの市民が、まず自分自身が社会のために何ができるかという自立精神や公共精神を問い直すことが出発点となるでしょう。そのうえで、個々の市民、さまざまな市民公益活動グループや団体、企業その他の組織、それに市や関係機関が、相互にそれぞれの存在意義を理解し尊重し合い、対等の立場で連携、協力し、互いの足りない点を補いつつ持てる力を発揮する、真のパートナーシップによる「市民協働」がこれからのまちづくりの基本になると確信します。

わが国では地方分権が推し進められる一方で、平成10年12月には特定非営利活動促進法が施行され、市民の公益的活動やNPO(民間非営利組織)に対する期待が大きく高まっています。

横須賀市民の間でもさまざまな市民公益活動が展開され、その特性といわれる自主性、先駆性、機敏性、専門性、多様性、地域性、広域連帯性等を發揮した、重要な市民公益活動が行われています。

横須賀市では、横須賀市基本構想(平成9年3月25日議決)の中に、まちづくりの推進姿勢として「市民協働によるまちづくり」を位置付け、さまざまな施策を展開しています。

今後は、市民による自発的な活動や市民公益活動の意義を一層深く認識し、その自主性、自立性を尊重しながら、節度のあるパートナーシップをもって、市民協働によるまちづくりを推し進めることにより、将来にわたって市民が誇りの持てる個性豊かな地域社会の実現を目指して、ここに、この条例を制定します。

いま1つは上述の時代背景の下での「市民の力」の成果を如実に示した条例の例である。2002年6月に制定された「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」の前文に、それを見ることができる。

私たちのまち大和市には、子ども、大人、障害のある人、外国籍の人などを含め多くの市民が暮しています。市外からの通勤や通学などによる広い意味での市民もいます。

そこには、市民の数だけ多様な「私」がいて、多様な価値観があります。大和市は、それらを互いに受け止め、認めあえる、誰もが自由で健やかに過ごせる地域社会でありたいものです。

一人ひとりの暮らしの中には、「私」だけの問題からみんなの問題へと、「公共」の領域へ^{ひろ}がっていくものがあります。そのような問題を、私たちは長い間、行政だけに委^{ゆだね}てきました。その反省から、この10数年、福祉や環境、教育、国際交流など「公共」の領域に参加する市民や市民団体が

³ 参照: 同上、pp.133-7.

急速に増えてきました。事業者も、地域に役立つ活動や市民との連携に目を向け始めています。

行政により担われていた「公共」に、市民や市民団体、そして事業者も参加する時代が来ています。「私」を大切にするために様々な選択肢があることが普通のことになってきました。

このように、多様な価値観に基づいて創出され、共に担う「公共」を、私たちは「新しい公共」と呼びます。

市民、市民団体、事業者それぞれが所有する時間や知恵、資金、場所、情報などを出しあい、社会に開けば、それはみんなのもの「社会資源」になります。行政も自ら資源を開き、「社会資源」の形成に参加することが求められます。市民、市民団体、事業者にとって、「社会資源」は「新しい公共」に参加する活動の源であり、未来を生み出す糧となるのです。

この条例は、市民、市民団体、事業者そして行政が自らの権利と責任のもとに対等な立場で協働し、「新しい公共」を創造するための理念と制度を定めるものです。

私たちはこの条例による制度を活用し、多くの市民、市民団体、事業者の参加により、一人ひとりの「私」を大切にしながら、共に育ちあえる、みんなが共生するまち大和市を実現していきます。

さて、本稿では主として以下の条例（公布年月順）の検討を通して「協働条例」の現状と課題を探り、北九州市における「パートナーシップ条例」の制定を検討するに当たっての参考に供したい。

- 1 宮城県仙台市市民公益活動の促進に関する条例(1999.3.公布 4.1.施行)
- 2 大阪府箕面市非営利公益市民活動促進条例(1999.6.公布 10.1.施行)
- 3 神奈川県横浜市市民活動推進条例(2000.3.公布 7.1.施行)
- 4 岡山県岡山市協働のまちづくり条例(2000.6.公布・2001.4.施行)
- 5 愛知県犬山市市民活動の支援に関する条例(2001.3.公布・施行)
- 6 神奈川県横須賀市市民協働条例(2001.3.公布 7.1.施行)
- 7 大阪府池田市公益活動促進に関する条例(2001.4.公布・施行)
- 8 神奈川県藤沢市市民活動推進条例(2001.9.公布 10.1.施行)
- 9 東京都杉並区 NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例(2002.3.公布・4.1 施行)
- 10 大阪府吹田市市民公益活動の促進に関する条例(2002.3.公布・4.1 施行)
- 11 神奈川県大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例(2002.6.公布 7.1.施行)
- 12 神奈川県平塚市市民活動推進条例(2002.9.公布・2003.1.1 施行)
- 13 静岡県浜松市市民協働推進条例(2003.3.25.公布 4.1.施行)
- 14 埼玉県志木市市民との協働による行政運営推進条例(2003.3.28.公布 6.1.施行)
- 15 香川県高松市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例(2003.4.1.公布・施行)

なお、ここで検討の対象とした協働条例が必ずしも十分に網羅されたものではないことを断っておかねばならない。その1つは、市区の条例に限定していること、第2は時間的余裕がなく、当然参照すべきであるのにここで検討の対象とされていないものもあると思われることである。あらかじめお断りしておきたい。

II 「協働条例」の構成

1 条例における市民と市政府（行政）

まず興味を引くのは、それぞれの「協働条例」の主語である。「前文」を付している条例を対象にその「主語」を見ると、これをいくつかの類型に区別することができる。第1は「市民」を主語とするもので、仙台市（「私たち仙台市民」）および横須賀市の条例（「私たち横須賀市民」）がこれに該当する。「私たち」＝「市民、市民団体、事業者」を主語とする大和市の条例もこれに含まれよう。第2は「私たちのまち」を主語とするもので、これには藤沢市の条例がある。箕面市（「私たち箕面」）もこれに含まれよう。第3は「市民と行政」を主語とするもので、志木市（「市民活動団体及び市」）および高知市の条例（「市民と行政」）が、これに該当する。第4は「市（区）」を主語とするもので、横浜市および杉並区の条例がこれに当たる。

吹田市条例の前文は主語を明記していない。

こうした条例前文の主語の違いは文章作成上の形式的な事柄であり、それが大きな意味を持つとは考えられないかもしれない。ただ、この種の条例においても従来は当然のように「市」が主語であったことと考えると、「市民」や「私たちのまち」が多くの協働条例の前文の主語として登場してきていることは、当該条例の作成過程における「主役」としての市民の登場を推測させるに十分なものがあるといえる⁴。

同様のことは、条例における「市民」と「市」に関する条文上の順序（条例の構成および個々の条文における順序）にも見て取れる。ただしここでは単なる形式を超える意味を読み取るべきであろう。ここでは8市が「市民」や「市民活動団体」を先に挙げている（横浜、横須賀、藤沢、大和、浜松、志木、高松の各市と杉並区）のに対して「市」を先に挙げているのは4市にとどまる（箕面、犬山、池田、吹田、平塚）。このような形式的な側面から直ちに何らかの結論を引き出すことは不可能であるが、ここでも前者のほうが協働の相手方ないしパートナーとしての「市民」の立場をより尊重していると読みとれることもできるのではないと思われる。

2 条例の構成

検討の対象とした協働条例にほぼ共通するのは、(1) 目的、(2) 定義、(3) 基本理念ないし基本原則、(4) 市民等（市民、市民活動団体、事業者）および市の責務ないし役割、(5) 委員会等の設置、並びに(6) 支援センターの設置に関する規定である。

(4)のうち、市民セクター（市民および市民活動団体）の責務ないし役割に関する規定については、単なる表記の違いを超えた幾つかの違いが見られる。まず仙台、横浜、藤沢、平塚、志木の各市の条例には市民活動団体の責務ないし役割に関する規定はあるが、「市民」のそれに関する規定がない。これらの条例が協働のパートナーとしての市民セクターに広く市民を含めるのではなく、より限定的に市民活動団体に限定していることは、それだけ実務志向のないし実践的であると読みとれる。

⁴ たとえば池田市の場合、企業、団体、市民の代表からなる「ボランティア市民会議」が、横須賀市の場合は「条例検討委員会」（委員17名、うち市民セクター10名（NPO等7、公募市民3）、事業者2名）が、また大和市でも、「協働推進会議準備会」とそれを受けた「協働推進会議」（委員20名、うち公募委員13名）を通して市民が条例案作成過程から参画している。詳細については各市のホームページを参照。

いささか趣をことにするのは志木市の条例である。そこには市民および市民活動団体の役割に関する規定はなく、それに代わって「行政パートナーの役割」が規定されている。ここに「行政パートナー」とは「市民公益活動団体」のうち市が「業務を委託し、行政サービスの実施主体としての参入機会を得た「登録団体」をいうとされる（同市条例第6～7条参照）。この文言に注目する限りでは、志木市条例には市民セクター、企業セクターと政府セクターとの対等者間のパートナーシップによる「公共」サービスの創出・実施・評価という新しい協働条例の発想は読みとれない。

「事業者の役割」に関しては、仙台、吹田、藤沢3市の条例では協働のパートナーではなく「協力」者と位置づけられている。更に横浜、岡山、志木各市の条例には「事業者の役割」あるいは「協力」に関する規定自体がない。ここでは明らかに協働関係における「市民」や「市民活動団体」と市との関係と「事業者」との関係とは区別され、事業者はマイナーな位置づけになっている。

(5)の委員会ないし審議会の設置についてもかなりの違いがある。第1は市民活動あるいは市民-行政協働を促進するための「市民活動促進（推進）委員会」等の規定を置くもので、仙台、箕面、横浜、犬山、池田、藤沢、吹田、大和、平塚、浜松、高松の11市の条例がこれである。

第2は市民活動並びに協働の推進と助成金の申請等の審査との両機能を担う協議会に関する規定が置かれているもので、横須賀市と杉並区の条例がこれである。

第3に委員会や審議会ではなく審査機関を置くことを規定するもので、岡山市の条例（同条例施行規則では審査会）がある。第4はいずれの規定もないもので、志木市の条例がこれである。

第1のグループから第4のグループへと移行するほど、協働の手続的・実務的側面の規定の整備が重視されるようになって見えてくる。

協働条例に「基金」に関する規定を設けているのは犬山、池田、浜松の3市と杉並区、登録制に関する規定を設けているのは岡山、犬山、横須賀、池田、志木の5市、「支援センター」等の施設に関する規定を置くのは仙台、犬山、池田、藤沢の4市の条例である。

その他、犬山、池田、浜松、志木の4市の条例には「前文」がない。条例の「前文」が市民の「決意表明」の意味を持つものと解することができるのであれば、これのない条例はより実務志向的であるといえよう。

以上、各条例の表面的形式的な特徴をみてきたが、つぎには、条文の内容の検討に移ろう。

Ⅲ 協働条例における「パートナーシップ」ないし「協働」の意味と目的

1 協働の意味

「協働」や「パートナーシップ」とは何かについて特に規定している条例は多くはないが、それを明文で規定している条例を取り上げると、まず横須賀市条例第2条は、「この条例において『市民協働』とは、市民、市民公益活動団体、事業者及び市がその自主的な行動のもとに、お互いに良きパートナーとして連携し、それぞれが自己の知恵及び責任においてまちづくりに取り組むことをいう。」と定めている。また、高松市条例第2条は、「パートナーシップ」とは「市民等及び市が、対等な立場で協力・連携し、役割や責務を自覚することを通じて築いていく相互の信頼関係」をいい、「協働」とは「市民等及び市がパートナーシップに基づき、同一の目的のために役割を分担し、共に協力して活動することをいう。」と規定し、浜松市条例第2条は「市民、市民活動団体、事業者及び市が、互いの相違を認識し、

市民が望むまちづくりを目指して、多角的及び多元的に取り組むこと」を「市民協働」と規定している。また志木市条例第2条も、「この条例において『市民協働』とは、市民公益活動団体及び市が対等なパートナーとして連携し、それぞれが自己の責任の下に行政運営に取り組むことをいう。」と規定している。

さらに、大和市条例第3条は「協働の原則」とは「市民等、事業者及び市」が、「相互理解を深めながら対等の関係で協力・連携し、新しい公共の創造に貢献する」ことであると規定している。

これらの規定から共通項として浮かび上がってくるのは「自主」「責任」「対等」「相互理解」「信頼関係」「連携」といった言葉ないし概念である。

これらの言葉ないし概念の関係をより明確に規定しているのが横浜市条例第5条である。そこでは「市民活動を行うもの及び市は、協力して事業を行うに当たっては、次に掲げる基本原則に基づき事業を進めるものとする。」として以下のように規定している。

- (1) 市民活動を行うもの及び市は、対等の立場に立ち、相互に理解を深めること。
- (2) 市民活動を行うもの及び市は、当該事業について目的を共有するとともに、その情報を公開すること。
- (3) 市は、市民活動の自主性及び自立性を尊重すること。

周知のように、横浜市では1999年3月、横浜市市民活動推進検討委員会が「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」、通称「横浜コード」を発表し、これがその後の「市民-行政協働」の、そして協働条例の1つのベースとなってきた。そしてすでにそこに「市民活動と行政とが協働するに当たって」の「6つの原則」が「協働の原則」として記されていた。(1) 対等の原則、(2) 自主性尊重の原則、(3) 自立化の原則、(4) 相互理解の原則、(5) 目的共有の原則 (6) 公開の原則が、すなわち、これである。

横浜条例に規定する上記の「基本原則」がこの「コード」に由来するものであることは、論をまたないであろう。高知市条例も第2章(第3条～7条)に「パートナーシップによるまちづくりの基本原則」(「まちづくりへの参加」、「自主性の尊重」、「合意にいたる過程の尊重」、「情報の共有」、「連携」)を規定している。なお高知市条例にあって他の条例にはみられないのは、市民等と市以外の行政機関との連携に関する規定(「市民等及び市は、相互に連携するとともに、国、県等の行政機関及び教育機関その他関係機関とも連携してまちづくりを進めるよう努めるものとする。」)を置いていることである。

2 協働の目的

では協働条例における「協働」あるいは「パートナーシップ」の目的は何か。最も多いのが「まちづくり」「地域づくり」「地域社会の形成・発展」等で、仙台、箕面、横浜、横須賀、吹田、平塚の各市と杉並区の条例の前文並びに岡山、犬山、池田、藤沢、浜松、高松の市条例第1条にこのことが謳われている。

大和市条例前文は「市民、市民団体、事業者そして行政が自らの権利と責任の下に対等な立場で協働し、『新しい公共』を創造する」と述べる。従って、「協働」の直接の目的は「新しい公共の創造」ということになるが、第1条で、「協働により、新しい公共を創造するための基本理念及び基本的事項を定め、もって多様な価値観を認めあう豊かで活力ある地域社会の実現に寄与すること」をこの条例の目的としていることから、最終的には上記諸市と同様であるといえよう。

なお、ここで特に藤沢市が「協働型社会」(第1条)、横須賀市が「市民協働型社会」(第3条)、池田市が「市民社会」(第1条)、犬山市が「市民の自覚と責任に基づく多様な価値観を認める社会」(第1

条)、浜松市が「市民主体の地域社会」(第1条)を条例の目的ないし理念として謳っていることに注目しておきたい。いずれも従来の地域社会のあり方を見直し再構築しようとする意欲が読み取れるからである。

特異なのは志木市の条例である。その第2条は、すでに紹介したように、「「市民協働」とは、市民公益活動団体及び市が対等なパートナーとして連携し、それぞれが自己の責任の下に行政運営に取り組むことをいう」と規定する。ここでは市民活動団体が「市と対等なパートナー」として「行政運営に取り組むこと」が「協働」の目的とされているのである。「対等なパートナー」として「行政運営に取り組む」とは何を意味するのか、疑問が残る。この点については後にふれる。

なお、横浜市と高知市を除くすべての市および杉並区の協働条例には「基本理念」が規定されている。そこで謳われていることを最大公約数的に要約すれば、市民および市民活動団体、企業ないし事業者、並びに市の各セクターが、それぞれの自立性、自律性、独自性、自発性、対等者性を尊重しつつ、それぞれの責務を認識し、情報を共有し、公平・公正・公開の透明な協働関係の形成によるまちづくりに努めることである、といえる。条例のうち「基本理念」をもっとも体系的に規定している杉並区の例を紹介しよう。

第3条 区民、NPO等、事業者及び区は、それぞれの役割及び責務を自覚し、対等な立場に立って、協働を進めなければならない。

- 2 区民、NPO等、事業者及び区は、協働を進めるに当たって、必要な情報を提供し、共有するよう努めなければならない。
- 3 区民、NPO等、事業者及び区は、相互に考え方や意見を交換する場を持つよう努めなければならない。
- 4 区民、NPO等、事業者及び区は、それぞれの立場や特性についての理解に努めなければならない。
- 5 区民、NPO等、事業者及び区は、共通の目的を探り、一致した目的に向かって協働を進めるよう努めなければならない。
- 6 区は、NPO等の自主性及び自立性を尊重しなければならない。
- 7 NPO等は、自立して活動するよう努めるものとする。
- 8 区民、NPO等、事業者及び区は、協働により進めている事業や活動について、一定の時期に評価し、見直していくよう努めなければならない。

IV 協働条例における「パートナーシップ」ないし「協働」の方法

すでに見たように、ほとんどの協働条例は、市民セクター（市民および市民活動団体）、企業セクター（事業者）、政府セクター（市、行政）の3セクター間の協働を構想している。そこで先ず各セクターの特徴と役割について条例ではどのように規定されているかを見ることとする。ただし藤沢市条例には個々のセクターについて定義する規定はない。

1 協働のパートナーとしての市民セクター

市民セクターについては、市民と市民活動団体とを規定する条例と、市民活動団体のみを対象とする

条例とに別れる。市民と市民活動団体とを規定する条例には箕面、岡山、犬山、横須賀、池田、杉並、吹田、大和、浜松、高松の10市区がある。残る仙台、横浜、藤沢、平塚、志木の5市は市民活動団体のみに関して規定している。

協働のパートナーとしての「市民」とは何かを規定した条文は、杉並区条例第4条の「自治の担い手」という文言以外ない。ただ、幾つかの条例の前文に関連する文言を見つけることはできる。「まちづくりの主体である市民」（箕面市条例）、「まちづくりの主役となる気概を持った市民」（平塚市条例）がこれである。その他、前文で期待される市民像を謳ったものとして横須賀市（「一人ひとりの市民が、まず自分自身が社会のために何ができるかという自立精神や公共精神を問い直すことが〔まちづくりの〕出発点となる」）、藤沢市（「市民一人一人が、自分自身に何ができるのかを問い直し、新たな参加・創造の主体へと変化していくことが期待される」）、並びに杉並区の条例前文（「区民一人ひとりがまちづくりの主人公としての自覚を持ち、それぞれの能力を生かしながら、地域社会づくりに参加していくことが、杉並区の将来像の実現のために、何よりも大切です」）がある。

これらの文言から、主体性、自立性、公共性、まちづくりへの参加が、市民-行政協働における「市民」の要件として見えてくる。

協働のパートナーとしての市民の「責務」ないし「役割」について規定しているのは、箕面、岡山、犬山、横須賀、吹田、大和、浜松、高松の8市と杉並区である。いずれの条例も、まちづくりへの理解と市民活動への自主的自発的な協力・参加を求めるものであるが、その例として浜松市および横須賀市の条例を紹介しよう。

浜松市条例

第4条 市民は、前条の基本理念にのっとり、社会に関心を持ち、地域社会の一員として自らできることを考えて行動し、市民活動及び市政に参加し、並びに協働する意識を持つよう努めるものとする。

横須賀市条例

第4条 市民は、前条の基本理念に基づき、自己が暮らす社会に関心を持ち、身の回りのことについて自らできることを考え、行動するとともに、まちづくりに進んで参加し、または参画する意識を持つように努める。

2 市民は、前条の基本理念に基づき、市民公益活動に関する理解を深め、その活動の発展及び促進に協力するよう努める。

3 前2項の市民の役割は、強制されるものではなく、個々の市民の自発性に基づいて行うものでなければならない。

「市民活動団体」については、すべての条例がまずその前提となる「市民活動」（条例により「市民活動」の他、「公益活動」、「市民公益活動」、「非営利公益市民活動」という用語が使われている）の定義を置いている。そこでは「市民が自発的かつ自立的に行う公益性のある活動で、営利を目的とせず、また、宗教、政治、選挙に関わらないもの」というのがほぼ共通する定義である。NPO法第2条の規定をベースにしているとみられるものが多い。ただし、箕面市条例が「市の区域内にお」ける活動に限定しているのに対して吹田市条例では「主として市内を活動領域とするもの」に限定、犬山市条例は活動する市民が「市内に居住するか否かを問わ」ないとし、また池田市条例は、「市民が行い、又は市民のために行われる」活動と規定している。さらに浜松市条例は「事業者」を、大和市の条例は「市民団体」および「事業者」を明示的に市民活動の主体に含めている。

こうした規定を受けて、「市民活動団体」（ここでも条例により「市民団体」、「市民活動団体」、「市民公益活動団体」、「非営利公益市民活動団体」、「NPO（民間非営利団体）」という用語が使われている）については、「継続的に市民活動を行う団体」という趣旨の規定を置く条例が一般である。なお仙台市条例は「市の区域内に事務所または活動拠点を置くもの」に限定している。杉並区条例は「NPO」と「ボランティア」とに分けて規定している。また、ほとんどの条例が市民活動団体としてボランティア団体ないしNPOを想定しているのに対して、横浜市条例は、その前文において、協働のパートナーとしての市民活動団体に「地域住民組織」を明示的に含めている。

なお犬山市および大和市の条例は詳細かつ独自性の強い規定を置いているので以下に摘記する。

犬山市条例第2条

- (2) 市民活動 市内に居住するか否かを問わず、まちづくりに関して責任と義務を自覚し、まちづくりの主体となる者による特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）別表に掲げる活動に該当する活動を目的とするものをいう。
- (3) 市民活動団体 前号に定める市民活動を行うことを主たる目的とし、次のいずれにも該当する団体であって、第10条により登録された団体をいう。
 - ア 10人以上の会員を有すること。
 - イ 活動が市内で行われていること。
 - ウ 市民に開かれた団体であること。
 - エ 代表者及び運営の方法が会則で決まっていること。
 - オ 独立の組織であること

大和市条例第2条

- (1) 新しい公共 市民、市民団体、事業者及び市が協働して創出し、共に担う公共をいう。
- (2) 市民活動 市民、市民団体及び事業者が行う活動で、次のいずれにも該当するものをいう。ただし宗教及び政治に関する活動を主たる目的とするもの並びに選挙に関する活動を目的とするものを除く。
 - ア 新しい公共に参加する意思のある活動
 - イ 多様な価値観を認めあう活動
 - ウ 営利を目的としない活動
- (3) 市民団体 市民活動を継続的に行う非営利団体をいう。
- (4) 市民等 新しい公共に参加する意思のある市民及び市民団体をいう。

市民活動団体の責務ないし役割に関しては、仙台、箕面、岡山、横須賀、藤沢、吹田、大和、平塚、浜松の各市の条例が、活動の社会的責任の自覚を促すとともに、自らの責任においてそれぞれの特性を生かした活動の実施と活動内容を広く市民に公開することを求める趣旨の規定を置いている。これに他セクターとの連携を加えているのが杉並区条例の当該規定である。なお、高松市条例は「NPOの役割」について、「市民のまちづくりの発意を尊重し、その主体的な活動を支援育てよう努めるものとする」と規定するとどまり、協働のパートナーとしてのNPOの独自の役割についての規定はない。

2 協働のパートナーとしての企業セクター

協働のパートナーに「事業者」を含めているのは仙台、箕面、犬山、横須賀、池田、藤沢、吹田、大和、平塚、浜松、高松の11市と杉並区の条例である。これに対して横浜、岡山、志木の3市の条例は

これを含めていない。

「事業者」の意義を条例で規定しているのは箕面、横須賀、大和、平塚、浜松、高松の6市で、その内容も、「主として営利を目的とする事業を行う個人または法人」でほぼ共通している。いくらか異なるのは大和市で、この内容に更に「新しい公共に参加する意思のある者」という条件をつけている。

「事業者の役割」となると、条例間にいささかの違いがある。1つは事業者を「市民活動促進の協力者」として規定するもので、仙台、箕面、犬山、藤沢、吹田、平塚、浜松、高松の各市の条例がこれである。第2は事業者を「協働のパートナー」として規定するもので、杉並区条例がこれである。第3は事業者の役割を「協働のパートナーならびに市民活動の支援者」として規定する横須賀、大和両市の条例と、事業者を公益活動の主体であるとともにその協力・支援者として規定する池田市の条例がこれに該当する。

3 協働のパートナーとしての政府セクター

協働のパートナーとしての政府セクター（主に市行政部）の責務・役割については、①「市民活動の促進に関する基本施策ないし総合的計画の策定・実施」を規定するもの（仙台、箕面、岡山）、②①の前提として「NPO等の自立性、自主性の尊重」を付したもの（杉並）、③①の施策の実施による市民活動ないし協働の「環境整備」を謳うもの（横浜、岡山、藤沢、吹田）のほか、④①に加えて関係諸政府等の機関との相互連携による活動の促進を規定するもの（池田）、施策の立案・実施・評価過程に参画できる環境整備と行政情報の提供を加えたもの（平塚）、⑤④に加えて協働のための職員の意識改革を謳ったもの（浜松、横須賀、大和、志木）、⑥そして、更に詳細に、一章を設けて以上の諸事項（責務）を各条項に詳細に規定したもの（高松）までである。ここでは高松市条例の当該条文を紹介しよう。

第4章 市の役割

（施策の実施）

第11条 市は、パートナーシップによるまちづくりを進めるために必要な施策を、総合的かつ計画的に実施するものとする。

（広報広聴）

第12条 市は、市民等がまちづくりについて関心をもち、理解を深めることができるよう、広報広聴に努めるものとする。

（施策への反映）

第13条 市は、市のまちづくりの施策の検討及び実施に当たり、市民等の意見の反映及び市民等が参加することができる仕組みの整備に努めるものとする。

（説明責任）

第14条 市は、まちづくりについての市民等の意見、要望等に関して、当該市民等に説明する責任を全うするよう努めるものとする。

（コミュニティ計画の策定）

第15条 市は、市民等とパートナーシップを築いて地域のまちづくりを進めるため、市民等の意見を反映してコミュニティ計画を策定、推進するものとする。

（職員研修等）

第16条 市は、市の職員のまちづくりについての意識の高揚及び実践力の向上を図るため、パー

トナーシップによるまちづくりに関する職員研修を実施するものとする。

2 市は、市の職員が一市民として、市民活動に参加できる環境の整備を進めるものとする。

4 協働の方法

多くの条例が市による市民活動の促進・支援並びにセクター間の協働を推進するための基本方針、基本施策、財政援助等について定めている。

(1) 基本方針

市民活動推進施策の策定と実施のための基本方針の策定を市長に義務づけているのは仙台市、池田市、吹田市、推進計画の策定を義務づけているのは藤沢市の条例である。それらの条例は、その策定に際して市民等（仙台市条例は市民、市民活動団体、事業者、池田市条例は市民および市民活動団体）の意見が反映するよう措置すること、市民活動促進委員会（後述）の意見を聴くこととともに、基本方針を定めたときには速やかに公表すること（仙台、吹田、藤沢3市の条例）を義務づけている⁵。

犬山市の条例では、そこにごく簡潔に「基本方針」自体を規定している。

第4条 市が市民活動を支援するにあたっては、次に掲げる基本方針により行うものとする。

- (1) 市民活動の自主性と自立性を尊重し、市民活動を促進しなければならない。
- (2) 市民活動の支援の内容及び手続きは、公平かつ公正でなければならない。
- (3) 市民活動の支援の内容及び手続きは、公開かつ透明でなければならない。

(2) 基本施策

「基本施策」としては、①活動場所の整備・提供（仙台、藤沢、横浜、犬山、杉並、吹田、高松）、②活動拠点の確保・整備・提供（杉並、犬山、大和、平塚、浜松、高松）、③情報の収集・提供（仙台、藤沢、横浜、犬山、杉並、吹田、平塚、浜松、高松）、④情報交換（吹田、浜松）、⑤3セクター相互の連携・交流（仙台、藤沢、大和、杉並）、⑥人材育成・研修（仙台、犬山、杉並、吹田、浜松、志木）、⑦職員に対する啓発・研修（横須賀、大和、高松）、⑧市民に対する広報・啓発・学習機会の提供（平塚、杉並）、⑨活動資金ないし財政支援（仙台、箕面、横浜、犬山、池田、横須賀、杉並、吹田、平塚、高松）に関する規定が置かれている（「基本施策」として明示していない条例でも同旨の条文のあるものは上記各項に含めた）。仙台市条例には、上記事項のほか「市民公益活動を行う者のための保険制度」に関する規定が、浜松市条例には「市民、市民活動団体及び事業者が互いに支援することができる仕組みづくり」と「施策を実施するため、市の組織内における体制」整備に関する規定を置いている。

さらに仙台市条例には「市が行う施策への市民参加の推進に関すること」が、浜松市条例では「市民、市民活動団体及び事業者が市政に参画することができる機会づくりに関すること」が「基本施策」として規定されていることが注目される。ちなみに犬山市条例では「市の役割」として「市は、まちづくりに関する政策の立案、実施及び評価に市民活動団体が参加できる機会の拡充を図るものとする」と規定している。

⁵ 仙台市では2001年4月「市民公益活動促進のための基本的指針」を公表したのに続いて、2003年5月には更に詳細な「市民公益活動促進プラン21」を公表している。同様に池田市もすでに詳細な「公益活動促進のための基本的指針」を公表している。各市のホームページを参照。

こうした条例に対して大和市のそれはいささか視点の異なる規定をしているので紹介する。

第10条 市は、協働の原則に基づいて次に掲げる施策を推進する。

- (1) 新しい公共の創造に関する市の施策の体系化を進めること。
- (2) 施策の実施に当たり市民等の協働を進めること。
- (3) 市職員に対して新しい公共の創造に関する啓発や研修等を行うこと。
- (4) 協働の拠点が機能するよう、必要とする市の社会資源を提供すること。
- (5) この条例に基づく施策の実施状況について公表すること。
- (6) 前号に定めるもののほか、行政評価の結果及び施策の実施状況に関する行政情報を公開すること。

(3) 政策形成への参画

協働の内容として市政全般の政策形成への市民セクターさらには企業セクターの参画、あるいはより限定的に協働する事業の立案過程からの参画を協働条例に規定している例は少ない。

その中であって、大和市の条例は異彩を放つ。すなわち、まず基本理念に関する条文(第3条)において、「市民等、事業者及び市は、相互理解を深めながら対等の関係で協力・連携し、新しい公共の創造に貢献する」と規定することによって、協働活動による新たな公共領域自体の創出を謳う。そして、ここにおける各パートナーの役割につき、「市民等は、その自主性及び自己の責任に基づいて、新しい公共を創造するための活動を行う」、「事業者は、新しい公共の創造に関する理解を深めて、積極的に社会資源の提供に努めるとともに、その社会的責任に基づいて市民活動を推進する」、「市は、市民活動を推進するための総合的な施策を実施し、市民等及び事業者が新しい公共を創造するための環境づくりを行う」と規定する。市についてはさらに、「市民等との協議のもとに、市民活動を推進するために必要な情報の公開を徹底し、継続的な自己改革を進める」こと、そしてさらに、「市の施策や計画等の策定に当たり、早い段階からの市民参加を促進する」ことを規定する。これによって市民は「新しい公共の創造」のみならず、広く「施策や計画等」の形成過程への参加を保障されている(3条～6条)。

大和市条例はさらに「市の施策や計画等への提案」に関する規定を設け、次のように規定する。

第13条 市民等は、新しい公共の創造に関する市の施策や計画等に関する意見又は協働事業について、次条に定める協働推進会議へ提案できる。

- 2 前項の提案があった場合は、協働推進会議が公開の場での協議を行ったうえで意見書を作成し、当該提案とともに市長へ送付する。
- 3 市長は、前項の提案及び意見書の送付を受けた場合、その内容を施策や計画等に反映するよう検討しなければならない。
- 4 市長は、前項の検討結果に関し、説明する責任を負う。

同市の条例は、これに加えて「協働事業」に関する規定を置き、「協働事業の実施に当たっては、市民等、事業者及び市長の間で当該事業に関する基本的事項を定めた協定を締結する」と規定している。

以上にみられるように、大和市条例では、市民セクターと政府セクターとの対等なパートナーシップによる市政運営が最大限に保障されていると見てよいであろう。

市民セクターと政府セクターとの対等なパートナーシップによる協働事業に関する施策ないし計画

について、その立案から実施そして評価に至るまでの全過程への市民活動団体の参加機会の拡大を市に義務付けているものとして、大和市条例に比してトーンは低いが、他に犬山市条例（第5条の2）、平塚市条例（第4条の2）並びに高知市条例（第13条）がある。平塚市条例の条文を例示すれば、「市は、〔市民活動に関する〕施策の立案、実施及び評価の過程において、市民活動団体がその専門的知識、経験及び行動力を活かして参画できるための環境の整備並びに行政情報の積極的な提供に努めなければならない」と規定している（〔 〕内は引用者が挿入）。

浜松市、高知市ならびに杉並区の協働条例も、協働事業を初めとする政策の形成過程からの市民セクター、企業セクターの参画を明文で規定している。たとえば浜松市の条例は「市民等の市政への参画機会」について以下のように規定している。

第9条 市は、市民協働を推進するため、市民、市民活動団体及び事業者と互いに情報を開示し、及び共有し合うとともに、市民、市民活動団体及び事業者が市政に参画する機会を充実させるため、次に掲げる措置を講ずるものとする。

- (1) 政策を形成する段階から、行政情報をわかりやすく提供し、市民、市民活動団体及び事業者からの意見を受け止めるとともに、市民、市民活動団体及び事業者が市政に多様な形態で参画できるための仕組みを整備すること。
- (2) 市民、市民活動団体及び事業者からの市民協働についての提案及び相談のための窓口としての機能を整備すること。

杉並区条例の場合は、区民が「自治の担い手として、区政に参画する」のみならず、「地域での自主的な活動が果たす役割について理解を深め、身近な地域課題に対し、自発的に力を合わせて解決していくよう努め」（第4条）ることを求める規定をしている。ただし、ここでは、市民活動団体や事業者の政策形成過程への参加についての規定はない。

なお、横須賀市条例は、第3条の2に「市民、市民公益活動団体、事業者及び市は、市民協働を推進するため、情報を共有するとともに、相互に参加及び参画を図らなければならない」と規定するが、何のどの段階に参加・参画するのかが判然としない。同市条例第7条の2が、「市は、市民協働を推進するため、市民、市民公益活動団体及び事業者の参加及び参画を得て事業を行う等の適切な施策を実施するよう努める」と規定しているところから推測すると、同市条例に言う参加・参画は事業の実施段階であることと推測される。

以上のように、現段階では「協働による政策形成」を規定する協働条例はまだ多くはない。その前段階とも言うべき「市民等」および「市民活動の促進あるいは協働に関する委員会」（後述）の「意見等の提出」を認め、それに基づく調査・検討を行うことを規定する協働条例も、仙台、箕面、平塚、杉並、吹田、大和などの市区条例にとどまる。別言すれば、施策ないし個別事業の「実施」過程における協働を謳っているにとどまるものが多いということである。中でもその典型は志木市の条例である。そこでは協働による政策形成に関する規定も意見等の提出に関する規定もない。

ここで注目されるのが杉並区の条例である。そこでは、市民セクターと政府セクターとの協働の前段階として、政府セクターの役割を見直し、「NPO等の特性を活かせる業務については、NPO等に委ね、NPO等の活動の機会を拡大するよう努めなければならない」と、市民セクターの活動領域を拡大することを規定している。

(1) 市民活動の促進あるいは協働に関する委員会

① 委員会の構成と委員の選任方法

9市区の協働条例に、市民活動の促進あるいは協働に関する委員会、協議会、あるいは審議会（以下、「委員会」と記す）の設置に関する規定がある。その構成も委員の過半数が市民セクターに属するものおよび学識経験者で構成されるようになっている（仙台、箕面、横浜、横須賀、池田、藤沢、杉並、吹田、平塚、高松）。そのうち委員に「市民」を明文で規定しているのは池田、吹田両市と杉並区、「公募市民」と規定しているのは横須賀市と平塚市である。また委員に「事業者」を含めているのは横須賀、池田、吹田、平塚の市条例である。「学識経験者」はすべての条例の当該条文に規定されている。なお、他の条例が委員として「市民活動団体の関係者」と規定するのに対して吹田市の条例は「市内の公共団体の代表者」、横浜市の条例は市民活動団体の「代表者」と規定している。また、「市職員」を委員に含めて規定しているのは横須賀市のみである。

吹田市を除くすべての条例の当該条文には、「その他、市長が適当と認める者」という規定を置いている。

大和市の条例は「協働推進会議を置く」こと、それを「公開とする」ことのみを規定する。そして条例に基づいて2003年5月に協働推進会議代表と市長との間で締結された「大和市協働推進会議に関する基本協定」において、同会議は「学識経験者2名、公募市民8名以上16名以内、市職員2名」で構成すると規定している。

委員の選任方法については、市長の「任命」と定めるものが箕面と横浜、市長の「委嘱」によるものが仙台、横須賀、藤沢、杉並、吹田、平塚、高松の条例である。

大和市の条例には選任方法に関する規定はないが、上述の「協定」に「委員選定の手続きを経て市長が委嘱する」と規定している。そして「委員選定の手続き」については協働推進会議において「公開の場で検討し決定する」としている。

② 委員会の独立性と中立性

協働条例の中で委員会の独立性ないし自立性を最も強く保障する規定を置いているのは池田市の条例である。同市の協働条例は、「池田市公益活動促進協議会」の「組織及び運営に関し必要な事項は」、同条例に定めるもののほか、「協議会が自ら定めることとする」と規定する（第17条）。ただし市長が協議会の「設置目的に照らして、明らかに不当であると認めるときは、協議会に対し、改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる」とする（第17条の2）

大和市の場合は協働条例自体にはそれに関する規定はないが、条例に基づく「協働推進会議基本協定」に推進会議の独立性・自立性と市との対等者性が強く打ち出されている。その1つが委員の選任方法の規定にあることは上述したが、それ以上に注目されるのは、同市協働推進会議の運営、機能、市との関係に関する基本事項が「大和市協働推進会議代表と大和市長との間で締結」された「基本協定」に規定されていることである。いまひとつは推進会議の事務局に関する規定である。それによれば、推進会議の「事務局は、市と市民の協働体制により担うことを基本とする」とし、さらに、「事務局の市民スタッフは公募等により広く募る」こととしている。

これは他市の委員会と顕著に異なる点である。すなわち、大和市の場合は「会議」の、そして市民セクターの独立性、自立性をより強く保障しようとしているのに対して、池田市の場合も含めて、他市の協働条例はむしろ委員会の「中立性」を保障しようとしていると見ることができる。そしてそれは、大和市以外の協働条例に規定する委員会が、必ずしも明示的ではないにせよ、地方自治法

138条の4に規定する市長の「付属機関」として設置されていることによる。

③ 委員会の機能

委員会の独立性と中立性は、当然のことながら、委員会の目的、役割ないし機能と関係する。

それは大きくは5つの機能に分けることができよう。①市民活動および協働活動自体を推進・促進する方策ないし施策を検討し、市民活動団体および事業者に提案すること、②市民活動の促進あるいは協働に関する施策について市長に提言すること、③市長の諮問を受けて市長に施策の提言をすること、④市長の諮問を受けて市長に提出された市民、市民団体等の意見等について調査審議し助言すること、⑤市長の諮問を受けて助成金等の応募にかかる審査を行うこと、これである。

池田市の協働条例(第16条)と大和市の基本協定は①と②に関する規定を置いている。

仙台市の協働条例は②および③、平塚市と浜松市の条例は②と⑤、藤沢、吹田両市および杉並区の条例は③・④・⑤、箕面市は④、横浜、犬山、横須賀の各市は④と⑤に関する規定を置く。岡山市の場合は⑤に限定される。

高松市条例の委員会に関する規定はやや特異である。そこでは「この条例に基づく諸制度が適正かつ円滑に機能しているかを見守り、パートナーシップによるまちづくりを推進するため、高松市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例見守り委員会(以下「見守り委員会」という。)を置く」(第20条)と規定する。従って高松市条例に規定する委員会は①から⑤までのすべての機能を担うことが期待されていると解される。

なお、委員会に関する規定をおくすべての協働条例は、委員会の審査過程および結果を公表する規定を置いている。

志木市の条例には委員会に関する規定はない。

(5) 財政的支援

ほとんどの協働条例には市による市民活動団体に対する資金の助成などの財政支援や基金に関する規定がある。財政支援に関しては、藤沢市と志木市を除くすべての市の協働条例で規定している。そのうち、市による支援を規定しているのは仙台、箕面、横浜、犬山、横須賀、吹田、平塚(公共信託その他の方法による財政的支援)の各市の条例、地方自治法第241条の規定に基づく「基金」による資金の助成を定めているのは池田、浜松、高松の各市と杉並区である。

犬山市は個別の団体に対する財政支援と別に、基金を市民活動支援事業に当てる規定を置いている。また、大和市の条例は、市が「協働の拠点」への資金等の「社会資源」を提供することを規定する。岡山市の条例には財政支援に関する規定はないが、別のかたちでの支援策を規定している。この点については後に紹介する。

なお、何らかの助成を受けた団体がそれによって行った事業が終了したとき市長に報告すること、市長がそれを何らかの方法で公表することを義務づける規定を明記しているのは横浜、岡山、犬山、池田、平塚各市の条例である。

(6) 協働事業

3セクターが協働して事業を創出し、運営することを謳っている協働条例に、大和市の条例がある。同市の条例は以下のように規定する。

(協働事業)

第12条 市民等、事業者及び市は、協働の原則に基づいて協働事業を行うことができる。

- 2 協働事業の実施に当たっては、市民等、事業者及び市長の間で当該事業に関する基本的事項を定めた協定を締結する。
- 3 協働事業を行おうとする市民等及び事業者は、市長に登録する。
- 4 前項の規定により行った登録は、市長が規則で定めるところにより取り消すことができる。
- 5 協働事業の内容等については、協働の原則に基づいて別に定める。

ちなみに同市の条例において「協働事業」とは「市民等、事業者及び市が、お互いの提案に基づいて協力して実施する社会に貢献する事業をいう」。

市民活動団体と市との協働事業については、横浜市の条例が以下のように規定している。

第5条 市民活動を行うもの及び市は、協力して事業を行うに当たっては、次に掲げる基本原則に基づき事業を進めるものとする。

- (1) 市民活動を行うもの及び市は、対等の立場に立ち、相互に理解を深めること。
- (2) 市民活動を行うもの及び市は、当該事業について目的を共有するとともに、その情報を公開すること。
- (3) 市は、市民活動の自主性及び自立性を尊重すること。

(7) 市政府が行う業務への参入機会の提供と登録制

大和市や横浜市のように協働して事業をすることを定めた条例は他には見られないが、市政府が、市民活動団体に対して、業務の委託等のかたちで行政サービスへの参入機会を提供することを規定している協働条例は多い。箕面、横須賀、池田、藤沢、平塚、浜松、志木、高松の8市の条例にこれに関する規定がある。なお、仙台市、横浜市、犬山市並びに杉並区の条例にはこの規定はない⁶。

市政府が行う業務への参入機会の提供に関する標準的な内容のいくつか詳細な規定の一例として、浜松市の条例を紹介しよう。

第10条 市は、市民協働の推進に当たり、市民活動団体に対し、市が行う業務のうち市民活動団体の特性を活用することができるものについて、委託その他の方法で実施することにより、市が行う業務への参入の機会を拡大するよう努めるものとする。

業務への参入機会に関するこうした規定に合わせて、参入を認める市民活動団体の登録を同時に規定している条例には、箕面、横須賀、池田、藤沢、志木の各市の条例があるが、平塚、浜松、高松の各市の条例には登録に関する規定はない。吹田、犬山両市の条例は、市民活動団体に対し、業務への参入の条件としてではなく、市からの助成等を受ける前提として、登録を義務づけている。

岡山市の条例は、こうした規定とは異なる。すなわち、「非営利公益活動団体が行う非営利公益活動のうち、特に、国際的水準等に照らし先進的な事業で、本市のまちづくりの基本目標の実現に著しく寄与すると認められるもの」を、審査機関の審査を経て市長が「特定非営利公益事業」に指定できるとする。そして「非営利公益活動団体」がその行う活動についてこの指定を受けるためには「市長に申請をしなければならない」と規定する(第8条～第9条)。そして市長は、指定を受けた事業

⁶ もっとも、仙台市の場合、2003年5月に策定された「市民公益活動促進プラン21」に、基本施策の1つとして「市民公益活動団体への事業委託の推進」が掲げられている。

を実施する市民活動団体に対して、実施に必要な土地、施設等は無償で貸し付け、使用料を減額または免除する等、当該事業の実施を促進するための支援措置を講ずることができると規定している（第10条）。

志木市の協働条例は、上述のように、もっぱら「行政運営」における協働について規定するが、そこには独自の制度的工夫がある。「市民協働」（「市民公益活動団体及び市が対等なパートナーとして連携し、それぞれが自己の責任の下に行政運営に取り組むこと」）をしようとする市民活動団体には、あらかじめ登録を義務づける。そして市政府は、登録された団体に対して「専門性、地域性等にかんがみ、その団体の特性を活かすことができる分野の業務を委託し、行政サービスの実施主体としての参入機会を提供する」（この機会を得た市民活動団体は「行政パートナー」と呼ばれる）。その際、市は「委託をしようとする業務の内容、委託する団体の選考方法、契約期間等についてあらかじめ定める」。ついで行政パートナーと市は、「行政パートナーと市との関係、役割分担、相互協力の内容等を定めるパートナーシップ協定を締結する」。

上記のように、「行政パートナー」は「行政サービスの実施主体」と位置づけられるから、そのための「研修」が義務づけられるほか、法令等並びに委託契約に定める事項を遵守する義務、守秘義務、プライバシーの保護等に関する規定が置かれる。

このように、志木市の条例の場合は、「協働」の名の下に市民活動団体を「行政の下請け機関化」することが目指されているといわざるを得ない。

そこで委託事業にかかる「協働」に関して問題となるのは、市民活動団体と市政府との関係である。市政府の業務を外部の団体に委託するのであるから、委託者である市の側に主導権があるのは避けがたい。箕面市の条例が、「市は、公共サービスの実施主体として、その事業の実施に当たっては、非営利公益市民活動団体の参入機会の提供に努めるものとする」と規定するのは、その限りで当然である。ただ、「協働関係」を前提として市民活動団体に業務を委託するのであれば、そこには両者の対等者性を何らかのかたちで法制度的に保障するための仕組みがあってしかるべきであろう。

このような視点から協働条例を見たとき、浜松市の条例が注目される。同市の条例は、市民活動団体が市政府の業務に参入するに当たっては、事前に登録するのではなくその都度の「公募及び公開を原則とする」とともに、業務の実施実績の評価と公表によって「市民、市民活動団体及び事業者に対して、説明責任を果たす」ことを義務づける規定を設けている。こうすることによって、市政府は「当該業務を実施する市民活動団体と対等な関係を保つ」ための制度的保障としているのである。

なお、岡山市の条例も、指定を受けた市民活動団体に対して、事業の実施状況及び会計状況を市長に報告することを義務づけ、市長はその内容を市民に公開しなければならないと規定している。

(8) 市民活動支援センターの設置と運営

市民活動団体の活動拠点ないし協働活動拠点として支援センター等（以下、「センター」と記す）の規定を設けているのは、仙台、犬山、池田、藤沢、大和の各市と杉並区である。その一事例として杉並区の条例を紹介しよう。

（NPO等の活動拠点の機能等）

第九条 前条第一項第一号に規定する拠点は、次の機能を有するものとする。

- 一 NPO等の活動に関する総合的な相談に関すること。
- 二 NPO等の活動に係る情報の収集及び提供に関すること。

- 三 区民の要望と NPO 等の活動との調整に関する事。
 - 四 NPO 等、区民、事業者及び区相互の交流及び協働の推進に関する事。
 - 五 人材の育成等に関する事。
 - 六 NPO 等の活動に係る調査及び研究に関する事。
 - 七 その他 NPO 等の活動の支援及び推進に関する事。
- 2 区は、前条第一項第一号に規定する拠点の運営を、公共的団体に委ね、NPO 等の意見が反映されるよう努めなければならない。

他の条例の規定もほぼ同様の内容であるが、センターの管理・運営における協働を条例に規定しているのは、この杉並区の他には犬山市と大和市に限られる。なお、藤沢市の場合は、これを「公共的団体に委託する」と規定している。

V 結 語

以上、最近制定された 15 の協働条例の分析を試みた。ただしそれはあくまでも当該条例の条文ないし規定の分析にとどまるものであって、それに関連する条例や規則等までも対象としたものではない。また、当該条例が現実にどのように機能しているかというレベルの分析ないし検証にはいたっていない。その意味では、本稿は、北九州市において「パートナーシップ条例」を制定する場合の参考にするための準備的作業にとどまる。また各市の条例の規定の分析にとどまり、その運用実態に立ち入った調査をしていない結果として、各条例の理解そのものについても、多くの誤りを犯していることを恐れている。ご叱正をいただきたい。

ただ、この分析から言いうることの 1 つは、一般的傾向として、時を経るごとに市民活動の促進・支援からセクター間の対等な協働関係の構築へと、着実に進みつつあることである。

第 2 は、協働条例を制定する地域が関東都市圏そして関西都市圏に集中し、東高西低の傾向が見られることである。わたくしの見た限りでは、九州にはこれを持つ地方政府はいまのところないようである。

第 3 は、「協働」ないし「パートナーシップ」の内容の問題である。いずれの条例も市民セクターの役割の重要性と、その自立性を前提とした企業セクターならびに政府セクターとの協働の必要性、相互の信頼関係と対等者性の重要性を謳う文言に満ちているが、それを法的制度的に保障する条例は、大和市の条例以外ほとんど見られない。

制度と実態とは相互に規定し合いつつ成長するものである。いくら優れた条例を制定しても、それを現場で実施する力量が各セクターに備わっていなければ、対等者関係を前提としたパートナーシップに基づく協働活動は生まれない。

そして、その基礎になければならないのが相互の信頼関係である。わたくしは、信頼関係は「協働のプロセス」を通しての相互学習の積み重ねを通してしか生まれてこないと考えている⁷。ここに「協働のプロセス」とは、「情報の共有」+「意思(政策)形成過程の共有」+「実施過程の管理の共有」+「評価の共有」=「プロセスの共有」である⁸。

わたくしは、協働条例の前提として、対象地域内の市民活動団体の連合組織が必要であると考えている。大和市の「協働推進会議」はそれに近いが、市民セクター自体が政府セクターおよび企業セクターと対等の関係を築くためにはそれだけの組織体制が必要である。その点で英国ウエールズの事例が 1 つの参

考になろうことは、本稿の冒頭に述べたとおりである。

最後に、市民セクターに「地域住民組織」を明文で含めている協働条例は横浜市のそれのみである。それとて前文にその文言が記されているだけである。地域住民組織を「協働のパートナー」に含めるかどうかはそれぞれの地域における同組織の位置づけないしあり方や役割によるであろうが、市民活動団体と地域住民組織との関係の問題は、北九州市においても今日、地域社会の再構築を構想し、「地域づくり」を实践するうえで避けて通れない重要な実践的課題であるといえる⁹。

(北九州市立大学北九州産業社会研究所教授)

⁷ 参照：岡本栄一・山崎克明編著『21世紀の地域づくり』（中央法規、2001.2.）、p.49.

⁸ 参照：前掲、『21世紀都市型社会における産業と社会』、pp.135-137.

⁹ 参照：同上、pp.153-157.