

社会貢献活動支援・協働推進条例の内容分析の試み

—NPO の活動活性化と協働の深化に向けて—

林 健一* 佐藤 寛**

1. はじめに

特定非営利活動促進法（NPO 法）が施行され、2013（平成 25）年 12 月 1 日で 15 年を迎えた。この間に 48,498 法人（平成 25 年 11 月 30 日現在）の特定非営利活動法人（NPO 法人）が誕生し、着実にその設立が続いている。

市民のボランティア活動の受け皿として、企業の社会貢献活動の受け手として、また、行政のパートナーとして、NPO 法人などの市民活動団体は注目され、各地域で多様な活動が展開されている。

NPO を取り巻く環境も少しずつ変化し、中でも NPO と行政等との協働の取組みは、活発化し、その手法や内容も多岐にわたるようになってきている。協働という取組みは、事業実施の新たな形態であるとともに、異種・異質の複数の組織が関係するものであり、各組織が単独で行うよりも、協力して地域課題に取り組むことにより、効果的な解決手法を見出す可能性を秘めているのである。

しかし、一方では協働を行う中で、様々な課題や問題が浮き彫りとなり、その解決に向けた取組みが求められているが、NPO と行政の協働や、市民の社会貢献活動を積極的

に支援するため、各自治体の社会貢献活動や協働に対する理念や考え方、基本的施策、さらには具体的なルール等を条例により明らかにする取り組みも進んでいる。

本稿では、市民や NPO による社会貢献活動（公益的活動）に対する支援や、協働の推進に関する条例を検討素材とし、市民・NPO が行う社会貢献活動に対する行政の支援策や、条例が定める、協働の基本的構成要素を明らかにするなど、条例の内容分析を行い、NPO の活動活性化と協働の深化に向けた、今後の課題について検討していく。

2. 社会貢献活動支援・協働推進条例の意義

(1) NPO の社会的役割

NPO（Nonprofit organization）は、民間非営利団体と訳され、利益を得て配当することを目的とする組織である企業に対し、社会的な使命を達成することを目的とした組織である。広義では、利益の再分配を行わない非営利団体のことであり、狭義では、非営利での社会貢献活動や慈善活動を行う市民団体のことを指すが、最狭義では、特定非営利活動促進法により、法人格を得た特定非営利活動法

* 本学社会システム研究所客員研究員・群馬県 NPO 多文化共生推進課

** 本学社会システム研究所教授

人（NPO 法人）のことを指す。

NPO の社会的な役割は、「公共的なサービスの供給主体」であることに加えて、「社会変革、社会創造の主体」としての役割が期待されている。つまり、行政とは異なる質をもったサービスが求められ、サービス供給の新たな社会システムとして NPO が確立されることが期待されている。さらに NPO は単なるサービス供給主体だけでなく、「実践を伴う社会提案、政策提案（アドボカシー）」を行い、政策形成に参画するという重要な機能を担っている。アドボカシー機能は、多様な市民ニーズに対応する合意形成システムの意味を持っている。NPO は市民の意思に社会に訴えかけ、変革の触媒の役割を果たすものであるといえる。このことはサービスの質を変化させるという結果だけでなく、その企画や実施方法などの進め方や意思決定の仕方を変えていくという意味がある。換言すれば、公共サービスや政策の質とプロセスの両面にわたる「ガバナンス」のあり方を市民的に変革していく役割が NPO には期待されているのである（山岡，2005，p.213）。

(2) 協働の必要性と可能性

協働（partnership）とは、「異種・異質の組織が、共通の社会的目的を果たすために、それぞれのリソース（資源や特性）を持ち寄り、対等の立場で協力してともに働くこと」（日本 NPO センター，2012，p.38）、あるいは「活動主体である A と B とが各々対等かつ自由な立場で共通する目的のために協働する関係」と定義、理解されてきており（世古，2001，p.57）、NPO の協働の相手方としては、代表的には行政、企業、NPO 相互が考えられる。

協働は、それぞれの組織が単独で行うより

も、協力して物事に取り組むことにより、市民の暮らしや社会を変え、より多様性に富んだ質の高いサービスや新しいサービス、新たな価値を生み出す可能性を秘めている。

特に、NPO と行政が協働することにより、行政だけでは対応に限界のある課題解決や、現場のニーズにあったより効果的な対応ができる可能性が増していき、その結果、行政の役割、提供するサービスのあり方、その担い手が見直され、行政の規模の適正化が図られ、各地域にあった行政改革が進むことが期待されるのである（日本 NPO センター，2012，p.26，p.28）。

(3) 協働等を推進するためのスキーム

①各条例の意義と役割

NPO と行政の協働や、市民の社会貢献活動を積極的に支援するため、各自治体の社会貢献活動や協働に対する理念や考え方、さらには具体的なルール等を条例により明らかにする取り組みが進んでいる。

こうした条例の制定状況、条例の制定目的を整理すると表 1 のとおりとなるが、「市民や NPO 等が自発的に行う公益性のある活動（社会貢献活動）の促進に関する支援策の基本となる事項を定める条例（活動支援条例）」と、社会貢献活動の支援と併せて、「市民・NPO と地方自治体等との協働に関する基本的な事項を定める条例（協働推進条例）」の 2 つの類型が、それぞれ確認することができる。

条例の公布時期から見ると、特定非営利活動促進法が施行された 1998（平成 10）年から 5 年程度の間は、前者の条例制定が中心となっているが、それ以降は、後者の条例制定が増加している傾向のようである。

最近の例としては、2012（平成 24）年に、相模原市が制定した「相模原市市民協働推進

表 1 社会貢献活動促進・協働推進条例の制定状況

公布日	条例名	活動促進	協働推進
H10.4.1	社会貢献活動の支援に関する条例(岩手県)	○	
H10.9.25	県民ボランティア活動の促進等に関する条例(兵庫県)	○	
H10.10.14	青森県ボランティア活動等の環境整備に関する条例	○	
H10.12.15	宮城県の民間非営利活動を促進する条例	○	
H11.3.16	仙台市市民公益活動の促進に関する条例	○	
H11.3.26	高知県社会貢献活動推進支援条例	○	
H12.3.24	県民ボランティア活動の促進に関する条例(長崎県)	○	
H13.3.21	福井県県民社会貢献活動支援条例	○	
H13.3.23	岡山県社会貢献活動の支援に関する条例	○	
H13.3.30	北海道市民活動促進条例	○	
H13.9.28	鳥取県非営利公益活動促進条例	○	
H14.4.1	山口県県民活動促進条例	○	
H15.3.18	栃木県社会貢献活動の促進に関する条例	○	
H15.4.1	浜松市市民協働推進条例	○	○
H15.11.1	京都府社会貢献活動の促進に関する条例	○	
H16.3.30	徳島県社会貢献活動の促進に関する条例	○	
H16.3.31	神戸市民による地域活動の推進に関する条例	○	○
H17.3.25	島根県県民いきいき活動促進条例	○	○
H17.4.1	福岡市市民公益活動推進条例	○	
H19.4.1	さいたま市市民活動及び協働の推進条例	○	○
H19.4.1	静岡市市民活動の促進に関する条例	○	○
H19.12.13	札幌市市民まちづくり活動促進条例	○	
H20.3.21	千葉市市民参加及び協働に関する条例	○	○
H22.3.26	ボランティア団体と県との協働の推進に関する条例(神奈川県)	○	○
H23.3.17	熊本市市民参画と共同の推進条例	○	○
H24.4.1	相模原市市民協働推進条例	○	○
H24.6.25	横浜市市民協働条例	○	○

出典) 日本 NPO センター HP 掲載の「行政の NPO 施策一覧 (2013 年 8 月 31 日現在)」及び
各自治体 HP から入手した条例を参照し、著者らが作成した。

条例」や、横浜市が制定した「横浜市市民協働条例」がある。

②本稿の問題意識

協働という取り組みは、事業実施の新たな

形態であるとともに、異種・異質の複数の組織が関係するものであり、各組織が単独で行うよりも、協力して地域課題に取り組むことにより、効果的な解決手法を見出す可能性を秘めているのである。

しかし、一方では協働を行う中で、様々な課題や問題が浮き彫りとなってきており、その解決に向けた取り組みが求められているが、NPOと行政の協働や、市民の社会貢献活動を積極的に支援するため、各自治体の社会貢献活動や協働に対する理念や考え方、基本的施策、さらには具体的なルール等を明らかにする取り組みが進んでいる。

こうした取り組みとして、協働等の意義や原則、基本的な考え方を定めた「協働指針」を策定する自治体や、社会貢献活動や協働の促進の基本理念、県、市町村、県民、事業者及び社会貢献団体の役割、基本方針、県の基本的施策（拠点機能の整備、財政上の措置、啓発活動、協働手法他）などを条例として定めている自治体がある。本稿では、このうち後者の条例形式をとる自治体を分析対象としていく。

3. 社会貢献活動支援・協働推進条例の内容分析

(1) 社会貢献活動支援条例の分析

社会貢献活動支援条例は、社会貢献活動を促進するための基本原則や、具体的な支援策等を定める条例である。例えば、岩手県の「社会貢献活動の支援に関する条例」は「この条例は、(略)社会貢献活動の支援についての基本原則、社会貢献活動に関する施策の基本となる事項等を定めることにより、社会貢献活動の支援を総合的に推進し、もって住みよい地域社会の形成に資することを目的とする」(第1条)条例がこれにあたる。

①支援対象とする活動

まず、条例は、住民やNPO等が行うどのような活動を支援等の対象とすることとしているのであろうか。

社会貢献活動¹⁾(岩手県・福井県・京都府・岡山県・徳島県・高知県)、市民活動(北海道)、ボランティア活動等(青森県)、県民ボランティア活動(長崎県)、民間非営利活動(青森県)、ボランティア活動(兵庫県)、非営利公益活動(鳥取県)、県民活動(山口県)、市民まちづくり活動(札幌市)、市民公益活動(仙台市・福岡市)と、条例制定自治体によって表現は異なるが、営利を目的とせず、不特定かつ多数のものの利益の増進を寄与することを目的とし、自発的に行われる公益的活動を支援の対象としている。

なお、a. 宗教上の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を強化育成することを主たる目的とする活動、b. 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とする活動、c. 特定の公職の候補者若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とする活動については、いずれの自治体も支援の対象外としている。

②支援を行う場合の基本理念(配慮事項)

自治体が社会貢献活動の支援(促進)を行うにあたって、その前段として配慮すべき事項を条例上で規定している。自治体によって若干の相違があるが、概ね次の事項が基本理念(配慮事項)として定められている。

- a. 活動の自主性、主体性、自立性を尊重すること。
- b. 市民自らの責任において活動できるようにすること。
- c. 活動の利益を受ける者の意思、人格等が尊重されるように行われること。
- d. 県、市町村、活動団体、市民、企業の相互理解や役割分担に基づく対等な関係(パートナーシップ)の下に行われること。

- e. 個人、団体の理解と参加の下に施策を推進すること。
- f. 必要な情報を相互に提供し、共有すること。

③活動支援の内容

各自治体が予定している支援内容を整理すると、表2（巻末資料）のとおりとなる。これらの支援策を大別すると、人材育成という「直接支援」の他、市民の関心や理解を深めるための施策、参加を促進するための情報提供や学習の機会の確保・提供、市民、事業者、社会貢献団体等の相互の連携を促進するための施策、社会貢献活動を促進するための拠点となる機能の整備を支援策として定めている。また、財政上の措置や税制上の措置を講ずること、相談機能の整備や中間支援組織への支援など、社会貢献活動を行うNPO等の団体の組織や運営基盤を強化するための取組みについても支援策として定められている。これらはいずれも「環境・基盤整備（間接支援）」に区分されるものであり、社会貢献活動の促進に向け、行政はこうした間接支援を中心に行うことが条例から読み取れるところである。

④支援のための制度、仕組み

こうした支援施策に加え、社会貢献活動を支援、促進するための制度や仕組みを定めている自治体もある。

第1に、施策を具体化するため、基本指針（岩手県、栃木県、兵庫県、徳島県、長崎県、仙台市）や基本計画（宮城県、福井県、山口県、高知県、札幌市）を定めることとしている自治体が見られる。

前者の基本指針に定めるべき事項は、栃木県条例第9条の例によれば、a. 社会貢献活動の促進に関する基本的方向、b. 社会貢

献活動の促進に関し講じようとする施策の基本的事項、c. 社会貢献活動の促進に関する施策の策定及び実施に際し配慮すべき事項、d. その他、社会貢献活動の促進に関する重要事項とされており、条例の定める施策の策定、実施にあたっての方針という色彩が強いものである。

これに対し、後者の基本計画は、社会貢献活動の支援に関する総合的かつ計画的に推進するための行政計画であり、福井県条例第9条第2項の例によれば、a. 社会貢献活動に関する基礎的な学習の機会の提供、専門的な研修の実施による人材の育成に関する事項、b. 社会貢献活動を総合的に推進するための社会貢献活動の拠点の整備に関する事項、c. 社会貢献活動の財政基盤の整備に関する事項、d. 社会貢献活動に関する広報並びに情報の収集および提供に関する事項、e. 社会貢献活動に関する交流の促進に関する事項を定めるものとしている。

つまり、基本計画を策定しようとする自治体は、社会貢献活動を促進するという行政目的を達成するための手段を総合的に提示することを予定しており、基本指針よりも踏み込んだ内容が示されることとなる。

第2に、学識経験者や社会貢献活動関係者等から構成される、審議会（岩手県、山口県、福岡市）や委員会（宮城県、札幌市、仙台市）を設置し、支援施策に関する重要事項を調査審議し、意見を述べることを定めている自治体もある。

第3に、社会貢献活動に対する支援に関し、市民、社会貢献活動団体、事業者から広く意見や提案を聴くことを定めている自治体（高知県、鳥取県、兵庫県）、県に対する意見、提案を提出できるとしている自治体（鳥取県）も少数ではあるが見られ、さらに、山口県条例（第14条）は、県民活動の促進状

況と施策について毎年県議会に報告することとしている。

(2) 協働推進条例の分析

協働推進条例は、社会貢献活動の支援と併せて、協働の推進に関する基本的な事項を定める条例である。例えば「さいたま市市民活動及び協働の推進条例」は「この条例は、市民活動及び協働の推進について基本原則を定め、市の責務並びに市民、市民活動団体、大学及び事業者の役割を明らかにするとともに、基本的な施策を定めることにより、市民活動及び協働の推進を図り、もって活力ある地域社会の実現に寄与することを目的とする」(第1条) 条例がこれにあたり、社会貢献活動支援策だけでなく、協働の促進に関する支援策等を定めている。

①協働の定義

協働を推進、支援しようとする場合において、そもそも「協働」とは何かが問題となる。このため、各自治体は推進対象となる「協働」を条例上で定義しているが、その規定内容が自治体によって異なっている。

横浜市条例(第2条第3項)は、(市民)協働とは「公共的又は公益的な活動及び事業を横浜市と市民等(市民、法人、地方自治体等)が協力して行うこと」と定義している。

これに対し、さいたま市条例(第2条第6号)は、「市及び市民活動団体が、地域又は社会における共通の目的の実現及び共通の課題の解決に向けて、対等な立場で連携を図りながら協力して事業を行うこと」とし、事業を中心に定義を行っている。

また、熊本市条例(第2条第1項2号)は、活動主体を限定せず、「同じ目的のために、それぞれが対等な立場に立ち、役割と責任を担い、協力すること」と定義している。

こうした定義の他、「市民および市が共通の目的を達成するため、それぞれの果たすべき役割及び責任を自覚し、相互に主体性に持ち、自主性を尊重しながら協力し、又は補完することをいう」(千葉市条例第2条第2号)や、「目的を共有してそれぞれの役割及び責任の下で、相互の立場を尊重し、協力して、公益実現のために活動すること」(相模原条例第2条第2号)の様に、後述する協働の基本原則を定義中に取り込んでいる例もある。

このように、「協働」の定義規定については、様々であるが、a. 各主体の役割と責任の自覚、b. 相互補完、c. 目的の共有、d. 対等・連携などがキーワードとして用いられている。

②協働を行う場合の基本原則(配慮事項)

協働を推進するにあたっての基本原則(理念)を条例上において定めている。例えば、相模原市条例第4条は、次の5つの原則を定めている。

- a. 相互理解(相手の立場を十分尊重し、相手との違いを認め、相互に理解し合うこと)
- b. 目的共有(協働の目的を明確にし、共有すること)
- c. 役割合意と協力(互いの役割分担について、適切な機会を設け相互の合意により、決定し、活動の場における対等な協力関係を形成すること)
- d. 自立(互いに依存することなく、自主的に行動すること)
- e. 透明性の確保(常に相互の関係や協働の内容を明らかにし、透明性を確保すること)

こうした原則に加え、情報共有(活動に関する情報の提供及び活用や、情報共有を通じ

た信頼性の向上)を定めている自治体(千葉市条例第3条第4項、静岡市条例第4条、神戸市条例第6条、熊本市条例第3条)や、多くの市民が参加、活動できるようにすることを定めている自治体(千葉市条例第3条第2項)がある。さらに、事業の企画、立案、実施及び評価の各段階において、公平正、公正性、透明性を確保することや、事業の成果を評価し、その結果を次の事業に反映すること(さいたま市条例第3条)を定めている自治体もある。

③協働の推進方策

分析対象とした各自治体が、協働を推進するために取り組むこととした支援内容(支援方策)を整理すると、表3のとおりとなる²⁾。

このうち「事業提案制度」とは、協働により実施する事業を提案できるようにするものであり、市民・NPOからの提案と、行政からの提案の双方がある(神奈川県条例第6条、静岡市第7条、神戸市条例第15条、横浜市条例第9条)。

この手法の具体的な効果は、a. 提案事業の協議過程からNPO等と行政が協働することで両者の新しい関係づくりができること、b. 提案に対するNPOの思いや日ごろの活

動を、行政にアピールすることができること、c. NPO等の提案を行政と一緒に議論することで、行政職員の発想の転換が図られること、d. NPO等と行政ともに、協働の考え方や方法を浸透させることができることといった、両者の関係性の改善に対する効果や、NPO等の提案が曖昧にされることがない、提案内容がさらに発展する可能性があることが指摘されている(日本NPOセンター、2012, p49)。

「協定の締結」とは、協働事業を進めるにあたって、県とNPO等の団体が、企画立案、実施など政策過程の各段階において、自立した対等の関係を保てるよう、役割分担等を明確化した協定や契約を締結することを定めたものである(神奈川県条例第5条、神戸市条例第9条、横浜市条例第12条)。

さらに、協働環境の整備に資する各種取り組みが規定されている他、職員が協働についての認識を深めるための研修等を行うことにより意識改革を図ること(浜松市条例第7条第3項)など、庁内の推進体制の整備(神戸市条例第13条)が協働推進のための基本的施策とされている。

こうした具体的な施策の方向性を条例上で示す形式の他、表4のとおり、協働に関して

表3 協働を推進するための基本的な施策

	神奈川県	横浜市	相模原市	静岡市	浜松市	神戸市
事業提案制度	○	○	○	○		
協定の締結	○					○
協働事業契約の締結		○				
協議環境の整備	○					
人材支援施策					○	○
学習機会の提供			○			
表彰制度						○
活動の場の整備			○		○	○
相談体制の整備	○					
情報収集、提供	○		○		○	
協働事業への財政支援						
庁内の推進体制整備					○	○

出典) 著者ら作成。

表 4 協働を担保し、推進するための配慮事項

- 「協働に関する理解を深める機会を提供すること」、「協働の取り組みを増やすために必要な措置を講ずること」（さいたま市条例第 8 条）
- 「市民との協働が円滑に進むよう必要な措置を講ずる（又は環境づくりに努める）ものとする」（千葉市条例第 10 条 2 項、熊本市条例 14 条）
- 「市民の知識を生かし、又は市民が参画することにより効果的に実施することができものを協働事業として実施するよう努めること」（静岡市条例第 6 条第 2 項）
- 「市政への参画機会を充実するための措置を講ずること」、「市が行う業務への参入の機会を拡大するよう努めること」（浜松市条例第 9 条、第 10 条）
- 「委託、支援等の協働における多様な形態のうち、適切かつ効果的と認められるものの実施に努めること」（千葉市条例第 11 条）

出典) 著者ら作成。

一定の措置を講ずることについての努力（配慮）義務を定める自治体もある。

④協働を推進するための制度・仕組み

協働に関する支援内容（支援方策）に加え、協働を支援促進するための制度や仕組みを定めている自治体もある。

具体的に見ていくと、第 1 に、協働の推進に関し、調査、審議の他、施策への意見等を把握するため、学識経験者、市民、NPO 等の市民活動団体から構成される組織を設置することとしている自治体がある。組織の位置づけは、市民協働推進審議会（相模原市条例第 9 条）や、地方自治法上の付属機関である、推進委員会（さいたま市条例第 9 条、浜松市条例 12 条、神戸市条例第 14 条）とされるものの他、促進（推進）協議会（横浜市条例第 17 条、静岡市条例第 9 条、千葉市条例第 14 条）として設置されるものがある。

また、活動団体、県民、事業者等から施策に関する意見反映措置を講ずること（神奈川県条例第 9 条）を定め、広く意見反映を予定している例もある。

第 2 に、協働に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、相模原市は「市民協働推進計画」を策定すること（同条例第 8 条）

としている。また、浜松市は、協働推進基金の設置とそれを活用した助成事業の実施を規定している（同条例第 11 条）。

第 3 に、協働事業実施後の評価や実施状況の報告について規定しているのは、神奈川県、横浜市である。具体的には、協働事業実施後の評価の実施（神奈川県条例第 5 条第 3 項、横浜市条例第 15 条）、協働の状況、施策の実施状況の公表（神奈川県条例第 8 条）、市民協働の取り組み状況の議会報告（横浜市条例第 20 条）である。

(3) NPO の活動活性化と協働の深化に向けて

これまで、社会貢献活動支援条例と協働推進条例について見てきたが、条例の中には、市民の社会貢献活動や協働の推進をうたった宣言的な条例から、より具体的な支援策を盛り込んだ促進条例と呼べるものまで様々であった。

条例はより安定的な政策形式であり、各自治体の基本姿勢を法形式で明らかにするものである。こうした基本姿勢の上に、事業を具体化していくことは、市民にとって分かりやすいものであり、自治体の関連政策を総合化、体系化する意義を持つものである。また、

行政実務の現場に、NPO との協働に取り組む場合のルールを示す意義を持つなど、行政運営の改革を求めていく、意義も有しているといえよう。

こうした条例では、市民やNPO の社会貢献活動や、NPO との協働について、自治体が支援するという、新たな仕組みが注目され、社会貢献活動を促進し、対等のパートナーとしてNPO と自治体が関係を結んでいく方向が生まれてきているものと評価できる。

NPO の活動活性化と協働の深化に向け、ここで改めてNPO と自治体の協働等が何故求められるのかを確認しておくことにする。

久住（2005, pp.242-243）は、NPO - 行政間の協働（パートナーシップ）には、NPO の側からのニーズと、行政の側からのニーズの両面があると指摘している。

まず、NPO の側からは、アドボカシー（実践を伴う社会提案・政策提案）の観点から、行政に対して「政策形成における協働」を求めるニーズ、つまり、新たな公共サービスや政策を提案し、協働で政策づくりを行っていくことや、ミッション（組織的使命）に照らして、行政の仕組みや体質そのものを変化させるように働きかけをしていくというニーズがある。

一方、公共サービス供給の場面においては、協働のニーズは行政側にあり、複雑化・多様化する社会問題に対して、市民の声に敏感に反応し、迅速かつ確かな対処ができないという限界や、財政難や肥大化への批判から量的な拡大が許されなくなっているという制約がある。また、質的な面で分権や行政改革の要請もますます強まっており、こうした背景から、NPO や企業とのパートナーシップを組まざるを得なくなっている。

現在、各地域では「新しい公共」の考え

に基づく、社会貢献活動の支援や協働の取組みが展開されている。最近では、2011（平成23）年度から2012（平成24）年度までの2か年間ではあるが、総額87.5億円の「新しい公共支援事業（内閣府）」が各地域において取り組まれたことは記憶に新しいところである。

当事業の評価（総括）が各地域で現在進んでおり、協働という関係には様々なパターンや段階があるが、我が国の自治体では、これまで行政からのニーズに対応した「事業ベースでの協働」の試みが数多く展開されてきているが、行政に対する「政策形成における協働」の取組みはごく少数にとどまっているものと思われる。

また、「新しい公共」の考え方は、市場と国家に対する不信を背景に、「公」と「私」の間にできた隙間を埋めるものとして期待され、統治の脱集権化・多元化を導き、人々が統治に直接参加しうる途を拓き、イニシアティブを持った民間活動が期待される側面がある。一方で、規制緩和や権限移譲による行政の効率化やコスト削減という、新自由主義の社会戦略とも通底している側面が見られるなど、「両義性」を有する点を危惧する見解（伊豫谷・齋藤・吉原，2013, pp.27-29, pp.160-161）があり、目標とされる「共助社会」の実像を十分に吟味していく必要がある。

つまり、「新しい公共」の意味は、行政の効率化やコスト削減ではなく、公共サービスの提供を社会に開放し、市民やNPO の手で支えるという社会システムや政策形成システムづくりに真の意味があると解するべきである。

NPO が単にサービス供給のみ受け持つこととなれば、それは政府、市場の失敗を後追いでカバーする役割に甘んじることを意味す

るのであり、NPOが公共サービスを担う際に大切なことは、実践活動の中で現場の問題を直視し、問題の背景と根幹を洞察し、その根治策を提案し、実践することにある(久住, 2005, pp219-220)。

今後は、こうしたNPOの有するアドボカシー機能を活かした協働を具体化していく、政策形成システムの構築が自治体には求められているのである。

4. おわりに

本稿では、市民やNPOによる社会貢献活動(公益的活動)に対する支援や、協働の推進に関する条例を検討素材とし、市民・NPOが行う社会貢献活動に対する行政の支援策や、条例が定める、協働の基本的構成要素を明らかにするなど、条例の内容分析を試み、NPOの活動活性化と協働の深化に向けた、今後の課題について検討してきた。

市民・NPOによる社会貢献活動や協働の重要性は、広く認識され、まちづくり、子育て支援、防災、地域福祉の分野などで多様な活動が展開されている。今後、協働による持続可能な地域社会づくりを行っていくためには、「事業ベース(公共サービス提供)での協働」による当事者間の関係性構築から、「政策形成における協働」へと深化していく時代が来ているのではないだろうか。

NPO法施行から15年を迎え、社会貢献活動・協働の進展状況は、地域によって大きな

格差が生じ始めているようであり、持続可能な地域の社会のあり方を考える上で、NPOの有するアドボカシー機能を政策過程にリンクさせていくことが、地域行政の重要な課題となっているように思われる。

[注釈]

- 1) 岩手県条例(第2条)は、対価を得ない社会貢献活動のみを対象としている点で、他の自治体とは異なっている。
- 2) 表3は、神奈川県条例第6条、横浜市条例、相模原市条例第7条、静岡市条例、浜松市条例第8条、神戸市条例第10条～第12条の各規定について整理を行った。

[参考文献・資料]

- 伊豫谷登士翁・齋藤純一・吉原直樹(2013)『コミュニティを再考する』平凡社新書 689
- 大久保規子(2005)「市民参加・協働条例の現状と課題」公共政策研究第4号, 日本公共政策学会, pp.24-37
- 久住剛(2005)「『NPO - 行政関係』原論」山岡義典編著『NPO基礎講座(新版)』, ぎょうせい
- 世古一穂(2001)『協働のデザイン パートナシップを拓く仕組みづくり、人づくり』学芸出版社
- 田尾雅夫・吉田忠彦(2009)『非営利組織論』, 有斐閣
- 日本NPOセンター編(2008)「知っておきたいNPOのこと1【基本編】」
- 日本NPOセンター編(2008)「知っておきたいNPOのこと3【協働編】」

巻末資料（表2） 活動支援条例が定める「支援のための基本的施策」

	北海道	青森県	岩手県	宮城県	栃木県	福井県	京都府	兵庫県	鳥取県
理解促進	○	○	○	○	○		○		
情報提供	○	○	○	○	○	○	○	○	○
学習機会の確保、提供	○	○	○			○		○	○
人材育成	○		○	○	○	○	○		○
交流・連携の促進	○	○	○	○	○	○	○	○	○
情報ネットワークの整備			○						
調査研究の推進	○		○	○	○			○	
中間支援組織への支援		○		○					
相談体制の整備									○
補償制度の利用啓発			○						
拠点機能の整備	○		○	○	○		○	○	○
活動基盤の強化					○				
推進体制の整備				○		○			
顕彰の実施							○		
財政上の措置	○	○					○		
税制上の措置				○		○	○		
財政基盤の整備						○			
資金的な支援				○					
寄附文化の醸成									
基金造成等による助成									

	岡山県	山口県	徳島県	高知県	長崎県	札幌市	仙台市	福岡市
理解促進	○		○			○		
情報提供	○		○	○	○	○	○	○
学習機会の確保、提供	○		○	○		○		○
人材育成	○		○	○	○	○	○	○
交流・連携の促進	○		○	○	○		○	○
情報ネットワークの整備								
調査研究の推進	○							
中間支援組織への支援								
相談体制の整備								
補償制度の利用啓発							○	
拠点機能の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
活動基盤の強化				○				
推進体制の整備						○		
顕彰の実施								
財政上の措置	○	○	○	○		○		
税制上の措置	○	○	○					
財政基盤の整備				○				
資金的な支援						○	○	
寄附文化の醸成						○		
基金造成等による助成						○		○

出典）著者ら作成。

Attempted Content Analysis of Assistance
for Social Contribution Activities and
Ordinances Relating to Promoting Collaboration
—Toward Invigorating NPO Activities and
Deepening Collaboration—

Kenichi HAYASHI* and Hiroshi SATO**

*Visiting Researcher, Chuo Gakuin University, Social System Research Institute,
GUNMA PREFECTURAL GOVERNMENT, NPO and Multiculturalism
Promotion Division

**Professor, Chuo Gakuin University Social System Research Institute

Abstract

For this paper, we conducted a content analysis of assistance for social contribution activities (public activities) conducted by citizens and NPOs and of ordinances relating to promoting collaboration with them, and we shed light on government assistance measures for social contribution activities conducted by citizens and NPOs and on the basic principles for collaborating with them.

Also, we indicate that in order to invigorate NPO activities and deepen collaboration with them, it is an important issue for local governments not only to build relations between the parties concerned through “project-based collaboration (provision of public services)” but also to give shape to “collaboration in policy formation” by linking the advocacy function of NPOs to the policy process.