

市民活動と自治体の協働に向けて

■重内博美・小沢朗・竹前大

1 はじめに

今回は前回に引き続き、横浜市民活動推進検討委員会の中間報告以降の議論の過程と平成十一年三月に出された最終報告について詳しく紹介するとともに、横浜コードに沿った具体的な市民活動と行政の協働のあり方について述べてみたい。

2 公開フォーラムとヒアリング

平成十年十月七日、市民活動推進検討委員会主催の公開フォーラム「みんなで語ろう市民活動」が開催された。フォーラムには約百七十人が参加、中間報告の考え方の説明後、パネルディスカッションが行われ、会場も含め活発な意見交換がなされた。このほか、市内市民活動団体のうち七団体（かながわ・女のスペース・みずら、サービス生産協同組合「グループたすけあい」、草の根援助運動、舞岡公園を育む会、都筑イベント倶楽部、フアイバーリサイクルネットワーク、あおばく・川を楽しむ会）に対して小委員会への出席を求めヒアリングを行った。

のあり方等について次のような意見が出された。

- ・市民活動団体と行政との定期的な会合や勉強会などが必要。
- ・補助金を受けた場合には当然、使途等報告の義務があると思う。
- ・社会的認知を得るためにも活動を公開していきたい。
- ・財政的支援策としては（補助金より）共催などの形での経費負担の方が活動の活性化につながる。
- ・第三者機関が補助対象を選定するのは公平でよいと思うが、どういう判断で選択するか指標が必要
- ・行政からの支援は一つのイベントが終わるまでということが多いが、継続して育てていくことが大切ではないか。
- ・資金的には自立しており、広報誌への掲載や場所の提供など活動しやすい環境づくりを行政には望む。
- ・補助金を受けたことで、会の活動を一般に開かれたものにしなればという意識が芽生えた
- ・行政の「後援」は市民活動が市民からの信頼性を高める意味で重要だと思う。
- ・活動の自主性が確保できないならば補助金

は必要ない。

3 検討委員会最終報告

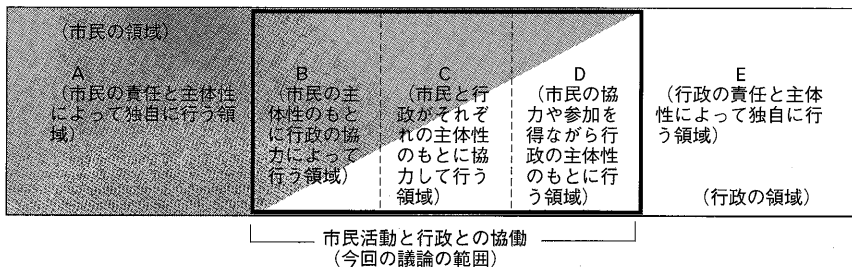
このような市民活動団体の意見をふまえて検討委員会の検討の結果は最終報告書としてまとめられ、平成十一年三月に市長に手渡された。以下、主な点を紹介する。

① 市民活動と行政との協働についての意義

最終報告では、「市民活動」を「市民が自主的に行う、営利を目的としない、幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な活動」と定義し、社会において期待される役割として次のような点をあげている。

- ・常に公平性、中立性を求められる行政や、利潤をあげることが求められる企業では、その性質上対応できない分野や市民活動が行ったほうがより成果が期待できる分野において、ニーズに応じた適切なサービスが提供できる。
- ・行政や企業の活動原理では取り組みにくいことであっても、ニーズや必要性などが共感されさえすれば、先駆的・冒険的な活動ができ、また行政に対する提案ができる。
- ・多数の団体が多様な価値観によって活動す

図一 市民活動と行政の関係性のあり方



1 はじめに
2 公開フォーラムとヒアリング
3 検討委員会最終報告
4 コード運用による実務のイメージ
5 新しい動向と行政実務上の対応

ることで、個別のニーズにきめ細かく弾力的に応えることができる。

・学校、家庭、職場、職域などの生活区分にとどまらない自己実現の機会を提供できる。

また、図は市民活動と行政の関係性を五つの領域に分け、協働の際の関係性にも多様なレベルがあることを示している。

さらに、市民活動と行政が協働して公共的課題を解決していく場合の視点として、「双方が対等の立場に立つこと」「お互いのよいところを出し合って公共的課題の解決にあたること」「協働するなかでお互いに刺激を受けてさらにより成果を生みだしていくこと」があげられ、今後は身近な問題を自分たち自身の力で解決していこうとする市民の活動を基本に、行政がともに問題を解決していく姿勢や方策が大切であり、そのためには市民活動の自立化に向けての支援という考え方に立って、市民活動の自立の段階に応じた協働関係（パートナーシップ）を築くことが必要とされている。

② 法的な課題

この委員会の検討の特徴である「法的な課題」については、次のように述べている。

具体的に行政が市民活動と協働するときには、公金の支出や公の財産の使用を伴うこともある。この場合、憲法八九条後段では、「公の支配」に属しない「慈善・教育・博愛」の事業に公金の支出や公の財産の使用を禁止している。そのため「慈善・教育・博愛」の事業との重なりが大きい「市民活動」への公金支出や公の財産の使用は、八九条に適合し

ているかという議論がある。

従来「公の支配」は、「当該事業を行う団体の人事・予算・執行などに対して公権力である行政が決定的支配力をもつこと」を意味すると解されていた。この点で、市民活動がもつ自立性・自主性という基本的性格と「公の支配」という要件は、二律背反の関係にあるといえる。したがって、市民活動の自主性を確保するためには、市民活動は公金支出を受けることなく自立的・自主的に行うことが本旨であり、行政は市民活動に対して公金を支出すべきでないというのも一つの筋の通った見解である。

しかし、憲法二五条（生存権の保障、社会福祉等の増進に努める行政の責務）や二六条（教育を受ける権利の保障）において、「慈善・教育・博愛」事業の奨励や協働による政策の推進が行政に要請されておりそれには公金支出等も含むものと考えられることからすると、八九条をこのように解釈することはこれらの条文と矛盾を生じていると従来から指摘されている。一方で、現代において求められる福祉社会の実現と行政肥大化の抑止という観点から考えると、市民の多種多様なニーズを行政だけで担うことには限界がある。また、一方で市民活動のみでそれらを担うことは困難な面も多いことから、市民活動と行政が協働して公益の増進を図ることが求められる。

このように法的な視点や現実的側面からみると、「公の支配」の意味内容が従来の捉え方では現実と適合しなくなってきた。そこで、八九条後段について再検討を行うこと

とした。まず、法解釈論の立場から次のように考えることができる。八九条後段の趣旨、目的が「慈善・教育・博愛」の名のもとに公費が濫用されることを防止することであるとということからすれば、二五条・二六条の規範と整合し、市民活動の自立性・自主性の確保を前提とした「公の支配（the control of public authority）」の内容としては、少なくとも公金の支出及び公の財産の使用に供された事業に関する報告・検査など、「公費濫用を防止するための行政による財政上の監督」が必要であると考えられる。

法解釈論としては以上のように考えられるとしても、実態を踏まえ、さらに法の趣旨をより適正に実現するためには、以下のようなことが考えられる。

元来、日本語の「公」ということばには、例えば「公職」「公立」などといった「国や地方自治体などの政治・行政主体」を指すだけでなく、例えば「公衆」「公表」などといった「社会の人びとの集合」、つまり閉ざされた私的領域を超えた「開かれた公的領域」を指したり、「公共建築物」などといったこれらの両方が含まれるものなど、いろいろな意味がある。そもそも、「public（＝公）」の原義は、「誰でも近づくことができる、誰に対しても開かれていくこと」である。

こうした理解を前提として、八九条後段の趣旨全体を再考すると、「公」とは行政のみをさすのではなく、「市民と行政」とが共に主体になるものといえる。そのように捉えた場合には、市民全体のものである公金を支出したり公の財産を使用する市民活動は、目的

「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」より

● 協働の六原則

・対等の原則（市民活動と行政は対等の立場にたつこと）
協働で課題を解決するためには、双方が対等の関係であることが重要となる。上下ではなく横の関係にあることをお互いに常に認識し、各々の自由な意思に基づき協働することが第一歩となる。

・自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）
協働にあたっては、公共的課題に対して弾力的に対応できる等、市民活動のもつ長所を十分生かすことが大切であり、市民活動の自主性を尊重することが重要な視点となる。

・自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働をすすめること）
公共的課題を協働して解決するパートナーにふさわしく、自立して独自の事業を展開できる市民活動団体が数多く育っていくことが、今後の地域社会にとって重要である。依存や癒着関係に陥ることなく、双方が常に自立した存在として進められてこそ協働は意義のあるものとなる。

・相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと）
相手の本質を十分認識し、理解し、尊重することは、よりよい協働関係構築のために重要なことである。長所や短所も含めてお互いをよく理解してこそ、それぞれの役割を確実に果たすことができる。

・目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）
協働による公共的課題の解決は、不特定多数の第三者の利益をその目的とするものである。まず、協働の目的が何であるかを双方が共通理解し、確認しておかなければならない。

・公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）
協働関係を結ぶ両者の関係が、外からよく見える、開かれた状態であることが必要である。そのため両者についての基本的事項が情報公開

組織形態及び活動内容などが誰に対しても開かれていない、私的な利益のためではない、社会的公共性をもつ活動であることが要請される。

さらに、これまでのように行政による財政上の監督だけでなく、市民活動と行政が情報公開することで市民による監視もあわせて行われることが重要となる。

そこで、本委員会では、これらの見地から、市民活動と行政が協働する場合に生じる八九条後段の問題を次のように考えることとした。

憲法八九条の「公の支配」に属していると言えるためには、市民活動に対して、市民全体のものである公金を支出したり公の財産を使用する場合において、公金の支出等の責任主体である行政は、市民活動の自主性を損なわない範囲で公金や公の財産の使われ方が適正かを報告や検査などにより一般的に監督することが必要とされる。

また、別の視点からは、市民全体のものである公金を支出したり、公の財産を使用する場合には、市民活動に限らず、その対象となる活動が社会的公共性をもつものである必要がある。そして、公金支出等の対象となる市民活動の社会的公共性、公金支出などについては、広く市民の監視に委ねることが適当である。このような市民による監視が十分に確保されるためには、市民活動の実態、市民活動と行政との協働関係を市民が知らなければならず、市民活動と行政の両者が事業に関わる情報を公開することが必要とされる。

これらを踏まえて公金支出等を伴う市民活

動と行政との協働する際の基本的なあり方として「公金支出等の対象となる市民活動が社会的公共性をもつこと」と「公金の支出及び公の財産の利用に供された事業に関する報告・検査など『公費濫用の防止のための処置』が講じられていること」とし、さらに以上の二点を担保するものとして、「市民活動及び行政に関する情報が公開され、市民が誰でもその情報に接して内容を確認することができるようになること」という三つの要件が満たされた場合、憲法八九条後段との整合も図られたものとなる。

そして、この三要件について理解を深め、その実質を担保するために、市民や議会と議論を重ね、条例化等具体化を図っていく必要がある。さらに、その円滑かつ公正な運用を図るため、市民・有識者からなる第三者的機関を設置することを提言している。

③ 情報の公開

また、情報公開の重要性については、改めて次のように述べられている。

活動の状況や成果についての情報を積極的に公開することは、社会的公共性のある市民活動にとつては、特に重要である。情報公開により、活動が市民に理解され、支えられることが、市民活動にとつて必要であるとともに、活動成果を公開し市民と共有することによって、成果を広く市民にフィードバックすることにより、社会的な信用が得られ、なお一層市民活動の活発化を促すという効果が期待できる。さらに、市民全体のものである公金を受けた公の財産を使用した場合には、

それらが適正に使用されたことを市民に説明するために、市民活動団体は情報を公開する責務を負っているといえる。

公開にあたっては、行政と協働している市民活動や協働に関わる情報を公開する場を行政も提供することが必要である。その場合、これらの情報に身近なところで接することができるような市民の利便性にも配慮することが求められる。

また、行政と協働していない市民活動団体においても、積極的に情報を公開したいという希望があれば、同様に情報公開をできるようにしておくことが望ましい。

④ 市民活動推進の方針

報告では、「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」（横浜コード）を作成し、市民活動と行政の協働の場面での基本的な方針とすることを提案している。（最下段参照）

4 「コード」運用による実務のイメージ

このように提言された「横浜コード」（以下「コード」という）等報告の内容がどのような形で、市民・行政によって議論され、条例化などの具体的制度となるのか、今後の推移が注目される場所である。また、市民活動と自治体との具体的な協働の場面で、コードを適用していくために、多くの議論と試行とが積み重ねられるものと予想される。

そこで、コードに示された「協働の方法」の六種類から、「公金の支出」にあたるもの

されているとともに、一定の要件を満たせば誰もがその関係に参入できることが、公共的課題解決に関する協働には欠かせない条件である。

● 協働の方法

・補助・助成（市民活動が主体となる公共的事業に対し、資金の援助を行うこと）

「補助・助成」は基本的に社会的役割を果たす市民活動に対し、その自主性を尊重しながら行うべきであり、選定基準や方法の明確さや透明性が求められる。また、市民活動と行政の関係のレベルに応じ、市民活動の自立化を促進するための配慮が必要となる。

・共催（市民活動が主体的に行う事業に対し、市が企画及び資金面において参加し、共同して事業を実施するもの）

「共催」は双方の発意に基づくものであり、「共同運営」と言い換えることもできる。協定書等を交わすことにより、市民活動と行政の役割分担を明確にし、それぞれが役割に応じた責任を果たし、対等な立場でそれぞれの特性を生かして進めることが前提となる。

・委託（契約規則等に基づき市の事業等の実施を委託するもので、市民活動が相手方となる場合）

委託は、本来行政責任において行われるべき事業であるが、委託業務が実施されるにあたり、市民活動がその技術や専門性などの特徴を發揮できている事例もあるので、市民活動の活発化を促すことのできる協働の方法の一つとして取り上げる。

・公の財産の使用（市民利用施設の優先利用等をルール化する）

市民活動推進にあたって、「場」の確保は重要な要素である。行政は既存施設の有効利用も含め、市民活動の利用できる施設の整備を積極的に行うべきである。同時に、公共的課題の解決にあたる活動に対する施設の優先利用や定期利用等について、明確で開かれたルールを協働して作っていくべきである。

・後援（市民活動が主体的に行う事業に対し横浜市後援名義の使用により精神的支援を行う）
行政等による信用の付与が、市民活動にとって地域での信頼や支持を得ていくうえで大きな意味のある場合もあり、幅広く的確に対応する。

として「補助・助成」と、「公の財産の使用」としての「市民利用施設の優先利用等のルール化」という二種類について、先行している事例を紹介し、実務的なイメージを浮かべてみよう。

① 補助金制度における対応

公益的の事業を行う市民活動に対して、補助金を交付する制度は、行政職員にとつて比較的なじみのある手法である。したがって、数多くの制度・事業が行われているが、そのかなりの部分は、コードの考え方に添っているものではない。中には、協働の六原則である、自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働を進めること）や公開の原則（市民活動と行政の関係とが公開されていること）などに照らしてみれば、現在かかえる課題解決の方向が見出せるものも少なくないだろう。

ここで、まず紹介する「保土ヶ谷区地域・まちづくり活動支援事業」は、中間報告以来のコードの具体化を先駆けて実践しているものとして注目したいものである。

この事業は、「地域コミュニティづくり」にたどり着き、社会的公共性をもつ活動（子育て、青少年健全育成、男女共同参画社会に向けた活動、地域の環境問題等、地域の区民生活の向上に役立つもの）の資金を助成し、広い意味で生涯学習といえる区民の自主的・主体的な地域でのまちづくりを支援していく事業（同事業概要）とされ、前年度までであった生涯学習関係のいくつかの補助事業が一本に統合されている。

この事業において、コードはどのように、

いかされているのか、コードの中核をなす「公金の支出や公の財産の使用における必要要件」（注1）に添って、確認してみよう。

② 社会的公共性があること

「保土ヶ谷区地域まちづくり活動補助金交付要綱」（以下「要綱」という）第一条の（目的）において、「生涯学習から地域コミュニティづくりにつながり社会的公共性をもつ活動を支援」することと明記されており、申請書上や審査のポイントにおいても、社会的公共性の自己記述や評価がなされることになっている。

また、政治・宗教・営利を目的としていないことはもちろん、団体が自主的・主体的に取り組み活動であることや、団体への参加が区民に開かれていることが補助対象団体の要件として定められている。コードの趣旨とおりである。

③ 公費濫用を防止すること

補助の対象として講師謝礼、会場使用料、印刷費など八項目が、要綱第五条に定められている。さらに、「補助の対象となる経費の基準」には、・弁当はイベント当日のみ・印刷は最小必要枚数・材料代は参加者負担などの細目もある。

「協働対象の公正な選定」としては、要綱第八条等により、学識経験者・まちづくり専門家・町内会長等からなる「支援会議」が審査し、補助の優先度についての意見をまとめ、区長はその意見をもとに交付を決定することとしている。

「市民活動と行政の関係の明示、公金支出等に関する活動内容などの報告」については、

要綱第四条に補助条件として「事業の経理状況や活動内容の公開、及び成果の発表」が定められ、作成文書等を公開し成果を文書やイベントを通じて発表することとされている。

「行政側による交付の取消・返還権の担保、疑義あるときの措置」については、第一・二・三条に、虚偽、不正、要綱違反等に対する取消・返還権を限定的に定め、区長への報告等を求めることも規定されており、コードの求めるところをほぼ網らしていると言える。

④ 情報を公開すること

⑦、①と重なる点はあるが、補助対象団体の要件として「団体への参加が区民に開かれていること」、補助の条件として「事業の経理状況や活動内容の公開、及び成果の発表」が定められている。

情報公開については、区における実務にありわせて必要なポイントを十分に押さえてあるものと考えられよう。

これらを実際の事業の流れに従って整理された資料をみると「募集（公募）」↓「説明会」↓「申請書類の提出」↓「支援会議による審査」↓「決定・交付」↓「PR」↓「事業の実施」↓「成果をニュース・報告書・イベント等で地域に発表」↓「区へ報告書を提出」↓「支援会議による事業の評価」というようになっている。

コードが意識されて、既存の補助制度が再編されることは、新たな財源を必要とせず市民活動の自立化等これまでにない価値のある協働が実現するという点において、大きな意義をもつものと言えよう。

② 施設の優先利用における対応

・情報交換・コーディネート等（検討会・協議会の設置、広報紙の発行等により、情報交換や共同事業のための検討等を行う）

市民活動と行政とはよりよい地域づくりのため双方もつ情報の交換により、それぞれの事業の質を高め、協働して市民への情報提供をすすめることが重要である。

● 公金の支出や公の財産の使用における必要要件

市民活動と行政とが具体的に協働をすすめる上で、市民共有の財産である公金の支出や公の財産の使用をするときには、その適正さを担保するために、以下の三要件を満たすことを必要とする。

また、外部団体を通じて間接的に財政的なサポートを行う場合もこれに準ずることが必要である。（なお、外部団体の自主財源による自主事業は除く。）

・社会的公共性があること
社会的公共性のある市民活動とは、幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な、営利を目的としない、市民が自主的に行う活動を指す。但し、その活動において政治活動、宗教活動及び特定の公職の候補者も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ものを除く。

・公費濫用を防止すること
市民活動との協働においては、市民活動の特性が生かされるよう柔軟な対応が必要であるが、一方、市民共有の財産である公金の支出や公の財産の使用について、適正かつ効率的な執行が求められるため、公費濫用の防止として、公金等の用途に対する財政的監督が必要となる。

協働対象の公正な選定、市民活動と行政の関係の明示、公金の支出や公の財産の使用に関する活動内容などの報告、行政側による交付の取消・返還権の担保、疑義ある時の措置等が必要である。

また、納税者の立場から公費の濫用を防止するためにも「市民と行政とともに監視」していくことが要請される。

・情報を公開すること

ここでは、施設の優先利用とは、市民利用施設における一般的利用ルールの例外としての、受付日以前の優先予約、規定日数・回数以上の利用、特定日の優先利用・特定スペース等の利用権の獲得・ロッカー等数量限定される備品の占用的利用などを指すこととして、検討を進めてみたい。

これまで、本市の代表的市民利用施設である地区センターやコミュニティハウスでは、一般的にすべての活動に対して公平・平等な利用ルールの適用を行ってきた。したがって、社会的公共性のある活動も、趣味のサークルも同様の利用しかできなかった。また地域ケアプラザ、福祉保健活動拠点、国際交流ラウンジ等では、その施策分野の推進を目的にしており、施設の設置目的にあった市民活動に対する優先利用等はなされているが、広く社会的公共性を基準とした優先利用を定めてはいない。

市民利用施設における、優先利用のルール化は、「資金の支援」に並び、市民活動支援施策の有力なメニューである「場の提供」に不可欠なものである。

なぜならば、市民活動支援のために必要な活動の場を提供したところが、特定団体の既得権化してしまい、その活動も社会的公共性を立証できず、他の利用希望者から苦情が寄せられるということでは、支援が逆効果になつてしまうからである。

優先利用とは、市民活動の社会的公共性等に着目して、定期的な利用等を可能として活動拠点が確保されることにより、社会的サービスの提供や市民活動の自立化が図られるこ

とを目的とするものである。

そのような観点で、コードの趣旨がいかにされていると思われる先行事例として、隣接する鎌倉市において平成十年五月にオープンした鎌倉市市民活動センター（愛称・NPOセンター鎌倉、NPOセンター大船の二か所）をとりあげ、コードとの整合性をみてみよう。

⑦ 社会的公共性があること

この施設の設置根拠となるのは、「鎌倉市市民活動センターの設置及び管理に関する条例」（以下「条例」という）である。

条例第一条には、「市民の自主的で営利を目的としない社会貢献活動を支援するため鎌倉市市民活動センターを設置」とあり、非営利の社会貢献活動ということでの社会的公共性を規定している。また、条例の趣旨を受けて作成された「NPOセンター運営の手引き」には、「運営業務の概要」として「支援対象」が次のとおり述べられている。

社会活動系団体の活動全般／生涯学習系団体の活動のうち社会活動の部分／個人のボランティアが、社会性、公共性のある団体形成をめざすために行う活動

このような定めに対応し、実務上は利用団体の事前登録制がとられており、利用できる団体は「福祉、環境、まちづくりなど社会的課題に取り組む市民活動団体」と定められている。生涯学習団体の活動のうち社会活動でないと思われる活動、趣味的活動は対象外とされているという。

⑧ 公費濫用を防止すること

施設利用の場合は、施設の財産価値を保全することと思われる。これに相当するルール

としては、条例第四条と第五条に「利用者の現状回復事務」と「利用者が破損等をしたときの損害賠償」が規定されている。

⑨ 情報を公開すること

センターには十人程度の団体が二つ会議ができるようなミーティングスペース等がありオープンスペースとなっているため、活動状況は全利用者や管理者に公開されることになる。

このほか、鎌倉市市民活動センターは、条例により市民団体「市民活動センター運営会議」に委託することが規定されている。この運営会議は、市民による自主的運営（公設市民営）を目指して八年度から市民活動団体実態調査や公開勉強会等を行い、鎌倉市に対して市民活動支援に関する提言等の活動を行ってきた市民を中心に構成されている。先の「運営の手引き」もこのような活動のなかで作成されたものだという。現在は特定非営利活動法人の認証を受けるために申請手続き中である。法人となれば法律により、定款、事業報告書、収支計算書等の公開が義務づけられる。

一方、平成八年四月にオープンした「かながわ県民活動サポートセンター」では、九十階に、空いていれば利用カードの記入により予約なしに無料で使えるフリースペースがあり、グループでの活動に利用しやすいと好評である。また、ボランティア活動・市民活動専用の会議室として六・七階のミーティングルームを用意しているほか、有料のロッカー二百六十個や無料のレターケース四百三十二個があり、これらの利用にあたっては、目的や活動内容を記入した団体登録を事前に

協働にあたっては、市民活動と行政はともに、その基本的情報を社会に開示して、市民が誰でもその情報に接して内容を確認することができるようしておく必要がある。市民活動については、規約、役員名簿、事業計画及び予算、事業報告及び決算等、その組織や活動内容についての情報を公開することが必要である。行政においては、協働することを決定し、実施すること等を記録した公文書、施策に関する情報など行政情報の公開が必要である。さらに、市民活動と行政との関係を示す情報についても公開する必要がある。

また、これらが効果的に行われるためには、情報を公開するための場を提供し、市民が開覧できるようにする。このような情報公開により、社会全体の市民活動及び市民活動と行政の協働関係に対する信頼関係を構築することができる。

● 協働の担保

「横浜コード」を踏まえた協働を担保し、その推進を図っていくために、市民活動と行政との協働が適切になされているかどうかを監視し、コードの維持・調整を行い、さらに時代の要請に沿って、不断に見直しを行っていく必要がある。

そこで全市レベルにおいて、必要な事項について議論し、関係者に対し意見具申等をする市民・有識者からなる第三者的機関を行政が設置し、各事業レベルにおいても、対象となる団体・事業等の選定、協働の検証等を公正に行う。なお、第三者的機関については、制限任期制により委員の固定化を防止するなど、機能が適切に果たされる手立てを講じておく。

（注）公金の支出や公の財産の使用を伴わないで協働するケースも種々存在する。それらの活動は、憲法八十九条とは関連のない部分であり、行政と協働することの全てが憲法問題と関連するというのではない。

提出する。特にロッカーは申し込みが多く、抽選により決定しているという。

本市でも、神奈川県生涯学習支援センターの交流コーナーでは利用団体登録制をとっており、活動・学習の成果がまちづくりにつながるような公益性のあるテーマで活動している生涯学習グループが利用できることになっている。

ルールが適切に定められ、民主的に運営されていくためには、ルールづくりへの市民・利用者参加がポイントになる。それは、市民による自主的運営をつくりだし、新しい価値による官民の役割分担が可能になるからである。同時に、既存施設スペースを有効に活用して、新たなニーズに対応した社会サービスが市民活動により実施されれば、相乗的な効果があることになる。

5 ー新しい動向と行政実務上の対応

ここで、最近の市民活動を取り巻く状況を見渡してみよう。

「特定非営利活動促進法」では、付則において非営利活動に対する優遇税制や非営利法人制度一般について「三年以内の検討」をすることが定められている。

優遇税制の検討を進めるうえでは、「公共性」についての社会的合意が形成されなくてはならない。日本NPOセンターからは、「市民公益」の概念を確立することによって、初めて新しいNPO税制も組み立てることが

できるといふ意見が既に発せられている。このように、社会の枠組みを規定するような制度等への議論を進めるため、経済企画庁・国民生活審議会（総合企画部会）においても、本市市民活動推進検討委員会の堀田力委員長、山岡義典副委員長、両宮孝子委員ほかNPOの専門家が委員として参加して、「民間非営利団体（NPO）の役割と政策対応のあり方について」調整・審議されている。

また、経済審議会報告では、NPOを経済社会の新しい主体として、第五次首都圏基本計画でもNPOを首都圏整備に参画する主体のひとつとして位置づけている。

これらの動向から見ると、市民活動についての社会的認識は、これからの社会を担っていく社会経済主体となりうる可能性をもつNPO（民間非営利組織）への期待のたかまりという基調が当分続くものと思われる。さらに、六月一日付日本経済新聞等で報じられたように、「政府が雇用対策の一環として、民間企業や非営利組織（NPO）に業務を外部委託する地方自治体に対し特別交付金を交付する案を検討し始めた」という動きもある。

英国においては、ブレア政権成立以降、市民団体と労働党政府の代表とが検討を重ねて両者の提携関係の基本事項を明文化した「コンパクト」という文書が十一年秋に発表された。これは、政策議論に対する市民活動（ボランティア・アンド・コミュニティ団体）の参画を歓迎している点などが評価されている一方、政府による取り込みではないかという批判の声も聞かれるという（注3）。このような、世界的なうねりの中で、非営利団体と政府とは、多様で一律に割り切れない関係性を模索し続けることになるのだろう。

世界二十二カ国に及ぶ非営利セクター比較プロジェクトを統括している、ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモン教授は、「現在世界的非営利革命が進行している」と述べている。ポスト産業社会に向けて世界各国での動きは世界的スケールでも捉えられている。NPO大国といわれるアメリカでは、「NPOに対する政府助成の削減、税制改革、

さらに今後、わが国の自治体行政での様々な場面、例えば福祉保健、環境、防災、まちづくり、人権、経済振興、コンベンション推進などの分野において、市民活動やNPOへの対応や協働が必要となってくるであろう。私たちは、基礎的自治体の現場で、市民との第一線を受け持つ立場にある。一年半もの検討期間を経て報告された、市民活動と行政との協働の基本的なあり方という基本的なコンセプトをまず受け止め、市民活動との協働を行う個々の実務の場面を想定しつつ、複眼的に対処していく必要があるであろう。

〈重内〓総務局調査等担当係長／小沢〓企画局プロジェクト推進課担当係長／竹前〓市民局地域振興課企画係長〉

〔注2〕レスターM、サラモン著、山内直人訳「NPO最前線 岐路に立つアメリカ市民社会」一九九九年三月（岩波書店）

〔注3〕「コンパクト」原文は、

Home Office and Working Group on Government Relations c/o NCVO, "COMPACT: getting it right together" NOV.1998
<http://www.homeoffice.gov.uk/mshuk/>
www.ncvo-vol.org.ukにリンクセス可能。

これを紹介したものとしては、服部篤子、待場智雄「NPOと政府は「パートナー」になれるか？」『世界』一九九九年三月（岩波書店）