

〈資料〉

島根大学法文学部行政学演習編

『島根県地域いきいき活動促進条例(案)』 関連資料

每 熊 浩 一

はじめに

第一部 条文

- 1 議会条例「島根県民いきいき活動促進条例」および
逐条解説

- 2 島大条例案「島根県地域いきいき活動促進条例」

第二部 島大条例案「逐条解説」

- 1 第一章 総則(第一条―第八条)
- 2 第二章 改革(第九条―第十二条)
- 3 第三章 協働および支援(第十三条―第二十四条)
- 4 第四章 雑則(第二十五条)

はじめに

二〇〇四年九月二七日、島根大学法文学部・行政学演習生は、自ら作成した「島根県地域いきいき活動促進条例

(案)」（以下、島大条例案と略記）および「逐条解説」等を携え、島根県議会に下記を要旨とする「陳情」を行った。¹『豊かで活力ある地域社会』の創造をめざし、『地域いきいき活動』（NPOやボランティア等による非営利の公益的な活動）を促進するための条例を、①島大条例案の趣旨を尊重したうえで、②制定すること。同年十二月二〇日、同議会建設環境委員会がこれを審査。その結果、①については「継続審議」とされたものの、前者、すなわち条例制定自体は「採択」とされた。事実、その一週間後には、翌年二月の定例会に「議員提案」として上程することが正式に確認されている。爾後、陳情代表者たる島大生等に対する参考人招致、パブリック・コメント³等が実施され、ついに二〇〇五年三月一六日、人々の注目が専ら「竹島の日」条例に集まるなか、「島根県民いきいき活動促進条例」

(以下、議会条例と略記) が成立した。

本資料は、上記二つの条例とそれぞれの「逐条解説」をおさめたものである。我々としては、まずもって読者諸賢によって両条例の比較検証がなされんことを期待したい。ただ、島大条例案については、それだけでも資料的価値は頗る高いと考える。その理由は大きく二つある。

一つは、その「実践的」意義に関わる。島大生による「陳情」は、昨今にわかに注目を集めつつある「市民立法」の試みに他ならない。しかもそれは、一般に想定されている「条例の制定又は改廃」の直接請求ではない。学生という名の市民が、自らの手で条文を書き上げ、しかも逐条解説等まで付して「陳情」を行い、結果的に条例制定までこぎつけた⁵という極めて希有な例である。少なくとも島根県政史上初の快挙であることは疑いない。あるいは、「市民立法」の新生面を拓いたと言うも強弁ではあるまい。すなわち、本資料は、かかる実践の「記録」という意義を持つ。いま一つは、筆者の立場（行政学演習主宰者および島大条例案監修者）からすればやや手前味噌ではあるが、そのなかみの秀逸さである。詳細は逐条解説に委ねるとして、ここでは三点に絞って特長を確認しておく。まず、NPO活動促進に関わる根本的な諸概念（例えば、市民、協働、参加など）が念入りに検討され、かつ、とりわけ政策論的

に有効な理解がなされている。次いで、条例の実効性を担保するための斬新かつ周到な仕組みが用意されている。

「行動計画」（第一四条）、「協定」（第一五条）、「審議会」（第二三条）、「年次報告」（第二四条）等がそうである。そして最後に、書生にありがちな「机上の空論」を賢明に避けんとしていることも特筆しておかねばなるまい。島大条例案は、学生が実際に「地域いきいき活動」を行うなかで得た実感、自ら設計・実施した「NPO法人実態調査アンケート」やヒアリングから得られた生の声、島根県や松江市の関連委員会がまとめた報告書など、リアリティのある情報を活用した、まさにファクトベースで作成されたものである。かくして我々は、本資料を、単なる実践「記録」としてのみならず、学術的共有財産の目録に含められるべきものとして、ここに掲載する次第である。

以下では、便宜上、第I部では、逐条解説付きの議会条例および島大条例案を掲載し、第II部において後者の逐条解説を載せることとする。

1 実際には、議会だけでなく執行部（島根県知事宛）にも提出されている。なお、陳情者は、島根大学法文学部三回生（当時）国本矩史他一八名。

2 二〇〇五年三月一九日、建設環境委員会における再審査

の結果、「趣旨採択」とされた。

3 実施時期は、二〇〇五年一月二〇日から二月七日まで。最終的に、三八人の提出者(団体含む)から一三九件の意見が提出された。

4 島大生が「陳情書」に別添した資料の全体構成は、以下の通り。「Ⅰ 条例本文」「Ⅱ 概要版(1 条例制定の必要性、2 条文の基本構成、3 条例のポイント)」「Ⅲ 逐条解説」「Ⅳ 参考資料(1 解説用フロー図、2 あいち協働ルールブック二〇〇四―概要版、3 平成一六年度NPO法人実態調査)」。このうち本資料に収録しているのは、Ⅰ、Ⅱ、Ⅳ―1である。ただし、Ⅳ―1は、Ⅱに適宜挿入している。

5 曲がりなりにも条例の制定を見るに至った要因としては、少なくとも下記の三つが挙げられよう。第一に、タイムインク。陳情が行われたまさにその頃、建設環境委員会は、県内外のNPOに関する約二年間の調査活動について取り纏めの作業を行っていた。その成果は、陳情審査と同じ日(二〇〇四年二月一〇日)に『提言書―島根県におけるNPO活動活性化のための提言』として公表され、さらに、このなかには「NPO活動促進に関する条例の制定」との文言が明記されている。第二に、人々の関心を集めることに成功したこと。少なくともマスコミの注目度は実にご高かった。ただし、それが単なる「物珍しさ」からくる偶然的賜物でなかったことは確認しておきたい。島大生の側には、もともと「県民の関心をいかに集められるか」が成否の鍵

を握るとの認識があり、意図的にパブリシティ戦略を打ったのであった。当然、「学生」という肩書き自体が最大のウリとなったことは言うまでもない。第三に、単なる「陳情」をこえ、条文のみならず逐条解説等までも含んだ文字通りの「立法」活動であったこと。第二の点ともかわって、この力作を前に、議会側に等閑視する余地は全くなかったと言っていいたいだろう。

6 条例の根幹をなす基本的な概念等については、あらためて別稿を期する予定である。

7 議会事務局から入手した資料に、読みやすさという観点からに限って微修正を加えた。

8 「資料」としての意義を重視し、加筆・修正は若干の字句と掲載体裁に限った。なお、原文につき関心のある向きがあれば、筆者(zkuma@soc.shimane-u.ac.jp)まで問い合わせ頂きたい。

第I部 条文

I-1 議会条例「島根県民いきいき活動促進条例」および逐条解説

条文	解説
<p>(前文)</p> <p>わたしたちのふるさと島根では、先人によってはぐくまれた歴史や文化のなかで、人々が助け合いの心を持って暮らし、その地域ならではの相互扶助の精神が息づいている。</p> <p>一方、近年では、福祉、環境、まちづくりなどの多様な分野において、地域課題の解決に向けた県民、民間非営利活動団体(NPO)等による活動が活発に展開されるようになってきた。</p> <p>本格的な成熟社会を迎えた今日、これらの活動は、これまで地域社会を支えてきた伝統的なコミュニティ活動とともに、県民一人一人が生き生きと心豊かに暮らせる地域社会を実現する上で大きな役割を果たしている。</p> <p>わたしたちは、伝統的なコミュニティ活動を含めた多様な主体による自主的で主体的な活動が地域社会に貢献する意義を踏まえ、これらの活動を県民いきいき活動と位置付け、地域社会を構成する人々や団体が連携協力して促進することを決意し、自立的に発展できる快適で活力のある島根を築くため、この条例を制定する。</p>	<p>○民間非営利活動団体(NPO)等による活動は、地域課題の解決やよりよい地域づくりなどの目的のために、多様な人々が参加して行われている活動であり、自治会等の伝統的なコミュニティ活動とともに、地域活性化や地域社会を支えていく力として重要な役割を果たしている。</p> <p>今後、地域社会にかかわる多様な主体が、共通認識の基に連携協力してこれらの活動を促進し、自立的に発展できる快適で活力のある島根を共に築いていくためにこの条例を制定するものである。</p> <p>条例名の「県民いきいき活動」は、活動への参加や支援を行う人々が「いきいき」としている様、又活動の活発化によりそれぞれの地域が「いきいき」となる様を表している。</p> <p>また、活動の名称をできるだけなじみやすいものとし、県民等が誰でもどこでも普段着で参加できることを表した。</p>

<p>(目的)</p> <p>第一条 この条例は、県民いきいき活動の促進に関し、基本理念を定め、県民等の役割及び県の責務を明らかにすること等により、県民いきいき活動を促進するとともに、協働を推進し、もって県民一人一人が生き生きと心豊かに暮らせる地域社会の実現に寄与することを目的とする。</p>	<p>(定義)</p> <p>第二条 この条例において「県民いきいき活動」とは、営利を目的とせず、不特定かつ多数のもの利益の増進に寄与することを目的として、自発的に行われる活動であつて、次の各号のいずれにも該当しないものをいう。</p> <p>(1) 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを目的とする活動</p> <p>(2) 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目的とする活動</p> <p>(3) 特定の公職（公職選挙法（昭和二五年法律第一〇〇号）第三条に規定する公職をいう。以下この号において同じ。）</p>
<p>○この条例は、県民いきいき活動を促進するために、次のことを定める。</p> <p>① 県民いきいき活動を促進のための基本理念を定めること</p> <p>② 県民、県民いきいき活動団体、事業者（企業等）、県の役割分担及び市町村との連携</p> <p>※市町村の役割分担については、市町村で定めることが適当であるため県条例では定めぬ</p> <p>③ 県民いきいき活動の促進施策及び県行政における協働の推進に関する基本的事項</p>	<p>○「営利を目的としない」とは、個人や団体の構成員に剰余金（利益）を分配したり、財産を還元しないということ。</p> <p>○「不特定かつ多数のもの利益」とは、NPO等が団体運営のための活動、団体の構成員の福利厚生を目的とした活動等、受益者が特定される活動は除かれる。</p> <p>① ボランティア活動・個人・グループが行う社会貢献活動。</p> <p>② NPO活動・NPO法人・ボランティア団体・市民活動団体が行う組織的な公益活動をいう。</p> <p>③ 地縁的組織による公益活動・自治会やまちづくりの会などが行う公益活動、地域活性化活動等。例えば、道路美</p>

<p>の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。）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</p> <p>2 この条例において「県民いきいき活動団体」とは、法人その他の団体であつて、県民いきいき活動を行うものをいう。</p> <p>3 この条例において「県民等」とは、県民、県民いきいき活動団体及び事業者をいう。</p> <p>4 この条例において「協働」とは、県民いきいき活動団体及び県が共通の目的を達成するために、それぞれが有する資源を生かし、自立した対等な立場で相互に協力して活動することをいう。</p>	<p>（基本理念）</p> <p>第三条 県民いきいき活動は、県民一人一人が生き生きと心豊かに暮らせる地域社会の実現に貢献するものとして、その健全な発展が図られなければならない。</p> <p>2 県民いきいき活動は、その自主性及び主体性が尊重されるところにも、県民等の自発的な意思に基づく参加により促進されなければならない。</p> <p>3 県民いきいき活動の促進に当たっては、県民等、市町村その他の地方公共団体、国及び県の相互理解の下に県民等のそれぞれの特性が生かされるように配慮されなければならない。</p>
<p>化、河川清掃、集落維持活動等。</p> <p>○（第一項各号は「毎熊挿入」特定非営利活動促進法（NPO法）の趣旨を踏まえて、本条例が対象とする県民いきいき活動から除外した。</p> <p>○県民いきいき活動団体は、法人や団体そのものの性格ではなく、個々の活動の性質により判断する。</p> <p>○県民等とは、県民個人及び県内で活動する県民いきいき活動団体、事業者（企業含む）をいう。</p> <p>○協働については、第一条の解説参照のこと。</p>	

<p>(県民の役割)</p> <p>第四条 県民は、前条に定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、県民いきいき活動についての理解を深めるとともに、県民いきいき活動に参加するよう努めることによつて、県民いきいき活動の促進に積極的な役割を果たすものとする。</p>	<p>○県民には、いきいき活動に対する理解に加えて、活動への参加を期待するもの。</p>
<p>(県民いきいき活動団体の役割)</p> <p>第五条 県民いきいき活動団体は、基本理念にのっとり、県民いきいき活動を行うとともに、その活動に関する情報を県民等に提供することによつて、県民いきいき活動の促進に積極的な役割を果たすものとする。</p>	<p>○県民いきいき活動団体は活動の実施に加え、活動状況などの情報を積極的に提供することにより、県民参加の促進を図るなどの役割を期待するもの。</p>
<p>(事業者の努力)</p> <p>第六条 事業者は、基本理念にのっとり、県民いきいき活動についての理解を深めるとともに、県民いきいき活動の促進に努めるものとする。</p>	<p>○事業者（企業等）に対し、雇用者の活動参加への便宜や県民いきいき活動への可能な支援等を期待するもの。</p>
<p>(県の責務)</p> <p>第七条 県は、基本理念にのっとり、県民いきいき活動の促進に関する施策（以下「促進施策」という。）を策定し、及び実施するものとする。</p> <p>2 県は、基本理念にのっとり、協働を推進するものとする。</p>	<p>○県の責務として、促進施策の策定、実施を義務づけ、第八条で基本方針の策定を、第一〇条で取り組むべき施策を具体的に規定した。また、協働については、第一一条で指針の策定を規定した。</p>

3 県は、県民いきいき活動を促進し、及び協働を推進するため、県民等と市町村その他の地方公共団体及び国との連携に配慮するものとする。

○（第三項は「毎熊挿入」）活動促進や協働の推進に関し、県は自ら取り組むことのほか、県民等と、他の行政機関との連携が図られるよう配慮することを求めるもの。

（基本方針）

第八条 知事は、促進施策を推進するため、県民いきいき活動の促進に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を策定するものとする。

○県民いきいき活動の促進のための中長期的な計画を策定することを求めるもの。

2 基本方針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

(1) 促進施策の基本的事項

(2) 促進施策の策定及び実施に当たって配慮すべき事項

(3) その他県民いきいき活動の促進に関し必要な事項

○基本方針においては、県民いきいき活動の意義や活性化に向けた諸施策の方向性等を明らかにし、公平、公正性や透明性の確保、自主性、主体性を尊重等の配慮事項を定める。
○（第三項については「毎熊挿入」）パブリックコメントの実施や、第一二条で想定される委員会が意見聴取等が考えられる。

3 知事は、基本方針を策定しようとするときは、広く一般の意見を聴くものとする。

4 知事は、基本方針を策定したときは、遅滞なく、これを公表するものとする。

5 前二項の規定は、基本方針の変更について準用する。

（市町村との連携）

第九条 県は、促進施策の策定及び実施に当たっては、市町村との緊密な連携に努めるものとする。

○県は、県民いきいき活動が地域に密着した活動であることから、促進施策を円滑に実施するために市町村との連携に努めるものとする。

<p>(促進施策)</p> <p>第一〇条 県は、促進施策として、次に掲げる施策を実施するものとする。</p> <p>(1) 啓発活動、学習機会の提供その他の県民等の理解を深めるために必要な施策</p> <p>(2) 情報の提供その他の県民等の参加を促進するために必要な施策</p> <p>(3) 研修の実施その他の専門的な知識を有する人材を育成するために必要な施策</p> <p>2 県は、前項に定めるもののほか、県民いきいき活動を促進するため、必要な環境の整備に努めるものとする。</p>	<p>○(第一項は「每熊挿入」) 情報誌の発行やフォーラムの開催等、理解促進や参加促進に必要な施策の実施、また、団体運営や活動促進のための専門研修等の実施をいう。</p> <p>○(第二項は「每熊挿入」) 活動支援拠点の充実及び専門アドバイザーの派遣等、県民いきいき活動を促進するために必要な環境整備をいう。</p>
<p>(協働の推進)</p> <p>第一一条 知事は、協働を推進するため、協働の推進に係る具体的な方策、協働に関し留意すべき事項等を内容とする指針を定めるものとする。</p> <p>2 県は、県行政の推進に当たっては、積極的に協働に取り組んでこれを実施するものとする。</p>	<p>○県民いきいき活動団体と県が協働事業を行うに当たっては、協働を進めるための具体的な指針が必要である。(「NPOと行政の協働のためのガイドライン」を平成一六年一月に策定した)</p> <p>○地域の様々な課題解決に取り組んでいる活動団体との協働を推進することにより、団体の持っている発想力や企画力を生かし、より効率的で効果的な事業の実施を図る。</p> <p>○県行政の推進に当たっては、第一三条で定める体制の整備等を図り、県民いきいき活動団体からの事業提案や県から県民いきいき活動団体への事業委託等により協働に取り組む。</p>

<p>(県民等の意見の反映)</p> <p>第一二条 県は、県民いきいき活動の促進及び協働の推進に資するため、県民等の意見を県の施策に反映させるための制度を整備する等必要な施策を講ずるものとする。</p>	<p>○基本方針の策定や必要な促進施策、県における協働の実施について意見を聴取するため、県民、県民いきいき活動団体、事業者、学識経験者、市町村等、関係主体の代表者で構成する委員会の設置などが想定される。</p>
<p>(体制の整備等)</p> <p>第一三条 県は、県民いきいき活動の促進及び協働の推進のため、その機関相互の緊密な連携及び施策の調整を図るための体制を整備するものとする。</p> <p>2 県は、県民いきいき活動及び協働についての職員の意識を高めるため、必要な措置を講ずるものとする。</p>	<p>○(第一項については「每熊挿入」) 県民いきいき活動の促進、協働の推進ともに各部局にまたがっており、施策の調整や総合的な支援を行っていくため、部局を横断した推進体制が必要である。</p> <p>○(第二項については「每熊挿入」) 県民いきいき活動の促進や協働を推進していくためには職員の意識を高めることが必要であり、そのための職員研修等を想定している。</p>
<p>(年次報告)</p> <p>第一四条 知事は、毎年、促進施策の実施状況及び協働の推進状況を取りまとめ、公表するものとする。</p>	<p>○県民いきいき活動の現状、諸施策の実施状況、全庁的な協働事業の実績等について取りまとめの上公表するもの、また、公表後提出される意見はその後の施策等への反映が図られる。</p> <p>○年次報告は、議会の所管委員会や第一二条で設置が想定される委員会にも報告されることとなる。</p>
<p>附 則</p> <p>この条例は、平成一七年四月一日から施行する。</p>	

I-2 島大条例案「島根県地域いきいき活動促進条例」

前文

これまで私たちは、行政を「公共」の中心的な担い手とみなしてきました。しかし、その行政は、今とくに財政面において非常に苦しい状況にあります。また、そもそも行政は、「公平性」を旨としていることもあり、私たち一人一人の差異に応じたきめ細かな対応を不得手としています。もはや行政だけに頼っていては、私たちの目指す「豊かで活力のある地域社会」の実現は望めないでしょう。

他方、私たちは、明るい兆しも見逃してはいません。NPO（非営利組織）やボランティア等の活躍がそうです。これらは、迅速で柔軟な活動ということを特長としておりますので、地域課題やニーズが多様化した現代においてはとくに欠かせない存在です。また、こういった活動に従事している人たちは、「みんなのために何かしたい」という熱い想いに満ちあふれていますから、みな「いきいき」とした顔をしています。そして、その想いと行動が地域社会をも「いきいき」とさせてくれるのです。こういった活動を「地域いきいき活動」とよぶ理由はここにあります。

このように「私たち自らが自らを治めること」、これがそがあるべき「自治」の姿と言えます。ただし、そうであるからといって、私たちは決して行政の役割を軽視するものではありません。考えてみますと、そもそも行政とは、みんなが税金という名のお金を出し合って雇ったプロ集団と考えるのではないのでしょうか。行政には、これからもそのプロとしての務めを十分に果たしてもらう必要があります。つまり、ここ島根で広く共有されるべき基本認識は、「官から民へ」ではなく、「官も民も」でなければならぬのです。私たちが、行政に不断の「改革」や「地域いきいき活動団体」との「協働」を求め、自らに「知と汗」の「持ち寄り」を期待するのもこのためです。

もともと、私たちは一様ではありません。NPO活動を生業にしている青年、ボランティア活動する暇も得られない会社員、地域には目もくれず趣味に没頭する若者など、様々です。ですから、「持ち寄り」や「参加」が押しつけにならないよう注意しなければなりません。個人の自由は最大限尊重されるべきです。とはいえ、一人でも多くの人が「地域いきいき活動」に「参加」するほど、また、「持ち寄り」も多ければ多いほど、地域社会が豊かになることは確かです。したがって、いま私たちに求められていることは、「地域いきいき活動」の大切さを大上段に振りかざ

すのではなく、誰もが等身大で「参加」でき、また、楽しく「いきいき活動ライフ」を送ることのできる、そんな環境づくりではないでしょうか。

よつて、私たちは、私たち自らの手で「豊かで活力のある地域社会」を創造していくことを決意し、「地域いきいき活動」の促進に取り組むため、本条例の制定をここに宣言します。

第一章 総則

(本条例の目的および構成)

第一条 本条例は、地域社会にある様々な力を引き出しつつ、地域いきいき活動の促進をはかり、もつて豊かで活力のある地域社会を創造することを目的とする。

2 前項の目的を達成するため、本条例は、基本理念を定め、県民、地域いきいき活動団体、事業者および市町村の役割ならびに県の責務を明らかにするとともに、行政における改革、地域いきいき活動団体と県との協働および地域いきいき活動団体への支援等に関わる施策の総合的かつ計画的な推進のための基本的な条項を定めるものとする。

(定義)

第二条 「地域いきいき活動」(以下、いきいき活動)とは、営利を目的としない不特定かつ多数のものの利益に寄

与する活動をいう。

2 「地域いきいき活動団体」(以下、活動団体)とは、いきいき活動を主たる目的とする法人又は団体(次に掲げるものを除く)をいう。

(1) 宗教の教義を広め儀式行事を行い、および信者を教化育成する事を主たる目的とするもの。

(2) 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対する事を主たる目的とするもの。

(3) 特定の公職(公職選挙法(昭和二五年法律第一〇〇号)第三条に規定する公職をいう)の候補者(当該候補者にならうとする者を含む)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事を目的とするもの。

3 「各主体」とは、県民、活動団体、事業者、市町村、県のことをいう。

4 「各団体」とは、活動団体、事業者、市町村、県のことをいう。

5 「協働」とは、各団体同士が各々の特徴を考慮しながら、豊かで活力のある地域社会の創造に向けて力をあわせて取り組むことをいう。

6 「支援」とは、活動団体がより効果的かつ円滑に当該活動が実施できるよう、各主体が、資金、労力、情報およ

び知識等の提供を行うことをいう。

(基本理念)

第三条 本条例は、第一条に規定する「豊かで活力のある地域社会」づくりにおいて各主体で共有される基本理念として以下の各号を定めるものとする。

- (1) 各主体の間で日常生活における助け合いがごく自然にみられること。
- (2) 各主体の間で対等な関係に基づく対話が日常的に行われていること。
- (3) 県民および活動団体のもつ多様な価値観が広く認められていること。
- (4) 県民のいきいき活動に対する参加選択の自由が認められていること。

(県民の役割)

第四条 県民は、いきいき活動について関心を示し、その実情に応じて、いきいき活動に参加するよう努めるものとする。

(地域いきいき活動団体の役割)

第五条 活動団体は、広く県民から当該活動に対する関心や理解を得られるよう努めるものとする。

2 活動団体は、その実情に応じて、県民がいきいき活動に参加しやすい環境を整備するよう努めるものとする。

(事業者の役割)

第六条 事業者は、いきいき活動に理解を示し、その円滑な実施に配慮するよう努めるものとする。

2 事業者は、その実情に応じて、県民がいきいき活動に参加しやすい環境を整備し、活動団体に対する支援および活動団体との協働に努めるものとする。

(市町村の役割)

第七条 市町村は、いきいき活動に理解を示し、当該活動が円滑に行われるよう支援するとともに、その実情に応じて、活動団体との協働に努めるものとする。

2 市町村は、県民、活動団体および事業者がそれぞれ第四条ないし第六条に規定する役割を円滑に果たせるよう、その実情に応じて、必要な施策の策定および実施に努めるものとする。

(県の責務)

第八条 県は、いきいき活動のもつ意義を十分に認識し、当該活動が円滑に行われるよう積極的に支援措置を講じるとともに、本条例の目的および基本理念に照らし、適宜、活動団体との協働を積極的に進めなければならない。

2 県は、県民、活動団体、事業者および市町村がそれぞれ第四条ないし第七条に定める役割を円滑に果たせるよう、必要な施策を策定および実施しなければならない。

- 3 県は、いきいき活動の促進にあたり、第九条ないし第十二条に規定する改革を不断に行わなければならない。
- 4 県は、いきいき活動の促進にあたり、県民が意見を述べる機会を設けなければならない。

第二章 改革

(連携)

- 第九條 県は、いきいき活動の促進にあたり、組織内部における各部署間の連携および総合調整を積極的にはからなければならない。
- 2 県は、いきいき活動の促進にあたり、市町村、国および他の都道府県との連携および総合調整を積極的にはからなければならない。

(業務改革)

- 第一〇條 県は、その業務を公益性や効率性等の観点から適宜見直し、自らが主体的に担うべき業務領域を明確にし、ておかなければならない。

(意識改革)

- 第一一條 県職員は、自らの所掌事務にかかわらず、一人一人が本条例の目的および基本理念を十分に認識し、いきいき活動の促進を心掛けなければならない。
- 2 県は、前項の規定を達成するため、県職員がいきいき

活動に参加する機会を設ける等必要な措置を積極的に講じなければならない。

(制度改革)

- 第一二條 県は、いきいき活動の促進が効果的にはかられるよう、柔軟かつ機動的な組織体制を整えておかなければならない。

- 2 県は、業務方法および諸規則等につき、いきいき活動の促進という観点から見直し、適宜改善をしなければならない。

第三章 協働および支援

(協働および支援の基本原則)

- 第一三條 県は、協働および支援に関わる事業の企画、実施および評価にあたっては以下の各号に定める基本原則を遵守しなければならない。

- (1) 協働事業参加団体および被支援団体との関係を透明に保つこと。
- (2) 協働事業参加団体間および被支援団体間の関係を公平に保つこと。
- (3) 協働事業参加団体および被支援団体の多様性および自主性を尊重すること。
- (4) 協働事業参加団体および被支援団体と対等な立場を

構築し、維持すること。

(5) 県民、活動団体、事業者および市町村と積極的かつ継続的に対話を行うこと。

(6) 県民、活動団体、事業者および市町村に対して積極的かつ継続的に各種情報を提供すること。

2 県は、前項の他、第十五条に規定する地域いきいき協定を締結した場合にあつては、当該協定に定める事項を遵守しなければならない。

(行動計画の策定)

第一四条 知事は、いきいき活動を促進し、本条例の目的を達成するために、具体的な施策、その目標および達成時期等を定めた行動計画を作成しなければならない。

2 知事は、行動計画の策定にあつて、県民、活動団体、事業者および市町村が意見を述べる機会を設けなければならない。

3 知事は、行動計画を定めたときは、すみやかにこれを公表しなければならない。

4 知事は、行動計画を効果的に実施するための推進体制を整備しなければならない。

5 知事は、行動計画につき、適宜見直しを行わなければならない。

(地域いきいき協定)

第十五条 活動団体は、県との関係および活動団体同士の

関係を確認し、かつ、より適切な関係を築くため、県に対して地域いきいき協定の締結を求めることができる。

2 地域いきいき協定には、以下の各号を定めるものとする。

(1) 協働および支援にあたり活動団体および県の双方が守るべき原則。

(2) 協働および支援に関する活動団体および県各々の責務。

(3) その他必要な事項。

3 知事は、地域いきいき協定に多数の活動団体が参加できる機会を設け、また、これを締結できるよう配慮しなければならない。

4 本条第一項に基づき地域いきいき協定の締結を申し出た活動団体は、多数の活動団体が当該協定に参加できるように努めなければならない。

5 知事は、本条第一項に基づく締結の申し出を受けた時は、地域いきいき協定の締結につき判断し、その結果および理由を公表しなければならない。

6 活動団体は、前項の判断について不服がある場合には、第二三条に規定する島根県地域いきいき活動審議会に異議を申し立てることができる。

7 島根県地域いきいき活動審議会は、前項に規定する異議の申し立てを受けた時は、すみやかにそれを審議し、その審議結果を議長を通じて知事に提出するものとする。

8 知事は、地域いきいき協定の策定にあたって、県民、活動団体、事業者および市町村が意見を述べる機会を設けなければならない。

9 知事は、地域いきいき協定参加活動団体との合意に基づき、適宜当該協定を見直しなければならない。

(協働事業の企画、立案)

第一六条 県は、既存事業の見直しおよび新規事業の企画にあたっては、当該事業について協働事業化の可能性を検討しなければならない。

2 県は、活動団体が協働事業の提案を行う機会を設けるとともに、当該提案を促すよう必要な措置を講じなければならない。

(協働事業の実施)

第一七条 県は、多様な活動団体が協働事業に参加できる機会を設けるとともに、協働事業参加活動団体の選定にあたっては、その透明性および公平性を確保しなければならない。

2 協働事業参加活動団体および県は、協働事業を行うにあたっては、相互の合意に基づき、原則として文書により

契約を結ぶこととする。

3 県は、協働事業の実施にあたっては、協働事業参加活動団体の自主性および自律性を損なうような関与を行ってはならない。

(協働事業の評価、改善)

第一八条 県および協働事業参加活動団体は、協働事業の過程および成果を必要性および効率性並びに有効性等の観点から協働事業の特性に応じて評価を行い、その評価結果を公表しなければならない。

2 県は、前項の評価を通じて明らかとなった協働事業の課題につき、改善のための必要な措置を講じなければならない。

(拠点の整備、充実)

第一九条 県は、いきいき活動を効果的に促進するための拠点を整備し、これを充実させなければならない。

2 県は、活動団体が円滑にいきいき活動を行えるよう、当該活動拠点の整備に努めなければならない。

(情報の充実)

第二〇条 県は、いきいき活動にかかわる様々な情報を継続的に収集および整理し、利用しやすい形への加工に努めたうえで、その情報を広く積極的に提供しなければならない。

2 県は、各主体が自由に情報交換のできる環境の整備を

行わなければならない。

(税財政上の支援措置)

第二一条 県は、いきいき活動を促進し、また、活動団体に対して資金面での支援を行うため、財政状況等を勘案しつつ、積極的に税制上および財政上の措置を講じなければならない。

(人的な支援措置)

第二二条 県は、いきいき活動を支える人材育成をはかるため、必要な措置を講じなければならない。

2 県は、いきいき活動を促進し、また、活動団体に対して人的な支援を行うため、参加者を必要とする活動団体と参加を希望する県民とが出会う機会を設ける等積極的に仲介機能を果たさなければならない。

(審議会の設置)

第二三条 議長は、議会の附属機関として「島根県地域いきいき活動審議会」(以下、審議会)を設置する。

2 審議会は、委員二〇人以上をもって組織し、委員は、次に掲げる者のうちから議長が任命する。

- (1) 県民
- (2) いきいき活動実践者
- (3) 県議会議員
- (4) 学識経験者

3 前項に規定する委員のうち、県民、いきいき活動実践者については公募による者を含む。

4 審議会の委員の任期は二年とし、一期に限り再任を妨げない。ただし、委員が欠けた場合における補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

5 審議会には会長および副会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

6 審議会は以下の各号に掲げる職務を行うものとする。

(1) 次条に規定する年次報告に関する審議および知事への意見提出。

(2) いきいき活動に関して県民から寄せられた苦情の処理および知事への意見提出。

(3) 県民、活動団体、事業者および市町村からのいきいき活動に関する意見の受理、審議および知事への意見提出。

(4) 第一五条第六項に規定する地域いきいき協定の締結に関する異議申し立ての審議および知事への意見提出。

(5) その他、本条例の目的を達成するため議長から諮問を受けた事項およびいきいき活動に関わる重要事項。

7 前条第二号に関するものを除き、審議会の会議は原則として公開とする。ただし、やむを得ず非公開とする時は、委員定数の三分の二以上の委員の同意を必要とする。

8 本条例に定めるもののほか、審議会に関し必要な事項は、審議会が別に定める。

(年次報告)

第二四条 知事は、以下の各号に掲げる事項を定めた年次報告書を毎年度作成し、議長に送付するとともにすみやかに公表しなければならない。

(1) いきいき活動の現状と課題

(2) 本条例の目的達成に関わる諸施策の実施状況およびその結果

(3) 本条例の目的達成に関わる改革の状況およびその結果

(4) その他、いきいき活動に関する重要事項

議長は、前項により提出された年次報告書をすみやかに審議会に提出し、審議を求めなければならない。

3 審議会は、前項の規定により審議を求められたときは、諮問の日から起算して、原則六〇日以内に審議を行い、意見書を議長に提出しなければならない。

議長は、前項の規定により提出された意見書を知事に送付するとともに、すみやかに公表しなければならない。

5 知事は、前項の規定により送付された意見書をいきいき活動に関する諸施策、行政の改革および次期年次報告に活用するよう努めるものとする。

第四章 雑則

(検討)

第二五条 県は、本条例の施行後、適宜本条例の規定に検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとする。

第Ⅱ部 島大条例案「逐条解説」

Ⅱ―1 第一章 総則（第一条―第八条）

第一条【本条例の目的および構成】

① 本条例は、地域社会にある様々な力を引き出しつつ、地域いきいき活動の促進をはかり、もって豊かで活力のある地域社会を創造することを目的とする。

② 前項の目的を達成するため、本条例は、基本理念を定め、県民、地域いきいき活動団体、事業者および市町村の役割ならびに県の責務を明らかにするとともに、行政における改革、地域いきいき活動団体と県との協働および地域いきいき活動団体への支援等に関わる施策の総合的かつ計画的な推進のための基本的な条項を定めるものとする。

本条は、本条例の目的（Ⅱ「豊かで活力のある地域社会」の創造）と本条例全体の構成（大きく、「総則」、「改革」、「協働および支援」という三章立て）を定めたものである。

1 本条の構造

他県の類似条例（参照【資料1―①&②】）をみると、通常、目的を定めた本条には一つの項しか設けられていない。しかし、ここでは、以下の二つの理由から二項立てとし、まず第一項で本条例の目的を定め、続く第二項で本条例の構成を明らかにすることとした。

① 読み手への配慮…他県の条例はやや煩雑なものとなっている。そこで、我々は、読み手の理解を容易にするための配慮が必要であると考えた。

② 目的・想いの強調…目的を第一項に独立して規定することで、本条例が目指す最終的な目的、すなわち、本条例全体を通じて貫かれる我々の想い、が強調されたと考えた。

2 究極の目的―「豊かで活力のある地域社会」の創造
本条例は、「地域いきいき活動」（参照、第二条【定義】解説）の促進を直接の主眼としている。その最終的な目的は、「豊かで活力のある地域社会」の創造である（参照、第三条「基本理念」解説）。

3 地域力の発展と発掘

我々が考える「地域社会にある様々な力」とは、例えば、

既に活躍しているボランティアやNPO等の力（顕在力）を意味するに留まらない。本条例の目的を達成する上で有効な力となる可能性を秘めながらも未だ表面化せずに眠っている、いわば地域社会の「潜在力」とでもいうべきものまでも包含している。例えば、「ボランティアへの参加意欲はあるが、最初の一步を踏み出せない学生」、「子育てが一段落し、いきいき活動に興味を持ち始めたけれども、参加したい活動を見つけきれないでいるお母さん」、「長い間会社勤めで地域と無縁であり、いきいき活動にも興味が無いが、会社員生活で培った専門技術を持っている退職したお父さん」など、である。

「豊かで活力のある地域社会」を創造するためには、こういう潜在的な力にも注意を払い、それらを引き出すような取り組みが不可欠である。

4 本条例の構成

本条例の構成を図示すれば、【資料1—①】の通りである（全二五条）。

【資料1】

①本条例の全体構成

第一章 総則

- 一条 本条例の目的および構成
- 二条 定義
- 三条 基本理念
- 四条 県民の役割
- 五条 地域いきいき活動団体の役割
- 六条 事業者の役割
- 七条 市町村の役割
- 八条 県の責務

第二章 改革

- 九条 連携
- 一〇条 業務改革
- 一一条 意識改革
- 一二条 制度改革

第三章 協働および支援

- 一三条 協働および支援の基本原則
- 一四条 行動計画の策定
- 一五条 地域いきいき協定
- 一六条 協働事業の企画、立案
- 一七条 協働事業の実施
- 一八条 協働事業の評価、改善
- 一九条 拠点の整備、充実
- 二〇条 情報の充実
- 二一条 税財政上の支援措置
- 二二条 人的な支援措置
- 二三条 審議会を設置
- 二四条 年次報告

第四章 雑則

- 二五条 検討

【資料1】

① 『宮城県の民間非営利活動を促進するための条例』第一条（目的）

この条例は、宮城県における民間非営利活動の健全な発展を促進するための基本理念を定め、並びに県、市町村、県民、企業及び民間非営利活動団体の責務等を明らかにするとともに、民間非営利活動の促進に関する施策の基本的な事項等を定めることにより、その施策を総合的に推進し、もって県民生活の向上と活力ある地域社会の実現に寄与することを目的とする。

② 『高知県社会貢献活動推進支援条例』第一条（目的）

この条例は、現在及び将来の地域社会において重要な役割を担う社会貢献活動に対する支援について、基本理念を定め、並びに県、市町村、事業者、県民及び社会貢献活動団体の責務を明らかにするとともに、社会貢献活動に対する支援策の基本となる事項を定めることにより、その支援策を総合的かつ計画的に推進し、もって県民の社会生活の質の向上を図り、豊かで安心

して暮らすことができる元気な地域社会づくりに寄与することを目的とする。

第二条【定義】

① 「地域いきいき活動」（以下、いきいき活動）とは、営利を目的としない不特定かつ多数のものの利益に寄与する活動をいう。

② 「地域いきいき活動団体」（以下、活動団体）とは、いきいき活動を主たる目的とする法人又は団体（次に掲げるものを除く）をいう。

(1) 宗教の教義を広め儀式行事を行い、および信者を教化育成する事を主たる目的とするもの。

(2) 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対する事を主たる目的とするもの。

(3) 特定の公職（公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第三条に規定する公職をいうの候補者（当該候補者にならうとする者を含む）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事を目的とするもの。

③ 「各主体」とは、県民、活動団体、事業者、市町村、

県のことをいう。

④ 「各団体」とは、活動団体、事業者、市町村、県のことをいう。

⑤ 「協働」とは、各団体同士が各々の特徴を考慮しながら、豊かで活力のある地域社会の創造に向けて力をあわせて取り組むことをいう。

⑥ 「支援」とは、活動団体がより効果的かつ円滑に当該活動が実施できるよう、各主体が、資金、労力、情報および知識等の提供を行うことをいう。

本条は、本条例において使用される語句について、それぞれ定義したものである。

1 「地域いきいき活動」という名称に込めた想い

最近、「営利を目的としない不特定かつ多数のもの」の利益に寄与する活動」のことを「NPO活動」とよぶことが多い。しかし、我々は、この「NPO」という言葉はなかなか理解されにくいものであり、また、実際にここ島根においても十分に認知されているとは言い難い状況にあると考えた。そこで、本条例では、県民にとって簡単な、分かりやすい言葉にしたいという意図から「地域いきいき活

動」という名称を用いることとした。

因みに、他県条例では、「非営利公益活動」（鳥取県）、「民間非営利活動」（宮城県）、「社会貢献活動」（高知県等）といった言葉が用いられている。これらは、我々にはやや堅苦しい表現に思える。極端に言えば、これでは多くの県民に「自分とは無縁の世界のお話」というようにとられかねない、とさえ感じたのである。

いずれにせよ、我々は、県民の間で「地域いきいき活動」という言葉が気軽に使われることを期待するものである。

2 「地域いきいき活動（団体）」の多様性

我々は、本条例にいう「地域いきいき活動」（以下「いきいき活動」）を、極めて多様なものとして捉えている。少なくともNPO、法人（【資料2—①】にいう「最狭義のNPO」、なお、【資料2—②】も参照）に限定してはいない。法人格の有無を問うてないのである。端的に言えば、

【資料2—①】の図に登場する各種団体の活動をほぼ網羅しているというイメージである。

というのも、「豊かで活力のある地域社会」の創造には、様々なタイプの活動や団体が多様に存在することが不可欠と考えられるからである。民間企業なみに収益事業を営むNPO法人が数多く存在することは勿論望ましい。が、そのよ

うな団体ばかりでなく、趣味を通じた集まりがあってもよい。我々は、いろいろな団体や活動があつて、いざ参加したいと思つた県民がそういつた数多くの選択肢のなから選ぶことのできる社会が望ましいと考えている。

もちろん、そうなると「営利を目的としない不特定かつ多数のものの利益に寄与する活動」（≡非営利性・公益性）という要件をどう捉えるか、ということが問題になる。例えば、趣味の「サークル」は、【資料2-①】にいう「最広義のNPO」に含まれるであろうが、確かに、上記の「公益性」要件を満たしていない場合が多いだろう。したがつて、厳密には本条例にいう「地域いきいき活動」には入らない。しかし、我々は、趣味であっても気の合う仲間が集まりさえすれば、それは、何かのきっかけですぐにでも「いきいき活動」へと変貌するポテンシャルを秘めていると考えている。

要するに、少なくとも「いきいき活動」に関して議論する最初から「公益性」要件を厳格に解する必要はない、というのがここでの趣旨である。ただし、一号から三号に該当する活動は除外している（これは特定非営利活動促進法第二条第二項に拠る。参照【資料2-③】）。

3 協働と支援の区別

鳥根大学法文学部行政学演習編「鳥根県地域いきいき活動促進条例（案）」関連資料（每熊）

本条例では、「協働」と「支援」とを明確に区別していることが一つの特徴となっている。

これらとはかく混同されがちである。確かに、両者は密接に関連している。「協働」が結果的に対NPO「支援」になることもあるだろう。例えば、行政によるNPOへの委託は、当該NPOに「箔がつく」ことにもなる（と考えられているようである）し、資金面での助けになるとも言える。また、「補助」は「協働」の一種として説明されることが多いが、これを「支援」と区別するのは難しい。

しかしながら、やはり「協働」と「支援」は区別すべきである。その理由は、以下に掲げる報告書のなかに簡潔にまとめられている。

「しかし、理念上、両者は区別するほうがよい。というのも、『支援』の目的は『協働』だけではないからである。…（中略）…、NPOは、地域社会にとつて様々な有益な役割を持っているが、これは行政との『協働』が前提にあるものではない。NPO活動が本来的に持つ機能である。従つて、理論上でいえば、多種多様なNPOが育ちさえすれば、それらが仮に行政との『協働』を行わないにしても、『地域力』は高まるともいえるからである。だから、行政には、NPOとの『協働』を模索するのと同時に、それとは一心は切り離してNPOを

『支援』していくことが求められているのである」（島根県『NPOと行政の協働のあり方検討会報告』二〇〇三年、七頁）。

4 協働と参加の区別

さらに、本条では、「協働」と「参加」についても区別している。というのも、近年、両概念の使用について混乱がみられるからである。山岡義典は次のように指摘する。

「『参加』を語る中でいつの間にか『協働』の話になっていることもあれば、『協働』を語るなかでいつの間にか『参加』の話になったりする。それぞれの話がお互いに重なりあい、『参加・協働』として明確な概念規定もなく一括りに語られることもある。委託事業の話も住民投票のことも、一緒に文脈で語られるのである。

『参加』も『協働』もこれからの地域ガバナンスにとつては重要なことであり、現象としては重なる部分も確かにあり、共通する課題もある。しかし、今後の有効な政策や施策を考える場合、やはりキチンと整理し、その双方についてしっかりと考えておくことが必要と思うのである」（『NPOのある社会とは』『ガバナンス』二〇〇四年四月号、二六頁）。

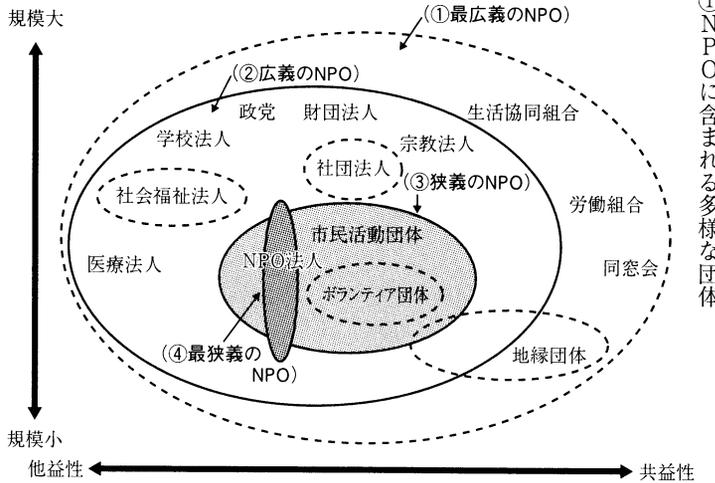
そこで、我々は二つの概念について次のように区別する

こととした（【資料2—④】も参照）。

①協働・組織対組織（例えば、行政とNPO）で行われるもの（本条で、「協働」の主体を「各団体」と規定している所以である）

②参加・個人（例えば、市民）が組織（例えば、行政やNPO）に対して行うもの。

【概念図】(図表-1)



【出典】島根県『NPOと行政の協働のためのガイドライン』

2004年, 6頁

【資料2】

① NPOに含まれる多様な団体

② 『特定非営利活動促進法』にいう特定非営利活動の定義
(1) 第二条第一項

「この法律において「特定非営利活動」とは、別表に掲げる活動に該当する活動であつて、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。」

(2) 別表(第二条関係)

- 一 保健、医療又は福祉の増進を図る活動
- 二 社会教育の推進を図る活動
- 三 まちづくりの推進を図る活動
- 四 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- 五 環境の保全を図る活動
- 六 災害救援活動
- 七 地域安全活動
- 八 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
- 九 国際協力の活動
- 十 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- 十一 子どもの健全育成を図る活動
- 十二 情報化社会の発展を図る活動
- 十三 科学技術の振興を図る活動
- 十四 経済活動の活性化を図る活動
- 十五 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する

活動

十六 消費者の保護を図る活動

十七 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動
に関する連絡、助言又は援助の活動

③ 『特定非営利活動促進法』第二条第二項の規定

「この法律において「特定非営利活動法人」とは、特定
非営利活動を行うことを主たる目的とし、次の各号のい
ずれにも該当する団体であつて、この法律の定めるところ
により設立された法人をいう。

一 次のいずれにも該当する団体であつて、営利を目的
としないものであること。

イ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さな
いこと。

ロ 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の三
分の一以下であること。

二 その行う活動が次のいずれにも該当する団体である
こと。

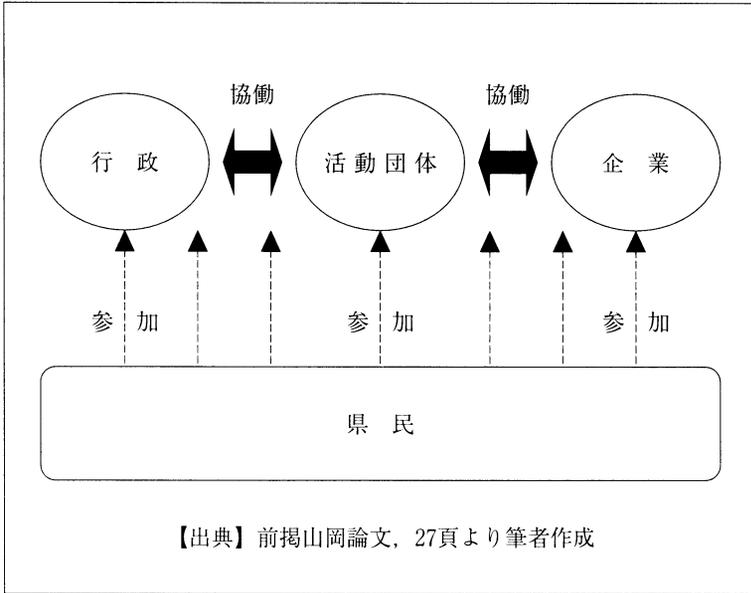
イ 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を
教化育成することを主たる目的とするものでないこ
と。

ロ 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ものでないこと。

ハ 特定の公職（公職選挙法（昭和二十五年法律第百
号）第三条に規定する公職をいう。以下同じ。）の
候補者（当該候補者にならうとする者を含む。）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ものでないこ
と。」

④参加と協働―概念図



第三条【基本理念】

本条例は、第一条に規定する「豊かで活力のある地域社会」づくりにおいて各主体で共有される基本理念として以下の各号を定めるものとする。

- (1) 各主体の間で日常生活における助け合いがごく自然にみられること。
- (2) 各主体の間で対等な関係に基づく対話が日常的に行われていること。
- (3) 県民および活動団体のもつ多様な価値観が広く認められていること。
- (4) 県民のいきいき活動に対する参加選択の自由が認められていること。

本条は、「豊かで活力のある地域社会を創造する」(第一条第一項)うえて、各主体が共有すべき基本理念を定めたものである。

1 未完の理想郷

「豊かで活力のある地域社会」を具体的に定義することは難しい。それは時代とともに変化するものだからである。その意味で、「これが豊かで活力のある状態である」とい

えるような時点はついにとおとずれないであろう。したがって、我々は、これを「未完の理想郷」とよぶ。

その意味で、第一号から第四号に掲げたことは、「豊かで活力のある地域社会」実現の「プロセス」に関わる。様々な主体が、これらを共有し、いつの時点であれ、「より」豊かで「より」活力のある地域社会の創造を目指しながら「いきいき活動」に取り組んでいる、そういういった動態的な過程こそが我々の描く望ましい社会像である。

2 「いきいき活動」が当たり前な社会

我々の理想を一言でいえば、わざわざ肩肘張って「いきいき活動」なんて言わずとも、県民同士、「困ったときはお互い様」という気持ちから当たり前に助け合っているような社会である。本条第一号はこの想いを込めたものである。

もちろん、これは非現実的であるかもしれない。しかし、こういう理想が各主体に共有されることで、その実現に一步でも近づくことができるのではないだろうか。そのためにも、まずは各主体が対等な立場で「対話」をすることが必要なのである（第二号）。ここにいう「対話」とは、様々な主体がその立場をこえて、自由活発に話し合うことをいう。会議という公式の場も含まれるし、いわゆる井戸端会

議のようなイメージでもいい。日常の挨拶もまた「対話」の第一歩である。

3 “等身大”のいきいき活動ライフ

県民や各団体の間には様々な価値観がある。その尊重という至極当然のことを定めたのが第三号である。なかには、「いきいき活動」自体をいやだと思ふ人もいるかもしれない。これも尊重されなければならない。我々は「いきいき活動」の意義を高く評価するものであるが、決して強制はしない。重要なことは、なるべく多くの人が楽しんで活動できるような環境をつくることである。いわば「県民一人一人の身の丈にあった『いきいき活動』ライフ」が基本である。

第四条【県民の役割】

県民は、いきいき活動について関心を示し、その実情に応じて、いきいき活動に参加するよう努めるものとする。

本条は、「いきいき活動」促進における、県民の役割について定めたものである。

1 普通の「県民（市民）」からの出発

まず、ここでは便宜上「県民」と「市民」を同義として扱うことを断っておく。

「いきいき活動」の促進を直接の主眼とする本条例において、その担い手となる「県民」をどう捉えるか、またどのような役割を期待するかは、極めて重要な事項である。この点、他県条例をみると、例えば次のような規定がある。

「県民は、非営利公益活動に対する理解を深めるとともに、自己の役割と責任を自覚し、自発的に非営利公益活動を行うよう努めなければならない。」（鳥取県非営利公益活動促進条例」第四条第一項）

役割と責任の「自覚」であるとか、「自発的」であるとか、県民への期待がかなり大きいようである。また、松江市の報告書によれば、通常「市民」概念には、次のようなニュアンスが込められているという。

「第一に、民主的な社会においては、個人の自由は最大限尊重されなければならない。しかしそれと同時に、第二に、社会のなかで他者と関わりながら生きている以上、個人は社会に対する最低限の責任を果たす必要がある。そして、第三に、自立した「市民」であればこそ、この自由と責任との相克に悩みつつも、自分のおかれた状況に応じて的確に両者のバランスをとることができ」

（松江市『市民活動促進指針にかかる提言書』二〇〇四年、三頁）。

確かに、どれももっともらしい。理想の市民像としては非の付け所のない定義である。実際にも、我々がお世話になっているNPO実践者のなかには、自由と責任をバランスよくとっている人もおり、想像できないわけではない。しかし、素朴に考えて、このような「立派な」市民がどれほどいるのだろうか。

例えば、我々も含めて多くの学生は、暗にお世話になっているはずの自治会・町内会に入っていない。仮に入っていたとしても総会などに顔を出したことがある学生はほぼ皆無であろう。バイトで疲れて、高齢者の前で平然とシルバースーツに座ってしまう者もいるかもしれない。夜食に食べたカップラーメンの空を面倒だからと分別せずに捨てることもしばしば（？）である。

さきの市民像からすると、こういった学生はどのように位置付けられるのだろうか。ひょっとしたら「非市民」として糾弾されるかもしれない。それでいいのだろうか。

我々はそうは考えない。「市民」はこのような面を持ち合わせて「よい」とまでは言わないが、こういうものである。そのことを無視して、高い理想像を掲げるだけなら誰だつてできる。しかし、「いきいき活動」の促進という点

ではほとんど効果がないと言っているだろう。我々の実感として「おまえは市民ではない」と頭ごなしに説教されたところで、若者が「市民」になろうとするとも思えない。逆にむしろ、「いきいき活動」に嫌悪感すらおぼえるかも知れない。常に理想の「市民」を強要され、身構えていなければならぬ社会など窮屈でたまらない。これでは、多くの者が「いきいき活動」に背をむけてしまいかねない。むしろ、いわば普通の市民から出発して、少しでも多くの方が肩の力を抜いて気軽に参加できる、もしくはしてみたいと思える社会をつくるほうが大切なのである。そのためには、初めから「市民」を立派なものとして設定すべきではない。

なお、我々は決して「先ほどの例のような学生ばかり」とも、「市民は立派でない」とも言うつもりはない、という点は指摘しておきたい。立派と思われる市民もいれば、だらしのない学生もいる、市民は決して一様ではない、ということから出発すべき、と考えているのである。本条で、県民の役割を緩やかに規定しているのは、こういった考えによる。

2 様々な「参加」

一般に、参加といえば、実際に現場に足を運んで汗を流

すというニュアンスがある。しかし、本条例にいう「参加」は、かなり広い概念である。すなわち、間接的ではあっても何らかの形で「活動団体」に関わりさえすれば、広く「参加」に含まれると考えている。

現場で人と一緒に活動することが煩わしいと考える人にとっては、寄付という参加の仕方もある。お金はないけど汗ならかいてもいい、という人は労力を提供すればいい。力仕事が苦手という人は、アイデアを提供したらいい。このように、「参加」には様々なかたちがあり得る。

つまり、県民それぞれの身の丈にあった「参加」が大事なのである。それをどう促していくかが、本条例に基づく諸施策に問われているテーマである。

第五条【地域いきいき活動団体の役割】

- ① 活動団体は、広く県民から当該活動に対する関心や理解を得られるよう努めるものとする。
- ② 活動団体は、その実情に応じて、県民がいきいき活動に参加しやすい環境を整備するよう努めるものとする。

本条は、「いきいき活動」の促進における「活動団体」

の役割について定めたものである。

1 活動の自由と最低限の役割

本条例は、その全体を通して、「いきいき活動」の自主性、自律性、多様性を尊重する立場をとっている。したがって、各「活動団体」には活動の自由が認められるのが原則である。しかし、そうであっても、各主体が協力しあって「豊かで活力のある地域社会」を創造していくためには、「活動団体」にも最低限果たすべき役割があってもいいのではないか。この点について定めたのが本条である。

2 不可欠な県民の理解

まず、「不特定かつ多数のものの利益に寄与する活動」である以上、また、県民に対しても（その実情に応じた）「いきいき活動」への参加を求めている以上、「活動団体」も、少なくとも「広く県民から当該活動に対する関心や理解を得られるよう」自ら努めることが望ましい（第一項）。県民の関心や理解こそが「いきいき活動」をすすめていくうえでの決して欠かすことのできない第一歩である。

蛇足ながら、我々の実施した「NPO法人実態調査」に対して、「市民からの関心はこれ以上必要ない」といった趣旨の回答を寄せた団体があった。アンケートの設計等に

我々の未熟なところがあつたことも事実であるし、既に市民から十分な理解を得られているゆえ、とも思われるが、我々としては、「活動団体」である以上、できるだけこういった姿勢は持つて欲しくない、と考えている。

3 参加しやすい環境の整備

次に、我々は、より積極的に「県民がいきいき活動に参加しやすい環境を整備」することも「活動団体」の役割として期待している（第二項）。例えば、会員だけに情報誌を配るのではなく、より広く県民に対して情報発信を行っていくこと等が考えられよう。一日活動体験といったイベントも一案である。もっとも、活動への参加を受け入れるかどうか、あるいは、その程度は、団体ごとに異なつてよい。高度な専門知識を要する活動に素人が参加することは好ましくないであろうし、会員を対象とするだけで精一杯といった団体もあるだろうからだ。第二項に「実情に応じた」という文言を加えた所以である。

第六条【事業者の役割】

- ① 事業者は、いきいき活動に理解を示し、その円滑な実施に配慮するよう努めるものとする。
- ② 事業者は、その実情に応じて、県民がいきいき活動に参加しやすい環境を整備し、活動団体に対する支援および活動団体との協働に努めるものとする。

本条は、「いきいき活動」の促進における事業者（いわゆる民間企業）の役割を定めたものである。

1 経済活動の自由と最低限の役割

市場経済の大原則として、企業には経済活動の自由が認められなければならない。自己の利益を追求し、そのために自らが必要だと判断する事業を行うことは、何ら責められるべきことではない。しかし、企業には、地域社会を構成する一員（いわゆる「企業市民」）として、最低限度果たすべき役割があるのではないか

その理由は、近年流行の「社会的責任投資」の議論等に詳しいが、ここでは二点指摘しておきたい。一つは、程度の差はあれ、企業は個人と比べて様々な面で地域社会に及ぼす影響力が大きいということである。例えば、ゴミの排

出量一つとってもそうである。こういった環境保護といった領域に限らず、「豊かで活力のある地域社会」づくりは、企業の協力なくして実現できるものではない。いま一つは、企業の持つ「財」の力である。地域社会からみると、企業は、ひと、もの、お金、ノウハウなどを蓄えた「宝の山」であると言っている。つまり、「活動団体」への支援をはじめ「いきいき活動」促進にとって、極めて大きなポテンシャルを持つているのが企業である。これを利用しない手はない。

2 Win-Win（互いにニコニコ）な関係

上記の通り、企業もそれなりの社会的責任を果たしてもらいたい、というのが我々の基本的な考えであるが、これは、決して利潤動機が不純であるとか、損をしてまで、といったことを言おうとしているのではない。むしろ、事業者にとっても広い意味での利益につながるのではないかと考える。

例えば、「いきいき活動」への支援は企業のイメージアップにつながることもあろう。また、「活動団体」に資金援助する代わりに企業の宣伝への協力を得る、といった「協働」は、いわゆるWin-Win（互いにニコニコ）な関係をもたらししてくれるかもしれない。事実、「最近では、こうし

た課題（例えば、社会の改善や生活の向上に貢献する等）に積極的に取り組むことが「競争力につながる」ということも、証明されはじめている」（齋藤楨「社会起業家」岩波新書、二〇〇四年、五八頁）という。

3 手軽な支援

第一項では、いきいき活動の「円滑な実施」への「配慮」を求めている。端的に言えば、少なくとも「いきいき活動」を妨げるようなことは慎んでもらいたい、ということである。

やや不適切な例かもしれないが、我々の実体験をとりあげておく。昨年度、ゼミ活動の一環として、「大学生と地域社会の関係」を調べるため街頭アンケートを行った。その際、いくつかのスパーに駐車場でのアンケート実施をお願いしたところ、あっけなく門前払いされてしまったのである。別段、人手を要求したわけでもないし、店が込む時間帯でもなかった。アンケートの目的も、決して私益を得ようというのではない。それこそ我々なりに「いきいき活動」を実践しようとしたものである。この程度の協力くらいあってもいいのではないか、というのは我々の身勝手な願いであらうか。

4 参加しやすい環境の整備

さらに、我々は、企業に一步進んだ役割も期待している。すなわち、ひろく県民が「いきいき活動」に参加しやすい環境を整備する、ということである。例えば、社員に対しては、介護休暇、育児休暇のような制度にならない、「いきいき活動休暇」といったものを導入してはどうか。また、「活動団体」に会社の施設（例えば、駐車場）を開放するというようなこともあっていいだろう。

加えて、参加機会の提供という点から我々のイメージにぴったりくるのが、ある企業が行っている「黄色のレシートキャンペーン」である。その企業自身の説明を借りておこう。

「毎月一日は、お店に、地域のボランティア団体などの名前と活動内容が書かれた投函BOXを置いています。この日はお買物をされた時にお客さまにお渡しするレシートの色が、黄色になっています。その黄色いレシートを応援したい団体の投函BOXにお入れください。お入れいただいた黄色いレシートの（お買い上げ金額）合計金額の1%が、団体の希望する品物として、その団体へ贈られます」（以下のHP参照、<http://www.aeon-ota.co.mkoken/yellowr.html>）。

これは、単なる寄付にすぎない、しかも結局企業が払っ

ているだけ、いう見方もあろう。だが、既に第四条の解説で述べたとおり、我々は様々な形の「参加」があってもよいのではないかと考えている。寄付も立派な参加ないし支援である。その意味では、この企業はいわば「橋渡し」の「役割」をしているわけであり、県民に対してひろく参加機会を提供していると言えることができる。

なお、繰り返しまでもなく、企業にとつては自由な経済活動が基本原則である。したがって、「配慮」(第一項)をこえた「参加環境の整備」(第二項)については、あくまでも「実情にに応じて」ということになる。

5 活動団体と企業との協働

先に述べた通り、「活動団体」と企業との「協働」は、互いに Win-Win な関係を生み出す可能性を秘めている。「実情に応じて」積極的な取組みが期待される。具体的な事例については、【資料6-①】を参照されたい。

【資料6】

① 活動団体と企業との「協働」の事例

- 1 ある食品メーカーとNGOは、フィリピンで栄養教育、健康管理、家族計画に関する教育プログラムや保健婦活動の充実を支援する事業を、現地政府との協働で実現していきました。(取組み例・味の素)
 - 2 創造的な人材育成のために、企業とNPOが協働で学生に知的体験の機会を提供する奨学金制度や、企業とNPOが協働でNPOの起業塾を開設しています。(取組み例・日産自動車、損害保険ジャパン、日本電気)
 - 3 水と環境を守るため、酒蔵とNPOが協働で環境保全米を使った酒づくりに取組んでいる地域があります。(取組み例・一ノ蔵、鯉川酒造)
 - 4 障害者の芸術表現活動を全国的に広める動きを、企業とNPOが一緒につくりだしています。(取組み例・トヨタ自動車、富士ゼロックス、大成建設)
 - 5 ここ二、三年、企業とNPOが協働でNPOを支援するための助成プログラムを開発・運営する動きが出てきています。(取組み例・住友生命保険、ファイザー製薬、マイクロソフト、松下電器産業)
- 【出典】 http://www.npweb.jp/daigakukougi_info.php?kouza_id=7&kougi_order=12

第七条 【市町村の役割】

- ① 市町村は、いきいき活動に理解を示し、当該活動が円滑に行われるよう支援するとともに、その実情に応じて、活動団体との協働に努めるものとする。
- ② 市町村は、県民、活動団体および事業者がそれぞれ第四条ないし第六条に規定する役割を円滑に果たせるよう、その実情に応じて、必要な施策の策定および実施に努めるものとする。

本条は、「いきいき活動」の促進における市町村の役割について定めたものである。

1 市町村の重要性

「いきいき活動」の促進を図る上で、市町村の果たす役割は大きい。この点、鳥根県の報告書は、次のように指摘している。

「市町村は、基礎自治体として、相対的に住民に近い位置でより直接的なサービスを提供している。NPOの活動の多くも、県全域というよりもその拠点地域に密着した活動を行っている。市町村がNPOと協働することにより、地域の特性に応じたきめ細かいサービス提供が

可能となる。行政の縦割りを越え、またNPO法人があるかないかを問わず、実質的なNPO活動の全体を把握しうるのは市町村レベルのみである」（『鳥根県NPOと行政の協働のあり方検討会報告』二〇〇三年、一四頁）。このように、市町村は、（ある意味県以上に）「いきいき活動」促進に大きな影響力をもっている。その点を重く見第五条には、次のような規定がある。「市町村は、地域の実情に応じて、非営利公益活動を促進するための必要な施策を策定し、実施しなければならぬ。」と。これは、「地域の実情に応じて」の解釈にもよるが、明らかに市町村の「義務」を定めたものである。

しかしながら、我々は、やはり県条例で市町村の義務を定めるのは適切ではない、と考えた（ただし、後述する通り「支援」についてはこの限りではない）。というのも、言うまでもなく、市町村と県とは別々の団体だからである。市町村は、決して県に従属するものではない。両者の関係は、あくまで対等であり、各々が別の法人格として尊重されるべきである。そしてまた、市町村も自己の責任において、自ら「いきいき活動」の促進策を打ち出していく必要がある。

2 行政本来の役割

先にふれた通り、本条でも、「支援」については市町村の「義務」として定めている。なぜなら、そもそも、ここにこそ、行政の存在理由があるからである。この点、やや長くなるが松江市の報告書の一節を引用しておく。

「なぜ行政はあるのか…中略…。端的に言えば、市民同士の共同作業だけでは必ずしも『暮らしやすいまち』は実現しないからである。例えば、公共的な問題の解決には高度に専門的な知識や技能を要する場合も多い。また、すべての市民に公共活動を行う十分な時間や資金があるとも限らない。…中略…。このように、市民活動だけでは限界があるので、市民は税金という出資金を出し合い、専ら公共活動に従事する公務員集団を雇ったのである。…中略…。(市民活動が自治の原点であるから「引用者」といって、行政の存在意義やその役割の重要性が全くなくなるわけではない。否、むしろ市民活動の領域が広がれば広がるほど、行政に対しては『我々がもっと活動しやすくなるような環境整備をせよ』という声が強くなるかもしれない。いかに市民活動が大事であるとしても、行政には『暮らしやすいまちをつくれ』という市民の要求に応じていく責務が当然に残るのである」(松江市『市民活動促進指針にかかる提言書』二〇〇四

年、五三頁)。

要するに、行政の基本的な役割は、県民の共同作業(これは、我々の考える「いきいき活動」あるいは、その原点である)をサポートすることなのである。よって、市町村であれ県であれ、行政である限り、「支援」は当然の責務となる。

3 手段(ただし、意義深い手段)としての協働

これに対して、「協働」はそうではない。それは、よりよい目的を達成するための一つの選択肢に他ならない。行政単独で行った方がよい結果を生むのであれば、そうすべきである。しかし、協働それ自体が目的になつてはならない。つまり、協働とは、目的達成のための手段、方法として用いるべきなのである。条文で努力規定にしている所以である。

ただし、一点注意すべきことがある。協働は「単なる」手段かと言われれば、それは必ずしも正しくない。むしろ、「きわめて意義深い」手段と捉えたい。というのも、協働の持つメリットは結果にとどまらないからである。活動団体と行政が協働するという「過程」で、これまでは気付かなかつた発見があったり、より高い意識を持つようになり、ということがあり得る。例えば、三重県のNPO担

当職員は、次のように述べている。

「私はこれまで上司から命じられたことに何の疑問も持たず仕事をして来ました。ところがここでNPOの人たちと直接接してみてびっくりしたんです。市民の人たちには、私には考えられないほどの豊富なアイデアがありました。地域づくりのプロだと思っていた自分は何だったのかとガクッと来ましたね」（ばばこういち『改革断行―三重県知事北川正恭の挑戦』株式会社ゼスト、一九九九、九頁）。

市町村は、協働を「意義深い」手段として認識した上で、その模索に努めるべきである。

第八条【県の責務】

① 県は、いきいき活動のもつ意義を十分に認識し、当該活動が円滑に行われるよう積極的に支援措置を講じるとともに、本条例の目的および基本理念に照らし、適宜、活動団体との協働を積極的に進めなければならない。

② 県は、県民、活動団体、事業者および市町村がそれぞれ第四条ないし第七条に定める役割を円滑に果たせるよう、必要な施策を策定および実施しなければならない。

ない。

③ 県は、いきいき活動の促進にあたり、第九条ないし第十二条に規定する改革を不断に行わなければならない。

④ 県は、いきいき活動の促進にあたり、県民が意見を述べる機会を設けなければならない。

本条は、「いきいき活動」の促進における県の責務について定めたものである。

1 「役割」ではなく「責務」

まずは、本条の表題に注目されたい。先の各主体の「役割」と異なり、ここだけ「責務」となっている。これは、当然、本条例が県を主たるターゲットとしているためであるが、「いきいき活動」促進において県が果たすべき責任は極めて重い、という我々の認識が込められていることは確認しておきたい。もちろん、「支援」行政本来の義務、「協働」目的達成のための手段」という区別については、市町村と変わることはない。

ただし、規定の仕方は市町村よりも強くしている。「支援」については、県は単に「いきいき活動に理解を示す

〔前条第一項〕のみならず、「いきいき活動のもつ意義を十分に認識〔本条第一項〕したうえで、「積極的に〔同左〕実施しなければならぬ。」「協働〕については、県は、「本条例の目的および基本理念に照らし〔同左〕」、やはり「積極的に〔同左〕」推進しなければならぬ。

以上は、当たり前といえども当たり前のことである。にもかかわらず冗長ともいえる説明を加えたのは、本条文に限らず条例全体を通じて、「県には（例えば市町村よりも）重い責務が課せられている」ということを強調したかったためである。

2 積極的なイニシアティブ

本条例は、「いきいき活動」促進のための具体的な施策として多くの規定を設けている。例えば、第十九条から第二二条は、「活動団体」への「支援」について定めたものである。ここには、拠点整備や税財政上の支援など、一般に言われる支援策はほぼ挙げられているといつてよい。

しかし、それはあくまで「ほぼ」である。「いきいき活動」促進に必要なすべての施策を網羅することは不可能であるし、条例という性格上好ましくない。さらに、「いきいき活動」が促進される過程では、必要とされる施策も自ずと変わってくるだろう。

県は、「いきいき活動」促進に必要であれば、本条例に規定される施策以外についても、積極的にイニシアティブをとって、その策定・実施を行わなければならない。第二項は、このことを確認したものである。

3 自ら襟を正す姿勢

第三項は、行政の改革を定めたものである。我々の知る限り、これを市民活動促進等の文脈で包括的に規定した条例は他県ではない。おそらくは、いわゆる「行（財）政改革」の問題として別途取り組まれるのが通例であろう。しかし、我々はあえてこれを含めるべきと考えた。

というのも、県は、「豊かで活力ある地域社会」の創造をすすめる重要な主体として、また、「活動団体」のパートナーとして、十分な体制を備えておくべき、と考ええるからである。昨今の行政に対する不信の声を受けて、毎熊は以下のように指摘している。

「行政が第一に発すべき問いは、NPOが自らの協働相手として相応しいかどうかではなく、自身がNPOに選んでもらえる主体たりえているか、ということである。

極論すれば、協働するか否か、相手を誰にするか、その選択権はNPO及び市民の側にある。」（毎熊浩一「協働幻想論序説」『京滋CPAニュース』二〇〇四年二月号、

七頁)

要は、「支援」や「協働」を云々する前に、まず行政自らが襟を正すべきではないか、ということである。そうでないかぎり、「いきいき活動」の促進など絵に描いた餅になってしまふであらう。

4 コツコツと改善

ところで、この襟の正し方には、実に様々な手法がある。昨今では、例えば、「行政評価」、「戦略経営」、「企業会計」、「業績給」など、多様な改革ツールが用意されている。これらは決して万能であるとは考えないが、“劇薬”であることは間違いない。うまく導入できれば、抜本的な改革につながるであらう。また、斬新な意識改革や制度改革が行われない限り、「活動団体」に対する「支援」も十分なものはならないかもしれない。

しかしながら、いま行政に求められていることは、こういった大々的なものばかりではないことは付記しておいていいだろう。日常的に遭遇するちよつとした問題をコツコツと改善していく、ということもまた大事なことである。そのことを毎熊は次のように指摘している。

「市民生活に密着した素朴な課題や市民感覚から当然に生じる苦情などに一つ一つ応えていく、いわば『普段

着の改善』も忘れてはならない。例えば、必要以上に煩雑な手続きを改める、窓口での横柄な態度を改善する、役所用語を慎む、HPの見せ方を工夫する、などである。なお、これら全てとは言わないまでも、目の前のちよつとした業務改善が、間接的であれNPO等への『支援』につながるり得る。」(前掲毎熊論文、八頁)

II—2 第二章 改革(第九条—第一二条)

第九条【連携】

- ① 県は、いきいき活動の促進にあたり、組織内部における各部署間の連携および総合調整を積極的にはからなければならない。
- ② 県は、いきいき活動の促進にあたり、市町村、国および他の都道府県との連携および総合調整を積極的にはからなければならない。

本条は、「いきいき活動」の促進を円滑に進めるため、県に対して県庁内外における「連携」および「総合調整」を図るよう義務づけたものである。

1 “縦割り”な行政

行政への批判としてよく聞く言葉に「縦割り」がある。これは、県民の一般生活のみならず、当然、いきいき活動にとつての弊害ともなる。例えば、類似する補助金や助成金等が様々な部局によつて所管されているために、それを申請する側には無用の手間暇がかかる場合があるという。また、「縦割り」の一つの現れである「たらい回し」は、いきいき活動の持ち味であるスピードを減じてしまう。行政はこうした問題点を把握し、その弊害の軽減を図るべく連携に努めなければならぬ。

もつとも、「縦割り」は適切な分業という意味では組織になくしてはならない原理である。したがつて、我々は「縦割り」に全面的に反対するつもりはない。しかし、それが行き過ぎると、いきいき活動の妨げになる可能性があることは認識しておくべきであろう。

なお、次のような調査結果がある。「今後、協働事業をより良くするために自治体としてどのようなことが必要だとお考えですか? (〇は三つまで)」という問いに対する都道府県の回答のうち、二番目に多かったのは「庁内での横断的連携の促進」であった(内閣府『平成一六年版 国民生活白書』二〇〇四、一一八頁)。これは、自治体自身が「縦割り」の問題性を認識している証であろう。

2 “横割り”な「いきいき活動」

ところで、島根県庁にはNPO活動推進室という部署がある。そこがNPO活動ないしいきいき活動について県庁のなかで「中心的な」役割を果たすことについては何ら異論ないだろう。むしろ我々もそう期待しているところである。しかし、ここで注意すべきことは以下の指摘である。

「最近、『NPO政策』という言葉をよく耳にするが、これはやや誤解を招きやすい表現である。本報告書にいう「支援・協働」とは、決して、行政が数多く担っている諸政策(例えば、環境政策、福祉政策など)のうちの一つではない。」(島根県『NPOと行政の協働のあり方 検討会報告』(二〇〇三年、一六頁))

つまり、そもそも「いきいき活動」に関わる施策というもの、いわば「横割り」であるべきものである。というのも、「いきいき活動」自体が「横割り」であることが多いからだ。例えば、NPO法人・斐伊川くらぶの「宍道湖葦プロジェクト」をとりあげてみよう。この目的は、直接的には水質浄化という環境の面におかれているが、それだけにとどまらず、(小学生に対する)環境「教育」や地場産業の育成等にも及ぶ。こういった活動に対して、行政の側が縦割り型の部門別にバラバラな対応をしている、決して有効な協働などできないであろう。

したがって、「いきいき活動」促進にあたり、部門間の連携は必須といえる。例えば、NPO活動推進室の調整権限を強化したり、あるいは、部局横断的な特命チームを設けるのも一案かもしれない。

3 県庁外行政諸機関との連携

縦割りは、決して庁内だけの問題ではない。市町村、国、他都道府県といった県庁外部の行政機関との間でも是正されるべきものである。この理由も先と同様、「いきいき活動」の性格が「横割り」であることに求められる。例えば、先述した「宍道湖葦プロジェクト」について言えば、環境の面だけを取り上げてみても、県庁のみならず、宍道湖周辺市町村、国土交通省など、様々な行政機関が関わっている。これらの諸機関同士の連携なくして、宍道湖再生など望めないだろう。

なお、ある「いきいき活動団体」の関係者によれば、そういった行政機関同士の橋渡し役を当該活動団体が務めなければならぬ現状があるという。ここに「いきいき活動団体」の特長の一つがあることは確かであるけれども、こういった役割は本来行政自身を果たすべきことである。そのため、例えば、様々な行政機関から成る「いきいき活動促進連絡協議会」（仮称）といったものを設置し、常に連

携につとめるとよいと考える。

4 「連携」のみならず「総合調整」を

以上、「連携」の必要性に限って述べてきた。しかし、本条では、それに加えて「総合調整」も行政の責務に加えている。

辞書（『広辞苑』第五版）をみると、「連携」とは「同じ目的を持つ者が互いに連絡をとり、協力し合って物事を行うこと」と書かれている。これを素直によめば、連絡をとって協力し合ってさえいれば、各主体（ここでは各種行政機関）の意見は複数存在していてもおかしくない、ということになる。

だが、我々はそれだけでは不十分だと考えている。もちろん、対話の初期段階では、行政機関の間にも様々な見解があつていい。しかし、いつまでもバラバラでは「いきいき活動」の妨げになりかねない。少なくとも最終段階では、行政の責務として一本化を図るべきである。「総合調整」にはそういう意味が込められている。NPO活動推進室であれ、「いきいき活動促進連絡協議会」（仮称）であれ、単なる「連携」にとどまらず、こういった機能をも果たすべきであろう。

第一〇条【業務改革】

県は、その業務を公益性や効率性等の観点から適宜見直し、自らが主体的に担うべき業務領域を明確にしておかなければならない。

本条は、県の業務面での改革について定めたものである。

1 見直しの二段階

本条に言う業務の見直しには、大きく二段階ある。一つは、出発点としての包括的な見直し。いま一つは、適宜の見直しである。

本条をみるに、後者、すなわち適宜の見直しに重きがおかれているように読める。つまり、その時々的情勢を見極め必要に応じて業務を見直せ、ということだ。なるほど、その通りである。「いきいき活動」に関わる情勢は変化しやすい。加えて、いつ劇的な変化をみせるかも分からない。したがって、業務の見直しは、“適宜”なされなければならない。

しかし、我々の言う「見直し」とはそれだけではない。先に述べたところの前者、すなわち出発点としての包括的な見直しも必要と考える。なぜならば、現状では、どこま

でが行政の仕事で、どこからが「活動団体」等に任せるべき領域なのか明確になっていないように思われるからである。よく言われる通り「行政は手を出しすぎ」なのだと思えば、それは「活動団体」が、活躍する余地を知らぬ間に奪っているかもしれない。

要するに、県は、まずもって、自分たちのコア領域や「活動団体」による活動が期待できる領域を確認することから始めなければならないのである。

2 「協働」の前提としての見直し

さらに、出発点としての包括的な見直しは、特に「活動団体」等との「協働」を進めていくうえでの前提となる。

つまり、行政が自らの業務範囲を確定することは、単に「活動団体」等がその活動を行うことができる領域から手を引くという意義を有するのみならず、それらと協力して行う業務の領域を明らかにすることにもつながるのである。

すなわち、概念図（参照【資料10—①】）を使って説明するならば、“E”（行政単独の業務領域）や“A”（県民単独の領域）を見直すと同時に、“B”“C”“D”といった協働の領域を確認していかなければならない、ということである（参照【資料10—②】）。

ちなみに、上で「手を引く」と述べたが、逆にある分野

においては行政の業務が「小さすぎる」こともあるかもしれない。つまり、やるべきことをやってない、というわけである。このような場合には、コア事業を確認した結果、逆に「大きく」なってもよい。「官から民へ」といったスローガンが広く好まれている昨今にあつてはとくに、業務見直しといつても、単純に行政を小さくするとか、行政は小さいほどよいとか、そういったことまでは意味しないことには注意が必要である。

3 基準とその策定プロセスの重要性

上記のどちらの「見直し」を行うにしても、その判断の基となる「基準」が必要である。本条では、「公益性や効率性」を挙げているが、これは一例に過ぎない。見直しは、より多角的な観点からなされるべきである。したがって、県は、まずこうした見直しの「基準」を検討することから始めなければならない。この点、カナダの行政改革で用いられた「マッセの基準」(参照【資料10―③】)や、「民間部門と公共部門」等の役割分担の基準を示した三重県の「公的関与についての考え方」(参照【資料10―④】)が参考になるだろう。

ただし、他の見直しの「基準」をそのまま用いることは避けるべきである。願わくは、鳥根県の特性が加味された

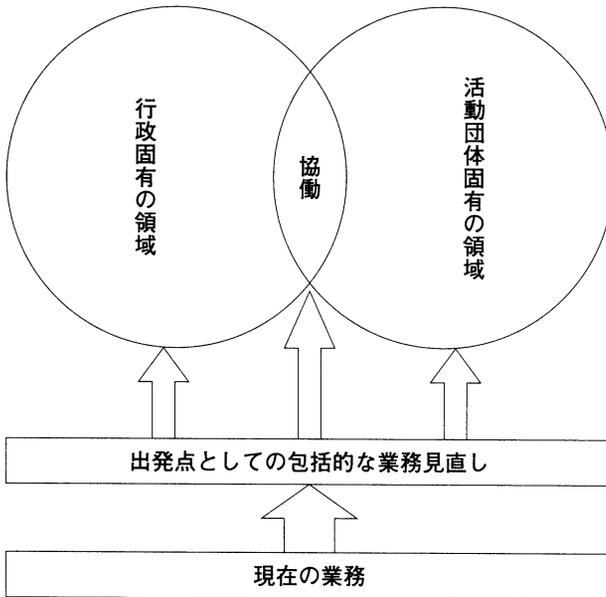
オリジナルのものがいい。だが、より重要なことは、仮に結果的に他と似たような基準になったとしても、まずは県庁をあげて「基準づくりに取り組むこと」である。というのも、「基準」をつくる過程にも学ぶことは多いからである。先に述べた通り、確かに、最終的な目的は、見直しの判断基準を確立することにある。しかし、「基準」をつくりあげる過程でも、これまで気付かなかった行政の問題点や「活動団体」等のもつ特長や意義に気付くといったことがあるだろう。これは、単に既成の「基準」を機械的に適用していたのでは、決して得られないものである。要するに、「基準」づくりのプロセスを経験することで、より現実性のある業務見直しが可能となると同時に、「いきいき活動」の促進に向けての雰囲気醸成されるのである。

【資料10】

①協働の領域（概念図）

← NPOと行政との協働領域 →				
市民の	領域		行政の領域	
A 自発的・先駆的活動を行うNPOによる独自の領域	B NPOの主体性の下に行政が協力する領域	C NPOと行政がそれぞれの主体性の下に特性を活かし合い事業を行う領域	D 行政が主体性をもって事業を行い、NPOが協力や参加を行う領域	E 行政の責任と主体性によって独自に行う領域
	NPOが主体となって行う事業に対して行政が後援したり、補助・助成する事業等	NPOと行政が共催や実行委員会などにより事業を行ったり企画立案段階から協力して行う委託事業等	行政が事業の大枠を決めて実施する委託事業や、NPOから政策の提言を受けて行政が実施する事業等	
協働形態の例				

【出典】 島根県『NPOと行政の協働のためのガイドライン』2004年，10頁



②包括的レビュー（概念図）

③ マッセの基準

- ① 公共性 (Public Interest Test)
当該プログラムは、公益に貢献し続けるかどうか
- ② 政府の役割 (Role of Government Test)
政府が当該プログラムを担うことに、正当性と必要性が認められるか
- ③ 連邦制 (Federalism Test)
連邦政府の現在の役割は適切か、州政府に委譲できるプログラムではないか
- ④ 協働性 (Partnership Test)
プログラムの全てないし一部は、民間やボランティア部門に移すべきではないか
- ⑤ 能率性 (Efficiency Test)
当該プログラムが維持されるべきとするならば、いかに能率性は改善されるのか
- ⑥ 財政的余裕 (Affordability Test)
財政的制約のもとでも、上記検討の結果残されたプログラム群への支出が可能か、不可能であるならば、どのプログラムを廃止すべきか

【出典】 毎熊浩一「カナダ行革断章―現代的コントロールシップ」『島大法学』四七巻一号、二〇〇三年、四三頁

島根大学法文学部行政学演習編『島根県地域いきいき活動促進条例(案)』関連資料(毎熊)

④ 三重県「公的関与についての考え方」

- a. 民間部門と公共部門との役割分担
次の判断基準1～5にあてはまる場合、公的関与を行うことが適当です。
 - (判断基準1)
受益者を特定あるいは限定することが困難・不可能なため、市場において受益者から費用を回収することができない公共財であるか。
 - (判断基準2)
教育のような外部経済効果を持つものや公害のように外部不経済効果を持つものであるか。
 - (判断基準3)
設備面でのスケールメリットが顕著であり、独占的供給によることが効率的なものについて、適正な価格形成を図る観点から公的関与が必要か。
 - (判断基準4)
新エネルギー開発のように社会的必要性があるにもかかわらず、投資に必要な資金やリスクがあまりに大きく民間では負担しきれないものであるか。
 - (判断基準5)
ナショナル・ミニマム(あるいはシビル・ミニマム)

確保の要請から十分な供給がなされなければならないものであるか。

b・国・県・市町村の役割分担

地方分権推進委員会の勧告における国・地方の役割分担の原則によれば、国は次の役割を担います。

- ・ 国家としての存立にかかわる事務
 - ・ 全国的に統一して定めることが望ましい事務
 - ・ 全国的規模・視点で行われなければならない事務
- 一方、地方公共団体は地域における行政を担います。
(判断基準 6)

この場合において、地方公共団体である県の役割は、単一の市町村では対応できない問題やその効果が複数の市町村に及ぶ事業等に限定すべきです。

【出典】 <http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/kakaku/gyoukaku/0401.htm>

第二一条【意識改革】

- ① 県職員は、自らの所掌事務にかかわらず、一人一人が本条例の目的および基本理念を十分に認識し、いきいき活動の促進を心掛けなければならない。

② 県は、前項の規定を達成するため、県職員がいきいき活動に参加する機会を設ける等必要な措置を積極的に講じなければならない。

本条は、県および県職員の意識面での改革について定められたものである。

1 「いきいき活動」への理解不足

「いきいき活動」関係者からは、行政職員の「いきいき活動」に対する理解が低い、という声をよく聞く。なかには、未だ「協働」という言葉すら聞いたことがない、という職員までいるという。事実、我々行政学ゼミが実施した島根県内「NPO法人実態調査」アンケート（二〇〇四年七月）には、「活動団体」から次のような回答が寄せられている。

- ・ これから求められている、行政と広くNPOとの協働について、掛け声だけで終わらないで欲しい。最も重要なのは、行政マン一人一人が意識改革を行うこと。
- ・ NPOに対する理解が足りない。
- ・ NPO活動に理解がほしい。
- ・ 民間との協働について、行政内部への働きかけを強化

していただきたい。

こうした声の裏には、よかれあしかれ、公務員の側に「自分の手でまちをよくする!」という強い意識があるのかもしれない。この心持ち自体は決して批判できるものではない。県民のためにまちをよくしたいと思うのは、公僕たる公務員の当然の姿といえる。ここで問題なのは、むしろ、行政だけで全てを解決しようとしている、という点である。

2 みんなで担う地域社会

現在、地域社会では課題が山積し、求められるニーズも多様化してきている。他方で、鳥根県の財政は危機的な状況にある。また、そもそも行政は「行政であるがゆえに」、公平性・画一性を旨とせざるを得ず、臨機応変の対応等を苦手としている。したがって、今後行政だけに頼っていても「豊かで活力のある地域社会」は望めないだろう。行政だけが単独で自治を担う時代は終わりを告げたのである。

これからは、いかに各主体が協力しあつてよい地域社会をつくりあげていくか、「地域力」が問われている。いわば「協治の時代」に入ったのである。行政職員は、まずはこうした認識を持つことから出発しなければならぬ。

3 “プロ”としての責任

しかし、「協治の時代」に入ったからといって、即、行政の責任が軽くなるわけではない。松江市の提言書には次のようなくだりがある。

「確かに行政の第一の責任は『暮らしやすいまちにせよ』という市民の声に答えることであるけれども、それは、単に市民の言うとおりにやる、というだけではなく、行政自ら積極的にアイデアを出すということも含まれていると理解しなければならない。行政は、そのために市民がお金を出し合つて雇つたプロの集団だからである。」

(松江市『市民活動促進指針にかかる提言書』二〇〇四年、五三頁)

つまり、行政は、自らの力だけではよりよい地域社会を実現できないという認識から出発しつつも、他方で、まわりのプロ集団として積極的な責任を果たさなければならぬのである。

4 実効性の確保

もちろん、意識改革は、ただ唱えていても達成されるものではない。実現のための具体的な仕組みが必要である。

第二項はそれを定めたものである。

例えば、県職員の「いきいき活動」への理解を深める勉

強会や講演会（Ⅱ「いきいき勉強会・講演会」）の開催が考えられる。また、新人研修などで「活動団体」での実地研修（Ⅱ「いきいき活動研修」）を取り入れるのもいいだろう。その点、千葉県我孫子市が参考になる。そこでは「日本NPOセンター」に一年間一名の職員を派遣研修に出し、NPOに関する基本的な知識や、多様な人間関係を体験し、NPOや中間支援組織にどう対応していくかを学ぶ試み」（総務省自治行政局地域振興課監修『NPOと行政とのパートナーシップ促進ガイドブック』地域活性化センター、二〇〇三年、四八頁）を取り入れているという。

さらに、職員が個人的に「いきいき活動」に比較的自由に参加できるような仕組みも大事だろう。例えば、ボランティア休暇を充実させること等が考えられる。

第二二条【制度改革】

① 県は、いきいき活動の促進が効果的にはかられるよう、柔軟かつ機動的な組織体制を整えておかなければならない。

② 県は、業務方法および諸規則等につき、いきいき活動の促進という観点から見直し、適宜改善をしなければならぬ。

本条は、県の制度面での改革について定めたものである。

1 「いきいき活動」促進を妨げている制度

現在、行政には様々な批判が投げかけられている。例えば、旧自治省の行った『地方自治体における行政改革等に関する住民意識調査』（平成一二年）を参照してもらいたい（参照【資料12-①】）。この調査をみるに、多くの人々が、行政に対して、「なわばり意識が強い」、「前例や慣例にこだわり過ぎる」、といったマイナスの印象を抱いていることが分かる。

これらは、直接には住民の行政に対する批判の声である。しかしながら、こうした行政の体質は、「いきいき活動」の妨げになるものでもある。先にあげた例で言えば、「なわばり意識が強い」とは、すなわちヨコの連携に欠けていることを意味しており、それゆえ、広範な領域にまたがることの多い「いきいき活動」には上手く対処できないことが想像できる。さらに、「前例や慣例にこだわり過ぎる」のだとすれば、「いきいき活動」の発する新たな価値観を取り上げることが、そのスピードについていくこともできないであろう。

このような現状をうけて、本条では「組織」（第一項）及び「業務方法および諸規則等」（第二項）という二つの

側面から、「いきいき活動」促進を妨げる行政の制度面における改革を図るものとしている。

2 見直しの視点

まずは、現行の「組織体制」や「業務方法および諸規則等」（ここには必ずしも明文化されていない慣例・慣行も含まれる）の見直しを行うべきであろう。例えば、行政の都合だけで似たような補助金がバラバラになっていないか。手続きがやたらと煩雑ではないか。一つの決裁に必要な以上の判子を必要としていないか。民への不信感から過度な規制がないか。他にも、たくさん考えられるだろう。

見直しの結果、「いきいき活動」の促進を阻害しているようなことがあるならば、早急に改善すべきである。民への規制については、既に国においても、構造改革特区制度に加え、地域再生本部（本部長・小泉内閣総理大臣）が策定した「地域再生推進のためのプログラム」では、廃校校舎の転用を可能にする等規制緩和を進める、との方針が打ち出されている。住民生活の先端である自治体こそ、こういった取り組みを積極的に行っていかなければならないはずである。

もちろん、「いきいき活動」の促進を阻害するという、ただそれだけの理由で、全ての規則を緩和するというわけ

にもいくまい。手続の公正さが厳格に求められるケースもあるだろう。しかし、どちらかといえば、行政は公正さということを半ば無条件に大義名分としがちであり、その負の側面（ここでは「いきいき活動」の阻害）には目をむけない傾向にある。結局のところは、公正な手続の必要性や規制の影響力などを総合的に判断するほかないけれども、既に第八条解説で述べた通り、ちよつとした改善でも実は「いきいき活動」への「支援」になる、ということをまずは認識する必要があるように思われる。

3 即断・即決の仕組み

上で述べた改革は、一度だけ、あるいは定期的にやりさえすればよい、というものではない。その時々の情勢に応じて「適宜」改善されていくべきである。いわば日常的あるいは自動的に改善されていくことが望ましい。そのためには、少なくとも現場の気づきがスムーズに制度改善につながっていくような即断・即決の仕組みがなければならぬ。この点、福岡市のプロボウザル運動が参考になるだろう（参考【資料12—②】）。

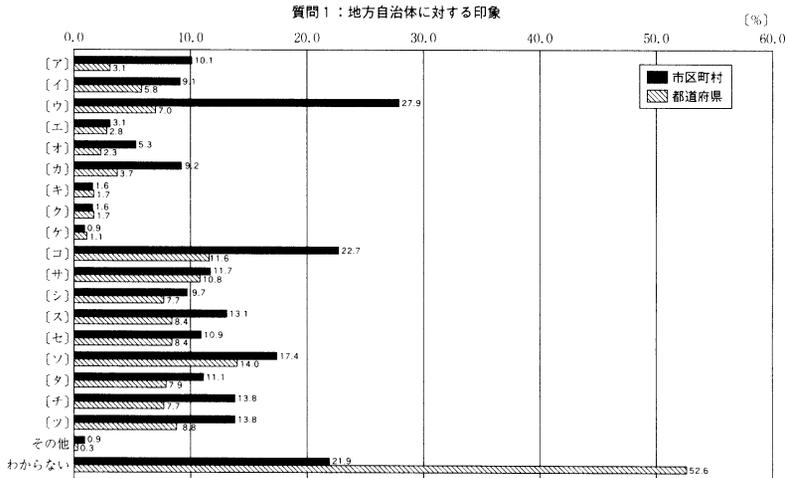
【資料12】

①『地方自治体における行政改革等に関する住民意識調査』
〔旧自治省〕（平成一二年）

Q1 あなたは、あなたがお住まいの市町村・特別区や都道府県（又はその職員）に対して、どのような印象をお持ちですか。市町村・特別区、都道府県それぞれについて、次の中からあてはまるものをいくつでもあげてください。

- (ア) 事務処理がてきぱきとしている
- (イ) 仕事に積極的に取り組んでいる
- (ウ) 対応が親切である
- (エ) 新しい発想や企画ができる
- (オ) 少ない人数で一生懸命働いている
- (カ) 公平な取り扱いをしている
- (キ) 幅広い視野をもっている
- (ク) 柔軟なものを見方ができる
- (ケ) 大所高所からの判断ができる
- (コ) サービス精神が足りない
- (サ) なわばり意識が強い
- (シ) モラルが低下している
- (ス) 勉強不足である
- (セ) コスト意識が低い
- (ソ) 前例や慣例にこだわり過ぎる
- (タ) 新しい発想や企画が苦手
- (チ) 仕事が緩慢である
- (ツ) 態度が横柄である
- (テ) その他
- (ト) わからない

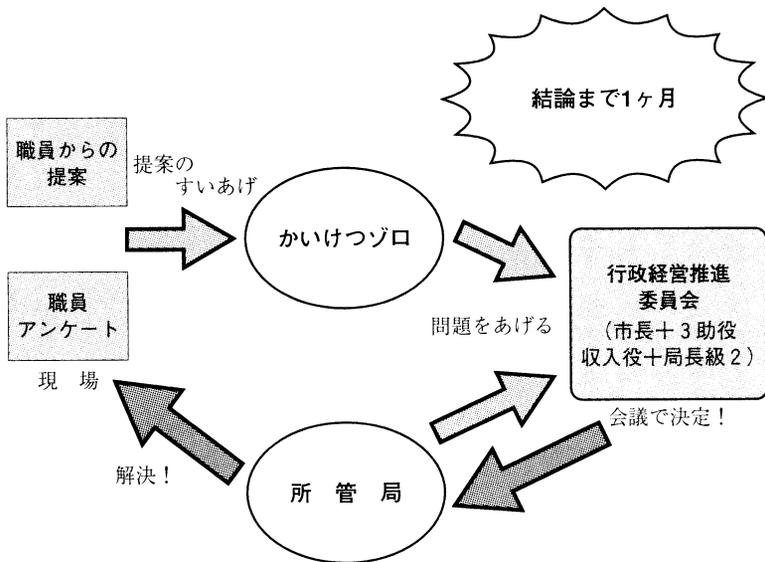
Q1 結果



【出典】 <http://www.soumu.go.jp/iken/000428.html#Q1>

②福岡市のプロポーザル運動

「プロポーザル運動とは、現場で市民サービスにあたって
いる職員が「困ったな」「おかしいな」と思ったこと
を素早く解決するための取り組みです。愛称「かいけつ
ゾロ」ことプロポーザル委員会（二人の課長で構成）
が、職員提案を取り上げ、所管局の意見も聞いて論点整
理を行います。検討案件は、一ヶ月後に行政経営推進委
員会（市長・三役らで構成されるトップ会議）で審議さ
れ、即断即決で方針決定されます。」



【出典】 <http://www.city.fukuoka.jp/>

II—3 第三章 協働および支援 (第一三条—第二四条)

第一三条【協働および支援の基本原則】

- ① 県は、協働および支援に関わる事業の企画、実施および評価にあたっては、以下の各号に定める基本原則を遵守しなければならない。
- (1) 協働事業参加団体および被支援団体との関係を透明に保つこと。
- (2) 協働事業参加団体間および被支援団体間の関係を公平に保つこと。
- (3) 協働事業参加団体および被支援団体の多様性および自主性を尊重すること。
- (4) 協働事業参加団体および被支援団体と対等な立場を構築し、維持すること。
- (5) 県民、活動団体、事業者および市町村と積極的かつ継続的に対話を行うこと。
- (6) 県民、活動団体、事業者および市町村に対して積極的かつ継続的に各種情報提供をすること。
- ② 県は、前項の他、第一五条に規定する地域いきいき協定を締結した場合にあつては、当該協定に定める事項を遵守しなければならない。

本条は、協働および支援に関わる事業の企画・実施・評価にあたり、県が遵守すべき基本原則を定めたものである。

1 第三章（協働・支援）の前提

事業の企画 (plan)、実施 (do)、評価 (check)、改善 (action) といういわゆるPDCAサイクルの詳細については第一六条解説で取り上げることとし、ここでは二点のみ本条の特徴を指摘しておく。

第一は、協働と支援双方の「原則」としている点である。先述した通り、確かに両者は概念上区別されなければならない。また、一般に「原則」が論じられるのは協働の文脈が多い。しかし、いずれも行政とそれ以外の主体との間で成り立つものという点では同じである。それゆえ、行政に求められる基本的な原則は共通する部分が多い。それをここで定めた。

第二は、特に協働に関して、とかく実施 (do) の段階だけに注目されがちな傾向に注意を促している点である。つまり、ここでの原則は、PDCAサイクルの「全」局面で守るべきものとされている。換言すれば、「活動団体」は決して安上がりの「実施」部隊ではない、ということを確認しているわけである。

2 基本原則

基本原則については、他の自治体の条例や様々な報告書で記述がみられる。以下では、我々と同じく支援・協働双方に共通するものとして原則を定めた鳥根県「NPOと行

政の協働のあり方検討会報告」を取り上げる。検討会が示した原則と本条の基本原則とを比べながら、各項について解説したい。

本条例第一三条		あり方検討会	解説
(1) 透明性	公開	支援・協働ともに、「活動団体」と行政の関係は、それに直接には関与しない県民からも透明でなければならない。そのために、PDCA全局面において情報が公開され、透明性の確保がなされなければならない。	説
(6) 情報提供	公平	支援を受ける機会や協働事業に参画する機会は、原則としてさまざまな主体に等しく開かれていなければならない。本条例一七条一項もまた参照されたい。	
(2) 公平性	公平	「支援・協働」と「依存・癒着」は決定的に異なるものの、紙一重という危うさがある。前者は、自主的な主体同士の間で成立することを常に意識しておかなければならない。	
(3) 多様性・自主性	自立	支援する側が主で、される側が従であるとか、「活動団体」が偉いとか、行政が上とか、そういう上下、主従関係があつてはならない。「活動団体」同士に関しても同様である。いずれも、対等な立場で支援、協働を行わなければならない。	
(4) 対等性	対等	対等と自主性の原則に立てば、どちらかの意見がそのまま通るといふようなことはあつてはならない。合意が不可欠である。そして、そのためには十分な対話が欠かせない。	
(5) 対話	合意	腹を割った対話のためには信頼が不可欠であるし、対話を繰り返すことで信頼関係が構築されていく。両者は不可分である。	
	信頼		

本条例第一七条 ②契約	責任	責任という文言は本条には明記していないが、特に契約の規定（第一七条第二項）は、責任を強く求めるものとなっている。
----------------	----	--

【出典】島根県『NPOと行政の協働のあり方検討会報告』二〇〇三年、九一―一〇頁より作成

3 自ら定める原則

原則は当然、第一項に列挙したものに限られない。地域いきいき協定（第一五条）において定めることができるとしているのも、このためである。ただし、これは、単に「規定もれ」を防ぐという消極的な理由からだけではない。

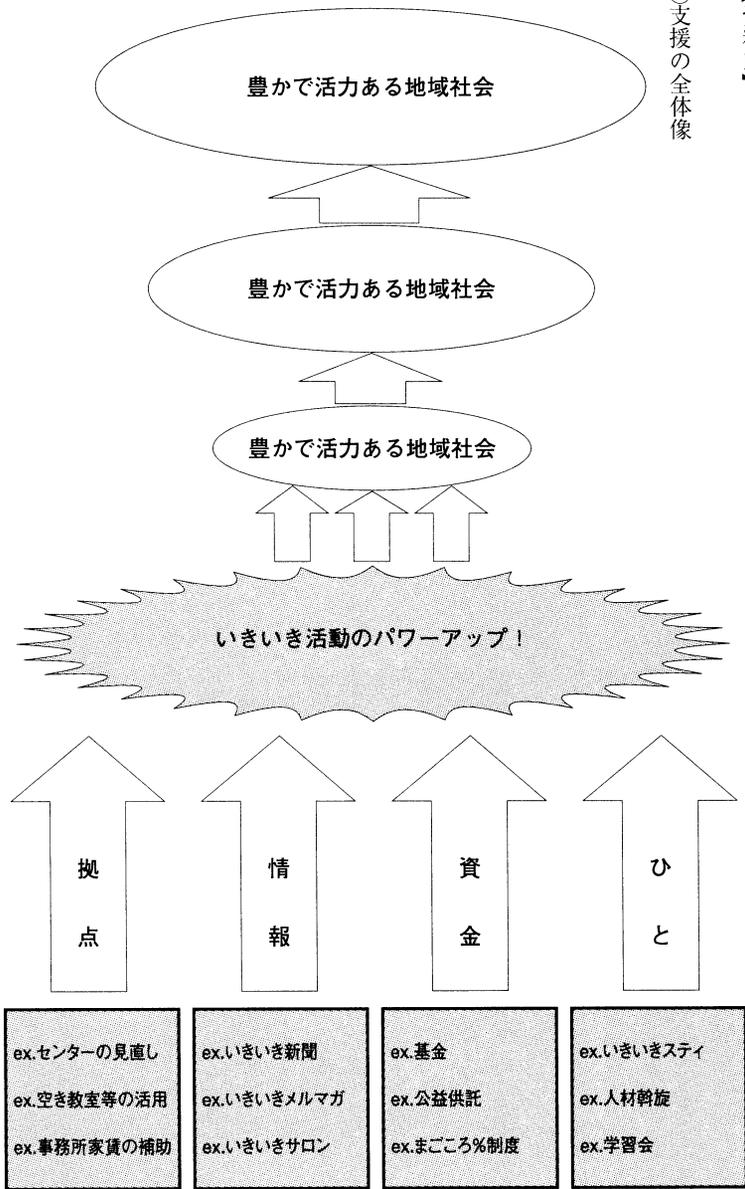
支援の全体像については、フロー図（資料13―①）を参照。

第一義的な狙いは、当該協定策定のプロセスにある。

「活動団体」と行政、「活動団体」同士などが一緒になって、自分たちの守るべき原則を確認する、その過程が重要なのである。第一五条解説でも詳論するが、関係者自らが自身の手で協定をつくりあげること、責任感ないし当事者意識がより高まるということが期待されよう。つまり、単に条例に規定するより、本人にとつてずっと実のある原則を確立することが可能となるのである。

自身で取り決めた協定を遵守しなければならないのは、当然である（第二項）。

4 支援の全体像



※個別の支援策については第19条～第22条解説を参照

第一四條【行動計画の策定】

- ① 知事は、いきいき活動を促進し、本条例の目的を達成するために、具体的な施策、その目標および達成時期等を定めた行動計画を作成しなければならない。
- ② 知事は、行動計画策定にあたって、県民、活動団体、事業者および市町村が意見を述べる機会を設けなければならない。
- ③ 知事は、行動計画を定めたときは、すみやかにこれを公表しなければならない。
- ④ 知事は、行動計画を効果的に実施するための推進体制を整備しなければならない。
- ⑤ 知事は、行動計画につき、適宜見直しを行わなければならない。

本条は、知事に行動計画の作成を義務付ける（第一項）とともに、その策定に関して知事が果たすべき責務（第二項～第五項）について定めるものである。

1 行動計画の具体性

行動計画は、できるだけ具体的に定めなければならない（第二項）。なぜなら、抽象的な計画では、実効性に乏しい

からである。したがって、行動計画はなるだけ数値を用いるのが望ましい。必ずしも数値目標である必要はないが、上記の観点より、少なくとも実効性を担保する程度の具体性を持たせなければならない。

したがって、本条は、施策（＝「何をやるか」）の列挙にとどまらず、目標（＝「施策が何を目指しているのか」）や達成時期（＝「いつ達成するつもりなのか」）等についても計画の中に盛り込むことを求めている。

いずれも、施策実施のために必要不可欠な要素であり、ここで取り上げて規定することで、行動計画の実効性確保を図るものである。可能であれば、それぞれの「財源」なども明記するといだろう。こういった意味で、本条は、「基本」計画（＝「宮城県の民間非営利活動を促進するための条例」（以下、「宮城県条例」）第九条）ではなく、まさに「行動」計画（＝「行動」のための計画）であるといえよう。（参照【資料14—①】）

さて、基本計画ないし行動計画に定めるべき内容は、条例により様々である。例えば、宮城県は、条例において基本計画に定める事項を極めて細かく定めている（「宮城県条例」第九条第二項）。なるほど、これも一つのやり方だろう。

しかし、本条例では、宮城県が基本計画で定めるとして

いるような事項については、基本的に他の箇所でも条例自体に規定している。例えば、宮城県の基本計画にある「拠点の整備」や「人材の育成」については、本条ではそれぞれ、第十九条、第二二条で別途規定されている。もちろん、これらをはじめ本条例で直接規定している施策はすべて、行動計画のなかに具体化しなければならないことは言うまでもあるまい。

2 知事の責任

第二項では、知事は、行動計画の策定にあたり、県民等の「意見を述べる機会」を設けるべき旨を定めている。が、あえて「意見を尊重する」という文言は入れていない。これは当然といえば当然だからである。「意見を聞いただけでは好き勝手やる」という態度が許されないことは確認するまでもない。しかし、我々が尊重義務を盛り込まなかった直接的な理由は、次のことにある。

一言でいえば、知事には行政という「プロ集団」の「トップ」としての責任があるからである。つまり、県民等の意見に単に「追従」するのではなく、少なくとも最終的には自らの責任において方向性を示すべきではないか、というわけだ。例えば、福嶋我孫子市長は次のように述べている。

「市民と一緒にやるときに誰が最終権限を取り、責任をどういうかたちで取るのかというのは常に明確にしておかないと、単に口先だけで、市民主体、市民の意見を尊重と言うのはよくない。」（鳥取県企画部地域自立戦略課『鳥取自立塾報告書』二〇〇四年、五〇―五一頁）
我々はこの考えに賛同するものである。

3 推進体制

行動計画は、単に作成されただけでは意味がない。その実現が重要である。ゆえに、計画をしっかりと実行にうつすための担い手が必要となる（第四項）。例えば、現在のNPO活動推進室を拡充することや、新たに横断的な組織（ex. 「いきいき活動推進会議」）をつくるなどが考えられよう。また、行動計画の実施にあたっての庁内実務マニュアルも必要になるかもしれない。

【資料14】

① 宮城県の民間非営利活動を促進するための条例（第九条第二項）

2 基本計画には、次の各号に掲げる事項を定めるものとする。

- (1) 民間非営利活動を総合的に促進するための中核機能拠点及び地域活動拠点の整備に関する事項
- (2) 民間非営利活動の円滑な実施を促進するための情報の収集及び提供、交流並びにネットワークづくりに関する事項
- (3) 民間非営利活動に関する専門的及び技術的研修等による人材の育成に関する事項
- (4) 民間非営利活動を資金的に支える仕組みの整備に関する事項
- (5) 主として民間非営利活動への各種支援を行う民間非営利活動団体の育成及び活動促進に関する事項
- (6) 民間非営利活動の促進に関して必要な調査研究及びその成果の普及に関する事項
- (7) 民間非営利活動についての広報及び啓発に関する事項
- (8) 前各号に掲げるもののほか、民間非営利活動の促進のために必要な事項

第十五条【地域いきいき協定】

① 活動団体は、県との関係および活動団体同士の関係を確認し、かつ、より適切な関係を築くため、県に対

して地域いきいき協定の締結を定めることができる。
② 地域いきいき協定には、以下の各号を定めるものとする。

- (1) 協働および支援にあたり活動団体および県の双方が守るべき原則。
- (2) 協働および支援に関する活動団体および県各々の責務
- (3) その他必要な事項。
- ③ 知事は、地域いきいき協定に多数の活動団体が参加できる機会を設け、また、これを締結できるよう配慮しなければならない。
- ④ 本条第一項に基づき地域いきいき協定の締結を申し出た活動団体は、多数の活動団体が当該協定に参加できるように努めなければならない。
- ⑤ 知事は、本条第一項に基づく締結の申し出を受けた時は、地域いきいき協定の締結につき判断し、その結果および理由を公表しなければならない。
- ⑥ 活動団体は、前項の判断について不服がある場合には、第二三条に規定する島根県地域いきいき活動審議会に異議を申し立てることができる。
- ⑦ 島根県地域いきいき活動審議会は、前項に規定する

異議の申し立てを受けた時は、すみやかにそれを審議し、その審議結果を議長を通じて知事に提出するものとする。

⑧ 知事は、地域いきいき協定策定にあたって、県民、活動団体、事業者および市町村が意見を述べる機会を設けなければならない。

⑨ 知事は、地域いきいき協定参加活動団体との合意に基づき、適宜当該協定を見直さなければならない。

本条は、「活動団体」に、県に対して「地域いきいき協定」の締結を求めることを認め（第一項）、その手続き（第二項、第七項）を規定するとともに、その策定にあたって知事が果たすべき責務（第八、九項）について定めるものである。

1 すすむ共通のルールづくり

地域いきいき協定（以下「協定」）はイギリスの『コンパクト』、愛知県の『あいち協働ルールブック』を参考にしている。これらはいわば、NPOと行政双方が対等なパートナーとして遵守すべきルールを定めた協定である。我々はこのようなルールの必要性を感じ、これらをもとに本条

を規定した。

2 協定の持つ三つの意義

協定はその作成の過程および結果につき、多くの意義を有している。ここでは、以下三点に絞って解説を加える。

① 「自分で決めた」の大切さ

行政と「活動団体」双方が遵守すべきルールを納得する形で取り決め、さらに、「活動団体」同士が自ら守るべきルールを具体的に定める、という点である。つまり、誰かから与えられるのではなく、自らの手で自身の努力すべき内容や責務を明らかにすること自体に大きな意味があるのである。

② 当事者意識の芽生え

このように自分達で自らのルールを決めることは、当事者意識や責任感の芽生えにもつながるに違いない。『あいち協働ルールブック二〇〇四』を策定した愛知県では、こういった認識のもと、興味深い演出まで行っている。当該ルールブックの趣旨に賛同するNPOを幅広く募ったうえで、それらと愛知県との間で「共同声明」（参照【資料15-①】）の署名式（二〇〇四年八月三日）が行われたのである。この意義については、次のように説明されている。

「遵守する当事者が明確となっていないルールは、時間の経過とともに、その実効性が低下していく懸念があり、ルールの当事者を明確化することはきわめて重要である。共同声明に署名することは、ルールの当事者を明確化する意義がある。」(川島毅「あいち協働ルールブックの取組」『地方財務』第六〇三号、二〇〇四年、一七一項)

③過程における「対話」
「協定」自体が、行政と「活動団体」、「活動団体」同士などの間で「対話」を通じて決められる、という点である。「対話」がなされることによつて、お互いの理解が深まり、「より適切な関係を築く」ことができると思えらる。つまり、プロセスに意義がある、というわけだ。

「協定」など、「活動団体」との関係を定めたものは、とかく「策定」という結果だけに主眼がおかれがちである。ともすると、内容さえよければ行政が一方的につくつても構わない、ということになりかねない。しかし、本条でいう「協定」はそうではない。結果もちろん大切だが、それと同等、いやむしろそれ以上に、行政と「活動団体」、「活動団体」同士が双方で試行錯誤しながら協定を作り上げる、その過程に意義を認めるものである。

スコットランドでのコンパクト成立に中心的な役割を担ったリズ・バーンズは次のように述べている。

「…もちろんコンパクトが作られたことも重要ですが、それ以上に、コンパクトを協議してきた過程そのものが、非常に重要であったと考えています。非常に多くの人びと、ボランティア・セクター、政府が、これまで簡単ににはつくられないことなかつたこの過程を通じて互いに協働し、そして信頼関係を築いたのです。」(東京ボランティア・市民活動センター「イギリスのコンパクトから学ぶ協働のあり方」二〇〇三年、二五頁)

4 手続き

本条では、第二項、第七項にわたり、「協定」締結に関する手続きを定めている(参照【資料15—②】)。手続きがやや複雑なものとなっているが、その理由は以下の通りである。

まず、知事に協定締結の裁量を付与するためである。換言すれば、本条は「いつでも、どんな団体とも、どんな団体数であっても『協定』を結べ」ということを要求してはいない。たとえば、あまりにも数少ない団体だと協定の意味がない、と拒否することがあつてもよい。最終的には知

事が総合的に判断し、その責任において判断すべき、というのが本条の趣旨である。

次に、しかしながら、それだけだと活動団体にとつては「けんもほろろ」という可能性がなくもない。つまり、知事に判断を任せることで、「活動団体」との立場的な優劣が生まれることになりかねないのである。これでは、県と「活動団体」とが対等な関係を築くという、いきいき協定本来の意義を見失ってしまいかねない。そこで、知事には「締結できるよう配慮」（第三項）することを求め、また、活動団体には不服申立の機会（第六項）を、県民等には意見提出の機会（第七項）を認めているのである。

【資料15】

①愛知県における「共同声明」

NPOと愛知県の協働推進に向けた共同声明

二〇〇三年六月に設置された「NPOと行政の協働のあり方検討会議」は、NPOと行政の双方の間にかつてないきわめてオープンな議論を喚起しつつ、双方が遵守すべきルールを見出し、これを「あいち協働ルールブック二〇〇四」として取りまとめた。

本日、「あいち協働ルールブック二〇〇四」NPOと行政の協働促進に向けて」の趣旨に賛同する各々のNPOの代表者と愛知県の代表者が一堂に会し、今後、このルールブックを尊重し、共同に取り組むとともに、継続的に検証・改善し、より多くのNPOの賛同を募りつつ、NPOと行政の協働の「事実上の標準」とするよう努力していくことを確認した。

ここに、署名し、その証とする。

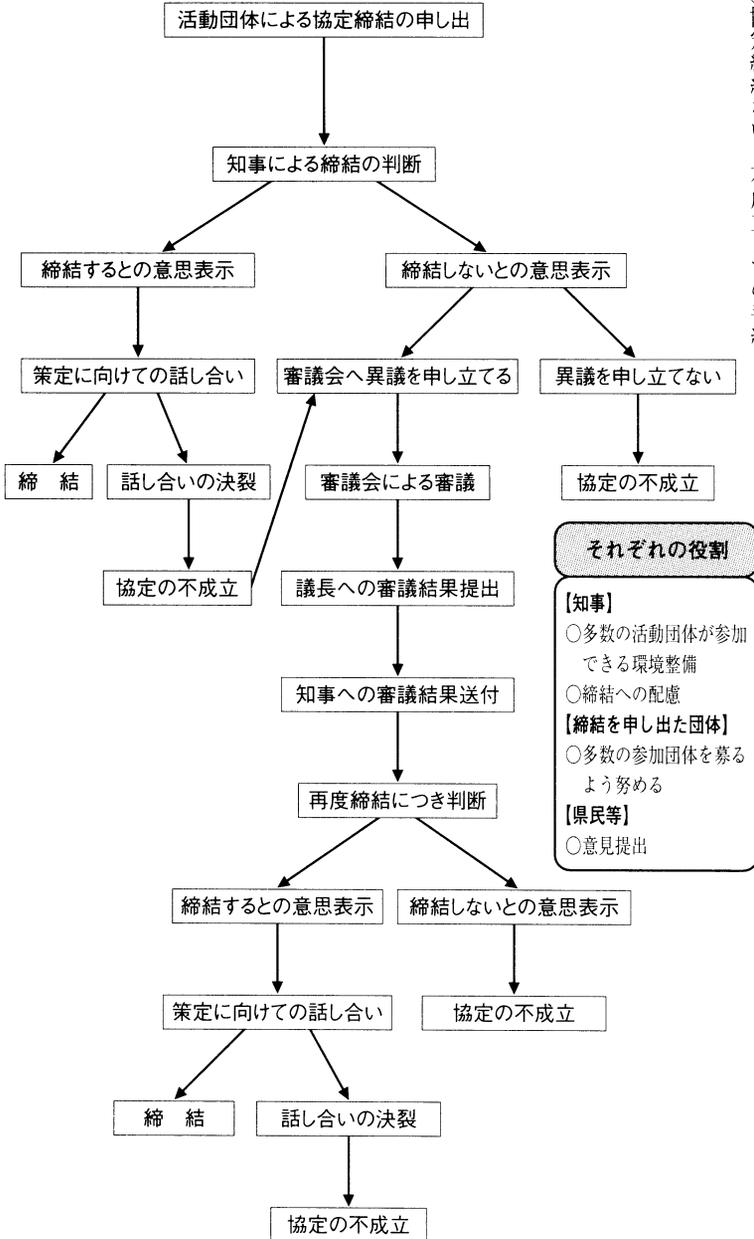
二〇〇四年八月三日

団体名

代表者（役職・氏名）

【出典】川島毅「あいち協働ルールブックの取組」『地方財務』第六〇三号、二〇〇四年、一七二項

② 協定締結ないし不成立までの手続



第一六条【協働事業の企画、立案】

① 県は、既存事業の見直しおよび新規事業の企画にあつては、当該事業について協働事業化の可能性を検討しなければならない。

② 県は、活動団体が協働事業の提案を行う機会を設けるとともに、当該提案を促すよう必要な措置を講じなければならない。

本条は、協働事業の企画、立案段階における県の責務について定めたものである。

1 P D C Aの二面的把握

一般に協働のP D C Aサイクルといった場合、それには、次の二つの側面がある。条文中、混乱しやすいポイントなので、ここで取り上げて説明しておく。

①全体サイクル―行政の一般的な業務におけるP D C A (参照【資料16―①】)

行政が行う様々な業務には、その各々にP D C Aサイクルがある。そして、その企画・実施・評価・改善というそれぞれの段階で協働できる部分が存在する。例えば、行政だけで実施する事業であっても、その企画段階で

「活動団体」等と一緒に検討するということがあつてもいい。「協働事業化の可能性」を検討するといふときには

はとかくその事業の「実施」だけが念頭におかれがちであることを考えれば、「実施」以外の段階（企画、評価、改善）でも、協働できないだろうか？という視点は極めて重要である。

②個別サイクル―協働事業自体のP D C A (参照【資料16―②】)

もうひとつは、実際に「協働」する（〇可能性のある）事業に限定した次元である。これ自体にも、当該協働事業の企画・実施・評価・改善という四つの局面が存在する。

本条から第一八条までは、むしろ②について定めたものである。すなわち、P D C Aについて、実際に「協働」する（〇可能性のある）事業に限定して考えているのである。このことは、各条の表題が「協働事業の…」となっていることから、明らかだろう。

2 協働事業化の検討

「既存事業の見直し及び新規事業の企画」にあたり、「協働事業化」が可能か否か、効率性、必要性等の観点から検討する必要がある。これは、「協働」をより有効な方

法、手段として用いるためである。

この点、島根県では、すでに取り組みがみられる。『協働事業の手引き』にある協働事業の「チェックシート」がそうである。これにより、事業が協働に適するかどうかがわかることになっている。これ自体は非常に意味のあるものだろう（なお、参考までに、島根県のチェックシート作成のベースとなったと思われる新潟県のそれを【資料16-③】に掲げておく）。

ただし、この「チェックシート」が県内部でしつかり理解され、利用されているかについては疑問である。例えば、我々行政学ゼミが実施したアンケートに「事業の委託先は、今までは福祉系は社協へということが多かったが、NPOも視野に入れて委託を考えてほしい。」という回答が寄せられていた。当該NPOの受託先としての適性という問題は別途あるが、こういう意見をみるかぎり、やはりあまり有効に活用されていないように思われる。

これは、「チェックシート」自体の有効性という問題でもあるかもしれない。しかし、それ以上に「チェックシート」について県庁内部で理解が十分に進んでない、ということも関係していそうである。したがって、今ある「チェックシート」をそのまま用いるだけでは不十分だろう。

県は、まずこの「チェックシート」を様々な部局の職員

参加でつくり直してみるといいのではなからうか。その過程を通して、職員の「いきいき活動」への理解が深まり、ひいては、より有効な「協働」へとつながっていくだろう。

3 「活動団体」からの提案

行政と「活動団体」との関係は、自主・対等が原則である。したがって、協働事業においても、双方から企画・立案がなされるべきである。先述のアンケートでも「NPOと内容ではありあうのではなく、NPOを支援しながら、一緒に考えながら協働する姿勢を求める。」という声がかかれた。ともに考えることにより、さらに広範な協働事業が模索できることになるはずである。

しかし、県庁としては単に提案を待つだけの受動的な姿勢では許されない。「提案を行う機会」やそうした提案が出やすい環境の整備が不可欠である。例えば、現在NPO支援センターが行っている「リーディング事業」（参照【資料16-④】）の拡充や、現在検討されている協働事業のメニュー化（Ⅱ一覧にして公表する）などが考えられる。

さらに、他県の取り組みも参考にするとよいだろう。例えば、奈良県は三月、「ボランティア・NPO活動推進基金条例」を制定し、二〇〇四年度に、県内の「いきいき活動」活性化を目指して、行政との協働を推進する「ボラン

ティア・NPO活動推進基金」を設置している。基金には五年間で三〇〇〇万円が計上（初年度分は三〇〇万円）されており、NPOから公募テーマについて提案をしてもらい、県とNPOとの協働による効果が期待できるものに助成する、というものだ（参照【資料16―⑤】）。いわゆる「公募型」といわれる方法である。島根県は、少なくともこうした取り組みに追いつくよう努力すべきであろう。

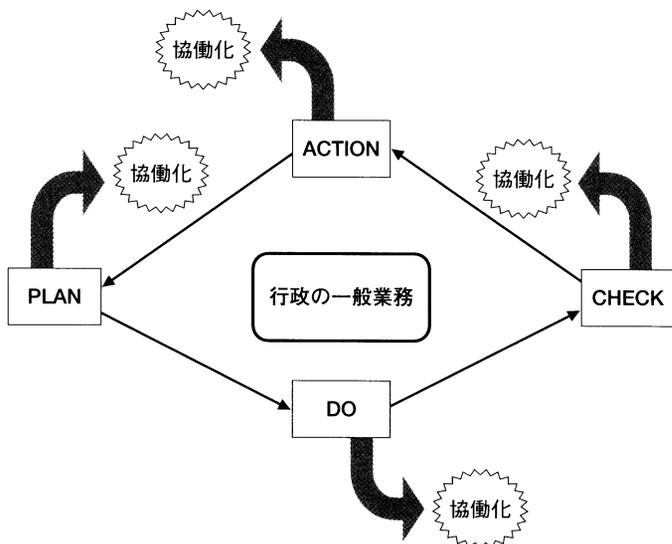
さらに、我々は「常時受付型」というべき制度も提案したい。すなわち、いつであれ、どの部局に対してであれ、「活動団体」から協働の提案があったときには、ひとまず必ず検討はする、というものである。もちろん、なるたけ実現の方向で検討するような姿勢をもっておくべきだろう。例えば、（これはむしろ庁内の改善運動ではあるが）福岡市のDNA運動にいう「できる」からはじめよう！という標語に学ぶとよい。これは、「できること」からはじめる」とは全く正反対であることに留意すべきである。「できること」を最初に考えてしまうと、すぐに新しい提案を阻む制度等の壁に目がいつてしまう。そうではなく、いいアイデアがあれば、まずはそれを「実現しよう」（「できる」という立場をとり、その障害を克服するためには何が必要か、を検討すべき、という考えである。

しかし、当然、全ての提案をそのまま受け入れる必要は

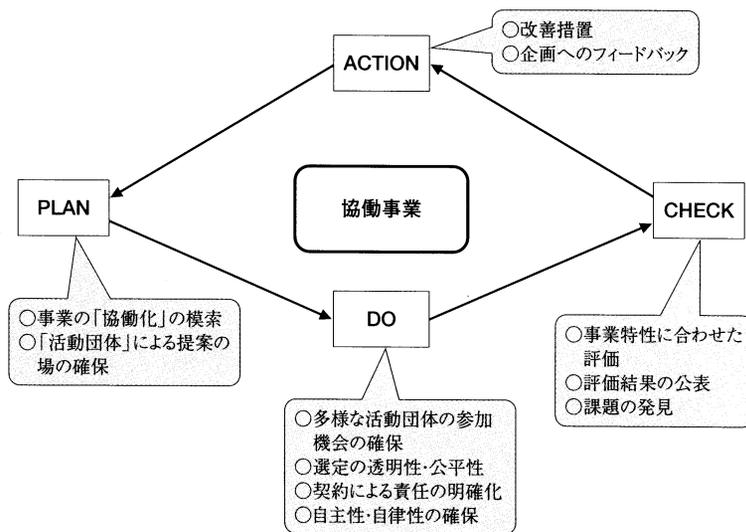
ない。重要なことは、決して門前払いすることなく、まずは受理し、それを真摯に検討し、その結果協働できないのであれば、その理由を相手が納得できるような形で説明する、ということである。

【資料16】

① 行政の一般的な業務におけるPDCAサイクル



② 協働事業自体のPDCAサイクル



④ 島根県「リーディング事業」（平成一五年度NPO活動リーディング事業）

この事業はボランティア団体やNPO法人などから設定テーマ部門（「1」まちづくり、住みよい地域づくりを指す）「2」シニアボランティアの活動促進を目指す）と自由部門においてユニークで先駆的な事業企画を募集し、選考された企画に対して当財団が委託して実施するものです。

【出典】 <http://www2.pref.shimane.jp/furekan/kikan/09/01.html>

⑤ 奈良県における協働事業提案制度―募集案内（抜粋）

「県とNPOとの協働事業提案」を募集します！！

目的

「ボランティア・NPO活動推進基金」を活用し、県民に一層効果的で質の高いサービスを提供できる協働事業の提案をNPOから公募します。県とNPOが協働で事業実施することにより、県における地域課題の解決とボランティア・NPO活動の活性化を図り、豊かな地域社会の形成を目指します。

募集内容

■募集する事業提案

県から提示するテーマについて、平成一六年度に実施する協働事業及び平成一七年度に実施する協働事業についての提案を募集します。

- ・平成一六年度… 九テーマ
 - ・平成一七年度… 二二テーマ
- ※募集テーマ一覧を参照ください。

■募集する事業の規模

事業規模に制限は設けませんが、県で負担する経費の上限は、一事業あたり概ね一〇〇万円です。

■応募資格

奈良県内に事務所を有し、県内で活動するNPO（ボランティア団体及び市民活動団体等の民間非営利活動団体）で、一年以上の活動実績があること。ただし、特定非営利活動法人格（NPO法人格）の有無は問いません。

【出典】 <http://www.pref.nara.jp/kennin/teian/teianbosshu.htm>

第一七条【協働事業の実施】

- ① 県は、多様な活動団体が協働事業に参加できる機会を設けるとともに、協働事業参加活動団体の選定にあたっては、その透明性および公平性を確保しなければならない。
- ② 協働事業参加活動団体および県は、協働事業を行うにあたっては、相互の合意に基づき、原則として文書により契約を結ぶこととする。
- ③ 県は、協働事業の実施にあたっては、協働事業参加活動団体の自主性および自律性を損なうような関与を行ってはならない。

本条は、協働事業の実施段階における県の責務について定めたものである。

1 開かれた選定

協働相手の選定をする際、多様な「活動団体」の参加が可能になると同時に、その透明性・公平性が十分に確保される必要がある。よって、少なくとも以下の二点は守られなければならない。

①基準の明示

島根大学法文学部行政学演習編『島根県地域いきいき活動促進条例(案)』関連資料(每熊)

まず、「どうやって(協働相手は)選ばれるのか?」

について、その基準や手続き等が公開されていなければならない。換言すれば、県は、「なぜ(協働相手が)その団体なのか?」について、しっかりと説明できなければならない、ということである。

②公開

加えて、選定自体が「公開された場で行われる」ことも大事である。行政のみが密室で行う選定は、きわめて不透明であり、「活動団体」間の公平性を害する危険性も高い。したがって、選定の側に第三者が加わることがあるといいだろう。

2 文書による契約

契約書を作成する意味は、以下の三点にある。

①対等性の確認

契約では、当事者は当然に対等な立場にある。文書を交わすことは、県と「活動団体」との関係が対等であるということの確認となるだろう。

②責任の明確化

我々は「活動団体」の多様性を尊重し、条例自体には「活動団体」自身の責任についてさほど厳格に定めていない。しかし、公金を利用したり、行政からの委託事業

を行う際には、それなりの責任を果たす必要がある。その責任は、個々の事業ごとに異なっている。そこで、各々について契約書で具体化することが望ましい。

③ 文書主義

文書に残るということは、契約当事者以外からの検証を可能にするということである。

ちなみに、文書による契約を「原則」としているのは、そこまでの厳格性を要しない場合も想定されるからである。これは、我々が「協働」を広くとらえ、様々な形があつてよい、と考えるからでもある。例えば、企画段階での協議程度の「協働」などが、それにあたるであろう。

3 関与

活動団体の自主性・自律性を損なうような関与をしてはならないことは、既に「基本原則」でも定めているところであるが、以下の考えから確認の意味を込めて改めて規定したところである。

予め結ばれる契約書は、その性格上、細部まで規定することはできない。いや、むしろ子細にわたって規定することは望ましくない。というのも、とくに実施局面においては、その時々現場の情勢におうじた臨機応変な対応が重要になるからである。そもそも、協働の一つの意義は、

「活動団体」のもつスピードや現場での創意工夫を最大限活かす、というところにある。したがって、契約書は、程度の差はあれ抽象的とならざるを得ない。

他方、協働は、委託であれ補助であれ、行政から「活動団体」に対して資金が流れることをほぼ常としている。そして、通常は、お金を出す側が相対的に優位な立場になる。それゆえに、本条第二項で契約を結ぶことを規定しているわけだが、先述の通り、これには空白領域が残る。結局のところ、実際の運営のなかで、協働主体同士がどういう関係を築いていくかが問われるわけである。本条第三項は、とくに協働の現場において守られるべき準則として理解されたい。

もちろん、行政は何が何でも口を出すな、というわけではない。協働事業にとって効果的な関与、例えば、行政がその専門的な知識から活動団体にとってプラスとなる助言をする、といったことであれば積極的に行うべきである。加えて、そもそも本条例は「対話」も基本原則として定めている。互いに尊重しあい合意を目指すのであれば、ぶつかり合うこともまた協働に不可欠の要素である。

第一八条【協働事業の評価、改善】

① 県および協働事業参加活動団体は、協働事業の過程および成果を必要性および効率性並びに有効性等の観点から協働事業の特性に応じて評価を行い、その評価結果を公表しなければならない。

② 県は、前項の評価を通じて明らかとなった協働事業の課題につき、改善のための必要な措置を講じなければならない。

本条は、協働事業の評価、改善段階における県の責務について定めたものである。

1 評価にあたっての留意点

協働に限られたことではないが、ある事業を実施した後にはその課題を発見し、次の事業に活かしていくためにも評価は欠かせない。しかし、ただ漫然と「評価」すればいいというものでもない。そこには、留意すべき点もある。

以下、五点にまとめておく。

①多様な視点

協働事業の特性に応じて、多様な視点があつてよい。経済性、効率性、有効性等あらゆる基準を用いるべき場

合もあれば、ごく簡単に総括するだけで済むような場合

もあるだろう。また、事業の規模やインパクト次第では、当事者だけではなく、第三者による外部評価が必要になるかもしれない。いずれにせよ、すべてを一律に評価する必要はない。

②コスト意識

当たり前のことながら、評価を実施すること自体、時間や労力などのコストがかかる。既におおくの自治体を取り組んでいる行政評価をみるかぎり、この当たり前のことが十分に理解されているとは思えない。ここであえて確認する所以である。

③定性的な評価

評価に対して懐疑的な立場からよく「数値化にならない」という主張がなされる。これはこれで事実であろう。しかし、定量的な評価が不可能であれば、定性的な評価をすればいい。要は、次の事業に活かす、あるいは、評価を通じて説明責任を果たす、ということが重要なのである。

④フィードバック

言うまでもなく、評価はそれを行うだけではあまり意味がない。先述した通り、次に活かされてはじめて評価を行う意義がある。いわゆるフィードバックである。

⑤プロセス

①にも関わるが、目の前の「成果」ばかりにとらわれないことも重要である。既に述べたとおり、協働事業には、そのプロセスにも大きな意味がある。極端な例ではあるが、協働事業の結果として仮に多少コストが多めにかかったとしても、その過程で数多くの県民が参加し広く議論が巻き起こったとか、参加活動団体の運営能力が高まったということがあれば、それも高く評価されていい。

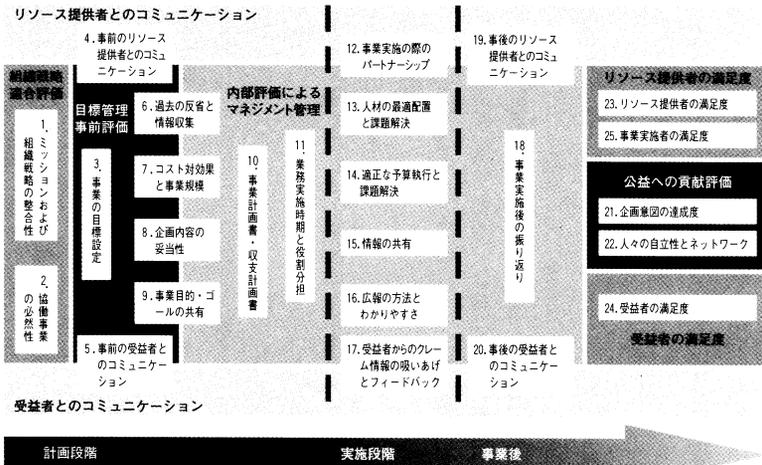
2 評価項目とその策定過程の重要性

評価するためには、当然その基準が必要である。近年では協働事業への関心が高まっていることもあり、既にモデルになりそうな事例も多くある。たとえば、「評価みえ」(参照【資料18—①】)が有名である。

ただし、評価の基準や仕組みなども、役所をあげて自分達でつくる方が望ましい。協働チェックシートに関連して第16条解説に述べた通り、このプロセスにおいてもいろいろな気づきがあるからだ。「いきいき活動」への理解が進み、次回のより有効な「協働」につながるだろう。

【資料18】

①事業評価システム2000 Standard for Collaborationの評価構造 (@「評価みえ」)



【出典】 <http://www.hyouka.org/pdf/2000C11.pdf>

第二十九条【拠点の整備、充実】

- ① 県は、いきいき活動を効果的に促進するための拠点を整備し、これを充実させなければならない。
- ② 県は、活動団体が円滑にいきいき活動を行えるよう、当該活動拠点の整備に努めなければならない。

本条は具体的な支援策の一つとして「拠点」に注目し、その整備・充実について規定したものである。

1 活動団体の声

県は、NPO活動支援センターの設置など、これまでも場所（拠点）に関する支援を行ってきた。しかし、これらの取り組みは未だ十分ではないようである。例えば、我々行政学ゼミが実施したアンケート（二〇〇四年七月実施）では、「今最も必要としている支援策は？」という質問に対して、次のような回答が寄せられている。やはりさらなる拠点整備が求められているように思われる。

- ・事務所、会議の場所、エアコン・パソコンなどハードなもの提供

- ・事務局を構える場所の確保。家賃が安くて、広い場所。事務局だけでなく、場所さえあればすぐ実現できる事

鳥根大学法文学部行政学演習編『鳥根県地域いきいき活動促進条例

業のための場所もほしい。

2 促進の拠点

県がまずなすべきは、現行の拠点整備が十分な効果をあげているのか改めて検討する、ということである。NPO活動支援センター一つとってみても、「しまねの場合、官製NPO活動支援センターを開放・解雇し、その浮いた予算で融資制度を設けること」（鳥根大学行政学ゼミ実施アンケート）といった厳しい意見が聞かれるとおり、検討すべき点は多い。

例えば、当該センターは現在県内一箇所であるが、東西のバランス等から他の地域にも必要ではないだろうか（無論、財政状況等を広く検討する必要はある）。また、その機能についても「何が促進拠点には求められているのか」を今一度根本から見直すべきではないか。例えば、松江市の『市民活動促進指針にかかる提言書』では、中間支援施設が担うべき機能として大きく七つが挙げられている（参照【資料19-1】）。それらと現状とを比較してみるとよいだろう。

もつとも、必ずしもセンター的機関の設置主体は県だけに限られない。実際、出雲市には総合ボランティアセンターがあるし、松江市では新しく市民活動センターを設立する

（案）【関連資料（每熊）

構想がある。また、いま島根に望まれているのは、民間のなかから中間支援機能を担う団体が生まれてくることだろう。いずれにせよ、支援センターは、自らの機能拡充を図ることはもちろんであるが、そういった様々な団体ともうまく連携していかなければならない。

3 活動の拠点

さらに、県は、県民や「活動団体」等にとつての活動拠点の整備にも努めなければならない。コストの面から考えると、新規にハコモノを建設するようなことではなく、既存の施設を有効利用することが望ましいだろう。例えば、公民館、空き教室、空き店舗、廃校などが検討するに値する。また、「活動団体」にとつては事務所の確保ということも大きな問題となっているようである。その点、横浜市が行っているような助成制度（参照【資料19—②】）が参考になる。

【資料19】

① 中間支援施設が担うべき七機能

- (1) 基盤整備
センター自体が誰もが気軽に集まれるような場となる

ことが第一である。そのうえで、会議室、安価な駐車場、ロッカーなど、設備を充実させる必要がある。

(2) 交流機能

センターでは、市民と市民、市民とボランティア団体・NPO、市民活動団体間、中間支援組織間の交流機能を充実させる必要がある。例えば、気軽に立ち寄れる談話室・サロンの設置、ボランティア団体・NPO 見学会などが検討されてよい。

(3) 情報拠点機能

センターは、インターネットを有効に活用することなどを通じて、資金や人手など活動に必要な情報を収集・加工・発信していかなければならない。もちろん、各地区の拠点である公民館における情報アクセス環境の整備等も重要になる。

(4) 学習支援機能

センターとしては、各団体の学習を支援するために、組織運営や会計実務等に関する様々な講座や研修の機会を用意すべきである。また、市民に対しては、入門講座などを実施するとい。

(5) 地域資源仲介機能

センターは、地域内の諸資源（ひと、お金、情報、ものなど）を集めるなり、埋もれた資源を発掘するなりし

て、それらをボランティア団体・NPOが容易に利用できるような環境を整備しなければならない。例えば、物品循環システムの構築、人材登録・斡旋、専門家派遣、センターなどによる事務処理代行などである。

(6) 資金づくり支援機能

センターが中心となつて、市民、企業、行政等からの資金援助を促していく必要がある。例えば、センター自身の収益活動、基金の創設とその運用、資金等を募集するオークションの開催などである。

(7) 政策開拓機能

センターは、個々のボランティア団体・NPOに対するその時々々の支援のみならず、市民活動全体を見渡したうえで、必要な政策を常に模索し続けなければならない。そのためには、市民や団体ニーズ、先進的な活動・支援策等に関する調査と分析が重要になる。

【出典】松江市『市民活動促進指針にかかる提言書（骨子）』二〇〇四年、五一―六頁

② 横浜市・市民活動促進助成金制度

「活動団体」などが組織のかつ継続的に活動を行えるよう、事務所経費を助成する市民活動推進助成金制度を実施している（二〇〇〇年度開始）。団体の事務所とし

て賃貸借契約をしている場合は事務所借上費（家賃）の一部を、また、自宅の一部を団体の事務スペースとして使用している場合は光熱水費の一部を助成する、というものである。実績は、二〇〇〇年度（半年分）が六五件で六三〇万六四一七円、二〇〇一年度が六三件で一四九万六四〇〇円、二〇〇二年度が六九件で一四六六万七四三二円。

【出典】<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/chiki/20040416.htm>より作成

第二〇条 【情報の充実】

① 県は、いきいき活動にかかる様々な情報を継続的に収集および整理し、利用しやすい形への加工に努めたうえで、その情報を広く積極的に提供しなければならない。

② 県は、各主体が自由に情報交換のできる環境の整備を行わなければならない。

本条は、具体的な支援策の一つとして「情報」に注目し、その充実について定めたものである。

1 活動促進の前提としての「情報」
 情報提供は、対象によって以下の二つの方向から考えることができる。

① 「活動団体」以外への情報提供

県民の「いきいき活動」に対する関心や参加の度合いは様々である。情報の収集や提供にあたっては、まずはそこを出発点としなければならない。つまり、多様な情報が必要となる。ここでは一点のみあげておく。本条例は、県民（第四条）や事業者（第五条）等に、「いきいき活動」に対する関心、理解を求めている。そうである限り、これらの主体の素朴な関心（例えば「いきいき活動とはどんなことをしているのか」、「活動団体はどこで活動しているのか」、「活動に参加した人たちの感想が聞きたい」など）に対しては、すみやかに対応できるくらいの情報は常に用意しておくべきであろう。情報提供の第一歩は、広く県民等から関心をもってもらうことである。

② 「活動団体」への情報提供

「活動団体」も、例えば、ボランティア情報、助成金情報、行政による支援策や協働事業に関する情報など、様々な情報が必要としている。これらのすべてを県のみで提供することは不可能であろうが、県内外の諸機関と

の連携などを通じて、できるだけ「活動団体」のニーズに応えられるよう努めなければならない。

2 情報提供の工夫

先述のように、情報は確かに重要であるが、それをただ羅列的に提供するだけでは十分とは言えないだろう。情報は、受け手に理解されてはじめて役に立つからである。したがって、県は、情報の量を充実させるとともに、受け手にとつて出来るだけ見やすく、かつ分かりやすい形での情報の提供に努めなければならない。以下、二つのアイデアをあげておく。

① 「アナログ」・「デジタル」情報

現在、パソコンや携帯電話が普及したためであろう、情報といえはすぐにデジタルのそれが思い浮かぶ。もちろん、デジタル情報は、加工も手軽にできるし、相対的にコストも低い。当然、今後も充実させていかなければならない。しかし、パソコンに不慣れな人、特に高齢者にとつては、デジタル情報はそもそもアクセスすらされていない場合も多い。したがって、新聞、雑誌、広報誌といった紙媒体、すなわちアナログでの情報発信も疎かにされてはならない。

② 「NPOマップ」

現在、我々行政学ゼミでは、「NPOマップ」という情報提供（主にHPが念頭）を構想中である。県でも、HP上で同様の構想が見られるが、「工事中」となっており詳細はよくわからない。ここで我々のいう「NPOマップ」を一言でいえば、鳥根県の「活動団体」（当面はNPO法人）について、所在地ないし活動拠点ごとに地図上に配置し、そこから詳細な情報にリンクをはる、というものだ。本構想の意義は以下の二点である。

(1) 見やすさ

現在でも、県のHP等で「活動団体」に関する情報提供はなされているが、単に「活動団体」を羅列しただけのものが多い。これは、お世辞にも見やすいとはいえないし、それゆえ、閲覧者が活動にさらなる関心を抱くことはあまり期待できない。「NPOマップ」はデジタルにも配慮したものである。

(2) 内容の充実

現在、県のHP等では必要最低限の情報（例えば、団体名、代表者の氏名、連絡先、簡単な活動内容）しか提供されていない。これは、「いきいき活動」への関心や理解を助ける情報とは、とても言えないだろう。その点、「NPOマップ」では、少なくとも、学生自らが実際に参加した際の体験談やヒアリングの結果を

情報発信しようとしている。

3 情報の一元化

「いきいき活動」に関する情報は、一元的に管理されていることが望まれる。もちろん、情報を提供する拠点（〇〇センターなど）を県内に一箇所のみつくればすむ、という話ではない。「いきいき活動」が比較的地域に密着して行われるということからすれば、できるだけ多くの地域に物理的な拠点があることが望ましいと言えるかもしれない。

しかし、A地域のセンターにはあるけれどもB地域のそこにはない、とか、一つの情報を得るために複数の機関にアクセスしなければならぬようなことがあつては極めて不便である。少なくとも、「いきいき活動」関連情報を総括する拠点が必要であろう。HPについて言えば、様々な情報を一覧でき、そのそれぞれが詳細情報に十分にリンクされているようなサイトが望ましい。

4 顔の見える情報交換

第二項にいう「情報交換」とは、決して文書やネット等によるものに限られない。いわば「顔の見える」情報交換が欠かせない。なぜなら、膝を突き合わせた「対話」のプロセスからは、単なる情報交換をこえた意義深い何かを得

られると考えるからである。それは、予想だにしなかった批判の声かもしれない、あるいは、新しい出会いかもしれない。いずれにせよ、人と人が出会い、気軽に話し合える場こそが、「いきいき活動」促進には不可欠である。

第二条【税財政上の支援措置】

県は、いきいき活動を促進し、また、活動団体に対して資金面での支援を行うため、財政状況等を勘案しつつ、積極的に税制上および財政上の措置を講じなければならない。

本条は、具体的な支援策の一つとして「資金」に注目し、規定したものである。

1 「活動団体」の資金に関する苦悩

「活動団体」は資金面において多くの不安を抱えている。我々行政学ゼミが実施したアンケートにも、「苦勞していること」について次のような声が寄せられた。

- ・活動費のやりくり。
- ・活動資金が少ない。…(中略)…事業を拡大しようとするばするほど資金不足を痛感。

・資金には非常に苦勞します。

「活動団体」は、その活動の性格上、資金確保が困難であることが多い。たとえば、チャイルドラインは、主として苦況にある子どもに対してなされるものであるが、そういった子ども達から対価を得ることはほぼ不可能に近い。もちろん、組織を健全に持続させていくためには、自ら稼ぐ工夫も必要であろう。だが、後述するように、我々は活動団体に経済的「自立」を強く求めるよりも、地域で支え合っていく方策を探りたいと考えている。なかでも、いくらか財政危機とはいえ、県内随一の予算規模をもち各種の権限をもつ県の果たす役割は大きい。

ただし、県が金銭的な支援を行う場合、当然「公金」という側面を無視することはできない。したがって、慎重な制度設計が求められる。先行自治体で基金方式と公益信託方式にわかれているのも、その点に関する認識の違いを反映しているのかもしれない。以下では簡単な説明にとどめる。

2 基金と公益信託

「基金」は、地方自治法における第二四一条第一項、第八項を根拠条文として設置されるものであって、寄付や県の出捐等により原資を集め、それを基に活動団体に対して

助成を行う。この方式はやや柔軟な運営がしにくいという面がある。

一方、「公益信託」は、信託法第六六条、第七三条を根拠条文として個人や企業等の委託者が自らの財産を信託銀行（受託者）に信託し、信託銀行は定められた公益目的に従い、その財産を管理・運用し、公益のために役立てようという制度である。この方式は広範な意見、ニーズに基づく判断による助成が可能になる。（参照【資料21—①】）

3 一つの提案—まごころ%制度

千葉・市川市等では、納税者が希望すれば、自らが選んだ県内の「活動団体」に市民税の1%を託すことができる、という「1%制度」の導入を検討している（参照【資料21—②】）。我々はこの制度を参考に、託すことができる県税の上限のみを定め、その範囲以内ならば県民がその「まごころ」の割合に応じて、県税の何%かを自分の選んだ「活動団体」に託すことができる【まごころ%制度】を提案する。

4 「自立」と「自律」

資金面での支援を論ずる場合、「行政からの資金援助を受けている活動団体は依存状態に陥りやすい。『自立』すべし」という言葉をよく耳にする。確かに、「活動団体」

であっても、組織を維持するため、また、活動を持続してくためには金銭的に「自立」するのは極めて重要である。

しかし、我々はそれを理想としながらも、すべての「活動団体」に「自立」を強いるつもりはない。

その点につき、「自立」と「自律」という二つの概念を使って説明しよう。我々学生を例にとると、一人暮らしをしている学生であっても、そのほとんどは親からの仕送りを受けながら生活している。これは決して「自立」した状態とはいえないであろう。しかし、あのサークルに入ろうかとか、このバイトをしようとか、今日は大学をさぼろうとか、条例をつくって県に持つていこうとか、大学生生活の多くの場面では、親からの拘束を受けることなく、自ら判断し、行動している。これは「自律」した状態にあると言える。

つまり、我々は、「自立」を「他からの助けを一切受けてない状態」、特に資金面でのそれとして捉えており、他方、「自律」を「他からの助けを借りながらも、自ら意思決定し行動すること」として捉えているのである。

要するに、我々は、「自立」していなくても「自律」してさえいればさして問題はないと考えているのである。これは、既に述べた通り、「豊かで活力ある地域社会」づくりには、金銭的に「自立」している団体からそうでない団

体まで多様な団体の存在が欠かせない、という我々の価値観に由来する。依存か否かは意思決定と行動における「自

律」の問題とされるべきであり、これが確保されている限り、資金援助を受けることは問題ないのである。

【資料21】

① 基金と公益信託（基金の種類）

○基金と公益信託

	根拠条文	仕組み	注 意 点	参 考
条例による 基金設立 （県からの 出捐なし。 民間寄付の みを原資。）	地方自治法 第二四一条 第一項、第 八項	条例によって設立、運用に關して制定。NPO等県民活動に対する財政的な支援。条例では大枠を規定。（助成の基準について等は条例ではなく、運用の要領で規定すべき）	<ul style="list-style-type: none"> ・民間に同じようなシステムが出来ると不公平を生む可能性が存在。 ・県のNPO支援の姿勢が見えにくい。 ・金銭的助成のもとでは助成後すぐに活動が終了しないよう事業性が必要とされやすい。 	
条例による 基金設立 （双方からの 出資）	地方自治法 第二四一条 第一項、第 八項	同 上	<ul style="list-style-type: none"> ・資金濫用の防止策の工夫が必要（公金性の担保。一般財源における財政民主主義。） EX・登録制の採用。決定等につき審議会の審議の取り入れ（民間意見の取り入れ）。書類提出の義務付け等↑透明性確保 ・原資確保の工夫 	池田市 横須賀市

			<p>EX・マッチングギフト方式：寄付金と同額を県が出捐。 ・金銭的助成のもとでは助成後すぐに活動が終了しない よう事業性が必要とされやすい。</p> <p>・条例による基金とは違い、信託銀行に設置される委員 会の推薦による助成先の決定より柔軟な助成が出来る。 （広範な意見、ニーズによる判断）</p> <p>CF補助金（施策に沿った助成）</p> <p>・出捐する場合、資金濫用の防止策に工夫が必要（上述） ・金銭的助成のもとでは助成後すぐに活動が終了しない よう事業性が必要とされやすい。</p>	
<p>公益信託形 式</p>	<p>信託法 第六六条～ 第七三条</p>	<p>個人や企業等の委託者が自らの財産を信託銀行（受託者）に信託し、信託銀行は定められた公益目的に従い、その財産を管理・運用。</p>		<p>新潟県 岩手県 宮城県</p>

【出典】以下を参考に筆者作成

- ・ <http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/katsudou/gijiroku/form/13siryo2.doc>
- ・ <http://www.minimin.org/fund/miyagi/fund2-2.PDF>
- ・ <http://www.tatnet.ddo.jp/koueki/faq.html>
- ・ 平田光之他『横須賀市市民協働推進条例』協働型社会の実現に向けて』二〇〇三年、三三二、三三三、三四、三五頁

②市川市の「1%制度」

千葉・市川市は七月二三日、二〇〇五年度から「市民活動支援制度」を導入する方針を明らかにした。…（中略）…支援を希望する団体が活動計画を提案し、選ばれた市民で作る審査会を通じ、支援先としてふさわしい

団体を公表。納税者が納税通知書のコピーと、選んだ団体名を郵送し、市は納税額の1%を納税者が選んだ団体に、事業費の半分を限度に助成する。限度額を超えた場合は新たに設置する基金に積み立てられる。二〇〇三年度は納税者二万人から三〇〇億円の市民税を徴収して

おり、全納税者がこの制度を使うと予算規模はその一%の三億円となる。

この制度は、一九九六年から実施されている「ハンガリー方式」を参考にした。回国では、所得税（国税）の一%をNPOに寄付できるが、納税者の六割がこの制度を利用してゐるとのこと。ハンガリーのほかスロバキア、ポーランドなど東欧四カ国でも実施されている。市川市のほかに国内では、長野県や東京・足立区で導入を検討している。

【出典】社団法人行革国民会議「市川市 市民税一%をNPOに助成する制度導入へ」二〇〇四年七月

第三二条【人的な支援措置】

- ① 県は、いきいき活動を支える人材育成をはかるため、必要な措置を講じなければならない。
- ② 県は、いきいき活動を促進し、また、活動団体に対して人的な支援を行うため、参加者を必要とする活動団体と参加を希望する県民とが出会う機会を設ける等積極的に仲介機能を果たさなければならない。

本条は、具体的な支援策の一つとして「人」に注目し、

規定したものである。

1 活動は「人」によって支えられる

活動を支える人材は、大きく二つにわけて考えることができる。

①活動団体以外の人

「活動団体以外の人」と一口に言っても、それは決して一様ではない。後述する通り、多様性に応じて多様な対策が必要である。

が、ともかくにも、まずは、一人でも多くの人に「いきいき活動」に関心をもってもらわなければならない。なぜなら、それこそが「豊かで活力のある地域社会」を創造する第一歩となるからだ。より多くの人が「いきいき活動」に関心をもつようになれば、そのなかから活動に参加したいと思う人も出てくるだろう。さらに、活動に参加し、多くの価値観と触れ合うことで、結果として、そこから新たな「活動団体」がつくられる、ということもあるかもしれない。この好循環も第一歩としての関心がないと生まれない。県は、こうした効果をしつかりと認識し、既に「いきいき活動」に関心を示している人だけでなく、上のような「潜在的な」人材に対しても措置を講じていく必要がある。例えば、既に述べたとお

り、情報発信を工夫する（参照【第二〇条解説】「NPOマップ」）等が考えられよう。

さて、先述の通り、県は「活動団体以外の一」とは「個人差」があることをしつかり認識したうえで適切な措置を講じて行かねばならない。例えば、四六時中「いきいき活動」に関わっている人から、関心はあるがどうも参加の機会が得られないという人まで、様々いるだろう。後者に対しては、たとえば県が「橋渡し」役をつとめ、ボランティア斡旋（参照【資料二二―①】）等をしてもらいたいだろうし、前者のような人の協力を得て、実際の体験談を情報発信してもらうことも一案である。また、多少関心をもてばもう少し本格的に活動に参加してみたいという人も現れてくるかもしれない。そういった人に対しては、「活動団体」へのインターンシップや講習会等による学習機会の提供などが考えられる。要するに、各人の「個人差」に応じたきめ細かな措置が必要なのである。

②活動団体の構成員

「活動団体」が効果的に活動を行うためには、各種の専門的な知識が必要となる。例えば、お金のやりくり、ひとの動かし方、パソコンの操作法、法律的な知識など、である。当然、これらの必要度は団体によって異なる。

①と同様、多様な対応が求められるのである。そのため、県は、まずは、各「活動団体」がいま何に困っているのか、そしてまた、何がどれくらい必要とされているのか、を把握するところから始めるべきであろう。参考までに、我々行政学ゼミが実施したアンケートに寄せられた声を記しておく。

- ・ 組織運営（マネジメント）力（を必要としている）。
- ・ 書類作りが大変。
- ・ 情報発信の有効な考察がみつからない。

2 複合的な視点

人的な支援策は、いきいき活動を促進するのみではなく、副次的な効果を持つ場合がある。例えば、我々の「アイデア」である「いきいきステイ」という制度を取り上げて説明しよう。これは、県外の定年退職した人などに呼びかけ、島根に一定期間住んでもらう、というものだ。県は、一定期間の滞在場所を提供する（空き屋や遊休施設などを活用）が、賃貸料はとらない。その代わり、彼らには島根で「活動団体」のサポートをしてもらうなど「いきいき活動」に従事してもらう。定年退職された方々の経験・知識を活用しよう、という趣旨である。これは、まさに人的な支援にほかならない。が、効果はそれだけにとどまらない。少な

くとも県外の人に島根を知ってもらう機会が提供されている。うまくいけば、Ｉターン促進にもつながるかもしれない。これは定住促進策としての側面を持つわけである。また、我々は、「活動団体」が例えば新卒者を採用した場合には、その給料の一部を県が助成する「いきいき就職助成」といった制度を検討してみてもどうか、と考えている。これは、言うまでもなく雇用対策をも狙ったものである。

県は、このような複合的な視点も視野に入れた支援施策の策定・実施を行うことが重要であろう。

3 橋渡しの必要性

地域には様々な人が存在し、そのなかには多種多様な技術・知識を持った人がいる。人材を一から育成すること（第一項）もさることながら、そういった人“財”が地域内で循環され「活動団体」の力となるような仕組みを構築すること（第二項）も極めて重要である。

例えば、「いきいき人材登録」などが考えられる。これは、医療の「ドナー登録」をイメージしてもらいたいかもしれない。まず、人事・労務・会計・税務などの専門的知識を持つ人（勿論、素人であってもそれだけのことで排除する理由はない）に、ボランティアの登録をしてもらおう。登録者には、一種の証明書として「ドナーカード」を持つ

てもらってもいい。そして、「活動団体」等からの依頼があれば、その希望にマッチした登録者が自分の専門能力を活かして当該団体が抱える問題の解決を支援する、というわけである。なお、東京都の「ナレッジバンク」（参照【資料二二一②】）は我々のイメージに近い。

蛇足ながら、ここ島根県は高齢化ナンバーワン県である。これだけを聞くとマイナスのイメージを抱く人も多いだろう。しかし、本当にマイナスだけなのであるか。高齢者はその豊かな人生経験から多くの技術・知識を持っている人が多い。つまり、島根県はここでいう「人“財”の宝庫」なのである。これをうまく活用できれば、全国モデルとなりうる。

【資料22】

①島根大学行政学演習の『ボランティア幹旋』

- (1) ボランティア登録者の募集・ボランティアに参加したい人を、ゼミHPや大学内のポスター掲示等で募り、パソコン・携帯電話のアドレスを登録してもらう。

- (2) ボランティア情報の発信・ゼミが「活動団体」か

ら受けたボランティア情報を上記アドレス宛に送信する。

(3) 参加意思の表明・情報を見た登録者は、参加したいボランティアがあった場合、参加意思をゼミに伝える。

(4) 活動団体との連絡・調整・連絡を受けたゼミは、「活動団体」にその旨を伝え、調整を行う。

② 東京都高齢者研究・福祉振興財団の「ナレッジバンク」

1 活動内容

協力員自らの知識や経験などの得意分野を活かして、次の各分野に関する問題で困っている NPO 団体等からの依頼により、週二日程度、最長三ヶ月間、NPO 団体等と協力しながら問題解決の支援を行います。

(1) 組織運営関係

(2) 財務関連（税務・会計など）

(3) 労務関連（雇用・福利厚生など）

(4) NPO 法人等設立関連

(5) その他（助成金申請、パソコン操作指導、企画・

広報支援、マーケティング等）

2 ボランティア協力員募集対象

高根大学法文学部行政学演習編「高根県地域いきいき活動促進条例（案）」関連資料（每熊）

● NPO 団体等の活動に理解があり、NPO 団体等の運営に興味・関心のある方。

● 人事・労務・会計・税務などの専門的知識を持った企業経験者等の方で、「ナレッジバンク協力員」としてボランティア登録を希望される方。

● 週二日程度、ボランティア活動のできる方。（雇用関係は生じません）

※ 資格要件は問いません。東京都内で活動できる方であればなたでも応募いただけます。NPO 法人等設立関連

3 「協力員事前研修」

協力員をご希望される方は、規定の事前研修（必須）をお受けいただき、研修終了後「ナレッジバンク協力員」として、ボランティア登録をしていただきます。平日コース、土日コース共に、基本講座九時間以上・分野別講座三時間以上。

4 報酬等

無報酬です。ただし、派遣に伴う交通費等実費については、原則として派遣先の団体が負担します。

【出典】 <http://www.volunteer-net.jp/vmag/2002/01special/13knowledgeB.html>より作成

第二三条【審議会の設置】

- ① 議長は、議会の附属機関として「島根県地域いきいき活動審議会」（以下、審議会）を設置する。
- ② 審議会は、委員二〇人以内をもって組織し、委員は、次に掲げる者のうちから議長が任命する。
 - (1) 県民
 - (2) いきいき活動実践者
 - (3) 県議会議員
 - (4) 学識経験者
- ③ 前項に規定する委員のうち、県民、いきいき活動実践者については公募による者を含む。
- ④ 審議会の委員の任期は二年とし、一期に限り再任を妨げない。ただし、委員が欠けた場合における補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- ⑤ 審議会には会長および副会長を置き、委員の互選によりこれを定める。
- ⑥ 審議会は以下の各号に掲げる職務を行うものとする。
 - (1) 次条に規定する年次報告に関する審議および知事への意見提出。
 - (2) いきいき活動に関して県民から寄せられた苦情の処理および知事への意見提出。

- (3) 県民、活動団体、事業者および市町村からのいきいき活動に関する意見の受理、審議および知事への意見提出。
- (4) 第十五条第六号に規定する地域いきいき協定の締結に関する異議申し立ての審議および知事への意見提出。
- (5) その他、本条例の目的を達成するため議長から諮問を受けた事項およびいきいき活動に関わる重要事項。
- ⑦ 前条第二号に関するものを除き、審議会の会議は原則として公開とする。ただし、やむを得ず非公開とする時は、委員定数の三分の二以上の委員の同意を必要とする。
- ⑧ 本条例に定めるもののほか、審議会に関し必要な事項は、委員会が別に定める。

本条は、島根県地域いきいき活動審議会の設置およびその職務等を規定したものである。

1 議会の附属機関としての審議会

現在、附属機関の設置規定については、地方自治法上、

次のような規定がある。「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。」

（地方自治法第一三八条の四第三項）

簡単に言えば、これは、執行機関には附属機関を設置できる、ということである。この条文を反対解釈すれば、「議会の附属機関」を設置する事はできないという事になる。通説もそのように解釈している。

2 議会・議員の関与

しかし、我々は、あえて議会の附属機関として審議会を設置する、としている。これは、「いきいき活動」の促進につき、議会ないし議員の積極的な関与が必要と考えるからである。そもそも、「豊かで活力のある地域社会」を創造していくには、地域における様々な主体が自らの持つ力を持ち寄り、互いに協力しあって取り組むことが欠かせない。言うまでもなく、議員はその一主体、しかも「代表的な」主体である。つまりは、県政を先導する役割が期待されていると言ってもいい。「いきいき活動」の促進にあたって、住民の代表として率先垂範すべきであろう。

3 予想される反論への回答

もつとも、議会および議員が積極的に関与することが重要であるとしても、直ちに審議会が「議会の附属機関」でなければならぬ、ということにはならないだろう。というのも、単に議員の参加を取り付けるのであれば、特別委員会の設置でもいいだろうし、執行機関の附属機関に議員が入るといふ案も考えられるからである。しかし、下記の理由から、我々はそうは考えない。

①特別委員会

そもそも特別委員会では議員以外の者がメンバーにならない。我々は、審議会がその職務（後述）を十分に果たすには、有識者の専門的知見や実践者の現場感覚等が不可欠だと考えている。また、「いきいき活動」促進全般にわたっていえることであるが、多様な主体による「対話」からこそ建設的なアイデアは生まれる、したがって、このプロセスを重視すべき、というのが我々の基本的な認識である。以上から、特別委員会よりも審議会の方が望ましいと考える。

②執行機関の附属機関として設置

これは、そもそも、二元代表制の見地から肯定しがたい。地方政府の主催者である住民を代表することに於いて、議決機関と執行機関は同等である。にもかかわらず、

首長の執行機関に議会の構成員である議員が入るといふのは原理的に極めておかしい。

また、審議会のチェック機能の実効性確保、という観点からも望ましくない。我々は、「いきいき活動」促進に関する施策等の企画、行動および評価のサイクルを担保するため、後述する通り審議会に執行機関のチェック機能を持たせている。このチェック機能を果たす機関は、基本的には執行機関およびその附属機関でない方がよい。独立した立場から客観的に評価が行われことにより、より実効性のある評価が行われ、次の課題をより明確化するからである。以上から、執行機関よりも議会に設置する方が望ましいと考える。

4 「議会の附属機関」は不可能じゃない！

先述の通り、通説的見解では、議会に附属機関として審議会を置くことは不可能である。しかし、その旨を定めた明文の規定が存在する訳ではない。今回の審議会の機能から考えれば、当然できてしかるべきであろう。

さらに、議会に附属機関（審議会）を設置できるか否かについて、否定的な意見ばかりではない。例えば、川崎市のオンブズマン条例の制定に関わった篠原（東京大学名誉教授）は、自身の著書で次のように述べている。

「冒険を犯そう、（附属機関を）議会におこう、禁止規定はないのだからおけるんじゃないか」という説もあつた：（中略）：私としては：どこかでは議会附属機関でやってほしい。そういう冒険を犯すべきだ：（中略）：いつそう誰か思い切つてやってみたらというのが私の密かな考え方です」（篠原一『分権型社会と条例づくり』一九九九年、五〇―五一頁）

また、総務省行政課は、長崎県議会の政治倫理審査会について、「審査会がという位置づけで置かれているのか、実情を交えて調べてみないと、法令違反かどうかは何とも判断できない」（二〇〇三年九月七日付読売新聞〔長崎版〕）という見解を出している。

これらの点を考慮した上で、どうしても出来ないということになれば、「いきいき審議会特区」のような特区申請を行うという手段も存在する。

5 審議会の機能

本条例に規定する審議会の機能は以下の五つに分類できる。

①点検機能〔第六項第一・五号〕

「いきいき活動」促進に関する行政の取り組みを点検する機能。例えば、知事が毎年度作成する年次報告書

(参照【第二四条】)の審議がそれにあたる。また、年次報告書以外であっても、議長の判断で色々なチェックがなされてよい。例えば、議長が、ある協働事業が「活動団体」間の対等性を著しく損なうものだ、と判断すれば、審議会は諮問を受けてこうした点を審議し、点検機能を果たすことができる。

②苦情処理機能〔第六項第一号〕

「いきいき活動」に関する苦情の申し立てを受け付け、簡易・迅速に処理する機能。いわゆる「オンブズマン」をイメージするといいい。「いきいき活動」の過程ではいろんな不平・不満が出てくるに違いない、それへの対応を設けておく必要があるという判断から規定したものである。

ところで、「苦情」というと、通常、ネガティブに捉えられがちである。しかし、見方を変えれば、苦情は現在の「いきいき活動」の問題点をえぐり出してくれている、とも言える。つまり、今後の「いきいき活動」をより良くしていくための「宝」となる可能性を秘めているのだ。したがって、個人的な不平・不満は適切に処理するとともに、それをいわば政策提言へとつなげていくよう努めることが大切である。

③意見聴取機能〔第六項第三号〕

島根大学法文学部行政学演習編『島根県地域いきいき活動促進条例(案)』関連資料(每熊)

県民をはじめとする各主体の「いきいき活動」に関する考え・要望等を吸い上げる機能。これにより、「いきいき活動」に関してこれまで行政にはなかった視点を取り入れるとともに、施策等への県民の参加を確保している。

④異議審査機能〔第六項第四号〕

これは、地域いきいき協定の締結についての知事の判断(⊕締結拒否)について異議が出された場合に、それを審査する機能である。

⑤提言機能〔第六項第一号、第四号〕

上記四点各々について意見書を提出し、知事に対して提言をおこなう機能。これにより、次「いきいき活動」に関する施策等をより良いものに行うことができる。

第二四条【年次報告】

- ① 知事は、以下の各号に掲げる事項を定めた年次報告書を毎年度作成し、議長に送付するとともにすみやかに公表しなければならない。
- (1) いきいき活動の現状と課題
- (2) 本条例の目的達成に関わる諸施策の実施状況およびその結果

(3) 本条例の目的達成に関わる改革の状況およびその結果

(4) その他、いきいき活動に関する重要事項

② 議長は、前項により提出された年次報告書をすみやかに審議会に提出し、審議を求めなければならない。

③ 審議会は、前項の規定により審議を求められたときは、諮問の日から起算して、原則六〇日以内に審議を行い、意見書を議長に提出しなければならない。

④ 議長は、前項の規定により提出された意見書を知事に送付するとともに、すみやかに公表しなければならない。

⑤ 知事は前項の規定により送付された意見書をいきいき活動に関する諸施策、行政の改革および次期年次報告に活用するよう努めるものとする。

本条は、知事による年次報告についての内容、規定事項について定めたものである。

1 年次報告の意義

年次報告書（参照【資料24—①】）に関する一連の過程（参照【資料24—②】）には、以下の四つの意義がある。

① 年次報告書作成による自己評価

毎年度、その年に実施した施策、行政改革の状況、それらの結果等について年次報告書を作成・公表することにより、県は「いきいき活動」の促進に対する自己評価を行うことができる。その過程で県自らが改善すべき点などを発見することが期待される。

② 様々な視点からの評価

審議会は様々な主体から構成されている。その審議会で年次報告を審議し、意見を知事に提出することにより、県だけでは気付かなかったような視点からの評価が可能となる。

③ フィードバック

自己評価であれ、外部の視点からの評価であれ、結果が次に活かされないと意味がない。いわゆるフィードバックである。この点について、本条は、知事に対し、審議会から提出された意見書をさらなる行政の改革や次期年次報告に有効に活かしていくことを求めている。また、年次報告書や意見書を県民に公表するよう定めているのも、後述する説明責任の履行とに加えて、県民独自の視点がフィードバックされることを狙ったものである。（参照【資料24—③】）

④ 説明責任

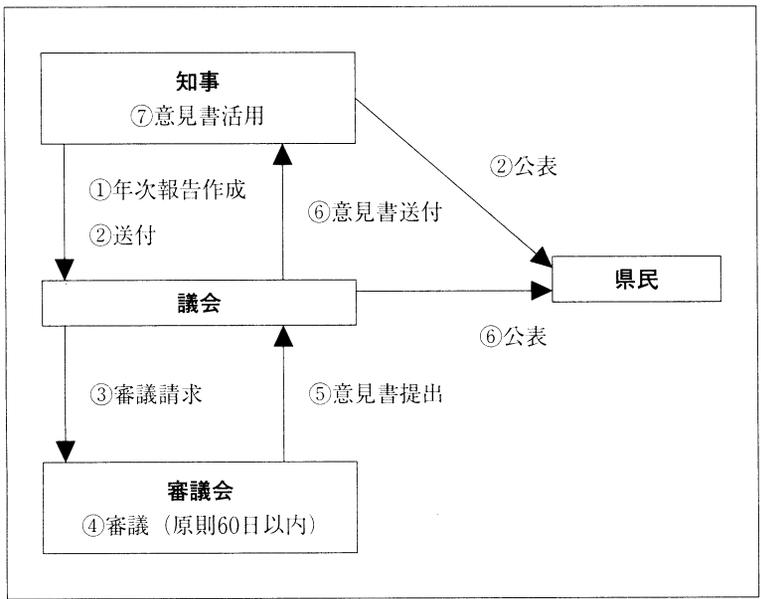
「いきいき活動白書 2004年版」目次

- 第1章 いきいき活動の現状と課題
 - 第1節 今年度、法人格を取得した団体名
 - 第2節 現在の「いきいき活動団体」の数
 - 第3節 ……
- 第2章 本条例の目的達成に関わる諸施策の実施状況およびその結果
 - 第1節 『月間いきいき』発刊について
 - 第2節 『いきいき休暇』の導入およびその後の近況報告
 - 第3節 入札における基準導入について
 - 第4節 ……
- 第3章 本条例の目的達成に関わる改革の状況およびその結果
 - 第1節 土日開庁に関するデータ
 - 第2節 業務見直しの基準策定について
 - 第3節 ……
- 第4章 その他、いきいき活動に関する重要事項
 - 第1節 他の都道府県の近況報告
 - 第2節 ……

① 「年次報告書」(いきいき活動白書) イメージ図

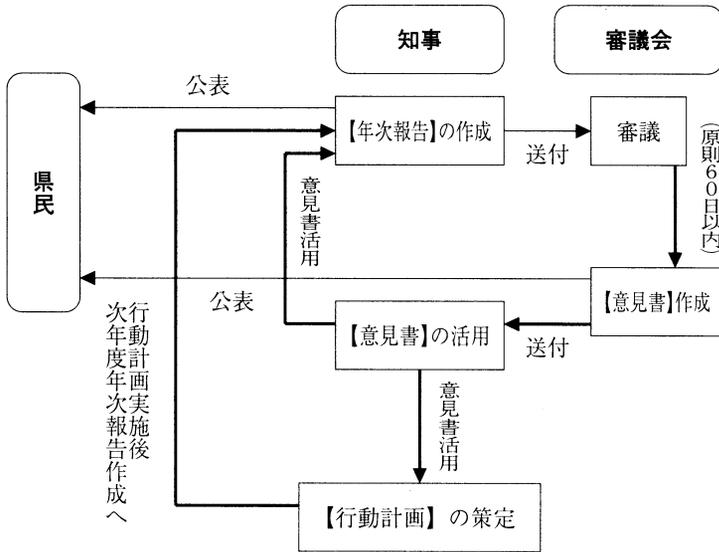
【資料24】

年次報告書および意見書は公表されなければならない。これは、公表によって県および審議会の透明性を確保し、県民に対する説明責任を果たすためである。



②年次報告の手続き

③ 発展的改善フィードバック



※ 太い線 (—) はフィードバックの流れを表す

II-4 第四章 雑則 (第二五条)

第二五条【検討】

県は、本条例の施行後、適宜本条例の規定に検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとする。

本条は、本条例の検討および見直しについて規定したものである。

1 適宜の見直し

条例を取り巻く状況は日々刻々と変化し、予測不可能である。したがって、その時々状況に応じて、本条例の規定を検討し、その実情に合わない規定については見直しが行われなければならない。

他県条例(参照【資料25-①】)には、見直し期間を五期間という形で定期化しているものも存在する。確かに、期間を定めることには一定の意義がある。一定期間に一度は必ず見直さなければならぬので、条例と現実とのズレをいつまでも放っておくという事態は遅かれ早かれ防がれることになる。しかし、上に書いたように、条例を取り巻

く状況は一気に変化を見せることもあれば、大きく変化しない日々が続く場合もある。未だ発展途上にある「いきいき活動」の分野においてはなおさらであろう。このように考えると、見直しに一定の期間を定めてしまうことは、あまり好ましくないように思われる。そこで、我々は、あえて期間を設けず、「適宜」見直しを図っていくべき、と考えたのである。

ただ、言うまでもないが、「適宜」を逆手にとつて、見直しを怠ることは許されない。先に挙げた他県条例にみられる精神、すなわち条例を恒常的に見直そうという姿勢は、本条例にも共通するところである。

2 見直しの先に：

理想論といえればそれまでであるが、我々は、将来、「こんな条例がなくても『いきいき活動』なんて当たり前のことだろう」と各主体が思える社会がつけられることを期待している。基本理念で論じたとおりである。

【資料25】

① 『鳥取県非営利公益活動促進条例』附則第二項

（検討）

鳥根大学法文学部行政学演習編『鳥根県地域いきいき活動促進条例（案）』関連資料（每熊）

2 知事は、この条例の施行後五年を経過したときは、この条例の規定及びその実施状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとする。