

協働幻想論

—NPO政策の批判的実践的規準

每 熊 浩 一

序 文

「NPO政策」はいまや自治体の標準スペックとなりつつある。とくに「協働」。試しにサーチエンジン「Google」で検索してみた（二〇〇五年七月七日）。約六〇万件のヒットがある。「NPO」と「&検索」した場合でも、約三〇万件。同じく自治体界の流行語大賞候補と思しき「NPM」のサーチ結果—公平を期すために日本語ウェブのみを検索—が約三万件（行政と「&検索」した時は約一万五千件²）であるから、その流行ぶりには驚愕するばかりである。筆者の住む島根でも、NPO政策の柱となる—はずの—「島根県民いきいき活動促進条例」（以下、議会条例と略記）が今年三月に成立、翌月施行されている。しかも、その顛末は他に類例を見ないものであった。これ自体が元々「県民いきいき活動」を契機としていたのである。すなわち、島根大学法学部行政学演習生という名の県民が、自らの手で「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⁴）を作成し議会に「陳情」、その他いくらかの働きかけを通じて、当該条例を成立せしめたのであった。形式的には「議員立法」⁶ではあるが、いわゆる「市民立法」⁵の先駆的実践例だったわけである。その意味で、二〇〇四年度は島根の「ガバナンス」⁷にとって画期をなした

年として後世記憶されるであろう。

さて、一般に、流行現象のもとには少なくとも二つの族が現れる。一つは、流行っている、ただそれだけの理由で受容する一団。いま一つは、新しい、ただそれだけで全面的に拒否する一群の人達。「市民」、「NPO」、「支援」、「協働」といった言葉が氾濫する行政の現場にも今、いずれかに属する族が見られないだろうか。例えば、いたずらに市民参加を推奨する、将来的見通しを持たぬまま補助や委託を乱発する、町内会や自治会を古いとして誹る、巷間指摘される行政の限界を字句通りに受け取る、等々。これは前者の具体的な症状である。後者の症状としては、どうせ一過性のものと達観を決め込む、NPOなるものを得体の知れないとして端から受け付けない、「市民」という言葉にすら抵抗感を示す、行政の無謬性神話に固執する、等々が挙げられよう。以上を「協働幻想」病と総称する。

本稿では、これからの覚醒と治療を企図し、九つの幻想症状を―便宜上、島大条例案の章構成「図表1」に対応させながら―取り上げる。もちろん、我々の射程には、県議会条例およびその関連動向はもちろん、他自治体の「NPO条例」―特に都道府県レベルのそれ「図表2」―も含まれている。その意味では、直接的でも体系的でもないにせよ、いくらか「比較条例論」といった側面をも持っている。加えて、我々は、単なる病状宣告にとどまらず、データや実験に基づき一定の政策的処方をも試みる。ともかくも、条例をはじめとする各種NPO政策を設計・運用・評価する際の実践的諸規準を示すことが本稿の主たる狙いである。この序文では、島大条例案の概説もかねて、予め下の論旨を整理しておく。

図表1 島大条例案の章構成

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 審議会の設置
- 二四条 年次報告

第四章 雑則

- 二五条 検討

図表2 道府県「NPO条例」一覧

道府県条例名	公布日	施行日
北海道市民活動促進条例	平成13年3月30日	公布日に同じ
青森県ボランティア活動等の環境整備に関する条例	平成10年10月14日 (改正)平成11年12月24日	公布日に同じ 平成12年4月1日
岩手県社会貢献活動の支援に関する条例	平成10年3月30日 (改正)平成11年12月17日 (改正)平成12年12月18日 (改正)平成13年7月9日	平成10年4月1日 平成12年4月1日 平成13年4月1日 公布日に同じ
宮城県の間非営利活動を促進するための条例	平成10年12月15日 (改正)平成15年2月21日	平成11年4月1日 平成15年4月1日
栃木県社会貢献活動の促進に関する条例	平成15年3月18日	平成15年4月1日
福井県県民社会貢献活動支援条例	平成12年3月21日	平成12年4月1日
京都府社会貢献活動の促進に関する条例	平成15年11月11日	公布日に同じ
兵庫県県民ボランティア活動の促進等に関する条例	平成10年9月25日 (改正)平成15年3月17日 (改正)平成17年3月10日	平成10年12月1日 平成15年5月1日 公布日に同じ
兵庫県県民の参画と協働の推進に関する条例	平成14年12月20日	平成15年4月1日
鳥取県非営利公益活動促進条例	平成13年9月28日 (改正)平成15年3月18日	公布日に同じ 平成15年5月1日
島根県県民いきいき活動促進条例	平成17年3月25日	平成17年4月1日
岡山県社会貢献活動の支援に関する条例	平成13年3月23日	公布日に同じ
山口県県民活動促進条例	平成14年3月22日	平成14年4月1日
徳島県社会貢献活動の促進に関する条例	平成16年3月30日	平成16年4月1日
高知県社会貢献活動推進支援条例	平成11年3月26日	平成11年4月1日
長崎県県民ボランティア活動の促進に関する条例	平成12年3月24日	公布日に同じ

島大条例案第一章「総則」は、目的、基本理念、各主体の役割などを定めたものである。論点は多岐にわたるが、本稿では市民活動の担い手ないし協働主体たる「市民」および「NPO」を取り扱う。前者については、一定の規範的ニュアンスを含蓄せしめた「通説的」概念規定―名付けて「啓蒙的市民像」―が特に「政策的」妥当性に欠くことを指摘する。これを「市民幻想」とよぶ。後者については、「進化幻想」と銘打ち、団体の先天的特性から直ちに優劣を下すような見方―例えば「任意団体よりも特定非営利活動法人（以下、NPO法人と記す）の方が『進んでいゝ』」といった言説―に異を唱える。

条例案第二章「改革」は、文字通り、行政に改革を迫った章である。管見する限り、これをNPO条例のなかに包括的に規定した条例は他にない。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なのであろう。島根県も既に―その実績はさしあたり問わないとして―改革の真っ直中である¹²。しかし、島大条例立案者は、それでもあえて本条例にこれを明確に位置付けるべき、と考えた。「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¹³。「毎熊二〇〇五・一七七頁」との認識からである。その詳細はひとまず「主客幻想」で論じられる。一言すれば、協働主体の論議において散見される「行政は選ぶ側―主体！―でNPOは選ばれる側―客体！―」との前提を指摘する。ついで、「新規幻想」では、いわば「悪しき協働」とよぶべき「先」例があること、同じ轍を踏まぬためにも過去の総括が不可欠であることを指摘する。ただ、いざ「改革」となっても新たに留意すべき点が生ずる。それは、革新的な経営ツールの導入や抜本的な制度改革ばかりが「改革」ではない―正確には、この「認識」が重要―ということである。これについては「革命幻想」の名のもとに論じられる。

条例案第三章「協働および支援」は、ガバナンス時代において行政が志向すべき二つの方向性と多少具体的な施策を規定したものである。本稿では、便宜上「支援」から扱う。ここに関わる協働幻想論は二つ。まず、「NPO（活

動)は行政(活動)の隙間を埋めるもの」という通説的説明―「補完論」とよぶ―を組上に載せる。それに対し、「逆こそが真なり」―行政(活動)こそがNPO(活動)の限界をサポートするもの―というのが「補完幻想」を摘発する我々の立場である。ついで、「支援の目的は何か?」を問う。巷間では「行政の協働相手として育成するため」と考えられている節がある。しかし、これはNPOの持つ様々な―しかも本質的な―意義を無視した大きな誤解である。あるいは、NPOと行政とが一心同体であるかのような錯覚に陥っていると云ってもよい。ここに批判の矢を射かけるのが「同一幻想」である。

ところで、条例案第三章に含まれるいま一つのキーワード「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」〔島大条例案第二条第五項〕。これに関わる幻想論も二つある。一つは、「対等幻想」。一般に、「協働の原則」の一つとして「対等性」があげられることが多い。「現実には」対等な関係にはない市民・行政間関係を修復させるといふ「実践的」意味は理解できなくはない。しかし、これが法理論的な原則を提示しているのだとすれば、決して是認するわけにはいかない。何となれば、主権者たる市民はプリンシパル、行政はそのエージェントだからである。つまり、ここに対等は成り立たない。いま一つは、「結果幻想」である。協働が結果としての相乗効果を期待してなされることであることは論を待たない。しかし、その点が過度に強調されることにはいくらか注意を促しておく必要がある。率直に言おう。「プロセス」もまた協働の看過されざるべき重要な意義である。

一 市民幻想

「市民とは何か（誰か）？」。これは、市民活動論におけるアルファでありオメガである。¹³ 無論、この問いと真正面から格闘するためには、西欧思想から日本の歴史まで該博な知識を動員しなければなるまい。¹⁴ が、筆者にはその準備も能力もない。そこで、ここでは学術的な概念考察には深入りせず、主として「実践的な」関心から切り込むこととする。すなわち、市民活動の促進や協働の推進といった政策を設計し端的には、NPO条例を策定するにあたって、市民なるものをいかに把握すべきか、について考察する。¹⁵

まず、辞書の定義に耳を傾けてみよう。「国政に参与する地位にある国民。公民。広く、公共性の形成に自律的・自発的に参加する人々」。これは『広辞苑』「第五版」の説明である。また、『NPO・ボランティア用語辞典』では、「社会問題の存在を自覚し、その解決に主体的に取り組む人々」〔大阪ボランティア協会二〇〇四・五頁〕。と定義されている。

これらに類する理解は、実務レベルでも見出すことができる。例えば、NPO推進北海道会議・北海道総合企画部政策室の編んだ『協働五〇Q&Aハンドブック』では次のように説明されている。「自発的意思と自己責任の下で、地域社会の課題解決に携わり、『助け合い、支え合う地域社会』を築く主体のこと」〔二〇〇三・一六二頁〕。このような見方はさして新しくもないようである。国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会〔一九六一〕のくだした著名なコミュニティ定義を見てみよう。「…生活の場において、“市民としての自主性と責任を自覚した”個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、

われわれはコミュニティと呼ぶ…」「但し強調は引用者」とある。

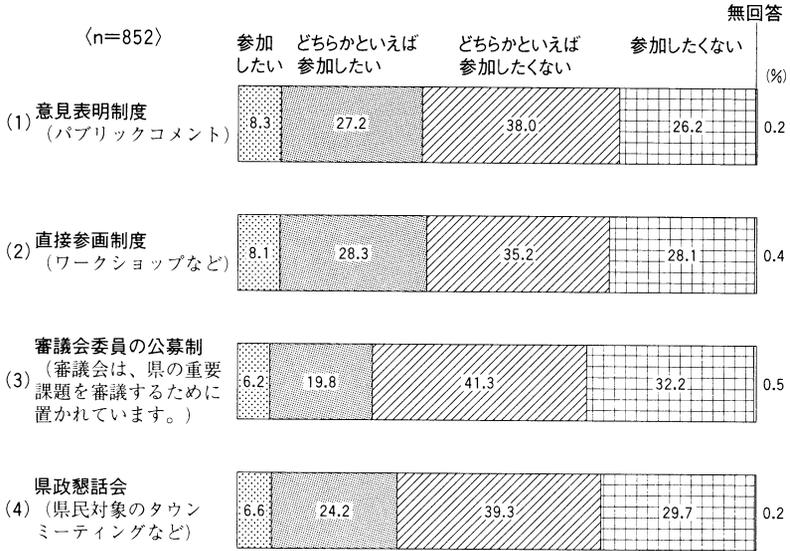
以上から判断するに、市民とは「自覚さるべき何らかの社会的責務を負い、かつ、それを自発的に果たす存在」として観念されているようである。これを「啓蒙的市民像」と呼ぶこととしよう。

確かに、ガバナンス時代にあつてかかる市民が希求されていることは疑いない。¹⁶ NPO条例を一瞥してみるとよい。例えば、「…地域に暮らす〃一人一人の取組によつて支えられる〃多様で豊かな地域社会：」「北海道条例前文、但し強調点引用者」、「…今後の本格的な成熟社会においては、県民一人一人から始まる自発的で自律的な活動が社会を支え発展させていく新たな原動力となる」「兵庫県促進条例・前文」といった表現が見られる。ただし、「協働（型）社会」¹⁷は、その概念上、地域課題の解決にコミットする市民なくして成立しない。その意味で、目指すべき方向性としては理解できる。

しかし、これが政策前提ないし議論の出発点として措定されているとすれば、あるいは、いわば「参加からの自由」を狭めることまで企図されているとすれば、¹⁸ それには異を唱えないわけにはいかない。その理由を以下に示す。

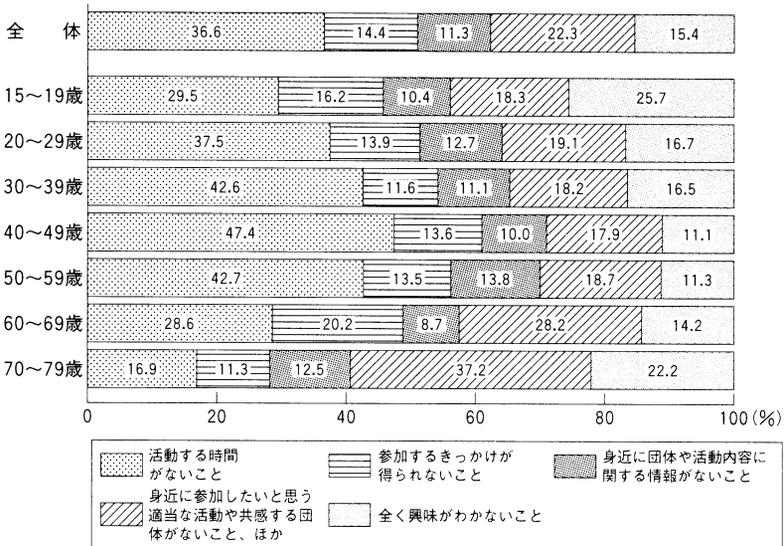
第一に、かかる市民像は現実による裏付けをもたない。例えば、松江市の調査「二〇〇三・三五五頁」によれば、ボランティア活動に「参加したことがない」人の割合が六五・〇％にものほる一方で、「一週間に一回以上」および「二か月に一回以上」の頻度で参加している人は七・三％にすぎない。また、島根県政世論調査（平成一六年度版）でも、ボランティア活動に「参加している」県民の割合（二〇・五％）は、「関心がない」人のそれ（三四・二％）を大幅に下回る。¹⁹ 加えて、同調査（平成一三年度版）から「〃県政〃参加」についてのデータを見ると、質問に示された四つの参加制度いづれについても「意向あり」は二割から三割、その一方で、六割から七割の県民が「意向なし」と回答している「図表3」。

図表3 島根県政への参加意向



【出典】 島根県 [2001]

図表4 参加の阻害要因



【出典】 内閣府 [2004：102頁]

かかる現況の説明変数は様々であろうが、その一つーしかし、おそらくは極めて重大な一つーに、時間的要因があることは疑いない。例えば、全国調査の結果「内閣府二〇〇四・一〇二頁」によれば、「NPOやボランティア、地域の活動などへの参加」を阻害する最大の要因は「活動する時間がないこと」となっている「図表4」。また、松江市の調査でも、「ボランティア活動は時間的余裕が必要」と考える回答者の割合は実に約九割にものぼる「二〇〇三・三五七頁」。市民のなかに、「市民活動は余裕の生活から。日々におわれる人はたくさんいる」「松江市市民活動促進検討委員会二〇〇四・一一四頁」、「市民活動も大切だが、世の中不景気で自分たちの生活で精一杯の人も多い」「同・一二五頁」といった声があるのも無理からぬところであろう。ともかくも市民は多忙なのである。この点が無視される限り、啓蒙的市民像は空虚とならざるを得ない。

第二に、「啓蒙」的市民像は、その字句に含意せしめた通り、言うなれば「協働」よりもむしろ「教導」に親和性を持つ。例えば、「鳥取県非営利公益活動促進条例」には、「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」（第四条第一項）との規定がある。もちろん努力規定ではあるけれども、単なる県民への「期待」表明と解するには義務的なトーンが強すぎないか。法律学者の齋藤が指摘する通り「…努力義務として、一歩引いた形であっても、規定としての座り心地の悪さは否めない」（二〇〇四・六一頁）。

加えて、当該条文見出しは「県民の『責務』」となっている。他の道府県を見てみると、規定なし（四団体）を除いて、「役割」（六団体）か「理解」（四団体）が一般的であり、「責務」としているのは高知県「行政による」「支援策」への協力まで要請！ーのみである。²⁰ もはや単なる期待とみなすことはできない。そもそも「自発的に…行う」ことを他律的に「責務」とすること自体、論理的に無理がある。

このように、とりわけ未曾有の財政危機にあえぐ政府が、「よい生き方」―丸山眞男のいう「中性国家」を持ち出すまでもなく、近代国家においてこれは市民一人一人の道徳的世界に属する事項のほずである―として市民活動を強く推奨するとき、下記の如き告発状は一定の説得力を持つことになろう。「∴国家システムにとつて、コストも安上がりで実効性も高いことに巧妙なひとつの「動員」のかたちで「ありうる」」「中野一九九・七六頁」。ここには、市民自身による自己統治―つまり、自治！―を間接的に統治せんとする国家の戦略的意図すら透けて見える〔齋藤二〇〇〇・七九頁〕²¹。

ここで松江市民の―素朴でありながらも辛辣な―声に耳を傾けておこう。「市民活動とは一体何でしょうか。毎日一生懸命働いて、税金を払って、家族を養い守っている者に、他に何をせよと言うのでしょうか」〔松江市市民活動促進検討委員会二〇〇四・一一五頁〕。これは、上記統治戦略にある種の「いかがわしさ」を―無意識裡であれ―感じているがゆえ、として理解できるかもしれない。また、島大条例案立案者―すなわち学生ないし若者―は次のように言う。「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」〔每熊二〇〇五・一六八頁〕。啓蒙的的市民像に基づく政策の虚構性をいみじくも言い得ているではないだろうか。

第三に指摘すべきは、市民概念を特定することそれ自体に内在する問題である。市民の内包を明らかにする作業は、論理必然的に「非市民」の外延を確定する作業となる。田中〔二〇〇二〕曰く「法的な考察をするとき、市民概念は、積極的な定義（具体的な定義）を行えば行うほど、（その地域のすべての『人』を包含できなくなるため）、『非市民』という存在を対のものとして認めなければならなくなる」。

ここでは大きく二つの難問が生じる。一方で、意図的に市民と非市民との間に有意な政策的差異を設けるとすれば、

現行法制度上「住民」である限り当然認められる権利との整合性が問われなければならない。つまり、「…万人に無条件に付与されるシティズンシップが衰退し、ヘコミュニティへの〈責任〉の有無が市民の形象を二分する」〔渋谷一九九一・一〇二頁〕ことの是非と真正面から向き合う必要が生じる。しかし、これを是認する論拠を見出すことは困難であるように思われる。他方で、具体的な差異を設けたいとするならば、そもそも市民概念を特定する政策的効果は何ら得られない—あるいは、放棄する—ことになる。

かくして、啓蒙的市民像は解体されることとなった。しかし、我々はただ振り出しに戻ったわけではない。以上の検証から既にいくらかの実践的指針は得られているはずである。三点指摘する。

一つ目に、「市民は一樣ではない」という当たり前の事実を再度確認しておこう。逆説的ではあるが、そうであるがゆえに、政策設計にあつては徹底的にファクトベースを貫き、多様な市民の実態解明を起点としなければならない。この点、松江市は模範的な例である。これまでも繰り返し参照してきた通り、二〇〇三年度の『市民活動モデル調査—松江市における市民活動の実態に係る調査と活動の促進の検討』（平成一四年度内閣委託調査）では、市民の生の声を含む膨大な客観的データが収集されている。翌年提出された『市民活動促進指針にかかる提言書』はまさにそれをベースに作成されたのであった。²³

二つ目に、政策設計の段階であれ運用の段階であれ、「不参加の自由」が広く認められなければならない。条例にそう明記することも一案であろう。この点、ニセコ町の「まちづくり基本条例」（平成一三年四月一日施行）が参考になる。ここでは、参加は責務ではなく権利として位置付けられ、さらに「わたしたち町民は、まちづくりの活動への参加又は不参加を理由として差別的な扱いを受けない」（第一〇第四項）との規定が設けられている。また、島大条例案において、「島根県地域いきいき活動審議会」〔第二三条〕の職務の一つにいわゆる「オンブズ機能」²⁴が含まら

れていることも、この文脈で理解されなければならない。すなわち、ここには次のような声への眼差しがある。「市民活動に参加している人が、参加していない人を見下してはいけないと思う。参加していないことを理由に除け者にはいけないと思う」〔松江市市民活動促進検討委員会二〇〇四・一一五頁〕。

三つ目に、既存の調査結果に拠るだけでも、一定の方向性を見出すことは不可能ではない。多様である市民は大きく三つのタイプ「参加中ないし参加意志あり」、「どちらともいえない」、「参加意志すらない」に分類されそうである。そして、通常は真ん中のタイプが最も多い。あえて啓蒙的市民像の概念を拝借すれば、「市民」と「非市民」との間には、極めて広いグレーゾーン―「半市民」？―が存在するのである。先にみた平成一六年度島根県政世論調査でいえば、「参加したいと思う機会がない」という回答がそれにあたる。これは実に約四五%の割合を占める。そうであれば、戦略的には、ここを第一の政策ターゲットにすべきであろう。つまり、篠原〔二〇〇四・一九七―一九八頁〕²⁵のいう「それなりに良い市民（グッド・イナフ・シティズン）」ないし「パートタイム的市民」にとつて「等身大の参加」が可能となるような環境整備²⁶が必要なのである。²⁷

最後に、この点に關わつて一点のみ付記しておきたいことがある。それは、「参加」概念再考の必要性である。一般にこれは「現場で汗を流す」といったニュアンスを伴つて語られることが多い。しかし、労力を提供できない人は寄付でもいいはずである。お金がなければアイデアの提供でもよい。最近では、「ウェブボランティア」という言葉すら聞かれるところである。²⁸参加形態の多様性を今一度確認しておく必要があるろう。²⁹やや極端な例ではあるが、この点で、批判的な意味合いの込められた「評論家」という言葉にも注意が必要である。実践が伴わない、ただそれだけの理由で口を封じられることがあつてよいはずがない。とりわけ対行政については、むしろ「告発 (voice)」は積極的に推奨されるべきものである。「市民参加の第一の意義はまさに行政に意見を言うことにある」〔松江市市民活動促

進検討委員会二〇〇四・六二頁】。

二 進化幻想

NPOと一口に言っても、そこに多種多様な形態の団体が含まれることは万人周知の事実である。通常、最狭義にはNPO法人を指し、最広義では、労働組合や同窓会まで含まれると説明される。それゆえ、NPO政策の設計にあたっては、どこまでを支援の射程に含めるのか、あるいは、協働主体としてどんな団体を想定するのか、といったことが論点となる。結論を言えば、ともかくもそれは、政策目的および戦略によると言うほかない。市民活動の促進を最大の眼目におくのであれば対象は広い方がよいし、直接的な公金投入による支援や委託先の選定を目的とするのであれば、一定の条件が付されてしかるべきである³⁰。

これを別の視座から見れば、次のように換言できる。すなわち、各種団体間の優劣―例えば、任意のボランティア団体よりもNPO法人、運動型NPOよりも事業型NPO、地縁団体よりもテーマ型NPO―は、各々の組織形態に因る先天的特性から直ちに決まるものではない、と。確かに、数人の緩やかな集まりにすぎなかったグループが活動を継続するなかでその規模を拡大し、組織としての体裁を整え―あるいは、そうせざるを得なくなり―、場合によっては収益事業も営みはじめ、そして最終的に法人格を取得する、というケースは決して珍しくはない³¹。だが、これはあくまで「事実としての」―パターンに過ぎない。別言するならば、常にそう「あるべき」ものでは決してない³²。

にもかかわらず、これを「望ましい」進化ないし発展と捉える向きもある。例えば、鳥取県。条例「全体」の対象は、「非営利公益活動」団体である「第二一条第二項」。規定の仕方自体は―当該活動の定義「前項」に一七分野を列挙

するなど「NPO法」に準拠したものとなっているが、ここでは法人格の取得は求められてない。しかし、第七条の「業務の共同実施又は委託」になると、突如としてその対象がNPO法人に絞られてしまう。³³立法趣旨の正確なところは定かではないけれども、「任意団体よりも法人が相手に相応しい」とでも解されているのだろうか。とまれ、かかる理解は本条例に限られたことではなく、むしろ一般的なようである。

しかし、この見方は我々の立場とは相容れない。批判的検証に入る前に、まずはその根拠を剔抉してみよう。一体、団体間の優劣を決めると観念されている規準―協働の文脈でいえば相手としてより好まれる特性―とは何であろうか。³⁴さしあたって次の指摘に耳を傾けてみよう。「狭義のNPOである『特定非営利活動法人』が、協働のパートナーとして着目されるのは、実は、『活動の経済性・事業志向性』によってである。∴それは、行政等に依存せず、組織を自立的に機能させ、持続的に活動を続けるためには、重要な案件だからである」「横浜市企画局政策部調査課二〇〇三・一八頁」。どうやら、「経済性」、「自立性」、「継続性」が鍵概念として抽出できそうである。かくして、我々の批判的検討対象も三点に絞られた。以下、反論を試みる。

第一に、「経済性」について。³⁵そもそも法人格と経済性との間には、仮に正の相関関係があるにしても「因果」関係までは認められない。これは次の二点から証明できる。まず、NPO法人であっても経済基盤の弱い団体は決して少なくない。例えば、内閣府国民生活局の調査「二〇〇四b・五頁」によれば、年間収入「一〇〇万円未満の法人が約三割となっており、収入規模の小さい法人が多い」という。ついで任意団体であるがゆえに常に経済性に劣るということでもない。寄付金だけでも年間約二〇億円もの寄付金を集める巨大任意団体たる「あしなが育英会」を想起しよう「参考HP④」。すなわち、法人格の有無は経済性の説明変数とはなり得ないのである。加えて、仮に法人格と経済性との間に因果関係が成り立つと想定したとしても、それにより当該NPO法人の公益性ないし協働主体として

の適格性が担保されるわけではない。言うまでもなく、現行法制度は、その判定を市民の手に委ねているからである。³⁶ 法人格は決して内容証明たり得ない。

第二に、「自立性」について。けだし、組織を維持するため、また、活動を持続させていくためには、とりわけ資金面での「自立」は極めて重要な要素である。また、金銭的な支援を受けている場合、その抛出者からの統制を受けやすいということも確かであろう。過度の補助金頼みは、「結局、自治体の思惑通り、その下部組織になりさがってしまい、自分たちのミッションすら忘れ去ることになりかねない」〔跡田二〇〇五・二五頁〕。NPO条例のなかに次のような規定がみられるのもこの文脈で理解できる。「社会貢献活動の促進は…自立性が確保されることを旨として行われなければならない」〔栃木県条例第三条第一項〕、「社会貢献活動組織は、自立性をもって社会貢献活動を行うべきことを認識し…自己責任の確立を図るものとする」〔岡山県条例第八条第二項〕。

しかし、論理的には、他からの支援を一切受けてない―すなわち「自立」―状態になくとも、社会的使命を果たすことは可能なはずである。また、「そもそもNPOとは人材や資金において外部に決定的に依存せざるを得ない（逆にいえば依存することができる）存在」〔後二〇〇四・三〇頁〕とも言いうる。だとすれば、跡田の指摘とは逆の危険もまた警戒事項とさるべきであろう。つまり、「自立」に拘泥しすぎると、目的の転移が生じ「結局…自分たちのミッションすら忘れ去ることになりかねない」。

我々は、「自立性」よりもむしろ「自律性」―他からの助けを借りながらも、つまり、厳密には自立してなくとも、自らの意思に従い自らを律しながら決定・行動すること―こそが肝要であると考ええる。この点、島大条例立案者の喩え話は言い得て妙である。「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っていきこうとか、大学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ってよい」〔每熊二〇〇五：二二九頁〕。したがって、NPO政策上採るべきスタンスとは、「非自立」を厳しく追及することではなく、多様な主体間で互いに支え合うシステムを追究することではなければならない。

第三に、「継続性」について。安定的なサービス供給には、当該組織の持続性は重要な要素である。多くの自治体―北海道、宮城県、福井県、山口県、徳島県、高知県―がNPOの要件に含める所以であろう。しかし、これについても疑問なしとしない。まず、「持続的」というのがどれほどの期間を指すのか定かではない。厳格に解すれば、「新設」団体はその時点ではNPOではない、ということになる。次に、いわば単発的な活動であっても、公益の増進に資する活動は少なくない。震災ボランティアを行う団体とは通常そのようなものである。³⁷

さらに、より根元的に考えれば、NPOの場合、組織の持続それ自体は決して望ましいものではないとさえ言える。チャイルドラインを担うNPO法人関係者曰く「私たちの究極の夢は、この仕事がなくなること」³⁸。何とも含蓄に富んだ言葉ではないか。課題なくしてNPOなし。特定のNPOが現に存するということは、とりもなおさず、社会的課題の存在なししミッションの未達成―この場合、子どもたちがヘルプを求めざるを得ない悪しき社会状況の持続―を意味しているのである。逆もまた真なり、社会的課題の早期解決を期待することは、当該課題に取り組むNPOの短命を願うことにはほぼ等しい。安直に「持続性」を要求する声には、この点に関する認識が欠けていると言うべきである。語弊があることを承知でまとめよう。数多くのNPOが存在しなければならぬ社会は不幸である。

最後に、上記とは異なる視角から一点付言しておきたい。仮に進化論的理解をしたとしても、いや、そうであるならばなおさら、議論の出発点から任意団体を排除する理由はない。むしろ積極的に射程に含めるべきとさえ言える。

というのも、個人的嗜好を同じくするだけのサークルとて、何かのきっかけさえあれば公益的活動を行うより進んだ³⁹！と観念されるであろう。NPOに変貌を遂げる可能性が高いからである。たとえば、松江市の調査では、そもそも「サークル参加者は、活動に参加していない人に比べ、町内会・自治会活動やボランティア活動の参加割合が高い」〔二〇〇三・九一頁〕ことが判明している。また、横浜市でも「公益的市民活動団体は、生涯学習グループから発展したものが多く、その境は必ずしも明確ではない」〔横浜市企画局政策部調査課二〇〇三・一八頁〕という。この点で、我々の視線は「一人ボーリング (Bowling Alone)」〔一九九五〕なる論文を物したパットナムのそれに近似する。この奇抜な題目には下記が含意せしめられていたという。「フェミニスト団体だけでなくボーリング・クラブも民主主義に大いに貢献している点を強調したい」〔中野・二二頁〕。

三 主客幻想

協働主体としての適格性を問う議論がある。例えば、総務省自治行政局地域振興課の報告書は、以下を協働推進の課題の一つにあげている。「適切な協働の主体を確保するために、協働の主体となるNPO等の活動基盤の強化や自立のための支援をどのように行っていくか」〔二〇〇五・九頁〕。これは、確かに一つの重要な論点である。先述の通り、現行制度が法人の実質的な健全さについて寡黙である以上、そしてまた、協働という形で公金が用いられる限り、行政にはその相手先をしっかりと見定める鑑識眼が必要となる。NPOへの支援には様々な工夫が要することもまた本稿全体を通じて明らかになるであろう³⁹。

しかし、この手の議論には看過し得ないある重大な盲点がある。それは、適格性を問われる対象がNPOに限られ

ているということである。逆に言えば、協働主体としての行政の資格が議論の俎上に載せられることは一少なくとも行政自身によつては一まずない。各自治体のNPO条例を一瞥されたい。甘めにみても、他自治体や国との「連携・協力」一おそらくは縦割りへの対処ということなのだろう一がほぼ共通に見られるくらいである。つまり、「適切な協働の主体を確保するために」自身のあり方を「包括的に」問い直すよう求めているところは一島大条例案をのぞいて一他にない。

どうやら行政の側は、協働相手を「選ぶ側（主体）」はあくまで行政であつて、NPOは「選ばれる側（客体）」という議論前提に立っているようである。この制度的な現れとしては、昨今隆盛の「協働事業提案制度」⁴¹を想起すればよい。これは、NPO側からの事業提案を制度的ないし資金的に担保している点では画期的な制度に違いない。しかし、結局のところ一手続的には第三者による審査が行われるのが通例ではあるが一行政が協働相手としてのNPOを選ぶ制度であつて、その逆ではない。この自明すぎる事実をあえて確認した意図は他でもない。制度設計の難しさはさておき、理論上は逆の構想一つまり、NPOの側が行政から協働事業提案を募る！一も可能であることに注意を喚起するためである。この場合、果たしてNPOは今のままの行政を最適の協働相手としてみなすであらうか。いずれにせよ、行政の側に「協働を呼びかければNPOは嬉々として手を挙げる」という認識があるとするならば、それは一方的かつ楽観的な願望に過ぎないと言わざるを得ない。以下、「行政の」協働主体適性ないしパートナーとしての魅力の有無を問うことで、その論拠を探る。

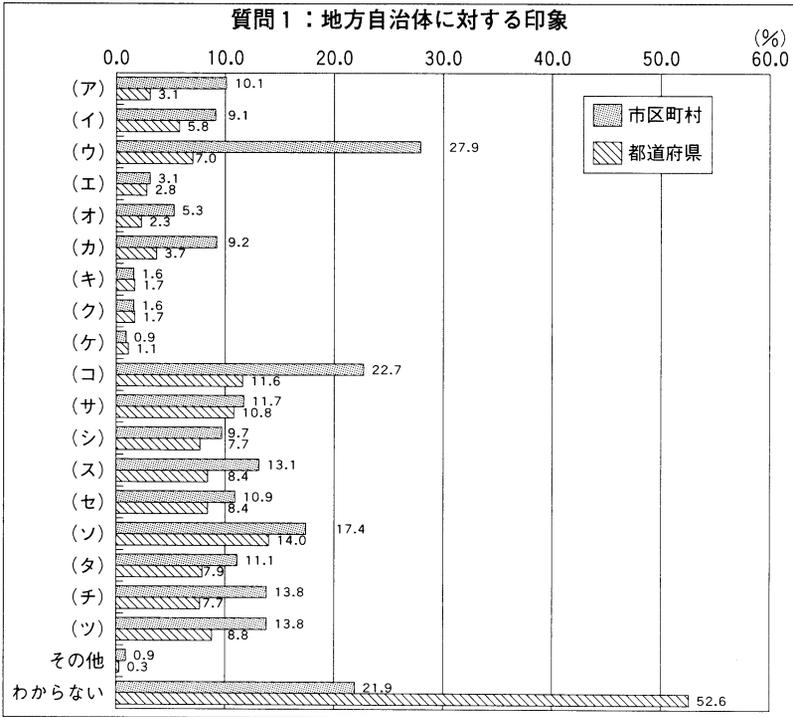
まず、行政に対して一般の市民はどのような印象を持っているだろうか。やや旧聞に属するが、これについては、自治省（現総務省）による『地方自治体における行政改革等に関する住民意識調査』（平成一二年一二月実施）が一応の回答を示してくれる⁴²。「図表5」。この結果から上位五つを抽出してみると、「対応が親切である」（二七・九％）

図表5 地方自治体に対する住民の印象

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)柔軟なものの方ができる。
- (ケ)大所高所からの判断ができる。
- (テ)その他（
- (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。
- (ト)わからない

Q1 結果



【出典】自治省 [2000]

というプラスイメージが首位に食い込んでいるものの、あとはマイナス印象―「サービス精神が足りない」(二二・七%)、「前例や慣習にこだわりすぎる」(一七・四%)、「仕事が緩慢である」(二三・八%)、「態度が横柄である」(二三・八%)―が続く。また、島根県政世論調査(平成一五年度版)の結果をしてみると、「簡素でスピード感のある行政運営の実施」について『やっている』(「よくやっている」) + 「まあまあやっている」 + 「考える県民は三割弱に過ぎず、他方、『努力が必要』(「もっと努力が必要だ」) + 「もう少し努力が必要だ」と指摘する割合は、七割弱にもおよぶ。

ついで、外的妥当性に欠けること承知で、他ならぬ協働に関わる個別具体の声をひろっておこう。例えば、松江市民には下記のような疑心が見られる。「行政でまかないきれなくなった部分を都合よく『市民の皆さんで』とか『ボランティアを利用して』となっていないだろうか」「松江市民活動促進検討委員会二〇〇四・一〇二頁」、「ボランティアは、本来自主的な活動であるべきなのに、なんだかこのころは、安手の労働力としてうまく行政に使われているような気がしてならない」[同・一一六頁]⁴³。また、島根県内のNPO法人からも、「(行政は)協力してくれなくていいので、足を引っ張らないで欲しい」[島根大学行政学演習二〇〇三]、「(行政は)活動のじゃまをしないでほしい」[同二〇〇四]という辛辣な批判がなされているところである。いや、考えてみると、そもそも市民活動興隆の背景に行政の統治能力やサービスに対する不満や不信があったことを今一度確認するだけで十分なのかもしれない。

とはいうものの、実際には、NPO側からも行政との協働をのぞむ声が多く聞かれる。例えば、内閣府国民生活局調査[二〇〇四a]によれば、今後とも協働事業の「重要性を感じており実施していく」とする団体は、全体の約八割(七七・七%)を占めている。また、島根県に目を移してみても、「行政との協働に必要性を感じる」と答えたNPO法人の割合は、実に八八%にもなる[島根大学行政学演習二〇〇四]。確かに協働のニーズは高い。だとする

ならば、先の行政不信との“ねじれ”をどう理解すべきであろうか。

一つの試論として、「地位の権威」および「機能の権威」なる概念を用いて解きほぐしてみよう。辻「一九七九・一四頁」の定義にしたがえば、前者は「地位そのもの、いいかえれば特定の力ある地位にいたら、それだけでそこに権威が生じるという考え方」、後者は「いかなる地位であろうとも、その地位に期待されているだけの働きを示したとき、そこに権威が生じるという考え方」を指す。この両者を区別すれば、「機能」に対する権威は一般的に認められていないけれども、事実として「地位」それ自体は高いという状況―つまりは、裸の王様！―が想定できる。先述の“ねじれ”もまさにそのようなものとして理解できるのではないか。すなわち、一方の一般的な行政不信は、「期待されているだけの働き」を示していない行政の“実態”に対して向けられている。早い話、「機能の権威」の凋落である。他方、協働への期待は、行政の「地位」に寄せられたものとして解釈できよう。つまり、行政が“制度上”様々な点―例えば、徴税権、規制権、情報収集量などで圧倒的に優位な立場にあること、その「地位」の棚から落ちてきた牡丹餅にすぎない、と。

以上の推論があながち的はずれでないとするならば、いずれ人々は、「地位の権威」の幻惑から醒め、そのとき、「行政」協働主体適格者」との等式はもろくも崩れ去ることとなる。コミュニティ・ビジネスの第一人者からは「もう一つの市役所」〔片岡二〇〇二：一八四〕という構想すら生まれている時代である。⁴⁵もはや「地位」に安住できるような情勢にはない。行政が協働の旗を振ったところで、「地位がいかなる権力や榮譽で飾られていても、地位そのものに、機能の有無を問う自主的な知性」〔辻：一四―一五頁〕を具備したNPOからは一目だにされない、そういう事態も徐々に現実味を帯びつつあると認識した方がよい。

したがって、行政は、NPOが自らの協働相手として相応しいかどうかを問う前に、まずは「自身がNPOにパー

トナーとして選んでもらえる主体たりえているかどうか」と自問すべきであろう。⁴⁶ 少なくとも、協働するか否か、相手を誰にするか、その選択権はNPOの側に(も)あることを銘肝する必要がある。

かくて、「改革」こそ協働の第一歩となる。繰り返し述べてきた通り、島大条例案に「改革」なる独立した章が設けられた所以である。⁴⁷ もちろん、NPO側の姿勢も問われよう。「相手方を選ぶのは常に行政ではなく、NPOも行政を選ぶ意識を持ち、事業遂行の可否を考え判断する必要がある」〔松本二〇〇二：二七頁〕。

四 新規幻想

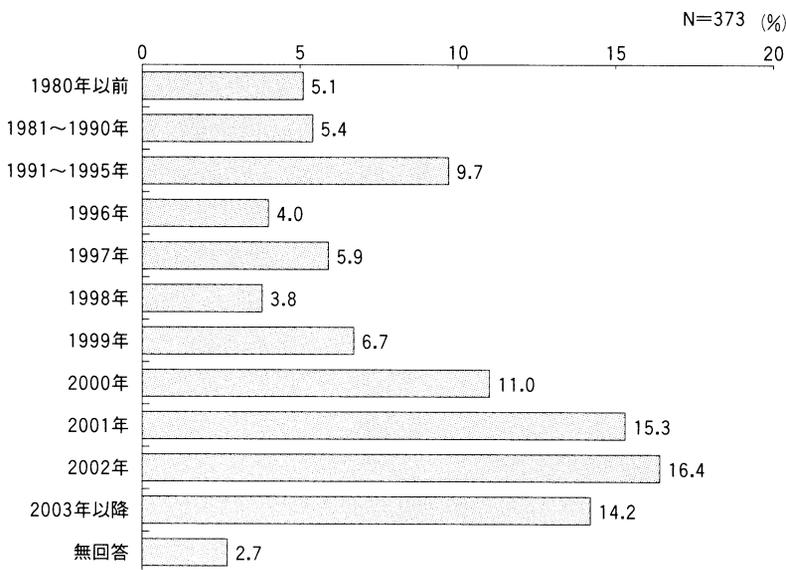
協働は人跡未踏の地である。一般にはそう観念されているようである。就中、巷に氾濫する横文字「コラボレーション」、コプロダクション、パートナーシップ、PPP (Public Private Partnership) 等⁴⁸は、どこことなく“旬”の香り、時には万能薬の雰囲気すら漂わせている。実務界で協働が叫ばれ始めたのも、ここ最近、おそらくはNPO法成立以降と言つてよい。⁴⁸ 国の「緊急地域雇用創出特別基金事業」(一九九九年)で委託事業先としてNPOが取り上げられたことから、その前後に「特に行政が盛んに用いている」〔山畑二〇〇五：一八頁〕ともされる。事実、内閣府国民生活局の調査「二〇〇四a・四六頁」でも、協働事業が比較的近年に始まったこと〔図表6〕⁴⁹がわかっている。なるほど未知との遭遇と言えそうである。しかしながら、「民」をやや広く捉えるならば、日本の行政史ないし地方自治史を急ぎ足で振り返るだけでも「官民協働」⁵⁰がさして新しくないということに気付くはずである。ここでは三点指摘しておく。

第一に、「三セク」⁵⁰。これ自体厳密に定義することはそう容易ではないが、⁵¹ここではさしあたり、「自治体(第一セ

クター」と民間（第二セクター）の合併による事業体」として理解しておこう。これを「協働」とよばずして何と言おうか。組織として一体化するわけであるから、極めてシンプルかつシンプルな形のもそれと見なしうる。事実、ごく最近出された総務省の調査報告書「二〇〇五」でも、「協働の手法」の一つとして数えられている。周知の通り、この三セクは、以前から存在はしていたものの、とくに中曽根内閣の「民間事業者の能力による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）」（一九八六年）が契機となつて、積極的に推奨されていったものである。当時の謳い文句は、官民各々の利点―官にあつては公共性、民にあつては効率性―が活かせるというものであつた。

しかし、現実はどうであろうか。むしろ、「いいとこどり」というより「悪いとこどり」と揶揄されるような実状である。例えば、三セクの専門家は次のように指摘する。「実際には公私のまた

図表 6 協働時期の開始時期



【出典】内閣府国民生活局 [2004 a : 46頁]

れ合いとなり、寄り合い所帯の無責任性を体質化してしまったことが最大の問題点」〔遠山二〇〇〇…五四頁〕である。もちろん、NPOと三セク構成企業とは特性も違えば、協働の形態も異なる。けれども、ここに見られた「もたれあい」や「無責任」体質がNPOとの「再婚」生活にも顔を出さないと保障はどこにもない。実際、初期症状は既に見られるようである。新川曰く「説明責任を果たさない無反省なパートナーシップ事業やそれにかかわる住民とのNPOの側に、特権意識や既得権意識が芽生え始めている」〔新川二〇〇四…三三三頁〕。ともあれ、同じ轍を踏まぬためにも、この従来からある「協働」をしかと総括し、その教訓を学ぶことから始めるべきであろう。

第二に、三セクと並んで、旧来からある協働の主体として即座に思い浮かぶのは「町内会」⁵³である。社会学者の菊池〔二〇〇二…六八一六九頁〕によれば、その機能には大きく三つある。一つは、交通安全、防犯、青少年育成などの「問題対処機能」、二つは、施設の維持・整備、清掃などの「環境・施設維持機能」、三つは、祭り、運動会、旅行などの「親睦機能」である。当然のことながら、このなかには、町内会自身による純粋な「自治」活動が多く含まれている。

しかるに、実際には、行政との間に「貸し借り」の関係が成立している〔沼尾二〇〇二…一一三三頁〕とか、「市町村の行政活動を補充・代行・補助するといった性格の活動の方がむしろ多い」〔西尾二〇〇〇…一六一頁〕と書かれている。例えば、広報誌など各種文書の配布、防犯灯の設置管理、募金の徴収、行政関連イベントへの動員などがそうである。松江市の『自治会長の手引き』にも、「三・四町内会・自治会の活動と行事」として、「(4)行政連絡の伝達、募金協力など」、「(5)行政への陳情、要望等」⁵⁴があげられている。「実態は行政の下請け」との非難も宜なるかな、というところである。いや、そもそも両者の関係が外からみて一かつ、多くの場合内からも一不透明であること自体を問題にすべきかもしれない。その一つの原因は、多くの地域で、両者の関係を規定した法的・制度的裏付けが

ないことにある。⁵⁵ いまや双方が相手との関係を見直すべき時期にきていると言わねばなるまい。少なくとも「それぞれが今担っている業務のすべてを『本当にこれは自らがなすべきことか』という観点から総点検」〔松江市市民活動促進検討委員会二〇〇四・二五頁〕する必要がある。

第三に、これまでみてきたような個々のケースのみならず、日本行政を包括的にみたととき、その一つの特徴が官民協働体制にあることはつとに指摘されてきたところである。たとえば新藤は、行政改革等がいま求められる最も根本的な要因として「日本の行政システムが経済社会との境界をきわめて不鮮明として」〔二〇〇一・七九頁〕いることに求めている。また、その評価については立場を異にする村松も「日本の諸政策の実行において、パートナーである業界団体の役割が非常に大きい」〔一九九四・一三九頁〕と述べる。

要するに、業界であれ、町内会であれ、三セクであれ、また、「協働」と冠しているようがいまいが、行政が「民」と何らかの形でタッグを組んできたことは決して新しいことではない。NPOを相手に“転向”を図る前に、あるいは同時並行的に、それまでの思想と行動とを総括し問題点の改善を図ることが急務である。

五 革命幻想

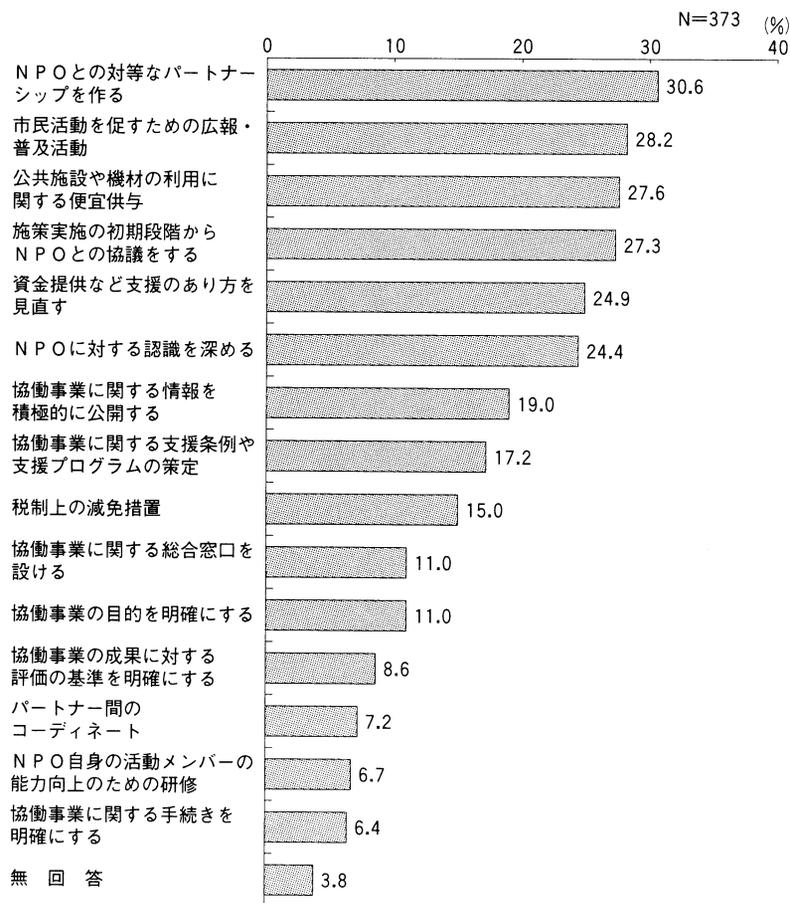
角界ならぬ行政界においていま、東の横綱がNPOであるとするならば、西の横綱はNPM (New Public Management) と言っているだろう。例えば、地方分権改革推進会議〔二〇〇四〕がその「意見」のなかで、これを「新しい行政手法」として強く推奨したことは耳に新しい。いまだ確固たる定義はない―否、その変幻自在性こそNPMの正体なのかもしれない〔毎熊二〇〇三・三九頁〕―けれども、さしあたって政府の有権解釈に拠っておけば、

「公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方」「閣議決定二〇〇一・二九」である。具体的なツールとしては、市場テスト、行政評価、戦略経営、業績予算、発生主義会計、業績給などがあげられる。これまでの行政が、予算中心主義、総花的総合計画、前例踏襲主義、大福帳会計、年功序列などによって特徴づけられてきたことを思えば、これらはまさしく行政に「革命」をもたらすものと言つてよい。

もつとも、このNPM型行政改革には賛否両論ある⁵⁶。ただ、協働の第一歩として行政自らが改革を率先垂範すべきことは先述した通りである。日高も「自治基本条例の文脈ではあるが」「…行政の本丸とも言うべき人事や予算などの行政管理制度のあり方にまで及ばなければ、真の協働型行政への転換にはつながりにくいだろう」「二〇〇三・二三頁」と指摘する。また、NPO政策の具体を検討する場合にあつても、これまでの常識や既存の枠組みにとらわれない「斬新な」制度設計が必要となろう。まさしく行政の革命的転換なくして協働型社会なし、と言えそうである⁵⁸。しかしながら、上記ばかりに目を奪われないよういくらか留意も必要である。果たして、いま行政に必要な改革とは、かような大上段に構えた革命、あるいは、「抜本的な」制度改革ばかりであろうか。否。市民生活のなかにありふれた困り事や日常的に寄せられる苦情などに一つ一つ応えていく、いわば「普段着の改善」「島根県NPOと行政の協働のあり方検討会二〇〇三・一七頁」も欠かせない。何となれば、この「ちよつとした」改善がNPO政策の円滑な推進やその環境整備につながると考えられるからである。例えば、公民館職員の笑顔一つでサークル参加への意欲が高まるかもしれない。また、広報誌やHPのレイアウトを多少変更するだけで、公募制委員会やボランティア活動等への参加希望者が増える可能性もあろう。言うなれば、コツコツとした改善なくして協働型社会の実現なし、である。

ところで、上記については有力な論難が予想される。つまり、「革命」と「改善」の違いはあくまで相対的なものにならざるを得ないのではないかと。しかし、ひとまず反論の余地はない。例えば、内閣府国民生活局調査〔二〇〇四a・六二頁〕から、協働事業に関わるNPO側の行政への要望をみてみよう〔図表7〕。上から、「NPOとの対等なパートナーシップを作る」

図表7 NPOの行政に対する協働事業に関する要望



【出典】内閣府国民生活局 [2004 a : 62頁]

(三〇・六%)、「市民活動を促すための広報・普及活動」(二八・二%)、「公共施設や機材の利用に関する便宜供与」(二七・六%)、「施策実施の初期段階からNPOとの協議をする」(二七・三%)、「資金提供など支援のあり方を見直す」(二四・九%)となっている。確かに、これらにつきどの程度の改革努力が必要とされるのか、にわかには断言できない。容易かつ即座に対応可能な事項ばかりのようにも見えるし、大鉦を振るう他ないような要望が含まれていそうでもある。境界はまことに曖昧である。

然るに、我々は、「それでも」というより「そうであるがゆえに」「革命幻想」を説いているのである。以下、三点にわけて説明する。

第一に、「革命」と「改善」との違いが相対的であるということは、その線引きが結局のところ、個別具体的なケースと向き合う特定個人あるいは特定組織の哲学や解釈に依存することを意味している。それ故、いまここで一般論として「これは革命か、それとも改善か」といった判定会議をしても建設的ではない。むしろ我々の主眼は、当初より、ある変化要求の実現度―逆にいえば困難度―は行政職員の意識によって大きく左右されるといふ―至極当然の―事実を再認識することに置かれていたのである。平易に言おう。はなから「革命的」課題―「実現は難しそうだ」―と認識し、自ら改革意欲を放棄する限り―いや、そのためにこそ―改革は頓挫する。大南が指摘する通り、「行政が『できない理由』探しに終始する限り、ブレークスルーはない。常に『できる方法』を意識し、自ら壁を壊す努力をすべきである」(二〇五・一七頁)。この点、福岡市行革の象徴的チーム「DNA」にいう「DⅡ」『できる』から始めよう」は実に正鵠を射ている。

第二に、にもかかわらず、現実にはやはり、「革命的」改革の方が好まれているようである。その典型的一例は「行政評価」ブームに求めることができよう。これは、都道府県では一団体を除いて、政令市ではその全てが導入し

ている〔総務省二〇〇四〕。しかし、その導入効果はどうだろう。データはやや遜るが、「今のところない」、「わからない」と考える自治体の割合が五六・九%にも及ぶような現状にある〔白川・小野二〇〇二：六八頁〕。また、評価実践が一過性の「春の交通安全運動のようなもの」〔上山・伊関二〇〇三：一一一頁〕に墮しているとの指摘も見られるところである。巷間その効果が喧しく宣伝され、かつ比較的高いコストが投入されている割には、それに見合うだけの果実「Value for Money」は得られていないと言わなければならない。それは何故か。この原因究明を急がない限り、せっかくの大手術も徒労に終わりがかねない。ここで詳論する余裕はないが、少なくとも、以下の教訓くらいはしかと銘肝しておくべきであろう。つまり、かかる大胆な改革ツールも、その精神が個々の職員および組織文化のなかに「体質化」されない限り効果を發揮しない、と。そのためには地道な積み重ねが不可欠である。この意味でも「革命幻想」からの覚醒が望まれる。

第三に、上記二点から半ば必然的に導出される処方箋として、恒常的かつ自律的な改善メカニズムの必要性を指摘しておこう。これについても、福岡市の「DNA革命」―少なくともその狙い―が一つの範を示してくれている。福岡市経営管理委員会『市長への提言―「行政経営」の確立を目指して』（二〇〇〇年四月二六日）には次のようなくだりがある。「改革は青写真をなぞって『二丁上がり』ではない。組織の一人ひとりが変化を感じ取り、変革にチャレンジしていく文化を確立しない限り、一過性に終わる」〔一五頁〕、『持続する改革』を達成するためには、職員主体の運動を立ち上げる。それを通じて市役所の組織の『遺伝子（気風、文化、制度）..DNA』を変え、世代を超えて改革し続ける組織文化を確立する」〔同〕。

事実、福岡市は、かかる認識から、性急な制度改革や管理システムの導入といった「革命」を意識的に避け、現場での実践運動から出発したのであった。初期段階での著名な具体的実践が「DNA運動」および「プロポーザル運動」

に他ならない。⁵⁹前者は「すべての職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、課題を見つけ自ら解決に取り組み運動」、後者は「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」である。⁶⁰このように、職員一人一人の意識の重要性が強調されながらも、いわばその「背中を押す」制度的な仕掛けが用意されているところにも福岡市行革の一つの特長がある。とまれ、「こうして福岡市役所は、経営幹部のイニシアティブと職員参加のもとで、組織の各層各人が主体的に考え行動する、等身大の改革運動に踏み出していった」「吉村二〇〇三・四五頁」のである。ここに我々は「革命幻想」のオルタナティブを見出さなければならぬ。

六 補完幻想

行政―その存すべき根拠ないし存在意義―とは何か。様々な回答が可能であろう。人間社会に一定の秩序をもたらすための機制「櫻田二〇〇四・第一章」、「社会的ディレンマ」「山岸二〇〇〇」解決の担い手、「住民の福祉の増進」「地方自治法第一条の二」主体、等々。いずれにせよ、「暮らしやすいまちをつくりだす諸活動」「松江市市民活動促進検討委員会二〇〇四・三頁」という意味での「公共活動」を担う重要な装置であることは疑いない。

しかし、この説明は決して排他性を持つものではない。⁶¹つまり、くだんの機制、担い手、主体、装置というのは、必ずしも行政に限定されないのである。今更確認するまでもなく、社会秩序の形成であれ、住民福祉の増進であれ、そういった公共的な目的達成のために様々な活動を行う非営利の団体をNPOと呼ぶのであった。そもそも、この前提にたらずして本稿の立論はあり得ない。昨今の協働型社会論―特に「ガバメントからガバナンスへ」というスロー

ガンーも、この点を記述的かつ規範的に確認したものと見えよう。

ここで素朴な疑問を呈してみよう。公共活動の担い手として現に行政が存するのに、なぜNPOが必要なのか、あるいは、これほどまでに市民活動の重要性が説かれる根拠とは何であろうか。一般に見られる説明はこうである。「行政はいま未曾有の財政危機にあり、山積する地域課題すべてに対処できない。また、公平性を旨とする行政では多様なニーズに応えることは難しい⁶³。そういった行政サービスの隙間を埋めるものが市民活動でありNPOである」と。この解説に異を挟む人はさほど多くあるまい。確かに、現状の記述的説明としては申し分ない。

けれども、原理論的にみた場合、ここには決定的な誤認が含まれていると言わざるを得ない。上記説明では、行政活動の限界から市民活動の重要性やNPOの必要性を導出するという論法―これを当面「補完」論とよぶ―が採られている。試しに、このロジックをそのまま反転させてみよう。「もし行政が万能で隙間がなければ、市民活動ないしNPOはさして重要ではない」となるはずである。こうなると、同意の声が聞かれることはまずないだろう。NPOの存在意義が行政の補完にとどまらないことは自明だからである。⁶⁴ 結論を急ぐ。「行政先にありき」ではない。むしろ「逆こそ真なり」と言うべきである。以下、敷衍しよう。

まず、原初状態において行政は存在しなかったことを確認しておきたい。これについては、斯学ではもはや周知の事実である。そこで、詳細はいくつかの教科書類 [Hood一九八六―二〇〇〇、新藤一九九八、西尾二〇〇〇] に委ね、ここでは、イメージ喚起を最優先に卑近な例をあげるにとどめる。ある番組の人気企画に「ダッシュ村」〔参考HP⑦〕なるものがある。これは、アイドルグループの「TOKIO」が荒野を開墾したり、井戸を掘ったり家建てたりと、一から村づくりに挑む企画である。やや大袈裟に言えば、我々はここに公共活動の原点を看取しなければならぬ。理由は至極単純である。この村にはいまだ公務員集団としての行政はない。にもかかわらず、村は着実に

暮らしやすくなっていった。住民福祉の増進からである。そして、それを可能ならしめているのは、「T O K I O」の構成メンバーたる住民同士の共同作業―他ならぬ市民活動!―であった。

要するに、モデル的に考えるならば、社会構成員―つまり市民―自身がその資源―例えば、資金、知恵、労力など―を持ち寄り直接解決にあたるというやり方―これぞ「自治」の本義!―が公共活動の出発点なのである。端的に「先に市民ありき」と言ってもよい。⁶⁶ここにきて我々は、補完論の出発点たる問い―「行政が存するのに」なぜ市民活動やN P Oが必要か―自体がそもそも不適切であったこと、むしろそれを逆転せねばならないことに気付く。すなわち、市民と行政との関係につき本来発せられるべき問いとは、「市民活動やN P Oが存在するのに、何故行政が必要か」でなければならない。⁶⁷これへの回答はもはや明らかであろう。行政こそむしろ市民活動の“補完”的役割を担うのである。⁶⁸これこそを「“正”補完」論と呼ぼう。

ともあれ、以上から、市民活動ないしN P Oの原理論的レーゾンデートルが明らかとなった。しかしながら、ここで我々は新たな「幻想」の出現を想定し対処しておく必要がある。それには―コインの裏表のようなものだが―大きく二つある。やや極端な描写であることを承知しつつ以下で検証してみる。

一つは、公共活動の原点を強調するあまり、ともかくも市民活動の領域を拡大させるべきとする立場―いわば「市民活動万能幻想」―である。これについては、サラモンのいう「ボランティアの失敗 (voluntary failure)」[Salamon 一九九五・四四―四八]をして反論せしめよう。⁶⁹彼によれば、N P Oや市民活動には次のような陥穽があるという。

①「資源不足 (philanthropic insufficiency)」…事業を遂行するための十分な資源を欠いていること、②「偏重主義 (philanthropic particularism)」…特定の価値を共有する者以外に対しては排他的になりがちであること、③「温情主義」(philanthropic paternalism)」…特定の資金提供者に左右される傾向があり、かつ、顧客のサービス依存性を高め

る危険性があること、④「アマチュアリズム (philanthropic amateurism)」…専門能力が必要とされる場合にも素人的判断に陥りがちであること、また逆に、素人を排除するような傾向があること、である。要するに、原点たる市民活動として万能ではない。

いま一つは、市民活動領域の拡大やNPOの活躍に正比例して単純に行政の責任が減るという見方—いわば「行政責任縮小幻想」—である。しかし、これについても、先にみた「ボランティアの失敗」が反証の手掛かりとなる。市民活動に限界がある限り、行政は依然としてそれを「補完」する責任を負うのである。例えば、社会秩序の形成には特にフリーライダー問題が焦点となるが、社会的規範や民事契約等—広義の市民活動—が実効性を持たない場合、「最後の期待は政府の法令による禁止と行政活動による取締り（違反行為の監視・摘発・制裁）に寄せられることになる」〔西尾二〇〇〇・二〇頁〕。つまり、公権力の行使は、我々が行政「だけ」に委ねた「補完」の代表的な職能なのであって、これと市民活動とは本来的にゼロサム関係にあるわけではない。⁷⁰

そういう意味では、「(正)補完」なる用語自体に注意を促しておくべきかもしれない。そのニュアンスから、行政の責任がいくらか受動的なものとして理解されかねないからである。印象論の域を脱し得ないけれども、実際、昨今の自治体職員—特にNPO等—についての理解が高い職員に多い—のなかには、市民活動ないし市民参加への過度な期待、その裏返しとしての行政責任の自主的抑制があるように思われるからである。しかし、これは正しくない。確かに、行政の第一の責任は市民の声に応え、市民活動の限界を補うことにあるが、これは盲従とは異なる。「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って雇ったプロの集団だからである」〔松江市市民活動促進検討委員会二〇〇四・五三頁〕。この点で—「参加」の文脈ではあるが—、「石狩市行政活動への市民参加

の推進に関する条例」（平成一四年四月一日施行）の掲げる基本原則は傾聴に値する。「行政活動への市民参加は、行政活動を行うに当たり市の機関が負うべき義務と責任を軽減することにつながると解してはならない」「第三条第二項」⁷¹。

最後に、斯学という行政責任論の観点から―具体的にアカウンタビリティとレスポンスビリティという二つの概念を用いて―若干の補足を加えておこう。まず、ロムゼックら [Romzek et al. 一九八七：二二八] を参考にすれば、アカウンタビリティは「組織内外から生ずる様々な期待に対処する行政の制度的責任」と定義することができ、この文脈にNPOを当てはめてみると、それはくだんの「期待」を表明する主体として理解される。したがって、それらの台頭は、定義上、アカウンタビリティの増大可能性を意味するのである。

もちろん逆に、人々の期待はNPO等に移り行政へのそれは相対的に低下するとの見方もできる。が、実はそれ自体―つまり、市民活動やNPOへの期待の高まりに対する対処―もまた行政の責務とみなさなければならない。例えば、「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」は第七条第二項に下記規定を置いているが、この点を確認したものとして解釈できそうである。「市職員は、協働と参画のまちづくりを推進するため、必要な知識、技能等の向上に努めなければならない」（平成一六年一〇月一日施行）。また、昨今における各種NPO政策や様々な参加制度の拡充は―場合によっては事業見直しによる撤退も―、協働社会におけるアカウンタビリティの遂行として理解できよう⁷²。

しかし、この状況でより注意を払うべきは、いわゆる「行政責任のディレンマ」である。かかる新たな主体と期待の噴出は、その深刻化を意味するからに他ならない。ある方面からは「もつと支援せよ」との声が上がり、別の方面からは「口を出すな」と非難を浴びる。子どもを親から切り離せと主張するNPOもあれば、親子ともに楽しく過ごすことを重要と考えるNPOもある。協働型社会とは、このような価値の衝突が日常茶飯事となる社会でもある⁷³。こ

これは決して制度のみにより克服され得るものではない。西尾の言う通り、「自律的責任」ないし「レスポンスビリティ」の發揮を待つほかないものである。行政職員には今、まさにプロとして、かかる責任を全うする覚悟が求められている。

七 同一幻想

循環論法に陥ることをおそれず、まずは架空のーとはいえ筆者の実感としては確かに実在するー自治体職員Xの見解を紹介しておこう「これからの時代、協働は確かに不可欠である。しかし、周囲を見渡しても、そもそもNPO自体の数が少ない。いまあるNPOだって専門性や資金繰りなどの点で協働相手としては心許ない。したがって、行政は支援から始める必要がある」。

一見非の打ちどころのないように思える。島根のみならず、資金、活動場所、人材などの不足に悩むNPOは決して少なくないからである。わが国の市民活動を総体としてみても、いまだ揺籃期にあると言えよう。かくて、支援は我々の社会に課せられた喫緊の課題となる。行政からみれば、この支援とは、その本来的責務たる「補完」とほぼ同義である。島大条例案もかかる認識のもとに立案された⁷⁴。もともと、現実には、支援、特に資金面でのそれはー「進化幻想」で論じたように「自立」と「自律」を概念的に区分したとしてもー、支援者・被支援者の間に一定の支配関係をうみだしかねない。したがって、実務のうえでは慎重な制度設計と賢明な運用が求められる。この点は繰り返し強調さるべきである。

だが、我々がいま矛先を向けているのは、実はこれではない。端的に言えば、支援の目的ないし支援と協働の関係

について考究してみたいのである。そこで、今一度Xの言を振り返ってみると、それは次のように約言できる。「支援は、NPOを協働相手として育てるため」と。NPO政策一般に造詣の深い松下啓一ですら「支援は、結局は市民やNPOの自立や協働のため」「二〇〇四：四頁」と論断しているくらいであるから、かかる認識は一般的なのかもしれない。⁷⁵しかし、我々はこの見解を是認することはできない。かくいう論拠の一端は、行政の協働主体としての「適性」を問うという視座から、既に「主客幻想」で示した。ここではさらにNPOの意義に刮目し、検証する。

まず、支援目的を協働主体の育成に求める上記ロジックの裏には、「NPOは行政と協働してはじめて意味がある」との前提がある。これが首肯し得るものでないことは、いくつかの概説書を捲るだけで容易に理解できよう。そこには、NPOは「様々な」特長ないし社会的意義を持つ存在として説明されているはずである。例えば、島根県NPOと行政の協働のあり方検討会報告書「二〇〇三：七―八頁」には、①多様なニーズへの即応性、②地域課題・ニーズの発掘、③セーフティネット、④意識改革、⑤自己実現や生きがいの場の提供、⑥行政に対するチェック機能と提言、⑦新たな雇用創出・地域経済の活性化、が挙げられている。要は、NPOの持つ社会的意義は行政との協働を待つてはじめて顕現するようなものではないのである。⁷⁶次の言はこの点を確認したものととして解しうる。「∴NPOは行政と協働できるようになるために自立をするではありません。市民に支えられた公共を創りだしていく主体として自立をすべきものです」「内山二〇〇三：六四頁」。

さらに、とりわけ「アドボカシー機能」ないし前記「⑥行政に対するチェック機能と提言」をNPOに期待するとき、行政との関係はより一層重要となる。その時々々の支配的な価値を具現化している―はずの―政治行政に対して異を唱えんとするのであれば、その批判対象との距離ないし緊張関係は必須だからである。NPOに「非政府性」が要件とされ、協働原則に「非同一次性（NPOと行政という異なった存在による協働作業）」「NPOサポートセンター連

絡会・パートナーシップ検討委員会二〇〇二」が含まれるのは、まさにその意味においてに他ならない。

より一般化して言えば、様々な価値、特にそれまで無視ないし等閑視されてきた価値に光をあて、それを社会に向かつて表出し浸透させていく機能、ここにこそNPOの最たる存在意義がある。⁷⁷ 端的に「市民の自由と多元的価値を確保するために、NPOが重要な役割を果たしている」「田中一九九九・三〇頁」と言ってもよい。山岡が「実は非営利セクター全体で考えると『行政とは協働しない部分』というのが非常に重要な意味をもってくる」「二〇〇三・一二頁」と指摘する所以であろう。つまり、協働はむしろNPOの意義を減じてしまうおそれすらある。行政は、その異質性ゆえのNPOの価値を十分に認識し、「…活動の『育成』や『指導』により、市民そのものをリソースとして『活用』しようとする、動員型リソース収集の発想からまず変革しなくてはならない」「北川二〇〇三・一九七頁」。

ところで、冒頭のXは架空の存在であった。そのため、「同一幻想こそ幻想に過ぎない」との誇りも予想される。そこで最後に、事例として岡山市「協働のまちづくり条例」(平成一三年四月一日施行)から、「特定非営利公益事業」の指定制度を取り上げておく。問題となるのは、その指定要件である。ここでは、「市のまちづくりの基本目標に賛同し、市と協働して公益に資する活動を行う団体であること」(条例第九条第二項)、「団体の活動方針及び活動内容が市の目指す方向性と基本的に一致していること」(規則第七条第二項第二号)が要件とされている。⁷⁸ 要するに、市と「同一の」価値観に基づき「協働」する団体には優遇措置を、という方針のようである。

もちろん、協働相手や支援先に一定の条件を付すこと自体は、その適格性や責任の担保という点で一つのあり得る方向性ではある。しかし、それは「ここにいう『市のまちづくりの基本目標』や『市の目指す方向性』が狭く解されるような場合には別して」、その多様性に由来するNPOの本質的意義を等閑視し、不当に支援対象や協働相手を狭める危険性を孕んでいる。例えば、いわゆる「市民オンブズマン」は、当該条例のもとではどのように位置付けられ

るであろうか。管見する限り、この団体は確実に「公益に資する」実績をあげてきた。だが、当人達は「市と協働」は望まないであろう。したがって、当該団体は本条例の射程外に置かれることになる。他方、上記登録要件をすんなり満たす団体は、仮に公益への貢献度が市民オンブズマンよりも劣るものであっても、何らかの優遇措置を受ける。かかる差別化方針は、果たして「豊かで活力ある地域社会の実現」「同条例第一条」への適切な道筋となり得るであろうか。我々は下記の二点で疑わしいと考える。第一に、NPO政策の資源が有限であることを重くみると、協働団体への優先的配分は、「非協働」団体への反射的「不利益」として理解され得る。第二に、「非協働」という理由だけで特定の団体が政策の射程圏外に置かれるとしたら、阿部の下記懸念が一層現実味を帯びてくる。「自治体と地域住民とのあるべき関係を語る語が『協働』しかあり得ず、そして、この『協働』こそが『善』なるものであると観念されるようになったならば、『協働』ならざる関係は、『善』なるものとは異質なものとしてしか認識され得ず、それは結局のところ『悪』であるということになりはしないであろうか」[二〇〇三：三七頁]。要するに、「非協働」も社会にとつての「善」たる可能性を持つのであつて、かかる選択をしたNPOへの支援も行政による「補完」の範疇にあることを、特に行政は強く認識しておくべきである。

八 対等幻想

NPO関連の教科書や審議会答申等などには、通常、協働の「原則」なるものが記され、その一つにはほぼ必ず「対等性」が含まれている。例えば、鳥根県NPOと行政の協働のあり方検討会も、その重要性を次のように説く。「支援する側が主でされる側が従であるとか、NPOが偉いとか、行政が上とか、そういった上下関係があつてはな

らない。いずれも同じく地域を担う主体として、対等・平等の立場で協働していかなければならない」「二〇〇三・九頁」。

条例についても状況は似ている。「協働の原則」という名のもとになくとも、「対等」なる用語は一つの鍵概念とされているようである。例えば、県レベルでは最も若い徳島県条例には次の規定がある。「社会貢献活動の促進は、県民、社会貢献活動団体、事業者、市町村及び県が相互理解に基づき対等な関係の下に協働することを旨として、行われなければならない」〔第三条第二項〕。

ここで検討対象としたのは、県民と県—ないし市民と行政（職員）—との関係である。なるほど、わが国は長らく「官治的伝統」〔辻山一九九八・二九頁（執筆者平石）〕のもとにあつた—少なくともそう観念されてきた—。分権改革前の政府間関係よろしく、「上下・主従の関係」であつたとさえ言えるかもしれない。この認識が正しければ、確かに、いかに両者の対等性を確保するか、が「実践」戦略上の重要なポイントとなる。協働の「原則」とされるのも無理はない。

しかしながら、法理論的にみた場合、この「対等性」に市民・行政間関係の規範たる地位を与えるわけにはいかない。さしあたり「主権が国民に存することを宣言」〔前文〕した日本国憲法をお洩いしてみよう。前文には「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来…」と記されている。「国民固有の権利」として「公務員を選定し、及びこれを罷免すること」〔第一五条第一項〕が認められているのも、かかる地位からのコララーである。

以上を自治体レベルに引き付けて換言しよう。市民は、当該地域の政府—具体的には首長および議会—to 信託した主権者なのである。他方、行政（職員）は、その信託をうけた自治体政府の補佐機構ないし代理人として位置付けら

れなければならぬ。果たして、この両者が「対等」な立場で「協働」すべきであろうか。新藤は「やや誤解を招きやすい表現ながら」舌鋒鋭く指摘する。「雇い主と雇われ人が、なぜ『協働』せねばならないのか。雇い主は雇われ人を意のままに使うことが本分なのであって、彼らと『協働』する必要などまったくない」(二〇〇三・九頁)。蛇足ながら、前掲の島根県「あり方検討会」が先に引用した文句に続けて「もちろん、県民が主人公であって、行政は代理人の立場にあることは言うまでもない」と付言するのも同様の認識に基づくものである。

それでは、他方で「協働」の重要性を認める我々の立場とどう整合性を保てばよいのだろうか。それは、上記があくまで「主権者としての」市民と行政との間柄について論じたものであることを確認すれば十分であろう。以下にみる島大条例案の概念用法は補足である。

ご多分に洩れず、そこには「協働および支援の基本原則」の一つとして、「対等な立場」(第一三条第一項第四号)が掲げられている。だが、ここで県に「対等な立場を構築し、維持すること」を求めているその対象は、「協働事業参加団体および被支援団体」つまり団体に限られている。裏を返せば、市民は含まれていない。当然、「協働」の定義も「各団体同士が：取り組むこと」(第二五条第五項)とされている。島大条例案においては、主権者としての市民「今井風にいえば『政治』過程における「目に見えない概念としての市民」(二〇〇三・一五頁)——と行政とは協働しないのである。とはいえ、繰り返しになるけれども、協働は全面的に否定されてはいない。団体間——例えば、NPOと行政——にその成立を見ているわけである。かくして、対等性と協働は交錯することなく両立する。

ならば、主権者としての市民はどのように位置付けられているのだろうか。一言すれば、「参加」する主体である。この点については、近年下記のような混乱が見られることに鑑みれば特筆されてしかるべきであろう。「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、一緒の文脈で語られるのである。「山岡二〇〇四・二六頁」。さらに、最近では「参加から協働へ」といった如何にも「進化論」的なスローガンが掲げられることすらある。⁸¹

このような状況を見るにつけ我々は、いわば「一億総協働」の行く末を憂えないわけにはいかない。いまここで深呼吸をし、流行語との距離をとりなおそう。民主主義社会において、参加―特に政治参加―は、市民に保障された「権利」である。他方、協働は、一つの政策手法であって、それ以上でもそれ以下でもない。⁸² 理論的には「完全非協働」の選択さえ許容され得る。無論、概念操作次第では、市民との間での協働も想定できないわけではない。そこで市民を「行政」過程における「個々具体的な目の前に現れる市民」「今井二〇〇三・一五頁」として設定するわけである。けれども、そうすると、一協働事業「執行」主体としての市民ばかりにスポットが当てられ、主権者としての側面は軽視される危険性が生じる。⁸³ 山岡の描いた上記混乱ぶりは、その一証左と言えよう。島大条例案が協働の成立を団体間だけみるのも、これへの用心からである。

ところで、市民と行政との関係を「対等」と規定したとしても、そのことが即現場に直接的な悪影響を及ぼすわけではない。逆に、市民主権を明示的に再確認した条例や指針があると、それだけで良好な協働実践が担保されるわけでもない。だがしかし、いまなお職員の意識改革を求めるNPO関係者の声が根強いこと、その裏にはNPO等に対する行政の理解不足があること等に鑑みれば、単なる言葉遣いの問題として意に介さないというわけにはいかない。下記松下の言が師とされるべきである。「市民と職員の関係の〈基本構造〉は『協働』ではない。自治体理論では、ここをたえず確認しておかなければならない」〔二〇〇二・一七頁〕。逆に、兵庫県参画協働条例の「県民の役割」規定は「反面教師」となること請け合いです。「県民は：地域社会の一員としての自覚と責任を持って、地

域づくり活動に対する理解を深めるとともに、自らが県行政を推進するという自覚と責任を持って、県行政への積極的な参画と県行政の推進に係る県との協働に努めるものとする」「第四条」。これが、「対等幻想」のみならず「市民幻想」や「補完幻想」にも陥っていることは改めて喋々するまでもない。

九 結果幻想

先述した通り、協働それ自体は一つ的手段にすぎない。すなわち、協働のメリットは、行政ないしNPO単独で実施するよりも、よりよい「結果」⁸⁴が得られるということにある。例えば、国民生活審議会総合企画部会「二〇〇一」は、協働の原則の一つに「相互理解」をあげ、次のように規定する。「行政とNPOの特性を十分認識・尊重する。その上で両者が単独・独立に事業を進める以上の効果（相乗効果）を生み出すよう努める」と。これを裏返してみれば、相乗効果が期待できない限り協働は不要となる。しかし、結果ばかりが過度に強調されることには以下の三点から注意が必要である。

第一に、結果のなかみを確定すること自体、実は意想外に難しい。例えば、「市民にとつてのよりよい結果」といったところで、その市民には少なくとも三つの顔が見られるからである。⁸⁵一つは、「納税者」としての顔である。納税者は通常、自らが払った税の使途、特に無駄遣いがないかどうかに関心をもつ。したがって、ここでの結果をはかる規準は節約や能率となる。二つは、サービスの「受益者」としての顔である。この場合、最大の関心事は、協働事業によって提供されるサービス内容に満足できるかどうか、である。それゆえ、顧客満足あるいはサービスの有効性によって提供されるサービス内容に満足できるかどうか、である。ここでは、協働事業自体に市民の価値規準となる。三つは、「主権者」ないし「政治参加主体」としての顔である。ここでは、協働事業自体に市民の

意思が適正かつ十分に反映されているかどうかが問われる。「対等幻想」をみた際に我々の念頭にあった市民概念である。つまり、民主性や透明性がここでの規準となる。

もちろん、上記三つの規準全てをクリアすることが協働の理想的な要件となろう。が、これは言うほど容易ではない。というのも、これらは相互に矛盾を孕むからである。例えば、第三の価値からすれば参加の機会は多ければ多いほどよいことになるが、少なくとも短期的にみた場合より多くの費用がかかるであろう。この問題は、実務上、次のようなケースとして顕現するかもしれない。委託先候補として広く市民の支持を集める地元NPOと効率的経営で有名な全国的大手企業があつたとして、コスト削減効果の観点から単純に後者を選ぶべきかどうか、といった場合である。⁸⁶ いずれにせよ、協働の事業内容や相手は、どの意味での「結果」を重視するかに依存することをおさえておきたい。

第二に、そもそも協働のメリットは「結果」にとどまらない。むしろ、「プロセス」自体に大きな意義がある。言うまでもなく、協働を奏功させるためには、関係者各々が互いに立場の違いを認識・尊重しつつ徹底した「対話」を通じて、事業の狙いや進め方について一定の合意に達することが欠かせない。このようななかで、参加者には様々な「気づき」がもたらされるであろう。また、やや啓蒙的市民像風に言えば、「新しい公共」の担い手としての自覚や責任感も一層高まることが期待される。

とりわけ「役所の常識は一般の非常識」などと批判される行政にとって、社会的使命に燃え現場の第一線で活躍するNPOとの対話は、組織の論理を疑い自らの体質を改善する契機となりうる。実際、三重県のNPO担当職員は次のように述懐している。曰く「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

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つと来ましたね」「ばば一
九九・九頁⁸⁷」と。また、藤原均（前島根県NPO活動推進室長）は「NPOとの付き合いは」行政にとっぶり
漬かっていた中で強烈なショックだった⁸⁸と語っている。くだんの「ガクつと」感や「ショック」こそ、意識改革の
特効薬となろう。

さらに、協働過程それ自体、まさに協働型社会の実現に不可欠であろう各主体間の「信頼」醸成の鍵となる。山崎
の言を借りれば、「信頼関係は『協働』のプロセスを通しての相互学習の積み重ねを通してしか生まれてこない」「二
〇〇四・一一三頁」ともいい得る。唐突ながら、この点を確認したうえで、俄に関心の高まっている「コンパクト」
に触れておこう。昨年度『あいち協働ルールブック二〇〇四』⁸⁹「参考HP⑨」の完成に多くの人々の関心が集まった
ことは耳に新しい。行政とNPOセクターとの間で互いの責務等を示した文書が取り交わされたことは確かに画期的
である。だが、リズ・バーンズ・スコットランド・コンパクトにおける中心人物は、我々に、成果物のみならず作
成過程の重要性をも教えてくれている。曰く「: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、これまでに簡単にはつくられることのなかっ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」⁹⁰「東京ボランティア・市民活動センター二〇〇三・二五頁」。

最後に、上述してきたプロセスの重要性を、市民活動の本質から補強しておきたい。事業の「成功」を測る際、一
般の企業ビジネスにおいては、ともかくも「利潤」という一応の規準を定めることができる。他方、NPOの場合、
それは「ミッション」次第となる。別言すれば、数ある社会的課題のなかから当該団体が選び取ったそれが解決され
た時にはじめて「成功」と言えるのである。ところが、いかなる課題であっても、それが完全に解決された状態を想

像するのは容易ではない。社会的課題は本来的に様々なサブ課題と複雑に絡み合っているものであるし、加えて、多くのNPOにとって、課題は「ある」だけでなく、「みつ付けてくる」ものでもあるからである。その意味で、市民活動とはいわば「未完の理想郷」を追い続ける「終わりのなき活動」と言ってもよい。

ここまでくれば、プロセスがNPOの本質に関わる重要要素であることはもはや明らかであろう。事実、これは、市民活動経験者の実感によっても証明されている。すなわち、内閣府の調査「二〇〇四・一〇三頁」によれば、「市民活動等により得られたもの」として「地域のさまざまな人々とのつながりができた」ことを挙げている人の割合が「すべての世代において」最も大きかったのである「図表8」。したがって、実践論としては以下のような問いが重要となろう。例えば、「NPOに関わる人が、どれだけ

図表8 市民活動等から得られたこと

年代	1 位	2 位	3 位
20歳代	地域のさまざまな人とのつながりができた (21.6)	地域・社会に対する貢献ができた (17.7)	達成感・充実感を味わえた (14.7)
30歳代	地域のさまざまな人とのつながりができた (24.8)	地域・社会に対する貢献ができた (14.1)	価値観を共有できる仲間ができた (11.8)
40歳代	地域のさまざまな人とのつながりができた (24.0)	地域・社会に対する貢献ができた (13.6)	知識やノウハウが豊かになった (12.8)
50歳代	地域のさまざまな人とのつながりができた (21.4)	地域・社会に対する貢献ができた (16.3)	価値観を共有できる仲間ができた (12.6)
60歳代	地域のさまざまな人とのつながりができた (21.2)	地域・社会に対する貢献ができた (15.2)	価値観を共有できる仲間ができた (14.1)
70歳以上	地域のさまざまな人とのつながりができた (24.0)	地域・社会に対する貢献ができた (15.9)	価値観を共有できる仲間ができた 知識やノウハウが豊かになった (12.0)

【出典】内閣府 [2004:103頁]

楽しく、いきいきとその活動に取り組んでいるのか」、「活動の過程で、人と人とのつながりは大事にされているか」など。この点が奏功すれば、連帯の輪も広がり、組織の活気も増すであろう。結果として、息の長い活動が可能になるはずである。そこからまた、新しい活動が生まれるかもしれない。NPOであれ、行政であれ、また、協働であれ、単独であれ、その「結果」を追い求めるあまり、かかる市民活動の本質を疎かにすることのないよう細心の注意を払うべきである。

結 文

幻想。「現実でないことをあるように感ずる想念。とりとめもない想像」〔広辞苑（第五版）〕。価値中立的な定義である。それ故、文脈によりその様相を変える概念とも言いうる。例えば「的」が加わったときは、瞬く間に肯定的な意味合いに変化する。幻想的音楽しかり、幻想的な光しかり。また、社会や地域の行く末には、いくらかファンタスティックなビジョンを見たいものである。幻想もまんざら悪くない。

けれども、政策となると話は別である。それは決して「幻の想念」をもとにしてはならない。我々は、流行に踊らされるNPO政策の現状にその兆候をみてとり、警鐘を鳴らしてきた。リアリティある哲学こそ、その礎とされなければならぬ。果たして本稿がそこまで提示し得たかどうか。これは読者諸賢に委ねるほかない。その審判への便宜もかねて、これまでの論究から明らかとなった実践的規準を心得風に整理することで結びに代えることとしよう。

第一に、脱市民幻想。市民は一様ではない。啓蒙の対象とされてもならない。各々の立場や状況に応じた「等身大の参加」を可能とする環境整備こそ、NPO政策の要諦である。

第二に、脱進化幻想。特段の戦略がない限り、NPO政策は多様な団体を射程に含むべきである。法人格の有無など形式的要件は選定規準たり得ない。実質を見抜く慧眼が必要となる。

第三に、脱主客幻想。隗より始めよ。行政は、ガバナンス主体としての適性をまず自らに問うべきである。そして改めるべきは改める。これがNPO政策の第一歩となる。

第四に、脱新規幻想。故きを温ねて新しきを知る。官民協働は新しくとも古いテーマである。三セクや町内会等との関係を、NPOとの再婚にあたっての教訓とすべし。

第五に、脱革命幻想。雨垂れ石を穿つ。地道な改善努力が必要である。「できない」理由探しの姿勢を改め、「できる」から始める。と同時に、それを促す「制度的」仕掛けも忘れてはならない。

第六に、脱補完幻想。NPOが行政の隙間を埋めるのではない。逆ぞ真なり。行政は、市民活動の限界への消極的「補完」ではなく、自律的・能動的責任の發揮を旨とすべきである。行政責任のディレンマと大いに苦闘すべし。

第七に、脱同一幻想。支援の目的は協働ではない。NPOは、行政と協働せずとも様々な社会的意義を持つ存在だからである。NPO政策は、「非協働」までも射程に含まねばならない。

第八に、脱対等幻想。市民と行政は本来、本人―代理人の関係にある。主権者としての市民には、協働主体の地位を与えるのではなく、参加の機会を拡充すべきである。

第九に、脱結果幻想。過度な結果志向は、未完の理想郷を追う市民活動の本質さえ変容させかねない。信頼の構築や変革のためにも、プロセスでの対話と相互学習を重視すべきである。

※本稿は、二〇〇四年度―二〇〇五年度科学研究費補助金若手研究（B）「ガバナンス責任に関する研究―カナダの

NPMとNPOを題材に」(課題番号：一六七三〇〇七二)、研究代表者：毎熊浩一)による成果の一部である。

- 1 本稿では、市民活動の促進、NPO支援、協働等を総称して「NPO政策」と呼ぶ。蛇足ながら、NPO政策といっても、当該担当部局のみが独占的に所轄するような縦割型政策として理解してはならないことを付記しておく。
- 2 ただし、NPMの訳語ともいえる「行政経営」、「公共経営」はそれぞれ約九〇万件、約七〇万件と「協働」を凌駕する。
- 3 「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」(第二条第一項)をいう(ただし、特定非営利活動促進法第二条に近似する除外規定あり)。本稿では「若干のズレはあるもの」同様の活動を「市民活動」と呼んでいる。後出の「地域いきいき活動」もほぼ同義と理解して差し支えない。
- 4 本条例案及び逐条解説並びに議会条例については、毎熊「二〇〇五」を参照。
- 5 大きくは三つある。第一に、先方からの招致を受けたものではあるが、「陳情」代表者たる国本矩史(当時島根大学三回生)―および筆者―が県議会に参考人として出席した(二〇〇五年一月一八日)。学生が参考人をつとめるのは島根県政史上初めてということである。第二に、議会が実施した「パブリックコメント」(実施時期：同年一月二〇日から二月七日まで)につき、それへの応答を県内NPO法人等と呼びかけるとともに、島大生自ら詳細なコメントを提出した。なお、最終的には、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。ただし、議会議案にはこれらを反映した形跡はほとんど見られない。第三に、同年二月一九日、学生が「いきいきサミット」とよぶところの座談会を実施した。ここでは、県議会建設環境委員長、島根県NPO活動推進室長、NPO法人関係者等の参加を得て、議会議案案に関する白熱した議論が行われた。
- 6 このような「政策条例」が議員提案により成立すること自体、島根県議会議史上極めて稀なことではある。島根県議会議事務局から入手した資料によれば、それ以前には、「島根県中山間地域活性化基本条例」(平成十一年三月三日可決)、「しまね教育の日を定める条例」(平成十四年一〇月一七日可決)、そして、隣国をも巻き込む騒ぎとなった「竹島の日を定める条例」(平成十七年三月二六日可決)、これら三件を数えるのみである。

- 7 ガバナンス概念は多義的であるが、ここでは、自治体空間を念頭におきつつ、「行政のみならず、市民、NPO、企業、大学等様々な主体が地域課題の解決ないし公共活動にあたること」を示す記述的かつ規範的概念として捉えておきたい。概念整理については、例えば、Rhodes [一九九七]、戸政 [二〇〇〇] 参照。
- 8 筆者は、島根大学行政学演習主宰の立場から、島大条例案づくりに取り組む学生を終始指導し、かつ、自らもその作成作業にあたった。つまり当事者である。したがって、中立的な検証を行い得る立場にはない。当該条例の評価に関わる叙述はむしろ立法趣旨の解説として理解されたい。
- 9 上記「NPO政策」の基本的事項を規定した条例をこう総称する。なお、論者によつては、「協働・支援条例」[福士二〇〇四]、「市民協働支援条例」[松下二〇〇四]とも呼ばれる。
- 10 我々の調べた限りでは、二〇〇五年六月現在、一五道府県、のべ一六のNPO条例がある(兵庫県が二種類)。なお、以下でこれらを参照する場合には、正式名称を略し、「道府県名+NPO条例」と記す。ただし、兵庫県に限つては、「促進条例」と「参画協働条例」とにわけられる。
- 11 条文上は「地域いきいき活動団体」が正式名称ではあるが、本稿ではより一般的な名称たる「NPO」を用いる。なお、他県の呼称は、図表2の条例名から推測されたい。
- 12 現在進行形の島根県行革は、「新行政システム推進計画」(二〇〇二年一〇月)をもって嚆矢としている。それに基づき、例えば、「政策企画局」の設置、組織改編、グループ制の導入、行政評価システムの導入などが実施されてきた[参考HP①]。なお、それ以前の島根県行革の動向については、田村[一九九九、二〇〇〇]参照。
- 13 これは斯学においても同様と考える。村松曰く「行政の分析は、最後には市民の分析にならざるを得ない。行政の変容を完結させるのは市民であるからである」[一九九四・三三八]。
- 14 さしあたり、比較的平易な語り口で歴史的・思想的考察を加えたものとして、今井・古矢[一九九八]および今井[二〇〇〇]を参照。
- 15 言うまでもなく、県レベルでの条例を検討する場合、条文上の文言である「県民」が考察対象となる。
- 16 自治やガバナンスを論じる文脈でなくとも、現代日本社会における「市民」の不在を糾弾する声は少なくない。例えば、佐伯[一九九七]参照。もつとも、かかる議論と本稿のそれとは土俵を異にしている。

17 武藤曰く「こうしたセクター（政府セクター、営利セクター、市民セクター）が市民社会の存続のために対等な立場から協力しあうことが必要であり、またそうした協力が実現しつつある社会を協働型社会と呼ぶことにする」〔二〇〇一・二六頁、但し括弧内引用者〕。なお、事例分析を通じて協働型社会の実現可能性を論じたものとして、平〔二〇〇二〕も参照。

18 多少議論の先取りになるが、例えば、岡山県条例をみておこう。その目的には「全員参加」が掲げられている。第一条に曰く「…すべての県民が社会貢献活動に参加する社会を築き、県民生活の質的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」。「強制参加」までは含意されていないにせよ、「全員参加」なる理想が「不参加＝悪」とする不寛容さとなって顕現する危惧は拭えない。

19 この調査にはいまひとつのしかも四四・九%と最も高い割合を示す「回答類型がある」。「参加したいと思うが機会がない」である。この含意については後述する。

20 勿論、条文見出しだけから当該自治体のスタンスが完全に明らかになるわけではない。例えば、兵庫県参画協働条例（第四条）は、「県民の『役割』」と規定しながらも、「自覚と責任」を強く打ち出しており、啓蒙的な色彩が実に強い。この条文については、「対等幻想」の最終部分で再び触れる。

21 かつて我々も、NPMを駆使する「触媒政府」の本質をそこにみた。参照、每熊〔二〇〇一〕。

22 地方自治法第一〇条第二項を確認されたい。「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」。もつとも、厳密には住民であるただそれだけで全ての者が同レベルのサービスを享受できるわけではない〔武藤二〇〇一・三三頁〕。

23 筆者が直に関わったケースから一例を挙げれば、この松江市と対照的なのが島根県である。議会条例に基づき、二〇〇五年四月「島根県民いきいき活動促進委員会」（委員長・井上定彦島根県立大学教授）が設置された（筆者は副委員長を務める）。翌月二七日、第一回会合が開催され、その席で事務局「県民いきいき活動庁内推進会議」の手になる「島根県民いきいき活動促進基本方針の構成（案）」の原案が示された。そこには、例えば「活動団体（NPO）の自立促進」として「財政基盤の強化」や「人的基盤の強化」等が挙げられている。本来、この裏には、団体の財政基盤や人的基盤が弱いことを示す客観的データが必要なはずである。しかし、これまで島根県では一曲がりなりにも数年前からNPO政策

に取り組んでいるにもかかわらず！—NPO等に関する実態調査が行われた形跡はない。ファクトなき政策は空虚であり盲目であると言わざるを得ない。因みに、本稿の扱っているデータが松江市のそれに偏っているのもそのためである。

もつとも、ここでの主眼は島根県批判にあるわけではない。むしろ、より一般的な留意点を抽出することにある。NPO条例—に限らず、自治基本条例、住民参加条例等々—には、既に先進的と言われる自治体がいくらか存する。これは、後続自治体にとっては参照すべき範があることを意味している。だが、そうであるがゆえに、*「手軽に」*作成できるわけで、いわば「猿まね」に陥る危険性があることは指摘しておかなければならない。ただ流行にのって「*私—*条例—だけ作って魂—当該地域の実態や市民の思いなど—入れず」ということのないよう、条例策定プロセスには十分な注意が払われなければならない。

24 「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」(第二三条第六項第二号)。なお、本条は以下の二点で画期的である。一つは、本文にて触れた通り、まさにオンブズ機能の必要性を説いたこと。これは、他の既存条例にはいまだ見られぬ「市民活動の陥穽」に配慮したものととして評価されよう。いま一つは、本審議会を「議会の附属機関」として位置付けたこと。詳細は同条逐条解説「每熊二〇〇五・二二六—二二九頁」に委ね、ここでは、かつて川崎市において議会附属のオンブズマンを構想—そして戦略的に断念—した篠原の言を引用しておくにとどめる。「*「*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：私としては…どこかで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：いっ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」(一九九九・五〇—五一頁)。

25 彼はダールの所論を下敷きに次のように指摘する。「民主社会においては、『それなりに良い市民(グッド・イナフ・シテイズン)』がふえていけばよいのであつて、完全な市民というイメージを想定したら、市民などは存在しなくなつてしまう。こういう市民は、まず機会ごとの(オケージョナル)、断続的な、さらにパートタイムの市民であればよい。つまり問題の発生したときに政治に参加し、またそれは継続して行うものでなくともよく、また参加するときもパートタイム的であればよいということであろう」(一九七—一九八頁)。

26 実体験をベースに言えば、これは人と人との出会いの「場づくり」から始まる。詳細については、拙稿「まちづくり—『場』つくれれば協力者いる」(二〇〇五年一月二五日付『山陰中央新報』)参照。

27 島大条例案の核心の一つもここにある。やや長くなるが、前文から一部抜粋しておこう。「もっとも、私たちは一樣ではありません。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』を送ることができる、そんな環境づくりではないでしょうか。」

28 ネット上で子育てに関する悩みを受け付けている「WITHiママ」は、「体を動かすボランティアもあれば、ウェブで情報を提供することもボランティアではないか」との立場から、この用語の定着を提唱している【参考HP②】。

29 この点は、「島根学生災害ボランティアネットワーク」に関わった経験に基づく実感である。新潟中越地震の被災地まで飛び支援活動にあたった一つまり汗を流した一学生が最大の功労者であることは疑いないけれども、それは、せめて募金活動だけでもと街頭で声を張り上げてくれた学生、募金に応じてくれた名も無き市民、声援を送ってくれた同級生など、いわば「裏方」による様々な協力一すなわち、「参加」一があつてはじめて可能となったものである。参照、島根学生災害ボランティアネットワーク【二〇〇五】。

30 もっとも、この場合であっても、本文にて後述する理由から「法人格」の有無は適切な選択基準とは言えない。

31 一例として、島根県平田市（現・出雲市）を活動拠点とするNPO法人「たすけあい平田」をあげておく。参照、熊谷美和子「事例報告」『協働のまちづくりフォーラム』二〇〇四年一月三日@境港市文化ホール【参考HP③】。また、「組織の規模」と「運動性―事業性」という二つの軸から、団体の成長パターンを描いた―ただし、主眼はむしろそれに相応するマネジメントのタイプに置かれている―ものとして、山岡【一九九九・九―一三】参照。

32 もちろん、社会的信頼性という点では、「人びとや各種法人、行政がまともに相手にしない」【田中一九九八・四〇頁】任意団体よりも法人格を持つ団体の方が有利ではあるが。

33 「県は、施策の策定及び実施に当たり特定非営利活動促進法（平成二〇年法律第七号）第二条第二項に規定する法人（以下「特定非営利活動法人」という。）の知識経験を活用することができると認めるときは、当該特定非営利活動法人と

共同して業務を実施し、又は当該特定非営利活動法人に業務を委託するよう努めなければならない。」

- 34 以下では「任意団体 vs NPO 法人」に主眼を置く。それ以外の団体同士の関係、特に「地縁団体 vs テーマ型 NPO (法人)」も重要な論点であるが、ここでは若干のコメントにとどめる。結論を急げば、この優劣もアブリオリには決まらない。この点で、地縁団体を NPO 条例の対象として明確に位置づける自治体が少ないことは気にかかる。県では、山口県が「地縁に基づき地域社会の維持及び形成を図る活動」(「県民活動促進条例第二条」)を、島根県が「伝統的な地域コミュニティ」(「議会条例前文」)を明示しているのみである。職務内容や県民との距離から考えれば、県レベルではある意味やむを得ないかもしれない。が、市レベルも似たような状況にあるという(「山崎二〇〇四・一〇四」)。だとすれば、そこには何らかの政策意図があるのかもしれない。いずれにせよ、両者の組織特性の違いは優劣を意味するのではなく、得意分野の違い(喩えて言うならば、地縁団体は「町医者」、NPO 法人は「専門病院」)として理解されなければならない。その意味で我々は、松江市の『提言書』が NPO 法人とは別個に「町内会・自治会」を大きく取り上げ、今里「二〇〇三」が両者の協働の必要性を説くことに強く賛同する。

- 35 この点に関して例外的なのが岩手県条例である。ここでは、当該条例の対象たる「社会貢献活動」が、「対価を得ない」(「第一条第一項第一号」)ものに限定されている。その意味では、そもそも NPO 少なくとも事業型法人による活動は射程に含まれていないと言える。

- 36 確認までに内閣府『NPO 法の運用方針』から関連部分を抜粋しておく。「NPO 法は、NPO 法人について、『自らに關する情報をできるだけ公開することによって市民による信頼を得て、市民によって育てられるべきであるとの考えに立ち、広範な情報公開制度を設けることによって広く市民によるチェックの下におくこと』としている。ここでは、市民による緩やかな監督、あるいはそれに基づく NPO 法人の自浄作用による改善、発展が期待されている」(「二〇〇三・五頁」)。
- 37 なお、もともと島根県・議会条例でも原案段階では「継続性」が要件とされていた。しかし、最終的には、「単発的な活動も対象とする」(「二〇〇五年二月三日島根県建設環境委員会配付資料」として削除されている)。

- 38 筆者の担当する島根大学法文学部専門科目「行政学」における出張講演(二〇〇四年五月一八日)における発言。
- 39 もっとも、「同一幻想」(本章第七節)にて詳論するように、「協働のための支援」という考え方は誤りである。

- 40 島大条例案は、独立した章として「改革」(第二章)を設けている。具体的には、連携(第九条)、業務改革(第一〇条)、

意識改革(第一条)、制度改革(第二条)がそこに含まれる。

41 島根県では、しまねNPO活動支援センターが平成一四年度に「みんなで選ぶNPO活動リーダーディング事業」を創設、今年度からは、新たに県地域振興部が中心となって「県民との協働による島根づくり事業」を実施している。

42 本調査は都道府県および市区町村を対象としたものであるが、ここでは後者のデータをみておく。

43 これは決して松江市に限られたことではあるまい。例えば、筆者も委員を務める「境港市協働のまちづくり推進懇話会」第一回会合(二〇〇五年一月一八日)の席でも、ある委員から同趣旨の発言が見られた。

44 もっとも、諸外国と比べて「まだまだ日本の政府や自治体は、国民の信頼を失っていない」[中野二〇〇四・一〇頁]との指摘もある。しかし、その彼も次のような懸念表明を忘れない。「しかし、これからということになると、日本の自治体においても、他の国と同様、批判や信頼性の低下がおこる可能性が高い」[同・一一頁]と。我々はくだんの「可能性」は既に顕在化していると判断するものである。

45 片岡は常々「変わることでできない御三家」として、行政、大学、銀行をあげる。

46 福岡市行革のキーマンとして知られる吉村慎一(現福岡市職員)は、かつて筆者とNPO等について話すなかでこう語った。「行政が協働を言い出すなんて百年はやい」と。異色のキャリアと豊富な現場体験に裏打ちされた彼のこの一言に、本「主客幻想」論のエッセンスはすべて凝縮されていると言うも決して強弁ではない。

47 しかし、議会条例にはこの部分を反映した形跡は全くない。あるとすれば、「…職員の意識を高めるため、必要な措置を講ずる…」とした第一三条第二項くらいのものである。「地位の権威」に安穩としているだけなのか、それとも、「機能」している自負があるのか、はたまた他に理由があるのか、我々には知る由もない。いずれ条例運営の実態から明らかとなるだろう。

48 学界においては、一九九〇年刊行の荒木昭次郎著『参加と協働―新しい市民Ⅱ行政関係の創造』ぎょうせい(但し筆者未見)が流行源との説が有力のようである。例えば、江藤『二〇〇〇…二一八頁』は、本著を「コプロダクション」としての協働を日本にいち早く紹介した」とする。ただし、森は、七〇年代の文化行政の文脈において『自己革新した行政と市民による協力』を意味する言葉として…造語した」[二〇〇三・六頁]ものであって、協働なる言葉は決して翻訳語ではない、と異を唱える。

49 鳥根県において「協働」が喧伝されるようになったきっかけは、前にもふれた「新行政システム推進計画」(二〇〇二年一〇月)に求められる。そこでは、「八つの改革」の一つに「県民との新たな関係への改革」が掲げられ、さらにその中に「協働のための環境整備」が位置付けられていたのであった。爾後、「NPOと行政の協働あり方検討会」の設置(同年一月)、当該検討会による報告書の提出(二〇〇三年九月)、「NPOと行政の協働のためのガイドライン」および「協働事業の手引き」の策定(二〇〇四年一月)などが続く。

50 言うまでもなく正式名称は「第三セクター」である。しかし、近年それはNPO等により構成される「市民セクター」を指すものとして使われることが多いため、それと区別すべく、ここではあえて通称の「三セク」を用いることとした。

51 この多義性および様々な定義については、宮木「二〇〇〇・一一二一―一八」参照。

52 三セクの近況については、さしあたり『地方自治職員研修』第三七巻第六号(二〇〇四年)の特集「三セク・外郭団体の直し方・こわし方」を参照されたい。また、実態を示すデータについては、総務省自治財政局地域企業経営企画室「二〇〇五」を参照。

53 町内会には、地域によって、自治会、区、町会、互助会など様々な別称があるが、ここでは単に「町内会」とよぶ。

54 しかし、だからといって一部で見られるような町内会不要論には賛同できない。その一部は「進化幻想」にて述べたところである。若干の補足を加えれば、我々は「世帯を超えたところで最初に出あう他人と取り結ぶ市民社会の組織」「東海自治体問題研究所一九九六・二五頁」として、その意義を高く認めるものである。また、第二六次地方制度調査会ともその時代認識を同じくしている。「地域毎に住民の意向をきめ細かく反映させながら、多様化するコミュニティレベルの行政需要に的確に対応していくためには、コミュニティ組織や地縁団体の役割がこれまで以上に重要となってくると考えられる」。もともと、町内会が様々な問題―例えば、プライバシーの侵害、強制募金、村八分などを抱えていることは事実であって「佐藤二〇〇三」、それ自体の改革が急務であることも付言しておこう。

55 平成三年四月の地方自治法改正により創設された「地縁による団体」(第二六〇条の二)の制度は、この問題に対する一つの解決案となり得る可能性を持っている。ただし、松江市の場合、二〇〇四年三月時点で当該法人格を持つ町内会は五三「松江市市民活動促進検討委員会」(二二頁)にとどまる。これは、町内会総数のほぼ一〇分の一にあたる。なお、この制度については、市町村長による監督や団体の差別化・序列化等を懸念する向きもある「妹尾二〇〇四・一一三―一五

九頁。

56 NPMに関する文献は多いが、その文献案内も兼ねて拙稿「二〇〇一」を参照されたい。

57 端的な例としては条例―自治基本条例であれ、住民参加条例であれ、NPO条例であれ―の制定が挙げられよう。また、NPO政策に限定して一例をあげるならば、昨年から広く注目を集めている市川市の「一%支援制度―市民（納税者）が選ぶ市民活動団体支援制度」が斬新な制度設計の代表的なものと言える。詳細については、参考HP⑤を参照。

58 ただし、ある実証研究によれば、わが国の自治体における現実動向は、「パートナーシップ先行、NPM後行」〔北川二〇〇三・二二八頁〕のようである。

59 詳細は、例えば、石井・上山「二〇〇一」参照。

60 いずれも福岡市HP〔参考HP⑥〕の「行政情報へ市の取り組み～DNA運動」から引用。

61 例えば、小林「一九九五・二七一―二八九」は「社会秩序の形成要因」として大きく七つを挙げている。①コミュニケーショーン、②利他的欲求、③義務意識、④他者の個人的期待、⑤社会的期待、⑥社会的規則、⑦管理機構。

62 事業活動の一つに「環境整備・保全」を謳うNPO法人の理事から、これに類する議論があったことを聞いた。当該法人の会合にて会員から新たな清掃活動の企画が出されたとき、別の会員からは次のような異論が出されたという。「すでに行政がやっているのに、何故我々がやらなければならないのか」と。これは、戦略―無駄な「戦」いを「略」す――次元での問い掛けとも解し得る―そうであれば何ら問題ない―が、本稿にいう「補完幻想」に陥った精神構造から発せられたものだとするは直ちに再考さるべきであろう。

63 実際の条例には、「……人々の価値観は多様化し、行政や企業を中心とした従来の社会システムだけでは限界が出はじめており、問題の解決は困難になってきた」〔宮城県条例前文〕、「……住民の価値観の多様化が著しい今日、地域づくりを市町村や都道府県の活動にのみ任せていては、理想の社会を実現できないことは明らかである」〔鳥取県条例前文〕といった表現がみられる。

64 NPOの存在意義については、「同一幻想」でも詳論する。

65 もっとも、わが国の史実がそうであると論断しているのではない。公私に関わる歴史認識については様々な見解があるのであって、いまの筆者には確固たる自説を展開する準備はない。ここでは対極的な二つの見方を紹介するにとどめてお

く。「日本では古代国家の成立以来官が民を支配し、私は存在していなかった」〔寄本二〇〇二・一二頁〕との指摘がある一方で、次のような見解も存する。「江戸時代の日本は、人間であることがボランティアであることと同じ意味だった時代であり、公の仕事の大部分を庶民のボランティアが担当していた驚くべき社会だった」〔石川・田中一九九九・二五頁〕。66 参考までに、松江市民の声を紹介しておこう。「市民活動については、表面的にはなく、根本のところでも『最初に市民がある』という視点を忘れてもらいたくないものです」〔松江市民活動促進検討委員会二〇〇四・一〇四頁〕。どの程度の含意が込められているのかは不明だけれども、本質を射抜いた至言と言えよう。

67 かかる視角は、すぐ後にもふれるサラモンの「ボランティアの失敗」論から刺激を受けた。あわせて、岡部〔二〇〇〇・二二三頁〕も参照。

68 貝原（前兵庫県知事）曰く「今は、行政が社会的なサービスの領域のすべてに責任をもち、ボランティア活動は付屬的なものだという感じですが；ボランティアだけでは足りない、あるいは支え切れない部分を行政が補完するということになつていくのではないでしょうか」〔NPO研究フォーラム一九九九・三三〇頁〕。予測というより原則論として賛同すべき見解である。

69 市民活動の限界については、実務レベルの文書でも散見されるところである。例えば、山口市市民活動推進研究会〔二〇〇一〕の「市民活動の役割と限界」、豊川市〔二〇〇三〕にいう「市民活動の弱点」等。

70 もっとも、公権力行使が別の手法に代替される可能性までも否定するものではない。

71 石狩市自身による解説の一部を引用しておこう。「簡単に言うなら、市民の意見を無批判・無原則に受け入れ、それによって起こった結果についての責任を市民に転嫁したり、市民の意見を聴いたことを錦の御旗にして市の機関が行った決定の合理性や正統性を主張するようなことはいけないということです。そして、このことは、行政活動への市民参加は市役所の責任逃れや口実に使われるのではないかと」という疑問に対する石狩市としての答えでもあります」〔参考HP⑧〕。72 議会条例策定過程で焦点の一つとなったのは「税財政上の支援」の規定である。結果としては、島根県議会は条文明記を避けた。その論拠の一つは、「資金面での支援はNPOの自立性を害するおそれがある」というものであった。これは、「自立性」に関する誤解に基づくものであると同時に、行政責任を必要以上に抑制するものと言わざるを得ない。因みに、他県ではほとんどの条例で類似の規定が見られる。

73 この点、鳥取県条例が「…多様な価値観に基づく県民相互の利害の調整」「第三条第二項」を定めているのは先見的と言ってよい。しかし、問題は、その主語である。条文を見てみよう。「県民」、市町村及び県は：（上記利害調整）に努めなければならない」「但し強調点及び括弧内引用者」とある。努力規定とはいえ、県民には過大な役割が課せられていると論難せざるを得ない。

74 具体的には、「拠点の整備、充実」（第一九条）、「情報の充実」（第二〇条）、「税財政上の支援措置」（第二一条）、「人的な支援措置」（第二二条）などの条文がそうである。

75 例えば、辻山は「我々の認識同様に批判的なニュアンスを含蓄せしめながら」「住民と行政の協働関係をつくるために、そのパートナーを『育成』する」という発想に陥りがち」「辻山一九九八・一八頁（執筆者同一）」と指摘している。条文を頼りにする限り、徳島県条例はその第一容疑者とされよう。支援の「基本的な方向」の一つに下記を掲げているからである。「県、市町村、事業者、県民及び社会貢献活動団体のパートナーシップの醸成につながる支援であること」「第三条第一項第三号」。

76 したがって、京都府条例の基本理念における「社会貢献活動は：協働を基本として促進されなければならない」との規定にも首をかしげざるを得ない。

77 例えば、環境保護という価値は、今でこそそれなりに社会に浸透しているといえるが、その裏に「NPO」という言葉が一般的でなかった頃からの「市民団体の活躍があったことは疑いないだろう」。

78 なお、池田市「公益活動促進に関する条例」はより直截的に、「市と協働するにふさわしい団体」（第九条第三項）を登録の判断基準としている。

79 これは決して「国政への」「信託を通じた」「間接的な」それではない。憲法に明文はなくとも、市民と自治体政府との間で「直接」取り交わす「信託」はあり得る。この点は近年、特に「自治基本条例」の文脈で提起されている。例えば、辻山「二〇〇三・三一―三八頁」。

80 正確に言えば、市民には少なくとも三つの顔―主権者としての顔もその一つ―があると考えられる。この点は「結果幻想」にて後述する。

81 例えば、『季刊まちづくり』第四号（二〇〇四年）がこの題目を付した特集を組んでいる。勿論、この雑誌には質の高

い論文が多く収められている。しかし、それだけにかえって残念なネーミングと言える。

82 とはいえ、「単なる手段か」と問われれば即座には首を縦に振ることはできない。その所以は、次の「結果幻想」において詳論される。

83 条文の字面から判断する限り、志木市「市民との協働による行政運営推進条例」（平成一五年六月一日施行）がこの性格を持っていると言える。山崎も次のように指摘する。「志木市の条例の場合は、『協働』の名の下に市民活動団体を『行政の下請け機関化』することが目指されているといわざるを得ない」〔二〇〇四・一一二頁〕。

84 言うまでもなく、ここにいう「結果」は市民から見たものでなければならぬ。が、各種審議会答申などには、「行政にとつて」のメリットを別途記述する例が少なくない。この点、島根県NPOと行政の協働のあり方検討会〔二〇〇三・八一九頁〕は、行政のメリットも結局は市民のためにならない限り意味がないとして、それを割愛している。

85 この点については、西尾〔二〇〇一・第四章〕のいう現代国家の「三つの性格」から着想を得た。

86 一般論として論じることにはなかなか難しいが、地域活性化という視点からは地元NPOに一定程度の配慮があってもいいと考えられる。その点で参考になるのが宮城県である。そこでは、事業発注の際、NPOに対して「契約保証金の免除」、「前金払制度、概算払制度の活用 の推進」といった優遇策がなされているという。参照、地域活性化センター〔二〇〇三・一一頁〕。蛇足ながら、今後「指定管理者制度」が本格実施されていくにつれ、ここで扱ったような論点はより現実味を帯びてくると思われる。

87 この発言を記した文献の所在は後〔二〇〇二〕により知った。なお、後自身は次のように指摘する。「日本の自治体にとつてのNPOの最大の意味は、それが自治体というものの生成過程と原初形態を具現しているがゆえに、制度化されている既存の自治体の再生の触媒になるという点にある」〔三三頁〕。我々のスタンスと寸分たりとも違わない卓見である。

88 この文言自体は『山陰中央新報』（但し日付不明のため筆者のメモ）によるが、彼の口からも何度か同趣旨のことを聞いたことがある。

89 制定過程等については、川島〔二〇〇四〕を参照。

90 島大条例案は、この意義を高く評価する立場から、第一五条に「地域いきいき協定」の規定を置いている。これも他のNPO条例には見られない仕掛けである。しかし、これも島根県議会には終ぞ顧慮されることはなかった。

【参考文献】

- 跡田直澄（二〇〇五）「協働の悪癖―偏狭な優越意識、お手軽事業者意識を捨てる」『NPOジャーナル』Vol.9
- 阿部昌樹（二〇〇三）『争訟化する地方自治』勁草書房
- 石井幸孝・上山信一編著（二〇〇二）『自治体DNA革命―日本型組織を超えて』東洋経済新報社
- 石川英輔・田中優子（一九九九）『江戸ボランティア事情』講談社文庫
- 今井照（二〇〇三）「市民参加の論点」『住民参加の考え方・すすめ方―自治を深化させる方法論』（地方自治職員研修臨時増刊号七四・第三六巻）公職研
- 今井弘道・古矢旬（一九九八）「市民とは何か―市民の二重性をめぐって」今井弘道編『市民』の時代―法と政治からの接近』北海道大学図書刊行会
- 今井弘道（二〇〇〇）『近代』の構造転換と新しい『市民社会』への展望―『市民自治思想の基礎』のために』北海道町村会
- 今里佳奈子（二〇〇三）「地域社会のメンバー」『分権と自治のデザイン』（講座 新しい自治体の設計―）有斐閣
- 上山信一・伊関友伸（二〇〇三）『自治体再生戦略―行政評価と経営改革』日本評論社
- 後房雄（二〇〇一）「自治体のNPO支援を考える―自治体の自己変革要因としてのNPO」『都市問題』第九二巻第九号
- 後房雄（二〇〇四）「自立と協働の両立は可能か―日本のNPOセクターが直面する課題」『市政研究』第一四三号
- 内山博史（二〇〇三）「協働の条件」新川達郎監修『NPOと行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会
- 江藤俊昭（二〇〇〇）「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備―住民―住民―関係の構築を目指して」人見剛・辻山幸宣『協働型の制度づくりと政策形成』（市民・住民と自治体のパートナーシップ第二巻）ぎょうせい
- NPO研究フォーラム（一九九九）『NPOが拓く新世紀―米ジョンズ・ホプキンス大学の「影響力分析」と日本のNPO』清文社
- NPOサポートセンター連絡会・パートナーシップ検討委員会（二〇〇二）『社会資本マネジメントにおけるNPOと行政のパートナーシップに関する提言』参考HP⑩

NPO推進北海道会議・北海道総合企画部政策室(二〇〇三)『協働五〇Q&Aハンドブック』参考HP⑪
大阪ボランティア協会(二〇〇四)『ボランティア・NPO用語辞典』中央法規

大南信也(二〇〇五)「日本初のアダプト制度は道路法違反からできない理由より、できない方法を考える」『NPOジャーナル』Vol.9

岡部一明(二〇〇〇)『サンフランシスコ発―社会変革NPO』お茶の水書房

閣議決定(二〇〇一)『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本指針』参考HP⑫

片岡勝(二〇〇二)『儲けはあとからついてくる―片岡勝のコミュニティビジネス入門』日本経済新聞社

川島毅(二〇〇四)『あいち協働ルールブックの取組』『地方財務』第六〇三号

菊池美代志(二〇〇二)『町内会とは何か』『帝京社会学』第一五号

北川洋一(二〇〇三)「地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化―NPMとパートナーシップ論の

合流による『第三の道』型改革―村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社

国民生活審議会総合企画部会(二〇〇一)『最終報告』参考HP⑬

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「一九六一」『コミュニティ生活の場における人間性の回復』

小林久高(一九九五)「合理的選択理論からの展開―秩序問題の経験的研究に向けて」『社会学の世界』八千代出版

齋藤誠(二〇〇四)「自治基本条例の法的考察」自治体学会編『コミュニティ・ガバナンス―誰が何を決めるのか』(年報自

治体学第一七号)第一法規

齋藤純一(二〇〇〇)『公共性』岩波書店

佐伯啓思(一九九七)『市民』とは誰か』PHP新書

櫻田淳(二〇〇四)『国家の役割とは何か』ちくま新書

佐藤文明(二〇〇三)『あなたの「町内会」総点検―地域のトラブル対処法』(増補改訂版)緑風出版

Salomon, J. M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Johns Hopkins University Press

自治省(二〇〇〇)『地方自治体における行政改革等に関する住民意識調査』参考HP⑭

篠原一（一九九九）『分権型社会と条例づくり』公人の友社

篠原一（二〇〇四）『市民の政治学』岩波新書

渋谷望（一九九九）「へ参加への封じ込め」ネオリベリズムと主体化する権力」『現代思想』市民とは誰か』第二七巻第五号

島根学生災害ボランティアネットワーク（二〇〇五）『新潟県中越地震』活動報告書—二〇〇四年二月二八日—二月一日—

島根県（二〇〇一）『平成一三年度島根県政世論調査』参考HP¹⁵

島根県（二〇〇二）『新行政システム推進計画—創造と信頼の県政運営を目指して』参考HP¹⁶

島根県（二〇〇三）『平成一五年度島根県政世論調査』参考HP¹⁷

島根県（二〇〇四）『平成一六年度島根県政世論調査』参考HP¹⁸

島根県NPOと行政の協働のあり方検討会（二〇〇三）『NPOと行政の協働のあり方検討会報告』

島根大学行政学演習（二〇〇三）『島根県内NPO法人アンケート調査』

島根大学行政学演習（二〇〇四）『島根県内NPO法人アンケート調査』

白川一郎・小野達也（二〇〇二）「NPMの導入による地方自治体の改革に向けて」『Economic Review』第六巻第四号

新藤宗幸（一九九八）『行政ってなんだろう』岩波ジュニア新書

新藤宗幸（二〇〇一）『行政改革の焦点と行政研究の焦点』日本行政学会編『日本の行政学—過去、現在、未来—』（年報行政研究）三六）ぎょうせい

新藤宗幸（二〇〇三）『協働』論を越えて—政府形成の原点から』『地方自治職員研修』第三六巻第三号

妹尾克敏（二〇〇四）『現代地方自治の軌跡—日本型地方自治の総括と課題』法律文化社

総務省（二〇〇四）『地方公共団体における行政評価の取組状況』参考HP¹⁹

総務省自治行政局地域振興課（二〇〇五）『住民等と行政との協働』に関する調査（最終報告）

総務省自治行政局地域企業経営企画室（二〇〇五）『第三セクター等の状況に関する調査結果』参考HP²⁰

第二六次地方制度調査会（二〇〇〇）『地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申』参

考HP^{②1}

平修久(二〇〇二)「協働社会の実現は可能かー藤枝市を例にして」『聖学院大学総合研究所紀要』No.24

田中尚輝(一九九八)『ボランティアの時代ーNPOが社会を変える』岩波書店

田中孝男(二〇〇二)「自治体法における自治基本条例・市民参加条例の意義と『市民参加』の保障の位置づけ」参考HP

②2

田中弥生(一九九九)『NPO』幻想と現実ーそれは本当に人々を幸福にしているのだろうか?』同友館

田村達久(一九九九)「島根県における行政改革動向の一考察」『島大法学』第四二巻第四号

田村達久(二〇〇〇)「島根県における行政改革の経緯と課題」中邨章編『自治責任と地方行政改革』敬文堂

地域活性化センター(二〇〇三)『NPOと行政とのパートナーシップ促進ガイドブック』

地方分権改革推進会議(二〇〇四)『地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見』参考HP^{②3}

辻清明(一九七九)『政治の精神』朝日新聞社

辻山幸宣編著(一九九八)『住民・行政の協働』(分権時代の自治体職員七)ぎょうせい

辻山幸宣(二〇〇三)『自治基本条例はなぜ必要か』公人社

東海自治体問題研究所編(一九九六)『町内会・自治会の新展開』自治体研修社

東京ボランティア・市民活動センター(二〇〇三)『イギリスのコンパクトから学ぶ協働のあり方ーボランティア・市民活

動、NPOと行政の協働をめざして』

遠山嘉博(二〇〇〇)「民営化と第三セクター」『都市問題』第九一卷第二号

戸政佳昭(二〇〇〇)「ガバナンス概念についての整理と検討」『同志社政策科学研究』第二巻

豊川市(二〇〇三)『とよかわ市民活動活性化基本方針ー行政も市民も変わる協働のまちづくり』参考HP^{②4}

内閣府(二〇〇三)『NPO法の運用方針』について(平成一五年三月二五日策定、平成一五年一二月一八日改定)参考

HP^{②5}

内閣府(二〇〇四)『平成一六年版国民生活白書…人のつながり変える暮らしと地域ー新しい「公共」への道』国立印刷局

- 内閣府国民生活局(二〇〇四a)『コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査』参考HP²⁶⁾
- 内閣府国民生活局(二〇〇四b)『NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査』参考HP²⁷⁾
- 中野剛充(不詳)『ボーリング・アローン 訳者解説』参考HP²⁸⁾
- 中野敏男(一九九九)『ボランティア動員型市民社会論の陥穽』『現代思想—市民とは誰か』第二七卷第五号
- Putnam, D. (1995) *Bowling Alone: America's Declining of Social Capital*. *Journal of Democracy*, Vol.6, No.1
- 中邨章(二〇〇四)『行政、行政学と「ガバナンス」の三形態』日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』(年報行政研究三九)ぎょうせい
- 新川達郎(二〇〇四)『パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性』日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』(年報行政研究三九)ぎょうせい
- 西尾勝(二〇〇〇)『行政の活動』有斐閣
- 西尾勝(二〇〇一)『行政学(新版)』有斐閣
- 沼尾史久(二〇〇二)『町内会再考』松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治』(自治体の構想五) 岩波書店
- ばばこういち(一九九九)『改革断行—三重県知事北川正恭の挑戦』株式会社ゼスト
- 日高昭夫(二〇〇三)『協働型行政のジレンマ—効率と参加』『地方自治職員研修』第三六卷第一号
- 福岡市経営管理委員会(二〇〇〇)『市長への提言—「行政経営」の確立を目指して』参考HP²⁹⁾
- 福士明(二〇〇四)『実践・条例法務③協働・支援条例の考え方』『フロンティア—八〇』第五一号
- Hood, C. (1986) *Administrative Analysis: An Introduction to Rules Enforcement and Organizations* (1986) 森田朗訳『行政活動の理論』岩波書店)
- 毎熊浩一(二〇〇一)『NPMのパラドックス?—「規制国家」現象と「触媒政府」の本質』日本行政学会編『日本の行政学—過去、現在、未来—』(年報行政研究三六)ぎょうせい
- 毎熊浩一(二〇〇三)『カナダ行革断章—現代のコントローラシップ』『島大法学』第四七卷第一号
- 毎熊浩一(二〇〇五)『資料』島根大学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『島大法学』第四九卷第一号

松江市(二〇〇三)『市民活動モデル調査報告書―松江市における市民活動の実態に係る調査と活動の促進の検討』(平成一四年度内閣府委託調査)

松江市市民活動促進検討委員会(二〇〇四)『市民活動促進指針にかかる提言書』

松下圭一(二〇〇二)「なぜ、いま、基本条例なのか」『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』(地方自治職員研修臨時増刊号七一・第三五巻) 公職研

松下啓一(二〇〇四)『協働社会をつくる条例―自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方』ぎょうせい

松本美穂(二〇〇二)『自治体のNPOへの事業委託の課題と方向性』『地方自治職員研修』第三五巻第八号

宮木康夫(二〇〇〇)『第三セクターとPFI―役割分担と正しい評価』ぎょうせい

武藤博己(二〇〇一)『協働社会の構成』武藤博己編『分権社会と協働』(市民・住民と自治体のパートナーシップ第一巻)

ぎょうせい

村松岐夫(一九九四)『日本の行政』中公新書

森啓(二〇〇三)『協働』の思想と体制』公人の友社

Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press

山岡義典(一九九九)『市民活動に求められる人と金のマネジメント』山岡義典編著『現場からみたマネジメント』(NPO

基礎講座三)ぎょうせい

山岡義典(二〇〇三)『協働の土台としての市民参加の重要性』『都市問題研究』第五五巻第一〇号

山岡義典(二〇〇四)『NPOのある社会とは』『ガバナンス』No.36

山岸俊男(二〇〇〇)『社会的ジレンマ―環境破壊から「いじめ」まで』PHP新書

山口市市民活動推進研究会(二〇〇一)『市民活動への協働と支援に関する提言書』参考HP³⁰

山崎克明(二〇〇四)『北九州市NPO・ボランティア団体パートナーシップ条例』の提案―その準備的考察』『北九州産

業社会研究所紀要』第四五号

山畑洋二(二〇〇五)『過去にない大規模なNPOへの事業委託―緊急雇用対策事業』にみる協働の意味』『NPOジャー

ナル』Vol.9

横浜市企画局政策部調査課(二〇〇三)「職員意識、市民意識から市民力との協働を考える」『調査季報』第一五二号
吉村慎一(二〇〇三)『体験的NPM論—福岡市DNA改革の検証』九州大学大学院提出修士論文

寄本(二〇〇二)『初めに民ありき』—公共をめぐる日米の比較』『地方自治職員研修』第三五卷第三号

Romzek,B.S. and Dubnick,M.J.(1987)Accountability in the Public Sector : Lesson from the Challenger Tragedy,*Public Administration Review*, Vol.47, No.3

【参考HP】 ※いずれも二〇〇五年七月一〇日確認

- ① <http://www.pref.shimane.jp/section/jinji/system/index.html>
- ② <http://www.wihnmana.info/ALL/MAMA-KNOWS/WEB-VOLUNTEER/ANNAL/note-1.html>
- ③ <http://www.city.sakaininato.tottori.jp/chikishinkou/foramu.htm>
- ④ <http://www.ashinaga.org/about2.htm>
- ⑤ <http://www.city.ichikawa.chiba.jp/net/simimsei/volunteer/nouzei2.htm>
- ⑥ <http://www.city.fukuoka.jp/index.html>
- ⑦ <http://www.riv.co.jp/dash/village/>
- ⑧ <http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/ssanka/seido/kangaekata.htm>
- ⑨ <http://aichi.npo.gr.jp/kyodo/kyodotop.htm>
- ⑩ <http://www.npo-sc.org/PROJECT/ADVOCACY/PARTNERSHIP/npo%2Bgywm0.html>
- ⑪ <http://npo-hokkaido.org/k50.htm>
- ⑫ <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabiney/2001/decision0626.html>
- ⑬ <http://www.5cao.go.jp/seikatsu/2001/0409kokuseishin/main.html>
- ⑭ <http://www.soumu.go.jp/ken/000428.html>

- ⑮ <http://www2.pref.shimane.jp/kouhou/report/report13/index.html>
- ⑯ <http://www.pref.shimane.jp/section/jinji/system/keikaku/keikaku.html>
- ⑰ <http://www2.pref.shimane.jp/kouhou/report/report15/index.html>
- ⑱ <http://www2.pref.shimane.jp/kouhou/report/report16/index.html>
- ⑲ http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo_2004.html
- ㉀ http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050328_6.html
- ㉁ <http://www.soumu.go.jp/news/001030.html>
- ㉂ <http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tu/02-050203.htm>
- ㉃ <http://www8.cao.go.jp/bunken/040512iken/040512iken-siryu.html>
- ㉄ <http://www.city.royokawa.lg.jp/kanto/seikatsu/s-sk0.html>
- ㉅ <http://www.npo-homepage.go.jp/law/031218program.html>
- ㉆ <http://www.npo-homepage.go.jp/report/h15a-2.html>
- ㉇ <http://www.npo-homepage.go.jp/report/h16a-2.html>
- ㉈ http://www.diana.dti.ne.jp/~nakanof/pdf/bowling_commentary.pdf
- ㉉ <http://www.city.fukuoka.jp/download/15910537605.pdf>
- ㊱ <http://www.city.yamaguchi.yamaguchi.jp/chiiki/project/npo/propose/propose.htm>