

公の業務の担い手としての NPO育成の仕組み

英国の取り組みを参考に

綿江彰禪



CONTENTS

- I 公の業務の担い手としてのNPOへの期待の高まり
- II 日本におけるNPOへの委託事業の実態と問題点
- III 英国政府によるボランティアセクターへの業務委託拡大
- IV 英国のボランティアセクターへの業務委託における工夫
- V 日本のNPO育成への示唆

要約

- 1 1995年の阪神・淡路大震災を契機に、日本では98年12月に特定非営利活動促進法（通称、NPO法）が施行され、以降、NPOには公の業務の担い手としての期待が高まっている。
- 2 これを受けて行政によるNPOへの事業委託は拡大しているが、これらの事業は必ずしも継続性が担保されているわけではない。そのため、多くのNPOは既存のリソース（経営資源）のままこうした事業に対応しがちで、それが組織の疲弊を招きやすい状況となっている。
- 3 日本と同じような問題を抱えていた英国では、1997年に誕生した労働党のブレア政権時に、政府とボランティアセクター（VS）とが互いに良好な関係を構築するための原則を定めた「コンパクト（協定）」が締結された。コンパクトには、「契約は複数年を前提とすべき」点などが言及されており、事業委託の問題点を解消しようとしている。その後は、各地方自治体でもVSとの間でコンパクトが結ばれるようになっており、英国では広く普及している。このほか、ボランティア組織（VO）に補助金が支給される場合には、「SLA（サービスレベル・アグリーメント）」を締結するという工夫もされている。
- 4 日本においてもNPOに公の業務の担い手を期待するのであれば、コンパクトのような工夫が必要である。そのためには英国のように、多くの団体の代表性を持ち優れた政策提言機能を有する中間支援組織の育成も、併せて不可欠である。

I 公の業務の担い手としての NPOへの期待の高まり

1995年1月に起きた阪神・淡路大震災の際のボランティアの活動が契機となって、日本では98年12月に、特定非営利活動促進法（以下、NPO法）が施行された。NPOは、行政が弱点としがちな意思決定の速さや柔軟性、機動性を備えている。また、利益追求よりも社会的問題の解決に根ざしたミッション（使命）の達成が優先される傾向がある。これらの点からNPOは、行政や民間事業者以外の、公共性の高い業務の第三の担い手として有力視されている。

そして2003年9月には地方自治法の改正に伴い、「指定管理者制度」が導入され、法人やその他の団体（NPOなど）も公の施設を管理できるようになった。さらに、2006年5月には、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（略称：市場化テスト法）」が成立し、法令に特例を設けることで、従来は民間委託ができなかった業務についても官民競争入札などが可能になり、NPOが公の

業務を担ううえでの環境整備が進んだ。

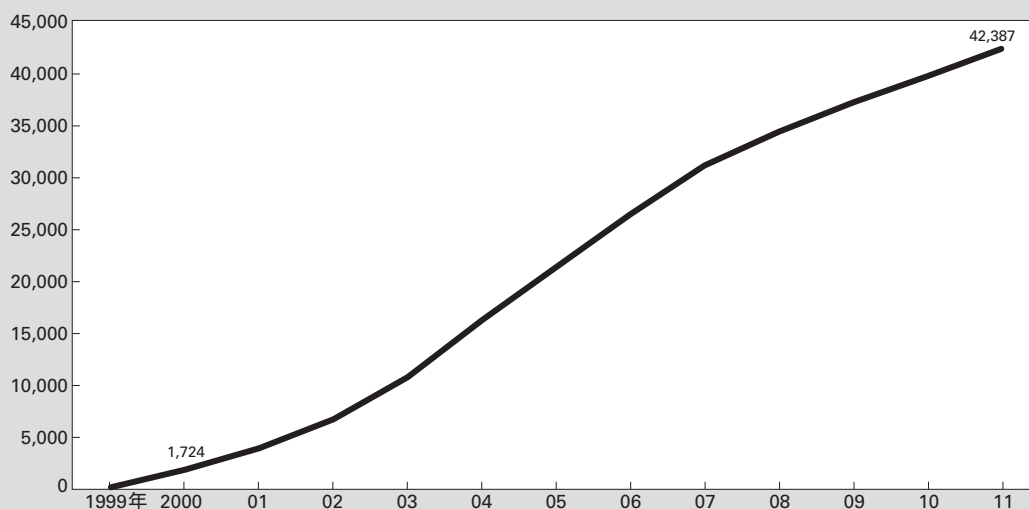
この流れは民主党政権下でも促進され、鳩山由紀夫内閣総理大臣の施政方針演説（2010年1月）では「新しい公共」^{※1}というコンセプトが掲げられ、公の業務の担い手としてのNPOという認識が世のなかに広く共有されるようになってきている。

NPO法の成立以降、NPOの団体数は増加の一途で、内閣府が実施した調査「『新しい公共』に関する取組について」によると、2000年に1724であった認証NPO法人数は、11年には4万2387へと大幅に増加しており（図1）、社会的な影響力も拡大していると思われる。

II 日本におけるNPOへの 委託事業の実態と問題点

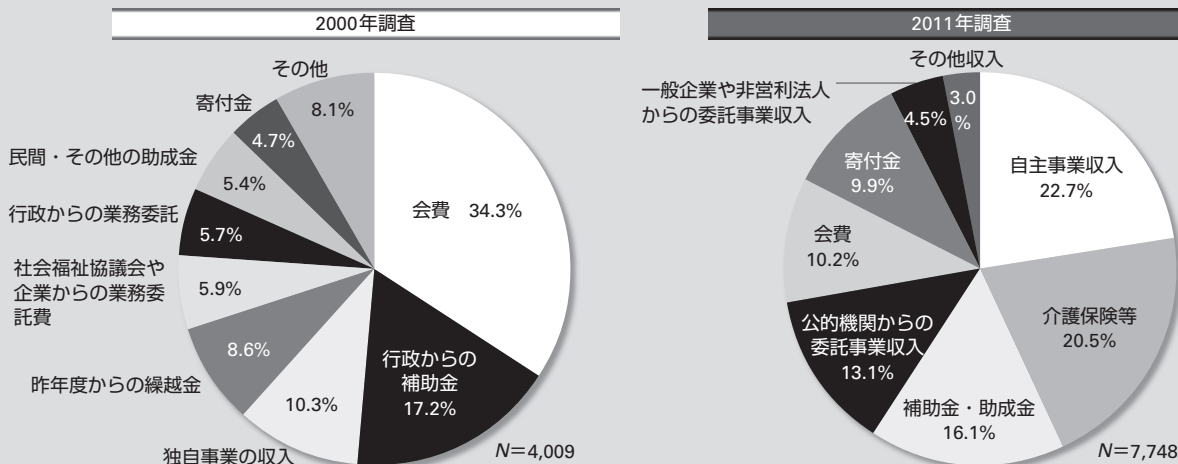
こうした環境下において、日本では行政関連機関（以下、行政）からNPOへの委託事業が増加している^{※2}。次ページの図2に示した内閣府の調査「平成12年度 市民活動団体等基本調査」および「平成23年度 特定非

図1 認証NPO法人数の推移



出所) 内閣府「『新しい公共』に関する取組について」2012年9月6日

図2 NPOの収入の内訳

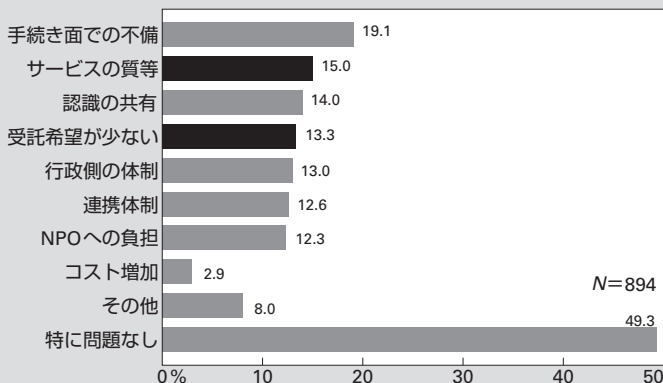


注) 2000年調査は市民活動団体などを対象に、2011年調査はすべてのNPO法人を対象にしている。2000年時点ではNPO法人は普及しておらず、当時の市民活動団体と現在のNPO法人は類似した目的を持つ団体を指すと考えられるため、これらを比較した

出所) 図左: 内閣府「平成12年度 市民活動団体等基本調査」

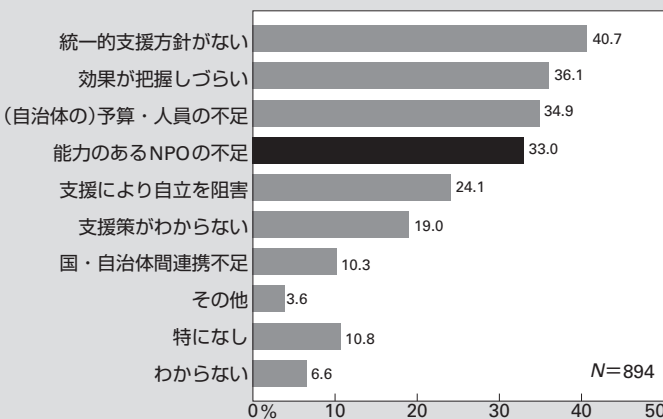
図右: 内閣府「平成23年度 特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査」

図3 NPOへの事業委託にかかわる問題点



出所) 経済産業研究所「平成18年度 NPO法人の活動に関する調査研究 (地方自治体調査) 報告書」

図4 NPOへの支援を行ううえでの障害



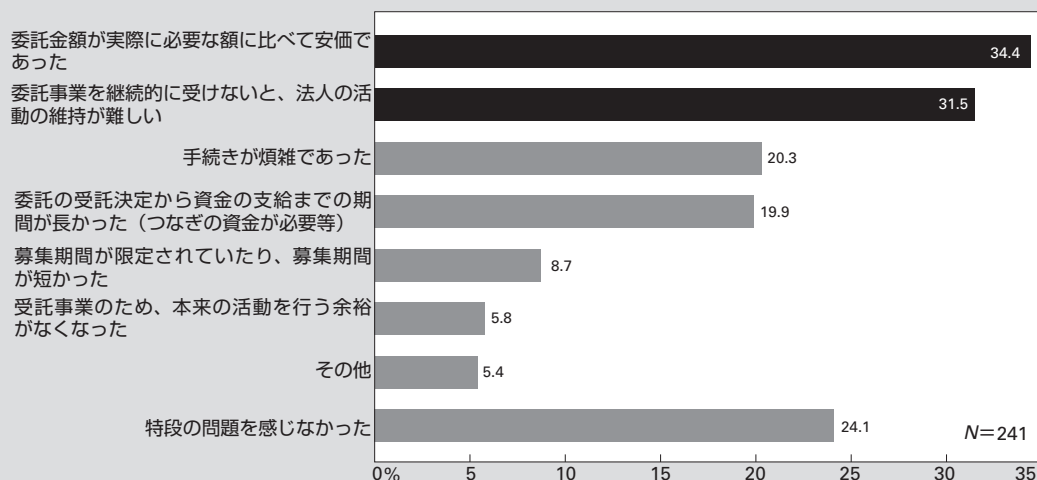
出所) 経済産業研究所「平成18年度 NPO法人の活動に関する調査研究 (地方自治体調査) 報告書」

営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査」によると、NPO法人の収入に占める「行政からの業務委託 (公的機関からの委託事業収入)」の割合は、2000年調査の5.7%から11年調査では13.1%に上昇しており、NPOにとって重要な収入源になっている。前ページの図1のとおりNPOの数も増加していることから、この間、行政による委託事業費の絶対額も増加していると想定される。

行政によるNPOの支援方法は、通常、大きく「委託」と「補助」とに分けられる。委託とは、本来、行政が行うべき業務をNPOが行うものであり、成果物の所有権や知的財産権は行政側に帰属する。また、補助とは、特定組織の業務が高い公益性を持つと認めた場合に、その組織に対して財政援助を行うものであり、成果物の所有権や知的財産権は機関側に帰属する。

従来、日本におけるNPOへの支援は後者

図5 NPOが行政から事業を委託される際の問題点



出所) 内閣府「平成18年度市民活動団体基本調査報告書——特定非営利活動法人と官とのパートナーシップに関する基礎調査」2007年4月

の補助が主であった。図2左の内閣府の調査では、2000年時点でNPOの収入に占める「行政からの補助金」の割合は17.2%であり、これは、「行政からの業務委託」の5.7%を大きく上回っている。しかし近年、この補助は行政にとって、

- 成果物が明確ではなく、納税者への説明責任を果たすことが難しい
- 費用対効果の検証が難しい
- 資金の活用状況のモニタリングが緩慢になり、NPOとの適度な緊張関係が失われる

——などがデメリットとして認識され、そのため委託による支援が多くなってきている。

一方で、経済産業研究所の「平成18年度NPO法人の活動に関する調査研究（地方自治体調査）報告書」によると、地方自治体がNPOへの事業委託について持つ問題点としては、「サービスの質等」や「受託希望が少ない」などが指摘されている（図3）。ま

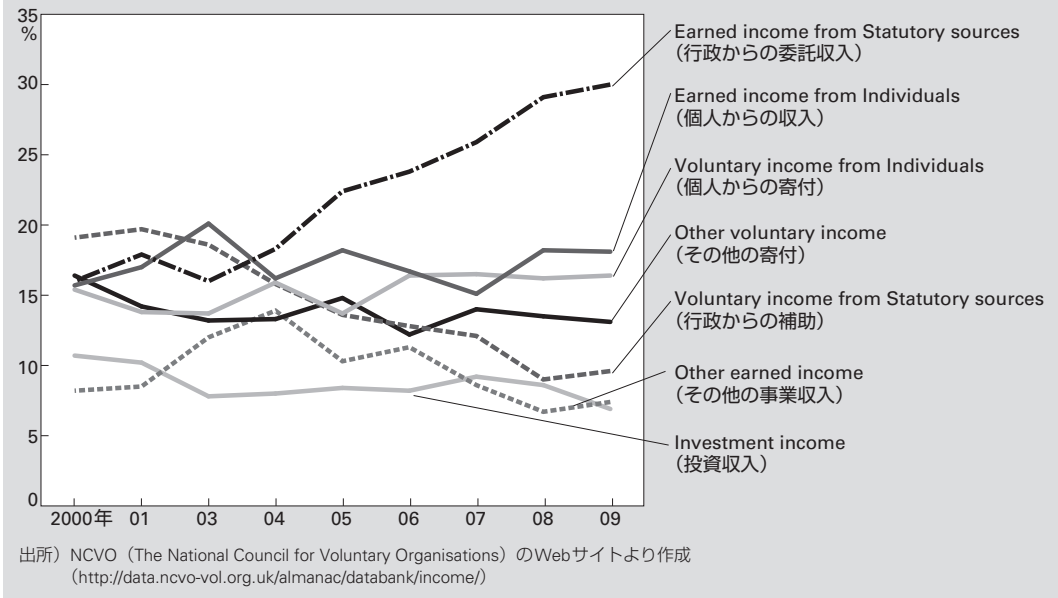
た、NPOを支援するうえでの障害として、約3分の1の地方自治体が、「能力のあるNPOの不足」と回答している（図4）。

つまり、行政としてはNPOへの業務委託を拡大していきたいものの、その期待に応える能力のあるNPOが、地域では必ずしも十分に育ってきていないことがわかる。

さらに、行政からの事業受託はNPO側にとって、「委託金額が実際に必要な額に比べて安価であった」点や「委託事業を継続的に受けないと、法人の活動の維持が難しい」点などが、問題として指摘されている（図5）。

通常、行政は単年度予算のため、委託事業の継続性は担保されない。したがって、NPOは行政から事業を受託しても、自組織を拡大・強化する判断はなかなかしにくい。そのため多くのNPOは、既存のリソース（経営資源）のまま事業を受託し、結果として職員にかかる負担が増大しているばかりか、事業の遂行に必要なコストが賄えないケースもある。このように、NPOが行政から事業

図6 英国のボランティア組織（VO）の収入内訳の推移



を受託すればするほど、皮肉にも職員の精神的な疲弊や経営資源の減少を招く状況となっている。

行政は事業委託により公の業務の担い手となるNPOが育つことを期待しているが、実際は、行政が事業を委託するとNPOの組織能力は弱体化し、育成につながっていないというジレンマを抱えている。日本のNPOへのこのような事業委託のあり方には、今後さらなる工夫が求められる。

Ⅲ 英国政府によるボランティアセクターへの業務委託拡大

英国では日本と類似した状況が先行していた。1979年に保守党のサッチャー政権が誕生し、新自由主義を掲げて「小さな政府」路線のもと、「官から民へ」のさまざまな改革が進められた。その改革の一つが、1980年に導入された「強制競争入札制度」である。同制

度では、地方自治体の業務を民間企業がその業務を手掛けたとした場合と同じ基準で入札にかけることが義務づけられており、対象は当初一部の業務に限定されていたが、その後、順次拡大されていった。同制度は、1990年に誕生した同じ保守党のメージャー政権下で一層促進され、最終的にはほぼすべての公の事業が対象となった。この結果、保守党政権の18年間で公共サービスの実施コストは確かに低減した。しかしサービスレベルは向上せず、いわゆる「安かろう悪かろう」のサービスが横行してしまったことが、当時、新たな問題として浮かび上がっていた。

1997年の政権交代で労働党のブレア政権が誕生すると、同政権は、保守党政権下での競争原理への過度な偏向を反省し、小さな政府の理念を維持しながらも、収益性向上が難しい福祉などの分野では、むしろ積極的に支援するという立ち位置を取った。

その後、2000年には強制競争入札制度が廃

止され、価格と質を同時に追求する「ベストバリュー政策」が取られるようになった。そしてそのベストバリュー政策の一つとしてボランティアセクター（Voluntary Sector、以下、VS）^{注3}との協業が重視されるようになり、労働党政権下ではVSへの委託事業が急増した。英国の中間支援組織である全国非営利組織協議会（The National Council for Voluntary Organisations、以下、NCVO）の調査によると、ボランティア組織（Voluntary Organisation、以下、VO）の収入に占める行政からの委託収入は、2000年の16%から09年には30%に上昇している（図6）。また、行政によるVSへの委託額も2倍以上に拡大している（図7）。

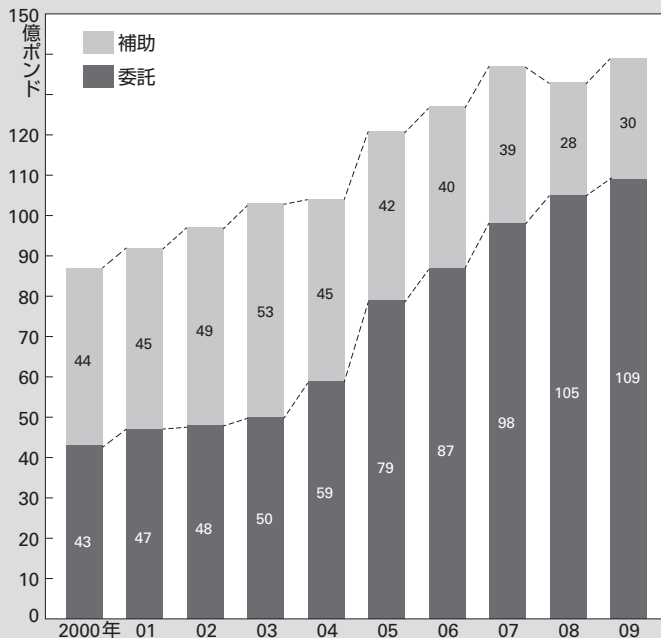
委託事業の契約が単年である点や事業の全額が補助されない点は英国も日本と同様で、こうした制約が、VOにとって公的資金の活用のにくさになっていると指摘されている。そこで英国では、次章で述べる「コンパクト」や「SLA（サービスレベル・アグリーメント）」を締結することによって、これらの問題を解決しようとしている。

IV 英国のボランティアセクターへの業務委託における工夫

1 「コンパクト（Compact）」

ブレア政権ではVSを、業務の「委託先」ではなく、「パートナー」として認識していた。労働党が政権を握る前年の1996年、NCVO主催の委員会の答申において、「VSの重要性および政府とVSの関係性を強化すべきである」旨が示された。これを受けて労働党は、1997年5月の選挙に向けた政策文書

図7 英国における行政によるボランティアセクター（VS）支援額の推移



出所) NCVO (The National Council for Voluntary Organisations) のWebサイトより作成 (<http://data.ncvo-vol.org.uk/almanac/voluntary-sector/income-in-focus/what-are-the-main-trends-in-statutory-funding/>)

（「New Labour's policy」1997年2月公表）
に、

- 「政府はVSとの関係性を強化すべきである」
- 「そのためには『コンパクト』の締結が必要である」

—という旨の文言を盛り込んだ。そして、労働党が政権を取った後の1997年6月、政府、およびNCVOを中心としたVOとの間で相互のパートナーシップのあり方を討議するワーキンググループを立ち上げた。

このワーキンググループに直接参加したのは65のVOであったが、1997年11月から98年2月にかけて、同グループはこれらのVO以外の2万を超えるVOからも意見を集め、その結果を議論に反映することで、ワーキンググループの代表性や公平性をできるだけ担保す

表1 英国のナショナルコンパクト（2010年版、抜粋）

1	強く、多様性、独立性のある市民社会（全8項目）
1.1	非営利セクターがミッションを達成するための独立性を尊重し、支えます
1.2	政府が目指す目標を追求するに当たって、有効な組織に対しては合理的かつ公正な支援を行うことを約束します
1.4	データや情報をできるだけ公開し、透明性を最大限確保します
2	効果的で透明性の高い政策、プログラム、公共サービスの設定（全9項目）
3	即応性と質の高いプログラムとサービス（全19項目）
3.3	すべての資金提供においては意思決定の際の明確な根拠を示すことにより、透明性を確保します
3.4	価格以上の価値が提供される事業に対しては、複数年の資金提供を約束します 提供期間は、その事業のアウトカムが達成できるスパンで行います 複数年契約を結ぶことが最適ではないと見なされる事業については、そのように判断した理由を示します
3.6	契約の際には、事前に社会的、経済的アウトカムのモニタリング方法について合意します モニタリングの際に必要な情報およびその必要性、活用方法を明確にします
3.7	資金を支払う際には、人材教育やボランティアの関与に伴う費用を含め、関係する間接費のすべてを適切にお支払いします
3.10	事業費用が発生する際には、事前に資金をお支払いするなど、適切な資金提供をすることで、できるだけ多様な組織が事業に関与できるようにします
4	プログラムやサービスの変更に関する取り決め（全7項目）
4.1	プログラムまたはサービスに問題が発生している場合は、資金提供を打ち切る前に、成果を最大化させるための行動計画に合意します
4.3	資金提供のあり方を変更したり、打ち切る場合は、最低3カ月前までにそのように決定した明確な根拠とともに通知します
5	平等で公正な社会（全5項目）

出所) HM Government 「The Compact」

るよう努めた。

そして1998年11月に、「コンパクト（通称、ナショナルコンパクト）」が締結されることになった。コンパクトは「同意、協定、契約」といった意味を持ち、政府とVSとの間でより良好な関係を構築するため、互いの原則について定めた覚書のようなものである。なかでもナショナルコンパクトは、政府各省や外郭団体と、英国のVOとの間で結ばれるすべての契約に適用される。コンパクト自体に法的拘束力はないが、VSとの関係性を政府が初めて明文化した取り組みとして画期的であったといえる。

ただし、この1998年版コンパクトは文章量が多すぎるとの批判があり、2009年と10年に

改訂された。現行の2010年版では、

- 1 強く、多様性、独立性のある市民社会
- 2 効果的で透明性の高い政策、プログラム、公共サービスの設定
- 3 即応性と質の高いプログラムとサービス
- 4 プログラムやサービスの変更に関する取り決め
- 5 平等で公正な社会

—について、政府とVOそれぞれが取るべき態度の原則を定めている^{注4}（表1）。

たとえば、「3 即応性と質の高いプログラムとサービス」では、

- 事業委託では間接費も支援すること
- VO側にコストが発生する前に資金を支

払うこと

- 契約は複数年を前提とすること

——など、さまざまな項目が盛り込まれている。

政府がVSとナショナルコンパクトを締結したのを受けて、1999年以降、各地方自治体と各地域のVSとの間にもコンパクト（通称、ローカルコンパクト）が結ばれるケースが出てきた。そして2000年7月に、政府から「ローカルコンパクト・ガイドライン」が発表され、こうした流れは政府によっても促進されることとなった。ナショナルコンパクトが政府とVSの双方の態度の原則を大枠で定めたものであるのに対し、ローカルコンパクトには、それぞれの地域の状況に即し、行動にまで踏み込んで詳細に規定している例も見られる。

NCVOによると、2012年現在、地方自治体の97%がこのローカルコンパクトを締結しているとされる。行政とVSとがコンパクトを締結することには、前述のような事業委託の際のVOの精神的な疲弊や資源の減少を避けようという努力が認められ、VOは、長期的視点に立った経営資源の拡大や組織の成長を実現しやすくなったと考えられる。

ナショナルコンパクトのVS側の代表窓口は、「コンパクトボイス (Compact Voice)」という中間支援組織が担っている。コンパクトが政府や各地方自治体で運用されるようになった現在でも、政府、およびコンパクトボイスを主体とする中間支援組織との会議が年1回開催され、今後のコンパクトのあり方などが議論されている。

コンパクトに法的拘束力がないことはすでに説明したとおりだが、コンパクトボイス

表2 SLA (サービスレベル・アグリーメント) のサンプル

1.	アグリーメントの目的 (全3項目)
2.	VOの独立性の担保 (全1項目)
3.	VO支援の範囲 (全1項目)
4.	VO支援の内容 (全1項目)
5.	VOの実施内容 (全4項目)
6.	(カウンシルとVOの) 協力の内容 (全2項目)
7.	VOの代表性 (全1項目)
8.	補助の内容 (全7項目) ● 金額、支払い方法、使用目的の制限など
9.	特定の追加タスク (全4項目) ● アニュアルレポートの作成、モニタリング会議への出席など
10.	アグリーメントの前提となる認識 (全4項目)
11.	モニタリングと評価の方法 (全2項目)
12.	スタッフについて (全1項目) ● スタッフの配置におけるVOの独立性
13.	アグリーメントの見直し (全2項目) ● 支援の見直しや打ち切りの条件など

出所) サウス・スタフォードシャー・カウンシルとサウス・スタフォードシャー・コミュニティ・アンド・ボランティア・アクションの間のサービスレベル・アグリーメント (<http://www.sstaffs.gov.uk/pdf/CVA%20SLA%20to%2031032013.pdf>)

は、政府や地方自治体がコンパクトの原則を守っていない場合の報告窓口となっており、年1回の政府との会議でこれらの報告と是正を求められるため、行政側の緊張感も維持されている。

2 SLA (サービスレベル・アグリーメント)

英国でも日本と同様に、説明責任の点から「補助」は避けられ、「委託」へのシフトが進んでいる。事実、前述のNCVOの調査によると、VOの収入に占める「行政からの補助」の割合は2000年の19%から09年の9%に半減している (22ページの図6)。また、行政による「補助」の絶対額も約3分の2に縮小している (23ページの図7)。

しかし、補助金は必ずしも短所ばかりではない。VOにとって補助金は資金活用の自由

度が高く、委託金よりも使い勝手がよい。また、成果物の所有権や知的財産権がVO側に帰属するという点でも補助金はVOの自立を促しやすい。英国では、補助金の長所を認めつつもその短所を解消しようとする目的から、地方自治体とVOとの間で「SLA（サービレベル・アグリーメント）」を結ぶことがある。SLAとは、行政とそれぞれのVOとの間で、補助金の活用に関する基本原則を取り決めた覚書である（前ページの表2）。SLAを締結することにより、補助金のメリットである資金活用の柔軟性を残しつつも、行政にとっては、コントロールが必要な部分のリスクを事前に排除している。

V 日本のNPO育成への示唆

現在、日本のNPO従事者は約3万2000人といわれている。一方、英国のVS従事者は77万5000人といわれている。日本のNPOの社会的影響力は拡大してきたとはいえ、英国のVOのプレゼンス（存在感）とは開きがある。

今後、日本のNPOが英国ほど重要な位置を占めるかどうかは未知数であるが、現在の日本の財政状況に鑑みると、「官から民へ」の事業移管は促進され、そうした流れのなかでNPOの役割は重要度を増すであろう。公の事業の担い手となるNPOの育成は急務であり、本稿で取り上げた英国のコンパクトのように、日本でも行政が、NPOとの関係性をより具体的に表明すべきではないだろうか。

最後に付け加えておきたいのが、NPOの育成における中間支援組織の役割である。本

稿で取り上げた英国のコンパクトやSLAの締結には、NCVOやコンパクトボイスなどの中間支援組織が重要な役目を担っている。日本でも中間支援組織の重要性はこれまでも議論されているが、多くの団体の代表性を持つ英国のような中間支援組織はまだ存在せず、優れた政策提言機能を備えた組織も充実しているとはいえない。

事業型のNPOを育成するには優れた中間支援組織の育成も不可欠であり、今後これら双方の育成と行政の支援のあり方をセットで議論すべきであろう。

注

- 1 内閣府「新しい公共支援事業について」（2011年3月10日）によると、「『新しい公共』は、従来は官が独占してきた領域を『公（おおやけ）』に開いたり、官だけでは実施できなかった領域を官民協働で担ったりするなど、市民、NPO、企業等が公的な財やサービスの提供に関わっていくという考え方」とされている
- 2 内閣府によると、認証NPO法人数は2000年の1724から11年の4万2387へと大幅に増えている。また、20ページの図2に示したとおり、NPO法人の収入に占める行政からの委託事業費の割合も増加しているため、行政からのNPOへの委託事業費は増加していると思われる
- 3 英国では、非営利部門をボランティアセクター（VS）と呼び、日本ではNPOに当たる非営利組織はボランティア組織（VO）と呼ぶのが一般的である
- 4 最初の1998年版では、
 - ① コンパクトのステータス
 - ② ビジョン
 - ③ 原則
 - ④ 政府による取り組み（独立性の担保、資金提供、政策立案、有効な方策）
 - ⑤ VSによる取り組み（資金調達と説明責任、政策立案、実践方法）

- ⑥ 黒人やマイノリティ団体に関する課題
- ⑦ 意見相違に関する解決方法
- ⑧ コンパクトの推進方法
——の8項目について言及されていた。これは、保守党に政権が交代した現時点（2012年12月）も運用されており、2010年版は保守党のキャメロン政権のもとで改訂された

参考文献

- 1 塚本一郎・山岸秀雄・柳澤敏勝『イギリス非営利セクターの挑戦——NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房、2007年
- 2 金川幸司『協働型ガバナンスとNPO——イギリス

スのパートナーシップ政策を事例として』晃洋書房、2008年

- 3 的場信敬『政府・地方自治体と市民社会の戦略的連携——英国コンパクトにみる先駆性』公人の友社、2008年
- 4 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道』勁草書房、2010年

著者

綿江彰禪（わたえあきよし）
公共経営コンサルティング部副主任コンサルタント
専門は文化政策、クリエイティブ・シティ政策、クリエイティブ産業論など