

【シリーズ:「成熟国家 日本」のあるべき統治システム】

【第9回】小さな政府に向けたNPOの育成方法 —英国における取り組みから—

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部

副主任コンサルタント 綿江 彰禪

1. 「小さな政府」におけるNPOへの期待

シリーズの第5回では、「小さな政府」路線において公的資産や事業を「官から民」に移管を進めているギリシャやイギリスの取り組みを紹介した。また、第7回、第8回では産業や福祉分野における政府の積極的な支援を行っているシンガポールやスウェーデンの取り組みを紹介した。

第5回で取り上げたような「官から民」への移管は、収益性の高い事業や経営努力により、収益性の向上が可能な事業では容易に実現されやすい。一方、福祉、社会教育、文化・芸術分野などの収益性の低い事業や、構造として収益をあげることが難しい事業では、民間事業者だけにその担い手を期待することは困難である。

そのような担い手となることへの期待もあり、わが国では、1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立した。これは、1995年に起きた阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍を端緒としたものであった。NPOでは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の達成が優先される。また、阪神・淡路大震災の際に評価されたような、行政がもたない意思決定の速さや、柔軟性を備えている。これらの点において、NPOは公共性の高い事業における行政や民

間事業者以外の第三の担い手として有力視されるようになった。

このような中、2003年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）が公の施設を管理することが可能となった。また、2006年には「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、NPOが公的業務を担うための環境整備が進んだ。2010年1月には鳩山政権の施政方針演説で、「新しい公共」*1というコンセプトが掲げられ、公共業務の担い手としてのNPOとの認識が広く世の中に共有されるようになってきている。

2. わが国におけるNPOへの委託事業の実態と問題点

このような環境の中、わが国では行政関連機関（以下、行政）からNPOへの委託事業が増加している*2。内閣府が実施した調査（図表1）によると、NPO法人の収入に占める行政からの委託事業費の割合は、2000年調査の5.7%から2011年調査の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。

*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（おおよけ）」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。

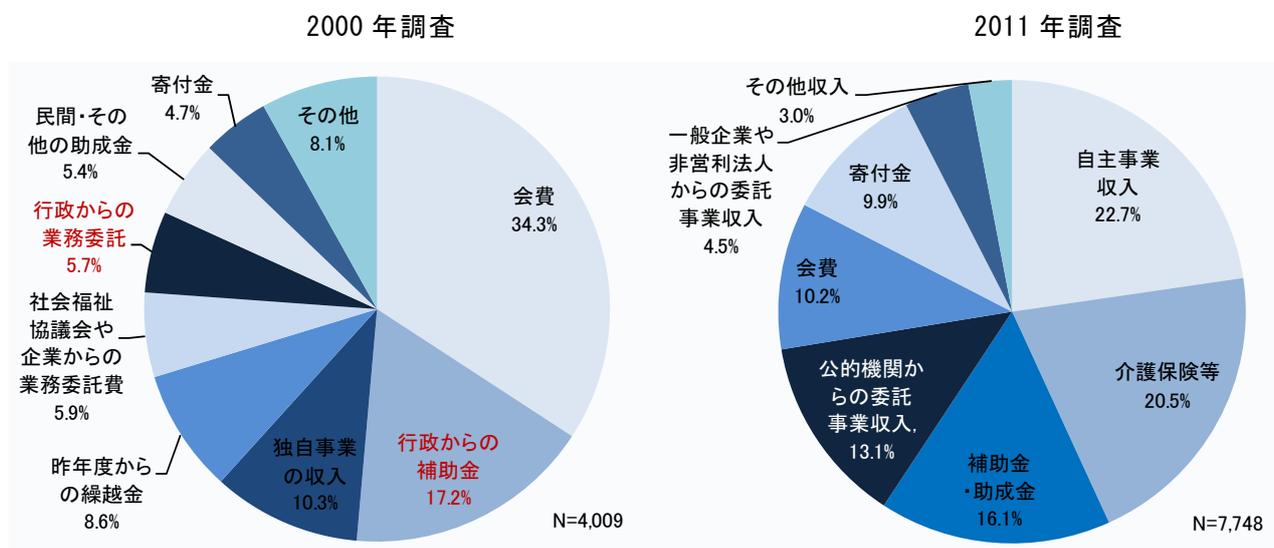
*2 内閣府によると、認証NPO法人数は2000年の1,724から2011年の42,387へと大幅に増えている。また、図表1が示すとおり、NPO法人の収入に占める行政からの委託事業費の割合も増加しているため、行政からNPOへの委託事業費は増加していると思われる。

通常、行政による NPO の支援方法は大きく委託と補助に分けられる。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、わが国での NPO の支援方法は補助が主であった。前述の内閣府調査では、2000

年時点における 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。しかしながら、近年、補助は行政にとって「成果物が明確ではなく、納税者に対する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」などのデメリットなどが意識され、委託による支援が増加している。

図表 1 NPO の収入の内訳



注) 2000年調査は市民活動団体等を対象に、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) 左図表：内閣府「平成12年度 市民活動団体等基本調査」
 右図表：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」

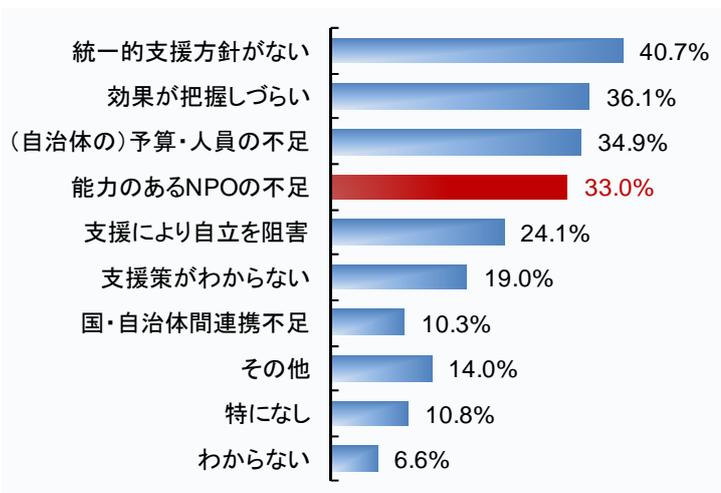
一方で、経済産業研究所の「平成 18 年度 NPO 法人の活動に関する調査研究(地方自治体調査)」によると、自治体が持つ NPO への事業委託の問題点として、「サービスの質等」や「受託希望が少ない」などが挙げられている(図表 2)。また、NPO への支援を行う上での障害として、約 3 分の 1 の自治体が、「能力のある NPO の不足」と回答している(図表 3)。

行政は NPO への業務委託の拡大を志向しているが、必ずしも、その期待を満たす能力のある NPO が地域に存在するわけではないことがわかる。また、NPO 側にとっては、行政からの事業受託は「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(図表 4)。

図表 2 NPO への事業委託に係る問題点

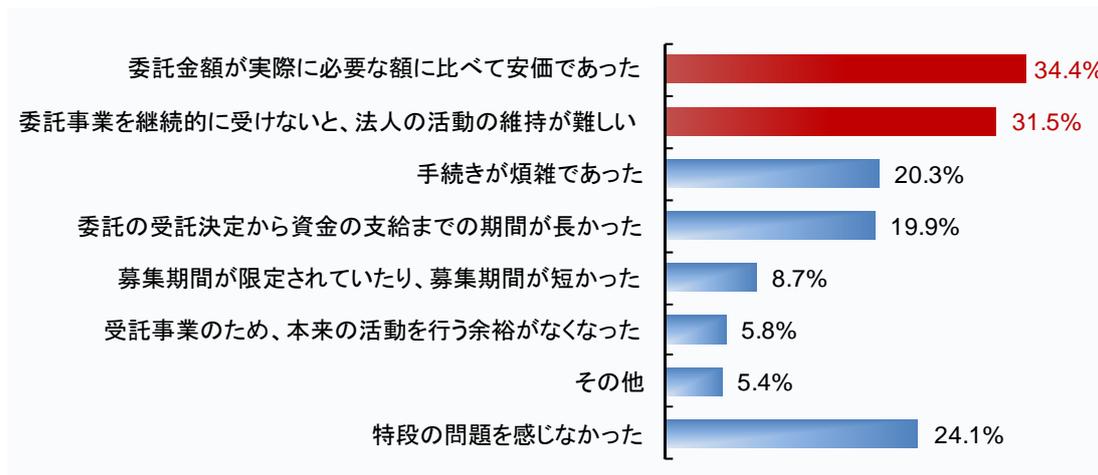


図表 3 NPO への支援を行う上での障害



出所) 独立行政法人経済産業研究所「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)」

図表 4 行政から事業委託の受ける際の問題点



出所) 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」

通常、行政からの委託事業は単年度予算であるため、継続性が担保されていない。従って、NPOは事業の受託に伴い、組織のリソースを拡充する判断は取りにくい。多くの組織は、既存のリソースで事業に対応しており、結果として、既存の職員にかかる負担が拡大している。また、事業の遂行に必要なコストが賄えない場合もある。このように、NPOが事業を受託するほど、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。

行政は公共の担い手となるNPOの充実を望んでいるであろうが、実際は、行政からの事業を委託することでNPOの組織能力が弱体化するという状況を招いている。このようなわが国の委託事業のあり方には、今後、更なる工夫が求められるであろう。

3. イギリス政府によるボランティア・セクター*3への業務委託の拡大

イギリスでは、1979年に誕生した保守党のサッチャー政権や、1990年からのメジャー政権で新自由主義が掲げられ、「小さな政府」路線のもとで、「官から民」へのさまざまな改革が行われた。その改革の一つが、強制競争入札制度の導入であった。本制度では自治体の業務のすべてを民間企業と同じ基準で入札にかけることが義務づけられており、「官から民」への事業移管が推進された。保守党政権下の18年間、公共サービスを実施するコストは低減したものの、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たことが、当時、新たな問題となっていた。

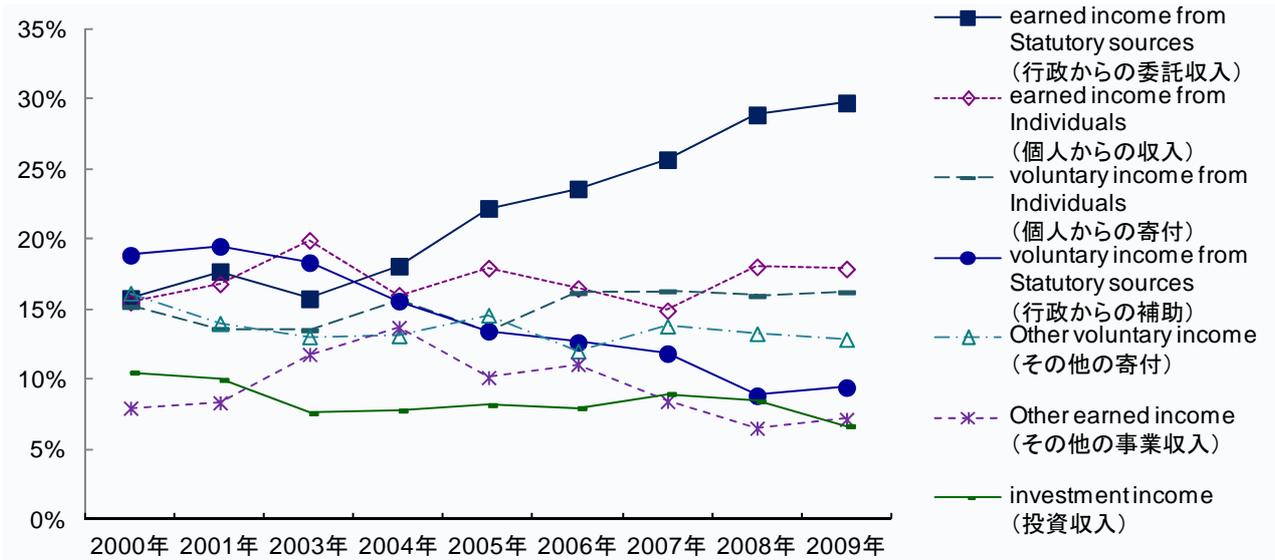
1997年に入り、労働党のブレア政権が誕生する。ブレア政権では、保守党政権下での過度な競争原理への偏向を反省し、「小さな政府」の考え方を維持しながら、福祉分野など収益性の向上が難しい分野では、むしろ、積極的に支援する立ち位置を取った。

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る。そして、ベストバリューを追求する方策の一つとしてVS (Voluntary Sector) との協業を重視するようになり、その結果、労働党政権下でのVSに対する委託事業は急増する。イギリスの中間支援組織である全国非営利組織協議会 (NCVO : The National Council for Voluntary Organizations) の調査によると、ボランティア組織 (VO : Voluntary Organization) の収入に委託事業費が占める割合は、2000年の16%から2009年には30%に上昇している (図表5)。また、行政によるVSへの支出額も2倍以上に拡大している (図表6)。

イギリスにおいても、わが国と同様にVOにとって、委託事業の契約は単年である点や事業の全額が補助されない点が、公的資金の活用のしづらさにつながっていると指摘される。その中でイギリスでは、「コンパクト」や「サービス・レベル・アグリーメント」によって、これらの点を解決しようとしている。

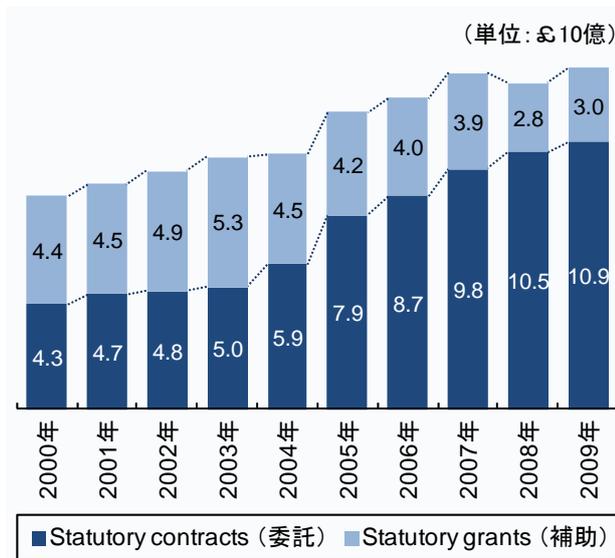
*3 イギリスでは非営利部門をボランティア・セクターと呼び、日本ではNPOにあたる非営利組織をボランティア組織と呼ぶことが一般的である。

図表5 イギリスのボランティア組織の収入の内訳の推移



出所) NCVO ホームページ <http://data.ncvo-vol.org.uk/almanac/databank/income/>

図表6 行政によるVS支援額の推移



出所) NCVO ホームページ <http://data.ncvo-vol.org.uk/almanac/voluntary-sector/income-in-focus/what-are-the-main-trends-in-statutory-funding/>

4. イギリスにおけるボランティア・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 を業務の委託先としてではなく、パートナーとして認識していた。1997 年には、政府と英国最大級の間接支援組

織である NCVO を中心に、複数の中間支援組織とワーキング・グループを立ち上げ、相互のパートナーシップのあり方を討議し、1998 年に、コンパクト (通称: ナショナル・コンパクト) が締結された。

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 の間でより良好な関係を構築するための互いの原則について定めた覚書のようなものである。コンパクトに法的拘束力はないが、政府として初めて VS との関係性を明文化したものであるとして画期的な取り組みであった。

コンパクトは、政府各省や外郭団体とイギリスの VO との間で結ばれるすべての契約を適応範囲としている。コンパクト策定ワーキング・グループへの参加や締結は、主要な中間支援組織によって行われたことから、その代表性や公平性の担保が懸念された。しかし、実際には、中間支援組織はコンパクトの策定プロセスの中で、できるだけ多くの VO から意見聴取を行い、その結果をワーキング・グループの議論に反映したため、そのような不満は避けられた。

このコンパクトは 2009 年と 2010 年に改正されており、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、公共サービスの設計、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」の5項目について、政府とVOのそれぞれが取るべき態度の原則を定めている*4(図表7)。例えば、「3 即応性と質の高いプログラム

とサービス」では、「事業委託において間接費の補助も行うこと」、「VO側でのコスト発生前に資金の支払いを行うこと」、「契約は複数年を前提とすること」など、さまざまな事柄が定められている。ただし、このコンパクトの記述はあくまでも双方の態度の原則を大枠で定めたものであるため、詳細な行動を規定する役割を持っていない。

図表7 イギリスのナショナル・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あたって、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及びその必要性、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を合意します。
 - 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ヶ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」

そこで、イギリスの各地方では、ナショナル・コンパクトに加えて、ローカル・コンパクト(自治体と地方のVOとの間のコンパクト)を締結している。2012年現在、自治体の

97%がこのローカル・コンパクトを締結している。ここでは、地域の実情に合った、より具体的な規定がなされていることが多い。行政とVOの間でのコンパクトの締結に

*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 VCによる取り組み(資金調達とアカウントビリティ、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。また、保守党に政権が交代した現在も運用されており、2010年版は保守党キャメロン政権のもとで改正された。

より、VO は精神的な疲弊や資源の減少を心配することなく行政から事業を受託し、経営資源の拡大や長期目線での組織成長を実現することができる。

2) サービス・レベル・アグリーメント (SLA)

イギリスでもわが国と同様に、補助はアカウントビリティの観点から避けられ、委託へのシフトが起こっている。前述の NCVO の調査によると、ボランティア組織の収入に占める補助金の割合は 2000 年の 19% から 2009 年の 9% に半減している (図表 5)。また、行政による補助金の絶対額も約 3 分の 2 に縮小している (図表 6)。しかし、補助金は必ずしも短所ばかりではない。補助金は資金活用の自由度が高く、VO にとっては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が VO 側に帰属するという点でも NPO の自立を促しやすい。イギリスでは、補助金の長所を認めつつ、短所を解消しようとして、自治体と VO との間で SLA (Service Level Agreement) という覚書が結ばれることがある。

SLA とは、行政と個別のボランティア組織との間で、補助金の活用に関する基本原則を取り決めたものである。例えば、資金提供のアウトプット及びアウトカムの設定、行政によるモニタリング方法、資金の支払方法などについて定められている。SLA の締結により補助金のメリットである資金活用の柔軟度は残しつつも、行政にとってコントロールが必要な部分については、SLA で事前にリスクを排除している。

5. おわりに

現在、日本における NPO 従業者数は約 3.2 万人といわれている。一方、イギリスにおける VS 従事者は 77.5 万人といわれており、そこには大きな開きがある。

今後、わが国においても NPO がイギリスほど重要な位置を占めるかは未知数であるが、現在のわが国の財政状況を鑑みると、「官から民へ」の事業移管は促進されると考えられる。その中、事業の担い手となる NPO の育成は急務であり、本稿で取り上げたイギリスのコンパクトのように、行政はより具体的に NPO との関係性のあり方を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。本稿で取り上げたコンパクトや SLA の締結では NCVO などの中間支援組織が重要な役回りを担った。このような中間支援組織のアドボカシー (政策提言) 機能をさらに重視すべきであり、事業型の NPO や中間支援組織の双方の育成における公的支援のあり方をセットで議論すべきであろう。

筆者

綿江 彰禪 (わたえ あきよし)
株式会社 野村総合研究所
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
E-mail: a-watae@nri.co.jp