

NPO は公共サービスを担えるか

名古屋大学教授
日本サードセクター経営者協会 (JACEVO) 代表理事
市民フォーラム 21・NPO センター代表理事
後 房雄

はじめに

1 NPO をめぐる誤解と神話

- ・ NPO 啓蒙期 10 年の成果 — NPO という言葉の普及、10 年で法人数 3 万 5 千
- ・ 他方で 3000 万 (有給職員 2 人) 以上の NPO は 14・8% — 「ボランティア団体」という言葉の負の遺産。NPO の成長における最大のハードルとしての有給職員。社会問題の解決に実際に貢献できているのかどうか。「草の根主義」の弊害。
- ・ **NPO をめぐる 3 つの神話** (レスター・サラモン)
 - ① NPO は「純粋な美德」を備えた組織、つまり柔軟性や信頼性の高い理想的な組織だという神話。(官僚制化、組織病理、マネジメント問題)
 - ② 真の NPO はもっぱら寄付とボランティアに依拠しているべきだと信じる「ボランタリズムの神話」。⇒ NPO は公的資金をうけとるべきではない
 - ③ 世界のほとんどの地域において NPO はまったく新たに出現したものであり、それゆえ白紙のうえで活動できると考える「無原罪懐胎の神話」。(各種公益法人、地縁組織をどうするか)
- ・ **NPO の失敗、弱点** (⇔市場の失敗、政府の失敗)
 - ① 資源の不足： NPO (自発的な寄付やボランティアのシステム) は、社会の要請に十分に対応しうる財源を生み出す主体としては、重大な欠陥を孕んでいる。
 - ② 偏向 (特定の集団への偏向、排他主義)： 特定の集団に関心を集中させる傾向のため、NPO はコミュニティの重要な構成要素を見過ごしてしまったり、利用可能な資源を浪費する可能性がある。
 - ③ 父権主義： 巨額の寄付によって財源を支配する立場の者が、NPO の活動内容と支援対象についての決定権を握る。被支援者は、財源に関する発言権がないために、自分たちは依存状態にあるという自滅的な感覚を抱く。支援は権利としてではなく、慈善として施される。
 - ④ アマチュアリズム： 問題に素人的手法で対処する。ボランティアの労

力を主力とし、寄付に依存しているために妥当なちんぎんを支払うことのできない NPO は、専門的職員を引き付けにくい。

⇒政府・行政の長所は、NPO の弱点を補う。

政府はより信頼できる財源の流れを生み出し、富める者の意向ではなく民主的な政治プロセスの原則を優先させ、サービスの利用の特権ではなく権利とすることによって NPO の家父長主義をある程度相殺し、品質管理の基準を設けることでサービスの質を改善する可能性がある。

⇒ 日本の NPO セクターにとっての現在の戦略的課題は、公的資金を受け取りながらいかに自律性を堅持するか

・NPO の「自立」とは何か

「結局のところ、NPO セクターが独立しているという考えは誤解を招きかねない。財政的にいえば、NPO セクターは、公的財源でなければ民間財源に、ほとんど不可避免的に依存する。そして歴史的にみれば、民間資金はどのような政府資金の場合ともまったく同じほど厄介で危険な縛りを伴っていた」（サラモン）

⇒ NPO は資源を外部に依存する（しうる）ことが本質。資源を外部に依存しながら「意思決定」の自律性を維持することが NPO の自立。

2 「大きな政府」時代の終焉とニュー・パブリック・マネジメント(NPM)

- ・ 1870年頃から1980年頃までの「大きな政府」化傾向の持続
- ・ 1980年代以降の政府支出の横這いや減少
- ・ 1980年代の新自由主義政権（英、豪、米、日、独など）
- ・ 粗野な「小さな政府」論から第三の道（国家、市場、市民社会のバランス）へ、そのなかでの NPM（新公共経営、行政経営）の展開
- ・ **政策の企画立案・決定と実施の分離**、実施の民間委託 ⇒ 「第三者政府」方式（レスター・サラモン）
- ・ 特に福祉政策において、費用の公的保障と公務員による実施とを区別すること（民間主体による公共サービスの提供、バウチャー方式など）

3 日本における NPM 導入の経過

- ・ 1996年度から三重県で**事務事業評価**システム導入
- ・ 1997年12月行政改革会議最終報告（政策評価導入を提言）
- ・ 1998年6月中央省庁等改革基本法成立
- ・ **1999年 PFI 法**
- ・ 2001年6月小泉内閣「**骨太の方針**」

- ・ 2002年4月政策評価法施行
- ・ **2002年構造改革特別区域法**
- ・ 2002年12月総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申」で「民間でできるものは官は行わない」という原則を提示
- ・ **2003年6月地方自治法の改正で指定管理者制度を導入**
- ・ 2004年12月規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申—官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』」、2005年度中の「**市場化テスト法**」の制定を提言
- ・ **2006年5月市場化テスト法、公益法人改革が可決**
- ・ 2009年12月1日 NPO法10年、新公益法人制度スタート

小泉内閣「骨太の方針」（2001年6月）から

「国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値ある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。そのための新たな手法として、ニュー・パブリック・マネジメントが世界的に大きな流れとなっている。これは、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である。その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている。」

4 日本における「追い付き型近代化」体制の成功による終焉

80年代以降の日本における「改革の時代」

- ・ 政治—官僚主導の開発主義体制、官僚内閣制から国会内閣制へ
- ・ 中央—地方関係—地方分権、地域主権
- ・ 市場—規制緩和、自由化
- ・ NPO—外郭団体改革、主務官庁制の解体、自律的サードセクターの構築

5 新しい政府像（スリムだが活動的な政府）

——企画立案・決定と実施の分離、公共サービスの提供主体の多様化

- ・ マニフェスト（ないし政策マーケティング）に基づく目標設定とその達成のための戦略的行政経営。
 - ・ 自治体の決定機能（政治）の強化。評価システムの確立。
 - ・ 自治体内分権（地域自治区、近隣政府）、協働型マネジメント・サイクル（および住民投票）による企画立案・決定への市民参加
 - ・ 指定管理者制度から市場化テストへ（官業の実施の民間開放、実施過程での市民参加）
- ⇒・アメリカでは、公的決定（政策と税）に基づいて実施を民間事業体に委託する「第三者政府」方式によって相対的に小さな政府を維持。

- ・有給公務員ゼロ（数名のボランティア議員のみ）の自治体が4000以上機能している。
- ・志木市「地方自立計画」(9割の自治体業務の実施をNPOへ委託)

6 理念的協働論の限界

- ・ **協働という言葉の混迷**
過剰に理念的に用いられることにより、現実認識が単純化され、過度に悲観的になる（「事業委託は協働ではない」、「行政の下請け化」など）
⇒ （政府）行政 - NPO 関係の性格、類型という分析的な問題設定へ
 ヤングの3類型＝並行（補充）、協働（行政主導的、対等）、対抗
- ・ **行政（政府）とNPOは対等であるべきか**
一部の市民が、企画立案、決定において行政と対等な決定権をもつことに民主主義的正当性があるのか。
- ・ **NPO セクターの重層的構成**
セクターのハードな部分（サービス指向）とソフトな部分（社会運動、改革主義）のバランスが必要（ニールセン）。契約によってアドボカシーや運動はむしろ強化される（サラモン）。
⇒ セクターの中核となるべき事業型NPOの層の薄さが日本の現状の問題点
 事業委託、指定管理者制度、市場化テスト、バウチャー制度などの拡大の動向のなかでNPOは公共サービスの担い手としての力量を実証できるか

7 行政－NPO関係の核心問題と事業委託契約

□行政-NPO関係の核心問題

公的資金に関するアカウンタビリティとNPOの自律性をどのように両立させるかという行政・NPO双方の共通課題。有望な形態としては、成果志向の**事業委託契約とバウチャー制度**。

⇒期限までの達成目標を明確に設定し、その達成度は厳格に点検する一方で、事業実施の方法やプロセスに関しては、NPOの独自性が最大限発揮できるように可能な限り縛りを少なくする（**包括的事業委託契約、業績契約**）。
契約の設計とマネジメントの問題。

□「伝統的NPO」(公益法人)の外郭団体化をもたらした基礎的条件の変化

- ・ 中央行政主導の追い付き型近代化の完了（統制型の公益法人制度の廃止、民法34条削除）
- ・ 国際的な「大きな政府」への歴史的傾向の停止、逆転（実施機能の民間化）
- ・ 政治システムの機能不全⇒「政権交代のある民主主義」

□NPOの自律性維持戦略

- ・ セクターの重層的構成（特に事業実施機能＝事業型 NPO の強化、そのなかでの専門性の強化）。
- ・ 政治システム（政権交代のある民主主義）の活用
- ・ 行政 - NPO 関係のルール化（公募、競争、フルコスト。イギリスのコンパクト、「あいち協働ルールブック 2004」、日進市、東海市の協働ルールブックなど）
- ・ 資金源、契約相手の多様化戦略

□行政・自治体の改革とインフラ整備

- ・ 行政 - 自治体が成果志向の行政経営を導入することが大前提。「発注側が明確に定義し評価できないものを外部に委託することは不可能である」（片山泰輔）
- ・ イギリスにおけるコンパクトからチェンジアップへの展開（公共サービスの担い手としてのNPOの本格的な位置づけと全国的なサポートシステムの構築）

<関連文献>

- ・ 後房雄編著『事業委託におけるNPO－行政関係の実態と成熟への課題』市民フォーラム21・NPOセンター、2003年。
- ・ 後房雄「『事業委託は協働ではない』のか」、『NPO学会ニュースレター』第18号、2003年12月。
- ・ 後房雄編著『イギリスNPOセクターの契約文化への挑戦』市民フォーラム21・NPOセンター、2004年。
- ・ 後房雄「自治体とNPOへの挑戦としての指定管理者制度」、『ガバナンス』2005年4月号。
- ・ 後房雄・桧森隆一編『NPOは公共サービスを担えるか？』市民フォーラム21・NPOセンター、2005年。
- ・ 後房雄「行政の任務」、共著『行政の新展開』法律文化社、2002年。
- ・ 後房雄「福祉国家の再編成と新自由主義－ワークフェアと準市場」、『変貌する行政（年報行政研究44）』ぎょうせい、2009年。
- ・ 後房雄『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社、2009年
- ・ 後房雄『政権交代への軌跡－小選挙区制型民主主義と政党戦略』花伝社、2009年。