

NPOと行政の協働政策ブームの検証

(特活)市民活動情報センター代表理事 今瀬 政司

(大阪NPOセンター「大阪NPO通信むすびvol.58」2004年7・8月号)

1988年から始まった国の「緊急地域雇用特別交付金事業」がきっかけとなって、行政からNPOへの委託事業が急激な勢いで増えてきており、それが、NPOと行政の協働(コラボレーション、パートナーシップ)という名の新たな政策手段・課題として全国的なブームとなっている。

かつて、筆者は、1988年8月に「大阪NPO通信むすび」の27号(1988年9月号)において、「経済不況とNPO」緊急地域雇用特別交付金事業を巡って、「というテーマで、行政からNPOへの委託事業やNPOのレジネス化への対応などに関する提言レポート(以下「8年レポート」と言つ)を執筆した。あれから丸5年になるが、本稿では、5年前の提言レポートを検証すると共に、NPO、市民活動を取り巻く環境変化の中で次なる課題と方向性を提言していくことにする。

委託という協働政策ブームの始まり
88年レポートより抜

粹 『<降って湧いた雇用交付金>7月半ば、政府の「緊急地域雇用特別交付金事業」の一部枠組みが明らかになった。これは、雇用・就業機会の創出を目指して、都道府県・市町村が企業やNPO等に事業を委託するものである(総額約2千億円)。NPOが、「雇用・就業機会を創出し、委託・受託契約を遂行できるような事業体」として位置付けられたのである。だが、そうした概念・形態のNPOは、近年徐々に増えてきているとはいえず、まだけっして多いとは言えない。』

このように書いた88年当時、NPOの間では委託(受託)契約事業というものは殆どと云っていいほどなかった。外部資金による事業としては助成・補助事業などが大半であった。委託事業というものは経験をしていないと分かりにくいところがあるため、当時は助成・補助事業と委託事業の違いも分からないNPOは少なくなかった。それが今では、緊急地域雇用特別交付金事業

(緊急地域雇用創出特別基金)とともに、NPO法人の設立数増加やNPO支援施策等の展開に伴って、行政からNPOへの委託・請負事業が増え、それが委託等に関わるNPOの事業規模・人員規模を膨らます要因ともなっている。ただ、こうした規模拡大は一時的な側面が多く、長期的には不安定要素ともなっている。

自治体や国の中には、財政悪化や政策形成行き詰まりの打開策として、委託事業以外にも、イベント等の事業共催、後援、研修・出向等の人材交流、審議会等へのNPO委員登用などを積極的に進めるところも出てきている。また、NPO支援・育成の側面を持って、NPOへの委託事業を行う自治体等が見られるが、委託とは本来、行政職員ではできないことを専門家に頼むものであり、委託事業は、行政のNPO支援ではなく、本来は専門家であるNPO等による行政支援であるはずのものである。NPOは委託事業の経験を積み重ねることで力量が増す、と

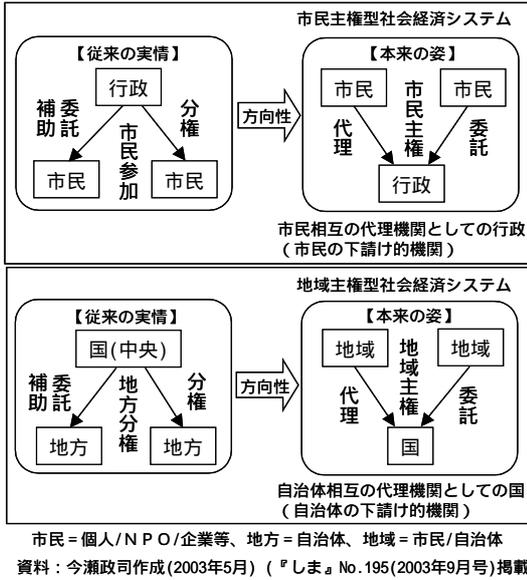
いうことがあったとしても、それはあくまで結果論の話である。NPOには、専門的知識・ノウハウはあるが、委託契約という事務的経験がないから行政との協働事業が円滑にできないケースもあり、協働を進めるには、むしろこうした事務的ノウハウを知る機会づくりを図るべきとも言えよう。

NPOの体質を強化させ、行政との対等の関係をつくり上げる一つの手段となると言えよう。もちろん、紙一重で、NPOの信用失墜や行政の下請け化の恐れもある。』

特定刑協働から開かれた協働へ
88年レポートより抜
粹 『<NPOの世界に委託事業を>この交付金事業は、問題点・マイナスイ面が少なくないが、逆手に取って考えれば、NPOが委託事業というものに接するチャンスとも言える。NPOへの委託事業は、行政の下請け化を助長するとの見解がある。ある面、確かにその通りである。だが、補助金・助成金事業に比べれば、委託者と受託者の間における上下の力関係は大きくない。契約に基づく限りでは、原則的に対等の関係にある。<中略>NPOの世界に委託事業を増やしていくことは

行政からNPOへの委託・請負事業の急激な普及に伴って、従来から懸念されてきた行政によるNPOの下請け化などの現象も起こるようになってきており、行政から一部特定のNPOへの委託・請負事業等の固定化・継続化、事業経過・内容の不透明性など癒着関係と疑われるようなケースも一部に出てきている。従来からの公益法人によく見られるような行政委託型・外郭団体型の傾向も見られ、これまでの枠組み(癒着・補助金付け等)から協働・委託という名の看板掛け替えへの懸念も出てきている。NPOにとっても行政からの委託事業という資金源は貴重なものであるが、それが特定の行政機関との間で委託全潰けのような形で癒着的な関係を持つてしまつては、NPOの存在意義自体がな

図1 市民主権・地域主権型社会経済システムの構築イメージ



市民主権・地域主権とは
市民(個人、NPO、企業等)ひとり一人や地域一つ一つの思いや事情を大事にすることがすべての原点である。

市民主権・地域主権型社会経済システムとは

市民は、市民自治として市民が本来やるべきことを、市民相互の代理機関である行政にその業務をある意味で「委託」しているのであり、行政は市民の下請け的機関とも言える。また、地域(市民や自治体等)は、地域が本来やるべきことを、地域相互の代理機関である国にその業務をある意味で「再委託」しているのであり、国は地域の下請け的機関とも言える(市民が自治体に委託し、自治体が国に再委託)。

くなつてしまつた。特定関係の恒常化は、NPOの特性・本質である「市民活動性」や「ボランティア性」や「多様性」の喪失を招くものであり、NPO自身の力量低下とともに、新たな政策形成や市場創造の可能性を阻害する要因ともなる。そつしたことから、新たな協働のあり方を模索する中で、公平公正な

「開かれた協働」の仕組みづくりが求められる。例えば、一つの行政機関からの委託事業については、連続何年以内あるいは何事業案件以内等にするなどのルールづくりが考えられる。また、行政の提案公募事業についても、公募の仕方や審査基準はもとより、公募案件とするかどうかの判断基準自体が曖昧なため、将

来的には、すべての事業が公募で行われ、その過程に透明性を持たせることが考えられる。

「NPOと行政の協働」から「市民と行政の協働」・「市民優位の協働政策」へ

8年レポートより抜粋 『この交付金事業の枠組みは、企業と行政の既存のシステムや慣行に基づいており、そこにNPOというものを無理やり入れ込もうとした形になっている。そのため、NPOにとっては、その本来の持ち味を生かした動きがとれないものとなっている。』

ところで、なぜNPOだけ「行政との新たな協働」と言つのかを再確認する必要があるであろう。今までなぜ「企業(公益法人等)と行政の協働」という言葉、政策アプローチがなかったのか。委託・請負、助成・補助、共催・後援、人的交流、審議会委員登用等といった協働形態は、表面的には企業と行政の間では既成のものである。今、NPOの間で公平公正でな

いとして議論になつていく委託・請負契約(書)というルールは、もともと企業と行政の間でよく当たり前のように行われてきたものである。NPOは企業と違い公益性・非営利性の高い存在であるから「行政との協働」と言つのだとの考え方もあるが、企業とて、産官連携や民間活力導入等と称して、公共事業、公共サービスの民間委託の受け皿としての役割を担ってきたのである。

NPOに限って「行政との協働」と呼ばれるようになったのは、NPOが、市民のニーズ発掘、市民の社会貢献や自己実現の場の拡大、公共サービスの質的向上などを図る特質を持つているとの理由もあるが、根本的な理由の一つに市民と行政の「対等な関係」、あるいはさらに進んだ「市民優位の関係」への模索、ニーズの高まりが潜在的にあるように思われる。

そつしたことから、NPOと行政の協働」というよりも、NPOとともに個人や企業(自営業・農林業等含む)等を含め

「市民」をベースとして、「市民と行政の協働」、「市民優位の協働政策」をめざしていくべきではないか。

協働自体の目的化と事業目的喪失への懸念

8年レポートより抜粋 『経済問題で目を曇らせずにこつした経済問題とNPOの世界との重なり合いが、NPOを進化・発展させるのか、それともNPOを混乱させ衰退させるのか、過渡期ともいえる現時点では何とも分らない。』

中略「ただ少なくとも言えることは、NPOは経済問題から逃げず、かつ、それによって目を曇らせたいいけない、そして、常に、NPOは、何のために、市民活動をしていくのかを見失つてはいけない」ということである。

最近のNPOの実情として、NPOの側も資金繰りが苦しいため、委託事業という資金源に魅力を感じ、活動の目的・内容やスタンスと合わないよつなものを手がけたり、委託事業の案件探しを行

うなどの傾向も一部で見られる。また、行政でも、「隣の自治体でやっているから、協働」と名の付く事業が必要」、「NPOとの協働は財政支出軽減策として有望」、「新たな政策立案のネタ探しとしてNPOは有望」、「NPO」といつ言葉・要素を入れれば予算が取りやすくなる」といった事柄が少なからず見られる。

本来、NPOと行政の協働は、互いの持ち味を活かし合い、同じ目的に向かつて手を携えて一緒に事業を行つていき、気付いたらそれは協働の形だった」といったものである。協働はあくまで協力形態としての「手段」であり、後になって気付く「結果」である。NPOも行政もそれぞれ単独ではできない事業が多くなり、互いの持ち味を活かし力を合わせていかなければならないことは今後ますます増えてくる。

それぞれが活動目的や政策目的を見失つてはならず、その目的を常に確認し合い共有化することが必要なのである。協働自体が目的化し、本来の活

動目的・政策目的を見失ってはならない。

「市民主権・地域主権」に基づく「市民優位の協働政策」

このように、この5年の間に、委託事業等によるNPOと行政の協働事業は、多くの課題を抱えながらも、次代を切り開くバラ色の政策手段として、ブームとも言える勢いで全国各地に広まっている。だが、実態としては、委託・請負契約等の既存の仕組み(制度・慣行等)に基づく限りにおいて、市民と行政が対等な関係の協働事業を行うには限界があり、委託者や公募者としての行政が権限を握り、市民に権限の一部を分け与える「市民参加」というものにとどまっている。例えば、行政が使うこれまでの委託契約書では「行政優位」が原則になっており、事業主体としての権利・権限は行政が持ち、意見が対立した時には、委託先のNPOは行政の指示に従わざるを得ず、守秘義務条項により業務内容等の情報の公開が制

約される形になっている(プライバシー侵害情報はその条項の如何に関わらず無論非公開)。

では、どうしたら市民主導「市民優位」の「市民と行政の協働」の取り組みができるのか。そのためには、市民(個人・NPO、企業等)ひとり一人や地域一つ一つの思いや事情を大事にし原点とした「市民主権・地域主権」に基づく政策形成や社会経済の仕組みづくりを図るほかない。(図1)

こうした「市民主権・地域主権」に基づく市民優位の新たな協働政策の具体的方策の一つとして筆者は、「NPOと行政の協働契約システムの開発」とそれに基づく新たな「協働契約書」というもののひながたを提案してきた。この協働契約書が従来の委託・請負契約書と異なる主な点は、第一条で甲乙を共に事業主体としている点、第七条の権利の帰属など条項全般で甲乙両者を対等に行っている点、守秘義務条項を無くし情報公開を原則としている点(プライバシー

シー侵害情報等は勿論別)などである。(図2) この他にも、NPOから行政への逆委託契約システムの開発、「市民自身による政策形成手段としての市民政策審議会制度の整備」など、「市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システムの構築」を提案してきている。詳しくは、文末記載の参考文献をご覧頂ければ幸いである。

本稿では、この5年間の協働政策の検証を通して、NPOや企業を含めた「市民」と行政の協働というものの課題と今後の方向性を見てきたが、今こそ「NPOは、何のために」市民活動をしているのかを見失ってはいけない(89年レポート抜粋)まさにその時期に来ていると言える。

(今瀬政司・「特活」市民活動情報センター代表理事、2004年7月14日記) 参考文献 「市民主権・地域主権の確立をめざして」今瀬政司(「市政研究」2004年4月) 今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして」

「市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システム構築への提言」『第1回 市民主権・地域主権フォーラム』新たな政策形成・社会経済システムの構築をめざして「開催資料」(特活)市民活動情報センター、2004年2月21日 <http://www.nmesh.ne.jp/~ps/c/>

図2 「事業」に関する協働契約書 (NPO等と行政の協働契約書のひながた)

某行政を甲とし、某NPO等を乙として、甲と乙は、「事業」について、次の条項により協働契約を締結するものとする。

(契約の目的) 第1条 甲と乙は、事業主体として、「事業」(以下「協働業務」という。)を協働して実施するものとする。

(処理の方法) 第2条 乙は、別紙の仕様書により、甲と協働して、協働業務を処理するものとする。

(契約料) 第3条 契約料は、金 円(消費税額及び地方消費税額を含む)とする。

(契約期間) 第4条 契約期間は、協働契約締結日から 年 月 日までとする。

(契約の内容の変更) 第5条 この契約の締結後、事情の変化により、契約の内容を変更する必要があるときは、甲乙協議の上、書面によりこれを定めるものとする。

(契約料の支払) 第6条 甲は、乙から請求書を受領した日から30日以内に、契約料を乙に支払うものとする。

(権利の帰属) 第7条 この協働業務を通じて新たに発生する成果についての権利は、甲と乙の両者に帰属するものとする。但し、甲又は乙のおのおの既に帰属する権利は除く。

(権利の譲渡等) 第8条 甲又は乙は、この契約によって生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、又は承継させる場合には、この契約の相手方の承諾を得なければならない。

(損害賠償) 第9条 甲又は乙は、その責めに帰する理由により、協働業務の実施に関し、この契約の相手方又は第三者に損害を与えたときは、その損害を賠償しなければならない。

(契約の解除) 第10条 甲又は乙は、この契約の相手方がその責めに帰する理由により契約の条項に違反したときは、違約金の徴収又は契約の解除をすることができる。

(契約書の解釈) 第11条 この契約の定めのない事項又はこの契約に関して疑義が生じたときは、甲乙協議の上、これを定めるものとする。 2 前項によって、解決するために要する費用は、甲乙平等に負担する。

この契約の締結を証するため、本契約書2通を作成し、甲乙記名押印の上、各1通を保有するものとする。

年 月 日

甲 所在地 組織名 代表者役職・名前 某行政

乙 所在地 組織名 代表者役職・名前 某NPO等

「事業」仕様書 1. 事業名 / 2. 事業目的 / 3. 協働業務内容 / 4. 実施期間・スケジュール / 5. 実施方法(手法・体制) / 6. 事業費用(予算内訳) / 7. 事業成果

この協働契約書が、従来の委託・請負契約書と異なる主な点は、第一条で甲乙を共に事業主体としている点、第七条の権利の帰属など条項全般で甲乙両者を対等に行っている点、守秘義務条項を無くし情報公開を原則としている点(プライバシー侵害情報等は勿論別)などである。

資料: 今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして」市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システム構築への提言、『第1回 市民主権・地域主権フォーラム開催資料』(特活)市民活動情報センター、2004年2月21日