

2010年12月13日

「新しい公共」の第二段階へ向けた 日本版コンパクト(政府とサードセクターの協約)の提案

特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター事務局長・
一般社団法人日本サードセクター経営者協会執行理事兼事務局長
藤岡 喜美子
特定非営利活動法人日本ケアシステム協会会長・
新しい公共をつくる市民キャビネット共同代表
兼間 道子
特定非営利活動法人ふるさと回帰支援センター専務理事・事務局長
高橋 公

1 「新しい公共」の第二段階へ

日本では21世紀に入ってから急速に「公共サービス改革」が展開し始めています。「新しい公共」の実現のためには、政府が「新しい公共」への道筋を具体的に示す必要があると思われまます。サードセクターの役割と価値を重視することを市民や自治体に公式に表明することが求められます。

そのための最初の象徴的なイニシアチブとして、政府と全国のサードセクターとの間で、それぞれ自らの責務と姿勢を約束する「日本版コンパクト」(政府とサードセクターの協約)の締結を提案します。

「新しい公共」のこれまでの焦点は、寄付の税額控除の導入と、税制優遇措置を受けられる認定NPOの認定基準の簡易化などにおかれてきました。諸外国に比べて寄付が顕著に少ない日本において、これは第一段階として重要であると思います。それと並行して、第二段階への展開を考えるべき時期ではないでしょうか。

英米のNPOの収入構成は、大まかに言って「料金・事業収入」50%、「公的資金」40%、「寄付」10%です(日本では寄付が3%程度なので、第一段階の意義は当然ながら大きいと思います)。

これが意味することは、サードセクター組織が解決しようとする社会的課題は、多くは顧客から代価を直接回収することが本来難しく、事業収入は財政の半分程度にとどまります。ミッション・ビジョン達成のための活動費は会費・寄付、補助金、助成金、委託、ボランティア

ィア、自主事業収入など多様なステークホルダーから資源を調達するのが、サードセクター組織の経営です。それゆえに会費・寄付だけに矮小化しないで「公的資金」について正面から考えることが決定的に重要だということです。第二段階として、「公的資金」「公共サービス改革」を核心に捉え、その方向性を政府として示す必要があると思います。

2 政府 - サードセクター関係の転換

日本版コンパクトの締結は、従来の政府・行政の直営のサービス、あるいは行政の下請けサービスのよう政府・行政に支配される「公共」ではなく、市民が主体の「公共」へと、政府とサードセクターの間の変える大きなきっかけとなります。

これを出発点に、サードセクターを担い手として位置づけた**公共サービス改革**、自らの力量を高める**サードセクター自身の経営力の向上**、政府によるサードセクター支援策、サードセクターが担い手として活動しやすいような**インフラ整備**などの展開が期待されます。

本格的なサードセクター組織の成長のためには、政府からの公的資金が民間団体に支払われる際に民間団体の自律性や創意工夫を最大限に許容するようなものに改革することが不可欠となるはずで、具体的には現在の事業委託契約（協働化テスト、市場化テスト含む）、指定管理者制度、バウチャー制度などを、納税者へのアカウントビリティを確保しつつも、透明性・公平性を堅持し、利用者に対しては公共サービスの質の担保がなされるような契約のあり方などを本格的に検討していくことが求められます。これらは法律・条例に根拠を持つ公法上の契約関係ですので、その改正の検討も必要となってきます。

外郭団体を特権化する随意契約や特定の補助金、福祉施設、学校、病院などの経営への厳しい参入規制、日本ではこれら見直すべき課題が山積しています。サードセクター組織の創意工夫が活かされるような明確な成果目標を設定したうえで、実施過程の裁量権を拡大する包括的な成果志向の事業委託のあり方、委託金などを、適正な人件費や間接費を含めたフルコストにすることも重要です。

これをサードセクター側から言えば、外郭団体への随意契約、特定の補助金を見直し、すべてのサードセクター組織に公平で平等な競争条件を保障することによって、透明で活力に満ちた横断的サードセクターが構築されることとなります。多くの国では、有給職員を雇用する本格的なNPOや社会的企業は、公的資金による事業の実施を担うことによって専門性や経営力を強化しつつ、それを基盤にして独自の事業をも高い水準で展開させていることを確認しておきたいと思います。日本でも2000年の介護保険制度導入により、制度内の介護保険事業と実施すればするほど赤字になるたすけあい事業を展開している事例があります。

なお、その過程において、外郭団体、依存的公益法人のなかでも自己改革力のある組織は、自律的なサードセクター組織となって存続、成長することが期待されます。

3 日本版コンパクト（政府とサードセクターの協約）の今後の進め方

すでに、専門調査会において、これらの課題についての検討が始められています。

私たちの提案は、その成果も踏まえながら、さらに、全国のサードセクター組織の意見や行政職員、市民の意見を集約する形で、政府とサードセクターがお互いの役割と価値を承認し合い、政府活動や公的資金に関する**国民へのアカウントビリティ**を確保しつつ、サードセクターの自律性と創意工夫を最大限に保障する共通ルールについて、政府とサードセクターの両者が合意を形成して社会的に宣言する日本版コンパクト（政府とサードセクターとの協約）を、「新しい公共」の第二段階の象徴的な出発点にしてはどうかというものです。以下に策定手順の案を示します。

日本版コンパクト（政府とサードセクターの協約）の策定手順

協約案は推進会議と専門調査会が連携し、専門調査会には必要に応じワーキンググループを設置し策定していきます。ワーキンググループには推進会議委員、もしくは外部の有識者も加わります。策定過程においては広く発信を行い、多くの関係者の意見を集約しながら進めていきます。協約においては一方的ではなく、それぞれの責務や姿勢が重要であり、民主主義のルールに基づくことが求められ、企画立案—実施—評価—改善のマネジメントの各段階にてルールを整理していくのが好ましいと思われまます。

① 協約の第一案を作成していきます。

従来の政府—サードセクター関係の実態や課題を調査し、適切な政府—サードセクター関係を構築するために双方がどのような**責務や姿勢**を約束すべきかを双方が検討し素案を策定していきます。具体的には

- ・ 政府側、サードセクター側それぞれ分かれて、調査されたデータを参考にそれぞれにて協議を行い、相手側及び自らの側の課題、約束すべきことについての草案を作成します。
（専門調査会を政府・行政側、サードセクター側二つのワーキンググループに分け、推進会議委員や有識者が双方のグループに入りファシリテートしていくのがよいと思います。）
- ・ 政府側、サードセクター側がそれぞれ相手側の草案についても検討し、意見書をまとめていきます。（ワーキンググループ）
- ・ 双方の草案と意見書を総合的に検討したうえで、報告書としてまとめます。（専門調査会）
- ・ 専門調査会から推進会議への報告をお願いし、推進会議にて協約の第一次案を作成します。なお、専門調査会から推進会議へは中間報告を必要に応じて行っていくのがよいと思います。

② 広くパブリック・コメントを求める機会を複数設け、政府、サードセクター、国民などからの意見を求めます。

- ・ 政府・行政とサードセクター関係者をまきこんだ啓発のシンポジウムなどを開催し、「新しい公共」の第二段階であり、政府・行政とサードセクター組織との新しい関係のはじまりであることを発信していきます。
- ③ 同時に協約の最終案を決定していきます。(推進会議)
- ④ 政府の代表(首相および担当大臣)が協約に署名します。その後、協約に賛同するサードセクター組織の代表者が署名をしていきます。なお、自治体の首長も署名に加わることができ、自治体毎に両セクターの協議を経て独自に協約を締結することが奨励されます(自治体版協約、ローカルコンパクト)。
- ⑤ 政府側の約束の部分については、それを「基本法」の形で法律化することでより明確になります。

<参考文献>

ジュリアン・ルグラン(後房雄訳)『準市場、もう一つの見えざる手 選択と競争による公共サービス』法律文化社、2010年12月

後房雄『NPOは公共サービスを担えるか 次の10年への課題と戦略』法律文化社、2009年

後房雄『イギリスNPOセクターの契約文化への挑戦～コンパクトと行政-NPO関係の転換～』市民フォーラム21・NPOセンター、2004年

「あいち協働ルールブック2004」(愛知県)

「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」愛知県、2007年

HM Treasury(2002) *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*. London: HM Treasury.

Home Office(2004) *Compact –getting it right together- Compact on relations between government and the voluntary and community sector in England*, London: Home Office.

Home Office(2004) *Change Up: Capacity Building and Infrastructure Framework for the Voluntary and Community Sector*, London: Active Community Unit.

Caroline Fiennes, Cathy Langerman and Jeni Vlahovic(2004): *Full cost recovery: A guide and toolkit on cost allocation*, acevo & New Philanthropy Capital