

政府と市民セクターとの関係のあり方に関する論点整理（案）

1. 政策の企画立案等に関する主な論点

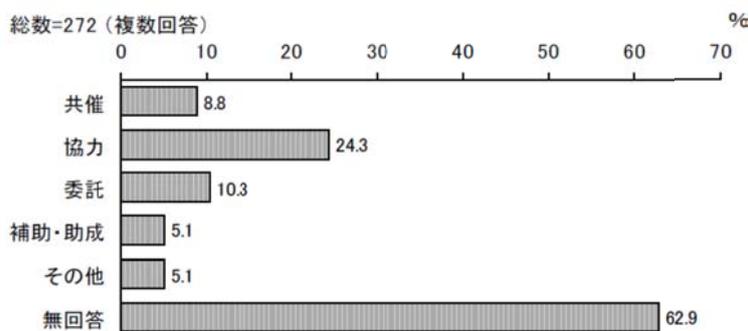
論点 1 政策の企画立案への参画機会の確保

【現状と課題】

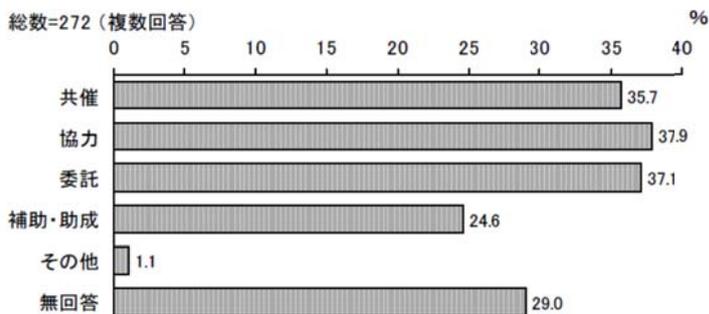
- ・国において、一部の省では、政策課題に当事者として関わる多様な主体が政策の企画立案に参画する、熟議等の取組みが行われているものの、審議会等の旧来からある参画方式を超えた取組の導入は限定的である。
- ・地方公共団体において、NPO等の担い手による政策の企画立案への参画は、個別の事業企画への参画に比べて進んでいないとの調査結果がある。（参考1）
- ・「あいち協働ルールブック 2004」においては、企画立案におけるNPOの先駆性、専門性などを活かすために、企画立案(Plan)段階から、「情報交換・意見交換」、「施策・事業の企画立案」などの協働実現に努力するとしているが、企画立案の前段階における協議の場が必要との観点から、現在は、地域課題の解決に向けて、NPO等と行政が「協議の場」づくりに取り組んでいる（市原委員）。

（参考1）NPOと協働で政策の立案、事業の企画を実施した実績のある地方公共団体（調査対象は全市、東京都特別区）の割合

「1. 政策の立案」



「2. 事業の企画」



（出所）「地域づくりにおけるNPO・自治体の協働の事業化・制度化・システム化の現状に関する全国自治体アンケート調査報告書」（平成17年明治大学経営学研究所）

【対応の方向性（例）】

- 担い手による企画立案への参画機会を確保するとともに、参画が要望や意見の表明にとどまらず、政策の企画立案に活かされるよう、企画立案の事前段階から行政と担い手が意見交換するための仕組みを取り入れるべきである。

- 以下のような取組を参考としつつ、政策課題や、国・各地方公共団体の実情に応じた仕組みの導入を進めるべきである。
 - ・ 企画立案の事前段階から特定の政策テーマについて行政と担い手が意見交換を行う「協議の場づくり」（愛知県）
 - ・ 当事者による「熟議（熟慮と討議）」に基づいた意見を踏まえた教育政策形成の推進（文部科学省）
 - ・ 市民による討議結果を政策に反映させる「市民討議会」（三鷹市等）
 - ・ 事業者団体、消費者団体、労働組合、金融セクター、NPO・NGO、専門家、政府などの広範かつ多様な担い手が「協働の力」で問題解決に当たるマルチ・ステークホルダー・プロセス（社会的責任に関する円卓会議、新しい公共支援事業）

論点2 提案型協働事業の導入促進

【現状と課題】

- ・ 国においては、一部の省で、個別に提案型協働事業を実施した実績があるが、取り組みは限定的である。
- ・ 都道府県においては、全ての事業について提案を受け付けるとした地方公共団体が5割を超えるのに対し、市では2割未満との調査結果がある¹。
- ・ 各地方公共団体の提案事業制度においては、事業選定から実施までの期間の長さや事業実施者の選定方法等の面で様々な方法がとられており、例えば以下のようなメリット・デメリットが指摘されている²。

(メリット・デメリットの例)

- ◇ 提案受付から実施までの期間が短い場合、提案を課題解決のために迅速に活用することができる一方、そのために活用できる予算が限られる場合がある。提案受付から実施までの期間が長い場合、事業化に必要な予算を確保することが可能となり、事業の質や実行可能性を高めやすい。
 - ◇ 提案事業の実施者を公募で選定する場合、透明性・公平性・競争性を確保できる一方、提案を行うインセンティブが損なわれる恐れがある。提案者を実施事業者とする場合、提案を行うインセンティブを確保できるとともに、提案者の専門性やノウハウを事業実施に活用しやすい。
- ・ 行政の縦割りにより、部署横断的な提案事業が進められにくいとの指摘がある³。

【対応の方向性（例）】

- 政策課題や国・各地方公共団体の実情に応じて、以下のような仕組みの導入を進めるべきである。
 - ・ 組織内のすべての事業を対象とした提案型協働事業の取組を広げていくため、担い手と行政との対話や予算化に必要な期間を確保する観点から、可能な限り早い段階から提案を受け付ける仕組みを取り入れる。
 - ・ 事業実施者は、原則として公募により決定することが望ましいが、提案者の専門性を活かす必要がある等、合理的な理由がある場合には、随意契約により提案者を実施者とすることも認める。
- 行政内部の縦割りを解消し、提案を受けた後の事業実施課の決定や関係課の連携が円滑に行えるようにするべきである。

¹ 第4回都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書（2009年11月人と組織と地球のための国際研究所）

² 「より良い協働事業提案制度を考える」(平成22年9月NPO活動推進自治体ネットワーク協働事業提案制度研究会)

³ NPO活動推進自治体フォーラム千葉県大会（2004年10月）

2. 委託契約に関する主な論点

論点3 間接費等の適切な積算（フルコスト・リカバリー⁴）

【現状と課題】

- ・ NPOとの契約では、間接費が積算に盛り込まれていない場合があり、盛り込まれていても企業等と比べて低く、実態からみて不十分な水準となっているとの指摘がある⁵。（参考2）
- ・ 直接費に盛り込まれている人件費についても、単価の根拠がまちまちで、積算に適正な水準で盛り込まれていないとの指摘がある。（参考3）
- ・ 政府では、自身が行う場合の間接費を含む事業実施経費を把握しておらず⁶、予定価格に事業の内容に見合った適正な間接費や人件費を盛り込む必要性についての意識が低い⁷。
- ・ 部局によっては、支払対象費目や支払限度額に制約を設けている⁸。
- ・ NPO等が、適正な間接費や人件費の積算ノウハウがないことにより、見積書や請求書にこれらの費用を盛り込んでいない⁹。

（参考2） 三重県のNPOとの契約における直接費・間接費の積算状況

項 目		積算に盛り込まれている割合（％）
直接費	①事業に直接必要な材料費・事務用品、通信費等	69.9
	②事業に直接必要な旅費	71.4
	③事業に直接必要な謝金 （講師・コーディネーター等の専門的業務に関する経費）	60.9
	④スタッフ人件費	
	事業に直接関わる事務局スタッフの人件費	30.1
	臨時的に雇用する補助員・アルバイト等の人件費	23.3
	⑤県との打ち合わせに要する諸費用	34.6
間接費	⑥技術料（研究開発費、研修費等）	13.5
	⑦事業とNPOの維持発展のために必要な諸経費 （事務所家賃、光熱水費、管理部門スタッフ人件費等）	4.5

出典：「NPOとの契約に関する調査」2007年、三重県

⁴ 「直接費のみならず、間接費も含めて、事業を実施するために必要なコストを全て回収する」という考え方。フルコストに含まれる間接費としては、事務所維持に関する費用、本部機能に関する費用（総務、人事、ITなど）、ガバナンスに必要な費用（会計、監査、事業報告など）などが挙げられている。（「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」（愛知県 平成19年10月））

⁵ 「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」（愛知県 平成19年10月）

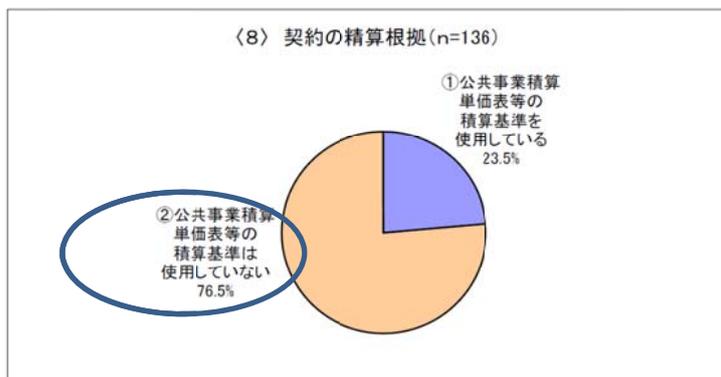
⁶ 「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」（愛知県 平成19年10月）、「公共サービス改革法のキーワード解説」（内閣府）

⁷ 「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」（愛知県 平成19年10月）、「大阪府におけるNPO協働事業の契約実務及び会計の実態調査」報告書（社会福祉法人大阪ボランティア協会NPO推進センター 平成20年12月）参照

⁸ 第三回「新しい公共」推進会議 白井委員提出資料

⁹ 「大阪府におけるNPO協働事業の契約実務及び会計の実態調査」報告書（社会福祉法人大阪ボランティア協会NPO推進センター 平成20年12月）、「NPO再構築への道」（松井真理子他 勁草書房 2010年）参照

(参考3) 三重県のNPOとの契約における人件費単価の積算根拠



〈9〉〈8〉で「使用していない」と答えた場合、契約金額を積算する場合に、何を単価の根拠としていますか。(記述回答)

- ・ 当初予算要求基準単価表
- ・ 事業の実施要綱
- ・ 過去の同様事業の実績
- ・ 国庫補助基準
- ・ 県職員の平均給与単価
- ・ NPO室が使用する人件費積算単価
- ・ 県内のシルバー人材センターの平均人件費単価
- ・ 相手方の見積書
- ・ 契約先の講師派遣単価
- ・ NPOの積算単価参考、NPOからの意見参考

(出所)「県とNPOとの契約に関する調査結果について」(三重県 平成20年1月)

【対応の方向性 (例)】

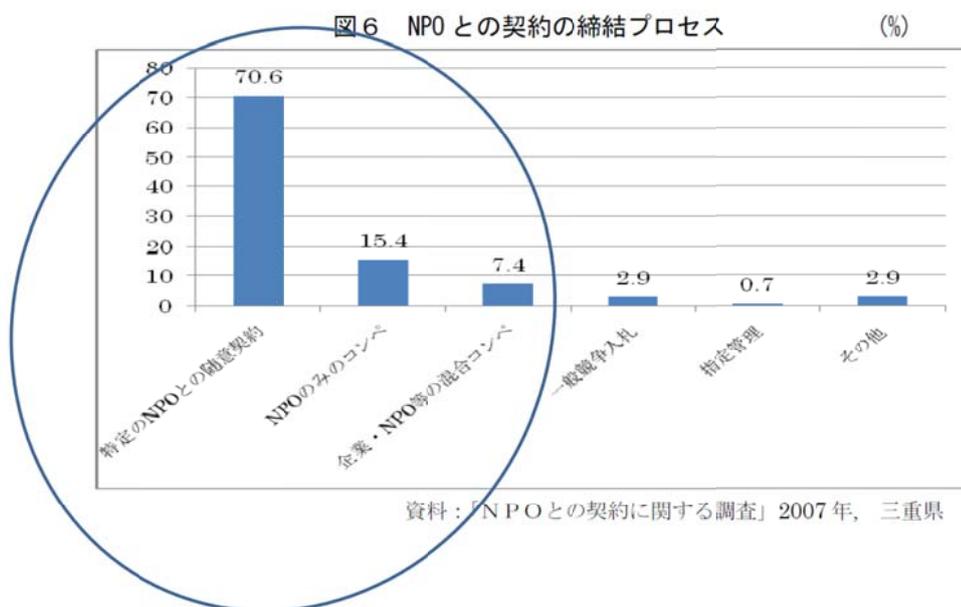
- 間接費や人件費の適切な積算を進める前提として、政府自身が間接費を含む事業実施の経費を把握する必要がある。適切な積算を進める観点からも、国や先進的な地方公共団体における政策コスト把握の取組を推進すべきである。
- 個別の委託事業での間接費の適切な積算・支払いを普及するため、その必要性やモデル的な積算事例の啓発を行うとともに、支払対象費目の制約を設けている内規等がある場合、これを見直す。

論点4 担い手の選定の競争性・透明性・公平性を確保しつつ創意工夫や社会的価値を評価する仕組み

【現状と課題】

- ・ NPO 等との契約により実施している事業には、NPO 等の育成支援を目的とするものと、その専門性等の特性に着目してサービスの提供を NPO 等に委託するものが混在している¹⁰。
- ・ NPO 等との契約締結に至るプロセスをみると、特定の NPO との随意契約が多く、企画競争（競争性のある随意契約）が活用されていない¹¹。（参考 4）
- ・ 競争入札には、価格以外の要因を考慮して落札者を決定する総合評価方式¹²があるが、この方式は、都道府県・政令市の全てで導入されているものの、市区町村では 4 割程度が未導入（参考 5）であり、導入されていても、規模の大きな公共工事への適用が中心で、NPO 等を含む多様な担い手の専門性の評価を念頭に置いたものとなっていない。
- ・ 施設利用者に対するサービスの安定性を確保する必要がある等の理由により、指定管理者制度で特定の団体に継続して施設の管理運営が委託されているケースがみられ、多様な主体の参入が妨げられている。

（参考 4）三重県の NPO との契約の締結プロセス別の割合



¹⁰ 「地方自治体の NPO 支援策等に関する実態調査」（平成 14 年度千葉県委託調査）によると、NPO への委託について、「NPO 支援策ととらえている」「NPO 支援策の一部ととらえている」との回答が、都道府県で 51.1%、市町村で 41.3% を占めている。

¹¹ 契約相手の選定は原則として競争入札で行うが、当該事業が地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 2 号「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」や同第 3 号に定める福祉事業を行う場合、同第 4 号に定める新商品の地方公共団体による買入れ契約等に該当する場合は、随意契約を行うことが認められている。

¹² 当該契約がその性質または目的から一般競争入札により難しい場合は、「予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が自治体にとってもっとも有利なものを落札者とする」総合評価方式をとることができるとしている（地方自治法施行令第 167 条 10 の 2）。

(参考5) 総合評価入札の導入状況(入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について 平成22年2月 国土交通省、総務省、財務省)

	本格導入		年度内本格導入		未導入(年度内導入予定なし)	
	H20.9.1	H21.9.1	H20.9.1	H21.9.1	H20.9.1	H21.9.1
都道府県	20 42.6%	24 51.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
指定都市	3 17.6%	6 33.3%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
市区町村	40 2.2%	88 4.9%	7 0.4%	5 0.3%	1032 57.6%	756 42.5%
計	63 3.4%	118 6.4%	7 0.4%	5 0.3%	1032 55.6%	756 41.0%

【対応の方向性(例)】

- NPO等の育成支援を目的として、委託契約の対象を限定する場合には、あらかじめその基準を明らかにするなど市民への説明責任を果たす必要がある。
- 公共サービス実施に当たっての対等な協働相手として担い手を選定する場合には、担い手が提供する社会的価値やサービスの質等も勘案しつつ、競争性や透明性を確保できる企画競争を幅広く活用すべきである。
- 公共事業を中心に活用が進んでいる総合評価方式による一般競争入札を担い手の選定にも広げるため、社会的価値を含めた評価のあり方について検討を進める必要がある¹³。
- 指定管理者制度で特定の団体に継続して公共施設の管理を委託している場合、多様な担い手の参入を促進する観点から、当該契約を履行できる者が他にいないかを確認するための公募を行うとともに、選定プロセス・評価等への市民参加を促進する必要がある。

¹³ 第2回「新しい公共」推進会議 坪郷委員提出資料(入札における「総合評価方式」の「新しい公共」指標の導入等)

3. その他の公的資金のあり方に関する主な論点

論点5 バウチャー制度の推進

【現状と課題】

- ・ 公的資金による補助制度の中でも、バウチャー制度は、団体に直接資金を交付する方式に比べ、より多様な提供主体によるサービス参入や、利用者のニーズにあったサービスの提供を促進する点で望ましい。
- ・ 家庭の状況に応じて、例えば子育てサービスの実際の利用状況と利用意向とは差異がみられ（参考6）、バウチャー制度を活用する余地がある¹⁴と考えられる。
- ・ 特定非営利活動法人の事業収入源として、バウチャーの仕組みを活用した「介護保険等」による収入は大きな割合を占めており（参考7）、バウチャー制度は担い手の財政基盤の確立にとって重要な役割を果たしている。
- ・ NPO等は、補助金・助成金を期待するのではなく、情報発信・公開を行いつつ市民の関心と共感を呼び込み、自ら積極的に資金調達を行うべき（駒崎委員）。

¹⁴ 「「新しい公共」円卓会議の提案と制度化等に向けた政府の対応」（平成22年6月4日「新しい公共」円卓会議）において、「子ども手当の一部を財源として、自治体がバウチャーを発行し、活用することで、NPO等の活躍の場を拡大し、ソーシャルキャピタルの高い地域を形成する。」ことが提案され、政府の対応として「子ども・子育てを社会全体で支援する包括的・一元的なシステムの構築を検討している子ども・子育て新システム検討会議等において、現金給付と現物給付の組合せ等を含め、市町村の裁量で一体的に提供する仕組みなど具体的な制度設計を運用上の問題点も含めて検討する」ことが盛り込まれた。

(参考6) 就学前児童3～6歳の平日日中の保育ニーズ（現在の利用率、利用意向）

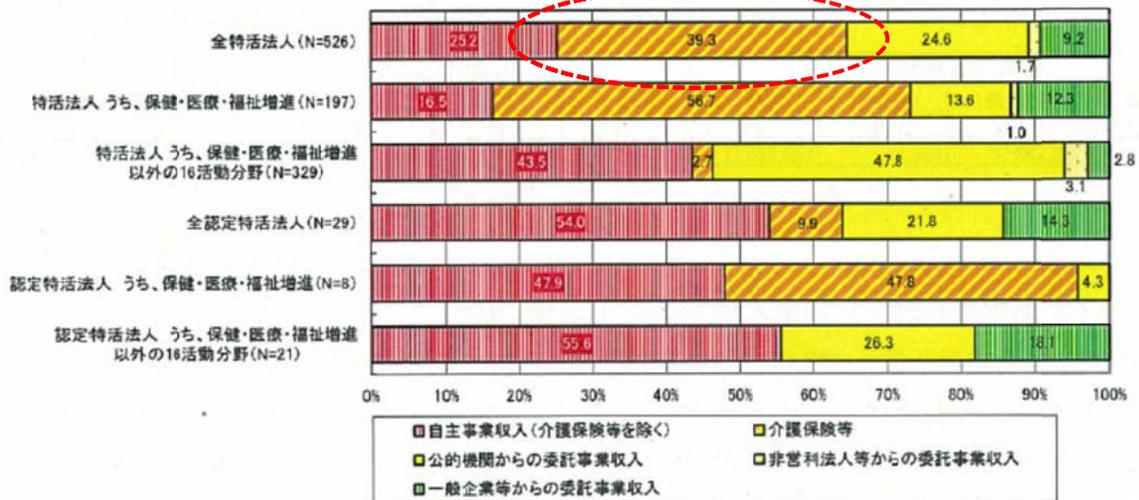
- ② 保育5サービス（認可保育所、家庭的保育、事業所内保育所、認証・認定保育所、その他保育所）
- ③ 保育6サービス（②の保育サービスと幼稚園の預かり保育）

	①認可保育所		②保育5サービス		③保育6サービス	
	利用	利用意向	利用	利用意向	利用	利用意向
タイプA ひとり親家庭	71.5%	77.6%	76.0%	83.4%	80.2%	89.9%
タイプB フルタイム×フルタイム	73.0%	78.3%	79.0%	85.3%	83.6%	91.4%
タイプC フルタイム×パートタイム	56.1%	62.7%	60.6%	69.7%	72.2%	84.5%
タイプD 専業主婦(夫)	8.2%	25.4%	10.6%	36.0%	19.1%	62.9%
タイプE パート×パート	65.1%	70.9%	70.1%	77.0%	74.2%	84.5%
タイプF 無業×無業	18.0%	35.6%	22.6%	43.5%	26.7%	65.8%
タイプG その他	48.2%	57.3%	52.5%	64.4%	59.7%	78.4%

(出所) 新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査結果（平成21年2月厚生労働省）

(参考7) 特定非営利活動法人の事業収入構成

図表6 活動分野別事業収入構成



(出所) 平成21年度市民活動団体等基本調査報告書（平成22年8月 内閣府）

【対応の方向性（例）】

- 以下のようなモデル事例の普及啓発を行い、地域の実情に応じたバウチャー制度の導入を推進する。
- その際、既存の政策手段との役割分担や地域のニーズにあったサービス提供など、制度設計のあり方を検討する必要がある。

（杉並区の事例）

- ・平成19年6月から、就学前児童の家庭に、子育て支援サービスに利用できる「子育て応援券」を無償交付し、親の子育てを支援するとともに、地域の団体、事業者等の子育て支援サービスや活動への参入を促すための制度を開始。子供手当の導入にともない、平成22年10月より、子供手当の支給時に購入が可能となる有償応援券の制度へと見直しを行った。また、23年4月からは応援券の利用が可能な登録事業者のうち、特定の事業者（マッサージ等）については、当初の政策目的から外れるとの理由で応援券の利用対象サービスから除外していく。
- 寄附税制の見直しやバウチャー制度等の活用など、NPO等が自らの努力で資金調達を行えるようにするための環境整備を進める。
- NPO等が活動内容や団体に関する情報を適正に公開・発信するための基盤を整備する。

4. 人材に関する主な論点

論点6 人材育成・交流の促進

【現状と課題】

(人材育成)

- ・ NPO法人が持続的な法人経営を行うにあたっての最も大きな課題として、人材育成（良い人材の確保や教育）が挙げられた調査結果がある（参考8）。
- ・ NPO等との協働に当たって、「NPO等の事務処理能力の低さに問題があった」と指摘する地方公共団体が多い¹⁵。
- ・ NPO等が人材育成を行う上での課題として、
 - ◇ 必要な人材を獲得するための採用活動のコストやノウハウ不足
 - ◇ 採用した人材が長期的に一つの団体でキャリア形成を考える上での収入や福利厚生面での不安等を挙げた調査結果もある。（参考9、10）
- ・ プロジェクト・マネージャーとなる人材が圧倒的に不足している（横石委員）。

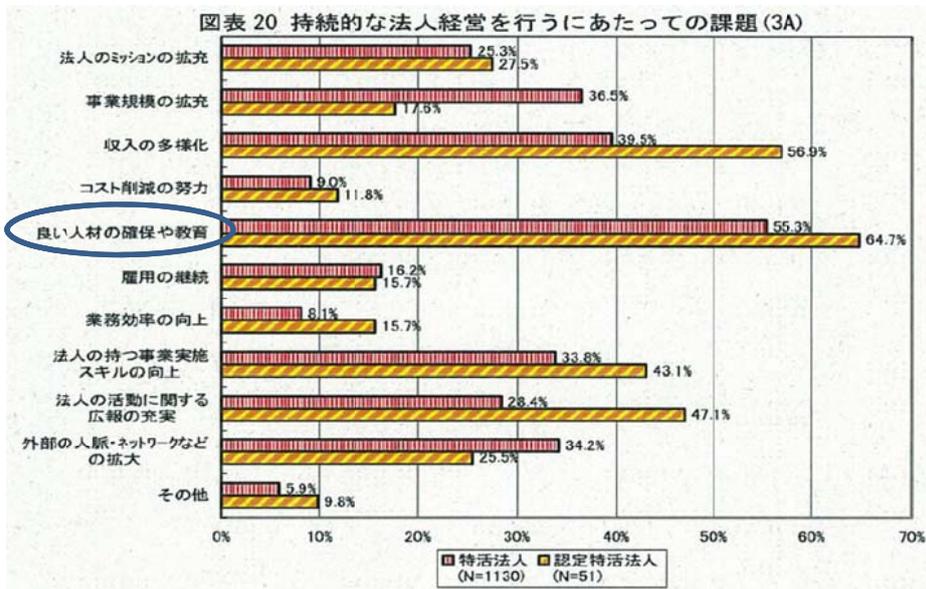
(人材交流)

- ・ 新たな発想による公共サービスの提供や、個々の人材の能力向上等の観点から、市民セクターと行政の人材交流が重要であるが¹⁶、行政と市民セクター等との人材交流は、公務員の兼職規制や職務専念義務等に抵触しない範囲に限られる。（参考11）

¹⁵ 「地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査」（平成14年度千葉県委託調査）によると、NPOに事業委託をする際、もしくはした結果、都道府県では約78%、市区町村では約45%が「受託者であるNPOに不満があった」と回答。課題・問題点として、「NPOの事務処理能力に問題があった」という回答が一番多かった（都道府県77.8%、市区町村45.6%）。

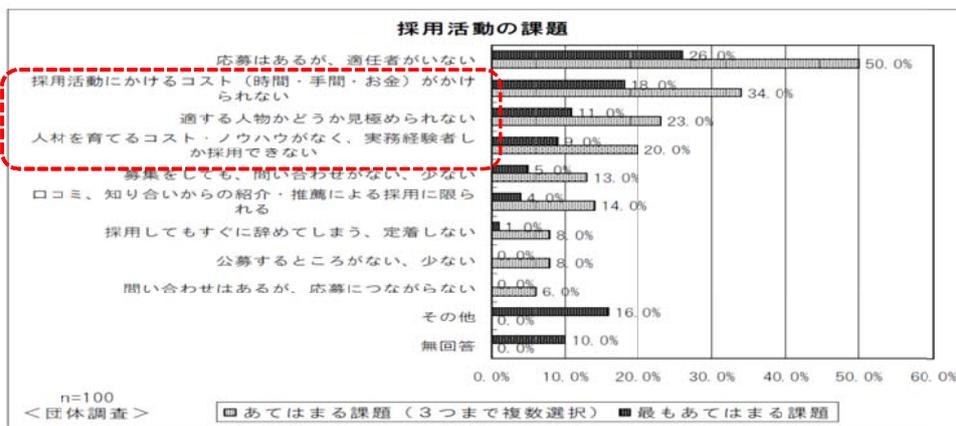
¹⁶ 第一回「新しい公共」推進会議 坪郷委員提出資料

(参考8) 持続的な法人経営を行うにあたっての課題



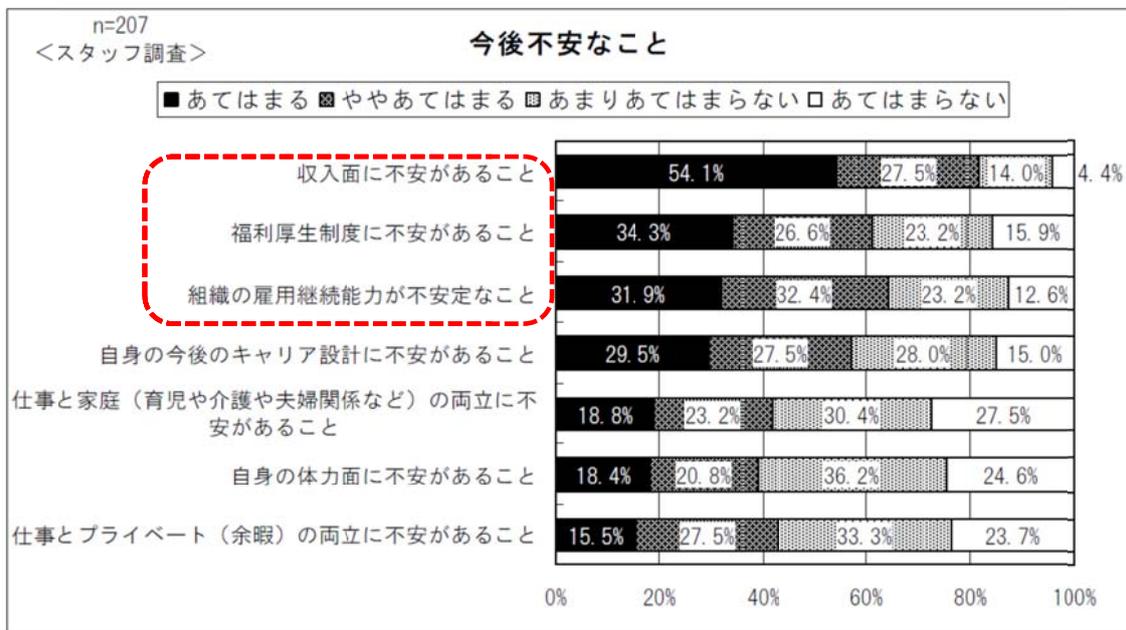
(出所) 平成21年度市民活動団体等基本調査報告書 (平成22年8月 内閣府)

(参考9) NPOが採用活動を行うにあたっての課題



(出所) 若年層NPO・NGOスタッフ就業実態調査 (平成22年3月特定非営利活動法人ユースビジョン)

(参考 10) NPOのスタッフが今後について不安に感じていること



(出所) 若年層NPO・NGOスタッフ就業実態調査（平成 22 年 3 月特定非営利活動法人ユースビジョン）

(参考 11) 国家公務員法（昭和 22 年 10 月 21 日法律第 120 号）（抄）

（職務に専念する義務）

第百一条 職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、政府がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、官職を兼ねてはならない。職員は、官職を兼ねる場合においても、それに対して給与を受けてはならない。

2 前項の規定は、地震、火災、水害その他重大な災害に際し、当該官庁が職員を本職以外の業務に従事させることを妨げない。

（私企業からの隔離）

第百三条 職員は、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業（以下営利企業という。）を営むことを目的とする会社その他の団体の役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね、又は自ら営利企業を営んではならない。

（以下略）

（他の事業又は事務の関与制限）

第百四条 職員が報酬を得て、営利企業以外の事業の団体の役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね、その他いかなる事業に従事し、若しくは事務を行うにも、内閣総理大臣及びその職員の所轄庁の長の許可を要する。

【対応の方向性（例）】

（人材育成）

- スタッフの採用や教育、安心して働き続けられる環境の形成に必要な資金を確保するため、「新しい公共」支援事業の活用や、公的資金のあり方の見直し、寄附税制の見直し等を通じて財政基盤を強化する。
- 以下のような事例も参考にしつつ、人材育成を進めるための様々な仕組みについて普及啓発を行うべきである。

（NPO法人 ETICの事例）

- ◇ 地方公共団体等と連携し、ソーシャルビジネスの新規事業創出等に取り組むNPO法人や中小企業等のもとに、約6か月間、プロジェクトの推進役として現役大学生をインターン生として送り込むOJTプログラムを実施するほか、起業家の育成を行う。また起業を目指す者に向けた相談窓口を設置し、セミナー等を実施。

（サイバーシルクロード八王子¹⁷の事例）

- ◇ 企業OB等を活用し、市内の中小企業を支援する「ビジネスお助け隊」や起業家を育成する「本気の創業塾」、地元企業の事業継承者に社長としての自覚を持たせる「はちおうじ未来塾」、経営者の片腕となる経営マインドを持ったリーダーの育成を目指す「リーダー育成塾」等、地域に根ざした産業人材を育成する取組を行っている。

（人材交流）

- 政府と市民セクター等との人材交流を行うにあたっての制度的な課題を整理し、対応の方向性について検討を進めるべきである。

¹⁷ 「サイバーシルクロード八王子」は、八王子市と八王子商工会議所連携のもと、地域内の豊富な資源を最大限に活用し、魅力ある産業都市“八王子”の形成に向け設立された産業活性化組織（正式名：「首都圏情報産業特区・八王子」構想推進協議会）。

5. 協約に関する主な論点

論点7 政府と市民セクターとの協約について

【現状と課題】

- ・ 国では、協働を推進する包括的な指針はない。
- ・ すべての都道府県、約75%の市で、既に協働を推進する指針や条例を策定している¹⁸など、協働のルール形成については一定の進展がみられている。
- ・ 一方、市民セクターと行政の双方が役割と責務を約束するいわゆる協約を締結する地方公共団体は愛知県、東海市等の少数に限られている。
- ・ 市民セクターが各種非営利法人に分断され、同セクターを代表する団体も不在のため、愛知県では個別の団体が協約に署名する形をとり、川崎市等では個別事業の委託契約とあわせて協定書を締結する手法をとるなど、自治体での対応は分かれている。

【対応の方向性（例）】

- 英国のコンパクトの成果や課題について検証した上で、以下のような論点について議論を深め、協定の締結が目的の達成にふさわしい手段かどうかについて検討する。
 - ・ 協定の目的、役割は何か
 - ・ 協定締結を通じて克服しようとする課題は何か
 - ・ 協定の実効性をどのように確保するか 等
- 日本でも政府と市民セクター等との協約を締結する場合、英国と異なり、市民セクターのまとまりが弱い日本において、協約の締結主体、特に民間非営利セクターの締結主体やそのための代表性の確保の方法などの手続きについて検討を進める。

¹⁸ 第4回都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書（2009年11月人と組織と地球のための国際研究所）