

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（改定案）

論点 1 事業実施の前段階における幅広い意見の吸上げ

(1-1) 政策の企画立案への参画機会の確保

【制度】

○国

- ・ 行政機関が命令等（政令、省令など）を制定するにあたり、事前にその案を示し、その案について広く国民から意見や情報を募集する意見公募手続（パブリックコメント）¹を実施。
- ・ 各府省において、審議会²、懇談会等により有識者等から意見を聞く仕組みを設けている。

○地方公共団体

- ・ 4割程度の地方公共団体において、意見公募手続制度を条例・規則等の形で定めている³。

【現状と課題】

- ・ 国において、審議会等の旧来からある参画方式の他、一部の省では、法で義務付けられたパブリックコメントのほか、政策の企画立案の参考とするために国民から提案や意見を受け付けたり、討議に参加する機会を設けたりする取り組みが行われているものの、そうした取り組みは一部にとどまっている。
- ・ 地方公共団体において、市民セクター⁴における「新しい公共」の担い手（以下、「担い手」）による政策の企画立案への参画の実績があるものは1～2割程度と限定的であるとの調査結果⁵がある。

【対応の方向性（案）】

- 国・各地方公共団体において、政策課題や地域の実情に応じ、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、企画立案のできるだけ早い段階から意見交換等を行う仕組みを取り入れるべきである。
- その際、参画機会が特定の団体や個人に偏らず、広く公平に開かれるよう留意すべきである。

¹ 行政手続法第 38、39、42、43、45 条。

² 国家行政組織法第 8 条。

³ 「地方公共団体における行政手続条例（規則等）及び意見公募手続制度の制定状況（平成 21 年 10 月 1 日現在）」（平成 22 年 3 月 16 日総務省）

⁴ 特定非営利活動法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、医療法人、特定公益増進法人（学校法人、社会福祉法人等）、協同組合、法人格を持たない地縁団体（自治会・町内会、婦人・老人・子供会、PTA、ボランティア団体等）等の民間非営利組織のほか、公益的な活動を行う営利組織からなるセクター。

⁵ 「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）

(1-2) 提案型協働事業の導入促進

【現状と課題】

○国・地方公共団体共通

<提案事業の実施状況>

- ・ 提案事業制度において、事業実施に係る予算要求のタイミング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⁶。

[予算要求のタイミング]

◇ 予算確定後に事業の選定を行う方式

- メリット : 予算の範囲内で何らかの事業を確実に実施することが可能。
- デメリット : 提案できる事業規模が、既に確定した予算の範囲内に限定されるほか、提案を受け付ける事業やその手法（委託、補助、共催等）に制約がある場合もある。

◇ 予算要求前に事業の選定を行う方式

- メリット : 提案できる事業の内容・手法や規模等の面で制約が小さく、市民セクターの創意工夫を活かす余地が大きい。
- デメリット : 当該事業を実施するための予算が見つからない場合は事業が実施できない。

[事業実施者の選定方法]

◇ 提案事業の実施者を公募で選定する方式

- メリット : 透明性・公平性・競争性を確保できる。
- デメリット : 提案を行うインセンティブが損なわれる恐れがあるとともに、提案者の専門性やノウハウを事業実施に活用できないことがある。

◇ 提案者を実施事業者とする方式

- メリット : 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。
- デメリット : 透明性・公平性・競争性が失われる面もある。

<縦割り>

- ・ 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⁷。

○国

- ・ 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、取組みは限定的である。

○地方公共団体

- ・ 提案を受け付けるとした地方公共団体の割合は、都道府県では9割程度に達するの

⁶ 「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)

⁷ NPO活動推進自治体フォーラム千葉県大会(2004年10月)

に対し、市では5割程度との調査結果がある⁸。

【対応の方向性（案）】

- 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。
 - ・ 提案受付制度において、多様な手法（委託、補助、共催等）の中から、政策目標を実現する上で最も適した手法で行う提案を引き出すよう努める。
 - ・ 政府のできるだけ多くの事業を対象とした提案型協働事業の取組を広げる。その際、予算要求の前に提案受付を行う場合と後に行う場合とのメリット、デメリットを勘案し、事業の目的に応じて適切な方法を選択する。
 - ・ 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。

⁸ 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）

論点2 創意工夫や社会的価値を勘案した担い手の選定

(2-1) 総合評価方式、企画競争の促進

【制度】

○国、地方公共団体共通

- ・事業の性質又は目的から価格競争により難しい場合には、価格その他の条件が最も有利なものを契約相手として選ぶことが可能⁹（総合評価方式）。
- ・緊急の必要により競争に付することができない等の場合には、随意契約を行うことが可能¹⁰。（ただし、随意契約を行う場合には、企画競争若しくは公募を行うことにより、競争性及び透明性を担保することとされている¹¹）。

<特に公共工事関連>

- ・「公共工事の品質確保の促進に関する法律」¹²において、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素を考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約をすることにより、公共工事の品質を確保することとされている¹³。また、民間事業者の積極的な技術提案及び創意工夫が活用されること等により民間事業者の能力が活用されるように配慮されなければならないとしている¹⁴。

○国

<特に公共工事関連>

- ・「公共工事に関する調査及び設計に関する入札に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」において、技術等の評価項目として盛り込むことが考えられる事項のうち「社会的要請に関する事項」として「ア 環境の維持」、「イ 施工への配慮」、「ウ 特別な安全対策」、「エ 省資源対策又はリサイクル対策」が例示されている。

○地方公共団体

- ・一部の地方公共団体において、公契約の実施にあたり、賃金や労働条件、環境保全、人権擁護、障がい者雇用、男女雇用機会均等々の確保を定めた公契約条例等が定められている。

⁹ 会計法第29条の6第2項、予算決算及び会計令第91条第2項、地方自治法施行令第167条の10の2第1項、同第2項

¹⁰ 会計法第29条の3第5項、予算決算及び会計令第99条、第99条の2、第99条の3、地方自治法第234条第2項、地方自治法施行令第167条の2

¹¹ 「公共調達適正化について」（平成18年8月25日財計第2017号）

¹² 平成17年法律第18号。

¹³ 公共工事の品質確保の促進に関する法律第3条第2項。

¹⁴ 公共工事の品質確保の促進に関する法律第3条第5項。

<特に公共工事関連>

- ・多くの地方公共団体において、一定価格以上の公共事業について、総合評価実施のガイドライン等を作成し、価格以外の評価項目として、環境配慮や地域活動の実績（ボランティアを含む）等を盛り込んでいる。

【現状と課題】

○地方公共団体

- ・ 担い手との契約締結に至るプロセスをみると、特定の担い手との随意契約が多く、企画競争（競争性のある随意契約）や競争入札（総合評価方式）は活用されていない。
- ・ 総合評価方式は、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、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。
- ・ 政府と実施する事業において、労働条件の確保等の社会的価値が十分尊重されていないとの指摘がある。

【対応の方向性（案）】

- 国、各地方公共団体において、それぞれの実情に応じ、以下のような取組みの導入を進めるべきである。
- ・ 担い手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り、協働相手を選定する場合には、競争性や透明性に配慮しつつも、当該団体が提供する社会的価値やサービスの質等を勘案できる、総合評価方式や企画競争等を幅広く活用すべきである。
- ・ 特に、公共事業を中心に活用が進んでいる総合評価方式を多様な担い手を相手とした事業の実施者選定にも広げるため、労働条件の確保等を含む社会的価値等の評価のあり方について検討を進める必要がある¹⁵。

¹⁵ 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）

(2-2) 指定管理者制度による参入障壁の縮小

【制度】

- ・ 地方自治法において、地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため、必要があると認めるときは、条例の定めにより法人その他の団体で地方公共団体が指定するものに、当該施設の管理を行わせることができるとされている¹⁶。
- ・ 同法では、指定管理者の指定の手続き、指定管理者の行う管理の基準、業務の範囲等を条例で定めるとしている¹⁷。

【現状と課題】

- ・ 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。

【対応の方向性（案）】

- ・ 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、多様な団体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。

¹⁶ 地方自治法第244条の2第3項

¹⁷ 地方自治法第244条の2第4項

論点3 仕様書や契約書の柔軟化・簡略化

(3-1) 仕様書や契約書の柔軟化・簡略化と成果目標の明確化

【制度】

○国・地方公共団体共通

<仕様書や契約書の柔軟化・簡略化>

- ・ 契約の相手方を決定してから契約書を作成するまでの手続きやその内容については、契約自由の原則が適用されることから、政府と契約を締結する相手方は、契約内容を双方協議の上自由に決められる。

○国

<成果目標の明確化>

- ・ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」(平成 16 年 6 月 4 日閣議決定)等において、重点化する予算全てに成果目標を明示し、その達成状況を公表するとともに事後評価を行うこととされた。

(参考)

- ・ 「予算編成等の在り方の改革について」(平成 21 年 10 月 23 日閣議決定)において、政府として政策達成目標明示制度を導入し、予め定めた期間内に国民のために達成する成果(アウトカム)を具体的に明示することとし、目下、関係府省・部局において、政府全体におけるPDCAサイクルの整理・強化について検討を行っているところ。

○地方公共団体

<成果目標の明確化>

- ・ 各地方公共団体において、目指す成果を明らかにすることを盛り込んだ政策評価条例の策定や、まちづくり指標、協働指標等の形での成果指標の設定等の取組が行われている。

【現状と課題】

○国・地方公共団体共通

<仕様書や契約書の柔軟化・簡略化>

- ・ 事業の実施方法等が仕様書によって細かく定められている場合が多く、担い手の創意工夫が発揮しにくいとの指摘がある。

○国

<仕様書や契約書の柔軟化・簡略化>

- ・ 全府省における役務契約のうち約 50%で標準契約書が整備されている¹⁸との調査結果がある。
- ・ 標準契約書において、契約解除権が国の側のみにあるとしていたり、成果物が国に帰属するとしている場合がある。

<成果目標の明確化>

- ・ 国においては、目標・指標の立て方に課題があり、経済性、効率性、有効性の観点での目標設定の取組みが進展していないのではないかとの指摘がある¹⁹。

○地方公共団体

<仕様書や契約書の柔軟化・簡略化>

- ・ 地方公共団体の中には、工事、役務契約等、業務の内容に応じて雛形を定めているものもある。

<成果目標の明確化>

- ・ 地方公共団体においては、具体的な成果指標の設定等の取組は限定的であるとの指摘がある。

【対応の方向性】

<仕様書や契約書の柔軟化・簡略化>

- ・ 成果の一部を受託者に帰属させたり、受託者の創意工夫が可能となるよう仕様書を細かく定めすぎない等、対等性や創意工夫の促進等に配慮した契約方式の導入を促す。

<成果目標の明確化>

- ・ 政策課題や国・各地方公共団体において、適切な政策目標を設定する。その際、何を成果目標とするかについては慎重に検討を行い、政策目的の達成に資するよう留意する。

¹⁸ 契約の電子化に関する実態調査（2003年、総務省実施。内閣官房、内閣府、警察庁、防衛庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、人事院の契約担当官に対してアンケート調査を行ったもの）

¹⁹ 「政策評価制度の現状と課題について」（平成22年12月27日総務省政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会資料）

(3-2) 複数年度を視野に入れた契約の推進

【制度】

○国

- ・ 国庫債務負担行為等による複数年度契約が可能であるが、大型の事業等に限定されている。

○地方公共団体

- ・ 数年度にわたる債務を負担する契約を結ぶ等の将来の財政支出を約束する債務負担行為を、予算で定めることができる²⁰。
- ・ 電気、ガス、水の供給、電気通信、不動産の賃貸に関する契約や、その他政令で定める契約については、複数年度契約（長期継続契約）が可能である²¹。

【現状と課題】

○国

- ・ 一部の省では、単年度契約において、契約相手の選定にあたり、複数年度にわたる企画提案を求める等の取組を実施している²²が、取組は限定的である。

○地方公共団体

- ・ 地方公共団体において、複数年度を視野に入れた契約の取組が更に必要であるとの指摘がある。

【対応の方向性（案）】

- 国・地方公共団体において、複数年度を視野に入れた契約の導入、促進を行うべきかを含め検討する。

²⁰ 地方自治法第214条。

²¹ 地方自治法第234条の3。

²² 事業終了後の成果評価の結果適当と認められれば、選定された契約相手と複数年度、契約を更新する等の方法により実施。

論点4 適切な精算・支払いのあり方

(4-1) 適切な間接費等の積算（フルコストリカバリー）の導入促進

【制度】

○国・地方公共団体共通

- ・ 公共サービス基本法²³において、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し、必要な施策を講ずるよう努めることとされた。

【現状と課題】

○国・地方公共団体共通

- ・ 担い手との契約では、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²⁴。
- ・ 人件費について、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や、ボランティアの人件費を盛込んでいないとの指摘がある（※）。
- ・ 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²⁵、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²⁶。
- ・ 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²⁷。

(※) ただし、公共工事設計労務単価²⁸（工事費の積算に用いる人件費単価）については、概ね取引の実例価格²⁹（国土交通省、農林水産省が毎年実施する公共事業労務費調査³⁰に基づいて設定）を踏まえて設定されている。

○市民セクター

- ・ 担い手に、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ことが多い³¹。

²³ 平成21年5月20日法律第40号。

²⁴ 「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）

²⁵ 「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）

²⁶ 「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）

²⁷ 第三回「新しい公共」推進会議 白井委員提出資料

²⁸ 公共工事設計労務単価、設計業務委託等技術者単価。

²⁹ 予定価格は取引の実例価格等を考慮して定めることとされている（会計法第80条第2項）。

³⁰ 国、都道府県、政令市等発注の公共工事に従事する建設労働者（約20万人）の賃金支払い実態に関する調査。

³¹ 「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）

【対応の方向性（案）】

- 間接費や人件費の適切な積算を進める前提として、国・各地方公共団体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。
- 国・地方公共団体において、こうした取組に基づき、予定価格を定めるにあたり、取引の実例価格だけでなく、政府のコストも勘案するための取組を行うよう努める。
- 国・地方公共団体において、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手引きの作成や職員研修等の形で行うとともに、支払対象費目の制約を設けている内規等がある場合、その見直しを進める。

(4-2) 不必要な実費精算の排除

【制度】

○国・地方公共団体共通

- ・ 国、地方公共団体の委託契約においては、民法上の準委任契約³²又は請負契約³³の形式がとられることが多いが³⁴、準委任契約については前金払、概算払が可能³⁵であるのに対し、請負契約については部分払のみが可能³⁶。

【現状と課題】

○国・地方公共団体共通

- ・ 準委任契約により実施している委託事業について、事業完了後に額の確定を行った際、収入総額（契約金額と当該業務により発生した収入との合計額）と経費との差額が発生した場合は、原則として返還することとされている。
- ・ 請負契約により実施している委託事業については、額の確定行為を行わない（実費精算を行うことを予め契約書で定めている場合等を除く）ため、上記の手続きは行われぬ。
- ・ 契約事務に対する理解が不十分であり、請負契約においては、事業完了後にしか支払が行われぬにもかかわらず、準委任契約と同様に概算払いを行ったり、額の確定行為を行ったりした事例がある。

【対応の方向性（案）】

- 国・地方公共団体において、契約事務に携わる職員が、制度を正しく理解し、適切に事務を遂行することができるよう必要な教育や啓発を行う。

³² 準委任契約は、当事者の一方が法律行為でない事務をなすことを相手方に委託し、相手方がこれを承諾する契約。（民法第 656 条）

³³ 請負契約は、当事者の一方が仕事を完成させることを約し、相手方がその仕事の結果に対して報酬を支払うことを約する契約。（民法第 632 条）

³⁴ 「政府調達（公共事業を除く）における契約の電子化のあり方に関する検討会 中間報告書」（平成 16 年 7 月）、「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会報告書」（平成 19 年 4 月）

³⁵ 会計法第 22 条、予算決算及び会計令第 57、58 条。

³⁶ 予算決算及び会計令第 101 条の 10。

論点5 多様な利用者ニーズに応える多様なサービス提供に向けた制度（バウチャー制度の推進）

【制度】

○国、地方公共団体

- ・ 市区町村において要介護、要支援の認定を受けた被保険者が、所定の要件を満たす介護サービス事業者等から、市区町村が必要と認めたサービスを受けた場合、当該サービス事業者に対し、原則としてその費用の9割を保険から支払う介護保険制度を実施³⁷。
- ・ 市区町村において認定を受けた身体障害者、知的障害者等が、所定の要件を満たすサービス事業者等から、市区町村が必要と認めたサービスを受けた場合、当該サービス事業者に対し、原則としてその費用の9割を市区町村、都道府県、国が支払う障害者自立支援制度を実施³⁸。

○地方公共団体

- ・ 一部の地方公共団体においては、要綱等に基づき、地方公共団体が指定する対象者が、地方公共団体が承認したサービス事業者から地方公共団体が必要と認めたサービスを受けた場合、当該サービス事業者に対しその費用の一部または全部を地方公共団体から支払う制度を実施。

【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効果がある。
- ・ 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には差異がみられ、バウチャー制度を活用する余地がある³⁹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、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（※）。

（※）また、担い手は、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との指摘もある。

³⁷ 介護保険法

³⁸ 障害者自立支援法

³⁹ 「「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。

【対応の方向性（案）】

- モデル事例の普及啓発を行い、各地方公共団体において地域の実情に応じたバウチャー制度の導入を推進する。
- 国、地方公共団体において、バウチャー導入の評価、成果などを整理する。
- 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。
 - ・ 寄附税制の見直しやバウチャー制度等の活用など、担い手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。
 - ・ 担い手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。

論点6 政府と市民セクターの人材交流の促進と市民セクターの人材育成

(6-1) 政府と市民セクター間での人材交流の促進

【制度】

○国

<職務専念義務>

- ・ 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。(国家公務員法第百一条第一項)

<兼業>

- ・ 官職との間に特別の利害関係がない民間の職を兼業しようとする場合は、職務遂行に支障がない範囲で認められる。
- ・ 国からの給与については、官職以外の業務に従事することによりその勤務時間を割く場合は、割かれた勤務時間の給与が減額される⁴⁰。

<出向、派遣等>

- ・ 官民人事交流⁴¹による民間企業への派遣制度があるが、国からの給与は支給されない⁴²。
- ・ 退職出向の場合、政令で定める法人との間では、退職金の通算規定がある。

<休職>

- ・ 職務と関連する学術研究等の場合に研究休職することが可能⁴³。その場合、休職期間中は国から70%以内の給与の支給を受けられる⁴⁴。
- ・ その他自己啓発⁴⁵等による休職の制度があるが、国からの給与は支給されない。

○地方公共団体

<職務専念義務>

- ・ 職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、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、当該地方公共団体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。(地方公務員法第三十五条)

<兼業>

- ・ 官職との間に特別の利害関係がない民間の職を兼業しようとする場合は、職務遂

⁴⁰ 職員の兼業の許可について（総務省の運用通知）第二1項、人事院規則14-8（営利企業の役員等との兼業）5

⁴¹ 国と民間企業との間の人事交流に関する法律第1条、

⁴² 国家公務員法第11条

⁴³ 国家公務員法第79条、人事院規則11-4第3条第1項第1号

⁴⁴ 一般職の職員の給与に関する法律第23条第5項、人事院規則9-13第1条第1項

⁴⁵ 国家公務員の自己啓発等休業に関する法律第1条

行に支障がない範囲で認められる。

<出向、派遣等>

- ・ 公益的法人に対する派遣制度がある。地方公共団体からの給与は原則として支給されない⁴⁶こととされているが、条例で定めることにより支給することもできる（近年はあまり例がない）。
- ・ 退職出向の場合、退職金の取扱いを均衡するよう配慮することとされている。

<休職>

- ・ 自己啓発による休職の制度があるが、地方公共団体からの給与は支給されない。
- ・ 条例により休業の事由、給与の扱い等を決めることができることとなっている。

【現状と課題】

○国、地方公共団体共通

- ・ 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、公務員が市民セクター等で通常の業務に従事し、給与の支給を受けることは難しい。

【対応の方向性（案）】

- 政府と市民セクター等との人材交流を活発にするための制度的な課題（休職制度、派遣制度の拡充等）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。

⁴⁶ 地方公務員法第6条第1項

（6-2）市民セクターにおける人材育成の促進

【現状と課題】

- ・ 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⁴⁷。
- ・ 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⁴⁸。
- ・ 担い手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。
- ・ 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。
- ・ 市民セクターを支える人材不足が解消されなければ、特定の人材に業務が集中し、疲弊してしまう可能性があるとの指摘がある。

【対応の方向性（案）】

（人材育成）

- 国は、市民セクターが、採用や教育、安心して働き続けられる環境を形成する上で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。
- 国、各地方公共団体は、教育機関等とも連携し、市民セクターにおいて事業運営能力を持つ人材育成を行うための仕組みづくりに努める。
- 国、各地方公共団体は、地域における退職者等の能力を発掘し、活用するための仕組みづくりに努める。
- 国、各地方公共団体は、職員の市民活動への参加を奨励し、必要な仕組み作りに取り組むとともに、インターンシップ助成制度等も活用し、広く国民に対し市民活動参加について啓発を行う。

⁴⁷ 「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）

⁴⁸ 「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%）。

論点7 政府と市民セクターとの協約の締結の必要性

【現状と課題】

○国

- ・ 協働を推進する包括的な指針はない。

○地方公共団体

- ・ すべての都道府県、約75%の政令市で、既に協働を推進する指針や条例を策定している⁴⁹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、市民セクターと政府の双方が役割と責務を約束す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かれており、同セクターを代表する団体も不在のため、愛知県では個別の担い手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、地方公共団体における対応は分かれている。
- ・ 社会が多様化し、旧来からの地縁的つながりが弱まる中で、イギリスモデルそのままではなくても、協議のプロセスの確立を通じて政府と市民セクターとの関係を改善し、公共サービスの質の向上につなげる一定の持続的な仕組みが必要ではないかとの指摘がある。

【対応の方向性（案）】

- 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、協約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。
 - ・ 協約の目的、役割は何か
 - ・ 協約締結を通じて克服しようとする課題は何か
 - ・ 協約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、市民セクターの代表制が弱い日本において、協約の締結主体、特に市民セクターの締結主体やそのための代表制の確保の方法などの手続きについて検討を進める。
- 論点についての対応の方向性等についての署名、起草委員等の手続きを含め、協約作成の具体的手続きに関する議論を推進会議で行って頂いてはどうか。

⁴⁹ 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）