

政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告
(たたき台)

目 次

はじめに	1
I. 政府と市民セクターとの公契約等のあり方について	
1. 基本的な考え方	2
2. 国や地方公共団体のとるべき対応	
（1）多様な担い手の参画	3
（2）適切な担い手の選定	4
（3）適切な契約のあり方	5
（4）適切な積算・支払いのあり方	6
（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）	7
（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	7
3. モデル事例	
（1）提案型協働事業の活用（我孫子市 提案型公共サービス民営化制度）	9
（2）企画競争の活用（滋賀県 多様な主体との協働を進めるためのマニュアル）	9
（3）バウチャー制度の活用（杉並区 子育て応援券制度）	9
II. 今後の検討課題について	
1. 政府と市民セクターとの協約の締結に関する考え方	10
2. 「新しい公共」を支える法人制度のあり方	10
3. 休眠預金の活用	11

はじめに

「新しい公共」円卓会議（以下、「円卓会議」）において合意された「新しい公共」宣言（平成22年6月4日）では、支え合いと活気のある社会を作っていく上で、「国民、市民団体や地域組織」（以下、「市民セクター（注1）」）、「企業やその他の事業体」（以下、「企業セクター」）、「政府」等が当事者として参加し、協働することが必要であるとされ、これら三者のそれぞれに対して提案が行われるとともに、公共を担うことについての三者の関係のあり方について引き続き議論を行うための場を設けることが望ましいとされた。

これを受け、平成22年10月22日に設置された「新しい公共」推進会議（以下、「推進会議」）においては、「新しい公共」と行政の関係のあり方などNPO等の活動基盤に関する専門的な事項について調査を行うため、政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会（以下「調査会」）が設けられた。調査会は、「新しい公共」と行政の関係のあり方や、「新しい公共」を支える法人制度のあり方、NPO等の活動基盤整備を通じた透明性・信頼性向上の仕組みのあり方について調査、審議を行ってきたが、本報告書は、そのうち政府と市民セクター等との公契約（以下、「公契約」）のあり方に焦点をあてたものである。

多様な「新しい公共」の担い手（以下、「担い手」）の資金的基盤を支える大きな構成要素をなす「寄附」と「行政からの委託収入」のうち、寄附に関しては、円卓会議、推進会議を通じて提言を行ってきた寄附税制の見直しを行う法改正が今国会で実現した。今回、委託を含む公契約のあり方を見直しを行うことによって、担い手の活動基盤がなお一層強化され、その活躍の幅の拡大に大いに寄与することが期待される。

（注1）市民セクターとは、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。

I. 政府と市民セクターとの公契約等のあり方について

1. 基本的な考え方

市民のニーズの多様化が進むなかで、これを的確に捉え、それに応える公共サービスの提供を適切に行うことの重要性はますます大きくなっている。こうした状況に対応するためには、政府だけでなく、担い手の能力を有効に活用することが不可欠である。

これまでの公契約においては、政府が企画立案した政策の枠組みに沿って事業内容が組み立てられ、それを政府にのみ権利・権限が属する契約方式によって担い手に実施させるやり方が多くみられ、担い手の選定も、アカウンタビリティに配慮しながらも経済性や効率性に偏った基準で行われることが多かった。しかし、そのようなやり方では、適切に市民のニーズに応える公共サービスの提供を行う上で限界がある。

こうした観点から、今後、公契約等においては、市民へのアカウンタビリティや効率性の確保とともに、以下のような点に留意することが特に重要となる。

- ・ 多様なニーズの吸上げ－市民の多様なニーズを吸い上げ、効果的に政策や事業に反映するため、様々な市民や担い手が公共サービスの提供に参画できるようにする。
- ・ 創意工夫の発揮－多様なニーズに的確に応え、目標とする成果をより効果的に達成するため、担い手が専門性やノウハウを活かし、創意工夫を発揮して事業を実施できるようにする。
- ・ 社会的価値の重視－公共サービスの提供にあたって、当該サービスの効率的な提供のみならず、安全性や雇用の確保、様々な立場にある人々への配慮等といった副次的な効果を含め、これらの全体を社会的価値として重視する。
- ・ 対等性の確保－担い手を下請けとしてではなく、政府と対等な権利や義務を持つ主体として取扱う。
- ・ 活動環境の整備－担い手の活躍の幅を広げたり、担い手の活動基盤を強化するため、環境整備を行い、将来的により充実した公共サービスが提供されるようにする。

「支え合いと活気のある社会」づくりを効果的に進めるため、調査会としては、上記のような基本的考え方にに基づき、以下の通り報告する。政府が、本報告を踏まえ、公共サービスの提供における多様な担い手の参加の重要性に鑑み、公共サービスと市民の関わり方そのものを位置付け直すような法整備を含む制度改革や運用面での見直しに取り組むことを期待する。

2. 国や地方公共団体のとるべき対応

(1) 多様な担い手の参画

政策や事業の企画立案への担い手の参画を促進する方法として、担い手から提案や意見を受け付けたり、討議の機会を設けたりすることが考えられる。特に、事業実施の前段階で担い手から提案を受け付けることにより、担い手の創意工夫を発揮しやすい形で事業を実施することが可能となる。

① 政策の企画立案への参画機会の確保

【課題】

国や地方公共団体における、担い手による政策の企画立案への参画の機会は限定的である。例えば、国においては、審議会等の旧来からある参画方式が一般的であり、いくつかの省では、法で義務付けられたパブリックコメントのほか、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。

○ 国や各地方公共団体は、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、実際の政策の企画立案に活かされるよう、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ることが望ましい。

② 提案型協働事業の導入促進

【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。また、地方公共団体においては、都道府県での取り組みが進んでいる一方で、市などにおける取り組みの広がりにはそれに比べて小さい。なお、国・地方公共団体ともに、縦割りにより、部署横断的な提案事業が進められにくくなっている場合がある。

○ 国や各地方公共団体は、実情に応じて、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り組みを広げるべきである。その際、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ことが望ましい。

(2) 適切な担い手の選定

幅広い担い手の中から、専門性やノウハウを活かした創意工夫や社会的価値を最大限に引き出すためには、担い手の選定方法が重要な鍵を握る。

① 総合評価方式、企画競争の促進及び幅広い社会的価値への配慮

【課題】

国や地方公共団体においては、価格競争もしくは特定の担い手との随意契約が多く、総合評価方式による競争入札や企画競争（競争性のある随意契約）が十分に活用されていない場合があり、担い手の専門性や社会的価値を適正に評価する取組みが進んでいない。また、総合評価方式や企画競争を活用している場合でも、公共サービスの質にとどまらない様々な社会的価値を幅広く考慮する取組みが十分進んでいない。

○ 国や各地方公共団体においては、協働相手を選定する場合に、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。その際、安全性、雇用の確保、様々な立場にある人々への配慮等の幅広い社会的価値を考慮することが望ましい。

② 指定管理者制度の活用にあたっての趣旨の徹底

【課題】

地方公共団体においては、指定管理者制度の活用にあたって、管理者の選定が価格による基準に偏っていたり、特定の団体に継続的に管理運営を委託したりする例がみられ、公共サービスの水準を確保する上で最も適切なサービスの提供者を指定するという制度の趣旨に沿った運用が行われていない場合がある。

○ 地方公共団体においては、「指定管理者制度の運用について」（平成 22 年 12 月 28 日付総行経第 38 号 総務省自治行政局長通知）を踏まえ、①同制度が公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること、②サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があること、③公の施設の適切かつ安定的な運営の要請も勘案し、施設の設置目的や実情等を踏まえて指定期間を定めること等に留意し、その趣旨を徹底するべきである。

(3) 適切な契約のあり方

政府と市民セクター等との関係のあり方が変化している中で、実際の契約にあたっては、前例の踏襲等により、新しい関係のあり方を十分に活かすものとなっていない。実際に事業を進める際の指針となる契約のあり方を適正化することが重要である。

① 契約にあたっての対等性の確保

【課題】

国や地方公共団体においては、契約書に、担い手が事業を進める際の意思決定権や成果物等の権利、責任・義務等が定められておらず、担い手が下請けの立場となっている場合が多い。

- 国や各地方公共団体においては、契約を行う際、成果物の帰属、契約の解除権・違約金徴収権、損害賠償責任等に関して、担い手に政府と対等の権利や義務を付与するよう努め、契約が真に対等な当事者間の合意に基づいたものとなるよう必要な見直しを行うべきである。

② 仕様書や契約書の柔軟化・簡素化と成果目標の明確化

【課題】

国や地方公共団体においては、契約書の雛形が定められていたり、事業の実施方法等が仕様書等によって細かく定められていること等により、担い手の創意工夫が発揮されにくくなっている場合がある。また、成果目標や成果指標の設定の取組みが十分進んでいない。

- 国や各地方公共団体においては、実情に応じ、以下のような取組みを進めるべきである。
 - ・ 契約にあたって、仕様書を細かく定めすぎない等、受託者の創意工夫の促進に配慮する。
 - ・ 政策課題等に応じて、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。

③ 複数年度を視野に入れた契約の推進

【課題】

担い手が中期的に見通しを立てて活動しやすくなるという観点から、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みを広げることが望ましいが、このような取組みは限定的である。

○ 地方公共団体において、複数年度を視野に入れた契約の拡大について検討するべきである。

(4) 適切な積算・支払いのあり方

公共サービスの対価をどう設定するか、どのように支払うかは、資金面での基盤が弱い担い手にとっては重要な課題となる。政府側が独占的で優位な立場にある中で、適切な対応が求められる。

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

【課題】

国や地方公共団体においては、自身が事業を実施する場合の間接費を含む実施経費を把握していなかったり、人件費の単価の根拠がまちまちであったりすること等により、予定価格に適正な間接費や人件費を盛り込んでいない場合がある。また、支払にあたって、対象費目や限度額に制約を設けている場合がある。

市民セクターにおいては、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場合がある。

○ 国や地方公共団体は、実情に応じ、以下のような取組みを進めるべきである。

- ・ 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し、予定価格を定める際の参考とする。
- ・ 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、手引きの作成や職員研修等の形で行う。
- ・ 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。

② 不必要な実費精算の排除

【課題】

事業の性格により、実際に行った業務量に応じた実費を支払うことが適切な場合もあれば、支払額を事前に確定した上で事業の実施者の努力による効率性を引き出すことが適切な場合もある。こうした中で、実費精算の必要性について、発注側と受注側が必ずしも共通の認識を持つことなく、事業が進められる事例も指摘されている。

- 国や地方公共団体において、実費精算の有無を含む支払方法の違いが事業の成果に与える影響を十分考慮した上で、事業ごとに契約形態を適切に選択すべきである。

(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）

担い手の活躍の場を拡げる環境整備として、市場を活用した担い手の活動を公的資金により補助する制度が有効である。バウチャー制度は、担い手に直接資金を交付する方式に比べ、より多様な担い手によるサービス参入や、利用者のニーズに合ったサービスの提供を促進する効果があると考えられる。

- 地方公共団体において、身近な公共サービスについてバウチャー制度の導入を検討すべきである。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の観点から、既存のバウチャー制度の事例の評価や成果について整理することが望ましい。

(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

担い手の人材育成は重要な課題である。市民セクターと行政の人材交流の促進や、担い手による人材の確保や教育の仕組みづくりの支援等が考えられる。

① 政府と市民セクター間での人材交流の促進

【課題】

国家公務員が市民セクター等で業務に従事する仕組みは整備されていない。また、地方公務員については、派遣制度は存在するものの、派遣された職員が、地方公共団体から給与の支給を受けることは難しい。

- 国は、政府と市民セクター等との人材交流を活発にするため国家公務員が休職制度により給与の一定割合を国から受給して、NPO法人で働くことができるようにする他、今後の課題として、国家公務員をNPO法人等に派遣するための法令の整備についても検討を進めるべきである。
- 地方公共団体は、地方公務員について上記の国家公務員と同様な休職制度を条例により設けるとともに、「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」に基づきNPO法人等への職員の派遣を行う場合に、地方公共団体から給与を支給できるよう条例で定めることにより、人事交流を促進するべきである。

② 市民セクターにおける人材育成の促進

【課題】

担い手の人材育成にとって、必要な人材を獲得するための採用活動のコスト・ノウハウの不足や、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が課題となっている。

- 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べきである。
- 国や各地方公共団体においては、実情に応じ、以下のような取組みを進めるべきである。
 - ・ 教育機関等とも連携し、市民セクターが事業運営能力を持つ人材育成を行うことを支援する。
 - ・ 市民セクターが、地域における退職者等の能力を発掘し、活用することを支援する。
 - ・ 職員の市民活動への参加を奨励するとともに、広く国民に対し市民活動参加について啓発を行う。

3. モデル事例（P）

国や地方公共団体が、2. に沿った取組みを進めるにあたって、以下のモデル事例を参考とすることが考えられる。

（1）提案型協働事業の活用（我孫子市 提案型公共サービス民営化制度）

平成 18 年度より、約 1000 の市の全ての事業を公表し、企業、NPO 法人、任意団体を含む民間から委託・民営化の提案を募る提案型公共サービス民営化制度を導入。提案の検討または希望があった場合は、市が制度の説明や事業担当課との事前協議の場を設け、提案づくりのサポートを行っている。提案は、常任の審査委員（学識経験者と行政職員）と提案の分野毎に任命する専門委員からなる審査委員会で、①独自性、②市民の利益、③実現性、④団体能力の 4 項目を基準として審査し、①採用、②継続協議、③不採用の三区分に分けられる。この審査結果を踏まえ、最終的には市が実施の決定を行い、委託契約を締結する。

（2）企画競争の活用（滋賀県 多様な主体との協働を進めるためのマニュアル）

平成 22 年 3 月に、県が、コミュニティ、NPO、企業などの多様な主体と委託・補助等により協働する際のマニュアルを作成。委託を行う場合は、県が協働の相手方を選定する際に、企画提案公募で審査に基づき行うことが望ましいとしている。ただし、2 年以上にわたって同じ相手方に委託する場合は、初年度の事業評価等によりその根拠を明確にすることが必要としている。

（3）バウチャー制度の活用（杉並区 子育て応援券制度）

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。

Ⅱ. 今後の検討課題について

今後引き続き検討を行うことが必要とされたのは以下のような事項である。

1. 政府と市民セクターとの協約の締結に関する考え方

政府と市民セクターが、互いに対等の立場で公共的な役割を担う「新しい公共」の姿を具体的に示す上で、政府と市民セクターとの連携の基本的枠組みについての包括的協定を締結することが考えられる。

そのモデルとして、イギリスにおいて、政府とボランティア・セクターがそれぞれの責務と姿勢を約束した「コンパクト」があり、我が国の地方公共団体で行われている取組みとしては、愛知県の「あいち協働ルールブック」等があるが、調査会においては、このような協定を我が国においても策定すべきではないかという点について議論が行われた。

これについては、特に、協定の目的・役割、市民セクターの代表性の確保のあり方、協定の法的性格及び実効性、策定プロセス等の課題が挙げられたが、調査会において明確な方向性を示すまでには至らなかった。

従って、この件については、「新しい公共」推進会議において、その大きな方向性を議論して頂いた上で、必要があれば改めて調査会において引き続き検討していくこととしたい。

2. 「新しい公共」を支える法人制度のあり方

社会的課題を解決するためにビジネスの手法を適用して活動するいわゆる社会的企業には、営利法人（株式会社、持分会社、企業組合等）の形態をとるもの、非営利法人（NPO法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、社会福祉法人、協同組合等）の形態をとるもの、営利・非営利両方の形態をとるもの（株式会社とNPO法人等）が存在するが、こうした社会的企業は、行政や企業ではできない、現場に即した細やかなやり方で「新しい公共」の推進に貢献している。このような社会的企業を始めとした担い手が、それぞれの特性を活かしつつ、社会的活動をより円滑に行うことができるようにするため、既存の法人制度との整合性に配慮しつつ、新たな法人制度を設置する場合のメリットなど、「新しい公共」を支える法人制度のあり方について調査会で引き続き検討を進める。

その際、諸外国（イギリス、イタリア、韓国、アメリカ等）の先進的事例も参考

とし、社会的協同組合（注2）、社会的事業所（注3）等の考え方も念頭に置く。

3. 休眠預金の活用

担い手を金融面から支える活動基盤整備を進める上で、諸外国（イギリス、アイルランド、韓国）における、長期にわたって引き出しや預け入れ等のない預金を社会的サービスの財源として役立てる動きも参考とし、休眠預金（注4）の活用による担い手への支援の導入を行うべきか否かを含め調査会で検討する。

（注2）社会的協同組合とは、地域の多様なニーズに応えるため、NPO法人と協同組合の良さ（NPO法人においてはボランティアが運営に参加することが可能であり、協同組合においては組合員に出資を募ることが可能等）をうまく取り入れた法人のあり方として考えられるもの。

（注3）休眠預金とは、流動性預金及び自動継続定期預金以外の定期性預金のうち、最終取引日以降、払い出し可能の状態であるにもかかわらず長期間移動のないもの、自動継続定期預金のうち、初回満期日以降、長期間継続状態が続いているものをいう。