

社会資本整備へのNPO参画の意義と課題

○ 寺井 和弘 (株) 建設技術研究所 マネジメント事業部
中村 一平 金沢工業大学 環境システム工学科 教授

様々な社会的課題を解決していく主体として、また社会全体の利益である「公益」や「公共」の新たな担い手としての役割がNPOに期待されている。本研究では、社会資本整備におけるNPO参画の意義をそのセクターとしての位置づけから整理し、従来セクターとの協働のあり方と期待される効果を検討した。また、公共側の視点から、NPOと協働する上での課題を、公平性、透明性、リスク分担等の観点から論ずるとともに、NPOの脆弱な組織的、経済的基盤を社会的にサポートする仕組みや制度の必要性について提案した。

なお本論文は、「平成14年度 社会資本整備におけるNPO研究小委員会」での研究成果の一部を再構成したものである。

キーワード：NPO 社会資本整備 第3セクター

1. 研究対象としてのNPO

(1) NPOの定義

NPOを文字どおり Non-profit-Organization とし、「営利を目的としない民間非営利組織」と捉えた場合、いわゆる公益法人や組合などの認可法人、さらには自治会や同好会などの任意団体までを含む幅広い概念となる。

ここでは、社会資本整備におけるNPOの役割を論ずる観点から、NPOの範囲を限定し、「市民が主体となって、公共と協働して自発的かつ継続的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体」と定義し、本研究の対象とするものである。

(2) NPOの現状

特定非営利活動促進法（NPO法）が1998年12月に施行されてから、ほぼ5年が経過したが、この間、約10,000のNPO法人が誕生し、まちづくり、環境、福祉、生涯学習などの分野での社会的活動が展開されている。この中で、社会資本整備に関連の深い「まちづくり」の分野では、1,500団体、環境保全や地域防災などを加えると5,000を超える団体数となり、数字の上でも、社会資本整備に関わるNPOのポテンシャルは高いものがあるといえよう。

さらに2000年12月には、NPO税制の改正とならんで、特定非営利活動の種類も従来の12分野から17分野に拡大されるなど、法的な基盤整備も進んでいるところである。

(3) NPOの類型化

こうした中で、NPOを類型化する試みがみられるようになっており、次のような事例がある。

これらの事例ではいずれも、地域（市民）活動に対する事業展開あるいは専門活動といった類型化図式がみられ、社会資本整備との関わりにおいても、これらの類型毎に果たすべき役割や得意分野が異なることが推察される。

a) NPOの活動形態からの分類¹⁾

表-1 NPOの分類事例1

類型	類型毎の特徴点
専門家型	・高度に専門的な活動 ・高い見識、高いモラル～専門家としての倫理に基づく活動 ・強い自立心（行政の支援を拒むものではない）
地域活動型	・テーマ別の地域活動が主体 ・ボランティア精神が基礎となっている。 ・基本的に行政側の支援を求めている。 ・行政や他の市民との協働のあり方を模索する必要がある。

b) 組織の目的記述にあるキーワードからの分類²⁾

表-2 NPOの分類事例2

類型	細分類	特徴点
地域福祉	福祉サービス推進型	福祉サービスを向上させ、安心した地域社会をつくることに寄与するといった表現を目標に掲げる。
	弱者特定型	高齢者、障害者の生活支援事業を行って、地域社会に寄与するといった表現を目標に掲げる。
市民活動	地域活動型	福祉も含め、より多様な方向で地域社会を豊かで安心した場にするために活動し寄与する。
	環境・文化活動型	地域社会での活動を指向する中でも、特に環境や文化、交流をキーワードに掲げている。
事業展開	事業育成型	活動というよりも事業指向的で、国際協力や交流あるいは環境、保全などを掲げ、地域という視座はあまりみられない。
	事業推進型	公益法人的な役割意識を持ち、事業推進指向的でまちづくりなどを通じて、社会全体の利益の増進を図るといった目的をもつ。

2. 社会資本整備におけるNPOの位置づけ

(1) NPOのセクターとしての位置づけ

NPO活動は、地域社会あるいは地域を越えた様々な問題を解決していく社会的使命や価値観に基づき、市民が自主的、自発的に行う社会貢献活動であるところに、最も基本的で重要な特性がある。

こうした特性を有するNPOは、様々な社会的課題を解決していく主体として、また社会全体の利益である「公益」や「公共」の新たな担い手として、行政、民間につぐ第3のセクターとしての役割が期待されているといえよう。

この点をより深く理解するために、NPOと行政の存在理由、サービス特性等から比較した事例³⁾を表-3に示している。すなわち、従来は行政側で一元的に「公益」を判断する傾向にあったものが、社会の複雑化や市民ニーズの多様化の中で、行政、個人、NPO、企業などの社会の構成メンバー全体で新しい「公益」を多元的に判断し、多様な供給主体によって多元的に公共サービスを提供していく仕組

みづくりが課題となっているといえよう。

表-3 NPOと行政の比較

比較項目		NPO	行政(主に地方自治体)
組織の存在理由		地域社会あるいは地域社会を越えた様々な課題を解決していく社会的使命(ミッション)	住民の福祉の増進(地方自治法1条の2)
活動・サービスの源泉	根拠	自主性・自発性	法律、条例、規則、要綱
	財源	会費、寄附、助成金 事業収入	税(議会での議決)
	情報	生活環境に密着した情報	総合的、体系的な情報
活動・サービスの特性	対応原則	個々の生活、地域を優先	公平、平等、中立
	内容・質	個別性、多様性	画一性、均一性
	信頼性	価値観に基づく	継続性、安定性の担保
	変化への対応	即応性、柔軟性、創造性	制度変更の合意形成が必要
	分野	行政の分野にとらわれない	行政部局別(縦割り)
	地域	行政区画にとらわれない	行政区画別
共通事項		・非営利である。 ・「公益」の実現 ・公共サービスの提供	

(2) 公共とNPOとの協働の方向性

欧米に比べ、日本において市民自治や市民参加が根付きにくい背景には、行政および住民側双方に公共サービスは、行政が行うものという意識が長くあったためである。近年、社会構造が大きく変化し、人々のニーズや価値観が多様化してきていることから、公平平等を原理とする行政だけでは対応できない新しい公共・公益サービスが求められている。

先見的、実験的、即応的に住民のニーズに対応するには、国、都道府県、市町村レベルで官と民(住民・NPOや民間事業者等)および研究者(専門家)がそれぞれ担う公益的分野を整理し、特性に応じて役割を分担、責任を持って新しい公共を担うということが不可欠となろう。

a) 協働によって期待される効果

協働によって期待される効果を、行政サイド、NPOサイド、サービスの受け手としての市民サイド

でそれぞれ評価すると、つぎのように整理される。

(行政サイド)

- 多様化するニーズへの対応(NPOの地域性、機動性、先駆性、専門性)
- 行政体質改善の契機となる(異なる行動原理をもつ組織との協働)
- 行政の効率化、透明性の確保(NPOによる事業評価等のプロセスチェック)

(NPOサイド)

- 自らの特性を活かしながら、理念や使命を効果的に実現できる。
- 会計処理や事業報告を適切に行う必要性が生じ、責任ある体制でサービス提供ができる。
- 協働領域の広がりにより、新たな活動の場が広がる。

(市民サイド)

- きめ細かで柔軟なサービスを享受できる。
- 行政への関心が高まり、行政が身近になる。
- 市民の活躍の場や新しい雇用の機会が拡大する。

b) 今後の方向性

NPOの特性やそのセクターとしての位置づけから判断して、行政との協働の方向性は次のように考えられる。

(官民の役割分担の視点)

今後、官民の役割分担の見直しによって、普遍性・公平性が求められる公共サービス部門を行政が担い、地域特異性や多様化する価値観に対応するサービスをNPO等が担うことが想定される。

(民間セクターとの関連)

行政の担っていた公共サービスを委託する際には、NPOと民間企業は競争関係に立つ。その際、納税者に対するアカウンタビリティ(説明責任)の確保を前提として、競争市場の中での公共サービスの提供主体を決定する競争環境の構築と透明性の確保が求められる。

(行政評価に関して)

行政の役割としては、いわゆるユニバーサルな公共サービスの他、公平なルールの設定、枠組みづくり、事後的な評価、監視等があり、政策立案、事業評価面でのNPOとのパートナーシップの構築が重要となろう。パートナーシップ促進策としては、

- 対等性を確保する枠組みの構築
- 官民の人材交流の促進
- NPOの発展基盤整備
- NPO活動に関する情報収集と評価などがあげられる。

3. NPOとの協働に向けた留意点

以上のNPOに関する整理を踏まえ、公共側の視点からNPOとの協働に向けた留意点を整理した。

(1) 協働先の選定に関する事項

従来の公共事業においても施工業者の選定に際しては、厳格な資格審査を実施してきたのと同様の理由により社会資本整備の実施においてNPOを活用する場合でも、発注者は当該事業実施に最適なNPOを「公平性」、「透明性」の原則に基づき募集しなければならない。そして、応募したNPOについて、対象事業に関して十分な見識や能力を有した団体か否かを審査し、特定のNPOを選定した場合には、その選定理由を明確に示す必要がある。

特定のNPO法人を選定するには、従来の随意契約と同様に明確な選定理由が必要となる。発注者は業務内容を慎重に吟味し、対象事業の性格を判断の上、その事業を円滑に遂行するのに最も適したNPO法人を選定し、活用することが肝要である。

(2) 業務範囲の明確化

従来、発注者が担当していた社会資本整備の一部をNPO法人に任せるに際して、契約時点にNPO法人に任せる業務範囲を明確に規定する必要がある。

公共事業の遂行に際して、NPOという新たなプレーヤーが参入することは多くのメリットをもたらす反面、少し複雑な構図となるため、事前に発注者とNPOの役割分担を協議し、その結果を契約書(または協定書)で規定しておかなければならない。

(3) リスク分担、責任所在の明確化

従来の業務執行では、事業関係者が発注者と請負者(あるいは受託者)の二者という比較的単純な構成であるため、事業執行上に発生したリスクの処理に関しては、従前からの慣例などによりルール化されており大きな問題になることは少なかった。

しかし、NPO法人が事業関係者の中に新たに参加するため、リスクが発生した場合にそのリスクを誰がどこまで負担するかを事前に決定しておくことが必要となる。

このように、NPOの参加により事業執行の客観性は向上するものの、事業関係者が増えることにより責任の所在が不明確になることが懸念され、NPOの責任や権限の所在を明確にし、その結果を契約書（または協定書）で規定しておく必要があろう。

(4) 業務成果の検証

発注者は契約（または協定）に定める範囲内で、NPOによる事業実施の監視を行い、NPOによるサービス水準維持と向上へのモニタリング機能を持たなければならない。

また、業務終了時点には、業務成果に関する総括を行い、その結果を公表することにより、更なるNPO活動に向けての説明責任を負うことになる。

(5) 情報管理と情報公開

NPOとの協働により、当該事業に関する情報開示は、より円滑に行われるものと期待されるが、どのような情報をどの時期に誰に対してどのような方法で開示するのか、その手法を検討する必要がある。

事業者の中にNPOが参入することにより関係者が増して、情報漏えいの可能性が増大することが危惧され、情報を厳重に管理することはもちろんのこと、関係者の倫理観を向上させることがより重要となる。

(6) 外部チェック機能の導入

NPO活動が一般の契約行為か補助金行為かであれ、公金を用いての活動であるために第三者による慎重な会計監査が実施されなければならない。

また、業務遂行やその成果に関しても第三者による客観的な評価を受けることが必要である。

以上のような留意事項を遵守することにより、日本では緒に就いたばかりのNPOが健全に育成され、NPO活動に対しての国民的な合意も得られ、社会基盤整備をはじめとした幅広い分野で重要な役割を担うものと期待される。

4. 社会資本整備に係わるNPOの支援方策

(1) 公共によるNPO支援施策

公共とNPOが対等なパートナーシップを構築し、新しい「公益」を具現化していく上で、相手方としてのNPOの組織的、経済的基盤の充実と活動の持続性を担保するためには、当面、公共からの支援が必要であり、以下のような支援策を充実させる必要がある。

- NPOの社会貢献活動の拠点施設の整備
- NPOとの協働を見据えた基本方針の策定
- 税制優遇、補助金等の経済的支援
- 情報提供、啓発活動
- 人材育成支援
- NPO支援組織の充実

(2) 民間セクターによる支援

企業によるNPO支援の動きについては、NPOを、社員のボランティア活動の現場、寄付の対象、企業のパートナーと考える3つの考え方に分かれている。企業のパートナーの事例としては、企業の商品開発におけるNPOとの協働があげられる。障害のある人が利用しやすい自動車の開発や日常生活用品のデザイン変更、環境の問題を考えた商品の開発、高齢者に利用しやすい商品の開発などがその例である。さらに、流通産業におけるバリアフリーの店舗設置やNPOへの店舗スペースの開放、環境を考えた先駆的な取り組みとして、電気エネルギー開発の協働事業や環境保全のための森づくりに至るまで、その内容や方法は多種多様である。

このように社会資本整備に係わる第3のセクターとして位置づけられるNPOを第1、第2セクターが支援しながら、公共・公益サービスの充実を図っていくといったスキームを充実させていく必要があるだろう。

(参考文献)

- 1) 分権時代の公民協働型地域づくりを支える地方行財政システムに関する調査研究（平成12年3月：（財）地方自治研究機構）
- 2) 書かれたことばに対する計量分析から導いた日本の特定非営利組織の現況構造（平成13年2月：宮城大学 半田智久）
- 3) NPO活動の促進に関する行政方針（平成13年3月：埼玉県）