

指定管理者制度とNPO

平成21年11月27日(金)

池永 瑞樹

I. はじめに

指定管理者制度とは、何であろうか。これは、NPMの考え方を生かした制度で、公の施設の管理に、民間の経営手法・能力を活用することで、利用者である住民に対するサービス向上と、逼迫する財政事情を勘案した経費削減を同時に行おうというものである。あまり聞きなれない言葉かもしれないが、多くの自治体で実際に運用されている。2003年に、指定管理者制度法が制定、施行された。

一方、この制度のもと、実際にサービスを提供する主体として多いのが、NPOである。NPOという言葉自体については耳にした方も多と思われるが、念のために説明しておく、NPOとは「非営利法人」の略称であり、ボランティア活動などの社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称である。

近年、この指定管理者制度とNPOの関係性について、さまざまな議論が行われている。

今回の勉強会では、そもそも指定管理者制度がどのような制度であるのか、NPOというサービス提供主体は一体どのようなものであるかを明らかにしたうえで、そして当制度とNPOがどのような関係に位置するか、課題は何であるかを解明する。

II. NPOとは

・NPOは英語の「Non Profit Organization」の頭文字とった略語
日本語で言えば【利益（営利）を目的としない団体】すなわち【非営利団体・非営利組織】

・ただし、
×「NPO＝営利を追求する活動をしない」
○「営利を追求することを主にしない」

・NPOは「非営利団体」であるから、「団体・組織」に注目した言葉。会則があり、代表者がいて、事務局がある。組織として必要最低限のものを備える『成果重視・課題解決型』
⇔ ボランティアというのは「個人」に注目した言葉。『動機重視・自己実現型』

(ア) 現代の組織形態

- | | |
|-----------------|------------------------|
| ① 第一 (=公共) セクター | : 政府・行政・自治体 |
| ② 第二 (=私的) セクター | : 民間営利法人・民間企業・個人企業 etc |
| ③ 第三セクター | : 民間非営利組織 ←NPOが該当 |
- ↑

※ 日本独自の官民共同出資による組織形態「第三セクター」とは区別

(イ) 非営利セクターの諸形態と規模

1. 特定非営利活動法人

NPO法に基づいて、政府（内閣府）または都道府県から認証、法人格を与えられた組織。NPO法施行後、短期間で申請が相次いで、現在 団体がNPO法人として認証されている。

2. ボランティア団体

3. 公益法人 ー 社団法人、財団法人（民法改正、制度改革）

4. 共益団体 ー 協同組合、労働組合、経済団体

5. その他 ー 学術団体など

(ウ) 非営利セクター増大の背景

～市場の失敗と政府の失敗の系譜～

- ・大戦期以後：市場の失敗 → 政府による介入（ケインズ主義的経済政策）
 - ・高度経済成長の実現 + 公的セクターによる福祉政策の充実
- 政府に対する国民の信頼感も高まり、政府活動の規模も増大へ

⇔ 1970年代、高度成長が終焉を迎える

- ・ケインズ主義的財政政策は未曾有の財政赤字を発生
 - ・政府の経済活動の非効率性、硬直化、官僚主義化という経営パフォーマンスの悪化
- 「政府の失敗」

福祉予算の削減などを通じ、市場を重視した改革

《日本では？ ー 70年代以降》

- ・1980年末ごろから注目を浴びる
- ・阪神淡路大震災（1995年）…ボランティア活動、NPOが広く社会的に認知されるようになる

・ボランティア活動に対する社会的関心の高まりを背景に「特定非営利活動促進法」(NPO法)が成立(1998年)

NPO法 第一条(目的):この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。

(エ) NPOの組織的特性と分類 (一例)

☆ 資料参照:株式会社との違い

・分類

政策提言型	行政や企業に代替案を提示
中間支援型	NPOのサポートや資源の仲介
事業型	有償で、社会的サービスまたは財を提供するNPO
市民活動型	さまざまな地域活動を行なう
国際型(=NGO)	国際活動(難民援助など)がメイン

※ここでは事業型に注目。近年もっとも設立が増えている

(オ) NPOの存在意義と課題

行政ができないこと + 営利組織がやらないことを、やる
 ⇔ かといってNPOに、問題が無いわけではない。

・サラモンによる「NPO、4つの危機」

財政上の危機	政府の補助金カット
市場競争の危機	↑により、収入を増やす方向へ
有効性の危機	社会プログラムへの批判 プロフェッショナルへの批判 アカウンタビリティへの批判
信頼性の危機	NPOそのものへの不信

III. NPOの今後

今後は、水道事業、公営交通事業…といったさまざまな公益事業を担っていくものと考えられる。

→ 実際に現実の制度との関連でいえば、どのようになっているのかについてを、より具体的にみる。(指定管理者制度を例に)

IV. 指定管理者制度とは

☆制度比較表も参照

★ 小泉内閣発足後の日本において急速に進行した「公営組織の法人化・民営化」の一環とみなすことができる。

設立背景：

これまでの「公の施設」の管理運営主体 … 公共性の確保の観点から、市の出資法人や公共的団体等に限定 (「**管理委託制度**」)

→ この改正によって、民間事業者やNPO法人、ボランティア団体等幅広い団体にも管理運営を委ねることが可能に (「**指定管理者制度**」)

⇒ 「公の施設」の管理運営に民間の能力を積極的に導入

※ 現在、管理委託をしている「公の施設」については、施行日から3年を経過する日(平成18年9月2日)までに、原則として指定管理者制度に移行

目的：住民サービス向上と経費削減

V. 指定管理者制度とNPOの関係はいかにあるべきか

=自治体とNPOの関係はいかにあるべきか

・「協働型委託」＝ほんとうの意味で「協働」か？

「行政事務委託」

＝ 「事業の実施主体は行政であり、その結果責任は行政が負い、事業の結果は行政に帰属する」

・理念型協働論への批判

理念型...の主張：「事業、政策への企画立案段階において、関係する NPO は経験や専門性を持っているので、特に発言の機会を与えられ、尊重されるべきである」という。

⇒ しかし、自治体でいえば原案の決定権は首長が持つべきであるし、最終的な決定権は議会に属する。

必要なのは、NPO からの意見に対する行政の採否の判断とその理由が公開されて、第三者からの検証に開かれることなどを通じて、行政の判断がより適切なものになっていくような仕組みづくりを目指すべき。

→行政とNPOが、公的資金にかかわる決定権において「対等」であるとは民主主義の観点からすればありえない。

VI. おわりに

近年、地方分権論が活発化していることもあいまって、どこの地方自治体も、また市民（住民）側も「市民参画・協働」を訴えている。

確かに財政破綻をはらんでいるような先行きの不安がある現状の中で、今までの行財政の仕組みを抜本的に変えるという意味では、これらの視点は大事である。

しかし、だからといってやみくもに市民（住民）、またNPOを、あたかも現代の救世主扱いするのは間違いである。先述したような課題にも目を向けなければならない。

医療や教育、文化事業は、公的責任をもつという意味では、ある程度の行政の関与、責任が必要であると考えられる。

安易に「市民参画、協働」という言葉だけを重視せず、冒頭に挙げた各セクターに属する人々が、その内実について深く考えていかねばならないと思う。

後半の議論では、「指定管理者制度」「NPO」にとどまらず、近年自治体の掲げる住民の協働と参画に対して、どのような意見を持っているのかを皆さんに聞きたい。