

協働と委託：「行政の下請け化」論に関する一考察

坂井， 宏介
福岡工業大学社会環境学部：助教

<https://doi.org/10.15017/1916266>

出版情報：政治研究. 64, pp.109-142, 2017-03-31. 九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：

協働と委託

——「行政の下請け化」論に関する一考察——

坂 井 宏 介

序 本稿の問題関心

- (1) 本稿の目的
- (2) 自治行政における協働論の変遷
- (3) 「行政の下請け化」論の研究動向と本稿の分析視点
- (4) 本稿の構成と研究上の意義

第1章 協働の理念と実態

第1節 「協働関係」の実態—協働事業の具体的手法—

- (1) 内閣府の調査報告
- (2) 明治大学非営利・公共経営研究所の調査報告

第2節 政策理念としての「協働」—自治体行政の政策文書を題材に—

第3節 小括

第2章 協働事業に対する批判的見解

第1節 今瀬政司による事業委託批判

第2節 「効率性」原理に依拠する事業委託—委託批判再考

第3節 小括

第3章 委託契約の「協働化」をめぐる政策法務論

第1節 対等平等型の「協働契約書」の確立

第2節 過度に安価な委託費用と運動論としてのフルコスト・リカバリー

第3節 公契約条例

第4節 小括

結 まとめ

序 本稿の問題関心

(1) 本稿の目的

本稿は、自治体の協働政策をめぐる指摘される「行政の下請け化」論を考察するものである。協働政策とは自治体が市民公益団体（NPO）を対象として、公共性のある事業を共に行うとするものである。この協働政策ないし協働事業に対しては、肯定的な議論と懐疑的な議論が存在する。肯定論とは、協働が行政と市民公益団体（NPO）の関係をより良くし、自治型社会の創設に貢献するという含意を持つものである。他方、懐疑論とは協働は市民公益団体（NPO）を行政の下請けへと転化させ、「上下・主従」の関係を促進すると指摘し、自治型社会の創設との関係では懐疑的に捉えるものである。本稿はこの懐疑論の中核にある「行政の下請け化」論を政策文書における理念としての協働と、実際の協働事業における法的手法との乖離という新たな分析視角から考察する。

(2) 自治行政における協働論の変遷

協働とは行政と市民ないし市民公益団体（NPO）との関係性を捉える概念として理論化され政策化されたものである。この協働概念は自治行政の分野において1970年代後半から今日に至るまで論じられている。この自治行政における協働論の変遷は歴史的に3つの時期に区分可能である。まず第1期は、1970年代後半から1990年代初頭にかけて協働が代表的な自治行政学者によって理論化された時期である⁽¹⁾。第2期は、協力の「協」に労働の「働」で成り立つ「協働」という概念用語が、社会に浸透し始めた時期である。この用語が市民社会に浸透し始めたのは学術研究の世界よりも10年ほど遅いようである。例えば、朝日・毎日・読売の全国3紙の記事検索を用いて協働概念の頻度を分析すると（表1参照）、1999年頃から協働という用語が紙面に頻繁に登場するようになり、2002～03年頃から急激に増加していることが判明する⁽²⁾。また後述するように、自治体レベルにおいて行政と市民公益団体（NPO）との協働に関する調査研究報告が刊行されるのも1990年代後半か

【表1】全国紙（朝日・毎日・読売）に見る
「協働」の使用

年	朝日新聞	読売新聞	毎日新聞
1986年	0	0	0
1987年	1	2	0
1988年	2	2	0
1989年	2	1	0
1990年	7	2	3
1991年	2	1	1
1992年	3	3	4
1993年	2	2	0
1994年	11	4	7
1995年	14	16	13
1996年	15	10	14
1997年	51	12	15
1998年	63	27	50
1999年	114	82	88
2000年	129	118	126
2001年	281	188	194
2002年	461	217	258
2003年	506	349	344
2004年	506	404	418
2005年	555	538	497
2006年	590	493	546
2007年	600	555	541
2008年	521	552	437
2009年	561	489	495
2010年	618	442	505
2011年	634	527	465
2012年	512	426	459
2013年	509	382	483
2014年	506	409	482

各紙新聞記事検索データベースをもとに筆者作成

らである。これらの背景には1998年12月にNPO法（特定非営利活動促進法）が施行されたことが影響している。そして第3期が2000年代初頭から今日に至るまで、地方自治体において協働政策が広く波及している時期である。本稿はこの第3期における自治体協働政策ないし協働事業を対象に、なぜ協働において市民公益団体（NPO）の行政の下請け化が指摘されるのか、その要因に対して新たな分析視角を提示するものである。

（3）「行政の下請け化」論の研究動向と本稿の分析視点

この「行政の下請け化」論は、協働の肯定論・懐疑論の双方が考察の対象としている。そこで争われているのは、協働事業の名の下に、現実に実施されている委託契約や補助金・負担金等の手法が、市民公益団体（NPO）を行政の下請けへと転化させるか、である。まず、懐疑論の立場から行政の下請け化を指摘するのは政治学者の松下圭一である。松下は政治文化論的な視点から、協働は行政によ

る支援に化け、最後には旧来と同じく行政による「指導・育成」という官治に逆流すると批判する(松下 2005 : 82)。松下はとりわけ協働の名の下に行政が、団体補助を継続することを時に問題視する。しかしながら、市民活動の熟度が上昇する今日、特定政策課題がある場合には、条件付きで事業契約を容認している(松下 2005 : 13)。もっとも、本稿で扱う事業委託契約の問題点に関しては論じていない。他方、肯定論の立場から、行政の下請け化を考察するのが公共政策学者の小田切康彦である。小田切は統計的な手法に基づいた実証研究を行っており、協働型の政策形成が政策の有効性や行政の民主化等により良い効果を与えるとして、協働政策に肯定的な見解を提示する(小田切 2014 : 161-4)。小田切は、国内外の委託契約を対象とした研究成果を整理する中で、協働が付与する影響を好影響と悪影響に分けて、双方の影響が見受けられることを指摘する(小田切 2017 : 146-54)。そして、日本では、欧米に比べて協働関係が未成熟であることから悪影響が顕在化しておらず、相対的に好影響が表出していると解釈する。また小田切独自の研究においては、関西圏の 228 団体の NPO を対象としたアンケート調査を基に事業委託関係により NPO が行政の下請けへと転化するのかを分析する(小田切 2014 : 28)。その結果、委託事業への「集中化」型ともうひとつは、「組織化」型という 2 つの影響型を抽出する(小田切 2014 : 138-9)。

第 1 の委託事業への「集中化」型とは、委託事業の優先化、行政への自律性への認識、事務局の主導化、サービス規模拡大、有給スタッフ、ボランティア数の増加という影響が確認されることである(小田切 2014 : 138)。第 2 の「組織化」型とは、事業委託に伴う分業化や新たな規律・規定の設置、サービスの専門性・技術の向上、社会的評価・信用度の上昇といった傾向が確認されることである(小田切 2014 : 139)。続いて、公共施設の管理委託や指定管理者制度による事業を行っている NPO を含む 9 つの事例研究を展開する(小田切 2014 : 143)。その上で、9 団体中 7 団体が総事業費の 50%以上を総委託費が占めており、このような事例においては、委託事業が団体活動のなかで非常に重要な役割を果たしていることから、行政側の制度や意向の影響を受けやすく、団体の自律性を強く意識すると分析する(小田切 2014 : 150-2)。

小田切の研究では、協働と委託契約をほぼ同一視することで、委託契約が市民公益団体（NPO）を行政の下請けへと転化させるか、との問題設定の下、一わが国の全体的な動向を体系的に分析した訳ではないと留保しつつ、欧米の協働分析で見出されたとの類似の影響が日本の行政とNPO間の協働関係にも見出されると指摘する（小田切2014：153）。また、彼の研究では、委託契約により、市民公益団体（NPO）が自らの組織の自律性を意識するとの知見を見出しはいるが、行政の下請け化を誘発するののかに関しては判然としないとする（小田切2014：153）。もっとも、小田切の研究は、自律性の喪失すなわち行政の下請け化を実証するに際して、研究の対象を委託契約に合わせた点に難があると思われる。本稿が第2章で指摘するように、委託契約とは本来的に受託者たる組織を委託者たる行政の代行組織として用いる契約である。従って、委託契約において行政の下請け化が誘発されるのはしごく当然のことと思われる。そのような法的関係においては、委託が下請け化をもたらすか否かを問題とするよりも、委託関係において受託者たる市民公益団体（NPO）側が下請け化を阻止できる要因や条件等を明らかにするとの問題設定の方が有益と思われる。この点、非営利組織研究者の今瀬政司は委託契約が行政の下請け化を誘発することを所与の前提としたうえで、とりわけ地方自治法令と協働事業で使用される委託契約書が、行政に一方的に有利な書式になっているという2つの制度要因を仮説として提示する。その上で、これらの改善点を提示することで、「上下・主従」の関係を「対等・平等」な関係へと是正することを提唱する。

本稿はこの今瀬の知見に依拠しながら協働の理念と事業手法の乖離という視点を導入する。具体的には、自治体の政策文書の次元で形成された協働概念と、実際の事業手法である委託との間には相容れない価値が存在し、この両者の制度間の乖離という分析視角を設定する。そして両者の乖離を克服することへの意識が希薄であったことが行政下請け化の要因となったものと指摘する。

(4) 本稿の構成と研究上の意義

本稿では、自治体協働政策ないし協働事業に関する主要な調査研究を俯瞰的に考察することで、協働が行政の下請け化をもたらすとの批判がどの様な要因により生じるのか、独自の視角から考察を行う。なお、本稿で協働政策とは、自治体の条例や政策文書（調査報告書）等において理念として抽象的に語られるものであると同時に、個々の事業施策を総体的に表すために用いるものを指す。他方、協働事業とは実際に展開されている個々の具体的な事業手法を指す。

第1章では、自治体の政策文章で謳われる協働の理念と要件と、実際に行われている協働事業の間に乖離が存在することを指摘する。まず、協働事業の実態調査を包括的に行った2つの調査報告書の内容を検討することで、協働事業の中核に補助金給付と事務事業委託という2つの法的・金銭給付的手法が存在することを指摘する。次に自治体が協働政策を開始するに際してまとめた、初期の政策文書（調査報告）の内容を検討することで、協働概念に内包される価値的要素を明らかにし、協働と委託の双方には相容れない側面があることを指摘する。第2章では、今瀬政司の議論に即して、協働事業の名の下に行われている委託契約の問題点を具体的に指摘する。また、委託契約に対する批判が、委託の法的な性質に対する理解が浅いことから生じていることを指摘する。第3章では、現行法の枠内で、委託契約の「協働化」ないし脱「委託」化を行うための政策法務論を展開し、幾つかの処方提示する。なお、本稿の論述は独自の調査や政策提言を行うものではなく、多くは他者の研究成果に依拠するもので新規の知見は少ないかもしれない。しかしながら、これらの他者の研究を相対的に俯瞰整理し、協働における理念と実態の乖離という独自の分析視角から考察することは、今後の協働論の一類としての「行政の下請け化」論の研究において多少は貢献にはなるものと思われる。また本稿の考察から導きだせる知見としては、当初、市民社会が行政と共に公共性を担うべく、理念としての協働が6つの主要な要件を軸として理論化されたものの、この理念を実現する法的手法が、既存の憲法・地方自治法上の体系の中に存在せず、実現が阻まれている現状にあり、歴史的に形

成された法制度が行政の下請け化を促進する要因となっている、ことが挙げられる。

第1章 協働の理念と実態

第1節 「協働関係」の実態—協働事業の具体的手法—

今日、自治体で展開されている協働政策ないし協働事業の動向を見ると、管見の限り、協働は一般に2つの概念定義が存在すると思われる。第1は「市民や行政が共に政策課題を設定し、政策内容を形成し決定し、共に実行し評価する」関係である。第2は「行政が資金を拠出し、行政以外の第3者組織である市民公益団体（NPO）等がサービスを供与する」関係である。前者が広義の協働であるのに対し、後者が狭義の協働であると考える。主要な自治体では協働ないし参加条例に類するものを制定し、その多くが本論文の広義の協働関係を謳っている。しかしながら、協働政策の具体的な法的実施手法を観察すると、多くは事務事業委託ないし補助金の給付を採用している場合が少なくない。⁽³⁾そこで、自治体の協働事業を対象とした実態調査である、内閣府による調査報告と明治大学非営利・公共経営研究所による調査報告を概観し、この点を確認する。

（1）内閣府の調査報告

内閣府『平成15年度 コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査報告書』（内閣府2004）では、協働事業をNPOのみならず地域で活動している種々の団体・機関等と幅広く連携している事業も含むものとして捉え、協働事業の動向を把握している（内閣府2004：4）。⁽⁴⁾

まず、協働事業の形態に関して、「貴自治体における協働事業はどの形態に該当するか」（複数回答可）（表2参照）との問いに対して、都道府県では「自治体からNPOへの事業委託」が100.0%で対象となった総てで実施されているほか、「NPOの主催事業に対する自治体の後援名義」が87.5%、「自治体とNPOとの事業共催」も82.5%との結果がでている。また市区町村では「自

表2 都道府県・市区町村にみる協働事業の事業形態

	都道府県	市区町村
自治体からの NPO への事業委託	100.0%	80.5%
NPO の主催事業に対する自治体の後援名義	87.5%	41.5%
自治体と NPO との事業共済	82.5%	46.6%
自治体の事業活動への NPO 参加・協力	77.5%	42.7%
自治体と NPO との情報交換・意見交換等	75.0%	39.2%
自治体の事業の企画・立案等への NPO の参加・協力	67.5%	32.7%
自治体から NPO への活動場所の提供・支援	65.5%	45.5%
自治体から NPO への資金援助	57.5%	44.5%
自治体から NPO への物の提供・支援	27.5%	22.5%
自治体から NPO への人員派遣や労力提供	10.0%	10.9%
その他	0%	1.9%
無回答	0%	0.5%

(内閣府 2004 を基に筆者作成)

自治体から NPO への事業委託」が 80.5%との回答となり、事業委託が都道府県・市区町村のいずれも 80%以上が実施していることが明らかとなっている（内閣府 2004：13）。次に「貴自治体における協働事業はどのような費用形態をとっているのか」（複数回答可）（表 3 参照）との問いに対して、都道府県では「事業委託費」が 97.5%、市区町村でも「事業委託費」が 72.4%、と都道府県・市区町村共に事業委託費が最も多いことがわかる（内閣府 2004：20）。更に、「貴団体の協働事業において、どの様な財政的支援を得ているのか」（複数回答可）（表 4 参照）という質問項目に対して、特定非営利法人が受領している財政的支援では、最も多いのが「事業委託費」の 71.6%となっている。

（2）明治大学非営利・公共経営研究所の調査報告

次に明治大学非営利・公共経営研究所『2007 年度 NPO からみた協働の実態に関する調査（アンケート調査）概要版』（明治大学非営利・公共経営研究所 2009）を概観すると、次のことが判明する。本調査では、全国及び神奈川県の特定非営利法人を対象に、「政策過程のどの局面で協働を実施したのか」に関する質問を行っている⁽⁵⁾。そこでは、事業の実施過程における協働が最も

表3 都道府県・市町村にみる協働事業の費用形態

	都道府県	市区町村
事業委託費	97.5%	72.4%
補助金・助成金	82.5%	60.3%
地方税の減免措置	42.5%	13.0%
その他	12.5%	5.8%
融資・信用保証	10.0%	1.2%
基金	7.5%	5.3%
無回答	2.5%	5.8%
費用の支出はなし	0%	3.9%

(内閣府 2004 を基に筆者作成)

多く、全国では 93.7%、神奈川県で 82.5% を占め、次に事業の企画段階が全国では 69.5%、神奈川県で 47.5% を占めることが判明している(表 5-1 及び表 5-2 参照)(明治大学非営利・公共経営研究所 2009: 21、46)。

次に、「受託している協働事業の形態」(複数回答可)(表 6-1 及び 6-2 参照)に関する質問結果を見ると、全国の非営利法人では、最も多かったのが「委託」の 54.7% であり(明治大学非営利・公共経営研究所 2009: 21)、神奈川県でも、最も多かったのが「委託」の 40.0% であることが判明してい

表4 特定非営利法人にみる行政からの財政的支援

	回答者数	割合(%)
事業委託費	146	71.6%
補助金・助成金	84	41.7%
地方税の減免措置	42	20.6%
財政的な支援は受けていない	12	5.9%
無回答	11	5.4%
その他	4	2.0%
寄付	1	0.5%
融資・信用保証	1	0.5%

(内閣府 2004 を基に筆者作成)

表5-1 全国の特定非営利法人の政策過程における協働の実施局面 (N=95)

政策の立案	13.7%
政策の評価	10.5%
事業の企画	69.5%
事業の実施	93.7%
事業の評価	32.6%
無回答	3.2%
その他	7.4%

(明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成)

表5-2 神奈川県内の特定非営利法人の政策過程における協働の実施局面 (N=40)

政策の立案	17.5%
政策の評価	7.5%
事業の企画	47.5%
事業の実施	82.5%
事業の評価	30.0%
無回答	5.0%
その他	2.5%

(明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成)

表6-1 全国の特定非営利法人における協働事業形態 (N=95)

委託	54.7%
指定管理者制度	21.1%
補助・助成	17.9%
共催	17.9%
協力	16.8%
無回答	0.5%
その他	0.5%

(明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成)

表6-2 神奈川県内の特定非営利法人における協働事業形態 (N=40)

委託	40.0%
補助・助成	32.5%
共催	30.0%
協力	30.0%
指定管理者制度	10.0%
無回答	5.0%
その他	2.5%

(明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成)

る (明治大学非営利・公共経営研究所 2009: 46)。

以上の内閣府と明治大学非営利・公共経営研究所の調査結果を踏まえ協働事業の形態を考察すると、共催や後援、実行委員会が一時的なイベントに用いられる政策手法である (高橋 2013: 45) のに対して、委託契約が継続的な事業の運営に利用されていると解釈可能である。

このように政策の実施すなわち狭義の協働において、委託契約が協働関係

の主軸にあることが判明する。この様な現状の背景に、地方自治法施行規則があると思われる。なぜなら、地方自治体が自治体以外の第3者と何らかの事業を行う場合の資金の拠出は、地方自治法施行規則第15条第2項で別記とされ「歳出予算に係る節の区分」28項目の中で、「13委託料」と「19負担金、補助金及び交付金」との規定しか存在しない(表7参照)。それ故に、狭義の協働関係を「行政が資金を拠出し、行政以外の第3者組織である市民公益団体(NPO)等がサービスを供与する」と定義し、その中核に委託と補助金給付を位置付けることが可能となる⁽⁶⁾。そこで本稿では、協働と事業委託契約の関係性をめぐって議論を進める。

もっとも、事業委託契約は協働という言葉が流行る前から既に確立された手法である。とりわけ、80年代中頃から、学校給食、清掃事業、OAシステムの導入等において急速に民間委託が自治体業務に導入されてきたのは明らかである。それ故に、事業委託契約と協働概念との間にはどのような違いがあるのかを検討課題となる。次節では、協働には、事業委託契約と異なるどのような含意があるのかを考察するために、自治体が協働政策に着手し始めた初期の頃の政策文書(調査報告書)等を検討する。

第2節 政策理念としての「協働」—自治体行政の政策文書を題材に—

行政と市民団体の協働が自治体政策レベルで議論され始めたのは、NPO法の制定が本格化した1990年代後半からと思われる。協働を明確に概念定義した政策文書は少ないが協働の要件は多くの調査報告書で論じられている。

管見の限り、自治体行政と市民公益団体(NPO)等の協働のあり方が議論され始めたのは、1996年前後と思われる。東日本では、非営利組織研究者の山岡義典が、1996年に横浜市の『調査季報』において、行政とのパートナーシップを満す7原則として、①お互いに自分が何であり何をしたいのかを把握し自己確立していること、②双方が自分とは異なる相手の本質を理解すること、③第3者の利益を実現するという目的を共有すること、④対等の立場(上下関係ではなく水平関係)に立つこと、⑤相手とつきあう中で、お互いにそれぞれの持っている特性の自己変革を受容すること、⑥両者の関係が

表7 協働の法的手法（委託・補助）に関わる参照条文

憲法第 89 条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

地方自治法第 232 条の 2 [寄附又は補助]

普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。

地方自治法第 234 条

1. 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

地方自治法施行規則

第 15 条 歳入歳出予算の款項の区分並びに目及び歳入予算に係る節の区分は、別記のとおりとする。

2 歳出予算に係る節の区分は、別記のとおり定めなければならない。

予算の款項及び目節の区分を定める規則

第 4 条 歳出予算に係る節の区分は、規則第 15 条第 2 項別記に規定する歳出予算に係る節の区分とする。

歳出予算の節

13 節	委託料	外部への委託に対する経費
19 節	負担金、補助及び交付金	負担金（国直轄事業負担金等）や補助金・交付金

（筆者作成）

公開されていること、⑦目的が達成したら解消する時限性を持つこと、を掲げている（山岡 1996：65）。

また、1996年に川崎市が刊行した『ボランティア条例の可能性—ボランティア活動支援の新たな構想—（平成7年度研究チームB報告書）』でも、行政とボランティアの関係の原則として、山岡義典が提唱したパートナーシップの7原則、①「自己確立の原則」、②「相互理解・相互尊重の原則」、③「目標に対する共通認識の原則」、④「対等の原則」、⑤「自己変革受容の原則」、⑥「公開の原則」、⑦「時限性の原則」を参照している（川崎市 1996：21）。

1997年に刊行された川崎市の『行政と市民のパートナーシップの前進に向けて—市民活動支援政策に関する調査研究報告—』では、市と市民活動団体の関係として、①市民活動団体の自律性の尊重、②市民活動団体の政策協議、③行政情報公開の3原則を挙げ、①自律性の尊重では、行政と市民活動団体とが対等・協力の関係にあることが確認されなければならないこと、②の政策協議においては、市民活動団体とのパートナーシップは、政策の実施段階にも必要な仕組みであり、さらに政策評価の局面にも及ぶと論じる（川崎市1997：8）。そして、この山岡の7原則を参照しつつ、最も早くに市民公益団体と自治体行政との関係性を論じたのは東京都政策報道室編『行政と民間非営利団体（NPO）—東京のNPOをめぐって—』（東京都政策報道室1996）である。そこでは、①自己確立の原則：自分が何であり何を目指しているのかを明確にする、②相互理解と相互尊重の原則：相手の存在の本質的なものを理解し尊重する、③共通の目標認識の原則：何をめざそうとしているのかを共通に認識する、④対等な関係の原則：支配・被支配の関係にならずヨコの関係を維持する、⑤自己変革受容の原則：お互いに影響し合うことで自己変革を受け入れる、⑥公開の原則：双方の関係は社会に向けて公開されている、⑦時限性の原則：双方の関係は目標の達成（または不達成）により解消する（東京都政策報道室1996：99）、を提示する。

他方、西日本の動向に目を向けると、1996年に大阪市ボランティア活動懇話会『ボランティア活動に対する支援方策について—ボランティアと行政の望ましい関係を求めて—』（大阪市1996）において、ボランティアや市民活動団体と行政の望ましい関係として、①行政とボランティアや市民活動団体は、それぞれの常識や原理を押しつけあわず、足りない所は補いあう対等、共同、パートナーの関係をつくる、②行政は、ボランティアや市民活動団体の自発性と自主性を尊重する、③行政は、ボランティアや市民活動団体に任せられるところは任せる、④行政は、市民活動団体の土壌づくり、日常的な環境づくりに徹する、⑤行政は、ボランティアを育成する市民活動団体を支援する、⑥市民活動団体は、行政との関係で先駆性と自己完結性を自覚する、ことを指摘している（大阪市1996：7）。また、1997年制定の市民参加⁽⁷⁾条例におい

て、いち早く協働概念を挿入した箕面市は、2000年に箕面市非営利公益市民活動促進委員会編『みのおしみん社会ビジョン 21—自治体とNPOの新しい協働のあり方—』を公表している。そこでは、市民活動促進の原則として、①対等の原則(市民活動団体と行政は対等の立場にたつこと)、②自主性の確保と自立化促進の原則(市民活動の自主性確保を前提に自立化を促す方向で促進策を進めること)、③相互理解と相乗効果の原則(相互の特徴を理解し、目的を共有し、相乗効果を生み出すこと)、④補完性の原則(市民が創造した公共サービスは、行政より優先されること)、⑤公開の原則(協働にあたっては市民活動団体と行政の関係が公開されていること)を提唱する(箕面市2000)。

このような一連の動きを背景として、2000年に横浜市が「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針(横浜コード)」を策定公表している。この横浜コードは、1997年10月、横浜市に「市民活動推進検討委員会」(委員長・堀田力、副委員長・山岡義典)が設置され、当該委員会の議論の中から生み出されたもので、①対等の原則、②自主性尊重の原則、③自立化の原則、④相互理解の原則、⑤目的共有の原則、⑥公開の原則の6原則から成り、今日でも、多くの自治体が協働条例や参加条例を策定する際に参照するものである。

これら先駆自治体の調査報告を概観すると、自治体行政と市民公益団体(NPO)の協働関係の基本原則として、「対等性」、「自立性・自主性」、「相互理解」の原則が位置することが判明する。その中でも協働概念の中核的要素として、「対等性」、「自立性・自主性」の原則が存在していると思われる。

この「対等性」、「自立性」を重視するのは次の2つの理由によると思われる。⁽⁸⁾
第1は、理論的なもので、参加と協働との違いを明瞭化しようとする観点からである。参加が主に行政が主役となり、市民ないし市民公益団体(NPO)が外側から参加する活動との特徴があることから、協働では、双方が「対等」であり、役割を分担して課題解決を図るという概念上の違いが強調されるのである。第2は日本の市民社会組織の中心に位置する自治会・町内会が行政の下請け機能を担ってきたことと、当初は自立した市民団体であった各種圧

力団体が行政から継続的に補助金給付を受けることで外郭団体化してきたこと、それ故に日本において自立した市民公益団体（NPO）から成り立つ市民社会の進展が阻害されてきたとの認識があることによると推察される。

もっとも、委託契約が上下・主従の関係を固定化する危険性は、既述の自治体の調査報告書でも触れられている。例えば、川崎市『行政と市民のパートナーシップの前進に向けて』では、行政が議会の民主的コントロールの下で財源を確定し、それを一定の基準に則して配分する以上、行政から市民活動団体への委託金、補助金等の財政支援においては、行政がリーダーシップを発揮すると認識している。その上で、行政は市民活動団体を対等な立場にあるパートナーとしてよりも、委託先の業者として扱う傾向があることを認識している（川崎市 1997：7）。また、箕面市『みのおしみん社会ビジョン 21—自治体と NPO の新しい協働のあり方—』では、市民公益団体（NPO）に対して事業委託を行う意義として、①公共サービス提供段階への市民参画を通じて「コミュニティ」の再生を進める、②「市民分権」を進めるテコとなる、③市民活動団体の機動性、効率性などを活かす、④市民活動団体の専門性を活かす、⑤行政の代替機能を市民活動団体に蓄積、⑥市民活動団体の成長を期待した「投資」的意味、⑦地域経済の発展を促せる、の利点を挙げている（箕面市 2000：27-8）。但し、事業委託にかなり好意的な姿勢を提示している箕面市の調査報告書でも、委託契約の課題として、市民公益団体（NPO）は行政が企画決定した事業を受託することが一般的で、事業企画に自らの創意が反映されることは少ない点や（箕面市 2000：30）、委託者である行政が受託者である市民公益団体（NPO）に委託事業の実施に関して、細部まで指示・管理する例が少なくない、ことを指摘する（箕面市 2000：36-7）。その上で、仕様書での過剰に詳細な規定を置かぬよう配慮することや、過度の低価格での受託を求めず、必要なコストを事業費でカバーする必要性を説き、これらの課題が達成されてこそ、行政にはない市民活動の特性が発揮され、市民と行政との協働関係の推進が可能になると認識している（箕面市 2000：30、36-7）。

第3節 小括

以上から、協働事業の名の下に行われる法的な手法の中核には委託契約が存在することが判明した。次に、初期の自治体の政策文書で語られる協働の要件を整理概観することで、協働という概念には「対等性」、「自立性」が内包されているが判明した。また初期の政策文書でも委託という法的手法が行政の下請け化をもたらすことは、ある程度は認識されていたようである。この委託契約は効率性の原理をもとに実施される政策手法であり、受託者は行政の担う公共性を受託するわけである。従って、受託者たる市民公益団体（NPO）が担う公共性と行政が担う公共性とは、同一のものでなければいけないはずである。これに対し、協働は行政が担うのが困難な公共性を、市民公益団体（NPO）が独自の特性を生かす政策手法として考案された概念である。従って、市民公益団体（NPO）が独自の特性を生かすには、「対等性」、「自立性・自主性」が担保される必要があり、委託という政策手法では実現困難なはずである。その根底には、市民公益団体（NPO）が行政と同じく公共性を担う主体と認識されていることがある。共に公共性を担うという同じ目的を共有し使命を果たすのであるから、行政と市民公益団体（NPO）は対等の立場でないとおかしいとの論理が導かれるのである。他方で、公共的な領域の中でも行政が担える範囲には限界があり、行政が担える枠外の公共性を、市民公益団体（NPO）が独自の特性を生かして担うことが求められる。そのためには、市民公益団体（NPO）が行政に従属することなく自立性・自主性が担保されなければならない。その結果として「対等性」、「自立性・自主性」が重視される。

しかしながら、協働が論じられた初期の政策文書においては、協働をめぐる理念と実際の乖離を克服し対等で相互に自立的な関係性を築くための処方を論ずるまでには至っていない。そこで、次章では今瀬政司の議論に沿って委託契約の具体的な問題を検討し、その克服のための政策法務論へと議論を進める。

第2章 協働事業に対する批判的見解

第1節 今瀬政司による事業委託批判

非営利組織研究者の今瀬政司が実施した「NPOと行政の「協働契約書」の開発普及に向けたアンケート調査報告(速報版)⁽⁹⁾」によると、「NPOとの委託事業の実績があるか」との設問に対して、行政側に対する調査では、「委託実績がある」との回答が46%、「委託実績はない」との回答が54%を占めており、NPO側に対する調査では、「受託実績がある」との回答が61%、「受託実績はない」との回答が39%を占めている(今瀬2006:6)。すなわち、行政の約5割が、NPOへの委託実績を持ち、NPOの6割は行政からの受託実績を持っている。

次に「委託契約事業において従来型・協働型のいずれを採用したのか」との設問⁽¹⁰⁾(複数回答可)(表8参照)に対して、行政側の調査では、「協働型の委託契約事業の実績がある」との回答が11%、「従来型の受託契約事業の実績がある」との回答が37%を占めている。他方、NPO側への調査では、「協働型の委託契約事業の実績がある」との回答が21%、「従来型の受託契約事業の実績がある」との回答が42%を占めている。つまり、行政側の調査ではNPOに対する委託実績で、「協働型」と「従来型」は1対3の割合を占めるのに対して、NPO側への調査では行政受託実績で「協働型」と「従来型」は1対2の割合を占めているとの結果になっている。行政側・NPO側いずれの認識においても従来型の委託契約の方が協働型を上回る結果となっている(今瀬2006:6)。

表8 委託契約事業における従来型・協働型の採用割合

	行政側	NPO側
協働型の委託契約事業の実績がある	11%	21%
従来型の受託契約事業の実績がある	37%	42%
協働型も従来型も受託契約事業の実績はない	54%	39%

(今瀬2006を基に筆者作成)

更に、「協働型の委託契約書の指針となる雛形を持ち使っているか(付随する企画書・実施計画書・収支予算明細書・見積書・協定書を含む)」という設問(複数回答可)(表9参照)に対して、行政側への調査では、「指針(雛形)を持ち殆ど指針どおりに作成」との回答が1%、「特に指針は持っていない」との回答が91%となっている。他方、NPO側への調査では、「指針(雛形)を持ち殆ど指針どおりに作成」との回答が11%、「特に指針は持っていない」との回答が72%となっている(今瀬2006:8)。

結果として、「委託契約書における権利・権限ではNPO(受託者)と行政(委託者)はどのような関係にあると思うか」との設問(表10参照)に対して、行政側への調査では、行政が協働に関する何らかの指針に基づいて契約

表9 協働型の委託契約書の指針たる雛形の使用状況

	行政側	NPO側
指針(雛形)を持ち殆ど指針どおりに作成	1%	11%
指針を持っているが各契約内容や事業に合わせて作成	6%	13%
特に指針は持っていない	91%	72%
その他	3%	4%

(今瀬2006を基に筆者作成)

表10 委託契約書における権利・権限とNPO(受託者)と行政(委託者)の関係性

	行政・協働指針	行政・個別対応	NPO・協働指針	NPO個別対応
行政の方が優位	33%	33%	40%	57%
行政の方が多少優位	22%	42%	29%	23%
NPOと行政が対等	42%	24%	27%	19%
NPOの方が多少優位	0%	0%	3%	0%
NPOの方が優位	3%	0%	0%	0%

(今瀬2006を基に筆者作成)

する場合には「行政の方が優位」(33%)、「行政の方が多少優位」(22%)とする回答が合計で55%、行政が事業内容や個別の事情に基づいてNPOと委託契約を締結する場合でも「行政の方が優位」(33%)、「行政の方が多少優位」(42%)とする回答が合計75%もある。またNPO側への調査では、協働に関する何らかの指針に基づいて契約する場合には「行政の方が優位」(40%)、「行政の方が多少優位」(29%)とする回答が合計69%あり、行政が事業内容や個別の事情に基づいてNPOと委託契約を締結する場合でも「行政の方が優位」(57%)、「行政の方が多少優位」(23%)で合計80%もある(今瀬2006:9)。これに対し、「NPO側が優位」、「NPO側が多少優位」と答えた回答は行政・NPO側双方とも3%しか存在しない。つまり、行政・NPO双方において行政優位とする認識が存在する。

つまり、事業を行う上でベースとなる「委託事業契約書」とその運用形態は従来からのままで、「NPOと行政の協働」の意義・あり方を必ずしも反映するものになっておらず(今瀬2007:72)、NPOが意思決定権を持たないために、先駆性・柔軟性というNPO自身の持ち味を十分に発揮できない実態が明らかとなっている(今瀬2007:74)。

第2節 「効率性」原理に依拠する事業委託—委託批判再考

ところで、横浜市の職員研究グループは、委託契約に対する批判に疑問を投げかける(中野他2003:50)。委託契約というものは、行政が責任を負うべき事業について委託料を支払って外注するものであり、その事業内容については決定権も説明責任も行政側にあるため、基本的に受託側は委託側(行政)の指示によって業務を遂行するものである。従って、行政の立場から見ると、それは上下関係ではなく、そもそも委託契約の性質上、そのような仕組みになっているだけであるとする。市民公益団体(NPO)からは「委託料の使い道が自由にならない」、「企画団体から参画することができない」、「決定権が行政側にあり、下請けをやらされているようだ」というような批判が寄せられる。しかし、それは対等な立場で契約した結果であり、委託という制度の性質から考えて、「受託側が企画し、決定し、自由に執行する委託事業」とい

うのは基本的にありえないとする。そのような不満については契約をする以前に整理しなければならないとする。また弁護士の熊谷則一も、業務委託は契約関係であり、契約にあたっては委託者と受託者は対等だが、委託関係に入った後は、受託者側は、委託者側からの指揮命令を受けるなど、委託者と受託者が必ずしも対等ではなくなることを指摘する（熊谷 2002：210）。横浜市職員の研究報告では、委託という制度は協働による事業展開と矛盾する側面が多く、「支援」が必要な相手と何故協働するのか、という疑問を投げかける（中野他 2003：49）。

委託は、何らかの価値観や理念というよりは効率性を追求する中から作られた制度であり、一つの手法にすぎない（中野他 2003：51）。従って、「委託＝協働」というような関係性が成立するわけではない。かりに、対等で公平な協働（契約）関係を構築したいのならば、委託契約という制度とは別の協働の新しい契約方式を開発する必要性が高いと指摘する（中野他 2003：51）。

しかしながら、現状では行政と市民公益団体（NPO）等が関係性を結ぶ手法は、地方自治法施行規則第 15 条第 2 項で別記と規定するごとく、原則、補助金か事務事業委託しかない。つまり地方自治法令には効率性の原理に依拠した法的手法は存在しても、対等性・自立性に依拠した法的手法は存在しない。行財政法学者の碓井光明は、公共契約では発注者たる政府部門が多様な行政権限を有しており、受注者たる事業者との関係で強い立場にあることから「片務契約性」が指摘可能とし、政府部門と事業者間での対等性の確保を中核とした公正性原理の徹底に注目する（碓井 2005：11）。とりわけ、協働事業に際しては、協働の相手方を選定するプロセスをいかに公正な制度とするかが課題となり、効率性よりも透明性の確保が強く要請されることを指摘する（碓井 2011：262-3）。そこで、碓井は公平性・透明性を柱とする「協働事業法制」の制定を提唱する（碓井 2007：34）が、あくまで将来的な課題であり、当面は現行法の枠内での改革を模索することが課題となる。この作業を本稿では、委託契約の「協働化」と呼ぶ。以下では、委託契約の「協働化」を行うに際して必要な取り組みとして、①協働契約書の確立ないし契約書に付随する明細書・仕様書の確立、②安価な委託費用を改善する手法としての

フルコスト・リカバリー、③公契約条例の制定導入の3点の政策法務論を検討したい。

第3節 小括

以上、委託契約は本来的に委託者たる行政と受託者たる市民公益団体（NPO）等との間で上下・主従の関係性を構築し、受託者側を行政の下請けへと転化させる性質を持つことを確認した。その上で、今後の自治体の協働政策においては、従来型の行政優位である委託契約書の仕様・内容を可能な限りで、対等で公正な仕様形式に是正する試みが急務として求められることを確認した。

第3章 事務事業委託の「協働化」をめぐる政策法務論

第1節 対等・平等型の「協働契約書」の確立

非営利組織研究者の今瀬政司は自らのアンケート調査を踏まえたうえで、委託契約書の内容を是正する試み、すなわち従来から存在する行政優位型の契約書を、行政と市民公益団体（NPO）が契約の内容面で実質的に対等となるように是正することを提案する。今瀬は、委託者・甲たる自治体と受託者・乙たる市民公益団体（NPO）等が「共に事業主体」となる「協働契約書」の利用を提唱する（今瀬 2011：72）。この協働契約書では、甲乙である行政とNPO等と共に「事業主体」としているほか、権利・権限や責任・義務の所在などの条項全般で行政とNPO等を「対等」に位置づける（今瀬 2011：143）。そして、財・サービスの直接的な受益者は行政ではなく市民全般であるとし、NPO等と行政を同等に、市民に対する財・サービスの供給者として位置づけるのである（今瀬 2007：72）。その他、契約の内容の変更では、「契約の締結後、事情の変化により、契約の内容を変更する必要があるときは、甲乙協議の上、書面によりこれを定めるものとする」とし、損害賠償では、「甲又は乙は、その責めに帰する理由により、協働業務の実施に関し、この契約の相手方又は第三者に損害を与えたときは、その損害を賠償しなければならない」

と明記する。また、契約の解除では「甲又は乙は、この契約の相手方がその責めに帰する理由により契約の条項に違反したときは、違約金の徴収又は契約の解除をすることができる」として、要所要所で対等性を持たせる配慮をすることを提唱している（今瀬 2011：143）。また、協働契約書を用いない場合、契約書に付随して「協定書」を結び、協定書に対等化された具体的な権利義務関係を記載することも提唱する。そして、このような「協定書」の導入⁽¹¹⁾は協働政策において広がりつつあるとする（今瀬 2007：73）。

横浜市の研究グループも、委託契約そのものは単なる業務委託の契約であって、それが「協働」の進め方を定める約束にはなりえないとし、協働で何らかの事業を展開する場合、後でつまらないトラブルにならないように、委託契約とは別に「協働覚え書き」等のルールを定めて双方で約束を交わした書類を策定し、行政側は決済を取るようにして、公文書として残すことを提唱する（中野他 2003：51）。

さらに、総務省も『住民等と行政との協働に関する調査（最終報告）』において「NPO等と行政の間で自主性の尊重や適切な役割・責任分担を取り決めた協定を締結し、協働の実効性を担保」することや「仕様書・契約書の作成にあたり、行政側の雛形を一方的に押しつけるのではなく、委託先のNPO等と十分協議」することのほか、「委託の範囲の内外を明記したり、契約者双方に損害賠償責任、委託契約の解除権を持たせたりするなどの工夫をする」ことを提唱している（総務省 2005：20）。

また、既に紹介した明治大学非営利・公共経営研究所の調査においては、対等性に配慮した協定書や協働委託契約書の策定や、何らかの形で協働事業の過程で市民公益団体（NPO）の意見や提案を反映させる制度設計を行った場合、市民公益団体（NPO）側の委託契約における行政優位の感覚が低減・除去されるとみなしうる結果が表れている。例えば、「対等な関係を確保できる内容の協定文書・協働委託契約書の有無」に関する質問項目（表 11-1 及び 11-2 参照）で、全国の特定非営利法人を対象とした調査においては「協定文書等があり」とする回答が 26.3%、ついで「協働委託契約書等あり」とする回答が 36.8%と合計 63.1%を占めている（明治大学非営利・公共経営研

表 11-1 対等な関係を確保できる内容の協定文書・協働委託契約書の有無（全国の特定非営利活動法人：N=95）

協定文書等あり	26.3%
協働委託契約書等あり	36.8%
なし	32.6%
無回答	4.2%

（明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成）

表 11-2 対等な関係を確保できる内容の協定文書・協働委託契約書の有無（神奈川県の特定非営利活動法人：N=40）

協定文書等あり	30.0%
協働委託契約書等あり	25.0%
なし	27.5%
無回答	17.5%

（明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成）

究所 2009：24）。また神奈川県の特定非営利法人を対象とした調査では、「協定文書等があり」とする回答が 30.0%、ついで「協働委託契約書等あり」とする回答が 25.0%と合計 55.0%を占めている（明治大学非営利・公共経営研究所 2009：49）。

次に、「協働事業のプロセスで NPO の意見や提案を保証する仕組みは用意されていたか」との質問項目（表 12-1 及び 12-2 参照）において全国の特定非営利法人を対象とした調査では、「十分に用意されていた」（25.3%）、「十分ではないが用意されていた」（46.3%）とする回答が合計 71.6%を占めているのに対して、「あまり用意されていなかった」（13.7%）、「まったく用意さ

表 12-1 協働事業のプロセスで NPO の意見や提案を保証する仕組みの制度化動向（全国の特定非営利法人：N=95）

十分に用意されていた	26.3%
十分ではないが用意されていた	46.3%
あまり用意されていなかった	13.7%
まったく用意されていなかった	9.5%
無回答	5.3%

（明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成）

表 12-2 協働事業のプロセスで NPO の意見や提案を保証する仕組みの制度化動向（神奈川県の特定非営利法人：N=40）

十分に用意されていた	25.0%
十分ではないが用意されていた	42.5%
あまり用意されていなかった	15.0%
まったく用意されていなかった	5.0%
無回答	12.5%

（明治大学非営利・公共経営研究所 2009 を基に筆者作成）

れていなかった」(9.5%)とする回答は合計23.2%であり、前者は後者の回答の3倍以上を占めている(明治大学非営利・公共経営研究所2009:27)。また神奈川県の特定非営利法人を対象とした調査では、「十分に用意されていた」(25.0%)、「十分ではないが用意されていた」(42.5%)とする回答が合計67.5%を占めているのに対して、「あまり用意されていなかった」(15.0%)、「まったく用意されていなかった」(5.0%)が合計20.0%であり、やはり前者が後者の回答の3倍を占めている(明治大学非営利・公共経営研究所2009:52)。

これらの調査結果を踏まえて、協働事業を実施する中で「行政の下請けと感じたか」との質問項目(表13-1及び表13-2参照)に対する回答を見ると、全国の特定非営利法人を対象とした調査では、「あてはまる」(15.8%)、「ややあてはまる」(37.9%)とする回答が合計53.7%を占めているのに対して、「あまりあてはまらない」30.5%、「あてまらない」12.6%とする回答は合計43.6%となり、解釈は分かれるかもしれないが、意外と行政の下請け感覚を抱いた特定非営利活動法人が少ないことが判明する(明治大学非営利・公共経営研究所2009:20)。また神奈川県の特定非営利法人を対象とした調査では、「あてはまる」(12.5%)、「ややあてはまる」(32.5%)とする回答が合計45.0%を占めている。これに対して、「あまりあてはまらない」(27.5%)、「あてまらない」(27.0%)とする回答が合計59.5%であった。すなわち、「下

表13-1 協働事業において行政の下請けを担っていると感じた割合(全国の特定非営利法人：N=95)

あてはまる	15.8%
ややあてはまる	37.9%
あまりあてはまらない	30.5%
あてはまらない	12.6%
無回答	3.2%

(明治大学非営利・公共経営研究所2009を基に筆者作成)

表13-2 協働事業において行政の下請けを担っていると感じた割合(神奈川県の特定非営利法人：N=40)

あてはまる	12.5%
ややあてはまる	32.5%
あまりあてはまらない	27.5%
あてはまらない	27.0%
無回答	2.5%

(明治大学非営利・公共経営研究所2009を基に筆者作成)

「請け感覚を抱かない」とする回答の方が上回っており、必ずしも特定非営利活動法人が行政の下請け感覚を抱いているわけではないことが判明する（明治大学非営利・公共経営研究所 2009：45）。

従って、これら一連の調査結果を相関的に考察すると、行政が委託契約において市民公益団体（NPO）の意見を反映する仕組みを何らかの形で設けている場合には、市民公益団体（NPO）側の行政優位の感覚すなわち行政の下請け化の意識が低減・除去されるとの解釈が可能と思われる。

第2節 過度に安価な委託費用と運動論としてのフルコスト・リカバリー

それでは、協働契約書を普及させれば、協働関係が確立するのであろうか。先に紹介した弁護士の熊谷則一は、現状では NPO に対する委託において、行政側が費用削減のメリットを過度に強調する傾向があるとの危険性を指摘する（熊谷 2002：209）。しかし、熊谷は無償性を原則とするボランティアと、非営利であっても、組織運営のためにコストがかかる NPO とはまったく異なる性質のものであるとする。その上で、彼は NPO 以外の民間組織が受けることができない委託費用で NPO にアウトソーシングするのであれば、当面はともかく、やがてそのような仕組みは、破綻すると警鐘する（熊谷 2002：209-10）。事実、自治体行政において、容易には想定できないような積算価格（費用）で市民公益団体（NPO）が業務を受注している実態がはびこっている。今瀬政司も、NPO の人件費単価の水準は、行政が企業等に委託する場合の人件費単価に比べ、調査事例から比較してみると低い傾向を指摘する。今瀬は契約書の仕様の変更や協定書の導入が行われても、人件費単価では従来通り、対企業より低い価格を NPO に求める現状が変わらないことを問題視する（今瀬 2007：74）。そこで、適正な費用価格に基づく委託関係の形成が求められる。これが第2の政策課題、フルコスト・リカバリーの導入である。

フルコスト・リカバリーとは、英国の NPO 支援組織により開発された概念で、契約の積算において、「直接費のみならず間接費も含め、事業を実施するために必要な費用を全て回収する」というものである（松井 2010：264）。フルコスト・リカバリーの特色は、間接費を積算に含めることにあり、①施設

および事務所費用(家賃、施設維持費、高熱水費、事務机等)、②本部機能費用(代表・事務局長等に関する諸費用、財務、人事に関する諸費用等)、③ガバナンスおよび戦略開発費用(税理士等費用、理事会費、計画策定費、研修費等)、④一般資金調達費用(寄付を募るイベント、ダイレクトメール等の資金調達にかかる経費)から構成される(松井 2010:266)。

政治学者の松井真理子によると、三重県が実施した「NPO との契約に関する調査」(2007 年)では、何らかの客観的な積算基準(公共事業積算単価表、県職員の平均給与単価表等)を使用しているものは 22.6%に過ぎなかったとする(松井 2010:259)。また積算基準を用いたとしても、各部署での取り扱いがバラバラで自治体としての統一的な見解はなかったとする。NPO との契約では、契約遂行に必要な直接費すら完全に積算されておらず、事業に直接関わる NPO 側のスタッフの人件費が計上されているものは、わずか 3割に過ぎない(松井 2010:262)。このような劣悪な現状が放置されているのは、NPO 側にコスト意識がないことも指摘できる。第 1 に、NPO は利潤ではなく使命感に基づいて活動する組織のため、赤字を前提とする活動や無償の労働力提供を厭わない組織文化が根強く存在する。第 2 に人件費の積算基準については NPO 自身も明確な基準を保持しておらず、低額の人件費であっても、従来の人件費がない契約に比べれば「よまし」と考え、受託してしまう傾向にある。第 3 に、かりにある NPO が受託費用の積算に固執したならば、その他の他のより安い人件費で活動する NPO が委託事業を受託する可能性が高い(松井 2010:270)、ことである。

既に紹介した今瀬政司による「NPO と行政の「協働契約書」の開発普及に向けたアンケート調査報告(速報版)」(今瀬 2006)においても、委託契約における人件費及び間接経費の積算において、行政及び NPO の双方とも積算基準を明確にしていないことが明らかとなっている。

例えば、「委託契約書の収支予算明細書(見積書)で定める NPO の人件費の 1 日当たり単価(代表・事務局長・主任クラス)はいくらか」との質問項目において(表 14 参照)、「特に定めがない」とする回答が顕著である。行政側への調査では、約 60~70%が「特に定めがない」契約を行っている」と回答

表 14 委託契約書の収支予算明細書における 1 日あたりの NPO の単価（代表・事務局長・主任クラス）に関して「特に定めがない」と回答した NPO の割合

アンケート先	割合 (%)
行政が何らかの指針に基づき契約する場合	72%
行政が事業内容や個別の事情に基づき契約する場合	64%
NPO が何らかの指針に基づき契約する場合	46%
NPO が事業内容や個別の事情に基づき契約する場合	43%

（今瀬 2006 を基に筆者作成）

し、NPO 側への調査では約 40%以上が「特に定めがない」契約を行っている」と回答する（今瀬 2006：15）。次に、間接経費に関する「一般管理費の基準は直接経費（人件費と物品費の合計）の約何%と定めているか」との質問項目（表 15 参照）でも、行政側への調査では、「特に定めていない」とする回答が約 60～70%を占め、NPO 側への調査でも「特に定めていない」とする回答が約 50%を占めている（今瀬 2006：16）。

このように、受託側たる NPO が、人件費を中心とした直接経費のみならず間接経費においても、積算基準を明確にして契約書に盛り込む取組を行っていないことがこの調査で明らかとなっている。NPO 側がこのような現状であるから、NPO のコストについて大多数の自治体も関心を持つわけではない調査結果となるわけである。もっとも、このような直接経費さえ満足に積

表 15 委託契約書の収支予算明細書における直接経費に対する一般管理費の割合の質問調査で「特に定めがない」と回答した割合

アンケート先	割合 (%)
行政が何らかの指針に基づき契約する場合	73%
行政が事業内容や個別の事情に基づき契約する場合	61%
NPO が何らかの指針に基づき契約する場合	49%
NPO が事業内容や個別の事情に基づき契約する場合	51%

（今瀬 2006 を基に筆者作成）

算されない日本の現状を目にすると、フルコスト・リカバリーという概念はかえって、導入不可能な異国の産物に思われる。

そこで、松井はフルコスト・リカバリーを啓発概念として位置づけ、まずは自治体行政・NPOの双方が直接・間接費用の積算に関する研修の機会を持つことを提唱する(松井 2010:273)。彼女が第1に提唱するのは、費用積算に対する現状認識を改める学習活動を各地で始めることである。とりわけ、個々のNPOや個別の自治体が直接経費・間接経費の計算書式を策定するのは困難であるため、NPOを支援する中間組織や自治体間が連合して何らかのテンプレートを作成することを提唱する。

しかしながら、行政の各部署とNPO側との間でコストの積算手法が確立したとしても、事務事業委託に関わる自治体全体の予算の枠内の制約を受けることとなる。NPOと委託契約を結ぶ個々の担当部署だけでなく、行政組織全体の契約にフルコスト・リカバリーの発想を根付かせることが課題となる(松井 2010:273)。そこで、第3の政策課題、公契約条例の導入が必要とされる。

第3節 公契約条例

2009年9月、千葉県野田市で野田市公契約条例が、同年12月に、神奈川県川崎市で川崎市契約条例が制定されている。2つの公契約条例は、雇用・労働条件の確保に特化してその実現を目指すものと指摘される(上林 2011:46)。すなわち、市が発注した公共工事や委託契約等に従事する労働者等に支払われるべき最低賃金額を規定し、雇用・労働条件の確保を目的としたものである。但し、野田市条例が、雇用・労働条件を確保するに際して考え得るすべての方策を条例事項としたのに対して、川崎市条例は、最低賃金の確保に重点を絞った契約重視型の条例となっている(上林 2011:47)。

野田市条例では、第5条で「労働者の範囲」において、契約の直接の相手方である受注者のみならず、「受注者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者」、「下請負者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者」、「法の規定に基づき受注者又は下請負者に派遣され、専ら当該公契約

に係る業務に従事する者」も対象としている点に特徴がある。これ対して、川崎市条例は、第2条で「市の責務」、第3条で「契約の相手方になろうとする者等の責務」、そして第8条で「市長等が締結する特定工事請負契約又は特定業務委託契約における契約書の約款に定めるべき事項」を規定する。

これらの公契約条例制定の取り組みは、まだ始まったばかりであり、政策意図も公共工事で支払われる労賃を「公共工事設計労務単価」に近づけることと、市の業務委託の拡張から生じる官製ワーキングプア問題の是正を目的とする（古川 2010：8）。

しかしながら、行政学者の原田晃樹は今後の課題として、市民公益団体（NPO）等が有するとされる柔軟で個別具体的な顧客対応というサービス特性を、どのように金銭的価値に換算するかは、公契約条例制定動向を概観しても不明瞭であると指摘する（原田 2010：78）。原田は、この要因として公契約条例では土木工事や定型業務など、求められる成果が均質的な事務・事業を前提としているとする。その上で彼は、定量化しにくい市民公益団体（NPO）の社会的機能をあらかじめ設定するには、全事業一律ではなく、分野別・領域別に検討する必要がある（原田 2010：78）とする。それゆえに、第2の政策課題であるフルコスト・リカバリーと第3の政策課題である公契約条例の制定は表裏一体の関係にあるのである。

第4節 小括

以上、本節では、委託契約の「協働化」を行うための政策法務論として、①対等な関係性に基づく協働契約書の確立及び明細書・仕様書の策定、②フルコスト・リカバリー、③公契約条例を提唱した。これらの処方は、いずれも他の研究者の成果によるものであり、本稿が独自に開発したものではない。しかしながら、これらの処方はいずれも特性があり、その特性を複合的に組み合わせることで、より効果を発揮するというのが本稿の立場である。

結 末

以上、本稿では協働概念を自治体の政策文書・調査報告書を題材として、政策文書に提示された理念としての協働と、現に実施されている協働事業の2つの視点から検討し、双方の間に乖離があることを指摘した。この議論の過程で、協働は行政と市民公益団体（NPO）が対等かつ自立した立場で公共性を担う手段という意味合いが内包されているのに対して、協働事業の中核には委託契約が存在することを指摘した。また、委託契約は行政が本来的に担う公共性を効率性や費用削減を目的として受託者たる市民公益団体（NPO）等に代替させる概念であるために、両者を「上下・主従」の関係を形成し、本質的に行政の下請け化をもたらす要因となることを指摘した。その上で、現行法の枠内で、委託契約の「協働化」ないし脱「委託」化を行うための幾つかの処方策を政策法務論の視点から提示した。

最後に、本稿の論述から以下の知見を提示できると思われる。それは、理念としての協働においては、公共性の構造転換をはかることで自治型社会の創出を目指すという理念が存在していたにもかかわらず、この理念としての協働を実現するための法的手法が現行法令の中には規定されていなかったことである。つまり、近年、流行りの政治学の分析概念を用いるならば、協働という理念（理念：Idea）を形成展開することで、市民自治を起点とする自治型社会を創出しようとする意図（利益：Interest）が、国家統治をかざす官治・集権型の法体系（制度：Institution）の制約に阻まれ、協働が隘路に陥っている状況のなかにあるということである。その結果、現在の自治体協働政策は混迷化の状況にあると推測される。

【参考文献】

- 足立忠夫「公共市民学の提唱—講演：市（市民）・公（公務員）・学（学者）の協働体制の確立の急務」法政論集（北九州大学）第4巻第3号（1977）、151～181頁。
- 阿部昌樹『「協働」の法言説—自治基本条例における展開を中心に—』法学雑誌（大阪市立大学）第62巻第3・4号（2016）、81～123頁。
- 荒木昭次郎『参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造』（ぎょうせい、1990）。

- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次編『ホーンブック地方自治(第3版)』(北樹出版、2014)。
- 今瀬政司「NPOと行政の「協働契約書」の開発普及に向けたアンケート調査報告(速報版)」同『市民主権・地域主権に基づく「市民優位の協働政策」に関する研究 中間報告書』(市民活動情報センター、2006)。
- 今瀬政司「市民優位の協働政策をめざして—「協働契約書」調査から」地方自治職員研修第40巻No.1(通巻522号)(2007)1月、72~74頁。
- 今瀬政司『地域主権時代の新しい公共：希望を拓くNPOと自治・協働政策』(学芸出版社、2011)。
- 今村都南雄・武藤博巳・沼田良他編『ホーンブック基礎行政学(第3版)』(北樹出版、2015)。
- 碓井光明『公共契約法精義』(信山社、2005)。
- 碓井光明「協働と契約」季刊自治体学研究第95号(2007)、32~37頁。
- 碓井光明『行政契約法精義』(信山社、2011)。
- 大阪市『ボランティア活動に対する支援方策について—ボランティアと行政の望ましい関係を求めて—』(大阪市、1996)。
- 大森彌「続・自治体行政学入門—第25講—」自治実務セミナー28巻4号(1989)、2~5頁。
- 川崎市『ボランティア条例の可能性—ボランティア活動支援の新たな構想—(平成7年度研究チームB報告書)』(川崎市、1996)。
- 川崎市『行政と市民のパートナーシップの前進に向けて—市民活動支援政策に関する調査研究報告—』(川崎市、1997)。
- 上林陽治「政策目的型入札改革と公契約条例(下)」自治総研第396号(2011)、10月、45~86頁。
- 熊谷則一「NPO法務・トラブル相談室(2)協働のための制度設計」地方財務第576号(2002)、5月、207~211頁。
- 小田切康彦『行政—市民間協働の効用—実証的接近』(法律文化社、2014)。
- 小田切康彦「協働」坂本治也編『市民社会論—理論と実証の最前線—』(法律文化社、2017)143~157頁。
- 定野司・小島卓弥「行政委託型NPOの取り組み⑤協働：小さなシフで作る大きな公共サービス(上)」地方財務(2010)、第672号、6月、170~176頁。
- 柴田直子・松井望編『地方自治論入門』(ミネルヴァ書房、2012)。
- 総務省自治行政局地域振興課『住民等と行政との協働に関する調査(最終報告)』(2005)。
- 高橋秀行「協働の進め方」佐藤徹・高橋秀行編『新説 市民参加』(公人社、2013)29~63頁。
- 田村明・森啓編『文化行政とまちづくり』(時事通信社、1983)。
- 東京都政策報道室編『行政と民間非営利団体(NPO)—東京のNPOをめぐる—』(東京都政策報道室、1996)。

中野創・村田和義・秋野奈緒子・中川久美子「委託をとおして協働を考える—新しい協働事業の仕組みを探る—」調査季報（横浜市）（2003）、第152号、3月、46～51頁。

内閣府『平成15年度 コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査報告書』（内閣府、2004）。

原田晃樹「日本におけるNPOへの資金提供—自治体の委託を中心に—」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道』（勁草書房、2010）54～82頁。

古川景一「公契約規制の到達点と当面の課題」労働法律旬報第1719号（2010）、5月10日号、7～14頁。

松井真理子「NPOと自治体との契約の現状と課題—フルコスト・リカバリーの可能性を中心に—」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道』（勁草書房、2010）252～299頁。

箕面市非営利公益市民活動促進委員会編『みのおしみん社会ビジョン21—自治体とNPOの新しい協働のあり方—』（箕面市、2000）。

明治大学非営利・公共経営研究所『2007年度 NPOからみた協働の実態に関する調査（アンケート調査）概要版』（明治大学非営利・公共経営研究所、2009）。

山岡義典「NPOと行政のパートナーシップのあり方について」調査季報127号、（1996）、9月、64～65頁。

松下圭一『自治体再構築』（公人の友社、2005）。

寄本勝美『「住民協働」による自治の発展を求めて：沼津市清掃労働者の理論と実践』早稲田政治経済学雑誌244・245号（1976）、425～452頁。

- (1) 協働を論じてきた代表的な論者として、寄本勝美（寄本1976）、足立忠夫（足立1977）、田村明・森啓（田村・森編1983）、大森彌（大森1989）、荒木昭次郎（荒木1990）がいる。
- (2) なお、検索に際しては、朝日新聞記事データベース「聞蔵IIビジュアル」のサンプル検索、毎日新聞「毎索」にて「見出し」と「本文」に含まれる語を、及び読売新聞記事データベース「ヨミダス文書館」を使用した。勿論、新聞紙上で用いられたすべての「協働」なる用語が行政と市民団体間の関係性を表す用語として用いられているわけではない。しかしながら「共同」でも「協同」でもない「協働」というある種の造語が用いられ社会に浸透してきたのは、2000年前後からなのは確かであろう。
- (3) 九州内の政令市を見ると、熊本市のチャレンジ協働事業（平成21年度開始、平成25年度終了）は委託契約、北九州市のNPO協働提案モデル事業は補助事業で行っている。福岡市の「共働事業提案制度」は、ホームページ上で、「委託でも補助でもなくNPOと市が対等な立場で取り組む事業手法」と述べているが、資金の拠出が負担金であることから、限りなく補助事業に近いものとする。また、NPOと市が新しい一つの組織「実行委員会」を組織するとするが、実行委員会そ

れ自体は法的概念でなく、福岡市共働事業提案制度実施要綱に裏付けを持った事実上の第3者組織と捉えられる。

- (4) アンケート調査の対象は、都道府県、市、人口2万人以上の町村、および東京特別区の計1,054自治体、ならびにこれら自治体の相手として協働事業にかかわったNPO法人、ボランティア団体、地縁組織、社会福祉施設、病院、学校、民間企業等である。アンケートの調査期間は平成16年2月～3月である。回答数(率)は、都道府県では調査対象が47に対して回答数が40自治体(回答率85.1%)、市区町村では、調査対象数が1,007に対して回答数が638自治体(回答率63.4%)であった。またNPOの調査対象数は951に対して回答数が373(回答率39.2%)、NPO以外の調査対象団体は154に対して回答数は62(回答率40.3%)である(内閣2004:3-4)。
- (5) この調査の対象は、自治体との協働実績のある全国の特定非営利活動法人287団体及び神奈川県内の特定非営利活動法人700団体である。調査方法は郵送によるアンケート調査方式で、調査期間は2008年2月25日～3月15日である。なお、回収率は、全国の特定非営利活動法人が102団体(35.5%)、神奈川県内の特定非営利活動法人141団体(20.1%)の計243団体(24.6%)である(明治大学非営利・公共経営研究所2009:4)。
- (6) 受託している事業形態において、全国調査で2番目に多かったのは、指定管理者制度の21.1%である。この指定管理者制度は神奈川調査では10.0%を占め5番目に位置している。なお、非営利組織研究者の今瀬正司によると、指定管理者制度は本来、法的には行政処分であり委託契約ではない。しかしながら、地方自治法施行規則第15条第2項別記に規定された歳出予算の区分28節の中には、指定管理費という節はないため、性格に近い委託料を用いているとする(今瀬2011:153)。
- (7) 箕面市市民参加条例第2条は、「「協働」とは、市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力することをいう」と記載する。
- (8) 協働の要件のなかで「対等性の尊重」を最も重視する指摘は近年の自治行政学の教科書において顕著にみられる(今村他2015:196;磯崎他2014:244;柴田・松井編2012:27)。
- (9) 調査時期は2006年1月～2月。調査対象は、全国すべての市区町村、都道府県、府省庁局(回答率4割弱、回答数878件)と全国のNPO法人で財政規模500万円以上の組織(回答率2割強、回答数466件)である(今瀬2006:5)。
- (10) 但し、本調査において委託契約が「協働型」が「従来型」の区別判断は、回答者の主観的判断に委ねている(今瀬2006:5)。
- (11) 例えば、神奈川県民活動サポートセンターの「ボランティア活動に関するアドバイザー相談事業」では、従来、神奈川県が用いていきた標準委託契約書が協働事業に馴染まない条項が多いことから、新たに協働委託契約書を作成し、契約書内に契約の目的として「両者が課題を共有して、協働して事業に取り組むこと」

とし、成果の帰属では、「この契約の実施に伴って生じた成果に対する権利は、役割に応じてそれぞれに帰属する」と条項を明記することで、契約の解除権を両者に持たせている。また、事業活動における具体的な役割・責任分担に関しては、別途「協定書」「仕様書」を作成することで、明文化しているとする（今瀬 2011：160）。

(12) 例えば、東京都足立区のある総務部長は次のように論じている。

行政は企業と NPO との違いを次のように考えている。(略) NPO は利益を出さない分だけ企業よりも安価である。さらに、NPO には寄付や会費などの収入があり、ボランティアで働く人もいるから、企業よりも低コストでできるはずだ。利益が出そうところは企業が、利益にならないところは NPO が担うことになる。行政の使命は、『最少の費用で最大の効果を上げる』だから、委託費は安ければ安いほどいい。 (定野・小島 2010：172-3)