

日本における公共サービス改革と NPO

後 房雄

公共サービス改革の進展

日本における New Public Management の導入や公共サービス改革は、国際的な動向と比べて大きく遅れていたが、橋本内閣（1996年—1998年）と小泉内閣（2001年—2006年）の二つの改革政権のもとでようやく進展しはじめた。それと並行して、NPO をめぐる従来の制度の改正や新しい法律の制定も行われはじめている。

「公共サービス改革と NPO」という本稿のテーマと関連する主な改革としては次のようなものが挙げられる。

1997年児童福祉法の大幅な改正で、保育所に契約制度が導入される。

1998年特定非営利活動促進法（NPO 法）が成立、施行される。

1999年 PFI 法成立。

2000年社会福祉事業法が大幅に改正され、社会福祉法となる。措置制度が廃止され、契約に基づく福祉サービスの利用制度が導入される。

2000年高齢者のための公的介護保険制度がスタート。

2002年構造改革特別区域法成立。

2002年12月総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申」が「民間でできるものは官は行わない」という原則を提示。

2003年障害者福祉サービスにおける支援費支給制度がスタート。

2003年6月地方自治法の改正で指定管理者制度が導入される。

2004年12月規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申—官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』」が、2005年度中の「市場化テスト法」の制定を提言。

2005年障害者自立支援法成立

2006年5月市場化テスト法可決。公益法人に関する民法34条が削除され、公益法人に関する新しい法律が可決（公益法人改革）。

ここで、注意しておく必要があるのは、日本における公共サービスは、これまでも行政によって直接に提供されていただけでなく、民間事業者によっても提供されてきていたということである。問題は、公共サービス提供を委ねられてきた民間事業者が行政によってコントロールされた擬似民間事業者だったこと、そのために従来の公共サービス市場が行政によって強く規制された閉鎖

的で非競争的なものだったことにある。

それゆえ、日本における近年の公共サービス改革は、行政によって直接に提供されていた公共サービス（鉄道や郵便事業など）を民間事業者に開放することと並んで、行政による民間事業者へのコントロールの緩和や、公共サービス市場の透明化、競争化を重要な内容としている。法人格の取得を容易にした1998年のNPO法の成立や、2006年の公益法人（社団、財団）に関する新しい法律の成立など、各種NPOの行政からの自律性を高める改革も公共サービス改革と密接に関連するものとして理解することが重要である。

なお、日本において、NPOという言葉がポピュラーになったのは1995年の阪神淡路大震災におけるボランティアやNPOの活躍が注目されて以降であるため、1998年のNPO法に基づくNPO法人のみを指してNPOと呼ぶことが多い。しかし、利益の非配分原則に基づいて活動する民間団体に関する法人制度としては、1898年の民法の34条によって規定された社団法人、財団法人をはじめ、社会福祉法人、学校法人、医療法人など、分野ごとに作られ担当官庁によってコントロールされるさまざまなNPO法人の制度が存在している。

それらの団体数は、1996年から1998年の時点でそれぞれ次のようであった。社団法人12,743、財団法人13,532、社会福祉法人16,005、学校法人7,620、医療法人29,192。NPO法人は2008年5月末で34,719である。

本稿では、日本のNPOセクター全体を視野に入れながら公共サービス改革とNPOの関係について議論するために、それらの法人すべてを指してNPOという言葉を用いる。

日本型の「大きな政府」とその自由主義的改革

大きな政府や福祉国家の自由主義的改革が国際的に進行している。日本もその例外ではないが、改革以前の日本の政府は、アメリカと共に先進国のなかでは量的にはもっとも小さかったことを確認しておく必要がある。

一般政府支出がGDPに占める割合をみると、1980年のOECD17カ国の平均は43%だったが、アメリカは31.4%、日本は32.0%だった。雇用総数に対する政府雇用の割合（1980年）は、17カ国平均が17.5%だったが、アメリカは15.4%、日本は6.7%だった。

レスター・サラモンはアメリカの相対的に小さな政府は、「第三者政府」というシステムによるものだったと主張している。つまり、政府は資金と方針の提供という役割は果たすが、事業の実行者としての役割は他の機関、つまり州、地方政府、大学、病院、NPO、銀行、産業界などに委ねる方式である。こうした

方式は、公共サービスへの要望と、アメリカ社会に根強い政府機構への警戒心の間の葛藤の産物だったという。

実は、日本が相対的に小さな政府を維持してきた理由も、ほぼ同様のメカニズムから説明できる。村松岐夫は、日本の中央政府が少ないリソースで欧米先進諸国に追いつくという野心的な国家目標を実現するために、「最大動員のシステム」を生み出したという。その最大の特徴は、地方政府、各種民間非営利団体、町内会、防犯協会などの地縁組織、企業をメンバーとする業界団体などを中央政府が自分の「手足」として活用することで、多くの業務を実施してきたことである。

アメリカと対照的なのは、中央政府と地方政府の関係、政府と民間組織の関係において、前者が圧倒的に優位で後者を従属させてきたという点である。そのなかで、アメリカにおける政府機構への警戒心とは逆に、政府を権威が高いものと見、民間を権威の低い劣ったものとみる日本社会の伝統的風土が維持強化された。

日本の政府は量的には小さかったが、このような民間団体（そのほとんどは各種の NPO である）を「手足」として活用することで「大きな政府」としての役割を果たしたのである。さらに、政府自体の規模が小さくても、政府が民間の活動を規制する度合いが大きかったという意味で、機能的にも大きな政府だったといえる。政府による民間活動の規制としては、政府による各種 NPO への規制、業界団体を通じた民間企業への規制が代表的なものであった。

日本の大きな政府はこのような独特のものだったので、その自由主義的改革においては、政府自身の業務や国営企業を民営化することと並んで、政府に従属的であった地方政府や民間団体（準行政的 NPO）を自律化することや、政府による民間活動への規制を緩和、撤廃することが重要な内容になる。小泉内閣の二大スローガンが、「官から民へ」と「中央から地方へ」であったことは偶然ではない。

このように考えると、日本における自由主義的改革のなかで、公共サービスの実施を民間団体に委ね、競争を導入する公共サービス改革と、準行政的な NPO を自律化する NPO 制度の改革が同時並行で進行しているのは当然のことである。以下では、福祉の分野を中心にして、公共サービスの改革がどのように行われているかを分野ごとに紹介しつつ、NPO が公共サービス提供において大きな役割を果たすためにはどのような制度や条件が整備されることが必要であり、NPO 自身がどのような力量を身に付けることが必要かを検討していきたい。

戦後の福祉システムと NPO

戦後日本の福祉システムの骨格は、1951年の社会福祉事業法によって設定された。そこでは、社会福祉事業は第一種（老人ホーム、障害者施設、障害者授産施設の運営など）と第二種（保育所、老人デイサービス施設、身体障害者デイサービス施設の運営など）に分けられ、公共の責任が重大な第一種の事業は、中央、地方の政府のほかは、原則として社会福祉法人だけに経営主体が制限された。

そのために、民間社会福祉事業組織は、社会福祉法人が中核を占め、社団法人・財団法人がこれにつき、多くの任意団体や私的個人がその周辺に存在するという構造になった。

1978年には、各種の社会福祉施設は24,826施設設立されていたが、そのうち公立施設が64.6%、民間施設が35.4%を占めていた。また、それらの施設の従業者数は約45万人であったが、そのうち民間施設の従業者数は46.7%を占めていた。

このように、戦後の福祉システムにおいては民間の役割が大きかったが、そのなかでも社会福祉法人の役割が大きかった。1980年のデータによると、民間社会福祉施設のうち約77%が社会福祉法人によって経営されていた。

戦後の福祉システムのもう一つの特徴は、中心的な民間団体であった社会福祉法人に対する政府のコントロールが強かったという点である。

その一つは、法人格を取得する段階、およびその後の活動において、厚生大臣または都道府県知事による強い統制を受けることが社会福祉事業法によって規定されていたことである。

もう一つは、福祉サービスの提供が、「措置制度」と呼ばれる政府が一方的にさまざまな決定を行う制度にもとづいて行われていたことである。措置制度のもとでは、サービスの提供主体の決定、誰にサービスを提供するか決定、どの程度のサービスを提供するか決定などを政府が一方的に行うため、サービスの対象者が事業者を選択することができず、対象者と事業者の間には契約関係がなく、事業者間の競争もなかった。

その代わり、対象者は無料ないし一部の費用負担でサービスが利用でき、事業者には、政府の決定した額ではあるが事業の必要経費が措置委託費として支払われた。

社会福祉法人はこうした枠組みのなかで活動していたので、公的に必要経費が支払われる措置制度の対象となる事業のみを行い、民間団体としての自主事業をほとんど行わないものがほとんどであった。また、社会福祉法人への寄付者は所得控除を受けられたにもかかわらず、財政に占める寄付の割合は低く、財政のほとんどを措置費を中心とした公的資金が占めるのが実態であった。

こうした措置制度を生み出した大きな理由として、アメリカ占領軍の強い影

響のもとで制定された日本国憲法（1947年施行）の次のような規定が指摘できる。

「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、便益もしくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育もしくは博愛の事業に対し、又はその利用に供してはならない。」

占領軍の意図は、国家神道や超国家主義イデオロギーを持つ民間団体を国が援助・支援するのを禁止することに加えて、従来の「官民一体型」の福祉制度を変革することにあつたと言われる。つまり、政府が福祉における中心的な役割を担い、民間団体はそれを上回る福祉サービスを独自の財源で提供するという公私分離型のシステムを目指したのである。

これは、サラモンが批判した政府とNPOを対立的に捉える「対立のパラダイム」に基づくものであり、特に、政府も民間も資源に乏しかった敗戦直後の日本においては非現実的な構想であつた。実際には、日本政府は福祉サービスの提供にあたっては民間団体を活用するしかない状況であり、そのためには資源の乏しい民間団体に必要最低限の公的資金を提供するしかなかった。そして、民間団体を「公の支配」のもとに置くことによって憲法89条の規定をクリアして公的資金の支出を可能にするという、民間団体の自立性を確立させようとした占領軍の意図とは正反対のシステムを生み出すことになった。もちろん、そもそも日本の行政が民間団体を統制化に置こうとする強い志向性をもっていたことが最大の原因ではあるが、憲法89条の本来の趣旨とは逆の解釈が強力な口実となつたことも事実である。

こうして、公的資金を受け取る民間団体は「公の支配」の下に入るが必要になつたため、政府によって強く統制される各種NPO制度、つまり学校法人（1947年）、医療法人（1948年、1950年）、社会福祉法人（1951年）などが作られ、明治時代から存在した社団法人・財団法人（1896年）への統制も維持強化されることになる。

準市場の導入による公共サービス改革

以上のような独特の戦後福祉システムは、少子・高齢化の進展、家族構造、就業構造の変化、地域社会の変容などによる福祉ニーズの変化や他方での財政危機に対応することを迫られ、1990年頃から抜本的な改革が開始されることになる。そして、1997年以降、費用は公的に保障しながら、民間の多様な供給主体の競争と利用者の選択権（供給主体と利用者の契約）を導入すること主な内容とする「準市場」（あるいはバウチャー）のメカニズムが解決策として採用されていくことになる。

(1) 医療サービス

日本においては、すべての国民が何らかの公的健康保険に加入する国民皆保険体制が1961年に確立し、一部利用者負担の準市場方式で医療サービスが提供されている。医療機関は、公的病院と私的病院（公益法人、医療法人、株式会社、個人、その他）に分類され、公的、私的を問わず全ての病院は医療法によって「非営利病院」とされている。

1955年においては、公的病院は40%弱を占め、医療法人は20%弱にとどまっていたが、その後、その比率は逆転していく。現在でも、公的病院は高度な医療においては優位にあるが、2006年のデータでは、公的病院は18.4%にまで減少し、医療法人は63.7%のシェアを占めている。しかし、公的病院は税制や公的補助金などで優遇されているので、公的、私的の格差を解消し、公正な競争環境を整備する必要性が指摘されている。また、営利組織の参入を認めるべきだという主張も出されている。

(2) 教育サービス

日本においては、小学校、中学校の義務教育は、市町村教育委員会の責任のもとで公立学校によってほとんどが提供されている。授業料は無料であるが、生徒の住所によって学校が指定されるので、親や子どもの学校選択権はない。学校法人が経営する小学校、中学校も存在するが、そこで教育を受けるためには授業料を全額支払わなければならない。2003年の時点で、私立学校が全学校数に占める割合は、小学校で0.8%、中学校で6.3%にとどまる。なお、義務教育ではない幼稚園は、私立が59.2%と優位である。

しかし、最近になって、1995年の東京都足立区を先駆として、小中学校に学校選択制を導入する動きが広がっている。2004年の文部科学省調査によれば、小学校について学校選択制を導入している自治体は14.2%、導入を検討している自治体は12.6%であり、中学校については導入している自治体は13.9%、導入を検討している自治体は14.5%まで増加している。

これに加えて、教育委員会がほとんど掌握していた学校運営の権限を、保護者や地域住民で構成する学校運営評議会や校長へとある程度委譲するコミュニティ・スクールが2004年の地方教育行政法の改正によって可能になり、2007年の時点で、319の小中学校がコミュニティ・スクールに指定されている。

このように、利用者の学校選択が可能になり、同時に学校の経営的裁量権が拡大されることにより、準市場に近いシステムが部分的にはあるが成立しつつあるといえる。ただし、現状では準市場に参入できるのは公立学校だけなの

で、学校法人が経営する私立学校も含めた準市場へと拡大するかどうか注目される。

公立高等学校においては、もともと利用者の選択も学校の裁量権も広く認められているので、準市場が成立しているといえる。ただし、高校については学校による生徒の選抜（入学試験）が行われているので、学校側によるクリームスキミング（いいとこどり）の弊害が発生する可能性があることに注意が必要である。入学時の生徒の学力差が学校間の競争を制約してしまうからである。

なお、高校については、私立高校が学校数の24・2%とかなりの割合を占め、一定の公的補助も受けているが、私立学校も含めた準市場が成立するためには、公立学校と私立学校の競争条件の対等化が必要になる。

大学についても、もともと高校とほぼ同様の準市場が成立していたが、国公立大学と私立大学の授業料の差が縮小するなかで、より明確な準市場に近づいているといえる。ただし、国公立大学に与えられている公的資金は私立大学に与えられている公的補助金よりも圧倒的に多いという格差は存在する。私立大学が全大学数に占める割合は、短期大学で88・2%、4年制大学で74・8%となっている。

最近では、2004年以降、国立大学や公立大学が国立大学法人や公立大学法人へと転換し、経営的裁量権が拡大したことで、準市場にさらに一步近づいたといえる。

（3）高齢者福祉サービス

多くの民間団体、特に社会福祉法人を活用しながら、利用者の選択権とサービス供給者間の競争を排除する措置制度を基礎とする戦後福祉システムの準市場への転換が開始されたのは1997年であった。この年の6月には児童福祉法が改正され、保護者が子どもを入所させたい保育所を選択できる仕組みが導入された。12月には、社会保険の仕組みにより、介護を必要とすると認定された高齢者に介護サービスの提供を行うための介護保険法が制定された。これは、利用者本人の選択に基づいた利用を可能とする「利用者本位」の制度の確立、多様なサービス供給主体の参入による効率的なサービス提供などをめざすものであった。利用者の自己負担は1割であり、費用の45%が公的資金、残りの45%が社会保険の掛け金によって確保される仕組みなので、典型的な準市場システムといえる。

同じ1997年の8月にスタートした厚生省の「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」は、11月の中間的なまとめにおいて、「社会福祉の基礎構造改革」という構想を提示した。「基礎構造」とは措置制度を中心とする戦後福祉システムのことであり、それを根本的に転換するべきだという提案がなされた。

そのなかでは、利用者の選択を尊重し、その要望とサービス供給者の都合とを調整する手段として市場原理を活用すること、多様な提供主体による福祉サービスへの参入を促進することなどが提言されていた。その方向に沿って、2000年には社会福祉事業法が大幅に改正されて社会福祉法となり、社会福祉の基礎構造改革の方針は公式に確立されたのである。

この改革がもっとも大きな成果を生み出したのは、97年の介護保険法に基づいて2000年4月からスタートした公的介護保険制度である。

2005年までに利用者数は329万人（施設サービス78万人、在宅サービス251万人）にまで急増し、総費用も2006年度予算で7・1兆円にまで増加している。介護サービスの供給主体は、ほとんどが民間事業体であり、そのなかでは社会福祉法人をはじめとする各種NPOが主要な役割を果たしている。

一例として、在宅介護の分野における2006年時点のデータをみるなら、事業所総数（20,948）における各種法人形態の構成比率は以下の通りである。営利法人54・3%、社会福祉法人26・2%、医療法人7・5%、特定非営利活動法人5・7%、協同組合3・6%、社団法人・財団法人1・4%、地方公共団体0・6%、その他0・8%。

供給者の構成において注目される傾向は、1998年に施行されたNPO法に基づくNPO法人の増加割合が各種NPOのなかで最も大きいことと、営利法人がすべての法人形態のなかで最も急速にシェアを拡大していることである。

（4）保育サービス

上でみたように、高齢者福祉サービスにおいては準市場が一気に導入されたのと対照的に、保育サービスにおいては、1997年の児童福祉法の改正によって改革が開始されたのは早かったが、本格的な準市場のシステムへ向かう動きは何段階かにわたって少しずつ進んでおり、まだ完成にまで至っていない。

1997年の第一次改革においては、法律から「措置」という言葉が削除され、保護者に保育所を選択する権利が認められた（「契約入所方式」）。

1999年の第二次改革では、民間の保育所設置主体の制限が撤廃され、提供者の多様化のための条件が整備された。厚生省の指導によって、地方政府か社会福祉法人にだけ認められていた保育所の設置が、営利企業も含めた他の民間組織にも開放された。また、小規模保育所の定員の最小限が30人から20人に引き下げられ、保育所の設置が容易になった。また、従来は土地を所有することが必要とされていたが、借地での保育所設置が可能となった。

2001年の第三次改革では、正式の認可を受けていない無認可保育所に対する監督の強化や、保育士資格の国家資格化など、保育サービスの質の確保の

ための手段がとられた。

以上によって準市場へとかなり近づいたが、さらに次のような課題が解決される必要がある（2005年の規制改革・民間開放推進会議の第二次答申を参照）。

第一に、依然として、利用者と保育所との直接契約が認められておらず、市町村が独自の基準に基づいて、利用者の申し込みを審査して保育所を決定するので、利用者の選択と保育所間の競争がかなり制限されている。

第二に、公的資金を利用者に直接補助するのではなく、市町村が選択した保育所に委託費として払われるので、認可保育所には公費が補助されるが無認可保育所には補助されない二重構造が存在し、また、保育所が多様なサービスを提供して追加的収入を得る努力が不可能となっている。

こうした問題を解決し、さらに、働く女性だけに利用が限定されている公費による保育サービスを専業主婦のための一時預かりや相談サービスにも拡大するために、介護保険と同様の育児保険制度を導入すべきだという提案もなされている。さらに、介護保険と統合した家族保険を導入すべきだという提案もある。

社会福祉法人が設置する民間保育所数は、戦後直後は公立保育所数よりも多かったが、だんだんと比率は減少して、1990年代前半には35%前後になっていた。しかし、その後、営利企業も含めた民間保育所の増加と公立保育所の民営化によって、民間保育所の比率は増加し、2005年には約48%にまで増えている。

（5）障害者福祉サービス

障害者福祉サービスの分野では、2000年の社会福祉法によって、身体障害者と知的障害者について、2003年度から支援費制度という準市場システムが導入された。

支援費制度では、介護保険制度と同様に、利用者が民間事業者を含む多様な提供者からサービスを選択して契約し、市町村から支給される「支援費」と自己負担でサービスを購入する。社会保険である介護保険との違いは、支援費のための公的資金は全額が税金で賄われることである。国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1を負担する。

その後、2005年の障害者自立支援法によって新しい制度が導入され、2006年から順次実施されている。それによって、精神障害者へもサービスが拡大されたほか、支援の必要度を判定する基準などのサービス利用のルールが市町村ごとにばらばらだったものが全国的に統一された。

こうしたなかで、提供者の多様化は着実に進んでいる。2006年のデータ

によると、公的な事業主体の割合は例外的な分野を除き5%以下であり、社会福祉法人を中心とする民間事業者が大きな役割を果たしている。そのなかで、NPO法人が多く分野において8%から18%のシェアを占めているのが注目される。また、営利企業も、居宅介護事業や外出介護事業の分野では40%以上のシェアを占めるまでに拡大している。

指定管理者制度から市場化テストへ

福祉改革に続く公共サービス改革としては、2003年の地方自治法改正によって導入された「指定管理者制度」が重要である。これは、自治体が住民に利用してもらうために設置する道路、公園、文化施設、学校、病院など「公の施設」の管理運営を営利企業も含めた多様な民間主体へと開放した制度である。

1963年の地方自治法改正では、公の施設の管理委託先は行政と社会福祉法人や町内会などの公共的団体に限られていたが、1991年の地方自治法改正で地方自治体が2分の1以上を出資している法人にまで拡大された。それが、2003年の改革ではすべての民間組織に開放されたわけである。もちろん、自治体が直接管理し続けることも可能であるが、民間に委託する場合にはこの制度を用いる必要がある。その場合、複数の事業者による競争を経て受託者を選定することは義務ではないが、それが望ましいという立場を総務省は表明している。

三菱総合研究所の試算によると、児童福祉施設や公園、ホールなど民間に委託される可能性が高いものだけでも7万施設、2兆円の市場規模になるという。すべての40万施設を対象と考えるなら、潜在的な市場規模は10兆5千億円になるとされる。

導入から3年を経た2006年9月においては、61,565施設について指定管理者制度が適用されている。そのうち約30%のケースにおいて、公募による競争で指定管理者が決定されている。

指定管理者になった民間団体の構成をみると、第1位は社会福祉法人、町内会などの公共的団体で45.0%、第2位が財団、社団で36.2%、第3位の営利企業が11.0%であり、NPO法人は1.7%にとどまっている。

その後、2006年5月には「公共サービス改革法」が成立し、「民間にできるものは民間に任せる」という原則で公共サービス改革をおこなう方針が確立された。つまり、すべての公共サービスに関して、「民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される業務を選定」して、官民競争入札または民間競争入札に付することによって、「公共サービスの質の維持向上および経費の削減を図る」ことを目的とする制度が導入されたのである。

これまで民間に委託することができないとされていた「行政処分」についても、「特定公共サービス」に指定することによって委託することが可能となった。

対象とする業務は、民間事業者の要望なども聞きながら、内閣が毎年決定する「公共サービス改革基本方針」によって決定される。2007年12月の基本方針によれば、統計調査、登記、社会保険庁関連業務、ハローワーク関連業務、施設の管理運営事業など71事業が選定されている。

これと並行して、地方自治体においても市場化テストを適用する事例が増えている。

このように、公共サービスの実施を民間組織に委ねる基本的な枠組みが整ったわけであるが、巨大な市場を前にして営利企業の対応はきわめて活発であるが、さまざまなNPO組織の対応はきわめて乏しいのが現状である。

NPOは公共サービスを担えるか

以上で紹介したように、日本においても、医療、教育、福祉サービスにおいては準市場システムが導入され、その他の公共サービスについても指定管理者制度や市場化テストの仕組みが導入されたことにより、NPOが公共サービスを担うチャンスが大きく開かれた。しかし、そのなかで、NPOが営利企業と並んで大きな役割を担い、営利企業とは違う「付加価値」を提供して公共サービスの提供主体として独自の地位を確立するためにはいくつかの課題を解決する必要がある。

その一つは、日本における準市場システムや事業委託契約の制度が分野ごとに不統一に導入されたためにそれぞれ大きく異なっているという問題である。もちろん、サービスの分野によって制度を変える必要がある部分もあるが、準市場システムや事業委託契約について、共通の統一的な仕組みやルールを形成し成熟させていくことが、利用者の選択や提供者間の競争を有効なものにし、効率的で質の高い公共サービスを提供するために不可欠である。

もう一つ必要なのは、NPO側の問題点の解決である。上で指摘したような仕組みやルールを形成する過程において、NPOとしてもセクターとして発言して大きな役割を果たす必要があるが、日本のNPOがきわめて分断的な構造になっており、一つのセクターとして連携した発言や行動ができる状況にないことが重大な問題である。

すでに紹介したように、日本のNPOは現在においても医療、教育、福祉サービスのかなり大きな部分を担っているが、NPO法人制度が分野ごとに細分化されており、またそれぞれの分野がそれぞれの省庁によって監督されているために、公共サービスを担うNPOが全体として課題を共有して、力量形成や政府に向け

た提案などにおいて連携することがほとんどない。客観的には、各分野の NPO が直面している課題はほとんど共通しているのであるが、それぞれの分野の NPO は自分の分野で課題に対応することで精一杯という状況なのである。そのために、政府と NPO の関係に関する共通ルールの形成や、それぞれの分野でのベスト・プラクティスの他分野への普及が進みにくくなっている。

NPO 法人以外の伝統的な NPO についていえば、それらが行政からの自律性を高め、経営能力を強化することによって、準行政的な性格を脱却していくことが課題である。そのことによって、医療、教育、福祉という分野ごとに分断された現状から脱却し、一つのセクターを形成することが可能となる。そのためには、分野ごとに分立している法人格制度を、統一的な非営利法人制度へと統合することが有効な基礎となるだろう。

1998年の NPO 法から始まった新しい NPO 法人についていえば、市民運動の伝統を継承する形で生まれたこともあって、ボランティアの小グループにとどまることを価値のあることと考える「草の根主義」や、寄付やボランティアのみに基づいて活動することを NPO として望ましいスタイルだと考える「ボランティアの神話」に囚われ、行政との事業委託関係を避けようとする傾向が組織やセクターとしての成長を阻害している。

このように、ある程度の財政力をもっているが行政からの自律性に問題がある伝統的な NPO と、行政から自立しようとする志向性は強いが財政力が乏しい新しい NPO とが並存している日本の NPO の現状から出発して、行政からの自律性とある程度の財政力を兼ね備えた社会的存在感のある NPO セクターを構築することが日本の今後の課題である。

政府・行政と NPO セクターとの関係はそれぞれの国ごとに特徴があるが、政府—NPO 関係のルール化を進めているイギリスの経験は日本の NPO セクターが上のような課題を解決していくうえで有益なモデルになりうると考える。実際、イギリスのコンパクトの経験に倣って、愛知県において『あいち協働ルールブック 2004』が締結され、その後、日進市や東海市においても同様のルールブックが締結されている。ただし、イギリスモデルへ向かってさらに前進するためには、NCVO（全英ボランティア団体協議会）や ACEVO（全英ボランティア団体事務局長協会）のような NPO セクターのための強力なインフラ組織が不可欠である。

<参考文献>

小笠原浩一・武川正吾編『福祉国家の変貌』東信堂、2002年
児山正史「準市場の概念」、日本行政学会『ガバナンス論と行政学』ぎょうせい、
2004年

- 佐橋克彦『福祉サービスの準市場化 ― 保育・介護・支援費制度の比較から』
ミネルヴァ書房、2006年
- 炭谷茂編著『社会福祉基礎構造改革の視座』ぎょうせい、2003年
- 林知己夫・入山映『公益法人の実像』ダイヤモンド社、1997年
- 八代尚宏編『「官製市場」改革』日本経済新聞社、2005年
- 村松岐夫『日本の行政』中公新書、1994年
- Takayoshi Amenomori, "Japan," in Salamon and Anheier(ed.), *Defining the Nonprofit Sector*, Manchester University Press, 1997.
- Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competiton*, Princeton University Press, 2007.
- Lester M. Salamon, *Partners in Puplic Service*, The Johns Hopkins University Press, 1995. 江上哲監訳『NPO と公共サービス』ミネルヴァ書房、2008年