



RESEARCH PAPER



PUBLIC SERIES No.2

JUNE 2004

田 中 啓 自治体への行政評価
- 組み込まれた不機能とそれへの対応 -

糊 沢 徹 郎 新たな展開をみせる福祉NPO



富士通総研(FRI) 経済研究所



目次

自治体の行政評価

- 組み込まれた不機能とそれへの対応 - / 田中 啓

1. はじめに	1
2. 自治体の行政評価への取り組み	2
2-1. 概観	2
2-2. 対象別の導入状況	3
2-3. 最近の動き	3
3. 従来 of 行政評価の問題点	4
3-1. 行政評価の不機能	4
3-2. 設計段階に起因する問題点と対応方法	4
4. 最後に	9

新たな展開をみせる福祉 NPO / 糊沢徹郎

1. はじめに	11
2. 法人格取得により変わる環境	12
3. 多様化する福祉 NPO	13
4. スタッフ 300 万人が理想像	15
5. 中高年女性主体の陣容	15
6. 厳しい収入構造	16
7. 行政とのパートナーシップ	16
8. NPO の中間支援体制	17
9. 内部調整と説明責任	17

自治体の行政評価 - 組み込まれた不機能とそれへの対応 -

前富士通総研主任研究員（現静岡文化芸術大学助教授）

田中 啓

要旨

1990年代末頃から2000年代初めにかけて、数多くの自治体が行政評価への取り組みを開始した。現在、その動きは鎮静化した感はあるものの、市区町村においては、依然として行政評価を導入する自治体が着実に増加している。一方、最近の動きとしては、既に事務事業評価を導入している自治体が、施策や政策へと、その評価対象となる階層を上位方向に拡大する傾向が顕著となっている。

このように、行政評価は短期間に自治体の間に普及したが、その多くが期待どおりに機能しているとは言いがたい。その原因としては、職員の意識やスキルなど、行政評価の運用面の問題点を指摘することができる。しかし、それ以上に重要なのは、設計段階における問題点である。言い換えれば、少なからぬ自治体の行政評価制度は、生まれながらにして不機能が組み込まれていると言える。本稿においては、そのような「組み込まれた不機能」とも言える設計段階における問題点を幾つか指摘し、それぞれの問題への対応方法を示す。

1 . はじめに

1990年代末頃から2000年代初めにかけて、都道府県から市町村に至るまで、数多くの自治体が行政評価への取り組みを一斉に開始した。その後も、市町村を中心として、行政評価に取り組む自治体は毎年着実に増えているものの、一頃「行政評価ブーム」とも形容された状況は沈静化した感がある。これは、行政評価が日本の自治体の間に既にかなり浸透したという事実と、さらに、行政評価に関する知識や経験が蓄積されたことにより、行政評価に寄せられてきた過大な期待が、より現実的なものになりつつあることを示している。

このように、日本における行政評価は導

入初期の段階を終え、次の段階に進もうとしている。行政評価に取り組む自治体が増えたとはいえ、この新しい手法が日本の自治体に定着するかどうかは、行政評価を取り巻く今後の動向にかかっている。そこで本稿では、自治体における行政評価の取り組みを概観した上で、これまでの取り組みにはどのような問題点があるのかを明らかにする。さらに、それらの問題点を解決し、より有効な行政評価としていくために、どのようなアプローチが望ましいのかという点についても検討を行う。

2 . 自治体の行政評価への取り組み

2-1 . 概観

総務省の調査（表1）によれば、2003年7月末現在で、都道府県では46団体（97.9%）、政令指定都市では13団体（100%）、市区町村では672団体（21.0%）が既に行政評価を導入または試行している。調査時点の全自治体数は3,254団体であったことから、そのおよそ22%に当たる731団体が、行政評価への具体的取り組みを既に開始していることになる。さらに市区町村では、行政評価の導入を検討中のところも1,398団体（43.8%）存在

することから、今後も行政評価を導入する自治体は増加するものとみられる。

次に、別の調査（三菱総研による調査）により、行政評価への取り組み状況の推移をみたのが図1である。これは、都道府県と市区について、各年度に行政評価（事務事業評価）を新たに導入した団体数を示している。この図によれば、都道府県における行政評価の導入団体数は、2000年から2001年にかけてピークとなっている。一方、市区においては、2000年以降、行政評価を導入する団体が顕著に増加している。

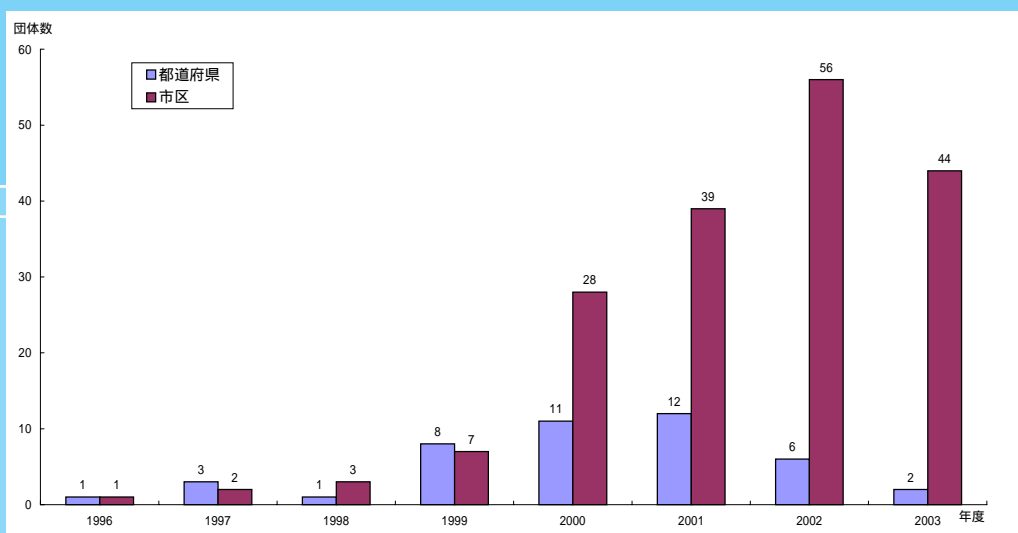
表1 自治体における行政評価の取り組み状況

	都道府県		政令指定都市		市区町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
既に導入済み	46	97.9	13	100.0	406	12.7
試行中	0	0.0	0	0.0	266	8.3
検討中	0	0.0	0	0.0	1,398	43.8
小計	46	97.9	13	100.0	2070	64.8
該当なし	1	2.1	0	0.0	1,124	35.2
合計	47	100.0	13	100.0	3,194	100.0

注：2003年7月末時点。

資料：総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」（2003年12月）

図1 行政評価を新規に導入した団体数の推移（都道府県・市区）



注1：各年度に新たに事務事業評価を導入した団体数。調査時点は2003年8～9月。

注2：この調査における回答率は、都道府県が100%、市区が60.3%。

資料：三菱総研「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査」（2003年11月）

2-2 . 対象別の導入状況

自治体において行政評価が注目されるきっかけとなったのは、1995年に三重県が事務事業評価システムを導入したことである。三重県の取り組みは、国会議員から転進した北川知事(当時)による改革運動の中核であったことと、三重県自身の広報・宣伝活動が巧みであったことから、全国の自治体の注目を集めるようになった。その結果、事務事業評価を導入する自治体が、都道府県や比較的規模の大きい市を中心として増加した。

図2が示すように、どの自治体区分においても、事務事業評価を導入(または試行)している自治体の割合が最も多くなっている。ただし、都道府県や政令市においては既に多くの自治体が政策、施策レベルの評価にも取り組んでいる。一方、市区町村では政策、施策レベルの評価に取り組む自治体はまだわずかにとどまっている。

北海道の「時のアセスメント」、青森県の「政策マーケティング・システム」、静岡県の

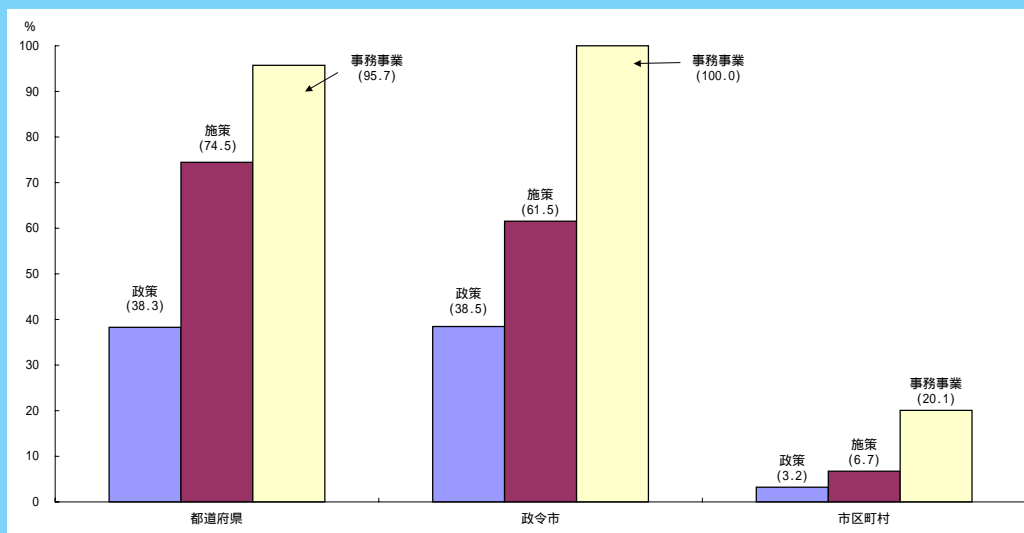
「業務棚卸表」などユニークな試みもみられるが、全般的にみれば、これまでは行政評価に取り組む自治体の多くが事務事業評価の導入を先行させてきたと言える。

2-3 . 最近の動き

しかし、近年このような傾向に変化が生じている。行政評価に初めて取り組む自治体が事務事業評価の導入から始めるという傾向は依然として変わっていないが、既に事務事業評価を導入している自治体が、施策レベル、政策レベルへと行政評価の取り組みを広げるケースが増えてきたのである。

このような動きには3つのケースが考えられる。第一に、事務事業レベルで評価を導入したので、単純に他のレベル(すなわち施策や政策)にも行政評価を導入しようとするケースである。第二に、事務事業評価を導入したものの、うまく機能しなかったり運用が困難であったりしたために、よりよい評価制度を求めて施策や政策を対象とする行政評価

図2 対象別の行政評価導入状況



注：2002年7月末時点において「導入済み」または「試行段階」であった自治体の割合。

資料：総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」(2003年12月)

を新たに導入するケースである。最後に、既に導入している事務事業評価の機能を補足ないしは強化するために、施策評価や政策評価を導入しようとするケースがある。

実は最近特に目立つのは、この最後のケースである。多くの自治体が事務事業評価を導入するのは「不要な事務や事業を削減したい」という動機からである。しかし、実際に事務事業評価を導入しても、必ずしも事務事業の改廃が容易になるわけではないことに多くの自治体が気付いている。なぜならば、事務事業評価は個々の事務事業の進捗や成果についての情報を提供してくれるかもしれないが、並存する数多くの事務事業の中でどれが重要でどれが重要ではないか、という点については、解答を与えてくれるわけではないからである。言い換えれば、事務事業評価は個々の事務や事業にそれぞれ焦点を当てて実施するものであり、事務事業間の優先順位付けのためにはあまり有効とは言えない。

このような事実気が付いた自治体の中には、「政策 - 施策 - 事務事業」という3層構造において、下位の階層が上位の階層の目的を達成するための手段となっていると考えて、施策レベルや政策レベルの評価によって事務事業の優先順位付けを行うところが出てきた。これが先ほど紹介した3番目のケースである。

政策評価や施策評価に取り組む自治体はここ1、2年の間に増えてきたところなので、その成否を評価することはまだ難しい。しかしこのような動きは、既に多くの自治体が導入している事務事業評価が期待通りの成果を上げていないことを示唆するものとして注目に値する。

3 . 従来の行政評価の問題点

3-1 . 行政評価の不機能

以上でみたように、既に数多くの自治体が行政評価に取り組んでいる。都道府県と政令指定都市においては、ほぼ全ての自治体が行政評価を導入している。市区町村では、行政評価を導入しているか、あるいは試行中の自治体は20%程度に留まっているが、4割以上の自治体はその導入を検討中であることから、今後も行政評価を導入する自治体は着実に増加していくことが予想される。

このように、行政評価は短期間に自治体の間に普及したが、実際にそれが期待どおりの成果を上げているかという点が問題である。この点については裏付けとなる数字は存在しないものの、行政評価によって目ざましい成果があったという話は残念ながらあまり聞かない。むしろ、自治体の担当者が異口同音に訴えるのは、「行政評価を導入したけれども、うまく機能しない」という悩みである。数多くの状況証拠に照らして、自治体が入力した行政評価制度の多くが期待どおりに機能していないと断じることが、あながち見当違いとは言えないだろう。

3-2 . 設計段階に起因する問題点と対応方法

行政評価が期待どおりの成果を生んでいない背景には、さまざまな要因が関係していると考えられる。この点に関してしばしば指摘されるのは、自治体職員の意識やスキルが行政評価を有効に運用する上で障害になっているということである。これは行政評価の運用に関連しており、重要な指摘である。確かに、どんなに優れた行政評価制度を導入しても、職員がこれを活用しようという意識や実際に活用することのできるスキルを持っていないければ、ほとんど意味

がない。

しかし、筆者のみるところ、現状の行政評価の問題は、その運用以前の制度の設計段階から組み込まれているように思われる。言い換えれば、行政評価のとらえ方や設計方法に問題があるために、多くの自治体の行政評価制度は生まれながらにして不機能が組み込まれている可能性が高い。以下では、このような行政評価の設計段階に起因する問題点とその問題点への対応方法を示す。

行政評価の自己目的化

行政評価を導入する自治体の中には、行政評価を導入することが既定路線となっており、その是非を十分に検討しないまま取り組みを開始するところが少なくない。このような姿勢の背後には、行政評価を導入することは常に望ましいという思い込みが存在している。

確かに、理念的には行政評価を実施することは望ましいと言えるし、現実的にも、多く場合においてそれは正しいと言えるだろう。しかし、だからと言って、あらゆる自治体が直ちに行政評価を導入すべきであるとまでは言えない。自治体によって抱えている課題は異なるし、各課題の優先度も異なっている。また内部資源の状況や職員の能力やスキルも自治体によって大きな差がある。このような自治体固有の事情を考慮すれば、行政評価を導入しない、あるいは、当面は他の対策を優先し行政評価の導入は先送りとする、等の判断は十分にありうる。行政評価を導入しなくても、別の改革手法によって、行政評価を実施するのと同様の効果を得ることができる可能性もある。

にもかかわらず、その是非についての十分な検討がなされないままに、行政評価が導入されてきたというのが、少なからぬ自治体の実態である。その弊害は、行政評価を

実施する上での目的意識の欠如に表れている。つまり、行政評価の必要性や目的について十分な議論なしにこれを導入しているために、何のために行政評価を実施するのかという点についての認識が希薄なケースが多い。行政評価の目的が希薄であると、特定の目的にかなった制度設計がなされないために、評価を実施すること自体が自己目的化しがちである。

重要なことは、行政評価を導入ありきで考えるのではなく、多くの方策の選択肢の1つととらえ、導入の是非、タイミング、方法を慎重に検討した上で、具体的な行動を開始することである。

「とにかくやってみよう」という導入スタンス

これは「行政評価を導入する際にはさまざまな困難があるが、立ち止まって考えていても進まないのだから、取り敢えずできることから始めて、試行錯誤しながら進めていこう」という意味でよく使われる標語である。その前向きなニュアンスも相まって、実務家の間に広く浸透している。

行政評価への取り組みがまだ少なかった1990年代後半には、行政評価に対する行政内外の理解度は低く、ノウハウや経験の蓄積もほとんどなかったことから、これを導入しようとする場合には、技術的にも政治的にもさまざまな困難が立ちはだかっていた。このような状況下では、思案ばかりしていても何の進展も期待できないことから、とにかく何らかのアクションを起こして反応を見たり、試行錯誤を行ったりするという姿勢は有効だった。また「とにかくやってみよう」というかけ声には、庁内のサポートを得ることができず孤立しがちな評価推進の担当者を勇気づけるという意味もあっただろう。

しかし、その後行政評価に取り組む自治体は着実に増加しており、行政評価に対する理

解の向上と知識・ノウハウの蓄積は格段に進んでいる。このため、行政評価に対する行政内部の抵抗感は以前に比べるとかなり緩和しているし、新たに行政評価への取り組みを開始しようとする自治体にとって、参考となる情報は以前よりはるかに豊富になっている。「とにかくやってみよう」という思い切りの良さは、導入のある局面においては依然として必要かもしれないが、どんな場合でも「とにかくやってみよう」という見切り発車が許される時代ではなくなりつつある。少なくとも、この標語が、導入時における慎重な検討や先行事例の分析を省略する口実となってはいけない。

たとえ勢いにまかせてであっても、一旦導入した行政評価制度を止めたり大きく変更したりすることは困難であるし、できたとしても、かなりのエネルギーを必要とする。これからは、いつでも「とにかくやってみよう」という姿勢ではなく、判断の材料となる情報がある場合には、それらを分析して十分な検討を行った上で、具体的な行動に移るといった姿勢が基本とされるべきである。

政策 - 施策 - 事務事業という体系への過度の依存

行政の活動を体系的に理解するモデルとして、政策 - 施策 - 事務事業という3層構造がしばしば引き合いに出される。これは直感的にも理解しやすいし、理論的にも妥当性の高いモデルである。

前述のように、多くの自治体は事務事業評価の導入をもって行政評価への取り組みを始めているが、その後、3層構造にしたがって施策レベル、政策レベルへと評価の取り組みを広げている自治体も少なくない。政策 - 施策 - 事務事業という3層構造が理論的に正当化される以上、それぞれの階層を対象として個別の評価制度を構築するという考え方には納得できる面もある。しかし、既存事例を見

る限りでは、このようなアプローチにはいくつかの問題点がある。

まず第一に、階層を問わず同様の評価手法が採用されるケースがある。しかも、事務事業評価を先行的に導入しているケースが多いことから、事務事業評価の基本的枠組みが施策レベルの評価制度にも適用される傾向がみられる。しかし、3層構造の上位(つまり政策や施策)ほど評価の対象は抽象的なものになりやすいし、意思決定に当たっては政治的判断も必要となる。したがって、政策、施策、事務事業の階層別に評価制度を構築する場合には、それぞれの階層の特性に応じた制度設計が必要となるだろう。

第二の問題点は、3層構造のうち事務事業は現実に存在する(つまり、それを単位として資源が配分されたり仕事ななされたりする、ということ)活動を裏づけとしているものの、政策レベルや施策レベルは、対応する活動が実体として存在しているわけではないということである。事務事業評価の上位に、観念上、政策や施策という言葉はフィクション(概念上の階層)を当てはめることにより、3層構造はできあがっている。施策評価に取り組む自治体の多くは、施策の下位である事務事業の優先順位づけを狙いとしているが、施策そのものの現実性・具体性が乏しく、かつ施策と事務事業との関係が希薄なままでは、施策評価を実施しても事務事業の優先順位づけに役立つ結果を得ることは難しい。

以上の問題点を踏まえた場合の対応の考え方を3つ挙げる。第一に、3層構造を前提として評価制度を構築する必要はないということである。例えば、自治体にとって重要な課題のみを抽出してそれらを対象として評価を実施したり、行政の活動ではなく組織を対象として実施する評価制度を導入したりすることが考えられる。重要なことは、各自治体において行政評価を実施する目的に照らして、

何を対象として評価することが最適なのかを検討した上で、評価制度を設計するということである。

第二の考え方は、既に事務事業評価を実施している場合、上位レベルへと取り組みを広げるのではなく、当面は事務事業評価を改良し、有効に活用することを優先することである。事務事業評価を十分に活用しないうちから施策評価や政策評価に取り組むことは、限られた庁内の資源や関心を分散させることにつながるため、有益な成果がますます得られにくくなる恐れがある。既に導入している事務事業評価がうまく機能していないからといって、直ちに別の評価制度の導入を考えるのではなく、まずは事務事業評価制度の仕組みや運用を改善することにより解決することができないかを検討すべきであろう。

最後に、第三の可能性は、行政活動体系を根本的に見直し、より実態を伴ったものとして3層構造を再構築することである。この場合には、既存の事務事業レベルを尊重した上で、上位の政策レベルと施策レベルについては白紙の状態から作り上げるぐらいの覚悟がないと、行政評価に耐える体系を構築することは難しいであろう。なお、3層構造をゼロベースから再構築するということは、既存の長期計画のあり方にも大きな見直しを迫るものとなる可能性があることには留意が必要である。

いずれの対応を取るにせよ、政策 - 施策 - 事務事業という体系は概念的には正しくても、実態的な裏づけに乏しいことを認識した上で、行政評価のあり方を検討していくべきである。

全庁的導入へのこだわり

既存の行政評価制度のほとんどは、原則として全ての部局を実施対象としており、評価の対象も行政の全ての活動とすることが基本となっている。このような手法は、全庁的

職員の意識を変えたり、行政評価を庁内に浸透させたりする上では有効である。また実践面では、全ての部局が全ての活動を対象として評価を実施するということは、庁内外に対して説明がしやすいというメリットもある。

しかし、行政の活動には多様性があり、その中には評価になじまない活動や評価の対象となりえても、評価を行うことのメリットがあまり大きくないものが存在する。全庁的な導入の場合、本来は評価になじまない活動やその活動を行う部局にも、必然的に評価を実施させることになる。行政評価の全庁的な導入にこだわれば、行政の透明性やアカウンタビリティの観点では有意義かもしれないが、行政評価からそれ以上の成果を上げることが難しくなる可能性がある。

行政評価とは常に全庁的に導入すべきだという固定観念を持つ必要はない。行政評価の有効性を重視するならば、部局や分野毎に、それぞれのニーズや実態にあった評価制度の導入が望ましい場合もありうる。行政評価の全庁的な導入にこだわらない場合、行政評価の対象から漏れる部局や分野が出てくる可能性があるが、自治体が行っている活動の中で重要なもの(例えば、住民への影響が大きい活動や事業費の大きい事業など)が漏れなく行政評価の対象となっているのであれば、そのこと自体はほとんど問題とはならないだろう。

評価シート(評価調書)の偏重

行政評価を実施する際には、評価シート(評価調書とも言う)というテンプレート(様式)を評価者に配布し、評価者は評価シートに必要事項を記入(または入力)し、評価のとりまとめ役である企画部門などに提出するという方式が一般的である。

評価シートに記入を求められる内容は、例えば事務事業評価の場合であれば、事務事業の概要(目的、活動内容、事業費、従事職員

数など)、根拠(開始の経緯、法令上の位置づけ、必要性の説明、行政が対応すべき理由など)、業績を把握するための評価指標(事務事業の実施水準=アウトプットや実施結果=アウトカムを把握するための指標とその目標値、実績値など)、総合的評価(事務事業の現状に関する総合的判定や今後の対応方針など)等である。

評価シートの利用には、評価における検討事項や報告事項を標準化することにより、評価の全体的な質を確保しようとする狙いがある。しかし、それ以上に重視されているのは、評価を効率的に運用すること、言い換えれば、評価にあたる職員の負担をできる限り減らすことである。このため、評価シートの利用もさることながら、評価シート自体もできるだけ簡便なものにしようとする努力が払われている。

確かに行政評価の標準化や効率化のために評価シートは有用であり、その点においては、評価シートの利用もやむを得ない面がある。しかし、問題視したいのは、本来は行政評価の運用を補足する役割りに過ぎない評価シートが、あまりにも行政評価の中心に置かれすぎていることである。

例えば、新たに行政評価を導入する場合には、まず評価シートの設計から取り掛かる傾向がある。評価シートの形式が固まれば、後は運用のスケジュールさえ決まれば、すぐにも行政評価を実施できるというような錯覚が存在するかのようである。一方、運用段階においては、評価シートに記入することが評価活動と同一視されている嫌いがある。本来は、それぞれの評価者が、評価シートが求める内容に限定せずに、必要な情報収集と分析・評価活動を行うべきであり、評価シートに記入する内容は、評価者が実際に行っている評価活動の一部に過ぎないという状態が理想である。しかし、現状は理想から程遠く、評価シートに書き込むこと自体が評価活動に

なっており、それ以外の評価活動はほとんど存在しないというのが、多くの自治体の実態ではないだろうか。

評価シートを必要以上に重視することは、行政評価の本来の意義を損なう恐れがある。例えば、行政評価の導入時には、制度設計に関する慎重な検討をせずに、いきなり「どのような評価シートを使うか」に関心が移ってしまうので、自治体固有の現状や目的に即した行政評価制度が実現しない可能性がある。よく見かけるのは、他の自治体が利用している評価シートをそっくりそのままとまでは言わないものの、かなり原型に近い形で後発の自治体が使用するケースである。後発自治体にとってこのような手法が正当化されるのは、その評価シートを元々使っていた自治体が、行政評価によって一定の成果を上げており、かつ、その自治体と後発自治体とは諸条件が似ていることから、同じ評価シートを利用してうまく機能すると考えられる場合に限られる。

一方、運用段階であれば、前述したように、評価者が行う評価活動はどうしても評価シートの枠内に限定されがちであるし、それ以上に問題なのは、評価活動が評価シートの空欄を「埋める」行為に転化してしまう可能性が高いことである。本来、行政評価に期待されているのは、行政職員が顧客志向の観点から行政活動のあり方を問い直し、必要な行動につなげることであった。しかし、評価活動が評価シートに「書かされる」行為に墮している限りは、残念ながら、そのような期待がかなえられる可能性は極めて低い。

現状を見る限りでは、評価シートを使うことの手軽さ、便利さを重視するあまり、その弊害に対する警戒や配慮が忘れられているように思われる。アメリカの地方行政機関は、評価に関わる活動に関しては長年の知識と経験を有しているが、日本ほど評価シートが一般的に利用されているわけではない。評価

シートを使わなくても行政評価を導入し、運用していくことは十分に可能なのである。

とは言うものの、評価シートを直ちに捨てることは、多くの自治体にとっては相当な勇気を必要とするだろう。たとえ評価シートを利用するとしても、その得失を慎重に検討した上で、特にデメリットを最小化するような工夫も合わせて必要である。

この点について2つのアプローチを紹介する。1つは、評価シートをあくまで報告用と割り切り、その内容を最小限に留めることである。その一方で、個別の評価結果について実質的な議論の機会を設ける必要がある。例えば、次年度の予算要求に関する庁内ヒアリングや予算査定の機会に、個別の評価結果を材料として、予算要求の妥当性について議論を行うことが考えられる。このような方法を採用すれば、各評価者が評価シートの枠内に限定されずに、より柔軟な発想で評価活動を行うことが期待される。

2つ目のアプローチは、評価シートを簡便化するという点では最初のアプローチと似ている。異なるのは、評価シートには評価の視点や検討項目を示すに留め、評価シートへの記入を求めない点である。例えば、評価シート上に示すのは、「この事業を 市が実施すべき根拠は何か?」、「この事業を実施した場合、どのような成果を期待することができるか?」といった質問に留め、あらかじめ決まった形の枠(記入欄)は用意しない。記入欄を設けないことにより、報告内容があらかじめ決まった枠内の「作文」に陥る危険性を回避することができ、さらには、各評価者の意欲や工夫が報告の内容に反映されやすくなる。ただし、全く自由に評価結果を報告させると、報告の体裁や内容にあまりに大きな差が生じてしまうので、報告方法について一定のガイドラインは必要であろう。

ここで紹介した2つのアプローチは、いずれも評価者と取りまとめ担当者に対して高い

スキルを要求するものであり、多くの自治体にとって容易に実施できるオプションではないかもしれない。しかし、行政評価とは本来多様性があり、かつ高いスキルを必要とする活動である。評価活動が評価シートの枠内に限定されている限りは、その活動を真の行政評価と呼ぶことは難しいし、その活動から新たな価値を実現することはさらに困難である。

4 . 最後に

本稿では、国内の自治体における行政評価への取り組み状況を概観した上で、多くの自治体の行政評価制度が期待どおりに機能していないこと、さらには、その原因の少なからぬ部分が、設計段階の問題に起因する可能性を示唆した。

冒頭で、行政評価に対する一頃の熱が冷めてきたことを指摘したが、加えて、行政評価がうまく機能していないこともあり、行政評価に対する失望感が徐々に広がりつつある。また、自治体の事業部門の職員や行政経営を専門としない研究者からは、行政評価に対していまだに十分な理解を得ているとは言いがたい。

このように、現在、自治体の行政評価は困難な状況に直面している。いったん自治体の間に普及した行政評価が定着し、さらに必要不可欠なものとして使われるようになるか否かは、行政評価に取り組む関係者(実務家や研究者)のこれからの対応にかかっている。

言うまでもなく、行政評価とはまだ発展途上の手法であり、これを有効なものとしていくためには、関係者の努力と試行錯誤が必要である。ただし、やみくもに努力すればよいという訳ではなく、むしろ本稿で指摘したように、問題の所在を論理的に分析した上で、最善の対応方法を探っていく必要がある。その意味では、個々の自治体による独自の努力

だけでは限界があることから、むしろ自治体同士が知識や経験を共有し合い、さらにコンサルタントや研究者の協力も得ながら、対応の方向を探っていくことが望まれる。

参考文献

- 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部(1999)
『行政評価』東洋経済新報社
- 総務省(2003)「地方公共団体における行政評価の取組状況」
- 三菱総合研究所(2003)「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査」

新たな展開をみせる福祉NPO

上級研究員 糊沢徹郎

kurumisa@fri.fujitsu.com

要旨

高齢化の進む自治体で、福祉系NPO（特定非営利活動法人）のプレゼンスが高まってきた。これまで公的サービスか、ボランティアかの2タイプしかなかった地域福祉のすき間を埋める存在として、NPOが期待されている。

これまでも、社会福祉法人などに福祉サービスを委託するケースはあったが、ごく限定的、定型的なものだった。ここにきて、法人格を得たNPO、新鋭のワーカーズ・コレクティブなど団体のすそ野が広がり、それとともに委託の内容も多様化している。

財政面などで、残された課題はなお多いが、福祉NPOが地域に根づくメリットは計りしれない。高齢者はじめ住民全体のQOL（生活の質）改善、地域コミュニティのネットワーク強化も、長期的には期待できるだろう。

間もなく、団塊世代が大量定年期を迎える。彼らの公的機関・一般企業における経験をいかすためにも、彼らの第二の人生にとって魅力的な選択肢であるよう、福祉NPO側も職場環境などの整備を急がねばならない。

1. はじめに

1990年代、日本経済は低成長を余儀なくされ、公的部門に対する信頼も著しく低下したが、その一方で市民活動が本格的な広がりをみせた。

NPOの隆盛はその象徴といえる。わが国の高齢化が急進展し、福祉高負担社会が目前に迫っている危機感もあって、とりわけ福祉系のNPOが注目を浴びている。

公的サービスだけに頼った福祉の行き詰まりは明らかであり、高齢化の深刻な地域ほど、NPOに対する期待感が高い。

介護保険制度のスタートも、こうした動きを加速した。在宅福祉サービスの市場開放を皮切りに、訪問介護への民間参入などが相次いでいる。

公的部門のダウンサイジングとともに、福祉NPOの役割はますますクローズアップされるに違いない。補正予算を原資とする「緊急地域雇用創出特別交付金」も、福祉分野の新規事業に乗り出すNPOを支援するものと期待されている。

本稿では、福祉分野を中心にNPOの取り組みをフォローし、定着と育成のための課題を明らかにする。

2 . 法人格取得により変わる環境

わが国ではこれまでNPOに法人格が認められず、任意団体として(純粋なボランティアとして)活動せざるを得なかった。そのため社会的信用が低く、事務所を借りる場合でも電気・ガス・光熱費等の支払い、口座開設、不動産登記などは全て代表が個人名義で行っていた。権利や責任が、団体ではなく代表個人に帰属していると、場合によって事業の遂行や拡張のネックとなる。介護サービスを提供している時に事故が起これば、損害賠償を請求された場合、代表が無制限責任を負わされるリスクなどは、その典型といえよう。

こうした構図の転機となったのが特定非営利活動促進法(NPO法、1998年3月成立、同年12月施行)である。施行から3年が経過した2003年6月末時点で、福祉分野を中心に累計1万を超える団体が法人格の認証を得たことから、法人格取得を待ちわびていた関係者がいかに多かったかがわかる。武藤(2002)の指摘するように、どの国でもNPOは法人格取得に積極的である。

ただし、事情によりあえて法人格を取得しない団体もある。こうしたケースまで含めると、現在NPOはどのくらい存在しているのだろうか。届出のない団体まで正確につかむの

は難しいが、法人格のあるなしに関わらず、日ごろの活動にあたって何らかのNPOネットワークに属することはよくあるし、NPOを対象とする各種調査も数多く実施されている。こうした経緯で、法人格未取得でも団体として把握されるケースがあり、内閣府(2000)は取得・未取得あわせた数をおよそ9万とみている。

NPOの活動範囲の把握も欠かせない。NPO法が民法(34条、公益法人)の特別法であり、民法上「公益法人」と区別する必要もあって、NPOの活動範囲は当初、福祉をはじめ12に限られていた。第155回臨時国会での改正NPO法成立(2002年12月)によって、活動範囲は12から17分野へ拡充されている。新たに追加された5分野は、基礎研究をベースとした新規技術の普及、あるいは情報・通信の新技术の活用促進をはかる事業などである。福祉分野ではホームレス・身障者の職業訓練および就労を支援する事業が新規に認められた。

NPOは、所属する地域の抱えるすべての問題に取り組もうとする性格が強いために、活動が複数分野にまたがるのが普通である。それでも、法人格を得たNPOに限ってみれば、福祉関連を主力に活動していることがわかる(図表1)。

図表1 認証NPOの主な活動分野(%)

保健、医療、福祉増進	59.06
社会教育推進	47.26
まちづくり推進	38.74
子どもの健全育成	38.39
学術文化、スポーツ振興	30.11
環境保全	28.67
国際協力の活動	23.7
人権の擁護又は平和の推進を図る活動	16.1
男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	9.66
地域安全活動	8.49
災害救援活動	7.27

出典：内閣府資料

従来、行政からNPOへの外部委託は、事務をその実行段階だけ肩代わりさせる性格が強かった。法人格を得たNPOが契約の当事者となることで、より対等な立場で、福祉分野などの業務委託を受けられるようになった。設計段階・運用ノウハウまで一括した委託も可能となり、NPOの専門知識が活用できる余地が広がった。また民間企業との競合（コンペ）を経験することで、NPO自身も洗練される¹。など副次的効果も見込める¹。

1990年の老人福祉法改正で在宅サービスの委託が市町村以外にも可能となり、ボランティアの宅配サービスが発展するなど、福祉分野はNPOへの委託で実績がある。介護保険制度も3年目を迎え、在宅介護サービスにもNPOが相次いで参入している²。

今回の法改正を、福祉NPOのさらなる支援材料となるためには、次の点がポイントとなるだろう。

NPO法の母体である民法第34条をめぐっては、公益法人に対する主務官庁（中央省庁、または事務所所在地の都道府県知事）の過度な干渉、そして癒着によるトラブルが絶えない。NPO法の準則主義（明文化されている客観要件さえクリアすれば、ひとしく法人格を認め、上部団体の裁量を排除する趣旨）を空文化させないためにも、委託業務の遂行にあたり、行政サイドが度を越えて関与しないよう、絶えず留意しなければならない。

コンペにあたって、委託経費の低さを売り物にNPOが選ばれる場合も多い。人件

費ひとつとってもNPOには競争力がある。しかし簡便なコストダウンの手段といったイメージが定着することは、NPOの本質を見誤る危険もある。

3. 多様化する福祉NPO

福祉NPOから連想される、もっとも一般的なイメージは「福祉活動をする草の根の市民団体、ボランティア」であろう。しかし、社会福祉法によって設立され、行政委託などではNPOと競合する社会福祉法人も（利益を関係者に配分できないという定義に従えば）NPOである。さらに民法の特別法を根拠法とする学校法人、医療法人、宗教法人なども広義にはNPOであり、福祉分野に活動の中心を置いていけば福祉NPOとなる。さらに公益法人（財団法人・社団法人）も、主務官庁によって「公益性を有する」と判断された意味では、NPOである。

定義の混在をめぐり、先進的なNPOが自らを「市民社会組織」（CSO：Civil Society Organization）と形容するようになった点は見逃せない。NPOの語源である「営利目的ではない」（Non Profit）といった否定的なネーミングと一線を画し、市民社会の担い手という位置付けを積極的に主張している。このように、あまり杓子定規に考える必要はなく、現場の活動実態に即した定義をその都度採用していくべきだろう。

1 「委託」とは行政の業務の一部をNPOはじめ民間団体に委ねるもの。受託側は仕様書に忠実に業務を行い、成果や責任は行政に帰属する。イニシアティブは行政側にあるが、NPOが福祉分野などの知識・技術を買われて受託した場合は、行政をリードすることもできる。福祉分野では行政「補助」という形式もある。行政が特定事業を育成するために、反対給付を求めず支援を行う行為。育成や助長のニュアンスを強く出す場合「助成」という用語も使われるが、法律の条文では両者を区別していない。

2 NPO法人・さいたまNPOセンターが埼玉県から委託を受けた事例では、メンバー400人余が、県下の高齢者約1,000人について、介護保険制度の利用状況をヒアリングし「埼玉介護保険市民調査」にまとめている（2001年度）。

ジョンズ・ホプキンス大学では、福祉NPOの定義として以下の5つを挙げている。

組織として正式であること（一時的な人々の集まりではないこと。法人格の有無にかかわらず、組織的実体があること）

民間であること（組織として政府から離れていること）

利益を配分しないこと。組織代表者、ならびに役員に対して還元しないこと（事業収益を、組織の本質的使命のため再投資していること）

自己管理能力があること。組織統治に独自の手続きを設けていること（外部組織にコントロールされていないこと）

自発性があること（活動や業務管理に自発的参加の事実があること）

内外の先行研究によれば、わが国の福祉NPOは最広義から最狭義まで、4段階に分けられる（図表2）。

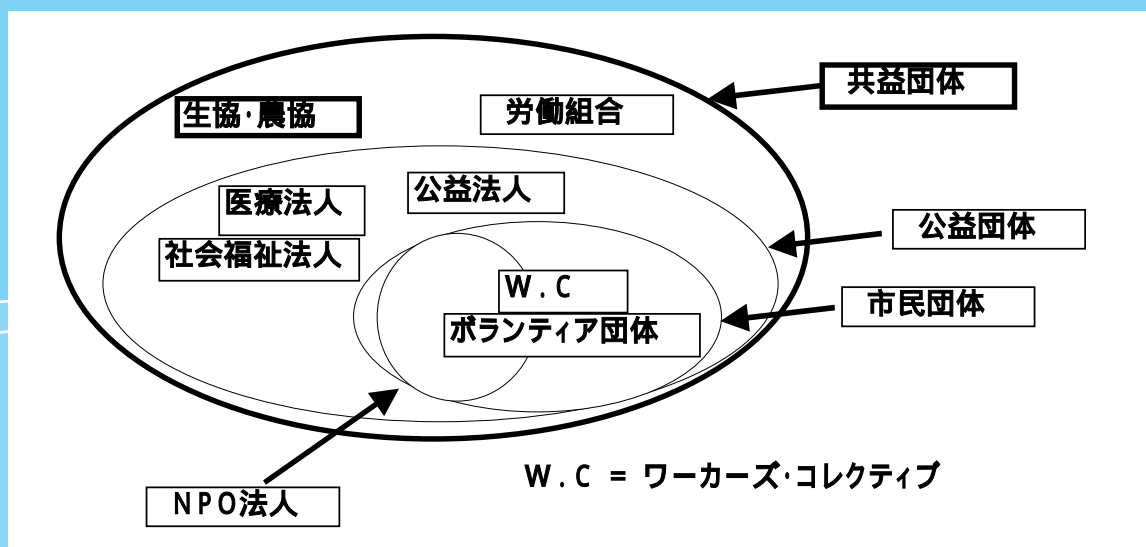
最広義には社会福祉法人はじめ、福祉に関わる民間団体すべてが含まれる。最狭義に従えば、1980年代後半から、在宅福祉サービスの分野で台頭した「住民参加型・市民ボランティア団体」³が、法人格を取得した場合に限る。

これまで地域福祉は、公的な措置の（福祉サービスを、上部団体から賦与するという）色彩が強い行政サービス及びその委託を受けた社会福祉法人のサービスと、純粋なボランティアベースのサービスという、両極端のパターンによって成り立ってきた。

現在、福祉NPOの分野で注目すべきは、両パターンの中間に位置するものであろう。

福祉NPOを考えるにあたり本稿では、伸び盛りの分野をカバーするために、広義と狭義の間を取った定義を採用する。すなわち、

図表2 福祉NPOの範囲



出典：各種資料により筆者作成

3 住民参加型・市民ボランティアベースの在宅福祉サービス団体は、草の根ベースのボランティアを発祥とするもので、会員制を原則とし、独居高齢者などへの宅配、家事援助などの介護関連サービスを、比較的安く提供している。社団法人・全国社会福祉協議会によると、98年時点の調査で、1,000を超える団体が把握されている。

活動の主たる範囲が福祉にあり、かつジョンズ・ホプキンス大学の5条件を満たしていれば、福祉NPOと定義する。

たとえば、農業協同組合、生活協同組合というクラシックな団体でも、介護保険の指定事業者となり、地域福祉の最先端に乗り出す動きがみられる。

その一方で「生活クラブ生活協同組合」(本部神奈川)から発展した「ワーカーズ・コレクティブ」(WC)も、福祉分野では後発であるが、数世帯のグループを活動単位とし、相互扶助(互酬)の精神で地域福祉に取り組んでいる。お膝元の神奈川県ではすでに60団体、4,000名近い構成員が福祉WCとして活動しており、県下の在宅福祉サービスの10%を担うまでになっている。

このように福祉分野において、既存の枠組みにとらわれず、創意工夫に満ちたサービスを展開している団体であれば、その新旧・組織形態を問わない。

4. スタッフ300万人が理想像

福祉NPOについての推計例はほとんどないが、NPO全体の規模、雇用者数については、旧経済企画庁(現内閣府)が市民ベースの活動団体に限定した推計(1998)がある。それによると、付加価値産出額は95年で1,160億円となっている。雇用者数については、大阪大学NPO研究プロジェクトの推計(2002)がある。利潤非分配や組織独立性などを加味すると、有給雇用者数はNPO全体で235万人(2000年時点)となる。

ここで注意すべきは、NPO法に「報酬を受け取る役員が役員総数の3分の1以下」と定められているなど、役員含めNPO法人には必ずボランティアが存在する、ということである。福祉NPOの規模、雇用者推定にあたり、こうした無給労働者の存在を落とすことはできない。内閣府推計をベースにすると、ボラ

ンティアの労働を有償換算した場合、95年で付加価値額は6,523億円に増加する。

NPO法人のほぼ6割が福祉分野を中心に活動している前提に立てば、福祉NPOの付加価値産出額4,533億円(95年)、有給雇用者数137万人(2000年)となる。

有給雇用者の総就業者に占める割合を、NPO先進国である欧米諸国と対比した場合、福祉NPOで働くスタッフ数は有給・無給あわせ少なくとも300万人レベルが望ましい。今後の高齢化の進展状況を考えれば、この陣容でも決して十分とはいえないだろう。

5. 中高年女性主体の陣容

内閣府「市民活動団体等基本調査」(2000年)によると、スタッフの過半数を女性が占めるNPOが非常に多い。年齢層は50代以上が4割前後で、兼業・専業主婦がほとんど。内閣府はNPO全体について調査しているが、このような特徴は福祉NPOにもそっくり当てはまる。育児終了後の中高年主婦層には時間的余裕があり、またNPOで福祉の経験を積んで、近い将来自身の必要(家族介護)に役立たいなど、さまざまな背景があるだろう。

ただし中高年主婦層に対しては、福祉の広域的視点に欠けるなどの批判が一部にある。組織体としての運営や業務のマニュアル化が遅滞しがちで、財政基盤の強化やスタッフの人的代謝、行政との連携になかなか発展しないケースも少なくない。

福祉NPOに民間企業の退職者、公務経験者など中高年男性の参加を促そうとする動きは、こうしたデメリットを補うものである。男性スタッフが充実することで、民間の実務経験、公務としての行政知識が生かせると期待できる。

少なくとも、団塊世代の定年退職が本格化するまでに、福祉NPOに参加しやすい環境整備がなされる必要がある。既存の女性スタッ

フとに生じる軋轢など、予想される課題をあらかじめ抽出し、解決への処方箋を提示しておくことが欠かせない。

6 . 厳しい収入構造

福祉NPOが発展していくためには、自主財源確保など財政の安定が大切である。しかし現在、福祉NPOはその多くが財政構造の見直しに迫られている。

福祉NPOに関する経済産業省の調査によると⁴、総収入の6割強を占めるのは事業収入と会費であり、寄付金、協賛金、財団からの助成金は16%前後にとどまっている。

NPOの年間収入総額を、活動分野別にみた調査では、福祉を主活動範囲とするNPOのうち、年間事業収入が800万円を下回る団体は59.8%。寄付や助成も少額である。この状況下で新規の福祉事業に乗り出そうにも、財政面での制約が大きい。収入基盤の強化、法人・個人協賛の増強を早急にはかる必要がある。

金融機関からの融資も検討しなければならない。大企業であれば、増資、社債発行など資本市場からの資金調達も可能だが、NPOは中小・ベンチャー企業と同様、金融機関からの融資がほとんど唯一の調達手段である。NPOに資金を提供する仕組みを整えた金融機関も関西に数行現れたが、まだその数は少ない。NPOの代表者がしばしば手持ちの土地・家屋を担保に事業資金を手当てするが、決して健全な姿とはいえない。国民生活審議会もこの問題を重視し、2001年10月の制度改正では寄付行為に対する税法上の大幅な優遇策が設けられた。

一定条件をクリアし国税庁認定を受けた「認定NPO法人」に限った措置ではあるが、相続に際して財産を寄付した場合、寄付分を相続税の課税対象から除くことが認められた。今後高齢者層から次世代に、多額の金融資産が受け継がれる。相続関連の優遇措置が拡充されれば、この豊富な資産がNPOに渡るルートが拡充されるかもしれない。

さらに2003年4月からは、NPO一般に対する優遇枠も拡大された。これまで総収入に占める寄付金の割合が3分の1以上のNPOについてのみ、個人・法人の寄付行為について優遇措置が与えられていたが、3分の1以上という要件を5分の1以上に緩和した⁵。

寄付金と認める最低額も、従来の3,000円が1,000円に引き下げられた。

7 . 行政とのパートナーシップ

福祉NPOが地域に定着するうえで、行政とのパートナーシップは必須条件である。

NPO認証数を都道府県別にみると、2003年6月末までの累計では、東京都をはじめ大都市型の都府県と並んで、京都・福岡が上位に顔を出す。さらにNPOの累計認証数を県民1人あたりに換算すると、三重や高知も浮上する。

NPOの力を認め、支援条例を制定するなどの動きは、関西の自治体がリードしてきた。阪神・淡路大震災の復興に延べ130万人のボランティアが活躍し、NPO法設立の契機ともなった兵庫県はその代表格である。福祉分野をはじめとする支援条例の内容はまちまちだが、条例として明文化されたという事実が、NPOの大きな拠り所となっている⁶。

4 同省が、NPOスタッフの収入をみるため1,400あまりのNPO法人を対象に行った調査(2002)では、有給スタッフのうち年収200万円以上のケースは全体の30.7%にとどまった。NPOの活動だけで生計を立てられる状況とはいえない。福祉NPOでも同様である。

5 2003年4月～2006年3月末の時限措置。

6 横浜市の制定した「市民活動との協働における基本方針(ヨコハマ・コード)」は、先駆的な試みとして、自治体がNPO支援条例を制定するさいの必読文献となっている。

社会的な信用、資金面のサポート、協働を通じた行政システムの理解など、NPOにとっても、行政と手を組むメリットは多い。デメリットとしては、初期段階で役割分担をあいまいにしたことから発生するトラブル(介護事故などでの責任の帰属争いなど)などが典型であり、十全なコミュニケーションが求められる。

福祉分野における協働の成功例として、大阪府豊中市の高齢者向け住宅改造指導事業がある。高齢者の住環境改善に取り組むNPO法人ユニバーサルデザイン推進協会(ゆにばっぷ)(本部豊中市)とのパートナーシップである。

従来、市は要介護認定を受けた高齢者を対象に、住宅のバリアフリー改造に対する支援を進めていたが、メニューや設計上の工夫などで、民間のバリアフリー施工サービスに及ばなかった。

そこで市の高齢福祉課、障害福祉課が、住宅改造指導事業を「ゆにばっぷ」に全面委託。これまで各課ごとにばらばらだったバリアフリー関連の相談窓口を一本化した。パートナーとなった「ゆにばっぷ」は独居高齢者、介護施設、身障者団体などのヒアリングからバリアフリーの細かいニーズを抽出し、施工事業者へ伝えている。

豊中のケースが、これまでのところ好結果につながっているのは、助成に関する案件が市、施工サービスの具体的な相談が「ゆにばっぷ」というように、役割分担が明確でわかりやすいこと、「ゆにばっぷ」が福祉住環境コーディネーター講座の事業収入など独自財源を持ち、委託金だけに依存していないこと、などが挙げられる。

8 . NPO の中間支援体制

行政との協働とあわせて、福祉分野ではNPO 同士のヨコの連携もとりわけ重要となる。地域の福祉NPOには小規模な団体が多く孤立しがちで、情報面で不自由するからだ。連携を支援する中間組織には行政主導型(例：かながわ県民活動サポートセンター)、民間主導型(同：市民活動を支える制度をつくる会)など各種あるが、情報提供や交流会主催、福祉業務のコンサルティング、福祉スタッフの育成、研修の実施などにあたる点は共通している。

こうした支援組織には、最近「ホームページを開設しても、アクセスが伸びない」といったIT(情報技術)関連の相談が数多く寄せられている。アクセスの多いサイトにリンクを張る、メールマガジンを配信する、サイト上イベントを開催するなどの工夫が必要になる。長寿社会文化協会、さわやか福祉財団、日本NPOセンターなどは、こうした分野で成果をあげた支援組織である。

9 . 内部調整と説明責任

自主財源確保、行政との協働、NPO 同士の連携、中間支援組織拡充のほか、福祉NPO 発展のうえで、今後解決すべき課題は何だろうか。

ボランティア団体がNPO法人格を取り、組織としての発展を目指す過程では、スタッフの合意形成、親和性が問題となる。

介護を例にとれば、ボランティア段階のサービスと、法人格に基づいて指定事業者となつてからの保険サービスは、内容が似通っていても、厳密に分けて考えなければならない。

介護ボランティアは、公的な制度だけでは満たされない高齢者に日常生活の維持、ふれあいを重視したサービスを与えるものであ

り、家庭の事情に応じて柔軟に対処できる。これに対して、介護保険サービスは高齢者の自立を前提とし、点数によって割り切られたメニューだけを提供する。そのため、臨機応変な処理ができない。家事援助に訪れたスタッフが、親切心からトイレ介助などのコンタクト(体に直接触れる)サービスをした結果、まったく別の料金体系が適用されてしまう、などである。

介護理念の異なる事業を同じ組織の中でどのように融合させるのか。その日その日のQOLを満たす短期的視野と、自立を促す長期的視野の相克、と言い換えてもよい。特に福祉NPOがボランティア時代からのスタッフと事業者となってからのスタッフとの混成部隊である場合は、事態がより深刻となる。

スタッフが小所帯で、サービスを受ける高齢者も少なく、活動も狭い地域に根ざしている限り、NPOの組織上の関係性はシンプルであり、合意も形成されやすい。しかし法人格取得で組織が拡大し、スタッフや受益層が大規模になると、プロセスも複雑化する。

常勤・有給スタッフはNPOに対して雇用者としての側面を強めるが、ボランティアスタッフは、あくまでNPOの理念に共鳴して参加しており、NPOに対し生活の(全面的な)保障は求めている。受益層も高齢者から親族、支援グループ、さらには行政担当者と、広範になる。介護系NPOには、そうした意味で行き詰まり、せつかくの事業者指定を取り消されるところも出てきている。

今後は、組織としての一体性を保つ意味でも、福祉NPO版のボード(経営者組織)を作り、内部の利害調整、外部への説明責任にあたる時期へさしかかっている。

福祉NPOの登場が地域福祉に与えたインパクトは大きい。なお残る諸課題をクリアし、真の意味で地域に根付くことができれば、もともと福祉が地域性の高い活動であるだけに、地域住民のQOL改善、地域コミュ

ニティのネットワーク強化なども期待できるだろう。

主要参考文献

- 市民活動を支える制度を作る会 = シーズ =
(2003)「NPO支援税制改正のためのNPO法人実態調査報告書」
日本生協連福祉政策検討委員会報告書
(2003)「全国購買生協における介護保険事業の取り組みの考え方と課題」
東京ワーカーズ・コレクティブ
<http://member.nifty.ne.jp/workers>
朝倉美江(2002)『生活福祉と生活共同組合
福祉 福祉NPOの可能性』同時代社
日本NPOセンター(2003)「市民社会創造
ファンドの法人化」
<http://www.jNPOc.ne.jp/>
武藤泰明(2002)『NPOの一步進んだ経営』中
央経済社
内閣府国民生活局(2000)「市民活動団体等
基本調査」
社会福祉法人大阪ボランティア協会(2003)
『NPOと行政の協働の手引き』同出版部
NPO法人ユニバーサルデザイン推進協会
「ゆにばっぷ」
大阪大学大学院国際公共政策科NPO研究プロ
ジェクト(2002)
産業構造審議会NPO部会2003年 NPO法人
アンケート調査結果報告(2003)



富士通総研(FRI) 経済研究所

〒105 0022 東京都港区海岸1丁目16番1号 (ニューピア竹芝駅前)
TEL: 03-5401-8392 FAX: 03-5401-8438
URL: <http://www.fri.fujitsu.com>

All Rights Reserved. Copyright (c) (株)富士通総研 2003
(禁無断転載複写)