

行政との協働がNPOへ及ぼす影響

—事業委託を例として—

小田切 康彦・新川 達郎

あらまし

本稿は、行政とNPOの協働関係の中でも、近年その関係性が注目されている事業委託関係に焦点をあて、事業委託がNPOへ及ぼす影響を実証的に検討したものである。まず、欧米を中心とした先行研究のサーベイを行い、事業委託がNPOへ影響を及ぼすと想定される視角を導出し、分析枠組みを設定した。そして分析枠組みに基づき、NPOへの調査票調査を実施し、得られたデータを用いて定量的分析を行った。事業委託がNPOへ及ぼす影響に関する項目を主成分分析によって分析した結果、「委託事業への集中化」「組織発展」という大きく2つの影響パターンが抽出された。さらに重回帰分析によってこれらの影響を規定する要因を分析した結果、「委託事業への集中化」は、①新規委託事業の収入比率が高い、②新規委託事業の件数が多い、③委託事業内容として施設管理運営が多い、④活動年数が短い、という要因に、そして「組織発展」は、①前年度から継続する委託事業の収入比率が高い、②前年度から継続する委託事業の件数が多い、③保健・医療・福祉分野が多い、④委託事業内容としてイベント・セミナー開催、専門的サービスの提供が多い、という要

因に規定されることがわかった。この結果を踏まえ、政策的含意として、事業委託に代表される行政-NPO間の事業契約関係を円滑に進めるための適正事業規模や事業期間を模索する必要性、および両者の協働関係に介在する利益と不利益、そして成果をより具体的にかつ持続的に計測していく必要性を指摘した。

1. 問題の所在

市民活動の活発化とともに、行政とNPO¹との協働²のあり方が問われている。これまで、日本における行政とNPOの協働関係は、周知の通り非常に多様に論じられてきたが、その議論の目指す方向は明確であった。というのも田中(1999)が指摘するように、既存の行政-NPO関係論では、NPOが行政の政策というシステムの中に位置付けられることは、NPOの下請け化やNPOの自律性に関わる問題として認識され、同時に行政がNPOを支援しサービス供給機能として連携することは、行政責任やNPO責任の問題として指摘されてきた³。そのため行政とNPOの協働関係の議論においても、両者の相互関係をいかに構築するか、その役割分担をどうする

¹ NPO (Non profit organization) については、Salamon (1992) の定義が有名であるが、本稿でもこの定義を基礎においている。本稿の具体的なNPOの範囲について言えば、「特定非営利活動法人 (NPO法人)」「市民活動団体 (任意団体)」という狭義のNPOを対象としている。なお、主に欧米で用いられる Voluntary organizations や、Nonprofits についても、日本のNPOに対応するものとして考えられる (後 2003) ため、これらの英語の訳語も「NPO」として用いている。また、本稿における「行政」は、広く内閣以下の国の機関または公共団体を指すものとして使用するが、特に、行政として「地方公共団体 (地方自治体)」を想定する場合が多い。

² 一口に協働といっても、その意味するものは一様ではない。江藤 (2000) は協働概念に関して、コプロダクション (co-production)、パートナーシップ (partnership)、コラボレーション (collaboration) の異同について指摘している。また、初谷 (2001) も、日本の行政-NPO研究に多大な影響を及ぼしているレスター・サラモンらが用いる「パートナーシップ」と、これとは別に地方自治研究の分野で展開されてきた荒木 (1990) が掲示する「協働」との定義上の差異について触れている。

³ 田中 (1999)、148ページの記述を参考。

か、責任配分をどうするか、という点が中心に位置づけられてきている。こうした視点に立ってみれば、欧米の経験を踏まえた両者の役割分担、責任配分の理論的根拠の検討や、地域レベルから具体的な課題が整理され始めた日本の協働関係の議論は、規範的に協働の必要性を指摘する⁴という域を少しずつ超えようとする萌芽とも見なせる。

しかしながら、こうした日本における既存の議論には、今後の協働関係を検討する上で要諦であるにも関わらず、重要視されてこなかった論点が存在する。それはこれまで検討されてきた両者の関係が、実際に両者の活動や組織にどのような「影響」を及ぼしているかという点である。つまり既存の研究では、協働の理念や制度的枠組み、そして実施過程における課題等については関心が寄せられてきたものの、行政-NPO両者が相互に関与することによって、その持ち得る資源にどのような影響があるのか、また、その後の両者の関係はいかように変化したのかといった論点については深く追求されてこなかったといつてよいだろう⁵。むろん、資源依存、組織間関係などの視点からアプローチされた研究も蓄積されてはいるが、協働が及ぼす影響に関して、日本の実態は明確になっているとはいえない。行政とNPOとの協働実績が蓄積されはじめた中で、協働が一体何をもたらしてきたのかを観察し、その実態をフィードバックすることで、「より効果的な公共サービス提供を達成するための枠組み＝協働」が現実的なものに近づくと考えられる。

そこで本稿では、この「協働が及ぼす影響」を解明していく端緒として、「事業委託がNPOへ及ぼす影響」に着目し、これを先行研究のサーベイと、NPOへの調査票調査によって探索的に解明することを試みる。とりわけ本稿では「事業委託⁶」に着目する。事業委託は、行政の実

施するNPO関連の施策の中でも、資源が直接的に提供され、その事業金額も相対的に大きい⁷ため、影響を測定するのに適していると推測される。またNPO側への影響に焦点を絞るが、これは行政とNPO両者間の組織規模や事業能力、資金や人材、あるいは情報など資源調達力には格段の違いがあり⁸、まずは相対的に劣位になるNPO側の影響を考慮する必要があると考えられるためである。こうした影響の実態が明確にされることは、行政の事業実施を通じた協働政策の効果を議論する上でも有益であり、本稿は行政-NPO関係の知見の蓄積に貢献できるといえよう。

本稿は、まず第2節で、協働関係がNPOへ及ぼす影響について先行研究の検討を中心にその論点の整理を行い、分析の枠組みを提示する。そして第3節では、日本における事業委託がNPOへ及ぼす影響を定量的分析によって解明する。第4節では、得られた分析結果を整理した上で、今後の行政-NPO関係への政策的含意を提示する。

2. 先行研究の検討及び分析枠組みの提示

2.1 先行研究の検討

2.1.1 契約関係がNPOへ及ぼす不利益

まず、欧米の事例を中心とした先行研究の検討を行う。というのも欧米では、行政からNPOへの事業委託をはじめとする「契約関係」がNPOへ及ぼす影響について多くの知見が蓄積されている。そのため、本稿において、事業委託がNPOへ及ぼす影響を分析する前提として、その論点の整理をする必要があるだろう⁹。

行政との契約関係がNPOへ及ぼす影響につい

⁴ 同書、148ページ。

⁵ 新川（2004）は、行政とNPOの協働論において、「協働（パートナーシップ）が持つ効用」が解明されていない現状を指摘している。

⁶ 近年では、特に行政とNPOが関係を持って実施する事業を「協働事業」と称する自治体が増加しているが、この協働事業は、委託（地方自治法234条、地方自治法施行令第167条などで規定）によって実施されるものが多い（例えば大阪府（2003）を参照）。本稿では、行政とNPOとの関係が事業委託を通じて進展しているという現状に着目し、委託による事業を、両者が協力し実施する事業として捉え、「協働」の定義に含むこととする。ただし、NPOの下請け問題を含め多くの制度的課題がある事業委託を、両者の「対等性」のある協働と同義として捉えることには注意が必要である。協働と事業委託の関係については、後（2003）や宮永（2006）を参照のこと。

⁷ 秋葉（2004）、240ページ。

⁸ 新川（2004）、30ページ。

⁹ ここでいう「契約（Contracts, Contracting-out services）」は、行政からNPOへの補助金（Grant）と区別され、NPOへの業務委託

ては、先行研究において大きく2つの視点から議論されてきた。ひとつは、行政との契約によって元来行政とは異なる組織原理を持ち合わせるNPOの固有の利点が脅かされる可能性¹⁰、すなわち行政参入による「不利益」が生じるという視点である。もう一方は、NPOへの公的資金の流入により活動規模の拡大や活動継続性が確保されるという、いうならば「利益」が生じるという視点である。まず、行政-NPOの契約関係を網羅的に整理しているGutch (1992) の議論を基に「不利益」について整理する。

彼によると、契約がNPOへ及ぼす不利益は、「ミッションの歪曲問題」、「小規模団体への影響」、「財政への影響」、「マネジメントへの影響」という4つの問題群に整理できるという¹¹。第1のミッションの歪曲問題は、少なくともサービスを提供するNPOの組織の変化、NPOの顧客の変化、(新しいサービスの追加や既存サービスの変更による) 提供されるサービスの変化、組織のアドボカシーの役割の縮小や制限、という4つの意味を持っているという¹²。またTaylor and Lewis (1997) も、NPOは地域における限定的なニーズを対象としてサービスを提供するが、行政は利用者が多く普遍的なサービスを提供することを望むため、NPOのミッションを行政の意向に合致させるケースがあることを指摘している¹³。

第2の小規模団体への影響は、行政が規模の大きな専門的NPOと契約を組もうとする傾向が強いので、比較的小規模のNPOが契約関係から排除されてしまうという問題である¹⁴。しかも、経営能力やサービスの専門性を備えることは

小規模NPOへの大きな負担になり、ボランティアの責任を問うことは訓練の強化などを求めることとなり、またボランティアが気軽に活動に参加できない「ボランティア離れ」も起きたという¹⁵。一方で大規模NPOにおいては、契約関係が定着し当該分野が成熟してくるにしたがって、既得権益の確保と官僚制化の進行が見られるようになるという¹⁶。加えてこうした格差は、しばしばNPOの活動分野間でも起こり得る。例えば、直接サービスを供給してきたNPOは将来的に活動資金を獲得できるが、特にアドボカシー活動や福祉運動などを主にしてきたNPOにとって、サービス供給に移行することは圧迫要因になる¹⁷という指摘がある。

第3の財政への影響は、特に、単年度の契約が多いことや、事業費が年々減らされる傾向にある上に、その事業費の支払いが遅延したりするなど、NPOが直面する最大の問題であるという¹⁸。Smith and Lipsky (1993) も、同様に、事業費支払いによるキャッシュフローと、契約更新の不確実性を指摘している。そもそも行政とNPO両者の契約では、事業費として支払われるのは事業にかかる直接経費のみで、光熱費等は経費に含まれていないケースが多い。したがって実際に事業を実施するには、寄付収入などの他の資金を調達したり、有給スタッフを削減したりボランティアを補充したりする必要があるため、財政的運営を不安定にすることになったという¹⁹。また契約に伴う行政との事務手続きは煩雑であり、NPOの管理事務が増大することや、契約が行政側の都合で打ち切られることも、財政的な不安定性につながるのである²⁰。

を表す概念として用いられており、後(2003)では「事業委託」と和訳がなされている。本稿においても、これを日本における事業委託と同義として位置づけるが、欧米での議論については便宜上「契約」と表記して使用する。なお、坂井(2005)は、この契約関係を「狭義の協働」「実態概念としての協働」と定義している。

¹⁰ 田中(1999), 362ページ。

¹¹ Gutch (1992), Chapter7. 後(2003), 19ページ。

¹² Gutch (1992), p.56.

¹³ Taylor and Lewis (1997), p.34. なお、この他にもミッションに関する指摘は多い。例えば、Key (1996) によると、多くの研究者が危惧するのは、行政とNPOとの契約関係の進展により、NPOの顧客が、サービスの購入者である行政に移行する可能性があり、その結果、本来のサービス利用者へのサービスが行き届かなくなることであるという。この問題は、まさしくNPOの自律性に関わる問題であり、多くの論者が懸念する点だろう。Smith and Lipsky (1993) やSmith (1994)、Kendall and Knapp (1996)、新川(2004)なども同様の指摘をしている。

¹⁴ Gutch (1992), pp.56-57. 後(2003), 20ページ。

¹⁵ Scott, and Russell (2001), p.52. 永井(2005), 151ページ。また、Guo (2006) は、事業による収入が高まるほど、ボランティアや寄付者は引きつけられなくなるという関係があることを実証的に明らかにしている。

¹⁶ 新川(2004), 37ページ。

¹⁷ Adirondack (1998), p.83.

¹⁸ Gutch (1992), pp.57. 後(2003), 20ページ。

¹⁹ 永井(2005), 152ページ。なお、Akingbola (2004) は契約が正規雇用でないスタッフを増加させることを指摘している。

²⁰ Kendall and Knapp (1996), pp.229-234.

第4は、マネジメントへの影響であるが、この点についてはSmith and Lipsky (1993) の議論にある「NPOのガバナンス」への影響も踏まえて見ることにする。まずGutch (1992) によると、行政との契約は、NPOのボランティアの役員から専門スタッフへの責任の所在や質の変化をもたらしたという²¹。つまり、NPO団体の主要な事業を遂行するスタッフと、募金活動を行うスタッフとの間の対立、そして、専門的能力を持ちサービスの管理運営の必要性を認識するスタッフと、そうでないスタッフとの間に対立や分裂を引き起こすということである²²。こうした団体内での対立は、より顕著に理事会や事務局の間でも起こり得ることが指摘されている。例えば、団体の設立理念に完全に同意していないが、行政との契約という政治的環境において力になってくれる理事の就任によって、理事会の構成がより多様な利害を代表するものへと変化することがある。また逆に、事務局長が、事業に関わってきた人物から経営専門の管理者へと代わることで、団体への事務局の掌握力を強めるという²³。

2.1.2 契約関係がNPOへ及ぼす利益

このように、多様な側面からNPOへの不利益について議論がなされている。とはいえ、NPOは契約関係から撤退すべきとの結論に向かったわけではない。Salamon (1995) は、全体としてみれば、契約関係のNPOへの影響に関するこれまでの研究は、この契約関係を巡る様々な懸念が実際ににおいては立証されていないことを示している²⁴。さらに、彼は、NPOへの懸念として、自律性の喪失、ミッションの歪曲化、官僚主義化または専門主義化という3点を挙げながらも²⁵、こうした危惧は、これまで形成されてきた行政と

NPOの契約関係、ひいては契約関係を解体するというほど厳しいものではないことも指摘している²⁶。同じく、Richardson (1993) も、こうした契約関係による影響を肯定的に捉えている。彼によると、アメリカでの事例では、契約のシステム自体の改善・改良についての動きはあったが、それを廃止するべきという声は聞かれなかったという。実際に、欧米では行政とNPOの契約関係の影響に関するいくつかの調査が実施されているが、契約によってNPOが決定的な不利益を受けたという事実はなく、結果的にNPOにとって有益なものとなったという指摘もある²⁷。また、Salamon (1995) が行った1474の人的サービス供給NPO団体を対象とした調査では、契約に伴うNPOへの公的資金の流入、専門化、官僚化などは、NPOの本来のミッションからの逸脱ではなく、むしろ、NPOの本来のミッションへの集中をもたらしているという結果も出ている²⁸。

こうした契約関係への肯定的な捉え方は、前述したNPOへの不利益が生じるという主張に対する批判であるが、同時にそれは、行政との契約がNPOにとって利益をもたらす側面を指摘している。では、契約がNPOへ及ぼす「利益」とはいかなるものであろうか。こうした利益について見ていく上で、非常に参考となるのはKramer (1981)、Kramer (1994)、Saidel (1991) などの議論である。Kramerは、NPOへの公的資金流入に伴う両者の利益と不利益について示しているが、この内、特にNPOへの利益としては、サービス規模の拡大、専門的な資源のコミュニティでの使用、収入の保証の増大、他の資金のより特殊な目的への充当、コミュニティでの地位・威信・存在感の向上などを挙げている²⁹。またSaidel (1991) は、資源依存の視点から両者の関係を分析しており、行政からNPOへもたらされる資源として、資金、情報、政治的支持、政策形成へのアクセスなどを指摘している³⁰。

²¹ Gutch (1992), pp.59-60. 後 (2003), 20-21ページ。

²² 高寄 (1996), 444ページ。

²³ Smith and Lipsky (1993), Chapter4を参照。

²⁴ Salamon (1995), p.109. 後 (2003), 6ページ。

²⁵ Salamon (1995), pp.104-106.

²⁶ Ibid., p.109.

²⁷ Hedley and Rochester (1991)、Bolton et al. (1994) などを参照。

²⁸ Salamon (1995), p.115-144. 後 (2001), 3ページ。後は、この結果について、NPOによる公的資金の獲得が、アメリカでは比重が大きい民間寄付や料金収入がもたらすバイアスを相殺する効果を持つのではないかと指摘している。

²⁹ Kramer (1981), pp.165-166. 後 (2003), 19-20ページ。

³⁰ Saidel (1991), pp.544-545.

さらにKendall and Knapp (1996) によると、契約によって行政と関係を持つことは、NPOの組織の管理や責任の透明化をもたらし、サービスの購入側と供給側の意思疎通を容易にすると同時に、その供給するサービス自体の水準も向上したと評価されたという³¹。特にNPOの管理・責任という側面から見てみると、契約関係は、NPOの組織としてのサービス供給事業の目標を認識させ、行政が「ボランティア」という非現実的な期待感を持たなくなるによりスタッフを過大な労働や責任負担から守る³²ことや、その結果、NPOのボランティア自身が自己改善やサービスにより関心を持つようになる³³という指摘もなされている。

2.2 分析枠組みの揭示

2.2.1 分析の視角

このように契約関係がNPOへ及ぼす利益と不利益について概観してみると、例えば契約を通じたNPOの公的資金へのアクセスは、サービス規模の拡大、サービス供給機会の増加といった側面を持つ一方で、NPOの財政を不安定化させる要素も持ち合わせるということとなる。同様に、懸念として指摘されている官僚主義化は、NPO組織の管理・責任の透明化とは表裏一体であることがわかる。つまり先行研究における契約関係の影響を整理することによって、NPOのどのような側面に影響を及ぼすのかが、おぼろげながら見えてきたといえよう。ただし、行政との契約による影響が現れる場合に、利益と不利益を生み出す要素を単純に弁別することはできない。そこで利益・不利益をもたらす要素と思われるものを抽出し、現実のNPO活動の中で把握可能な要素群に整理する作業から始めたい。先行研究からは、まずミッションに関する分野では、サービスの内容、組織の拡大や専門分化、またアドボカシーや参加など行政との関係変化などに注目できる。次に財政面では、収入の拡大や運営の安定と不安定、負担や制限の拡大などの観点があろう。さらにマネジメント

の側面からすると、ガバナンス体制、理事会と事務局の関係、責任体制や透明性、サービス技術の向上などが挙げられる。

以上の内容を基に、日本における協働関係、とりわけ事業委託関係がNPOへ及ぼす影響の抽出を考えた場合、第1に、資金や負担または人員数などの利用できる資源に関する事項、第2に、運営体制や責任体制あるいは行政との関係など組織や体制に関する事項、そして第3にはサービスの内容や質に関する事項が想定できよう（現実には抽出可能と考えられる具体的な影響項目は表1の通りとなる）。まず資源についてであるが、これは事業委託に伴いNPOに流れる「財政」「人員」という2つの資源を意味する。ここでいう「財政」であるが、まず事業委託に伴うNPOの財政規模（サービス規模）の変動が挙げられる。また委託という事業収入により、自主事業費が変動すること、および行政へ提出する書類作成や、事務手続き、データの管理などの負担による管理費用増大という影響が想定される。「人員」については、まさに有給スタッフやボランティアの増減であり、財源の獲得によって人員が増加することが考えられる。

次に組織については、「ガバナンス」「ミッション」「戦略」「組織構造」に着目する。まず「ガバナンス」への影響であるが、これは理事会から事務局へ、または事務局から理事会へ責任が移行し主導的になるという影響であり、これには特定の人員への責任の移行という意味合いも含まれるだろう。また「ミッション」は、NPOが事業委託に集中的に携わるために実施する事業の優先順位が変化するという影響であり、これはミッションの歪曲化につながるものである。そして「組織構造」への影響は、NPOが事業体として発展し組織として整備されることを表現している。具体的には、新たな事業部門の設置などによる役割分化や分業化、および新たな規律・規定の設置を想定する。

最後にサービスについてであるが、これはNPOが提供するサービスに関連して、「スキル」「評価」について観察するものである。「スキル」については、事業委託経験によってサービスの専門性や技術に変化があるのか否か、という影

³¹ Kendall and Knapp (1996), pp.233-234.

³² 高寄 (1996), 446ページ。

³³ 同書, 446ページ。

表1 行政との協働がNPOへ及ぼす影響

資源	財政	財政規模の増減、自主事業費の増減、管理事務費の増加
	人員	有給スタッフ、ボランティア数の増減
組織	ガバナンス	理事会・事務局の権力構造の変化
	ミッション	委託業務の優先化
	戦略	行政に対する認識の変化
	組織構造	組織化（分業化、専門的ポスト設置）
サービス	スキル	専門性・技術の変化
	評価	社会的知名度・信用度の変化、会員数の変化

響を測るものである。また「評価」は、コミュニティにおける地位や知名度が変化すること、そしてNPOの支持者である会員数が変化することを想定している。これらの項目は、事業委託がNPOへ及ぼす影響として全てを網羅しているとはいえないが、先行研究において論点となっていたものを中心に設定している。

こうした枠組みに基づき、事業委託がNPOへ及ぼす影響を探索的に解明していくわけであるが、これは特に次の視角からの分析を重視しようとするものである。まず第1は、事業委託の影響の有無を明確にすることである。前述の資源、組織、サービスへの影響が、日本のNPOの実態として確認できるか否かについて検証すること、これが本稿のひとつの研究課題である。具体的には、その「影響パターン」に着目したい。事業委託が及ぼす影響としては、NPOの財政や人員へ影響が生じるパターン、ミッションや組織構造へ影響が生じるパターン、さらには、影響が複合的に生じるパターンなど、多様なパターンが存在することが想定できる。そのためこの影響パターンを明らかにすることによって影響の実態が浮き彫りになると推測される。そして第2は、これらの影響パターンが生じる「要因」を探索することである。事業委託の影響がなぜ生じるのか、どのような事業委託あるいはNPOの場合に生じるのか、そこには各影響の相互関連はあるのか等について、その影響パターン毎に背景を比較することでより深い理解を得ることができよう。具体的には、委託事業の内容による差異、団体の規模や属性の影響、そし

てリーダーシップの違いなどの側面からの分析が求められよう。

2.2.2 分析の方法

本稿では前述した研究課題を解明するために、NPOへの調査票調査を実施し定量的に分析を行った。まず調査対象のNPOを選定するにあたり、関西地域の自治体に対して予備調査を実施した。予備調査の対象としたのは、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、兵庫県、和歌山県のNPO担当部局、及び各府県下の92自治体（市）における市民活動担当部局である。予備調査では、2002年から2004年の3年間に各府県・市で実施されたNPOへの委託事業名と委託先団体名を質問した³⁴。その結果、調査票調査の対象として363のNPOが選出された。本調査は、各自治体からの委託実績を持つNPOのみを対象としたが、これはもちろん、事業委託がNPOへ及ぼす影響を測定するためには、その経験を持つNPOを対象とする必要があるためである。

調査はこれら363団体に対し、2005年8月～9月に質問票郵送方式で実施した³⁵。回収数は247団体であり、回収率は68.0%であった。この内、本稿において分析に用いたのは、2004年度の委託実績を持つ228団体である。調査においては、(a) 財政規模、(b) 活動分野、(c) 団体設立年（任意・法人）、(d) 団体所在地、(e) 委託先自治体、(f) 活動頻度、(g) 有給スタッフ・ボランティア数、(h) 委託事業件数（新規・

³⁴ 回答があった各自治体（28市）から提供された情報は、予備調査時に担当部局において把握可能な範囲のものであったため、必ずしも各自治体内の全ての情報が把握できているわけではない。

³⁵ 質問票をEメールで回収した団体も一定数含んでいる。

継続)、(i) 委託事業費（新規・継続）³⁶、(j) 委託事業内容、(k) 事業委託が及ぼした影響、(l) 今後の事業委託（受託）への意欲、(m) リーダーの性別³⁷、(n) リーダーの年齢、(o) リーダーの学歴、について回答を求めた。事業委託が及ぼした影響については、先述した分析枠組みを軸に質問項目を設定し回答を求めた（表1、参照）。具体的には、2004年度における行政からの事業委託によって、その影響が実際に生じた否か、という影響の有無について複数回答式で質問した。なおこの影響の有無については2003年度における各団体の状況と比較して回答してもらっている³⁸。

3. 分析の結果

3.1 回答団体の属性及び事業委託が及ぼす影響の集計結果³⁹

まず団体の財政規模についてであるが、2004年度の平均は2331.9万円（SD=2895.9）であった。活動分野については、17の分野について複数回答式で質問したところ、「保健・医療・福祉」が57.1%で最も高く、「まちづくり」が42.5%、「環境」が39.2%と続いている。設立時期に関しては、1997年に設立された団体が12.3%で最も多く、1998年が11.7%で続いた。この設立時期を構成別にみると、1989年以前の設立が11.5%、1990年から1994年が14.4%、1995年から1999年が44.7%、2000年から2004年が29.3%と、この10年の間に設立された団体の割合が高いことがわかる。法人格取得年については、2002年が22.1%で最も多く、2000年が18.8%、2001年が16.8%と続いている。なお、法人格を取得して

いない任意団体の割合は12.3%であった。

団体の所在地については、「政令指定都市及び都道府県庁所在地」が36.0%、「その他市町村」が59.6%であった。事業の委託元は、「国」が18.0%、「都道府県」が45.2%、市町村が32.9%であった。団体の活動頻度は、「週に5～6日」が48.2%で最も多く、「土日を含む毎日」が27.2%で続いている。

有給スタッフ・ボランティア数の平均は、有給スタッフ数の平均が6.16人（SD=9.24）、そしてボランティア数の平均が6.80人（SD=16.41）という結果になった。また、委託事業件数について、2004年度における新規委託事業の件数の平均は0.90件（SD=1.09）、前年度から継続している委託事業件数の平均が1.66件（SD=1.22）であった。委託事業費については、2004年度における新規委託事業費の平均が436.9万円（SD=896.39）、前年度から継続している委託事業費の平均が550.6万円（SD=1046.65）であった。委託事業の内容については、「イベント・セミナーの開催」が43.0%で最も多く、「調査研究」が27.2%、「施設の管理運営」が15.8%と続いている（複数回答）。そして、今後の事業委託（受託）への意欲については、「積極的に受託したい」が11.1%、「機会があれば受託したい」が51.3%、「あまり受託したくない」が30.2%、「まったく受託したくない」が6.2%という結果となった。

団体のリーダーの性別については、「男性」が62.3%、「女性」が35.5%であった。また、リーダーの年齢の平均は55.25（SD=13.79）であり、最終学歴は「大学」が47.8%で最も多く、「高等学校」が23.6%、「短期大学・高等専門学校」が10.8%で続いている。

最後に事業委託がNPOへ及ぼす影響についてであるが、「有給スタッフ数が増加した」が

³⁶ 行政からの年間総委託収入。

³⁷ ここでいうリーダーとは、団体の創立者または実質的に団体運営の中心にいる人物。

³⁸ 影響の有無の測定に関しては、その影響を外から評価するのではなく、回答者に直接評価を求める質問形式にした。これは、今回の調査の限りでは、NPOに生じた影響が「事業委託の影響」であるか否かを最も適切に判断できるのが、回答団体自身であると考えたためである。

³⁹ 本調査は、事業委託経験を持つNPOを関西地域のみから抽出しているため、結果の一般化には限界がある。ただし、本調査の結果を、同じく事業委託経験の有無別に集計している特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター（2003）のものと比較してみると、事業委託経験を持つNPOの財政規模構成は非常に似通ったものとなっている。市民フォーラム21・NPOセンターの調査では、財政規模が1000万円以上5000万円未満の団体の割合が35.9%で最も高く、500万円未満の団体が32.0%、500万円以上1000万円未満が18.7%と続いている。これに対し、本調査の結果を財政規模の構成別でみると、財政規模が1000万円以上5000万円未満の団体の割合が40.2%で最も高く、500万円未満の団体が25.2%、500万円以上1000万円未満が18.1%と、その構成は類似していることがわかる。もちろん、調査のタイムラグや調査対象範囲（市民フォーラム調査はNPO法人限定）の差異はあるが、本調査に一定の代表性があると判断してよいだろう。

42.3%、「ボランティア数が増加した」が40.2%と、組織人員の増加に関する回答の割合が最も高いという結果になった。事業委託に伴い、NPOの有給スタッフやボランティアの確保がなされ、その数が増加している傾向がみてとれる。次いで回答の割合が高かったのは、「委託事業を優先的に実施することになった」で37.3%、そして「管理事務費用が増加した」が33.1%、「行政に対する自律性を意識するようになった」が29.4%、「委託業務を専門に実施する部門を設置した」が28.7%と続いている。

3.2 主成分分析による情報の集約

事業委託がNPOへ及ぼす影響について、その回答の傾向をより詳細に分析するために主成分

分析を行った。主成分分析は、データの構造分析に用いられている多変量解析の手法のひとつである⁴⁰。この分析によって、質問項目（変数）間の相関関係を解析し、多くの情報を少ない指標として集約することが可能となる。17の質問項目について主成分分析を行った結果、抽出された主成分の寄与率は、第1主成分が47.251%、第2主成分が21.660%、第3主成分が7.442%、第4主成分が5.984%、第5主成分が4.129%と続いており、第3主成分以降の寄与率が低い。したがって、以下では事業委託の影響を表す主成分として第2主成分までを用いて分析を進めることとする⁴¹。

表2は、2つの主成分の主成分負荷量を示している。まず第1主成分についてみると、「委託事業を優先的に実施することになった（0.866）」「行政に対する自律性を意識するよ

表2 主成分分析により得られた主成分負荷量⁴²

記号	影響	第1主成分	第2主成分
G1	委託事業を優先的に実施した	0.866	-0.028
H1	行政に対する自律性を意識するようになった	0.840	-0.265
F1	団体内で事務局が主導的になった	0.825	-0.093
D1	有給スタッフ数が増加した	0.774	0.031
E1	ボランティア数が増加した	0.747	0.062
A1	財政規模が拡大した	0.635	-0.053
C1	管理事務費用が増加した	0.436	0.140
B2	自主事業費が減少した	0.282	-0.138
M1	会員数が増加した	0.260	0.455
E2	ボランティア数が減少した	0.082	0.247
F2	団体内で理事会が主導的になった	0.051	0.062
K1	専門性や技術が向上した	-0.011	0.708
B1	自主事業費が増加した	-0.040	0.348
I1	新たな規律・規定を設置した	-0.126	0.725
H2	行政に対して協力的になった	-0.207	0.727
L1	知名度や信用度が上がった	-0.214	0.642
J1	委託業務を専門に実施する部門を設置した	-0.314	0.765
	固有値	6.143	2.536
	寄与率 (%)	47.251	21.660

⁴⁰ こうした質的なデータを基に主成分分析を行っている研究として、例えば松本ほか（2002）がある。

⁴¹ 質問項目のうち、極端に反応の少なかった「事業規模が縮小した」「専門性や技術が低下した」「知名度や信用度が下がった」「会員数が減少した」「有給スタッフ数が減少した」については分析から除外した。

⁴² 表中の「財政規模」は2004年度の全収入額、「自主事業費」は同じく2004年度の委託金・負担金・助成金などを除く、会費・寄付金・協賛金等による収入額。

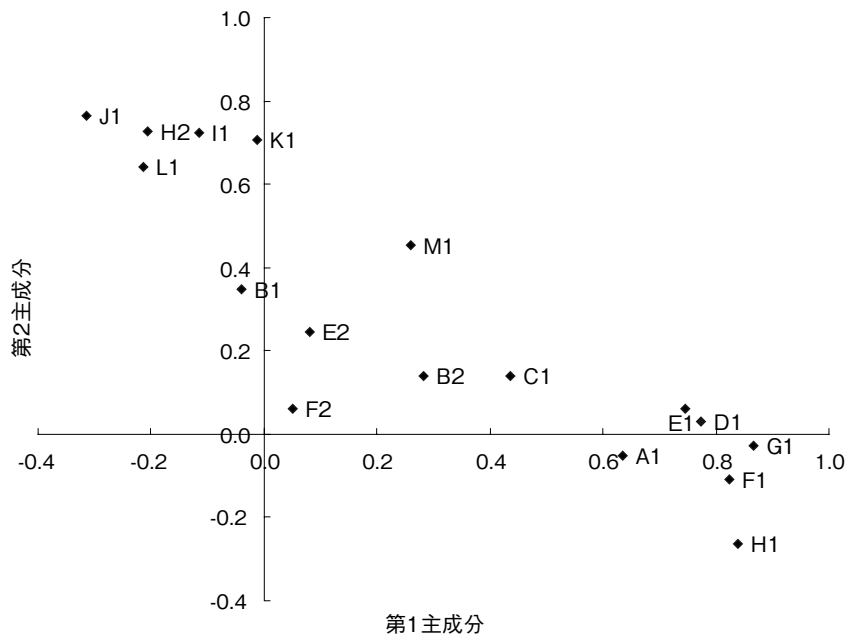


図1 第1主成分負荷量、第2主成分負荷量のプロット図（記号は表2に対応）

うになった（0.840）」「団体内で事務局が主導的になった（0.825）」「有給スタッフ数が増加した（0.774）」「ボランティア数が増加した（0.747）」「財政規模が拡大した（0.635）」などが特に正の高い負荷量を示している。一方、負値側については「委託業務を専門に実施する部門を設置した」「行政に対して協力的になった」などが布置しているものの、高い負荷量を示した項目はみられなかった。この主成分は、委託事業の優先化、行政への自律性の認識、事務局の主導化、サービス規模拡大、人員の増加という影響を示していると考えられる。これらはNPOへの複合的な影響を表しており少し解釈が難しいが、委託事業という財源の確保により、財政規模や人員が増加したものの、事務局を中心として委託事業を優先的に実施したという、「委託事業への集中化」を表す主成分であると解釈できよう。

第2主成分には、「委託業務を専門に実施する部門を設置した（0.765）」「行政に対して協力的になった（0.727）」「新たな規律や規定を設けた（0.725）」「専門性や技術が向上した（0.708）」「知名度や信用度が上がった（0.642）」が高い正の負荷量を持つ項目として布置している。逆に、

負値については高い負荷量を示す項目はみられなかった。この主成分は、NPOの組織構造が変化し組織化が進展したことを表していると同時に、サービスの専門性・技術の向上、知名度・信用度の上昇といったサービスのスキルや評価が高まるという影響を示している。ここでは第2主成分を「組織発展」を示す主成分として解釈する。なお、図1は第1主成分および第2主成分の負荷量のプロット図であるが、上記の「委託事業への集中化」および「組織発展」として解釈した各項目は、それぞれ分布上非常に近距離に布置していることも見てとれる。

以上の分析によって2つの主成分が抽出された。これらは先行研究で指摘されてきたミSSIONの歪曲化および組織化・官僚化に関わる影響であり、同様の影響が日本のNPOにも及んでいる実態が観察されたことになる。

3.3 影響の規定要因分析

主成分分析によって得られた2つの主成分（影響）の規定要因を調べるため、それぞれの

表3 分析に使用した変数

変数	内容
<団体>	
財政規模	2004 年度総収入額（決算）
所在地	政令市および都道府県庁所在地 =1、その他市町村 =0
活動分野	保健・医療・福祉分野 =1、その他 =0
活動年数	団体設立からの年数
法人格の有無	法人格有り =1、法人格なし =0
有給スタッフ数	2004 年度における人数
ボランティア数	2004 年度における人数
<委託事業>	
委託事業件数（継続）	前年度から継続している委託事業件数
委託事業件数（新規）	2004 年度に新規に委託された事業件数
委託事業収入比率（継続）	総収入額に占める委託事業収入のうち、前年度から継続する事業の割合
委託事業収入比率（新規）	総収入額に占める委託事業収入のうち、2004 年度に新規に委託された事業の割合
イベント・セミナーの開催	イベント・セミナーの開催 =1、その他 =0
調査研究	調査研究 =1、その他 =0
施設管理運営	施設管理運営 =1、その他 =0
専門的サービスの提供	専門的サービスの提供 =1、その他 =0
<リーダー>	
性別	男性 =1、女性 =0
年齢	満年齢
学歴	大学・大学院卒 =1、その他 =0

主成分得点を被説明変数とした重回帰分析（最小自乗法）を行った。説明変数としては、まず団体要因として、財政規模、所在地、活動分野、活動年数、法人格の有無、有給スタッフ数、ボランティア数を設定した。そして委託事業要因として、前年度から継続している委託事業件数および2004年度の新規委託事業件数、前年度から継続している委託事業収入の比率および2004年度の新規委託事業収入の比率、委託事業内容であるイベント・セミナー開催、調査研究、施設管理運営、専門的サービスの提供、を設定した。また団体のリーダーに関する要因として、性別、年齢、学歴を採用した（表3）

重回帰分析の結果は表4の通りである。まず、第1主成分である「委託事業への集中化」について概観すると、「委託事業収入比率：新

規（ $\beta=0.296, p<.001$ ）」「委託事業件数：新規（ $\beta=0.139, p<.05$ ）」「施設管理運営（ $\beta=0.162, p<.05$ ）」が統計的に正の有意な影響を、また「活動年数（ $\beta=-0.194, p<.01$ ）」が負の有意な影響を与えるという結果となった。

第2主成分である「組織発展」については、「委託事業収入比率：継続（ $\beta=0.285, p<.001$ ）」「委託事業件数：継続（ $\beta=0.143, p<.05$ ）」「活動分野（ $\beta=0.206, p<.01$ ）」「イベント・セミナー開催（ $\beta=0.168, p<.05$ ）」「専門的サービスの提供（ $\beta=0.186, p<.01$ ）」が正の有意な影響を与えるという結果であった。

表4 重回帰分析の結果⁴³

説明変数	委託事業への集中化		組織発展	
	β	t	β	t
財政規模	0.051	0.774	0.011	0.159
所在地	0.015	0.221	0.046	0.685
活動分野	-0.081	-1.240	0.206	3.070**
活動年数	-0.194	-2.821**	-0.029	-0.404
法人各の有無	0.050	0.771	0.030	0.447
有給スタッフ数	0.006	0.082	0.018	0.255
ボランティア数	-0.005	-0.079	0.057	0.842
委託事業件数（継続）	-0.112	-1.694	0.143	2.096*
委託事業件数（新規）	0.139	2.119*	-0.089	-1.322
委託事業収入比率（継続）	-0.090	-1.359	0.285	4.202***
委託事業収入比率（新規）	0.296	4.150***	-0.117	-1.600
イベント・セミナー開催	0.045	0.700	0.168	2.516*
調査研究	-0.044	-0.703	-0.004	-0.066
施設管理運営	0.182	2.746**	-0.024	-0.326
専門的サービスの提供	0.056	0.859	0.186	2.783**
リーダーの性別	0.038	0.565	0.052	0.758
リーダーの年齢	0.001	0.018	-0.040	-0.587
リーダー学歴	-0.071	-1.065	0.061	0.884
調整済み決定係数	0.256		0.203	
F値	5.183***		4.093***	
サンプル数	201		201	

*** $p<.001$ ** $p<.01$ * $p<.05$

4. 考察

4.1 分析結果の考察

以上の分析の結果からは、事業委託がNPOへ及ぼす影響パターン、すなわち「委託事業への集中化」および「組織発展」の存在と、それを規定する要因が明らかになった。まず「委託事業への集中化」は、委託事業の優先化、行政への自律性の認識、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生じたパターンである。このパターンは複合的に影響が生じていたため解釈し難かったが、これらの影響の規定要因分析に

よってその特性が明確化されたと考えられる。このパターンは、①新規委託事業の収入比率が高い、②新規委託事業の件数が多い、③委託事業内容として施設管理運営が多い、④活動年数が短いという要因によって規定された。とりわけ、2004年度に新規の委託事業を多く受託しており、かつ委託事業収入比率が高い点が、この影響パターンが生じる背景として大きな存在感を示している。というのも、新規の委託事業収入比率が高く、新規の委託事業件数が多いということは、事業委託がNPOに非常に急激な環境変化をもたらした可能性が高い。当然、財政規模は拡大し、事務局を中心として有給スタッフやボランティアの採用が行われると同時に、委託事業実施の優先化、そして、行政への自律性

⁴³ なお、「財政規模」と「委託事業費（継続）」「委託事業費（新規）」との強い相関がみられたため、変数としては「財政規模」のみを使用した。分析に用いた18の説明変数について、多重共線性を診断するVIF値が著しく高い変数はなく、本分析結果において多重共線性のおそれはないといえる。

を認識するという形で表れていると考えられる。さらに、委託事業が施設管理運営のような恒常的に業務が生じる内容であることや、比較的設立から日の浅いNPOであることも、これらの影響を生じさせる背景となっているのだろう。

一方「組織発展」については、事業委託に伴う分業化や規律・規定の設置といった組織化の進展、サービスの専門性・技術の向上、知名度・信用度の上昇といったサービスのスキルや評価が高まるという影響を示した。この影響パターンの規定要因分析によって、①前年度から継続する委託事業の収入比率が高い、②前年度から継続する委託事業の件数が多い、③保健・医療・福祉分野が多い、④委託事業内容としてイベント・セミナー開催、専門的サービスの提供が多い、という特徴が明らかになった。この影響パターンが生じた大きな要因として推察されるのは、前年度からの継続的な委託事業を受託している点である。つまり、既に実施経験を持つ事業の場合、そのノウハウを蓄積することが可能となるため、専門性や技術の向上といったサービス面、そして、分業化や効率化といった組織面における運用、展開も取り組むことができた状況があると推測できる。また、委託事業内容として専門的サービス提供が多いこと、そして活動分野としてサービス提供型である保健・医療・福祉分野が多いことも、そうした「組織発展」のパターンに寄与する要因となっていると考えられる。

加えてこうした組織活動の発展は、周囲からの信用度や認知度を高めるとともに、NPOの行政に対する姿勢もより協力的になるという過程も推測できよう。むろん、NPOが戦略的にどのような事業を受託しているか、また、戦略的に組織の分業化や効率化に取り組んでいるか否かは明らかではないが、いずれにせよ、こうした委託事業の継続性や内容、NPOの活動分野が影響を規定する要因として明確になったといえる。

このように委託事業への集中化、組織発展という2つの影響パターンが明らかになると同時に、その規定要因を分析したことにより、本稿の目的であった事業委託がNPOへ及ぼす影響の全体像がおぼろげながら見えてきたといえよう。

4.2 政策的含意と研究課題

では、以上の分析結果から示唆される政策的含意を示したい。第1に、事業委託に代表される行政-NPO間の事業契約関係を円滑に進めるための適正事業規模や事業期間を模索する必要性が挙げられる。本分析を通じて、NPOの新規委託事業収入の比率・件数とNPOを委託事業集中型へ向かわせるという影響との関連、また継続的委託事業収入の比率・件数とNPOの組織発展という影響との関連が明らかになった。これは、委託事業の規模や期間といったフレームがNPOへの影響を左右する可能性を示すものである。両者の協働による事業の実績やノウハウが蓄積される中で、行政側には事業規模や実施期間、相手先選定基準等の適正フレームを模索することが、そして、NPO側には受託可能な適正事業規模や事業期間を判断していくことが求められるだろう。

第2は、事業委託を含めた行政-NPOの協働関係に介在する利益と不利益をより具体的にかつ持続的に計測する必要性である。本分析によって、両者の協働によってもたらされる利益・不利益が、部分的にはあるが把握できることがわかった。これは協働の成果や効果を測っていくための端緒に成り得ると考えられる。今後、国や地方自治体がNPOとの協働を推進する体制整備を行うにあたり、協働の目的・目標を明確にした上で、協働がもたらす不利益と利益、そして成果を、持続的に計測していく試みが必要だろう。

最後に本稿の課題について述べる。まず第1は、分析手法についてである。本稿ではNPOへの調査票調査のデータを用いて分析を行ったが、影響が生じたか否かの判断を回答団体自身に委ねているため、客観性の確保という点で十分とはいえない。調査対象のサンプリングが無作為抽出ではなく、サンプル数も十分でないため、分析結果を一般化するためには、調査設計の再検討を含めより精密な分析が必要になるといえる。また、参与観察なども視野に入れ、時系列による環境の変化についてより詳細に分析することも求められよう。第2は、これらの成果を踏まえて、事業委託型協働のモデルを構築

することである。本稿はNPO側への影響に焦点をあててきたが、さらに行政側への影響や、実際に事業委託によって提供されたサービスへの影響、すなわち社会的な成果や効果について分析する必要がある。これは、サービス事業の委託関係の下に置かれているNPO、行政、そしてサービス受給者間の相互関係を明らかにし、提供されるサービスの結果を左右する要因を解明できるようなモデルの構築を目指すことでもある。以上の点を今後の課題としたい。

謝辞

本稿における調査票調査は、関西地域の自治体関係者及びNPO関係者の協力の下に行われた。ここに、記して謝意を表したい。また、論文の執筆あたり有益なコメントを頂いた多くの皆様に厚く御礼申し上げる。なお、本稿の内容に関する一切の責任は筆者にあることを明記しておく。

参考文献

- 秋葉武「地方自治体のNPO支援施策・事業委託とガバナンス」『地方自治職員研修』vol.37, 2004年, 240-246ページ。
- 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年。
- 後房雄「行政からNPOへの事業委託の現状と課題—全国都道府県、政令指定都市のNPO委託実態調査に基づいて—」『地域問題研究』no.62, 2001年, 2-7ページ。
- 後房雄「事業委託におけるNPO—行政関係の戦略的考察」『事業委託におけるNPO—行政関係の実態と成熟への課題』特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター, 2003年。
- 江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備 <住民-住民>関係の構築を目指して」人見剛・辻山幸宜編著『協働型の制度づくりと政策形成』, ぎょうせい, 2000年。
- 大阪府『NPO協働マニュアル』, 2003年。
- 坂井宏介「政府・非常利組織間の協働関係：その理論的考察」『九大法学』第91号, 2005年, 45-114ページ。
- 高寄昇三『現代イギリスの都市政策』勁草書房, 1996年。
- 田中健二「行政—NPO関係論の展開(一)—パートナーシップ・パラダイムの成立と展開—」『名古屋大学法政論集』第178号, 1999年, 143-176ページ。
- 特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター『事

業委託におけるNPO—行政関係の実態と成熟への課題—全国のNPO法人への委託実態調査に基づいて—』, 2003年。

永井伸美「イギリスにおける政府とボランティアセクターの協働—ナショナル・コンパクトの挑戦—」『同志社法学』(同志社法学会) 第57巻第3号, 2005年, 147-182ページ。

新川達郎「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性—」『年報行政研究』日本行政学会編, No.39, 2004年, 26-47ページ。

初谷勇『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会, 2001年。

松本渉・高橋伸夫「NPOの組織評価軸—助成のための外部評価の事例から—」『The Nonprofit Review』(日本NPO学会) vol.2, no.2, 2002年, 131-143ページ。

宮永健太郎「自治体における地域環境パートナーシップ—京都市における財政支出分析から—」『The Nonprofit Review』(日本NPO学会) vol.6, nos.1&2, 2006年, 1-13ページ。

B. Guo, Charity for Profit?: Exploring Factors Associated with the Commercialization of Human Service Nonprofit, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol.35, no.1, pp.123-138, 2006.

D. Scott, and L. Russell, Contracting: The Experience of Service Delivery Agencies, Voluntary Organisation and Social Policy in Britain, eds. by M. Harris and C. Rochester, Perspectives on Change and Choice, Palgrave, 2001.

J. Kendall and M. Knapp, The Voluntary sector in the United Kingdom, Manchester University Press, 1996.

J. R. Saidel, Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Nonprofit Organizations, Public Administration Review, Vol.516, No.1, pp.543-553, 1991.

J. Richardson, Reinventing Contracts: Transatlantic Perspectives on the Future of Contracting, NCVO Publications, 1993.

K. Akingbola, Staffing, Retention, and Government Funding: A Case Study, Nonprofit Management and Leadership, vol.14, no.4, pp.453-465, 2004.

M. Bolton, D. Leggett, and M. Thorne, Shifting the Balance, NCVO Publications, 1994.

M. Taylor, and J. Lewis, Contracting: What does it do to voluntary and nonprofit organizations?, The Contract Culture in Public Services, eds. by Perri. 6 and J. Kendall, Arena, 1997.

L. M. Salamon, American's Nonprofit Sector, The Foundation Center, New York, 1992. (入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社, 1994年。)

L. M. Salamon, Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, The Johns Hopkins University Press, 1995.

R. Gutch, Contracting Lessons From The US, NCVO Publications, 1992.

- R. Hedley, and C. Rochester, Contracts at the Cross-road, LSE, 1991.
- R. Key, Contract management for voluntary organizations, Managing in the voluntary sector, ed. by S. P. Osborne, International Thomson Business Press, 1996. pp.187-201.
(リチャード・ケイ「ボランティア組織における契約のマネージメント」ステイーヴン・P・オズボーン編、ニノミヤ・アキエ・H 監訳『NPOのマネージメントーボランティア組織のマネージメントー』中央法規出版, 1999年。)
- R. M. Kramer, Voluntary Agencies in the Welfare State, University of California Press, Berkeley, 1981.
- R. M. Kramer, Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?, The Social Service Review, School of Social Service Administration University of California Press, 1994, pp.33-60.
- S. Adirondack, Just About Managing?, London Voluntary Service Council, 1998.
- S. R. Smith, Managing the Challenges of Government Contracts, The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management, eds. By R. D. Herman and Associates, Jossey-Bass, 1994, pp.325-341.
- S. R. Smith, and M. Lipsky, Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting, Harvard University of California Press, London, 1993.