

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 30 日現在

機関番号：82646

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2011～2014

課題番号：23330139

研究課題名(和文) 公共領域の評価 ～政府、企業と非営利組織の輪郭～

研究課題名(英文) Evaluating Privately Organized Public Domain ---Between Private Companies and the Government---

研究代表者

田中 弥生 (Yayoi, Tanaka)

独立行政法人大学評価・学位授与機構・研究開発部・教授

研究者番号：50372404

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 7,300,000円

研究成果の概要(和文)：研究論文として、「Excellent NPO Standards---Building Assessment Tool for NPOs in Japan---」『The Nonprofit Review』(査読有)への掲載が決定した。また、「政権交代を超えた行政事業レビュー～改変課程と課題～」『非営利組織研究 Vol.14, No.1』2014年11月が掲載、刊行された。著書は、田中弥生著(2011)『市民社会政策論』明石書店、田中弥生著(2012)『ドロッカー 2020年の日本人への預言』集英社である。また報告書として『市民系非営利組織基準から捉えた属性別公益法人の特徴』を作成した。

研究成果の概要(英文)：The report "The Characteristics of the Public Interest Corporation ---Analysis with Excellent NPO Standards---" was published. "Excellent NPO Standards---Building Assessment Tool for NPOs in Japan---" has been decided to appear on the journal of The Nonprofit Review published by Japan Nonprofit Research Association. "Administrative Project Review ---Beyond Change of Government Regime---" was appeared on the Japanese Journal of Evaluation Studies, Vol.14, No.1, November 2014. Tanaka, Y(2011)Political Theory of Civil Society, Akashi Publishers, Tanaka, Y(2012) Drucker Prophet for Japanese citizen in 2020, Shueisya publishers

研究分野：非営利組織論、評価論

キーワード：非営利組織 評価 評価基準

1. 研究開始当初の背景

公共領域の再編は歴代政権の課題であるが、一連の政策的影響を受け、公共領域における政府、企業、民間非営利の境界領域が拡大しより曖昧になっている。歴代政権は財政支出削減を目的に行政業務を民間に委託するための諸制度を施行してきたが、未だに顕著な効果は出ていない。民主党政権は予算組み換えを行い「新しい公共」の名目でNPOや社会的企業向けに従来になかった額をH23年度予算として計上した。他方、寄付やボランティア行動率など国民の自発的な公益活動を示す指標は低迷し、「行政の下請け化」(田中2006)などの変質がみられる。

公共領域の担い手には政府、民間非営利組織、企業が現存するように、異なる性質の領域がある。例えば、政府が徴税し、その用途を議会が定め、行政機関が公的サービスとして国民に供給する租税をベースにした領域がある一方で、市民が自発的に資金や労力を提供して公共的なサービスを供給する領域があり(武田 2007)、それは人々の市民性を育む領域でもある(Drucker1995)。先の説明に基づき公共領域の構造を図1に可視化した。公共領域には対価性がないものから、対価性が高く営利に準ずるものまで連続的に存在している(横軸)。他方、政府が担う領域(A)と市民が担う領域(B)が存在する。行政業務の民間委託は、行政に主権を置いたままNPOや企業へ業務委託するものが主で(B)あくまでも政府が担う公共領域(A)に属する。また、社会的企業ブームに象徴されるように非営利組織の収益事業への傾斜も顕著である(E)。つまり市民が担う領域(C)は停滞傾向にある一方で、民間非営利組織と政府、企業との境界領域(B,E)が拡大している。

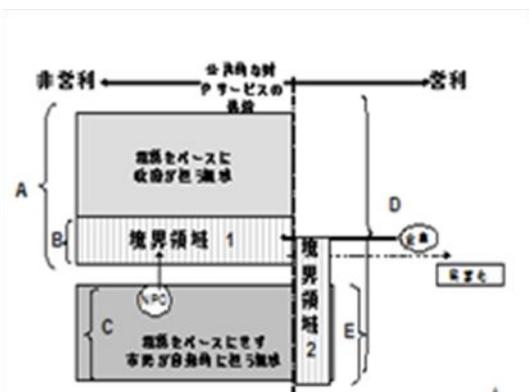


図1 多様な公領域と境界

問題は公共領域をその担い手や性質に応じて区分せず、既存の制度効果を検証しないままに次々と新制度を導入することで混乱が生じているという点である。たとえば新公益法人制度の収支相償原則(事業毎に収支差額を0円とする)はB領域の行政補完型には

適用可能でも、CやE領域を主とする組織には不適である。鳩山前首相の所信表明の「新しい公共」は市民社会(C)の活性化を謳ったものだが、政府対応案が示したのはNPOの収益事業活動の促進や行政とNPOの委託関係の見直し案である。この案では、C領域の停滞傾向が解消される可能性は低く、むしろ行政下請け化(B)を加速させる可能性もある。

だが、先行研究の多くは法人数に依拠した研究を行っているため法人制度内に生じている法人性格の変質について十分に捉えられていない。

2. 研究の目的

本研究は公共領域で活動する民間非営利組織に着目し、本研究チームが先行研究で開発した市民型非営利組織の評価基準から分析手法を開発し、市民型、行政補完型、営利企業型(収益事業型)を分類・分析し、その特徴を明らかにする。

3. 研究の方法

本研究方法は大きく2つに分けて説明することができる。

第1に評価基準を開発し、その結果を調査方法(アンケート調査等)に活用し、公領域で活動する非営利法人の相違を明らかにすることを目的にした調査である。すなわち、ここでは、先行研究(エクセレントNPO評価)を参考に非営利組織の評価基準を開発する。その結果を基に、調査対象の実態を勘案した上で、調査票(アンケート調査)を開発した。この調査様式を用いて、NPO法人、公益法人に対して調査を実施し、その結果を分析することによって、行政補完型非営利組織、収益事業型非営利法人(社会企業)、市民型非営利法人民間非営利組織の相違点を政府、企業との境界領域の所在、およびその相違点を示す区分点を明らかにしてゆくことを目的とした。

第2に政策的動向の分析である。すなわち、境界領域の変化や変容の背景や理由を探るべく、政府と非営利組織側へのヒアリングおよび政策動向の分析を行い探ってゆく。また、民間が担う公領域について積極的な政策を講じてきた英国の動向についても調査した。

4. 研究成果

(1) アンケート調査結果

アンケート調査は、東京都所管の公益法人(716件)および社会的企業と呼ばれる(あるいは自称)NPO法人および有限会社(2000件)に対して実施した。その結果、公益法人については有効回答(267件、回答率36.7%)を得ることができたが、社会的企業については督促を重ねたが回答率が非常に低く分析困難な結果となった。この点については、(3)で考察する。

東京都所管の公益法人を対象にしたのは次のような理由がある。すなわち、新公益法

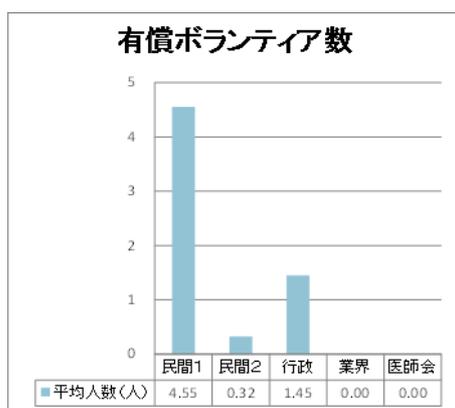
人制度施行（2008年12月）を前に公益法人についてその活動タイプ別にグルーピングして説明会を行っており、そのグルーピングの内容から本研究に通じる特徴を見出すことができると考えた。つまり、この特徴から行政補完型組織や民間型組織の差異を見出すことができ、これらの公益法人を調査対象にすることで、本研究で目指す公領域（民間型、行政型）の区分点の発見に資すると考えたのである。

東京都の協力を得て調査対象リストを作成することができたためアンケート調査の実施に至った。

アンケート調査結果から対象を民間1（市民型）、民間2（収益事業型）、行政（行政補完型）、業界（業界団体）、医師会の5つに区分し、アンケート回答の傾向や差異について分析を行った。

その結果、市民型の団体は、評価基準の中でも市民性にかかる基準（寄付、ボランティアにかかるもの）について、高得点を示す傾向があり、しかも他グループと大きな差異を示すことがわかった。

他方、予想外だったのは、行政補完型組織が市民性を問う基準において高得点を示す傾向にあることだった。図表2のように、有償ボランティア数は「民間1」の市民型団体に次いで、行政補完型の団体が高得点を示している。この点について、都庁関係者にヒアリングを行ったが、都庁として、都民にボランティアや無償役務を求めることがあり、その活動を担っているのが行政補完型公益法人であるという。例えば、東京マラソンのような大型イベントでは都の募集のもとで、大規模なボランティアが稼働しているが、その他、公園や美術館のような公共施設でも恒常的に都民ボランティアが活動している。



図表2・無償ボランティア

出典：田中弥生他『市民系非営利組織基準から捉えた属性別公益法人の特徴』2015年より

(2) 政策的動向

政策的動向にかかる調査は大きく3つから構成される。第1に、2001年以降、政権交代直後（民主党政権）に至るNPOや市民社会にかかる政策動向分析である。自民党歴代政

権、民主党政権（鳩山、官政権）における市民社会関連政策をレビューし、その特徴を分析したが、公的サービス提供者としての役割を強調しているが、市民参加等の市民の民主的な活動に対する記述が薄く、感心が薄いことが明らかになった。また、成長戦略として社会的企業の育成や税制優遇措置案などが示されているが、当の社会的企業の概念・定義が曖昧で対象がはっきりしない。

なお、日本政府は市民社会政策について英国のそれをモデルにすることが多かったことから英国の市民社会政策の動向についても分析を行った。その結果、日本では、英国行政政府基幹とNPOの協働部分が必要以上に強調されて紹介されているものの、実際には行政とは独立した市民独自の活動の層が厚いことがわかった。この内容は著書「市民社会政策論」において記している。

第2に、民主党政権が、社会企業育成を目的に打ち出した補助金事業「地域社会雇用創造事業」(70億円)に着目した。これは内閣府から14団体に直接委託事業として補助金が配分され実施されたものである。これらの団体のうち2団体に着目したが、実際には、受託団体からの再受託団体、再々受託団体が存在していることがわかった。これらの団体にインタビューしたが、政府事業目的を理解している団体は殆どなく、社会企業育成という目的達成状況も定かではなかった。結局は緊急雇用対策と変わらぬ委託事業に留まっていることが明らかになった。

(3) 公共領域における境界について

公益法人調査によって、図1の「境界領域A」の実態や区分点がある程度明らかになった。他方、「境界領域B」については、社会的企業とよばれるNPOや企業を対象にアンケート調査を実施した。そもそも社会的企業の定義が曖昧であり、対象の設定が困難であったが、メディア記事等を手掛かりに2000件ほどのサンプルを集めアンケート調査票を送付した。調査票は公益法人調査で扱った質問をもとに、収益事業に従事する組織に対応すべく修正を行った。しかしながら、はがき、電話による督促を行ったにもかかわらず、回答率は8%と1割に到達せず、分析上の困難を極めた。

このように回答への意思が低いだけでなく、わずかに得られた回答データからではあるが、一般のNPO法人と社会的企業体との間の差異を見出すことができなかった。調査方法を見直す必要がある一方で、社会的企業という名称が先行しているが、一般のNPO法人と性格的な差異がなく実態が伴っていないことが窺われた。また、回答団体の収入構成をみると市場活動によって得られた収入ではなく、行政府機関からの委託収入の割合が高いものが目立った。データが揃わなかったために明確な結論を導くことができないが、「境界領域B」は明確な領域として成長して

おらず、むしろ「境界領域 A」と重複している可能性がある。

他方、行政と市民の関係についても興味深い論点を見出せた。すなわち、市民参加など市民的な活動を行政機関が吸収しているという点である。先の公益法人調査結果が示すように、市民のボランティア活動を行政補完型公益法人が受け入れ、公共財やサービスを維持していることがわかる。つまり、市民の活動を政府が担う公領域が直接吸収しておりその規模も決して例外的なものに留まらなると予想される。

図3は本調査結果に基づく公領域のイメージである。図1と異なるのは「境界領域 B」は「境界領域 A」の一部として重なること、そして市民が自発的に担う公領域(C)も政府が担う公領域に吸収される部分があるという点である。日本では市民活動の促進を政策的に謳っているものの、その実態は、市民的活動が政府の公領域へ吸収されているのではないか。この発見事項は、10年来の政府の市民社会政策のあり方を大きく見直す必要性を示唆している。

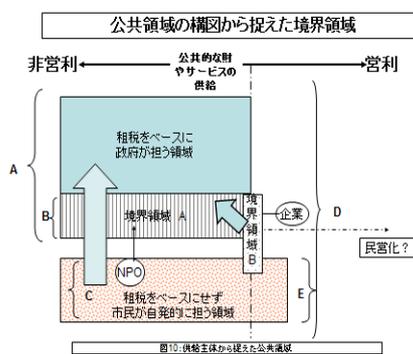


図3 本調査結果に基づく公領域のイメージ

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計3件)

田中弥生、浅野茂、人材をめぐる混迷～産業界と大学のギャップはなぜ生じるのか～、一橋ビジネスレビュー、査読有、61巻2号、2013、pp40-55

田中弥生、政権交代を超えた行政事業レビュー～改変課程と課題～、日本評価研究、査読有、Vol14、2014、pp1-15

田中弥生 (Yayoi Tanaka) Excellent NPO Standard Building Assessment Tool for NPO in Japan, The Nonprofit Review、査読有、掲載決定、発刊号調整中

〔学会発表〕(計7件)

田中弥生、武田晴人「エクセレント NPO

とは何か」日本NPO学会第14回大会、2012年3月17～18日、広島市立大学

田中弥生、「Excellent NPO in Japan」全米NPO学会、2012年11月15～16日

田中弥生「日本の非営利セクターと行政」北海道ダイアログ、2013年1月25～27日、北海道大学公共政策大学院

田中弥生「日本のNPOセクター政策における評価の意義」2012年12月1日 同志社大学

田中弥生「非営利組織評価の意義と可能性～社会的価値の検証とコミュニケーション支援～」2013年3月16～17日、東洋大学

田中弥生「緊急救援期の物資支援調査報告「日が非日本大震災における民間支援の軌跡と動向調査」2013年3月16～17日、東洋大学

田中弥生、新井誠一他、行政改革の新機軸、2015年3月14～15日、武蔵大学

〔図書〕(計3件)

田中弥生、明石出版、市民社会政策論～3.11後の政府、NPO、ボランティアを考えるために～、2011、382

田中弥生、集英社、ドラッカー 2020年の日本人への「預言」、2012、208

田中弥生、武田晴人、山内直人、大野達司、市民系非営利組織基準から捉えた属性別公益法人の特徴、科学研究費調査報告書、2015、129

6. 研究組織

(1)研究代表者

田中弥生 (TANAKA, Yayoi)

(独)大学評価・学位授与機構 教授
研究者番号：50372404

(2)研究分担者

武田晴人 (TAKEDA, Haruhito)

東京大学経済学研究科 教授
研究者番号：20126113

山内直人 (YAMAUCHI, Naoto)

大阪大学国際公共政策大学院 教授
研究者番号：90243146

大野達司 (Ono, Tatsuji)

法政大学法学部 教授
研究者番号：90203885

(3)連携研究者

渋井進 (SHIBUI, Susumu)

鹿児島大学

研究者番号 : 60415924