

結果と考察

コントラクト・ガバナンスの2つのアプローチ  
〈詳細別紙〉

日本の有料老人ホームNPOと組織間関係における  
アウトソーシングアプローチの実際モデル  
〈詳細別紙〉

イギリスの障害者施設NPOと公組織間における  
契約アプローチの実際モデル  
〈詳細別紙〉

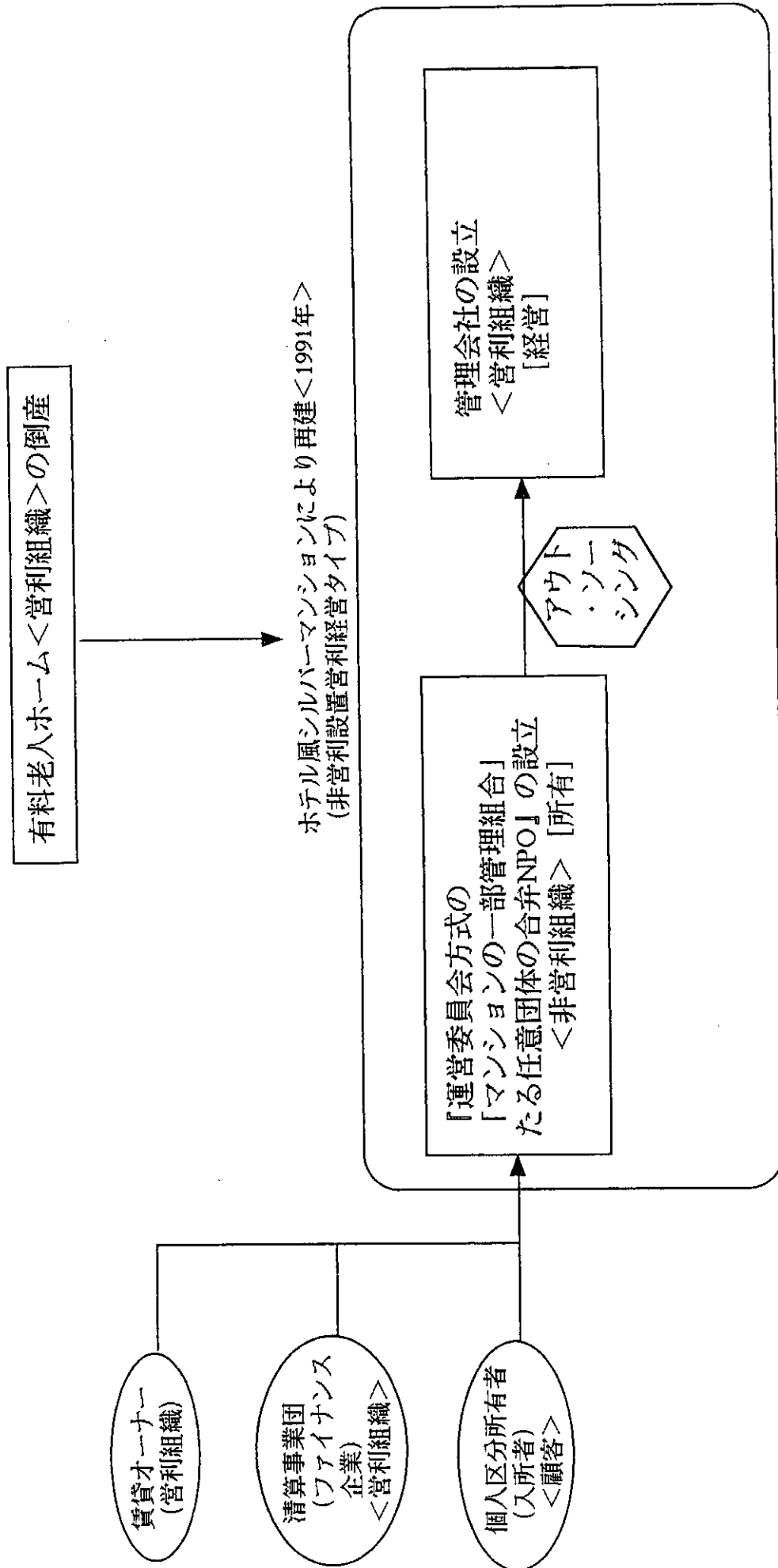
NPOのコントラクト・ガバナンスにおける  
2アプローチ

アプローチ	契約・アプローチ	アウトソーシング (外部委託)・アプローチ
概 念	「契約」概念自体に重点を置き、「契約」概念から組織や市場等を分析	自組織が外部組織に部分的又は全部の事業を任せるという (contract out)、事業スキーム自体に重点を置く。
先行研究	市場モデル、経営主義者モデル (ケイ [1996])	焦点をあてた研究は特になし。営利企業間のアウトソーシングモデルのみ。
NPOマネジメントへの理論的示唆	公組織やNPOのマネジメントから発達してきたアプローチ	営利組織のマネジメントから発達してきたアプローチ
ケーススタディ	NPOの障害者施設「ショートトラスト」と公組織間の契約システム、ショートトラストの資金調達構造、さらにシステムと構造との関係<調査日1998年10月9日>	わが国NPOの有料老人ホーム「A」と営利組織間のフル・アウトソーシングにおける組織構造と管理システム <調査日1999年4月17日>
定義	ファウンディング =公組織とNPO間の契約による取引 (中心説)。	アウトソーシング (アブテ[1992]ほか) =情報システム機能や 資源の外部化、又は外部調達を意味し、情報システム
課題	わが国への応用研究の必要性	わが国への新規研究の必要性  アウトソーシングアプローチのNPO理論は未確立

わが国NPOの有料老人ホーム「A」  
 における組織間関係と管理システム

<p>設立経緯とその後の運営状況</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 図 参照</li> </ul>
<p>本形態の組織間関係と その構築事由</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1991年再建</li> <li>● 付帯事業のためモチベーションの向上と調整</li> <li>● 企業の社会貢献</li> <li>● 各自の裁量的行動の規制</li> </ul>
<p>組織構造と契約システムの メリット</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 確実な福祉施設の廃止回避策</li> <li>● 複雑な契約手法のノウハウの蓄積化</li> <li>● 非営利設置営利経営による 組織間関係組織の組織学習の向上。</li> <li>● 関係協力団体とのパートナーシップが親密化</li>   <li>● フル・アウトソーシングによるNPOの 組織存続理論として「ガバナンスとマネジメ ントの分離モデル」の析出</li> </ul>
<p>課 題</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 文書による3者間の相互契約ではなく、 暗黙の了解。</li> <li>● 入居者高齢化や介護保険対応に対する、 組織構造と管理システムへの影響</li> </ul>

図1 NPO有料老人ホーム「A」の組織間関係とネットワーク管理システム



イギリス障害者施設NPO「ショートラスト」の  
組織構造とネットワーク管理システム

基礎データ	1986年創立。 訓練の場としての障害者施設NPO。
市場	障害者施設の市場規模で英国第2位
競争状況	類似のNPO、企業などが競争者。 NPO関連M&Aは進展せず<←小規模NPOはお荷物>。
組織構造	資本出資割合 官 51:49 民 <←日本と異なる。NPO範囲大。>
	資金調達構造 ファンディング (funding) 中心 <←一般のNPOと異なる。自立性大。一般NPOはファンディング20%、ファンドレイジング80%> ファンドレイジング (fundraising) 少ない
経営戦略へのプライオリティ	第1 = ファンディング 第2 = ファンドレイジング<←ランニングコスト捻出> 第3 = 宝くじ
考察	<ul style="list-style-type: none"> <li>●既存研究とNPO環境変化との関連による議論 <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存研究は財政学研究ほとんど。</li> <li>・1996年以降の契約アプローチの変化把握</li> <li>・英国NPOの資金調達マネジメントの変化把握</li> </ul> </li> <li>●NPO政策との関連による議論 <ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOファンディング活動が英国NPO政策「コンパクト」につながる</li> </ul> </li> <li>●民間助成財団との関連による議論 <ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOと民間財団間における契約の概念や思考様式の差異</li> </ul> </li> </ul>

## 結論と今後に向けて

### ●研究の要約

- i) NPOにおけるセクター間コントラクト・ガバナンス（契約による統治）の意義を解明。
- ii) 当該ガバナンスにおける2つのアプローチである、「契約アプローチ」と「アウトソーシング（外部委託）アプローチ」の理論と実際を明示。
- iii) フル・アウトソーシングによるNPOの組織存続理論として「ガバナンスとマネジメントの分離モデル」の析出を提示。
- iv) 「契約アプローチ」  
----公組織やNPOのマネジメントから発達したアプローチ。
- v) 「アウトソーシング（外部委託）アプローチ」  
----営利組織のマネジメントから発達したアプローチ。  
本アプローチに対するNPO理論モデルは未確立と推察。

### ●残された課題。

- 1) それぞれの組織・分野・セクター間における契約の概念・思考様式・範囲についての認識の食い違いをなくするためのコントラクト・マネジメントに関する実務的取組や研究が一層望まれる。
- 3) NPOにおける資金調達構造と「契約アプローチ」との関係性把握研究は、NPOと公組織との契約の増加が著しい今後の我が国でも必要。
- 4) 公共組織又は営利組織からNPOへの（その逆も）フルアウトソーシングの場合やセクター相互間のPFIの場合におけるコントラクト・ガバナンスや、経営（事業）・政策評価・行政評価との連結評価の開発も必要になってきている。

### ●将来に向けて

- 1) 今後、NPOでは、複雑な契約管理手法のノウハウの蓄積化が進展し、外部環境に適合した所有・契約・経営の複数ミックスパターンによる、NPOの新しい組織発展論とそれに対する評価論が世界的潮流になっていくものと考えられる。
- 2) そうした世界的潮流に対応して、上記の残された課題に積極的に取り組んでいきたい。

### Ⅲ 各論

#### <事例集>

- 9 開発援助機関から見たNGOの格付け評価 野崎泰志
- 10 自治体のコアコンピタンスと民間（NPO・企業）へのアウト  
ソーシングによるシナジープログラム—付加価値創出と下請け  
からの脱却を目指して 川野祐二
- 11 英国のショップモビリティ—自治体と非営利団体の協働による  
街づくりの一形態 伊佐淳

# 非営利団体の比較組織分析の試み

開発NGO及びエイズ・プログラムを事例として

日本福祉大学経済学部  
野崎泰志

## 1 組織評価

介護保険の発足を機に、団体の事業評価について、多くの提案や事例研究が成されるようになった。介護サービス提供組織の格付け評価まで試みられるなど、行政評価の機運ともあいまって、非営利団体の事業評価は大きな関心を集めている。更には、ODA評価についても本格的に論議が開始され、2000年秋には日本評価学会が発足している。

しかしながら、事業評価という枠組みの中で語られているものの多くは、モニタリングやアウトプット・アウトカムに関するものであり、事業を担った組織そのものの評価にまで踏み込んだものは少ない。現実的には、組織評価はタブーに近い扱いを受け、事業評価の中で不当に軽視されているのが実情であろう。組織文化の中にアカウントビリティが定着していけば、いずれはこうした事態も打開されるものと思われるが、一方、非営利分野において、組織評価に関する適切な手法がほとんど開発されていないことも、こうした実情を裏から支えている。

本稿では、本来の事業評価は、成した仕事のアウトプット・アウトカムに関するパフォーマンス評価と、それを担った組織そのものの客観的な評価との、二つの側面から構成されるべきという立場から、非営利組織の組織評価手法について、若干の試みを報告したい。

## 2 組織分析カテゴリー

組織分析を行う上位カテゴリーを、以下の六種類に設定する。括弧の中は、いわゆる組織の7Sで、組織の諸要素は包括的にここに含まれる。

- 2-1 O = 組織規模
- 2-2 I = 機構・制度:(Structure)
- 2-3 E = 活動形態・練度:(Style, System)
- 2-4 P = 技術・専門性:(Skill, Staff)
- 2-5 S = 動機・戦略:(Strategy, Shared Value)
- 2-6 B = 財政規模



### 3 Progress Management と Performance-Institution Balance Management

時間軸にそって進行する活動を管理するものをProgress Managementと呼ぶとすれば、そのどの時点においても、アウトプットに重点を置くか、組織能力形成に重点を置くかを判断して、その両者への資源配分を管理するものを、Performance-Institution Balance Managementと呼ぶことができる。

Institution形成に深く関与する組織要素は、上記の内、2-1、2-2であり、Performance産出に深く関与する組織要素は、上記の内、2-4、2-5であると想定すれば、組織がそれらの各要素においてどれだけ充実しているかを判定することによって、組織の資源配分バランスを推定できる。

一般に、組織の立ち上げ時には、組織形成に資源が多く投入され、組織が安定的になれば、アウトプット産出に資源が投入されるようになると思われる。また、組織形成が不十分なままにアウトプット方面に資源を過剰に投入すれば、組織の安定度は落ち、逆に、組織安定にも関わらずアウトプット方面に資源を配分しなければ、組織の事業活動は鈍化する。従って、組織の歴史の長さや、組織規模の大小に関わらず、その両者のバランスの良い組織を、健全度の高い組織であるという仮定に立ち、その健全度と、事業執行能力を現すと仮定する年間予算額とを比較することによって、過剰予算状態か事業鈍化状態かを判定する事とする。これは単独組織を個別に評価する場合よりも、一定の範囲の集会的組織を比較分析することによって、より多くの政策的教訓を得ることができる。

### 4 分析の三段階

#### 4-1 第一次分析

上記の六要素につき、分析対象に応じた下位指標を設定して、五段階評価する。

#### 4-2 第二次分析

以下の計算式によって、行う。

$$\text{成長指数：} \quad D_i = O + I + E + P + S$$

$$\text{基礎体力指数：} \quad F_i = O * 16 + I * 9 + E * 4 + P + S$$

$$\text{行動力指数：} \quad A_i = O + I + E * 4 + P * 9 + S * 16$$

$$\text{組織健全度指数：} \quad H_i = F_i / A_i$$

$$\text{財政負担度指数：} \quad W_i = B / H_i$$

#### 4-3 第三次分析

$$\text{標準化成長指数：} \quad D_s = (D_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} - \text{最小値})$$

$$\text{標準化組織健全度指数：} \quad H_s = (H_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} - \text{最小値})$$

$$\text{標準化財政負担度指数：} \quad W_s = (W_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} - \text{最小値})$$

$$\text{総合指数：} \quad U_i = (D_s * 0.3 + H_s * 0.5 - W_s * 0.2)$$

$$\text{標準化総合指数：} \quad U_s = (U_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} - \text{最小値})$$

この標準化総合指数によって、複数の組織のランキングを行い、上位から

20%刻みでABCDEの最終五段階評価を行う。また、標準化組織健全度指数と年間予算額を座標に置き、過剰予算か事業鈍化かを判定する。

#### 5 開発NGOの事例－1（ランキングと標準成長曲線）

この方法で抽出した、ネパールで活動する開発NGO（1995年時点）35団体のランキングが〔表－1〕である。ランクCとDあたりで、組織問題の発生が経験的には多い。また、それらを予算との座標軸においた分布が〔図－1〕であり、その内、中央値で標準化して絶対値1を越えるものを排除したものが〔図－2〕である。すなわち、〔図－2〕は組織健全度から見た予算の標準成長曲線を現し、適正予算を推定できると思われる。この適正予算を大きく越えるものを過剰予算状態、大きく下回るものを事業鈍化状態とみなすこととする。

#### 6 開発NGOの事例－2（助成金配分政策）

日本NGO活動推進センター（JANIC）が隔年で発行しているNGOダイレクトリーから7団体を選び、掲載されている組織情報のみで、〔表－2〕の評価基準（案）によって五段階評価し、上記の方法で分析したものが〔表－3〕〔図－3〕である。〔団体-d〕は既に過剰予算状態、〔団体-b〕〔団体-e〕は組織の潜在力の割には事業鈍化状態とみなされ、〔団体-a〕〔団体-c〕〔団体-f〕は、規模の大小に関わらずいずれもバランスが良い。助成金配分を決定するとすればバランスの良いそれらであろうが、〔団体-g〕も組織的キャパシティの成長に期待するとすれば積極的に助成すべきであろう。

#### 7 チェンマイ・エイズ・プログラムにおけるネットワーク評価

チェンマイにおけるエイズ対策に関わる諸組織には、以下の六種がある（1996年時点）。

District Center	: 郡レベルの政府組織
District Hospital	: 郡病院
Village Center	: 村落レベルの政府組織
Clear Sky	: エイズ患者の自主組織
Widow Club	: 未亡人の自主組織
NAPAC	: 地域NGO（外国援助あり）

FASIDとMSHによるエイズ・マネジメント研修において知り得た情報によって分析した結果が〔表－4〕で、最終ランキングが〔表－5〕である。郡病院の組織的安定度は当然ながら突出していたが、その次に安定していたのはエイズ患者組織と未亡人組織であり、地域NGOがそれにつぎ、政府が構成した郡組織は、村落組織よりも安定度が低かった。実際、このネットワーク上に生じていた諸問題は、政府の郡組織の欠陥にほとんどが起因しており、他の組織か

ら改善要求が相次いでいた。

## 8 終わりに

こうした地域保健に関わる地域ネットワークでは、個別の組織の単独の頑張りでは長期的な成果は期待できない。むしろ、各組織が組織的安定度を等しく高めることによって相乗効果が出るものと思われる。政府がトップダウン式に構成しただけの組織は、対外的なアリバイ証明にはなっても、実際は機能しないことが多い。

チェンマイの郡組織と村落組織の場合、担当者達の能力や使命感の高さにも関わらず、組織要素の中で「組織規模」と「機構・制度」に主な弱点が集中している。比較組織分析によって、こうした戦略的改善のための展望を導き出すことも可能となろう。

また、JANICのNGOダイレクトリーを使って、公表されているデータのみで、開発NGO（政策提言NGOや開発教育NGOには別途の基準が必要である。）の総ランキングを行うこともでき（ただし、指標の取りかたや、評価基準については、広範な合意形成のもとに行うべきである。）これを経年的に見ることによって、各NGOが自らの戦略的組織改善の道を模索していくことも可能であろうし、一般の寄付者にとっても寄付市場の形成として歓迎されることと思われる。

表-1 比較組織分析による開発NGOランキング

団体番号	団体名	標準化総合指数	最終五段階評価
22	(社)日本ユネスコ協会連盟	1.000	A
30	(財)PHD協会	0.919	A
8	(財)オイスカ産業開発協力団	0.898	A
16	(社)日本キリスト教海外医療協力会	0.874	A
5	(財)アジア保健研修財団	0.850	A
20	(財)日本農業研修場協力団	0.767	B
4	(社)アジア協会・アジア友の会	0.705	B
11	シャブラニール=市民による海外協力の会	0.682	B
21	日本ヒマラヤン・アドベンチャー・トラスト	0.655	B
26	ネパール・ムスタン地域開発協力会	0.596	C
6	アドラ国際援助機構/国際協力センター	0.524	C
7	アジア教育里親の会	0.515	C
17	日本ネパール教育協力会	0.507	C
27	ネパール盲人援護協会(虹の会)	0.488	C
3	アジア眼科医療協力会	0.487	C
15	(社福)東京ヘレン・ケラー協会副人認聴障児	0.487	C
19	日本ネパール友好協会	0.471	C
24	ネパール教育開発機構	0.435	C
33	ラリグラス・ジャパン	0.413	C
25	ネパール歯科医療協力会	0.393	D
13	ティティパティよもぎの会	0.393	D
34	ランタン基金の会	0.377	D
18	日本ネパール・人づくり協力会	0.372	D
28	ネパールやぎの会	0.366	D
2	アジア医師連絡協議会	0.364	D
31	ヒマラヤ保全協会	0.345	D
35	ランタン・プラン	0.253	D
32	幼少児国際教育交流協会	0.239	D
9	カトマンドゥ	0.183	E
29	ネバス	0.170	E
23	にわたりの会	0.170	E
1	アクア・エイド・チャリティー委員会	0.144	E
10	ぐの会	0.083	E
12	プロジェクト評価と適正技術を考える会	0.061	E
14	ディベンドラ会	0.001	E

図-1 組織健全度/予算による分布

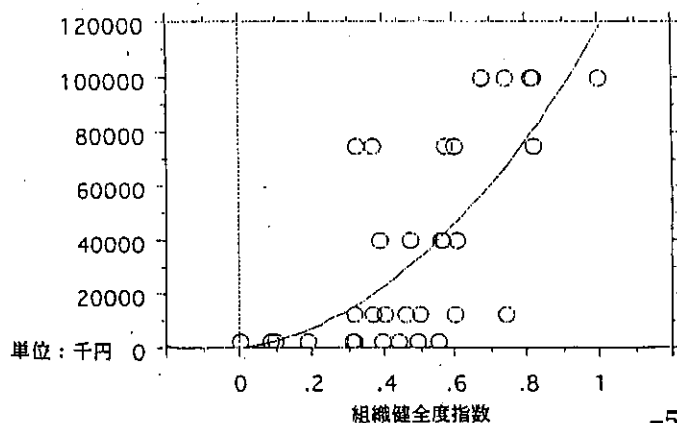


図-2 開発NGOの標準成長曲線

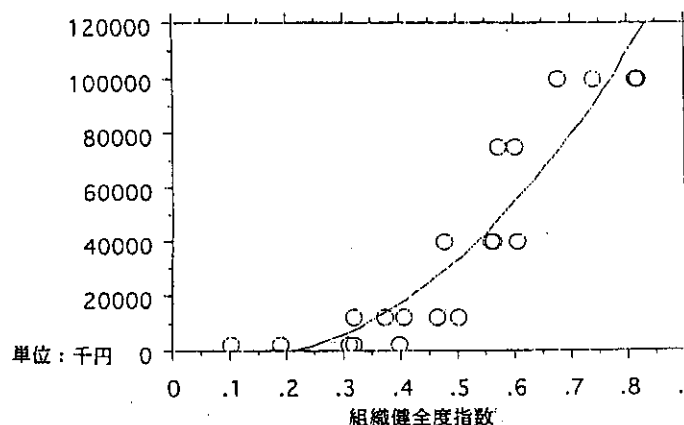


表-2 開発NGOの組織評価のための指標(案)

1	組織規模		
	A 会員数：個人・団体も含む		3001以上：5 301~3000：4 51~300：3 21~50：2 1~20：1
	B 収入源の数：四種類以下は	-0.5	
	C 助成金の割合：		0~10%未満：+1.0 10~25%未満：+0.5 25~50%未満：-0.5 50%以上：-1.0
2	機構・制度		
	A 事務管理費の割合：		10%未満：5 10~20%未満：4 20~40%未満：3 40~50%未満：2 50%以上：1
	B 意思決定機構：		総会a（会員数と総会出席数が近い）：+1.0 総会b（総会出席数が少ない）：+0.5 理事会：3 事務局ほか：-1.0
	C スタッフ：		国内・国外を問わず有給スタッフがいれば 3 50人以上：+1.0 10~50人未満：+0.5 10人未満：3
3	活動形態・練度		
	A 設立後の年数：		20年以上：5 10~20年未満：4 5~10年未満：3 3~5年未満：2 3年未満：1
	B 事業形態の種類：		10種類以上：+1.0 4~10種類未満：+0.5
	C 海外事務所：		二か所以上あれば：+1.0
4	技術・専門性		
	A 事業対象分野の数：		11種類以上：5 7~10種類：4 4~6種類：3 2~3種類：2 1~2種類：1
	B 技術専門家の有無：		組織内に技術協力専門家がいれば 4以上。
5	戦略性		
	A 対象国の数：		6以上：5 3~5：4 2：3 1：2
	B 海外協力団体の数：		6以上：+1.0 3~5：+0.5
	C 定期刊行物の数：		二種類以上：+0.5
6	財政規模		
			3億円以上：5 2~3億円未満：4.5 1~2億円未満：4 6001万~1億円未満：3.5 4001~6000万未満：3 1501~4000万未満：2.5 1001~1500万未満：2 501~1000万未満：1.5 300~500万未満：1 300万未満：0.5

表-3 開発NGO7団体の組織健全度

組織名	組織健全度指数	年間予算(単位千円)
a	0.303	24319
b	0.854	8659
c	0.815	172766
d	0.403	133370
e	0.867	13794
f	0.884	195586
g	0.739	36131

図-3 開発NGO7団体の予算執行能力評価

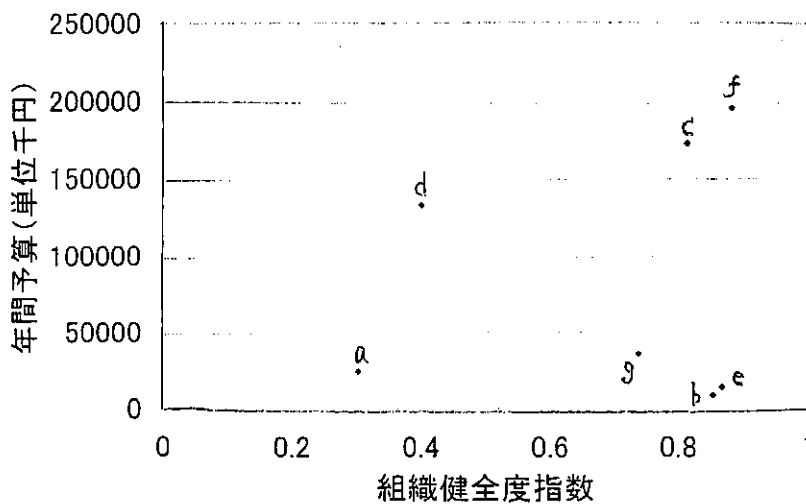


表-4 エイズ・ネットワークの第一次分析

組織名	組織規模	機構・制度	形態・練度	専門性	戦略性	財政規模
District Center	1	1	3	3	5	2
District Hospital	5	5	4	4	5	5
Village Center	1	1	3	1	5	2
Clear Sky	3	3	3	1	5	1
Widow Club	3	2	3	3	5	2
NAPAC	1	2	2	3	4	3

表-5 エイズ・ネットワークのランキング

順位	組織名	Us	五段階評価
1	District Hospital	1	A
2	Clear Sky	0.635	B
3	Widow Club	0.558	C
4	NAPAC	0.305	D
5	Village Center	0.201	D
6	District Center	0	E

## 自治体・行政のコアコンピタンスと民間（NPO・企業）へのアウトソーシングによるシナジープログラム：付加価値創出のための中間組織とプロジェクトチームの設置

（財）助成財団センター主任研究員 川野祐二

現在多くの分野で、行政目的に添った官立の非営利組織が設立されているが、それは往々にして、独立した組織である利点を活かしているとは言い難い。つまりアウトソーシングというには、行政と密着しすぎる外郭団体であることが多い。この場合はアウトソーシングと言うより、インソーシングに近い形態といえよう。アウトソーシングの利点は、自身の組織と異なる能力を持つ組織を利用することによって得られるのだから、天下りのような外郭団体ではアウトソーシングの利点は期待できないし、外郭団体が新たに行政とは異なる中核業務を開発するには時間もノウハウも不足している。

とはいえ、行政が自身の仕事を民間の組織に外注することも目にする。このアウトソーシングには大きく分けて二つの要素があると考えられる。一つは経費削減を目指したもので、もう一つは行政目的を達成するために積極的にアウトソーシングするものである。本稿ではこの後者のアウトソーシングに注目する。

アウトソーシングする際には、情報分野のように一つの分野を丸ごと民間企業や NPO に任せてしまうこともあるだろうが、本稿で注目しているのはこのようなフルアウトソーシングのタイプではなく、むしろ行政と民間の中間に位置するような非営利組織を作ることによって、行政目的を達成しようとするアウトソーシングの方法である。

このアウトソーシングは、民間活力をうまく行政政策にのせることができる中間組織（非営利組織）を設立することによって、大きな効果が期待できる。しかし、従来のような外郭団体にならないようにすることが肝要である。だが、行政の力では難しいからこそアウトソーシングを行うのにも関わらず、中間組織への行政側の権限が大きいために失敗する例が見られる。

また、企業のアウトソーシングはルーチンワークとなりそうな部分を外部委託することによって、自身のコアコンピタンスを創造的な方へ向けようとするものだが、行政の場合はむしろ逆の発想も必要だと考える。それは、行政はルーチン化した仕事の方が得意で、行政目的達成のために創造的な活動を必要とするときこそ、外部の能力を利用すべきではないかということである。新たな問題解決のために創造性が求められるような仕事は、行政はむしろ不得意な分野だと考えれば、ここでは企業や NPO の能力を使うべきであろう。

### 【アウトソーシングについて】

アウトソーシングとは、「業務の一部を外部に任せる委託や外注」のことであり、「資源の外部化」のことである。それはコアコンピタンス、経営資源は本業に集中させることができるという利点をもたらす。それによって、より競争やサービスの充実を図ることができる。

アウトソーシングは1980年代末を機転と見なす。1989年、アメリカのコダック社が情報システム部門の巨大な投資を嫌い、IBMを中心とする3社に外部委託を行ったことが成功し、アウトソーシングの模範例となった。しかし、この際にも重要な戦略情報

部分はコダックの社員が行っていたことを忘れてはならない。日本では最初の例としてゼブイレブンの野村総研への外注例が持ち出される。

アウトソーシングは、そういう意味では情報システム分野から始まったといえるが、今日では、あらゆる方面で行われている。またその戦略も当初、組織目標の一端を肩代わりさせるというものであったが、現在では外注によってより積極的なビジネス戦略を行い、自組織の付加価値を高めようとするようになっている。一見すると「パートナー」いう関係に近いかもしれない。

日本の企業の下請け構造とは、その点で根本的に異なる。利益をピラミッドの頂点に向かって吸い上げられるような種類ではない。ただ競争の核となる部分は常に自社が持っているのであって、アウトソーシングする部門は重要な欠くべからざる補助部門である。また、アウトソーシングそのものに協力するコンサルタント会社も出てきている。現代企業においては、アウトソーシングはすでに、戦略（持たざる戦略）として位置づけられている。

戦後の日本企業はいわゆるインソーシング（In-sourcing 資源の内部化）によって発展してきた歴史を持つ。しかし、厳しい国際競争とリスクの軽減、スピードが求められる時代となり、企業を取り巻く経営環境は時々刻々と変化する。そのため多様な利点を持ったアウトソーシングの技法が浸透しつつある。むろん、従来から日本企業の競争の原動力とも言われる「系列」に代表される下請けという世界がある。これもアウトソーシングの一種と言えるが、現在耳目を集めているアウトソーシングとは多少異なる。また、行政による外郭団体の設立も、今後アウトソーシングを考える上では、反省点の多いものである。

企業が積極的に利用しているアウトソーシングマネジメントは、その業種から鑑みて、情報関連分野、シンクタンク・コンサルタント業務、人材派遣、のように集約できるものである。アウトソーシングの利点は、費用削減、リスク回避、事業の効率化、高い専門性の利用がある。具体的には、雇用に関わる経費やリスクが回避され得るし、うまくいかなければ契約を解除してしまえばいい点や、目的が完了した後の人材配置などを考える必要がなくなるなどの利点がある。

#### 【新しいアウトソーシングの形態】

さて、本稿で考えるアウトソーシングは従来の大企業を中心とした外部委託や外注、下受け、とは少々趣旨を異なるものとする。まだ、本格化しているものではない。しかしアウトソーシングの導入は、むしろ組織の能力に限界のあるものにこそ役立つと考えられ、その意味では大組織より中小組織の方がより切実かもしれない。また、行政が行う第三セクター・行政系の公益法人などは天下り問題や行政主導マネジメントの問題があるため、結論的には民間主導のアウトソーシング、つまり外注先にかなり大きな権限を与える方が効率的だと思われる。その際、考えねばならぬ最も大切な点は、アウトソーシングを利用する行政のコアコンピタンスは何かという問題である。つまりアウトソーシングできない業務は何か。それが明確でないと守秘義務のあるところ以外は全て委託できてしまうことになる。

ここでは古典的なアウトソーシングである「コストダウン」を中心的思想とせず、専門性重視のアウトソーシング、さらには「付加価値創造」のアウトソーシングを考える。そ



れはすなわち、政策目的を達成するために行政とは全く異なる文化を持った組織（プロジェクトチーム）の形成を意味する。その組織の有効性は企業によるアウトソーシングの結果からも伺える。新組織のミッションは行政の目的に添ったものであるが、企画運営は新組織に任せ、行政側の外郭団体とはしない。

ちなみにこの考えの前提として、企業と行政の得意とする業務性質の違いを考慮した。すなわち、企業のアウトソーシングの場合は、定型的な仕事つまりルーチンワークのほうがアウトソーシングしやすいもので、その企業自身のコアは不定型の創造的業務に傾けようとする。これに対し、行政は定型的な仕事の方が得意で、不定形で創造性を要する仕事こそ、アウトソーシングを利用して行う必要があるのではないだろうか。その際には創造的な仕事を行うアウトソーシングの形態を考えなくてはならない。つまりプロジェクトチーム型の組織、しかも行政と新組織のシナジープログラムである。

さて、実際の方法として、政府・自治体の政策に民間企業・NPO を、政策案作成段階から参加させるのも手だが、それよりも、政策趣旨のみを公開し、具体的ビジネスプランを直接持ち込ませるほうが良い。複数の組織にばらまくと、効果が薄いので、事業者指定をするのがよい。その際の癒着やアウトソーシング先への独立性確保は注意する必要がある。選択の方法や公募方法などは本稿の考察範囲とはしないが、その場合、企業はビジネスとして成功するプランを持って来るから、企業が儲けるプランを認める必要がある。行政の政策目的に添うなら（政策を成功させる案であるなら）、企業が儲けるために参入してくることを認めるべきであろう。ユニークな発案や具体的に活動してくれる企業は、当然利益を得る資格があり、創業者利益を取る資格もある。税金をばらまいて下請け受注していくやり方では、行政的発想のもとでしか行われなため、知恵が少ない。儲けが出なくては企業は参加してこない。政策案に沿った企業を立ち上げてもらっても良い。競争入札のようなやり方は逆効果で、単純な下請け作業のみに使える方法。問題なのは、企業とNPO のどちらにアウトソーシングすればよいかという問題であろう。結論から言えば、目的を達成できる力量さえ持っていれば、どちらでも良いということになる。ただ、本稿で注目する方法は、アウトソーシング先を官産民協力の下、新たに設立することである。

つまり政策方針は行政から、儲ける方法は企業から、NPO はそのクッション役、というのが方法の一つ。行政は初期投資や企業・NPO 活動への便宜をはかる。そのかわり採算をとる必要のあるビジネスに不得手な役人が付かなくても済み、天下りや不得手な仕事から解放される。また、不採算になれば、業務の縮小（解雇も含めて）が出来るのが企業の利点。最初の条件さえ示せば、採算のとれる案をひっさげて企業が参入してくる可能性は大。その際の企業は大手企業よりも、新しい政策案にはベンチャー企業や NPO のほうが柔軟性がある。むしろ、行政の政策案にターゲットを絞ったプロジェクトチームに期待し、政策案のための民間組織にアウトソーシングするのが良い。

安心して有効利用できる企業や NPO が見つからず、思い切ったアウトソーシングに躊躇するというのが多いパターンであろうから、特定非営利法人を設立し、そこを中心として行わせる。うまくいかない場合は、その特定非営利法人ごとそっくり入れ替えるようにするのも方法。どちらにしてもこのような行政政策に耐えうるアウトソーサーが出現すれば、受注競争も起こり、アウトソーシング先の固定化による弊害も防げる。

### 【新組織の構成】

行政・企業・NPO・研究者による政策目的にそった NPO の設立をめざすが、最初に民間から中心人物を登用する。出来れば事業家（企業・NPO）がよいであろう。その人物を中心として人材を集めさせ、事務局スタッフを構成する。事業家が中心人物であればスタッフはその社員でも良いだろう。給与はその事業主が持つか、行政から補助金が出るようならそれで当てても良い。彼らの中核として、政策案を実行し、政策案に有利に働くような理事やアドバイザーを構成する。

民間活用のアウトソーシングプロジェクトにおいては、プロジェクトリーダーは民間人とし、プロジェクトチームのメンバー構成も彼らに任せる。その際の自治体のコアコンピタンスは制度・法律整備や議会工作、市民への説明責任、行政側全てとの交渉にある。そのため、民間主導のプロジェクトを十分に理解する人材を一人プロジェクトチームに参加させる。ただし、行政側参加者はあくまで、行政側の意図と食い違わないようにプロジェクトチームの相談に乗ることであって、プロジェクトチームの運営に関しての権限は持たない。行政側参加者はあくまで行政側のコアコンピタンス（行政の長や議会への説明と交渉、プロジェクトチーム運営のための制度作り）を逸脱しないようにしなければならない。

### 【ケース】

本稿を考えるにあたって、二種類の問題解決型で積極的なアウトソーシングをケースとして、資料集・インタビューを行った。

#### <起業支援財団>

2000 年から本格化した中小企業庁・自治体中心の政策。官設の起業支援財団（ベンチャー財団）を次々と創設し、地元に着した起業支援サービス（ワンストップ型）を行う。古くは異業種交流会などがあったが、行政主導のベンチャー支援へ。元来、民間で行われるべき事柄だが、役人がイニシアティブを握る。産業界の協力も仰いでいるが、うまくいくかどうか疑問視する人もいる。NPO として起業支援財団が生まれているが、内容は行政から脱しきれない。ベンチャーキャピタルの代わりにはならないと思われる。補助金などのマーケティングは全くなされていない。やはりビジネスセンスのある人物がコントロールする必要があり、アウトソーシングは異業種交流会の長などに任せていくのがベターかもしれない。

#### <生ゴミ処理機普及>

一般家庭から出る生ゴミが、焼却の際に及ぼす悪影響が問題となっている。焼却温度を著しく下げてしまうため、ダイオキシンを発生する主要因となっており、環境問題一つとして全国自治体の関心の的となっている。現在、生ゴミ処理機設置のための補助金を各自治体が用意しているが、ほとんど有効利用されないまま終わっている。生ゴミ処理のメーカーも一般家庭への営業には熱心ではない。

そのため、ある地域で、ベンチャー精神に富む企業家が、生ゴミ処理機の販売営業・メンテナンスを受け持つこととし、同時に NPO 法人を立ち上げ、自治体からの補助金を利用しつつ各家庭への販売攻勢に出ている。成功すれば、生ゴミ処理機の普及と企業家に利益をもたらし、新設された NPO 法人でも潤沢な予算を確保できる。

### 【まとめと提言：プロジェクトチーム型アウトソーサーの設立】

ここまでの議論をふまえて、新組織設立の際に留意すべき点をまとめる。

- 1.ここでは、従来の下請け型とコストダウン主目的のアウトソーシングではなく、付加価値創造・問題解決型・シナジー効果を狙ったアウトソーシングを考える。
- 2.その際、政策目的に添った組織を新たに立ち上げる。
- 3.その組織は従来アウトソーシングとは異なり、参加する各種セクターの人物がそれぞれのコアコンピタンスを出し合い、各種セクター間の壁を取り払う。
- 4.それは各種セクターの協力によるシナジー効果を狙ったもので、従来アウトソーシングのように与えられた下請け仕事をするものとは異なる。つまり、コアコンピタンスを囲い込んだままのアウトソーシングではない。
- 5.新組織は行政・企業・NPOのいずれこからの参加者であっても、ピラミッド型組織から解放する。
- 6.組織はプロジェクトチームであり、組織の目的（行政目的）達成を目指したフラットな組織とする。
- 7.行政のコアコンピタンスは、法整備、行政全体への説得、市民への説明責任、補助金の確保、メインの政策目的の明確化、プロジェクトチームへの協力などに限定し、政策目的達成へのシナリオと実践はプロジェクトチームにゆだねる。
- 8.プロジェクトチームは特定非営利活動法人（NPO法人）にするのがよいと思われる。
- 9.NPO法人はプロジェクトチームとして新組織を結成するが、その前に民間登用の中心人物を定め、組織計画と人材集めを最初から任せる。なお、この中心人物が組織の名目上のトップになる必然性はない。
- 10.中心人物は大企業の間人や学者であるよりは、NPOのリーダーや個人事業主のような人物がよいと思われる。自らの属する組織の意思決定が速やかに、しかも柔軟に行うことの出来る人物がよいからである。彼らはベンチャー精神を持ち活力があり、資金調達や人材確保に大組織のような縛りが少ない。
- 11.プロジェクトチームの参加人員は行政が中心になってはいけない。せっかくの新しい組織文化やモチベーションが損なわれてしまう。新組織は独立をめざし、儲けを出しても良い。新組織は外郭団体ではない。
- 12.行政はこのプロジェクトチームにとって最初の顧客にすぎない。そのため、設立当初の行政の強い関わりから、独立チームへの移行過程はコミュニケーションが最も大切で、このコミュニケーションパスがうまくいくかがカギになるだろう。
- 13.プロジェクトチームが中核業務を確立したら、技術レバレッジのように、それを中心とした独立型組織へと移行する。当然、顧客は当初の行政機関以外にも求めて良い。つまり、この組織が生ゴミ処理機普及組織だとしたら、将来はそのノウハウを駆使した独立営利組織となるのも可。
- 14.事務局は民間（企業かNPO）人が運営するが、理事クラスには政治家や学識経験者などを含めても良いだろう。ビジネス戦略上必要な理事構成にすればよい。
- 15.新組織は企業を傘下に持っても良いし、事務局の中心人物がその企業のオーナーとして利益を得ても良い。

英国のショップモビリティ

—地方自治体と非営利団体の協働による街づくりの一形態—

久留米大学 経済学部 伊佐 淳

### 1. ショップモビリティ(Shopmobility)とは

ショップモビリティとは、一言で言えば、誰もが街の中心部にアクセスしやすい、福祉と環境に配慮したバリア・フリーの街づくりを行うことを目標としており、それがひいては中心商店街の活性化にも役立つという事業である。ショップモビリティの実施体制には「地方自治体中心型」、「非営利団体中心型」などさまざまな形態があるが、いずれにせよ、地方自治体と非営利団体の協働によって実現する街づくりの事業であるといえよう。なお、本稿では、ショップモビリティを地方自治体の非営利団体へのアウトソーシングの一形態ととらえていることをおことわりしておきたい。

ショップモビリティは、1979年にミルトン・キーンズから始まった。英国の社会支援プログラムの一つであり、障害や高齢、けがなどが原因で歩行に困難のともなう人々が電動スクーターや車椅子(電動・手動)を無料で利用することができるという事業である。

英国におけるショップモビリティには、以下のような特徴がある。すなわち、

- ①高齢者や障害者が車椅子(電動・手動)や電動スクーターで街を自由に回遊し、行動の自由や、個人の自立、尊厳を獲得することにつながる。
- ②ショップモビリティの会員だけでなく、介護者や付添人(会員の家族など)も一緒に訪れるため、沈滞した中心商店街に賑わいがもどり、

商店街全体の売り上げが増大することも見込まれる。

③高齢者や障害者が社会から孤立せず、自由に移動できるような生活環境が「いきいきとした障害者」や「元気老人」を生み出し、福祉・医療関連支出の低減につながる。

④地方自治体にとって、バリア・フリーの街づくりを促進することにもつながる。

⑤中心市街地への自家用車の乗り入れを禁止し、公共交通機関の利用を促進することで、自然環境の悪化を防ぐことも可能である。

ショップモビリティは、単なる「中心商店街の振興事業」ではなく、街づくりの一環であることは強調しておきたい。そうであればこそ、一般市民の関心が高まり、支持が得られることによって、行政としても政策を積極的に打ち出すことが可能になるのである。

ひるがえって、わが国では、全国的に大型ショッピング・センターが郊外に次々と進出し、同時に各地の中心商店街が不振をきわめている。こうした状況の中で、全国各地でショップモビリティ導入の試みがなされている。たとえば、久留米市六ツ門商店街では、地元のNPO法人やボランティア団体、商店街振興組合の有志、久留米市、商工会議所、久留米大学教員が協働し、ショップモビリティを本格的に導入しようと試みているのである。これまでの活動が市議会や市当局に評価され、久留米市の2001年度一般会計予算では「タウンモビリティ実証実験事業」が盛り込まれている(久留米市での取り組みは別の機会に譲りたい)。

そこで、今回、ショップモビリティの発祥の地である英国における成功事例として、サットン・ショップモビリティとウーバーハンプトン・ショッ