

NPOと行政の

協働による取り組み

—NPOへの委託事業Q&A—

パートナーシップによる
協働の推進

平成21年3月

NPOと行政の協働会議

NPO への委託事業にかかる Q & A

《 はじめに 》

成熟社会を支える新たな原動力である NPO が、行政と協働して、様々な地域課題の解決に取り組んでいくことが重要となってきました。

実際に「協働する」ということは、事業を行う場合、委託・受託という形式で進行していくこともあります。

しかし、NPO への委託事業については、ボランティア活動に対する補助との違いがわかりにくいとともに、各部署によって、事業の特性等の違いから契約内容の取扱い等に差異が見受けられることもあります。

このため、地域課題解決を目的とした NPO と行政の協働事業を進める現場の双方の担当者にとって、まず、基本的な委託事業を進める上での留意事項等を再確認いただくために、知っていただきたい項目を中心に「NPO への委託事業にかかる Q & A 集」を作成しました。

今後の委託業務のご参考にしていただけますと幸いです。

< 1 NPO の基礎知識 >

[Q1] NPO とは何ですか。

「NPO」は、Non-profit Organization の略であり、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動を行う組織体の総称です。

一般に、わが国では、グループ的なボランティア組織や慈善団体から、法人格を有する社会福祉協議会、生活協同組合、社団法人などまでの広い範囲の組織を指しています。

このうち、「NPO 法人」とは、特定非営利活動促進法により特定の非営利な活動を行う団体に法人格を付与された法人です。

ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動は、現在の多様な社会の中で、その必要性が高まってきました。

新しい公としての役割を担うためにも、その継続性や信頼性も求められています。

特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的として、法人格を取得することにより、契約などの法律行為の主体となり、法人名義で資産の保有等の財産管理ができるようになりました。

また、法人としての社会的責任や法律上の義務を負うことになりました。

NPO 活動は、情報公開を通して市民の信頼を得て、市民によって育てられるべきであることが求められます。

[参考：内閣府 NPO ホームページ] NPO を知ろう (NPO の基礎知識)

<http://www.npo-homepage.go.jp/about/npo.html>

〔Q2〕 NPOとボランティアはどのように違うのですか。

動機が自発的で、公益を目指す点では共通です。しかし、一人でも、いつでもできるのがボランティアですが、NPOは継続して活動する専門色の強い団体で、そのため経済的、組織的に安定した基盤が必要です。

多くのNPOはボランティアの活動により支えられ、ボランティアにとって、多様な活動の場を提供していくのがNPOであり、相互に欠かせない関係にあります。

本県では、「ひょうごボランタリープラザ」が、市町のボランティアセンターなどと連携してボランティアを支援する一方、NPOや企業、学校、各種団体などのボランタリー活動支援の窓口になります。

〔Q3〕 NPOは利益を出してはいけないのですか。

非営利な活動とは、利益について団体の構成員に分配せず、当該団体の活動目的の達成のために資金として生かしていくことを意味します。

NPOは、活動に対する対価をもらっても差し支えなく、活動資金を得るために収益事業を行うこともできます。

この収益を次の社会貢献活動の資金として生かしていくためには、組織的、継続的に事業を行っていくことが必要となってきます。

NPOのスタッフの確保、継続的な活動の実施のために、民間企業と同様に対価としての給料を払う必要があり、事業に必要な経費の確保は重要なことでもあります。

< 2 委託の意義等 >

〔Q 4〕委託とはどのようなことですか。

通常、行政において、「委託」と呼ばれているのは、法律行為又は事実行為（事務）をなすべきことを他人に依頼することを言っています。制度的に言えば、法令の根拠に基づくもの（例：歳入の徴収委託など）と私法上の契約に基づくものがあります。

行政が、直接実施するよりも、行政にはない優れた能力を持つ第三者に、契約により実施してもらう方法です。

主として、特殊な技術、専門的な知識、又は特殊な設備等を必要とする事務、事業、調査、研究といったもの等が対象となります。

〔Q 5〕委託と補助はどのように違いますか。

「補助」は、行政が直接執行するのではないが、公益上必要があると認められる領域において、対象となる団体や個人が補助を受けることによって、社会的課題が解決される場合に用いられます。

補助金の交付を受けた側が実施主体であり、事業の成果、最終的な責任も補助金を受けた側に帰属することになります。

一方、「委託」は、本来、行政が行うべき事業ではあるが、自らが実施するよりも、他の団体等におけるそれまでのノウハウ等を生かして実施した方が、より効率的で、大きな効果を得ると考えられる場合、事業を実施してもらうこととしているものです。

委託者側が実施主体となり、事業の成果、最終的な責任も委託者である行政側に帰属することになります。

〔Q 6〕請負、委任とはどのようなものですか。

民法上には、「委託」についての定義はなく、これに相当するもの（他人のために役務の提供を目的とする民法上の契約）として、「請負」「委任」等があります。

請負：当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことによって、その効力を生ずるもの
（民法632条）

委任：当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生ずるもの（民法643条）

《 請負」と「委任」の違い 》

- ・ 行政からNPOに委託されるものには、性格的に「請負」にあたるものと「委任」にあたるものがあります。
- ・ 「請負」と「委任」の違いについては、「請負」の場合には「仕事の完成」が必要ですが、「委任」の場合には「事務の処理」が求められるところです。

〔Q7〕委託と協働はどのような関係にありますか。

本来行政が行う事業を団体・NPO等がその柔軟性や技術力、専門性などの特徴を發揮できるものについては、「委託」することが有効な協働の手法です。特に企画公募（コンペ）方式では、NPO等の持つ専門性、先駆性等の特性を活かした企画が期待できます。

お互いの特性や能力を發揮しながら取り組むことで、相乗効果が生まれ、県民ニーズを踏まえたきめ細やかなサービスの提供や、行政の考え方・仕組みの改善による効率的・効果的なサービスの提供が可能となります。

《「協働」とは》

みんなが協力・協調し、ともに汗を流して行動することです。

自分たちの地域をより住みやすくするために、地域のことを自分のこととして考え、みんなで力を出しあって協力する、力をあわせるということが出来ます。

NPO等と行政が相互に理解し、対等な場で協働し、「公」の役割を果たしていくことができる手段の一つとして事業委託を位置づけることも出来ます。

なお、委託事業においては、行政とNPO各々が、事業の目的等を共有し、それぞれの特性を生かしながら、事業の企画立案、実施等を行う、いわゆるパートナーシップの関係にある場合や、単に管理業務を行う場合の委託事業等、形態に違いがあります。

協働により、事業の実施を通じた新しい価値を生み出していくことができると事業のより良い成果が得られるものと思われれます。

〔Q8〕行政からNPOへの事業の委託には、NPOを支援するという意味があるのですか。

「NPOへの事業委託」は、行政が直接執行するよりもNPOが実施する方が、専門性や効率性等の観点から有効であるとの判断のもと委託されるもので、対等な契約関係によるものであり、NPOを直接支援するという意味ではありません。

お互いが共通の目的を持ち、企画立案から遂行まで協力して、互いの特性を生かしながら新しいサービスを作り出すなど、個々の能力や役割を重視して、その能力や役割が行政施策の目的遂行力や質を高めることが期待されるパートナーシップの関係にあることが重要です。

NPOにおいては、専門性やネットワーク、従来 of 活動等を生かし、委託事業において、独自の特色ある提案をしていくことが望まれます。

なお、受託者は業務の履行責任を負いますが、あくまでも実施主体は行政であり、事業についての最終的な責任と成果は委託者である行政に帰属します。

〔Q9〕行政からNPOへ委託と民間企業、公益財団法人・一般財団法人等への委託では、委託の考え方等が違うのですか。

基本的には考え方は同じです。

委託という契約を締結することにより、契約書や仕様書に定められた内容について、確実に履行する義務が発生することは、委託の相手方によって考え方は変わりません。契約書は、行政とNPOの双方が合意した内容を文書化したものです。

NPOへの委託の際には、そのNPOが持つ、専門性や先駆性と言った特性を取り入れることによって、ニーズにあった様々なサービスを提供することができます。この特性を生かしていくには、競争入札による価格による競争のみならず、企画提案型の発注方法等を取る等の工夫が必要であると考えられます。

□NPO法人と民間企業とはどのように違うのですか。

NPO法人は、NPO法において、「営利を目的としないこと」（法第2条第2項第1号）と定められており、活動により得た収益を構成員（理事や社員）に分配することはできません。

民間企業のように利益を出すことはいけないとの誤解が見受けられますが、非営利とは、利益の配分をしてはいけないということです。

組織として事業を継続していくためには、活動拠点の整備、スタッフの確保等の運営経費や事業の発展のための経費を賄う必要があり、事業収益をあげることは必要不可欠なことです。

なお、特定非営利活動に係る事業に支障がない限り、特定非営利活動以外の事業を行うことができます。その他の事業で収益を生じた場合は、その収益を特定非営利活動事業のために使用しなければなりません。

また、その他の事業に関する会計を特定非営利活動に係る会計から区分しなければなりません。

※ 公益法人制度改革による財団法人の移行

従来公益法人（財団法人）は、この度の公益法人制度改革により、平成20年12月から5年間の移行期間の終了までに、公益財団法人か一般財団法人への移行申請が必要であり、移行申請を行わなかったり、移行期間の終了までに移行申請を行ったが、移行期間の終了後に認定又は認可が得られなかった場合、解散となります。

< 3 委託事業の契約内容等 >

〔Q10〕委託事業では、どのような経費の計上が認められますか。
(委託費に盛り込まれるべきコストはどのようなものがありますか。)

委託事業については、基本的に、その事業の性格にかかわらず、事業等の完成に必要な経費はすべて算入されるべきであると考えられます。

委託事業の対価が適正に積算されない場合、必要な経費が不足し、事業の質が悪くなったり、NPO自身が安定的な活動を維持することができなくなったりします。

したがって、事業を委託する内容について、発注側である行政と役割分担や経費負担等を、よく協議した上で、受託し、事業を実施していくことが必要です。

〔Q11〕 NPOにおいて、なぜ間接経費の積算が必要なのですか。
(NPOの間接経費負担割合はどのくらいになるのですか。)

NPOが活動するにあたり、事務所の管理・維持費等、事業を間接的にサポートするための経費が必要となります。

間接的に必要となる管理経費については、業務を管理監督する総務担当者の人件費、仕事を完成するためのノウハウとして蓄積してきた技術料なども算入するべきであると考えます。

これら事業に直接関わらない費用についても計上していくことが、財政上の健全性を保ち、安定した経営を可能とします。

委託契約の際に、どのような経費を間接経費として算入するのか、委託者と受託者で合意していくことが必要です。

NPOは行政にとって安価な下請け先では決してなく、非営利団体であるからということで、間接費が必要ないということはありません。

なお、間接経費負担割合は、各事業等によって変わっておりますが、事業に必要とされる間接経費を計算することにより、合理的な根拠をもった金額の説明が必要になってくるものと考えます。

〔Q12〕 行政では、委託事業における人件費の積算基準はあるのでしょうか。

行政が直営で事業を実施するのであれば、予算上、職員の人件費等は、あらかじめ別に積算されていますが、行政からNPOへの委託を実施する場合、職員が担当する業務に相当するNPOにおける人件費を計上する必要があります。

委託事業においては、少なくとも直接経費はすべて算入されるべきであり、とりわけ委託業務を遂行するための人件費は役務の提供の中心的な経費として重要なものです。公共土木工事等においては、それぞれの特性に応じた人件費の積算基準がありますが、NPOにおいても、その専門性、多岐にわたる事業の内容に着目した単価設定にする必要があります。

また、事業では、成果が求められるため、責任ある事業を実施するために必要とされる適切な人件費の単価を設定、積算していくべきであるという考え方を持つことが必要です。

< 4 委託事業の執行等 >

〔Q13〕 実際の事業の実施にあたっては、進捗状況管理等、どのようなことが必要と
なってきますか。

行政とNPOの双方による契約締結後、契約の適正な履行の確保が求められます。
事業を円滑に進めていくために、事業、経理の両方における進捗状況を確認するとと
もに、事業の実施に伴って発生する課題などについて、随時、双方で話し合いながら、
事業実施による成果の創出をめざしていくこととなります。
契約に従い、中間報告等が求められる場合もあります。
また、行政においては、必要な監督又は検査をしなければならないとされています。

〔Q14〕 委託事業に係る費用については、前金払い、精算払いがあると聞きますが、
どのような支払い方法なのでしょうか。

委託料の支払いの時期及び方法については契約書に明記する必要があります。
支払いについては、委託事業の履行確認後の支払いが原則ですが、委託事業の円滑な
執行を確保するため、前金払いの支払いを検討することが必要な場合があります。

□前金払い

債権者、債務金額ともに確定しているが、債務履行時期未到来の場合、相手方の
義務履行前又は給付すべき時期の到来前に支出することを言います。

委託業務の実施にともない発生した経費について、委託先の資金負担の軽減を図
り委託業務の効率性を確保するため行うものです。地方自治法施行令（第163条第
1項第2号）において、委託費は前金払いをすることができる経費となっています。

□精算払い

精算払いは、確定検査の結果、「確定額の通知」に基づき、精算請求を行うもの
です。

したがって、事業に係る経費等については、あらかじめ準備しておく必要があり
ます。

< 5 委託に関する基本的事項、その他 >

〔Q15〕 事業を始めるにあたっての手続きはどのようになっていますか。

委託する業務の内容は、NPOの「専門性」や「先駆性」などの特性や能力が発揮
できるようなものであることが重要です。

発注の原則は「競争入札」ですが、NPOの特性を生かす発注方式として「企画提
案型」の発注方式が採用されることもあります。

□企画提案方式

事業の内容等に応じて応募資格を決定し、公募後、受託者を選考します。

選考にあたっては、委員会を設置するなど公平性や透明性等を確保し、契約の候補者を選定します。その後、契約締結を行い、事業開始となります。

各事業において、選考方式が異なりますので、公募の際の募集要項等により、事業内容と併せて、確認する必要があります。

〔Q 1 6〕事業完了後は、どのような実績報告等が必要となりますか。

委託事業が完了しましたら、委託者である行政は、受託者であるNPOに対し、委託事業の完了報告書の提出を求め、事業完了の確認検査を行います。

事業完了後に必要となる手続き等については、行政からNPOにあらかじめ具体的に説明しておき、共通認識を持つことが必要です。

委託した業務に関する責任や成果の帰属は委託者である行政側にある一方、受託者にも成果品に対する一定の責任があることに注意する必要があります。

〔Q 1 7〕「委託事業」と「指定管理者制度」による事業の実施に相違はあるのですか。

指定管理者制度とは、地方公共団体が設置し、それぞれの設置目的に沿って広く住民に安定的なサービスを提供する役目を持っている「公の施設」の管理は公共団体や地方公共団体の出資法人等に限られていましたが、こうした制限がなくなり、民間の団体でも施設の管理運営を行うことができるようになったものです。

多様化する地域課題に一層効果的・効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用して、住民サービスの向上を図るとともに行政コストの縮減等を図ることを目的としています。

これまでの管理委託制度は、委託契約に基づき、具体的な管理業務の執行を行わせるものですが、指定管理者制度は、管理に関する権限について民間企業、団体、NPO法人等の中から、最も適当であると認められる団体を指定し、管理運営等を行ってもらうことになっております。

【 留意事項 】

1 本Q&Aは、行政からNPOへの委託事業の場合を基本として作成しておりますが、委託事業は様々な形態をとること、また、民間等でも多様な助成制度等があることから、それぞれの制度に応じて、各機関と協議の上、対応していただきますようお願いいたします。

2 上記Q&Aにおける市民は、一般住民のことをあらわします。

【 参考文献等 】

「千葉県パートナーシップマニュアル」（千葉県、平成19年12月）

「NPOと行政の協働マニュアル」（新潟県、平成20年11月）

「～あいち協働ルールブックの推進に向けて～行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」（愛知県、平成19年10月）