

NPO と自治体との契約の現状と課題

—フルコスト・リカバリーの可能性を中心に—

松 井 真 理 子

1 未熟なNPOへの資金政策

近年政府・自治体では、「新しい公共」論に基づき、民間への事業委託が積極的に進められている。特に自治体においては、NPOはその公益的性格から「協働」の中心的なパートナーとされ、NPOと政府セクターとの契約は増大しており、今後もこの傾向は続くものと予想される。しかし日本においては、NPOの「自立」を主張するあまり、NPOの財源における公的資金についての位置付けは、政府セクターのみならず、NPOセクターにおいても定まっていない¹。

これは、英国においては、1997年のブレア労働党政権以降、NPOの持続的な発展を担保するためには資金問題が重要であるという認識に立ち、1998年にいち早く策定された政府—NPOセクター間の「コンパクト」において、「政府セクターはNPOセクターに対する資金提供者」と明確に打ち出したのとは対照的である²。英国の場合、政府がNPOセクターの独自の存在価値—①コミュニティの強化②市民ニーズに敏感な公共サービスの提供—を高く評価し、NPOセクターの持続的な発展の意義を明確にしたうえで、積極的な資金政策を導き出していることは大いに参考になる。さらに、英国ではNPOセクター自身が、資金政策のあり方について研究を重ね、政府に政策提言をしてきており、これが政府を動かしていることも重要である。

NPOにとって問題なのは、日本における公的資金への未熟または懐疑的なスタンスの一方で、現実にはこれがNPOの最も重要な財源となっていることである(図1)。政府セクター(特に自治体)の資金をめぐる議論や研究を遅らせてきた³ために、個々のNPOは、安価な公共サービス供給主体となることへの強い問題意識を持っているにもかかわらず、NPOセクターとしてこれに対する科学的な主張の根拠を提示できないでいる。特に、不当に低い積算による契約がNPOを疲弊させ、若い担い手の参入を阻み、結果として第三のセクターとしての持続的な発展を妨げていることに対して、納得できる方向性を打ち出し得ないでいることは重大な問題である。

このような問題意識から、筆者が代表を務める(特)市民社会研究所では、NPO

と自治体との契約を中心とする実態把握と、日英の自治体の資金政策を含むNPO振興策のあり方の比較を行うこととし、2007年から2009年にかけて、以下の調査を実施した。

① NPO法人と行政との契約等に関する調査

趣 旨 : NPOと行政の契約の実態についてNPOの立場から調査
実施者 : (特) 市民社会研究所
実施時期 : 2007年8月
対象者 : 三重県内全NPO法人 415 団体
有効回収率 : 30.1%

② NPOとの契約に関する調査

趣 旨 : NPOと行政の契約の実態について行政の立場から調査
(①②の調査はセット)
実施者 : 三重県 (政策部企画室)
実施時期 : 2007年8月
対象者 : 三重県各部署
回答のあった契約件数 : 133 件

③ 自治体のNPO振興策に関する日英比較調査

趣 旨 : 英国政府が 2008 年 10 月に実施した全国NPO調査のうち、自治体との関係に関する部分をそのまま日本語訳したもの
実施者 : (特) 市民社会研究所／全国市町村国際文化研修所
対象者 : 全国のNPO法人 15,000 団体
実施時期 : 2009 年 11 月
有効回収率 : 21.4%

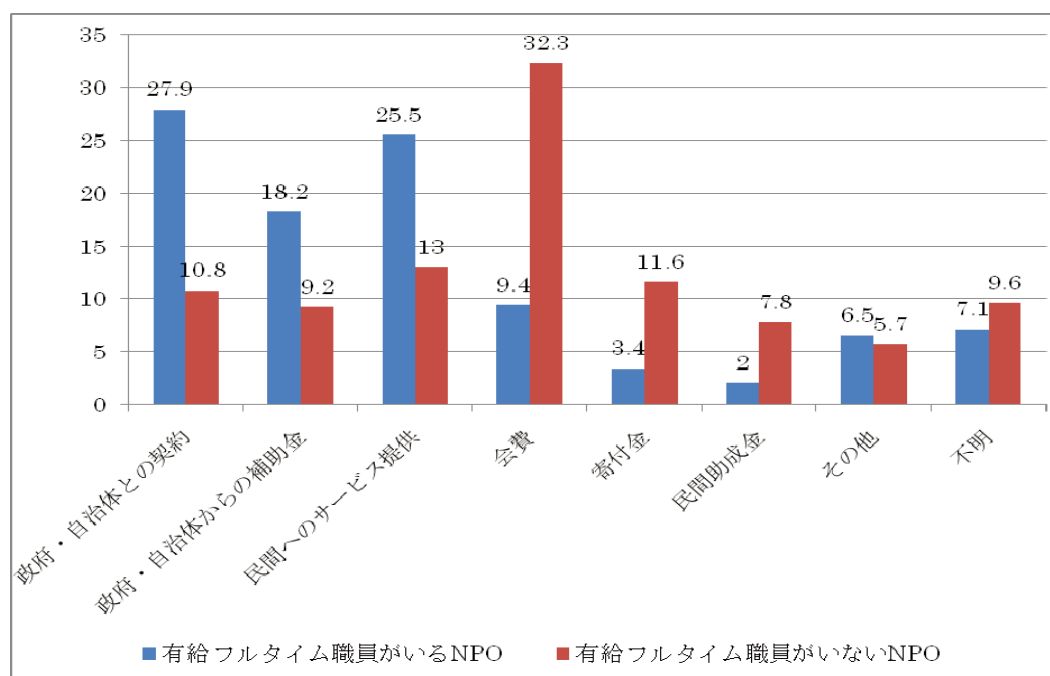
本稿では、これらの調査結果の紹介と分析を通じて、自治体とNPOとの契約について課題を明らかにするとともに、特に契約時の積算の問題に焦点を当て、英国の中間支援組織 ACEVO (Association of Chief Executives of Voluntary Organisations) が開発した「フルコスト・リカバリー」の考え方に基づく積算テンプレートを使って試行を行い、日本におけるNPOと自治体の契約の積算の課題と、日本における積算テンプレートの導入可能性について検討を行うこととする。

2 NPOの財源と自治体との契約の現状

(1)NPOの財源における公的資金の重要性

NPOは複数の財源を持つのを特徴とするが、そのうち、各NPOにとって最も重要だと考えられている財源は図1のとおりであった。有給フルタイム職員の有無によって、NPOの公的資金の位置付けが大きく異なるのが注目される。

図1 NPOの財源のうち最重要と考えているもの（1つだけ選択）（%）

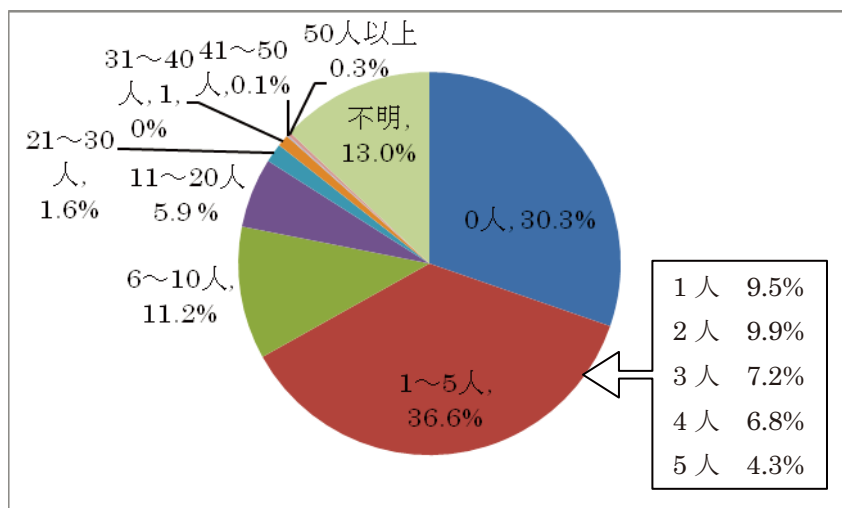


資料：「自治体のNPO振興策に関する日英比較調査」2009年

（特）市民社会研究所／全国市町村国際文化研修所

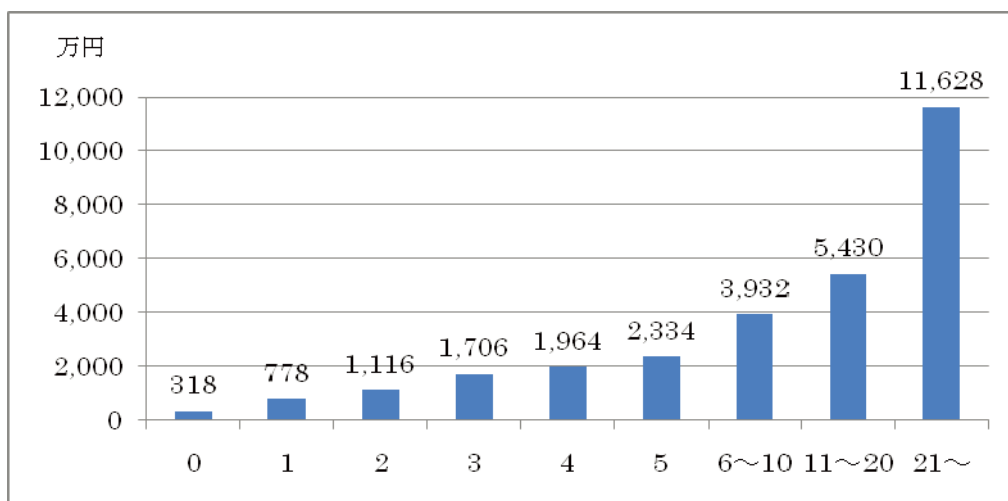
有給フルタイム職員が必要なNPOの多くは事業型と考えられるが、それらのNPOにとって最も重要な財源は行政との契約（27.9%）と考えられており、民間へのサービス提供（25.5%）を上回っている。つまり、契約の相手方としては、行政の方が民間より重要ということであり、補助金も含めれば公的資金を最も重要な財源と考えるNPOは46.1%と圧倒的に多い。事業型NPOにとって、有給フルタイム職員数や事業規模の大きさを「発展」のメルクマールと考えれば、NPOの「発展」のためには、政府セクターの資金、とりわけ地域では自治体との契約が最も重要な役割を果たしているといえる。

図2 NPOの有給フルタイム職員数



資料：「自治体のNPO振興策に関する日英比較調査」2009年
(特) 市民社会研究所／全国市町村国際文化研修所

図3 有給フルタイム職員数別NPOの年間総収入（平均）



資料：「自治体のNPO振興策に関する日英比較調査」2009年
(特) 市民社会研究所／全国市町村国際文化研修所

有給フルタイム職員がいない比較的小規模なNPOでは、会費を重視するものが最も多いが、このようなNPOでも、契約・補助金を合わせた公的資金は、財源において会費に次ぐ重要性をもっている（図1）。NPOの目的や規模の多様性に応じて、多

様な公的資金のあり方が考えられ、これまであまり区分することがなかった、NPOの形態別の資金政策も必要となるであろう。

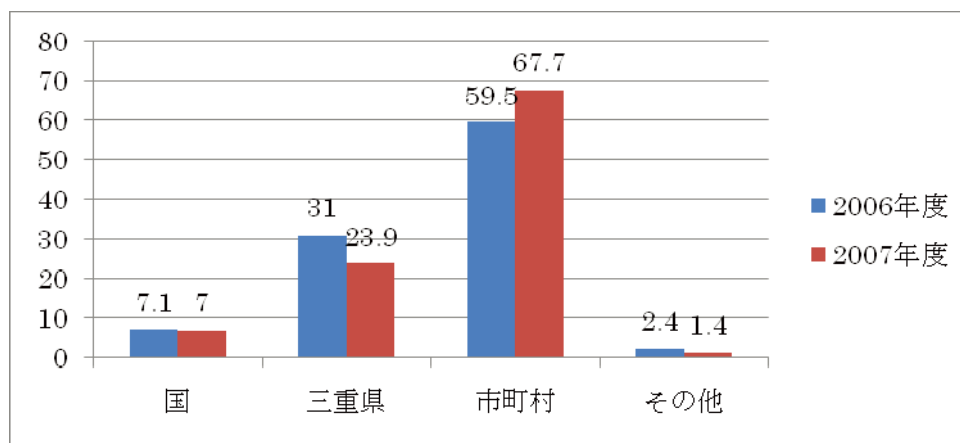
いずれにしても、公的資金がNPOの発展に大きく関わっていることが明らかであるから、これをただ批判的に論評したり、看過する状況は既にあると言わなければならない。地域におけるNPOを新しい公共の担い手として発展させる上で、自治体は、どのような資金政策を持つべきか、政策的に明らかにしなければならない。これまで未熟だった資金政策の形成が急務であることを、改めて認識する必要がある。

(2)NPOと自治体間の契約の増加

NPOと政府セクター間の契約は、年々増加している。(特) 市民社会研究所が実施した「NPO法人と行政との契約等に関する調査」(2007 年)によると、政府セクターとの契約の経験があるNPO法人は 51.2%と過半数を占めた。(特) 市民フォーラム 21・NPOセンターが 2002 年に実施した「全国NPO法人に対する行政等からの事業委託に関するアンケート」調査によると、事業委託の経験があるNPO法人は、2000 年は 14.3%、2001 年は 17.4%、2002 年は 23.1%となっており、今回の調査結果とあわせてみても、年々増加していることがうかがえる。

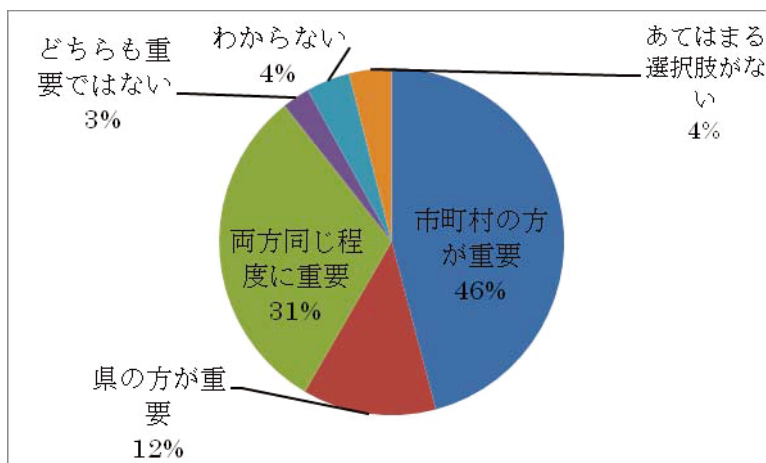
また、契約の相手方としては国より自治体が圧倒的であり、その中でも都道府県より市町村との契約が多いことが明らかになった(図4)。契約に限らず、多くのNPOにとっては、活動の相手方として都道府県より市町村の方が重要度が高く、基礎的自治体を基盤に活動しているNPOが多いことがわかる(図5)。NPOに関する施策は、一般に都道府県が先行していることが多いが、都道府県はもとより、市町村において、資金政策をはじめとするNPO政策の充実が求められているといえよう。

図4 NPOの契約の相手方の推移 (%)



資料：「NPO法人と行政との契約に関する調査」2007 年、(特) 市民社会研究所

図5 自分のNPOにとって重要な自治体

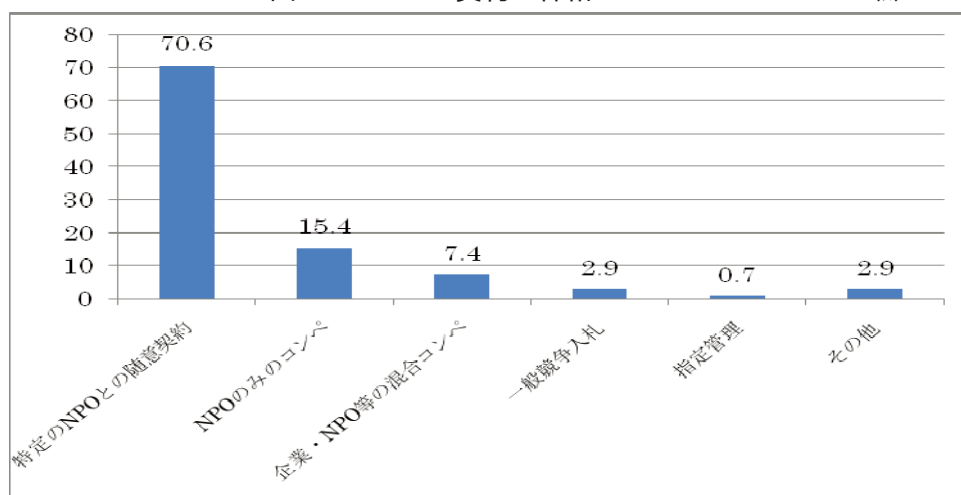


資料：「自治体のNPO振興策に関する日英比較調査」2009年
(特) 市民社会研究所／全国市町村国際文化研修所

(3)不透明な契約締結のプロセスと契約におけるNPOの「専用領域」

三重県が実施した「NPOとの契約に関する調査」(2007年)によると、特定のNPOとだけの間で締結される随意契約(いわゆる特命随意契約。特命随契と称す)が70.6%を占める(図6)。これは、近年の自治体の一般の契約と比較するとかなり高いといえる。また2番目に多かったのは、NPOのみのコンペ(15.4%)であり、特命随契と合わせると、契約の相手方がNPOだけに限定されたものが86%にもものぼる。

図6 NPO との契約の締結プロセス (%)



資料：「NPOとの契約に関する調査」2007年、三重県

ここから、二つのことが問題になる。第一にNPOと自治体との契約における手続の不透明さである。自治体と契約を結ぶだけの事業型NPOがこれまで少なかった中で、特定のNPOが独占的に契約を締結していることが考えられるが、当然これは適正な状態とはいえない。契約プロセスの透明性を図ることは重要であり、今後事業型NPOが増加することが予想される中では、特命随契は最小限にとどめられなければならない。

第二に、特定のNPOだけでなく、そもそもNPOだけの「専用領域」が86%もあることである。現在の委託事業の多くはNPO支援施策として位置づけられているという見方があるが、それが特定のNPOの支援になっていれば特命随契の問題につながるが、NPOの独自性を尊重するためにあえて企業との競争にさらさないという趣旨であれば、NPOセクター全体の保護という積極的な面を持ちうるであろう⁴。しかし、NPOとの契約の場合、契約額が極めて低いため、企業の参入は最初から想定されていないことが考えられる⁵。NPOが行政との契約で感じている不満は表1のようなものであるから、NPOの「専用領域」の存在は、NPOの支援施策というより、低価格が許される領域として存在している場合が多いと推測される。そもそも行政の民間委託は、行政改革の一環として支出削減が目的となっていることが多いが、NPOの場合は、行政より安いとされる民間企業も受託できないほどの超低価格での契約がまかり通っているのである。

いずれにしても、NPOセクター全体に通じる問題であるから、特定のNPOの特命随契が多い状態では、問題点をNPOセクター全体で共有していくことは困難である。契約締結プロセスの透明化は、今後NPOが連携して資金問題に取り組んでいくためにも重要だといえる。

表1 行政との契約に対するNPOの不満（上位5番目まで）

①人件費がないかあっても単価が低いこと	54.7%
②契約内容があらかじめ行政側で決定されており、従うしかないこと	54.7%
③事務局経費（事務局員賃金、家賃等）が認められていないこと	39.1%
④会計の方法を、行政のやり方に合わせなければならないこと	20.3%
⑤契約等の事業ごとの会計報告では、NPO全体の会計との整合性が困難	15.6%

資料：「NPO法人与行政との契約に関する調査」2007年、（特）市民社会研究所

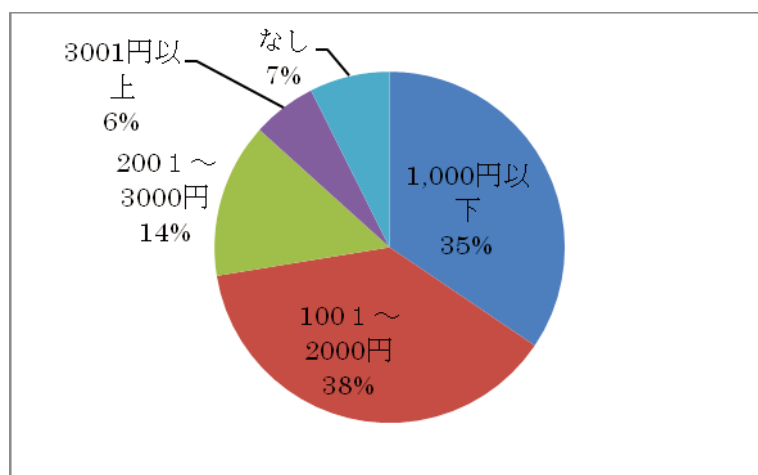
(4)NPOと行政の契約の積算をめぐる状況

①客観的な積算基準の不在

NPOの発展にとって、自治体との契約はきわめて重要であるが、その積算には問題が山積している。3で紹介したように、NPOと自治体の契約は、企業の場合には当然考慮される人件費が含まれていない(表2)など、企業は参入できない超低価格の場合がかなりみられる。

一般に契約の積算においては、単価設定をはじめ客観的な積算基準が必要であろうが、三重県が行った「NPOとの契約に関する調査」(2007年)によると、何らかの客観的な積算基準(公共事業積算単価表、県職員の平均給与単価等)を使用しているものは22.6%に過ぎなかった。また各部署での取り扱いはバラバラで、自治体としての統一的な見解はない。さらに同調査によると、「何らかの客観的な積算基準」には、相手方(NPO)が提示してきた見積書や単価を含めているので、NPO側が契約実務に未熟であったりコスト感覚が低いために不十分な積算を行っていた場合(図7参照)、自治体はそれが不十分な金額と知りながらそのまま採用していることになる。

図7 自分のNPOにとって適切だと考える人件費の時間単価



資料：「NPO法人と行政との契約に関する調査」2007年，(特)市民社会研究所

同調査の結果、三重県の場合、NPOとの契約積算に含まれているものは表2のとおりであった。この分類は、実際に土木事業等で採用されている公共事業積算基準のうち、NPOの業務と最も近いと考えられる設計業務の積算基準(表3)に対応させ

る形で作成したものである。

土木工事をはじめとする公共事業積算基準は、国土交通省の主導による専門的な調査研究を経て作成され、時代の変化に応じた改訂を重ねられてきたものであり、自治体はこれに倣っていることが多い。これによると、直接費については、人件費は行政が定める基準額、物件費は実費や行政の定める基準によることとされ、求める仕事の水準に合致していると考えられる人件費の水準は行政が設定することとされている。さらに間接費として技術経費と諸経費が積算されることになっており、技術経費としては研究開発費等、諸経費としては直接担当する業務の管理費のみならず、一般管理費や付加利益まで含まれている。間接経費の積算にあたっては、直接費をベースとした一定割合の数値が示されており、その割合はかなり高い。さらに間接費の積算にあたっては、民間企業と財団法人とが区分されており、営利と非営利の違いまで考慮されたきめ細かな積算となっていることに注目したい。

公共事業においてこのような精緻な積算基準が作られているのは、契約金額が大きいこともあろうが、積算のあり方についての関係主体の長年の研究の積み重ねがあったことであろう⁶。これに比べると、NPOの契約や積算についての研究は、ほとんど手つかずの状態であり、これからのテーマといっていよい。

表2 NPOとの契約積算に含まれているもの

項 目		積算に盛り込まれている割合(%)
直接費	①事業に直接必要な材料費・事務用品、通信費等	69.9
	②事業に直接必要な旅費	71.4
	③事業に直接必要な謝金 (講師・コーディネーター等の専門的業務に関する経費)	60.9
	④スタッフ人件費	
	事業に直接関わる事務局スタッフの人件費	30.1
	臨時的に雇用する補助員・アルバイト等の人件費	23.3
	⑤県との打ち合わせに要する諸費用	34.6
間接費	⑥技術料(研究開発費、研修費等)	13.5
	⑦事業とNPOの維持発展のために必要な諸経費 (事務所家賃、光熱水費、管理部門スタッフ人件費等)	4.5

資料：「NPOとの契約に関する調査」2007年、三重県

表 3 土木事業の「設計業務等積算基準」（三重県）

経費区分	名 称	内 容	積算方法
直接 業務費 (直接費)	①直接 人件費	業務処理に従事する技術者の人件費	行政が定める基準日額
	②直接経費	事務用品費、旅費交通費、パソコン使用料機 械器具損料、印刷費その他	実費・旅費取扱規則
間接 業務費 (間接費)	①技術経費	平素からの技術能力の高度化に要する経費。 技術研究費、専門技術料	(民間企業) 直接人件費×220/100× 技術経費率(20～40%) (財団法人) 直接人件費×200/100× 技術経費率(20～40%)
	②諸経費	ア) 業務管理費 当該業務担当部署の事務職員の人件費、福利 厚生費、水道光熱費 など イ) 一般管理費 役員報酬、当該業務担当部署以外の従業員給 与手当、退職金、法定福利費、福利厚生費、 事務用品費、水道光熱費、広告宣伝費、交際 費、地代家賃、租税公課、保険料 等 ウ) 付加利益 当該事業を継続的に運営するのに要する費 用。株主配当金、役員賞与、内部保留金等	(民間企業) 直接人件費×120/100 (財団法人) 直接人件費×100/100

②直接費—特に人件費の問題

調査結果からまず指摘すべきことは、NPOとの契約では、契約遂行に必要な直接費すら完全に積算されていないことである。契約を遂行すれば赤字になることが最初から明らかな契約は、本来ありえないと思われるが、NPOの場合はこれが堂々と通用していることになる。

とりわけ深刻なのはスタッフ人件費である。物件費の積算については比較的問題が少ないが、事業を直接行っているにもかかわらず、NPOの場合、事業に直接関わるスタッフの人件費が計上されているものは、わずか3割に過ぎない。民間企業では人

件費が含まれていない契約など考えられないであろう。

その人件費も、上述した通り、何らかの客観的な基準に基づくものではない。NPO自身も自らの人件費の単価設定については、どちらかといえば低く設定する傾向がある。(図7)(特)市民社会研究所の調査によると、2005・2006年度の2年間に締結された、三重県及び県内2市のNPO法人の契約見積書における人件費の単価は、最も高いものは1日52,100円、最も低いものは時給800円であった。単価の開きが非常に大きい、これは契約した事業の内容によるから単純な評価はできない。ただ、人件費の単価が把握できたこれらの契約は、調査、計画策定、講座や研修の実施など専門性の高いものが多かったため、NPOの契約の平均からみると、人件費が高額になっていると考えられる。

問題なのは、第一に、契約に不満をもちつつも、人件費の積算基準についてはNPO自身も明確な基準を持っていないことである。きちんとコスト計算をして契約するNPOはきわめて少ないが、そもそも人件費については自らのコストが不明な状態で契約に臨んでいるのである。第二に、低額の人件費であっても、従来の人件費がない契約に比べれば「改善された」と考え、受託してしまうケースが多いことである。人件費がないか低額で事業が実施できるのは、NPO活動で収入がなくても生活に困らない層(年金生活者、専業主婦、他に収入源があってNPO活動と両立できる人等)に限定され、若年層への人材拡大は困難にならざるを得ない。NPOで働きたい若者を受け入れることができなければ、他のセクターと比べてもNPOセクターの発展は遅れざるを得ないし、発展を阻害する要因となる。また収入がなくても困らない層においても、活動には金銭的な負担が生じることから、活動を継続することで疲弊し、組織の継続性に問題が発生する要因となる。

③間接費の問題

②で紹介したような、比較的高い人件費が積算されている専門性の高いNPOにおいても、事務を行うスタッフの人件費は認められていないことがほとんどである。これらのNPOにおいては、事務スタッフの人件費を捻出するため、専門性を有するスタッフが契約上の人件費を寄付の形式で放出し、スタッフ人件費に充てている場合が多い。間接費としての人件費は、直接費としての人件費に潜り込ませているともいえるが、むしろ間接費(この場合事務スタッフの人件費)を生み出す手段として、直接費(この場合専門スタッフの人件費)が存在している実態があるのである⁷。

このような実態は、契約の外形的な積算内訳とは程遠い。しかも行政との契約の場合、個々の契約ごとに完結した会計報告を提出することをNPOは義務付けられるので、実態とは異なる内容にならざるを得ず、さらに決算においては、全体の収支との整合を図らなければならない。透明性の高い会計処理を行いたいNPOにとって、精

神的負担が大きく、NPOの健全な発展を阻害する要因にもなりかねない状況がある。

事務局スタッフ、事務所家賃や光熱費という、NPOの基幹部分である間接費については、行政は個々の事業とは切り離し、NPOが自身で負担することを求めるのが一般的であり、間接費への関心はきわめて低い（表2）。直接費すら満足に積算されていない契約の現状にあつては、それが現実である。しかし、個々の事業に必ず付随するそれらの経費を負担する主体が、どこか別に存在すると考えるのは、公共事業の積算内訳と比較しても現実的とは思われない。

後述する英国のフルコスト・リカバリーは、NPOの事務所の賃貸料や光熱水費、事務局長など管理部門のスタッフの人件費、スタッフの研修費やサービスの研究開発費等の間接費を誰が負担するのか、という発想から出発し、これを契約の積算に盛り込むことが中心的なテーマとなっている。日本における状況と全く同じである。しかし日本においても、公共事業の場合には、英国で指摘されているものと同じ間接費が相当高額で積算されていることをみると、日本でも間接費の必要性は一般的には認められていると考えられる。要は自治体とNPOとの契約の不十分さの問題であり、自治体のNPOについての理解の不十分さの問題であるというべきであろう。

NPOが契約によって財政規模が大きくなっても、不適切な契約のために実質的には赤字状態であれば、スタッフの研修やサービスの研究開発などとても望めない。使命感に燃えるスタッフや理事の無償の労働力提供によって、辛うじて支えられている状態では、NPOがセクターとして、政府セクターと対等な協働関係に立てるような発展は困難である。まずは直接費の適切な積算が求められるが、間接費についても検討が急がれる。

3 フルコスト・リカバリーによる積算の試行と検証

(1)フルコスト・リカバリーの概要

①歴史

フルコスト・リカバリーとは、英国のNPOの事務総長クラスのリーダーによる中間支援組織ACEVO（Association of Chief Executives of Voluntary Organisations）が研究・提言した概念で、契約の積算において、「直接費のみならず間接費も含め、事業を実施するために必要な経費を全て回収する」という考え方である。英国では、政府・自治体でもこの考え方が公式に受け入れられ、各部署での導入が進められている。ACEVOは、この考え方に基づく積算テンプレートを開発しており、これに基づく積算をフルコスト・リカバリーと呼ぶこともある。

間接費（直接事業に関わらない職員の人件費、管理職が行う人事・資金調達等にか

かる経費、家賃、光熱水費等の事務所経費、研修費、研究開発経費等）は、英国においてもかつては事業に直接関係がないものとして、政府セクター等の資金提供者が負担することには消極的であったとされる。しかし、これがNPOの発展を阻害しているという声がNPOの間に強くなっていたことから⁸、1998年、ACEVOは資金問題の研究に着手し、翌1999年には研究レポート「誰が間接費を負担するのか(Who pays for core costs⁹)」を発表した。

このレポートは、NPOセクターの資金問題にとってターニングポイントとなった。コンパクト(1998年)の行動指針(code)第1号として、2000年に策定された「資金コード(Compact, Funding: a Code of Good Practice)」において、間接費(core cost)を考慮することの必要性が書き込まれた。さらに、2002年の財務省レポートは、NPOの間接費を含むフルコスト・リカバリーを、全ての省庁が取り組むことを明言した。これは財務省のレポートであるだけに、強力な効果があり、フルコスト・リカバリーが一挙に認知され、広がりを見せることになった。その後も何度か政府文書でフルコスト・リカバリーの必要性が言及され¹⁰、自治体でも取り組みが行われるなど、政府セクターでは前向きな姿勢が継続されている。2009年に改訂されたナショナル・コンパクトにおいても、政府からNPOへの資金提供においては、「NPOのコストを理解する」という項目が設けられ、事業に関する直接費はもとより、各種の間接費について考慮することが明記されている。

NPOセクターにおいても、2002年にはACEVOはフルコスト・リカバリーのテンプレートを発表し、2004年にはこれをCD-ROM化、2006年からはACEVOとNAVCAの共催で、フルコスト・リカバリーに関する3年間の研修プログラムが組まれ、地方の中間支援組織や各種NPOの人々が受講するなど、普及に努めている¹¹。

②フルコスト・リカバリーの内容

フルコスト・リカバリーの特色は、間接費を積算に含めることにある。

まず、ACEVOが間接経費としているものは下記のとおりである。

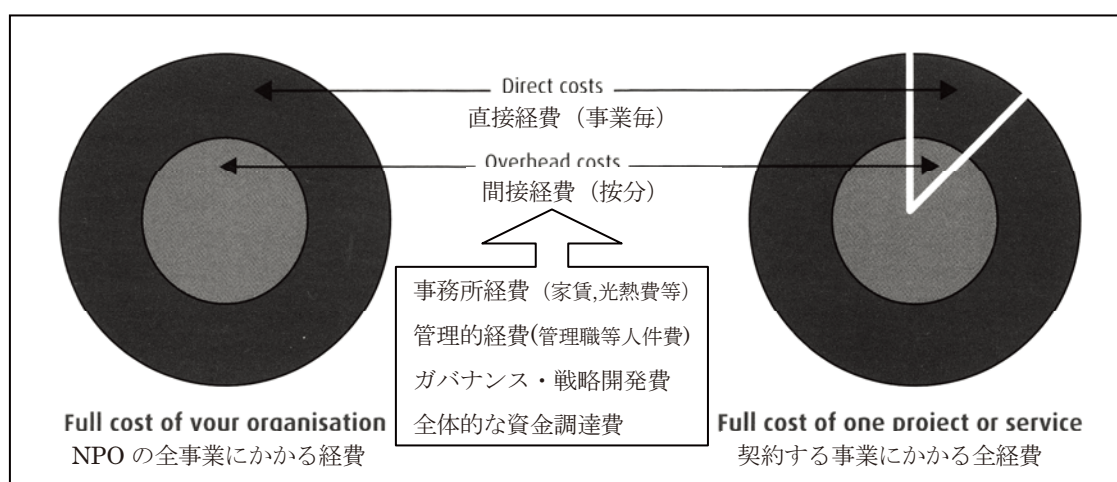
- ・事務所コスト：家賃、施設維持費、光熱水費、パソコン代、事務机等
- ・本部機能コスト：代表・事務局長等に関する諸経費、財務、人事に関する諸経費等
- ・ガバナンス・戦略開発コスト：税理士等経費、理事会費、計画策定費、研修費等
- ・資金調達コスト：寄付を募るイベント、ダイレクトメールその他の資金調達活動にかかる経費

これらの間接費を個別契約の積算に含める場合、よく見られるのは、直接費の10%、20%など一律・固定的な割合とする方法であるが、ACEVOの「フルコスト・リカバ

リー」はその方法を否定し、各NPOの実態から適正な間接費を割り出そうとする。その理由は、固定的な割合だと、実際にかかった経費よりも過少となる傾向があるからだとされる。かかった経費をできるだけ正確に契約金額に反映させる（フルコスト・リカバリー）ことを目指した積算方法であるといえることができる。

積算の方法としては、事業の直接費を事業に従事するスタッフの人件費も含めて正確に計算した上で、各 NPO の間接費の総額を、契約にかかる事業がNPOの事業全体に占める割合を乗じて、直接費に上乗せする。その概念図は下記のとおりである。（図8）

図8 フルコスト・リカバリーの枠組み



資料：ACEVO の資料に筆者加筆

(3)フルコスト・リカバリーの手法¹²⁾による積算の試行

①モデル積算の実施

フルコスト・リカバリーの有用性を検証するため、(特) 市民社会研究所は、自らの事業をモデルにフルコスト・リカバリーの手法で契約額の積算を行い、実際に自治体と行った契約との比較を試みることにした。

現在の事業形態はやや複雑であるため、やや古くなるが比較的単純であった 2006 年度の事業内容に基づき、三重県との委託契約で行った「まちづくりリーダー人権学習テキスト作成事業」と、四日市市の指定管理事業である「四日市市なやプラザ（市民活動センター・なや学習センター）の指定管理事業」の 2 事業をモデルに、フルコスト・リカバリーの手法による積算を行った。その結果導き出された積算と実際の契約額を比較し、考察を加えることとする。

②フルコスト・リカバリーによる積算

1) 2006 年度の（特）市民社会研究所の事業内容

事業内容	全体に占める割合（％）
社会貢献型人材バンク・人財ポケット設立・運営	25
四日市市なやプラザの指定管理	25
まちづくりリーダー人権学習テキスト作成事業	20
四日市NPOセクター会議設立・運営	10
シチズンシップ教育の開発・実践	10
調査研究	10

2) まちづくりリーダー人権学習プログラム作成事業

この事業は三重県との委託契約によるもので、人権文化の担い手としての地域リーダー育成のためのプログラムとテキスト作成を2カ年事業と実施するものである。2006年度は県内4つのモデル地区の統括と、それに基づくテキストの第一次案作成が事業内容になっており、テキスト作成には（特）市民社会研究所の「専門研究員（大学教員）」4名が関わったほか、事業遂行には事務局職員3名が関わった。

フルコスト・リカバリーによる積算方法	フルコスト・リカバリーによる積算	
【第1段階】（A） 対象となる事業の直接費を計算する	適正価格に基づく直接費の積算	<u>2,861,000 円</u>
	・ 人件費	<u>2,761,000 円</u>
	大学教員 A @45,800 円×1 人×30 日＝	1,374,000 円
	大学教員 B/C/D @45,800 円×3 人× 5 日＝	687,000 円
	職員 E @30,300 円×1 人×10 日＝	303,000 円
	職員 F @13,800 円×1 人×20 日＝	276,000 円
【第2段階】（B） NPO の全事業のうち契約する事業が占める割合を定める	職員 G @12,100 円×1 人×10 日＝	121,000 円
	* 国土交通省設計業務依託等技術者単価・公共工事設計労務単価を使用	
	・ その他の直接費	<u>100,000 円</u>
	交通費、事務用品費、会場使用料、会議費	
	年度内に市民社会研究所が行った全事業のうち、この事業が 人力的・時間的に占める割合	<u>20%</u>

【第3段階】(C) NPO の間接費の年間総額を計算する	適正価格に基づく間接費の年間総額の計算 <u>5,904,000</u> (1) 事務局人件費 (直接の事業遂行以外) <u>4,880,000 円</u> A @3,500 円×8 時間×300 日×1/5=1,680,000 円 (総括マネジメント、戦略計画、助成金申請、ホームページ管理) B @3,000 円×8 時間×300 日×1/3=2,400,000 円 (会計・税務総括、営業・対外折衝、ボランティア管理等) C (アルバイト) @1,000 円×5 時間×160 日=800,000 円 (参考) 人件費の単価は、年代別平均給与 (国税庁民間給与実態統計調査) ÷ 年間平均労働時間 (厚生労働省毎月勤労統計調査) (2) その他の間接費 (諸経費) <u>1,024,000 円</u> 法定福利費 (実額) 432,000 円 通信費・旅費交通費・消耗品費・印刷費・車両燃料費 会議費、備品、図書費、家賃、会費、租税公課 など ×1/4=292,000 円
【第4段階】(D) B で定めた割合を乗じた額をC に上乗せする	フルコストリカバリーによる積算合計 <u>4,041,800 円</u> A (2,861,000 円) + <u>C (5,904,000 円) × B (20%)</u> (1,180,800 円)

・フルコスト・リカバリーによる積算	4,041,800 円
* 県との委託契約額	1,500,000 円
・間接費の直接費に占める割合	41.3%

3) 四日市市なやプラザの指定管理の管理部門の経費

四日市市なやプラザは、子どもの数の減少により閉校した小学校を活用した、市民活動センターと生涯学習センターとを併設した施設で、2006 年度から 3 年間の指定管理に付され、(特) 市民社会研究所が他の 3 つの NPO と共同事業として契約した。この指定管理は当初から NPO だけを対象としており、積算は 2005 年度までの実績 (地区の社会福祉協議会への委託と NPO 法人への委託) に基づく、きわめて安価なものであった。指定管理の実施に当たっては、それ以前に勤務していたスタッフをほぼそのまま雇用して指定管理料から賃金を支払うこととし、(特) 市民社会研究所は総括マネジャーとしての非常勤勤務のほか、人事、財務、企画、相談などを担当することにした。しかし、指定管理料には管理部門の経費が全く積算されておらず、当初から市当局との間で問題になっている。

フルコスト・リカバリーによる積算方法	フルコスト・リカバリーによる積算
【第１段階】（Ａ） 対象となる事業の 直費を計算する	適正価格に基づく直接費の積算 5,525,232 円 （１）人件費 5,330,832 円 A @5,725 円 (45,800 円÷8 時間)×26 時間(※)×12 月＝1,786,200 円 ※相談 4 時間＋NPO ネットワークのチェック 2 時間 ＋総合マネジメント、事業企画・実施、職員指導 20 時間 B @3,787 円 (30,300 円÷8 時間)×3 時間(※)×26 日×12 月 ＝3,544,632 円 ※職員管理、職員研修、進捗管理、市・地区との調整、経理の管理、 税理士との調整、報告書作成、事業企画・実施、チラシ作成・広報 (参考) 人件費の単価は国土交通省設計業務委託等技術者単価を使用 （２）その他の直接費（交通費：ガソリン代） 194,400 円 A： 450 円×10 日×12 月＝ 54,000 円 B： 450 円×26 日×12 月＝140,400 円
【第２段階】（Ｂ） NPO の全事業の うち契約する事業 が占める割合を定 める	年度内に市民社会研究所が行った全事業のうち、この事業が 人力的・時間的に占める割合 25%
【第３段階】（Ｃ） NPO の間接費の 年間総額を計算す る	適正価格に基づく間接費の年間総額の計算 5,904,000 円 （上の表と同じ）
【第４段階】（Ｄ） B で定めた割合を 乗じた額を C に上 乗せする	フルコストリカバリーによる積算合計 7,001,232 円 A (5,525,232 円) + C (5,904,000 円) × B (25%) (1,476,000 円)

- ・フルコスト・リカバリーによる管理料の積算 7,001,232 円
- ※市の指定管理料での管理料の積算 0 円
- ・間接費が直接費に占める割合 26.7%

(3)検証

①安価な行政の契約額

まちづくりリーダー人権学習プログラム作成事業の場合、実際の契約額はフルコスト積算の約37%であり、約250万円を自己負担していることになった。また、四日市市なやプラザの管理部門の経費の場合、管理料は全く積算されていないが、実際は約700万円を自己負担している結果となった。

行政からNPOへの委託事業が安価であると言われるが、計算してみるとはじめて「自己負担」分が実感でき、NPOからは委託事業や補助事業は「やればやるほど赤字になる」と言われているのを裏付けた結果となった。

ただ問題なのは、このような安価な事業は最初から受託しなければよいことになるが、現実にはその判断はきわめて困難であることである。NPOはミッションで動く存在であるから、意義を感じる事業であれば、赤字覚悟で受けてしまうNPOが多いと考えられる。むしろ低額でも人件費が積算されただけで満足するNPOも多い。また、もし一つのNPOが受託しなければ、他のより安い人件費で活動するNPOが受託するであろう。こうして、NPOセクターの安価な人件費の問題は一向に解決されないことになる。

NPO側がこのような現状であるから、現在NPOのコストについて、大多数の自治体に関心を持っていない現状においては、「フルコスト・リカバリー」の導入は現実にはほとんど不可能であると思われる。「フルコスト・リカバリー」はまずは啓発概念として位置づけ、自治体側もNPOセクターもコストについて学習する機会をもつことから始めるほかはないであろう。まずはNPOの事業遂行上のコストを理解するための環境づくりが重要だと思われる。

②人件費の単価基準の設定方法

人件費の適正価格については、専門性の度合いに応じて、何らかの客観的な基準が行政側から示されている方が望ましいが、NPOにはきわめて大きな多様性がある中で、人件費の単価を一律に設定するのは容易ではない。

今回のモデル積算においては、専門性を要する直接経費としての人件費には、国土交通省設計業務委託等技術者単価を使用し、あまり専門性が不高い一般事務を遂行する間接経費としての人件費には、年代別平均給与（国税庁民間給与実態統計調査）を使用した。自治体は契約の積算を行う場合、契約が求める水準に応じて、何らかの算定基準をもって積算するべきであることは言うまでもない。

近年、愛知県、千葉県、宮崎県、島根県などいくつかの自治体で、人件費の積算について研究が始まっているが、実際に実務で適用されている例はほとんどない。島根県では指定管理者制度の導入に当たって、県給料表を使用した「標準人件費」制度¹³の

導入を全庁的に行っているが、この動機が、県の外郭団体が指定管理団体となる場合の人件費の抑制にあったことは皮肉なことである。指定管理者制度のように、NPOも企業等と共に参入する機会のある契約の獲得によって、ある程度妥当な人件費が得られ、継続性のある活動ができる可能性が生まれている。

③間接経費の積算方法

まちづくりリーダー人権学習プログラム作成事業の場合、間接費は直接費の41.3%、四日市市なやプラザの管理部門の経費の場合、間接費は直接費の26.73%であった。ACEVOが主張するように、直接経費の10%、20%という程度の固定的な割合では、実際には赤字となることが理解できた。

ただ、実際に運用していくにあたっては、いくつかの問題点がある。第一に、各NPOにとって間接費の計算を行うのは手間がかかることから、ACEVOのようにNPOが共通に使えるテンプレートの開発が必要であろうが、そのためには個々のNPOの間接経費を正確に調査し¹⁴、そのデータを基にした基準づくりが必要である。第二に、そもそもNPOは職員数が少なく、管理スタッフと事業従事者がほとんど重なっており、事業に追われて職員研修や研究開発や寄付金集め等、管理部門の活動が貧弱な現状を基にコスト計算しなければならないことである。第三に、NPO側はコストを反映した積算ができて、結局は自治体側の予算枠に縛られることである。自治体の予算作成の際に、妥当な人件費等を盛り込んだ額を計上することが重要であるが、個々のNPOはその額に左右されざるを得ない。このように、間接経費の積算には課題が多く残されている。

④NPOへの啓発効果

フルコスト・リカバリーによる積算を行うことは、NPO自身が、自分の団体の直接費・間接費を調べ直す契機となる。また契約する事業にかかるコストを正確に把握する機会となる。これまでNPOは人件費を含めコスト意識に乏しく、とりわけ間接費についての認識が低かったが、フルコスト・リカバリーは、自らの組織の財政構造を把握し、課題を発見するうえで、極めて効果的なツールであるといえる。

4 フルコスト・リカバリーの可能性と課題

(1)フルコスト・リカバリーの導入にあたっての課題

①行政の課題

1) サードセクターの存在価値に対する政府・自治体の理解

英国政府のフルコスト・リカバリー導入の経緯からみても明らかなように、フルコ

スト・リカバリーの導入は、政府・自治体がNP0セクターを政策的にどう発展させようとしているのか、明確になっていることが前提となる。NPOのサービスが市民に直結していることから、行政や企業のサービスより優れていることへの理解があり、また政府・自治体が期待する住民主体の地域づくりへのNPOの役割について理解があれば、持続可能な力強いNPOセクターを形成するための最重要課題としての資金政策の必要性和、その具体化の一環としてのフルコスト概念は容易に導き出されるであろう。

日本においては、抽象的には「新しい公共」の担い手としてのNP0の役割がもてはやされるが、具体的に市民に対してどのようなメリットがあるのかについては認識が乏しいし、セクターとしてどのように位置付け、発展させるのかという具体的な政策はほとんどないといってよい。フルコスト・リカバリー「以前」の問題を乗り越えることが、まず第一歩といえるだろう。

2) 行政全体、とりわけ財政部局のNP0の資金に対する認識の抜本的な転換

フルコスト・リカバリーの導入にあたっては、行政がNPOを「安価な労働力」とする理解の抜本的な転換が求められる。NPOをサービス提供主体として期待する以上、コストを大幅に下回る契約は、短期的には熱意あるNPO関係者の負担で実施可能であったとしても、長期的には継続が困難となり、結果としてサービスを受ける市民にとっても、仕事を委託する行政にとっても、マイナスの効果が発生する。

そもそも、対等な当事者による契約が、一方に不当に不利な内容であってはならないのは当然のことであり、契約を遂行することによって赤字にならないのは最低限の水準である。行政がNPOとの協働概念に「対等性」を謳うのであればなおさら、最低限の水準を守るのは当然の義務であることを認識しなければならない。このことは、直接費としての人件費を認めない契約において、とりわけ重要である。NPOのコストを考えさせるフルコスト・リカバリーは、この学習に効果的な概念であるから、今後の研修で取り上げるべきである。また、人件費を含む直接経費の積算の不備については、早急に改善が求められる。

また、直接経費の積算への理解すら不十分な中では、間接経費について行政の理解を求めるのは当面困難であることが予想される。ただ、ACEVOのフルコスト・リカバリーへの取り組みの第一歩となったレポート「誰が間接経費を負担するのか」のタイトル通り、フルコスト・リカバリーの学習機会を通じて、間接経費がNPOの発展に果たしている役割について理解の促進が期待できる。

以上掲げたことは、NPOの担当部署だけではなく、行政全体の契約に反映されなければならない。このためには財政担当部局の理解が不可欠であり、英国の場合、財務省が率先してフルコスト・リカバリーの推進役となったことを想起すべきである。

3) NPOの多様性や企業との関係に対応した総合的な資金政策の必要性

フルコスト・リカバリーは、行政との契約が多い事業型NPOに最もあてはまる資金政策である。しかしNPOは規模も目的もさまざまなものがあり、資金ニーズも異なることから、これらを総合的に見据えた資金政策が必要である。

契約だけでなく、小規模な補助金や他の手法など、目的別の枠組みの整備が必要であるが、現段階では一般論としては指摘する文献はみられるが、現実の施策に落とし込む作業はできていない。フルコスト・リカバリーが、どのレベルのNPOのどのプロセスで有用なのか、体系的な位置付けをしておくことも必要であろう。

また事業型NPOが増加し、契約手続の透明化が進めば、企業との競争が増加する以前に、NPO間の競争が増加することが予想される。また、指定管理者制度で既に始まっている企業との競争も、今後の一層激しくなると思われる。この中でNPOは裸の競争にさらされるのか、企業とは違う価値を持った存在として、契約において何らかの配慮を行うのか、資金政策として検討が必要である。

②NPOの課題

1) コスト意識に基づいたマネジメント

事業型NPOであっても、自らの人件費の単価も明らかでないNPOが多い状況では、きちんとコスト計算をしたうえで、見積書を作成する例は多いとはいえない。その点で、フルコスト・リカバリーが適切な人件費を含めたNPOのコスト意識を高める上で、非常に有用なツールであることは既に述べたとおりである。

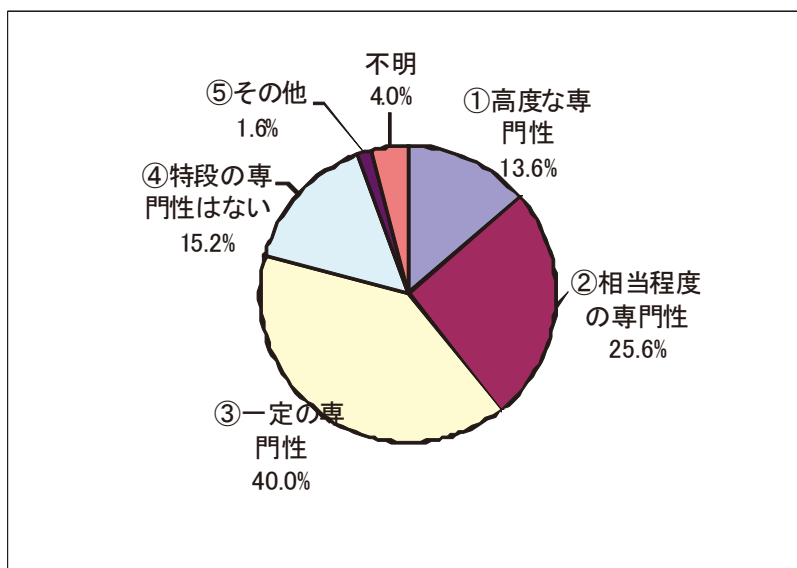
フルコスト・リカバリーの学習機会を提供し、NPO自身が現状の契約や資金政策の未熟さの課題を真摯に認識し、自らのコストについての意識改革を図ることは重要である。ボランティア精神豊かなNPOのよさを失わなわいまま、持続可能なNPO活動を行うためのコスト意識の向上を図ることは、NPOセクターの発展に不可欠である。

2) 専門性の向上

人件費の不十分さに対応して、NPOの専門性も現状では全体として高いとはいえない(図9)。それは提供するサービス内容(安定性、継続性、顧客満足度の高さ等)のみならず、事務処理(文章・資料作成能力、文章管理、財務会計能力等)にも反映されている。NPOの力量を底上げしていかないと、NPOが社会の中で「サードセクター」としての地位を占めることは困難である。

フルコスト・リカバリーを主張するためには、専門性の高いサービス提供主体となることが前提となる。半面、専門性の高い主体となるためにも、適正な契約積算が必要である。専門性の向上と資金との関係も、また考えるべきテーマである。

図9 自分のNPOの専門性のレベル



資料：「NPO法人と行政との契約に関する調査」2007年，（特）市民社会研究所

(2)フルコスト・リカバリーの限界

英国においては、2002年以降、政府あげてフルコスト・リカバリーの推進に努めているが、その普及は遅々として進んでいない。2007年のチャリティ委員会の調査によると、フルコスト・リカバリーが実現された公共サービス契約は、わずか12%という結果となっている。

これにはいくつかの理由が考えられる。第一に、「NPOセクターは3つの方向に分かれており—社会的企業、サービス提供型NPO、草の根の比較的小規模なNPO—、最初の二者はフルコスト・リカバリー概念を受け入れるが、最後の二者は受け入れる気がない」と言われていることである。NPOセクターの大多数は小規模なNPOが占めているが、彼らはマンパワーが乏しい中で、日々の活動で精一杯という実情がある。また、フルコスト・リカバリーの理念は理解しても、実行に移すNPOは少ないということも挙げられている。サービス提供型NPOとして今後組織規模を大きくしていく意欲あるNPOにとっては、フルコスト・リカバリーの意義は大きい、そうではないNPOにとってはあまり関心が持てないものであることを受け入れる必要がある。

第二に、そもそもフルコスト・リカバリーはNPO（サービスを売る側）の立場に立った「コスト＝経費」に着目した概念であるが、企業も含めた競争的な契約が増加

する中では、行政や市民等（サービスを買う側）の立場に立った「プライス＝価格」を重視する方向に転換せざるを得ないのではないか、という問題意識が、フルコスト・リカバリーを推進する立場から提起されていることである。日本においても、財政削減が合言葉になっている自治体において、フルコスト・リカバリーを主張しても、「予算がない」で片付けられることは想像に難くない。要は、買い手市場の社会状況の中では、売り手は与えられた「価格」の範囲内で仕事をこなさざるを得ないという、きわめて現実的な課題が突きつけられているわけである。今後フルコスト・リカバリーは、「価格」の妥当性を検証するツールとして活用されることになるかもしれない。

(3)フルコスト・リカバリーの意義

NPOと行政との契約の課題を解決し、NPOセクターを発展させるツールとして、フルコスト・リカバリーの可能性について述べてきた。現実の中では実現が困難な面も指摘されているが、NPOの契約の積算において、実際のコストに着目し、これを回復するという考え方が果たす意義は、NPOにおいても行政においても計り知れないほど大きい。NPOはこれまで自らのコストについて無関心過ぎた。持続可能なNPOを目指すなら、まず自らのコストを知るトレーニングが必要であり、フルコスト・リカバリーは研修ツールとして大いに役に立つであろう。

行政は、何よりも、サードセクターがどれだけ新しい公共の担い手として重要性を持っているのか認識しなければならない。発注者として「プライス」重視になるとしても、「適正な」プライスが必要であることは、サードセクターの将来を考えれば取り組まずにはおられないことである。

フルコスト研究に関しては、現在使われている公共事業の精緻な積算基準は、数十年にわたる調査研究の賜物であることを考えると、今の段階でフルコスト・リカバリーの未来を語るには、あまりにも研究が未熟であると言わなければならない。サードセクターとして近年やっと認知されてきたNPOセクターにおいても、企業同様、さらなる積算の調査や研究が行われ、議論が行われなければならない。

「根本的に、フルコスト・リカバリーは文化の変化である。それは一朝一夕に成し遂げられるものではなく、完全な実現には長い道のりがある。フルコスト・リカバリーが2年後にどこに向かっているのか、それは定かではない。ただ、我々は、人々とコミュニティをよくすることを目指しており、これと並行して、資金と公共サービス提供に必要な経費は、今後も常に課題であり続けるであろう。そんな文化が実現するまで、フルコスト・リカバリーの意義は失われることはない。」

【参考文献】

- (特) 市民社会研究所 (2007 年) 「NPO 法人と行政との契約に関する調査」
三重県 (2007 年) 「NPO との契約に関する調査」
- (特) 市民社会研究所／全国市町村国際文化研修所 (2009 年) 「自治体の NPO 振興策に関する日英比較調査」
- 田中弥生 (2006) 『NPO が自立する日—行政の下請け化に未来はない』日本評論社
- 秋葉武 (2004) 「自治体改革のニュースタンダード—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』公務職員研修協会, no.510
- 総合研究開発機構 (2004) 『NPO の資金循環システムの構築』
- 総務省 (分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会) (2005) 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—』
- 総務省 (地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会) (2007) 『地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会<報告書>』
- 特定非営利活動法人市民フォーラム 21・NPO センター (2003) 『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—』
- English voluntary and community sector's Working Group on Government Relations,
Home Office (1998) *The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England.*
- English voluntary and community sector's Working Group on Government Relations,
Home Office (2000) *Compact, Funding : a Code of Good Practice*
- Compact Voice, cabinet Office, Commission for the Compact, Local Government Association (2009) *The Compact on relations between Government and the Third Sector in England.*
- 塚本一郎／柳澤敏勝／山岸秀雄 (2007) 『イギリス非営利セクターの挑戦—NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房
- 馬場英明 (2007) 「行政から NPO への委託事業における積算基準—フルコスト・リカバリーの視点から—」『The Nonprofit Review』Vol, No.2, 日本 NPO 学会
- 愛知県県民生活部 (2007) 『行政から NPO への委託事業の積算に関する提言』NPO と行政の協働に関する実務者会議
- Julia Unwin (1999) *Who pays for core costs?*, ACEVO
- ACEVO (2001) *Funding our future—core costs revisited*, ACEVO
- ACEVO (2002) *Funding our future II : Understand and allocate costs.*

ACEVO (2004) *Full cost recovery : A guide and toolkit on cost allocation.*

ACEVO (2008) *Is it time up for Full Cost Recovery? —Looking at Full Cost Recovery two years on.*

GAVCA (Gloucestershire Association for Voluntary & Community Action) (2008) *Step by Step Guide to Using the principle of Full Cost Recovery.*

-
- 1 自治体において、NPOセクターへの体系的な資金政策はほとんどみられないし、NPOと行政との契約の増加は行政の下請け化につながるものとする論者や、資金政策について意図的に関与しない自治体など、むしろ公的資金の位置付けには懐疑的な意見も多い。
 - 2 2009年12月にナショナル・コンパクトは改訂され、資金提供者の多様性や契約プロセスの適正化に重点が置かれている。
 - 3 NPOの収入を「会費」「寄付金」「補助金・助成金」「事業収入」等に区分し、「事業収入」の相手方が民間か行政かの区分をしない例が多い。また「事業収入」の内訳は、介護保険事業を除けば政府セクターからの委託事業が多いにもかかわらず、それを否定するかあるいは無批判に促進するかのいずれかで、客観的な政府セクターのNPOへの資金政策への研究関心は低調と言わざるを得ない。
 - 4 総務省『地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会<報告書>』（2007年）によれば、住民ボランティア、地域団体（自治会、こども会等）、NPO等による公共サービス提供の推進のための手法として、自治体は特別のガイドラインやマニュアルを整備する等、民間企業と比べて特別の配慮が必要であるとされている。特別の配慮の必要性やあり方については、別の重要な論点である。
 - 5 上記「報告書」によれば、地域団体やNPOと特命随意契約が認められる例として、「金額が基準に満たない場合」があげられている。
 - 6 公共事業においては、行政内部にも契約担当部署があるほか、積算額の算定方法について各種の研究会があり、また積算マニュアルの作成や積算に関する講習会が盛んに行われている。この背景には、関係企業側からの行政への働きかけなど、契約額の適正化に向けたさまざまな努力があるものと考えられる。
 - 7 第8回日本NPO学会年次大会（2006年6月）において「NPOと行政との契約における積算のあり方」について発表した際、多くのNPOはこのような実態があるのではないかと話したところ、NPOからの参加者の多くがうなずき、「その通りです」という発言もあった。
 - 8 間接費が含まれていないため、NPOのスタッフは資金調達に追われて、NPOの戦略づくり、他とのネットワーク等のNPOの発展にとって不可欠な業務が犠牲になること、長期的な将来像を描くゆとりがないため、現在の活動が場当たり的なことになること、契約時にNPOが間接経費分も委託金額に潜り込ませようとするため、契約額の内容が不透明になりがちになることなど、多くの問題点が指摘されている。NCVOが行った調査によると、政府・自治体からの資金助成を希望する場合、事務局人件費・家賃等の経費を希望する者が65%、事業資金が20%、立ち上がり資金が15%という結果になっている。
 - 9 一般に間接費はoverheadと呼ばれることが多いが、ACEVOの研究ではcore cost（基幹経費）と称されている。
 - 10 2005年には会計検査院が「サードセクターと共に働く（Working with the third sector）」を発表し、公共サービスを提供するNPOへの政府の資金対応が不十分である旨を述べ、より改善を図るべきだとされた。2007年には、政府レポート「社会的・経済的再生におけるサードセクターの今後の役割（The future role of the third sector in social and economic regeneration）」において、「政府はNPOがサービスを提供する際には、適切な間接経費を含むフルコストの回

復が行われるよう対処しなければならない」と言及している。

- 11 たとえばグロスター県の間支援組織 GAVCA (Gloucestershire Association for Voluntary & Community Action) では、独自に「Step by Step Guide to Using the principle of Full Cost Recovery」という実施要項を作成して、域内のNPOへの研修を行っている。この要項では、冒頭で「予算はアートのようなもので、科学ではありません。正しいとか間違っているとかありません。ただ予算立ての方法や根拠について理解しておく必要があります。」とあり、NPOがフルコスト・リカバリーの積算について過度に負担に感じないように配慮している。
- 12 フルコスト・リカバリーでは、間接経費の内容ごとにやや細かな直接経費への振り分けが行われるが、ここでは間接経費の総額を振り分ける簡易な方法で行った。
- 13 島根県の標準人件費制度では、地域別・業種別の民間モデル賃金を調べるのが困難だったことや、年齢・職務階層別の賃金のデータも得辛かったことから、民間給与の実態を参考とした人事委員会勧告により決定される県給料表を基本とされている。
- 14 NPOの間接経費等を調査するために、毎年内閣府や都道府県に提出する事業報告書を使用する例がみられるが、事業費と管理費の区分方法に統一基準がないため、個々のNPOによって解釈が大幅に異なり、ここから客観性のある数値を引き出すことは困難である。さらにNPOの多くは行政からの委託事業を行っていることから、行政に報告する各事業ごとの決算とNPO全体の決算の調整が容易ではなく、その結果必ずしも正確でない会計報告になっていることも多い。NPOの真の間接費を割り出すためには、個別のNPOの調査や、客観的な賃金水準等を利用する必要がある。