

地方自治体とNPOの活動領域にみる Policy Delivery System(PDS)

～東京 23 区を対象として～

Policy Delivery System focusing on local authority and non-profit-organizations' service

03M43211 西田 弥生
Yayoi Nishida

指導教員 土肥 真人
Adviser Masato Dohi

SYNOPSIS

The purpose of this thesis is to grasp the system how the actors deliver actual public service to citizens; Policy Delivery System. The system includes not only the government's activities but also public-service corporations, profit and non-profit organizations' actions for the public welfare. We have surveyed government's services provided with other actors and non-profit organization's original services in Suginami. The findings are follows. 1. Many of local authorities are aiming to improve the non-profit organization's original activities and the partnership with non-profit organizations. 2. Health care services are the most of all local authorities' services provided with non-profit organizations. 3. Health care services are also the most of all non-profit organizations' services. Non-profit organizations are providing the more original services. 4. It is significant that non-profit organizations cooperate to local government from the first place of activities.

1章 研究の背景と目的

1-1 研究の背景と目的

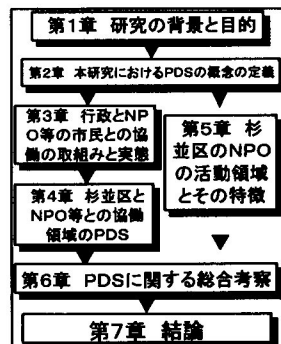
近年、日本における公共サービスの提供形態は大きく変化している。行政は、2002年から三位一体の改革に取り組む行政のスリム化を図りながらも、継続的に市民に公共サービスを提供している。その一方で、1998年に発足した特定非営利活動法人(以下NPO)は、市民に対する独自のサービス展開を試み、また協働という形で行政と共に公共サービスを提供していく可能性を期待されている。これらの公共サービスの提供形態の変化に伴い、市民に直接提供されるサービス内容も変化していると考えられ、公共サービスの提供形態の変化を総合的に捉えることは、近年の様々な社会問題の解決策を探るためにも、非常に重要である。

そこで本研究では、公共サービス全体の中でも、行政など何らかの組織(以下アクター)が、市民に直接サービスを提供し、社会に働きかける際のシステム、すなわち Policy Delivery System(PDS)^(注1)に注目し、

- ① PDSの実態を具体的かつ総合的に明らかにする
- ② PDSの検証からの協働の将来像を考察することを目的とする。

1-2 研究の方法と構成

第2章ではPDSの概念を定義し、研究方法を述べる。第3章で東京23区における、行政とNPO等の市民との協働の全体的な傾向を分析する。第4章では杉並区を対象を絞り、区の事業のPDSを分析する。第5章では、杉並区に登録しているNPO63団体の活動内容について分析を行い、NPO活動独自のPDS



【図-1】論文構成

を把握する。第6章で考察、第7章で結論を述べる。【図-1】

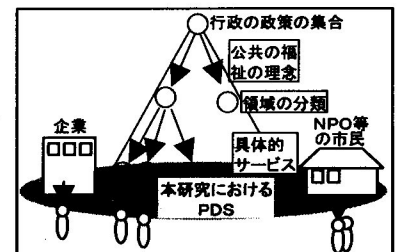
2章 本研究におけるPDSの概念の定義

2-1 日本のPDSのアクターとしてのNPO

日本では、戦前から町内会などの地域住民組織も行政の末端機関に組み込まれ、社会福祉法人などの非営利組織にも官僚が入り込むシステムが構築されており、PDSの実質的なアクターは行政に絞られており、画一的なサービスが提供されていた。しかし、1970年代から行政による公共サービスではカバーしきれない領域でNPOが独自に活動を始め、現在行政は地方分権化の推進に伴いNPOの活動支援を、また地方自治体との協働の条列整備を行っている段階である。

2-2 本研究におけるPDSの概念

もともとPDSとは行政学から発生した概念であり、行政組織が政策を実施して社会に働きかける際の具体的な道具立てや手段の体系を意味する。行政学における政策の集合は、しばしばピラミッド型の階層構造として示される。頂上に「公共の福祉」というあらゆる政策の奉仕する究極の価値があり、公共の福祉を実現するために「領域の分類」がなされ、基本法等の政策が作られる。これが具体的サービスとなる実施過程がPDSである。しかし現在、NPO等の市民が、日本のPDSのアクターとして重要な役割を担うようになったことから、本研究においてのPDSは、行政学から定義されるPDSを、行政による政策の範囲に限定せず、さらにNPO等の市民、公益法人、また企業が、公共の福祉の理念に基づい



【図-2】本研究におけるPDS

て市民に提供する公共サービスを含むものと定義する。【図-2】PDSはアクターの活動により構成されており、これらの活動を総じて公共活動とよぶ。

2-3 PDSの分析手法

1980年代に行政学者によって、PDSに注目した行政の政策の構造化と分類が試みられている(注2)。先述したように研究対象は発展途上の状態にあることを鑑み、公共活動に以下の分類方法を適用する。すなわち〈活動分野〉、〈活動で用いる道具の種類〉、〈活動により市民に提供されるモノの種類〉の3つの分類手法(注3)【表-1】である。また協働の形式には、「i 補助・助成」、「ii 事業協力」、「iii 実行委員会・協議会」、「iv 委託」、「v その他の協働」、「vi 民営化など」の6通り(注4)に分類する。【表-2】

【表-1】公共活動に適用する分類方法

活動分野	分類	活動例	
活動分野	①安全・安心分野	都市機能整備、災害時対策など	
	②みどり・環境分野	公演整備、環境対策、ごみ処理など	
	③健康・福祉分野	育児、障害者福祉、高齢者福祉など	
	④産業経済・区民生活分野	商店街整備、NPO施策など	
	⑤自律・教育分野	教育、スポーツ、文化など	
	⑥区政経営分野	選挙管理、広報など	
活動で用いる道具の種類	a.財・サービスの提供	a1.公共財 a2.準公共財 a3.個人に対する財・サービスの提供	
	b.価値形成	高齢者支援センター運営・管理 いきいき健康教室	
	c.計画・調査・審議会など	重度心身障害者等ホームヘルパー特別派遣 森林保護に関する普及推進活動	
	d.現金・給付	青少年問題協議会 授産事業通所者交通費及び給食費助成	
	e.行政機関を保つための事務	d1.個人に対する d2.組織に対する 障害者福祉会連障害者団体援助	
	f.その他(許認可、債務保証・保償)	障害者施策管理事務費 国民健康保険の給付等	
	さ市活	A.財を提供する B.サービスを提供する	高齢者サポートボール場 高齢者のための起業・就労支援
	のれ民動	C.財・サービス両方を同時に提供する	-
	種るにに	D.財・サービス両方を同時に提供する	-
	類モ提よる	E.財・サービス両方を同時に提供する	心身障害者ショートステイ
ノ供り	F.直接モノを提供しない	高齢者実態調査	

【表-2】協働形式の分類方法

協働形式	内容
i 補助・助成	行政からの財政支援により、アクターが事業を行う
ii 事業協力	行政とアクターが一定期間継続的な関係のもと協力して事業を行う
iii 実行委員会・協議会	行政とアクターで構成された「協議会」等が事業主体となって行う
iv 委託	行政が責任を持って担うべき分野において、他組織に業務を委託する
v その他の協働	後援など
vi 民営化、指定管理者	行政が行っていた事業を、アクターに民営化する

3章 行政とNPO等の市民との協働の取組みと実態

東京23区を対象に、NPO等の市民(多くの区が協働の対象としてボランティアなどの市民を含んでいる)との協働への取組みの状況を明らかにし、協働事業を分析することから、協働のPDSの大枠を明らかにする。

3-1 行政の協働の取組みとNPO支援の状況

東京23区のうち、2区で協働に関する条例が、また9区で指針等が策定されている。13区でNPOとの協働の普及啓発制度を制定しており、8区でNPO支援センターを設置している。また8区がNPOに対する補助金制度を設けている。

NPOとの協働事業を行っており、その内容を一括して把握しているのは14区であった。【表-3】

3-2 区とNPO等の市民との活動分野と協働形式

東京23区の中で、NPO等の市民と行う事業を一括して

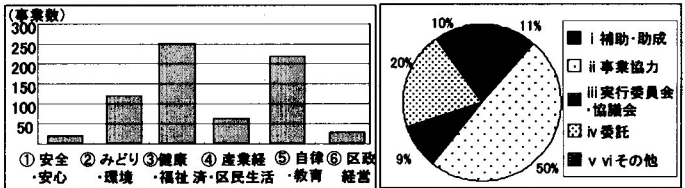
【表-3】東京23区のNPO支援と協働への取組み

	杉並区	千代田区	港区	新宿区	文京区	台東区	江東区	大田区	豊島区	荒川区	板橋区	練馬区	足立区	江戸川区	品川区	目黒区	世田谷区	渋谷区	中野区	北区	葛飾区	墨田区	中央区	
協働に関する制度	条例	指針	-	推進計画	条例	-	-	基本方針	推進計画	-	推進計画	指針	ガイドライン	-	-	協働のあり方	-	-	-	-	-	基本的考え方	-	-
所轄内のNPO団体数の把握	○	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
NPO団体に関する情報提供	○	-	-	○	○	-	○	○	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
NPO支援センターの設置状況	○	-	-	-	-	-	-	○	△	-	○	○	○	○	○	○	○	○	△	-	△	△	△	○
財政支援	○	○	○	○	○	○	○	○	△	-	-	-	○	○	○	○	○	○	△	-	-	-	○	-
税の減免措置(法人住民税均等割以外)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	△	-	-	-	-	-
場舎提供	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	△	△	△	○
所動事務	○	-	○	-	-	-	-	○	-	-	○	-	-	-	○	-	-	-	△	-	△	△	△	○
NPO等の市民との協働事業数	177	6	9	78	58	14	90	21	32	3	120	20	83	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

まとめ把握しているのは14区である。協働事業数は杉並区が最も多く、177事業であった。【表-3】

14区でのNPO等の市民との協働事業を、PDSの〈活動分野〉の分類を用いて分析すると、「③健康・福祉分野」が最も多く全体の36%を占めている。次に「⑤自律・教育分野」が、全体の31%を占めている。【図-3】

また、区とNPO等の市民との協働の形式は、「ii 事業協力」が最も多く、全体の50%を占めている。それに次ぐのは「iv 委託」形式で全体の20%を占めている。【図-4】



【図-3】NPO等の市民との〈活動分野〉別協働事業数

【図-4】NPO等の市民との協働形式の割合

4章 杉並区とNPO等との協働領域のPDS

NPO等(注5)との協働が、特に積極的に行われている杉並区を対象とし、どのアクターがどのような事業をどのように行っているか、つまり行政のPDSの実態を明らかにする。方法は、『平成17年度事務事業評価』(注6)に基づき、杉並区で行った全862事業を分析する。

4-1 杉並区事業における各アクターの協働状況

(1) 杉並区の全事業における各アクターの協働状況

最も多いのは企業との協働事業で289事業、続いて行政のみで行っている事業で267事業、NPO等、公益法人との協働事業が各々177、129事業となっており、NPO等との協働は企業のその6割程度である。【図-5】

(2) 〈活動分野〉にみる各アクターとの協働状況

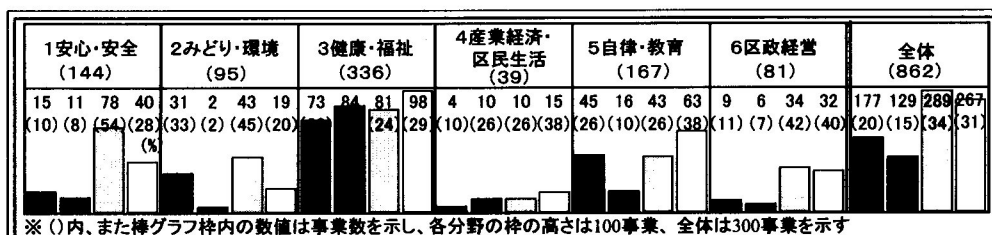
NPO等との協働事業は、「③健康・福祉分野」の事業が73事業で最も多い。また、企業、公益法人と比較すると、「⑤自律・教育分野」では、NPO等との協働事業が最も多くなっている。「②みどり・環境分野」ではNPO等との協働が33%を占めている。【図-5】

(3) 〈活動で用いる道具種類〉にみる各アクターの協働状況

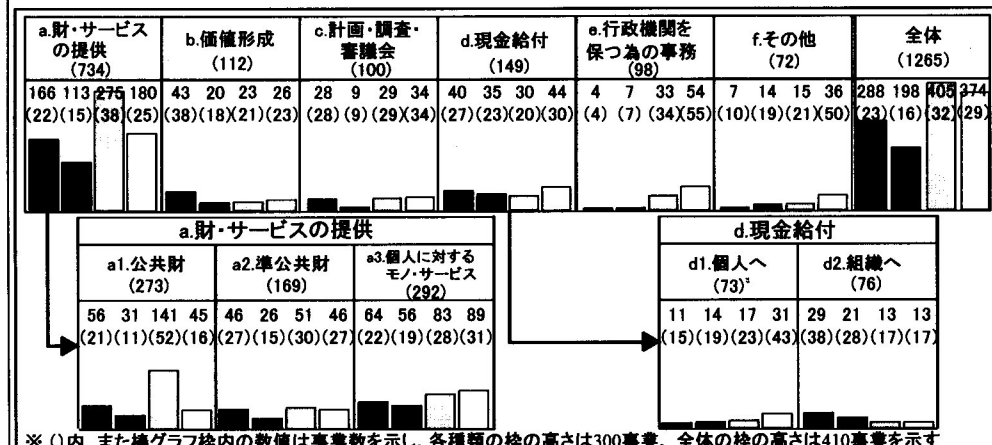
NPO等との協働事業は、「a. 財・サービスの提供」、中でも、「a3. 個人に対する財・サービスの提供」が64事業で最も多く、限定された対象者へのサービス提供を行っている。しかし、NPO等との協働の占める割合が高いのは「a2. 準公共財の提供」で27%である。企業、公益法人と比較すると、「b. 価値形成」、「d2. 組織への現金給付」を行う事業で、NPO等は協働をより多く行っている。【図-6】

(4) 〈活動により市民に提供されるモノの種類〉にみる各アクターの協働状況

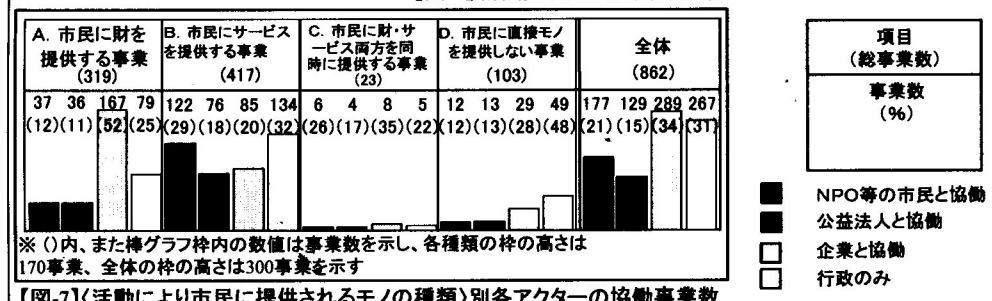
NPO等との協働事業は「B. サービスを提供する事業」が122事業で最も多く、割合は29%を占めている。【図-7】



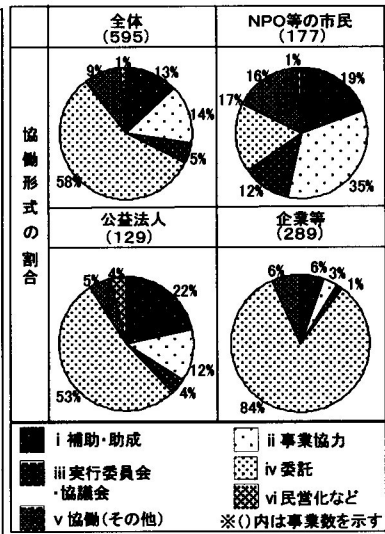
【図-5】〈活動分野〉別各アクターの協働事業数



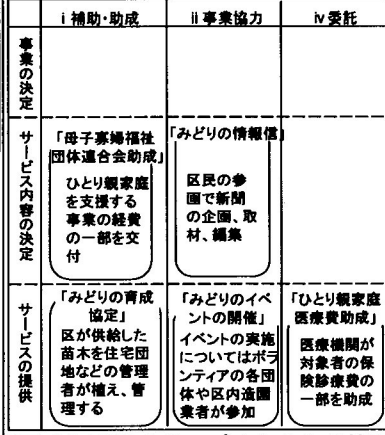
【図-6】〈活動で用いる道具の種類〉別各アクターの協働事業数



【図-7】〈活動により市民に提供されるモノの種類〉別各アクターの協働事業数



【図-8】各アクターの協働形式割合



【図-9】事業のサンプルからみる協働形式と協働の段階

4-2 杉並区事業における各アクターの協働形式

各アクターとの協働事業の協働形式【表-3】をみると、全体での協働形式は「iv委託」が多い(58%)のに対しNPO等との協働形式は「ii事業協力」が最も多い(35%)。【図-8】また、行政と各アクターとの協働状況を詳しく把握するため協働の段階を、「事業の決定」「サービス内容の決定」「サービスの提供」の3つに分け、事業のサンプルをみると、「事業の決定」は行政のみで行われている。「i補助・助成」形式の一部では、「サービス内容の決定」「サービスの提供」を行政以外のアクターが独自で行っており、「ii事業協力」形式の協働事業では、「サービス内容の決定」「サービスの提供」を行政と共に行っている。「iv委託」形式の事業では「サービスの提供」のみ行政以外のアクターが行っている。【図-9】

これらより、杉並区では「i補助金・助成」形式、「ii事業協力」形式の協働事業を多く行っているNPO等は、「サービスの提供」段階から協働を行う可能性が高い。

5章 杉並区のNPOの活動領域のPDSとその特徴

杉並区に登録しているNPOのPDSの実態を明らかにする。方法は、杉並区が設置している『NPO活動支援基金』に登録を行っている63団体の活動内容を、登録資料である

『杉並区NPO活動団体登録簿』、また『活動支援金対象事業報告書』の内容から分析する。

5-1 杉並区のNPOの活動状況

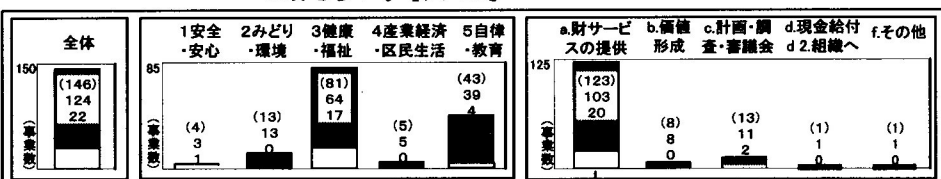
63NPO団体の活動を対象者と活動内容からカウントすると、146の活動が把握された。

(1) 杉並区のNPOの活動状況

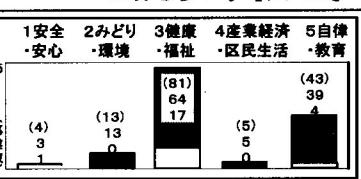
NPOの146活動の中で、行政と協働で行う活動は22、NPO独自で行う活動は124であった。【図-10】

(2) 〈活動分野〉にみるNPOの活動状況

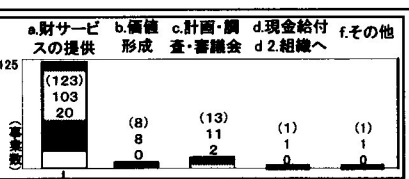
NPOの活動は「③健康・福祉分野」の活動が81で最も多く、続いて「⑤自律・教育分野」が43である。【4-1(2)】と比較するとこれらの活動分野で行政とNPO等との協働が多い。行政との協働活動は「③健康・福祉分野」が17で最も多い。【図-11】



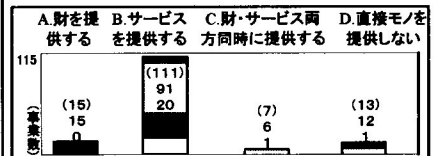
【図-10】全体の行政との協働活動数



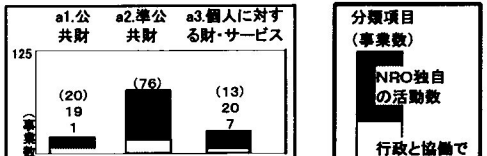
【図-11】〈活動分野〉別行政との協働活動数



【図-12】〈活動で用いる道具の種類〉別行政との協働活動数



【図-13】〈活動により市民に提供されるモノの種類〉別行政との協働活動数



【図-14】〈活動により市民に提供されるモノの種類〉別行政との協働活動数

(3) 〈活動で用いる道具の種類〉にみるNPOの活動状況
 NPOの活動は「a. 財・サービスの提供」が123、中でも「a2. 準公共財の提供」が76で最も多く、【4-1(3)】と比較すると、この活動では行政とNPO等との協働事業の割合は最も高い。行政と協働している活動は「a2. 準公共財の提供」で20と非常に多い。【図-12】

(4) 〈活動により市民に提供されるモノの種類〉にみるNPOの活動状況

NPOの活動は「B. サービスを提供する」活動が111活動で多く、【4-1(4)】と比較するとこの活動では行政とNPO等との協働事業数は最も多い。行政と協働している活動は「B. サービスを提供する」活動が20で最も多い。【図-13】

5-2 NPOの活動の特性

1つの団体の活動を「活動分野」ごとにプロットすると、「③健康・福祉分野」の活動を行っているNPOは35団体で最も多い。63団体中46団体は一つの分野に特化して活動している。17団体の活動は複数の分野にまたがっており、特化していた一つの分野の活動から派生的な活動が生まれていると考えられる。【図-14】

活動分野のまたがり	団体名	①安全・安心分野	②みどり・環境分野	③健康・福祉分野	④産業経済・区民生活分野	⑤自治・教育分野	合計
ひとつだけ		3	4	22	1	16	46
二つにまたがる	NPOインターラップ移遊 てこネット パートナーズインサービス NPO芸術資源開発機構 日本チャリティプレート協会 ハッピーエンジェルズ楽団 アザーボイス 共に生きる国際交流と福祉の家 東京都身体障害者自動車協会 まちづくりをすすめる市民の会 特別支援教育研究所Wiah ヒューレック研究会 エクステリアプランナーの会	●	●	●	●	●	13
3つにまたがる	すぎなみ環境・福祉ネットワーク 西荻まちメディア 八歳グループ ETERNAL	●	●	●	●	●	4
	合計	9	9	35	2	29	

【図-14】NPO団体の活動分野

6章 PDSに関する総合考察

本章では、前章までの考察を受け、行政とNPOの(1)活動数から(2)活動の段階からPDSの実態を考察し、(3)PDSの検証からの協働の将来像を考察する。

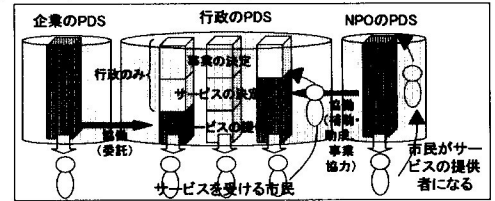
(1) 活動数からみる行政・NPOのPDSの実態

杉並区の行政・NPOのPDSは【図-15】のように表される(注7)。〈活動分野〉の「③健康・福祉分野」や、〈市民に提供されるモノ〉の「B. 市民にサービスを提供」の活動は、NPO等との協働事業もNPO独自の活動もほぼ同様のおおきさにみえる。しかし、〈活動分野〉の「②みどり・環境分野」や、〈用いる道具〉の「b. 価値形成」は、NPO独自の活動はそこまで大きくないものの、行政との協働では他種と比較して大きくなっている。また、〈用いる道具〉の「a2. 準公共財」はNPO独自の活動が非常に大きく見えている。このようなことから、NPO独自で行うことが多い種類の活動は、行政とNPO等との協働でも行われやすく、いくつかの種類の活動はNPO独自ではあまり行われないうが、行政との協働では多く行われており、このような事業ではNPO等が潜在的に持っている特性を引き出しな

がら協働を行っていると考えられる。

(2) 活動の段階からみるPDSの考察

4章でみたように、NPO等には「サービスの決定」段階から協働を行っているという特徴があるが、これは行政がNPO等との協働によって、



【図-16】活動の段階からみるPDS

市民のニーズに合った新たなるサービスの提供が可能になると認識しているからである。そのような行政の認識を反映させるには、「事業の決定」段階からの協働が最も有効だと考えられる。

またNPO等のPDSは、市民参加に見られるようにサービスを受ける存在であった市民が、サービスの提供者になるという活動も含んでいる。このことから、本研究で得られた結果は市民社会と行政との接点という観点からも、捉えることができる。【図-16】

(3) PDSの検証からの協働の将来像

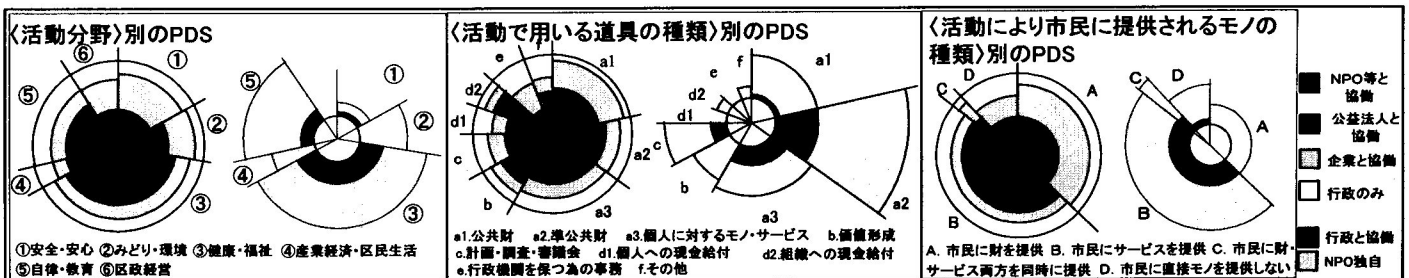
本研究では、PDSという概念を導入し、NPO等の行政以外のアクターも含めて、公共サービス全体を、市民にサービス提供する部分に着目して検証した。この結果得られたNPOの独自の活動の多様性と、協働事業における「事業決定」からの協働の必要性を、行政・市民ともに意識し協働を進めることが、今後の課題である。

7章 結論

本研究結果、以下の結論が得られた。

- ①東京23区の多くの区でNPOの活動支援、協働の推進が行われている。
- ②行政とNPOとの協働は高齢者対策や育児に関する「健康・福祉分野」の事業が多く、事業協力形式の協働が多い。
- ③NPOの活動も「健康・福祉分野」で多く行われているが、行政との協働ではなく独自で行っている活動が多い。
- ④NPOの特性を活かすには、行政とNPOとの協働は「事業の決定」段階から行われる必要がある。

【補注】(1) PDSの詳細内容は2章で言及している(2) フッド(Christopher C. Hood)の分類—道具箱としての政府、ホグウッド(Brian Hogwood)とピーターズ(Guy Peters)の政策デリバリー・システム、山口二郎の新しい類型化の試みがある(3) 〈活動分野〉は杉並区の事業分類を用いた。(活動で用いる道具の種類)はホグウッドとピーターズの分類方法を参考に筆者が設定した。「a1. 公共財」はその便益を多くの個人が同時に享受でき、しかも対価の支払者だけに限定できないような財やサービスを表す。「a2. 準公共財」は対価により消費の排除が可能、また一定の限界を超えると多くの個人が同時に受給できない財やサービス、「a3. 個人に対する財・サービスの提供」はサービス享受者が限定されている財やサービスを表す。(活動により市民に提供されるモノの種類)は筆者が設定し、人間生活に必要なモノのうち、形のあるモノが財であり、一方、サービスとは、人間生活に必要なモノのうち、形のないモノと定義する(4) 協働形式は杉並区が用いた分類方法を用いた(5) 杉並区の『平成17年度事務事業評価』では、協働相手は「NPO・ボランティア・市民団体」で1つとして扱われている(6) 平成16年度の事業に関して評価を行ったもので、その評価項目にある1. 協働の有無 2. 協働の相手 3. 協働の形式 4. 活動内容を本研究では分析している(7) 左は行政のPDS、右はNPOのPDSであり、図に示される範囲の面積は活動数を示す。また扇形の内角は行政の各分野の事業率を示す。



【図-15】行政・NPOのPDS図