

NPOとの協働における自治体職員の意識に関する研究

小田切 康彦・新川 達郎

あらまし

現在、全国の自治体においては協働をテーマにNPO関連施策が展開されており、同時に、協働の一方の担い手として自治体職員の協働への意識啓発の必要性が高まっている。しかし、そもそも自治体職員がNPOに対してどのような理解を示し、どのような意識を抱いているのか、そして、いかなる要因によって自治体職員のNPOへの理解、協働への意欲が高まるか、についての実態は明らかではない。そこで本研究では、NPOとの協働に関するM自治体職員の意識として「職員のNPOに対する認知」、「協働に対する理解」、「協働への意欲」の3点について調査票調査を基に分析を行った。主な結果として、①職員は「NPO」そのものへの認知度は比較的高いが、その他NPO関連の条例や協働推進アクションプランへの認知度は低い、②職員の多くが協働をNPOとの相互補完・役割分担と定義する一方で、協働をNPO支援・育成、あるいはアウトソーシングと同義として捉える側面がある、③協働意欲が高い職員は、低い職員と比較して「課長級以上に多い」、「住民サービス系部署に多い」、「事業部門系職務歴が長い」、「私的にNPO活動への参加経験がある」、「業務においてNPOとの協働経験がある」という特徴を持つことが明らかになった。これらの分析結果を踏まえ、職員とNPOの接触機会を増やすための職員研修、プライベートでのNPO活動への参加促進、各部署におけるNPOとの協働可能性の検討といった職員の協働意欲啓発のための取り組み

を定着させる必要性を指摘した。

1. 問題意識

本研究の目的は、M自治体を例として、NPOとの協働に関する自治体職員の意識構造を明らかにし、職員の協働意欲啓発の方策を検討することである。

NPOセクターが行政セクターに対置されて以降、公共政策領域における行政とNPOの「協働」あるいは「パートナーシップ」という概念は、いまや当然のこととして捉えられている。各自治体は協働をテーマに、NPO活動に関する条例・基本方針の制定、税の減免、協働事業の実施、補助金の交付、NPO関連の情報発信、基金および公益信託などの施策²を積極的に展開しており、自治体におけるNPOとの協働機会は確実に広がりつつある。一方、こうした法制度面の整備と並行して、NPOとの協働に対する理解の現状を把握し、その振興を図ろうとする自治体自らの試みも始まっている。例えば、NPO活動推進自治体ネットワーク（2005）が、「NPOを理解し協働を推進しようとする職員と意識改革がなかなか進まない職員との行動原理の違いから本来あるべき自治体職員の姿を明らかにする」という問題意識の基に、自治体職員を対象とした調査票調査を実施している。また静岡県県民部NPO推進室（2006）でも、内部職員を対象とした意識調査を実施し、その現状把握を試みている。さらに、都道府県を中心に内部職員向け

¹ 本研究における「NPO」は、非営利を前提に活動するNPO法人、市民活動団体等の非営利に活動する団体を包括的に示すものとする。

² 秋葉（2004）、241ページ。

の「NPOとの協働マニュアル」が作成され、協働の概念、協働の手法・手続き、先進事例等の紹介を行う自治体も増加しており³、NPOとの協働を「職員レベル」でも推進しようとする傾向がみてとれる。これまで階級官僚制による行動を基本としてきた自治体職員と、多様な組織・活動形態の中で行動するNPOが協働というレベルで行動を共にすることは一筋縄ではなく⁴、協働の一方の担い手として自治体職員の協働に関する意識啓発の必要性は高まっている。

しかし、前出のNPO活動推進自治体ネットワーク（2005）、静岡県県民部NPO推進室（2006）のような実態調査はなされているものの、自治体職員のNPO意識、協働意識ともいべき視点からの先行研究は、筆者の管見の限りではほとんどみられない⁵。自治体職員がNPOに対してどのような理解を示し、どのような意識を抱いているのか、そして、いかなる要因によって自治体職員のNPOへの理解や協働への意欲が高まるか、について明らかにすることは喫緊の課題であると思われる。現状では、職員意識の啓発を企図しても、啓発する施策と実態との乖離を生み出す危険性もある。ここに本研究の意義がある。以下本研究では、第2節において、分析視角と方法を提示し、第3節においてM自治体を対象に実施した調査票調査のデータについて分析を行う。そして、第4節では明らかになった結果を整理し、職員の協働への意識を啓発するために必要な具体的施策を検討する。

2. 分析視角・方法

まず、分析の対象とするM自治体の基本情報について触れておく。M自治体は、職員数が31233人（2006年4月現在）の都道府県であり、このうち、今回対象とした一般行政部門の職員

数は4686人である⁶。一般行政部門は、総務、環境、住民サービス、保健福祉、商工、農林水産、土木建築、地域支局など11の部署、および議会や人事委員会など10の議会・行政委員会によって構成されており、その他の都道府県と比較して特異な点はみられない。M自治体では総合計画に基づいた5つのビジョンが策定されており、その推進のための視点としてNPOとの「協働推進アクションプラン」が位置づけられている⁷。このアクションプランでは、協働が「公益に関する共通目標を達成するために、様々な主体が、相互理解と信頼を前提とし、対等な関係に基づき、開かれたプロセスで行う共同活動である」と定義づけられた上で、「21世紀のM自治体の姿は、住民の思い・夢・希望の支え手として、行政への住民参画、住民自治を支える自主的な公益活動団体であるNPOとのパートナーシップに基づいた協働を基軸にした、オープンシステムとしての協働型自治体であると考えられる」とM自治体の基本的認識が示されている⁸。また、NPOとの協働を推進するための施策も具体的に実行され始めているが、その中には「職員への情報提供、研修及びNPO活動への参加の推進」や「職員とNPOとの人事交流」が示されており、全庁的な動きとしてNPOとの協働推進が位置づけられている。

こうしたM自治体の状況を踏まえ、本研究では、NPOとの協働に関する自治体職員の意識を検証するために、以下の3点に着目し調査票調査のデータを基に実証分析を行う。

まず第1は、自治体職員のNPOに対する認知についてである。前述したようにM自治体においてNPOとの協働推進がなされる中で、NPO、NPO法（特定非営利活動促進法）あるいはNPO活動促進条例・施策について、どの程度認知されているのかを分析する。第2は、職員の協働に対する理解についてであり、職員が協働の概

³ 例として、埼玉県「NPOとの協働・始めの一步」、千葉県「千葉県パートナーシップマニュアル」、東京都「社会貢献団体との協働マニュアル」、神奈川県「協働の手引き」、大阪府「NPO協働マニュアル」などが作成されている。

⁴ 行政とNPOとのパートナーシップの問題点については新川（2004）が詳しい。

⁵ もちろん、住民参加・市民参加等、広く住民との関係における自治体職員の意識や行動に着目した研究は多くの蓄積がある。例えば、自治体職員の住民（市民）に対する意識について着目した実証研究としては、寄本ほか（1981）、小林（1990、1991）、門間ほか（1997）、高橋（2006）、高橋（2007）などがある。

⁶ 今回の調査では、M自治体の一般行政以外の部門、すなわち警察、学校、大学、病院、水道・下水道などの部門は対象としていない。

⁷ M自治体における協働推進アクションプランが主に対象とするNPOの範囲は「特定非営利活動法による法人」「法人格のない市民活動団体」である。

⁸ 匿名性を保つため一部文章を修正しているが、内容に変更はない。

念をどのように定義し捉えているかという視点である。そして第3は、本研究の中心的な分析課題となるNPOとの協働意欲についてである。職員の協働への意欲の現状を把握すると同時に、その意欲を高める要因を分析する。これらの分析視点は、M自治体におけるNPOとの協働がどの程度浸透しているのか、そして、どういった条件の下で推進されるのか、を明らかにするための視点であり、分析結果は今後のM自治体の施策に活かせる可能性が高い。

以上の視点に基づき、NPOとの協働に関する自治体職員の意識を実際に指標（質問）によって測定するわけであるが、既存研究においてはこれらの意識を計測する明確な基準はできていないようである。本研究においては、自治体職員の「住民」に対する意識や行動について調査している寄本ほか（1981）、小林（1990, 1991）、門間ほか（1997）、協働に関する意識尺度の作成を試みた高橋（2005）、そして行政意識尺度を作成している金（1999）を参考に指標を作成し調査を行った。なお調査は、①住民や地域組織との関係について、②NPOとの関わりについて、③NPOとの協働について、④回答者の属性という4つの質問群として構成されている。この内、本研究で分析に使用するのは②、③、④の質問項目である。

3. 調査分析

3.1 調査概要と職員の基本属性

調査にあたっては、まずM自治体の住民サービス系部署を中心とした職員への聞き取り調査を実施し、職員のNPOに関する理解や意識を測定するための質問の回答のし易さ、理解度などについて検討を行った。その上で、住民サービス系部署を通じて各部署1000人に調査票を配布し、各回答者の匿名性を確保する形で同部署が

回収した。回収数は602、回収率は60.2%であった。

まず、M自治体職員の基本属性について簡単に整理する。回答者の性別をみてみると、「男性」が67.6%、「女性」が31.6%で、男性の方が多いという結果であった。また、年齢は、「40歳代」が36.4%で最も多く、「30歳代」が27.4%、「50歳代」が18.3%、「20歳代」が15.8%と続いている。配偶者の有無については、「既婚」が70.1%、「未婚」が26.6%であった。扶養家族の内容に関しては、「子ども」が55.0%、「高齢者」が7.3%であった。回答者が私的に所属した経験のある地域の組織数（NPO法人、市民活動団体、自治会・町内会など）については、「経験なし」が57.0%で最も多く、「1つ」が18.8%、「2つ」が12.8%となっている。

次に、業務に関する質問として職位についてみてみると、「主幹級以下」が78.1%で大半を占めており、「課長級以上」は14.6%であった。職種については、「事務職」が61.1%、「技術職」が32.7%という結果となった。また、勤務場所については、「本庁」が52.3%、「地域支局」が42.0%となっている。勤続年数については、「10年以上20年未満」が32.7%、「20年以上30年未満」が28.7%、「3年未満」が14.0%であった。所属部署については、「地域支局系部署」が29.2%で最も多く、「住民サービス系部署」が10.6%、「土木建築系部署」が8.7%、「保健福祉系部署」が8.6%、と続いている⁹。現在の主な職務¹¹については、「事業部門系職務」が46.2%、「内部管理系職務」が32.2%、「どちらともいえない」が19.9%であった。また、入庁後の職務歴については「事業部門系職務が多い」が41.4%、「どちらともいえない」が28.9%、「内部管理系が多い」が27.9%であった。最後に、現在の業務のやりがいについては、「やりがいがある」と答えた回答者は44.0%で、「どちらともいえない」が43.7%、「やりがいが無い」が8.6%であった。

⁹ 住民サービス系部署から全部署に配布できるよう配慮されているが、無作為抽出ではない。なお、この調査は、2006年度の職員研修プロジェクトの一環として実施されたものである。

¹⁰ なお、項目に含まれない「その他（12.6%）」としては、「議会」や「教育委員会」などの回答が含まれている。

¹¹ M自治体の職務には、内部管理系職務（庶務、人事、予算、経理、秘書、法規、公物管理、施設管理）と事業部門系職務（企画・調整、広聴・広報、研修・教育、指導・育成、許認可、相談、窓口サービス、調査・統計、賦課・徴収、助成・融資、折衝・交渉、情報処理、研究、普及、監査・検査、設計・審査、施工監理、医療・検査）があり、各職員は自己の職務が内部管理系か事業部門系かについて把握している。回答時には、内部管理系と事業部門系を兼務しているケース等、明確に分類できない場合は「どちらともいえない」と回答してもらっている。

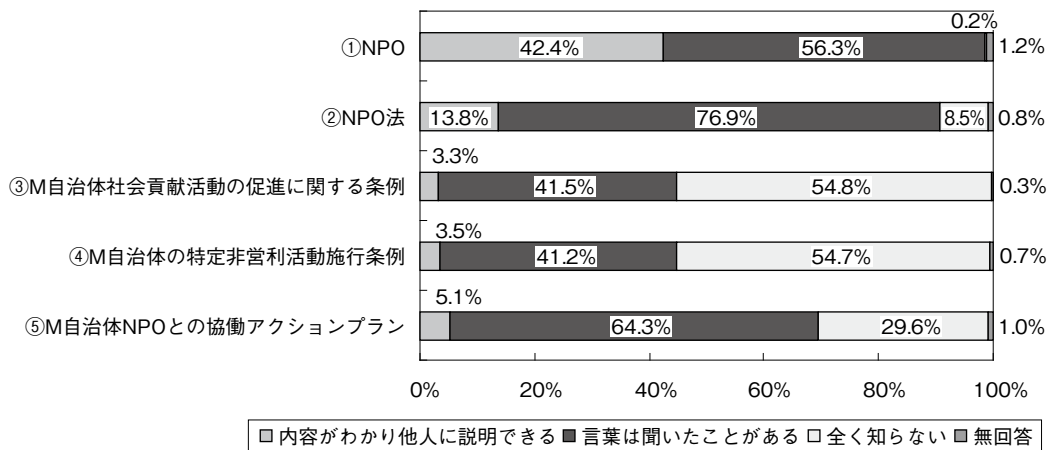


図1 NPO及びNPO関連施策の認知度

3.2 職員のNPOに対する認知

まず職員のNPOに対する認知について調査結果をみてみよう。本調査において、「NPO」「NPO法」「M自治体社会貢献活動の促進に関する条例」「M自治体特定非営利活動施行条例」「NPOとの協働推進アクションプラン」という5つの項目を設定した結果、NPOやNPO法（特定非営利活動法人法）、協働推進アクションプランについては、半分以上が「言葉は聞いたことがある」と回答している（図1）。ただし、「内容がわかり他人に説明できる」と回答した者は、NPOについては42.4%を占めるものの、その他の項目では軒並み低い回答率となっている。また、M自治体社会貢献活動の促進に関する条例、M自治体特定非営利活動施行条例については、「全く知らない」という回答が、半分以上を占める結果となった。ここで、前述のNPOに関す

る5つの項目それぞれについて、職員の基本属性（性別、年齢、職位、職種、所属部署¹²、現在の主な職務）とのクロス分析（カイ二乗検定）を行ったところ、所属部署についてのみ統計的な有意差がみられ、住民サービス系部署に所属する職員は、それ以外の職員と比較して、「内容がわかり他人に説明できる」、「言葉は聞いたことがある」という選択肢においては回答の割合が高まり、逆に、「全く知らない」では回答の割合が低くなる傾向が示された（表1）。つまり、住民サービス系部署に所属する職員は、それ以外の職員と比べてNPOおよびNPO関連の条例・施策に関する認知度が高いという結果であった。

3.3 職員の協働に対する理解¹³

次に、職員の協働に対する理解について採り

¹² 所属部署については、住民サービス系部署、保健福祉系部署、土木建築系部署など、10部署（その他含む）のどこに所属するかという変数に加え、各部署に所属する場合を1、所属しない場合を0としたダミー変数も分析に用いた。

¹³ 調査では、職員の協働への関り方についても質問しており以下結果の概要を紹介する。職員の業務におけるNPOとの協働経験については、「ない」が74.3%で、「ある」の24.9%を大きく上回った。また、協働経験の「ある」回答者に、NPOと協働した方法について質問したところ、最も多かったのは「委託事業」で41.3%、次いで、「意見交換をする会合」が39.3%、「事業の共催」が29.3%という結果となった。さらに、協働経験について、①充実したサービス提供ができた、②事務量が増えた、③経費が削減した、④NPOとの意思疎通が図れた、という4項目についての評価を質問した。充実したサービス提供ができたか否か、そしてNPOとの意思疎通が図れたか否かについては、6割以上が「大いにそう思う」「ややそう思う」と回答している。事務量が増えたか否か、経費が削減したか否かについては、「どちらともいえない」が4割以上を占めており、評価が分かれている。一方、業務における協働経験について、「ない」と答えた回答者に、協働しなかった理由について尋ねたところ、76.3%が「協働の必要性がなかった」と回答した。そして、回答者が過去3年間に担当してきた業務の中で「NPOと協働できる」と感じた業務があるか否かについて質問したところ、「ない」が67.6%で、「ある」の25.6%を大きく上回った。なお、「ある」と答えた回答者の具体的な業務としては、「普及・啓発事業」「調査事業」などの回答が目立った。

表1 所属部署とNPO・NPO関連施策認知度との関連（統計的に有意な項目のみ記載：カッコ内は%）

NPO・NPO関連施策認知度×所属部署	住民サービス系部署	左記以外の部署	χ^2
①：内容がわかり他人に説明できる	36(59.0)	210(41.5)	6.86*
：言葉は聞いたことがある	25(41.0)	296(58.5)	
	61(100.0)	506(100.0)	
③：内容がわかり他人に説明できる	6(9.8)	14(2.7)	18.00**
：言葉は聞いたことがある	35(57.4)	203(39.7)	
：全く知らない	20(32.8)	294(57.5)	
	61(100.0)	511(100.0)	
④：内容がわかり他人に説明できる	8(13.1)	13(2.6)	20.13**
：言葉は聞いたことがある	29(47.5)	207(40.7)	
：全く知らない	24(39.3)	289(56.8)	
	61(100.0)	509(100.0)	
⑤：内容がわかり他人に説明できる	8(13.3)	22(4.3)	16.79**
：言葉は聞いたことがある	45(75.0)	323(63.6)	
：全く知らない	7(11.7)	163(32.1)	
	61(100.0)	508(100.0)	

** $p<.01$ * $p<.05$ (①NPO、③社会貢献活動の促進に関する条例、④特定非営利活動施行条例、⑤協働推進アクションプラン)

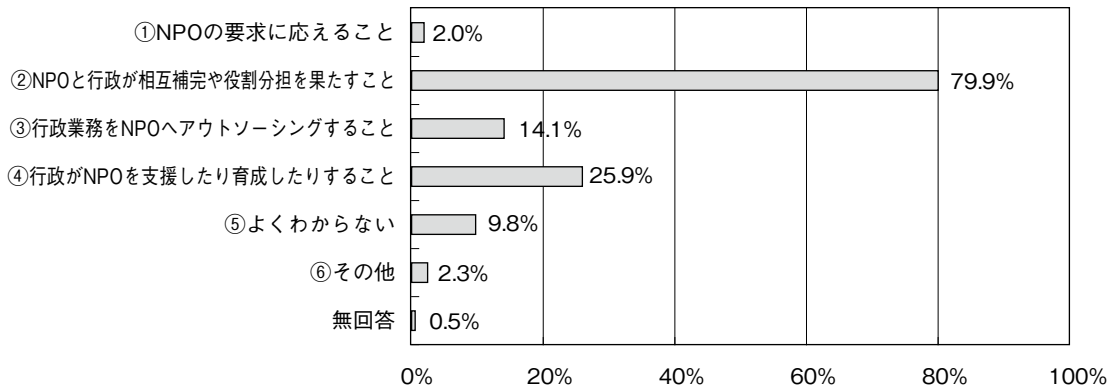


図2 協働のイメージ（複数回答）

上げる。まず協働についてどのようなイメージを持つかという問いに対して、「NPOと行政が相互補完や役割分担を果たすこと（以下相互補完・役割分担）」と回答した職員の割合が79.9%で最も高く、続いて「行政がNPOを支援したり育成したりすること（以下支援・育成）」が25.9%、「行政業務をNPOへアウトソーシングすること（以下アウトソーシング）」が14.1%となっている（図2）。

続いて、これら支援・育成、アウトソーシングに加え最も回答率の高かった相互補完・役割

分担という3項目それぞれについて、職員の基本属性（性別、年齢、職位、職種、所属部署、現在の主な職務）とのクロス分析（カイ二乗検定）を行った。その結果、職位について統計的に有意差がみられた（表2）。まず、相互補完・役割分担についてみると、課長級以上の職員の90.8%がこの項目へ回答しているのに対し、主幹級以下の職員の回答率は78.7%であった。一方、アウトソーシングについては課長級以上の職員の4.6%が回答しているのに対し、課長級以上の職員は17.1%であった。また、支援・育

表2 職位と協働イメージとの関連（統計的に有意な項目のみ記載：カッコ内は%）

協働イメージ × 職位	職位：課長級以上	職位：主幹級以下	χ^2
②：NPOと行政が相互補完や役割分担を果たすこと	79(90.8)	369(78.7)	6.90**
：上記以外	8(9.2)	100(21.3)	
	87(100.0)	469(100.0)	
③：行政業務をNPOへアウトソーシングすること	4(4.6)	80(17.1)	8.88**
：上記以外	83(95.4)	389(82.9)	
	87(100.0)	469(100.0)	
④：行政がNPOを支援したり育成したりすること	8(9.2)	139(29.6)	15.77**
：上記以外	79(90.8)	330(70.4)	
	87(100.0)	469(100.0)	

** $p < .01$

表3 NPO・NPO関連施策認知度と協働イメージとの関連（統計的に有意な項目のみ記載：カッコ内は%）

協働イメージ × 協働推進アクションプラン	内容がわかり 他人に説明できる	言葉は 聞いたことがある	全く知らない	χ^2
②：NPOと行政が相互補完や役割分担を果たすこと	27(87.1)	322(83.4)	128(72.3)	10.41**
：上記以外	4(12.9)	64(16.6)	49(27.7)	
	31(100.0)	386(100.0)	177(100.0)	
③：行政業務をNPOへアウトソーシングすること	3(9.7)	45(11.7)	36(20.3)	8.07*
：上記以外	28(90.3)	341(88.3)	141(79.7)	
	31(100.0)	386(100.0)	177(100.0)	

** $p < .01$ * $p < .05$

成に関しては課長級以上の職員が9.2%、主幹級以下の職員は29.6%となった。つまり、課長級以上の職員の方が、主幹級以下の職員に比べ相互補完・役割分担に回答する割合が高いが、アウトソーシング、支援・育成については逆に主幹級以下の職員の方が回答する割合が高いという傾向が明らかになった。

さらに、職員が持つこうした協働イメージ構造をより深く理解するため、NPO・NPO関連施策の認知度との関連性についてもみておきたい。協働イメージ（相互補完・役割分担、支援、アウトソーシング）と、NPO・NPO関連施策の認知（NPO、NPO法、M自治体社会貢献活動の促進に関する条例、M自治体特定非営利活動施行条例、NPOとの協働推進アクションプラン）とのクロス分析（カイ二乗検定）を行った。結果は表3の通りであり、相互補完・役割分担およびアウトソーシングが、協働推進アクションプランについて有意差がみられた。まず、相互補完・役割分担に回答した職員の割合は「全く知らない（72.3%）」「言葉は聞いたことがある（83.4%）」「内容がわかり他人に説明できる（87.1%）」の順に高まっている。これに対し、

アウトソーシングと回答した職員の回答率は、「全く知らない（20.3%）」「言葉は聞いたことがある（11.7%）」「内容がわかり他人に説明できる（9.7%）」と順に低くなる傾向がみられた。すなわち、相互補完・役割分担という協働イメージを持つ職員は、協働推進アクションプランについて認知度が高い傾向にあり、アウトソーシングという協働イメージを持つ職員は、認知度が低いという結果であった。

3.4 職員の協働意欲

ここまで、M自治体職員のNPOに対する認知、そして協働に対する理解について分析を行うことで、職員がNPOあるいは協働に対して持つ意識構造が明らかになってきた。以下では、これらの前提を踏まえ本研究の中心的課題である職員の「協働意欲」について分析する。

まず、協働意欲に関する質問として、今後自身の担当業務においてNPOとの協働を進めたいと思うか否かについて尋ねたところ、「機会があれば進めたいと思う」が52.0%で最も多く、

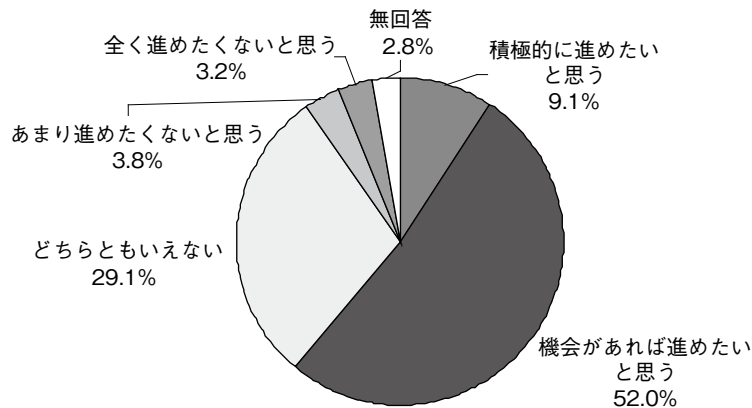


図3 今後の協働への意欲

続いて「どちらともいえない」が29.1%、「積極的に進めたいと思う」が9.1%という結果となった（図3）。半数以上の職員がNPOとの協働の推進に肯定的である一方、協働の推進を肯定的に捉えていない職員の存在も浮き彫りとなっている。

NPOとの協働推進に対する意欲の差異は、どのような要因によって規定されるのだろうか。NPOとの協働推進を肯定的に捉えた職員のグループを「協働意欲高群（368人）」、肯定的に捉えていない、あるいは否定的に捉えている職員のグループを「協働意欲低群（217人）」と分類し両群の比較分析を行いたい¹⁴。協働意欲の高い職員の特長および低い職員の特長を明らかにすることで、職員の協働意欲を高めるための具体的施策の検討が可能となるだろう。

はじめに、職員の協働意欲の高低との関連が予測される変数として「性別」、「年齢」、「職位」、「職種」、「勤務場所」、「所属部署」、「現在の職務」、「入庁後の職務歴」、「現在の業務のやりがい」、「（私的な）NPO活動への参加経験の有無¹⁵」、「（業務における）NPOとの協働経験の有無」を設定し、変数毎にクロス分析（カイ二乗検定）を行った。その結果、統計的な有意差がみられたのは「職位」、「所属部署」、「入庁後の職務歴」、「業

務のやりがい」、「NPO活動への参加経験の有無」、「NPOとの協働経験の有無」であった。

まず職位についてみると、協働意欲高群において課長級以上の職員の割合は22.6%であったが、低群では課長級以上の職員の割合は12.2%であり、高群が低群を上回る結果であった（図4、 $\chi^2(1)=12.51, p<.01$ ）。

所属部署については若干解釈が難しいが、協働意欲高群は低群に比べ地域支局系部署（38.3%）、住民サービス系部署（13.2%）に所属する職員の割合が高い傾向がみられた（図5、 $\chi^2(9)=20.53, p<.01$ ）。

入庁後の職務歴については、協働意欲高群は低群に比べ事業部門系職務歴が長い職員の割合（47.1%）が高い傾向にあり、逆に内部管理系職務歴が長い職員の割合（33.5%）は低くなっている（図6、 $\chi^2(2)=8.34, p<.05$ ）。

業務のやりがいについては、協働意欲高群において「やりがいがある」と回答した職員の割合が52.4%を占め、低群の35.7%を大きく上回っている。また、「やりがいがない」と回答した職員の割合は高群が6.1%、低群が12.1%となっており、低群が高群を上回る結果であった（図7、 $\chi^2(2)=14.08, p<.01$ ）。

¹⁴ NPOとの協働を進めたいか否かについて、「5=積極的に進めたいと思う」「4=機会があれば進めたいと思う」「3=どちらともいえない」「2=あまり進めたくないと思う」「1=全く進めたくないと思う」と得点を与えたところ、平均得点は3.92であった。ここでは「5=積極的に進めたいと思う」「4=機会があれば進めたいと思う」を「協働意欲高群」、「3=どちらともいえない」「2=あまり進めたくないと思う」「1=全く進めたくないと思う」を「協働意欲低群」と分類した。

¹⁵ 私的にNPO活動へ参加したことがあるか否か、について質問している。「ある」と回答した職員の割合は11.8%、「ない」と回答した職員が88.0%であった。

NPO活動への参加経験の有無についてみると、協働意欲高群では、参加経験のある職員の割合が16.3%であるのに対し、低群では4.6%にとどまっている(図8, $\chi^2(1)=17.72, p<.001$)。NPOとの協働経験の有無については、協働意

欲高群で協働経験が「ある」と答えた職員の割合は34.2%であった。一方低群では、「ある」と答えた職員の割合は11.5%であり、高群が低群を大きく上回る結果となった(図9, $\chi^2(1)=36.52, p<.001$)。

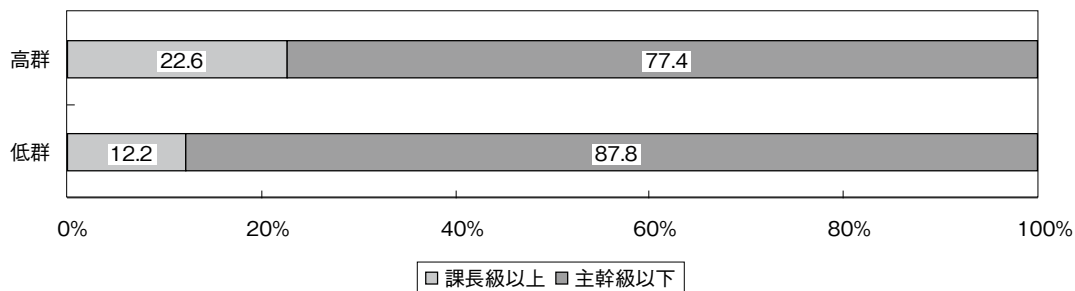


図4 職位と協働意欲との関連

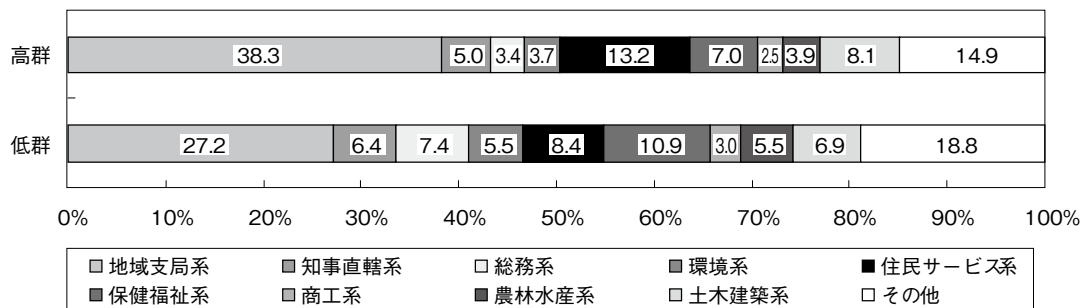


図5 所属部署と協働意欲との関連

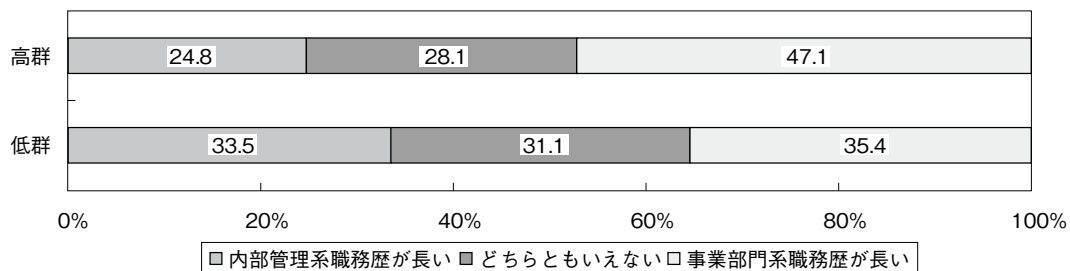


図6 入庁後の職務歴と協働意欲との関連

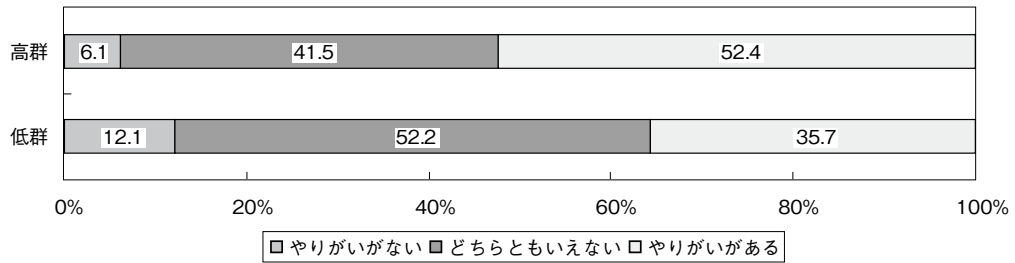


図7 業務のやりがいと協働意欲との関連

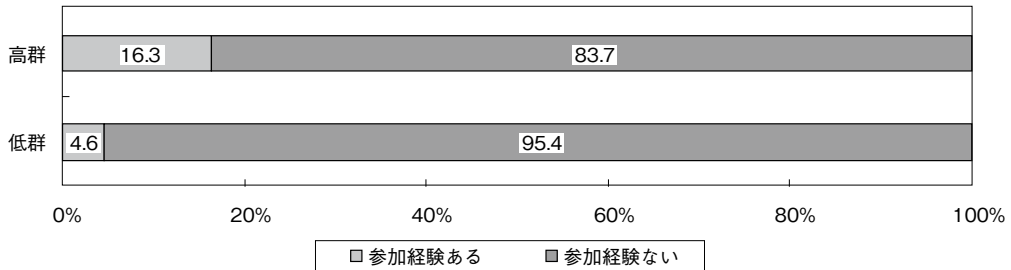


図8 NPO活動への参加経験の有無と協働意欲との関連

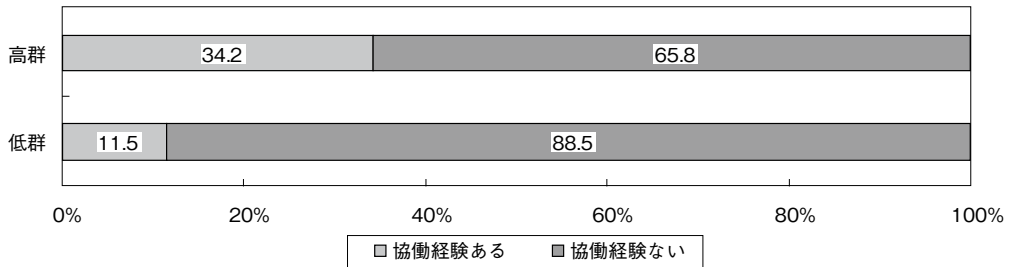


図9 NPOとの協働経験の有無と協働意欲との関連

続いて、職員の協働意欲の高低に影響を与える要因についてより詳細な分析を行うために、ロジスティック回帰分析を行いたい¹⁶。前述し

たクロス分析によって、協働意欲の高低と関連するいくつかの要因が明らかになったが、これらの内、どの要因が独立的に協働意欲の高低に

¹⁶ ロジスティック回帰分析は、被説明変数yが2値のデータの時に事象の起こる確率をp個の説明変数x_iで回帰する分析方法である。yが1と0をとるとした場合、y=1が起こる確率をp_{y=1}、y=0が起こる確率をP_{y=0}、ロジスティック回帰係数をβ_iとすると以下の式で表される。

$$\ln \frac{P_{y=1}}{P_{y=0}} = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p$$

また、y=1が起こる確率p_{y=1}は、次の式となる。

$$P_{y=1} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p)}}$$

表4 ロジスティック回帰分析の結果

説明変数	オッズ比	95%信頼区間
職位（課長級以上=1、主幹級以下=0）	1.956 *	1.016-3.766
地域支局系部署（地域支局系部署に所属=1）	1.339	0.919-2.132
住民サービス系部署（住民サービス系部署に所属=1）	2.180 *	1.094-4.341
内部管理系職務歴（入庁後の職務歴として内部管理系が長い=1）	0.579 +	0.302-1.135
事業部門系職務歴（入庁後の職務歴として事業部門系が長い=1）	1.790 **	1.152-2.778
業務のやりがい		
やりがいがない	1.000	
どちらともいえない	1.010	0.641-1.592
やりがいがある	1.371 +	0.983-1.914
NPO活動への参加経験（参加経験あり=1、参加経験なし=0）	3.182 ***	1.909-5.305
NPOとの協働経験（協働経験あり=1、協働経験なし=0）	3.476 ***	2.022-5.977
サンプル数	525	
Cox & Snell R2	0.139	
Nagelkerke R2	0.198	

*** $p<.001$ ** $p<.01$ * $p<.05$ + $p<.10$

影響を与えているかを確認する必要があるだろう。なお、ここでは協働意欲の高低に影響を与える要因を検出することに重点をおき分析を行う。

分析における被説明変数としては、前述した協働意欲高群-協働意欲低群という2値のデータを用いる。また説明変数としては、クロス分析において有意差が確認できた「職位」「所属部署」「入庁後の職務歴」「業務のやりがい」「NPO活動への参加経験の有無」「NPOとの協働経験の有無」を設定した。所属部署については、クロス分析において関連性が示唆された地域支局系部署、住民サービス系部署への所属の有無を表すダミー変数を用いた。また入庁後の職務歴については、クロス分析において関連性がみられた内部管理系職務歴、事業部門系職務歴をダミー変数として採用した。

説明変数間の相関係数および許容度、VIFを確認した上で分析した結果として、説明変数に関するオッズ比と95%信頼区間を表4に示した。協働意欲との関連を想定した8の説明変数の内、「職位」のオッズ比が1.956（95%信頼区間1.016-3.766, $p<.05$ ）、「住民サービス系部署」

のオッズ比が2.180（95%信頼区間1.094-4.341, $p<.05$ ）、「事業部門系職務歴」のオッズ比が1.790（95%信頼区間1.152-2.778, $p<.01$ ）、「NPO活動への参加経験」のオッズ比が3.182（95%信頼区間1.909-5.305, $p<.001$ ）、「NPOとの協働経験」のオッズ比が3.476（95%信頼区間2.022-5.977, $p<.001$ ）で統計的に有意であった¹⁷。すなわち、課長級以上の職員であること、住民サービス系部署に所属していること、事業部門系職務歴が長いこと、私的にNPO活動への参加経験があること、そして業務においてNPOとの協働経験があること、が協働意欲を高める要因である可能性が示唆された。

4. 考察

以上、NPOとの協働におけるM自治体職員の意識について分析してきた。本研究の結果を整理し、職員のNPOや協働への理解、そしてNPOとの協働意欲を高めるために必要な施策を検討したい。

まず、本研究の第1の関心である職員のNPO

¹⁷ なお有意水準10%では、「事業部門系職務歴」のオッズ比が1.328（95%信頼区間0.972-1.815, $p<.10$ ）、「業務のやりがい」について「やりがいがない」に対する「やりがいがある」のオッズ比が1.371（95%信頼区間0.983-1.914, $p<.10$ ）で有意傾向がみられた。

に対する認知については、「NPO」そのものへの認知は比較的高いものの、その他NPO関連の条例や協働推進アクションプランへの認知は低い実態が明らかになった。また、住民サービス系部署に所属する職員は、それ以外の職員と比較して認知度が高い傾向が示された。こうした認知度と所属部署との関係性について考えてみたい。NPOまたはNPO法・条例・施策に関して、その内容を明確に把握する必要があるのは、NPOに関わる業務に就く職員あるいは対外的にNPOに関わる職員であると思われる。したがって、NPOに関与する機会が多い職員、すなわちNPOの担当窓口を含めNPOとの関連が深い住民サービス系部署に所属する職員は、高い認知度を示すことが推察できる。これは業務との関わりという意味で当然の結果ともいえよう。今後、職員のNPOに対する認知を広めようとする観点からは、職員へNPOの情報を提供する仕組みづくりを前提として、普段NPOとの接点を持たない職員へ働きかける工夫が必要となる。

第2の関心である協働に対する理解については、まず、職員の多くが協働を相互補完・役割分担と定義する一方で、NPOとの協働をNPO支援・育成と同義として捉える側面や、アウトソーシングと同義として捉える側面があることが明らかになった。秋葉（2004）は、行政とNPOの協働に関して、アウトソーシング（事業委託）がNPO支援の一環として拡大解釈されていることを指摘しているが、協働とNPO支援、協働とアウトソーシングの関係性についても、同様に定義の拡大解釈が起こっている可能性があるといえる。

また、協働に対する理解と職位に関する分析によって、課長級以上の職員と相互補完・役割分担という協働理解、主幹級以下の職員と支援・育成、アウトソーシングという協働理解の関連性もみられた。このような実態の背景には、課長級以上の職員は、相互補完・役割分担といういわば理念的に協働を捉え易い一方で、現実的に業務として直接あるいは間接的に協働に関与することの多い主幹級以下の職員は、協働をより支援・育成やアウトソーシングといった具体的なイメージとして捉え易いという傾向があることが推測できよう。一方、協働に対する理解が、協働推進アクションプランの認知の度合いによって異なることも示唆された。アクション

プランを認知する職員は、より協働の意義や定義の中で語られる相互補完・役割分担という理解を示し、認知度の低い職員は、協働を従来の住民との関係にみられたアウトソーシング関係として捉えている可能性を示唆している。

今川ほか（2005）は、協働が概念として不明確であり、その内容も多種多様であることを指摘しているが、こうした分析結果は、まさに概念の不明確さ、解釈の多様性を表している。職員の協働に対する理解を推進する観点からは、職位や携わる業務といった職員の環境の違いによる協働の捉え方の現状について把握すること、そして協働の意義・定義を庁内へ浸透させる方法について模索することが求められよう。

そして第3の関心であったNPOとの協働意欲については、協働意欲の高低に影響を与える要因の分析により、協働意欲が高い職員の特徴が明らかになった。協働意欲が高い職員は、低い職員と比較して「課長級以上に多い」、「住民サービス系部署に多い」、「事業部門系職務歴が長い」、「私的にNPO活動への参加経験がある」、「業務においてNPOとの協働経験がある」という特徴を持っていた。とりわけ、私的なNPO活動への参加経験および業務におけるNPOとの協働経験が、協働意欲の高低に大きく影響を与えており、職員が実際にNPO、協働に触れているか否かが協働意欲を決定づける重要なファクターとなっている。協働意欲が高い職員は、普段の業務においてNPO（あるいはNPOの職員）と行動する機会が多かったり、プライベートにおいてNPOへ参加したりすることによって、NPOとの協働意欲が高まった可能性が指摘できるのである。ただしNPO活動への参加に関しては、「NPO活動への参加経験がある」ことが協働意欲を高めているのか、そもそも「協働意欲が高い」職員がNPOへ参加する傾向にあるのか、その因果関係は完全には判断できない。この点については、引き続き検討して行く必要があるだろう。

これら協働意欲に関する分析結果を踏まえると、職員とNPOの接触機会を増やすための職員研修、ボランティア休暇制度等を活用したプライベートでのNPO活動への参加促進、各部署におけるNPOとの協働可能性の検討、といった職員の協働意欲を啓発するための取り組みを具体的に展開し定着させることが、今後のNPOとの協働体制を構築していく近道だと考えられる。

最後に本研究の課題を述べる。本研究は、特定の都道府県の一般行政部門を対象にしたものであり結果の一般化には課題が残る。より多くの都道府県や市町村との比較を通じて、分析結果の妥当性を問うことが必須となろう。また、協働意欲を測定する指標や説明変数として用いる指標について再検討し、より分析の精度を高めることも求められる。さらには、職員の協働に対する意識の向上を前提に、その議論の先にある協働の実質的な成果や効果の分析を見据えた研究を行っていくことも必要である。以上を今後の課題としたい。

謝辞

本研究における調査は、M自治体の各部署の協力のもとに実施された。ご協力を頂いた多くの皆様に厚く感謝申し上げます。なお、本研究の内容に関する一切の責任は筆者にあることを追記する。

参考文献

- 秋葉武「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』vol.37, 2004年, 240-246ページ。
- 今川晃・山口道昭・新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働：ファシリテータ育成テキスト』第一法規, 2005年。
- 門間敏幸・安中誠司「住民参加に関する市町村職員の意識特性と規定要因」『農村計画学会誌』vol.16, No.2, 1997年, 98-109ページ。
- 金明秀「行政意識と人権意識—M県某市職員の人権意識調査をもとに」光華女子大学文学部人間関係学科編『変わる社会・変わる生き方』ナカニシヤ出版, 1999

年, 95-119ページ。

- 小林幸一郎「自治体職員のコミュニケーションと参加行動—東京都保谷市における職場と地域生活の両次元において—」『東洋大学大学院紀要(社会学研究科)』第27集, 1990年, 1-30ページ。
- 小林幸一郎「地方自治体職員の地域生活におけるコミュニケーションと参加行動—東京都保谷市の事例—」『東洋大学社会学部紀要』第28巻第2号, 1991年, 5-30ページ。
- 高橋尚也「自治体職員との協働意図・協働経験の規定因」日本社会心理学会第46回大会報告論文集, 2005年。
- 高橋尚也「市民組織と自治体との協働に関する社会心理学的分析」『第3回生協総研賞 研究論文集』生協総合研究所, 2006年, 53-65ページ。
- 高橋尚也「住民との「協働」に関わる自治体職員の意識に関する探索的検討」『産業・組織心理学研究』第20巻第2号, 2007年, 53-65ページ。
- 新川達郎「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性—」『年報行政研究』No.39, 2004年, 26-47ページ。
- 寄本勝美・下条美智彦編『自治体職員の意識構造』学陽書房, 1981年。
- M自治体「NPO協働推進アクションプラン」, 2004年。
- NPO活動推進自治体ネットワーク「NPO活動・協働意識調査結果」(<http://www.mienpo.net/jichitainet/results/index.html>), 2005年, 2006/09/01。
- 静岡県県民部NPO推進室「NPOとの協働に関するアンケート」(<http://www.npo.pref.shizuoka.jp/new/pdf/200612survey.pdf>), 2006年, 2007/05/11。
- 大阪府ボランティア・NPO・ホームページ (<http://www.pref.osaka.jp/fukatsu/vngroup/index.html>) 2007/05/11。
- かながわ県民活動サポートセンター・ホームページ (<http://www.kvsc.pref.kanagawa.jp/index.html>) 2007/08/11。
- 埼玉県NPO情報ステーション・ホームページ (<http://www.saitamaken-npo.net/kihonhousin/kihonhousin.html>) 2007/05/11。
- 千葉県NPO情報ネット・ホームページ (http://www.chiba-npo.jp/npo_ps/manu7.html) 2007/08/11。
- 東京都市民活動(NPO)ホームページ (<http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index4.htm>) 2007/05/11。