

行政—NPO間の協働事業における質の設定と計測に関する分析

小田切 康彦

あらまし

本稿では、行政とNPOの協働事業の質が実際にいかなる指標によって計測できるか、という観点から、両者の協働事業のプロセスおよび職員満足度を指標に用いて分析を試みた。具体的には、近年、自治体が協働事業の評価に用いているプロセス指標、そして事業の現場に携わる担当者の職員満足度を、協働の質を測るための指標として設定し、どのような条件においてそれらの質（指標）の差異が確認されるか、議論を行った。プロセス指標を被説明変数とする重回帰モデル、および職員満足度を被説明変数とするロジスティック回帰モデルを作成し、変数間の関連性を分析した結果、興味深い知見が得られた。第1は、協働のフレームで実施された事業は、よりマネジメントが意識されたプロセスがとられており、同時に職員満足度も高い傾向がみられた点、第2は、そうしたマネジメント・プロセスがとられた事業は、職員満足度も高い結果となった点である。これらの知見は、協働によるマネジメント・プロセスに基づき事業が実施されたときに、事業担当者の受益者へのサービス性がより意識されることを意味している。これは、協働の質を計測する論点においては、非常に重要である。なぜなら、マネジメント・プロセスの充実度と職員満足度の関連性は、両指標を用いてサービスに対する受益者の評価結果が推察できる可能性を示すが、それは同時に、受益者からの評価を重視した場合の「協働事業の質」に接近できる可能性も意味するからである。

1. 問題意識

本稿は、行政とNPOの協働の質を実際にいかに設定し、計測するか、という点について論じるものである。近年の日本では、行政とNPOの協働に大きな注目が集まり、学術的にも実務的にも高い関心が示されている。しかし、協働によってもたらされるサービスの質の計測という論点は、研究上重要であるにもかかわらず、十分な蓄積があるとは言いがたい。というのも、そこには、協働によるサービスの質を適切に計測することが、極めて難しいという問題が存在するのである。Pollitt (2000) は、業績評価における問題点として、概念（何を測定するか）、動機（誰がどのような目的で行うか）、技術（コスト、データの信頼性）の3点を指摘している。この問題は、行政とNPOの協働における質の計測においても同様であり、金川 (2007) も、協働の評価の問題として、概念のあいまい性、評価の多義性・複雑性、プロセス評価の問題、コストの問題、を挙げている。総じて、行政とNPOの両者によって供給される類のサービスは、ヒューマンサービス等も多く、それらがどのような水準で供給されたのか、そして、それはいかなる効果を生んだのか、といった質や成果を、インプット、アウトプット、アウトカムといった数値指標で把握することは容易ではない。そのため、量的指標による評価のみならず、事業プロセスや関係者意識、地域への波及効果等、多元的な評価指標の必要性が理論的に指摘されている (Smith and Lipsky 1993, Jacobs 2000, 金川2006, 佐藤2006) もの、具体的な指標等の検証は不十分である。

本稿では、こうした状況を踏まえ、協働事業

の質は実際にいかなる指標によって計測できるか、という観点から、両者の協働事業のプロセスおよび職員満足度を指標に用いて分析を試みたい。具体的には、近年、自治体が協働事業の評価に用いているプロセス指標、そして事業の現場に携わる事業担当者の満足度を、協働の質を測るための指標として設定し、どのような条件においてそれらの質の差異が確認されるか、議論する。分析には、協働事業に関するアンケート調査の結果（小田切・新川2008）を用いる¹。無論、実際の協働事業を基に、その質や成果の計測、評価について論じた参考的な研究として、Lesky et al. (2001)、Smith and Baezley (2000)、中川・金子 (2003)、高橋 (2008)、池上 (2008) などがある。しかし、協働事業の質の計測、評価に関して確立した手法があるわけではなく、段階的かつ継続的な研究の蓄積が必要となるだろう。とりわけ、本稿では、「理論的にいかなる指標で質を計測するか」という問いではなく、「実際にはどのような指標で質を計測できるか」という問いを立て議論する点で貢献が見込まれる。

2. 分析視点・手法

2.1 分析視点

片桐 (2003) は、行政評価の議論の中で、その評価指標として、効率性・目標達成度に関する指標、サービスを受ける受益者からの指標、行政が行うことの妥当性に関する指標を指摘している。このうち、サービスを受ける受益者からの視点を持って評価を議論することは、協働事業においては特に重要な意味を持つと考えられる。先に指摘したように、協働事業には、ヒューマンサービスをはじめ受益者と直接関わるケースが多く、彼らへのサービスのあり方が深く問われるからである。

上山 (2002) は、このサービスの受益者からの評価を判断する指標として、顧客満足度、プロセス指標、職員満足度を挙げているが、以下では、次の2つの視点から分析を行う。第1は、協働事業におけるplan-do-seeのマネジメント・

プロセスを想定し、事業においてとられたプロセスの実態を分析する。前述の通り、行政とNPOの協働により供給されるサービスは、その成果・効果を指標化することが難しい。したがって、何らかの代理的な指標を用いてその評価を行っていく努力が求められるが、そのひとつの方法として、現在、いくつかの自治体において実施されている評価シートを使った自己評価がある。これらは、計画から実施、そして評価までの事業プロセスを事業当事者が内部評価する試みであり、行政の事務事業評価にみられる内部管理型の自己評価である。本稿では、自治体において実施されている協働事業評価に用いられるプロセス評価の指標をはじめ、評価みえ (2000) や高浦 (2002) を参考に作成した指標を用いて分析を行う。その際、事業の実施にトータルに関わったと想定されるNPOの現場担当者の評価を基準とする。ここで本稿が着目するは、NPOの担当者が各プロセス指標についてどの程度達成できたかを評価する「評価の程度」ではない。本稿では、実際の事業において各プロセスがとられたか否かという「プロセスの有無」に着目する。サービスに関する受益者からの評価を直接観察できていないが、事業においてとった方が望ましいと思われるプロセスを設定し、その回答を得点化し合計を求めた「プロセス充実度」を分析に用いることで、成果・効果の議論に接近したい。こうした評価指標を数量化する手法は、特に福祉関連施設等におけるパフォーマンスを計測する際に用いられている手法であり (例えば、Judge and Knapp 1985、鈴木 2002、前中・野口 2005など)、その採用を試みる。

第2の分析視点は、同じく協働事業におけるサービスの受益者からの観点から、NPOの「職員満足度」を用いて分析する。この場合の職員満足度は、第一線級の職員の満足度を指すものであるが、顧客満足度と対極的にみえるこの指標が採用されるのは、第一線級の職員の満足度が低ければ、その結果として受益者へのサービスが低下する、という発想によるものであるという (片桐2003)。具体的には、事業に最も深く関わったNPOの現場担当者 (責任者) に、事業における受益者へ提供されたサービスについてどの程度満足感を持っているか、という点に

¹ ここで用いている協働、あるいは協働事業の用語の定義については、拙稿、小田切・新川 (2008)、小田切 (2009) を参照されたい。また、本稿では、ランダムサンプリングを行っていないデータを用いて統計的検定を行っているが、この意義については、小田切 (2009) を参照されたい。

ついて事後的な評価を問う。この種の満足度調査では、肯定的な評価の割合が高くなる傾向がみられるが、本稿では満足度が低い事業の反応にも着目したい²。

ただし、plan-do-seeのマネジメント・プロセスが充実していること、あるいは現場職員の満足度が高いことが、必ずしもサービスの受益者の満足度につながるとは限らない。また同時に、それらの指標の計測をもって、協働事業の質の計測と定義するのは強引な解釈かもしれない。本稿は、協働事業の質の計測が難しいことを前提としながら、いかにしてそこに接近できるのか、という試みであることを指摘しておきたい。

以下では、これら協働事業のプロセスおよび職員満足度と、行政・NPOそれぞれの「組織属性」、および事業形態・事業分野・事業内容といった「事業属性」との関連性を定量的に明らかにしていく。先行研究を管見する限りでは、こうした協働事業の質を説明するための確たる理論や分析アプローチはみられない。そこで、既存の理論モデルに準拠して実証分析を行うのではなく、事業担当自治体・担当部署、NPO組織規模といった行政・NPOの組織属性、そして、事業の分野・規模・形態・内容といった事業に関

する直接的な属性を用いてモデル化を行いその結果を解釈する。分析は、プロセス充実度を被説明変数とする重回帰モデル、および職員満足度を被説明変数とするロジスティック回帰モデルを作成し、変数間の関連性を分析する。それによって、どのような事業条件の場合にプロセスが充実するのか、また職員満足度が高く（低く）なるのか、明らかとなるだろう。なお分析結果は、被説明変数と説明変数との関連を単変量解析（相関分析、カイ二乗検定、t検定）によって分析した結果と整合させながら、発見された特性を議論する。

2.2 分析に用いる変数

2.2.1 被説明変数

分析に用いる変数を掲示するが、本分析に用いる変数は、小田切・新川（2008）において作成過程、そして単純集計結果を示しており、詳しくはそちらを参照されたい。まず、本分析の第1の被説明変数はプロセス充実度である。これは、表1に示した15のプロセスの評価項目に

表1 事業プロセスの評価項目

（事業計画）

- ・ ミッションと本事業との整合性について関係者間で確認する機会があった
- ・ 事業の受益者に関する情報収集や意見交換を行った
- ・ 行政を含む資源（資金・人材等）の提供者と意見交換する機会があった
- ・ 事業の目的・目標・成果等を文章や数値によって表していた
- ・ 当年度だけではなく複数年度を見すえた事業計画を立てた（立てていた）

（事業実施）

- ・ スケジュール管理の下に役割分担表や進行表を作成した上で運営した
- ・ 行政を含む資源（資金・人材等）の提供者と進捗状況を確認する機会があった
- ・ 事業の進捗や資金の配分・執行状況を管理する責任者が明確であった
- ・ 事故や苦情・相談への対応担当者（窓口）を設置した
- ・ 事業の内容をパンフレットやホームページで広報した

（事業評価）

- ・ 設定した事業目標の達成（未達成）が測定できた
- ・ 事業の受益者へのアンケート調査や意見交換の機会を持った
- ・ 事業報告書・決算報告書を一般公開した
- ・ 事業について行政を含む関係者間で評価を行う機会があった
- ・ 事業について関係者以外の第三者による評価が行われた

² 無論、絶対的な尺度が存在しないため、その有効性への認識が回答者ごとに異なってしまう難しさは拭えない（Selby 1978）。

表2 被説明変数の記述統計量

	n	平均値	標準偏差	最小値	最大値
プロセス充実度 (単純合計点)	544	10.934	2.883	3	15
プロセス充実度 (主成分得点)	544	0.000	1.000	-2.707	1.277
サービス満足度ダミー	1020	0.858	0.349	0	1

ついて、プロセスをとった場合（「はい」と回答した場合）を1点としてその単純合計点を求めた尺度である。また同時に、15の指標について主成分分析を行い、各プロセスの比重付けをした主成分得点も分析に用いることとした。なお、当然ながら、これら15のプロセスすべてを経ることが不可能な事業が存在する。そのため、指標作成において「評価に適さない」と回答したサンプルを除き指標を作成している。すなわち、対象となる事業については、少なくとも15のプロセスをとることは不可能ではなかったという仮定を基に分析することになる。

職員満足度については、受益者へのサービスに関する満足度指標を用いて分析を行う。これは、事業の受益者を満足させられたと思うかどうか、という事業担当者（責任者）への質問について、「大いにそう思う」から「全くそう思

わない」までの5段階尺度によって回答を得たものである。ただし、この満足度指標は、「大いにそう思う」「ややそう思う」の回答が8割を超えており（小田切・新川2008）、分布には大きな偏りがある。また、本稿では、どのような環境において肯定的な評価になるか、あるいは肯定的な評価にならないか、という点により関心がある。そこで、肯定的な回答「大いにそう思う」「ややそう思う」を1、「どちらともいえない」「ややそう思わない」「全くそう思わない」を0、とする2値の変数に統合し、分析に用いることとした³。表2に、これら被説明変数の記述統計量を示している。

2.2.2 説明変数

表3 記述統計量⁴

	n	平均値	標準偏差	最小値	最大値
(事業属性)					
事業分野：保健・医療・福祉関連	1020	0.315	0.461	0	1
：まちづくり関連	1020	0.113	0.316	0	1
：文化・芸術・スポーツ関連	1020	0.100	0.300	0	1
：環境保全関連	1020	0.101	0.301	0	1
：子ども育成関連	1020	0.106	0.308	0	1
：NPO支援関連	1020	0.099	0.299	0	1
：その他	1020	0.166	0.367	0	1
事業支出額（円）	988	653.388	1296.533	4	22343.96
事業継続年数（2006年開始を1年として換算）	1004	4.298	6.948	1	66
事業実施日数（日：事業実働日数）	985	128.800	133.565	1	365
事業担当者数：NPO側（人）	988	14.470	20.110	1	177
：行政側（人）	976	1.697	2.449	0	16
協働（パートナーシップ）事業	984	0.385	0.487	0	1
事業形態：委託	1011	0.407	0.491	0	1
：指定管理者制度	1011	0.062	0.242	0	1
：補助・助成	1011	0.334	0.472	0	1
：共催・実行委員会	1011	0.118	0.322	0	1
：その他	1011	0.079	0.275	0	1
事業内容：イベント・フォーラム・研修等	1032	0.486	0.500	0	1
：施設管理・運営	1032	0.195	0.396	0	1
：相談支援	1032	0.242	0.429	0	1
：調査研究	1032	0.116	0.321	0	1
：情報発信	1032	0.227	0.419	0	1
：IT整備	1032	0.050	0.219	0	1
：福祉関連のサービス提供	1032	0.216	0.412	0	1
：その他	1032	0.171	0.376	0	1

³ 後述する分析結果に関して、5段階の尺度を用いた順序プロビット分析を別途行ったが、本稿の主要な結論に変更はない。

⁴ 便宜上、質的変数も記述統計の形で掲示している。

一方、分析における説明変数は、表3に示すように事業の属性に関する基本的な変数（事業属性）を設定した。まず、「事業分野（NPO法に定められた活動分野に準ずる）」、「事業支出額」、「事業継続年数（事業開始からの年数）」、「事業実施日数（事業実施日数）」、「事業担当者数（NPO側、行政側）」を設定した。また、該当事業が「協働（パートナーシップ）事業」として明文化されていたか否かを表す「協働事業」を変数に加えた。さらに、委託、補助・助成、共催といった事業の形態を示す「事業形態」、イベント・フォーラム・研修、相談支援、調査研究等の内容を表す「事業内容」を変数として使用した。NPO年間支出額、NPO活動年数、事業支出額、事業継続年数、事業実施日数、事業担

当者数以外の変数は、すべてダミー変数として用いている。なお、サービス満足度の分析では、関連性が推測されるプロセス充実度（主成分得点）を説明変数として投入した分析も同時に行った。

3. 分析結果

3.1 プロセス充実度と事業属性の関連

プロセス充実度と各属性との関連性を測るため重回帰分析を行った（表4）。変数間の相関係数およびVIFを確認し分析を行った結果、正の有意な変数として「(分野) まちづくり関連」、

表4 プロセス充実度と事業属性との関連（OLS）

説明変数	プロセス充実度 (単純合計点)				プロセス充実度 (主成分得点)			
	β	t		※	β	t		※
分野<保健・医療・福祉関連>								
：まちづくり関連	0.191	3.970	***	+	0.172	3.586	***	+
：文化・芸術・スポーツ関連	-0.040	-0.837		-	0.043	0.914		
：環境保全関連	0.091	1.861			0.082	1.660		
：子ども育成関連	0.034	0.739			0.067	1.445		
：NPO 支援関連	0.098	2.018	*	+	0.149	3.165	**	+
：その他	0.048	1.039			0.066	1.304		
事業支出額（対数）	0.322	5.257	***	+	0.333	5.471	***	+
事業継続年数	0.002	0.032			0.022	0.459		
事業実施日数	0.002	0.022		+	0.001	0.018		+
事業担当者数：NPO 側	0.128	2.434	*	+	0.109	2.361	*	+
：行政側	0.141	3.217	**	+	0.127	2.922	**	+
協働（パートナーシップ）事業	0.447	9.961	***	+	0.465	10.418	***	+
事業形態<委託>								
：指定管理者制度	0.073	1.567		+	0.070	1.519		+
：補助・助成	-0.116	-2.457	*	-	-0.122	-2.615	**	-
：共催・実行委員会	0.040	0.797		+	0.031	0.631		+
：その他	-0.021	-0.414			-0.027	-0.519		
事業内容：イベント・フォーラム・研修等	0.005	0.111			0.008	0.176		
：施設管理・運営	0.114	2.253	*	+	0.120	2.372	*	+
：相談支援	0.095	2.059	*	+	0.092	2.018	*	+
：調査研究	0.055	1.213			0.039	0.817		
：情報発信	0.069	1.298			0.060	1.375		
：IT 整備	0.010	0.169			0.023	0.393		
：福祉関連サービス	-0.090	-1.960	*	-	-0.087	-1.823	*	-
：その他	0.088	1.802			0.096	2.055		
定数項		7.817	***			-6.934	***	
サンプル数		435				435		
調整済み決定係数		0.299				0.307		

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

< >はレファレンス・グループ

※被説明変数との単変量解析の結果、有意（5%水準）であった説明変数に符号を示した。+は正、-は負の関係を表す。

⁵ 「事業分野」については、NPO法で定められている17分野に「その他」を加えた変数を用いている。ただし、反応が著しく少ない分野については「その他」として統合しているため、7カテゴリの変数となっている。

「(分野) NPO支援関連」、「事業支出額 (対数)」、「NPO側事業担当者数」、「行政側事業担当者数」、「協働事業」、「(事業内容) 施設管理・運営」、「(事業内容) 相談支援」が検出された。すなわち、まちづくり・NPO支援分野の事業、事業支出額の大きい事業、行政およびNPOの事業担当者数が多い事業、協働のフレームで実施された事業、施設管理運営・相談支援事業は、設定したプロセスがとられる傾向にあるということになる。また、負の有意な変数としては「(事業形態) 補助・助成」、「(事業内容) 福祉関連サービス」が検出された。補助・助成事業、福祉関連のサービス事業はプロセスがとられていない傾向にある。なお、分析結果は、単純合計得点、主成分得点ともにほぼ同様の傾向がみられた。

3.2 職員満足度と事業属性の関連

職員満足度と各属性との関連性を測るためロジスティック回帰分析を行った(表5)。分析は、前項と同様の説明変数を用いたモデル(モデル1)およびそれらにプロセス充実度を加えたモデル(モデル2)を使用した。ただし、モデル2については「プロセス充実度」と相関が強い「協働事業」、「事業支出額 (対数)」を除いて分析した。

まずモデル1では、正の有意な変数として「(分野) まちづくり関連」、「事業支出額 (対数)」、「NPO側事業担当者数」、「協働事業」、「(事業分野) 施設管理・運営」、「(事業分野) 相談支援」が検出された。また、負の有意な変数は「(委託に対する) 補助・助成」、「(事業内容) 調査研究」であった。まちづくり分野の事業、事業

表5 職員満足度と事業属性との関連 (ロジスティック回帰分析)

説明変数	モデル1			モデル2				
	β	信頼区間	※	β	信頼区間	※		
分野<保健・医療・福祉関連>								
: まちづくり関連	4.759	1.759-9.935	**	+	3.605	1.019-7.265	*	+
: 文化・芸術・スポーツ関連	1.707	0.693-4.209			1.342	0.685-3.812		
: 環境保全関連	1.882	0.876-4.045			1.705	0.701-3.978		
: 子ども育成関連	1.569	0.702-3.503			1.463	0.662-3.233		
: NPO支援関連	0.568	0.279-1.157			0.645	0.320-1.423		
: その他	1.319	0.744-2.996			1.749	0.824-4.296		
事業支出額 (対数)	1.156	1.008-1.331	*	+				
事業継続年数	1.004	0.973-1.037			1.002	0.965-1.022		
事業実施日数	0.991	0.984-1.004			0.988	0.971-1.007		-
事業担当者数: NPO側	1.006	1.000-1.012	*	+	1.049	1.006-1.075	**	+
: 行政側	0.992	0.963-1.014			0.995	0.969-1.016		
協働 (パートナーシップ) 事業	2.329	1.387-4.238	***	+				
事業形態<委託>								
: 指定管理者制度	3.963	0.826-14.11		+	3.434	0.764-12.44		+
: 補助・助成	0.457	0.237-0.757	**	-	0.544	0.311-0.876	*	-
: 共催・実行委員会	2.662	0.908-6.008		+	2.409	0.893-5.281		+
: その他	1.521	0.613-3.414			1.212	0.521-3.009		
事業内容: イベント・フォーラム・研修等	1.173	0.552-2.494			1.311	0.726-3.078		
: 施設管理・運営	2.232	1.147-3.430	*	+	2.428	1.225-3.900	*	+
: 相談支援	2.381	1.209-3.900	**	+	2.663	1.401-4.465	**	+
: 調査研究	0.416	0.279-0.794	**	-	0.492	0.387-0.890	*	-
: 情報受発信	1.634	0.809-3.299			1.211	0.421-3.486		
: IT整備	1.384	0.367-8.473			1.361	0.682-5.986		
: 福祉関連サービス	0.625	0.298-1.310			0.837	0.463-1.513		
: その他	1.367	0.731-2.877			1.459	0.758-3.331		
プロセス充実度 (主成分得点)					2.311	1.647-3.244	***	
サンプル数		813				425		
Cox & Snell R2		0.138				0.246		
Nagelkerke R2		0.247				0.410		

*** $p<.001$ ** $p<.01$ * $p<.05$ ※< >はレファレンス・グループ

※被説明変数との単変量解析の結果、有意(5%水準)であった説明変数に符号を示した。+は正、-は負の関係を表す。

支出額の大きい事業、協働のフレームで実施された事業、指定管理者制度による事業、施設管理運営・相談支援事業は、満足度が高い傾向にあり、補助・助成事業、調査研究事業は、逆に満足度は低い傾向にあるという結果である。

モデル2では、正の有意な変数が「(分野)まちづくり関連」、「NPO側事業担当者数」、「(事業分野)施設管理・運営」、「(事業分野)相談支援」、「プロセス充実度(主成分得点)」であった。また、「(委託に対する)補助・助成」、「(事業内容)調査研究」は負の有意な変数であった。つまり、まちづくり分野の事業、NPO側担当者数が多い事業、指定管理者制度による事業、施設管理運営・相談支援事業、そしてプロセス充実している事業は、満足度が高い傾向に、また、補助・助成事業、調査研究次行は、満足度が低い傾向にあることが示された。

4. 考察

4.1 分析結果の解釈

協働事業のプロセス充実度の分析結果が示しているのは、どのような事業においてよりプロセスがとられるのか、という点である。また、職員満足度の結果が示すのは、どのような事業の場合に受益者へのサービスに対する職員満足度に差がみられるかという点である。これらの結果は、協働事業の質の観察を可能とするかもしれない実態を示唆していると考えられる。以下、分析結果の解釈を行いたい。

第1に、事業分野に関して、まちづくり関連の分野ではプロセスがとられる傾向、そして満足度が高い傾向がみられた。まちづくり関連の事業では、地域づくり、地域活性化等がテーマとなるケースが多いが、とりわけNPOを含む地域住民の参加や公民の協働が不可欠の概念となっている。ゆえに、そこでは協働のためのひとつひとつのプロセスがより重視され、その結果が示されていると解釈できる。同時に、NPO支援関連分野の事業においても、しばしば協働をテーマにした事業が取り組まれており、そこにおいては、事業のプロセスがより重視されて

いると捉えることは可能である。しかしながら、本稿のデータでは、事業分野に関してこれ以上詳細に分析することは不可能であり、これら事業分野とプロセスとの関連性、さらに満足度との関連性を説明するには材料が不足している⁶。この点は今後の課題となるだろう。

第2に、事業支出額、NPO側事業担当者数、行政側事業担当者数、が多い事業ほどプロセスがとられる結果であった。また、事業支出額およびNPO側事業担当者数は、職員満足度とも関連がみられた。これらの変数は事業に投入された資源を表している。インプットしなければならない資金および人的資源が多い事業は、当然、それらの資源を運用し、効果的に事業を展開するためのマネジメント・プロセスが強く求められるということだろう。さらに、こうしたインプットする資源が多い事業には、行政もNPOも大きな関心とパワーを持って望む必要があるが、それは同時に供給されるサービスへの関心とパワーにもつながるといえる。受益者へのサービスもより充実していると評価がなされたのだろう。なお、事業主体となるケースが多いNPO側の担当者数は、プロセス充実度、職員満足度ともに関連がみられるが、行政側の担当者数は必ずしも必要条件ではない実態も読み取れる。

第3に、協働が明文化されている事業は、プロセス充実度および職員満足度と強い関連性が確認された。近年、行政とNPOとの協働を前提とした事業は頻繁に行われているが、これらの事業ではとりわけ事業の企画から実施、評価までの各プロセスが重視されており、それらを示した結果としえる。先に述べたように、自治体が協働事業評価に用いているプロセス指標を参考に被説明変数であるプロセス充実度を作成した関係上、とられるプロセスと非常に強い関連性を示す結果となっている。一方、こうした協働のフレームで実施されることと職員満足度との関連はどう説明されるだろうか。推測されるのは、協働によるプロセス、すなわちマネジメント・プロセスを確認することによって、より「受益者にサービスを供給する」という点が強調された可能性である。既に指摘したように、協働事業では受益者の定義が曖昧となり、受益

⁶ NPOの活動分野について、分野別に財務状況や組織属性を比較するといった知見がこれまで提供されてきたが、NPOが携わる事業分野に関して分析を行った研究は、管見の限りほとんどみられない。

者へのサービス供給という視点が想定され難いことも珍しくない。協働というフレームの中で事業を実施することによって、事業プロセスが重視されると同時に、受益者へのサービスという視点への意識が強まり、それが結果的に満足度として表れていると考えられる。

第4に、事業形態に関して補助・助成事業のプロセスが充実しておらず、職員満足度も低い傾向が観察された。この結果は何を意味するのだろうか。補助・助成事業が、「NPOが自主的に企画・実施する事業へ行政が支援する」という形態で実施されていると仮定した場合、これらの結果を説明するための次の可能性が指摘できる。まずはプロセスに関して、事業の企画から実施、評価のプロセスへの行政側の関与は委託などの他の形態に比較して減ることになり、特に両者間での対話や確認のプロセスが少なくなる点である。また、NPOにおけるマネジメントの必要性はしばしば議論されるように、そもそもNPOが自主的に企画・実施する類の事業が、こうしたマネジメント・プロセスを想定していない可能性もある。したがって、必然的にプロセス充実度の得点は低い結果となる。次に、職員満足度についてであるが、ひとつは、単純に受益者へのサービスという視点が不足している実態が結果として示されたという見方ができる。しかし一方で、補助・助成事業が、NPOが自主的に実施するミッションとより関連の強い事業であるとするならば、目標を高く設定しているからこそ厳しい評価を行っているという見方もできよう。アンケート調査による満足度の測定では、これ以上詳細な分析は不可能である。だが、補助・助成事業に関して改善の可能性があるという実態は浮かび上がっているといえる。なお、事業形態として指定管理者制度および共催・実行委員会による事業は、単変量解析の結果では正の関連性もみられたが、モデルにおいては統計的に説明されなかった。

第5は、事業内容についてである。施設管理・運営事業および相談支援事業はプロセスがとられ、満足度も高い結果となった。これらの事業は行政が直営でも実施している事業であり、協働で行う場合においても行政側からのアプローチによって事業が開始されることが多いと考えられる。そこでは、より強くマネジメント・プロセスが求められるし、同時にそれに馴染む事

業でもあるということだろう。さらにこれらの事業は、サービスとして、何を、誰に供給するか、という点が比較的明確に定義しやすい。したがって、受益者へのサービスという視点を強く意識することも、そのための事業運営をすることも可能となる。それが結果となって表れているのだろう。一方で、福祉関連サービス事業については、プロセスがとられず、調査研究事業は満足度が低い結果となった。福祉関連サービス事業はサービス供給型の事業として典型的とも思われるが、プロセスがとられていない背景には、そのサービス供給モデルが確立している点が指摘できる。つまり、主に資金を供給する行政側、そして、それを受けてサービスを供給するNPO、という両者の役割・住み分けが明確になっており、モニタリングに関するプロセスがとられていない可能性があるのである。また調査研究事業の満足度が低い傾向にある点は、その事業内容の特性を考えると理解しやすい。調査事業においては、受益者は特定されるものの、彼らへの直接的なサービスを供給する事業ではない。そのため、こうした受益者への満足度は相対的に低くなるということだろう。

第6に、プロセス充実度と職員満足度との関連がみられた。すなわち、プロセスが充実している事業は、満足度も高い結果であった。本稿で用いた満足度の指標は、協働したことに対する満足度ではなく、あくまでも受益者へ供給したサービスに対する満足度である。したがって、この結果を素直に解釈するならば、前述したように、マネジメント・プロセスを確認しながら協働事業を進めることによって、受益者へのサービス供給という視点での事業運営が可能となるということだろう。無論、受益者へのサービス供給という形が明確である事業では、マネジメント・プロセスが必要となる可能性も想定できるため、これらの変数間の因果関係は断定できない。しかし、受益者へのサービスについて議論するためには、少なくともこれらプロセスと職員満足度はセットで議論可能であるということが明らかになったといえるだろう。

4.2 結果が示す知見

以上、分析結果の解釈を行ったが、最後に、

行政とNPOの協働における質の議論においていかなる意味を持つのか、纏めてみたい。分析によって示唆された最も興味ある知見は、両者の協働によるマネジメント・プロセスに基づき事業が実施されたときに、事業担当者の受益者へのサービス性がより意識される傾向である。これは、協働の質を計測する論点においては、非常に重要である。なぜなら、事業プロセスの充実度と職員満足度の関連性は、両指標によってサービスに対する受益者の評価結果が推察できる可能性を示すが、それは同時に、受益者からの評価を重視した場合の「協働事業の質」と言える部分に接近できることも意味するからである。本稿では、協働事業の質を明確な指標によって計測することが難しいからこそ、事業プロセスの充実度や職員満足度といった代替指標を用いたわけだが、少なくとも協働事業の質を可視化する試みとしては、役割を果たせたように思われる。

公共サービス供給における行政とNPOの協働事業は、今後もより多く分野において多様な内容で実施されると推測される。そこにおいては、本稿で取り上げた事業プロセスという視点、サービスに携わる職員の視点、そして、サービスの受益者の視点は、事業の質や水準の計測、評価を行っていくうえで必要になるだろう。ただし、より重要なのは、協働事業の質の計測、評価という未だ答えられていない、あるいは答えのないかもしれない課題に継続的に取り組んでいくことであり、さらなる研究の蓄積が望まれる。

参考文献

- 池上清子「リプロダクティブ・ヘルス関連事業の評価—モンゴルにおけるNGO実施事業を事例として—」『日本評価研究』第8巻第3号, 2008年, 23-32ページ。
- 上山信一『日本の行政評価—総括と展望』第一法規, 2002年。
- 片桐雅義「行政評価における数値指標の問題—心理学における測定の見点から—」『宇都宮大学国際学部研究論集』第15号, 2003年, 7-14ページ。
- 金川幸司「自治体とNPOの協働とその評価」立岡浩編『公民パートナーシップの政策とマネジメント』ひつじ書房, 2006年。
- 金川幸司「協働における評価の現状と課題」『自治体学研』第95号, 2007年, 38-43ページ。
- 小田切康彦「行政—NPO間の協働に関する研究—協働が行政、NPO、サービス受益者へもたらす影響の分析—」同志社大学大学院総合政策科学研究科, 博士論文, 2009年。
- 小田切康彦・新川達郎「行政とNPOの協働事業に関する調査研究」『同志社政策科学研究』第10巻第1号, 2008年, 125-137ページ。
- コミュニティシンクタンク評価みえ(2000)『事業評価システム2000 Standard For Collaboration』。
- 佐藤徹「協働の評価」山口道昭編『協働と市民活動の実務』ぎょうせい, 2006年。
- 鈴木亘「非営利訪問介護者は有利か?」『季刊社会保障研究』vol.38, no.1, 2002年, 74-88ページ。
- 世古一穂「協働の質を評価する—協働評価の社会化に向けて」『NIRA政策研究』vol.18, no.12, 2005年, 66-68ページ。
- 高浦康有「異質な組織のコラボレーション—NPOと企業の協働ケースの評価・分析—」『日本経営倫理学会誌』第11号, 2002年, 111-120ページ。
- 高橋敏彦「協働事業の評価(岩手県における市民参加型政策評価)」『日本評価研究』第8巻第3号, 2008年, 51-66ページ。
- 中川祥子・金子郁容「市民と行政のパートナーシップの実現方法と効果の測定」『The Nonprofit Review』vol.3, no.1, 2003年, 69-83ページ。
- 前中康志・野口晴子「指定管理者制度における受託団体のサービスの質と経営効率性—マイクロデータによる事業主体別分析」『経済財政分析ディスカッション・ペーパー・シリーズ(内閣府)』DP/05-2, 2005年。
- Jacobs, B., Partnerships in Pittsburgh: the Evaluation of complex local initiatives, in Osborne, S. P., ed., Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective, Routledge, 2000, pp.219-234.
- Judge, K. and Knapp, M., Efficiency in the of Welfare: The Public and the Private Sectors Compared, in Klein, R. and O' Higgins, M., eds., The Future of Welfare, Basil Blackwell UK, 1985.
- Lesky, S., O'Sullivan, E. and Goodmon, B., Local public-nonprofit partnerships: Getting better results, Policy & Practice of Public Human Services, vol.59, no.3, 2001, pp.28-32.
- Pollitt, C., How Do We Know How Good Public Services are?, in Peters, G. and Savoie, D., eds., Governance in the Twenty first Century: Revitalizing the Public Service, Kingston and Montreal: Canadian Centre for Management Development and McGill-Queens Press, 2000, pp.119-154.
- Salamon, L. M., Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, The Johns Hopkins University Press, 1995. (江上哲監訳『NPOと公共サービス—政府と民間のパートナー

シップー』ミネルヴァ書房, 2007年)

Selby, C. C., Better Performance from 'Nonprofits', Harvard Business Review, vol.56, no.5, 1978, pp.92 - 98.

Smith, M. and Baezley, M., Progressive regimes, partnerships and the involvement of local communities: a framework

for evaluation, Public Administration, vol.78, no.4, 2000, pp.855 - 878.

Smith, S. R. and Lipsky, M., Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting, Harvard University of California Press, London, 1993.