

博士學位論文審査要旨

2009年2月6日

論文題目： 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－

学位申請者： 小田切 康彦

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副査： 総合政策科学研究科 准教授 山口 洋典

要 旨：

学位申請者の論文は、近年、日本においても注目されている行政と NPO の協働関係が、社会にいかなる影響をもたらしたのかについて論じたものである。協働のパラダイムは、関係するアクターにはどのような影響があったのか、供給されるサービスの質や水準はどう変わったのか、さらには、そうした影響や変化はより良き公共サービス・市民サービスの実現になっているのか。これまで十分には検討されてこなかった問いに対して、日本の現状を基にした記述的な視点からの綿密な検討を行っている。

論文は全体で5つの章からなっており、第1章では研究枠組を明らかにしている。第2章では、行政との協働が NPO へもたらす影響について、先行研究を踏まえつつ、アンケート調査や事例調査の結果を用いた分析を行う。第3章では、NPO との協働が行政へもたらす影響について、アンケート調査と、インタビューによるグランデッド・セオリー・アプローチによる分析を行う。第4章では、協働が受益者へもたらす影響について、やはりアンケート調査結果を用いた協働事業の実態分析、そして協働事業のプロセスおよび満足度の分析に加えてフィールドワークに基づく分析を行っている。第5章は、結論となっている。

周到な分析に基づく知見としては、一つには、協働は NPO のミッションの歪曲化あるいは組織発展を促すのであり、その要因としては資源依存の時期・規模および NPO の組織戦略が影響しているという。二つには、協働は行政（職員）の柔軟性や応答性を高めるのであり、それらは協働するプロセスを通じて得られる経験あるいは暗黙知の存在によるという。三つには、協働は受益者へのサービス性を高め評価を獲得するものであり、それらは問題発見解決型サービスの提供やサービス選択環境の充実によるところが大きいという。

本論文は、緻密に構成された理論仮説と、多様な社会調査手法を駆使した検証を特徴としており、着実に成果を上げているといえる。もちろん、協働の各局面の分析にとどまり体系的かつ総合的に評価できていない点や、NPO と行政の協働にのみ限定され民間営利部門との協働の分析を欠いている点などの限界は指摘できるが、本研究が従来の諸研究ではなしえなかった協働の記述的研究に成功したという業績を傷つけるものではない。よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2009年2月6日

論文題目： 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—

学位申請者： 小田切 康彦

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副 査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副 査： 総合政策科学研究科 准教授 山口 洋典

要 旨：

学位申請者に対して、審査委員は、2009年1月24日午前9時30分より約1時間にわたって公聴会を開催し、総合試験を行った。そこでは、行政とNPOの協働に関する先行研究、関連する経済学や行政学の諸理論の検討、アンケートやインタビュー、事例研究などの実証分析の方法や結果について、質疑を行った。学位申請者は審査委員の疑問に的確に答えるとともに、当該分野に関する広い学識を有することを示した。また、当該専門分野の先行研究は、英語文献を中心としていること、その的確な引用がなされていることから、語学（英語）の運用能力についても確認することができた。よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 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－
氏 名： 小田切 康彦

要 旨：

本論文の目的は、行政－NPO 間の協働が、NPO、行政、サービスの受益者へもたらす影響の実態とそのメカニズムについて、日本の事例を基にした記述的視点から論じることである。近年、行政と NPO の協働関係について多様な研究分野からアプローチがなされている。本論文では、まず両者の協働という現象を説明する理論へ接近するために、「協働と何か」、「協働はなぜ存在するのか」、「協働はどのような形態なのか」、「協働の影響力はいかなるものか」、という 4 つの問いを手がかりとし先行研究を参照した。その結果、「協働の影響力はいかなるものか」という視点での研究の蓄積が少ない、研究動向として経験科学的研究が少ない、提唱されている理論モデルの汎用性が十分ではない、といった特徴が浮かび上がった。そこで、これら行政－NPO 間の協働論への貢献を企図し、両者の協働はいかなるインパクトをもたらし得るのか、日本の実態を基にした実証的見地から議論を試みた。具体的には、次に示す 3 つの議論を展開した。

1. 行政との協働が NPO へもたらす影響

協働が NPO 側にもたらす影響を識別する論点である。分析には、先行研究のサーベイと、NPO への調査票調査および事例調査の結果を用いた。とりわけここでは「事業委託（契約）」による関係を例として取り上げた。

まず先行研究の検討によって、委託事業が NPO の資源（財政・人員）・組織（ガバナンス・ミッション・戦略・組織構造）・サービス（スキル・評価）に影響をもたらし得ることが明らかになった。この結果を踏まえ、NPO へのアンケート調査結果を用いて日本における影響の実態を探ったところ、委託事業の優先化、行政への自律性の認識、事務局の主導化、サービス規模拡大、有給スタッフ、ボランティア数の増加という「委託への集中化」、事業委託に伴う分業化や規律・規定の設置といった組織化の進展、サービスの専門性・技術の向上、知名度・信用度の上昇といったサービスのスキルや評価が高まる「組織発展」という影響が明らかになった。さらに、これらの影響に関連する属性分析からは、委託事業収入の規模（比率、件数）とその時期（新規事業か継続事業か）が特に大きな関連性を持つことがわかった。また NPO への事例分析からは、事業委託が団体の収益的事業として位置づけられているか、あるいは団体の根幹事業として位置づけられているか、という NPO 側の体制により、生じる影響に差異があることがわかった。収益事業として位置づけられる場合は、特に「組織発展」と類似した影響がみられ、ミッションに関わる根幹事業として位置づけられている場合は「委託への集中化」と類似した影響が生じることが明らかになった。

これらの知見からは、まず、日本においても欧米で議論されたような影響が生じている可能性が指摘できる。現在、NPO との協働は推進される傾向にあり、今後、上述したような影響が生じる団体が増加する可能性が高いといえる。また、NPO への影響が生じるメカニズムの説明には、NPO が獲得しなければならない資源が多ければ多いほど、その資源が獲得された時に NPO に生じるインパクトも当然大きくなる、資源依存論によるアプローチが適している。しかし NPO に生じる影響は、そうした資源の量のみではなく NPO 側の組織戦略によっても影響を受ける事

実も確認した。つまり、NPO の組織マネジメントによって影響の有無や大きさを説明できる側面も持ち合わせている。

2. NPO との協働が行政（職員）へもたらす影響

協働が行政側にもたらす影響を識別する論点である。とりわけ、職員の心理面への影響を想定し、アンケート調査結果を用いた分析および修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチによる分析を通じて、行政職員が NPO と関与することによる意識変化のメカニズムを探った。

まずアンケート調査を用いた分析では、第 1 に職員の NPO に対する認知について、NPO 関連の業務に携わるような職員とそうでない職員との差異が確認された。第 2 に、協働に対する理解について、NPO 支援、事業委託が協働に含まれるという定義の拡大解釈が起こっていることが明らかになった。また、職員の NPO に対する協働意欲の高低と関連性を持つ属性の検討により、協働意欲が高い職員は、「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示唆された。

修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチを用いた分析では、第 1 に、協働経験を持たない職員が NPO・協働に対して漠然とした期待と不安を抱いていることが示唆された。第 2 に、職員は協働の実践が進む中で NPO との行動様式の差異を感じるが、NPO 側との対話や庁内での相談によって、NPO あるいは協働というものを理解しようとする傾向が示された。第 3 に、そうした対話や相談によって NPO あるいは協働への理解が進んだことを、有益な経験として認識していることが明らかになった。そして第 4 に、職員は、それらの経験を基に非常に具体的かつ実態的な NPO 像、協働像を解釈し直していた。

以上の知見からは、知識をダイナミックに創造する条件整備機関として協働が機能している可能性が指摘できる。NPO との協働という未知なる体験の中で、職員が、アクターとの知識の共有、活用を行い、それらを創造することによって、協働以前は漠然として抽象的であった職員の内面世界は、実態が加味された具体的で現実的なものに変化した。この意識変革は、職員の柔軟性・応答性を高めることを意味するし、それは行政全体としてのソフト面における柔軟性・応答性の高まりへの可能性を示唆している。さらに、こうした職員意識の変革を説明するうえで重要なのは、意識変革を促す過程において活用される知識には、文章、図表などでの伝達が容易な「形式知」と、経験したからこそ得られる他人への伝達が困難な「暗黙知」が存在する論点である。つまり、実際の経験から得られる新鮮かつ重要な暗黙知が、職員の NPO あるいは協働理解の促進により重要な役割を果たしていると仮定すれば、これらの結果はより解釈しやすくなるのである。

3. 協働が受益者へもたらす影響

協働がそのサービスの受益者へもたらす影響を識別する論点である。ここでは、第 1 に、協働事業がどのような規模、分野、形態で行われているのか、アンケート調査結果を基に実態を議論した。第 2 に、近年、自治体が評価に用いているプロセス評価および事業の現場に携わる担当者満足度を、協働の影響を測るための指標として設定し、どのような条件の場合に受益者への影響が生じるか、議論を行った。そして第 3 に、京都西陣・北野地域における協働事例を取り上げ、協働のサービスにおける受益者の評価について議論した。

まず、日本の協働事業の実態として、行政の業務のアウトソーシング的発想で実施される委託や指定管理者制度、支援的発想に重きを置かれる補助・助成、そして共同事業体としての意味合いが強い共催など、協働の形態によって事業の属性に大きく差異がみられる点が確認された。また、協働事業におけるプロセスおよび担当者満足度の分析を行った結果として、第 1 に、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。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傾向が示された。第3に、協働のレジームで実施された事業はプロセスがとられ、満足度が高い傾向にあった。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。第5は、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。そして第6に、プロセスが充実している事業は満足度も高い結果となった。

京都西陣・北野地域における事例分析からは、既存の行政サービスと協働によって実施されたサービスの相違点として、第1に、投資可能な資源の量に差異がある点、第2に、受益者のニーズへの対応に関して差異がみられる点が確認された。また、受益者へのアンケート調査結果が示したのは、過去5年間のサービスに対する受益者の評価として、行政単独のサービス内容について大きな変化はみられないが、協働で提供されたサービスに関しての評価は高まるという結果であった。

得られた知見は、どのような協働環境においていかなる影響が受益者にもたらされ得るのか、そのメカニズムを断片的にはあるが議論できる素材を提供している。それは協働によるサービスが、plan-do-see に代表されるマネジメント・プロセスに基づき供給されたときに、サービス性がより意識されると同時に、受益者のサービス満足度も向上する可能性である。このメカニズムを説明する背景のひとつとして明らかになったのは、受益者へのサービス性が意識される協働サービスは、既存のサービスと異なる問題発見・解決型（CAP-Do、CAPD サイクル）で供給されることとなり、それが受益者のニーズを満たしている点である。これらの知見の理解を深めるうえでは、NPO が供給する財やサービスを購入・消費する受益者の視点を統制した理論が重要となる。ただし、受益者のサービス選択行動を説明しようとする場合、単純にサービス内容の優位性に着目するだけでは説明が不十分であり、供給される環境にも留意する必要がある。なぜなら、受益者は既存のサービスと協働サービス両者を選択できる環境、すなわちニーズを満たすための選択肢を広げられる環境を選択することも可能であり、それこそを評価しているかもしれないからである。

一連の分析によって得られた知見から、行政とNPOの協働を推進したときの結果、そして効果を推察するためのモデルが提示された。これらのモデルは、行政とNPOとの協働の取り組みにおいて採用される方法や技術、そして利害関係者が選択する行動に応じて、それらがもたらし得る結果を導き出せると考えられる。したがって、本論文で用いたモデルおよびその描写手法を用いて協働現象を捉えるモデル構築を進めることによって、行政とNPO、ひいては市民・住民との関係性のより有機的な解釈が可能となるだろう。