

<b>Title</b>	自治体職員の協働意識に関する一考察
<b>Author(s)</b>	平, 修久
<b>Citation</b>	聖学院大学論叢, 25( 1), 2012. 11 : 43-64
<b>URL</b>	<a href="http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4186">http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4186</a>
<b>Rights</b>	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

## 自治体職員の協働意識に関する一考察

平 修 久

### 抄 録

---

多数の自治体において、協働推進のため、市民向けの施策はある程度実施されているが、行政内部の取組体制は十分とは言えない。5つの自治体の職員を対象に協働に関する意識調査を実施したところ、①約3分の1の職員が協働を経験済み、②協働の約9割が成功、③協働を積極的に希望する職員よりも回避したい職員の方が若干多いが、内容によっては協働を担当しても良いという職員が多いこと、④協働事業で達成感を得られた職員は、協働希望を強めるが、特に成果が得られなかった職員は協働希望を弱めること、⑤多数の職員は、協働する際に柔軟な対応の必要性を認識しているとともに、特定の職員が協働を担当するという考え方に否定的であること、⑥協働を希望しない職員は、業務の負担増や私生活への影響を問題視する比率が相対的に高いこと、⑧多数の職員は、協働推進のための多様な支援策を求めていることなどの結果が得られた。今後、市民と行政との協働をより活発化させるためには、人事施策を含め、職員が協働しやすい環境と仕組みを整備することが必要である。

---

キーワード； 協働，自治体職員，意識調査

### 1. はじめに

近年、多数の自治体で協働を地方自治の重要な実現手段として、総合振興計画をはじめとして各種計画で謳っている<sup>①</sup>。協働という考え方は、オムトロム（1977）が、「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしていくこと」という意味を表現するために co-production という造語をつくったことに始まる。これを荒木（1990）が「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせて、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」ことを、行政と住民との協働と定義した。

協働の推進のするために、多くの自治体において、協働に関する条例、基本方針、ガイドライン等が策定、作成されている。これらの中で、協働の定義、原則、行政の責務や方針、市民団体への支援などが規定されている。

従来、官が独占していた公共に市民が加わることにに関して、行政内部の議論にとどまらず、NPO関係者や研究者からも協働推進の方針や注意事項が提示された。例えば、伊藤（1997）は、補助金などの支援策を用いてNPOのコントロールや細かな押し付けを行うべきではないとした。廣川（2006）は、NPOとの協働に際してアドボカシー機能の尊重を述べている。小川（2006）は、協働の仕組みを支える行政システムのあり方として、協働の専門部局の設置や協働担当者の配置を提言している。

協働の推進施策について見ると、その多くは市民を対象にしている。地方自治の主役は市民という前提に立つと当然と言える。しかし、協働の一方の担い手である自治体職員を対象にした施策は必ずしも十分とは言えない状況にある。職員の意識改革が叫ばれ、研修が行われている程度である。

行政職員が協働をどのように捉えているかについて、表1に示すようにいくつかの自治体で意識調査が行われている。意識調査の主な質問項目は、協働の経験、イメージ、成果、課題・問題点、推進策である。推進策の選択肢には研修を除いて人事政策に関わることは含まれていない。また、協働の形態や協働事業に携わることの希望に関する質問も見当たらない。一般的に調査の段階でとどまっている。唯一、宝塚市が調査結果に基づき、協働のまちづくりに関する提言書をまとめることがホームページ上で確認できるだけである。

また、行政職員の協働に関わる意識に関する論文としては、高橋（2007）、小田切・新川（2007）、畑田（2011）がある。高橋（2007）は、協働に関する意識尺度の作成を試み、小田切・新川（2007）は、職員の協働に対する理解と意欲を分析し、畑田（2011）は協働の課題・不安意識を分析したが、いずれも職員対象の協働推進施策に関して職員に問うことはしていない。

表1 過去の行政職員を対象にした主な協働意識調査

宝塚市（2002）	協働が進まない理由、協働推進策、協働の現状
鎌ヶ谷市（2004）	協働事業の経験、協働のイメージ、協働に関わって困った点、協働推進策
NPO活動・協働意識調査（2005）	NPOとの協働に関する考え、NPOとの協働の経験
静岡市（2007）	協働が進まない理由、協働推進策
岸和田市（2007）	市民団体等との関わり、協働推進策
旭川市（2008）	協働に関する職員の意識醸成方策、協働推進の課題、協働推進策
東大阪市（2009）	協働のイメージ、協働の経験、協働の良かった点・よくなかった点
栃木県（2010）	協働のイメージ、協働の経験、協働相手、協働の必要性、協働推進策、協働相手に求めること

注：NPO活動・協働意識調査は、佐賀県、三重県、岡山県、広島市、調布市、柏市の職員が対象。

そこで、本稿は、自治体職員を対象にコラボに関して設問内容を広げた意識調査を実施し、職員対象のコラボ推進施策の検討に資することを目的とする。意識調査は、さいたま市、川口市、上尾市、荒川区、練馬区の事務職及び技術職を対象に、2011年8～9月に実施した。依頼した自治体に一括郵送し、窓口の部署に回収を依頼した。配布数3,600<sup>(2)</sup>、回収数2,655、回収率は73.8%である。

## 2. コラボの形態に関する意識

各々の自治体でコラボの定義がなされている。調査対象自治体のうち、2012年1月時点において、自治体Aはコラボに関する条例を有しており、自治体Bは条例を策定中であり、自治体Eはコラボ指針を有し、自治体Cは市民活動推進計画を策定し、自治体Dは条例や指針等は策定していないものの、市民とのコラボを進めている。これらのうち、コラボを定義しているのは3自治体である。共通していることは、①目的の共有と②互いの立場・特性の尊重である。定義は原則ないし精神的な規定にとどまり、具体的にどのような形態のものが含まれるかについての言及は一切ない。

そこで、まず、コラボの形態に関して質問した。表2に示すように、「②事業等の共催」「⑤市民が市の会議等へ委員としての参加」「⑦コラボ提案事業」「⑧共同の調査・研究」は60%以上がコラボと考えるが、「③団体の事業等の後援」については見解がほぼ二分され、「④補助金・助成金の交付」「⑥業務委託等の契約」については、コラボと考えない職員が約半数を占めている。後援は行政の単なる名義貸し、補助金・助成金の交付は団体の活動支援、業務委託はコラボにとって重要な対等の関係は得られない<sup>(3)</sup>といった見方がある。業務委託に関しては、ほかに選択肢がないためやむを得ない場合があるが、早急にコラボに関する委託契約方式が導入され、定着することが望まれる。

表2 コラボの形態に関する意識

	コラボと考える	コラボと考えない	コラボ相手による	場合や内容による	コラボ相手、場合や内容による	計
①団体への業務の協力依頼	45.8%	17.8%	15.1%	20.4%	0.8%	100.0%
②事業等の共催	71.8%	4.5%	10.8%	12.3%	0.7%	100.0%
③団体の事業等の後援	29.9%	32.9%	16.1%	20.4%	0.6%	100.0%
④補助金・助成金の交付	15.7%	49.7%	14.2%	19.5%	0.9%	100.0%
⑤市民が市の会議等へ委員として参加	61.2%	16.5%	5.7%	16.4%	0.2%	100.0%
⑥業務委託などの契約	12.4%	56.5%	13.1%	17.5%	0.5%	100.0%
⑦コラボ提案事業	76.0%	4.0%	6.8%	12.8%	0.4%	100.0%
⑧共同の調査・研究	65.7%	6.6%	10.5%	16.6%	0.5%	100.0%
⑨その他	0.0%	0.0%	14.3%	71.4%	14.3%	100.0%

### 3. 協働の経験と事例

最近10年間の業務の中で協働経験のある職員は、表3に示すように、33.8%である<sup>(4)</sup>。平均すると、各部署に少なくとも1、2名の協働経験者がいることになる。20代は業務経験が短いこともあり、21.9%と協働経験が他の年代と比べて10%以上低い。また、以前実施された調査と比較すると、鎌ヶ谷市(2004年)の15%や東大阪市(2010年)の30%よりも高い。

町内会・自治会に関する属性別に見ると、「代表者、役員等」、「定期的な活動のスタッフ」「時々活動に参加」は、「活動に参加していない」「会員ではない」に比べて、協働経験者が7%以上多い。NPOに関する属性別に見ると、「代表者、役員等」「定期的な活動のスタッフ」「時々活動に参加」「活動に参加していない」は、「入会していない」に比べて、協働経験者が11%以上多い。特に、「代表者、役員等」の68.8%は協働経験者である。協働は上司の指示が基本であるが、このように、地域で何らかの活動をしている職員は、協働経験者が相対的に多い。中でも、NPOの代表者や役員は市民感覚が相対的に豊かと考えられ、協働経験者の比率が特に高い。ただし、協働の経験を踏まえて、町内会・自治会やNPO法人に積極的に関わっている職員も含まれている。

協働形態については、表4に示すように、「事業等の共催」「団体への業務の協力依頼」が多くなっている。協働提案事業は、調査対象自治体のうち3自治体に限られ、導入年も近年(自治体Aが2007年から、自治体Cが2011年から、自治体Eが2010年から)であるとともに、年間の件数も少

表3 協働の経験

協働したことがある	850	33.8%
協働したことはない	1,662	66.2%
計	2,512	100.0%

表4 協働事例の形態

①団体への業務の協力依頼	345	28.5%
②事業等の共催	376	31.0%
③団体の事業等の後援	147	12.1%
④補助金・助成金の交付	188	15.5%
⑤市民が市の会議等へ委員として参加	182	15.0%
⑥業務委託などの契約	124	10.2%
⑦協働提案事業	65	5.4%
⑧共同の調査・研究	54	4.5%
事例数	1,212	100.0%

ないことから5.4%にとどまっている。

協働相手については、表5に示すように、地域団体、自治会・町内会、NPO法人及びそれに類する団体の順となっている。

協働の形態別に協働相手を見ると、団体への業務の協力依頼については、自治会・町内会と地域団体が相対的に多く、NPO法人等は相対的に少ない。事業等の共催・後援、補助金・助成金の交付は地域団体が相対的に多い。業務委託などの契約については、NPO法人等が相対的に多く、自治会・町内会は少ない。協働提案事業については、自治会・町内会が相対的に多い。このように、協働形態により協働相手の組織形態とのゆるやかな関係が見られる。

協働の結果は、表6に示すように、「とてもうまくいった」と「おおむねうまくいった」の合計が89.4%と高く、「全くうまくいかなかった」は0.8%にとどまっている。

成果や効果のうち、業務に関しては、表7に示すように、「①事業の成果が十分に得られた」「⑦行政単独でやるよりも、互いに補完しあいながら幅広いニーズに柔軟に対応できた」「②事業を効率的に実施できた」の順となっている。職員自身に関しては、「⑧行政への要望やニーズ、市民の考えや思いを知ることができた」「⑩ボランティア精神を持った市民が多くいることや市民のパワーを再認識できた」の順であり、個人的な満足感よりも、市民に対する理解の深まりを成果と認識している職員の方が多い。また、その他として、「⑫市民との信頼関係を築くことができた」も比較的高い。

一方、実施した協働の問題は、表8に示すように、「①行政単独で行うより、時間と手間がかかった」(29.0%)、「⑥市民と行政の間や市民間の意見調整に苦勞した」(24.8%)のみが20%を超えて

表5 協働した相手

NPO法人及びそれに類する団体	314	25.9%
自治会・町内会	407	33.5%
地域団体	472	38.9%
その他	333	27.4%
事例数	1,214	100.0%

表6 協働の結果

とてもうまくいった	258	21.3%
おおむねうまくいった	825	68.1%
あまりうまくいかなかった	49	4.0%
全くうまくいかなかった	10	0.8%
どちらとも言えない	65	5.4%
事例数	1,212	99.6%

表7 協働の成果や効果別の協働希望（複数回答可）

	回答数	構成比	協働希望			希望- 回避
			協働希望	条件次第	回避希望	
◇業務に関して						
①事業の成果が十分に得られた	478	39.4%	49.0%	38.4%	29.8%	19.2%
②事業を効率的に実施できた	392	32.3%	30.4%	33.8%	30.9%	-0.4%
③コストが節約できた	194	16.0%	12.9%	17.8%	11.7%	1.2%
④事業対象地域での、情報伝達、調整、ルールづくりなどがスムーズにできた	196	16.2%	19.1%	15.3%	13.8%	5.2%
⑤行政単独でやるよりも、互いに補完しあいながら幅広いニーズに柔軟に対応できた	468	38.6%	45.9%	37.9%	31.9%	14.0%
⑥特に成果や効果は得られなかった	71	5.9%	4.1%	5.3%	12.8%	-8.6%
◇職員自身に関して						
⑦行政単独でするより、事業のやりがい・達成感が味わえた	234	19.3%	31.4%	16.9%	8.5%	22.9%
⑧行政への要望やニーズ、市民の考えや思いを知ることができた	402	33.2%	40.7%	32.6%	28.7%	12.0%
⑨自治体職員としてまちづくりに対する自分自身の考え方が変わった	78	6.4%	9.8%	5.2%	4.3%	5.5%
⑩ボランティア精神を持った市民が多くいることや市民のパワーを再認識できた	390	32.2%	40.7%	31.6%	28.7%	12.0%
⑪特に感じることはなかった	44	3.6%	1.0%	3.4%	9.6%	-8.5%
◇市民との関係について、その他						
⑫市民との相互理解ができた	229	18.9%	28.4%	17.1%	13.8%	14.5%
⑬お互いの信頼関係を築くことができた	389	32.1%	36.6%	30.8%	29.8%	6.8%

注：協働希望に関して未回答を除外した比率。

いる。前者を問題としてあげた回答者のうち、84.3%が後者も問題としてあげたことから、後者が前者の大きな原因になっていることがうかがえる。また、業務、職員自身、市民との関係等について、「特に問題はなかった」がそれぞれ34%前後である。

協働提案事業は他の協働形態と比較して、市民と接する時間が最も長いと思われる。そのため、「①行政単独で行うより、時間と手間がかかった」と「⑥市民と行政の間や市民間の意見調整に苦労した」の比率が高い。しかし、「⑤⑩業務及び職員自身に関する問題はなかった」の比率は低く、①⑥以外の問題は少ない。

「あまりうまくいかなかった」及び「どちらとも言えない」と回答した職員は「とてもうまくいった」「おおむねうまくいった」と回答した職員に比べて、「②事業を効率的に実施できた」と「⑦行

表8 協働の際の問題別の協働希望（複数回答可）

	回答数	構成比	協働希望			希望- 回避
			協働希望	条件次第	回避希望	
◇業務に関して						
①行政単独で行うより、時間と手間がかかった	351	29.0%	15.3%	73.8%	10.9%	4.4%
②市民から出された要求・要望への対応に終始してしまった	136	11.2%	9.9%	81.8%	8.3%	1.7%
③特定の市民の意見で事業が進められ、必ずしも市民全体の意見を反映できなかった	187	15.4%	18.2%	74.1%	7.6%	10.6%
④市民から意見が出なかったため、行政主導になってしまった	104	8.6%	12.1%	75.8%	12.1%	0.0%
⑤特に問題はなかった	413	34.1%	21.4%	71.0%	7.5%	13.9%
◇職員自身に関して						
⑥市民と行政の間や市民間の意見調整に苦労した	301	24.8%	21.1%	70.9%	8.0%	13.1%
⑦市民が行政からやらされていると感じ、事業を進めにくかった	101	8.3%	8.5%	77.7%	13.8%	-5.3%
⑧最後は市民が行政に任せきりになり、事業を終了させることが大変だった	73	6.0%	11.4%	70.0%	18.6%	-7.1%
⑨市民の間で「やってあげている」という意識が見られ、対応に苦慮した	120	9.9%	12.1%	77.6%	10.3%	1.9%
⑩特に問題はなかった	410	33.8%	20.9%	71.6%	7.5%	13.4%
◇市民との関係について、その他						
⑪市民と行政の双方が相手に求めすぎた	66	5.4%	11.9%	79.7%	8.5%	3.4%
⑫行政の負担は軽減されたが、市民の負担が増加した	87	7.2%	14.5%	80.7%	4.8%	9.6%
⑬市民と職員の互いの立場の違いから来る不満が多かった	159	13.1%	16.1%	72.0%	11.9%	4.2%
⑭特に問題はなかった	415	34.2%	22.9%	69.9%	7.2%	15.7%

注1：協働希望に関して未回答を除外した比率。

注2：協働希望はクロス集計のため欠損データがあることから、全体の値が協働希望の最大値と最小値の間に位置しない場合がありうる。

政単独でするより、事業のやりがい・達成感が味わえた」の比率が低く、逆に「⑥特に、成果や効果は得られなかった」の比率が高い。また、「④市民から意見が出なかったため、行政主導になってしまった」「⑧最後は市民が行政に任せきりになり、事業を終了させることが大変だった」「⑨市民の間でやってあげているという意識が見られ、対応に苦慮した」が高く、市民との距離が縮められなかった状況がうかがえる。



回答者の属性についてみると、次のようなことが言える。

勤続年数が5年未満の職員は、「②事業を効率的に実施できた」の比率が平均より5%以上高いものの、「④事業対象地域での、情報伝達、調整、ルールづくりなどがスムーズにできた」「⑤行政単独でやるよりも、互いに補完しあいながら幅広いニーズに柔軟に対応できた」「⑦行政単独ですより、事業のやりがい・達成感が味わえた」の比率が平均より5%以上低い。しかし、「①行政単独で行うより、時間と手間がかかった」「③特定の市民の意見で事業が進められ、必ずしも市民全体の意見を反映できなかった」の比率が平均より5%以上低いとともに、「⑤業務に関して特に問題はなかった」が平均より5%以上高い。また、勤続年数5-9年の職員は、「⑧行政への要望やニーズ、市民の考えや思いを知ることができた」「⑩ボランティア精神を持った市民が多くいることや市民のパワーを再認識できた」の比率が平均より5%以上高く、市民に対する理解を深めた者が多い。

自治会・町内会の代表者・役員等は、実施した協働事業の成果や効果について、「①事業の成果が十分に得られた」「⑦行政単独ですより、事業のやりがい・達成感が味わえた」「⑨自治体職員としてまちづくりに対する自分自身の考え方が変わった」「⑫市民との相互理解ができた」が平均より5%以上高く、業務に関する問題（「①行政単独で行うより、時間と手間がかかった」「②市民から出された要求・要望への対応に終始してしまった」「④市民から意見が出なかったため、行政主導になってしまった」）が平均より5%以上低く、「⑬市民と職員の互いの立場の違いから来る不満が多かった」も2.5%と極めて低い。このように、地域活動の経験を活かして協働事業を実施したことが読み取れる。

NPO法人及びそれに類する団体の代表者・役員等は、実施した協働事業の成果や効果について、「①事業の成果が十分に得られた」「②事業を効率的に実施できた」「③コストが節約できた」「⑤行政単独でやるよりも、互いに補完しあいながら幅広いニーズに柔軟に対応できた」「⑦行政単独ですより、事業のやりがい・達成感が味わえた」「⑧行政への要望やニーズ、市民の考えや思いを知ることができた」「⑫市民との相互理解ができた」が平均より5%以上高い一方で、「①行政単独で行うより、時間と手間がかかった」「④市民から意見が出なかったため、行政主導になってしまった」「⑦市民が行政からやらされていると感じ、事業を進めにくかった」「⑧最後は市民が行政に任せきりになり、事業を終了させることが大変だった」が平均より5%以上高い。

#### 4. 想定する協働相手

協働ということばは1990年代以降に行政に導入されたため、それ以前から行われてきた自治会・町内会との協力・連携は協働ではないと捉える職員もいる。今回の調査は、協働相手をNPO法人及びそれに類する、いわゆる新しいタイプの団体に限定せずに、自治会・町内会、地域団体も含めている。調査票の冒頭にそのような断り書きを行った上で、職員が想定する主な協働相手を尋ねた

表9 想定する主な協働相手

①主にNPO法人及びそれに類する団体	310	12.3%
②主に自治会・町内会	598	23.8%
③主に地域団体	214	8.5%
④特に拘らない	1,285	51.1%
①, ②	29	1.2%
①, ③	16	0.6%
②, ③	63	2.5%
計	2,515	100.0%

ところ、「特に拘らない」が51.1%と過半を占めたが、従来の関係のためか、自治会・町内会が23.8%、表9に示すように、NPO法人等が12.3%、地域団体が8.5%と続いている<sup>(5),(6)</sup>。

## 5. 協働に関する希望

### 5.1 協働に関する希望

協働に関する希望を尋ねたところ、表10に示すように、協働を希望する職員よりも、回避したい職員の方が4.5%多かった。ただし、「積極的に」という表現が希望する割合を押し下げた可能性がある。場合によっては担当するという回答が73.8%あり、これらの職員は協働の潜在的担い手と捉えることもできる。

協働希望に関して、自治会・町内会活動の程度の面から5%水準では優位な差が認められないが、NPO活動の程度別に見ると0.1%水準で優位な差がある。代表者、役員等になっている職員の34.4%が協働を希望するのに対して、非会員は9.5%とその差が大きい。また、協働に関する意識及び属性等による、協働希望の判別が可能か否かを判別分析で試みたが、有意な結果は得られなかった。

業務は上司からの指示によることが基本であるが、「どのような場合であれば、市民との協働事業を担当されますか。(複数回答可)」という設問を行った。その結果は、表11に示すように、内容、時間的余裕、担当予定の順になっている。時間という制約条件よりも、内容という積極的条件が30%も高く、協働に対する関心を持っている職員が多いことを示している。ただし、協働が市民からの提案であれば、内容に関する希望がかなうとも限らず、業務量の多寡は考慮されず、職員が希望する条件が整う可能性は高くはない。

### 5.2 協働経験が協働希望にもたらす影響

協働経験者は、未経験者の約2倍の比率で協働を希望し、未経験者の約半分の比率で協働の回避

表10 協働に対する希望

	全体	経験者	未経験者
積極的に市民との協働事業に関わりたい	10.8%	16.2%	8.5%
場合によって、市民との協働事業を担当する	73.8%	74.0%	73.8%
できれば市民との協働事業の担当は避けたい	15.3%	9.8%	17.8%
計	100.0%	100.0%	100.0%

表11 協働する条件

①年度当初に予定した協働事業であれば担当する	583	32.4%
②協働事業の内容によっては担当する	1,213	67.5%
③協働相手によっては担当する	305	17.0%
④時間的に余裕あり、他の業務にあまり影響が生じないのであれば、担当する	812	45.2%
⑤所属部署で協働事業の担当を希望する職員がいなければ、担当する	112	6.2%
計	1,797	100.0%

表12 協働事業の結果別の協働希望

	回答数	構成比	協働希望			全体
			協働希望	条件次第	回避希望	
とてもうまくいった	258	21.4%	25.7%	67.7%	6.6%	100.0%
おおむねうまくいった	825	68.4%	16.6%	75.0%	8.3%	100.0%
あまりうまくいかなかった	49	4.1%	11.1%	80.0%	8.9%	100.0%
全くうまくいかなかった	10	0.8%	20.0%	60.0%	20.0%	100.0%
どちらとも言えない	65	5.4%	5.3%	77.2%	17.5%	100.0%
全体	1,207	100.0%	17.7%	73.7%	8.6%	100.0%

を希望している。すなわち、協働を経験すると繰り返し協働を希望する比率が高まる。ただし、協働経験者で協働を回避したい職員は9.8%と少ないが、希望する割合は16.2%にとどまっており、協働の取組体制・仕組みに関する問題の存在をうかがわせる結果となっている。

協働事業が「とてもうまくいった」職員が積極的に協働を希望する比率は、表12に示すように、25.7%と協働経験者全体と比べて9.5%高い。また、回避希望も6.6%と相対的に低い。一方、「全くうまくいかなかった」職員の中にも、積極的に協働を希望する人もいる。ただし、「全くうまくいかなかった」のは10件のみであり、あくまでも参考値の域は出ない。

協働の成果や効果について、協働希望者が協働回避希望者（以下、回避希望者）を10%以上上回る項目を比率順に並べると、「⑦行政単独とするより、事業のやりがい・達成感が味わえた」「⑨自

自治体職員としてまちづくりに対する自分自身の考え方が変わった」「⑫市民との相互理解ができた」「①事業の成果が十分に得られた」「⑩ボランティア精神を持った市民が多くいることや市民のパワーを再認識できた」「⑧行政への要望やニーズ，市民の考えや思いを知ることができた」「⑤行政単独でやるよりも，互いに補完しあいながら幅広いニーズに柔軟に対応できた」「④事業対象地域での，情報伝達，調整，ルールづくりなどがスムーズにできた」「⑬お互いの信頼関係を築くことができた」である。特に，⑦⑨を成果・効果として選択した職員の約30%が積極的に協働を希望している。逆に，「⑪特に感じることはなかった」職員は，協働希望者より回避希望者の方が17.9%多い。このように，職員自身に関する成果・効果はその後の協働希望に影響を与える比率がある程度高いと言える。

実施した協働事業の問題別に協働の希望を見ると，問題によっては，回避希望者よりも協働希望者の方が多く目立つ。全体では，「①行政単独で行うより，時間と手間がかかった」「⑥市民と行政の間や市民間の意見調整に苦労した」を問題としてあげた比率が高いが，これら2項目を選択した職員の間では，協働希望が回避希望を上回っており，必ずしも回避希望に向かわせる大きな要因とはなっていない。協働とはそのようなものであるという認識の上で，協働事業に従事した職員が相対的に多いことを物語っている。

一方，「⑦市民が行政からやらされていると感じ，事業を進めにくかった」「⑧最後は市民が行政に任せきりになり，事業を終了させることが大変だった」の回答者は，協働希望者よりも回避希望者の方が多い。このことは，市民に対する一種の失望が，協働経験者を回避希望に向かわせている可能性を示している。すなわち，市民は，自分たちの態度や行動が協働が，活発化するか否かに影響があることを十分認識する必要がある。

業務，職員自身，市民との関係において「特に問題はなかった」を選択した職員は，協働希望が回避希望を13-15%上回っている。

協働の成果・効果及び問題の結果を合わせると，職員自身に関することが，業務や市民との関係よりも，その後の協働希望・回避に影響を与えたとと言える。

協働した際の形態別に協働希望を見ると，表13に示すように，「⑧共同の調査・研究」を行った職員の協働希望が32.0%と目立って高い。一方，各自治体で協働のモデルとして進めている「⑦協働提案事業」の経験者が，形態の中で最も協働希望の割合が低い点が気になる点である。

協働した相手別に協働希望を見ると，表14に示すように，いずれの相手も，協働希望が回避希望を上回っているが，NPO法人及びそれに類する団体が最もその差が大きい。これらの団体は，自治会・町内会，地域団体よりも，職員にとってやや協働しやすいためと考えられる。

表13 協働経験の形態別の協働希望

	協働希望	条件次第	回避希望	希望-回避
①団体への業務の協力依頼	18.4%	72.9%	8.7%	9.7%
②事業等の共催	18.3%	73.1%	8.6%	9.8%
③団体の事業等の後援	18.4%	75.2%	6.4%	12.0%
④補助金・助成金の交付	16.7%	78.3%	5.0%	11.7%
⑤市民が市の会議等へ委員として参加	17.8%	72.8%	9.5%	8.3%
⑥業務委託などの契約	19.6%	72.3%	8.0%	11.6%
⑦協働提案事業	14.3%	76.8%	8.9%	5.4%
⑧共同の調査・研究	32.0%	58.0%	10.0%	22.0%

表14 協働経験の相手別の協働希望

	協働希望	条件次第	回避希望	希望-回避
NPO法人及びそれに類する団体	20.6%	72.6%	6.9%	13.7%
自治会・町内会	18.4%	72.1%	9.5%	8.9%
地域団体	17.2%	74.9%	7.9%	9.3%
その他	20.3%	70.7%	9.0%	11.3%

## 6. 協働のイメージ

過去の職員意識調査の自由意見等を参考にしながら、協働のイメージなどを尋ねた結果は表15に示すとおりである。

「そう思う」と「どちらかというと思う」の合計の比率が、「どちらかと思わない」と「そう思わない」の合計の比率よりも50%以上大きい項目は、「①協働はこれからの行政にとって必要不可欠だ」「②地域の問題解決等に関わりたい市民が増えてきたので協働は必要だ」「③市民の意見が非常識な場合はきちっと指摘すべきだ」の3項目である。①②の回答結果は、協働を肯定的に捉えている職員が圧倒的に多いことを示している。③は協働における対等の関係の意識の現われと解釈できる。

逆に、50%以上小さい項目は、「④協働とは、市民が要望し行政が働くという関係だ」「⑦協働とは、煩雑な業務や、多額のコストがかかるものを、無償または安価で市民に請け負ってもらうことだ」「⑧協働には、財政に余裕がある時期に過剰サービスした分を再び市民へ返す事業のリストラ的な面がある」「⑩市民と協働する場合は、行政は極力意見を控えるべきだ」「⑫協働は分担した役割だけを行えばよい」「⑮市民との協働は希望する職員だけで行えばよい」「⑰市民の思いが実施・実現可能か否かは、条例、規程、関連計画で判断すればよく、それ以上考える必要はない」の7項目

表15 協働のイメージに関する協働希望者と回避希望者との比較（「思う」と「思わない」の差）

	協働希望			協働経験		全体	
	協働希望	条件次第	回避希望	あり	なし		
協働の捉え方・イメージ	①協働はこれからの行政にとって必要不可欠だ	96.6%	89.2%	65.1%	87.3%	85.2%	85.9%
	②地域の問題解決等に関わりたい市民が増えてきたので協働は必要だ	61.5%	59.6%	37.7%	55.1%	57.0%	57.2%
	③本来、行政から市民に協働を持ちかけるべきではない	-58.6%	-55.3%	-23.7%	-50.7%	-50.2%	-48.7%
	④協働とは、市民が要望し行政が働くという関係だ	-64.8%	-59.0%	-43.1%	-61.3%	-55.0%	-54.9%
	⑤協働とは、市民ニーズにより的確に応えるための手段だ	58.2%	52.4%	31.3%	46.3%	51.4%	49.1%
	⑥協働とは、自治会・町内会やNPO等の団体を支援したり、育成したりするための手段だ	-5.7%	-3.4%	-3.5%	-3.0%	-3.3%	-4.8%
	⑦協働とは、煩雑な業務や、多額のコストがかかるものを、無償または安価で市民に請け負ってもらうことだ	-80.1%	-72.3%	-59.4%	-77.6%	-67.4%	-71.4%
	⑧協働には、財政に余裕がある時期に過剰サービスした分を再び市民へ返す事業のリストラ的な面がある	-73.9%	-64.7%	-57.2%	-69.4%	-62.3%	-65.3%
協働の進め方等	⑨市民と協働するためには、特別のノウハウが必要だ	3.1%	22.7%	51.4%	14.7%	27.5%	22.8%
	⑩市民と協働する場合は、行政は極力意見を控えるべきだ	-62.1%	-64.0%	-50.4%	-64.3%	-60.2%	-61.5%
	⑪協働は市民の意見を吸い上げながら行政主導で進めるべきだ	-44.2%	-31.0%	-9.3%	-38.2%	-23.7%	-28.0%
	⑫協働は分担した役割だけを行えばよい	-80.1%	-74.7%	-50.1%	-75.3%	-68.8%	-69.4%
	⑬市民の意見が非常識な場合はきちと指摘すべきだ	80.1%	88.5%	85.0%	88.6%	86.2%	87.2%
	⑭行政が情報をすべて提示できるか否かが協働がうまくいくかどうか	7.3%	-0.1%	-6.3%	-2.3%	1.9%	-0.8%
	⑮市民との協働は希望する職員だけで行えばよい	-87.4%	-76.9%	-48.0%	-82.9%	-68.7%	-71.4%
	⑯協働を推進するためには、市民よりも先に職員が意識を変える必要がある	62.8%	47.9%	37.3%	49.3%	47.1%	47.5%
	⑰市民の思いが実施・実現可能か否かは、条例、規程、関連計画で判断すればよく、それ以上考える必要はない	-83.9%	-79.9%	-53.1%	-78.9%	-74.7%	-74.9%
	⑱協働で実施した事業を評価する際は、行政の観点から見た成果よりも、関わった市民の満足度の方を重視すべきだ	23.4%	12.5%	10.9%	11.3%	13.4%	15.4%
	⑲市民と行政職員とが対等の関係になることは可能だ	53.5%	29.4%	1.6%	29.0%	27.0%	28.2%

注1：「そう思う」と「どちらかというと思う」の合計の比率から「どちらかとそう思わない」と「そう思わない」の合計の比率を引いた値。

注2：協働希望と協働経験はクロス集計のため欠損データがあることから、全体の値が協働希望と協働経験の最大値と最小値の間に位置しない場合がありうる。

である。④は市民主権の考えに基づく主張であるが、対等の関係を念頭において判断したためか、自治体職員は圧倒的にこれを否定している。⑦⑧は、市民側からすると協働を「悪用」する発想であり、職員の多数はこれも否定している。⑩の回答結果は⑬の結果と平仄がっており、対等の立場を意識した回答と言える。⑫⑰の回答結果は、法令遵守と定められた範囲内での業務という従来型の行政の発想に対する否定と言える。⑮の結果は、協働は特定の職員に押し付けるべきではないと考える職員が多く、協働が職員の業務形態の一つとして定着していることを示している。

肯定と否定の差は、協働希望者と回避希望者の間でかなり違いが見られる。前者が後者よりも肯定と否定の差が20%以上大きい項目は①②⑤⑬⑱である。逆に、20%以上小さい項目は③④⑦⑨⑪⑫⑮⑰である。これらから、協働希望者は回避希望者に比べ、1) 協働をより肯定的に捉えるとともに協働の悪用を否定し(①②⑦)、2) 市民の主体性をより意識し(⑪)、3) 対等性をより尊重し(③④)、4) 協働に対してより積極的であり(⑨⑫⑮⑰⑱)、5) 市民意識をより重視している(⑤)と言える。また、協働希望者と条件次第者の差は⑨と⑱で比較的大きく、協働に対する積極性の差が見られる。

協働経験者の肯定と否定の差が未経験者の値より10%以上小さい項目は、⑦⑨⑪⑮である。⑨⑮の差は、協働を経験すると協働に対して積極的になる可能性のあることを示している。また、⑦の差は、協働経験者の方が安易な協働に対する戒めの意識が高いこと、⑪の差は、経験者がより市民の主体性を尊重する姿勢を有していることを示している。これらから判断すると、協働の経験は協働の推進に肯定的な結果をもたらしていると言える。

協働経験者のうち、成果や効果について「特に成果や効果は得られなかった」「特に感じることはなかった」と回答した職員は、①②⑤⑥⑬⑱⑳の肯定と否定の差が相対的に小さく、③⑪⑫⑬⑮が相対的に大きい。すなわち、協働事業に従事して特に業務及び個人的な成果が得られなかった職員は、他の協働経験者に比べ、1) 協働をより否定的に捉え(①②)、2) 協働に対してより消極的であり(⑫⑬⑱)、3) 対等性に関する意識が低く(③⑪)、4) 市民意識が低い(⑤⑳)と言える。

実施した協働事業の問題として、「市民から出された要求・要望への対応に終始してしまった」「市民が行政からやらされていると感じ、事業を進めにくかった」「最後は市民が行政に任せきりになり、事業を終了させることが大変だった」と回答した職員は、①②⑱の肯定と否定の差が相対的に小さく、③⑧⑫が相対的に大きい。すなわち、協働を通して市民との関係に苦労した職員は、他の協働経験者に比べて、1) 協働をより否定的に捉え(①②)、2) 協働に対してより消極的であり(⑫⑱)、3) 対等性に関する意識が低く(③)、4) 協働の悪用に関する否定する意識が弱い(⑧)と言える。

## 7. 協働の行政内部の問題

市民と行政との協働を推進・実施するためには、市民と行政の双方に解決すべき問題があるが、

本論は行政内部の問題に限定した。それに関する職員の認識は、表16に示すとおりである。

「かなり問題が存在する」と「少し問題が存在する」の合計の比率が、「問題は存在しない」の比率よりも50%以上大きい項目は、「②協働で実施すべき事業かどうかの判断基準（方針）が不明確」「③協働相手となる団体の情報が不足している」「④協働相手としてふさわしい団体を選定する基

表16 協働を推進・実施する際の行政サイドの問題に関する協働希望者と回避希望者との比較（「問題が存在する」と「問題は存在しない」の差）

	協働希望			協働経験		全体
	協働希望	条件次第	回避希望	あり	なし	
①協働に適した事業がない	7.4%	24.4%	30.8%	23.0%	24.9%	24.1%
②協働で実施すべき事業かどうかの判断基準（方針）が不明確	68.7%	69.8%	62.5%	66.6%	69.1%	68.3%
③協働相手となる団体の情報が不足している	71.4%	70.4%	63.4%	69.9%	69.1%	69.0%
④協働相手としてふさわしい団体を選定する基準や手続きがない	68.3%	70.3%	66.8%	70.3%	69.4%	69.1%
⑤協働の具体的な手法に関する情報が不足している	73.7%	76.5%	69.9%	77.3%	74.1%	75.0%
⑥市民と行政との役割分担を決めることが難しい	50.6%	64.8%	67.4%	65.6%	63.2%	63.8%
⑦トラブル発生時の対応体制の整備など、庁内の体制が整っていない	64.9%	71.7%	66.3%	69.0%	70.4%	69.9%
⑧市民との協働について、上司が協力的でない	8.1%	11.6%	10.1%	5.4%	14.0%	11.2%
⑨市民と協働したことが十分に人事考課に反映されていない	12.7%	12.4%	14.2%	12.2%	13.5%	13.2%
⑩協働に対する職員の理解不足	67.6%	66.8%	66.8%	65.4%	67.0%	66.1%
⑪協働で事業を進める時間的余裕がない	61.0%	67.0%	69.9%	70.1%	65.9%	67.2%
⑫協働することで余計な手間がかかる	38.6%	57.6%	65.5%	60.2%	54.8%	56.6%
⑬市民との協働を行うと、同じ部署の同僚に業務のしわ寄せが行ってしまう	18.9%	40.6%	51.2%	36.5%	42.6%	40.6%
⑭市民の提案・要望に基づく協働は予定外の業務で、業務の負担が増加する	21.2%	50.5%	67.9%	47.0%	52.5%	50.3%
⑮協働は夜間や土日に行うことが多く、私生活が犠牲になる	35.5%	60.9%	69.3%	55.4%	61.6%	59.7%

注：「かなり問題が存在すると思う」と「少し問題が存在すると思う」の合計の比率から「問題は存在しないと思う」の比率を引いた値。



準や手続きがない」「⑤協働の具体的な手法に関する情報が不足している」「⑥市民と行政との役割分担を決めることが難しい」「⑦トラブル発生時の対応体制の整備など、庁内の体制が整っていない」「⑩協働に対する職員の理解不足」「⑪協働で事業を進める時間的余裕がない」「⑫協働することで余計な手間がかかる」「⑭市民の提案・要望に基づく協働は予定外の業務で、業務の負担が増加する」「⑮協働は夜間や土日に行うことが多く、私生活が犠牲になる」の11項目である。一方、20%未満の項目は、「⑧市民との協働について、上司が協力的でない」「⑨市民と協働したことが十分に人事考課に反映されていない」の2項目にすぎない。

これを、協働希望者と回避希望者と比較すると、回避希望者の方が問題視する比率が高い。前者より後者の方が20%以上高い項目は、①⑫⑬⑭⑮である。協働希望者と条件次第者との違いもほぼ同様である。回避希望者及び条件次第者は、協働対象事業の発掘に関する意識が低いとともに、業務負担増や私生活への影響を懸念する比率が極めて高く、これらは協働事業に従事する際の障害と言える。

一方、協働経験者と未経験者との問題に関する意識の違いは最大で8.6%の違いと、それほど大きくない。これは、協働推進上の問題は、個人レベルの経験だけでは解決が困難なことを示している。

協働経験者のうち、成果や効果について、「特に成果や効果は得られなかった」と回答した職員は、①②④⑪を問題視する比率が平均より10%以上低いが、⑦⑨⑬⑭は10%以上高い。「特に感じることはなかった」と回答した職員は、⑧は10%以上低いが、③④⑤⑫⑭は10%以上高い。このように、協働事業で特に業務上及び個人的に成果等が得られなかった職員は、行政内部の問題を感じる比率が高い。また、「市民と協働したことが十分に人事考課に反映されていない」を問題視する比率は、「特に成果や効果は得られなかった」の回答者が27.9%と最も高い。労力が報われなかったので、せめて人事考課への反映をと感じる職員がある程度いることを示している。

行政内部における問題について、「市民から出された要求・要望への対応に終始してしまった」と回答した職員は、⑦⑨⑫⑬⑭⑮を問題視する比率が平均より10%以上高い。同様に、「最後は市民が行政に任せきりになり、事業を終了させることが大変だった」の回答者は③④⑥⑫⑬⑭、「市民と行政の双方が相手に求めすぎた」の回答者は、②③⑪⑬⑮を問題視する比率が平均より10%以上高い。このように、協働を円滑に進めることができなかった職員は行政内部の問題を感じる比率が高い。

## 8. 協働の行政内部の推進策

行政内部における協働の推進策として、「大いに効果がある」と「やや効果がある」の合計の比率が「あまり効果がない」と「全く効果がない」の合計の比率よりも50%以上大きい項目は、表17に

表17 協働推進策に関する協働希望者と回避希望者との比較（「効果がある」と「効果がない」の差）

	協働希望			協働経験		全体
	協働希望	条件次第	回避希望	あり	なし	
①市民との連絡調整等のサポート機能の設置・拡充	81.7%	77.3%	59.4%	72.2%	76.4%	74.9%
②協働に関して気軽に相談できる部署・専門員の存在	83.3%	74.5%	63.3%	67.1%	77.1%	73.8%
③協働で問題が発生した場合の対応部署・専門員の存在	80.9%	79.4%	68.0%	72.5%	78.5%	76.9%
④NPO法人や自治会などの団体や協働事例のデータベースの整備	82.9%	71.3%	53.3%	72.7%	67.7%	69.8%
⑤NPO法人や自治会などの団体との意見交換	87.6%	70.6%	33.7%	69.2%	63.4%	65.7%
⑥市民と気軽に交流や打ち合わせが行えるような場所（庁舎外）の開設・拡充	64.2%	36.0%	3.6%	38.2%	31.9%	34.1%
⑦市民との協働を進めるキーパーソンの育成	80.2%	69.4%	51.4%	73.0%	64.7%	67.5%
⑧協働に伴い業務量が増加した場合の担当業務の見直し	69.3%	72.9%	68.0%	71.3%	71.5%	71.3%
⑨夜間及び週末における市民との協働に対する代休等の配慮	58.9%	61.6%	49.2%	55.5%	60.3%	58.9%
⑩協働に関する職員研修	77.0%	59.0%	37.8%	58.5%	57.9%	57.6%
⑪啓発紙や協働に関するハンドブック等の発行	26.8%	11.5%	-15.7%	6.2%	9.9%	9.3%
⑫協働事業に関するコンテストや表彰	11.3%	-16.8%	-32.3%	-16.5%	-15.3%	-15.2%
⑬上司の理解と支援	84.0%	75.6%	48.8%	76.0%	69.1%	71.3%

注：「大いに効果があると思う」と「やや効果があると思う」の合計の比率から「あまり効果がないと思う」と「全く効果がないと思う」の合計の比率を引いた値。

示すように、「①市民との連絡調整等のサポート機能の設置・拡充」「②協働に関して気軽に相談できる部署・専門員の存在」「③協働で問題が発生した場合の対応部署・専門員の存在」「④NPO法人や自治会などの団体や協働事例のデータベースの整備」「⑤NPO法人や自治会などの団体との意見交換」「⑦市民との協働を進めるキーパーソンの育成」「⑧協働に伴い業務量が増加した場合の担当業務の見直し」「⑨夜間及び週末における市民との協働に対する代休等の配慮」「⑩協働に関する職員研修」「⑬上司の理解と支援」である。職員に対する多様な支援策の必要性を多くの職員が感じており、職員全体に協働を広げるために、役所内での様々な方策が求められている。一方、効果がないという回答の方が多かった項目は「⑫協働事業に関するコンテストや表彰」のみである。

推進策の効果についても、協働希望者と回避希望者の間で大きく意見が異なる。協働希望者の肯

定と否定の差が、回避希望者のそれを20%以上上回った項目は、①②④⑤⑥⑦⑩⑪⑫⑬である。13項目中10項目にのぼり、協働希望者は協働の実施を支援する制度と仕組みの拡充に関する期待が強いことをうかがわせる。

一方、協働経験者と未経験者の間ではあまり大きな差（最大で10.0%）は見られない。

協働推進施策について、「特に成果や効果は得られなかった」の回答者は全13項目の、「特に感じることはなかった」の回答者は「②相談部署・専門員」「④団体や事例のデータベース」「⑤団体との意見交換」「⑥交流・打合せ場所」「⑦キーパーソンの育成」「⑩職員研修」「⑪啓発紙やハンドブック等の発行」「⑫コンテストや表彰」「⑬上司の理解と支援」の効果を否定的に考える比率が平均よりも10%以上多い。

「市民から出された要求・要望への対応に終始してしまった」の回答者は②⑤⑥⑧⑨⑩⑪⑫⑬、「特定の市民の意見で事業が進められ、必ずしも市民全体の意見を反映できなかった」の回答者は⑨⑩⑪⑬、「市民から意見が出なかったため、行政主導になってしまった」の回答者は⑦⑩⑪⑫、「市民が行政からやらされていると感じ、事業を進めにくかった」の回答者は①④⑤⑥⑩⑬、「最後は市民が行政に任せきりになり、事業を終了させることが大変だった」の回答者は⑤⑥⑧⑩⑫⑬、「市民の間でやってあげているという意識が見られ、対応に苦慮した」の回答者は②④⑤⑥⑦⑩、それぞれについて、効果があると考える比率が平均より10%以上低い。

人事施策（人事採用を含む）に関して、協働推進にとって「大いに効果がある」と「やや効果がある」の合計の比率が、「あまり効果がない」と「全く効果がない」の合計の比率と比較して最も大きい項目は、表18に示すように、「⑤協働事業を行う部署の職員を庁内で公募する」で44.4%である。これについては、すでに調査対象の自治体で採用しているところもある。一方、「③協働事業の担当を希望する職員は、協働を行うことが多い部署だけを人事異動するようにする」は効果なしという回答の方が10.0%多い。

人事施策の効果についても、協働希望者と回避希望者の間で大きく意見が異なる。協働希望者の肯定と否定の差が、回避希望者のそれを20%以上上回った項目は②④⑥⑦で、逆に20%以上下回った項目は③である。⑥⑦の差は当然の結果と言える。人事考課や承認試験に協働の観点を考慮する場合は、その割合を慎重に検討し、他の項目とのバランスを図る必要がある。

自由回答欄には、「新採職員は、なるべく早い段階で地域協働に関わる業務に従事することで、市民への接し方・相手の実力に見合ったサポートなどが身に付くようになると思う」という意見があった一方で、「協働をすれば人事考課の観点に入る、昇任試験の中に協働の観点を入れるとなれば、役所本来の仕事をしている者にとっては、やる気がそがれると思われる。協働も日常の仕事としてみる。特別扱いはしない方が良いと思う。」という意見もあった。確かに、協働に向いていない業務中心の職員にとって、協働を人事考課の観点に入れることは不公平になる。そのような職員に対しては、別の要素を考慮することによりバランスをとるなどの工夫は可能であると考えられる。行政は

表18 協働推進のための人事施策に関する協働希望者と回避希望者との比較（「効果がある」と「効果がない」の差）

	協働希望			協働経験		全体
	協働希望	条件次第	回避希望	あり	なし	
①採用試験において、地域活動やボランティア活動等の経験があれば加点する	20.7%	14.2%	10.4%	18.8%	11.3%	14.5%
②採用試験の問題や面接の質問の中に協働の観点も取入れる	41.0%	22.4%	3.8%	26.0%	19.6%	22.2%
③協働事業の担当を希望する職員は、協働を行うことが多い部署	-24.5%	-11.6%	9.6%	-13.2%	-9.0%	-10.0%
④協働事業を行うことが多い部署とそうではない部署を適度に	34.1%	27.4%	-7.5%	27.9%	19.8%	22.5%
⑤協働事業を行う部署の職員を庁内で公募する	43.7%	43.4%	46.7%	41.1%	45.9%	44.4%
⑥人事考課の中に協働の観点も取入れる	29.5%	19.3%	-3.3%	17.6%	16.3%	17.9%
⑦昇任試験の中に協働の観点も取入れる	21.9%	13.7%	-9.1%	12.4%	10.9%	11.6%

注1：「大いに効果があると思う」と「やや効果があると思う」の合計の比率から「あまり効果がないと思う」と「全く効果がないと思う」の合計の比率を引いた値。

注2：⑦については、昇任試験を実施していない2自治体を対象外とした。

注3：協働希望と協働経験はクロス集計のため欠損データがあることから、全体の値が協働希望と協働経験の最大値と最小値の間に位置しない場合がありうる。

サービス業と捉えると、人事考課は市民観点から行うべきであり、協働を人事考課の対象にすることには妥当性がある。

実施した協働事業において「特に成果や効果は得られなかった」「特に感じることはなかった」と回答した職員は、人事施策の①②⑥の効果があると考える比率が平均より10%以上低い一方で、③⑤については効果ありと考える比率が10%以上高い。

「市民から出された要求・要望への対応に終始してしまった」と回答した職員は、人事施策の②⑤⑥、「市民が行政からやらされていると感じ、事業を進めにくかった」と回答した職員は②③⑦の効果について、それぞれ否定的に考える比率が平均より高い。一方、「最後は市民が行政に任せきりになり、事業を終了させることが大変だった」と回答した職員は③⑤⑥、「市民と行政の双方が相手に求めすぎた」の回答者は①④の効果について、それぞれ肯定的に考える比率が平均より10%以上高い。

## 9. まとめ

埼玉県及び東京都の5自治体の行政職員を対象にした協働に関する意識調査の主な結果は次のとおりである。

- 多くの職員は、事業等の共催、市民委員、協働提案事業、共同の調査・研究は協働と考えるが、補助金・助成金の交付、事業委託などの契約については協働と考えない。
- 約3分の1の職員が協働を経験したことがある。
- 協働の約9割がうまくいっており、うまくいかなかったのは5%程度である。協働の成果や効果として、3分の1程度が十分な成果、幅広いニーズへの対応、効率的実施、市民に対する理解の深まりをあげている。一方、意見調整に苦勞し時間と手間がかかった職員もある程度いる。
- 協働を積極的に希望する職員よりも回避したい職員の方が若干多い。NPOの役員等になっている職員の約3分の1が協働を希望している。
- 協働する条件としては、内容、時間的余裕、担当予定の順であり、時間的制約を気にするよりも、協働に関心を持っている職員の方が多い。
- 職員にとってやりがい・達成感が得られたかどうか、意識改革につながったどうか、協働に関する意識を高め、協働希望を強めることにとって重要である。ただし、協働経験者のうち、このような成果が得られた職員は、19.3%と6.4%に限られている。
- 協働の成果や効果が得られなかったり、感じるものがなかった場合は、協働に関する意識を弱め、行政内部の問題を感じる比率が高め、協働推進施策の効果を疑問視する傾向が高く、協働希望を低める影響がある。ただし、協働経験者のうち、このような成果が得られた職員は、5.9%と6.6%に限られている。
- 携わった協働事業で問題を感じた場合は、協働に対してネガティブになる傾向が見られる。特に、市民との関係に苦勞した職員は、協働に関する意識が低く、行政内部の問題を感じる比率や協働推進施策の効果を疑問視する傾向が高く、協働の希望率が低い。
- 実施した協働事業の問題として、時間と手間がかかることの比率は高いが、これらを問題としてあげた協働経験者の協働希望の比率は全平均より高く、回避希望の比率は全平均より低い。このことから、これらの問題は、協働に際して、いわば必然的に生じるものとして受け止められていると考えられる。
- 協働希望者は回避希望者に比べ、協働をより肯定的に捉え、協働に対してより積極的であり、市民の主体性、市民意識、対等性をより尊重している。
- 協働を肯定的に捉えている職員が多数を占め、対等の立場に関する意識が高いとともに、柔軟な対応の必要性を認識している。また、特定の職員が協働を担当するという考え方に否定的であり、

協働が業務形態の一つとして浸透している。

- 協働を希望しない職員は、業務量の負担増や私生活への影響を問題視する比率が相対的に高い。
- 多数の職員は、協働推進のための多様な支援策を求めている。協働希望者は、採用試験・人事考課・昇任試験に協働の観点を導入することを希望する割合が相対的に高い。また、協働を行う部署の庁内公募を支持する比率は全体として不支持を大きく上回っている。

以上のように、協働は職員の間業務形態として浸透し、ており、場合によっては協働を担当するという職員が約4分の3いることから、協働は活発化する可能性がある。ただし、協働の経験を積んでも解決しない問題が行政内部にあり、今後、人事施策を含め、職員が協働しやすい環境と仕組みを整備することが必要である。一方で、市民も、協働に臨む姿勢が職員の協働意識を高めたり、低めたりすることを認識する必要がある。

#### 補注

- (1) 行政サイドから見た協働の背景は、齊藤忠雄「自治体財政からみた住民参画社会の必然性」『自治と参加・協働』学芸出版社、2007年を参照されたい。
- (2) 回収数が5%水準で有意な結果が得られるように、各自治体の配布数を設定した。
- (3) 陣内雄次「NPOと自治体共生の協働 その可能性と課題」『宇都宮大学教育学部紀要 第1部』53号、91-98頁、2003では、意図的にNPO法人を委託事業の道具として誘導・設立した事例を紹介している。
- (4) あくまでも協働したか否かは本人の判断によるものであり、調査対象自治体の協働推進部署の担当者の中には、経験者の比率が高すぎると見る者もいる。
- (5) これらのほかに、複数回答が4.3%。
- (6) 調査対象自治体の協働推進担当者から、想定する協働相手により、協働に関するイメージや問題が異なるのではないかという指摘があったが、特に顕著な違いは見られなかった。

#### 参考文献

- 1) 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい 1990。
- 2) 伊藤修一郎「NPO戦略と行政の関わり—米国マサチューセッツ州政府とエイズ・アドボカシーに学ぶ—」『都市問題』第88巻第6号 1997年 pp.117-118
- 3) 小川宏樹「市民と行政とが協働するための仕組みづくりに関する研究」『岐阜市立女子短期大学研究紀要』55 2006年 pp.161-166
- 4) 小田切康彦、新川達郎「NPOとの協働における自治体職員の意識に関する研究」『同志社政策科学研究』9(2) 2007年 pp.91-102
- 5) 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』20(2) 2007年 pp.53-65
- 6) 畑田和佳奈「市民協働に対して不安意識を持つ自治体職員の特徴に関する実証分析」『長崎県立大学経済学部論集』45(3) 2011年 pp.73-91
- 7) 廣川嘉裕「行政とNPOの協働に関する理論」『ノモス』19 2006年 pp.87-98
- 8) V. Ostrom and F. P. Bish, ed., "Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance," Beverly Hills, Sage Publications, 1977.

## A Study of the Intentions of Local Government Staff in Collaboration with Citizens

Nobuhisa TAIRA

### Abstract

---

Although most Japanese municipalities have tried to increase collaboration with citizens, supporting programs mainly focus on citizens. A questionnaire of local government staff revealed that 1) about one-third of staff members have experience of collaboration; 2) some 90% of such collaborations were successful, 3) there are more staff members who are reluctant to collaborate with citizens than there are who are eager to do so. However, many staff members are interested in collaboration. The questionnaire also revealed that 4) a wish for further collaboration is strengthened in those staff members who obtained a sense of achievement through collaboration, while the wish for further collaboration is weakened in staff members who were unable to achieve any positive result, and such staff members tend to be suspicious of supporting programs for collaboration. Furthermore, 5) most staff members felt positively about collaboration; 6) the burden of extra work and privacy concerns are the main concerns for staff members reluctant to collaborate; yet 7) many staff members are positive about introducing various programs for promoting collaboration. Hence, institutional arrangements including personal management policies are necessary for promotion of further collaboration with citizens.

---

**Key words;** Collaboration with Citizens, Local Government Staff, Questionnaire Survey