

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

畑 田 和佳奈

1. はじめに

近年、多くの自治体で市民協働による政策形成、実施、評価の取り組みが進んでいる。自治体の市民協働の取り組みには法令上の手続きに基づくものもあるが、大半は法令によらない自主的な取り組みである。そのため、政策過程で市民活動団体等から積極的な市民協働の働きかけがあったとしても、市民協働手法を採用するかどうか、また、採用する場合に、市民とどの程度の関わりを持って進めるかなどは、自治体側の裁量によるところが大きい。さらに、個々の事業レベルでいえば、市民協働手法の採否、市民協働の対象・手法等、市民協働のありかたの多くは事業を担当する個々の職員の自主性や意識に大きく依拠している。

市民協働は、地域課題に関する自治体職員と市民との間の日常的な情報交換や交流から発展的に取り組まれてきた側面があり、自主的取り組みだからこそ、双方の特性や創意工夫が発揮される余地が大きいともいえる。

その一方で、市民協働は、過去の実績が少ない、業務分野や内容により適切な手法が異なる、多様な背景を持つ市民とのやり取りを多く含む、成果が見えにくいなど、自治体の他業務に比べて不確定要素が多い側面も否定できない。したがって、自治体職員が市民協働の意義を認識していたとしても、不確定要素に対する不安感から積極的な手法採用に至らない可能

性は十分考えられる。市民協働が職員の自主的な取り組みを前提としている以上、自治体の市民協働を推進する上で、職員が市民協働をどのように認識しているのか、職員の市民協働意識を分析し、取り組みの障害を除く働きかけが重要である。

自治体職員を含む公務員の職務意識については、「Public Service Motivation (以下、PSM)」として、多くの先行研究の蓄積がある。近年では、Perry (1996)やKim (2009)等により、PSMの決定要因の実証的な検証が行われている。本研究も、自治体職員の市民協働政策に対する意識を探るものであり、PSMに関する研究と基本的な問題意識を共有している。先行研究では、広く公務員の労働意欲の促進要因を探る研究が多いが、本研究では、労働意欲の阻害要因を詳細に分析するため、職務分野を市民協働に設定した上で検証を行っており、この点に特質があると考ええる。

市民協働における公務員の職務意識については、小田切・新川 (2007)が、自治体職員を対象とした「NPOとの協働」に関する調査から、職員の「NPOとの協働意欲」について、「職位」、「職務歴」、「私的なNPO活動経験」等が統計的に有意な関係にあることを明らかにしている。

自治体職員の自主的な市民協働の取り組みを促進するためには、職員の市民協働意識の分析が不可欠である。その際、市民協働の促進要因はもちろん、阻害要因の解明も必要である。

そこで本稿では、市民協働推進のための基礎情報として、自治体の市民協働のあり方を左右する職員の「協働」意識について、特に意識的な障害(不安感など)に関する意識構造の解明を目的とする。具体的には、新上五島町で実施された市民協働に関する職員アンケートの結果を対象に、市民協働に対する職員意識の分析を行う。

次節(2節)では、分析対象である新上五島町「『協働』に関するアンケート調査」の概要と、分析データおよび変数を確認する。続く3節で分析の視点および方法を示し、4節では、分析の結果を示したうえで考察を行う。5節では、調査から得られた示唆を踏まえ、制度及び運用改善の方

向性について検討を行う。

本稿では、職員の「協働の課題・不安」意識について、「性別」、「協働という言葉の認知」、「職務における協働経験」の3変数と、「協働に対するイメージ」に関する「官民の役割分担」「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」「地域コミュニティの再生」の3変数を用いて統計分析を行った。分析の結果、「性別」は「協働の課題・不安」との間に有意な関連は見られなかった。「協働という言葉の認知」と「職務における協働経験」はそれぞれ独立に、「協働の課題・不安」との間で有意な関係が確認された。また、「協働に対するイメージ」に関する3変数では、「官民の役割分担」、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」、「地域コミュニティの再生」がそれぞれ独立に、「協働の課題・不安」と有意な関係が確認された。

2. 分析対象と視点

(1) 新上五島町および町の市民協働政策

新上五島町は、長崎県五島列島の北部に位置する離島で、町の人口は22,074人（平成22年10月）である。今回調査対象となった新上五島町役場の県等派遣職員以外の正職員数は487名である。

新上五島町は、「新上五島町総合計画」（平成17年）において、「参加と行動による協働のまちづくり」を基本指針の一つとして掲げている。さらに、平成22年には、市民協働で地域課題の解決に取り組むための指針と具体的施策を示す「新上五島町協働のまちづくり計画」が策定されている。同計画では、協働を推進する上で、職員の意識改革が不可欠であるとして、市民協働研修の実施、各課への協働推進員の配置等の具体的施策が示され、現在、これらの計画を具体化する取組みが全庁的に進められているところである。

(2) 職員アンケートの概要

①データ

本稿が分析の対象とする「『協働』に関するアンケート調査」は、前述の「新上五島町協働のまちづくり計画」に基づく職員の意識啓発のための基礎調査として、町のまちづくり推進課によって実施されたものである。

アンケート調査は、新上五島町役場の県等派遣職員以外の正職員487名を対象に、平成22年5月21日～6月4日の期間に実施され、272名から回答を得ている（回答率55.9%）。

アンケート調査の質問項目は、個人属性、職務における住民活動との関わり、協働に対する認識、職務における協働の経験など、20問から構成されている。本稿では、このうち、統計的な分析が可能な設問・回答（8問）を対象に分析を行う（表1参照）。

回答者の基本属性について、回答者の性別は、「男性」が70%、「女性」が29.7%の割合であった。また、年齢は、「10～20歳代」が8.8%、「30歳代」が22.7%、「40歳代」が25%、「50～60歳代」が43.3%となっている。個人的に所属・活動している住民活動団体¹の有無については、回答者の28.6%が「ある」と回答している。

②変数

アンケートでは、住民活動団体との「協働」に対する課題や不安の有無について質問されている。「ある」という回答には1を、「ない」の回答には0を割り当てて二値変数とし、これを被説明変数として分析を行う。

説明変数は7つある。1つ目は「性別」である。女性に1、男性に0を割り当てた二値変数とした。2つ目は「年齢」である。10～20歳代に1、30

¹本アンケート調査では、住民活動団体を「自治会、町内会、地域団体（地域において、防犯や防災など特定の目的を持って活動する団体）、NPO法人、ボランティア団体など」を指す、と定義している。

歳代に2、40歳代に3、50～60歳代に4を割り当てた²。3つ目は職務における住民活動との関わりの有無である。関わりがある場合に1、ない場合に0を割り当てた。4つ目は、「協働」という言葉に対する認知である。「よく知っている」という回答者には4、「ある程度知っている」という回答者には3、「聞いたことがある」という回答者には2、「知らない」という回答者には1を割り当てた。5つ目は、「協働」のイメージである。アンケート調査では、「あなたが考える「協働」のイメージは、次のどれですか」という設問に対して、「官民の役割分担」、「住民活動団体の支援・育成」、「住民活動団体への事業委託」、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」、「行政改革推進のためのもの」、「地域コミュニティの再生」、「その他」の7つの選択肢が示されている（複数選択可）。「その他」を除いたそれぞれの選択肢について、選択した回答者には1を、選択しない回答者には0を割り当てた。6つ目は「担当事務での協働経験」である。経験があるという回答者には1を、経験がないという回答者には0を割り当てた。7つ目は、住民活動団体への個人的な所属・活動の有無である。所属・活動しているという回答者に1、所属・活動していないという回答者に0を割り当てた。

² 「10～20歳代」および「50～60歳代」のみ、20歳単位での区分である。新上五島町役場職員の年齢構成によると、10代は全体の1.2%、60歳代は全体の1%以下である（2011年5月時点）。

表1 新上五島町「協働」に関するアンケート調査の質問項目

質問項目	回答 (変数の値)	
あなたは？	男性 (=0)	女性 (=1)
あなたの年齢は？	10～20歳代 (=1)	30歳代 (=2) 40歳代 (=3) 50～60歳代 (=4)
あなたは職務において住民活動団体との関わりがありますか。	ある (=1) ない (=0)	
あなたは「協働」という言葉を知っていますか。	よく知っている (=4)	ある程度知っている (=3) 聞いたことがある (=2) 知らない (=1)
あなたが考える「協働」のイメージは、次のどれですか。(複数回答可)	①協働とは、官民の役割分担である ②協働とは、住民活動団体を支援したり、育成したりすることである ③協働とは、住民活動団体に事業を委託することができる ④協働とは、地方分権（地域内分権または住民自治）の一環である ⑤協働とは、行政改革を進めるためのものである ⑥協働とは、地域コミュニティの再生のためのものである ⑦その他	選択した場合 (=1) 選択しない場合 (=0)
あなたが担当する事務や、事業で「協働」に取り組んだことがありますか。	ある (=1) ない (=0)	
あなたがこれから住民活動団体と「協働」を進めるうえで、課題だと感じていることや、不安に思っていることがありますか。	ある (=1) ない (=0)	
あなたが個人的に所属・活動している住民活動団体はありますか。	ある (=1) ない (=0)	

新上五島町「『協働』に関するアンケート調査（職員用）」(平成22年実施)を参照し、筆者作成。

3. 調査分析

(1) 分析の視点

意識調査では、「あなたがこれから住民活動団体と「協働」を進めるうえで、課題だと感じていることや、不安に思っていることがありますか」という問いに対し、「ある」と答えた職員が42%、「ない」は38%であった(未回答20%)。回答した職員の約半数が課題や不安があると答えており、少なくない数の職員が今後の協働の取り組みに意識的な障害を抱いていることが明らかになった。

ここでは、職員の協働に対する不安意識の構造を明らかにするため、課題・不安意識の有無と、「年齢」、「性別」、「職務における住民活動団体との関わり」等との関係进行分析する。

「協働の課題・不安意識」の分析結果は、職員が市民協働の取り組みに対して課題・不安意識を抱く背景や構造を探る材料となる。さらには、自治体における協働推進のための環境整備、意識啓発・人材育成等に資すると考える。

(2) 分析方法

「協働の課題・不安の有無」を被説明変数、「年齢」、「性別」、「職務における住民活動団体との関わり」、「協働という言葉の認知」、「協働に対するイメージ」、「職務における協働経験」、「職務外での住民活動への参加」を説明変数とし、ロジスティック回帰分析モデルを用いて分析を行った。ロジスティック回帰分析により、「協働の課題・不安の有無」に対する各変数の影響を独立的に分析することが可能である。

ロジスティック回帰分析は、従属変数 y_i が2値のデータについて各事象の起こる確率の対数オッズを p 個の x_i 説明変数で回帰する。 y_i が1と0の値

をとるとして、 $y=1$ 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 とすると次式 (1) となる。

$$\ln \frac{P_{y=1}}{P_{y=0}} = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \cdots + \beta_p x_p \quad (1)$$

また、 $y=1$ が起こる確率 $P_{y=1}$ は次式 (2) となる。

$$P_{y=1} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \cdots + \beta_p x_p)}} \quad (2)$$

$P_{y=0}$ が起こる確率は、 $P_{y=0}=1-P_{y=1}$ により与えられる。これらの確率を基に、尤度関数を定義し、尤度を最大にするような $\beta_i (i=1, \dots, p)$ を求める。

適切な説明変数を選ぶため、ステップワイズ法 (変数増減法) により、適合度の高い独立変数の組み合わせからなるモデルを選択した。モデル選択の規準は、統計モデルの選択規準として広く用いられている赤池の情報量規準 (Akaike Information Criterion: AIC) に拠り、AICが最小のモデルを最終モデルとした。

なお、本稿の統計解析には、統計ソフトウェアR-2.13.1を用いた。

4. 分析結果

(1) モデルの選択

すべての説明変数を用いてロジスティック回帰分析を行った場合 (モデル1) と、変数選択後に残った説明変数のみを用いた場合 (モデル2) の分析結果は表2の通りである。変数選択により、AICの値が329.69から318.9に改善していることから、変数選択後の説明変数を用いた分析結

表2 ロジスティック回帰分析の結果

説明変数	モデル 1	モデル 2
定数項	-2.10879 *** (0.000203)	-2.071 *** (3.42E-07)
性別 (女性である)	-0.43671 (0.17766)	-0.4773 (0.1341)
協働という言葉の認知	0.49764 ** (0.007859)	0.4685 ** (0.00895)
担当事務での協働経験	0.85889 * (0.051025)	0.9157 * (0.01473)
協働イメージ「官民の役割分担」	0.74383 * (0.027465)	0.7627 * (0.02134)
協働イメージ 「地方分権 (域内分権・住民自治) の一環」	0.74204 + (0.08528)	0.7329 + (0.07598)
協働イメージ「地域コミュニティの再生」	0.88879 ** (0.002327)	0.9146 ** (0.00144)
協働イメージ「住民活動団体の支援・育成」	0.03547 (0.904463)	—
協働イメージ「住民活動団体への事業委託」	0.3574 (0.525761)	—
協働イメージ「行政改革の推進」	0.33146 (0.515803)	—
年齢	0.03141 (0.825394)	—
職務での住民活動団体との関わり	0.07053 (0.838025)	—
個人的な住民活動団体への所属・活動	0.34891 (0.285406)	—
データ数	272	272
AIC	329.69	318.9

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 + p<.10
各セルの上段が推定された係数、下段がP値を表す。

果 (モデル2) を最終モデルとした。

最終モデル (モデル2) は、「性別」、「協働という言葉の認知」、「職務における協働経験」の3変数、さらに、「協働に対するイメージ」については、「官民の役割分担」「地方分権 (域内分権・住民自治) の一環」「地域コミュニティの再生」の3変数から構成されている。

(2) 「協働の課題・不安」意識分析の結果

ロジスティック回帰分析により、「協働の課題・不安」意識について、「性別」、「協働という言葉の認知」、「職務における協働経験」の3変数と、「協働に対するイメージ」に関する「官民の役割分担」「地方分権 (域内分権・住民自治) の一環」「地域コミュニティの再生」の3変数を用いて分析を行った。分析の結果、「性別 (女性である)」については、 p 値は0.13413となり、10%棄却水準においても有意な結果とならなかった。

「協働という言葉の認知」については、 p 値は0.00895となり、1%棄却水準において有意な結果を得た。「職務における協働経験」については、 p 値は0.01473となり、5%棄却水準において有意な結果を得た。「協働に対するイメージ」に関する3変数では、「官民の役割分担」では、 p 値は0.02134で、5%棄却水準において有意な結果を得た。また、「地方分権 (域内分権・住民自治) の一環」については、 p 値は0.07598となり、10%棄却水準において有意な結果となった。「地域コミュニティの再生」については、 p 値は0.00144となり、1%棄却水準において有意な結果を得た。

分析により、協働という言葉の認知度が高い、あるいは、職務での協働経験がある職員が、市民協働に対して課題・不安意識を持つ傾向が強いことが明らかになった。また、協働について、「官民の役割分担」、「地方分権 (域内分権・住民自治) の一環」、「地域コミュニティの再生」といったイメージを持つ職員も同様に、課題・不安意識を持つ傾向が高いことが確認された。

(3) 考察

①不安意識と協働の認知

アンケート調査では、「『協働』という言葉を知っていますか」の問いに対して、「聞いたことがある」が34.1%、つづいて「知らない」が30.8%、「ある程度知っている」が28.6%、「よく知っている」は6.2%であった。「よく知っている」と「ある程度知っている」を合わせても回答者の34.8%にとどまり、協働の意義がいまだ十分に認識されていないことが分かった。

また、分析の結果、「協働」に対する課題・不安意識と、協働という言葉の認知の間に有意な関係があり、認知度が高いことが課題・不安意識の解消につながる可能性が明らかになった。

職員が十分に協働を認知していない状況では、全庁的に市民協働を推進することは難しい。そのため、協働に関する職員研修や講演会・シンポジウムの開催等を通じて市民協働の意義や必要性、具体的手法について職員間の共通認識を形成することが必要である。しかしながら、本稿の分析結果は、自治体職員の「協働」に対する認識の程度が高いことが協働の課題・不安意識の払しょくにつながらず、市民協働手法が多様で不確定要素が多いことを理解するほど、協働意欲を阻害する可能性があることを示している。

中道（2010）による自治体職員を対象とした調査報告では、自治体職員が自身の職務能力に関して、「前例に関する知識に依拠して政策を踏襲する傾向が強く、時代の要請に対応する新たな政策立案意欲が十分でない」と認識していることが明らかになっている。本稿が対象としている市民協働政策もまさに現代型の政策手法であり、前例踏襲型の思考では対応が難しい。「協働」の認知の高さが、課題・不安要素の払しょくにつながらない背景には、こうした自治体職員の職務傾向が関係している可能性がある。

②不安意識と職務における協働経験

つづいて、職員の協働に対する課題・不安意識と協働経験との関係について検討する。

アンケート調査では、「担当する事務や業務で『協働』に取り組んだことがあるか」という問いに対して、「ある」が20.2%、「ない」が79.7%で、職務での協働経験がある回答者は2割程度に留まり、多くの職員は職務での協働経験がないことが明らかになった。さらに、ロジスティック回帰分析結果から、「協働」に対する課題・不安意識には職務での協働経験が影響しており、協働を経験していることが課題・不安意識の解消につながる可能性が明らかになった。なお、「個人的な住民活動団体への所属・活動」の有無が協働の課題・不安意識に与える影響についても同様の分析を行ったが、統計的に有意な関係は示されなかった。

市民協働は、地域課題に関する自治体職員と市民との間の日常的な情報交換や交流から発展的に取り組まれてきた側面がある。型にはまらない、自主的で自由な取り組みだからこそ、双方の特性や創意工夫が発揮される余地が大きいという特性がある。市民協働については、このような積極的な見方がある一方で、政策分野や政策内容、協働の相手方によって適切な手法が異なり手続きが標準化されにくい、多様な背景を持つ市民とのやり取りが多く自治体の他業務に比べて不確定要素が多い、という消極的な見方もできる。

職務で市民協働を経験した職員は、そのプロセスにおいて様々な不確定要素に直面した可能性が高い。①でも述べたとおり、自治体職員は政策形成に関して前例踏襲の傾向が強く、新規の政策立案への意欲が乏しいことが指摘されている。こうした職務志向から、協働を経験した職員が市民協働における裁量の幅について、「双方の特性や創意工夫が発揮される余地が大きい」という積極的理解よりも、「不確定要素が大きい」という消極的理解を強くしたのではないだろうか。こうした背景から、協働経験がある職員の方が、経験がない職員に比べ、協働への課題・不安意識が高い傾

向になったと推測できる。

民間企業を含む多くの組織では、職務経験を通じた能力開発が多く活用されている³。また行政機関においても、政策過程に必要な専門的知識が職務での公式・非公式のOJTを通じて、先輩から後輩へと独占的に蓄積・継承されることが知られている⁴。

市民協働政策に関しても同様に、職務における市民との協働経験を通じた能力開発（協働に必要な知識や技術の蓄積・継承）が期待される。しかし、本稿の分析結果は、職務における協働経験は少なくとも協働の阻害要因の一つである「職員の課題・不安意識」に関して、それを除く効果が薄い可能性を示唆している。

③不安意識と協働イメージ

アンケート調査では、「あなたが考える「協働」のイメージは、次のどれですか」という設問に対して、「官民の役割分担」、「住民活動団体の支援・育成」、「住民活動団体への事業委託」、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」、「行政改革推進のためのもの」、「地域コミュニティの再生」、「その他」の7つの選択肢を示して回答を求めている（複数選択可）。

単純集計では、調査対象者272名のうち、「住民活動団体の支援・育成」を選択した回答者は45.5%、つづいて「地域コミュニティの再生」を選択した回答者は43.3%、「官民の役割分担」は26.4%、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」は13.9%、「行政改革推進のためのもの」は8.4%、「住民活動団体への事業委託」は7.7%、「その他」が8.4%であった。

ロジスティック回帰分析では「協働」のイメージとして、「官民の役割分担」、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」、「地域コミュニティの再生」を挙げた職員について、協働に対する課題・不安意識が高い傾向が明らかになった。ここでは、協働イメージと課題・不安意識との関係を

³小池（1991）

⁴馬淵（2010）8頁

検討したい。

「官民の役割分担」という協働イメージからは、職員が市民協働の取り組みを通じ、町（行政）が担うべき領域と市民（住民活動団体、地域コミュニティなど）が担うべき領域の見直しが行われ、双方の特性が生かされる形での公益の実現を期待しているとみることができる。こうした協働イメージを抱く職員が協働に課題・不安意識を強く抱く傾向があるということは、市民に対し、役割を分担する主体として不十分さを感じている可能性がある。

「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」という選択肢には、特に括弧書きの中で「域内分権」「住民自治」の補足説明がされていることから、地方分権が進展し、町（行政）の自己決定・自己責任が拡充している現状において、職員が、地域コミュニティ（各集落）に対して公益実現に関する権限・責任の分権を進める責務を感じており、また地域コミュニティにも、市民協働の取り組みを通じて、相応の権限と責任を担う主体となることを期待しているとみることができる。こうした協働イメージを抱く職員が課題・不安意識を強く抱く傾向があるということは、「官民の役割分担」の場合と同様に、地域コミュニティ（住民）について、協働を通じた地方分権（域内分権・住民自治）の担い手として不十分さを感じている可能性を指摘しうる。

協働イメージの選択肢のうち、「地域コミュニティの再生」は、単純集計結果でも、調査対象者の43.3%が選択している。このことは、職員が協働に関して住民に抱いている期待、特に地域コミュニティでの公益実現に対する強い期待がうかがえる。

一方で、ロジスティック回帰分析では職員の課題・不安要素との関係が最も強く分析された。新上五島町では高齢化と過疎化による地域コミュニティ（集落）の衰退が進行しつつある。分析結果からは、職員が地域コミュニティの衰退を解決すべき課題として認識しており、また、協働を通じて、行政と対等に協力関係を結べる能動的で自立的な地域コミュニティが

再生されることを期待していると推測される。

市民協働に関する自治体職員の住民に対する期待については、高橋(2007)でも、職員が住民に対して「行政への受動的に依存・要請する体質を改め、行政に対する能動的な働きかけを活発化すること」を期待していることが明らかにされている。その上で、「行政と対等に議論することができる『協働の担い手』としての資質や能力を期待している」と解釈しているが、本稿の調査分析の結果からも、自治体職員の住民に対する期待について、同様の内容が実証的に確認されたとと言える。

ただし、分析結果では、こうした協働観を持つことと、課題・不安意識の有無との間に有意な関係があることが示されているため、職員が協働を通じたコミュニティの再生を強く期待しながらも、実現に困難さを感じている可能性が推測される。

5. 調査から得られた示唆と今後の方向性

(1) 職員のリスク意識・住民信頼と市民協働

アンケート調査の分析から、自治体職員の「協働」に対する認識の程度が高くても、協働の課題・不安意識の払しょくにつながらず、むしろ協働意欲を阻害する可能性があることが示された。

中道(2010)は自治体職員に対するアンケート調査の統計的分析(因子分析)によって、自治体職員が住民を「行政の仕事ぶりを監視している」「行政に都合が悪いことでも異議申し立て行動をとる」主体として認識していることを明らかにしている。

自治体職員が住民を行政統制主体として意識し、高い職務意識を維持することは望ましいことだが、市民協働の観点からは、そうした住民観が行政市民間の信頼関係の構築を阻害している可能性、市民協働に対するリスク意識を強くしている可能性が危惧される。

今後、市民協働に対する職員のリスク意識や、協働の前提となる住民信頼についての意識分析が急務である。その上で、市民協働に関する意識啓発や情報提供・共有の取り組みと並行して、リスク意識の緩和や住民信頼の醸成を図る取り組みが求められる。

(2) 自治体の人的資源管理と市民協働

ここでは、職員の市民協働に対する課題・不安意識の緩和、それを通じた市民協働に関する能力開発促進のありかたを検討したい。

近年、自治体の人材育成・管理については、総合的な人的資源管理の必要性が指摘されている。稲継(2006)は、自治体の人的資源管理に関して、「職員自身のイニシアティブによる能力開発、自己啓発の促進」の観点から、「人材育成と連携した人事管理」の重要性を指摘している。具体的には、「職員の配置・異動、ジョブローテーション、人事評価、昇進、職場研修を含めた人事管理全体」で人材育成の視点を取り入れること、加えて、それらが「職員の能力開発に対する自己啓発意識をどのように刺激するか」を検討する必要があると指摘している⁵。

本稿での分析結果は、職務における協働経験のみでは、少なくとも協働の阻害要因である「職員の課題・不安意識」の緩和について、期待する効果は得られない可能性を示している。

したがって、配置・移動(異動)によるジョブローテーションを通じて、単純に市民協働手法を「経験させる」だけでは、職員のモチベーションの高揚・持続にはつながらない可能性がある。そのため、稲継が指摘するような、市民協働に適性のある職員の配置、市民協働の取り組みを適正に評価する人事評価システム・昇進ルールの策定・運用など、能力開発に対する職員の自己啓発やモチベーションを高揚・持続させる実効的な裏付けが必要だと考える。

⁵ 稲継(2006) 94頁

職員の市民協働に対する課題・不安意識の背景には、市民協働手法を採用することによる行政の効率性の低下（行政資源の増大）や成果の不明瞭性に対する不安が大きいと考えられる。したがって、市民協働に関する評価（政策評価、人事評価）については、少なくとも自治体で市民協働手法が定着するまでは、協働の成果や費用対効果を強く問う基準よりも、市民協働の過程に重点を置いた基準（加点評価、挑戦加点など）による評価を検討する必要がある。

その他、市民協働に適した職場環境のありかた、市民協働に関する職員の適性等、多角的な視点からの分析を進め、自治体職員の市民協働に対する意欲の向上を図る必要がある。

(3) 協働の課題・不安意識と協働イメージ

本稿が分析対象とした新上五島町では「新上五島町協働のまちづくり計画」に基づき、現在、全庁的な市民協働の取り組みが実施されている。政策の領域・段階を問わず、さまざまな場面で市民協働の手法が採用されていると思われる。

今回の調査結果からは、市民協働について、「官民の役割分担」、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」、「地域コミュニティの再生」をイメージする職員について、協働に対する課題・不安意識が高い傾向が明らかになっている。そのため、「官民の役割分担」、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」、「地域コミュニティの再生」といった要素が強い政策や事業で市民協働手法を採用する場合には、職員の課題・不安意識がとりわけ強く現れると推測される。したがって、こうした事業を市民協働で取り組む際には、事業目標に幅を持たせる、関係者間の情報・目標の共有といった事業の前段階での調整を綿密に行う、余裕のある事業期間を設定する、事後評価において加点評価・挑戦評価の視点を取り入れるなど、職員に対するより細やかな配慮が必要であろう。

6. おわりに

本稿では、職員の「協働」意識について、特に意識的な障害（不安感など）に関する意識構造の解明を目的に分析を行った。

具体的には、「協働の課題・不安の有無」を被説明変数、「性別」、「協働という言葉の認知」、「職務における協働経験」の3変数と、「協働に対するイメージ」に関する「官民の役割分担」「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」「地域コミュニティの再生」の3変数を説明変数とし、ロジスティック回帰分析モデルを用いて分析を行った。

分析の結果、協働という言葉の認知度が高い、あるいは、職務での協働経験がある職員が、市民協働に対して課題・不安意識を持つ傾向が強いことが明らかになった。また、協働について、「官民の役割分担」、「地方分権（域内分権・住民自治）の一環」、「地域コミュニティの再生」といったイメージを持つ職員も同様に、課題・不安意識を持つ傾向が高いことが確認された。

最後に、今回のアンケート調査は、一自治体の職員のみを対象にしたものであり、結果の一般化には課題が残る。今後、より多くの事例分析を行い、自治体の特性（規模や地理的特性、住民特性など）と職員の協働意識の関連を分析することも必要であろう。

回答率も55.9%と必ずしも高くなく、市民協働に関心が低い職員は回答しなかった可能性も考えられる。また、今回は課題・不安意識の分析に用いることができるデータ（説明変数）が少なかったため、多角的な分析には至らなかった。これらの点は今後の課題としたい。

参考文献

- S. Kim (2009) "Testing the Structure of Public Service Motivation in Korea: A Research Note", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19,4, pp. 839-851.
- J.L. Perry (1996) "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6,1, pp. 5-22.
- 稲継裕昭 (2006) 『自治体の人事システム改革』ぎょうせい
- 小田切康彦・新川達郎 (2007) 「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 第9巻2号、pp.91-102.
- 小池和男 (1991) 『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社.
- 高橋尚也 (2007) 「住民との『協働』にかか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2号、pp.53-65.
- 中道實、小谷良子 (2010) 「自治体職員の職務意識と役割行動の変容」奈良大学紀要38号、pp.81-100.
- 真淵勝 (2010) 『官僚』東京大学出版会.