

佐世保市における提案公募事業制度の 評価の実態分析

畑 田 和佳奈

1. 研究の目的

近年、地域の公益活動における市民活動団体の活躍は目覚ましく、多くの自治体でこうした市民活動団体と協働する取り組みが実践されている。

このうち提案公募事業制度は、NPO や地縁団体、企業など広い対象から提案を求める点、市民自身の提案であることから市民の主体性や組織・活動特性が発揮されやすい点に特徴がある。また、提案事業によって公・私の特性を生かした質の高いサービス提供が可能になることに加え、事業案の策定および実施過程における公私の協力過程そのものも、市民協働の観点から大きな意義がある。

提案公募事業制度については、これまで我孫子市や神奈川県大和市をはじめとした自治体の先行例を対象に、制度導入の背景や制度設計、運用実態等が紹介されている（内田他2006）。また近年では、市民提案事業が公共サービスとして公定化される過程や（後藤他2007）、制度に対する市民意識に焦点を当てた報告がなされている（南2009）。しかし、これまでの研究は事業が提案されるまでの過程や審査過程を分析するものが中心で、提案・実施後の評価段階を対象とするものは多くない（高橋2008）。また、提案公募事業制度の事例を対象に評価結果を統計的に分析する研究は日本ではない。

本稿は、佐世保市の提案公募事業制度（佐世保市提案公募型協働モデル

事業)の採択事業において実施された事業評価を分析対象として、提案公募事業制度の評価の実態と課題の解明を行う。具体的には、佐世保市の提案公募型モデル事業の評価について、特に団体(市民)・市担当課間の評価の違いから、協働事業の評価の実態(正確性、課題)や、協働事業の改善点を明らかにすることを目的としている。分析結果は、提案公募事業の評価方法や提案公募事業制度の改善に資すると考える。

2節では、分析対象である佐世保市提案公募型モデル事業の概要とその評価の取り組みを概説し、本研究が分析対象とする評価の目的や手続きを確認する。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。

統計分析の結果、団体と市担当課の評価平均の差について、中間評価では、両者の評価の平均の間には有意な差が見られたが、最終評価では、両者の平均の間には有意な差が見られないという結果を得た。また、項目内容による団体と市担当課の評価傾向を検証するため、評価区分の前半 i と後半 ii について、団体・担当者間の評価平均の差の分析を行った。その結果、中間評価の i および最終評価の ii の区分では団体の評価の平均と市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られたが、中間評価の ii および最終評価の i の区分では、団体の評価平均と市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られないという結果を得た。

2. 分析対象と視点

(1) 佐世保市提案公募型モデル事業の概要

事業の概要と手続

行政と市民との協働推進について佐世保市では「佐世保市市民協働推進計画」(平成20年3月)が策定され、市民公益活動団体自立化支援事業や提案公募事業など、計画を具体化する取組みが着実に進められている。

本稿が分析の対象とする佐世保市提案公募型モデル事業は、市の課題を市民と行政それぞれの問題意識や専門性を生かしながら協働で解決することを目的に、市民活動団体から事業提案を公募するものである。本事業では、市民団体からの提案に加え行政側からの提案の公募も行っている。提案後、審査を経て採択された事業は市民団体と市担当課の協働によって実施される。なお、当制度は平成21年から23年までモデル事業として実施されている。

平成21年度の佐世保市提案公募型モデル事業のおおよその流れは以下のとおりである。4月下旬に主に団体を対象とした説明会が実施され、5月に提案事業の募集、6月上旬に書類審査が実施されている。続いて、6月下旬から7月上旬にかけ2週間程度、審査を通過した団体と市担当課との協議が行われている。その後、7月中旬に、団体と市担当課の間で協議・調整された提案事業について、審査会による審査が行われた。審査後、8月中旬に実施事業が決定し、団体と市担当課の2度目の協議が行われる。その後、団体と市担当課の間で「パートナーシップ協定」が提携され、補助金申請等の諸手続きの後、事業が実施されている。

事業実施途中の12月には事業に関する中間評価が行われ、翌年4月頃に事業実績報告、さらにその後、最終評価を経て事業が終了している。

団体と担当課との協議

本制度では、事業実施までに市民行政間の協議の機会が2回、公式に設定されている。1回目は書類審査が終了した段階、2回目は審査会による公開プレゼンテーション審査（事業決定）が終了した段階である。1回目の協議では、市民提案事業の内容や既存の市類似事業の確認（重複を回避）や、法制度との整合性の調整、事業実施方法や市民行政間の役割分担の確認等が行われる。実施事業決定後の2回目の協議では、事業内容の調整（より効果的な事業にするための調整）、事業実施にかかる役割分担等についてより具体的な協議が行われる。

また、事業に際して団体・市担当課間で締結されるパートナーシップ協定では、パートナーシップの原則に加え、団体と市担当課双方の役割分担、相互の連絡調整の実施が明記されている。協定の内容は簡素であるが、協定を締結することで、双方が協働による事業実施の意義を改めて理解・認識するところに主な意図があると考えられる。

（２）調査対象とする事業評価の概要

評価方法

提案事業の評価は、事業実施途中で「中間評価」、事業実施後に「最終評価」が実施され、1事業につき2回実施される。評価は、事前に設定された評価項目に従って、団体と市担当課の双方が5段階評価によって相互評価を行う。具体的には、「提案公募型モデル事業 評価シート」に記載された16項目について、1から5の評価を記す形で評価される。なお、中間評価と最終評価で評価される項目は同じである（共通の評価シートが採用されている）。

評価項目

評価シートは、「i 事業の手続き、パートナーシップ協定に基づく評価」と、「ii 事業内容に関する評価」の2つに大別されている。さらに、iには、「事業の手続き」、「パートナーシップの原則」、「相互の役割分担」、「相互の連絡調整」の4つの大項目があり、その下に評価項目が8つ設定されている。iiには、「事業のスケジュール」、「進捗状況や進捗の把握」、「協働による効果」、「市民満足度」の4つの大項目があり、その下に8つの評価項目が設定されている。

大区分 i と ii の区分において、i では、「事業実施にあたって、協働の考え方や事業目的・内容等について十分な協議が行えたか」、「自主性・主体性を尊重して事業を進めているか」、「事業に関する情報を積極的に公開するなど透明性を確保できているか」といった項目が区分されている。つ

まり、事業立ち上げの過程を含む協働事業全体を通じて、団体と市担当課との間で市民協働が実現されたかを評価する項目が中心である。また、iiでは、「事業がスケジュール通りに実施できているか」、「事業を実施する上で必要に応じて協議を行っているか」、「協働を行うことで、質の高いサービスが供給でき、また相乗効果・波及効果が見えているか」といった項目が区分されている。この区分はもっぱら、事業実施の具体的な個々の場面において市民協働が実現されたかを評価する項目が中心である。

表1 平成21年度 提案公募型協働モデル事業の評価項目

| i 事業の手続き、パートナーシップ協定に基づく評価 | |
|---------------------------|--|
| 事業の手続き | 1. 事業実施にあたって、十分な協議を行えたか (協働の考え方や事業目的、事業内容等) 2. 協議方法や回数は適切だったか |
| パートナーシップの原則 | 3. 自主性・主体性の尊重 (互いの立場、役割を尊重して事業を進めることができたか) 4. 対等・平等な関係 (対等・平等な立場で、意見交換や事業実施が行えたか) 5. 情報の共有 (互いに協働の過程や結果についての情報を共有できたか) 6. 透明性の確保 (事業に関する情報を積極的に公開するなど、透明性を確保できたか) |
| 相互の役割分担 | 7. パートナーシップ協定で定めたそれぞれの役割分担は適切だったか |
| 相互の連絡調整 | 8. 相互の連絡調整は十分にできたか |
| ii 事業内容に関する評価 | |
| 事業のスケジュール | 9. 事業計画書のスケジュールどおりに実施できたか (事業内容についても、計画どおりとなっていたか) |

| | |
|------------|---|
| 進捗状況や進捗の把握 | 10. 事業を実施する上で、必要に応じて打ち合わせ（協議）を行ったか 11. 打ち合わせ事項（合意事項）は記録に残し、共有したか 12. 事業の進捗に対して、中間報告を受けたり、現地に赴くなど、その状況を確認したり、双方が自由に意見交換を行ったりしたか 13. 予期せず発生した問題・課題に適切に対応できたか |
| 協働による効果 | 14. 協働で行うことで質の高いサービスが提供でき、また相乗効果・波及効果が見えたか |
| 市民満足度 | 15. サービスの受け手となる市民の意見や情報収集に努めたか 16. 事業を実施したことで、市民（受益者）の満足度は上がったか |

平成21年度佐世保市「提案公募型協働モデル事業 最終評価シート」を参照し筆者作成。

3. 調査分析

(1) 分析対象データ

平成21年度は、提案公募型協働モデル事業として、審査の結果、6事業が採択されている（うち、4事業は市民提案、2事業は行政提案）。

本稿ではこの6事業の評価結果を対象に分析を行う。1事業につき、2主体（市民団体と担当課）が上記の評価項目に従って5段階評価を行っている。本稿では、6事業につき各2主体が行った中間評価および最終評価結果を用いて、分析を行った（サンプル数326）。なお、団体および担当課のいずれかの評価データが欠けている場合は除き、両方のデータが揃ったもののみ分析対象として採用した。

表2 団体と担当課の評価平均

| 評価項目 | 中間評価 | | | 最終評価 | | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 団体平均 | 担当課平均 | 平均の差 | 団体平均 | 担当課平均 | 平均の差 |
| 1 | 3.833 | 3.833 | 0.000 | 4.000 | 3.200 | 0.800 |
| 2 | 3.333 | 3.500 | 0.167 | 3.800 | 3.400 | 0.400 |
| 3 | 4.167 | 4.333 | 0.167 | 4.200 | 4.000 | 0.200 |
| 4 | 3.833 | 4.167 | 0.333 | 4.200 | 4.000 | 0.200 |
| 5 | 3.833 | 4.333 | 0.500 | 3.800 | 4.200 | 0.400 |
| 6 | 3.833 | 4.167 | 0.333 | 4.400 | 3.600 | 0.800 |
| 7 | 3.667 | 4.167 | 0.500 | 3.800 | 3.800 | 0.000 |
| 8 | 4.000 | 4.333 | 0.333 | 4.000 | 4.400 | 0.400 |
| 9 | 3.500 | 3.833 | 0.333 | 3.000 | 3.800 | 0.800 |
| 10 | 3.833 | 4.167 | 0.333 | 3.800 | 4.200 | 0.400 |
| 11 | 3.167 | 3.333 | 0.167 | 3.250 | 3.800 | 0.550 |
| 12 | 3.833 | 4.500 | 0.667 | 3.600 | 4.400 | 0.800 |
| 13 | 4.000 | 4.250 | 0.250 | 4.500 | 4.333 | 0.167 |
| 14 | 3.600 | 4.167 | 0.567 | 3.800 | 4.200 | 0.400 |
| 15 | 4.400 | 3.500 | 0.900 | 3.800 | 3.600 | 0.200 |
| 16 | 3.800 | 3.667 | 0.133 | 4.000 | 3.750 | 0.250 |

小数点第4位以下を四捨五入していることに注意されたい。

平成21年度佐世保市「提案公募型協働モデル事業 中間評価シート」「同 最終評価シート」を参照し筆者作成。

(2) 分析の視点

本稿では、市民提案型事業の評価の実態を検証するため、以下の3点に着目し、提案公募制度の評価結果のデータをもとに実証分析を行う。

第1は、評価における団体と市担当課との評価傾向についてである。協働で提案事業の実施に携わった団体・担当課双方の間で評価傾向に差があったのかについて分析する。第2は、項目の内容によって団体と市担当課の評価に違いが見られるかを分析する。評価シート前半「i 事業の手続き、パートナーシップ協定に基づく評価」と、後半「ii 事業内容に関する

る評価」の2区分に対する団体と市担当課の評価傾向を分析する。第3は、16項目の評価項目のうち、どの項目が低く評価されたのかを分析する。

これらの分析視点は、佐世保市の提案公募型モデル事業の評価について、特に団体(市民)・市担当機関の評価の違いから、協働事業の評価の実態(正確性、課題)や、協働事業の改善点を明らかにすることを目的としている。分析結果は、提案公募事業の評価方法や提案公募事業制度の改善に資すると考える。

(3) 分析方法

前項の分析視点に対応するため、本稿では Wilcoxon (1945) において提案されたウィルコクサン符号付順位検定 (Wilcoxon Signed-rank test) に基づき分析を行う。

質問項目 $i \in \{1, 2, \dots, 16\}$ について、担当課の評価を $Y_i \in \{1, 2, \dots, 5\}$ 、団体の評価を $X_i \in \{1, 2, \dots, 5\}$ とする。このとき、 $D_i = Y_i - X_i$ を定義する。もし、担当課と団体の評価基準が一致しているならば、担当課と団体について、どちらの評価が高くなるかは等しい確率であろうと考えられる。したがって、 n 回の回答の中で、担当課の評価が高かった回数を確率変数 K で表すと、 $K \sim \text{Bin}(n, 1/2)$ となる。以上の関係から、ウィルコクサン符号付順位検定は次のように説明される。

$R_i = |D_i|$ とする。この値に基づき、各回答に符号付き順位を決定する。その後、正の順位を与えられたものを合計し W_+ を定義する。また、負の順位を与えられたものを合計し W_- を定義する。ここで、帰無仮説 H_0 を「 D_i は 0 に関して対称に分布している」とすると、タイデータが存在しない場合、 H_0 の下で W_+ の期待値と分散は次式で与えられる¹。

1 タイデータの扱いに関しては、いくつかの対応が考えられるが、ここでは Pratt (1959) の方法に従って処理を行った。Pratt (1959) では、タイデータの存在による $D_i = 0$ を許容した状態で順位を決定し、その後、タイデータとなっている順位を排除し W_+ と W_- を求めることが提案されている。タイデータの扱いについて、より詳細な議論は Hollander and Wolfe (1999) を参照されたい。

$$E[W_+|H_0] = \frac{n(n+1)}{4}, \quad V[W_+|H_0] = \frac{n(n+1) + (2n+1)}{24}$$

ここで、回答数（サンプル数 n ）が十分に大きい場合、この平均と分散を使うことで、次式で定義される統計量 Z は近似的に標準正規分布に従う。

$$Z = \frac{W_+ - E[W_+|H_0]}{\sqrt{V[W_+|H_0]}} \sim_{approx} N(0, 1).$$

以上の方法により、担当課と団体の評価に関する検定を行うことができる。また、本稿における実際の計算は統計ソフトウェアである R の coin パッケージを利用した²。

4．分析結果

(1) 団体と市担当課との評価傾向

分析結果

ウィルコクサン符号付順位検定に基づき、中間評価における団体の評価の平均と市担当課の評価の平均に統計的な差が存在するかについて検定を行った。検定の結果、P 値は 0.009443 となり、1%棄却水準において有意な結果を得た。さらに、最終評価についても同様の検定を行った。検定の結果、P 値は 0.7744 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。以上から、中間評価では、団体の評価の平均と、市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られたが、最終評価では、団体の評価平均と市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られないという結果を得た。

² coin パッケージは次の URL より利用可能である。

<http://cran.r-project.org/web/packages/coin/index.html>

考 察

（ア）中間評価結果について

今回分析の対象としている佐世保市の提案公募事業制度では、市民と担当課の双方が協働で取り組んだ事業に対して、両者が相互に評価する。つまり、同事業に対して2つの異なる主体が評価を行う。対象が同じものである以上、双方の評価基準や視点、価値観に違いがなければ評価結果に差は生じない。しかし、中間評価では団体と市担当課の評価平均の間に有意な差がみられた。

両者の評価結果に差が生じた理由としては、第1に、専門性・価値観の違いが考えられる。市民団体と市担当課の間で専門性や価値観が異なれば、それぞれの評価項目に求めるレベルに違いが生じ、その結果、同じ成果に対して異なる評価が下される。この場合、双方の専門性が評価に反映されたという意味で、両者の差は肯定的に理解することができる。第2に、評価項目に対する理解・共通認識が不足している可能性が考えられる。評価項目には「協働の原則」のような一部抽象的な内容も含むため、市民団体と市担当課双方が十分に評価指標を理解していなかった可能性もある。この場合、評価項目、ひいては事業によって実現されるべき要点について、双方の間に認識の差が生じていたことになり、事業評価の正確性に加え、協働による事業の成果にも支障が生じる。こうした状況であれば、両者の差は消極的に理解されるべきである。

（イ）最終評価結果について

最終評価では、団体と担当課の評価平均に差が見られなかった。しかしながらこのことから直ちに団体と担当課双方の評価が一致しているとは言いきれない。なぜなら、全体の評価平均に差がない場合には、双方の評価が一致している場合の他、個々の評価に差があるものの打ち消しあっている場合も考えられるためである。後述するように、今回の評価に関して、個別の区分では双方の評価に有意な差が確認されていることから、中間評

価の場合と同様に、評価項目に対する理解や共通認識が不足していた可能性が指摘しうる。

(2) 項目内容による団体と市担当課の評価傾向

担当課と団体の評価傾向をより詳細に検討するため、評価内容に関する大区分(i, ii)を前提に分析を行う。

分析結果

ウィルコクサン符号付順位検定に基づき、評価の前半「i 事業の手続き、パートナーシップ協定に基づく評価」、後半「ii 事業内容に関する評価」の2区分に対する団体の評価平均と市担当課の評価平均に統計的な差が存在するかについて検定を行った³。検定の結果、中間評価の前半iの結果において、P値は0.01986となり、5%棄却水準において有意な結果を得た。また、後半iiの結果において、P値は0.2413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。

さらに、最終評価についても同様の検定を行った。検定の結果、前半iの結果において、P値は0.1946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。また、後半iiの結果において、P値は0.03581となり、5%棄却水準において有意な結果を得た。

以上から、中間評価の前半iおよび最終評価の後半iiの区分において、団体の評価の平均と市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られたが、中間評価の後半iiおよび最終評価の前半iの区分では、団体の評価平均と市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られないという結果を得た。

3 この区分は佐世保市作成の評価シートの区分に従う。

考 察

(ア)「i 事業の手続き、パートナーシップ協定に基づく評価」

評価シート前半 i は、「事業内容等に関する十分な協議があった」「双方の自立性・主体が尊重された」「役割分担が適切であった」といった項目が区分されており、事業立ち上げの過程を含む、協働事業全体を通じて、団体と市担当課との間で市民協働が実現されたかを評価する項目が中心である。

検定の結果、評価シートの前半 i では、中間評価において団体と市担当課の評価平均の間に有意な差が見られた。評価傾向を見てみると、中間評価では、担当課の評価平均に比べ、団体の評価平均が全体として低い結果が出た。

中間評価で団体の評価が低かった理由としては、本制度や市民協働について、双方が不慣れであったと考えられる。中間評価は事業実施の途中に実施されるため、双方とも本制度や市民協働の目的や具体化の方法を模索している途中の段階である。

事業がスタートするまでの間に団体と担当課が事業や本制度を十分に理解する時間的余裕があったか、事業実施までの経過を確認してみたい。団体は、事業実施に至るまでの過程で事業の立案、審査を経てきている。提案に至る過程では、本制度を所管する市民協働推進担当課とも協議を重ねており、本制度および市民協働の趣旨についても一定の理解を得る機会があったと考えられる。一方、協働の相手方である担当課は、公開プレゼンテーション審査前に設定された団体との事前協議(6月下旬～7月初め)において提案事業および本制度を具体的な形で知り、審査後の8月中旬に再度団体と協議した後、8月下旬には事業実施に至る。初回の協議から事業実施までの間に個々の協議はあったかもしれないが、提案から2か月あまりで事業が始まることから、事前に準備を重ねてきた団体と担当課の間で、本制度や市民協働の趣旨、提案事業の内容についての共通認識が十分でなかった可能性がある。

また、評価シート前半 i では、協働の原則として、「主体性・自立性」「対等性」「透明性」など、やや抽象的な評価項目を含んでいる。全体評価の部分でも言及したが、こうした抽象的な表現や概念は団体にとってなじみが薄く、具体的な取り組みにつなげることが困難だった可能性がある。

最終評価については統計的に有意な差が観察されなかったが、このグループ内においても正の差と負の差が打ち消しあっている可能性を考慮することができる。そのため、団体の評価平均と担当課の評価平均の差を生じさせている原因について言及することにはある程度の意味があると考えられるので、このことについて簡単に言及していく。同区分で最終評価では逆に団体の評価平均が担当課の評価平均を上回る傾向が観察された。その理由としては、中間評価結果を受け、担当課で対応の修正が行われたこと、事業の実施を通じ、双方の間で本制度や市民協働、提案事業に関する理解が一定程度深まったことが考えられる。

(イ)「ii 事業内容に関する評価」

評価シート後半 ii では、「事業がスケジュール通りに実施できているか」、「事業を実施する上で必要に応じて協議を行っているか」、「協働を行うことで、質の高いサービスが供給でき、また相乗効果・波及効果が見えているか」といった項目が区分されており、事業実施の段階を中心に、市民協働を実現するための取り組みが評価されている。なお、ii の評価項目は「・・・を行ったか」のように、具体的な評価項目が多く、団体、担当課間で評価項目に対する理解の程度の差から生じる評価の差は少ないと考えられる。

検定の結果、評価シートの後半 ii については、最終評価において団体と市担当課の評価平均の間に有意な差が見られた。双方の評価傾向を見ても、担当課の評価平均より団体の評価平均が全体として低い傾向がみられた。

団体の評価が低い結果になった理由としては、第 1 に、市民協働による

事業であっても、団体が事業の実施を中心に担う実情があり、事業実施全般について団体の負担感が大きかったと考えられる。市民協働の相手方として、団体は事業の負担軽減のための関与や協議について、担当課のより積極的な関与を求めているとも理解できる。

第2に、事業実施における両者の状況認識に差があったとも考えられる。つまり、事業実施において団体が困難な状況にあったのに、担当課がそれを把握していなかったというような場合である。団体の評価が低く出ていることから、団体は担当課に対してより積極的な状況把握の働きかけを期待していると考えられる。

（3）項目別の評価結果

分析結果

ここでは統計的な分析は行わないが、中間評価と最終評価の個別項目の結果に着目し、事業や評価の実態を検討していきたい。具体的には、団体

表3 項目別の評価結果（相対的に大きい差があった項目）

| | 評価項目 | 団体の 評価平均 | 担当課の 評価平均 | 両者の差 |
|------|---------------|-------------|--------------|-------|
| 中間評価 | 5．情報共有 | 3.833 | 4.333 | 0.500 |
| | 7．協定での役割分担 | 3.667 | 4.167 | 0.500 |
| | 12．進捗に関する意見交換 | 3.833 | 4.500 | 0.667 |
| | 14．協働の効果 | 3.600 | 4.167 | 0.567 |
| | 15．市民の意見収集 | 4.400 | 3.500 | 0.900 |
| 最終評価 | 1．実施に関する協議 | 4.000 | 3.200 | 0.800 |
| | 6．透明性 | 4.400 | 3.600 | 0.800 |
| | 9．スケジュール | 3.000 | 3.800 | 0.800 |
| | 11．打ち合わせ | 3.250 | 3.800 | 0.550 |
| | 12．進捗に関する意見交換 | 3.600 | 4.400 | 0.800 |

佐世保市「提案公募型協働モデル事業 中間評価シート」「同 最終評価シート」を参照し筆者作成。

と担当課の評価平均の差が大きい項目を抽出し、その理由を検討する。

団体と担当課の評価平均の差を見てみると、中間評価では、「５．情報共有」、「７．協定での役割分担」、「１２．進捗に関する意見交換」、「１４．協働の効果」、「１５．市民の意見収集」の項目について、相対的に大きい差が見られた。また、最終評価では、「１．実施に関する協議」、「６．透明性の確保」、「９．スケジュール」、「１１．打ち合わせ」、「１２．進捗に関する意見交換」の項目で両者の評価間に相対的に大きい差が見られた。

考 察

(ア) 中間評価

中間評価では、「５．情報共有」、「７．協定での役割分担」、「１２．進捗に関する意見交換」、「１４．協働の効果」、「１５．市民の意見収集」の項目で両者の評価平均に相対的に大きい差が見られた。

「５．情報共有」については、団体の評価が低いことから、団体が行政側からの情報提供が少ないと感じた可能性が高い。団体からの求めに応じて担当課が情報を提供していても、担当課から事業実施状況に応じた積極的な情報提供がなければ、団体としては情報共有が不十分であると感じ、両者の間に評価のずれが生じてくる。

さらに、「１２．進捗に関する意見交換」の項目についても団体の評価が一貫して低いことを合わせて考えると、全体として双方の間の協議や情報交換の機会が乏しかったとも考えられる。これについて、特に団体側は市民協働の観点から不満を感じていることが分かる。

「７．協定での役割分担」については団体の評価が低いことから、協定で規定した役割分担もしくは、役割分担の実現について、団体は不十分であると感じていることがわかる。事業実施において、協定締結の時点で想定していた以上に団体の負担が大きかったと考えられる。協定締結時において、団体と担当課の間で双方の活動可能範囲に関する認識が不十分であった可能性がある。

「14．協働の効果」と「15．市民の意見収集」の2項目は、「協働による効果」「市民満足度」に属する項目であり、いずれも事業後に検証されるべき項目であることから、事業実施途中で実施された中間評価では正確な評価が行えず、両者の間に開きがあったと考えられる。

（イ）最終評価

最終評価では、「1．実施に関する協議」、「6．透明性」、「9．スケジュール」、「11．打ち合わせ記録」、「12．進捗に関する意見交換」の項目で両者の評価平均に相対的に大きな差が見られた。

「1．実施に関する協議」については、担当課の評価が低いことから、事業実施の前段階において、担当課では事業の具体的手法や実施スケジュール等を十分に把握できていなかった可能性がある。そのため、担当課としては、事業内容やスケジュールを明確化して事業をスタートさせる一般の庁内の事務事業と比較して、事前の協議が不十分と評価したと考えられる。

「6．透明性」についても、担当課の評価が低い。透明性という言葉は抽象的な表現で一般市民にはなじみが薄い概念である。一方、自治体行政では、情報公開制度に基づき、日々の業務において行政情報の保全・開示等に取り組みられている。そこで必然的に、団体よりも担当課の方が透明性確保について求めるレベルが高くなる傾向にあるのではないかと考えられる。結果として、同じ取り組みに対して、団体と担当課の評価間で差が生じた可能性がある。

「9．スケジュール」については、団体の評価が低い。団体は本事業のような年度単位での事業実施に不慣れなため、事業のスケジュール管理（年度内での事業完遂）に困難を感じたと考えられる。一方、担当課は結果として年度内に事業が終了したことを持って一定の評価を下したため、両者の評価間に差が生じたと考えられる。また、平成21年度は、年度内に申請、審査、事業実施までを行うスケジュールであり、実質的な事業実施

期間が半年あまりしかなかったことも、団体の事業スケジュール管理を困難にさせた理由の一つであろう。なお、この点はその後改善が検討され、現在（平成23年度）では前年度内に書類審査，2度の協議，審査会審査，事業決定まで終了するスケジュールとなっている。

「11．打ち合わせ記録」については、団体の評価が低い結果となったが、評価シートに記載された両者のコメントを参照すると、担当課は双方の間で交わされたメールを協議の記録として認識し、情報を共有できたとしている。一方、団体側は議事録のような形で協議内容を記録していないため、低い評価としている。評価項目には、「記録すること」と「共有すること」の2点が評価要素として含まれているが、担当課は「共有」に、団体側は「記録」に重きを置いたことから双方の評価に違いが生じたといえる。

「12．進捗に関する意見交換」の項目は、中間評価と最終評価を通じて、双方の間に評価の差が生じており、いずれも団体の評価が低い。この項目は、事業の進捗について状況を確認し、双方が意見交換を行ったかを問う項目である。事業の実施は基本的に団体が中心となって担っていることから、この項目について団体の評価が低いということは、担当課の状況確認が不十分、あるいは、事業進捗に関する担当課との意見交換の機会が少ないと感じたと考えられる。

5．調査から得られた示唆と今後の方向性

（1）調査結果のまとめ

評価全体を対象とした団体と市担当課の評価傾向の分析からは、中間評価では、団体の評価の平均と、市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られたが、最終評価では、団体の評価平均と市担当課の評価の平均の間には有意な差が見られないという結果を得た。

団体平均と市担当課平均の間に差が生じる理由が、双方の間の専門性・価値観の違いにあるのであれば、双方の専門性が評価に反映されたという

意味で、両者の差は肯定的に理解できる。しかし、評価項目に対する理解・共通認識の不足が理由であった場合、評価の正確性に疑義が生じるだけでなく、事業を通じて実現すべき協働の要素についても両者の認識に差があった恐れもあり、問題は大きい。

評価の大区分 i と ii の区分に基づく、評価内容による団体と担当課の評価傾向の分析からは、中間評価の前半 i および最終評価の後半 ii の区分において、団体の評価の平均と、市担当課の評価の平均の間には有意な差があるという結果を得た。

中間評価で前半 i について、団体の評価が低かった理由としては、団体と担当課の間で本制度や市民協働の趣旨、提案事業の内容についての共通認識が十分でなかった可能性が考えられる。また、評価シート前半 i はやや抽象的な評価項目を含んでいることから、こうした表現や概念になじみの薄い団体は具体的な取り組みにつなげにくかったことも考えられる。最終評価で後半 ii について、団体の評価平均が全体として低い傾向がみられた理由としては、現状では事業実施全般において団体の役割・負担が大きく、団体はよりスムーズで質の高い事業の実現のため、担当課の積極的な関与を求めているとも理解できる。それに関連して、団体と担当課の間で事業実施状況に関する認識の差があった可能性も否定できない。

16項目の評価項目別の分析からは、中間評価では、「5. 情報共有」、「7. 協定での役割分担」、「12. 進捗に関する意見交換」、「14. 協働の効果」、「15. 市民の意見収集の項目」、また、最終評価では、「1. 実施に関する協議」、「6. 透明性の確保」、「9. スケジュール」、「11. 打ち合わせ」、「12. 進捗に関する意見交換」の項目で団体と担当課の評価平均に差が見られた。

(2) 今後の方向性

ここまでの調査で明らかになった提案公募型事業の評価の実態を踏まえ、より効果的な評価を行う上で解決すべき課題を挙げ、改善の方向性を

検討する。

第1に、団体と担当課の間で、評価項目に対する共通認識が不足している。評価の項目に対して双方の理解が異なれば、単に評価結果の正確性を損なうというだけでなく、協働事業を通じて実現すべき目標に対する認識も共有できないことになる。解決の方向性としては、まず、評価項目の解釈によって評価結果が異なってしまうことを回避するため、評価項目を可能な限り具体的な表現に改めることが望ましい。評価の性質上、一律には言えないが、客観的な評価を行うという観点からは、「・・・したか」というように、具体的な行動の有無を確認する表現に改めることが望ましい。

本来的に、本評価は、提案公募事業によって市民・行政間の協働が促進され、より質の高い公益活動が実現されることを担保するためのものである。したがって、団体と担当課の双方が、市民協働の理念を十分に理解していること、加えて、市民協働の理念と個別の評価項目との関係を理解していることが重要である。こうした理解が不十分であった場合、個々の評価項目の必要性や意義が理解できず、事業の実施と切り離された、評価のための評価になる恐れがある。そのため、市民協働の理念や個々の評価項目について、協働推進担当課による事前説明や団体・担当課間の協議を通じて、認識を共有する工夫が必要である。特に団体と担当課の間では、事前の事業提案に向けた協議の段階から、市民協働の理念、評価項目を踏まえた事業目的・内容の検討を行い、双方の認識のずれを修正する機会を持つことが望まれる。

第2に、団体と担当課の相互の協力関係が不十分である。評価結果では、担当課からの情報提供や、事業実施状況の理解について団体の評価が低く、現状の改善を必要としている。全体として、団体は担当課のより積極的な関与・協力を求めていることが伺える。特に、個別評価項目「12.進捗に関する意見交換」は、中間評価と最終評価を通じて評価の差が生じており、いずれも団体の評価が低い。事業の進捗を確認することは、随時、事業内容や成果について双方で情報を共有することでもある。市民協働の観点か

らは、進捗の状況を双方で共有し、場合によっては、双方の資源を持ち寄って事業の修正・改善を図ることが期待される。その点から、本項目が中間評価と最終評価を通じて、団体が低い評価をつける形で双方の評価に差が生じたことは問題であろう。

改善の方向性として、実質的な協議の機会を増やすため、団体が役所に出向くだけでなく、担当課が出向く機会を作ることも重要である。また、本来、事業に関する協議は団体と担当課の直接のやり取りが理想であるが、率直な要請や苦情を伝えることが困難な場合など、双方の間に入って調整を行うコーディネーターも必要である。現在は市の協働推進担当課がコーディネーターの役割を担っているが、今後は提案公募事業制度を経験したNPO等が中間支援的な立場で支援を行うことも期待される。

また、市民協働の観点から、担当課には提案団体に対してより積極的な関与・協力が必要であると考えられる。しかし現実問題として、年度ごとに多くの事業を抱える市担当課にとって、市民提案事業は多くの事業に新たに加わる形での事業に他ならず、負担は大きい。現状では、こうした負担を個々の職員の意欲に拠っているのが実情である。すでに佐世保市では職員の市民協働に関する理解や気運を高めるため、研修等の取り組みが行われているが、今後はそうした取り組みに加え、担当課や職員に対するインセンティブとして、市民提案事業の成果を人事評価に反映させる取り組みや、担当課の独自予算の設定など、実質的に後押しする仕組みも重要である。また、提案公募事業を統計的手法等を用いて客観的に評価することも、担当課のより意欲的な取り組みを促す意味において大きな意義を持つ。

第3に、相互の協力関係とも関連するが、団体と担当課の相互理解・信頼の醸成が不十分である。双方の活動特性、活動範囲に関する理解が足りなければ、事業実施過程で困難な状況にあっても、相手方への協力を求めることは難しい。本評価では、事業案の作成、事業情報の公開、スケジュール管理等について、協働する二者間に認識の差がみられた。市民と行政、それぞれに強みと弱みがあり、個々の団体によって人的資源、実績、活動

範囲等が異なる。双方の特性を最大限に生かしながら事業を実施するためにも、双方の組織・活動特性を知り、必要に応じて、率直に要望等を伝えられる信頼・素地の形成が不可欠である。個々の事業案が提案されてから協議が開始されると、相互理解が不十分なまま事業が開始されてしまう恐れがあるため、日常的な交流の機会を通じて、担当課と関連する市民団体との間でゆるやかなネットワークが構築されていることが望ましい。

第4に、客観的評価の観点から、評価基準についていくつか改善点を指摘したい。まず、事業採択審査における審査基準と、事業実施段階での評価で評価項目が大きく異なる点が問題である。市民協働は、事業提案に関する非公式の協議段階から事業実施後の評価の段階に至るまで、事業の全プロセスを通じて実現される。この点を勘案すると、提案事業を採択するか否かを審査する審査会での審査項目と、事後の相互評価において事業を審査する事業評価項目には、協働に関する同項目（共通項目）が入っていることが望ましい。これによって、事業の立案から実施、評価まで、一貫した指標に基づく取り組みが期待できる。

評価項目の設定方法についても改善の提案をしたい。本来、市民協働は双方の組織特性を生かした相違工夫によって、より質の高い公益活動を目指すものであることを考えると、今回分析対象とした評価で求められている基準はあくまで最低基準、もしくは活動の指針を示すものと考えるのが適切であろう。とはいえ、市民協働による事業も他の事業と同様の透明性や有効性が求められており、最低基準の充足のみならず、より高い成果が期待される。しかしながら、本制度で提案されるような事業は、事業ごとに独自性が強いため、共通の評価指標のみではそうした独自性の高い成果は適正に評価されにくい。そこで、事業の独自性を適正に評価するため、事業の提案に先立ち、提案団体と担当課で協議の上、市民協働に関する評価の独自基準を検討してはどうだろうか。提案事業全体に適用される共通評価項目に加え、両団体が協働したからこそ発揮される、独自性を図る基準を個々の事業ごとに、しかも事業主体自らが設定することによって、事

業の成果を適切に評価することも可能になり、また、双方の間の市民協働に対する共通認識が高まることも期待できる。

最後に、分析結果を解釈する際、本稿では想定される原因について考察したが、この理由付けは統計的な手法に基づくものではない。この理由づけに関する分析をより詳細に行うことが重要であると考え。具体的には、因子分析を行うことで、この理由付けをより正確に考えることが可能となるであろう。しかしながら、この分析には本稿より多くのデータを必要とするため、この点については今後の研究課題としたい。

参考文献

- Hollander, M. and Wolfe, D. A . (1999) *Nonparametric Statistical Methods*, 2nd Edition. New York: John Wiley & Sons.
- Pratt, J. W . (1959) Remarks on zeros and ties in the Wilcoxon signed rank procedures. *Journal of the American Statistical Association* , 54(287) , 655-667 .
- Wilcoxon, F . (1945) Individual comparisons by ranking methods. *Biometrics Bulletin* 1 (6): 80-83 .
- 内田奈芳美, 佐藤滋 (2006)「地域協働型社会に向けた市・区による提案公募型まちづくり助成制度の発展経緯とその現状評価」日本建築学会計画系論集, 606号, 115-122 .
- 後藤純, 渡辺俊一, 伊藤香織 (2007)「市民提案による新しい公共サービスの公定化プロセス 神奈川県大和市の市民提案型協働事業制度を事例として」日本都市計画 都市計画論文集, 42 - 2号, 54-61 .
- 高橋敏彦 (2008)「協働事業の評価(岩手県における市民参加型政策評価より)」日本評価研究, 8巻3号, 51-66 .
- 南博 (2009)「地域活性化の観点から見た自治体事務の外部委託化・協働化提案制度」日本都市学会年報, 42号, 23-32 .