

環境パートナーシップ事業の 5年間

川村 研治

地球環境パートナーシッププラザ スタッフ

■パートナーシップの時代

20世紀最後の10年はパートナーシップの時代である。あらゆる分野でNGO／NPOが注目を集め、1992年に開催された国連環境開発会議（リオサミット）で採択された『アジェンダ21』には、環境と開発に関する意思決定に市民団体が参加すべきであると明記されている。国内において

も、1998年には特定非営利活動促進法が施行され、行政によるNPO支援やNPOとの協働がトレンドとなった。環境パートナーシップオフィス（エポ）と地球環境パートナーシッププラザ（プラザ）は、このような時代を背景として、環境パートナーシップの促進を目的に生まれた。

■パートナーシップによる運営を目指す

エポとプラザの運営にあたっては、環境省、NPO、国連大学のスタッフが対等・平等な立場で意思決定し事業を進めることによる、今までにない柔軟性・機動性が期待された。設立当初、エポ・プラザは4つの事業方針を掲げた。第1に各セクター間に情報や人の交流を作り、相互理解を進めること。第2にパートナーシップの実例を示し、その考え方を普及すること。第3に行政・企業・市民セクター間の対

等・平等な関係づくりを支援すること。第4にパートナーシップの阻害要因を取り除くことである。当初は第1の事業に重きを置くが、次第に第2～第4の事業に軸を移動させることとした。最上位目的は、環境パートナーシップの形成と促進を支援することではあるが、そこに至る具体的な事業は社会の動きや、スタッフの興味・関心によって決定するとされた。

■事業と運営の試み——成果と課題——

環境省とNPOと国連大学、それぞれに設立の目的やシステムが大きく異なるので連携・協調は容易ではない。しかし、連携がうまくいったときには価値の高い創造的な事業ができる。1997年1月のタンカー事故時には「救え日本海！ボランティアネット」を立ち上げ、その後に日本環境災害情報センターの設立を支援した。同年12月には「COP3におけるNGOの情報発信支援事業」を行った。このように、緊急に取り組まなければならない重要な課題があるとき、3者は相違を乗り越えて相乗効果を発揮することが

できる。

しかし、それらは一過性のものである。環境パートナーシップ促進を目的とした平常時の事業を組み立てようとすると、セクター間の違いが大きな障害となる。例えば、担当職員の頻繁な異動のため、相互の信頼関係とコミュニケーションが生まれにくい、予算額が年ごとに減少するにもかかわらず自ら資金を獲得する仕組みが作れない、環境省のニーズに即応した事業が優先されるなど、パートナーシップという関係性とは矛盾する事態が発生しやすい。

■これからのエポ・プラザの役割

パートナーシップによる運営を掲げてスタートしたエポ・プラザには、さまざまな課題があることが明らかとなった。しかし、この経験はパートナーシップを進める上で有益な情報の宝庫でもある。立場も価値観も異なるスタッフが、対等で平等な関係を目指してパートナーシップ型の事業を運営しようとするとき、どのような問題が起り、それがどのように解決されたのか、あるいは解決されなかったのか、そのことを記録し、公表するだけでも各地で進められるパートナーシップ事業に貢献できるであろう。第2に、ここでの経験に基づき、全国で進められているパートナーシップ事業に対する助言・支援ができる。ここで

積み上げたノウハウは地域にとっても有益な要素が含まれているに違いない。そして最後に、行政の施策に対する提言を行うことができる。

エポ・プラザが運営する中で発見したパートナーシップの阻害要因とその改善法、あるいは地域のパートナーシップ型事業とかかわる中で明らかになった阻害要因とその改善法を蓄積し、国の施策に反映させるのである。国とNPOが共同で運営することの最大の利点はそこにある。今後、エポ・プラザの事業と運営は、このような視点から再編成して行くべきである。

パートナーシップ協議会 5年間の評価のありかたを議論

エポ／プラザは事業方針決定や事業評価を目的に第三者機関であるパートナーシップ協議会(※)を設置しており、年に2～3回の頻度で会議を行っている。2月14日にエポ／プラザの評価のありかたをテーマに議論した。3時間を超える議論の内容をダイジェストして、エポ／プラザが自らを評価するにあたり、どのような方向に向かおうとしているかを明らかにする。パートナーシップの形成促進やNPO支援を目的とする施設や事業の評価は難しいことが多い。同じようなテーマをかかえる現場の方々の参考になれば幸いである。

なお、採録にあたり、論点を明確にする目的で発言の趣旨を変えない範囲で順序を入れ替えた。また語句を修正した箇所がある。

エポ／プラザの評価の基本的な考え方 結果とともにプロセスが重要な評価軸

西宮：エポ／プラザは「アジェンダ21」にうたわれたパートナーシップ形成を目的として、96年10月に開設された。以来5年が過ぎ、様々な社会的変化があった。環境問題やパートナーシップを取り巻く社会状況も変化した。これまでの5年を振り返り、今後の5～10年先を見据えて、パートナーシップ形成のあり方、そしてエポ／プラザのあり方を考えたい。来年度から法律に基づいて政策評価を実施するが、定性的な評価手法は確立されておらず、定性的評価を行う上で苦労している。協議会委員から、どのような方法で評価をすべきかについてご意見をいただき、5年間の評価を行う予定である。

溝内：エポ／プラザが環境パートナーシップによる持続可能な社会の実現を最上位の目的とするのであれば、持続可能な社会という概念も、環境パートナーシップも決まった到達点を示すことのできる性質のものではないことを考えるべきである。パートナーシップ促進事業は、国のガイドラインが求めるように、目的に最短距離で到達するような経済効率だけが強調されるような評価はなじまない。事業のプロセスを明らかにして、パートナーシップ促進拠点にふさわしい評価の仕方を考えるべきである。さまざまな事業で試行錯誤を繰り返し、そのプロセスを公開すること。もし、試行錯誤の結果、当初目指していた到達点とは異なる結果となったとしても、その必然性を明らかにし、納得してもらうこと。そういう仕組みが必要である。そのような問題をエポ／プラザか

ら提起して行くべきではないか。

萩原：環境パートナーシップの形成・促進にどれだけ貢献したかを公表することが重要である。エポ／プラザがめざすパートナーシップの像を示し、それに近づけるためにどのような事業を実施し、どのような成果があったかを明らかにする。その場合の指標は何かを考える必要がある。しかし、パートナーシップの形成という事業の性質上、単純にコスト＝ベネフィットに還元すべきではない。結果だけでなく、それに至るプロセスを公開して評価することが重要な使命と考える。定量化が困難な評価はプロセスを公開することが重要な成果である。事業を実施することによって達成した成長の過程を書き込んでいくしかない。

瀬尾：数値評価にのみとられると本質を見失う恐れがある。定性的な評価を納得感のあるものにする必要がある。時間をかけてじっくりやるべきだ。

評価の4つの軸 組織運営・事業実績／アカウンタビリティ・業務改善

西宮：昨年総務省からガイドライン(※※)が示され、来年度から政策評価が行われることとなっている。このようなガイドラインをプラザ、オフィスに適用することが良いのかどうかも含めて、議論をお願いする。

河村：評価の対象は、業績の評価と組織運営の評価の2種類があり、それぞれに手法が異なる。どちらを行うかははっきりさせなければならない。

組織運営の評価は、意思決定、人材のマネジメント、経理のマネジメントなどいくつかの指標をとって、使命を実現する上で組織として十分な力があるかどうかをアセスメントする。事業実績の評価は使命と達成すべき目標が明確でないといけない。ミッションに即した効果を測定することが重要である。明確な目標を設定するうえでアメリカの環境保護団体であるネイチャーコンサーバシーの「SMART」が参考になる。SはSpecific＝特定化されていること。MはMeasurable＝測定可能なこと。AはAttainable＝獲得可能なこと。RはResource based＝自分たちの持つ資源でできること。TはTimely＝いつまでに実現するかが明らかなこと。この5つのポイントをしっかりと作っておかないと、評価ができない。ミッションに即した効果を測定することが重要である。

山内：評価の目的には2つある。一つは支援者やスポン

サーに対してアカウンタビリティを確保するための評価であり、もう一つは内部で業務改善を行うための評価である。この2つは異質なものであり、分けて考えた方がよい。アカウンタビリティの事業効果測定をする場合は、果たすべき役割がどれだけ達成できているかに焦点を絞り、それを定量化する。業務改善のための評価は社会的に共通した指標を基準とする必要は無い。内部のスタッフの間でレベル設定の共有ができていればよい。そのように考えれば定量化できる。アカウンタビリティのための評価は、できるだけシンプルな指標で示すことが重要である。最初に達成目標を数値で明示できていれば、それがどれだけ実現できていたかを示すことは難しい。問題は、成果目標を定義すること、そしてそれを示す目標の評価基準を作ることは工夫が必要である。

評価基準

重要な柱はパートナーシップ形成・促進

浜本: 目標設定が難しい。来訪者や相談に対してどれぐらいのサービスをして、どれだけの発展があれば良いのか合意された目標が無い。例えば、1年に1ケースでも良いから成功した事例を作れば良いのか、それとも、広く浅く人や組織を紹介するだけで十分なのか明確でない。数を求められるのであれば数を増やすことに専念するし、深さを求められるのであれば一つのプロプログラムが完了するまでフォローすることになる。

萩原: エポ／プラザの目的として重要なのは、パートナーシップの形成促進である。個別事業ごとに、市民セクターと行政セクターと企業セクター間の相互理解とパートナーシップ形成にどのように貢献しているかをチェックすれば良い。利用者数でも、それぞれのセクターごとにどれだけの利用者があるか、あるいはセクター間をつなぐような相談件数がどれだけあるかというデータを引き出さなければならない。エポ／プラザの事業は市民セクターの支援に比重が高いが、これからはセクター同士をつなぐ事業の比重を高めて欲しいし、そのような観点で評価できるデータを出すべきである。

山内: パートナーシップの場を作ったことに満足せず、パートナーシップの具体の現場の中で計画～実行～評価に至るサイクルを確立し、改善に結びつけるよう働きかけることが重要である。

溝内: エポが働きかけて、結果としてパートナーシップには至らない事例があったとしても、パートナーシップの重要性が理解されればそれでも良い。例えば、パートナーシップは重要だが、実際にやってみた結果カウンターパートが不適切だったために成功に至らなかったということがわかったら、それも重要な成果である。

評価の定量化・定性的評価の示し方 パートナーシップ形成・促進の評価測定方法

川阪: 上位目的としてのパートナーシップ形成促進が重要な課題だと思われる。このミッションに照らし合わせた数値を考えて示すことが求められている。

本日の配布資料の中に、この5年間に設立されたNPOサポート拠点の数を書いたものがあるが、NPO支援拠点を増やすことはエポ／プラザの目的ではないのだから、これは背景説明のための資料である旨を明記すべきである。

山内: 評価する上で、数は重要だと思うが、社会的な状況変化に応じて使命や目標を見直す必要がある。社会全体の状況変化に応じて、それぞれの団体の目標も変わってくる。

溝内: ここで作ったパートナーシップの件数だけが数値の指標ではない。試行錯誤の結果、失敗したことも重要な成果である。

また、5年間でいろいろな相談を受け、事例研究をする中で、パートナーシップに関する政策上の課題が見えてきていると思う。そういった課題を環境省の政策にフィードバックする機能がここに期待されている。その内容や数は評価の対象となる。

萩原: 男女共同参加についての相談対応では、個別の相談を細かく分析できるようにデータをとっている。細かなデータの積み上げから、ニーズや必要な施策を読みとることができる。そのためには、相談業務にあたる人はデータをとるために、ていねいに聞き取りながら、ヒアリングをしなければならない。そのための訓練も必要になってくる。

河村: 相談対応にしても、単に時間をどれだけかけたのか、あるいはどれだけの件数に応じたのかだけでなく、その相談に応じることによってどれだけの受益者が出たのか、あるいは、つないだことによる効果がどのようなものが出たのかを明らかにすることも可能である。例えば、研修会でトレーニングをした場合、参加者が10人であっても、その10人がスキルアップしたことによって、どれだけの波及効果があるかを測定することもできるし、時間さえかければ、末端の受益者の満足度を調べることができる。

社会状況の変化への対応 情報センターへのニーズにどう対処するか

伊藤: 最近、小中学生から環境問題の初歩的な質問や、ボランティアをやりたいので受け入れ先を紹介してほしいという相談まで。環境よらず相談的なニーズが増加傾向にある。また、中学生の修学旅行受け入れのニーズ