

協働事業の成果検証に必要な

視点を考える「利用者」

納税者の視点による協働事業

検証システムの開発に関する

調査研究」より

執筆

藤枝 香織

特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ(アリスセンター)

1 はじめに—協働事業評価の現状とアリスセンターの問題意識

市民団体(NPO)と行政による協働の取組みが全国各地に広がるなか、協働事業の評価・検証活動も、NPOとの協働を先駆的に施策化した自治体において着手されている。横浜市では2004年度に策定された「協働推進の基本指針」を受け、翌年に「横浜市協働事業評価検討委員会」が設置され、同委員会の

検討・試行を経た提案に基づいて、2006年度より「横浜市協働事業検証システム」として、一部の事業で検証活動が行われている。協働事業の検証を行っている自治体の多くは、協働の当事者(NPOと行政)双方による自己点検を基本とする、協働のプロセスを重視した検証制度を導入している。すなわち、「両者で目的が共有されているか」「役割分担は適切であったか」など、より良い協働のあり方を探ることに

評価の主眼が置かれている。他方、事業によって産み出された成果の把握と測定、すなわち利用者や納税者の視点を意識した検証活動は、コストが極めて大きく、またその手法も確立されたものがないため、本格的な取組みに至っていないのが現状である。

一方、近年の行財政改革の流れのなかで、自治体における利用者・納税者視点による評価の仕組みとして、多くの自治体が行政評価(事務事業評価)を導入している。横浜市では、2003年度より「民間度チェック」の仕組みを導入しており、NPOとの協働事業も、前述の「横浜市協働事業検証システム」と並行して、この仕組みの中で評価されている。

行政評価においては、行政経営効率化の観点から、行政サービスの質の向上とコスト削減が評価の重要な視点である。公金を活用する協働事業を担うNPOにとって、これらの評価の視点を許容することはやむを得ないとしても、協働事業の成果を「サービスの向上」や「効率性の追求」といった指標のみで測っては、NPOが協働事業を担う意味がないといえる。協働事業の成果の検証には、協働の

意義や特性を踏まえた独自の「モノサシ」が必要ではないだろうか。そのための指標を考えてみようという試みが、今回の横浜会議政策研究の目的であった。

2 調査対象事例と事例分析の枠組み

今回の調査研究では、横浜市の「協働事業提案制度モデル事業(2005年度対象)」の中から、表1の4つの事業を調査事例として選択した。事例抽出の際には、協働事業の多様性を捉えるため、事業の成果(直接のアウトプット)が異なるものを分野のバランスに配慮して選択している。

4つの事例について、事業実施者である市民団体と行政担当課に加え、事業により提供されるサービスの利用者や事業への協力者など、事業を取り巻く様々な関係者にヒアリングを行い、事業の成果について多面的な把握を試みた(成果の捉え方については、図1の枠組みを基本とした)。利用者や納税者など、協働事業の実施者である市民団体と行政以外の関係者の幅広い視点を意識することで、協働事業の成果検証に必要な視点が見えてくることを期待したも

のである。

本稿では、紙面の都合上、4つのうち1事例のヒアリング結果を紹介する。

3 「港南台中央公園プレイパーク事業」の成果(ヒアリング結果)

「港南台中央公園プレイパーク事業」は、港南台中央公園プレイパーク管理運営委員会(こどもの生き生きスペース作り塾)をベースに発足)と港南区区政推進課による協働事業である。子どもたちが自由にのびのびと遊べる場であるプレイパークを運営し、子どもたちの遊びをリードするプレイリーダーを育てる事業であった。

この事業の成果や事業実施後の(活動の)変化についてヒアリングした結果を表2に示す。団体関係者からは、「プレイパークが定期開催できるようになり、学校の授業の一環として利用されるようになった」、「地域の人々に活動が認められ、協力を得られるようになった」、「物事を決める際に地域の人と意見交換をするようになった」などの言及があった。また、プレイパーク利用者からは「地域に子どものことを考えてくれる

人がいることを実感し、それが自分たちの住む地域の良さの再発見につながった」という声が聞かれた。またプレイリーダーからは「市と協働でやったことで、行政側のプレイパークへの共感や理解に繋がったのでは」という声もあった。

このような定性的な評価情報をいかに指標化していくかは今後の研究課題であるが、複数の、立場の違う関係者の評価を比較することによって、客観的な数値で示していく事業の質的な成果のアウトラインが見えてくるものと思われる。

図2(次頁)は、この事業にどのような人々が関わり、どのような成果を産んだのか、ヒアリングの結果を図1で示した枠組みに沿ってまとめたものである。

「港南中央公園プレイパーク事業」は、事業の中心となる「プレイパーク管理運営委員会」に、地元の自治会や子ども会、保育園・幼稚園、青少年指導員や公園利用者の代表など20名が参加し、運営を支えているのが特徴である。

こうした様々な主体に支えられてプレイパークという場が運営され、子どもたちが安心して活き活き遊べる場が提

供されること(直接的な事業の成果)に加え、「地域の人々に活動が認められ、協力を得られるようになった」、「物事を決める際に地域の人と意見交換をするようになった」というヒアリング結果から推察し、地域からボランティアなど努力や知恵などの提供を受け、一緒に活動を続けていくなかで、「子どもたちのより良い遊び場環境づくり」という目的に向けた地域の社会的な繋がりの形成とい

う成果(地域への波及効果)が産まれていると考えられる。一方、ヒアリングにおいて「市と協働でやったことで、行政側のプレイパークへの共感や理解に繋がったのでは」という声があったように、横浜市では、港南台以外の地域にもプレイパークを支える活動があり、長年に亘るこれらの活動・協働の広がりが、近年の横浜市における、プレイパーク運営支援の施策につながっていると考えられる。し

かしながら、協働事業の成果が、市の施策にどのような結びついていくのかという点については、今回のヒアリング調査では、十分な情報収集が行えなかった。

4 事例の考察と協働事業の検証のための視点と課題

出される成果検証の際の視点と課題をまとめると以下のとおりである。

① 課題解決に向けた地域との関係性の強化
先のプレイパークの事例のように、事業の推進役となる市民団体と行政の他に、様々な主体が事業に関与しているという事業の特徴は、他の事例でも見られた。たとえば、「関内バリアフリーマップ作成事業」では、協働事業の実

表1 本研究調査における成果(アウトプット)の捉え方

事例	事業名	事業概要	事業のアウトプット
1	関内バリアフリーマップ作成事業	より使いやすい触知図の改良版を作成するとともに、まち歩きなどを通じて、触知図の活用と周知を行います。	触知図の作成(モノづくり)
2	青少年による家庭育児支援・地域ネットワーク事業	大学生など青少年を育児家庭にボランティア派遣することにより、育児家庭への支援や青少年の居場所づくりを進めます。	学生による子育て支援サービス(対人サービスの提供)
3	港南中央公園プレイパーク事業	竹林を活用したプレイパークを実施し、乳幼児親子、放課後の学童の遊び場の充実や青少年の居場所づくりを進めます。	プレイパークの運営(場の運営)
4	外国人民間賃貸住宅入居支援コーディネーター育成事業	外国人の民間賃貸住宅入居相談等を担う人材を育成し、これにより、外国人市民にとって円滑な住宅入居及び居住支援を図ります。	研修の実施(専門人材育成)

図1 本研究調査におけるアウトカムの考え方

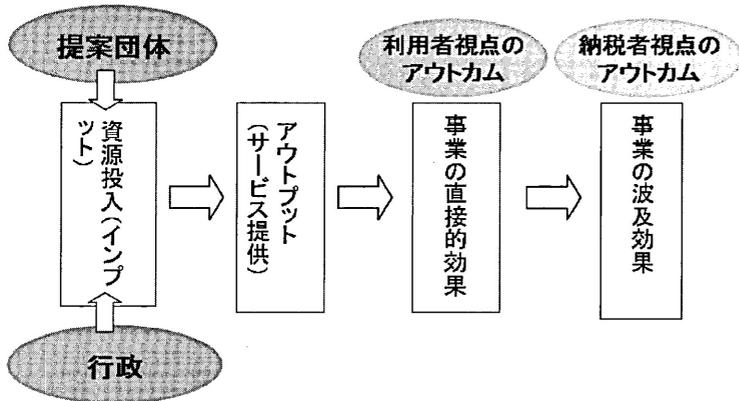
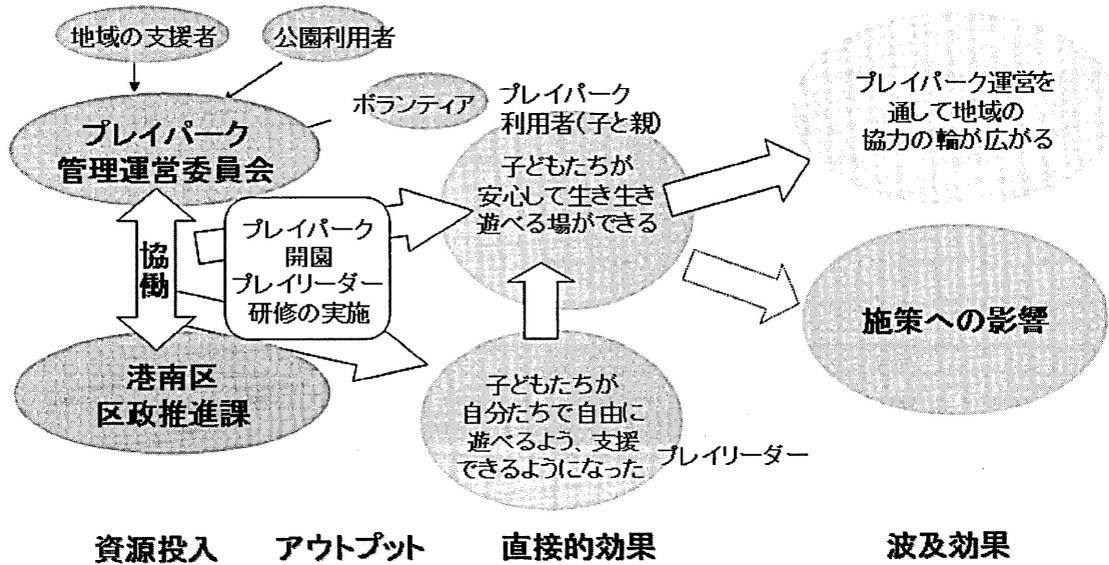


表2 港南中央公園プレイパーク事業の成果(ヒアリング)

評価主体	認識する成果
提案団体	<ul style="list-style-type: none"> 定期開催により、学校や園が授業の一環として利用 活動が地域住民に受け入れられ、協力が得られるようになった 物事を決める際に地域と意見交換するようになった
利用者(プレイパーク利用者)	<ul style="list-style-type: none"> 開催日が増えた(がスタッフ数増えず、スタッフが大変そう) 昔ながらの外遊びを子どもに体験させてあげられる プレイリーダーの安全面への考慮が親として安心 自分たちの住む地域の良さの再発見に繋がった
協力者(プレイリーダー)	<ul style="list-style-type: none"> 子どもの夢中に遊んでいる姿や成長の過程を実感できた 市と協働でやったことで行政側のPPへの共感や理解に繋がった

図2 港南中央公園プレイパーク事業の成果



施者である「横浜ジェントルタウン倶楽部」と行政担当の他に、触知図の専門家やシテイガイド協会、マップの潜在的利用者である障がいをもつ

「青少年による家庭育児支援・地域ネットワーク事業」

人々、ボランティアなどが集まり、バリアフリーマップの検討を重ねていった。また、「青少年による家庭育児支援・地域ネットワーク事業」

このように、活動のための様々な資源が、地域の人（組織）によって持ち寄られるのはNPOによる事業の特徴ともいえる。協働事業を市民社会の創造に向けたプロセスとして捉えるのであれば、プロセス検証において、協働の担い手の多様性やその広がりを目を向けることが重要である。ただし、こうした地域や関係者からの人的・情報・物的支援や協力関係は、一朝一夕には成り立たず、市民団体が協働事業実施の以前から、長年積み重ねてきた地道な努力の上に築かれるものであることに留意が必要である。

このような協働事業以前に存在した団体自身の活動の結果と、単年度で切り分けられる協働事業の成果を切り離した事業検証は難しいが、市民団体にとっては、協働後の事業展開を考えていくうえで、地域や関係者との関係構築や強化が重要になることから、「新たな支援者・賛同者の獲得」という観点で協働事業の成果を把握していく試み

が必要であろう。

②利用者ニーズの反映
協働事業では、事業の受益者（利用者）が、団体の活動に協力・支援するケースが多いのも特徴といえる。先のプレイパークの事例では、利用者代表が管理運営委員会に参加する他に、利用者が団体活動にボランティアとして協力することもあった。また、「外国人民間賃貸住宅入居支援コーディネーター育成事業」では、不動産知識や窓口相談対応といった研修を受けた受講者（事業の利用者）が、受講後に団体のスタッフとなって外国人の相談に応じるケースもあったという。事業の受益者（利用者）とサービス提供者が近いということは、利用者意見が反映されやすい環境にあるといえよう。また、他の事例においても、いずれも団体が利用者のニーズ・アセスメントを丁寧に行っていた。

今回の調査対象事例とした横浜市の「協働事業提案制度モデル事業」は、市民側から公共サービスの提供のあり方を提案し、市と協働で実施するという制度である。しかしながら、4つの市民団体へのヒアリングの結果、団体側が行政と協働する理由（期待する役割）として、「資金提供」「他の行政組織との関係構築・調整」「広報力」「場の提供」などが挙げられたが、「施策や制度への反映」という観点で、協働事業は捉えられていないようであった。

こうした日常的な活動の一部としての利用者視点というインプット部分が、団体のアウトプットであるサービスの「質」にどのように反映されているかという点を成果として示すことは、行政と協働するNPOにとって、アカウンタビリティの観点からも大事

また、協働の相手先である行政担当課へのヒアリングでも、協働事業実施後の展開について、一過性の事業として終わらせずに行政の施策や制度として取り込めるものなのか、あるいは市民が主体となり継続することが適当なのか、といった検討を行う公式な場や仕組みがないことが見えてきた。

な点と考える。ただし、協働事業によって提供されるサービスは本当に利用者が納得する質なのかという点については、第三者による検証が必要となってくる部分であろう。

③協働事業の施策や制度への反映
今回の調査対象事例とした横浜市の「協働事業提案制度モデル事業」は、市民側から公共サービスの提供のあり方を提案し、市と協働で実施するという制度である。しかしながら、4つの市民団体へのヒアリングの結果、団体側が行政と協働する理由（期待する役割）として、「資金提供」

「他の行政組織との関係構築・調整」「広報力」「場の提供」などが挙げられたが、「施策や制度への反映」という観点で、協働事業は捉えられていないようであった。

また、協働の相手先である行政担当課へのヒアリングでも、協働事業実施後の展開について、一過性の事業として終わらせずに行政の施策や制度として取り込めるものなのか、あるいは市民が主体となり継続することが適当なのか、といった検討を行う公式な場や仕組みがないことが見えてきた。

NPOと行政の協働の成果が、行政の施策にどう結びついていくのか、すなわち自分たちの生活にも影響を及ぼすのかという点は、納税者である市民の関心でもあり、協働事業の検証における大事な視点になるといえる。しかしながら、現在の協働事業の仕組みの中では、協働の成果として「施策への反映度」を捉えるという視点がなく、「協働の成果は行政の施策にどう結びついていくのか、いかなかったのか」という点は市民にとってはブラックボックスとなっている。

のではないだろうか。
5 一むずびとして

現場での試みが、どのように一般市民の生活に反映されるのか、されないのかという点は、協働の成果を問う上で、明らかにしていく必要がある視点と考える。納税者が協働事業に対し求めるものとして、サービスの質の向上と費用削減以外に視点があるとするれば、協働事業から導き出される社会課題の解決の道筋が、地域社会の共有財産として広く活用されることにある

NPOと行政の協働事業には、一般の行政サービスとは異なる、その特性を踏まえた評価軸や指標の開発が必要である。

現在横浜市が導入している「協働事業検証システム」は、現場の協働実態を踏まえて、「横浜コード」の6つの原則（対等・自主性尊重・自立化・相互理解・目的共有・公開）を確認することに重点を置いた指標設定となっている。そのことはすなわち、「協働」の基礎が確立されているかどうかの確認作業が、現時点での協働事業に不可欠な段階であることを物語っていることとみることが出来る。協働が未だ「実験的な試み」として扱われている現段階においては、市が共通基盤として実施する協働事業の評価システムとしては、協働の当事者間の信頼関係醸成を重視する現行の手法が現状に即しているといえる。

しかし、今後の協働事業の展開（拡大）には、協働事業に対するより多くの理解者・支持者を獲得していくことが不可欠であろう。その際、既述のような受益者（利用者・納税者含む）の観点からの協働事業の評価は、現行の市の協働事業検証システムとして実施するよりも、民間の多様な視点から「効果測定」プログラムが提示され、関係者がこれを活用していくといったやり方の方が市民社会の創造という観点からは、より有益で、かつ効果的であると考えられる。

それは、協働事業が市民による政策課題の発見という特性を持ち、その実施形態が極めて多様なことから、事業に対する公的資源の投入に対し、これまでの行政経営が最も重視してきた「能率性」という一律の観点だけでは事業効果の測定が難しいためである。そうした特性を踏まえれば、NPOをはじめ、民間団体がそれぞれの専門性を活かして、協働事業の多様な「効果測定基準」を提示するなかから、

納税者がそれを評価していくようなしくみこそ、協働事業の拡大には不可欠と考える。検証の仕組みづくりや個々の検証作業にはコストがかかるが、協働事業が各地で広がるなか、協働に対する市民の理解・共感を得て、協働事業の質を上げ、拡げていくためには、今後も地道な検証のため

め調査研究や検証活動が不可欠であると考える。アリスセンターでは、本調査結果を活かしつつ、引き続き、協働事業の成果検証のあり方について検討を重ね、市民社会の基盤整備に寄与しうる協働事業の「効果測定基準」について、提案を行なっていきたい。



港南台中央公園プレイパーク事業の様子