

# ローカルガバナンスの視点から見た 自治体環境行政の評価に関する研究

金川 幸司 (社会環境学部社会環境学科)  
野上 健治 (社会環境学部社会環境学科)  
李 文忠 (社会環境学部社会環境学科)

## A Study on Evaluation of Local Government Environmental Policy from the Viewpoint of Local Governance

Koji KANAGAWA (Faculty of Social and Environmental Studies)  
Kenji NOGAMI (Faculty of Social and Environmental Studies)  
Wenzhong LI (Faculty of Social and Environmental Studies)

### Abstract

In the highly advanced and matured society, to attain the public purpose, many organizations not only governments but also non-governmental sector such as Nonprofit Organizations should cooperate and construct a network.

In recent years, the the notion of governance as a self-organization network has surfaced as a leading view.

In order to maximize the performance of administrative activities, it is expected that outsourcing to NPO proceeds on various aspects.

In this paper, the questionnaire to local governments about collaboration between NPOs are introduced. And environmental policies in Kitakyushu-City and Mie Prefecture were taken up as an example and evaluations of the administrative performance under the collaborative relations between local governments and NPOs are mainly discussed.

**Key words:** *NPO, Collaboration, NPM, Local Governance*

### 1. はじめに

今日のがが国は社会が成熟化し、特に市民ニーズの充足という点からは、行政活動に限界が見られる。そして、サービスの質の向上等の視点において、行政セクターとNPO等の他セクターとの協働が求められている。NPOに関しては、従来、とすれば、関係者の思い入れだけによる自己満足的活動が多く見られた。しかし、近年NPO法も成立し、公共財提供の重要な担い手として認識されつつあり、同時に効果的な活動を行うためのNPO自身の評価が課題となっている。一方、行政も財政的制約が強まる中で、限られた資源を有効に活用するため、政策評価が急速に取り入れら

れつつある。

協働とは、相互の立場や特性を認め、共通する課題の解決や社会的目的の実現に向け、サービスを提供するなどの協力関係を言う<sup>1)</sup>。また、ガバナンスとは、政治学のネットワーク論が背景にあり、これからは政府自身のあり方よりも政府を含めた様々な主体が対等にネットワークを組んで問題を解決していく方法の方が重要という考えである<sup>2)</sup>。

伝統的な国家、政府中心の上下関係で考えるガバナンスは、水平的及び垂直的に源の拡散した形のガバナンスへとパターンを変えつつある。水平的には、利益集団やNPOなどの諸組織との相互作用であり、垂直

的には国際機関等との関係である。複雑化し動態化する環境においては、ガバナンスは政府だけでなく非政府部門をも含めた複数の組織が自立のかつ自己統制的に連携したネットワークによるものでなければ実現不可能であるとする、自己組織化ネットワークとしてのガバナンスの考え方が有力な考え方として浮上してくる。そして、ガバナンスを政府による統治だけでなく、それをも含めて広くとらえるという考え方に立つとき、「人間の社会的集団の統治に関わるシステムを構築する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態」と定義できる<sup>3)</sup>。そして、ローカルガバナンスとは、地域レベルにおけるガバナンスをどのように企画し、実行していくかを中心的な課題とする。

また、今後、行政活動のアウトカムを最大化するために、様々な局面でNPO等へのアウトソーシングが進んでいくことが予想されるが、その範囲と内容、あるいは、具体的にどのNPOにアウトソーシングすべきかといった点が自治体行政の現場で大きな課題になると考えられる。本稿では、協働型社会における行政活動の評価の視点から、主として行政とNPOとの協働関係下における行政活動の評価について、主に環境分野に焦点を当てて、考察するものである。

## 2. NPOと行政の協働

### 2.1 協働に関する自治体の動き

近年、わが国の先進的自治体ではNPOとの協働について、具体的な指針を作りはじめている。すなわち、

横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）、神奈川県基金21、大阪府のNPOとの協働を進めるためのガイドライン及びNPO協働マニュアルなどである。その特徴をまとめると、第1に、NPOへの委託や補助にあたっては評価項目の策定など、その基準を明確化しようとしていること。第2に、共催（横浜市）、負担（神奈川県）、提案公募型委託（大阪府）といったように、従来の補助、委託といった概念に加えて、NPOを企画段階から参加させる、あるいは、NPOが提案した事業に行政が参加していくといったより協力度の高い事業概念が加わっていること。第3に、事前の評価だけではなく、協働事業の効果を事後的にも評価しようという動きが見られること、などがあげられる<sup>4)</sup>。

ここでは、わが国の自治体においてNPOとの協働がどのように行われかつ、どのような課題を持っているかを全国の自治体へのアンケート調査を実施することによって明らかにした<sup>5)</sup>。

## 2.2 自治体へのアンケート調査の内容

### 2.2.1 NPOへの委託

NPOへの業務委託を行ったことが「ある」と答えた自治体が58%、「ない」が34.9%であった。委託分野別に見て最も割合が高かったのは「福祉」（55.9%）であり、次に「環境」（35.8%）、「市民活動の支援」（32.7%）の順に高かった（図1）。

委託先選定の基準に関しては、「専門性やノウハウを持っていること」（65.7%）が最も割合が高く、次に「活動実績があること」（31.9%）、「地域社会への波及効果が見込めること」（29.7%）の順であった。

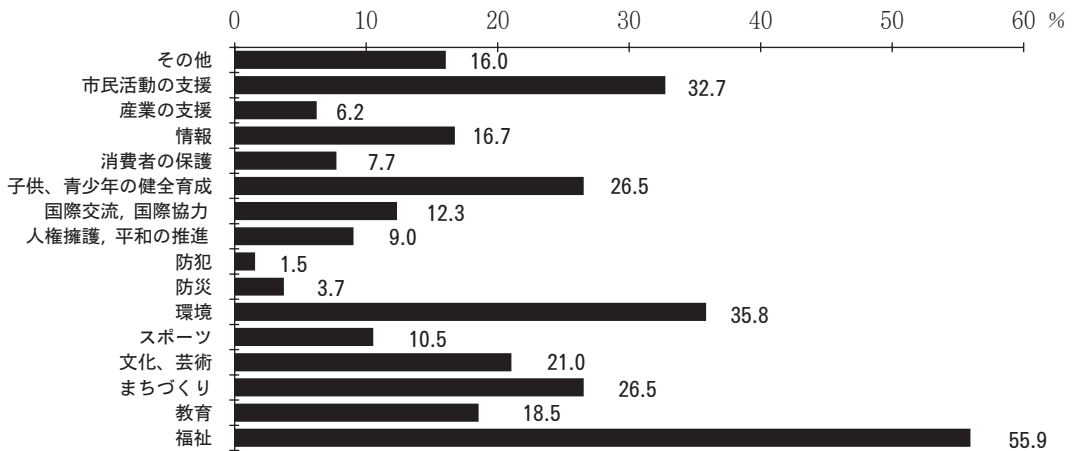


図1 委託事業の分野

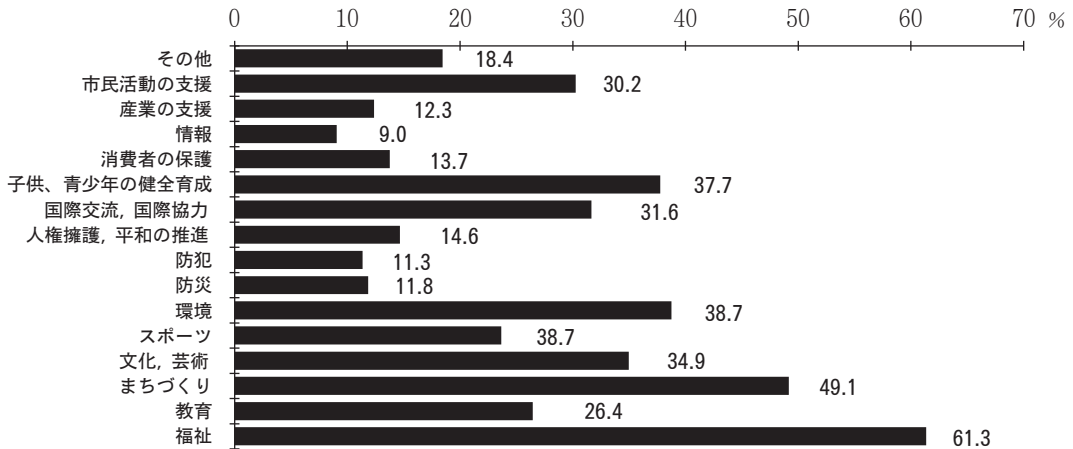


図2 補助事業の分野

委託のメリットに関しては、「市民参加の発展などの波及効果が期待できるから」(62.3%)、「利用者のニーズにあったサービス提供ができるから」(46.8%)、「ノウハウや専門性をもっているから」の順で割合が高かった。

委託の課題としては、「業務遂行能力のある団体が少ない」(43.2%)、「地域にNPOが少ない」(37.9%)、「委託の選定基準を作るのが難しい」(37.3%)の順で割合が高かった。

### 2.2.2 NPO への補助

NPO への補助事業を行っているという回答が38.9%、行っていないが46.3%、把握していないが14.8%であった。補助事業の分野としては、「福祉」(61.3%)、

「まちづくり」(49.1%)、「環境」(38.7%)、「子供、青少年の健全育成」(37.7%)の順に割合が高かった(図2)。

補助金交付先選定基準として、最も割合が高かったのは、「地域社会への波及効果が見込めること」(57.4%)で、次に「専門性やノウハウを持っていること」(33.7%)、「NPOの自立活動推進につながること」(31.5%)、「活動実績があること」(30.1%)の順に割合が高かった。

補助の課題としては、「補助金交付先の選定基準を作るのが難しい」(48.2%)、「地域にNPOが少ない」(28.6%)、「補助事業の目的を達成する能力のある団体が少ない」(27.5%)の順に割合が高かった。

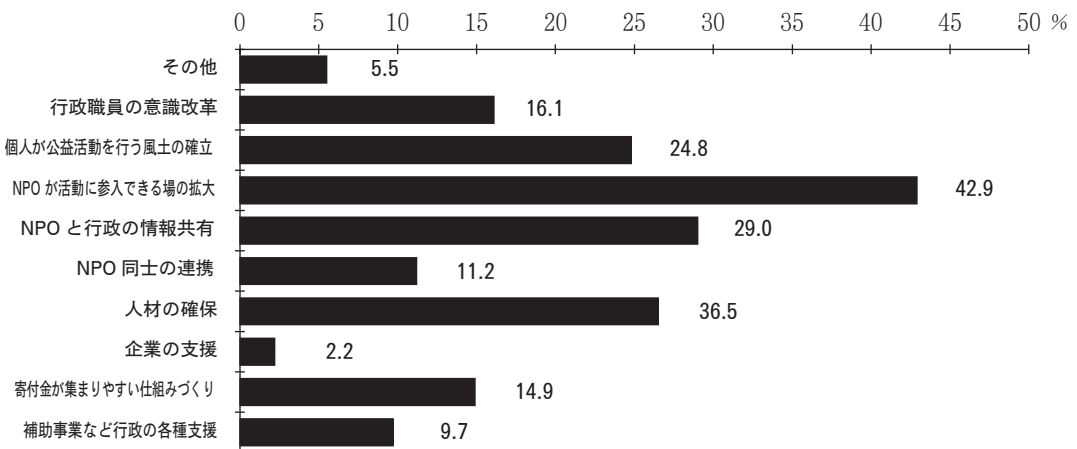


図3 NPOが活性化するために必要なこと

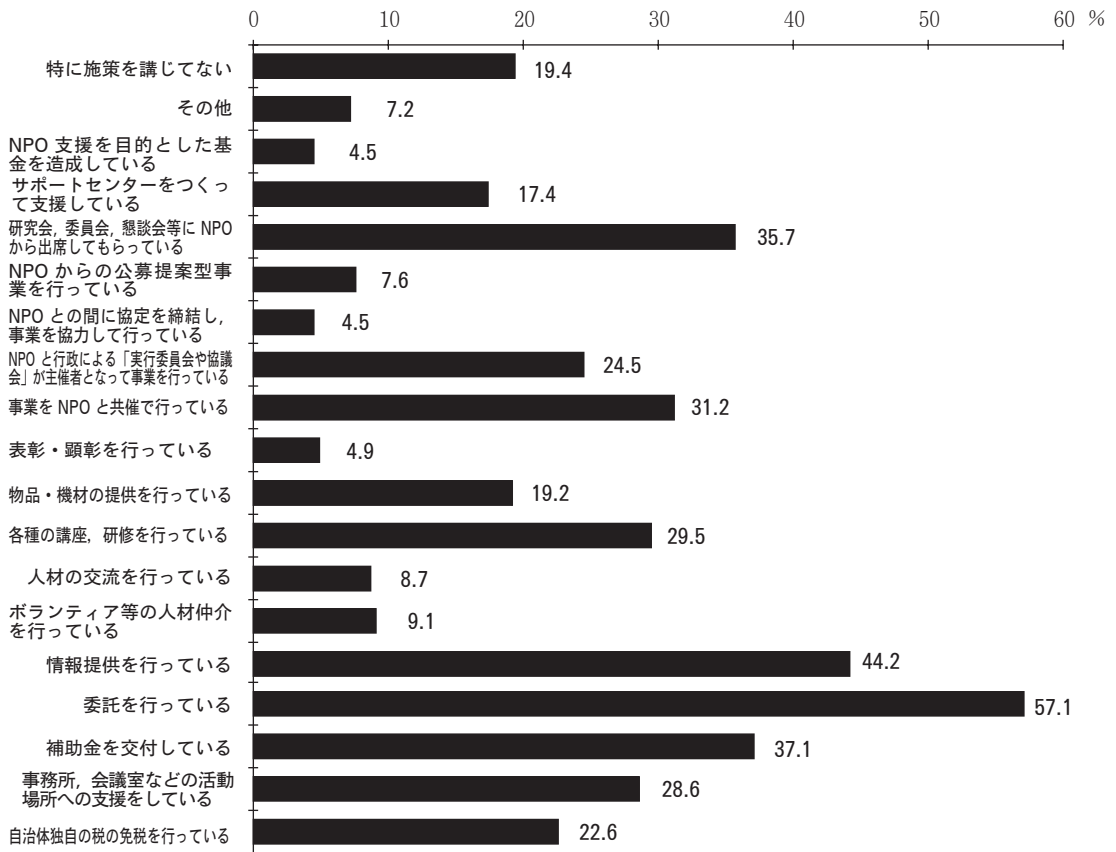


図 4 現在の NPO との協働関係

### 2.2.3 協働の具体的内容

NPO の役割についての考え方で最も割合が高かったのは、「分野によっては大きな役割を担うと思う」(55.1%) で、次に「今後、公共目的を達成するためには NPO の役割が欠かせない」(40.1%) であった。

また、NPO が活性化するために必要なことは、「NPO が活動に参入できる場の拡大」(42.9%) が最も高く、次に「人材の確保」(36.5%)、「NPO と行政の情報共有」(29.0%)、「個人が公益活動を行う風土の確立」(24.8%) の順に割合が高かった(図 3)。

現在実施している NPO との協働については、最も割合が高かったのは、「委託を行っている」(57.1%) で、次に「情報提供を行っている」(44.2%)、「補助金を交付している」(37.1%)、「研究会、委員会、懇談会等に NPO から出席してもらっている」(35.7%) の順であった(図 4)。

また、協働の課題としては、最も割合が高かったの

は、「NPO の力量が弱く、対等なパートナーシップを組むのは現状では難しい」(33.3%) で、「対象となる NPO が地域にほとんど存在しない」(25.4%)、「地域内の NPO の状況をつかみきれない」(22.9%)、「住民の理解」(21.9%)、「旧来からある団体との関係」(20.8%) の順で割合が高かった(図 5)。

### 2.2.4 アンケートのまとめ

アンケート調査からは、福祉、環境、まちづくりなどを中心に、NPO への委託や補助がかなり高い割合で行われていることがわかった。しかし、委託、補助ともに、自治体はその選定基準をどう考えるのかに関して課題をもっている。また、NPO の役割については期待する比率が高いが、現在の協働の課題として、NPO の力量や既存組織との関係に対する問題をあげる割合が比較的高かった。

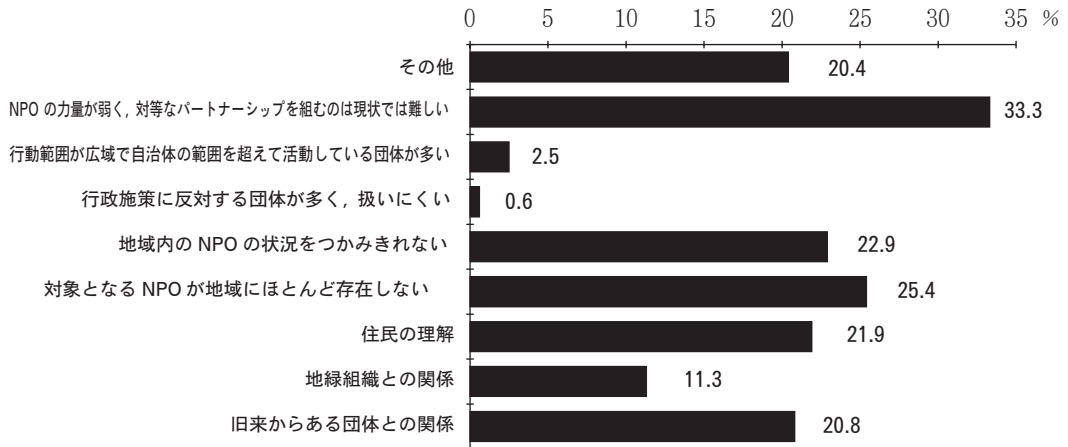


図5 協働の課題

### 3. 環境ガバナンス

#### 3.1 環境ガバナンスとは

21世紀は環境の世紀といわれるように、「環境問題の解決なくして人類の未来はない」という共通認識が深まりつつあるが、現代社会においては、環境問題の構造が複雑化し地理的にも広がっている。また、情報化の進展、さらに社会を構成する多様な主体が意思決定過程へ参加する道が拡大されたことなどを背景として、環境問題に関する政策形成過程や実施主体が変化してきている。

このことは1980年代後半から世界的な注目を集め始めた地球環境問題の場合において特に顕著であるし、また、廃棄物問題や都市生活型公害、そして交通公害やダイオキシンなどの有害化学物質問題など、利害関係者が錯綜した環境問題についても同様である。

このように、現在、環境問題をめぐり、政府のみならず、多様な主体の果たす役割とその相互作用はますます大きくなっている。これらの主体が、それぞれの役割を分担しながらよりよい環境の管理をどのようにすれば達成できるのか。

ここでは、環境保全と持続可能な循環型社会形成に向けた「環境ガバナンスの」ための各主体の役割と政策決定およびその実施過程のあり方について、産業公害を見事に克服した北九州市の先進的なケースを中心に検討する。

#### 3.2 北九州モデル

北九州モデルとは、北九州市という日本の地方都市において、歴史的には高度経済成長期に顕在化した激

甚な産業公害に対して、行政、企業、市民などのステークホルダーが一体となって取組み（協働：コラボレーション）、対話、相互信頼と地域連帯感の醸成、合意形成、公害防止協定という一連のプロセスを通じて成功を収めた「総合的な環境ガバナンス・システム」であると定義することができる。

この内容も、時代とともに充実し、高度化していったものと考えられる。

#### 3.2.1 歴史的創生プロセスの視点からの検証<sup>5) 6)</sup>

「北九州モデル」を歴史的創生プロセスの観点から検証してみれば、以下ようになる。

- ① まず、最初に主婦達の「青空を取り戻す」市民運動が始まり、市民が客観的な事実を冷静に調査して粘り強く公害防止運動を進めたこと、
- ② これに対して市当局がいち早く組織・制度の充実やモニタリング強化、さらにスモッグ警報という情報開示手段の採用によって市民の環境意識の効用を図るなど極めて強いリーダーシップを発揮して公害防止策推進のエンジン役を果たしたこと、
- ③ 環境規制方法は、最近注目されてきている経済的手段（Economic Instruments）ではなく、専ら直接規制（Command and Control）に頼ったが、行政の方針の浸透、企業の協力を得るために、「公害防止連絡協議会」という優れて実践的な協議の場を設け、これを活用するという形で官民のコンセンサス作りに成功を収めたこと。さらに、この連絡協議会では八幡製鉄所という巨大企業が、大所高所から、他の企業の意見の取りまとめに積

- 極的に動いてくれたこと、
- ④ 具体的には、法や条例による規制に加えて、世界的にもユニークな「公害防止協定」を締結して企業の公害防止の実効性と即効性を担保したこと、
  - ⑤ マスコミも市の環境行政を強くサポートしたこと、
  - ⑥ 四大公害訴訟で無過失責任が認められる風潮の中で、企業自身も公害企業のレッテルを貼られることに負い目を感じてきたこと、
  - ⑦ 地元企業は、いったん決まった公害防止協定は、市の行政指導を受けながら、また大手15社の共同研究会（風洞実験の独自シミュレーションを含む）を進めながら、燃料転換、省エネ、生産性・歩留向上、CP技術の開発と積極的な設備投資で誠実に実現していったこと、
- などが北九州モデル（北九州環境ガバナンス）の核心をなしていると考えられる。

### 3.2.2 北九州市モデルの特徴

北九州市モデルとは何であったのか。

その特徴を要約すれば、

- ① 高度成長期における、激甚な産業公害に対処して、北九州市で形成され、その内容も時代とともに充実してきた「環境ガバナンスシステム」であると考えられること
- ② 直接規制手法が中心であったが、激甚な産業公害問題に取り組み極めて短期間にその克服に成功をおさめたこと
- ③ その成功要因には<sup>7)</sup>、
  - (ア) 5市が対等合併（1963年）し、政令指定都市としての地方自治権限と県知事から北九州市長に委譲された大気規制権限を基に、
  - (イ) 行政責任者の強いリーダーシップ
  - (ウ) 法・条例規制の整備と段階的強化
  - (エ) 上乘せ・横出し規制など厳しい公害防止協定締結
  - (オ) 公害対策組織・制度・研究体制の整備・充実
  - (カ) モニタリング体制充実と行政指導強化
  - (キ) 大気汚染や水質汚濁に対する企業・行政間の連絡協議会の設置等の環境管理システム（EMS）の強化
  - (ク) 公害対策技術向上奨励措置
  - (ケ) 公害防止投資助成
  - (コ) 住民教育・啓蒙活動
  - (サ) 公害防止に向けての粘り強い婦人運動とマスコミの支援

- (シ) 企業サイドにおけるエネルギー転換、省エネ、CP技術の積極的導入、公害防除設備の開発・設置、地元大手企業15社の共同研究
  - (ス) 下水道や廃棄物処理施設などの都市環境インフラの整備等
- の総合的な「環境ガバナンスシステム」が着実に整備されたことがあげられる。

ここで重要なことは何か。次の4点を指摘したい<sup>8)</sup>。

第1に、北九州市の環境ガバナンスは、これらが、多層構造（環境地方自治の成熟、行政の強い政治的意思とリーダーシップ、長期のマスタープラン、中期の公害防止・環境保全総合計画、多種多様な環境管理システム、知的インフラおよび都市基盤インフラの整備等から構成される）を形成し、しかもそれらが相互に有機的なつながりを持つことで実効性が上がったものであると考えられる。

第2に、「開発政策と環境政策の調和」という課題に対して、計画手法で成功したことである<sup>9)</sup>。すなわち、都市計画の「長期マスタープラン」での確かなビジョンを示して開発政策と環境政策の統合化（Policy Integration）を図ったこと、その中期的実行計画としては、様々な公害防止・環境ニーズに対しても対応できるような「総合的環境計画」を策定するというコンビネーション方式を採用して、実効が上がったのである。しかも、これらの「長期マスタープラン」や「中期の総合的環境計画」は、時代の要請や国民・住民の価値観を行政が的確にキャッチし、ローリング方式でその内容に織り込み、高度化していったことが注目される。

第3に、ステークホルダー（利害関係者）である行政、企業、市民などの関係者が、はじめて本格的に取り組んだ激甚公害への対処という難題に対して、粘り強い討議を繰返して、相互の信頼感、地域の連帯感が醸成された結果、稀に見る厳しい公害防止協定締結に対しても企業が合意に踏み切る決断ができ、企業の経営理念、経営戦略双方において、環境問題が取込まれるなど、企業が「Corporate Citizen」の道を歩む歴史的契機になったことは画期的である。また、このようなパートナーシップ（連携）と、コラボレーション（協働）の萌芽は極めて重要であり、ボランティア・アプローチが、今日における多様化・複雑化する環境問題への対応においても世界的にも

再評価されてきたことから大きな意義があるといえよう。

また、北九州市の場合、行政と企業の連絡協議会（大気、水質等）及び、企業城下町で、しかも汚染企業が、夫の勤務先という活動しにくい状況下でありながら、日常生活の支障からやむにやまれずして、1950年代からいち早く起った地元婦人会による客観的データに基づいた粘り強い反公害運動やこれに対するマスコミの支援も行政・議会を動かすのに重要な役割を果たしたことも特筆されるべきである<sup>10) 11)</sup>。

婦人会が補償を請求せず、「誰とも争いたくなかった。ただ、行政に訴えただけです」という抑制の効いた、しかも、科学的根拠に基づく説得力のある婦人会の叫びが、行政、企業を揺り動かし、一体となった取組みのきっかけになったのである。

第4に、企業や行政が積極的に省エネ・公害防止投資を実行できたことも公害防除に極めて有効であった。北九州市は、72年度から第5期公害防止計画の終了した96年度までの25年間で、7300億円の環境対策投資を実行し、企業は3100億円の環境対策投資を実施した。この民間企業投資は、省エネ対策と公害防止対策がシンクロナイズする点が多かったこと、石油価格の高騰と省エネ法（1979年）による省エネ特別償却（減税）で、省エネ投資の回収期間が大幅短縮され（例えば、3年以内）、省エネ投資が促進された（大手企業で、投資額の15-20%の省エネ・公害防止投資）。

このように、企業が環境対策に取組んだのは法規制の強化が、直接的要因であり、併せて企業の社会的責任も要因の一つであったが、さらに、エネルギー価格の未曾有の高騰と政府の省エネ促進政策によって省エネを兼ねた公害防止投資に大きい経済効果が見込まれ、これが強い経済的インセンティブとなったことも極めて大きな要因であった。

### 3.3 ステークホルダー間のパートナーシップ、コラボレーションの重要性<sup>12)</sup>

「持続可能な社会」構築に向けて、次世代型の環境ガバナンスの構築のためには、北九州市においても、今後は政策関与主体、ステークホルダーが多様化するとともに、相互間のパートナーシップ（連携）とコラボレーション（協働）がますます重要になると思われる。

また、それに伴って、環境行政の透明性、情報開示、説明責任も強く求められてくることになろう。

北九州市のエコタウンプロジェクトによる資源循環型社会構築への挑戦は、静脈産業のコンビナート進行につながるが、他方で、都市ゴミ（家庭ゴミ、一般廃棄物等）の3R（Reduce, Reuse, Recycle）は、行政のグリーン購入に加えて、市民のライフスタイルの変更に向けての意識改革、啓蒙と行動指針が必要である。

そのためには、何らかの経済的なインセンティブ付与か、地域社会の構成員の社会的責任感に基づくVoluntary Action（自主的行動）が強く要請されよう。この点で、NGO/NPOの果たす役割は、極めて大きい。

因みに、この関連で、環境先進国ドイツの例にならぬ、日本でも、全国9つのNGO共同企画コンテストに34都道府県の94自治体が応募して環境首都の選定が進められているが、エコシティ作りを目指すその都市評価項目（16項目、79問、400点満点）の一部には、

- ① アジェンダ21の原案を公開して策定したか
- ② 環境基本計画を評価・見直しする組織はあるか
- ③ 国際規格ISO14001の認証を取得しているか
- ④ NGO/NPOに環境事業を委託したことがあるか
- ⑤ 地域環境の学習教材があるか
- ⑥ 環境報告書を毎年作成しているか

等、「持続可能な都市作り」を奨励すると思われる質問項目が多く含まれている。

ドイツでは、自治体間競争を通じて自治体間や、自治体とNGO/NPO、住民との交流が活性化し、また環境担当部署の評価が高まり、結果的に環境対策が進んだといわれているのも新しいタイプのインセンティブとして示唆的である。

## 4. 三重県の環境マネジメント評価

ここでは、三重県の環境行政活動とNPO等との協働をどのように考え評価するかについて述べることにする。

### 4.1 自治体及び非営利組織に対する評価

自治体に対する政策評価と事務事業評価について、その基本的な考え方として、近年、欧米の諸外国で導入されるアプローチがニュー・パブリック・マネジメント（NPM）である。NPMの基本原理は、①市場機構の活用、②顧客志向、③成果志向、④権限委譲・分権化である<sup>13)</sup>。

その成果志向の観点からは、正確性、合規性、経済

性、効率性、有効性の5つの視点が行政評価の判断基準となる。

そして、評価は、評価の内容と評価対象を基準にして政策評価（Policy Evaluation）と執行評価（Performance Measurement）が区分されている。また、評価は、評価時点を基準にして事前評価と事後評価が区分されている。さらに、評価は、評価の主体が地方自治体自身であるか、外部の第三者であるかという点に求めることができる<sup>14)</sup>。政策評価では、ベンチマーク方式による評価が有効と言われているのに対して、執行評価では、マネジメント・サイクルによる評価表で評価する方法が有効である。

また、評価は、定量的評価と定性的評価の指標があり、その様式としては政策評価表、事務事業評価表などがあるのに対して、その評価基準としては、定量的指標（活動量、コスト、成果指標、活動指標、活動コストなど）と定性的評価（達成度、効率性、必要性、妥当性、成果達成度など）がある<sup>15)</sup>。

## 4.2 三重県の事例

三重県は自治体行政改革の先進県であり、企業経営手法を導入した様々な行革の取り組みは、世間の注目を集めている。ここでは、三重県が進める環境先進県づくりに関する取り組み、行政評価、官民協働、第三者評価、自己評価を中心に述べる。

### 4.2.2 三重県が進める環境先進県づくりの概要

三重県は、平成11年度の予算から3億円の基金を拠出して、平成12年度、13年度、14年度において、それぞれ1億円の予算で、環境先進県づくりに取り組んできた。また、平成12年を「環境県民運動元年」と定め、県民、事業者、行政が協働・連携して環境創造活動を展開する母体として、「三重環境県民会」、「環境創造活動を進める三重県民の会」、「企業環境ネットワーク・みえ」、「県・市町村環境協働・連携会議」を設立した。環境県民運動の集大成のイベントとして「MIE・みんなで創る環境フェア」<sup>16)</sup>を開催し、環境組織の推進事業を行った。その結果、平成12年度は291の環境団体が作られた。また、県の環境部は、数値目標として平成13年度344団体に対して、平成16年度は412団体を、平成22年度は516団体に達成する予定である<sup>17)</sup>。さらに、三重県は、環境と経済を同軸に捉えた環境創造、身近なことから始める勇気と根気の環境創造、みえ発・地球環境に貢献する環境創造といったいわゆる「三重の環境創造3つの柱」が「三重環境先進県づくり」を

支えている。

本稿は、この「3つの柱」をもとに、三重県の環境における政策を政策評価として捉え、その次元にある政策を推進していく「三重県民会議」等の下部組織を政策執行評価（県全体を政策評価とした場合、その政策推進の下部組織を政策執行組織として捉え、その組織に対する評価は政策執行評価と定義する）とし、最後にその個々の事業が県民会議の審査により認められた場合、その事業執行組織（NPO）は執行評価として分類している。

### 4.2.2 政策評価

三重県のケースを見ると、三重県の環境づくりは、県の政策（Plan）があり、かつ政策のメイン執行部である環境部（Do）が主導権を握り、そして、環境創造活動を展開する母体（政策推進母体）と協働で、政策と予算を実行する団体など（NPO）を支援していく仕組みである。そして、政策に対する評価は、何よりも重要で第一義的な評価対象であり、政策執行評価は副次的な評価である。

### 4.2.3 政策執行評価

政策執行評価の段階において、まず事前評価が実行される。具体的に三重県民会議の行った平成14年度後期（平成14年10月1日～平成15年3月25日）環境創造活動助成金の公募について紹介しよう。同年度7月に公募し、69件の申請があり、このうち50万円以上の助成申請については、審査の場でのプレゼンテーションが行われた。そして、三重県民会議基金審査委員会は9名の委員による審査を経て25件が認められ、総額10,323千円<sup>18)</sup>が交付された。そして、助成金を受け入れた団体は、助成対象事業の終了後、事業完了報告書を提出する義務がある。

また、三重環境県民会議に対して、外部事業評価が行われている。その評価方針は、プロセス評価・成果評価と活動評価・組織評価のクロスチェック評価により実施する<sup>19)</sup>というものである。この外部評価は第三者評価で、事後評価である。

外部評価を引き受けた株式会社ネイチャースケープ（以下、ネイチャースケープと略称）の報告書では、三重県民会議は、『任意の集合体、その集合体から脱退することから自由でいられ、その活動を停止することから自由でいられる協働組織体であり、共通の理念・哲学・ビジョンがない。組織の面では、「部会中心主義」であり、各々の活動がバラバラに独立し、自己完結し協働の精神の存在しない烏合の衆である。資金の面では、3億円は基金原資であり、なくなれば終わり、



県民会議規定上、自己収入源を設けることは否定されており、基金・寄付以外のその他の収入も認められている。しかし、自己収入源が未整備のままでは、基金はいつか底をつき、基金という甘いアメにアリの一時群がり、それをネットワークが築けたと錯覚しただけで、真の協働・連携・支援とはなり得てはいなかった』と厳しく指摘している<sup>20)</sup>。

三重県の環境づくりは、組織と予算（3億円の原資基金）は共に用意され、賞賛すべき取り組みであり、そして部会活動により、多くの環境NPOが誕生し、実績もあるのは紛れもない事実である。しかし、環境が持つべき持続性の理念に対して、県民会議組織は単なる3年間に過ぎず、そして、組織と基金の持続性を考えていないのが残念なことである。

また、協働は、単なる責任の平等分担ではなく、資金提供側が主導すべきといったものでもない。行政、施策組織、NPO、住民の役割分担とそのそれぞれの限界もあることを認識しながら、各々が役割を果たすべきである。

#### 4.2.4 行政とNPOとの協働に対する評価

一般にパートナーシップは、「活動主体であるAとBとが各々対等かつ自由な立場で共通する目的のために協働する関係。」<sup>21)</sup>とされている。

三重県は、NPOと行政の協働事業を評価する際、図6で表すように、自己チェックシートを、NPO側シートと行政側シートに分けている。そして、チェックポイントは計画、実施、成果、課題、改善というマネジメント・サイクル（Plan - Do - Check - Action）の流れに沿った管理システムの一環である。それだけではなく、重要なのは、協働評価の専門家であるアセッサー（評価者）との意見交換に伴い、そのアドバイスを受けることである。「チェックシートは書き込むだけでは十分ではない。協働評価会議を開いて行政とNPOが双方で協働事業について話し合い、認識と目的を共有し合い、さらに協働の質を高めていくことに意義があるものである。」<sup>22)</sup>

協働の場合、アセッサーはマネジメントのチェック、アドバイザー機能発揮だけでなく、パートナーシップの間で「潤滑油」の役割を果たすのが重要である。協働事業の成功はアセッサーがカギを握っている。

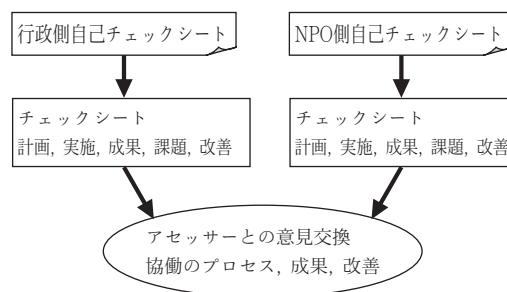


図6 三重県協働評価システム

#### 4.2.5 行政とNPOの関係

行政とNPOの関係について、「現実には、行政セクターと市民セクターの力は、大きく異なっている。例えば、財政力についてみると、政府セクターは強制徴収が可能な財源を有しているのに対して、市民セクターにはそのような強制力はなく、きわめて自発的な寄付や会費が主たる財源である。」<sup>23)</sup>

現行自治体とNPOの協働のあり方は、①支援・育成型、②委託事業推進型、③行政推進型の三つに分類されており、三重県は主に行政推進型である。

財源という側面から見ると、行政側は資金調達役割を果たしている。そして、マネジメント・サイクルの段階に入るとNPOとのパートナーシップ関係が形成される。「委託は協働ではない」とか、「行政と市民が半々である事業だけが協働である」といった考えはあるが、本稿では「教科書のように線を引いて協働を定義する考え方」は、協働の範囲が狭すぎて、その実態を見失うものであろうと考える。

以上、三重県が進める環境先進県づくりの実態、特にその進める段階における各組織に対する評価を検討してきた。ここでは、次のような結論を導くことができる。すなわち、①三重県の環境先進県づくりの政策は高く評価ができる。②優れた政策の実行は「政策執行組織」が重要な役割を果たしている。③環境NPO事業に対する評価およびその持続性について問題がある。④行政、政策推進組織、環境NPO、県民の間にある関係は、理想的パートナーシップであるか否か疑問が残る、また各組織の間、その組織の内部における協働のあり方がこれからの課題であろう。

## 5. おわりに

本稿では、自治体とNPOとの協働に焦点を当て、全国の自治体の実態調査、北九州市における環境ガバナンス、そして、三重県における事例から政策評価とNPO等との協働の評価の実態を検証した。地域社会において多様な主体が協力し合って公共目的を達成するというローカルガバナンスの考え方は、先進諸国共通の潮流であり、また、その場合の基準や評価をどのように考えるかといった問題が今後重要な視点として浮上してくることは明かである。今後、外国を含むさらに多くの事例を調査する中で、この今日的な課題に取り組んでいきたいと考えている。

\*本研究は本学情報科学研究所の平成14年度の特別研究費により実施したものである。

注1) 2003年11月～12月に、全国の都道府県、市、東京都の区745団体のNPO担当セクションに対して調査を行った。有効回答数は、563、有効回答率は75.6%であった。

## 参考文献

- 1) 東京都：東京都における社会貢献活動団体との協働－協働の推進指針，(2001)
- 2) 上山信一：「政策連携」の時代，日本評論社，pp.225 (2002)
- 3) 宮川公男：パブリック・ガバナンス，宮川公男，山本清編，日本経済評論社，pp.9-16 (2002)
- 4) 金川幸司：自治体とNPOとの協働に関する一考察，福岡工業大学社会環境学部新設記念論集，pp.25-37 (2002)
- 5) 北九州市公害対策局：公害行政の歩み (1981)
- 6) 北九州市：北九州市の公害対策史 (1990)
- 7) 北九州市環境局：北九州市の都市計画 (1997)
- 8) 北九州市環境局：北九州市の環境 (各年版)
- 9) 北九州市都市計画局：北九州市の都市計画 (1997)
- 10) 北九州市：北九州市土木史 (1998)
- 11) 北九州市：北九州市産業史 (1998)
- 12) 前掲：北九州市の環境 (各年版)
- 13) 石原俊彦：地方自治体の事業評価と発生主義会計，中央経済社，pp.5 (1999)
- 14) 同上：pp.9-13
- 15) 新日本監査法人公会計本部編：国・地方自治体の会計と事業評価中央経済社 (2002)．中村征之：三重が、燃えている，公人の友社 (1999)．兼村高文・星野泉：自治体財政はやわかり，イマジン出版 (2001)．石原俊彦：地方自治体の事業評価と発生主義会計，中央経済社 (1999)．
- 16) 三重県『平成14年度当初予算状況 — 平成14年度当初予算事業概要 —』pp.148
- 17) 同上
- 18) 三重環境県民会議「み・かん新聞」平成14年10月1日
- 19) 株式会社ネイチャースケープ「三重環境県民会議 外部事業評価報告書」2002年10月
- 20) 同上，pp.61,62,66
- 21) 東京都ボランティア・非営利団体の活動促進に関する懇談会報告，pp.13
- 22) 特定非営利活動法人NPO研修・情報センター：NPO評価システム研究事業報告書，はじめに (2002)
- 23) 同上，pp.2

(平成15年6月2日 受付)