

Outcome

男女共同参画政策を推進する 評価システムのあり方

-参加とエンパワメントをキーワードに

林 やすこ

特定非営利活動法人参画プラネット常任理事／事務局長
名古屋市男女平等参画推進センター指定管理者「管理運営室」統括責任者
評価士（認定：日本評価学会）
放送大学 文化科学研究科 修士選科生
キャリアナビゲーター

男女共同参画政策を推進する評価システムのあり方

—参加とエンパワメントをキーワードに

林 やすこ

はじめに

特定非営利活動促進法制定から10年。「官から民へ」という流れのなかで、新たな公共の担い手として、NPOセクターへの期待は高まっている。一方で、NPOセクターの評価軸を量から質へ、転換していくことが指摘されている¹。

NPO法人参画プラネット（以下、参画プラネット）では、指定管理者としての管理運営業務を適正に評価していくために実効性ある評価システムの構築を目指し、「指定管理者事業の評価システムに関する調査研究」を進めている。評価システムの構築にあたっては、「市民主体の視点(市民が選択した政策を効率的に推進する視点)」を大切にしたいと考え、評価にあたっての基準や、評価のものさし、評価の活かし方などを検討してきた。

具体的には、量的評価から質的評価へと発展させ、さらに新しい指標の検討に向け実験的な取り組みも行ってきている。2年間の量的評価はおおむね評価できるものであり、質的評価としては実験的取り組みからいくつかの気づきや変化がうまれている。しかし、エンパワメントにつながる気づきや変化をどのように評価システムのなかで可視化していくのかといった点はまだ十分に開発されていないのが現状である。

本稿では、2006年度、2007年度と同様に2008年度の量的評価を試み、市民交流事業を中心に質的な成果や課題を検証する。検証するにあたっては、市民にとって男女平等参画推進に結びつく評価をどのように活かしていくのかといった視点²を重視したい。

さらに、NPOセクターの評価の視点を参考にしながら、参画プラネットが2007年に法人として設定した2010年に向けた目標と成果を確認する。

1 「指定管理者事業」の評価

参画プラネットとして内部評価を行うにあたっては、指定管理者の選定基準に基づき、自治体で行われている事業評価（モニタリング）なども参考にしながら、五つの評価項目を設定した。2006年度は量的評価を中心に行い、2007年度には質的評価へと発展させてきている³。

(1) 2008年度内部評価：量的評価

2006年度・2007年度と同様に事業報告を基にして事業計画の達成度を確認することを目的とし、2008年度についても同様の量的指標による分析を行う。評価項目は

①公共性の担保、②平等参画推進（設置目的）の達成、③事業計画の達成、④管理経費の縮減、⑤平等参画推進の専門性（実績）である。

①「公共性の担保

「公共性の担保」として、「より多くの市民の利用」という視点から、まず、利用者数とセミナー室等使用率を取り上げた。2008年度の利用者数は、126,930人（対前年比）112.2%であった。

また、セミナー室等使用率は、2008年度は、平均69.5%（前年比）96.4%であった。（巻末の資料4参照）2008年前半は、前年度を上回る状況を示していたが、秋以降は、使用率に変化が見られた⁴。これは、アメリカに端を発する世界的な景気の悪化が影響を及ぼしていると推察される。

②平等参画推進（設置目的）の達成

名古屋市と指定管理者との管理運営に関する協定書には、平等参画推進のための「事業（講演会・セミナー等）の企画・運営」（広く市民を対象とした市民交流事業）が掲げられている。そこで、平等参画推進のための市民交流事業の企画運営という視点から検討をすることとし、毎月1回実施する事業の定員充足率と参加者の満足度を指標としてかかげた。

定員充足率⁵は、2008年度には81.7%（対計画比）、参加者満足度⁶は79.3%である。なお、指定管理者が担当している市民交流事業は、これまで男女共同参画に接する機会の少ない市民が理解も深めることを目的としている。6月に開催した「それ行け！名古屋城～歴史をつなぐ女（ひと）と男（ひと）」、7月に開催した「ドラゴンズを「社会学」する」では、地域性やテーマ性から、多様な層のセンターへの来館を誘引し、男女共同参画を広く市民にアピールする機会となった。連続講座や市民交流事業の当初の目的が達成されているといえよう。

③事業計画の達成

事業計画の達成については、指定管理者と名古屋市の管理運営に関する協定書に基づく事業計画の達成率を指標としてかかげた。

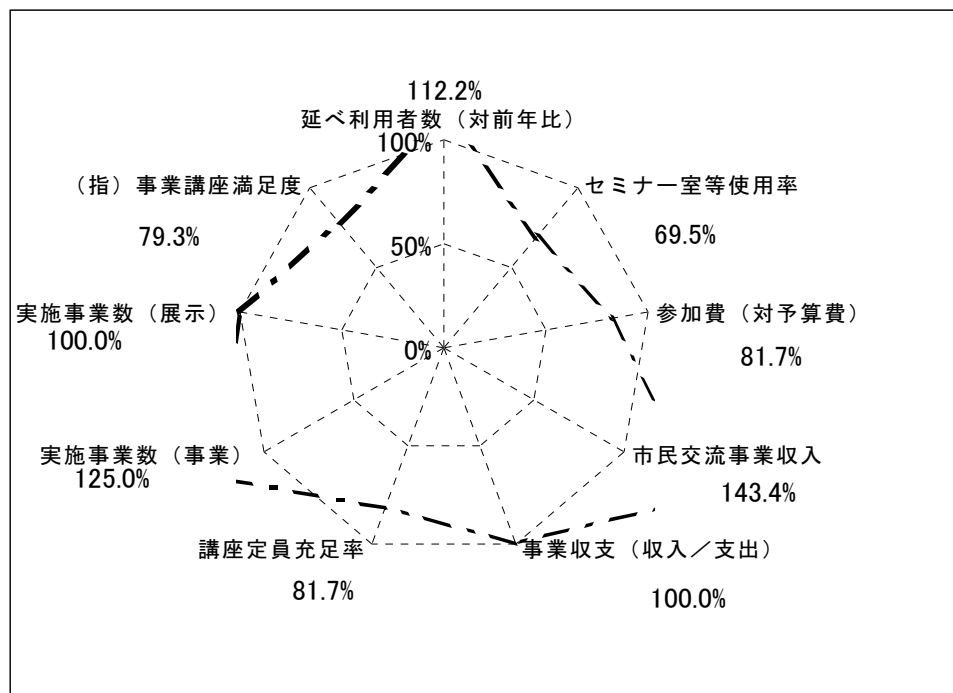
具体的には、事業収支比率、参加費、実施事業数・実施事業数（展示）、講座定員充足率・講座満足度、協働事業収入の6指標である。2008年度も2006年度・2007年度と同様に、各指標ともおおむね100%に使い成果を挙げることができた。（図1参照）

・事業収支

まず、事業収支をみてみよう。収入面の構成要素は、指定管理料と指定管理者の行う事業の参加費等である。2008年度の総収入は、29,736,767円であり、対予算比は106.4%となる。収入が大幅に伸びたのは、協働事業を行うことにより得られた協働事業収入と男女共同参画に理解の深い方からの指定寄付である。支出は、29,736,767円である。支出の

内容を見てみると、光熱水費と事業費については予算より低く抑えることができた。これは、センター全体で光熱水費の節減に努め、事業では連携やネットワークを活かし工夫を重ねてきた成果である。

図1 2008年度事業計画達成率



・参加費

毎月開催している講演会などの市民交流事業では、基本的には参加費を徴収している。参加費の年間予算は毎年増加させていく計画であり、2008年度参加費予算額は560,000円である。市民交流事業の参加費の実績は、457,500円である。対予算比は81.7%である。

・事業実施数

「惑星プロジェクト」では、毎月1回市民交流事業および展示事業を実施することとし(年間12回)、2008年度は計画に対して企画事業125%、展示事業100%の達成率をあげることができた。

これらの事業は「男女平等参画プランなごや21」(名古屋市の基本計画)の基本目標に対応しており、幅広い事業に取り組んでいるといえよう。

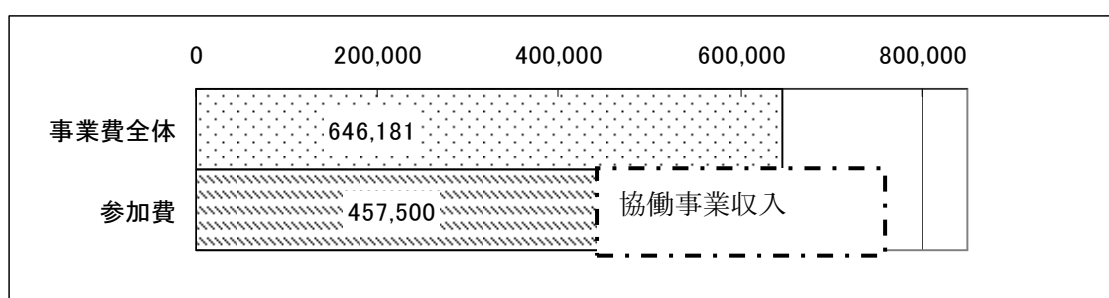
④管理経費の縮減

管理経費の縮減については、次の指標を取り上げた。参加費と事業費⁷との関係である。市民交流事業には、公的関与の考え方の「受益者負担」をとり入れ、基本的には500円の

参加費を徴収している。2008年度でみると、参加費は、457,500円/年間、参加費に加えて、事業を協働で行うことで得ることができた収入（協働事業収入）が297,620円あった。事業費支出（講師の謝礼と交通費）は600,336円/年間となっている。

事業を行うために使うことができた費用は、参加費と協働事業収入を合わせた755,120円である。参加費と事業費との関係を見てみると、その差額、154,784円は本来なら指定管理料で賄うところであり、管理経費の縮減につながっている。この成果は、参画プラネットがこれまで積み重ねてきた他団体との協力と連携により、男女共同参画への理解が深まっているものと考えられる。

図2 参加費と事業費



⑤ 平等参画推進の専門性

『プラネットの軌跡2007』でも報告しているが、参画プラネットのメンバーは、それぞれの専門性を活かし、多彩な活動を行っている⁸。

特筆すべきは、「惑星プロジェクト」のスタッフとなったことで互いに触発され、新たな分野の資格にチャレンジし、さらなる専門性を発揮するスタッフも出てきている。

⑥ まとめ

指定管理者として3年目を終え、3年間の量的評価（上記①から⑤）をまとめたものが次の表である。

表1 3年間の量的評価

評価項目	指標	評価基準	2006年度	2007年度	2008年度
公共性の担保	利用者数増加率	S:100%以上 A:80%以上 B:60%以上 C:40%以上 D:30%以上 E:30%未満	S	S	S
	セミナー室等利用率		B	B	B
平等参画推進の達成	定員充足率		A	S	A
	満足度		A	S	B
事業計画の達成	事業収支		A	A	S
	参加費		A	S	A
	事業実施数	S	S	S	
管理経費の縮減	参加費/事業費	A	S	S	

指定管理者の選定基準、モニタリング等をもとにした3年間の量的評価からは、概ねそれぞれの項目での達成度は評価できるものである。しかし、指定管理者の選定基準等には、男女共同参画の推進に関する評価の基準や成果の指標が定義されておらず、今後は男女共同参画政策がどのように進んでいるのかという点からの指標および評価が課題であろう。

2 2008年度内部評価：質的評価

センター設置の基本構想からセンターで行われる事業のコンセプトを確認すると、「①気づきをつくり、市民一人ひとりの自立を支援する。②人や情報をつなげ、女性と男性、市民、行政、企業等のパートナーシップを促進する。③地域からの男女共同参画をめざし、未来を紡ぐ。」の三点が提示されている。これら三点は、エンパワメントを図るという視点からも指針になりうるのではないかと考える。上記センター設置の基本構想に示されている事業コンセプトから「惑星プロジェクト」として行っている市民交流事業の成果と課題について検討する。

① 市民交流事業の成果

市民交流事業は、情報発信や交流、学習研修などの目的で実施されている。毎月行われている市民交流事業の成果について、事業コンセプト「①気づきをつくり、市民一人ひとりの自立を支援する。②人や情報をつなげ、女性と男性、市民、行政、企業等のパートナーシップを促進する。③地域からの男女共同参画をめざし、未来を紡ぐ。」の視点から確認する。

・視点1：気づきをつくり、市民一人ひとりの自立を支援する。

市民交流事業のなかから、参加者の交流・気づきが生まれ、自主グループが誕生した。具体的には、講演会「被害者の経験に学ぶ、ドメスティック・バイオレンスの構造」（11月開催）から生まれたグループである。アドバイザーの参加も得て、定期的に情報交換等が行われている。

気づきが次の活動につながり、交流や学びを重ねることにより、それぞれの課題を解決していこうとする活動、実践へと深まっている。事業コンセプト「①気づきをつくり、市民一人ひとりの自立を支援する」に対応する動きである。

・視点2：人や情報をつなげ、女性と男性、市民、行政、企業等のパートナーシップを促進する。

市民交流事業を通して、世代を超えたネットワークづくりと産・学・民の連携が実現した。

具体的には、「子育て応援 夏の学校」（8月開催）では、子育て世代と団塊世代という世代を越えた交流からネットワークが生まれ、「市民・NPO・自治体をつなぐ確かな協働」（12月開催）では、NPO、自治体（職員）、市民の交流から協働への理解が広がり、ネットワークが進化した。「地域を育てる企業に変わる！～ISO26000を経営戦略に活かすために～」（2月開催）では、産・学・民の連携が具体化し、「ISO26000」と

いう新しい価値観や男女共同参画との関係性などの最新情報を発信することができた。

ネットワークづくりや連携の実現から新たな価値観が創造されつつある。事業コンセプト「②人や情報をつなげ、女性と男性、市民、行政、企業等のパートナーシップを促進する」に対応する動きであり、新しい情報を発信することができたといえよう。

・視点3：地域からの男女共同参画をめざし、未来を紡ぐ。

実践的な情報発信を主眼とした市民交流事業を実施し、10団体がブログを作成し情報発信を開始した。

上記の事業は、「信頼と資金へつなげる、確かな発信」（9月開催）として実施したもので、1日目はNPO団体が情報発信をすることの重要性を学び、2日目はICT室を活用してパソコンに向き合い参加者が自分の団体の情報発信ツールとしてブログを開発することを実践的に学ぶというものであった。

名古屋という地域から、男女共同参画の視点をもって、情報を発信することは、「③地域からの男女共同参画をめざし、未来を紡ぐ。」に対応するといえよう。

②市民交流事業からみえてきた課題～アンケート結果からみえてくること～

2008年度の市民交流事業における特徴の一つは、人権をテーマにした三つの事業（「性暴力を考える」（9月開催）、講演会「被害者の経験に学ぶ、ドメスティック・バイオレンスの構造」（11月開催）、「護身術 WEN-DO」（1月開催））が企画されていることである。これら三つの市民交流事業は、性暴力やドメスティック・バイオレンス、護身術を切り口に、女性の人権について考えていく機会とすることを目的として開催されている。ここでは、これらの事業を実施し、そのアンケートなどからみえてきた課題について整理をする。

・多様な世代の参加者層と課題

参加者層の特徴をみると、まず、三事業とも、ほかの事業と比較して、参加者が多いことである。「性暴力を考える」（9月開催）は約75名、講演会「被害者の経験に学ぶ、ドメスティック・バイオレンスの構造」（11月開催）は約97名、「女性のための護身術」（1月開催）は、68名（講演会41名、ワークショップ27名）、なかでも定員20名として開催されたワークショップは定員を大きく上回る申し込みがあり、その後も問い合わせが寄せられている。

次に、その年齢層は、20代から60代までの広い層にわたっており、ほかの事業と比べると20代・30代といった若い層の参加者比率が高いことがあげられる。

さらには、参加している人は、性暴力等の被害者（当事者）、性暴力等被害者の家族、相談業務に携わっている人、テーマに関心を寄せる市民などその立場は多様である。

これらの事象は、「関心を持つ人、言いかえれば、課題を抱えている人が多くいること」、「その年齢層は幅広く、若い世代にも課題を抱えている人が増えているのではないと推察されること」、「さまざまな立場において課題があること」などを表している。

・課題解決に向け、一步深める事業への期待

アンケートから今後の講座への要望などを見てみると、語り合う場の設定や交流を推進する場、具体的な学習や実践への支援など課題解決に向けたより具体的な事業への期待が寄せられている。事業（講座）を受け、それぞれの立場から、性暴力やドメスティック・バイオレンス、人権への理解が深まっていることを読み取ることができる。

参加することにより、その問題への理解をより深め、それぞれの立場から解決に向かって活動しようという変化の兆しである。

③エンパワメントをアウトカム指標へ

市民交流事業を通して、参加者にはいくつかの気づきや変化がみられる。これらの変化は、センターの設置目的の一つであるエンパワメントにつながると推察される。「エンパワメント」という言葉には、多様な解釈があり、その過程や手法、指標については明確になっていないのが現状である。ここでは、エンパワメントについていくつか示唆的な指摘を確認しておきたい。

「エンパワーメント」⁹という用語を社会・文化現象を分析する際に用いる道具、つまり分析概念として活用することを提唱している原は、一定の時間相においてエンパワーメントに関する評価測定を行う際には、集団ないしは活動グループと個人の両方を分析単位とすべきであると主張している。エンパワメントの指標について、「①持続性の有無、②実現可能性についての判断力、③直線的な評価のみではなく副産物、決断力など ④誰にとって有効であるかを判断する手法と指標」の4点¹⁰を提案している。

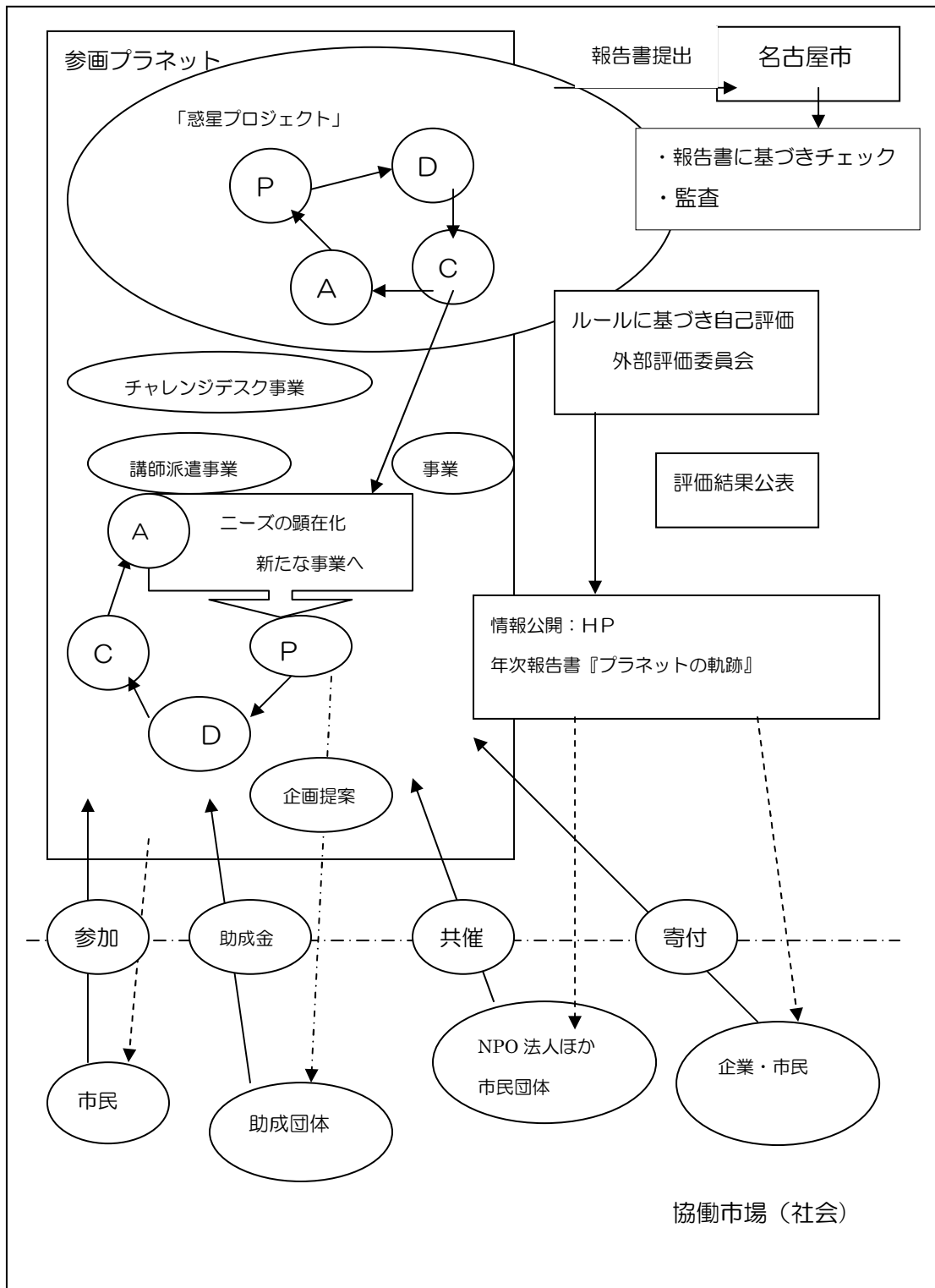
ジョン・フリードマンは、エンパワメントのモデルとして、社会的な力の八つの基盤¹¹（防御可能な生活空間、余剰時間、知識と技能、適正な情報、社会組織、社会ネットワーク、労働と生計を立てるための手段、資金）が、相互に影響しながら螺旋状に増加していく過程を表している。つまり、市民交流事業の成果と課題で見てきた、自主グループの誕生や情報、ネットワークもエンパワメントには重要な要素であると言える。

また、国際開発プロジェクトの事例を通して、「参加した」「意識が変わった」など行動変容を観察し、12の指標を用いたエンパワメント評価の報告¹²やエンパワメント達成の3要素として次の三つの変化（①当事者の「気づき、主体的意欲（心理的变化）」、②当事者の「能力獲得」、「能力開花」、③獲得した知識・技術・能力を活用する場を得ること」を指摘する報告¹³もある。

今後は、これらの知見を参考にしながら、市民交流事業を通しての気づきや変化、みえてきた成果を検証し、アウトカム指標へと検討を深めていきたい。

市民交流事業として実施した事業を質的にみていくことにより、「惑星プロジェクト」のなかで、評価を活かし、反映させていくことが可能になった。さらに、新たな課題が顕在化し、「惑星プロジェクト」として事業の実施には至らない場合でも、自主事業として新たな事業に発展する可能性もうまれている。そのプロセスを概観すると図3となる。

図3 NPOを取り囲む各種関係者と評価の取り組みマップ¹⁴



(田中弥生『NPO新時代 市民性創造のために』を参考に筆者が作成)

2 男女共同参画政策とNPO法人の組織運営の視点からの評価

参画プラネットは、男女平等参画社会の実現をミッションとし活動しているNPO法人であり、実践の場の一つとして名古屋市男女平等参画推進センターの「惑星プロジェクト」をとらえている。しかし、「惑星プロジェクト」のみを活動の目的としているのではなく、さまざまな場を活用し、広く男女共同参画政策を推進していくことを目指している。

2007年、直前の目的だけにとらわれず、長期的な視点を持ちながら自らの活動を進めていきたいと考えた参画プラネットは、男女共同参画政策を推進していくために法人としての事業戦略や具体的な目標として「3年後のわたしたちの姿」を検討した¹⁵。ここでは、そのときに2010年の目標としてたてた二つの視点（男女共同参画政策とNPOセクターの評価軸）から、3年間の成果を確認する。

参画プラネットは、「惑星プロジェクト」を、女性が働くことで社会につながる場（「新しい働き方」）、社会とつながることでキャリアアップが図れる場（人材育成）、そのような状況に置かれた女性たちが当事者として発信する場と位置づけている。「惑星プロジェクト」の場を活用しながら掲げた目標は、人材育成（エンパワメント）、政策提言、情報発信、助成金獲得、独自のコンテンツづくりなど（表2参照）である。

表2 2010年目標に対する成果

掲げた目標に対する達成度を、◎、○、△、×の4段階で評価

分野	具体的目標	達成度
(1) 人材育成 ¹⁶ (エンパワメント)	社会参画意識を持った30代女性の参加を3人増やす	◎：4人の30代女性の参加があった
	事業コーディネーターを5人育成する	◎：5人が事業コーディネーターとして自立
	メンバーがそれぞれ強みを持ち、各分野で必要な人材となる。	◎：研究分野へのチャレンジ、資格取得、論文執筆、書籍出版等
(2) 男女共同参画分野での独自のコンテンツづくり	名古屋市男女平等参画推進センターの指定管理者	○：取り組み中
	トライアルワークを実施し、定着化する。ロールモデルの輩出。	◎：キャリア発見塾として定着1期、2期を実施し、ロールモデルを輩出する
	「新しい働き方」の実践	○：取り組み中
(3) 男女共同参画に関する政策提言	男女共同参画に関する政策提言を三つする。 ① 課題解決のプログラム開発（独自のコンテンツ） ② 研究分野からの発信、実践研究の枠組みづくり ③ 自治体の施策への反映	○：今後の展開に期待 ①○：独自のコンテンツづくりが進んでいる ②○：取り組み中 ¹⁷ ③○：自治体からの委託事業で政策提案に関わることができた

(4) 助成金獲得	①助成金申請に取り組むことができる人材を育成する ②助成金を獲得する	①○：助成金申請に取り組むことができる人材を育成するための研修会を実施し、育成中 ②◎：助成金獲得の実績増加
(5) 情報発信	参画プラネットHPアクセス数を月平均2倍に増やす (600→1200)	○：アクセス数：1510 (2009年4月末日現在)
	チャレンジデスクのウェブサイトの充実	○：取り組み中
(6) 連携	他地域で指定管理者となっているNPOとの連携。	○：指定管理者を担うNPO法人のプラットフォームフォーラム実現 18
	地域・大学との連携	○：取り組み中 社協、大学等とのつながりができた

まとめ

かかげた六つの目標は、それぞれに実験的な取り組みを進めながら、成果が見えはじめている。

人材育成や情報発信など量的な目標をかかげた項目では、その量的目標をほぼ達成しているが、取り組みの内容や継続性などが今後の課題である。

独自のコンテンツと男女共同参画に関する政策提言、連携に関しては、実験的な取り組みを続けながら、着実に歩みを進めている。確かなコンテンツや提言、ネットワークとして具体化していく予定である。

助成金については、2008年度は3団体からの助成金を受けることができ、収入全体に占める助成金と寄付金の割合も徐々に増えつつある。助成財団では、事業の先駆性や独創性、また、NPOが開示している情報などをもとに、独自に定めた基準によって助成金支給の可否を決めていく。助成金を獲得することは、提案した事業の公益性や先駆性、独創性が助成団体の定めた基準による評価を受け、社会的に認知されたということを示している。この関係性を示したものが 図3の協働市場（社会）である。

3 今後に向けて

NPO法人の担う二つの役割¹⁹は、「公益の増進に寄与すること」と「市民が行う自由な社会貢献活動の健全な発展」だと言われている。参画プラネットの場合でいえば、「公益の増進に寄与すること」とは「惑星プロジェクト」などの事業を通して男女平等参画を推進していくことであり、「市民が行う自由な社会貢献活動の健全な発展」とは、NPOを通して市民が自発的に社会貢献活動に参加することを指している。参加の形態は多様であり、職員やスタッフとしての参加をはじめ、インターンや寄付者、ボランティアとしてNPOに参加することも可能である。参加することによって、意識の変化がおり、社会の問題

に関心を持つようになる。そして、社会の問題を解決していこうと考えるようになり、地域や社会全体へと視野を広げていく。つまり、個人から組織へ、そして社会のエンパワメントへの過程でもあると言える。

これらのことは、参加とエンパワメントが、男女共同参画を推進していく力（社会を変革していく力）になりうることを示している。

今後は、「惑星プロジェクト」および参画プラネットの活動のなかで見られるさまざまな変化をアウトカム指標につなげるとともに、エンパワメントを図るには何が必要なのか、一人ひとりのエンパワメントがどのように男女共同参画へと広がっていくのかを検証し、エンパワメントの手法や指標を手がかりに、男女共同参画を推進する市民主体の評価システムを考えていきたい。「新たな公共」の構築を目指して。

¹ 田中は、NPOが本来果たすべき役割を基準にしようとするものであり、ひとつは、サービスによって市民生活の質を向上させることであり（サービス提供）、もう一つは自発的に参加する機会を提供することで市民性を育む（市民性創造）ことだと指摘している。

² 評価の活かし方として、三つの視点をあげている。①ニーズを把握する。②事業計画へ反映する ③政策形成へ活かす。

³ 『プラネットの軌跡2007』参照。

⁴ 本誌P100～102の資料4を参照。

⁵ 市民交流事業の定員充足率は、実際の参加人数÷計画参加人数〔年間参加費予算÷500円（1事業の原則的な参加費）〕として算出している。

⁶ 市民交流事業ごとに実施しているアンケートにおいて、満足度に関する設問があり、そのアンケートの回答から「たいへん満足」「満足」を集計した。

⁷ 市民交流事業全体に要した費用（講師謝礼および講師等交通費）である。

⁸ ウェブサイトを参照。<http://sankakudo.net>

⁹ 原は、あえて「エンパワーメント」を使うと主張している。

¹⁰ 原 ひろ子「規範概念としての‘エンパワメント’と分析概念としての‘エンパワメント’」

¹¹ ジョン・フリードマン（1995年）『市民・政府・NGO 力の剥脱からエンパワーメントへ』新評論

¹² 藤掛洋子 日本貿易振興機構アジア経済研究所研究支援部『ワールド・トレンド』

¹³ 佐藤寛 日本貿易振興機構アジア経済研究所研究支援部『ワールド・トレンド』

¹⁴ 田中弥生『NPO新時代 市民性創造のために』P205 図21を参照に筆者作成

¹⁵ 【人と組織と地球のための国際研究所(I I HOE)]代表である川北秀人氏を講師として招き、理事研修として取り組む過程で議論し共有した。

¹⁶ 参画プラネットでは、一人ひとりの人格を認め、個人のキャリアアップを支援するという方針を明確にし、参加、ステップアップ、キャリア形成というステージを意識し、多様な層の参加と専門性を高めることを実践している。

17 『国立女性教育会館研究ジャーナル』投稿論文掲載者フォローアップ調査事業を国立女性教育会館と協力して実施する機会を得た。この内容については、『国立女性教育会館研究ジャーナル』第13号に掲載されている。

18 2008年度に静岡で開催した「プラットホームフォーラム 男女共同参画を目指すNPOと指定管理者制度」が契機となり継続的に開催され、2009年度には3回目の開催が予定されている。日常的にも交流や連携が重ねられている。

19 田中弥生 『NPO新時代 市民性創造のために』明石書店 2008年12月

■参考文献

原ひろ子（1991年）「規範概念としての‘エンパワーメント’と分析概念としての‘エンパワーメント’」『女性のエンパワーメントと開発—タイ・ネパール調査から』国立女性教育会館P99-108

田中弥生（2008年）『NPO新時代 市民性創造のために』明石書店

ジョン・フリードマン（1995年）『市民・政府・NGO 力の剥脱からエンパワーメントへ』新評論

参画プラネット（2008年）『プラネットの軌跡2007』

日本貿易振興機構アジア経済研究所研究支援部（2005年）『ワールド・トレンド』