

NPO セクターの育成に向けて - ツールとしての「評価」の活用

経営コンサルティング一部

コンサルタント 伊吹 英子

1. NPO への期待の高まりと評価

近年、民間非営利セクター（以下、NPO セクター）に関する評価について社会的な関心が高まっている。これは、1998年12月の特定非営利活動促進法の施行を経て NPO セクターの活動が活発化するなか、NPO セクターによる社会的な活動の意義が問われ始めたからである。たとえばマクロな視点では「NPO セクターは営利組織と異なり市場の洗礼を受けないため、活動の質や意義を維持していくために独自の評価システムが必要」という考え方がある。このことは NPO の収入源をみると一目瞭然である。一般に NPO の収入源は、公的補助、民間寄付、会費・料金の大きく3つに分けられるが、これらの資金を使って提供するサービスの対象者や恩恵を受ける者は資金提供者とは限らない。したがって、営利企業のように資金の提供者へのアカウンタビリティ（説明責任）が厳しく問われることがこれまでは少なかったのである。

その結果、NPO 自身は「ミッションの達成」を組織の第一の目的として活動を展開することに注力し、事業の効率的・効果的实施はそれほど高いプライオリティーをもつ要素として求められない、という現象が起こりやすかった。もちろん、その前提として市民による NPO に対する根強い期待は存在しており、その期待の根底にあるのは「NPO は社会のために何らかの良い活動をしているはずだ」という市民の信頼感である。ところが、近頃の NPO ブームの裏側で NPO を支える市民が“見る目”をもち始めたことで、NPO に対しても以前より増して厳しい目を向け始め

ていることも否定できない。

このような状況のなか、自分たちの活動の課題に気づき始めた NPO は、「ミッションの達成」を組織の第一の目的としながらも自組織に対する社会的な期待に応えるべく組織の弱点や改善点を自ら洗い出し、ポジティブ思考で改善していく姿勢を見せ始めている。本稿では、NPO セクターに関する評価の全体像を示した上で、NPO セクターを育成するための「評価の生かし方」について考えてみたい。

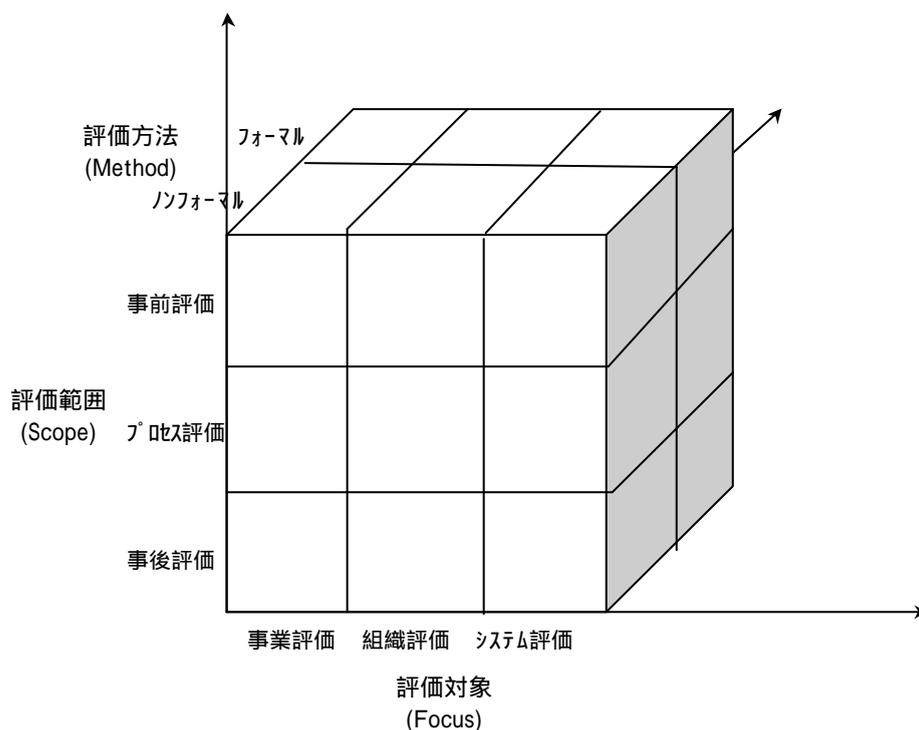
2. 多様な場面で求められる評価

まず、NPO セクターに関する評価の全体像を概観するために評価の体系について簡単に示す。

「Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organization」¹によれば、NPO に関する評価は、評価範囲(Scope)、評価対象(Focus)、評価方法(Method)により体系化されている(図1)。具体的には、「評価範囲」により、事前評価、プロセス評価、事後評価、「評価対象」により、事業(program)評価、組織(agency)評価、システム(system)評価、「評価方法」により、フォーマル、ノンフォーマルと類型化される。

¹ James Cutt and Vic Murray 『Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations』 Routledge, 2000.

図1 NPOに関する評価の体系



出所) James Cutt and Vic Murray 『Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations』Routledge,2000.をもとにNRI作成

当然、営利組織の評価でも上に示したような評価の体系化は可能であり、個々の分類における評価手法や目的も多岐に渡っている点は変わらない。しかし、NPOセクターに関する評価の特徴は、評価が多様な目的に渡って必要とされ始めたにもかかわらず実用性の高い評価手法が確立されていない点にある。たとえば実際にニーズのある評価として、自治体がNPOとパートナーシップを組むためのパートナー選定のための評価や組織改革を目的とした組織評価、寄付金税制の対象を選定するための公益性評価、財団の助成先選定のための評価、企業のパートナーシップを促すための評価などがある。さらに組織改革について詳しくみると、NPOの活動がミッション（使命）の達成に向けて効果的・効率的に行われているか、組織のマネジメントが最適な方法で進められているかなどさまざまな目的がある。

しかしながら、これらの評価手法については各地でさまざまな取り組みが始まった段階であ

り、これまでにデファクト・スタンダードとなるような理論や手法が確立されたとは言い切れない。実に多様な場面でNPOセクターに関する評価が求められているにもかかわらず、実際には評価の技術的課題のためその評価手法の体系化や理論・手法の整理の研究はまだ十分に議論されていない。これは、NPOセクターに属する組織やその活動の効果の意義を評価する際に、（営利企業でいう「利益」のような）明確かつ客観的な基準が存在しないためである。現在、さまざまな評価目的や手法が模索されている段階であるが、我が国でNPOセクターを社会システムに明確に位置付けるためには、これらの多様な評価目的や手法をきちんと体系づけ、実社会に評価を浸透させていくことが必要である。NPOの活動を社会システムに根付かせるためのひとつの“ツール”としてポジティブな意味で評価を捉えることが大切である。

表1 評価の多様な目的

<p>内部評価・・・NPO 組織や活動における課題の発見、助成に対するアカウンタビリティ(説明責任)、活動効果の確認(定量・定性把握)、今後の活動のための組織改革、価値基準の異なる利害関係者へのアカウンタビリティ、組織経営における意思決定材料、自主プログラムのプロセス管理、ミッション達成度の構成員への伝達(インターナル・コミュニケーション)など</p> <p>外部評価・・・財団等資金提供者の助成先選定、助成の効果の把握、寄付金税制の公益性評価、企業とNPO のパートナーシップにおける課題の発見、パートナーの選定、組織経営のベストプラクティス発見 など</p>
--

出所) NRI 作成

3.“ツール”としての評価の活用

NPO を取りまく評価を“ツール”という視点で捉えた際の評価の活用について、いくつかの評価の分類ごとに整理し、NPO に関する評価の活用可能性の広がりを紹介したい。

1) 内部評価

NPO セクターに関する評価を評価実施者により内部評価と外部評価の2つに分けるとすれば、内部評価は、NPO が活動の質を高く維持することや外部からの支援に伴うアカウンタビリティ(説明責任)の確保のために事業や組織を自ら評価するものである。今後、NPO が我が国の社会システムに根付き社会に対して活動の意義を認知してもらうためには、NPO のマネジメント力の強化が必須であり、それを実現するためのツールとして内部評価が有効に活用される可能性は大きい。具体的には、事業や組織経営の効率化や効果の定量・定性把握、今後の活動のための意思決定などに活用される。

2) 外部評価

内部評価とは逆に、外部評価は評価実施者がNPO 外部の個人や組織となる。評価の目的としては、組織改革をアドバイスするための組織評価や寄付金税制の対象選定のための公益性評価、

助成の効果把握のための評価(アカウンタビリティ)、自治体とNPO の良好なパートナーシップのための評価などがあり、内部評価に比較してその目的は多岐に渡る。さらに詳しくみると、助成財団では支援先(助成先)の選択、最適な資源配分、支援者のドナー(資金提供者)への説明責任のために必要とされる。自治体や企業、個人によるNPO セクターへの支援に伴うアカウンタビリティ(説明責任)は、支援に伴う効果の説明がNPO であっても当然求められるという考えに基づいている。また外部者が評価してくれることで支援に対する効果の把握がより容易になり、より支援を促進することができるという積極的な活用策も考えられる。

3) 事業評価

次に評価対象としての3分類(事業評価、組織評価、システム評価)のうち事業評価について考えたい。事業評価の手法としてこれまで活用されているものとしては、開発援助のプロジェクト管理に活用されているPCM(プロジェクト・サイクル・マネジメント)[財団法人国際開発高等教育機構:FASID]、市民による事業評価システム[特定非営利活動法人評価みえ]、非営利組織の事業評価[笹川平和財団年次報告書1998]などがある。事業評価は、外部評価としては助成事業の効果の把握、資源の最適配分、助成事業の選択などに用いられ、内部評価とし

ては実施事業の改革のための事業の効果・効率性を把握するために活用される。

4) 組織評価

組織評価の手法としてこれまでに活用されているものとしては、非営利組織の自己評価手法（P・F・ドラッガー財団）BSC（バランス・スコアカード）²などがある。組織評価は、外部評価としては助成組織の能力把握、資源の最適配分、助成組織の選択などに用いられ、内部評価としては自己組織の改革のための現状把握として活用される。またBSCは今後の戦略策定や業績評価にも活用可能である。

5) システム評価

最後にシステム評価とは、事業評価や組織評価の枠組みをこえた各セクター間の関係性の評価や各セクターに共通して適用可能な評価手法（比較検討が可能となる）であり、多様な手法が考えうる。システム評価として位置付けられる事例としては、Guidelines for Collaborating Successfully（P・F・ドラッガー財団）、PSCパートナーシップ評価などがある。一例にすぎないが、たとえばNPOとパートナーを組む際の互いの課題発見と解決に活用することが可能である。システム評価は、NPOの多様性を特徴付ける評価手法などの開発が可能な領域でもあり、社会のニーズを見極めつつ新手法の開発も視野にいれることが重要である。

4. NPOセクターの育成に向けた課題

NPOセクターの育成を図るうえで、これまで紹介した評価を活用することは、NPO自身の自己革新、社会資源の効率・効果的活用という視点で有効である。ただし、活用の目的と手法を場面に応じて丁寧に吟味し、正しい使い方をすることが必須である。将来はNPOに関してポジティブな意味を認識した上で評価を活用する個人や組織が増加し、NPOセクターによる社会変革をより効率的・効果的に実現することが望ましい。NPOセクターの育成を図っていくために評価を活用する際の将来的な課題は以下の3つである。

NPO評価手法の整理

第1は、多様な評価手法のなかから評価実施者が最適な手法を選択できるように評価手法の整理を行うことである。現在、NPOセクターに関する評価手法がすでに国内外で数多く提案され実際に活用されている。しかしながら、前述のとおりこれらの評価手法のなかで広く採用されかつ長期的に導入されているものはない。これは、評価の目的が多岐に渡ることから目的に応じた多様な手法が存在することに加え、NPOセクターの活動成果を把握する客観的な基準がなく開発された評価手法がさまざまな技術的課題を抱えていることによる。したがって、これらの評価手法の技術的課題を解決していくとともに、現段階においては評価実施者に評価の体系をわかりやすく提示することが必要である。

評価手法のNPOへの適用

第2は、非営利組織（NPO）と営利組織（FPO）の組織や活動の相違を分析し、営利組織を対象とした既存の評価手法をNPOセクターへ適用する可能性を探ることである。一例として米国では、バランス・スコアカード（BSC:Balanced Score Card）をNPOセクターへ適用する動きが起こっている。評価指標を非営利組織の業績評価にふ

² バランス・スコアカード(BSC)は、業績評価指標の策定を支援するフレームワークであり、企業を財務、顧客、学習と成長、社内ビジネス・プロセスなど4つの視点で捉え、財務指標のみではなく非財務指標も業績評価指標に組み込むことで各指標のバランスを加味しつつ企業の業績評価を行うツールである。

さわしいものに改良することにより、営利組織のために開発された評価手法を非営利組織へ適用することが可能である。ただしこのような可能性を検討する前提として非営利組織と営利組織の組織や活動の相違を分析することが重要な課題と考える。たとえば、福祉分野では非営利組織と営利組織が同じマーケットで活動を行うケースが出現しており、これらの組織の効率性や社会への影響度などを分析することで、BSCに限らず多様な評価手法の理論的裏付けが可能である。また、組織形態の違いがもたらす各組織の社会的位置付けや存在意義について評価を通じて明確化することも認識すべきである。

評価を通じた NPO の育成

第3は、NPO セクターに関する評価への既存概念を払拭し新たな概念提示を行うことである。NPO を評価することにより NPO 活動の特性を阻害する可能性を危惧した批判がある。NPO セクターに対して資金的な支援が行われれば、NPO はその活動に費やされる資金を組織のミッション（使命）に対して効率的・効果的に活用し、その成果を示すことが求められる。アメリカには NPO を取りまく多様な評価活動に共通する視点として「評価が存在することで何らかの社会変革がより一層促進されることを志向した評価」という概念が存在している。NPO を評価することに対しネガティブな印象をめぐいきれない側面があるなかで、「社会変革を効果的・効率的に行うツール」として評価を活用することにより、ポジティブに評価を捉えることができる。NPO セクターの育成という視点で評価を活用していくことの意義は高い。

筆者

伊吹 英子（いぶき えいこ）

経営コンサルティング部 コンサルタント

専門は NPO、フィランソロピー、経営戦略