ISSN 1346-6151

日本評価研究

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 11, No. 1, May 2011

特集：市民社会におけるNPOと評価の役割

特集 市民社会におけるNPOと評価の役割
三好 皓一　源 由理子　田中 弥生

エクセレントNPO基準－課題解決としての評価－　田中 弥生

各地の支援センターのリーダーたちで策定した
「信頼されるNPOの7つの基準」　山岡 義典　田尻 佳史　上土井 章仁

国際協力NGOアカウンタビリティの取り組み
－JANICのアカウンタビリティ・セルフチェック2008－
山口 誠史　松尾 沢子

非営利法人税制における公益性評価
－寄付及びボランティアによる市民参加の観点から－
馬場 英朗　田中 弥生

地域社会における行政と住民の協働による評価
－評価プロセスの活用（Process Use）の観点から－　源 由理子

市民社会におけるNGO/NPOと評価の役割
－マネジメント能力を高め、NGO/NPOの進化を加速させる参加型評価－
田中 博

日本の市民社会における参加型評価の可能性に関する考察　森田 智

政策の評価とNPO－地域経営を視座に－　岩渕 公二

協働評価におけるNPOの役割－政策体系と公共の視座から－　三好 皓一

実践・調査報告
世界エイズ・結核・マラリア対策基金の5年評価
－国際援助機関による評価の事例－
青山 温子　川口 レオ　江 啓発　喜多 悦子

日本評価学会
Japan Evaluation Society

『日本評価研究』編集委員会
Editorial Board

編集委員長
Editor-in-chief
三好　皓一（立命館アジア太平洋大学）
Koichi MIYOSHI

副委員長
Vice-Editor-in-chief
西野　桂子（ジーエルエム・インスティチュート）
Keiko NISHINO

常任編集委員
Standing Editors
牟田　博光（東京工業大学）
Hiromitsu MUTA

山谷　清志（同志社大学）
Kiyoshi YAMAYA

編集委員
Editors
青山　温子（名古屋大学）
Atsuko AOYAMA

岩渕　公二（政策アナリスト）
Koji IWABUCHI

大島　巖（日本社会事業大学）
Iwao OSHIMA

岡本　義朗（三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株））
Yoshiaki OKAMOTO

小野　達也（鳥取大学）
Tatsuya ONO

窪田　好男（京都府立大学）
Yoshio KUBOTA

佐々木　亮（国際開発センター）
Ryo SASAKI

佐藤眞理子（筑波大学）
Mariko SATO

渋谷　和久（国土交通省）
Kazuhisa SHIBUYA

鈴木　絲子（神戸女子大学）
Itoko SUZUKI

田中　弥生（大学評価・学位授与機構）
Yayoi TANAKA

西出　順郎（岩手県立大学）
Junro NISHIDE

林　　薫（文教大学）
Kaoru HAYASHI

松岡　俊二（早稲田大学）
Shunji MATSUOKA

源　由理子（明治大学）
Yuriko MINAMOTO

事務局
Office
〒140-0002　東京都品川区東品川4-12-6　日立ソリューションズタワーB 22F
一般財団法人国際開発センター内
特定非営利活動法人日本評価学会
編集事務担当　鈴木　直美
TEL: 03-6718-5931, FAX: 03-6718-1651
E-mail: jes.info@evaluationjp.org

『日本評価研究』は、和文年2回、英文年1回または2回刊行します。

日 本 評 価 研 究

第11巻　第1号　2011年5月

目　次

特集：市民社会におけるNPOと評価の役割
三好 皓一　　源 由理子　　田中 弥生
市民社会におけるNPOと評価の役割……1

田中 弥生
エクセレントNPO基準－課題解決としての評価－……3

山岡 義典　　田尻 佳史　　上土井 章仁
各地の支援センターのリーダーたちで策定した
「信頼されるNPOの7つの基準」……21

山口 誠史　　松尾 沢子
国際協力NGOアカウンタビリティの取り組み－JANICの
アカウンタビリティ・セルフチェック2008－ ……31

馬場 英朗　　田中 弥生
非営利法人税制における公益性評価
－寄付及びボランティアによる市民参加の観点から－ ……47

源 由理子
地域社会における行政と住民の協働による評価－評価プロセスの活用
（Process Use）の観点から－ ……61

田中 博
市民社会におけるNGO/NPOと評価の役割－マネジメント能力を高め、
NGO/NPOの進化を加速させる参加型評価－……75

森田 智
日本の市民社会における参加型評価の可能性に関する考察 ……91

岩渕 公二
政策の評価とNPO－地域経営を視座に－……105

三好 皓一
協働評価におけるNPOの役割－政策体系と公共の視座から－……121

実践・調査報告
青山 温子　川口 レオ　江 啓発　喜多 悦子
世界エイズ・結核・マラリア対策基金の5年評価
－国際援助機関による評価の事例－……137

春季第7回全国大会及び10周年記念シンポジウム開催報告
春季第7回全国大会及び10周年記念シンポジウムプログラム（実績）……151
共通論題セッション報告……155
自由論題セッション報告……159
10周年記念シンポジウム報告……163

第11回全国大会開催報告
第11回全国大会プログラム（実績）……164
共通論題セッション報告……168
シンポジウム報告……174
自由論題セッション報告……175

委員会活動
企画委員会……178
国際交流委員会……179
広報委員会……181

春季第8回全国大会のご案内……182

日本評価研究刊行規定……183
日本評価研究投稿規定……185
日本評価研究執筆要領……187
日本評価研究査読要領……190

Publication Policy of the Japanese Journal of Evaluation Studies……192
Information for Contributors (For English Papers)……194
Writing Manual of the Japanese Journal of Evaluation Studies (For English Papers)……196
Referee-Reading Guideline……198

【巻頭言】

特集：市民社会におけるNPOと評価の役割

特集にあたって

三好　皓一　　源　由理子　　田中　弥生
立命館アジア太平洋大学　　明治大学　　大学評価・学位授与機構

第11号第1号では、特集として、市民社会における民間非利益団体（NPO）と評価の役割について議論する。

社会の発展ともに価値の多様化が進展し、人々の多様な価値を踏まえた多様な社会を構築していくことが必要となってきている。しかし、このような状況の進展は公共のあり方に大きな変更を求めている。公共のあり方の変化は、行政が公共を従来のように担うことを困難にしてきている。特に国家が公共を定義し独占することはできないばかりでなく、もはやあり得ない。より広い範囲のより多くの公共の担い手により市民社会を構築していくことが重要な課題となってきている。しかし、市民社会の発展のための枠組みの構築と実践は必ずしも期待するような進展を見てはいない。

このような背景を基に、中央政府から地方政府へ権限の移譲が求められるようになってきた。行政業務は、市民生活の近いところで行われることが必要であるとの考えが、人々の認識の中に定着してきている（補完性の原理）。そのために、中央省庁から、政治的、財政的、行政的、経済的権限を県、市町村へと移譲していくことが、地方分権化、地方主権を確立する上で必要であると議論され、基本的な流れとなってきている。このような傾向は公共を市民生活とより近い場において定義していこうとする動きとも言い得る。

他方、このような状況は、行政が公共の独占を排し、民間が公共を定義し、また、公共を担う状況を進展させることを求めている。公共を、行政が担う領域と民間が担う領域とに区分し、後者により光をあて、市民社会の変革と発展を促進することが期待されている。特に、NPOは、このような公共の担い手として重視されるようになってきている。今日NPOに求められる役割は時の経過とともに大きくなっている。しかし、NPOが今後市民社会で公共を担っていく分野は、NPO自体の能力と大きく関係する。そのような状況を踏まえれば、NPOが担う公共の役割の議論自体は、この10年ほどのことで未だ日が浅いといえる。

本特集は、このような市民社会におけるNPOの役割を評価の視点から考察し、市民社会の発展と変革を見据え、公共の担い手としてのNPOと評価の役割を明確にしていくことを試みるものである。市民社会におけるNPOの能力が高まることで、NPOが担う公共の分野はより豊かなものになる。評価は、こうした公共の担い手としてのNPOの発展に貢献し得る重要な役割を担い、ひいては社会を変えることに寄与するといえるだろう。

本特集では、このような考え方に基づき、①市民社会におけるNPOの役割を強化するためのNPO自体の評価基準、②市民が評価に関わる参加型評価の役割、③市民社会におけるNPOが関わる評価の役割について考察する論文ならびに実践調査報告を掲載した。

田中（弥生）論文は、日本のNPOセクターの現状について危機感を覚えた実践者と研究者による「エクセレントNPO」基準の設計の工程および体系の構造を説明し、課題解決策としての評価のあり方を論じる。現在のNPOセクターにおける「市民性」、「社会変革性」、「組織安定性」を3つの重要課題として抽出し、

日本評価学会『日本評価研究』第11巻第1号、2011年、pp.1-2

33の評価基準を導き出したが、それがNPOセクターの質向上に寄与するためには、これらの基準を普及させながら、同時に継続的な現状分析と利用者からのフィードバックをもとに、これらの基準の不断の見直しが必要であると論じている。

山岡、田尻、上土井論文は、各地のNPO支援センターのリーダーたちが議論を重ねて取り纏めた「信頼されるNPOの7つの条件」について論じ、その策定の背景や経緯、その内容、それを自己評価の方法として用いた熊本県での研修事例を報告する。

山口、松尾論文は、 国際協力NGOのアカウンタビリティに対する取り組みとしての「JANICのアカウンタビリティ・セルフチェック2008」の策定、見直し、普及について、NGOの社会的信頼性の向上の観点から論じる。本評価基準は、「組織運営」、「事業実施」、「会計」、「情報公開」の4つの分野で、自己評価としての実践性を目指す。

馬場、田中（弥生）論文は、NPO法人及び新しい公益法人に適用される税制優遇の非営利法人税制における「市民参加による公益性評価」を寄付及びボランティアという市民参加の観点から論じている。市民参加によって公益性を評価するという試みは画期的であるが、現時点では、制度設計上の課題も目立つ。公益性評価の基準が、真に公益性をもつ団体が税制優遇を受けられるように、法人制度を越えた公益性評価の基準を再検討の必要性を指摘する。

源論文は、参加型評価の特徴である「評価プロセスの活用（Process Use）」の観点から、地域社会における行政と住民の協働による評価について論じ、地域の協働の時代における社会運営に与える影響とその技法としての有効性を指摘する。また、理論的考察を踏まえ、行政と住民の関係性の再構築という観点から、双方にとって実効性のあるプログラムを模索する場を提供する可能性を示唆する。

田中（博）論文は、筆者が関わる日本のNGOの海外プロジェクト及び国内組織の参加型評価にファシリテーターとして関わった事例を基に、事業と組織のマネジメント能力を高め、NGO/NPOの進化を加速させる参加型評価の役割を論じる。

森田論文は、市民社会を構成する3つのセクターにおけるガバナンスと協働の概念類型に基づき、「参加型ガバナンス」、「協働」、「（市民の）代弁性」の概念に着目し、日本の市民社会への市民の主体的関与の一つの手段として参加型評価の可能性について考察する。

岩渕論文は、地域経営の観点から、わが国の行政評価・政策評価について、特に地方自治体にフォーカスし、NPOの政策評価への関与、役割、また、NPOの制度的・組織的課題について論じる。NPOによる評価活動を、従来型のアウトソーシングにみられる専門性よりも、アカウンタビリティを含む様々な課題を克服する、これからの地域経営に欠かせない活動として期待する。

三好論文は、政策体系と公共の視座から、協働評価におけるNPOの役割を論じ、評価対象としての協働事業の特質を明らかにし、社会の変革の道具としての協働評価の役割の可能性とともに実践的な公共の在り方への示唆を提示し、NPOの協働並びに公共の担い手としての可能性を明示する。

本特集号に掲載されたこれら論文は、日本の市民社会におけるNPOと評価の役割にかかる議論の進展に貢献するものと考える。また、市民社会の発展と変革という中長期の視点に基づき、公共の担い手としてのNPOの能力強化という実践面での貢献も期待したい。

【研究論文】

エクセレントNPO基準ー課題解決としての評価ー

田中　弥生
大学評価・学位授与機構
ytanaka@niad.ac.jp

要　約

本論の目的は「エクセレントNPO」基準の設計の工程および体系の構造を説明し、あわせて課題解決策としての評価のあり方を論ずることである。本基準は日本のNPOセクターの現状について危機感を覚えた実践者と研究者が策定したものである。すなわち、現状をデータ等によって分析し、望ましい非営利組織像を定義した上で、現在のNPOセクターにおいて最も重要と判断した「市民性」「社会変革性」「組織安定性」の3つの課題を抽出し、これを基本条件とした。この基本条件に基づき、評価基準体系の構造と工程をデザインし、工程にしたがって議論を進め33の評価基準を導き出した。したがって、本基準はNPOセクターの課題に対する解決案としての意味を有する。しかし、課題解決策として評価が機能するためには、評価自体をひとつのプロジェクトとして捉え、基準の普及をしながら、継続的な現状分析と利用者からのフィードバックなど不断の見直しが必要になる。

キーワード

課題解決としての評価、エクセレントNPO、市民性、社会変革性、組織安定性

1. はじめに

エクセレントNPO基準とは、日本のNPOセクターの現状に危機感を覚えた実践者、研究者が集まり、非営利組織の基本に返り、「市民性」「社会変革性」「組織安定性」を基本条件に作成した33の評価基準である。その意味で、本基準はNPOセクターの課題に対応すべく作られたものである。

評価は有益な教訓や提言をすることが期待されることから、課題発見機能が着目されることが多い。だが、課題解決のための方向性や処方箋を提示することに主眼をおいた評価も存在する。そこで、非営利組織の歴史と普及の状況をレビューした上で、非営利組織の評価の多面性に言及し、課題発見に主眼をおいた評価と、課題解決に主眼をおいた評価について説明する。

そして、エクセレントNPO基準は、課題解決を目的にした評価であることを述べ、その位置づけを明確にする。

その上で、エクセレントNPO評価基準の主要概念と作成過程について説明するが、まず、NPOセクターの現状と課題について論じた上で、評価基準の設計工程と評価体系を説明する。

最後に評価が課題解決の処方箋として機能するための条件について考察する。

日本評価学会『日本評価研究』第11巻第1号、2011年、pp.3-19

2. 非営利組織の評価

まず非営利組織評価の蓄積のある米国に習い、その歴史をレビューし、その普及の状況についてみる。こうした普及のプロセスで、非営利組織の評価アプローチは多面的、複雑になっているが、その内容を3つのカテゴリーに区分・整理する。

2.1 非営利組織の評価の歴史

非営利組織の評価の歴史は米国に始まったといってよいだろう。米国の政策評価は「偉大なる社会」政策のもと実施された教育および社会福祉に関するプログラムの評価を契機に始まったと言われている。米国の大型財団も同政策に歩調を合わせ、貧困地域の開発に相当額の助成金を投じたが、自らの助成の効果を検証する必要性を認識し、1970年代より本格的に評価に着手するようになる。例えば、米国の評価専門機関、Manpower Demonstration Research Cooperationはフォード財団などの拠出によって1970年代後半に設立された組織で、政府や財団などの助成プログラムの評価に着手している（田中 2005）。

大型助成財団やコミュニティ財団が助成プログラムの評価を実施することで、助成先の団体に影響を及ぼし一般の非営利組織にも評価が普及していった。

こうした状況を反映し、非営利組織向けの評価研究や手法の開発が行われるようになった。米国の非営利シンクタンクであるThe Aspen Instituteは1995年および1998年に、非営利関係者、評価研究者による研究会を組織し、New Approaches to Evaluation Community Initiatives（第1巻：1995年、第2巻：1998年）を発表し、非営利組織に適した評価手法について論じている。また、政策提言を専門とする非営利組織で、全米の協会組織であるIndependent Sector（1998）はEvaluation with Powerを刊行したが、非営利組織向けの評価方法や手続きを丁寧に解説している。

Peter Drucker Foundation for Nonprofit Managementは1993年および1999年にSelf-Assessment Tool for Nonprofit Managementを刊行したが、非営利組織の経営診断ツールとして米国のみならず多数の国で普及している。

また、W.K.Kellog Foundationは米国内の地域活動および海外のNGO等に対して助成を行う財団である。同財団は助成対象となった団体に対して、当該事業の評価を義務付けており、そのための費用も助成金とは別に支給している。また、助成対象者のための評価研修や情報サービス活動を行ってきたが、その一貫として、1998年に刊行したのがEvaluation Handbookで、本著は助成対象者に限らず広く非営利関係者や研究者に活用されている。

そして21世紀に入り米国の非営利組織にとって評価は日常業務のひとつになりつつあるようだ。Carman&Fredericks（2008）は、インディアナ州の非営利組織を対象にアンケート調査を実施し、評価の実施状況を分析している[1]。評価の着手状況については、「時々評価している」（26%）、「バランスをとって評価をしている」（46%）、「すべてのプログラムについて評価をしている」（18%）と9割が評価を実施しており、「全く行っていない」（5%）、「殆ど行っていない」（5%）と評価を行っていないのは1割にしか過ぎない。

表1は、評価に関連する諸活動の実施状況につ

表1　マネジメント、監査、評価活動

N＝189

報告活動		
	理事会報告資料の作成	94%
	年次報告書の作成	75%
	助成機関への事業報告書	71%
	助成機関への会計報告書	70%
法規に係る活動		
	会計監査	86%
	業務監査	71%
	資格獲得（事業運営許可）	35%
	認証審査を受ける	31%
モニタリング		
	成果のレビュー、スタッフの評価	80%
	プログラムの視察	77%
	プログラム実施状況のモニター	69%
	助成元や政府機関による現地視察	55%
マネジメント戦略		
	目的･目標とプログラムの整合性のチェック	67%
	成果目標の設定	57%
	戦略計画を正式事項として策定	47%
	バランスド･スコアカードの利用	5%
評価と業績測定		
	プログラム評価の実施	55%
	業績測定の実施	46%
	ロジックモデルの作成	23%

（出所）Carmen.G.Jannne,Fredericks.A. Kimberly,（2008）“Nonprofit and Evaluation:Empirical Evidence From the Field” *New Direction for Evaluation*,Number 119,Fall2008,pp57より筆者翻訳

いて尋ねたものである。組織運営に関するレビューという広い視点から、プログラム評価に加え、年次報告書や理事会や助成機関への報告書の提出をも調査対象に加えている。非営利組織の評価という場合、事業やプログラム評価のみならず、モニタリングや経営診断を視野に入れていることがわかる。

2.2 非営利組織評価の多面性

表1が示すように、非営利組織にとって評価はプログラムや事業の評価のみならず、経営診断や戦略計画の策定まで広い概念を意味している。

事業評価に着目すると、助成した事業やプログラムの効果を測定するという目的から、助成財団や行政府機関の要請を契機に開始されたものと思われる。したがって、政府のプログラム評価に習い、非営利組織の現場では実験的評価や準実験的評価の調査対象として、データ収集やモニタリングが行われていた。

だが、前述のように、90年代より刊行された非営利組織向けのプログラム評価の書籍が示唆しているのは、セオリー評価を基調にしたものが多い。Connell＆Kubishは（1995）、比較実験群をつくり、事業の効果を測定・証明するような科学的評価は、評価者の仮説以外の視点や、地域社会の課題を解決しようとする人々のイニシャティブが評価の視点から除外されることがあるため、非営利組織にはあまり適していないと述べる。そして、地域の人々のイニシャティブを尊重するためには、Weissらが1970年代に開発したセオリー評価の手法が適していると述べている。

また、経営学の系譜から生まれた評価手法も非営利関係者の間で普及している。P.F.Drucker Foundationが1993年および1999年に発表したSelf-Assessment Tool for Nonprofit Organizationは、Druckerの経営思想を基本に作成されたもので、組織のイノベーション力を引き出すための思考プロセスを5つの評価設問によって導こうとしている。

Strategic PlanningはPorter（1980）の競争戦略を基に開発された手法で、当初は企業によって用いられていたが、次第に非営利組織にも適用されていった。たとえば、全米で最も歴史のあるコミュニティ財団のCleveland FoundationはStrategic Planningの手法を用いて、過去の業績、他者との比較優位を分析した上で戦略計画を策定している（田中 2005）。

また、財政学者のKaplan（1996）は企業を評価するためには財務的な側面をみるのみでは不十分であるとして、非財務的な側面に着目した診断ツール、すなわちBalanced Scorecard（BSC）を提案した。BSCは非財務的な側面に着目していることから政府機関や民間非営利組織でも広く活用されることになった。Kaplan&Norton（2004）は、その著書*Strategy Maps Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes*の中で非営利組織への適用方法について説明している。

そして組織の行動規範や適格性を広く社会に示すことを主たる目的にした評価もある。米国NGOの協会組織であるINTERACTION（1992）は、会員の行動規範を示した「People's Voluntary Organization（PVO）基準」を発表している。こうした行動規範は、Code of Conduct、 Code of Ethicsと呼ばれ、分野や国籍を問わず多くのNGOの間で提示されている（田中 2005）。

表2は上述の非営利組織評価の一覧にしたものである。プログラム評価は事業を対象にしているが、経営診断ツールは、事業に焦点をあてたものと組織運営に焦点をあてたものの双方がある。また、行動規範については組織運営やガバナンスに焦点を当てたものが多い。

表2 非営利組織評価の種類

プログラム・プロジェクト評価	経営力強化・補助	行動規範
「プロセス評価」 Program theory、program theoryなど ・「ログフレーム（PCM）」 ・「費用便益」 cost-benefit analysis, cost-effectiveness analysis ・「科学的評価」「準実験モデル」 ランダム実験法、インパクト評価、回帰・分断モデル、一般指標モデル	「計画立案」 ・ドラッカーの自己評価手法 ・Strategic Planning 「進捗管理」 ・パフォーマンス・メジャーメント 「財務分析」 「総合的」 ・Balanced Scorecard	「行動倫理規定・憲章」 Code of Conduct, Code of Ethics 「非政治性・非宗教性」 ・言論NPO（米国内国歳入庁より） 「gift acceptance policy」

（出所）筆者作成

2.3　評価と課題解決

Patton（1997）は、評価の目的には、判断、改善、知識創造の3つがあると述べている。しかし非営利組織関係者は改善のメリットを強調することが多い。つまり自らの活動や組織運営上の課題を発見し、その解決策を見出すということだ。

では、課題解決という視点から評価を捉えるとどのような特徴を見出すことができるのだろうか。そこで、ここでは、評価を課題の発見と課題解決策の2つの視点から捉えてみる[2]。

(1) 課題発見としての評価

事業評価やプログラム評価では、目的の達成状況を確認し、成功要因と問題点を明らかにする。評価報告において、教訓と提言が重視されるのは、事業運営上の課題を指摘しているからである。その意味で、事業評価は被評価者にとって、課題を発見する契機となる。

経営学の系譜から生まれた評価手法は経営診断を目的としているため組織運営上の課題を指摘するようにデザインされている。組織のP.F.Drucker FoundationのSelf- Assessment Toolは使命と成果そして顧客のニーズとのギャップを明らかにすることによって、イノベーションのチャンスを見出だすための思考支援ツールである。BSCは、他者との比較から自らの組織の強さ、弱さを発見しながら、次期の成果目標を策定するための思考支援ツールである。いずれも自らの使命と成果の比較や他者との比較によって、課題を発見しようとするところに特徴がある。

(2) 課題解決としての評価

課題解決に主眼をおく評価もある。INTERACTIONのPVO基準や日本の国際NGOセンター（JANIC）のアカウンタビリティ基準、日本NPOセンターの「信頼されるNPOの7つの条件」は、非営利組織の行動倫理規定や行動基準を示したものである。これらの評価の目的は、自らが基準を遵守することを社会に示すことで、信頼性を担保することにある。しかし、こうした行動基準が作られた背景に着目すると非営利組織の社会的地位を脅かすような問題に遭遇していたことがわかる。

PVO基準の背景には、1980年代に起こった、ODA資金をめぐるNGOのスキャンダルである。こうしたスキャンダルに対応すべく、NGO関係者が8年間を費やして作ったのがPVO基準である。

JANICのNGOアカウンタビリティ基準は、NGOが受けた外務省補助金について不正処理が起こり、それに対処すべく、外務省がNGO評価を行おうとしたことに端を発する。こうした外務省の動きに対抗して、自らが評価基準を作るべきであるとして、NGO自身で手がけたのがアカウンタビリティ基準である。

日本NPOセンターの「信頼されるNPOの7つの基準」も、NPOのスキャンダルがマスコミで頻繁に報道されたことに端を発する。こうした状況に問題意識をもったNPO関係者が自ら行動基準を作ったものである。

こうした行動基準は、非営利セクターが直面していた信頼性やアカウンタビリティの問題に対処すべく作られたもので、それを遵守することを示すことで、信頼性を回復・確保しようとしていたものである。その意味で、行動基準は非営利セクターが抱える課題の解決方向を示すための評価であるといえる。

(3) 課題解決としての「エクセレントNPO評価基準」

エクセレントNPOの33基準の場合、その主たる目的は課題解決にある。エクセレントNPOの評価基準を作成した背景には、日本のNPOセクターの現状に危機感を抱き、活動や組織の質の向上にむけた動きを同セクターに作ってゆくことが急務であるという問題意識があったからである。

先の危機感の詳細を把握すべく、財務データベースやアンケート調査を実施し、NPOセクターの現状分析を行ったうえで3つの課題を抽出した。すなわち、・市民参加の受け皿になりきれていないこと、社会変革の担い手を願望しながらも課題発見力や刷新性において課題があること、そして・組織運営上の課題を抱え、不安定であることである。

そしてこの3つの課題に基づき、「市民性」「社会変革性」「組織安定性」基本設定し、基準をデザインしていったのである。

その意味で、エクセレントNPO評価基準はNPO

セクターの現状から抽出された課題に対応し、解決策を示そうとするものである。

そこで、次項より、日本のNPOセクターの現状と課題を述べた上で、エクセレントNPO基準の構造と設計工程について説明する。

3. 日本のNPOセクターの現状と課題

日本のNPO法人制度は「市民の自発的な社会貢献活動の促進」を目的に1998年に制定され、その数は41,171（2010年10月末現在）となり、ひとつのセクターを形成するようになった。だが、その現状分析から大きな課題を見出すことができる。

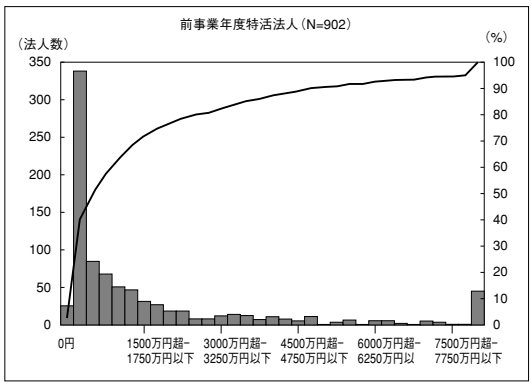
3.1 組織運営上の課題

図1は内閣府（2010）の調査結果に基づきNPOの収入規模の分布を示したものである。この分布は、大阪大学が所蔵する全国NPO財務データベース（2003年会計年度）とほぼ同じ分布状況を示しており、500万円以下の小規模団体が6割以上を占め、小規模な団体が大半を占めている。

内閣府（2010）「平成21年度市民活動団体等基本調査」では、持続的な経営にあたって、何を課題と考えているかをNPOに尋ねているが、人材の確保（64.7%）が最も高い。次いで、収入の多様化（56.9%）、広報の拡充（47.1%）となっている。人材、資金、情報発信の問題は2005年に内閣府によって実施された調査でも指摘されており、これらの問題が容易に解決されていないことが窺える。

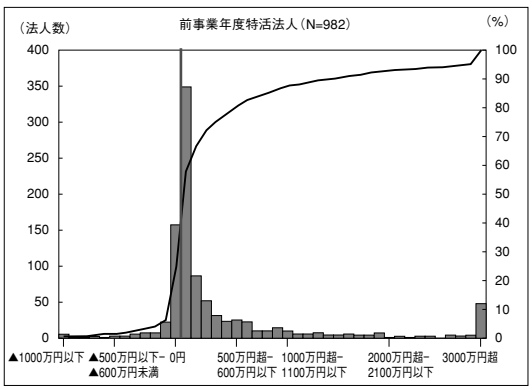
財務的な持続性も大きな問題である。図2は正味財産の分布である。これは内部留保を示すもので、新規事業や事業拡大や不測の事態に備えるために必要な資金である。しかし、12.3%がマイナスを示し債務超過の状態にある。また、正味財産増減額に着目すると、マイナスと計上した法人が32.8%存在している。つまり、内部留保を取り崩して赤字に充当した法人が3割以上存在しているということである。

図1 NPOの収入規模の分布（2008年度）



（出所）内閣府（2010）「平成21年度市民活動団体等基本調査」
n＝902

図2 NPOの正味財産の分布（2008年度）



（出所）内閣府（2010）「平成21年度市民活動団体等基本調査」
n＝982

3.2 市民との関係

非営利組織には社会的なニーズに対応すべく財やサービスを提供し、人々の生活の質の向上に資する「人間変革機関」としての役割と自らの活動に寄付やボランティアを通じて参加の機会を提供する「市民性創造」の役割がある（ドラッカー1995）。

本項における市民との関係は「市民性創造」の役割に着目したものである。

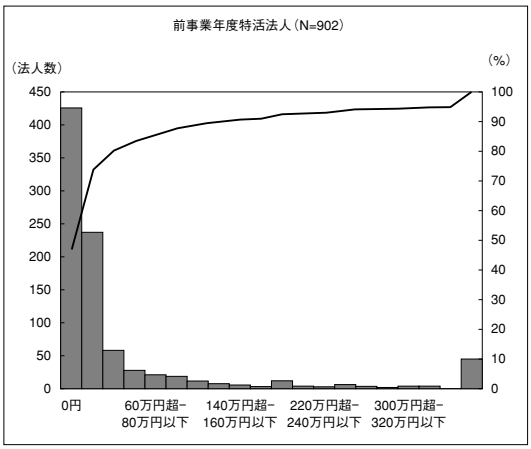
(1) 寄付

図3は寄付の分布を示したものであるが、0円と計上しているのが47.2%でほぼ半数が、寄付金が集まっていないことになる。また、収入に占める

寄付比率（平均）は5.5%となっている[3]。ちなみに、12,590団体の会計データを収める全国NPO財務データベース（大阪大学）によれば寄付金0円が54.5%である。対象サンプル数が異なるため比較ができないが、対収入の寄付比率はより低くなっており、改善状況にあるとは言いがたい。

また、会費について着目すると、1円以20万円以下が42.6%と最も多く、0円から100万円以下までの回答の合計で83.0%を占める。寄付に比較し会費はより集められているが、対収入比率は6.8%に留まり、その比率は低い。

図3　NPOの寄付の分布（2008年度）



（出所）内閣府（2010）「平成21年度市民活動団体等基本調査」
n＝902

(2) ボランティア

筆者が主査をつとめる非営利組織評価基準検討会が2009年に実施した「NPOの社会変革の役割に関する調査」[4]では、有償[5]ボランティア数と無償ボランティア数について尋ねている。有償、無償おのおのにおいてボランティア0人とした回答した団体が2割以上存在している。また、無償、有償ともにボランティアが0人、つまり全くボランティアが存在していない全体の15.8%存在していた。

非営利組織にとって、寄付とボランティアは重要な資金源であり労働力である。しかし、寄付者とボランティアは市民にとって社会貢献活動に参加するための重要な手段でもある。しかし、寄付とボランティアのデータが示しているのは、多くの非営利組織がこうした市民参加の機会提供の役割を十分に果たせていないという点である。

(3) 信頼性の問題

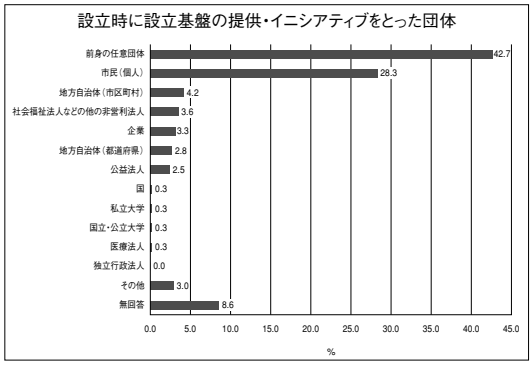
市民はNPOをどう捉えているのか。内閣府大臣官房政府広報室（2005）は、「NPO（民間非営利組織）に関する世論調査」を実施しているが、この中で、NPO法人に関する信頼について尋ねている。その結果は、NPOを信頼できる（6.5%）、おおむね信頼できる（24.0%）となっている。NPOの使命や目的が社会貢献活動であるにもかかわらず、7割近くが信頼できると回答していない。

こうした背景には複数の理由が考えられる。たとえば、NPO法人は認証団体としてその所轄庁に事業報告書を提出することが義務付けられている。東京都には全NPO法人の15%ほどが集中しているが、事業報告書の未提出率は以下のとおりである。2008年（平成20年度）の提出義務のある法人数は5,933法人で、未提出数は985法人で未提出率は16.6%となっている。さらに、東京都では過去3事業年分を対象に、そのうち1年度分でも提出が無い法人に対して督促書を送付しているが、2006年から2008年の未提出数は1,260法人で、これを先の20年度の法人数全体で割ると、未提出率は21.2%となる。東京に次ぎNPO法人数が多い神奈川でも未定出率は20%を超えている。

また、NPO法の目的である「市民による社会貢献」とは異なる目的でNPO法人制度を活用しようとするケースも増えている。

図4は、NPO法人を設立する際に、設立基盤を提供したり、イニシャティブをとった団体が誰であるのかを訪ねたものである。その結果、市民（個人）（28.3%）、前身の任意団体（42.7%）が全体の7割、残りの3割は、自治体（市区町村）（4.2%）、自治体（都道府県）（2.8%）、社会福祉法人などの非営利法人（3.6%）、企業（3.3%）、公益法人（2.5%）などである。

図4　NPO法人設立の際に設立基盤やイニシャティブをとった主体　n=316



（出所）筆者作成

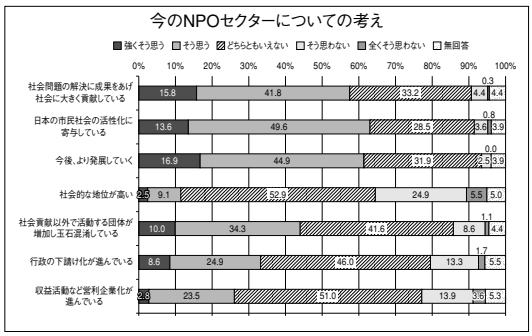
NPO法は、市民による自由な社会貢献活動の促進を目的としており、ボランティア・グループや任意の市民団体など法人格を有さない市民グループが法人制度を活用することを想定して作られた。そのため認証基準の要件を高く設定せず、できるだけ多くの人々に制度を利用してもらうように設計されている。

一般にNPO法人制度は法人設立が容易な制度として捉えられており、またその社会貢献を目的とするというイメージから、様々な主体がNPO法人制度を利用するようになっている。例えば、役所の退職者を組織して、仕事を外部委託するための受け皿としてNPO法人を設立した例、NPO法人であれば補助金を受けやすくなるとして設立した例、マーケティングの一貫で企業がNPO法人を設立した例などである。先のアンケート回答者の全てがこのような団体であるわけではないが、3割という数字はこうした問題が増えつつあることを示唆しているようにみえる。

では、NPOは自らのセクターをどのように評価しているのか。図4は、NPOセクターに対する考えを尋ねたものである。社会課題の解決に寄与し（57.6%）、市民社会の活性化に寄与し（63.2%）、発展してゆく（61.8%）と肯定的に捉えながらも、社会的地位については肯定（11.6%）よりも否定（30.4%）が上回り、社会貢献目的以外で活動する団体が増加し玉石混淆となっている（44.3%）、行政の下請け化が進んでいる（33.5%）、営利企業化が進んでいる（26.3%）となっている。

前述の設立主体の問題については、NPO自身もその存在に気づき、玉石混淆であると感じていることがわかる。

図5　NPOセクターに対するNPO自身の評価、n=316



（出所）筆者作成

東京都のNPO法人のパネル・データ[6]を分析したところ、短期間で急速に規模を伸ばす団体が複数存在していた。これらの団体をホームページ等で調べたところ、医療法人、宗教法人、公益法人、企業などが設立したと思われる団体で、NPO法の目的との関係性がよくわからないものが少なくなかった。

NPO法の目的と精神とは異なる目的で制度を活用する団体の影響が大きくなるほど、NPO法の本来の目的は見えにくくなり、その信頼性を損なうことなる。

NPOセクター内部の能力を上げその課題を解決するスピードよりも、外部の影響のスピードのほうが速いであろうから、信頼性の問題はより複雑になっているようにみえる。

3.3　刷新性の課題

イノベーションに関する明確な定義はなく、またそれを評価することも難しい。しかし、イノベーションや刷新性を生み出しやすい組織環境や条件に関して種々の研究が行われてきた。ドラッカー（2006）は、「もちろん、天才のひらめきから生まれるイノベーションもある。だが、そのほとんど、特に成功したもののほとんどは、イノベー

ションの機会に対する体系的な探求の結果、もたらされている」（2006：352）と述べている。つまり、イノベーションを実現した人々は、体系的な思考方法やPDCAを機能させるような行動過程を有しているというのだ。したがって、非営利組織の場合もPDCAを機能させ常に学習と改善を継続的に行うことで、イノベーションのための条件を整えることが必要であると考えた。また、非営利組織の場合、その使命に基づき、対象者や対象地域への影響、すなわちアウトカム・レベルの目標を設定することが望ましいが、そのためには中長期の視点で計画を策定する必要がある。

こうした視点でデータをみてゆくと、NPOは社会変革の担い手になりたいという願望や希望を持ちながらも、現実には乗り越えねばならない課題は大きいことが窺える。

前述の「NPOの社会変革の役割に関する調査」で、過去3年間に、新規事業を開始したか、または事業に修正を加えたか否かを尋ねているが、55%はあると回答したが、44%はないと回答している。アンケート調査では限界があり、詳細な聞き取り調査が必要ではあるが、少なくとも回答者の意識の上では、過去3年間に改善や修正を行っていない団体が4割以上ある。

また､評価の実施状況についても尋ねているが、定期的なチェック（モニタリング）を行っている（48.2%）を事業評価（54.5%）が上回っている。定期的なチェックによる基礎的な情報がないままに、事業評価を行うことは、通常、困難であり、その意味でこの回答結果には矛盾があるようにみえる。おそらく、評価の必要性を認識し行動する団体は増えているが、まだその知識や理解は十分でないことが、こうした結果につながったのではないかと思われる。

また、中長期計画について尋ねているが、組織で承認された中期計画を有するのは19.1%、非公式ではあるが事務局レベルで共有されているのは23.0%とである。財政的に安定しない中で、中期計画を持つことは容易ではない。こうした中で、過半数が中期計画をもっていない状況がみえてくる。だが、非営利組織が取り組む問題の深さや大きさを考えると、中長期の視点は不可欠であり、社会的な課題解決に向けて成果をあげ「社会変革」の担い手になるための条件は未だ十分ではないことがわかる。

3.4　構造化するNPOの課題
～行政への傾斜、市場への傾斜～

前述の3つの問題（組織運営上、市民との関係、刷新性）とNPOを取り巻く2つの関係、すなわち行政への傾斜、市場・準市場への傾斜が複雑に絡み合い、問題が構造化しているようにみえる。

つまり、この2つの傾斜は、経営の不安定さを打破するために、行政資金や収益事業にその活路を求めようとしたことが契機となっている。しかし、その結果、肝心の市民参加の受け皿としての機能が低下し市民との距離が乖離している。

（1）行政の下請け化の問題

第1の問題が「行政の下請け化」である。

先の調査で、NPOを取り巻く各種の組織との関係を、協力から対立の5段階で尋ねているが、「協力関係にある」と答えたのは、地方自治体（69.3%）、マスコミ（49.6%）、大学・研究機関（47.1%）、同じ分野で活動するNPO（44.0%）で、地方自治体との協力関係が特に高いことがわかる。自治体との関係の内容についても尋ねているが、行政委託関係が圧倒的に高い。

こうした行政との関係はNPOの収入構成に大きな影響を与えている。内閣府の市民活動団体等基本調査（2010）によれば、NPO法人の事業収入に占める事業収入比率は74.5%で、事業収入の63.9%は行政からの委託収入である。この収入と公的補助金をあわせると収入全体の約6割が公的資金であると推計される。

だが、NPOのガバナンスや独立性という視点から捉えると、特定資金への偏重はリスクをもたらす可能性が高くなる。

「NPOの社会変革に関する調査」で、公的機関から委託や補助金を受ける際の方針の有無を尋ねているが、組織の目的や方針に沿うという条件で委託や補助金を受けようとする団体が半数存在している。

他方、積極的に受けたいので、特にルールを設けないが23.0%、特に方針がないが17.2%となっている。方針を持たずに無軌道に補助金や委託金

を受けた場合、いわゆる下請け化の問題が起こりやすくなる。行財政支出削減や民活の影響で、安価な価格での民間への委託が進み、NPOもその受け皿となったことに端を発しているが、財政的に不安定な状態で委託を受け続け、委託のパッチーワーク化が進むことによって生じる。

下請け化の特徴として大きく7つ挙げられるが（田中 2006）、特に問題であるのは、委託事業以外に新規事業を開拓しなくなり、新たなニーズの発見が減ってゆくこと、そして寄付やボランティアを集めなくなってゆくことである。前者はNPOが自発的に課題を発見し、イノベーティブな存在となるための源泉が失われることを意味し、後者はNPOが市民に対して参加機会を提供し、市民性を育む役割を自ら切り離していることを意味している。

(2) 市場・準市場との関係

NPOの平均収入の構成に着目すると、前述のように総収入の74.5%が事業収入であり、その比率は増加傾向にあることがわかる（内閣府 2010）。こうした背景には、2つの原因が挙げられる。

第1に社会的企業や事業型NPOを指向する傾向が強くなっていることである。

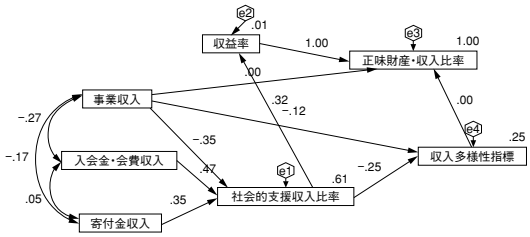
第2は、事業収入の6～8割を占めるのが行政委託収入であることで、ここにも行政との関係が影響している。

だが、事業収入への過度な依存は大きく3つの問題を引き起こすと考える。

第1に、収益性を求める故に対価性のある事業に傾斜した場合、支払い能力のない人々へのニーズの対応にどのように対応してゆくのかという問題が浮上する。

第2に、財務的な持続性の問題が挙げられる。東京都所管157団体について7年間分の財務データを整理し、財務的な持続性に寄与する財源とそのルートを分析した。具体的には財務指標を開発し計算した上で、各収入源と財務指標[7]について順位相関をみて、その結果から財務的持続性に至るルートの仮説を導き出した。この仮説をもとに、共分散構造分析によって導き出されたのが図6のモデルである。その結果、事業収入は収入規模の拡大には寄与するが、持続性とは負の関係があること、他方で、事業収入に加え、寄付や会費を集め収入多様性を維持するほうが、財務的持続性に寄与する可能性が明らかになった。

図6　NPOの財務持続性に関する因果モデル[8]



（出所）田中・馬場・渋井（2011）「財務指標から捉えた民間非営利組織の評価－持続性の要因を探る」

つまり事業収入という単一の収入源に偏重すると財務的な持続性が危ぶまれることが示唆されている。その原因として2つ考えられる。ひとつは、事業収入の6-8割を占める行政委託収入の問題で、委託契約金が安価に設定されていることである。もうひとつは、NPOが従事する活動分野の問題で、教育や医療分野などの準市場は収益性が低い分野であることである。そのような意味で、「ビジネスこそ社会を救う」[9]という単純化した議論に警鐘を鳴らしていると思われる。

第3の問題は、ボランティアや寄付を非効率なリソースとして切り離してしまう傾向である。ボランティアや寄付はそれを集め、コーディネートするために相当量の労力を要する。そのため単純に労働力、資金源としてそれらを捉えると非効率なリソースにみえてしまう。収益事業に傾斜し、経済的なリターンを求めて効率性を重視するあまり、こうした市民参加の部分を自ら切り離してしまうのである。

行政の下請け化の問題と市場化の問題に共通しているのは、NPOの市民参加の受け皿としての役割を切り離してしまうという点である。NPOの信頼性が低下している中で、NPO自身が市民から距離を置いているとすれば、市民社会の旗手役という、民間非営利組織としての本質的な役割を見失ってしまう。

4．エクセレントNPO評価基準の設計と構造

こうした状況に危機感を抱いたNPO、NGO、公益法人の実践者と研究者が集まり、研究会を発足し、望ましい非営利組織像について社会に問いかけることを決意した。そして、その手段として評価基準を選んだのである。

4.1　望ましい非営利組織像の定義

最初に行ったのは、望ましい非営利組織像を定義することであった。非営利組織論の原則や実践者の経験に基づき議論した結果、次のような定義に辿りついた。

「自らの使命のもとに、社会の課題に挑み、広く市民の参加を得て、課題の解決に向けて成果を出している。そのために必要な、責任ある活動母体として、一定の組織的安定性と刷新性を維持していること」

この定義について「当たり前のこと」というコメントをしばしば受けることがある[10]。確かに本定義は民間非営利組織の基本を説明したものである。だが、その基本的な状態から乖離する傾向にあるのが日本のNPOセクターの現状である。そして、望ましい組織をめざして努力するNPOを「エクセレントNPO」と名づけた。

4.2　評価基準の設計

「エクセレントNPO」になるためには、その指針になるものが必要である。そこで、この指針となるものを作るべく、評価基準のデザインを行うことにした。

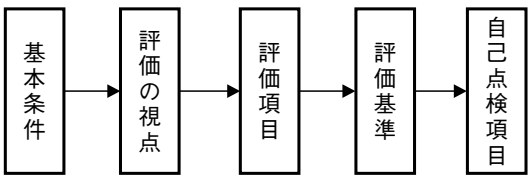
そのために次のような工程をデザインした(図7)。先の「エクセレントNPO」の定義と非営利セクターの分析結果より、3つの基本条件を定めたが、それが「市民性」「社会変革性」「組織安定性」である。そして、この基本条件を満たしていることを確認するための判断基準が評価基準であると考えた。

評価基準を作成するにあたり、3つの基本条件ごとに「評価の視点」を設定した。「評価の視点」とは、3つの基準のそれぞれにおいて、その条件を満たすために不可欠な最も重要なテーマとして選んだものである。

次に、3つの基本条件をクリアするためにはどのような要素が必要であるかを考えたが、これが評価項目にあたる。

そして、「評価の視点」に基づき、それぞれの評価項目がどのような条件を満たせば望ましい状態になるのかを検討会で議論した。その際、議論の仕方についてルールを設けた。すなわち、議論の最初はNPO、NGOが評価の視点と項目に基づき、自らの体験や意見を話すことを中心に据え、研究者はそれをまとめる役目に徹するということである。研究者は、実践者の経験からエッセンスを抽出し、それを汎用性のある簡易な文章にまとめたが、その文章が評価基準である。そして最終的に33の評価基準にまとめられ、「エクセレントNPO」の評価基準とされた。

図7 「エクセレントNPO」評価基準策定の工程



（出所）筆者作成

また評価基準を満たしているか否かを自ら点検することを可能にするために評価基準ごとに自己点検項目をデザインした。自己点検項目の判断結果を点数化するために、Yes/No、もしくはA,B,Cで回答するようにデザインし、その判断根拠も記していった。

4.3　3つの基本条件

以下、3つの基本条件と評価の視点について説明する。

(1) 市民性

市民性とは、非営利組織の活動が広く市民に拓かれ、参加の機会が提供されていること、さらに活動への参加により、参加者一人ひとりが市民と

しての意識を高め、成長できる場が提供されていることを意味する。

市民性の評価の視点は「参加と成長」である。この考え方はP.F.ドラッカーの非営利組織に対する考えを基本にしている。ドラッカーは、高度にシステム化された経済・社会システムを包含する知識社会には、人々の拠り所としての社会参加とそれを提供する非営利組織の「市民性創造」の役割が重要になると指摘している。

知識社会において、人々は自らが身につけた知識をベースに働くが、このような人々が忠誠心を感じるのは組織ではなく、自身の知識である。したがって、自らの知識を生かす場があれば積極的に転職するが、このような流動する知識ワーカーの拠り所を提供するのは、もはや企業ではなく、非営利組織である。現代の社会は高度にシステム化され、政策決定過程にかかわることのできるのはごく限られた人でしかない。しかし、非営利組織のボランティアとしてならば、自らも課題解決に貢献することができると実感できると述べている。

したがって、非営利組織にとって、市民に対して広く「参加」の機会を提供することは不可欠な役割であり、そこに参加する一人ひとりが市民として「成長」してゆくことが重要である。こうした自覚を持つことによって、非営利組織は、社会的にきわめて重要な「市民性創造」の役割を果たすと考えた。

(2) 社会変革性

刷新性や社会変革性を測定するための絶対的な基準や指標が存在しないために明確に定義することは難しい。しかし、ここでは、コーテン（1995）のNGOの成長発展論などを参考に、社会変革性を次のように定義した。

「社会的な課題に対して、その原因を視野に入れた解決策を提案し、実行することによって、その効果が広く社会に普及してゆき、その結果、人々の生活の質や行動様式が大きく変化してゆく」

また、変革という言葉を用いるのであれば、その影響は一定の規模や広がりを伴うと考えた。規模や広がりに関する明確な定義はないが、一般に国単位や国境を超えたレベルでの影響が想定されることが多い。こうした広範囲な社会的影響をもたらすためには、既存の慣習や制度など社会的なシステムの改変が求められることが多い。そのため社会的なサービスの提供に加え、制度や政策の改変を求めたアドボカシー活動を行うことも重要になる。ただし、非営利組織がアドボカシーを行うということは、行政府機関に対して提言を行うだけでなく、広く多くの市民から支持されることが重要で、そのためには市民の理解を求め働きかけることも重要である。こうしたアドボカシーは「社会正義のアドボカシー」（Cohen 2001）と呼ばれるが、選挙によって選ばれない民間非営利組織が行う提言活動にとって、その正統性の拠り所となるのは市民の支持だからである。

社会変革性の評価の視点は「課題解決」である。非営利組織の使命は活動を通じて社会的な課題を解決することであるが、社会変革性を念頭におくならば、社会システムをも視野に入れて課題解決に取り組み、その解決方法や効果が広く普及してゆくことが求められる。

したがって、中長期の視点から課題解決を捉え目標を設定し、その目標達成に向けて、課題認識から解決方法の模索に至る一連のプロセスを構築し、なおかつこのプロセスを進化・発展させる必要があると考えた。

(3) 組織安定性

組織安定性とは、組織の使命、目的を達成するため一定の持続性をもって活動することが必要である。だが、同時に、現存の活動内容、方法に安住することなく、活動の対象や社会環境の変化を見据えて、不断の見直しをし、創意工夫力や課題の発見力をもって、活動や組織を刷新することを指している。

非営利組織が取り組む課題は、その解決が困難で、時間を要するものが多く、したがって中長期の視点から取り組む必要がある。また、市民からの支持や参加を得るためには信用力が求められる。したがって、一定の組織的安定性が必要となる。

だが、組織の存続自体を目的とすることは適当

でない。Drucker（1993）は非営利組織がその存続を自己目的とすることに警鐘をならし、使命を終えたら解散すべきであると述べている。存続自体を自己目的とした組織は資源（人材、資金）の無駄になるだけでなく、社会的に悪影響をもたらす可能性があることを理由としてあげている。

したがって、組織の安定性とは、組織の永続を意味しているのではなく、目的の達成までの持続性を意味している。

また、社会変革性の項で説明したように、対象者や社会環境の変化に伴い課題認識は進化してゆくので、活動や組織運営方法もこうした進化にあわせて修正してゆく必要がある。つまり、常に前進しながら一定の安定性を維持するという意味で「持続発展性」を評価の視点とした。

4.4　評価基準の体系と構造

ここでは、基本条件と評価の視点をふまえて、評価項目について説明する。また、基本条件から自己点検項目まで、ひとつの体系性を描くように設計されていることから、その体系の概要について説明する。

(1) 市民性の評価項目

市民性の評価項目は「寄付」「ボランティア」「自覚」である。

非営利組織が市民に対して参加機会を提供する具体的な方法は複数存在するが、代表的なものは「寄付」と「ボランティア」である。ここでいう寄付とボランティアはより広い意味で用いており、対価性のない会費、有償ボランティア、インターンなども含む。

寄付とボランティアを単なる資金源、労働力と捉えるべきではなく、自らの団体の参加者として向かい合う必要がある。そのためには、組織の使命や目的を説明し、希望者の希望や都合にあわせた参加方法を工夫し、活動の進捗や結果を報告すること、さらにはねぎらいや感謝の気持ちを示すことが必要である。

また、非営利組織の運営に携わる人々は、自らの組織が、参加機会を通じて人々の市民としての成長の機会を提供・共有しているという自覚を持つことが必要であるとした。したがって、「自覚」を評価項目に含めている。

(2) 社会変革性の評価項目

社会変革性の評価項目は、「課題認識」「方法」「能力」「アドボカシー」「自立性」である。

これらの項目は、非営利組織が自らの課題の認識し、課題解決に至るまでのストーリーを想定して作られている。

課題認識は目前のニーズから始まるが、その背後にある原因や理由に目を向けることでその認識が進化してゆくという考え方のもとに基準を作成している。また、課題を解決するための解決策を探り、それを実行可能な計画に落とし込む必要があるが、これが「方法」に関する評価項目にあたる。

また、課題解決のためには専門知識や技術を有する人材や資金を集め、リーダーはこれらのリソースを有効に機能させ、ネットワークを活用する「能力」が求められる。

また、活動の進捗や目標の達成状況を確認して評価を行い、そこから得られた発見事項や教訓を次の計画や活動方法に「フィードバック」してゆく必要がある。こうしたPDCAをまわすことで、課題認識から目標のあり方や計画を確認し、進化させることを後押しすると考え評価項目とした。

また、前述のように一定以上の規模の影響をもたらそうとする場合には「アドボカシー」活動が重要になる。

そして、課題解決にあたり、組織の立ち位置が重要になると考えた。非営利セクターの社会的な影響力が大きくなるにつれ、他セクターとの関係はより深くなってゆく。こうした中で非営利組織が自発的に社会の課題に取り組むためには「自立性」を担保する必要があるゆえに、社会変革性の中に「自立性」という評価項目を設けた。

(3) 組織安定性の評価項目

組織安定性の評価項目は「ガバナンス」「収入多様性と規律」「人材育成」である。

非営利組織が信用を得るためには、責任ある活動母体として条件を整え遂行する必要がある。そこでまず「ガバナンス」を評価項目として挙げた。

ガバナンスとは一般的に、組織がその目的に沿って自ら律しながら行動できることを前提に、そうした規律が守られるような制度的な工夫を凝らすことによって、組織の目的に沿った責任ある行動主体となることができるようにするために必要な要素を指す。具体的には、組織の使命とビジョンが利害関係者の間で共有されていること、意思決定の方法が透明で組織全体の透明性を確保するようにチェック機能が働いていること、これに加え、社会的信用をもって広く市民の支持や参加を得るために情報開示を行っていることをさす。

前述のように、特定に資金源に偏重することは財務的な持続性を損なう原因になる。そこで、「収入の多様性と規律」を評価項目とした。収入の多様性とは、複数の収入源をバランスよく確保することを意味する。規律とは資金調達が公明正大な方法で行われ、会計はルールにのっとり処理されていることを意味する。

そして、組織が一定の状態に安住することなく、刷新性を維持するためには複数の条件が必要だが、ここでは、前述のアンケート結果を参考に組織内部の職員の「人材育成」に焦点をあてた。具体的には、職員が組織の使命と任務を理解し、課題の発見や創意工夫力を発揮できるよう助言や指導を行うことなどを指している。

(4) 評価基準体系

表3は「エクセレントNPO」の評価基準体系を示したものである。

各評価項目は評価の視点に基づき望ましい状態が定義されており、これが評価基準になっている。基本条件である「市民性」では9基準、「社会変革性」は12基準、「組織安定性」は12基準、合計33基準を設けた（添付　基準一覧参照）。

そして、基準ごとに自己点検項目を作成し、合計105項目を用意したが点数によって採点できるように工夫している。

5. おわりに
～課題解決としての評価と展望～

最後に、「エクセレント」NPO基準の今後の展開および課題解決としての評価について説明する。

表3　評価基準の体系

	基本条件	評価の視点（主要テーマ）	評価基準項目	評価基準（33基準）	自己点検項目
エクセレントNPO基準	市民性	参加と成長	ボランティア 寄付 自覚	4項目 4項目 1項目	105項目
	社会変革性	課題解決	課題認識 方法 能力 フィードバック アドボカシー 独立性	3項目 3項目 3項目 1項目 1項目 1項目	
	組織安定性	持続発展性	ガバナンス 収入多様性と規律 人材育成	5項目 5項目 2項目	

（出所）筆者作成

(1)「エクセレントNPO」の展開

「エクセレントNPO」評価基準は、日本のNPOセクターの現状に危機感を抱いたNPO、NGOの実践者と研究者が、目指すべき非営利組織像を求め、基本に立ち返って作ったものである。

私たちが最も懸念したのは、本来、市民社会の旗手役として社会的な課題解決に挑むはずの民間非営利組織が、信頼性を失い、市民との距離を広げ、乖離しつつあるという点であった。

したがって、「エクセレントNPO」基準がめざすゴールは、非営利セクターと市民の間に良循環を構築することである。つまり、良質な活動をする非営利組織に市民の支持と参加が集まる。非営利組織は、市民の支持と参加を求めてより良質な活動を実現すべく切磋琢磨する。適度な協力関係と切磋琢磨が共存しながら、質の向上を求める循環が非営利セクターに生まれ、こうした循環のプロセスにより多くの市民が参加することで、再び、非営利セクターと市民との距離を縮めてゆくことである。

したがって、「エクセレントNPO」基準を作ったことで終わったのではなく、むしろ、ようやくスタートラインについたと考える。

まず、「普及」と「見える化」を行う必要がある。「普及」とは評価基準や自己点検項目の使い方を伝えるだけではなく、33の基準を通して、民間非営利組織のあり方について問題提起し、議論

してゆくことを意味している。

NPOなど非営利組織の経営が行き詰まる中で、行政の下請け化や収益事業への偏重などの現象が起こっている。経営モデルが不在の中で、非営利の経営者たちの苦悩を体言しているようだ。したがって、今、民間非営利組織の基本に立ち返って、そのあり方を議論することが必要であると考える。

「見える化」とは、良質な活動をめざし、努力する非営利組織の姿を社会に伝えることをさす。33基準のうち16基準28項目について自己点検した団体を宣言団体として募り公表することを皮切りに、メディアとの連携、公開討論の場などを作りたい。

そして、これらの活動の推進母体として「「エクセレントNPO」をめざそう市民会議」を発足することにした。

(2) 課題解決としての評価に求められるもの

「エクセレントNPO」評価基準は、日本のNPOセクターの現状分析に基づき、課題を抽出し、課題に対応すべく、望ましい非営利組織像を定義し、その定義に即して、設計されたものである。したがって、本評価基準はNPOセクターの処方箋という意味で作られている。

そうであれば、本評価基準が課題解決に貢献しているか否かを検証すべく、NPOセクターの課題がどの程度解消されたのかを確認してゆく必要がある。前述の「組織運営上の課題」「市民との距離」「刷新性の課題」「構造化するNPOの課題～行政への傾斜、市場への傾斜～」について、財務データやアンケート調査によって分析を行っているが、これらのデータはベースライン・データとして活用できる。したがって、このデータを定期的に確認しながら、分析結果を参考に、評価基準を見直してゆくことが可能だ。

そして、こうした見直しのプロセスにおいて重要なのは、評価基準の利用者である非営利関係者や寄付者が共に問題意識を共有し、より多くの市民に伝えてゆくことである。

つまり、「エクセレントNPO」評価基準そのものが、非営利セクターと市民の良循環の歯車になるべく、その効果を検証し、利用者のフィードバックを受けながら、修正を重ねて、機能することが求められている。

評価は課題発見だけでなく、課題解決の処方箋となりえると考えるが、そのためには評価自体の効果を検証し、関係者と合意を形成しながら、不断の見直しを行い、評価基準も刷新の対象にすることが必要である。

注記

1 サンプル数は189と限定的であるが、組織規模、活動分野などバランスが保たれている。

2 ひとつの評価作業には、課題発見と解決策の両面を持ち合わせていることがあるが、ここでは主たる特徴に着目して論ずる。

3 内閣府（2010）の記述統計量を参照

4 「NPOの社会変革の役割に関する調査」は非営利組織評価基準検討会によって実施されたアンケート調査である。

(1) 調査目的

本調査の目的は、本調査の主催者である非営利組織評価基準検討会で議論されている「望ましい非営利組織像」と、NPOセクターの現状、あるいはNPOの考え方の間にどの程度の乖離あるいは共通点があるのかを確認することにある。したがって、調査票は、当検討会で実施されてきた、望ましい非営利組織にかかる議論や評価基準に基づき設計されている。

(2) 調査期間

2009年11月29日より2週間の回収期間をもって実施された。

(3) 調査対象

調査対象

対象は次の方法によって選定された。大阪大学で公開されているNPO財務データベース（2003年度NPO法人15000団体を網羅。当時のNPO法人全体の87%を網羅）から、まず、経常収入合計500万円以上を選定した。さらに、そこから地域別、規模別、分野別にランダム抽出を行い、最終的に2000団体を抽出した。調査票送付先はこの2000団体である。

回答数は361件、回答率は18.0%であった。

5 有償ボランティアとは、提供した労働に対して若干の対価が支払われる類のボランティアをさす。その

金額は最低賃金以下に設定されていることが多い。

6 東京都所管157団体について、2000年から2006年の7年分の財務データ

7 収入の種類は経常収入合計、会費、寄付金、事業収入、行政補助金。財務指標は、支払可能期間、正味財産・収入比率、収益率、収入多様性、社会的支援収入比率である。

8 因果モデルの適合度は，GFI = 0.964，AGFI = 0.886，RMSEA = 0.093と良好な値となり，さらにカイ2乗値=20.28，有意確率は0.16という受容できるモデルが導かれた。

9 社会的企業に関するメディア報道や、経済産業省のBOP研究会での発言にこの種の議論がみられる。

10 朝日新聞社の坪井ゆずる論説員のインタビューを受けた際に、同論説員は本定義について「ごく普通のNPOのことで、当たり前のことではないか」と述べている。

参考文献

「エクセレントNPO」をめざそう市民会議編（2010）『「エクセレントNPO」の評価基準』言論NPO

言論NPO（2010）『「エクセレントNPOとは何か」『エクセレントNPOとは何か　－強い市民社会への「良循環」を作り出す』ブックレット』言論NPO

コーテン・デビット、渡辺龍也（1995）『NGOとボランティアの21世紀』学陽書房

内閣府（2010）『平成21年度市民活動団体等基本調査報告書』

内閣府（2008）『平成19 年度内閣府委託調査「豊かな公」を支える資金循環システムに関する実態調査報告書』

内閣府大臣官房政府広報室（2005）『NPO（民間非営利組織）に関する世論調査報告書』

田中弥生、馬場英明、渋井進（2010）「財務指標から捉えた民間非営利組織の評価－持続性の要因を探る－」『ノンプロフィット・レビュー』10（2）

田中弥生（2010）「NPOの質的向上目指して」『月間国際開発ジャーナル8月号』国際開発ジャーナル社

田中弥生（2010）「「新しい公共」から抜け落ちたNPO評価基準をもとに質向上をめざせ」『週間エコノミスト7/27』毎日新聞社

田中弥生（2008）『NPO新時代』明石書店

田中弥生（2006）『NPOが自立する日』日本評論社

田中弥生（2005）『NPOと社会をつなぐ　NPOを変える評価とインターメディアリ』東京大学出版会

P.F.ドラッカー（2006）『P.F.ドラッカー経営論』ダイヤモンド社

P.F.ドラッカー著上田惇生、林正、佐々木実智男、田代正美訳（1995）『未来への決断』ダイヤモンド社

「NGOアカウンタビリティガイド」、国際協力NGOセンター（JANIC）、http://www.janic.org/news/ngo_40.php

「信頼されるNPOの7つの条件」日本NPOセンター http://jn-dev.techsoupjapan.org/wp-content/uploads/2010/09/shinrainpo7.pdf

AndersonF.K., Kubis A.C., Connell.J.P.（1998）*New Approaches to Evaluation community Initiatives, Volume2, Theory, Measurement, and Analysis*, The Aspen Institute

Connell.JP., Kubisch A.C., Schorr L.B., and Wiess C.H（1995）. *New Approaches to Evaluation community Initiatives, Concepts, Methods, and Contexts*, The Aspen Institute

Carmen.G.Jannne,Fredericks.A. Kimberly,（2008）. “Nonprofit and Evaluation:Empirical Evidence From the Field” *New Direction for Evaluation*, 119, 57

Cohen, David, Vega.Rosa de la, Watson. Gabrielle（2001）. *Advocacy For Social Justice A Global Action and Reflection Guide*, Kumarian Press inc.

DurckerP.F.Foundation（1993）. Self-*Assessment Tool For Nonprofit Organizations, The Five Most Important Questions*, Jossey-Bass Publishers、ドラッカーP.F.著田中弥生訳（1995）『非営利組織の自己評価手法』ダイヤモンド社

DruckerP.F,Foundation（1999）. *Self-Assessment Tool For Nonprofit Organization* Jossey-Bass Publishers、ドラッカーP.F,スターン,G.J.著田中弥生監訳（2001）『非営利組織の成果重視マネジメント』ダイヤモンド社

Independent Sector（1998）. *Evaluation with Power*, Jossey-Bass Publishers

Kaplan R.S., Norton D.P（1996）. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press

Kaplan R.S., Norton D.P.（2004）. *Strategy Maps Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes*, Harvard Business School Press

Kellogg.W.K.Foundation（1998）. *Evaluation Handbook*
Patton.M.Q（1997）. *Utilization-Focused Evaluation The New Century Text,* Sage Publishers
PorterM.（1980）. *Competitive Strategy :Techniques for Analyzing Industries and Competitors,* The Free Press
Weiss C.H（1998）. *Evaluation Second Edition,* Prentice Hal

（2011.1.19受理）

参考資料　エクセレントNPOの33基準

基本条件	評価の視点	評価項目	評価基準
市民性	参加と成長	ボランティア	ボランティアの機会が人々に開かれ、活動内容がわかりやすく伝えられているか。
			ボランティアに対して、組織の使命、目的、活動の概要を説明しているか。また、事業の成果を共有しているか。
			ボランティアとの対話機会を作り、彼らからの提案に対してフィードバックをしているか。
			ボランティアに対して感謝の気持ちを伝える工夫をこらしているか。
		寄付	寄付者を単なる資金源ではなく、団体の参加者として認識しているか。
			寄付の機会が広く多くの人々に開かれ、募集の内容がわかりやすく説明されているか。
			寄付者に安心感を与えることができるように報告しているか。
			寄付者へ感謝の気持ちを伝える工夫をしているか。
		自覚	活動に加わる全ての参加者に、市民としての意識や市民としての成長の機会を提供していること、さらに、活動を通じて、社会的な課題への気付きや課題解決の達成感や喜びの機会を提供しているという、自覚を持っているか。
社会変革性	課題解決	課題認識	自ら取り組んでいる問題やテーマを把握し、自分たちの課題として明確に認識しているか。
			課題に取り組みながら、その背後にある原因や理由を見出そうとする姿勢や視点を持っているか。
			自ら取り組む問題のみならず、その原因となっている制度や慣習など、社会の仕組みにかかる問題も視野に入れているか。
		方法	アウトカム・レベルの成果を目指しているか。
			課題認識の進化に伴い、課題解決方法（目的、計画、活動方法など）も前進・進化させているか。
			中長期の視点から課題解決に向けた展望を持っているか。
		能力	専門性 何が課題解決に必要な技術や知識であるかを判断する力を持っているか。
			リーダーシップ リーダー役を担う者は、課題解決のために中心的な役割を担い、また組織内外の専門家、資金などのリソースを組み合わせ、それらを機能させるためのコーディネーション能力を有しているか。
			ネットワーク 外部の組織や人々と協力し合い、時には切磋琢磨し合いながら、互いに向上し合うような関係を構築しているか。
		フィードバック	課題解決のプロセスで、その取り組みや成果のあり方について評価を行い、その結果をフィードバックする仕組みを有しているか。
		アドボカシー	社会への説明と理解 社会に対し、組織が取り組む課題、使命や活動目標を理解してもらうよう努めているか。
		自立性	組織の独立性、中立性を維持しているか（各種の関係者と協調や協力をするが、その前提として独立性が確保されていることが肝要である）。
組織安定性	持続発展性	ガバナンス	組織の使命は明確に示されているか。
			使命は組織のステイクホルダーに共有されているか。
			意思決定機関、執行機関、チェック機関が明確に定義され、その選出方法と過程が透明であるか。
			チェック・メカニズムが機能しているか（組織全体の方針、規律・透明性にかかる機能のチェック）。
			組織の全体像が明確に説明されているか。
		収入多様性と規律	収入構成 ・広く多様な主体から資金を集め、リスクを回避できるように収入多様性を維持しているか。
			資金調達に関する規律 ・組織の独立性に配慮するように資金調達を行っているか。
			資金調達のプロセスは透明で、公序良俗に反するような行為による資金は受け取っていないか。
			会計システム 組織の会計が透明で説明可能な会計システムに基づき適正に処理されているか。
			会計運営上のチェックが機能しているか。
		人材育成	職員の待遇 職員に対して、法律などで定められた基準にしたがった待遇、労働環境を提供しているか。
			職員の育成 職員が組織のミッションを踏まえ、任務を理解できるような工夫をしているか。

（出所）「エクセレントNPO」をめざそう市民会議編（2010）『「エクセレントNPO」の評価基準』より筆者作成

Assessment System for Excellence of Nonprofit – Assessment for Problem Solution –

Yayoi Tanaka

National Institution for Academic Degrees and University Evaluation
ytanaka@niad.ac.jp

Abstract

The purposes of this paper are to explain the structure and the designing process of assessment system for “Excellence of Nonprofit”, and to discuss the role of assessment as a problem-solving measure. Firstly, we analyzed the current status of the NPO sector in Japan and identified considerable problems in relation to citizenship, social innovation and organizational management. Subsequently, we developed the structure and the procedure for designing the assessment system, and discussed these three problems through the developed procedure. Finally, we developed 33 standards with assessment tool. However, in order for the assessment system to functions as a vehicle for problem-solving, continuous analysis of the sector, discussion among stakeholders and revision of the assessment system are necessary.

Keywords

assessment tool as problevn solubing, exellent NPO, citizenship, social innovation, governance

【実践・調査報告】

各地の支援センターのリーダーたちで策定した「信頼されるNPOの7つの条件」

山岡　義典
法政大学現代福祉学部教授／
NPO法人日本NPOセンター代表理事
yym@jnpoc.ne.jp

田尻　佳史
NPO法人日本NPOセンター
常務理事・事務局長

上土井　章仁
NPO法人NPOくまもと
代表理事
http://homepage3.nifty.com/npokmt/

要　約

「信頼されるNPOの７つの条件」は各地のNPO支援センターのリーダーたちが議論を重ねて取り纏めたもので、NPO法人等の非営利組織が、受益者からも支援者からも社会全般からも信頼されるための7つの組織要件を定めている。公表されたのは2004年2月のことで、すでに7年が経つ。本稿では、その策定の背景や経緯、その内容、それを自己評価の方法として用いた熊本県での研修事例を報告する。

キーワード

NPO、信頼、受益者、支援者、自己評価、NPO支援センター

1. はじめに

「NPO[1]として信頼されるには、せめてこうありたい」。そういった思いを、それぞれのNPOにもってほしい自己イメージとして具体化したものが「信頼されるNPOの7つの条件」[2]です。2003年9月、各地のNPO支援センターのリーダーたちが札幌市に集まり2日に亘って議論し、その後、起草委員会がとりまとめ、2004年2月に「NPOと行政の対話フォーラム」（主催：日本NPOセンター）で公表したものです。

民間非営利セクターが全体として市民に幅広く理解されるためには、まずその構成要素でもある個々のNPOの信頼性を高めることが重要です。個々のNPOが信頼されなくては、非営利セクター全体に対する真の理解は育たないでしょう。その信頼性を得るために何が必要か、多様な価値観や活動分野をもつNPOの信頼性について、共通の要件や基準で語ることは実は至難のことです。それを承知で、ともかく最大公約数としての条件を整理したのが、この7つの条件です。そのような趣旨なので、必ずしも「組織評価の基準」としてふさわしいかどうかは議論があるかもしれません。すでに公表から7年も経っていますから、見直すべきところもあるかもしれません。そのような見直しも念頭にいれながら、ここに事例報告をします。

本稿は「7つの条件」に起草委員として参加した3人が分担執筆しています。本文については、2.は「7つの条件」を策定した背景と経緯を田尻佳史が整理したもの、3は「7つの条件」の内容を山岡義典が解説したもの、4は熊本県で試された自己評価基準としての使用例について上土井章仁が報告したものです。各自の執筆内容を山岡が全

体調整して編集の上、「1.はじめに」と「5.おわりに」を書き加えたことをお断りしておきます。

2.「7つの条件」策定の背景と経過

(1) 特定非営利活動促進法の成立

1998年3月に、法人格を持たない市民活動団体の念願がかなって特定非営利活動促進法（以下NPO法）が成立し、同年12月より施行されました。これにより市民団体等が簡便な方法で特定非営利活動法人（以下NPO法人）という法人格を取得できるようになりました。円滑に活動を進めるために法人格が必要になったにもかかわらず、既存の公益法人制度の条件の厳しさから法人格の取得を断念していた団体にとっては福音であり、多くの団体がいち早く法人化の手続きを進めました。その後、2000年から始まった介護保険制度の導入が、法人格を取得する団体の数を増やすきっかけにもなり、法制化から3年で法人格を取得した団体は5千を超え、右上がりにその数を伸ばしてきました。

しかし、その時期あたりから、これまでに活動実態のない団体が数多く法人格を取得するという、法制化のプロセスにかかわった市民団体が想定していなかった変化が見られるようになってきました。具体的な実態はつかめないものの、日本NPOセンターで法人格取得に関する相談に対応する中で、「法人化したけれども、どのような活動を行えば良いか」「資金はどのように確保すれば良いか」「共に活動をしてくれる仲間をどのように集めれば良いか」などの問い合わせを受けることや、電話等で市民から関係する団体の実態について相談を受ける頻度が増し、法人格を取得する団体の状況が変化し始めていることを実感していました。

そこで、日本NPOセンターと同じように各地でNPO支援を行う組織とも情報交換してみると、各地でも同じような相談を受けることが増加しているといった実態があり、法人化の相談の際には、組織のあり様などについても必要に応じてアドバイスすることが増加している状況が見えてきました。

(2) 外部からの不審の高まり

その後、数年が経過し、法人の数が1万団体を超えたころから、NPO法人に対する不審やクレームについての相談を数多く受けるようになりました。同時に、新聞やテレビといったマスメディアにおいても、トラブルを起こした団体のニュースを取り上げるといったことが度々おこりました。そういったネガティブなマイナスイメージの広がりは、非営利セクター全体に対する不審につながりかねない状況でした。

また、このようなクレームや問い合わせは、NPO法人の認証を行っている各所轄庁にも多数入るようになり、それらの声の中には認証を行った所轄庁に対して責任を問うようなものもあったようです。その結果、所轄庁の中には法人認証のあり方を再検討したり、認証事務の際に事前チェックする仕組みを強化したり、規制する内容をもっと法律等の条項に盛り込むべきではないかとった声が上がり始めました。

(3) 自らの力で基準作りを

このようなネガティブな状況が発生しているにもかかわらず、法人化する団体数は年間5千法人を超えるという状態が続いていました。確かにトラブルを抱える団体が目立つようになったものの、法人数全体の割合から考えるとそれらの団体はごく一部にしか過ぎず、法律や条例で規制されるようなことになれば、法の精神を失ってしまいかねないといった状況でした。というのも、NPO法の「情報公開」の条項は、団体自らが情報を公開し、それを誰もが見ることができる環境を作ることを定めたもので、法的な規制によって団体をフルイにかけるようなことは避けるべきものだからです。

その情報公開を後押しするために、2000年に日本NPOセンターが全NPO法人の基礎データーを集約したデーターベースを立ち上げ、団体の情報公開を促してきました。このデーターベースにより、全国に存在するNPO法人の情報をWeb上で検索することができ、市民自らが個々の団体の情報を入手することができるようになりました。しかし、まだまだ情報公開の意味が、NPO自身にも市民にも浸透しない中、規制を回避するための更なる工

夫が必要と考えていました。

そこで行き着いた結論が、「第三者による規制にゆだねるのではなく、NPO自らが規制に代わる基準を示し、その基準を満たすことによって信頼を確保していくべき」というものでした。

しかし、個々のNPOが取り組むテーマも違えば、全国それぞれの地域性もあります。団体の規模の大小もあれば、その成り立ちの違いもあります。それらを一元的に捉えた共通する条件とはどのようなものが望ましいのか、また誰がその条件を作るのか、という課題が残りました。さらに、条件を作成しても、その普及をどのように進めるのかということも重要なポイントでした。

そこで、この条件づくりを日本NPOセンター単独の取り組みとするのではなく、同じ問題意識を持つ各地のNPO支援センターのリーダーたちとともに行うことが望ましいという結論に達し、準備を進めました。

(4) 各地のNPO支援センターとの連携による取り組み

日本NPOセンターでは、各地でNPO支援を行う組織との連携や情報共有、スタッフの研修の機会として、さまざまなプログラムを企画・実施してきました。その中の1つに2000年から始まった「民間NPO支援センター・将来を展望する会（通称：CEOミーティング）」があります。年1回実施する「NPO全国フォーラム（現在は、市民セクター全国会議として隔年で実施）」と同時に開催するプログラムです。このプログラムの位置づけは、各地域のNPO支援センターの代表や常務理事、事務局長など、組織の現場で決定権限をもっている人たちが一堂に会してNPOの将来やNPO支援の方向性などを議論する場、というものでした。その場を活用して、信頼されるための条件づくりを進めることにしたわけです。

2003年のNPO全国フォーラム（北海道）開催に合わせて実施した「民間NPO支援センター・将来を展望する会」には24のNPO支援センターと1つの自治体担当課から30名の参加があり、そのメンバーでフォーラム前日から開催日の午前にかけて2日間にわたり、信頼されるNPOの条件について議論を行いました[3]。

議論を始めるにあたり、事前に回答を依頼していた「NPOへの不信に対する改善策と、どのような組織が信頼されるか」という内容のアンケートの結果をもとに、まず、各地域のNPO支援センターのCEOによる状況共有のための議論を行いました。

(5) 7つの条件が生まれるまでのプロセス

その中で、一番の論点となったのは、「信頼されるNPO」のイメージの共有でした。「理想的なNPOの姿になるための組織の条件」を示すのか、それとも「社会から信頼を得るための標準的な組織の条件」を示すのかといった2つの意見が出されました。そこで、各地域のNPO法人の浸透の度合い、地域におけるNPO法人の実態などを報告し合いながら、「NPOらしいNPOというのは、どのようなNPOなのか」という本質論から、「社会において必要とされるNPOの基準」のあり方など、大所高所の議論を深めました。

そして最終的に、「受益者からも支援者からも社会からも信頼されるNPOの姿」を目標に掲げ、外部からの信頼を得るためには、たとえ組織の環境や状況が違っても、組織の努力によってクリアできる最低限の条件を示すことにしようという結論に達しました。つまり、NPOなら最低限、この条件はクリアしてほしいという願いを込めた標準的な条件を作ることとし、その考え方を基本として、個々の条件の内容について議論を進めました。

具体的な各条件のプロセスは、前出のアンケートの回答をベースにいくつかの論点を整理し、各論点別にグループに分かれて議論をするというものでした。しかし翌日の議論を経ても骨子を得ただけで最終的な条件の文案を提示するまでには至らず、その後、参加メンバーの中から起草委員を募り、起草委員会を設けて継続して議論を行うことにしたわけです[4]。

起草委員は東京で2回の集まりを持ち、先に議論した骨子について、多くの方々に理解してもらえるように言葉の使い方や文言を整理し、その後のメール上のやりとりを経て各条件の示す意味の解説文を作成し、現在の「信頼されるNPOの7つの条件」を完成させました。この起草委員会では数値目標を入れるべきではないかという意見も出

ましたが、今後工夫すべき点として、敢えて数値目標を入れることはせず、完成版としました。

(6) 7つの条件の位置づけと普及

完成して改めて「7つの条件」を見直した時に、二つの心配がでてきました。

一つは、この条件文だけが独り歩きして正しく理解されないまま広がり、この条件を満たしていないとNPOとして認められないのではないかとの誤解を生じかねないという点でした。そこで、この「7つの条件」の趣旨や意味について「はじめに」を入れるとともに、条件の項目だけが独り歩きしないよう、必ず解説文章と併せて公開することにしました。他団体などから転載の問い合わせがあっても、条件の項目だけの記載はしないようにお願いしてきました。

もう一つは、「7つの条件」をどのようにNPOの関係者や社会に広げていくかという点でした。せっかく作成しても、広がらなければその目的を果たせません。そこで、日本NPOセンターのホームページに掲載するだけでなく、作成のプロセスと同じように、各地域のNPO支援センターの協力を得て、各地で機会あるごとにNPOに対して知らせていただくことにしました。

その後2004年には、NPOの基礎的な事柄を取り上げたブックレット型の書籍として発行した『知っておきたいNPOのこと』の一部として「7つの条件」を掲載し、各地域のNPO支援センターとともに、さらに理解が広がる工夫をしてきました。

3.「7つの条件」の内容

(1)「7つの条件」の趣旨―「はじめに」から

先にも見たように、「7つの条件」には「はじめに」を書き添えることにしました。ここではそれを再録することで、趣旨の説明に替えることにします。「はじめに」は下記の通りです[5]。

「特定非営利活動促進法（NPO法）が施行されて、2003年12月1日で5年になりました。この間、約14,000の特定非営利活動法人（NPO法人）が 誕生し、その設立傾向はさらに活発になりつつあります。このことは、NPOという考えが日本社会に着実に受け入れられつつある証拠と考えることもできます。しかし一方では、法律制定に向けて抱いたNPOへの熱い思いが、少しずつ忘れられてきているようにも感じられます。なかには、どう見てもNPOらしくないNPOも登場しつつあります。

今問われているのは、「NPOらしいNPO」とは何か、ということではないでしょうか。それをここでは「信頼されるNPO」として考えることにしました。NPOは、まずそのサービスの受益者から信頼されなければなりません。同時に、そのNPOを応援する支援者からの信頼も欠かせません。さらにそれらを含む社会全体からの信頼が必要です。そのような三者の信頼を得たとき、それが「NPOらしいNPO」なのだと言えるのではないでしょうか。

私たち各地のNPO支援センターの現場を預かるものたちが、そのような「信頼されるNPO」の条件について考えたのが、以下の7項目です。

これらの各項目は、「理想のNPO」を語ったものではありません。NPOならせめてこうあって欲しいという、標準的な水準を描いたものです。数値目標の設定も議論しましたが、今回は入れないことにしました。次の段階では、ぜひ考えてみたいと思っています。

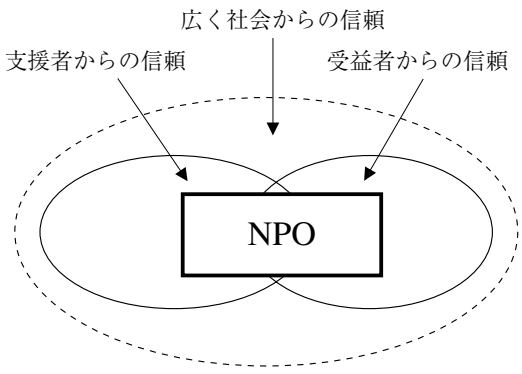
なお、ここでいうNPOは、NPO法人を主な対象としながらも、それ以外のさまざまな組織形態の市民活動団体を対象として想定しています。」

この「はじめに」については、さらに解説をする必要はないと思います。なお、ここで私たちが考えた「信頼」の構造を概念図で示しておくと、次頁の図1のようになります。すなわち、「信頼される」とは、受益者・支援者・広く社会から信頼されることを意味しています。

(2)「7つの条件」の項目

先にも見たように、「信頼される7つの条件」を転載するときは、必ず「はじめに」と項目別の解説を含めた全文を引用するよう、お願いしてきました。項目だけの一人歩きが誤解を招くと考えたからです。しかし本稿でそこまで再掲すると、この誌面の殆どがそれで埋まってしまいます。「はじめに」は先に紹介しましたが、解説文については、本誌の読者には必要に応じて日本NPOセンタ

図1　NPOにおける信頼の概念図



（出所）山岡作成

ーのサイト（http://www.jnpoc.ne.jp）で確認していただけることを前提に、ここでは7つの条件の項目だけを掲げておきますと、下記のようになります。

1. 明確なミッションを持って、継続的な事業展開をしていること。
2. 特定の経営資源のみに依存せず、財政面で自立していること。
3. 事業計画・予算の意思決定において自律性を堅持していること
4. 事業報告・会計報告などの情報を積極的に公開していること
5. 組織が市民に開かれており、その支持と参加を集めていること
6. 最低限の事務局体制が整備されていること
7. 新しい仕組や社会的な価値を生み出すメッセージを発信していること

これらの項目の順序は、特に意味をもたせて理論的に配列したわけではありません。しかし議論の過程で多くの人が納得したものから順に書いていった経緯があり、ほぼ重要性の高い順といっていいでしょう。

基本になるのはNPOの活動の本体をなす条件1，2，3です。略して言えば、ミッション、財政的自立、自律した組織運営で、まずこれらが一体となってNPOのコアを形作ります。この土台が軟弱では、その後に続く項目がいくら満足できても、信頼は得られません。その上で、外部との関係ということで条件4，5が求められます。「開かれた組織」ということで、これでやっと外から見ても「NPOらしく」なります。NPOのNPOたる所以は、まさにここにあるといっていいでしょう。

「信頼される条件」としては、本当は条件1～5までででいいのかもしれません。しかしもう少し具体的なことで拘るべきことがあるのではないかと議論して加えたのが条件6．7です。ここまで書く必要があるかどうか、議論のあったところです。条件6は、当たり前すぎて「今さら」といった低いハードルですが、案外これができていないNPOは多いように見受けられ、現実的には欠かすことができないと考え、加えることにしました。7はやや高いハードルで、「ここまで求める必要があるのか」といった項目ですが、やはり何がしかのメッセージの発信はNPOの重要な役割との観点から、敢えて加えることにしました。忙しくなると、とかく忘れ勝ちになることでもあります。

(3) 自己診断ツールとしての「7つの条件」

この7つの条件は、NPOならできるだけ満たしてほしい事柄を列挙したものと理解しています。この条件に照らして自分の組織に欠けているものは何かを問い、どこを満たしていけばいいのかという課題をみつけてほしいのです。未来に向けて現状をチェックするための項目、すなわち自己診断のツールということができるでしょう。しかしあくまで定性的なチェックのみで、定量的に評価することはできませんから、主観的な判断に陥りがちです。しかし自らの組織について考える切っ掛けになれば、それでもいいのではないかと思っています。その点でも、現状を客観的に判断するという意味での「評価基準」とは言えないかもしれません。

4．熊本県における「7つの条件」の利用例

(1) 自己評価シートの作成とその使用による自己分析

熊本県のNPO支援センターである「NPOくまもと」では、早速2004年4月にこの「信頼されるNPOの7つの条件」に照らし合わせた独自の自己評価シ

ートを作成しました[6]。自己評価シートは、7つの条件の各項目に対して、現状を5段階評価し、さらに文章化することにしました。そのことによって、より具体的に現状を分析することができると考えたからです。自分たちの活動がさらに信頼を得て「NPOらしいNPO」として実践していけるよう、1年後・3年後の目標設定も記述するようにしました。

この自己評価シートを用いて、4月以降、毎月順番に熊本県下5つのNPOの方たちに、現状を自己分析していただきました。その結果は「NPOくまもと」主催のNPOサロンで発表するとともに、参加者の皆さんから意見を聞くための報告会も開催しました。自己分析を行ったのは、以下の5団体です。

2004年4月 ※NPO法人IOBスポーツ推進事業団
同年5月　NPO法人阿蘇環境
同年6月　NPO法人天明水の会
同年7月 ※くまもと子どもの人権テーブル
同年8月 ※まちづくりNPO ブリッジ

それから1年間、これら5つのNPOの方たちは、信頼を得るために活動をされました。そして上記※印のNPOの方たちには、その活動を1年進化させた現在（2005年4月）の活動実態に即して、自己評価を修正していただいたのです。

その結果、この3団体の方たちの1年後の検証では、大きな違いが出てきました。

「IOBスポーツ推進事業団」の場合、1年後の目標とした点が十二分に達成できたため、現状を見直した上で3年後（見直し時点からは2年後）の目標を設定し直しました。2002年6月設立ですから、この自己評価シートを記入した時点は、まだ活動を開始して2年に満たない時でした。その時点で前年度の実績をベースに目標設定をしましたので、どれだけ成長するのか予測できなかったのだと思います。そのことは、自己評価自体が、1年前よりも厳しくなったことにもあらわされていました。

「くまもと子どもの人権テーブル」の場合、設立は1989年のため15年の活動実績があり、その活動は安定したものとなっていました。ですから自己評価シートを作成する際、常任理事の方たちが熟考を重ねた結果、的確に現状を把握していました。そこで3年後の目標については修正するのではなく、追加するという形をとりました。ややもすると活動が従来の継続になりがちなところを、この自己評価シートの発表の際にアドバイスをされた方たちの意見を積極的に取り入れて実行に移そうとされましたが、そこに信頼を得るための努力を感じます。

「まちづくりNPOブリッジ」は、1年前と現在の活動が大きく変化している点が特徴的でした。この団体には設立半年くらいでこのシートに取り組んでもらいましたので、自分たちの活動も十分に固まりきっていなかったのではないかと思われます。それだけに、変化に対応しながら、自分たちの活動を確立させていくことを模索されているのだろうと思いました。

このように、NPOとしての活動年数や活動実績によって「自己評価シート」の記入内容は随分違ってきます。しかし共通するものは、活動を評価する際、「信頼されること」を条件としていただくということです。NPOは、まずそのサービスの受益者から信頼され、同時に、そのNPOを応援する支援者から信頼され、さらにそれらを含む社会全体からの信頼を得ることが必要です。そのとき、そのNPOは「NPOらしいNPO」になれるものと信じています。

(2) 具体的に活用したNPOの感想

次に、「くまもと子どもの人権テーブル」の各段階での感想を示します[7]。

【自己チェックシートを記入したときの感想】

昨年（2004年）自己チェックシートを記入するために常任理事が集まり、ひとつひとつの項目に沿いながら話し合い、記入していきました。いままでそういった機会が無かったため、自分たちの活動を見返すいい機会となりました。記入後報告会に参加し、他の活動をされている方々よりアドバイスをいただいたり、当法人の活動に対し高い評価をいただいたことを嬉しく思っています。

【1年後の見直しをしたときの感想】

今年は昨年度の見直しを行い、作業自体はそれほど大変ではありませんでした。プログラムなどは昨年よりも増えており、活動実績

はなかなかのものと自負しています。

また今年は昨年度アドバイスいただいた点をグループ内で話し合い、Fax-Emailの活用や携帯電話の購入など次々と改善でき進歩につながったと高く評価できます。今後長年取り組んでいる「いじめワークショップ」にいよいよ本格的に取り組むため更なる活動の充実を図りたいと思っています。

【このチェックシートが役にたった点】

今までの自分たちの活動を振り返ったり、見直したりするいい機会となりました。

事務所に常時人がいるような体制ではないため、「いつもFaxである」ことや「連絡がつながりにくい」などのマイナス面を各種サービス（Fax転送、携帯電話など）でカバーする必要があり、そのことを見直すためには大変役立ったと思います。

今後ウェブの更なる充実など取り組む点はありますが、チェックシート等で見直しを行い今後の活動に生かしていきたいと思います。

このチェックシートを使われた「くまもと子どもの人権テーブル」は、新たな連絡体制を確保されたり計画的に助成金の申請をされ、時勢に合ったプログラムの開発に取り組まれました。また、会議の運営方法を変えるなど､改善をされました。

さらに、今回（2010年10月）の本稿執筆にあたり、その後6年間の実績と5年後（2015年）の取り組み予定をつくっていただきました。そこでは、オリジナルプログラム（いじめ防止プログラム、就学前プログラム、小学生向けプログラム）の提供体制づくりを目標とされていたり、新たに助成金情報収集係を設けられたり、明確に会員増加を目標とされていました。

このように、NPOの方たちには、その時点時点で活動を見直し新たな目標設定をしていただく手法として、この「7つの条件」を有効にお使いいただいています。

また、地域にある民間のNPO支援センターとしては、チェックシートによって地域で必要とされる情報や手法・スキルの提供などをより具体的に実施できることを実感させていただきました。そこには、批判ではなく、一緒に成長していこうという共通意識を持てたことに大きく起因していると感じています。

一年間の活動や組織のあり方を会員の皆さまに公開し、広く「評価」を受ける場は、まず「総会」です。「総会」を開催すること＝「評価」されることだと思います。

会員同士が議論を積み重ねるひとつの手法として「信頼されるNPOの7つの条件」に照らし合わせた独自の自己評価シートをもとにすることは有効な手段だと感じています。

今後は「評価手法」を「総会」に取り入れていくこともNPOにとって大事なアカウンタビリティとなるのではないかと思います。

(3)「信頼されるNPO－くまもと25」の作成

熊本で「信頼されるNPOの7つの条件」の説明会を開催した際、NPOの方たちから、熊本の現状に合ったもっと簡単に自分たちの自己評価ができるものがあれば活用したいというご意見をいただきました。それを受け、半年間かけて10回の策定委員会を開催し、延べ150名の方たちにご参加いただき、「YES」・「NO」で回答できる25のチェック項目をリスト化した「信頼されるNPO－くまもと25」を作成しました[8]。

「信頼されるNPO－くまもと25」チェックシートでは、自分たちの日々の活動状況をより簡単にチェックできるようにし、1項目4点にすると100点満点で計算することができるようにしています。例えば、理事会で定期的に、あるいは事業のたびに皆さんがチェックし、その点数の変化により、自分たちのNPOへの信頼度を確認することができます。

「信頼されるNPO－くまもと25」のチェックシートを活用することで、市民の方たちに開かれたNPOの組織づくりが可能になります。長く活動を継続していくためにも、このチェックシートが活用できるものと信じています。

5. おわりに

ここで紹介した「7つの条件」は、必ずしも普及しているとは言えません。しかしこの「条件」が掲載されたブックレット『知っておきたいNPO

のこと』は初版以来すでに第3版・第3刷りになっており、2010年11月末現在の累計販売部数は約27,000部になっています。またこの「条件」は日本NPOセンターのホームページにも掲載していますが、その累計アクセス数は、月間ページビュー約140件の78カ月分として11,000件になります。これらを合わせて約38,000人の目には触れたことになります。また講演などでも、しばしばこの条件について語っておりますから、NPO関係者の多くは、意識するかしないかは別として、どこかでこの条件に出会っているのではないでしょうか。7つという系統だった理解はともかく、それぞれの項目は、今や空気のように自然に多くの人の意識に染みついてきているのではないかとも思うのです。

注記

1　本稿ではNPOを広く「あらゆる分野の市民活動団体等の民間非営利組織で、民間の立場で活動するものであれば、法人格の有無や種類を問わない」という日本NPOセンターの定義によって理解しているが、7つの条件の対象とするNPOは、NPO法人を中心として考えている。

2　「7つの条件」の趣旨や内容、作成に当たった参加者については日本NPOセンター編・刊2008. 6に収録しているので、ぜひ本文で確認していただきたい。なお日本NPOセンターのサイト（http://www.jnpoc.ne.jp）でも見ることができる。

3　このとき参加した支援センターは北から順に、北海道NPOサポートセンター、NPO推進青森会議、せんだい・みやぎNPOセンター、茨城NPOセンター・コモンズ、さいたまNPOセンター、東京ボランティア・市民活動センター、市民福祉団体全国協議会、日本NPOセンター、くびき野NPOサポートセンター、ぎふNPOセンター、しずおかNPOセンター、市民フォーラム21・NPOセンター、淡海ネットワークセンター、みえきた市民活動センター、大阪ボランティア協会、市民活動情報センター、市民活動センター神戸、ひろしまNPOセンター、やまぐち県民活動支援センター、えひめNPOセンター、高知県ボランティア・NPOセンター、NPO高知市民会議、ふくおかNPOセンター、NPOくまもと。他に福岡市NPO・ボランティア支援課。

4　起草委員は50音順に、安藤周治、後房雄、実吉威、上土井章仁、田尻佳史、早瀬昇、紅邑晶子、山岡義典の8名。

5　この「はじめに」は日本NPOセンター2004年版『知っておきたいNPOのこと』に掲載のもの。その後の版では、冒頭の1～2行を最新情報に置き換えている。

6　自己評価シートについては本稿の付録1参照。なお、この項の内容は、NPOくまもと2005.7 p.3～33の記載内容を整理したものである。

7　NPOくまもと2005.7 p.16より

8　本稿の付録1参照。この内容については、NPOくまもと2005.7 pp.1～4

参考文献・URL

日本NPOセンター編・刊2008. 6『知っておきたいNPO（増補版）』

NPOくまもと2005.7『信頼されるNPO－くまもと25～「NPOらしいNPO」になるには～』（NPOくまもとブックレット3）

日本NPOセンター http://www.jnpoc.ne.jp

NPOくまもとhttp://homepage3.nifty.com/npokmt/

（2011.2.4受理）

付録1「信頼されるNPO―くまもと25」自己チェックシート

いずれか該当する方○印をつけていください

	No.	内　　容	YES	NO
理念を目的づくりのために	1	自分達のNPOの活動の目的を、解かりやすい一言で表すことができますか？		
	2	メンバー全員が目的を共有していますか？		
	3	30年後のビジョンを描いていますか？		
よりよい組織づくりのために	4	スタッフの役割がはっきりしていますか？		
	5	行動力のある代表者やスタッフがいますか？		
	6	会計担当のスタッフがいますか？		
	7	月1回程度、スタッフの会合や学習会を開催していますか？		
	8	メンバーが自由に話し合える雰囲気がありますか？		
	9	緊急の時、メンバーへの連絡ができますか？		
	10	新しいメンバーを集めるための努力をしていますか？		
	11	年間の活動計画とそのための予算の見込みがありますか？		
	12	NPOの名称が看板などによって表示された事務所で、郵便物などが受け取られますか？		
魅力ある事業づくりのために	13	事業の目的を、解かりやすい一言で表すことができますか？		
	14	事業の主旨は地域のニーズに応えていますか？		
	15	事業を行うための予算の見込みがありますか？		
	16	事業について、外部の支援者・理解者・相談できる人を10名以上あげることができますか？		
	17	必要な時に手伝ってもらえるボランティアが5名以上いますか？		
	18	事業の終了後、アンケートなどにより参加者の評価を問うようにしていますか？		
	19	参加者のアンケートなどを分析し、活用していますか？		
	20	事業の終了後、スタッフが反省会をしていますか？		
信頼されるNPOのために	21	活動を分かりやすいパンフレットや会報、ホームページでPRしていますか？		
	22	過去の活動の記録は文書や写真、映像で残していますか？		
	23	ITを効果的に活用し、ホームページは最低月1回更新していますか？		
	24	クレームやトラブルなどを、自分たちのNPOの活動の問題として捉え、すばやく組織的に対応していますか？		
	25	書、役員名簿、社員名簿などを期日までに提出し、公開していますか？NPOの方たちは、法律に準じた準備をされていますか？		

【用語解説】　メンバー：会員など　　スタッフ：事務局を担う人

Seven Necessary Conditions for Reliable Nonprofit Organizations

Yoshinori Yamaoka
Professor of Hosei University／
President of Japan NPO Center
yym@jnpoc.ne.jp

Yoshifumi Tajiri
Managing Director & Secretary
General of Japan NPO Center

Akihito Jodoi
President of NPO Kumamoto
http://homepage3.nifty.com/npokmt/

Abstract

The seven necessary conditions for reliable nonprofit organizations (NPO) were put together through the discussions of NPO support center leaders across Japan. This guideline sets out the necessary organizational conditions through which nonprofit organizations, such as NPO corporations, can gain the trust of their beneficiaries and supporters, as well as society. The conditions were originally published in February 2004. This article reports on their historical background, process, contents, and an actual case study in Kumamoto Prefecture using the conditions as a method of self-evaluation for their training.

Keywords

NPO, Reliability, Beneficiaries, Self-evaluation, NPO support center

【実践・調査報告】

国際協力NGOのアカウンタビリティの取り組み
―JANICのアカウンタビリティ・セルフチェック2008―

山口　誠史
（特活）国際協力NGOセンター
yamaguchi@janic.org

松尾　沢子
（特活）国際協力NGOセンター
matsuo@janic.org

要　約

日本の国際協力NGOによるアカウンタビリティに関する取り組みは、1990年代中頃までほとんどみられなかった。しかし、1990年代後半になるとNGOへの関心の高まりや社会の様々な組織に対するアカウンタビリティ向上の要望、NGOによる補助金不正使用事件の発覚などをきっかけに、NGO独自のアカウンタビリティ取り組みの必要性が認識されるようになった。

国際協力NGOのネットワーク組織である（特活）国際協力NGOセンター（JANIC）は、2002年に有志による委員会を発足させ、「組織運営」「事業実施」「会計」「情報公開」の4つの分野で合計322項目からなる自己審査キット「NGOのアカウンタビリティ行動基準」を策定した。その後、項目数の削減や立会人制度の導入などの改良を加えた「アカウンタビリティ・セルフチェック2008（ASC2008）」を作成し、JANIC正会員団体を対象に普及に取り組んでいる。

今後は、途上国で開発協力を行う現場型以外のNGOにも適用できる基準の見直しや組織強化につながる仕組みづくりなどを進めつつ、ASC2008の実施団体を増やし、NGOの社会的信頼性の向上に貢献していく。

キーワード

アカウンタビリティ、NGO、組織評価、自己審査、立会人

1．はじめに

国際協力NGOは、貧困、飢餓、環境など、世界的な問題に対して、政府や国際機関とは違う“民間”の立場から、国境や民族、宗教の壁を越え、利益を目的とせずにこれらの問題に取り組む団体である[1]。NGOが市民組織である所以は、市民の参加によって成り立ち、主要な財源を会費や寄付金から得ている点であり、それゆえ社会に対する情報公開や説明責任を果たすことは、NGOの存在の基礎を成している[2]。さらに1980年代末から、外務省のNGO事業補助金をはじめとした公的な資金がNGOにも拠出されるようになり[3]、説明責任がさらに強く求められるようになった。

これに対して、個別のNGOが年次報告書の作成や会員総会の開催などを通じて活動や会計報告を行うことはあっても、NGO全体として、誰に対してどのような説明責任が必要かといった議論はあまりなされてこなかった。そのような中、1990年代末から2000年代はじめにかけて起きた出

来事をきっかけに、NGOのアカウンタビリティ向上のための取り組みが行われるようになった。

特定非営利活動法人国際協力NGOセンター（JANIC）は、途上国の貧困削減や教育、地域開発などに取り組む国際協力NGOを正会員団体とする、日本で最大級の国際協力NGOのネットワーク組織である（2011年2月現在96団体）。JANICは、NGOの能力強化と信頼性の向上を、市民への啓発活動、政府への提言活動と並ぶ、3つの活動の柱の一つとして、様々な事業を実施している。

この報告では、2002年の「アカウンタビリティ向上委員会」（後述）から一貫してJANICのアカウンタビリティ基準作成に委員として関わってきた筆者の経験に基づき、JANICが組織評価と社会的信頼性向上のために作成し現在普及に努めている「アカウンタビリティ・セルフチェック2008」（以下ASC2008）について、策定に至る経緯と特徴、実際の実施状況、課題と解決の方針を述べる中で、市民組織であるNGOに求められるアカウンタビリティのあり方を検討する。

2. アカウンタビリティに取り組んだ経緯と成果

(1) 背景

JANICが組織の透明性や資金管理の厳格化を公式に表明したのは、1995年に作成された「NGO行動指針」が最初である。欧米のNGOが、組織および事業のあるべき基準を設定した行動指針（Code of Conduct）を策定していることに触発されて、JANICメンバーの間でも同様の行動指針作成の声が上がり、半年ほどの議論の末に、6項目からなる「NGO行動指針」を作成し発表した。この行動指針は、JANICのウェブで公開されている[4]ほか、新たにJANICのメンバーとして加盟するNGOは、行動指針への賛同に署名することが義務付けられている。

この行動指針は、賛同したNGOにとって努力目標的な意味合いで受け取られており、厳密に行動指針に則って組織運営および事業実施が行われているかどうかのチェックがされるわけではなく、また罰則規定もない。NGOとしてあるべき姿を社会に宣言するとともに、JANIC加盟のNGOに最低限守ってもらいたい基準と位置づけたものである。

JANICがこの行動指針からより厳密な判定が必要なASC2008の作成に至る過程では、社会状況の変化と外部からの圧力の存在があった。

社会状況の変化について言えば、以下の3点が挙げられる。

①NGOへの社会的関心・期待の高まり

1995年1月の阪神淡路大震災後のNPO/NGOブームや、1998年3月のNPO法の制定などをきっかけに、NGOはそれまでのボランティア団体として頑張っている人たちという程度の認識から、社会の中で一定の役割を担う存在として認知され、期待も高まった。

②国際的なNGOの影響力の増大

1997年のオタワ条約成立に貢献しノーベル平和賞を受賞した対人地雷廃絶運動や、温暖化防止などにおけるNGOの役割など、地球的規模の課題に取り組むNGOの存在と影響力が高まり、国際協力の分野でNGOは不可欠の存在として国際社会に認知されるようになった。

③アカウンタビリティを求める社会の潮流

企業の不正経理事件が相次いで報道される中で、企業に対するアカウンタビリティの要求が高まり、それとともにアカウンタビリティがNGOを含めたあらゆる組織に対して求められるようになってきた。

ただし、このような社会状況の変化が日本のNGOによるアカウンタビリティ向上のための具体的な取り組みに直結したわけではない。直接の理由としては、複数のNGOが起こした不祥事があった。外務省などから受けた補助金の不正使用が発覚し、マスメディアでも報道された[5]。本来、善意と正義に基づいて国際協力を実施しているはずのNGOが補助金を不正に使用していたことに対して、社会から批判の声が上がり、NGO全体に危機感が高まったのである。

こうした不祥事の発覚に対して「外務省は、

1999 年の政府開発援助白書の中で『NGO側においても組織運営能力や活動内容に関する説明責任（アカウンタビリティ）を一層高めることが期待される』と初めて NGOのアカウンタビリティに触れ、表だってその向上を求めた。（中略）それでも不祥事が後を絶たず、外務省は2002年度から補助金を受けるNGOに対して外部監査を義務づけるようになった」[6]。

(2)「NGOのアカウンタビリティ行動基準」

このような不祥事の発生と外務省によるNGOへの管理強化の動きに対して、NGO内で自主的に組織の透明性や情報公開、会計を含めた適切な組織運営に関して研究しようという機運が生まれた。2002年5月に行われた「JANIC正会員の集い」で、「アカウンタビリティ向上委員会」（仮称）の設置が提案され、有志により発足した。当初の委員は9名で、座長である渡辺龍也氏（東京経済大学教授、元JANIC職員）およびJANIC正会員団体から構成されていた。この委員会は、JANIC理事会に対して諮問する委員会として設置され、2002年秋までに成果を出すことを目標に、月2回のペースで開催された。

委員会では、報告書の構成として、

（1）NGOのアカウンタビリティとは？
（2）組織運営
（3）事業実施
（4）会計
（5）情報公開

の5章立てとすることが決まった。

また、小規模な団体あるいは設立後間がない団体と、歴史があり規模が大きい団体を同じ基準で判断することは難しいことから、「一般達成基準」と「高度達成基準」の2つの基準を作ることにした。「一般」か「高度」かの違いは、前者が「どのNGOも既に達成しているか、または短期（2年以内）で達成すべき基準」であるのに対して、後者は「より高い社会的信頼を獲得し、関係者の負託により良く応えるため、中期（3～5年）、ないし長期（5年以上）の期間内に達成する基準」と規定されている。

なお、この行動基準の位置づけについては、「アカウンタビリティの達成度を知るための自己診断ツール」とした。検討過程では、アカウンタビリティの評価及び向上支援のための仕組みとして第三者機関の設立を答申することも議論されたが、実現はかなり難しいとの判断から、各NGOによる自己診断のためのツールとして利用してもらうこととした。そのため、報告書には各NGOが自分たちの組織のアカウンタビリティ度を調べられるチェックリストが付けられた。

アカウンタビリティ委員会の第1次案は、発足から1年あまり経った2003年6月に完成し、JANICのホームページに掲載してパブリックコメントを募集した。2003年8月末までに集まったパブリックコメントを検討し、第1次案を修正して、「NGOのアカウンタビリティ基準（案）」が完成し、10月末のJANIC理事会で採択された。

その後、2004年1月から、JANIC正会員団体及びその他のNGO、関係諸機関へ「NGOのアカウンタビリティ基準（案）」を送付し、実際に使っての感想や修正意見を求めた。それと平行して、普及のためのセミナーを東京で8回、地方（大阪、名古屋、札幌、福岡）で4回開催した。その仕上げとして2005年7月には、外務省、JICA、企業、助成財団、労働組合、NPO、NGOなど複数の分野から約30人の参加を得て、「マルチセクター会議」を開催して、JANICのアカウンタビリティに関する取り組みと、実際の成果物である「NGOのアカウンタビリティ行動基準（案）」に対する意見聴取を行った。

これらの過程で基準案をさらに追加・修正し、最終的に2006年3月のJANIC理事会に最終案を提出して委員会は解散した。

「NGOのアカウンタビリティ行動基準」は、NGOにとってのアカウンタビリティに関する解説と、4つの分野の基準によって構成されている。そして、その4分野について、細かい行動基準項目を設定した。

行動基準は、「組織運営基準」の、「1-1．組織の目的（理念、使命）を明確にし、必要に応じて見直す。」から始まり、「情報公開基準」の最後の「6-6. 受益者をはじめとする対象地域の関係者や、

その他多くの人々に、より多くの情報が伝わるよう、現地語／国際共通語（英語／仏語／西語など）による情報公開に努める。」まで、合計で322項目からなっている（一般達成基準114項目、高度達成基準208項目）（表1）。

表1　「行動基準」の各基準項目数

	組織運営基準	事業実施基準	会計基準	情報公開基準
一般達成基準	31	41	24	18
高度達成基準	51	83	47	27

（出所）筆者作成

実際に自己診断を行う際には、ウェブ上から評価キットをダウンロードし、項目ごとに、「4 ＝ 達成できている」「3 ＝ かなり達成できている」「2 ＝ 部分的に達成できている」「1 ＝ まだ達成できていない」の4段階評価をエクセルの評価シートに入力すると、レーダーチャートができるようになっている。

また、自己診断を行う前に、組織内および組織外にどのような関係者がいるかを把握するために「ステークホルダー分析」を行うことを推奨している。

このように多くの意見を取り入れて修正しつつ時間を掛けて作成した「アカウンタビリティ行動基準」であったが、完成後実際に利用されることはほとんどなかった。

その理由は、以下のとおりである。

①チェック項目数が多すぎる

項目数が一般達成基準でも114あり、チェックだけで1時間以上かかる。

②判断基準が不明確

達成の程度を測る4段階評価では、判断する者によって評価が異なる。

③自己評価では客観性がない

第三者の目が入らないため、客観性に乏しい。

④実施のためのインセンティブがない

時間と労力をかけてアカウンタビリティ行動基準をチェックしても、自分たちの組織分析には役立つが、外部からの評価の向上などにはつながらない。

3．ASC2008について

(1)「行動基準」から「セルフチェック2008」へ

策定後、実際に活用されていなかった「NGOのアカウンタビリティ行動基準」を、NGOの組織強化と社会的信頼性の向上のために実際に役に立つものに作り変えるため、2007年7月に新たに「アカウンタビリティ普及委員会」が設置された。

普及委員会では、前記の「NGOのアカウンタビリティ行動基準」を基にしながら、その欠点を補って実際に役立たせるために改良を行い、テスト運用を経て2008年10月にASC2008を完成させた。その後、JANIC正会員団体に対して実施の呼びかけを開始し、2011年2月現在22団体が実施を完了している。

(2) ASC2008の特徴

①41項目の指標と判断基準

アカウンタビリティというと、助成金や寄付金を本来の目的によって支出しその報告を正確に行うと言う意味で「会計」に限定すべきという考え方もある。しかし、JANICでは当初から、NGOのアカウンタビリティにおいては、会計だけでなく「組織運営」および「事業実施」における透明性や明確なプロセスが重要との認識があり、それに「情報公開」を加えて4分野からなる基準を作成した。

ASC2008は、元になった「NGOのアカウンタビリティ行動基準」の項目を見直してNGOにとって必須な項目に絞り、最終的に322項目を41項目まで削減した（表2）。

「組織運営基準」は、組織の目的や構成、意思決定などを明文化すること、財政の健全性、長期計画の策定や人財育成、情報の保護など、組織の透明性を高めることと組織強化に関する項目など13項目よりなる。

「事業実施基準」は、計画、実施、モニタリング、評価にいたるPDCAサイクルを意識した10項

表2　ASC2008の各基準項目数

	組織運営基準	事業実施基準	会計基準	情報公開基準
必須項目	6	7	13	4
強化項目	7	3	0	1

（出所）筆者作成

目よりなる。

「会計基準」は、会計処理ルールの明文化や帳簿の作成といった原則、会計書類の整理保存など日常の会計処理、決算および監査の実施など13項目よりなる。

「情報公開基準」は、理念や使命、事業内容、組織の基本情報、決算などを公開する一方で個人情報保護に留意することなど5項目よりなる。

41項目のうち、原則として達成していなければならない項目を「必須項目」、実現に努めることが望ましい項目を「強化項目」とした。（会計基準は、全て必須項目である）

各基準の詳細については、別添表「ASC2008チェックシート」を参照のこと。

②判断基準の明確化

達成していると思うかどうかという曖昧な基準ではなく、Yes/Noで答えられるように各項目の書き方を変更すると共に、具体的なチェックの基準を記述した。

例えば、旧行動基準で「組織の目的（理念、使命）を明確にし、必要に応じて見直す」が新基準では「組織の目指していること（理念や使命など）が明文化されている。」としている。その確認方法として「定款の『目的』の条項に加えて、ビジョン・ミッション、あるいは組織憲章などのかたちで明文化されている」と規定し、さらに「実際に定款の確認以外に、ウェブサイト、パンフレットなどを確認する。身近に使われている資料などで確認するのが望ましい。」と注意点を記述している。

③立会人制度の導入

立会人制度は、ASCが自己審査形式でありながら、外部者が立ち会うことで、客観性を加味することができ、その結果への信頼性を高める役割を果たすことを期待して導入された。

立会人の最大の役割は、セルフチェックのプロセスが適正に実施されることを確認することである。すなわち、セルフチェック項目で示されている資料が整えられており、それによって判断されているかどうかを実際に目で見て確認する。

立会いの結果、実施団体の確認方法や確認書類等の内容に著しい問題があると判断した場合は、追加資料の提示を求めたり、質問をすることができる。また、立会人自身が実施団体の見解に同意できない場合や2名の立会人間で見解が異なる場合にはセルフチェックの完了を「保留」とし、立会人はJANIC に「保留」の過程説明を行うことが義務付けられている。

この役割は、現時点ではNGOのアカウンタビリティに関する議論を継続的に行ってきたNGO関係者とJANIC事務局スタッフが担っている。JANICは定期的な立会人トレーニングの開催や立会人間の経験の共有を通じ、彼らが各項目設定の背景や意味、立会人の役割や権限を理解し、適切にその役割を果たせるように努めている。

④アカウンタビリティ・セルフチェック・マークの導入

上記③でJANIC派遣の立会人が正当なプロセスで自己診断が行われたことを認めた場合には、常任理事会の承認を経て「アカウンタビリティ・セルフチェック・マーク」を交付する（図1）。このマークを実施団体はウェブ等の団体の出版物に掲載することによって、アカウンタビリティ向上に積極的に取り組んでいる信頼性の高いNGOであると認識してもらうことができる。それによって、個人や企業が安心して寄付できる団体という認識が広まり、寄付の増加が期待できる。

なお、アカウンタビリティ・セルフチェック・マークの発行は、当初全項目の8割がクリアされているなど、一定の基準を設けることが想定されていた。しかし、JANIC総会でASC2008の実施とマークの発行を提案した際に、中小NGOにとっ

てこの仕組みがNGOの差別化につながるのではないかという懸念の声が出された。組織力があるNGOは大半のチェック項目がクリアできるのでマークを取得して寄付金が集まるが、小さなNGOはマークが取れずに寄付が集まらずさらに苦しい状況に陥るという懸念である。JANICがASC2008を普及させようとする理由は、NGO界全体でアカウンタビリティ向上に努力していることを社会にアピールすること、個々のNGOにとっては課題の発見によって組織強化につなげることが目的であることを正会員団体に対して説明した。こうした経緯から、アカウンタビリティ・セルフチェック・マークは、ASC2008を実施した全団体に付与することとし、何項目クリアしたかはウェブ上に掲載するが、それをどう判断するかは市民やドナーに委ねることにした。

図1　アカウンタビリティ・セルフチェック・マーク

（注）マークの意味：3つの円は1．組織運営基準　2．事業実施基準　3．会計基準、4．情報公開　は中の白い丸で表している。また、Aの白ヌキはAccountabilityのAを意味する。3つの丸はNGOを見守る人々のシンボルであり、全体は組織の活力あるアクティビティを示している。
（出所）JANICウェブサイト

（3）実施手順

ASC2008の実施手順は図2のとおりである。

①実施当事者は3層から

ASC2008では、「代表もしくは代表にあたる役員」「事務局長また事務所の統括責任者」「事務局スタッフ（勤続2年以上）」各層からの参加者を条件としている。ただし団体によっては代表や役員が専従ではない場合も多く、「代表もしくは代表にあたる役員」の調整が困難な場合は、他の役員を代理として任命することが可能である。

図2　ASC2008実施手順

団体としてのASC2008の実施検討、決定
↓
JANIC事務局への申込み、実施日程調整
（含む立会人2 名との調整）
↓
立会人の立会いのもと、団体がASC2008を実施
※セルフチェックの実施場所は、実施団体の事務所
↓
報告書の提出（実施団体および立会人）
↓
JANIC常任理事会で実施完了と
マーク発行を承認

（出所）筆者作成

②団体事務所で行われる自主開催型

指針の有無を確認する際に文書類（以下例示あり）や文書管理システムを使用することもあることから、団体事務所で行うことを基本としている。JANICの正会員団体中、5分の1程度は関東圏以外に所在しているが、その際も立会人を派遣する。

＜確認資料例＞

・定款
・パンフレット
・年次報告書（過去3 年間）
・決算書（過去3 年間） 監査報告書付き
・会計帳簿（総勘定元帳，試算表）
・就業規則
・理事会議事録
・団体のウェブサイトや共有フォルダにアクセスできるコンピューター
・業務分掌規定
・会議規定
・文書管理規定
・職員研修規定
・会計規定
・中（長）期計画書

③不適合項目の除外

実施団体は、41項目の中から、活動や体制に応じて実施対象項目を決定のうえ、指針とチェックポイント、注意点に添って客観的な事実確認ができる書類や記録等を用いて実施する。よって「有給の職員を雇用していない」、「NPO 法上の収益事業を実施していない」等、実施団体の現状にそぐわない項目については実施対象外にできる。

④異議申立て

実施団体は、立会人の見解等に対して団体側が合意できない場合は、「異議申立書」をJANIC に提出することが可能となっている。申立書が提出された場合は、JANIC 常任理事会（将来的には担当委員会を設置予定）にて協議し、受領から60日以内に結論を出して回答する。

(4) 運用開始後の改訂点

①守秘義務

セルフチェック実施時には、実施団体の内部資料を用いて判断することがある。例えば、組織運営基準「10. 有給の職員の採用、退職、勤務内容、福利厚生、賃金、などを定めた規則が明文化されている」を確認する際は、実際の雇用契約書を確認することがある。その際に、立会人も個人名の入った契約書自体を見ることになる。

立会人が接する団体の機密情報や個人情報、さらには団体関係者が指針の状態の有無を協議する際に引用される内部事情が、立会人を通じて第三者に漏れる可能性がある、との懸念が実施団体側から提示された。

これを受け、立会人とJANIC事務局でASC2008実施における守秘義務の考え方の整理が行われた。当初は立会人が個々に実施団体に対して守秘義務を守ることを約する方法も考えられたが、ASC2008という制度の実施主体はJANICであり、JANIC事務局スタッフも内部情報や事情に接する機会がありうるとの考え方から、最終的にはJANIC理事長名の誓書を出すこととした。

手順としては、まずそれぞれの立会人からJANIC理事長に対する誓書の提出を行い、事務局が管理をする。その後実施時に、同誓書を踏まえ、JANIC理事長名で、団体に対して守秘義務を約する誓書を提出することとした。これによって、実施団体側からは守秘義務の点について明確になっていることは安心できると評価されている。

②結果の掲載の仕方

実施団体の結果の公開は、当初から必須の要素として考えられていた。その際の公開の方法については、ASC2008主催者であるJANICウェブサイトの所定ページで行うこととして開始された。表現の仕方としては、実施報告書に掲載される実施団体名、実施日時、4分野、2種類の項目別（必須、強化）による実施対象項目、パスした項目の数を表形式で掲載されることになった（表3参照）。

表3　ASC2008セルフチェック集計結果

団体名：(特活)国際協力NGOセンター				
セルフチェック実施日：2009年3月25日				
マーク発効日：2009年4月17日				
指針項目	チャレンジ項目数		パスした項目数	
	必須項目	強化項目	必須項目	強化項目
組織運営基準	6	7	6	7
事業実施基準	7	3	7	2
会計基準	12	0	12	0
情報公開基準	4	1	4	1
合計	29	11	29	10

（出所）JANICウェブサイト

結果をレーダーチャートのようにビジュアル化することも検討されたが、達成状況を対外アピールすることが目的ではないとの理由から表形式の掲載を維持することとした。

4. ASC2008実施から見えつつあるもの

(1) ASC2008の認知状況

2008年10月の開始以降、JANIC正会員団体のASC2008に関する理解や実施に向けた課題につい

て、正会員向けアンケート結果（2010年度総会時に実施。参加団体数41中、有効回答数14件）をもとに報告する。

①ASC2008に関心があるか

ほとんどの団体は関心があると回答をしており、明確に関心がないと回答した団体は限定的であった。

②ASC2008の仕組みや手順を知っているか

上記1．と同様にほとんどの団体が手順について理解をしていた。

③ASC2008を実施していない理由（複数回答）

もっとも多かった理由は「時間がない」（14団体中6団体）となり、ついで「対応する人員がいない」（5団体）となっている。これはNGO団体の人員不足からくる慢性的な多忙さが原因といえる。

興味深い理由として、2団体が「団体内の理解と承認が得られない」をあげた。別途事務局が個々の団体から聞き取った声として、NPO法人の場合は認定格の取得あるいは公益法人の場合は新制度に基づく移行作業が団体としての先決事項となっており、具体的なメリットが明確でないASCの実施が後回しになる傾向がある。また、団体の理事会として組織評価の必要性を感じない、という場合もある。

④ASC2008実施にあたって最も期待したメリットは

アンケートに回答した14団体中、実施済みの5団体から回答を得た。「寄付の増加」（2団体）や「団体の信用力向上」（2団体）が挙げられているが、現時点でASC実施が実施団体の寄付の増加に直結した、あるいは信用力が向上したという報告はない。

（2）ASC2008実施済み団体インタビューから見えつつあるもの

ASC2008実施に対する意見および実際に実施した後の、団体としてのアカウンタビリティに関する考え方や行動に何らかの変化があったのかどうかについて、実施済み22団体のうち、10団体へのインタビュー調査[7]の結果をもとに報告する。

①実施したことの意義・成果の実感度合い

パスした項目が多い団体からは、改めて「自団体のアカウンタビリティ向上に関する取り組みについての意義を再認識」し、「安心」する機会となったとのコメントがあった。また、「団体内部的なアカウンタビリティへの意識の向上」を感じたという団体もあり（3団体）、その理由としてはASC2008の特徴の一つである3層からの参加が要因と思われる。他方、ASC2008の実施を通じ、特段の意義を団体として感じることがなかった、という団体も一部あった。これはそれらの団体が41項目すべてがすでに達成されており、それ以上の気づきの機会にはならなかったためと考えられる。

パスした項目が少なかった団体からは、「自団体の課題（足りていない部分）に気づくことが最大のメリット」、「課題（パスしなかった、すなわち実態がない状態）に改めて目を向けるきっかけになった」、「（指針で問うている状態に加え）業務そのものの質を意識するきっかけになった。小規模団体であるからこそ、このプロセスは（振り返り）効果がある」、「（十分できていない）組織評価に取り組む上で手ごろな入り口」という認識をもったなど、ASC2008を通じて、現状で足りていない事項の把握（あるいは再認識）と、今後考えていく際のきっかけを得られたという反応が大半を占めた。

また、これらのパスした項目が少なかった団体においては、すでに団体内で課題の認識があり、継続的に取り組んでいくべき課題であるという考えから、ASC実施時には×をつけた、という回答もあり、団体によっては団体内の改善意識を維持させるために、あえて厳しく判断したこともあったようだ。

これらの回答を踏まえると、ASC2008実施が団体としてアカウンタビリティへの取り組みを考える機会となったと言え、特にパスした項目が少なかった団体にとっては、取り組みに着手するきっかけ、団体内の共通認識につながっている傾向があると考えられる。

②実施後の行動、団体内の変化など

インタビュー調査実施団体の中で、ASC2008実施後に何らかの行動をとった事例を以下紹介する。

活動国を限定して教育分野での活動をしてきた団体Aは、事業実施分野における計画と評価・報告に関する指針でパスしなかった項目が多かった。中長期計画については、以前から内部での承認や、助成金・委託事業等の外部資金に申請する際に必要性を感じていたこともあり、ASC実施の翌年度分から事業単位の中長期計画策定に着手することを決めた。また、報告については理事会用、すなわち内部向けに作成するのみであったが、ASC実施をきっかけに対外的な公開を意識した年次報告書として作成し、活動現場の声も含める構成とする等、自分たちの活動を自主的に評価する取り組みを開始した。加えて、現在事業用の評価フォーマットを統一化していくことを検討している。

世界各地の拠点組織と連盟形式で活動をしている団体Bは、支援事業における中長期計画については連盟の方針・計画にそっているが、日本の拠点独自の計画は作成していなかった。ASC実施をきっかけに、独自の活動、例えば日本国内でのファンドレイジング等において、中長期計画の策定に向け着手を始めた。

緊急支援と途上国の生活環境の整備を行う団体Cは、中長期計画を文書化し共有していなかったが、策定を始めている。

ASC実施以前から問題意識があった事柄について行動に移す後押しとなった例もある。団体Dは、事業実施分野の強化項目であった「9．評価を関係者と共有しているか」について、以前から公開を進める必要性を感じていたこともあり、団体ホームページ上に、評価報告書を掲載するようになった。

さらには、アカウンタビリティに関する取り組みを一層強化した団体もいる。

JANICによるアカウンタビリティに関する議論の初期の段階から関心を持ち、自主的に組織評価を進めてきていた団体Eは、組織運営分野の情報の保護と共有に関する指針について対応済みであったが、改めて電子化された情報の保護の重要性を認識し、バックアップ頻度を年に1回から毎日とることとした。また、各活動国の事業計画、事業評価を共通の仕組みで作成することを決定する際に、ASCで再確認した事業実施時のステークホルダーとの情報共有や組織としての一体的な計画とモニタリング・評価の重要性を考慮に入れたとのコメントがあった。

教育分野で活動する団体Fでは、パスした指針についても、ルールや手順などの明確化と文書化を進める等、指針に沿った状態を厳密に確保するための対応を始めている。

③指針についての意見

指針自体が団体の活動に合わないという意見が出された。例えば、中長期事業計画に関する指針について、緊急支援を行っている場合は計画を立てるのが困難、との意見がある。個別の緊急支援活動の中長期計画ととらえる場合と、緊急支援事業とその他の事業との関連性や資金・体制面を総合的にとらえる場合とで、団体によって中長期計画の捉え方に違いが出てくる。現在の指針においてはその点についての明確化がされていないことから、ASC実施時にどのようにこの点を判断するかは、緊急支援を実施している団体間でも異なるというのが現状である。

また、指針で定義された状態とそれを実際に判断する際のチェックポイントについて、団体として指針は理解できても、その状態が必ずしもチェックポイントに記載されている状態である必要性を感じない、という指摘があった。

例えば、「有給の職員の採用、退職、職務内容、福利厚生、賃金等を定めた規則が明文化されている」という項目に対し、就業規則の整備や雇用契約書締結の有無がチェックポイントとして挙げられているが、この2種類の文書に限らない形で指針の状態を確保している実態がある場合の判断の仕方が不明瞭であるという指摘があった。

また、事業実施の強化項目として挙げられている「事業実施に関する行動基準を作成している」について、団体として必要と考えるものを選んで基準を設けているが、それ以外については一般的なガイドラインに則るにとどまっており、独自に策定はしていないし、する必要性も感じないと考える団体もいた。このような場合には、パスしている、していないの判断自体の意味がないのではないかとの意見であった。

5. おわりに

ASC2008を実際に実施していく中で見えてきた課題を解決し、ASC2008の信頼性を高めて、組織評価の手法として普及させるために、今後以下の取り組みを行う予定である。

(1) ASC2008実施団体の増加

2008年10月にASC2008がシステムとして完成して以来、JANIC正会員団体に実施を呼びかけているが、2011年2月現在で実施団体数は22であり、JANIC正会員数96の約4分の1に留まっている。

実施団体数が増えない理由については、人員不足など組織内の問題を除くと、実施にかかる労力に対して実施した場合のメリット（マーク取得によって社会的な信頼が向上し、寄付金額が増えるなど）が不明確であることや、立会人といえども外部者が関わる組織評価についての不安（事務局が進めようとしても理事会の理解が得られないことがある）などが挙げられる。

これらの要因に対して、JANICではメディアへの働きかけを含めた社会へのASC2008の広報活動、特に企業や助成財団など資金提供者へのPRなどを行っている。また、JANIC正会員に対してアカウンタビリティに関する認識を高めてもらうために、ニュースレター「NGOアカウンタビリティNOW」の発行、会員総会、正会員の集いなどの機会を利用したASC2008の意義のPRを行っている。

他方、JANICはNGO活動をアピールし、分野別の寄付金を市民に呼びかけて集まった募金をメンバー団体に配分する「NGOサポート募金」制度を実施している。JANICの正会員は、希望すればどの団体もサポート募金の配分先団体になることができたが、寄付先に対するより高い説明責任が求められる社会情勢の中で、2010年8月から「NGOサポート募金」配分先団体に対してはASC2008実施を義務付けることを決定した。従来の配分先団体に対しては経過措置として2011年7月末までにASC2008実施の申し込みを完了していれば資格を保持できることにしたが、新規参加団体についてはASC2008実施が条件となっている。

この制度改革に対しては、アカウンタビリティと資金とを結びつけることの是非や、正会員の中でも規模の小さなNGOにとってASC2008を取得するための諸規則の整備などが負担となり、結局JANICの正会員団体間に格差を生むことになるのではないかといった懸念も出されている。これについては、JANICとしても広く市民から集めた募金に対してはより信頼性が高い団体に対して配分する責任があること、中小NGOこそASC2008を利用してより信頼性が高い組織に成長してほしいことなどを説明している。

また、現在ASC2008の対象はJANIC正会員団体に限られているが、将来はJANIC正会員以外にも広げて、ASC2008の社会的認知度を高めていくことも検討している。

(2) ASC2008の改定（バージョンアップ）

ASC2008は、その名称に2008と制作年を入れていることから分かるように、当初からバージョンアップを念頭に作成した。内容の不備に対する修正だけでなく、時代の変化を受けて全体の構成を変えたり分野を拡張することなどを当初から想定していた。

例えば、2010年11月には組織の社会的責任に関する国際規格であるISO26000が発行され[8]、NGO/NPOを含めた全ての組織が組織の社会責任について取り組むべき項目がガイドラインとして国際的に明示された。このガイドラインは7つの中核課題（組織統治、人権、労働慣行、環境、公正な事業慣行、消費者課題、コミュニティ参画と開発）における社会的責任のあり方と、課題解決のためにステークホルダーエンゲージメントといった方法論を提案している。ASC2008は主に国際

協力に取り組むNGOの組織評価と社会的信頼性向上のための自己診断の仕組みであるが、国際社会の一員として、本ガイドラインを踏まえた指針の更新や取組方法のあり方についての検討が必要である。

また、ASC2008は、途上国の開発協力を行う現場型のNGOを想定して作成された。そのため、海外に現場を持たない国内事業中心の団体や政策提言型、ネットワーク型のNGOに関しては、事業実施基準の4の「事業実施に関する行動基準を作成している」や同じく6の「恒常的なモニタリングをしている」など、適用が難しい項目がある。そのため、多様な形態のNGOへの適用が可能になるような見直しが必要である。さらには、国際協力NGO以外の国内NPOへの対応も視野に入れて改定することも検討している。

これらの課題を抱えつつ、ASC2012（仮称）への改定を目指して、2011年度から議論を進める予定である。

(3) 組織強化のための仕組み作り

ASC2008によって組織の課題が発見できても、それをどのように改善していくか、そのフォローアップができないと組織評価を行った意味がない。大きな団体であれば、課題解決のために人材や資金などの資源を投入して直ちに解決に取り組むことができるであろう。しかし、中小NGOにとっては、慢性的に人手不足であったり資金不足であるため、課題の発見がすぐに改善に結びつくわけではない。

そのような状況を改善するために、JANICではNGO活動や運営を担うスタッフの能力向上のための各種研修事業を実施するとともに、個別NGOに対するコンサルテーションを行うことを計画している。

ただし、中小NGOが組織改善のために予算を振り向けることが困難な中、JANICが無償でそのようなコンサルテーションを行うことは難しく、日本のNGO/NPOの能力強化を積極的に後押しする外部資金の利用も必要である。例えば、NGOの組織運営上必要な広報、会計などの専門家の派遣費用をJICAが負担するという「NGO組織強化のためのアドバイザー派遣制度」がある。利用団体からも高く評価されている画期的な仕組みであるが、JANICがアドバイザーとしてサービスを希望するNGOに派遣されるということも考えられる。

(4) 自己診断と第三者評価

ASC2008はあくまでも自己診断の仕組みであり、立会人制度を付加することによって一定の客観性を確保しているが、それでは客観性が不十分であるという指摘を受けることがある。

JANICが主体となって評価を行うという選択肢もあるが、現在のところそのような評価を行う予定はない。JANICは、アカウンタビリティ向上のための努力は、まず第一に団体そのものが主体的に問題を発見して改善に取り組むべきであると考える。あくまでもその自主的な努力を支援するのがJANICの立場であると考えるからである。また、JANICは開発NGOのネットワーク組織であり、会員団体とは利害関係があるために第三者とは言い難いという事情もある。

したがって、JANICでは自己診断ツールであるASCの普及や個々の団体のアカウンタビリティ向上を支援する取り組みを今後も進めることに注力し、第三者機関による組織評価については、他の組織に委ねる方針である。

(5) 事業に関する評価システム作り

ASC2008は、組織に関する評価が主体であり、事業そのものに関しては具体的な評価基準は含まれていない。ASC2008に今後事業評価の詳細を含める予定は無いが、組織運営と事業はNGOにとって車の両輪であり、組織的に適切に運営されていても事業が効果的に行われ、事業の目的が達成されているかどうかを振り返らなければ、NGOの存在理由である「ミッションの実現」がなされているかどうか判断できない。

既に、国際協力の分野においては、様々な事業評価（プロジェクト評価）の手法が開発され、実際に運用されている。例えば、DACの評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）やFASIDが開発したPCM手法、参加型評価手法であるPRAなどの既存の手法を研究し、NGOにとって使いやすい事業評価システムを開発することを検討している。

国際協力NGOのアカウンタビリティ向上のために試行錯誤の末に作られた「アカウンタビリティ・セルフチェック2008」は、JANIC正会員の中で徐々に実施団体を増やしているが、全正会員実施にはほど遠い。

実施団体の中からは、組織の振り返りに役立ったとの評価を得ており、その目的の半分は達成されたと言える。しかし、NGO全体のアカウンタビリティ向上への機運の盛り上がりと、ASC2008の社会的な認知度の向上により寄付者が信頼できるNGOを選択する際のツールとして利用されるという点については、実現までかなりの時間を要すると思われる。

NGOが市民社会に支えられ、社会を変革する運動体としてそのミッションを実現するために、組織の透明性を高め、積極的に情報を開示し、組織の課題解決を経た質の高い事業を実施する。それらの一連の行動によって、市民からの信頼性を高めるといった好循環を得るために、自己診断に基づくASC2008が貢献するよう今後もJANICは努力していく。

注記

1 国際協力NGOセンターウェブサイト
NGO事典NGO概念より
http://www.janic.org/faq/faqngo/ngo_3.php#q1

2 伊藤道雄は、「市民組織が『市民組織』としての力を発揮するためには、組織の理念や目的に賛同し、活動を支えてくれる市民の仲間を拡大する必要がある。そのために、市民への情報の普及、啓発、一人ひとりに対する説得活動が大切になろう」、としている。毛受敏浩編「草の根の国際交流と国際協力」2003年、110ページ。

3 前掲「草の根の国際交流と国際協力」2003年、98ページ

4 『NGO行動指針』国際協力NGOセンター（1995）
6つの行動指針は、1.自立への協力、2.対等なパートナーシップ、3.地球市民学習、4.政策提言、5.開かれた組織運営、6.厳正な資金管理
http://www.janic.org/about/guideline/index.php

5 渡辺龍也「現代法学 第10号　国際協力 NGOのアカウンタビリティー」2005年、17ページ。

6 同上

7 本調査はインターン（國方健太郎）の協力を得て実施された

8 ISO/SR国内委員会サイト（財団法人日本規格協会内）http://iso26000.jsa.or.jp/contents/

参考文献及びウェブサイト

伊藤道雄（2003）毛受敏浩編著『草の根の国際交流と国際協力』明石書店

「エクセレントNPO」をめざそう市民会議編（2010）『「エクセレントNPO」の評価基準』、言論NPO

言論NPO（2010）『「エクセレントNPO」とは何か』、言論NPO

社会的責任向上のためのNPO/NGOネットワーク（2010）『これからのSR－社会的責任から社会的信頼へ』

デビッド・コーテン（2000）渡辺龍也訳『NGOとボランティアの21世紀』、学陽書房

渡辺龍也（2005）『国際協力NGOのアカウンタビリティー　－「答えること」から「応えること」へ－』現代法学第10号

国際協力NGOセンター（1995）『NGO行動指針』
http://www.janic.org/about/guideline/index.php
（accessed Feb, 2011日付）

国際協力NGOセンター（2006）『NGOのアカウンタビリティ行動基準』http://www.janic.org/more/accountability/background/（accessed Feb, 2011）

国際協力NGOセンター（2008）『アカウンタビリティ・セルフチェック　2008』http://www.janic.org/more/accountability/accountability2008/（accessed Feb, 2011）

独立行政法人国際協力機構（2007）『NGO組織強化のためのアドバイザー派遣制度』http://www.jica.go.jp/hiroba/menu/ngo_enhance/index.html（accessed Feb, 2011）

日本NPOセンター『信頼されるNPOの7つの条件』
http://www.npo-hiroba.or.jp/7requirement/index.html
（accessed Feb, 2011）

（2011.1.19受理）

別添表　ASC2008チェックシート

組織運営基準

指針				結果	チェックポイント	確認方法の注意点
	No.	必須項目○強化項目▲				
目的	1	○	組織の目指していること（理念や使命など）が明文化されている。		・定款の「目的」の条項に加えて、ビジョン・ミッション、あるいは組織憲章などのかたちで明文化されている。	実際に定款の確認以外に、ウェブサイト、パンフレットなどを確認する。身近に使われている資料などで確認するのが望ましい。
	2	○	組織が目指していること（理念や使命など）を役職員、社員、寄附者、パートナーに周知している		・ウェブサイト、趣意書（パンフレット）、年次報告書、国際協力に携わる場合は支援契約書や覚え書に明示されている。	ウェブサイト、趣意書、パンフレット、年次報告書といった比較的不特定多数の人々が目にする資料を優先する。
機構・役割・運営	3	▲	組織の構成要素（最高意思決定機関、監査、事務局長、執行各機関）の権限、責任、役割及び意思決定の手順があらかじめ明文化されている。		・定款、業務分掌規定、会議規定などの形で明文化されている。	定款、業務分掌規定、会議規定、その他の資料などで、権限、責任、役割分担が最低限確認できる状態であればよい。
	4	○	役員（理事）の業務執行状況や組織の財産状況が監査されている。		・監査報告書が作成されている。	監査報告書を実際に確認し、それが適正な内容と形態になっていること。監査者の書名、捺印の是非も確認すること。
	5	▲	意思決定に関し、その内容と決定経緯について職員と共有されている。		・総会議事録、理事会議事録、運営（執行）委員会の記録が、職員が閲覧できる。	公開または閲覧できる状況を確認する。ウェブ、回覧資料、ハードディスクのアクセスなどの状況を具体的に確認する。
財務	6	○	寄付金、助成金、物資などは、寄附（提供）者と合意した使途に沿って使用されている。		・趣意書（パンフレット）と事業及び決算報告書、助成金申請書と完了報告書などでアピール及び申請内容と報告内容の関係性が明示されている。	事業計画書、事業報告書、決算報告書の内容から、資金の使途とアピール内容が大まかに一致していることを確認する。いずれも最新の資料で確認をすることが望ましい。
	7	▲	自律的で安定した事業運営ができるよう、自己資金（会費、寄附、事業収入、金利収入）を増やす努力をしている。		・過去三年間の決算報告書で、自己資金の額または比率が増えている。	決算報告書の自己財源の割合の増減を確認する。自己財源とは「会費」「寄付」「事業収入」などを指し、「助成金」や「補助金」は含めない。3割以上あれば、増減の変化は関係ないものとする。そうでない場合は、わずかでも総額または割合が高まっていればよい。
組織強化と職員能力の強化	8	▲	組織の目指していること（理念や使命など）の実現に向けた中期または長期計画を策定している。		・中期計画書または長期計画書が策定されている。	中期計画書や長期計画書を確認する。計画書は5年以内に作成したものを対象をする。
	9	▲	策定された中期または長期計画の実施状況が把握されている。		・各年度の事業報告書や評価報告書などの形で計画の実施状況が確認できる。	各年度の事業報告書の内容と、中長期計画の内容に整合性があるかを確認のこと。
	10	○	有給の職員の採用、退職、勤務内容、福利厚生、賃金、などを定めた規則が明文化されている。		・就業規則が整備されている。 ・雇用契約書が作成されている。	就業規則と数件の雇用契約書を書類によって内容を確認。労働基準法に照らして、大きくずれていないか確認が必要。
	11	▲	有給の職員の職務に応じた、育成（研修）計画を策定している。		・職員育成（研修）計画書が作成されていたり、研修に関する規定が整備されている。	職員育成計画書またはそれに準じた計画書などで確認する。また、そういったものがない場合、過去3年間の研修実績があるかどうか確認する。
情報の保護と共有	12	○	電子化されたデータを含む情報の重要性や機密性を踏まえ、バックアップ、ウィルス対策、PCへのアクセス権限設定など、情報が管理・保護されている。		・文書管理規定で内容が確認される。 ・バックアップ、ウィルス対策、アクセス権限設定の実施状況が確認できる。	文書管理規定等の関連書類の確認、もしくは対策がわかる実際の状況を確認する。
	13	▲	蓄積した情報は、必要な時に必要な者が入手できるように整理・保管している。		・文書管理のルールに従って、文書ファイル及び保管実態などが確認できる。	明文化された規則にしたがって、書類が管理されている実態を確認。全部確認できない場合は、重要と思われる書類（理事会・総会の記録、会計関連書類、その他）を実際に確認する。

事業実施基準

指針				結果	チェックポイント	確認方法の注意点
計画	1	○	中長期事業計画書を作成している。		・事業に関する中長期計画書を作成している。 ・中長期計画書には、組織の戦略、行動指針との関連を記述している。 ・中長期計画書には、事業の目的、達成方法・目標を記述している。 ・中長期計画書には、事業終了後の方向性（拡大、発展、移譲、撤退など）を記述している。	ここでは、団体の方針と目標を具体化するものとしての中長期計画書を問題とする。まず計画書そのものの確認とあわせて、計画書中に「戦略」「行動指針」「事業目的」「事業終了後の方向性」等の記述があるかを確認する。
	2	○	中長期計画に基づき、事業ごとの計画（一般的には年次計画）を立て、事業計画書（一般的には年次事業計画書）を作成している。		・年次事業計画書には､中長期計画との関係、達成すべき目標、必要なリソース、リソースの調達方法を記述している。	年次事業計画書（年毎に計画書を作成することが団体の活動実態にそぐわない場合には、活動期間に即した計画書）の中に、中長期計画書の目標や方向性との関連が触れられているか確認。
	3	○	適切な手続きにしたがって事業計画を立案している。		・受益者や共同実施者（カウンターパート）をはじめ、事業に直接・間接に関わる個人や組織の意見に配慮し、立案している。	計画段階でどういったステークホルダーの意見収集を行っているかを確認し、その事実がわかるメモ、写真、記録などを2,3点確認する。すべてのステークホルダーの事実確認は必要はないが、受益者集団（現地社会など）、職場のスタッフのものなどを優先して確認。
	4	▲	事業実施に関する行動基準を作成している。		・環境、ジェンダー・女性、住民主体、エンパワーメント、子どもの権利などに関する指針を明文化している。	文書で「環境」「ジェンダー」「住民主体」「エンパワーメント」「子どもの権利」等に関連する指針があるか確認をする。
実施・モニタリング	5	○	計画に沿った事業実施をしている。		・事業計画書と事業報告書の内容に整合性がある。	事業報告書とその前年度の事業計画を比較する。最新の報告書を対象に確認をする。
	6	○	恒常的なモニタリングを行っている。		・事業の進捗状況、リソースの管理運用状況及び目標の達成状況を定期的に観察している。 ･記録、蓄積したデータの分析、検討を定期的に行っている。 ･モニタリングの結果を､関係者と共有し事業実施のプロセスに反映させている。	現在進行している、もしくは最近まで行っていた事業のモニタリングの様子がわかる関連資料を数点確認する。
評価・報告	7	○	年度末および事業完了時に評価を行なっている。		・単年度事業の場合は事業終了時に、多年度にわたる事業の場合は毎年度末に、評価を行なっている。 ・評価の項目には、目標・期待達成度、成果、効率、妥当性、持続性、関係者の貢献度、得られた教訓が含まれている。	もっとも最近行った評価関連書類をもとに行う。単年度事業を優先するが、中長期計画に対応した評価書類があればそれも確認。評価内容に「目標・期待達成度」「成果」「効率」「妥当性」「持続性」「関係者の貢献度」「教訓」といったことが読みとれる内容であるかを確認。
	8	○	年度末および事業完了時に報告書を作成している。		・単年度事業の場合は事業終了時に、多年度にわたる事業の場合は毎年度末に、事業報告書を作成している。 ・事業報告の項目には、事業の実施状況、目標の達成状況、リソースの管理運用状況が含まれている。	最新の単年度事業を確認すること。また内容的に、「事業の実施状況」「目標の達成状況」「リソースの管理運用状況」などの表記があるかを確認。
	9	▲	評価や報告書の内容を関係者（ステイクホルダー）と共有している。		・NPO法人の役員および社員、資金拠出者、共働実施者（カウンターパート）、受益者など、事業に直接・間接に関わった組織及び個人と情報を共有している。	評価報告書の確認とあわせて。その内容が社員、資金拠出者、協働実施者、受益者といった人たちに共有されている実態がある程度推定できる資料を確認すること。
全般	10	▲	事業を実施するプロセスをシステム化（体系化）している。		・事業を実施するプロセスを解説したマニュアル・手引書などがある。	事業実施マニュアル・手引書は、事業を実施するときに参考できる資料であればよい。

会計基準

指針				結果	チェックポイント	確認方法の注意点
基本ルール	1	○	会計処理のルールとプロセスが明文化されている。		・使用する勘定科目、現金出納の処理方法、利用する書式の記入方法など、具体的な会計処理の方法や決まりを記載した規定がある。 ・会計処理のルールやプロセスについて、毎年継続して適用し、みだりに変更していない。	会計規定に準ずる書類の確認。
	2	○	すべての会計の記録について、正確な会計帳簿を作成している。		・仕訳帳、元帳などがある。	仕訳帳、元帳の内容確認。極端に記述に問題がないかの確認。
	3	○	収益事業を行なっている場合、それによって得た収益は全額主たる事業に使っている。		・収益事業によって得た全ての収益を、主たる事業に使用していることが、決算報告書によって確認できる。	最新の決算報告書の内容を確認。
	4	○	事業計画にもとづいて毎年適正な予算を立てている。		・事業計画に基づいて、費用の積算により予算案が立てられている。 ・予算案は、意思決定機関によって承認されている。	最新の予算書の確認。また、それらが総会（または理事会）の決議を経ていることがわかる議事録などの確認。
	5	○	予算と実際の収入と支出を定期的にチェックしている。		・予算と実績とを比較する書類が定期的に作られている。	予算と支出実績をモニタリングできる書類などの確認。
	6	○	複数の事業を実施している場合は、事業ごとに収入と支出を管理している。		・事業ごとの管理ができるように収入と支出を記録している。 ・決算時に、事業ごとの収支計算を行っている。	事業ごとに分けられた収支を記帳した資料の確認。また決算書からの確認。
日常の会計処理	7	○	収入及び支出の証拠書類が、適切に整理保存されている。		・全ての領収書等の証拠書類が時系列にファイルされている。 ・帳簿から証拠書類を検索できる。 ・証拠書類は、7年以上保存されている。	前年度の決算資料が時系列的にファイルされているかを確認。
	8	○	経理責任者とは別に、会計担当者がいる。		・支払い等を決済する経理責任者（事務局長など）とは別に、現金を取り扱う会計担当者がいる。	経理責任者とは別に担当者がいることを確認。
	9	○	現金や銀行振り込みによる支払いの際に、承認権限を持つものの承認を得てから、支払いが実行されている。		・伝票や支払い依頼書、支出伺いなどに、承認権限を持つ者のサインや印鑑がある。	最新の関連書類を数点確認し、印やサインがあることを確認。
	10	○	現金及び預金に関して、定期的に帳簿と実際の残高を照合している。		・定期的（少なくとも週に1度）に現金の有り高を数え、現金出納帳の数字と一致するかチェックしており、その記録がある。 ・定期的（少なくとも1ヶ月に1度）に銀行口座の残高を通帳などによって確認し、帳簿の残高と一致するかチェックしており、その記録がある。	現金残高と出納帳の照合をしていることがわかる最近の関連資料を確認。それらが最低1ヶ月以内の期間に定期的に行われていることかを確認。
決算	11	○	決算書類を毎年度作成している。		・貸借対照表、収支計算書、財産目録などを、作成している。	最近2年間の決算書の有無を確認。
	12	○	決算時に会計監査を行なっている。		・決算時に内部の監事、または外部の監査法人等によって、会計監査が行われ、監査報告書が作成されている。	監査報告書の有無と内部また外部の監査がおこなわれたことがわかる書類の確認。
	13	○	決算は、組織の意思決定機関で承認されている。		・決算後に、理事会、会員総会などの意思決定機関を開催し、承認の手続きが取られている。	最新の決算が承認されたことがわかる理事会または会員総会の議事録等の確認。

情報公開基準

指針				結果	チェックポイント	確認方法の注意点
全般	1	○	組織が目指している理念や使命が公開されている		・パンフレット、ウェブサイト、その他資料で公開されている。	パンフレット、ウェブサイト、その他不特定多数の方が触れやすい資料にそういった情報が掲載されているか確認。
	2	○	実施されている事業の情報を定期的に公開している		・年複数回、ウェブサイト、ニュースレターなどに事業の情報が報告されている。	ウェブサイト、ニュースレター等に活動報告がされており、情報も年複数回刷新されている実態を確認する。
	3	○	「正式な団体名」「所在地」「連絡先」「役員名」が公開されている		・パンフレット、ウェブサイト、その他資料に最新の情報が掲載されている。	パンフレット、ウェブサイト、その他不特定多数の方が触れやすい資料に情報が掲載されているか確認。
	4	○	最近の2年分以上の事業報告や、決算を公開している		・ウェブサイトや年次報告書などで事業や決算についての情報が公開されており、求めに応じて会員や寄付者以外にも提供している。	ウェブサイトで最近2年分の活動報告と決算報告を開示しているか確認。また、ウェブサイトで開示していない場合でも、求めに応じて会員や寄付者に活動報告や決算報告を提供している実態があるか確認。
	5	▲	情報の公開にあたっては、個人情報保護とプライバシーに十分配慮している		・個人情報保護とプライバシーに関するルールや基準が明文化されている	個人情報保護、プライバシーに関するルールや基準に関連した文書の確認。

An Initiative of Japanese NGOs on Accountability – JANIC's Accountability Self-Check 2008 –

Masashi Yamaguchi
Japan NGO Center for International Cooperation（JANIC）
yamaguchi@janic.org

Sawako Matsuo
Japan NGO Center for International Cooperation（JANIC）
matsuo@janic.org

Abstract

Until mid 1990s, the Japanese NGOs were not keen on accountability initiatives. However, the rise in both the recognition of NGOs in the society, and the demand for social responsibility of all organizations, as well as the widely reported misuse of governmental subsidiary by NGOs lead the NGOs to see the clear need to take action on the issue. In 2002, JANIC, a network of NGOs, initiated a discussion on creating a framework for NGO accountability and composed the "Code of Conduct on NGO Accountability". The code is a framework of 322 indicators structured using the following dimensions of: organizational management, project implementation, accounting, and public information In 2008. the "Accountability Self-Check 2008" was developed by amending the shortcoming of the previous code, reducing the amount of indicators and introducing a facilitator system to observe the self-assessment process. It is being promoted among JANIC member NGOs with the aim of enhancing both accountability awareness and the practice. With the aim of obtaining better reliability from the society, the system is planned to be revised to serve various type of NGO activities in addition to service delivery project type cooperation in the field, and to find ways to become part of organizational development practice.

Keywords

Accountability, NGOs, Organizational Assessment, Self-Check, Facilitator

【研究論文】

非営利法人税制における公益性評価
－寄付及びボランティアによる市民参加の観点から－

馬場　英朗
愛知学泉大学
baba@gakusen.ac.jp

田中　弥生
大学評価・学位授与機構
ytanaka@niad.ac.jp

要　約

旧来の非営利法人税制は所管官庁による設立許可と税制優遇が連動していたが、NPO法人及び新しい公益法人では法人格と税制優遇が切り離され、一定の基準をパスした団体にのみ税制優遇を与えるために、寄付やボランティアを介した「市民参加による公益性評価」が導入された。所管官庁の裁量を排し、市民によって公益性が評価されるこの仕組みは画期的である。ただし、客観的検証の積み重ねを欠いたまま制度が導入・改正されてきた経緯があり、このような公益性評価の基準が広く寄付を集める団体を支援したり、ボランティアによる市民参加を促進するという当初の政策的目標を十分に果たせていない状況も見受けられる。実態を検証しながら慎重に制度を見直すことにより、真に公益性をもつ団体が税制優遇を受けられるように、法人制度を越えた公益性評価の基準を再検討する必要がある。

キーワード

NPO、税制、パブリック・サポート・テスト、公益認定基準、寄付、ボランティア

1．はじめに

従来の非営利法人税制は、所管官庁の設立許可と連動して優遇措置が付与されており、「当該組織体が優遇税制を受けるにふさわしいか否かが判断されることなく、法人格に基づいた優遇税制が一律に与えられる」状態であった（杉山・鈴木編2002、p.149）。すなわち、公益法人や社会福祉法人、学校法人などは所管官庁の設立許可を受け、その指導に従うこと自体が公益性を証明し、優遇措置を受ける資格が認められるという官主導の税制が整備されてきた。

しかし、1998年に特定非営利活動促進法が施行されたことにより、所管官庁の許可を必要とせず、市民が主体的に特定非営利活動法人（以下、NPO法人という）を設立することができるようになった。そのため、NPO法人の場合は公益性を担保する基準を別に設ける必要があるとされ、法人格と税制優遇が切り離された（税制調査会1999）。そして、2001年に認定NPO法人制度が導入され、一定の基準をパスした認定NPO法人に寄付を行った者に対して、所得控除などの税制優遇が認められることになった。

この基準は、総収入に占める寄付の割合が一定以上であることをもって公益性を評価するもので、パブリック・サポート・テスト（PST）と呼

ばれる。すなわち、市民が寄付を行うのはNPO法人の活動がもつ社会的な意義や価値に共感するためであり、広く多数の市民から寄付を集める団体には公益性が認められる、という考え方に基づいている。さらに、PSTは定量的な指標であるため、所管官庁の裁量が排除される仕組みである点が従来とは異なっている。そして、税制調査会の市民公益税制PT（2010）では、2011年度の税制改正にむけて公益法人、学校法人、社会福祉法人、そして更生保護法人にもPSTを導入することを提案している。

他方、公益法人については2008年に施行された公益法人制度改革関連三法により法人格の取得が許可主義から準則主義へと移行し、「管理・監督が官から民へ大きくシフト」したことに伴い（石崎他編2010、p.125）、法人格と税制優遇が切り離されて、別に課された公益認定基準をパスした公益法人にのみ税制優遇が認められることになった。この公益認定基準は、法の定める23種類の公益目的事業を行い、公益目的費用の割合が50%以上を占める団体に税制優遇を認めている。そして、公益目的費用の中に無償役務、すなわちボランティア人件費相当額の算入を認めており、ここでも市民参加による公益性評価の考え方が導入されている。

非営利法人税制を取り巻くこのような変化は、自民党の小泉政権における「官から民へ」、民主党の鳩山政権における「新しい公共」といった概念のもと、公益活動を政府の占有物とせず、民間にも主体的に担って欲しいという政策的変化による影響を受けたものである。しかし、こうした考え方を制度化し、真に公益性をもった団体を選別して優遇措置を与えることは容易ではなく、「社会的に意義あるものとして機能させる個別の公益認定ルールが適切な尺度となり得ているか」という疑問も呈されている（石崎他編2010、p.42）

そこで本稿では、認定NPO法人及び新しい公益法人に導入された「市民参加による公益性評価」について、特にPST及び無償役務の算入を取り上げて検討することにより、新しい公共を担うべき非営利法人の評価手法と税制優遇のあり方について考察する。

2．認定NPO法人における寄付評価の考え方

2.1　認定NPO法人制度の概要

認定NPO法人は、NPO法人のうち広く市民から寄付を集める一定の要件を満たした団体について、特に公益の増進に資するものと国税庁が認定し、当該団体に寄付を行った個人に対して所得控除などの税制優遇を認める制度である。この制度は「NPO法人の活動資金を外部から受け入れやすくすることで、NPO法人の活動を支援すること」を目的としているが（国税庁2010）、法人税についてはアメリカ等の諸外国で認められる公益目的事業に対する免除は受けられず、課税所得金額の20%を限度とするみなし寄付金が認められるのみである。

そして、認定NPO法人の要件は、①収入金額に占める寄付金等の割合が20%以上である（PST）、②事業活動において共益的な活動の占める割合が50%未満である、③運営組織及び経理が適切である、④事業活動の内容が適正である、⑤情報公開を適切に行っている、⑥所轄庁に対して事業報告書などを提出している、⑦法令違反、不正の行為、公益に反する事実等がない、⑧設立の日から1年を超える期間が経過している、という条件を全て満たす必要がある。

特に、認定NPO法人には、活動が広く社会からの支援を得ていることを測定する手法としてPSTが導入されている。これはアメリカの制度に倣ったものであるが、官の許可に基づいて税制優遇が与えられる旧来の非営利法人税制とは異なり、広く民間からの寄付に支えられている団体に対して公益性を認め、税制優遇を付与するという点で画期的なものである。しかし、寄付の文化が育っていないと言われる日本では、国際的に活動するNGOを除き、あまり寄付金収入の割合が高くない。そのため、多くの実務家や研究者により、厳しいPSTの要件が特に事業型の認定NPO法人の増加を阻害しているという批判がなされている（山内2001、跡田他2002、成道2005、中田2010）。

2.2 PSTの意義と課題

(1) PST計算方法の変遷

雨宮（2000）によれば、PSTは団体が政府、個人、企業、財団など「多くの者から寄付や助成金、補助金などをうけているかどうか」を確認するための計算式であり、「公益性が高いかどうかは国が判断するのではなくいかに多くの人々がその活動を価値あるものとして支えているかどうかで判断する仕組み」である。

したがって、市民による寄付行動を税制優遇に結びつける認定NPO法人制度は、行政が公益性を判定する旧来の非営利法人税制を根本的に見直す画期的なものであるが、その実態がどうなっているか、客観的なデータに基づいた検証はほとんど行われていない。本稿では、現行のPSTによる認定NPO法人の公益性評価が妥当であるか検討するために、財務データを用いて分析を行うこととするが、その前にPST改正の変遷について確認をしておく（表1）。

PSTの大まかな計算式は「（寄付金＋一定の会費）÷（経常収入－公的な補助金・委託費等）≧1/5」となるが、表1に示すように現在では7度にわたる税制改正によって、PSTの分子と分母に対して多くの緩和措置が設けられている。まず、制度導入当初は寄付金等による収入割合を3分の1以上とすることが求められていたが、現在は時限的に5分の1に引き下げる特例措置が適用されている（第2回改正）。

その他にPSTの分子である寄付金総額は、大きいほど認定に対して有利となるため、役員及び会員からの寄付も算入できる（第1回改正）、共益部分を除いた一定の会費も算入できる（第4回改正）といった緩和を行い、会員型団体が認定を取得できる道を開いた。さらに、寄付控除の濫用防止規定としての1者あたりの基準限度額についても、当初は寄付金総額の2%までと厳しく制限されていたが、その後、5%（第2回改正）、10%（第5回改正）にまで引き上げられ、少数の関係者が団体に活動資金を寄付するようなケースでも、PSTの分子に算入できる範囲が広がった。

また、PSTの分母である総収入金額は、小さいほど認定に対して有利となる。制度導入当初は、分母から差し引けるのは国・地方公共団体の補助金及び法律・政令に基づく公費負担額のみであったが、その後、国・地方公共団体や国際機関（第2回改正）及び一定の独立行政法人・国立大学法

表1 PSTの主な改正点

施行	PSTの計算方法
認定NPO法人制度創設 2001.10.1施行	総収入金額に占める寄付金及び助成金の額（寄付金総額）が1/3以上（PST） 1者からの寄付金及び助成金は、寄付金総額の2%を超えて算入できない 総収入金額及び寄付金額には国等の補助金、法律・政令に基づく公費負担額を含めない 原則として、役員若しくは社員等からの寄付金は算入できない
第1回改正 2002.4.1施行	役員及び社員等からの寄付金も寄付金総額に算入できるようにPSTを緩和
第2回改正 2003.4.1施行	PSTの割合を1/3から1/5に引き下げ（時限的な特例措置であるが、現在も延長中） 1者あたりの寄付金限度額を寄付金総額の2%から5%に引き上げ 国、地方自治体からの委託費、国際機関からの補助金を総収入金額から除外
第4回改正 2006.4.1施行	社員からの会費も、共益的な活動部分を除いてPSTの分子に算入できる
第5回改正 2008.4.1施行	1者あたりの寄付金基準限度額を寄付金総額の5%から10%に引き上げ 一定の独立行政法人等（JICAなど）からの補助金、委託費をPSTの分母から差し引く
平成23年度税制改正大綱 市民公益税制PT（2010）による第8回改正への提案	仮認定制度の導入（設立から年数が浅い団体は事後チェックとする） PSTへの寄付者絶対数基準の導入（事業収入が多い団体向け） 寄付者に対する所得税の税額控除（50%）を導入（所得控除と選択） 収益事業所得のみなし寄付金の引き上げ（50%または200万円の大きい方） 認定機関を国税庁から所轄庁（内閣府・都道府県・政令指定都市等）に移管

（出所）筆者作成

人等（第5回改正）からの委託費及び補助金も差し引くことができるようになり、行政委託事業への依存度が高い団体やJICA等の独立行政法人から委託・補助を受ける国際NGOなども認定が受けられるようになった。これらの改正による帰結として、認定NPO法人制度は「創設当初とは別物と言っていいほど、認定要件は緩和されて」おり、現行の仕組みでも「多くのNPO法人が認定を取得できるはず」とも言われている（脇坂2009）。

(2) PSTに生じている実態との乖離

PSTの実態を検証するために、アンケート調査[1]を用いて試算を行った結果、表2に示すように調査対象団体の約2割（保健・医療・福祉を除くと約3割）のNPO法人にPSTをクリアする可能性が認められた。したがって、実際の認定率である0.4%とは大きな乖離を生じており、潜在的にPSTをパスする可能性があるにもかかわらず、認定NPO法人の申請をしない団体が多く存在する理由を解明することは、本制度の実効性を高めるために急務であると考える。

他方で、PSTのみを公益性評価の基準とすることにも問題がある。PSTをパスする可能性があるこれらの団体が、他よりも高い公益性を有する組織であるとは言い切れないからである。例えば、介護保険制度によって事業化が進んでいる保健・医療・福祉の分野を見ると、わずかに7.8%しかPSTをパスする可能性が認められない。すなわち、これらの団体が獲得する事業収入は、介護保険制度からの支給額の約50%（公費負担部分）しかPSTの分母から差し引けないため、事業活動に熱心な団体ほど、認定の取得が難しくなるという不合理が生じている。

さらに言えば、有償ボランティアなどが多く参加する助け合い活動から得た収入は、全額が分母に算入されてしまうためにPSTには不利に働く。しかし、介護保険制度や行政委託の事業しか行わない団体に比べて、このような低償の助け合い活動に取り組む団体は、地域福祉への貢献や雇用の創出に対して、より大きな波及効果をもたらしている。

したがって、先に示した論者が批判しているように、PSTが事業型NPOを排除しているという欠陥については、依然として十分な改善が行われていない。この点は、公益目的事業から得た収入額をPSTの分母から控除できるため、事業型NPOが不利な扱いを受けず、さらにはPSTのみに依らず「事実及び状況基準（Fact-and-Circumstances Test）」など、裁量の余地が大きな公益性評価の基準が採用されているアメリカのNPO税制との大きな違いである（雨宮1999）[2]。

そこで、大阪大学NPO情報研究センター（Website）が公開する2007年度NPO法人財務データベース[3]を用いて認定NPO法人の収入規模を概観したところ、表3に示すように収入規模1千万円以下が認定NPO法人全体の30.6%を占めており、うち5.6%は200万円以下の小規模団体であることが判明した。しかし、この程度の予算規模では、有給常勤スタッフを1人雇用することすら容易ではなく、税制優遇を受ける団体としての活動基盤を十分に備えているとは言い難い。

さらに表4に示すように、認定NPO法人が法人格を取得した認証年別に区分すると、2001年以前では平均収入が1億円を超えるのに対して、2002年以降では2005年を除いて急激に収入規模が縮小しており、中央値は2千万円にも満たない。データを入手できる最も新しい2007年で見た場合には、半数が5百万円未満という状態である。また、

表2　PSTの試算結果

	合計	0%	～10%	～20%	～30%	～40%	～50%	～60%	～70%	～80%	～90%	～100%	無回答	1/5以上
保健・医療・福祉	100%	41.9	31.7	7.8	1.8	0.6	1.8	1.2	1.2	0.0	0.0	0.6	11.4	7.8
	167団体	70	53	12	4	1	3	2	2	0	0	1	19	13
	計算式	（寄付金＋会費）／（経常収入－行政補助金－行政委託－介護保険事業×公費負担率(50%)）												
その他の分野	100%	35.6	19.1	6.7	4.1	3.6	4.6	3.6	1.0	2.6	2.1	7.7	9.3	29.4
	194団体	69	37	13	8	7	9	7	2	5	4	15	18	57
	計算式	（寄付金＋会費）／（経常収入－行政補助金－行政委託）												

（出所）筆者作成

表3　認定NPO法人の収入規模分布

収入規模	認定NPO法人 団体数	構成比	NPO法人（17所轄庁） 団体数	構成比	推定認定取得率
2百万円以下	7	5.6%	6,338	45.0%	0.1%
2百万円超､1千万円以下	31	25.0%	3,298	23.4%	0.5%
1千万円超､5千万円以下	45	36.3%	3,340	23.7%	0.7%
5千万円超､1億円以下	22	17.7%	698	5.0%	1.6%
1億円超､10億円以下	18	14.5%	418	3.0%	2.1%
10億円超	1	0.8%	6	0.0%	5.6%
	124	100.0%	14,098	100.0%	0.4%

（注）推定認定取得率は、認定NPO法人177件、NPO法人41,171件に各構成比を割り戻して計算している
（出所）大阪大学NPO情報研究センター（Website）を用いて筆者作成

表4　認定NPO法人の認証年別・認定年別収入額

認証年	団体数	構成比	平均値（円）	中央値（円）	認定年	団体数	構成比	平均値（円）	中央値（円）
1999	21	16.9%	234,151,059	50,366,564	2002	5	4.0%	635,113,560	50,366,564
2000	16	12.9%	151,517,142	41,846,584	2003	3	2.4%	340,793,238	468,986,396
2001	16	12.9%	122,116,107	65,791,392	2004	4	3.2%	141,387,441	156,610,320
2002	21	16.9%	52,763,149	17,778,102	2005	9	7.3%	114,800,259	15,319,919
2003	13	10.5%	25,934,419	13,064,000	2006	8	6.5%	177,075,180	51,085,550
2004	9	7.3%	13,603,611	12,708,796	2007	17	13.7%	32,999,345	15,300,252
2005	8	6.5%	86,555,195	44,421,581	2008	12	9.7%	66,807,117	30,205,730
2006	12	9.7%	13,511,566	7,418,194	2009	22	17.7%	48,479,086	19,117,030
2007	8	6.5%	7,687,202	5,381,169	2010	44	35.5%	48,556,205	17,599,317
	124	100.0%	94,991,841	18,828,023		124	100.0%	94,991,841	18,828,023

（注）2010年は10月1日現在で認定を取得している団体を対象としている
（出所）大阪大学NPO情報研究センター（Website）を用いて筆者作成

国税庁による税制優遇が付与された認定年別に区分すると、年々認定NPO法人の数は増加しているが、収入額をみると2007年以降は概ね平均値が5千万円未満、中央値が2千万円未満に大きく減少している。

本来、PSTは公益性の高い活動を行う団体ほど市民からの支援､すなわち寄付を多く集めている、という仮定に基づいてNPOを評価する仕組みである。しかし、現状のPSTは、本格的な事業活動を開始する前の比較的狭い範囲で寄付や会員を集めて活動する団体の方が、広く事業活動を展開している団体よりも認定要件を満たしやすいという矛盾を生じている。

このように活動歴が浅く、収入規模の小さな団体が国税庁の認定を少なからず取得している状況は、公益性の高い団体の資金調達を支援するという制度の趣旨に合致しているとは言い難い。日本では寄付の文化が育っていないと度々指摘されるところであるが、市民からの寄付が活発なアメリカとは異なり、寄付金収入割合が、NPO法人の公益性を適切に反映していない実態が推測される。特に､寄付が集まりにくい日本の事情に配慮して、寄付金収入の割合を1/3から1/5に引き下げたり、役員からの寄付や会員からの会費の一定部分を寄付金収入に含めたために、広く社会に働きかけを行わない内向きの組織にも認定を取得できる可能性が広がり、市民からの寄付によって公益性を評価するというPSTの趣旨があいまいになってしまった。

認定NPO法人の申請が停滞し、当面の数を増やすために緩和措置を重ねた結果、現在のPSTは積極的に公益活動に取り組む事業型NPOを取り残したまま、比較的小規模な会員型NPOに都合が良いように認定要件が緩和されてしまった状況が見て取れる。

2.3　NPO税制における寄付評価のあり方

NPO税制における寄付評価がこのように混乱してしまった原因は、現状のPSTがNPO法人による活動の公益性を適切に反映できていないことにある。すなわち、日本では活発に活動を行っている団体は事業収入に依存する団体が多く、寄付を多く受けている団体は国際協力の分野に偏っている。内閣府（2010、p.41）によれば、NPO法人は収入のうち74.5%を事業収入から得ており、事業収入の内訳は保健・医療・福祉では56.7%が介護保険制度、その他の16活動分野では47.8%が公的機関からの委託事業によって占められる状態であった。

したがって、現状では公益性の高い活動を行っているにもかかわらず、寄付による支援をあまり受けられない団体が多く存在しており、このような団体の資金獲得手段を拡大することが、NPO法人の将来的な発展のために重要となる。そのためには、これまでに行われてきた制度改正のようにPSTを安易に緩和するのではなく、事業目的によって公益性判定を行う評価基準を別に設けることが必要となる。そのうえで、寄付による市民参加を示すPSTについては一定以上の割合を保つために、規律性のある高い水準を求めるべきである。

これまでの認定NPO法人制度は、寄付を評価するための基準であるPSTを、寄付促進の手段と混同してしまったところに無理が生じ、実態に合わない制度改正を繰り返すことになってしまった[4]。しかし、寄付評価は公益性判定の一手段に過ぎず、この基準をもって全ての団体の公益性を判断することは適当ではない。NPO法人の実態に即した柔軟かつ多様性のある基準を用いることにより、日本の寄付文化を育成していくことが重要である。

3．新しい公益法人制度におけるボランティア評価

3.1　公益認定基準の概要

次に、新しい公益法人制度に着目してみると、認定NPO法人のように市民からの寄付によって公益性を判定するのではなく、事業の公益性によって税制優遇を判定する仕組みが導入されている。すなわち、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与する公益目的事業を行う公益法人が、公益認定等委員会（内閣府）や公益認定等審議会（都道府県）の認定を受ける場合には、寄付者に対する所得控除が認められるだけではなく、公益目的事業に対する法人税が非課税となる[5]。

公益法人認定法の第5条が定める公益認定の要件は、以下の通りである（内閣府公益認定等委員会2008）。①公益目的事業を主たる目的とする、②経理的基礎及び技術的能力を有する、③法人の関係者や特定の個人・団体に特別の利益を与えない、④投機的な取引を行わない、⑤公益目的事業に係る収入が適正な費用を超えない（収支相償）、⑥収益事業が公益目的事業に支障を及ぼさない、⑦公益目的事業比率が50%以上である、⑧遊休財産額が制限を超えない、⑨特別な関係がある理事が3分の1を超えない、⑩他の同一の団体の理事等が3分の1を超えない、⑪会計監査人を置く、⑫理事等の報酬が不当に高額でない、⑬社員の得喪に不当な差別がない、⑭他の団体の意思決定に関与できる財産を保有しない、⑮公益目的事業に不可欠な特定財産を定款に定める、⑯残余財産は国、地方公共団体若しくは他の公益法人等に帰属する。

そして、公益法人の場合は、23種類の公益目的事業を一定の条件下で行うときに税制優遇が認められる[6]。特に、上記⑦に定める公益目的事業比率が50%以上となることが、公益目的事業を「主たる目的」とするか否かの判定要件となるため、公益法人では認定NPO法人とは異なり、市民参加ではなく事業目的によって公益性評価が行われることになる。

ただし、このとき後述するように、ボランティアの人件費相当額を公益目的事業の費用額に算入できる点が、これまでの非営利法人税制には見られない新しい公益法人制度に特有の仕組みであり、公益認定基準において市民参加が考慮されている。

3.2　ボランティア算入の意義と課題

(1) ボランティア役務の計算方法

新しい公益法人制度では、ボランティアなどの無償役務を公益目的事業比率に算入することが認

められている。税制優遇の認定基準に無償役務の人件費相当額を考慮することは、認定NPO法人制度のみならず、海外のNPO税制でも類を見ないものであり、ボランティアによる市民参加を重視する革新的な手法である。このとき、ボランティア人件費は「時間×時間賃金」によって計算され、公益目的事業の費用額に加えられるが、実際の計算においては、公益目的事業に含まれる業務範囲と従事時間を明らかにし、合理的な単価を決める必要がある（高橋2009）。

ただし、諸外国でもNPO税制にボランティアが加味されていないのは、人件費相当額の計算に恣意性が介入しやすく、客観性を担保することが難しいからである。例えば、アメリカの会計基準では、市場価格がある専門家等の無償役務を受け入れた場合には収益（寄付金収入）と費用（人件費や業務費）を両建てによって認識するため、PSTを通じて税制優遇の判定に加算される。しかし、そのような技術をもたない一般のボランティアは、会計に計上することが認められないため、PSTにも影響しないことになる。

それに対して新しい公益法人制度では、原則としてボランティアは会計上に反映されないにもかかわらず、公益認定の判定時のみに使用する目的で、その人件費相当額を公益目的事業比率に加算することができる。すなわち、ボランティアの会計処理と公益認定基準との間には乖離が生じる。また、公益目的事業比率に算入できる無償役務は、「事業等の実施に不可欠であり、法人の監督下において提供等がなされ、通常、市場価値を有するもの」に限られるが、専門家等による業務に限られるアメリカよりも広い範囲の無償役務が含まれる。そして、その単価は合理的な算定根拠によるか、最低賃金に基づいて計算される。

このとき、無償役務の算定に用いられる計算表が図1であるが、ボランティアの人件費相当額は客観的な支出を伴わないため、団体が内部で作成した日時や業務内容の記録に基づき、仮定の単価を用いて計算せざるを得ない。しかし、日本ではボランティアは個人の善意によるものという考え方が強く、このようにボランティアを組織的に管理する手法は整備されてこなかった。また、所管官庁によるコントロールが強かった旧来の公益法人よりも、市民活動を基盤とするNPO法人の方が活発にボランティアを受け入れているにもかかわらず、認定NPO法人の要件には未だ無償役務が全く反映されていないところ、公益法人の方が先行してボランティアを評価する公益認定基準が導入されている。

このような状況に鑑みると、公益目的事業比率への無償役務の算入は、現場のニーズに基づいた要請であるというよりも、公益活動への市民参加を促進するという政策的な意図に基づいて設けられた規定といえる。したがって、無償役務を算定するという革新的な手法が、非営利法人税制に初めて導入されたことは高く評価できるが、現実の公益性判定にどれ程の影響を与えるかは未知数である。

(2) 考慮すべきボランティア概念の範囲

そもそも、ボランティアという概念自体があいまいなものであり、個人の活動がボランティアに該当するか否かは、単に報酬の有無だけではなく、参加の意思や目的によって主観的・相対的に判断すべきものである（Cnaan et al. 1996、Asano and Yamauchi 2001）。しかし、新しい公益法人における税制上の公益性評価に際して考慮される無償役務は、このような個人的な主観とは離れて「役務の提供に関して通常負担すべき費用」に範囲が限定される（内閣府公益認定等委員会2008）。

このような「費用」に含めるべき無償役務という考え方は、2010年7月に公表されたNPO法人会計基準でも採用されており、「活動の原価」の算定に必要であり、金額を客観的に把握できる場合には、ボランティア役務を財務諸表に計上できると規定している（NPO法人会計基準協議会2010）[7]。また、最近では図2に示す環境省や農林水産省のように、補助金の対象となる事業費に無償労務費を加えることが認められるケースもあり[8]、ボランティアがNPOの活動にとって不可欠なコストであることに対する認識が浸透しつつある。

すなわち、事業コストとして負担されるべき業務は、たまたまボランティア等によって無償で提供されていたとしても、団体の事業活動として適正に評価すべきという考え方である。会計や税制の視点からボランティアを評価する場合には、こ

図1　公益認定における無償役務の算定方法

【別表B(4)無償の役務の提供等に係る費用額の算定】
（公益法人認定法第5条第8号に定められた公益目的事業比率の計算に必要な、無償の役務提供等に係る費用額の算定に用います。役務提供等1件ごとに記載してください。）

役務提供等の名称	1				
役務提供等の内容	2				
役務提供等を受ける場所	3				
役務の提供があった事実を証する方法	4				
必要対価の額（役務提供の対価額）	5	円	支払対価の額（役務提供に対し実際に支払う額）	6	円
費用額に算入する総額(5欄－6欄)	7	円			
必要対価の額(5欄)の算定根拠（役務提供の延べ日数や、延べ人数、単価等の算定根拠を、詳しく記載してください。また、昨年度の実績等があれば記載してください。）	8	※資料を添付する場合は、資料の番号と資料名を記載 （資料番号:　　資料名:　　）			
支払対価の額(6欄)の内容と算定根拠	9	※資料を添付する場合は、資料の番号と資料名を記載 （資料番号:　　資料名:　　）			
算入対象となる事業と配賦額（配賦額は別表B(5)Ⅳ（無償の役務提供等に係る費用額）へ転記してください）	10	事業番号	事業の内容	事業の実施に対し、この役務の提供等が不可欠である理由を説明してください。	配賦額
					円
					円
					円
各事業の費用額への配賦(10欄)計算内訳	11	（複数事業に共通して役務が提供される場合に記載してください） ※資料を添付する場合は、資料の番号と資料名を記載 （資料番号:　　資料名:　　）			

（出所）公益法人information（Website）

図2　行政補助金におけるボランティア算定

活動回数	回	参加人数のべ数		名	活動場所		
活動年月日	具体的な活動内容・実施方法	無償労務			経費		
		人数	時間	作業のべ時間	内容	単価	金額
		合計					

無償労務費

作業時間の合計 ＿＿＿＿時間 × 地域別最低賃金 ＿＿＿＿円 ＝ 無償労務費 ＿＿＿＿円

（出所）環境省（Website）

のような「コスト概念」としての無償役務が考慮すべき最大の範囲になると考えられる。

ただし、NPOの場合には、事業に直接参加しないボランティアも存在する。例えば、NPO の理事会に出席しても報酬が支払われない場合も多いが、このような管理運営に関する業務については、上述の公益認定基準やNPO法人会計基準、補助金算定のいずれにおいても、費用として計上すべき役務には含められない。しかし、理事会が団体の方針を決定し、それに基づいて行われた活動が社会に貢献するならば、このような管理運営に関わる無償役務も何らかの社会便益を生み出している。また、特別な社会貢献活動を提供しないボランティアであっても、人々が集まって交流し、個々の社会的意識が高まり、何らかの満足感を得られるならば、料金を支払って企業のサービスを利用するのと同じように、NPOが有益なサービスを生み出していることになる。

事業コストには含まれないが、社会に対して何らかの便益を提供するこのような「付加価値概念」としてのボランティアは、合理的・客観的に測定することが非常に困難であるため、会計や税制の計算に含めることは避けるべきである。しかし、ボランティアが取り組んだ活動のうち、どの部分が事業に不可欠なコストで、どこからが社会的に生み出した付加価値であるかは、境界線があいまいで理論的・実務的な検証も十分に行われていない[9]。今後、ボランティアの概念を整理することにより、会計・税制上の評価基準と、組織・活動上の評価基準を明確に区分して、ボランティアの成果を測定する手法に関する議論を深めることが必要になる。

3.3　NPO税制におけるボランティア評価のあり方

PSTによる寄付評価がNPOの公益性を直接的に判定する基準となるのに対して、ボランティア評価は公益目的事業比率を高めることによって、間接的に公益性の判定に影響を与えるに過ぎない。しかし、保守的な税務会計において、金銭価値が不明確なボランティアを考慮することが認められ

たこと自体、非営利法人税制の考え方の大きな変化を示している。

ただし、ボランティアの参加が限定的な公益法人よりも、むしろNPO法人の方が実際の支出額の数倍・数十倍のボランティアが活動に参加しているケースも多く、ボランティア評価を公益性判定に加味するニーズが高い。しかし、それゆえに税制優遇の評価基準にこれを加えると影響が大きいため、不正確な計算に基づいて無償役務を取り込むと、公益認定自体の信頼性を損なったり、架空のボランティア費用を計上するなどの不正行為を誘発する危険性もある。

そのため、NPO税制において考慮すべき無償役務を規定する際に、アメリカのNPO会計基準のようにその範囲を狭く解釈すれば、算入すべき無償役務は市場価格のある専門家等の業務に限られることになる。それに対して、新しい公益法人の認定基準やNPO法人会計基準のように広く解釈すれば、事業に参加するその他のボランティアも算入できる可能性が生じる。この点について、新しい公益法人制度では無償役務の具体的な範囲や条件を明示しておらず、その判断は公益認定等委員会及び公益認定等審議会に委ねられると考えられる。

また、適用すべき単価についても、公益認定等委員会では合理的な算定根拠によるか、最低賃金に基づくことを定めるのみであり、実務上は無償役務の種類ごとに「役務等の内容、単価とその根拠、法人の事業との関係」などを図1に記載することになる。このとき例えば、欧米ではボランティアの職務内容やスキルによって計算上の賃金レートを設定する取組みも存在するが（高橋2009)、日本の公益認定基準において、このように団体が内部的に作成した賃金表が、合理的な算定根拠として認められるかは明らかになっていない。

ただし、公益法人の公益認定基準においては、無償役務の費用額は公益目的事業比率の分子に加算されるだけであり、それによって判定結果が大きく影響されることは考えにくい。したがって、上述のような論点を事前に追究しないまま、ボランティアを安易に認定要件の計算に組み込んでしまった状況が推測される。

しかし、ボランティアの重要性を考慮し、市民参加の指標として公益性判定に加味することは、市民が主体となって公益活動を担う今後の非営利法人のあり方として重要な意味をもつ。また、寄付と同等な市民参加を示す指標として、将来的に認定NPO法人のPSTにも無償役務の加算を認めるべきである、といった議論も起こり得る。そのような状況が生じた時に不合理な計算が行われて、非営利法人自体の信頼を損うことがないように、法人制度を越えた税制上のボランティア評価の仕組みを再検討することが強く期待される。

4．結論と今後の展望

本稿では、認定NPO法人における寄付評価と公益法人におけるボランティア評価の基準を中心として、非営利法人税制に新しく導入された市民参加に基づく公益性判定の仕組みについて検討した。本来、非営利組織の公益性とは活動そのものがもつ意義、すなわちミッションによって判定されるべきであるが、ミッションを客観的に評価することは困難であり、従来の非営利法人制度では所管官庁の恣意性に基づいて税制優遇が与えられるという虞れがあった。

そのため、認定NPO法人制度ではPST、公益法人制度では公益目的事業比率という客観的・定量的な基準によって公益性を判定する仕組みが導入されたことは評価すべきであり、特に寄付やボランティアを考慮した「市民参加による公益性評価」の考え方を取り入れたことは、日本の非営利法人税制にとって革新的なことであった。今後、これらの新しいNPO税制の仕組みをベースとして、非営利法人に共通して適用できる公益認定の基準を整備していくことが強く期待される。

ただし、日本では参加する市民側と、受け入れるNPO側の双方が未成熟な段階にあり、現状の「市民参加による公益性評価」が十分に機能しているわけではない。すなわち、認定NPO法人制度については未だ寄付文化が定着しない状況下で、全てのNPO法人に対して一律にPSTを適用して公益性を判定することは不十分である。また、PSTの寄付金収入割合にボランティアを加味することができないのは、公益法人の認定基準との衡平性を欠いているように思われる。他方、新しい公益

法人制度については、公益目的事業の判定基準を設けるのみで、寄付による公益性評価が全く考慮されていないことに疑問が残る。本来であれば、これらの公益認定基準は別々に議論されるものではなく、非営利法人全体の税制体系を規定するものとして、一体の評価基準として位置づけられるべきである。

一貫性のある制度設計を欠いたままに税制優遇を拡大することは、結果的に不公正や不正行為を招き、非営利セクター自体の信頼性を損なうことにもなりかねない。「市民参加による公益性評価」という新しい理念を生かすためには、客観的なデータに基づいた検証を積み重ねることにより、所管官庁の壁を越えて慎重に制度を見直していくことが必要となっている。

注記

1 NPO法人が提出した収支計算書からは事業収入の内訳などの細かな財務情報を読みとることができないため、非営利組織評価基準検討会（主査：田中弥生）が「NPOの社会変革の役割に関する調査」として2009年11月に実施した2,000団体に対するアンケート（回答数361団体、回答率18.0%）を用いて試算を行った。

2 岩田（2004）によれば、アメリカではPSTを満たさない場合でも、①総収入の10%以上が政府機関及び一般公衆からの支援である、②継続的かつ誠実に寄付を募集するプログラムを実施している、という2条件を満たせば税制優遇を受けるパブリック・チャリティとして認定される。さらに、これらの絶対条件を満たさなくても、①政府機関や一般公衆からの助成や寄付の割合が高い、②理事会が幅広い利益を代表するメンバーで構成される、③施設や事業プログラムが一般公衆の便益に供される、④会費が妥当な額である、⑤活動が広く一般社会の利益や目的に資する、という5項目を総合的に判断して認定を受けられる可能性もある。

3 NPO法人財務データベースには、17所轄庁がウェブサイトで公開する全てのNPO法人の2007年度の財務データ約1万4千件が登録されているが、そのうち認定NPO法人の財務データを入手できたのは124団体（調査時点での全認定NPO法人177団体の70.1%）であった。

4 市民公益税制PT（2010）が「事業収入の多いNPO法人にはクリアしにくい」ためにPSTへの絶対数基準（寄付金額が年3,000 円以上の寄付者の数が年平均100 人以上）の導入を提言しているが、PSTには寄付者が団体を自らの財布として実質的に支配し、課税負担を逃れる「私的利益の実現」の濫用防止という目的もあり（藤谷2007）、認定NPO法人を増やすことを目的に安易な緩和を繰り返すべきではない。

5 学校法人や社会福祉法人、宗教法人等が行う一定の本来目的事業は法人税が非課税であるが、旧来の公益法人は法人税法が定める34種類の収益事業を行う場合には、その目的如何にかかわらず形式的に課税が行われてきた。今回の改正により、公益目的事業は法人税法上の収益事業に該当する場合でも非課税が認められることは、アメリカのNPO税制とも整合しており、行政の直接的な規制下にない幅広い公益目的事業に対して、日本で初めて法人税の免除が認められるケースとなる。

6 23種類の公益目的事業は、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（公益法人認定法）第2条第4項別表に定められている。

7 NPO法人会計基準は、公益法人会計基準や社会福祉法人会計基準のように所管官庁が主導して策定し、適用が強制されるものではないが、全国のNPO支援組織や会計専門家、学識者、助成財団などが集まって策定した民間主導の会計基準であり、今後のNPO法人の会計実務において広く斟酌適用することが期待されているものである。

8 環境省の「生物多様性保全推進支援事業」では、全体事業費の3割まで無償労務費を交付金対象事業費に含めることが認められ、農林水産省の「農村景観・自然環境保全再生パイロット事業」では、活動に係る経費の2分の1まで無償労務費を活動に係る経費の団体負担分とみなすことができる規定が設けられていた（環境省Website、農林水産省Website）。

9 馬場他（2009）ではボランティアが生み出した社会的な付加価値を会計に取り込むソーシャル・アカウンティングの手法を検討しており、その際に分析したNPOバンクの事例では、ボランティア人件費等を含めた場合、実際支出額の5.1倍の経営資源が活動に投入されているという結果が得られた。

参考文献

跡田直澄・前川聡子・末村祐子・大野謙一（2002）「非営利セクターと寄付税制」、『フィナンシャル・レビュー』、財務省財務総合政策研究所、65、74-92

雨宮孝子（1999）「パブリック・チャリティとパブリック・サポート―米国における公益性認定の基準―」、『公益法人』、28（7）、2-9

雨宮孝子（2000）「NPOの法と政策―米国税制のパブリック・サポート・テストと悪用防止の中間的制裁制度―」、『三田学会雑誌』、92（4）、91-111

石崎忠司・成道秀雄・松葉邦敏編（2010）『非営利組織の財源調達』、全国公益法人協会

岩田陽子（2004）「アメリカのNPO税制」、『レファレンス』、644、30-42

NPO法人会計基準協議会（2010）『NPO法人会計基準完全収録版』、八月書館

杉山学・鈴木豊編（2002）『非営利組織体の会計』、中央経済社

高橋選哉（2009）「無償の役務：ボランティアの対価の算定」、『月刊公益法人』、40（7）、4-12

中田ちず子（2010）「認定NPO法人制度の緩和と今後の実務への影響」、『税理』、53（5）、179-185

成道秀雄（2005）「認定NPO法人の認定要件の検討」、『非営利法人研究学会誌』、7、69-82

馬場英朗・青木孝弘・木村真樹（2009）「非営利組織の社会価値会計―ソーシャル・アカウンティングによる見えない価値の顕在化―」、『ノンプロフィット・レビュー』、9（1&2）、1-13

藤谷武史（2007）「個人による公益活動支援と税制―寄付金控除の制度的位置づけを中心に―」、『租税法研究』、35、27-51

山内直人（2001）「NPO新税制、寄付促進効果に疑問」、『日本経済研究センター会報』、2001/7/15、22-25

脇坂誠也（2009）『とるぞ!! 認定NPO法人―認定NPO法人制度の概要から申請書の書き方まで』、シーズ・市民活動を支える制度をつくる会

Asano, Kiriko and Yamauchi, Naoto（2001）. How do the Japanese define a volunteer: test the net cost hypothesis, *The Nonprofit Review,* 1(1), 15-26

Cnaan, Ram A.; Handy, Femida and Wadsworth, Margaret（1996）. Defining who is a volunteer: conceptual and empirical considerations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 25(3), 364-383

大阪大学NPO情報研究センター（Website）「NPO法人財務データベース」、http://npodb2.osipp.osaka-u.ac.jp/（2010/10/6）

環境省（Website）「平成22年度 生物多様性保全推進支援事業」、http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=12092（2010/12/6）

国税庁（2010）「認定NPO法人制度の手引 7訂版」、http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/tebiki/01.htm（2010/10/10）

公益法人information（Website）「国・都道府県公式公益法人行政統合情報サイト」、https://www. koeki-info.go.jp/pictis_portal/koeki/pictis_portal/common/portal.html（2010/12/5）

市民公益税制PT（2010）「市民公益税制PT 報告書」、http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/pdf/22zen15kai6.pdf（2010/12/4）

税制調査会（1999）「平成12年度の税制改正に関する答申」、http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/zeichod1.html（2010/10/5）

内閣府（2010）「平成21年度市民活動団体等基本調査報告書」https://www.npo-homepage.go.jp/data/report26.html（2010/2/25）

内閣府公益認定等委員会（2008）「公益認定等に関する運用について（公益認定等ガイドライン）」、https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/contents.do?bunNo=1120010316&meisaiNo=1120009770（2010/11/29）

農林水産省（Website）「平成21年度 農村景観・自然環境保全再生パイロット事業」、http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/ hozen_saisei/pdf/jissi_youryou.pdf（2010/11/6）

（2011.2.8受理）

Issues with the Accreditation System for the Tax Exempt Status of Nonprofit Corporations: Focusing on the Valuation of Citizen Participation through Donations and Volunteers

Hideaki Baba
Aichi Gakusen University
baba@gakusen.ac.jp

Yayoi Tanaka
National Institution for Academic Degrees and University Evaluation
ytanaka@niad.ac.jp

Abstract

Government approved nonprofit corporations are automatically afforded preferential tax treatment in Japan. In contrast, recently institutionalized specified nonprofit corporations under the NPO law and the public interest corporation law are not afforded preferential tax treatment without acceptance of standards for public interest that are measured by citizen participation through donations or volunteers. This new system is remarkable for the Japanese tax system for nonprofit corporations since it is expected to exclude the discretion of the governing authority and to introduce citizens' valuation instead. However, the valuation of donations that is applied to nonprofit organizations under the NPO law has been amended seven times within ten years without sufficient verification, and the initial objective of the policy to promote citizen participation has been distorted. On the other hand, the valuation of volunteers is applied to the foundations and associations under the new public interest corporation law, but this valuation system has not been arranged yet. A unified accreditation system for the tax exempt status of nonprofit corporations should be established through cautious investigation of the effectiveness and influence of the system.

Keywords

Nonprofit Organization, Tax Systems, Public Support Test,
Public Interest Corporation Authorization Standards, Donations, Volunteers

【研究論文】

地域社会における行政と住民の協働による評価
－評価プロセスの活用（Process Use）の観点から－

源　由理子
明治大学
minamoto@kisc.meiji.ac.jp

要　約

住民の生活や地域社会を機軸とした住民の「参加」による社会運営については、先進的な自治体により自治体計画の実施から評価までの取組が行われている。住民をはじめとする異なったアクターが評価に参加するアプローチは「参加型評価」の理論と方法論を中心に広く議論されてきたが、その特徴のひとつは「評価プロセスの活用（Process Use）」が関係者に与える影響であるとされる。本稿では、そのような特徴を有する参加型評価が、地域の協働の時代における社会運営に与える影響について検討し、その技法としての有効性について考察することを目的とする。理論的考察を踏まえ、実際の「参加型評価」の事例分析を行った結果、双方の目標の明確化とプログラムに対する理解の促進、プログラムの改善、プログラムへの関わり方、地域問題の再検討などに影響をもたらしていることがわかった。特に、行政と住民の関係性の再構築という観点からは、行政の「公的関心」と住民の自己実現への「私的関心」という異なった利害が融合し、双方にとって実効性のあるプログラムを模索する場を提供する可能性が示された。

キーワード

参加型評価、協働、評価プロセスの活用、コプロダクション、ガバナンス

1．はじめに

近年、日本においては、地域社会における自治体と住民・コミュニティの協力について盛んに議論が行われており、また地域の現場では様々な試みがなされている。このような協力の形態は「協働」という言葉で表され、自治体の基本構想や基本計画においても頻繁に使われるようになった。その背景にあるのは、政治的には「地方分権推進法」（1995年）、「地方分権推進一括法」（1999年）に見られる一連の地方分権化への制度的基盤の形成や、それを進める上で直面してきた自治体財政の危機、コミュニティの崩壊、従来の統治方法による住民の多様な価値観やニーズへの対応の限界であり、それに伴う自治体公務分担への要請である。他方、一定の成熟社会がもたらされた結果、個人の自己実現意識の高まりにともない、NPOやボランティアといった、行政からも市場からも独立した第三のセクターが公共的役割を果たすべく台頭してきた。行政を批判するだけではなく、自治体の意思決定に参加し、住民自ら公共サービスの提供やまちづくりにかかわる試みが全国で展開

されており、社会運営を担う住民の役割が益々注目されてきている。住民、NPO、行政、企業等の異なったアクターが社会の統治運営に参加する仕組みは、「協働」、「ガバメントからガバナンスへ」といった言葉とともに、その是非、各アクターの責任領域の問題を含め広く議論がなされているところである。

住民の生活や地域社会を基軸とした住民の「参加」による社会運営については、先進的な自治体により自治体計画の実施から評価までの取組が行われている。住民参加による評価も他の評価と同様に、住民が参加する形態で何を達成するのかが明らかにされるべきで、政策形成、マネジメント支援、知識創造、学習促進など様々な評価目的に合わせて評価理論の適用が検討される必要がある。評価専門家が行う独立評価ではなく、住民をはじめとする異なったアクターが評価に参加するというアプローチは、1970年代以降北米を中心に注目されるようになった「参加型評価」の理論や方法論を中心に広く議論されてきた（源 2008）。参加型評価と一言でいっても実用重視評価（Utilization-focused Evaluation）、応答型評価（Responsive Evaluation）エンパワメント評価（Empowerment Evaluation）、第四世代評価（Fourth Generation Evaluation）など様々な理論やアプローチがあり、評価に参加する「利害関係者」もアプローチによって異なる（Cousin & Whitmore 1998, 源 2003）。たとえば、パットンの「実用重視評価」では、評価結果を活用するユーザーを巻き込むことを特徴としており、それは評価を外部の評価専門家に依頼する者（client）であることもあれば評価対象プログラムの受益者（consumer）であることもある。またフェッターマンのエンパワメント評価では、評価の技術を使い人々のエンパワメントにつなげることを特徴としているため、該当する住民の参加による評価が中心となる。いずれのアプローチもその共通点は、「評価プロセスの活用（process use）」を重視している点にある（Donaldson et.al 2001）[1]。つまり、評価のプロセスにおいて、参加者自身が自分たちの関心や問題意識を評価デザインに組み込み、評価の目的に沿って評価手法を選択していくことにより、評価プロセスやその結果に対する理解が深まり、かつ当事者意識（ownership）が高まることにより、プログラムの効果的実施や評価結果の有用活用につながるというものである。そこでは評価に参加する人々の認識、考え方、態度の変容が評価の有用性を高める要因とされている。

本稿では、そのような特徴を有する参加型評価が地域の協働の時代における社会運営に与える影響について、とりわけ自治体（行政）が提供するサービスと住民との関係性に焦点をあてて検討し、その技法としての有効性について考察することを目的とする。まず次節において先行研究のレビューに基づき参加型評価と評価プロセスの活用について理論的枠組みを検討・整理し、3節において地域社会運営における行政と住民の関係性について概念整理を行い、4節で行政と住民の関係性に与える影響について考察する。5節ではそれらの枠組みを念頭に、行政と住民の参加による評価事例（東京都品川区）を評価プロセス効用の観点から質的調査分析法を用い分析し、結語として地域社会の運営における参加型評価がもたらす影響と今後の課題についてまとめる。

2．参加型評価と評価プロセスの活用（Process Use）

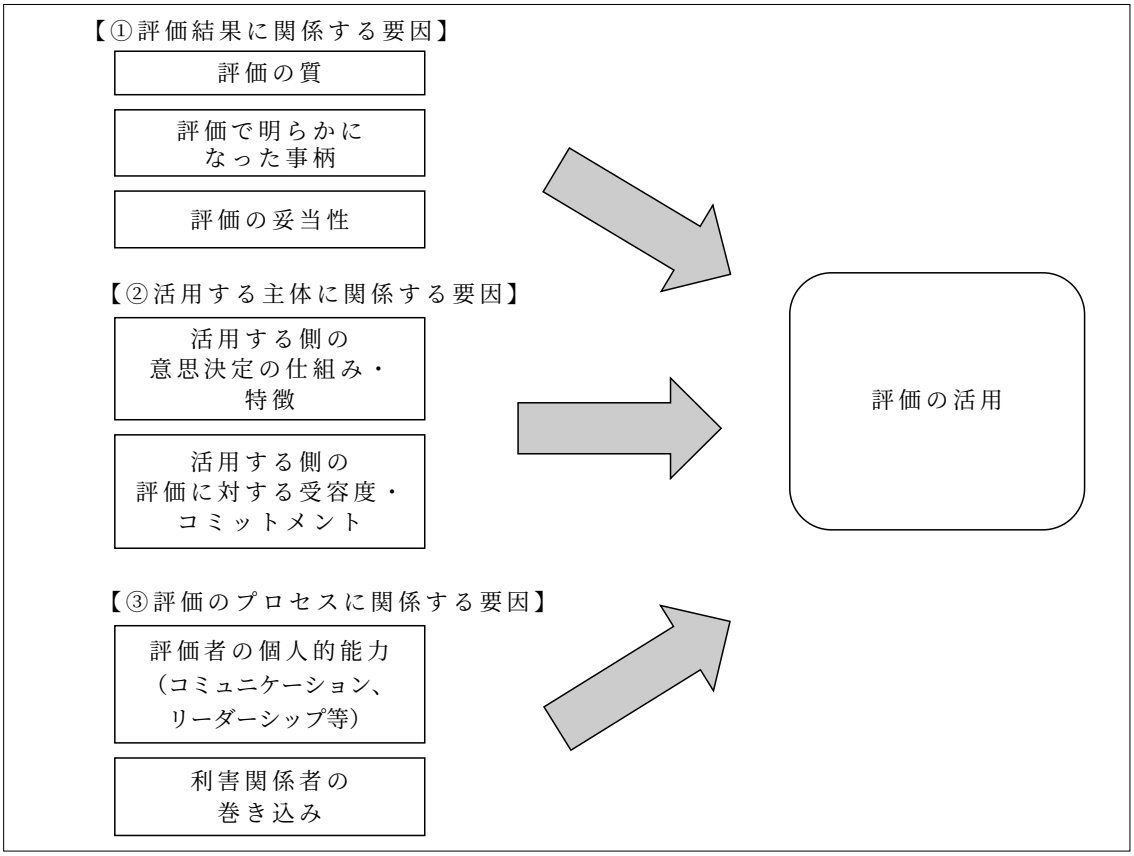
住民と行政の協働による評価の役割と特徴を考察するにあたり、まず利害関係者が参加する評価（参加型評価）の効用について検討する。政策過程において評価は政策形成、予算化、あるいは現行のプログラム改善などに「活用されること」が期待されている。その「評価の活用」に影響を与える要因にはどのようなものがあるのだろうか。1980年代以降、評価の活用（evaluation use）や評価が周辺に与える影響についての研究が米国を中心に行われてきているが（Cousins & Leithwood 1986, Shulha & Counsins 1997, Johnson, et al. 2009, ほか）、カズンズらの研究では（1986）、過去の評価活用に関する65の実証研究を分析した結果、評価の活用状況に最も影響を与える要因として「評価の質」が特定されている。その他の要素としては「意思決定の仕組み・特徴」、「意思決定する側の評価に対する受容力」、「評価で明らかになった

事柄」、「評価の妥当性」が挙げられた。この研究の枠組みを踏まえジョンソンらは（2009）、1986年から2005年の間に実施された評価の活用に関する41の実証研究のレビューを行い、評価の活用状況に影響を与える要因として、新たに「評価者の個人的能力」、「利害関係者の巻き込み」の二つの要素を付け加えている。「評価者の個人的能力」とは、評価者のコミュニケーション能力やリーダーシップなどを意味する。「利害関係者の巻き込み」が新たに加わった経緯としては、1980年代後半以降増えてきた参加型評価の影響があると考えられ、その特徴として「コミットメント／評価に対する受容」、「コミュニケーションの質」、「活用する側の属性」などが挙げられている。

これらの一連の研究から、「評価の活用」に影響を与える要因を、①評価結果に関係するもの、②意思決定の仕組みなどの活用する主体に関係するもの、ならびに③評価者の個人的能力の影響、利害関係者との関係性などの目に見えない（intangible）評価のプロセスに関係するもの、の三つに分類することができる（図1）。三つ目の分類は、パットンが「実用重視評価」の方法論の中で示した「評価プロセスの活用」と類似の概念である（Patton 1997）。すなわち、利害関係者（パットンの文脈では評価結果のユーザー）の評価プロセスへの参加による関係者間の関係性が評価結果の活用に影響を与えるというもので、利害関係者の参加による評価（参加型評価）の特徴として捉えることができる（三好・田中 2000, Fetterman 2001, Preskill, et.al 2003, Amo & Cousins 2007, 源 2008ほか）。

評価の過程で利害関係者同士が学び合うこと

図1　評価の活用に影響を与える主な要因



（出所）Cousins and Leithwood (1986), Johnson,et al (2005) を参照し筆者作成

は、個人レベルでは考え方や態度の変容に、また組織レベルでは組織文化や手続きの変化に現れるとされる（Patton 1997）。評価のプロセスをそのような変化を生み出す場とするためには、参加型評価に従事する評価専門家は評価技能以外の役割が求められる。たとえば、関係者の対話とグループダイナミズムを可能にするファシリテーターとしての機能や、自分が持っている評価の専門知識を参加者に伝え、それを参加者が使って評価できるようにトレーナーとしてサポートする役割もある（源 2003）。このように参加型評価では、評価専門家は評価プロセスの効用の程度を左右する重要な役割を担うことになると考えられる。

3．地域社会運営における行政と住民の関係性

(1) 行政と住民の「協働」

住民の生活に密着した「地域社会」は、政治・行政、産業、福祉、教育、文化等の諸機能が集積している自立的な社会システムである。1990年代半ば以降の地方分権化に対応し、現実には中央への依存関係が依然として残っているにせよ、地域社会形成のための自立化は喫緊の課題であり、そこにおける住民の果たす役割は益々重要なテーマとなってきている。もっとも、地方自治行政の観点からは、1960年代当初より参加・分権・自治を基本にすべきとの理念は強く叫ばれてきている。荒木（1990）は戦後日本の地方自治はそれなりの自治行政観を定着させてきたが、自治行政の特質である市民生活に直接かかわる現場のしごとが、「市民と行政との還流作用が円滑に働く環境の創出」に必ずしも繋がっていない点を指摘し、参加・分権・自治の基本理念を内包した仕組みの構築が必要であると述べている（pp.5-6）。その仕組みについて現在では、「協働」という言葉で様々な議論が展開されているが、「協働」について松野（2004）は、パートナーシップ（partnership）、コラボレーション（collaboration）、コプロダクション（coproduction）の三つの概念により整理している（pp.331-335）。すなわち、①共有の目標のために各主体（公と民）が対等な関係で行う協力活動（資金・労働・技術の提供）としてのパートナーシップ、②自立した複数の主体が具体的な目標達成のために行う非制度的、限定的な協力関係としてのコラボレーション、③都市サービスに影響を与える市民活動で、各主体（地域住民と自治体職員）の協力のもとに、地域住民の福祉のために財やサービスを提供していくコプロダクションである。

三つめの概念であるコプロダクションとはインディアナ大学の政治学者ヴィンセント・オストロムの造語で、「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしてゆくこと」を表わすものである（荒木 1990, p6）。それは地域における公共政策から生み出されるサービスの生産性に焦点を当てるものであり、参加と権力といった政治的概念よりも公共サービスの生産・供給・消費を含めた概念である。その意味では、行政と住民との協働作業としての効果的なサービス提供という政策協働的な概念が含まれており、パートナーシップやコラボレーションの協働関係における関係性の構築に関する概念とは一線を画し、住民意思の代行機関である地方政府に軸足を置きつつ、住民の参加と影響力を及ぼす仕組みの構築を目指すものであるといえる（松野 2004, p332）。本稿で取り上げる行政と住民の協働による評価は、このコプロダクションのアプローチに近いものである。それをプログラム評価の観点から捉えると、地域における政策課題の方向性を共有しやすい福祉、教育、生活環境などの分野では協働関係がつくりやすいと考えられる。またより現実的には、既にある政策体系の中で実施されている施策や事業の効果的・効率的な運営を考えていく過程を共有することに繋がる。行政と住民の協働が政策形成のどのレベルまで可能なのか、あるいは協働の範囲がどこまで可能なのかについては、議会との関係、制度上の制約、行政活動の種類、行政・住民の意識レベルなど様々な要因と照らし合わせた検討が必要になる[2]。

(2) 住民参加による地域社会運営の技法

1990年代に入ると、行政と住民による協働を促進するための様々な制度やツールが先駆的な自治体で実施されてきた。市川（2006）は自治体行政

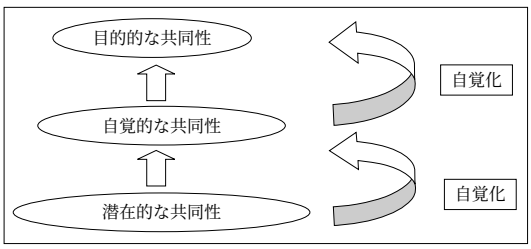
の段階を情報共有、政策形成、決定、執行、評価の5つに分け、主な参加制度として、①アンケート調査やパブリック・コメント制度等による情報の共有、②審議会への公募制度等による政策形成への参加、③住民投票の実施等による政策決定への参加、④政策執行過程の監視による参加としてのオンブスマン制度、ならびに⑤政策評価活動への参加があるとしている。もっともこれらの手続きの多くは、パブリック・コメントや審議会方式のように行政主導の参加制度である。やり方によっては、アーンスタインの参加の梯子が示すような「形だけの参加」[3]であるという批判を受けることも多い。参加とは政治過程であり、権力の委譲が伴ってはじめて真の参加とみなされるとすれば、住民が主体的に関わるという思いと態度の醸成、あるいはそれら思いの継続性を担保できるような制度化が必要であろう。

前述したコプロダクションの概念にこれらの5つの段階を適用すると、施策、事務事業の実施におけるプログラム・サイクル（計画、実施、評価）の各段階において協働の形態が関わることが重要で、例えば、情報共有の段階における住民参加型のニーズ・アセスメントや政策（施策）執行過程における参加型アクション・リサーチ[4]、政策（施策）評価過程における住民参加型の評価等、いくつかの政策形成・評価の技法を使った取組みが考えられる[5]。他方、それらの技法を使いこなす環境としては、住民は受益者であるばかりでなく実施者あるいは当事者としての関わり方も必要になり、行政サービスの受け手としての住民という構図からの変容を余儀なくされるものである。つまり、協働することのプロセスをとおして、ともすれば上下関係であったり、サービスを「してあげる方」と「してもらう方」であった行政と住民のそれまでの関係性が変化していくことになり、公と私の中間領域への双方からの参加は、双方の関係性の再構築につながると考えられる。住民の行政への一方的な依存は行政の肥大化につながるということを踏まえ、住民自身の態度変容と行政自身の改革の二つ目的を念頭に、地域社会運営の技法が検討されなければならない。

4．評価プロセスの「場」における価値・規範形成

さて、地域住民や行政を含め利害関係者が参加する評価は、そのプロセスで関係者の認識、考え方、態度に影響を与える「場」を提供するものであると考えることができるが、これを自治体と住民による共同作業という切り口から考察してみる。地域社会学における共同性の概念について田中（2010）は、共通の絆・相互作用こそが共同性を生み出すものであるとし、「人間の存在にとって根源的な共同性」と「場の共同性」に区分する必要があるとしている（pp63-64）。前者は、人間は根源的な共同的かつ社会的存在であるとするもので、後者は一定の空間・場所において成立するものである。地域社会の問題解決のためのプログラムの評価に参加するという「場」において、共通の絆・相互作用をとおしたある問題解決のための目的を共有した行動変容が起こるとしたら、根源的な共同性を前提としつつ具体的な場の設定における共同性に起因するものである。その場合、自らが選択して「場」への参加、つまり評価活動への参加を意図したのか、無作為抽出のような手続きで評価に参加することになったのかにより各個人の積極性のレベルは異なる。特に評価や対象プログラムに自覚的ではない人たちは評価への参加によって「潜在的な共同性」が埋め込まれた場を共有したことになり、それはより「自覚的な共同性」から「目的的な共同性（ある目的を持った共同性）」の領域への変化（田中 2010, pp70-71）を経験することになるのである（図2）。これらの変化は、前述したように評価プロセスの効用とし

図2　潜在的共同性・自覚的共同性・目的的共同性



（出所）田中（2010）p.71

てパットンらが強調している現象と通じるものがある。したがって地域社会の問題を解決することを「目的」とした行政と住民の共同行為の中に参加型評価を位置づけて考察することにより、その意義を検討することができるのではないかと考えられる。

では、地域の社会運営において評価プロセスの効用は具体的にはどのような現象として起こるのであろうか。たとえば、まちおこしのためのプログラムの評価を住民代表、行政、NPO等関係者参加で行ったとする。評価のステップには大きく分けて①評価設計、②データの収集・分析、③評価結果の報告の三つの段階があるが、利害関係者を巻き込んだ参加型評価の場合、これらすべてのステップに関係者が関わることを前提としている。この中で、特に参加者間の認識や関心の違いにより議論が高まると考えられる段階は、「評価対象プログラムの内容の共有」と「比較基準の検討」であろう。いずれも、参加者の価値や規範といったものが深く関係するからである。

まず「評価対象プログラムの内容の共有」では、プログラムがどのようなロジックで構成されており（ロジック・モデル等の活用）、そもそも何を目的としているものであるのかを確認するが、関係者の関わり方や立場によって異なった認識をしていることも多い。プログラムの全体像を確認するプロセスは、「まちの将来の姿」を議論することであり、地域の抱える問題がどのような形で解決されるべきかを再議論する場になる。つまりその場で、地域のあり方についてある種の価値や規範の形成が行われるのである。もしそこで合意が成立しない場合は、プログラムによる共通の活動は起こり得ない。特にロジック・モデルでいうところの最終アウトカムは対象地域がめざす方向性を示すものであり、その部分での共通の理解が成り立たない場合は参加型評価のプロセスを先に進めることは困難になる。また、参加型評価が形成評価（formative evaluation）として採用された場合は、最終アウトカムを達成するための戦略の妥当性についての議論は更に激しくなる可能性がある。なぜならば、総論（＝最終アウトカム）に理解を示しても、より利害関係が明確になる各論（＝戦略、活動内容）については意見の対立が起き易いことが想定されるからである。さらに「評価基準の検討」では、これから行う評価活動においてあらかじめ何と比較して判断するのかといった基準の検討を行うもので、何をもって「良し」とするのか、といった価値の議論になる。これは多元化した価値の「共存」を可能にする枠組みを創造するプロセスでもある。このように、評価プロセスの場において関係者が展開する討議は、共有のルールを模索するプロセスであるともいえ、住民が参加する評価は地域における公共性の形成を試みることにあるといえるのではないだろうか。

以上のように参加型評価では、「評価する側」が「評価される側」に対し提示する評価基準ではなく、利害関係者で選択する、あるいは構築する「価値体系」が必要となる[6]。評価プロセスは、ある社会問題を解決するためのプログラムの何をもって「良し」とするのかといった価値の議論を起こす公共の空間であり、評価に参加する人々が自覚的に共同作業に携わる過程である。そこでは評価に参加する機会を得なければ無自覚のうちに評価対象プログラムの影響を受けるにとどまったかもしれない地域の住民が、評価に関わることによりある目的に向かって行動を起こす（態度の変容）可能性がある。次節は、実際に行政と住民の協働で行われた評価事例を取り上げ、評価プロセスの効用の現れ方について、質的調査による分析と考察を試みる。

5．事例分析：東京都品川区「健康大学しながわ」の行政と住民の協働による評価

前節で述べた参加型評価における評価プロセスの効用を巡る議論を踏まえ、筆者が関わった東京都品川区保健センター（行政）と住民の協働による評価の事例を取り上げ、評価プロセスの効用について考察する。対象事例は品川区が2009年度から実施している「健康大学しながわ」と称するプログラムで、地域健康づくり推進の一環として実施されている（以下、「プログラム」と呼ぶ）。

(1) プログラムの目的と特性

プログラムの目的は、区民が健康について総合

的に学ぶことで区民主体の健康づくり活動が地域で活発になることである。つまり、健康増進を個人の生活改善や健康づくりに限定してとらえるのではなく、プログラムに参加した人たちが地域に戻り様々な健康づくり活動に主体的に参加したり、リーダーシップを取り社会的環境の改善に貢献していくことをめざすものである。同プログラム実施の背景には、WHOが提唱した「ヘルス・プロモーション」や国内において推進された「健康日本21（21世紀の国民健康づくり運動）」[7]の考え方が少なからず反映されていると考えられる。ヘルス・プロモーションとは「人々が自らの健康とその決定要因をコントロールし、改善することができるようにするプロセス」[8]を意味し、本プログラムも人々を主体においた社会全体の健康増進活動に主眼をおいているのが特徴的である。つまり本プログラムは前述したコプロダクションが示す行政と住民の協働作業としての効果的なサービス提供をめざすものである。

評価対象となった2009年度プログラムの対象者は、健康づくり活動に関心がある区民50名程度で、内容は健康・疾病等の情報を座学で学ぶ「一般公開講座」、ファシリテーション技術習得や発表を行う「ワークショップ」、運動実技中心の「運動の理論と実践講座」の三つの講座から構成されている。講座は半年間にわたり全22回行われた。

(2) 参加型評価の概要

同プログラムの実施主体である保健センター（行政側）とプログラムの修了者（住民側）が参加する評価は、プログラム終了2ヶ月後の2010年2月に2日間にわたり実施された。その目的は、関係者でプログラムを振り返ることにより次年度以降のプログラム改善に結びつけること、プログラム修了者がそれ以降も同プログラムの実施や地域活動に関わってもらうための関係者間の共通認識の醸成であった。評価の種類で分類すれば、形成評価、プロセス評価の意味合いが強い。評価の参加者は行政側8名、住民側11名の計19名であった。評価専門家（筆者）がファシリテーターとして行政側に対する事前の研修を含め当日の評価ワークショップを担当した。

その実施方法は、①評価対象プログラムの内容の確認（ロジック・モデルの作成）、②ロジック・モデルに基づいた評価設問の検討、③参加者に重要だと認識された評価設問に関する問題点の抽出とカテゴリー分け、④カテゴリー別の改善策の検討の四つの段階で構成された。ロジック・モデルを使ったプログラムの目的体系図づくりでは、行政側と住民側のプログラムの目標に対する認識の違いが明らかになり、双方の意見交換にかなりの時間が費やされた。評価設問の策定は関係者が異なった立場からプログラムに対する関心事や問題意識を提示する機会でもあり、ここでも活発な議論が展開された。それらの対話の結果、評価設問に関連するいくつかの改善策が提示された。本評価を特徴づけるものは、関係者間で構築された評価基準に基づく定性評価である点だ。それは参加者の外側からもたらされた基準ではなく、対話をとおして関係者間で「納得」した基準である。納得性が自己満足に終わることなく「妥当な」範囲に落ち着くには、行政と住民のある種の緊張関係からくる監視の目が必要になるが、本事例では住民からの厳しい視点がその役割の一翼を担っていた。

評価実施直後に参加者の認識の変化を探るために実施した5段階評点によるアンケート調査では「いろいろな意見を聞くことができた」、「目標が明確になった」、「事業に対する理解が深まった」、「他の人から学ぶことが多かった、「来年度の企画運営に携わる意欲が高まった」といった認識の平均値が高く（すべて4.20以上）、学び合いと態度の変容が起きていたことがわかっている（Minamoto 2010）。

(3) 参加型評価の「評価プロセスの効用（process use）」

さて、本稿の目的である参加型評価の評価プロセスの効用を探るにあたり、2010年度のプログラムが最終段階を迎えた2010年11月に関係者へのフォーカス・グループ・ディスカッション（以下、FGD）を行った。FGDとは質的調査手法のひとつで、保健衛生分野、家族計画等ヒューマン・サービスの分野では頻繁に用いられている調査手法である[9]。FGDは2回行われ、各対象者は参加型評価に参加した保健センタースタッフ（6名）と住民

（5名）であった。参加型評価に参加した住民は全員2010年度の企画運営委員として行政側と一緒にプログラムの改善や実施に関わってきている。具体的な質問項目（FGDのガイドライン）は表1のとおりである。なお、集団力学を特徴とするFGDにおいては、これらの質問項目はあくまでも「ガイドライン」であり、ディスカッションの進展に応じて、モデレーターがより掘り下げた質問を投げかけるなど行い、柔軟に対応していった。FGDのデータ分析は、質的データの分析手法である内容分析法（content analysis）を使い、四つのカテゴリーごとの記述分析と重要アイテム[10]の抽出を行い、その解釈を試みた（表2）。

表1　フォーカス・グループ・ディスカッションの主な質問項目

- 今年のプログラムは昨年度と比較してどのような違いがあると感じていますか？
- 参加型評価に参加されたことで、以下の点について、ご自身の考え方・行動に変化はありましたか？
  - ➢ プログラムへの関わり方について
  - ➢ 地域グループ（NPOや任意団体）との関わり方について
  - ➢ 地域の健康問題について
- 10カ月前の「参加型評価」を振り返り、評価への参加はあなたに取ってどのような経験であったと思いますか？

（出所）筆者作成

①昨年度のプログラムとの相違

このカテゴリーからは四つのアイテムが抽出できる。すなわち「目標の明確化」、「行政と住民側の目標の共有」、「参加者募集方法の改善」、「講座内容の改善」である。特に目標の明確化や共有が講座そのものの改善につながっているという発言が目立った。これらの改善内容の多くが、2010年2月に実施された参加型評価結果と一致しており、評価結果の活用度合いが高いことが推察される。また住民側からは、2010年度の講座の出席率が極めて高く、これは講座の充実ぶりを示しているという意見が出された。

②プログラムへの関わり方の変化

このカテゴリーからは「地域と行政の橋渡し」、「企画運営委員」、「参加型評価による影響」「住民との協働のあり方」、「上から目線ではない関わり方」といったアイテムが読み取れる。2010年度の事業への関わり方について、住民側からは、参加型評価をとおして地域と行政の「橋渡し」としての役割を認識したという意見が出された。「住民との協働のあり方」と関連する記述としては、住民の側からは双方の垣根（行政を「お上」として捉えていたこと）が取れたこと、また行政の側からは自分たちが気付かずに上から目線で、あるいは専門家としての自負から講座を実施してきたという率直な反省の弁が聞かれた。一方で、参加型評価以前からプログラム修了後も何らかの形で積極的に関わりたかったという人からは「参加型評価と関わり方の変化は無関係」という意見もあった。参加型評価の参加者の選定については「希望者」あるいは「将来的に企画運営に関わって行きたい人」を募ったために、もともと意識が高い人たちであったことは否めない。他方、行政側からは、評価参加者の中にはもともと将来的に企画運営に関わることを意識していない人たちも参加しており、彼らは参加型評価がきっかけになり企画運営委員として積極的に関わるようになったという指摘があった。実際に参加型評価に参加したすべての住民が企画運営委員として今年度も関わっている。これは、最初から企画運営委員として関わる意思がなくとも、無意識のうちに関わりを継続したいとする「潜在的な共同性」が、評価という場を共有することにより具体的な共同作業に目的を持って従事するという「目的的な共同性」の領域へ変化していったと捉えることができる。

③地域における健康問題への取組方

本講座の目的は、各地域で「健康づくり」に関する何らかの活動を行える人材を育成することである。この目的が、行政と住民の間で必ずしも共有されていなかったことは前述したとおりであるが、目的が明確になった故に、特に住民側から修了後の活動の場に対する意見や懸念が多く出された。それらは大きく「修了後の活動への不安」、「既存の健康づくり体制への不満」のふたつに分

けることができる。それに呼応する形で行政側からも「修了生の活動の場の必要性」、「既存の健康づくり体制との連携強化」が提示され、地域の健康づくりにおける「役所の役割」、「役所の縦割りの弊害」、「政策全体における位置付け」といったプログラムを超える健康づくり政策全体の形成に関する意見も出された。プログラムの最終アウトカムを明確にしたことにより、はからずも、地域の健康づくりという政策体系全体の再検討の必要性が示されたのである。

④参加型評価の印象

参加型評価についての記述から、「行政と住民との協働の手段」、「意見の共有プロセス」、「双方の距離が縮んだこと」、「ファシリテーターの役割」、「なじめない」の五つアイテムが抽出できる。特に意見の共有プロセスがもたらす効果に関する記述が多かった。たとえば、「自分の考えを聞いてもらえるのは嬉しい」という住民側の反応は、「一緒に考えるのが新鮮だった」という体験につながり、行政・住民双方がお互いの考えの違いやいろいろな意見を許容するようになった。これらは、ともにプログラムの評価を行い、その結果を共有していくという評価プロセスの効用として捉えることができる。その共有のプロセスではファシリテーターの役割が重要との指摘があった。評価専門家がファシリテーターとして加わることが期待されるが、そこでは異なった関心と認識を持つ人々がグループ・ダイナミックスをとおして意見を出し合い、合意形成していくための技術が必要とされる。

その一方で、住民側からは合意形成のプロセスそのものになじめなかった、改善案を行政側から提示してくれる方が楽、という意見もあった。参加型評価を行えば関係者間で認識・態度の変容が起こり、ひとつの方向を向いて協働できるであろうと安易に仮定するのはナイーブ過ぎる。行政側はプログラムの実施主体として、いかに効果的にプログラムを実施運営するのかに最大の関心事があり、当初より住民側よりも参加型評価への期待

表2　カテゴリーごとの重要アイテム

カテゴリー	重要アイテム
昨年度のプログラムとの相違	「目標の明確化」 「行政と住民側の目標の共有」 「参加者募集方法の改善」 「講座内容の改善」
プログラムへの関わり方の変化	「地域と行政の橋渡し」 「企画運営委員としての取り組み」 「参加型評価による関わり方の変化」 「住民との協働のあり方についての再考」 「上から目線ではない関わり方が必要」
地域における健康問題への取組方	「修了後の活動への不安」 「既存の健康づくり体制への不満／連携の必要性」 「役所の役割についての再考」 「役所の縦割りの弊害」
参加型評価の印象	「行政と住民の協働の手段」 「意見の共有プロセス」 「双方の距離が縮んだこと」 「ファシリテーターの役割」 「この方法はなじめない／行政が案をつくるべき」

（出所）筆者作成

は高かった。2010年2月に実施した参加型評価直後のアンケート調査からも、行政側の方が住民よりも認識の変化に関する平均値が高いことがわかっており（Minamoto 2010）、行政と住民の評価対象プログラムに対する関係性の違いからくる参加型評価への認識もしくは関心の違いがあったことがわかる。

(4) 考察

事例分析の結果、行政と住民の評価プロセスにおける意見交換や対話が様々な影響をもたらしていることがわかった。まず、双方の目標の明確化と共有が事業改善にもたらした影響に鑑みると、目標の明確化と共有という関係者間の理解の促進がプログラム自体の実施促進（活動の改善）に貢献したと捉えることができる。参加型評価において2009年度のプログラムの改善すべき点を目標と照らし合わせながら評価を行い、改善案の提言まで行ったため「結果がすとんと腑に落ちた（行政スタッフの発言）」。それが2010年度の改善に直接反映された。また、プログラムへの関わり方の変化からは、参加した住民が企画運営委員になることや行政側の住民側への歩み寄りが、プログラムのアウトプットをもたらす活動をより有効に進めていく原動力となっている（実施プロセスの促進）。もちろん、参加者の中には参加型評価に参加する以前から企画運営委員として関わることを決めていた人たちもおり、参加者のやる気（willingness）が要因となっている部分も否めないが、「橋渡し」、「行政との垣根が低くなった」という趣旨の発言から評価に参加したことによる関係性構築の影響を読みとることができる。さらに最終アウトカムである地域の健康づくりへの関与については、今後、評価対象プログラムのみならずそれを包括したより大きな政策体系の検討が必要であることが示唆された。

パットンは評価プロセスの効用の指標として、①関係者間の理解の促進と共有、②プログラムの実施促進、③プログラムへの関わりの強化、④プログラム運営と組織の強化（Patton 1997）をあげているが、これらは本事例にも適用可能なことがわかる。これら指標に含まれていない観点として、日本の文脈に照らし合わせ、「関係性の再構築」を指摘したい。今回の参加型評価の事例では、住民と行政が評価という手続きを通して場を共有したことが、その後の事業実施改善や地域社会におけるさらなる問題解決（健康づくり）を協働で行っていくという新たな展開に結びつきつつあることが示された。住民と行政の関係性は、戦前から戦時中にかけては行政の末端組織としての町内会の存在や「官尊民卑」で表わされる日本的な風土に見られるように、住民の側には「お上」に対する憧れと恐れのような感情と、受動的な態度があったとされる（西尾 2004, 山口 2004）。戦後は公的サービスへの依存度が高まり、住民は常に受け身であった。二つのアクターの間の垣根が低くなったという認識はそのような関係性に風穴をあけ、行政と住民が交差することによって共同的な空間が生まれたと解釈することができるのではないだろうか。

他方で、それは行政と住民の関心事が一致していることを意味するものでは必ずしもない。住民側の関心の中心は、プログラムを通して知り得た知識・経験の地域における活用方法である。フォーカス・グループ・ディスカッションでも観察されたように、自分自身をどのように地域で生かしていけるのかが最大の関心事であった。つまり住民にとって講座への参加は自己実現の手段（私的な関心）なのである。行政側の公共経営の領域における効率的・効果的な事業実施という「公的な関心」は、住民の側からの「私的な関心」に基づく評価と呼応して、プログラムそのものの改善・強化へと結びついている。このことは、参加型評価における評価プロセスの共有による両者の接近が、講座の目標の共有と評価基準の合意という枠組みの中で、双方にとって実効性のある施策や事業の実施に繋がる可能性を示すものである。

6．結語

本稿では地域社会における行政と住民の関係性に焦点を当て、双方参加の評価が対象プログラムの運営に与える影響について、特に評価プロセスの活用の観点から事例を用いて検討した。評価プロセスを活用することにより、目標や情報の共

有・理解促進、それに伴う建設的な改善策の検討とそれを受容する素地固めが可能になる。また行政と住民の関係性の構築についても影響があることがわかった。政府・行政と「公」が同じ意味に受け取られて来た日本では、政府・行政と住民の関係性は、「官」が主体で事業を行い、住民は常に受け身の構図であった。しかし近年の「協働」は不十分ながらも参加の制度化を推し進め「参加を政策思考的に捉えて実践していこうという新たな動き」として捉えることができるという（田中2010, p148）。自治体主体のサービス事業に住民が参加し評価を行う仕組みはその具体的な仕掛けのひとつと位置付けることができる。事例で見たように、自己実現を起点とした住民の能動的な動機が、行政との関係性の再構築により事業をしてもらうという行政との関係性から協働関係へと変化する兆しも見られた。その意味では、参加型評価のプロセスは、自治体経営上の公的な関心と住民の自己実現への私的な関心が混ざり合い、地域の問題解決という極めて住民に近い、住民の日常生活に直接影響を与える実効性のあるプログラムを模索する場を提供するのではないかと期待が高まる。ただし、このような参加型評価による場の提供は、自発的な住民の意図を反映するための触媒機能を果たすものであって代表性を伴うものではないことを認識する必要があろう[11]。

他方、本稿では行政と住民の協働による効果的なプログラムの実施に焦点をあててきたがゆえに、マネジメント支援、プロセス評価という枠組みの中の考察が中心となっている。したがって、政策形成や政策課題の抽出に参加型評価がどう関わり、評価プロセスの効用がどう発現し得るのかという課題を残している。一般的には住民の生活に密着した施策・事業レベルでの協働が成立しやすいことは推察できるが、行政と住民による参加型評価の適用可能な範囲についての検討が今後必要であろう。今回の事例で示されたように、最終アウトカムである地域の健康づくりについてより大きな政策体系の中で参加型評価のツールを使い検討することは、そのような課題を考える契機となるかもしれない。

地域社会では、コミュニティの崩壊やこれまで伝統によって規定されていたものの喪失が指摘される中、新たな公共的な場や空間の創出のひとつとして、参加型の評価の形態を活用することができるのではないかと考えられる。また、評価の場を共有することにより、公共サービス提供を住民からの委託を受け実施する行政側と住民側とのほどよい緊張関係が、住民、行政双方の認識・態度の変容につながりより生産的なサービス提供と地域づくりに貢献する可能性がある。今後は、実践の学である評価理論の研究が地域社会における実践をとおしてより多く行われ、日本の行政・住民関係、公・私の関係を踏まえた評価手続きについての経験と知見をさらに蓄積していく必要があるだろう。

謝辞

1. 本稿の事例分析にご協力いただいた品川区保健所保健センターの矢野久子所長、崎村詩織氏をはじめとしたスタッフの皆さまと住民の皆さまに深く感謝いたします。
2. 投稿原稿に対し有益な指摘をくださった匿名の査読者に、記して感謝の意を表します。

注記

1 評価の活用に影響を与える要因は大きく分けて「評価結果」による影響と「評価プロセス」による影響の二つがあるが、前者は主に評価専門家が行う従来型評価において、後者は利害関係者が参加する評価においてより顕著に見られる（源 2003）。

2 荒木（1990）は、行政活動を目的・性質によって分類し、権力的作用を伴う分野とそうでない分野（財の提供と助成・補助・補完の機能を通じて市民生活にサービスしていくもの）があるが、後者については協働可能な範囲とみてよいとしている（p.245）。

3 アメリカの社会学者であるシェリー・アーンスタイン（1969）は“ A Ladder of Citizen Participation（市民参加の梯子）”で、参加の形態を「世論調査」から「住民主導」まで8つの段階に分け、権限の委譲が伴わない「形式的な参加」あるいは「民意を無視した参加」は真の参加とは言えないことを論じている。

4 アクション・リサーチとは、広義には研究者が問題

を持つひとびとともに協働し、課題解決のために社会改革を行うことで、関係者の知識創造にも貢献する研究形態である。参加型アクション・リサーチとは、社会的に抑圧された人々の解放（エンパワメント）や地域の問題解決を目的に行われるもので、地域住民の参加によるエンパワメントのプロセスが特徴的である。現在日本では、地域保健政策形成において参加型アクション・リサーチの方法が試みられているという（岩崎・矢澤 2006）。

5 バーミンガム大学の研究者により設立された「Governance International」では、イギリス国内におけるコプロダクションの事例紹介ツアーを定期的に実施している。そこでのCo-Production Modelとは、プログラムのCo-design, Co-commissioning, Co-delivery, Co-assessingの四つの段階を踏まえ、市民の資源（知識、技能、エネルギー、やる気）を最大限に活用し、行政のサービスの質と効果をあげていく試みをサポートするものである。

6 評価が「価値判断」を伴うものであるのかどうかは議論が分かれるところではあるが（佐々木 2009）、評価プロセスを活用することにより社会の改善に結びつけるという参加型評価の特徴に鑑みると、価値判断は不可欠な要素である。

7 健康日本21とは2000年に当時の厚生省が開始した2010年をめざした健康づくり運動である。従来の成人病の二次予防を中心にした施策から生活習慣の改善による疾病そのものの発生を抑える一次予防へと重点が移ったことが背景にある。片倉らは、「国民ひとりひとりが生活の質を高めるために、自己の価値観に基づいた望ましい健康行動を取れるように住民参加型の健康増進活動を社会全体がエンパワメントしていくこと」としている（片倉・大中　2003、p95）。

8 WHOホームページ http://www.who.int/topics/health_promotion/en/（2010年10月15日アクセス）より筆者訳。

9 FGDはインタビュー調査と異なり、調査対象者（＝FGDの参加者）間の討議による相互作用を通して、共通の背景を持った人々のあるトピックに対する認識や考え方、態度について把握することを目的としている。したがって個別インタビューのように調査者が用意した質問に対して「回答」してもらうのではなく、調査者がガイドラインとなる質問を投げかけながら、参加者同士の自発的なディスカッションを促していくことになる（Morgan 1997, 安梅 2001）。

10「重要アイテム」の抽出とは、質的データ分析において、生データを基に調査者による分類（テーマ）に合わせて、重要と判断される内容を抽出することである。客観性を保つために複数の目による抽出が必要である。

11 そのような地域における自発的集団が制度的に認められたものを非営利組織（NPO）と捉えることができよう。

参考文献

荒木昭次郎（1990）『参加と協働－新しい市民＝行政関係の創造』、ぎょうせい

安梅勅江著（2001）『ヒューマン・サービスにおけるグループインタビュー法－科学的根拠に基づく質的研究法の展開』、医葉薬出版株式会社

市川虎彦（2006）「住民参画の技法」、『地域社会の政策とガバナンス』、東信堂、215-254

岩崎信彦・矢澤澄子（2006）『地域社会の政策とガバナンス』、東信堂

片倉直子・大中敬子（2003）「グループインタビュー法と量的調査を合わせて計画をつくる－健康日本21計画策定のための実態把握方法」、安梅勅江編著『ヒューマン・サービスにおけるグループインタビュー法Ⅱ活用事例編－科学的根拠に基づく質的研究法の展開』医葉薬出版株式会社、95-112

佐々木亮（2009）「評価に関する根本的な論争― そもそも評価とは何か？―」、『21世紀社会デザイン研究』2009年8号

田中重好（2007）『共同性の地域社会学－祭り・雪処理・交通・災害－』、ハーベスト社

_____（2010）『地域から生まれる公共性－公共性と共同性の交点－』、ミネルヴァ書房

松野弘（2004）『地域社会形成の思想と論理－参加・協働・自治－』、ミネルヴァ書房

源由理子（2003）「エンパワメント評価の特徴と適用の可能性～Fettermanによる「エンパワメント評価」の理論を中心に～」、『日本評価研究』3（2）：70-85

_____（2008）「参加型評価の理論と実践」、三好皓一編著『評価論を学ぶ人のために』、95-112

三好皓一・田中弥生（2001）「参加型評価の将来性－

参加型評価の概念と実践についての一考察」、『日本評価研究』1（1）：65-79

西尾隆「近代日本の自治体－住民関係」、西尾勝・神野直彦編集代表、西尾隆編著『住民・コミュニティとの協働』：2-20

山口定（2004）『市民社会論－歴史的遺産と新展開』、有斐閣

Amo, C. & Cousins, J.B.(2007). Going Through the Process: An Examination of Operationalization of Process Use in Empirical Research on Evaluation, Process Use in Theory Research , and Practice, *New Direction for Evaluation, American Evaluation Association,* Jossey Bass, San Francisco, 5-26

Arstein, S.(1969). A Ladder of Citizen Participation, American Psychology Association, 35（4）, 216-224

Cousins,J.B., & Leithwood, K.A.(1986). Current empirical research on evaluation utilization, *Review of Educational Research,* 56,：331-364

Cousins, J.B., & Whitmore, E.(1998). Framing Participatory Evaluation, *Understanding and Practicing Participatory Evaluation, New Direction for Evaluation,* American Evaluation Association, Jossey Bass, San Francisco, 5-23

Donaldson S. I., Patton M. Q., Fetterman D.M. & Sciven M.(2010). The 2009 Claremont Debates: The Promise and Pitfalls of Utilization-Focused and Empowerment Evaluation, *Journal of Multidisciplinary Evaluation,* 6（12）

Fetterman,D. M.(2001). *Foundation of Empowerment Evaluation,* Sage Publications

Johnson, K., Greenseid. L.O., Toal, S.A., King, J.a., Lawrenz, F., and Volkov. B.(2009) . Research on Evaluation Use: A review of the empirical Literature From 1986 to 2005, *American Journal of Evaluation,* 30（3）

Minamoto, Y.(2010). Applicability of Empowerment Evaluation Approach in Community Program: Implications from its Theory and Practice, *Japanese Journal of Evaluation Studies,* 10（2）, 1-13

Morgan, D.(1997). *Focus Group as Qualitative Research,* Sage Publications

Patton, M.Q.(1997). *Utilization-Focused Evaluation,* The New Century Text, 3rd edition, Sage Publications

Preskill, H., Suckerman, B. & Matthews, B.(2003). An Exploratory Study of Process Use: Findings and Implications for Future Research, *The American Journal of Evaluation,* 24(4), 423-441

（2011.1.27受理）

Evaluation in Collaboration with Local Government and Residents – Focus on “Process Use”–

Yuriko Minamoto

Meiji University
minamoto@kisc.meiji.ac.jp

Abstract

Various approaches to participation in the formulation, implementation and evaluation of policy and programs have been introduced by cuttingedge local governments in Japan. An approach that involves people and various other stakeholders in the evaluation process has been widely discussed based on theory and methodologies of “ participatory evaluation ”. One characteristics of participatory evaluation is influence of stakeholders being involved in evaluation process on their perceptions and behaviors (=process use). This article discusses the effectiveness of such a participatory evaluation approach through a case study of actual participatory evaluation in local government. The impact of participatory evaluation has been observed in aspects such as the clarification of program objectives and content, program improvement, the degree of people’s commitment and the reconsideration of policy issues. Among others, the effects of participatory evaluation on building a constructive relationship between local government and residents deserve special consideration. The process use of evaluation provides a constructive arena to amalgamate the public management interests of local government and the private interests of residents for self-actualization, which will eventually bring in more effective program formulation and implementation for both parties.

Keywords

participatory evaluation, collaboration, process use, coproduction, governance

【実践・調査報告】

市民社会におけるNGO/NPOと評価の役割
－マネジメント能力を高め、NGO/NPOの進化を加速させる参加型評価－

田中　博
参加型評価ファシリテーター
（特活）ヒマラヤ保全協会
nepalippine@gmail.com

要　約

日本においてもNGO/NPOに代表される市民社会が成長して社会からの期待も高まっているが、市民社会は事業及び組織のマネジメント能力の不足という課題を抱えている。参加型評価は、利害関係者が評価プロセスに参加することによって、評価の質を高めるアプローチである。本稿では、筆者が日本のNGOの海外プロジェクト及び国内組織の参加型評価にファシリテーターとして関わった事例から、評価のプロセスがどのように利害関係者に働きかけ、事業と組織のマネジメント強化に貢献したかを考察する。その結果、当事者である利害関係者が自らの事業や組織運営を「振り返る」中で、エンパワーメントや自己決定能力の強化が発現し、マネジメント能力の向上がもたらされるプロセスを明らかにする。

キーワード

NGO/NPO、参加型評価、マネジメント、ファシリテーター、エンパワーメント

1．はじめに：NGO事業・組織運営の経験から

長いあいだ日本はNGOやNPO活動では「後進国」といわれてきたが、近年になって市民社会の存在感は随分増した感がある。私は学生であった1980年代から、黎明期であった日本のNGOにボランティアとして参画を始め、以降四半世紀にわたって活動を継続してきた。そのため、このような社会の変化は嬉しいことである。その一方で、「市民社会は、大きな世の中の期待に応えていけるのだろうか」という不安も感じてしまう。NGOやNPOは当時よりも確実に力をつけてきていることは実感できる。しかしながら、政府や企業と対等に渡り合う欧米の国際NGO等と比較すると、大人と子供のような力量の違いを感じてしまうのだ。

また、国際協力NGOの理事・事務局長として、長く団体の運営にあたってきた。その経験からNGOの抱える課題はたくさんあるが、まとめるとマネジメント能力に改善の余地が大きいと考えている。中心メンバーは事業や組織運営のプロではなく、通常は一般の市民で構成されている。その一方やるべき仕事は、資金獲得にはじまり、事業計画や予算の策定、スタッフやボランティアの労務、お金の管理、支援者への報告・広報等多岐

日本評価学会『日本評価研究』第11巻第1号、2011年、pp.75-90

に及び、責任も重い。言葉や文化の違う外国でのプロジェクト実施は、高い専門性を必要とする。これらを欧米に比べNGOの認知度や支援が乏しい日本で、忙しい日常生活のあいだに多くは「無償」で、「継続的に」行っていかなければならない。このような状況で、マネジメント能力を向上させていくことは、困難であると痛感してきた。

ではどうしたら、NGOのマネジメント能力を強めていくことができるのだろうか。またNGOに求められるマネジメントとはどのような能力が必要なのだろうか。NGOのマネジメント能力が向上する場合は、どのようなプロセスを踏むのだろうか。筆者が「参加型評価ファシリテーター」専門家として、NGOの事業と組織の評価に携わった事例から、参加型で評価を行うことが、NGO/NPOのマネジメント改善に対してどのような効果があるか論じていきたい。

2．日本の市民社会とその現状

(1) 市民社会の概念

最初に市民社会に関する言葉の整理をしておきたい。「市民社会」は大変広い意味と長い歴史を持つ単語である。現在の日本においては、広義の市民社会として、民法で規定される社団法人、財団法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人等や、労働団体、経済団体、協同組合等が存在する。本稿では私が活動している「狭義」の市民社会、一般に市民活動団体等とされる、すなわち「継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体で、特定非営利活動法人（NPO法人）及び権利能力なき社団（いわゆる任意団体）（長坂2007）」について論考する。また日本では、民間の非営利目的の組織の呼び名として、NGOのほかにNPO（Non-Profit Organization）という用語がよく使われる。前者は国際的な活動をする市民組織、後者は、国内で福祉活動や環境保全活動等を行う市民組織として理解される傾向がある（伊藤2008）。これに従い、国際協力を行う市民団体はNGOと呼び、国内活動中心の団体も加えて言及する場合はNGO/NPOや非営利組織、市民社会等と文脈に応じて使い分ける。既存の資料から引用する場合は、原本の表現に従うこととする。

(2) 増えるNGO/NPOと厳しい財政状況

日本は1999年12月にNPO法（特定非営利活動推進法）を発効した。以降、同法に基づいて法人として認証されたNPO法人数は増え続けており、2010年9月30日で、認証数は40,947となっている（内閣府 2010）。活動の内訳は、NPO法の分類に従った複数記入で、保健・医療又は福祉の増進を図る活動（57.7%）、社会教育の推進を図る活動（46.3%）、まちづくりの推進を図る活動（41.4%）を筆頭に、環境保全や国際協力等、市民や国際社会の豊かなニーズに応えて、多様で自立した活動を展開している。これに応えるように政府も、「新しい公共」としてNPOセクターとの連携を強化するとしている（民主党 2009）。このように法人数は順調に増え続け、社会からの期待も高まっているが、国際比較の中でみると依然として未成熟な段階にある。日本の市民社会セクターの規模を雇用者比率でみると、先進国（17ヵ国）平均は7.4%、最高はオランダの14.4%だが、日本は4.2%と、先進国17国中イタリアに次いで2番目に小さい（長坂 2007）。「大阪大学のNPO財務データベースを分析したところ、収入規模は0円から37.5億円で、60%以上が収入規模500万円の小規模団体であり、債務超過団体が全体の15%、赤字団体が40%と財務的な継続性を担保できていない状態であることがわかった」（田中 2010）このように、数は増えても台所事情は苦しいのが日本の市民社会の現実である。

(3) 課題はマネジメント能力の向上

ではなぜ財政事情が厳しいのであろうか。NGO/NPOの社会的認知が低く、寄付金や行政・企業からの支援がまだまだ少ないことは、よく指摘されるところである。このような外部要因の分析は重要な課題であるが、本稿ではNGO/NPOの内部課題を中心に考えたい。非営利セクターの実情に詳しい雨森（2007）によれば「多くのNPOを悩ます問題に、次のようなものがある」という。

・明確な事業戦略が打ち出せない
・おおもとの目的・組織の存在理由が不明確、ま

たは時代遅れである
・専門性が不足する等、事業遂行の能力が十分でない
・スタッフ間にあつれきがある
・恒常的に収入が不足している

これを見ると、最後は資金調達の課題であるが、全ては組織の経営＝マネジメントに関わるものであることがわかる。収入の不足は問題の一部にすぎない。また3番目は組織全体ではなく、事業（プロジェクト）の運営能力も、多様なマネジメントの一部として存在することがわかる。そして「マネジメントという概念はもともと営利企業に属するものであった。しかし今日では、NPOにも（中略）マネジメントの視点が必要であるという認識がひろがっている」と結論している。

日本を代表するNGOの一つであるワールド・ビジョン[1]の片山（2004）は「NGOには効率的、効果的な組織運営が欠かせません。ところが今までのNGOは非常に苦手で、経営的な発想というものが非常に弱かった（中略）、プロとして事業を運営できる人を育てるということはすごく弱かった」「ビジョン、ミッションあるいは戦略を明確にすることが日本のNGOは得意ではありませんでした」等の問題点を指摘した上で、「組織のマネジメント力を上げていく」ことの重要性を強調している。

では、市民社会のマネジメント能力を向上させるには、どうすればよいのだろうか。筆者は、後述するように、利害関係者が事業や組織を振り返る中で、自己決定能力の強化やエンパワーメントの発現を期待できる、参加型評価を取り入れることがポイントだと考えている。

3．参加型評価とNGO/NPO

(1) NGO/NPOプロジェクトや組織の特徴

参加型評価の話に入る前に、NGO/NPOは評価の対象として、どのような特徴・特質があるのだろうか。坂本（2004）は、NPO評価の種類を、①事業評価：プロジェクトもしくはプログラムと呼ばれるNPOの活動を評価するもの、②組織評価：個別事業を見るのではなく、組織の経営状態を確認する作業と分類[2]しているので、この区分けに従って考えたい。

まず事業（プロジェクト）だが、日本のNGOの実施するプロジェクトの多くは、ブループリント型ではなく、プロセス型だといわれている。ブループリント（青写真）型プロジェクトとは、計画（目標設定）と実施が、単線的な動きで繋がっている、すなわち手段と目的の関係が明確で、成果を数量化しやすい事業をいう。簡単にいうと「決められたことを、その通りきちんとやる」ということでインフラ・プロジェクト等、経済開発事業に多い。これに対してプロセス型（プロセス・ラーニング型）事業は、目標設定や計画があいまいだが、試行錯誤の中で効果的なアプローチを採用する。簡単にいえば「みんなで一緒に学習しながら、なんとかやりとげる」という感じで、住民に直接働きかけて意識を変化させる等、社会開発事業に多い。また成果を数値で測ることが難しい場合がある（アーユス 2003）。国際協力NGOをはじめ、福祉や保健、社会教育等国内NPOの事業も、人間に直接アプローチするという意味では、多くはこちらに入ると考えられる（表1）[3]。

次に組織運営についてだが、企業の経営とは何が違うのだろうか。株式会社に代表される営利企業は、基本的には利益を追求するためのしくみであり、これに対して非営利組織は何らかの社会的な問題の解決をめざすところから出発する（雨森 2007）。このような社会的な目的を組織的に追求するという使命（ミッション）の存在が第一の違いである。これに準じて意志決定やモチベーションの違い、ステークホルダー（利害関係者）の多様性、外部の善意による活動基盤の構築、ボランティアの存在、フィードバックの仕組みの違い等の特色があり、NPOの経営は企業にも増して難しい。その上で、計画（Plan）、実施（Do）、評価（Check）、改善（Action）というPDCAサイクル導入など、評価が成功のカギであるという（坂本 2004）。

(2) 参加型評価とは何か

それでは参加型評価について説明したい。評価対象となるプログラムの受益者等主要な利害関係

表1　プロジェクトの二つのタイプ

プロジェクトの種類	特徴	簡単にいうと	例
ブループリント型（青写真型）	計画(目標設定)→実施という単線的な動き＝手段と目的の関係が明確で、成果を数量化しやすい	決められたことを、その通りきちんとやる	建造物を作る大型インフラ・プロジェクトなど、経済開発事業に多い。
プロセス型（ラーニング・プロセス型）	目標設定や計画あいまいだが、試行錯誤の中で効果的なアプローチを採用する。成果を数値で測る事が難しい	みんなで一緒に学習しながら、なんとかやりとげる	住民に直接働きかけて意識を変化させるなど、社会開発事業に多い。

（出所）アーユス 2003を参考に筆者作成

者が評価プロセスに参加することで、評価の質を高めていく参加型評価は、「評価の過程」自体が利害関係者へ与える影響を重視したものである。評価結果の活用度合いを高め、社会改善を促進する手段として効果的とされる。

参加型評価では、プロジェクト・スタッフや利害関係者が評価に参加することによって、彼等のプロジェクトに対する主体性・当事者意識の促進、態度や行動の変容、評価能力の向上等キャパシティ・ビルディングにより、利害関係者のエンパワーメントとプロジェクトの改善をはかる。また利害関係者間の効果的フィードバックによって、相互のアカウンタビリティを実現する（三好・田中2001 アーユス2003 源 2008)、という特徴がある。また参加型評価は、これらの結果として、利害関係者のマネジメント能力の強化にも貢献するといわれている。「評価に参加することによる評価能力（問題把握能力、問題解決能力）の向上」「「プロジェクト改善のための知識と情報を得ることによる組織の運営・管理能力の向上」「共に評価に参加することによる関連機関との関係強化」等によってマネジメント能力が向上する（JICA 2001）というわけである。

その一方参加型評価の短所としては、たとえなんらかの研修をしたとしても、利害関係者の評価知識、評価技術にはばらつきがあり、評価の質が低くなるという批判や、従来型評価と比較すると客観性や中立性に欠けるという指摘がある。また評価に参加すべき人々がきちんと参加しているか、排除されていないか、といった参加者の妥当性や代表性の問題（源2008）がある。

では、参加型評価における評価者の役割は何であろうか。参加型評価では、評価者は査定者ではなく、「評価の実施方法の知識や手続きを促進するファシリテーターとしての役割が求められる（三好・田中2001)」という。Estrella and Gaventa（1998）によれば、良い参加型評価ファシリテーターとは「様々な参加者の異なる経験や理解をまとめる、主に触媒や刺激者」である。このように、評価プロセスの援助者及び進行役として、ファシリテーターの役割が重要視されている。

(3) 参加型評価とNGO/NPO評価

まとめると参加型評価の長所は、エンパワーメントやプロジェクトの改善、マネジメント能力の強化だが、NGO/NPOの評価に適用すると何が期待できるだろうか。

まず事業評価だが、状況の変化に沿って目標や活動が柔軟に変化するプロセス型事業を、第三者が短時間で客観的に理解することは難しい。そん

な外部者の下した判断に、内部の関係者は納得しない可能性が高い。当事者が共感しない評価結果は、利用されないことが多いだろう。これに対して事業を運営している人々が、自らの活動を真摯にふり返り、成果と課題を見つめ直した場合はどうであろうか。良い点を伸ばし、不十分な点を補おうと思うのではないだろうか。このように評価を通じて、関係者の主体性を高め、改善に活かしていくことができる。非営利組織に多いプロセス型の事業には、外部者による評価よりも、利害関係者による参加型評価が適していると考える。

次の組織評価であるが、NPO経営は企業とは異なる難しさがあるため、外部専門家による評価が必要かもしれない。しかし評価結果を誰が活用するかを考えると、団体を運営している普通の市民なのである。NPO活動経験が豊かな田中（2007）は「（NPO組織評価は）自己評価に多くのNPOができるだけ早く取り組み、その後、（外部の）第三者評価を依頼するとよいと思います。なぜなら、自己評価の能力がない場合には、他者からの評価を受けてもそれを消化する能力がないからです」と述べている。筆者の経験でも日本のNPO関係者は、評価について経験・知識が不足していたり、「第三者から一方的に査定される」といった否定的な見解を持っている場合も多い。これでは、仮に第三者から評価を受けて適切な結果が出たとしても、その内容を受け入れられないおそれがある。当事者が評価を実践・体験するなかで、組織の経営を振り返り、長所と短所を自ら認め、改善方法を考える参加型評価から始める方が、NGO/NPOには現実的であると考える。

(4) 参加型評価の進め方

具体的な参加型評価の進め方について述べたい。いくつか考え方があるが、私の経験では源（2008）による「参加型評価の実践（想定される共通事項）」を参考に進めていくと上手くいく。表2を参照いただきたいが、大きくは、①評価設計、②データ収集・分析、③評価結果のまとめと報告、で構成されている。①の評価設計の中には、さらにいくつか段階があるので補足したい。

評価というと、一般に②の「データ収集」のイメージが強いようだ。評価実施を決定したら、すぐに現場に行ってアンケートや面接の調査を行うと思っているNGO/NPO関係者も多い。しかしながら、その前の段階である「評価設計」の成否が、その後の評価全体の質を大きく左右する。評価設計をしないで、もしくは不十分のままでデータ収集をしても、やみくもに不必要な情報を集めたり、逆に本当に必要なデータが揃わなかったりして、分析や判断が適切にできなくなるばかりか、時間と手間の浪費になる。そのようなことがないように、評価設計は念入りに行う必要がある。

表2　参加型評価の実践（想定される共通事項）

①　評価設計
1. 誰が参加するのかを決める
2. 利害関係者で評価の目的を共有する
3. 評価対象の内容を共有する
4. 評価設問を検討する
5. 評価のデザインやデータ収集法を検討する
②　データ収集・分析
③　評価結果のまとめと報告

（出所）源（2008）

最初の、「誰が参加するか決める」は、利害関係者が多数存在する援助プロジェクトの中で、参加する関係者を選択するための関係者分析である。参加型評価の弱点に「代表性の問題」があるが、現実には全ての関係者の参加は不可能である。これに対処して、必要な関係者が評価に参加できるようにする作業である。また利害関係者の内外に存在する資源（資金や人材等）を確認する作業でもある。次の、「利害関係者で評価の目的を共有する」は、複数の関係者の参加で評価をやりとげるために、共通の評価目的を設定することである[4]。評価の目的は事業や組織の改善やアカウンタビリティ、関係者の学び等色々あるが、目的が変われば評価の対象や評価設問も異なってくる。

「評価対象の内容を共有する」は、対象となる事業や組織の内容を共有する作業である。プロジェクト開始段階の事業内容を羅列した資料が存在したとしても、特にプロセス型事業においては、外部状況やニーズに変化に伴い、目標や活動内容が当初と評価実施時では違っている可能性があ

る。また複数の利害関係者の間で、これらが異なって認識されている場合もある。そのため改めて事業の目的と手段の関係について、関係者間で合意を作っていく作業が必要で、事業の場合はロジック・モデル[5]を再構築することが効果的である。その後の、「評価設問を検討する」及び「評価のデザインやデータ収集法を検討する」では、実際に評価を通じて知りたいこと（評価設問）及び、それを知るための調査方法（面接や質問紙調査等）を参加型で決めていく過程である。なおこの作業の順番はあくまで目安であって、参加する関係者の知識や希望等実情に併せて前後する場合がある。このように評価設計を行った上で、②データ収集・分析、③評価結果のまとめと報告と、プロセスが進むことになる。

それでは、二つのNGOの参加型評価の事例[6]で、評価プロセスがどのように利害関係者を巻き込み、改善とエンパワーメントに貢献、最終的にはマネジメント改善にも寄与していくのかを見ていきたい。最初が海外プロジェクトの事業評価、2番目が国内の組織評価の事例である。

4．実践事例A：事業評価～NGOの海外プロジェクトのマネジメントを改善する

(1) 団体紹介と評価に至った経緯

日本の国際協力NGOであるAはカンボジアにおいて、首都郊外ゴミ捨て場周辺コミュニティに暮らすスカベンジャーを対象に、様々な支援活動を1998年から実施している。識字・衛生教育は、子供が質の低い公教育から落ちこぼれないように補習授業等を行っている。収入向上は大人を対象に、危険で不衛生なゴミ拾いに代わる収入源を提供するために、軽食の屋台を貸し出す事業である。日本で集めた寄付金を中心に、地道に活動を続けてきたのだが、識字・衛生教育においては、プロジェクト開始時にベースライン把握や目標設定を十分に行うことができなかった。収入向上においても、おおまかな計画はあったが目標が達成できず、先行き不透明となっていた。このように成果と課題を明確にできないままに、活動の見直しを迫られることとなった。そこで2010年に、外部ファシリテーター（筆者）による両事業の参加型評価を実施することとなった。Aは東京の事務所に3名の日本人常勤スタッフが働いており、首都プノンペン近郊のプロジェクト地には日本人駐在員1名とカンボジア人スタッフ6名が活動している。受益者の子供と保護者の数は、概ね300名程度と思われる。

(2) 評価実施プロセス

評価の進め方は表2の「参加型評価の実践（想定される共通事項）」に沿って行った。しかし、これまでAにおいては、評価を実施した経験がなかったため、スタッフの中から、「第三者から一方的に査定される」といった誤解や、「日常業務の中で評価を実施できるか」といった不安が感じられた。そこで、評価プロセスに入る前に、日本人スタッフには東京事務所において、カンボジア人スタッフには現地において、ファシリテーターを講師に、評価一般や参加型評価に関する簡単な講義（ブリーフィング）を実施した。これにより評価についての理解をある程度得た上で、評価設計に進んだ。

①評価設計

評価設計も、ブリーフィングと同様に、国内日本人スタッフには国内スタッフの会合において行われた。現地カンボジア人スタッフ対象の会合はファシリテーターの到着後に、現地日本人駐在員の協力のもとでプロジェクト地において実施された。評価設計の順番は、「評価目的の共有」から始めた。日本人スタッフとカンボジア人スタッフの目的意識はあまり変わらず、「Aのプロジェクトをふり返って、成果と課題を学び、これからのプロジェクトに活かしていく」という改善志向の目的で合意が成立した。関係者分析では、日本人・カンボジア人とも、受益者である子供やその保護者、日本人駐在員・カンボジア人スタッフ、収入向上事業を実施している住民が重要である点で認識が一致、カンボジア人スタッフを主体に調査を行い、受益者から情報を収集することに決まった。次の「評価対象の内容を共有する」では、ロジック・モデル再構築を行った。識字・衛生教育や収入向上事業の実施によって、受益者の子供

や住民の能力が向上、現金収入等を得ることができるようになり、最終的には生活が改善するという大まかなロジックを共有することができた。

評価設計は日本人スタッフによる設計と、カンボジア人スタッフによる物とは別々に、お互いの内容を知らされないで行ったため、各々が認識している利害関係者や事業内容の理解に差違がみられた。関係者分析においては、日本側の理解ではカンボジア人スタッフや受益者等、現地関係者に加えて東京事務所のスタッフや資金提供者等、日本側のアクターが含まれているが、カンボジアスタッフの認識には日本のアクターは現れない。その一方プロジェクト地近隣で活動している他NGOなどは詳しく登場して、認識している人的資源の違いがわかった。また作成されたロジック・モデルを日本とカンボジア間で比較すると、プロジェクト目標等で違いがあった。日本側の、「村の子供たちに教育の機会が与えられる」「住民が病気の予防ができる」と比べ、カンボジア側は「仕事が得られ、健康になり、生活が良くなり、良い人として生きる」という、より究極ゴール（上位目標）に近いものである。両者の違いが大きい場合、日本・カンボジア間で調整をする必要がある。しかし全体的な方向性で差違はない上、プロジェクト開始時に目標と期間を決定・合意していない。この段階では「日本側とだいたい同じだね」と、現場カンボジア人スタッフの認識を尊重して評価プロセスを進めた。

評価設計の最後である、「評価設問」と「データ収集方法」の検討であるが、活動内容ごとに評価を通じて何を知りたいか（評価設問）、どうすればそれを知ることができるか（データ収集方法）を参加型で検討した。特にカンボジア人スタッフには初めての経験で時間を要したが、最終的には彼らの問題意識に沿って、「保護者はAの活動内容を理解しているか」「保護者はAの活動をどう思って（評価して）いるか」「収入向上によって生活は楽になったか」等、事業の認知度や有効性を中心とした、複数の評価設問と後述のデータ収集方法を導き出すことができた。

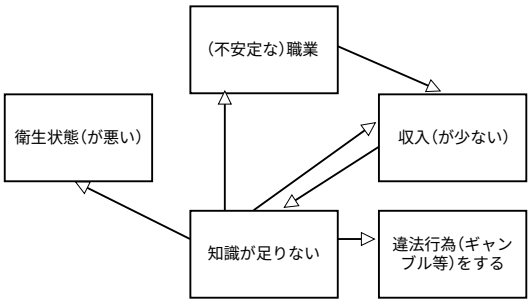
②データ収集・分析

データ収集は、主に以下の三つがカンボジア人スタッフによって実施された。第一に受益者の家庭訪問による質問紙調査、2番目がカンボジア人スタッフによるグループ討論、それから収入向上プロジェクト実施住民への、面接による質問紙調査の三つである。これまでカンボジア人スタッフは、社会調査の経験がないため、限られた時間で効果的に事実を聞き出せるように、調査の前にファシリテーターの指導による面接調査について講義を受け、ロールプレイによる研修も実施した。

家庭訪問調査は、カンボジア人スタッフが3グループに分かれて、受益者（識字・衛生教育を受講している子供たち）の家庭を訪問、面接による質問紙調査を実施した。開始当初は、スタッフが質問内容を回答者に説明する中で、無意識に回答を誘導してしまう傾向も見られたが、徐々に事実を聞き出せるようになった。また当初は30程度のサンプル数を目標にしていたが、やる気がでてきた結果、二日間で50件（受益者である子供の大半が所属）からデータを収集することができた。スタッフから「自分達で調査を行うことで、受益者と仲良くなれて良かった」と感想があった。

グループ討論は、カンボジア人スタッフを対象に参加型ワークショップを行い、ファシリテーターが進行役を務めた。データ収集を通じて彼等の現状認識を知ると同時に、問題の背景についての分析を行うことが狙いである。スタッフ一人一人に、家庭訪問等でわかるプロジェクト地のコミュニティの現状を「トイレがない」「子供が多い」「借金を抱えている」等自由にカードにたくさん書いてもらい、それらをKJ法[7]に基づき類似的なもの同士をグループ化して「収入」や「衛生状態」といった名前をつけた。これらを図解上に配置する中でコミュニティの全貌が視覚的に俯瞰できるようにし、またグループ間の相互関係（因果関係等）を参加型で検討していった（図1）。その結果、コミュニティにおいては、「（住民の）知識が足りない→安定した職業につけない→収入が少ない→（教育を受けられないので）知識が足りない」といった悪循環、いわゆる「貧困の連鎖」が存在することが確認された。参加スタッフからは、「（貧困の連鎖等）地域の問題の原因について、自分達で初めて分析できて学びになった」とコメントがあった。問題の原因を当事者が自分の頭で理解す

図1　家庭訪問でわかる人々の暮らし（簡易KJ法によるまとめ）



（出所）評価プロセスに従い筆者作成

ることは、解決手段を考え、実行していく上で重要なことである。

収入向上プロジェクトのデータ収集は、実施メンバーへの面接による質問紙調査を行った。収入向上活動（屋台での商売）を継続している者4名と、脱落してゴミ拾いに戻っている者5名、合計9名を対象に、面接による質問紙調査を行った。ファシリテーターが予備調査として非構造的インタビューを1名に実施した後、評価設計段階でわかったカンボジア人スタッフの問題意識を参考にして、「屋台・ゴミ拾いの収入」「屋台・ゴミ拾いの良い点、悪い点」等、事業の妥当性、有効性を聞く質問項目をまとめ、カンボジア人スタッフが質問した。

収集されたデータは、すべてクメール（カンボジア）語・日本語に翻訳した。質問紙調査の集計結果はレジメに印刷され、グループ討論結果は図面に大きく書かれて、関係者全員にわかりやすく閲覧できるようにした。カンボジア人スタッフ全員がこれらの情報を共有して分析・判断の段階に入った。データを解釈しながら活動ごとに成果と課題を議論、そこから導き出される今後の方向性の抽出を試みた。

この間、ファシリテーターはカンボジア人のみで議論が進むように、進行役に徹した。彼等が日常的に関わる事業であり、データも自ら収集したため、当事者の意識に立った熱のこもった議論が展開された。活動をふり返る機会はこれまでになかったため、当初はデータによらず主観で判断したり、事実と仮定を混同して議論する等の混乱も見られた。そのような場合、ファシリテーターは関連するデータを示したり、論点を整理したりして、側面から意見交換と合意形成を援助した。

最終的に、カンボジア人スタッフのみで決定された評価結果が、全ての事業において導き出された。識字教育を例にとれば、保護者の96%がAの教育活動を認知しており、98%がそこで学ぶことを「たいへん良い」「良い」と肯定的に認識していた（表3、4）。このように活動が受益者から高

表3　「Aが何の活動をしているか知っていますか」に対する回答

	教育活動	石鹸配布	母親ミーティング	家庭訪問	緊急支援	収入向上	全体
知っている人	48	48	30	19	18	8	50人
割合	96%	96%	60%	38%	36%	16%	100%

（出所）評価プロセスに従い筆者作成

表4　「子どもがAに学びに行くことをどう思いますか」に対する回答

大変良い	良い	普通	良くない	大変良くない	無回答	全体
26	23	0	0	0	1	50人
52%	46%	0	0	0	2%	100%

（出所）評価プロセスに従い筆者作成

い評価を得ている事がわかった。また保護者がAに期待するものとして「授業の延長」「英語学習導入」が多く提案された。これは教育への関心が低かったプロジェクト開始時の記憶と比較して、意欲の向上とみることができる。このような成果がある一方で、受益者が必ずしも収入向上等、教育事業以外のAの活動を知らない（16%の認知）、もしくは関心が低いという課題がわかった。これらを考慮して、今後は保護者にAの活動内容を積極的に伝えて、参加を促すことが必要である、という将来の方向性も見えてきた。収入向上に関しても、1名が収入を確保してゴミ拾いから完全に脱却した成果がある一方、「収入が不安定」「家から売り場が遠い」等の理由で断念してしまうケースが多い。改善策を検討するために、受益者のニーズをさらに聞くことが大切だと合意した。

以上はカンボジア人スタッフの関心に沿った評価設問と、それに対するデータ収集と分析であるが、東京の評価設計で議論されたが、カンボジア人からは言及されなかった事項があった。例えば「日本からの援助がなくなっても活動を継続できるか」や「プロジェクト地近隣における、他団体との関係はどうか」である。これらはファシリテーターの提案で、評価設問に追加された。前者は事業の継続性に関する問いであるが、これまでプロジェクト終了についてAの中で話し合われたことはなかったため、カンボジア人スタッフは漠然と「日本からの援助はずっと続く」と考えていた。また人材育成等、自立への準備も特に行われていなかった。これに対しては、評価実施中に東京スタッフが来訪した際に、初めてカンボジア側と「永遠に援助することは不可能なので、自立について考えたい」という提案がなされ、率直な意見交換を行うことができた。後者の他団体との連携については、関係者分析で欧州や日本のNGOが活動していることがわかっていた。スタッフへ聞き取りの結果、Aとは活動内容や受益者の年齢等が異なり、連携によってAの不足部分を他団体が補う等、前向きな役割分担がなされている事実がわかり、これを続けていこうという結論になった。

③評価結果のまとめと報告

ファシリテーターは帰国後、A東京事務所において再度会合を持ち、カンボジアで行われた評価プロセスと結果を、日本人スタッフと共有する作業を行った。評価プロセスで作成された図解や表を、順次説明して、調査と評価の結果を報告した。東京スタッフは、評価設計の段階で日本側とカンボジア側で、利害関係者の認識やプロジェクト目標について理解の違いがあったことに驚いた。しかしながら収集されたデータを共有し、カンボジア人スタッフがどのように解釈し、評価を下したのか経過を知るに及んで、結果に共感し、事業の成果と課題、今後の方向性について同様の認識を持つに至った。また、これまでAでは事業の重要な意志決定は、日本人中心で行われてきた。しかし評価によってカンボジア人の積極的な意見表明が見られたことから、「彼等のキャパシティ・ビルディングを進め、意志決定にも徐々に参加してもらいたい」という機運が高まってきた。

(3) 評価の感想と団体の学び

評価プロセス終了時に、カンボジア人スタッフ6名及び日本人スタッフ3名に、今回の参加型評価の感想をアンケートで訊いた。カンボジア人からは、評価で学んだ事として「活動の成果、課題と解決方法がわかった」と多くが回答している。自由回答で「カンボジアの貧しい人々への援助を続けて欲しい」という回答も多く、継続性確保への話し合いが始まり、まだ自立に自信がない現れと思われる。

日本人側では、自由意見で「活動を客観的に俯瞰できた」「今まで漠然とプロジェクトを見ていた事がわかった」等、評価目的の達成や学びも実感されているが、「現地とのズレがはっきりした」等、利害関係者の相互理解につながったという認識が高かった。客観性を厳密に確保するよりも、当事者の合意形成に重点をおく参加型評価の特性があらわれた結果となった。現地駐在日本人スタッフからは「現地スタッフのエンパワーメントが実感できて嬉しかった」とコメントがあった。

評価プロセス全体をふり返ってみる。これまでカンボジア人スタッフはプロジェクトの仕事をこなすことが中心で、運営に主体的に関わる機会が

なかった。そのため評価開始当初は、「プロジェクトを改善するのなら、援助を増やして欲しい」といった受動的な言動も観察された。しかしながら、プロセスを進めていく中で意識の変化が見られ、データ収集の段階では「家庭訪問を頑張ってもっとデータを集めよう」といった能動的な発言が増えてきた。設計の段階から評価プロセスに参加したことが、当事者意識を高め、エンパワーメントに繋がったと考えられる。

また各事業の成果と課題を考える中で、両国のスタッフの中から「保護者会を頻繁に開催する」「受益者のニーズをもっと調べる」「スタッフのキャパシティ・ビルディングを促進する」等、プロジェクト改善に繋がる提案がなされた。当事者意識の覚醒とあわせて、今後プロジェクトが良くなる可能性が高まったといえる。特に「事業の継続性」については、これまでAの中で議論されたことはなかった。カンボジア人スタッフは、東京スタッフの誠実な説明によって「未来の援助終了」を自覚し、当初動揺も見られたが、自立への検討に合意した。現時点では事業の持続可能性は低いが、それを高めていくために、評価が機会を与えたといえよう。日本人スタッフから、今後カンボジア人の参加や人材育成を促進していく意思表明がなされたことも、プロジェクトの有効性や持続性を改善する上で転機であった。

5．実践事例B：組織評価〜国内組織の経営を改善する

(1) 団体紹介と評価に至った経緯

今度は、組織評価を参加型で行った事例を紹介する。NPO法人Bは前身団体を母体に、1980年代に設立された日本の国際協力NGOである。会員数は100〜500名、予算規模1,000〜5,000万円/年、職員数1〜5名の範囲にある典型的中小NGOである。海外プロジェクトはネパールにおいて参加型農村開発・森林保全に取り組む。これまでに73万本の苗木育成、約1,500haの森林再生に成功している。運営主体は、会員から総会で選ばれた11名で構成される理事会であり、その内訳は大学講師、会社員、自由業者、定年退職者等、一般の市民で構成されている。理事でもある事務局長以外は全員無給のボランティアであり、理事会は決して組織運営の専門家の集団ではない。

Bは海外プロジェクトでは成果をあげているが、組織としては財政基盤の脆弱さが指摘されている。例えば、会を支える会員数の減少や、総収入への助成金への依存率が上昇していることである。NPO経営では会費・寄付、助成金、事業収入など収入源の多様化が望ましい（坂本 2004 田中 2007）とされており、過剰な助成金への依存は、「助成金が終了すれば活動ができなくなる」といった危険が予想され、安定的な経営を脅かすものとなっている。このような現状が改善されなければ、活動継続が困難になる可能性もある。従って、経営の改善とマネジメント強化が必要であり、そのための手段としての組織評価を2009年度に行うことになった。Bの理事2名及び会員4名で評価チームを構成し、参加型の組織評価を行った。チームは評価のファシリテーターとしての役割を担い、筆者もチームに参画した。評価実施のプロセスはチームが定期的に会合を持ち、進捗状況を判断しながら進めていったが、表2の「参加型評価の実践」に落とし込む形で解説したい。

(2) 評価実施プロセス

①評価設計

「誰が参加するのかを決める」は、評価チームが評価設計を行い、Bの経営者にあたる理事には、データ収集の際の情報提供や、収集データの分析・判断に参加、一般の会員には、必要に応じて情報提供等の形で参加してもらうこととした。「評価の目的を共有する」では、評価チームから提案した評価目的「B会員のエンパワーメントを通じて、組織マネジメント力を強化し、Bの経営状況の改善を行うこと」で、理事の同意を得た。

「評価対象の内容を共有する」では、NGO/NPOの組織運営は複雑かつ多岐にわたっているため、ロジック・モデルを作って目的と手段をまとめることは難しい。坂本（2004）によれば、NPO経営の基本は、「ありたい姿（目標）」と「現状」を明確に理解し、その差（ギャップ）を埋める努力を繰り返すことであるという。そこで彼の提案する「組織評価七つの視点」が充たされた状態を「あ

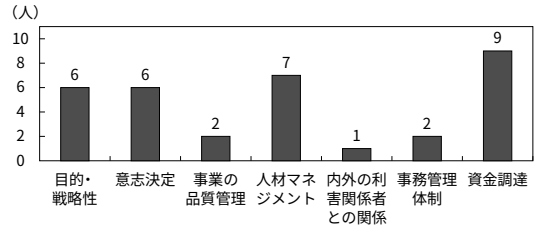
りたい姿」として、データ収集から得られる「現状」と対比させていくこととした。七つの視点[8]とは、①目的・戦略性、②意志決定、③事業の品質管理、④人材マネジメント、⑤内外の利害関係者との関係、⑥事務管理体制、⑦資金調達である。「評価設問を検討する」及び「評価のデザインやデータ収集法を検討する」では、同氏による「学習する組織のための自己評価チェックリスト[9]を参考に質問紙を作成した。調査項目は前述の七分野があり、各分野に関連する組織の取り組みについて、回答者の意識を問う内容となっている。

例えば、①の目的・戦略性ならば「自分たちの存在意義を明確に理解している」「自分達は誰のために活動をしているか理解している」等の問いがあり、設問に対し当てはまる選択肢（0:該当しない、1:取り組む予定もない、2:まだその通りでない、3:ほぼその通り、4:まったくその通り）をひとつだけ選ぶセクション1と、また7分野の中から「ミッションを実現するために今後重要になると思われるもの上位3つを選ぶ」セクション2、それぞれの自由記述から成っている。

②データ収集・分析

理事11名に質問紙調査を実施し、全員から回答を得た。次に調査結果を集計して評価チームで検討を行い、回答者内で評価が低い傾向の分野、異なる傾向の分野が、経営改善のために重要な課題であると考えた。図2にセクション2の結果を載せる[10]。検討の結果、七つの分野の中では、Ⅰ：目的・戦略性、Ⅱ：資金調達、Ⅲ：人材マネジメント、の3項目を深く分析することに決めた。また分析の際に、その3項目についての理解を深められるように、関連する文献調査と資料調査を行った。使用した主な資料は、Bの会員データベース、過去数年間の財務諸表、会報、総会議事録である。

図2　セクション2「Bに今後重要だと思う分野」集計結果



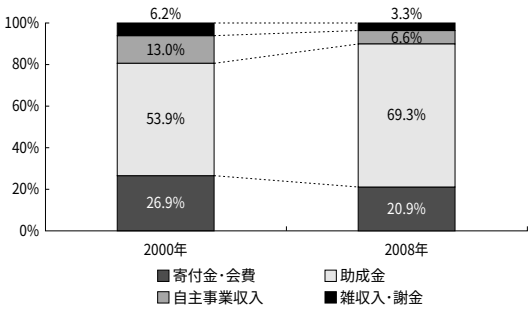
（出所）評価プロセスに従い筆者作成

質問紙調査及び文献・資料調査の結果がスライドやレジメの資料にまとめられ、これを土台に理事集会を開催して、評価チームの進行によるデータ分析がなされた。理事集会とは、通常の理事会と異なり、組織評価のために特別に招集された会議である。理事が直接データの分析・解釈を行うことにより意識を高め、議論の結果を今後の事業計画へ反映させることが狙いである。理事集会には11名の理事から8名の出席があった。以下は話し合われ、合意された内容である。

Ⅰ　目的・戦略性：組織内部でミッション（使命・目的）を合意することは、NPO/NGO活動において必須なことである。しかし社会各層から自発的に集まった理事は、必ずしも厳密にミッションを合意しているとは限らない。そこでミッションを確認するために、参加型の簡単なワークショップを行った。各理事が考えるBの活動に関するキーワードを一言づつ、数枚のカードに書いてもらい、KJ法的にまとめた。その結果、理事の回答は多岐にわたっているものの、「ネパール」「植林」等共通の目的意識があり、それが会のミッションの考えと重なっており、おおまかな合意ができている事が判明した。意見交換する中で、外部に使命をわかりやすく発信する難しさや、ミッション作成後時間が経ち、状況変化に合わせて変更するべきか議論の必要性が浮かび上がってきた。

Ⅱ　資金調達：資金源の多様化については、過去数年間のB財務諸表を理事に示して議論をした。会員数が1999年から2009年の間でマイナス41%減少したため、総収入の中で会費が占める割合が減少している一方、助成金収入が2000年53.9%から2008年69.3%に上昇、助成金への異存率が増加している事実を具体的に理解した（図3）。そのため会費や寄付等、比較的に安定した収入源のみでは、人件費や事務所家賃等の固定費を賄えない懸念が判明した。良い傾向としては、この数年インターネットを媒介とした募金収入の増加がある。ここから資金源多様化の必要性を共有することができ

図3 Bの収入の内訳



（出所）評価プロセスに従い筆者作成

た。またBの会員データベースを引用して、過去10数年にわたり、どのような時期に会員が増え、その後どの程度継続しているか、活動をふり返って考察した。その結果、一度入会した会員も継続してもらう努力をしなければ退会、支援をやめてしまう傾向があることも判明した。ここから支援者の継続性を高める努力の重要性がわかった。

III 人材マネジメント：ボランティアで活動することについて、参加者各自の経験を共有するワークショップを行い、NPO/NGOに参画をするモチベーションを探った。その結果「金銭」目的ではなく、「やりがい」や「感謝」に基づく動機付けが重要であり、留意すべきことが確かめられた。さらにボランティアといえども役割分担の明確化や、人材育成の大切さが確認された。

③評価結果のまとめと報告

理事集会は評価の主体である理事メンバーが、収集データを自ら分析する場であり、同時に話し合いを通じてその結果を共有する場でもあった。理事集会に欠席した理事には、その後通常の理事会において、議論の結果が報告された。またBの重要な利害関係者の一つに、支援者である会員が存在する。評価設計の段階で評価チームの会合では、会員のニーズ等を探るため、会員を対象としたアンケートや面接調査等も検討された。しかしながら時間と人材の限界のなかで、数百名の会員からデータを収集することは困難と判断して、データ収集は理事対象のみに行われることとなった。評価チームには会員の有志が数名含まれているため、彼等が会員の代表として意見を述べる機会はあったが、会員の評価への参加は限定的なものとなった。それでも総会や会報（ニュースレター）の記事を通じて、簡単ではあるが評価結果は会員全員に報告された。

(3) 評価の感想と団体の学び

理事集会の感想を、出席理事からアンケート形式で集めたところ、「他の理事の意見がわかって良かった」、「NPO人材は育てる、創るものとわかった」、「理事学習会の機会を定期的に持つべき」、「改善点・目標を絞り込み実行する（ことが大切）」、「固定費は安定した収入で賄いたい」、「ネット募金を進めるべき」等の意見が集まった。理事集会が理事にとって相互理解と学びの場であったことがわかる。

評価実施後に観察された変化として、理事を対象とした自主的な学習会が開催されるようになったことが上げられる。理事が役割と責任を理解して活動できるように、NPO法や組織の定款、中期計画等をテーマに、定期的に開催される事になった。また会員に継続してもらう努力も始まった。会員への支援継続を依頼するための、理事による電話かけの実施である。また、通常の理事会において、提案される議題を承認するのみではなく、理事が積極的に質問をしたり、代案を提案したり等、質疑応答が活発化している点も観察されている。

6．結論：マネジメント力を進化させる参加型評価

非営利セクターへの強い期待に応えて行くには、当事者であるNGO/NPOが力をつける必要があり、ポイントはマネジメント能力であることは既に述べた。紹介した2事例から考察したい。

(1) マネジメント向上効果はどうやってもたらされるか

事例Aの事業に対する参加型評価は、団体Aのマネジメント能力開発に寄与したといえるだろうか。プロジェクトのマネジメント能力を、「開発

の主体者たることを期待される受益者が、開発に必要な資源や情報を獲得するために、自らと社会内に存在する他者（特に行政、市場、地域内緒集団等）との間に取り結ぶ関係を（現状より自分たちにとって有利に）運用する能力」（JICA 2001）という定義にそって考えてみる。

初めての評価であり、主体的に評価に参加したアクターはカンボジア人及び日本人スタッフで、コミュニティ住民等受益者の参加は、データ収集での情報提供に留まった。しかしスタッフは事業運営の中核であるため、役割は重大である。これまでカンボジア人スタッフは誠実に業務を行ってはいたが、運営に参加する機会が少なく、その結果受動的な立場に留まっていた。評価を機会に、自分達の活動を振り返り、必要な研修を受けることで、資源である東京事務所やコミュニティ住民、近隣団体等との関係や情報を再認識し、より有効に運用していく意識・能力が向上した。Aの評価報告書には「関係者、特に現地スタッフと（中略）問題点や課題、目標の共有を通して、現地のプロジェクト関係者のエンパワーメントが深まった」とある。また東京の日本人スタッフにとっても「現地とのズレ」が認識され、目的意識と情報共有のための関係者ミーティングが定期的に実施されることになり、現在はA自身によって、評価結果を活かす形で今後の事業の立案が参加型で行われていると聞く。参加型評価によって、Aの日本人・カンボジア人スタッフのマネジメント能力が高まったと考える。

組織マネジメントに関しては、「組織の使命とそれに基づく目標設定のために経営資源を最大限に活用し、最大の成果を上げるための考え方、手段・方法（坂本 2004）」の定義がある。Bの組織評価においては、理事メンバーが質問紙調査や理事集会への参加・議論を通じて、組織の使命と目標設定を再確認して、お互いの相互理解を強めるとともに、資金や人材等の経営資源をより効果的に獲得・活用するための方策を議論し、可能なことから実行に移した。

参加型評価のアプローチとして有名なものに、フェッターマンによるエンパワーメント評価がある。その特徴として「評価者は誰もエンパワーメントできない。支援とコーチングによって、人々が自らをエンパワーメントする。エンパワーメント評価はエンパワーメントと自己決定が可能となる環境を創り出す」（Fetterman 2001）、「自発的に自らの状況を改革しようとする人々に対して、自己評価（self-evaluation）と反省（reflection）を通じて自己決定能力（self-determination）を身につけるプロセスを提供すること」（源 2003）とある。これに従うと、ファシリテーターの支援によって、Bでは理事が団体の経営を「自己評価」し、「振り返る（reflection）」ことで、エンパワーメントが発現、「自己決定能力」の強化がもたらされ、マネジメント能力が向上したといえる。まとめると、事業・組織評価ともに当事者が対象を「振り返る」プロセスの重要性が認められる。

（2）今後の課題

この事項に関する今後の課題に触れたい。最初に、継続的な評価実施の為のPDCAサイクルの導入である。マネジメント向上の度合いは、参加型評価を一度実践しただけでは大きくはない。Aにおいては評価が実施されたおよそ三ヶ月の間は、ファシリテーターの進行によって今後の方向性が示され、関係者の士気も上がった。その後はA自身でその具体化を進めているが、例えば意志決定権の日本人からカンボジア人への移譲等、長年行われてきた慣習を変えるには時間がかかる。時間が経過して評価の記憶が薄れると共に、元のやり方に戻ってしまうかもしれない。Bの組織評価は、月一度の評価チーム会合を基本に約9ヶ月で行われ、その間に提案された改善策は実行された。では、評価チーム解散後、評価の教訓がその後の活動計画に具体的に落とし込まれただろうか。評価で方向性が示されても、具体的戦略や予算・担当者等を明確にして実行なければ成果は望めない。Aにおいては初めての事業評価、Bは事業評価の経験はあるが最初の組織評価であり、継続的に評価と改善を繰り返していくPDCAサイクルはまだ確立していない。限られた期間の評価一度だけで得られる改善は限られている。マネジメント能力を確実に強化していくためには、事業と組織運営において、PDCAサイクルを確立することが求められている。また、より多くの利害関係者が評価へ主体的に参加していく意味でもPDCAサイクル

導入は大切である。例えば、事業評価において受益者・住民の参加、組織評価における会員・支援者の参加である。重要ではあるが、多様性・複雑性ゆえに、評価の段階（C）からでは参加を確保するのが難しい。P：企画立案や、D：実施の段階から、時間をかけて参加を進めることが望ましい、というのが筆者の考えである。

次に事業評価と組織評価の相互関係である。組織全体の評価の中に、個別の事業評価が存在すると考えられるが、事例紹介のように2つを切り離して考えるとわかりやすい。しかしながら、これらは相互に関連しあっている。どんなに素晴らしいプロジェクトを行っても、支える組織の経営が不安定ならば、いつ事業が中断するかもわからない危惧がある。その一方で、組織運営が安定していてもプロジェクトの質が低いのでは、そもそも活動をしている意味がないし、悪い評判が広まって支援者が減り、組織運営に負の影響を与えるかもしれない。逆に良い事業を実施すると、事業を行っている団体への良い評判が広まり、支援者が増えて組織運営も良くなる、という好循環もあるかもしれない。事業と組織評価をどのように、互いの改善に活かしていくかは、研究課題であろう。

3番目に、参加型評価におけるファシリテーターの重要性に触れたい。Aでは、筆者がファシリテーターとして評価プロセスを進行した。利害関係者に評価の講義をしたり、関係者間での異なっていた認識を比較・共有したり、議論が建設的に進むように助言をした。Bの場合も、評価チームというファシリテーターが、データ収集の質問内容を実情に合わせて調整したり、財務諸表やデータベースを調べ、理事による分析が円滑に行われるように側面支援をした。このように参加型評価の長所を活かし、質の高い評価を行うには、ファシリテーターの柔軟かつ適切な対応が肝要である[11]。しかし日本の市民社会の中に、経験・能力あるファシリテーターが少ないという問題がある。

これらの課題に取り組みながら、事業と組織への参加型評価を進めていくことで、マネジメント能力を高めていくことができる。それが、NGO/NPOを進化させて、社会からの期待に応えていくことを可能にするだろう。

謝辞

評価を一緒に行った2つのNGOの関係者の皆様、Aの事業評価にご支援をいただいた政府機関の方々、手弁当でBの組織評価を推進した評価チームの面々にお礼を申しあげて、本稿を終わりたい。ありがとうございました。

注記

1 ワールド・ビジョンはアメリカの宣教師が設立した国際NGOである。しかし支援国では各国で独自の総会・理事会を持ち、その国のワールド・ビジョンの運営に関する責任を負っているので、日本の団体といえる。

2 坂本は、もう一つのNPO評価の種類として、社会問題の解決に寄与したか、という「社会インパクト評価」についても紹介している。本稿ではマネジメント改善に関係の深い、事業評価と組織評価に絞って考察した。

3 全てのプロジェクトがブループリント型、プロセス型のどちらか一方に分類される訳ではなく、対立するものでもない。

4 経験では、評価目的の共有がないと、「お手盛り評価」や「評価のための評価」に陥ってしまう場合が多い。

5 評価対象の事業などを目的と手段の因果関係で整理したもの。プログラム・セオリーとも呼ぶ。

6 2つの事例におけるNGO団体との話し合いの上、実名ではなくA、Bという匿名で紹介することとした。

7 文化人類学者川喜田二郎が考案した、参加型問題解決手法。社会調査やマーケティング、品質管理等に広く使われている。

8 7分野のタイトルは、坂本によるオリジナルでは①目的・戦略性、②ガバナンス、③計画と品質管理、④人材マネジメント、⑤ステークホルダーリレーションズ、⑥マネジメント体制、⑦資金調達・管理である。註9と同じ理由で、文章表現を変更した。

9 オリジナルは7分野101問あり、NPO経営の専門用語も多く使われ、また有給職員が多数存在することが前提になっている等、日本のNGOの現状にあっていないと考えた。そのため該当性の低い設問を削って71問に減らし、また文章表現も簡単に変えた。

10 字数の関係で詳細は省略するが、セクション1の結果では資金調達と人材マネジメントが課題となった。自由記述やセクション2の結果を総合的に評価チームで検討して、重点課題3つを絞り込んだ。

11 参加型評価におけるファシリテーターの役割と課題については、拙稿「フィリピンでのNGO教育事業参加型評価～ファシリテーターの役割とステークホルダーのエンパワーメント」田中博（2010）、『日本評価研究』第10巻第1号を、ご参照いただければ幸いである。

参考文献

雨森孝悦（2007）「第4章 NPOのマネジメント」『テキストブックNPO』、東洋経済新報社

アーユス（2003）『国際協力プロジェクト評価』、国際開発ジャーナル

伊藤道雄（2007）「第9章　日本社会とNGO～国境を超える市民組織」『グローバル問題とNGO・市民社会』、明石書店

片山信彦（2004）「第10章 NGOへの基盤強化」『連続講義：国際協力NGO～市民社会に支えられるNGOへの構想』、日本評論社

国際協力事業団（2001）「第1章　参加型評価とは何か？」『参加型評価基礎研究～国際協力と参加型評価』、国際協力事業団国際協力総合研修所

坂本文武（2004）『NPOの経営～資金調達から運営まで』、日本経済新聞社

田中弥生（2010）「NPOの質的向上を目指して」『特集：日本社会とNGO～政府との望ましい関係探る』、『国際開発ジャーナル』8月号、国際開発ジャーナル社

田中尚輝（2007）『リーダーのあなたに贈る～実践！NPOマネジメント』、学陽書房

内閣府（2010）『内閣府ホームページ』https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html

長坂寿久（2007）「日本の市民社会セクター」『NGO発、「市民社会力」～新しい世界モデルへ』、明石書店

源由理子（2003）「エンパワメント評価の特徴と適用の可能性」『日本評価研究』、3（2）、日本評価学会

源由理子（2008）「参加型評価の理論と実践」、『評価論を学ぶ人のために』、世界思想社

三好皓一・田中弥生（2001）「参加型評価の将来性～参加型評価の概念と実践についての一考察」、『日本評価研究』、1（1）、日本評価学会

民主党（2009）「民主党 政権政策 Manifesto」民主党本部

D.M. Fetterman,（2001）*Foundation of Empowerment Evaluation* : Sage Publication, Inc.

Estrella M.,and Gaventa.J.（1998）.*“ Who Counts Reality ” Participatory Monitoring and Evaluation*: Literature Review, IDS.

（2011.1.27受理）

The Role of NGO/NPOs and Evaluation in Civil Society
Participatory Evaluation that Enhances Capacity Building in NGO/NPOs

Hiroshi Tanaka

Participatory Evaluation Facilitator
Institute for Himalayan Conservation
nepalippine@gmail.com

Abstract

With the growth of NGO/NPOs in Japan the public expectation of them has been also increasing. However, Japanese civil society lacks management capacity. Participatory evaluation is an approach to improve evaluation quality by involving stakeholders in the evaluation process. This paper examines how the participatory evaluation process strengthens projects, as well as management capacity. This is accomplished through facilitation work with some Japanese NGOs. This elucidates the process of management capacity building through reflection on their activities and administration, which brings empowerment and self-determination.

Keywords

NGO/NPO, Participatory evaluation, Management, Facilitator, Empowerment

【研究ノート】

日本の市民社会における参加型評価の可能性に関する考察

森田　智
国際連合日本政府代表部
morita_s2@hotmail.com

要　約

本稿では、日本の市民社会における市民の主体的関与の一つの手段として参加型評価が有効との仮定の下、参加型評価導入の可能性と課題、促進・阻害要因、市民組織の役割について考察した。参加型評価導入が市民組織と他のアクター間の協働を促進し、情報へのアクセス性や能力・意識向上等の利点を市民にもたらし得る点、法的正統性の担保が参加型評価導入を促進し得る点、市民組織によるサポート体制構築が求められる点等が示唆された。今後の課題として、協働のあり方に焦点を当てた参加型評価の基準や指標等の設定が実際の適用上有効と考えられる点、及び市民組織の使命や役割等に対する市民の理解の深化に基づいた第3セクターの発展が、3つのセクターのバランスの取れた市民社会の発展と、市民社会の運営における意志決定への市民参加にとって鍵となる点が挙げられた。

キーワード

ガバナンス、協働、公益性、代表性・代弁性、正統性

はじめに

市民社会を構成する各アクターと市民の関わり方は多様であり、市民組織と政府・企業の間の協働関係を通じた関与や、各アクターへのより直接的な関わり方もあり得る。また、各アクターにはそれぞれ社会的役割があり、それを尊重する形での関与が可能となるような市民参加のメカニズムが求められる。本稿では、市民が各アクターの活動により主体的に関与するための手段として「評価」に着目し、主要アクター間の関係性を整理しつつ、主に第1 セクターを中心に、行政における参加型評価の可能性と市民参加のあり方について理論的背景を踏まえつつ、主に実用的観点から包括的に考察する。以下、第1章では市民「参加」に関する理解を深めるため市民社会を構成する各アクターと市民の関わりについてまず整理する。第2章では参加型評価を概観する。第3章では協働の視点から参加型評価導入の現状と可能性について、第4章では市民の直接的関与の視点から参加型評価導入の可能性について、第5章では参加型評価導入の促進・阻害要因について考察する。結論として、参加型評価に係る課題を提示する。

日本評価学会『日本評価研究』第11巻第1号、2011年、pp.91-104

1. 市民社会における各アクターと市民の関わり

近年の国際社会における市民組織（civic organization）の台頭により、それまでの国家と市民社会の関係性に対する認識は大きく変わりつつある。日本では90年代後半以降、特定非営利活動促進法（NPO法）の制定や公益法人制度改革が行われ、市民組織設立の環境整備が整い、現在まで市民社会の活性化が図られてきた。市民組織の発展に応じる形で主に90年代以降、欧米を中心に国家や市民社会の統治のあり方、すなわちガバナンス（governance）に関する議論が活発になされるようになった。その根底にあるのは、市民社会が誰の手によってどのように統治されるべきかといった問題意識であろう。ここではまず、市民社会における各アクターの明確な区別と関係性のあり方の見直しが問われる。そして、民主主義の下で市民社会の主体となる市民がより積極的かつ自発的に市民社会に関与し得る手段、さらに市民組織が担い得る役割に関する議論を深めることが重要となる。

本章では、ガバナンスに係る諸概念が市民社会への市民「参加」の多様なあり方を理解する上で非常に重要になるとの認識の下、まず市民社会とガバナンスの概念、及び市民社会における市民組織の役割について整理し、市民と各アクターとの関係性について論じる。

(1) 市民社会と3つのセクター

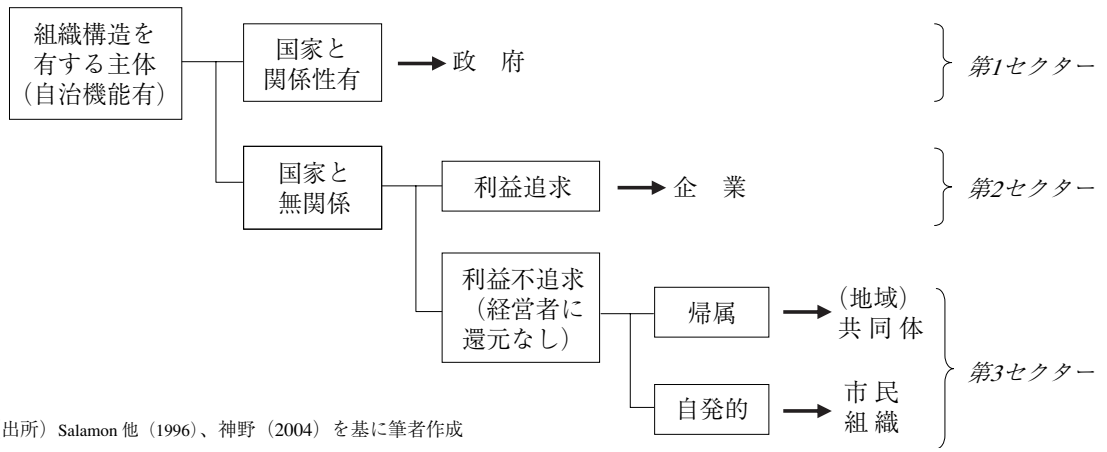
1) 市民社会の概念

「市民社会（civil society）」の概念についてはこれまで多くの論者が曖昧かつ複雑なものと認識しつつ、政治・経済の思想、主義、体制の枠組みや国家形成の歴史または哲学等において様々な定義づけがなされてきた。近年の市民組織の台頭に伴い、市民組織の存在意義や役割との関連性から市民社会を捉え直そうとする試みが活発に行われるようになったのはせいぜい過去20年のことである。本稿ではより実践的な観点から、社会の各構成員の役割及び機能に着目し、漠然とした概念である「社会」を市民（citizen）の視点から捉え、市民を主役として中心に据えた社会を「市民社会」と想定して以下考察する。

2) 社会を構成する3つのセクター

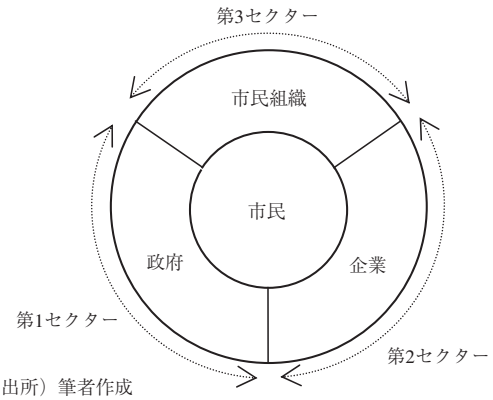
社会を構成する3つのセクターを本稿では便宜上、第1（政・官／公的）セクター、第2（民間／私的）セクター、第3（市民／共的）セクターと呼び整理する。図1は社会の構成員である組織主体のセクター分類を示す[1]。「政府」は内閣、国会、行政機関等を含む政府機関の総称を、「企業」は利益追求のための経済活動を行う民間の経済主体の総称を、「市民組織」は市民が自発的な意思により一定の持続的な体制の下で活動を行う組織主体の総称を意味する（後述）。「地域共同体（community）」は、個人の出自・帰属先を意味す

図1 組織主体の分類基準と3つのセクター



（出所）Salamon 他（1996）、神野（2004）を基に筆者作成

図2　市民社会における各アクターとセクター分類の概念図



（出所）筆者作成

る[2]。

図2は、前節で述べた「市民」中心の視点から、市民社会における各セクターの範囲及び主要アクターの位置づけを示したものである。ここでの市民とは、どの組織にも属していない、または所属先での役割から解放された時の個々人の総体ということができる[3]。

（2）ガバナンス論

1）ガバナンス概念

ガバナンス論の展開に伴い同概念にも広がりが見られた。表1は多様な概念の定義・解釈の例を示す。aは第1セクター、b とc は第2セクター、dは第3セクターにおいて主に用いられ、各アクターの組織内部でのガバナンスとして、各対象範囲を占める構成員が主体的に関与し意思決定を行う仕組みに焦点を当てているが、提供されるサービスを享受する市民、顧客、裨益者は構成員に含まれない点に留意したい。また、セクター全体のガバナンスに関するe～gに関する文献は少なく未だ共通の理解や解釈が存在していない。

他方、山本（2005）は市民社会におけるアクター間の関係性に着目した複合的なガバナンス概念として、Rhodes（1997）他が提唱する一群の考え方をまとめてネットワーク型ガバナンスと呼んでいる。これは、各アクターが相補的役割を担いながら調整や協働等を行い市民社会を統治する考え方である。さらに、Peters（2000）が提唱する参加型ガバナンスの概念を引用しているが、これは

表1　代表的なガバナンス概念と定義・解釈の例

	ガバナンス概念	定義・解釈の例
a	グッド・ガバナンス	本質的に権利の乱用や汚職のない方法かつ法の支配の下での政府の運営管理（IMF 2007）。主に途上国への開発援助の文脈で用いられることが多いが、先進国政府にも適用可。
b	コーポレート・ガバナンス	取締役会や経営者、株主、他の利害関係者を含む組織内の関係者間で権利と責任の配分を特定し、意志決定の規則と手順を決定する構造（ECB 2004）。
c	IT ガバナンス	取締役会及び役員の責務：組織のIT（情報技術）が組織戦略・目標を維持し発展させるのを保証するリーダーシップ、組織構造、及び手続き（ITGI 2003）。
d	NGO ガバナンス	①共有された価値に基づき、NGOの指導者が資源を管理し権限を行使するための透明な意思決定の手順、②明確な「実施」と「管理」の主体の区別及び意思決定の権限の配分（Wyatt 2004）。NPO法人（後述）に関しても適用可。
e	パブリック・ガバナンス	国家や政府、第1セクターが権限を有し、社会が自らの営為を企画・組織化し運営管理する手順（UNDESA 2007）。
f	プライベート・ガバナンス	多くの人々の生活の質と機会に影響を与える民間主体の決定、及び意志決定の手順（Rudder 2008）。
g	ボランタリー／シビック・ガバナンス	市民組織が市民または市民社会に影響を与えるような意思決定の仕組みや構造。

（出所）筆者作成
（注）日本語訳は全て筆者。NGOは非政府組織を指す。gの概念に関する文献は少ないため、表中の説明では他の2つのセクターのガバナンス概念の要素を第3セクターに適用させている。

表2　ガバナンス概念の分類

3つのセクター ＼ ガバナンス・レベル	アクター・レベル		セクター・レベル		社会レベル	
第1セクター	a	グッド・ガバナンス	e	バブリック・ガバナンス	h	ネットワーク型ガバナンス
第2セクター	b	コーポレート・ガバナンス	f	プライベート・ガバナンス	i	参加型ガバナンス
	c	ITガバナンス				
第3セクター	d	NGOガバナンス	g	ボランタリー／シビック・ガバナンス		

（出所）筆者作成

第1セクターと市民の関係性において従来の政府による支配的な階層型構造ではなく、政策形成に幅広い市民参加が必要とする考え方である。

表2は、様々なガバナンス概念をセクター及びガバナンスのレベルに応じて整理している。a～dは各アクター内部、e～gは各セクター全体、hとiは市民社会全体のガバナンスとして位置づけられる。図3及び4は、表2を視覚化した概念図である。図3でaは政府、b、cは企業、dは市民組織の内部の制度・仕組みが対象となるのに対し、e～gは政府、企業、市民組織から市民に対する作用や働きかけが焦点となる。a～dで見られるような「内」に向かうガバナンスと異なり、e～gはサービス提供の対象者である「外」の市民に影響を及ぼす各セクターの機能が焦点となっている。図4において、hはセクター間の相互作用を基盤としたネットワークを示し、iは多様な利害関係者が市民社会の運営に関わる前提の下で市民参加を各セクターに適用するものである。ガバナンス概念の整理が、市民社会における各アクター間の多様な関わりと市民参加のあり方を以下考察する上で有効となる。

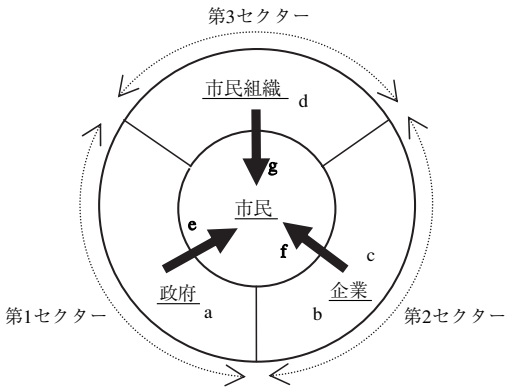
(3) 市民社会における市民組織の役割

1) 市民組織の特徴と役割

現在の日本の市民組織に係る現状として、第3セクターを牽引しているのはNPO法人や公益法人[4]であるが、後者は現在も新制度に移行中のため本稿ではNPO法人を主に扱う。

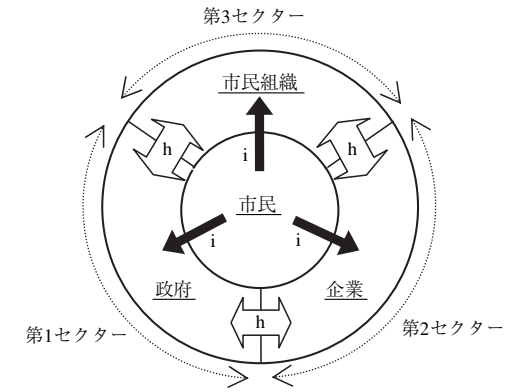
国際社会における市民組織の一般的特徴として

図3　3つのセクターと主要アクター、ガバナンス分類の概念図Ⅰ



（出所）筆者作成

図4　3つのセクターと主要アクター、ガバナンス分類の概念図Ⅱ



（出所）筆者作成

Salamon他（1996）は、①組織体裁（organizations）、②民間・非政府性（private）、③利潤未分配・非営利性（not profit distributing）、④自己統治性（self-governing）、⑤自発・任意性（voluntary）、⑥公益性（public interest）の6つを挙げており、特に③と⑥について議論されることが多い[5]。日本のNPO法に関しては、③と⑥が制度上担保される仕組みが存在している点が指摘される。③に関しては、NPO法の名称自体に「非営利」の用語が含まれており、同法では役員やスタッフ等を含む組織の利害関係者に対し利潤や剰余金の分配の禁止が規定されている。⑥に関しては、同法では厳密な定義づけは行われていないが、組織の活動が国際協力、環境保全、災害救援等の特定分野に該当することを前提として、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする」との規定があり、公益性が重視されている[6]。

市民社会において市民組織は、①社会の監視者、②社会的発言者、③サービス供給者、④第三者的立場の仲介者等、多岐に渡る役割を担い得ることが指摘される（山岡 2004）。すなわち、市民組織とは、政府や企業とは異なるより自由な立場から、非営利かつ公益に資する活動や各利害関係者への働きかけを行うことが可能な主体と位置づけられる。

2）協働の概念

市民社会のガバナンスに関しては、主要アクターによる多元的な運営・管理の視点から、各アクターの役割がどのように補完し得るかを見ることが重要となる。ここで、市民組織と政府及び企業との関係性や関わり方について考察する際に重要となるのが「協働／コラボレーション」の概念である。例えば金川（2008）は、Sullivan他（2002）による「協働」の形態の3分類として①契約、②連携／パートナーシップ、③ネットワークを引用し、②は中長期の共通目標の下、多様な機関間での交渉と共同での意思決定を伴う点において①と異なり、またその過程で当該関係機関の間での公式目的・計画が必須となる点において③とも異なり、単一組織では達成が不可能な付加価値の創出が重要な要素と指摘する。

3）日本における市民組織と政府及び企業との関わり

上述の論点を踏まえ、まず日本における市民組織と自治体の協働の取り組みの現状に着目する。内閣府（2004、2007）の調査によると、都道府県及び市区町村レベルで市民組織との協働事業を実施する自治体の割合、及び行政と協働・連携を行っているNPO法人の割合は共に高く[7]、市民組織と行政双方が協働関係の構築に積極的に係っている。他方、この新しい協働関係における主な課題の一つとして、多くのNPO法人が一般に行政側に対し対等な関係性構築の重要性への理解を求めている点が挙げられる（内閣府 2004、2007）。ここでは、市民組織と行政の間の連携構築のあり方が重要となる。

次に市民組織と企業の関係性に関して、近年では企業の社会的責任（CSR）の取り組みが活発であり[8]、NPO法人等との協働を通じて社会貢献活動を実施する動きが進んでいる。

他方、市民組織と企業の双方が依然として、将来に向けたより良い協働関係のあり方について模索中である[9]。そもそも、市民組織と企業との協働は、政府の場合と比較すると性質上大きく異なる。第3セクターと第1セクターにおいては市民の利益重視の目的の下で共通の価値観が多く見られ、行政が市民組織への資金提供を通じた公的サービスの提供を行うケースが多く存在する一方、企業は利益追求や商業的価値を重視し、市民組織に営利活動を委託することは通常想定されない点が指摘される（Sullivan他 2002、金川 2008）。

（4）市民と市民社会：3つのセクターへの関与

1）市民と各主要アクターとの関係性

図3のとおり、市民を他のアクターから便宜上独立した存在と見なした際、日本の市民社会では誰が市民を代表または代弁し得るか、すなわち「代表性」や「代弁性」の観点から市民と各アクターとの関係性について以下考察する。

第1セクターの政府に関しては、選挙制度を通じて為政者が選出され市民の代表となるため、この場合は法制面かつ政治的な意味での代表性が担保される。但し、政策・施策・事業の実施を担当する行政機関に関しては代表性は担保されず、公

益に資するサービスを提供する機能及び役割を担っているのみとなる。

第3セクターの市民組織に関しては代表性は担保されないが、公益に資するサービス提供の機能や役割を担い得る。ここで行政と異なるのは、政府の政策・方針等に必ずしも束縛されない形で、公益性や非営利性に根ざした独自のビジョン・戦略の下で活動を行うことが可能な点であり[10]、特定の裨益者層のニーズをより的確に反映した活動を実施し得る点である。その意味において、市民組織は市民の代弁者になり得るといえる。

第2セクターの企業においては営利性が重視され、消費者としての市民の特定の嗜好やニーズに応えることはあっても、政治・法制面での代表性や公益・非営利性に基づいた代弁性は担保されない。このように市民と各アクターの関係性の基本的性質は大きく異なる。

2）市民による関与

市民社会における市民組織の存在意義に対する認識の向上が求められるのは、市民組織が市民の代弁者としての役割を果たし得るためである。その前提にあるのは、参加型ガバナンスの観点から市民が各アクターに対し主体的に関与することの重要性である。特に政府や企業にとっては、ネットワーク型ガバナンスの観点から市民組織との協働が鍵となり、そこに市民がどう関与するかが問われている。以下、主に第1セクターを中心に考察する。

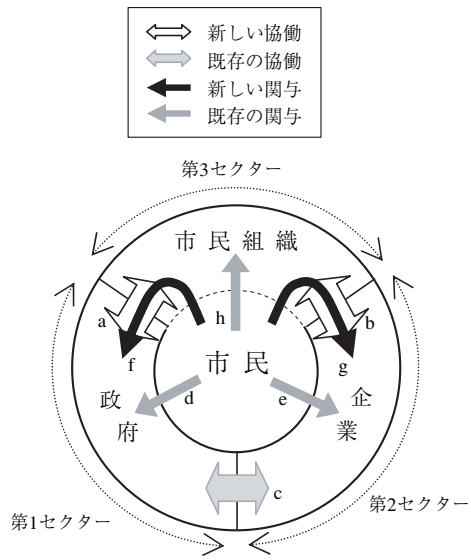
まず、市民から政府への主体的関与の具体的手段として、国レベルで近年制定された法制度に着目すると、1994 年施行の「行政手続法」や、2001 年施行の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、1999年施行の「環境影響評価法」等、市民参加の機会と参加者権の範囲が拡大している点が指摘される（大久保 2005）。また、自治体レベルでは近年、市民の行政への参加や協働の推進を目的に掲げる条例が数多く制定されている[11]。他方、市民参加や協働の進展状況に関し自治体間で格差が生じ始めており、条例の制定に関して何の検討も行っていない自治体が数多く存在する点が主な課題として指摘される（大久保 2005）。行政への市民参加は未だ十分でなく、市民個人が直接的に政府の活動に対し関与する手段は依然として限定的といえる。このことは、市民と企業の関係性に関しても当てはまる[12]。

実際、市民の側から見ても企業は民意を代弁し得る存在ではなく、また政府の政策全般が民意を反映していると考える市民は少ない[13]。市民組織と政府及び企業との間で協働関係が進展している現状に鑑み、今後、協働関係を通じて市民が政府や企業に対し積極的に関与するための制度やメカニズムの構築が、市民社会における今後の課題となる。

次に、市民のNPO法人への主体的関与の手段として、社員総会に社員として参加する方法が挙げられる[14]。NPO法では「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと」と定められており、法人の理事会による審査もないため、社員への就任や辞任の制度上の制限がなく、また罰則規定等も存在しない。すなわち、市民が内部者としてNPO法人の運営に係る意思決定への参画を可能とする法制度が整備されている。

図5はこれまでの論点を踏まえつつ、市民社会における市民の政府、企業、市民組織への関与のあり方を視覚化した概念図である。cは政府・企

図5　市民の政府、企業、市民組織への関与のあり方の概念図



（出所）筆者作成

業間の既存の協働であるのに対し、aとbは市民組織と政府及び企業との新しい協働を示す。また、d、e、hは市民の政府、企業、市民組織への既存の関与、fとgは市民組織と政府・企業との協働関係を通じた市民の新しい形態の関与を示す。次章以降、図5に基づき参加型評価に係る考察を行う。

2. 参加型評価の概観

(1) 参加型評価の源流

Cousins他（1998）によると、「参加型評価」という用語は論者によって異なる意味合いにおいて用いられているとしつつも、大別すると2つの源流がある。一つは、1960～70年代以降の米国やカナダにおいて、コミュニティ、民間企業、学校等の場で、利害関係者が社会事業や各種方針・方策、組織運営等に関する意思決定や問題解決等において活用することを目的として形成されてきた一群の手法としての実用型（practical）参加型評価である。もう一つは、1960～70年代以降のラテン・アメリカやアフリカ等の途上国において、主に国際開発の文脈で社会変革のための重要なプロセスの一環として、社会的弱者のエンパワメントや社会公正の実現等を促進することを目的として形成されてきた一群の手法としての変革型（transformative）参加型評価である。

(2) 国内における参加型評価の議論

日本国内で参加型評価への関心が高まり頻繁に論じられるようになったのは主に2000年以降である。例えばJICA（2001）は開発援助や国際協力の文脈において、山谷（2002）は政策評価及び行政評価（ともに後述）の枠組みにおいて参加型評価を論じている。三好他（2001）は、開発援助や政策評価及び行政評価との関連の下で各種事例や統計データ等を扱い、参加型評価について包括的に論じている。三好他（2001）によると、参加型評価とは一般に様々な利害関係者が積極的に参加して行う評価の手法を指し、評価実施の全プロセスを通じて利害関係者に影響を与えること、及び評価対象となる事業や活動の実施中に具体的改善をもたらすことを基本的に重視しており、事業や活動の意義や効果の価値判断に焦点を当てる従来型評価とはその意味合いが大きく異なる。従来型評価では、資金提供者へのアカウンタビリティ、事業実施の可否の判断または教訓・提言の導出のための学習や情報収集を主な特徴とするが、参加型評価では評価に参加する事業実施者、受益者の能力向上、オーナーシップ向上、知識の共有を主な特徴とする。

3. 参加型評価導入の現状と可能性：協働の視点から

上述のように、参加型ガバナンスの観点から市民社会の運営における市民の主体的関与を促進するためには、特に市民組織と政府及び企業の間での協働が重要との認識の下、本節では参加型評価の可能性について考察する。筆者は、協働の取り組みにおける参加型評価の導入が、以下の2つの点において有効であると考える。一つは、市民組織による他の主要アクターへの主体的関与の促進を可能とする一手段としての有効性、もう一つは、各アクター間の協働の取り組みそのものを市民の関与の下で評価する一手法としての有効性である。これら2つは互いに代替的ではなく並存し得るものであり、前者に関しては図5のa、b、後者に関しては図5のf、gの関係性に適用される。考察の理論的根拠として、Cousins他（1998）が分類する実用型参加型評価の枠組みの下、岩渕（2005）の提示する評価プロセスの段階の分類（後述）、及び三好他（2001）が提示する参加型評価の特徴及び従来型評価との相違に着目しつつ、上述の2つの仮説に基づき以下考察を行う。

(1) 協働の取り組みの一手段としての参加型評価

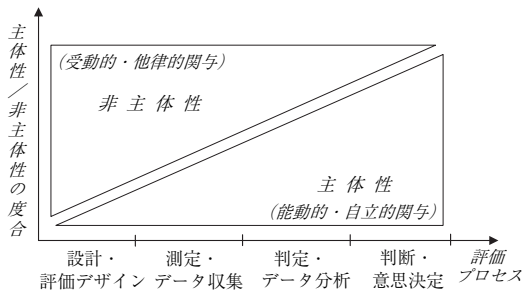
市民組織による他のアクターへの主体的関与の促進（図5のa、b）を可能とする一手段として、参加型評価の導入が有効と考えられる。その根拠は、従来型評価と参加型評価の各段階において市民組織の関与のレベル及びその性質が異なり、参加型評価では特に価値判断や意思決定の段階において市民組織の主体性の度合がより大きくなるた

め、市民組織の意見や意思を反映しやすい点である。以下、新たに図を用いつつ詳細について説明する。

岩渕（2005）は、一般的な評価プロセスを時系列に①設計（評価デザイン）、②測定（データ収集）、③判定（データ分析）、④判断（意思決定）の4段階に分類し、第三者機関としてのNPO法人による行政機関の評価活動への関与のあり方と、評価の各段階において担保される主体性・非主体性の度合の関係性について論じている。図6は、その分析枠組みを筆者が独自に視覚化した概念図である。岩渕（2005）によると、NPO法人の評価への関わり方として、行政からの業務委託のように主体性が低い関与のあり方は他律的関与、逆に主体性が高い関与のあり方は自律的関与と定義される。前者の場合は評価活動への関与が受動的であり、「設計」段階では委託者側の指示に従うことが多く非主体的に関わる範囲が大きくなるが、「判断」段階では非主体的に関わるケースは想定しにくいとされる。他方、後者の場合は評価活動への関与が能動的であるが、「設計」段階では行政機関が内部規則・制度・予算等に則って検討し決定するケースがほとんどであり、NPO法人が主体的に関わる範囲は想定しにくい反面、「判断」段階ではNPO法人が能動的関与を通じて価値判断のほぼ全般に関わることが想定される。すなわち、評価プロセスの初期段階ではNPO法人の非主体性の度合が高く、段階が進むにつれて主体性の度合が高くなり得るとされる。

筆者は、図6のモデルが行政における市民組織

図6　第三者機関の関与のあり方と評価段階に応じた主体性の度合の概念図



（出所）岩渕（2005）を基に筆者作成

による参加型評価の導入に関する議論においても適用可能と考える。すなわち、評価実施に関する行政と市民組織の間での典型的かつ受動的な協働のあり方として、例えば市民組織への業務委託の形での従来型評価が想定され、より能動的な協働のあり方としては市民組織が主体的に関わる参加型評価が想定される。参加型評価においては図6のとおり、評価の設計段階よりも意思決定や価値判断の段階において市民組織のより主体的な関与が可能となり、市民組織の意見を行政における評価の価値判断や意思決定に反映させるためには参加型評価の導入が有効と考えられる。

（2）協働の取り組みを対象とした参加型評価

次に、市民組織と政府及び企業との既存の協働の取り組みそのものを評価する一手法として、市民関与の下での参加型評価導入が有効と考えられる。その根拠は、前章で述べた、市民組織と他のアクターの協働事業の裨益者としての市民による、協働関係を通じた政府または企業への主体的関与（図5のf、g）を促進する上で、参加型評価が多くの有益な特徴を有している点である。例えば、上述の能力・オーナーシップ向上や知識の共有の他、情報へのアクセス性、意識向上、リーダーシップの育成を含めたエンパワーメント等の利点を参加型評価がもたらし得る点が指摘される。具体的には、評価活動への参加の機会を通じ、市民がより多くの種類や量の情報にアクセス可能になると共に、他の主要アクターとの対話を通じて、市民社会における他者との関係性の下で「市民」としての意識や自覚を高めたり自らの役割を再認識して能力を向上できる機会が増すと考えられる。これらの点は長期的には市民社会の運営への市民参加の推進に大きく寄与し得る。

また、市民組織と主要アクター間の協働の取り組みに市民が関与する参加型評価の導入の余地は十分にあると考えられる。というのは、各アクターが協働の取り組みに関する評価の重要性について認識しており、導入方法に関しては多くの場合依然として検討中または導入の初期段階にあるためである。実際、これまでの既存の協働に関しては、各アクターが自ら関与する取り組みに対する評価の必要性を指摘している。市民組織と行政の

協働に着目すると、例えば上述した内閣府（2007）の調査結果では、市民組織から行政側への要望として、連携・協働の成果を評価する仕組みを構築する必要性が言及されていた。他方、それより以前に行われた2004年の内閣府の調査結果では、回答のあった40都道府県のうち3が既に協働事業の評価体制を設けており、また21が設ける予定であると回答するなど、計24が評価の重要性を認識している。そのうち20が協働の成果及びプロセスの評価が必要と考えており、18が内部評価を、11が外部評価を重視している（内閣府 2004）。

市民組織と企業の協働に着目すると、福岡県（2009）の調査結果では、企業から市民組織側への要望として、協働の取り組みの成果の客観的提示や報告が挙げられている。

協働の取り組みを対象とする評価に市民が参加する際、市民組織が担い得る役割は大きい。例えば、評価対象となる事業及び事業評価一般に関わる専門知識の提供、裨益者である市民と他の利害関係者の間の調整、公益性や透明性の担保の観点からの市民社会への広報、市民社会に対するアカウンタビリティ担保または市民を代弁し得る立場との観点から、自らが描く将来の市民社会に関するビジョンの提示[15]等の機能を市民組織が果たし得る。政府や企業が担い得ないこれらの役割を市民組織が専門性や独自のネットワーク等を通じて果たすことにより、評価に参加する市民の十分なサポート体制を築くことが期待される。

(3) 行政における評価への市民組織の参加に関する現状

上述の点を踏まえ、行政における既存の評価の枠組みにおいて市民組織の主体的関与の促進を図るための参加型評価導入について考察する際、近年の行政における新たな評価制度の動向は注目に値する。2002年4月、行政改革の一環として、国の行政機関が主体となって「（狭義の）政策」、「施策」、「事務事業」を包括する「（広義の）政策」の効果等の判断と政策の企画立案のための情報提供を目的とした「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（通称「政策評価法」）が施行され、1府12省庁全てにおいて政策評価が導入された。中央省庁での評価制度導入に先行して、地方自治体では90年代中頃から徐々に「行政評価」の名の下で自らの事業等を対象とした評価活動が行われるようになった[16]。

こうした行政における評価の取り組みに関して、三好他（2001）は、政策評価や行政評価は自己査定が基本であるため参加型評価手法の適用可能性が高く、参加型評価の導入によりこれらの評価制度をより有効なものとすることが可能と述べている。実際、本稿で提示した2つの仮説について、これらの評価の事例を分析することにより、市民組織と政府の間での協働における参加型評価導入の有効性に係る検証が可能と考えられる。

他方、市民組織が行政との協働関係に基づき、政策評価や行政評価に関与したり明示的に参加型評価を行った事例はほぼ皆無であり実例もない点を、多くの著者が指摘している（茂木 2006、山谷 2002）。今後の行政における参加型評価導入に係る動向が注視される。

4. 参加型評価導入の可能性：市民の直接的関与の視点から

次に、市民社会の主要アクター間の協働に着目した参加型評価導入とは別に、市民社会の主要アクターへの市民による直接的関与（図5のd、e、h）を促進する手段としての参加型評価導入の現状に注目したい。ここでは特に第1セクターに着目する。上述した行政評価における市民参加の現状に関して、2009年に三菱総研が国内全ての1,845自治体を対象として行った調査結果によると、回答のあった46%の845自治体のうち、行政評価における制度の構築に市民が直接参画していると回答したのは政策・施策レベル共に約1%、評価指標の選択等に市民の声を反映させていると回答したのは政策・施策レベル共に5%未満、市民の代表が評価に参加していると回答したのは政策レベルで約6%、施策レベルで約15%と、どれも非常に低い割合となっている（三菱総研 2009）。

その理由としては様々な要素が考えられる。具体的には、同調査結果において、自治体職員の間で行政評価制度導入の目的や評価制度自体に対する理解が乏しく、単なるルーティーンとしてやら

されていたり作業負担に繋がっているとの意識が強い点、評価結果がどのように反映されているか不明であり反映の効果が見えないとの声、自治体において評価基準を含めた統一的な評価手法が確立されていないとの指摘等が回答として挙げられている（三菱総研 2009）。このような現場の状況下では、行政評価への市民参加を促進しようとする機運は容易に生まれないと推測される。

また、同調査結果において、評価結果・方法の公表を通じて市民の声を求めると回答したのは政策レベルで約14%、施策レベルで約31%であり、市民の声を反映させる予定はないとする回答の割合が高く、多くの自治体で行政のみによる評価が依然として主流であり、評価のあり方の見直しと市民関与の重要性が指摘されている（三菱総研 2009）。

次に、政策評価に関しても同様、市民参加の体制が未整備である点が指摘される。山谷（2002）は、政策評価の実施運営は行政側の支配的な視点に偏っており、これまで政策評価への市民関与の余地は極めて限定的であったとし、その理由として政策評価が官僚主導で設計・構築されてきた点を指摘する。また、顧客としての市民の視点から政策評価制度を再構築し、市民が政策主体として評価実施に主体的に関わる必要性に言及している。

三好他（2001）が述べるように、行政における参加型評価導入の意義は、政府が自らの政策・施策または事業等を対象として行う評価に市民が参加できるような体制の整備を通じ、市民の視点や意見を取り入れ声を反映させることを可能とする点にある。このことは、市民社会における参加型ガバナンスの議論に深く関連している。すなわち、多くの論者がこれまで言及しているとおり、市民社会における民主主義の実現のプロセスにおいて社会の多元的な価値観が反映されることが極めて重要となり、参加型評価がそのための一つの有効なツールとなり得る。この点に関して山谷（2002）は、例えば政策評価が単に行政事業の効率追求や情報公開のためのツールであってはならず、政策評価において利害関係者の関与や関係者相互の協働、市民が専門性・知識等を習得するためのエンパワメント、市民による政策提唱等、市民参加の要素を取り込むことにより、健全なガバナンスの仕組みが担保され、政策評価が初めて機能すると指摘する。いずれにしても、今後の行政の既存の評価における市民参加が促進されることが期待される。

5. 参加型評価導入の阻害・促進要因

参加型評価を実際に導入する上での一つの阻害要因として、市民の「参加」意欲が一般に非常に低い点が指摘される。例えば、第1セクターとの関係性において、三菱総研（2009）の調査結果によると、行政側が評価方法・結果を公表しても、市民からの意見や反響が殆どないケース等が見られる。また、第3セクターとの関係性に注目すると、内閣府が2005年に全国の20歳以上の3,000人を対象に実施した「NPO（民間非営利組織）に関する世論調査」結果において、調査時点でNPO法人が実施する活動に実際に参加したことがある市民は10%にも満たず、また将来的にNPO 法人の活動に参加したいとは思わないと回答する市民が約49%に達している（内閣府 2005）。こうした状況の根底にあるのは、市民の側における「市民社会の構成員」としての明確な意識、及び市民社会における自らの潜在的役割に対する認識の欠如であろう。

仮にこの課題が解決したとしても、市民参加が可能となる制度的枠組みがなければ、参加型評価の導入が容易には促進しないことも考えられる。ここで、参加型評価に関する法制面での整備、すなわち法的な正統性（legitimacy）の担保の重要性が指摘される。例えば、上述のとおり近年では市民の行政への協働・参加の推進に関連する条例が地方自治体において多く制定されているが、今後、その一環として参加型評価の原則や仕組み、あるいは行政評価における市民参加の具体的方法等を規定する条例等が制定されることも十分考えられる。実際、政策評価や行政評価の法制化により、行政における評価活動がより活性化された点に鑑み、法的な正統性の担保が参加型評価導入のあり方や市民の関与の程度において肯定的影響を与え得る等、一つの促進要因になると考えられる。

結語：参加型評価に係る課題

本章では、主に第1セクターの行政における市民参加のあり方について、参加型評価導入の有効性に係る2つの仮説を立てて考察を行った。今後、参加型評価の事例分析・研究から教訓や提言を導出することが、参加型評価導入の有効性の検証を行う上で有益となる。他方、上述のとおり、国内における各アクター間での協働事業における評価の取り組みや、政策評価や行政評価における市民参加に関する事例報告等の文献がほとんど見られない。そのため、今後、行政を含む各方面における参加型評価の普及と多くの事例報告が強く望まれる。また、事例研究を通じて参加型評価の方法論の展開・確立及び適用のための体制面での整備等が進むことが期待され、事業実施主体や事業形態・実施体制の相違等に応じた適切な方法論や導入体制のあり方等に関して知見が蓄積されることが望まれる。

市民組織と政府・企業の協働の取り組みにおける参加型評価の適用においては、例えば市民社会の成熟度の観点から、協働のあり方に焦点を当てた新たな評価基準や指標、ガイドライン等の設定が有効となり得る。こうした知見・経験の蓄積や体制整備が、将来的に日本の市民社会全般における諸活動への市民参加の促進に繋がると考えられる。また、評価活動への市民参加における市民組織の役割は大きく、市民を代弁し得る立場から市民の十分なサポート体制を築くことが期待される。他方、日本の市民社会において市民組織の存在意義や役割に対する理解が不十分であり、今後は市民を含む各アクターの理解の深化が、市民社会において市民参加を促進する上で重要かつ喫緊の課題である。

市民の側としては、市民組織との関係性において自らが担い得る役割を明確に認識することが重要となり、市民の意識向上が市民組織に活力を与えることにより第3セクターの発展に繋がり、やがては3つのセクター間でより対等に近い関係が構築されバランスの取れた市民社会へと発展していくことが期待される。それはすなわち、市民が市民社会の構成員として自らの権利と義務、機会と役割等を理解し、参加型評価等を通じて市民社会における重要な意志決定に参加する機会を得ることにより他のアクターと対等にわたり合えるといった意味での、健全かつ公正なより良い市民社会の実現に他ならない。

本稿の限界として、①日本の市民組織として主にNPO法人を想定しており公益法人や（地域）共同体等を扱っていない点、②企業を取り巻く状況について多くを扱っていない点、③日本の市民社会における市民参加に係る現状の全体像を俯瞰することに重点をおいているため、アクター間の協働や市民参加の具体的事例を扱っていない点が挙げられる。今後、研究者や実務家による国内の市民参加の具体的事例に関する研究や、他国での市民社会の主要アクター間の協働のあり方及び市民参加と参加型評価の適用の現状に関する国毎の比較研究等を通じて、多くの有益な知見や経験が蓄積されることが大いに期待される。

謝辞

本稿での見解は全て筆者個人に由来するものである。有益なご指摘を頂いた査読者に深く感謝申し上げる。

注記

1 多くの文献で市民社会と第3セクターが混用または同一視されていたり、市民、市民組織、市民社会等の概念の区別化や関係性の明示化がなされていない点を勘案し、本稿ではこれらの概念を整理している。

2 本稿では市民組織の役割に焦点をあてており、「（地域）共同体」については特に扱わない（後述）。

3 図2では、市民社会を構成する各個人が所属先（政府、企業、市民組織）に関わらず、所属先での役割から一旦解放されると立場上は「（一般）市民」になり、同一個人の立場が状況に応じて異なる想定下、「市民」を他の3つの主体と便宜上分けている。本稿では「市民」と「市民組織」を明確に区別する。

4 NPO法人に関しては、1998年12月のNPO法発効後、法人登録数が増加し続け、2010年8月末時点で40,689のNPO法人が登録・認証されている（内閣府2010）。公益法人に関しては、2008 年12月に公益法人制度の改革が行われている。なお、日本の市民組織一般にはこれら以外の組織・団体等も含まれると

の指摘がある。NIRA（2004）は、消費生活協同組合、管理組合法人・団地管理組合法人、認可地縁団体、公益信託等が広範な意味での市民組織に含まれ得るとしている。山岡（2004）は、様々な立場・特性を有する民間組織を市民社会組織と呼び、その中には自治会等の（地域）共同体としての住民型組織や法人格のない市民型組織も含まれ得ると説明している。但し本稿ではこれらの組織は扱わない。

5 米国では③と⑥が不可分であり重要な特徴である一方、大陸ヨーロッパの市民組織では③は緩和、⑥は除外される点が指摘される（金川 2008）。

6 NPO法人に関しては設立の際に所轄庁の認証が必要となるが、認証後は組織運営が自主性に任せられた部分が多いこともあり、全てのNPO活動が公益性を有しているとは考えられないとの指摘がある（NIRA 2004）。また、近年ではNPO法人の認証取り消しの事例も多く報告されている（内閣府 2010）。

7 内閣府（2004）によると、40都道府県及び413自治体において市民組織との協働事業が実施されている。また、内閣府（2007）によると、調査対象の3,000のNPO 法人のうち回答のあった1,019団体に関して、行政との協働・連携を行っていたのが約75%とされている。

8 経団連（2009）によると、2009年の調査で回答した会員企業437社の74%がCSR基本方針を明文化し、CSR推進のための担当役員の任命や社内横断的機関の設置、CSR専門部署の設置等を行っている。

9 例えば石川県（2005）、福岡県（2009）、（財）中部産業活性化センター（2009）等を参照されたい。

10 市民組織の社会的使命としての戦略・ビジョン策定の役割に関しては森田（2009）等を参照されたい。

11 大久保（2005）によると、これらの条例は①自治基本条例型、②参加理念・原則型、③参加総合型、④参加個別型、⑤支援型、⑥参加・支援総合型、⑦コミュニティ型、⑧個別分野型等に分類される。オンブズマン制度やパブリック・コメント制度、審議会等に関する条例は主に③と④に分類される。また、市民の立場を代弁し得る存在であるNPO法人の自治体での活動支援のための条例は⑤に含まれ得る。

12 市民の企業への関与に関して、例えば小島（2007）は、市民は企業に対し影響力を行使する権利を本来有しており、その直接的権利が「改革権」、間接的権利が「抵抗権」であると主張し、後者は法に規定されていない市民の行動そのものであり、前者は近い将来において法に規定されるべきものであるが現在は未だ制度化されていないものと説明する。また、CSRに関しても、官主導で行われることへの財界の強い反発を背景として、CSRに関する法制化は進んでいない点が指摘される。

13 2010年に内閣府が実施した世論調査では、7割以上が「国の政策全般において国民の考えや意見が反映されていない」と回答している（内閣府大臣官房政府広報室 2010）。

14 ここでの社員とは法人の職員のことではなく、NPO法人の最高意思決定機関であり重要事項を決定するため少なくとも年に一度の開催が義務付けられている社員総会への出席を通じて、議決に参加する権利及び義務を有する会員のことを指す（NPO法人シーズ 2010）。

15 市民組織のアカウンタビリティの詳細に関しては、例えば森田（2009）を参照されたい。

16 2008年10月時点で、国内全ての1,857自治体のうち、全ての都道府県及び政令指定都市を含む計864自治体において行政評価が導入されている（総務省 2009）。

参考文献

石川県（2005）「企業とNPOとの協働に関する意向調査」

岩渕公二（2005）「評価にかかわるNPOのアカウンタビリティ - 地方自治体における市民参加の新たな潮流 - 」『公共政策研究』

大久保規子（2005）「市民参加・協働条例の現状と課題」『日本公共政策学会』第4号

金川幸司（2008）「協働型ガバナンスとNPO - イギリスのパートナーシップ政策を事例として」晃洋書房

神野直彦（2004）「第1章第1節　新しい市民社会の形成 - 官から民への分権」神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス - 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社

国際協力事業団（2001）「国際協力と参加型評価」

小島大徳（2007）「市民社会とコーポレート・ガバナンス」文眞堂

財団法人中部産業活性化センター（2009）「企業側からみたNPOとの協働に関する調査研究事業報告書」

社団法人日本経済団体連合会（2009）「CSR（企業の社会的責任）に関するアンケート調査結果」
総合研究開発機構（NIRA）事務局（2004）「第3章第1節　主要な市民社会組織の現状」神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス - 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社
内閣府（2005）「NPO（民間非営利組織）に関する世論調査」
内閣府（2004）「平成15年度内閣府委託調査　コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査報告書」
内閣府国民生活局（2007）「平成18年度市民活動団体基本調査報告書」
内閣府大臣官房政府広報室（2010）「社会意識に関する世論調査」
福岡県（2009）「NPOと企業との協働実態調査報告書」
三菱総合研究所（2009）「地方自治体における行政評価等への取り組みに関する実態調査　2009年」
三好皓一・田中弥生（2001）「参加型評価の将来性 - 参加型評価の概念と実践についての一考察 - 」『日本評価学会』第1巻第1号
茂木勇（2006）「基礎的自治体における参加型評価の適用に関する研究－分権型社会における地方受け皿論の克服に向けて－」『21世紀社会デザイン研究』第5号
森田智（2009）「日本の国際協力NGOのアカウンタビリティに関する一考察」『日本評価学会』第8巻第3号
山岡義典（2004）「第3章第4節　市民活動団体の役割と課題」神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス - 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社
山本啓（2005）「市民社会・国家とガバナンス」『公共政策研究』第5号
山谷清志（2002）「政策評価とNPO - もう一つの実験」『公共政策研究』第2号
Cousins, Bradley J., and Elizabeth Whitmore (1998). Framing Participatory Evaluation. In Elizabeth Whitmore (Ed.), *Understanding and Practicing Participatory Evaluation (New Directions for Evaluation No.80)*. Jossey-Bass. San Francisco, CA, U.S.A.
European Central Bank (ECB) (2004). *Annual Report: 2004*. Frankfurt, Germany.
International Monetary Fund (IMF) (2007). *Manual on Fiscal Transparency*. Washington D.C., U.S.A.
IT Governance Institute (ITGI) (2003). *Board Briefing on IT Governance*, 2nd Edition. Rolling Meadows, IL, U.S.A.
Rhodes, Rod A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University. Buckingham, United Kingdom/Philadelphia, U.S.A.
Rudder, Catherine E. (2008). *Private Governance as Public Policy: A Paradigmatic Shift*. School of Public Policy, George Mason University. Fairfax, VA, U.S.A.
Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier (1996). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester University Pr. Manchester, U.K.
Sullivan, Helen and Chris Skelcher (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Palgrave Macmillan. New York, NY, U.S.A.
United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. New York, NY.
Wyatt, Marilyn (2004). *A Handbook of NGO Governance*. The European Center for Not-for-Profit Law. Budapest, Hungary.
総務省（2009）「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成20年10月1日現在）」『地方公共団体における行政改革の取り組みについて』http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo_20081001.html（2010年11月22日アクセス）
特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会（2010）「NPO法人の運営」『NPOWEB』http://www.npoweb.jp/modules/faq/index.php?cat_id=4（2010年11月22日アクセス）
内閣府（2010）「特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等」『NPOホームページ』http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html（2010年10月20日アクセス）

（2011.1.27受理）

Consideration on Potentials of Participatory Evaluation in Civil Society in Japan

Satoshi Morita

Permanent Mission of Japan to the United Nations
morita_s2@hotmail.com

Abstract

This paper considers potentials and issues, promoting and hindering factors, and roles of civic organizations in introducing participatory evaluation to civil society under the assumption that participatory evaluation is an effective means of active citizen involvement in civil society in Japan. Major indicative findings are as follows: 1) the application of participatory evaluation can promote collaborative relationships between civic organizations and other major actors, and has merit for citizens, for example, with respect to access to information, empowerment, and awareness-raising; 2) legitimacy is an important factor for promoting the introduction of participatory evaluation in civil society; and 3) civic organizations are expected to establish systems to support citizen participation in evaluation. Key issues for future consideration are as follows: 1) the establishment of participatory evaluation criteria, indicators and guidelines focusing on the ways of collaboration among major actors is considered to be useful for its actual application; and 2) the development of the voluntary/civic sector built upon citizens' further understanding of the missions and roles of civic organizations is key to establishing a balance among the three sectors in achieving the development of civil society, and to citizen participation in decision making in the management of civil society.

Keywords

governance, collaboration, public interest, representation, legitimacy

【研究論文】

政策の評価とNPO
－地域経営を視座に－

岩渕　公二
政策アナリスト
NQL35218@nifty.com

要　約

本稿の目的は、わが国の行政評価・政策評価、とりわけ地方分権に伴い権限と責任が増す一方、財源が限られ、多様な政策アクターの参画なくして政策を推進できない地方の自治体にフォーカスし、地域経営の観点からNPOが政策の評価にどのように関与し、どのような役割を果たせるのか、NPOの制度的・組織的課題も含め明らかにすることにある。自治体の評価へのNPO関与の接点は、行財政改革の文脈から派生し、公共領域の拡大に伴い、NPOによる評価活動に期待される役割も拡大する傾向にある。行政の減量・効率化は、行政領域の縮小とともに、公共領域を拡大し、多様な政策アクターによる地域経営を要請している。NPOによる評価活動は、従来型のアウトソーシングにみられる専門性よりも、多様性の反映こそ重要であり、アカウンタビリティを含む様々な課題を克服する努力と工夫が求められるものの、これからの地域経営に欠かせない活動として期待される。

キーワード

NPO、行政評価、政策評価、新しい公共、アカウンタビリティ

1．はじめに

筆者に課せられた論題は、「NPOと行政評価」であった。その目的は、「市民社会におけるNPO・NGOと評価の役割」の中で、NPOがどのような場面で行政評価とかかわり、どのような機能を発揮でき、どのような課題が残されているのか、事例を踏まえつつ、今後の市民社会におけるNPOによる評価活動の可能性を展望することにある。

最初に述べておかなければならないのが、本稿における用語の認識である。わが国の行政、とりわけ自治体の現場では、行政評価と政策評価の概念が混同され、同義語のように使われてきた。本来、行政評価と政策評価は理論上異なり、行政と政策それぞれの機能と研究分野から明確に区別されるべきとされる（山谷2006）が、本稿では、個別の研究分野に限定せずNPOと行政評価や政策評価のかかわりを幅広く概観する立場から、それぞれを厳密に議論することは避け、評価主体として取り上げるNPOの活動領域と評価対象となる政策領域の位置づけから大別して論じる。次に、NPOであるが、わが国においてNPOと言えば、一般的に非営利の団体やグループを総称する場合が多いが、本稿では評価主体として制度的・組織的観点

日本評価学会『日本評価研究』第11巻第1号、2011年、pp.105-119

からの論考も試みていることから、特定非営利活動促進法に基づき認証されたNPO法人を前提に論述する。

論考のメイン・ターゲットは、「新しい公共」の担い手として期待されるNPOの特性に鑑み、自治体の評価に標準を合わせて論述する。このとき重要な視点となるのが、NPOと行政それぞれの活動領域と評価対象となる政策分野における公共領域拡大の潮流である。とりわけ市場セクターの活動領域が限定的で、財政逼迫を背景に行政の活動領域が縮小し、公共領域が拡大する一方の地方の自治体においては、NPOの活動に期待されている効果は大きく、それにより自ずと評価の射程も広がっている。本稿では、自治体における評価制度とNPOの発達過程と背景を整理するとともに、NPOの行政評価・政策評価における関与局面と評価結果の活用局面を整理し、事例分析を通じてNPOによる評価の可能性を探り、最後に課題を提起したい。

2．発達過程と背景

(1) 評価制度

発達過程

わが国における評価制度の導入は、1990年後半以降、国と自治体それぞれが動きを活発化した。先行したのは、自治体である。1995年の三重県を皮切りに、1997年には北海道や静岡県、岩手県が、1999年には青森県が導入するなど、先駆自治体の間で急速に広まっていった。

自治体における評価制度導入を加速させたのが、国における評価制度導入の動きであった。1997年7月通商産業省に「政策評価広報課」が設置され、同年12月にまとめられた行政改革会議の最終報告に政策評価導入の提言が盛り込まれたことで、動きが活発化した。1998年に「中央省庁等改革基本法」が成立、同年9月には中央省庁等改革推進本部で「中央省庁等改革に係る立案方針」が決定し、政策評価機能の充実強化を図るための立案方針が提示された。1999年「中央省庁等改革に係る大綱」で政策評価に関する大綱が示され、4月には政策評価の枠組みを盛り込んだ「中央省庁等改革の推進に関する方針」が決定された。同年7月には政策評価の根拠規定を盛り込んだ国家行政組織法の一部を改正する法律と内閣府設置法が成立、2000年12月の行政改革大綱の閣議決定により政策評価の円滑な実施、政策評価の法制化と法案の次期通常国会への提出が決定された。そして、2001年1月には「政策評価に関する標準的ガイドライン」が政策評価各府省連絡会議において了承され、6月22日参議院本会議で「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」）が成立し、2002年4月1日から施行されている。

総務省が2010年3月の公表した地方公共団体における行政評価の取組状況調査によると、2009年10月1日現在、都道府県の97.9%、政令市の100%、中核市・特例市の95.1%、市区の73.8%、町村の27.2%がすでに評価制度を導入済みと答えており、現在では町村以外は70%以上が行政評価に取り組んでいることがわかる。

背景

国・自治体ともに評価制度導入の背景には、行財政改革の流れがある。戦後、日本が経済大国にまで成長したのは、国際経済の競争原理に基づく市場メカニズムの恩恵にほかならない。一方、高度経済成長期を経て福祉国家への道を歩みだしたのは、市場メカニズムから発生した様々な社会問題の解決を行政が期待されるようになったからである。しかし1980年代に入り、流れは一変した。行政の肥大化が指摘され、行政活動の不適切で非効率な側面に非難が集中するようになった。「政府の失敗」によって、行政サービスの適正な範囲や、経済活動と行政活動のあるべき境界線などの議論が繰り返され、いわゆる「小さな政府」へと向かう。行政改革の流れをさらに加速させたのが、1990年3月の金融機関に対する不動産向け融資の規制によって引き起こされたバブル経済の崩壊である。不良債権の増大による収益構造の悪化、相次ぐ企業の倒産、景気低迷の長期化によって国や自治体の税収が落ち込み、効率的な財政運営と事業の選択、より有効な施策の実施に対する要請が高まってきたため、その解決策の一つとして評価制度が導入される。

政府は1994年2月「今後における行政改革の推

進方策について」を閣議決定し、同年10月には旧自治省が都道府県ならびに指定都市に対して事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」を出し、行政改革推進本部の設置や行政改革大綱の策定を求めた。このことにより、国・自治体ともに行政改革に取組むこととなった。政府は1994年に行政改革委員会を設置、翌1995年には行政改革会議を設置し、1997年12月に最終報告をまとめた。その中で、行政機能の減量・効率化に言及し、官から民へ、国から地方へ、規制行政・補助行政の見直し、評価機能の充実・強化の方針を打ち出した。すなわち、官民の役割分担、国と地方の役割分担を見直すとともに、それぞれの役割分担と行政の効率化の観点から政策・制度や事務・事業を見直し、規制行政や補助行政についても再考することを求めた。

ところで、1994年2月に閣議決定された「今後における行政改革の推進方策について」の柱は、地方分権と規制緩和であった。地方分権については、1995年に「地方分権推進法」が成立し、1995年7月には「地方分権推進会議」が設置され、国と地方の役割分担や財政構造の見直しなど地方分権の基本的スキームについて議論が重ねられた。1999年には「地方分権一括法」が成立、翌2000年から試行され、国と自治体を平等な関係と位置づけ、国から自治体へ出されていた機関委任事務が廃止されるなど、国と地方の新たな関係が始まった。そして、2006年には「地方分権改革推進法」が成立し、法が施行された2007年4月には「地方分権改革推進委員会」が設置された。同委員会は政権交代後の2010年3月に廃止されたが、新政権は2009年11月に「地域主権戦略会議」を設置しており、地方分権推進の流れは続いている。

一方、規制緩和については、1998年政府は行政改革推進本部の下に「規制緩和委員会」を設置（1999年規制改革委員会に改称）、2000年の行政改革大綱の閣議決定を経て、同委員会廃止後の2001年4月には「総合規制改革会議」を設置、2004年には「規制改革・民間開放推進会議」を設置し、官民の役割分担と事務・事業の民営化や民間移譲に関する議論を重ねてきた。そして、2006年には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」が成立、法が施行された2007年には「規制改革推進本部・規制改革会議」が設置され、規制行政の見直しと官から民への推進力となってきた。

地方分権と規制緩和、評価制度の導入は、それぞれが個別に展開してきたわけではなく、国における行政の効率化を目指す方策として総合的に検討されたものであるが、このことがわが国において行政領域の縮小と公共領域の拡大に結びついていることは明らかであり、本稿の考察においても重要な視点となる。

（2）NPO

発達過程

わが国においてNPOが制度上確立したのは、1998年3月に成立し、同年12月に施行された「特定非営利活動促進法」（以下「NPO法」）の制定以降のことである。それ以前も市民セクターの一つとして、Non-Profitや Non-Governmentの活動グループは存在していたが、NPO法の制定により、法人格を持つ組織としてその活動に法的根拠が与えられるとともに、市民や社会に対する信用力を獲得することとなった。

NPO法制定のきっかけとなった出来事が、1995年1月の阪神・淡路大震災であった。それ以前から少子高齢社会が進む社会に対する懸念や国際的な地球環境に対する関心の高まりから、市民活動やボランティア活動に対する期待は示されていたが、震災後の被災者の救出や復興に多くの市民が参加したことで社会的認識が深まり、法整備へ向けた機運が醸成されたことは間違いない。震災後の1995年11月には新進党が国会に法案を提出、その後複数の法案が提出されたものの成立には至らず、1997年にそれらを集約した「市民活動促進法」の法案が衆議を通過したものの、参議院では継続審議となり、最終的にNPO法へと展開した。

NPO法の施行以降、内閣府や都道府県に対する認証申請は続き、2010年10月31日現在、全国で41,171団体（都道府県認証37,936団体、内閣府認証3,235団体）が認証を受けている。この間、2001年10月には租税特別措置法が改正され認定NPO制度が発足、2003年にはNPO法の一部が改正され、NPOをめぐる制度の充実が図られてきた。税制面で優遇される認定NPOは、2010年12月1日

現在、全国で188団体が認定されている。NPO法に基づくNPOが急速に増えたのは、2003年から2007年にかけてで、毎年全国で5,000団体以上が認証を受けた。その契機の一つとなったのが、2003年6月の地方自治法の一部改正により、同年9月から導入された指定管理者制度であろう。指定管理者制度は、それまで行政が管理運営していた施設等を営利企業、公益法人、NPOや市民グループが代行できる法的根拠を与えたもので、行政が各議会の議決を経て委任する制度である。行政が独占していた公共施設の管理運営に、市場セクターや市民セクターが参画できることとなり、活動拠点や活動資金の確保に苦慮していたNPOや市民グループにとって、自らの活動を安定・発展させる大きなきっかけとなった。

背景

阪神・淡路大震災以降、市民公益活動やNPO活動に対する関心が高まるなか、国の行政改革委員会が1996年12月にまとめた「行政関与の在り方に関する基準」では、全体的な基準の第一として「民間活動の優先」を掲げ、「非営利団体・非政府団体の活用についても検討する」と明記、1997年12月の行政改革会議最終報告では、官民の役割分担の見直しの中で「NPO（非営利団体）等の活用」を掲げた。2001年6月の地方分権推進委員会「最終報告‐分権型社会の創造：その道筋」では、1997年2月に出された第1次分権改革を回顧した「VI地方公共団体の関係者及び住民への訴え」の中で、「すべての住民に対して訴えておきたいこと」として、「自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められる」こと、そして当面する諸課題に的確に対応していくため「公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている」とし、「コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい」と結んでいる。

これに先立ち旧自治省に設けられた「市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会」が2000年8月にまとめたレポートでは、「私的な領域」と「行政的な領域」の間に存在する「パブリックな領域」の諸課題に対応するものとしてNPOへの期待が高まっているとし、自治体とNPOが対等な関係のもとに協働・強調していくことが重要としたうえで、NPOとの関わり方やNPOと関わる際に自治体が対応すべき点などを示している。さらに、NPOの公共部門への進出を促進したのが、国民生活審議会総合企画部会が2001年4月に発表した「我が国経済社会におけるNPOの役割と展望」であった。その中で、NPOの社会的意義は「国民ニーズの多様化、従来のコミュニティの役割の縮小などから高まっている」とし、「市民が個人としての時間を使い、行政や企業がこたえられない社会の多様なニーズに対応することが重要」と強く打ち出している。

すなわち、国と自治体の財政逼迫により市民の価値観やニーズの多様化に伴い増加する公的サービス需要に行政が応答できない現実、阪神・淡路大震災で経験した迅速かつきめ細かな支援への応答に対する行政組織の限界を踏まえ、市民やNPO等の活動に期待し、市民自らの行動を喚起する意図が背景にある。

3．外部関与の要請とNPO

(1) 行政手段の補完的位置づけ

わが国において評価制度は、行政機関による内部評価を基本とし、行財政改革の大きな柱として普及・定着してきた[1]。政策に関して専門的な情報を蓄積あるいは入手可能な行政機関内部で評価することが有効との論理であるが、行政機関の内部評価に対して警鐘を鳴らす声も少なくなかった。たとえば、政策評価法の法案作成や政策評価に関する標準的ガイドライン策定に大きな影響を与えた「政策評価の手法等に関する研究会」第1回研究会の議論では、複数の委員が第三者評価の必要性に言及し、評価の信頼性を高めるため専門家の間での相互チェックを求める発言がみられた[2]。

そうした課題を解決する手段としてその必要性が議論されてきたのが、第三者の活用や外部評価、すなわち行政評価・政策評価への外部関与の要請である。第三者の活用について、政策評価法では「客観的かつ厳格な実施の確保を図るため」「学識経験を有する者の知見の活用を図ること」（法第3

条第2項）と定めているほか、政策評価に関する標準的ガイドラインでは「各府省及び総務省は、評価についてできる限り客観性及び透明性を確保するため」「必要に応じ、学識経験者、民間等の第三者等の活用を図ること」とし、第三者等の活用の方法として、意見聴取、研究会等の開催、外部研究機関等の活用、審議会等の活用を挙げている。さらに、2005年6月に総務省が発表した「政策評価制度に関する見直しの方向性」でも「評価の客観性の確保」の方策の一つとして「学識経験者の知見の活用」を挙げており、第三者の活用の必要性が強調されていた。

こうした傾向は、評価制度を導入している自治体にも波及している。表1は、総務省が毎年調査・公表している地方公共団体における行政以外の主体による評価の実施状況の推移を示したものである。

表1　地方公共団体における行政以外の主体による評価の実施状況の推移

調査時点	都道府県	政令市	中核市	特例市	市区	町村
2003年度（平成15年7月31日現在）	19団体 41.3%	5団体 38.5%				
2004年度（平成16年7月31日現在）	25団体 54.3%	5団体 38.5%	9団体 27.7%	10団体 26.3%		
2005年度（平成18年1月1日現在）	22団体 47.8%	7団体 50.0%	12団体 36.4%	12団体 31.6%		
2006年度（平成18年10月1日現在）	20団体 44.4%	9団体 60.0%	14団体 42.4%	14団体 35.9%	92団体 20.6%	
2007年度（平成19年10月1日現在）	22団体 47.8%	9団体 52.9%	19団体 59.4%	13団体 31.0%	121団体 28.8%	51団体 24.6%
2008年度（平成20年10月1日現在）	25団体 53.2%	10団体 58.8%	19団体 51.4%	13団体 33.3%	142団体 30.9%	65団体 26.4%
2009年度（平成21年10月1日現在）	24団体 52.2%	12団体 66.7%	18団体 46.2%	16団体 41.0%	169団体 32.4%	77団体 28.6%

（注）構成比は行政評価を導入している団体に占める割合。
（出所）総務省の統計データをもとに作成。

2009年10月1日現在、評価制度を導入している自治体のうち、都道府県の52.2%、政令市の66.7%、中核市の46.2%、特例市の41.0%、市区の32.4%、町村の28.6%が行政以外の主体による評価に取り組んでおり、行政評価・政策評価への外部関与を志向していることがわかる。

(2) アウトソーシング

第三者の活用について、国の政策評価に関する標準的ガイドラインでは、意見聴取、研究会等の開催、外部研究機関等の活用、審議会等の活用を挙げているが、そのうち外部研究機関等の活用は、従来から政策形成過程の多くの場面で導入されてきた。いわゆるアウトソーシングの流れである。アウトソーシングの基本は、組織内部の業務プロセスの全部あるいは一部を外部の機関に委託することにより、専門性と信頼性の獲得、業務コストの低減、作業時間の短縮を目指すものである[3]。行財政改革の文脈から財政の効率的な運用が急務となったことや、専門性を向上させることで周囲の信頼性を獲得する効果が見込まれたことから、外部研究機関等へのアウトソーシングが普及してきた経緯がある。一方、審議会や委員会の活用も、従来から政策形成過程の多くの場面で取り入れられてきた手法である。外部研究機関等の活用が組織対組織の契約関係だとすれば、審議会や委員会の活用は、個人による消極的関与といえる。

(3) 協働

委託者である行政機関の意思に基づいたアウトソーシングから、委託者と受託者あるいはパートナー相互の対等な関係を基本とした事業・業務推進等の理念として登場したのが、「協働（collaboration）」である。協働が注目されるようになった背景には、住民の政策に対する関心や、行政や企業が応えられない社会の多様なニーズへの対応といった社会的背景における消極的な事情と、住民が主権者として社会の構成員として自ら政策にかかわる積極的な行動がある。いずれの場合も、一方が他方に依存・補完する関係ではなく、互いの自立性と主体性が前提となり、とりわけ住民側に業務に対応できるだけの知識と技術、あるいはそれらを補うだけの経験、そして高い意識が求められることになる。そうした協働の理念は、評価の分野にも注入され、とりわけ住民との距離が近い自治体ほどさらに増えていくものと予想される[4]。とくに組織・人・財源が限られる地方においては、市場が狭く、収入と利益の確保が難しいことから、民間企業による公共サービスの供給の可能性は極めて低い。介護保険制度の導入に伴い、全国展開した介護サービスの民間企業が採算のとれない地方から相次いで撤退した事実が、それを物語っている。

協働やNPOの台頭による公共の担い手の多様化

を促進する理論的背景が、地域統治の新しい理念として普及している「ガバナンス（governance）」の思想である。「ガバメント（government）」から「ガバナンス」への転換を推進しようという運動であるが、これは1970年代以降、国連などの国際機関を含めた統治機関の統治能力の低下に伴って議論され始めた概念で、とくに1980年代以降大きく取り上げられるようになった。とりわけガバナンスという言葉が脚光を浴びるきっかけの一つとなったのが、世界銀行による第三世界諸国に対する融資決定の際の重要な条件として掲げられた「良いガバナンス（good governance）」である[5]。ガバナンスの議論は、国あるいは地域の統治を行政・民間・市民セクターを含めた複数の組織・団体等による複合的な主体によって行おうとするもので、この思想のもとでは統治する側と統治される側の明確な区分はなくなり、住民も単なるサービスの受け手としてではなく、公共サービスの主体として積極的に参加することが求められる。

(4) 参加と自治

住民の主体的関与でキーワードとなるのが、「参加」と「自治」である。自治体の政策形成過程にかかわる主体の多様性については従来から議論されてきたが（今井2004）、その志向は、民意と行政統制の視点から捉えた議論（榊原2003）や、円滑な政策推進のための政策変更モデルの視点から捉えた議論（山本1999）など、行政を地域経営の核心的な存在と位置づけ、その機能を論じる意見が中心であった。それに対して、住民を地域経営の核心として位置づけ、自治体と住民、政策と住民の関係を参加よりもさらに主体的・能動的に捉えたのが、自治の理念に基づいた議論である[6]。住民を地域経営の能動的主体として位置づけた自治の理念は、前述したガバナンスの思想にも通じている。

このように、行政評価・政策評価に対する外部関与の視点は、大きく2つに分かれる。一つは行政内部の技術的事情と外部からの批判および問責に対する防御としての要請であり、もう一つはガバナンスや住民自治の理念に基づくより能動的・積極的姿勢による要請である。

4．NPOによる評価活動事例

NPOが行政評価・政策評価にかかわった最も早い例に、三重県における特定非営利活動法人コミュニティシンクタンク「評価みえ」が挙げられる。「評価みえ」は、2000年に設立され、協働事業の評価に取り組んできたほか、NPO認証を受ける前年の1999年には「市民による事業評価システム99」を作成するなど、市民による評価の先導役を担ってきた（粉川2004）。その後、2001年には特定非営利活動法人政策21が岩手県の認証を受けて活動を始め、自治体の評価制度導入や運用の支援、外部評価の実施、外部評価の中間支援などの活動を現在も続けている（岩渕2008）。また、2003年には静岡県で特定非営利活動法人コミュニティシンクタンクふじが設立され、同年度に静岡県富士市の業務委託によって事業評価を実施したケースなどが早期の事例として見受けられる。そのほか個別の政策分野のサービスに目を向ければ、それぞれのサービスを提供しているNPOや中間支援型NPOが関与している事例もあり、NPOと行政評価のかかわる場面は増える傾向にあると言えよう。

総務省が行っている地方公共団体における行政評価の取組状況のデータからNPOと行政評価の関与状況を抽出したのが、表2である。2009年10月1日現在の調査では、NPO等が評価主体としてかかわっているのは都道府県2、特例市1、市区2、町村4となっていて、都道府県では岩手県と秋田県となっている。いずれも政策評価委員会とNPOによる評価を併用しており、NPOによる評価に行政による内部評価の検証とは異なる使命を求めてい

表2　2009年度調査における行政以外の主体の内容

主体の内容	都道府県	政令市	中核市	特例市	市区	町村
外部有識者を入れた第三者機関	17団体 37.0%	9団体 50.0%	12団体 30.8%	13団体 33.3%	119団体 22.8%	43団体 16.0%
NPO等	2団体 4.3%	0団体 0.0%	0団体 0.0%	1団体 2.6%	2団体 0.4%	4団体 1.5%
議会	1団体 2.2%	0団体 0.0%	0団体 0.0%	0団体 0.0%	5団体 1.0%	2団体 0.7%
住民	1団体 2.2%	4団体 22.2%	2団体 5.1%	4団体 10.3%	56団体 10.7%	32団体 11.9%
その他	4団体 8.7%	3団体 16.7%	4団体 10.3%	1団体 2.6%	18団体 3.5%	5団体 1.9%

（注）構成比は行政評価を導入している団体に占める割合。
（出所）総務省による2009年10月1日現在の調査結果（2010年3月16日公表）をもとに作成。

ることが推測されることから、事例として取り上げてみたい。

(1) 岩手県

岩手県では、1997年に事務事業評価、1998年に公共事業評価を導入し、2001年から政策評価を導入した。2003年9月には「政策等の評価に関する条例」が成立し、2004年1月から条例に基づく政策評価を実施している。岩手県において、NPOによる評価活動を取り入れたのは、2002年の地方振興局による事業評価の外部委託が最初である。前年から始まった政策評価が地方振興局にも導入されることとなり、局内および管内町村に評価の思想と知識、技術を素早く移植するため、評価の専門性を有する団体による外部評価を企画し、委託した。このとき評価対象となったのは、地域活性化事業調整費と市町村総合補助金で、二つの補助金を担当する本庁の所管課は、2003年度から2005年度にかけて、事業評価制度の見直しと全事業のメタ評価を企画し、評価手法の改善と定着、自己評価結果の検証を委託した。この二つの評価は、評価団体となるNPOの評価に関する専門性に着目し、評価の知識と技術を制度管理者や制度運用者、制度利用者に移植しようとしたもので、前述した外部研究機関等の活用にみられるアウトソーシングの一例と言える。そして、岩手県におけるNPO等による評価活動で特筆されるのは、2005年度以降続く県民参加型外部評価と県民協働型評価である。

県民参加型外部評価

岩手県では2005年度、2003年の統一地方選挙で知事が掲げたマニフェストの検証を意図し、「県民参加型外部評価システム構築事業」に取り組み始めた。2005年度の評価対象は「高齢者の介護予防」と「若年者の就業支援」で、県民意識調査の結果から県民の関心の高い分野であり、知事のマニフェストの緊急優先課題「雇用対策」と重点施策「安心して暮らせる社会先進県」に位置づけられたテーマであることから抽出された。いずれも県庁の内部評価で特定課題評価の対象となったテーマで、県民参加型外部評価の結果と、県庁が行った特定課題評価の結果を比較し、各施策における課題の抽出をねらったものであった。

岩手県は、評価主体となるNPOを公募し、プロポーザルの結果、前述の補助事業の評価を担当したNPOが選定された。応募したNPOの提案は、社団法人日本青年会議所東北地区岩手ブロック協議会を中心に、県内各地の民間団体等に呼びかけ「外部評価プラットフォーム」を結成し、県民の実感に基づく声を集約するとともに、関係者へのヒアリングやアンケートを通じて対象施策の効果を掘り下げて検証する評価を目指したものであった。また、評価手法の開発と評価結果のとりまとめに際しては、住民参加や社会調査、対象施策分野の有識者からなる「アドバイザリーボード」を設置して助言を求め、専門性と客観性の確保に努めることとした。評価活動は、一般県民向けアンケート、施策関係者に対する詳細アンケートならびにヒアリング、施策関係者によるワークショップが中心に行われ、その分析および評価結果は所管課へと提出された。その内容は、評価対象となった施策の構造を分析するとともに、現状と今後の方向性に言及し、施策の制度的課題から方針の見直し、実施体制の改善にまで踏み込んでいる。所管課では、外部評価の結果を受け、評価実施機関と県担当部局との意見交換会を開催するとともに、関係部局に対して外部評価結果の反映方針を公表することを求め、その内容を県のホームページで公開した。

県民参加型外部評価には、前述したようにマニフェストの検証が意図されており、当時の首長の強い意向が働いていた。そのため、県庁の内部評価で特定課題評価の対象となったテーマを対象としたが、その結果、評価活動に参加した団体や市民から評価の前提となる施策体系を理解することが難しく、また国や市町村の活動領域部分が大きく、県としての施策の効果を把握しにくいとの意見が出され、プログラム・レベルの評価を市民参加型で実施することの難しさを示す結果となった。その反省から、2006年度は初年度と仕様を大幅に変更し、評価対象及び評価手法を実施団体の裁量による提案とした。これは、より県民視点での課題抽出と外部からの政策提言を重視したためである。

公募には県内8つの団体から6つのテーマが寄せられ、そのすべてのテーマについて外部評価が実

表3　岩手県における「県民参加型外部評価システム構築事業」実施一覧

2005年度（特定課題評価と同一テーマ）		
1	評価テーマ	高齢者の介護予防,若年者の就業支援
	評価実施団体	NPO法人政策21
2006年度（自由テーマ）		
1	評価テーマ	中心市街地活性化施策
	評価実施団体	社団法人日本青年会議所岩手ブロック協議会　いわて40の施策検証委員会
2	評価テーマ	「いわてらしさ」の実現に向けた政策
	評価実施団体	NPO法人いわて芸術文化技術共育研究所
3	評価テーマ	子育て支援・少子化施策
	評価実施団体	NPO法人いわてNPOフォーラム21,NPO法人いわて子育てネット
4	評価テーマ	岩手県事業における協働プロセス
	評価実施団体	NPO法人いわてNPO-NETサポート
5	評価テーマ	グリーンツーリズム
	評価実施団体	NPO法人いわてNPOセンター
6	評価テーマ	ユニバーサルデザイン
	評価実施団体	NPO法人いわてユニバーサルデザインセンター
7	評価テーマ	県民参加型外部評価システム構築支援業務
	評価実施団体	NPO法人政策21

（出所）岩手県公式ホームページ公表資料及び岩渕（2007）p.126をもとに作成。

施された。外部評価の実施団体と評価手法は、表3のとおりである。なお、2005年度の企画提案・受託団体であったNPOは、外部評価の普及と実施団体の育成のため、外部評価の中間支援業務を担当し、評価対象の設定や評価方法の確定、評価結果の分析・とりまとめなどについての相談・助言を行なった。

県民協働型評価

岩手県は、県民参加型外部評価の実績を踏まえ、2007年度からは「県民協働型評価」に取り組んでいる。県民協働型評価の実施にあたっては、評価の知識やノウハウの習得を目的に「県民協働型評価スキルアップ研修会」を計5回開催し、その内容を「県民協働型評価ハンドブック」（以下「ハンドブック」）としてまとめ、公表した。そして、2008年3月には、知事と県内11の中間支援NPOで構成する「いわてNPO中間支援ネットワーク」との間で「県の施策の評価および立案に関する協働協定」（以下「協定」）を締結し、県民がより主体的に外部評価を実施できる環境が整えられた。2007年度以降、県民協働型評価として実施された外部評価は、表4のとおりである。

協定には、協働型評価の実施における県と評価実施団体の責務が明記されており、県には評価実施団体の独立性及び主体性の尊重や、評価対象となる施策に関する情報提供が義務づけられている。また、協働型評価実施ならびに協働立案等における県・評価実施団体共通の責務として、相互理解の促進とパートナーシップの確立に努めること、提言の取扱いについては双方が合意できるように努めることが定められており、互いの建設的なコミュニケーションを重視した内容となっている。

県民協働型評価の目的は、「多面的評価実施による施策の質的向上」と「県民、NPO、公益法人など多様な主体による政策形成への参画促進」である。前者は、内部評価とは異なる視点と仕組みで、より県民の実感に近い視点から施策の評価や政策提言を行うことにより、施策の質的向上と推進に寄与することを目指しており、後者は、外部評価を通じて県民やNPO等の県政運営への参画を促し、協働による政策形成の実現を目指したものである。

県民協働型評価は、2007年4月に就任した知事のマニフェストを反映させた岩手県総合計画の後期実施計画である「いわて希望創造プラン～県民一人ひとりが豊かな「希望」を抱く県土づくりに

表4　岩手県における「県民協働型評価」実施一覧

2007年度（自由テーマ）		
1	評価テーマ	食育推進について
	評価実施団体	NPO法人いわてNPOセンター
2	評価テーマ	いわての森林づくり県民税について
	評価実施団体	NPO法人いわてNPOフォーラム21
2008年度（自由テーマ）		
1	評価テーマ	県北沿岸地域における産業振興施策について
	評価実施団体	NPO法人いわてNPOセンター
2	評価テーマ	景観まちづくり施策について
	評価実施団体	NPO法人いわて景観まちづくりセンター
2009年度（自由テーマ）		
1	評価テーマ	新エネルギーの利活用促進
	評価実施団体	新エネルギー利活用促進研究グループ（岩手県立大学教員が中心）
2	評価テーマ	ごみ減量化とリサイクルの促進
	評価実施団体	NPO法人政策21
3	評価テーマ	地域コミュニティを牽引する人材の養成と活性化に向けた支援
	評価実施団体	NPO法人いわて地域づくり支援センター
2010年度（自由テーマ）		
1	評価テーマ	建設業の業種転換・新分野進出支援策について
	評価実施団体	NPO法人政策21
2	評価テーマ	生涯スポーツの振興を目指して
	評価実施団体	NPO法人いわてNPOフォーラム21
3	評価テーマ	広域的な公共交通の維持・確保における県の役割
	評価実施団体	NPO法人いわて地域づくり支援センター
4	評価テーマ	男女共同参画サポーターの活用策について
	評価実施団体	NPO法人いわて翼の会
5	評価テーマ	学校・地域・産業界が効果的に連携するためのキャリア教育研修の検証
	評価実施団体	NPO法人未来図書館
6	評価テーマ	消費者,事業者,行政のズレを埋める商店街振興策づくり
	評価実施団体	国立大学法人　岩手大学

（出所）岩手県公式ホームページ公表資料をもとに作成。

向けて～」の改革編‐県民本位の分権改革「多様な主体により公共サービスが提供される仕組みづくり」の取り組みにも位置づけられており、導入の背景には、県民参加による評価結果を県庁の内部評価とは異なる視点で活用したいという、首長の期待も込められている。

(2) 秋田県

秋田県は、1998年度から政策評価を試行し、1999年度から要綱に基づく評価を、2002年度からは「秋田県政策等の評価に関する条例」に基づく評価を実施してきた。条例化から5年を経過した2007年度、秋田県は政策評価制度の見直し作業を行うこととし、秋田県政策評価委員会に制度改善部会（委員5名）を設置して調査検討（部会を4回開催）を進め、2008年2月に「政策評価制度に関する提言」としてまとめた。その中の「1行政マネジメントサイクルの確立に向けて」で、「(2) 評価の客観性の確保について」の一環として外部評価の導入を促しており、目的は「評価における「客観性の確保」や「県民による施策形成への多面的なアプローチ」を推進する観点から、外部評価について試行的実施を踏まえ検証し、その導入の適否を検討すること」であった。それを受けて、秋田県では、2008年度、NPO等による外部評価を試行的に実施することとし、企画提案を募った。公募には、中間支援型NPOが応募し、外部評価機関選定審査委員会の審議を経て採択され、「自主防災組織の育成」をテーマに評価を実施している。また、2009年度は、NPOとまちづくり企業がそれぞれ「国際交流・国際協力の推進」と「若年者の就業支援」をテーマに応募し、評価を実施している。表5は、秋田県におけるNPO等による外部評価の実施一覧である。

表5　秋田県における外部評価実施一覧

2008年度(自由テーマ)		
1	評価テーマ	自主防災組織の育成
	評価実施団体	NPO法人秋田県南NPOセンター
2009年度(自由テーマ)		
1	評価テーマ	国際交流･国際協力の推進について
	評価実施団体	NPO法人矢島フォーラム
2	評価テーマ	若年者の就業支援について
	評価実施団体	能代まちづくり合同会社

（出所）秋田県公式ホームページ公表資料をもとに作成。

秋田県における外部評価には、「客観性の確保」という監視機能も重要な要素として込められているが、「県民による施策形成への多面的なアプローチ」という推進機能も大きな目的として期待されており、岩手県における県民参加型外部評価や県民協働型評価と同様の期待が込められていることがわかる。すなわち、NPOによる外部評価と政策評価委員会を併用し、評価対象と評価手法をNPO等に委ね、評価結果と評価結果の反映状況を公表することで、NPOによる外部からの自由な評価を実現し、直接的には評価活動に参画したNPOの、間接的には外部評価結果に関心を持つ市民の、さらなる公益活動への参画を促し、新たな公共の担い手としての成長と市民に対する公的サービスの充実を目指した事例と言え、NPOに対して行財政改革の文脈から期待される消極的事情よりも、ガバナンスや住民自治の理念に基づくより能動的・積極的行動として、NPOによる評価活動を期待していることがわかる。

5．関与局面と活用場面

(1) 外部関与の局面

評価活動に外部から関与する局面を、評価方法等の設計から評価結果に基づく意思決定までの段階を示したのが、表6である。

第一の段階が、「設計」である。この段階では、評価の目的や評価の時点、評価の観点・基準の検討・決定、評価手法及び評価調書の検討・決定・作成を行う。評価に関する専門的知識や技術が十分備わっていない場合などに、外部の専門研究機関等に委託ないしは検討委員会等の構成員として参加させる場面で、外部関与の可能性が生まれる。

表6　評価における4つの段階

段階	内容
設計	目的･観点･基準等評価制度の基本フレームの検討･決定,評価に使用する評価手法及び評価調書の検討･決定･作成
測定	「判定」の基礎となる情報の収集と整理･分析,実施した施策･事業の実績の客観化,あるいは提供された情報の確認･検証
判定	評価の観点ごとの事前であれば予測の妥当性の確認,中間･事後であれば実績を計画時と比較して効果を客観化する作業
判断（選択、決定）	事業の廃止･縮減･継続･拡大･見直しの決定,同一目的の達成に効果的な手段の選択

（出所）岩渕（2007）p.31をもとに作成。

第二の段階が、「測定」である。測定の使命は、「判定」の基礎となる情報の収集と整理・分析にあり、実施した施策・事業の実績を客観化できるかが重要な要素になる。情報の入手先も、公共サービスの提供者であったり公共サービスの受益者であったり、各種の調査研究を実施している専門機関の情報であったりと幅広い。このときの課題が、情報の収集先の多くが政策の企画立案、公共サービスの実施機関である行政に依存しがちになることである。とくに企画立案時の背景や前提状況の把握、外部条件の予測、事業の具体的な経過等は、行政内部からの情報が中心となり、また時間と費用の制約から内部資料に頼らざるを得ない状況もあり、情報の信憑性や妥当性に疑義が生じることもある。この点に関して、外部の専門研究機関等のデータベースや情報収集能力を活用する動きもあり、外部関与の可能性が生まれる。第三の段階が、「判定」である。評価の観点として定めた項目、たとえば必要性、有効性、効率性、公平性、優先性ごとに、事前評価であればその予測の妥当性を確認し、中間評価及び事後評価であればその実績を計画時と比較して客観化する作業である。国・自治体ともに評価への第三者活用を進めている中で、外部が関与する局面としてもっとも予想されるのがこの段階である。第四の段階は「判断（選択・決定）」で、「判定」の結果を踏まえ何らかの意思決定を行う局面、たとえば事業仕訳に仕訳人として参加する場合などが外部関与の局面と言える。

事例では、岩手県の補助事業にかかる外部評価が設計と判定の各段階への関与を重視したケースと言え、岩手県の県民参加型外部評価と県民協働型評価、秋田県の外部評価は判定への関与を重視した事例と言える。

(2) 評価結果の活用局面

事例のケースでは、いずれも評価結果の反映状況を行政側が公表することを前提としている。NPOによる評価結果を次年度以降の企画立案や予算編成に生かすためであるが、岩手県の補助事業にかかる外部評価を除けば、評価対象が個別事業ではなく、行政施策として掲げられている一定規模のプログラムであることから、評価結果が政策形成過程のどの段階でフィードバックされるかが重要になる。

自治体の場合、一般的に地方自治法の規定に基づき策定される総合計画を頂点として、政策‐施策‐事務事業に体系化し、分類されている。首長が選挙で掲げたマニフェストも、当選後に総合計画との整合性を図りながらに行政計画に落とし込まれ、優先施策や重点施策として実施計画等に盛り込まれる例が多く、行政による内部評価でもその対象としても俎上にのせられることになる。

内部評価であれ外部評価であれ、自治体における評価結果のフィードバック・ポイントは、政策の決定・変更、プログラムの企画立案・変更、プロジェクトの企画立案・変更、プロジェクトの執行・裁量のそれぞれの段階で考えられる。そして、評価活動そのものに必要な情報や評価結果を受けて何らかの意思決定を行う際に必要とする情報は、政策の決定や変更といったマクロな領域に近づくほど情報量は増大化し、プロジェクト・レベルの決定や執行といったミクロな領域に近づくほど限定的で済む。

このとき留意しなければならないのが、マクロな領域に近づくほど行政活動以外の要因が増大し、効果の出現に影響を与えるアクターも多様化することである。確かに、情報の蓄積という点では行政の外部よりも内部に優位性があるようにも思われるが、行政内部の蓄積情報には偏在があり、必ずしも有効な評価に寄与するとは限らない。そのため、幅広い政策アクターが参加する外部評価のステージが生きてくるのである。とりわけ、政治的意思決定が行われる政策レベルと執行者の自己評価で一定の効果が得られるプロジェクト・レベルを結ぶ中間領域へのアプローチが、外部評価には期待される。その点で、事例では、岩手県の県民参加型外部評価と県民協働型評価、秋田県の外部評価がフィードバック・ポイントの中間領域に対してインパクトを与えた例と言えよう。

6．NPOによる評価の課題

(1) 組織性格上の課題

NPOは、NPO法の規定に基づき認証される。法

第1条ではその目的を「市民が行う自由な社会貢献活動として特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」と定め、法第2条では特定非営利活動を定義、法第3条では「特定の個人又は法人その他の団体の利益を目的として、事業を行ってはならない」との原則を規定するとともに、法第11条第1項で法人の設立目的及び行う活動の種類と事業の種類を絶対記載事項として定款への明記を義務づけている。ここで注目されるのは、NPOの設立と活動は社会貢献活動と位置づけられ、各法人の定款ではその目的として社会貢献や公益増進、地域への寄与などが掲げられている点である。また、法第46条では「税法上の特例」が規定されており、営利企業とは明らかに異なる社会的優遇が与えられている。すなわち、NPOには市民活動の正当性とともに強い公益性が付与されていることになり、公共サービスあるいは政策過程にかかわるNPOには営利企業とは異なるアカウンタビリティが求められると理解できるのである。

NPOは、市民の自由意思と自立的参加で設立・活動することから、いわゆるヒエラルキー型の組織はなじまず、社員同士の対等の関係を基軸とした組織が構成されやすい。法第2条第2項に「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと」と規定されており、社員の入退会は原則的に社員個々人の自由意思に委ねられているからである。NPOの最高意思決定機関である総会では、社員は同じ権利を有し議決権も同等に扱われることから、社員の意思によって理事や事務局の交代も可能となり、一部の社員による強力なリーダーシップを発揮しにくい環境がつくられる。また、NPOの活動資金が社員の会費と賛同者からの寄附によって賄われていることも組織構成に影響を与えている。しかし、NPOがいかに非営利団体とはいえ、組織の維持・活動の継続には資金の確保を含めた経営技術の導入が欠かせない。NPOが「営利を目的としてはならない」（法第2条第2項）団体であっても、適切な「利益」を確保しなければ組織運営は難しく、市民による持続的な活動として成熟しないことから、住民自治の理念に基づいた「新しい公共」の創造あるいは市民の主体的な活動で支えあう協働型社会の実現には結びつかないと考えられるからである。

市民の自由意思と自立的参加及び設立理念に共鳴する市民からの寄附等で運営されるNPOでは、活動形態も組織同様、会員相互の対等な関係を基軸として展開することになる。その核心は、すべての社員あるいは資金提供者に与えられる同等の発言であり、合議と合意を基本とする運営である。このことは、社員の個別事業への参加意欲あるいは資金提供者の寄附意欲に影響を与えるとともに、合意形成を困難にする一面も含んでおり、事業の推進あるいは活動の展開において統率のとれた組織的・同一的行動の難しさを示すものでもある。その結果、NPOにおける事業推進は、賛同する社員集団の合議による活動になりやすく、合議と合意の形成が可能な比較的小規模の集団で行動する傾向が生まれる。

このようにNPOには、制度、組織及び活動形態に起因する特性が認められる。外部関与の局面と連動し、評価にかかわるNPOには多元的で複雑なアカウンタビリティが存在し、時にはそれらが交錯する事態も生まれる。

(2) アカウンタビリティ

評価にかかわるNPOのアカウンタビリティは、二つの方位を軸に議論できる。一つは被評価者や行政との関係を基軸にした水平軸のアカウンタビリティであり、もう一つはNPOの組織、支援体制を基軸とした垂直軸のアカウンタビリティである[7]。

水平軸のアカウンタビリティの相手は、評価の依頼者あるいはスポンサーであり、業務の委託先や評価を第三者から依頼された場合の資金提供者などがあたる。評価対象となった事業の関係者、評価対象となった事業の受益者といった評価結果の直接的影響を受けるグループが続き、評価対象となった事業実施地域の住民や納税者としての一般市民など評価結果の間接的影響を受けるグループが続く。

一方、垂直軸のアカウンタビリティの相手は、NPOの運営と活動に直接関与している社員であり、寄附等によってNPOの運営や活動を支援している資金提供者、NPOの事業等にボランティアで参加する市民、NPO活動の公益性に理解・声援を送る市民が続く。これらの基軸はNPOにかぎらず

存在するが、同じ外部機関でも営利企業の場合、最大の関心は投資家への垂直軸のアカウンタビリティ、すなわち経営の安定と利潤の追求に向けられ、水平軸のアカウンタビリティは最大の関心を実現するための手段として位置づけられる。それに対しNPOは、社員及び資金提供者の自由意志と自立的行動に由来し、社員相互の対等な関係を基本として合議と合意を運営の原則としていることから、水平軸のアカウンタビリティが垂直軸のアカウンタビリティと同等もしくはそれ以上の重要な要素としてクローズアップされる。

NPOのアカウンタビリティは、具体的にどう構成されているのか。評価段階に沿って分析すると、「設計」の段階でアカウンタビリティの相手は、積極的には設計の依頼者であり、消極的には評価制度や構築された評価システムの使用者、評価結果の影響を受ける機関や市民である。「測定」の段階でのアカウンタビリティの相手は、積極的には測定の依頼者、評価の基礎となる情報の提供者、測定の結果をもとに有効性などを見極める判定者であり、間接的には評価結果によって影響を受ける機関や市民である。「判定」の段階でのアカウンタビリティの相手は、積極的には判定の依頼者、評価結果の影響を直接受ける機関や受益者、判定の基礎となった情報の測定者であり、消極的には評価結果の影響を直接受けない地域住民や納税者である。「判断」の段階でのアカウンタビリティの相手は、積極的には判断の依頼者、評価結果の影響を直接に受ける機関や受益者であり、判断が採否や選択の意思決定であることを考慮すると評価結果の影響を直接受けない地域住民や納税者も積極的な問責者となるであろう。

次にNPOの特性に基づいて分析すると、アカウンタビリティの相手は社員、資金提供者、事業のスポンサー、サービスの受益者、個別事業に参加する社員以外の市民、NPO活動への理解・声援者である市民である。組織運営に関する直接的相手は社員、資金提供者であり、活動に関する直接的相手はスタッフであり、社員、事業のスポンサー、サービスの受益者である。このとき問題となるのが、市民の自由意思と自立的行動及び設立理念に共鳴する市民からの寄附等で運営されるNPOではアカウンタビリティの相手、すなわち問責者となり得る構成員一人ひとりの関心が異なることである。NPOの構成員の関心は、設立の趣旨に賛同した人、活動理念に共鳴した人、個別の事業に興味を抱く人、社員へのサービスに期待する人、団体の活動成果に注目する人など様々で、なかには事業や活動の具体の結果よりも意思決定のプロセスや事業推進の手法に関心を寄せる人も少なくない。このことは、NPOのアカウンタビリティが行政責任として論じられるアカウンタビリティより問責の度合いや制裁は緩やかなものの、その方位や構成が多元的で複雑なことを示していると言える。そして、この多元的で複雑なアカウンタビリティの存在こそが、市民の幅広い価値観を反映した多様な評価を可能にするのかもしれない。

7．むすび

最後に、本稿で取り上げたNPOが行政評価・政策評価にかかわる場面での課題についても触れておきたい。多元的で複雑なアカウンタビリティの存在のほかに、外部から関与するNPOに求められる専門性、多様性、公正性の担保についてである。専門性ではスキルの向上、多様性では社員の属性、公正性では主観の抑制などが課題となり、時には専門性と多様性の確保が交錯したり、公正性を重視するあまり専門性が低下する場合も出てくるであろう。これらをいかに克服し、高いレベルでのスキルの平準化とモチベーションを維持するかが大きな課題と言え、それらを克服する仕組みの構築と意識の醸成、意欲の維持が重要になる。

NPOと行政評価・政策評価の今後を展望するとき、行財政改革の文脈から発想した関与の要請ではなく、ガバナンスや住民自治といった市民の主体的能動的関与への期待が膨らむのは筆者ばかりではないであろう。2010年10月22日、内閣総理大臣は「「新しい公共」推進会議」の開催を決定し、同年11月22日に「新しい公共」推進会議を開催、「政府の取組に対する「新しい公共」推進会議の提案」を発表した。その中で、NPOを「新しい公共」の重要な担い手と位置づけ、認定NPOに対する税額控除制度の導入や認定NPOのPST（パブリック・サポート・テスト）基準の見直し、自治体

が独自で寄付金税額控除の対象に指定できる地域主導の税制の仕組みづくり、仮認定や事後チェックを自治体が決定できる仕組みの導入など目指すとともに、「新しい公共」に対する関連予算の重点化を提起している。そこには、行財政改革による行政領域の縮小に伴う公共領域の拡大を背景に、NPOに対する支援策の充実を図り、市民に対する公的サービスの量的・質的確保を図りたいという期待がみえる。行政評価・政策評価へのNPOの関与にも、アウトソーシングのような専門性追求型の関与だけではく、むしろ市民の様々な価値観を吸収し、市民の主体的積極的な公共への関与を促す多様性追求型の関与に大きな期待が寄せられているのではないか。

一方で、行財政改革の文脈による行政の減量・効率化は、拡大する公共領域における行政関与の度合いを引き下げている。すなわち、公共領域の拡大は、公共における行政領域を縮小し、行政以外のアクターによる活動領域を広げているのである。このとき、わが国の評価制度の特徴である行政による内部評価だけでは、適切な情報を収集できず、的確な政策的判断を難しくする。公共領域の拡大、さらには「新しい公共」における政策の効果を図り、行政を含めた公共政策にその結果を反映させるためには、「新しい公共」の担い手となるNPOによる評価がますます求められてくると考えられる。

謝辞

本稿の執筆にあたり、編集委員ならびに査読者の方々から有意義なご助言をいただいた。とりわけ、筆者の問題関心にある地域経営の観点から住民が主体となる評価の意義や可能性、多様なアカウンタビリティのプラスの側面等、示唆に富んだご教示に、心から感謝申し上げたい。

注記

1 背景にあるのは、行政のプロフェッショナリズム（今村・武藤・真山・武智1996、pp.157-159）と「情報の非対称性」の問題である。行政のプロフェッショナリズムは、専門の知識や技能を備え、仕事へのコミットメント」に優れており、また情報の非対称性が存在するとアドバース・セレクション（逆選択）やモラル・ハザード（危険に対する注意力の減退）の現象がみられ、市場の失敗や政策の失敗につながる恐れ（伊多波1999、pp.8-9）が指摘できる。

2 背景にある問題認識は、行政のプロフェッショナリズムの特徴として挙げられる「自律性」「倫理性」「同業者への準拠」が内包する危惧である。内部評価は行政の専門性は確保されるものの、独善に陥りやすく、いわゆるお手盛り評価につながりやすい。

3 アウトソーシングのメリットについては、牧野（1997）pp.29-31を参照のこと。また、組織のリストラクチャリングの手段としてのアウトソーシングの効果については、Greaver（1999）pp.12-13が参考になる。

4 「市民協働による行政評価」を標榜し市民による「まちづくり評価委員会」が評価活動を実施している神奈川県横須賀市や、市民セクターを評価者とする事業評価を実施した三重県や岩手県などは「協働型評価」の一例と言える。

5 要件として、公共サービスの効率的運営や公的資金の責任ある管理、公的監査システム、法律及び人権の尊重、政府内における多元的制度構造、報道の自由などが挙げられている。

6 早くは、松下（1987）で「自治体における市民参加はまさに市民自治による自治体の市民管理である」と定義している。

7 アカウンタビリティの概念については、行政学の視点（山谷1991）や会計監査基準の視点（佐伯・武田1999）、法律学の視点（本多2003）など様々な視点・立場から論じた研究があるが、その多くは古典的、伝統的、規範的な定義と理解される。それに対して、NPOやNGOなど非営利セクターの活動を促進する観点からより能動的な概念として「戦略的アカウンタビリティ（Strengthening Accountability）」を提唱する議論（Fox・Brown1998）も活発になっている。本稿では、長年日本において公共サービスを行政が独占してきた歴史とそれに伴う国民の行政に対する信頼感や安心感、サービスへの強力な安定志向に鑑み、行政に対抗し得る公共サービスの担い手としてのNPOの存在に着目し、伝統的定義を踏まえつつ能動的な要素を加え、アカウンタビリティの構成要件として①問責者の存在、②活動の妥当性と

活動成果の有効性などについての説明、③正当性の判断権限の外部性、④手続き、⑤制裁の可能性に分類（岩渕2004）を採用している。

参考文献

「新しい公共」推進会議」（2010）「政府の取組に対する「新しい公共」推進会議の提案」

伊多波良雄（1999）『これからの政策評価システム‐評価手法の理論と実際』中央経済社

今井照（1999）『わかりやすい自治体の政策評価』学陽書房

今村都南雄・武藤博己・真山達志・武智秀之（1996）『ホーンブック行政学（改訂版）』北樹出版

岩渕公二（2004）「評価にかかわるNPOのアカウンタビリティー地方自治体における市民参加の新たな潮流」『公共政策研究』（日本公共政策学会）第4号、有斐閣

岩渕公二（2007）『外部評価の機能とその展開‐行政監視と政策推進‐』第一法規

岩渕公二（2008）「非営利セクターと自治体の政策評価」『日本評価研究』8（1）：83-93

行政改革委員会（1996）「行政関与の在り方に関する基準」

行政改革会議（1997）「最終報告」

国民生活審議会総合企画部会（2001）「我が国経済社会におけるNPOの役割と展望」

粉川一郎（2004）「新しい公共における官民の役割と協働関係の評価」『月刊NIRA政策研究』（総合研究開発機構）17（11）：36-45

佐伯剛・武田宗久（1999）「行政の説明責任と外部監査制度」『都市問題研究』51（11）：99-107

榊原秀訓（2003）「住民参加の展開と課題」室井力編『住民参加のシステム改革　自治と民主主義のリニューアル』日本評論社

市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会（2000）「市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告」

本多滝夫（2003）「「行政スタイル」の変容と「説明責任」」『公法研究』65、有斐閣

牧野昇（1997）『アウトソーシング巨大化した外注・委託産業』経済界

松下圭一（1987）『都市型社会の自治』日本評論社

山本清（1999）「住民参加と評価システム」『月刊NIRA政策研究』（総合研究開発機構）12（12）：23-26

山谷清志（1991）「行政責任論における統制と倫理－学説史的考察として－」『修道法学』（広島修道大学法学会）13（1）：141-198

山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題‐アカウンタビリティのジレンマ』萌書房

Greaver, Maurice F.(1999). *Strategic Outsourcing: A Structured approach to Outsourcing Decisions and Initiatives*, New York, Atlanta, Boston, Chicago, Kansas City, San Francisco, Washington, D.C., Brussels, Mexico city, Tokyo and Toronto : AMACOM (American Management Association).

Jonathan A. Fox and L. David Brown(1998). *The struggle for accountability : the World Bank, NGOs, and grassroots movements*, MIT Press.

（20011.1.24受理）

The Role of NPOs in the Evaluation of Local Governance – From the Perspective of a Regional Management –

Koji Iwabuchi

Policy Analyst
NQL35218@nifty.com

Abstract

The goal of this paper is to examine the significance and functions of the policy evaluation conducted by NPOs. Chances for NPO to participate in the policy process are increasing with public budget pressures and a wave of civic participation. NPOs are being sought not just in policy implementation, but in all phases from proposal to evaluation.

Using NPOs in external evaluation has been debated as a way to solve issues with internal assessment, including ensuring administrative transparency and evaluation objectivity, as well as the specialization of the evaluation. This paper makes the significance and functions of NPO evaluation clean as a political mechanism in regional management. This shift will encourage the move from administration-led regional management to regional management by civic participation.

NPO accountability may be examined from two perspectives: one based on the evaluation process and the other on the system, organization, and activity patterns of the given NPO. In both cases, factors such as the aggressiveness (or lack thereof) or activeness (or lack thereof) of involvement and stance will determine the contents, nature, importance, and degree of accountability.

Diverse accountability exists for NPOs involved in policy evaluation. Taking on diverse accountability (the object, contents, and nature of which vary) allows the validity of NPO involvement in policy evaluation to be guaranteed and the rationality of the result of that involvement to be secured.

Keywords

NPO, administrative evaluation, policy evaluation, new public, accountability

【研究論文】

協働評価におけるNPOの役割
－政策体系と公共の視座から－

三好　皓一
立命館アジア太平洋大学
miyoshik@apu.ac.jp

要　約

本論では、行政評価の一環としての協働事業評価とともに、NPO（民間非営利組織）の視座から、また地域コミュニティの視座から協働の政策体系を整理し、協働評価のあり方を再度問い直す。具体的には、行政の政策体系の視座から行政が主導する協働事業評価を、また、NPOの政策体系の視座から協働事業評価を意味づけることによって、評価対象としての協働事業の特質を明らかにする。また、協働事業そのものを対象とする事業評価に議論を限るのではなく、協働事業がその一部を構成する政策体系全体を、行政の視座、NPOの視座、地域コミュニティの視座から再構成することにより、社会変革の道具としての協働評価の役割の可能性とともに、実践的な公共の在り方への示唆を提示する。このような評価の議論を通して、NPOの協働並びに公共の担い手としての可能性を明示する。

キーワード

協働事業、協働評価、行政、NPO、地域コミュニティ、政策体系、公共

1　はじめに

本論は、評価の対象として協働について議論を行うものである。評価対象をどのようにとらえるかによって、評価結果や、評価の特質は大きく影響を受ける。協働をどのように評価対象として捉えるか。本論では、評価の対象を政策体系として整理することにより、協働の特質を明らかにするとともに、協働評価のあり方を考察する。

積極的、消極的な違いはあるが、地方自治体である県や市町村は多くの協働事業を抱えている。そして、このような協働事業を県や市町村の政策体系の文脈の中で評価し、県や市町村の事業としての正当性を問おうとしている。しかし、このような評価の立ち位置は協働評価として適当なのであろうか。地方自治体である県や市町村から多くの協働に係る評価のガイドラインが提示されているが、協働評価が行政の視座から行われている傾向が読み取れる。現在、多くの協働評価は行政の視座から、また、事業評価として実施されており、より広い社会的な視座からは、また、政策的、施策的評価としては実施されていないのではないだろうか。

評価の基本的枠組みは、評価対象、評価設問、評価技法であるが（三好　2010）、協働評価が、行政の視座から、また、事業評価として実施され

ているのであれば、評価対象である協働事業の政策体系は、その視座により構築・形成されたものになる。自ずとそこで作り出される評価設問は、構築・形成された評価対象である政策体系を基にして策定されたものになる。評価対象が限られることによって、評価設問も限られる。

ここでいう政策体系とは、人々や組織が構成する社会には、それぞれの人々の生活や組織の活動に内在する「原因を構成する手段」と「結果を構成する目的」との関係が存在しており、このような一連の目的と手段の連鎖関係を示すものである。政策体系は、最終成果（対象社会の変化として実現される効果）、中間成果（人や組織を含むターゲット・グループの変化として実現される効果）、アウトプット（活動によって生み出される財やサービス）、活動（投入を使ってアウトプットを生み出すための一連の行為）、投入（人材､資機材、運営経費、施設､資金、専門技術、時間など）として概念化される目的と手段の連鎖関係を表わすものである（三好　2010）。

本論では、行政評価の一環としての協働事業評価とともに、NPO（民間非営利組織）の視座から、また地域コミュニティの視座から協働の政策体系を整理し、協働評価のあり方を再度問い直す。具体的には、行政の政策体系の視座から協働事業評価の意味づけを明らかにするとともに、NPOの政策体系の視座から協働事業評価を意味づけることによって、評価対象としての協働事業の特質を明確にしたい。また、協働事業そのものを対象とする事業評価に議論を限るのではなく、協働事業が一部を構成する政策体系を、行政の視座、NPOの視座、地域コミュニティの視座から再構成することにより、異なる視座から構築される評価対象における評価のあり方を実践的立場から議論する。実践としての評価の視座を強調するのは、どのような対象を選択するか、また、どのような評価設問を設定するかによって、社会変革の道具としての協働評価の役割の可能性を提示したいからである。また、実践的な公共の在り方に示唆を提示するとともに、協働に係る評価論としての議論の進展に貢献し得ることを期待する。このような評価の議論を通してNPOの協働及び公共の担い手としての可能性を明示したい。

なお、本論では、行政の政策体系を、行政機関による行政活動を手段とした行政の目的を達成するための政策体系として、NPOの政策体系を、NPOによる事業活動を手段としたNPOの目的を達成するための政策体系として、また、地域コミュニティの政策体系を、地域コミュニティの人々や組織による活動を手段とした地域コミュニティの目的を達成するための政策体系として捉え議論する。どのような人々や組織による活動を政策体系の手段として捉え、政策体系を構成するかによって、行政、NPO、地域コミュニティの政策体系に区分することが可能となる。

また、本論では、協働事業に特化した事業評価を協働事業評価と呼び、協働事業を含む政策体系に基づく評価を協働評価と呼ぶこととする。協働評価と協働事業評価の区分は、政策体系に対する評価の視点、階層の違いであり、協働評価は、政策評価、施策評価に、協働事業評価は事業評価に相当する。政策評価と施策評価は、事業評価とはその認識と分析の構成要素を異にするものである。政策評価と施策評価は、評価対象である政策体系の成果を出発点として成果を達成するためのアウトプットの配分、組み合わせの適否を問うことが、事業評価は、アウトプットを基点としてアウトプットの成果への影響を問うことが主体となる（三好　2008）。このような政策体系に基づく政策評価や施策評価と事業評価についての概念的区分が、本件の協働に関する評価の展開のために重要と考える。

次節では、協働事業の基本的考え方と事務・評価手続きについて確認するとともに、行政が主導する協働事業評価を行政の政策体系の中で位置づけ、協働事業の下請け的事業としての概念設定を支える協働事業評価の事業評価としての特質を明らかにする。第3節では、NPOの視座から協働事業をNPOの政策体系の中で位置づけ、協働事業の意味づけの再構成の可能性を提示する。また、このようなNPOの政策体系を基にした協働評価の持つNPOの「社会的な価値観」の社会への問いかけとしての役割の可能性を明らかにする。第4節では、第2節、第3節の議論を踏まえ、協働評価と公共性について議論する。まず、行政の政策体系を基にした協働事業評価とNPOの政策体系を基にし

た協働事業評価を併置することにより、協働事業の行政主体からNPO主体への移行について、地域コミュニティの視座から、その妥当性について議論する。また、このような議論を推進する寄付税制の政策税制としての位置づけを明らかにする。さらに地域コミュニティの視座から、地域コミュニティの政策体系を基にした協働の政策評価、施策評価が果たす地域コミュニティにおける公共のあり方の議論への貢献について明確にする。最後に、本稿の考察から得られた知見を要約して確認する。

2　行政の視座からの協働事業評価の特質

今日、地方自治体である県や市町村のホームページにアクセスすれば、協働に関する多くの記載を見ることができる。地方自治体におけるNPOとの協働指針のほとんどは、県や政令指定都市、多くの市町村で独自に作成されている[1]。

例えば、私が居住する大分県のホームページ「NPO関連施策情報サイト」[2]には、大分県県民生活・男女共同参画課により「大分県におけるNPOとの協働指針［大分NPOしんけん協働指針］」が掲載されている。また、2010年度の「NPO等との協働の推進」から、「県や市町村におけるH22年度NPOに対する支援策等について（結果）」:「資料1（現状、課題、対策）」にアクセスすることができる。ここでは、「自立して活動するNPOの育成」と「担当部局、地域レベルにおける協働推進」の二つの課題を挙げ、前者として、「多様化する県民ニーズへの新たな公共サービスの担い手として、力量を備えたNPOの育成」、「自治体等の協働相手となるNPOの育成」、「中間支援機能の充実（課題解決への支援）」、「NPO活動を支援する人材等の育成」を、後者として、「地域における協働ネットワークの拡充」、「地域における協働事業の実践」、「自治体職員等の協働に関する知識、理解の不足」、「NPOと自治体職員等が交流、協働を実践する機会の拡充」に言及している。また、「NPO活動を行うにあたり困っていること」として、「資金不足」、「人材不足（会員、事務局）」、「設備、備品不足」を挙げ、「人・モノ・カネの不足」を強調している。これらの記事の基本的な立ち位置は協働の推進である。このような文脈の中で行われる協働評価は、同じ立ち位置、すなわち協働の推進を強調している。

また、個々の行政評価においては、「実施方法の効率性」として、事業の簡素化、実施方法の見直し（業務の民間委託など）を図っているか、「県が実施する必要性」として、国・市町村・民間団体との役割分担を踏まえ、県による実施が必要かを問い、NPO、また自治会などの市民社会組織との連携作業のあり方を確認している[3]。これらの作業は、評価の文脈では、消極的ではあるが協働作業の可能性を確認していると言い得る。

協働事業の基本的考え方と事務・評価手続き

ここで少し行政の事務手続きの面から協働を見てみたい。松下（2009）によれば、多くの地方自治体は、必ずしも確たる協働の定義を行っているわけではないが、一般に協働とは、行政と市民・NPOが一緒になって活動することであるとしており、方向性として、目的の共有、対等の立場、役割分担を挙げている。このような定義の共通性は、協働事業の先行自治体の経験を踏まえ、各自治体が協働事業を導入していった経緯によるものと考える。

例えば、北九州市の市民活動支援評価会議に提示された「NPOと行政とのよりよい協働を推進するために」[4]では、協働を進めていくための、実態を踏まえた考え方が出ている。NPOと行政の双方が、「目的を共有すること」、「対等の立場でお互いの特性を理解すること」、「適切に役割分担を図りながら相乗効果を高めていくこと」、が必要であるとしており、平成21年6月の市議会本会議の議事録を引用して協働の要件に言及し、今後職員の意識改革にも取り組んでいく方向性を強調している。市民と行政との協働にあたっては、行政による市民活動への支援を充実させる一方で、多くの場面において、市民、地域団体、NPO、企業、研究機関などの多様な主体が、「新たな公」としての公共的な活動を担っていくことが期待されている。また、協働事業を導入。強調するために、協働事業の実施に関しては先行自治体の例が検討されている。

更に、平成20年11月の新潟県のNPOと行政の「協働マニュアル」[5]によって、協働の詳細を見てみたい。マニュアルでは、7.13新潟地震、中越大震災、中越沖地震などの災害からの復旧・復興などの現場での様々な協働の経験が強調されているが、基本的に北九州と同じような考え方が述べられている。このマニュアルでは、「協働とは、住民、NPO、行政、企業等、多様な主体がお互いの立場を尊重した対等の関係で、共通の目的を達成するために協力して活動すること。」と定義をしている。ただし、マニュアルでは、協働と支援を区分することを強調している。協働は、単なる役割分担ではなく、NPOと行政が公益の実現という共通の目的達成に向けて協力して事業を実施するということで、受益者は住民（県民）であること、一方、支援は、行政がNPOの活動を支援することが目的で、事業の受益者は支援を受けるNPOということ、を区分の理由としている。

同マニュアルでは、「協働の基本原則」を、以下のように提示しているので、さらにその詳細が分かる。

・目的・目標の共有：何のために協働するのかという「目的」と、達成しようとする成果についての「目標」の共通理解を図るとともに、事業実施中も協働の目的をお互いに再確認しながら事業を実施する必要がある。
・相互理解：お互いの違いや特性・専門性を認め、対話を通じて相互理解に努め、信頼関係を築くことが大切。
・対等の関係：NPOと行政はそれぞれが独立した組織であり、主体性・自立性を尊重した対等な関係のもとで協働を進める必要がある。
・プロセスの共有：企画立案、実施、評価の各段階で協議する機会を設け、協働事業のプロセスを共有することが必要。
・透明性の確保：協働の相手方の選定、企画立案、実施、評価などの各プロセスにおける情報を公開し、双方が社会に対する説明責任を果たすことが必要。
・評価の実施：目標とした成果、協働の効果など協働の有効性を相互に評価し、次のよりよい協働につなげていくことが必要。

「協働による効果」としては、下記が挙げられている。

・県民にとって、満足度の高い公共サービスを受けられるようになる：県民にとっては、NPOと行政が協働することで、公共サービスの提供主体が多様化するとともに、NPOの特性を活かした柔軟な公共サービスを受けることができるようになり、結果として、満足度の高い公共サービスが受けられるようになる。
・行政に対する県民参画の促進：県民が自発的、主体的にNPO 活動に参加することを通じて行政と協働し、地域課題の解決に取り組むことで、行政に対する県民参画の促進につながる。
・NPO活動の活性化と「新しい公」の一員としての認知：NPO にとっては、協働事業を通じて公共サービスの担い手としての認知が進み、社会的理解や評価が高まるとともに、組織や財政基盤の強化、活動の活性化につながる。また、協働事業を通じて事業遂行能力が向上するとともに、政策形成プロセスに関与するなど、「新しい公」の一員として社会的に認知されるようになる。
・行政経営改革や職員の意識改革：行政にとっては、行政とは異なる能力・特性や行動原理を持つNPOとの協働を進めることで、事業の必要性や役割の見直しにつながるとともに、職員の意識改革を促し、一人ひとりが新たな価値（独自の施策や行政サービス等）を創造していくことにつながる。

同マニュアルでは、協働の事業サイクルを、課題・認識の共有化、協働事業の検討、協働形態の選択、予算の積算、事業計画の作成、協働相手の確定、事業の実施、事業の完了評価、フィードバック、に区分しているが、このような区分の仕方は一般的な協働の事業サイクルと言い得る。協働評価は、このような協働の事業サイクルを前提に評価するように設計されている。

具体的には、評価項目は事業の実施段階が反映されるように工夫されている。まず、「事業の概要」を基本的な情報として把握するとともに、

「事業の準備段階」 では、協働の必要性、事業の目的や成果の共有を、「事業の実施段階」では、役割分担の共有、行程・進行管理を、「事業終了後」では、振り返りの機会の設定、役割の達成度、協働による事業効果を評価設問として設定している。

評価方法は、事業の準備段階、事業の実施段階、事業終了後の3つの段階において評価設問に応えることとしており、自己評価と相互評価を主体としている。評価自体は、自己評価として設定されている評価シートに記入することで行われている。相互評価は、事業終了後の振り返り会議などの場で、行政とNPOの双方が評価シートを持ち寄り、確認しあう方法で行われている。評価シートの形式、記載方法などは一般的にそれぞれの行政のホームページ・サイトから入手することが容易にできるようになっている。評価結果は、両者が成果・課題を共有し、次の事業展開における意見交換に活用するともに、企画の検討から事業実施段階に反映することとされている。

協働事業の内容として、仙台協働本は、

・委託：行政が実施責任を負う事業をNPOに委託して実施する手法、
・実行委員会・協議会：NPO・市民・企業・行政等で構成された「実行委員会」や「協議会」が主催者となって事業を行う手法、
・共催：NPOと行政が主催者となって共同で一つの事業を行う手法、
・情報交換・情報：NPOと行政の双方が持っている情報を積極的に提供し合い、活用する手法提供、
・助成：NPOが行う事業に金銭又は物品を支援することで公益を実現する手法、
・後援：NPOが行う事業に金銭又は物品を支援することで公益を実現する手法、

を挙げている（仙台市　2005）。

行政の政策体系における協働事業評価

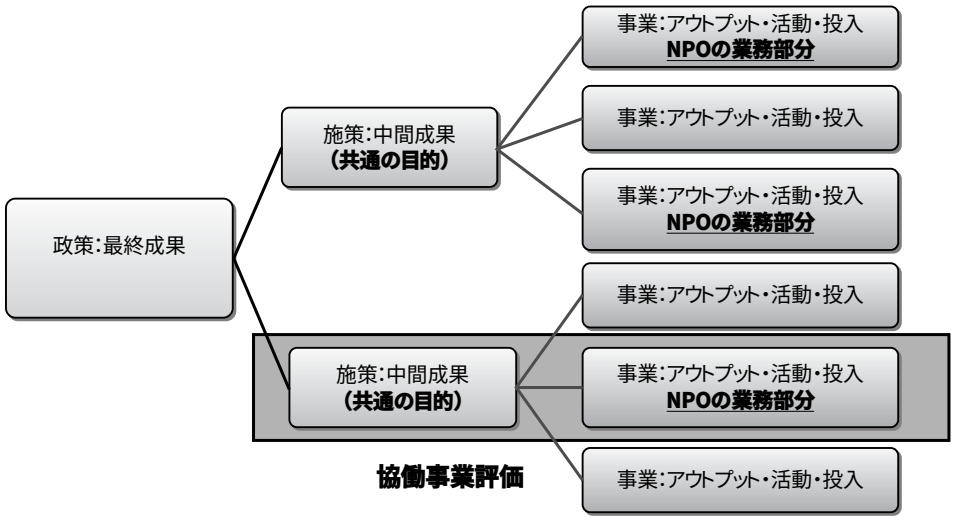
既述のように、評価の枠組みは、評価対象、評価設問、調査技法で構成される。評価を行なうためには、第一に評価の対象を明確に把握することが必要である。評価をしようとするものをまず明確にすること、すなわち、評価対象である政策、施策、事業を概念化して評価ができるようすることが重要となる[6]。

行政活動の一部である協働事業の評価対象となる事業も、政策体系として概念化されることによって評価が可能となる。政策体系を評価対象とすることについては、総務省の「政策評価の実施に関するガイドライン」[7]においても、「政策評価の体系的かつ合理的で的確な実施を確保するため、政策体系をあらかじめ明らかにすることを基本とし、その実施に当たっては、政策評価の対象とする政策が、どのような目的の下にどのような手段を用いるものかという対応関係を明らかにした上で行うものとする」と規定し、政策（狭義）－施策－事務事業の目的と手段の連鎖関係を評価対象とすることを謳っている。このような考え方は、県や市町村の地方自治体にも浸透しており、行政評価を実施するにあたって、このガイドラインを基盤として評価実施体制を構築しているのが一般的である。県や市町村は同じように政策体系を評価対象として評価を実施している。

他方、政策体系の観点から見れば、多くの協働事業評価の評価対象は行政の視点で作られている。言い方を変えれば、協働事業は行政の政策体系を基に構成されており、協働とはこの行政の政策体系の一部である事業部分を切り取って業務委託契約などの手法を使いNPOの仕事にするという形で行われている。具体的にこのような状況について政策体系を使い表すと図1のようになる。

このような行政の政策体系をもとに協働事業としてのNPOの業務部分も含め評価の対象範囲を提示することによって、いくつかの問題が明らかになる。1点目は、行政は協働の意義などについて、協働方針、マニュアルなどで述べているが、行政の政策体系を基にした協働事業評価を通して見てみると、自ずとNPOの仕事が行政の下請け的な特質を待たざる負えなくなるという概念設定がなされていることである。NPOが行政と協働事業を進めれば進めるほど、下請け化が進み得るシステムとなっている。田中弥生（2006）が危惧するように、NPOが下請け化することによって、従来の行政を主体とするシステムに取り込まれていくこと

図1　行政の政策体系を基にした行政とNPOの協働事業評価



（出所）筆者作成

になる。2点目は、政策体系を策定しているのは県や市町村である行政であり、協働評価の評価対象を行政の政策体系の枠組みの中で定めて実施せざるを得ないという評価実施上の問題である。

今日、2001年6月の「行政機関が行う政策の評価に関する法律（評価法）」の制定、2002年4月の施行に基づく政策評価制度の導入によって、国レベルで、あらゆる行政分野を対象に政策の評価が実施されるようになった（小野　2008）。また、県や市町村などの地方自治体でも行政評価が実施されるようになった（小野 2008、田中啓 2008）。このような評価は、行政が作成した政策体系を基にしている。協働事業も行政が作成した政策体系の一部を構成しており、協働事業の評価は一義的に行政があらかじめ策定した政策体系を基に実施されることになる。

下請け的評価概念の設定

前述の行政の協働事業の基本的考え方と事務・評価手続きを踏まえて、まず、1点目の問題から議論を進めたい。中央省庁、また、地方自治体の行政評価は、新公共管理（NPM）の影響を受けていると言われるが、NPMでは、実績契約の概念を導入することによって、手段である事業とその目的を確保することとしている。実績契約は、実施担当部局、または、実施担当者が、それぞれの上位部局や上司と特定された産出目標量を生み出す（サービス目標量を提供する）ことを合意し契約し、その見返りに大枠の（使途を特定されていない）予算と実施・運営の裁量権を得ること、によって、政策体系の実施を担保するシステムである（上野宏・上野真城子　2008）。協働事業の業務契約は、行政の実施担当部局や実施担当者と営利企業やNPOとが対等の立場で契約内容について、交渉し、協議し、合意することを前提として行われているが、基本的な枠組みは、政策体系の事業の実施レベルの事業部分を契約対象として取り出して契約するものである。事業の契約であるため、行政とNPOとが対等とする位置づけも、行政の政策体系全体からみれば、政策成果を生み出すための下位レベルの事業と位置付けられる。

坂井（2005）は、協働関係を、政府が資金を供与しNPOがサービスを提供する契約関係と定義する。その上で、供給推進型と、需要推進型とに区分する。供給推進型では、行政が企画を決定するとともに資金を提供して営利企業またはNPOとの双方と委託契約を締結し、サービス提供の管理責任を政府から委託先に移行させ、サービスの供給を

確保する。需要推進型では、政府が持続的で安定的なサービス供給システムの確立を重視し、政府資金のみならず民間の資金の併合的な利用も視野に入れ、従来から確立されている公民協働関係の維持存続を目的として、委託サービス購入契約を締結する。前者は、契約関係が強く、後者ではパートナーシップが強くなるとしているが、前者は実体概念としての協働であり、後者は規範概念としての協働として位置付けている。そこでは、後者が、理論仮説として成立するが、現在の政治的、社会的環境では規範的概念と見ており、課題として行政が後者の委託契約を協働作業として採用する環境条件の詳細な検討の必要性を挙げている。このような議論自体は、地方自治体が掲げる協働のあり方が、実態的には難しいことを推測させる。

この点を政策評価、施策評価の視点から確認してみたい。政策評価や施策評価は、主として目的である成果を出発点として、アウトプットの配分、組み合わせの適否を問うことが主体となる。事業評価は、アウトプットを基点としアウトプットの成果への影響を問うことが主体となる。政策評価と施策評価は、事業評価とはその認識と分析の構成要素を異にする。また、政策に対する責任は、期待する社会の変化である最終成果を選択し、これを達成するために中間成果、すなわち施策を選択することである。施策に対する責任は、政策として採択された中間成果を明確にし、これを達成するためにアウトプットを選択することである。中間成果を達成するための事業の組み合わせを選択する。事業に対する責任は、事業として採択されたアウトプットを明確にし、これを達成するために活動を選択し実施することになる。結果、すなわちアウトプットを出すためにより効率的な活動が追求される（三好　2008）。

このような政策評価、施策評価から協働事業を見てみると、政策評価・施策評価の評価設問は、その政策が対象とする社会やターゲット・グループを変化させ得たか、また、協働事業を含む事業の選択は適切であったかということである。協働事業自体は、政策目標、施策目標を達成するための一手段でしかありえず、政策体系を離れて、すなわち既存の政策体系の枠を超えてNPOと行政がそのあり方を議論し得るものでは無いことが分かる。図1に示したように、協働事業は、政策体系の枠内で委託事業契約として形成され、協働事業評価は、行政の政策体系の中に位置づけられているため、それを離れての協働のあり方や評価の議論を行うことは基本的に困難である。

協働事業評価で評価設問として挙げている協働の必要性、事業の目的や成果の共有、役割分担の共有、工程・進行管理、振り返りの機会の設定、役割の達成度、協働による事業効果は、行政の政策体系を枠組みとした評価設問である。今日、行政はその政策体系をより明確にすることが求められている。政策体系が明確になれば、NPOと行政の議論の範囲が狭くなる。結果として、協働評価の評価設問の内、事業評価の主体である効率性、期待される財やサービスの提供をいかに少ない費用で行うかということが、重視されるようになる。協働事業の効率性が追求され、効率性が協働の効果として測定されることになる時、協働事業自体が行政の代替物としての役割を求められることになる特質を持つことになる。このような傾向は、一般競争入札による委託先の選定作業が促進されることによって、ますます強くなる。

政策体系の形成と協働評価の特質

1点目の問題は、2点目の問題、政策体系の策定主体の問題に関わってくる。協働事業の政策体系を策定しているのは行政であるという実態が協働事業や、協働事業の評価に多くの制約を与えることになる。

今日、国の全ての行政活動が評価の対象となっている。また、県や市町村の地方自治体でも行政評価等が実施されるようになった。行政機関のホームページにアクセスすれば、実施した事業について評価結果が見られるようになってきている。これは、三重県に始まる地方自治体の行政評価の導入、2001年1月の中央省庁の再編にともなう政策評価の導入、2002年4月の「行政機関が行なう政策の評価に関する法律（評価法）」の施行に基づく流れであり、評価体制の確立のためにそれぞれの組織がそれぞれの政策体系を明らかにするようになった。

協働事業の評価は、このように基本的にあらかじめ行政によって構築された政策体系を評価の対

象として行うことが前提として設定されている。NPOと行政の議論・協議によって、政策体系を自由に変更できる余地は基本的に認められてはいない。

「協働の基本原則」である目的・目標の共有化、相互理解、対等の関係維持、プロセスの共有化、評価の実施は、このような協働事業の特質、協働評価の特質に大きく制約されることになる。また、満足度の高い公共サービスの提供、行政に対する県民参画の促進、NPO活動の活性化と「新しい公」の一員としての認知、行政経営改革や職員の意識改革を適切に内包した政策体系として再構築できないのであれば、行政の視座からの範囲付けが行われることになり、協働評価は行政の認識を超えて行われることは可能性として低いものとなる。

3　NPOの視座からの協働評価の特質

図2は、NPOの政策体系を基にしたNPOと行政の協働の特定事例を示したものである。また、NPOの政策体系を基に、協働事業と事業評価、施策評価、政策評価の位置づけを提示している。

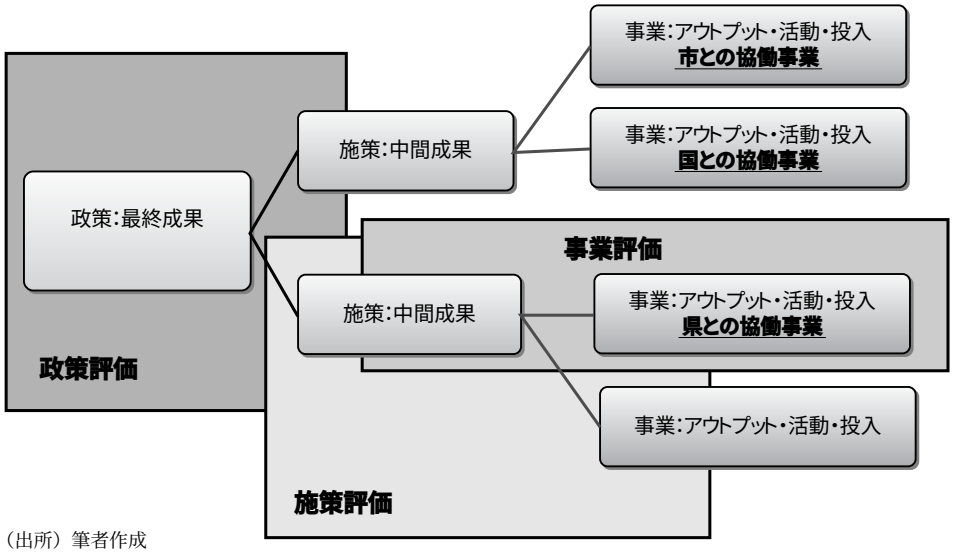
このNPOでは、NPOの最終成果を達成するために、行政との協働事業として、市、県、国と複数の業務契約を結び、事業を実施している。このようなNPOの状況は決して例外的なものではなく、今日のNPOを取り巻く環境からはあり得る状況である[8]。多くのNPOが事業資金の不足に悩まされており、自己資金の確保を図るとともに、経常的な資金確保の手段として行政の事業公募に合わせて事業提案を行い、事業資金の確保に努めている。

しかし、このようなNPOの政策体系を評価対象として、協働事業を評価する場合には、行政の政策体系を対象として協働事業を評価する場合と趣を異にする。それぞれの協働事業は、NPOの中間成果を確保するために、中間成果は最終成果を確保するために位置付けられている。そこではNPOの事業の実施意思が明確にされている。NPOは、期待する将来像を達成するために必要な数の政策体系を所持し、それらの政策体系を評価し、計画し、実施して、それぞれの最終成果の達成に、地域社会の変化を確保することに努めている。

このようなNPOの政策体系で協働事業について評価を行うことによって得られるものは大きい。NPOの評価設問で評価ができること、政策評価、施策評価が可能であること、NPOが構築した政策体系で評価が実施できることの3点が指摘できる。

評価設問は、評価の目的を達成するために、何を知りたいのかを明らかにすることである。何を

図2　NPOの政策体系を基にした行政とNPOの協働事業評価



（出所）筆者作成

知りたいのかを明確にすることによって、評価方法はより適切なものとなる。知りたいことが何であるかによって、評価の内容も異なってくる。何を知りたいのかは、当然のこととして政策体系を構築したNPO固有の問題である。評価では、NPOの社会を変えたいという最終成果と、そのために変化を求めるターゲット・グループの変化を目的として行われる諸事業、諸活動の価値を判断することになる。このような目的と手段の現実を概念化した政策体系を基にして初めてこのような評価が可能となる。また、そのような評価を行うことによって、NPO自体が社会の中で変化していくことが可能となる。

評価設問は、一般的に実績を確認すること、プロセスを把握すること、因果関係を検証することの3つに大きく分けられる（GAO 1991、三好2008）。実績の測定は、政策、施策、事業を実施した結果、何が達成されたのかを把握し、それが期待どおりであるかのどうかの判断を行うことである。具体的には、NPOが期待する社会の変化がどの程度起こったのか、また、期待するターゲット・グループにどのような変化がもたらされたのか、といった成果の達成度合いや、どの程度のサービスや財をターゲット・グループに対して提供し得たのか、というアウトプットの状況、事業活動に割り振った資金、人的資源、資源の投入の状況などを評価時点で測定し、計画時に立てられた目標値との比較を行うことによって、NPOとしての社会への介入の成否を判断できるようになる。

実施プロセスの検証は、政策、施策、事業の実施過程の全般を見る視点で、実施は計画どおりに行われているか、政策、施策、事業のマネジメントは適切に行われているのか、利害関係者の認識はどのように変化したのかなど、政策、施策、事業内部のダイナミズムを確認・検証することになる。つまり、政策体系に基づく実施のプロセスで何が起きているのかを理解し把握することが可能となる。

因果関係の検証は、目標の達成度合いが本当に政策、施策、事業の実施によりもたらされたものであるかどうかを検証することである。また、政策目標を達成するために選択された事業の組み合わせが目標達成に寄与しているのかどうかも重要な調査事項である。NPOとして国、県や市町村などから資金を得て事業活動をしているのであれば、どのような行政との関わりが適当なのかを判断することは重要である。また、政策、施策、事業は社会全体からみれば介入である。他方、政策、施策、事業以外の要因による影響も常にある。効果が計画どおりにあがったとしても、採用された政策、施策、事業の実施とは別の要因による可能性もある。また、政策、施策、事業が計画どおり実施されたにもかかわらず計画どおりの効果が現れていない場合には、政策、施策、事業のデザイン自体が間違っている可能性もある。例えば、協働事業を行った価値を結論づけることができれば、NPOとしての方向性に対して確信を深めることができるようになる。協働事業に対するNPO独自の評価設問を設定し、これに応えることによって初めて、評価の役割を享受することが可能となる。

協働評価においても、このような政策体系を基に評価を行うことによって、政策評価、施策評価が可能になり、社会に対してNPOが目指す社会の変化について問いかけることができるようになる。NPOの役割は、何もサービスや財の提供だけではない。自分たちの組織が実現したい「社会的な価値観」を社会に対して問いかけ、その実現を目指すものである。そのためには、NPOの政策体系のおいて最終成果として規定する期待する社会、中間成果としてターゲット・グループに期待する変化の社会的な妥当性、事業のこれら成果に対する効果を、有効性、インパクトとして正当化しなければならない。政策評価、施策評価ができなければこれら議論は不可能である。

また、このようにNPOが独自で構築した政策体系を基に協働事業について評価を実施することによって、自分たちの組織が実現したい「社会的な価値観」を社会の要求とすり合わせることが可能となる。NPOは、独自に構築した政策体系を整理し、社会の中に位置づけ発展させることが可能となる。行政が構築する政策体系を基に評価を行うことが、協働評価として行われるとしても、行政の政策体系を構成する一事業の評価では、当然評価結果はNPOの政策体系を基にした評価とは結果も異なり得る。結果として社会からの要求に応えることはできなくなる。

4　協働評価と公共

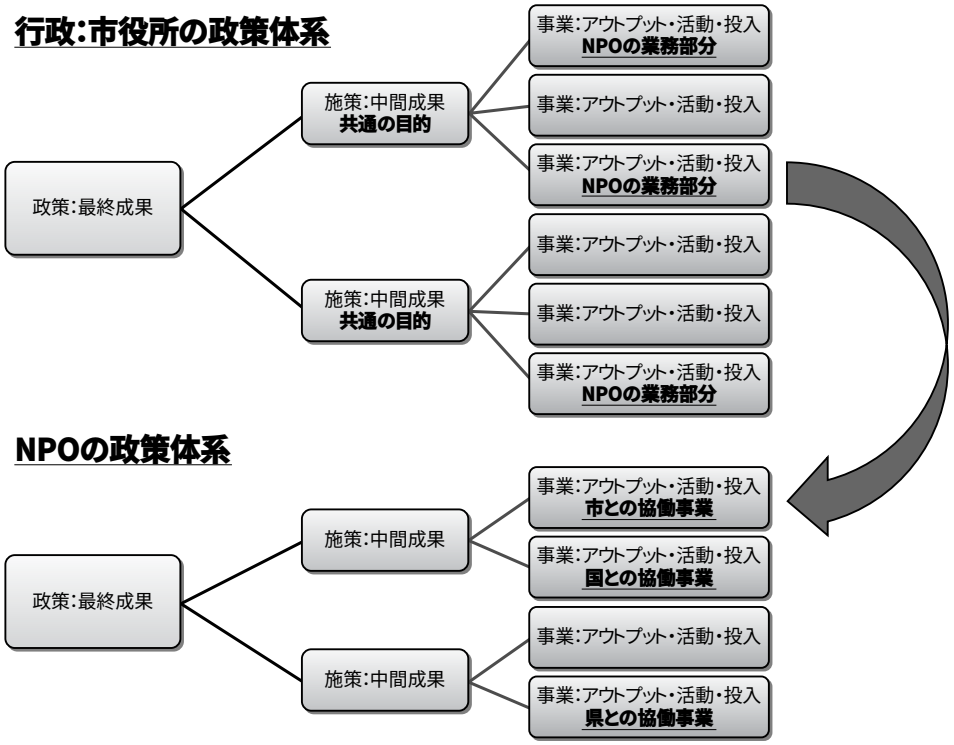
行政とNPOの政策体系の併置と協働

図3は、第2節と第3節の議論を踏まえて、行政とNPOの政策体系を併置し、提示したものである。行政の政策体系とNPOの政策体系はそれぞれ独立して存在しており、市とNPOとの協働事業は、市の政策体系に基づき市の主導の下にNPOによって実施される。実際には、市は市の政策体系の下でNPOとの間に委託業務契約を締結し、資金を提供する。NPOは、NPOの政策体系の下で、市と締結した業務委託契約に基づき事業を実施することになる。市の主導の下に実施される協働評価は事業評価であり、基本的に協働事業の効率性に焦点が当てられることになり、それ以上の広がりを持つことはその特質上難しい。NPOは、NPOの政策体系を基に、市からの協働事業として位置づけられる委託業務を政策、施策、事業のレベルで評価を行ったとしても、このような作業を通して、それぞれの最終成果、中間成果について市との間で相互検討が行われることはその特質上難しい。

ここでさらにこれら協働を含む2つの政策体系を基に議論を進めてみたい。図3に示されるように、特定の社会に、二つの政策体系が存在しているわけであるが、市民としてはどちらを選択するのであろうか。特に、協働事業に焦点を当てた場合にどちらを選択するのであろうか。

実際には市の行政予算で協働事業は実施されているので、市の事業として実際に行われている。しかし、NPOが独自に必要な予算を確保することができるのであれば、どちらを選択してもよい訳である。NPOへの市民からの資金提供に対しての寄付税制の議論が従来から行われているが、実際の導入は遅々として進んでいない。例えばNPOへの資金提供が所得や税額からの控除を大幅に受けることができるのであれば、行政とNPOのそれぞ

図3　行政とNPOの政策体系の併置と協働事業



（出所）筆者作成

れの二つの政策体系の市民による選択は現実味のある話となり得る。山内（2010）は、寄付税制を政策税制と位置づけ、寄付の所得控除での限界に言及し、行政と寄付者が事業資金を1対1で組み合わせ、負担することになるとして、50%の税額控除を提案している。何も税金を徴収し、それを配分することによって事業を、まして協働事業を行うのではなく、市民が支持するNPOの事業を行うことを可能にすることによって、多様な社会の需要に有効に対応し得ることになり得る。

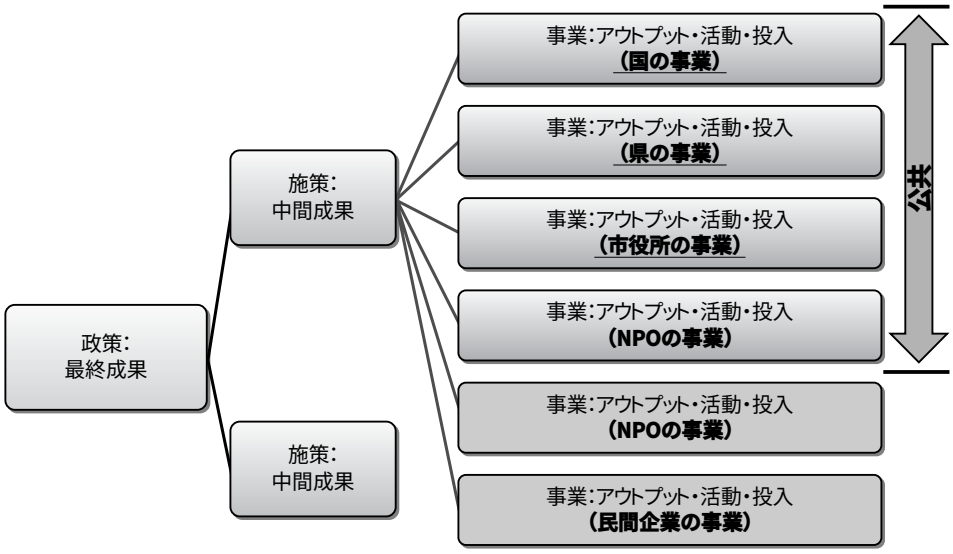
地域コミュニティの政策体系と協働評価

今日、地方の状況を行政に反映するために、地方分権化が多くの国々で取り入れられている。地方分権化の導入は、人々の価値観の多様化や、地域ごとの人々の生活の多様化により、中央政府による行政的な、すなわち法律で一律に規定した行政活動として地域住民に行政サービスを提供していくことが困難になってきたことによる。一律の規定によって実施が決められている部分を広げれば広げるほど、それぞれの地域ではそれぞれの地域の状況に合わせることが難しくなる。国から県に、県から市町村に、より市民に近いところでの行政サービスの実施が求められている。平成の市町村の合併により市町村の規模が大きくなり、行政と市民の距離は大きくなった。しかし、行政の地域区分を離れれば、旧市町村、学校区、自治会区、特定の地域コミュニティなど、さらに区分レベルを低くすることも可能である。

図4は、地域コミュニティの政策体系を表したものである。一般に人々の生活や組織の活動はそれなりの目的を有しており、人々や組織はその目的を達成するために種々の手段を駆使して目的を達成しようと努力する。これを地域コミュニティに当てはめれば、地域コミュニティのビジョンや価値観、または規範を達成するために、明示的であれ、暗黙的であれ、人々や組織が想定する地域コミュニティの一連の目的と手段の連鎖関係が想定できる。これらの目的と手段を繋ぎ合わせていけば、地域コミュニティの政策体系を形づけることが可能である。地域コミュニティには、明示的であれ、暗黙的であれ地域コミュニティの政策体系が存在することになる（三好　2010）。

このような地域コミュニティの政策体系という概念を導入することにより、社会的に構築された地域コミュニティという社会システムをより明示

図4　コミュニティの政策体系と協働事業評価



（出所）筆者作成

的に議論することができるようになる。しかし、このような政策体系が、地域コミュニティの人々や組織において明示的に認識されていることは実際には少ない。通常は、地域コミュニティの核になる行政の担い手である市役所、町役場、村役場等の行政活動や、農業協同組合、商工会議所、観光協会等の活動が重なり合い積み上げられることによって、地域コミュニティの政策体系が蓋然的に認識されているといった方がよいかもしれない（三好　2010）[9]。他方、NPOがこのような地域コミュニティの政策体系構築の役割を担うことも可能である。NPOが期待する社会の変革を最終成果として、地域コミュニティの政策体系を構築するのであれば、その可能性は高くなる。また、そのような政策体系を基にした政策評価、施策評価、事業評価を、特に協働に焦点を当てて評価実施を行うことでNPOとしての価値観について議論を深めることが可能となる[10]。

地域コミュニティの概念自体は200年以上前から社会学者の関心の対象であった。しかし、社会学上で十分に満足のいく定義はなかなか提示されてはいない（Bell and Newby 1974）。しかし、実際の生活の中では、人々は特定化された地域の中でともに生活することによって、相互の関係を構築、確立している。それゆえに、確立された関係にある者たちと、その外に存在する者たちとの線引きを行うことは、学問的な妥当性があると考える（Bell and Newby 1974）。このような状況は現在も継続的に存在している。地域コミュニティとは、特定の地域、一般的には行政的な境界によって認識される個人や組織によって構築された社会システムであり、その中では、組織や集団や個人が彼ら自身を地域コミュニティに所属していると認識する相対的な集団として扱い得る（三好2010）。

一般に、地域コミュニティを町や都市の中の比較的小さな近隣の人々、ある特定の地域の人々が住む区域や地区（neighbor-hoodの言葉が使われる）を示す言葉として使用し、それらの人々がおかれている状況を対象として地域コミュニティの分析が行なわれている（Chaskin他 2001など）。また、日本国内では、土地の共同所有に基づく地域集団という意味で長らく使われてきた（北原 1996）。しかし、地域コミュニティをより広い範囲を含むものとして扱うことによって、特に支障が生じる訳ではない。むしろ、市町村、県、州、国、国際社会のレベルにまで及ぶものとして扱うことによって、地域の人々のみならず行政機関、市民社会組織、NGO/NPO、民間企業、教育機関などを広く構成員として含むものとして扱うことができる。そして、分析の対象をより広く扱えることになり、より政策指向の議論ができるようになる。他方、地域コミュニティ自体は、行政地域の変更、主要なアクターの出現と退場によって変化するものであり、固定的なものではない（三好　2010）。

このような枠組みによって地域コミュニティの政策体系を作成することは、評価の視点からいくつかの議論を進めることが可能となる。まず一点は、それぞれの政策体系が想定する地域コミュニティの範囲を想定し、最終成果としての期待する社会変化を議論するともに、その達成状況を検証することを試みれることである。どのような社会を最終成果として地域コミュニティが設定しているのか、また、設定し得るのか。そのような最終成果は社会の変化の中で妥当性を持ち得るのか。そのような最終成果を達成するために、どのような中間成果が必要なのか。どのような事業が必要なのか。検証を求められる多くの評価設問を構築し得る。特に、公共を担う事業を明確にし、その中間成果への寄与、最終成果への寄与を検証することは、政策的、施策的、事業的に重要である。また、公共の担い手を政策体系の文脈の中で規定していくことは、実践的、操作可能な公共の議論を行い得る場を設置し得ることになる。

協働評価と公共

ここで田中重義（2010）の主張を基に協働と公共について整理しておきたい。田中重義（2010）は、社会の活動を、「根源的共同性」、「場の共同性」、「自覚的共同性」、「目的的共同性」、そして公共性について根源的共同性から公共性への移行について領域的に整理し、そのうちの「『自覚された共同性』」のなかには、明確な「『目的を持った共同性』」が存在しており、「この『目的を持った共同性』は『協働』あるいは『協同』と同義である」と指摘している。目的を持つことは、それ

を達成するための行為を引き出すことであり、協働は、複数の個人や集団の共通目標を達成するための共同行為としている（p.70）。また、「潜在的な共同性が自覚され、さらにそれが一定の目的を持った共同性へと鋳直され」た時初めて、地域の共同課題への解決へ、さらに公共性の獲得へと人々は動き出すことになると主張する（同：82）。

しかし、共同性と公共性が交点を持たなかったことにより、「共同性から公共性を作り出す回路」がほとんど開かれていないとも主張する（同：168）。「地域から公共性が創出される過程は、地域において公共性を定義する過程である」（同：169）。「現実の地域的な課題を解決するためには、『公共性を獲得した政策』だけでは十分でないことを見過ごしてはならない。地域問題の解決には共同性に支えられた、あるいは、共同性と協働した形での公共性が必要とされていることを忘れてはならない」（同：175）。地域の課題を解決するためには「共同性を公共性へと転換していくことが必要」である（同：177）。

このような共同性と公共性の議論は、行政と市民の間に存在する「してあげる」と「してもらう」という相互の関係が、「国民の間に『国に道路を作ってもらう』『農業補助金をもらう』という受益者的な意識を育て、国民を政治的、行政的にクライアント化してきた」（田中　2010：148）関係を再検討することを求める。「公共性の問い直しは、こうした市民意識を変えてゆく可能性につながってゆく。それは、クライアント、あるいは『政治の観衆』という意識から、能動的な市民として政策を立案・実施し、主役的役割を担おうとする意識への変化である。市民と行政との関係の面では、従来の行政と市民の間の『してあげる』」と「『してもらう』という相互の関係から、「市民と行政との対等のパートナーシップ関係へと変化することが期待」される（田中重義 2010：148-149）。

地域コミュニティの政策体系を基にした協働評価の視点は、このような公共のあり方について実践的、経験的、提示的な示唆を提供しえる。このような協働評価は、最終成果である社会変化を求めるために、政策体系を構成する中間成果や事業について評価を通して検証していくことになる。特に公共に焦点を当てて検証していくことになる。このような過程を通して、自覚された共同性、目的をもった共同性を認識することが可能となる。これらは、地域コミュニティの特性を構成する帰属意識を、またそのような帰属意識を造成する共通のビジョン、規範、価値観に通じるものである。公共性は、このような共同性の認識から生み出される。何を公共として認識するのか。また、何を行政の役割とし、何をNPOの役割とするのか。公共性自体は社会の変遷とともに変化する。また、地域コミュニティ自体も社会の変遷とともに変化する。

例えば、地方開発が求めるものは、人口を減らさずに、自信を持ってその地域に生活しえることであるかも知れない。このような最終成果を求めるために地域コミュニティの人々によって地域コミュニティの政策体系が認識され、明示的に構築される。地域コミュニティ自体は県や市町村、またはその下位の地域コミュニティかもしれない。このような政策体系のもとで共同性が認識され公共性が定義される。ここでの共同性は、複数の価値の共通項に近いもの、排他的なものでないことが望ましい。また、ここで定義される公共性は、地域コミュニティを超えて存在し得るもの、地域コミュニティの中において存在し得るもの、であろう。また、公共性自体は、政治的、社会的、経済的な視点から規定される。このような視座に立つ地域コミュニティの政策体系を基にした協働評価は地域コミュニティに強さを提供するものとなり得る。

5　終わりに

本稿では、協働事業の政策体系を、行政の視座、NPOの視座、そして地域コミュニティの視座から整理し、協働事業のあり方を評価の視点から整理した。ここで本稿の考察から得られた知見を要約して確認したい。

行政が遂行する協働事業、それを基にした協働事業評価は、行政の政策体系を基にした行政の狭い視座から行われている。結果として、実践においては効率性に焦点を当てた事業評価が行われる

傾向が強くなる。また、このような評価を行うことによって、NPOが業務委託契約として受注するという下請け的な概念設定を支持している。

他方、NPOの政策体系の下で協働評価を再編成し、これに基づき、評価を行うことによって協働評価としての広がりを確保し得るようになる。確かに、協働事業が行政府の政策体系の中で位置づけられ、行政予算から資金的な手当てを受け、実施されている以上、このような状況を変えていくことは難しいことも事実である。しかしNPOの政策体系の中で協働評価は、政策評価、施策評価の可能性を示し、NPOの「社会的な価値観」の社会への提示、問いかけを可能にする。

また、行政の政策体系を基にした協働事業評価とNPOの政策体系を基にした協働事業評価を併置することにより、協働事業の行政主体からNPO主体への移行について、地域コミュニティの視座からその妥当性についての問いかけができることを示した。また、このような議論を寄付税制の政策税制によって政策的に推進できることを示した。さらに、NPOが、地域コミュニティの視座から地域コミュニティの政策体系を基にした協働の政策評価、施策評価を実施していくことによって、地域コミュニティにおける公共性のあり方を議論し得ることを示した。

本論が提示する政策体系に基づく協働評価は、NPO、また、地域コミュニティの実践を通して、政治的な議論を確保しようとするものである。また、経済的なものに価値を置く傾向が強くなる一方の世界で、社会的なものに価値を置く世界を明示するために、評価を行い、その展開を図っていくことが重要である。

注記

1 地方自治体におけるNPOとの協働指針等 http://www.env.go.jp/policy/edu/materials_local.htmlなどを参照されたい。
2 http://www.pref.oita.jp/site/NPO/shiensaku.html
3 「大分県：平成21年度における主要な施策の成果」を参照されたい。
4 http://www.city.kitakyushu.jp/pcp_portal/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=24553
5 http://www.pref.niigata.lg.jp/kenminseikatsu/1226001688000.html
6 政策体系は、一般的にオブジェクティブ・ツリー、ロジック・モデル、プログラム・セオリー、プログラム・セオリー・マトリックス等によって表される。
7 http://www.soumu.go.jp/main_content/000083296.pdf
8 小田切・新川（2008）では、調査結果として協働事業を実施している1団体の平均事業数を2.63と記載している。
9 一般的には、市町村などの行政の政策体系をもって、地域コミュニティの政策体系と見なす傾向が強い。しかし、市町村などの行政の政策体系は、行政の活動を手段としての事業活動として認識し、構築した政策体系であり、農業協同組合、商工会議所・商工会、観光協会、主要NPO、主要企業、教育機関等の活動を手段としての事業活動としては明示しては構築していない。農業協同組合、商工会議所・商工会、観光協会、主要NPO、主要企業、教育機関等は介入の対象としてその変化が中間成果等に明示され、政策体系を構成しているのが一般的である。行政の政策体系における行政活動は、地域コミュニティの政策体系の主要部分を構成するものであるが、地域コミュニティの政策体系とは区分される。
10 地域コミュニティの政策体系の作成は、特に特定分野の政策体系は、市町村等の行政機関、農業協同組合、商工会議所・商工会、観光協会、主要NPO、主要企業、教育機関等の政策体系を統合することによって作成をすることが可能と考えている。具体的には、フィリピンの感染症分野における日本の援助事業の個々の政策体系を、プログラム・セオリー・マトリックスを用いて統合し、同分野における日本の援助の総合的な政策体系を策定した方法を発展させることによって可能と考えている（三好他　2003）。また、筆者は、農村開発の成功事例として挙げられる旧大山町（現大分県日田市大山町）の地域コミュニティの概略的な政策体系を、第1次NPC運動（所得の追及：農業生産者としての自信の確保）、第2次NPC運動（人づくり：広い視野の確保）、第3次NPC運動（環境づくり：豊かな住環境の確保）に区分し、町役場、農業協同組合と関連組織・施設、主要農業者グループなどによる事業活動を、主に集合的事業活動に焦点を当てて整理し、作成している（三好

2010)。

参考文献

上野宏・上野真城子（2008）「パーフォーマンス・メジャーメント」、三好皓一編、『評価論を学ぶ人のために』、世界思想社

大分県（2010）「大分県：平成21年度における主要な施策の成果」

小田切康彦・新川達郎（2008）「行政とNPOの協働事業に関する調査研究」、『同志社政策科学研究』、10（1）：125-137

小野達也（2008a）「政策評価」三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』、世界思想社、114-133

小野達也（2008b）「都道府県の10年-定量評価のこれまでとこれから」、『日本評価研究』、8（1）：19-38

坂井宏介（2005）「政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察」、『九大法学』、91：45-114

仙台市（2005）『仙台協働本：協働を成功させる手引き』http://www.city.sendai.jp/shimin/ti-shinkou/tebiki/（2010/11/20）

田中重義（2010）『地域から生まれる公共性：公共性と共同性の交点』、ミネルヴァ書房

田中啓（2008）「都市自治体の評価：本格普及から10年後の実態」、『日本評価研究』、8（1）：39-57

田中弥生（2006）『NPOが自立する日：行政の下請け化に未来はない』、日本評論社

松下啓一（2009）『市民協働の考え方・作り方』、萌書房

三好皓一（2008）「評価とは何か」、三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』、世界思想社、4-22

三好皓一（2010）三好皓一編著『地域力：地方開発をデザインする』、晃洋書房

三好皓一・平田慈花・和田知代・中澤哉・喜多悦子（2003）「プログラム評価の試み－フィリピン感染症対策分野の評価を事例として－」、『日本評価研究』、3（1）：43-56

山内直人（2010）「「新しい公共」の全体デザイン」、非営利組織評価基準検討会編『「エクセレントNPO」とは何か-強い社民社会への「良循環」をつくり出す』、認定特定非営利活動法人言論NPO、103-108

Bell Colin and Howard Newby (1974). *the Sociology of Community: A Selection of Readings,* Oregon, Frank Cass and Co. Ltd.

U.S. General Accounting Office (1991). *Designing Evaluation,* Washington D.C., U.S. General Accounting Office.

大分県NPO関連施策情報サイト
http://www.pref.oita.jp/site/NPO/shiensaku.html（2010/11/20）

大分県県民生活・男女共同参画課　大分県におけるNPOとの協働指針［大分NPOしんけん協働指針］
http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/3808.pdf（2010/11/20）

北九州
http://www.city.kitakyushu.jp/file/14080200/NPOhyouka/3-1.pdf（2010/11/20）

平成21年度第1回北九州市市民活動支援評価会議 会議録
http://www.city.kitakyushu.jp/file/14080200/NPOhyouka/NPOhyou3.pdf（2010/11/20）

北九州市市民活動支援評価会議：
http://www.city.kitakyushu.jp/pcp_portal/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=24553（2010/11/20）

NPOと行政とのよりよい協働を推進するために
http://www.city.kitakyushu.jp/file/14080200/NPOhyouka/3-1.pdf（2010/11/20）

総務省：政策評価の実施に関するガイドライン
http://www.soumu.go.jp/main_content/000083296.pdf（2010/11/20）

総務省：「行政機関が行う政策の評価に関する法律（評価法）」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000083296.pdf（2010/11/20）

平成19年度 自治体における環境教育・環境学習について：地方自治体におけるNPOとの協働指針等
http://www.env.go.jp/policy/edu/materials_local.html（2010/11/20）

新潟県NPOと行政の協働マニュアル
http://www.pref.niigata.lg.jp/kenminseikatsu/1226001688000.html（2010/11/20）

（2011.1.28受理）

The Role of NPOs in Evaluation on Collaboration Activities – From the Policy Structure and Public Viewpoints –

Koichi Miyoshi

Ritsumaikan Asia Pacific University
miyoshik@apu.ac.jp

Abstract

The purpose of this paper is to examine the project evaluation of collaborative activities between local government and Non Profit Organizations (NPOs), which is conducted as a part of administrative evaluation, and to re-question the present state of the evaluation work of collaborative activities by clarifying its policy structure from the viewpoints of NPOs and local communities respectively. Concretely, by giving meaning to the project evaluation of collaborative activities from the viewpoints of the policy structure of public administration and NPOs, this paper clarifies the characteristics of collaboration activities as subject of evaluation. In addition, without restricting the discussions to the project evaluation of collaborative activities itself, and by re-constructing a comprehensive policy structure from the viewpoint of public administration, NPOs and local communities, including collaborative activities as a part, this paper details the possibility of a role of evaluation on collaborative activities as a tool for reforming our society. Taking this approach also displays the state of the practical public sector. This kind of discussion on evaluation clarifies the potential of NPOs as a key role for collaborative activities and in the public sector.

Keywords

Collaborative Activities, Collaborative Activity Evaluation, Public Administration,
Non Profit Organization (NPO), Local Community, Public Sector

【実践・調査報告】

世界エイズ・結核・マラリア対策基金の5年評価
－国際援助機関による評価の事例－

青山　温子[1)]　　川口　レオ[1)]　　江　啓発[1)]　　喜多　悦子[2)]
1）名古屋大学大学院医学系研究科　　2）日本赤十字九州国際看護大学
Intnl-h@med.nagoya-u.ac.jp

要　約

世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (GFATM) は、公民共同の財団として2002年1月に設立された。基本原則は、3感染症の予防・治療両面の支援、追加的資金提供、受益国の主体性尊重などで、2010年9月までに、世界153ヵ国780事業に対し、総額約194億ドルの資金提供が承認された。

2006年の理事会で、1,714万ドル (基金の0.6%) を投じ、5年評価を実施することが決定され、米国のコンサルタント会社などが受注した。技術評価委員会 (TERG) の監督下、(1) GFATM組織の効果・効率、(2) パートナー体制、(3) 3感染症へのインパクトの3領域を、段階的に評価し総合的に分析した。2007年初に開始した5年評価は、2009年5月に完了した。5年評価により、GFATMのビジネスモデルの有効性が実証されるとともに、データの不備などの問題点も明らかとなった。評価の質は、TERGにより確保された。

キーワード

世界エイズ・結核・マラリア対策基金（GFATM)、技術評価委員会（TERG)、
組織の効果・効率、パートナーシップ、インパクト

1．はじめに

世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria: GFATM) は、2002年1月、公民共同の財団として設立された (GFATM 2002)。2000年のG8九州・沖縄サミットで、開発途上国の感染症対策が課題となったことを契機とし、2001年4月のアフリカ・エイズ・サミット、6月の国連エイズ特別総会などでの議論を経て、7月のG8ジェノバ・サミットにて、感染症対策基金設立が合意された (関2006)。GFATMは、3感染症対策事業を拡大して現場に直接的効果をもたらすことを目指し、これまでの開発援助とは異なる仕組み、すなわち基本原則として掲げた新しいビジネスモデルに基づいて運営され、3感染症対策資金を飛躍的に増大させた (GFATM 2004; GFATM 2007)。

GFATMは、プロジェクトサイクルが最低1回完了した段階、すなわち最初の資金提供から5年目に、GFATM設立の目標や基本原則に対する全般的パフォーマンスについて評価することを、当初から計画していた。2006年の理事会で、1,714万ドル (基金の0.6 %) の予算が承認され、2007年から、5年評価が始められた (TERG 2006a; TERG

2006b)。米国の著名なコンサルタント会社率いるコンソーシアムが評価事業を受注し、技術評価委員会 (Technical Evaluation Reference Group: TERG) の監督下、 (1) GFATMの組織の効果・効率、 (2) 16ヵ国における事業実施とパートナーシップの状況、 (3) 18ヵ国における3感染症に対する総合インパクトという、3評価領域 (Study Area: SA) について、段階的に評価を実施し、さらに3領域全体を通した分析から教訓を抽出した。5年評価は、当初計画より半年遅れ、2009年5月に終了した。

本論文では、GFATMの5年評価を、資金提供を目的とする国際援助機関の評価の事例として紹介し、国際機関の評価の特色、評価内容・規模の適正性などについて検討する。なお、本論文の内容の一部については、2008年および2009年の日本評価学会春季全国大会において報告した (青山ら2008; 青山ら2009)。

2．世界エイズ・結核・マラリア基金 (GFATM) の概要

(1) 基本原則・組織機構・活動内容

GFATMは、エイズ、結核、マラリアという3感染症に対して、予防・治療の両面から、地域的に偏ることのない、バランスのとれた支援をする。GFATMのパートナーは、政府・国際機関などの公的機関、および財団・NGO・企業・感染者団体などの民間機関からなり、公民連携のパートナーシップによって運営される。GFATMは、資金提供機関であって実施機関ではなく、世界保健機関 (World Health Organization: WHO) をはじめとする技術協力機関の技術支援 (technical assistance: TA) のもとに、現地実施機関が事業を実施するという、パートナーシップによる事業実施の仕組みとなっている。資金提供と事業実施にあたっては、受益国の主体性が尊重される。また、追加的資金提供に限られており、既存資金の代替とすることは認められない。成果に基づく資金提供 (performance-based funding: PBF) という方式によって、事業の進捗状況により次の資金の送金の可否を決めることが、契約締結時に定められる。これらの基本原則に沿ったGFATMの事業実施の仕組みは、従来の開発援助とは異なる新しいビジネスモデルを提示している。受益国から提出された申請書は、保健、開発の専門家約30名からなる、独立した技術審査委員会 (Technical Review Panel: TRP) によって審査され、理事会に推薦される。

最高意思決定機関は理事会で、GFATM全体の管理・運営方針や支援案件の決定を行う。受益国 (途上国)・出資国 (先進国)・NGO・感染者組織・民間財団・企業などの代表からなる議決権のある理事20名と、世界銀行、WHO、国連エイズ合同計画 (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS: UNAIDS)、スイスの代表からなる議決権のない理事4名の、計24名で構成されている。理事会には、倫理委員会、財務監査委員会 (Finance and Audit Committee: FAC)、政策戦略委員会 (Policy and Strategy Committee: PSC)、ポートフォリオ委員会が置かれている。

事務局はジュネーブのみにあり、資金調達、資金提供事業の管理、法的側面の支援、理事会運営、広報などを行う。2010年の職員数は約568名で、その国籍は97ヵ国以上に及ぶ。2008年の職員数は約355名であり、過去2年間に1.6倍増加した。事務体制や職員の身分は、設立以来WHOに準じていたが、2008年に組織を改変してWHOから分離された。なお、GFATMの資金については、世界銀行が管理している。

受益国には、政府、国際機関、開発援助機関、NGO、感染者、企業などの代表から構成される国別調整メカニズム (Country Coordinating Mechanism: CCM) が設置され、申請案件の形成と提出、事業実施状況の監督をしている。案件ごとにCCMの推薦によって、資金受入責任機関 (Principal Recipient: PR) が決定され、事務局と契約を締結する。多くの場合、保健省やNGOなどがその任にあたるが、国ごとに多様で、複数のPRが置かれることもある。PRは、実施機関 (Sub Recipient: SR) に資金を配分し、資金の適正管理や事業遂行に責任を負い、事業全体の進捗状況をCCMに報告する。現地の監査法人などが現地監査機関 (Local Fund Agent: LFA) となり、PRの支払要請、事業報告、財務報告を監査してGFATM事務局に助言し、説明責任と透明性を確保している。

設立以来、先進各国政府やゲイツ財団などの民間機関が、約219億ドルの資金提供を誓約しており、2010年4月までに約162億ドルが拠出された。そのうち、日本政府は、12億8781万ドルを拠出した。2002年4月の第1次から2009年5月の第9次までの支援案件が承認され、2010年9月までに、世界153ヵ国780事業に対し、総額約194億ドルの資金提供が承認された。その61 %がエイズ、24 %がマラリア、15 %が結核の対策に使われ、地域別では、56 %がサブサハラ・アフリカ、22 %が南・東南アジア対象であった。

(2) 評価体制

TERGは、GFATM全体の効率性と効果を評価する独立した委員会で、理事会PSCの直轄下にある。感染症対策や開発事業に関する専門家、研究者、NGOなどから、理事会承認を経て選出された9名と、PSC、UNAIDS、Roll Back Malaria、Stop TB Partnershipの推薦委員4名、計13名から構成される。事務局運営、事業の実績・効果、グローバルな保健政策への貢献など、GFATMの活動を技術的側面から評価して、理事会に提言している。任期は3年だが、第1期委員は5年評価完了まで交代しないこととなり、中途退任した委員を除く理事会推薦委員6名が、2009年11月まで任期を務めた。本論文共著者のうち、喜多は2004年3月から2007年10月まで、青山は2007年10月以降、TERG委員を務めている (TERG 2007a)。

監査部 (Office of the Inspector General: OIG) は、独立した内部監査を行う理事会直轄の組織として、2005年に設置された。OIGには、監査課と調査課が設けられている。監査課は、事務局内部および各国の事業における、会計監査などの通常の監査業務を行う。調査課は、GFATMの施策や事業の仕組みなどを調査検討しており、TERGの評価と重なる部分もある。なお、事務局は、日常的業務の一部として、事業のモニタリング・評価を行っている。

3．5年評価の枠組と経緯

(1) 評価課題・基本方針

理事会は、評価戦略の一環として、資金提供のプロジェクトサイクルが最低1回完了した段階にて、GFATMの資金提供により3感染症対策がどのように進展したか、またGFATMのビジネスモデルは有効に機能しているかについて、客観的評価を実施することを決定し、TERGが、5年評価の計画・実施の監督責任を担うこととなった。2006年2月のTERG会議で5年評価の主要課題が決まり、その後、理事会やパートナー機関はじめ関係者との議論が重ねられた。

主要な評価課題は、第1に、GFATMが、設立目標や基本原則にしたがい、効果的・効率的に機能する組織であるかということである。第2に、3感染症対策を国・世界レベルで支援するのに、パートナー体制が有効に機能しているかということである。第3に、実際に3感染症の負担が減ったか、それに対してGFATMはどのように貢献したかということである。

TERGは、5年評価をどのように実施するか、外部専門家の意見も加えて計画を作り、2006年8月のTERG会議で、上記評価課題の回答を得るのに必要な調査内容、期間、予算に関する案を策定した。TERGの案は、理事会PSC とFACに諮られて改訂された。5年評価の予算案は、2006年11月の理事会で承認された (表1)。

5年評価の実施については、以下の基本方針が定められた (TERG 2007b)。

(a) 優先的な評価課題に焦点を絞る。
(b) GFATMやパートナー機関の保有する既存の情報・データを活用する。
(c) 女性、貧困者などの社会的弱者はじめ、最もニーズのある人々に重点を置く。
(d) 受益国の保健医療インパクト調査能力を向上させる。
(e) 評価を戦略開発と連携させる。
(f) パートナー機関の評価参加を確保する。
(g) 受益国・パートナー機関はじめ、すべての関係者の評価に対する負担を軽減させる。

表1　5年評価の予算計画

評価領域・評価項目	2007（US$）	2008（US$）
SA1：組織の効果・効率		
効率性調査	129,000	
キー・インフォーマント・ネットワーク	141,000	
民間セクター・各国での資金協力などの調査	130,000	
その他	864,500	
SA1：合計	1,264,500	
SA2：パートナー体制の有効性		
受益国調査（16ヵ国）	1,688,000	
世界的レベルでのキー・インフォーマント・インタビュー	72,000	
その他	669,000	
報告書作成		510,000
SA2：合計		2,939,000
SA3：3感染症の負担緩和へのインパクト		
一次・二次データによる包括的評価対象国（8ヵ国）	6,247,488	1,762,112
二次データによる評価対象国（12ヵ国）	1,742,160	1,368,840
インパクト評価事務経費	440,000	440,000
SA3：合計	8,429,648	3,570,952
		12,000,600
総計（2年分の予算）	12,592,098	4,549,902
		17,142,000

(出所) TERG (2006a)

(2) 評価領域 (SA)・評価期間

5年評価は、以下の3評価領域 (SA) について実施された (図1)。

SA1 : GFATMという組織の効果・効率

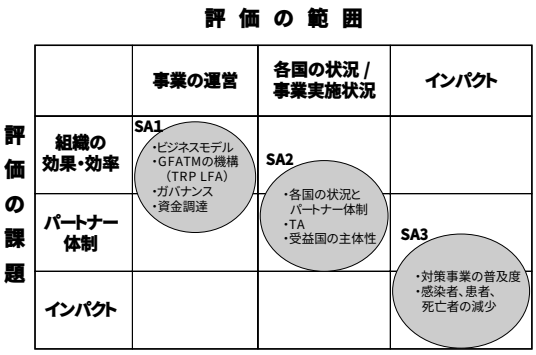
SA2 : パートナー体制の有効性

SA3 : 3感染症の負担緩和へのインパクト

SA1・2・3の各評価報告書に加えて、3評価領域の評価結果を総合的に分析して教訓を抽出する、総合評価報告書 (Synthesis report) が作成されることになった。評価内容が客観的証拠に基づいていること、また、評価結果に基づきGFATMの組織や活動内容の改善に繋がる実行可能な提言をすることが求められた。TERGは、SA1・2・3各評価報告書および総合評価報告書のそれぞれについて、報告書の要約とそれに対するTERGの見解をまとめた概要報告書を作成し、PSCおよび理事会に報告することとされた。

5年評価は段階的に実施されることとされ、順次、評価報告書が提出される予定であった。報告書には、GFATMの組織や活動内容の改善に繋がる、実行可能な提言が求められ、SA1とSA2の報告書の提言にどのように対応したかについても、最終の総合報告書に盛り込まれることになった。

図1　5年評価の 3評価領域



(出所) TERG (2006b)

5年評価実施は、2006年12月に公示され、入札の結果、保健・人口分野で著名なコンサルタント会社である米国のMACRO社の下に、ジョンズホプキンズ大学、ハーバード大学、WHO保健情報計測部、CARE、AXIOS、APHRC といった、研究機関、NGO、コンサルタント会社が参加するコンソーシアムが受注した。契約期間は、2007年3月から2008年12月までとされた。TERGは、コンサルタントによる評価作業の進捗状況・内容を監督、必要に応じて助言・指示をして評価の質を確保し、進捗状況や結果を、定期的に理事会・PSCに報告するという責務を担った。

当初の計画では、SA1評価報告書は2007年11月、SA2評価報告書は2008年1月、SA3評価報告書は2008年7月、総合評価報告書は2008年11月までに完成され、2008年11月の理事会に5年評価の結果すべてが報告される予定であった。しかし、SA2以後の予定は大幅に遅れ、SA2評価報告書は2008年9月に完成して11月の理事会に提出され、SA3評価報告書と総合評価報告書は2009年4月に完成し、5月の理事会に提出された。

4．5年評価の結果

(1) 評価領域 (SA) 1

SA1評価では、GFATMという組織の、効果・効率が評価された。すなわち、理事会、事務局、TRP、LFAなど、組織各部の機能や、公民連携、追加的資金提供、資金管理、PBFなど、GFATM

特有のビジネスモデルの有効性に関して、資料・文書や、事務局・受益国・パートナーなど関係者に対する面接調査に基づいて評価した。評価項目は、(a) 機能と効率に重点を置いた組織発展のレビュー、(b) 基本原則に関するベンチマークの点検、(c) 事務局、受益国、パートナーなどの、キー・インフォーマント・インタビュー、(d) LFA調査、(e) ガバナンスと資金調達に関する評価であった。

SA1評価報告書とTERGの概要報告書は、計画通り2007年11月に理事会に提出された (Ryan et al. 2007; TERG 2007c; TERG 2007d)。SA1評価により、GFATMは、短期間で顕著な成果を上げ、状況に応じて変化してきた組織であるが、管理体制や事務手続きには現在のニーズに適合しなくなった点のあることが明らかになり、次の提言がなされた。

(a) 戦略：戦略的活動計画を作り、各国の疫学的状況や実施能力に応じたTAを得る方策を明確にするべきである。GFATMの基本原則は有効だが、これらを再構築して優先度に応じた具体的活動計画とする必要がある。

(b) パートナーシップ：資金提供、受益国の主体性重視、民間との連携促進という基本原則を踏まえ、パートナーの果たすべき役割を明確にするべきである。

(c) ガバナンス：理事会は戦略的課題に専念し、運営上の事項は委員会や事務局に委ねるべきである。

(d) 組織構造：中期人材計画を策定するべきである。職員1人当りの取扱い資金額から考えると、事務局組織は効率的であるが、今後の事業拡大には、全支出の10%、提供資金の3% という事務局予算上限を見直し、必要な技能をもつ人材を登用する必要がある。

(e) 事務手続きと資金管理：急速な状況変化に対応したために複雑化・重複している事務手続きを簡素化し、PBFに基づいた資金管理の仕組みを作る必要がある。審査などの手続きを簡素化し、資金提供期間を長期化し、パフォーマンスがよい場合は、新たに審査しなくても期間延長や資金増加のできるような仕組みを検討するべきである。

(f) 目的遂行に不可欠な事項：資金の流れの監視体制を強化して、PRなどがSRの支出を監視するべきである。調達部署を強化し、情報管理システムを改善し、新資金管理システムを導入するとともに、民間セクターの参画を進め資金増加をはかるべきである。

事務局は、これらの提言を受けて、コミュニケーション戦略案、人材戦略案を策定し、事務局予算上限の見直し、財務報告体制の強化、民間セクターからの資金を増額する活動などが2008年より始められた。さらに、2008年6月にはGFATM事務体制がWHOから独立し、事務局組織も改変され、パートナーシップ担当のクラスターなどが新設された。評価担当は、業績評価・政策部から、戦略・政策・業績クラスターの評価・質ユニットに改変された。

(2) 評価領域 (SA) 2

SA2評価では、事業実施に対するパートナー環境の有効性を、グローバルなレベルで、また、さまざまな条件下の国レベルで評価した。対象国は、ブルキナファソ、エチオピア、マラウィ、ケニア、ナイジェリア、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、イエメン、カンボジア、ベトナム、ネパール、キルギス、ハイチ、ホンジュラス、ペルーの16ヵ国で、事業実施の順調な国とそうでない国が含まれるように選ばれた。各パートナー機関の本部レベル関係者に対する面接調査、16ヵ国におけるCCMの機能をはじめとするパートナーシップ状況調査、および事業報告書などの分析がなされた。イン・デプス・インタビューとフォーカスグループ・ディスカッション約700件、および、95事業のパフォーマンス・レビューが実施された。

SA2評価報告書案は、2008年2月のTERG会議に提出されたが、ジュニアレベルのコンサルタントが各国で別々に収集したデータを、そのままままとめたような内容で、総合的に分析して実行可能な提言とする水準に達していなかった。TERGは報告書案を承認せず、理事会提出は見送られた。その後、学識経験豊かなシニアレベルの専門家が報告書執筆に加わり、収集されたデータを分析し概念化して評価報告書を作成した。5月のTERG会議で改訂された報告書案が議論され、6〜7月にパートナー機関によるレビューがなされ、何度か修正が加えられた後、予定より6ヵ月ほど遅れて、

2008年9月にSA2評価報告書は完成した(Mookherji et al. 2008)。TERGの見解は必ずしも報告書と一致しておらず、11月の理事会ではTERGの概要報告書に沿って委員長が報告した (TERG 2008)。なお、調査した16ヵ国の国別報告書も作成されたが、内部資料扱いで公表されていない。

SA2評価報告書では、評価結果を6項目に概念化して集約し、各項目に対して、以下のような提言がなされた。

(a) 開発協力の枠組の中での位置づけ：資金提供機関としての位置づけをより明確化するべきである。GFATMは、急速に活動を拡大してきた幅広く斬新なパートナーシップであると自認しているが、他の主要国際機関に比べ、GFATMのグローバルなレベルでの位置づけは、まだ確立されていない。

(b) パートナーシップ：開発パートナーとの連携を強化するとともに、民間とのパートナーシップの先駆的役割を続けるべきである。CCMが、その国の組織機構に組み込まれるようにする必要がある。国レベルでの事務局とパートナーとの連携は、十分に体系化されていなかった。

(c) 供与資金の管理：受益国のデータ管理を改善し、データの質を向上させ、国の戦略を支援していく必要がある。

(d) TA：受益国からのTA要請を奨励し、国レベルでのTA調整の仕組みを作る必要がある。これまでのTAは、申請書の書き方などに限られていて、事業サイクルに応じた体系的TAが実施されていなかった。また、CCMやPRに対するTAはなされているが、多くの場合、実際の活動を担うSRにはほとんど達していなかった。

(e) 保健医療システム強化：他の開発パートナーとの役割分担を明確化して、保健医療システム強化に貢献するべきである。

(f) 事業業績モニタリング：事務局の、モニタリング体制を強化する必要がある。

(3) 評価領域 (SA) 3

SA3評価では、GFATMをはじめとする複数の開発パートナーの貢献による3感染症対策の拡大が、3感染症の負担緩和をどの程度もたらしたか、あるいは保健医療システムなどにどのような影響を及ぼしたかという、総合的インパクトの評価を目指した。GFATMの寄与分を特定することは難しいが、ある程度GFATMの貢献した部分を示すことが望まれた。評価対象20ヵ国は、GFATMの資金提供状況と事業実施状況、地域、3感染症の疫学的状況、評価調査の実行可能性、対象国側の参加意思などを考慮して選定された。また、SA2評価対象国の一部を含め、パートナーシップ環境とインパクトとの関連を検討できるようにした。当初計画では、ベナン、ブルンジ、コンゴ民主共和国、ガーナ、モザンビーク、南アフリカ、ルワンダ、インド、ネパール、ベトナム、キルギス、モルドバの12ヵ国について、既存の二次データを収集して分析することとした。また、ブルキナファソ、エチオピア、マラウィ、タンザニア、ザンビア、カンボジア、ハイチ、ペルーの8ヵ国については、二次データに加えて、死亡記録、サービス普及の程度、サービスに関する記録、国内保健医療収支分析 (National Health Accounts: NHA) など、幅広い一次データを収集して、包括的に分析することとした。しかし、調査準備中に南アフリカが辞退したため、レソトが加えられた。さらに、インド、ネパールが辞退し、最終的に評価対象国は18ヵ国となった。そのうち、SA2評価対象にもなったのは、10ヵ国であった。また、カンボジアは、NHAには参加しなかった。

SA3評価には、5年評価予算の75 %が配分され、複数の介入プログラムの総合的インパクト評価をするとともに、対象国の評価能力向上とインパクト測定ツール作成が求められた。2007年以降、対象各国には、インパクト評価タスクフォースが設置され、評価計画を作成して、政府の資料や過去の調査結果の分析、NHA、住民女性を対象とした面接調査をはじめとする郡レベルでの総合評価などを実施した。MACROコンソーシアムの技術指導の下、現地機関が実際の調査を行い、データ分析ワークショップなどの開催を通してTAがなされた。評価調査は18ヵ月にわたって行われる予定であったが、対象国の主体性と参加意思を尊重したためもあって進捗状況は一様でなかった。調査資金が不足した国もあり、米国から600万ドルの追加資金が提供された。

SA3評価は、データ収集の時点から予定より遅

れた。評価報告書案は、2008年9月末になって提出され、TERG会議やパートナー機関との議論を重ねて大幅に改定し、2009年2月のTERG会議にて、ほぼ最終の報告書案が審議された。SA3評価報告書は予定より9ヵ月ほど遅れて完成し、TERGの概要報告書とあわせて、2009年5月の理事会に提出された (Abou-Zahr et al. 2009; TERG 2009a)。なお、調査対象国の国別報告書は、一部の国では評価結果をフィードバックするワークショップで議論されたが、一般公開はされていない。国別報告書の内容は必ずしも十分ではない場合もあり、たとえばカンボジアの報告書では、結核対策に関するデータ・情報が不足していた。

SA3評価報告書は、6項目から構成され、各項目について、以下のような評価結果と提言がまとめられた。

(a) データの状況：各種疫学的情報などの基本的データが、不足していたり質が悪かったりしたため、評価の仕組みの確立が難しく、PBFを効果的に機能させる基盤が弱かった。保健医療情報システムに対する投資が不足しており、開発パートナーが協力して、体系的な投資をする必要がある。GFATMは、既存システムを活用して、PBFに必要なデータを得るべきである。

(b) 資金提供状況：2003年以後、エイズ、マラリア対策費は増加したが、結核対策費は約半数の調査対象国でしか増加しなかった。同時期に、母子保健対策費などの増加も認められており、3感染症対策費の増額により他の保健医療支出が減額されることはなかった。マラウィ、タンザニアでは、3感染症対策費が保健医療支出全体の約半分を占めていた。

(c) エイズ：エイズ対策の資金量増大により、診療へのアクセスが改善、治療が普及し延命率が向上した。予防活動の効果は明確でなく、リスク行動はあまり減少していなかった。一部の国で罹患率が低下していたが、基礎データ不足のため疫学的インパクトは不明であった。予防戦略を強化し、効果をモニタリングできるようにする必要がある。また、地方住民やハイリスクグループの人々にも、治療を普及できるよう、複数年予算を計画できるような形で資金提供をするべきである。

(d) 結核：結核対策は着実に普及していたが、資金量増大による直接的効果はあまり認められなかった。ほとんどの国に結核死亡率のデータがなかったが、報告率、治癒率は改善していた。GFATMは結核対策資金の最大ドナーであり、成果持続のため、複数年予算を計画できるような形で資金提供をするべきである。

(e) マラリア：マラリア対策は長く停滞していたが、資金量増大と効果的な新戦略により、改善が始まった。しかし、対策普及の程度は、国によって大きく異なっていた。GFATMは、とくに他ドナーからの支援の乏しい国に対して、優先的に支援するべきである。

(f) 保健医療システム：3感染症対策拡大により、保健医療システムの発展が促進されたか妨げられたかについては、明確な証拠が得られなかった。保健医療サービスを少数の公的医療施設が担っている地域においても、エイズ対策サービス普及には、NGOなど民間組織が貢献していた。エイズ対策は、医療従事者の多い地域の方が普及しており、エイズ対策サービスを提供する医療施設の方が良く整備されていた。エイズ検査の方が貧血検査より普及しているなど、基本的診断サービスや必須医薬品の供給は不十分であった。保健医療システム強化に資金提供して、基本的保健医療サービスの改善をする必要がある。

(4) 総合評価報告書 (Synthesis report)

総合評価報告書は、本来SA1・2・3すべての評価報告書完成後に作成されるべきだが、予定より大幅に遅延したため、SA3評価報告書と並行して作成された。2008年7月に総合評価報告書の項目立てが提出され、分析フレームワークが議論された。10月のTERG会議に報告書案が提出されたが、議論の結果、大幅に改訂されることになった。その後もTERG会議などで議論を重ね、2009年3月に総合評価報告書が完成し、TERGの概要報告書とともに、2009年5月の理事会に提出された (Sherry et al. 2009; TERG 2009b)。

総合評価報告書では、SA1・2・3の重なりあう部分を分析し、5年評価全体から判明した課題を、以下の9項目に集約して論じた。

(a) GFATMはパートナー機関とともに、3感染症対策に対して、極めて大きな資金提供を可能とし

た。今後は、従来資金拠出していなかった国や民間機関などからの拠出を得られるよう努めるべきである。また、他の資金提供機関と協力して、複数年予算を計画できるような形で資金供与するべきである。
(b) 3感染症に対する複数機関による介入の総合的効果により、対策が普及し負担が緩和されてきた。今後は、受益国の疫学的状況や実施能力などに応じ、事業の進め方を個別化する必要がある。また、受益国の要請に応じるだけでなく、状況により費用対効果の高い事業に焦点を絞るべきであるし、保健医療情報システム形成に投資するべきである。
(c) 保健医療システムは依然として弱いが、少しずつ改善し始めている。GFATMとパートナーは、基本的保健医療サービス不足の解消を、事業の一部に含めることが必要である。資金提供と技術支援の役割分担を明確化し、長期的人材育成を図るべきである。また、国内のモニタリング・評価体制を確立し、SRを十分監督できるようにする必要がある。
(d) GFATMは公平性を基本原則としているが、実際の事業実施に十分反映されていない。ジェンダー・地域・貧富・教育などの格差に関して、公平性を確保できる指標を採用し、公平性に関するパートナー戦略を作る必要がある。
(e) PBFの仕組みには、受益国レベルでも事務局レベルでも問題が生じている。受益国の保健医療情報システムを強化するとともに、既存のデータシステムと適合するよう、PBFガイドラインを見直すべきである。
(f) パートナーシップは、各機関の善意と共通の目的に基づいているだけであり、明確な役割や責任分担が存在しない。理事会は、各パートナー機関の戦略的役割分担を定めて合意を形成する必要がある。また、GFATMがパートナーシップの枠組に留まるよう、事務局の拡張を制限するべきである。
(g) CCMは資金申請やパートナーの参加促進には役立っているが、事業の監督・モニタリングやTA調整の役割は不十分である。CCMの機能を重視し、国内の類似した委員会との統合を図るとともに、民間の組織強化に努めるべきである。
(h) GFATMのガバナンスは、パートナーシップモデルに十分適合していない。理事会は、パートナーシップに、より重点をおくべきである。
(i) GFATMにはリスク管理戦略が欠如しており、緊急にその枠組を策定するべきである。

5．GFATMの5年評価の特色と課題

(1) 5年評価の成果

資金提供を目的とする国際援助機関の評価の事例として、GFATMの5年評価の計画・実施の経緯、作成された4報告書の内容について紹介した。5年評価の成果は、以下のようにまとめられる。

5年評価により、GFATMが、斬新なビジネスモデルに基づき短期間に一定の成果をあげたことが実証され、設立目的がある程度達成されたことが示された。GFATMおよび保健医療分野で活動する多数の援助機関による3感染症対策の総合的インパクト評価は、初めての試みであり、エイズ治療普及などの効果が明らかとなった。また、3疾患対策のみに多額の資金を提供することによって、保健医療システムに負の影響を及ぼしたという明確な証拠は得られなかった。他方、どの援助機関も、保健医療情報システムへの投資を十分にしてこなかったことも示された。データは、質・量とも不十分であり、GFATMのビジネスモデルの根幹をなすPBFが十分機能していたとはいえないことが指摘された。ベースラインデータの不足により、死亡率や罹患率が実際に低下したかを明らかにすることもできなかった。また、パートナーシップの理念のもとに、TAは他機関に委ねられてきたが、実際には役割分担が不明確で、資金提供とTAが必ずしも適切に連携してはいなかったことも明らかとなった。

このように、5年評価によって、GFATMのビジネスモデルの成果と問題点が、実証的に示された。GFATMのビジネスモデルは、受益国の主体性、パートナーシップ、追加的資金提供、PBFなどの基本原則に基づいており、従来型の開発援助が、特定の援助機関中心に資金協力と技術支援を組み合わせ、アウトカムよりもアウトプットを指標として実施されてきたのとは一線を画している。

GFATMのビジネスモデルは、2005年に経済協力開発機構開発援助委員会 (Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee: OECD-DAC) が発表した「援助効果向上に関するパリ宣言」にある5原則 (Ownership, Harmonization, Alignment, Results, Mutual Accountability) を先取りしたともいえ、開発援助の方式を変える先駆的役割を果たした (OECD-DAC 2010)。5年評価によって、このビジネスモデルが有効ではあるものの、理想的に機能しているわけではないことが、改めて確認された。

事業の進め方が斬新で資金力が大きいために、開発援助関係者の間では、立場によってGFATMに対する評価は分かれ、これまでは、GFATMの功罪が、各自の感想や印象をもとに論じられてきた傾向があった。5年評価により、GFATMの成果と問題点が根拠に基づいて明確化されたわけで、客観的評価を行った意義は大きいと考えられる。

指摘された問題点については、提言とともに、事務局・理事会にフィードバックされており、事務手続きの改善など、できることから取り組まれている。しかし、現場のデータ不足については、パートナー機関による支援がないと対応は難しい。保健医療情報システム形成には、長期間の継続的な資金協力・技術協力が必要とされるため、公的機関による支援が望まれる。サービス提供だけならNGOなどの民間組織が実施するのが効果的であるが、そのサービスを機能させる枠組となるシステムの確立は、政府の役割といえる。民間の重要性を意識しつつも、政府の役割を支援していく必要がある。

(2) 評価の課題

GFATMは資金提供を目的とする国際援助機関であり、技術協力や事業実施の機能はなく、現地事務所も持たない。そのため、必然的に、5年評価は技術的能力のあるコンサルタント会社に外注された。外部機関に委託することは、国際機関の評価の特色の1つであり、技術的な面からも客観性の観点からも、妥当であると考えられる。

GFATMの5年評価は、著名な外部コンサルタント会社率いるコンソーシアムに外注され、責任者は、実績のある専門家であった。しかし、SA2評価およびSA3評価の項にて前述したように、相当数の国で並行して行われた現地調査は、ジュニアレベルのコンサルタントや現地機関によって行われた。その結果、国別報告書の質が一定でないことからもわかるように、必要なデータをもれなく収集してそれらの重要度を判断し、包括的に分析していく能力は十分とはいえなかった。最終的な報告書の執筆は、学識経験豊富なシニアレベルの専門家によってなされたので、概念化して提言を抽出することは可能であったものの、収集したデータに基づいてしか論じられないという限界があった。評価を外注するのは妥当であるが、受注機関が著名でも、実際の調査担当者により、評価の質が大きく変わってくる点には留意するべきである。

5年評価の結果は、おおむね妥当で意義あるものであり、とくに3疾患対策の総合インパクトを評価した点は画期的であった。しかし、設立からわずか5年でのインパクト測定は時期尚早ともいえ、関係者が最も知りたいGFATMの貢献した部分については、明確にできなかった。また、GFATMは 3疾患対策における存在感が大きいとはいえ1財団であり、複数の援助機関の活動をあわせた総合インパクト評価が、その役割といえるかについても議論の余地がある。むしろ、WHOなどの国際機関が中心となって評価するのが妥当ではないかとも考えられる。

評価の規模の適正性についてであるが、GFATMの提供資金額が大きく受益国が広範であることから、ある程度以上の規模の評価は必要と考えられた。5年評価には高額な予算を費やしたが、GFATMの資金規模から考えると妥当な範囲内として認められた。とくに、SA3インパクト評価に割り当てた予算が大きかったが、インパクト評価はこれまでほとんどなされていないこと、評価活動を通して受益国の調査能力を向上させることなどから、SA3評価の意義は認められた。

しかし、評価の規模が大きかったことにより、現地調査などの評価プロセスを監督して評価の質を確保することが難しくなった。コンサルタント側にとっても、この規模の調査をするには期間が短すぎ、極めて困難であったとのことであった。

また、SA3評価対象国の選定には、地域や提供資金のパフォーマンスなどが考慮されたにもかかわらず、対象国の主体性を尊重しため、必ずしも計画通りとならなかった。たとえば、南アフリカが辞退したためレソトに変更したが、国の規模や経済社会開発水準が同等であるとは考えにくい。計画段階から、対象国をもっと絞り込んでもよかったのではないかと考えられる。対象国数を少なくすれば、評価プロセスの単純化や予算節減にも繋がるであろう。

評価の規模が大きく複雑であったことにより、結果的には5年評価に2年以上を費やすことになった。事務局からは、今後は大規模な評価を一度に行うより、小規模な国別評価を積み重ねるべきであるという意見が出された。しかし、小規模な国別評価の積み重ねが、大規模な横断的評価に代わるものとなるかについては、さらなる検討が必要である。5年評価では評価負担の軽減を考慮して基本方針を定めたが、今後の評価デザインを考える際には、何を目的として誰に示すための評価であるか、さらに絞り込んで明確にする必要があると考えられる。

また、5年評価の基本方針には、受益国の保健医療インパクト調査能力を向上させることが含まれており、評価活動を通して受益国の能力を向上させ、評価の仕組みを確立することが期待された。SA3評価調査において、MACROコンソーシアムが現地機関を技術指導し、データ分析ワークショップなどを開催して現地関係者の技術能力向上を図った。しかし、現地調査の実施機関は、必ずしも保健医療情報に責任ある政府機関ではなかったし、短期間のワークショップでの技術移転には限界があると想定される。持続可能で組織的な能力強化がなされたか、今後も注視していく必要がある。

残された課題として、まず、GFATMのビジネスモデル、すなわち、PBF、パートナーシップといった基本原則に関わる部分が理想的に機能していない点について、どのように評価結果をフィードバックして対処していくかという点がある。前述したように、GFATMのビジネスモデルは、援助の仕組みの世界的変化を先取りしたものであり、根本的に改めてしまうことは考えにくい。したがって、事業運営の仕組みを少しずつ修正していくとともに、保健医療情報システム構築などの長期的対策を進めるためにパートナーに働きかけていくことが必要とされる。

次に、グローバルな潮流が保健医療システム強化に向かう時、GFATMをどう位置づけて機能させていくかという点である。GFATMは、従来型の開発援助の枠組みにあてはまらないが、3疾患対策のニーズが大きく成果もあがっていることから、拡大を続けてきた。今後、さらに拡大していくのか、役目を終えて縮小していくのか、あるいは役割を変えていくのかについては、理事会の判断に委ねられる。評価結果は、GFATMの事業を拡大するためにも縮小するためにも、根拠として活用できる。たとえば、事務局予算上限を見直して人材を登用する必要があるというSA1評価報告書の提言には、事務局はすぐ対応して職員を増員したが、GFATMがパートナーシップの枠組に留まるよう事務局の拡張を制限するべきであるという総合報告書の提言には、明確な反応がない。事務局にとって有利でない提言を反映できるか、評価結果をどのように今後のGFATM運営に反映させるか、理事会の判断が注目される。

(3) TERGの役割

TERGは、5年評価の計画を策定して評価の枠組を作り、評価実施機関によるデータ収集作業のプロセスを監視し、評価結果の報告を受け、報告書案について議論し、評価プロセスと結果を、理事会・PSCに報告してきた。各委員は、大量の文書を読みこなし、ジュネーブでの年4〜5回の会議に加え、電子メールや電話での議論を行った。時間の許す委員は、調査対象国に赴いて進捗状況を視察し、各種ワークショップなどへも参加した。当初の評価報告書案の問題点については、各委員がそれぞれの専門的立場から助言・指導し、ときに契約内容の再確認もして、かなり改善することができた。もちろん、TERG委員が評価プロセスのすべてを掌握することはできず、評価内容は実施機関の能力に依存したが、一連の評価プロセスにTERGが関わったことにより、改善された部分は大きかった。外部機関に発注した評価の質を確保するには、TERGのような独立した専門家によ

る監督は必要不可欠と考えられる。

このように、TERGは、外注した評価の質を確保し、評価報告書を評価して改善する役割を果たした。しかし、そのために報告書の完成期限は延長を重ね、会議回数の増加や現地調査のためにTERG経費も増大した。委員長はじめ各委員は、世界各地に居住しており、多くは他に多忙な常勤職を持っていて、各委員の負担も増大した。

5年評価の終了後、TERGの自己評価が行われ、TERGのあり方、位置づけに関しても、議論された。TERGの中立性を保ち、かつ事務局に技術的助言をしていくためには、事務局の外部あるいはまったくの内部に位置づけるより、OIGの管轄下がよいのではないかなどの議論もなされた。しかし、2010年現在、TERGの位置づけは大きく変わっていない。

6．おわりに

GFATMの5年評価は、斬新なビジネスモデルに基づいて資金を提供する国際援助機関の評価の事例として、多くの教訓が得られた。この評価が、今後どのようにGFATMの活動や組織運営に反映されるか、開発援助の仕組みの中でのGFATMの位置づけに関する本質的な議論に発展するかが注目される。また、エイズ、結核、マラリアのように、多数の機関が関与するグローバルな課題においては、どのような評価が適切であるか、今後も検討していく必要がある。

謝辞

GFATMの5年評価に関する邦文での報告を承認してくださった前TERG委員長Dr. Rolf Kolte、前・現TERG委員各位、およびGFATM事務局TERG担当各位に深謝する。なお、本論文は筆者らの見解に基づいており、GFATM、TERG、および評価実施機関の見解と必ずしも同一ではない。

参考文献

青山温子・川口レオ・江啓発・喜多悦子 (2008)「世界エイズ・結核・マラリア対策基金の5年評価 (経過報告1) 」、『日本評価学会春季第5回全国大会報告論文集』、49-56

青山温子・川口レオ・相原洋子・喜多悦子 (2009)「世界エイズ・結核・マラリア対策基金の5年評価－報告2: 総合的インパクト評価」、『日本評価学会春季第6回全国大会報告論文集』、151-158

関英一 (2006) 「世界エイズ・結核・マラリア対策基金について」、『The Journal of AIDS Research』、8：100-114

Abou-Zahr, C., Avdeeva, O., Boerma, T., Greenwell, F., Hume, R., Hyslop, A., Inungu, J., Ortuzar, J., Patton, E., Salomon, J., Tan-Torres, T., Vaessen, M., Van de Maele, N., Walker, N., and Ye, Y. (2009). Health Impact of Scaling-up against HIV, TB, and Malaria − Evaluation of the Current Situation and Trends in 18 Countries − Five-Year Evaluation of the Global Fund Study Area 3 − Health Impact. Calverton Md: MACRO.

GFATM (2002). The Framework Document of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria − Title, Purpose, Principles and Scope of the Fund. Geneva: GFATM.

GFATM (2004). A Force for Change − The Global Fund at 30 Months. Geneva: GFATM.

GFATM (2007). Partners in Impact − Results Report. Geneva: GFATM.

Mookherji, S., Ryan, L., Ricca, J., Bize, M., and Dye, T. (2008). Evaluation of the Global Fund Partner Environment, at Global and Country Levels, in Relation to Grant Performance and Health Systems Effects, Including 16 Country Studies. Calverton Md: MACRO.

OECD-DAC (2010). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008. Paris: OECD.

Ryan, L., Sarriot, E., Bachrach, P., Dude, B., Cantor, D., Rockwood, J., Lissfelt, J., and Barnes, V. (2007). Evaluation of the Organizational Effectiveness and Efficiency of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria − Results from Study Area 1 of the Five-Year Evaluation. Calverton Md: MACRO.

Sherry, J., and Ryan, L. (2009). Synthesis of Study Areas 1, 2 and 3 – The Five-Year Evaluation of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. Calverton Md: MACRO.

TERG (2006a). Framework Document on the Scale and Scope of the Five-Year Evaluation. Geneva: GFATM.

TERG (2006b). Technical Background Document on the Scale and Scope of the Five-Year Evaluation of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. Geneva: GFATM.

TERG (2007a). Technical Evaluation Reference Group for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria – Terms of Reference, Membership and Procedures. Geneva: GFATM.

TERG (2007b). The Five-Year Evaluation of the Global Fund. Evaluation Brief No.5. Geneva: GFATM.

TERG (2007c). Study Area 1 – Summary Paper on Study Area 1 Organizational Efficiency and Effectiveness. Geneva: GFATM.

TERG (2007d). Study Area 1 – Global Fund Organizational Efficiency and Effectiveness. Evaluation Brief No.6. Geneva: GFATM.

TERG (2008). Summary Paper Study Area 2 – Evaluation of the Global Fund Partner Environment, at Global and Country Levels, in Relation to Grant Performance and Health Systems Effects, Including 16 Country Studies. Geneva: GFATM.

TERG (2009a). Summary Paper on Study Area 3 of the Five-Year Evaluation of the Global Fund – Health Impact of Scaling-up against HIV, TB, and Malaria – Evaluation of the Current Situation and Trends in 18 Countries. Geneva: GFATM.

TERG (2009b). Summary Paper on Synthesis Report of the Five-Year Evaluation of the Global Fund. Geneva: GFATM.

（2011.1.13受理）

The 5 year evaluation of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria – A case study of an evaluation done by an international aid agency –

Atsuko Aoyama [1)], Leo Kawaguchi [1)], Chifa Chiang [1)], Etsuko Kita [2)]

1）Department of International Health, Nagoya University School of Medicine
2）The Japanese Red Cross Kyushu International College of Nursing
Intnl-h@med.nagoya-u.ac.jp

Abstract

The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM), an international foundation of public-private partnership, was established in January 2002. The founding principles include: focusing on both prevention and treatment of the 3 diseases; providing additional fund; fostering country ownership, etc. As of September 2010, GFATM had approved 19.4 billion dollars in total for over 780 projects in 153 countries throughout the world.

In 2006, the GFATM Board approved 17.14 million dollar budget to implement the 5 year evaluation, and contracted with a consortium led by a US consulting firm. Under the oversight of the Technical Evaluation Reference Group (TERG), the evaluation focused on 3 overarching questions: (1) organizational efficiency and effectiveness; (2) effectiveness of the partner environment; (3) impact on reduction of the burden of 3 diseases. The 5 year evaluation revealed the effectiveness of the GFATM business model, as well as shortcoming such as lack of good quality data. TERG ensured quality of the evaluation.

Keywords

The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM),
Technical Evaluation Reference Group (TERG),
organizational efficiency and effectiveness, partnership, impact

日本評価学会春季第７回全国大会及び10周年記念事業
「評価の10年と今後の展望」開催の報告とお礼

2010年6月19-20日開催（於：政策研究大学院大学）の日本評価学会春季第7回全国大会及び10周年記念事業には約110名もの方々にご出席いただき誠にありがとうございました。会員各位の日頃の研究や実践活動の報告を基に、評価研究者、実務者の間の経験、情報、知識を共有化する場として、皆様にとって有益な機会となりましたら幸甚に存じます。多くの方のご尽力により本大会を開催することができましたこと、心より感謝申し上げます。今後とも当学会の活動にご高配賜りますようどうぞ宜しくお願い申し上げます。

実行委員長　和田義郎（政策研究大学院大学）
プログラム委員長　牟田博光（東京工業大学）

2010年６月19日（土）春季第7回全国大会

9：30-10：00	受　付		
午前の部 10：00-12：00	共通論題 1 世界の評価活動： 過去十年の傾向と今後の課題 （廣野良吉） 1A	自由論題 1 学校評価 （橋本昭彦） 1B	自由論題 2 評価手法 （林　薫） 1C
12：00-13：15	お昼休み （理事会12：05-13：00）		
午後の部Ⅰ 13：15-15：15	共通論題 2 各界の評価の10年 ODA、学校教育、健康・福祉分野 （長尾眞文） 1A	自由論題 3 行政評価・政策評価 （梅田次郎） 1B	自由論題 4 国際協力・ODA （三好皓一） 1C
午後の部Ⅱ 15：30-17：30	共通論題 3 日本の評価システム： 2000～2010 （山谷清志） 1A	共通論題 4 エビデンスに基づく実践の 世界的動向と日本における取り組み （佐々木亮／大島巌） 1B	自由論題 5 教育・保育・人材育成 （源由理子） 1C

（　　）は座長です。

2010年６月20日（日）10周年記念シンポジウム
［プログラム］

13：00～開会挨拶（山谷清志／同志社大学政策学部教授）
13：10～基調講演：「評価の10年と今後の展望」）
　　■宮内義彦／日本評価学会会長・オリックス（株）会長・グループCEO
13：40～パネルディスカッション
　　■司会：入山映／サイバー大学客員教授
15：30～質疑応答
16：00　閉会

日本評価学会春季第7回全国大会
「評価の10年と今後の展望」プログラム詳細

6月19日（土）午前の部 10：00-12：00

共通論題 1　世界の評価活動：過去十年の傾向と今後の課題			座長　廣野　良吉　成蹊大学		1A
K1-1	Changes in Aid Approach & Challenges in ODA M&E - A Review of ODA M&E in the last Ten Years-		三輪　徳子	茨城大学	
K1-2	Major Challenges facing World Bank ŝ Evaluation: From Operations Evaluation Department to Independent Evaluation Group		Thomas, Vinod	World Bank	
K1-3	Recent Development of Ex-Ante External Evaluation of Budget and Institutional Evaluation of Budgetary System		上野　　宏	南山大学	
自由論題 1　学校評価			座長　橋本　昭彦　国立教育政策研究所		1B
J1-1	新しい学校評価のページは捲れているか		小倉　博義	杉並区立済美教育センター	
J1-2	学校評価の在り方を探る～自己評価報告書の活用～		石田　謙豪	広島県尾道市立栗原北小学校	
J1-3	国立大学法人評価における制度目的の多重性と評価方法の受容性	○	林　　隆之	大学評価・学位授与機構	
			田中　弥生	大学評価・学位授与機構	
			齋藤　聖子	大学評価・学位授与機構	
J1-4	公立教育における学校関係者評価の一考察		清水　洋一	世田谷区立喜多見小学校	
自由論題 2　評価手法			座長　林　　薫　文教大学		1C
J2-1	人間開発指数（HDI）の応用に関する一考察：開発バランス指数としてのHDI		米原　あき	日本学術振興会	
J2-2	NPOにおけるインターネットを用いた参加型評価の実現にむけて	○	松尾　武司	市民社会評価・支援機構	
			泉井　　透	エボルブアイティワークス(株)	
			岡本　崇宏	エボルブアイティワークス(株)	
J2-3	国際協力NGOの組織評価～参加型手法によるマネジメントの改善	○	田中　　博	ヒマラヤ保全協会	
			村田　維沙	東京工業大学	
J2-4	幸せ度評価と提案		大島　章嘉	市民満足学会	

6月19日（土）お昼休み 12：00-13：15

6月19日（土）午後の部 I　13：15-15：15

共通論題 2　各界の評価の10年　ODA、学校教育、健康・福祉分野			座長　長尾　眞文　国際基督教大学	1A
K2-1	日本のODA評価の10年（2000年-2010年）	○	松岡　俊二	早稲田大学大学院
			池田　れい	早稲田大学大学院
K2-2	学校評価この10年		橋本　昭彦	国立教育政策研究所
K2-3	日本の健康・福祉の評価－評価のねらいと方法の検討－	○	梅内　拓生	津田塾大学
			正木　朋也	北里大学
自由論題 3　行政評価・政策評価			座長　梅田　次郎　JMAC構造改革推進セクター	1B
J3-1	地方独立行政法人評価の現状		丸山　達也	京都大学
J3-2	行政評価の活用による基礎自治体の行政経営改善～練馬区の取組～		谷口　敏彦	行政経営アナリスト
J3-3	政策評価の実効性を高めるための枠組みとわが国への適用可能性		荒川　　潤	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)
J3-4	政府レベルの政策評価と省庁レベルの政策評価－政策達成目標明示制度が政策評価制度にもたらすインパクト－		高崎　正有	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)
自由論題 4　国際協力・ODA			座長　三好　皓一　立命館アジア太平洋大学	1C
J4-1	中米ホンジュラス共和国初等教育における縦断的就学・追跡調査－個人の観点から見た就学効率－	○	關谷　武司	関西学院大学
			芦田　明美	神戸大学大学院
J4-2	学校要因と家庭環境要因が学力に与える影響力の比較ーマラウイ学力調査プロジェクトMALPを事例としてー	○	富田　真紀	東京工業大学
			牟田　博光	東京工業大学
J4-3	政府開発援助（ODA）の評価指標についての研究		板橋　裕美	拓殖大学
J4-4	セクター共通課題への取組みを促進するためのコーディネーションメカニズムとそれらを効果的に推進する事業共通管理ツールの意義について	○	間宮志のぶ	(株)国際開発アソシエイツ
			野田信一郎	(独)国立国際医療研究センター
			角田　健一	(独)国際協力機構

6月19日（土）午後の部II　15：30-17：30

共通論題 3　日本の評価システム:2000～2010			座長　山谷　清志　同志社大学 討論者　丸山　達也　京都大学	1A
K3-1	評価と行政学		南島　和久	神戸学院大学
K3-2	評価と政策学		窪田　好男	京都府立大学
K3-3	評価制度とその内在的諸問題		西出　順郎	岩手県立大学
K3-4	職業としての評価と学問としての評価		小野　達也	鳥取大学
共通論題 4　エビデンスに基づく実践の世界的動向と日本における取り組み			座長　佐々木　亮　(一財)国際開発センター 座長　大島　　巌　日本社会事業大学	1B
K4-1	精神保健福祉領域における科学的根拠にもとづく実践（EBP）の発展からみたプログラム評価方法論への貢献 ～プログラムモデル構築とフィデリティ評価を中心に～		大島　　巌	日本社会事業大学
K4-2	エビデンスに基づく医療（EBM）の展開から学ぶもの－EBM普及に伴い経験した課題と解決策－	○	正木　朋也	北里大学
			津谷喜一郎	東京大学
K4-3	教育におけるエビデンスに基づく政策 －新たな展開と課題		岩崎久美子	国立教育政策研究所
K4-4	エビデンスに基づく開発援助評価 －ランダム化実験の起源とスクリヴェンとバナージェの考え方の比較－		佐々木　亮	(一財)国際開発センター
自由論題 5　教育・保育・人材育成			座長　源　由理子　明治大学 討論者　西村　幹子　横浜国立大学	1C
J5-1	学童保育施策の「質」に関する評価手法の開発～東京都小金井市における保護者の立場からの実践例の意義と課題～		橋本　昭彦	国立教育政策研究所
J5-2	中国における学生の授業評価に対する意識調査		星野　敦子	十文字学園女子大学
J5-3	研修効果に影響を与える要因の時系列分析	○	菊田　怜子	東京工業大学
			牟田　博光	東京工業大学
J5-4	企業従業員の動機づけ施策の評価に関する研究		高千穂安長	玉川大学

10周年記念シンポジウム
「評価の10年と今後の展望」

2010年6月20日（日）

講演者■宮内義彦（オリックス（株）会長・グループCEO）

1935年兵庫県生まれ。関西学院大学卒業後、ワシントン大学大学院でMBAを取得。日綿實業（株）（現双日（株））を経て、オリエント・リース（株）（現オリックス（株））入社。その後1980年に代表取締役社長就任し、現在は取締役兼代表執行役会長・グループCEO。昭和シェル石油（株）、（株）ACCESSの社外取締役も務める。

司会者■入山　映（サイバー大学客員教授）

1963年東京大学法学部卒業。日本国有鉄道入社、日本航空（株）米州営業部出向、笹川平和財団設立に参加、同財団常務理事、理事長を歴任。立教大学大学院教授を経て、現在はサイバー大学客員教授

パネリスト■河野太郎（衆議院議員）／事業仕分けの意義と課題

1963年神奈川県生まれ。慶応義塾大学経済学部中退、ジョージタウン大学卒業後、富士ゼロックス（株）入社。日本端子（株）を経て1996年第41回衆議院総選挙にて神奈川第15区で初当選、自民党の無駄遣い撲滅プロジェクトチームを率いて、予算の無駄に切り込む。

パネリスト■荒井英明（厚木市こども育成課長）／事業仕分けの意義と課題

1958年神奈川県生まれ。東京理科大学工学部経営工学科卒業後、厚木市役所入庁。財政課、企画課、市立病院総務課長、行政改革担当課長などを経て、現在こども未来部こども育成課長。構想日本事業仕分けプロジェクトに初期から参加。2009年行政刷新会議「事業仕分け」第3WG仕分け人、2010年行政刷新会議独立行政法人「事業仕分け」WG-B仕分け人、2010年行政刷新会議公益法人「事業仕分け」WG-Aコーディネーター

パネリスト■廣野良吉（成蹊大学名誉教授）／世界の評価活動：過去十年の傾向と今後の課題

1954年モアハウス大学経済部経済学科卒業。1959年シカゴ大学大学院修士課程経済学研究科開発経済専攻修了後、成蹊大学教授の他、国内外で多くの大学・大学院で客員研究員・客員教授を歴任。この他にも国連アジア太平洋経済社会委員会開発計画部長（バンコック）、国連開発計画事業政策評価局長、国際開発協会（ローマ）、国際開発評価学会副会長（ロンドン）等を歴任。

パネリスト■長尾眞文（国際基督教大学客員教授）／各界の評価の10年 ODA、学校教育、健康・福祉分野

1967年米国ミネソタ州カールトン大学卒業、1972年一橋大学大学院経済学研究科修士課程修了（経済 政策専攻・経済学修士）1975年同博士課程単位習得退学、国連貿易開発会議（UNCTAD）事務局技術移転部経済担当専門官、（財）笹川平和財団主席研究員（常務理事代行）、広島大学教育開発国際協力研究センター教授などを歴任。

パネリスト／コメンテータ■山谷清志（同志社大学教授）／日本の評価システム：2000～2010

1954年青森市生まれ。1978年中央大学卒業、2000年中央大学政治学博士号取得。財団法人・行政管理研究センターを経て、広島修道教授、岩手県立大学教授を歴任。2002年川口大臣が掲げる外務省改革の一環として外務省経済協力局評価室長に招かれODA評価の実務を担当。

コメンテータ■梅田次郎（JMAC構造改革推進セクター　行政経営アドバイザー）

1995年、三重県北川前知事の下で、三重県行政改革全般を担当。「さわやか運動」の展開や「三重県事務事業評価システム」の導入責任者。_地域振興部長、理事を経て、JMAC構造改革推進セクターに所属。多くの自治体で経営幹部層のコーチングを中心に行政経営アドバイザーとして支援活動を行う。

共通論題セッション報告

共通論題セッション１「世界の評価活動：過去十年の傾向と今後の課題（Evaluation Practices during the Past Decade and Major Issues Emerging Around the World)」発表形式:提出論文は英語、発表は日本語

座長　廣野 良吉（成蹊大学）

共通論題趣旨：1990年代以降世界の多くの国々、機関で評価活動は大きく拡充した。これは、各国政府の財政赤字が膨張する中で、また市民社会が台頭する中で、あらゆる関係者・団体から、開発政策の決定・実施過程で一層の効率、効果、透明性、負託責任（日本では説明責任と誤訳)、受益者参加が求められてきたからである。その一環として、世界各国における評価活動は、公的機関、民間団体、さらに国家組織、地方自治体を問わず、個別プロジェクト・レベルからマクロ・部門政策レベルへ、事前・事後評価から事中・中間評価へ、内部評価から外部評価へ、供与者評価から受益者評価ないし合同評価へと、重点を変えつつある。また、評価分析手法としては、ロジカルフレームワークからプロジェクト・プログラムサイクル管理方式へ、定性評価から定量評価へ、工程評価からアウトカム（成果）評価方式へと、その力点が変化しつつある。さらに、国際評価協力分野における2004年の「パリ宣言」、その後の「ハノイ行動計画」、「ガーナ行動計画」にみるように、ownership, alignment, harmonization, mutual accountability, management for resultsが強調され、途上国における評価能力・体制強化が叫ばれるようになった。

このような世界的評価活動のこれまでの変化を省みつつ、今後の予測される変化から、日本の評価活動は何を学ぶべきかを討論することが急務と考えられる。

論文発表：上記の趣旨の基づき、三輪徳子氏（茨城大学)、Vinod Thomas氏（World Bank)、上野宏氏(南山大学)、の 3名の論文発表があった。ただし世界銀行独立評価グループのトーマス氏は、世界銀行での急用のため、急遽論文提出だけとなったので、司会者による代理発表となり、さらに当初の予定とは異なり、日本語による発表と討論となった。

三輪徳子氏は、OECD/DACでの国際開発・協力評価に関する、一連の動きを紹介し、特に「パリ宣言」の発表にいたる国際援助社会の背景、「ハノイ行動計画」の発表にいたる途上国の評価体制、評価人材の主要な問題点の指摘があった。日本においても、これ等国際社会による評価活動の見直しに沿った変化が見られてきたばかりでなく、2000年秋の国連総会における「新世紀開発目標」（MDGs）の採択に至るOECDの「新しい開発戦略」の設定や評価体制見直しへの積極的な貢献にも言及されたことは、当日参加された会員からも頷ける「評価」があった。

Vinod Thomas氏は、世界経済の急速なグローバリゼーションの進展、世界各国での市民社会の台頭と情報公開、インターネットの広汎な普及、「パリ宣言」の浸透等の中で、世界銀行の評価活動にみられた過去10年間の大きな変化が、上記趣旨に沿った形で発生したことを指摘した後、今後世銀グループ（第2世銀、国際金融公社等）が実施する借款・技術協力プログラムの評価活動が有益であるためには、自己と被供与国が実施する評価活動が、従来の事後評価活動優先から事中・中間評価活動重視へと移行していくことの重要性を説いた。非常に説得的な指摘であったが、そのためには被供与途上国における評価能力・体制の強化が一層重要になるし、その意味では日本評価学会が数年前から進めている「アジア太平洋評価ネット」（Asia-Pacific Evaluation Association Network: APEAN）が重要である との司会者の指摘に賛同がみら

れた。

上野宏氏は、欧州連合、英国、米国での実例を中心に、三権分立体制の下での予算の外部評価、この制度化、公的機関、特に予算作成機関の外部評価の重要性が指摘された。特に、明治時代から行政府が強力な中央集権国家日本では、国会の予算委員会における審議では、予算の外部評価は実質的になされておらず、そのためには米国にあるCongressional Budget Office （議会予算局）に類似した「国会予算局」の設立による実質的な外部評価体制の強化が不可欠という指摘には、会員の多くから賛意が見られた。この結果、日本評価学会理事会では、早速その旨に沿った学会としての提言を作成し、しかるべき当局へ提言するという決議が採択された。

司会者の総評：「世界の評価の10年」という共通論題の設定は、日本評価学会10周年の大会テーマとしては適切であり、会員の関心が高かった。しかし、時間的制約のために、会員の間で十分な議論ができなかった点は否めない。討論の中心は、特に、①評価は誰のためか、②団体、地域社会、国、国際社会での評価活動を、関係者全員にとって一層有効なものするためには、評価能力・体制・分析手法等で何が優先されるべきか、③　評価者・団体に課せられた「評価倫理・スタンダード」の設定と制度化の重要性にあったといえるだろう。これらの課題は、日本評価学会会員一人一人、さらに学会自身が有益な団体として機能する上で今後もずっと取り組むべき課題であるだろう。

共通論題セッション２「各界の評価の10年　ODA、学校教育、健康・福祉分野」

座長　長尾 眞文（国際基督教大学）

日本評価学会設立10周年の節目を迎えて、国内外の評価慣行の展開について振り返るとの本春季全国大会の主旨に沿って、本共通論題セッションでは、過去10年で比較的評価慣行の定着の進んだODA、学校教育、健康・福祉の分野を対象に振り返りと展望を行った。異なる分野の展開に関する議論に若干の横断的関心を注入するため、報告者の方々に、事前に次の5つの設問－①評価技術・手法が進歩したか、②評価スタンダード・倫理面での改善がみられたか、③評価者が育ったか、④評価が役に立つようになったか、⑤評価研究が進んだか－に対する「大雑把な」回答（下記の表を参照されたい）を提示していただいた。報告では、振り返りの回答に関する判断根拠を述べていただいた上で、評価学会が果たすべき役割も含めて将来展望を行っていただいた。

共通論題セッション：「各界の評価の10年　その2」

	報告者 ODA	報告者 学校教育	報告者 福祉
1. 評価技術・手法が進歩した	○	○	×
2. 評価スタンダード・倫理面での改善がみられた	◎	○	◎
3. 評価者が育った	○	×	○
4. 評価が役に立つようになった	×	×	○
5. 評価研究が進んだ	○	○	○

註：　◎そう思う　　○ある程度そう思う　　×そうは思わない

第一報告者の松岡俊二氏は、日本の評価慣行のさきがけとなったODA評価の10年について、10年前（2000年度）と現在の評価実施状況を、ガイドラインの整備、方法の確立、レーティングの普及、評価の種類、タイミング、件数等の多角的視点から比較した上で、プロジェクト評価と政策・プログラム評価の

問題を、それぞれJICA（JBIC）の慣行と外務省の国別評価に的を絞って検討し、前者についてはレーティングの活用の仕方に関する問題、後者については多角的視点を欠く評価基準の問題を指摘している。

第二報告者の橋本昭彦氏は、過去10年の間に国から地方教育委員会への働きかけによって大きな展開をみせた学校評価について、この間の制度の普及を跡付けた上で、評価慣行の進展を「評価技術・手法の進歩」、「評価スタンダード・倫理面での改善」、「評価者の育成」、「評価の有用性」、「評価研究の進捗」の観点から振り返り、学校評価の慣行が進んでいるにも拘わらず、学校現場では評価を理解する教員が決定的に不足していること、学校組織の運営に評価を役立てるという戦略的思考が欠けていることを述べた。

第三報告者の梅内拓生・正木朋也の両氏は、「エビデンスに基づく医療（ERB）」の標準枠組み化に象徴されるように、比較的評価技術・手法が進んでいると認識されている健康・福祉分野の評価慣行について、評価が備えるべき「理」と「情」の視点から批判的に振り返った上で、今後の評価研究を進めるうえで評価枠組の基本となる根本的な思想や概念について議論した。

以上の報告に続いて、会場参加者から多数の質問とコメントが寄せられ、比較的評価慣行が普及している分野でも、一般の評価理解が不十分なこと、学会の研修推進努力にも拘わらず評価の専門的人材の育成が遅れていることが指摘された。学会に対しても、会員数が500名前後で頭打ちになっている現状に鑑み、10年を節目として国内の評価の普及の実態について系統的な評価を行うべきとの意見が出された。

共通論題セッション３「日本の評価システム：2000〜2010」

座長　山谷 清志（同志社大学）
討論者　丸山 達也（京都大学）

この10年、日本国内では評価をめぐるディシプリン、とくに評価対象に関わる教育学、社会福祉学、保健学などの政策内容関連学問分野は、評価に関して一定の成果を上げてきた。しかし、評価の企画と実施のフレームワークと評価対象を考える政策学（政策形成論・政策実施論・政策デザイン論）と行政学（地方自治・NGO/NPO論も含め）は、評価理論への関わり方が弱かった。他方で、現場において評価の使用はどんどん増え、専門職・プロフェッションとしての評価が求められた。この学（政策学・行政学）と実践との間に現れた不整合のために、選択された評価は制度設計において制度の本来目的に適さず、理論の指針が不明瞭なので現場が迷走、評価にもとづくアクションが期待できない機能麻痺状態が続発している。

すなわち、エビデンスも分析もない「冗長記述」が評価を僭称し、「ためにする」結論先にありきの政治的評価が強行され、問題意識も危機感もない評価書作成が年中行事としてスケジュールに組み込まれた。この理由は、評価機能を高める合目的な評価制度設計に関わる実務家の未熟、政策立案者であり制度設計者でもある「選挙で選ばれる人」の無知・無関心、そして研究者数の少なさと理論の普及の弱さにあると思われる。この問題状況を評価学はどのように解決するのか。

この課題について2つのアプローチが考えられた。第1のアプローチは実務の方向からの解決策である。日本評価学会には実務経験が豊富な研究者、大学教員が多いが、その中で問題意識を持って発言されてきたお二人に報告願った。すなわち小野達也会員（鳥取大学）は公務員としての実務経験、シンクタンク研究者そして大学教員というユニークな経歴の中で得られた経験、知見から「職業としての評価と学問としての評価」のタイトルで、通常は知り得ない3つの世界についての議論をいただいた。また自治体職員からアメリカ留学のご経験をお持ちの西出順郎会員（岩手県立大学）は、その報告「評価制度とその内在的諸問題」で、評価の制度設計におけるわが国行政における根源的な問題、評価制度の設計者と実施者のミスマッチを摘出したうえで、学の有用性の弱さについて問題提起されている。

他方、学の側からの議論として新進気鋭のお二人がそれぞれ政策学、行政学の問題点について語っていただいた。窪田好男会員（京都府立大学）「評価と政策学」、南島和久会員（神戸学院大学）「評価と行政

学」である。端的に言えば、政策学（そして政治学）はまだまだ実務における経験蓄積が弱く、学問それ自体が応用という意識が弱いため、難解で抽象的な理論研究か、外国研究紹介、あるいは安易な擬似実践活動（中学生の「総合学習レベル」）になっている。行政学は新公共経営（NPM）に代表される潮流に影響され、またそのNPMモドキの精神論に安易に依存して評価を意識的に誤解した。こうした議論をふまえ、討論者の丸山会員（学と実務の両方を経験されて、2009年から学の世界で積極的に発信している）は日本の評価学の今後について課題と展望を示された。

司会者の得た感触では、実務における実践知と経験知がなければ理論はたやすく夢想と誤謬に走るが、他方理論の指針がない実務は迷走し遭難する。この10年間拡大してきた評価の世界では、さまざまな現場で「できることとできないこと」、「必要なことと不要なこと」をめぐって誤謬と迷走が跋扈した。それが今後10年の先にどうなっているのか。日本の評価が迷走の果てに遭難しないためには、日本評価学会の責任は大きい。

共通論題セッション４「エビデンスに基づく実践の世界的動向と日本における取り組み」

座長　佐々木 亮（(一財)国際開発センター）
座長　大島 巌（日本社会事業大学）

日本評価研究の特集として「エビデンスに基づく実践の世界的動向と日本における取り組み」（日本評価研究第10巻第1号（2010年3月））が、日本評価学会社会実験分科会の有志によって組まれた。本セッションでは、同特集号に論文を寄せた研究者を発表者に迎え、フロア参加者との議論を通じて、日本におけるエビデンスに基づく実践の是非や課題を論じることを目的として実施した。第一発表者の大島巌（日本社会事業大学）は、『精神保健福祉領域における科学的根拠にもとづく実践（EBP）の発展からみたプログラム評価方法論への貢献』と題して、精神保健福祉領域における「科学的根拠にもとづく実践プログラム」（EBP; Evidence-Based Practices）の研究・実践の動向と成果に関して報告した。とくに、優れたプログラム効果に関連するEBPプログラムの効果的援助要素の研究、効果的プログラムモデルのフィデリティ評価尺度の発展、対人サービス領域の新しい技術移転の方法であるEBPツールキットアプローチに焦点を当てて論じた。第二発表者の正木朋也（北里大学）／津谷喜一郎（東京大学）は、『エビデンスに基づく医療（EBM）の展開から学ぶもの』と題して、ランダム化比較試験（RCT）の報告の質向上のためのCONSORT声明など、エビデンスに基づく実践を一貫してリードしてきた保健医療分野における最新動向を論じた。第三発表者の岩崎久美子（国立教育政策研究所）の『教育におけるエビデンスに基づく政策―新たな展開と課題』は、経済協力開発機構（OECD）が「エビデンスに基づく政策」を積極的に行っている背景分析を含めて報告し、教育におけるエビデンスに基づく政策についての方向性について論じた。第四発表者の佐々木亮（国際開発センター）は、『エビデンスに基づく開発援助評価』として、貧困アクションラボがリードする「エビデンスに基づく開発援助評価」に関して、その歴史的背景および現状を論じたうえで、ランダム化実験デザインの優位性と制約に関するスクリヴェンとバナージェの考え方の比較を論じた。

これらの報告に対して会場からは多数の意見が出され、とくに日本でこうした実践を普及させていくための制度的・社会的制約が議論され、各分野における今後の展望が示された。

自由論題セッション報告

自由論題セッション１「学校評価」

座長　橋本 昭彦（国立教育政策研究所）

大学評価は2003年、公立学校の学校評価は2007年に、それぞれ法制化された。現在、学校現場では真に意味のある評価の実践が重要な課題となっている中で、「自由論題1　教育評価」の分科会では、評価の実態にねざす4報告を中心に、貴重な質疑応答があった。

小倉博義会員（杉並区立済美教育センター）「新しい学校評価のページは捲れているか」は、杉並区における評価をめぐる苦闘の現実を報告した。石田謙豪会員（広島県尾道市立栗原北小学校）「学校評価の在り方を探る～自己評価報告書の活用～」は、学校評価の結果をうけて、教育委員会に働きかけて現場の改善に結びつける手法として、同地域でも珍しい自己評価報告書の印刷・提出を核とする取組について報告した。林隆之（大学評価・学位授与機構）・田中弥生（同）・齋藤聖子（同）3会員「国立大学法人評価における制度目的の多重性と評価方法の受容性」は、第一期中期目標期間の評価終了後に実施したアンケート調査の結果を用いて、ステークホルダー間の評価システム・評価目的・評価方法の認識や選好の差異が生じていることを報告した。清水洋一会員（世田谷区立喜多見小学校）「公立教育における学校関係者評価の一考察」は、23区内各学校の教員組織の中で比率が増えつつある任用1～4年目の若い教員を、学校関係者評価委員会の中心的なメンバーに送り込む意欲的な実践の事例を報告した。

各報告における質疑を通じて、学校設置者・理事者などの教育経営層に、どれほど評価の目的が理解されているか；どれほど評価結果を受けた改善の態勢を作ろうとしているか；というあたりに制度の死命を分かつほどの大きな課題があることが明らかになった。同時に、「評価者」をめぐっても、校種を超えて苦労や課題がみられることから、その確保や育成・研修に関する工夫を重ねるとともに、評価者に関わる実情をふまえた制度設計も重要な視点だということが提起された。今後もさらに、こうした課題意識にそって、研究発表が重ねられることが期待される。

自由論題セッション２「評価手法」

座長　林 薫（文教大学）

本セッションは4件の報告と、それに対する議論が行われた。

第1報告の米原あき会員による「人間開発指数（HDI）の応用に関する一考察：開発バランス指数としてのHDI」は昨年秋の大会における同会員の報告を発展させたもので、HDIを構成する所得、教育（就学率。識字率）、保健（出生時平均余命）の3指標の主成分分析を行い、ランキング指数としてではなく、開発のバランスを示す指数としての応用可能性を探求したものである。前回からの発展は、分析の対象を12カ国から141カ国に拡大したことである。また、今回、類型化による発展パターンないしは開発課題の抽出にとりくんでいる。総じて前回の報告よりもデータや分析手法などで大きな発展が見られていることが高く評価される報告であった。

第2報告の松尾武司会員他による「NPOにおけるインターネットを用いた参加型評価の実現に向けて」はインターネットとSNS（ソーシアル・ネットワーキング・サービス）を用いた参加型評価について論じ

たものであり、インターネットのアクセスの容易性や情報の透明性、即時性などを生かしてNPOのアカウンタビリティー向上を目指す、きわめて意欲的、革新的な試みが紹介されると同時に、更なる可能性について議論が行われた。民主党政権になってから「新しい公共」の方向性が打ち出され、非営利組織（NPO）や市民社会組織（CSO）の役割が強調されている一方で、アカウンタビリティーの確保が資金の確保や活動の拡大への大きなネックになっている状況を考えると、きわめて時宜を得た報告と言えるものである。

第3報告の田中博会員他による「国際協力NGOの組織評価～参加型手法によるマネジメントの改善」は実際に報告者が活動を行っているNGOで一次調査、参加者の意見交換、二次調査などの参加型の組織評価活動を積み重ねることによって、組織運営者である理事の意識や行動に生じた変化について論じたものである。実際に組織評価に参加することを通じて、振り返りや自己決定などの能力が涵養されていく経過はきわめて興味あるものであり、今後ともその継続と深化が期待されるものである。エンパワメント評価の性質上、定性的評価にとどまるのはある程度やむをえないが、将来は何らかの定量的な手法を導入していくことが望ましいのではないかと思われる。

第4報告は大島章嘉会員による「幸せ度評価と提案」であり、同会員がこれまでの報告を行ってきた、生活上の満足度の定量的評価の調査、研究の延長線上にある。今回、日本人にとって「幸せとはなにか」という定量化が難しいテーマの定量的分析に取り組んだ意欲的な研究が報告された。結論としては、日本人の幸せ度向上にもっとも効果的なものは「パートナーの確保」であるというものであり、首肯できるものであったが、そこから同報告の政策提言として「独身を禁止する法律の制定」を打ち出す点については、かなり多くの倫理的、実践的問題を含んでおり、「勇み足」というほかはない。より十分な論証と考察を今後期待したい。

以上、4件の報告は、自由論題という性格上、相互の関連は特になかったが、その中では第2、第3報告が、NPOの評価によるアカウンタビリティーの向上、およびそれを通じた活動の持続性の確保を共通に論じていたことが注目される。今後、「新しい公共」あるいは「公共性」の「再定義」と「担い手」に関する議論に評価は不可欠なポイントとなっていくものと予想される。第4報告も、人間の幸せを政府によって定義され担われるものから、市民社会に取り戻そうとするベクトルにおいては共通していると考えられる。

自由論題セッション３「行政評価・政策評価」

座長　梅田 次郎（JMAC構造改革推進セクター）

本セッションでは「行政評価・政策評価」というタイトルのもと以下の4件の発表が行われた。

「地方独立行政法人評価の現状」（丸山達也）では、公立大学、公立病院、公設試験研究機関の3分野において地方独立行政法人化の動きが顕著であるとし、法人化後の課題としては、いかに専門サービス業務に関する人事評価をインセンティブ向上につなげていけるのかであるとの報告があった。

「行政評価の活用による基礎自治体の行政経営改善～練馬区の取組～」（谷口敏彦）では練馬区行政評価委員会の検討、提言について情報提供がなされ、その中で第3者評価委員会に対する過大な期待を払拭すべきとし、行政評価の主体はあくまでも自治体職員であり、評価結果を有効に活用できるかどうかは首長はじめ幹部にかかっているとの報告があった。

「政策評価の実効性を高めるための枠組みとわが国への適用可能性」（荒川潤）では、米国会計検査院による「評価結果の活用を促進するための実践的な取組」及び「評価結果を活用した業務・マネジメント改善にむけた意思決定」についてのモデルが紹介され、このモデルの日本への適用可能性についての報告があった。

「政府レベルの政策評価と省庁レベルの政策評価」（高崎正有）では、英国の公共サービス合意制度を範として平成22年度から取組まれている「政策達成目標明示制度」と、省庁レベルで実施している既存の政

策評価制度とは、どのように連携・補完しあうのか、その論点と方向性についての報告があった。

これらの報告に対して会場からは時間いっぱい多数の質問・意見が出され、これに対する報告者からの応答と再質問など行政評価・政策評価のあり方について議論が深められたことは、本セッションの成果であった。

自由論題セッション４「国際協力・ODA」

座長　三好 皓一（立命館アジア太平洋大学）

本セッションでは、4つの報告がなされた。

まず、關谷武司会員（関西学院大学）から、「中米ホンジュラス共和国初等教育における縦断的就学・追跡調査 －個人の観点から見た就学効率－」について報告が行なわれた。本報告では、中米ホンジュラス共和国の地方都市において、1986年から2002年までに縦断的に収集した小学校へ入学した2,343人の子ども達の学校における在籍記録や当時の家庭環境などのデータのうち1994年までに対象学校に入学した1,377人を対象に、その修学状況を各教科の評価に着目して行った分析結果が紹介された。また、このような子どもたちの修学状況についてのミクロな状況把握に焦点を当てることを試みることによるよりよい政策立案への可能性が指摘された。フロアーからは、調査方法等に関連しての質問、また、評価論としての明確化の必要性などのコメントがなされた。

次に、富田真紀会員（東京工業大学）から、「学校要因と家庭環境要因が学力に与える影響力の比較－マラウイ学力調査プロジェクトMALP を事例として－」について報告が行なわれた。本報告は、マラウイで実施された学力調査MALPのデータを用いて学校要因および家庭環境要因が学力に与える影響について階層線形モデルを用いて検討したものである。学校要因および家庭環境要因が学力に与える影響については、途上国を含め国際的に経済水準が向上しており生徒の家庭環境の重要性が際立つ報告も多いが、本研究の結果として今なお経済水準が低いマラウイの事例では、教師や校長の質、教室・教師数などのリソースといった学校要因が家庭環境要因よりも生徒の学力に遥かに大きな影響を与えるというHeyneman&Loxley の研究と同様の結果を確認したことが紹介された。フロアーからは、分析方法、また、本研究の評価論における位置づけなどに関して質問、コメントがなされた。

3番目に、板橋裕美会員（拓殖大学）から、「政府開発援助（ODA）の評価指標についての研究」について報告が行なわれた。本報告は、円借款事業である「ジャカルタ市地理情報システム開発事業（2001.3）」をDAC評価5項目に沿った評価、「スメル火山緊急改修事業／メラピ火山緊急防災事業（1996.3）」をOECFの評価を基本とする伝統的評価と位置づけ、それぞれの評価を比較し今後の評価の在り方を紹介したものである。フロアーからは、評価の基本的考え方、また、このような比較自体の意味などについて質問、コメントがなされた。

最後に、間宮志のぶ会員（㈱国際開発アソシエイツ）から、「セクター共通課題への取組みを促進するためのコーディネーションメカニズムとそれらを効果的に推進する事業共通管理ツールの意義について」について報告が行なわれた。本報告は、ラオスで実施されている技術協力によって構築された保健セクターにおけるプログラム・アプローチのための政策、実務、技術作業部会レベルからなる事業調整メカニズムと、効率的かつ効果的なモニタリングを行うために導入された事業共通管理ツールが紹介された。導入された事業共通管理ツールは援助受入国において共通のセクター目標を目指してその関係部署と開発パートナーが協働で事業管理をするものであることが、また、このような事業共通管理ツールの導入によるプログラム・アプローチへの移行への有効性とともに、導入にあたってはアクター全体の意識改革、キャパシティ・ディベロプメントの必要性が指摘された。フロアーからは、コーディネーションメカニズムの基本的考え方、また、事業共通管理ツールと予算決定システムとの関連などについて質問、コメントがなさ

れた。

自由論題セッション５「教育・保育・人材育成」

座長　源 由理子（明治大学）
討論者　西村 幹子（横浜国立大学）

本セッションでは4会員による研究報告に対し、討論者である西村幹子会員（横浜国立大学）のコメント、質問とさらにフロアー（14名）からの質疑を得て活発な議論が行われた。まず、第一報告者である橋本昭彦会員（国立教育政策研究所）の「学童保育施策の「質」に関する評価手法の開発～東京都小金井市における保護者の立場からの実践例の意義と課題～」では、公営学童保育所の民営化議論の中での保護者団体による「施策評価」において、学童保育サービスの「質」を評価するために用いられた手法について報告があり、アンケートの質、評価に対する行政側の意識レベル、得られたデータの分析方法についての議論があった。同報告は利用者の視点に立った、社会福祉の「質」の評価手法についての問題提起を狙うもので今後の研究成果が期待される。第二報告者の星野敦子会員（十文字学園女子大学）からは、「中国における学生の授業評価に対する意識調査」と題し、中国において3年制の学生を対象として実施された授業と授業評価に関する意識調査の報告が行われた。「本音がいいにくい」社会的背景の中で、同調査では自由記述による回答のテキスト分析を行い学生の本音を抽出するという方法を用いており、自由回答に回答した学生の属性の違い、地域格差等について議論がなされた。「授業評価」の概念がまだ広く受け入れられていない中で、学生に対する授業観を抽出しようとした意欲的な研究である。

第三報告者である菊田怜子会員（東京工業大学）・牟田博光会員（同）の「研修効果に影響を与える要因の時系列分析」においては、継続的な研修における研修効果の経年的変化と研修者の学習効果に影響を与える要因分析について報告があり、評価モデル（インプット、アウトプット、アウトカム）の妥当性、時系列分析における母集団の妥当性を中心に議論が行われた。研修の効果を発現させるためには「カリキュラム構成」、「講師の指導力」、「研修者のモチベーション」が影響を与えるとされ、今後は修得した能力・知識の活用レベルである研修のアウトカムについて明らかにすることが期待される。第四報告者の高千穂安長会員（玉川大学）の「企業従業員の動機づけ施策の評価に関する研究」では中小サービス企業を対象に、従業員意識を元に動機づけ施策の望ましい評価に関する考察の報告があり、その方法論、対象企業、多層的評価等の妥当性について議論があった。本報告で議論されたフレームワークを踏まえ、今後の具体的な評価指標の設定、収集と解析が期待される。

本セッションは、広く「人の育成」と「評価手法」を切り口とし、様々な手法の実践が報告された。今後さらに研究がすすめられ同分野の評価の質の向上に寄与することを期待したい。

10周年記念シンポジウム報告

司会　入山 映（サイバー大学）

10周年記念シンポジウム「評価の10年と今後の展望」は、3部構成の内容となった。

第1部は評価学会会長宮内義彦氏が、経済界を中心にこの10年を回顧し、そこに見られる新しい動きとしての社会的企業に論及された。これは時あたかも民主党政権下において唱導された新しい公共と軌を一にするものであり、企業の新しいあり方を追求してゆくにあたっては、従来の市場原理を側面から補強する倫理が必要とされることになろう。評価の新しいあり方はこの傾向とは無縁ではあり得ない、と結語された。

第2部は、前日までの統一論題パネルの集約を3氏が行った。先ず廣野氏がグローバルなコンテクストで評価活動の変遷を概観。特に世界各国・諸機関が共同して評価のあり方を議論する動きが、ようやく具体的な成果を上げるレベルに到達したことについて、希望的な観測を述べた。続いて長尾氏が、教育を中心にして、ODA。福祉の分野における評価の十年を振り返った。特に教育の分野においては、評価はもはや日常オペレーションの一部として必須の構成要素になっている旨の発表があった。山谷氏は評価システムのこの十年における歴史を語り、特に官庁主導のシステム策定の試みのいくつかが紹介された。投入されたエネルギーの大きさにも関わらず、必ずしも現場レベルの評価者に共有されるものとなるには至っていない現状の紹介があった。

第3部は「事業仕分け」と評価というテーマで評価の将来を卜した。ゲスト・パネリストとして、河野太郎衆議院議員、荒井英明厚木市こども育成課長をお迎えした。前者は政治家として始めて「仕分け」を実際に行った経験者と言う立場、後者は「仕分け」計画・発足当初から関わっているいわば生みの親の一人、という立場からの参加である。民主党関係者の何人かに参加依頼をしたのだが公務多端を理由に出席がかなわなかった。参院選を控えた時期からはやむを得ないことであるが、それゆえ余計に河野議員のご出席にはこれを多としたい。パネリスト両氏からは、仕分けにあたっての関係者の様々な反応について紹介があった。このプロセスの目的が、プロセスそれ自体の公開制にあることが理解されると、徐々に関係者の反応が良くなるといった事例も報告された。「仕分け」手法と評価との共存は、民主主義政治においてはかなり重要なテーマであり、十分に検討に値するものであろうと思われた。梅田コメンテータからの総括コメントの他、各パネリスト、フロアーからも活発な反応があった。その詳細を記す紙数がないのが残念なくらいである。

日本評価学会第11回全国大会日程
「進化を加速させる評価の確立」開催の報告とお礼

2010年11月27-28日開催（於：関西学院大学）の日本評価学会第11回全国大会には約130名もの方々にご出席いただき誠にありがとうございました。会員各位の日頃の研究や実践活動の報告を基に、評価研究者、実務者の間の経験、情報、知識を共有化する場として、皆様にとって有益な機会となりましたら幸甚に存じます。多くの方のご尽力により本大会を開催することができましたこと、心より感謝申し上げます。今後とも当学会の活動にご高配賜りますようどうぞ宜しくお願い申し上げます。

実行委員会委員長　關谷　武司
プログラム委員長　牟田　博光

2010年11月27日（土）

9：30-10：00	受　付		
午前の部 10：00-12：00	RTD 1 これからの自治体評価 ―終焉か進化か （西出順郎） Rm.207	共通論題 1 日本のODA評価： 特にJICAの評価に絞って （和田義郎） Rm.208	
12：00-13：15	お昼休み （理事会12：05-13：00）		
午後の部Ⅰ 13：15-15：15	共通論題 2 自治体評価における ベンチマーキングの実施と可能性 （田中　啓） Rm.207	自由論題 1 評価手法 （上野　宏） Rm.208	自由論題 2 ODA評価 （廣野良吉） Rm.209
午後の部Ⅱ 15：30-17：30	シンポジウム 「国際化戦略の成果の評価～我が国の政治、企業経営、教育、市民活動の国際性を考える」 （廣野良吉） Rm.202		
17：40-18：30	総　会　　Rm.202		
18：45-20：00	懇親会　関西学院会館　翼の間		

2010年11月28日（日）

9：30-10：00	受　付		
午前の部 10：00-12：00	共通論題 3 成果志向型評価 アプローチの新たな進化 （大島　巌） Rm.207	自由論題 3 学校評価／教育評価 （橋本昭彦） Rm.208	自由論題 4 公共事業評価／政策評価 （宮崎修二） Rm.209
12：00-13：15	お昼休み		
午後の部Ⅰ 13：15-15：15	共通論題 4 「ジェンダー・プログラム」評価の理論と実際 ―評価理論再考に向けて （高橋由紀） Rm.207	共通論題 5 高等教育の評価 ～コンセンサスの形成に向けて～ （齊藤貴浩） Rm.208	RTD 2 学校評価の現場を どのように支えるか （橋本昭彦） Rm.209
午後の部Ⅱ 15：30-17：30	共通論題 6 事業仕分けとその評価 （山谷清志） Rm.207	RTD 3 目標管理型評価は 大学をどう進化させるのか （小畑力人） Rm.208	

（　）は座長です。

日本評価学会第11回全国大会
「進化を加速させる評価の確立」プログラム詳細

11月27日（土）午前の部 10：00-12：00

RTD 1　これからの自治体評価－終焉か進化か

座長　西出　順郎　岩手県立大学　Rm.207

R1-1	-	話題提供者	馬場　伸一	福岡市
R1-2	-	話題提供者	牧田美佐穂	福井市
R1-3	-	話題提供者	増田　昭男	尼崎市
R1-4	-	話題提供者	南　　昌則	八尾市図書館

共通論題 1　日本のODA評価：特にJICAの評価に絞って

座長　和田　義郎　国際協力機構　Rm.208

K1-1	国際協力機構の事後評価制度改善の進捗と課題		遠山　　慶	国際協力機構
K1-2	JICAの援助が役立っているということを検証せよ		鵜飼　彦行	国際協力機構
K1-3	JICAのODA評価と開発援助政策：有識者の立場から		朽木　昭文	日本大学

11月27日（土）お昼休み 12：00-13：15 （12:05-13:00　理事会）

11月27日（土）午後の部 I　13：15-15：15

共通論題 2　自治体評価におけるベンチマーキングの実施と可能性

座長　田中　　啓　静岡文化芸術大学
コメンテータ　小野　達也　鳥取大学　Rm.207

K2-1	都市行政評価ネットワーク会議　自治体業務改善のためのベンチマーキング		熊倉　浩靖	群馬県立女子大学
K2-2	川西市における行政評価の取組みとベンチマーキングの可能性		本荘　重弘	川西市
K2-3	福井市の行政評価と自治体ベンチマークシステム	○	小林　和洋	福井市
			中村　葉子	福井市

自由論題 1　評価手法

座長　上野　　宏　南山大学　Rm.208

J1-1	業績測定とプログラム評価―その背景の比較から―		湯浅　孝康	同志社大学
J1-2	効果的プログラムモデル構築のためのフィデリティー尺度の作成と活用～精神障害者退院促進支援プログラムにおける取り組み～	○	道明　章乃	日本社会事業大学
			大島　　巌	日本社会事業大学
			贊川　信幸	日本社会事業大学
			小佐々典靖	日本社会事業大学
			古屋　龍太	日本社会事業大学
J1-3	効果的なプログラムモデル構築のための福祉実践家との対話による形成的評価～若者自立塾事業に適用した例を通して～	○	贊川　信幸	日本社会事業大学
			原田　郁大	新垣病院
			山下英三郎	日本社会事業大学
			大島　　巌	日本社会事業大学

自由論題 2　ODA評価

座長　廣野　良吉　成蹊大学　Rm.209

J2-1	過去のODA評価のレビュー：48報告書のメタ評価	○	佐々木　亮	国際開発センター
			シーク美実	国際開発センター
			菊池美帆子	国際開発センター
			牟田　博光	東京工業大学
			池上　清子	国連人口基金
J2-2	日本の政府開発援助（ODA）プロジェクトの「自立発展性」の評価に関する研究		冨田　理絵	早稲田大学大学院
J2-3	JICA保健事業におけるエビデンスに基づく実践		神谷　祐介	国際協力機構／大阪大学

11月27日（土）午後の部 II 15：30-17：30

シンポジウム 「国際化戦略の成果の評価〜我が国の政治、企業経営、教育、市民活動の国際性を考える」 Rm.202

座長 廣野 良吉 成蹊大学

S1-1	日本の経営革新のためのオープンアーキテクチャーと高信頼性インフラシステム構築技術とグローバル展望		藤枝 純教	グローバル情報社会研究所（株）
S1-2	日本の大学教育の国際化の現状と課題		福島 隆司	政策研究大学院大学
S1-3	日本の市民団体の国際的活動の現状と課題		秦 辰也	近畿大学

11月27日（土）総会 17:40-18：30

11月27日（土）懇親会 18:45-20:00

11月28日（日）午前の部 10：00-12：00

共通論題 3 成果志向型評価アプローチの新たな進化 Rm.207

座長 大島 巌 日本社会事業大学
コーディネータ 津富 宏 静岡県立大学
コメンテータ 牟田 博光 東京工業大学

K3-1	アメリカの政策評価におけるメタ評価の現状		佐々木 亮	国際開発センター
K3-2	医学領域におけるトランスレーショナル研究や実施研究の状況:精神・神経医学領域において		鈴木友理子	独立行政法人精神･神経医療研究センター
K3-3	トランスレーショナル研究・実施研究の現状と、日本における取り組み可能性〜矯正保護領域を中心に〜	○	津富 宏	静岡県立大学
			黒川 潤	府中刑務所
K3-4	実践家参加型の効果的プログラムモデル形成アプローチ〜成果志向型評価アプローチの観点から	○	大島 巌	日本社会事業大学
			贄川 信幸	日本社会事業大学
			小佐々典靖	日本社会事業大学
			道明 章乃	日本社会事業大学

自由論題 3 学校評価／教育評価 Rm.208

座長 橋本 昭彦 国立教育政策研究所

J3-1	発想の転換〜経営の視点に基づく学校評価〜		石田 謙豪	元広島県尾道市立栗原北小学校校長
J3-2	高等学校の学校評価における適切な評価指標の在り方		高月 淳	広島県立忠海高等学校
J3-3	グローバル人材育成のための大学教育プログラムに関する考察－関西学院大学国連学生ボランティアプログラムの事後評価調査より－	○	關谷 武司	関西学院大学
			芦田 明美	神戸大学大学院
J3-4	教育の特色と学校関係者評価の役割		清水 洋一	東京都公立小学校

自由論題 4 公共事業評価／政策評価 Rm.209

座長 宮崎 修二 東邦ガス株式会社

J4-1	顧客満足度（CS分析）を用いた冬期道路の走行環境評価	○	高田 哲哉	独立行政法人 土木研究所 寒地土木研究所
			浅野 基樹	独立行政法人 土木研究所 寒地土木研究所
J4-2	モンゴルと東欧移行諸国の予算執行の比較評価		上野 宏	南山大学
J4-3	中央省庁における総合評価に関する一考察		中田 雅陽	法政大学大学院
J4-4	「評価者倫理・スタンダード策定分科会」中間報告－基本原則（Principles）案について－	○	小林 信行	OPMAC株式会社
			一寸木英多良	国際交流基金

11月28日（日）お昼休み 12：00-13：15

11月28日（日）午後の部 I　13：15-15：15

共通論題 4　「ジェンダー・プログラム」評価の理論と実際 ―評価理論再考に向けて

Rm.207

座長　高橋　由紀　国立女性教育会館
討論者　中野波津巳　埼玉県鶴ヶ島市女性センター
討論者　松下　光恵　静岡市女性会館「アイセル21」
コメンテータ　山谷　清志　同志社大学

K4-1	男女共同参画センターの「施設評価」とその課題		吉峯　英一	大阪市立男女共同参画センター
K4-2	NPOで働く女性の人材育成―女性／男女共同参画センターの現状評価		伊藤　静香	名古屋市立大学大学院
K4-3	地方自治体男女共同参画計画の進行管理		内藤　和美	群馬パース大学
K4-4	実効性ある男女共同参画条例―評価の視点からの検証		林　やすこ	同志社大学

共通論題 5　高等教育の評価 ～コンセンサスの形成に向けて～

Rm.208

座長　齊藤　貴浩　大阪大学
コメンテータ　牟田　博光　東京工業大学
コメンテータ　早田　幸政　大阪大学
コメンテータ　西出　順郎　岩手県立大学

K5-1	高等教育政策と評価		榎本　剛	文部科学省
K5-2	高等教育評価の検証		林　隆之	大学評価・学位授与機構
K5-3	高等教育評価の目的と方法の多様性		齊藤　貴浩	大阪大学

RTD 2　学校評価の現場をどのように支えるか

Rm.209

座長　橋本　昭彦　国立教育政策研究所

R2-1	若い教師集団による学校評価委員会について	話題提供者	清水　洋一	東京都公立小学校
R2-2	保護者と学校をつなぐ学校評価	話題提供者	村上　順一	伊丹市立稲野小学校
R2-3	現場の苦しみに光をもたらす外部評価を	話題提供者	中島　千恵	京都文教短期大学

11月28日（日）午後の部II　15：30-17：30

共通論題 6　事業仕分けとその評価

Rm.207

座長　山谷　清志　同志社大学
コメンテータ　西本　哲也　堺市役所／同志社大学
コメンテータ　内田　真　ジャパン・インターナショナル総合研究所

K6-1	事業仕分けと行政事業レビュー		南島　和久	神戸学院大学
K6-2	自治体の事業仕分けと行政評価		山谷　清志	同志社大学
K6-3	プログラム評価アプローチからみた事業仕分けの意義と課題 若者自立塾（若者職業的自立支援推進事業）「廃止」事例の分析から		大島　巌	日本社会事業大学
K6-4	評価と事業仕分けの間で―独立行政法人の事例		高橋　由紀	国立女性教育会館

RTD 3　目標管理型評価は大学をどう進化させるのか

Rm.208

座長　小畑　力人　和歌山大学

R3-1	-	話題提供者	小畑　力人	和歌山大学
R3-2	-	話題提供者	大川　一毅	岩手大学
R3-3	-	話題提供者	山﨑　その	京都外国語大学
R3-4	-	話題提供者	南　学	横浜市立大学

共通論題セッション報告

共通論題セッション１「日本のODA評価：特にJICAの評価に絞って」

座長　和田 義郎（国際協力機構）

日本評価学会においては、ODA評価についての共通論題セッションがこれまで継続的に開催されてきた。そこでは、評価体制、各省のODA評価、インパクト評価、キャパシティ・デベロップメント評価、ODA評価改革の進展など、様々な角度からの検討がなされている。

2008年10月のJICA統合以降、ODA評価において新たな論点が新たに課題として浮上しており、本共通論題では、JICAの評価（評価体制、制度、手法、内容等）に焦点を絞り、議論を行った。

まず、企画・司会より、問題提起として、

1. ODA事業規模と評価数・評価基準の関係
2. 何を「評価」しているのか
3. 評価の実益は何か
4. ODA評価は他の分野の評価とどこが異なるのか
5. インパクト評価とODAへの影響
6. ODA評価としての専門性、専門家育成の必要性

といった点について、論点の提出が行われた。

第1報告者の遠山慶氏（国際協力機構）からは、JICA評価部における評価制度の運用状況、事後評価状況の概観、開かれた国益の増進をはじめとするJICA評価の外部環境の変化、新たなニーズとその課題などが報告された。

ついで、第2報告者の鵜飼彦行氏（国際協力機構）からは、JICAにおける評価部の使命、とくに、JICAの援助が役立っていることを示す役割について、特に技術協力プロジェクトの評価の観点と、プログラム化の進展という観点から説明があった。

第3報告者の朽木昭文氏（日本大学生物資源科学部）からは、国際協力機構（JICA）の評価制度について、特に、有識者としての観点から、質の向上のために「打率」という考え方を導入し、100%の成功を前提としない評価をすべき点、また、より前向き、新しいことに挑戦するインセンティブを付与するためにも、アカウンタビリティの再検討が必要な点などの議論があった。

これらの報告に対して会場からは多数の質問・意見が出され、とくに、長年わが国のODA評価を主導的に牽引されてきた牟田博光プログラム委員長から、ODAおよびODA評価自体がこの10年を通じて大きく変化してきており、評価に要請される役割も大きく変化した、とのコメントがあった。牟田教授の意見は、まさしく、設立10年を迎えた評価学会の足跡とも符合し、時代が大きく変わり始めていることを印象付けるものであった。ODAの変化、ODA評価の変化、そして、評価に対する国民の要請の変化とも、今後ともより進んだ議論と分析がなされるべきであり、大きな課題であるとの所感を持った。

共通論題セッション２「自治体評価におけるベンチマーキングの実施と可能性」

座長　田中 啓（静岡文化芸術大学）
コメンテータ　小野 達也（鳥取大学）

ベンチマーキングは、元々は民間企業向けに考案された経営手法であるが、近年は行政機関や非営利組織をはじめとして、公共部門でも利用されるようになっている。特にアメリカでは、ICMAによる比較業績測定連合をはじめとして、さまざまな取り組みが各地で進行中である。一方、日本においても、地方自治体においてベンチマーキングを行政評価に応用しようとする取り組みが登場し始めている。そこで、自治体の行政評価にとってのベンチマーキングの意義について理解を深め、さらには実務的な知見を導くことを目的として、本セッションを企画・実施した。

まず最初の報告者の熊倉浩靖氏（群馬県立女子大学）からは、ベンチマーキングの取り組み事例として、80以上の自治体が参加している都市行政評価ネットワーク会議の概要と自治体間の比較結果について報告があった。特に後者については、ネットワーク会議の運用が5年を経過し、指標の精緻化・成熟が達成されていることが具体的な分析例とともに示された。次に、都市行政評価ネットワーク会議の参加自治体である川西市の本荘重弘氏（川西市企画財政部）からは、まず長い取り組みの歴史を持つ同市の行政評価が紹介された。その上で、自治体にとってのベンチマーキングの可能性と課題についての見解が披露されたが、特に自治体間競争や協働を促すという意味でのベンチマーキングの意義が強調された。最後に、小林和洋氏（福井市総務部政策調整室）からは、福井市が中心となって実施している自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」について報告があった。比ベジョーズは、国内のベンチマーキングとしては最も先駆的な取り組みの一つであり、参加自治体も34市を数えている。これまでの取り組みを踏まえ、参加自治体間で参加意欲に差が生じていることやデータの公開の必要性といった課題が指摘された。

3名からの報告後、コメンテータの小野達也会員（鳥取大学）からは、自治体間の緻密な比較のための手法や自治体間比較が実効性を持つための条件について具体的な示唆があったほか、自治体間ベンチマーキングの活用のためには、各自治体の行政評価システムの実施状況を考慮に入れる必要性があることなどが指摘された。これを受けて、フロアからの質問への応答を含めて、参加者間で活発に議論が行われた。全体として、行政評価にとってベンチマーキングは有意義となる可能性がある取り組みであることは確認されたが、今後も継続的な実践・研究・議論が必要であることが明らかとなった。

共通論題セッション3「成果志向型評価アプローチの新たな進化」

座長　大島 巌（日本社会事業大学）
コーディネータ　津富 宏（静岡県立大学）
コメンテータ　牟田 博光（東京工業大学）

近年、保健・医療・福祉・司法・教育領域において科学的根拠にもとづく実践（EBP）プログラムへの関心が高まり、成果志向型の評価アプローチに新たな進化が認められるようになった。政策評価領域・開発援助領域においても、メタ評価のデータベースが構築されるほか、そのデータベースに基づいて、科学的な知見を実践の場に移し替えるためのプログラム評価の新たな取り組み（トランスレーショナル研究（Translational Research）、実施研究（Implementation Research））が注目を集めている。しかし、日本の評価学研究において、成果志向型の評価研究、比較による有効性研究（CER）の取り組みは比較的限られている。この共通論題では、評価学のこの新たな地平の進化について、政策評価領域におけるメタ評価の実施とその手法に関するアメリカ連邦政府3省庁の政策評価の取り組み、蓄積されたエビデンスを実践に移転するトランスレーショナル研究の試み、実践現場から根拠にもとづく効果的プログラムモデルを発展・形

成するための方法論について共有し、これら取り組みの発展可能性について議論した。

第1報告の佐々木亮氏（国際開発センター）は、アメリカ連邦政府3省庁の政策評価において進められているメタ評価の実践状況と手法を明らかにし、日本における政策評価の向上を図るためには、「日本版メタ評価チェックリスト」の検討・策定の必要性、エビデンスの質に関する基準の検討を進めるべきことを提案した。第2報告の鈴木友理子氏（独立行政法人精神・神経医療研究センター精神保健研究所）は、医学領域における「トランスレーショナル研究」の概念整理を行い、近年の動向を明らかにした。第3報告の津富宏氏（静岡県立大学）、黒川潤氏（府中刑務所）は、日本の法務省における性犯罪者処遇プログラムの技術移転過程を取り上げ、「国際移転のための文化適合過程」（Kumpferら、2008）に従って検討を試み、この取り組みはパイロット研究の一過程にあるもののプログラムの中核部分は変更せずに文化適合部分を継続的に修正してきたことが明らかにした。第4報告の大島巌（日本社会事業大学）らは、科学的根拠にもとづく効果的プログラムモデルを発展・形成するための方法として、実践プログラムに関わる実践家の参加・協働によって、実践現場における創意工夫と科学的根拠を蓄積して、成果志向の効果的実践モデルを発展させるアプローチ法（CD-TEP法）を開発し、その具体的な内容と今後の発展可能性を示した。

討論では、日本における成果評価結果の蓄積方法、成果を収める条件・プログラムプロセスをデータベース化する方法、関係する担当者の能力開発について、など活発な議論が展開された。

成果志向型評価は、プログラム評価の原点でありながら日本評価学会では近年十分に議論されることが少なかったと考える。この共通論題を一つの契機に、今後、この領域の議論が日本評価学会内で活発化することを期待したい。

共通論題セッション４「ジェンダー・プログラム」評価の理論と実際 ―評価理論再考に向けて

座長　高橋 由紀（国立女性教育会館）
討論者　中野 波津巳（埼玉県鶴ヶ島市女性センター）
討論者　松下 光恵（静岡市女性会館「アイセル21」）
コメンテータ　山谷 清志（同志社大学）

本セッションは、研究者と実務者とからなる「男女共同参画の評価に関する研究会」として継続的に行っている研究活動の成果の一端を報告し、フロアーから様々な意見をいただき今後の活動の糧としたく実施した。テーマは、男女共同参画行政及び拠点施設（男女共同参画センター）が取り組んでいる評価の現状について明らかにし、「ジェンダー・プログラム」評価の理論化に向けてその課題を検討することとした。

プログラム評価とは、プログラム活動の成果（問題の解決状況）を評価することであるが、プログラムは、目標、計画、専門知識を持つ人材、施設、予算、組織、根拠法令等、様々な構成要素により成り立っている。また、構成要素間がいかに連携して、まとまりのあるプログラムとして成果を生み出すのかがポイントとなる。

本セッションでは、まず、施設、人材、計画、条例の4つの側面から、現状と課題について報告を行った。

吉峯報告「男女共同参画センターの『施設評価』とその課題」では、大阪市による施設評価は、指定管理者制度の一環として「施設利用率」等「効率性」を測る定量的指標を基準に行われている、さらに、男女共同参画推進というミッションは効率性からだけではなく、「どれだけ有効」な取り組みができているのかという視点から、定性的な指標によって評価することが重要である点が指摘された。

伊藤報告「NPOで働く女性の人材育成―女性／男女共同参画センターにおける現状評価」では、利用者

であった女性達がNPO法人を立ち上げ、指定管理者となり、施設の管理・運営を担っている事例に着目し、女性達が施設に「女性の視点が活かされた雇用の場」、「職員の能力が活かされる場」、「職員の公共意識を育む場」という新たな価値を付与していることが報告された。

内藤報告「地方自治体男女共同参画計画の進行管理」では、報告者が関わってきた1県・7市区町村における男女共同参画計画の進行管理の構築と運用方法が詳細に報告され、計画を有効に目標達成に導き得る進行管理のためには、信頼性の高い成果データの収集及び評価を事業－施策－政策へと階層的に上げていく過程がポイントとなることが提示された。

林報告「実効性ある男女共同参画条例－評価の視点からの検証」では、地方自治体の男女共同参画条例の内容の中で、①積極的改善措置の導入、②間接差別の明記、③教育に関する規定、④拠点施設、⑤苦情処理システムの5点が重要であるとの観点から政令指定都市の条例を比較し、より実効性ある条例としていくためのポイントが提示された。

地方自治体の男女共同参画政策は、男女共同参画社会基本法の制定（1999年）以降、条例を設置し、行動計画を策定し、拠点施設を整備し、人材を配置し、と進められてきており、形式的にはプログラムとして必要な構成要素を備えている。また、行政は計画の進行管理を行い、施設は事業を実施して評価するという役割をそれぞれが担い分けている。しかし、行政と施設の連携、プログラム構成要素間の調和という観点からは、課題は大きい。今後必要とされるのは、行政と施設の評価努力を統合するために、「ジェンダー・プログラム」という考え方によって男女共同参画を評価すること、また男女共同参画政策の「有効性」を評価するための指標と基準を提示することである。今後とも、「男女共同参画の評価に関する研究会」として、調査・研究に取り組んでいく所存である。

共通論題セッション５「高等教育の評価～コンセンサスの形成に向けて～」

座長　齊藤 貴浩（大阪大学）
コメンテータ　牟田 博光（東京工業大学）
コメンテータ　早田 幸政（大阪大学）
コメンテータ　西出 順郎（岩手県立大学）

我が国の高等教育機関は、機関が自ら行う自己評価と、評価機関による評価を定期的に受ける認証評価とが法的に義務づけられており、さらに国立大学法人、公立大学法人はその公的な性質から、中期目標・中期計画に基づく評価を行うことが定められている。現在、各大学とも一通りの評価を受け、二巡目のサイクルに入るところであるが、そもそも何のために評価を行うのかという大学評価の目的や評価の方法論について、根本的な疑問が生じている。

本セッションでは、大学評価が、「誰のために、何を対象として、どうすることを目的として行われているのか」という原点に返り、評価の設計に携わってきた側の専門家を報告者としてお呼びして論点を示し、評価を受けた側の専門家と議論を行い、評価に携わる者の共通理解を図ることを目的として行われた。

第1報告者の榎本剛氏（文部科学省）は、「高等教育政策と評価」と題し、認証評価に関する政策的含意、設置基準、設置認可の審査、大学自らの質の向上のための取組などとの関連で整理しなければならない課題について、政策立案者の立場から論点を提示された。第2報告者の林隆之氏（大学評価・学位授与機構）は、「高等教育評価の検証」と題し、評価機関の立場から過去10年間の大学評価を検証し、これまで一貫して自律的な大学の質的向上を促進する評価を志向し、またある程度の評価の素地を形成してきたことを指摘しつつ、大学評価の効果が低減する恐れと新たな大学評価の可能性を提示された。第3報告者の齊藤貴浩氏（大阪大学）は、「高等教育評価の目的と方法の多様性」と題して、評価の目的、方法、示し方などの様々な方法について示しつつ、大学評価をあらためて整理し直す必要性を論じた。

これらの報告を受け、3名のコメンテータから有意義な意見をいただいた。牟田博光氏（東京工業大学）からは、大学の評価担当理事として、大学評価が本当に役に立っているのか、特に投じた労力に見合った利益が大学になければならないという点が指摘された。早田幸政氏（大阪大学）からは、認証評価の在り方に関して、目的に準拠して大学評価基準が異なりうること、内部質保証を前提とした整理が必要であること、そして公共政策系教育プログラムの質保証に係る欧米の動向についての紹介がなされた。西出順郎氏（岩手県立大学）からは、認証評価は厳格な適格認証機能に、法人評価は敢えて定量的な業績管理に、そして自己改革は大学自らの自発的改善に特化させるべきとのコメントをいただいた。

以上の報告とコメント、そしてフロアとの議論を通じて、高等教育の評価に関する問題意識を共有し、機能別評価や分野別評価の可能性も含め、さらなる議論を行うための基礎を提供することができたのではないかと考えられる。学会員の多くが関係する高等教育セクターについて、より良い評価システムを構築するため、今後とも活発な議論がなされることが期待される。

共通論題セッション６「事業仕分けとその評価」

座長　山谷 清志（同志社大学）
コメンテータ　西本 哲也（堺市役所／同志社大学）
コメンテータ　内田 真（ジャパン・インターナショナル総合研究所）

事業仕分けとは何か。日本独特の事業仕分けをどのように考えるべきであるのか、その理解は難しい。統一的な理解がなく、共通した進め方がないため、また実施するねらいがさまざまな思惑を反映しているため、表面的にはわかりにくいのである。しかも、賛否両論ある。進め方が乱暴であると非難する人もあり、政治力を背景にした暴力だと非難する人もいる。他方、民意を反映した行政統制だと肯定する人や、「政治指導の成果」と賞賛する人もある。つまり事業仕分けに対する価値判断もぶれている。

しかし、事業仕分けのインパクトだけは明確である。仕分け対象になったことでそれまであまり一般の目に触れなかったその存在に国民が気づく、目的は正しいかも知れないが目的を達成する手段に議論の余地が多い、こうしたことに気づくことは明らかに事業仕分けのインパクトである。また、仕分け対象が「酷い目に遭う」ことだけは明らかである。

このセッションでは「事業仕分けを評価する」テーマで、事業仕分けと各府省行政事業レビュー（いわゆる「政治主導」公開プロセス）との違い、事業仕分けと評価（とくにプログラム評価）との理論面での違い、自治体の事業仕分けと行政評価公開ヒアリングとの違いを論じた後、事業仕分けの最大の特徴である仕分け後の仕分け対象に起きた変化について実際例をふまえた議論をした。

最初の南島和久氏の報告「事業仕分けと行政事業レビュー」は、「事業仕分け」と「行政事業レビュー」について、それぞれの課題を語った。すなわち①事業仕分け・行政事業レビュー共通する課題は、事業を実施・推進する側と査定・監視する側との対立的な構図で捉えられ、報道されているところである。とくに対立が先鋭化するのは事業の「存廃」にかかる判断をめぐる場合で、端的にいって事業の存廃は政治責任で判断すべきものである。必要性の検証や事業の廃止が政策評価では解決できなかったことを想起すれば、政治主導の議論充実が望ましい。②行政事業レビューの効率性の議論に関しては、これまでの予算折衝、財務省や総務省、会計検査院などのチェック、入札等監視委員会の議論、国会での指摘など効率化関係の議論蓄積があるので、これを参考に整理が必要。③政策評価との関係では、行政事業レビューとの機能的整理が喫緊の課題である（これまでの無駄の発見や事業等の廃止件数を期待されてきた政策評価は、行政事業レビューの登場で新たな段階を迎えたと考えるべき）。

第2報告、山谷清志「自治体の事業仕分けと行政評価」では「事業仕分け」と「行政評価」と呼ばれる英語に翻訳しづらい活動ふたつが日本の地方自治体で活発に行われているが、問題が多いことから説き起

こす。たとえば行政評価については、政策評価→行政評価→経営評価と担当課名称が変遷した例が多いように、その呼び名が一律でなく、内容（評価対象や評価方法）も担当者が交替すれば変化した。他方、事業仕分けも考え方や使用目的が一様ではないが、乱暴さと粗雑さが目立つ。ここでは、地方自治体で普及している事業仕分けと行政評価の問題から、本来あるべき姿が何であるかを考えるべきであると指摘した。

第3報告、大島巌氏の「プログラム評価アプローチからみた事業仕分けの意義と課題　若者自立塾（若者職業的自立支援推進事業）「廃止」事例の分析から」は、対人サービスプログラムの「廃止」事例の分析から、事業仕分けの意味と課題を明らかにするとともに、日本の政治過程に評価文化が正しく位置づけられ、プログラム評価を用いた実証的根拠に基づく民主的な意思決定を行うことができる可能性と方策について検討した。

第4報告、高橋由紀氏「評価と事業仕分けの間で－独立行政法人の事例」は、事業仕分け第1弾で仕分け対象になった独立行政法人の内部状況と実態を参考に、独立行政法人に対する事業仕分けの「思わぬインパクト」を報告した。

これらの報告に対して内田真氏と西本哲也氏はそれぞれ論点整理を行い、それについて報告者に再度プレゼンテーションをしてもらった。会場からの質疑も、この事業仕分けが現在進行中で注目されていることもあり、たいへん活発であった。おそらく、この事業仕分けと評価の関連に関するセッションは、今後も続ける必要があるのではないかというのが、座長の印象である。

シンポジウム報告

国際化戦略の成果の評価〜我が国の政治、企業経営、教育、市民活動の国際性を考える

座長　廣野 良吉（成蹊大学）

本シンポジウムでは、我が国の国際化について、企業経営、教育、市民活動（特にNGO）の分野から報告・議論があった。

まず、「日本の経営革新のためのオープンアーキテクチャーと高信頼性インフラシステム構築技術とグローバルの展望」（藤枝純教）では、企業経営の観点から報告が行われた。報告によれば、企業経営の分野では、システムはますます複雑になりつつあり、国際的なオープンアーキテクチャーの下でいかにシステムを構築できるかが発展の鍵となる。まさに、「ガラパゴス」的なシステムではなく、国際的に通用するツールが求められているのである。

続いて、「日本の大学教育の国際化の現状と課題」（福島隆司）では、政策研究大学院大学（GRIPS）における国際化の取組について報告があった。GRIPSは学生を集めるという現実的要請から国際化に取り組むことになったが、学生、教員、職員それぞれの国際化に取り組んでいる。入試の英語化、英語による授業・論文指導、英語の話せる事務職員の配置などの他、テニュア制度やポイント制を導入して職員の人事評価を客観化する努力も行っている。これらの取組をつうじて、国際的に通用する教育、学生の輩出を図っているとのことであった。

「日本の市民団体の国際的活動の現状と課題」（秦辰也）では、日本のNGOの国際化について報告があった。日本のNGOは諸外国と比較して財政基盤が弱いが、G8ネットワークやGlobal Call to Action against Povertyといった国際的NGOネットワークの構築が図られており、様々なレベルでの協働、各国NGOとのパートナーシップ強化、民間や政府との協働が必要であるとの指摘があった。

これらの報告に対し、会場の参加者から様々なコメント・意見が出された。企業経営については、国際標準の下でのビジネス展開も重要だが、ビジネスを取り巻く政治的環境も考慮する必要があるとの意見があり、国際標準の中でいかに日本独自のアイデアを出せるかが重要との指摘がなされた。

教育についても、日本の教育は「ガラパゴス化」しているとの懸念が表明され、日本はアジアの一員として生きていく以外はないのであり、教育にもその覚悟が必要であるとの指摘があった。

議長からは、国際的に開かれていることと日本独自のものを持つことは決して矛盾しないこと、また、世界で通用する大学になるためには、教育の国際化、研究の国際化、そのアウトリーチが重要であること、さらに、NGOのネットワーク強化は非常に重要であり、会員におかれても退職後は是非NGOを設立してほしいと希望を伝えおいた。

なお、今回、政治の国際化についての報告は実現しなかったが、我が国の統治機構は伝統的に行政中心となっており、国民を向いているとはいい難い状況にある。今後、国民本位の政治に向けて、民主的メカニズムが整備されていくことを期待したい。

自由論題セッション報告

自由論題セッション１「評価手法」

座長　上野 宏（南山大学）

評価学は日本においては比較的新しい学問であり、評価手法も殆ど輸入品である。日本評価学会としては、輸入品を適切に理解し、新しい日本の評価手法を開発する必要がある。その為に、このセッションは有用である。このセッションでは3件の意欲的は発表があり、討論がおこなわれた。座長の独断で判断するならば、3件の第1発表は、理論的なもので、業績評価トプログラム評価の根本的な違いを論じた。即ち、二つの輸入評価手法の内容を適切に理解しようとした。残りの2件は、一つの研究グループからの2つの発表であり、形成的評価（formative evaluation；政策又はプログラムを形成・改善する事を目的とした評価で、事前評価で使われる場合が最も効果的であるが、執行中・事後的にも用いられる；Scriven1991*Evaluation Thesaurus*,4thEd.pp.168-9）の評価手法の開発と実践例2つの報告であった。即ち、形成評価という概念は輸入品でも、国産の新しい形成評価手法を開発しそれを使ってみたことの報告であった。3件いずれも有意義なものであった。

第1報告は、湯浅孝康氏の「業績評価とプログラム評価」であった。本発表は、以下を主張した。①業績評価とプログラム評価は、その価値観・理論において異なったものである。②業績評価は、政府不信を契機として流行し、節約・効率という価値を持ち、アウトプットを重視した評価を行う。③プログラム評価は、1929年の金融大恐慌を契機として流行し、社会的公正・公平・平等といった価値を持っており、アウトカムを重視した評価である。④評価・行政はその背景に異なった価値が存在する。これら主張の証明が不足ではあったが、二つの手法の違いに、行政学の視点からの光を当てた点、また価値の問題を明示的に取り上げた点が、有意義であった。

第2報告は、道明章乃氏の「効果的プログラムモデル構築のためのフィデリティー尺度の作成と活用」であった。本発表は、①精神障害者の退院促進プログラムを形成するための形成的評価を行う手法として、フィデリティー尺度（プログラムモデルへの適合度を測る尺度を使った評価手法）を提言し、②その尺度を使って18事業所での上記退院促進プログラムの執行中評価あるいは事後評価を行った事例研究の結果報告、であった。本報告は、形成的評価手法を開発した点、それを事例研究してみた点が、優れている。この新手法は、何処までがプログラムモデルで、何処からがモデルを使った評価手法なのかが、明示されれば、より良い手法となると思われる。又、事例研究においても、プログラムモデルを改善する示唆と、評価手法を改善する示唆とを、区別して考察すれば、より有益となると思われる。

第3報告は、贊川信幸氏の「効果的なプログラムモデル構築のための福祉実践家との対話による形成的評価」であった。本発表は、①事前のプログラムモデルの適切な構築の為には、エビデンス・理論・実践家との対話の3種に基づいたプログラム理論（プログラムモデルのこと、筆者解釈）を構築し、その効果を実証する（測定・評価する、筆者解釈）アプローチが必要であることを主張し、②その中で、特に実践家参画型の形成評価を「若者自立塾事業」に適用してみた実践例を報告した。第2報告と同様に、実践例は、事後評価として行われた。新しいプログラムモデルを作成し、そのプログラムモデルを実践者と討議をして改善したことの報告である。ここでも、第2報告と同様に、プログラムモデルそのものの改善と、その形成評価手法とを明確に区別して考察すれば、より有益となると思われる。

自由論題セッション２「ODA評価」

座長　廣野 良吉（成蹊大学）

本セッションでは、外務省及び国際協力機構（JICA）におけるODA評価の現状と課題について議論された。

まず、「過去のODA評価案件のレビュー：48報告書のメタ評価」（佐々木亮）では、過去に外務省が行った評価報告書の分析に基づき、評価における提言の質、提言の実現及び活用状況に関する報告があった。評価の提言については、優先順位及び宛先を明確に付記することが重要であり、また、すぐに実現可能ではなくとも中長期的な観点からの提言も政策的観点から必要であるとの指摘があった。

続いて、「日本の政府開発援助（ODA）プロジェクトの『自立発展性』の評価に関する研究」（冨田理絵）では、ODAプロジェクトの自立発展性に影響を与える要因についての研究結果が報告された。報告では、重回帰分析の結果、自立発展性に大きな影響を持つのはプロジェクトの効率性であり、効率性の高い案件は高い経済的効果があるため、途上国自身が事業の効果を持続できることがその要因であるとの指摘があった。

最後に、「JICA保健事業におけるエビデンスに基づく実践」（神谷祐介）において、エビデンスに基づく政策プロセスの構築に関するJICAの取組が紹介され、JICAのプロジェクト形成においてエビデンスに基づく評価を活用することが重要との指摘があった。

これらの報告に対し、参加者から、プロジェクトの持続性には、当該国の政治・経済・財政・文化といったプロジェクトの周辺環境が影響しており、この点を看過すべきではないとの意見があった。また、評価の提言については、評価そのものは精緻に行い、報告する際にはわかりやすさを心がけることが肝要であり、同時に、提言のフィードバック体制を一層整備する必要があるとの指摘があった。これらの諸点について、今後の研究を期待するとともに、今後、評価者となる方に対しては、時に政府の主張と異なることであっても、信念を持って提言していくことを望みたい。

自由論題セッション３「学校評価／教育評価」

座長　橋本 昭彦（国立教育政策研究所）

「自由論題3　学校評価／教育評価」の分科会では、評価の実態にねざす4報告があり、その後に質疑応答があった。

石田謙豪会員（元広島県尾道市立栗原北小学校校長）「発想の転換～経営の視点に基づく学校評価～」は、石田会員の6年間にわたる実践と、数回にわたる本学会での実践報告を総括する内容であった。教職員や保護者など当該学校関係者が、学校経営に対する共通理解を深めることができるようになるためのヒントが項目別に整理されている。

高月淳会員（広島県立忠海高等学校）「高等学校の学校評価における適切な評価指標の在り方」は、昨年の大会報告の続編である。「評価指標の在り方」が模索段階にある学校の例を紹介した。

關谷武司会員（関西学院大学）らの「グローバル人材育成のための大学教育プログラムに関する考察」は、今回の大会開催校における「国連学生ボランティアプログラム」の事後評価調査を紹介した。学生・学生の所属校・海外のボランティア受け入れ機関・国連などそれぞれの立場にたって、ヒアリングや文書調査で検討するなど、この種の学内事業の評価や評価を活用した事業改善の在り方に一つのモデルを提供した。

清水洋一会員（東京都公立小学校）「教育の特色と学校関係者評価の役割」も前回大会の続報。世田谷区K小学校における学校評価委員会の実例を元に、教職員・保護者・地域関係者の話し合いでアンケート

項目が形成され、校内のプロジェクトが評価・改善される筋道を描いた。

いずれも事例報告であったが、フロアの参加者も各自の持ち場で評価に関わっているため、質疑応答も生々しく、それぞれの評価観や実践経験を交換する良い機会となった。学校や教育プログラムの評価の理論を深めるうえで、事例報告の蓄積は欠かせない。今後も、新しい報告者を得て、ますます議論が発展してほしい分野である。

自由論題セッション４「公共事業評価／政策評価」

座長　宮崎 修二（東邦ガス株式会社）

当セッションでは、公共事業評価及び政策評価のあり方に関し、評価手法も含めた広範な課題についての考察・報告が発表された。いずれも評価に係る重要な課題、論点を含むものであり、活発な議論が行われた。

まず、「顧客満足度（CS分析）を用いた冬期道路の走行環境評価（高田哲哉・浅野基樹）」は、積雪寒冷地域における冬期道路の効率的・効果的な管理を図る観点から、被験者による走行試験を実施し、顧客満足度（Customer Satisfaction：CS 分析）の評価手法を用いて、走行環境に関し優先実施すべき対策項目の抽出を行った。これに対しては、調査項目、サンプル数等調査手法のほか、通常行われている道路管理業務における要対策項目との関係等について質疑があった。

次に、「モンゴルと東欧移行諸国の予算執行の比較評価（上野宏）」では、モンゴルの財政制度及び執行状況を東欧移行諸国と比較分析し、モンゴルに特有な問題特性の抽出を試みている。財政支出のアカウンタビリティに関するPEFA-PMF枠組みを利用した評価の結果、モンゴルは、全体的にみれば、他の東欧・中央アジアの移行途上国17国平均よりもかなり良い予算執行を行っているが、公務員の被雇用者名簿の不正確さ、税滞納率の高さ、納税者登録・脱税嫌疑検査の能力等に問題があること等が判明したとしている。本報告に関しては、特定項目の相対的評価にとどまらず、相違が生じた事情の解釈にも踏み込んだ分析を期待する等の指摘があった。

「中央省庁における総合評価に関する一考察（中田雅陽）」は、中央省庁が行っている総合評価方式の政策評価について、その導入状況、政策体系の中の位置づけ、評価の視点、調査方法等の現状を分析している。総合評価方式評価を導入する府省庁は全体の七割弱にとどまり、対象となる件数が少ない一方、政策体系、評価内容における府省庁間の相違や格差、不十分な政策間連携等が見られるとしている。これに関しては、事業評価、実績評価、総合評価といった評価方式間の相違とそれぞれの関係に注目すべき、各府省の政策体系はそもそも別個に存在しており、テーマ別の議論を行うべき等の議論があった。

最後に「『評価者倫理・スタンダード策定分科会』中間報告―基本原則（Principles）　案について―（小林信行・一寸木英多良）」では、評価者に関する「倫理規程」の全体的構成、項目内容、文案等に関する中間的な検討内容についての報告があり、基本原則の項目（案）とともに今後の検討すべき各種論点が提示された。討議では、評価専門家の独立性確保の重要性などのほか、諸外国の先行事例等を参考としつつ、日本独自の事情等を踏まえること、常に見直しを行い、生きたスタンダードとするべきこと等が指摘された。これらの議論を通じ、倫理スタンダードの重要性と確立への期待が再確認されるとともに、今後の検討への有用な論点が明らかになった。

企画委員会

企画委員会は、日本評価学会が行う各種の活動を企画、実行することをとおして、わが国の評価学の普及と発展に寄与することを目的としている。最近の活動としては以下の活動がある。

1．研究受託事業

2009/2010年度に国際協力機構より「課題別研修第三者検証委員会作業部会」業務について受託し、平成22年6月に報告書を提出した。国際協力機構からは2007年度、2008年度に引き続き受託したもので、国際協力機構が平成22年度以降に更新または新設する課題別研修案件の検討において、第三者検討委員会を設置し、案件内容の妥当性および効率性を検証するにあたり、検証プロセスの効率化と客観性のさらなる担保を図るべく、作業部会で審査原案を作成したものである。

このような受託事業は学会としての社会的貢献を具体的な形で示すと共に、会員に評価作業を経験してもらう場を提供することにもなる。さらに学会に対しては財政的な貢献もできるなど利点が大きい。企画委員会としてはこのような受託事業を積極的に拡大していきたいと考えている。なお、学会として事業を受託することが適切であるかどうかの判断基準、及び受託事業の品質確保については学会が定めた「受託評価関連事業実施要領」に基づいている。

2．顕彰事業

日本評価学会では年一回、学会賞の選定という形で会員の顕彰を行うことにしている。学会賞の受賞者は企画委員会の下に設けられている学会賞審査委員会によって推薦し、理事会で決定される。学会賞としては、論文賞、奨励賞、功績賞の3つの賞がある。

平成22年度は学会賞受賞者選考細則第6条により、2010年10月4日付けで学会ホームページ上に学会賞候補者の公募を行い、10月29日まで自薦、他薦を受け付けた。11月15日に学会賞審査委員会を開催した。論文賞、奨励賞、功績賞のそれぞれについて、申し合わせに基づき検討し、さらに、受賞候補者の意思確認のためメールにて議論を継続し、11月22日、学会賞受賞候補者について審査員全員一致で下記の結論に達した。

論文賞は、選考当該年度の前年度に発行された本学会誌に掲載された原著論文等から推薦されるものとする、と定められているが、今年度は受賞候補者なしとした。

奨励賞は、選考当該年度の前年度に開催された全国大会での発表等から推薦されるものとする、と定められている。第10回全国大会、及び春季第7回全国大会の場で発表された原稿等公表された資料、及び、それぞれの大会でのアンケート結果などを総合的に検討し、受賞候補者として關谷武司会員を選考した。

功績賞は、前年度までの学会活動への貢献に基づき、推薦されるものとする、と定められており、これまでの功績を総合的に検討し、受賞候補者として牟田博光会員を選考した。

これらの選考結果は、理事会に諮られ、原案通り承認された。受賞者には、11月27日関西学院大学で開催された総会の場で、学会から賞状及び副賞が授与された。

企画委員会委員長　牟田博光

国際交流委員会

2010年4月―2011年3月期の国際交流委員会の活動は、以下の通りである。

1．各種国際会議での日本評価学会の活動紹介と仮称アジア太平洋評価協会（Asia-Pacific Evaluation Association Network=APEA-NET）設立へむけての活動

2010年2月18日の外務省主催（日本評価学会協賛）の「第9回ODA評価ワークショップ」でのAPEA-NET設立基本合意に基づき、日本評価学会国際交流委員会APEA-NET設立検討会は、クアラルンプールにおけるマレーシア評価協会（MEA）主催の国際会議にてAPEA-NET設立趣旨および設立へのロードマップを提出し、アジア地域および国際機関からの会議参加者の基本的合意を得た。また、3月29日シドニーで開催されたアジア経営管理協会（AAMO）総会、および6月29―30日シンガポールで開催された東アジア研究機関ネトワーク会合の場においても、国内評価学会（協会）の設立の必要性、メリットを説明した。また、6月19―20日には、政策研究大学院で開催された日本評価学会春季大会にて、従来から現在までのAPEA-NET設立に関する情報を、JES会員を含め大会参加者へ資料として配布し、今後のAPEA-NETの活動の在り方について、参加者有志と協議した。さらに、昨年11月初旬のUNDP本部（ニューヨーク）と世界銀行本部（ワシントンD．C）に引き続き、本年7月6―7日アジア開発銀行が主催した東京での国際会議および7月12―13日横浜にて地球環境戦略研究機関が開催した国際会議にて、APEA-NET設立準備について協議を続け、APEA-NET設立への参加を勧誘した。

2．全米国際問題大学院連合（APSIA）との交流

国際交流委員会は、2010年8月19日国際交流基金日米センター（CGP）招請の米国国際問題大学院連合（APSIA）所属大学院生一行に対して、日本評価学会の活動を紹介し、特に訪問団の関心が高い、我が国の対途上国支援の現状と将来の方向、紛争後の平和構築・人間の安全保障対策、ODA評価基準について説明し、意見交換した。

3．全米評価協会（American Evaluation Association＝AEA）の2010年年次大会へ参加し、2011年大会への日本評価学会会員への参加・発表を、学会メールリンクおよび特設ホームページを通じて勧誘した。

4．日本評価学会国際交流委員会への会員参加登録要請と幹事の交代

2010年11月27―28日関西学院大学で開催された日本評価学会第11回全国大会で、国際交流委員会への会員参加・登録を要請した。今後APEA-NETの設立と新しい国際的活動の展開のためにも、会員の皆さんの積極的な参加登録を求めたい。

なお、2010年12月20日の第38回国際交流員会にて、国際交流委員会幹事湊直信氏の外務省国際協力局政策課評価・広報室長への移籍予定に伴い、新幹事に一般財団法人国際開発センター主任研究員の佐々木亮氏を選出した。

5．ネパール評価学会との交流

2011年2月6日、ネパール国カトマンズで開催されたネパール評価学会研究会で、ネパールと日本の評価学会の活動状況と両国における評価の現状と主要な課題について意見交換した。

6．日本政府（外務省）とベトナム政府計画投資省共催の「第10回ODA評価ワークショップ」（2011年2月24―25日、ハノイ市）の計画・実施に協力

日本評価学会国際交流委員会は2001年以来、日本政府（外務省）が毎年開催してきた「ODA評価ワークショップ」の計画・実施に協力してきたが(注)、今回の第10回ワークショップにも協力した。第5セッションでは、日本評価学会のこれまで10年間の活動状況を紹介すると同時に、APEA-NET設立へ向けての段取りを説明した。本ワークショップに参加したアジア23カ国政府の評価機関代表者全員と国際機関代表者の賛同を得たことを受けて、会議終了後スリランカ、日本、ネパール、ベトナム評価学会およびサモア政府、パプアニューギニア政府代表者で構成されたAPEA―NET準備委員会を正式に立ち上げ、日本評価学会国

際交流委員会の設立提案ドラフトを基に修正案を作成し、アジア太平洋諸国の現存の各国評価学会（協会）へ送付し、その意見を求め、年内のAPEA－NET設立総会の開催を期することになった。

（注）日本評価学会がその計画・実施段階で協力してきた過去10回の「ODA評価ワークショップ」の開催の背景として、日本政府（外務省）は、OECD／DACが各加盟国で開催してきたODA評価セミナーを2000年に、JICA総合研修センター（現在はJICA研究所）で共催した。そこでは、特にODA評価を将来のODA政策・事業計画へ反映させることに焦点を置いて、日本国内でのODA評価体制の充実の重要性を関係者一同へ訴えた。さらに、インドネシア、フィリピン等アジアの開発途上国のODA受け入れ機関の政策担当者を招待して、世界銀行、アジア開発銀行、UNDP、UNICEF等加盟国の開発政策・事業評価の改善に取り組んできた国際機関と共に、ODA受け入れ国の評価体制の強化の必要性を訴えた。このセミナーに対する途上国政府と国際機関の高い評価を受けたことを契機に、日本政府（外務省）は、2001年以来毎年「ODA評価ワークショップ」をアジア諸国の受け入れ機関（経済計画省、財務省、国家計画委員会等国によって名称は異なる）を招請し、国内外で開催してきて、今年の第10回ワークショップのベトナム政府との共催に至った。なお、このワークショップの日本との共催国は、タイ王国、マレーシア、シンガポール、ベトナムである。

国際交流委員会委員長　　廣野　良吉

広報委員会

1．活動方針

広報委員会は、その目的である、「評価の意義を広く普及し、学会活動の強化を支援するために、日本評価学会および学会の行う種々の事業を広報し、学会の情報活動に寄与する」ことを目的とします。評価学会の活動のみならず広く評価に関わる情報も会員の皆さんと共有すべくあらゆる機会を捉えてその実現を目指します。

2．活動状況

(1)「学会活動の強化と学会の健全な運営を目指して会員獲得に努めます」

会員獲得のための学会説明などのツールについては、ホームページを第一に考えていますが、国、自治体、企業などの説明ツールとしては、マス・メディアを使ったパブリシティも利用する方向で検討を進めていきます。

(2)「広報の手段は主として学会ホームページを活用します。従って、学会からのおしらせはホームページに随時掲載します」。

「ホームページのより魅力的かつ効果的な広報」のために、専門家を使ってホームページの刷新に取り組み、5月にリニューアルしました。

3．今後の方針

広報委員会は、メンバーの交代も視野に入れ、進捗状況管理、新企画の検討などを行い広報面での有効性、効率性を高めて行く所存です。

広報委員会委員長　高千穂　安長

日本評価学会春季第8回全国大会のご案内

春季第8回全国大会
実行委員長　廣野　良吉

来たる2011年6月11日（土）に日本評価学会春季第8回全国大会が政策研究大学院大学（東京都港区六本木）にて開催されます。

プログラム等詳細につきましては、学会メーリングリストおよびホームページにて随時ご案内いたします。

会員各位におかれましては奮ってご参加くださいますようよろしくお願い申し上げます。

記

1.　日時：　春季第8回全国大会　　2011年6月11日（土）

2.　場所：　政策研究大学院大学（東京都港区六本木7-22-1）

以上

日本評価学会誌刊行規定

2005.2.15改訂
2002.9.18改訂
2001.9.9改訂

（目的および名称）

1. 日本評価学会（以下、「学会」という）は、評価に関する研究および実践的活動の成果を国内外の学界をはじめ評価に関心をもつ個人および機関に広く公表し、評価慣行の向上と普及に資することを目的として、「日本評価研究（仮名）」（英文仮名：“ The Japanese Journal of Evaluation Studies ”、以下、「評価研究」という）を刊行する。

（編集委員会）

2. 「評価研究」の編集は、後で定める「編集方針」にもとづいて編集委員会が行う。
3. 編集委員会は、学会会員20名以内をもって構成し、委員は学会理事会が選任する。編集委員の任期は2年とし、再任を妨げないものとする。
4. 編集委員会は、互選により委員長1名、副委員長2名および常任編集委員若干名を選出する。
5. 編集委員会は、最低年1回編集委員会を開き、編集方針、編集委員会企画、その他について協議するものとする。
6. 編集委員会は、その活動等について、随時理事会へ報告し、承認を受けるとともに、毎年1回学会年次大会の場で、過去1年の活動成果と翌年の活動計画に関する報告を行う。
7. 委員長、副委員長および常任編集委員は、常任編集委員会を構成し、常時、編集実務に当たる。

（編集方針）

8. 「評価研究」は、原則として、年2回刊行する。
9. 「評価研究」の体裁は、B5版とし、和文又は英文とする。
10. 「評価研究」に掲載する原稿（以下「論文等」という）の分類は、以下の5カテゴリーからなるものとする。
    （1）総説
    （2）研究論文
    （3）研究ノート
    （4）実践・調査報告
    （5）その他
11. 「評価研究」への投稿有資格者は、学会会員および常任編集委員会が投稿を依頼した者とする。学会会員による連名での投稿および学会会員を主筆者とする非会員との連名での投稿は、これを認める。編集委員による投稿はこれを認める。
12. 投稿原稿を上記分類のどのカテゴリーとして扱うかは、投稿者の申請等をもとに常任編集委員会が、下記の「作業指針」に従って決定する。
    （1）「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文とし、その掲載については編集委員会が企画・決定する。
    （2）「研究論文」は、評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文とし、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
    （3）「研究ノート」は、「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
    （4）「実践・調査報告」は、評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。

(5)「その他」には、編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿や学会誌の刊行に関する編集委員会からの学会会員への連絡等が含まれる。

13. 論文等は2名の査読者により査読することとし、その人選は編集委員会が行う。「研究論文」については、査読結果と編集委員会が査読者とは別に指名する担当編集委員1名の参考意見をもとに、編集委員会が掲載に関する決定を行う。「総説」、「研究ノート」、「実践・調査報告」および「その他」の論文については、査読結果にもとづき編集委員会が掲載に関する決定を行う。
14. 編集委員が「評価研究」に投稿した場合には、当該委員はその投稿に係わる常任編集委員会あるいは編集委員会の議事に一切参加しないものとする。
15. 上記いずれのカテゴリーの投稿についても、常任編集委員会による掲載の判断は可・不可の二者択一で行うこととする。但し、場合によっては編集委員会の判断で、小規模の修正による掲載も認める。「研究論文」としての掲載が適当でないと判断された場合でも、投稿者が希望すれば、常任編集委員会は「研究ノート」あるいは「実践・調査報告」としての掲載を決定できる。

(投稿要領の作成公表)

16. 編集委員会は、上記の編集方針にもとづき投稿要領を作成し、理事会の承認を得て、広く公表する。

(配布先)

17. 「評価研究」は、学会会員に無償で配布するほか、非会員に有償で提供する。

(抜刷の配付)

18. 「評価研究」掲載論文等の抜刷り30部を、投稿者(原著者)に無料で配布する。それ以上の部数を希望する場合は投稿者(原著者)の自己負担とする。

(インターネット上の公開)

19. 「評価研究」掲載論文等は、投稿者(原著者)の了承を得て全文をインターネット上で公開する。

(著作権)

20. 「評価研究」に掲載された論文等の著作権は各投稿者(原著者)に帰属するものとし、編集権は本学会に帰属するものとする。

(事務局)

21. 「評価研究」編集及び配布の事務は、それに関連する会計も含めて学会事務局が担当する。

(以上)

『日本評価研究』投稿規定

2008.9.29改訂
2003.4.18改訂
2002.3.25改訂
2001.9.9改訂

1. 『日本評価研究』（The Japanese Journal of Evaluation Studies）は、評価に関する論文、論考、調査報告等を掲載する。

2. 『日本評価研究』は、会員間の研究成果交流の場を提供し、内外における評価研究の一層の発展に資することを主目的として発行されており、原則として会員による寄稿を掲載する。なお、依頼原稿を除き、ファーストオーサーは学会員でなければならない。また、投稿は、一時に一原稿に限るとともに、他学会誌などへ二重に投稿などのない未発表のものとする。

3. 投稿された原稿は、編集委員会の責任において審査を行ない、採否を決定する。審査にあたっては、1原稿毎に2名の査読者を選定し、査読結果を参考にする。（査読者には、投稿者名を伏せて査読を依頼する。）

4. 原稿料は支払わない。

5. 『日本評価研究』に掲載された論文等は、その全文をインターネット上の本学会のホームページに掲載する。

6. 投稿にあたっては、投稿原稿が、①研究論文、②総説、③研究ノート、④実践・調査報告、⑤その他のうち、どのカテゴリーに入るかを明記する。ただし、カテゴリーについての最終判断は、編集委員会で行なう。「研究論文」は評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文、「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文、「研究ノート」は「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考、「実践・調査報告」は評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告、「その他」は編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿等である。

7. 投稿方法
   （1）使用言語は日本語又は英語とする。
   （2）著者校正は原則として第一校までとする。
   （3）英文原稿については、ネイティブスピーカーによる英文チェックを済ませ、完全な英文にして投稿すること。
   （4）ハードコピー4部（A4版）を提出する。その際、連絡先（住所、Tel、Fax、Email）と原稿の種類を明記すること。掲載可と判断された原稿については、必要なリライトを経た後に、最終原稿のハードコピー2部とDOS/Vフォーマットのフロッピーを用いたTEXTファイルを提出する。その際、オリジナル図表を添付すること。
   （5）刷り上がりは最大14ページとする。これを超える場合は、その経費は著者負担とする。

（6）日本語原稿の最大文字数は以下のとおり。①研究論文20,000字、②総説15,000字、③研究ノート15,000字、④実践・調査報告20,000字、⑤その他適宜。それぞれ和文要旨を400字程度、英文要旨を150words程度、及び和文・英文でキーワード（5つ以内）を別に添付する。印刷は1ページ、20字×43行×2段（1,720字）とする。20,000字の原稿の場合、単純計算では英文要旨1ページを加えて合計13ページとなるが、図表の量によっては、それ以上のページ数となり得るので、注意すること。

（7）英文ではA4版用紙に左右マージン30mmをとり、10ポイントフォントを使用し、1ページ43行のレイアウトとする（1ページ約500words）。論文冒頭に150words程度のAbstractをつける。14ページでは、7,000words相当になるが、タイトルヘッド等を考慮して、最大語数を約6,000words（図表、注、文献込み）とする。図表の量によっては、ページ数が予想以上に増える場合もあり得るので、注意すること。

8. 送付先

〒140-0002　東京都品川区東品川4－12－6　日立ソリューションズタワーB 22F
一般財団法人 国際開発センター内 日本評価学会事務局
TEL: 03-6718-5931
FAX: 03-6718-1651
E-mail: jes.info@evaluationjp.org

『日本評価研究』執筆要領

2002.9.18改訂
2002.3.25改訂

1．本文、図表、注記、参考文献等

（1）論文等の記載は次の順序とする。

日本語原稿の場合

第1ページ：表題、著者名、所属先、E-mail、和文要約（400字程度）、和文キーワード（5つ以内）
第2ページ以下：本文、謝辞あるいは付記、注記、参考文献
最終ページ：英文表題、英文著者名、英文所属先、E-mail、英文要約（150words程度）、英文キーワード（5つ以内）

英文原稿の場合

第1ページ：Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words) ; Keywords (5 words)
第2ページ以下：The main text; acknowledgement; notes; references

（2）本文の区分は以下のようにする。

例１（日本語）

１．
（1）
①
（2）
（3）

例２（英文）

1.
1.1
1.1.1
1.1.2

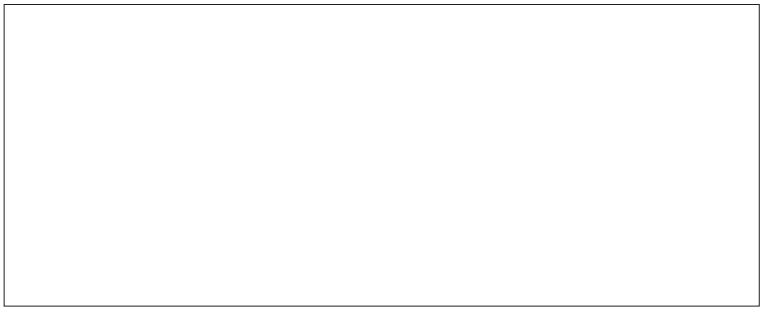
（3）図表については、出所を明確にする。図表は原則として、筆者提出のものをそのまま写真製版するので、原図を明確に作成すること。写真は図として扱う。

例１：日本語原稿の場合

図１ ○○州における生徒数の推移

（注）
（出所）

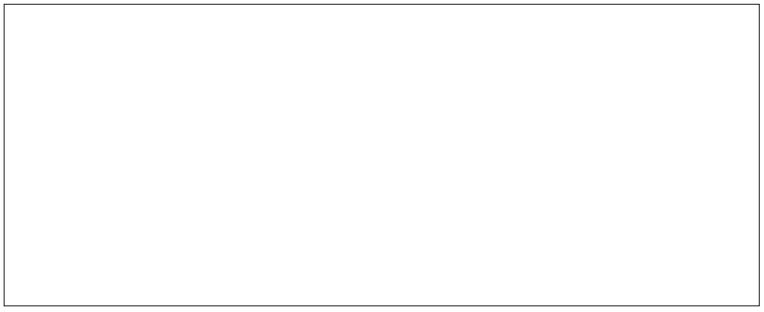
表１　○○州における事故件数



（注）
（出所）

例２：英文原稿の場合

Figure １　Number of Students in the State of ○○



Note:
Source:

Table １　Number of Accidents in the State of ○○

Note:
Source:

（4）本文における文献引用は、「•…である（阿部 1995、p.36）。」あるいは「•…である（阿部 1995）。」のようにする。英文では、(Abe 1995, p.36) あるいは(Abe 1995)とする。

（5）本文における注記の付け方は、（•…である[1]。）とする。英文の場合は、（….[1]）とする。
（6）注記、参考文献は論文末に一括掲載する。

注記
1 ……。
2 ……。

（7）参考文献は、日本語文献は著者の五十音順、外国語文献は著者のアルファベット順に記し、年代順に記載。参考文献の書き方については以下のようにする。

日本語単行本：著者（発行年）『書名』、発行所
（例）日本太郎（1999）『これからの評価手法』、日本出版社

日本語雑誌論文：著者（発行年）「題名」、『雑誌名』、巻（号）：頁－頁
（例）日本太郎（1999）「評価手法の改善に向けて」、『日本評価研究』、1（2）：3-4

日本語単行本中の論文：著者（発行年）「題名」、編者『書名』、発行所、頁－頁
（例）日本太郎（2002）「行政評価」、日本花子『評価入門』、日本出版社、16-28

複数の著者による日本語文献：著者・著者（発行年）『書名』、発行所
（例）日本太郎・日本花子（2002）『政策評価』、日本出版社

英文単行本：著者 （発行年）. *書名.* 発行地：発行所.
（例）Rossi, P. H. (1999). *Evaluation: A Systematic Approach 6th edition.* Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

英語雑誌論文：著者（発行年）. 題名. *雑誌名,* 巻（号）, 頁－頁.
（例）Rossi, P. H. (1999). Measuring social judgements. *American Journal of Evaluation,* 15(2), 35-57.

英語単行本中の論文：著者（発行年）. 題名. In 編者 (Eds.), *書名.* 発行地：発行所, 頁－頁.
（例）DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research.* San Francisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

2名の著者による英語文献：姓, 名, and 姓, 名（発行年）. *書名.* 発行地：発行所.
（例）Peters, T., and Waterman, R.(1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies.* New York: Harper & Row.

3名以上の著者による英語文献：姓, 名, 姓, 名, and 姓, 名（発行年）. *書名.* 発行地：発行所.
（例）Morley, E., Bryant, S. P., and Hatry, H. P. (2000). *Comparative Performance Measurement.* Washington: Urban Institute.

（注１） 同一著者名、同一発行年が複数ある場合は、 (1999a)、(1999b) のようにa,b,cを付加して区別する。

（注２） 2行にわたる場合は2行目移以降を全角1文字（英数3文字）おとしで記述する。

『日本評価研究』査読要領

日本評価学会　『日本評価研究』編集委員会
2005年9月10日決定

1. 本査読要領の趣旨

本査読要領は、『日本評価研究』における掲載論文等の審査の要である査読手続きについて、投稿する会員及び査読を依頼される会員に対して解説を行い、審査手続きを効率的かつ効果的に行うことを目的として、定めるものです。

2. 査読の目的と投稿者の責任

査読は、投稿原稿が『日本評価研究』に掲載される論文等としてふさわしいものであるか否かについての判定を当編集委員会が行う上で必要とされるものです。

査読に伴って見いだされた疑問や不明な事項について、必要な場合は修正意見をつけて、修正を求めることがあります。査読は、その意味で、投稿原稿の改善に資するものでもあります。ただし、修正が求められた場合においても、論文等の内容に関する責任は著者が負うべきものであり、査読者の責に帰するものではありません。

査読者は2名で、編集委員会において学会会員の中から当該分野の専門家を選び依頼されますが、学会会員以外に依頼することもあります。

3. 査読の視点

査読は、以下の5つの視点によりますが、投稿原稿の種類によって、重点が違います。

（1）テーマの重要性・有用度
（2）研究の独自性
（3）論理の構成
（4）実証法・方法論の妥当性
（5）評価理論・実践への貢献

・研究論文の査読については、上記の5項目全てに配慮する。
・研究ノートの査読については、上記5項目のうち、特に（1），（2），（3），（4）の諸項目に配慮する。
・実践・調査報告の査読については、上記5項目のうち、特に（1），（3），（5）の諸項目に配慮する。
・総説の査読については、上記5項目のうち、特に（3）と（5）の諸項目に配慮する。

4. 投稿に当たっての留意点

2. に掲げた査読の視点以外に、基本的な論文の完成度の問題があります。例えば、

- 論文等として体裁が整っているか、
- 執筆要領にしたがっているか、
- 簡潔明瞭に記述されているか、
- 実証的なデータは適切に位置づけられているか、
- 注や参考文献は本文と対応しているか、
- 専門用語の使用は適切か、
- 語句や文法的な誤りがないか、
- 誤字脱字はないか、
- 句読点に誤りはないか、
- 英文要約などの英文表現は適切か、（必ずしも和文要約の直訳である必要はなく、英文としてまとまっていること）
- 字数は規程に従っているか、

など、内容及び形式に関する留意点があります。

大学院生及び実務家の投稿において、論文としての体裁が整わないまま送付されている例があり、査読そのものに至らないものもあるので、しかるべき指導を受けた後に投稿されるよう強く勧めます。

5. 査読にあたっての判断事例

(1) 完成度において不十分であるが掲載を考慮できる場合

萌芽的な研究、発展が期待できる論文等は評価論の発展のためにできるだけ評価してください。

- ●検証は十分とはいえないが、理論や定式化が学問の発展に有用である。
- ●考察は十分とはいえないが、新たな理論の形成・促進に有用である。
- ●文献調査は十分とはいえないが、研究の位置づけは明確である。
- ●比較研究は十分とはいえないが、適用例としては意義がある。
- ●考察は十分とはいえないが、社会的、または、歴史的に重要な事例の評価として意義がある。
- ●考察は十分とはいえないが、特定の社会活動の評価として意義がある。
- ●論文の構成や表現は適切とはいえないが、内容は評価できるものがある。
- ●論理性は十分とはいえないが、実務上の有用性がある。
- ●有意義な実践・調査報告である。

(2) 掲載を考慮するのが困難と判断される事例

- ●問題意識や問題の設定が不明確。
- ●基本的な用語の概念の理解や分析枠組が不明確または不適切。
- ●論拠とするデータ等の信頼性が乏しい。
- ●論旨の明確さや論証の適切さがない。
- ●論文の構成、表現（用語、引用、図表等）が適切でない（または整合性がとれていない）。

6. 判定

掲載についての判定は以下の4つの類型に分かれ、最終的に常任編集委員会において決定します。ただし、これらの判定は、評価できる項目や問題のある項目の多少によるものではありません。(3) 及び (4) にあるように、投稿論文の種類以外であれば、掲載を考慮できるとする場合があります。別の種類となる場合、字数の関係で、大幅に修正を要することがあります。

(1) 掲載可とする。
(2) 小規模の修正による掲載可とする。
(3) 大幅な修正による掲載可とする。
　但し、(総説／研究論文／研究ノート／実践・調査報告) として掲載を考慮できる。
(4) 掲載不可とする。
　但し、(総説／研究論文／研究ノート／実践・調査報告) として掲載を考慮できる。

別添（1）

Publication Policy of the Japanese Journal of Evaluation Studies

Last revised on 15th February 2005

The Purpose and the Name

1. The Japan Evaluation Society (hereinafter referred to as " evaluation society ") publishes " The Japan Journal of Evaluation Studies (hereinafter referred to as " evaluation study ") in order to widely release evaluation studies and outputs of practical activities to domestic and international academic societies, interested individual and institutions, and contribute to the advancement and prevalence of evaluation practice.

Editorial Board

2. The editorial board administrates editing of evaluation study based on the editorial policy stated below.
3. The editorial board is formed with less than 20 members of the evaluation society who are assigned by the board of directors. Terms of editors are two years but can be extended.
4. The editorial board assigns one editor-in-chief, two vice-editors-in-chief, and a certain number of standing editors among the members.
5. The editorial board may hold at least one meeting to discuss the editing policy, plans of editorial board, and others.
6. The editorial board reports activities to the board of directors as needed and receives approval. Also it is required to report the progress of the past year and an activity plan for the following year at the annual conference.
7. The editor-in-chief, the vice-editors-in-chief and the standing editors organize the standing committee and administrate editing on a regular basis.

Editorial Policy

8. The evaluation study, as a principle, is published twice a year.
9. The evaluation study is printed on B5 paper, and either in Japanese or English.
10. Papers published in the evaluation study are categorized as five types;

10.1. Review
10.2. Article
10.3. Research note
10.4. Report
10.5. Others

11. The qualified contributors are members of the evaluation society (hereinafter referred to as " members ") and persons whose contribution is requested by the standing editors. Joint submission of members and joint submission of non-members with a member as the first author are accepted. Submission by the editors is accepted.
12. Submitted manuscripts are treated as the above categories, however, the standing editors will decide based on the application of the contributors and the following guidelines;

12.1. " Review " is a paper, which provides an overview of evaluation theory or practice. The editorial board will make the decision regarding publication.
12.2. " Article " is considered as a significant academic contribution to the theoretical development of evaluation or understanding of evaluation practice. The standing editors committee makes adoption judgments following the referee-reading process described in the next section.
12.3. " Research note " is a discussion equivalent to the intermediate outputs of a theoretical or empirical enquiry. The standing editors committee makes adoption judgments following the referee-reading process described in the next section.

12.4. " Report "is the study report related to a practical evaluation project or evaluation. The standing editors committee makes adoption judgments following the referee-reading process described in the next section.

12.5. " Others " includes requested papers for special editions organized by the editorial board and announcements from editorial board to members regarding publication.

13. The editorial board selects two referee readers. For the " article ", the editorial board makes adoption judgments referring to the results from referee readings and comments provided by one editor assigned by the editorial board. For " review ", " research note ", " report " and " others ", the editorial board makes adoption judgments referring to the results from referee readings.

14. When editors submit a manuscript, the editors are not allowed to attend any of the standing editors committee meetings or editorial board meetings regarding the manuscript.

15. The standing editors have alternative of approval or not-approval for adoption judgment of manuscripts submitted to any categories. However exception is permitted if the editorial board approves the publication after minor rewrite. Even if the manuscripts are considered insufficient as an " article ", standing editors can decide whether the manuscripts are published as a " research note " or " report " if the authors wish to publish.

Formulation and Release of Submission Procedure

16. The editorial board formulates the submission procedure based on the editorial policy described above and release after approval from the board of directors.

Distribution

17. The evaluation study is distributed to all members for free and distributed to non-members for a charge.

Distribution of the Printed Manuscript

18. 30 copies of the respective paper are reprinted and distributed to the authors. The authors must cover any costs incurred by author's requests for printing more than 30 copies.

Release on the Internet

19. The papers published in the evaluation study are released on the internet with approval from the authors.

Copyright

20. Copyright of papers which appear in the evaluation study is attributed to the respective authors. Editorial right is attributed to the evaluation society.

Office

21. The office is in charge of administrative works for editing, distribution, and accounting.

別添（2）

Information for Contributors (For English Papers)

Last revised on 29th September 2008

1. " The Japanese Journal of Evaluation Studies "is the publication for reviews, articles, research notes, and reports relating to evaluation.

2. " The Japanese Journal of Evaluation Studies "is primary published to provide opportunities for members of the Japan Evaluation Society (hereinafter referred to as " members ") to exchange findings, and to contribute to further development of the study of evaluation both domestically and internationally. As a principle, this journal publishes the contributions submitted by the members. With the exception of requested papers, the first author must be a member. A submission (as the first author) is limited to one manuscript that has not been published or submitted in any form for another journal of academic association etcetera.

3. Adoption judgments of the manuscript are made at the discretion of the editorial board. Comments from two referee readers who are appointed for every manuscript are referred to in the screening process (the editorial board requests referee readers without notifying the author of manuscript).

4. Payment for the manuscript is not provided.

5. Papers published in " The Japanese Journal of Evaluation Studies " are released on the Internet at homepage of this academic society.

6. Regarding submission, manuscripts must be identified as one of the following categories: 1) article, 2) review, 3) research note, 4) report, and 5) others. However, the final decision of the category is made by the editorial board.
   "Article " is considered as a significant academic contribution to the theoretical development of evaluation or understanding of evaluation practice.
   "Review " is a paper which provides an overview of evaluation theory or practice.
   "Research note " is a discussion equivalent to the intermediate outputs of a theoretical or empirical study in the process of producing an " article ".
   "Report "is the study report related to a practical evaluation project or evaluation.
   "Others "are manuscripts for special editions requested by the editing committee.

7. Manuscript Submission
   (1) Manuscripts may be written in either Japanese or English.
   (2) Correction by the author is only for the first correction.
   (3) English manuscripts should be submitted only after the English has been checked by a native speaker.
   (4) Submit four hard copies (A4 size) of the manuscript. Contact information including mailing address, telephone number, fax number, and e-mail address, and the category of the manuscript should be clearly stated.
   For approved manuscripts, after necessary rewriting, the author needs to submit two hard copies of the final paper as well as a text file saved on a DOS/V formatted floppy disk. Original figures, charts, and maps should be provided.
   (5) Total printed pages should not exceed 14 pages. Any cost incurred by printing more than 14 pages must be covered by the author.
   (6) The layout for English papers should be 30 mm of margin at left and right side, 10pt for font size, 43

lines on A4 paper (about 500 words per page). An abstract of 150 words should be attached to the front. 14 pages are equivalent to 7,000 words but the body should not exceed 6,000 words to allow for the title, header, figure, chart, footnotes, and references. Please note that the number of pages may be more than expected depending on the number of figures included.

8. Mailing address
Office of Japan Evaluation Society at International Development Center of Japan
Hitachi Solutions Tower B 22nd Floor, 4-12-6, Higashi-Shinagawa, Shinagawa, Tokyo, 140-0002, Japan
Phone: +81-3-6718-5931, Facsimile: +81-3-6718-1651
E-mail: jes.info@evaluationjp.org

別添（3）

Writing Manual of the Japanese Journal of Evaluation Studies (For English Papers)

Revised on 18th September 2002

1. Text, Charts, Figures, Graphs, Diagrams, Notes, and References

(1) The paper should be written in the follow order:

First page: Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words); Keywords (5 words)

Second page: The main text; acknowledgement; notes; references

(2) Section of the text should be as follow:
1.
1.1
1.1.1
1.1.2

(3) Source of the charts, figures, graphs, and diagrams should be clarified. Submitted charts and others will be photoengraved, therefore it is important that the original chart is clear. Pictures shall be treated as figures.

Figure 1 Number of Students in the State of ○○

Note:
Source:

Table 1 Number of Accidents in the State of ○○

Note:
Source:

(4) Citation of literature in the text should be, (Abe 1995, p.36) or (Abe 1995).
(5) Note in the text should be, (------.[1])

(6) Note and references should be written all together in the end.
Note
1 --------.
2 --------.

(7) Reference should list the literature in alphabet order, and arranged in chronological order. Follow the examples:

Book: author (year of publication). *Title of the book.* Published location: publishing house.

(e.g.) Rossi, P. H. (1999). *Evaluation: A Systematic Approach 6th edition.* Beverly Hills, Calif: Sage Publication.

Article from magazine: author (year of publication). Title. *Title of the magazine,* volume (number), page-page.

(e.g.) Rossi, P. H. (1999). Measuring social judgments. *American Journal of Evaluation,* 15(2), 35-37.

Article in Book: author (year of publication). Title. In editor (Eds.), *Title of the book.* Published location: publishing house, page-page.

(e.g.) DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research.* San Fransisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

Book by two authors: surname, first name, and surname, first name. (year of publication). *Title of the book.* Published location: publishing house.

(e.g.) Peters, T., and Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies.* New York: Harper & Row.

Book by more than three authors: surname, first name, surname, first name, and surname, first name. (year of publication). *Title of the book.* Published location: publishing house.

(e.g.) Morley, E., Bryant, S. P., and Hatry, H. P. (2000). *Comparative Performance Measurement.* Washignton: Urban Institute.

(note 1) If some references are from the same author with the same publication year, differentiate by adding a,b,c as (1999a), (1999b).

(note 2) If the reference is more than a single line, each line from the second should be indented by three spaces.

(e.g.) DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research.* San Fransisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

別添（4）

Referee-Reading Guideline

The Japanese Journal of Evaluation Studies Editorial Board,
The Japan Evaluation Society
Approved on 10th September 2005

1. Content of the Referee-Reading Guideline

This Referee-Reading Guideline is to provide explanation of the main publication judgment, procedure of the referee-reading, to the members who submit the manuscript and for the members who are requested to conduct referee-reading in order to carry out the procedure efficiently and effectively.

2. Purpose of Referee-Reading and the Responsibility of the Author

Referee-reading is necessary for the editorial board to make decisions of whether submitted manuscripts are appropriate to publish in the Japanese Journal of Evaluation Studies or not.

If there is doubt or obscurity identified in manuscripts during the referee-reading corrections may be required. Therefore, referee-reading also contributes to the improvement of the submitted manuscripts. However, although the manuscripts are requested corrections, the author is still solely responsible in regards to the contents and it is not attributed to the referee-readers.

Referee-readers are two persons who are requested by the editorial board depending on the specialty or the field of the submitted manuscript. People who are not members of this academic society also may be requested.

3. Items of Consideration in Referee-Reading

Five points are considered in referee-reading, however, the importance of each may be different depending on the type of manuscript.

（1）Importance and utility of the theme
（2）Originality of the study
（3）Structure of the logic
（4）Validity of verification and methodology
（5）Contribution to evaluation theory and practice

- For the article, all of above five are considered.
- For the research note, especially (1), (2), (3), and (4) are considered.
- For the report, especially (1), (3), and (5) are considered.
- For the review, especially (3) and (5) are considered.

4. Attentions in submission of manuscript

Besides above five viewpoints, basic completeness as a paper is also considered, for example;

- appearance of the paper is organized
- written according to the writing manual
- described simply and distinctive
- verification data is appropriately used
- notes and references are corresponding with the text
- terminology is appropriately used
- no wording and grammatical mistakes
- no errors and omission
- no punctuation mistakes
- expression in English abstract is appropriate
- word count is according to the manual

The above mentioned forms and contents are also considered. There have been cases in which graduate students and practitioners posted without organizing the manuscripts as a paper. On those occasions, referee-reading was not conducted. Necessary consultation is strongly recommended prior to submission.

5. Judgment Cases in Referee-Reading

(1) In the case of the manuscript which is considered acceptable for the publication but is not yet complete:
The referee reader should evaluate carefully whether the paper can contribute to the development of evaluation theory or evaluation studies.

- Verification is lacking but the theory and formulation are useful for academic development.
- Analysis lacking but useful for formation and promotion of new theory.
- The literature review is not of a high standard but, the overall study is meaningful.
- Comparative study is not up to standard but is meaningful as an example of application.
- Analysis is lacking but it is meaningful as an evaluation of socially and historically important cases.
- Analysis is lacking but it is meaningful as an evaluation of particular social activities.
- Organization and expression are not up to standard as a paper but the contents are worthy to evaluate.
- Logic is not strong enough but useful in practice.
- The paper has significance as a report.

(2) In case of the manuscript which is considered as difficult for publication:

- Awareness of the issue or setting of the problem is indecisive.
- Understanding or analytical framework of notion of basic terminology is indecisive or inappropriate.
- There is a lack in credibility of data for the grounds of an argument.
- There is no clear point of an argument or appropriateness of proof.
- Organization of the paper and presentation (terminology, citation, chart, etc) are inappropriate (or not consistent).

6. Judgment

The final decision will be made on publication at the standing editors committee following one of four patterns (listed below). However, these judgments are not based on the number of errors but on the strength of the overall report. In the case of (3) and (4), there is a possibility to be published as a different type of paper. If it is published as a different type of paper, major rewrite concerning the number of words may be required.

(1) The paper will be published.
(2) The paper will be published with minor rewrite.
(3) The paper will be published with major rewrite, however as a different type of paper (review, article, research note, or report).
(4) The paper will not be published; however there is the possibility that it will be published as a different type of paper (review, article, research note, or report).

～投稿案内～

日本評価学会では、「日本評価研究」掲載のための投稿原稿を募集しております。1年に2回（3月末／9月末）の投稿締切を設けておりますので、ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。

投稿先：特定非営利活動法人日本評価学会　事務局
〒140-0002　東京都品川区東品川4-12-6 日立ソリューションズタワーB 22F
一般財団法人国際開発センター内
TEL: 03-6718-5931　　FAX: 03-6718-1651

『日本評価研究』第11巻第1号
2011年5月31日

編集・発行　　特定非営利活動法人　日本評価学会
〒140-0002　東京都品川区東品川4-12-6
日立ソリューションズタワーB 22F
一般財団法人国際開発センター内
TEL: 03-6718-5931　　FAX: 03-6718-1651

印　　刷　　株式会社　研恒社

©日本評価学会

本誌に掲載されたすべての内容は、日本評価学会の許可なく転載・複写はできません。

ISSN 1346-6151

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 11, No. 1, May 2011

CONTENTS

Special Issue: Special Issues: The Role of Non Profit Organizations (NPOs) and Evaluation in the Civil Society

Editor's Note — Koichi Miyoshi, Yuriko Minamoto, Yayoi Tanaka

Assessment System for Excellence of Nonprofit –Assessment for Problem Solution–
Yayoi Tanaka

Seven Necessary Conditions for Reliable Nonprofit Organizations
Yoshinori Yamaoka, Yoshifumi Tajiri, Akihito Jodoi

An Initiative of Japanese NGOs on Accountability –JANIC's Accountability Self-Check 2008–
Masashi Yamaguchi, Sawako Matsuo

Issues with the Accreditation System for the Tax Exempt Status of Nonprofit Corporations: Focusing on the Valuation of Citizen Participation through Donation and Volunteers
Hideaki Baba, Yayoi Tanaka

Evaluation in Collaboration with Local Government and Residents
–Focus on "Process Use" –
Yuriko Minamoto

The Role of NGO/NPOs and Evaluation in Civil Society
Participatory Evaluation that Enhances Capacity Building in NGO/NPOs
Hiroshi Tanaka

Consideration on Potentials of Participatory Evaluation in Civil Society in Japan
Satoshi Morita

The Role of NPOs in the Evaluation of Local Governance
–From the Perspective of a Regional Management–
Koji Iwabuchi

The Role of NPOs in Evaluation on Collaboration Activities
–From the Policy Structure and Public Viewpoints–
Koichi Miyoshi

Report

The 5 year evaluation of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
–A case study of an evaluation done by an international aid agency–
Atsuko Aoyama, Leo Kawaguchi, Chifa Chiang, Etsuko Kita

Japan Evaluation Society