

アメリカにおけるNPO評価

～第三者機関の評価方式の意義と課題～

大阪市立大学創造都市研究科教授 柏木 宏

はじめに

NPO法の成立前後から、NPOの評価をめぐる議論が盛んになってきた。P.F.ドラッカーの「非営利組織の成果重視マネジメント NPO、行政、公益法人のための『自己評価手法』」が邦訳されたり、笹川平和財団から「評価のすすめ 福祉分野で活躍する非営利組織のために」を発行された。公益活動団体の評価活動を進めるためのNPO、「評価みえ」が活動を始めたのも、この頃である。

この傾向は、NPO関係者の内部にも広がってきた。2004年4月、民間NPO支援センター・将来を展望する会が「信頼されるNPOの7つの条件」を発表。NPOらしくないNPOも登場しつつあるとしたうえで、信頼されるNPOの条件を示そうとしたという。国際協力NGOセンターは、2002年に、「NGOアカウンタビリティ委員会」を設置、翌年、「NGOのアカウンタビリティ基準(草案)」を発表。NGO自身によるアカウンタビリティ(説明責任)の確保が急務、との認識に基づくものだ。

アメリカでは、基準提示だけでなく、基準に基づくNPOの評価やA、B、Cなどのレーティングも行われている。内閣府が2001年に発表した「NPO活動の発展のための多様な評価システムの形成に向けて」と題する報告書も、NPOを評価やレーティングをする第三者機関(以下、第三者機関)を紹介しており、日本にも導入される可能性がある。

しかし、第三者機関による評価やレーティングには、さまざまな議論や問題が存在する。このため、NPO評価の歴史と概要についてみたうえで、第三者評価機関によるNPO評価の意義と課題について検討していきたい。なお、ここでは、NPOについて全般的な内容を評価、レーティングしているBBB、AIP、Charity Navigatorを取り上げる。

評価活動への関心の高まりと評価方法の多様性

アメリカにおいても、NPO評価について社会全体で議論が活発になったのは、比較的最近で10年ほど前のことだ。その背景には、3つの理由が考えられる。第一は、1992年に起きた全米最大の共同募金団体、United Wayのスキャンダルである。United Wayの会長がかなりの高給をえていたことなどがメディアで取り上げられ、NPOのあり方について人々の関心を高めた。

第二は、インターネットが普及にともない、NPO評価の情報が多くの人々に届くようになったことだ。具体的には、1994年にPhilanthropic Research Inc.がGuideStarをスタートさせた。これにより、NPOが政府に提出した990書式と呼ばれる、日本のNPOが所轄庁に報告する各種の書類をひとつにしたような書類がインターネット上で公開され、人々がNPOの情報にアクセスしやすくなった。

第三は、いわゆる成果主義の広がりである。1980年代以降、小さな政府志向が強まり、行政は、NPOへの事業委託や補助金の提供にあたり、成果を求めるようになってきた。また、寄付要請が強まった企業も、同様の傾向をみせた。こうしたなかで、United Wayは、1994年に成果測定を検討する委員会を設置。1996年には、「Measuring Program Outcomes: A Practical Approach」を発行、9万部を売り上げた。

とはいえ、NPO評価は、1990年代初頭に突如発生したわけではない。この小論が対象とする第三者機関も、かなり以前から存在した。老舗中の老舗の第三者機関、National Charity Information Bureau (NCIB)が活動を開始したのは、第一次世界大戦中のことだ。アメリカの富裕層のなかにヨーロッパにおける戦争と戦後復興に義捐金を送る動きが広がる一方、義捐金の提供先とな

るNPOが信頼できるものかどうか判断する材料が望まれたことに対処するための評価活動であった。

このように、アメリカでは、NPO評価に一定の歴史がある。また、関心も強い。そして、さまざまな対象や手法による評価が行われている。前述のGuideStarは、当初990書式を掲載しているだけであったが、現在では財務内容を中心に書式に盛られた内容を分析、提示している。NCIBは、NPOから提供を受けた資料も利用し、評価をしていた。また、理事会の人種や性別の構成を検討したり、トップの給与を評価する活動もみられる。

元来、評価には、さまざまな形態が存在する。対象別では、組織全体について検討する組織評価と個々の事業に焦点をあてる事業評価に分類できる。実施者でいえば、当事者と第三者のふたつに大別される。また、過程に焦点をあてると、結果評価とプロセス評価に分けられる。以下で紹介する第三者機関の場合は、組織評価+結果評価だ。反面、いわゆる成果主義が関心を寄せるのは、主として事業評価+結果評価である。これらの点を踏まえた上で、第三者評価機関の評価についてみていく。

BBB

NCIBとともに老舗的な第三者機関として知られているのは、Better Business Bureau (BBB)である。元々、企業の社会的責任を促進する目的で1912年に設立されたNPOだ。NPOの第三者評価を行うプログラムを開始したのは、NCIBから数十年遅れた1970年。その後、30年間にわたり、ふたつの評価機関が並存してきたが、2001年に合併。現在は、BBB Wise Giving Programという名称で、評価活動を行っている。

BBBは、慈善団体アカウンタビリティ基準を設け、この基準に基づき、評価を行う。この基準は、4分野、20項目で構成。以下、それぞれの分野と項目の概略を示していこう。

分野1は、NPOのガバナンスについてである。NPOの運営とスタッフに理事会が適切な管理を行っていること、投票権をもつ理事が最低5人いること、年に3回以上理

事会が開催されていること、理事のひとりまたは10%以上が報酬を受けていないこと、理事のなかにNPOと事業上の関係をもっている人がいないこと、という5点が評価される。

分野2は、効率の問題である。これについては、理事会としてNPOの効率を判断する政策をもっているかどうか、また効率を判断した報告書が理事会に提出、検討されているかどうかの2項目だ。

分野3は、財務についてである。これは、6項目にわけられる。事業費に総予算の65%以上が投入されていること、募金にともなう出費が収入の35%以下であること、実施中の事業に投入すべき資金を剰余として蓄積していないこと、要請があった場合に財務報告を提出しているかどうか、財務報告が事業、ファンドレイジング、管理運営にわかれて示されていること、支出報告が実態を正確に反映していること、事業、ファンドレイジング、財務管理にわけた予算を理事会が承認していること。

分野4は、ファンドレイジングと情報開示についてだ。これは、募金にあつたての情報が正確で誤解のないものであること、事業報告や財務報告の入った年報を提供していること、BBBの問い合わせに迅速に回答することなど6項目である。

BBBは、上記の20項目について、調査したNPOが各項目を満たしているかどうかについて検討、その結果をホームページなどで公開している。レイティングは、つけていない。なお、現在、20項目について評価を行い、その結果を公開しているNPOの数は、約600。

AIP

American Institute for Philanthropy (AIP)は、1992年に設立されたNPOの第三者評価機関である。「NPOに賢明な寄付をするためのお手伝い」というキャッチフレーズが示すように、寄付金が有効に使用されているかどうかという点に、最も関心を寄せつつ、評価活動を実施。具体的には、個々のNPOの予算に占める事業費の割合、

募金にあたって費やす資金の割合、留保金の年間予算に対する割合の3項目について調査を行い、その結果を"Charity Rating Guide"という冊子で報告している。

レイティングということばが示すように、BBBのように基準を満たしているかどうか判断するだけではない。それぞれの項目において、どの程度優れているか寄付者が判断できるように、A、B、C、D、Fの5段階で評価。日本流に言えば、A=特優、B=優、C=良、D=可、F=不可である。なお、情報が不十分で判断できない場合は、「？」がつけられる。

"Charity Rating Guide"に掲載されているNPOは、約500。主として大手のNPOである。ただし、予算規模で50万ドル以上のNPOが評価対象であり、アメリカのNPOでいえば小規模な組織も含まれることになる。また、これらのNPOは、環境保護、高齢者サービス、防犯など36のカテゴリーに分類され、カテゴリーごとにレイティングが示され、寄付者が評価結果を比較しやすいようになっている。

では、3項目のレイティングがどのような基準で行われているのかみてみよう。最初の予算に占める事業費の割合は、60%以上が望ましいという認識にたっている。これは、BBBの65%よりもやや低い、が、際立った差があるわけではない。

第2の募金にあたり費やす資金の割合は、100ドルの寄付を集めるために、35ドル未満の支出で抑えるべきだとしている。この点については、BBBの35%という割合と同じである。

最後の留保金の年間予算に対する割合については、年間予算の3年分以内に内部留保金を抑えるべきだとしている。同じ文言の項目は、BBBの基準にはみられない。しかし、BBBの実施中の事業に投入すべき資金を剰余として蓄積していないことという項目も、年間予算の3年分以内に留保金を抑えるべきという基準で評価している。したがって、BBBの基準と同じといえよう。

Charity Navigator

Charity Navigator (CN)は、2001年に設立された評価機関で、インターネットを通じて、無料で情報を提供することを特徴としている。NPOに行った多額の寄付が不正に使われた経験をもつニュージャージー州の実業家が、150万ドルの私費を投じてスタートさせたものだ。インターネット上に情報を提供し始めたのは、2002年。当初は、1100余りのNPOについて評価していたが、現在は約3000と、BBBやAIPに比べ、数が多い。

CNの評価の主な目的は、寄付の判断材料を人々に提供することである。手法は、990書式のデータを基に、組織の効率性と能力を判断し、レイティングを行うという方式だ。効率性については、寄付総額と寄付関連の支出の割合、総予算に占める寄付関連支出、事業費、管理運営費の割合という4つの項目について分析。組織能力については、過去3～4年間の総収入の増減、事業費の増減、予算に対する運転資本の割合について検討している。

使用されている単語や表現の仕方に異なる部分もあるが、CNの効率性についての評価方法は、BBBやAIPと同様だ。一方、組織能力については、他のふたつの第三者評価機関には見られない考え方である。予算に対する運転資金の割合は、AIPの留保金の年間予算に対する割合と同じことと思われるかもしれない。だが、AIPは、留保金の多さを問題視する姿勢だ。これに対して、CNは、十分な運転資金が将来の安定化を保障するという考えに立つ。端的に言えば、CNの組織評価は、NPOの将来に対する見通しを示すものである。

CNは、上記の寄付総額と寄付関連の支出の割合など7つの項目について、0から10までのレイティングをつけている。また、効率性と能力については、星印0から4までで評価。さらに、全体評価についても、星印0から4で表示。なお、NPOの業種によって評価に用いる財務関係の状況が異なることを考慮し、NPO全般、フードバック系、コミュニティ財団、公共放送の4分野にわけ、多少の偏差を盛り込み、最終的なレイティングを行っている。

NPO評価の意義と課題

以上、3つの第三者評価機関の手法を紹介しながら、アメリカのNPO評価の具体的な姿をみてきた。これらの手法に対して、批判や反発の声も聞かれる。例えば、NPOの連合組織のひとつ、National Federation of Nonprofits (NFN)は1994年、NCIBの評価に対して、「不公正かつ信頼に欠け、一部のNPOにより影響を与え、他方を傷つけている」と批判する調査報告書を発表した。なお、NFNは、2000年にDirect Marketing Associationと合併、DMA Nonprofit Federationとなった。こうした批判が存在することを理解したうえで、3つの第三者評価機関の手法を通じて、NPO評価の意義と課題を考えていきたい。

3つの第三者評価機関による評価のなかで共通しているのは、効率性や財務状況からNPOの優劣を判断していることである。NPOに寄付をする人々の多くは、「頼まれたから」だ。しかし、依頼先が信頼できる組織かどうか、見極めることは難しい。990書式の提供を求めることはできても、解釈には会計などの知識が不可欠だ。このため、一定の基準にしたがって評価なりレーティングされた情報は、寄付者にとってメリットになるだろう。

こうした意義がある一方、課題も存在する。3つの第三者評価機関とも、総予算に占める事業費の割合やファンドレイジング予算と寄付額の割合を検討している。ここでは、管理運営費より事業費を重視すべきであり、ファンドレイジングや効率よく行われなければならないという前提で、評価やレーティングが実施される。

しかし、管理運営費と事業費を厳密に区別することは、困難である。例えば、ホームレスの支援団体がホームレスの問題を記したパンフとともに、寄付依頼をしたとしよう。この団体は、これを教育ないしアドボカシー活動を考えるだろう。管理運営の一部であるファンドレイジングと教育事業の組み合わせとみなした場合、それぞれのコストをどのように算定すれば妥当か。答えは容易ではない。さらに重要なことは、第三者評価は、事業内容を評価しているわけではない、ということだ。よいNPOと

はよい事業を行っている団体、という通念とは異なる。

ここで紹介した第三者評価機関は、こうした課題が存在することを認めている。また、限定的ながら、それらを補うための措置も組み込みながら評価を行うとしている。この事実は、第三者評価だけに依存するのではなく、寄付候補団体の情報を個別に収集、分析したうえで判断することの重要性を示しているといえよう。必要なのは、評価をいかに活用するかについて、寄付者の姿勢と知恵である。

<主要参考サイト>

<http://www.charitywatch.org/>

<http://www.give.org/>

<http://www.charitynavigator.org/>

<http://guidestar.org/>

<http://www.npo-homepage.go.jp/report/020628hyouka/00.html>