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――

岩渕　公二

要約

市民参加の潮流と政府・自治体の財政状況の悪化を受けて，NPOをはじめとする非営利セクターが政策過程へかかわる機会が増えてきている。そのとき重要になるのが，NPOのアカウンタビリティである。本論では，市民参画の新しい場面としてクローズアップされている評価にかかわるNPOのアカウンタビリティについて考察するものである。

評価にかかわるNPOのアカウンタビリティは，2つの視点から整理できる。1つは評価プロセスに基づく視点であり，もう1つはNPOの制度，組織および活動形態に基づく視点である。評価プロセスに基づく視点では，評価の「設計」「測定」「判定」「判断（選択，決定）」のどの段階にかかわるかによって，アカウンタビリティの内容や性質が変化する。一方，NPOの制度や組織，活動形態に基づく視点では，組織がもつ公益性と運営に欠かせない経営技術，設立および活動の基本となる社員ならびに資金提供者の自由意志と主体性から，アカウンタビリティの内容や性質が変化する。それらは，NPOの関与が受動的立場か能動的立場か，あるいは消極的か積極的かによって，問責の度合いも変化し，時にはそれらが交錯する事態さえ起こり得るのである。

評価にかかわるNPOには，こうした多様なアカウンタビリティが存在し，それらを果たすことで関与の正当性を担保できるし結果の合理性も確保できると考えられ，公共サービスの主体が多元化する中でNPOのアカウンタビリティは重要性を増すものと考えられる。

キーワード：政策評価，NPO，アカウンタビリティ

1. はじめに

政策過程への市民参加は，いまや時代の潮流といっても過言ではない。政策の企画立案時におけるパブリックコメントをはじめ，各種委員会等の委員への任命，最近では道路や公園といった公共施設の管理を地域住民が担うケースさえ見受けられ，「声を聴く対象」としての市民から「公共サービスの担い手」としての市民へと，その役割も大きく変化している。こうした流れは，理論の世界におけるガバナンスの概念と思想の提唱，実務の世界における住民視点・生活者視点の政策重視と財政状況の逼迫による施策・事業の見直しに直面したことによってより顕著になってきている。さらに，昨年の統一地方選挙以来注目されるようになったマニフェストの登場によって，とりわけ自治体において首長と有権者との新たな関係構築を模索する政治的思惑が働き，政策過程における市民の存在が政策の企画立案あるいは実施担当者と急接近する傾向が現れている。

一方，1998年12月の「特定非営利活動促進法」施行以来，各分野で特定非営利活動法人（Non-Profit Organization：NPO）の活動が活発化し，公共サービスの担い手として大きな期待を寄せられるようになった。介護や森林保全など特定の分野では行政機関からの業務委託が定着しつつあるほか，多様でより専門的な知識や技術が求められる業務についてもNPOをはじめとする非営利セクターのかかわる機会が増えている。その背景にあるのは，価値観の多様化やニーズの複雑化による国民の公共サービスに対する期待の変化への対応と，1996年12月に行政改革委員会が

まとめた「行政の関与のあり方に関する基準」にみられるような公共サービスにおける行政関与のあり方に関する根本的な議論等であり，NPOの公共サービスへの関与は今後ますます拡大していくものと考えられる。

そうした状況の下，1990年代後半から先駆的自治体ではじまった政策評価の分野でも，NPOの関与が増えつつある。2002年4月の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下，行政機関政策評価法）施行に伴い評価への取り組みが広がりを見せる中，評価専門のNPOも活動を続けており，受託事業の自己評価などに取り組んでいる三重県の「コミュニティシンクタンク評価みえ」[1]や，市町村の評価制度導入の支援や県の補助事業の外部評価など取り組んでいる岩手県の「政策21」[2]の活動は，その先駆的な一例といえよう。また，長崎県に主たる事務所を構え活動を展開している「ローカルネット日本福祉医療評価支援機構」など特定分野の評価活動にかかわるNPOも増えてきており，市民を巻き込んだ参加型評価の模索の動きとあいまって，NPOをはじめとする非営利セクターが評価に関与する場面もますます増えていくものと考えられる。

その際の大きな課題の一つが，NPOのアカウンタビリティである。すでに従来公共サービスを独占してきた行政機関には，情報公開法や行政機関政策評価法の施行，自治体においてはそれに類する条例・規則・要綱等の制定によって，行政活動の透明性を高め，国民への説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことが義務づけられているが，公共サービスにかかわるNPOについても同様にアカウンタビリティが求められることになる。本論では，公共サービスの主体が多元化する中で重要性が増しているNPOのアカウンタビリティについて，市民参画の新しい場面としてクローズアップされている地方自治体の政策評価に着目し，NPOが公共サービスに関与する際に負うアカウンタビリティの多様性と課題を発生要因と内在要因から論じる。

2. 評価プロセスの分類

評価にかかわるNPOのアカウンタビリティを論じる最初の視点は，評価のプロセスのどの場面で関与するかである。評価制度の導入や評価システムの構築なのか，評価に必要な情報の収集と分析なのか，あるいは評価者として参加するのか，それぞれの場面によって求められるアカウンタビリティの相手や構成が変化するからである。ここでは評価のプロセスを時系列的に4つに分類し，それぞれの機能とNPOが関与する場面について整理する。

2.1. 設　計

評価に取り組む際の第1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，評価の基準といった評価制度の基本フレームの検討・決定と，評価に使用する評価手法および評価調書の検討・決定・作成を行う。

日本において政策評価は，先駆的な自治体から導入がはじまったものの，国の行政機関政策評価法の施行を機に追随した自治体の中でも地方の中小規模自治体においては，評価に関する専門的知識や評価に使用する技術などが十分備わっておらず，外部の専門機関に業務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が多く，評価に関する専門的情報は外部に依存する傾向があった。このとき多くは，政策に関する調査・研究の分野において経験と実績のあるシンクタンクやコンサルタントなどの民間調査機関が手がけるケースが多いが，近年NPOが支援機関として活用される機会も増えている。たとえば岩手県の政策21では，一関市や水沢市，雫石町の評価制度導入支援を行い，評価調書の設計にも関与している。さらに市町村の現場では，政策法務の立場から制度化にあたっての条例・規則・要綱等の検討を期待する声もあり，NPOを含めた外部機関に期待する専門性の領域も広がりつつある。

2.2. 測　　定

評価プロセスの第2の段階は，「測定」である。測定の大きな使命は，「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・事業の実績をいかに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。

情報の収集という点では，これまで政策立案の根拠として，統計データの提供や住民意識調査等のアンケート，公共サービスの受益者に対するグループ・インタビューの業務委託など外部専門機関への依存が多く見受けられた。評価においても同様の情報収集は不可欠であり，継続的な情報収集能力とそれにかかる費用を考慮すれば，今後も同様の調査は外部専門機関への依存は避けられないものと考えられる。近年，一部の自治体では，住民意識調査を行政機関内部で実施する例もみられるが，調査にあたっての項目の設定，たとえばアンケートの調査票の設計等において社会調査法などの科学的根拠に基づき設計されているケースばかりではなく，その点では分析の前提となる情報の的確さにおいて疑問を抱かざるを得ない状況も起きている。

ここで1つの大きな問題は，評価において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，行政機関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，むしろ外部専門機関のヒアリング能力を活用しようという動きも出てきている。岩手県千厩地方振興局が2002年度に実施した地域活性化事業調整等評価事業[3]が，その一例といえよう。

2.3. 判　　定

評価プロセスの第3の段階は，「判定」である。評価の観点として定めた項目，たとえば行政機関政策評価法が予定する観点でいえば，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，中間評価およ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。

このとき問題になるのが，「測定」時における情報の信用性と，比較対象となる情報の妥当性である。収集・分析した情報が適切であるのか，事前に設定した目標が妥当であったのか，多面的な検証が求められることになる。たとえば評価でもっとも重要な要素と考えられる有効性を判定する場合，多くは目標値との比較において評価されている。しかし，施策・事業の実施前に妥当な数値目標を掲げている場合は客観的な測定の指標となり判定は比較的容易だが，数値目標をおかず定性的表現の目標にとどまっていたり，掲げられた目標値が活動指標など成果の把握に妥当性を欠く数値であったり，成果指標として妥当性があっても目標値を設定した根拠があいまいで目標として適切性を欠く場合には，判定は難しい。そのような場合には，評価プロセスの第2の段階である「測定」がより重要性を増し，時には「測定」と「判定」が一体的に行われる事態も生まれるのである。

政府・自治体ともに評価における第三者等の活用をすすめている中で，NPOを含めた外部評価機関の関与する局面がもっとも予想されるのが，この段階であろう。第三者等の活用のもっとも多い例は，政策評価委員会等の設置であるが，委員としての発言がどのように政策に影響を与えるか明確にされているケースは少なく，条例化した自治体も含めて多くの場合，首長あるいは行政機関が「委員会の意見を尊重する」レベルにとどまっている。その点では，条例・規則といった自治立法に根拠をおいても，制度的に委員の意見がどのように反映されたか，担保するすべはない。

それに対して近年とくに議論されているのが，外部評価である。外部評価も，行政機関内部のマネジメントに活かす評価情報の抽出を目的とした場合，外部評価の機能は「判定」がもっとも重要になる。なかには「判断」を含めた外部評価を求める声があるが，意思決定には政治的機能も求められることから，いかに専門性を備えた機関が関与するとはいえ，それが市民の意思を代弁しているとは限らず，むしろそうした領域には踏み込むべきでないと考える。

2.4.　判断（選択，決定）

評価プロセスの第4の段階は，「判断（選択，決定）」である。評価プロセスにおいては，「判定」と「判断」が同時に行われる場面も少なくないが，本論では，「判定」の結果を踏まえ何らかの意思決定を行うプロセスを「判断」と定義し，論じている。

ここで問題となるのが，政策の意思決定の局面をどこで捉えるか，という議論であろう。議会制民主主義の原則からすれば，政策の最終意思決定は議会の議決によって達成されると捉えることができるが，議会での議決は予算枠での審議のため個別事業の内容について詳細に審議することが多くないこと，議決された予算の執行は行政機関にゆだねられており実質的な活動内容の決定権は行政機関にあると考えられることから，執行上の権限者の意思決定をもって「判断」と捉えることができよう。また，導入された評価制度において，一次評価・二次評価といった複数の評価プロセスを用意し，一次評価を当該事業の企画立案および実施担当部署が行う場合には，判定結果に基づく「判断」も一次評価者が行う場面もある。とくに評価をマネジメント・ツールとして位置づけている場合などは，評価の判定結果を踏まえた事業の企画立案・改善などが日常的に繰り広げられるため，政策の最終意思決定としての「判断」とは次元の異なる「判断」が展開することになる。

では，NPOを含む外部評価機関がその「判断」に関与することは考えられるだろうか。外部評価の評価者として関与する場合には「判定」がもっとも重要な機能であることを述べたが，昨年の統一地方選挙で注目されはじめたマニフェストの検証に関連してNPOが評価にかかわる場合[4]は，一定の「判断」領域に踏み込むことが考えられる。そうした動きは一部ですでにはじまっており，政治的領域にかかるアカウンタビリティへの対応にも迫られようとしている。また，市町村の新年度予算のローリングに際して外部評価機関の関係者がヒアリングを担当した事例は，直接「判断」しているわけではないものの，事業の採否に大きな影響を与えることは否定できす，こうした場面には一定の「判断」的要素が含まれていると考えられる。

3.　関与レベルの分類

前項では，NPOが評価にかかわる場面として評価プロセスの4つの段階を整理した。すでにふれたように，マニフェストの評価等の新たな動きを除けば，NPOが外部評価機関として政策の意思決定である「判断」に直接関与することは少ないといってよい。すなわち，NPOが評価にかかわる際にもっとも重要なステージは「設計」「測定」「判定」，とりわけ民間非営利団体という特性を踏まえてNPOの評価に期待されているところは，内部評価の批判的要素を排除した第三者機関としての「判定」の機能に集約されていくと考えられる。

さて，評価にかかわるNPOのアカウンタビリティがそれぞれの段階で一律かといえば，そうではない。「設計」「測定」「判定」の各段階での関与レベルによって，構成や問責の度合いが変化するからである。ここでは，関与レベルによるアカウンタビリティの変化について考察する。

3.1.　他律的関与

評価への関与レベルを整理する場合，関与する外部機関の主体性の存在，すなわち意思決定のイニシアチブと責任の所在が目安となる。なぜなら，従来行政機関と外部機関のかかわりにおいてもっとも標準的な関係が業務委託であり，受託者は委託者の意向を最大限受けることになり，契約書の規定に基づき「指示」「指定」を受け，主体性を発揮できる余地が少なかったからである。そうした関与レベルを本論では，「他律的関与」と定義した。

評価プロセスの「設計」段階で他律的関与と捉えられる場面は，制度導入にかかる調査業務の委託といったケースで，導入すべき評価制度や評価システムの提案が目的となっている場合である。このとき提案は参考情報とされ，当該行政機関が行う評価の有用性などを担保するものではない。実際に導入する評価制度および評価システムの意思決定は委託者側にあり，どの程度導入された制

度あるいはシステムの根拠とされているかによって，関与した外部機関に向けられる問責の度合いは変化する。

「測定」段階における他律的関与レベルと捉えられる場面は，情報収集の依存度と主体性に影響を受ける。評価の「判定」の基礎となる情報の収集をどこから収集するのか，アンケートやヒアリングの実施など新たに調査する意向がなければ，情報の収集源は行政機関に依存せざるを得ず，情報収集における外部機関としての主体性やイニシアチブ，意思を反映することは難しい。その場合，外部機関としてのNPOに求められるアカウンタビリティも，「測定」にあたっての正確性や指定された評価方法に対する準拠性，収集された情報を的確に捉えるための応答性に限られる。

「判定」段階における他律的関与レベルと捉えられる場面は，「判定」で依拠する「測定」情報の妥当性を検証することなく「判定」を行う場合で，企画立案や評価システムが変更された場合の端境期における評価作業もこれに該当すると考えられる。「測定」情報を行政機関などの内部情報に依存した場合，従来から議論されていることではあるが，マイナス情報の隠匿や実績の過大見積りなどが起こり，妥当性を欠く情報に基づいた「判定」結果も信憑性を欠く事態につながってしまう。とくに近年広報の発達によってマスメディアを活用したパブリシティが普及し，報道機関の情報収集能力の欠如とあいまって，事業の成果を過大に宣伝してしまうような事態も起こっている。もっとも事業の経過と結果を把握している事業の実施主体は，成果が芳しくないときほど事業の効果をアピールしようとするため，マスコミなどへの情報提供を強める傾向があるからである。このとき行政統制の議論で非制度的外在的統制の手段[5]として議論された「報道」は，適切な評価作業を阻害する要因にもなりかねない。NPOを含め外部機関，とりわけ市民セクターの看板を背負ったNPOが「判定」にかかわる場合には，「第三者機関による判定を得た」というアリバイ工作に使われないよう，「測定」情報の検証は重要なポイントとなろう。

なお，本論で定義した「判断」段階では，必ず何らかの意思決定を伴うことから他律的関与レベルと捉えられる場面は想定しにくい。

3.2. 自律的関与

前述の他律的関与に対して，関与する外部機関に主体性が担保された関与レベルを自律的関与と定義した。他律的か自律的かを関与する外部機関の意思決定のイニシアチブと責任の所在に着目した点から言えば，他律的関与は「受動的評価活動」，自律的関与は「能動的評価活動」と言えるかもしれない。外部機関が自らの専門性に準拠できる可能性を基準に捉えるならば，その可能性が高いほど活動が能動的になり，可能性が低ければ活動も受動的になりやすいからである。そして自律的関与を能動的活動と捉えた背景には，現在の公共サービスをめぐるNPO参画の議論の根底に，かつて公共サービスを独占してきた行政機関によるサービスを補完する立場での議論から踏み込んだ住民自治の理念に立ち返った市民を公共の担い手として積極的に位置づける立場からの議論があり，公共サービスへの市民の主体的・積極的参画を期待する社会的要請が反映されている。

「設計」段階において自律的関与レベルと捉えられる場面は，多くは想定にしくい。評価制度の検討や評価システムを構築する際，多くの場合，業務委託契約によって外部専門機関等から提案された内容をもとに行政機関内部で検討し，職員への作業負荷や評価にかかるコスト，既存のシステムとの整合性を考慮しながら，当該行政機関の予算編成の流れや仕組みに適合させつつ組み上げることが多いからである。しかし，そうした情報提供型の関与から踏み込み，外部機関と行政機関が同じ土俵で議論し，評価制度と評価システムの構築に取り組む事例も増えてきている。いわゆる協働型の作業と言えるかもしれないが，そこでは評価制度を導入する行政機関と外部機関がそれぞれの専門性を踏まえて議論することから，組み上げられた評価制度や評価システムの有用性についての問責は，行政機関・外部機関双方が負うことになる。もちろん評価制度および評価システムの採用は，正統な手続きのもとに行われるわけだが，政策評価が手続き論を越えて政策の有効性を議論するツールとして存在することを考え合わせると，正統な手続きをもってアカウンタビリティを達成したとする古典的な捉え方では，公共サービスの担い手が多元化する中で十分なアカウンタビリティを確保していくことは難しい。

「測定」段階において自律的関与レベルと捉えられる場面は，関与する外部機関が自ら「判定」の基礎となる情報を，アンケートやヒアリング，グループ・インタビューの実施や，統計データで収集を行う場合である。その際，調査項目の検討や調査票の設計，データ収集方法の開発から実施，分析にいたる一連の作業に外部機関が主体性を発揮したときには，測定された情報とその収集方法に関するアカウンタビリティを外部機関が負うことになる。

「判定」段階において自律的関与レベルと捉えられる場面は，判定行為における主体性と判定結果の活用が確保されている場合で，具体的には外部評価と，条例・規則といった自治立法に基づいた政策評価委員会等の活動で判定結果が制度的に政策判断に影響を与えることが担保されている場合である。このとき，判定の基礎となる「測定」への自律的関与の有無は問題ではない。なぜなら，判定者は判定結果に対する責任（アカウンタビリティ）を負うことから，判定の前提となる情報の信用性，正確性と妥当性に関心を払うことが責務となるからである。信用性や正確性，妥当性に疑問の残る情報をもとに判定することは，判定者としての義務を放棄していることにほかならず，その時点ですでに判定者の資格を失っていることになる。

最後に「判断」段階において自律的関与レベルと捉えられる場面だが，外部機関が事業の採択や選択に関与すること自体，すでにそこには関与者の意思が反映されることから，あらゆる場合が自律的関与レベルと捉えられるのではないか。このように分類してみると，「設計」から「判断」にいたる段階ごとに自律的関与レベルが高まることが理解できる。すなわち，評価プロセスの初期段階に近いほど他律的関与が多く，最終プロセスに近づくほど自律的関与が多くなる。そして，自律的関与レベルが高くなるほどアカウンタビリティの構成が複雑になり，問責の度合いも深まると考えられるのである。

ちなみに，政策の企画立案および実施機関の委託や要請なしに外部機関が実施する評価の場合，すべてが自律的関与として捉えられることは議論の余地はあるまい。仮に外部機関が任意に，政策の企画立案および実施機関の内部評価手法を用いて検証し結果を公表したとしても，その影響が直接政策の企画立案および実施機関に及ぶことは少なく，アカウンタビリティの相手は公表結果に関心をもつ市民に限られるからである。

4. NPOの特性

これまで評価プロセスの視点から，評価にかかわるNPOのアカウンタビリティについて論じてきた。もちろん評価プロセスにおける分類は，NPOをはじめとする非営利セクターに限定されるものではないが，後述する営利セクターとの特性の違いから，営利セクターよりも非営利セクターにその傾向が顕著に現れると考えられる。

次に，NPOの制度，組織および活動形態に基づく視点から整理してみたい。NPOは「認証」によって設立が認められ，その点では「許可」や「認可」を必要とする公益法人や社会福祉法人などとは異なる制度や組織，活動形態の特性を備えている。広くはいずれも市民セクターあるいは非営利セクターとしてくくられる団体だが，認証によって設立が認められるNPOの場合，許可や認可によって設立される団体に比べて認証機関による干渉が少なく，手続きや報告といった形式的な関与が中心となり，活動の自由度が増すからである。

4.1. 制　度

NPOは，特定非営利活動促進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およ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，営利セクター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には営利セクター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。

設立と活動の公益性によって求められるアカウンタビリティの相手は，社会の構成員たる市民であり，その内容は法人運営に関する事項から事業にかかわる項目まで全般にわたる。このとき問責者となり得る市民は法人の個々の活動に関心が高いとは限らないことから，実際に問責される場面は少ないかもしれないが，問責そのものが否定されるわけではなく，NPOのアカウンタビリティも免れるわけではない。

4.2. 組　織

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，いわゆるヒエラルヒ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ゆだ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。こうした傾向は，認証機関の一つである都道府県が，理事による独善的な運営を避け，法人運営および事業活動への社員の意思の反映を担保するため，理事会への権限集中を回避して総会での議決を重視するよう定款の規程を行政指導している事実によって，さらに顕著となる。

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。すなわち，社員や賛同者から広く資金を募り組織の運営と活動の資金を確保しているNPOでは，営利セクターのように大きな発言力をもつ「大株主」は存在し難く，資金提供者も寄附額の多寡にかかわらず賛同者の立場に終始して，特定の社員や資金提供者の意向を強く反映した組織の構成や運営は継続し難い。

しかし一方で，NPOは組織的にそれとは異なる側面も併せもっている。NPOがいかに非営利セクターとはいえ，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」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。

組織運営に経営技術を導入する目的は，活動資金の確保と生産性の向上にほかならない。迅速な意思決定，組織運営および事業活動の効率化，社会的認知を高める積極的な広報とともに，運営資金確保の手段として補助・助成団体，事業の委託者，寄附者への積極的な接触などが必要になる。もっともNPOの設立理念あるいは活動内容に賛同することが資金提供の動機となるわけだから，当該NPOが掲げる社会的目標（ミッション）の実現こそが最大の訴求効果をもつことにはちがいない。その点では，できるだけ早期にミッションを達成することが重要になり，そのために組織の生産性を高めることも効果的なのだが，その際社員相互の対等な関係を基軸とするNPOの組織的特性が障害になる場合もあり得る。NPOを新しい「公」の創造のためのビジネスモデルと捉えるか，あるいはボランタリィ精神を基本とした市民活動と捉えるかによって，体制整備や組織運営における軸足の置き方も変わることになる。

4.3. 活動形態

市民の自由意思と自立的参加およ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。

NPO活動に参加する市民あるいは資金提供者の動機と関心はさまざまで，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一様ではなく，そのため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，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。とくに評価にかかわるNPOのように高い専門性を前提とする活動では，集団の大小にかかわらず手法などに関する意見の対立が起きやすく，集団がさらに小規模化する傾向がある。この点について，非営利セクター活動の先進国といえる欧米に目を向ければ，大規模な集団を形成し，組織的に活動を展開している団体も見受けられるが，阪神淡路大震災でのボランティアの活躍を契機に法制化され，任意のボランタリィ活動として展開していた市民グループに法人化を働きかけることでNPOの普及に取り組んできた国内の現状を俯瞰すると，日本のNPOの多くは未だ発展途上にあり，大規模集団による組織的な活動形態を実現するには経験と実績の積み重ねが必要と考えられる。この点も前述したNPOを新しい「公」の創造のためのビジネスモデルと捉えるか，あるいはボランタリィ精神を基本とした市民活動と捉えるかによって意見がわかれるかもしれない。

このようにNPOには，制度，組織および活動形態に起因する特性が認められる。これらが評価プロセスや関与レベルと連動し，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見受けられるのである。

5. アカウンタビリティ

ここで本論のテーマである「アカウンタビリティ（accountability）」の概念を整理する。アカウンタビリティの概念については，行政学の視点（たとえば，山谷清志1991）や会計監査基準の視点（たとえば，佐伯剛・武田宗久1999），法律学の視点（たとえば，本多滝夫2003）などさまざまな視点・立場から論じられた先行研究があるが，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・Brown 1998）も活発になっている。

本論では，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[6]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した。ただし，ここでの④手続きと⑤制裁の可能性は，非制度的な場合も含めている。たとえば，報道やメディアによる追及，社員の不参加や脱退，資金提供者の寄附中止なども，非制度的な手続きや制裁と位置づけている。

以下，評価にかかわるNPOのアカウンタビリティについて，前項までに論じてきた評価プロセスと関与レベルの分類，NPOの特性を踏まえ分析する。

5.1. 方　位

評価にかかわるNPOのアカウンタビリティを論じる際，2つの方位を軸に議論できる。1つは評価プロセスにおける関係を基軸にした水平志向のアカウンタビリティであり，もう1つはNPOの組織，支援体制を基軸とした垂直志向のアカウ

ンタビリティである。

評価プロセスにおける関係を基軸とした水平志向のアカウンタビリティの相手は，第1に評価の依頼者あるいはスポンサーであり，業務の委託先や第三者評価を依頼された場合の資金提供者（たとえば市民オンブズマンや地域住民がスポンサーとなり評価を依頼した場合など）がこれにあたる。第2に評価対象となった事業の関係者（企画立案者，実施者，補助・助成制度などの管理者），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，第3に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。

NPOの組織，支援体制を基軸とした垂直志向のアカウンタビリティの相手は，第1にNPOの運営と活動に直接関与している社員であり，第2に寄附等によってNPOの運営や活動を支援している資金提供者，第3にNPOの事業等にボランティアで参加する市民，第4にNPO活動の公益性に理解・声援を送る市民が続く。

これらの基軸は非営利セクターにかぎらず存在するが，同じ外部機関でも営利セクターの場合，第1の関心は投資家への垂直志向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，水平志向のアカウンタビリティは第1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をはじめとする非営利セクターは，社員およ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，水平志向のアカウンタビリティが垂直志向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。

5.2. 構　成

さて，評価にかかわる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。まず評価プロセスの段階および関与レベルに沿って整理する。

「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（業務の委託先あるいは検討委員会等の主催者である行政機関[7]）であり，消極的には自律的関与における導入された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。このうち，アカウンタビリティの5つの構成要件をもっとも強く形成するのは依頼者になるが，設計された制度やシステムの質の影響をもっとも強く受けるのは使用者や市民である。構成する基準は，第1に評価に関する専門的妥当性であり，実質的な評価を可能にする評価実施者の能力を踏まえた適応性や評価コストとの関係における能率性，それらを実現するための評価実施機関内部からの情報に対する応答性があげられる。このうち，専門的妥当性については評価を成功に導く条件[8]から欠かせない要素であり，適応性・能率性・応答性については評価の定着と持続に欠かせない要素である。

「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，間接的には自律的関与における評価結果によって影響を受ける機関や市民である。このうち，アカウンタビリティの5つの構成要件をもっとも強く形成するのは依頼者であるが，測定された情報の質の影響をもっとも強く受けるのは判定者であり，測定された情報に基づく評価結果の質の影響をもっとも強く受けるのは機関や市民である。構成する基準は，他律的関与における評価制度および評価システムへの準拠性や応答性，作業の正確性があげられ，自律的関与においては他律的関与に加え情報の信用性・正確性，調査手法や分析方法に関する専門的妥当性，的確な情報収集を可能にする応答性，測定費用に対する能率性があげられる。このうち，専門的妥当性・信用性・正確性は測定された情報の正当化に寄与し，準拠性・応答性・能率性は活動の正当化に寄与する。

「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。このうち，アカウンタビリティの5つの構成要件をもっとも強く形成するのは依頼者であり，判定による影響をもっとも強く受けるのは受益者である。測定者や評価結果の影響を直接受けない地域住民においてはアカウンタビリティの構成要件の形成は強く

ないものの，納税者においては市民オンブズの活動など問責性を強く発揮する場合もある。構成する基準は，判定の基礎となる測定情報への応答性，価値判断を排除した客観性，作業の正確性があげられる。いずれも判定結果に強く影響を与える基準であり，評価の核心にある基準とも言える。

「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り，いずれもアカウンタビリティの5つの構成要件を強く形成することになる。構成する基準は，判断の妥当性，総合計画等との整合性，住民ニーズへの応答性があげられるが，判断が何らかの価値規準をもとにした政治的合理性を伴うものだとすれば，NPOが判断に関与することはほとんど想定し難い。あるいは法律や，条例や規則といった自治立法を根拠として設置された委員会等に判断を求める場合があったとしても，最終の意思決定は委員会等の決定をもとに首長などの権限者が行うもので，そのときの委員会等の決定は，本論で論じているところの「判定」の機能とみなされるからである。

次に，NPOの特性に基づいて整理する。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。構成する基準は，合法性，合規性，正確性，準拠性，節約，能率性，活動成果の有効性があげられるが，問題は，市民の自由意思と自立的行動およ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。前述したように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さまざまで，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，評価にかかわる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ゆるやかなものの，その方位や構成が多元的で複雑なことを示している。

6. むすび

NPOをはじめとする非営利セクターが政策過程や公共サービスにかかわる意義について，これまで市民セクターとしての正当性や，活動の硬直化や非効率など行政機関に見受けられる組織的文化的諸問題との対比，行政コスト削減への期待などから論じられることが多かった。しかし担い手が行政であれ市民の主体的な行動による活動体であれ，実施した施策・事業のプロセスや成果，受けたサービスの質などについての納得できる説明責任，すなわちアカウンタビリティの確保が重要なことに変わりはない。だが，ここまで評価にかかわるNPOをモデルに論じてきたように，市民セクターであり非営利セクターであるNPOには，相手も構成も問責の度合いも異なるさまざまな角度からのアカウンタビリティが多元的かつ複雑に存在している。それらを具体的にどのように果たしていけるか，行政活動と同様，NPOにもアカウンタビリティを徹底し得る手段の確保が必要であろう。あるいはむしろ，行政活動と比べ正統性が希薄になるNPO活動の場合，行政機関による公共サービスより徹底したアカウンタビリティの確保が必要になるのかもしれない。もしNPOをはじめとする非営利セクターが政策過程や公共サービスにかかわる場合，行政活動よりも軽易なアカウンタビリティを認めるならば，そこには同じ公共サービスの選択がサービスの受益者側に担保される必要が出てくるであろう。

では，NPOが多元的で複雑なアカウンタビリティを確保するにはどうすればよいのか。まずは組織と運営に関する透明性の確保であり，事業と活動に関する有効性の測定である。そのとき有効なツールが業績測定や事業評価といった「評価」であろう。NPOの評価については功罪双方の指

摘（たとえば，出口正之2003）があるが，行政機関が住民へのアカウンタビリティ確保の手段として評価制度を導入している理論的背景を踏まえると，NPOなどの非営利セクターも自ら評価の仕組みを構築するとともに，その情報を積極的に公表する努力が必要である。さらにNPOの運営および活動における開放性を高め社員の参画を促すとともに，社員間の情報共有と意思疎通の促進により相互信頼と参加意識の充足に努めることが必要である。そしてそれらを組織の生産性の向上とどう両立させるかが，公共サービスへのNPO参画の促進による協働型社会実現に向けた国民的コンセンサス醸成の大きなテーマとなるのではないか。

最後に，本論で取り上げたNPOが評価にかかわる場面での課題についてもふれておきたい。多元的で複雑なアカウンタビリティの存在のほかに，外部から評価にかかわるNPOに求められる外在性，専門性，客観性の担保についてである。たとえば外在性では社員の属性，専門性ではスキルの向上，客観性では主観の抑制および多様性の確保などが大きなテーマとなり，時には専門性と多様性の確保が交錯したり，客観性を重視するあまり専門性が低下したり，社員の属性によっては外在性に疑念をもたれる場合も出てくる。社員の属性については個人の自発的意思による活動のため法人で抑制することは難しいし，専門性を担保するため社員に資格制限を設けると多様性が確保し難くなる懸念もある。逆に評価に携わる社員の主観を抑制するため合議と合意を徹底しようとすると社員間のスキルのアンバランスが問題となり，社員の資格制限などを設ける必要性が出てくる。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いえ，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。今後NPOをはじめとする非営利セクターが政策過程や公共サービスにかかわる場面の増加が予想される中で，本論で提起したアカウンタビリティの問題と同様，それらを実現するための幅広い議論を期待するものである。

［注］

⑴　活動と実績についてはホームページ（http://hyouka.org/）と中村征之（1999：136-138）を参照のこと。

⑵　活動と実績についてはホームページ（http://www.policy21.jp/pub/）と山谷清志（2001：21-24）・（2002：82-95）を参照のこと。

⑶　NPOへ外部評価を依頼した目的や背景を「地方振興局及び町村の実施事業を外部の客観的視点で評価を行い，今後における効果的かつ効率的な事業推進を目指すため（中略）岩手県で活動している政策研究グループである特定非営利活動法人政策21と協働で取り組みました。この事業は，千厩地方振興局が基本的な評価プランを作成した上で，政策21が独自に設計した評価手法に基づき実施し（中略）評価にかかわるすべての作業（評価対象事業の選定や評価方法など）をNPOが行う」と説明している。詳しくはホームページ（http://www.pref.iwate.jp/~hp4001/estimation/index.html）と藤原敬（2003：22-24）を参照のこと。

⑷　岩手県の増田寛也知事はマニフェスト評価へのNPOの活用を示唆している。増田寛也（2003：124-125）を参照のこと。

⑸　C.E.ギルバートは責任確保の類型として4つの枠組みを示し，外在的非制度的統制としてオンブズパーソンや住民運動，報道機関による統制をあげている。詳しくはCharles E. Gilbert（1959：382）を参照のこと。

⑹　アカウンタビリティ概念の変化については山谷清志（1991：150-165）に詳しい。

⑺　政策評価を行政機関の内部マネジメント・ツールとして導入している日本では，外部機関が評価の設計にかかわる場面は行政機関からの委託が多い。

⑻　評価を成功に導く条件に関して，山谷清志（1997：32-33）は政策評価の導入の条件として「専門職の確立」をあげ，古川俊一（2002：88-89）は「正しい理論的接近方法」を成功の条件にあげている。

［文献］

出口正之（2003），「NPO評価の功罪」，『都市問題研究』第55巻第10号，都市問題研究会。

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』第51巻第11号，都市問題研究会。

中村征之（1999），『三重が，燃えている』公人の友社。

藤原敬（2003），「パートナーシップで地域総合行政を進める地方振興局――岩手県」『月刊ガバナンス』2月号，ぎょうせい。

古川俊一（2002），「評価の本質と枠組み」『公共

経営と情報通信技術――「評価」をいかにシステム化するか』NTT 出版。
本多滝夫（2003），「『行政スタイル』の変容と『説明責任』」『公法研究』第 65 号，有斐閣。
増田寛也（2003），「『知事公約』が職員の態度をがらりと変えた」『中央公論』2003 年 8 月号，中央公論新社。
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）第 13 巻第 1 号。
――――（1997），『政策評価の理論とその展開――政府のアカウンタビリティー』晃洋書房。
――――（2001），「政策評価とスクラップ――参加型評価と NPO」月刊地方自治『職員研修』第 34 巻 No. 6。
――――（2002），「政策評価と NPO――もう一つの実験」『公共政策研究』第 2 巻。
Charles E. Gilbert (1959), "The Framework of Administrative Responsibility", *Journal of Politics*, vol. 21, August.
Jonathan A. Fox and L. David Brown (1998), *The struggle for accountability : the World Bank, NGOs, and grassroots movements*, MIT Press.