

中間支援組織の役割と非営利組織のアカウンタビリティ

今 枝 千 樹

I はじめに

今日，経済社会における非営利組織の活躍とともに，非営利組織を支援する非営利組織である「中間支援組織」(intermediary)が欠かせない存在となってきた。中間支援組織は主として，「地域の非営利組織の育成」，「地域でのネットワークづくり」，「非営利組織活動に関する一般社会への啓発」などを使命として活動している。

本論文では，中間支援組織の役割について紹介・検討を行ったうえで，その知見にもとづいて非営利組織のアカウンタビリティのあり方を再検討していきたいと思う。

II 中間支援組織の現状と活動概要

内閣府[2001]では，中間支援組織を「多元的社会における共生と協働という目標に向かって，地域社会とNPOの変化やニーズを把握し，人材，資金，情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり，また，広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」（第2章-1）と定義し，わが国における中間支援組織の現状と課題に関する調査を行っている。その調査によれば，多くのNPO法人は，資金不足と組織をマネジメントできる人材の不足という問題を抱えており，中間支援組織が提供すべき資源等の中で最も重要なものとして，「資金」，「情報」，「マネジメントノウハウ」をあげているものの，現状として，中間支援組織

から提供された資源は「情報」にとどまっているとされる（第3章-1）。

他方，NPO先進国のアメリカでは，すでに資金の仲介者としての役割を果たす中間支援組織が広く活動を行っている。寄附者の寄附先の選択に役立つ情報を提供する活動や，寄附先の業種などに関する寄附者の希望にもとづいて寄附者から委託された資金をより業績優良な非営利組織に提供する活動を通じて，アメリカの中間支援組織には，非営利組織を評価するしくみが自主的に生成してきたのである¹⁾。

また，アメリカ非営利組織会計基準においては，現段階では，財務的業績情報の提供について規定するにとどまっており（今枝[2003] 104-105 ページ），非営利組織自らが行う評価に関する情報の提供および非営利組織活動の外部機関による評価については規定がなされていない。しかしながら，非営利組織における資源提供者（寄附者）は，非営利組織の使命を遂行することに対する彼らの関心から寄附を行う自発的な資源提供者である（FASB[1980] par. 19）。すなわち，非営利組織における寄附者は，特定

1) 第三者による非営利組織の評価機関が発達した直接的な原因は，1992年に発生した「ユナイテッド・ウェイ」(United Way of America)の事件とされる（内閣府[2002]）。ユナイテッド・ウェイ事件とは，当該組織において，理事長などの破格に高額な給料や，出張時のホテルのスイートルーム使用，航空機のファーストクラスの利用などの是非について裁判となったものであり，これにより非営利組織の信頼性が著しく失われたとされる。

の非営利組織に対し寄附を行うか否かを自らの自由意思にもとづいて選択することができ、さらにまた、より良好な業績を示す非営利組織へと寄附先を変更することもできる。したがって、寄附者の寄附先の選択、すなわち非営利組織における資金調達を可能にするためにも非営利組織における評価が必要とされながら、非営利組織を評価する公式的な基準が規定されていないことが、非営利組織による自己評価および中間支援組織などによる外部評価が自発的になされるようになったことの背景にあると解されるのである。

Ⅲ アメリカにおける代表的事例の紹介と検討—非営利組織の業績評価を中心に—

中間支援組織の活動概要は前節でみた通りであり、当該活動においては支援対象となる非営利組織の業績評価が1つの重要な課題となっていることが理解される。そこで本節では、その特徴をよく示すアメリカの代表的事例によりながら、中間支援組織の具体的な活動内容を明らかにしていきたいと思う。本節で取り上げるのは、Tides財団(Tides Foundation)の事例である²⁾。同財団は、資金調達を目的とする非営利組織の評価のあり方を考えるうえで格好の素材を提供するケースとなっているからである。

1 Tides財団の現状と活動概要

Tides財団は1976年に設立された非営利組織で、「寄附者と提携し前向きな社会的変化に充当される資源を増加させ有機的にまとめること」および「有効な寄附促進プログラムを推進

し学習する機会をつくり、寄附者と寄附受領者とのコミュニティを確立すること」(Tides[2003])を使命として活動を行っている。具体的には、寄附者に対し、寄附対象となる非営利組織の評価をととした寄附先の選定および調査に関するサービスを行っている。20年以上の経験をつんだ寄附に関する専門家をスタッフとして擁し、Tides財団独自の寄附促進プログラム(grantmaking program)を実行している。そして、これまで3億ドル以上をアメリカおよび海外の非営利組織に提供してきたとされる。Tides財団の評価はクライアントである寄附者のために行われるので、評価結果はクライアントにのみ報告され一般には公表されていない。

Tides財団は、寄附対象となる非営利組織に対して、次のような質問項目への回答を依頼し、その結果にもとづいて組織の評価および寄附先の選定を行っている。すなわち、「使命」(mission)、「有効性」(effectiveness)、「財政」(finance)、「決意」の4つである。「使命」では、明確な使命があるか、その使命には明確な目標や目的が設定されているかどうかなどが評価される。「有効性」では、その組織に支援した場合の効果が検証される。「財政」では、経営状況や資金源のタイプなどが評価される。「決意」では、その組織が考える将来性や方向性などが評価される。Tides財団における評価の視点をまとめると、表1のようになる³⁾。

2 コアサービスとプログラムサービス

Tides財団は、クライアントである寄附者に対して「コアサービス」(core services)と「プログラムサービス」(program services)の2種類の評価結果を提供している。

コアサービスは、プログラムサービスの簡易版であり、寄附者が寄附先を特定している場合

2) 内閣府[2002]でも、代表的な中間支援組織の事例としてTides財団が取り上げられている。アメリカにおけるその他の中間支援組織の概要については、今枝[2004]で筆者なりの紹介・検討を行っている。

3) 表1の作成に当たっては、内閣府[2002](図表・参考3-10)を参考にした。

表1 Tides財団における評価の視点

項 目		内 容
使 命		・明確な使命があるか。その使命には明確な目標や目的があるか。
有効性	効果	・組織が活動を行っていなかった場合、社会やコミュニティの状況は違っているか。違っているとすれば、その違いは何か。 ・主要な業績は何か。それは組織の使命と一致しているか。 ・具体的な業績としてどのようなものがあるか。例：支援した人の数。 ・これまでに助成を受けている場合、直近の助成はどのような目的で利用したか。その目的は達成されたか。
	組織開発	・組織開発はどの段階か。組織の使命は、当該組織開発の段階にマッチしているか。 ・組織にはリーダーシップがあるか。誰がその役割を担っているか（スタッフや理事など）。スタッフと理事の交流はどのように図られているか。 ・スタッフにビジョンを達成するためのマネジメント能力があるか。 ・スタッフの配置に困難なことがあるか。特定のスタッフに依存していないか。
	参加	・協調と連携：同様または補完し合う関係の組織と協調した活動をしているか。その活動内容は重複しているか。 ・参加とアカウンタビリティ：理事やスタッフに組織の支持者が参加しているか。
	計画・評価	・どのような計画があるか。その計画に従っているか。また新たに発生した問題に対応しているか。 ・どのように組織の効果を評価するか。
財政	予算	・現在の予算規模はどの程度か。その予算規模は組織の使命や目的を達成するのに適当か。 ・どのように予算配分を行っているか。たとえば、運営費、資金調達、事業費は適切な配分になっているか。スタッフに適切な給料が支払われているか。
	財務の変動	・組織の予算は増加または減少しているか。または変化がないか。それはなぜか。
	主要な財源	・主な財源はどのようなタイプのものか。 ・主要な支援者は誰か。 ・組織活動による収入はあるか。それは予算の何%を占めるか。
	資金調達	・資金調達計画があるか。 ・資金調達責任者は誰か。 ・多様な資金調達方法があるか。
決意		・どのような助成により組織活動を促進するか。どのように事業を実行するか。 ・助成金をいくら必要とするか。どの程度の期間必要とするか。

に、その非営利組織が寄附先として適切かどうかを判断するためになされる評価である。まず、その非営利組織が内国歳入庁（IRS）に承認された非営利組織であることとともに⁴⁾、会計監査を受けていることを確認する。寄附先として決定された非営利組織には、企画書の提出お

よびプログラム開始後9ヶ月以内の報告を義務づけ、目的どおりに寄附金が利用されているか、プログラムが遅滞なく進捗しているかなどを確認する。Tides財団はさらに、プログラム終了後2ヶ月以内に正式な報告書を提出するよう、非営利組織に求めている。プログラム途中での報告書の提出は、翌年度以降の寄附の継続を検討するためであり、プログラム終了後の報告書の提出は、それにもとづくプログラム達成度の評価をとおして寄附者に寄附を継続すべきか否かの提案をするためであるとされている。

4) 非営利組織が内国歳入法 501(c)3 に該当する場合、公益性の高い非営利組織として、当該組織に寄附を行った場合に特定の寄附金額を寄附者の課税所得から控除されるなどの優遇措置がとられている。

プログラムサービスは、寄附者が寄附先を特定していない場合に、寄附先の絞り込みのためになされる評価である。まず、寄附先の対象となる非営利組織の規模、活動地域、活動領域に関する寄附者の意向を明確化する。ある程度の絞り込みの後 Tides 財団は、その領域等に詳しいプログラムオフィサーを、その寄附者の専属コンサルタントとして選定する。専属となったコンサルタントは、寄附者の寄附先選定に関する具体的な希望を確認するとともに、前述の質問項目の回答等 Tides 財団が指定した申請書類をもとに、資金を必要とする非営利組織の評価を開始する。

使命については、非営利組織活動を行う理由など組織の存在理由を確認し、使命が明確でないものは排除する。つづいて活動の業績評価を行う。Tides 財団では、コミュニティベースの非営利組織に対する寄附依頼が多いため、理事会のメンバーに地域住民が参加しているか、地域住民の意見が反映される組織構造になっているかをチェックする。また、同じ分野で活動する他の組織との連携の実績や状況の評価する。

Tides 財団では、活動の成果や効果を確認せずに寄附を行う寄附者は10%程度であるとされていることから、中間支援組織による資金の仲介者としての役割からなされる評価においては、使命およびプログラムの達成という意味での業績評価に関する情報提供が重要な役割を果たしていると考えられている。

Ⅳ 非営利組織の業績評価とアカウンタビリティ

本節では、前節で紹介・検討した Tides 財団の活動（とりわけ支援対象となる非営利組織の業績評価）の特徴を明らかにし、あわせて非営利組織のアカウンタビリティのあり方について検討していくことにしたい。

1 検討の枠組み—分析モデル—

ここでは、検討の枠組みとして、内閣府[2002]で提示された分析モデルを援用することにしたと思う。内閣府[2002]では、非営利組織の評価に関して様々な情報利用者を想定し、それぞれに異なるアプローチ、評価の視点、評価手法を用いる必要があるとされている（第2章-2）。図1は、内閣府[2002]で提示された分析モデルを参考にして、筆者が作成したものである。以下では、この分析モデルにもとづいて議論を行っていくことにしたい。

非営利組織における評価には、非営利組織が自ら組織を評価するもの（内部評価）と、中間支援組織などの外部機関が当該情報を評価の1つの視点としながら組織を独自の基準で評価するもの（外部評価）とがある。また、かかる評価を行う目的、すなわち評価結果を誰に提供しどのように使用するかなど、その他の基準により、非営利組織においてはさらに細分化された種々の評価が考えられるであろう。

図1では、非営利組織における評価を、①評価主体と、②評価結果の発信方向の2つの基準にもとづいて分類している。すなわち、①は、評価が非営利組織自体によってなされる「内部

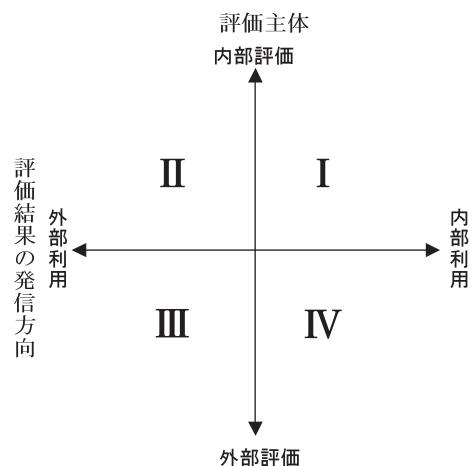


図1 非営利組織の業績評価の分析モデル
出所) 内閣府[2002] 図表3-2を参考に著者作成。

評価」と第三者機関によってなされる「外部評価」に、②は、評価結果を非営利組織自体が利用する「内部利用」と、寄附者などの外部者が利用する「外部利用」とに分類するものである。

図1におけるタイプⅠには、内部評価を組織や事業改善を図る目的で利用するケースが該当する。程度の差はあるであろうが、非営利組織は何らかの方法で自らの活動をチェックし活動の促進に努めているであろうから、その意味では、すべての非営利組織内で行われている評価がタイプⅠに該当するといえることができるであろう。

タイプⅡには、内部評価を寄附者に対するアカウンタビリティの履行目的で行うケース、または、外部評価の1つの指標として当該情報を提供し中間支援組織等を介した資金調達を目的とするケースが該当する。たとえば、今枝[2003]で紹介した「キリスト教児童基金」(Christian Children's Fund)は、寄附者に対するアカウンタビリティの履行を目的として積極的に自らの評価結果を公表している組織なので、このタイプⅡに分類されるであろう。

タイプⅢには、第三者機関によって評価された結果を寄附者に提供するケースが該当する。Tides 財団による評価は、情報提供の範囲および評価指標に相違があるものの、タイプⅢに分類される。

タイプⅣには、第三者機関がクライアントである非営利組織のために組織の改善や事業戦略の立案などコンサルティング業務を行うケースが該当する。たとえば、今枝[2004]で紹介した Board Source は、非営利組織の理事会に対し内部評価を奨励するとともに、第三者的なコンサルティング・サービスを提供する中間支援組織であるため、タイプⅠとタイプⅣの中間に位置づけられるであろう。

2 非営利組織のアカウンタビリティと財務報告のあり方

以上の検討から理解されるように、アメリカ非営利組織においては、資金の仲介者としての役割をとりわけ重視する立場から、中間支援組織などの第三者機関による評価が広く行われている。それが意味するのは、中間組織が介在する場合には、非営利組織の業績評価は専門家の目をおして実施されるということである。すなわち、Tides 財団の事例でいえば、20年以上の経験をつんだ寄附に関する専門家が当該財団のスタッフとして、支援対象となる非営利組織の業績評価を恒常的に行っているのである。ということは、中間支援組織の役割を期待する場合には、非営利組織の財務報告について、ナイーブな利用者を想定することは許されず、実務に精通した専門家集団をその情報利用者として想定しなくてはならないということである。

このことは、非営利組織のアカウンタビリティのあり方にも、大きな影響を与える。たとえば、Tides 財団の業績評価においては、非営利組織の使命(ミッション)の明確性やそれに関連した目標や目的も評価の対象とされ、さらに組織の活動の有効性(効果)も査定される(表1)。このような外部評価に対応したアカウンタビリティの概念構築が、非営利組織には求められることになるのである。換言すれば、非営利組織のアカウンタビリティを、伝統的な会計責任(受託資金の管理・運用に関わる説明責任)から社会的・文化的な領域をも射程に入れた説明責任に拡張することが、避けて通れない課題となるのである。

このことはさらに、財務報告の拡張を必要ならしめる。たとえば、クライアントである寄附者と契約を結びその寄附先の選択や調査を行う Tides 財団では、非営利組織における使命やその実現手段であるプログラムを対象にし、その活動を行ったことにより生じた成果(アウトカム)や社会へのインパクトなどの成果をも、評

価の視点に組み入れている。提供した資源の見返りを期待しない非営利組織における寄附者が、自発的に寄附を行う理由は、非営利組織が使命を遂行することに対する関心にもとづいているのであるから (FASB [1980] pars. 18 and 19)、資金の仲介者としての役割からなされる評価には、非営利組織の「財務的存続可能性」(financial viability, FASB [1980] par. 56)を前提としたうえで、最終的には使命の達成度という意味での業績評価がなされる必要がある。つまり、非営利組織の財務報告においては、非財務情報をも含めた広範な 3E 情報 (economy, efficiency, effectiveness) の開示が求められることになるのである。SEA 報告の導入は、その近年の代表的な事例をなすものといえよう⁵⁾。

V むすびにかえて

アメリカの非営利組織会計基準においては、財務以外の側面からなされる評価については規定が示されていないものの、実務上様々な評価が自発的に行われている。近年、非営利組織を支援する非営利組織としてその活躍が期待される中間支援組織の中にも、非営利組織の評価に関する活動を行っている事例が散見される。非営利組織における内部評価を加盟の条件とし、当該加盟による組織活動の信頼性確保をととして資金調達を容易にしようとする中間支援組織や、非営利組織に対する内部評価の奨励とともにコンサルティング・サービスの提供を通じて組織運営を見直し、最終的には資金調達を促そうとする中間支援組織、非営利組織の内部評価を第三者機関としての評価基準の一部とし、組織の資金調達を促進する中間支援組織などである。こうした状況からアメリカ非営利組織にお

いては、資金調達のために、自ら内部評価を行い中間支援組織等による外部評価に役立つ情報の提供が実務上必然的になされていると考えられる。こうした意味で、非営利組織における内部評価と外部評価は、相互補完的な関係にあるといえるであろう。また、非営利組織の評価において広く活動を展開する複数の中間支援組織が、営利企業における民間の格付け機関のような役割を果たし、非営利組織向けの資本市場の活性化と効率化に大いに貢献していると考えられるのである。

さらに、非営利組織における資源提供者(寄附者)の特質から、資金の仲介者としての役割からなされる評価には、最終的には使命の達成度という意味での業績評価がなされる必要があると考えられる。事実、本論文では、寄附対象となる非営利組織の評価をとおして寄附者に対する寄附先の選定および調査に関するサービスを提供している Tides 財団の事例から、非営利組織における使命およびプログラムの達成度という意味での業績評価に関する情報が寄附者の意思決定に重要な役割を果たしていることを明らかにすることができた。

参考文献

- AIP [2003] American Institute of Philanthropy Home, <http://www.charitywatch.org/>.
- BBB [2003] BBB Wise Giving Alliance Home, <http://www.give.org/>.
- Board Source [2003] Board Source Home, <http://www.boardsource.org/>.
- CCF [2003] Christian Children's Fund Home, <http://www.christianchildrensfund.org/>.
- Cutt, J. and V. Murray [2000] *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, Routledge.
- FASB [1980] *Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organizations*, SFAC No. 4. (平松一夫・広瀬義州訳『FASB 財務会計の諸概念』改訂新版, 中央経済社, 1994年)。
- [1993] *Financial Statements of Not-for-profit*

5) SEA 報告については、今枝 [2003] において筆者なりの紹介・検討を行っている。

- Organizations*, SFAS No. 117. (黒川保美他訳『FASB NPO 会計基準』中央経済社, 2001 年)。
- Inter Action [2003] American Council for Voluntary International Action Home, <http://www.interaction.org/>.
- Tides [2003] Tides foundation Home, http://www.tidesfoundation.org/index_tf.cfm.
- 今枝千樹 [2003] 「非営利組織の業績評価と会計情報拡張の必要性—SEA 報告の適用をめぐる議論とその先駆的実施例の検討—」『公益法人研究学会誌』第 5 号, 101-113 ページ。
- [2004] 「非営利組織の業績評価と中間支援組織の役割」『公益法人研究学会誌』第 6 巻, 23-35 ページ。
- 内閣府 [2001] 『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』。
- [2002] 『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』。
- 内閣府国民生活局市民活動促進課 [2001] 『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』。