

## 第1章－2. NPO評価を考えるに当たって

NPO法人等の活動は、その設立目的や理念の達成に向けて、多く人の“共感”や“志”に支えられて、多様性、個性、創造性、先駆性、機動性、柔軟性をもって、その活動が行われている。

一方、評価とは、広辞苑によると、

1. 品物や価格を定めること。また、評定した価格
2. 善悪、美醜などの価値を判じ定めること

と記されている。「評価」とはある基準や指標を用いて、その価値等を測るバロメーターとして機能するものであるが、NPO法人等の特性を鑑みると、その価値を判断する基準や指標が多様にあることとなる。

しかしながら、NPO法人の活動を評価することは、これだけに留まらない。例えば、活動の改善を目的とする評価も想定できる。また、事業のプロセスを大事にしたり、新しい価値を見出し活動するのもNPO法人等の活動の特性である。

ここでは、改めてNPO法人等がもつ特性を整理し、NPO評価を考えるに当たって留意すべき点等について概観する。

### 1. NPO法人とは何か

NPO法人とは、NPO法(特定非営利活動促進法)に基づいて法人格を取得したNPOである。

NPO法は、「特定非営利活動」を行う一定の要件を満たした団体に法人格を与えることにより、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動の健全な発展を促し、公益の増進に寄与することを目的にしている。

近年、福祉、環境、災害救助、国際協力、文化、まちづくりなどの様々な分野で市民が自発的に設立した団体の活動が活発となり、その重要性が広く認識されるようになったが、その一方で、法人格を有していないがために、その活動に制約があるなどの問題を抱えていた。それまで市民活動団体に法人格を与えようとする様々な議論がなされてきたが、1995年の阪神、淡路大震災後のボランティアによる救援活動により、その気運が一機に高まり、1998年3月にNPO法が成立、同年12月に施行された。

今まで任意団体として活動してきた市民活動団体は、法人格を手にするにより、法律的に認められた団体として銀行口座の開設、事業の受託、他機関との取引など、様々な契約をその法人名で行うことができ、活動の幅も広がることとなる。

このNPO法は、従来の公益法人等に比べ、その法人格が簡単に取得でき、また、法人の活動に対し所轄庁の関与が非常に少ない制度となっている。他の公益法人等では、その法人格取得に当たって「許可」等が必要で、その判断は主務官庁の裁量に委ねられている面があるが、NPO法人の場合、NPO法の要件を満たせば認められる「認証」となっている。また、NPO法人に対する監督も市民が行うことが基本的な考え方となっており、所轄庁の監督は相当な疑いがある場合において、報告徴収、立入検査を行うことができるとなっている。

他方、NPO法人には、法律的に認められた団体としての義務も生じる。例えば、市民がNPO法人を選定、監視していく観点から、NPO法人は毎年、事業年度の終了後、その報告として事業報告書、財産目録、貸借対照表、収支計算書、役員名簿、社員名簿等を所轄庁へ提出することを義務づけられる。所轄庁はその報告書や定款、財産目録などを閲覧させなければならないとされており、また、NPO法人も主たる事務所にこれを備え置き、正当な理由がない限り閲覧させなければならない。

このようにNPO法人は、所轄庁の代わりに広く社会的なチェックを受けるなど、活動の透明性が求められた法人といえる。

NPO法施行以降、法人格認証を申請する団体数が年々増加している。そしてNPO法人は市民自身による地域、社会づくりの自発的な担い手として、その役割が期待されている。

図表 1-1 NPO法人の要件

- 営利を目的としないものであること
- 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと
- 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の3分の1以下であること
- 宗教活動や政治活動を主たる目的とするものでないこと
- 特定の公職者(候補者を含む)または政党を推薦、支持、反対することを目的とするものではないこと
- 暴力団でないこと、暴力団もしくは暴力団員の統制の下にある団体でないこと
- 10人以上の社員を有するものであること

注：特定非営利活動については図表 1-2 を参照。

「社員」は、社団の構成員の意味で、総会で議決権を持つ者がこれに該当する。会社に勤務する人(会社員)という意味ではない。

資料：特定非営利活動法人の設立の手引き(内閣府)

図表 1-2 特定非営利活動

1. 次に該当する活動であること
  1. 保健、医療または福祉の増進を図る活動
  2. 社会教育の推進を図る活動
  3. まちづくりの推進を図る活動
  4. 文化、芸術またはスポーツの振興を図る活動
  5. 環境の保全を図る活動
  6. 災害救援活動
  7. 地域安全活動
  8. 人権の擁護または平和の推進を図る活動
  9. 国際協力の活動
  10. 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
  11. 子どもの健全育成を図る活動
  12. 前各号に掲げる活動を行う団体の運営または活動に関する連絡、助言または援助の活動
  
2. 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ものであること

注：NPO法については活動の実態等を踏まえ、現在、立法府等において特定非営利活動分野をはじめとする見直しの議論が進められている

資料：特定非営利活動法人の設立の手引き（内閣府）

## 1. NPO法人の活動分野

NPO法では、「特定非営利活動」として図表1-2のとおり、活動分野として12の分野を規定しているが、NPO法人の活動分野は、一つの分野だけの活動に留まらず、関連する分野も含め幅広く、多様な活動領域を有している。

NPO法では、NPO法人設立に当たって、法人の活動目的、名称、特定非営利活動の種類、主たる事務所の所在地など、いわば当該NPO法人の憲法ともいえる「定款」や関連書類の提出を求めているが、その定款からNPO法人の活動分野を見ると(内閣府資料、2001年12月末現在までに認証を受けた5,680法人の定款から集計)、その分野は多岐にわたっており、また、一つのNPO法人が複数の分野で活動しているものが少なくない(一法人あたり平均3.3分野)。

図表1-3 定款に記載された特定非営利活動の種類

NPO法に定められた特定非営利活動の分野	数	割合
保健、医療または福祉の増進を図る活動	3,464	41.8%
社会教育の推進を図る活動	2,372	61%
まちづくりの推進を図る活動	2,000	35.2%
文化、芸術またはスポーツの振興を図る活動	1,536	27%
環境の保全を図る活動	1,571	27.7%
災害救援活動	430	7.6%
地域安全活動	447	7.9%
人権の擁護または平和の推進を図る活動	847	14.9%
国際協力の活動	1,369	24.1%
男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	523	9.2%
子どもの健全育成を図る活動	1,967	34.6%
前各号に掲げる活動を行う団体の運営または活動に関する連絡、助言または援助の活動	2,112	37.2%

資料：内閣府(2001年12月末現在までに認証を受けた5,680法人の定款から集計)

## 2. 活動の特性

NPO法人の活動特性を行政、企業の活動特性により比較して見よう。

近年、企業では、地域社会等との共生を打ち出し、様々な形で社会貢献活動も行われているが、企業の目的は一義的には利潤の追求であるため、行動の特性や活動の形は採算や利潤に応じた活動となり、また、市場原理や競争の中で、その目的が達せられない場合は、その活動を取りやめるなどの傾向を有している。

行政は、NPO法人等と同様、その社会的使命の実現を目指しているものの、平等性、公平性、中立性、安定性の観点から、活動の形が画一的、平均的な傾向となり、また、それ故に柔軟性や機動性をもった活動がしづらい傾向を有している。

これに対してNPO法人は、利潤追求を最終的な目的としていないため、採算や利潤に基づいた活動とはならず、また、NPO法人個々がもつ社会的使命の実現を目指しているため、行政のように画一的、平均的な活動とならない。また、その社会的使命の実現に向け、柔軟に、かつ機動的に活動できる。

このようにNPO法人の活動は、個々の社会的使命の実現を目指し、多様性があり、個性があり、創造性、先駆性があり、また、機動性、柔軟性に富んだ活動といえる。

図表 1-4 セクターの特性(例)

主体	活動理念	行動特性	活動の形
行政	社会的使命	平等性、公平性、中立性、安定性 /等	画一的、平均的
企業	利潤の追求と社会との共生 など	競争、市場原理 /等	採算に応じて決まる /等
NPO	社会的使命 (個別的、地域的など)	多様性、個性、創造性、先駆性、機動性、柔軟性、人間性、連帯性 /等	多様性、個別性がある

資料：各種資料より作成

## 2. NPO評価が抱える課題

以上のように、NPO法人は、「社会的な使命を実現したいという、一人ひとりの“思い”や“志”に支えられて、市場では提供できない社会サービス等を民間で供給する仕組、事業体」ということができ、また、活動領域等は多種多様になっている。

このようなNPO法人の活動目的やその成果について、一定の基準や指標を当てはめ測ることは、非常に難しい面を有しているといえる。例えば国際協力分野と教育分野を一定の基準や指標を当てはめ、その価値を測り比較することはできず、また、同一の分野であっても、例えばアジアとアフリカの支援を、例えば高齢者教育と青少年教育を一定の基準や指標に当てはめ、その価値を測り比較することはできない。

また、先駆性とは、“人に先立って物事を行う”というものであるため、その時期、その時点の社会の中で十分な理解を得られないことも多い。しかし、今は認められなくても、将来的には、かけがいのない活動となる可能性も非常に大きく、これがNPO法人等の活動の良さともいえる。これを今の時点の価値観で測ることは非常に難しいといえる。

創造性、人間性、個性についても、人の価値観や好みに左右される面が大きく、機動性、柔軟性というNPO法人等の活動特性も同様である。

このような特性をもつNPO法人等の活動に「評価」という切り口、枠組みを当てはめた場合、NPO法人等の経営的、管理的な発想のみが重視され、それに囚われることは、NPO法人等の良さである多様性、個性、創造性、先駆性、機動性、柔軟性、人間性等が抑制され、また、阻害される恐れも十分に考えられる。

### **3. それでは、なぜ、今、NPO法人の評価なのか**

例えば、NPO法人にとって寄付を受けることは、その活動の支持を得ることであり、大変貴重なことである。また、市民が主体的に社会問題の解決等に関わる受け皿という意味でNPO法人が民主主義の一翼を担っているという観点からいえば、できるだけ多くの支援者から支持としての寄付等が集められた方が良く、逆に、NPO法人側から見れば資金源が多様化していた方が、特定の外部のコントロールを受けにくく、自律的な活動が可能であるという利点がある。

しかし、現時点では、広く社会一般からNPO法人が支持を受けることは、そう簡単ではない。「認証」によって法人化しただけであるから、その法人はどのような法人なのか、その活動がどのように社会に役立っているのか、信頼に足る法人なのか、といった点を繰り返し社会に主張していかなければ、簡単に支持を得られることはないであろう。

そこで、活動内容を積極的に「評価」し、常に活動の向上を求めていくことが、NPO法人にとっては極めて重要なことだと考えられる。

言い換えれば制度的に揺籃期にあるNPO法人が社会に対して強固な信頼を得るためにも、また、自らの活動を考えるためにも「評価」は有効な一手法ではないかと考えられる。