

## 政策評価に関する統一研修講義概要

平成 29 年 1 月 20 日開催

講演名：評価とは何か～営利・非営利を超えて再考する～

講師：独立行政法人大学改革支援・学位授与機構 田中 弥生 教授

講演時間：10 時 20 分～11 時 50 分

### 【イントロダクション】

評価という言葉からは、恐怖やネガティブなイメージが連想されがちである。しかし、評価はもっと身近な存在であり、柔らかく捉えることができる。他方で、評価が政治的な、あるいは経済的なパワーを持つこともある。その一例が、世界大学ランキングである。世界大学ランキングは、大学の教育力、研究力に加え、国際性などに注目して評価を行い、その結果を数値化して序列化する行為である。最近では、自国の大学のランキングを上げることを目的に複数の国の政府が公的資金を拠出している。また、大学の間でも、ランキングを上げるために論文引用率の高い研究者をリクルートするなどの動きが生じている。その結果、大学ランキングをめぐる競争が起こり、多額の資金や人の移動が起きている。

### I. 3つのセクターの評価

#### 1. 企業の評価

営利企業の評価と言えば、財務諸表を用いて、企業の業績を量的に測ることがイメージされる。だが、財務諸表に現れない大事な企業の要素もあり、財務諸表で全てを分析できるものではない。例えば、企業のイノベーション力やリーダーシップなどが典型例である。また、企業の社会性を評価する試みも長らく行われてきた。環境や軍需産業への関与などを評価して消費者にその情報を提供する試み、CO2の排出量、児童労働、ダイバーシティなどの複数の側面を評価し、その情報を投資家に提供する試みなどである。これらは、企業の社会的側面を評価し、その情報を用いて、消費者や投資家の視点から企業の行動を変えてゆこうとする動きである。

このようにみてゆくと、企業の評価は財務面のみで行われているわけではなく、また定量的な評価だけではないことがわかる。さらに、市場での競争力だけではなく、社会性も評価の対象になっており、その意味で、政府や民間非営利組織の評価に共通する点があることがわかる。

#### 2. 政府の評価

政府の評価は大きく分けて2つある。一つは政治の評価、もう一つは行政機関の評価である。

政治の評価の基本は選挙であるが、有権者をサポートするための評価もある。代表的なものが「マニフェスト評価」である。これは、選挙時に出された政権公約の妥当性を評価したり、その4年後に政権公約の達成度合いを評価するものである。日本では、2000年頃

「マニフェスト評価」へ関心が高まった時期がある。その背景には、政治家、官僚、業界団体などの支持母体の三者によって閉じられたかたちで政策決定を行う「鉄のトライアングル」と言われる状態を打破し、政治と有権者との関係を取り戻すことが期待されていたと言われる。

### 3. 民間非営利の評価

非営利組織の評価には、ログフレーム（PCM）や費用便益分析、BSCなどの経営戦略論、ドラッカーの非営利組織の評価手法、信用性の証明・担保のための行動倫理規定等がある。

「エクセレントNPO基準」は、私も含む研究者、実践者によって、次のような手順によって作成されたものである。まず、NPOの運営上の現状と課題を分析した。次に、ドラッカーの非営利組織論をもとに望ましい非営利組織像を定義し、先の現状と定義の間のギャップを明らかにした。そして、このギャップを埋めるために必要な条件を洗い出し、それを基準として設定したのである。この基準は、市民性、課題解決力、組織力の3領域、33基準から構成されている。

#### <「3つのセクターの評価」のまとめ>

以上、営利企業、政府、民間非営利組織の3つのセクターの評価について概観してきた。こうしてみると、営利企業であるからといって、必ずしも財務分析でスパッと評価できるものではないことがわかる。営利企業の評価には、非営利的・社会的な評価の側面があるからだ。そして、営利企業と非営利企業の評価が連続的につながっているかのようにみえる。また、非営利の評価に近づくほど、何を根拠に評価をしているのか判然としない部分が目立ってくる。その理由を次のセクションで考える。

## II. 非営利評価の特徴<ドラッカーの指摘>

ドラッカーは非営利組織の運営の難しさの理由をボトムライン、すなわち企業の利益にあたるものが不在であることをあげた。利益は企業セクターに共通のユニバーサルな評価指標である。しかし、非営利セクターにはそれに該当するものがない。そのために何がうまくいっているのか、いないのかのシグナルを得にくく、運営を難しくしている。この問題は政府にも当てはまるのであろう。では、ボトムラインの不在はどのような難題を引き起こすのだろうか。以下、3点をあげたい。

### 1. 判断の難しさ

まず、判断の難しさである。例えば、保健医療にかかるプロジェクトを作ろうとしたとする。その際、目的や手段をどのように設定するか。様々な課題やアプローチがあり得るが、唯一の正答はなく、絞り込むことは容易ではない。さらに、成果の測り方も困難である。定量化が困難なものが多いだけでなく、効果の発現に地域差や時間差がある場合がある。効果の現れ方が、環境要因や対象が持つ性格に左右されてしまうこともある。

### 2. 解釈の多義性

評価者がいかに正確に測定したとしても、その結果を判断する際には、価値観を排除することはできない。また、立場によって捉え方が異なることもある。

### 3. 多様なステイクホルダーの視点

同じサービスでも受益者と提供者で見方が異なることがある。全ての視点を網羅して評価することは物理的に困難であり、フォーカスを失った評価になりがちである。優れた評価者は、予めこうした問題を踏まえて、評価作業を始める前に、主要な関係者間で議論の場を設けて評価の目的や視点を決める。

#### <「非営利の評価の特徴」のまとめ>

評価の方法や測定結果の解釈が多義的に分かれることが、非営利評価の特徴であり難しさでもある。そもそも非営利組織には共通のボトムラインがないために、事業の成否や課題を見出しにくい。また、それが非効率性を生み出すこともある。しかし、だからこそマネジメントや評価によってフィードバックすることが必要なのである。

## Ⅲ. 評価を使いこなすために

### 1. 評価の視点

評価の視点を定めること。評価を取り巻くステイクホルダーがどのような人たちかを洗い出す。それらの人々が対象事業に何を期待していたのか、評価をすることで何を知りたいのかを明らかにする。また、ステイクホルダーによって評価に対する興味や視点が異なることから、優先順位を付けて取り組むのが望ましい。

### 2. 評価の目的

評価の目的を明確にすること。何のために評価を行うのか、また、評価結果を何に活用したいかを明確にすることが重要である。よくあることだが、評価結果の使途や活用について、評価を実施してから考えていることがある。そうではなく、評価の準備の段階で、評価結果を何に活用したいのかを考え、それを評価の目的に反映させることが必要である。

### 3. 評価の対象

評価の対象をはっきりさせること。評価の調査・作業を有効にするためには、評価対象の性質、属性、規模、調査範囲を明確にすることが必要である。多くの場合、有限の時間、限られた資源（時間、人、金）の中で評価を行わねばならない。そのため全てを網羅して、評価することは避け、先のように評価の対象をはっきりさせることが肝要である。またそれはメリハリのある評価にも繋がるだろう。

以上