

NPOの評価システムについて

オランダのNGO 評価システムと募金制度

長坂 寿久 *NAGASAKA Toshihisa*

拓殖大学国際開発学部 教授

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

はじめに

本稿は第三者のNPO評価機関がどのようにNPOの評価を行っているかについて紹介するものである。通常、NPO関係者の間でNPOの評価という場合、2つの側面がある。一つは、NPO自身が自ら行う評価である。自分たちの活動の公益への貢献度、有効性、効率性などを評価し、自分達の組織と活動の改革・向上を目指すのである。NPOは自ら行う内部的評価のあり方について、絶えず強い関心をもってきており、かつそうした自らの評価活動を促進する運動や奨励制度や事例研究も行われている。

もう一つは、第三者によるNPOの運営の客観的評価を行う仕組みである。企業セクターにおいて多くの企業

評価システム・機関があるように、NPOセクターについても同様に、NPO的な評価システムに沿ったNPO評価が必要という意味である。

この評価の必要性はとくに2つの側面からのニーズによって生じている。一つは企業が社会貢献の一環として寄付や協働を企画する場合、あるいはNPOから寄付等の協力要請があった場合、企業はそのNPOがどのような団体なのか、信頼に足る団体なのかを知る必要がある。そのためにNPOの評価情報が必要となっている。これは企業に限らず、寄付をしたい個人にとっても必要なことであり、そうしたニーズがある。もう一つは、募金を行うNPOにとっての同様のニーズである。NPOは企業や個人に対して募金(寄付)に応じたり会員になったりしてくれるように働きかけるための情報

公開が必要であるが、同時に自らの信頼を高めるうえで第三者の評価機関による評価は大きな意味をもつからである。

例えば、われわれが自宅で募金の戸別訪問を受けた場合、あるいは街頭で募金を要請された場合、その募金団体がしっかりした団体なのかどうか、寄付したお金が正しく使われるのか、あるいは別の善くない目的のために使われるのではないか、などという思いが頭を巡り、寄付を躊躇してしまうことがある。こうした場合、第三者機関による NPO 評価システムがあり、その機関から優秀な NPO という評価を受けていれば、安心して寄付ができるであろう。

さらに NPO 評価のニーズは、中央政府や地方自治体にも存在する。例えば、ODA（政府開発援助）を NPO に供与する場合、NPO の評価システムが必要となる。また、自治体が NPO との協働を推進していく場合には、やはり市民の税金を使うことになるため、「信頼に足る」NPO との協働が必要となる。

前者の意味でも、後者の意味でも、NPO の評価システムの導入は、日本においてますます重要な課題となって

くると思われる。とくにまだ NPO セクターが未発達の本国では、ある特定の NPO が不正を行った場合、現在の評価システムのない状況では、「だから NPO はダメだ」と NPO セクター全体が否定されかねない恐れがある。企業セクターでは、ある特定の企業が不正を行った場合でも、企業セクター全体が否定されかねないような評価を受ける恐れはまったくなく、当該企業が悪いのだと誰もが感じるであろう。

本稿では、NPO の評価機関の国際組織を紹介するとともに、今回はとくに具体的な評価基準の概要を紹介する意味で、オランダにおける NPO 評価団体と評価基準、およびその評価と連動した募金制度について紹介することにした。

1. NPO の評価団体の国際組織 = ICFO

NPO（NGO）の評価機関（団体）の国際的な連合組織として ICFO（募金団体国際委員会 = International Committee on Fundraising Organization）がある。ICFO は 1958 年にオランダ（アムステルダム）で設立されたが、現在の本部（事務局）はドイツ（ベルリン）にある。

設立の目的は3つある。第一は、寄付者に対して信頼感を与えること。つまり、寄付したものが目的通りに使われているということを知らせる（評価する）ためである。第二には、NPOを支援してくれる寄付者に対して透明性と誠実性を保証すること。第三に、NPOの国際基準を形成していくこと、である。

現在の参加国は欧州のオーストリア、フランス、ドイツ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、英国、そして北米のカナダと米国の10カ国（10団体）である（英国は正式メンバー団体以外に、支援メンバーとしてもう1団体が参加している）。

各国・団体の評価基準は国により異なるが、できるだけ統一していこうという方向にあり、そうした基準を現在開発中である。社会構造や文化の違いによって評価システムは異なるのであるが、しかし、似ている国もある。例えば、オランダとスイスは類似しているが、オランダと英国にはかなり重要な違いがある。オランダでは理事会の構成に血縁者のダブル配置はダメとしている。NPOの不正は意志決定が血縁者内で行われる場合に起き易いからである。これに対して英国では、貴族

社会のため、お金持ちの貴族が自分のNPO（財団）を設立してチャリティ活動している場合が多く、その際に理事会には血縁者が名を連ねている場合が通例となっている。そのためオランダ的评价システムを英国に移植するのは非常に難しいのである。

ICFOの会員国以外にも評価機関はあるようだが、インタビューしたオランダCBFの所長によると、アジア諸国でも評価機関設立の動きがあるとのことで、最近では中国からのミッションがCBFにも訪れてくるという。しかし、評価機関のない国も多く、インドやオーストラリア、それに日本にはまだない。ただしオーストラリアにはODA（政府開発援助）を供与するNGOの評価（審査）システムがある。

オランダには、戸別訪問による募金を除き、募金に関する規制はない。NPO評価に関しては、民間（NPO）団体としての評価機関（CBF）が、所定の基準を達成しているNPOに対し、申請に基づいて「認証マーク（シール）」の使用を認める制度をとっている。これに対して、最近の募金団体の動きとして、民間の評価機関による認証ではなく、政府の評価機関による認証を求める動きがあるという。

オランダにも募金団体の連合組織が設立されており（Vereniging van Fondsenwerverde Instellingen/Union of Fundraising Institution = VFI）ロビー活動を強めているため、ひょっとすると5～10年以内には政府の認証制になる可能性もあるという。NPO（NGO）はそもそも政府から独立的であったはずだが、政府からの認証が欲しいという発想はNPOの位置づけの変化を物語るものであるようにも思われる。

オランダのVFIは、募金を行っているNPOが会員で、会員団体数は190弱である。これらVFIの会員による募金額は全オランダの募金額の90～95%を占めている。このため次第に政治力もち始め、有力なロビー団体となっている。

政府（法律）による認証制の導入についてVFIを訪ねて聞くと、NPO（募金団体）は透明性が必要であるが、募金競争が厳しくなると、類似の団体ができて独自の認証マークを出すようになるなど次第にあいまいになり、認証基準が乱れてきたり、NPOによる認証シールなどの意図的な乱用から社会の信頼を喪失するなどの懸念が生じてくる恐れもある。そこで、法律によ

って募金できるNPOの基準を設定し、厳正に審査することによってNPOへの信頼感を持続させるのがいい、という意見があるとのことであった。

IDFO参加国の評価システムの比較については、別の機会に試みたいが、今回は評価システムについて具体的イメージをもってもらうため、オランダの評価システムについて紹介することにしたい。

2. オランダの評価機関（CBF＝募金中央委員会）と評価システム

（1）CBFの機能

寄付を求められた時、目的は美しくとも、その団体が「寄付をするに足る」信用できる公益団体であるかどうかややはり心配となる。そこで、こうした公益団体の運営状況を客観的に評価してくれる機関が必要となる。

米国にはこうした一種の信用調査機関のような、公益団体の評価機関としてNCIB（National Charity Information Bureau）、CBBB（Council of Better Business Council）、ECFA（Evangelical Council for Financial Accountability）などがある。いずれも民間の会費や寄付によって成り立っている評価機関で

あり、一定の評価基準に従って公益団体を評価し、その評価結果や情報を企業や財団等に提供している。公益団体に資金供与する企業や財団は、こうした評価機関の評価結果を踏まえて寄付相手を決定するのである。

オランダの募金・公益団体の評価（審査）機関は一つだけで、「CBF = 募金中央委員会（Central Bureau on Fundraising）」である。オランダの CBF は米国など他の国の評価機関に比べると進んでいるとみられており、またはるかに重要な役割と影響力を、企業や財団に対してのみならず、地方自治体や通常のオランダ人の寄付行為に対しても果たしているとみられている。

オランダの CBF の存在を独特なものにしている点として、以下の 4 点が指摘できる。

「信頼できる」募金団体であることを証明する「シール」を発行している。その審査基準は他の国に比べて相当整備され、しっかりしたものになっているとみられている。

地方自治体等がそうした「シール」の取得団体にのみ自治体内での戸別訪問募金の許可を与えている。

年間の各週をどの団体が独占的に募金キャンペーンを行うかを CBF が調整し、決定している（「週別の独占キャンペーン調整」）。

ラジオ・テレビでのメディア・キャンペーンの日程も CBF が原則的に調整し、放送会社から特別の支援を得ている。

CBF の目的は、「フィランソロピー、文化、科学等の分野で公共の福祉のために貢献することを目的とする団体の募金を責任あるやり方で行うよう振興すること」である。そして「暴力を容認する団体は公共の福祉のための団体とは見なさない」と明記してある。

CBF の主たる目標は、当該団体が「支援するに足る（worthy of support）」団体であるかどうかを寄付の提供者に対してアドバイスすることである。つまり CBF の役割は募金する場合の自己規制を行うことにある。

CBF の機能は、地方自治体や企業への諮問機能（アドバイザー機能）、募金団体へのサービス機能、国民への情報提供機能、の 3 つである。

CBF の最も重要な役割は、「支援するに足る」団体かどうかを評価し、そ

うした団体に対し、申請に基づいて認証シールを提供し、募金活動を促進することである。「支援するに足る」とは、当該団体が募金や資金の支出において責任あるやり方で行っているかどうかについて CBF が保証を与えることである。オランダの地方自治体は

CBF が保証するこうした団体に対してのみ、自治体内での募金箱をもった戸別訪問による募金活動を許可している。また、企業は CBF が保証する団体に対してであれば安心して寄付を行うことができるのである。

【CBF の概要】

(イ) Centraal Bureau Fondsenwerving (Central Bureau Fundraising Foundation) = CBF

住所：Gebouw Westhaghe, Anthony Fokkerweg 1, 1059 CM Amsterdam, The Netherlands TEL:020-4170003 FAX:6140791
website:www.cbf.nl

(ロ) 理事会：理事会は自治体（オランダ地方自治体連盟 = VNG）からの指名が 3 人、募金団体代表 2 名、独立の理事 3 名、合計 8 名。

(ハ) 事務局：有給スタッフは 16 ~ 17 名（所長、事務局長、秘書、文書担当、財務担当、財務副担当、情報担当、PR 担当等）

(ニ) 設立：当団体の前身は 1925 年に設立されている。当時の設立目的は、とくに自治体等から募金を監査する中央機関の設立を求める動きが長年にわたりあったためであった。

(ホ) CBF の財源：政府は 1992 年までは CBF へ補助金を供与してきたが、93 年に一旦打ち切られた。現在では再び中央政府と地方自治体からの補助金や会員からの資金（審査料やシール使用料）によっている。

2001 年度の予算は 86 万ユーロで、うち評価している団体（NPO）からの寄付 / 評価料が全体の 40 % を占め、公的機関からの補助金が 45 % を占めている。公的機関の内訳は中央政府が 20%、地方自治体からが 25 % となっている。その他には 10 % が遺産や寄付、5 % が特定募金団体からの助成となっている。

(2) 「シール制度」について

1995 年から、CBF は優れた募金団体に対して申請に基づき「CBF シール」の使用を認める制度を導入した（それ以前からも同様の制度はあったが、現在のものは 1995 年に整備された）。募金団体が CBF の求める基準に合う場合には、募金団体がそれを募金活動に活用できるよう、基準合致の“シール”を与え、キャンペーンにそのシールの使用を許可する制度である。シールはグラフィック・イメージのロゴである。2002 年時点では 147 の団体がシール使用を認証されていたが、現在は 180 を超えている。CBF では今後も毎年 25 ～ 30 の団体が新しくシールを申請すると期待している。

団体からの申請に基づき、CBF は当該団体を CBF 基準に基づく審査（評価）を行い、基準をクリアしている場合には CBF と当該団体との間でシール協定を締結する。期間は最長 5 年である。CBF シールの使い方には所定の規則があり、トレードマークやその一部として使うことはできない。CBF シールを申請できるのはオランダで 3 年以上活動している募金団体であることが条件となっている。

地方自治体はこのシール取得団体でないと自治体内での戸別訪問による募金活動を認めるライセンスを与えないことになっている。また、メディアもこの制度に協力しており、シールを取得していない団体にはラジオやテレビ局はキャンペーンの宣伝放送時間を提供しないことを原則としている。

すなわち、このシールは、募金団体にとっては「信用に足る」団体であることの証明となり、地方自治体や放送会社や企業にとっては、このシール取得団体に対しては信頼できる団体として対応することができることになる。

しかし、CBF はシール対象団体の運営の変化について十分な責任を負うものではない。シールは単に調査時点における当該団体の募金と支出面での CBF 基準に照らした適合性を保証するものであるに過ぎないからである。

(3) CBF シールの審査基準

審査基準や手続きは非常に詳細かつしっかりと定められている。CBF は現在この審査基準を改訂中で、新基準は 2005 年 7 月から実施される。

最初の審査には 6 ～ 9 カ月かけている。

シール使用協定は最長 5 年だが、

審査（評価）は毎年1回行っている。審査段階は監査役段階、監査役会段階、事務局長段階、理事会段階（意志決定委員会の3理事に対して）の4段階にわたっている。

以下では改正後の新基準をベースに紹介する。

1) 対象団体：オランダ法に基づき、商工会議所に正規に登録してある公益を目的とした団体。以下の3点を対象条件としている。

3年以上活動している団体であること

他に、より長く存在している類似の名前の団体がいないこと
人権、社会、環境、健康を目的とする団体であること

宗教、政治、スポーツ団体でないこと

2) 理事会（governing board）：理事会のあり方については、監視機関（supervisory body）のない場合とある場合などに分けられているが、概ね以下に準拠している。監視機関の委員にも理事会委員と同様の基準が適用される。

理事会は独立した自主的機関であり、理事会で政策、財政

ガイドラインを設定し、かつ日々の運営に対して最終責任をもつ。

理事会は最低5名で構成され（監督機関のある場合は2名）、各理事は1票をもつ。

会合には個人が出席し、過半数で決議される。

緊密な家族関係あるいは相当の関係にある者は委員にはできない。

理事は、直接的であれ間接的であれ、支払いを受けないものとする。ただし合理的経費（出張費）の支払いはその限りでない。支払いについては年次報告で報告されること。

理事は定期的に退任し、任期は最長5年以内であること。

理事は基金を提供してくれる団体等の役員、創立者、株主、被雇用者でないこと。

募金団体と理事会の理事との間に利害の不一致がある場合の対応の仕方についても、文書で不一致を届け出る等の規程がある。

募金団体は複数年（少なくとも3年間）の政策計画（ポリ

シー・プラン)とそれともなう予算計画を策定する。これらの計画はスタッフ(被雇用者)にも周知されていること。

3) 募金方法

募金および情報提供を行う場合には、その目的、計画、資金の必要額等を明確に提示すること。そうした情報提供のための外部コミュニケーション担当を設置すること。

誤った情報の提供、他の団体との比較等を行わないこと。

募金活動はあくまでも自主的に寄付を求めるものであって、脅迫等を行ってはならない。苦情への対応の仕組みをもっていること。苦情についてはその内容と対処について記録しておくこと。

募金活動の経費支出と目的とする公益活動を行うための経費とのバランスをとること。募金コストは3年間にわたり、年平均募金取得額の25%を超えないこと(この募金コストの考え方は国によって異なる。スウェーデンは15%、ドイツは35%等)。

4) 支出状況

募金の支出に関する責任について明確に記述されていること。

支出は予算に応じて行われること。変更は理事会によって承認されること。

募金の支出に関しては毎年事前に各カテゴリー別に評価されること。

支出は各プロジェクトごとに監視され、評価され、報告されること。

各進捗状況については、チェック、評価の上、新しい政策計画の策定において考慮されること。

目的実現のための支出と人件費との関係についてバランスに配慮し、人件費の基準を設定しておくこと。

5) 経理/年次報告書: CBFの目的は募金団体の募金集めとその使途の透明性を高めることにある。そこで年次報告書作成については、CBFのガイドラインに沿って作成されるよう指導している。このガイドラインはオランダ公認会計士協会(NIVRA)

と募金計画財団 (Foundation Collection Plan) との協力により、CBF の「募金団体会計処理ガイドライン」として作成されており、3 種のモデルがある。

(4) 「CBF シール」の申請と質問票

シールを申請する者に対して CBF は、CBF が作成した質問票への回答を求めている。質問票は非常にしっかりした、かなり膨大なもので、構成は以下のとおり合計 54 項目にわたっている。

目的・政策に関する質問 (12 項目)、募金の仕方、情報公開、コミュニケーションに関する質問 (13 項目)、募金した資金の支出に関する質問 (質問は事業目的への支出に関するものと人件費に関するものに分けられる。支出については、「意志決定」(9 項目)、「進捗状況の管理」(4 項目)、「評価」(6 項目) の計 19 項目、人件費については 5 項目、報告に関する質問 (5 項目) となっている。

シール申請に対し、審査・発行にかかる経費は、当初経費が 3,630 ユーロ、年間のシール使用料は募金額によって異なるが 250 ~ 5,000 ユーロとなっている。

(5) シール発行拒否の場合

募金団体からのシール発行申請に対し、CBF が審査の結果、審査基準に達せずとして拒否した場合、それを提訴するシステム (上訴委員会 = Board of Appeal) がつくられている。CBF としては前向きな成果を得よう努力しており、申請団体と話し合い、改善を求め、かつ指導しているため、申請の取り下げはほとんどないが、取り下げが可能ではある。また、改善指導に従わなかった場合などは、CBF が申請 (シールの発行) を拒否することも あるが、こうしたケースもきわめてまれであるという。拒否された場合には 1 年後に再申請が可能である。

(6) その他の CBF のサービス

資料室: CBF 資料室は、1924 年以降の募金団体や募金に関する資料を収集している。また、同資料室ではオランダの募金活動の全容に関する年次報告書を発行している。

情報サービス: CBF は特定の団体の住所からさまざまな複雑な情報にいたるまで、問い合わせに対する情報サービスを行っている。これら情報提供は自治体、募金団

体、企業に対して行うもので、個人に対しては原則としてサービスを行っていない。

調査・研究：CBF は独自に、オランダ人の寄付行動、募金団体の専門性の向上等、関連テーマについて調査を行っており、報告書を出している。

研修・教育：ボランティア活動のための人材育成、理事会の運営、組織化等のあり方、人々へのプレゼンテーションの方法、メディアへのアプローチ、募金の仕方などについてトレーニング・コースをもっている。

3. 募金キャンペーン

(1) 年間の募金キャンペーン・スケジュールの調整

CBF が主導しているユニークなものの中に年間の「募金計画」がある。全地方自治体と主要な募金団体とが 1949 年に協定を結び確立したもので、CBF が主要団体の全国募金キャンペーンについて年間スケジュールを作成し、年間の特定期間は特定の団体のみが全国で募金活動を展開できるようにするというものである。もちろん主要団体以外が行える「自由」期間も用意

してある。

この仕組みは、特定期間（1 週間）については特定募金団体に全国的に募金活動を展開する独占権が与えられ、その団体が求めれば全地方自治体において戸別訪問による単独募金展開の許可も得られる。

こうした予定表により、年間の 26 週についてはどの団体が募金活動を行うかが決められている。それ以外の週についてはどの団体もキャンペーンでできる自由期間である。一つの週には一つ（または複数）の団体が決まっており、1 週間のキャンペーン期間を確保するためには 1 年半以上先の予定として申請する必要がある。

これは主要募金団体によるキャンペーンが重なることによる非効率を避けるために考え出されたもので、新年度入りに先立ち各団体は自分が全国キャンペーンを行いたい週を CBF へ届け出、CBF が中心となって各団体間で調整する。

また募金キャンペーンはラジオ・テレビなどのメディアを使って行われることが多い。そこで、ある週に 2 つの団体がテレビ・キャンペーン広告を行うなどのバッティングが起こらないよう、テレビ局の協力を得て CBF が

調整を行っている。

これもオランダ独特のもので、ラジオ・テレビでの募金コマーシャル放送をCBFが中心となって調整することにより、放送会社からキャンペーン放送への支援（放送料の割引など）を得ている。

近年テレビ・ラジオを使用して募金活動を行う団体が非常に増えてきている。しかし放送料は高いのでそうした活動ができる団体もそんなに多くはなく、募金方法が制限されていると感じる団体も多い。そこで従来からCBFがイニシアチブをとり、公共放送会社と紳士協定を締結し、募金キャンペーン放送に対して特別の支援を得るようにしてきた。しかし、大きな募金キャンペーンを受けることによって放送収入が入ることから、放送会社がこの紳士協定を破るケースも多くなり、次第にうまくいかなくなっていた。宝くじ団体や赤十字社などの大手の募金団体が大金を積んでテレビ会社の募金コマーシャル枠を求める場合には、テレビ会社もビジネスとしてこれを拒否したがないわけで、こうした紳士協定は破られることが多くなってきたのである。

そこで、1992年に募金団体の自主

規制をベースとする新しい制度を開発し、放送会社の協力を得ることになった。新しい制度は93年から始まっている。新制度の内容は、放送キャンペーンを行いたい募金団体と放送局はCBFに対してキャンペーン日程を登録し、CBFは情報としてそれを管理・調整する。募金団体は放送募金キャンペーンを行うために、年間の中で空いている週または日の情報をCBFから入手し、CBFに申し込む。CBF内の本制度の実行委員会は毎月会合してこの運営状況をチェックし、放送募金キャンペーンの日時が重ならないよう、また空いている日時に他の募金キャンペーンが分散するように配慮して放送キャンペーン日を調整・設定する。こうして設定された空き日の放送キャンペーンに対し、放送局はコスト面での配慮等の募金支援を行うというものである。

こうした調整によって小団体でも空いている日に安いコストで放送キャンペーンができるようになる一方、放送会社としても年間を通じてキャンペーン放送ができるようになるため、多くの放送会社がこの新制度への支援を表明している。また、CBFシールを得ていない団体に対しては放送支援を行

わないよう配慮している。

(2) 募金方法の最近の傾向

オランダの NPO 評価機関や募金団体の連合組織などのインタビュー（2004 年 8 月）において、最近の募金方法の傾向について聞いたところ、オランダでは従来型のダイレクトメール、戸別訪問、そしてテレビ広報が依然活発だが、最近の新しい傾向として二つの指摘があった。

一つは遺産寄付である。遺産贈与・相続について、税制との関係などから、遺産を NPO に寄付する人を相手のコンサルのビジネスが興隆しているという。もう一つは、路上での寄付の勧誘

ではなく、路上での会員への勧誘である。路上での寄付は小口が多くて非効率であるため、路上では募金を行わず、会員になってくれるように署名を求める方式が盛んになっているという。勧誘するのは若者で、若者が若者を勧誘する。会員になってもらった方が、路上での小口の瞬間的寄付よりもはるかにより長く、毎年寄付を続けてくれることになるからである。ちなみに、アムステルダムの路上で筆者も若者から声をかけられたが、それは国際的に有名な NGO への勧誘であった。この NGO の若者たち（女性と男性）は揃いのロゴのついたシャツを着ていた。

本文に紹介のあった評価関連機関のサイト

ICFO	http://www.icfo.de/
CBF	http://www.cbf.nl/
NCIB	http://www.freespeechcoalition.org/ncib.htm
CBBB	http://www.cbbb.org/
ECFA	http://www.ecfa.org/ContentEngine.aspx?Page=Main