

資金の活用の成果に係る評価に関する基本的考え方について

(たたき台)

I. 全体の体系

1. 本指針の性格
2. 適用範囲
3. 社会的インパクト評価の目的

II. 民間公益活動の評価

1. 評価の実施主体
2. 評価の実施時期
3. 評価方法
(評価の観点、評価方法の選択、評価項目・評価基準の設定)
4. モニタリングと評価結果の点検・検証
5. 評価結果等の活用

III. 留意すべき事項

1. 革新性を重視した民間公益活動の促進
2. 民間公益活動の効果的・効率的な推進
3. 評価に係る負担の軽減

(参考1) 成果に着目した助成について

(参考2) 評価水準の向上について

(参考3) 評価の報告・開示について

1. 全体の体系

1. 本指針の性格

【確認1】

- 休眠預金等活用法では、「基本方針」において「資金の活用の成果に係る評価の実施に関する事項（法第18条第2項第6号）」を、「基本計画」において「休眠預金等交付金の資金の活用の成果に係る評価の基準及び公表に関する事項（法第19条第2項第4号）」を盛り込むことが規定されている。
- 指定活用団体及び資金分配団体並びに民間公益活動を行う団体は、これらを踏まえて、具体的な評価指針又は評価のルールを策定し、評価を実施する。

2. 適用範囲

【確認2】

- 対象は、休眠預金等交付金を活用して実施される民間公益活動全般とする。

3. 社会的インパクト評価の目的

【確認3】

- 休眠預金等交付金に係る資金の活用にあたっては、最終的に、国及び地方公共団体が対応することが困難な社会の諸課題の解決を図るという目に見えた成果を生み出すことが求められている。このため、プロセスの透明性や適正性の確保はもちろんのこと、成果の達成度合いを重視した「社会的インパクト評価」¹を実施することで、成果の可視化に取り組む。
- 民間公益活動の成果に関し、社会的インパクト評価を行う目的は、以下のとおりである。
 - ・休眠預金等の原資が国民の個人資産であり、かつその活用は、我が国において前例のない「社会実験」である。このため、事前に達成すべき成果について明示した上で、その進捗状況について継続的にしっかりと検証・評価を行い、積極的に情報発信することで、国民に対する説明責任を果たし、広く国民の理解と支持が得ることができる。
 - ・評価結果を適切に予算、人材等の資源配分に反映することにより、成果の実現を目指して、民間公益活動を効果的・効率的に行うことができる。
 - ・厳正な評価を実施することにより、民間公益活動の質の向上、独創的で有望な革新的な民間公益活動の発掘、民間資源の獲得（呼び込み効果）など、民間公益活動を効果的・効率的に推進する結果が得られる。

¹ 「社会的インパクト評価」とは、短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的、環境的な「変化」や「便益」等の「アウトカム（効果）」を定量的・定性的に把握し、当該事業や活動について価値基準を加える（評価を行う）ことである。「ロジックモデル」を活用することにより、「インプット」、「アウトプット」から「アウトカム」に至るまでの論理的な結びつきを明らかにした上で、①計画、②実行、③分析、④報告・活用の4つの評価過程を経て実施される。詳しくは、「社会的インパクト評価の推進に向けて～社会的課題解決に向けた社会的インパクト評価の基本的概念と今後の対応策について～（以下「社会的インパクト評価検討WG報告書」という。）（平成28年3月 内閣府・社会的インパクト評価検討ワーキンググループ）を参照。

II. 民間公益活動の評価

1. 評価の実施主体

【論点1】

- 民間公益活動の評価の実施主体は、その民間公益活動を実施する団体等であり、評価の客観性や正当性を確保するという前提の下、評価の実施主体による「自己評価²」が評価の基盤である。
- 民間公益活動のうち、大規模なもの、重要なものや国民的な関心が高いもの等については、「外部評価」や「第三者評価」を行うことにより、評価の信頼性及び客観性を確保することも有効な方法である³。なお、公正で透明な評価を行う観点から、原則として利害関係者が加わらないようにする。利害関係者が入る場合には、利害関係者の氏名とその理由を明確にする。
- 評価の実務経験が少ない団体が、適切な自己評価を行うには、評価に必要十分な専門性を補完・確保するため、評価の専門家による評価の技術支援や研修、進捗管理等の「伴走型支援」が有効である。

2. 評価の実施時期

【論点2】

- 評価には、その実施時期から見て、
 - (1) 事業の実施前に、事業の必要性・妥当性を判断するために実施する「事前評価」
 - (2) 複数年度にわたり実施する事業について、成果の進捗状況を把握し、事業活動や資源配分の見直しを行うために、一定期間ごとに実施する「中間評価」
 - (3) 事業終了後に、成果の達成状況や事業の妥当性の検証を行うために実施する「事後評価」
 - (4) 事業終了後しばらく経過した後に、事業の副次的成果や波及効果等の把握、過去の評価の妥当性等の検証等を行うために実施する「追跡調査」がある。

これらの評価は、全ての民間公益活動について一律に実施するのではなく、民間公益活動の目的・目標や規模・実施期間や性格、民間公益活動を行う団体の評価に係る負担等を考慮し、実施の要否や実施時期を決定する。
- また、これらの時系列的な評価は、民間公益活動の開始前にあらかじめそれぞれの実施時期、評価の目的、方法、評価結果の活用方策等を決定し、それらを有機的に連携して行うことによって、評価に連続性と一貫性をもたせる。

2 「自己評価」：評価過程全体を、事業の実施主体が自ら行う評価

「外部評価」：評価過程のうち、「分析」について、事業の実施主体が外部の専門家に委ねる評価

「第三者評価」：評価過程全体を、事業の実施主体が、外部の第三者機関に委ねる評価

3 最近、事業実施団体や評価専門家だけでなく、事業が提供するサービスの受益者等も評価過程に参加して協働で評価を行う「参加型評価」が注目されている。

3. 評価方法

評価の実施主体は、評価における公正さ、信頼性、継続性を確保し、実効性のある評価が実施されるよう、あらかじめ評価の目的及び評価方法を明確かつ具体的に設定する。

(1) 評価の観点

[論点4]

- 民間公益活動を行う団体については、民間公益活動による成果だけでなく、民間公益活動の革新性等も含めて、総合的に評価を行う必要がある。
- 資金分配団体については、資金分配団体が助成等を行った民間公益活動による成果だけでなく、資金分配団体自身の活動（例；資金分配団体における助成手法の有効性）も含めて、総合的に評価を行う必要がある。
- 指定活用団体については、個別の民間公益活動による社会的成果の拡大だけでなく、社会課題解決の担い手が育成され、資金分配団体・民間公益活動を行う現場の団体も含めた「社会課題解決のための持続的な仕組み」が創出されたかどうかといった観点も含めて、総合的に評価を行う必要がある。

(2) 評価方法の選択

[論点5]

- 社会的インパクト評価と言っても、分野や個々の組織・団体が実施する事業、また、評価の目的や利害関係者のニーズ等によって、評価の実施方法や内容は多種多様である。しかし、あまりにかけ離れた方法で個々の組織・団体が評価を実施すると、評価に対する信頼性や比較可能性が失われてしまい、評価の意義や効果が損なわれることになる。
- このため、評価の方法に多様性を確保しながらも、一定のルールに則り、評価を実施することが必要である。内閣府の「社会的インパクト評価検討WG報告書」において示されている「評価原則」を踏まえて、指定活用団体において、具体的な「評価指針」又は「評価ルール」を策定することが必要である。

(3) 評価項目・評価基準の設定

[論点6]

- 評価の実施主体は、評価における信頼性、継続性を確保し、実効性のある評価を実施するために、事前に、民間公益活動の特性や評価の目的等に応じて、適切な評価項目・評価基準を明確かつ具体的に設定する。その際、評価の客観性を確保する観点から、測定可能 (measurable) で効果があったと証明できる (proven) アウトカム指標を設定することが重要である。このため、定量的指標を基本とするが、対象によっては、定性的指標と定量的指標を併用する等、定量的な尺度に偏りすぎることのないように留意する。
- 社会の諸課題の中には解決に時間を要するものがあるが、この場合には、長期間にわたって民間公益活動が実施されることになることから、①短期目標を定めた上でその時点の到達度を評価してから次の段階に進む方法 (ステージゲート法)の導入、あるいは、②一定期間ごとの中間評価の実施等により、民間公益活動期間中の情勢の変化や目標の達成状況、進捗状況の把握をしやすくする必要がある。このタイミングで、目標の再設定

や、事業の加速・中止も含めた事業変更の検討を行うことも考えられる。

- なお、定量的な評価指標を設定することの民間公益活動への影響等についても十分に考慮し、評価の基準として取り扱う評価指標と、民間公益活動の進捗状況を把握するために必要なモニタリング指標とを適切に分けて取り扱う必要がある。

4. モニタリングと評価結果の点検・検証

(1) モニタリング

[論点3]

民間公益活動が着実に成果をあげているかを継続的に把握し、推進するために、

- 資金分配団体は、民間公益活動を行う団体に対して、民間公益活動の推進状況等に関する調査（現地調査を含む）等（以下、「モニタリング」という。）を随時実施し、必要な協力・支援・提言を行う。
- 指定活用団体は、資金分配団体から、民間公益活動の進捗状況について、年度途中で報告を受けるとともに、資金分配団体に対して、モニタリングを随時実施し、必要な協力・支援・提言を行う。
- 休眠預金等活用審議会は、指定活用団体から、民間公益活動促進業務の進捗状況について、年度途中で報告を受けるとともに、必要があると認めるときは、内閣総理大臣に勧告する。

(2) 評価結果の点検・検証

[論点7]

さらに、評価の妥当性・客観性を担保するために、

- 民間公益活動を行う団体は、自己評価を行った場合には、「評価報告書」を作成し、資金分配団体に報告するものとする。資金分配団体は、民間公益活動を行う団体の「評価報告書」の妥当性・客観性について点検・検証を行う。
- 資金分配団体は、自己評価を行った場合には、「評価報告書」を作成し、指定活用団体に報告するものとする。指定活用団体は、資金分配団体の「評価報告書」の妥当性・客観性について点検・検証を行う。
- 指定活用団体は、自己評価を実施した場合には、「評価報告書」を作成し、休眠預金等活用審議会に報告するものとする。休眠預金等活用審議会は、指定活用団体の「評価報告書」を踏まえ、民間公益活動促進業務の実施状況の監視を行う。

5. 評価結果等の活用

[論点8]

- 民間公益活動に休眠預金を活用していることに関する国民に対する説明責任を果たすとともに、民間公益活動の成果に係る評価の公正性さと透明性を確保し、また、民間公益活動の成果や評価結果が社会において広く活用されるように、評価の実施主体は評価結果を国民にわかりやすい形で、積極的に公表する。その際、指定活用団体は、自らの評価結果だけでなく、資金分配団体や民間公益活動を行う団体の評価結果についても、HP上でまとめて見ることができるようにする。

- この場合、個人情報の保護、知的財産の保護等に配慮しつつ、評価の結論だけでなく、民間公益活動の目標、実施内容、得られた成果、さらに、評価結果による新たな民間公益活動の展開等も含めて、わかりやすくまとめて公表する。
- 指定活用団体及び資金分配団体が、評価結果の点検・検証を行った場合には、点検・検証結果を国民に分かりやすい形で、積極的に公表する他、その中身については、当事者からの求めに応じて点検・検証結果を開示することが望ましいのではないか。

III. 留意すべき事項

1. 革新性を重視した民間公益活動の促進

【論点9】

- 民間公益活動の目的・目標にあわせて、評価項目、評価基準を設定する必要がある。すなわち、革新性を重視した民間公益活動と、他の民間公益活動を同じ評価項目・評価基準で評価することは好ましくない。
- 革新的な民間公益活動とは、目標の達成確率は低い（ハイリスク）ものの、実現すれば、社会のあり方に大きな変革（ソーシャル・イノベーション）をもたらすような民間公益活動である。こうしたソーシャル・イノベーションの実現を目指すためには、達成すべき成果を事前に明示しつつも、解決手法の柔軟性・自由度を確保する必要がある。このため、社会情勢の変化や民間公益活動の進捗状況に応じ、目標やアプローチ等の妥当性について、民間公益活動開始後も絶えず検証し、見直しを実施する必要がある。
- ハイリスクであることを前提として、目標通りに成果が得られなかった場合においても、革新性について積極的に評価する他、技術的な限界・ノウハウ・うまくいかなかった要因等の知見、副次的成果や波及効果等を積極的に評価することが必要である。

2. 民間公益活動の効果的・効率的な推進

【論点10】

- 民間公益活動の評価は、それ自体を目的とするのではなく、成果の実現を目指して、評価結果を、民間公益活動の見直しや、人材等の資源配分、さらには、新たな民間公益活動の企画立案に反映させる等、民間公益活動のマネジメントの中で評価を有効に機能させることが必要である⁴。
- 評価を効果的・効率的に実施するためには、人、予算、データベースなどの資源を確保することが重要である。特に、指定活用団体は、民間公益活動の内容、民間公益活動の成果、評価結果等の評価関連情報のデータベース化、標準化されたID等の導入等、評価結果や民間公益活動に関する種々の情報を構造的に整理した上で、これを広く公開し、さまざまな評価の場面で横断的かつ相互に活用できるような取組を進めるなど、社会的インパクト評価の「知の構造化センター(ナレッジセンター)⁵」の役割を積極的に果たす

⁴ 最近、欧米では、単に成果を評価するだけでなく、成果の達成状況を把握した上で、成果を拡大させる方向で、資源配分、事業運営等を見直す「インパクト・マネジメント」の方向にシフトしつつある。

⁵ 「知の構造化センター(ナレッジセンター)」とは、知識を集約し、体系化して利用可能な状態で情報発信を行う中心組織。

ことが望まれる。

3. 評価に係る負担の軽減

【論点 11】

- 成果を把握して必要な評価を行うことは重要であるが、評価の実施には相当なコストを要するのも事実である。評価に関するコストは、本来、受益者である事業者自身が負担すべきものである。ただし、社会的インパクト評価がまだまだ普及していない我が国の現状と、休眠預金活用の成果に関し国民に対する説明責任が強く求められていることに鑑み、当分の間は、休眠預金を活用して、社会的インパクト評価を実施する際に生じる外部の評価専門家への相談を支援する仕組みを指定活用団体において検討する必要がある。

- 民間公益活動の評価は、本来なすべき民間公益活動の妨げになってはならず、本末転倒にならないように、社会的成果の最大化に向けた実効的な評価とする必要がある。

(参考 1)

成果に着目した助成について

○リーマンショック以降、欧米では、成果に基づいて資金提供を行う (Pay For Results) という流れが強まっており、様々な助成金改革が行われている。こうした改革のうち、今後、指定活用団体において、成果に着目した助成として検討する際に参考となると考えられるものは、以下のとおりである。

1. 成果に連動した助成

(事例 1) Outcome-Based Grant or Contracts (成果連動型助成/支払契約)

○成果連動型助成/支払契約とは、発注側と受注側が達成すべき「成果目標」について、事前に合意しておき、成果の達成度合いに連動して報酬を支払うという仕組みである⁶。

これまでの契約が、発注側の仕様書に基づいて、受注側が業務を実行することにより、事前に契約した金額が報酬として支払われるのに対し、成果連動型支払契約の場合には、発注側は、委託する業務内容を細かく定める必要がなく、「達成したい成果」について契約書にしっかりと明記することになる。

これによって、発注側は、成果が達成しなかった場合のリスクを回避できるほか、業務と成果の連動性が確保される等のメリットが期待される。受注側は、成果を達成しなければ報酬を得られないリスクを抱えることになるものの、業務の自由度が高く、受益者に応じたサービスを提供ができるというメリットがある。民間の創意工夫が引き出され、高い成果が生まれることが期待されている。

(事例 2) Tiered-Evidence Grant Program (階段式証拠に基づく助成プログラム)

○アメリカでは、オバマ政権下で、客観的証拠 (エビデンス) の水準と助成金額水準をリンクさせる「Tiered-Evidence Grant Program」という複合的な政策パッケージが開発され、複数のプログラムが実施されている⁷。

このプログラムの下では、

- ① 事業の企画・構想段階で明確な証拠が示せない事業に対しては、少額の助成金を提供して、本当に成果が示せるのかどうか事業に挑戦させる。その一方で、
- ② 社会的成果について明確な客観的証拠を示すことができる事業に対しては、思い切った額の助成金を提供して、事業の規模を拡大させることにより、大きな社会的成果を創出することを目指している。

多くのプログラムが、3段階 (①Development➡②Validation➡③Scale-up) であるが、助成先の団体は、事業の実施に伴って、より客観的な証拠を示すことにより、次第に、階段を上がっていくことが期待されている。

⁶ 例えば、米国テネシー州政府は、子どものケアサービスについて、成果連動型契約を導入している。

⁷ 2016年時点で、4省庁で6つのプログラム (計8億ドル) が実施されている。代表的なプログラムとしては、教育省の Investing in Innovation Fund (i3)、CNCS の Social Innovation Fund (SIF) がある。いずれも、客観的証拠の水準を3段階に区分し、助成金額水準をリンクさせている。

2. 共通の成果を達成するために連携した複数の団体に助成

(事例3) Collective Impact (コレクティブ・インパクト・アプローチ)

- 特定の社会課題の解決に一つの組織が取り組むよりも、セクターの垣根を超えて様々な立場の関係者が、目標・成果を共有した上で、共通の評価システムの下で、お互いの強みを生かした取組を集中的に、効果的に行うという「コレクティブ・インパクト(集合的インパクト)」のアプローチ方が、社会的インパクトの大きい社会課題の解決を目指す際に有効な場合がある⁸。

3. その他

(参考) 賞金付きチャレンジ制度 (Prized-backed Challenge)

- 2010年9月に、アメリカ政府機関である連邦調達庁(GSA)が、社会的な課題を解決する場として、「Challenge.gov (チャレンジ・ガブ)」というサイトを立ち上げている。政府機関が抱える問題等を課題(チャレンジ)として提示し、コンテスト形式でアイデアを募集し、採用されたアイデアには、賞金が支払われるというシステムである⁹。

⁸ コレクティブ・インパクトは、2011年に提唱されたアプローチであり、コレクティブ・インパクトを実現するための必要な条件として、①共通のアジェンダ、②共有された評価システム、③相互に補完しあう行動、④継続的なコミュニケーション、⑤支援組織の5つの条件があげられる。

⁹ 2010年9月の設立以来、Challenge.govには、現在まで、連邦政府の100以上の省庁が参加して、約800の課題をチャレンジとして提示している。賞金総額は2億5,000万ドル以上であり、世界中から25万人以上の人々(solvers)が提示された課題についての革新的な解決策を応募している。

(参考2) 評価水準の向上について

- 社会的成果については、客観的な計測がより困難であることから、評価方法の検討に当たっては、我が国の実情に応じた評価方法を開発していく必要がある。その際、海外の先行事例も参考にして、評価項目・評価基準を設定するなど、評価が国際的にも高い水準で実施されるように取り組んでいく必要がある。
- 平成28年6月に設立された「社会的インパクト評価イニシアチブ」は、我が国における社会的インパクト評価を推進するために、民間事業者、シンクタンク、中間支援組織、資金提供者、研究者、行政等が連携したマルチセクター・イニシアチブである（現在145団体）。<http://www.impactmeasurement.jp/>
- 平成29年には、2020年までに日本における社会的インパクト評価を推進するビジョン及び必要な取組をまとめた「社会的インパクト評価に向けたロードマップ」を作成し、現在、ロードマップ実現に向けたアクションプランを作成、実行している¹⁰。

(参考3) 評価の報告・開示について

- 評価の報告についても、多様性を保ちながらも、一定のルールに則って行われることが信頼性や比較可能性の観点から重要である。内閣府の社会的インパクト評価検討WG報告書でも、報告・開示の原則として、重要性、信頼性、比較可能性に加え、「原則を実施するか、実施しない場合は、その理由を説明する」(Comply or explain) という考え方を示している。
- こうした点を踏まえると、利害関係者による事業の理解や評価結果の信頼性の判断に必要な情報を積極的に報告・開示することを求めることにする。ただし、比例性の原則に基づき、評価の目的、利害関係者のニーズと、報告・開示者の負担のバランスを考慮することが前提である¹¹。

¹⁰ GSG 社会的インパクト投資タスクフォース日本国内投資委員会では、「社会的インパクト評価ツールセット実践マニュアル」や各分野におけるロジックモデルや成果指標、測定方法を例示した「ツールセット」を順次作成する取組を進めている（現在、5分野作成済）。

¹¹ 「社会的インパクト評価検討WG報告書」では、以下のような事項を例示している。

- ① 組織・事業の概要、関連する利害関係者、ロジックモデル／変化の理論
- ② 評価対象とする事業の範囲、利害関係者及びアウトカム、その選定理由
- ③ 評価の方法（評価の手法、アウトカムごとの指標とデータ収集方法）、その選定理由
- ④ 評価の結果（アウトカムの根拠、アウトカムの分析結果、分析の限界を含む）
- ⑤ 評価結果の意思決定への活用