

非営利組織のガバナンス—基礎的考察

于 健*

目 次

はじめに

第一章 非営利組織のガバナンス論台頭の背景

第一節 非営利組織への注目—なぜ今非営利組織なのか

第二節 非営利組織とは何か

第二章 非営利組織の構造とガバナンスの枠組み

第一節 非営利組織のガバナンスの基本構造

第二節 社員と社員総会

第三節 理事会の役割と理事の性格

第四節 監事の選任と監査

第三章 非営利組織とステイクホルダー—ガバナンスの視点から

第一節 行政による非営利組織の監督と協働

第二節 その他ステイクホルダーによる非営利組織の監視

第三節 営利企業とのパートナーシップとガバナンス

結び 非営利組織のガバナンスの課題

はじめに

経済が社会全体に対し圧倒的な影響力を発揮している今日において、過度の経済偏重が社会の病理を生んできた。私的セクター（企業）の突出、公的セクター（国家、地方自治体）の限界の中で、社会的セクター（非営利組織）の重要性が世界的に注目されている。

日本でも1990年代初頭より非営利組織が注目され、その社会的役割は年々増大している。阪

* 本学経営学研究科 博士後期課程修了

キーワード：非営利組織，ガバナンス，基本構造，ステイクホルダー

神・淡路大震災（1995年）を契機に市民のボランティアへの関心も急速に高まっている。市民のニーズに応え、非営利組織に関する法制度も特定非営利活動促進法（NPO法、1998年）、非営利組織支援税制の一環である認定特定非営利活動促進法人制度（認定NPO法人制度、2001年）として実現されてきた。事業収入を追求する非営利組織法人も飛躍的に増大している。とくに介護保険制度（2000年）の導入により非営利組織法人の事業化傾向はいっそう強まり、雇用創出面でも一定の役割を果たし始めている。

非営利組織は、非営利目的であるからそう呼ばれるのであって、組織の主目的として利益を追求しないのである。組織を維持したり、社会的、公益的な活動に必要な資金を自ら稼ぎ出したりすることを否定されているわけではない。支出以上の収入をあげ、利益（収益、剰余金などともいう）を出すこと自体は構わないのだが、それを出資者およびその他の主な関係者の間で分けあう「利益分配」を行うことが許されない。これを非分配原則という。

非営利組織が、社会的認知や社会的受容を獲得するには非営利性だけではなく、政府（行政）・企業に期待できない社会的ニーズや社会的使命の達成という組織目的と自発性・自主性など組織特性の担保が不可欠であるということでもある。非営利組織にとって社会的使命の達成が第一義的課題であり、特定の社会的使命に共感し結集した人々の組織体としてもつ組織特性を維持・強化することが、非営利組織の存続・発展の前提条件である。したがって、非営利組織の運営においては、そのマネジメントの基本問題として、組織目的と組織特性を担保するガバナンス・システムの構築が最優先されるべきである。なぜなら、組織目的である社会的使命の達成と組織特性の実現こそ非営利組織の存在理由であり、非営利組織のあらゆる活動に関連するものである。

本来、コーポレート・ガバナンスは、営利組織で発展してきた概念であり、狭義には所有と経営の分離を前提に、所有者である株主が株主利益と企業の効率的発展をはかる目的のために経営者に対してコントロールを行う仕組みであり、より広義には会社の利害関係者（株主、経営者、従業員、債権者、取引先企業、消費者、地域社会など）を含め、それら利害関係者の間の関係を調整しつつ、経営者をコントロールする仕組みを指している。しかし今日では、非営利組織にも政府機関にもガバナンス・システムが必要であるという認識が広がっている。その根拠は非営利組織においても営利組織同様に効率性・収益性が確保されなければならない、経営資源の有効活用が追求されなければならないというものである。

非営利組織のガバナンス論にとっても、営利組織におけるコーポレートガバナンスにとって「企業は誰のものか」という認識が根本的課題であるのと同様に、「非営利組織は誰のものか」という認識が議論の前提である。すなわち、ガバナンスの主権者は誰かを明確化する必要がある。営利組織におけるコーポレートガバナンスにおいても、ガバナンスの主権者を巡って「株主主権論」、「従業員主権論」、「ステイクホルダー主権論」がある。法的には「株主主権論」に

正当性があるが、現代企業は多くの利害関係者を擁する社会的存在であり、単なる株主の致富手段でないという現実が、「ステイクホルダー主権論」の正当性の根拠である。非営利組織のガバナンス論では「理事会主権論」が多数であるが、非営利組織の存在理由からすれば、人的結合体である非営利組織の「主権者」を理事会だけに求めることはできないであろう。組織活動に直接関連する出資者（寄付者）、ボランティア（市民、個人）、有給職員、経営者・管理者、受益者など多数の利害関係者が「主権者」として存在し、また非営利組織は社会に受容され認知されなければ存続できないという点では、社会そのものも「ステイクホルダー」として存在する。「マルチ・ステイクホルダー」論が提唱される所以である。

本論文では、まず、非営利組織のガバナンス議論の背景を取り上げ、その背景分析との関連において、非営利組織の社員総会や理事会並びに監査などの組織内部機関の仕組みを分析し、そして、ステイクホルダー・ガバナンスの視点から非営利組織の外部監督、監視、協働システムの現状を考察する。また、内と外の両方の側面から非営利組織のガバナンスの実態も明らかにする。最後に結びとして非営利組織におけるガバナンスの課題を取り上げる。

第一章 非営利組織のガバナンス論台頭の背景

第一節 非営利組織への注目—なぜ今非営利組織なのか

非営利組織という概念は、1980年代には日本では殆ど知られていなかった。非営利組織が、企業とも行政機関とも異なる独自の役割を持つ存在であるという認識がなかったからだろう。しかし、1990年代に入り、日本社会に行き詰まりが見えてくると、現状を打開し、新たな社会を創造する担い手の一つとして非営利組織が登場し始めた。そして1995年に起きたあの不幸な阪神・淡路大震災に際してボランティアや非営利組織が大活躍したのをきっかけに、非営利組織は一躍社会の注目を集めるようになり、メディアを通じて一般の人々の目にも触れるようになった。非営利組織の台頭は、それなりの社会的背景があって生じている現象だからであり、日本だけに起きている現象でもない。世界で同時進行的に非営利組織への注目が集まってきているのである。その時代背景について見てみよう。

まずイギリスである。イギリス経済は、20世紀に入ってずっと長期にわたり低迷し続け、特に1970年代のオイルショック以降、「イギリス病」と世界中からさげすまされるほど経済は悪化し、財政赤字が累積していた。「ゆりかごから墓場まで」という、世界があこがれたイギリス型の福祉国家政策をこれ以上続けていくことは不可能だった。1979年に首相に就任したサッチャーは、福祉政策をスリム化し、国有企業を民営化し、徹底した規制緩和を行った。

アメリカでも1980年代に、レーガン大統領が規制緩和を行って、徹底的に小さな政府を目指した。福祉国家体制が変容し政府の役割が縮小されていくなかで、政府が本来担っていた公共

的な役割、すなわち、医療・福祉、教育などの公共サービスの提供が、ますます民間に委託されるようになる大きな流れが出てきた。つまり、公共サービスの民営化という1980年代以降の大きな流れが、非営利組織の台頭の背景にはあるといえるであろう。

なぜ、今、非営利組織なのか。非営利組織に関心をよせる人々は、そこに何を期待しているのか。ドラッカーは、「現代社会」では「社会セクター」「非営利組織」だけが「今日必要とされている市民にとってのコミュニティ……を創造することができ」、「市民性の回復を実現する唯一の機関」であり、「一人ひとりの人間に対し、ボランティアとして自らを律し、かつ世の中を変える場を与える」ことができると期待感を表明し、21世紀に非営利組織が「爆発的な成長」をする必要性を訴えている¹⁾。

このような期待感の背景にある非営利組織の存在理由として、サラモン（Lester M Salamon）は、以下の5つをあげている²⁾。

- ①歴史—多くの国々において、非営利組織が存在する以前に、政府が住民・共通の問題に対処する以前に、コミュニティが形成されていた。そうしたコミュニティが非営利組織の基礎となっている。
- ②市場の失敗—市場システムに内在する限界である。市場は個人的に消費されるものの供給には優れているが、公共財は的確に提供できない。
- ③政府の失敗—民主主義社会において、政府が行動を起こすには国民大多数の支持が必要であり、国民1人1人が満足するような公共財を提供することは難しい。
- ④多元的な価値観／自由—非営利組織の能率やサービスに関係なく、むしろ非常に重要な社会的価値観を体現しているため、たとえ政府の方が効率よく市民の要求に応えられるケースであっても、市民の自由を保証し、多元的な価値観を確保する機構として、非営利組織が重要視されている。
- ⑤連帯—民主主義社会では、対等・平等な立場にある人々の連帯が不可欠である。非営利組織は市民の連帯という感情に応えるための機構である。

このような非営利組織の存在理由は、日本の場合にも該当する部分がある。例えば、企業にも政府にも期待できない、福祉、医療、国際協力等の分野に、近年、日本においても非営利組織・NGOの進出が盛んである。また、深刻な少子高齢化の進展、伝統的な政治システムの桎梏化、急速な価値観や消費者ニーズの多様化、都市化によるコミュニティの破壊などが、人と人との繋がりを求め、新たな生き方・働き方を非営利組織に期待する人々や、より深刻化する

1) Peter F. Drucker, *Managing in the Next Society*, New York: Trum Talley Books・2002, pp231-232。上田惇生訳『ネクストソサエティー歴史が見たことのない未来がはじまる』ダイヤモンド社、2002年、273頁。

2) Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: A Primer*, New York: The Foundation Centet, 1992, pp 7-10。入山峽訳『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社、1994年、23-30頁。

福祉・医療・教育といった公共的サービスの提供主体を非営利組織に期待する人々を急増させている。これらの要因以外にも、環境破壊、労働疎外、生きがいの喪失、人間関係の希薄化、伝統的相互扶助システムの崩壊などが、新たな社会問題として登場し、その深刻化する新たな現象に呼応した「新しい公共性」に関する論議も盛んである。こうした事態の進展が、旧来の「公共セクター（政府）」ではカバーできない新たな公共的領域における非営利組織の役割への期待感を質・量ともに急速に発展・拡大させている。

第二節 非営利組織とは何か

1) 組織目的・組織特性の把握

非営利組織が、以上のような人々の期待感やそれを醸成する存在理由を反映した存在であるとすれば、それらは非営利組織の組織目的や組織特性を規定するものである。非営利組織は、その存在理由からして組織目的や組織特性が担保されなければ、社会的受容・承認の獲得が困難となり、その存在意義を喪失するであろう。多くの人々の期待感や存在理由を反映した本来の役割を担う非営利組織とはどのような組織なのか。

①組織目的：社会的使命

非営利組織の組織目的とは何か。藤井敦史氏は、その組織目的を社会的使命という言葉で表現している。使命とは、単なる組織目標ではなく、組織構成員自身の価値観や理念と結びつき、構成員のアイデンティティにまで深く関わる目標であり、かつ具体的な組織目標の前提となるビジョンである³⁾。社会的とは、「自己の閉鎖的な利益ではなく社会的に開かれた利益を目指しているという意味」であり、また「対象としている人々あるいはコミュニティが抱えている危機感やニーズへの共感をベースにして社会的に(すなわち現場に密着した相互作用を通じて)形作られるという意味」である⁴⁾。

社会的使命とは、現代社会では企業にも政府にも期待できないが、多くの人々が現実の社会生活において達成しなくてはならないことを実践的に共有できる課題である。このような社会的使命の達成が、非営利組織の組織目的であり、非営利組織を捉える際には社会的使命も基軸として判断する必要もある。

現代における「市民」や「市民社会」の現状に照らし、旧来の「公」・「私」を前提とした「伝統的な公共性」とは異なる「新しい公共性」に関する議論が盛んであるが、藤井氏の定義する「社会的使命」はこのような「新しい公共性」とリンクするものでもある。「公共性」の概念は、

3) 藤井敦史「NPO概念の再検討：社会的使命を軸としたNPO把握—市民事業組織の構想」『組織科学』第32巻第4号、1999年、27頁。

4) 藤井敦史「福祉NPO固有の社会的機能とそれを可能にするためのマネジメント」奥林康司・稲葉元書・貫隆夫編著『NPOと経営学』中央経済社、2002年、70頁。

歴史的に変化するものであり、現代社会において多数の人々が市民生活における必要性を現実的に共通認識するものが「新しい公共性」である。非営利組織はこのような「新しい公共性」を担う組織としても注目されている。

②組織特性：自発性、自由、平等、民主主義、公正、連帯

現代社会における地域コミュニティの破壊、労働疎外、生きがいの喪失といった問題は、人々に新たな連帯の場を求めさせている。非営利組織は、このような人間性の回復の担い手でもあり、「人間変革機関」、「もう一つの社会」を実現する存在でもある⁵⁾。資本主義という制約の中にあっても、人間らしい働きを実現し、参加者1人1人が主役・主体である組織の存在意義は大きい。活動に自発的に参加することで人間らしい働きができるであろう。他人に押し付けられて行う活動を決してボランティアとは呼ばない。1人1人が主体であるには組織民主主義（自由、平等、公正、参加など）が必要である。

以上、非営利組織とは、①営利を第一義的目的とするのではなく（非営利性）、②社会的使命を組織目的とし、③自発性、自由、平等、民主主義、公正、連帯という組織価値を組織特性として兼備する組織であると考ええる。

2) 非営利組織の定義

日本で最も多用されているサラモンの定義では、非営利組織とは、以下の6つの条件を具備するものである⁶⁾。

- ①公式であること—ある程度組織化されていること。
- ②民間であること—制度的に政府から独立していること。
- ③利益を分配しないこと—組織の構成員や創立者たちに利益を配分してはならないこと（組織で生み出された利益が組織本来の使命のために再投資されることは認められている）。
- ④自己統治であること—自己の組織の活動を統制する能力を備え、統治のための手続きを具備していること。
- ⑤自発的な意思によるもの—組織の実際の活動に、またその業務の管理に、有志による自発的な参加を含むこと。
- ⑥公共利益のためのもの—公共の利益のために奉仕し、寄与すること。

サラモンの定義は、アメリカの非営利セクターの現状を前提とするものであり、アメリカの非営利組織制度つまり内国歳入法による免税資格規定の影響を強く受けたものである。特に、非営利組織定義では、非営利性の基本要件を利益非配分に求めているが、これは内国歳入法501条の被寄付控除資格獲得には利益非配分が必要要件であることを踏襲したものである。利益非配分とは、組織が活動に従事しながら、ある程度の利益を収めたとしても、それを出資者

5) 島田恒『非営利組織のマネジメント—使命・責任・成果』東洋経済新報社、1999年、40頁。

6) 入山峽訳 前掲書、23-30頁。

や理事、会員等に分配しない（してはならない）というものである。内国歳入法501条には、それに該当する組織の選択基準として利益非分配に関する規定のほかに、組織活動が公益目的であるという規定も設けられている。公益か共益かの判断は極めて困難である⁷⁾のに対して、利益処分のあり方は決算書で容易に把握できる。このことが利益非分配に焦点がおかれる根拠である。こうした理由に基づいて、サラモンは、①宗教団体、②政党、③協同組合、④相互貯蓄銀行、⑤相互保険会社、⑥政府関係機関を非営利組織から除外している⁸⁾。

サラモンの論じる非営利組織概念は、営利、非営利という軸で非営利組織を分類しているが、公益性・公共性という軸から非営利組織を分類することも重要である。言うまでもなく、このことは営利、非営利という軸での非営利組織の把握を軽視するものではない。サラモンの定義は、非営利組織を規定する一般的条件を正確に捉えており、「利益を分配しないこと」（非営利性）は、非営利組織の存在意義である組織目的と組織特性を支える手段として、また「公式であること」、「民間であること」、「自己統治であること」も同様な役割を担うものとして位置づけることができる。

つまり、「営利セクター」「公共セクター（政府）」に属する組織では、達成が困難である社会的課題の実現を担う、そのことを社会的使命とする組織が「非営利セクター」に属する組織の条件であると広く理解することが重要であり、それが組織目的であると明確に表明されている場合には非営利組織と把握することが可能であり必要でもある。理念と現実乖離がある場合には、理念に照らしてその乖離の問題性を正していくことが非営利組織の発展には必要である。この点でも非営利組織の組織目的と組織特性を担保するガバナンス・システムの構築が不可欠である⁹⁾。

第二章 非営利組織の構造とガバナンスの枠組み

第一節 非営利組織のガバナンスの基本構造

非営利組織にも、団体としての発展段階がある。初期の段階では、集まったメンバーが事務的な仕事を分担し、事業も一緒に検討し、必要な資金の調達を行う。このような「ボランティアグループ」の段階では組織は未分化であり、代表は置いても、理事会は特に持たない場合も

7) 藤井敦史「NPO概念の再検討」, 25頁。

8) Lest M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*・Manchester and New York: Manchester University Press, 1994, p16。今田忠監訳『台頭する非営利セクター—12カ国の規模・構造・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社, 1996年, 24頁。

9) 松本 典子「非営利組織マネジメントの基本問題：組織目的・組織特性とガバナンス・システム構築の課題を巡って」『労務理論学会誌(13)』労務理論学会, 2004年2月20日, 151-164頁。

多い。

事業内容がより拡大・深化すると、無給・非常勤のスタッフだけでは業務のすべてに対応することが難しくなる。そこで、有給の専従職員を置くことになる。そうなると活動メンバーや会員以外の第三者からも資金を集めなければならず、経営的な視点が必要になってくる。事業の実施運営が運営委員会といった機関によって担われるなど、組織も分化してくるが、形態としては任意団体にとどまるところも多い。

さらに規模が大きく、専門性の高い団体になると、役割や機能の分担がいつそう進む。個々の事業や全体の資金の流れがどのようなになっているかをチェックし、組織としてのまとまりを確保するために、全体を統括するガバナンスの機能が求められる。この段階に至ると法人化する団体が多くなり、法律に基づいて理事、監事といった役員を置く必要が生じる。

非営利組織法人には、特定非営利活動促進法第15条の規定により、理事を3人以上、監事を1人以上置かなくてはならない。理事は、1人1人が法人の業務について法人を代表する。しかし実際には、定款によって理事長、代表理事といった特定の理事に代表権を集める。理事を3人以上置くのは、合議による決定を行うからである。最高意思決定機関は総会で、定款により理事その他の役員に委任した事項以外の事務の決定は、すべて総会の決議によって行うこととされる。監事は、理事の業務執行や法人の財産の状況を監査する役割を持つ。事務局は必置ではない¹⁰⁾。

図2-1を見れば、非営利組織におけるガバナンスの仕組みが分かる。理事会が大きな責任と権限をもっている。理事もしくは理事会が常置必須の最高管理機関であって、法人を代表して意思決定、執行の責任を負う（総主事等の執行機関は、法律上理事会の権限委譲として設置されたものと一般的に見ることができる）。代表理事の決定・解職、その他重要事項についての責任も負っている。

重要な役割を担う理事の選出や監督について、社団法人では社員総会が、財団法人では評議員会が最高意思決定機関であり、監事が監督の役割を担うことになっている。

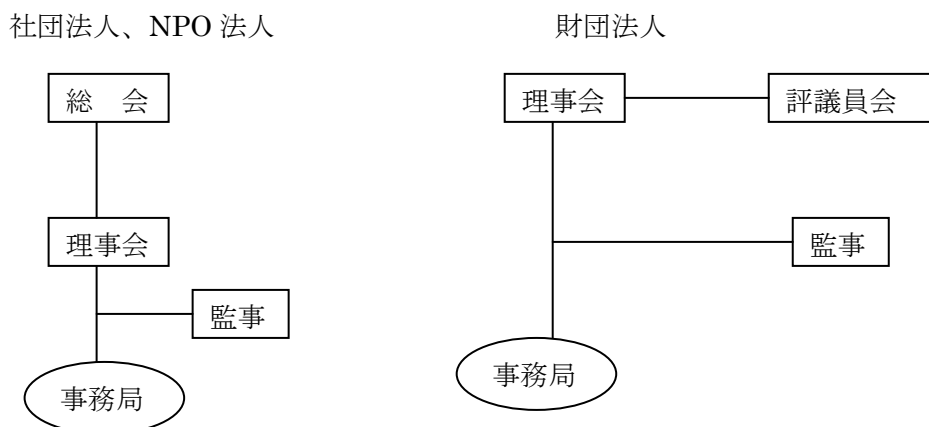
理事会は主として、ミッションの確立、目標の設定、戦略の決定に携わる。執行責任者は、目標や戦略の立案を行い、理事の一人としてその決定に携わりながら、スタッフを指揮して手段を選択し、実施する。そして評価、統制はレベルに応じて分担される。

非営利組織では、一般的に理事は非常勤である。したがって企業の場合と異なり、「決定」と「執行」は分離されやすい。理事会・執行機関、社員総会や、財団にあっては評議員会という異なった機関が、一定の緊張関係を保ちつつ、固有の職務が分担されチェックされるという

10) 雨森孝悦『テキストブックNPO：非営利組織の制度・活動・マネジメント』東洋経済新報社、2007年6月、174-176頁。

望ましいガバナンスの形態に近くなる¹¹⁾。

図2－1 非営利組織におけるガバナンスの構造



出所：島田恒『非営利組織のマネジメント:使命・責任・成果 新版』東洋経済新報社，2009年7月，85頁。

第二節 社員と社員総会

NPO法人など社団型の法人には、社員総会という機関が置かれる。この場合の社員というのは社団の構成員という意味であって、株式会社の社員のように従業員のことを指すわけではない。一般には会員といったほうが通りがよい。

NPO法上の社員には団体や法人も含まれ、それらのみで社員を構成することもできる。NPO法人の社員の議決権は、出資額に応じて議決権が決まる株式会社の株主とは異なり、一者一票である。

社員総会（会員総会）はNPO法人の場合、会員全体の意思を反映させる機関として必ず設置しなくてはならない。定款の変更、法人の解散や合併など最も重要な事項の決議は総会の権限に属し、理事会などに委譲できない。その意味で、総会は最高意思決定機関とされる。総会には、年に1回以上開かなくてはならない通常総会と、必要に応じて招集される臨時総会とがある。

多くのNPO法人では、通常総会が年に1回程度しか開かれないが、それでも定足数（議決に必要な最低人数）を確保するのに苦労している団体は少なくない。そのようなことでは機動的な意思決定ができないので、法律上どうしても総会で決めなくてはならないこと以外は理事会で決定できるよう、法人の定款で定めることができる。その場合には、理事会が決定したこ

11) 島田恒『非営利組織のマネジメント:使命・責任・成果 新版』東洋経済新報社，2009年7月，85頁。

とを総会が単に承認するという形になる。

内閣府の行った2005年度「市民活動団体基本調査」によると、理事会に多くの判断を委ねている「理事会重視型」のNPO法人は約半数にのぼる。しかし、予算・決算、理事や監事ら役員の選出・解任、会員の入退会、報酬の金額、委員会の設置などについても総会で議決を行う「総会重視型」の団体も少なくない。大多数のNPO法人では、少なくとも理事の選任は総会の議決事項とされている。

なお、従来の財団法人や社会福祉法人、学校法人のような財団型の法人には社員総会がなく、理事会が最高決定機関とされる。しかし、理事会の独走を防ぐために、理事会の諮問機関として評議員会を設置するよう行政指導または法律の規定（学校法人の場合）が行われている¹²⁾。

第三節 理事会の役割と理事の性格

1) 理事会の役割

非営利組織における理事会の役割について、アメリカにあるNCNB（National Center for Nonprofit Boards）10項の基本的責任を挙げている。

①組織のミッション、目的を決定すること、②執行責任者（CEO）を選任すること、③執行責任者を支援し、その業績を評価すること、④有効な組織計画を確定すること、⑤適切な財務資源を確保すること、⑥財務資源を有効に管理すること、⑦組織のプログラムやサービスを決定、評価、強化すること、⑧組織の公共的地位を確立すること、⑨法律的、倫理的高潔性を確立し、説明責任（accountability）を維持すること、⑩新しい理事を探すこと、理事会の業績を評価すること。

2) 理事の性格

理事の役割とは何だろうか。法律によると、特定非営利活動法人（NPO法人）の理事は法人を代表し、業務上の意思決定を行うことになっている（特定非営利活動促進法第16条および第17条）。1人1人の理事が法人を代表して対外的に責任を負い、業務の決定を行うことができるのである。しかし、理事が個々別々に法人を代表して発言すると混乱が生じる可能性があるため、代表理事や理事長（名称はその団体で決めてよい）といった特定の理事に代表権を集中させることが多い。そのことにより、意思決定も速くなる。ただし、決裁権限の集中は特定理事の暴走を招く危険性があるので、通例では理事会をつくって合議制をとり、理事間の意見調整を行う。

非営利組織が新たに役員を選任する場合、役員にどんなことを期待するのかを、関西国際交流団体協議会が会員団体を対象に1999年に調べたことがある。それによると、①団体運営の方

12) 雨森孝悦、前掲書、175頁。

向づけに参画すること、②団体の信用力を高めること、③専門知識を生かしてアドバイスをすることに多くの期待が集まっていることがわかった。この他、情報の提供源となること、資金集めのパイプを太くすること、受益者の代弁者となること、なども理事に期待されていることとして挙げられた。団体の基本的な方向づけや事業戦略の決定などは、業務決定者としての理事が担うべき役割だろう。理事は、団体の進むべき方向について明確な方針を打ち出す「水先案内」の役を果たさなくてはならない。それと同時に、理事は「団体の顔」でもある。社会的に信用があり、人脈を有する人に理事に就任してもらうと、団体としての信用を高めることができ、企業や行政、他団体とのネットワークの広がりが期待できる。たとえ理事が直接、募金のために動かななくても、信用が増すことによって寄付の集まりもよくなるかもしれない。理事の中に法律、財務会計、その他専門的な知識・技能を持つ人がいると、高い謝礼を払わずに、親切にアドバイスしてもらうこともできる。したがって、そのような人を理事に迎えたいと各団体は考えるわけである。

米国のある非営利組織関係者は、理事の起用に際して「3W+1V」を重視すると述べている。work, Wealth, Wisdom, Visibilityのことである。理事にも実際に動いてもらい、資金、知恵を出してもらい、団体としての存在を社会に向けてアピールしてもらうという意図が込められている。日本の非営利組織が理事に期待することと大きくは変わらないように見えるが、米国では各理事が能動的に活動し、組織に貢献することが期待されているようである。それだけに、米国では社会的に意義の深い活動をしている非営利組織の理事になることが、社会的ステータスになるという。理事は文字どおり名誉職ということになる。

理事の果たすべき役割の中でもう1つ重要なのが、組織の責任者として全体を統括する役割である。非営利目的の法人の理事にはそれなりの責任がある。非営利組織法人の場合、理事は法人との間の委任に似た契約によって就任し、契約の受任者として、「善意なる管理者としての注意義務」を負う。理事が団体の管理者として通常期待されている程度の一般的な注意義務を怠れば、賠償責任などが発生する可能性もある。ちなみに、英国には理事の賠償責任保険が存在する。

だから、名前を貸すだけの理事にはなるべきではないし、スタッフもそのような理事を迎えることは避けるべきである。一定の基準を作ったうえで、欠席の多い人には退任してもらうことすらあってよい。しかし、そうすると理事のなり手がなくなるかもしれないため、理事の候補を日頃から探し、候補者に声をかけておく必要がある。

事務局の期待するような人を理事に迎えるためには、その人たちが非営利組織に対して持つ期待や動機について知っておいたほうがよい。理事は就任すれば、かなりの時間とエネルギーを割いて、無報酬で非営利組織にかかわることになる。その動機は何なのだろうか、ということである。あまり調査されていないことだが、他の理事や事務局スタッフと交流して情報交換

ができること、自分の人脈の維持拡大につながることに、自分のステータスにつながることに、などが理事を引き受ける動機だろう。もちろん、自分が重要な活動を行っていると思う団体に、責任者としてかかわることに喜びを感じるという側面もあるに違いない。

3) 事務局と理事会の関係

組織の統括者としての理事には、危機管理、事務局の監督、後継幹部の選任・育成による団体の継続性の確保などの仕事がある。危機管理とは、大きな赤字が出て経営が行き詰まった、スタッフ間に大きな対立が生じた、その他異例の事態が発生したとき、すみやかに適切な判断を下すというようなことを指す。

理事会は、スタッフが危機管理に失敗したときの「最後の砦」である。しかし、そもそも危機の発生をできるだけ抑えたり想定しておくこと、つまり、リスクマネジメントが重要である。理事に組織運営の経験が豊かな人、法律に詳しい人、その他視野の広い人たちが加わることで、その機能が発揮されることも多々あるだろう。

理事は以上のような重要な役割が負わされている。ところが、実際には理事会が十分に機能せず、監督するどころか事務局に追随するだけの団体も少なくない。その大きな理由は、理事会が年に数回開かれるだけでは大部分が非常勤である理事にとって、団体の実態を十分に把握するのが困難なためである。組織が大きくなればなるほど、業務の細部まで把握することが難しくなる。そして、法律上は「使用人」にすぎない事務局職員、特に事務局長が業務上の豊富な情報量を背景に全体を取り仕切ることになる（業務量が非常に少なければ、そもそも事務局を置く必要はない）。行動することに大きな価値が置かれる市民団体にあつては、アドバイザーとしての役割を果たしているにすぎない理事がスタッフに遠慮してしまうということもあるだろう。

理事会と事務局には、このように法律上の建て前と実際の間に矛盾がありがちなので、団体としては理事会がきちんと機能するように努力しなければならない。確かに業務に関する情報は、常勤の事務局スタッフのほうが非常勤の理事よりもはるかに豊富に持っており、その差は容易に埋められないだろう。だから、理事は日常的な業務執行はスタッフに任せ、事業に細かく口を出すことはやめたほうがよい。

理事の任務は別のところにある。それは、日常の業務に忙殺されている事務局スタッフとは異なった視点に立ってものを考えることである。理事はそれぞれの持つ経験や知識を生かして、大局的な判断を下すべきなのである。事務局としても、理事との間のコミュニケーションを良好に保つよう、意識的に努力する必要がある。なかなかできないことだが、日常的に連絡をよくしておくこと、いざというときに無理がきく。特にかかわりの薄い理事や後から加わった理事には、事務局から出向いてでもオリエンテーションを行い、組織の歴史、背景、事業、他の理事のことなどについて、丁寧に説明するべきだろう。理事を「教育する」のである。時間が許

せば、「研修」のような形でお互いによく知りあい、情報を共有し、理解しあう機会を持つことが望ましい。理事は、「強力なボランティア」ともなるだけに、参画意欲を持って気持ちよくかかわってもらうためには、事務局側の多少の配慮も必要である。「活動する理事会」をめざすのはいいが、理事に一方的に仕事を割り振るのは疑問である。

理事会と事務局との間に適当な緊張関係を保ち、チェック機能をお互いに働かせることも大切である。うるさい、わずらわしい、と考えるのではなく、相互の適切な緊張関係が全体にとってプラスになるという認識を持って、問題があれば率直に議論し、ともに解決にあたる、開かれた関係をつくるのである。

第四節 監事の選任と監査

役員には理事の他に監事も含まれる。監事は財務会計をはじめ活動全般の監査を行い、事務局や理事のチェックをする役割を持つ。議決権はないが、理事会にも出席し、発言することができる。監事の要求により、理事会、総会を開くことも可能である¹³⁾。非営利組織における監事は、いわば金銭的利害関係から解放されているのであるから、理事に対しても、執行部門に対してもモノのいえる人物、しかもミッションへの理解と執着のある人物が必要である。多様な役員の一角を担えるよう民主的な選任が必要であるし、「市民」の座標が大切にされている非営利組織においては、機能する監事を実現できる確率は企業に比べて高いと考えられる。

監査には、業務監査と財務監査がある。非営利組織においては、事業の遂行業績とそのプロセス、資金や会計の正確性と正当性などが監査の対象となる。監査を専門に行う制度としては、①内部監査、②外部監査、③監事による監査の三種がある。

内部監査は、理事や執行責任者・スタッフなどによって行われるものである。監査に先行するものとして、トップの日常の誠実さや厳密さのレベルが、スタッフの業務遂行や財務管理の取り組み姿勢を基本的に決めていく。甘さやミスを安易に容認するような風土は、決して「優しさ」ではない。問題を起こす原因となる。資金や会計の管理は複数のスタッフで行うことが事故を未然に防ぐ。つくり上げられた書類の内容の大筋は理事や執行責任者自身が把握しておかなければならない。大筋に問題があれば、事前にチェックできるだけの注意力と能力が要求される。

外部監査は、公認会計士事務所などによって行われる。非営利組織の会計原則は特殊で、結構複雑なところがあるので、規模の大きな組織では財務問題を中心に指導を受けるのがよい。それによって、会計の処理を適正なものとするとともに、社会からの信頼を確保することができる。また、組織の抱える財務上の問題点について定期的に指摘を受けることができる。

13) 島田恒「非営利組織におけるガバナンス研究(21世紀の企業経営)」『経営学論集69』龍谷大学, 1999年9月, 298-304 頁。

監事による監査は、ガバナンスのうえで重要である。ともすると形式的なもの、財務的なものにとどまることが多い。財務的な監査もさりながら、特にここでは業務監査の重要性を強調しておきたい。非営利組織の生命はミッションにあることは何度も強調してきた。ミッションは抽象的であり、その解釈も多様となりやすい。したがって、監事という独立した監査の眼が重要となる。理事会（決定）、事務局（執行）、と並んで監事（監査）からの見解が引き締め効果をもたらす。多様な見解が独善や偏向を防ぐ。業務の遂行についても監事からの監査を受けることは、組織をいつも緊張下に置くという効果を生む。非営利組織が社会に開かれたものであって、アカウンタビリティ（説明責任）が果たされ、社会から支援され、ミッションにもとづいて社会に貢献していくために、監査の役割が重視されるのである¹⁴⁾。

第三章 非営利組織とステイクホルダー—ガバナンスの視点から

コーポレート・ガバナンス論の進展の中で、株主の立場からの狭義のコーポレート・ガバナンス論に対して、広くステイクホルダーの立場からガバナンス問題を論じる広義のコーポレート・ガバナンス論も登場してきた。広義の立場から問題となるコーポレート・ガバナンス論の内容は、①従業員の経営参加制度の充実②経営内容に関する情報開示制度の充実③政府や地方自治体が公的規制によって企業経営の規制枠を設定すること等である。

非営利組織のガバナンス論にとっても、「非営利組織は誰のものか」という認識が議論の前提である。非営利組織のガバナンス論議では「理事会主権論」が多数であるが、非営利組織の存在理由からすれば、人的結合体である非営利組織の「主権者」を理事会だけに求めることはできないであろう。組織活動に直接関連する行政、出資者（寄付者）、ボランティア（市民、個人）、有給職員、経営者、受益者など多数の利害関係者が存在する。非営利組織では、多様に存在するステイクホルダーを「主権者」として、ガバナンス・システムを構築することが必要である。さて、本章ではステイクホルダーの視点から非営利組織のガバナンスを検討してみよう。

第一節 行政による非営利組織の監督と協働

非営利組織法人を設立するためには行政の許認可が必要である。NPO法人の場合は認証と呼ばれる。これに対して、公益法人（財団法人または社団法人）の場合は許可が必要とされる。また、社会福祉法人や学校法人の場合は認可を得る必要がある。特定非営利活動促進法が施行された1998年12月から2006年11月末までの間に早くも3万件近くが認証され、なお毎月増えて

14) 島田恒，前掲書，86頁。

いる。また、この間に不認証となったのは300件あまりにすぎず、認証される率は実際に高いといえる¹⁵⁾。

NPO法人は、設立に際しての規制が緩やかであり、情報公開を通じて運営状況を市民が監視するような仕組みになっている。しかし、それ相当の理由があるときには、所轄庁はNPO法人に対して、業務もしくは財産に関する報告をさせたり、立入検査をしたりすることができる。それでも問題が残れば、改善命令を出すこともでき、役員解任、解散もできる。また、政令や法律に違反するようなことがあれば、罰金を科するなど処罰もありうる。最終的には、設立の認証の取消しという手段も残されている。問題行動をとる非営利組織への対策として、すぐ頭に浮かぶのが取り締りの強化である。事実、公益法人や宗教法人に対する行政の指導・監督は、これまでしばしば強化されてきた。残念ながら、法人の認証制度は必ずしも理想どおりに機能しているとはいえない。活動を事実上停止している団体やこの法人制度の趣旨になじまない団体も少なくないのである。このため、設立認証時のチェックが強められる傾向にある。認証が取り消されたという例すら出てきている。このため、東京都などは窓口で認証基準を事実上引き上げた。また、内閣府は2003年に「NPO法の運用指針」を発表し、「主たる目的性」と「非営利性」に関する法人の要件をかなり細かく規定するとともに、疑念のあるNPO法人に対しては自ら情報を提供するよう、「市民への説明要請」を行うことにした。より具体的には次のことを運用指針に盛り込んだ。①特定非営利活動の支出が一定以上であること。②収益事業と付帯事業の収益は、すべて主たる目的の事業（本来事業）のために使うこと。③収益事業と付帯事業で赤字を出さないこと。④管理費の割合を一定以下に抑えること¹⁶⁾。

非営利組織といえども、脱税や詐欺まがいの行為をすることは以前から知られていた。2006年10月に国税庁が発表したところによると、2005年7月から2006年6月までの間に調べた約1300の公益法人等のうち、約1000件に法人税の不正計算など何らかの問題が発見された。法人税の申告漏れのあった所得金額は合計223億円、そのうち仮装、隠蔽による不正計算は79件、8億円であった。法人種別では宗教法人と学校法人の不正発見割合が高かったが、2005年には社会福祉法人にも不正が見られた。もっとも、株式会社などすべての法人を合計した場合の不正発見率は約20%に達しているもので、それと比べれば低いともいえる。NPO法人についてのデータが少ないが、NPO法人に問題がないわけではない。3年以上にわたり所轄庁に報告を行わなかったり、理事長らが恐喝や業務妨害を行ったりしたことにより、法人としての認証を取り消された例がすでにいくつか存在する。また、NPO法人ではないが、認証されていないにもかかわらずNPO法人の名称を使う任意団体や、補助金を不正受給した団体なども発見されている。NPO法人が「セクター」として自浄作用をもっと働かせることが、必要になって

15) 非営利組織評価研究会編『日本の未来と市民社会の可能性: NPO法10年目の評価と課題』2008年10月、11頁。

16) 雨森孝悦、前掲書。

きている¹⁷⁾。

一方、近年、官民の関係においても、「パートナーシップ」あるいは「協働」というキーワードが盛んに使われている。

「パートナーシップ」には、従来の「官」と「民」の関係を特徴づけていた上下の序列や一方的な依存関係を乗り越えて、新しい官民関係を構築しようという思いが込められている。パートナーシップが成立するためには、それぞれが独立していること、相手に自分にはない長所を認め、規模や力の違いを超えて対等な関係に立つこと、そしてお互いの合意の下に役割分担し、協力を行うことが必要である。すなわち、行政と非営利組織が、それぞれ主体性、自発性を持ち、互いの特性を認識・尊重しあいながら、共通の目的を達成するために課題解決に向けて協力・協調することとされている。このような関係性の構築は、国民が国家とかかわる方法とシステムを変えることにつながる重大な変化といえる¹⁸⁾。

第二節 その他ステイクホルダーによる非営利組織の監視

NPO法人制度は、市民が公益的な活動を行う法人をなるべく簡単につくることができるようにしよう、という趣旨で設けられたものである。法人設立に際しては、従来の公益法人、あるいは社会福祉法人の設立よりも緩やかな要件しか求められない。しかも、設立のための基本的な要件は、特定非営利活動促進法という法律に書き込まれているので、認証にあたる所轄庁の裁量の余地が少なく、法律に定める要件さえ満たしていれば、誰でも法人の設立が可能である。

一方、設立をあまりに容易にすると、この制度の趣旨になじまない法人、例えば、詐欺行為を行うものや実体のないものなどが続出する可能性もあることから、団体の情報をできるだけ公開することによって、質的に問題のある法人がおのずと淘汰されるようにするという考え方が採用されている。特定非営利活動促進法では次のような情報公開の制度の規定がある。

- ①認証申請時に所轄庁で公告・縦覧の期間（2ヶ月）を設けなくてはならない。
- ②設立後、そのNPO法人の利害関係人が、法人の主たる事務所で事業報告書等の閲覧ができるようにしなくてはならない。
- ③所轄庁（都道府県または内閣府）では、一般人でもその法人の事業報告書等を閲覧できるようにしなくてはならない。

このように、設立や運営に際して行政の関与を最小限にしていること、市民から信頼されるようにするための情報公開を義務づけていることが、NPO法人制度の特徴となっている。情

17) 内閣府のNPO ホームページ (<http://www.npo-homepage.go.jp/gpf/new-manual/5-5.pdf>), 2009年8月16日。

18) 廣川嘉裕「行政とNPOの協働に関する理論」『ノモス 19』関西大学法学部, 2006年12月, 87-98 頁。

報公開を進めることによって、NPO法人全体の質が維持されるようにするという方向性もそうである。その裏には、市民が団体に関する十分かつ正確な情報を持つようになれば、団体間の比較が容易にできるので、良い団体は支持を増やし、質の悪い団体は市民の信頼と支持を失って寄付の「市場」からおのずと消え去るはずという考え方がある。

非営利組織の全国的な支援センターである「日本NPOセンター」は、非営利組織が自らの努力によって社会から信頼されなくてはならないとして、各地の非営利組織支援センターのリーダーを集めて「民間NPO支援センター・将来を展望する会」を開催し、「信頼される非営利組織の7つの条件」を発表した。以下がその7つの条件である。

①明確なミッションを持って、継続的な事業展開をしていること、②特定の経営資源のみに依存せず、財政面で自立していること、③事業計画・予算の意思決定において自律性を堅持していること、④事業報告・会計報告などの情報を積極的に公開していること、⑤組織が市民に開かれており、その支持と参加を集めていること、⑥最低限の事務局体制が整備されていること、⑦新しい仕組みや社会的な価値を生み出すメッセージを発していること¹⁹⁾。

これを見てもわかるように、非営利組織が単に情報を積極的に発信するだけではなく、安定的、自立的な運営を行う体制をつくること、社会に向けて非営利組織らしく新しい価値を生み出すメッセージを発信すること。そうしたことが信頼されるための条件であるとしている。

民間の国際協力団体のネットワークであるNPO法人「国際協力NGOセンター」は、会員団体とともに「国際協力NGOのアカウンタビリティ基準（案）」を作成し、公表した。国際協力団体がアカウンタビリティへの関心を高めた背景には、2002年にある国際協力NGOが外務省の補助金を不正に受給した事件や、その後、補助金対象事業に外部監査が義務づけられたことがある。事件を引き起こした団体は、多額の寄付や補助金を受け付けながら、内部のチェック体制がほとんど機能しておらず、意思決定システムにも問題があった。こうしたことから、国際協力NGOセンターでは会計、情報公開だけでなく、組織運営と事業実施についてもチェックリストをつくり、アカウンタビリティの達成基準を示して、国際協力団体が信頼性を高めることができるようにした。

アカウンタビリティ概念の基礎は説明、報告の義務にある。特に会計の報告である。アカウンタビリティは、一種の責任を伴うものであることは間違いない。その特徴は、誰が誰に対して説明責任、結果責任を負うのか、という関係性の中で責任を負う点にある。会社の社長は、その会社の資本を出資した株主に対してアカウンタビリティを有する。なぜなら、最高議決機関である株主総会において、会社の経営を任されたからである。社長は株主に対して事業内容や財務内容に関する報告しなくてはならないのであり、業績が悪ければ経営責任を追及されか

19) 日本NPO 日本センター「財政確保とアカウンタビリティ」『NPOのひろば』No20, 2000年。

ねない。非営利組織では形の上では社員（一般には会員）から業務執行を付託された理事が、社員に対してアカウンタビリティを持つことになる。その理事が実質的な業務執行を事務局（長）に委ねているのであれば、事務局（長）が理事に対してアカウンタビリティを有することになる。

しかし、現代の非営利組織は、それだけでは済まされない。その組織の目標に共鳴するさまざまなステークホルダーに対して、つねに組織の正当性を示していかななくてはならないのである。非営利組織は理事、寄付者、支援機関、職員、ボランティアらに依存しており、成果によって正当性が十分に示されない場合は協力が得られないかもしれない。組織の構成員など内部者だけでなく、外部の支援者や受益者（顧客）の言い分に対しても、柔軟に反応し、対応していかななくてはならない。税金を原資とする補助金などを得ているのであれば、ますますアカウンタビリティが要求される。

アカウンタビリティを果たすうえで重要なのは、事業報告や会計報告である。事業報告書の基本的な要素として、法人の目的に対する貢献、次年度以降の活動方針、重要な計画の変更、外部の資源提供を受けて行った活動の内容や成果、組織体制、という5点が含まれるとしている。こうした点がすべてのNPO法人の事業報告書に盛り込まれていれば、それぞれの団体の活動ぶりを知るうえで大いに役立つ。会計報告書については、これまで各NPO法人によってばらばらだった会計方式の統一が重要である。統一された会計基準の下で会計処理がなされ、報告書が作成されれば、各法人の財務内容が簡単に比較できるようになり、支援者や融資機関が対象を取捨選択がしやすくなる。このことが、ひいては不正、不良な非営利組織の淘汰にもつながるものと期待される²⁰⁾。

第三節 営利企業とのパートナーシップとガバナンス

非営利組織は、多種多様なステイクホルダーに囲まれて、社会的ニーズを満たす事業を運営しており、その事業運営には様々な経営資源を必要としている。活動を充実させるためには、ステイクホルダーとの多種多様な協力関係が必要だということは理解しやすいであろう。非営利組織と企業の関係も、ステイクホルダーとの協力関係の1つとしてとらえることができる。

経営資源をステイクホルダーから広く集めるということを考えるときに、当然ステイクホルダーの1主体として企業の存在にも注目することができるであろう。古くから、企業は社会貢献の一環として、非営利組織に対して、経営資源面の支援を行ってきた。経営資源による支援の中でも、従来は資金的支援と物的支援が最も盛んに行われてきた。最近では、それに留まらない人的交流を含む関係構築やノウハウ面での交流など、人的・情動的資源による支援も注目

20) 兵頭和花子「非営利組織体における情報開示と業績評価の可能性」『年報経営分析研究（23）』2007年3月31日、87-94頁。

されている。

代表的な具体例をあげておくと、金銭的資源による支援としては、寄付、協賛、会費・賛助会費といったものが主となる。物的支援としては、現物供与、寄贈、施設貸与といったものがあげられる。人的支援とは、企業の人材が理事やスタッフ、ボランティアとして非営利組織で活動することである。情動的支援とは、各種情動的資源の提供であり、ノウハウ、技術、広報での協力などがあげられる。

非営利組織への経営資源の支援をはじめ、企業の社会貢献活動に関して有名な取組みの1つに日本経団連の「1%クラブ」というものがある。これは、1990年11月に設立されたクラブで、企業の社会貢献活動の啓蒙や、企業やその社員と非営利組織を結びつけるコーディネート活動を行っている。そのホームページには「1%クラブの会員は、経常利益や可処分所得の1%相当額以上を自主的に社会貢献活動に支出しようと努める企業や個人です」とうたわれている。

一方で、非営利組織は資源を受けるだけの存在ではない。社会が必要としているということは、当然、経営資源提供者としての非営利組織の存在があるからである。企業との関係において、非営利組織はどのような経営資源の提供を行っているのだろうか。例えば、非営利組織が企業に対して助言や提言を行う活動が該当する。これは、非営利組織がその専門性を生かしてコンサルティングの一環として企業にアドバイスする活動であり、情動的資源を企業に提供していることになるであろう。この関係には、アドバイスに対して、企業から対価を得るといった取引関係が含まれることも多い。同じく情動的資源提供として、SRI（社会的責任投資）の分野では、非営利組織が企業のCSR（企業の社会的責任）に関する評価をして、その情報を経済的取引関係において投資信託会社に提供する事業などがある。またCSR啓蒙活動を目的とする非営利組織、CSRに関するガイドラインや規格づくりを行う非営利組織などは、企業にCSR関連の情報を提供していることになる。

最近では、非営利組織と企業が共同で、各々の資源を交換し合って事業を運営する形態が登場している。いわゆる共同プロジェクトである。また上述しているように、企業から単に経営資源を提供してもらうのではなく、企業と非営利組織がビジネスとして取引関係を結ぶ場合もある。その場合には、非営利組織と企業が資源交換をしているので、相互に資源を提供しあっていることになる²¹⁾。

非営利組織と企業の関係は、古くは「水と油」という言葉で表現されていたように、敵対的な関係も多くみられる。特に事業型非営利組織の勃興とともに、企業と競合関係になっている非営利組織も増加している。事業型非営利組織とは、その活動において事業性を強めて、全収入における事業収益比率が高い非営利組織である。このような非営利組織は、事業収益の獲得

21) 横山恵子『企業の社会戦略とNPO』白桃書房、2003年4月、13頁。

のために、商業化していく側面をもつ。競合関係は、医療・福祉（特に介護）などの活動分野に多く見受けられる。また、活動分野に関わらず、その活動実施方法である事業の形によっては、関連企業と競合する可能性がある。

結び 非営利組織のガバナンスの課題

非営利組織の生命はミッションにある。非営利組織を支える理事、スタッフ、ボランティア、会員、監事が絶えずミッションの問い直しを行い、ミッションに照らして参加的に経営される時、ガバナンスも有効に機能する。非営利組織のガバナンスは、その組織の歴史や伝統、環境制約や人材などにより差異も大きい。今後の非営利組織におけるガバナンスを構築に際して、沢山の課題が残されている。

①ミッションの希薄化

ミッションを機能させるための統治上の要は理事会にある。理事会は非営利組織にとって、単なる看板ではない。ミッションを最高の価値として掲げ、それを機能させることが何よりも優先すべき理事会の仕事である。現実の非営利組織は、市場的競争のなかに組み込まれつつある。非営利組織は、営利組織などとの厳しい競争のなかで独自のミッションを希薄化させ、もっぱら顧客迎合主義に陥る危険を常にはらんでいる。自らが対象とする受益者や顧客のニーズを重視することはきわめて重要であるが、反面、それに迎合して自らの生命ともいうべきミッションを希薄化させていくのでは、社会を変革していく原動力としての役割は果たせない。ミッションを差別化戦略に反映させ、その独自性によって営利企業との競争にも打ち勝っていく力強さが、非営利組織に要求されている。

②理事会の形骸化

高度に機能する機関として期待されている理事会は、企業における取締役会に相当する。取締役会が事実上形骸化する現実があるように、理事会も形式的承認機能に墮する危険性をもっている。創立者のワンマン経営体制ではやがて行き詰まる。非営利組織をめぐる環境変化はスピードを速めており、せいぜい月に一度だけの理事会では意思決定が遅れる。常勤の執行職の裁量権限を拡大する必要に迫られている。情報、専門性において執行職は有利である。変化の激しい環境を敏感に捉え、迅速に対応し、活動に参加する人々の満足を向上させる働きが期待できる。そこで、理事に付与されている法的権限を執行職に委譲する傾向が生まれる。その結果、執行機関からの報告や承認要請に対し、ただ肯くだけの理事会になってしまう危険をはらんでいる。名誉職意識の理事や、天下りの理事が多いところではそうなる危険性はきわめて高い。何でも承認してしまうゴム印理事会や、飾り物としてのクリスマス・ツリー理事会になってしまう意味を失う。

③過度の干渉

前項とは逆に理事会が詳細にわたって決定に参加し、過度の干渉をするという危険である。もともと非営利組織は、ミッションに熱心な人々のボランティアな働きから生まれ、やがてその人か甘辛となって組織化されることが多い。ミッションに熱心である、意欲ももっている、事務もよくできる、そのような理事の活動が中心になっていると、細かい決定や執行までが理事によって進められる。初期はそれでいい。組織が大きくなって複雑になり、実行の迅速さが要求されるとなると、そのような姿勢は組織にとってマイナスとなる。ミッションに魅力を感じて参画的に貢献しようとするスタッフやボランティアの意欲までそいでしまう結果になりかねない²²⁾。

また、非営利組織では、多様なステイクホルダーの存在を前提に、多様に存在するステイクホルダーを「主権者」として、ガバナンスを構築することが必要である。

④情報公開とアカウンタビリティ

非営利組織ガバナンスを保証する条件とは何か。非営利組織が「サービスと取引が自己完結しないシステム」であるとすれば、社会的支援が獲得できなければ非営利組織は経済的にも社会的にも存続できない。非営利組織が社会的支援を獲得するためには、組織目的である社会的使命が社会的に受容され、存在の社会的意義が多くの市民に認知される必要があり、社会が信頼できる組織であることを担保するシステムの確立が必要である。

そのためには、組織の運営・活動に関する徹底した情報公開と情報の非対称性にも配慮したアカウンタビリティが不可欠である。情報公開とアカウンタビリティは社会に対してだけでなく、すべてのステイクホルダーに対して行う必要がある。情報公開とは、なによりもすべてのステイクホルダーが情報を共有し、組織のあり方を共に考えることで奉り、諸ステイクホルダーの協働による民主主義の創造であり、その実現を保証するものである。アカウンタビリティもすべての組織構成員が担うべきものであり、そのことがステイクホルダー間の協働と調整を促進し、人々を鍛錬し、①業績評価、②社会的使命の達成、③非営利性などの組織内検証および社会監査に有効に作用するであろう²³⁾。

⑤組織民主主義の実現

組織特性の担保には、情報公開やアカウンタビリティに基礎づけられた組織民主主義の実現も不可欠である。資本結合体である営利組織と比較して、本来的に組織特性に共感し参加した人々の人的結合体である非営利組織は、組織民主主義を実現可能な組織である。諸ステイクホルダーの代表者による民主的な理事会構成の実現、組織の各階層・各部門における参加的意思決定システムの構築などは、非営利組織の組織目的と組織特性を担保するガバナンス・システ

22) 島田恒『非営利組織研究：その本質と管理』文眞堂、2003年2月、87-89頁

23) 松本 典子、前掲論文、151-164頁。

ムの構成要素として最低限保証されるべきであろう。