

## 【研究論文】

# NPO法人のコーポレート・ガバナンスと組織健全性

山田 國雄

## 1 はじめに

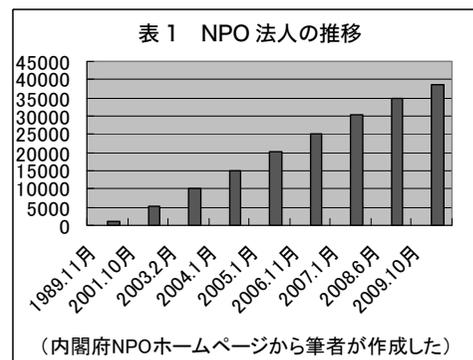
本稿の目的は、NPO法人の組織健全性のあり方について考察するものである。

今日では、特定非営利活動法人（以下NPO法人という）の活躍がいくつものマスコミで取り上げられ、高い社会的認知がされるようになった。鳩山内閣は、所信演説で4回NPOについて触れていることから<sup>1)</sup>、政府のNPOに対する期待を垣間見ることができる。NPO法人の数は、2009年に、38,614になっている<sup>2)</sup>（表1参照）。そのNPO法人の制度（特定非営利活動促進法）ができ約10年の経過の間に一部の制度改正も行われた。しかしNPO法人の経営管理、組織管理等に問題点<sup>3)</sup>については、公益法人改革関連法の改正の中で議論があったものの、現状にとどまっている。

一方、公益法人改革関連法が2008年12月からスタートしている。公益法人（24,648）<sup>4)</sup>は、この制度を適用して新たな公益社団法人・公益財団法人となるか、あるいは移行一般社団法人・移行一般財団法人となるかの選択を2013年の5年の間に決定しなければならない。既にこの制度を適用して新たな公益社団法人・公益財団法人が少しずつ生まれている。

NPO法人の行っている事業内容と新たな公益法人（公益社団法人・公益財団法人）の事業内容とが競合している。

一方、法人数が増加するに伴い、法人の不祥事が発生している。これは、第三セクターとしてのNPO法人の信頼性の危機に直面（山内、2007、45頁）しているともいえる。さらには、組織の維持管理に汲々とする経営者の姿（田中、2007、25頁）も現実にある。10年の経過を境に、NPO法人がその信頼性の危機を乗り越えさらに飛躍することになるか、それとも衰退の道を辿るかというあらたなエポックを迎え、どのような対応をするかという決断に迫られているといえる。



キーワード：NPO法人，コーポレート・ガバナンス，不祥事

こうした現況に鑑み、本稿では、本節に続き第2節ではコーポレート・ガバナンス（以下CGという）の潮流とNPO法人について概観し、第3節では非営利組織（NPO）のCGの先行研究のサーベイを行う。第4節では内部ガバナンスと外部ガバナンスについての考え方を提示する。第5節ではNPO法人与不祥事について取り上げる。第6節では内部ガバナンスの強化について、第7節では外部ガバナンスの強化についてそれぞれ考察する。最後に内部ガバナンスの強化のため法令対策と外部ガバナンスの情報開示の重要性を提示している。

## 2 CGの潮流とNPO法人

### 2.1 CGの潮流

わが国で、一般企業におけるCGが広く議論されるようになったのは、経済のグローバル化が顕著になった1990年代以降である<sup>5)</sup>。CGは「企業統治・会社統治」と訳され、その議論の根底には、誰が企業を所有し、どのように統治するかが問われるものである。その目的の1つは、企業不祥事への対処について、再発防止のための経営の監視制度がどうあるべきかというコンプライアンスと監視体制を整備することにある。もう1つの目的は、企業の競争力をどのように強化するかということである。

CGの議論に、新たな潮流が見受けられ注目されるようになった。「CGはなにも大企業に限定されるべきではなく、中小企業についても問われるべきだとする考え、いや、それだけではなく、非営利組織体についても問われるべきだとする考えが強まっている」（平田、2007、19頁）ことから窺える。Allen and Gale（2000、p. 81）は「ガバナンスの課題は、営利企業のみならず非営利組織体にも提起されている」。そして「アメリカの病院の例にあるが、多くの事例で非営利組織体は営利企業と直接的に、首尾よく競争している」からとCGについて触れている。

最近において、CGは、「政府機関あるいは非営利法人にも広がっており、将来は、中小企業、共同組合、ジョイントベンチャー、個人企業、ヘッジファンド、非営利慈善団体、文化、スポーツ、住宅供給団体、つまり、複数会員から1つの団体まで権限が委任されるすべての団体までへと期待が高まっている」。「CGは、長期的な規範として、上場企業や金融市場だけではなく、事業経営が社会に影響を与えるすべての企業にとって重要視されることになるだろう」（Tricker、2009、p. 388）。つまり、「20世紀が新しい管理理論に基づく経営専門家と経営コンサルタントの管理の時代とすれば、21世紀はコーポレート・ガバナンスの時代になると見込まれる」（Tricker、2009、p. 274）からである。今後は、こうした考え方が、わが国においても広く議論され、普及拡大していくであろうと思われる。

## 2.2 NPO法人のCG

NPO法人のCGについて、堀田（2005，40頁）は、「ことさら非営利組織におけるガバナンスの統一概念を探すことは間違いを犯すかもしれない」としながら「ガバナンスとは組織が指揮され統制されるそのシステム」としている。このほかに「公共民間を通じて組織活動の基本を律する考え方」（野村隆特定非営利活動法人CG協会理事長 <http://www.teamcg.or.jp/establish/message.htm>）がある。

そこで、NPO法人に焦点をあてCGの定義について検討したい。CGは誰が、誰を、誰のために検討するかが問題となる。第1に、誰が法人所有者かということである。これは、NPO法人のミッションとも関連すると考えられる。NPO法人のミッションは、社会公共の福祉の実現である。そのミッションを享受するのは、会費及び基金等資源を提供する社員、基金提供者、市民、地域団体、行政団体、広く国民ということになる。第2に、誰を、つまりCGの客体は誰かということである。それは経営者である理事ということになる。第3に、誰のために法人は存在するのかということ、つまり、NPO法人の存在理由は、受益を享受する市民、利害関係者、地域団体、行政団体、国民のために存在するということである。第4に、NPO法人のCGの内容は、NPO法人の事業の運営あり方とその監視体制を整備することである。第5に、NPO法人のCGの目的は、事業運営の効率性の確保と事業運営の法令等の監視を通してミッションを実現することである。

このように考えると、NPO法人のCGの定義は、「経営者・理事が、公共の利益に資するため、法令等を遵守し、管理運営の組織とその監視体制を構築しそれを運用し、ミッションを実現することである」としたい。換言すれば、これは、法令遵守と事業運営の効率性を考慮し、利害関係者等の期待に応えるようにミッションの実現をするという経営者・理事の規律付けといえる。

NPO法人のCGの核となるのは、理事会であるといわれている。積極的にミッションの実現を志す情熱のある適格な理事の選任とその構成による多様で活発な議論が展開される理事会の運営にある。同様に監事は、監査機能が発揮できる会計等の知見のある専門家の選任が求められる。NPO法人の現状については、特定非営利活動促進法（以下特法という）第15条では、「理事は3名以上、監事は1名以上をおく」と、同法第16条では、「理事は法人を代表する」、同法第18条では、監事は、「理事の業務執行の状況を監査」、「財産の状況の監査」、その結果「不正の行為又は法令もしくは定款に違反する重大な事実があれば、社員総会または所轄庁へ報告すること」と規定されている。しかし、以下で検討するように、経営者の恣意性が理事等の選任に強く影響し、そのため理事会の監督・監視機能は十分ではなく、また同様に監査機能も十分ではないと考えられる。

### 3 非営利組織 (NPO) のCGの先行研究

ここでは、わが国における3人のNPOのCGの研究論文を紹介し、問題点を分析したい。河口 (2001, 53頁) と堀田 (2005, 46頁) は、企業取締役と相当する理事会等とその機能と実態に触れ、CGの視点から問題点を指摘し、CGの強化が必要であるという主張である。他方、小島 (2005, 11頁) は、現状のNPO法人のCGは、概して有効に機能しているから現状でよいとの見解である。以下それぞれの主張を概観する。

#### 3.1 NPOのCGについて否定的な立場

CGについて、第1の問題は、理事会の形骸化についてである。河口 (2001, 52頁) は、理事会に着目し、営利企業取締役会と同じように形骸化を指摘されている。その原因は、理事の選任にあるとされている。選任された理事は、名誉職だから、あるいは専門性に欠けるからということとで発言が少ないという。また年数回の理事の顔合わせでは、胸襟を開いた議論に発展しないという (河口, 2001, 62頁)。また部門統括者が、理事会に入っていないため議論が形式的で、かつ焦点のない全般的経営問題に終始している (河口, 2001, 61頁)。さらに組織の事務局長があまり理事会を活用しないうえ、またステイクホルダーの理事がいないため、厳しい議論に欠けているという (河口, 2001, 62頁)。その対応策としては、理事と事務局との連携の強化、さらに理事会の回数の増加とその役割の明確化であると指摘されている (河口, 2001, 64頁)。理事会の多様な、そして活発な議論こそが活力を生むと理解できる。

堀田 (2005, 46頁) は、営利企業とNPOを比較して、営利企業取締役会と同様に理事会に着目し、その監督機能や監視機能が弱いとされている。さらに堀田 (2005, 47頁) は、経営者の恣意的な理事の選任によって、経営者の裁量がガバナンスに影響しているという。両者は、理事の選任の重要性に触れ、適格な人事が行われていない結果このような事態が発生しているとの指摘である。

第2の問題は、法人の不祥事の発見が遅れることである。それは、理事は無報酬だからモチベーションが小さい (河口, 2001, 61頁)。そのため理事の職務に関心が薄いと考えられる。また報酬がないからインセンティブも働かない。堀田 (2005, 42頁) は、NPOは市場のコントロールが機能しないから、不祥事等の発見が遅れる可能性が高いことを挙げている。つまり、内部ガバナンスも外部ガバナンスも機能しないから不祥事の発見が遅れることになる。

第3の問題は、理事のモラルハザードについてである。堀田 (2005, 49頁) は、理事のモラルハザードの防止のために、理事の業績評価の必要性に触れられている。しかし、その業績評価は、判断指標となる内容の設定が企業の利益指標と比較して難しく、曖昧になる点はあるものの、モラルハザードを防止するために、業績評価を行い開示する必要があると強調されている。つまり、法人独自の評価手法を用いた理事の業績評価をする必要性の主張である。

### 3.2 NPO法人のCGについて肯定的な立場

小島（2005，2頁）は、北海道のNPO法人第1号の不正事件を取り上げ、ガバナンスの機能について検討されている。社団法人とNPO法人の比較を行い、NPO法人のガバナンスを内部参加者と外部参加者に区分される。内部参加者の視点から、マネジメントを監視・コントロールすることが内部ガバナンスであるとされている。これは、社員総会と監事が担いマネジメントの上位概念であるとされている。マネジメントは、理事→事務局長→ボランティアのラインを構成する（小島，2005，7頁）。つまり、内部ガバナンスは、マネジメントを監視・コントロールすることになる。

一方、外部参加者の視点、つまり、外部ガバナンスは、所轄庁の認証、国税庁長官の認定、政府自治体、市民等、寄付者、サービスの受益者等が、開示情報を通してマネジメントを監視・コントロールする機能であるとされている。

現状においては、内部ガバナンスも外部ガバナンスも概ね適正であるとの評価である。つまり、内部ガバナンスと外部ガバナンスはともに機能しているとの判断である。

先行研究者のガバナンスの機能関係を表2にまとめてみた。研究者によって、それぞれのガバナンスに対する認識の差異が明らかである。

表2 先行研究者のガバナンス機能関係の比較

内容 氏名	対象	内部ガバナンスの機能	外部ガバナンスの機能	評価 結果
		(理事会, 理事の選任, 監事)	(ステイクホルダー等)	
河口氏	NPO(非営利組織)	理事会 = ×, 理事 = ×, 監事 = ?	ステイクホルダー = ×	×
堀田氏	非営利組織と営利組織	理事会 = ×, 理事 = ×, 監事 = ?	市場コントロール = ×	×
小島氏	社団法人とNPO法人	理事会 = ?, 理事 = ○, 監事 = ○	ステイクホルダー = ○	○

×印=ガバナンスが機能していない，○印=ガバナンスが機能している。？印=ガバナンス機能に触れていない（表は筆者が作成した）

## 4 内部ガバナンスと外部ガバナンス

ここでは、CGについて、内部ガバナンスと外部ガバナンスに分けて分析したい。内部ガバナンスとは、社員総会を核とした「理事→理事長→事務局長→ボランティア等」の一連のマネジメントに影響を与える働きをいう。例えば、総会の決議、理事の選任、理事会の決定事項、監事の意見等が相当する。社員総会は、実質的な法人の最高意思決定機関として機能しているかどうか、理事会はその権能を十分に発揮しているか、また、監事はその機能が十分に働いているかどうか問われる。つまり、内部ガバナンスが十分に機能していれば、不祥事発生は抑制されるだろう。

外部ガバナンスとは、内部ガバナンス以外から法人のマネジメントに影響を与える働きをい

う。例えば、認証庁の監督、国税庁の認定、あるいは国、地方公共団体、市民等寄付者、金融機関、原材料提供者などが開示情報等を通してマネジメントに影響を与える働き等である。そのためには、定款、事業報告書、業績評価報告書、収支計算書、監査報告書、役員名簿等の情報公開がポイントになる。つまり、外部ガバナンスが十分に機能していれば、経営者は、常にモニタリングされているという緊張感を持って、事業を実施することで不祥事発生の抑止力となろう。

## 5 NPO法人と不祥事

所轄庁のホームページで公開されているNPO法人の情報は、認証取消処分がされると、直ぐにそのホームページから取り除かれる。法人の解散の場合も同じである。そのため、その後の情報の収集が難しくなる。以下ではその中から、行政文書の開示請求により入手できた6法人を取り上げることとした。

### 5.1 不祥事の法人とその問題

#### 5.1.1 NPO法人『あかり研究所』

あかり研究所は、2005年6月23日に内閣府から認証され、その事業目的は、「新しい経済システムを構築する「経済ルネッサンス運動」を提唱し、新しい視点で国民運動を提唱し、地域経済の経済効果倍増と景気浮揚の実現を目指す。そのために、新メディア媒体活用による流通チャンネルの改革、各流通段階での価格破壊防止と適正な利益配分の実現」等を掲げている。2006年度の事業報告によると、事業内容として『地域経済活性化に関する一考察』という調査・分析・研究レポート作成等があげられている。なお、2006年度の会計情報は、財産目録・貸借対照表・収支計算書のそれぞれの正味財産額は整合しており、これは会計の手引きにしたがって作成されているので、良好といえる。同年度の収入額は49,600,000円である。収入額はすべて寄付金であり、会費収入がない。

あかり研究所は、NPO法人の名称を悪用してコンサートを開き、詐取加担をしたという不祥事を起こした。コンサートに有名歌手を招き、元警視總監を顧問に据えるなどをしたことにより、被害者が増加した（中日新聞、2007年10月5日）。この不祥事は、市民の行政への通報で明らかになり、2006年度以降の事業報告書の提出もなく、現在は実質上休止状態にある。

ここから示唆される問題は、不正目的で設立されるNPO法人を排除できない準則主義の認証のあり方と理事会機能及び監事の監査機能の不全であると考えられる。

#### 5.1.2 NPO法人『ウエルネス・ネットワーク21』

ウエルネス・ネットワーク21は、2003年1月20日に東京都から認証され、その事業目的は、「豊

富な経験とネットワークを有する会員相互の協力により、青少年、高齢者をはじめ市民に対して、健康増進及び福祉の充実に関する情報収集、調査研究をはかり、(中略)健康で豊かな人生が送れる社会の実現に寄与する」としている。2008年度の事業報告書によると、事業内容として「健康増進及び福祉に関する情報収集・調査研究とその成果の普及事業」があげられている。なお、2008年度の会計情報は、財産目録・貸借対照表のそれぞれの正味財産額は整合しているが、収支計算書は、次期繰越収支差額のみ計上され正味財産の科目がない。これは会計の手引きに従い作成されていないため、良好とはいえない。同年度収入額は3,035,000円である。収入額はすべて寄付金であり、会費収入がない。

ウエルネス・ネットワーク21の代表者は、行政書士等と共謀し、外国人を不正に入国させ、法外な手数料を受け取るという入管難民法違反を犯した(読売新聞夕刊, 2008年12月10日)。この不祥事は、警察の摘発により発見され、ウエルネス・ネットワーク21は2009年3月11日に解散をしている。

ここから示唆される問題は、認証後の事業内容の監督チェックが適切に行われていないことと理事会機能及び監事の監査機能の不全であると考えられる。

### 5.1.3 NPO法人『みどりの会』

みどりの会は、2003年11月20日に千葉県から認証され、その事業目的は「中高齢者に対して自立するための入居施設に関する事業や中高齢者に適した労働市場を開拓し提供、(中略)自立した生活を送れる社会の実現に寄与する」としている。2007年度の事業報告書によると、事業内容として「入居施設の開設運営事業」等があげられている。なお、同年度の収支計算書は、正味財産の科目がないが、次期繰越収支差額と貸借対照表の正味財産額が整合し、これは手引きからみて、概ね良好といえる。同年度の収入額は49,050,000円である。

みどりの会の理事長がNPOの名前を使って千葉市から生活保護費を騙し取ったという不祥事である(千葉日報2008年7月29日)。この不祥事は警察の逮捕によって明らかになり、みどりの会は2008年9月16日に認証取消処分を受け、姿を消した。

ここから示唆される問題は、理事会機能及び監事の監査機能の不全はもとより、生活保護費支給のチェック機能の不備があげられる。

### 5.1.4 NPO法人『エイム福祉サポート』

エイム福祉サポートは、2005年11月18日に埼玉県から認証され、その事業目的は、「高齢者および知的・身体的な障害児や障害者の方々へ、(中略)誰もが豊かに暮らせる地域を創造することで福祉の増進に寄与する」としている。2008年度事業報告書によると、事業内容として「児童並びに身体・知的障害者に対する送迎、外出援助、一時預かり、宿泊との生活サポートと介護保険事業による通所介護事業」があげられている。なお、同年度の収支計算書は、正味財産の科

目がないが、次期繰越収支差額と貸借対照表の正味財産額が整合し、これは会計の手引きからみて概ね良好といえる。同年度の収入額は23,693,000円である。NPO法人エイム福祉サポートの代表が、2年6ヶ月にわたり久喜市はじめ12市町村に介護給付費を不正請求していた不祥事である（産経新聞、2009年3月24日）。この不祥事は、報道によって明らかになり、2009年5月1日に認証取消処分を受け、姿を消した。

ここから示唆される問題は、理事会機能及び監事の監査機能の不全と関係市町村の介護給付費のチェック機能の不備であると考えられる。

#### 5.1.5 NPO法人『紫香楽』

紫香楽は、2002年11月1日に愛知県から認証され、その事業目的は、「広く高齢者の方に対して、（中略）老人ホームや賃貸住宅などの保証人、生前、死後事務委任契約をすることにより最後まで自分らしく生きることをお手伝いする」としている。2008年度の事業報告書によると、事業内容として「身元保証支援（福祉施設入所時にかかわる事業、財産・金銭管理支援、生活支援、やすらぎ支援、生前事務委任契約等事業（その他）」があげられている。なお、同年度の収支計算書は、正味財産の科目がないが、次期繰越収支差額と貸借対照表の正味財産額が整合しており、これは会計の手引きからみて概ね良好といえる。同年度の収入額は33,027,309円である。

紫香楽の副理事長が会員の預金通帳から現金をおろし横領した不祥事である（朝日新聞、2009年7月2日）。この不祥事は、副理事長が警察に逮捕されることによって明らかになった。被害者がNPO法人の関係者であったため、NPO法人自体には不祥事の全責任があるわけではなく、紫香楽は認証取消処分等には発展しなかった。

ここから示唆される問題は、経営者・理事長の監督責任の自覚のなさや監事の監査実施の甘さであると考えられる。

#### 5.1.6 NPO法人『共生ネットワークオズ』

共生ネットワークオズは、2001年3月30日内閣府より認証され、その事業目的は、「障害者及び高齢者に対して、（中略）福祉の増進を図り、社会全体の利益の増進に寄与することを目的とする」としている。2008年度の事業報告書によると、事業内容として「ホームヘルパー派遣、訪問看護居宅支援等の介護保険事業、障害者及び高齢者の政策提言、福祉移送サービス」等があげられている。なお、同年度の収支計算書は、収入（売上高合計）、事業費合計（売り上げ原価）、売り上げ総利益、販売及び一般管理費合計、営業利益、営業外収益（受取利息、雑収入）経常利益、税引前当期純利益、当期純利益となっている。これは会計の手引きに従っていないため、良好とはいえない。2008年度の売上高は32,314,378円である。しかし、売上高の内容まではわからない。

NPO共生ネットワークオズの理事長が埼玉県に介護給付費を不正に請求した不祥事である（東

京新聞, 2009年11月26日)。この不祥事は、内部告発で明らかになり、NPO共生ネットワークオズは2009年11月24日に解散している。

ここから示唆される問題は、理事会機能・監査機能の不全ではあるが、他方内部告発が不祥事の発見に有効であると窺える。

## 5.2 不祥事の分析とその教訓

ここでは、上記の不祥事の原因を整理・分析して、NPO法人のガバナンスに関する問題を考察する。以下は6法人の不祥事について表にまとめてみた（表3参照）。

表3 不祥事の内容

NPO法人	内容	不祥事を起こした人	不祥事の種類	内部ガバナンス			外部ガバナンス			現在の状況	
				理事会	監事	従業員	行政	警察	報道		市民
①『あかり研究所』		理事長	詐欺の加担	×	×	×	×	×	×	○	*休業中
②『ウエルネス・ネットワーク21』		理事長	入管難民法違反	×	×	×	×	○	—	—	解散
③『みどりの会』		理事長	詐欺	×	×	×	×	○	—	—	取消
④『エイム福祉サポート』		理事長	不正請求	×	×	×	×	×	○	—	取消
⑤『紫香楽』		副理事長	横領	×	×	×	×	○	—	—	継続
⑥『共生ネットワークオズ』		理事長	不正請求	×	×	○	—	—	—	—	解散

\*は事業報告書の2007年度、2008年度の提出がない、事業所との連絡が取れないことから事実上事業停止あるいは解散の状態と判断できる。表は筆者が作成した（2010年3月現在）。

NPO法人における不祥事は、まず、理事会における業務執行の中で発見されるべきである。もし仮に、理事会で発見できない場合は、監事の監査を通して発見されよう。さらに監査でも発見できないときは、従業員の内部告発で発見されることが望ましい。また、内部ガバナンスが機能しないために不祥事の発見が遅れる場合は、外部ガバナンスの機能による行政、報道、市民等において発見されることが考えられる。

まず、6法人の内部ガバナンスである理事会機能と監査機能等の分析をしたい。

理事会については、特法では、特段の定めもなく定款にゆだねられている。NPO法人の定款では、理事会の権能として「総会の議決した事項の執行に関する事項」があげられている。また、理事会の議事録の記録が義務付けられている。つまり、理事の業務執行の状況の把握とそのチェックとその記録である。ところがこれら5法人は理事長が、1法人は副理事長が不祥事に関与しているにもかかわらず、理事会で発見できなかった。さらに、理事会の議事録の開示がないため、理事会は機能していなかったと思われる。

また、監査について、特法第18条では、監事は「理事の業務執行の状況を監査」「財産の状況の監査」が規定されている。しかし、6つの例ではいずれも監事が不祥事の発見ができていない。さらに監査結果の監査報告書の開示もない。したがって、監事の監査機能は機能していなかった

と言える。

従業員等の内部告発は、内部ガバナンスの最後の砦である。6つの事例のうち、『共生ネットワークオズ』では、従業員による内部告発が機能した。不祥事の実態を知りえる立場の従業員の内部告発によって行政が調査を行い、不祥事が明るみになった事例である。内部告発が不祥事の発見に有効に機能する証左であった。

次に外部ガバナンスである行政等をみてみたい。所轄庁は認証権限や監督権限があるにもかかわらず不祥事を発見できなかったことは、チェックが十分に機能していないと考えられる。警察は法令違反者等の逮捕を通して不祥事の発見に貢献しているが、本来外部ガバナンスに含まれる存在ではなく、警察以外の存在が不祥事を発見するのが望ましい。報道・市民は不祥事の発見者として外部ガバナンスに有効である。しかし、それ以前の段階で不祥事は発見されるべきものである。

今回の不祥事発見の手がかりに直接的な関わりはないが、NPO法人の会計情報からも問題を発見することができるかもしれない。ただ、現在の会計書類等は、強制されたNPO法人の会計基準<sup>6)</sup>がないため、統一された形式ではなく、不祥事の発見は難しいかもしれない。

## 6 内部ガバナンスの強化

先の事例からも分かるように、NPO法人の不祥事の発見においては、内部ガバナンスが最も重要である。本節では、内部ガバナンスを強化するために、制度上いかなる対策が必要かを考察する。

### 6.1 適格な役員の選任

「組織は人なり」といわれように、適格な理事・監事の選任が重要である。先行研究で指摘されたように、適格な役員の選任が組織に命を与え、活性化させる。不祥事発見においても理事・監事の責務は重要である。NPO法人の課題の1つが人材不足といわれている<sup>7)</sup>が、そのためには隠れた人材の発掘が必要である。

理事は、ミッションを十分に理解し、積極的に事業に参画する意欲と責任感のある人が求められる。監事についても同様、会計等の知見のある選任が必要である。法人の規模の規模等にもよるが公募制度の導入も検討が必要であろう。

### 6.2 理事会の権能の強化

先行研究にもあったように、理事会の監督機能が十分ではない。不祥事の多くは、理事会の監督機能不全が原因であるといわれている。今回の事例でも理事会機能不全があった。理事会は、理事に対し「事業の中止命令、辞任勧告、解職」等ができる監督権能の付与が必要である<sup>8)</sup>。理

事会の活性化と強固な組織体制づくりとその維持確保のためには定員増員も必要であろう。

### 6.3 監査機関の強化

現状は、監事の1人のみの法人がかなり多い<sup>9)</sup>。法人の規模にもよるが複数による監査機関が望ましい。なぜなら、1人監事は、経営者からのプレッシャー耐えかね得ない場合が生じうる。これは、公認会計士法の改正で法人の設立が可能となったことで、個々で対抗するよりも集団で被監査会社に対抗できる強い立場を維持できる（友杉，2009，53頁）ことになぞられるからである。

### 6.4 理事・監事の権限と責任

理事・監事は、内部統制の目的である業務の効率性・財務情報の信頼性・法令遵守を把握するとともに十分な整備・運用をすることが必要である。

特法では、理事・監事の職務権限が決められている。理事の業務の執行権限とあわせ、法人への「忠実義務」、さらに、法人にとって不利となるような事実を発見した場合は、直ちに監事に報告する「報告義務」が必要である。同様に、監事が法人に不利となるような事実を発見した場合は、直ちに理事に報告する。また、監査の後に不備が発見された場合は、責任の追及がされることも必要である。

### 6.5 監査の実効性を支援する会計基準・監査基準の策定

現在の会計書類等は、所轄庁の発行する会計の手引きに基づいて作成されている。これは、あくまで強制力はなく目安としての位置づけから、実際に提出される会計情報は、前節のとおり統一されていない。適切な会計基準が存在すればNPO法人の業績を正しく提示できる。それを基に理事のチェックに役立つ。また、監査にも有効に機能する。

同様にNPO法人には監査基準がないため、監査が十分に機能しない。監査基準は監査の判断規範である。監査とは「経済活動と経済事象についての主張と、確立された規準との合致の程度を確かめるために、これらの主張に関する証拠を客観的に収集および評価し、その結果を利害関係を持つ利用者に伝達する体系的な過程」（加藤，2000，3頁）である。企業の監査役に監査基準があるように、監事の判断根拠となる業務監査・会計監査及び監査の方法等を定める監査基準が必要である。

財務情報の信頼性を担保するためには、「会計基準と監査基準はともに強制力をもっていなければならない」（Benston *et al.* 2003, p. 23; 田代他訳，2005，28頁）。これは企業の場合であるが、NPO法人にも応用できよう。監査基準に則り監査報告書がつけられ、公開開示されることにより市民等からの幅広いサポートを受けることが信頼性の鍵となる。そのことがよい監査に繋がる道を作っていくことになろう<sup>10)</sup>。これらが監査の実効性を担保することになる。

## 6.6 不祥事の告発と罰則の強化

法人内で働き不祥事の実態を知り得る立場の従業員等の内部告発が不祥事の発見において有効である。しかし、実際は生活の糧を得ている職場の立場から内部告発をすることは難しい。内部告発者が保護されるような制度設計の整備が必要である。内部告発者が保護されることが不祥事の発見を可能にし、さらに不祥事発生の抑止力になる。

法令遵守は法治国家に住む人の責務である。不祥事を抑制するために法令違反者には厳しい罰則を科す必要がある。これは、不正のトライアングルといわれる機会を減少させる効果がある。不祥事を発生させることは、ミッションという社会的使命を放棄することになる。法令等違反は、絶対許されず厳しく罰せられるべきである。卑近な例を挙げれば、飲酒運転が厳罰になったことにより交通死亡事故者数が57年ぶりに4千人台となったように<sup>11)</sup>、特法の罰則を強化することは、不祥事の発生の抑制につながると考えられる。

## 7 外部ガバナンスの強化

### 7.1 事業報告書等の開示内容の強化

外部ガバナンスが機能するには、NPO法人の情報開示が必要である。現在も法人の開示制度はあるが、会計・監査の開示基準が定まっていないため法人の実態が把握できない。外部ガバナンスが機能するためには、開示情報による市民等への説明責任を強化することが必要である。そのため、事業報告書等の内容に、事業概要の説明、目標の達成度（業績評価報告書）、総会の内容、理事会の内容、監査報告書等を追加開示することが必要である。NPO法人に関心がある人は誰でもが自由に開示情報を利用できることが、外部ガバナンスにとって重要である。

### 7.2 所轄庁の認証制度および監督の強化

現在、法人の設立については、特法の準則主義により、要件さえ整備されていれば容易に認証される。しかし、名前が悪用されることがある事実からその厳格化が必要である。さらにその後、法人が法の趣旨に則って運営されているか否かのチェックがポイントである。そのため認証制度の運用とその後監督チェックの厳格化が必要である。ただし、これらの規制の強化は、NPO法人の活動が妨げられない範囲内においてなされなければならないであろう。

## 8 むすび

以上、NPO法人の目的である公共の利益に資するために、NPO法人のCGと組織健全性のあり

方について考察してきた。NPO法人は、制度発足から増加傾向を辿ってはいるものの最近、不祥事という公共の利益を否定するような事実が発生している。その不祥事の分析結果は、法人が内部ガバナンスおよび外部ガバナンスの強化の必要性を示唆する教訓である。不祥事は、まず内部ガバナンスを通して発見されるべきであり、法令等でその機能を補強することが重要である。他方、内部ガバナンスが機能しない場合、外部ガバナンスによって不祥事が発見されなければならない。その外部ガバナンスが適切に機能するために、適切かつ十分な情報開示が重要である。

NPO法人の規模は、大小様々なので、その実態に即した対策が肝要であることは勿論だが、内部ガバナンスと外部ガバナンスに分けて、それぞれの次元で整備することが組織健全性の第一歩として最低限必要である。

(付記) 本稿は、日本社会関連会計学会2009年度西日本部会での報告を修正しまとめたものです。石崎忠司先生および堀口真司先生から有益なご意見を頂きました。ここに記して御礼申し上げます。

## 注

- 1) 「朝日新聞」2009年10月27日 鳩山内閣総理大臣所信演説。
- 2) 内閣府<http://www.npo-homepage.go.jp/>から、2009年5月末日現在。
- 3) 内閣府国民生活審議会総合企画部会(2007)『特定非営利活動法人制度の見直しに向けて』1頁。
- 4) 総務省(2007)『平成20年度公益法人白書』10頁。
- 5) CGには、唯一受け入れられた定義は存在しない(Solomon and Solomon, 2004, p. 12; 稲上, 2000, 5頁)とされている。英米型と日本・ドイツ型で代表されるCGのパターンがある。前者は、経営者は、株主の利益のために経営されるべきという思想のCGである。これはFama(1980, pp.288-307), Shleifer and Vishny(1997, pp.737-783), 深尾(1997, 9頁)等で代表されるCGである。後者は、利害関係者の利益のために経営されるべきという思想のCGである。Evan&Freeman(1988, pp. 103-105), Alkhafaji(1989, p. ix), 伊丹(2000, 17頁)等である。
- 6) NPO法人シーズ=市民活動を支える制度をつくる会が中心となってNPO法人の会計基準づくりが進められているのでここではその推移を見守りたい。
- 7) 内閣府国民生活審議会総合企画部会『前掲書』4頁。
- 8) 理事会は、理事の職務の遂行の監督を行う権限がある(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第90条2項2号参照)。
- 9) 内閣府国民生活審議会総合企画部会『前掲書』参考資料5頁。監事の平均は1.4人。
- 10) Power(1997)は、良い監査とは時の流れという試練に耐えて合意された手続きに従うこと。
- 11) 「朝日新聞」2010年1月3日

## 参考文献

- Allen, F. and Gale, D. (2000) *Comparing Financial Systems*, The MIT Press.
- Alkhafaji, A.F. (1989) *A Stakeholder Approach to Corporate Governance: Managing in A Dynamic Environment*, Quorum Books.
- Benston, G., Bromwich, M., Litan, R.E. and Wagenhofer, A. (2003) *Following the Money: The Enron Failure and the State of Corporate Disclosure*, The Brookings Institution Press (田代樹彦・石井康彦・中山重穂訳『会計制度改革への挑戦』税務経理協会, 2005年).
- Evan, W.M. and Freeman, R.E. (1988) "A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism," in Tom, L.B. and Norman, E.B. (Eds.) *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, pp. 97-106.
- Fama, E.F. (1980) "A agency problem and the theory of firm," *The Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 2, pp. 288-307.
- Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press (國部克彦・堀口真司訳『監査社会』東洋経済新報社, 2003年).
- Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1997) "A survey of corporate governance," *The Journal of Finance*, Vol. 52, No. 2, pp. 737-783.
- Solomon, J. and Solomon, A. (2004) *Corporate Governance and Accountability*, John Wiley and Sons.
- Tricker, B. (2009) *Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices*, Oxford University Press.
- 伊丹敬之 (2000) 『日本型コーポレート・ガバナンス—従業員主権企業の理論と改革—』日本経済新聞社。
- 稲上毅・連合総合研究所 (2000) 『現代日本のコーポレート・ガバナンス』東洋経済新報社。
- 河口弘雄 (2001) 『NPOの実践経営学』同友館。
- 加藤恭彦 (2000) 「社会と監査制度」加藤恭彦・津田秀雄・友杉芳正編著『監査論講義』所収, 中央経済社, 1-17頁。
- 小島廣光 (2005) 「NPOのガバナンス」『公益法人研究会誌』第7号, 1-13頁。
- 田中弥生 (2007) 「官製市場と市民市場—揺れるNPOのガバナンス」『地域開発』第11号, 25-30頁。
- 友杉芳正 (2009) 『スタンダード監査論』中央経済社。
- 内閣府国民生活審議会総合企画部 (2007) 『特定非営利法人の見直しに向けて』内閣府国民生活審議会総合企画部。
- 平田光弘 (2007) 「日本のコーポレート・ガバナンスを考える」『研究紀要』(星城大学経営学部) 第3号, 5-26頁。
- 深尾光洋・森田泰子 (1997) 『企業ガバナンスの国際比較』日本経済新聞社。
- 堀田和宏 (2005) 「非営利組織のガバナンスとアカンタピリティ」『公益法人研究会誌』第7号, 37-55頁。
- 山内直人 (2007) 「岐路に立つNPO」『日本貿易会月報』第4号, 38-45頁。

(筆者：名古屋大学大学院経済学研究科博士課程後期課程)

(2010年6月25日 採択)