

慈善的非営利組織におけるガバナンス

吉 田 忠 彦

I. はじめに

本稿では、非営利組織の中でも慈善活動を中心に事業を展開する団体を対象として、そのガバナンスについて検討する。ひとくちに非営利組織といっても、実際にはそれぞれさまざまな活動を行っているが、その中でも慈善活動はもっとも非営利組織らしいものであり、それらは典型的非営利組織といってもよいだろう。見返りを期待しない慈善活動は、サービスの提供者と受け手との交換ではなく、サービスの支払い手、サービスの提供者そして受け手の三者間の贈与で構成される。そうした構造を持つ非営利組織におけるガバナンスは、企業のガバナンスとはかなり異なる¹⁾。その構造を整理した上で、ガバナンスを補強する方法について検討してみたい。

II. 慈善的非営利組織とは

慈善活動とは、何らかの困難を抱える人に対して物質的な見返りを期待せずに支援を行う民間の活動である。その困難の内容や支援の内容はさまざまであるが、いずれにしてもその活動の対象と主体のいずれもが民間であることが一つの特徴で、活動の主体になる場合がある福祉との違いである。民間による福祉活動と慈善活動との区別が難しい場合も多いが、福祉活動といった場合には、必ずしも無償でサービスが提供されるとは限らず、営利目的でのサービスもある。それに対して慈善活動という場合には、

少なくともサービスの受け手に対しては無償の活動である。

より具体的には、慈善的活動とは、何らかの理由によって生活に困窮する人に対してお金や物品を提供したり、対価を求めることなく对人的サービスを提供したりすることで、開発途上国に赴いて開発援助活動をしたり、紛争や自然災害によって生活に困窮する人たちを援助するNGOの活動などはその典型といえる。

こうした慈善活動の主体としては、個人としてのボランティア、篤志家などもあるが、団体としては宗教団体、NGO、非営利組織などがその担い手である。また、企業や地縁団体などによる慈善活動もある。ここではそれらの内、慈善活動をその中心的活動とする団体に焦点を当てることにする。つまり海外での活動を中心とするNGOを含めた非営利組織である。

III. 慈善的非営利組織の資金とサービスの構造

民間でありながら物質的な見返りを期待せずにサービスを提供するという活動は、いかなる構造で継続されているのだろうか。また、そうした構造に伴う組織や経営上の特徴はどのようなものだろうか。これは慈善的非営利組織といわずとも非営利組織全般の特徴としてこれまで論じられてきた²⁾。

図1は、慈善的非営利組織を典型とする非営利組織の資金とサービスの流れを示したものである。白い矢印が資金の流れ、黒い矢印がサー

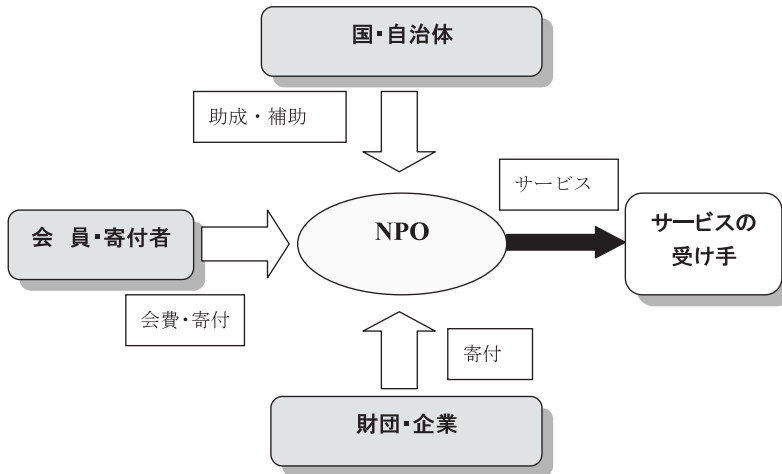


図1 慈善的非営利組織の資金とサービスの流れ

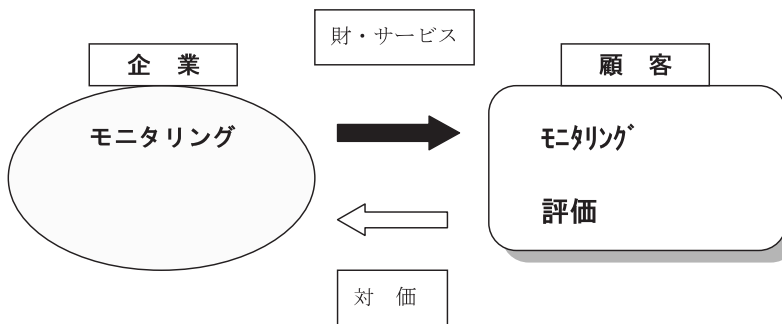


図2 企業と顧客との交換とモニタリングの関係

ビスの流れである。一目で判るように、これらの価値の流れが一方通行で、企業とその顧客の場合のように、資金と財またはサービスのそれぞれの矢印が対応する形になっていない。つまり市場における資金と財・サービスとの交換関係になっていないのである。強いていえば、贈与関係のみで成立している。

このようなサービスの支払い手とサービスの受け手とが分離した状態は、通常の市場交換の場合とはかなり異なった組織間関係と組織内コントロールのパターンを生み出す。企業と顧客との関係は、図2で示されるように、財・サービスと対価との直接的な交換となっているために、提供された財・サービスはそれを受け取る顧客によって直接にモニターされ、その結果と

しての評価がなされる。その評価によって対価が支払われたり、次の契約となる。交換が成立することやその頻度などは、企業にとっては自己の活動の妥当性を測るフィードバック情報となる。こうした交換関係における顧客による企業の提供物の評価と、それに基づいた企業の自己評価は、企業にとってその業績を測る重要なフィードバック情報となっており、そしてそれは企業の目的である利益という明確な尺度によって把握される。

慈善的非営利組織においては、このような交換関係がない。サービスの受け手は直接にサービスを観察することはできるが、それをコストなどからの視点で評価することはできない。無償で提供されるサービスに対しては、たとえそ

れが自分のニーズを的確に満たすものでなくても、コストに見合うものでなくても、ただ感謝するしかない。もしその感謝がサービスの受け手からの唯一の反応として、つまり唯一のフィードバック情報として、それを自組織への評価と捉えるなら、もはや反省すべき点や改善すべき点はありません。

慈善的非営利組織に資金を提供する諸主体との関係も交換ではなく、一方通行の贈与である。しかも多くの場合、資金提供者がその資金を利用したサービス提供活動をモニターすることが難しい。遠い海外での開発援助活動などはその典型である。まったく不可能ではないにしても、モニターのコストを考えると難しい場合が多い。

こうしたモニターの難しさにもかかわらず慈善的非営利組織に資金が提供されるのは、こうした組織の法人格に組み込まれた非分配拘束と組織への信頼があるからである。しかし、一般的に機会主義的な行動が採られないという信頼があっても、組織のパフォーマンスをモニターし、評価する情報がないために、かなり曖昧な評価しかできず、またそれがために当該非営利組織にとってのフィードバック情報も生じにくい。

要するに、慈善的非営利組織に提供される資金は、自己への見返りを期待しない贈与であり、かつその資金を利用した成果についてのモニタリングも困難であったりコストがかかるために、資金提供者による組織活動やその成果へのモニタリングのインセンティブは低く、それに

よって当該非営利組織が活動改善に利用できるフィードバック情報も生まれにくいのである。

IV. 慈善的非営利組織の資本の構造

慈善的非営利組織に提供される資金が、自己への見返りを期待しない贈与であるという構造は、日常の活動に利用される資金だけではなく、当該組織の資本（元入れ）においても同様である。

図3で示されるように、企業の典型である株式会社においては、出資者の出資金は会社の中に入っても、多くの場合は一時的に出資者の手元を離れるものの、やがて株の売却という形によって再び出資者の手元に戻ってくるものである。つまり株式会社の出資者である株主にとっては、出資金はキャピタルゲインとロスの変動可能性を持った一時的な預託金のようなものである。それだけに自己の資産であることには変わりなく、その増減やチャンスやリスクには非常に敏感であり、常にモニタリングを欠かさない。そしてリスクが察知されたり、期待はずれであることが判明すると、さっさと売却され、別の会社の株や他の金融商品へと乗り換えられる。

これに対して慈善的非営利組織の場合、組織に提供された資金は、資金としてもその他の資産の形としても提供者には戻らない。持分というものが無いのである。法人格によっても異なるが、サービスのために資金として消費されるか、解散する場合に資産が残っている場合には、

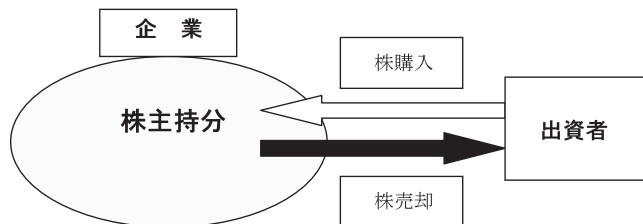


図3 企業における出資者と出資金の関係

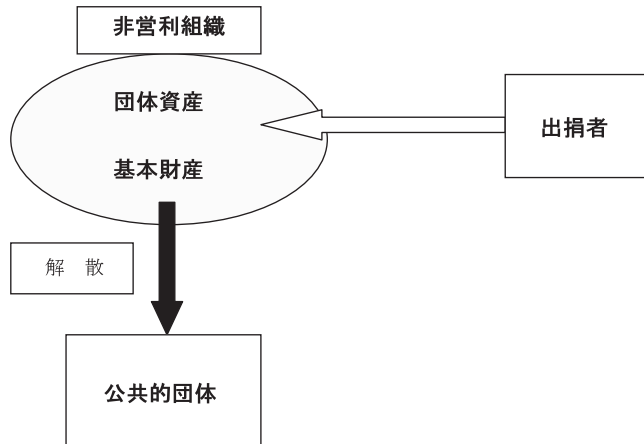


図4 非営利組織における出捐者と出資金の関係

自治体をはじめとする公共的な機関への寄付という形になる。

要するに、企業における出資者にとっての出資金は、あくまでも自分の資産であり続けるのに対して、非営利組織の出捐者の出捐金は自分の資産ではなくなり、戻ってくる可能性もなくなるのである。そうなると、少なくとも株式会社における株主（投資家）のようには自分の託した資産へのコミットメントは強くなる。このことが、資本の提供者による組織活動へのモニタリング、評価、意見表明などへのインセンティブを低くし、当該組織にとってのフィードバック情報を生まれにくくする。もちろん、自己の資産を提供するからにはそれなりの出捐先団体への期待や信頼があるはずだが、出捐後にはそうした関心を継続するインセンティブは薄れていく。

投入された資金へのモニタリングのインセンティブが希薄化する傾向は、非営利組織と政府からの資金との関係においてさらに強まる。慈善的非営利組織と出捐者との関係は、組織活動の成果が出捐者には直接的に提供されなかったり、モニタリングが難しかったりするものの、出捐するかどうかは出捐者が自ら判断する。ここでは少なくとも出捐の判断の際の情報収集や評価がなされている。ところが、慈善的非営利

組織への政府の資金の提供の場合、その資金のもともとの提供者である納税者は、自分の支払った税金とその使われ方との関係を実感することができない。実際に国や自治体の資金として使われる金額と、納税者個人が納める税金の金額とはあまりにも乖離しているために、大方の納税者は政府の資金の使われ方にはコミットしない。むしろ非効率が目立つ行政部門で使われるよりは、政府から民間に流れるほうが自分達の支払った税金が効率的に使われると期待されることもある。

もちろん、政府がその資金を慈善的非営利組織に提供するにはそれなりの評価をするが、資金提供後のモニタリングについてはやはり難しかったり、コストがかかるためにそれほど熱心ではない。少なくとも、あくまでも自分の資産としてモニタリングする株主や、非営利組織に直接に自らの資産を提供した出捐者ほどには熱心ではないだろう。

こうした状況においては、当該非営利組織は資金をめぐる外部からのモニタリングや評価から得られるフィードバック情報を得にくく、パフォーマンスを改善する術を持ってないという問題が生じる。つまり慈善的非営利組織においては、構造的にその活動をモニタリングし、望ましい活動を導くような牽制をかけるメカニ

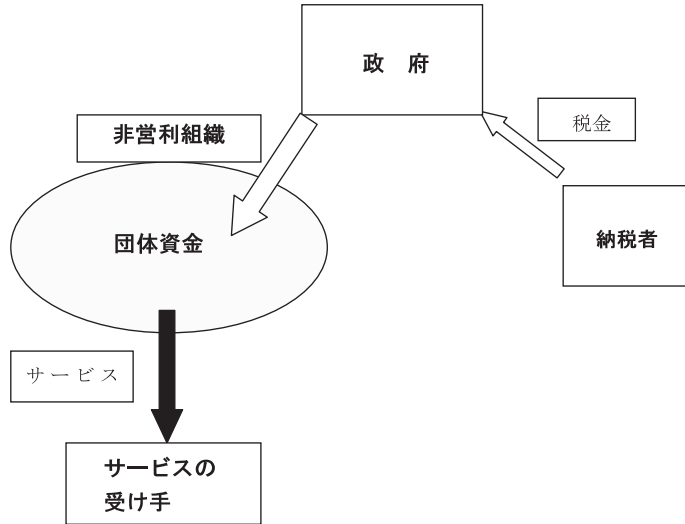


図5 非営利組織と政府資金と納税者の関係

ズムが脆弱なのである。ここに慈善的非営利組織におけるガバナンスの意図的な補強の重要性が認められる。

V. 慈善的非営利組織のガバナンス

そもそも非営利組織においては、株式会社における株主（投資家）のようなプリンシパルが存在しない。また、組織にとってもステークホルダーにとっても利益が目的でないために、何をめぐる受託関係であるのかも明確でない。したがって、非営利組織のガバナンスを単純なプリンシパル・エージェント関係で捉えるのは難しい。

ここで問題なのは、組織の行動をどのようにコントロールするのかわかり、そのコントロールの主体と基準は何かなのである。企業の場合には、利益やそれをめぐる効率という基準で問うことができたが、非営利組織の場合にはそれらは中心的な基準にはならない。また、社会的逸脱が生じないようにするというコンプライアンスや経営倫理といったものも重要ではあるが、それをもってガバナンスというのも十分ではない。もちろんそれらは非営利組織にとって

も重要なものであるが、組織としての最低限の義務や倫理が設定されただけではガバナンスにはならない。非営利組織やそのメンバーの行動を方向づけたり、規定するような基準と、それに基づいたシステムがあるかどうかの問題なのである。

では、非営利組織においてそのメンバーの行動を方向づけたり、規定するようなものは何だろうか。非分配拘束を担保する規定や機関など、それぞれの非営利組織が選択する法人格に伴ったさまざまな制度的な縛りだろうか。それらは非営利組織やそのメンバーの行動をある程度は規定するだろうが、行動を方向づけたり導いたりはしないだろう。そうした役割を果たすのは、やはり組織の基本目的としてのミッションや、託されたことへの忠誠心やステewardシップ³⁾といったものだろう。

それらは多分に道徳的な規準であるが、組織に資源を託す出捐者、そしてボランティアや地域コミュニティなどさまざまなステークホルダーも、組織が掲げるミッションとそれを実現するために行われる具体的事業の内容からその非営利組織との関わり方を判断するのである。しかも、そのアウトプットはモニタリングや評

価が難しいものであるため、そうした判断は、組織が掲げ、ステークホルダーが認知したミッションに照らして、組織やそのメンバーの行動がどれだけ妥当で誠実なものであるかを基準にすることになるだろう。

しかし、ミッションやステewardシップといった道徳的で抽象的なものを、ガバナンスを導くものとして機能させるためには、ある程度の補助的な仕組みが必要だろう。その一つは、ミッションやステewardシップに照らして組織の活動をチェックし、牽制する機関としての理事会や評議員会の活用である⁴⁾。多様なステークホルダーをそうした役員として迎え入れることで、組織のオープン性を高めるのである。実際、多くの非営利組織において、その組織規模から見ると多すぎると思える理事や評議員を置いているのも、財務資源の獲得機会を増やすことと、多様な立場からの組織への牽制機能を意図しているからである。これをさらに補強するためには、実際にそうした多様な役員がどの程度その組織にコミットしているかを外部からも確認できるようにすることが有効と思われる。多くの場合、役員のリストやその属性などがホームページなどで公表されているが、実際にそれらのメンバーがどの程度その組織に関わっているかまでは外部からは見えない。それらのメンバーの会議の参加状況や、そこでの意見の内容などがホームページなどで公表されれば、組織のオープン性はより高まるだろう。

もう一つの方法は、第三者による評価や認証である。基本的には第三者による評価や認証は、組織の活動の外形的なチェックや評価が中心であるが、ピアレビューなどによってミッションやステewardシップといったポイントにまで踏み込んだ評価もある程度は可能である。また、組織のオープン性、情報の公開性、外部団体との連携性、そして財務状況などの外形的なチェックや評価をエビデンスに基づいて行い公表するというだけでも、実際のそうした

作業の煩雑性を鑑みた場合、外部者にとっては有益な情報となるし、組織内部にとっての牽制にも効果を発揮するだろう。

VI. まとめ

今後は非営利組織のガバナンスを機能させる重要な手段の一つとして、こうした第三者による評価や認証のシステムが発達するかもしれない。本章の前半で検討したように、慈善的非営利組織の場合には、サービスの受け手と支払い手とが分離していたりするために、ステークホルダーによるモニタリングが難しかったり、組織のパフォーマンスのためのフィードバック情報が生まれにくいという構造となっている。その中でミッションやステewardシップを中心としたガバナンス機能を確保するには、当該組織自身によるシステムだけではなく、ピアレビューや専門の外部機関と連動した仕組みを構築したほうが効果的であると思われる。

またそうしたピアレビューや専門の外部機関による評価・認証は、それ自体が外形的基準に基づいた一般的な第三者評価・認証から、ある程度の主観的な価値や道徳的な評価にまで踏み込んだものまで多様化する可能性がある。外部資源への依存度が高い慈善的非営利組織の場合には、その活動の成果を高めるだけでは資源は確保できるとは限らない。その組織のミッションに共感し、そのミッション実現に向けての組織の取り組み方などを信頼してくれる多様な資源提供者は、自分自身ではその組織の活動の成果や意義が把握しにくい状態にあるからである。そうした資源提供者の求める情報は、妥当な活動がされているかどうかといった一般的なチェックや評価にとどまらず、より踏み込んだものになるからである。したがって、そうした専門的立場から踏み込んだ評価ができると期待できる同業専門家によるピアレビューや、評価の専門機関による評価・認証は、むしろ当該非

営利組織の側から、外部資源を確保するため、そしてガバナンスを機能させるために積極的に求められるものになることが予測される。

連の研究で指摘するように、そうした理事会の情報をめぐる状況を補完し、組織へのコミットを導くケアが経営者によって行われている場合には、理事会の役割は重要なものとなる。

注

- 1) ここでいうガバナンスとは、組織単位のガバナンスを指す。企業におけるコーポレート・ガバナンスに対応する非営利組織におけるガバナンスである。なお、社会全体のガバナンスなども含めたガバナンス論については吉田 [2011] を参照のこと。
- 2) Hansmann [1980] が、非営利組織を資金調達の方法から、「贈与的」非営利組織と「商業的」非営利組織とに分けたように、提供するサービスの対価を得る「商業的」非営利組織も存在する。しかし、ガバナンスの特徴を論じるためには、非営利組織固有の贈与をめぐる構造を対象とするのが適切であろう。Hansmann の非営利組織の分類については、堀田 [2012] 第 I 部、第 2 章も参照のこと。
- 3) スチュワードシップについては、堀田 [2012] 第 V 部、第 2 章を参照のこと。
- 4) Middleton [1987] は、非営利組織における理事会が、形式上の権限と、組織活動に関する情報をめぐる立場の弱さから、ねじれた存在であると指摘している。しかし、Herman=Heimovics [1991] らが一

参考文献

- 堀田和宏『非営利組織の理論と今日的課題』公益情報サービス、2012年。
- 田尾雅夫・吉田忠彦『非営利組織論』有斐閣、2009年。
- 吉田忠彦「社会ガバナンスと非営利組織」『非営利法人研究学会誌』、Vol. 13, 2011年。
- Hansmann, H., "The Role of Nonprofit Enterprise," *The Yale Law Journal*, Vol. 89, 835-901, 1980.
- Herman, R. D. and R. D. Heimovics, *Execrative Leadership in Nonprofit Organizations: New Strategy for Shaping Executive-Board Dynamics*, Jossey-Bass (San Francisco), 1991. (堀田和宏・吉田忠彦訳『非営利組織の経営者リーダーシップ』森山書店、1998年)。
- Middleton, M. "Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function," in Powell, W. W. (ed.), *The Nonprofit Sector - A Research Handbook*, 141-153, Yale University Press (New Haven), 1987.