

アカウントビリティの概念

堀 田 和 宏

I はじめに

アカウントビリティとは何かについて、これを語るとき、あるいはこれを定義づけるときには、「アカウントビリティはカメレオンのように変化する」という常套語がよく使われる。それには、政治・行政、経済・経営、社会、会計などの研究領域においてそれぞれに特有なアカウントビリティ概念を歴史的に保持しているという背景があり、また、それぞれの研究領域における固有な解決すべき今日的課題の性質に従ってアカウントビリティ概念が変化している現実があることを認めなければならない。一方では、アカウントビリティが要求される状況（政治的、社会的、経済的）に従って、政治学、社会学、経済学・経営学、会計学においてそれぞれのアカウントビリティの概念とアカウントビリティをめぐる諸問題が異なる。例えば、会計学におけるアカウントビリティは会計責任を果たすための財務を中心とした報告と説明であるとして差し支えないが、少なくとも民主制社会における政治・行政の世界では、アカウントビリティは倫理的な責任感の範囲にまで拡大して理解されていなければならない。他方では、ある領域—非営利部門—においても、アカウントビリティは極めて現実構成的であるので、多くの利害関係者の圧力と要求に従って、説明して免責される義務から説明する責任（感）へと変化し、その問われるべき内容も拡大し、深化している事実を認めなければならない。

したがって、少なくともすべての研究領域で

共通のアカウントビリティを定義することは困難である。しかし、カメレオンといえども、何らかの外界の作用によって肌色に変化するものである。アカウントビリティも確かに掴まえ所がない用語であり、不確実で多様な解釈と内容とが混在しているが、何らかの状況に従って変化してきた、あるいは変化する社会的な現実構成的な産物であると言うことはできる。

そこで、多様に要求されてきたアカウントビリティの拡大と深化の内容を理解し、容認することができても、多くのジレンマを抱えた今日の非営利組織におけるアカウントビリティを概念づけることは困難な作業である。

総じて言えば、今日非営利組織に求められるアカウントビリティは誰に対してアカウントビリティがあるのか、それは政府行政において問われるべき「パブリック・アカウントビリティ」に接近すること、何についてアカウントビリティがあるのか、それはパブリックが要求することのすべてに答えることである。とくにそれは、いったい非営利組織は何をしているのか、何を与えてくれているのかを説明することである。社会的な費用によって支援され、運営される非営利組織が社会のために本当に役立っているのか、改めて問われている時代が到来しているのである。多様に要求されるアカウントビリティは、今日の非営利組織が営利企業よりもさらなる社会的機能を期待されていることから生じる、さらには、現代の非営利組織は準公的機関としてのアカウントビリティを問われる存在と化したという点から生じる必然的結果である

とすることができる。

Ⅱ 非営利組織におけるアカウンタビリティ概念

1 アカウンタビリティが問われる背景と諸要因

昨今の非営利組織におけるアカウンタビリティが厳しく問われるには、それなりの背景がある。その背景には、次のような要因が働いていると考えられる。

1) 非営利セクターの役割の増大

非営利セクターはいまや国（地方自治体を含む）の行政・社会・経済の諸政策と実践のなかの本質的な要素となってきた。国民総生産に占める比率も増大し続けており、このような国民経済に占める重要性から、非営利セクターは重要な位置を占めている。そして、相当額に達する財政的な投入量からもアカウンタビリティに対する関心を呼ぶことになった。成長拡大したこと自体がこれに変化を与える結果となり、いわば成功の代償としてのアカウンタビリティへの要請がますます高まってくるのである。

2) 一般的な経済・財政環境の変化

国（国と地方自治体）の空洞化（税収の停滞、公務員の職務能力の総体的低下、社会サービス需要の増大による政府機能の無機能化現象）と経済の長期的停滞によって、国の財政節減が非営利セクターにも及び、公的資金の経済効果基準（VFM）に焦点が当てられ、これに対するアカウンタビリティが厳しく要求されてくる。

3) 規制緩和の促進

主として営利企業サイドの政治的要請から、税控除やその他の競争の「不公正」な優遇措置に対する疑問が生じてきて、非営利セクターにはこれらの優遇措置の正当性を示す論拠を求めアカウンタビリティ・プレッシャーが加わっ

てきた。政府機関も含めた制度的な寄附・補助組織や民間団体や個人の支援者がまた、支援を継続する条件として非営利組織のパフォーマンスの具体的な測定方法を求め、提供した基金や資金がどのように使われているのか、その情報を求めてきた

4) 非営利セクターへの不信

公共財や準公共財のサービスを利潤動機によらないで供給する存在として信頼を得てきた非営利セクターにも、現実には他のセクターと同じような背任行為や不正行為、あるいは経営者の過剰報酬などのスキャンダルが発覚して、社会的な指弾を受けるとともに、これらの行動を法律や規制政策で抑止する必要性が生じてきた。アカウンタビリティに関する法制強化や規制強化が具体的なアカウンタビリティ問題を持ち込んでくる。他方では、もはや社会公益のために存在すると主張してもその信頼性が薄れてきたので、一般社会が非営利組織のアカウンタビリティに関心をもつべきであると考えようになってきた。非営利組織の側からも、このような傾向に対して自らその存在の正当性を示す義務が生じてきたのである。

5) 多様な資金調達方法の必要性

資金を提供し、その資金を支出するある特定の個人や団体がすべての活動を仕切るという傾向はなくなってきた。今日では、ほとんどの非営利組織は寄附行為から事業の展開まで各種の資金調達を行っているので、資金調達の方法が複雑になってきたことは確かであり、この複雑な財務活動からアカウンタビリティへのさらなる要求が高まるのである。

他方、とくに問題は、アカウンタビリティが国および地方自治体の政府資金の供給に依存する事実から生まれる。この政府資金の供給がアカウンタビリティに関する非営利セクターにとって大きな意味をもつことになる。非営利組

組織は公共資金を受け入れた場合、その資金の保護者からの権利の主張を受け入れなければならない。公共機関と私的組織で責任が分担されることから、アカウンタビリティの厳しい問題が出来る。公的資金は規制方法とアカウンタビリティの強要を伴うのが一般的となり、非営利組織におけるアカウンタビリティは政府からの資金を受け入れる社会的機関としての中心的で永続的な特徴となる。

6) 特定の利害関係者（資金提供者と利用者）の要請の変化

アカウンタビリティの問題は、寄附者が資金が与えられそれが高貴な目的を達成するのに役立っているかどうかを見極める必要から発生する。他方で、募金活動の競争の中で寄附金を求める非営利組織はインプットサイドの「顧客」の要求に応える必要がますます増大してきた。他方では、より批判的となっているコンシューマリズムの時代において利用者が求めるアカウンタビリティの要求が厳しくなってきた。利他主義に基づく古い温情主義ではなくて、利用者が規定し供給者が供給するという新しい関係において多くの非営利組織は他の人とともになすこと、他の人に奉仕することという挑戦を受けている。

2 アカウンタビリティ概念の拡大と深化

1) 拡大の内容—何についてアカウンタビリティがあるのか

伝統的なアカウンタビリティ概念は、通常は財務の健全性と透明性を中心とする情報開示の基準、内部統制と規制コンプライアンスの遵守の行動の最低基準を規定することにその焦点を当ててきたが、これだけでは十分に組織のパフォーマンスを把握することはできない。また、これまでのアカウンタビリティは経営者やステークホルダーに対して、どのように組織がそのミッションと目標を達成しているか、ある

いはパフォーマンスの不足や組織の失敗の結果はどうかについてその測定方法を提供するものではない。さらには、制度上、非営利組織の経営者に対して個人的な行動の説明責任を問うが、組織がそのパフォーマンスについての説明責任を問うことになっていない。

以上の諸点を充足させるためには、次のような組織活動についてアカウンタビリティがなければならない。

①資源—非営利組織の経営者が基金と財産に対する適切な代理人職能を果たし、これによって組織の資源や資産についてのアカウンタビリティを示す場合に、1つのタイプの公共の信頼が満たされる。組織はその収支について説明することができるか、虚偽、浪費、濫用を防止する適切な統制はあるのか、といった点へのアカウンタビリティである。

②アウトカム—別のタイプのアカウンタビリティは、組織が産出するアウトカムに焦点がある。サービスは意図した受益者に達しているのか、これらのサービスはコストとの関係からどれだけの便益を生み出したのか、これらの問題は主として包括評価として知られる一種のプログラム評価を通して提示される。

③プロセス—組織のプロセスに対するアカウンタビリティがある。意思決定者は命じられた手続きあるいは適切な自衛手続きに従ったか、必要に応じて適切な専門的な判断をしたか、内部の命令系統に従ったアカウンタビリティを確保するようにどのような調整をしているか、これらの問題はパフォーマンス監査や要素的評価として知られる一種のプログラム評価を通して提示される。

以上を別の面から整理すれば、次のような多様なアカウンタビリティが求められるというべきである。

①財務的/正規のアカウンタビリティ—（どのような資金源からでも）資金の提供目的と資金の使途の適正な使用に対して、支出が適正で

あることに対する財務的アカウンタビリティであり、「誠実性と合法性のアカウンタビリティ」と言える。これに制裁を含む「法的アカウンタビリティ」が対応する。この財務的アカウンタビリティはアカウンタビリティの諸問題が発生するただ1つの領域にすぎないのであり、アカウンタビリティプロセスの単純化したものである。

②プロセスアカウンタビリティ—特定のプロジェクトあるいはより一般的に組織の規約に従って行動することに対して、適切な手続きに従うことに対して「意思決定の手順とルール」が守られるようにする「適正な手順・手続きに従うことに関するアカウンタビリティである。

③プログラムアカウンタビリティ—特定のプロジェクトあるいは一般的に組織の職務の品質に対するアカウンタビリティであり、個人的なプロジェクトの水準とより一般的な水準における組織の活動の質に焦点を当てるものである。「プログラム/有効性アカウンタビリティ」とも言うが、ある与えられた行動路線あるいは資源の投資が意図された結果を達成するようにすることに関するアカウンタビリティである。

④プライオリティ・アカウンタビリティ—組織が供給するサービスの「関連性あるいは正当性」に関するアカウンタビリティである。クライアント・受益者の需要が確認され適切に満たされるという「消費者志向の時代」に適応する必要に関連している。「適正な」「需要される」サービスを供給しているかどうかという目的関連性あるいは適切性に関するアカウンタビリティであり、サービス提供の古い温情主義に対して顧客主義に基礎を置くアカウンタビリティである。

なお、多種のステークホルダーその他のグループはそれぞれにアカウンタビリティに関して違った関心をもっており、1つだけの場合も4つのアカウンタビリティに関心をもつ場合もある。

2) 拡大の内容—誰に対してアカウンタビリティがあるのか

アカウンタビリティは非営利組織が公共（多くのステークホルダー・行政・公衆・市民・コミュニティ）に対してその存在の正当性を訴えて、それを保持すべきものであるならば、非営利組織にとってきわめて重要な戦略的作業である。非営利組織は理事、寄附者、支援制度、組織の諸目標に自己同化しているスタッフとボランティアに大きく依存している。これらのステークホルダーは非営利組織が存在するために必要な正当性が存在しなければ、非営利組織の事業に貢献することはなく、その結果、支援、スタッフ、組織の活力を確保する非営利組織の能力に影響を与える。

そこでアカウンタビリティは複数のステークホルダーが強調されており、アカウンタビリティは多層であり、違った関係者に対して、多様な活動とアウトカムについて、多様な方法を通して多層であると指摘されている。この多次元の性質がアカウンタビリティの主要な複雑性の特徴を生み出しているのである。この拡大したアカウンタビリティ概念は、階層アカウンタビリティでの公式の義務によるか、より広い範囲での選択によるかのいずれにしても、あるプログラムや組織の多様な内部・外部のステークホルダーから要求される情報を満たす段階に至っている。

3) 拡大の独自性と自律性—主観的アカウンタビリティの重要性

拡大されたアカウンタビリティは階層関係以外の報告・説明を含んで、義務というよりは選択によって、組織の内外の他のステークホルダーに対する報告・説明を含むものとなっている。例えば、非営利組織の経営者は内部的にはスタッフやおそらくボランティアに対して、外部的には利用者・受益者、あるいは各種の業界団体に対して一般的なあるいは特殊なパフォー

マンスアカウンタビリティ情報を提供するという選択をするのである。さらにはこの経営者の支持によって、またプログラム管理者がこのような任意のアカウンタビリティ関係を構築することもある。

このアカウンタビリティの拡大は、利他主義か何らかのイデオロギーに動機づけられているか、あるいはプログラムの成功や組織の長期的パフォーマンスの成功を念頭に置いたものであるだろうが、その伝達手段は管理的アカウンタビリティ（行動とパフォーマンスの技術的情報）である。他方でも、組織の統治機関もまた直接の政治的関係以上の広範囲のステークホルダーに情報を提供する選択をするかもしれない。この場合の動機はやはり単純に「正しいことをする」主義であるかもしれないし、政治的支援を構築するという長期的計慮によるかもしれない。

以上のように、アカウンタビリティ概念は、強制的なアカウンタビリティ（与えられた責任に対する報告をする要求）の階層モデルと、あるプログラムや組織の内部と外部の多様なステークホルダーに関連する情報を「任意に」開示する裁量的なアカウンタビリティの両方を含むのである。

いずれの動機にしても、このように、誰にアカウンタビリティをするのかについては、組織の経営者の裁量による選択、あるいは戦略による選択によって異なることに留意すべきである。現代のアカウンタビリティ・フレームワークはその核である階層アカウンタビリティ・モデルを拡大して、義務か選択かによって、組織のプログラムの情報開示や多様な内外のステークホルダーの情報要求を充足することに関して報告・説明の責任を有する経営者が決定することを含むものとなっている。

そこにこそ法制や行政規制の強制や義務によらないで、非営利組織の事業展開の独自性と自律性に基礎を置くアカウンタビリティが期待されるのである。

Ⅲ 非営利組織に求められるアカウンタビリティのジレンマ

1 アカウンタビリティに関わる非営利組織の特異性

1) 外部ステークホルダーの多様性

非営利組織には多くの時には対立する多数の外部集団に対してアカウンタビリティが求められる。非営利組織は多数の外部集団に対して各種調達資金の利用、ミッションとプロジェクトの推進、委託サービスの供給について責任を負っているが、この外部集団とは多数の段階の行政団体、寄附財団、他のボランタリー組織、コミュニティ、クライアント/利用者などであり、それぞれが対立する集団であり、ある集団のなかでも違った要求で衝突が起こることも考えられる。外部の多様なステークホルダー、とくに行政の規制当局、資金提供者、場合によっては社会的・政治的圧力を加える有力者が相互に作用し合っている。ある集団へのアカウンタビリティは別の集団へのアカウンタビリティとは衝突する可能性がある。

2) 内部組織の複雑性—アカウンタビリティの分散性

非営利組織は2つ以上の管理系統をもつ。営利企業では株主—取締役会—執行経営者のトップダウンの階層権限ラインがあり、これに従って下から直系のボトムアップのアカウンタビリティがあるが、これとは違って、非営利組織では直系のアカウンタビリティの外に別の階層ラインがある。

1つは専門スタッフの存在である。専門家がサービスを提供する非営利組織では、専門的・管理的な問題の調整と割り当ての責任がトップマネジメントではなくて、専門家の機関や専門家が参加する理事会その他の委員会に移っている。そこでは、専門家の形成する管理階層が存在する。さらに、専門家は専門家の階層や各種

の委員会の下に集合するが、この種の組織は理事会・経営者・市民・サービス利用者には直接あるいは単独ではアカウントビリティを負わないものである。

2つはボランティアの存在である。無償のボランティアは組織の責任者に対し責任を負うのかどうか判らない。今日のボランティア組織はほとんどが少数の中核スタッフと多数のボランティアの特定プロジェクト集団から構成されているが、この集団は特定の管理業務を担当して、これに対してはボランティアが直接に責任を負うのであるが、その後この集団は上級の執行経営者と強いアカウントビリティ関係を結ぶことになるかどうかが不確かである。

3) サービスの質の評価

非営利組織が主として供給する公共財・準公共財の社会的サービスには、サービスの有効性の定量的あるいは限定的な測定方法と評価方法が絶対的には存在しないから、サービスの内容とサービスの質について、あるいはサービスの有効性についてそれぞれの利害関係者によって認識度が異なるし、確定的なアカウントビリティをすることができない。

2 拡大し深化するアカウントビリティのジレンマ

1) 広いアカウントビリティから生じる実践上のアカウントビリティ問題

先に示したように、今日のアカウントビリティは広いかつ深い範囲のアカウントビリティにまで及んでおり、その極には非営利組織の組織が掲げるミッションの遵守と組織が社会に還元する有効性につての実証をすることが求められている。このような広い概念になると、アカウントビリティの概念はますます主観的となる。それぞれの利害関係者がそれぞれ違った点が正しいと考える。その結果、広くアカウントビリティを考えると、アカウントビリティのコ

ンフリクトを解決するのが困難となる。

現実には、非営利組織を取り巻く関係者には、法的手続きを介した政府規制当局、同業自主規制を介した非営利セクターないしは非営利産業、ミッション支配の確執とプログラム有効性の確保をめぐる利害関係者（寄附者・メンバー・スタッフ・クライアント、契約資金提供者など）、組織活動の社会的価値を明らかにするための情報開示と測定・評価の実践を介した一般公衆（納税者・市民）が含まれる。

そこで、どの範囲までアカウントビリティの諸問題が及ぶのか、それを測ることが難しいのは、このような多様なステークホルダーがそれぞれの要求を訴え、期待を抱いている組織であるからである。組織内、組織間、そして非営利組織と政府、資金提供者、公衆との関係において、契約関係、ボランティア関係、あるいは広い意味での政治関係という相互関係が存在している。これらのことから、非営利組織の経営をめぐって、例えば、寄附財団は会計基準と最良の実践方法を求める、クライアントは反応性と感受性を求める、寄附者と消費者擁護団体は情報開示を求めることになる。

このように、アカウントビリティは相関性をもっており、それは非営利組織とアカウントビリティ環境の相互関係がどのようになっているかという文脈においてのみ適切に理解されるものである。報告書やその他の監視方法を通して行われる資金提供者へのアカウントビリティは、組織のミッションへのアカウントビリティとは相容れない場合がある。例えば、資金提供者の目標と非営利組織のそれとが一致しない場合、非営利組織は資金提供を断るよりも名目的にしるその目標を変更する動機を強くもつことがある。同じく、資金提供者へのアカウントビリティと利用者やコミュニティへのアカウントビリティとの間には緊張が見受けられる。このようにして、アカウントビリティは組織間あるいは組織内の相互関係の産物であると見なすこ

とができ、それは支配的な有力集団や関係者の利益において歪められる可能性が高いものである。

さらに詳細に観れば、アカウンタビリティをめぐるジレンマやテンションと言われる問題点は随所に見受けられる。例えば、事業経営の効率的ボトムラインへのアカウンタビリティとコンプライアンスへのアカウンタビリティの間、あるいは効率的経営へのアカウンタビリティと共同体(地域や国)利益へのアカウンタビリティとの間、社会福祉関係支出額で測定・評価されるコミュニティ利益へのアカウンタビリティと国レベルの資源配分の視点から判断されるべきアカウンタビリティとの間、政府援助が削減された場合にも献身的にミッションを遵守するとのアカウンタビリティと営利活動領域から遠ざかることのアカウンタビリティとの間、寄贈者の意志を遵守していることへのアカウンタビリティと組織がもっとも生産的で高い社会的便益を産出すると考えて寄贈資源を管理することへのアカウンタビリティの間のテンションである。

2) 多様なアカウンタビリティに対応する際の問題点

①経営者の裁量による選択の偏向

多様なアカウンタビリティに対応する際に、組織の経営者において状況適合的な対応、あるいはある有力集団の要求と期待にだけ応えるアカウンタビリティに傾斜する危険な選択が行われる。結果として、ミッションと目標の遵守を証明するアカウンタビリティを軽視することになり、あるいは内部組織における権限ラインを踏まえないアカウンタビリティが発現する。

②支配的関係集団による吸収と目標の変更

とくに公益性の高い法人に対する規制・制裁を伴うアカウンタビリティが過剰に要求されることから生じる問題がある。たしかに非営利組織もすべてが善ではなく、アカウンタビリティ

の具体的な内容の考察が必要であると一般に理解されてきた。このために、情報公開や報告制度などによる監視と規制の強化が1つの解決策としてますます制度化されてきたのであるが、その一方では、このような規制と制裁の伴うアカウンタビリティは当然に善であるという規範的仮説に立つのではなく、過剰なアカウンタビリティの危険が潜むことも考慮されるべき問題点である。それには次のような具体的な問題が生じるからである。資金提供者と規制当局が監視権を濫用する可能性があり、とくに規制者がそれ自身規制されていない場合が顕著である。資金提供者や規制当局が資金の停止、条件の強要、失敗や違反に科す制裁などの権力や勢力をもっている場合にはとくに現実の問題となる。この種の措置はもちろん場合によって適正であるかもしれないが、社会福祉や社会発展、あるいは公益推進活動に付随する複雑性、不確実性、長期的な枠組みを評価しない場合が見逃される危険がある。非営利組織は資金提供者や規制当局が吸収したり目標の偏向をさせる危険に遭遇するのである。

③非営利組織の独創性・自立性の喪失

とくに小規模な非営利組織においてある種の行動を統制する法制度や方法が反対に非営利組織の実験と革新を妨げる可能性がある。また強い画一化されたアカウンタビリティへの強要は非営利組織の多様性と独立性と革新性とを犠牲にする。この点はとくにアカウンタビリティに対する外部規制の方法について適合する。資産の私的流用を防いで合法的な社会的利益を守る規制と、思想や行動の独創性と独立性のような非営利組織のもっとも価値ある品質を抑圧する規制との間には微妙なジレンマが存在する。

④アカウンタビリティの高いコスト

アカウンタビリティの要求に従うことは費用、時間、技術についてのコストを高くする問題がある。昨今の「内部統制制度」に関わる組織が負担するコストの議論と同じ問題が生じ

る。多方面からのアカウントビリティ要求に応えるには新たな別の作業が必要となる。多数の機関や団体にそれぞれ異なった報告書と計算書を提出するなどの時間の支出であり、このコストの問題はこのような付加費用をアカウントビリティを求める利害関係者が考慮に入れないという事実によって大きくなる。多様なアカウントビリティ要求に応ずる関係コストは今後さらに重大な関心事になるに違いない。

⑤公共の信託、公共の利益と下方アカウントビリティとの不一致

アカウントビリティを監視団体や公衆一般に拡大するとしても、そのことでミッション遵守とそれに基づく目標達成という公共の信託と公共の利益の達成についてアカウントビリティを果たしたと言うことはできない。なぜならば、これらの関係者の利益が一般社会の利益と一致しないしは一般社会の利益と同一の範囲内にあるとは限らないからである。したがって、アカウントビリティ全体を高める方法として提案されるアカウントビリティの「誰に」の側面を過度に拡大することは、アカウントビリティを歪めてしまう可能性が極めて高いのである。

要するに、サービス提供者として有効に遂行することを要求される組織としての諸特性と、社会の変革と制度の発展の触媒として遂行することを要求される特性との間には潜在的な矛盾があり、いわば個別経済的アカウントビリティと国民経済的・公益的アカウントビリティとのジレンマであり、端的には効率性アカウントビリティと有効性アカウントビリティのジレンマであるといえることができる。

Ⅳ 今日の非営利組織に求められるアカウントビリティ

1 基本的なアカウントビリティの確認

非営利組織は公益目的で設立され、多様な方法で資金調達をし、多くの多様な、しかも重要

な利害関係者が関与する組織である。その結果、非営利組織は多くの「プリンシパル」に囲まれる。サービスを提供する市場、寄附提供者、信念によって労働を提供するボランティア、契約収入や優遇税制を与える政府、さらには、ミッションの恩恵を受ける市民、独自の規範と価値観を固守する専門職に取り囲まれ、それぞれに対して責任を負う存在である。非営利組織は多様な利害関係者が、ときには対立したり衝突をするそれぞれの要求と期待の環境の下で行動する組織である。それぞれの利害関係者はそれぞれ違った点が正しいと考える。そこで、健全な内部の組織統治、経営の効率性、財務の誠実性、不正行為の防止、それにミッションの遵守と組織有効性の実証までがアカウントビリティとして要求される。このようにアカウントビリティが広い範囲に及ぶと、アカウントビリティのコンフリクトを解決するのが困難となる。アカウントビリティの優先順位とアカウントビリティに要するコストの問題が生じ、また包括的で体系的なアカウントビリティを構築するという挑戦的な課題が生じる。

これらの複雑性から、「誰が」「誰のために」「何のために」「何をどのように」というアカウントビリティの内容に関わる問題が輻輳するが、今日の非営利組織に求められるアカウントビリティから、少なくとも4つの基本的な含意を確認することはできる。

1) 財務の誠実性と透明性の確保

本来的に金銭の計算の報告であり、財務的な責任を意味する。ただし、そのほかに過剰積立ての制限など財務健全性に関する特定の基本原則を要求されるという問題が残る。

2) よきガバナンスの構築

健全な非営利活動は、主として内部のガバナンスの構造によって決まる。したがって、法律は受託者に対して忠実義務と注意義務を要求

し、理事（会）や経営者には管理者とスタッフの監視責任を課している。一般的には最善実践指針があり、政策策定と意思決定のプロセスについて合意がなされている。しかし、利用者、スタッフ、寄附提供者、コミュニティ、一般公衆が組織の意思決定への役割参加をますます要求してくることから、これらの利害関係者に対してガバナンスの役割をどの程度与えるべきか、どの程度の透明性が適切なのかの問題が残る。

3) 寄附者を含む資金提供者の意図とミッションの遵守

古典的なアカウンタビリティは、何よりも資金提供者への答責性を重視するが、今日の非営利組織アカウンタビリティの議論においては、アカウンタビリティは組織が掲げるミッションへの忠実性にも用いられるようになって、アカウンタビリティは広い意味での政治的な意味合いを含むようになってきた。

4) 有効性と公共の信頼の立証

アカウンタビリティのもっとも広い概念としては、組織の公益活動の有効性に及んでいる。しかし、何が組織の有効性を構成するのか、究極的な公共利益か、その公共利益を促進させる活動に関してか、いまだに合意は得られていない。他の社会的要素が組織の成果に対してかなりの影響を与えるのに、非営利組織がどのようにしてその成果を単独で主張できるのか。複数の慈善活動組織が募金や利用者を求めて競争することは公共利益にとって良いことなのか悪いことなのか。このような疑問の解答を得ないままに、法令が非営利組織活動に関する情報開示を要請していることから、非営利組織は一般公衆を含めたすべての関係者にその決定と行動が正当であると示す必要に迫られている。したがって、最終的には、非営利組織が掲げるミッションが公益性が高いがゆえに特殊な多数の優

遇措置を許されていることに対してアカウンタビリティがあり、このミッションを達成して社会的便益を供給しているという正当性に関してアカウンタビリティがあることになる。

以上のような状況から、非営利組織には特別な負担が課せられる。非営利組織は単にプリンシパルたちやマスターたちを幸せにするだけでは成功したことにならないのである。公共財や準公共財の供給者として、真理、美、社会正義、福祉の擁護者や探求者として、民主化活動の代表者として、営利企業に代わる信頼される財・サービスの供給者として、社会の中で特殊な事業をするためには、非営利組織は現代社会において高い程度の自治を要する特殊な制度上のニッチの位置を占めなければならないのである。非営利組織には政府、市場、あるいは特定の利用者に対してすべてのアカウンタビリティがあるとは考えられていないけれども、自らが組織有効性を示すことが求められる。自らに誠実であることで特殊な地位を確保し、外部の利害集団が求めるよりも厳しく内部の価値体系を保持することによって、その有効性を示さなければならないのである。これが非営利組織のアカウンタビリティが抱える包括的な挑戦的で戦略的な課題である。

非営利組織を取り巻く多様な利害関係者の期待と需要はしばしば対立するし、矛盾すらしている。そこで、非営利組織は正当な期待を受け入れる必要があり、それらの期待を適正な基準として設定して、それぞれの期待が他の期待と一致するように、ひいては組織が遵守すべきミッションと一致するように対処する戦略的なアカウンタビリティが必要となる。

ただ、アカウンタビリティを明確に限定する際に生じる問題は、アカウンタビリティが社会的に構築されるという性質から生じるだけでなく、時代の推移とともに変化する複数の利害関係者が要請するアカウンタビリティに遭遇するという事実からも生じるものである。したがっ

て、アカウンタビリティとは、組織がその行動について説明をする外部から求められる手段（例えば、法律の義務、明示的な報告・情報公開の要請など）であり、同時に、組織が組織のミッション、目標、目標達成活動を継続的に具体化し、それらを詳しく点検して内部の責任を取るときの手段（例えば、意思決定プロセスの合法性、ミッションと達成行動の整合性、自己評価・第三者評価による正当性の開示）でもあると定義することができる。こうして、非営利組織は外部から加えられるアカウンタビリティと、内部から生まれるアカウンタビリティの間の複雑で継続的なバランス行動の中で動くことになる。

以上から、今後の非営利組織のアカウンタビリティのあるべき方向は、次の諸点にあると考えられる。

2 組織内部のアカウンタビリティ体制の確立

現在の法的枠組みが全く不完全であったとしても、完全な改正を求めることは正しい方策ではない。不正行為や背任行為に対処するとして広い厳しいアカウンタビリティの諸規則に改正するべきではない。確かに法制の改革を唱えることは一見魅力的である。しかし、法律、規則、報告要件などの外部が要求するアカウンタビリティはアカウンタビリティ問題の一面でしかない。法律や規制それ自体は最小限の共通の行動基準だけを示しているのであって、アカウンタビリティのメカニズムとしては適切でない。しかも、法律はコンプライアンスを遵守しない場合に制裁効果を与える外部的規制手段であり、組織内のアカウンタビリティの内部化を促進させるものではない。むしろ、適正な手続き（デュー・プロセス）、業績達成活動の測定・評価、自己評価などの内部統制メカニズムが適切なアカウンタビリティ手段であることを銘記して、この種の「内部統制」の仕組みを構築することである。法制に従うだけでなく、自己評価

等の内部統制の制度を整備して非営利組織としての組織の中のアカウンタビリティの内部化を進めることである。

3 内発的アカウンタビリティの促進

非営利組織の存在理由は、情報の非対称性の下での市場の失敗を矯正することにあるので、非営利組織は潜在的な利害関係者も含めて、これら利害関係者に関して信頼性を担保することによって一体化することに注力しなければならない。情報の非対称性の存在は非営利組織形態の財・サービス供給を正当化するものであるが、反面において経営活動の有効性を監視し、統制することを困難にするので、経営活動に関するアカウンタビリティを曖昧にする要因である。だからこそ、モニタリングする利害関係を組織化して、信頼性を担保するモニタリングの仕組みを整備することが非営利組織の少なくとも長期的な利点となる。つまり、非営利組織は市場の失敗によって存在しているから、市場以上の内外のモニタリング用具を備えることが非営利組織にとって利益である。

1) 法律、規則、報告要件などのアカウンタビリティへの外部的アプローチはアカウンタビリティ問題の一面でしかない。法律や規制それ自体は最小限の共通の行動基準だけを示しているからアカウンタビリティ・メカニズムとしては適切でない。しかも、法律はコンプライアンスを遵守しないゆえに制裁効果をもつ外部的規制手段であり、組織内のアカウンタビリティの内部化を促進させるものではない。自己評価、パフォーマンス評価、自己規制、参加的決定プロセスなどの内部組織メカニズムが同様に適当な手段である。

2) アカウンタビリティ問題はプリンシパル－エージェント理論が示唆するよりも複雑であり、非営利組織の行動は複数のプリンシパルとその利害に影響されると同時に組織自体のミッションと価値観にも影響される。非営利組織に

としては、そのミッションの誓約は内部的アカウンタビリティを展開する際の焦点を提供する重要な機能を果たすものである。なぜなら、基底にある組織理念と組織を代表する人たちの行動との間の言語上の連携を提供するのがミッションであるからである。この意味で、ミッションは、プリンシパルによる外部圧力よりも行為者の内発的動機を強調するがゆえに、アカウンタビリティに対して倫理的あるいは価値基準の次元を付け加えるものである。それはまた組織の業績達成活動とその発展状況を判断する基礎を提供する。換言すれば、アカウンタビリティは内部的であり外部的であり、単に外部統制を含むのではなく、「痛切に感じる責任」を含むものである。このアカウンタビリティに関する視点は、従来の権限と統制の関係を崩してアウトカムに対する集合的責任のために協同するようなプリンシパルとエージェントの間の共有するビジョンを構築することを意味している。一方向に強制されるのではなくて協同して生み出される相互の責任感を発展させることである。

4 利用者・受益者アカウンタビリティの承認

コンシューマリズムの潮流の中で顧客サービスが営利企業の経営管理における支配的な視点となり、この視点が非営利組織にも浸透してきた。顧客に製品・サービスを供給する組織は顧客のニーズに応えるために再設計され、またリエンジニアリングされるべきであるとの経営管理論に刺激されて、非営利組織の領域においても優れたアカウンタビリティ管理が重要な課題となってきたのである。非営利組織においては、このコンシューマリズムはパターンリズムに代わるべきものとして、非営利組織の事業の展開に根本的な修正を求めるものである。すなわち、哀れみ助ける慈善や施しの温情主義ではなくて、利用者/受益者が決定し、供給者が提供するという新しい関係において利他的に奉仕することを求められているのである。顧客に対す

るエンパワメントを基礎とするアカウンタビリティが必要なのである。

ここでは、コンシューマリズムは「普通の人に配慮する」という種々な要求のことを言う。これは多くのボランタリー（そして法令上の）福祉組織に対して厳しい挑戦を突きつける。人のために仕事をする、良い方法を知ってよりよく実行するのではなくて、多くのボランタリー組織は他の人とともに仕事をするように、あるいは古い温情主義の方法ではなくて利用者が決定し供給者が提供するという新しい関係で他人に奉仕することさえ突きつけられているのである。

さらに、非営利組織にとって、顧客とは利用者/受益者だけでなく、寄附や支援を提供する利害関係者を含む。これらの顧客のニーズを確認し、それを充足させる職能を遂行するようにますます大きな圧力を受けている。支援団体、助成財団はより詳細なアウトカム測定方法を要求し、より進歩的な経営管理制度の導入を要求し、ますます増大する報告要件の遵守を求めて、ガバナンス機構についてもガバナンスの多様化と質の向上を求めて、非営利組織のアカウンタビリティを要求してくるのである。この種の利害関係者に対しては理事招聘などを通して組織の政策に関する参加と関与を認めなければならないであろう。

5 パブリック・アカウンタビリティの必要

一般社会は非営利組織の利害関係者なのであるか。利害関係者とは、ある組織の計慮、資源、アウトカムについて何らかの要求をすることのできる個人、集団、組織のことであり、またそのアウトカムに影響を受ける個人、集団、組織のことである。政府の利害関係者として、「公民と納税者」を挙げることはできるが、彼らは非営利組織の利害関係者の中に含めることができるのか。公民と納税者は政府機関にとって重要であるが、彼らが非営利組織との関係に

においては同じように識別できかつ確認できる役割を果たすものではないことは確かである。全体としての公民と個別組織としての非営利組織との間の関連は分散的であり広範に及びかつ浅いので、公民は非営利組織とは利害関係者の関係にはない。

他方、納税者と政府との間の利害関係は政府と利用者との利害関係とは全く異なる。公民は投票者として公共部門のアウトカムの形成と方向について政府と責任を共有する存在である。また、公益は個人の利己利益の集合ではなくて、共有価値についての対話の結果である。したがって、政府は単に利用者の需要に応えるのではなくて、納税者との信頼と協同の関係を構築することに務めるものである。

表面上は、全体としての納税者と一般の非営利組織との間の関係は納税者と政府とのそれとは同じではない。しかし、非営利組織は社会が承認してきた有形の便益を受け取るがゆえに納税者に対して明らかな義務を負うものである。優遇税制、寄附金控除などの便益を受ける以上は、非営利組織はその直接の利害関係者だけでなく、納税者に表象される一般社会に対して、公の財政収入になるはずの資金をどのように使用したのか回答することが求められる。

これらの関係があるがために、納税者と公民としての一般社会は非営利組織の極めて大きな利害関係者の一員であると言うことができる。

さらに、優遇税制以外にも、政府は非営利部門に認められた社会的特権や権利を保護するための司法・法令などを制度化するインフラ・コストを負担している。これに対する反対義務が課せられるべきである。

非営利組織は法的には私の実体であるが、非営利組織への相当な優遇税制があるだけでも、真の私の実体ではない。したがって、政府の納税者と公民に対するアカウンタビリティに類似するアカウンタビリティを非営利組織自らが一般社会に向けて果たすべきである。この場合、

政府において発展してきた公報の理論と実践とが非営利組織にも適合すると考えられる。

また、公的資源、税金、寄附控除など相当な公共投資がなされている以上、このような公共の資源の受託責任者としての非営利組織の役割に関するアカウンタビリティとして、非営利組織の public accountability の概念が提唱されていることも注目される。この非営利組織に求められるパブリック・アカウンタビリティは、政府の事業がますます準公共機関や非営利組織に委譲されてきた今日では、非営利組織がますます「影の政府 (shadow government)」の機能を担っているのに行政事業と同じ納税者や公民に対するアカウンタビリティに服さないことが問題である。逆に言えば、改めて政府の責任問題としても重大な関心事でなければならないのである。

6 ミッション・ベーストのアカウンタビリティの充実

非営利組織のアカウンタビリティは、組織のミッションの達成プロセスと達成結果と達成効果について、広く社会に対して報告と説明をする内容で構成されていなければならない。多様な利害関係者の対立や矛盾がある場合、組織やそれを代表する経営者はその組織の行動についてそれぞれに違った報告と説明をしたり、違った説明や証明をする可能性があり、ややもすると他の利害関係者を犠牲にして資金提供者や規制当局に向けてアカウンタビリティを果たす傾向にあるが、むしろそれは本来のあるべき姿ではない。

非営利組織にとって業績達成活動の成果の是非は、組織が自ら掲げたミッションを達成したかどうかである以上、非営利組織に求められる究極のアカウンタビリティは忠実に組織のミッションの本旨に沿って誠実にかつ専心的にミッションの達成に努力しているかどうか、その達成プロセスと達成成果と達成効果に対して応答

することである。近時、営利部門と競合したり協同する度合いが高くなっていることから、この点が喫緊の問題となってきた。今日の非営利組織は、財政的・社会的な重圧の下で、組織を経済的・財務的に成功させることに専念するあまり、おそらくは意図しない間に組織の本来のミッションを傷つけていく危険がある。

言うまでもなく、非営利組織はミッションの達成に対するアカウンタビリティがある。ミッションがあるがゆえに設立され、特殊な社会的優遇を許されていることに対してアカウンタビリティがあり、最終的にはミッションのもたらす便益を達成するという全体としての社会に対して責任を有するものである。経営を運営する指導者たちは法的には理事（会）である組織の受託者に責任があるが、この受託者は必ずしも特定の利害関係者から選任されているのではなく、ミッションに反映された社会的利益の代理者であるべきである。非営利組織のアカウンタビリティについて最終テストは、外部の利害関係者それ自体ではなくて、理事会の統治機関（理事会）とともに組織それ自体の制度としてのミッションに関して内部的に説明する責任を果たすことであろう。

ただし、非営利組織はコミュニティや資金源に対するよりも自らのミッションに対してアカウンタビリティがあるとするこの視点を主張することは、コミュニティに対する広い—しかし間接的な—アカウンタビリティとは別の戦略を表しており、ミッションが広い交渉によって希釈されないようにすることによって組織のミッションとある政治的関係を維持し強固にする戦略を主張しているのである。

7 協同アカウンタビリティへの進展

非営利組織にとっては、そのミッションの誓約は自発的アカウンタビリティを展開する際の焦点を明らかにする重要な役割を果たしている。なぜなら、非営利組織の基底にある規範と

原則と非営利組織の代表者たちの行動との間を結び付けるのがミッションの誓約だからである。この意味で、ミッション誓約はいろいろなプリンシパルによる外部圧力よりも参加や関与をする関係者の内発的動機を誘発するので、ミッション誓約はアカウンタビリティに関して倫理的あるいは価値基準の別の次元を加えてくれるのである。言い換えれば、アカウンタビリティはプリンシパルから要求される外圧的アカウンタビリティであると同時に参加や関与をする行為者たちから自発的になされる内発的アカウンタビリティとがあり、単に外部統制を含むのではなく、「強い責任感」を内包するのである。このアカウンタビリティに関する視点は、従来のプリンシパルとエージェントの間の権限と統制の関係を超えて、一般社会に対して多様な利害関係者たちがアウトカムに対する全体責任を果たすための協同アカウンタビリティを構築することに繋がる。一方向から強制され、一方向に導かれるのではなくて、協同して生み出される相互の責任感を発展させることである。

V むすび

非営利組織には次のような社会経済的機能と責任が期待（予定）される。

- ①非営利組織特有の寄附行為者（含む：ボランティア労働）とミッション誓約に対する受託責任。
- ②非営利組織が供給するサービスの質量の測定・評価に弱い利用者・受益者の信頼に応える責任。
- ③非営利組織が準公共財・関係財の性質をもつサービスを供給することに対する社会公共的責任。
- ④非営利組織が組織自体の持続性を確保することの組織維持責任。

とりわけ非営利組織の本来の求められる（予定される）機能は、政府事業と営利企業とは別

の社会経済的機能であり、それは需要反応性と供給信頼性を満たす機能である。このような期待と信頼に反して、非営利組織自体がもつサービス特性や経営・管理上の特性から、さらにはいくつかの現下の状況から、意外にもマイナス機能—モラルハザード—をもつ可能性がある。

したがって、今日のアカウンタビリティは多様な利害関係者がそれぞれなりの経営への統治力を確保できるように経営の透明性と公正性を証明する責任であると言える。

- ①単なる外部からの監視や事後の説明責任（情報開示など結果責任）ではなく、経営機関の行動と経営管理—経営行動の意思決定の仕組みと過程（事前計画・管理過程）とその結果—に対する情報開示（ディスクロージャー）をすることでアカウンタビリティに応えること。プログラム・経営管理プロセスの監視と評価、目的との関連を見る有効性評価に関するアカウンタビリティへ
- ②この場合、プログラム評価の中心はパフォーマンス測定・評価に移ること。リアルタイム評価・モニタリングに対するリアルタイムなアカウンタビリティへ
- ③そのためには、情報のコミットメント機能（情報の共有化）を充実させること。とくに非営利では財務的情報以外の非経済的・非財務的評価（プログラム・プライオリティ有効性・組織効率等）が前提となり重要となる。例えば、評価（プログラム評価・パフォーマンス測定評価）を共有するオンブズパーソンなど参加する「ワーキンググループ」の編成システムを設計するなどである。
- ④組織自体の維持・存続のために、ボランティアなアカウンタビリティが重要性を増すから、自ら積極的な情報の共有化と情報の開示が求められる。
- ⑤非営利組織が存在する背景とその理由からして、そして現状の与えられた役割と機能からして、最終的には、非営利組織は政府行政の

世界で認められる「パブリック・アカウンタビリティ」に接近するアカウンタビリティへの志向努力が求められる。

参考文献

- Bogart, W. T. [1995] "Accountability and Nonprofit Organizations: An Economic Perspective", *Non-profit Management and Leadership*, Vol. 6, No. 2, Winter.
- Bovens, M. [2008] "Two Concepts of Accountability, Kettering Symposium on Public Accountability", PARTICIPANT PAPERS, Dayton, OH, May 22-24.
- Christensen, R. A. and A. Ebrahim [2006] "How Does Accountability Affect Mission ?, The Case of a Nonprofit Serving Immigrants and Refugees", *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 17, No. 2, Winter.
- Cutt, J. and V. Murray [2000] *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, Routledge.
- Ebrahim, A. [2003] "Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs", *World Development*, Vol. 31, No. 5.
- Ebrahim, A. [2003] "Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits", *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 14, No. 2, Winter.
- Hayes, T. [1996] *Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations*, Avebury.
- Humphrey, C. R. and R. A. Erickson [1997] "Public accountability in non-profit industrial development organizations", *Voluntas*, 8: 1.
- Kearns, K. P. [1996] *Managing Accountability, Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers.
- Kearns, K. P. [2001] "Accountability Concepts and Controversies", Ott, J. S. (ed.). *Understanding Nonprofit Organizations, Governance, Leadership, and Management*, Westview Press.
- Kumar, S. [1996] "Accountability. What is it and do we need it ?", Osborne, S. P. (ed), *Managing in the Voluntary Sector, A Handbook for Managers*

- in Charitable and Non-profit Organizations*, International Thompson Business Press.
- Lawry, R. P. [1995] "Accountability and Nonprofit Organizations: An Ethical Perspective", *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 6, No. 2, Winter.
- Leat, D. [1988] *Voluntary Organizations and Accountability: Theory and Practice*, Policy Analysis Unit, National Council for Voluntary Organizations.
- [1990] "Voluntary Organizations and Accountability: Theory and Practice", Anheier, H. K. and W. Seibel (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter.
- Leclerc, G. et al. [1996] *Accountability, Performance Reporting, Comprehensive Audit — An Integrated Perspective*, CCAF — FCVA Inc.
- Lee, M. [2004] "Public Reporting, A Neglected Aspect of Nonprofit Accountability", *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 15, No. 2, Winter.
- Lindberg, S. I. [2009] "Accountability: the core concept and its subtypes", Working Paper, No. 1, April, UK Department for International Development.
- Mashaw, J. L. [2006] "Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance", Dowdle, M. W. (ed.), *Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge University Press.
- Melendez, S. E. [2002] "The nonprofit sector and accountability", Barber, P. (ed.), *Accountability: A challenge for Charities and Fundraisers*, 2002, Wiley Periodicals, Inc.
- Ospina, S., W. Diaz and J. F. O'Sullivan [2002] "Negotiating Accountability: Managerial Lessons From Identity-Based Nonprofit Organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, No. 1, March.
- Romzék, B. S. [1996] "Enhancing Accountability", J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers.
- Young, D. R. [1996] "Structure and Accountability: A Study of National Nonprofit Associations", *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 6 No. 4 Summer.
- Young, D. R. [2002] "The Influence of Business on Nonprofit Organizations and the Complexity of Nonprofit Accountability, Looking Inside as well as Outside", *American Review of Public Administration*, March, Vol. 32, Issue1.