

「公益法人のガバナンスについての検討と課題」

Study on Governance of Nonprofit Organization

古市 雄一郎

1 はじめに

平成20年12月の公益法人制度改革による新制度移行後、複数の公益法人においては組織内の不祥事がエスカレートし、問題解決のために公益認定機関への告発が行われ、一部の世論としてそのような法人に対して公益認定を取り消すべきだという声も聞かれるようになった。

しかしながら公益財団法人の認定等に関する法律（以下、認定法）の第27条において示されているように、行政庁の公益法人に対する指導・監督は、公益法人の事業の適正な運営を確保するのに必要な事を限度とすると定められており、行政庁の監督の裁量の範囲を限定している。

そもそも現行の公益法人制度に至る公益法人制度改革の趣旨は、旧制度における公益法人の主務官庁制と許可主義を廃止し、法人の設立と公益性の判断が分離されることにより、一般法人を含めた民間非営利部門の活動を推進させることにあった。その中には、行政庁による判断や監督等の介入の幅を狭め公益法人の自律的な運営を目指すことも含まれていた。すなわち、公益認定の取り消しを含む行政によるガバナンスの介入は言わば、最後の手段であり、法人自身の自律的なガバナンスが第1にあると云うのが制度設計の趣旨であると言える。

一方で、公益法人を含む非営利組織は、しばしば営利組織に比べて利害関係者のモニタリングが機能しにくくなる場合があり、ガバナンスにおける責任の明確化や受託した財産に対するアカウンタビリティの履行が不十分になりやすくなる傾向が指摘される¹⁾。すなわち、営利組織の場合には、主たる利害関係者の株主の関心は組織の存在意義と直結する会計上の利益およびそれに関係する情報に集まり、それが定量的に測定されるので、受託者（経営者）の責任が明確になる。また、利益情報を基に、提供した資源を引き上げるか否かについての判断が行われるため資源提供者は組織のガバナンスに対するモニタリングを積極的に行い、その結果を基に投資判断を行うために、言わば利益情報を介して経営者に対する出資者のガバナンスが機能する事になる。

¹⁾ 日本国内に限っても馬場〔2013〕、吉田〔2012〕、河島〔2005〕などの先行研究によりこの点が指摘されている。

一方で、提供した資源に対する請求権が資源提供者に存在しない非営利組織においては、このメカニズムは機能しなくなる。

この点に注目するならば、公益法人を含む非営利組織のガバナンスは、営利組織と異なる視点から論ぜられる必要があるが、一方ですでに先行研究や実務上の経験の蓄積がある営利組織におけるガバナンスに関する議論から応用可能な要素を取り入れる可能性を排除する必要もないと言える。本稿においては、公益法人のガバナンスについての問題を検討したうえで、営利組織における内部統制の議論を例に取りあげ、ガバナンスにおける企業経営的手法の応用可能性について検討を行う。

2 非営利組織のガバナンス

ガバナンスは「(企業・組織) 統治」とも訳され組織の運営において組織が円滑に運営・発展するために備えられた、コントロール体制や仕組みを意味している(馬場[2013] p11) としばしば定義される。

非営利組織においてガバナンスが適切に機能しなくなると、組織の資源が本来の目的のために適切に用いられなくなったり、法令違反等の不正を未然に防止することが出来なくなるリスクが生じる。本稿においてもガバナンスという用語を組織の活動・運営や組織がコントロールされる為の仕組みという意味で用いるが、非営利組織のガバナンスは、しばしば営利組織の場合と比べて責任の所在が曖昧になるなど、ガバナンスの構造が不明確になる点が指摘される。

非営利組織の特徴は営利組織²⁾と異なり、組織の持分権者が存在しない点にある。言い換えれば資源の提供者³⁾が提供した資源に対する請求権を有しないことになる。吉田[2012]はこの点について、企業(営利組織)における出資者にとっての出資金はあくまで自分の資産であり続けるのに対して、非営利組織の資源提供者の資源は、自分の資産ではなくなり、戻ってくる可能性もなくなる。その事が、資源提供者による組織活動へのモニタリング、評価、意見表明などのインセンティブを低くする(吉田[2012] p64)。と指摘している。すなわち、企業における株主は、組織に対する持分権である株式を市場で売却したり、資金を引き上げることができ、出資割合に応じた議決権により経営者の交代等を決定する事により、組織におけるガバナンスが適切に機能していないと判断した場合には、自身の財産を保護できる一方で、非営利組織

2) 主に株式会社、とりわけ株式の売買が証券市場で行われるような公開会社を想定する。

3) 主に使途を制限しないような形での寄付による資源提供が行われた場合を想定する。なお、非営利組織に対する債権者は、寄付者のように提供した資源に対する請求権を放棄せず、債権を有し続けることになるので本稿における議論の対象外となる。

の場合には、資源提供者が行う事後的な意思決定は限定されることになる⁴⁾。このようにして非営利組織はその組織の特徴ゆえに資源提供者のモニタリングが弱くなり、結果として適切なガバナンスが機能しなくなる可能性が指摘できる。

また、適切なガバナンス体制が構築されているか否かについて組織のコントロールを行う基準について、企業の場合には、利益という成果指標の重要性が利害関係者間で共有されており、それを基に判断を行うことができる一方で、非営利組織の場合にはそれは中心的な基準にはならない（吉田〔2012〕 p65）。非営利組織の場合、組織のミッションの達成がその成果となると考えられるが、非営利組織の成果を定量的に把握する為の議論は未だ発展途上であり、少なくとも企業における利益のような絶対的な指標が存在しないため、非営利組織のガバナンスが適切に機能しているかを判断することが難しく、その事が非営利組織のガバナンスのチェックを難しくする要因となる点を指摘できる。

ここまでの議論をまとめるならば、営利組織の資源提供者は、利益という組織の活動を客観的に評価する明確な指標に基づき、株式の売却や拠出した資金の引出しという形で意思決定を行うことができるので、組織のガバナンスをチェックしようとするインセンティブが働き、ガバナンスを強化させる為の具体的な方策を有しているのに対して、非営利組織の資源提供者は、組織のガバナンスが適切であるか否かについての判断が難しい事に加えて⁵⁾、資源提供者が組織のガバナンスが不適切であると判断した場合に選択できる対応は限られており、組織のガバナンスを強化しようとする機能が非営利組織の運営者との関係において働きにくくなると言える。

このような場合に、非営利組織のガバナンスを強化する方法は、大きく2つあると言えよう。まず、第1は、非営利組織のガバナンスに対する法令や組織の設置基準を厳しくしたり、行政による介入の余地を多く認める、いわゆるハード・ローを用いて資源提供者の意思が運営に活かされるようなガバナンスの強化を目指すという行政管理型のガバナンス体制の構築である。もう一方は、あくまで、非営利組織の特徴の1つである、組織のメンバーの自主性を尊重し、資源提供者と運営者、組織のメンバーの間に適切な緊張関係を持たせていわゆるソフト・ローにより組織が自ら適切なガバナンス体制が築かれることを期待する自律型のガバナンス体制の構築である。基本的に両者は、概念的には対立する考え方であるが馬場〔2013〕はアメリカ、イギリ

4) 追加的な資源提供を行わないという意思決定を行うことはできるが、すでに提供した（寄付を行った）資源が戻ってくる可能性があるのは、運営者側が意図的に寄付者を騙して寄付を募っていたことが明らかになった場合等に限られると言える。

5) 多くの場合、ガバナンス体制の整備が不十分である事が判明するのは、重大な法律違反や公益法人における認定の取り消しといった行政からの指導・監督が行われる場合であり、すでに手遅れとなっている場合が多いと言える。

ス、日本における非営利組織のガバナンスを比較し、アメリカにおける私的自治型、イギリスの官民協調型、そして日本の行政指導型の3つに分類を行なっている。

すなわち、アメリカの非営利組織では、経営者の責任において財務諸表を作成し、年次報告書などによって自主的に情報公開を行い、公認会計士等による外部監査の有無によって市民自身が財務諸表の品質を判断するという民間の主体性が採用されている。イギリスにおいては、行政上の機関であるチャリティ委員会に非営利組織に対する強い指導監督の権限が与えられているが、その運営は行政から独立した第三者機関となっており、非営利組織の社会的責任としてチャリティ委員会が一定の推奨規定を示すことで、資源提供者を保護するために行政機関が影響力を行使しながら官民が強調したガバナンスを整備している（馬場〔2013〕pp14-16）と指摘している。また、日本の非営利組織の場合には、非営利組織において制度が想定するガバナンスが機能せずに運営者が著しく不適切な運営を行った場合には、従来の監督官庁が指導監督を行ってきたという経緯や財務諸表が果たす役割が主に監督官庁への報告目的であった点からガバナンスが行政指導を中心にチェックされてきたと言える（馬場〔2013〕p17）。

現在の公益法人について認定法第27条において行政の指導監督の位置付けについて以下のように規定している。

「行政庁は、公益法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において、内閣府令で定めるところにより、公益法人に対し、その運営組織及び事業活動の状況に関し必要な報告を求め、又はその職員に、当該公益法人の事務所に立ち入り、その運営組織及び事業活動の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。」

この条文において示されているように、行政庁の公益法人に対する指導監督は、公益法人の事業の適正な運営を確保するのに必要な事を限度とすると定められており、行政庁の監督の裁量の範囲を限定している。

現行の公益法人制度へ移行の目的の1つとして、行政庁による判断や監督等の介入の幅を狭め公益法人の自律的な運営を目指すことも含まれていた。そのように考えるならば、現行の公益法人のガバナンスの目指すところは、旧来より行われてきた行政による行政指導型のガバナンスの構築からアメリカにおいて見られるような自律型のガバナンスの構築への移行の途上にあると言える。

3 公益法人のガバナンス

制度上、公益法人のガバナンスは、行政庁による監督と法人による情報開示に基づく自己規律の2つから構築されているとしばしば説明される。行政庁による監督において組織にもっとも大きな影響を与えるのは、組織が行政庁および公益認定等委員会の勧告、命令に従わない場合の公益認定の取消し処分であると言えるだろう。

公益認定の取消が行われるのは、以下の通り①必要的取消事由と②任意的取消事由に分けられる。

①必要的取消し事由

次のいずれかに該当した場合には、公益認定は、必ず取消されなければならない。

(1) 欠格事由に該当するに至ったとき

※欠格事由の例としては、以下のような点が挙げられる。

- ・ 理事、監事、評議員のうちに禁固刑以上の刑に処せられた者（認定法等関連法規違反の場合には、罰金刑以上）がいる場合
- ・ 定款や事業計画書の内容が法令や法令に基づく行政機関の処分に違反している
- ・ 事業を行なうに当たり法令上必要な行政機関の許認可等を受ける事ができない。
- ・ 国税、地方税の滞納処分が執行されている。
- ・ 暴力団員等が事業活動を支配している

(2) 偽りその他不正の手段により公益認定、変更認定等を受けたとき

(3) 正当な理由無く行政庁の命令に従わないとき

(4) 法人から公益認定取消しの申請があったとき

すなわち、上記の(1)～(4)に該当した場合には、その公益認定は、必ず取り消されなければならないが、認定等委員会においてもほぼ議論の余地が無く公益認定が取り消されることになる。

②任意的取消し事由

次のいずれかに該当した場合には、行政機関が公益認定を取消す事ができる。

(1) 公益認定基準（認定法5条第1号から第18号）のいずれかに適合しなくなったとき

(2) 認定法第14条から第26条の規定を遵守していないとき

(3) 上記のほか、法令又は法令に基づく行政機関の処分に違反したとき

任意的取消し事由については、①の必要的取消し事由の場合と異なり、直ちに認定取消しということではなく、まずは、法人に対して是正を求め、必要に応じ、勧告・命令という手順を踏むことになる。

上記の2つの取消し事由を比べるならば、必要的取消し事由は基本的に重大な法令違反等による取消しであるのに対して、任意的取消し事由は公益法人が公益認定基準を満たさなくなった場合、すなわち認定法の目的に掲げられている法人の活動が公益の増進及び活力ある社会の実現に資することができなくなったと判断された場合に行なわれるものであると言える。

認定法における公益認定の基準が示されている認定法第5条第1号から第18号の内容を整理すると以下の通りである。

- 第1号 公益事業を行う事を主たる事業目的とすること。
- 第2号 公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎、技術的能力があること。
- 第3号 法人の社員、評議員、理事等の関係者に特別の利益を提供しないこと。
- 第4号 株式会社等への寄附等を行わないこと。
- 第5号 投機的な取引を行わないこと。
- 第6号 公益目的事業の収入がその事業に必要な適正な費用を超えないこと。(収支相償)
- 第7号 収益事業等が公益目的事業の実施に影響を与えないこと。
- 第8号 公益目的事業比率が50%以上であること。(公益目的事業比率)
- 第9号 遊休財産額が一定額を超えないこと。(遊休財産保有限限)
- 第10号 理事の関係者の理事または監事の構成比に関する制限。
- 第11号 他の同一団体の関係者が理事または監事に占める構成比に関する制限。
- 第12号 一定の規模以上の場合の会計監査人の設置。
- 第13号 役員報酬等の支給基準を定めること。
- 第14号 社団法人において社員の資格について不当な扱いをしないこと。
- 第15号 他の団体の意思決定に関与する株式等の財産の保有禁止。
- 第16号 公益目的事業に不可欠な特定財産に関して定款で定めること。
- 第17号 公益認定取消し時に公益目的取得財産残高の贈与に関する取決めを定款で定めること。
- 第18号 清算時の残余財産の贈与に関する取決めを定款に定めること。

公益認定が取り消された法人は、一般財団法人または一般社団法人（以下、一般法人）となり、公益目的取得財産残額相当額の財産を類似の公益法人もしくは国、地方公共団体に寄付しなければならないと定められている。公益認定基準と照らして考えるならば、公益認定が取り消された法人の財産のかなりの部分が流出することになり、法人の活動は大きな影響を与える事になると考えられ、法人には大きなパンシユメントが与えられることになる。

一方で、公益法人の自律を促すために、公益法人においては、社団法人の場合には、社員総会が、財団法人の場合には評議委員会が法人の最高議決決定機関とされ、業務執行の決定、理事の職務監視を行う理事会、法人を代表して業務の執行を行う代表理事、理事の職務執行の監査を行う監事が必置とされ⁶⁾、それぞれの役割や責任も明確化され、役割を適切に果たさない役員等は責任追及の対象となる事も法律で定められている。

⁶⁾ 大規模法人の場合には会計監査人も必置となる。

なお、形式的には公益法人は公益認定を受けた一般法人という扱いになるために公益法人のガバナンスに関するルールは主に一般法人法に定められている。一般法人法第90条第4項第5号においては、理事の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他一般社団法人の業務の適正を確保するために必要なものとして、法務省令で定める体制の整備すなわち内部統制システムの体制整備が求められており一般社団法人及び一般財団法人に関する法律施行規則においては、以下のように規定されている。

第14条 法務省令で定める体制は、次に掲げる体制とする。

- 1 理事の職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制
- 2 損失の危険の管理に関する規程その他の体制
- 3 理事の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
- 4 使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
- 5 監事とその職務を補助すべき使用人を置くことを求めた場合における当該使用人に関する事項
- 6 前号の使用人の理事からの独立性に関する事項
- 7 監事の第五号の使用人に対する指示の実効性の確保に関する事項
- 8 理事及び使用人が監事に報告をするための体制その他の監事への報告に関する体制
- 9 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制
- 10 監事の職務の執行について生ずる費用の前払又は償還の手続その他の当該職務の執行について生ずる費用又は債務の処理に係る方針に関する事項
- 11 その他監事の監査が実効的に行われることを確保するための体制

上記のように公益法人のガバナンスは、行政の監督と法人の自律的なガバナンスの体制を促す枠組みの設定という2つの側面から整備が図られているが、「公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議⁷⁾」において、公益法人におけるガバナンスの自律性と透明性の確保が論点とされ、公益法人等による情報開示について、国民によるガバナンスの実効性を高めるための方策やガバナンスの自律性と透明性を確保するための法人自身による取り組みとして法人の自主基準であるガバナンスコードの導入といった点が議論されている。

我が国の公益法人のガバナンスをめぐる議論において実務上最も影響を与えているのは、実質的には行政庁による公益認定の取り消しの可能性を背景にした指導監督の存在であると言える。この点においては、公益法人のガバナンスは自律型への移行を

⁷⁾ 経済財政運営と改革の基本方針2019に基づき、内閣府特命担当大臣（規制改革）の下、開催される有識者会議。

掲げつつも実質的には、依然として行政指導型としての特徴が残っていると言える。

公益法人改革を経た現行の公益法人制度の目標である自律的な運営を目指して、施行規則の中には、企業の場合と同様に内部統制に関する規定が含まれ、有識者会議の中でも主に上場企業を対象とした議論が蓄積されてきたガバナンスコードについての議論が行われている。すなわち、いわゆる企業経営におけるコーポレートガバナンスの手法を公益法人に対しても取り入れることにより、非営利組織のガバナンスを整備しようとする動きを見る事ができる。次節において、企業における内部統制制度の意義を概観し公益法人への応用可能性について検討を行う。

4 内部統制制度

営利企業における内部統制とは、企業が①業務の有効性・効率性②財務報告の信頼性③法令等の遵守④資産の保全という4つの目的を達成するために業務を行っていくプロセスと解する事ができる（町田〔2015〕 p14, p19）。また制度面においては、会社法における規定と金融商品取引法における規定が大きな影響を与えている。

会社法第362条第4項第6号において取締役会は、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備」を行う事が求められている。直接、内部統制という用語は、用いられていないが「業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制」という表現を内部統制と捉えていると一般には理解されている（八田〔2007〕 p15）。なお、業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める内容について、会社法施行規則第100条では、当該株式会社における次に掲げる体制と規定している。

会社法施行規則第100条

- 当該株式会社の取締役の職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制
- 二 当該株式会社の損失の危険の管理に関する規程その他の体制
- 三 当該株式会社の取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
- 四 当該株式会社の使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
- 五 次に掲げる体制その他の当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制
- イ 当該株式会社の子会社の取締役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者（ハ及びニにおいて「取締役等」という。）の職務の執行に係る事項の当該株式会社への報告に関する体制
- ロ 当該株式会社の子会社の損失の危険の管理に関する規程その他の体制

- ハ 当該株式会社の子会社の取締役等の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
- ニ 当該株式会社の子会社の取締役等及び使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
 - 2 監査役設置会社以外の株式会社である場合には、前項に規定する体制には、取締役が株主に報告すべき事項の報告をするための体制を含むものとする。
 - 3 監査役設置会社（監査役の監査の範囲を会計に関するものに限定する旨の定款の定めがある株式会社を含む。）である場合には、第一項に規定する体制には、次に掲げる体制を含むものとする。
 - 一 当該監査役設置会社の監査役がその職務を補助すべき使用人を置くことを求めた場合における当該使用人に関する事項
 - 二 前号の使用人の当該監査役設置会社の取締役からの独立性に関する事項
 - 三 当該監査役設置会社の監査役の第一号の使用人に対する指示の実効性の確保に関する事項
 - 四 次に掲げる体制その他の当該監査役設置会社の監査役への報告に関する体制
- イ 当該監査役設置会社の取締役及び会計参与並びに使用人が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制
- ロ 当該監査役設置会社の子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制
- 五 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制
- 六 当該監査役設置会社の監査役職務の執行について生ずる費用の前払又は償還の手續その他の当該職務の執行について生ずる費用又は債務の処理に係る方針に関する事項
- 七 その他当該監査役設置会社の監査役職務の監査が実効的に行われることを確保するための体制

一方で、金融商品取引法においては第24条4の4において有価証券報告書を提出しなければならない会社のうち、事業年度ごとに当該会社の属する企業集団及び当該会社に係る財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するために必要なものとして内閣府令で定める体制について、内閣府令で定めるところにより評価した報告書（以下「内部統制報告書」という。）を有価証券報告書と併せて内閣総理大臣に提出しなければならない。と定められている。また、193条の2においては、上記の内部統

制報告書については独立した公認会計士または監査法人の監査証明を受ける事が求められている。

会社法における内部統制と金融商品における内部統制の異同について八田〔2007〕においては、会社法における内部統制が会計あるいは財務報告と関係の無い業務プロセスを含む全ての業務を内部統制の対象としているのに対して、金融商品取引法が求める内部統制は会計および財務諸表に関する業務のプロセスに限定していると指摘しており、会社法が想定している全ての業務に対する内部統制は、経営者の裁量の中で取り組むべき課題であるとしている（八田〔2007〕 p16）。

我が国における営利企業の内部統制についての議論はしばしば、金融商品取引法が想定している財務諸表の作成プロセスに関する議論が中心となっているが、我が国の公益法人の内部統制の議論においては、財務諸表の作成に関するものよりも法令違反や著しく不適正な業務運営を原因とする公益認定の取り消しのような事例が問題となっており、言わば会社法が対象としている内部統制が公益法人の内部統制としては、応用可能な考え方となると言える。実際に一般社団法人及び一般財団法人に関する法律施行規則第14条の規定も会社法が想定する内部統制の考え方に近いものになっていると言える。

公益法人が作成する財務諸表の果たす役割は企業会計とりわけ、投資者の意思決定に有用な会計情報を提供するという金融商品取引法の目的と合致する会計とは、その役割や作成される財務諸表の役割が大きく異なっており、会計情報の作成プロセスについての内部統制の議論は、公益法人の内部統制を考える上で限定的な役割しか果たせなくなると言える。非営利組織の会計に企業会計方式を導入する議論についても同じ事が言えるが、非営利組織の運営に企業的手法を応用しようとする場合には、その手法が非営利組織が置かれている状況に合致しているかが検討される必要があり、内部統制についての議論についても、内部統制をどのようなものとして捉えるかを明確にした上で議論が行われる必要がある。

5 おわりに

本稿においては、非営利組織のガバナンスが財産の請求権を有する持分権者の不在や営利組織における利益に相当する利害関係者に共有されたプライマリーな成果指標の不在を原因としてモニタリング機能が働きにくくなり、その結果組織のガバナンスが不十分な状態に陥りやすいという先行研究における議論を整理した上で、公益法人のガバナンスにおける問題点について検討を行ってきた。

日本の公益法人の場合には、法人の自己規律と行政による監督の2つの柱によりその整備が図られているが、実質的に法人にガバナンスの整備の誘因を与えるのは、最終的には、公益認定の取消しを背景とした行政の指導監督であり、実質的には行政指

導型のガバナンス体制が浸透している点が指摘できる。公益法人制度改革を経た現行の公益法人制度は、その制度の趣旨からして行政指導型のガバナンスから組織の自律型のガバナンスへの移行が期待されていると言える。すなわち、公益認定の取消しを背景としたような行政指導型のハード・ローによるコントロールから利害関係者のモニタリングにさらされることにより自律的なガバナンスが構築されるようなソフト・ローによるコントロールが目指されていると言える。

しかしながら、ここで問題となるのは、非営利組織のガバナンスを充実させる上で、ソフト・ローが有効に機能するかという点である。証券市場の適切化においてソフト・ローが機能する背景には、資源提供者（投資家）がガバナンスの整備が不十分であると判断した企業について保有している株式を市場で売却するなどして自分の資産を企業から引き上げる事ができるために企業（経営者）の側にもガバナンス体制を自主的に強化して自身の資本コストを減少させようとするインセンティブが働くという事が挙げられる。しかしながら、非営利組織の場合には、このメカニズムは機能しない。記述の通り、資源提供者は自分が寄付した資源に対する請求権を有しておらず、証券市場における投資家のような行動をとる事が出来ないためである。言わば、投資家は保護される必要のある弱者では無いが、非営利組織の寄付者は自分が提供した資源について請求権を盾に健全な運営を求めることができないという意味において運営者に対して相対的な弱者となってしまう可能性がある⁸⁾。すなわち公益法人の場合には、行政の指導監督は言わばその状態を緩和するために機能する事になる。

一方で原則として運営に設立後の事後的な行政のチェックがなされない一般法人においては、運営者と資源提供者の間の力関係は解消されないままとなる。公益法人の不祥事ばかりが目されるが、一般法人は公益法人以上に不祥事を防止するためのガバナンス体制構築のインセンティブが働かない状態となっており、行政の介入の余地も含めてガバナンスの整備にむけた議論が必要である。

また企業における内部統制に関する議論についても公益法人へ応用可能なのは会社法における内部統制が指向している組織全般のプロセスについての内部統制システムであろうが、内部統制が機能しているか否かを外形的に判断することは、難しく実際には大きな不祥事が起きたのちに問題が露呈する事が多い。やはり企業の場合には、投資家を中心とする利害関係者のモニタリングが機能するために企業が内部統制を積極的に整備しようとするインセンティブが働くが非営利組織の場合には同様の効果を期待するのは難しいだろう。そのため企業で用いられている内部統制の整備に関する手法が、非営利組織においては同様に機能しない可能性が指摘できる。

⁸⁾ 証券市場における投資家が必ずしも規制により保護されるべき弱者とはならないという考え方については斎藤〔2019〕に詳しい。

すなわち、公益法人を含めた非営利組織のガバナンスの構築においては、資源提供者の意思が運営において尊重され、運営者に対するチェック機能が効いた運営がなされていくためには、非営利組織による公益活動が推進されていく中でソフト・ローよりもある程度ハード・ローによる規制を中心とし、細かな法整備や行政の指導の余地が残される必要があると言える。

民間非営利組織の自律的な運営によるガバナンスの整備が図られていくという段階への移行は、非営利組織をめぐる環境の成熟において理想的ではあるが、非営利組織が企業とは異なる組織構造をもつ以上ハード・ローの整備や行政の指導監督が必要な時に行われるというエンフォースメントの仕組みがある事で資源提供者をはじめとする非営利組織の利害関係者は積極的に非営利活動に携われると言える。

参考文献

- 河島伸子〔2005〕「NPOガバナンスの日米比較-NPO法人における構造と課題-」『ノンプロフィット・レビュー』第5巻第1号pp1-11
- 兼田克幸〔2017〕「内部監査の充実・強化に向けた法制面等における諸課題」『現代監査』No27. pp47-57
- 斎藤静樹〔2019〕『会計基準の研究（新訂版）』中央経済社
- 八田進二〔2007〕『これだけは知っておきたい内部統制の考え方と実務 評価・監査編』日本経済新聞出版社
- 馬場英朗〔2013〕「非営利組織のガバナンス-市民主体によるモニタリングの理念と現実-」『地域社会デザイン研究』第1号pp9-19
- 町田祥弘〔2015〕『内部統制の知識第（3版）』日本経済新聞出版社
- 吉田忠彦〔2012〕「慈善的非営利組織におけるガバナンス」『経済論叢（京都大学）』第186巻第1号. pp61-67

※本論文は、一般社団法人日本内部監査協会2019年度研究助成（研究課題「公益法人への企業内部監査システムの応用 可能性についての検討」）による研究成果の一部です。

（ふるいち ゆういちろう・大原大学院大学 会計研究科准教授）