

《査読付論文》

NGOの監査とガバナンス

—資金拠出制度による指導機能と私的自治—

関西大学准教授 馬場英朗

キーワード：NGO ODA 補助金 監査 ガバナンス 内部統制

要旨

NGOがODA等の援助資金にアクセスする方法として、外務省の日本NGO連携無償資金協力、ジャパン・プラットフォームの資金助成、JICAの草の根技術協力事業がある。これらの資金拠出制度について、資金使途の合法性及び準拠性を明らかにする外部監査を比較した結果、各制度によって監査手続や保証水準が異なることが明らかとなった。現実には、補助金等のみに対する形式的なチェックしか実施されないにもかかわらず、一般的に監査という場合、組織全体の会計に係わる信頼性や不正防止が確保されているという誤解を受ける。また、援助資金について複数の異なった会計システムが求められ、組織自身が整備するガバナンスと資金拠出機関による確認という、重複監査の負担を生じさせる可能性もある。資金拠出機関や外部監査人が一方的に指導機能を果たすのではなく、民間組織としての自律性を尊重しながら、NGO自身のガバナンスを成長させることが将来的な課題となる。

構成

- I はじめに
- II 資金拠出制度による監査の仕組み
- III 外部監査の意義とガバナンス
- IV 結論と今後の展望

Abstract

NGOs are able to access the funds of official development assistance through the grant aid for Japanese NGOs' projects from MOFA, the grant funds from Japan Platform, and the technical cooperation at the grass-roots level from JICA. However, procedures and assurance level of an external audit are different by the funding authorities. In fact, these audit procedures formally examine only the received grant, but citizens would misunderstand that an accounting of whole organization is guaranteed. In addition, NGOs are required to prepare multiple accounting system for itself and funding authorities, and execute overlapping audit procedures imposed by each funding authorities and its self-governance. It is important to advance NGOs' self-governance as an independent entity, and consequently excess leading function by funding authorities or external auditor would not be needed.

※ 本論文は学会誌編集委員会の査読のうえ、掲載されたものです。

NGOの監査とガバナンス

—資金拠出制度による指導機能と私的自治—

I はじめに

国際社会の平和構築や貧困削減において、開発途上国による自助努力の支援や、環境・社会面への配慮からNGOへの期待が高まっており、ODAからの資金流入も拡大している。NGOなどの民間組織がこのような公的資金を受け入れる場合、資金使途の合法性及び準拠性を明らかにするために外部監査等を求められることが多いが、資金拠出制度の違いによって必要とされる監査の手続や保証水準が異なっている。

NGOが実施するこれらのプロジェクトは、地域社会に根差した支援活動であり、資金規模も5百万円から数千万円と比較的少額である。しかし、外部監査の他にも資金拠出機関から直接に、領収書の記載事項や会計処理の方法について詳細な指導がなされることも少なくなく、特に会計実務が普及しておらず、教育水準や識字率が低い国々では、現地での支援活動よりも事務処理に膨大な手間を要するという声が活動現場から寄せられている。

また、営利企業等に対する通常の監査であれば、「二重責任の原則の観点から、監査と指導の同時提供の禁止」が明確に規定されているところ、NGOなどの非営利組織では会計スキルが十分でない団体も少なくなく、「監査と指導が混在するケースが多く見受けられる」という状況がある（藤岡 [2010]）。この点について、資金拠出制度によっては外部監査人に対して、監査と指導を区別して監査手続を指定する場合もあれば、実施すべき監査手続を外部監査人の判断に一任している場合もあり、一定水準の監査の品質が確保されていない、という問題が資金拠出機関側からも提起されている。

そこで本研究では、営利企業とは異なる側面をもつNGOの監査について、外務省の日本NGO連携無償資金協力、ジャパン・プラットフォーム

フォームによる資金助成、JICAの草の根技術協力事業という3種類の資金拠出制度を比較しながら検討を行う。そして、NGOの監査及びガバナンスの構造について、理論的な整理を行うとともに、合理性のある監査実務のあり方についても考察を加えたい。

II 資金拠出制度による監査の仕組み

NGOがODA等の公的資金にアクセスする主な方法としては、外務省の日本NGO連携無償資金協力、ジャパン・プラットフォームによる資金助成、JICAの草の根技術協力事業などがある。ただし、外務省とJICAの資金はODAを財源としており、またジャパン・プラットフォームにも緊急人道支援を目的として外務省からの補助金が176億円（2001年度から2011年度まで）拠出されていることから、これら3つの財源は完全に独立したものであるというよりも、海外援助の目的に応じて相互に補完する関係となっている。

これら3つの資金拠出制度について、監査人の資格、監査の目的及び範囲、監査対象、必要となる手続、費用負担を比較すると図表1（次頁）のようになる。以下に、各々の資金拠出制度の特徴と、補助金等の資金使途を確認するために要求される監査の仕組みを整理する。

1 外務省の日本NGO連携無償資金協力

外務省の日本NGO連携無償資金協力は、日本のNGOが開発途上国・地域で行う経済社会開発事業に外務省が資金協力をを行う制度であり、事業内容によって1千万円から1億円までの供与限度額が定められている。また、事業終了後には、資格を有する公認会計士もしくは監査法人による外部監査を受ける必要がある。

外務省 [2011] によれば、外部監査は国民の税金を原資とする資金が適切に使用されたことを、専門的な知見を有する第三者によって客観

図表1 NGOの資金拠出制度における監査の仕組み

	外務省	ジャパン・プラットフォーム		JICA
	日本NGO連携無償資金協力	助成資格審査	資金助成	草の根技術協力事業
資格	公認会計士または監査法人	公認会計士または監査法人		JICA 職員
監査目的	資金が適正に使用されたことを確認し、国民への説明責任を果たす／NGOの経理能力を始めとした全体的な組織運営能力、事業実施・管理能力を向上させる	事業実施の適格性を担保するため、助成資格は毎年事務局の審査を経て更新される	支援実施契約書の目的に従い、予算設計書ならびに運営上の規定に適った支出がなされ、計算書が適正に作成されていることについて監査を受ける	問題が生じた場合の第一義的責任は JICA にあるため、JICA 調達部が実施しているのと同様のチェックが求められる
監査範囲	補助金支出（自己負担部分を含む）／事業サイトの視察	組織の全体会計	助成金支出（事業サイトの視察は含まれない）	委託事業支出（JICA による事業評価を別途受ける）
監査対象	日本NGO連携無償資金収支表／日本NGO連携無償資金使用明細書／領収書等、各支出を証明する書類（証憑）／為替レートの根拠となる書類／銀行残高証明または通帳の残高欄写し	財務諸表	収支報告書／固定資産明細／証憑一覧表・適用レート表	経費精算報告書
監査手続	精査（原則として全ての証憑類を確認する）	定めなし（任意監査）	助成金収入の支援実施契約書及び普通預金通帳との照合／支出項目の試査による証憑書類との照合／支出項目と支出内容との妥当性の検討／支出項目の集計の検討／外貨建支出の換算の検討	JICA による領収書等の確認を受ける
監査報告	監査報告書または調査・助言業務報告書（様式なし）	団体会計監査報告書（様式なし）	調査報告書（様式あり）	なし（JICA 自身が監査を行うため）
監査費用	現地事業実施経費と本部事業実施経費を足した額の10%以下	なし（NGOの自己負担）	総事業費の10%以下（助成額が200万円未満の場合は20万円以下）	

出所：外務省 [2010] 及び [2011]、JPF [website]、JICA [2004] より筆者作成

的に確認してもらうことを目的としている。そのため、組織全体の会計が公益法人会計基準等に基づいて適切に行われているかを監査するいわゆる財務諸表監査とは異なり、資金収支表に記載されている金額が資金使用明細書と整合し

ている、資金使用明細書に記載されている金額が領収書や支出を証明する書類（証憑）等に基づいている、ということの確認が具体的な監査手続となる。また、監査人は監査費用が著しく高額となる場合などを除いて、原則として全て

の証憑や銀行残高証明を確認する精査が求められており、内部統制の評価に基づく試査が行われている株式会社の財務諸表監査とは、根本的に性質が異なっている。

そのため、外務省 [2010] は日本NGO連携無償資金協力における外部監査を「会計監査の範疇にない調査も含めた広い範囲を意味し（中略）、この制度の中で特別に定義したもの」と位置づけており、「会計監査」と「調査・助言業務」を選択することが許容されている。そして、ここでいう会計監査とは、内部統制が有効に整備・運用されていることを前提として「事業予算収支報告書の適正性について意見を述べるもの」であり、日本公認会計士協会 [2009] による定義に基づくならば、合理的保証業務で

ある外部監査には至らないが、限定的保証業務であるレビューに近い保証水準を期待していると考えられる。

それに対して、図表2に示したような内部統制が十分でなく、会計監査を受けられない場合や、会計監査では高額のコストが見込まれる場合には、会計監査よりも範囲及び責任が限定される調査・助言業務を採用できる。この調査・助言業務は、会計書類に対する意見表明を行わないため、日本公認会計士協会 [2009] のいう保証業務には該当せず、いわゆる合意された手続に相当すると考えられるが⁽¹⁾、それと同時に経理・内部統制等に関する助言を行うことが求められている。したがって、日本NGO連携無償資金協力における外部監査では、一般的な監査

図表2 日本NGO連携無償資金協力が提示する内部統制

会計管理体制	一定の帳簿管理と財務体制を有しているか？
	採用する会計基準はどのようなものか？
	会計取引については、全て伝票が作成されて証憑書類等とともに所定の責任者に回付され、その承認を得た上で正確に記録、集計されるような体制と手続とが定められているか？
	全ての会計記録が所定の期間適切に整理保存されているか？
	上記の各事項が規定等によって明らかにされているか？
資産の管理・保全体制	現金預金をはじめ資産の受払について継続記録が行われているか？
	現金預金をはじめ資産の残高について定期的に検査（現金は実査）を行い、その結果を帳簿残高と照合して、その間の差異につき原因調査が実施されているか？
	小切手用紙、領収書用紙等が適切に管理されているか？
	上記の各事項が、規定等によって明らかにされているか？
内部牽制体制	一定の事務または作業を1人の担当者の支配下に置くことなく、2人以上の担当者がかかわり、業務遂行の過程で自動的にその正否または適否が検証されるようになっているか？
	担当者の業務について、定期的に配置転換が行われる制度となっているか？
	担当者に定期的に休暇を取らせ、その間、他の者がその業務を担当するようになっているか？
内部監査体制	NGO組織内に独立した監査部門が設けられており事業の実施内容について定期的に内部監査を行う体制となっているか？
報告体制	NGO本部への内部報告及び外務省への外部報告に対し、提供された資金の用途に関する報告方法が確立されているか？

出所：外務省 [2010] より抜粋して作成

論でいうところの批判機能だけではなく、指導機能が非常に重視されており、資金供与を受けたNGOの経理能力を始めとした全体的な組織運営能力、事業実施・管理能力を向上させることも目的に含まれている。

さらに、外部監査人に対して会計部分の監査だけではなく、事業サイトの視察を求めている点も特徴的である。すなわち、外務省自身が行う審査時・終了時の視察、事業が終了して3～4年後に行われる事後状況調査に加えて、外部監査の一環として事業の終了直後または必要に応じて事業期間中に1回、NGOと契約を結んだ公認会計士等が事業サイトを訪れ、事業成果物を目視して確認する必要がある。このとき、専門家の判断を要するような成果物の内容に関する調査を行う必要はないが、会計とプロジェクト自体を切り離すのではなく、支出に見合った成果物の有無を直接確認することが重要視されている。

なお、監査費用は現地事業実施経費と本部事業実施経費を足した額の10%が上限とされており、概ね契約額の5～10%が想定されている。ただし、この費用は補助金事業の監査のみを対象としており、組織全体の会計に対する監査は考慮されていない。

2 ジャパン・プラットフォームの資金助成

JPF[website]によれば、ジャパン・プラットフォームはNGO、経済界、政府が対等なパートナーシップのもとで三者一体となり、それぞれの特性・資源を生かし協力・連携して、難民発生時・自然災害時の緊急援助をより効率的かつ迅速に行うためのシステムを目指して設立された特定非営利活動法人である。このプラットフォーム（土台）では、政府の資金拠出による基金及び企業・市民からの寄付を募ることによって、NGOに緊急援助実施時の初動活動資金が直接かつ迅速に提供されるため、NGOは直ちに現地に出動し、援助活動を開始できるようになる、と説明されている。

ジャパン・プラットフォームから資金助成を受けるためにはNGOユニットに加盟した後、

4つのカテゴリーに区分された助成資格を申請し、毎年審査を受けて更新する必要がある。そして、助成資格の申請時に提出する財務諸表には監査報告書を添付することが求められているため、助成資格を維持するためには組織全体の財務諸表に対して、継続的に公認会計士等による外部監査を受ける必要が生じる。

さらに、助成事業の終了後には助成金部分について、公認会計士等による支援実施契約書及び普通預金通帳との照合、支出項目の試査による証憑書類との照合、支出項目と支出内容との妥当性の検討、支出項目の集計の検討、外貨建支出の換算の検討、という5つの監査手続を受ける必要がある⁽²⁾。したがって、全ての証憑類に対する精査が求められる外務省の場合とは異なり、ジャパン・プラットフォームでは試査による監査の効率化が許容されている。

ただし、監査人には監査報告書ではなく、ジャパン・プラットフォームが記載事項を定めた調査報告書を提出することが求められている。このとき監査ではなく、調査という用語が使われている理由は、上記5つの手続は通常の財務諸表監査とは異なり、監査依頼者が事前に定めた手続を実施すれば足りる、いわゆる合意された手続であることを資金拠出機関自身も認識していたことによると思われる⁽³⁾。

このように、ジャパン・プラットフォームにおける外部監査は、補助金部分のチェックのみを求める外務省とは異なり、組織全体の財務諸表に対する「監査」と、助成金部分に限定した支出項目に対する「合意された手続」という2段階によって構成されている。その理由は、政府からの補助金だけではなく、経済界からの寄付も多く受けているジャパン・プラットフォームでは、助成先となるNGOの高い信頼性を確保するために、助成金部分に対する調査だけではなく、営利企業で行われているような組織全体に対する財務諸表監査への要請が強いからであると考えられる。

もともと、外務省の場合には必要とされる公認会計士等による現場サイトの視察は、必ずし

も求められてはいない。その代わりに、ジャパン・プラットフォームでは事務局や経済界、学生などが参加して、助成事業を継続的にモニタリングし、定期的な評価を実施する体制を導入することを検討している。

さらに、公認会計士や監査法人を事前に登録させ、研修に参加しなければ外部監査を担当できなくする仕組みも議論されている。本来であれば、公認会計士等の選定は団体の私的自治に属することであるが、NGOに精通した会計専門家が少ないため、現時点では資金拠出機関が規制を加えることによって、一定水準の監査品質を確保することもやむを得ない状況がある。しかし、将来的には公認会計士協会などが協力して、会計専門家自身がNGOの監査を担当できる公認会計士等の能力水準を保証することが、NGOの選択肢を広げて、民間主導のガバナンスを確立する上では重要であると考えられる。

なお、助成金部分の監査には総事業費の10%以下（助成額が200万円未満の場合は20万円以下）の費用が認められているが、これには組織全体の財務諸表監査の費用は含まれていない。本来であれば、財務諸表監査の費用も管理・運営経費として、助成事業を含む全事業に割り当てて応分の負担を求めるべきであるが、この助成制度では当該費用を経費に含めることは認められず、団体が自己負担せざるを得ない状態⁽⁴⁾になっている。

3 JICAの草の根技術協力事業

JICAの草の根技術協力事業は、日本のNGO、大学、地方自治体及び公益法人などの団体等が、これまでに培ってきた経験や技術を活かして企画した途上国への協力活動を、JICAが支援して共同で実施する事業である。この事業は外務省やジャパン・プラットフォームによる補助・助成とは異なり、JICAがNGOに委託をして共同で事業を実施する形態をとっている。そのため、直接人件費の20～25%程度の管理経費が認められるなどの違いはあるが、NGOが実施する支援活動に資金提供を行うという点では、政府による海外援助事業の一環を構成している。

ただし、委託事業の場合には、NGO自身が直接実施する事業に対して補助・助成を行うのではなく、JICAが責任を負うべき事業をNGOに請け負わせる形式となっている点で、外務省やジャパン・プラットフォームとは大きな相違を生じている。すなわち、この事業では問題が生じた場合の第一義的責任はJICAが負うため、JICA調達部が実施している時と同等のチェックが求められるとして、会計書類の確認は公認会計士等の外部監査によるのではなく、JICA職員が直接に実施すべきとしている（JICA[2004]）。

そのため、まず事業開始時にはJICAからNGOに対して、領収書等の証憑類の記載事項が詳細に指導される。そして、事業終了後には国外への持ち出しが認められない場合等を除いて、原則としてオリジナルの領収書等をJICAに提出し、JICA職員によって経費精算報告書のチェックを受けることになる。このとき、事業の責任を一義的にJICAが負う以上、JICA職員が直接に領収書等を確認する必要があるという主張は、一見すると合理性があるようにも思われる。しかし、独立した民間組織に事業を委託しているにもかかわらず、資金拠出機関が会計を直接チェックする権限を有すべきか、という点については疑問が残る。

JICA[2004]によれば、反対給付がなく資金用途の立証責任をNGO自身が負い、不正受給などが発覚した際に国が返還請求をできる補助金とは異なり、委託契約ではJICA側に公金支出の対価（契約の履行）を確認したり、得られた対価に見合う適正な支出となっていることを確認する義務があるとしている。また、公認会計士等が通常実施するサンプル・チェックは簡略であり、契約書やJICAのガイドラインとの整合性も確認できないために、十分な正確性や合規性を担保できないとしている⁽⁵⁾。

しかし、海外への援助資金が外務省から直接拠出される場合は外部監査となり、JICAを経由する場合はJICAのガイドラインに準拠するというのであれば、NGO側には援助資金に

ついて複数の異なった会計システムを整備しなければならないという事務負担が生じ、さらには組織自身が整備するガバナンスと資金拠出機関が実施する確認という重複監査が生じる可能性もある。この点について諸外国では、会計専門家である公認会計士等によって監査報告書が提出されれば、その部分については会計の適正性が立証されたものとみなして、資金拠出機関が直接チェックすることは特に求められないのが通常である。また、一般に公正妥当と認められた監査基準に従うならば、それが試査によるサンプル・チェックであったとしても、保証水準が満たされないと判断されることはない。

さらに、重複監査の問題について、例えばアメリカでは連邦政府から複数の補助金を受ける場合に、監査の重複を避けるために統一監査法によって監査手続を一元化し、異なる資金拠出機関が各々の監査を行うことが防止されている(福嶋 [2000])。日本では、外務省(政府)・ジャパン・プラットフォーム(特定非営利活動法人)・JICA(独立行政法人)という3つの異なった組織形態を経て、海外援助資金が提供される縦割り状態が生じているため、資金拠出制度によって実施される監査手続や保証水準に違いが生じないように、将来的には制度間での調整を検討することが望ましい。

そもそも、民間組織が適正な会計を行えるように内部統制を整備し、公認会計士等の外部監査を受けることによって財務諸表の信頼性を担保することは、私的自治に基づくガバナンスの問題である。そのため、NGOの会計処理を資金拠出機関が直接チェックすることは、民間組織の独立性を否定し、資金拠出機関の下請けに組み込むことを暗黙的に意味するものである。この点について日本では、NGOを含めて非営利組織の会計に対する信頼性が低く、公認会計士等による外部監査を受けている団体も限られることから、現時点ではやむを得ない部分もあるが、国際的にみれば特殊な会計実務が行われていると考えるべきである。

さらに、会計専門家ではないJICA職員が領

収書等のチェックを行うことにより、NGOの活動現場に混乱を生じさせている実態も報告されている。JICAとNGOによる意見交換においても、団体の略称に「JAPAN」が抜けているなど、非常に軽微な記載違いによって領収書の再取得を求められたという問題等が指摘されている(JICA[2011]⁶⁾。この点については、会計検査院による検査が厳格化している状況下で、JICA側でも領収書等の形式に対して神経質になっている状況が推測される。過度に領収書等の形式を重視するよりも、NGO自身が適正な内部統制を整備し、公認会計士等による専門的な判断を受けることが、会計チェックの有効性や効率性に資する可能性もあることを考慮すべきである。

Ⅲ 外部監査の意義とガバナンス

NGOの組織全体に対する財務諸表監査について、アメリカの諸州(Vermeer et al.[2009])や、イギリス及びフランス、デンマーク(Palmer [1997])では、公認会計士等による外部監査が強制されている。その他の国々でも、広く寄付を受け入れるNGOは、利害関係者に資金使途の透明性と適切な組織運営を示すために、法令等によって強制されなくても自主的に公認会計士等の任意監査を受けることが多い。また、このような外部監査における監査基準は、公認会計士協会などの専門家組織が設定しており、民間組織の私的自治に基づくガバナンスの一環として、外部監査が位置づけられている。

それに対して、日本では一定規模を超える公益社団・財団法人には財務諸表監査が求められているが、それほどの規模を有する団体は限られており、多くのNGOでは公認会計士等による外部監査を受けていないのが実情である。このような状況下において、外務省やジャパン・プラットフォームでは補助金や助成金を受ける団体に対して、受入資金部分について公認会計士等による外部監査を受けることを定めている。しかし、日本のNGOが私的自治の一部として、自主的に外部監査を導入することは稀であり、

政府や資金拠出機関から求められた場合に初めて外部監査を導入することが多い。

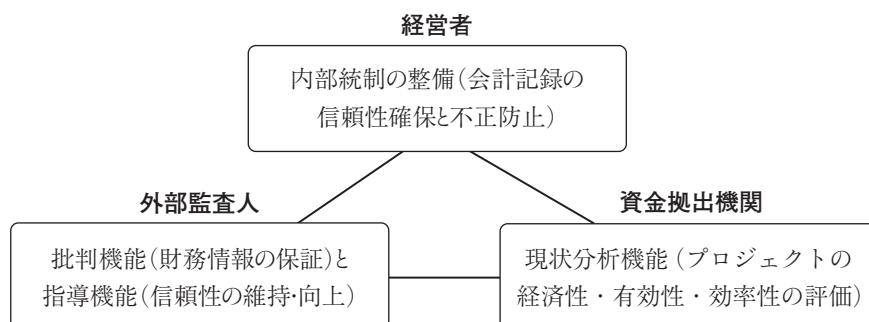
ただし、これらの資金拠出機関が求める外部監査は、補助金や助成金の部分に限定して、法令等に基づいて公の資金が使用されているかを確認する準拠性の監査であり、財務諸表全体の適正性を表明する通常の監査とは目的が異なる(福嶋 [2000])。そのため、通常の外部監査であれば組織の内部統制と財務諸表の作成過程を検証(examination)し、財務諸表の適正性に対する合理的な基礎を得る必要があるところ、現状の資金拠出制度に基づく監査では、資金拠出機関が要求する合意された手続(agreed-upon procedures)を実施すれば足り、現実には領収書等を形式的に確認するだけにとどまっている状況も少なくないと推測される。すなわち、日本公認会計士協会[2009]が整理するところの合理的保証業務である「監査」というよりも、ジャパン・プラットフォームが改めて明示したように、いかなる結論の報告や保証の提供もしない「合意された手続」と呼ぶ方が実態に近いと考えられる。しかし、それに対して外務省では適正性に関する意見表明を一部求めることによって、限定的保証業務である「レビュー」に近い考え方を採用しており、NGO分野ではこれらの監査概念が十分に整理されないまま入り混じって、一種独特な外部監査の仕組みが形づくられている。

また近年では、厳しい財政状態のもとで事業

仕分によってODAが見直されたり、会計検査院による指摘が厳格化しており、資金拠出機関側でも政府から批判を受けないように、補助金等の資金用途を詳細にチェックする傾向が進んでいる。国民からの公的資金の使い道に対する視線も厳しさを増しており、資金拠出機関自身がNGOをしっかりと監視し、領収書等の裏付け資料を細かく確認したいと考えることは、時代の流れに沿うものであるともいえる。しかし、その一方で石原[2006]は、行政部門における監査では一般的な監査論でいわれる「批判機能」と「指導機能」のみならず、バリュー・フォー・マネーの観点から事業を評価する「現状分析機能」を重視すべきであると指摘している。

したがって、NGOに対する監査でも将来的には、資金拠出機関のみが全ての権限と責任を負担するのではなく、民間組織自身が備えるガバナンスを活用しながら、プロジェクト自体の経済性・有効性・効率性を高めていく必要がある。すなわち、図表3に示すように、内部統制を整備する責任は経営者に帰属するものであり、内部統制が適切に構築されて私的自治に基づくモニタリングが機能しているならば、試査によって合理的な保証水準を確保することができるため、外部監査を公認会計士等の専門家に任せ、資金拠出機関は事業評価に重点を置くべき⁽⁸⁾というのが、効率的なガバナンスの形となる。

図表3 NGOのガバナンスと監査機能



出所：筆者作成

IV 結論と今後の展望

NGOの監査実務はまだまだ始まったばかりであるが、個々の資金拠出機関ごとに異なる監査概念を用いるとともに、監査の目的や範囲にも相違があることが明らかとなった。今後、日本公認会計士協会〔2009〕が示すような監査概念を整理し、NGOの経営者、外部監査人、資金拠出機関の役割分担を明確にしながら、制度間で共通した監査スキームを構築していくことが、NGO自体の信頼性を確保し、プロジェクトの経済性・有効性・効率性を高めていくことに資すると考えられる。

そもそも監査という用語がもつイメージについて、一般の人々と会計専門家の間には大きな相違がある。私自身の経験でも、外部監査の依頼を受けた際にNGOの代表や会計担当者から話を聞くと、監査とは会計のチェックであり、端的に言えば領収書等を一枚一枚めくって確認することがイメージされているように感じる。すなわち、会計専門家が想定するような財務諸表監査ではなく、政治資金規正法等に基づいて行われる支出項目の裏付け確認が、一般的に理解されている監査に近いのではないと思われる。

監査に対するこのような認識の違いは、NGOの監査の現場に様々なジレンマを生じさせている。すなわち、資金拠出制度によって求められる監査手続や保証水準に違いがあり、多くのNGOでは補助金等の確認を受けるのみで組織全体の財務諸表監査を受けていない。また、不正防止の指導が十分に意図されていないにもかかわらず、一般の人々にとっては「監査を受けている」といわれれば、組織全体の信頼性が確保され、不正行為が防止されているような印象を受けてしまう。

さらに、資金拠出機関側でも上述したように、公認会計士等の外部監査を受けることによって、NGOの会計実務や内部統制が向上することを期待しているが、補助金等の部分に限定した監査手続しか求められていない状況下で、組織全

体の会計システムを改善させることは、監査の目的と対象が一致しないために困難である。不正防止の観点からも、組織全体の状況を把握しないままに補助金等の部分だけを厳格にチェックしたところで、内部統制の有効性を評価すること自体が不可能であるという問題がある。

したがって、資金拠出機関や社会からは監査に対して過大な期待が寄せられている状況もあるが、実際に外部監査が有効に機能するためには、NGOの経営者が責任をもって内部統制を構築し、日常的な会計記録の信頼性を一定の水準以上に保ち、職務分掌によって不正行為が未然に防止される仕組みを備える必要がある。そして、補助金等による支出部分の監査を実施する前提として、組織全体の財務諸表監査を受けることによって、内部統制を維持・向上させることが望ましいが、そのコストも組織の管理運営費として、利害関係者によって広く負担されるべきである。

Gugerty〔2008〕によれば、このようなNGOの私的自治に基づくガバナンスを向上させるためには、単に政府や資金拠出機関による規制を強化するのではなく、NGOセクター自身による自己規制（self-regulation）を促進することが有効であるとしている⁽⁹⁾。そのため、将来的にはNGO全体が協力して個々の組織の内部統制を向上させるとともに、資金拠出機関や外部監査人による指導も活用しながら、図表3に示したような三位一体のガバナンスを構築していくことが期待される。すなわち、資金拠出機関や外部監査人が一方的に指導機能を果たすのではなく、民間組織としての自律性を尊重しながら、NGO自身のガバナンスを如何に成長させるか、ということが今後の課題となる。

【注】

- (1) 外務省の日本NGO連携無償資金協力に対する調査・助言業務では、財務記録の確認、経費の支出確認、資機材の調達・納入確認、供与施設・機材等の確認といった調査手続が求められており、例えば、金額の

大きい支出項目10件について、会計記録と請求書、領収書等との照合を行うとされている。しかし、監査論の観点からすると内部統制が整備されていないこれらの団体には、サンプル・チェックではなく、むしろ精査が求められるべきと考えられる。

- (2) これら5つの監査手続は、ジャパン・プラットフォームが様式を定めている「調査報告書」にも明記されており、外部監査において実施すべき調査手続を示すとともに、監査人が負うべき責任も当該範囲に限定されることになる。その結果として、過大な監査コストが発生することを防ぐことができると考えられる。
- (3) 2012年12月に「調査報告書」は「合意された手続実施結果報告書」に改訂され、「一般に公正妥当と認められる監査の基準又はレビューの基準に準拠するものではない」ことが明記された。さらに、従前の調査報告書には「収支計算書は、会計帳簿に基づいて、且つ指定様式に基づき適切に作成されているものと認める」と記載していたところ、合意された手続実施結果報告書では「収支報告書等についていかなる結論の報告も、また保証も提供することもしない」として、当該手続が保証業務ではないことが明示されている。
- (4) 「領収書等、計上支出に関する証憑類がある支出」が助成対象になるため、組織全体の運営に関する間接費を回収することは困難である。日本の助成制度全般にもいえることであるが、このとき団体側では監査費用を含めた間接費を、会費や寄付などの自己資金でカバーせざるを得なくなるため、助成事業を行えば行うほど、間接費負担で団体運営が圧迫されるという弊害も生じている。なお、諸外国における間接費支援の仕組みについては、外務省〔2005〕を参照されたい。
- (5) さらにJICA〔2004〕では、監査法人等に依頼する場合には多額の監査コストが必要になるという問題点を指摘している。ただし、オーストラリアで行われた研究によれば、公的セクターの監査費用は一般的に行政の内部機関が実施するよりも、監査法人等に外注した方が低コストであり、特に小規模な事業よりも、専門的で大規模な事業ほどコスト削減効果が高いとされている(Chong et al.〔2009〕)。
- (6) JICA〔2011〕によれば、領収書の再発行を依頼すべき店が、事務所を置く都市部から離れた遠隔地(半日～1日)にあり、移動も含めて大きな負担になったと指摘している。軽微な誤記の場合、必ずしも領収書を取り直すのではなく、事情を説明する書面を団体内で作成し、適正な内部統制のもとでNGO自身の上位責任者が確認・承認を付せば、会計実務的には十分な立証能力を有するのではないかと考える。
- (7) 収益または費用及び損失の合計額が1,000億円以上、または負債の合計額が50億円以上の公益社団・財団法人に、公認会計士等である会計監査人による外部監査が強制されている。ただし、資産額が100億円以上もしくは負債額が50億円以上、または収支決算額が10億円以上の団体に外部監査が要請されていた旧公益法人では、新制度導入後も引き続き公認会計士等による監査を受けることが推奨されており(日本公認会計士協会〔2012〕)、NPO法人と比較すると外部監査が普及しているという実態もある。
- (8) ただし、現実にはNGOに対する助成や委託には500万円程度の小規模プロジェクトも多く、試査ではなく精査による方が効率的な監査ができる場合もあるため、実情に応じた柔軟な監査制度を整備する必要がある。
- (9) Gugerty〔2008〕は、NGOによる自己規制には、政府指定協議会(national self-regulation guild)、自発的ネットワーク(voluntary club)、ボランティア協定(voluntary code of conduct)

の3種類があるとしている。

[参考文献・Website]

- Chong, Kar-Ming; Dolley, Colin; Houghton, Keith and Monroe, Gary S. [2009] Effect of outsourcing public sector audits on cost-efficiency, *Accounting and Finance*, Vol.49, No.4, pp.675-695.
- 藤岡英治 [2010] 「非営利組織体に関する外部監査—公益法人、医療法人、社会福祉法人を中心に—」、『大阪産業大学経営論集』、Vol.11、No.3、491-514頁。
- 福嶋壽 [2000] 「米国の州・地方政府および大学を含む非営利法人に対する監査—統一監査におけるリスク・アプローチの検討を中心として—」、『常磐国際紀要』（常磐大学）、No.4、19-36頁。
- 外務省 [2005] 「主要援助国・機関のNGO間接費支援に関する調査報告書」 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/pdfs/kansetsuhi.pdf) 2012/5/6。
- 外務省 [2010] 「日本NGO連携無償資金協力における外部監査の手引き」 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/pdfs/gaibu_kansa.pdf) 2012/5/6。
- 外務省 [2011] 「日本NGO連携無償資金協力申請の手引き（実施要領）」 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/musho_yoko23/pdfs/musho_yoko23.pdf) 2012/5/6。
- Gugerty, Mary K. [2008] The effectiveness of NGO self-regulation: theory and evidence from Africa, *Public Administration and Development*, Vol.28, No.2, pp.105-118.
- 石原俊彦 [2006] 「地方自治体とその所管非営利法人の監査業務・内部統制のあり方」、『監査研究』、日本内部監査協会、Vol.32、No.6、1-6頁。
- JICA [2004] 「草の根技術協力事業77の論点への経緯」 (http://www.jica.go.jp/partner/ngo_meeting/pdf/ronten77.pdf) 2012/5/6。
- JICA [2011] 「NGO-JICA協議会（平成23年度第3回・第4回）議事録」 (http://www.jica.go.jp/partner/ngo_meeting/index.html) 2012/5/6。
- JPF(ジャパン・プラットフォーム) [website] (<http://w3.japanplatform.org/top.html>) 2012/5/6。
- 日本公認会計士協会 [2009] 「監査・保証実務委員会研究報告第20号 公認会計士等が行う保証業務等に関する研究報告」 (http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/20_11.html) 2013/3/25。
- 日本公認会計士協会 [2012] 「非営利法人委員会実務指針第34号 公益社団・財団法人及び一般社団・財団法人における監査上の取扱い」 (http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/34_11.html) 2013/3/25。
- Palmer, Paul [1997] Auditing, accounting and supervision in the European charitable sector, *Corporate Governance: An International Review*, Vol.5, No.1, pp.29-36.
- Vermeer, Thomas E.; Raghunandan, K. and Forgione, Dana A. [2009] Audit fees at U.S. non-profit organizations, *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, Vol.28, No.2, pp.289-303.

（論稿提出：平成24年10月2日）
（加筆修正：平成25年3月30日）