



# 非営利組織のガバナンス研究の展開と課題： 非営利ガバナンス・モデルの検討（上）※

東 郷 寛

**要旨** 本稿の目的は、非営利組織のガバナンスを説明するモデルを検討することにある。具体的には、ポリシー・ガバナンス・モデルに始まり、主なガバナンス・モデル（プリンシパル・エージェント・モデル、スチュワードシップ・モデル、ステークホルダー・モデル等）を概説したうえで、各モデルの意義と問題点を検討する。最後に、非営利ガバナンス・モデルに係る研究の総括を行う。

**Abstract** The purpose of this paper is to examine models that explain governance in nonprofit organizations. Specifically, beginning with the policy governance model, we will outline the major governance models (principal-agent model, stewardship model, stakeholder model, etc.) and then examine the significance and issues of each model. Finally, a comprehensive review of nonprofit governance model research will be provided.

**Key words** ガバナンス, ガバナンス・モデル, アカウンタビリティ, 理事会

原稿受理日 2023年4月12日

---

※ 本研究は、JSPS 科研費 20K01871, 20K01844, 21K01665 の助成を受けたものです。

## 1. はじめに

1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）制定後、様々な政策領域において特定非営利活動法人であるNPO法人（以下、NPO）を中心とする市民活動団体の活動が着実な広がりを見せるようになった。具体的には、公共サービスの提供や公共的課題への取り組みを行うなど社会におけるその影響力は高まりつつある。他方では、組織ミッションの達成を企図するNPOは、自主事業による安定的な財源の確保が難しいことから、おもに行政とのパートナーシップ事業（Skelcher, 2007）を多数展開しており（Heylen, Fraussen, & Beyers, 2018）、それゆえ、組織の中核的な組織活動の空洞化や事業間の関係性の希薄化による組織活動の断片化が起こるリスクが高まる。

こうした組織活動の空洞化と断片化は、ミッションドリフト（Weisbrod, 2004）、つまり、組織ミッションの達成に向けて投じるべき時間、エネルギー、資金が奪われることによって生じるミッションの形骸化をもたらす。したがって、ミッションドリフトの回避という現実的な課題に対処するためには、組織ミッションとパートナーシップ事業のそれとの整合性を意識した組織運営の方向づけがNPOを含めた非営利組織には不可欠となる。具体的には、パートナーシップ事業で得た資源やノウハウをもとに組織を適切に方向づけて多様な利害関係者へのアカウントビリティ<sup>(1)</sup>の履行を担保する理事会運営を可能にするガバナンス・システムの構築が求められる。そのためには、組織内外の環境の変化に応じた組織運営方針の見直しや事業ポートフォリオの再編成だけでなく、状況によっては組織ミッションの変更に伴う理事会改革に向けた舵取りが非営利組織の理事長には求められる。

非営利組織のガバナンスの研究において、営利企業のガバナンス・モデルを応用した形で議論が展開されており、非営利組織のガバナンスに関する理論的かつ実践的含意が提示されている。そこで本稿では、非営利組織のガバナンス・モデルを検討し、その意義と問題点を検討する。

(1) アカウントビリティは、組織がその行動に対して責任を負う方法と単純に定義されるが、これよりもはるかに複雑であることが先行研究によって示唆されている（Richard Tacon et al., 2017: 687）。アカウントビリティのひとつの意味は、「ある人が自身の行動に関して権限を持つ人に説明することが求められる過程と関連したもの」（Mulgan, 2000: 555）である。アカウントビリティは、外在的であり、説明を求める側は責任を問われる側に対して権限の行使を主張する。つまり、説明を求める側は、責任を問われる側に対して回答（説明責任）を求めるだけでなく、制裁を課す権限も持つ（Mulgan, 2000: 555）。

## 2. 非営利ガバナンス・モデル

非営利組織のガバナンスを説明するガバナンス・モデルに関する研究は、営利企業との相違点に着目しながらも、営利企業のガバナンス・モデル（ポリシー・ガバナンス・モデル、プリンシパル・エージェント・モデル、スチュワードシップ・モデル、ステークホルダー・モデルなど）を援用する形で展開されてきた（Cornforth, 2001; Donnelly-cox et al., 2021）。株主への利益還元が一義的な目的である営利企業とは異なり、組織ミッションに基づく多様な目的を果たすことが求められる非営利組織において、堅実な財務パフォーマンスはその目的の一つにすぎない。そうした点を踏まえて、非営利組織研究において非営利組織の特徴に見合ったガバナンス・モデルが構築されてきた。そこで、本稿では主なガバナンス・モデルを概説したうえで、それぞれの意義と問題点を検討し、最後に非営利ガバナンス・モデルに係る研究の総括を行う。そこで本稿（上）では、まず最初にポリシー・ガバナンス・モデルを取りあげる。

### 2.1. ポリシー・ガバナンス・モデル

ポリシー・ガバナンス・モデルは、理事会の戦略的なリーダーシップの発揮を強調するモデルである。このモデルは、非営利組織のガバナンスに関する啓発活動とコンサルタンの養成で多くの実績を残してきたジョン・カーヴァー（J. Carver）夫妻によって提唱されたもので、“Policy Governance<sup>®</sup>”として商標登録されている。ポリシー・ガバナンス・モデル登場の背景として、1980年代後半に顕著となった米国における非営利組織間の資金獲得競争の激化に伴う非営利組織の不正行為の増加に起因する理事会運営への関心の高まりがあげられる<sup>(2)</sup>。それまでの理事会運営に係る諸問題（承認するだけの理事会、あるいは、スタッフの業務に口出しする理事会）を解決する理事会のあり方が問われる中で、カーヴァー（Carver, 1990）は、理事会と最高経営責任者<sup>(3)</sup>（CEO：Chief Executive Officer、以下CEO）それぞれが何をなすべきかという問題を一挙に解決するシンプルかつ普遍的なガバナンス・モデルを提示し、このモデルの適切な実施がすべての理事会を効果的なものにする方法であると主張した<sup>(4)</sup>。

---

(2) Murray (2007: 101)

(3) 例えば、事業活動の執行に対して責任を負う事務局長がCEOに相当する。

(4) Murray (2007: 102)

ポリシー・ガバナンス・モデルは、論理的に導かれた諸原則と諸概念からなる普遍的なガバナンスの概念モデル全体を指す<sup>(5)</sup>。具体的には、理事会運営のあり方を示した規範モデルであり、ガバナンスの基底を成す諸原則をつうじて、1) 組織の所有者が期待する成果を生み出すうえで理事会が果たすべき諸機能と、2) 理事会が運営組織を指導するうえで展開すべきポリシー<sup>(6)</sup>のカテゴリー<sup>(7)</sup>の詳細について明らかにしている。以下では、ポリシー・ガバナンス・モデルを構成する諸原則について概説する。

### (1) 所有者に対する理事会のアカウンタビリティ

非営利組織の理事会は、企業の取締役会が株主を代表するように、組織の所有者を代表するものであり、責任を負うべき特定可能な所有者に代わって組織を統治するために存在する<sup>(8)</sup>。理事会が所有者へのアカウンタビリティを果たすために、所有者との関係の確立とその関係の維持が不可欠となる。したがって、組織の所有者を特定するとともに、所有者とのコミュニケーションの取り方を決めなければ、理事会はその責任を果たすことができない。ポリシー・ガバナンス・モデルにおいて、所有者は組織に正統性を与える特別な利害関係者であり<sup>(9)</sup>、理事会が受託責任の義務を負う唯一の存在である。非営利組織には多様な利害関係者（サービス受益者、スタッフ、納税者、寄付者、近隣住民、一般市民、同業者、供給業者など）が存在し、理事会はこれらすべての利害関係集団に対してアカウンタビリティを果たす必要があるが、所有者は一般的な利害関係者とは明確に区別される。

多くの非営利組織において所有者に対する法的な所有権は存在しないが<sup>(10)</sup>、理事会は受託者として所有者に対するアカウンタビリティを果たす必要がある。そこで、ポリシー・ガバナンス・モデルにおいて、「道徳的所有権」という概念が提唱され、非営利組

(5) Carver (2006: 376)

(6) ポリシー・ガバナンス・モデルにおいて、ポリシーとは、組織の価値観と視点を意味し、組織の本質を成すものであり、単純に「政策」と意味づけられるものではない。具体的には、当該組織が何を信じているか、何を目標としているか、何をどのように大切にしているかを示すものであり、組織が直面する状況に対する具体的な判断や行動を規定するものである (Carver, 2006: 37-38)。ポリシーは連続体を成し、最も解釈の余地の大きいレベルから始まり、最も解釈の余地が小さいレベルへと順次降りていく。つまり、理事会のポリシーは常に最も広いレベルから始まり、理事会がその言葉の合理的な解釈を受け入れることができる水準に達するまで、より詳細かつ具体的なレベルへと広がる (Carver, 2006: 376)。

(7) カテゴリーには、(1) 達成すべき目的、(2) 回避すべき手段、(3) 理事会と経営陣の連携、(4) ガバナンスの実践そのものに関するポリシーが含まれる (Carver, 2006: 376)。

(8) Carver & Carver (1996: 1)

(9) Carver (2006: 186)

(10) 持分法適用会社や会員制組織（協同組合など）には法的所有権が存在する。

組織の所有権者の所有権は法的なものではなく道徳的な意味でのみ存在し、道徳的な所有権が理事会の果たすべきアカウントビリティの根拠となる点を強調する<sup>(11)</sup>。確かに組織の所有権者を明確に定義するのは難しいが、誰に対してアカウントビリティを果たすのかを明確にすることによって、理事会のアカウントビリティの履行へのモチベーションが高まり、それがガバナンスの向上につながると考えられる。

## （２）全体としての理事会

理事会がリーダーシップを発揮し、信頼性のある意思決定を行うためには、どのような問題に対しても理事会として一つの見解を示すとともに、それに基づいて全体として理事会が機能することが求められる。理事の力は、「個々としてではなく、グループとして、つまり、組織を統率する権限を所有権者から託された組織体として、発揮される」<sup>(12)</sup>。したがって、理事会にて正式に決定された内容を変更あるいは放棄する権限は、個々の理事ではなく理事会そのものにある。ただし、全体としての理事会は、理事会の全会一致や多様性の欠如を意味するものではない。むしろ、理事の多様な視点は尊重され、奨励されるべきである<sup>(13)</sup>。

理事は、「全体としての理事会」の原則に合致した方法で行動すべきであり、相反するメッセージを所有権者やスタッフに伝えるべきではない。ところが、理事がCEOやCEO直属のスタッフに直接会いに行き、業務に対する指示や口出しをすることによってこの原則が破られる可能性がある<sup>(14)</sup>。そこで、ポリシー・ガバナンス・モデルにおいて、そうした理事の背反行為を防ぐ、あるいは減らすために以下のような対策を示している<sup>(15)</sup>。

1. 理事会メンバー個人の行動指針を含め、理事はCEOに対していかなる権限を持たないことを明確にしたポリシーを書面にて定める。
2. CEOの業績評価は、理事メンバーや理事会の下部組織である委員会が提示したものでなく、理事会が組織として定めた基準に基づいて行う。
3. 執拗な背反者に対しては「丁寧な無視」を試み、最後の手段としてのみ、徹底的に非難する。

---

(11) Carver & Carver (1996: 2)

(12) Carver & Carver (1996: 3)

(13) Carver & Carver (1996: 3)

(14) Carver & Carver (1996: 5)

(15) Carver & Carver (1996: 5-6)

### (3) 理事会によるポリシーの決定

ポリシー・ガバナンス・モデルでは、ポリシーは行動の基底となる価値観や視点と定義されており、その形式について厳格なルールが定められている<sup>(16)</sup>。ポリシー・ガバナンス・モデルのもとで策定されたポリシーは、理事会の信念、コミットメント、価値観、そしてビジョンを具現化するものである。したがって、理事会は、ポリシーの内容を決めるだけでなく、何についてのポリシーを掲げるのか、そしてそれがどの程度指示的、あるいは奨励的なものにするのかを決める必要がある<sup>(17)</sup>。加えて、理事会がリーダーシップを発揮するためには、これらの内容を文書として管理することが重要である。理事会は、その使命を果たすために、以下に示す4つのカテゴリーに取り組みなければならない<sup>(18)</sup>。

1. 目的：理事会は、組織がどのような成果を、誰のために、どれだけのコストで達成するのかを明確にする。長期的視点のもとで記述されたミッションに関連付けられたポリシーは、長期計画の策定という理事会の役割の大半を具現化するものである。
2. 執行制限：理事会が責任を持ってスタッフに任せられうる方法と活動の許容範囲を定める。したがって、このポリシーは、スタッフの目的ではなく手段に適用される。
3. 理事会とスタッフの連携：理事会は、目的および執行制限のポリシーに基づいてスタッフのパフォーマンスを評価する方法だけでなく、スタッフに権限を委譲する方法も明確にする。
4. ガバナンス・プロセス：理事会は、その理念、アカウントビリティ、そして、自らの仕事の具体的な内容を決定する。

以上4つのカテゴリーは、理事会が組織を統治する目的のもと網羅的に設計されたものである。したがって、理事はこれらのカテゴリーのいずれにも当てはまらないことに口出しする必要はない。ポリシー・ガバナンスにおいて、ポリシーは、理事会が承認する対象ではなく、むしろ自らが立案すべきものであり、ポリシーの立案こそがガバナンスの本質である点が強調される<sup>(19)</sup>。

---

(16) Carver & Carver (1996: 6)

(17) Carver & Carver (1996: 6)

(18) Carver & Carver (1996: 7)

(19) Carver & Carver (1996: 7)

#### （４） 理事会によるポリシー関連課題への対処とそれを目的とした権限委譲

ポリシーは、連続体を成しており、最も広いレベル（様々な解釈が可能なレベル）から始まり、理事会がその言葉の合理的な解釈を受け入れることができる時点に達するまで、より詳細かつ具体的なレベルへと広がる<sup>(20)</sup>。その内容の詳細が十分なレベルに達したら、それ以上の定義を誰かに委ね、その誰かによるポリシーの合理的解釈を受け入れる体制を整える必要がある。そこで、権限委譲が必要となる。

ポリシー・ガバナンス・モデルにおいて、権限委譲は、「(1) 他の人々が行動できる範囲だけでなく行動することが求められる範囲を指定すること、(2) その他の人々が誰であるかを指名すること」<sup>(21)</sup>と定義されている。さまざまな規模のポリシー関連課題に対処するうえで権限委譲は不可欠である。ポリシー・ガバナンス・モデルによれば、理事会が以下の原則を守れば、違いを生み出すポリシーを打ち出すことができる<sup>(22)</sup>。

1. 理事会は、各カテゴリーにおける最も広範な、あるいは最も大きな課題を解決してから、いかなるカテゴリーに属する小さな課題にも対処すべきである。
2. 理事会は、より小さなレベルの課題に対処する場合、決してレベルを飛ばさず、次の小さなレベルへと順番に移行すべきである。
3. 理事会は、理事会の目的および執行制限ポリシーの範囲内である限り、あらゆる選択が行える権限を CEO に与えるべきである。

理事会は、アカウントビリティを果たすため、大まかなところからその細部に至るまでポリシーの内容を策定するが、その解釈に関しては他者にゆだねる<sup>(23)</sup>。具体的には「目的」と「執行制限」のカテゴリーに属する課題については、CEO に委ね、「ガバナンス・プロセス」および「理事会とスタッフの連携」のカテゴリーに属する課題については、最高統治責任者（CGO：Chief Governance Officer）<sup>(24)</sup>に委ねる。

---

(20) Carver (2006: 376)

(21) Carver & Carver (1996: 8)

(22) Carver & Carver (1996: 8)

(23) Carver & Carver (1996: 8-9)

(24) CGO（おもに理事長がその職務を担う）は、同輩中の首席（first among equals）であり、理事会のボスではなく代表としてその役割を果たす。具体的には、理事会が自らのルールと外部機関（行政など）から課せられたルールを確実に守ることにに対して責任を持つ。CGOは、理事会の要請により、理事会を運営する。CGOは、理事会の手段に関する活動と意思決定を行う権限を持つ（Carver, 2006: 372）。

### (5) 理事会による CEO への権限委譲

ポリシーが決まると理事会は、CEO や組織運営スタッフへの権限委譲を行う。ポリシー・ガバナンス・モデルは、目的とスタッフの手段を明確に区別することなく、そして、明確な承認基準を設定することなく、経営の詳細に立ち入るそれまでの伝統的な理事会のあり方を批判する。

第一に、事業の詳細について理事会の承認を必要とする組織は、内外の環境変化に応じて事業活動を行うスタッフの創造性と敏捷性を阻害することによって、組織自らにとって重大な不利益をもたらしている<sup>(25)</sup>。第二に、必ずしも事業の詳細に関する専門知識や情報を十分に持ち合わせていない理事会メンバーにこのような役割を担わすと、理事会の負担が大きくなるだけでなく、その詳細に関する審議事項を反応的（場当たりの）に承認することになる<sup>(26)</sup>。

ポリシー・ガバナンス・モデルに従ってポリシーが事前に定められていれば、理事会はスタッフの事業の詳細に関わる意思決定の権限を CEO に委譲することができる。そして、不要な混乱を防ぐために存在するポリシーを定めるために必要な時間を確保することができる。理事会は、CEO への権限委譲をつうじて、手段たるスタッフの事業計画が組織の目的や執行制限のポリシーに準拠しているかどうかをチェックする（モニタリング）という本来の役割に徹することができる<sup>(27)</sup>。モニタリングは、承認とは異なり、あらかじめ設定された基準との比較のうえで行われるものであり、理事会機能は承認よりもむしろモニタリングに重点が置かれる。

### (6) 理事会による目的の決定

非営利組織は、その活動を通して世の中をより良いものにするために存在する。組織の目的はその存在理由に関わるため、慎重かつ賢明な目的の選択は、理事会にとって重大な任務である<sup>(28)</sup>。目的は、広範なもの（集団全体への影響）から具体的なもの（特定の顧客、学生、患者、その他の受益者に対する成果）まで、そして、長期的なものから短期的なものまで、多岐にわたる。すべてのポリシー・カテゴリーの中で最も重要な「目的」は、「どのような善が、誰のために、どれだけのコストをかけて生み出されるべきか」<sup>(29)</sup>というこ

---

(25) Carver & Carver (1996: 10)

(26) Carver & Carver (1996: 10)

(27) Carver & Carver (1996: 10)

(28) Carver & Carver (1996: 11)

(29) Carver & Carver (1996: 12)

とに関係するものである。

次に、組織の存在理由に関わる目的を設定した後は、結果に焦点を合わせる必要がある。そのためには、支出の見返りとしてどの程度の成果を期待すべきかについての厳格な定義と成果を出すことに対する決断が求められる<sup>(30)</sup>。具体的には、明確にされた利益を受け取るのはどのグループなのか、つまり、誰にサービスを提供し、誰にサービスを提供しない可能性があるのか、という難しい決断に関わるものであり、予算、人事、プログラム、建物などに目を向けず、その組織が存在する理由に再度焦点を合わせることを意味する<sup>(31)</sup>。

目的の設定は、理事会にとって重大な任務であるが、容易ではない。なぜならば目的のポリシーにかなりの時間を割いている理事会でも、目的を正確に測定し評価することが困難であるため、目的達成のための手段や測定が容易な目的を定めることに傾注するリスクを伴うからである<sup>(32)</sup>。その意味において、ポリシー・ガバナンス・モデルは、目的に関する問題と手段に関する問題を明確に区別することの重要性を強調する。

#### （7）理事会によるスタッフの手段の統制

目的と手段の区別は、理事会がCEOをはじめとする運営スタッフに明確かつ強力に権限の委譲を行うことを可能にし、それによって理事会が目的という大きな問題に目を向けることができる。手段は、理事会の手段とスタッフのそれとに分けられる。理事会の手段とは、理事会がその職務を遂行するために自身をどのように組織化して行動するかということに関するものである。スタッフの手段とは、目的を達成するために必要なさまざまな手配や行動のことである。従来、理事会が時間を費やしてきた多くの事柄（予算、プログラム、人事方針、設備など）は、スタッフの手段に関する問題である。ところが、それを理解していない理事会は、すべての手段に対応しようとして、結果的にスタッフの創造性を妨げることになる。理事会がスタッフの業務に口出しせず適切な管理を行うための方法は以下のとおりである<sup>(33)</sup>。

1. スタッフの手段を規定する誘惑に負けない（理事会はスタッフに仕事のやり方を指示しない）
2. どのスタッフの手段が受け入れられないか、承認できないか、または、禁じられ

---

(30) Carver & Carver (1996: 12)

(31) Carver & Carver (1996: 12)

(32) Carver & Carver (1996: 13)

(33) Carver & Carver (1996: 15)

るかCEOに書面にて伝える（理事会にとってどのような手段が我慢ならないのかを示す）。

スタッフの手段の制限は執行制限と呼ばれており、その目的はCEOの責任範囲を明確にすることではなく、CEOによる違法行為、あるいは、社会倫理に反する行為を未然に防ぐことにある。スタッフの手段に関する理事会の関与は、禁止事項の設定（「～してはならない」）にとどまる。理事会がスタッフの手段に関する禁止事項を書面に残す際に、「意図していたが言っていなかった」という特別な解釈の余地を残さないよう詳細に記述しなければならない<sup>(34)</sup>。具体的には、広範な事項からより詳細な事項へと思慮深く進めることが求められる。理事会による禁止事項の設定は、「CEOをはじめとするスタッフが創造性を発揮できるような囲いを作るようなもの」<sup>(35)</sup>である。この執行制限は、理事会メンバーによる介入を最小限にとどめる。これにより、理事会は、戦略的ビジョンの探求、審議、創造においてリーダーシップを発揮するという本来の役割に集中できる<sup>(36)</sup>。

#### （8）理事会運営ポリシー

理事会は、自身の運営のポリシーを明確にし、それを堅持する必要がある。この理事会運営ポリシーは、理事会の手段、すなわち、理事会がどのように行動し、どのように職務を遂行し、どのようにパフォーマンスを評価するかということとを扱うものである<sup>(37)</sup>。別言すれば理事会運営ポリシーは、ガバナンス・プロセスを機能させる方法、つまり理事会が所有者を代表し、自らの活動を律し、リーダーシップを発揮しながら職務を遂行する方法に関するものである。理事会運営ポリシーは以下の点を明確にする。

第一に、理事会は、自身が誰を代表し、どのように組織・構成員と連絡を取り合うのかを明らかにしたうえで、理事会が生み出すべき成果を定義する<sup>(38)</sup>。第二に、理事会は、理事長の職務と理事長への権限委譲の方法のみならず、その職務を遂行するうえでどのように委員会を活用するのかを明らかにする。理事会は、ガバナンス・プロセスと理事会とスタッフの連携方針の両分野において、理事会の言葉を合理的に解釈する権限を理事長に委譲する。理事会がガバナンスに関する決定を文書化する際には、理事長が業務を遂行する

---

(34) Carver & Carver (1996: 15)

(35) Carver & Carver (1996: 16)

(36) Carver & Carver (1996: 16)

(37) Carver & Carver (1996: 16)

(38) Carver & Carver (1996: 16)

うえてその言葉を合理的に解釈できるよう、理事会の役割と職能に関する内容を広範なレベルからより詳細なレベルへと記述することが求められる<sup>(39)</sup>。そして、理事会は、自身の職務を遂行するうえで必要な場合にのみ委員会を活用し、決してスタッフの業務を助けるためにそれを使用しないことを約束する<sup>(40)</sup>。委員会は理事長や理事の職務遂行の手段としてのみ活用される。

#### （9） 理事会と CEO の効果的な連携

理事会の最も重要な仕事は、CEO の選任であると言われるが、理事会と CEO との関係構築はことさら重要である<sup>(41)</sup>。両者の関係をうまく構築することで、効果的なガバナンスとマネジメントを実現するための条件を整えることができる。そのためには、理事会（あるいは理事長）の職務、CEO の職務、そして、両者のつながりに注意を払う必要があり、理事会には CEO への権限委譲を的確に行うことが求められる。過少な権限委譲が組織ミッションに沿った組織活動の有効性を損なわせる一方で、過度な権限委譲によって理事会が自らのリーダーとしての責任を放棄してしまうことも少なくない<sup>(42)</sup>。したがって、目的と手段の区別と執行制限を適切に行うことによって、理事長と CEO の効果的な連携、つまり、ガバナンスとマネジメントの効果的な連携を実現させなければならない。

ガバナンスとマネジメントの効果的な連携の条件として、理事長と CEO それぞれが円滑に職務を遂行できる関係性を構築することがあげられる。理事会（あるいは理事長）は、CEO に対して期待する成果の達成と高い倫理観に基づく手段の遂行を求める一方で、CEO は、理事会が自身の運営ルールを明確にし、そのルールに従って行動することを期待する<sup>(43)</sup>。とりわけ、CEO は、自身に対して理事個人ではなく理事会としてメッセージを発することを期待する。そのためには、理事会と CEO 両者の貢献を明確に区分したうえで、それぞれが期待される職務の遂行に向けて、互いに支え合い、そして、互いに信頼できる関係性を構築することが両者に対して求められる。

#### （10） 理事会による CEO のパフォーマンスのモニタリング

ポリシー・ガバナンスにおいて、モニタリングは、執行制限のポリシーに反することな

---

(39) Carver & Carver (1996: 16-17)

(40) Carver & Carver (1996: 16)

(41) Carver & Carver (1996: 17)

(42) Carver & Carver (1996: 18)

(43) Carver & Carver (1996: 18)

く明確な目的を達成するという観点から組織パフォーマンスを確認することに他ならない<sup>(44)</sup>。モニタリングの基準を設定したら、理事会はその基準に直接関係する情報をCEOに要求しなければならない。とりわけ、「理事会が財務に関して「やってはいけないこと」をリストにまとめてCEOに示した場合、理事会は貸借対照表や損益計算書などの財務諸表を、財務モニタリングを行うための情報として受けとることができない」<sup>(45)</sup>点に注意が必要である。なぜならば、それらは有益な報告書かもしれないが、モニタリングに的を絞った情報ではないからである。膨大な量の不要な情報を読み取ることなく、適切なモニタリングに必要なデータを確実に受け取ることが理事会にとって重要なのである<sup>(46)</sup>。CEOの意思決定を支援するために必要とする情報とモニタリングに必要とされる情報を混同してはならない。モニタリングのための情報は、そのために的を絞った正確なものであり、理事会が設定したモニタリングの基準に直接対応するものでなければならない<sup>(47)</sup>。

## 2.2. ポリシー・ガバナンス・モデルの有効性に関する実証研究

ポリシー・ガバナンス・モデルは、効果的なガバナンスの実施に向けて次の二点、すなわち、理事会は組織の包括的目標とその目標の達成に向けた高度なポリシーの設定に専念させる点と、この枠組において目標をいかに最善に達成するかを決定する裁量をCEOに付与する点を強調する。そのうえ、効果的なガバナンスの具体的な条件として、理事会がリーダーシップと組織のアカウンタビリティは変えることができるという確信を持つことから始まり、何よりもまず新しい方法でガバナンスを理解し、次いで新しい方法で行動できるよう理事を啓発すること、そして、その過程において、理事会は集団として啓発されるとともに、さらに有用にならなければならない点をあげている<sup>(48)</sup>。

ポリシー・ガバナンス・モデルは、理事会による効果的なガバナンスを提案する論理的かつ体系的なモデルであり、これまで多くの非営利組織がこのモデルを導入してきた。他方で、このモデルの有効性について綿密な調査を求める研究者の声があったのにもかかわらず(Cornforth, 1999; Murray, 1999; Renz, 1999)、このモデルは未検証のままであった<sup>(49)</sup>。そこで、Nobbie & Brudney (2003) は、ポリシー・ガバナンス・モデルの有効性

(44) Carver & Carver (1996: 19-20)

(45) Carver & Carver (1996: 20)

(46) Carver & Carver (1996: 20)

(47) Carver & Carver (1996: 20)

(48) 堀田 (2012: 766-767)

(49) Nobbie & Brudney (2003: 572)

に関する体系的な実証研究を初めて行った。とりわけ、ポリシー・ガバナンス・モデルを導入する組織における実際のモデル実施の度合、理事会のパフォーマンスと組織の有効性との関係、そして、ポリシー・ガバナンス・モデルを採用する組織と採用しない組織との間で有効性に違いがあるか否か、それぞれに焦点を合わせている。

### 調査方法

Nobbie & Brudney (2003) は、三種類のサンプルデータを使用してポリシー・ガバナンス・モデルの有効性を検証している。最初のサンプルデータは、ポリシー・ガバナンス・モデルの導入を表明しているから米国とカナダの32の非営利組織（以下、ポリシー・ガバナンス組織）で構成されており、National Taxonomy of Exempt Entities の分類システムの7つの異なるカテゴリーに属する組織である<sup>(50)</sup>。これらの組織の理事長、理事、そして、CEOを対象としたアンケート調査<sup>(51)</sup>を行ったうえで、ポリシー・ガバナンス・モデルの有効性を検証した。具体的には、組織によるポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合を明らかにしたうえで、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と理事会パフォーマンスとの関係性と、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と組織の有効性との関係性を検証した。

次に、組織の有効性におけるポリシー・ガバナンス組織とポリシー・ガバナンス・モデルを導入していない組織との比較分析を行った。比較分析には、2種類のサンプルデータを使用している。一つ目は、National Center for Charitable Statistics が配布する IRS Business Master file May 2000 に掲載されている非営利組織の中で、年間の収入総額が25,000ドルを超える309組織を無作為に抽出したものである<sup>(52)</sup>。この無作為サンプルは、National Taxonomy of Exempt Entities のカテゴリーごとに分類されており、ポリシー・ガバナンス組織と同じカテゴリーに分類される無作為に選ばれた組織（以下、無作為抽出組織）との間での組織の有効性に関する比較分析を行った。二つ目は、National Center for Nonprofit Boards (NCNB) (現 BoardSource) の会員組織である。NCNBの研修（組織開発などの研修プログラム）を受けた会員組織<sup>(53)</sup>（以下、NCNB組織）とポリシー・

---

(50) Nobbie & Brudney (2003: 573)

(51) ポリシー・ガバナンスの実施に関するアンケートの質問項目は、ポリシー・ガバナンス・モデルに関する文献 (Carver, 1990; Carver & Carver, 1996; Carver & Carver, 1997; Oliver, 1999) を分析して作成された。質問項目は、ポリシー・ガバナンスに基づく行動を記述した項目 (12項目) と従来の理事会の行動に基づく項目 (8項目) からなる (Nobbie & Brudney, 2003: 574)。

(52) Nobbie & Brudney (2003: 573)

(53) Nobbie & Brudney (2003: 573)

ガバナンス組織との間での組織の有効性に関する比較分析を行った<sup>(54)</sup>。

以下では、①ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合、②ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と理事会パフォーマンスとの関係性、③ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と組織の有効性との関係性、そして、④ガバナンスの有効性におけるポリシー・ガバナンス・モデルを導入した組織とそうでない組織との比較分析、それぞれに関する仮説検証の結果を見ていく。

#### ① ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合

まずは、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合を検証するために以下にあげる2つの仮説を検証している。一つ目の仮説は、ポリシー・ガバナンス・モデル導入後の理事会の行動の変化を検証するものである。具体的には、ポリシー・ガバナンス・モデルを導入した組織の理事会メンバーに対して、理事会行動の実施度合を問うアンケート調査を行った<sup>(55)</sup>。回答データの分析によると、「ポリシー・ガバナンス・モデルの導入後は、導入前と比べて、ポリシー・ガバナンス・モデルを反映する行動（以下、ポリシー・ガバナンス行動）の実施度合が高くなる一方で、伝統的な理事会運営を反映する行動の実施度合は低くなる<sup>(56)</sup>」という仮説は支持された<sup>(57)</sup>。2つ目は、ポリシー・ガバナンス・モデルは、統合された全体であり、理事会がその潜在能力を最大限に発揮するためにはモデルを部分的ではなく全面的に導入する必要があると説くカーヴァー（Carver, 1990）の主張に基づいて立てられた仮説である<sup>(58)</sup>。つまり、理事会がモデルを統合された全体として捉え、ポリシー・ガバナンスに係るすべての行動を同じ程度実施するという仮説である。データ分析の結果、ポリシー・ガバナンス組織がポリシー・ガバナンス行動を全面的に導入していない点が明らかとなった<sup>(59)</sup>。つまり、この仮説は十分に支持されなかった。

(54) ポリシー・ガバナンス組織のサンプルである534人の理事のうち、243人がアンケートに回答し、回答率は45%であった。無作為抽出組織においては、1,502人のCEOのうち309人がアンケートに回答し、回答率は21%であった。NCNB組織においては、55人のCEOのうち26人がアンケートに回答し、回答率は49%であった（Nobbie & Brudney, 2003: 574）。

(55) 各質問項目の回答は、リッカート尺度（5段階評価）に基づいて行われた。具体的には、実施程度に応じて点数で評価するものである（0%：1点、25%：2点、50%：3点、75%：4点、100%：5点）。これにより、完全な方法ではないが、ポリシー・ガバナンス行動がどの程度実施されているのか、あるいは、過去に伝統的ガバナンス行動がどの程度実施されていたのかが明らかになる（Nobbie & Brudney, 2003: 575）。

(56) Nobbie & Brudney (2003: 575)

(57) Nobbie & Brudney (2003: 577)

(58) Nobbie & Brudney (2003: 577)

(59) Nobbie & Brudney (2003: 577)

## ② ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と理事会パフォーマンスとの関係性

ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合とモデル導入後の理事会パフォーマンス向上に関する理事、理事長、および CEO の認識との関係性を検証している<sup>(60)</sup>。質問票の回答データの分析によると、ポリシー・ガバナンス・モデル導入後、理事会のメンバーは、理事会パフォーマンスの向上を認識しているようであり、理事長と CEO も、理事会メンバーほど強く認識していないものの、理事会パフォーマンスの向上をある程度認識していることが明らかになった<sup>(61)</sup>。つまり、この仮説は支持されたと言える。

## ③ ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と組織の有効性との関係性

ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と組織の有効性との関係性を検証するものであり、目標達成、財政的実行可能性と資源獲得、内部プロセス、CEO の仕事に対する満足度、CEO のパフォーマンスという 5 つの分野を有効性の指標として用いた<sup>(62)</sup>。本仮説の検証は、ポリシー・ガバナンス組織の CEO (29名) に対して行われた組織の有効性を問うアンケート調査の結果に基づいて行われた。サンプルに含まれる CEO の半数以上は、過去 5 年間その組織唯一の CEO であった。

### 目標達成度

有効性に関する最初の仮説は、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と組織が理事会によって設定された目標の達成度との関係性を問うものである。そこで、「ポリシー・ガバナンス・モデルに関係する行動の実施に係る項目における理事の平均値が高いほど、目標達成度を測る項目における同じ組織の CEO、理事長、理事それぞれの平均値が高い」<sup>(63)</sup> という仮説を立てて検証したところ、この仮説は部分的に支持された。つまり、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と組織の目標達成能力の向上に対する理事の認識との間には有意な相関が見られたが、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と組織の目標達成能力に対する CEO または理事長の認識との間には有意な相関が見られな

(60) 理事会のパフォーマンスの測定は、9段階評価（非常に悪化した：1点、変わらない：5点、非常に改善した：9点）に基づいて行われた。質問内容は次のとおりである：「ポリシー・ガバナンス・モデルを採用してから、この組織の理事会の職務遂行の方法は、悪化した、変わらない、改善したと言えるか？」、続いて、理事が認識するポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と理事会パフォーマンスの改善（または悪化）との関係を明らかにするため相関分析が用いられた (Nobbie & Brudney, 2003: 578)

(61) Nobbie & Brudney (2003: 579)

(62) Nobbie & Brudney (2003: 579)

(63) Nobbie & Brudney (2003: 580)

かった<sup>(64)</sup>。

### 財政的実行可能性

有効性に関する2つ目の仮説は、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と財務の健全性との関係性を明らかにするものであり、「ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合に係る項目の理事会メンバーの平均値が高いほど、過去5年間の収支比率はより良好な傾向を示す」<sup>(65)</sup>という仮説を設定した。そこで、1995年から1999年の5年間の間にポリシー・ガバナンス・モデルを導入した15組織に焦点を合わせ、これらの組織の1995年度から1999年度までの収支比率が仮説検証のデータとして使用された<sup>(66)</sup>。検証の結果、モデル導入前後で収支比率において大きな差が見られず、ポリシー・ガバナンス・モデルの導入が収支比率の推移に影響を与えない点が明らかになった<sup>(67)</sup>。つまり、この仮説は支持されなかった。

### 資源獲得

有効性に関する3つ目の仮説は、必要な資源を獲得する組織の能力についてCEOがどのように認識しているかを問うものである。そこで、「ポリシー・ガバナンスの実施に係る項目における理事メンバーの平均値が高いほど、組織の資源獲得の評価に係る項目における同じ組織のCEOの平均値は高くなる」<sup>(68)</sup>という仮説を設定した。相関分析を用いて、「理事会メンバーのポリシー・ガバナンス行動の実施度合」とその従属変数である「環境から必要な資源を獲得する組織の能力に関するCEOの認識」（組織の資源獲得に関する質問に対するCEOの回答）との関係性を明らかにしたが、この仮説は支持されなかった<sup>(69)</sup>。

### 内部プロセス

ポリシー・ガバナンス・モデルでは、内部プロセスは、ガバナンスの手順を決定する理事会の手段に関するポリシー、組織目標を達成するためにCEOが用いる手段の制限に関

---

(64) Nobbie & Brudney (2003: 581)

(65) Nobbie & Brudney (2003: 582)

(66) Nobbie & Brudney (2003: 582)

(67) Nobbie & Brudney (2003: 582)

(68) Nobbie & Brudney (2003: 582-583)

(69) Nobbie & Brudney (2003: 583)

するポリシー、そして、CEOに権限を委譲する方法とアカウントビリティの評価方法を規定する理事会—スタッフ間の連携に関するポリシーからなる<sup>(70)</sup>。これらのポリシーを総合すると、理事会は、アカウントビリティを果たすために必要な情報を、必要なときに、必要な量だけ入手できるようにする必要がある。そのための条件として、CEOと理事会との間で権限分配について共通の理解があること、CEOが執行制限ポリシーをある程度自由に解釈しながらプログラム上の意思決定が行えること、そして、理事会が組織の所有者や顧客に対して「全体としての理事会」の原則に従ってコミュニケーションを図ることが求められる<sup>(71)</sup>。

以上を踏まえて、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合とCEOが認識する内部プロセスの実施度合との関係性を検証した。組織の内部プロセスのさまざまな側面を表す9つの質問項目（「理事会のポリシーを解釈することがどの程度許されているか」、「理事会はどの程度CEOにのみ指示を与え、他のスタッフやボランティアには指示を与えないか」等）に対するCEOの回答データ<sup>(72)</sup>に基づいて分析したところ、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合とCEOが認識する内部プロセスの実施度合の間には有意な相関が見られた<sup>(73)</sup>。つまり、この仮説は支持された。

### CEOの職務満足度

ポリシー・ガバナンス・モデルは、断片的な規定がCEOを制約していた従来のガバナンスとは対照的に、CEOに権限を与える理事会ガバナンスに関する一貫したモデルであるため、このモデルの採用によって組織運営がより明確となる。理事会とCEOとの間の明確な権限分配は、CEOの職務満足度に影響を与えられられる。そこで、「ポリシー・ガバナンス・モデルの導入が進むにつれて、CEOはより高い職務満足度を示すようになる」<sup>(74)</sup>という仮説が設定された。仮説の検証にあたって、ポリシー・ガバナンス組織のCEOを対象にして行われた10の質問項目からなる職務満足度に関するアンケート調査の回答データが使用された。各質問項目のスコアが高く、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施によってもたらされる側面（理事会から委ねられた権限と責任の大きさ、プログラムやサービスにおいて創造的な仕事をする機会、問題に対処するための裁量、理事長

---

(70) Nobbie & Brudney (2003: 583)

(71) Nobbie & Brudney (2003: 583)

(72) 質問の回答は、「全くそう思わない：1点」から「非常にそう思う：5点」までの5段階評価に基づく（Nobbie & Brudney, 2003: 584）。

(73) Nobbie & Brudney (2003: 584)

(74) Nobbie & Brudney (2003: 584)

と理事会の間の責任分担) に対して CEO が高い満足感を示していることが明らかとなった<sup>(75)</sup>。つまり、理事会メンバーが認識するポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と CEO の職務満足度を表す10項目の平均値との相関分析の結果、この仮説は支持された。

#### CEO のパフォーマンスに対する理事長の認識

最後に、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合と、CEO のパフォーマンスに対する理事長の認識との関係を検証している。具体的には、「ポリシー・ガバナンス・モデルの実施状況調査における理事会の行動項目に対する理事の平均値が高いほど、理事長による CEO のパフォーマンスに対する評価は高い」<sup>(76)</sup> という仮説を設定し、これを検証している。この仮説は、「組織のパフォーマンスと CEO のパフォーマンスは一体であり、一方の評価は他方の評価であることから、それぞれの評価が異なるとアカウントビリティは著しく損なわれる」<sup>(77)</sup> というカーヴァーの主張に基づいて設定されたものである<sup>(78)</sup>。仮説を検証するためのデータは、理事長へのアンケート調査の回答データに基づく<sup>(79)</sup>。理事会メンバーが認識するポリシー・ガバナンス実施度合と、理事長の CEO のパフォーマンス評価との間に相関が見られたが、統計的に有意ではなかった<sup>(80)</sup>。つまり、この仮説は支持されなかった。

#### ④ ガバナンスの有効性における比較分析

ガバナンスの有効性において、ポリシー・ガバナンス組織とそうでない組織（無作為抽出組織と NCNB 組織）との間に違いがあるのか否かについて検証している。具体的には、組織の有効性に関する4つの項目（目標達成の程度、財務状況と資源獲得、内部プロセス、CEO の職務満足度）において、ポリシー・ガバナンス組織が他の2種類の組織よりも高いか否かを検証するものである。比較対象となる2種類の組織のアンケート回答者は CEO であり、回答者のプロフィールの詳細は以下のとおりである<sup>(81)</sup>。

(75) Nobbie & Brudney (2003: 584)

(76) Nobbie & Brudney (2003: 585)

(77) Carver (1990: 124)

(78) Nobbie & Brudney (2003: 585)

(79) このデータは、「組織のポリシーに反することなく組織の目標に向かって努力する能力という観点から、CEO のパフォーマンスをどのように評価するのか」という質問に対する理事長の回答に基づく。この回答は、「全く効果的ではない：1点」から「非常に効果的である：5点」までの5段階評価に基づく (Nobbie & Brudney, 2003: 585)。

(80) Nobbie & Brudney (2003: 585)

(81) Nobbie & Brudney (2003: 585)

非営利組織のガバナンス研究の展開と課題：非営利ガバナンス・モデルの検討（上）（東郷）

無作為抽出組織のサンプル数は309である<sup>(82)</sup>。組織の幹部として在籍していた期間は、平均10年5ヶ月であり、回答者の58%が過去5年間に組織のCEOを一人で務めている。一方、ポリシー・ガバナンス組織のCEOが組織を経営した期間は平均8年4ヶ月で、回答者の65.5%が過去5年間に唯一のCEOであったと回答している。また、無作為抽出組織のCEOのうち28.2%が、過去3年間に理事会が計画的な変革の努力を試みたと回答している。次に、NCNB組織のサンプル数は26である<sup>(83)</sup>。CEOとして勤続した期間は、平均5年4ヶ月であり、過去5年間にCEOを一人で務めたと回答したのは8人、過去5年間にCEOが二人であったと回答したのは17人、そして、無回答は1人であった。すべての回答者は、NCNBが実施する研修に参加していた。

有効性の比較分析の方法は、ポリシー・ガバナンス・モデルを導入した組織の有効性とそうでない組織のそれとを比較するものであり、具体的には次のとおりである。第一に、ガバナンス・モデル導入の従属変数となる組織の有効性を示す目標達成度、財政状況と資源獲得、内部プロセス、CEOの職務満足度に係る各サンプルの平均値を算出し、第二に、従属変数の平均値が、ポリシー・ガバナンス・サンプルと他の2つのサンプルの間で統計的に異なるかどうかを判断するために、分散分析を行った。比較分析の結果は以下の通りである<sup>(84)</sup>。

仮説1：目標達成度で測定される有効性において、ポリシー・ガバナンス組織の平均値は、無作為抽出組織とNCNB組織のそれよりも高い。

結果：部分的に支持された。

仮説2：収支比率における初年度（1995年）と最終年度（1999年）の差において、ポリシー・ガバナンス組織は、無作為抽出組織とNCNB組織のそれよりも大きい。

結果：支持されなかった。

仮説3：資源獲得状況で測定される有効性において、ポリシー・ガバナンス組織の平均値は、無作為抽出組織とNCNB組織のそれよりも高い。

---

(82) ポリシー・ガバナンス・モデルに従ったと回答した回答者（6人）は分析対象から除外している（Nobbie & Brudney, 2003: 586）。

(83) ポリシー・ガバナンス・モデルに従ったと回答した回答者（5人）は分析対象から除外している（Nobbie & Brudney, 2003: 586）。

(84) Nobbie & Brudney (2003: 588, 表4から筆者抜粋のうえ修正)

結果：支持されなかった。

仮説4：内部プロセスで測定される有効性において、ポリシー・ガバナンス組織の平均値は、無作為抽出組織とNCNB組織のそれよりも高い。

結果：支持されなかった。

仮説5：CEOの職務満足度で測定される有効性において、ポリシー・ガバナンス組織の平均値は、無作為抽出組織とNCNB組織のそれよりも高い。

結果：部分的に支持された。

分散分析の結果は、ポリシー・ガバナンス組織は、ガバナンス・プロセスが不明な無作為抽出組織よりも、目標達成度とCEOの職務満足度において、高いパフォーマンスを示すという仮説を支持するものである。しかし、ポリシー・ガバナンス組織のパフォーマンスが、代替的な理事会ガバナンス・モデルを採用したNCNB組織のパフォーマンスより優れていることを示しているわけではない<sup>(85)</sup>。

### 実証研究の結論と課題

Nobbie & Brudney (2003) において実施されたポリシー・ガバナンス・モデルの有効性に係る実証研究の結果をまとめると以下のようになる。第一に、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施度合については、ポリシー・ガバナンス・モデル導入後、理事が従来からの行動からこのモデルに関連する行動にシフトしていることが明らかとなった。ただし、ポリシー・ガバナンス・モデルの中核的要素を構成する行動のすべてを同程度導入しているわけではない。第二に、ポリシー・ガバナンス・モデルの実施が、理事会パフォーマンスの向上につながる点が明らかになった。ただし、理事メンバーとCEOあるいは理事長との間に認識の差が見られ、前者が後者よりもこれを強く認識している点が明らかとなった。第三に、ポリシー・ガバナンス・モデルの有効性においては、モデルの実施が内部プロセスとCEOの職務満足度の向上につながる点が明らかとなった。この背景には、理事会運営という手段に対して責任を負う理事長と組織運営という手段に対して責任を負うCEOとの間の権限分配が明確であることと、両者の有機的な連携を通じてCEOをはじめとす

---

(85) Nobbie & Brudney (2003: 587)

るスタッフが組織目的の達成に向けて自律的に行動できる点が考えられる。以上の点を踏まえると、ポリシー・ガバナンス組織の理事長、理事、そして、CEO が、モデルを全面的に導入していないとはいえ、このモデルに対して一定の評価を与える理由を理解することができる。

最後に、組織の有効性の比較分析において、ポリシー・ガバナンス組織は、どのようなガバナンス・モデルを導入したのが不明な組織よりも、目標達成度とCEOの職務満足度という点では高いが、他の特定のガバナンス・モデルを導入した組織よりも高くはないことが明らかになった。ポリシー・ガバナンス・モデルは、組織のガバナンスの改善あるいは向上をもたらす点においてある程度有効であるものの、組織の有効性のすべての側面において他のガバナンス・モデルよりも優れたモデルであるとは言えない。

ポリシー・ガバナンス・モデルの有効性を体系的に検証する研究が存在しない状況において、Nobbie & Brudney (2003) は、限定的ではあるがポリシー・ガバナンス・モデルの有効性を示し、他方においてこのモデルが唯一最善なガバナンス・モデルではない点を明らかにした。Nobbie & Brudney (2003) の果たした学術的貢献は大きいですが、その一方で、有効性の検証方法において以下のような問題点が指摘されうる。

第一に、カーヴァーによるとポリシー・ガバナンス・モデルがその有効性を発揮するにはその完全な導入が条件となるが、分析の対象となったポリシー・ガバナンス組織の大半はその条件を満たしていない。したがって、モデルを完全に導入した組織を分析対象として、モデルの有効性を検証する必要がある。他方で、モデルの完全な導入が現実的でない場合は、効果的なガバナンスに向けたモデルの導入範囲を明確にする研究にシフトすることも考えられよう。第二に、組織の有効性の検証方法に不十分な点がみられる。例えば、財政的実行可能性を評価するうえで、収支比率だけでなく、複数の指標（収入と支出それぞれの構成比率やファンドレイジングの費用対効果など）を使用すべきである。第三に、複数の利害関係者（構成員、寄付者、サービス受益者など）の視点を導入することによって、有効性の評価の客観性を高める必要があるだろう。最後に、他のガバナンス・モデルを導入した組織と比較するうえで、他のガバナンス・モデルの特徴とその実施度合を明らかにする必要がある。例えば、NCNB が推奨する理事会ガバナンス（ガバナンス・モデル）の特徴とNCNB組織がどの程度それを導入しているのかを明確にしたうえで、ポリシー・ガバナンス組織との比較分析を行う必要がある。

### 2.3. ポリシー・ガバナンス・モデルの意義と問題点

ポリシー・ガバナンス・モデルは、「リーダーシップの運用上の定義と、秩序があり、一貫性があり、高度に統合され、組織プロセス間に相乗効果を生み出し、そして、外部のコンテキストに適合する組織形態を理事会に提供する」<sup>(86)</sup>。このモデルの意義は、理事会とCEOとの間の明確な権限分配のもと、理事会による長期的視点に基づく目的の定義、CEOによる裁量権を行使した自律的な組織運営、そして、理事会による組織運営のモニタリングを通して、所有者や利害関係者へのアカウントビリティを果たす理事会運営のあり方を明確に示した点にある。

次に、ポリシー・ガバナンス・モデルのおもな問題点は次のとおりである。第一に、規範的かつ理念的なモデルであるがゆえに実践するうえでの具体性に欠いている点があげられる。ポリシー・ガバナンス・モデルにおいて提示された効果的なガバナンスに向けた諸原則は概括的であるため実践の方向性を示すのに過ぎず、具体的な実践的指針にはなりにくい。もっとも、カーヴァー自身がコンサルタントして活動していることから、彼自身が、書籍や論文にはすべての組織に通ずる包括的な指針を提示し、個別具体的な実践的指針についてはクライアントの要望に応じて提示するスタイルを取っていた可能性が考えられる。とはいえ、少なくともポリシー・ガバナンス・モデル導入に向けた実践的指針は必要である。「承認するだけの理事長」あるいは「スタッフの業務に口出しする理事会」と特徴づけられる従来の理事会運営からの転換を図るには、理事長の強力なリーダーシップが求められる。その過程において、理事会運営規約の整備、CEOの執行制限の設定、CEOとの信頼関係の構築など、ポリシー・ガバナンスが効果的に機能するための条件整備を進める必要があるが、これまで自明視されてきた理事会の運営方法や理事会の規範を変えることに反発する理事との間に深刻なコンフリクトが生じる点が考えられる。したがって、モデル導入時に理事長がリーダーシップを発揮する際に想定されるリスクへの対応に向けた実践的指針が必要となる。ところが、機能的側面を重視するあまりモデルを機能させる行為主体の側面がこのモデルには欠落しているのである。モデルを導入するうえでの実践的指針の欠如はこの点に起因する。

第二に、ポリシー・ガバナンス・モデルは、唯一最善のモデルではない。カーヴァーは、このモデルが唯一存在する包括的ガバナンス・モデルであると断言するが<sup>(87)</sup>、他のガバナンス・モデルについて言及していない。実際に、Carver (2006) では、自身の過去の著作

(86) Oliver (2002: 7)

(87) Murray (2007: 105)

や弟子の文献が参考文献として取り上げられる一方で、学術的なガバナンス研究（Cornforth, 2001; Gill, 2005; Herman & Renz, 2000; Salipante, Morrison, & Zeilstra, 2003）の知見が認識されていないうえに、他のガバナンス・モデル（Block, 1998; Light, 2001; Robinson, 2001; Widmer & Houchin, 2000）との比較検討も行われていない<sup>(88)</sup>。加えて、前節で見たように、Nobbie & Brudney（2003）の実証研究において、ポリシー・ガバナンス・モデルが他のモデルよりもあらゆる側面で有効なガバナンス・モデルではないことが示されている。

第三に、ポリシー・ガバナンス・モデルは、普遍的なガバナンス・モデルではない。このモデルは、古典的な管理論から多くを借用した用語と枠組に基づいているため<sup>(89)</sup>、組織の動態的側面が捨象されている。したがって、外部環境の変化や組織の発展段階に応じた効果的な理事会ガバナンスの条件を示すことができない。組織特有の環境に適した実践を行う必要がある理事会にとって、普遍的なガバナンス・モデルではなく、むしろ「組織に適合するガバナンスモデル」に影響を及ぼす客観的情報を条件にして自己選択する理事会ガバナンスモデル—状況適合モデル—が実践的には有効であるかも知れない<sup>(90)</sup>。その意味において、理事会の実践にモデルを合わせるのを前提としてポリシー・ガバナンス・モデルの実践的有効活用の条件（モデルの提示する諸原則を、どのような状況下において、どのように、そして、どの程度導入するのか、あるいは、他のモデルのそれとどのように組み合わせるのか等）を明らかにすることが、ポリシー・ガバナンス・モデルの実践的価値向上に寄与すると考えられる。

---

(88) Murray (2007: 104-105)

(89) 堀田 (2012: 759)

(90) 堀田 (2012: 784-785)