

特定非営利活動法人
国際子ども権利センター 御中

調査報告書

2023年11月30日

第三者委員会

<目 次>

第1	第三者委員会の設置経緯	
1	国際子ども権利センターの概要	3
2	パートナー団体の不正行為の発覚	3
第2	第三者委員会の設置	
1	第三者委員会設置の経緯・目的	4
2	当委員会の構成	4
2	当委員会による本調査の方法・内容	4
第3	パートナー団体の不正行為の事実と原因	
1	当委員会が認定した事実	4
(1)	CCPCR とパートナーシップを組むに至った経緯	4
(2)	CCPCR とのパートナーシップの内容	5
(3)	CCPCR による賃金等の未払いの発覚の経緯・具体的内容	6
(4)	教師らに対する賃金未払い等に関する責任の所在	7
2	CCPCR による賃金等の未払いが発生した背景事情	8
(1)	カンボジアの歴史的背景	8
(2)	カンボジアの社会経済的状況	9
(3)	カンボジアにおける NGO の地位	10
(4)	国際 NGO とローカル NGO との関係性	10
3	本件不正行為を生んだ原因	11
(1)	組織的側面からの分析	11
(2)	社会・文化的側面からの分析	15
第4	再発防止策の提言	
1	海外事業について	15
2	組織風土・ガバナンス体制について	16
第5	結語	17

第1 調査委員会の設置経緯

1 国際子ども権利センターの概要

国際子ども権利センター（以下、同団体の略称である「シーライツ」という。）は、1992年に設立された非営利団体であり、2010年4月には、内閣府から特定非営利活動法人の認証を取得している。

シーライツの主な活動内容としては、①発展途上地域の子どもの支援事業、②発展途上地域の子どもの権利状況に関する調査・研究・発信事業および開発教育事業、③国連子どもの権利条約の普及事業、および④子どもの権利促進事業、国際・国内団体とのネットワーク事業があり、それらの活動は、正会員・賛助会員からの会費、寄付金、助成金及び事業収益等を資金源として行われている。

開発途上地域の子どもの支援事業（①）については、シーライツは、2004年、カンボジア王国において、ローカルNGOに対して資金を提供する形態で、子どもの権利普及や子どもの性的搾取防止に向けた取り組みを始めた。2006年には、同国に日本人現地駐在員を配置した上で、ローカルNGOとの協働プロジェクトを実施したほか、2014年からは、同州コンボンロー郡タナオコミュンにおいて、小学校の教員と連携し、子どもの権利や違法な出稼ぎの危険を伝える啓発活動を中心に、子どもたちの学びの場・交流の場としてのコミュニティセンターの運営や、おとなに対する生計向上支援活動等を開始した。そして、2017年からは、同コミュンにおいて、子どもの権利促進メカニズムの持続可能性の強化を目的に、ローカルNGOである Cambodian Center for the Protection of Children's Rights（以下、「CCPCR」という。）とパートナーシップを組み、シーライツが直接雇用するスタッフが同国に常駐することなく、現地での活動を継続させるに至った（以下、シーライツがCCPCRと協働で行っていた事業を「本件事業」という。なお、CCPCRとのパートナーシップ関係は2023年4月末日に解消している。）。

2 パートナー団体の不正行為の発覚

2023年1月～同年5月にかけて、シーライツが同コミュンに建設したコミュニティセンター内でCCPCRが運営していた英語教室において、元教師及び現教師に対する給与の一部が支払われていなかったこと、給与の額が一方的に切り下げられていたこと、2つの小学校で行われたトイレの修理工事の代金が支払われていなかったこと、コミュニティセンター・図書室運営委員の手当が支払われていなかったこと、そして、そのいずれについても、CCPCRがシーライツに提出した領収書が偽造されており、さらに虚偽の会計報告が行われていたことが判明した。

第2 第三者委員会の設置

1 第三者委員会設置の経緯・目的

シーライツは、カンボジアにおいて、前述の未払いの事実が発覚したことを受け、独立した委員のみで構成された第三者委員会による調査が必要と判断し、2023年6月、当委員会を設置した。その調査の目的は、①本件事業のパートナー団体であるCCPCRの不正疑惑にかかる事実認定を行った上で、②それをもたらしした構造的問題を分析し、③再発防止策の提言を行うことの3点であった。

なお、当委員会は、日本弁護士連合会「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」の趣旨を尊重しているが、同ガイドラインに従って調査を実施したものではない。

2 当委員会の構成

当委員会は、以下の委員により構成されている。

委員長 芝池 俊輝（ことのは総合法律事務所 弁護士）

委員 田中 梨佳（認定NPO法人ハンガー・フリー・ワールド）

委員 森田 隆（公益社団法人日本キリスト教海外医療協力会 事務局長）

3 当委員会による本調査の方法・内容

当委員会は、調査の過程において、関連資料を確認・精査するとともに、シーライツの理事6名、顧問税理士、事務局職員3名（退職者を含む）及びカンボジア在住の大学関係者1名に対し、対面もしくはZoomによるヒアリングを行った。

第3 パートナー団体の不正行為の事実と原因

1 当委員会が認定した事実

(1) CCPCR とパートナーシップを組むに至った経緯

シーライツでは、2014年度以降、カンボジア王国スヴァイリエン州コンボンロー郡タナオコミュンにおいて、子どもの人身取引・児童労働防止を目的に、ピア・エデュケーター育成とその活動を支援することを軸とした子どもの権利普及活動を行ってきた。

事業開始から3年が経過した第1期の最終年度（2016年度）に外部評価が行われ、第1期の取組みは一定の成果を生み出したものの、その事業が、シーライツが直接雇用していたカンボジア人スタッフによって行われており、属人的であるなどと指摘を受けたこともあって、第2期（2017年～2019年）では、子どもの

権利分野および事業実施地における活動実績に基づき、ローカル NGO をパートナー団体として選定して事業を実施することとなった。パートナー団体の選定にあたっては、理事の間で様々な意見交換が行われ、積極・消極の両意見があったものの、2017年1月13日に開催された理事会において、CCPCR とパートナーシップを組むこと、シーライツの職員がカンボジアに常駐することなく、日本から定期的にスタッフを派遣し、CCPCR が実施する事業をモニタリングすることが決定された。

(2) CCPCR とのパートナーシップの内容

シーライツと CCPCR との間で合意されたパートナーシップ協定 (Cooperation Agreement) の内容は概ね以下のとおりである。

- ・ 地域の子どもたちの権利について政府や地域メカニズムに説明責任を果たさせること、強力な市民社会を構築することを目的とすること
- ・ CCPCR は、NGO、市民社会、コミュニティ組織、地方自治体などの各関係者が、子どもの権利実現にどのように取り組んでいるかを調査し、ピア・エデュケーター、コミュニティ住民、地方自治体の能力を高めることで、子どもと大人の間で子どもの権利に関する意識を高めることを目指すこと
- ・ プロジェクトの目標は、多様な背景を持つ子どもたちに焦点を当て、子どもの権利を実現するために、子どもと大人が対話するシステムを確立し、子どもに優しい社会を作ることにあること
- ・ 双方が実施するプロジェクトは、常に国連子どもの権利条約、特に子どもの最善の利益原則に基づくものとする
- ・ 両当事者は、プロジェクトの成功に対する全体的な責任を共有する。
- ・ シーライツは、以下の事項を行うこと
 - CCPCR に活動資金を拠出すること
 - プロジェクトの効率的かつ効果的な実施を確保するため、CCPCR に対し、指導及び技術支援を行うこと
 - 必要に応じてスカイプを使用し、CCPCR スタッフとのミーティングを実施すること
 - CCPCR スタッフと共にプロジェクトサイトを訪問し、モニタリングを実施すること
- ・ CCPCR は以下の事項を行うこと
 - 合意された活動計画に基づき、プロジェクトの活動と成果を計画、実施、フォ

ローアップすること

- シーライツから提供された資金および技術的・物質的資源を適正に管理し、かつ活動の費用効率、質および効果を保証するような方法で使用する
- プロジェクト資源の管理および内部統制が適切に実施されるようにすること
- 毎月末日までに月次報告書を提出すること
- 活動写真を含む最終報告書と財務報告書を提出すること
- 現地視察の際、本プロジェクトに関連するシーライツとそのドナーの訪問を促進すること
- 領収書のコピーを提出すること
- シーライツが CCPCR に送金した資金のうち、本契約終了時に未使用のものは、シーライツに返却されること
- シーライツが送金した資金が不足した場合、CCPCR は、当事者間の書面による合意により、シーライツが追加資金を送金するまでの間、自己資金を使用すること
- CCPCR のスタッフの経費は、本事業の予算に含まれること

(3) CCPCR による賃金等の未払いの発覚の経緯・具体的内容

シーライツの代表理事である甲斐田万智子氏（以下、「シーライツ代表」という。）は、2023 年 1 月 4 日、シーライツの元現地スタッフ（カンボジア人）から、本件事業に携わっていた元英語・コンピューター教師が、本件事業にかかる 2019 年 9 月から 2020 年 2 月までの給与が支払われていない旨を Facebook に投稿していることを告げるメッセージを受信した。シーライツ代表が、CCPCR の代表者にメールで事実関係を確認したところ、同人は、「ミスコミュニケーション」によって給料が未払いになっていることを認めたため、シーライツは、理事会において、さらなる事実関係を調査することを決定した。

シーライツ代表らが、同日から同年 5 月 7 日まで、現地を直接訪問するなどして、関係者からの聞き取り（現地訪問を含む）を行った結果、①子どもたちに英語とコンピューターを教えていた元教師の給与（月額 150 ドル×6 か月＝900 ドル）が支払われていなかったこと、②CCPCR のシーライツに対する会計報告では、同給料は支払い済みとして計上されていたこと、③同英語教師に対する支払い済みの給料についても一方的な減額が行われていたこと、④元教師が立て替えていたコミュニティセンターの電気配線などの立替え金（約 75 ドル）が支払われていなかったこと、⑤2021 年度中に実施済みとして報告されていた現地の 3 つの

小学校のトイレの補修工事について、修理代(700ドル×2校=1400ドル)が支払われておらず、残り1校では補修工事自体が行われていなかったこと、⑥コミュニティセンター・図書室運営委員への手当が支払われていなかったこと、⑦シーライツがCCPCRの代表者に対し、未払い賃金及び学校のトイレ工事代金を速やかに支払うよう求めたところ、元教師と校長のサインが入った領収書の画像とともに、それらの支払いが完了した旨報告があったが、実際には今回も支払いが行われていなかったにも関わらず、教師らは、CCPCRの代表者の求めに応じて領収書にサインをしていたことが判明した。

当委員会の調査では、シーライツの理事らが関係者らに対して詳細なヒアリングを実施しており、その供述内容が詳細に記録されていたことから、あらためて関係者らに対するヒアリングは実施しなかった。他方、CCPCRの代表者に対しては、弁明の機会を与える必要があるものと考え、同人に対し、ヒアリングを希望する旨のメールを送ったが、それに対する返信はなかった。

そこで、当委員会としては、シーライツが関係者らに対して実施したヒアリングの議事録及び会計書類を精査した結果、関係者らが述べた内容に不自然・不可解なところはないこと、CCPCRの代表者自身、シーライツの理事らとのメール及びカンボジアでの面談の中で、教師や校長らに対する未払金が存在すること自体は否定せず、速やかに支払う意向を示していたこと、当委員会に対する反論の機会を放棄したことなどから、上述の①から⑦はいずれも事実であると判断した。

(4) 教師らに対する賃金未払い等に関する責任の所在

教師らに対する未払いの事実があったとして、その支払い義務を負う主体(教師を雇用する場合の雇用主、修理工事の発注主)がシーライツ、CCPCRのいずれであるかは、パートナーシップ協定書からは必ずしも明らかではない。当委員会が実施した理事らに対するヒアリングでも、本件事業の実施主体が誰であるかについては、理事の間でも認識の相違が見られた。この点については、同協定書に、「両当事者は、プロジェクトの成功に対する全体的な責任を共有する。」との条項があるものの、英語教室等の日常的な運営や教師・学校長等とのやりとりはCCPCRが行っていたこと、教師の採用や工事業者の選定のプロセスにはシーライツは関わっていなかったことなどからして、教師との雇用契約、修理工事の請負契約の当事者(法的な責任主体)は、CCPCRであったと解釈することが自然であるといえることができる。

もっとも、本件がカンボジアの裁判所で争われた場合に、カンボジア法上も同

様の解釈がなされるとは限らず、また、たとえシーライツに法的な責任がなかったとしても、シーライツが、教師らに対し、一切の責任を負わないことを意味するものではない。

この点については、2011年に国連にて採択された「ビジネスと人権に関する指導原則」（以下「指導原則」という。）が参照に値する。指導原則の枠組みには3つの柱があり、人権を保護する国家の義務と救済へのアクセスと並んで、「人権を尊重する企業の責任」が挙げられている。指導原則における企業の人権の尊重とは、「企業が他者の人権を侵害することを回避し、関与する人権への負の影響に対処すべきこと」を意味しており、国家のみならず、企業も人権を尊重する主体として責任を果たすことが求められている。指導原則は、それが適用される企業の種類について明確には定義していないが、NGOであっても、その使命を追求するために、従業員を雇ったり、事務所を借りたり、物品を購入したりしながら、典型的な事業活動に従事しており、これらの活動を実施する際に、企業と同様、人権侵害が生じる可能性がある以上、NGOを指導原則の適用範囲から一律に除外する理由はないものと考えられている。そして、指導原則では、企業自らが直接的に引き起こしている人権侵害のみならず、間接的に負の影響を助長していたり、関与したりしている人権侵害についても、対応する必要があるものとされていることから、本件のように、パートナーシップ関係にあるローカルNGOによって引き起こされた人権侵害についても、責任を負わなければならない場面が存在するというべきである。

本件において、指導原則上、シーライツが、CCPCRによる人権侵害を防止・軽減し、救済するために具体的にどのような措置を取るべきであったかについては、後述の「再発防止策の提言」において言及したい。

2 CCPCRによる賃金等の未払いが発生した背景事情

(1) カンボジアの歴史的背景

カンボジアは9世紀から15世紀までアンコール王朝が栄えたが、その後アユタヤ王朝（現在のタイ）の侵攻により没落した。19世紀にはフランス領インドシナの一部として、フランスの保護国となった。

その後のカンボジアの近代史としては、1975年から1979年に至るポルポト時代が現代社会まで影響を及ぼしていることを忘れてはならない。

政治経済的には、原始共産主義のポルポト時代から社会主義を経て、現在の資本主義経済に至った。原始共産主義のポルポト時代からの急速な資本主義経済へ

の転換は、さまざまな社会のゆがみを引き起こした。社会主義時代の公有地の割り当て、経済活動への政府の様々な形での介入から、土地の私的所有や、法治による市場経済への移行はスムーズにはいかなかった。

社会的には、ポルポト時代の相互監視制度などによる、社会の信用構造の破壊はいまだに、負の資産として残っている。

国民の3割近くが粛清や飢餓により亡くなったといわれている。1979年にポルポト政権が倒されたが、その後も勢力を争って内戦が続いた。

1993年には国際連合カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の統治のもと、民主的な総選挙が行われ、新憲法も制定され、立憲君主制の民主主義国家として歩み始めた。しかし、その後の政治的混乱、公正に欠ける5年ごとの国政選挙は世界から批判を受けている。同時に、そのような政治的「不公正」の環境が続いているにもかかわらず、経済的には、貧富の差があるとはいえ、国全体としては順調に発展してきている。

（2）カンボジアの社会経済的状況

1993年の民主的総選挙以降は、内実については国際世論からの批判があるものの、民主主義国家として歩んできている。社会経済の発展は当然に重要な課題とされ、海外の援助機関、国際機関、NGOが社会経済の発展のために、多く流入してきた。

インフラ、教育、保健医療、農村開発など、多くの分野で支援が入った。実は、国際社会は、ポルポト時代のときから、タイの難民キャンプなどでの支援実績があり、選挙後にカンボジア国内で活動がしやすくなったため、その支援の延長で国内での支援を開始した団体も多かった。

国際社会がカンボジア支援にプレッジ（国際約束）する支援総額が、カンボジア政府の支援要請総額を超えるなど、国際社会はカンボジアの復興に大きな力となった。ただし、このような国際支援については、中国などが独自路線でカンボジアを支援するため、支援に関する国際協調が全面的にできていたわけではなかった。

大きな資金が国家の復興のために流入したが、受け皿としてのカンボジア側には、人材としても制度としても十分な力はまだ備わっていなかった。そのため、個人の蓄財に回される資金も相当あったといわれている。

また、支援する側も、カンボジアのために支援しているのか、自分たちの都合で支援しているのかという批判を受けることもあった。

社会的混乱を経験してきた人々は、個人の資産を金融機関に預けるということ

はず、金などに変えて身につけていることも多かった。いざというときに逃げられるようにするためである。そのような状況で金融機関の発達も遅れていた。しかし、同時に、マイクロファイナンスが世界的に流行し、カンボジアでも導入されていった。しかしそのマイクロファイナンス機関を統治する法制度も不十分なままであった。現在では不良債権問題も指摘されているなど、本来のマイクロファイナンス（小規模事業の資本としての借入れ）としての機能より、日本でいう消費者金融（消費財購入の資金としての借入れ）のような位置づけになってしまっているともいうことができる。

なお、カンボジアでは、ポルポト時代という何もかもがゼロとされてしまった（貨幣制度廃止、経済活動停止、学校教育崩壊など）時代の経験からか、あるいは法が未整備で法治国家の体裁をとりながら実質人治であることからか、いざとなれば抵抗なく契約を反故にするという文化的側面があることは否めない（ただし、近年の法整備に進捗により変化の兆しはみられる。）

（3）カンボジアにおける NGO の地位

上述のような社会的な状況の中で、多くの NGO が社会経済の発展を目的として活動している。インフラのような多額の資金を必要とする支援は国際機関や JICA などのような海外の国際支援機関が担っている。教育や保健医療、農村開発、人権などの分野では NGO が主体的に活動しており、海外の NGO（国際 NGO）だけでなく、カンボジアの NGO（ローカル NGO）も多く活動している。ローカル NGO の多くは国際 NGO や海外からの資金によって運営されている。NGO は一つの大きなセクターを形成しており、就職先もしくは起業の対象として広く認知されている。

1993 年の選挙の直後は、NGO はカンボジア社会から大いなる期待をもって受け入れられていた。多くの国際 NGO が流入するとともに、地方で活動する地元のローカル NGO も多く設立された。しかし、民主主義や人権などを主張する NGO は政府に批判的であったため、次第に政府の圧力をうけるようになっていった。NGO を統治する法整備もすすめられ、2015 年 7 月には「結社および非政府組織に関する法律」が制定された。この法律は NGO に政治的中立性をもとめており、政府が恣意的・政治的な理由で NGO の活動を停止させることが出来るようになった。この法律はカンボジアの憲法も保障する結社や表現の自由を制限するものとして NGO や国際社会が懸念し、修正もしくは再考をもとめていたが、最終的にはそのような懸念がのこるまま制定されることになった。

（4）国際 NGO とローカル NGO との関係性

先に述べたように、カンボジアにおけるローカル NGO の多くは国際 NGO の資金提供を受けて活動をしている。国際 NGO といっても、多国籍のスタッフによって活動している場合は必ずしも多くなく、その NGO の本部のある国のスタッフが現地代表や幹部を構成しており、カンボジア人スタッフが意思決定の権限を持たない場合も多い。このような国際 NGO はカンボジア政府（活動分野を管轄する省庁や外務国際協力省など）と MOU を交わし、活動を実施する。活動地の地方政府と協力したり、活動地に存在するローカル NGO と協力したりして事業を実施する。

国際 NGO のローカリゼーション（国際 NGO が、カンボジア人スタッフに権限を移譲し、現地のスタッフのみによって団体が運営されるようになること）も稀に見られるが、その場合であっても資金はもとの国際 NGO から提供され続けることが一般的である。

国際 NGO がローカル NGO と協力して活動する場合、国際 NGO が活動の計画を立て、資金を拠出し、ローカル NGO が活動を実施するというローカル NGO 実施請負（あるいは業務委託）という協力形態がある。また、ローカル NGO が活動計画を立て、実施もするが、企画書（プロポーザル）を国際 NGO に提案し、国際 NGO が資金は拠出するという、国際 NGO がファンディング・エージェンシーとして位置づけられる協力形態もある。

国際 NGO とローカル NGO の協力形態は、プロジェクトサイクル（調査・計画／実施／モニタリング・評価）のどの部分をいずれの団体がどこまで担うか、また経営資源（ヒト／モノ／カネ／情報）のどの部分をいずれの団体がどこまで担うか、という視点から見ることができる。社会経済的な理由から、経営資源の一つである資金（カネ）だけはローカル NGO のみでは担いきれていないのが実情である。人材（ヒト）については、ポルポト時代の知識層の粛清や、社会の混乱の中にあつて教育制度が整わなかったこともあり、民主的総選挙後しばらくは、必要とされる技術や知識をもつ人材が少なく、民間企業でも NGO でも、経営幹部層として活躍できる人材が少ないといわれていた。しかし、現在では、戦後生まれともいえる世代が育ってきている。国内での高等教育機関（大学など）も多く設立され、また NGO による職業訓練などもあいまって、技術知識の底上げがされている。また、国際協力の一環として、海外留学をする機会も多くあり、海外で学んで帰国するものも多くなっている。

3 本件不正行為を生んだ原因

(1) 組織的側面からの分析

ア チェック体制の甘さ、コミュニケーションの不足

シーライツは、現地パートナー団体の選定において、「子ども参加を実践している」「外国からの資金を活用できるキャパシティーがある。」などを掲げている（「現地パートナー団体を決定するにあたっての選定基準」参照）。

パートナー団体の選定においては、活動実績や規模など事前の審査を行い、組織内で議論を重ね、最終的には短期の委託業務を発注するという段階を経てから、CCPCR をパートナー団体に決定している。CCPCR については、一部の理事からは「子どもではなく寄付者を向いた団体」などの懸念も表明されたものの、事前に別組織の実態を完全に見極めることは難しいことから、上記の選定プロセス自体に大きな問題があったとまではいえない。

本件の問題点は、パートナー団体となった後に基準を満たさないことが判明してからも、改善を強く求めなかったことや、関係を見直すことがなかったこと、そして、その状況が加速度的に悪化していることに気付けなかったことにある。

本件は、巧妙な粉飾を見抜けなかったなどという事案とは全く異なるものである。パートナー協定書上、CCPCR の義務とされていた毎月の活動報告が初期からなされていなかったこと、CCPCR からの会計報告上、不明点やミスが多く見られていたこと、CCPCR のドナーや職員が年々減っていたこと、CCPCR の公式 ウェブサイトの更新の頻度が減り、年次報告書も公開されなくなっていたこと などというわかりやすい組織基盤の脆弱さ、衰退のサインを見落とし、あるいは漫然と放置していたものと言わざるを得ない。

シーライツの事務局スタッフは、CCPCR の会計書類の提出の遅れやミスや、不明点の多さに加えて、質問してもなかなか回答が得られないことから、いつ不正が起きてもおかしくない「危ない」状態だと認識しており、その状態を容認するシーライツ側の姿勢に対し、危機感を持っていたと述べているところである（事務局スタッフが、事業地訪問するシーライツ代表に対し、会計について CCPCR に質問するよう依頼しても、「お茶菓子程度の金額だったので」などの理由でそれが行われず、会計について確認する時間が次第に持たれなくなっていたとのことである。）。

なお、当委員会のヒアリングでは、コロナ禍によって現地に渡航できなくなったことから、チェックの甘さやコミュニケーション不足が起き、それが不正につながったと考えている理事が複数いたが、給与未払いは、コロナ禍以前か

ら起きていたものであるから、当委員会としては、コロナ禍が本件の原因であるとは考えていない。コロナ禍前から、シーライツの事業地視察は、会計を含むCCPCRの組織運営状態について確認するには十分でなかったと言わざるを得ない。シーライツの現場訪問は、基本的には代表や理事が、所属する大学の研究の機会を活用して実施されていた。研究の一環として、事業目的に対する成果や課題の分析がされており、丁寧な事業評価書が発行された回もある。それに比べ、組織運営についての分析、評価資料は、ほぼ見当たらなかった。シーライツがCCPCRに業務委託しているという関係なのか、ファンディング・エージェンシーの立場なのかということが、契約上でははっきりしないことも一つの問題ではあるが、どちらの関係であるにせよ、CCPCRの組織運営の評価は、協力団体として意識的にみていくべきであったといえることができる。

また、事業地視察以外でのCCPCRとの日常的なコミュニケーションも極端に不足していたことは疑いがない。事業自体は比較的小規模といえ、オンラインでも十分、会計についての事務局の質問をクリアにすることはできると考えられる。不正の疑いが浮上して、シーライツは会計の問題についてダイレクトメッセージを使うなど工夫して、CCPCRと連絡を取ったが、その努力は不正前には十分には取られていなかった。

給料などの不払いの疑いは、教員が個人のSNSで給与不払いについて投稿しているのを見た外部者からの一報によって明るみに出たものであるが、このようなコミュニケーションが取れる外部の人物がいたことは評価できる一方、教員をはじめとした事業関係者が、シーライツとの間で、正規の方法でコミュニケーションする手段を持ち得ておらず、また、通報窓口や苦情処理メカニズムがない状態であったこと自体が、不正を誘発し、発見を遅らせたといえることができる。

コミュニケーションの不足は、シーライツ組織内にも存在したものである。不正が起こるかもしれないと、事務局が話し合っていたことを、シーライツ代表は知らなかったと述べている。また、多くの理事が、カンボジア事業以外の事業も含めて、やめたほうが良いと思っても、シーライツ代表が自分の責任でやると言ったら、それ以上は発言を控えていたことも明らかになった。

このようなチェック体制の甘さとコミュニケーションの不足が生まれた要因としては、以下のものが考えられる。

① 事業ありきの姿勢

理事会では、不正の疑いが浮上する前から、本件事業からの撤退について意見が出されてきたが、組織としては本事業を継続してきた。その背景には、長期間手がけてきた個人的に思い入れの強い支援であったこと、本件事業指定の寄付者が存在していたこと、将来の資金調達の可能性などが影響し、事業存続が前提としてあったことは否定し難いものとする。本来であれば、社会に貢献する事業を行うには、会計をはじめ適切な運営をする責任が同時に伴う。特に認定NPO法人は、通常のNPO法人に比べ、より厳しく責任が求められる。不適切な運営は、信用を失うことにつながり、ひいては継続的・安定的支援を脅かし、最終的に受益者に不利益を与えかねない。しかし、そのような長期的な視野を持って運営面での社会的な責任を果たすことよりも、支援したいという今の思いが優先される状況になっていたのではなかろうか。シーライツでは、CCPCRとパートナーシップ協定を結ぶまでは、事業地に日本人職員を配置し、直接本事業を実施していたが、それができなくなったことから、CCPCRに委託したという経緯がある。このような事業存続を前提とし、かつ事業を存続させるためにはパートナー団体の存在が不可欠という状況が、CCPCR側に察知され、結果的に軽んじられる隙になったことは十分考えられる。

② 公私混同体制、リソース不足と運営能力が育たない悪循環

当委員会としては、シーライツがシーライツ代表個人の事業の域から脱却できていなかったものと評価せざるを得ない。過去にも、シーライツ代表によって私財が投入され単年度の赤字が補填されてきたことや、本疑惑浮上後にも私財による事業継続の話があったこと、あるいは、役職員一丸となって立案した中期計画が、シーライツ代表一人の意向で変わってってしまうことは象徴的である。

もっとも、シーライツ代表が独裁的であったわけではなく、周りに広く意見を求める存在であったことはヒアリング対象者全員が認めているところである。

シーライツ組織内には、懸念の表明や問題点の指摘はするが、最終的には責任を取ると表明するシーライツ代表に任せる形で、強い反対をしない組織風土があった。

ヒアリングしたほぼ全員の理事がその理由として、多忙であることを挙げており、理事会以外にシーライツに関わる時間を持つのが難しく、代案の提案や積極的な実行のサポートまでは行えないことが遠慮につながっていたとの

ことであった。

本来、理事会は法人の意思決定機関であり、理事会の決定という組織決定を個人の責任に帰することはできないものである。理事というのはそのような職責があり、監査役には理事会が法的（組織決定した方針や定款を含む）に脱線するのを防ぐ役割がある。役員はその職責を理解し、果たしていたかは疑問である。

役員が全員、無給非専従というのは NGO では珍しいことではない。しかし、シーライツの場合は、事務局も 1 名、時にはパートタイマーのみという体制であった。シーライツ代表も含めた全役員が本業で多忙すぎる状態は、事業に対してリソースがあまりにも不足していたといえる。

認定 NPO 法人には、社会的な責任を果たすことが求められている。シーライツ代表の応援団というスタンスから脱却せず、自分自身が寄付金や助成金を託された法人としての使命、行動規範、規則、内部統制、説明責任などを理解し、遵守しなければならない立場であるという意識が薄かったものと言わざるを得ない。

（2）社会・文化的側面からの分析

CCPCR について、一部の理事から、「子どもではなく寄付者を向いた団体」などという懸念が表明されたことは前述のとおりであるが、同団体が、カンボジアにおける国際支援の位置づけ、また、カンボジアのローカル NGO の置かれた状況からして、運営資金を拠出する寄付者（ドナー）を向いていたこと自体は理解できないものではない。

また、CCPCR は長く海外からの支援を受けていたことから、ドナーのニーズを推し量ることが可能であったと思われる。これは悪く言えばドナーの足元を見ること、隙に付け入ることもあるということである。多くのドナーが CCPCR から離れていったにもかかわらず、シーライツはその事実を把握するのが結果として遅すぎた。そのために、問題発生の可能性を孕んだまま CCPCR との協力関係が続けられたといえる。

CCPCR にとって、シーライツは「甘えられる」存在であったことは明らかである。報告書の未提出や、会計報告に不確かな部分があるという指摘に回答せずとも、それ以上の言及や措置がとられることはなく、次の資金が送金されてくるという状況では、多少の問題は見逃されるものと思ったとしても何ら不思議ではない。

このような、「支援される」ことのエキスパートであるカンボジアのローカル NGO

の思考法、発想法を理解し、想像することができていれば、本件を未然に防止することは十分に可能であったものと思われる。

第4 再発防止策の提言

1 海外事業について（現地における人権侵害防止の観点から）

シーライツにおいて、今後、海外事業を継続するのであれば、パートナー団体による本件類似の人権侵害を防止・軽減し、救済するために、以下の方策を取ることが求められる。

- (1) 人権方針を策定し、パートナー団体を含む関係者に周知すること
- (2) パートナー団体による活動によって引き起こされる可能性がある人権への負の影響をアセスメントすること
- (3) 人権に対する負の影響について、その予防策をあらかじめ検討すること
- (4) パートナー団体に対するモニタリングを行うこと
- (5) 万が一、人権侵害が発生した場合には、救済措置を講じること

シーライツのパートナー団体である CCPCR による賃金不払いという人権侵害が発生した本件に照らしていえば、CCPCR に対するモニタリング（定期的なコミュニケーション、会計報告の徹底等）が不十分であり、また、実際に人権侵害が発生した場合の通報窓口（苦情処理メカニズム）が設けられていなかったことが事態を深刻化させたのであるから、パートナー団体との間で、人権方針を共有するとともに、モニタリングを徹底し、万が一、人権侵害が発生した場合に被害者が通報することができる連絡先をシーライツ内あるいは第三者機関内に設けることが必要であるといえることができる。

さらに、今後も、カンボジアで事業を継続するのであれば、前述したカンボジアという国の社会・文化的側面について、あらためて理事間で確認・共有した上で、それらを十分に考慮した方策を検討することが求められる。

2 組織風土・ガバナンス体制について

シーライツが実施する活動の多くが、シーライツ代表個人の強い想いと使命感によって始められ、発展していくというプロセス自体の是非は置くとする。例えば、シーライツ代表個人を中心とした任意団体として活動する道もある。しかし、今後も特定非営利活動法人や、さらに社会的責任が求められる認定 NPO 法人として活動を続けるのであれば、以下の方策をとることが求められる。

- (1) シーライツ代表は、寄付金や助成金を託された団体の総責任者であること

を常に自覚し、個人的な想いと団体の活動を意識的に峻別すること

(2) 理事と監査役は、代表の応援団というスタンスにとどまることなく、法人としての使命、行動規範、説明責任などを理解し、遵守しなければならない立場であるという意識をもって活動に取り組むこと

(3) 現実的な問題として、人員の規模からして、業務量がキャパシティーを超えているものと思われることから、人材の確保あるいは業務の縮小に急務としてとりかかること

(4) 理事・監査役と事務局との役割分担や、事業運営に関するルールの明確化・マニュアル化等、NPO 運営の基本的な部分が十分ではない点が散見されることから、それらの見直しも喫緊の課題として取り組むこと

第5 結語

本件の調査にあたり、シーライツのシーライツ代表及び役職員は、協力的であった。自発的に本件を公開し、費用もかかるにも関わらず本委員会を設置し、調査のために必要な情報をすべて開示したことからも、改善を実施していく意識が強く認められる。

子どもの権利促進は、世界中において重要な取り組みである。社会的責任を果たし、援助の国際規範“Do No Harm（害悪を及ぼしてはならない）”を遵守しながら、本目的の遂行を追求していけるよう、シーライツの既存の事業形態、組織風土や法人格を保持することにとらわれることなく、組織改革に取り組まれることを期待し、本報告書の結びとする。

以上