

英国におけるチャリティ制度に関する調査研究
報 告 書

平成 19 年 6 月

財団法人 公益法人協会

はじめに

§ 英国におけるチャリティ制度に関する調査研究

本調査研究プロジェクトは、総務省大臣官房管理室の委託により、公益法人改革3法案の国会提出に先立つ平成18年1月～3月の期間に実施したもので、事前調査に基づく詳細な実務上の質問書を準備の上、先方に当方の基本的な調査意図を事前に十分周知徹底せしめたことにより、チャリティ委員会本部ならびに地方事務所、内国歳入・関税庁チャリティ部門の日常業務の実態（特に現場における仕事の流れの立体的な把握）について密度の濃い調査を実施することが出来た。従来、チャリティ委員会の組織・業務の概要について、先方のプレゼンテーションに準拠した調査報告の先例はあるが、具体的な実務の詳細にわたる現地調査はほとんどないと考える。

またこの機会に、併せて英国国会における新チャリティ法の審議状況を内閣府戦略ユニット時代から引き続き担当している内務省新法案担当課長から直接聴取したり、スコットランド・新チャリティ法の成立に伴い、平成18年4月から立ち上げ予定の新スコットランド・チャリティ監督局（OSCR2）の準備状況をDandee市に所在する現監督局（OSCR1）を訪問して局長自らによる説明を受けるなど、当該時点におけるわが国の制度改革問題に即応するその他の問題についても実り多い調査となったと自負している。

2003年8月に公益法人協会が実施した英国チャリティ調査に比較して、今回特に強く感じたことは、下記の2点であった。

- (1) 日本と時期を同じくして、400年ぶりのチャリティ改革が進行中の英国において、その中核をなすチャリティ委員会が、大きな転換期に立っていること。
すなわち、新チャリティ法の成立を待たずに、その精神を先取りして、①新ヴィジョン、使命、価値理念の策定、②コミッションナー会議と事務総長以下の業務執行幹部会の組織・権能の再編成、③業務の集約化、電子登録制度（e-filing）の導入、④中長期的な数値目標の導入、⑤情報公開の推進に向けてのデータベース整備、⑥顧客サービス体制の強化、⑦チャリティ委員会自体の説明責任の強化・透明性の向上など、各種の運営上の施策が積極的に導入されている。
- (2) 次に、チャリティを規制監督する立場のチャリティ委員会のとるべき姿勢として、今回“Customer Service”と“Proportionate”という2つのキーワードが特に強調されたこと。
前者は、単に登録対象となるチャリティやその関係者のみならず、チャリティ活動の受益者、チャリティに対する資金提供者・寄付者、ならびに広く社会一般を包含して居り、これらに対する信頼性の高い、価値あるサービスの提供が目標とされている。また、後者はスコットランドの場合も含め頻回に使用されていたが、

要は 189,000 のチャリティを画一的な手段や方法で手を掛けて規制するのではなく、その事業規模や活動分野など、それぞれの持つリスクに見合った弾力的な対応により、管理を行うということである。

さらに今回の現地調査手配については、チャリティ委員会、内国歳入・関税庁、内務省、スコットランド・チャリティ監督局などの現地政府諸機関の訪問予約が官側の正式ルート（関係省庁～ロンドン日本大使館）では極めて難しい状況下で、NCVO や SCVO の仲介ないしは当方からの直接交渉で容易に実現するとともに、チャリティ委員会はじめ各機関（殊に内国歳入・関税庁）では上級幹部を含め、関係部署を挙げての大変手厚い受け入れ準備態勢で迎えてくれたことは特筆に値すると考える。これは、英国における政府機関と民間セクター側との日頃からの密接な協働関係と、NCVO や SCVO などの所謂 National Umbrella 団体の持つ社会的な影響力の大きさを如実に表しているといえよう。

われわれとしても、このような官・民の関係は大いに学ぶべきであるとともに、英国の市民社会セクターを代表する NCVO が、姉妹関係にある日本を代表する National Umbrella として当協会を遇してくれている現在の友好関係は、今後とも是非大事にしてゆきたいと痛感している次第である。

最後に、本報告書第 1 部の大部分は既に『新たな公益判断機関の業務の在り方に関する報告書（総務省）』の巻末付録資料として公表されているが、そこでは調査チームのメンバーや訪問調査先などが一切省略されて記載されていないので、今回あらためて独立の報告書として完成させたものであることを付記する。

平成 19 年 6 月

財団法人 公益法人協会
副理事長 宮 川 守 久

調査の概要

1. 調査目的

- (イ) チャリティ委員会の日常現場業務の詳細（部門毎の要員配置を含む）
- (ロ) イングランド・新チャリティ法の審議状況
- (ハ) スコットランド・新チャリティ法成立に伴う、平成 18 年 4 月立ち上げ予定の新 OSCR2
の準備状況

2. 調査日程

調査期間： 2006 年 2 月 12 日（日）～2 月 19 日（日）

3. 訪問機関（訪問順、ただし訪問機関名は調査実施時のもの）

- 内国歳入・関税庁（HM Revenue and Customs）
- NCVO（National Council for Voluntary Organisations）
- チャリティ委員会（Charity Commission）ロンドン本部、リバプール事務所・トールトン事務所
- 内務省アクティブ・コミュニティ・ユニット（Active Community Unit, Home Office）
- SCVO（Scottish Council for Voluntary Organisations）
- スコットランド・チャリティ監督局（Office of the Scottish Charity Regulator: OSCR）

4. 参加者（敬称略、ただし役職名は調査実施時のもの）

（総務省）

駒形 健一	大臣官房管理室長
大上 明子	大臣官房管理室公益法人行政推進室主査
上村 進	行政管理局管理官

（有識者）

雨宮 孝子	明治学院大学大学院法務職研究科教授
城多 努	広島市立大学国際関係学部専任講師

（公益法人協会）

宮川 守久	理事・主席研究員
中島 智人	研究員
杉崎 順子	通訳

5. 調査日程の詳細

- | | | | |
|----|----------|----------------|---|
| 1) | 2月12日(日) | 12:55
16:20 | 成田発(BA008便)
ロンドン・ヒースロー着
(ロンドン泊) |
| 2) | 2月13日(月) | 10:00~13:00 | 内国歳入・関税庁
チャリティ部門責任者 Mark Nelthorp 氏他
チャリティ部門幹部6名による説明および意見交換

HM Revenue and Customs
Charities
Mail Station A
100 Parliament Street
London SW1A 2BQ |
| | | 14:00~16:00 | NCVO
国際関係担当 Nolan Quigley、政策担当
Belinda Pratten、キャンペーン担当責任者
Christopher Stalker の各氏による新チャリ
ティ法、チャリティ委員会に対する見解、お
よびこれらに対する NCVO の今後の取り組
みについての説明

National Council for
Voluntary Organisations
Regent's Wharf
8 All Saint's Street
London N1 9RL
(ロンドン泊) |
| 3) | 2月14日(火) | 9:15~16:15 | チャリティ委員会ロンドン本部
Charity Commission
Harmsworth House
13-15 Bouverie Street
London EC4Y 8DP |
| | | (9:30~10:30) | チャリティ・サービス責任者 David Locke 氏
によるチャリティ委員会の役割、法的根拠、
独立性、組織体系(ガバナンスおよび部門構
成)について説明および質疑応答 |
| | | (10:45~12:00) | 法務担当 Elise Millington 並びに Michelle
Russell の各氏による、チャリティ法(1993
年および2006年)の視点からみた、チャリ
ティ委員会の役割および権限、チャリティ資
格についての説明および質疑応答 |
| | | (12:00~12:30) | チャリティ・コミッショナー Lindsay
Driscoll 氏(法務担当)並びに John Williams
氏との意見交換 |
| | | (12:30~14:00) | 昼食 |

- (14:00~15:00) コンプライアンス&サポート副責任者 David Rich 氏他、同部門幹部によるチャリティに対する監督、監査、法律遵守のための支援についての説明および質疑応答
- (15:15~16:15) カスタマー・サービス Ian Cox 氏による、チャリティ委員会の苦情処理を含む顧客サービスについての説明および質疑応答

(翌日の訪問先にあわせてリバプールまたはトーントン泊)

- 4) 2月15日(水) 9:15~12:30 A グループ(駒形、雨宮、城多、通訳):
チャリティ委員会リバプール事務所
Liverpool Office
Charity Commission
12 Princes Dock
Princes Parade
Liverpool L3 1DE
- (9:30~10:15) チャリティ・エフェクティブネス責任者 Neville Brownlee 氏によるチャリティの効果性を向上させるための規制についての説明および質疑応答
- (10:30~12:00) インフォメーション・コンプライアンス責任者 Sheila Birch 氏によるチャリティのモニタリング、チャリティ登録簿のメンテナンスについての説明および質疑応答
- (12:00~12:30) コンタクト・センターの見学
(ロンドン泊)
- 9:15~12:30 B グループ(上村、大上、宮川、中島):
チャリティ委員会トーントン事務所
Taunton Office
Charity Commission
Woodfield House
Tangier
Taunton, Somerset TA1 4BL
- (9:30~10:15) アドバイス&オーダー Steve Grenfell 氏によるチャリティ委員会のチャリティに対する支援についての説明および質疑応答
- (10:30~11:15) 登録部門 Peter Garrard 並びにステイタス・パブリックベネフィット部門責任者 Joanne Edwardes によるチャリティの登録プロセスについての説明および質疑応答
- (11:30~12:00) Ray Jones 氏によるガイドスターUK とチャリティ委員会との関係についての説明および質疑応答

- (12:00~12:30) オンライン・プロジェクト責任者 Alison Murray による IT 活用プロジェクトの説明および質疑応答
(ロンドン泊)
- 5) 2月16日(木) 10:00~11:30 A グループ(雨宮、宮川、中島):
内務省チャリティ部門訪問
新チャリティ法担当責任者 Richard Corden
並びにチャリティ部門 Felicity Pickering と
の新チャリティ法についての意見交換
Charity Unit, Home Office
1st Floor, Peel Building
2 Marsham Street
London SW1P 4DF
17:10 ロンドン・ヒースロー発 (BA1454 便)
18:30 エジンバラ着
(エジンバラ泊)
B グループ(駒形、大上、城多):
10:15 ロンドン・ヒースロー発
11:34 エジンバラ着
16:00~17:00 SCVO 訪問
Scottish Council for
Voluntary Organisations
Mansfield Traquair Centre
15 Mansfield Place
Edinburgh EH3 6BB
(エジンバラ泊)
- 6) 2月17日(金) 9:00~10:00 SCVO 訪問(宮川、中島)
SCVO 責任者 Martin Sime 氏との意見交換
14:00~16:00 スコットランド・チャリティ監督局 (OSCR)
事務局長 Jane Ryder 氏による、新法(スコットランドチャリティ法)あるいは新機構(OSCR2)発足や HMRC (エジンバラ)の廃止に向けた準備・対応、イングランド&ウェールズの新チャリティ法とスコットランド・チャリティ法との相違などについての説明、意見交換
Office of the Scottish
Charity Regulator
Argyll House, Marketgait
Dundee DD1 1QP
夜 在エジンバラ日本国総領事館高橋総領事による総領事公邸での夕食会に参加
(エジンバラ泊)
- 7) 2月18日(土) 11:15 エジンバラ発 (BA1443 便)
12:35 ロンドン・ヒースロー着
14:35 ロンドン・ヒースロー発 (BA007 便)
(機中泊)
- 8) 2月19日(日) 11:05 成田着

本文目次

序論 (雨宮孝子)

1. 英国におけるチャリティの概要	1
2. チャリティに関する法制度	2
3. チャリティ委員会	10
4. スコットランドのチャリティ法とチャリティの監督局 (OSCR)	13
5. チャリティに対する税制の概要	16

第1部 イングランド及びウェールズ

I 総論

第1章 総論 (宮川守久)

1. 沿革	19
2. 職務・目的	19
3. 法的地位	20
4. 組織構成	24
5. 事務所	22
6. 職員数	23
7. 財務状況	24
8. 他の政府機関との関係	25

第2章 転換期に立つチャリティ委員会 (宮川守久)

1. チャリティ委員会のあり方、運営方法の見直し	27
2. 業務改革の具体的な内容	27
3. 最近のチャリティ委員会に対するチャリティ側からの見方	34

第3章 新チャリティ法案 (宮川守久)

1. 法案上程までの経緯	36
2. 新チャリティ法案の特色	37

II 各論

第1章 チャリティ委員会の規制監督権限 (中島智人)

1. チャリティ委員会の規制監督権限	40
2. チャリティ委員会の規制監督権限行使の原則	40
3. 情報開示要求に関する権限	41
4. 審問 (Inquiries)	41

第2章 チャリティ委員会によるチャリティの支援機能 (中島智人)

1. ウェブサイトによる情報提供	45
2. サポート体制	46
3. Advice and Orders と実行支援権限(enabling powers)の行使	49
4. チャリティ委員会による支援機能の拡大	54

第3章 チャリティ委員会におけるチャリティの登録業務 (中島智人)

1. チャリティ委員会によるチャリティ登録の目的	56
--------------------------	----

2. 登録業務からみたチャリティの類型	56
3. 登録申請団体からみた登録申請方法・プロセス	59
4. チャリティ委員会における登録業務	62
5. 登録時におけるチャリティのステータス(charitable status)の判断	67
6. チャリティ登録簿	69
7. 登録簿の再検討(Review of the Register)	70
8. 登録業務におけるボランティア・セクターの団体との関係	73
第4章 チャリティ委員会によるモニタリング (城多努)	
1. チャリティによるアカウントビリティ	75
2. チャリティ委員会によるモニタリング	78
3. 訪問調査 (Review Visit)	80
4. 休眠チャリティへの措置	81
第5章 チャリティ委員会による登録簿アップデートと情報公開 (大上明子)	
1. 登録簿	83
2. チャリティの情報公開	84
第6章 チャリティ委員会への苦情・異議申し立て等 (大上明子)	
1. 苦情処理	86
2. 再審議 (Decision Review)	90
3. 個別チャリティに対する苦情、相談	95
第2部 スコットランド	
第1章 スコットランドにおけるチャリティ事情 (宮川守久)	
1. チャリティ法成立に至る経緯	98
2. 新チャリティ法の成立とその過程	100
3. 第1次 OSCR から第2次 OSCR への移行	108
第2章 OSCR の組織と機能 (城多努)	
1. OSCR の組織	113
2. OSCR の機能	114

図表目次

序論

第1図	英国におけるボランティア・セクターの状況(2003-2004)-----	1
第2図	年間収入規模別チャリティ数の推移(1995-2004)-----	2
第3図	2003年から2004年の収入の内訳-----	2
第4図	1995年～2004年の各セクターの雇用状況-----	3
第5図	チャリティの法形式-----	11

第1部 England and Wales

I 総論

1-1-1	チャリティ委員会における職員総数-----	23
1-1-2	事務所別配置職員数-----	23
1-1-3	主要業務別の要員配置割合(04/05年度)-----	23
1-1-4	活動内容ごとの要員配置割合(2005.3.31現在)-----	24
1-1-5	年度別正味経常経費支出-----	25
1-1-6	Reception Unit のイメージ図-----	28
1-1-7	中期戦略計画における主要な業務目標値-----	29
1-1-8	新ビジョンのイメージ図-----	30
1-1-9	Charity Service Division の各ユニットの配置人数-----	31

II 各論

1-2-1	Charity Services Division の組織構成-----	47
1-2-2	問い合わせの処理方法-----	49
1-2-3	免除チャリティの種類-----	58
1-2-4	チャリティ委員会における登録申請受付件数および登録件数-----	63
1-2-5	登録までの平均所要日数-----	64
1-2-6	登録申請の分類-----	66
1-2-7	財務諸表及び年次申告書の提出義務-----	78
1-2-8	年次申告書の提出に関する業務フロー-----	79
1-2-9	トリガーのしくみ-----	80
1-2-10	SORP 準拠性の分析フロー-----	80
1-2-11	休眠チャリティへの対応プロセス-----	81
1-2-12	アップデートのフロー(イメージ)-----	84
1-2-13	苦情処理手続きのフローのイメージ-----	86
1-2-14	チャリティ委員会に関する苦情の処理件数(正式手続き)(2005年)-----	89

1-2-15	苦情の争点 (2005 年) -----	90
1-2-16	現行制度における再審議手続きの流れ-----	94
1-2-17	個別チャリティに関する苦情処理のフロー-----	96
1-2-18	Compliance&Support における個別チャリティに関する苦情処理状況	97

第 2 部 Scotland

2-1-1	HMRC 索引簿から OSCR の登録簿に移行するチャリティの、年次報告 の返信状況-----	104
2-1-2	スコットランド及びイングランドにおける公益目的-----	105
2-1-3	第 1 次 OSCR から第 2 次 OSCR への移行のイメージ図-----	109
2-1-4	新体制への移行スケジュール-----	111
2-1-5	スコットランド・チャリティの登録状況等-----	117

序論

1. 英国におけるチャリティの概要

(1) 民間非営利・公益活動組織の現状

わが国の民法 34 条に基づく公益法人や信託法 66 条以下に規定する公益信託、特定非営利活動促進法（いわゆる NPO 法）にもとづく特定非営利活動法人、社会福祉法にもとづく社会福祉法人や、私立学校法にもとづく学校法人などを含む、民間非営利・公益活動を行う組織を英国では、チャリティと称し、それらのセクターをボランティア・セクターとあらわすことが多い。

2006 年 2 月現在、ボランティア・セクターに存在するチャリティは約 19 万団体以上あるようであるが¹、NCVO（National Council for Voluntary Organisations）が、最近発行した *The UK Voluntary Sector Almanac 2006*によると、2003 年から 2004 年にかけてのボランティア・セクターの状況は以下のような数字になっている²。

【第 1 図 英国におけるボランティア・セクターの状況(2003－2004)】

- | |
|--|
| 1) 団体数：169,000 団体（現に活動している通常のチャリティ） |
| 2) 総収入：263 億ポンド（約 5 兆 5230 億円 1 ポンド＝210 円換算、以下同様） |
| 3) 総支出：249 億ポンド（約 5 兆 2290 億円） |
| 4) 総資産：668 億ポンド（約 14 兆 280 億円） |
| 5) 有給職員数：60 万 8000 人 |

（出典：The UK Voluntary Sector Almanac 2006）

なお、1) の通常のチャリティとは、イングランドとウェールズでチャリティ委員会に登録されているチャリティと、スコットランドの SCVO(Scottish Council for Voluntary Organisations)、北アイルランドの NICVA (Northern Ireland Council for Voluntary Action)がリストにあげたものが含まれる。ただし、ここには、住宅組合（housing associations）や、学校、政府が主導して設立したチャリティや、宗教を目的とする団体は含まれていない。

¹ 英国のボランティア・セクターの数については、2006 年 2 月に英国を訪れた際、チャリティ委員会や HMRC（内国歳入・関税局。主として直接税を管轄していた内国歳入庁と主として間接税や関税を扱っていた関税局が、2005 年 4 月に合併し、内国歳入・関税庁（HMRC）になった。以後、HMRC と称する。）などで説明を受けた数値は、全体で約 19 万団体（2003 年の調査では、18 万 8,000 団体との数値を聞いた）であると聞いた。

² 上記の注 1 に記載したように、どの団体まで入れるかにより全体の数値にばらつきが生ずるので、資料として *The UK Voluntary Sector Almanac 2006*に記載された数値を使用する。なおこの資料は、民間非営利団体のアンブレラ組織（一種の統括団体）である NCVO(National Council for Voluntary Organisations)が中心になり、民間非営利団体の情報収集、評価を行っている GuideStar UK、スコットランドにおける民間非営利団体のアンブレラ組織である SCVO(Scottish Council for Voluntary Organisations)および北アイルランドの民間非営利団体のアンブレラ組織である NICVA (Northern Ireland Council for Voluntary Action)の協力の下で作られている。

団体総数の推移については、1991 年では 98,000 団体であったのが、2001 年では 153,000 団体と、10 年間で 55,000 団体も増加している。最近では、2000 年から見ると、28,000 団体も増加している。ただしその多くは年間の収入が 10,000 ポンド（210 万円）以下の規模の小さいチャリティである。これらの占める割合は半数を超える。第 2 図は、年間収入規模別チャリティ数の推移である。確かに 10,000 ポンド以下のチャリティが圧倒的に多い。ただし、大規模のチャリティの増加も特徴として見てとることができる。

【第 2 図 年間収入規模別チャリティ数の推移（1995-2004）】

年	£ 100k 以下	£ 100k~1m	£ 1m~10m	£ 10m 以上	総数
1995	109,384	10,164	1,331	121	121,000
2000	126,219	12,838	1,701	206	140,964
2004	146,963	19,064	2,930	290	169,249

(出典：The UK Voluntary Sector Almanac 2006)

2) の収入の種類及びそれぞれの割合は、第 3 図のとおりである。

【第 3 図 2003 年から 2004 年の収入の内訳】

(1) 事業収入	47% (約 125 億ポンド、2 兆 6,250 億円)
(2) 寄付金、会費等収入	45% (約 118 億ポンド、2 兆 4,780 億円)
(3) 投資収入	8% (20 億ポンド、4,200 億円)

(出典：The UK Voluntary Sector Almanac 2006)

事業収入の割合だけに着目すると、1994 年から 1995 年にかけては 33%、2001 年から 2002 年にかけては 43%、2003 年から 2004 年にかけては 47%と増加しており、営利セクターに近づいているようにも見える³。

次に 5) の有給職員数を他のセクターと比較したものが、第 4 図の数値である。ボランティア・セクターで働く人の数は、2000 年と比べると 4 万 5,000 人も増加している。なお、ボランティア・セクターで働く人では、パートタイマーが多く、2002 年の 20 万 3,000 人に対し、2004 年では 23 万 1,000 人と、3 万人も増加していることがわかる。なお、ボランティア・セクターで、受託者や理事として働いている者は、90 万人以上いるが、彼らはすべて無報酬である。

³ The UK Voluntary Sector Almanac 2006 参照

【第4図 1995年～2004年の各セクターの雇用状況】 (単位：1,000人)

	1995年	2000年	2004年
パブリック・セクター	6,042	6,246	6,842
プライベート・セクター	19,095	20,711	20,270
ボランティア・セクター	478	563	608
総計	25,616	27,520	27,720

(出典：The UK Voluntary Sector Almanac 2006)

(2) チャリティに対する寄付の状況

NCVO(The National Council for Voluntary Organisations)と CAF(The Charities Aid Foundation)の調査によると、2001年のチャリティに対する個人による寄付金額は、69億ポンド(1兆4,490億円)であり、2002年では、個人の寄付額は、73億ポンド(1兆5,330億円)と上昇している。ただし、寄付者の人口比に対する割合は、2001年の68.5%に比べ、2002年は、67.3%と、やや低くなっている。

毎月の寄付額の平均は12.93ポンド(2,715円)で前年の2001年より4%の上昇である。なお、興味深いのは、女性(13.57ポンド)のほうが男性よりも1ポンド以上余分に寄付をしている点である⁴。

2. チャリティに関する法制度

(1) チャリティに関する法小史(主としてイングランド及びウェールズ)

1) 1601年公益ユース法

英国における正式なチャリティ活動の始まりは、遅くとも西暦55年で、友愛組合の存在が認められる⁵、12世紀から13世紀にかけて、少なくとも500以上の民間病院が存在したとの記述もある。しかし、英国の近代チャリティに関する法で独立している最初のもは、1601年の公益ユース法(The Statute of Charitable Uses)⁶である。この法律には、前文で、公益性の例示(具体的には、高齢者、障害者、貧困者などの救済、負傷兵の支援、教育の振興、橋梁、港、道路、協会、海岸等の整備、孤児に対する教育等の支援、矯正施設の維持援助、貧困女性の結婚機会の促進、若年層の就業支援、

⁴ Andrew Burgess, *Tax-Effective Charitable Giving*(Tottel Publishing) 2005, P.1 参照。
寄付金の73億ポンドのうち、24億ポンドは税制による効果であると記述するのは、CAF(2005),*Directory of Grant Making Trusts 2005-06, 19th Edition*, (Directory of Social Change)P.vii。

⁵ Jeremy Kendall and Martin Knapp (1996), *The Voluntary Sector in the UK*, p.29 (Manchester University Press)。

⁶ Stat. 43 Eliz. 1, ch.4 (1601)。

囚人、捕虜への支援、生活困窮者の租税支払の援助および出征費の支援)⁷が規定されている。この法律が出された背景には、財産管理制度の一つであるユース（現在の信託の起源）⁸を利用し、教会に財産を寄贈する宗教目的のチャリティが盛んに行われ、これが中世の課税逃れに使用されたこともあり、為政者が、公益目的のユースを一定の条件の下で、認めるとともに、その濫用を防止するという規制の意味も有していた。なお、前文に掲示された、公益の例示は、その後のチャリティ法には、規定されなかったため、1891年に、裁判官のマクノートン卿（Lord McNaghten）が数多くのチャリティに関する判例をまとめて、公益性の基準を（１）貧困救済、（２）教育の振興、（３）宗教の普及、（４）その他コミュニティに有益な目的の４つにまとめたもの⁹と合わせて、現在に至るまで、公益性の基準として参考にされている。

２）チャリティ委員会の設置とチャリティの登録

1601年の公益ユース法というチャリティ目的の基本法ができることによって、チャリティ目的の信託が盛んに行われることにはなったが、19世紀のはじめ、イングランドやウェールズでは、チャリティ目的の信託財産の名義人である受託者の義務違反や信託財産の管理の失当、受託者の失踪などの問題も生ずるようになってきた。そこで、議会は、チャリティに関する法制度の見直しを行うことになり、数年間の検討の結果、1853年に公益信託法（The Charitable Trust Act, 1853）が制定された。この法律により、受託者の義務違反や、信託財産の管理の失当などを防ぐために、チャリティの指導監督をする独立の機関として、チャリティ委員会を設置し、チャリティを統一的に管理することになった。つまり、チャリティの統一的な監督機関として、はじめてチャリティ委員会ができたのは、19世紀の半ばということになる。さらに、1960年、チャリティ委員会の監督強化、チャリティの登録制度の導入などを目的とした、チャリティ法（The Charities Act 1960）が制定された。この時代では、チャリティに関する統一法は、他の国に類を見ないものであった。この法律が制定される背景には、第2次世界大戦により、一般的なボランティア組織が経済的な打撃を受けると同時に、政府も社会福祉予算の削減を余儀なくされ、民間の力による公益活動の推進が重要課題になったことも影響している。とはいえ、チャリティ委員会の制定や登録制度は民間の公益活動の統一的な管理・監督のための制度であり、実質的には、規制のための制度である。しかし

⁷ 1601年の公益ユース法の前文については、Hubert Picarda（1977）, *The Law and Practice Relating to Charities*, Butterworths 8頁以下参照。

⁸ ユース（use）とは、歴史的にみてトラスト（trust）の前身で、"to A for the use of B"というかたちで、財産は受託者Aに譲渡するが、その財産は、受益者Bのために管理・運用するという意味である。公益ユース（公益信託）の受益者は、不特定多数の者になる。

⁹ 1891年、公益信託として免税になるかどうか争われたペムセルケース（Commissioners for Special Purposes of Income Tax v. Pemsel, [1891] A.C. 531, at P.583）における裁判官のマクノートン卿が、多くの判例を4つにまとめた。この4番目には、街づくり、環境保護、動物愛護などが入る。

ながら、管理をしっかりとすることによって、民間の公益活動への支援策をとりやすくなったとも言える。

1960 年チャリティ法では、これまでの信託によるチャリティだけではなく、法人形式によるもの、法人格なき団体でもチャリティとして認められることになった。また、チャリティの監督の便宜のため登録制度を導入したことにより、チャリティの実態把握も容易になり、登録されたチャリティに、税制優遇を自動的に認めることもできるようになった。

3) 現行チャリティ法 (1992 年法、1993 年法) ¹⁰

現行チャリティ法は、1992 年チャリティ法の 1 章と 1960 年チャリティ法、1872 年の公益信託受託者法人格付与法 (The Charitable Trustees Incorporation Act 1872) の 3 つが結合されて、1993 年チャリティ法となっている。さらにチャリティに適用される主な法律としては、1925 年受託者法 (The Trustee Act 1925) や、1961 年受託者投資法 (The Trustee Investment Act 1961)、チャリティとしてのレクリエーション法 (Recreational Charities Act 1958)、1992 年チャリティ法 (The Charities Act 1992)、1978 年の産業共済組合法 (Industrial and Provident Societies Act 1978)、1982 年財政法 (Finance Act 1982)、1985 年住宅組合法 (Housing Associations Act 1985) などがあり、会社形式のチャリティ組織には、1985 年会社法 (Companies Act 1985) も適用される。又、主として、チャリティ委員会への登録や会計報告などが免除される組織に関する規則 (たとえば 1960 年の Charities (Exception of Voluntary Schools from Registration) Regulations 1960) (SI 1960/2366) や、1962 年の除外チャリティ規則 (Exempt Charities Order 1962, SI 1962/1343) などの種々の規則も存在する。

なお、1992 年チャリティ法は、募金活動の不正に配慮して、専門家による募金活動の規制について規定している。特に、チャリティが募金をする場合、専門的に募金を行う業者 (professional fundraiser) とのあいだで、募金の状況の情報公開や、妥当性を欠くような方法で募金活動をしない、一定の状況の下では、集めたお金を返却するなどの点についてあらかじめ合意をしなければならないことなどが規定されている。又、専門の業者を使うのではない街頭募金、戸別訪問による募金についても、ロンドン市議会、市の警察などの許可が必要であることなど、募金に対する規制がなされている。

1993 年チャリティ法は、10 章 100 条と 8 つの付則からなる。特に重要な規定は、(1) 基本的な登録方法 (第 2 章、3 条～7 条)、(2) チャリティの財産の保護のために行うチャリティ委員会の権限や検査 (8 条～20 条)、(3) チャリティを支援するためのチャリティ委員会の権限 (26 条～31 条、小規模チャリティの場合は、74 条、75 条)、(4) チャリティが保有する不動産について、売却、賃貸、担保提供を行う場合、

¹⁰ 1992 年、1993 年のチャリティ法の解説については、Michael King(2000), *The Charities Act explained*, Stationary Office が詳しい。

チャリティ委員会の同意が必要であること（5章、36条～40条）、（5）年次報告書（Annual Report）、財務諸表（Accounts）、年次申告書（Annual Return）の作成および監査、独立検査（Independent Examination）、公的検査の権利（第6章、41条～49条）、（6）公益的会社へのチャリティ法の特別な規定の適用（63条～69条）、（7）不適格な受託者（72条）などである¹¹。

（2）チャリティ法改正

1）2000年税制改正の概要

英国では現在、2005年改正チャリティ法案が議会に提出されている¹²。この改革は、透明性が高く、効果的で、信頼性のある民間の非営利活動の推進のための法制度改革であり、チャリティ側からの要望と政府からの要望の一致のもとで、2000年の税制改革¹³から開始され、現在においては、法制度改革案が議論されている。

この2000年の税制改革とは、概略以下のとおりである。

①コーベナント(covenant)による寄付を全廃したこと。

コーベナントによる寄付とは、個人があるチャリティに寄付をする場合、3年間、同額の寄付をすることをそのチャリティに約束する。たとえば100ポンドを3年間¹⁴、Aチャリティに寄付を継続して行うことを約束する場合、基本税率22%を源泉して、78ポンド分をAチャリティに寄付をし、源泉した22ポンドは、国に徴収されるが、Aチャリティは寄付者が国に支払った22ポンド分を還付してもらえるので、寄付者は、税金分も含め100ポンドをAチャリティに寄付したことになるという仕組みである。つまり、寄付した個人の支払った税金の使い道を寄付者が決めることができるというもので、その意味では民主的ではあるが、寄付者の所得控除にはならない。ただし、寄付者の所得が多い場合、所得税が高額になるが、寄付した分については、基本税率でよいので、その分、税金が安くなるともいえる。このコーベナントによる寄付は、複雑で、わ

¹¹ Andrew Phillips(2003), *Charitable Status – A Practical Handbook Fifth Edition*, Directory of Social Change p.65 参照。

¹² 2006年2月16日にHome Office（内務省）を訪問した折、なぜまだ新法案が議会を通らないのかをうかがってみた。法案の中身に問題があるのではなく、議会にかかっている法案がそのときに41もあり、その中のひとつである新チャリティ法の検討が遅れているとの事であった。

¹³ 詳細は、網倉章一郎「英国のチャリティに関する租税制度—2000年のチャリティ税制改革と財務省の役割」『英国チャリティ調査ミッション報告書』所収（財）公益法人協会（2004年）参照。他に、この改革の背景については、Inland Revenue, *Research briefing charity tax review*, October 2000, www.hmrc.gov.uk/feedback/research.htm、Taxation of Charities House of Commons Research Paper 01/46(12 April 2001) www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01_046.pdfなどを参照。

¹⁴ コーベナント制定当初、同一のチャリティに同額の寄付を7年間継続して寄付しなければならなかった。その継続期間が、寄付をしやすくするために4年間、3年間と短くなり、ついに1回りの寄付に制度を変更することになった。

かりにくいといわれており、これまで、チャリティ・エイド財団（Charities Aid Foundations）がその代行業務を行っていた。この複雑な制度を撤廃し、1990 年に導入された 1 回ごとの寄付制度ーギフトエイド（Gift Aid）に統一することになった。寄付の仕方は、コーベナントと同様、寄付者が支払った税金分の還付をチャリティが受けることができるというものである。又、ギフトエイドでは寄付の最低限度額が 250 ポンドであったが、その制限も取り払われた。

②給与からの天引き寄付（Payroll Giving）の上限 1,200 ポンドの廃止

ペイロールギビングとは、企業に勤めている者が、毎月一定額をチャリティに寄付する場合、自分で手続きをするのではなく、企業側が給料から寄付金を天引きしてチャリティへの寄付を行うという方法である。この方法による寄付では、これまで上限が 1,200 ポンドとなっていたが、その上限が廃止されることにより、より寄付がしやすくなった。さらに政府は、給与からの天引き寄付を奨励するために、その寄付額に 10%を上乗せするという寛大な措置を 2000 年から 2004 年まで行った。

③寄付をやりやすくするために、電話やインターネットのよるギフトエイドも認めることになった。

④上場企業の株をチャリティに寄付した場合の優遇措置を認めることになった。

これらの措置は、チャリティに対する財政的支援に大いに役に立つと考えられているが、政府の思惑としては、補助金を減らし、税制優遇することによって、民間からのチャリティへの金銭的支援の拡大を図ったものということもできる。

2) 改正チャリティ法の概要

①公益目的の再定義

2005 年新チャリティ法案（Charities Bill 2005）では、いくつか注目すべき改正がなされている。そのもっとも大きな点は、公益目的の再定義である。1601 年法の前文に公益性の例示が記載されて以降、その後のチャリティ法には、公益性の定義は規定されず、今回初めて現代的な定義がなされた。それによると、公益目的としては、新チャリティ法案第 2 条第 2 項には以下の規定がある。

- (a) 貧困の防止・救済
- (b) 教育の振興
- (c) 宗教の普及
- (d) 健康の増進、生命の保護

- (e) 市民権の推進、地域社会の発展
- (f) 芸術・文化・文化遺産・科学の振興
- (g) アマチュアスポーツの振興
- (h) 人権向上、紛争の解決、和解の促進、宗教的・人種的な調和、平等・多様性の促進
- (i) 環境の保護および改善
- (j) 若者、高齢者、病人、身体障害者、財政的困窮者その他社会的な弱者に対する救済
- (k) 動物愛護の推進
- (l) 英国軍の効率性の推進
- (m) その他第2条第4項に規定する目的

この(m)には、具体的には、2条2項の(a)～(k)以外に、現行の他のチャリティに関する法や1958年チャリティとしてのレクリエーション法第1条の公益目的として認められているもの、上記公益目的として掲げられている目的、第3条に規定されている公益(public benefit)とその精神等が同様と認められる項目が入る。これは「その他コミュニティに有益なこと」とも言い換えられる。

公益目的は再定義されたが、この公益目的に合致すればすぐにチャリティとして登録できるわけではなく¹⁵、チャリティ委員会に登録申請する際には、活動が不特定多数の者に広がりがあるか(public benefit)の挙証責任があり、情報公開がなされているか、ケースによっては具体的な内容のチェックなどがなされる。

②チャリティ委員会の見直し

現在のチャリティ委員会は、独立性を有してはいるが、法人格があるわけではない。2005年チャリティ改正法が通過すると、一種の独立法人化することになる。ただし、2006年2月にチャリティ委員会で説明を受けたときの話しによれば、だからといって組織の中身が変わるわけではないとのことであった。チャリティ・コミッショナーの数は、現在の5名から9名に増加し、1人はウェールズのニューポート事務所に駐在することになるようである。

③小規模チャリティの登録への最低収入限度の引き上げ

現在、年収1,000ポンド以上のチャリティは、チャリティ委員会に登録しなければならないことになっているが、これを5,000ポンド以上に引き上げることによって、小規

¹⁵ 現行のチャリティ法には、公益性の定義はなく、前述したマクノートン判事が示した①貧困救済、②教育の振興、③宗教の普及、④その他コミュニティに有益な目的のうち、①から③までの3つの分類に入れば、公益性が推定される。新しいチャリティ法では、この12分類に合致しても、不特定多数への広がりなど公益性の存在を立証しなければならない。

模チャリティの登録手続きが緩和される¹⁶。ただし、小規模チャリティからは、登録チャリティに社会的ステータスがあるので、たとえ収入が 5,000 ポンド未満でも、任意に登録できるようにしてほしいとの要望があり、任意登録制度も存続させることになった。なお、チャリティ委員会に登録していないチャリティの税制優遇については、HMRC に申請すれば認められる。

④チャリティ委員会に対する不服裁判所（Charity Tribunal）の新設

チャリティ委員会の登録が認められなかった場合や受託者が解任された場合など、それに不服である者には、現行チャリティ法では、高等裁判所への訴訟提起しかない。これは、非常に時間もかかるし、費用もかかるので、一般からは批判が多く出ている。そこで、チャリティ独自の不服裁判所を新設することになった。具体的な内容はまだ明らかになっていないが、チャリティ委員会への不服の審査を効率的に行うことが目的のようである。

⑤公益目的の法人の創設

現行法では、チャリティ専用の法人制度がなく、不動産の管理、資金調達などに問題が生じたこともある。会社組織を使った公益的会社は、チャリティ委員会と会社庁による規制と報告という二重の登録と負担を強いられており、極めて利用しにくい環境下にあった。そこで、チャリティの類型として新たに公益法人（Charitable Incorporated Organisation: CIO）を創設することとなった。この法人の特徴としては以下の通りである。

- a) メンバーは有限責任
- b) 社団、財団の 2 類型を認める
- c) 2000 年受託者法にもとづき、役員に受託者としての善管注意義務を規定

⑥その他

以上のほかに、募金活動での不正への対応が規定されている。又、100 万ポンド以上の収入のあるチャリティには、公認会計士の監査を義務付けるなどチャリティの信頼を回復するための規定が置かれている。

¹⁶ 当初、収入 1 万ポンド以下のチャリティに対して登録は必要ないとしたが、小規模チャリティから、チャリティ登録の社会的ステータスが是非必要というかなり強い要望があり、5,000 ポンド以上ということになったようである。なお、この案が考えられた当時の収入からみたチャリティの様子について、Report by the Strategy Unit, “Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector” (2002) P.18 によると、2001 年度の所得が 1,000 ポンド以下のチャリティは、42,012 件、1,001～10,000 ポンドの登録チャリティは、59,699 件で、10,000 ポンド以下のチャリティは全体の半数を占めている。

3. チャリティ委員会

(1) チャリティ委員会の組織と機能

チャリティ委員会には、内務大臣 (Home Secretary) から任命される最低3名、最大5名のコミッショナー (うち2名が法律家でなければならない) が存在し、民間公益活動を担うチャリティの登録・監督・指導・支援機関として英国 (正確にはイングランドとウェールズ)¹⁷のチャリティを一元的に管理している。チャリティ委員会は、独立性を有してはいるが、機関ではなく、チーフ・コミッショナーの下に、2名の法律家を含む合計5名のコミッショナーが業務を統括してきた。先に述べたチャリティ法の改正が議会を通過すれば、チャリティ委員会自体が独立行政法人となる。2006年2月現在、チャリティ委員会は、ロンドン本部 (141名)、登録を扱うトーントン (176名)、事後チェックやモニタリングを扱うリバプール (197名)、ニューポート (11名) の4ヶ所に事務所を有し、合計 525 名の体制となっている。かつては、ニューポートをのぞくそれぞれの地域でチャリティ登録等の業務を行っていたが、事務の効率化のために最近、上記のように分業化するようになった。なお、チャリティ委員会では、法律にかかわる問題を扱うことが多く、現在、上記4ヶ所で20名の法律家が仕事に携わっている。

チャリティ委員会には、毎年、国から3,100万ポンド (65億1,000万円) の予算がつき、決算については、国の監査を受けている。

チャリティ委員会の主な業務は、1) チャリティの登録事務、2) 事後チェックやモニタリングをしてチャリティの悪用を阻止すること、3) チャリティ法にもとづき、問題ある受託者を更迭する、定款や信託証書に書かれていない事柄も当該チャリティの健全化のために認める、チャリティ委員会の権限で銀行口座を凍結して財産の保全を図るなど、より良いチャリティの運営のために権限を行使することなどがある。

(2) チャリティの登録事務

チャリティとして、チャリティ委員会に登録できる法形式としては、1) 信託、2) 保証有限会社 (Company Limited Guarantee)、3) 産業共済組合 (Industrial and Provident Society)、4) 勅許状 (Royal Charter) により設立される団体、5) 権利能力なき団体、6) 議会で制定された法律にもとづく団体などがある。これらの登録に際し、定款等 (Governing Document) の提出が必要となる。このうち、設立の古いものは、信託形式のものが多く、最近は法人形式のものが多くなった。2003年8月にチャリティ委員会を訪問した折、伺ったところによれば、新規の登録では、会社形式が50%、信託形式が30%、権利能力なき団体は20%ぐらいということである。

¹⁷ チャリティ委員会は、イングランドとウェールズに存在するチャリティの登録・監督機関である。スコットランドでは後述するように、チャリティ委員会ではなく、OSCR (Office of the Scottish Charity Regulator) が登録・監督機関となる。北アイルランドにはまだチャリティ委員会はできていない。後述するが、社会開発庁 (Department of Social Development) がチャリティの規制をしようとしている。

【第5図 チャリティの法形式】

チャリティの法形式	定款等
1) 公益信託	信託証書
2) 保証有限会社	定款又は規約
3) 産業共済組合	友愛組合の登録によって認証される規則
4) 勅許状により設立された団体	勅許状
5) 権利能力なき団体	規則
6) 法律により設立された団体	議会の法律

イングランドとウェールズにあるチャリティのすべてが登録を義務付けられているわけではない。まず、以下の要件を充足するものはチャリティの登録が免除される。

- ①年間収入が1,000 ポンド¹⁸（21 万円）に満たないもの
- ②永続的な基本財産を有しないもの
- ③土地を有しないもの

これらのチャリティは免除チャリティ（excepted charities）と呼ばれる。これ以外にも、登録礼拝所、省令・規則によって登録が免除されている宗教関連団体、ボーイスカウトやガールスカウト関連団体、1988 年教育改革法に基づくボランタリースクール、軍関連団体などがある。小規模のチャリティやこれら免除チャリティは登録義務が免除されているだけで、チャリティ法が適用される。

その他にチャリティ委員会への登録から除外されているチャリティもある。これを除外チャリティ（exempt charities）という。この除外チャリティは、1993 年チャリティ法付則2に掲げられている。具体的には、オックスフォード大学、ケンブリッジ大学、ロンドン大学などの大学、アルバート公博物館、王立植物園、大英博物館など主要な博物館や美術館、英国国教財務委員会（Church Commissioners）、1965 年産業共済組合法の下で登録された団体、1974 年友愛組合法（Friendly Societies Act）にもとづき登録された団体やその支部などが挙げられる。これらは、他の法律の下で規制を受けるのであって、チャリティ委員会への登録義務もなく、監督下にも置かれない。

以上のもの以外はチャリティ委員会に登録し、チャリティ委員会の指導監督の下に置かれる。

¹⁸ 改正チャリティ法では、5,000 ポンド（105 万円）に引き上げられる。

(3) チャリティ委員会の権能

チャリティの登録以外に、チャリティ委員会の権能としては、1) 登録されたチャリティの事後チェックやモニタリングをしてチャリティの悪用を防ぐ、2) チャリティ委員会の法的権限を実施することにより、受託者や理事の更迭・銀行口座の凍結などを通してチャリティを保護する。また、チャリティ法の規定に従って、命令 (Order) のかたちで定款内容の変更、特にスキーム (Schemes) 権限を使い定款の目的を変更させることも可能である。2) のうち、前者を規制的権限 (Regulatory power)、後者権能を、権限による支援機能 (Enabling Power) と呼んでいる。

1) 事後チェックとモニタリング

チャリティ委員会に登録が認められたチャリティは、毎年、当該年度終了後、10 ヶ月以内に活動報告と次年度以降の活動方針を内容とする年次報告書 (Annual Report) と財務諸表 (Accounts) を作成し、チャリティ委員会に提出しなければならない¹⁹。さらにチャリティは、この書類を情報公開する義務付けもされている。

年次報告書には、チャリティの名称、登録番号、チャリティの目的、理事等の役員の氏名・住所、選任の経過、活動内容、活動報告、資金調達方法などが記載される。

財務諸表は、チャリティの財政状況等を誠実に、かつ公正に記載しなければならない。

さらに、年収 10 万ポンド (2,100 万円) 以上のチャリティには²⁰、年次申告書 (Annual Return) の提出が義務付けられている。この年次申告書を対象にいくつかの条件を付けてモニタリングが行われ、悪用がなされていないかチェックする。この作業は、チャリティ委員会のリバプールで行われている。

また、問題がありそうなチャリティ、問題があるかどうかかわからないが、無作為に抽出されたチャリティへの訪問調査 (Review Visit) も行われている。現在、訪問調査を担当する調査員は、ロンドンに 5 名、リバプールに 5 名が配置されている。関係の部署から訪問調査に同行する場合もある。

2) チャリティ法にもとづく規制的権限 (Regulatory power) と権限による支援機能 (Enabling power)

規制的権限の具体的なものとしては、チャリティが法令を遵守していない場合、受託者や理事など役員が間違ったマネジメントを行っている場合など、1993 年チャリティ法 18 条にもとづき、チャリティ委員会が介入して²¹、業務を停止させたり、それらの

¹⁹ チャリティの会計に関しては、SORP (Statement of Recommended Practice: Accounting by Charities) と呼ばれる基準が出されている。

²⁰ 1993 年チャリティ法 42 条 1 項、2 項、3 項によれば、収入が 10 万ポンドを超えないチャリティでは、①収入支出報告書 (receipts and payments account) か、②資産および債務の報告書 (statement of assets and liabilities) でもよいとされる。

²¹ 1993 年チャリティ法 72 条には、受託者が詐欺罪で有罪になった場合、破産者、かつてチャ

役員等の解任、新役員等の選任、資産の凍結などを行うことができる。

権限による支援機能としては、1993年チャリティ法 26 条にもとづく命令 (Order) により、定款や信託証書等の記載事項を変更したり、特定の財産の売却を認めることもできる。また、1993年チャリティ法 16 条にもとづき、スキームを作成し、たとえばチャリティの目的を変更させることにより、そのチャリティの活動を適正にさせることもできる。

4. スコットランドのチャリティ法とチャリティの監督局 (OSCR)

(1) はじめに

スコットランドは、地理的にはグレート・ブリテン島の北部分を占め、人口約 511 万人を有する。スコットランドは、英国の一地域ではあるが、歴史的な事情もあり、適用法がイングランド、ウェールズと異なる場合がある²²。特に法制度では、判例法 (コモンロー) にもとづくイングランド・ウェールズに対し、フランスのような大陸法と判例法の双方を採用している点が興味深い。また、ボランティア・セクターは 1 万 8,848 団体存在し、人口のわりにチャリティの数が多い。このうち、収入が 2 万 5,000 ポンド以下のチャリティは全体の 65% に当たる 1 万 2,494 団体が存在する。小規模のものが多くということになる。また収入が 10 万ポンド以上のチャリティは全体の 15% であり、上位 5% のチャリティの収入が、全体のチャリティの収入の 90% を占めているのが特徴的である。

2005 年 4 月に OSCR (Office of the Scottish Charity Regulator) が調査した 16,038 件のチャリティでも²³、人口 1 万人に 31 件のチャリティが存在しているという結果が出ている。また、全チャリティの 40% が、エジンバラ (Edinburgh)、グラスゴー (Glasgow)、ファイフ (Fife)、ハイランド (Highland) に集中しているのも特徴的である。公益目的では、教育の振興がもっとも多く、続いて芸術・文化遺産・文化・科学の振興である。この 2 つは、収入の大きさでもトップ 2 となっている。なお、チャリティの 38% は報告書を E メールで行っており、17% はインターネットによるウェブ上に報告書を出している。

リティ委員会から受託者の地位を剥奪された者、制限行為能力者になった場合、不作為によりチャリティの適正な活動を妨げた者などは、受託者として不適格者であるので、チャリティ委員会の介入ではなく、チャリティの利害関係人からチャリティ委員会に申し出て解任してもらうことも可能である。

²² 英国の歴史上、スコットランドは 12 世紀、デビット I 世が統一した後、13 世紀後半にスコットランド王についたベリオルのとき、イングランド王エドワードは、フランス王フィリップと戦争を行った。このとき、スコットランドに援軍を要請したが、スコットランドは、フランスを支持した。これ以降、スコットランドとフランスとの関係が密になる。これを契機に後世の法制度なども、フランスが継承している大陸法の影響が大きくなったと思われる。

²³ これらのアンケート調査結果については、OSCR が発表した “Scottish Charities 2005” による。

（２）スコットランドにおけるチャリティ法

スコットランドでは、1990年に英国議会で制定されたチャリティに関する特別法（The Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act）ができるまでは、スコットランド独自のチャリティに関する法律はなく、規制・監督も統一的行われてはいなかった²⁴。

スコットランドでは、この法律にもとづき、チャリティに対する規制・監督機能は、司法長官(Lord Advocate)のもと、検察庁の一部局である Scottish Charities Office（スコットランド・チャリティ局＝SCO）で行い、チャリティとしての税制優遇の問題は、課税当局であるスコットランドの内国歳入庁（Inland Revenue＝IR Scotland）が担当し、内国歳入庁がチャリティとして認めたものに税の優遇を与えていた。ということは、チャリティの規制・監督とチャリティとしての税制優遇で異なる基準になる可能性もあった。言い換えれば、イングランド・ウェールズのようなチャリティ委員会がないため、IRがチャリティの資格認定と登録を、検察庁の一部であるSCOが、チャリティの不正や違法な運営のチェックを行っており、チャリティ全体に対する支援機能や助言機能などをうまく行うことはできなかった。なお、法人形態のチャリティについては、会社法に基づく法人を扱うところが登録を受け付けていた。民間非営利活動団体のアンブレラ組織であるスコットランド・ボランティア協議会（Scottish Council for Voluntary Organisations＝SCVO）など民間団体が、これら助言機能や支援機能を担っていた。このような状況の中、マクファーデンレポートをはじめとするチャリティ法の改革²⁵の動きが、2003年の乳がん研究会（Breast Cancer Research）での募金の不正経理のスキャンダルなどの要因もあり、大いに加速し、ついに、イングランド・ウェールズよりも先に、チャリティ法の改正（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）が、2005年6月9日に議会を通過し、施行は、2006年4月1日からとなった。²⁶

（３）2005年改正スコットランド・チャリティ法

新たなスコットランド・チャリティ法は、全4部、107か条、付則が4ある。具体的には第1部はチャリティにつき、1章 チャリティの登録機関である OSCR(Office of the Scottish Charity Regulator)、2章 スコットランドのチャリティの登録、3章 協力および情報公開、4章 チャリティの監督等、5章 チャリティの再建等、6章 チャリティの会計、7章 スコットランド公益法人（Scottish Charitable Incorporated

²⁴ スコットランドのチャリティに関する法については、Christine R Barker, Patrick J Ford, Susan R Moody, Robert C Elliot, *Charity Law in Scotland*, (W.GREEN/Sweet & Maxwell)が詳しい。

²⁵ スコットランドのチャリティ法改革の詳細は、本書宮川報告を参照。

²⁶ この法律は、www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/20050010.htm で見ることができる。

Organisations=SCIO)、8章 宗教チャリティ、9章 チャリティの受託者、10章 警告、再調査、提訴の決定についての規定である。第2部は、公益団体のための募金活動、第3部は受託者の投資権限、第4部は一般的事項および補則となっている。

スコットランドでチャリティになるためには、法形態としては、イングランド・ウェールズと同様、①任意団体、②信託、③有限責任会社、④公益法人があるが、④の法人形式のチャリティは、SCIO (Scottish Charitable Incorporated Organisations) と呼ばれる。この法律で新設される法形式で、実際は2007年から導入されることになっている。現在は、③の有限責任会社方式のことが多い。

スコットランドのチャリティは、(1) 目的が完全に公益的であること、(2) チャリティの収益はすべて公益目的のためだけに使用すること、(3) チャリティの役員、経営担当者などチャリティの事業決定に参画する者には、報酬が支払われないこと、(4) チャリティの法形態が社団の場合、メンバーに収益を分配することが認められていないこと、(5) チャリティが解散する場合、チャリティの残余財産は、同種の目的のチャリティに譲渡することが決められているなど完全な公益性が要求される。

なお、公益目的の例示は以下のとおりであるが、イングランド・ウェールズに適用される予定である改正チャリティ法とはほぼ同じである。ただし、イングランド・ウェールズでは13項目を掲げているのに対し、スコットランドの改正チャリティ法では16項目が掲げられている。

- (a) 貧困の防止・救済
- (b) 教育の振興
- (c) 宗教の普及
- (d) 健康の増進
- (e) 生命の保護
- (f) 市民としての権利の向上、地域社会の発展
- (g) 芸術・文化遺産・文化・科学の振興
- (h) スポーツへの国民の参加の振興
- (i) 1958年のチャリティとしてのレクリエーション法に認められたレクリエーションの振興
- (j) 人権向上、紛争の解決、和解の促進
- (k) 宗教の促進および人種の調和の促進
- (l) 平等と多様性の促進
- (m) 環境の保全、環境の改善の促進
- (n) 高齢、病気、精神的・身体的障害、財政的困窮その他社会的な弱者など支援が必要な者に対する救済
- (o) 動物愛護の推進
- (p) その他上に記載されている目的と同視されるような公益目的

上記の目的に合致すれば、チャリティとして認められるものでもなく、イングランド・ウェールズの改正チャリティ法と同様、その目的事業が不特定多数の者のために行うなどの広がりがあるかの公益テスト ('Public Benefit' test) をクリアしなければならない。

(4) スコットランドのチャリティの登録・監督機関としての OSCR (Office of the Scottish Charity Regulator)

OSCR は、チャリティの監督局として、2003 年 12 月に Dundee 市に設置され、スコットランドにおける行政府所属の部局として活動を開始した。この機関は、改正チャリティ法ができるまでの暫定のものであり、OSCR 1 と呼ばれた。2004 年からチャリティと直接的な接触をはじめ、登録、監督機関としての初動活動を行った。2005 年 6 月に改正チャリティ法 (Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005) が成立した後は、これまで税の優遇の対象としてチャリティを認めていた税務当局 (IR から HMRC に代わったことは前述した。) と OSCR1 との間で、データについての協定を結び、新しい OSCR への移行の手続きが行われた。2006 年 2 月には、Dundee 市に新しい OSCR が設置され、これまでの SCO (Scottish Charities Office) と税務当局 (HMRC) の登録を担当していた人員を吸収し、トータル 38 名体制で業務を開始した。改正チャリティ法の施行が 2006 年 4 月 1 日であり、具体的な仕事はこれからである。この OSCR を通称 OSCR2 と呼んでいる。OSCR2 の仕事は、チャリティの登録と指導監督、会計監査などが主なもので、イングランド・ウェールズのチャリティ委員会とほとんど同じ機能を持つ。

なお、OSCR には、6 人のボードメンバーがいる。チャリティ委員会のように必ずしも法律家が入らなければならないという規制はない。しかし、NPO やパブリック・セクターの会計や財務に詳しい職員が求められている。

また、OSCR の決定に不服がある場合は、まず内部で審査をしないすが、その後は、Charity Appeal Panel (常設ではない) と呼ばれる裁判所に申し立てできることになっている。

5. チャリティに対する税制の概要

(1) 法人税・所得税

チャリティ委員会に登録したチャリティが所得を得た場合、それが本来の事業による収入である場合は、原則として課税されない。ここで言う「本来の事業」とはチャリティの公益目的事業のことを言う。たとえば、障害者のための施設で作った製品の販売益は、それを障害者施設の運営に使用すれば課税されない。また、個人からの寄付金、企業からの寄付金は、それが何らかのサービスの対価になっていなければ課税されない。もちろん、政府や地方公共団体からの補助金も原則非課税であることから、課税対象と

ならない。

さらに、チャリティが行う「本来の事業」以外の収益事業は、原則として認められず、チャリティが子会社を設立し、そこで収益事業を行っている。その子会社からチャリティへ前述したギフトエイドの形態をとり寄付をした場合でも、課税されることはない。つまり、日本の非営利税制の「みなし寄付」（収益事業の収入を本来事業に無税で払い出せる仕組み）が 100%認められているのである。

（２）付加価値税（Value Added Tax=VAT）

チャリティが老人ホームを運営するなどの有償のサービスを行った場合、ビジネス活動になるので、付加価値税の対象になる。間接税である付加価値税は、現在 17.5%である。ただし、チャリティのサービスによっては、VAT が 0%のものもある。たとえば、チャリティが提供する教育活動や福祉活動は VAT の適用除外となっている。また、チャリティに寄付したものを売却した場合は、VAT は 0%となる。

（３）寄付金税制

１）個人によるチャリティへの寄付

①ギフトエイド

前述したように、2000 年の税制改正で、コーベナント（継続的寄付）の制度が 1 回でも認められるギフトエイドに統一され、ギフトエイドの要件であった 250 ポンドの最低金額も撤廃された。ギフトエイドのやり方は、たとえば 100 ポンド寄付をする者が、基本税率 22%を源泉して、78 ポンドを Aチャリティに寄付をする。22 ポンドは国の収入になるが、Aチャリティは、その 22 ポンドを自分のもとに還付請求でき、Aチャリティが合計 100 ポンドの寄付を受け取ることができることになる。ただし、個人の所得控除になるわけではない。しかしながら、高所得者（現在、最高 40%）が、たとえば 100 ポンドをギフトエイドで寄付する場合、基本税率を源泉すればよいので、18%分得をする。言い換えれば 60 ポンドのコストで 100 ポンド寄付できることになる。

なお、新しいギフトエイドの計算式では、 $\text{Net payment} \times 100 / 100 - 22\% = 128.20$ ポンドになるようであるが、考え方は上述したとおりでよいと思われる。²⁷

なお、クレジットカードを使った個人の寄付では、電話で、寄付者の名前、住所、寄付するチャリティ名、寄付額等を口頭（Oral declarations）で行っても認められる。また、キャンセルも書面、Eメールなどで行える。寄付を非常に簡易にできるようにすることによって寄付を奨励しているといえる。

²⁷ 詳細は、Andrew Burgess (2005), *Tax-Effective Charitable Giving*, (Tottel publishing) P.17, 参照。また、寄付等の詳細は、James Kessler QC (2005), *Venables and Kessler on The Taxation of Charities, 5th Edition*, (Key Haven Publications PLC) 参照。

②給与天引き寄付（ペイロールギビング）

給与天引き寄付は 1986 年に導入された制度で、従業員が雇用主と契約し、毎月の給与から一定額をチャリティに寄付する制度である。従業員は自ら寄付の手続きをしなくとも、雇用主が給与から天引きして寄付を実現してくれる。前述したが、政府は 2000 年 4 月から 2005 年 4 月まで、給与天引き寄付に 10% 上乘せする形態を一時的に導入し、「英国に寄付文化を育てるキャンペーン」を実現させた。

③遺産による寄付

遺産をチャリティに寄付する場合は、遺言が必要である。遺産のうち一定額を寄付することも（金銭、不動産、その他貴金属などでも可能）、すべての債務を支払った残りの財産を寄付することもできる。チャリティへの寄付はすべて無税である。通常、相続税は、基本控除額 2 5 万ポンド（2002 年）を控除した額に課税することになっている。遺言があれば、その遺言を書いてから 7 年以内ならば寄付をした額と基本控除額をひいた残りの遺産に 40% が課税され、7 年以上経過していれば 20% が課税されることになる。

④株式の寄付

チャリティに株式を寄付する場合は、寄付する当日の市場価格で計算した株価と同額の所得控除が認められる。

2) 企業によるチャリティへの寄付

企業がチャリティに寄付をする場合、寄付額全額がその年度の所得から控除される。かなりの税制優遇である。

6. おわりに

本章では、イングランド・ウェールズのチャリティの現状とチャリティ委員会、スコットランドのチャリティの現状と OSCR についての概要を述べた。実はこれは英国のすべてのチャリティの概要ではない。北アイルランドが存在する。北アイルランドのチャリティについては、OSCR ができる前のスコットランドの制度と似ており、課税当局がチャリティの税制優遇をする場合にチャリティかどうかを判断している。現在、規制局を作ろうとしており、社会開発庁（Department of Social Development）がその候補にあがっている。

（雨宮孝子）

第1部 England and Wales

I 総論

第1章 総論

1. 沿革

英国のチャリティ委員会（正式名称は、The Charity Commission for England & Wales）は、1853年公益信託法によりチャリティの監督を目的として設立された、150年以上の歴史を持つ行政機関である。

設立後の100年間は、大きな変化はなく、1960年法によるチャリティ登録制度の確立をはじめ、1992年、1993年のチャリティ法により権限の大幅な拡大が行われたが、1960年法、1992年法の諸規定は、ほとんど1993法に引き継がれているので、現行法としては1993年法（以下93年法という）が「チャリティに対する基本法」としての性格を有している。なお、現在チャリティ委員会を含む、チャリティ制度の抜本的な改革を目指す新チャリティ法案（Charities Bill 2005）が英国国会において審議中である。

2. 職務・目的

チャリティ委員会の職務・目的については、93年法第1条(3)で「一般的職務」として“公益的財産(Charitable Resources)の効果的な活用を推進すること”と規定し、具体的には①チャリティ運営方法の改善推進、②チャリティの受託者に対する情報や助言の提供、③不正行為の調査やチェックを挙げている。また同条(4)では、「一般的目的」として“チャリティが本来のニーズを果たすために効果的な活動を推進すること”と規定されているが、その機能と法的権限は以下の3つに集約される。

① 助言機能 (Advisory)

チャリティに求められている法律上の要件と望ましいあり方(Best Practice)につき、各種のガイダンスやウェブサイト、電話相談、訪問ヒアリングなどを通じて助言を与えることである。

② 規制監督機能 (Regulatory)

一定のチャリティに登録義務を課し、登記簿と提出報告書類のモニタリングを通じて、法律上求められている要件への適合や遵守(Compliance)を確実に履行させることである。

③ 準司法的機能 (Legal)

チャリティ運営の正常化のために、命令(Order)や計画書(Scheme)による各種の権限付与や、理事の更迭、管財人の任命、銀行口座の凍結による資産の保護など、法手続きの執行につき裁判所に準じた(quasi-judicial)権限を行使することである。

なお、これらの機能はそれぞれ独立別個に発揮されているわけではない。例えば、チャリティの受託者から一般的な相談を受けた際に問題があれば、コンプライアンスの観

点からその問題点を是正するために、より強力な監督規制権限が発揮されるし、必要に応じて職権により受託者が定款等の基本規制を改定する権限を付与するなどの機能発揮に至ることがある。また、提出書類のモニタリング、関係者からの内報、一般からのチャリティに関する苦情などにより、不正行為や不適切な運営行為の可能性があると判断した場合には、93年法第8条に基づく審問(Inquiry)を行い、その結果如何では、理事の更迭、管財人の任命、銀行口座の凍結による資産の保護など、裁判所に準じた強力な法手続きを執行する場合がある。これらの諸機能が、法律に基づきどのように発揮されているかの具体的な説明については、後述の各論において詳細に取り上げる。

3. 法的地位

現行のチャリティ委員会の法的地位については、特に下記の3点につき注意を要する。

- ① 法規上は、機関としての法人格はなく、93年法第1条により「コミッショナー個人の権限」とそれを補佐する事務局につき規定しているに過ぎない。(しかしながら、新法案では、独立行政法人として法人格の付与が検討されている。)
- ② 担当大臣を持たない、内閣外に独立した行政機関 (a Non-Ministerial Government Department) であり、直接国会 (The Crown; The Parliament) に対してのみ責任を負っている。また、法文上は、単に閣僚大臣 (Secretary of State) とのみ定められているが、実務上は内務大臣 (The Home Secretary) が一応コミッショナーの任命権限を有するものの、日常業務の指揮命令権はない²⁸。チャリティ法に基づく委員会による決定は、裁判所のみが覆すことが可能である。

一方、93年法1条(5)の規定に基づき、年次報告書の内務大臣経由による国会提出義務を負い、また財務省による経費予算管理と会計検査院による会計監査を受ける。従って、法定の年次報告書の他に、近年はNPMの導入により資源会計・資本金予算見積書、ならびに年間経常経費支出に関する資源会計報告書 (Resource Accounts) が財務省に提出される。

以上述べた通り、日本でいう8条委員会よりも独立性が高く、3条委員会に近い。このような関係について、英語では “the arm length’s relation” と表現されることが多い。

- ③ その管轄領域は、英国全土ではなく、イングランド、ウェールズに限定されており、スコットランド、北アイルランドには及ばない²⁹。

²⁸ 内務大臣の唯一の権限行使であるコミッショナーの任命についても、open competition による自薦他薦の多数候補者につき、内務官僚と外部有識者からなる選定パネルの推薦する人物を任命するのが実情のようである (内務省チャリティ部門担当課長 Richard Corden 氏談)。

²⁹ チャリティの法的な取り扱いについては、1988年所得・法人税法による免税措置 (Tax Exemption) が英国全土で適用されるために、チャリティ委員会は、スコットランド・チャリティ管理局 (The Office of the Scottish Charity Regulator: 通称 OSCR) などの他地域のチャリ

4. 組織構成

(1) コミッショナー

現行法では、コミッショナーは、チーフ・コミッショナーおよび 2 名のコミッショナー（最大 4 名まで増員可能）の合計 5 名以内からなり、うち 2 名は法曹実務経験が必要とされている³⁰。コミッショナーの構成については、チャリティ関連法規、チャリティの会計・財務に関する業務、多様なチャリティ現場の運営・ガバナンス実務などの経験・知識の反映が必要との判断に基づく人選が行われている。従来は、チーフ・コミッショナーには歴代公務員出身者が就任し、内部の業務執行についても全責任を負っていたが、2002 年 9 月に公表された内閣府戦略ユニット³¹による提言に基づく 2004 年の組織再編により、現在は重要事項（個別ケースを含む）の意思決定と業務執行の分離が図られ、業務執行は専任の事務局長(Chief Executive)および各部門担当のディレクターに委ねられている。

なお、従来からほとんどの実務的な処理は、各部門の責任者が Assistant Commissioners という法律上の地位に立ち、コミッショナーから委任を受けて行っているのが実情である。

現在のコミッショナーは、5 名全員が民間出身者で、いずれも日常業務の執行に関与しない非常勤の Non-Executive Commissioner である³²。

コミッショナーの任期は 3 年（但し、2 年間の延長が可能）。なおコミッショナーは内務大臣の定める報酬の支払いを受けることが出来る³³。

ティを管轄する当局との間に日常の情報交換、年間最低 2 回開催の政策方針の合同協議、一般的な技術協力、個別案件の処理等に関する協定覚書（Memorandum of Understanding）を締結して、整合性の維持確保を図っている。覚書の内容については、資料 1 を参照。

³⁰ 新法案では、委員の数が委員長、その他委員 4 名から 8 名、合計 9 名以内に増員されており、委員中の 1 名はウェールズ事情に精通していることが条件とされている。

³¹ 今回の英国におけるチャリティ制度改革は、2002 年 9 月に公表された内閣府戦略ユニットによる 61 項目にわたる提言『民間活力と公益：チャリティ制度と非営利セクターの見直し(Private Action, Public Benefit: Review of Charities and Wider Not-For-Profit Sector)』が契機となっている。詳細は、公益法人協会『英国チャリティミッション報告書』（2004 年）、雑誌『公益法人』32 巻 2 号太田達男「英国チャリティ制度の抜本的改革について」、同 32 巻 10 号宮川守久「英国におけるチャリティ制度改革について」、同 33 巻 7 号「座談会・英国のチャリティ制度改革をめぐって」を参照。

³² 調査時点におけるコミッショナーは以下の 5 人。なお、略歴については資料 2 を参照。

Geraldine Peacock, CBE（委員長；初の女性かつ身体障害者の就任）

Lindsay Driscoll（Legal Commissioner；チャリティ法専門弁護士）

David Unwin（Legal Commissioner；勅撰弁護士 QC）

John Williams

Tess Woodcraft

³³ コミッショナーの年間報酬額は、従来の業務執行責任を兼ねた常勤のチーフ・コミッショナーの場合に 10 万ポンド（約 2100 万円）程度、一般コミッショナーの場合には 3 万ポンド（約 630 万円）程度である。なお、非常勤の一般コミッショナーは、特段の利害関係を生じない限り、一般のチャリティの役職員(Trustee や Officer)を兼務することは可能である。

（２）コミッショナー会議（The Board of Commissioners）

従前は、委員会の権限が法律上は各コミッショナー個人に帰属していたために、政策方針などの重要事項の決定のみならず、業務執行上の問題も形式上はチーフ・コミッショナーまで挙げられており、コミッショナーの合議によって決定されていた。しかしながら、組織再編により専任の事務局長の下に業務執行機能が分離したために、完全に重要事項の判断決定をのみを行う The Board of Non-Executive Commissioners となった。従って、現時点ではチーフ・コミッショナーの立場は、過渡的に Chief Commissioner & Chair of the Board of Commissioners ということになる。新法が成立すれば、委員会が単なる合議体ではなく、意思決定機関としての性格が、より一層明確になる予定である。

現在定例のコミッショナー会議は毎月 1 回開催されており、そのうち隔月は透明性強化の見地から審議を公開しているが、希望傍聴者の数は極めて少ないとのことである。

（３）事務局長、業務執行幹部会

組織再編の結果、委員会内部の業務執行は専任化された事務局長（Chief Executive : コミッショナー会議による任命；任期 4 年）の下で行われ、事務局長、政策部門、法務・チャリティサービス部門、IT 関連・内部管理部門をそれぞれ担当する 3 名のディレクター、および戦略・改革推進グループ責任者の計 5 名で構成される業務執行幹部会（Executive Group）により、日常業務の運営に関する協議・決定が行われる³⁴。

なお、業務執行幹部会の他に、コミッショナー会議を補佐する組織として、監査委員会（Audit Committee）および公務員給与委員会（Civil Service Pay Committee）の 2 つの委員会がある。また、各ディレクターは、コミッショナー会議の了承の下に、必要に応じて副次的な委員会を組織運営することが出来る。

5. 事務所

従来、London, Liverpool, Taunton の 3 事務所体制であったが、前述の戦略ユニットの提言に基づき、2004 年 4 月 1 日付でウェールズを担当する Newport 事務所が開設された³⁵。

³⁴ 現在の事務局長及び各部門担当ディレクター（Executive Directors）は、下記のとおりである。

Andrew Hind（初代専任事務局長；BBC 出身の民間人）

Nick Allaway（IT 関連・その他内部管理部門担当；公認会計士）

Rosie Chapman（政策・能力向上部門担当）

Kenneth Dibble（法務・チャリティサービス部門担当；弁護士）

なお、組織再編前・後の組織図について、資料 3 参照。

³⁵ 各事務所の所在地等については、資料 3 参照。

6. 職員数

(1) 職員総数

チャリティ委員会の職員総数については、古い記録によれば約 600 名とされていたが、近年のデータは下記の通り。

【1-1-1 チャリティ委員会における職員総数】

年度	2000/1	2001/2	2002/3	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7
年次報告書 ベースの人数	532	555	583	599	598	565 (見込み)	530 (計画値)

(2) 事務所別配置職員数

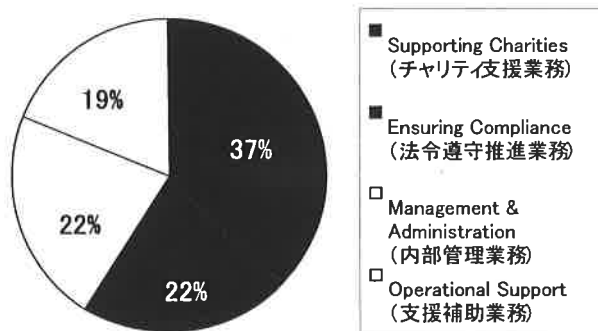
2005 年 3 月末現在の事務所別配置職員数(平均常勤換算)は、下記の通り。これによっても、主要業務の地方事務所への集約化が顕著に読み取れる。

【1-1-2 事務所別配置職員数】

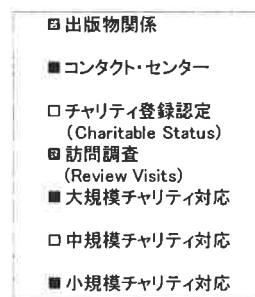
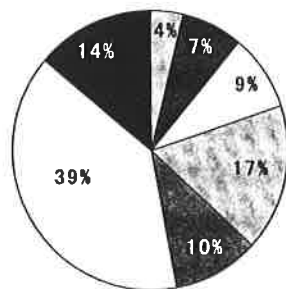
事務所名	所属職員数	構成割合
Liverpool	206	38%
London	150	28%
Taunton	181	33%
Newport	8	1%
合計	545	100%

(3) 主要業務別の要員配置割合

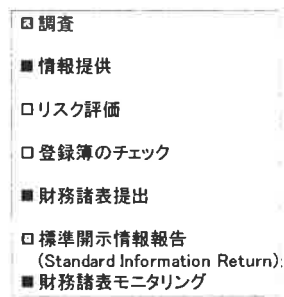
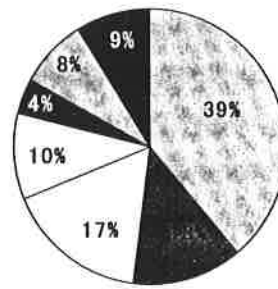
【1-1-3 主要業務別の要員配置割合(04/05 年度)】



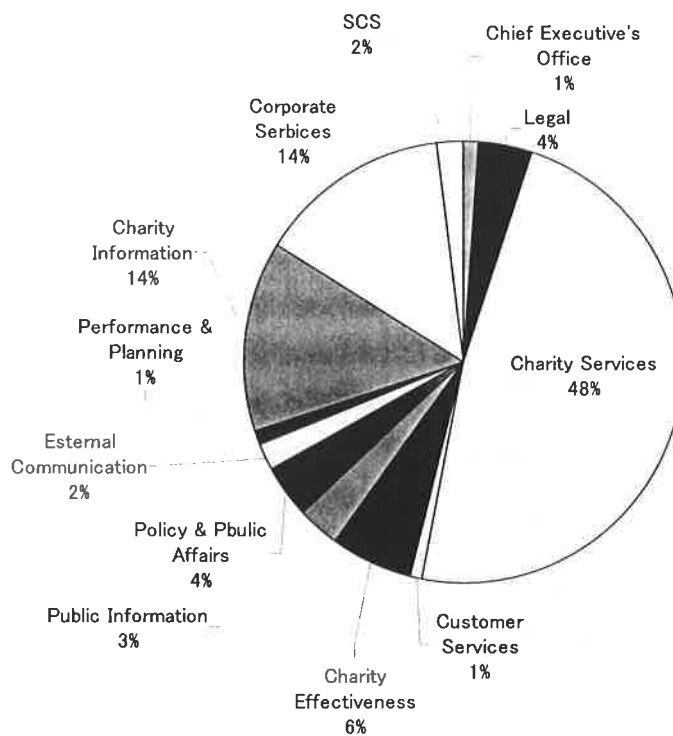
【チャリティ支援業務の内訳】



【法令順守業務の内訳】



【1-1-4 活動内容ごとの要員配置割合 (2005.3.31 現在)】



7. 財務状況

各年度別正味経常経費支出は、以下の通りである。

2005 年 8 月の中期計画上、2008 年までの年間経費予算は 3,100 万ポンド（円貨換算約 65.1 億円）以内とすることが公約されている。

【1-1-5 年度別正味経常経費支出】

年度	2000/1	2001/2	2002/3	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7
£	£ 21m	£ 23m	£ 25m	£ 26m	£ 28m	£ 30m	£ 30m
億円	44.1	48.3	52.5	54.6	58.8	63.0 (予算)	63.0 (予算)

各年度の人件費率は約 57%程度で推移しており、一人当たりの総人件費は平均 25,000～30,000 ポンド（円貨換算約 530～630 万円）程度と推測される。

2004 年歳出見直し(Spending Review; SR04)の結果、業務の効率化による経費節減目標は、2007/8 年度までに最低限 420 万ポンド（円貨換算約 8.8 億円）減とされている。その約 50%は人員削減（常勤換算 50 名）を予定し、その他には内部部門の合理化や後述の画一的なチャリティ監督規制の排除(Proportionate Regulation)による経営諸資源の有効活用を目指している。

その上で、e ビジネスの拡充、顧客サービス業務の単一部局(Charity Service Division)への集約、顧客対応受付窓口の一本化(Reception Unit)などの第一線現場(Frontline Service)の強化・拡充への資本投下が、本委員会の投資戦略として計上されている。

8. 他の政府機関との関係

（１）内務省（The Home Office）との関係

チャリティ委員会は、非大臣所管行政機関として、コミッショナーの任免を除き、日常業務の運営については独立の立場にあることは、既述の通りである。

しかしながら、政府内部としてコミュニティ問題は内務省の所管事項であり、チャリティ・セクター全般の政策決定、法令の企画立案は内務省のコミュニティ活性化ユニット(Active Community Unit: ACU)、およびチャリティ・ユニットが担当することから、執行機関であるチャリティ委員会としても日常密接な連絡を保っている。特に、現在国会において審議中の新チャリティ法案については、その法案策定以来、その早期制定に向け側面から大いに協力しているとのことである。

（２）内国歳入・関税庁(HM Revenue and Customs : HMRC)との関係

内国歳入・関税庁(HMRC)は、主として直接税部門を担当していた旧内国歳入庁(The Inland Revenue: IR)と、主として間接税・関税部門を担当していた旧関税局(HM

Customs and Excise)が 2005 年 4 月に合併して誕生した新しい課税庁である。従来チャリティ関連の免税措置を所管していた内国歳入庁チャリティ部門(IR Charities)は、引き続き新組織でもチャリティ関係を専門に取り扱う部署として、職員総数 130 名(常勤換算)の規模で存続している³⁶。

ところで、チャリティ委員会により付与される登録チャリティという資格は、法律上は所得税・法人税免除の優遇措置とは何ら直接の関係はなく、この両者は自動連動していない。税制上のチャリティに対する優遇措置は、1988 年所得・法人税法(ICTA)第 505 条の規定に基づくものであり、その対象となるチャリティは第 506 条(1)により「公益を唯一の目的として設立された団体もしくはトラストを指す」(“charity” means any body of persons or trust established for Charitable purposes only)と定義されているに過ぎない。一方 93 年法にもチャリティの定義は規定されず、専らコモンロー上の判例に準拠している。従って、本来法律上は両組織が独立別個にチャリティの適格性を判断することになるが、①制定法上は厳密な定義がなく、結局伝統的なコモンロー上の同一の判例に両者とも拘束される以上、両者の判断に差異が生じ難いこと、②既にチャリティ委員会が登録チャリティの資格認定を行っている以上、重複して判断することは無意味であることから、HMRC は実務的にはチャリティ委員会による認定を原則として尊重し、これに従って税制上の優遇措置を認め、“登録制度の適用を除外ないしは免除されているチャリティに限り”独自の審査認定手続き(Recognition)を行うこととしている(HMRC 担当者によると、過去 7~8 年間で両者の意見が相違したのは 1 件のみとのこと)。

現在、両機関間で業務に関する覚書(Memorandum of Understanding)が締結され、合同戦略会議年 2 回以上の開催、登録データやモニター情報の交換・共有化、職員の派遣研修の実施(HMRC チャリティ資格認証チームの全員をチャリティ委員会へ 6 ヶ月間派遣、HMRC 担当ディレクター以下その他職員の最低 1 週間以上の派遣)、租税監査官や法務担当者を交えた現場チームの定期的会合などの他、必要に応じて随時個別案件の打ち合わせを行うなど極めて密接な提携・協力関係が維持されている。

(宮川守久)

³⁶ Scotland では、本年 4 月 1 日付けでチャリティの登録を所管する OSCR2 (第 2 部参照)が新たに発足するため、HMRC Charities Edinburgh (総数 20 名)は 3 月末で閉鎖され、以後チャリティ関連の税務処理は HMRC Bootle 事務所で取り扱う予定。

第2章 転換期に立つチャリティ委員会

1. チャリティ委員会のあり方、運営方法の見直し

現在英国では400年振りのチャリティ制度改革が行われているが、これは2002年9月に公表された内閣府戦略ユニット（以下、戦略ユニットという）による提言『民間活力と公益:チャリティ制度と非営利セクターの見直し（Private Action, Public Benefit: Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector）』が具体的な起点となっている。

この61項目にわたる提言には、大別して①チャリティに関する法制度の改革、②チャリティ委員会のあり方や運営方法の見直し、という2つの側面があった。前者に関しては、新チャリティ法案（Charities Bill 2005）が現在国会において審議中である³⁷。一方後者については、大部分が新法の成立を待たずに着手しうることから、現在急ピッチで以下に述べるような見直しと対応策の実施が図られている³⁸。

2. 業務改革の具体的な内容

現在、チャリティ委員会が実行に着手している業務改革は、概略以下の7項目に大別できる。

- (1) 組織の再編成
- (2) 基幹業務の集中化・集約化による能率とサービスの向上
- (3) 業務運営上の中長期的な戦略と数値目標の導入
- (4) 情報公開に向けてのデータベースの整備
- (5) 顧客サービスの強化
- (6) 規制監督のあり方の再認識
- (7) チャリティ委員会内部の説明責任と透明性の推進

(1) 組織の再編成

従来はチャリティ委員会のチーフ・コミッショナーが業務執行の最高責任者も兼ねていたが、既に述べた通り、戦略ユニットの提言に基づき、専任の事務局長を置いて日常の業務執行の責任者（会計官も兼務）とすることとなった。当初は委員会側に本提言に対する逡巡があったものの、これにより意思決定と業務執行が分離され、BBC出身の民間人である新事務局長の下に、責任体制の明確化と日常業務処理の効率化が図られるようになった。

³⁷ 新チャリティ法案審議の現状については、第3章参照。

³⁸ 戦略ユニットによる提言の中で、チャリティ委員会関連項目の主なものは①チャリティ監督機能の強化、②情報発信機能の強化、③業務運営の効率化、④透明性の確保、⑤不服申立制度の整備などである。

なお、チャリティ委員会の各部門を構成する下部ユニットについても、後述の業務の集約化とも相まって、この 2～3 年間に組織の再編が色々と試みられ、内部職員でも戸惑うほどだと言われている。

（２）基幹業務の集中化・集約化による能率とサービスの向上

戦略ユニットによる提言で指摘されたチャリティ委員会の業務運営の効率化については、業務を機能別に集中化・集約化することによる顧客サービスと業務処理効率の向上が現在試行されている。

即ち、従来はロンドン事務所の本部機能は別として、現場業務については各事務所が担当地域区分により分担する“地域別・ゾーン担当方式”が採られていた。これを業務内容に応じて特定の地方事務所に全件集中して、集約的な処理を行う“機能別・拠点集中方式”に逐次切替えることにより、業務処理の密度を高め、サービス内容の向上・均一化と業務の集約集中による省力化が図られている。

例えば、

i) 新規登録業務³⁹

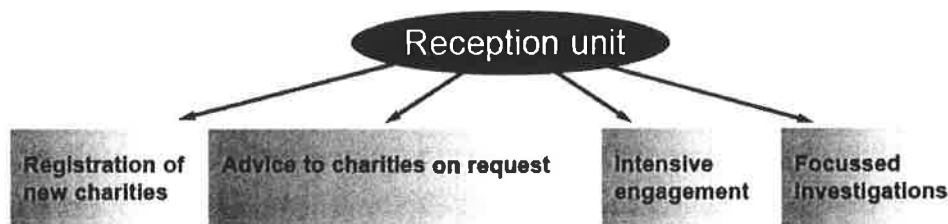
トーントンの Registration Unit にて年間約 7000 件を全件集中処理。

ii) 顧客からの連絡窓口業務

リバプールの Reception Unit が、相談・照会・苦情等の顧客から連絡の全てにつき、顧客サービスのコール・センターとして第 1 次に受付処理を行い、必要に応じさらに専門的な部署に振り分ける。

を試行している。その成果に対する具体的な評価は、まだ導入直後で下されていないが、これには運営経費の低廉な地方事務所への業務の移管によるコスト軽減効果の狙いもあるものと思われる。

【1-1-6 Reception Unit のイメージ図】



(出典：Charity working at the heart of society / The way forward 2005-2008)

³⁹ 登録業務については、第 3 章参照。

（３）業務運営上の中長期的な戦略と数値目標の導入

戦略ユニットの提言により、チャリティ委員会の業務運営の効率化の見地から、業務目標の達成度管理や業績評価報告の導入が求められたことから、委員会創設 150 周年を機に 2003 年 4 月に中期戦略計画 “Corporate Plan 2003/06” が初めて策定され、また従来の単年度計画数値に替わる各種の中期業務目標数値が設定された。

業務目標数値としては、例えば【1-1-7】のようなものがあり、これらが業績評価指標(KPIs)として利用される⁴⁰。

【1-1-7 中期戦略計画における主要な業務目標値】

登録手続き所要日数	(03/04) 88 日 ⇒ (05/06) 86 日
年次報告類の提出率	「年収 10 万ポンド以下の小規模チャリティ」 (03/04) 87 % ⇒ (05/06) 89%
	「年収 25 万ポンド以上の大規模チャリティ」 (03/04) 97.5% ⇒ (05/06) 97.7%
登録データ・エントリ率	(03/04) 95% ⇒ (05/06) 97%
助言・相談件数	(03/04) 24500 ⇒ (05/06) 25000

その後、さらに 2005 年 3 月に新中期計画の原案が策定され、パブリック・コンサルテーションを経て、“Charity working at the Heart of Society; The Way Forward 2005/2008”として同年 7 月に公表された。この新中期計画では、戦略上の新しいビジョンとして、『社会の中心で働くチャリティ』(Charity working at the Heart of Society)を採用し、これにより従来の「チャリティ委員会自身の役割記述スタイル」から脱却して、広くチャリティ・セクター全体を視野に入れ、社会の中核としてのチャリティの重要性を正面から取り上げた点に意義がある。さらに、このビジョンの下におけるチャリティ委員会の使命(Mission)を定め、委員会の職員一同の業務遂行上の価値基準(Values)として有効性、専門性、公正性、創造性、即応性を提示して、組織内文化の変革を志向している。

なお、財務省との Cash-flat Budget では、この 3 年間の予算は年額 3,100 万ポンドで頭打ちとされている。

⁴⁰ サービス提供合意(Service Delivery Agreement: SDA)における主要業績評価指標(Key Performance Indicators: KPIs)の年度別変遷については、資料 5 を参照のこと。

【1-1-8 新ビジョンのイメージ図】



(出典：Charity working at the heart of society / The way forward 2005-2008)

(4) 情報公開に向けてのデータベースの整備

従来から、チャリティ委員会におけるチャリティ関連データベースの不備が指摘されており、登録関係データのみならず、チャリティから提出される年次報告書や財務諸表などのデータについても、十分整備された直近のものが一般公開されていなかった。

そのため、社会一般に対するチャリティ関連の情報公開を推進するためには、米国のNPO 専門情報開示機関 GuideStar の英国関連非営利法人 GuideStar UK⁴¹が開発したウェブサイトの利用が最も有効であるとの判断に基づき、公式登録簿上の登録情報、およびチャリティから提出される年次報告・財務諸表に関するデータの提供に協力している⁴²。この提供データにより、GuideStar UK は昨年 10 月からイングランド及びウェールズのチャリティに関する無料の情報公開サービスを行っており、利用対象者としては、チャリティ、寄付者、助成者、研究者、政策決定者、社会一般などが見込まれている。

また、この GuideStar によるデータを基にして、NCVO とチャリティ委員会が共同して、セクター全体を展望する白書を作成している。

⁴¹ GuideStar UK の事業立ち上げに際しては、財務省(HM Treasury)によるベンチャー育成投資資金 “Invest to Save”プログラムにより、毎年約 100 万ポンド（約 2.1 億円）、向こう 3 年間総額 288 万 5 千ポンド（約 6 億円）の財政的支援が与えられている。

⁴² 現在登録関係データは即日、その他は週 1 回のペースで GuideStar ホームページにより送付されている。

（５）顧客サービスの強化

①『顧客(Customer)サービス』概念の導入

中央行政機関として、日常の業務に『顧客(Customer)サービス』と言う概念を導入し、それに基づき各種の施策を実行していることは、特筆に価すると思う。なお、ここでいう顧客とは、単にチャリティの受託者をはじめとする関係者のみならず、チャリティの事業活動による受益者や広く社会一般までを含めた、極めて広範な対象を指している。

②総合的な顧客サービス部門の創設

チャリティに対する第一線現場サービス(front-line service)を集約化し、その総合的な対応部門として Charity Service Division を創設することにより、ワンストップ型の streamline サービスの提供が図られている。

新中期計画終了時点（2007 年 3 月）における当該部門内の要員配置計画は、下記の通りである。

【1-1-9 Charity Service Division の各ユニットの配置人数】

ユニット名	配置人数	割合*
部門内管理職	4	0.8%
受付窓口ユニット(Reception/Contact Centre)	32	6.1%
登録ユニット(Registration)	24	4.6%
大規模チャリティ・ユニット	24	4.6%
助言勧告・命令ユニット(Advice&Orders)	50	9.5%
簡易即時処理ユニット(Fast-Flow)	50	9.5%
法令遵守・支援ユニット(Compliance&Support)	65	12.4%
合計	249 人	47.5%

*チャリティ委員会の職員全体に占める割合

③顧客による連絡窓口の一本化

全ての電話や E メールによる一般的な連絡・照会は、全国同一の地域ダイヤル料金番号:0845-300-0218 で、リバプール事務所に所在するコンタクト・センターが集中的に受付処理を行う。

2004/05 年度は、電話受信件数が 218,783 件、Eメール受信件数が 10,589 件であった。

④ウェブサイトの拡充、より分かり易いガイダンスの整備

2003 年 10 月にウェブサイトの全面的な刷新・拡充を行うことにより、顧客サービスの向上を図る一方、電話や E メールによる照会件数を極力抑制することによるスタッ

フの省力化が図られている。また、同様な見地から、従来刊行された各種のガイダンスをより顧客にとって分り易い内容とするための全面的な見直し、書き換えが行われた。

2004/05 年度は、年間ヒット数が 20,000,000 件以上、刊行出版物が 100 点以上であった。

⑤顧客サービス基準の設定、苦情処理体制の確立

いわゆるお役所仕事を脱却するために、チャリティ委員会が提供するサービスの具体的基準を設定して職員に励行させるとともに、外部に対しても実践を公約している。例えば、来信に対する 15 日以内の返信、予約面談は約束時間の 10 分以内に応接、不意の来訪にも 10 分以内にしかるべき担当者が応対、来電に対して即時に丁重かつ実効性のある対応など。

なお、サービス対応に不満を持った顧客による苦情に対しては、4 段階にわたる処理ルートや手順が明確化されている。また、外部の第三者による独立苦情監査人制度 (Independent Complaints Reviewer) が導入され、苦情内容の分析や不満の原因の客観的追究が図られている⁴³。

⑥登録申請手続き、年次報告提出などのオンライン化

顧客サービスの一環としての登録申請や年次報告提出などの e - ファイリングについては、チャリティ側の IT 活用能力と委員会側の対応能力との見合いで、2005 年 10 月から大手のチャリティを対象に着手し、さらに 2006 年 3 月から小規模チャリティのオンライン登録を計画中である。

このようなオンライン化は、当然ながら顧客サービスの向上のみならず、業務能率の向上に繋がっている。

⑦顧客ネットワーク・プログラムの導入

チャリティ委員会のあり方や提供するサービスに対してチャリティ側の考えをフィードバックする双方向のコミュニケーションの機会を持つために、規模・活動分野・地域などセクターの多様性を反映するような約 150 の団体・個人のボランティアを募り、顧客ネットワーク (the Customer Network) の構築が図られている。ネットワーク・メンバーの任期は 2 年で、メンバーに対しては、各種の問題に対する (最低年 1 回以上の) 公式な意見募集、インフォーマルなワークショップへの参加案内、各種の情報提供が行われる。

⁴³ 苦情処理等については、第 6 章参照。

（６）規制監督のあり方の再認識

前述の新中期計画では、現代の規制監督機関として、Better Regulation Task Force(BRTF)が提言した５原則、即ち「透明性、説明責任、一貫性、非画一的な柔軟性(Proportionate),目標性(Targeted)」を尊重する方針が明示され、委員会による今後の規制監督のあり方を示した小冊子“The Charity Commission and Regulation”が発行されている。中でも、今回の調査において規制面で特に印象に残ったことは、“Proportionately” がキーワードとして頻回に使われ、チャリティ委員会の運営方針として随所で強調された点である。

例えば、小規模なローカル・チャリティは、一般に体制的に不十分で法的問題に関する受託者の知識・経験も不足がちであり、精査すれば必ず不適切な運営や不備な点が発見される場合が少なくないが、その影響度は相対的に問題とするほどではなく、これらを咎めるのではなく、今後の健全な発展に向け暖かく指導支援する必要がある。一方、大規模チャリティでは、専門知識や経験が内部的に蓄積されている可能性は高いが、半面、内在するリスクが大きく、万一不適切な運営が行われた場合の社会的な影響度も大きい。従って、訪問調査（Review Visit）を通じて定期的に個別のチェックを行うことが必要とされている。

要は、本来自由かつ独立した存在であるべきチャリティをそもそも何故規制するのかの原点に立ち返って、直面する問題の影響度やチャリティの事業規模や活動内容により生じるリスクに見合った弾力的な管理体制が極めて重要だということであり、リスクの高い部分には優先的に取り組むが、リスクの低い分野には無用な規制を働かすことは不要で、チャリティ側に過大な負担を掛けることを避ける一方、委員会側も経営諸資源の投入を控える方針が明確に語られている。

また、ウェブサイトやガイダンスによる一般的な指導・助言には自ずと限界があり、それ以上の細かい点については、各種のアムブレラ団体とのパートナーシップを強化して、セクター側で自律的に対応して貰う役割分担が必要との指摘もなされている。

（７）チャリティ委員会内部の説明責任と透明性の推進

戦略ユニットの提言では、チャリティ委員会内部の説明責任と透明性が十分でない点が指摘され、年次公開総会(Public Meeting)の開催やコミッショナー会議の公開が求められている。従来でも、コミッショナー会議における重要な決定内容（例えば、チャリティの登録資格の付与、否認についてコミッショナーの合議を要した先例的なケースの審決書など）はウェブサイトで公表されているが、内閣府の提案はこれをさらに拡大することを意図したもので、提案の公表時には、コミッショナー会議の公開についてはチャリティ委員会側が強く反対していたが、最終的に政府の基本方針により留保条件付で容認された経緯がある⁴⁴。

⁴⁴ 最初の公開年次総会は、2005年9月にロンドンで開催されている。

2004年9月以降、隔月にロンドンまたはその他場所において公開コミッショナー会議が開催されているが、一応公開会議に先立って下打ち合わせが行われ、非公開につき正当な理由がある事項については除外される。しかしながら、コミッショナー自身が、肝心の傍聴希望者が非常に少ない点が問題であるとしている。

3. 最近のチャリティ委員会に対する外部の見方

以上のように、戦略ユニットによるチャリティ改革提言、2003年7月の政府基本方針の発表を受けて、チャリティ委員会としてはこの2〜3年間に大きな転換期を迎えている。

このチャリティ委員会による新しい動きに対し、チャリティ・セクター側は、一応好意的に支持の姿勢にあるものの、全国ボランティア団体協議会(NCVO)の政策担当責任者 Belinda Pratten は、

- ① チャリティ委員会は、政府からの独立のみならず、(チャリティに対する社会の信頼の強化を図るべき) 規制監督者としてチャリティからも常に独立していなければならない、チャリティの擁護者(Champion)と言う立場を標榜するのは問題である。
- ② 対応すべき問題点につき、明確な絞込みが必要(Clearly Focused)。
- ③ 公平かつ柔軟性のある(Fair & Proportionate)監督体制が大切。
- ④ 従来に比較してかなりガラス張りになったものの、より一層の説明責任(Accountable)が求められる。

などの問題点があると指摘している。

また、NCVO のキャンペーン担当責任者 Chris Stalker も同様に、

- ① 良き規制監督の根本は、チャリティに対する社会的な信頼と信用を確保すること。
- ② チャリティ委員会が、政府やセクターから中立的なことは必要だが、議会に対しては、政府・チャリティ委員会・セクター代表(例えば NCVO)が三位一体となって、上院・下院、与党・野党を問わない、キャンペーンを行うことが重要。
- ③ チャリティ委員会が、本来の役割である公平かつ柔軟性のある監督体制にもっと重点を置くように、セクター側が働きかけることが必要。

などの問題点を挙げるとともに、

- ① 要は、権限が大きすぎるか否かの制度論の問題ではなく、規制監督と助言指導(Regulation vs Advice)の両面を如何に適正なバランスで行使するかの方法論の問題である。
- ② 最近のチャリティ委員会は、サービス向上といって、余りに多くのことをやり過ぎている、これでは今後ミッション・クリープ(Mission Creep)に陥る危

険性が懸念される。少なくとも、一般向けのセミナーや講演会にまで精を出すことは、その限られた経営資源から見て疑問。これらは、民間セクターのアンブレラ団体に任されるべき領分である。

と指摘している。

これらの指摘は、昨今のチャリティ委員会の目指す変革の振れの大きさと性急さに対し、新チャリティ法案で示された新しい公益性要件に対するチャリティ側の理解と認識の推進、チャリティに対する各種の法的規制の遵守(Compliance)の徹底と必要な助言という、規制監督者の本来的役割を求める民間セクター側からの声といえよう。

なお、この様な一連の急激な内部改革をチャリティ委員会が進める背景には、戦略ユニットによる提言に加えて、現在のトニー・ブレア労働党政権下における行政の効率化、業績評価システムによる諸資源の配分という大きな流れが働いていることは否定できない。(即ち、往時は約 600 名といわれた要員も、中期計画では漸減傾向にあり、経常支出額も完全に頭打ちとされている。また、前述の Proportionate な規制監督体制も、要は“適当に流す部分”と“限られた経営資源を重点的につぎ込む部分”とのメリハリの利いた棲み分けの必要に迫られた帰結と言えるかも知れない)。

(宮川守久)

第3章 新チャリティ法案 (Charities Bill 2005)

1. 法案上程までの経緯

現在英国で行われている 400 年振りのチャリティ制度改革は、2002 年 9 月に公表された内閣府戦略ユニットによる提言『民間活力と公益:チャリティ制度と非営利セクターの見直し (Private Action, Public Benefit: Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector)』が具体的な起点となっている。

この 61 項目にわたる提言に対し、パブリック・コメントを通じ 1,087 件の意見が寄せられ、50 回以上のヒアリング、追跡調査、専門家による分析を経て、2002 年 9 月『チャリティと非営利活動: 現代における法的枠組み(Charities and Not-for-Profit: a Modern Legal Framework)』と題する政府の対応方針が公表された。さらに、半年以上をかけて検討の末、新チャリティ法案のドラフト(a Draft Charities Bill 2004)を策定して、2004 年 5 月に議会に提出された⁴⁵。

その後、上院・下院各 6 名の超党派の議員合計 12 名で構成されている両院合同委員会にて、このドラフトの予備審査 (Pre-legislative Scrutiny) が開始され、公聴会や参考人招致、書証の提出などによる検討が行われた結果、2004 年 9 月に同委員会による報告書ならびに提言が公表された。本法案作成の所管省庁である内務省は、この合同委員会報告書に対する政府見解を取りまとめるとともに、予備審査の動向を反映させた正式な法案 (Charities Bill 2004) を 2004 年 12 月に上院に提出し、2005 年 1 月に第二読会にかけられた。さらに、2005 年 2 月から 3 月にかけて大委員会(Grand committee)による議論が始められた途中で、4 月 11 日総選挙による議会の解散となり、本法案も審議未了で廃案の憂き目を見ることになった。

総選挙の結果、トニー・ブレア第 3 次労働党政権が誕生し、本法案の再上程の方針が 5 月 17 日の女王教書にて述べられ、直ちに Charities Bill 2005 として再度上院に提出されるに至った。2005 年 6 月から、上院における再度の委員会討議が始まり、7 月には委員会による一連の修正提案を政府側が検討することを了承、最終的には 11 月 8 日に上院の第三読会を通過して、現在下院において審議中である⁴⁶。

⁴⁵ 上述の新チャリティ法案は、従来の 1960 年法、1992 年法、1993 年法と同様にイングランド、ウェールズのみを対象とするものである。スコットランドについては、イングランドに先駆けて、2005 年 7 月 14 日に女王陛下の裁可によりチャリティ法 (Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005) が新たに制定され、2006 年 4 月から施行される。一方、北アイルランドについては、独自のチャリティ委員会の創設に向けて、社会開発省(The Department for Social Development)により昨年コンサルテーションが実施され、現在その結果が検討されているところである。

⁴⁶ 既に 2004 年度第 1 次法案の段階で相当程度議論が進められていたのに、今回の 2005 年度再提案の審議に時間を要している理由については、内務省法案担当課長 Richard Corden 氏の説明によれば、「現在議会においてテロ対策をはじめ重要法案が 40 件以上も山積しており、それが審議の優先順位の問題であって、決して反対意見が多くて審議が難航している訳ではない」とのことである。今後の見通しとしては、法案可決は早くても今夏と言われている。

なお、従来からの審議で一番論議を呼んだ問題は、一部の宗教団体や閉鎖性の高い私立学校などの取扱いである。

2. 新チャリティ法案の特色

2005 年 11 月上院で可決された新チャリティ法案(Charities Bill 2005)は、4 部 78 条 10 附則から構成されており、その内容を大別すれば、チャリティならびに公益目的の定義、チャリティの規制監督、資金調達(Fundraising)の 3 つに大別されるが、その中でチャリティ、およびチャリティ委員会に関する主だった特色は、以下の通りである。

(1) チャリティ(Charity)の再定義

1601 年公益ユース法の前文に公益性を有するチャリティの例が列举されているが、爾来その定義を規定した制定法(Statute)は存在せず、専らこの前文を基に発展してきたコモンロー上の判例に依存して来た。1960 年チャリティ法制定の際にも、チャリティの具体的な定義は見送られ、今回の法案では初めて成文化されることとなった。

即ち、チャリティとは、“イングランドならびにウェールズにおいて、専ら公益を目的として設立された団体”で、

- ① 設立目的における公益性のテスト(Public Purposes Test)、
- ② 受益者の範囲における公益性のテスト(Public Benefit Test)

に適うものでなければならない。

(2) 公益目的(Charitable Purposes)の具体的列举

1891 年のペムセル事件(Income Tax Special Purposes Commissioners vs. Pemsel)において、裁判官マクノートン卿により判示された 4 分類(heads)、即ち(1)貧困からの救済、(2)教育の振興、(3)宗教の普及、(4)その他コミュニティへの利益が、長い間公益性を判断する場合の基本的な基準とされてきた。

今回のチャリティ法改革では、このコモンロー上の原則を尊重しつつも、その後の一連の判例を時代の流れに応じて今日的に再整理して、社会一般にも理解しやすい 13 項目として具体的に列举している⁴⁷。

(3) 公益性(Public Benefit)の挙証責任

従来、公益目的に関するマクノートン 4 分類のうち、最初の 3 つである(1)貧困からの救済、(2)教育の振興、(3)宗教の普及については、判例法上公益性の存在が推定され、その後新しく社会的に発展してきた活動の公益性は最後の(4) その他コミュニティにおける有益な活動の範疇で取り扱われ、これには登録を申請するチャリティ側で“広く社会一般に利益をもたらすものである”との受益者の範囲における公益性の存在を証明しなければならないとされてきた。

⁴⁷ 法に定められる公益性のある設立目的としての 13 項目については、P 7 を参照。

今回の新法案では、公益目的により設立された全てのチャリティは、その活動における受益者の範囲において公益性を有すること挙証しなければならない旨規定されている。ただし、公益性(Public Benefit)の定義自身については、引き続き従来からの伝統的なコモンロー上の判例解釈によることとし、今回はあえて法文化することは避け、その代りに Public Benefit に関するガイダンスをチャリティ委員会が発行し、必要に応じ適宜更新することが法律上義務付けられている⁴⁸。

これにより、従来設立目的により自動的に公益性が認められて来た宗教団体や学校も、今後は公益性を挙証する必要があるが、今回の法案検討において一番論議の対象となったのは、一部の宗教団体、閉鎖性の高い私立学校や高額な私立医療機関に関する公益性の存在であり、大多数の一般的なチャリティは、例えチャリティ側の負担が多少増大するとしても、公益性につき疑義のある一部の団体が排除されることによる社会一般のチャリティに対する信頼性の回復・強化のメリットの方が大きいと考えている⁴⁹。

なお、前述の公益性(Public Benefit)推定の廃止により、チャリティ委員会の登録業務担当部門における多少の業務量の増大は避けられないが、一般のケースにおける挙証方法は事業活動の記述程度で特に問題はないとの見解であり、閉鎖性の高い私立学校や高額な私立医療機関に関しては対価の徴収の内容・程度が一つの判断要素になるとの担当部門の説明であった。

(4) チャリティの登録範囲の変更

従来、一般のチャリティは、93 年チャリティ法の規定によりチャリティ委員会に登録する義務があり、これに対する例外としては、(A) 登録義務からは除外されているものの、チャリティ法の適用を受ける登録免除チャリティ(Excepted Charities)、(B) 登録義務もなく、チャリティ委員会による監督規制も受けない登録除外チャリティ(Exempted Charities)がある。

前者の例としては、(永続的な基本財産を所持しない、土地を所有しない) 年収や資産が一定金額以下の小規模チャリティ、規則や省令により指定されたチャリティ (例えば、ボーイスカウト・ガールスカウトなど)、後者の例としては、別途他の法律ないしは行政機関により監督規制されている団体、93 年法附則 2 に列挙された、オックスフォード、ケンブリッジなどの高等教育機関、大英博物館やナショナル・ギャラリーなどの主要な博物館や美術館、住宅協会(Housing Associations)や友愛協会(Friendly Societies)、英国国教財務委員会(Church Commissioners)とその管理下の団体などがこれに該当する。

⁴⁸ 「現在ガイドラインを作成中であるが、宗教の公益性の定義が難しい」とのチャリティ委員会トントン事務所における説明であった。

⁴⁹ マクノートンの 4 分類のうち、最初の 3 項目は公益性が推定され、最後の 4 番目の項目については申請者が挙証責任を負うとの従来の法律上の扱いの差異については、むしろ講学上の問題であって、実務的には両者は大差ないとも言われている。("Charitable Status: A Practical Handbook", 著者 Andrew Phillips)

今後は、改正された 93 年法附則 2 に列挙された団体は適用除外されるが、従来適用を除外されていたチャリティでも監督規制を行う主たる行政機関がない場合、また規則や省令により指定された登録除外のチャリティでも暫定的に年収 10 万ポンド以上の団体は登録義務を生じる⁵⁰。一方、小規模チャリティについては、当初の戦略ユニットの提言では、「委員会・チャリティ双方の労力の軽減のために、要登録チャリティの下限の年間収入 1 千ポンドから 1 万ポンド以上への引き上げとともに、任意登録制度の廃止」が謳われていたが、当の小規模チャリティ側の強硬な反対に会い、結局暫定的に 5 千ポンドへの引き上げ、永続的な基本財産や土地の非所有の条件の撤廃、任意登録制度の存続で決着がついている。

（５）チャリティ委員会の機関としての法人格の付与

従来、独立した機関としてのチャリティ委員会は存在せず、法律上は個人的に権限を有するコミッショナー、ならびにコミッショナーを補佐する事務局(The Office of Charity Commissioner)であったが、これが独立した法人格を持った機関としての The Charity Commission for England and Wales に改組されることになった。もともと、内部関係者によれば、この変更は日常実務上ではたいした影響はないとのことである。

（６）チャリティ委員会の決定に対する不服裁判所の新設

チャリティ委員会が下した各種の決定に対して不服の場合には、先ず再審議のための異議申立手続(Decision Review)により内部的に事案の内容の再検討を求めることが出来る⁵¹。しかしながら、その申し立てが否認された場合、その決定を覆すには従来は高等裁判所に提訴する他なかった。これには相当の労力・時間・費用を要することから、新チャリティ法案では、行政裁判所の一種である不服申し立て裁定機関(The Charity Tribunal)を創設し、一般の人々がより簡便に救済を求めることが出来るように図られている。なお、この不服裁判所による裁定にも依然不満な場合には、高等裁判所に控訴することになる⁵²。

(宮川守久)

⁵⁰ 登録免除チャリティ(推定数 10,000 団体)のうち、約 7,800 団体については登録が必要となるが、その大多数は 1988 年教育改革法に基づく任意寄付制学校(Voluntary Schools)といわれている。また、登録除外チャリティの実数は不明なるも、内務省の推定約 100,000 団体のうち、約 5,000 団体は登録が必要になるとされ、そのうち約 4 割が軍関係のチャリティ、残りが英国国教他の教会関係といわれている。適用除外チャリティ制度を廃止し、全て一つのチャリティ法制を適用すべきとの意見もある。

⁵¹ 異議申立手続(Decision Review)については、第 6 章参照。

⁵² ボランタリー・セクター側では、この不服裁判所制度の創設自身に賛成であるが、一般の人々が本当に安い費用で手軽に本制度の利用が出来るだろうかという点に懸念を表明している (NCVO 政策担当責任者 Bellinda Pratten の見解)。

Ⅱ 各論

第1章 チャリティ委員会の規制監督権限

はじめに

この章では、チャリティ委員会の規制監督権限（regulatory powers）について説明する。この規制監督権限は、チャリティ法によってチャリティ委員会に付与されているものである。まず、チャリティ委員会の規制監督権限の内容および種類をチャリティ法との対応を取りながら説明し、さらに、特にチャリティ委員会の規制監督権限の重要な行使方法である「審問」（Inquiries）について、その手続きを含めて詳述する。

1. チャリティ委員会の規制監督権限

チャリティ委員会の規制監督権限は、1993年チャリティ法（以下、93年法という）第8、9、18および19条に規定されており、それらはチャリティ委員会の情報開示要求にかかわる権限と審問にかかわる権限とに分けることができる⁵³。

チャリティ委員会がチャリティに対する規制監督権限を有しているのは、チャリティによる法的責務の遵守を確保し、ひいてはチャリティに対する一般の信頼を促進するためである。基本的にチャリティ委員会は、個別チャリティの内部的な管理運営に介入することはなく、チャリティに深刻な管理運営上の問題や内部対立が生じた場合、またその問題によってチャリティやその受益者、あるいはセクター全体が危険（risk）にさらされていると判断された場合にのみ介入を行う。チャリティ委員会による個別チャリティへの介入は、チャリティの問題を明らかにしたうえでチャリティの登録を抹消することにあるのではなく、問題を解決しチャリティの適切な管理運営を取り戻すことにある。したがって、チャリティ委員会によるチャリティへの介入は、チャリティや受益者、セクター全体の保護という観点に立脚しており、また、チャリティ法によってチャリティ委員会に付与された権限に則って行われる。

2. チャリティ委員会の規制監督権限行使の原則

チャリティ委員会がその規制監督権限を行使し、個別チャリティの管理運営に介入するか否かの決定は、必要性（necessary）、妥当性（appropriate）、および相応性（proportionate）から判断される。必要性とは、チャリティ委員会がその権限を行使して介入しなければ、チャリティやその受益者の危険が回避できないということである。

妥当性とは、チャリティ委員会による権限の行使が適切であり、その問題状況を解決するのにふさわしい方法であるかということである。そして、相応性とは、その問題状

⁵³ 93年法第10条には、チャリティ委員会が他の公的機関との間で情報交換を行うための権限が規定されている。これは、チャリティ委員会がその法的権限を行使するか否かの決定（open cases）を判断するための情報取得にかかわる規定であり、チャリティに対する法的権限の行使とは区別される。また、その対象は政府機関（北アイルランド、ウェールズ、スコットランドを含む）、地方自治体、警察署などの公的機関に限定される。

況によって引き起こされる危険や害悪（harm）の程度と、介入によって消費されるチャリティ委員会の資源の程度とが見合ったものであるか、ということである。言い換えればこの相応性とは、その危険や害悪が、チャリティ委員が介入するのに相応しいものであるか、という視点である。

3. 情報開示要求にかかわる権限

チャリティ委員会の情報開示要求にかかわる権限は93年法第9条に規定されている。この規定に則って、チャリティ委員会は、個別チャリティに関連する情報を保持している第三者に対して、文書や記録などの情報の開示を命令によって要求することができる。この開示要求の対象となるのは、裁判所や公的な登録機関などだけではなく、民間の機関も含まれる。したがって、例えば、チャリティ委員会が金融機関に対して、当該チャリティの銀行口座の取引記録について開示要求を行うことなどが可能である。また、チャリティ委員会は、その権限にもとづいて取得した情報を、チャリティの受託者などに開示することができる。ただし、除外チャリティ（exempt charities）のみの情報を保持している第三者に対して、この権限を行使することはできない。なお、チャリティ委員会からの情報開示要求に対して虚偽または誤解を招くような情報を提供した場合には、刑事罰の対象となる⁵⁴（93年法第11条）。

4. 審問（Inquiries）

（1）審問にかかわる権限

チャリティ委員会は、評価プロセスを経て、不正行為や不適切な管理運営の懸念が高まり、チャリティが重大な危険（risk）にさらされると判断した場合、93年法第8条の規定にもとづいて審問手続きを開始することができる。審問の対象となるのは、個別のチャリティもしくはある一群のチャリティである⁵⁵。また、チャリティ法の規定によれば、審問はチャリティ委員会が直接行うほか、チャリティ委員会から委任された者も行うことができる。

審問の目的は、当該チャリティに対するさらなる調査を実施し、危険にさらされているチャリティとその資産とを保護することにある。不正行為や不適切な管理運営とは、次のような害悪を及ぼすものと捉えられている。

- （a）公益的資源の不正利用
- （b）チャリティもしくはチャリティ全体の評判に対する侵害
- （c）チャリティの受益者への危険

⁵⁴ この場合、チャリティ委員会は、検察機能は持っていないので、警察に告発することになる。

⁵⁵ チャリティ委員会の審問の権限は、除外チャリティ（exempt charities）には行使することはできない。

(d) チャリティの規制に対する一般の信頼の損失

審問に当たってチャリティ委員会は、前述の情報開示要求にかかわる権限を行使することができる。さらに、チャリティ委員会によって審問の手続きが開始されると、チャリティ委員会に対しては93年法第18条(1)の規定にもとづいて次の権限が付与される。

- (a) 受託者、代理人 (agents)、管理職あるいは従業員を停職にする権限
- (b) 新規もしくは追加の受託者を任命する権限
- (c) 資産を凍結する権限
- (d) 資産を公的管財人 (Official Custodian for Charities) に預託する権限
- (e) 受託者が管理運営上必要な金銭の支払いをチャリティ委員会の承認なしに行うことを制限する権限
- (f) チャリティの運営や特別業務を行う管財人もしくは管理者を任命する権限

さらに、不正行為や不適切な管理運営が行われており、かつ、資産が危険にさらされていると判断された場合には、チャリティ委員会は受託者や従業員を解職する権限を持ち、さらに必要があればスキーム⁵⁶を発行してチャリティの管理運営のための新しい体制を構築することもできる(93年法第18条(2))。

(2) 審問のプロセス

審問の手続きが開始された場合、原則としてチャリティ委員会は直ちに受託者に開始決定の通知を行う。しかし、チャリティの資産の保護に悪影響が懸念される場合には、受託者ではなく監査人に通知することもある。

審問の典型的なプロセスは、次の五段階に分けることができる。

- (a) 事実確認
- (b) 情報の評価
- (c) 所見の確定
- (d) 是正措置
- (e) 審問報告書の公表

事実確認とは、当該懸案事項の原因にかかわる情報を収集することである。情報の評価とは、事実確認で得られた情報を評価し、懸案事項が裏付けされたかを判断することである。所見の確定とは、懸案事項の裏付けがなされたと判断できた場合、その事実を受託者に説明することである。なお、懸案事項を裏付ける証拠が見出せなかった場合、

⁵⁶ スキームの詳細については、第2章参照。

審問はここで終了する。是正措置とは、懸案事項の原因を解決するため、受託者やチャリティ委員会にとっての必要な措置を検討することである。最後の審問報告書は、審問の結果を公表することである。結果の公表にあたっては、受託者は事実関係の確認のために事前に報告書を確認し意見を述べる機会が与えられる。

(3) 審問の結末

審問によってもたらされる結末は、次のいずれかとなる。

- (a) チャリティ委員会がその権限を行使する対象となるような不正行為や不適切な管理運営の事実は確認できず、したがって、いかなる是正措置も不要である。
- (b) 不正行為や不適切な管理運営の事実が確認されるものの、審問の過程を経ることにより、チャリティの資産保護や懸案事項の原因についての修正が不要になる。
- (c) 不正行為や不適切な管理運営の事実は確認されるものの、受託者の中に懸案事項を是正しようという意思および能力があり、問題に対処するための詳細な実行計画が策定される。チャリティ委員会は、これらの受託者に協力し、また、受託者による実行計画の履行を監督する。
- (d) 意図的ではない不正行為や不適切な管理運営の事実があるものの、受託者はこれを是正しようという意思がある。しかし、チャリティ委員会による詳細、あるいは長期的な支援が必要である。
- (e) 深刻な不正行為があり、是正のためにチャリティ委員会の正式な権限行使が求められる。
- (f) 深刻な不正行為が認められるものの、この不正行為を明示している審問の結果およびチャリティ委員会による監督によって必要な変化や改善が期待できる。
- (g) 93 年法第 32 条にもとづいて、訴訟を提起する権限を行使する。これは、受託者が是正措置に従ったり、訴訟の回避や終了のために和解したりする意思や能力がない場合に必要となる（例えば、不正報酬の返還請求などの場合など）。

すべての問題状況が、チャリティの受託者もしくはチャリティ委員会によって対処された場合、もしくは、今後の是正措置に対する明確な行動計画が策定され、それが監督される場合に、審問は終了となる。

(4) 審問報告書の作成

審問の結果は、チャリティ委員会によって報告書としてまとめられる。しかしながら、個々の案件について報告書を作成するか否かの判断は、チャリティ委員会の裁量に委ねられている（93 年法第 8 条(6)）。チャリティ委員会では、報告書を作成する目的を、

審問から学んだ教訓を一般に告知し、チャリティ委員会の一般やチャリティ・セクターに対する説明責任を果たすものと位置づけている。

報告書の形式には、審問結果記述書（Statement of Results of Inquiry）、一般報告書（Generic Reports）、公式報告書（Formal Reports）がある。

審問結果記述書（Statement of Results of Inquiry）には、調査の内容、調査開始の経緯、調査結果、チャリティ委員会による是正措置および達成された成果が記述されている。長期を要する案件や一般の関心が高い案件の場合には、中間報告書が作成される場合もある。一般報告書（Generic Reports）とは、いくつかの類似する案件の結果報告書をまとめたものである。

公式報告書（Formal Reports）は、法務長官（Attorney General）もしくはチャリティ委員会が訴訟を起こす場合の証拠物件とすることを意図して作成されるものであり、個人名の記述を含むより詳細な内容となっている。

（中島智人）

第2章 チャリティ委員会によるチャリティの支援機能

はじめに

チャリティ委員会による個別チャリティに対する支援の方法は、いくつかの階層に分けることができる。このようにいくつかの階層を設ける目的は、階層ごとのフィルター機能を通して案件の重要性やリスクに応じてチャリティ委員会の資源をバランスよく配分することであり、これは相応性 (proportionality) の考え方を反映したものである。

この章では、チャリティ委員会の個別チャリティへの支援機能について、階層ごとに分けてチャリティ委員会の組織体制と合わせて説明する。また、チャリティ法にもとづいてチャリティ委員会に付与されている実行支援権限 (enabling powers) とその権限の行使にあたるオーダーおよびスキーム (orders and schemes) についても言及する。

1. ウェブサイトによる情報提供

第一の階層にあたるのが、ウェブサイトによる情報提供である。

近年、チャリティ委員会はウェブサイトによる情報提供を充実させてきている。チャリティの支援機能からみると、ウェブサイトによる情報提供は、個々のチャリティによるチャリティ委員会への相談件数を低減することにある。個別のチャリティにとっての懸案事項は、しばしばその他多くのチャリティにとっても重要であり、その解決方法は一般化できるものが多い。このような案件はガイダンス (手引き) としてウェブサイトを通して提供され⁵⁷、なるべく多くのチャリティがチャリティ委員会に個別に連絡することなく問題を解決できるように意図されている。

(1) 出版物

手引きを含め、チャリティ委員会のウェブサイトからは、チャリティ委員会によるすべての出版物を入手することができ、またその多くは PDF (Portable Document Format) ファイルとして提供されている。ウェブサイトで提供されている出版物には、次のようなものがある⁵⁸。

- (a) CC 出版物 (CC Publications) : 「CC」で始まる出版物。チャリティ委員会の役割やチャリティ法、チャリティの受託者の責務などを説明したものであり、個別チャリティにとってのガイダンス。CC1 から CC66 まで。
- (b) 登録簿の再検討関連出版物 (Review of Register Publications) : 「RR」で始まる出版物。登録簿の再検討に関連して、新しくチャリティとして認められるような目的が提示されている。RR1 から RR14 まで。

⁵⁷ <http://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/>

⁵⁸ 出版物の一覧は、資料6参照。

- (c) 規制レポート (Regulatory Reports) : 「RS」で始まる出版物。ガイダンスと異なり、チャリティ運営に影響与えるような今日的なトピックについて、チャリティ委員会内外の調査研究を用いてまとめたもの。RS1 から RS10 まで。
- (d) モデル定款等 (model governing documents) : 「MD」で始まる出版物。
- (e) プレスリリース
- (f) チャリティ委員会ニュース
- (g) チャリティ委員会年次報告書

(2) チャリティ委員会による重要な決定

ウェブサイトではまた、規制監督機関としてのチャリティ委員会が行った重要な決定が提供されており、その多くは、チャリティ委員会のコミッショナー（通常は複数）もしくはコミッショナー会議が行ったチャリティ資格に関する判断である。現在、ウェブサイトには 2001 年 8 月以降になされた 21 案件の決定が記載されている⁵⁹。

(3) 業務手引き (Operational Guidance)

チャリティ委員会では、職員向けの内部手続き資料の電子化を進めており、その内部資料も業務手引き (Operational Guidance) としてウェブサイトで公開されている⁶⁰。これは、チャリティ委員会の業務をなるべくオープンに行う、という姿勢を表わしたものであると同時に、2000 年政府情報の利用と情報の自由法 (Access to Government Information and the Freedom of Information Act 2000) の倫理要綱に基づいた政府の方針を反映したものである。チャリティ委員会では、できるだけ多くの業務手引きを公開することになっているものの、ごく一部の手引き、例えば法の執行にかかわる手続きの詳細や公開が司法権の行使に先入観をもたらすようなものについては部外秘のままとしている⁶¹。

2. サポート体制

ウェブサイトで提供される情報で満足できないチャリティは、チャリティ委員会に直接連絡して支援を受けることになるが、チャリティに対するサポートを担当するのが Charity Services Division である。この Charity Services Division は、中期戦略計画にもとづいて再編された部門であり、これは、チャリティに対する個別的な業務上のサービス (one-to-one operational services) を提供している機能を集約することにより、より整合性がありかつ一貫したサービスを提供することを目的としている。

⁵⁹ <http://www.charity-commission.gov.uk/tcc/issueguide.asp>

⁶⁰ <http://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/ogs/ogexplan.asp>

⁶¹ 業務手引きの一覧は資料 6 参照

(1) Charity Services Division によるチャリティの支援

Charity Services Division が行うチャリティの支援は次の三点に集約される。

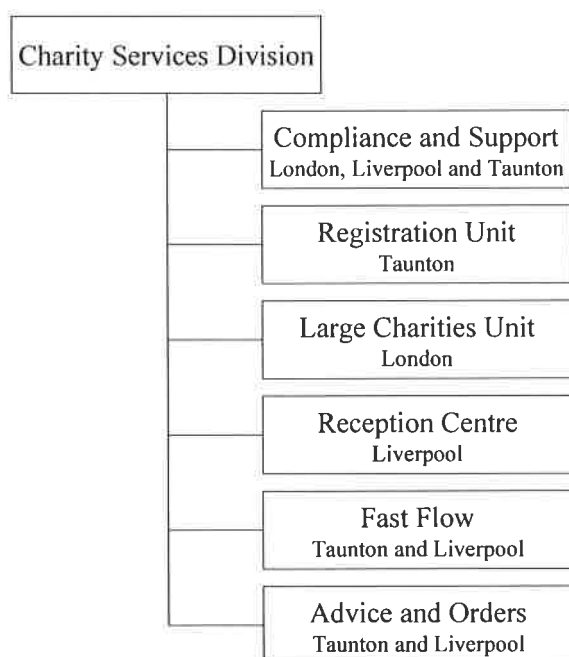
- (a) チャリティの法律遵守を確保すること
- (b) チャリティ法あるいはチャリティの定款等の規定に則ってチャリティが実行可能な（あるいは実行不可能な）行動を明確にすること
- (c) 場合によっては定款等の変更を行うこと

チャリティ委員会は、チャリティの管理運営方法についての一般的な事項について、それがチャリティ法やチャリティの定款等の規定に照らし合わせて問題とならない限り、介入することはできない。したがって、一般的な管理運営、例えばベスト・プラクティスなどの望ましい管理運営方法については、基本的にその支援機能をボランティア・セクターの団体、特に NCVO やその他のアンブレラ団体に委ねている。チャリティの支援機能に関して、原則としてチャリティ委員会が行うことは、チャリティ法によって付与された権限の行使にかかわるものであり、この意味で、民間のボランティア・セクター団体との役割分担が明確になされている。

(2) Charity Services Division の組織構成

Charity Services Division の組織構成は、【1-2-1】のようになっている。

【1-2-1 Charity Services Division の組織構成】



【1-2-1】中の、Compliance and Support はチャリティの法律遵守にかかわる部署であり、主として問題のあるチャリティを扱い、その活動はチャリティ委員会の規制監督権限と密接に関連している。Registration Unit はトーントンにあって登録業務全般を担っている。Large Charities Unit はロンドンに所在し、年収が 500 万ポンド以上のチャリティを扱っている⁶²。

① Reception Centre (Reception Unit)

Reception Centre は、チャリティ委員会の機構改革に伴ってリバプールに新設された部署であり、業務上のサポートを求めているチャリティにとっての窓口となる。チャリティ委員会が進めるチャリティに対する合理的かつ効果的 (streamlined and effective) サービス提供の最前線を担う部署として位置づけられており、Charity Services Division にもたらされるすべての電話、電子メール、あるいは手紙による問い合わせは、最初にこの Reception Centre に集約される。ここに集められた案件は、その問題の重要性やリスクの程度によって振り分けられ、適切な担当へと送られることになる。

② 問い合わせの処理方法

Reception Centre はそれ自体、チャリティからの問い合わせのフィルターの役割を担っており、非常に単純な問い合わせは、Reception Centre で解決する。

Reception Centre で解決できない案件のうち、大規模チャリティに関する案件は、Large Charities Unit が担当することとなる。大規模以外のチャリティからの問い合わせ案件は、Fast Flow もしくは Advice and Orders に送られることになる。

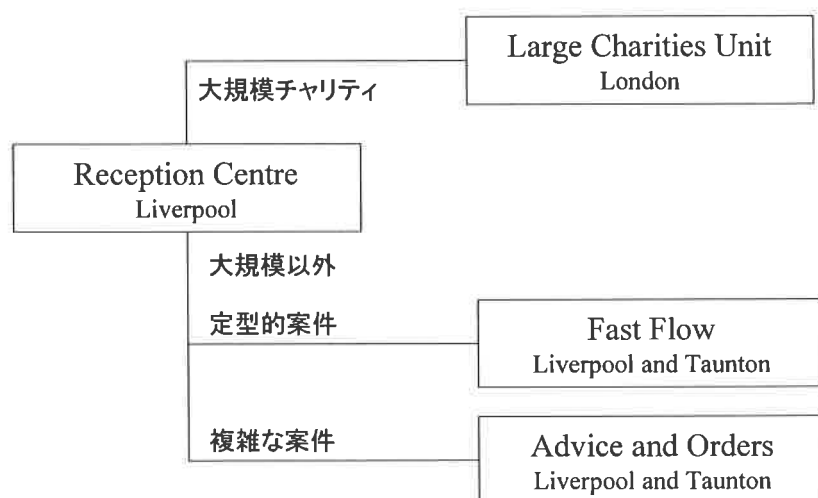
このうち Fast Flow ではある程度定型的な案件を扱い、また Advice and Orders ではより複雑で解決困難な案件を担当する。Advice and Orders には、リバプールとトーントンにそれぞれ 20 名のスタッフが配置されており、われわれがインタビューを行った時点で、トーントンオフィスではこの 20 名で計 800 件の案件を抱えていたが、担当者の意見ではこれはあまりにも過大であるということであった。

この Reception Centre を通したこの案件処理のシステムはまだ開発途上であり、Reception Centre、Fast Flow、および Advice and Orders がそれぞれどのような案件を扱うかの基準は確定されたものではなく。それぞれの部署の境界については、Advice and Orders が扱う案件がより厳選されるよう再定義が試みられている。

⁶² トーントンでのインタビューでは、「Large」とみなされるチャリティの規模は年収 500 万ポンドという回答を得た。しかし、チャリティ委員会の資料では、「Large」チャリティの定義として、連続二年以上にわたって年収が 1,000 万ポンド以上、もしくは 1 億ポンド以上の資産を有するチャリティ、とされている。

(例えば、<http://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/lculist.asp> 参照)

【1-2-2 問い合わせの処理方法】



3. Advice and Orders と実行支援権限の行使

(1) Advice and Orders の目的および活動

ここでは、Advice and Orders が行っているチャリティ委員会の実行支援権限 (enabling powers) の行使についてのより詳細な説明を行う。

Advice and Orders の目的は、チャリティがその実効性の改善できるよう、一貫性があり、効果的で質の高いサービスを提供することにある、次の行動原則に則っている。

- (a) チャリティのうち、年間収入が 500 万ポンド以下のものを扱う
- (b) 単純な案件、所定の案件は Reception Centre や Fast Flow で扱う
- (c) 活動は基本的に対処的 (reactive) であり、チャリティから要請にもとづいて行われる
- (d) 重要性に応じた質の高い助言を行う
- (e) 法的枠組みの中で、チャリティの受託者が達成しようとしていることを手助けする

Advice and Orders がその目的のために行う活動は、次の二つに大別できる。

- (i) チャリティに対する助言および指導
- (ii) 法的権限の行使

(i)は、チャリティの受託者に対して、チャリティ法およびその定款等の下で実行可能

なことと不可能なことについて助言することである。また、(ii)は、チャリティにとって最大の利益をもたらすにもかかわらず、チャリティ委員会による法的権限の行使なくしてはチャリティ法や定款等の下で実行ができないことを許可するものである。

(2) 実行支援権限の行使

Advice and Orders が行う実行支援権限の行使は、次の方法による。

- ① オーダー (orders)
- ② スキーム (schemes)
- ③ 認可証の交付 (certificates)
- ④ 書面による許可 (written consent)

① オーダー (Orders)

オーダーとは、チャリティ委員会によって発行される法的文書であり、チャリティの受託者に対して、オーダーに拠らなければ実行する権限のない行為について、その行為を実行する権限を与えるものである。これは、主として 93 年法第 26 条に規定されている。例えば、受託者に対して定款等に規定されていない権限、管理運営上の必要により定款等を加筆・修正する権限、あるいはチャリティに事業を他のチャリティへ移管する権限などを付与する場合、オーダーが発行される。

オーダーによって許可された行為を行うか否かの判断は、チャリティの受託者の自由裁量に任されている。一方で、オーダーが行使される場合には、チャリティ委員会はあ一定の条件を強制することができる。なお、オーダーには制限があり、チャリティ委員会は次のようなオーダーを作成することはできない。

- (a) 法令 (Act of Parliament) で禁止されていること、あるいは定款等によって行使できないと規定されていることを実行する権限を受託者に与えるもの
- (b) チャリティの目的を拡張したり修正したりする権限を受託者に与えるもの
- (c) オーダーによって与えられた権限とは関係のない義務や命令を受託者に課すもの

具体的なオーダーには、次のようなものが挙げられる。

- (a) 受託者に対する定款等を修正する権限の付与
- (b) 93 年法第 26 条の規定によるチャリティの資産の処分する許可（例えば、関係者への売却、あるいは市場価格以下での売却）
- (c) 93 年法第 38 条の規定による抵当権の設定および課金に対する許可
- (d) 受託者に対する報酬の認可

- (e) 受託者の任命
- (f) 任意給付(ex gratia payments)の認可
- (g) 財産の所有
- (h) 投資収益に対する自由裁量権の付与
- (i) 資本支出の認可、および必要な場合、資金回収命令
- (j) チャリティの資金から受託者の損害保険料を支出することの認可

② スキーム (Schemes)

スキームは、オーダーの一種として位置づけられ法的文書である。特にチャリティの目的や定款等について、それらを修正したり新規に作り直したりすることによって、管理運営上の統一性を保つために用いられる。このスキームの発行は、チャリティ委員会における準司法的機能の一例であり、その権限は民事第一審裁判所である高等法院 (high courts) と同等に位置づけられる。

93 年法第 16 条には、スキームが用いられる場合を次のように挙げている。

- (a) チャリティの管理運営体制の変更
- (b) 財産の変更
- (c) 合意に基づく受託者の任命

i) オーダーとスキームとの違い

オーダーとスキームとの大きな違いは、オーダーが受託者に対してある行為を行う権限を与えるだけなのに対し、スキームによれば直接チャリティの定款等などを変更することが可能になることである。したがって、スキームの適応可能範囲はオーダーのそれよりも広範であり、典型的には次のような場合にスキームが発行される。

- (a) 定款等の完全な差し替えが必要な場合
- (b) チャリティの目的に変更が必要な場合
- (c) 法令もしくは定款等によって禁止されている事項の変更が必要な場合
- (d) チャリティが合併することにより、チャリティの目的、法令もしくは定款等によって禁止されている事項に影響を与える場合

これらは、すべてオーダーが発行できない場合に該当する。さらに、スキームが用いられるのは、特に、次にあげられるような状況が認められる場合である。

- (a) スキームによる変更に対して賛否両論が予想される
- (b) 定款等によって禁止されている事項の見直しを行う

- (c) 受託者に対して、ある特定の行動をとるよう導く
- (d) 目的を変更する

ii) スキームによるチャリティの目的の変更

93 年法第 13 条は、チャリティ委員会が信託(trusts)や人格なき社団(unincorporated associations)の目的を変更する権限を有していると規定している。このようなチャリティでは、その規約(constitution)や信託証書(trust deed)を現在にも適応可能な状態に保つためにスキームが利用されるが、スキームによって目的の変更ができるのは次のような場合に限定される⁶³。

- (a) 財産拠出者の精神(spirit of gift)に則っては、(もはや)その目的の全部または一部を実行できない
- (b) 他の財産と併用することにより、同様の目的がより効果的に達成できる
- (c) 本来の利用者がもはや適切ではない
- (d) 本来の目的が別の方法で提供されている、公益的ではなくなっている、あるいは財産を適切で効果的な方法を用いて利用していない

iii) スキームの公示

スキームには、公示期間が設けられている。チャリティ委員会によってスキームが発行され、チャリティの受託者によってそれが承認された場合、チャリティの受託者はこれを公示する。公示方法は、事務所に貼りだしたり、あるいは新聞に掲載したりする。さらにまた、すべてのスキームは、チャリティ委員会のウェブサイトにも掲載され、そこからダウンロードして入手できる。

公示されたスキームに対しては、一般が意見を述べることができる。担当者によると、公示されたスキームの 9 割に対しては何も意見がないものの、特に賛否が分かれる案件については膨大な数の意見やチャリティ委員会に対する苦情が寄せられる、ということである。そのような場合、チャリティ委員会での内部的再検討(internal review)を行うことを重視している。例えば、この場合、一度作成したスキームを別の担当者に渡し、新しい視点から同じ案件を見て、スキームの方向性を変更するなどの措置をとるのである。

⁶³ チャリティ委員会でのインタビューでは、次のような例が挙げられた。

「例えば、あるチャリティがその定款等の規定に則って、ある地域で 60 歳以上の女性に対してのみ住居を供給しているものの、その地域にはもはや供給を満たすだけの対象者がいなくなってしまった場合、対象を男性にも広げるスキームを発行するようなものが考えられる。」
このように、スキームによって目的を変更する場合、新しい目的は古い目的とできるだけ近似的なもの(next nearly purpose)となることが求められる。

iv) スキーム発行の目的

具体的にスキームが用いられる目的として次のものがあげられる。

- (a) 93 年法第 13 条の規定による資産に対するシプレー原則の適用
- (b) 93 年法第 14 条の規定による明確に意思表示されていない資産に対するシプレー原則の適用
- (c) 目的およびガバナンスのあらゆる面を取り扱うような新しい枠組み（フレームワーク）によってチャリティの定款等を差し替えること
- (d) チャリティの定款等に対する部分的修正
- (e) チャリティの合併もしくはチャリティ間の資産の分配
- (f) 1987 年財産復帰法（Reverter of Sites Act 1987）の規定による受益者の権利抹消と新規公益信託の提供
- (g) チャリティの信託が禁止するような行為など、オーダーが発行されるような目的
- (h) 教会ホールを集会所もしくは公益目的で利用可能にすること
- (i) 共同投資基金の設立認可
- (j) 定款等によって、チャリティ委員会の認証が必要と規定されている事項の撤廃
- (k) スキームの変更

v) スキームの例外

定款等の変更のためにオーダーあるいはスキームの発行されるのは、会社形態（companies）のチャリティ以外に対してである。会社形態のチャリティの場合、その目的を変更するためにはチャリティ委員会の許可が必要であるものの、その他の事項については自由にその定款を変更できるからである。また、小規模チャリティ⁶⁴では、93 年法第 74 条に定められた手続きに則って、受託者自身が、財産の他チャリティへの移管、目的の差し替え、あるいは定款等に規定されている受託者の権限の変更を行うことができる。なお、定款等に、受託者に対して定款等を変更する権限を与える規定がありその手続きが明記されている場合も、オーダーやスキームは必要とされない。

③ 認可証の交付（certificates）

認可証は、93 年法第 50 条にもとづいて、チャリティの受託者（達）に対して法人格を与えるために交付される。なお、この認可証の交付にあたっては、チャリティ委員会はそれがチャリティにとっての利益になるかどうかを考慮する。

⁶⁴ 年間収入が 5,000 ポンド以下であり、土地を保有していないチャリティで、かつ会社形態または除外チャリティ（exempt charities）ではないもの。

④ 書面による承認 (written consent)

チャリティ委員会は、チャリティ受託者からの要求に応じて公式助言 (formal advice) を与えることができ、これが書面による承認としてチャリティに与えられる。例えば、定款等の解釈に疑念が生じた場合、受託者はこのチャリティ委員会からの公式助言にもとづく書面による承認を得ることにより、受託者が選択した行為が定款等から逸脱していないといういわば「お墨付き」を得ることができるのである。

具体的には、チャリティ委員会が行う書面による承認には次のようなものがある。

- (a) 93 年法第 64 条の規定による会社形態のチャリティにおける定款の変更に対する承認
- (b) 定款等においてチャリティ委員会の書面による承認が必要と規定されているものにかかわる決定に対する承認 (例えば、チャリティの名称変更など)
- (c) 定款等においてチャリティ委員会の承認が必要と規定されているチャリティの解散に対する同意
- (d) 93 年法第 36 条(8)に規定された権利放棄に対する承諾 (土地の処分についての公示)
- (e) 93 年第 72 条に規定された権利放棄に対する承諾 (受託者の資格剥奪に関わる権利放棄)
- (f) 93 年法第 6 条の規定によるチャリティの名称変更の要求
- (g) 93 年法第 96 条の規定による連結指示の発行
- (h) 93 年法第 29 条の規定による公式見解もしくは公式助言の提供

4. チャリティ委員会による支援機能の拡大

ここまで、チャリティ委員会によるチャリティの支援機能を、主として Charity Services Division が担っている活動から説明してきたが、これらの活動は対処的あるいは受動的なものである。これに対して、リバプールに所在する Charity Effectiveness Division では、調査活動と業務活動から得られる情報によってチャリティにおけるベスト・プラクティス (望ましい運営方法) を見極め、チャリティの効果を高めることを目的としている。Charity Effectiveness Division による成果は、印刷物として提供されている。

このように、チャリティ委員会では、より積極的なチャリティ支援の機能を拡大させているが、これは民間の団体、特に同じくチャリティに対しての支援機能を果たしている NCVO (National Council for Voluntary Organisations) などにより批判の対象となっていることは、第一部でも指摘された通りである。その批判の要点は、チャリティ委員会からの助言や指示が「must do it」、つまり法的に従う義務があることなのか、

あるいは「should do it」、つまりベスト・プラクティスなどの観点から従うべきことが望ましいことなのか、チャリティにとっては区別が難しく、結果としてチャリティの活動に対して過大な規制を科すことにつながるのではないかという懸念である。チャリティ委員会によるチャリティへの支援機能は、チャリティ法にもとづいて付与された権限に裏づけされており、チャリティの発展と一般からチャリティへの信頼性の向上にとって必要かつ不可欠なものであることは誰もが認めるところであるが、一方で、チャリティ委員会による支援活動は、チャリティ・セクター自身による支援機能とのバランスが求められている⁶⁵。

(中島智人)

⁶⁵ この点は、今回行った NCVO に対する訪問調査で指摘された。

第3章 チャリティ委員会におけるチャリティの登録業務

はじめに

チャリティ委員会は、チャリティ法に規定された一般的責務である「公益的財産の効果的活用の促進」の原則に則り、チャリティの登録業務にあたっている。チャリティとしての活動を目指す団体にとって、チャリティ委員会への登録はその第一歩を踏み出すことであると位置づけられており、この時点で適切なガバナンス構造や管理運営体制を構築することが今後のチャリティとしてのあり方に重要な影響を及ぼすとの考え方が背景にあることから、チャリティ委員会による登録業務は、登録申請団体の潜在的な問題点を洗い出すことを意図して行われる。この考え方は、“Gateway Approach”と呼ばれ、近年におけるチャリティ委員会のチャリティ登録業務の基本姿勢となっている。

この章では、チャリティ委員会の登録業務の実務について、業務プロセスや体制などについて詳述する。また、チャリティ法改革に関連したチャリティ委員会における公益性判断、あるいは登録簿の再検討についても言及する。

1. チャリティ委員会によるチャリティ登録の目的

チャリティ委員会がチャリティの登録を行う主要な目的は、次の三点に集約される。

- (a) チャリティもしくは公共の利益となる領域に、チャリティであることの資格を証明する
- (b) チャリティに対して、チャリティが説明責任を果たせるよう、その手段・方法を提供する（例えば、チャリティの基本情報を公開すること、あるいは一般もしくはチャリティ委員会がチャリティの情報にアクセスできる環境を整備することなど）
- (c) 大規模チャリティに対する積極的な監視を可能にする

チャリティ委員会は、登録のプロセスを通じてその団体がチャリティとして認められるような目的を有しているかのみならず、適切なガバナンスや管理運営がなされるかについての検討を行う。一方で、チャリティ委員会は、登録申請をした団体がチャリティとしての登録要件を満たすよう、その団体に対して一定の方向性を示したり、適切な業務（good practice）を推奨したりするなどの助言も行っている。なお、この段階でのチャリティ委員会からの助言は、登録申請団体に対して強制力を持っている訳ではないものの、団体が助言に従わない場合は相応の理由付けが求められる。

2. 登録業務からみたチャリティの類型

原則として、イングランドおよびウェールズのチャリティは、チャリティ委員会に登録しなければならない。「イングランドおよびウェールズのチャリティ」とは、イングランドおよびウェールズの法制下にあるチャリティを指す。したがって、英国（The United Kingdom）にあってもスコットランド、北アイルランド、マン島、およびチャネル諸島の各法制下にあるチャリティは、チャリティ委員会には登録できない。「イングランドおよびウェールズの法制下にある」とは、会社形態（company）のチャリティの場合、イングランドおよびウェールズにおいて（会社として）登録されていることを意味する。また、会社形態以外のチャリティの場合、次の要件にもとづいて判断される。

- (a) 管理運営の中枢がイングランドおよびウェールズにあるか
- (b) 受託者（trustees）の大多数がイングランドおよびウェールズに居住しているか
- (c) 資産の大部分がイングランドおよびウェールズに存在するか

イングランドおよびウェールズのチャリティにあつては、チャリティ委員会への登録が義務付けられるチャリティは、次の要件のいずれかを満たすものである。

- (a) 年間総収入が 1,000 ポンド以上である
- (b) 恒久的な基本財産（チャリティの目的に供しない、土地、建物、投資資産もしくは現金）を保有している
- (c) （課税対象となるような）土地もしくは建物を使用または占有している

（1）免除チャリティ（excepted charities）

上記のいずれの要件も満たさない小規模なチャリティ、すなわち年間総収入が 1,000 ポンドに満たず⁶⁶、かつ恒久的な基本資産を保有せず、かつ土地を使用・占有していないチャリティは、イングランドおよびウェールズにあつてもチャリティ委員会への登録義務を負っていない。これらのチャリティは免除チャリティ（excepted charities）と呼ばれる。

この免除チャリティに類型されるものには、小規模チャリティの他、登録礼拝所（a registered place of worship）、および省令・規則によって登録が免除されている特定の宗派に属する宗教関連チャリティ、ボーイスカウト・ガールスカウト（Scout and Guide）

⁶⁶ 新チャリティ法案では、この免除チャリティとなる年間総収入の下限は、5,000 ポンドに引き上げられる予定である。チャリティ委員会の法務担当者の説明によれば、年間総収入が 5,000 ポンドに満たないチャリティはそれでもまだ小規模でその活動は地域的なものに限定され、一般社会全体への影響は少ないと判断されている。この下限引き上げによって、チャリティ委員会にとっては、一般社会への影響がより大きなチャリティに対してその限られた資源を集約できると期待されている。

関連チャリティ、任意寄付学校（voluntary schools）、軍関連チャリティ、墓地の維持管理のための宗教関連信託、除外チャリティ以外のいくつかの大学がある⁶⁷。

現在、イングランドおよびウェールズには、10 万以上の免除チャリティが存在すると推定されている。

【1-2-3 免除チャリティの種類】

- | |
|------------------------|
| (a) 小規模チャリティ |
| (b) 登録礼拝所 |
| (c) 省令・規則により免除されたチャリティ |
| ・ 特定の宗派に属する宗教関連チャリティ |
| ・ ボーイスカウト・ガールスカウト |
| ・ 任意寄付学校 |
| ・ 軍関連チャリティ |
| ・ 墓地の維持管理のための宗教関連信託 |
| ・ 除外チャリティ以外のいくつかの大学 |

免除チャリティは、あくまでチャリティ委員会への登録が義務付けられていないだけであり、他の登録チャリティと全く同等にチャリティ法の法制下にある。したがって、免除チャリティも、チャリティ法に規定されたチャリティ委員会の法的権限による規制監督の対象となる反面、チャリティ委員会に対して支援や指導を求めることができる。

これらの免除チャリティがチャリティ委員会への登録義務がない、という背景には、他の省令・規則によって規制を受けていることのほか、小規模チャリティについては、登録チャリティとして公開することによる公共の利益（あるいは、公開しないことによるリスク）が小さく、また、一方では登録にかかわる団体の負担が大きく、登録することに積極的な意味が見出せないことが指摘されている。

チャリティ委員会に登録したい免除チャリティには、チャリティ委員会への任意登録（voluntary registration）が認められている。この場合任意登録は、チャリティが登録することを望み、かつチャリティ委員会がその登録に公共の利益があると判断した場合にのみ行われ、実務的には、その団体の一年間の活動を見たうえでチャリティ委員会

⁶⁷ 省令・規則による免除チャリティは、チャリティ委員会が登録簿を整備し始めた 1960 年代に設立されたものが多い。宗教関連チャリティに含まれるのはすべてキリスト教系のものであり、具体的には、バプチスト派（Baptist）、会衆派（Congregational）、福音派（Evangelical）、ユニテリアン（Unitarian）、ウェールズ長老派（Welsh Presbyterian）、メソジスト派（Methodist）、合同改革派（United Reformed Church）、クエーカー（Quaker）、英国国教会（Church of England）、およびウェールズ国教会（Church of Wales）に関わるチャリティである。したがって、イスラム教などその他の宗教チャリティで免除チャリティに含まれるものはない。これらの免除チャリティのうち、宗教関連チャリティおよび軍関連チャリティはそれぞれ 25,000 団体程度存在すると考えられている。

が登録の可否を判断する。

（２）除外チャリティ（exempt charities）

除外チャリティとは、チャリティ委員会への登録制度の範囲外にあるチャリティである。具体的には、93 年法付則 2 に規定された団体であり、大学や公立学校、博物館・美術館、いくつかの産業共済組合（industrial and provident societies）が含まれる。これらの団体に対しては、チャリティ法に定められたチャリティ委員会の規制監督権限はその効力を有せず、したがって、除外チャリティにはチャリティ委員会に対する登録義務、年次申告書や財務諸表の提出義務、あるいは土地の処分や抵当の設定などにかかわるチャリティ委員会の許可を得る必要などはない⁶⁸。また、1992 年チャリティ法（Charities Act 1992）によって任意登録も認められなくなった。

これらの除外チャリティは、チャリティ法以外の法律によって規制を受けていることからチャリティ委員会への登録から除外されていると考えられる。しかしながら、チャリティ委員会の権限の影響外にあるものの、チャリティとしてチャリティ法にはある一定の範囲で規制されており、チャリティ委員会に対して助言やオーダーもしくはスキーム（orders and scheme）⁶⁹の一部の発行を求めることが認められている。

⁶⁸除外チャリティに対しては、具体的に 1993 年チャリティ法に定められている次の規定が効力を持たない

- ・（チャリティ委員会への）登録（第 3 条(5)）
- ・ チャリティの名称変更要求にかかわるチャリティ委員会の権限（第 6 条）
- ・ チャリティ委員会の審問（inquiries）権限（第 8 条）
- ・ チャリティ委員会の文書要求権限（第 9 条(1)）
- ・ 受託者が不当に申請しなかった場合に申請なしでスキームを発行できるチャリティ委員会の権限（第 16 条(6)）
- ・ チャリティ保護にかかわるチャリティ委員会の権限（チャリティ委員会の動議に基づく受託者の任命を含む）（第 18 条、第 18 条(5b)）
- ・ 休眠銀行口座に対して指示を与えるチャリティ委員会の権限（第 28 条(1)）
- ・ 法的手続きを行う場合にチャリティ委員会に承認を求める必要性（第 33 条(2)）
- ・ 土地の処分にかかわる制限（第 36 条）
- ・ 抵当権設定にかかわる制限（第 38 条）
- ・ 計算書類、レポート、報告書の準備、検査、および提出（第 41－45 条）（代わりとして、適切な会計帳簿を保持することが法的に義務付けられている（第 46 条））
- ・ 小規模チャリティに認められる資産を他のチャリティに移管する権限、また信託を変更する権限（第 74 条）
- ・ 小規模チャリティに認められる恒久的基本財産を消費する権限（第 75 条）

⁶⁹ オーダーおよびスキームの詳細は、第 4 章参照

3. 登録申請団体からみた登録申請方法・プロセス⁷⁰

(1) 登録申請パック

チャリティ委員会に登録しようとする団体にとって登録申請のプロセスは、まず、チャリティ委員会より登録申請パック (Registration Pack) を取り寄せることから始まる。この登録申請パックには、次の書類が同封されており、これらの書類は、登録関連の専用電話番号へ問い合わせることのほか、チャリティ委員会のウェブサイトからもダウンロードできる。

登録申請パック同封書類

- (a) 登録申請書 (登録申請フォーム) (APP1: Application For Registration as a Charity)
- (b) チャリティ受託者による申請書 (DEC1: Declaration by Charity Trustees)
- (c) チャリティ委員会の出版物一覧 (CC1: Charity Commission Publications)
- (d) 「受託者必携」という受託者向けのガイダンス (CC3: The Essential Trustees: What you need to know)

登録申請にあたって団体は、チャリティ委員会に正式な申請書類を提出しなければならない。提出が必要な書類は次のものである⁷¹。

登録申請提出書類

- (a) 登録申請書 (APP1)
- (b) 全員の署名がなされた受託者申請書 (DEC1)
- (c) 定款等 (governing document) の写し 2 通
- (d) (可能な場合) 3 年を限度とした財務諸表
- (e) その他、団体の活動を説明するような補足資料

これらの書類のほか、その団体が子供や若年者など弱い立場にあるものを直接の対象とする場合、犯罪歴の有無などを確認した書類の提出を求められる場合がある。

(2) 登録申請書の記載事項

登録申請書は、次の 6 つの項目 (Parts) に分かれている (登録申請書の実際の様式は、資料 7 参照)。

⁷⁰ チャリティとしての登録手続きに関わる詳細は、ガイダンス「チャリティとして登録する (Registering as a Charity: CC21)」に記載されている。

⁷¹ ここでは、通常の登録申請に必要な書類をあげている。この他、既存の法人格のないチャリティが、会社形態のチャリティとして登録申請を行う場合の申請書一式が用意されている (資料 9 参照)。

- Part 1 申請団体が、登録申請を行うことができるか確認するための予備的項目
- Part 2 チャリティ登録簿に掲載されるようなチャリティの基本情報、定款等に関わる項目
- Part 3 目的、事業内容など、チャリティ資格に関わる項目
- Part 4 ガバナンスに関わる項目
- Part 5 子供や若年者などを対象とする団体に対する項目
- Part 6 登録申請書提出のためのチェックリスト

なお、Part 3 は、標準定款等を用いた場合、記入の必要はない（後述）。

（３）登録プロセス

団体から登録申請書が提出されると、チャリティ委員会は登録申請書類を確認し、その団体に対して 15 営業日以内に受領確認の連絡を行うことを登録申請書に謳っている。

チャリティ委員会による登録可否判断は、登録申請団体から提出された書類のみにもとづいて行われる。したがって、登録申請団体に対しては、できるだけ多くの補足資料の提出を推奨している。これらの補足資料は、その団体の活動実績を表わすもの、例えば、団体の活動を表した印刷物、宝くじ補助金への申請書、新聞記事、事業計画書などが含まれる。

① 登録申請の初期判断

チャリティ委員会から登録申請をした団体に対する初期判断は、次のいずれかの内容となる。

- (a) 提出された情報が、その団体のチャリティ資格を判断するのに不十分なため、追加の情報を要求する
- (b) 原則としてチャリティとして登録する準備をしているので、登録を完了するまでの手続きを伝える
- (c) 手直しによってその団体がより効果的に活動できると考えられる場合、ガバナンスの方法について質問、あるいはアドバイスを行う
- (d) チャリティ委員会内部でより詳細な検討が必要である

提出された資料により公益的活動の意図が認められるにもかかわらず、目的や活動を表わす文言が不適切な場合、単に却下するのではなく、登録申請書類の記載事項を適切な文言に改めるようチャリティ委員会が指導する場合もある。

登録申請団体が、免除チャリティや除外チャリティに該当し、登録の必要がない、も

しくは登録することができない場合は、その旨連絡することになる。このため登録申請にあたっては、その団体がチャリティ委員会への登録義務を負う最低収入を満たしているかの判断ができる書類、例えば、財務諸表、銀行の口座証明、資金調達を証明する書類などの書類が重要視される。

② 登録申請却下の場合の対応

すべての登録書類を審査し、チャリティとして登録できないと判断された場合、チャリティ委員会は申請書提出団体に対して判断の理由を付した書面を送付する。団体がチャリティ委員会の決定に不服な場合、あるいは、チャリティ委員会が団体の申請書類について誤った判断をしていると考える場合、その団体はチャリティ委員会に対して自らがチャリティとして認められると考える理由を書面で送付する。チャリティ委員会では、提出された書面にもとづいて、内部的な再検討を行う⁷²。なお、団体がチャリティ委員会の決定に不服がある場合は、裁判所に提訴する権利を有している。

③ 登録申請承認の場合の対応

登録申請が認められた場合、その団体がチャリティ登録簿に記載された日がチャリティの登録日となる。しかし、チャリティ委員会への登録日にかかわらず、チャリティ資格は、そのチャリティが設立された日から認められる。したがって、HMRC では、その団体が専ら公益目的で活動を始めた日にさかのぼってチャリティに認められている税制優遇措置を適用することになる。

4. チャリティ委員会における登録業務

(1) 登録業務組織

現在、チャリティ委員会におけるチャリティの登録業務は、トーントンの登録部門 (Registration Unit) に集約されている。組織的にみると、この Registration Unit は Charity Services Division に属する。

登録業務を行っているスタッフは 23 名であり、スタッフの職位のレベルは、申請書の確認を行う簡単な作業を行う者から、より複雑かつ困難な事例を扱う者まで多岐にわたる。登録業務は、しばしばチャリティ委員会内の法務部門 (Legal Services) と密接に連携をとりながら登録業務を行っており、法務部門からの支援や助言を受けるほか、法務部門によって直接扱われる登録申請のケースもある。

(2) 登録のための事前相談

基本的に、チャリティ委員会では個別の登録申請について事前相談を行うことは全くないわけではないが稀であり、ウェブサイトや印刷物によって登録にかかわる事前の情

⁷² チャリティ委員会のチャリティ登録認定に対する不服手続きについては、第 4 章参照。

報提供を行っている⁷³。

チャリティの設立に関わるような相談については、NCVO（National Council of Voluntary Organisations）やそれぞれの分野のアンブレラ団体（umbrella bodies/organisations）、あるいは Charity Law Association のような法律にかかわる専門機関など、ボランティア・セクターの団体が行うサービスに委ねている。さらに、チャリティ委員会では、さまざまなアンブレラ団体との会合を行っており、その機会をアンブレラ団体が管轄する分野に属する個別団体に対してチャリティ委員会の考え方を普及啓発することに役立てている。

例外としてチャリティ委員会が個別に相談を行うのは、高度に複雑で、また、チャリティ委員会としては却下する可能性のある案件であり、申請者に対してより詳細な説明を行う機会を設ける必要があると判断されるような場合があげられる。

（３）登録申請件数

チャリティ委員会における年度ごとのチャリティの登録申請受付件数および登録件数を表に示した。これらの数値は、各年度の年次報告書から引用したものである。この表からもわかるように、チャリティ委員会では、年度ごとの変動はあるものの、毎年 7,000 から 8,000 件程度の登録申請を受け付け、新たに 6,000 件前後のチャリティを登録していることがわかる。過去のデータでは、登録申請のうち 25 から 35 パーセント程度の割合で却下される案件があることがわかる。この数値は、トーントンでのインタビューの結果よりかなり多いが⁷⁴、この中には、そもそもチャリティとしての登録要件を満たさないものが多く含まれる。

【1・2・4 チャリティ委員会における登録申請受付件数および登録件数】

年度	登録数	受付数	割合
2004-05	6,279 件	—	—
2003-04	6,234 件	8,277 件	75.3%
2002-03	5,038 件	7,428 件	67.8%
2001-02	5,199 件	—	—
2000-01	5,971 件	8,157 件	73.2%
1999-00	5,409 件	8,271 件	65.4%
1998-99	5,941 件	9,233 件	64.3%

（チャリティ委員会の年次報告書より抜粋）

⁷³ このチャリティ委員会によるウェブサイトを通じての情報提供は、1996 年頃より開始されている。

⁷⁴ 登録部門とのインタビューでは、およそ 90%の申請が認められ、正式に却下されるのは 2%程度であるとの説明を受けた。

(4) 登録所要日数

登録部門では、毎年チャリティの申請から登録までに要する平均日数の目標値を定めており、2005/06年度の目標値は87日である。表には、年度ごとの登録にかかわる平均所要日数が記載されている。この表からわかるように、チャリティ委員会では、年々、登録にかかわる所要日数を短縮してきている。チャリティ委員会に記録が残っている2000/01年度では117日であったが、2004/05年度では、目標87日のところ実績として44日を達成している。

【1-2-5 登録までの平均所要日数】

年度	達成日数	目標日数
2005/06	—	87日
2004/05	44日	87日
2003/04	69日	88日
2002/03	85日	92日
2001/02	97日	95日
2000/01	117日	95日

(チャリティ委員会の年次報告書より抜粋)

(5) 目的の事例 (example objects)、モデル定款等 (model governing documents) および標準定款等 (standard governing documents) の提供

チャリティ委員会では、登録申請を行う団体に対して、目的の事例 (example objects)、モデル定款等 (model governing documents)、および標準定款等を提供している。登録申請時にこれらの定型書類を利用することは、登録申請団体ばかりではなく、チャリティ委員会における登録申請審査の簡略化にも結びついており、チャリティ委員会の負担軽減に対する貢献も大きい。これが近年における大幅な登録審査所要日数の短縮の一因となっている。

① 目的の事例 (example objects)

登録申請団体のために、チャリティとしての目的と認められる目的を事例としてチャリティ委員会が用意したものである。登録申請団体が、この事例の文言を変えずに定款等に採用し、また申請書に用いた場合、チャリティ委員会はその団体の目的がチャリティとして認められると判断する。したがって、この場合は、チャリティ委員会の登録審査が迅速に行われる結果となる。

ここでは、コミュニティ・トランスポートを例に挙げる。

「(地名を挿入) において、高齢、貧困、障害、子供連れ、あるいは適切な公共

交通機関が利用できない地区に居住していることなどの理由により、特別な交通手段が必要な人に対して交通機関を提供することを目的とする。」

② モデル定款等 (model governing documents)

モデル定款等は、チャリティ委員会が用意した定款等である。その内容については既にチャリティ委員会の承認が得られているため、このモデル定款等の利用により、登録審査手続きを早めることができる。現在、次のモデルが提供されている。

- (a) 会社形式のチャリティのためのモデル規則および定款 (Model memorandum and articles of association for a charitable company)
- (b) 信託のためのモデル信託証書 (Model declaration of trust for a charitable trust)
- (c) 人格なき社団のためのモデル規約 (Model constitution for a charitable unincorporated association)

登録申請団体は適切なモデル定款等をそのままプリントアウトして利用する。名称や目的など、チャリティ独自に記入が必要な箇所には申請者が手書きで記入することになる。例えば、人格なき社団のためのモデル規約では、登録申請を行うチャリティが記入すべき事項は、次の項目のみである（資料 11 参照）。

- (a) この規約がチャリティによって承認された日付
- (b) 名称
- (c) 目的
- (d) 署名

なお、この「目的」欄には、前述の「目的の事例」をそのまま利用することができ、その場合、より登録申請にかかわる審査が簡便になる。

③ 標準定款等 (standard governing documents)

標準定款等とは、チャリティが行うさまざまな分野の全国的なアンブレラ団体が作成し、チャリティ委員会がその内容について承認をしたものである。これらの標準定款等はチャリティではなくそれぞれのアンブレラ団体から入手する⁷⁵。標準定款等を利用しようとする団体は、自分達の活動にかかわるアンブレラ団体から標準定款等の利用許可を得る必要があり、団体は、アンブレラ団体が定めたガイドラインに則って管理運営を行うことが求められる。チャリティ委員会への登録申請に際しては、当該アンブレラ団体から取得した標準定款等の利用にかかわる証明書を添付しなければならない。

⁷⁵ 標準定款等を提供している団体は、資料 12 参照。

（６）登録申請業務

現在のところ登録申請書は、郵送のみ（したがって、紙媒体のみ）によって受け付けている。これは、法律上、いくつかの申請書には受託者による直筆の署名が必要であり、チャリティ委員会ではその原本を確認しなければならないことによる。なお、オンラインによる登録申請のシステムは、現在準備中である。

登録部門が受け付ける登録申請のうち、およそ 20 から 25 パーセントはモデル定款等や標準定款等を用いたものである。これらの登録申請については、既にその内容は承認されているため、登録部門では登録申請資格のある団体かどうかの審査、および受託者の署名の確認など基本的な審査のみを行う。このような登録申請は、チャリティ委員会では「ファスト・トラック（fast track）」と呼ばれており、その登録申請の平均所要日数はおよそ 3 週間である。

さらに 20 から 25 パーセント程度は、モデル定款等や標準定款等を用いてはいないものの、争点のない比較的単純な登録申請である。申請の三分の一程度は、申請団体がチャリティとして認められるような活動を行うおうとしていることは明らかであるが、より詳細な検討を要するものである。そして、最後の 10 パーセント程度は慎重を期す必要がある案件であり、これらには、新しい公益目的であるもの、複雑な調整を要するもの、王室など社会的地位の高いものを扱うもの、あるいは災害援助など緊急を要するものなどが含まれる。最も慎重な検討を要するものは、法務部門が直接扱うものもあり、これらの登録申請には数ヶ月を要する場合がある⁷⁶。

【1-2-6 登録申請の分類】

	割合
Fast track：モデル定款等・標準定款等を用いており、審査が最も簡易なもの	20－25%
モデル定款等・標準定款等を用いてはいないが、内容が単純で争点のないもの	20－25%
チャリティとして認めることはできるが、より詳細な検討を要するもの	30－35% (1/3 程度)
審査に慎重を期するもの	10%程度
法務部門が直接扱うもの	
公式に却下されるもの	2%程度

⁷⁶ これらの多くはチャリティ資格に関わるものであり、これに関わるチャリティ委員会にはこれらに関わる専門の法務担当者（status circle of lawyers）がいる。

年間5件程度ではあるが、チャリティ委員会のコミッショナーが直接扱う案件も存在する。これらの案件は、過去の判断基準からはチャリティとして認められないものの、社会経済的な変化によりその基準の見直しが必要と考えられる案件である。このような案件は、しばしば Decision Review（第6章参照）として扱われ、その決定はウェブサイトでも公表される⁷⁷。

5. 登録時におけるチャリティ資格（charitable status）の判断

登録申請団体が、チャリティとして認められるためには、第一に、法的に認められたチャリティとしての目的を専ら遂行するものでなければならず、また第二に、社会全体（community⁷⁸）もしくはその相当な部分（a sufficient section）に対しての公益（public benefit）にかかわるものでなければならぬとされている。

（1）チャリティとしての目的（charitable purposes⁷⁹）

チャリティとしての目的は、原則として裁判所およびチャリティ委員会の決定による判例法にもとづいて規定されており、また、1958年レクリエーション・チャリティ法（Recreational Charities Act 1958）のように法令によって規定されているものもある。既に明らかにされているように、現行法においてこの目的は、1) 貧困の救済、2) 教育の振興、3) 宗教の普及、および 4) 社会に有益なその他の目的、の四つに分類（four heads）されており、これらの分類のうち、4) に属する目的については、社会的、経済的な変化など現在の社会的状況を考慮し、チャリティ委員会によって具体的な目的が逐次追加されている。今回のインタビューでは、この 4) に属する具体例として次の目的が挙げられた⁸⁰。

- (a) 人種的、あるいは宗教的調和
- (b) 人権の促進
- (c) 失業の救済
- (d) 地域再生
- (e) 保護および保全（例えば、文化的遺産や自然環境の保護・保全）
- (f) 持続的発展

⁷⁷ 最近の事例としては、ロンドン郊外の貧困地域でのインターネット・カフェがチャリティとして認められたものが挙げられる。

⁷⁸ チャリティ委員会が発行しているガイダンスでは、社会一般を示す言葉として「Community」と「Public」とが同義語として使われている場合がある（例えば、RR8）。

⁷⁹ 一般に、charitable purposes を「公益目的」と訳すことができるが、public benefit（公益）との違いを表すために、ここではこれを「チャリティとしての目的」と訳す。

⁸⁰ 後述の登録簿の再検討（The Review of Register）を参照のこと。また、これらの目的は、新チャリティ法案（Charities Bill 2005）に列举されたチャリティとしての目的に取り入れられている。

- (g) コミュニティの能力開発
- (h) 紛争解決
- (i) 平等および多様性
- (j) 動物保護

(2) チャリティの公益性 (public benefit)

原則として、すべてのチャリティは公益性を有していなければならない。現行法では、先にあげたチャリティとしての目的のうち、1)から 3)の目的を行う団体については公益性の推定 (presumption) がなされているため、基本的に公益目的のために設立されたと認められる⁸¹。一方で、4)については公益性の推定はなされておらず、団体が公益性を有していることを登録申請書類を通して積極的に示す必要がある。

(3) 公益性判断 (public benefit checks/tests) の原則⁸²

チャリティ法では、公益について明確な定義がされている訳ではなく、何が公益かは判例法の規定にもとづいて判断される。この場合、公益性判断の原則は、利益 (the benefit) と公共 (the public) とに分けられた上で、次のようにまとめられている。

利益 (the benefit)

- i. 特定可能な利益であること^{83 84}
- ii. 現代の社会状況に即した利益であること

公共 (the public)

- iii. 社会全般もしくはその相当な部分にかかわること
- iv. いかなる私益も付随的なものでなければならないこと
- v. 不利な境遇にある人々が完全には疎外されていないこと

(4) 公益性判断への取り組み

新チャリティ法案 (Charities Bill 2005) では、チャリティ委員会に対して、公益性判断にかかわる業務の認知と理解を深めるという目的が与えられ、また、そのための手引き (ガイダンス) を発行することが義務付けられている。したがって、この公益性判

⁸¹ 新チャリティ法では、この公益性の推定が撤廃されることは、既出の通りである。

⁸² ここででは公益性判断について、我々が行った今回の訪問調査で得た情報とともに、新チャリティ法案における公益性判断の手引きをまとめる。

⁸³ この原則に関連して、インタビューでは公益性を有していると認めることが難しい案件として、外界との接触を断っている宗教団体の事例があげられた。

⁸⁴ この利益には、可視的利益だけではなく不可視的利益も判断の対象となる。原則としては、可視的利益があることが求められるが、不可視的利益もそれが広く一般に受け入れられたものであるならば、公益性があると判断される。また、直接利益だけではなく間接利益も考慮される。

断の見直し作業は新チャリティ法に対する準備作業と位置づけることができる。加えて、新チャリティ法では、チャリティ委員会が新しく手引きを発行したり、既存の手引きを修正したりする場合には、必要に応じて一般からの意見公募を行うことも義務付けている。

この新チャリティ法案における責務踏まえ、チャリティ委員会では公益性判断についてのチャリティ委員会の考え方を示した手引をいくつか発行している⁸⁵。チャリティ委員会が実際にどのような手続きで公益性判断を行うのかについては、新チャリティ法が国会で成立した後、広く一般からの意見公募を行うとのことであった。これは、公益性判断の原則にかかわる意見公募であり、例えば、チャリティ委員会がどのように公益性判断を行うべきか、公益性判断の原則を個別チャリティにどのように当てはめるべきか、あるいはすべてのチャリティを対象にすべきか、といったような内容が含まれる。

この公益性判断の原則についての意見公募をステップ1とすれば、ステップ2は、公益性判断の原則を特定の領域で活動するチャリティに適用することである。チャリティ委員会では、手始めに、新チャリティ法が成立後には公益性推定が撤廃される教育、宗教、貧困救済にかかわるチャリティ、および社会的な関心の高い高額の利用料金を課すチャリティについての検証を行う予定である⁸⁶。

さらに、これら特定の領域にかかわるチャリティへの公益性判断についても、手引きを発行することとなっている。このようにチャリティ委員会が、公益性判断に関わる手引きを発行するのは、個別チャリティがどのようにすれば公益性を示すことができるのかについて支援することを目的としている。

6. チャリティ登録簿 (The Register of charities)

登録申請書を提出した団体のチャリティとしての登録は、チャリティ登録簿に記載されることをもって完了する。チャリティ委員会は、チャリティ登録簿を適切に維持する責務を負っており (93 年法第 3 条)、チャリティ登録簿は、チャリティ委員会の各事務所で閲覧できるほか、個別チャリティにかかわる登録情報を印刷情報として有料で取り寄せることも可能である。現時点で、もっとも簡便にチャリティ登録簿を閲覧する方法

⁸⁵ 新チャリティ法案を踏まえたチャリティ委員会における公益性判断については、例えば、次の手引きを参照のこと。

“Public Benefit – the Charity Commission’s approach” (January, 2005)

(<http://www.charity-commission.gov.uk/spr/pbcca.asp>)

“Public Benefit – the legal principles” (January, 2005)

(<http://www.charity-commission.gov.uk/spr/pblp.asp>)

⁸⁶ インタビューでは、特に、宗教にかかわる団体の公益性判断がもっとも困難であるとの所見を得ている。それは、宗教に関わる公益が不可視的であることに関連している。例えば、チャリティ委員会の最近の決定では、サイエントロジー教会 (The Church of Scientology) について、その宗教団体としての公益性の推定を否定したうえで、この団体の利益は基本的に私益を求めるものであり公益性を持っていないとチャリティとしての登録を却下している。

は、ウェブサイトによるものであろう⁸⁷。ウェブサイトで提供されている登録簿では、個別チャリティを、名称、目的もしくは名称にかかわるキーワード、活動地域、登録番号から検索することができる。また、有料で取り寄せることができる個別チャリティの印刷情報には、次の項目に関わる情報が記載されている。

- (a) 登録番号
- (b) 名称
- (c) 年間総収入
- (d) 目的コード
- (e) 登録年月日
- (f) 付随チャリティの数、名称
- (g) 活動地域
- (h) 連絡先
- (i) 分類コード
- (j) 会計年度の終了日
- (k) 受益分野
- (l) 定款等の種類、日付
- (m) 目的
- (n) 年間支出
- (o) 電子メール、ウェブサイトのアドレス（利用可能な場合）

7. 登録簿の再検討（Review of the Register）

（１）登録簿の再検討の目的

チャリティ委員会では、1998 年より登録簿の見直し作業を行っている。この作業は、チャリティ委員会が日常行う個別チャリティにかかわる登録情報のメンテナンスとは区別されている。この見直し作業では、チャリティとしての目的（charitable purposes）の再検討を伴っており、新しい目的を認定することに加えて、既存の目的を現在の文脈に置き換えることが行われている。

この、登録簿の再検討の要点は、次の二点に集約される。

- (a) チャリティ資格から様々な恩恵を受けている既存の団体は、なおチャリティとして認められるか
- (b) チャリティとして認められていない団体を、チャリティとして認める余地はあるか

⁸⁷ <http://www.charity-commission.gov.uk/registeredcharities/first.asp>

この作業を行うにあたってチャリティ委員会では、現在の社会的・経済的な状況を踏まえ、チャリティ委員会の権限にもとづいて法律の解釈を行っている。

登録簿の再検討にかかわるチャリティとしての目的の再検討は、最終的にチャリティ委員会のコミッショナーの判断にもとづいており、したがって、裁判所の判例と同様に法的な拘束力を持つものである。

（２）新しいチャリティとしての目的

1998 年以降の再検討の結果、いくつかの新しいチャリティとしての目的が認められた。また、既存の団体がチャリティとして認めるための指針（例えば、博物館や美術館の教育的機能、レクリエーション施設の社会福祉的機能など）も提供されている。新しく見直されたチャリティとしての目的には次のものがある。

- (a) 都市および農村地域における地域再生の推進
- (b) 失業救済
- (c) コミュニティにおける能力開発の推進
- (d) 特定のスポーツ施設・機会の提供による健康的レクリエーションのための住民参加の推進
- (e) 人権の推進
- (f) 公益目的のためのボランティア・セクターの推進
- (g) 公益目的のためのチャリティおよび公益的資産の効果的・効率的利用の推進

（３）登録簿の再検討における他機関との関係

登録簿の再検討に際してチャリティ委員会は、内国歳入・関税庁（HMRC）、スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会、その他各省庁の意見を聞きながら作業を進めている。また、ボランティア・セクターの団体、法律専門家からの助言も積極的に参考にしている。さらに、新しい案件については、一般からの意見公募を受け付けている。これは、公益とは何かを考える場合には、一般からの意見は尊重すべきであると考えられているからである。これらの意見を参考としながら、コミッショナーによって最終的な決定が行われる。

（４）登録簿の再検討に伴う登録簿からの削除

個別チャリティが、もはやチャリティとして認められるような目的を果たしていないと判断された場合、チャリティ委員会は登録簿の適切な管理という責務を果たすために、当該チャリティを登録簿から削除しなければならない。個別チャリティレベルでの登録簿から削除されるのは、次のような場合が考えられる。

- (a) 登録時はチャリティとしての目的を果たしていると認識されていたが、その後団体自身が必要な規約の変更を行った結果、もはや専らチャリティとしての目的のために設立されているとは認められなくなった（この場合、その変更を行った時点で、チャリティ資格を失ったとみなされる）
- (b) 登録時はチャリティとして認められるような目的を果たしていると認識されており、また、規約の変更も行われなかったが、社会の価値観の変化によってその団体の目的に対する認識が変化し、公益目的を果たしているとは認められなくなった（この場合、登録簿から抹消された時点で、チャリティ資格を失ったとみなされる）
- (c) そもそもチャリティとしての目的を果たしていないのにもかかわらず、登録時に過誤によって公益目的を果たしているとみなされたもの（この場合、その過ちが認識された時点で、チャリティ資格を失ったとみなされる）
- (d) もはや存在しない団体
- (e) 活動を行っていない団体、休眠団体

（５）登録簿の再検討の個別チャリティへの影響

チャリティ委員会では、登録簿の再検討は、ある特定の分野を対象としてものものであり、個別のチャリティが再検討によってどのような影響を受けるかについては、個別ケースに応じて対応することになる。例えば、一般の関心が高いアムネスティ・インターナショナル（Amnesty International）やグリーンピース（Greenpeace）のチャリティ資格がどのような影響を受けるかについては、言及を避けている。

一方で、現実問題として、登録簿の再検討によって、個別チャリティの登録に影響を与える結果がもたらされることは十分予想される。つまり、再検討の結果、それまでチャリティとして認めら得るような目的と考えられていたものが、社会経済の変化によってもはやチャリティとしての目的とは考えられなくなった場合などである。また、新しい目的が認められることにより、新規にチャリティとして登録が可能になる団体が生じる可能性もある。既存の団体の中には、新しく認められた目的に則って、団体の目的を変更するものがあるかもしれない。また、もはやチャリティとしての目的と認められなくなった目的を持つ団体は、チャリティとして登録し続けるために団体の目的を修正する必要が生じるかもしれない。いずれにせよ、チャリティ委員会が個別のチャリティの登録にかかわるような重大な決定を行う場合は、影響を受ける可能性のある団体やその分野にかかわる全国的なアンブレラ団体からの意見公募を受ける手続きをとることになっている。

例えば、登録簿の再検討によって、「特定のスポーツ施設・機会の提供による健康的レクリエーションのための住民参加の推進」が新しくチャリティとしての目的のひとつとして認められた。これは、多くのコミュニティアマチュアスポーツクラブ

(community amateur sports clubs: CASCs)にかかわる問題である。この再検討では、アマチュアスポーツクラブが担う住民参加による特定のスポーツを通したレクリエーションの健康増進にかかわる公益的価値を積極的に認める一方で、健康増進に結びつかないスポーツも明らかにしており、これらには釣り、気球、ビリヤード、クロスボウ、ライフルおよびピストル射撃、飛行機・グライダー操縦、モーター・スポーツ、パラシュートが列挙されている。これらのスポーツにかかわるチャリティは、スポーツにかかわるその他の公益目的、例えば青少年教育、障害者教育、あるいは高齢者対策などの目的を掲げるか、もしくはスポーツ以外の公益目的を標榜しなければチャリティとして存続できない。実際、ライフル・ピストルクラブは、登録簿の再検討の結果チャリティ登録を抹消された事例としてしばしば取り上げられている。

8. 登録業務におけるボランティア・セクターの団体 (Voluntary Sector Organisations: VSOs) との関係

チャリティ委員会では、限られた資源を用いて効果的・効率的に数多くの登録業務を行うために、登録にかかわる事前の支援業務、公益性判断の普及啓発などさまざまな場面での NCVO などボランティア・セクターに属する団体との協力関係が重要なものとなっている。

既にこの章で述べられたように、チャリティ委員会では登録申請に関わる事前の支援を重視しているものの、チャリティ委員会が行っているサービスはウェブサイトでの各種ガイダンス（手引き）の提供が中心であり、個別事前相談は NCVO や分野ごとのアンブレラ団体など民間団体に委ねている。

また、チャリティの登録申請で重視される定款等について、さまざまな分野でのアンブレラ団体が作成した「標準定款等」の利用が推奨されている。これは、アンブレラ団体が作成したその分野に標準的な定款等の内容について、チャリティ委員会とアンブレラ団体との合意がなされているものである。標準定款等を利用すると、その内容は既にチャリティ委員会の事前承認を得ているので、登録申請団体にとっては定款等の作成負担が軽減され、また、チャリティ委員会での審査に関わる負担も軽減される。この標準定款等は、チャリティ委員会ではなくそれを作成した民間のアンブレラ団体が提供しており、その利用のためには登録申請団体は、アンブレラ団体と何らかの接触を持つ必要がある。したがって、アンブレラ団体では登録申請団体自身が作成した標準定款等の規定を満たしているか確認することになり、結果として、登録申請団体のチャリティとしての適格性が、形式的のものならず実質的にもある程度確保されることが予想される。

さらに、登録簿の再検討におけるチャリティとしての目的の見直しにおいても、チャリティ委員会が検討対象とするのは個別チャリティではなく分野 (issues) である。そのため、チャリティ委員会での検討内容について意見公募する場合も、その分野にかかわるアンブレラ団体が大きな役割を果たすことになり、チャリティ委員会はアンブレラ

団体と連携をとりながら作業を進めている。チャリティとしての目的を見直した結果、個別チャリティが影響を受けるような事態になった場合、それぞれのチャリティは、チャリティ委員会ではなくアンブレラ団体に支援を求めることになるが、その場合、チャリティ委員会とアンブレラ団体との間では見直しのプロセスを通じて一定の関係が構築されていることになる。

このようにチャリティ委員会は、民間ボランティア・セクターの団体、特にアンブレラ団体との関係を重要視しており、それはチャリティ委員会の業務負担軽減と結びついている。そればかりではなく、ボランティア・セクター自身がお互いの支援を行うことにより、セクター全体にとっての効率性・効果性の向上につながっている。

(中島智人)

第4章 チャリティ委員会によるモニタリング

1. チャリティによるアカウンタビリティ

チャリティは、毎年その活動内容および今後の活動方針等を記述した年次報告書（Annual Report）および財務諸表（Accounts）の作成と公開、及びチャリティ委員会への提出が求められている。ここにおいて個々のチャリティが作成し公開ないし提出すべき書類は以下の通りである。

（１）年次報告書(Annual Report)

（２）財務諸表(Accounts)

（１）年次報告書 (Annual Report)

年次報告書はチャリティの理事の名においてチャリティの活動目的、内容および目的達成のための方法等を記述するものであり、チャリティにおける情報開示の核になる書類である。この報告書は法的に財務諸表とは別のものであるが、多くの場合同時に公表されるものである。年次報告書は内部的な承認手続きを経たチャリティとしての正式文書であることが求められる。詳細な記載事項は SORP（会計実務勧告書・チャリティ向け会計基準）によって、以下のように規定されている。

① 法律上・経営上の基礎的情報

- ・ チャリティの名称
- ・ 報告書の名称
- ・ チャリティ登録番号
- ・ 理事、役員、役職者の氏名と任命プロセス、住所等
- ・ 関係する銀行、弁護士、監査人の氏名住所
- ・ その他法律によって当該団体が受ける制限、規制等

② 記述的情報

- ・ チャリティの目的
- ・ 組織の概要、意思決定プロセス
- ・ 他の組織との協力関係
- ・ 活動の報告（活動と戦略、展開、達成事項、ボランティア活動や基金調達活動とその効果等）
- ・ 組織における政策：特に積立金の額と必要性、投資政策および資金調達方法
- ・ 赤字に陥っている場合はその旨と理由
- ・ 現在直面しているリスク関連情報とその対応策

③ 会計方針に関わる情報

- ・ 会計基準準拠性

- ・ 重要な会計方針の変更

④ その他法律及び定款で記載が定められている事項

この年次報告書はチャリティの活動をわかりやすく記述し広範な利害関係者に理解せしめることを目的とすることから会計情報だけでなく記述的な情報を含んでいることに特徴がある。会計情報だけではわかりにくい活動のあらましを、出来るだけわかりやすい形で情報利用者に伝えることが目的である。尚、年次報告書の様式としては上記の詳細な表記方法以外に簡便な表記方法があり、小規模なチャリティに許される方法である。

(2) 財務諸表 (Accounts)

チャリティの情報開示において年次報告書と並んで重要なのが財務諸表である。チャリティの財政状態及び経営成績を広範な利害関係者に対して開示すること、また法令等に要請に応えることを目的として作成されるものである。チャリティ法の会計に対する基本方針に従って SORP はチャリティ会計報告の基本方針として以下の三点を挙げている。

- ① 適時的かつ継続的な情報の提供
- ② 情報利用者に対して当該チャリティの目的、組織の構成、活動及び業績について知らせ、理解を図る
- ③ 情報利用者がチャリティにおける会計期間中の取引及び期末の基金の状況に対して十分かつ正しい認識を持つことが出来るようにすること

SORP は財務諸表の作成については理事の義務とし、発生主義に基づいて作成することを原則としている。また財務諸表の作成にあたっては各々のチャリティの実情を最もよく反映する会計方針を採用し、会計関係の法令基準への準拠が求められる。この会計方針選択にあたっては、財務諸表が常に団体の財政状態および経営成績について「真実かつ公正なる概観」をもって表示しなければならないとする。チャリティ向けの SORP においても英国会社法の会計に関する基礎概念が適用されることになっている。

チャリティが作成しなければならない財務諸表には以下の3つがある。

- ① 財務活動計算書
- ② 貸借対照表
- ③ キャッシュフロー計算書

このうち①の財務活動計算書は、期中のリソース収支の全てを表示するものであり、基金の変動と一致しなければならない。また表示は項目別に詳細表示し、計算方式はファンド別にフロー計算を行う。②の貸借対照表については、期末における資産負債及び基金の状況を示す「スナップショット」である。通常の資産は全て含むことを原則とするが、譲渡が不可能でるもの、歴史的、科学的、芸術的価値があるため永久保持が原則で

廃棄が予想されないもの、偶発的な負債等については簿外処理が認められる場合がある。基金については用途制限別に区分表示をすることが求められる。③のキャッシュフロー計算書は文字通り現金の収支を記録するものであり、現金の変動のうち、基本財産変動分以外の現金による基金への寄付、買収や投資の回収、基金からの支払いを行った場合にはこのキャッシュフロー計算書に記載されなければならない。もしチャリティが子会社を所有している場合には、連結財務諸表の作成が求められることもある。この他に法人チャリティについては会社法の規定にしたがって収支計算書のサマリーが求められることもある。

（３）会計監査

チャリティは、チャリティの規模に応じて会計専門家による監査（会計監査）、もしくは独立した第三者による検査（独立検査）を受けることが定められている。両者の違いは、会計監査が英国の勅許会計士協会等に所属する勅許会計士によって、英国監査手続委員会(Audit Practice Board)が定める実務指針に従って行われる。

一方独立検査は小規模なチャリティ向けに、監査の簡便法として行われるものである。従事者についても、勅許会計士でなくともチャリティの実務に明るい、検査を行うのに必要な能力を持ち合わせていれば足りるとされている。この独立検査は、会社法に基づいて設立されたチャリティ会社には適用されない。

会計監査が行われると、財務諸表の適正性に関して意見を述べた報告書が出される。独立検査についても同様であるが、あくまでも監査の簡便法ということで、その保証水準は監査に比べて低いものとなる。

また監査や独立検査を実施する過程で、チャリティ財産に対する横領や棄損、受託者の背任行為や法令違反行為を発見した場合には、チャリティ委員会に通報することを求められている。これはチャリティ委員会によって「警笛機能」と名づけられている。ただこの機能は近年スタートしたばかりであり、まだ十分に機能しているとは言えない。

以下、チャリティに対してチャリティ委員会が要求している、財務諸表や年次申告書提出義務等をまとめた。なお、年次申告書（Annual Return：後述）の提出が求められていないチャリティも、登録情報アップデート用の年次情報申告(Annual Information Update：後述)については、提出を求められることが殆どである。

【1-2-7 財務諸表及び年次申告書の提出義務】

団体規模 (年収支)	年次報告書作成 (Annual Report)	年次申告書提出 (Annual Return)	年次報告書／財 務諸表の提出	会計監査／独立 検査の適用
£ 1000 以下	○	×	要求があれば	×
£ 10000 以下	○	×	要求があれば	×
£ 100000 以下	○	○	○	監査／独検
£ 250000 以下	○	○	○	監査／独検
£ 250000 以上	○	○	○	監査

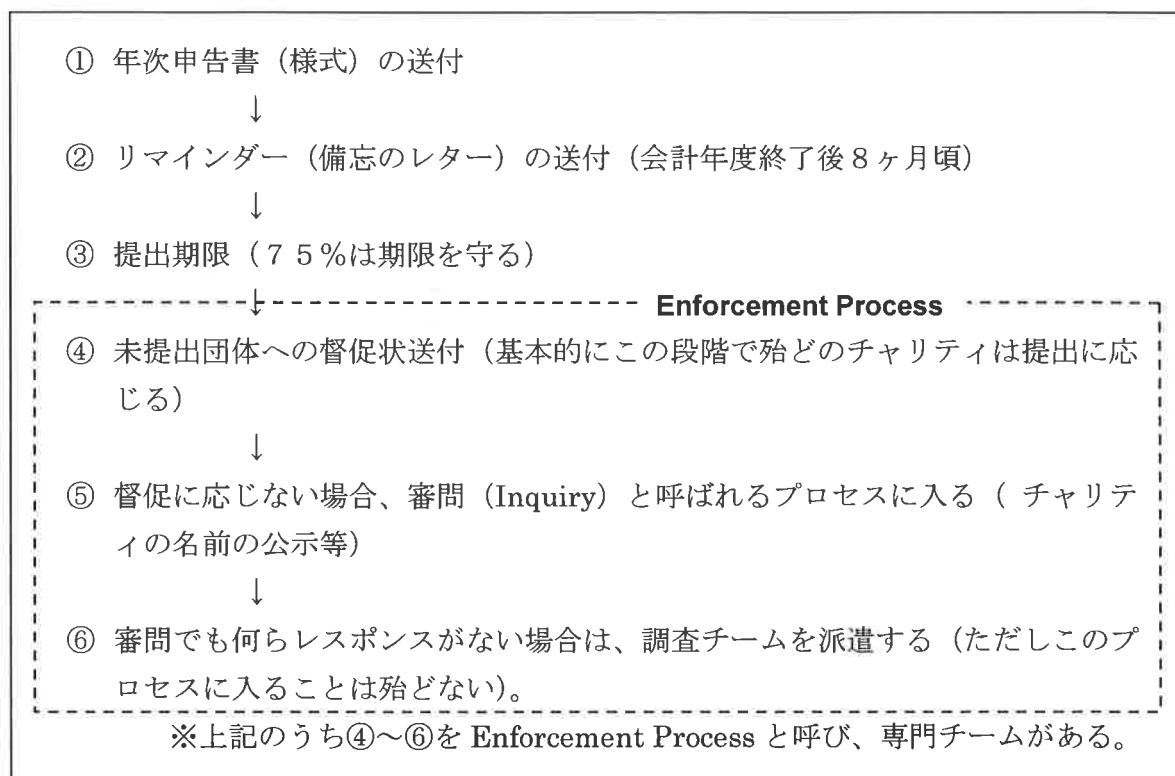
2. チャリティ委員会によるモニタリング

チャリティ、特に年収支が10万ポンドを超えるチャリティについて、年次申告書 (Charity Commission Annual Return) の提出が義務付けられている(資料13参照)。チャリティ委員会は、この書類を用いてチャリティ団体に関する基礎的な情報を収集し、これについてデータとして入力し、コンピュータで分析を行っている。その目的はチャリティにおける不健全な要素、不正な要素を発見し、チャリティに対する効率的な規制に役立てることにある。記載事項は以下の通りである。

- ① 登録番号およびチャリティの名称
- ② 会計年度
- ③ 総収入・総支出(財務概要)
- ④ 所在地等
- ⑤ 変更事項
- ⑥ 受託者の名称、氏名、連絡先等
- ⑦ チャリティの連絡先等
- ⑧ チャリティのホームページアドレス
- ⑨ チャリティが用いる、登録名(正式名)とは別の名称
- ⑩ チャリティの銀行口座
- ⑪ チャリティの種類
- ⑫ 宣誓・署名

この年次申告書は、毎年会計年度終了後10ヶ月以内に提出することが要求されている。当該書類の提出に関する業務フローは以下のとおり(レターのサンプル等は、資料14参照)。

【1-2-8 年次申告書の提出に関する業務フロー】



現在、年次申告書に関しては、ウェブサイトにおける受付が始まっている。ウェブサイトによる提出率を2007年度に30%とすることが、当面の目標として掲げられている。

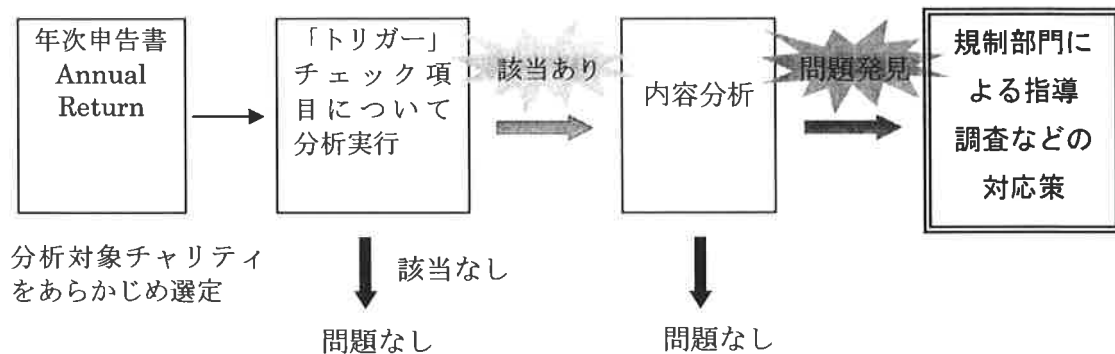
年次申告書の発送作業および入力、外部の業者によって行われる。年次申告書がチャリティから送られてきて、データの入力が行われ、チャリティ委員会のデータベースに反映されるまで、約3週間かかる。

こうしてデータ化された情報については、チャリティ委員会内で分析が行われる。この分析は「Trigger: トリガー（引き金）」と呼ばれるシステムによる分析が行われ、あらかじめ設定された29の指標が異常値を示した場合（Trigger failure）、警告が発せられるようになっている（資料15参照）。

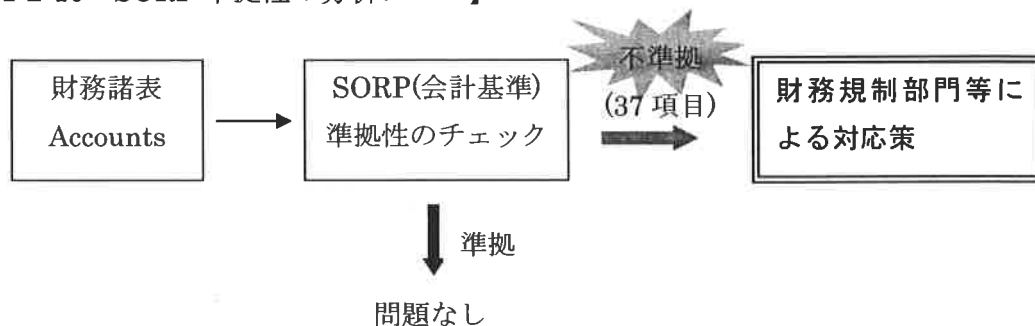
またチャリティから提出された財務諸表についても、同様の分析システムが機能する。これはSORPに準拠しているか否かについて、37項目の指標が設定され、これに該当したチャリティに対し、チャリティ委員会から改善指導が行われるという仕組みになっている（資料16参照）。

この年次申告書の分析はすべてのチャリティについて行われるわけではなく、登録番号の末尾ひと桁の数字に従い、分析対象が選定されるサンプル分析である。ただし大規模チャリティのうち上位400団体は常に分析の対象となっている。

【1-2-9 トリガーのしくみ】



【1-2-10 SORP 準拠性の分析フロー】



3. 訪問調査 (Review Visit)

訪問調査は、チャリティに対する訪問を通じて各団体の運営状況や問題点を把握することを目的として行われる⁸⁸。ただしこの調査は特定の問題について精査するような性質のものではなく、あくまで個別チャリティの状況を包括的に把握することを目的とする（性善説にもとづく）。このことは委員会内部における学習、情報の共有および規制への活用にもつながる。訪問調査のプロセスは以下のとおり。

- ① 訪問調査対象の基礎的資料（定款、財務諸表、理事会議事録、業務計画等）の事前調査。
- ② 訪問調査。Trustee や従業員（主として上級レベル）などとの会合。
- ③ 報告書作成（問題点があれば、しかるべき部署へ報告が上げられる。また報告書作成段階で、チャリティはコメントをすることが可能）
- ④ 最終報告（問題点がある場合は、1年後に改善されたかの調査あり）

⁸⁸ 2004 年度は、603 件の訪問調査が行われた。

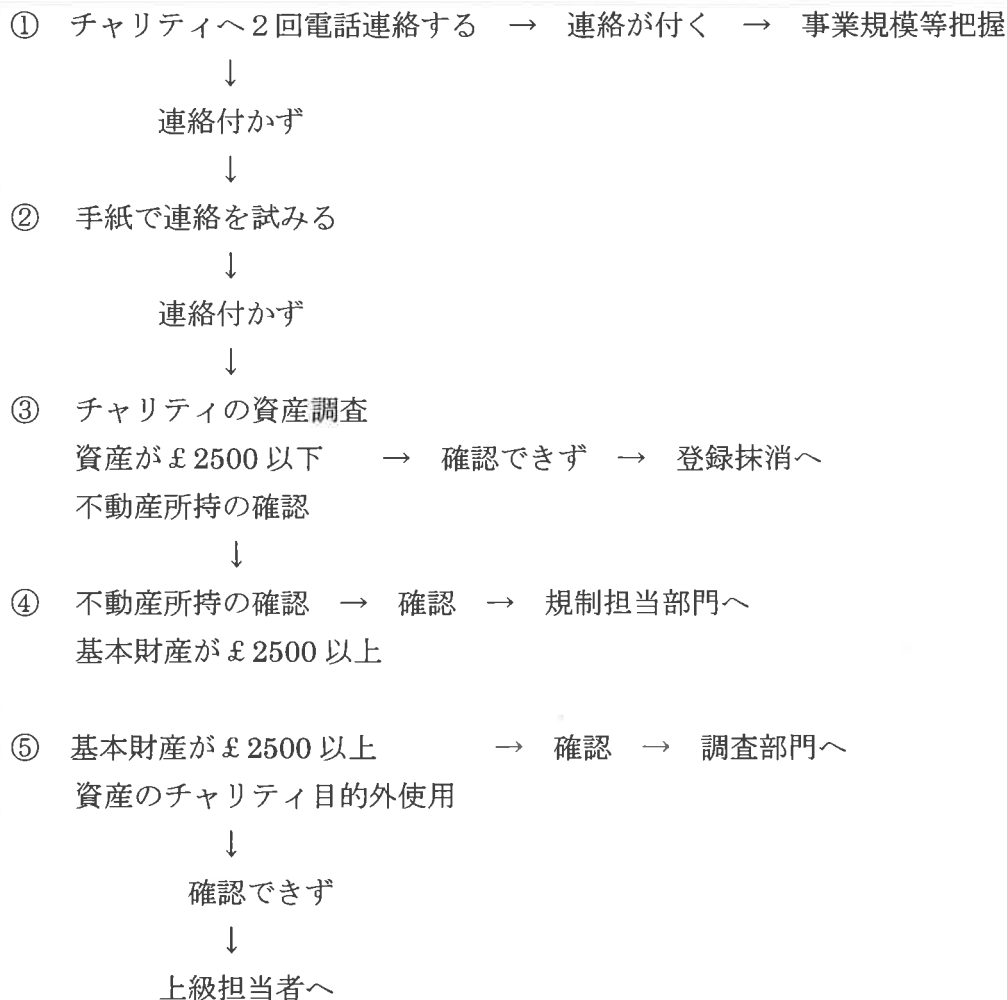
この訪問調査を担当する調査員は、リバプールに5名、ロンドンに5名配置されており、通常はロンドン・リバプールの混成チームによる。場合によっては他の部署からの同行者もある。調査員に求められるスキルは、チャリティ関連の政策や放棄に精通した、優れたケース担当者であることが求められている。ただし必ずしもベテランスタッフだけで行われるわけではなく、ベテランと若手スタッフのペアで行われることも多い。

この調査に当たっては、予めチャリティ団体に対して通知を行い、訪問先にしかるべき準備を求めることになっている。また、事前に検討したい資料があれば、チャリティ委員会へ送付してもらうなどの依頼が行われることも多い（通知文書は資料17参照）。

4. 休眠チャリティへの措置

チャリティ委員会は、登録されているが活動の実績が無い、もしくはコンタクトが不能になっているチャリティについての登録抹消などの措置を行う部署を有し、現在7名のスタッフでこれにあたっている。コンタクトの可否について判断し、対応するプロセスは以下の通りである。

【1-2-11 休眠チャリティへの対応プロセス】



上記のプロセスを経て、活動していないと判断されるチャリティに関しては、登録抹消への手続きがとられる。このプロセスが適用されるのは、過去3年以上にわたって、チャリティ委員会との間に何らコンタクトがないチャリティに対してである。

休眠しているチャリティについては、毎月「休眠チャリティ月次レポート」というものが作成され、状況がフォローされている。ここには4年以上休眠状態にあるチャリティが記載される。チャリティ委員会では休眠状態のチャリティを減少させるべく活動しているが、現在のところ休眠チャリティ数は5000前後を推移している(資料18参照)。

(城多努)

第5章 チャリティ委員会による登録簿アップデートと情報公開

1. 登録簿

(1) 基本情報の入力及びアップデート

チャリティにかかわる基本情報は登録時に入力（登録時の入力は一括で行う）されるほか、登録後も適宜アップデートされる。

アップデートの方法は

- ①チャリティ側からの変更申請によるもの
- ②年次情報申告(Annual Information Update)によるものに大別される。

①チャリティ側からの変更申請によるもの

全ての登録チャリティは、チャリティの連絡先や理事(Trustee)の構成などに変化があった場合には、チャリティ委員会に対して変更申請を行わなければならない。変更にあたっては、紙ベースでの変更届、ウェブサイトにおける変更情報の登録、および電話ないしEメールによる受付といった方法による。

②年次情報申告によるもの

チャリティ委員会は毎年ほとんどのチャリティに対し、年次情報申告(Annual Information Update：資料 19 参照)を送付し、その返送を要求している。チャリティ委員会はこの書類に、委員会が把握している登録情報をはじめから記入した形で個別のチャリティに送付している。これを受け取ったチャリティ団体は、登録情報について変更がある場合は、その旨を書き込み提出する。

(2) アップデートの手続き

①ウェブサイト経由のアップデート

ウェブサイト経由のアップデートは、チャリティが自らチャリティ委員会の登録情報変更用のポータルサイトにアクセスし、アップデートを行うものである。

チャリティ委員会は登録チャリティに対し、ポータルサイトアクセス用のユーザーネームとパスワードを発行している。現在のところこれは大規模なチャリティ団体のみに対して発行しているが、近く全てのチャリティに対して発行されることになる。

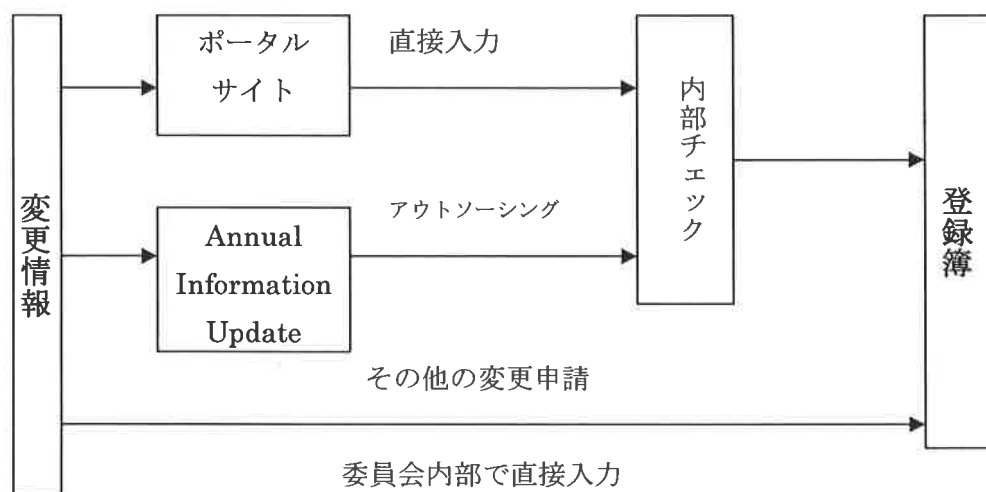
したがって変更事項があるチャリティは、このポータルサイトを通じて入力することになるが、その情報はいったんチャリティ委員会内部の情報処理部門においてチェックが行われ、その後登録簿の変更へと反映される流れとなっている。

②ウェブサイト以外の方法によるアップデート

上述のポータルサイト経由の変更以外では、主として紙ベースないし電話等でもたらされた情報が、委員会において入力されることになる。ただし年次情報申告の提出に伴う変更情報については、これに記載される情報を毎年データベース化しているため、その入力とあわせて取り扱われることになる。具体的には、チャリティ委員会は、年次情報申告の発送および戻ってきた同書類の情報をキャプチャーする作業までを、外部に委託していることから、変更情報についてもこの情報キャプチャー作業の一環として情報処理され、委員会にもたらされることになる。

これらの情報アップデートおよびメンテナンス作業は、リバプールにある部署が管轄している。

【1-2-12 アップデートのフロー（イメージ）】



2. チャリティ情報の公開

チャリティ委員会では、自身が集めた情報を元に、登録チャリティに関する個別情報について、ウェブサイトを通じて外部に公開をしている。

(1) 検索

チャリティ委員会が提供する個別チャリティの情報は、①登録番号、②名前、③キーワード、④活動エリアの4つの区分で検索することができる。

このうち、キーワードによる検索はチャリティの形態、目的などからチャリティを見

つけ出すのに有用である。ただし検索上の混乱を防ぐために、Charity, Trust, Centre, Branch といった非常に多く用いられている単語については「ノイズワード」に指定され、検索語としては無視され、検索結果には反映されない。

（２）検索結果（リスト）

（１）の検索結果として、まず検索結果がリストとして表示される。ここでは、(a) 登録番号、(b) 子会社、(c) チャリティの名称、(d) 登録年月日の４項目がリストアップされる。

利用者は、以上の４項目のいずれかをクリックし、個別情報へと進む。

（３）検索結果（個別チャリティ情報）

個別チャリティの情報として検索画面に現れる項目は以下の通りである。

- ・登録番号
- ・名称
- ・コンタクト先（担当者）
- ・電話番号
- ・メールアドレス
- ・定款（リンクと名称）
- ・チャリティの目的
- ・受益者の範囲
- ・活動範囲
- ・登録年月日
- ・チャリティとしての区分
- ・チャリティ委員会への書類提出状況履歴
- ・財務概要履歴
- ・Trustee 名簿

また現在、個別チャリティの財務諸表についても検索結果から参照することができるようになっている。個別チャリティ情報のページに、財務諸表（PDF形式）へのリンクが張られている（具体的な検索結果につき、資料 20 参照）。

（大上明子）

第6章 チャリティ委員会への苦情・異議申し立て等

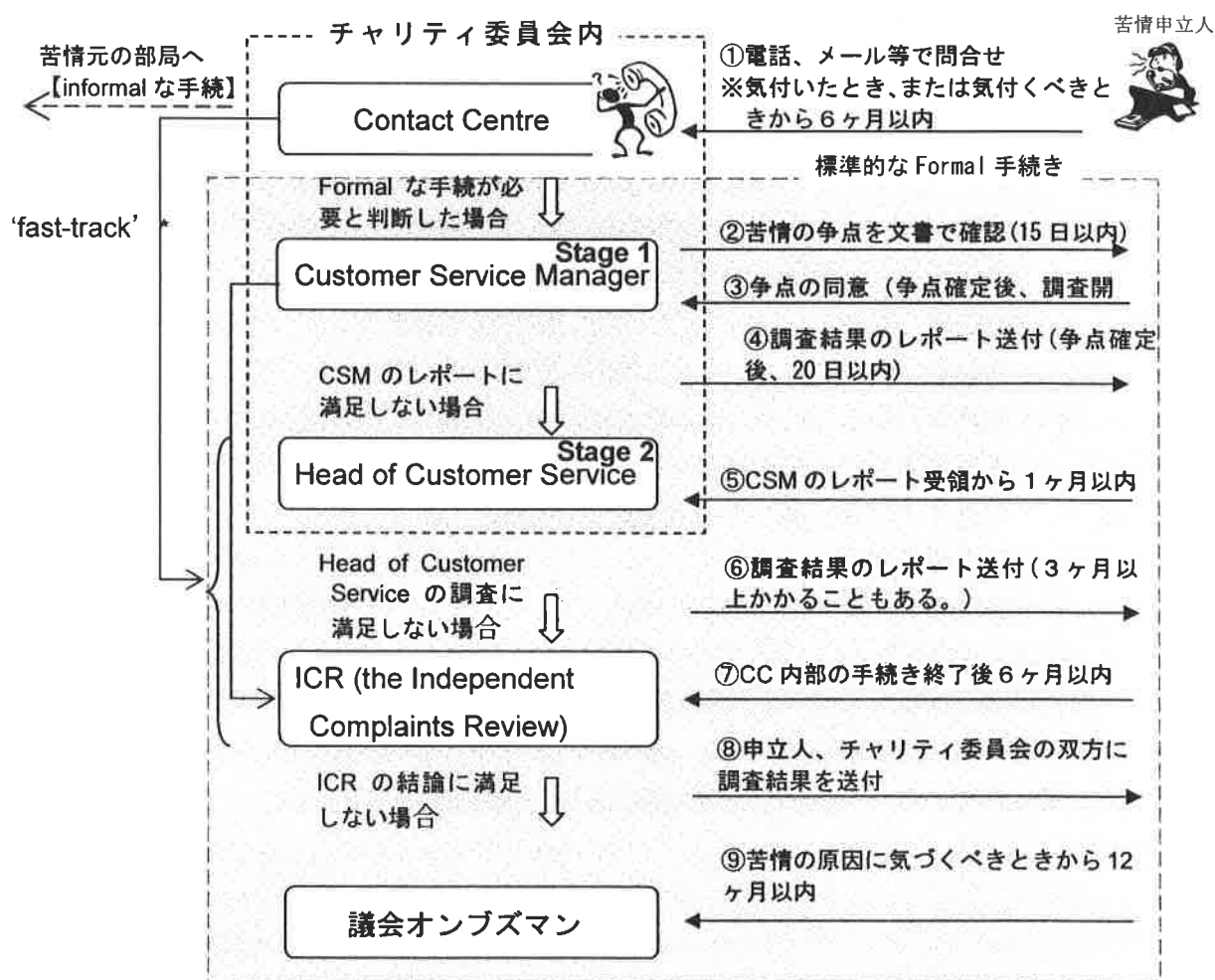
1 苦情処理

(1) 苦情処理とは

チャリティ委員会では、チャリティ委員会のサービスに対する苦情に対応する手続きを設けている。ここで取り上げられる苦情とは、チャリティ委員会が提供したサービスに対する苦情（人種や性別等による偏見、不注意、サービスの遅滞等がある場合）であり、個別チャリティが提供したサービスに対する苦情は原則取り扱わない。

(2) チャリティ委員会内部における苦情処理手続き

【1-2-13 苦情処理手続きのフローのイメージ】



①非公式手続き

チャリティ委員会が提供したサービスに対する苦情は、まずコンタクト・センターに電話、メール等で問い合わせる。問い合わせの期限は、苦情の対象に気づいたとき、または気づくべきときから6ヶ月以内である。コンタクト・センターはリバプールにあり、全国一律料金の番号が設けられている。

コンタクト・センターでは、受けた問い合わせをそれぞれの部局に振り分ける。各部局は、そこで解決出来る場合や謝罪するべきときは速やかに対応する(非公式手続き)。一方、深刻なケースや今後のチャリティ委員会の政策関わる場合等、各部局による非公式手続きでの対応が難しい場合は、Customer Service Manager (以下 CSM) に正式手続きで扱うべきか否かを相談する。

なお、各部局では、扱った苦情をすべて記録し、月に1度 CSM に報告する。

②正式手続き

ア) Customer Service Manager(CSM)

CSM は、非公式手続きを行っている各部局から前述の相談を受けると、苦情申立人と当該苦情の今後の扱いについて相談し、以下の4つに分ける。

- i) 各部局に戻す。
- ii) Decision Review の手続きに移行
- iii) CSM の手続きに移行
- iv) Head of Customer Service(HOCS) もしくは Independent Complaints Reviewer(ICR)の手続きに移行 (fast-track)。

iii もしくは iv の手続きを、苦情処理における正式手続きという。正式手続きへの移行が決まると、CSM は 15 日以内に、苦情申立人に対して当該苦情の争点を書面で送付する。この争点について苦情申立人から同意が得られるまでは、苦情の調査を開始できない。争点についての同意が得られると、CSM はその日から 20 日以内に検討結果を書面で苦情申立人に送付する。

なお、fast-track 手続きは、当該案件が深刻な法的問題を抱えている場合や法的な処理期限が差し迫っている時等にとられる。

イ) Head of Customer Service (HOCS)

苦情申請者は、CSM の検討結果に満足しない場合、CSM の検討結果の書面送付の日より1ヶ月以内を期限に HOCS による検討を要求できる。

HOCS は、当該案件を、自身が検討するか、ICR に送付するか (fast-track)、または他のふさわしい者に検討を委託するかを決定する。HOCS が既に当該案件に関わっている場合または当該案件が HOCS に関わるものである場合は、ICR に送付する。

この段階までくる案件は複雑なものが多いため、HOCS の検討は大抵 3 ヶ月以上かかる。

(3) チャリティ委員会外における苦情処理手続き

①the Independent Complaints Reviewer (ICR)

ICR とは、政府から独立した苦情審査機関である。ICR は複数の機関⁸⁹から ICR として任命されており、チャリティ委員会からは 2000 年に任命されている。非公務員の弁護士 1 名の審査官 (ICR) ⁹⁰と公務員数名のスタッフ⁹¹から構成されており、ICR のサービスの提供を受けている複数の政府機関からの資金により運営されている。

苦情申立人は、チャリティ委員会内における検討の最終報告があつてから 6 ヶ月以内であれば、ICR に調査を要求することができる (ICR は原則として、当該苦情がチャリティ委員会内部における検討手続きを終えた後のみ調査を行う)。また、個別チャリティに関する苦情、チャリティ委員会の雇用関係に関する苦情、警察や税当局によって調査中の問題については調査を行わない。

IRC の主な権限は、次のとおりである。

- ・関係する資料をすべて見る事が出来る
- ・チャリティ委員会に、苦情の原因である行為を是正するよう勧告する。
- ・チャリティ委員会の苦情対処方法、システムに対して勧告する。
- ・チャリティ委員会に対し、苦情申立人に補償金を払うよう勧告する

チャリティ委員会に対する勧告は、チーフ・コミッショナーに対して直接行う。2004 年度の平均処理期間は 21 週間だった。

ICR は毎年、チャリティ委員会に関する年次報告書を出している。この年次報告書には、チャリティ委員会に対する全体的な評価の他、チャリティ委員会に関して受けた苦情の数及び内容、苦情を受けて ICR がチャリティ委員会に対して行った勧告の内容、チャリティ委員会の勧告の履行状況等が述べられている。

ICR の調査結果に満足できない場合は、議会オンブズマン(後述)に調査を要求することができる。このようなケースは、2004 年度は 0 件だった。

⁸⁹ もともと ICR は the Land Register の ICR として 1998 年に開設された。その後、チャリティ委員会の他、the Land Registry, the National Archives, the Housing Corporation の I C R に任命されている。

⁹⁰ 1998 年より現在まで、弁護士の Jodi Berg 氏が任命されている。

⁹¹ ICR のサービスを受けている政府機関の公務員が出向している。4～5 名程度。

②議会オンブズマン

チャリティ委員会や ICR による調査結果に満足できない場合は、議会オンブズマン (Parliamentary and Health Service Ombudsman⁹²) に調査を要求することができる。この議会オンブズマンは、英国における全ての政府機関やエージェントに対する苦情を受け付ける⁹³。

議会オンブズマンに苦情の調査の申請は、チャリティ委員会の内部手続きを経ていることが前提となる。また、議会オンブズマンに申請する際は、苦情の原因に気づくべきとき (IRC の調査結果に満足しない場合であれば、IRC の調査結果送付の日) から 12 ヶ月以内に国会議員をとおして書類を提出しなければならない。依頼する国会議員が調査結果は、苦情申立人と国会議員の双方に書面で送付される。

(4) 苦情の件数及び内容

①苦情の件数

2005 年において、チャリティ委員会に寄せられた苦情数は 986 件であり、それらのうち、チャリティ委員会内外において非公式手続きもしくは公式手続きによって処理された件数が表〇である。

【1-2-14 チャリティ委員会に関する苦情の処理件数 (正式手続き) (2005 年)】

a) チャリティ委員会内

Formal		処理件数	(却下件数)
Customer Service Manager		89 件	
Head of Customer Service		28 件	
(引き続き手続中)		19 件	
計		136 件	(138 件) *
Informal		93 件	

* CSM と HOCS の合計。

b) チャリティ委員会外

ICR (Independent Complaint Reviewer)	議会のオンブズマン
20 件 ⁹⁴	4 件 ⁹⁵

⁹² 2004 年度より、Parliamentary Ombudsman と Health Service Ombudsman が統合され、Parliamentary and Health Service となった。構成員は約 20 名。

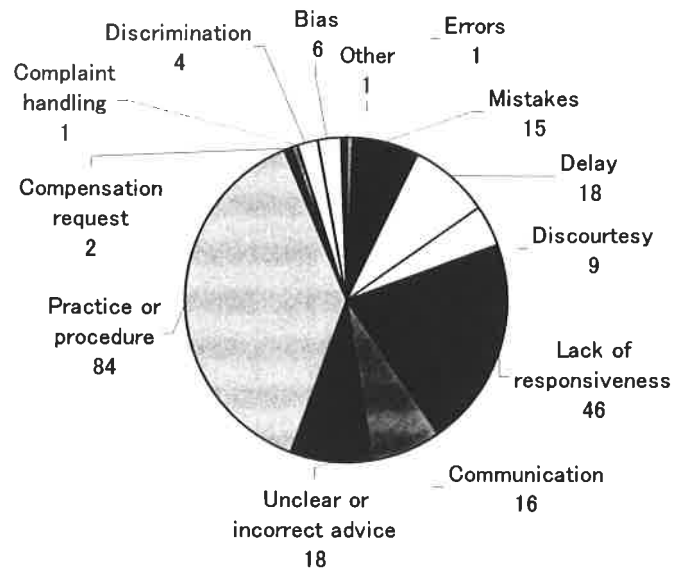
⁹³ 当オンブズマンが 2004 年度に調査した苦情は 5,206 件。

⁹⁴ 苦情の論点の数は、申請された論点が 130、うち、正当性ありとされた論点 (部分的に正当性ありとされたものを含む) が 19、正当性なしとされた論点が 113 (、検討中が 55) であった (2005 年 12 月 31 日現在)。

⁹⁵ 調査時の回答。なお、2004 年度におけるチャリティ委員会に対するは 9 件 (Parliamentary and Health Service; Annual Report 2004-05 より)。

②苦情の内容

【1-2-15 苦情の争点 (2005 年)】



2 再審議 (Decision Review)

(1) 再審議とは

①再審議とは

Customer は、チャリティ委員会が行った決定に満足しない場合、チャリティ委員会もしくは裁判所に対して当該決定の検討を要求することができる。これを再審議 (Decision Review) という。再審議の対象となる決定は、以下の3つに大別できる。

i) 登録に関する決定

再審議で最も多いのが、登録申請の却下の決定についての再審議である。ただし、登録団体として最低限満たすべき要件を満たしていないために却下された場合は再審議の対象とならない。

ii) チャリティ委員会による規定、規制

93年法第16、26、36条に基づくオーダー(Order)や第29条に基づくアドバイス、スキームについて再審議

iii) チャリティ委員会による法遵守力と強制力

例えば、受託者の任免、銀行口座の凍結、審問 (Inquiry) の開始等の決定の再審議

②当事者資格

再審議を要求できる当事者は、当該決定を受けたチャリティの受託者、当該チャリテ

の受益者、当該決定から直接影響を受けるもしくは受けうる者、これらの代理人である。当該チャリティや決定の一般的受益者は要求できない。

③再審議を要求できる場合

例えば、チャリティ委員会の決定が違法である場合、チャリティ委員会が誤った権限行使をした場合、ある個人やチャリティを不平等に扱った場合、人権法における義務違反がある場合などには、当該決定の再審議を要求できる。

④再審議の要求が却下される場合

①～③を満たして再審議を受ける資格がある場合でも、例えば次のような場合には再審議の要求を却下する場合がある。

- ・ 決定をくつがえす、もしくは異なる決定をすることによる実益がない場合
- ・ 決定をくつがえす、もしくは異なる決定をすることが、当該チャリティにとって有益にならない場合
- ・ 再審議をすることが、他のチャリティに悪影響をもたらす場合

（２）チャリティ委員会における再審議手続き

①非公式な再審議手続き（Informal Review）

申請者は、再審議の対象となる決定（以下、「元の決定」という）がなされてから３ヶ月以内に、チャリティ委員会のケース・オフィサー(case officer)に電話で問い合わせをする。これを受け、ケース・オフィサーは元の決定についての情報を集め、当該決定があやまったものかどうかについて再審議し、その結果を３０日以内に申請者に書面で送付する。このケース・オフィサーによる調査結果が、再審議手続き前のチャリティ委員会における「最終決定（final decision）」となる。

②正式な再審議手続き（Formal Review）

正式な再審議手続きは、非公式手続き後、申請者がCSMに書面にて再審議を正式に要請することで開始する（i）。チャリティ委員会における再審議は、Head of Customer Service による再審議（ii）とコミッショナーによる再審議（iii）の２段階になっているが、内容によってははじめからコミッショナーに送付する手続き（fast stream）をとることもある（iv）。なお、元の判断に関わった者は、当該判断についての再審議に関わることができない。

チャリティ委員会による決定のうち一部は公表される⁹⁶。

i) Customer Service Manager (CSM)

申請者は、非公式手続きによってケース・オフィサーより送付された「最終決定」に

⁹⁶ チャリティ委員会が公表する案件を選択する。なお、・・・の場合は公表されない。

満足しない場合、「最終決定」の送付日より3ヶ月以内に、E-mail または書面（以下、書面等）⁹⁷にて再審議を要請する。この手続きからが正式手続きとなる。

正式手続き要請の書面等は CSM に送付する。CMS はまず、当該申請に再審議の資格があるか否かを3日以内に判断する。資格がない場合は、書面等を受け取った日より15日以内⁹⁸に書面にてその旨を申請者に通知する。資格があると判断した場合、CMS は申請者と再審議の ground（背景や問題点等、再審議の範囲）を確定させていく。確定した ground を書面にて申請者に送付し、申請者の合意を得た後、CMS は Head of Customer Service (HOCS) に再審議を委託する。

ii) Head of Customer Service（1段階目）

HOCS による再審議は HOCS 自身もしくは HOCS が委託した代理人⁹⁹によって行われる。HOCS は CSM の委託を受けた日から15日以内に終わることを目標にしているが、再審議がなされる案件は複雑なケースが多いため、15日以内に終わられない場合がよくある。この場合、CSM には申請者に遅れている理由等の情報を提供し続ける責任がある。

再審議の結果は、申請者に書面で送付される。書面には、決定の理由、考慮したすべての情報や証拠、議論等に加え、当該決定を訴える権利があることについての説明を記す。

一方、CSM が Legal adviser と相談した結果、再審議の資格はあるものの再審議を行うべきではないと判断するケースもある。このような場合、CSM は HOCS にこの旨を申し入れ、HOCS は再審議を行うか否かを判断する。再審議を却下する HOCS の決定はコミッショナーによる再審議の対象となる。

2005 年は、HOCS に委託された案件のうち、44 件の再審議がなされ、7 件が却下された。

iii) コミッショナー（2段階目）

HOCS の決定に満足しない場合、次はコミッショナーに再審議を要求する。コミッショナーによる再審議の要求も CSM に書面等を送付する。コミッショナーによる再審議の手続きにおいては、申請者との連絡をはじめ、元の判断及び HOCS による再審議の際の資料の整理等、手続きの管理等は CMS が行う。

CSM はまず、リーガル・コミッショナーに、元の決定及び HOCS の決定、ground 等に関する資料を準備する。リーガル・コミッショナーが再審議をしないと判断した場

⁹⁷ チャリティ委員会の HP からメールを送ることができる。書面の様式も同 HP に掲載されている。

⁹⁸ チャリティ委員会の標準処理日数。P○参照。

⁹⁹

合、CSM はコミッショナーの指示に従って、再審議をしない理由を申請者に書面で送付する。

再審議に付すと判断した場合、CSM は申請日から 15 日以内に再審議を行う旨を申請者に通知し、Board は再審議を行うコミッショナーを 1 人もしくは複数人決める。通常はリーガル・コミッショナーを含む。

コミッショナーによる決定も書面によって送付される。この決定はチャリティ委員会としての最終決定であり、新たな証拠がない限りチャリティ委員会内における再審議の対象にはならないが、裁判所（High Court）に訴えることができる。

2005 年は、コミッショナーに委託された案件のうち、6 件の再審議がなされ、3 件が却下された。

iv) ファスト・トラック (fast track)

再審議の対象となる案件が、深刻な法的課題がある場合、王室に関する論点や論争がある争点を含む場合、登録チャリティの境界事例、極めて機微なケース等である場合は、CSM はリーガル・コミッショナーに相談し、HOCS による再審議をせずにコミッショナーに再審議を委託する場合がある。この手続きを fast track という。

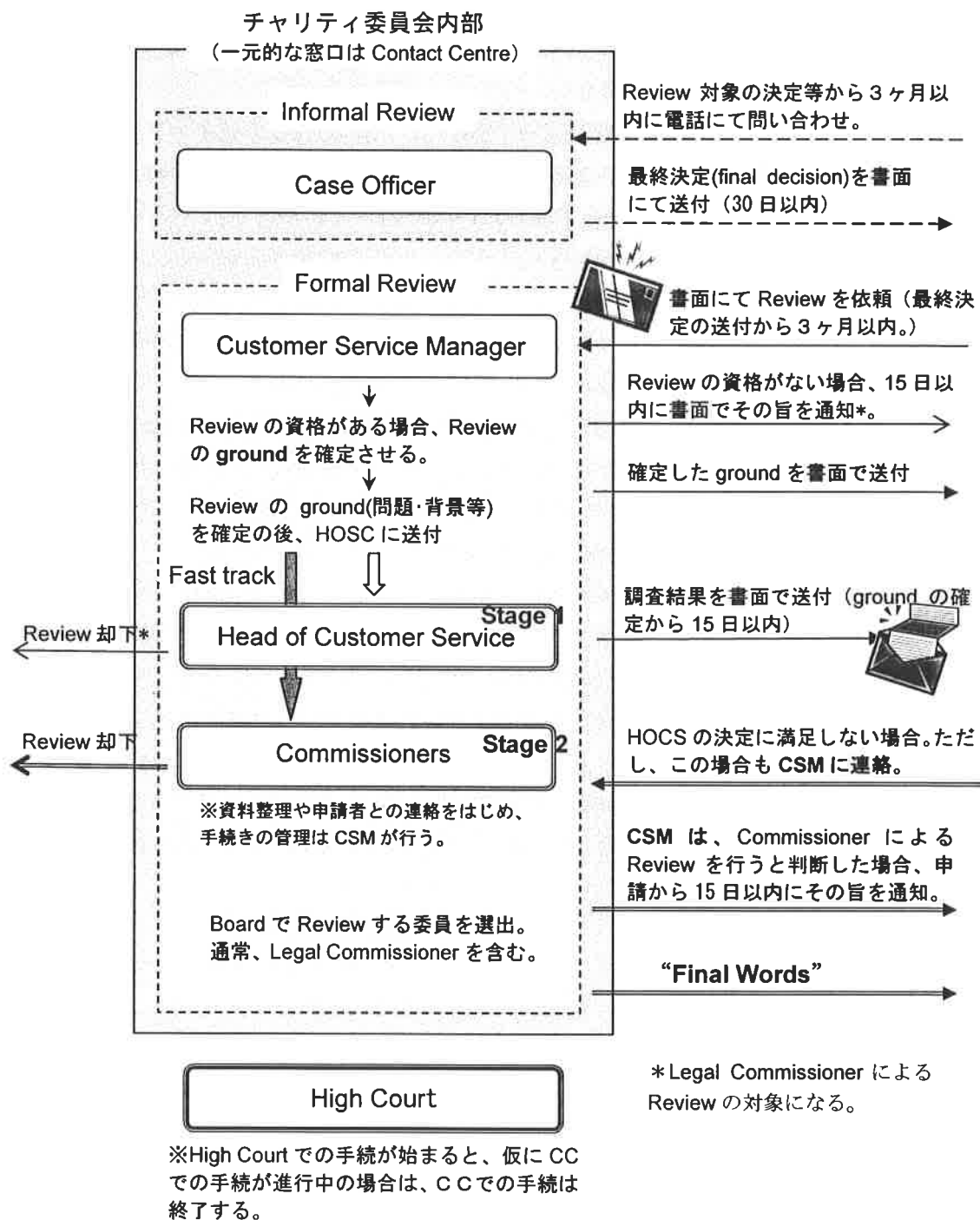
（３）裁判所

チャリティ委員会による再審議に満足しない場合は、裁判所に訴えることができる。

裁判所による手続きが開始すると、チャリティ委員会における再審議の手続きはその時点で終了する。

ただ、裁判所に訴えることは、お金や時間などのコストがかかる。そこで、新チャリティ法においては、チャリティ委員会内の再審議後の検討機関として、新たに Tribunal を設置することとしている。

【1-2-16 現行制度における再審議手続きの流れ】



3. 個別チャリティに対する苦情、相談

チャリティ委員会は、個別チャリティの内部の問題には基本的には介入しない。しかし、深刻な害悪(harm)が生じている場合又は生じうる証拠がある場合などにはしかるべき措置を講じる。害悪とは、当該チャリティの受益者に損害を与える場合や、当該チャリティの資産や資源に重大な損害を与える場合、当該チャリティやチャリティ全体の評判を著しく損なう場合などをいう。

(1) アセスメント・センター (Assessment Centre)

①アセスメント・センターとは

アセスメント・センターとは、チャリティ委員会に寄せられた個別チャリティに関する苦情や相談を集約し「評価」する内部情報処理部門で、トーントンにある。個別チャリティに関する情報の8割近くが一般もしくはチャリティの職員から寄せられ、その他、他の政府機関や規制当局、はチャリティ委員会の別の部局からも情報が寄せられる。

②苦情の扱いの判断

アセスメント・センターでは、寄せられた苦情を以下の4つに分ける。

i) 何もしない

苦情の対象となっている行為が、法や基本文書の中で許される場合や、他の公的機関処理を委ねるべきものである場合

ii) 当該チャリティに対して、アドバイスやガイダンスを与える

iii) チャリティ委員会の他の部局による措置へ

例えば、適切な受託者の任命など。

iv) より詳細に調査

ivの場合、アセスメント・センターは当該チャリティに関して情報を付加し(後述)、Compliance & Support に案件を送付する。

③情報の付加

アセスメント・センターでは、寄せられた苦情の対象チャリティや受託者に関し、主に以下の3つの方法で情報を付加する。

i) チャリティ委員会内部の付加情報データベース

ここでは、当該チャリティや受託者に関する基本的な情報の他、事前情報や苦情の有無、過去の類似の苦情や、過去にチャリティ委員会が行った全ての審問(Inquiry)の情報が蓄積されている。ここには、年次報告などの情報が登録される通常のデータベースから自動的にこのデータベースに自動転送され、例えば受託者に関しては約50万人分の情報が蓄積されている。

ii) 外部のデータベース

例えば、倒産リスト、辞めさせられた受託者のリスト、警察にある犯罪履歴データベースなどにアクセスし、検索する。

iii) 政府間のネットワーク

これは、政府のある機関に、当該チャリティに関する情報を求める旨の書類を送付すると、その機関から関係政府機関に当該書類が送付され、各政府機関は情報を提供するという、昔ながらの方法とのこと。

(2) Compliance & Support

苦情は、アセスメント・センターで(1)②及び③の手続きを経て、Compliance & Support に送付される。送付された苦情は、内容によって以下の3つに分けられ、処理される。

①メインストリーム (main stream)

簡単な案件。Compliance & Support に送付される案件の大半を占め、経験の浅いスタッフ (junior staff) によって処理される。このケースは約90%が6ヶ月以内に決着する。主な解決手段としては、苦情の対象になっているチャリティや苦情申請者との会合による話し合いである。この手続きに入ると、チャリティ委員会には、銀行などからあらゆる情報を得る権限が生じる。

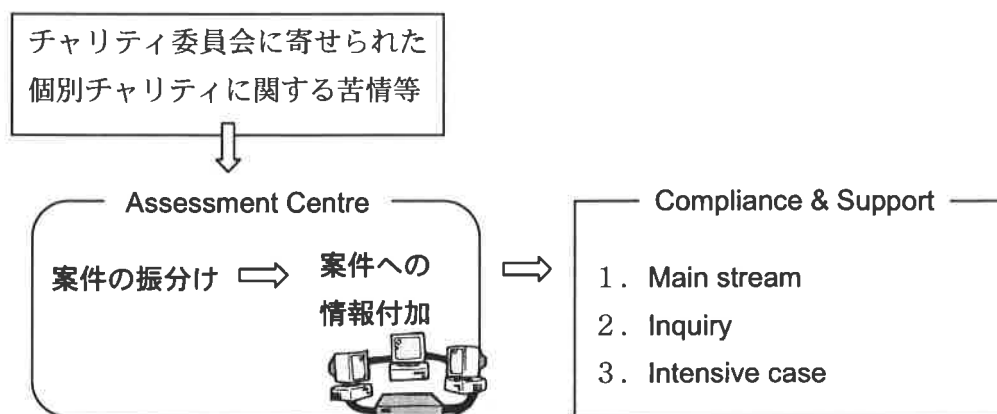
②審問 (Inquiry)

複雑な案件。経験のあるスタッフ(senior staff)が扱い、場合によっては外部の専門家に関わってもらう場合もある。平均処理期間は約9ヶ月で、平均コストは£3,500~4,000で、2004年度は約320件の審問を行った(審問の詳細については第1章参照)。

③Intensive Case

2005年9月から立ち上げた手続きで、最も経験のあるスタッフが扱う。例えば、大規模で有名なチャリティに関する案件やメディアの注目を集める案件で、最近では、テロ活動に関与しているのではないかとという申し立てがあった。調査時点で、約30件が手続き中。

【1-2-17 個別チャリティに関する苦情処理のフロー】



【1-2-18 Compliance & Support における個別チャリティに関する苦情処理状況】

手続き	扱う職員	処理件数割合*	1人／件数*
Main stream	Junior staff	50%	約 14 件
Inquiry	Senior staff	30%	
Intensive case	最も経験のあるスタッフ	20%	3～4 件

*今後の想定

(大上明子)

第2部 Scotland

第1章 スコットランドにおけるチャリティ法制度改革

1. チャリティ法成立に至る経緯

スコットランドにおけるチャリティは、イングランドとは異なる独自の法環境の下に発展してきた。イングランドの場合と異なり、1990年に英国国会で The Law Reform (Miscellaneous Provisions)(Scotland) Act (以下、90年法という) がスコットランドに関する特別法として制定されるまでは、チャリティを統一的に規制・監督する制定法は無く、自由放任状態にあったといわれている。

一方、チャリティに対する税制上の優遇措置は英国全域で適用されることから、内国歳入庁（現在の HMRC）はチャリティ委員会がイングランドにおいて適用するチャリティの概念を他の地域でも準用するため、スコットランドでは税務関係とそれ以外とは異なったチャリティの定義が並存する結果となっていた。

このような不安定な法的地位が問題視され、従来の法人類型毎の関連法規によるチャリティの規制を一元化するために、90年法が導入された。これにより、スコットランドでは初めてチャリティの運営管理、説明責任、会計報告などに関する統一的な法の適用を見ることになったのである。しかしながら、90年法の下では、『イングランドのチャリティ委員会のような総合的機能を持った専門機関』が存在せず、そのために『課税庁である IR Scotland が非課税団体である Scottish Charity の認定を行い、検察庁の一部局である Scottish Charities Office (SCO) が監督機能を果たす分権制度』が採られたことなど、法制度上の大きな問題点を抱えることとなった^{100 101}。

即ち、イングランドではチャリティ委員会という単独の機関が行っている権能が、異なった行政機関間で分担される結果、①本来課税庁である IR Scotland がチャリティ資格の認定と登録番号の交付を行うものの、積極的に指導監督する機能に欠け、また認定後のフォローアップが行われなかったために、その保管する登録簿は単に登録チャリティの

¹⁰⁰ 1997年スコットランド自治行政府 Central Research Unit の委託により Dundee 大学チャリティ法研究グループが、1990年法の評価を行った結果の報告書(Scottish Charity Legislation: An Evaluation)が2000年に公表されたが、1990年法体制下における種々の問題点が指摘されている。

¹⁰¹ 従来スコットランドのチャリティに適用される法規としては、下記の3つの成文法があるが、いずれもスコットランドに適用するために英国国会が制定した特別法である。

Part One, The Law Reform (Miscellaneous Provisions)(Scotland) Act 1990 (the 1990 Act); Part Six, The Education (Scotland) Act 1980 (the 1980 Act); Section 119, The Civic Government (Scotland) Act 1982 (the 1982 Act)、および関連規則（例えば、the Charities Accounts (Scotland) Regulations 1992）である。

なお、90年法ならびに関連会計規則(The Charities Accounts (Scotland) Regulations 1992)、会社形態のチャリティに適用される The Companies Act 1985、募金活動に関する The Civic Government (Scotland) Act 1982 ならびに関連規則(The Public Charitable Collection (Scotland) Regulation 1984)などの諸法規の下におけるチャリティの法的規制については、2004年9月に OSCR が発行した“Brief Guide to the Regulation of Charities in Scotland”が簡潔に纏められていて、分り易い。

インデックスの役割しか果たせず、整備されたデータベースとは成りえなかったこと、②また SCO は検察庁の一部局であるため、チャリティ運営上の不正行為(Misconduct)や不適切な行為(Mismanagement)の調査・追及は行うものの、日常チャリティと密接なコンタクトを保ち、その活動について予防的な助言支援を与える役割は果たしえないこと、③行政サイドに助言支援機能が十分具備されていないために、これらの機能が結局スコットランド・ボランティア団体協議会(Scottish Council for Voluntary Organisations: SCVO)をはじめとする主要な民間団体に依存する仕組みとなっていることから、チャリティ制度改革の機運が高まった。

2000 年 3 月スコットランド自治内閣は、法律・会計・地方行政の専門家、元チャリティ委員会委員長 Richard Fries ロンドン大教授やチャリティの代表など 14 名からなるスコットランド・チャリティ法改革検討委員会(Scottish Charity Law Review Commission)を設置し、スコットランド独自のチャリティ法と監督行政のあり方の検討を求めた。同委員会は、その後約 1 年余にわたり検討を行い、2001 年 5 月に 114 項目の提言を含む報告書を完成させた。本報告書は委員長 Mrs. Jean McFadden に因んで一般に“McFadden Report”と呼ばれている。

報告書は、①チャリティ概念の近代化、②統一的なチャリティ監督支援機関の創設、③チャリティに対する助言・指導・支援体制の強化の他に、イングランドにおける内閣府戦略ユニットの場合と同様に④チャリティ固有の法人類型の新設、⑤不服申し立て機関の創設(但し、常設ではなく、必要に応じ臨時開催)、⑥寄付勧誘や募金活動に関する規制措置などを内容としており、これが戦略ユニットによる検討に 1 年半も先行している点は十分注目に値する。

この McFadden 委員会による提言内容に対して、2001 年 9 月末を期限とするパブリックコメントが実施されたが、SCVO はじめボランティア・セクター側の反応は概ね好意的で、その早期実現が求められた。一方、行政府側の対応は、その後 1 年間僅かに新監督機関設置の検討確認以外に見るべきものが無く、専ら後発の英国政府によるチャリティ制度改革の模様眺めに終始する観があったので、2002 年春には「スコットランド独自の法制に基づく、迅速かつ効果的なチャリティ改革の早期実現」に向けて、セクターを総動員したスコットランド議会に対する陳情運動が行われた。

2002 年 9 月、イングランド側のチャリティ改革に関する内閣府戦略ユニットによる提言、“Private Action, Public Benefit: Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector”が公表されるに及んで、同年 12 月 16 日に自治行政府副首相がようやく正式見解、“Charity Regulation in Scotland・The Scottish Executive’s Response to the report of the Scottish Charity Law Reform Commission (McFadden)”を公表するに至った¹⁰²。

¹⁰² McFadden 委員会による提言と自治行政府のこれに対する見解の詳細な対比・分析については、2003 年 5 月にスコットランド議会調査部作成の議員向け解説“Charity Law Reform by Jude

ところが、2003 年春に Breast Cancer Research (Scotland) 事件¹⁰³が表面化し、スコットランドにおけるチャリティの監督規制体制の不備が大きな社会問題としてスコットランド議会でも取り上げられたことから、同年 5 月 28 日の議会答弁で「新しいチャリティ法の制定を待たずに、チャリティを一元的に監督管理する専門の行政組織としてスコットランド・チャリティ監督局(The Office of the Scottish Charity Regulator: 通称 OSCR)を早急に設置する」との行政府による基本方針を改革問題担当 Margaret Curran コミュニティ相が言明した。

この行政府方針に基づき、2003 年夏以来、行政府内部の特別チームがスコットランド独自の新チャリティ法案のドラフト策定を鋭意検討する一方、現行法の枠組みの中における暫定的な措置として、上記のチャリティ監督局 OSCR をスコットランド第 4 の都市 Dundee に同年 12 月 16 日付で取り敢えず開設し、一般的なチャリティ支援管理業務の他に従来 SCO が担当していた監督調査業務の一部移管を行った。なお、この OSCR は、新チャリティ法の成立を待って、チャリティの登録業務をはじめ、助言指導ならびに監督規制の業務を総合的に扱う行政法人として第 2 次 OSCR に発展的に変容することとされ、初代責任者には前スコットランド博物館協議会 Jane Ryder 理事長が就任した。

このような一連の動きの背景には、①スコットランド独自の改革をイングランドに先駆けて実現したいとの根強い歴史的な対抗意識、②Breast Cancer Research (Scotland) 事件の結果としての一般社会によるチャリティ不信への早急な対応の必要性、③同事件に関連してチャリティの監督行政に対する議会による厳しい批判の回避などの事情がある一方で、④英国全域での租税法上の取り扱いにおけるチャリティの定義や公益性の判断基準の整合性の問題があり、自治行政府としてもロンドンの内務省との種々の連絡調整を要する状況があったものと思われる。

2. 新チャリティ法の成立とその内容

(1) 新チャリティ法案の上程

自治行政府としては、本来 2003 年末を目途にスコットランド独自の新チャリティ法案のドラフトを取りまとめて、2004 年のスコットランド議会への上程を予定していた。しかしながら、このドラフトの取りまとめが予想以上に遅れ、結局翌 2004 年 6 月 2 日に 5 部 82 条 4 附則からなる新チャリティ法案のドラフト(the draft Charities and

Payne & Sarah Dewar (SPICe Briefing 03-26)”が最も分り易い。

¹⁰³ Breast Cancer Research(Scotland)事件とは、このチャリティによる 1320 万ポンドの募金額のうち、150 万ポンド(約 11%)しか本来の乳がん研究のために支弁していないということで、スコットランド高等裁判所(The Court of Session)による同団体の銀行預金凍結、チャリティとしての資格剥奪、理事の職務停止ならびに関係募金業者の関与禁止の命令が出された事件である。そもそもは、関係募金業者に 60%を募金手数料として支払っていたことが原因といわれている。

Trustee Investment (Scotland) Bill)を公表した。その後、各地で6回の公聴会を開催し、8月25日を期限とする国民一般から意見公募を行った結果、262件の意見提出があった。この各方面からの意見に基づいた修正を行った上で、2004年11月15日に新チャリティ法案がスコットランド自治議会に上程された¹⁰⁴。

(2) 法案の審議経過

議会における第一段階(Stage 1)の法案審議は、コミュニティ委員会が主として担当し、各種の資料提出を求めて検討するとともに、Aberdeen、Perth、Glasgowの各都市でチャリティ代表と直接意見交換を行った。その結果、委員会としての第一段階の論議を取り纏めた報告書が2005年3月2日に公表された。

次いで、同委員会は4月20日から第二段階として、修正案の検討に入り、当初のドラフトでは、公益目的は13項目であったが、議会における法案審議の段階で15項目とアナロジー条項の計16項目に修正された¹⁰⁵。

(3) 新チャリティ法の成立

最終的に、4部107条4附則からなる新チャリティ法“The Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005”が2005年6月9日にスコットランド議会で可決され、7月14日に女王陛下の裁可を得て制定法として公布された。

この公布により即日、自治内閣の担当大臣に対して政令・規則の制定権限、および施行期日を定める権限が付与され、これにより本法の全面施行に向けて所轄大臣としての所要の政令・規則整備の基本計画が8月に公表され、スコットランドにおけるチャリティの総合的な監督規制を行う非大臣所管の独立行政機関としての第2次OSCRが、2006年春から正式に活動を開始することになった¹⁰⁶。

この第2次OSCRに新しく負荷された最も重要な権能は、①新チャリティ法に定めるチャリティ・テストに基づき、チャリティに登録資格を認定すること、②スコットランド・チャリティ登録簿を保管整備することであり、担当大臣により任命される経営委員会(The Board)が基本的な政策や運営方針を決定し、その執行はChief ExecutiveであるJane Ryder現OSCR局長以下の上級幹部が当たることになる。

¹⁰⁴ スコットランド議会に提出された新チャリティ法案に関する一般的な解説としては、2004年11月にスコットランド議会調査部作成の議員向け解説“Charities and Trustee Investment (Scotland) Bill: An Overview by Gerry McInally (SPICe Briefing 04-84)”にまとめられている。

¹⁰⁵ スコットランド議会における審議日程と公開議事内容については、資料〇を参照。

¹⁰⁶ 新チャリティ法の成立に伴い、スコットランド自治議会と行政府に対する委任事項を定めた歴史的な1998年スコットランド法(The Scotland Act)第104条の規定に基づき、英国国会関係や各関連省庁との調整協議の上、英国国会で制定した1990法をはじめとする移行関係の整備法・政省令・規則の制定を中央で行う必要があり、これには新法制定後約半年を要する見込であった。このような事情が、第2次OSCRの発足を2006年4月以降とした理由でもある。

なお、本法は、第 1 部チャリティ、第 2 部募金活動、第 3 部 Trustee による投資運用権限、第 4 部一般的事項および補則の構成となっているが、チャリティの認定要件である①設立目的(Charitable Purposes)、②受益者の範囲(Public Benefit)の 2 つの公益性テストの規定が、イングランドの法案とは若干表現が異なっている点が、税制上の優遇措置の今後の取り扱いにおける整合性の観点から特に注目される。

(4) 新チャリティ法の内容

新法は大筋において、イングランドの新チャリティ法案と同様な内容であるが、以下に述べる特色がある。

①第 2 次 OSCR の組織構成

スコットランドの場合は、McFadden 委員会による検討段階から、チャリティに関する総合的・一元的な専門管理機関の創設を目指し、イングランドのチャリティ委員会をモデルとして検討を進めてきた。そして、先ず現行法の枠内で取り敢えず従来型の行政部局である第 1 次 OSCR を発足させて一応の基盤整備を行った後に、新チャリティ法の成立を待って非大臣所管の本格的な独立行政機関として第 2 次 OSCR を設置するという極めて現実的な 2 段階方式を採っている。これにより、新チャリティ法成立後直ちに所管大臣による各業務開始に関する期日設定の行政命令(Implementation Order)により、各種のコンサルテーションの事前実施や HMRC からの登録インデックスの引継ぎ準備などが、行え得たものとする。

このような背景でスタートする第 2 次 OSCR は、附則 1 の規定により（法律上は）担当大臣により任命された委員長、副委員長を含む 4 名以上のメンバーからなるスコットランド・チャリティ規制監督機構(The Scottish Charity Regulator; 通称 OSCR)とそれを補佐して日常業務を処理する事務局長(Chief Executive)以下のスタッフからなる組織として、一見イングランドのチャリティ委員会に類似している。しかしながら、この行政機構の運営責任を負うべきメンバーの具体的な立場は、チャリティ委員会の非執行委員とは、以下に述べる点で異なっている。

- i) スコットランド議会議員、英国下院議員、ヨーロッパ議会議員、スコットランド自治行政府の公務員、その他担当大臣の条令で定める者を除外した民間人で構成され、法律専門家 2 名以上を含む必要はない（附則 1 第 1 条（3））¹⁰⁷。
- ii) メンバーは公募を基に担当大臣により任命されるが、全員非常勤（拘束時間数は、月間 1～2 日）かつ無報酬で、正式なメンバー会議は 4 半期毎に 1 回の開催となっている。

¹⁰⁷ 2006 年 3 月 1 日付で委員長 John Nayer, 副委員長 Frank Kirwan の他、法律家を含む 4 名のメンバー（任期 4 年）が任命され、直ちに事前準備の会合が持たれている。

- iii) 日常業務は、第 1 次 OSCR の責任者であった事務局長 Jane Ryder 以下全員公務員の幹部職員に全て任されており、(最終的には、今後担当大臣の条令で定められるが) 基本的な政策や運営方針の決定、組織の効率性やガバナンスの監視は行うものの、チャリティ資格の判断が困難なケースの審議、OSCR の下した決定に対する不服申立の再検討、OSCR のサービスに対する苦情処理には必ずしも直接関与しないようである (附則 1 第 6 条)。

②チャリティの登録

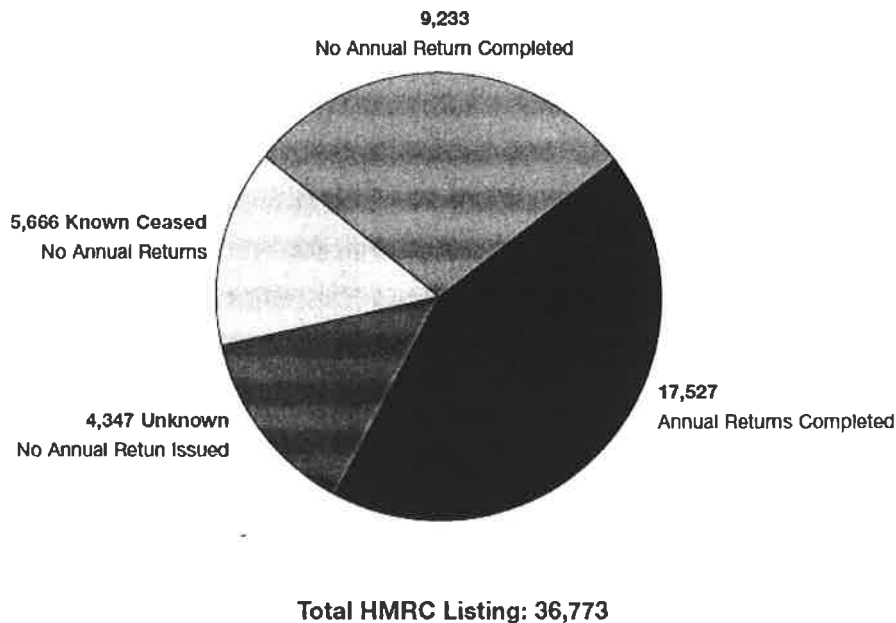
スコットランドでチャリティとしての資格を認められるためには、その規模の大小を問わず全て OSCR に登録する必要がある (第 13 条)。イングランドの場合のような登録除外(exempted)チャリティや登録免除(excepted)チャリティは、原則として認められない¹⁰⁸。また、今後は従来とは異なり、全英規模で活動するチャリティ(Cross-border Charities)は、例えチャリティ委員会に登録済みであっても、①スコットランドに土地や施設を所有・占有している場合、②スコットランドに所在する事務所、その他施設で活動を行っている場合には、(基盤となるチャリティ法自身が異なる以上、)改めてスコットランドにおける活動に対して OSCR に登録申請を行う必要がある (第 14 条)。(但し、経過措置として 1 年間の猶予期間が認められている。)なお、既に HMRC エンジンバラ事務所において、Scottish Charity として認証され、登録番号を付与されている場合は再度 OSCR に登録申請を行う必要はなく、“自動的”に OSCR の登録簿¹⁰⁹に転載され (第 99 条)、以後提出される年次報告書や定期的な登録内容の点検(a Rolling Review)などによりチャリティ資格の事後チェックを受ける。ここにも“極力チャリティの活動を支援し、例え多少問題のあるケースでも唯排除するのではなく、是正措置を指導・助言することにより正しい姿に引き戻すべきである”という英国流の姿勢(not exclusive, but inclusive)が明確に示されている。また、登録申請に対して、OSCR は一定期間内に何らかの決定を行うことを法令で定めることが本法で規定されている (第 6 条(2) (c))。

¹⁰⁸ 原則として、登録除外チャリティを認めない方針ではあるが、行政府の政令により一部の特定団体 (例えば、National Galleries, Libraries and Museums in Scotland, the Royal Botanic Gardens Edinburgh, the Royal Commission for Ancient and Historic Monuments in Scotland などの National Collection Non-Departmental Public Bodies: NDPBs) については、チャリティとしての資格を与えられることになろう。

¹⁰⁹ “the Register”。これに対し、性質上、HMRC で管理していたリストは索引簿 (Index) と言及されることが少なくなく、本報告書でもこれに習う (詳細は本章 3(2)①参照)。

なお、HMRC の既存の索引簿から、OSCR の登録簿に引継がれる 36,773 団体の概略内訳¹¹⁰は下図の通りである。2006 年度の年次報告書の取り付けや、今後 2007 年以降に実施される予定の定期的な登録チャリティの点検(a rolling review)により、休眠団体や不適切な団体の整理が進行するとされている。

【2-1-1 HMRC 索引簿から OSCR の登録簿に移行するチャリティの、年次報告の返信状況】



③チャリティ・テスト(the Charity Test)¹¹¹

スコットランドでは、新チャリティ法第 106 条により、チャリティとは“チャリティ登録簿に登録された団体”と定義され、登録簿に記載されるためには OSCR により法定のチャリティ・テストに適合することを認定される必要がある。チャリティに関する公益性判断については、同じコモンロー上の原則に立つイングランドと同様に、i) 設立目的における公益性(Charitable Purposes)、ii) 受益者の範囲における公益性(Public Benefit)の 2 つのテストを充足する必要がある (第 7 条(1))。

¹¹⁰ OSCR は 2005 年 4 月に、HMRC の索引簿に掲載されているチャリティのうち、詳細が把握されているチャリティ及び HMRC が解散を宣言していないチャリティを対象に、初の年次報告を送付し、その返信状況等でチャリティの活動度合い等を把握している。この結果を受け、OSCR は、約 18,000 のチャリティが現在活動中であると推定している。

¹¹¹ スコットランド議会に提出された新チャリティ法案におけるチャリティ・テストに関する解説書としては、2005 年 1 月にスコットランド議会調査部が議員向けに作成した“Charities and Trustee Investment (Scotland) Bill: The Charity Test” by Gerry McInally (SPICe Briefing 05-01)”がある。また 2004 年 11 月に OSCR が意見公募のために準備した解説書“Meeting the Charity Test”にも検討すべき問題点が纏められている。

i) 公益目的(Charitable Purposes)

イングランドでは、具体的に 12 項目（アナロジー条項を加えて 13 項目）を列挙しているのに対して、スコットランドでは、15 項目（アナロジー条項を加えて 16 項目）となっているが、実質的にはほぼ同一である（第 7 条(2)）。

【2-1-2 スコットランド及びイングランドにおける公益目的】

スコットランド	イングランド
a) 貧困の防止・救済 b) 教育の振興 c) 宗教の普及 d) 健康の増進 e) 生命の維持 f) 市民としての権利の向上、地域社会の発展 g) 芸術・文化遺産・文化・科学の振興 h) スポーツへの <u>社会的参加</u> の振興 i) <u>(the Recreational Charities Act 1958)に規定された公益目的</u> j) 人権向上、紛争の解決・和解の促進 k) 宗教的・人種的な調和の促進 l) 平等と多様性の促進 m) 環境保全・改善の推進 n) 高齢・健康状態・身体障害・財政的困窮・その他社会的に不利な立場による要支援者の救済 o) 動物愛護の推進 p) (アナロジー条項)	a) 貧困の防止・救済 b) 教育の振興 c) 宗教の普及 d) 健康の増進、生命の維持 e) 市民としての権利の向上、地域社会の発展 f) 芸術・文化・文化遺産・科学の振興 g) アマチュアスポーツの振興 h) 人権向上、紛争の解決・和解の促進、宗教的・人種的な調和・平等・多様性の促進 i) 環境保全・改善の推進 j) 若年者、高齢者、病人、身体障害者、財政的困窮者、その他社会的に不利な立場による要支援者の救済 k) 動物愛護の推進 l) <u>英国軍の効率性の向上</u> m) (アナロジー条項)

ii) 公益性の範囲(Public Benefit)

今回のイングランド、スコットランド双方におけるチャリティ法制度改革の焦点の一つが、『Public Benefit の定義』と『(マクノートンの 4 分類上の公益性推定則の廃止に伴う) Public Benefit に関する挙証責任』の問題である。

イングランドでは、今回も敢えて制定法上では定義せずに伝統的なコモンロー上の判例に従う道を選択し、その解釈適用を整理したガイダンスを発行して社会一般に周知徹底させる法規上の義務をチャリティ委員会に課すことにしている。

一方スコットランドでは、適用解釈上の幅を持たせた、非制限的な基準(Criteria)を法規上において定め、その解釈適用は一応個別ケース毎の OSCR による判断に委ねるとともに、最終的には裁判所の決定を待つこととしている。即ち、新チャリティ法第 8 条では、設立目的の実現に向けての実際の活動が社会に対して利益をもたらすことが重

要なので、OSCR としては、①（直接、間接、付随的など）どんな利益なのか、②利益が具体的にもたらされるのか、③社会一般のためになる利益なのか、（換言すれば、当該団体の活動から生じる“社会一般に与える利益”、“社会一般が蒙る不利益”、“当該団体の構成員や第三者が得る利益（私益）”の比較考量の問題）、④利益を得るために、（受益者の資格や費用負担などで）不当な制限が加えられていないか、の4点につき、当該団体の活動全般を通じて検討することになる。

なお、OSCR は、セクター側に意見公募を行った上で、イングランド同様にガイダンスを発行して公益性の判断方法につき社会一般に周知徹底させる法規上の義務を負っている（第9条）。

iii) その他の条件

なお、チャリティ・テストについては、上記の2要件の他に第7条(4)により、次の3つのいずれかに該当する場合には、チャリティとして認められないことが法文上明記された（但し、行政命令による場合は例外）。

- a) 解散時を含め、非公益目的のために財産を分配することが、定款上容認されている場合（完全非分配主義）
- b) 英国政府、ないしはスコットランド自治行政府の大臣が、事業の遂行につき監督・管理することを定款上明文をもって認めている場合
- c) 政党活動の推進が、目的に含まれている場合

④法的権限執行上の制約

イングランドにおけるチャリティ委員会の場合には、1993 年法第 16 条、18 条により受託者・役職員・代理人などの解任・職務停止、新たな受託者の任命、チャリティ財産保護のために取引や支払の制限、資産の凍結、管財人の選任などを独自に行う準司法的な権限を持っている。

しかしながら、OSCR の場合には、名称変更権限（第 12 条）、調査権限（第 28 条）、資料類の提出請求権限（第 22 条、第 29 条）、登録簿からの抹消権限（第 30 条）などの他に、職務停止や資産処分の禁止、契約上の支払いや金融機関からの払い出し制限などを行うことが出来る（第 31 条）ものの、後者の処分については当面の緊急避難的な措置として最長 6 ヶ月を超えることが出来ない（第 32 条）。従って、最終的には裁判所(The Court of Session)による命令が必要となる（第 34 条）。

⑤不服申立機関 (the Scottish Charity Appeal Panel) の設置¹¹²

OSCR の決定に対する不服申立機関として設置される本パネルの構成メンバーは、公募

¹¹² 第 1 次 OSCR は、設立準備作業の中で当初の不服申立件数を年間約 50 件程度と見込んでいた。

に基づき担当大臣が任命することになるが、イングランドの法案とは異なり、必要の都度臨時に招集される非常設機関で、最低限 1 名の法律専門家が含まれ、任期は 5 年以内で、報酬・手当が支払われ、審議の際にパネルは 3 名で構成され、法律専門家が議長を勤める（附則 2）。

なお、申立手続き、事務局などの詳細は、追って担当大臣が定めることとなっている。

⑥特定宗教団体に対する特例措置

特定の宗教団体（Designated Religious Charities）については、新チャリティ法 65 条の規定により、OSCR による監督規制上の権限が一部制限されている。

このような特定宗教団体に該当するための適格要件としては、

- i) 宗教の普及を主たる設立目的とすること、
- ii) 公開された礼拝の定例的な実施を主たる活動とすること、
- iii) スコットランドで設立後、10 年以上を経過していること、
- iv) 16 歳超のスコットランド住民 3000 人以上の信徒がいること、
- v) スコットランド内にしかるべき監督組織があり、また会計・監査体制が整備されているなど、内部的なガバナンスが確立していること。

が法規上規定されているが、いずれにしてもチャリティ・テストには適合している必要がある。このような規定が特に設けられたのは、イングランドではこの種の団体が登録除外チャリティとしてチャリティ委員会の規制管轄外とされていることに対し、スコットランドの場合には登録除外チャリティや登録免除チャリティを原則認めない半面、色々と経緯のある宗教団体については若干の緩和措置を講じたということであろう。

⑦規模別の監督規制採用の有無

チャリティの活動規模により異なる監督規制を行うイングランドに対し、本法上では、小規模チャリティを含む、全てのチャリティに登録義務、監査・検査実施義務、事業・会計に関する報告義務などを一応課しているが、Proportional な監督規制を目指す基本方針（第 1 条(9)）に鑑み、今後所管大臣の定める規則によって何らかの緩和措置が導入される可能性はある。

⑧その他

上述の諸項目以外にも、会計・監査関係や募金関係についてもイングランドの場合と異なる部分があるが、ここでは省略する。

なお、イングランドの法案は、既存の 92 年法や 93 年法の規定を一部残して、それに新规定を合体させているので、条文をフォローする上で非常に手間がかかるが、本法案の場合は全て白紙の状態から規定しているので理解し易いと言えよう。

3. 第1次 OSCR から第2次 OSCR への移行

(1) 第1次 OSCR の立ち上げ

新チャリティ法の制定作業と並行して、2003年12月に発足した第1次 OSCR は、1998年スコットランド法(Scotland Act)に基づく行政機関であり、日常業務は独立して行うものの、スコットランド自治内閣開発省の一部局として担当大臣(Scottish Ministers)に対して直接説明責任と報告義務を負っている。

第1次 OSCR 発足に際し、Margaret Curran コミュニティ問題担当相は、現行法の枠内における自治内閣の行政機関(an Executive Agency)としての OSCR が、新チャリティ法の制定に先立ち、先ずは「より能動的なモニタリング機能ならびに監督機能を果たすべき機構」として活動すること、その公共の利益のための監督規制行政は、セクター側に不当な負担をかけず、公益活動を阻害しないことを強調し、その運営方針や活動につき常に一般から意見を求めるプログラムの確立を指示している。

なお、この暫定的な第1次 OSCR から特別法に基づき設置される行政機関(a Statutory Public Body)としての第2次 OSCR へ移行する間の過渡期の使命、目的、担当大臣との関係、局長(Chief Executive)の職務権限、経費予算、事業計画、年次報告書、職員教育訓練などについては、担当大臣による指示文書；「Office of The Scottish Charity Regulator・Executive Agency Framework Document (December 2003)」で指示されている。

(2) 第2次 OSCR への移行準備作業

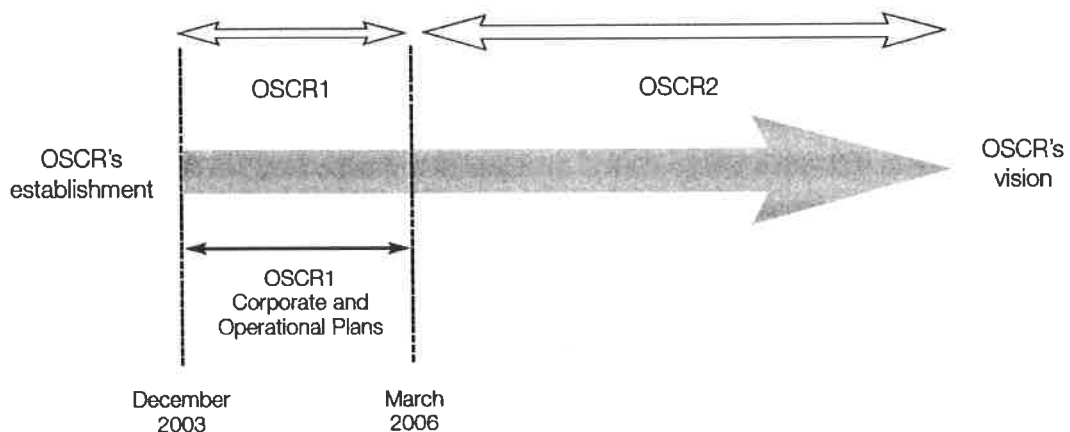
担当大臣による上記指示文書に基づき、OSCR は 2004年－2006年事業計画(Business Plan 2004－2006)を策定して2004年3月に公表したが、時間的な制約から一般からの意見公募は行わず、主要な関係者の意見を聴取しただけで直ちに重要課題の実施に取り掛かった¹¹³。

即ち、当面は既存の法的枠組みの中で、如何に効果的な管理体制を構築するかであり、第一に能動的なモニター制度の導入、チャリティ関連情報の入手、ガイダンスの作成や基準の設定、第二にチャリティ運営上の不正行為や不適切な行為の調査、(訴訟手続きを含む)必要な法的対応措置の実行、最後に基本的な運営方針の継続性を維持しつつ、第2次 OSCR への円滑な移行と基盤整備などの取り組み、さらには適切かつ現実的なチャリティ法の早期実現に向けての協力が図られている¹¹⁴。

¹¹³ 本事業計画によれば、スコットランドには約2万以上のチャリティが存在し、SCVO の推定によれば常勤職員数約5万人、支援ボランティア数約70万人以上とのことである。

¹¹⁴ 第1次 OSCR Jane Ryder 局長は、規制当局としての OSCR に求められるあり方について、「従来スコットランドのチャリティは、十分な教育・助言を受けられずに放置されてきた。従って、現時点で急にモニター機能を強化してコンプライアンスの徹底を図ることは適当ではない。今後3～4年間は、例え問題点があろうが、先ず助言や教育を優先し、強硬な是正措置を取るのはその後でしたい。」と述べている。

【2-1-3 第1次 OSCR から第2次 OSCR への移行のイメージ図】



(OSCR Corporate Plan 2004-2006 より)

これら移行のための事前準備作業の中では、①従前のスコットランド・チャリティ登録索引簿の整理、②主要な基盤整備に関する意見公募の実施が、重要な部分を占めていた。

①チャリティ索引簿の整備（2004年6月）

従来スコットランド・チャリティの認定登録業務を担当していた HM Revenue & Customs (HMRC) は、これまで資格を認定してきたチャリティに関する来歴的な索引簿（名称・登録番号・コンタクト先の住所のみ記載）を保管整備してきたが、2004年以降は、OSCR が国税庁に代わって、このリストを公開している。移行作業の一つとして、2005年5月発送された年次報告書フォームは OSCR に提出されるために、今後はより詳細な情報が提供出来る見込である。

②主要な基盤整備に関する意見公募の実施

新体制への移行のための基盤整備には、各種のコンサルテーションが必要であり¹¹⁵、下記の手順により計画実施された。

イ) コンサルテーション戦略の策定（2005年9月）

ロ) コンサルテーション・プログラムの公表（2005年10月）

ハ) コンサルテーションのための各種の催しの実施

（2005年11月～2006年1月） *11回実施、延べ1100人参加。

¹¹⁵ “Implementation Plan” で、制度設計を検討するスタートとして意見聴取、公開討議を行い、その結果を検討して草案を策定してさらにコンサルテーションを行うべきことが明記されている。

二) 実施結果の分析 (2006 年 2 月～3 月)

これらのコンサルテーションの中でも、次の 3 つは特に重要である。

- a) Establishing an accurate Charity Register
- b) Meeting the Charity Test
- c) Consents and Notifications

2006 年 1 月 27 日にこれらに対する意見公募が締切られ、結果を新任の委員が検討し、4 月からの進捗計画をたてることになっている。特にチャリティ・テストについては、スコットランドの新チャリティ法における規定が、イングランドおよびウェールズに適用されるものとは若干異なるため、新規登録業務がスタートする 2006 年 4 月 24 日までに適用方法に関するガイダンスを発行することが不可欠である¹¹⁶。そのため、これに先立って行われる上記コンサルテーション；“Meeting the Charity Test”の結果、殊に公益目的 (Public Benefit) の扱いが極めて重要になる。

なお、新チャリティ法成立による新体制に向けての移行準備の予定日程については次表のとおりである。

¹¹⁶ イングランドおよびウェールズとスコットランドでは、制定法上の規定では公益性概念、公益性テストに微妙な差異がある。これによる課税面を中心とした整合性の問題については、HMRC や内務省は、①公益目的のリスト上、若干の違いはあるものの、そもそも同一のコモンロー上の原則に由来しており、具体的な適用では大きな差が出ない、②本来、イングランドとスコットランドのチャリティ法は別個に発展してきた歴史がある (課税上の問題で同一の扱いを判示したのが、有名なビムセル事件)、③国税である所得税関係は、スコットランドへの委任事項から除外されているものの、基本税率については一定幅 (上下 3%) の変更を認めているので、ケースにより課税扱い・非課税扱いの違いを生じてもやむをえないなど、予想外に割り切った態度である。

【2-1-4 新体制への移行スケジュール】

Action	Date
Preparation	
OSCR consults on:	
- Charity test	November 2005 -
- New procedures	January 2006
OSCR Board decides on guidance	February 2006
Initial OSCR guidance issued	March/April 2006
Selected Commencement	
Register goes live	April 2006
New applications accepted	April 2006
New disclosure requirements for charities	April 2006
First Phase	
OSCR	
- Consults further on the charity test	June-December 2006
- Reviews the application process	
Detailed OSCR guidance issued	February/March 2007
Removal of "dead" charities	May 2006 - March 2007
Guidance for cross-border charities developed	April-September 2006
Cross-border charities apply	September 2006-March 2007
Full Implementation	
Transition arrangements end	April 2007
Cross-border charities Register deadline	April 2007
Rolling review on basis of accurate Register starts	April 2007
Monitoring on basis of new Accounting Regulations starts	April 2007

（３）関係諸機関との業務面の調整

新チャリティ法の成立により、スコットランドにおけるチャリティを（登録業務を含め）統一的に管理・規制する総合機関としての第２次 OSCR が 2006 年 4 月より始動するため、それに備えての関係諸機関との業務面における調整作業が開始された。

①チャリティ委員会（イングランド）

イングランドおよびウェールズを管轄し、150 年以上の歴史を誇るチャリティ委員会は、OSCR にとって重要なパートナーであり、特に双方の域外活動を行うチャリティの取り扱い、相互の情報公開と交換、年 2 回の合同打合せ会の開催、必要に応じて課税庁(HMRC)を交えた三者会談などの他に、登録・モニタリング・年次報告や財務諸表の報告様式のような業務処理面での共通化、問題個別案件の共同処理、スタッフの教育訓

練面の協力などに関し、2005 年 5 月 20 日付で双方の実務責任者間で覚書 (Memorandum of Understanding) を締結している。なお、第 2 次 OSCR がオペレーションを開始した際には、必要な見直しが行われる。

②HMRC

従来は旧 IR Charities (Scotland) が、スコットランドにおけるチャリティの認証登録業務を行い、チャリティ索引簿 (Index) を管理し、請求があればその内容を公開して来たが、今後は OSCR のウェブサイトで自由に閲覧可能となった。しかしながら、現行法上の登録簿の維持管理責任は依然 HMRC に帰属するために、1998 年データ保護法上のデータ管理者は HMRC、データ処理者は OSCR であり、旧 IR Charities が登録内容に関するフォローアップを行っていなかったが、OSCR が勝手にその内容を更新することは出来なかった。第 1 次 OSCR が、チャリティによる年次報告書取り付けの実験プログラムを開始したことから、これによる収集データは両者の共有物とし、データ保護法上のデータ管理者は OSCR、データ処理者は HMRC としてのデータ処理協定が 2005 年 8 月に締結されている。

さらに、HMRC Charities (Scotland) の 2006 年 3 月末の閉鎖、チャリティの登録関係の完全引継ぎに関連して、詳細な手順につき、OSCR との間に協定書が 2006 年 2 月 24 日に締結されている。

③検察庁、会計監査官室

90 年法の下では、チャリティの不正行為や不適切な運営に関する調査監督権限は、検察庁 (The Crown Office) の一部局である SCO が担当し、会計関連の事案の場合には会計監査官 (Procurator Fiscal) が関与する制度となっていた。2003 年 12 月の OSCR の設立により、ベテラン担当者 2 名とともに SCO の業務が移管され、法律上の司法長官 (Lord Advocate) の調査権限を OSCR が行使することになり、検察庁・会計監査官室 (COPFS) と刑事事件に発展する可能性のあるケースの情報連絡、調査協力や職員教育における相互交流などについての協定 (Protocol) が 2004 年 8 月に合意された。

(宮川守久)

第2章 OSCR の組織と機能

1. OSCR の組織

OSCR¹¹⁷は2004年末にスコットランド自治政府における一部局として設立された。設立当初、スコットランドではチャリティ法が成立していなかったため、チャリティ法成立・施行後速やかに業務を開始することが出来るように、その準備を行う部門として位置づけられ、活動を行ってきた。チャリティ法成立後は、2006年中に予定されているチャリティ登録制度の運用開始に向け、準備を整えてきた。

従来スコットランドでは、チャリティ登録とチャリティに対する指導監督、およびチャリティに対する各種サービス提供を、それぞれ異なる組織が担ってきた。チャリティに対しチャリティ資格を付与するのは HMRC（旧内国歳入庁・現在の英国内国歳入・関税局）の役割であり、チャリティに対する指導監督は検察庁に付随する Scottish Charities Office(SCO)が、相談業務等のサービスは Scottish Council for Voluntary Organisations (SCVO)が、それぞれ担ってきた。

これまでに、民間組織である SCVO 以外の組織は HMRC-Charities エジンバラ事務所閉鎖と SCO の廃止が行われ、同時に HMRC から OSCR へ5名の職員が、SCO から OSCR へ2名の職員がそれぞれ移動した。

2006年2月現在での OSCR の職員数は31名であり、今後登録業務が開始される夏までに38名への増員が予定されている。またチャリティ法施行後は、これまでの自治政府内の一部局から、スコットランド自治政府のエージェンシー組織(Non-Departmental Public Body: NDPB)として、法人格を持つ半自律的組織となる。このことにより、これまでチーフ・エグゼクティブ(CE)を頂点とする組織から、新たに組織の最高意思決定機関となる理事会(Board)が編成された。ただし日常の業務執行に関わる権限はあくまで CE が持ち、理事会はあくまで当該組織における、全般的な事項の審議に携わる。

現在 OSCR では CE の下に、資源マネジメント、モニタリング・調査、政策、チャリティの4部門が置かれている。資源マネジメント部門は、OSCR における人事、財務、情報システム、広報を担当している。モニタリング部門では、後述するモニタリング用書類の分析、コンプライアンスおよびチャリティへの調査を担当する。政策部門は OSCR の政策関連の業務を管掌する。チャリティ部門は、OSCR の中心業務というべきチャリティ資格認定および登録を担当する。なお、チャリティ部門には部門長の下に上級法務アドバイザーがおり、組織上資格認定や登録を統括してゆく(添付資料参照)。

また OSCR は新しい組織であることから、スタッフの研修にも力を入れている。OSCR の職員として、その与えられた職域における職務を果たすことが出来るように資料を配布するのみならず、必要であれば専門的能力を習得するための研修コースを設定

¹¹⁷ なお本節で OSCR の語句を用いる場合、特に注記が無い限り第2次 OSCR を言う。

し、受けさせるといった方策も講じている。加えて組織および業務の急速な変化に対応するために、組織内におけるコミュニケーション・情報伝達の円滑化を図るための職員に対するブリーフィングも定期的に行なっている

2. OSCR の機能

(1) 資格認定・登録業務

OSCR によるチャリティ資格認定・登録業務は 2006 年 4 月 24 日から開始された。この日から OSCR はスコットランドのチャリティの資格審査(Charity Test)を開始し、新規登録の審査を受け付ける。そればかりでなくスコットランドでは既に登録し、登録簿に記載されている全てのチャリティについても、新法の要求する資格審査を随時実施し、チャリティと認定されないものについては、チャリティとしての登録を抹消することになる、いわゆるチャリティ資格の洗替を行うこととなっている。OSCR ではこの作業完了まで 7~10 年の期間を見込んでいる。

またスコットランドでは、すべてのチャリティ団体を規制対象とするという考え方から、イングランドのように規模や種類によって登録義務を免除ないしは登録除外とするという考え方はなく、すべてのチャリティ団体が OSCR への登録対象となるのが特徴的なところである。

登録方法及び登録プロセスについては、チャリティ資格を得たい団体は、OSCR に対して以下の書類を提出する必要がある。

- ① 登録フォーム
- ② 受託者宣誓書
- ③ 定款
- ④ 財務諸表（可能ならば）
- ⑤ 事業・組織計画

まず①の登録フォームであるが、以下の内容により構成されている。

- ・ チャリティの名称
- ・ 連絡先等
- ・ 組織形態
- ・ 親団体に関する情報（親団体が存在する場合）
- ・ 会計年度
- ・ 公益目的(選択)
- ・ 公益目的に関する記述
- ・ 活動に関する記述

- ・ 活動の形態
- ・ 対象となる受益者
- ・ 活動領域
- ・ 団体情報保護に関する OSCR との取り決め
- ・ 書類のチェックリスト

である。また受託者宣誓書では下記の項目に関する記入が求められる。

- ・ 団体名
- ・ 受託者数
- ・ 個々の受託者に関する情報（氏名・住所・生年月日等）

OSCR はこれらの書類をもとにチャリティ団体の公益性を判断、登録の可否を決定することになる。判断の基準は前節に列挙されている公益目的にしたがって判断されることになるが、OSCR は主として申請団体の定款の内容および登録フォームにある公益目的に関する記述に力点を置き、審査する。特に新規設立団体の場合は、後者の目的記述が重視される。

OSCR では書類処理の目安として、書類の受領後 10 日以内に書類受領の旨、ないしは追加資料の請求を個々の団体に発送することになっている。またチャリティ資格の判定に要する期間として 3 ヶ月を見込んでいる。

（２） モニタリング

OSCR ではイングランドのチャリティ委員会と同様、チャリティ団体に対して年次申告書提出を課すこととなっている。年次申告書の内容のようになっている（資料 25 “Annual Monitoring Form” 参照）。

- ① 連絡先
- ② 署名
- ③ 名称
- ④ ホームページアドレス
- ⑤ 定款等の変更
- ⑥ 親チャリティ団体について
- ⑦ 会計年度
- ⑧ 年間収支
- ⑨ チャリティの活動目的
- ⑩ チャリティの受益者

- ⑪ 活動の種類
- ⑫ 活動範囲（国内か国際的か）
- ⑬ 本部の所在地もしくは主たる活動地域（スコットランド）
- ⑭ 収益事業の有無
- ⑮ 財務諸表提出の有無

スコットランドにおけるチャリティ年次申告書は、財務情報収集に重きを置いているイングランドのそれとは異なり、チャリティの活動に関する情報を網羅的に収集するものとなっている。その意味ではチャリティ委員会における年次情報申告(Annual Information Return)に近いと言える。この年次申告書については、すべてのチャリティ団体が年度終了後 10 ヶ月以内に提出しなければならない。

また OSCR では年収支が £ 25000 を超えるチャリティについては、さらに詳細な情報を収集するため、財務諸表および追加モニタリング申告書(Supplementary Monitoring Return)を提出する義務を課すこととなった。この内容は以下に列挙する通り、主として財務情報の収集にある（資料 25 “Supplementary Monitoring Return” 参照）。

- ① 収入の詳細
- ② 支出の詳細
- ③ 貸借対照表のサマリー
- ④ その他詳細情報
- ⑤ 募金活動に関する項目
- ⑥ 受託者に関する項目
- ⑦ 受託者に対する報酬支払
- ⑧ 受託者との取引
- ⑨ 収益事業に関する詳細

このように収集された情報は、OSCR 内部でのモニタリング用のデータベースへ入力される。

これら項目について、OSCR では将来的にチャリティ委員会で行われているような分析を加え指導監督に用いる予定であり、以下のポイントに力点を置き分析を加える予定である。

- ① 受託者への報酬支払い
- ② 収益事業との関連
- ③ 収入と費用の関連分析

また年次申告書等のオンラインベースでの提出も将来的検討課題となっている。スコットランドではチャリティ団体における情報化のインフラ整備がやや遅れている（メールアドレスがある団体が全体の 1/3 にとどまっている等）ことから、現時点ではまだ具体化していない。

年次申告書はこのほか、収集した情報を OSCR における登録簿のアップデートにも役立てることとなっている。

なお OSCR では、年次申告書の配布と回収を 2004 年から先行して行っているが、その結果は以下の通りである。

【2-1-5 スコットランド・チャリティの登録状況等】

カテゴリー	2005 年 9 月	2006 年 3 月
活動していない団体（HMRC 把握）	5666	5940
OSCR に提出した団体	17527	19762
05 年 5 月以降設立された団体	456	760
OSCR に提出をしていない団体	9233	7148
連絡先不明の団体	4347	3558

（出典：OSCR のウェブサイト<<http://www.oscr.org.uk/AbouttheRegister.stm>>）

（３）チャリティに対するその他の権限

① チャリティ行為に対する同意

OSCR は上記の登録権限およびモニタリング権限のほか、指導監督を実効性あるものとするために、いくつかの権限を有している。

- ・ チャリティ名称の変更
- ・ チャリティ団体の目的の修正
- ・ チャリティ団体同士の合併
- ・ 団体の清算・解散

これらの行為については、チャリティ団体は OSCR に対して申請を行い、同意を得る必要がある。

② チャリティ団体に対する調査

OSCR は必要に応じ、チャリティ団体および関連する団体を調査する権限を持っている（§ 28）。OSCR は年次申告書などによる、日常的な情報収集および市民や他の規制機関からの情報提供に基づき、能動的に活動を行う。またチャリティ団体に情報を提供

させる権限も有する（§ 29）

調査の結果、問題を発見した場合には是正措置がとられることになる。OSCR は前節にあるようにチャリティの職員等の職務停止などの権限を行使することができるが、それらの権限は最長 6 ヶ月以内であり、確定的な措置には最終的には裁判所の判断を要する。

③ 登録簿からの抹消

OSCR はチャリティ団体からの登録抹消申請があった場合、28 日以内に登録簿からの抹消措置を行わなければならない（§ 18）。また § 30 にあるように、チャリティ団体がもはや公益性を有しないと判断された場合、および OSCR からの要求に従わない場合について、登録簿からの抹消を行うことができる。

（４）チャリティによるコンプライアンスとディスクロージャー

新法において、チャリティ団体は会計記録の保持と財務諸表の作成、監査ないし独立した第三者によるチェックを受けること、およびそれら財務諸表の OSCR への提出義務を謳っている。

これまでスコットランドではチャリティ団体は財務諸表等を提出する義務は課せられておらず、また作成される書類についてもイングランド等とは異なり、現行の 1992 年スコットランド・チャリティ会計規則では、

- ・ 貸借対照表
- ・ 収支計算書
- ・ 財務諸表に関する注記事項

の三つが規定されていた。ただし、実情はイングランドにおいてスタンダードであったチャリティ向け SORP（会計実務勧告書）や、国際会計基準（IAS）といった、様々な基準に基づく財務諸表が作成されてきた。

現在スコットランドではチャリティ向け会計規則の見直しが行われており、近く新規則が公表され、直ちに施行される予定である。したがって、今年度の財務諸表は新規則に従い、作成されることになる。新規則はこれまでと異なり、イングランドにおけるチャリティ向け SORP に歩調を合わせたものとなることが予定されており、財務諸表についても受託者による年次報告書、貸借対照表、財務活動計算書、および財務諸表に関する注記、となる見込みである。

また会計監査についても、新法では明確に規定されるのみならず、監査人の OSCR への重要情報の通知義務（イングランドでは「警笛機能」と呼ばれる）が明文化されており、会計監査が OSCR による指導監督をサポートする重要な項目の一部として機能

することが期待されている。

（５） OSCR によるチャリティ団体情報の公開

OSCR はチャリティによる情報公開を促すのみならず、チャリティに関する基礎的な情報の公開も行っている。これは、OSCR のホームページ上で「登録簿の検索機能」として公開されている。これは利用者が自らの関心に従ってキーワード検索を行うことができる機能を軸に、収入や目的別といった条件検索機能も加わったものになっており、チャリティ委員会のホームページにおける同様の機能よりもやや細かい検索が可能となっている。

（６） OSCR の決定に対する不服申し立て

OSCR が下した決定について、不服がありそれに対する申し立てがあった場合には、§ 74 の規定に従い、21 日以内の決定見直しを行い、それについて確認、変更、破棄、取消の決定および通知を行わなければならない。

申し立てた側がこの再決定に対し不服がある場合については、申立人は OSCR 外の機関である The Scottish Charity Appeal Panel に対し再々審査の請求を行うことができる（§ 76）。この請求を受けて Panel は決定の確認、OSCR の決定を破棄し他の決定を行うように指導を行う（他の選択肢の提示も含む）こと、および OSCR の決定内容の軽減を行うことが出来る。

OSCR はこの決定を受け、14 日以内に決定の見直しを行い、確認、変更、破棄、取消の決定および通知を行わなければならない。この決定を受け、申立人がまだ不満である場合には、裁判所(Court of Session)に提訴出来る（§ 78）。

（城多努）

