

はじめに

1 併走した公益法人制度改革とチャリティ改革

はじめに

2008 年 12 月 1 日、民法に規定された公益法人制度の抜本的改革が施行された。実に 1898 年以降 110 年を経て初めてとなる大改正であり、わが国非営利セクターにとって画期的な意味を持つものである。

もちろんこの改革は突然行われたものではなく、それまでのいわゆる主務官庁制度の弊害をなくすために設けられた与党 3 党プロジェクトチームの 1996 年における「公益法人の運営等に関する提言」を発端として改革の動きが急速に高まり、特定非営利活動促進法案の国会審議(1998 年)や中間法人法案の国会審議(2001 年)においても民法法人(公益法人)の見直しが付帯決議された。かくして、2002 年の「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組について」の閣議決定を経て、2008 年の大改革が実現したものである。

この、12 年余にわたる改革のための長い助走期間において、来るべき新公益法人制度の在り方について、公益法人協会も 2001 年 6 月から 2002 年 11 月にかけて行った「21 世紀の公益法人と制度の在りかたを探る」研究調査を皮切りに、数々の研究プロジェクトを実施、それらの成果は単に報告書として発表するだけでなく、政府、国会筋等関係方面への要望活動、公式の場での意見開陳、そして、数次にわたって行われたパブリックコメントなどの機会において理論武装の基礎となった。

これらの調査研究過程において、公益法人協会が海外事例として最も重視したのは、米国及び英国の非営利法・税制であった。とくに、前者は内国歳入庁 (Internal Revenue Service IRS) における免税団体としての認定要件及び手続であり、後者についてはチャリティコミッション(Charity Commission CC)の法的性格やチャリティ(民間公益団体)登録要件及びその手続きであった。

2008 年公益法人制度改革において、特に寄附税制については米国制度が参考となり、また公益性の判断機関として英国 CC のような政府から一定の距離を置いた第三者機関(公益認定等委員会)に、公益性の判断を始め大きな権限を付与した点において、公益法人協会の一連の研究も一定の役割を果たしたものと思う。

ところで、英国でもこの間偶々チャリティ改革(Charity Reform)論議が進んでおり、この改革の動きが大いに参考になったのである。

すなわち、英国のチャリティは遠く 1601 年の The Charitable Uses Act に遡るが、公益の現代的再定義と 21 世紀におけるチャリティの在りかたを探るため、全国ボランティア組織評議会(National Council For Voluntary Organisations NCVO)が設置した検討委員会の報告書が 1996 年に公表された。検討委員会座長(Nicholas Deakin 当時バーミンガム大学教授)の名前をとって Deakin 報告とよばれるこの報告書が、実に後の 2006 年チャリティリ

フォームに結びつくのである。1997 年、政権についての労働党政権は、民間非営利セクターとの戦略的協同をめざし、その担当部門として内閣府にサードセクター局(Office of the Third Sector)を設置、さらに首相直属の戦略班(Strategic Unit)は、政府、チャリティコミッション、チャリティ関係者によるチームの検討結果として、2002 年にチャリティ改革に向けた政策提言「Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not -For -Profit -Sector 」を発表した。この政策提言の主要なものは Deakin 報告を受け継ぐものであるが、具体的施策として 61 項目の提言をしている。

主な具体的提言内容は次の通りであった。

1) 公益目的の再定義

従来の 4 項目から 10 項目に細分化し再定義する

2) 公益性の証明(Public Benefit Test)

従来の様に公益目的に合致していれば、公益性を推定するのではなく、実際に受益者がどの程度社会的広がりを持つか否かで判断する。

3) 収益事業の本体併営

従来チャリティ本体での収益事業(trading)併営は認められていなかったが、本体併営を可能とする

4) 公益法人(Charitable Incorporated Organization CIO)の創設

従来チャリティの 5 割以上を占めていたといわれる有限保証会社(Company Limited by Guarantee)は、会社としての制約も受けていたことから新たに公益目的事業専門の法人類型を創設する。

5) コミュニティ利益会社(Community Interest Company CIC)の創設

事業収益を原資とし直接金融(社債・株式)も可能で、かつ地域社会に貢献する法人類型を創設する。当時台頭しつつあった社会的企業の受け皿を念頭に置いたもの。

6) チャリティ不服審判所の設置

C.C の決定に対する不服審判専門の機関を設ける。

7) その他

小規模チャリティの登録免除最低基準の引上げ、会計基準・報告様式の改定、社会的責任投資の促進、ボランティアなどを教育カリキュラムへ取り入れるなど。

かくして、2006 年政府・国会は、前記の 3(収益事業の本体併営)を除く主要な提言を取入れて、400 年ぶりに英国チャリティ制度は、大きな改革を遂げ段階的に施行されていった。この 2006 年法は 1993 年法の改正という形をとっていたが、その後 2011 年には、2006 年法と 1993 年法を再編統合し、一つのチャリティ法(Charities Act 2011)として完結した。

この間、2010 年には労働党政権の中心的政策課題であった「第三の道」がもたらすとする「大きな政府」を批判し「大きな社会(Big Society)」を構想する保守党・自由民主党連

立政権が誕生した。

さて、一方日本ではどのような時系列で公益法人制度改革が進んでいったか？次の比較表で見ると、公益法人制度改革・チャリティ改革の直接的端緒となった提言は、日英とも 1996 年、政府としての方針が打ち出されたのは、日本では 2003 年(基本針閣議決定)から 2004 年(有識者会議報告)にかけて逐次具体的なものとなり、英国では 2002 年 Strategy Unit による「Private Action, Public Benefit」で方針が固まり、両国とも 2006 年に新制度が法案として成立した。

このように、いわば偶然ではあったが並走していた日英両改革において、公益法人協会は英国側の改革内容、そのプロセス、NCVO に代表される市民社会組織の対応などについて、調査ミッションの派遣(2003 年)、NCVO イザリントン会長を招いての日英セミナー(2004 年)、デイム・スージー・レザーCC 委員長、内閣府サードセクター局ベン・ハリソン参事官、NCVO リズ・アトキンス政策担当部長を招いての日英シンポジウム(2007 年)などを通じて知識を習得し、これを参照しつつ我が国の制度改革に対しての要望活動を実施した経緯がある。

また、制度改革前の公益法人行政担当官庁であった総務省もこれに応え、公益法人協会に矢継ぎ早に英国調査を委託した。すなわち、2003 年「英国 CC の支援・モニタリング実情調査」、2005 年「英国チャリティ制度の調査研究」、2005 年「(英米等の)公益認定等業務支援システムに関する調査・研究」などである。

つまり、改革の発端はそれぞれ「お国の事情」からではあったが、時を同じくして行われたチャリティ改革は我が国の公益法人制度改革にも少なからず影響を与えたものといえよう。尤も、政府間レベルでは何らかの公式的な連携関係があったということは全くなく、それどころか英国側では、よほどの事情通でなければ日本の改革はほとんど知られていなかったということは言える。

日本		英国	
1996	与党 3 党：公益法人の運営等に関する提言	1996	Deakin 報告
2003	閣議決定：公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針	1997	(労働党政権)
2004	公益法人制度改革有識者会議報告書 発表	2002	Private Action, Public Benefit: 発表
2006	公益法人制度改革 3 法公布	2006	Charity Reform 2006 公布、逐次施行
2008	公益法人制度改革 3 法施行	2010	(保守連立政権)
2009	(民主党政権)	2011	Charities Act 2011
2012	(自公連立政権)		

2 英国チャリティが示唆するもの

しかし、新制度への改革が一段落した後に目を向けると、日本では新制度の目的・理念が達成されつつあるのか、ないのか現在検証総括が一部で進んでいるが、かなりの問題点を内包しているというのが一般的な見方である。それでは英国では新制度は期待された通り円滑に運営され、市民社会にとって好ましい結果をもたらしているのかどうかという点が第1の我々の関心事である。

また、改革後のほぼ10年間、英国チャリティを巡る社会的環境も大きく変わりつつある。国家財政の逼迫、国際的テロリズムの激化、社会的企業の台頭、資金調達の多様化、チャリティの政治的活動に関する様々な論議などが顕著にみられるようになってきた。このような環境変化を確認し、市民社会への影響を知ることが第2の関心事である。

さらに、日本では、「新しい公共」の担い手としての非営利セクターに対する支援策を主要政策課題とし、寄附税制の充実、特定非営利活動促進法の大改正などを実施した民主党政権から、自公連立政権に変わった。英国でも労働党から保守連立政権に交代した。その政権交代による非営利セクター組織に対する政策の変化が見られるのか見られないのか、市民社会はどのような影響を受けているのか、この点が第3の関心事である。

今回の日本における制度改革をより市民社会にとって望ましい制度として普及定着させることが可能なのか、あるいは一部の手直しが必要なのか、さらにはもう一段抜本的な制度改革が必要なのか、そのためにはどのような障害がありそれを克服するためにはどうすればよいのかなどのグランドデザインを描く上で、上述の三つの関心を中心に2006年チャリティ改革後の英国におけるチャリティの変容を探ることが、このような視点での先行するまとまった研究が見当たらないこともあり、大変重要な研究課題と考えて今回の調査・研究を立ち上げたものである。

この「2006年英国チャリティ改革後の変容調査研究会」は2014年4月を第1回とし、9月には10日間21箇所(23団体等)にわたる現地調査も実施した。訪問先は、イングランドとウェールズでは、政府関連機関としてCharity Commissionなど4か所、非営利組織中間支援団体としてThe National Council for Voluntary Organisations(NCVO)など4か所、専門的立場からの支援組織としてPro Bono Communityなど5か所、現場で活動するチャリティとしてLittle Fish Theatreなど3ヶ所、また、スコットランドでは規制当局であるOffice of Scottish Charity Regulator(OSCR)、中間支援組織のScottish Council for Voluntary Organizations(SCVO)、現場チャリティではDundee Art Societyなど3ヶ所を選定した。快く訪問取材に応じていただいたこれらの機関、団体にお礼を述べたい。また、Charity Commission委員長(Chief Commissioner) William Shawcross氏の招請により、私との個別会談が実現したことも望外の大きな収穫であった。

この研究会は2015年3月の第10回をもって終了し、ここに報告書をまとめることができた。

終わりに、多忙な学究生活を送っておられる中、研究会委員として参画され報告書をま

とめていただいた諸先生に心からお礼を申し上げたい。これら諸先生方のご協力がなければ、この研究・調査ができなかったことはもちろんである。また、研究・調査全体を企画・調整しナビゲーター役を務めた弊協会鈴木専務理事そして、現地調査の日程作成はじめすべての後方事務を担当した白石調査部員にも感謝の意を述べる。

なお、この研究・調査は公益財団法人トヨタ財団及び一般財団法人 MRA ハウスのご理解と資金援助により実施することができた。ここに深甚なる謝意を表するものである。

平成 27 年 3 月

公益財団法人 公益法人協会

理事長 太田 達男

目 次

第 1 部 調査テーマ別-----	11
第 1 章 イギリスにおける市民社会政策の変化 - 中島智人-----	13
1.1 1990 年代のボランティアセクター (14)	
1.2 労働党政権時代の市民社会政策 (17)	
1.3 社会的企業政策 (22)	
1.4 保守党・自由民主党連立政権における市民社会政策 (24)	
1.5 コンパクトの制定と変容 (30)	
1.6 緊縮財政とボランティアセクター (33)	
第 2 章 2006 年チャリティリフォームとその後 (下記)-----	38
2.1 イギリスのチャリティと非営利団体制度改革に伴う法制の変容 - 石村耕治 (38)	
2.2.1 イギリスのチャリティと非営利団体法制改革の動向 (39)	
2.2.2 チャリティ法の変容 (49)	
2.2 新制度の実施 - 溜箭将之 (105)	
2.3 統計から見たチャリティの動向 - 白石喜春 (123)	
第 3 章 チャリティコミッションと市民社会の動き (下記)-----	141
3.1 チャリティコミッション改革 - 岡本仁宏 (141)	
3.2 イギリスの中間支援組織 - 中島智人(179)	
第 4 章 社会的企業とチャリティ(下記)-----	193
4.1 社会的企業 - 中島智人(193)	
4.2 英国における社会的投資政策の展開 - 小林立明 (205)	
第 5 章 イギリスにおけるチャリティの政治活動の規制について - 岡本仁宏-----	221
5.1 政治活動規制の法制度の概要 (223)	
5.2 チャリティの政治活動をめぐって (236)	
5.3 三つの論点 (259)	
5.4 イングランド・ウェールズにおけるチャリティの政治活動規制の概要 (277)	
参考資料 チャリティによるキャンペーンと政治活動に関するガイダンス(CC9) (279)	
第 6 章 スコットランドチャリティの現状 - 溜箭将之-----	314
6.1 スコットランドにおけるチャリティの歴史的背景 (315)	
6.2 2005 年法の概要 (316)	
6.3 スコットランド・チャリティ規制局 (318)	
6.4 スコットランド・チャリティ登録簿 (321)	
6.5 新しいチャリティ・テスト (322)	
6.6 スコットランド・チャリティ規制局の判断に対する不服審査 (331)	

6.7	スコットランド公益法人(SCIO) (333)	
6.8	クロス・ボーダー問題 (335)	
6.9	今後のゆくえ (338)	
第7章	日本の市民社会組織への示唆 - 濱口博史-----	340
7.1	英国の市民社会政策の変容と市民セクター・中間支援組織の果たしている役割 (340)	
7.2	英国の市民社会政策の変容と市民セクター・中間支援組織の変容 (341)	
7.3	チャリティ制度の変容 (342)	
7.4	チャリティの政治活動をめぐって (349)	
7.5	社会的経済の生成と育成(1)～社会的企業の育成 (352)	
7.6	社会的投資 (355)	
第2部	英国現地調査訪問記-----	357
1	The National Council for Voluntary Organisations - 中島智人 (359)	
2	MHA MacIntyre Hudson - 岡本仁宏 (363)	
3	The Baring Foundation - 岡本仁宏 (367)	
	The Panel on the Independence of the Voluntary Sector - 岡本仁宏 (367)	
4	Association of Chief Executives of Voluntary Organizations - 中島智人 (377)	
5	The Trust Partnership - 中島智人 (380)	
6	Little Fish Theatre - 中島智人 (382)	
7	Social Enterprise UK - 中島智人 (384)	
8	Office of the Regulator of Community Interest Company-中島智人 (387)	
9	Wales Council for Voluntary Action - 中島智人 (391)	
10	Charity Commission for England and Wales - 溜箭将之 (394)	
	チャリティコミッション William Shawcross 委員長 との会談記録 - 太田達男 (398)	
11	Office for Civil Society - 岡本仁宏 (400)	
	First Tire Tribunal (Charity) - 溜箭将之 (400)	
12	The Natural History Museum - 溜箭将之 (404)	
13	Foundation for Change - 岡本仁宏 (406)	
14	ProBono Community - 溜箭将之 (409)	
15	Human Dignity Trust - 岡本仁宏 (411)	
16	GuideStar International - 岡本仁宏 (415)	
17	Office of Scottish Charity Regulator - 溜箭将之 (418)	
18	Dundee Arts Society - 溜箭将之 (422)	
19	Scottish Council for Voluntary Organisations - 溜箭将之 (424)	
20	The Albion Trust - 岡本仁宏 (428)	
21	Duddingston Village Conservation Society - 溜箭将之 (431)	

調査日程

研究会日程（第1回～第10回）

第1回研究会(04月21日)

- ・調査対象及び調査方法等について議論

第2回研究会(05月20日)

- ・英国におけるチャリティの現況について(中島委員)
- ・英国における社会的企業・投資政策の展開(小林委員)

第3回研究会(06月26日)

- ・イギリスの新 CIO の所在を米日との法制比較で検証する～多様な営利/非営利ハイブリッド事業体の出現と公益法人の所在(石村委員)
- ・近年のチャリティコミッション批判を巡って(溜箭委員)

第4回研究会(07月24日)

- ・英国での NPO の政治活動の規制について(岡本委員)

第5回研究会(10月24日)

- ・英国における現地調査の報告
- ・報告書のテーマ別構成について

第6回研究会(11月28日)

- ・市民社会組織の動きー社会的企業と CIC 及びチャリティの関係(中島委員)
- ・英国におけるチャリティの政治活動規制について(岡本委員)

第7回研究会(12月18日)

- ・社会的企業とチャリティ(中島委員)
- ・英国における社会的投資政策の展開(小林委員)

第8回研究会(01月23日)

- ・チャリティと非営利団体制度改革に伴う法制の変容(石村委員)
- ・2006年チャリティリフォームとその後(溜箭委員)

第9回研究会(02月13日)

- ・イギリスにおける市民社会政策の変化(中島委員)
- ・社会的企業(中島委員)
- ・コミュニティ利益会社(CIC)法制の変容(石村委員)

第10回研究会(03月13日)

- ・併走した公益法人制度改革とチャリティ改革(太田委員)
- ・日本の市民社会組織への示唆(濱口委員)
- ・統計から見たチャリティの動向(白石)

現地調査日程（8月31日～9月10日）

◇8月31日(東京→ロンドン)

◇9月1日(ロンドン)

- ・ The National Council for Voluntary Organisations
- ・ MHA MacIntyre Hudson
- ・ The Baring Foundation
- ・ The Panel on the Independence of the Voluntary Sector

◇9月2日(ロンドン)

- ・ Association of Chief Executives of Voluntary Organizations
- ・ The Trust Partnership
- ・ Little Fish Theatre
- ・ Social Enterprise UK

◇9月3日(カーディフ)

- ・ Office of the Regulator of Community Interest Company
- ・ Wales Council for Voluntary Action

◇9月4日(ロンドン)

- ・ Charity Commission for England and Wales
- ・ Office for Civil Society
- ・ First Tire Tribunal (Charity)
- ・ Group1: The Natural History Museum／Group2: NCVO 主催サマー・レセプション

◇9月5日(ロンドン)

- ・ Foundation for Change
- ・ ProBono Community
- ・ Group1: Human Dignity Trust／Group2: Charity Commission for England and Wales
- ・ GuideStar International

◇9月6日(ロンドン→エジンバラ)

◇9月7日(エジンバラ)

◇9月8日(ダンディー)

- ・ Office of Scottish Charity Regulator
- ・ Dundee Arts Society

◇9月9日(エジンバラ)

- ・ Scottish Council for Voluntary Organisations
- ・ The Albion Trust
- ・ Duddingston Village Conservation Society
- ・ DVCS 主催歓迎夕食会

◇9月10日(エジンバラ→東京)

参加者一覧(敬称略)

委員

1. 石村 耕治	白鷗大学法学部教授
2. 太田 達男※	(公財)公益法人協会理事長
3. 岡本 仁宏※	関西学院大学法学部教授
4. 小林 立明	(公財)日本財団国際ネットワークチーム・リーダー
5. 鈴木 勝治	(公財)公益法人協会専務理事
6. 溜箭 将之※	立教大学法学部教授
7. 中島 智人※	産業能率大学経営学部准教授
8. 濱口 博史	弁護士

オブザーバー

9. 星田 寛	(公財)公益法人協会専門委員

事務局

10. 白石 喜春※	(公財)公益法人協会調査部研究員
- ※英国現地調査団員



第7回研究会の様子(12月18日)



チャリティコミッションにて(現地調査9月4日)

第 1 部 調査テーマ別

第1章 イギリスにおける市民社会政策の変化

はじめに

本章では、1997年に始まる労働党政権、および2010年からの保守党主導による保守党・自由民主党連立政権における市民社会政策について概観する。

イギリスでは、ボランティアセクター¹(あるいは、それを構成するボランティア組織)が、市民社会の中心をなすものと捉えられてきた²。第二次世界大戦後のイギリスにおける福祉国家の構築につながる「ベヴァリッジ報告」を表したウィリアム・ベヴァリッジ(William Beveridge)は、国家が公共サービスの主要な担い手となる福祉国家にあっても、ボランティア活動(voluntary action)の重要性を次のように説いている。

全体主義社会では、市民による家庭外のいかなる活動も、それが活発に行われるとしても、国家によって管理され、あるいは統制されたものとなる。一方、家庭の外での活発で豊かなボランティア活動、それは個人、あるいは他の市民との協力によって行われる、自らの生活や仲間たちの生活を向上させるためのであり、自由社会の特徴を表すものである。

ウィリアム・ベヴァリッジ(1948)³

チャリティは、このボランティアセクターの中核をなす存在である。全国ボランティア組織協議会(National Council for Voluntary Organisations: NCVO)によって1996年から刊行されているイギリス・ボランティア・セクター年鑑(The UK Voluntary Sector Almanac)の中心は「チャリティ」であった。2008年から現在まで、このボランティアセクター年鑑は、イギリス市民社会年鑑(The UK Civil Society Almanac)と名称変更がされている。市民社会年鑑となってもその中心はチャリティであることには変わりがないものの、これまでチャリティを中心としたボランティアセクターには含まれることがなかった、協同組合、社会的企業、ハウジング・アソシエーションなどに、その対象が拡大されている。そこには、伝統的なチャリティを超えて、民間による非営利公益活動が広がりを見せていることが反映されている。さらに、国家、市場、市民社会のそれぞれの境界線も、ますますあいまいになってきている。

¹ この章では、イギリスの市民社会セクターを表すのに基本的にボランティアセクターの用語を用いる。この「セクター」に対する呼称は、その時々政権によって異なるものが用いられてきた。具体的には、ボランティアセクター、ボランティア・コミュニティ・セクター、サード・セクター、市民社会(シビル・ソサエティ)セクターなどである。

² NCVO, *UK Civil Society Almanac 2008*, NCVO, 2008.

³ Beveridge, William, *Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance*, George Allen & Unwin, 1948.

この章では、市民社会政策の変化を、ボランティアセクター政策を中心として概観するが、その変化は、チャリティを中心としたボランティアセクターが、その周辺領域や他セクターとの関係で、どのような変化にさらされているのかを考えることでもある。

1.1 1990年代のボランティアセクター

1.1.1 サッチャー保守党のボランティアセクター政策

ブレア労働党でのボランティアセクター政策の前提として、まず、マーガレット・サッチャー(Margaret Thatcher)にはじまる保守党のボランティアセクター政策について検討したい。

「社会などというものは存在しない(There is no such thing as society)」の言動によって象徴的に示されるように、サッチャー保守党政権では個人主義的な政策が進められた。「小さな政府」が志向されるなかで、福祉国家における国・自治体の役割が見直され、ボランティアセクターが公共サービスの担い手としての役割が重視されるようになった。

その中で政府によって提示されたのが、「ボランティアセクターへの政府資金提供にかかる効率性の精査(efficiency scrutiny)」である⁴。この「効率性の精査」では、ボランティアセクターは、政府による公共サービスを補完(complement)する存在であり、顧客(すなわち、サービスの受益者である一般市民)に近い立場でサービスを提供でき、また、新しいニーズに対応して革新性を示し、政府よりも安価に業務遂行ができるものと評価された。このような前提にたつて、政府機関に対しては、ボランティアセクターの優位性を見極めたうえで、価値に見合ったものか(value for money)を見極めたうえで、計画に沿って資金提供を行うことを求めたのである。ボランティアセクターとの契約に際しては、「value for money」に象徴されるように、その費用対効果が重視されており、その関係に市場原理を持ち込むものであった。

1990年代、保守党は、ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management: NPM)の一環として地方自治体改革も進めた。1990年国民医療サービスおよびコミュニティ・ケア法(The National Health Service and Community Care Act 1990)によって、医療・福祉分野での内部市場(準市場)が創出された。さらに、公共サービス分野には強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering: CCT)が導入され、国家の役割がサービス供給主体からサービスの購入者・支援者(enabler)へと変化していった。

このような保守党による政策、ボランティアセクターにおける「契約文化(contract culture)」の進展として、問題視されるようになった。公共サービスにおいて国・自治体による資金提供のもと、ボランティアセクターに対しては多くの資金が流入し、ボランティアセクターが公共サービスの主要な担い手となった。しかしそれは、資金提供者である国・

⁴ Voluntary Service Unit, Home Office, *Efficiency Scrutiny of the Government Funding of the Voluntary Sector*, Home Office, 1990.

自治体の意図にもとづいた資金提供、資金提供手段の補助金から委託への変化、契約における競争原理の導入などを伴い、ボランティアセクターに対して大きな影響を与えた。

契約文化によるボランティアセクターの影響は、ボランティアセクターに対する「負」の側面を伴った。それは、ボランティアセクターと国・自治体との関係の公式化(もしくは、官僚化)、公式化に伴う測定可能な結果の重視(その反対として、測定が難しい「成果」の軽視)、ボランティアセクターの自律性の喪失・目標の歪曲、あるいは公的資金に対する過度の依存による財政の不安定化などであり⁵、本来、ボランティアセクターに備わっている柔軟性や革新性、専門性などを却って疎外する結果となったのである。

1.1.2 ボランティアセクターの未来委員会(ディーキン委員会)

マーガレット・サッチャーからジョン・メージャーに引き継がれた保守党政権の下では、「効率性の精査」以上のボランティアセクターに対する明示的な政策は、政府から示されることはなかった⁶。その一方で、ボランティアセクター側で、「ボランティア・アクション」や「ボランティアセクター」への問いかけやその将来について考察する動きがいくつか見られた。代表的なものは、バリー・ナイト(Barry Knight)によるセントリス報告⁷、ジェフ・マルガン(Jeff Mulgan)率いる左翼系シンクタンクであるデモス(Demos)によるデモス報告⁸、そしてディーキン報告⁹である。マルガンは、後の労働党政権では、内閣府戦略ユニット(Strategic Unit, Cabinet Office)を任されることになるなど、これらの報告は、保守党政権よりも労働党政権の市民社会政策に影響を与えた。

これらのうち、ディーキン報告がのちの政府政策にもっとも直接的な影響を与えた。ここからは、このディーキン報告について、詳しく述べていく。

ディーキン報告(Deakin Report)は、正式には、「ボランティアセクターの未来委員会報告(The Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector)」という。NCVO内に設置され、その委員長を当時バーミンガム大学教授のニコラス・ディーキン(Nicholas Deakin)が務めたことから、ディーキン委員会とも呼ばれる。

このディーキン報告の中心課題は、「我々の社会が、ボランティアセクターの本質である自立性と多様性を損なうことなく、ボランティアセクターによってもたらされる献身、スキル、熱意から、いかにして恩恵をうけることができるか」であった。そのうえで、来る新世紀にむけて、ボランティアセクターとして取り組むべき課題を明らかにするものであった。

⁵ Kendall, Jeremy and Martin. Knapp, *The Voluntary Sector in the UK*, Manchester University Press, 1996.

⁶ Kendall, Jeremy, *The Voluntary Sector: Comparative Perspectives in the UK*, Routledge, 2003.

⁷ Knight, Barry, *Voluntary Action*, CENTRIS, 1993

⁸ Mulgan, Jeff, and Charles Lansley, *The Other Invisible Hand: Remaking Charity for the 21st Century*, DEMOS, 1995

⁹ Commission on the Future of the Voluntary Sector, *Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century*, NCVO, 1996.

ディーキン報告が重視される点は、その 61 項目におよぶ「提言」にある。報告では、ボランティアセクターがかかわる様々な利害関係者ごと、すなわち中央政府、チャリティコミッション、税務当局、地方自治体、企業セクター、トラストおよび財団、ボランティア組織へのすべての資金提供者、ボランティア組織、中間支援組織に対して、今後取り組むべき提言がまとめられており、これらの提言の多くは、後の労働党政権によって受け止められ、具体的な市民社会政策へと結びついていくことになるのである。

ここでは、影響が大きかったと思われる提言を紹介したい。

(1) コンコダート(協定)

「適正な実施基準として、また将来の関係のため、中央政府とセクターの代表によるコンコダートが作成されるべきである。それは、ボランティアとボランティアセクターに関する関係閣僚会議(Ministerial Group on Volunteering and the Voluntary Sector)によって承認され促進されるべきである。」

(2) 議会特別委員会

「政府とボランティアセクターとのあらゆる側面の関係、および政府政策に対するボランティア組織の一般的な影響を監視するために、議会特別委員会を設置すべきである。」

(3) チャリティの定義

「新たな公益の概念にもとづいたただ一つの定義によって、チャリティの定義を刷新すべきである。刷新の過程には、広範な公の議論およびチャリティ資格が最新の状態に維持されるような適切なメカニズムが求められる。」

(4) チャリティ不服審判所

「ボランティアセクター法制管理官(Voluntary Sector Law Commissioner)が、ボランティアセクター法が継続的に審査されるよう指定されるべきである。チャリティの登録にかかわるチャリティコミッションの決定を審査する権限をもった、独立のチャリティ不服審判所が設立されるべきである。」

(5) チャリティ法人制度

「チャリティのための新しい法人制度を創設すべきである。それは、法人格、理事(trustee)に対する有限責任、そして適切な場合には取引活動を行う能力を付与するものである。」

(6) チャリティの取引活動

「チャリティは、通常の受託原則にもとづいて、チャリティの最大の利益を考慮したうえで、直接の取引活動を認められるべきである。小規模組織が別組織を立ち上げることがないよう、少なくとも 25,000 ポンド程度の取引収入に対する免除を導入すべきである。」

また、チャリティコミッションに対しては、規制権限と助言活動との明確な区別、効率性・柔軟性・首尾一貫性・顧客への責任・意見聴取・コミュニケーションの改善、小規模組織への対応、(チャリティによる)政治的活動にかかわるガイドラインが制限的にならないようにする確約、応諾コスト評価にもとづいた実務勧告書(Statement of Recommended Practice: SORP)の再検討、が求められた。

1.2 労働党政権時代の市民社会政策

1.2.1 第三の道と市民社会

1997 年 5 月の総選挙の地滑り的な勝利により、トニー・ブレア(Tony Blair)率いる労働党が政権の座についた。総選挙に先立ち労働党は、市民社会に対する政策文書として「ともに未来を築く¹⁰⁾」を発表した。その中では、コンコダートにかわるものとして「コンパクト(compact)」を提案するなど、ディーキン委員会の成果を高く評価している。特にボランティアセクターとの関係にでは、契約文化からパートナーシップ文化への移行を目指していたのである。

ブレア労働党の「第三の道」に影響をあたえたアンソニー・ギデンズ(Anthony Giddens)は、国家(政府)と市民社会との関係を次のように述べている。

「政府は、市民社会における諸機関とのパートナーシップにより、コミュニティの再生や発展を促進することが可能である¹¹⁾。」

「かつて、左派は基本的にサード・セクターに対して懐疑的であった。サード・セクターは、しばしば素人的であり、また安定しない慈善的な衝動に依存している。したがって、政府や専門機関は、可能な限りサード・セクターとって代わらなければならない、と考えられていた。…しかし、サード・セクターは、公共サービスの供給における選択と、その応答性を提供することを可能にする。また、地域における市民文化を促進し、コミュニティの発展をかたちづくる。そのためには、サード・セクターは活動的であり、また起業家的である必要がある。社会起業家は、市民社会における極めて効果的な革新者となると同時に、経済発展にも貢献しうる存在である¹²⁾。」

¹⁰⁾ Labour Party, *Building the Future Together*, Labour Party, 1997.

¹¹⁾ Giddens, Anthony, *Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998, p.69.

¹²⁾ Giddens, Anthony, *Third Way and Its Critics*, Polity Press, 2000, pp.81-82.

同様にブレア自身も、パートナーシップの重要性について、次のように述べている。

「二十世紀における原理主義的な左翼の耐えがたい過ちは、国家が市民社会にとって代わることが可能であり、その結果、自由が促進されるという信念であった。新保守主義や、もう一方の極へと大きく舵を切り、「自由」のために、国家の主要活動を解体しそれを大量に売りだすことを唱導した。真実は、多くの人々にとっての自由は、強靱な政府が必要ということである。先進的な政治にとっての主要課題は、国家を、権限を付与する力として活用することであり、効果的なコミュニティおよびボランティア組織を保護し、彼らが新しいニーズに立ち向かうために成長するのを奨励し、必要な場合はこれらをパートナーシップによって行うことである¹³。」

このように、第三の道では、政府と市民社会とのパートナーシップにより、市民社会の再生が図られる。地域主導によるコミュニティの再生、地域における公共圏の保全など、コミュニティを基盤とした様々な取り組みが実施される。そこでは、コミュニティの重要性の認識のもと、国家の役割は、その潜在能力を引き出すための権限付与者(enabler)とされたのである。

さらに、第三の道では、社会的排除／包摂への対応も重要な課題となった。サッチャーに始まる保守党政権では、保守党の意図とは裏腹に、もっとも格差が拡大した時期ともいわれる。第三の道では、「平等は包摂」、「不平等は排除」と定義されたのである。

1.2.2 地域再生・市民再生とボランティアセクター

初期のブレア労働党の政策を特徴づけるものの一つが、地域再生政策である。まず労働党政権発足直後には、「コミュニティのためのニューディール(New Deal for Communities)」が導入され、地域住民が自分たちの生活する地域の計画に主体的に参加する道筋が提供された。また、1998年には、社会的排除ユニット(Social Exclusion Unit)により「近隣地域再生のための国家戦略(National Strategy for Neighbourhood Renewal)」¹⁴が策定され、さらに、2001年にはその具体的な行動計画が示された¹⁵。この「近隣地域再生戦略」では、イングランドにおける最貧困地域である 88 自治体を指定し、貧困地域と他地域との社会的・経済的格差の是正が図られた。この戦略を進めるうえで特徴的なのが、地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership: LSP)の設置である。各自治体では、各種公的機関や企業、ボランティアセクターの代表からなる LSP が組織された。ボランティアセクターからは、地域の中間支援組織の代表が LSP に参加したほか、LSP の決定にもとづく公共サービスの提供も、ボランティアセクターが担った。

¹³ Blair, Tony *The Third Way: New Politics for the New Century*, Fabian Society, 1998, p.4

¹⁴ Social Exclusion Unit

¹⁵ Social Exclusion Unit

ここでボランティアセクターの役割として期待されたのは、地域や地域住民のニーズをくみ上げて、それを意思決定に結び付ける役割である。近隣地域再生戦略の対象となるような最貧困地域では、社会的排除に遭っているような人たちが、地域でどのようなニーズを持っているのかを把握するのが困難であるため、荒廃状態が放置されてきたという課題があった。ボランティアセクターは、地域に根差したサービス提供者として、あるいは当事者そのものの社会参加の手段として、公的機関の支援の網の目から零れ落ちた人たちへの対処が期待されたのである。

このため政府は、LSP へのボランティアセクターの参画を義務付けたほか、コミュニティ・エンパワーメント・ネットワーク(Community Empowerment Network: CEN)の設置支援を通じて、ボランティアセクターと地域住民との社会的・政治的参加を促したのである。

1.2.3 政府によるボランティアセクター戦略

後述するコンパクトの制定(1998 年)や、近隣地域再生戦略(1998 年、2001 年)におけるボランティアセクターの重視のように、ブレア労働党政権ではボランティアセクターが持つ潜在力を発揮できるよう、様々な政策を進めていくことになる。これらの政策は、互いに補完的な次の三つの「レビュー」によって示された。

- ・チャリティおよびより広範な非営利セクターのための法規制枠組み(内閣府戦略ユニット)
- ・公共サービスにおけるボランティアセクターの役割(財務省)
- ・公的再生資金へのアクセス改善(地域コーディネーションユニット(Regional Co-ordination Unit))

最初に挙げられたレビューは、チャリティ法改革を含む「Private Action, Public Benefit」である。

二番目は、「公共サービス提供におけるボランティア・コミュニティ・セクターの役割：横断的レビュー(The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review)」をさす。

これらの「レビュー」の基本となるのは、政府のボランティアセクターに対する基本戦略である。この戦略は、次の主要観点から整理できる¹⁶。

1. チャリティや広範な非営利組織が、コミュニティの再活性化と市民への権限付与(エンパワー)において、より大きな役割を果たすことを支援する
2. セクターに対する公衆の支援を振興する
3. セクターがより効率的・効果的になるよう支援する

¹⁶ Strategy Unit, *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002, p.32

4. セクターが、政策の形成や提供においてより積極的な政府のパートナーとなることを可能にする

この戦略は、ボランティアセクターの独立性(*independence*)を極めて重要としつつ、政府による支援によってセクターの振興を目指すものであり、その範囲は、地域再生やコミュニティの活性化、ボランティアセクターへの参加促進、ボランティアセクターの力量形成(*capacity building*)、そして公共サービスにかかわる意思決定とその供給など、広範な政策分野に及んでいるのが特徴と言えよう。

1.2.4 公共サービス改革とボランティアセクター

公共サービスの改革とそれによる地方自治体の近代化(*modernisation*)は、ブレア労働党の重要な政策となった。ブレアはフェビアン協会の冊子の中で、社会正義を実現するうえでの公共サービス改革の重要性を説き、平等を担保するためのユニバーサルサービスと、個別のニーズに対応したサービス提供との両立を目指すことを宣言したのである¹⁷。

公共サービス改革におけるボランティアセクターの役割を示した政府文書が、「公共サービス提供におけるボランティア・コミュニティ・セクターの役割：横断的レビュー¹⁸」である。2002年予算案(*Spending Review 2002*)の一環として財務省(*HM Treasury*)によって発表されたこの文書は、政府および自治体が高品位の公共サービスを供給するうえで、ボランティアセクターと効果的に活動するための方策を提示している。この「横断的レビュー」では、ボランティアセクターが公共サービスの供給において重要な役割を果たしているという現状を認識したうえで、依然として多くのボランティア・コミュニティ組織が必要な支援を受けられずにいる現状が指摘されている。そして、ボランティア組織が公共サービスの供給において直面する様々な障壁を指摘し、さらにこれらの障壁を取り除くために必要な課題、および政府やボランティア・コミュニティ・セクターに対する42の提言と実行のための行動計画が明らかにされているのである。

特に、改革が必要な分野として次の点があげられている。

- ・ ボランティアセクターが公共サービスの供給とともに、計画段階でも参画すること
- ・ ボランティアセクターと政府・自治体とが、長期的な戦略的パートナーシップを構築すること
- ・ ボランティアセクターの力量形成を行うこと
- ・ 契約におけるフルコストリカバリー(*full cost recovery*)を正当とみなすこと
- ・ 中央政府、地方自治体すべてのレベルでコンパクトを導入すること

¹⁷ Blair, Tony, *The Courage of Our Convictions: Why Reform of the Public Services is the Route to Social Justice*, Fabian Society, 2002.

¹⁸ HM Treasury, *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*, HM Treasury, 2002.

これらに加えて、社会的企業(social enterprise)の公共サービスにおける役割も評価されており、その振興についても提言がなされている。

1.2.5 公共サービス改革とボランティアセクターの基盤整備

「横断的レビュー」における主要課題のひとつとして、ボランティアセクターの力量形成が取り上げられていた。ボランティアセクターは、公共サービスの供給において便益をもたらす潜在能力を持っていると考えられており、その力量形成に取り組むことは政府とボランティアセクターとの共通の興味であることが示されている。この理解に則ってこれ以降、ボランティアセクターの力量形成のためいくつかの施策が実行され、政府資金が投入されることになる。例えば、フューチャービルダーズ(futurebuilders)は、政府によって指定された分野において公共サービスを供給するボランティア・コミュニティ組織向けの融資を中心とした資金提供プログラムである¹⁹。また、チェンジアップ(ChangeUp)は、インフラストラクチャー組織と呼ばれる中間支援団体への支援を通して、ボランティア・コミュニティ・セクターの基盤整備を行うものである²⁰。チェンジアップは、2004年から2014年までの10ヶ年計画で、中央政府および地方自治体レベルで中間支援組織(インフラストラクチャー組織)を中心としたコンソーシアムが形成され政府資金による基盤整備がなされた。また、チェンジアップを統括する組織としてコミュニティビルダーズ(capacitybuilders)が設立された。

1.2.6 公共サービス改革の進展とボランティアセクター

これまで見てきたように、2000年代以降の労働党政権にとっては、ボランティアセクターへの期待は、公共サービス供給あるいは公共サービス改革の担い手としての役割が強調されるようになった。

これに対して疑問を投げかけたのが、「サード・セクター・レビュー²¹」である。このレビューでは、サード・セクターを「価値によって動かされ、また基本的に剰余金を社会的、環境的、文化的な目的の推進に再投資する非政府組織であり、ボランティア・コミュニティ組織、チャリティ、社会的企業、協同組合および共済組合が含まれる」と定義している。ここで「サード・セクター」という呼称が使われているのは、(後述する)社会的企業の台頭にあって、それまでボランティアセクターを所管していた内務省アクティブコミュニティユニット(Active Community Unit, Home Office)と、社会的企業政策を担当した貿易産業省社会的企業ユニット(Social Enterprise Unit, Department of Trade and Industry)とが再編

¹⁹ HM Treasury, *Futurebuilders: An Investment Fund for Voluntary and Community Sector Public Service Delivery, Proposals for Consultation*, HM Treasury, 2003.

²⁰ Active Community Unit, *ChangeUp: Capacity Building and Infrastructure Framework for the Voluntary and Community Sector*, Home Office, 2004.

²¹ HM Treasury and Cabinet Office, *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Interim Report*, HM Treasury, 2006、HM Treasury and Cabinet Office, *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Final Report*, HM Treasury, 2007.

され、新たに内閣府内にサード・セクター局(Office of the Third Sector, Cabinet Office)設置されたことに対応している。因みに、イギリスに伝統的な呼称であるボランティア・アクションに対応した「ボランティアセクター」も、1977年のウォルフェンデン報告以降に使われるようになったと指摘されている。その後、コミュニティを強調するブレア労働党政権によって、「ボランティア・コミュニティ・セクター(voluntary and community sector)」と改称され、さらに社会的企業の台頭により「サード・セクター」となり、この原稿を執筆している現在では、市民セクター局(Office for Civil Society)に対応して「市民社会セクター(civil society sector)」とも呼ばれている。

サード・セクター・レビューでは、「横断的レビュー」がボランティアセクターの役割を公共サービスの供給に偏重していることの反省から、より広い社会的・経済的再生におけるボランティアセクターの役割を探求しようとしている。そのうえで、政府とサード・セクターとの共通の目的として、意見表明と運動(キャンペーン)への権限付与、コミュニティの強化、公共サービスの転換、および社会的企業の奨励を主要な政策として提示した。

また、政府とボランティアセクターとのパートナーシップでは、ボランティアセクターの役割は、公共サービスの供給だけではなく、公共セクターとのパートナーシップに革新をもたらすこと、サービスのデザインのための助言を行うこと、サービス供給の変革に対してキャンペーンを行うこと、があるとの認識が示された²²。そのうえで、効果的なコミッションング(commissioning)、政府調達(procurement)の改善、ボランティアセクターから学びまた革新的なアプローチを支援すること、公共サービスのアカウンタビリティ確保、公共サービスの転換機会への貢献、ボランティアセクターの総合的な力量開発について提言が行われ、さらにその実現に向けた行動計画が示された。

1.3 社会的企業政策

1.3.1 社会的企業政策の展開

イギリスでは、政府によって社会的企業に向けた振興策が明示的に示された。ボランティアセクターによる公共サービス供給が高まるのと同時期の2001年、まず貿易産業省(Department of Trade and Industry)に、社会的企業ユニット(Social Enterprise Unit)が設置された。そして翌2002年7月、社会的企業ユニットによって政府による社会的企業政策を示した「社会的企業—成長への戦略」が発表された²³。

この「成長への戦略」の序文でブレア首相は、社会的企業への期待を次のように述べている。

²² Office of the Third Sector, *Partnership in Public Services : An Action Plan for Third Sector Involvement*, Cabinet Office, 2006.

²³ Department of Trade and Industry, *Social Enterprise: A Strategy for Success*, DTI, 2002.

「われわれのビジョンは際立っている。社会的企業は、公益を扱うのに斬新で新しい方法を提示する。強固な公共サービスのエートスとビジネスへの洞察を結びつけることにより、われわれは起業家的な組織の可能性を開拓することができる。このような組織は、顧客に対する高度な応答性と民間セクターの自由を持ち、しかしながら純粋に利害関係者への利益の最大化ではなく公益に対するコミットメントによって突き動かされている。」

この「成功への戦略」は、社会的企業の振興のために政府が対処すべき課題を示したものである。社会的企業に対しては、「市場経済における競争力と生産性の向上」、「持続的な経済活動による富の創造」、「近隣地域再生・都市再生」、「公共サービスの供給と改革」、そして「社会的・経済的包摂にかかわる活動」での役割が期待されている。ここでは、近隣地域再生や社会的・経済的包摂、公共サービス改革をはじめとした広範な政策分野での社会的企業への期待が示されている。そして、社会的企業振興に向けて、政府が取り組むべき課題として、

- ・省庁間の連携、法制度の整備、政府調達による社会的企業の活動を可能にする支援的環境の創造
- ・事業支援や訓練機会の提供および財政・資金調達支援による社会的企業の事業としての確立
- ・知識基盤の構築、実績の評価、信頼の創造による社会的企業の価値の構築

があげられた。

さらに、2006年には、新たに発足したサード・セクター局によって、「社会的企業行動計画」が示された²⁴。そこで社会的企業は、競争力のある経済と公正な社会の構築に寄与するものとされ、特に、公共サービスの供給および社会的排除への対応に対する期待が述べられている。例えば、公共サービス提供では、価値に見合った価格(value for money)でのサービス提供を行うため、訓練機会の提供や財源へのアクセスなど力量形成へ向けた支援環境の整備、市場への参入可能な社会的企業の育成などがあげられている。また、社会的排除に対しては、市場参入している社会的企業による訓練機会や雇用の創造、荒廃地域の再生、あるいは当事者の参加による社会的排除にあった人たちへの労働市場への再統合などへの期待が示されている。

²⁴ Office of the Third Sector, *Social Enterprise Action Plan: Scaling New Heights*, Office of the Third Sector, Cabinet Office, 2006.

1.4 保守党・自由民主党連立政権における市民社会政策

1.4.1 保守党による労働党への批判

2010年の総選挙では、労働党が1997年から保持した政権の座を追われ、代わりに保守党および自由民主党の連立政権が成立した。この選挙に先立って保守党は、ボランティアセクターへの基本的な考えを表すとともに、それまでの労働党による政策を次のように批判している²⁵。

最初の批判は、労働党政権の下では、ボランティアセクターはパートナーではなく召使にさせられたというものである。労働党は、契約文化にあらわされるような保守党政権時代の政府とボランティアセクターとの一方的な関係を、パートナーシップにもとづく対等なものへと変革することを意図してきた。しかしながらその関係は、公共サービス改革にあらわれているように、資金提供に際しては、バリュー・フォー・マネーの考えのもと詳細な契約条件を提示するなど、信頼ではなく政府からの指導にもとづくものであったと指摘している。その結果、公共サービス供給においてボランティアセクターの独立性が損なわれた。さらに、ボランティアセクターへの資金提供が、公共サービス改革など政府目的を達成するためのものとなり、公的な資金の流入がかえって民間の寄附を疎外したという指摘である。その結果、ボランティアセクターは、自分たちの目的や優先順位に目をつぶって政府資金を獲得するか、あるいは、独自の活動を限られた資金で行うかの選択を迫られたとしている。

このように、公共サービス改革など、政府の目的の達成とそれに伴う資金の流入により、いわば政府の官僚機構によってボランティア活動の自由が奪われたとされ、このような労働党の政策は「的外れな対応(missing the point)」と批判された。労働党から見れば、1990年代までの保守党政権が、明確な政策もなく「小さな政府」を志向して政府からの一方的な関係を押し付けたのを批判するかたちで対等な関係を築こうとし、様々な市民社会政策を打ち立てたものが、保守党からみれば政府の政策を実現するためにボランティア活動を疎外したと映ったのである。

1.4.2 「ビッグ・ソサエティ(Big Society)」政策

保守党では、2010年の総選挙を前に、「ビッグ・ソサエティの構築」を発表した²⁶。ここでは、労働党政権における「大きな政府」を批判し、それにとって代るものとして「ビッグ・ソサエティ」を提示している。労働党政権は大きな政府」を標榜する旧い労働党と決別し新しい労働党(ニュー・レイバー)を志向したものの、政策を進める中で結局は中央政府の官僚機構が大きな権限を維持し続けた、とされた。その「大きな政府」を批判したのである。

²⁵ Conservatives, *A Stronger Society: Voluntary Action in the 21st Century*, Conservative Party, 2008.

²⁶ Conservatives, *Building a Big Society*, Conservative Party, 2010

保守党によるこの文書では、主要政策として「公共サービス改革のための社会的企業の強化と支援」、「近隣グループの創設・開発支援」、「近隣グループと社会活動プロジェクトの促進」があげられており、これを国家から社会へ、そして中央から地域コミュニティへの権限移譲により、人々が自分たちの生活をよりコントロールできるような機会を提供することを通して実現しようとしている。

この「ビッグ・ソサエティ」は、連立政権成立後、両政党の合意としてあらためて発表された²⁷。そこでは、「ビッグ・ソサエティ」を、

- ・ より高いレベルの個人、専門家、市民および企業の責任が伴う社会
- ・ 課題を解決し、自分自身の生活やコミュニティの改善を行うために、人々が協力し合う社会
- ・ 進歩を導く力は、社会的責任であり国家による統制ではない社会

とし、個人やコミュニティの助け合いや責任を求めるものとなっている。

そして、その主要課題は、次の5点にまとめられている。

1. コミュニティに対するより多くの権限付与
2. コミュニティでの活動的な役割の奨励
3. 中央政府から地方自治体への権限移譲
4. 協同組合、相互組合(mutual)、チャリティおよび社会的企業の支援
5. 政府データの公表

「ビッグ・ソサエティ」では、個人やコミュニティの権限付与(エンパワーメント)を促進し、同時に社会活動への参画やより大きな社会的責任を期待する。様々な領域において国家による介入を最小限にし、個人やコミュニティ、すなわち「市民社会」が国家の役割を代替するようエンパワーすることを意図し、旧来の保守党が志向した「小さな国家」ではなく「ビッグ・ソサエティ」の創出を目指すのである。

(「ビッグ・ソサエティ」全訳²⁸)

われわれ保守党－自由民主党連立政権は、強い意志をもって協力することとなった。より多くの権力と機会とを人々の手にするために。

市民、コミュニティそして地方自治体に対して、協力して行動し、直面する課題を解決し、そして自分たちが望むような英国を構築するために必要な権限と情報とを手渡したい。社会、すなわち家族、ネットワーク、近隣地域あるいはコミュニティのように日常生活の多くを形づくっているものが、かつてないほど大きくそして強固であることを望んでいる。

²⁷ Cabinet Office, *Building the Big Society*, Cabinet Office, 2010.

²⁸

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78979/building-big-society_0.pdf (2015年2月13日アクセス)

人々とコミュニティとが、より多くの権限を与えられ、そしてより多くの責任を果たして初めて、すべての公正と機会均等とを達成することができるのである。

大きな社会の構築は、単に、ひとつやふたつの省庁の責任ではない。それは、政府のすべての省庁の責任であり、そして市民一人一人の責任でもある。政府は、自分たちだけではすべての問題を解決することは不可能である。全員参加が必要である。英国が直面する社会的、政治的、経済的課題に対処するためには、この国全体で人々のスキルや専門性を引き出すことが求められているのである。

この文書は、既に合意された政策の骨子を示すものであり、この政策によりその課題実現の一助となると信じている。今後発表される政府に対する包括的プログラムの最初であり、それにより英国に必要な改革、再生、公正、および変革がもたらされるであろう。

1. コミュニティに対するより多くの権限付与

- ・計画システムの思い切った改革を行い、地域住民が自分たちの生活の場の形成に対してより多くの決定権限を与える。
- ・コミュニティに対して、閉鎖の危機に直面している地域の施設やサービスを救済するための新しい権限を導入する。また、コミュニティに対して、地域の公営サービスを引き継ぐために入札する権利を付与する。
- ・英国全土、とりわけ最荒廃地域において、新世代のコミュニティ・オーガナイザー(まとめ役)を養成し、また近隣グループの形成を支援する。

2. コミュニティでの活動的な役割の奨励

- ・ボランティア活動や社会活動への参加を奨励するための様々な取り組みを導入する。例えば、全国「ビッグ・ソサエティ・デー」の立ち上げ、あるいは定期的なコミュニティへの参画を公務員評価の主要評価要素にすることなどである。
- ・寄附やフィランソロピーを奨励する様々な取り組みを導入する。
- ・国家市民サービス局を導入する。さしあたっての最重要プロジェクトは、16歳向けに、活動的で責任ある市民として求められるスキルを開発し、異なるバックグラウンドを持つ人々と交流し、そしてコミュニティの活動に参加し始めるような機会を提供するプログラムである。

3. 中央政府から地方自治体への権限移譲

- ・地方自治体に対して、大胆な権限移譲、および自治体財政の全面見直しを含むより大きな財政的自律を推進する。
- ・地方自治体に対して、全面的な権限を付与する。
- ・地域空間戦略を廃止し、住宅と(地域)計画の意思決定権限を地方自治体に返還する。

4. 協同組合、相互組合、チャリティおよび社会的企業の支援

- ・協同組合、相互組合、チャリティおよび社会的企業の設立と発展を支援し、ま

た、これらの団体が公共サービスの運営により深く参画できるよう支援する。

- ・公共部門の従事者に対して、労働者所有協同組合を設立し、提供しているサービスを引き継ぐために入札する新しい権利を付与する。これは、何百万もの公共部門の従事者が、自分自身のボスとなり、よりよいサービスを提供することを可能にする。
- ・休眠中の銀行口座の資金を活用して、ビッグ・ソサエティ・バンクを設立する。これは、近隣グループ、チャリティ、社会的企業、その他の非政府団体に対して新しい資金を提供するものである。

5. 政府データの公表

- ・新しい「データへの権利」を創設する。その結果、一般の人々が政府保有のデータを請求して活用することが可能となり、また定期的に公表されるようになる。
- ・警察が、地域犯罪にかかわる統計データを毎月公表することを義務付ける。その結果、一般の人々が近隣地域にかかわる正確な犯罪情報を入手し、警察がその活動に責任を持つようになる。

1.4.3 連立政権における市民社会政策

ボランティアセクターは、「ビッグ・ソサエティ」政策を進めるにあたってその中心となるものである。連立政権では、「ビッグ・ソサエティ」の原則、すなわち「コミュニティへの権限付与」、「公共サービスの開放」、「社会活動の促進」に則って、ボランティアセクターに向けた政策を発表した²⁹。「より強固な市民社会の構築」と名付けられたこの文書では、上記の原則に即した具体的な施策が示された。

コミュニティへの権限付与では、コミュニティに対する新しい権限が提示されている。例えば、地域計画プロセスの改革により、地域コミュニティが自分たちの将来を決めるような機会への参画が保証される。さらに、地域コミュニティやボランティア組織が、公的な資産の取得やその運営の肩代わりできる権限の付与も提示されている。これは、地方自治体が運営する施設や提供するサービスに対して、自分たち(地域コミュニティやボランティア組織)がより良い提供をできるならば、その代替手段を提案できる権利である。また、地方自治体の情報公開の徹底により、地域コミュニティやボランティアセクターが自治体の補助金や委託、入札の機会を活用できることも含まれる。

公共サービスの開放では、チャリティ、社会的企業、協同組合が公共サービスの提供でより大きな役割を果たすことが期待されている。医療や福祉、刑事司法、雇用など主要分野でのサービス改革とボランティアセクターへの参入機会が示されている。さらに、公共

²⁹ Office for Civil Society, *Building a Stronger Civil Society: A Strategy for Voluntary and Community Groups, Charities and Social Enterprises*, Cabinet Office, 2010.

サービス分野での雇用者が、労働者所有協同組合(employee-owned co-operative)の設立を促す方策も示されている。

そして、社会活動の促進では、ボランティアセクターへのボランティアや寄附の促進策や、コミュニティ・オーガナイザーの促進が提案されている。

1.4.4 地域主権法(Localism Act 2011)の制定とボランティアセクター

「ビッグ・ソサエティ」に示されたコミュニティへの権限付与は、2011 年地域主権法(Localism Act 2011)として、具体的な政策へと結びついた。地域主権(localism)は、様々な意思決定権限をなるべく現場に近い場所、すなわちコミュニティへと委譲する取り組みと理解することができる。具体的には、中央政府(Whitehall)から地方自治体(Town Hall)へ、そして地方自治体から地域社会(village hall)、草の根グループや個人・サービス利用者へ、と象徴的に示される。

Localism Act 2011 には、次の 4 つの中心課題が設定されており、この法律を主管するコミュニティ・地方自治体省(Department of Communities and Local Government: DCLG)からガイダンスが示されている³⁰。

1. 地方自治体の自由と柔軟性の確保：自治体や地域、地域住民の利益となるいかなる合理的な取り組みを実行できる包括権限(General Power of Competence: GPC)の付与
2. コミュニティおよび個人に対する権利と権限の付与
3. 地域計画制度改革
4. 住宅制度改革

これらのうち、「コミュニティおよび個人に対する権利と権限の付与」では、様々な「Right」が提示されており、先に示したビッグ・ソサエティにもとづく市民社会政策を具体化したものである。

- ・ **Community Right to Challenge**：ボランティア組織やコミュニティグループなどが、自治体が直接提供あるいは委託(コミッショニング)によって提供しているサービスを自分たちで提供したいと申請できる権利。申請が受理された場合、自治体は当該サービスの入札にかけなければならない。2012 年 6 月より実施
- ・ **Community Right-to-Bid**：自治体の土地や建物のうち、コミュニティが有効活用できると思うものをリスト化して登録し、その資産が売却される場合に、コミュニティが取得を購入できる機会が与えられる。2012 年 11 月より実施
- ・ **Community Right to Build**：コミュニティグループが、正規の手続きを経ずに、小規模の開発行為を行える権利を付与する。

³⁰ Department for Communities and Local Government, *A Plain English Guide to the Localism Act*, DCLG, 2011.

1.4.5 公共サービス改革

公共サービス改革の一環として、2010 年 12 月には「コミッショニングの近代化 (Modernising Commissioning)」が政府により政策提案文書(green paper)として示された³¹。ここでいう「コミッショニング」とは、次のように定義される。

「コミッショニングとは、公的機関が、特定の地域の住民のニーズを評価し、優先順位を定め、適切なサービスをデザインした資源の提供を行い、そしてそのパフォーマンスを測定し評価する、といった循環的プロセスをいう³²。」

この政策提案文書の副題は、「サービス提供におけるチャリティ、社会的企業、相互組合、協同組合の役割の拡大」とあるように、「ビッグ・ソサエティ」政策の実行の沿ったものと言える。また、同時にこの政策提案文書は、より広範な公共サービス改革の一部でもあり、この政策提案文書への意見聴取も含めて、公共サービス改革全般にかかわる白書が 2011 年 7 月に提示されている³³。

公共サービス改革では、公共サービス供給における多様性が志向されている。公共サービスは、その中核部分では政府資金によるものの、個人の選択やコミュニティの参画に対して説明責任を持つものとされている。特に、ボランティアセクターや社会的企業に対しては、緊縮財政下での公共サービス予算の削減により不相応(disproportionate)な影響を受けているという認識が示されており、予算決定におけるより一層の透明性の確保を求めることが提案されている。

公的機関によるコミッショニング改革に関して政府は、市民社会がより公的機関と連携しやすい環境を作るための方策を講じている³⁴。例えば、公的機関の職員に対する支援プログラムを提供する「コミッショニング・アカデミー(commissioning academy)」、複雑な社会的課題に対処する場合の追加資金を提供する「ソーシャル・アウトカムズ・ファンド(social outcomes fund)」、公的機関や元請け先との関係改善を目的とした「ミステリー・ショッパー・サービス(mystery shopper service)」、そして次にあげるコミッショニング・調達における「社会的価値」の推進である。

1.4.6 公共サービス(社会的価値)法(Public Services (Social Value) Act, 2012)³⁵

公共サービス改革では、バリュー・フォー・マネー(value for money)、そのサービス供給が価値に見合った価格になっているのかが厳しく問われる。近年、この「価値」

³¹ Cabinet Office, *Modernising Commissioning: Increasing the Role of Charities, Social Enterprises, Mutuals and Cooperatives in Public Service Delivery*, Cabinet Office, 2010.

³² National Audit Office, *Successful Commissioning*, National Audit Office, 2010.

³³ HM Government, *Open Public Services White Paper*, Stationary Office, 2011.

³⁴ Cabinet Office, *Making It Easier for Civil Society to Work with the State*, Cabinet Office, 2012.

³⁵ Cabinet Office, *Procurement Policy Note: The Public Services (Social Value) Act 2012 – Advice for Commissioners and Procurers Information*, Cabinet Office, 2012.

の算定方法に変化がみられる。それまでの経済的な価値にとどまらず、社会や環境に対する価値も考慮されるような傾向がみられる³⁶。この 2012 年公共サービス改革(社会的価値)法は、政府・自治体の調達において社会や環境に対する配慮を求めるものであり、2013 年 1 月に施行された。

この法律により政府・自治体など公的機関は、コミッショニングや調達に際して、そのサービスが、経済、社会、環境の改善にいかに関与するか考慮することが義務付けられる。また、コミッショニング・調達の全過程での影響を考慮するため、その前段階として、サービスの設計段階からの適用が求められ、具体的にはサービスの潜在的な利用者や提供者などの利害関係者に対しての意見聴取が求められている。ただし、サービス供給のみに適用され、物品販売や労働力提供は対象外とされる。また、政府調達における EU 閾値(threshold)が適用される³⁷。しかしながら、この法律の適用範囲はあくまで法律上のものであり、公的機関によっては法律が義務付ける対象以外にも、この「社会的価値」の考えを適用しているものもある。

1.5 コンパクトの制定と変容

1.5.1 コンパクトの制定

コンパクト(Compact)は、政府とボランティアセクターとの関係にかかわる覚書である。ディーキン報告で提示された「コンコダート(concordat)」を引き継ぎ、ブレア労働党内閣成立後の 1998 年 11 月に最初のコンパクトが合意・発表された³⁸。導入の背景には、保守党政権下での政府とボランティアセクターとの相互不理解、政府イニシアティブによるボランティアセクターへの資金流入とその影響、そして政府内におけるボランティアセクターへの対応の不統一があり、政府とボランティアセクターとのパートナーシップを重視する労働党政権にあって、両者の関係を促進するものとしての役割が期待された。

このコンパクトの成立に際しブレア首相は、コンパクトへの前文に次のようなコメントを寄せており、ボランティアセクターの役割に対する大きな期待が見て取れよう。

「政府とボランティア・コミュニティ・セクターとのコンパクトは、すべてのレベルにおける相互関係を規定する有効なフレームワークを提供するものである。コンパクトは、政府とセクターとが、公共政策および公共サービスを開発するうえで補完的な役割を満たすものと認識しており、また政府は、国民生活のすべての分野においてボランティア活動およびコミュニティ活動を推進する役割を担っているとするものである」

³⁶ Department of Communities and Local Government, *Best Value Statutory Guidance*, DCLG, 2011.

³⁷ 本原稿執筆時点での EU 閾値は、中央政府£111,676、それ以外の公的機関£172,514 であった(2015 年 2 月 13 日現在)。

³⁸ Home Office and Working Group on Government Relations (NCVO), *Compact: Getting it Right Together: Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*, Home Office, 1998.

「ボランティア・コミュニティ組織の活動は、政府のミッションの中心に据えられている。ボランティア・コミュニティ組織は、個人がコミュニティの開発に貢献することを可能にする。それを通してボランティア・コミュニティ組織は、市民権を促進し、コミュニティ意識の再構築を助け、そしてわれわれが共有する目標である公正で包摂的な社会に対して極めて重要な貢献を行うのである」

このコンパクトの特徴は、その共有性にある。政府とボランティアセクターとの間でまず「共有ビジョン(shared vision)」が示された。例えば、政府とボランティアセクターとは補完関係にあって価値を共有しており、理解を深め関係を改善するようなコンパクトが望まれること、ボランティアセクターには国家や企業にはない固有の価値があり、その活動は民主的で社会的に包摂的な社会を形作るうえでの基礎となること、ボランティアセクターは社会の発展や、国家の社会、文化、経済、あるいは政治生活に計り知れない貢献をしていること、そして政府はボランティアやボランティア組織の支援に肯定的な役割担うものでありコンパクトがその影響を助けること、などのビジョンである。

さらにコンパクトでは、「共有原則(shared principles)」として、次の 8 項目が列挙された。

共有原則

- ・ 民主的社会の本質としてのボランティア活動
- ・ 健全な社会の基礎としての独立かつ多様なボランティア・コミュニティ・セクター
- ・ 公共サービスの開発と供給における、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの、異なるが補完的(distinct but complementary)役割
- ・ 共通目的に対するパートナーシップの付加価値の認識、意見交換(consultation)の重視
- ・ 政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの異なる説明責任(accountability)の認識
- ・ ボランティア・コミュニティ・セクターのキャンペーン活動(campaign)の権利
- ・ 政府によるボランティア・コミュニティ組織に対する資金提供の重要性
- ・ 機会均等の重要性の認識

加えて、コンパクト本文とは別に、「資金提供と(政府)調達」、「ボランティア活動」、「意見聴取と政策評価」、「黒人少数民族(BME)」、「コミュニティグループ」の各分野で個別の行動規範(code)が制定された。

1.5.2 コンパクトの更新

2009 年 12 月、当時のブラウン首相によりコンパクトが更新された(Refreshed Compact)³⁹。更新されたコンパクトでは、7つの共有原則(shared principles)、即ち「尊重(respect)」、「誠実(honesty)」、「自律(independence)」、「多様性(diversity)」、「平等(equality)」、「市民のエンパワーメント(citizen empowerment)」、「ボランティア活動(volunteering)」が合意され、この共有原則を現実の取り組みに活かすことが求められた。

他方で、オリジナルのコンパクトにあった「共有ビジョン」は削減され、また個別分野における「行動規範(code)」も含めてひとつの文書としてまとめられた。

そのうえで、「政策展開への参画(involvement in Policy development)」、「資源割り当て(allocating resources)」、および「平等の推進(advancing equality)」の各分野で、政府、およびボランティアセクターの責務(commitment)をそれぞれ個別に列挙した。

1.5.3 コンパクトの刷新(連立政権下のコンパクト)

連立政権成立後、2010 年 12 月にコンパクトが刷新された(Renewed Compact)⁴⁰。総選挙後間もない 2010 年 5 月 18 日、デイビット・キャメロン(David Cameron)新首相が「ビック・ソサエティ」政策の発表スピーチの中でコンパクトの刷新に言及した。その内容は、コンパクトを「より有意義」なものにし、そしてその対象に協同組合、相互組合、チャリティ、社会的企業を包含するようするものであった。これを受けて、市民社会局(Office for the Civil Society)担当大臣の指示により、市民社会局がコンパクト・ヴォイス(Compact Voice)に対してコンパクトの刷新を打診し、市民社会局とコンパクト・ヴォイスとが共同でコンパクトを刷新し、2010 年 12 月 14 日には刷新コンパクトが発表された。

この刷新コンパクトでは、「共有ビジョン」「共有原則」とともに削除された。代わりに、政府と市民社会組織(CSOs)とのパートナーシップにより達成すべき 5 つの「成果(outcomes)」が列挙され、それぞれにおいて政府・市民社会組織が実行する事項を明記された。刷新コンパクトに示された成果(outcomes)は次の通りである。

- ・強力で多様な自立した市民社会
- ・政策、プログラム、公共サービスの効果的で透明なデザインと開発
- ・責任のある高品位のプログラムとサービス
- ・プログラムやサービスの変更にかかわる明確な取り組み
- ・平等かつ公正な社会

さらに、「透明性とアカウンタビリティガイド」を併せて発表し、透明性とアカウンタビリティにかかわる合意とその確保に向けた方策が明記された。

³⁹ Compact Voice, Office of the Third Sector, Commission for the Compact and Local Government Association, *The Compact: The Compact on Relations between Government and the Third Sector*, OTS, 2009.

⁴⁰ HM Government, *The Compact*, Cabinet Office, 2010

1.5.4 3つのコンパクトの変遷

このように現在のコンパクトは、1998年に制定された「オリジナルコンパクト」から数えると三代目ということになる。

この間、そのサイズは、オリジナルコンパクト：140 ページ・273 活動、「更新(refreshed)」コンパクト：19 ページ・87 活動、「刷新(renewed)」コンパクト：11 ページ・48 活動へと著しく削減された。

内容についての大きな変更は、その共有性の喪失である。オリジナルコンパクトにみられる政府・ボランティアセクター共同による序文、「共有ビジョン」「共有原則」「共有活動」は削除され、それぞれ個別の目標が記述されるようになった。また、その位置づけも「勅令書(command paper)」から「一般文書(ordinary publication)」へと変化している。

オリジナルコンパクトが、重視したのは将来の関係を見据えた「先験的(visionary)」アプローチであったものが、政府政策を実現するための「功利主義的」アプローチへ変わり、「共有ビジョン」「共有原則」は達成すべき「成果」となった。本来コンパクトは、政府とボランティアセクターとの関係にかかわる普遍的な理念を示したものであり、時々の政権によって変更されるべきものではない。しかし、現行のコンパクトでは、「ビッグ・ソサエティ」の文言とともに、「この」政権での政策をいかに進めるかに焦点が当てられている。

1.6 緊縮財政とボランティアセクター

1.6.1 予算削減の現状

2010年5月の保守党・自由民主党連立政権成立以降、イギリスでは「緊急財政(emergency budget)」のもと財政再建が進められている。連立政権では、先の労働党政権下で蓄積した国債を減らすため、財政赤字の解消を目的として緊縮財政政策が採られ、2010年6月の緊急財政とその後の歳出見直し(Spending Review)では、省庁ごとに大幅な予算削減が示された。

図1は、2014年7月に財務省より発表された資料をもとに、2010/11年度から2015/16年度の予算増減の割合を、主要省庁ごとにまとめたものである⁴¹。

これによると、国際開発省(Department of International Development)が大幅に予算が増加しているほか、エネルギー気候変動省(Department of Energy and Climate Change)、国民保健サービス(National Health Service: NHS)が増加となっている。これら以外の省庁は、大幅な削減が計画されており、特に、外務・英連邦省(Foreign and Commonwealth Office)、コミュニティ・地方自治体省(DCLG)、労働年金省(Department of Work and Pensions)は、2015/16年度の予算が2010/11年度の半分以上となっている。金額ベースでは、コミュニティ・地方自治体省の地方自治体(DCLG Local Government)が、146億ポンド

⁴¹ HM Treasury, *Public Expenditure Statistical Analysis 2014*, HM Treasury, 2014(p.28 Table 1.11)をもとに筆者作成。この数値は、省庁別歳出限度額(Departmental Expenditure Limit: DEL)を用いた。なお、数値は2013/14を基準として実質値である。

ド(2 兆 6,280 億円)あまりの削減額となり、もっとも影響が大きい。また、労働年金省(DWP)86 億 7,800 万ポンド(1 兆 5,620 億円)、国防省(Ministry of Defence)が 75 億 8,200 万ポンド(1 兆 3,6476 億円)と続く。このように、多くの省庁で長期間にわたり予算削減が続いているのが、現政権下での緊縮財政の現状である。

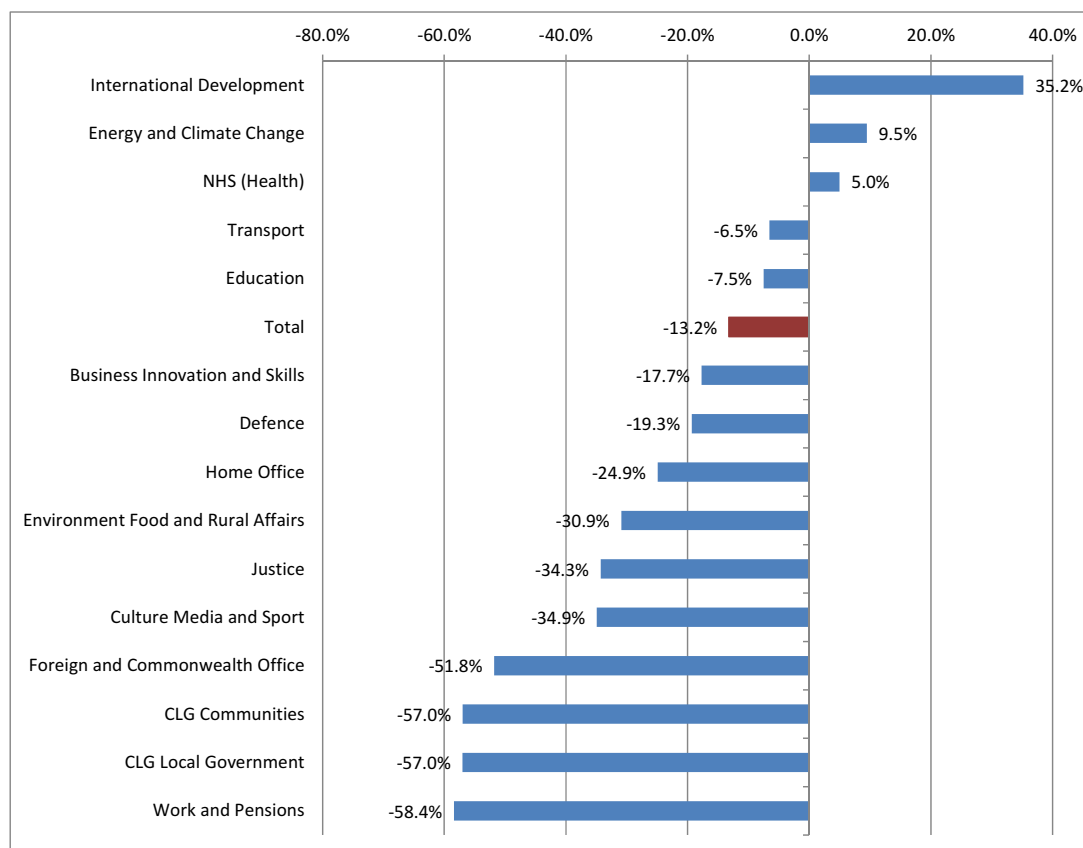


図 1 省庁ごとの予算増減割合(2010/11 年度から 2015/16 年度)

1.6.2 ボランタリーセクターへの影響

緊縮財政の影響は、ボランタリーセクターの予算にもあらわれている。NCVO の 2014 年市民社会年鑑(The UK Civil Society Almanac 2014)によると、2010/11 年度から 2011/12 年度にかけて、政府・自治体からボランタリーセクターに対する資金総額は、13 億ポンド(2,340 億円)あまり削減された⁴²。図 2 は、この市民社会年鑑に示されたサービス分野ごとの数値を整理したものである。もっとも削減額が大きいのは、3 億 6,100 万ポンド(約 65 億円)削減された社会サービス(social service)であり、雇用訓練(employment and training)2 億 3,300 万ポンド(約 42 億円)、環境(environment)1 億 1,300 万ポンド(約 2 億円)が続いた。ここで問題となるのが、ボランタリーセクターへの資金提供が、政府・自治体の予算削減の割合に対して「不相応に(disproportionate)」削減されているのではないかという懸念である。2011/12 年度 にボランタリーセクターが政府・自治体から受け取った資金の合計は、

⁴² NCVO, *The UK Civil Society Almanac 2014*, NCVO, 2014, p.45

127 億ポンド(2 兆 2,860 億円)であった。NCVO の試算によれば、政府・自治体の全体予算の削減率に従うと、ボランティアセクターへの資金提供は 134 億 5,000 万ポンド(2 兆 4,210 億円)になるはずである。このように、政府・自治体が予算を減らす以上のスピードで、ボランティアセクターへの資金が削減されていることが予想される。

緊縮財政の影響は、ボランティアセクターに対する資金提供の方法にも影響を与えている。そのひとつが、出来高払い制(Payment by Results: PbR)の導入である。本来の目的は、公共サービス改革の一環として、サービス提供者が政府の指示に左右されず成果をあげる手段を自由に選択することによって、公共サービス分野でのイノベーションを期待するものである。さらに、出来高払い制の導入により、より個人に対する成果そのものに着目したサービスの提供も期待されている。しかしボランティアセクターにとっては、いくつかの課題が明らかにされている。例えば、余裕資金に乏しいボランティア組織では成果が出るまでの運転資金を確保できない、成果が外的要因によって左右される場合が多い、状況が困難な対象者へのサービス提供では十分な支払がなされない(しかも、ボランティア組織の対象者は往々にして困難な対象者が多い)、などボランティアセクターへの不利な状況が指摘されている⁴³。その結果、多くのリスクを冒してでも出来高払い制によるサービス提

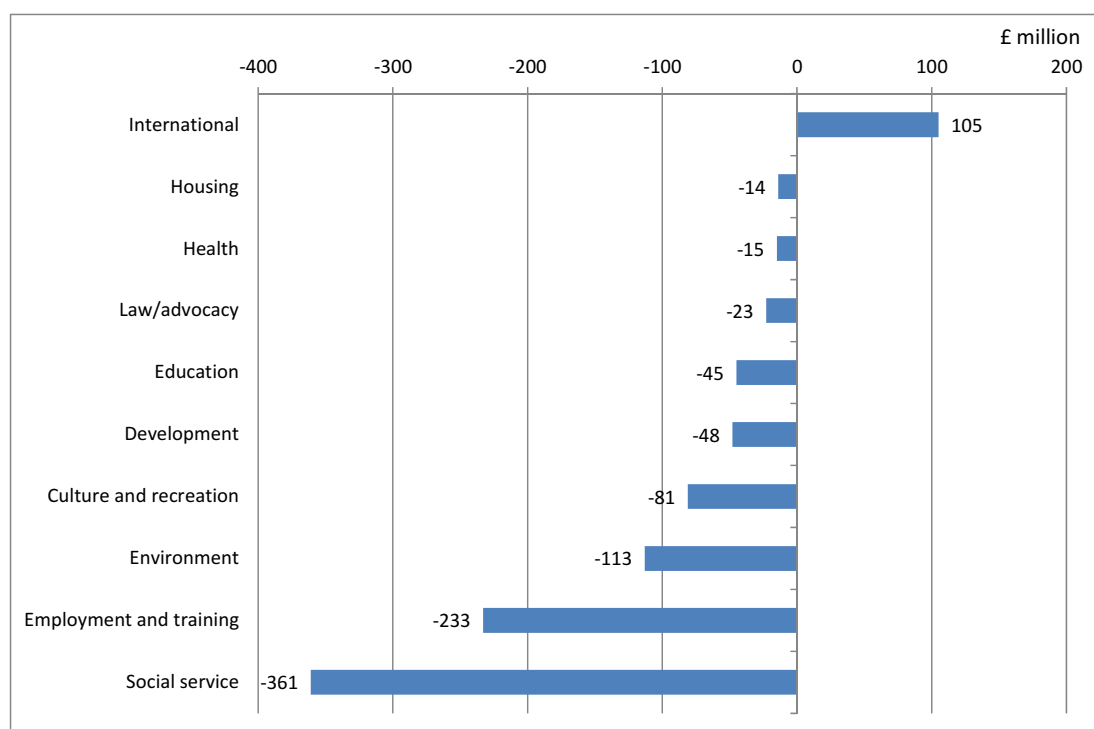


図 2 政府・自治体からボランティアセクターへの資金の削減額
(2010/11 年度から 2011/12 年度)

⁴³ Sheil, Fiona and Ruth Breidenbach-Roe, *Payment by Results and the Voluntary Sector*, NCVO, 2014.

供に参入できるボランティア組織は限定されることになり、多くの小規模組織がサービス提供から除外されることとなる。

もうひとつが、公共サービスの「大規模化・パッケージ化」である。自治体は、これまで細分化されていたサービスをまとめることにより、予算を削減することができる。これは、サービス提供者の規模の利益を期待したり、契約にかかわる事務量を削減したりすることにより。パッケージ化の結果、特定の分野に専門性をもつボランティア組織が、公共サービスへの参入が難しくなっている。

1.6.3 ボランティアセクターの対応

緊縮財政への対応は、個々のボランティア組織では対応が難しい。NCVO や ACEVO、NACVA といった全国規模のボランティアセクターのインフラストラクチャー組織が、協働して現場組織の予算削減への対応を支援している。そのひとつが、政府・自治体のボランティアセクターへの予算削減の情報を共有し、可視化するプロジェクトである。「Voluntary Sector Cuts」と名付けられた Web サイトが開設され、参加者は自組織が経験した「Cut」の情報を投稿し、サイト参加者と共有することができる。

またコンパクト、特にローカル・コンパクトの活用も推奨されている。ボランティアセクター側でコンパクトの担当窓口となっているコンパクト・ヴォイス(Compact Voice)では、コンパクトやローカル・コンパクトを活用した政府・自治体とボランティア組織との関係(特に、契約や資金提供での関係、「不相応」な予算削減への対応)改善の事例を蓄積し、ケース・スタディとして提供している。

NCVO では、この緊縮財政が、2015 年の総選挙後も継続されると予想している⁴⁴。NCVO 予測では、「不相応」な予算削減ではなく政府・自治体の予算削減規模に則った予算削減がボランティアセクターにももたらされるとしている。しかし、これまであげたように合計金額が「相応」であっても、予算提供方法の変化、つまり出来高払い制(PbR)や契約の大規模化・パッケージ化は避けられない。結果として、地域に根差した中小規模のボランティア組織への資金は不相応に削減される一方で、全国規模の大規模組織には多くの資金が流入するようなことになるかもしれない。

まとめ

トニー・ブレアに始まる労働党政権では、保守党政権での経験を踏まえたボランティアセクター側の提案を受け入れるかたちでコンパクトを制定し、国家とボランティアセクターのパートナーシップの確立を目指した。しかし、当初は地域再生や市民再生、社会的排除への対応など「第三の道」で示された理念にもとづくボランティアセクター政策がすすめられたものの、次第にその理念とは裏腹に、具体的な施策はボランティアセクターによ

⁴⁴ Bhati, Neena and Joe Heywood, *Counting the Cuts: The Impact of Spending Cuts on the UK Voluntary and Community Sector 2013 Update*, NCVO, 2013

る公共サービス供給にかかわるものを中心となった。また、本来的に新労働党(ニューレイバー)が持ち合わせていた「新自由主義」的傾向により、サービスの市場化・個人化が進む。その結果、政府(特に、中央政府)の管理主義的傾向が強まり、コンパクトを必要とするようなボランティア団体は、「コンパクト文化」にさらされることとなったとの指摘もある⁴⁵。

「成果」を重視する現政権では、解放された公共サービス市場での競争に耐えうるような大規模なボランティア団体、もしくはビッグ・ソサエティの理念には合致するものの財政的には政府に頼らずコミュニティに支えられて活動をするような草の根の団体「以外」の団体の活動は、困難となっている。ここでも、ボランティアセクターの二極化の傾向が見られる。そこには、冒頭に紹介したベヴァリッジ報告にあるような、英国社会の伝統となっているボランティア・アクションの危機が感じられる。

保守党・自由民主党連立政権では、「ビッグ・ソサエティ」政策のもと、「地域主義」および公共サービス改革の影響が顕著にみられる。さらに、財政再建に伴う緊縮財政が国・地方自治体予算に著しい影響を与え、ボランティア組織の経営を圧迫し、ボランティアセクター自体の変革の圧力となっている。ボランティアセクターの独立と中核価値(core value)とをいかに保持するのかが問われている。

⁴⁵ Dahrendorf, Ralf, *Challenges to the Voluntary Sector*, 18th Arnold Goodman Lecture, 2001

第2章 2006年チャリティリフォームとその後

2.1 イギリスのチャリティと非営利団体制度改革に伴う法制の変容

はじめに

イギリスのチャリティ(charity)制度は、400年を超える伝統を誇る。この制度のもと、今日、議会が制定したチャリティ法(charities acts)に定めるチャリティ目的(charitable purposes)の事業を行うもの(公益/慈善活動をしている団体や信託)は、法人形態か非法人形態かを問わず、原則として、チャリティコミッション(Charity Commission)(以下「コミッション」ともいう。)に申請して認定を受け、登録するように義務づけられている。登録が認められたものは「登録チャリティ(register charities)」と呼ばれる。登録チャリティは、イギリスにおける非営利公益活動の中心的な担い手(vehicles/ビークル)となっている。

わが国には、公益活動の中心的な担い手として公益法人制度がある。しかし、イギリスには、久しくこうした公益法人に特有の法人制度はなかった。このため、今日まで、会社法(companies acts)に基づき設立される各種の会社(company)、人格なき社團(unincorporated association)、信託(trust)、共済組合(society)などのビークルを、チャリティコミッションのお墨付けを得て登録チャリティとして公益/慈善活動目的に転用する法環境にある。

長い伝統で古色蒼然としたチャリティ制度を含む非営利公益セクター改革は、1990年代後半に誕生した労働党政権、とりわけブレア政権のときに、「社会的企業(Social Enterprise)」構想のもとで大きな進展をみた。

その後の政権交代で、2010年に保守党・自民党の連立政権が誕生した。この政権が掲げる「大きな社会(Big Society)」構想のもと、小さな政府の実現にはより強固な非営利公益セクターの構築が不可欠であるとの政策が打ち出された。

これら歴代政権の非営利公益セクター改革においては、伝統的なチャリティ制度に加え、各種非営利団体制度の見直しも重要な政策課題とされた。

チャリティ制度面では、とりわけイングランドとウェールズにおいては、2006年に、チャリティ分野における基本法ともいえるチャリティ法が、400年ぶりに大きく改正された。2006チャリティ法(Charities Act 2006)は、抜本的な改正を1993年チャリティ法(Charities Act 1993)に盛り込むため制定された年次法である。この改正では、チャリティ目的類型の拡大、公益増進(public benefit)要件の具体化、こうした新たな法制を支えるためのチャリティコミッションの刷新、さらには、チャリティコミッションによる各種処分等に対する不服審査を担当する新たなチャリティ審判所(Charity Tribunal)【後に二進級制の総合行政審判所制度の創設に伴い同審判所に吸収され廃止】を創設した。加えて、公益活動の担い手となる新たな「公益法人(CIO : Charitable Incorporated Organisation)」制度を導入した。

ちなみに、1993年チャリティ法は、2006年チャリティ法やその後の年次法の改正などを盛り込んだことから、度重なるパッチワークで継ぎはぎだらけとなった。2011年にリストイト(全面書換え)され、2011年チャリティ法(Charities Act 2011)として新装された。

一方、非営利組織改革の面では、新たな「コミュニティ利益会社(CIC: Community Interest Company)」登録制度を創設した。CICは、会社法に基づき設立された会社を専らコミュニティ益増進の担い手に転用する旨を登録する制度である。加えて、イギリスにおいて、伝統的にコミュニティでの共生をねらいとした共済組織、互助組織づくりの活用されてきた各種共済団体や協同組合の制度も抜本的に見直された。その結果、コミュニティ益増進共済組合(community benefit societies, ベンコムス/BenComs)や協同組合などを包摂する「登録組合(registered societies)」制度の確立をみた。

このように、チャリティ法をはじめとした社会的企業構想実現に向けて制定された一連の議会制定法(statutes/acts of Parliament)により、非営利公益活動の担い手となる団体の種類は大きく拡大した。具体的には、チャリティ法の枠内での公益法人(CIO)制度の新設に加え、新たなコミュニティ利益会社(CIC)登録制度を創設した。これにより、公益/慈善活動の担い手である伝統的なチャリティ制度と、コミュニティ益増進型の担い手であるCIC制度との相互競争的な環境づくりに向けた法制の確立をみた。

CICは、市場メカニズムを活用した新たな営利/非営利のハイブリッド事業体(hybrid entity)制度である。株式発行による活動原資調達手法が認められる一方で、会社財産や利益(剰余金)等のコミュニティ益増進目的への利用限定(アセットロック/asset lock)ルールや分配/配当制限(caps on distribution and interest)ルールが適用になる。加えて、取締役への業務報酬支払制限ルールも適用になる。

わが国では、イギリスは、コモンロー(common law/積み重ねられた裁判所の判例等を法的典拠とする)国であるという見方が依然として強い。しかし、社会的企業法制、すなわちチャリティと非営利団体の法制を見る限りでも、議会制定法中心の国に大きく変容している姿が浮き彫りになる。網の目のように張り巡らされた各種の議会制定法をつぶさに精査しなければ、社会的企業構想の実像を探れない実情にあることをまざまざと見せつけてくれる。

こうした実情を受け容れたうえで、イギリスの社会的企業構想の実現に向けて1990年代後半からはじまったイギリスのチャリティと非営利団体の制度改革に伴う法制の変容について精査してみる。

2.2.1 イギリスのチャリティと非営利団体制改革の動向

イギリス(UK)は4つの非独立国家で構成され、各国家(自治政府)は立法権を有していることから、コモンロー(common law)に支配される法分野を除き、非営利公益セクター関連法制を含め議会制定法(acts/statutes of the Parliament)に支配される分野の法制は一般にきわめて複雑である。

イングランドとウェールズに絞って精査してみても、コモンローの伝統と近年の議会制定法が交差するなかで、チャリティ法制の全体像をつかみとることは容易ではない。とりわけ、近年の政権交代や非営利公益セクター政策の変更、それに伴う度重なる議会制定法の激しい改廃は、関係法制の変容を的確に紹介することすら難しくしている。時間をかけて分析してみても、チャリティ法制の精緻な描写にまでは至らないのが実情である。

(1) 政権交代と非営利公益セクター法政策の変遷

イギリスのマーガレット・サッチャー(Margaret H Thatcher)保守党政権(1979年~1990年)は、「小さな政府」、「市場原理」、「民営化」、「自助努力」などを極度に強調した。この結果、コミュニティの崩壊、貧富の格差増大、社会的弱者の排除、医療の崩壊、貸し渋り(financial exclusion)、犯罪発生率の増大など、いわゆる「社会的排除(social exclusion)」の要因となるさまざまな“負の遺産”を残すことにつながった。

1997年の総選挙で、政権を奪取し、首相になったトニー・ブレア(Tony Blair)労働党首は、市場原理のメリットをいかしつつも、そのデメリットを極小化するために、①機会の均等、②コミュニティの創生、③責任、④価値の平等の4つをうたった「第三の道(third way)」を提唱した⁴⁶。

1) 労働党政権の非営利公益セクター政策の方針

ブレア政権は、提唱する「第三の道」構想のなかでも、とりわけ「コミュニティの創生」に力が注ぐ方針を打ち出した。政府と第三(民間非営利公益)セクターとの間で戦略的なパートナーシップを組んで、いかに住民の参加と協同に根ざした市民社会を構築していくかを重要な政策課題とした。

この政策課題を実現するために、1997年12月に、内閣府(Cabinet Office)に、サードセクター局(Office of the Third Sector)や社会的排除対策班(Social Exclusion Unit)を設けた。

2002年9月25日に、首相直属の戦略班(Strategic Unit)が、チャリティを含む広範な非営利セクター改革についての方向性を示した報告書『民間活力、公益増進：チャリティおよび広範な非営利部門のレビュー(Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector)』(以下『民間活力、公益増進案』、『戦略室三セクター改革案』という。)を首相に答申し、これを内閣府が公表した。

その後、労働党政権は、サードセクターの関する公開諮問/意見公募(public consultations)を繰り返し実施した。民間からさまざまな意見を徴収したうえで、内閣府は、2006年12月に中間報告書『社会的・経済的創生の向けてのサードセクターの将来的役割・中間報告(The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration : Interim Report)』を公表した。

さらに、2007年7月には、最終報告書『社会的・経済的創生の向けてのサードセクター

⁴⁶ See, T. Blare, The Third Way (1998, Fabian Society).

の将来的役割・最終報告(The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration : Final Report)』(以下『サードセクターの将来的役割・最終報告』という)と題する、いわゆる「サードセクター・レビュー(Third Sector Review)」を公表した。

こうした一連の作業を通じて「社会的企業(Social Enterprise)」構想や、その核となる「コミュニティ益増進組合(ベンコムス/BenComs: Community Benefit Societies)」や「コミュニティ利益会社(CIC: community interest company)」という新たな認定・登録法人制度、さらには新「公益法人(CIO: charitable incorporated organisations)」制度の創設などを実現するための立法に動き出した。これら一連の立法を行った後、ブレア政権および後継のブラウン政権は、関係政令(規則)の制定・公布・施行ができたものから次々と実施して行った。

2) 保守党・自民党の連立政権の非営利公益セクター政策の方針

2010年5月に、労働党政権は、総選挙で敗退し、保守党・自由民主党の連立政権(Lib-Con Coalition Government)が誕生した。デービット・キャメロン(David W D Cameron)首相が率いる新連立政権は、「大きな社会(Big Society)」構想を打ち出した。この構想は、旧労働党政権のような大きな政府(big government)を目指すものではない。むしろ、政府の公的サービスを、できるだけ幅広くボランティア団体およびコミュニティ団体、チャリティならびに社会的企業に開放することで強固な市民社会(civil society)を育て上げ、小さな政府(small government)の実現を目指そうというものである。

新連立政権は、政権奪取後、政策提言書『より強固な市民社会の構築：ボランティア団体およびコミュニティ団体、チャリティならびに社会的企業に関する戦略(Building a Stronger Civil Society: A Strategy for Voluntary and Community Groups, Charities and Social Enterprises)』や、政策提言書『より強固な市民社会の構築：最前線の市民社会団体に対する支援措置改善に関する市民社会局からの諮問(Building a Stronger Civil Society: An Office for Civil Society Consultation on Improving Support for Frontline Civil Society Organisations)』を公表した。

また、連立政権は、旧労働党政権下で内閣府(Cabinet Office)に置かれていた「サードセクター局(Office of the Third Sector)」を解体した。そして、新たに「市民社会局(OCS : Office for Civil Society)」を設けた。また、戦略班(Strategy Unit)も廃止した。

内閣府市民社会局(OCS)は、①「大きな社会構築の課題(Big Society agenda)」、②「チャリティ(charities)」、③「ボランティア活動(volunteering)」および④「社会的企業(social enterprise)」の分野における政策を所管する。

以下においては、イギリスにおける旧労働党政権の『民間活力、公益増進案』(『戦略室三セク改革案』)および『サードセクターの将来的役割・最終報告』など改革の核となる資料を使って、イギリスのブレア労働党政権(当時)のサードセクター改革、さらには保守・自由連立政権の「大きな社会」構築に盛られた非営利公益セクター政策、それに伴う法制の

変遷について分析・紹介する。

(2) イギリスの非営利公益セクター改革と法制の変容

イギリス(UK)の「社会的企業(Social Enterprise)」構想ないし「大きな社会(Big Society)」構想のもとでの非営利公益セクター改革は、社会的企業部門の強化・刷新を行い、市民が活用しやすい仕組みにすることなどをねらいで推進された。こうした政策実現のためには非営利公益活動の担い手の足腰を強くするための数多くの法令が制定されたが、主な政策に沿って表にすると、次のとおりである。

表 1 「社会的企業」部門の強化・刷新政策のポイント

社会的 企業 部門	①サードセクターにあるチャリティ制度の刷新・法人化推進 ・チャリティ制度改革および新法人類型「公益法人(CIO)」の導入
	②第二セクターにある営利法人の社会活用 ・「コミュニティ利益会社(CIC)」登録制度の導入
	③各種共済団体・協同組合・信用組合などの刷新・活用 ・コミュニティ益増進組合などを束ねた登録組合制度の導入

注：Iで扱うのは、主に網掛の部分

1) チャリティ制度改革と法制の変容

イギリスにおいては、1998年以降、400年ぶりのチャリティ制度見直しを含む、抜本的な非営利公益セクター改革がはじまった。

イングランドとウェールズのチャリティ制度改革をめざしたチャリティ法案(Charities Bill)は、UK 議会(イギリス議会、ウェストミンスター議会)での一連の審議を経て、2006年11月7日に議会を通過・成立した。そして、翌8日に女王の裁可を得て、チャリティ法(Charities Act 2006)(以下「2006年チャリティ法」、「2006年法」または「06年法」という。)が公布された。2006年チャリティ法は段階的に施行され、新たな制度が始動した。

その後、イギリス議会は、1993年チャリティ法を全面改正した 2011年チャリティ法(Charities Act 2011)(以下「2011年法」または「11年法」ともいう。)を制定し、2011年12月14日に施行した⁴⁷。

①2006年チャリティ法に盛り込まれた主要な改正点

まず、2006年チャリティ法から精査してみる。2006年法に盛り込まれたチャリティ制度改革における目玉の一つは、「チャリティ(charity)」および「チャリティ目的(charitable

⁴⁷ しかし、その後1993年法は2011年に全面改正されたために、2015年1月現在、2011年チャリティ法がチャリティに関する現行法といえる。11年法を含めチャリティ法については、See, Hubert Picarda, The Law and Practice Relating to Charities (Tottel Publishing, 2014).

purposes)」の“再定義”である。具体的には、チャリティ目的に資するチャリティの類型を、これまでの4から13まで拡大したことである。また、従来から塩漬けが当然視されてきた「基本財産(endowment)のあり方」などについても、その流動化の是非をも含め、多角的に検討された。

次の目玉はチャリティ審判所(Charity Tribunal)を新設【その後の抜本的な行政審判所制度改革により第一段階審判所一般規制室チャリティ部(First-tier Tribunal, GRC: General Regulatory Chamber, (Charity))および上級審判所租税・チャンセリー室(Upper Tribunal, TCC: Tax and Chancery Chamber)に編入】し、チャリティとチャリティコミッションとの間の法的紛争処理手続を簡素なものにし、迅速化したことである。2006年チャリティ法施行前の時代にあつては、チャリティコミッションへ異議申立てを行うルートはあったものの、コミッションから独立した審査を受けるためには、直接、高等裁判所(High Court)で司法救済を求める途よりなかった。

さらに、イングランド・ウェールズの2006年チャリティ法において、新たな類型の「公益法人(CIO: charitable incorporated organisation)」制度が設けられたことである。CIOの新設または他法人からCIOへの転換について、チャリティコミッションは、2013年5月4日から登録受付を開始した。CIOは、チャリティの新時代を切り開く“公器”となりうる可能性を秘めている。同時に、イギリスにおける従来からの民商法が一元化された法人法制の伝統を変える動きとしても重い意味を持っている。

②2011年チャリティ法に盛り込まれた主要な改正点

次に2011年チャリティ法について精査してみる。2011年法に盛り込まれたチャリティ制度改革面での主要な改正点は3つある。

第一に、度重なる年度修正を盛り込んで継ぎはぎだらけになったチャリティ法の全面書換え(リステイト)をし、新装をはかったことである。

第二は、すでにふれたように、2006年チャリティ法により新たにチャリティ審判所(Charity Tribunal)が設けられた(06年法2編2章〔8条以下〕)が、その後2009年に、チャリティ審判所は、イギリスにおける抜本的な行政審判所制度改革に伴い誕生した二進級制の横断的な行政審判所に編入された。すなわち、第一段階審判所の一般規制室チャリティ部(First-tier Tribunal, GRC: General Regulatory Chamber, (Charity))および上級審判所租税・チャンセリー室(Upper Tribunal, TCC: Tax and Chancery Chamber)に編入された。これに伴い、2011年チャリティ法では、チャリティコミッションの処分等にかかる第一段階審判所での審査請求と上級審判所での再審査請求または司法審査の申立手続を明定したことである(11年法17編1章ないし3章〔315条ないし331条〕および319条・321条・323条・324条関係別表第6〔審判所への審査請求及び申立て〕)。

第三に、2006年チャリティ法では34条関係別表第7に盛っていた公益法人(CIO)の設立・登録等に関する手続を、11年法本文中に条文化し第11編(CIO)に明定したことである

(11 年法 11 章 1 章ないし 5 章〔204 条ないし 250 条〕)。

2) 非営利公益団体制度改革と法制の変容

一方、今回のイギリスの非営利公益団体制度改革に関連して出てきた目玉は、「コミュニティ利益会社(CIC : community interest company)」および「コミュニティ益増進組合(BenComs : community benefit societies)(なお、「ベンコムス/BenComs」はコミュニティ益増進組合の通称である。)」という新たな認定・登録法人制度の導入である。すなわち、既存の会社や共済組合(法人)が自主的に申請して政府の認定を受け登録する、または、新設の会社や共済組合が設立申請時に認定を受ければ、それぞれ「CIC」、「ベンコムス/BenComs」という“ブランド”で、「コミュニティ益の増進」事業に専念できる仕組みが導入されたことである。

「CIC」および「ベンコムス/BenComs」の目的は、「コミュニティ益の増進(community benefit)」にある。言い換えると、従来からある「登録チャリティ(registered charities)」の場合に求められる「公益の増進(public benefit)」とは異なる。「コミュニティ利益会社/CIC」登録制度や「ベンコムス/BenComs」登録制度の導入は、営利会社や共済組合【2014 年 8 月 1 日からは「登録組合(registered societies)」と呼ばれることになった。】の社会貢献のあり方に新風を吹き込む動きとして注目される。

これら 2 つの非営利公益活動の担い手のうち、コミュニティ利益会社(CIC)は、イギリスに従来からある各種“有限責任(limited liability companies)”、すなわち、「保証有限責任会社(CLG : company limited by guarantee)」、「株式有限責任会社(CLS : companies limited by shares)」、「公会社/株式有限責任公会社(PLC : public limited company by shares)」が母体となる。現実には一般に、有限責任形態の私会社(private limited company)である非公開会社が母体となる。もちろん、理論的には公会社(PLC : public limited company)または公開会社(listed PLC)であつてもよい。2006 年会社法(Companies Act 2006)6 条〔コミュニティ利益会社(community interest company)〕に基づいて定められた 2004 年(監査、調査およびコミュニティ企業)法(Companies(Audit, Investigations and Community Enterprise)Act 2004)(以下「2004 年 CIC 法」または「CIC 法」という。)、ならびに、同法に基づいて定められた 2005 年コミュニティ利益会社規則(Community Interest Company Regulations 2005)(以下「2005 年 CIC 規則」または「CIC 規則」という。)である。

コミュニティ利益会社(CIC)は、母体が持分会社(CLS)である場合には、エクイティファイナンス(株式や転換社債発行による資金調達)も認められる。また、「普通社員」〔完全な議決権はあるが、利益分配および残余財産請求権なし。〕のほかに、「投資家社員」〔原則として議決権はないが、利益分配および残余財産請求権あり。〕を置くことができる。言い換えると、市民や企業が、議決権はないがある程度の見返りの期待できる優先株主(preference shareholders)としてコミュニティ益増進に貢献(地域貢献)する会社(CIC)に投資して社会

貢献できる途も拓かれたわけである。

一方、共済型または互助型のコミュニティ益増進組合(ベンコムス/BenComs)は、従来からある各種の勤労者共済組合(IPS : industrial and provident societies)が母体となる。コミュニティ益増進組合(ベンコムス/BenComs)は、2003年から「真正協同組合(*bona fide co-operative societies*)」と「コミュニティ益増進組合(BenComs : community benefit societies)」とに分離されたことを契機に誕生した。その後、2014年には、2014年協同組合及びコミュニティ益増進組合法(*Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014*)(以下「2014年登録組合法」、「2014年協同組合・ベンコムス法」または単に「2014年法」ともいう。)の制定が制定され、IPS法制の抜本的な整備が行われた。2014年登録組合法は、2014年8月1日から施行された。①旧IPS形態法人を「協同組合(*co-operative society*)」と「コミュニティ益増進組合(*community benefit societies*/ベンコムス)」とに分けて、規制する。

イギリスにおいては、伝統的に民間非営利公益活動は、サードセクターにある「チャリティ」に広く委ねられてきており、その活動原資(キャピタルファイナンス/*capital finance*)の調達ルートは、篤志家からの「寄附金」に加え、政府や支援機関などからの「助成交付金や補助金(*grants, subsidies*)」が中心であった。言い換えると、非営利公益活動は、その活動原資については寄附金・補助金漬けで、「官製経済」の中で活かされる常態にあったといっても過言ではない。今回の社会的企業構想においては、非営利公益活動に相互組織である共済組合に加え、第二セクターにある営利会社も動員することで、コミュニティでの事業の創設や働く場の確保、さらにはその活動原資についても、寄附金・補助金漬けから脱して、社会貢献投資に意欲のある個人や法人投資家からの資金を呼び込むことを目指すものである。この構想により、非営利公益活動団体またはコミュニティ益増進活動団体が、法人活動資金調達/キャピタルファイナンスの面で、「市場経済」「金融市場」にも参加する途が拓かれた、とみることもできる。

このように、コミュニティ利益会社(CIC)は、これまでの公的資金(寄附金控除を通じた租税歳出や直接的な助成交付金・補助金など)で生かされる従来の「チャリティ」とは一味違う存在である。市場メカニズム(市場原理)、金融市場を活用し社会貢献を前面に打ち出した新たな営利と非営利のハイブリッド(混合)タイプの登録認定法人(CIC)制度の出現は、イギリスの民間非営利公益界に新たな流れをつくる契機にもなるものといえる。

その一方で、イギリスの民間非営利公益セクターの特徴は、従来から「公益増進性」やガバナンスを担保するために、官の機関が、このセクターに属する団体を束ねて監督・規制する構図にある。今回あらたに提案され実現したコミュニティ利益会社(CIC)登録制度においては、「コミュニティ益増進」の判定やガバナンスを監督するために、新たな規制官(CIC Regulator/CIC 規制官)が置かれた(CIC 法 27 条)。この点は、コミュニティ益増進組合(ベンコムス/BenComs)の認定・登録についても、規制機関として金融行動局(FCA : Financial Conduct Authority)【旧金融サービス局(*ex FSA* : Financial Services Authority)】が置か

れている(2014 年協同組合・ベンコムス法 2 条)。

3) チャリティと非営利団体との相互競争的な展開に向けた法制の変容

近年のイギリスの非営利公益セクター改革の特徴としてあげられることは、チャリティと非営利団体との相互競争的な仕組みを用意し、そのための法制を確立したことである。すなわち、一つは、2006 年に成立したイングランド・ウェールズのチャリティ法に基づく抜本的な制度見直しおよび新たな「公益法人(CIO: charitable incorporated organizations)」類型の創設である(06 年法 34 条および別表第 7 による修正 93 年法第 8 編の A〔69 条の A ないし 69 条の Q〕および別表第 5 の A の新設)。そして、もう一つは、「社会的企業部門」の構築、それを支えるための認定・登録「コミュニティ益法人(CIC)」制度の創設である。

CIO 制度の細目は議会制定法従位文書(secondary instruments)(regulations and orders)に委ねられるかたちとなっていた。この点について、2010 年 5 月に政権交代があったことも手伝って、新たに誕生した市民社会局での公益法人(CIO)制度実施に必要な議会制定法従位文書(regulations and orders)の制定作業は遅々としてすすまなかった。当初、議会制定法従位文書は、2011 年にはイギリス議会の承認を得て施行される方向であったが延び延びになっていた。

その後、2006 年チャリティ法を盛り込んだ 1993 年チャリティ法を全面改正するかたちで 2011 年チャリティ法(Charities Act 2011)(2011 年法)が制定され、2011 年法 11 編 1 章ないし 5 章(204 条ないし 250 条)〔公益法人法(CIOs: Charitable Incorporated Organisations)〕に改訂規定が挿入された。そして、2011 年法に基づいて必要な議会制定法従位文書、すなわち「2012 年公益法人(総則)規則(The Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012)」(以下「2012 年 CIO 規則」または「CIO 規則」という。)および「2012 年公益法人(債務超過及び解散)規則(The Charitable Incorporated Organisations (Insolvency and Dissolution) Regulations 2012)(以下「CIO(支払不能等)規則」という。)に公表された。これらは、2013 年 1 月にイギリス議会により承認され、同年 1 月 2 日に公布された。

これにより、各種既存のチャリティあるいは新たに法人形態のチャリティとなることを望むものは、法定要件を充たすことを前提に、チャリティコミッションに登録申請し、承認されれば CIO になることができる。ちなみに、CIO は、「社団型(association model)」と「基金型(foundation model)」のいずれかを選択できる。

このように、チャリティ制度と非営利公益団体制度改革の大枠が固まったことで、イギリスにおける非営利公益セクターは、チャリティと非営利団体との選択において一定の競争関係を保ったうえで、双方の制度が並行的に展開されていく素地ができあがった。

ちなみに、イギリスにおける今回の抜本的なチャリティ制度改革では、税制については大きな改正は行われなかった。この制度改革が検討される前後に、これまでであった公益寄附金税制における継続的寄附が段階的に廃止・新装される改正があったからである。単独

寄附に比べ、継続的な寄附は手続が複雑であることや一回限りの少額寄附を望む一般市民・納税者には不都合なことなどが廃止の理由であった。

表 2 チャリティ法制度改革の経緯

年 月	主要な事項
2001 年 7 月	・ 31 日 : ブレア首相が、内閣府に設けられた「実行と革新班(PIU : Performance and Innovation Unit)」〔当時〕に対し、チャリティ制度改革に向け意見を求めた。
2002 年 9 月	・ 25 日 : 首相の諮問に応え、首相直属の戦略班(Strategic Unit)が、チャリティ制度改革についての政策まとめた報告書『民間活力、公益増進(Private Action, Public Benefit)』（「戦略班報告書」）を首相に答申し、これを内閣府が公表。
9 月～12 月末	・ 発表後、内務省と戦略班が共同で、戦略班報告書に対する意見公募/公開諮問を開始【1087 件の応募意見】
11 月	・ 20 日 : チャリティコミッションが戦略班報告書を基本的に受諾
2003 年 3 月	・ 財務省(HM Treasury)が報告書『コミュニティ貢献企業：コミュニティ利益会社の提案 (Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company)』を公表。
5 月	・ イングランド銀行(Bank of England)が特別報告書『社会的企業への融資 (The Financing of Social Enterprises: A Special Report by the Bank of England)』を公表
7 月	・ 政府(内務省)が、戦略班報告書の応募意見に応えた報告書『チャリティと非営利：現代の法制(Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework)』を作成、公表 9 月 : 政府(内務省)は、一般公衆を対象とした公益目的での募金活動への許可制導入案件(Public Collections for Charitable, Philanthropic and Benevolent Purposes)に関する意見公募/公開諮問を開始
10 月	・ 通産省(Dept. of Trade and Industry)が報告書『社会的企業：社会的企業に関する経過報告書、成功戦略(Social Enterprises: A Progress Report on Social Enterprise: A Strategy for Success)』を公表
2004 年 5 月	・ 内務省が「チャリティ法草案(Draft Charities Bill)」を作成し、政府に提出
5 月～	・ 政府が、議会に対し、チャリティ法草案の事前審査を諮問、議会は「チャリティ法草案に関する上下両院合同委員会(Joint Committee on the Draft Charities Bill)」を設け、公聴会および意見公募/公開諮問の実施により草案に盛り込まれた事項の検討を開始

9 月	・ 15 日：両院合同委員会が法草案に対する報告書(答申)を政府に提出 ・ 30 日：議会が、両院合同委員会が法草案に対する報告書(答申)を公開
11 月	・ 23 日：女王の演説でチャリティ法改正の公表⁴⁸
12 月	・ 内務省が両院合同委員会報告書(答申)に対する回答を公表 ・ 20 日：政府はチャリティ法案を、議会上院(貴族院)に上程【上院第一読会】
2005 年 1 月	・ 通産省が報告書『コミュニティ利益会社：コミュニティ利益会社の所轄 (Community Interest Companies: The Regulator of Community Interest Companies)』を公表 ・ 20 日：チャリティ法案にかかる上院第二読会
2 月	・ 9、10、13、23 日：上院グランド委員会審査
3 月	・ 8、14、16、21 日：上院グランド委員会審査
5 月	・ 下院解散に伴うチャリティ法案の廃案 ・ 17 日：女王の演説の中でチャリティ法改正の公表 ・ 18 日：政府は、(解散前に議会からの勧告に対する政府の対応案を織り込んだ)チャリティ法案を上院に再上程 ・ 19 日：チャリティ法案にかかる上院第一読会
6 月	・ 7 日：上院第二読会 ・ 28 日：上院グランド委員会審査
7 月	・ 12 日：上院グランド委員会審査
10 月	・ 12 日、19 日：上院報告審議
11 月	・ 8 日：上院第三読会、採決後、法案を議会下院(庶民院)に送付 ・ 9 日：下院第一読会
2006 年 6 月	・ 26 日：下院第二読会
7 月	・ 4、6、11、13 日：下院検討委員会審査
10 月	・ 25 日：下院報告審議および下院第三読会
11 月	・ 7 日：上院での下院案の修正審議・採決、上院通過、成立 ・ 8 日：女王の裁可を得て 2006 年チャリティ法公布
2007 年 2 月	《新法の施行日》【新法は 3 年以内に完全施行】 ・ 27 日：第 1 段階の施行・原則的な施行日⁴⁹
11 月	・ 第 2 段階の施行【チャリティ合併規定など】
2008 年 2 月～ 3 月	・ 第 3 段階の施行【チャリティの会計・監査規定、チャリティ審判所規定、募金及び収益事業規定、チャリティコミッションの新権能行使規定など】

⁴⁸ <http://www.commonleader.gov.uk/output/Page635.asp>

⁴⁹ 2007 年 2006 年チャリティ法(経過規定及び適応除外)附則 1 号 [The Charities Act 2006 (Commencement No 1, Transitional Provisions and Savings) Order 2007] 2007 年法律 80 号
http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/uksi_20070309_en_1

6 月以降	・ 第 4 段階の施行【新公益法人・CIO 規定、小規模チャリティ規定など】
2009 年	・ 最終段階の施行【登録免除チャリティ規定など】
2011 年 12 月	・ 2009 年チャリティ法等による修正を盛り込んだ 1993 年チャリティ法全面改正した 2011 年チャリティ法の施行

* なお、**網掛**は、チャリティ法の立法過程・施行とは、直接の関係はなし。

イギリスの抜本的なチャリティ制度改革については、評価が分かれる。肯定的な評価に加え、社会主義的な伝統を引き継いでいる公的規制大国ならではの改革であるとの評価もある。

2.2.2 チャリティ法の変容

～2006 年チャリティ法とリステイトされた 2011 年チャリティ法

イングランド・ウェールズの 2006 年チャリティ法は、いわゆる年次の修正法である。したがって、2006 年法による修正(改正)点は、1993 年チャリティ法の一部をなす。一方、2011 年チャリティ法は、年次の修正を加えて継ぎはぎだらけとなった 1993 年法をリステイト(再編・新装)したものである。2015 年 1 月現在、イングランド・ウェールズにおけるチャリティ規制に関する基本法は、2011 年チャリティ法である。

(1) 2006 年法の個別分析

イングランド・ウェールズの 2006 年チャリティ法(以下「2006 年法」または「06 年法」ともいう。)は、新条項と、1992 年チャリティ法(Charities Act 1992)および 1993 年チャリティ法(Charities Act 1993)を修正する条項からなる。

2006 年チャリティ法の制定は、イギリスの非営利公益セクター、チャリティ制度に大きな影響を与えた。そこで、2006 年チャリティ法により大きく変わった点を、その後リステイトされた 2011 年チャリティ法に盛られた条項との比較において、個別的に分析・紹介する。

1) チャリティコミッションの所在

イングランド・ウェールズのチャリティコミッション(Charity Commission)は、議会制定法であるチャリティ法(Charities Act)に基づき、さまざまな類型のチャリティ(公益/慈善活動をしている団体)に登録(resister)を求め、監督や処分など規制権限を行使する公的政策執行機関である⁵⁰。120 年余りの歴史がある。現行の正式名称「Charity Commission for England and Wales」からも分かるように、管轄は、イングランドとウェールズに限定され

⁵⁰ それ以前にあったイングランド・ウェールズチャリティコミッショナー(Charity Commissioners for England and Wales)を改組してつくられた。執行行政庁ではないが、独立した審査権能と行政権能を持った法人格を有する公的政策執行機関(いわゆる独立行政法人)である。

ている。

チャリティコミッションは、さまざまな公益/慈善団体などを束ねて、一元的に公的に規制しようとするねらいで立ち上げられている議会制定法上の独立した公的政策執行機関である。「登録制を通じた公益/慈善団体のスタンダード維持」が大きな任務である。登録や監督などの他に、チャリティの支援などの業務もこなしている⁵¹。

2) チャリティコミッションの改革

イギリス政府の内閣府の戦略班がまとめ、2002年9月に公表した報告書『民間活力、公益増進(Private Action, Public Benefit)』では、「コミッションの法的権限や責任およびその説明責任の制度は、〔中略〕21世紀のニーズにあうように現代化されるべきである」との勧告を行った。93年法が、チャリティコミッションに対して主に3つの権限と1つの基本目的を定めていたが、この勧告では、コミッションの規制の目的を「チャリティと一般大衆に対してより明確な目標と業務を提示するとともに、説明責任の仕組みをより明確にする」ように求めた。

政府および議会は、この勧告内容を受けて立法作業を続け、06年法では、チャリティコミッションの目標、権能、責務の明確化をはかり、次のように定めた。

①チャリティコミッションの目標

チャリティコミッションの目標(objectives)は、次の5つである(06年法7条による修正93年法1条のB第2項1号ないし5号/11年法14条)。

表3 チャリティコミッションの目標

(a) チャリティの社会一般の信頼と信用度を増進すること。
(b) 公益増進(public benefit)要件に注目し、かつ、その要件に沿った運営をするための理解を推進すること。
(c) 各チャリティの執行における支配と管理をする受託者・理事の法的責任をまっとうすることにより法令順守を促進すること。
(d) チャリティの資源の効率的な活用を推進すること、ならびに、
(e) 出捐者/拠出者、他のチャリティおよび一般大衆に対するチャリティの説明責任を促進すること。

②チャリティコミッションの権能

チャリティコミッションの使命を実現するために、次のようなコミッションには6つの権能(functions)が付与されている(06年法7条による修正93年法1条のC第2項1号ないし6号/11年法15条)。

⁵¹ The Charity Commission and Regulation. www.charity-commission.gov.uk/spr/regstance.asp

表 4 チャリティコミッションの権能

(a)	チャリティの登録適格の審査：団体がチャリティにあたるかどうかの決定をすること。
(b)	チャリティの支援：チャリティの管理運営の適正化の奨励および促進をすること。
(c)	チャリティの監督：チャリティの不正もしくは管理運営の確認および調査、ならびにチャリティの不正もしくは管理運営に対する救済または防止対策の実施すること。
(d)	一般大衆相手の公益目的の募金活動の規制：一般大衆相手の公益目的の募金活動を開始するに先立ち、一般大衆対象募金証(PCC : Public Collection Certificate)の発行の適否を決定すること。
(e)	情報の提供：チャリティコミッションの権限行使、コミッションの目的を説明する情報の入手、評価および頒布すること。
(f)	政府の支援：コミッションの権限や目的の関する事項について担当国務大臣に対して提案、助言または情報提供をすること。

イギリス議会における 06 年法案審議の際には、チャリティコミッションの権能のあり方について、さまざまな議論が展開された。実際に定められた文言はきわめて抽象的であるが、例えば、「チャリティの支援」については、具体的には、助言(advice)を与え、ガイダンス(指針)を作成・公表する権能などを想定している。また、コミッションが支援ということは、助言(advice)をすることであり、指導(instruction)をすることではないので、こうした違いについても明確にすべきではないかとの議論もあった。また、コミッションは、規制権能(regulatory functions)の行使を基礎とする機関なのか、それとも諮問的権能(advisory functions)の行使を基礎とする機関なのか、明確に法定すべきではないかとの意見もあった。

③チャリティコミッションの責務

チャリティコミッションは、その権能の行使やその事務遂行において、通例、次のような責務を負わなければならない(06 年法 7 条による修正 93 年法 1 条の D 第 2 項 1 号ないし 6 号/11 年法 16 条)。

表 5 コミッションの責務

(a)	その権能の行使において、コミッションの目標に沿い、かつ、その目標に最も適切と思われる仕方で行動すること。
(b)	その権能の行使において、公益寄附および無償奉仕活動を奨励する仕方で行動すること。
(c)	その権能の行使において、各事案の的確な必要性に関心を払い、コミッションの資源を最も効率的、効果的かつ経済的な仕方で活用すること。
(d)	その権能の行使において、最良の規制的慣行の諸原則、すなわち規制行為は適切であり、説明責任を果たせ、一貫性があり、透明性があり、かつ、必要とされる事案に焦点が絞

られていることなど、に関心を払うこと。
(e)その権能の行使において、チャリティの利益になる革新性を促進する意欲を持つことに 関心を払うこと。
(f)その事務処理において、一般的に受け入れられている良き企業ガバナンスの関心を払う こと。

このようにチャリティコミッションが負うべき責務を法定したのは、コミッションが官僚主義に陥らないように、また、06年の法改正によりその権能が一層強化されたことから、それらの権能が公正に行使され、これまで以上に理性的に行動するように求めたものである。この背景には、かつてチャリティコミッションに公正さに欠ける行動があり、批判された事実があったことを物語っている。政府は、こうした行動指針のような内容のものを法定化することについては、当初、きわめて消極的であった。また、当初の草案では、「コミッションは、公正(fair)かつ理性的(reasonable)であること」などを明記していたが、「チャリティの利益になる革新性を促進する意欲を持つことに関心を払うこと」のような文言に落ち着いた経緯がある。

3) コミッションの独立性と説明責任

チャリティコミッションをどのようにつくりあげるのかは、議会の考え次第である。しかし、独立性(independence)の強い機関とするということでは、政府と議会は同じ土俵にあったものの、双方には温度差があった。結果的には、議会側の主張がとおり、独立性の強い機関となった。しかし、コミッションに対する強い独立性の保障は、一方では、コミッションの透明性をさまたげる要因ともなり得る。そこで、議会は、独立性と同時に、コミッションに対する説明責任(accountability)の強化を求める措置を講じた。

①コミッションの独立性

チャリティコミッションは、独立性の強い機関である。政府のいかなる大臣もコミッションの処分や決定(以下「処分等(decision etc.)」ともいう。)にも介入できない。コミッションの処分等は、究極的には裁判所(司法)によってのみ変更することができる。チャリティ法は、「コミッションの権能は、国王の名のもとに行使されるものとする」(06年法6号による修正93条1条のA第3項/11年法13条3項)と定める。政府は、06年法案の議会審議の際に、この文言を加えることに一貫して反対した。しかし、議会上院は、「コミッションがその権能の行使にあたり、いかなる国务大臣その他の省の指示または支配を受けないものとする」(06年法6号による修正93条1条のA第4項/11年法13条4項)と定め、コミッションの独立性をより鮮明に保障することにした。

結果として、チャリティコミッションは、同じく1983年国家検査法/National Audit Act 1983)7条に基づき設けられている独立性の強い国家検査院(NAO : National Audit Office)

のような機関をモデルに、強い独立性を保持することになった。

また、独立性を保つねらいもあり、コミッションは、原則として、その役職者および職員を自らの意思で選任でき、かつ、その報酬を、公務員担当大臣の承認を条件に、自らの意思で決定することができる(詳細は、06 年法による修正 93 年法 1 条の A 関係別表 1 の A 第 5 条/11 年法 13 条関係別表 1 第 4 条参照)。この人事や報酬決定における独立性のあり方については、議会上院での法案審議の際に、公務員制度の均等化の視点から人事権の強い独立性に難色を示す政府側と、有能な人材確保の視点からコミッションの人事権などの独立確保をすすめる議会側との間で、議論のあったところである。

②コミッションの説明責任

独立セクターとも呼ばれるサードセクターの規制に直接かかわるチャリティコミッションのような機関に強い独立性を保障することが重要である。ところが、その一方で、こうした独立性の強い機関が、独断的な管理運営に走らないように歯止めをかけることも重い課題である。

イギリスにおいて、チャリティコミッションのような、独立行政機関(公的政策執行機関)の公正な管理運営に向けては、通例、“議会”と“一般大衆”への説明責任(accountability)をいかに確保するかという視点から、制度設計が模索された。

この点について、チャリティ法は、チャリティコミッションに対して、各会計年度終了後できるだけ速やかにその事務執行について年次報告書等(annual report etc.)の作成・公表を義務づけている。年次報告書等に盛られるべき内容の詳細は、規則に委ねられる(06 年法 6 条による修正 93 年法 1 条の A 関係別表 1 の A 第 11 条/11 年法 162 条)。その骨子は、コミッションの権能の執行状況、コミッションの目標の達成度、一般的な責務の執行度、事務の管理運営についてである(06 年法 6 条による修正 93 年法 1 条の A 関係別表 1 の A 第 11 第 1 項/11 年法 13 条関係別表 1)。また、コミッションは、年次報告書を、議会に提出することになっている(06 年法 6 条による修正 93 年法 1 条の A 関係別表 1 の A 第 11 第 2 項/11 年法 13 条関係別表 1 第 11 条)。

チャリティコミッションは、年次報告書の内容についてチャリティ界と一般大衆からの評価を得るために、その公表後 3 ヶ月以内に年次公聴会(public meeting)を開催するように義務づけられている。コミッションは、その公聴会開催について、すべての登録チャリティに通知するとともに、できるだけ幅広い広報をするように務めなければならない(06 年法 6 条による修正 93 年法 1 条の A 関係別表 1 の A 第 12/11 年法 13 条関係別表 1 第 12 条)。

また、コミッションの年次報告書は、国家検閲院(NAO)、さらには議会下院の公会計責任委員会(HC PAC : HC Committee of Public Accounts)や公管理特別委員会(HC PASC : HC Public Administration Select Committee)で精査されることになっている。

(2) 伝統的な「チャリティ目的」類型

イギリスにおいては、チャリティ登録制度を敷いている。その歴史は、1601年チャリタブルユース法(Charitable Uses Act 1601)にまで遡る。現在、チャリティ法に基づく登録団体(registered charities)となるには、その団体は、2つの基準を充足する必要があるとされている。すなわち、一つは、①もっぱらチャリティ目的(charitable purpose)で活動すること、そして、もう一つは、その団体は、②公益増進(public benefit)に資すること、である。

「チャリティ(charity)」または「チャリティ目的(charitable purposes)」とは何かについては、コモンローの伝統のもと、これまで実定法による具体的な定義(definition)はされてこなかった。「チャリティ目的」については、1601年にチャリタブルユース法の前文規定に掲げられた類型【つまり definition(定義)というよりは classification】や、1891年のペムセル事件(*Pemsel case*)⁵²判決で示されたチャリティ目的にあたる4つの類型を典拠に、400年あまりにわたり理論が展開されてきた⁵³。

今回の抜本的なチャリティ制度改革においては、まず、400年あまりにわたって積み重ねられてきたこれら4つのチャリティ目的類型を参考にしつつ、「チャリティ(charity)」または「チャリティ目的(charitable purpose)」、さらには、「公益増進(public benefit)」とは何かといった視点から、その現代的な意味を精査する作業からはじめられた。

イギリスにおいては、もっぱら「チャリティ目的」で活動する「チャリティ」で、「公益増進」に資するものについては、原則としてチャリティ法(Charities Act 1992, 1993)の規定により設けられているチャリティコミッション(Charity Commission)での登録が必要である。言い換えると、イギリスでは、チャリティ目的の活動をする団体をチャリティとして認定・登録する“認定団体登録制度”を敷いていると解してよい。登録が認められたチャリティは、一定の受忍義務を負うと同時に、税制の面などで支援措置が受けられる。

イギリスでは、従来、わが国の公益法人のようなチャリティに固有の法人類型は存在しなかった。このことから、登録の対象となる団体は、さまざまな法律に準拠して設立されている法人形態のものに加え、任意団体/法人格のない社団(unincorporated associations)や信託(trusts)形態のものも、同じ要件に基づいてチャリティであると認定されれば、登録チャリティになることができる。

すでにふれたように、1993年チャリティ法(Charities Act 1993)96条および97条によると、「チャリティ」とは、もっぱらチャリティ目的で設立された団体であり、かつ、高等裁判所(High Court)の管轄に服するものを指す、と定める(11年法1条)。したがって、登録実務においては、チャリティコミッションに登録申請をして、高等裁判所の所轄、つまりUK法の適用ある「チャリティ目的」の活動をする団体であり、かつ、その活動が公益増進(public benefit)に資するものであると判断された場合には、登録が認められる。

それでは、どのような目的の活動をしていれば登録団体になれるのであろうか。わが国

⁵² Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel, [1891] AC 531 HL

⁵³ See, Gareth Jones, History of the Law of Charity, 1532-1827 (Cambridge Studies in English Legal History) (2008, Cambridge U.P.).

においても「公益」とは何かについては、久しく議論されてきた。イギリスにおいても「チャリティ」と何かについてさまざま議論されてきている。しかし、今日にいたっても、いまだ実定法上、確定的に定義した規定は見当たらない。これは、「公益」を法的に定義することがいかに困難であるかを物語っている。

一方、「チャリティ目的」については、これを具体的に定義(definition)した制定法上の規定は見当たらないものの、その類型(classification)を掲げた先例および制定法の規定は見出すことができる。すでにふれた 1891 年のペムセル事件(*Pemsel case*)判決⁵⁴および 1601 年チャリタブルユース法の目的規定である。これらの判決や議会制定法では、以下のような 4 つの類型を掲げている。

表 6 従来のチャリティ目的の類型

- | |
|--|
| ① 貧困の救済(relief of poverty) |
| ② 教育の振興(advancement of education) |
| ③ 宗教の振興(advancement of religion) |
| ④ その他コミュニティ益増進目的(other purposes beneficial to the community) |

民間の非営利公益団体は、チャリティとして認定・登録を認められるためには、これら 4 種類のいずれかのチャリティ目的を持つ団体である必要があり(「チャリティ目的」要件)、かつ、その活動は、公益増進(beneficial to the public)に資するもの(「公益増進」要件)でなければならない。言い換えると、いかにチャリティ目的で設立された団体であろうとも、公益の増進にまい進していないと判断されると、公益性がないと判断されることになる。

かつては、動物愛護精神に基づき動物実験に反対する団体が、動物の人類への貢献という公益増進要件を充足しないという理由で登録チャリティと認定されなかった⁵⁵。また、公序(public policy)に抵触する活動をする宗教教団などが問題となった⁵⁶。

一般に、公益増進があるかどうかについて、①、②および③の類型に比べると、④の類型の場合に、より具体的な立証が必要となる。また、②の類型の場合でも、規模ないし量的な立証が必要となる。例えば、高額の授業料の支払を条件に少数の生徒のエリート教育を行う私立学校(public schools, private independent schools)が適例である⁵⁷。

また、④の類型では、公的健康保険の適用がない民間医療機関(private healthcare facilities)であるオドストック民間介護会社(Odstock Private Care Limited)が公益増進に資するものであるかどうか問題となった⁵⁸。チャリティコミッションは、民間養護施設は公益性があるとしながらも、支払ができる人のみが施設を利用でき、それ以外の人たちが

⁵⁴ Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel, [1891] AC 531 HL.

⁵⁵ See, National Anti-vivisection Society v. IRC [1948] AC 31.

⁵⁶ 1999 年 11 月 17 日決定:

<http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfulldoc.pdf>

⁵⁷ <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/subfee.asp>

⁵⁸ <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/subfee.asp>

利用できないかたちになっている場合には、公益増進に資するものではないとして、登録申請を認めなかった⁵⁹。

これら 4 類型のほかに、1958 年レクリエーションチャリティ法(Recreational Charities Act 1958)の下、「レクリエーションの促進(promoting recreation)」する団体も、公益増進に資すると判断されれば、チャリティの認定・登録ができた。

ちなみに、わが国の公益法人制度改革に一環において新たに制定された「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律(以下「公益法人認定法」)」2 条関係別表では、「公益目的事業」を限定列挙(23 事業)するかたちをとる。ここでも、「公益」ないし「公益目的」について具体的な法的定義はしていない。類型を列挙しているに過ぎない。これは、法的定義の困難さなどもあり、イギリスの立法例と同じかたちとならざるを得ないことも一因であろう。

いずれにしろ、イギリスにおいては、従来から、チャリティコミッションが審査して、もっぱら(exclusively)これら限定列挙された 4 つのチャリティ目的のいずれかで活動しているチャリティであり、かつ、高等裁判所の管轄に属する(つまり、UK 法の支配の下にある)ものである場合で、その活動が公益増進(public benefit)に資するものであると判断したときには、適格団体と認定し、コミッションの登録簿に搭載される仕組みになっている。登録と同時に、そのチャリティは、チャリティコミッションによる規制を受け、年次の会計書類や事業報告書のコミッションへの提出など法定の受忍義務を負うことになる(11 年法 162 条以下)。また、登録団体になれば、公益事業にかかる租税が課税対象外になり、納税者がその団体に支出した寄附金について個人は所得控除、法人は経費控除ができる。こうした税制上の支援措置を利用できる資格は、登録と同時に自動的に得られる。

後に詳しくふれるように、2002 年頃からはじまったイギリスのチャリティ制度改革では、この「チャリティ目的」類型の見直し、拡大が目玉となった。2006 年に成立した新チャリティ法では、従来の 4 類型から 13 類型に拡大された。

(3) 2006 年法による「チャリティ目的」類型の拡大

2006 年法は、「チャリティ」の意味をより具体的に明らかにしようということで、「チャリティの意味(meaning of charity)」(06 年法 1 条/11 年法 1 条)、「公益目的の意味(meaning of charitable purpose)」(06 年法 2 条/11 年法 2 条)、「公益増進基準(public benefit test)」、「公益増進要件の適用に関する指針(guidance as to operation of public benefit requirement)」(06 年法 4 条/11 年法 4 条)および「レクリエーションチャリティ、スポーツクラブ等に関する特例(special provisions about recreational charities, sports clubs etc.)」(06 年法 5 条/11 年法 5 条)を設けた。

新たに設けられたこれらの規定から、ある団体ないし信託が「チャリティ」にあたると

⁵⁹ 2007 年 9 月 25 日決定：1999 年 11 月 17 日決定

<http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfulldoc.pdf>

判断されるのには、①もっぱらチャリティ目的(charitable purpose only)で設立されていること、および②公益増進(public benefit)に資すること、の2つの要件を充たす必要がある(06年法2条/11年法2条)。

また、この場合の「チャリティ目的」については、明文で、次の13の類型を規定する(06年法2条2項a項ないしm項/11年法3条1項a項ないしm項)。

表7 新たなチャリティ目的の類型

① 貧困の防止および救済(the prevention and relief of poverty)(a 項)
② 教育の振興(the advancement of education)(b 項)
③ 宗教の振興(the advancement of religion)(c 項)
④ 健康増進または生命の救助(the advancement of health or the saving of lives)(d 項)
⑤ 公民性およびコミュニティ開発の振興(the advancement of citizenship or community development)(e 項)
⑥ 芸能、文化、遺産または学術の振興(the advancement of arts, culture, heritage or science)(f 項)
⑦ アマチュアスポーツの振興(the advancement of amateur sport)(g 項)
⑧ 人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進(the promotion of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity)(h 項)
⑨ 環境保全および改善の振興(the advancement of environmental protection and improvement)(i 項)
⑩ 他人の支援を必要とする若者、高齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済(the relief of those in need by person of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage)(j 項)
⑪ 動物愛護の促進(the advancement of animal welfare)(k 項)
⑫ 国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上(the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown, or the efficiency of the police, fire and rescue services or ambulance services)(l 項)
⑬ その他法に定めるチャリティ目的(any other purposes charitable in law)(m 項)

これら 06 年法に列挙された「チャリティ目的」類型は、これまで判例や議会制定法により「チャリティ」にあたるとされてきたほぼすべての類型を網羅するかたちで実定法の枠内に取り込んだ結果といえる。とりわけ、⑬「その他法律に定めるチャリティ目的」と定めたことにより、将来チャリティ目的かどうかを問われそうなさまざまな活動についてまで、チャリティ法以外の議会制定法により認定できる道を拓いた。

一方、これらいずれかのチャリティ目的にあてはまる団体が、実際に「公益増進(public

benefit)」の要件に資する活動をしているかどうかについて、すべてのチャリティに対し、これを立証するように求めた。これにより、従来「貧困の救済」や「宗教の振興」目的のように、この目的にあてはまるチャリティは原則として“自動的に公益増進に資する”と推定されてきた解釈を大きく変更した。「公益増進」の有無については、古くから税制上の支援措置の適用を受ける場合の要件とされてきたものである⁶⁰。06年法は、これをチャリティ法固有の要件として明定したものである。

なお、「公益増進(public benefit)」に資することとはいかなることを指すのかについては、その定義をチャリティ法の中に盛り込むにはいたらなかった。その代わり、チャリティコミッションに対して、「公益増進要件の適用に関するガイダンス/指針(Guidance as to operation of public benefit requirement)」を作成・公表するように義務づけた(06年法4条/11年法17条)。

1) 貧困の防止および救済

「貧困の救済(relief of poverty)」は、従来からチャリティ目的の一つとして、よく確立された類型である。生活困窮者を救済するさまざまな活動は、久しく当然チャリティ目的にあたるとされてきた。ホームレスの救済を目的とした活動などが典型である。

06年法では、従来からある「貧困の救済」に加え、「貧困の防止(prevention of poverty)」の文言が定められた(06年法2条2項a項/11年法3条1項a号)。「貧困の防止」とは、失業中の人々を救済する目的の活動、働いても貧しい人々(ワーキングプア)が貧困に陥らないように低家賃の住宅提供する活動などが典型である。こうした貧困に陥らないようにするために行う間接的支援活動も、一応、従来から「貧困の救済」のカテゴリーにおいてチャリティ目的類型にあてはまるとされてきた。06年法は、「防止」の文言を明定することで、従来から争いのある救貧活動にかかる疑問の払拭をはかった。

2) 教育の振興

「教育の振興(the advancement of education)」は、従来からチャリティ目的の一つとして、よく確立された類型である(06年法2条2項b項/11年法3条1項b号)。ただ、「教育」自体については従来から定義されてきておらず、06年法もあえて具体的に定義しなかった。一般に、人の知識を改善し、かつ、社会にとり何らかの価値となることを指す。ただ、情報や知識を政治的広報活動や選挙活動のなかで提供する活動は、教育目的にはあたらないとされる。

教育のために、学校の設立、教員への支払、奨学金や授業料免除、図書館施設の運営などは、すべてチャリティ目的があるとされる。体育教育も、それが学校や大学で行われていなくとも、公益目的があるとされる。学校教育はもちろんのこと、社会教育も、チャリティ目的があるとされる。

⁶⁰ See, *Jones v. Williams* [1767] Amb. 651.

近年、高額授業料で運営されている私立学校(public school)などが、教育目的類型に該当するとしても、公益増進(public benefit)要件を充足するのかが問題となっている。

3) 宗教の振興

「宗教の振興(the advancement of religion)」も、従来からチャリティ目的の一つとして、よく確立された類型である。従来から、チャリティ法にいう「宗教の振興(advancement of religion)」(06年法2条2項c号11年法3条1項c号)とは、かなり広義にとらえられている。公衆の利益をはかるために経典に書かれた信仰や宗教を広めること、放送を通じて福音をもたらす説教をすることにより主として宗教を広めること、公衆の利益をはかるために宗教の礼拝や布教を通じて宗教を広めることなど信仰を広めるさまざまな活動はもとより、教会その他の宗教団体の利用に供するための土地や建物の提供や維持管理行為なども含まれる。

ちなみに、UKという非独立国家連合の覇者であるイングランドにおいては、イングランド国教会(Church of England)という国家と教会との分離(separation of State and Church)ルールを不透明とする国教会制度(Established Church)を維持してきている⁶¹。また、カトリックや非国教派プロテスタントなど、国教会以外のキリスト教派(Christianity)、さらにはユダヤ教(Judaism)のような伝統的な宗教・教団については、宗教活動を円滑に行えるようにするとのねらいから1855年に制定された「礼拝所登録法(Places of Worship Registration Act 1855)」に準拠して、宗教上の礼拝施設(a place of meeting for religious worship)や宗教婚施設(a place for religious worship for the solemnisation of marriages under section 41 of the marriage act 1949)(以下「礼拝施設等」という。)を、出生・死亡・婚姻登録庁長官(The Registrar General of Births, Deaths, and Marriages)(以下「登録庁」、「登録庁長官」という)に登録申請を認める制度を維持している⁶²。イングランド国教会その他チャーチコミッショナーが所管する団体や、これら登録庁長官が所管する宗教・教団は、チャリティ法上は「登録除外チャリティ」となっている(93年法別表2)。このため、チャリティコミッションの所管から外れる。

こうした制度のもと、チャリティコミッションの所管となる「宗教の振興」を目的とするチャリティとは、実質的に、イギリス国内においては新宗教とされる仏教、イスラム教、ヒンドゥ教などの教団などが対象となる。

イギリスには、わが国の宗教法人法に匹敵するような宗教団体に法人格を与えるための固有の法律は存在しない。このため、ある団体が礼拝行為、布教活動、信徒に対する教義ないしは教典に基づく信仰を深める行為の奨励や説教、さらには経典の頒布などを主たる活動としているとすれば、登録庁長官が所管する教団として登録が認められない限り、チ

⁶¹ 拙著『イングランド国教会法の研究』〔白鷗大学法政策研究所叢書2〕(白鷗大学、2010年)20頁以下参照。

⁶² 登録庁は、制度的には、①イングランド+ウェールズ、②スコットランド、③北アイルランドの3つに分かれている。

ャリティ法に基づく登録チャリティになるための申請をしなければならない。これら新宗教・教団から登録チャリティになる申請があった場合、チャリティコミッションは、審査を行うことになる。この審査にあたっては、①公益増進に資すること(実質的には公序に反するものでないことなど。)、②他の宗教を攻撃する活動をするものでないこと、③公衆ないしは公衆のかなり知られていることなどが、重要な判断基準とされてきた。

さらに、宗教団体は、従来は、かりに「宗教の振興」を目的していないと判断されても、「教育の振興」(06年法2条2項b号/11年法3条1項b号)を目的としていると認められれば、登録チャリティになることができた。例えば、イギリスでは、従来は、キリスト教のような一神教(monotheism)が真の宗教であり、ヒンドゥ教のような多神教(polytheism)は真の宗教ではないとの考え方が強かった。したがって、ヒンドゥ教の礼拝施設などは、1855年礼拝所登録法(Places of Worship Registration Act 1855)の下での登録、さらにはチャリティ法という「宗教の振興」目的での登録チャリティになるのも難しかった。このため、チャリティ法の下では、「教育の振興」目的でも登録する便法が用いられもした。

これが、06年法2条3項a号/11年法3条2項a号では、例示的に「宗教(religion)」には、①一つ以上の神を信仰する宗教、および②神を信仰しない宗教を含む、と定義するにいたった。このことから、ヒンドゥ教のような多神教も、公益増進(public benefit)に資することが証明できれば、宗教と認められることになった。

ちなみに、1999年に、チャリティコミッションは、チャーチ・オブ・サイエントロジー Church of Scientology)が公益増進(public benefit)につながらない(実際には公序(public policy)に反する)との理由で、チャーチ・オブ・サイエントロジーの登録チャリティになるための申請を却下している⁶³。

4) 健康増進または生命の救助

「健康増進または生命の救助(the advancement of health or the saving of lives)」は、06年法により、新たに加わったチャリティ目的類型である(06年法2条2項d号/11年法3条1項d号)。まだ、よく固まっていない概念である。06年法2条3項b号/11年法3条2項b号では、「健康増進(the advancement of health)」について、例示的に「病気、疾病もしくは心身の苦難の予防や救済も含む」と定義している。「健康増進」は、きわめて広い意味を持つ文言である。病院での病気に治療や予防のみならず、精神療法(spiritual healing)なども、公益増進に資すると判断されれば、チャリティと認定される。アマチュアスポーツの振興などもあてはまる。一方、「生命救助」は、イギリスにおいて従来から公益性があるとされてきた活動であり、明文で法定化したものである。

⁶³ 1999年11月17日決定

<http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfulldoc.pdf>

5) 公民性およびコミュニティ開発の振興

「公民性およびコミュニティ開発(advancement of citizenship or community development)」は、06 年法により、新たに加わったチャリティ目的類型である(06 年法 2 条 2 項 e 号/11 年法 3 条 1 項 e 号)。まだ、よく固まっていない概念である。06 年法 2 条 3 項 c 号/11 年法 3 条 2 項 c 号では、例示的に、①地方および都市の創生(rural and urban regeneration)と、②公民としての責任、ボランティア活動、ボランティア部門またはチャリティの能率もしくは効率性の推進(promotion of civic responsibility, volunteering, the voluntary sector or the effectiveness or efficiency of charities)を含む、と規定している。

例えば、社会的・経済的に沈下しているコミュニティでのボランティア活動への参加を奨励することはこのタイプのチャリティ目的にはてはまると同時に、公益増進にもつながる。一方、裕福な世帯が住む地域で同様の活動を奨励しりことは、公益増進につながるかどうかは定かではない。

また、ボランティア団体全国評議会(NCVO : National Council for Voluntary Organisations)は、このタイプのチャリティ目的を持つ団体にあてはまる。

6) 技芸、文化、遺産または学術の振興

「技芸、文化、遺産または学術の振興(the advancement of arts, culture, heritage or science)」は、06 年法により、新たに加わったチャリティ目的類型である(06 年法 2 条 2 項 f 号/11 年法 3 条 1 項 f 号)。これらの活動は、すでに数多くの先例でチャリティ目的にあてはまるとされてきていることから、議論の少ないところである。ただ、このタイプのチャリティ目的を持つ団体は、公益増進に資するかどうかの立証で困難に直面する可能性が高い。例えば、王立オペラ劇場(Royal Opera House)のような場合、公演の観覧には高額な入場券を購入しなければならないことが多い。公益増進、つまり社会一般の利益につながることを立証するためには、大多数の一般市民が低廉な価額で容易に観劇できるかどうか問われてくる。文化遺産や自然遺産の振興については、すでにナショナルトラストのような団体もあり、問題は少ない。もっとも、こうした遺産の質の評価にあたっては難しい問題が伴うことも容易に想定される。

7) アマチュアスポーツの振興

「アマチュアスポーツの振興(the advancement of amateur sport)」は、06 年法により新たに加わったチャリティ目的類型である(06 年法 2 条 2 項 g 号/11 年法 3 条 1 項 g 号)。

スポーツについては、従前から、公益増進(public benefit)につながっているのかどうか、むしろスポーツに興じることは私益増進(private benefit)につながっていることが多いのではないかが問われてきた。もちろん、警察や軍隊でスポーツの振興をはかる団体の活動、カリキュラムの一部としてスポーツの振興をする学校や大学などは、公益増進に資するものと判断されてきた。

「アマチュアスポーツの振興」が、新たなチャリティ目的類型に加わったのは、社会の考え方が変わり、健康的なライフスタイルや疾病の防止にはスポーツが必要不可欠な要素になった背景もある。

コミュニティにスポーツ施設を建設する活動は、1958年レクリエーションチャリティ法(Recreational Charities Act 1958)の制定により、明文でチャリティ目的類型の一つにあてはまることを確認した⁶⁴。06年法2条3項d号/11年法3条1項d号では、「スポーツ(sport)とは、身体的もしくは精神的技能もしくは活動にかかる健康を増進するスポーツまたはゲームをさす」と定義する。この定義によると、これまでチャリティ目的にあたらないとの理由でチャリティではないとされてきた「コミュニティのアマチュアスポーツクラブ(community amateur sports clubs)」などは、チャリティとして認定・登録される途が拓かれることを意味する。ただ、高額な入会金や利用料を徴収している場合や入会条件が性差別的または人種差別的である場合などには、公益増進要件を充足することが難しく、登録チャリティの途を選択できないものと思われる。

8) 人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進

「人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進(the promotion of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity)」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的類型である(06年法2条2項h号/11年法3条1項h号)。現代的な類型の一つといえる。

「人権の推進(promotion of human rights)」について、チャリティコミッションは、チャリティ目的がないと判断してきた時代があった。しかし、その後、チャリティコミッションも、この種の団体のチャリティ登録を求める方向に方針を転換した⁶⁵。人権擁護、人権侵害監視、個人と企業の人権擁護、国際的人権侵害監視等々、多様な人権活動は、それに一定の政治的広報活動(political campaigning)が加わっていたとしても、チャリティと認定・登録される傾向にある。その他さまざまな人道支援活動も、このチャリティ目的類型の新設により、チャリティと認定・登録される機会が広まるといえる。

9) 環境保全および改善の振興

「環境保全および改善の振興(the advancement of environmental protection and improvement)」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的類型である(06年法2条

⁶⁴ 06年法5条〔レクリエーションチャリティ、スポーツクラブ等の特例〕は、1958年レクリエーションチャリティ法との齟齬を調整するために置かれた規定である。

⁶⁵ See, Charity Commission, The Promotion of Human Rights (January, 2005)
<http://www.charity-commission.gov.uk/publications/rr12.asp>

2 項 i 号/11 年法 3 条 1 項 i 号)。現代的な類型の一つといえる。チャリティコミッションも、これまで、全国清浄な大気・環境保護協会(National Society for Clean Air and Environmental Protection)のような環境保護団体を登録チャリティとして認定してきた。これから最も積極的な活動が求められる分野であり、チャリティとして認定・登録する団体が増えることが期待される。

10) 他人の支援を必要とする若者、老齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済

「他人の支援を必要とする若者、老齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済(the relief of those in need by person of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage)」は、06 年法により新たに加わったチャリティ目的類型である(06 年法 2 条 2 項 j 項/11 年法 3 条 1 項 j 号)。この類型は、きわめて幅広い分野を含むかたちで定められている。06 年法 2 条 3 項 e 号では、「救済(relief)」の意味について、例示的に、こうした人たちに対して宿泊・食事施設(accommodation)や介助(care)を提供することを含む、と定めている。しかし、こうした例示に加え、こうした人たちに対する助言、擁護活動、デイケアなどもこの類型にあてはまるものと解される。

11) 動物愛護の促進

「動物愛護の促進(the advancement of animal welfare)」は、06 年法により新たに加わったチャリティ目的類型である(06 年法 2 条 2 項 k 項/11 年法 3 条 1 項 k 号)。この類型が盛られる前は、動物を愛護することによる公益増進とは、人間愛(humanity)と抑圧・残虐性(repressed brutality)という人の感情を促進する観点から量られると解されてきた。これまでは、「動物愛護の促進」という類型がなかったために、動物園(zoo)や稀少動物パーク(rare breeds parks)などは、「教育目的」の類型でチャリティとして登録が認められてきた。しかし、今後は、この「動物愛護の促進」の類型でチャリティの認定・登録が認められる傾向が強まるものと思われる⁶⁶。

すでにふれているように、チャリティの認定においては、公益増進(public benefit)要件をも充足するように求められる。全国動物実験反対協会(National Anti-Vivisection Society)のような動物実験に反対する団体は、動物愛護というチャリティ目的類型にあてはまるとしても、動物の人類への貢献(むしろ動物を人類が利用することが公益増進に資する)という観点からして公益増進要件を充足しないという理由で、登録チャリティになることは難しいものと解される⁶⁷。

ちなみに、2006 年動物愛護法(Animal Welfare Act 2006)が成立し、2007 年 4 月 6 日に公布された。この法律は、動物実験の手続を定めた 1986 年動物(実験手続)法(Animal

⁶⁶ ただ、動物園などは一般に有償のチャリティ(fee-charging Charities)であることから、生活困窮者や高齢者などへの割引など、公益増進要件の充足面で今一つ努力が求められるものと思われる。

⁶⁷ See, National Anti-vivisection Society v. IRC [1948] AC 31.

(Scientific Procedures) Act)9 条に基づいて実施される合法的な動物実験に対しては適用がない⁶⁸。

鳥獣保護区(sanctuary)の運営のように、野生の稀少鳥類や動物を人間の被害にあわないように保護する活動は、これまではチャリティにはあてはまらないと解されている⁶⁹。しかし、こうした保護区は、「環境保全および改善の振興」類型のチャリティ目的に資する場合も少なくない。したがって、この類型でのチャリティ認定・登録も可能と解される。

12) 国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上

「国軍の能率または警察、消防および救助作業もしくは救急作業の能率の向上(the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown, or the efficiency of the policy, fire and rescue services or ambulance services)」は、06 年法により新たに加わったチャリティ目的類型である(06 年法 2 条 2 項 1 項/11 年法 3 条 1 項 1 号)。国軍の能率向上については、従来から、先例によりチャリティとして認定されてきている⁷⁰。また、軍要員の体力や能力向上につながるスポーツを奨励する団体は、このチャリティ目的類型にあてはまるものと解される。一方、射撃訓練をする団体は、趣味的な面も強く公益増進要件を充足できるかどうかは疑わしい。ただ、この場合には、「アマチュアスポーツの振興」類型にあてはまることも考えられる。

06 年法 2 条 3 項 f 号/11 年法 3 条 2 項 f 号では、「消防および救助作業」とは、2004 年消防・救助作業法(Fire and Rescue Services Act 2004)の第 2 編に定める消防および救助隊により提供される役務を指す、と定める。警察に加え、消防作業が公益目的とされたのは 1951 年にいたってからのことである⁷¹。これらに加え、06 年法は、救助作業を追加した。ちなみに、救助作業は、「健康増進または生命の救助(the advancement of health or the saving of lives)」類型に一部である生命の救助にあてはまる可能性もある。

13) その他法に定めるチャリティ目的

「その他法に定めるチャリティ目的(any other purposes charitable in law)」は、06 年法により新たに加わった(06 年法 2 条 2 項 m 項/11 年法 3 条 1 項 m 号)。1958 年レクリエーションチャリティ法(Recreational Charities Act 1958)をはじめとして、さまざまな制定法でチャリティ目的類型を定めている。チャリティ法に定める前記 12 のチャリティ目的にあてはまらなくても、これらの制定法により、チャリティ目的類型にあてはまれば、それがチャリティ法上のもう一つの要件である公益増進(public benefit)要件も充足すれば、登録チャリティになることができる。

⁶⁸ See, Paula Sparks, “The Animal Welfare Act 2006: An Overview,” Journal of Animal welfare Law (Jan. 2007) <http://www.alaw.org.uk/journal/ALAWJournalissue5.pdf>

⁶⁹ See, Re Grove-Grady [1929] 1 Ch 557.

⁷⁰ See, Re Driffill [1950] Ch 92.

⁷¹ See, Re Wokingham Fire Brigade Trusts [1951] Ch 373.

(4) 公益増進基準策定の経緯

すでにふれたように、06 年チャリティ法は、ある団体または信託が「チャリティ」と判断されるには、①もっぱらチャリティ目的(charitable purpose only)で設立されており(「チャリティ目的」要件)、かつ、②公益増進(public benefit)に資すること(「公益増進」要件)、の 2 つの要件が充たす必要があることを議会制定法で定めた(06 年法 2 条 1 項/11 年法 2 条 1 項)。

以下においては、この「公益増進基準(public benefit test)」(06 年法 3 条/11 年法 4 条)について分析する。

1) 公益増進要件の策定・適用

従来は、公益の増進につながっているのかどうかについて、①貧困の救済、②教育の振興および③宗教の振興、といった 3 つの“主要(heads)”種類のチャリティ目的のチャリティについては、ほぼ自動的に公益増進(public benefit)があるものと推認された⁷²。ところが、06 年法では、「公益増進基準(public benefit test)」(06 年法 3 条)の表題の規定を置いて、自動推認をやめる旨を明らかにし、すべての種類のチャリティに対して、公益増進(public benefit)要件を充たしているかどうか自らが立証するように求めた(06 年法 3 条 2 項/11 年法 4 条 2 項)。その一方で、「公益増進(public benefit)」の意味については、具体的に定義しなかった。その代わりに、チャリティコミッションに対して「公益増進要件の適用に関するガイダンス(指針/guidance as to operation of public benefit requirement)」を作成・公表するように義務づけた(06 年法 4 条/11 年法 17 条)。

2) 「公益増進一般ガイダンス」の公表

2007 年 10 月に、チャリティコミッションは、「公益増進一般ガイダンス：チャリティと公益増進(General Guidance on Public Benefit : Charities and Public Benefit)」(以下「公益増進一般ガイダンス」または「一般ガイダンス」)を公表した。

すでにふれたように、チャリティコミッションは、2007 年 3 月の草案では、4 つの公益増進判断原則(①～④)を示していた。

表 8 ガイダンス草案に盛られた公益増進判断 4 原則

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 確認できる利益が存在すること。② 社会一般の利益に資すること、または社会一般の適切な部分の利益に資すること。③ 低所得者に利益になること。④ 私的利益につながっているとしても、それは付随的な程度であること。 |
|--|

⁷² ただし、②教育の振興の類型にチャリティについては、例えば、高額の授業料の支払を条件に少数の生徒のエリート教育を行う私立学校(public schools)が、公益増進要件を充足するのかが問題となっている。

これが 10 月に公表した正式なガイダンスでは、次の 2 つ(①と②)に再編された。

表 9 公益増進判断原則

- | |
|---|
| <p>① 確認できる利益が存在すること。</p> <p>② 社会一般の利益に資すること、または社会一般の適切な部分の利益に資すること。</p> |
|---|

① 確認できる利益が存在すること

この原則(基準)は、次の 3 つの副次的原則からなる。

①-a 利益とは何かが明確にされること

公益増進一般ガイダンスにおいて、チャリティコミッションは、13 種類の利益を掲げている。草案意見公募/公開諮問に応じて提出された意見も参考にし、チャリティコミッションは、さらに「医者、看護師、警察官、軍人および救急サービスの能率の促進」や「公的基金への受入(receiving public funds)」を掲げた⁷³。

①-b 利益は団体の公益目的に関するものであること

一般ガイダンスでは、利益は、その団体の公益目的に関するものでなければならない。チャリティの目的と関係しない利益は、そのチャリティが公益増進要件を充足しているかどうかの判断にあたっては、勘案しないものとする。したがって、私立学校の有する施設がその地域の成人も利用できるように開かれているとする。この場合、その学校が子どもの教育の振興のみを目的としているときには、公益増進の判断にあたっては、これを斟酌しないものとする。

一般ガイダンスでは、チャリティコミッションは、公益増進要件に合致しているかどうかの判断にあたり、チャリティの受託者/理事と共同して建設的な作業をするものとする。

①-c 利益は不利益または害悪と比較して考量すること

単に社会一般に不利益ないし害悪があるというだけでは、そのチャリティは登録を拒否されたり、取り消されたりすることはない。しかし、不利益ないし害悪については、そのチャリティの公益目的から得られる利益と比較考量して、決定される。

② 社会一般の利益に資すること、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資すること

この原則(基準)は、次の 4 つの副次的原則からなる。

②-a 受益者がチャリティの目的に適合していること

⁷³ ただし、「公的基金の受入」は意見公募/公開諮問で徴収された意見ではなく、チャリティコミッションの独断で挿入されたものと思われる。

社会一般の利益に資するかどうか、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資するかどうかの判断にあたっては、まず、そのチャリティは誰を受益の対象としているのか、また、実際、誰が利益を享受しているのかを重視する。

受益の対象は、その団体の目的により異なる。例えば、コミュニティセンターのようなチャリティは、特定地域に居住する人たちの公益増進が目的である。また、稀少動植物の保護を目的とするチャリティは、人類に対する公益増進を目的としているといえる。

一定の基金でもって奨励金を出すチャリティ、あるいは養老院(almshouse)や介助施設(care home)のような例では、たとえ受益の対象が限定されているとしても、社会一般の適切な部分の利益に資することから、公益増進要件を充足する。

②・b 社会一般の適切な部分の利益を対象としている場合、受益の機会が不当に制限されていないこと

チャリティの受益の対象が一般大衆の一部である場合、利益を受ける人に対する条件は合理的なものでなければならない。したがって、会社の従業者の子弟のみを対象に奨学金を支給するために組まれた信託は、私益増進にはつながるとしても公益の増進にはつながっていないと判断される⁷⁴。

このことから、受益の条件が、その団体の目的に照らして、合法的、均等、合理的、かつ正当なものでなければならない。原則として、次の場合に、受益の機会は合理的に確保されているとされる。

表 10 受益の機会が合理的に確保されていると判断する場合の要件

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・受益の対象となる層の人たちに十分に広く開かれていること。・受益の対象となる層の人たちから、正当に制限された特別の公益に対する需要があること。 |
|--|

難病の新たな治療の研究開発を公益目的とするような団体は、公益増進に資するとされる。他方で、後にふれるように、私立学校が公益増進に資する適格を有しているかどうかについては、チャリティとコミッションの間で争いの的になっている。

◎地理的限界

チャリティのなかには、特定のコミュニティに住む人たちの公益増進を目的とする団体が多い。一つの自治体を活動範囲としたチャリティ、あるいは、一町内を活動範囲とするチャリティなど、さまざまなスケールが考えられる。「受益の対象が一般大衆に一部である場合」とは、地理的にはどの程度をいうのか、具体的にはチャリティの目的を勘案して合理的に判断される。

一方、チャリティのなかには、その活動範囲を、チャリティコミッションの所轄となる

⁷⁴ See, *Oppenheim v. Tobacco Securities Trust Co. Ltd.* [1951] A.C. 297.

イングランド、ウェールズに限らず、イギリスの他の地域も視野に入れて設定している場合もある。登録チャリティは、地域限定のものでも、全国的なものでも、世界的な規模のものでもよい。

◎有償チャリティ

チャリティは有償でサービスを給付し、または施設を利用させることができる。また、チャリティは、チャリティの目的を達成するために合理的かつ必要な範囲において、原価より高い利用料を課すことができる。しかし、実質的に、利用料を課すことで、そのチャリティの利益が利用料を支払う資力のある人に限定され、支払う資力のない人たちが受益の機会を排除されてしまっているとすれば、社会一般の適切な部分の利益に資するとは判断されない。したがって、この場合には、公益増進要件を充たさないといえる。

有償チャリティの例としては、次のものをあげることができる。

表 11 有償チャリティにあたる事例

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・教育機関(学校や大学)・民間病院・介護施設・レクリエーション施設(スポーツセンター、レジャーセンター、レクリエーショングラウンド、ホール)・芸能、保全、保護施設(劇場、博物館、由緒ある邸宅)・有償の会員制団体・有償購読会誌を発行する団体 |
|---|

サービスまたは施設に利用料を課している場合、有償が許容される範囲のものであるかどうかについて、チャリティコミッションは、次の点を精査する。

表 12 有償チャリティにおける利用料のチャリティ性の精査基準

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">(a) 利用料の設定により、サービスまたは施設から利益を受けられなくなる人たちを排斥する効果がどの水準にあるのか。(b) 利用料を支払えない人たちでも受益の機会を排斥されないことを証明することができるかどうか。(c) 利用料を支払えない人たちが、サービスまたは施設から利益を受けられる方法があるかどうか。(d) その他利益が提供される特質および程度 |
|---|

②-c 貧困な人たちが受益の機会を排斥されてはならないこと

受益できる人について制限があるとしても、チャリティは、いかなる場合においても、貧困な人たちがそのチャリティの目的にかかる利益を受ける機会を排斥されないように保障しなければならない。

②-d いかなる私益増進も付随的な程度でなければならないこと

「私益増進(private benefits)」とは、受益者以外の人や団体が受ける利益をさす。私益増進があるかどうかを査定する場合、チャリティコミッションは、誰でもが受け取っている利益については注目しない。なぜならば、こうした人たちはチャリティの受益者であるからである。

チャリティは、これら受益者以外の人たちに、その利益が付随的な程度であれば、私益を給付することができる。ただし、そうした利益がチャリティの目的を直接に貢献するものであり、そうした目的遂行の必然的な結果であるかあるいは副産物であることを証明しなければならない。次のような例をあげることができる。

表 13 容認される程度の私益増進かどうかの判断基準

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・私益増進が、チャリティの目的を促進する、またはそうした意図を持ってとられる行為から生じるものであり、かつ、・私益増進が規模その状況に照らして合理的である場合 |
|--|

鳥獣保護を目的とする団体が、動物の治療に対して専門の獣医に支払う費用が一例である。また、コミュニティ再生を手がける団体が、再生プロジェクト実施し、その結果として、そのコミュニティでの商業利益が増大する例をあげることができる。

会員制のチャリティから会員が受け取る利益は、受益者として受け取る私益にあたるように見えるが、そのチャリティ目的遂行の付随的な結果であるととれる。もっとも、会員自らに利益を給する目的を持ち、当該会員の出捐により支えられた互助団体は、通例、チャリティとしての登録は認められない。

3) 登録チャリティからの公益増進に関する報告

チャリティコミッションの「公益増進ガイダンス」では、チャリティの受託者・理事に対して、公益増進(public benefit)に関し、年次報告書(Trustees' Annual Report)なかに、次のような内容の報告を行うように求めている。

表 14 年次報告書への必須記載事項

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・チャリティの目標の概要・主要な活動およびその目標にかかるチャリティの達成率 |
|---|

なお、大規模チャリティの場合には、次のような追加的な報告要件が課される。

表 15 大規模チャリティの場合の年次報告書への追加的な必須記載事項

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ 主要な活動のレビュー・ 目的と目標の細目・ 目的と目標を達成するために採られた戦略および活動の詳細・ 設定された目的と目標の達成率の参照資料つきでの詳細 |
|---|

(4)チャリティコミッションによる公益増進の査定

チャリティコミッションは、「公益増進」の査定を行う事務を担当している。この点について、ガイダンスでは、①新たな団体がチャリティ登録申請する場合と②現存の登録チャリティの場合とに分けて規定している。

① 新たな団体がチャリティ登録申請する場合の査定

いかなる団体も、チャリティ登録の申請をする場合には、チャリティ目的を有し、かつ、公益増進に資する旨を積極的に立証しなければならない。

団体の登録申請があった場合、チャリティコミッションは、申請書と添付された資料に基づいて、チャリティ目的と公益増進要件を充たしているかどうかについて査定を行う。申請団体が一般に周知されているチャリティ目的に基づく登録申請を行っており、定型の根本規則を使っている場合には、査定は比較的容易である。これに対して、申請団体が、新規の、あるいはあやふやなチャリティ目的に基づいて登録申請を行っている場合には、ガイダンスに盛られた基本原則に準拠して慎重に査定する必要がある。チャリティコミッションは、その団体の目的は何なのか、そして、その目的は公益増進に資することになるのかについて、申請人と協議することになる。

その団体が、公益増進要件を充足できない場合、チャリティコミッションは、その目的の変更、目標の遂行方法の変更などを指導し、要件を充足できるように務める。申請団体が、目的を明示できず、かつ、公益増進に資するであろうことを立証できない場合には、チャリティとして登録はできない。したがって、その団体が、自主的に登録申請を取り下げるか、チャリティから登録拒否処分を受けることになる。こうした処分に不服な申請者は、コミッションに対し異議申立て(decision review)、またはチャリティ審判所(Charity Tribunals)に対する審査請求(appeal)、さらには再審査請求(onward appeals)も可能である⁷⁵。

② 現存の登録チャリティの場合

チャリティは、その存続期間にわたって継続的に公益増進要件を充足しなければならない。

⁷⁵ 詳しくは、本稿第2部 11 参照。

チャリティとして登録が認められた場合、受託者・理事は、チャリティの目的に沿い継続的に公益増進要件を充足するように求められる。チャリティは、いったん登録が認められた場合、公益増進要件の負担が重すぎるという理由で任意に登録の抹消を求めることはできない。

多様な目的を持つチャリティが存在する。それぞれのチャリティは、自己のチャリティ目的に沿い公益増進をするように求められるが、チャリティ法は、同一の基準に基づいて公益増進度を査定するように、求めている。すなわち、異なるチャリティ目的については、異なる公益増進判定基準に基づいて査定できるものとしている。

チャリティコミッションは、個々のチャリティが公益増進要件を充足しているかどうかの査定にあたっては、例えば次のような情報を参考にすることになっている。

表 16 チャリティの公益増進要件充足度判断の際に参考とする資料や基準

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ チャリティが作成した公益増進報告：受託者/理事が作成した報告書(Trustees' Annual Report)に盛られた公益増進に関する情報が、チャリティ目的に沿い公益増進の務めているかどうかを判定する際に、第一に参照される資料である。・ 査定対象選定基準：①法律の改正への適応～06年法により、いかなるチャリティ目的を持つチャリティも公益増進度を立証する責任を負うことになったことから、この変更への各チャリティの対応、②有償チャリティの場合、06年法の立法過程で問われた論点、③社会の変化に伴うチャリティ目的に沿う公益増進度を立証する能力への影響、④公益増進報告要件を継続的に充足していない、または報告書が要件充足は困難であることを示していないかどうか、⑤無作為抽出のサンプルの利用 |
|--|

5) 問われるガイドラインによる「公益増進」要件の解釈

「公益増進(public benefit)」の意味については、議会制定法で具体的に定義しなかった。その代わりに、チャリティコミッションに対して「公益増進要件の適用に関するガイダンス(指針/guidance as to operation of public benefit requirement)」を作成・公表するように義務づけた(06年法4条/11年法17条)。この結果、チャリティコミッションの判断(決定)や法解釈が、現実の世界から乖離し独り歩きしているのではないかとの批判も出ている。

ある私立学校(チャリティ)が、チャリティコミッションが公益増進に資する適格を拒否する決定(処分)を行ったことから争った(The Independent Schools Council 事件)⁷⁶。

本件において、学校側からの再審査請求を受けて、上級審判所(Upper Tribunal)は、06年チャリティ法は公益増進要件を具体的に法定しておらず、チャリティコミッションのガイダンスに一任していることを指摘した。そして、チャリティコミッションのガイドラインも一解釈として尊重されるとしながらも、何が公益増進にあたるのかについては、各学校の自律的な判断に任されているとして、コミッションの適格認定拒否処分を違法として

⁷⁶ See, *Oppenheim v. Tobacco Securities Trust Co. Ltd.* [1951] A.C. 297.

取り消した⁷⁷

この裁断を受けて、イギリス議会下院公管理特別委員会(HC PASC : HC Public Administration Select Committee)は、公益増進にかかる立法権のチャリティコミッションへの全面委任していることを問題にした。とりわけ、公益増進要件に関するガイダンス発遣する権限を与えている 06 年法 4 条および後継の 11 年法 17 条の存在を疑問視した。同委員会は、議会が立法権を放棄し、公益増進要件の意義や解釈をチャリティコミッションに委ねた結果、争訟費用を含め膨大なコスト負担につながっていることを批判した⁷⁸。

(5) チャリティ登録制度改正の概要

イギリスにおいて、チャリティ(charity)としての適格を得ようとするものは、法人形態か非法人形態かを問わず、原則として、チャリティコミッション(Charity Commission)に申請して登録するように義務づけられている(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 1 項/11 年法 30 条 1 項)。

06 年法によりチャリティの登録ルールが改正された。登録ルールに関する 06 年の改正は、適用除外チャリティ(excepted charities)の範囲の見直しと、登録免除チャリティ(exempt charities)の基準の改定に及ぶ(06 年法 14 条による修正 93 年法 86 条の A/11 年法 160 条)。

現在、チャリティコミッションは、チャリティの「登録簿(The Register)」を置く制度を維持している(93 年法 3 条/11 年法 29 条)。この制度の下、法定要件にあてはまる公益/慈善活動をする団体は、登録申請を義務づけられ、かつ登録を承認されたものは登録簿に登載される。また、登録簿には、①各チャリティの名称と、②チャリティコミッションが定めた項目と様式に従い、各チャリティが提出したそのチャリティに特有の情報その他の情報、が保存される。

ちなみに、後に詳しくふれるように、06 年法により新たな公益法人(CIO : Charitable Incorporated Organisations)類型が導入された(06 年法 8 章(34 条)関係別表第 7[公益法人]/11 年法 204 条以下)。既存の会社法に準拠して設立されている保証有限責任会社(CLG : Companies Limited by Guarantee)などは、この新法人形態に移行できる。新法人(CIO)形態に移行した法人形態のチャリティの場合には、移行前の会社の名称などを含めた登録事項が、登録・保存される。

⁷⁷ See, *The Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales*, [2011] UKUT 421 (TCC). See, Mary Synge, “Case Study,” 75 *Modern L. R.* 624–639 (July 2012).なお、この裁断を受けて、チャリティコミッションに公益増進要件に関するガイダンス発遣する権限を与えていた 06 年法 4 条および後継の 11 年法 17 条のあり方がイギリス議会下院の公管理特別管理委員会(HC PASC : HC Public Administration Select Committee)で問われた。

⁷⁸ See, HC PAC, *The Role of Charity Commission and “public benefit” Post-legislative scrutiny of the Charities Act 2006* (21 May 2013). Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/76/7602.htm>

1) チャリティ登録簿の記載内容と開示

チャリティコミッションの登録簿(The Register)には、実際には、チャリティの名称および屋号、住所、連絡先(メールアドレスを含む)、根本規則(信託証書(trust deeds)、会社定款(company memorandum)/法人規約(CIO rule)など)の詳細(公益目的類型・活動分野などを含む)、受託者・理事の氏名、会計書類(annual statements of accounts)、年次報告書(annual report)、年次申告書(annual return)、登録日、登録番号などが保存されている⁷⁹。また、チャリティコミッションは、個人情報保護法益を護る必要がある場合などを除き、原則として、これらの情報を、合理的な日時の範囲内で、一般への閲覧に供さなければならない(06年法 9 条による修正 93 年法 3 条 7 項/11 年法 170 条)。また、これらの情報の抄本ないし謄本の請求があれば、請求者に対してそれを交付しなければならない(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条 10 項/11 年法 170 条)。さらに、コミッションでの閲覧の請求があれば、それにも応じなければならない。なお、これら開示の対象には、根本規則に加え、会計書類や年次報告書も含まれる(93 年法 84 条/11 年法 165 条および 170 条)。また、開示請求にあたっては、既定の手数料支払が求められる〔細目は、1992 年チャリティコミッショナー手数料(抄録及び謄本)規則(Charity Commissioners' Fees (Copies and Extracts) Regulations 1992)による〕。

2) チャリティの登録要件

いかなるチャリティも、登録を要しないとされない限り(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 2 項/11 年法 30 条 2 項)、登録するように求められる(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 1 項/11 年法 30 条 1 項)。

06 年法は、「チャリティ(charity)」を次のように定義する(06 年法 1 条/11 年法 1 条)。

表 17 登録チャリティとは

- ・ もっぱらチャリティ目的で設立され、かつ、
- ・ チャリティに関する裁判管轄権の行使において高等裁判所の支配に属するもの。

また、登録を要しないとされるチャリティについては、次のように定める(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 2 項/11 年法 30 条 2 項)。

表 18 チャリティの登録要件

- (a) 小規模チャリティ(small charities)(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 2 項 d 号/11 年法 30 条 2 項 d 号): 前会計年度の総収入金額が 5 千ポンド以下の登録不要のチャリティ

⁷⁹ この他、チャリティコミッションは、「合併の登録簿(register of mergers)」も管理している。

- | |
|--|
| <p>(b)登録除外チャリティ(exempt charities)(93 年法 3 条 5 項および 96 条関係別表第 2 ならびに 06 年法 12 条による修正 93 年法 12 条関係別表 5/11 年法 30 条 1 項 a 号および 22 条関係別表 3):チャリティコミッション以外の政府機関の主管となるため、チャリティコミッションでの登録は除外になるチャリティ</p> |
| <p>(c)登録免除チャリティ(excepted charities)(93 年法 3 条 5 項 b 号、06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 c 項/11 年法 30 条 2 項 c 号):チャリティコミッションの主管になるが、前会計年度の総収入金額が 10 万ポンド以下で、チャリティコミッションでの登録が免除されるチャリティ</p> |

3) 受託者・理事の受忍義務

チャリティの受託者・理事(trustees)は、チャリティ法に定める登録要件を充足する場合に、チャリティコミッションに登録申請をするように義務づけられている(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の B 条第 1 項 a 号/11 年法 35 条 1 項 a 号)。また、チャリティの受託者/理事は、年次報告書を作成したり、法定資料や情報の提出を義務づけられる(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の B 第 1 項 b 号/11 年法 162 条等)。

(6) 小規模チャリティ

すでにふれたように、前会計年度(基準期間)の総収入金額が 5 千ポンド以下の小規模チャリティ(small charities)は、チャリティコミッションでの登録を要しない(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 2 項 d 号/11 年法 30 条 2 項 d 号)。従来は、この最低金額が 1 千ポンドであったが、この金額が引き上げられた。言い換えると、2007 年 4 月 1 日以降、チャリティは、特定信託(special trusts)に付しているものも含め基準期間のあらゆる源泉の収入が 5 千ポンド(旧 1 千ポンド)を超える場合には、チャリティコミッションでの登録が義務づけられる。

06 年法の施行後において、基準期間の総収入金額が 5 千ポンド以下の小規模チャリティは、もはや登録を義務づけられないことになった。もちろん、この場合であっても、登録免除チャリティを含め、チャリティコミッションの一定の規制権限が及ぶことには変わらない。

1) 任意の登録選択

小規模チャリティにあてはまれば、登録を義務づけられることはない。しかし、登録制度の一つの長所は、登録によりチャリティが社会的に高い信用度が得られることにある。この点に配慮して、06 年法は、小規模チャリティにあてはまり登録が必要のない場合であっても、そのチャリティは任意で登録(voluntary registration)を選択できることにした(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条 A 第 6 項/11 年法 30 条 3 項)。もっとも、後にふれる登録除外チャリティ(exempt charities)(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 a 項および

修正 93 年法別表 2/11 年法 30 条 1 項 a 号および 22 条関係別表 3)は、登録選択ができない(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 6 項/11 年法 30 条 2 項 d 号)。

2) 登録抹消手続

従来は小規模チャリティで登録不要となる場合の最低金額は 1 千ポンドであった。これが 5 千ポンドに引き上げられたことから、新基準の施行後、もはや登録を維持する必要のないチャリティが出てくる。こうしたチャリティは、チャリティコミッションに申請して登録抹消手続をすすめることができるものと解される⁸⁰。

同様に、小規模チャリティが任意登録を選択した場合についても、その後、登録不要と考えた時には、登録抹消手続をすすめることができる(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条 6 項/11 年法 34 条 3 項)。

3) 小規模チャリティの登録と税制上の支援措置

チャリティには、会社や人格なき社団形態か、信託形態かを問わず、本来の事業や非関連収益事業等(charitable expenditures)に対する所得課税やピャピタルゲイン税の除外措置⁸¹や、付加価値税のゼロ税率(zero-rating)や非課税(exemptions)の適用、寄附金控除対象寄附の受入適格など各種税制上の支援措置が講じられている。

イギリスの課税庁である歳入関税局(Her Majesty's Revenue and Custom (HMRC))は、チャリティが各種税制上の支援措置を享受するためには、原則として登録チャリティであることを証するチャリティコミッション発行の登録番号(registration number)を呈示するように求める。しかし、基準期間の総収入金額が 5 千ポンド以下で登録不要な小規模チャリティの場合、登録番号の呈示ができない。この場合、法人形態のものについては 2000 年財政法 46 条〔小規模事業等への課税除外(Exemption for small trade etc.)〕で、一方、信託形態のものについては 2007 年所得税法(Income Tax Act 2007)506 条〔小規模事業からの収益への課税除外(Exemption for profits etc. of small-scale trade)〕などにより課税しないことにしていることから、登録番号なしに証明資料の呈示で足りる。

(7) 登録除外チャリティ

登録除外チャリティ(exempt charities)とは、やさしくいえば、チャリティコミッション以外の政府機関の所管となることから、チャリティコミッションでの登録が除外されるチャリティを指す(93 年法 3 条 5 項および 96 条関係別表第 2 ならびに 06 年法 12 条による修

⁸⁰ チャリティ法に特段の定めはないが、チャリティコミッションは抹消手続に関するガイダンス(指針)の作成にとりかかっている。

⁸¹ 一般に、信託形態のチャリティの場合は個人所得税上の課税/課税除外の取扱を受ける。一方、会社(法人)や人格なき社団等形態のチャリティの場合には法人所得税の課税/課税除外となる。なお、ナショナルトラストのような信託のような名称を用いても法人格付与法準拠法人(body incorporated by statute)や勅許状準拠法人(body incorporated by Royal Charter)については、法人所得税上の課税/課税除外の取扱を受ける。

正 93 年法 12 条関係別表 5/11 年法 30 条 1 項 a 号および 22 条関係別表 3)。主なものをあげれば、①1960 年チャリティ法制定以前から存続する団体や 1853 年から 1939 年公益信託法(Charitable Trusts Act 1853~1939)に基づいて存続する機関、②オックスフォード大学やケンブリッジ大学、ロンドン大学、ダーハム大学など(93 年法別表 2 第 b 号/11 年法 22 条関係別表 3 第 2 条以下)、③国王の勅許状で設立された大英博物館(British Museum)(93 年法別表第 2 第 p 号/11 年法 22 条関係別表 3 第 12 条以下)、④議会制定法で創設された帝国戦争博物館(IWM : Imperial War Museum)(93 年法別表 2 第 z 号/11 年法 22 条関係別表 3 第 23 条)などが典型である。これら登録除外チャリティは、設立準拠法である各議会制定法や 93 年法別表 2/11 年法 22 条関係別表に限定列举されている。

1) 登録除外チャリティの除外範囲の見直し

2002 年 9 月に、首相直属の戦略班(Strategy Unit)がチャリティ制度改革に関する意見公募/公開諮問のための報告書『民間活力、公益増進(Private Action, Public Benefit)』をまとめ、内閣府(Cabinet Office)が公表した。この意見公募/公開諮問用の報告書のなかで、戦略班は、登録除外チャリティ(exempt charities)については、はっきりした主管機関のないものも少なくないことを指摘した。加えて、その主管機関がチャリティ法を執行する権限を有していないことなどから、政府規制が及びにくい構図になっていることに注目した。そして、こうした点の改善に向けて、次のような勧告を行った。

表 19 戦略班が勧告した登録除外チャリティの見直しのポイント

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・登録除外チャリティの主管機関は、チャリティ法に準拠して監督をすべきである。・チャリティコミッションが、登録除外チャリティに対しても広範な監督権を行使すべきである。・主管機関を持たない大規模な登録除外チャリティは、チャリティコミッションで登録すべきである。 |
|--|

以上のような勧告の趣旨は、基本的に 06 年法に採り入れられた。すなわち、登録除外チャリティとして存続するチャリティは、チャリティ法に準拠した監督権を行使できる「主管機関(principal regulator)」の支配に服すべきであるという視角から法改正が行われた。

この結果、チャリティコミッションの登録除外チャリティの活動に介入できる規制権限は強化された。言い換えると、登録除外チャリティ側のチャリティ法上の受忍義務は格段に強化された。例えば、①登録除外チャリティの受託者・理事は、原則として登録チャリティの受託者・理事と同等の責務を負うこととされた。また、②登録除外チャリティは、登録チャリティとは多少異なるが、会計、その監査および年次報告書等の作成・開示の面で、自らの主管機関に対して登録チャリティと同程度の会計責任を負うこととされた(11 年法 160 条)

2) 登録除外チャリティの適格を喪失するチャリティ

これまで登録除外チャリティ(exempt charities)にあったチャリティが、その適格を喪失するということは、チャリティコミッションでの登録申請をしなければならなくなることを意味する。そして、結果的には、チャリティコミッションの監督に服することになる。

06 年法の制定にあたっては、登録除外チャリティ適格を喪失するチャリティと、逆に適格を持続するチャリティの選別作業が行われた。その選別にあたっては、まず、登録除外チャリティについて、チャリティコミッションと同等の監督権を確実に行使できる主管機関が存在するかどうか精査された。そして、次に、そうした主管機関が見当たらない場合には、登録除外チャリティの適格を喪失させ、チャリティコミッションでの登録を求めるかたちで立法作業がすすめられた。

この結果、①ウェールズの大学その他の高等教育機関、②ケンブリッジ、ダーハムおよびオックスフォード大学の各種カレッジ、③大学学生自治会(student unions)、ロンドン博物館(Museum of London)などは、直接チャリティコミッションの監督を受けることになった。

3) 登録除外チャリティの適格を持続するチャリティ

登録除外チャリティの適格を維持するチャリティについては、チャリティコミッション以外の主管機関の監督を受けることになる。その一方で、06 年法は、登録除外チャリティの主管機関または主務大臣に対して、その下にある団体に対してチャリティ法の基本原則を遵守しているかどうか監督するように求めている(06 年法 13 条/11 年法 25 条以下)。

登録除外チャリティの適格について、チャリティコミッションと主たる規制機関は、必要に応じて協議をすることになっている(11 年法 28 条)。また、主たる規制機関から登録除外チャリティに関するチャリティコミッションへの情報開示やチャリティコミッションから登録除外チャリティの主たる規制機関への情報開示も制度化された(11 年法 58 条)。

(8) 登録免除チャリティ

登録免除チャリティ(excepted charities)とは、チャリティコミッションの主管の下にあるチャリティであるが、チャリティコミッションへの登録は免除されるものを指す(93 年法 3 条 5 項 b 号、06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 2 項 c 号/11 年法 30 条 2 項 d 号)。したがって、チャリティ法の基本原則は適用になる。

06 年法は、これら登録免除チャリティとされてきた団体であっても、前会計年度の総収入が 10 万ポンドを超える場合には、チャリティコミッションでの登録を義務づけた(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条の A 第 c 項 ii/11 年法 30 条 1 項および 2 項 b 号および c 号)。

チャリティの登録制度は、1960 年代に確立されたが、チャリティによっては、その親団体または連合組織がすでに登録チャリティになっている場合が多かった。ボーイスカウト(Boy Scout groups)やガールスカウト(Girl Guide groups)、軍隊関連チャリティ(armed

forces charities)などが典型である。ほかに 1855 年礼拝施設登録法(Places of Worship Registration Act 1855)9 条の下で登録庁長官の所管になる宗教礼拝施設等(93 年法別表 2 第 a 号)が登録免除チャリティとなっている(ただし前会計年度の総収入金額が 5 千ポンド未満の場合に限る。)。

06 年法の制定時に、これら登録免除チャリティは、チャリティ法の基本原則は適用になるものの、コミッションの監督権が及びにくく、透明性と説明責任の面で問題があることが指摘された。このため、2009 年法施行から 5 年を経過措置として登録免除チャリティの適格を有してきた各種宗教団体の信徒団体(religious faith organisations)の多くは、その登録免除適格に関しては一代限りで、2021 年 3 月 31 日までとされている(11 年法 31 条ないし 33 条)。

また、10 万ポンドの最低金額は、暫定的なもので、将来的にはより低い金額に引き下げられる可能性がある。もっとも、登録免除チャリティであっても、前会計年度の総収入金額が 5 千ポンド未満の場合には、小規模チャリティ(small charities)にあてはまることになることから、チャリティコミッションでの登録を要しない(06 年法 9 条による修正 93 年法 3 条 A 第 d 項/11 年法 30 条 2 項 d 号)。

(9) チャリティ審判制度

～チャリティ紛争にかかる権利救済制度とチャリティ審判制度の所在

2006 年チャリティ法(Charities Act 2006)により、チャリティ法に基づくチャリティコミッション(コミッション)の処分等に不服なチャリティやその関係者など(以下「チャリティ等」という。)の権利救済機関として、新たな「チャリティ審判所(Charity Tribunal)」が設けられた(06 年法 2 編 2 章 8 条以下)。

しかし、その後、「2007 年審判所、裁判所及び実施法(TCEA : Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)」(以下「2007 年審判所実施法」または「TCEA」という。)がイングランド議会を通過し、2008 年 11 月 3 日に発効した。これにより、イギリスにおける抜本的な行政審判所制度改革が断行された。2007 年審判所実施法(TCEA)は、従来から存在するさまざまな行政審判所を束ねて、行政審判と司法審査の一部を融合させるかたちで横断的な審判所制度に誕生させた。新審判所制度は、二進級制(two-tier tribunal system)で、第一段階審判所(First-tier Tribunal)と上級審判所(Upper Tribunal)からなる。執行行政庁その他公的政策実施機関の処分等に不服なものは、これらの審判所を利用して権利救済を求めることができる。

2009 年に、チャリティ審判所も、この審判所制度に編入された。具体的には、第一段階審判所の一般規制室チャリティ部(First-tier Tribunal, GRC : General Regulatory Chamber, (Charity))および上級審判所の租税・チャンセリー室(Upper Tribunal, TCC : Tax and Chancery Chamber)として新装された。

こうしたチャリティ等の関する権利救済制度改革その他の改正をチャリティ法制に織り込むために、2011 年チャリティ法(Charities Act 2011)(以下「11 年法」または「11 年チャ

リティ法」ともいう。)が制定された。11 年法は、コミッションがチャリティ等に対して行った処分等にかかる第一段階審判所(一般規制室チャリティ部)での審査請求と上級審判所(租税・チャンセラー室)での再審査請求にかかる基本的な手続を明定している(11 年法 17 編 1 章ないし 3 章 [315 条ないし 331 条] および 319 条・321 条・323 条・324 条関係別表第 6 [審判所への審査請求及び申立て])。

例えば、登録チャリティが、コミッションの調査を(inquiry)受け、非違、不適格事由を指摘され、コミッションからチャリティ登録を抹消する処分(decision)を受けたとする。この場合、当該チャリティは、後にふれるようにコミッションに異議申立て(decision review)をすることができる。あるいは選択的に、その処分の違法、取消を求めて、直接、第一段階審判所(一般規制室チャリティ部)へ審査請求(appeal)をすることができる。しかし、第一段階審判所が、当該チャリティ側の請求を棄却または全部容認しないとする裁決をくだしたとする。チャリティ側が、この裁決を容認できないときには、当該チャリティは、上級審判所の租税・チャンセラー室に再審査請求(onward appeal)をする途も開かれている。

上級審判所(租税・チャンセラー室)は、コミッションの行った処分等についての再審査請求に加え、一部司法審査をする権限を有している(ECTA25 条)。したがって、チャリティ側は、状況によっては、司法審査を求めることも可能である。ただし、こうした請求や審査は、第一段階審判所または上級審判所が、その請求を許可した場合に限られる。

さらに、上級審判所の裁決または判決(decisions)に不満な場合、紛争当事者は、裁判所への提訴も可能である。ただし、この場合も、上級審判所または該当する裁判所がそれを許可する限りにおいて認められる。

また、すでに若干ふれたところであるが、コミッションの「処分等」にかかる紛争については、チャリティコミッションが内部に設けている紛争処理制度である「原処分等にかかる異議申立手続(decision review procedure)」(以下、単に「異議申立手続」ともいう。)を活用するルートもある。チャリティ審判制度が設けられる以前から、コミッションが行った数多くの処分等に係る紛争は、処分等を受けたチャリティ等側からの救済の求めに応じて、この異議申立手続を通じて簡易・迅速に解決をはかれてきた。新たなチャリティ審判制度が設けられた後も、その前段階としてコミッション内部の異議申立手続を利用することができる。もともと、原処分等に納得の行かないチャリティ等は、このコミッション内部の異議申立手続を経ることなしに、直接、独立性の強い審判所(tribunals)でチャリティ審判(以下、主に第一段階審判所(一般規制室チャリティ部)での審査請求を「チャリティ審判」という。)を求めることもできる。

いずれにしろ、原処分等にかかる法的紛争については、コミッション内部の原処分等にかかる異議申立手続があることから、チャリティにかかる法的紛争件数全体から見ると、審判所での審査請求や司法審査、裁判所での訴訟にまですすむ紛争事例の件数比率は限られてくる、とみることができる。

ところで、チャリティ等にかかる「紛争」は多岐にわたる。これまで述べてきたような、

チャリティや公益法人(CIO)登録拒否処分、公益増進基準(public benefit test)違反を理由とした登録抹消処分をはじめとした様々なコミッションの処分等(decisions, order, direction)、すなわちコミッションの公的規制権限行使に関しコミッションとチャリティとの間に生じた法律上ないし事実上の紛争には限らない。コミッションが提供するサービス(業務)に対する不満、苦情、または規制機関であるコミッションへの告発なども広い意味での「紛争」のカテゴリーに入る。「処分等」にかかる紛争(争訟)と「業務(サービス)」にかかる紛争(苦情処理)は、一部重なるものも出てくるが、処理手続上は分けて考える必要がある。

コミッションの「業務(サービス)」にかかる紛争(苦情処理)は、その種類のみならず、申出の内容においても多岐にわたる。まず、コミッションの業務を利用するチャリティ関係者からのコミッションへの苦情の申出がある。また、一般市民からの苦情や告発に加え、コミッション内部者からの告発や苦情の申出も想定される。当然、それぞれの苦情の内容も多岐にわたる。さらに、苦情調査の結果が、処分等に結びつく事例も出てくる。このように、苦情の申出者のみならず、苦情の内容が多岐にわたることから、処理手続は異なり、複雑である。

1) コミッションが行った処分等と原処分等にかかる異議申立手続

登録チャリティのチャリティ法上の受忍義務は多岐にわたる。公的政策実施機関の一つであるチャリティコミッションには、チャリティ法によりチャリティを規制するための広範な調査権や処分権能が付与されている。コミッションは、登録チャリティその他の団体および個人に対し、さまざまな調査(inquiries)を実施し、受忍義務違反があった場合に、当該チャリティ等に対する処分等を行っている。

コミッションが行った処分等は一応適正の推定(presumption of correctness)を受ける。しかし、実際には、これら処分等が常に適正に行われているとは限らない。コミッションから処分等を受け、その処分等に納得できない場合、当該処分等を受けた当事者は、さまざまな法的紛争処理手続を通じて自己の権利を護るルートが開かれている。

コミッションが内部に設けている伝統的な法的紛争処理制度としては、「原処分等にかかる異議申立手続(decision review procedure)」（「異議申立手続」）がある。

(A) コミッションの権能、調査権限および処分

2011 年チャリティ法は、コミッションが、法により与えられた目標(objectives/11 年法 14 条)を達成することができるよう、コミッションにさまざまな権能(functions)を付与している(11 年法 15 条)。

表 20 チャリティコミッションの権能(11 年法 15 条)

(a) <u>チャリティの登録適格の審査</u> : 団体がチャリティにあたるかどうかの決定をすること(法 15 条 1 項 1 号)。

(b)	チャリティの支援 : チャリティの管理運営の適正化の奨励および促進をすること(同 2 号)。
(c)	チャリティの監督 : チャリティの不正もしくは管理運営の確認および調査、ならびにチャリティの不正もしくは管理運営に対する救済または防止対策の実施すること(同 3 号)。
(d)	一般大衆相手の公益目的の募金活動の規制 : 一般大衆相手の公益目的の募金活動を開始するに先立ち、一般大衆対象募金証(PCC : Public Collection Certificate)の発行の適否を決定すること(同 4 号)。
(e)	情報の提供 : チャリティコミッションの権限行使、コミッションの目的を説明する情報の入手、評価および頒布すること(同 5 号)。
(f)	政府の支援 : コミッションの権限や目的の関する事項について担当国務大臣に対して提案、助言または情報提供をすること(同 6 号)。

コミッションは、これらチャリティ法の目標/使命の実現に向けて、付与された法的権能を行使し、登録チャリティや登録申請をする団体に対する公的規制を行っている。そして、規制違反、非違行為が見つかり、さまざまな「処分(decisions)」や「命令(orders)」をすることができる。また、チャリティ財産を保護するための「指示(directions)」や必要な「スキーム(schemes)」を組むこともできる(以下、これらを一括して「処分等」ともいう。)。しかし、コミッションは通常、処分等を行うに先立っては、さまざまな「調査(inquiries)」を実施しなければならない。

①コミッションの調査権限の種類

2011 年チャリティ法(11 年法)は、第 5 編 情報収集権(Information Powers)の表題で、コミッションに対してさまざまな調査権限を付与している。主なものをあげると、次のとおりである(11 年法 46 条以下)。

表 21 チャリティコミッションの主な調査権限の種類

(a)	調査を開始する一般的な権限(General Power to institute inquiries)(11 年法 46 条)
(b)	調査目的での証拠等の収集(Obtaining evidence etc. for purposes of inquiry) (11 年法 47 条)
(c)	調査目的での搜索令状を求める権限(Power to obtain search warrant for purposes of inquiry)(11 年法 48 条)
(d)	搜索令状の執行(Execution of search warrant)(11 年法 49 条)
(e)	調査結果の公表(Publication of results of inquiries)(11 年法 50 条)
(f)	資料提出を求める権限(Power to call for documents)(11 年法 52 条)
(g)	記録を搜索する権限(Power to search records)(11 年法 53 条)
(h)	その他

②コミッションによる「処分等」とは

こうした法定調査(statutory inquiries)等の結果に基づき、コミッションは、被調査対象チャリティに対してさまざまな「処分等(decisions, etc.)」を行うことになる。こうした「処分等」は、イギリス公法上の不文の法理に基づいて行われるものも多い。したがって、チャリティ法をはじめとした制定法上の典拠のないものも多い。

「処分等」にあたるものとしては、次のような行為をあげることができる。

表 22 コミッションによる「処分等(decision etc.)」の種類

(a) 処分(decisions)	コミッションの一方的な意思のより法律上の効果を発生させる行為を指す。
(b) 指示(directions)	例えば、コミッションが、チャリティの管理運営についてチャリティの受託者・理事等に対して一定の行為をするように求めることである(法 76 条)。
(c) スキーム(schemes)	例えば、チャリティの管理運営の不正等が発覚し、チャリティ財産やチャリティ目的の保護のための行為が必要であることから、コミッションが、当該行為に関与した受託者・理事その他の使用人の解職を命じ、かつ、当該チャリティの適正な管理運営のためのスキームを確立することができる(11 年法 79 条)。
(d) 命令(orders)	命令は、さまざまな条件下で出される。例えば、チャリティ信託に付している財産をその受託者が目的外利用している場合にその是正を命じる、または不当に処分しようとしている場合にはコミッションが公的管理人(Official Custodian)を選任し、受託者に対し当該財産の管理権を移譲するように命じることができる(11 年法 21 条)。
(e) 不作為(not to exercise a legal power)	議会制定法上の作為義務があるのにもかかわらず、相当期間内にその義務を果たさないことをいう。例えば、コミッションに登録申請をしたのにもかかわらず、相当期間内に何らの行為をしない場合が想定される。また、コミッションが相当期間内に一定の法的権限を行使すべきなのにそれをしない場合が想定される。 「不作為」は、作為の伴う「処分」とはいえないが、不作為の違法性の確認を求めて争訟をし、救済を求めることができる。

(B)コミッションの異議申立手続の概要

チャリティやその関係者など(チャリティ等)が、チャリティコミッションから処分等の通知を受け取ったとする。この場合で、当該チャリティ等がその処分等に不服なときには、「異議申立書(Request for a decision review)」をコミッションに提出し、コミッション内部に設けられている異議申立手続(Decision review procedure)を利用して権利救済を求めることができる。

ただし、当該処分等がすでにこの異議申立手続に付されている場合には、再度この手続を利用することはできない。また、処分等が、2000 年情報公開法(FOI : Freedom of Information Act 2000)または 1998 年データ保護法(Data Protection Act 1998)に基づく情

報開示請求にかかわるものである場合にも、当該法律のもとでの独自の紛争処理手続があることから、この異議申立手続を利用できない。

①コミッションの異議申立手続の対象となる処分等

コミッションの異議申立手続の対象となる処分等は、第一に、11 年チャリティ法の別表第 6 に掲げる【審判所への審査請求及び申立て】(一部後述する。)ができる処分等である。加えて、別表第 6 の掲げられてはいないがコミッションの法的権限の行使の伴う処分等および法的権限の伴わない事実上拘束力のある行為なども含まれる。ただし、他の執行行政庁その他公的政策実施機関がした処分等でコミッションが同意を与えるかたちのものについては、コミッションに直接の規制権限がないことから、この異議申立手続の対象とならない。こうした同意については、共管事項についても裁断をくだせる審判所または裁判所のみが審査できる。

すでにコミッションの異議申立手続に付されている処分等も、再度異議申立手続に付することはできない。また、異議申立ての権利を有しないものも、この手続を利用することはできない。さらに、コミッション内部に設けられている他の苦情処理手続(Complaints procedure)を通じて苦情の申出になじむ行為や不作為も、原則としてこの異議申立手続から除外される。現在係争中のコミッションの処分等や行為なども、この異議申立手続からは除外される。

コミッションの処分等を受け、かつ異議申立手続の対象外とされる場合であっても、当該処分等を直接審判所または裁判所で争うことも可能である。

②異議申立手続を経ないで原処分等の直接審査請求も可能。

コミッションから処分等を受けた当事者は、コミッションの原処分等について、異議申立手続を経ることなしに、直接、独立性の強い審判所や裁判所で争うことができる。ただし、いったん原処分等の審査を審判所または裁判所へ付託した場合には、原則として、コミッションの異議申立手続による救済を求めることはできない。ちなみに、2007 年のチャリティ法改正前は、異議申立前置主義が採られていたため、原処分等を直接審判所へ付託して審査請求を求めることはできなかった。

③異議申立書の提出期限

異議申立書は、コミッションから処分等の通知を受けてから 3 ヶ月以内に提出しなければならない。やむをえない理由がある場合には、その旨を文書にして添付し、申立期間の延長を申請しなければならない。コミッションは、理由があると認める場合には、異議申立期間の延長に応じる。

④異議申立ての審査

コミッションは、原処分等にかかる異議申立書を受理した後に、その申立てについて、次のような形式審査と実質審査を行う。

表 23 異議申立ての形式審査および実質審査の概要

ステップ 1：適格審査(eligibility)	異議申立てにかかる処分等が、コミッションの行った処分等であるのかどうか。そうであるとする、異議申立人は申立適格を有しているのかどうか。審査手続を停止すべき理由に該当しないかどうか。コミッションはこのステップ 1 手続を 10 業務日以内の終わるように目標値が設定されている。
ステップ 2：原処分等の審査(decision review)	コミッションは、原処分等にかかる異議申立ての審査をすすめると決めた場合、コミッションの職員が審査を開始する。審査は、事例により、一人または合議で行われる。原処分等の重要度や性質などを勘案して、審査には上級職員が参加する場合もある。ただし、審査の公平性を確保するために、原処分等に関わった職員は参加しないことになっている。
ステップ 3：異議決定(decision)	コミッションは、当該処分等にかかる異議申立てに対する審理の結果として、異議決定を行う。異議決定は、異議申立てに理由がない場合には「棄却」、一方、異議申立てに理由がある場合には、「原処分の全部取消」または「原処分の一部取消」を行う。異議決定は、異議申立人に対して、異議決定書を送達することで通知される。異議決定書には、異議決定に内容(主文)に加え、その理由が附記される。
ステップ 4：その後の手続	原処分等を行ったコミッション担当部には、いくつかの選択肢がある。①異議決定を受け入れて、異議決定に沿った処分等を行う。②異議決定を受け入れない決定をする。②の場合は、当該事案は、コミッションの個別事例検討班(case-working division)での再調査に付される。 一方、異議申立人は、コミッションの異議決定に納得できない場合には、審判所【第一段階 審判所の一般規制室チャリティ部(First-tier Tribunal ,GRC : General Regulatory Chamber, (Charity))】へ審査請求を行うことになる。

2) コミッションの「業務」にかかる苦情処理手続

チャリティコミッションの「業務(サービス)」にかかる紛争(苦情処理事項)は多岐にわたる。また、処理・救済ルートも一様ではない。しかしここでは、簡潔な紹介に留めておく⁸²。

コミッションは、チャリティ関係者や一般市民からのコミッションの業務の遅延や事務対応の悪さなどへの苦情については、コミッション内での職員規律や内部の苦情処理制度(internal complaint process)で対応する態勢を整えている。また、コミッション内苦情処理

⁸² See, Charity Commission, Complaints about charities (November 2012). Available at: http://forms.charitycommission.gov.uk/media/94211/cc47_lowink.pdf : Charity Commission, Cause for Complaint? (May 2006). Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284733/rs11text.pdf

制度の運用や評価については、コミッションが外部委託している独立苦情審査人(ICR : independent complaints reviewer)にゆだねることで対応している。

一方で、チャリティのサービス受給者(beneficiary)と提供先であるチャリティとの間で生じた問題、チャリティの内部者である受託者/理事者(trustees)間または受託者/理事者と使用人間で生じた労務問題などについての苦情の申出など、コミッションが主体的にかかわって処理にあたるべきか精査を要する事例も多々ある。他の官民の各種オンブズパースンや苦情処理機関にゆだねて処理すべき場合も少なくない。

その一方で、チャリティの乱脈経理を糾す苦情・告発については、コミッションが主体的にかかわって、当該チャリティの監査人や検査人が作成・公表した年次報告書(annual report)や年次申告書(annual return)を精査する作業が必要になる。

また、チャリティ財産の保護を求める苦情・告発については、コミッションは、当該チャリティの受託者・理事の解職、公的管理人の任命などを通じて対応する必要が出てくる。このように、苦情の申出に基づきコミッションがチャリティに対して実施した調査の結果が、処分等に結びつく事例もある。また、こうした処分等に、当該チャリティが不服な場合には、コミッションへの異議申立てや審判所への審査請求につながる場合も出てくる。

チャリティ等の権利救済制度の運用において、コミッションが、チャリティ等に対して行った指導が、法的効果のある「処分等」にあたるのか、それとも、法的効果を有しない単なる「事実行為」であたるのかが多々問題になる。チャリティ審判所は、コミッションがチャリティ法上の法定調査(statutory inquiries/11 年法 46 条等)を行い、その結果に基づいて行った行為については、「処分等(decision etc.)」にあたると解している。一方、コミッションが、法定外調査(extra statutory inquiries)、指導(guidance)として行った行為は、単なる事実行為であり処分等にあたらないとし、審査請求の対象に含めることには否定的である。言い換えると、こうしたコミッションの指導/助言的な行為に対する不満は、「業務(サービス)」にかかる苦情処理手続内で、権利救済をはかるべきであるとしている⁸³。

こうしたことから、コミッションの独立苦情審査人(ICR)は、チャリティ審判所〔第一段階審判所(一般規制室チャリティ部)〕と連絡を密にし、権利救済のすみ分け、制度の清廉性を高める努力を重ねている。具体的には、チャリティ審判所と協定「審判所と ICR 間の理解の共通に関する覚書(memorandum of understanding between the tribunal and the ICR)」を交わして、制度のはざまで権利救済制度から零れ落ちないように努めている。

一方、チャリティと一般市民向け広報の清廉性をめぐるチャリティの募金活動や広報活動に対する一般からの苦情など、明らかに外部機関に調査・処理をゆだねた方がよい事例もある。こうした事例では、外部の募金基準委員会(Fundraising Standards Board)や広告基準機構(Advertising Standards Authority)などが対応にあたるのが最適である。

さらに、コミッション内部者からの告発・苦情の申出もある。この場合には、1988 年公

⁸³ See, Legal News, “Charity tribunal clarifies rules” *Solicitors Journal* (15 June 2010). Available at: <http://www.solicitorsjournal.com/news/private-client/charities/charity-tribunal-clarifies-rules>

益通報法(PIDA : Public Interest Disclosure Act 1988)を遵守した対応、苦情処理が求められる。

コミッションの業務にかかる苦情については、1967 年議会コミッショナー法(Parliamentary Commissioner Act 1967)及びその後継法に準拠してイギリス議会に設けられている「議会・健康サービスオンブズマン(Parliamentary and Health Service Ombudsman)」に苦情の申出をし、解決をはかることもできる⁸⁴。

3) コミッションから独立した審判所での審査請求

チャリティ等が、コミッションから何らかの処分等を受けたとする。この場合、コミッションが行った処分等に不服な場合には、コミッションへの異議申立手続(Decision review procedure)を通じて救済を求めることができる。しかし、当該チャリティ関係者が望めば、異議申立手続を経ることなしに、当該処分等の適否を、直接、独立性の強い審判所で争うことができる。いずれの争訟ルートを選択するかは、審査請求を行う当事者適格を有する者(チャリティ等)の判断による。

一般に、執行行政庁その他公的政策実施機関の処分等に不服なものは、当該処分機関から独立した権利救済機関で救済を受けられるのが望ましいとされる。その一方で、救済手続が複雑で、時間と費用がかかるようでは、駆け込み救済機関としては高く評価できない。したがって、審判所の使命が明確にされる必要性は極めて高い。

第一段階審判所の一般規制室チャリティ部(GRC チャリティ部)におけるチャリティ審判(charity tribunal)の使命は、処分庁であるチャリティコミッション(コミッション)から独立した機関で、迅速かつ低負担でコミッションとの間に起きた紛争を解決することにある。

チャリティ審判の使命からみた制度的な特徴を表にすると、次のとおりである。

表 24 チャリティ審判の使命から見た審査請求制度の特徴

①	異議申立前置主義は採らない ：コミッション内部に設けられた処分等のかかる異議申立手続を経ることなしに直接、GRC チャリティ部のよるチャリティ審判を受けることができる。もろろん、審査請求人の選択による。
②	書面審理か口頭審理か ：チャリティ審判は、迅速かつ簡便、低負担の事案処理を使命としている。このことから、チャリティにかかる係争事案については、書面審理(paper hearing/hearing on the papers)が理にかなっているように見える。ところが、2007 年審判所実施法(TCEA)は、特段の規定を置いておらず、事案を公開の合議体(panel)で口頭審理(oral hearing)することを求めているのかどうかは定かではない。実際の審理を担当する審判所の室(Chamber)によっては、その手続規則(Procedure Rules)で、口頭審理を義務づけている例もある。チャリティ審判事案では一般に、書面審理が多いようである。迅速・簡素の要請と手続的適正および権利擁護の要請とをどのように調整すべきかが問われている。

⁸⁴ Available at: <http://www.ombudsman.org.uk/home>

る。審理には、専門家の意見書(expert evidence)等の提出も認められる。口頭審理の開催に係争当事者が合意した場合でも、当事者が審理参加に至便な場所(例えば、最寄の裁判所の会議室など)で、開催される。審査請求人に負担で弁護人、補佐人等の出席は認められるが、義務ではない。口頭審理を行う場合で、審査請求申立書(notice of appeal form)に通訳を必要とする旨の特記事項があるときには、審判所側の負担で通訳が用意される。

③ **公開審理**：口頭審理は、人格権や国家安全保障などが絡んでくる事案を除き、原則として公開で行われる。審判所は、自らのホームページ上に、各事案の審理の日時と場所を掲載するかたちで公開している。

④ **略式審理**：口頭審理は、できる限り略式で(informal)行われる。審理に参加する裁判官はかつらや法衣を着装しない。審理もてきただけ簡略化した手続ですすめられる。審判所手続を補佐するために「書記官(clerk)」が配置されており、あらゆる審理手続につき申立人を支援する体制が敷かれている。

⑤ **審査請求費用**：原則として、審判所は、審査請求人であるチャリティがその事例で負けたとしても、当該審査請求人に対してコミッションが負担した争訟費用を支払うように求めることはない。ただし、争訟当事者であるチャリティがその係争事例において「不条理(unreasonably)」な振る舞いなど(2007 年審判所実施法 29 条 4 項および 5 項)により、相手方に「浪費(wasted costs)を生じさせた場合は除く。

⑥ **審査期間**：審査開始から裁決までの期間は、30 週以内が目標とされている。

(10) 新公益法人(CIO)法制

ブレア政権(当時)は、「社会的企業部門」の強化・刷新のための構想において、チャリティ制度改革の一環として、新法人類型の「公益法人(CIO)」を導入の途を拓いた(2006 年チャリティ法 8 章 34 条関係別表 7 による修正 93 年法 8 編の A 第 69 条の A ないし 69 条の Q/11 年法 11 編第 1 章ないし 5 章および 2012 年 CIO 規則(イングランド・ウェールズ))⁸⁵。

1) 公益法人(CIO)法制検討の経緯

前労働党政権下において、2006 年チャリティ法の制定により、CIO(公益法人)の導入が決ったものの(2006 年チャリティ法 8 章 34 条関係別表 7 による修正 93 年法 8 編の A 第 69 条の A ないし 69 条の Q)、その後の政権交代に伴う CIO に関する法規則(政令 regulations)の制定が延び延びになっていた。

その後、イギリス議会は、1993 年チャリティ法をリステイトして 2011 年チャリティ法を制定・施行し、かつ、2013 年 1 月には 2011 年法に基づく CIO に関する 2012 年規則 [Charitable Incorporated Organization(General) Regulations 2012] を承認し、1 月 2 日に公布した。これに伴い、イングランド・ウェールズにおいては、2013 年 5 月 4 日から

⁸⁵ See, Gareth G. Morgan, Charitable Incorporated Organisations (Key Guides) (DSC, 2011).

CIO(公益法人)の設立登録受付を開始した⁸⁶。

CIO はこれまでの営利法人を転用した形態とは異なり、非営利公益セクターに固有の法人類型である。この法人類型導入の契機となったのは、次のような意見である。

表 25 公益法人(CIO)制度検討の経緯 (イングランド・ウェールズ)

年 月	主要な事項
2000 年 11 月	・ 1998 年 12 月から始まった会社法の抜本改革の際に、会社法審議会(The Company Law Review Steering Commission)が作成・公表した報告書『競争経済に向けての現代会社法(Modern Company Law for a Competitive Economy) : その構造の構築』(2000 年 11 月)およびその後同審議会がパブリックコメント(意見公募/公開諮問)を繰り返して作成・公表した報告書
2001 年春	・ チャリティコミッションの諮問委員会が、「チャリティコミッションに対する諮問会議報告書『公益法人』(Report from the Advisory Group to the Charity Commission, “Charitable Incorporated Organisation)」(以下『CC 諮問会議 CIO 報告書』という)を公表した。
2002 年 9 月	・ 内閣府戦略班が、戦略班討議用資料『民間活力、公益増進：公益法人(Strategic Unit, “ Private Action, Public Benefit: Charitable Incorporated Organisation”)』(以下『戦略室 CIO 資料』という)を公表した。 ・ 内閣府サードセクター局(Cabinet Office, Office of Third Sector)が、『公益法人：パブリックコメントへの意見、次のステップ(Charitable Incorporated Organisation : Summary of Consultation Responses and Next Steps)』を公表した。
2011 年 12 月	・ 1993 年チャリティ法の全面改正をねらいに 2011 年チャリティ法が制定され、同 2011 年法第 2 部〔公益法人法(CIOs : Charitable Incorporated Organisations)〕関係の改訂規定が挿入された。
2012 年 12 月	・ 「2012 年公益法人(総則)規則(The Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012)」(以下「CIO」規則)および「2012 年公益法人(支払不能及び解散)規則(The Charitable Incorporated Organisations (Insolvency and Dissolution) Regulations 2012)(以下「CIO(支払不能)規則」という)に公表され、2013 年 1 月にイギリス議会がこれらを承認した。

これらのうち、CIO 制度の立法意思を理解するには、『CC 諮問会議 CIO 報告書』(Report from the Advisory Group to the Charity Commission, “Charitable Incorporated

⁸⁶ 一方、スコットランドにおいては、スコテッシュ CIO/SCIO(: Scottish charitable incorporated organisation)制度が設けられて、2011 年 4 月 1 日から登録受付を開始した。

Organisation”)が有益である。

2) 新たな「公益法人(CIO)」法制の基本

イギリスにおいては、従来から、法人形態で、しかもチャリティとして認定・登録を受けたうえで公益活動をする場合には、性格的には営利法人である「保証有限責任会社(CLG : company limited by guarantee)」や「株式有限責任会社(CLS : companies limited by shares)」が広く選択・活用されてきた。こうしたチャリティは、チャリティ法においては「チャリティ会社(charitable companies)」と呼ばれる(06 年法 8 章 34 条関係別表 7 による修正 93 年法 8 編の A 第 69 条の A ないし 69 条の Q /11 年法 10 部 [193 条以下])。

こうした既存のチャリティ会社に関する規定に加え、2006 年チャリティ法は、新たな「公益法人(CIOs : charitable incorporated organizations)」類型を設けるための規定を置いた(法 8 章 34 条関係別表 7 による修正 93 年法 8 編の A 第 69 条の A ないし 69 条の Q および別表第 5 の A の新設/11 年法 10 部 [193 条以下])。

2006 年チャリティ法は、CIO の骨格を規定するに留まり、細目は議会制定法従位文書(secondary instruments)、すなわち政令(regulations and orders)に委ねられた。当初は、関係政令は 2008 年初頭に議会の承認を得て施行される予定であった。しかし、その制定作業が遅れたうえに、2010 年 5 月の政権交代(労働党から保守党・自由民主党連立政権への交代)で、この分野を所管の内閣府サードセクター局(the Third Sector, Cabinet Office)が廃止され、新たに創設された市民社会局(Office for Civil Society)が政令制定作業を所管することになった。しかし、政権交代後の引継ぎ事務の混乱などもあり、2011 年にイギリス議会の承認を得る予定であった議会制定法従位文書の施行は延び延びになっていた。

そうしているうちに、新連立政権は、2006 年チャリティ法を全面改正・新装するかたちで 2011 年チャリティ法(Charities Act 2011)を制定し、2011 年末に施行した。この 2011 年法の第 2 部 [公益法人法(CIOs : Charitable Incorporated Organisations)に CIO 制度創設に関する規定が挿入された。

そして、2011 年法に基づいて必要な議会制定法従位文書、すなわち「2012 年公益法人(総則)規則(The Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012)」(CIC 規則)および「2012 年公益法人(支払不能及び解散)規則(The Charitable Incorporated Organisations (Insolvency and Dissolution) Regulations 2012(以下「CIO(支払不能等)規則」という。))などが公表された。これらは、2013 年 1 月までに議会により承認された。

以下においては、2011 年チャリティ法(11 年法)や 2012 年 CIO 規則に盛られた範囲内で、公益法人(CIO)法制の基本について、分析・紹介する。

① CIO の基礎

2011 年チャリティ法(11 年法)は、公益法人(CIOs)の基本的な性格について、次のように規定する(11 年法第 11 部第 1 章 204 条以下)。

表 26 CIO の基本的な性格

- (a) 法人格(a body corporate)を有すること(11 年法 205 条 1 項)。
- (b) 根本規則(constitution)を有すること(11 年法 205 条 2 項 a 号)。
- (c) イングランドまたはウェールズに主たる事務所(principal office)を有すること(11 年法 205 条 2 項 b 号)。
- (d) 1 人以上の社員を有すること(11 年法 205 条 2 項 b 号)。この場合において、社員は、清算時に法人(CIO)に出捐/拠出した額までしか責任を負わないか、または有限責任を負うかいずれかである(11 年法 205 条 3 項 a 号および b 号)。

また、公益法人(CIO)の根本規則には、次のような規定を置くように求められる(11 年法 206 条 1 項/CIC 規則 13 条以下)。

表 27 CIO 規約への必要記載事項(1)

- (a) 法人の名称(11 年法 206 条 1 項 a 号)
- (b) 法人の目的(11 年法 206 条 1 項 b 号)
- (c) 主たる事務所が、イングランドにあるか、またはウェールズにあるか(11 年法 206 条 1 項 c 号)
- (d) 社員は、清算時に法人(CIO)に出捐/拠出した額までしか責任を負うかもしくは負わないか、または負う場合には、その金額(11 年法 206 条 1 項 d 号)

さらに、公益法人(CIO)の規約には、次のような事項に適用ある規定を置くように求められる(11 年法 206 条 2 項)。

表 28 CIO 規約への必要記載事項(2)

- (a) 社員資格および社員になる手続(11 年法 206 条 2 項 a 号)
- (b) 1 人以上のチャリティの理事(trustees)任命手続およびその資格要件(11 年法 206 条 2 項 b 号)
- (c) 公益法人(CIO)が清算した場合の残余資産の帰属(11 年法 206 条 2 項 c 号)

根本規則は、原則として英語で記載されるものとする。ただし、主たる事務所がウェールズにある場合には、英語かウェールズ語で記載されるものとする(11 年法 206 条 4 項 a 号および b 号)。保証有限責任会社(CIG : company limited by guarantee)の場合と同様に、公益法人(CIO)では、法人統治(corporate governance)が、社員と理事という二元構造になっている。

ただ、2006 年チャリティ法制定時に、チャリティ界が、複数社員のいる「社団(association)」型に加え、社員のいない理事・受託者だけからなる、法人統治が一元構造の法人を制度化

するように、議会にロビイング(陳情)が行われた。しかし、この提案は最終的に認められなかった。

代わりに、社団(association)型に加え、社員のすべてが理事/受託者である「基金(foundation)」型の公益法人(CIO)が制度化された(06 年法 69 条の B 第 5 項/11 年法 206 条 6 項 a 号ないし c 号)。ただ、基金型の CIO の場合、二元統治の仕組みは生きていることから、理事・受託者＝社員は、いずれの資格で決議等に加わるのか常に注意を払うように求められる。ちなみに、基金型の CIO における二元統治の仕組みは、2011 年チャリティ法でもそのまま継受されている(11 年法 206 条 6 項 a 号ないし c 号)。

②CIO の情報開示

チャリティ法は、公益法人(CIO)に対して一定の法人情報開示を義務づけている(11 年法 211 条以下)。公益法人(CIO)形態のチャリティにかかる情報開示義務は(11 年法 194 条以下)、チャリティ会社(charities companies etc.)の例とほぼ同じである。

法人名は、業務用箋、通知および正式な出版物、小切手、為替手形、約束手形、裏書、為替証書、物品オーダー、不動産譲渡証書、請求書、送り状、領収書、与信証書などに記載されなければならない(11 年法 211 条 1 項および 2 項)。

なお、法人名に「CIO」または「charitable incorporated organization」(ウェールズ語の同等語)が入っていない場合であっても、前記の各種文書には、「CIO(公益法人)」である旨を記載するように求められる(11 年法 212 条)。06 年法は、受忍義務違反を処罰の対象としている(11 年法 213 条および 214 条)。

③CIO の登録

CIO(公益法人)登録手続は、チャリティコミッションに対して、CIO の根本規則案、その他 06 年法規則に定める文書や情報を添付して申請することになっている(11 年法 207 条/CIO 規則 6 条ないし 8 条)。ただし、登録場外のチャリティとなるかたちで CIO の登録申請はできない(CIC 規則 5 条)。

チャリティコミッションは、申請したチャリティが登録により CIO になる要件を充足していない場合、または、法人規約が 11 年法 42 条 2 項その他 11 年法規則に定める要件を充足していない場合には、申請を拒否する処分を下さなければならないことになっている(11 年法 208 条 1 項)。

また、コミッションは、申請された法人の名称が、他のチャリティ(登録チャリティかどうかは問わない)の名称と同様である場合、または、その名称が誤解を招くおそれがありコミッションがチャリティに変更を命じることのできる基準に合致する場合には、その申請を拒否することができる(11 年法 208 条 2 項)。

チャリティコミッションが CIO(公益法人)登録申請を受理した場合、法人格が付与される(11 年法 210 条 1 項)。登録により、公益目的で CIO(公益法人)の発起人(promoters)の信託

に付されている資産は、その CIO(公益法人)に帰属する(11 年法 210 条 2 項)。ただし、申請人が抱えている債務については、登録によっても当然に新 CIO(公益法人)に帰属しない。

登録後に新 CIO(公益法人)が当該債務を引き継ぎたい場合には、合併の例に準じて、法人が当該債務を引継・保証する旨を約した債務填補保証契約を締結する必要がある。なお、抵当権が設定された資産、賃貸資産等の新法人への帰属にかかる取扱について、細目は 11 年法規則に委ねられている。

登録された CIO(公益法人)は、コミッションのチャリティ登録簿(register of charities)に登載される(11 年法 209 条 1 項)。登載日および CIO の細目を記した登載記録の副本がその主たる事務所に送達される(11 年法 209 条 2 項および 3 項)。この登載記録書は、法人の設立証書として機能するものであり、CIO の地位を証する書面となる。

④CIO の運営

CIO(公益法人)の運営は、06 年法により修正 93 法に導入された 69 条等関係別表第 5 の B に挿入された「CIO(公益法人)に関する詳細規定」に基づいて行われる。修正 93 法 69 条等関係別表第 5 の B では、法人の権能、規約の要件、社員にかかる権限、CIO と取引する第三者の保護などについて規定している(1 条ないし 5 条)。また、93 法別表第 5 の B は、社員や理事は、その権限を、CIO の目的を最も促進するかたちにおいて善意で行使するように求められる(9 条)。理事・受託者は、その職務遂行において相当の注意と技能を払うように求められる(10 条)。

CIO の規約の改正には、定足数を充足した総会議決における 75 パーセント以上(委任状あるいは郵送による投票が認められている場合にはその票も含む。)の賛成を要する。ただし、CIO は、チャリティであることを停止するような規約の改正はできない。「規制事項(regulated alteration)」に関する規約に改正を加える場合には、その議決に先立ち、チャリティコミッションから同意を得なければならない。ここでいう規制事項とは、公益目的の会社(CLG か CLS かは問わない)の基本定款(memorandum)もしくは附属定款(articles of incorporation)に改正を加えることに匹敵する。CIO 規約に対するすべての改正については、チャリティコミッションに届出し、かつ、コミッションによる登記が終るまで(場合によってはコミッションによる拒否処分がありうるので)効力を有しない(修正 93 法 69 条等関係別表第 5 の B 9 第 14 条)。

ちなみに、以上のような CIO の運営に関する規定は、2011 年チャリティ法に盛り込まれた(11 年法 2 章〔216 条以下〕参照)。

2.2.3 コミュニティ利益会社(CIC)法制の確立

イギリスにおける非営利公益セクター改革は、1990 年代後半に誕生した労働党政権、とりわけブレア政権のときに、「社会的企業(Social Enterprise)」構想のもとで大きな進展を見た。非営利公益活動の担い手(vehicles)の拡大を軸とした制度改革実施に必要な法制も抜

本的に見直し、整備された。社会的企業構想実現のための目玉政策の一つは、登録「コミュニティ利益会社(CIC : Community Interest Company)」制度の創設である。

CIC 制度がめざすのは、新たな“法人類型の創設”ではない。むしろ、従来からある営利会社のうち、社会・地域社会・生活環境の利益増進を目的とする会社を、「コミュニティ利益会社(CIC)」として認定・登録し、社会基盤としてのコミュニティの創生(regeneration)につなげようというものである。言い換えると、サードセクターに位置する法人であるチャリティ(チャリティ会社や公益法人)としての認定・登録の途を選択するのではなく、あくまでも第二セクターのなかで社会貢献をしながら企業活動をする途を選択する法人向けの“新ブランド「CIC」”の創設である。したがって、この“新ブランド「CIC」”登録対象となるのは、主に会社法(Companies Acts)に基づいて新設されるまたは既に設立されている株式有限責任会社(CLS : Companies limited by shares)および保証有限責任会社(CLG : Companies limited by guarantee)である(2006 年会社法 5 条および 6 条)。現在登録チャリティ(registered charities)として公益活動をしている CLS や CLG も、CIC に転換登録をし、コミュニティ益に資する活動をすることができる。ただ、登録チャリティのなかでも CIC に転換登録できるものは、あくまでも法人形態のものに限定される。非法人形態の登録チャリティは、CIC への転換登録の対象外である。

(1) コミュニティ利益会社(CIC)制度検討の経緯と成立した法制

「コミュニティ利益会社(CIC)」制度とは、コミュニティ創生の担い手の裾野を広げるために、「社会的企業(social enterprise)」部門の第二セクターにある会社(営利法人)のうち、一定の要件をクリアしたものを新たに認定・登録する制度である。「CIC」という強力な新ブランドの創設・育成をねらいに導入された。CIC 制度は、株式発行などエクイティキャピタルの活用もできることから活動原資調達ルートを多様化が容易である。本来は営利法人である会社(companies)を、コミュニティ創生活動の担い手として育て上げようという趣旨で構想が練られている。CIC は、調達した資金や利益(剰余金)を社会的目的(social purposes)の積極的に活用できるようにデザインされた仕組みである。登録されたコミュニティ利益会社(CIC)は、性格的には営利と非営利双方の目的を有するハイブリッド事業体の一つとみることができる⁸⁷。

1) コミュニティ利益会社(CIC)制度検討の経緯

コミュニティ利益会社(CIC)構想は、2002 年 9 月に公表されたブレア政権下の内閣府戦略班報告書『民間活力、公益増進(Private Action, Public Benefit)』に盛られた。これを契機に、財務省(HM Treasury)、当時の通産省(DTI : Department of Trade and Industry)、

⁸⁷ わが国でも、政府は、地方創生に、株式発行などエクイティキャピタルを活用できるタイプの新たな「ローカルマネジメント法人(LM 法人)」制度を導入する方向で検討を開始している。この構想は、イギリスのコミュニティ利益会社(CIC)をモデルとした非営利法人制度のようにみえる。記事「地方創生へ新法人制度」日本経済新聞 2015 年 1 月 28 日朝刊参照。

内務省(Home Department)などが省間協議や検討を重ね、CIC 構想を煮詰めていった。そして、最終的に、CIC 構想を実現に導く 2004 年会社(監査、調査およびコミュニティ企業)法〔Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004〕第 2 編(以下「CIC 法」ともいう。)⁸⁸および 2005 年コミュニティ利益会社規則(Community Interest Company Regulations 2005)(以下「CIC 規則」ともいう。)⁸⁹として結実した。また、CIC 法や CIC 規則に準拠して認定・登録されたコミュニティ利益会社(CIC)に対し会社法(company act)上効力が及ぶ旨を確認するために規定が、その後成立した 2006 年会社法(Companies Act 2006)6 条〔コミュニティ利益会社〕に盛り込まれた。

コミュニティ利益会社(CIC)構想実現に向けた法制確立までの検討のおおまかな経緯は、次のとおりである。

表 29 コミュニティ利益会社(CIC)構想実現に向けた法制検討の経緯

2002 年 9 月	・ 内閣府戦略班報告書『民間活力、公益増進』のなかで、コミュニティ利益会社(CIC)制度の骨子を提案 ⁹⁰
2003 年 3 月	・ 26 日：財務省(HM Treasury)が、内務省や通産省と協力して、答申『コミュニティ企業：コミュニティ利益会社(CIC)制度案』(『CIC 制度政府原案』)を公表 ⁹¹
2003 年 6 月	・ 23 日：通産省(DTI)が、内務省などと協力して、研究報告書『コミュニティ利益会社：国際比較』を公表
2003 年 10 月	・ 通産省(DTI)が報告書『社会貢献企業：社会企業に関する経過報告書、成功戦略』を公表 ⁹² ・ 通産省(DTI)が、内務省などと協力して、報告書『地域社会企業：地域社会益会社(CIC)制度案に対する一般からの意見および政府の見解』(『CIC 制度政府草案』)を公表 ⁹³ 。
2004 年 10 月	・ 11 日：通産省(DTI)が、2004 年会社(監査、調査およびコミュニティ企業)法(Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004)の下で制定する『コミュニティ利益会社規則案(CIC draft regulations)に対する公開諮問』を開始(2005 年 1 月 4 日まで) ⁹⁴ ・ 28 日：CIC 制度創設の核となる法律である 2004 年会社(監査、調査およびコミュニティ企業)法(Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004)(CIC

⁸⁸ Available at: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040027_en_5#pt2.

⁸⁹ Available at: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2005/20051788.htm>.

⁹⁰ Cabinet Office, Strategy Unit, Private Action, Public Benefit (September, 2002) at 53 *et seq.*

⁹¹ See, HM Treasury, Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company (March 2003).

⁹² See, DTI, Social Enterprises: A Progress Report on Social Enterprise: A Strategy for Success (October, 2003).

⁹³ See, DTI, Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company: Report on the public consultation and the government's intentions (October 2003).

⁹⁴ See, DTI, Consultation on draft Regulations for Community Interest Companies (October 2004).

	法)が女王の裁可を得て成立
2004 年 12 月	・通産省(DTI)が、報告書『コミュニティ利益会社(CIC)：コミュニティ利益会社(CIC)の導入』を公表 ⁹⁵
2005 年 1 月	・通産省(DTI)が、報告書『コミュニティ利益会社(CIC)：コミュニティ利益会社(CIC)の所管』を公表 ⁹⁶ ・『『コミュニティ利益会社規則案(CIC draft regulations)に対する公開諮問』に対する一般からの意見および政府の見解』を公表 ⁹⁷
2005 年 7 月	・ 1 日：2005 年コミュニティ利益会社規則(Community Interest Company Regulations 2005)(CIC 規則)施行 ⁹⁸

2) 非営利活動の担い手から見た CIC の特徴

コミュニティ利益会社(CIC)法制は、「コーポレートガバナンス(法人統治)」、「コーポレートディスクロージャー・アカウンタビリティ(運営開示・説明責任)」に加え、「コーポレートファイナンス(活動原資の調達)」を入れて、三位一体のかたちで組み立てられている。

表 30 CIC 制度の 3 本柱

・コーポレートガバナンス(法人統治) ・コーポレートディスクロージャー・アカウンタビリティ(運営開示・説明責任) ・コーポレートファイナンス(活動原資の調達)

これら三本柱のうち、とりわけ「コーポレートファイナンス」は、営利か非営利かを問わず、いずれの法人(会社)マネジメント(経営)、ひいてはその存立ないし自立するうえでも、避けて通れない重い課題となる。CIC として認定・登録をゆるされた社会的企業側において最も重視されるのは、同じく「コーポレートファイナンス(活動資金の調達)」の課題である。

CIC 制度の確立にあたっては法制面で、この点への格段の配慮を行っている。これは、2004 年 CIC 法や 2005 年 CIC 規則においても、とりわけコーポレートファイナンス(活動原資の調達)に関する規定に傾斜するかたちで、立法措置が講じられていることが目立つことから自明のところである。

また、CIC 制度は、株式発行などエクイティキャピタルの活用もできることから活動原資調達ルートを多様化が容易である。本来は営利法人である会社(companies)を、コミュニティ創生活動の担い手として育て上げようという趣旨で構想が練られている。

⁹⁵ See DTI, Community Interest Companies: An Introduction to Community Interest Companies (December, 2004).

⁹⁶ See DTI, Community Interest Companies: The Regulator of Community Interest Companies (January 2005).

⁹⁷ See, DTI, The draft Community Interest Regulations 2005: The Consultation Responses and the Government's Intension (January 2005).

⁹⁸ Statutory Instrument 2005 No.1788).

その一方で、税引き後利益が出ても、それをコミュニティ益に再投資するように求められる。資産の利用目的制限(アセットロック)ルールや「分配/配当制限」ルールが適用になる。また、取締役への報酬支払制限ルールも適用になる。

3) 「財産の利用目的限定(アセットロック)」原則とは何か

コミュニティ利益会社(CIC)は、コミュニティ益増進目的で保有する基本財産ないし基金、その果実や収益などの財産(「活動原資」)の利用目的が「限定(lock)」される。このルールを、「財産の利用目的限定・アセットロック(asset lock)」の原則(以下「アセットロック原則」)という。アセットロック原則は CIC 制度の根幹をなす。

アセットロック原則の下、会社財産は、コミュニティ(地域社会)の利益に資する目的に限定して利用するように求められる。この背景には、次のような政策上の理由・立法趣旨がある。

一般に、CIC は、新設会社の登録時ないし既設会社の登録時、転換登録時に、活動原資としてチャリティ(公益団体)や個人、営利法人(会社)などが出捐した基本財産ないし基金などの財産を継受する。一方、CIC 制度の下では、登録の対象となる法人(会社)は、私益を目的とする投資家をかかえる株式有限責任会社(CLS)の類型を選択し、「一部持分(一部出資)型非営利法人」の仕組みも活用できる。このため、法人財産が、CIC の収益の一部として会計処理され、株主や社債権者などに配当や利子のかたちで分配されるようでは問題である。そこで、そうした財産の利用目的を限定(lock)しようというわけである。

アセットロック原則は、CIC 適格を有する会社が、その持分社員や社債権者(投資家)に対して活動原資である基本財産ないし基金まで分配し、いわゆる「会社財産の食い潰し」を行うことの防止がねらいである。地域社会益の増進を目的に出捐・蓄積された財産の目的外費消に歯止め策を講じようという趣旨のルールである。この原則の下では、CIC の本来の目的の範囲、例えば事業のための融資を受ける際の担保に供するようときには、財産を利用することができることになる。また、CIC が事業取引の結果債務超過に陥り、契約上の義務を履行するためにコミュニティ益用財産の処分をしなければならないことも想定される。この場合、アセットロック原則は適用にならない。

ちなみに、法人格を有するかどうかにかかわらず、財産の利用目的が限定され、コミュニティ益ないし公益目的増進に費消されるように求められる団体は、「財産の利用目的限定団体(asset-locked body/アセットロックト団体)」と呼ばれる。アセットロックト団体に該当するものとしては、コミュニティ利益会社(CIC)に加え、各種の登録チャリティや 2006 年チャリティ法に基づいて創設された「公益法人(CIO : Charitable Incorporated Organisations)」などをあげることができる。

4) CIC に適用ある分配・利子制限

コミュニティ利益会社(CIC)制度においては、CIC がコミュニティ益増進事業資金調達す

る際に、投資家に支払う配当や利子に一定の制限(dividend and interest cap)を課している(CIC 法 30 条、CIC 規則第 6 編 17 条以下)。

CIC は、エクイティファイナンスの仕組みを取り入れた一部持分(一部出資)型非営利会社も登録ができる〔株式有限責任会社(CIC limited by shares)や持分を有する保証有限責任会社(CIC limited by guarantee with a share capital)〕。しかし、CIC の本来の目的は、“配当の極大化”ではなく、“コミュニティ益の増進”にある。双方のニーズを調整するねらいから、CIC 法制では「分配制限(distribution cap)」を課す規定を置いている(CIC 規則 18 条以下)。

加えて、支払「配当」だけに制限を課すと、この制限を回避するねらいから「利子」支払のルートに迂回する可能性がある。そこで、CIC 法制では、デッドファイナンスのかたち、つまり借入れ(debts)や社債(debentures)発行のかたちで投資家に支払う利子に対しても、「利子制限(interest cap)」を課す規定を置いている(CIC 規則 21 条以下)。

こうした CIC が支払う分配や利子に法的制限(restrictions on distribution and interest)(CIC 法 30 条、CIC 規則 6 編 17 条以下)は、一種のセーフハーバーである。CIC は、分配については、社員総会での同意があり、この法的制限(セーフハーバー)内であれば、コミュニティ益増進度合を勘案することなしに、分配が可能である。

分配・利子制限(distribution and interest cap)原則は、CIC 制度の根幹をなし、以上に述べたように、大きく「配当制限(dividend cap)」と「利子制限(interest cap)」に分かれる。

(A) 配当と配当制限

CIC が、持分主に対して剰余金の配当(dividends)を支払うことができるかどうかは、それぞれの会社(法人)類型により異なる。また、配当が許容される場合でも、その CIC の定款や規約など根本規則にその旨の定めがあるかどうかなどにより、取扱は異なる。CIC 規制局は、CIC 登録をした会社類型ごとの制限配当比率および制限利率を公表している⁹⁹。

① 会社類型に基づく配当制限の概要

会社(法人)類型ごとの CIC に対する配当制限(dividend cap)の概要を表にすると、次のとおりである。

表 31 CIC 登録した会社類型ごとの配当制限適用の概要

(i) 持分なしの保証有限責任会社(CLG)類型の CIC(CIC CLG without a share capital)
この類型の会社が CIC になった場合には、持分主(株主)がいないため、配当はできない。

⁹⁹ 最新の比率(2014 年 10 月 1 日)は、次のとおりである。Available at: <https://www.gov.uk/government/news/new-dividend-and-performance-related-interest-caps-now-in-place>

(ii) 株式会社有限責任会社(SLG)および持分を有する保証有限責任会社で、CIC 規則別表第 2 の規定の適用ある CIC(CIC with a share capital, adopting Schedule 2)
このタイプの会社が CIC になった場合には、その基本定款または附属定款に特段の規定があるときには、指定されたアセットロックト団体に対して配当ができる。また、指定団体以外に対して配当をする場合には、CIC 規制官の許可を受ける必要がある。ただし、これらの場合、配当については、法定の配当制限の適用を受けない。ただし、普通法人と同様に、「利益なければ配当なし」ルール of 適用を受ける。
(iii) 株式会社有限責任会社(SLG)および持分を有する保証有限責任会社(CLG)で、CIC 規則別表第 3 の規定の適用ある CIC(CIC with a share capital, adopting Schedule 3)
このタイプの会社が CIC になった場合には、その基本定款または附属定款に特段の規定があるときには、指定されたアセットロックト団体以外の持分主(株主)に対して配当ができる。この場合に“持分主(株主)”には、純粋な証券投資を目的とした株主を含む。ただし、これら証券投資家に対する配当の支払については、法定の配当制限の適用がある。

以上のように、CIC の対する法定の配当制限は、あらかじめ定款等に規定されたアセットロックト団体、定款等に規定されていないアセットロックト団体の場合でも、CIC 規制官の許可がある場合には、適用されない。

なお、CIC が配当を行うに先立っては、普通法人(CIC 登録でない会社を指す。)の場合と同様に、配当について、社員による普通決議ないし特別決議を要する。したがって、取締役は、社員の同意なしに、持分主(株主)に対する配当を行ってはならない。

② 配当制限の仕組み

2014 年 10 月 1 日からは、配当制限(dividend cap)は、これら 3 つの要素は集約され、新たな「最大総額配当制限(maximum aggregate dividend cap)」という 1 つの要素で判定することになった(以下「新基準」という。)。

この新基準のよると、2014 年 10 月 1 日から、コミュニティ利益会社(CIC)収益のうち、旧基準に(i)および(iii)の要素は基本的に廃止され、配当に回すことが認められる総額の割合に対する制限は(ii)を基準、すなわち 35 パーセントを基準に判定される(CIC 規則 22 条 1 項 b 項)。言い換えると、CIC 収益の 65%は、当該 CIC の目的とされるコミュニティ益に再投資されなければならない。この変更は、従前の(i)要素および(iii)要素にも遡及して適用されることになっている。

この配当制限比率(基準)は、上限(limit/cap)を示したセーフハーバーである。したがって、CIC によっては、定款等においてこの比率よりも低い比率を規定することも可能である。

(B)利子と支払利子制限

コミュニティ利益会社(CIC)は、普通法人と同様に、会社の基本定款ないし附属定款の規

定に基づいて、事業資金調達的手段として、借入れ(debts)や社債(debentures)の発行、すなわちデットファイナンスを活用し、通常の商業利率で資金の借入れをすることができる。したがって、ここで検討するのは、よりの確にいうと、CIC のコミュニティ益増進事業に関する借入れ(debts)や当該事業に関して発行された社債(debentures)に対して支払う利子についての制限(performance related interest cap)である(CIC 規則 22 条 1 項 c 号)。

① 支払利子制限を設けている趣旨

すでにふれたように、株式発行によるコミュニティ益増進事業の資金調達の場合その配当には上限(distribution caps/share dividend caps)が付されている。したがって、利子を支払ってコミュニティ益増進事業遂行上の資金調達をする場合に上限(caps)を付さないとすると、均衡を欠くことになる。イコールフットィング(対等な競争条件の確保)の視点から、「利子制限(interest cap)」を設けることにしたわけである¹⁰⁰。

利子制限は、パーセント比率で表示される。利子の支払が伴う契約が発効した日に公表されているレートが適用になる。既存の契約については、その会社(法人)の CIC 登録が完了した日のレートが適用になる。いったん適用されたレートは固定的で、原則としてその契約が完了するまで不変である。ただし、イングランド銀行の貸出レート等を基準に設定された上限(caps)の変更に応じて、上下させることができる。

② 利子制限率

CIC が、コミュニティ益増進事業遂行にあたりデットファイナンスを活用するとする。この場合の支払利子に対する制限は、CIC 規則によると、当初「イングランド銀行の基本貸出レートより 4 パーセント高い比率まで」とされた(CIC 規則 22 条 1 項 c 号)〔2005 年 7 月 1 日から 2010 年 4 月 5 日まで〕しかし、支払利子制限は、その後、10%〔2010 年 4 月 6 日から 2014 年 9 月 30 日まで〕、そして現在は 20%〔2014 年 10 月 1 日以降〕である。

(C)分配・利子制限比率の設定手続

これら分配・利子制限(cap on distribution and interest)比率(limit/limits)は、CIC 規制官が、パブリックコメント(公開諮問/意見公募)を行ったうえで、寄せられたコメント(意見)を参考にして、変更することができる(CIC 法 30 条 6 条 a 項)。所轄大臣は、CIC 規制官に対してこれらの比率を点検するように求めることができる(CIC 法 30 条 7 項、CIC 規則 22 条 8 項)。CIC 規制官は、決定した比率を官報(Gazette)に公表しなければならない(CIC 法 30 条 8 項)。

¹⁰⁰ 分配・利子制限基準上、この種の借入は、持分株式と同等とみなされる。しばしば、「持分の性質を有する借入(debt with equity characteristics)」とも呼ばれる。

7) CIC のガバナンス

コミュニティ利益会社(CIC)登録の対象となる会社は、地域社会益の増進を目的とする。多様な会社が CIC 登録を行っており、また、その規模も大小さまざまである。CIC の統治(ガバナンス)のあり方を考える場合にも、その種類や目的を斟酌する必要がある。

①会社のガバナンス

2006 年会社法(Companies Act of 2006/以下「会社法」という)は、その構成員について、会社は、少なくとも 1 人の取締役(director)と事務役(secretary)を有するように求めている。社員(株主)総会(members meetings)や取締役会(directors' meetings)など会社のガバナンスの仕組みについては、基本定款または附属定款に必要な定めをするように求めている。また、財務書類その他法定記録(statutory records)を維持し、かつ、それらを会社登記所(Companies House)へ提出するように求めている。

上場会社の場合、ガバナンスや法定記録の作成・保存等については、財務報告書協議会(Financial Reporting Council)が公表している「会社統治に関する共通基準(Combined Code on Corporate Governance)」(2003 年 7 月)¹⁰¹によることになっている。しかし、中小規模の CIC の場合、こうした上場会社に適用ある基準は、効率的な事業運営にとりむしろ足かせになるおそれもある。したがって、とりわけその会社の利害関係人(ステークホルダー)に簡潔でわかり易いガバナンスの仕組みを提供することに重点が置かれる必要がある。

CIC がガバナンスの仕組みを確立するにあたり大事なことは、取締役や社員・株主が遵守可能な内容であることと、CIC および地域社会の最良の利益(best interest)につながるものでなければならないことである。CIC 規制官は、CIC がこうした利益に抵触する行為を行い、社会的影響を織り込んで考えると無視し得ない程度に及んでいると判断する場合には、その会社の名において法的措置をとることができる。

②CIC の取締役

コミュニティ利益会社(CIC)の取締役は、CIC 登録をしていない会社の取締役の場合と同様に、会社に対して忠実義務(duty to exercise reasonable care, skill and diligence)を負う(会社法 174 条)。したがって、会社法その他の法律等、基本定款や附属定款、社員・株主総会の決議を遵守し、その業務を忠実に行わなければならない。さらに、CIC の取締役は、こうした一般的な義務に加え、コミュニティ益(community interest)の増進に資する会社運営を行うように求められる。実務的には、CIC の取締役は、会社の投資家社員に対する剰余金配当の極大化よりもコミュニティ益を優先するかたちその義務を遂行するように求められるのが特徴といえる。

一般に、会社の日常業務は、取締役(directors)が執行する。会社の多くは、取締役会(board of directors)を置いており、この場合には、会社の業務執行その他社員総会の権限に属する

¹⁰¹ Available at: http://www.fsa.gov.uk/pubs/ukla/lr_comcode2003.pdf.

以外の事項については、取締役会の決定に従い代表取締役(chief executive)ないし財務担当取締役(financial director)などがそれぞれの業務を執行する。

また、法人の規模が大きくなるに従い、取締役による日常業務の統制は難しくなる。状況によっては、その会社の従業者に業務執行を委任する必要も出てくる。ガバナンスを確立し、内部統制が効率的に働くようにするためにも、取締役は、業務執行の委任においては、その委任の限界を明確にする必要がある。

イギリス会社法上、取締役に正式に選任されていないとしても、その業務執行が取締役の権限にあてはまる概観を呈している場合には、いわゆる「陰の取締役(shadow director)」とみなされる。その者の業務執行の信頼を置いて取引を行った善意の第三者は保護されることになっている。とりわけ、社会的企業である CIC の場合、一般社員や利害関係者が一体となって会社業務の運営にあたっていることも多く、後発的な紛争を回避するためにも特定の従業者に権限の委任が行われている場合にはその旨を明確にし、ガバナンスの確立に努める必要がある。

③CIC の社員

コミュニティ利益会社(CIC)が、株式有限責任会社(CLS)形態を採っている場合、基本定款や附属定款に定める社員(members)は「株主(shareholders)」であることが多い。一方、CIC 登録会社が、保証有限責任会社(CLG)形態を採っている場合には、通例 1 ポンド程度の保証引受人が複数いるが、株主はおらず、他は基本定款や附属定款に定める社員(members)として参加したものからなる。

CIC の業務は、取締役会が意思決定し代表取締役が執行するか、取締役会を置かない会社にあつては各取締役が執行するか、あるいは取締役から委任を受けた特定の従業者が執行することになる。しかし、CIC の重要な政策に関する本来的な意思決定権は社員にある。すなわち、社員総会(members' meetings)が最高の意思決定機関である。

会社法は、社員に対して社員総会の開催を求める権利を与えている。この権限に基づき、社員は、取締役の選任や退任、特定事項について取締役への委任、剰余金の配当、重要な取引の承認、会社根本規則(基本定款や附属定款等)の改廃などについて、総会で決議することができる。社員がこうした権限行使ができるのは、まさに、社員総会が最高の意思決定機関であることに由来する。

さらに、CIC の場合、社員は、会社がその目的にそつてコミュニティ益の増進に資する運営を行っているのかどうか監督する任務を負っている。CIC 規制官による監督がより軽微で済むためにも、CIC 社員による内部統制がより重要な役割を担っている。

④CIC と利害関係人

コミュニティ利益会社(CIC)は、社員、取締役、従業者、カスタマー(顧客)など、幅広い層の利害関係人(stakeholders)を有する。CIC の意思決定や実際の業務執行は、こうした利

害関係人にとり透明であり、これらの人たちの利益を保護するかたちで行われるように求められる。その一方で、CIC の最大の目的は、“コミュニティ益の増進”になることも忘れてはならない。したがって、CIC のガバナンスにおいては、常に利害関係人の利益とコミュニティ益とのバランスを保つ努力が求められる。

こうしたバランスはかるために、CIC は、必要に応じて利害関係人総会(stakeholders meetings)を開催するのも一案である。また、利害関係人を対象に、ニューズレターを頒布するのも一案である。今日では、利害関係人が広く会社の財務情報や活動報告を知ることができるように、これらの情報をホームページ(HP)で公開する手法が広く用いられている。

8) 取締役への報酬支払制限

コミュニティ利益会社(CIC)は、最大の目的は、“コミュニティ益の増進”である。したがって、CIC のガバナンスにおいては「取締役の報酬(directors' remuneration)」が適正な金額かどうか重い課題となる。取締役報酬にかかるルールをまとめて見ると、次のとおりである¹⁰²。

表 32 取締役への報酬支払ルール

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ CIC の取締役は、当該会社から報酬の支払を受けることができる。・ CIC の取締役に支払われる報酬は、相当な金額でなければならない。・ CIC の取締役に支払われる報酬額の決定は透明に行われなければならない。・ CIC 規制官ないし CIC の社員は、取締役への報酬支払額が不相当に高額である場合には争訟に訴えることができる。 |
|---|

①CIC 取締役役務への報酬支払

登録チャリティ(registered charities)の場合には、その受託者・理事を務める者に対しては、原則として報酬支払をすることが認められない。これは、イギリスのチャリティ法上の「受託者・理事無報酬原則(Principle of unpaid trusteeship)」の伝統に根ざしたルールである。したがって、登録チャリティは、その受託者・理事(その関連者を含む。)に対しチャリティ事業会計から業務報酬(renumeration providing services to charity)支出することはできない原則になっている(11 年チャリティ法 185 条)。ただし、交通費や宿泊代(ただし本人分に限る。)など、受託者・理事の職責上必要とされる相応な経費(reasonable business expenses)については別である。

チャリティ法は、きわめて例外的ではあるが、受託者・理事に業務報酬の支払を認める場合もある。受託者・理事が自ら務める登録チャリティで、特別のレクチャーをした場合、専門職サービスを提供した場合などが想定される。しかし、この場合も、チャリティの根本規則(信託証書、定款など)や規程などに支払条件等が厳しく明記され、かつその条件等を

¹⁰² See, Office of the CIC Regulator, Information and guidance notes: Corporate Governance(March 2013).

遵守する必要がある。また、チャリティコミッションの事前承認または裁判所の許可があることが条件とされることが多い¹⁰³。イギリスにおいて、公益増進(public benefit)に努める登録チャリティの受託者・理事は、崇高なボランティア精神が求められる伝統下にあるといえる。

これに対して、CIC 法上、コミュニティ益増進(community benefit)に努める CIC の場合は、その取締役・理事に対する業務報酬の支払は原則として認められる。

実は、この取締役・理事への業務報酬支払ができるか否かは、会社が、チャイティ会社(charitable company/11 年チャイティ法 194 条以下)として登録チャリティ(registered charities)の途をあゆむのか、それともコミュニティ利益会社(CIC)の登録の途をあゆむのかにあたり、重要な選択ポイントとなっている。

ひとくちに CIC といっても、その業務内容や規模はさまざまである。相当規模の CIC の場合には、その地域社会の雇用という面でも、ゴーイングコンサーン(永続企業)であることが重要であり、かつ常に経営の健全さが問われる。やはり、取締役の経営手腕は無視できず、資質の高い取締役に対しては相当の業務報酬を支払う必要が出てくる。

会社法のルールに従うと、会社の取締役は、その業務執行の内容に即して株主総会の決議または基本定款もしくは附属定款の定めるところに従い報酬の支払を受けることができる。CIC の取締役の場合も、単純に社員総会の決議に従い業務報酬の支払を受けることができる。言い換えると、会社の基本定款または附属定款の定めるところによらずに報酬の支払を受けることができる。しかし、CIC 規制官は、CIC 登録会社の取締役に対する報酬については、その基本定款ないし附属定款に明定するところに従い支払うように指導している。

むすびにかえて

イギリスにおける社会的企業法制の確立、そのためのチャリティと非営利団体の制度改革に伴う法制の変容について、とりわけイングランドとウェールズに傾斜するかたちで、できるだけ写實的に描写してみた。政策学や経済学などさまざまな分野からイギリスの社会的企業構想を各自の方法論に基づいて自在に分析する際のベーシックな法的資料を提供しようというのがねらいである。

チャリティ法をはじめとした社会的企業法制の確立のための一連の立法は、非営利公益活動の担い手となる団体の範囲を大きく広げた。具体的には、公益法人(CIO : Charitable Incorporated Organisation)制度の新設に加え、コミュニティ利益会社(CIC : Community Interest Company)制度を創設した。CIC は、市場メカニズム、とりわけキャピタルファイナンスのよる活動原資調達手法を活用した新たな営利/非営利のハイブリッド事業体(hybrid entity)制度である。これにより、公益/慈善活動の担い手である伝統的なチャリテ

¹⁰³ See, Charity Commission, Guidance: Trustee expenses and payments (CC11).

イ制度と、コミュニティ益増進型の担い手である CIC 制度との相互競争的な環境づくりに向けた法制の確立をみた。

登録チャリティ(registered charities)や公益法人(CIO)には、チャリティ事業に対する各種租税上の支援措置の適用がある。これに対して、CIC は、一般の営利会社とほぼ同等の課税を受ける。

登録チャリティや CIO には、イギリスチャリティ法上の「受託者・理事無報酬原則(unpaid remuneration rule)」が適用になり、崇高なボランティア精神が求められる。これに対して、コミュニティ利益会社(CIC)の場合は、その取締役・理事に対する相応の業務報酬支払は認められる。この意味では、CIC の方が、公的規制が緩和された制度であるようにもみえる。

いずれにしろ、こうした各制度の持つ特質は、非営利公益活動を効率的、機能的にすすめるねらいでその担い手(vehicles)を選択する際の重要なポイントとなる。

わが国においても、公益活動の担い手である伝統的な公益法人制度と、コミュニティ益増進型の営利・非営利ハイブリッド型の法人制度との相互競争的な環境づくりに向けた法制のあり方を探る動きがある。こうした法制の検討にあたり、イギリスの CIC 制度はさまざまな手がかりを提供する良きサンプルとなる。

わが国は(公益)寄附の文化が育ちにくい社会環境にあるといわれる。その真偽のほどは定かではないが、わが国でもイギリスの CIC のようなコミュニティ益増進型の営利・非営利ハイブリッドの法人(認定会社)制度ができれば、一般の営利会社よりは見返り(配当や利子)は少なくとも社会責任投資(SRI)をしようという意識・文化が育つ可能性もある。これまでの税制支援のある公益「寄附」の途に加え、社会的企業を支援しようとする個人や企業には「社会責任投資」という新たな途も加わり、選択肢が確かなものになる。

2.2 新制度の実施

2.1 における 2006/2011 年法の解説を受けて、以下では、2006 年法成立後の大きな展開を紹介してゆくことにする¹⁰⁴。まず、2.2.1 にて 2006 年改革後の主な出来事を整理したうえで、2.2.2 にて 2006 年改革の中核にある公益増進テストを巡る展開を追う。新たな公益増進テストを巡り、教育の振興、宗教の振興、貧困の救済という伝統的なチャリティ目的すべてにおいて、チャリティコミッションとチャリティが争うという事態が生じている。こうした争いの舞台が 2.2.3 で扱う審判所であるが、この審判所も 2006 年法で整備され、さらに 2007 年の審判所制度の大改革で大きな制度変更が加えられている。続けて、2006 年法で新たに整備された公益法人を巡る動向について 2.2.4 で触れ、さらに近年のチャリティを巡って重要な論点である国際的なチャリティの動向について 2.2.5 で扱った上で、2.2.6 で今後のゆくえについて現時点で紹介できる限りで述べて、本章を締めくくることとする。

なお、2006 年法後の展開について、チャリティコミッションめぐる動向については、3 章 1 節にて別個に扱う。また社会的企業については、4 章を参照されたい。

2.2.1 2006 年改革後の展開

2006 年法成立から本報告書執筆までにほぼ 10 年が経とうとしているが、この間にチャリティ法を巡っては大きな事件や報告書の公表が相次いでいる。これらの展開は、大きく分けて 3 つの流れに分けることができる。

第一が、チャリティコミッションの公益増進テストを巡るチャリティとの争いであり、これらがいずれも審判所にて争われた。チャリティコミッションは、2006 年法の定めに従い、公益増進テストについてのガイダンスを公表した。しかしチャリティコミッションの公益増進テストの扱いを巡っては、教育の振興を目的としたチャリティとの関係で、独立学校評議会による上級不服審判所の司法審査請求がなされ、信仰の振興を目的としたチャリティとの関係で、チャリティ登録申請を却下する処分をうけたプレストン・ダウン・トラストの第 1 次不服審判所への上訴があり、さらに貧困の救済を目的としたチャリティとの関係では、上級不服審判所への照会がなされている。こうした展開の中で、チャリティコミッションは公益増進テストについてのガイダンスの変更を迫られた。2.2.2 ではこうした展開を追うことにする。

第二の流れは、2006 年法の再検討を巡る動きである。2006 年法は、その成立から 5 年以内に、同法の運用を全般的に再検討することを定めていた(73 条)。これに基づき政府は 2011 年、保守党の貴族院議員ホッジソン卿(Lord Hodgson of Astley Abbotts CBE (Robin Hodgson))を指名して再検討を委託し、2012 年 7 月にホッジソン報告書¹⁰⁵が公表された。

¹⁰⁴ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Fourth Edition 2010; First Supplement 2014)

¹⁰⁵ Lord Hodgson of Astley Abbotts, *Trusted and Independent: Giving charity back to charities - review of the Charities Act 2006* (July 2012) ('Hodgson Report').

そこで検討された内容は多岐に渡り、その章立てだけ見ても、チャリティの基礎(公益増進)、チャリティコミッションとチャリティ登録、チャリティの規制、苦情・上訴・救済、資金集め、社会的投資、その他テクニカルな論点、と並んでいる。同年 12 月には、市民社会大臣(Minister for Civil Society)の Nick Hurd が中間的応答(interim response)を公表した。

ホッジソン報告書の公表からほとんど時をおかずに、国会の行政特別委員会がチャリティ法について別個に調査を行うことを決定した。この決定がなされた 2012 年は、審判所で上記 3 つの事件が大きく展開をみせた時期にあたる。2013 年 6 月に公表された行政特別委員会報告書には、チャリティコミッション、登録、公益増進、チャリティ審判所、チャリティ・オンブズマン、資金集め、理事報酬、政治的キャンペーンと独立、といった項目が並ぶ¹⁰⁶。政府は 2013 年 9 月に、ホッジソン報告書と行政特別委員会報告書をふまえ、見解を公表した¹⁰⁷。

こうした審判所を舞台とした展開や、各種報告書の指摘からは、2006 年法・2011 年法についての様々な問題点が指摘されることになり、これに対する論者の議論はまだ帰趨を見ない。しかしこれらをふまえ、政府や法律委員会を中心にチャリティ関係法の改革に向けた動きが始まりつつある。法律委員会はホッジソン報告書を受けて検討を開始し、その中の重要課題として、2014 年 4 月にチャリティの社会的投資に関するパブリックコメントを行い、9 月に提言をまとめて発表した¹⁰⁸。法律委員会はさらに、より広い範囲での法改革を念頭に関係省庁部局と意見を交換しつつあるとしており、2015 年 3 月に新たなパブリックコメントが予定されている。

第三の流れが、チャリティコミッションによるチャリティ規制を巡る議論の展開である。2013 年 1 月、ザ・タイムズ紙により、CUP Trust というチャリティが、脱税のスキームとして用いられていることが暴露された。チャリティコミッションは、2009 年に CUP Trust のチャリティ登録を認めて以降、税務当局の再三の指摘にもかかわらず本格的な調査を行わなかったとして、メディアや国会で強い批判を浴びることとなった。

こうしたチャリティの悪用・濫用の問題は、脱税やマネー・ロンダリング、さらにはテロリズムに関与する団体がチャリティを隠れ蓑にイギリス国内外で活動することへの危険などもあって、具体的な立法に向けた動きが始まっている。2014 年 10 月、政府はチャリティ保護法案(Protection of Charities Bill)の草案を公開した¹⁰⁹。これには、チャリティコミッションの権限を強化する内容が盛り込まれており、チャリティの理事として不適格と判断した者の資格をはく奪する権限や、チャリティ運営の不正が行われているためチャリ

¹⁰⁶ Public Administration Select Committee, *The role of the Charity Commission and “public benefit”: Post-Legislative Scrutiny of the Charities Act 2006* (Third Report of Session 2013-14) (6 June 2013) ('PASC Report').

¹⁰⁷ Minister for the Cabinet Office, *Government Responses to The Public Administration Select Committee's Third Report of 2013-14 and Lord Hodgson's statutory review of the Charities Act 2006* (Cm 8700, September 2013). 以下「政府見解」または'*Government Responses*'.

¹⁰⁸ Law Commission, *Social Investment by Charities* (Law Commission Consultation Paper No 216, 2014).

¹⁰⁹ Minister for the Cabinet Office, *Draft Protection of Charities Bill* (Cm 8954, October 2014).

ティ部門への信頼が低下するようなチャリティを解散させる権限などを新たに追加することが提案されている。

これら 3 つの流れは、いうまでもなく互いに密接に関係している。以下では、個々の論点ごとにイングランド及びウェールズにおける 2006 年法以降の展開を紹介するが、こうした事件の展開、社会的な議論の高まり、報告書や政府による法的検討の相互関係も意識しつつ見てゆくことにしたい。なお、チャリティコミッションの権限行使の妥当性や、立法による権限の拡大を巡る国会内外の議論動向は、3 章 1 節でくわしく扱われている。

2.2.2 公益増進テスト

2006 年法は、チャリティの定義に関して、1601 年エリザベス一世法以降の判例法を変更するものではない¹¹⁰。ただしチャリティ目的のうち、伝統的な 3 つのチャリティ目的である、貧困の予防または救済、教育の振興、宗教の振興については、伝統的には公益目的が推定されると考えられてきたところ、2006 年法 3 条 2 項〔2011 年法 4 条 2 項〕は、いずれのチャリティ目的であっても公益増進は推定されない、と明記した。こうした立法による変更が実際に何を意味するかを巡って、2006 年法制定直後から激しい議論の応酬があり、チャリティコミッションやチャリティ審判所、さらには国会において様々な議論が展開された。

公益増進とはなにかについて、2006 年法には定義規定が置かれていない。しかし同法は、チャリティコミッションに対して公益増進テストについてのガイダンスを公表する義務を負わせている(2006 年法 4 条(2)〔2011 年法 17 条 1 項〕)。これを受けて、チャリティコミッションは 2008 年 1 月、公益増進の要件についてのガイダンスを公表した¹¹¹。

(1) 教育の振興

公益増進の推定が排除され、これを受けたチャリティコミッションのガイダンスに危機感を持ったのは、いうまでもなく推定の排除を受けた 3 つのチャリティ目的を掲げるチャリティである。

教育振興目的との関係で、チャリティとしての資格が奪われることを恐れたのが、授業料をとって教育を提供してきた学校である。2010 年 2 月、そうした学校の連合体である独立学校評議会(Independent Schools Council)が、会員がチャリティとしての資格を奪われる恐れがあるとして、上級不服審判所(Upper Tier Tribunal)に司法審査を申立てた。

争いになったのは、チャリティコミッションの 2008 年 1 月のガイダンスの 2 大原則のうち、第 2 原則「社会一般の利益に資すること、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資すること」に付された下位原則とこれに伴う解説である。ガイダンスでは、「社会一般の適切な部分の利益を対象としている場合、受益の機会が不当に制限されていないこと」とし

¹¹⁰ See Charities Act 2006, s 3(3); Charities Act 2011, s 4(3).

¹¹¹ Charity Commission, *Charities and Public Benefit: The Charity Commission's general guidance on public benefit* (January 2008)

た上で、「料金 fee を支払う能力」によって制限してはならないとしていた(Principle 2b)。また、これと並び「貧困な人たちが便益の機会を排斥されてはならない」とも明記された(Principle 2c)。

これらの下位原則には「F10. 料金を支払う能力を理由とした制限」と題されたセクションで解説が加えられ、「チャリティ上の設備やサービスに対し料金が徴収され、それらの設備やサービスが主に料金を支払う余裕がある人に提供されるからといって、必ずしも団体が公益増進に適した目的をもたないということにはならない」としながら、「人々が料金を支払う能力がないことを理由として利益を受ける機会から排除する団体は、公益増進に適した目的をもつとはいえない」としていた¹¹²。

上級不服審判所は 2011 年に判断を下した¹¹³。上級不服審判所は、チャリティであるためには貧しい階層のために最低限の便益の提供をしなければならないとして、その意味ではチャリティコミッションの基本的スタンスを肯定した。しかし、この最低限の提供があれば、それを越えてどの程度まで料金を支払えない人に便益を提供するかは、チャリティの理事の裁量に委ねられているとして、チャリティコミッションのような客観的立場から合理的といえるだけの便益の提供を求めるかのように読めるチャリティコミッションのガイダンスの F10 の記述は、誤りだとされた。最低限の便益の提供があれば、チャリティをどう運営するかは、貧しい人に利益を受ける機会を提供するかも含め、理事の判断に委ねられる、というのである。

この上位不服審判所の判断は、多くの論者によって、チャリティコミッションの立場と学校側の主張の間をとった妥協的な結論だと受け取られている。上位不服審判所自身も認めているように、この判断がチャリティ関係者にとって法のあり方を明確に示したものとはいえない。批判的な論者は、一方で理事の裁量を認めつつ、最低限の利益の提供という曖昧な基準で裁量の限界を画そうとするこの判断が、チャリティセクターの混乱を招きかねないと懸念を示している¹¹⁴。さらに手厳しい論者にかかると、政治ないし政策に基づく判断であり、判例法の解釈に対しても疑義がある、との批判もなされている¹¹⁵。

(2) 宗教の振興

公益増進テストの問題は、宗教の振興目的との関係でも大きな議論を巻き起こすことになった。発端は、プレストン・ダウン・トラスト(Preston Down Trust)という団体によるチャリティ登録の申請であった。

チャリティコミッションは 2012 年 6 月、プレストン・ダウン・トラストの目的が公益増

¹¹² 傍点は原文では太字。司法審査では、この一般的ガイダンスに加え、公益増進と料金徴収に関するガイドラインと、教育の促進に関するガイドライン(いずれも 2008 年 12 月に公表)も争いとなったが、本報告書では割愛する。

¹¹³ *The Independent Schools Council v Charity Commission of England and Wales and National Council for Voluntary Organisations* [2011] UKUT 421 (TCC).

¹¹⁴ Mary Synge (2012) 75 MLR 606.

¹¹⁵ Picarda (First Supplement) (n 104), at 15-18.

進テストを満たさないとして、登録申請を却下した。プレストン・ダウン・トラストは、**Plymouth Brethren Christian Church (PBCC)**という宗派の一部であるが、この宗派による宗教儀礼は排他的で、懲戒手続なども厳格だった。チャリティコミッションはこうした教理に照らして、プレストン・ダウン・トラストが、信者の集団の外のより広いコミュニティに便益を提供しているとはいえず、したがってチャリティの公益増進テストに適合しない、と判断したのである。

トラストによる登録の申請は、2009年2月であったが、チャリティコミッションの判断は2012年までずれ込んでいた。これは、チャリティコミッションとトラスト双方が、2006年法成立後の法の状況が不明確であることを認識し、法務総裁(**Attorney General**)を通じて上級不服審判所に照会する可能性を探るなどの動きがあったためである。上記の独立学校評議会事件での上級不服審判所の判断を待つ必要もあった。最終的には照会のルートは取られず、チャリティコミッションが登録申請を拒否した上で、この処分をトラストが第一次不服審判所で争う手続をとることにしたのである。

トラストは第一次不服審判所に上訴したが、審判手続は和解の可能性を探るために停止された。チャリティコミッションは2014年1月3日、トラストが規約を変更する証書を提出したことを受けて、登録を認める判断を下した¹¹⁶。チャリティコミッションが登録を拒絶した理由は大きく二つあり、一つが、**Plymouth Brethren**の教義がこれまでの歴史的変遷の中で非常に排他的な時期があり、そのような場合には外との交流が途絶され、信者の集団への便益の提供が一切なされない恐れがあったこと、もう一つが、**Plymouth Brethren**の破門などの懲戒手続があまりに峻厳で、これがコミュニティにとってマイナスの便益となる恐れがあったことであった。これに対してトラスト側は、トラストの規約を変更し、「実践における信仰」として、外界との途絶は倫理的側面における遮断であって、物理的な遮断ではなく、信者でない者との社会的な交流を認めることを明記した。また、規約変更に伴い「懲戒実践」として一定の懲戒手続を定め、懲戒対象者に対しても心理的なケアを行うなどを明らかにした。こうした内容を盛り込んだ規約変更をもって、チャリティコミッションは、トラストによる公益の増進と公益減殺の防止が確保されたと判断し、登録を認めたのである。

チャリティコミッションによる2012年6月の登録申請却下以降の展開は、政治的に高い緊張感の中で進んだ。2012年7月にホッジソン報告書が公表され、同じ月に国会で行政特別委員会が新たにチャリティ法の検証を行うことを決めた。同委員会での公益増進に関する検討でも、かなりの部分がプレストン・ダウン・トラスト事件を念頭に議論された。トラスト自身もロビー活動を行い、他方でこれに批判的な証言も採用された。そうした緊迫した政治状況は、2013年6月に公表された同委員会の報告書からも伺うことができる。ただし報告書自体は、事件が第一次不服審判所に係属中であることから、チャリティコミッ

¹¹⁶ Charity Commission for England and Wales, *Application for registration of the Pension Down Trust: Decision of the Commission* (3 January 2014).

ションの判断の実質的内容に踏み込むことは避けている¹¹⁷。

そうした中でプレストン・ダウン・トラストの登録申請を認めたチャリティコミッションの判断は、政治的プレッシャーに屈したものだとの批判もあった。他方で、批判の強かったトラストの宗教実践のあり方によりオープンさを求めたことを、実際上の効果がどこまであるかについて、慎重ながら評価する見解もあった。こうした中での判断は、法律専門家の間でも穏当な結論だとみられているようでもある¹¹⁸。

(3) 貧困の防止と救済

残る一つの伝統的なチャリティ目的である貧困の防止と救済についても、チャリティコミッションは上級不服審判所に対し、2006年法に解釈の困難を生じさせる疑義があるとして、照会を行った。貧困の救済を目的としたチャリティは、2006年法以前は公益増進の推定を受けてきたから、2006年法が公益増進の推定を排除したとなると、チャリティの地位を奪われる恐れが出てくる。審判手続には、11のチャリティが訴訟参加し、19のチャリティ関係者が文書の提出により参加した。この事件の判断によって何らかの影響を被る可能性のあるチャリティの数は1500に上るともいわれた。

手続の過程で、貧困の救済または予防を目的として既に登録されたチャリティは、2006年法によっても地位を奪われることはないことについて、当事者間では見解が一致した。審判で最終的な判断が求められたのは、第一に、貧困の救済を目的とした団体が、人的な関係、雇用関係または権利能力なき社团的な関係で制約されていた場合に、チャリティの要件を満たすといえるか、第二に、貧困の救済を目的とした団体が満たすべき公益増進要件と、貧困の防止を目的としたチャリティが満たすべき公益増進要件が同じなのか否かである¹¹⁹。

第一点について上級不服審判所は、救済の対象が人的に制約されていても、そのことがチャリティ認定を妨げるものではないと判示した。教育や宗教の振興を目的としたチャリティでは、公益増進テストは、チャリティ目的が公益にかなうものであるだけでなく、その便益が「社会一般の適切な部分」の利益に資するものであることを要求していた。しかし、貧困の救済を目的としたチャリティについては、この後半の広い便益の提供は要件とされないことが、これによって明らかとなった。

第二点は、チャリティコミッションのガイドラインが、貧困の予防は貧困の救済よりもより広い社会的インパクトをもつ場合が多く、便益を受ける人々の範囲を狭く限定した団体は、公益増進の証明が困難となることもあり得る、としていたところである。しかし上

¹¹⁷ PASC Report (n 105), at 21-31.

¹¹⁸ 'Analysis: Regulator and Plymouth Brethren settle their differences' (20 January 2014) *Third Sector* <<http://www.thirdsector.co.uk/analysis-regulator-plymouth-brethren-settle-differences/governance/article/1227688>> accessed 9 February 2015.

¹¹⁹ *Attorney General v Charity Commission (The Poverty Reference)* [2012] UKUT 420 (TCC); [2012] WTLR 977.

級不服審判所はこの点について貧困の予防と救済で区別はつけないことを明らかにした。ただし、貧困の予防と貧困の救済では異なる面も当然あり得、これは個別具体的な事案ごとに判断されるものとされた。

上級不服審判所は、こうした判断を下すにあたり、2006年法が従来の判例法の立場を変えるものではないとする解釈態度を示すとともに、公益増進テストは個々のチャリティ目的ごとに異なるとして、個別具体的な事案に即した判断を重視している¹²⁰。上級不服審判所の判断に対しては、どの当事者も上訴は行わず、判断自体も特に大きな批判を浴びるということはないようである。しかし、具体的な紛争がないところで、照会手続により上級不服審判所に抽象的な命題についての見解を求めることがチャリティコミッションやチャリティ部門にとって有効な資源の利用であったかについては、批判的な見解も見られる¹²¹。

(4) 新たな公益増進ガイダンス

独立学校評議会事件を受けて、チャリティコミッションは、公益増進ガイダンスの該当部分の撤回を余儀なくされた。2013年9月16日、チャリティコミッションは、公益増進に関する新たなガイダンスを公表した。

新たなガイダンスは3つに分かれている¹²²。一つが、公益増進の要件について一般的に記述したもの¹²³、2つ目が公益増進の目的を実現してゆく局面について記述したもの¹²⁴、3つ目が年次報告や会計報告などの報告の局面について記述したものである¹²⁵。3つに分かれているものの、新ガイダンスは旧ガイダンスと比べて、記述は簡潔になっている。また旧ガイダンスは原則・下位原則・これに伴う解説、と法を叙述することを意識した形式となっていたが、新ガイダンスは、具体的な判断は個々の事案によることをしばしば明記し、判断に際して考慮する事項を大まかに示す形をとっている¹²⁶。

内容的にも、独立学校評議会事件や貧困の防止と救済に関する照会事件における上位不服審判所の判断を踏まえた変更が加えられている¹²⁷。チャリティがサービス等の提供に対して料金を徴収する場合、貧しい者に対する最低限の利益の提供はなされなければならないとしつつ、最低限を超えてからはチャリティの理事の裁量を広く認め、チャリティコミ

¹²⁰ Anne-Marie Piper and Lizzie Jones, 'Briefing on the Attorney General's Reference on benevolent funds' (March 2012) *Farrer & Co* <http://www.farrer.co.uk/Global/Briefings/01.%20Charity%20and%20Community/Briefing%20on%20the%20Attorney%20General_s%20Reference%20on%20benevolent%20funds.pdf> accessed 9 February 2015.

¹²¹ Picarda (First Supplement) (n 104), at 13-14.

¹²² Charity Commission, *Public benefit: an overview* (September 2013).

¹²³ Charity Commission, *Public benefit: the public benefit requirement (PB1)* (September 2013).

¹²⁴ Charity Commission, *Public benefit: running a charity (PB2)* (September 2013).

¹²⁵ Charity Commission, *Public benefit: reporting (PB3)* (September 2013).

¹²⁶ 公益増進に関する2006年法と判例法の関係については、これを分析した文書が別に公表されている。Charity Commission, *Analysis of the law relating to public benefit* (September 2013).

¹²⁷ David Ainsworth, 'Charity Commission publishes new public benefit guidance' (16 September 2013) *Third Sector* <<http://www.thirdsector.co.uk/charity-commission-publishes-new-public-benefit-guidance/governance/article/1211877>>

ッションや裁判所の判断による介入を控える態度を示している¹²⁸。また、ある団体が公益を増進する以上に社会に対する害悪を生じさせる恐れがある場合には、チャリティ目的は認められないとも明記している¹²⁹。これは当時まだ係争中であったプレストン・ダウンズ・トラスト事件を念頭に置いた記載とみることができる。

公益増進はあくまで目的の問題であり、具体的にいかに社会に便益を提供するかは、チャリティの理事らの判断にゆだねられる。しかし他方で、理事らがチャリティの目的を実現しようとし不在場合には、チャリティコミッションとして介入することも、第 2 の公益増進目的の実現に関するガイドラインで明記されている¹³⁰。3 章 1 節で触れるように、チャリティコミッションに対しては、チャリティへの規制が不十分であるとの批判が強まっており、こうしたところでチャリティコミッションは、一方ではチャリティ目的との関係でチャリティの理事らの裁量を広く認め、他方でチャリティの実際の活動を十分に監視しなければならないという、難しい立場に置かれていることも窺うことができる。

(5) ホッジソン報告書と行政特別委員会報告書

これまでみたように、公益増進要件は広く社会的な議論を呼ぶ論点であり、ホッジソン報告書と行政特別委員会報告書でも、異なる見解が示された。

2012 年のホッジソン報告書は、これらの事件が大きく進展する前に出されたこともあり、公益増進について特に 2006 年法の改正を伴うような提言はしていない。そこでは、2006 年法が公益増進の重要性を強調し、チャリティがいかに社会に利益を提供するかに注意をむけるようにしたことの意義が、基本的には肯定的に受け止められている。そして公益増進の定義について、これを判例法に委ねることについては、社会の変化に沿って柔軟に定義をしてゆくことのメリットと、判例法であるがゆえの予見可能が低いことのデメリットを、いわば両論併記したうえで、チャリティ部門の多様さも考えると、やはり公益増進を判例に委ねるべきだと結論づけた。

しかし、2013 年の行政特別委員会による報告書は、独立学校評議会事件やプレストン・ダウン・トラスト事件を巡り議論が高まった時期に検討が進められたこともあり、2006 法による公益増進要件の扱いについて、批判的な態度をとっている。具体的には、伝統的なチャリティ目的の公益増進の推定を廃止した 2006 年法をもとに戻すべきだとしており、またチャリティコミッションに公益増進の内容を示したりその実現を監督したりする役割を与えることにも批判的である。そして、チャリティの要件については、チャリティコミッションに委ねずに、国会として再検討すべきだと提言している。

これらの報告書に対し、政府は、あくまで公益増進の定義は判例法に委ねるべきだとし、行政特別委員会の見解は採らない立場を明らかにした¹³¹。チャリティコミッションが

¹²⁸ PB 1, Part 5, at 9.

¹²⁹ PB 1, Part 4, at 8.

¹³⁰ PB 2, Part 7, at 12.

¹³¹ *Government Responses* (n 107), at 4, 10-13, 21.

公益増進についてのガイドラインを出す義務を負ったことで、チャリティからその妥当性を争う訴訟を提起されることは、ある意味で不可避だったことを認め、また上級不服審判所による判断もある程度はこの論点を明確化することに役に立った、と比較的現状肯定的な立場をとっている。政府見解は、判例の動向によっては、制定法により公益増進についての規定を置く可能性も完全に排除しているわけではないとしているが、公益増進テストの見直しを早急に行うことまでは考えていないように見受けられる。今後の法律委員会の検討対象にもなり得る論点であるが、執筆時点の法律委員会の公表している検討事項には、公益増進テストは論点として含まれていない¹³²。

2.2.3 審判所(Tribunal)

2006 年法は、チャリティコミッションの判断に対する不服を審査する手続として、新たに審判所制度を整備した¹³³。利用手続きについて、NCVO のガイドがある¹³⁴。

2006 年法以前は、チャリティコミッションの判断に不服がある団体は、高等法院に訴えを提起して、司法審査を求める必要があった。しかし高等法院での裁判には時間とコストがかかり、チャリティコミッションの判断に不服があっても、泣き寝入りせざるを得ないことが多かった。実際、チャリティ法をめぐる紛争が高等法院で争われることは、きわめて稀であった¹³⁵。こうした背景を踏まえて、2006 年法は、チャリティに関する紛争を迅速かつ低コストで、また必ずしも対立的でない方法での紛争解決を実現するため、チャリティ審判所(Charity Tribunal)を設置した¹³⁶。

チャリティ審判所は 2008 年 3 月に運用を開始したが、審判所の制度は、2007 年の審判所制度の抜本改革に伴い、1 年余りの後に大きく改組された¹³⁷。この審判所改革は、従来省庁縦割りで乱立していた各種審判所を統合し、第一次の不服審判所と上級不服審判所の二層制を導入するものである。これに伴い、チャリティ審判所の管轄権は、2009 年 9 月 1 日から第 1 次不服審判所(First-tier Tribunal)の一般規制部(General Regulatory Chamber)に移管された¹³⁸。また第 1 次不服審判所の判断に対する上訴は、新たに設置された上級不服審判所(Upper Tribunal)の租税及び大法官部(Tax and Chancery Chamber)に係属することとなった。

¹³² The Law Commission, *Selected Issues in Charity Law: Terms of Reference* (updated 23 October 2013) < http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/charity_law_terms-of-reference_updated.pdf >

¹³³ Debra Morris, 'The First-tier Tribunal (Charity): Enhanced Access to Justice for Charities or a Case of David versus Goliath?' (2010) 29 *Civil Justice Quarterly* 491; Picarda (n 104), at ch 52.

¹³⁴ NCVO, *Charity Tribunal: How it works and how you can use it* (2013).

¹³⁵ Strategy Unit, *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector* (Cabinet Office, September 2002), paras 7.69-7.80.

¹³⁶ Charities Act 2006, s 8 (inserting Charities Act 1993, ss 2A-2D), and Schs 3 and 4 (inserting Charities Act 1993, Schs 1B-1D).

¹³⁷ *Tribunals Courts and Enforcement Act 2007*. イギリスの審判所制度の改革について、石村耕治「イギリスの租税審判所制度の抜本改革：第一段階審判所租税部と上級審判所金融租税部としての新たな船出」白鷗法学 16 巻 1 号 204(1)頁(2009)。

¹³⁸ *Transfer of Functions of the Charity Tribunal Order 2009*, SI 2009/1834.

(1) 審判所の構成・手続

第一次不服審判所は、法曹資格を有する審判官(judge)と法曹資格を有しない審判官(other member)で構成される。人数は審判所の上級所長によってさまざまな要素を勘案して決定される。チャリティ審判所から新たな審判所制度への移行の際には、初代チャリティ審判所所長の Alison McKenna 氏が、上級不服審判所の審判官と第一次不服審判所審判官の首席審判官(Principal Judge)を兼ねる形で移籍した。彼女はチャリティコミッションの法律顧問を務めた経歴もあり、本稿執筆時点も引き続き首席審判官を務めている。ほかに、5 人の法曹資格を有する審判官と、7 人の法曹資格を有しない審判官(ordinary member)が、チャリティ審判所からでチャリティ第一次不服審判所へ移籍した。

手続は、審判所規則制定委員会(Tribunal Rules Committee)によりつくられた審判所規則による¹³⁹。これは、チャリティに関する審判手続に特化したものではなく、第 1 次不服審判所全般に適用されるものである。法律の専門知識のない一般人にも分かりやすい規定になっているとはいいいくいが、審判所には事件管理上の広い裁量権が与えられ、個々の事件や当事者の特性に応じた柔軟な手続的対応ができるようになっている。

手続費用は、原則として当事者負担である。これは、イギリスの裁判手続の敗訴者負担とは異なる原則をとるもので、手続費用の負担を軽減し、弁護士が当事者対抗主義的な手続で巨額の訴訟費用を請求するのを助長しない趣旨によるものである。ただし例外として、一方当事者の不当な行為で無駄な費用が生じた場合や、チャリティコミッションの判断が合理性を欠いていた場合には、訴訟費用負担が移転する場合がある。

(2) 上訴・審査・照会

現行 2011 年法は、2007 年の審判所制度改革を反映した形で、第 17 編に審判所についての規定をおいている(315～331 条)。審判所での手続は、大きく分けて上訴(appeal)、審査(review)、照会(reference)の 3 つがある。

上訴とは、チャリティコミッションによる具体的な判断に対し不服のある当事者が、これを争うときに用いる手続である¹⁴⁰。その管轄権は 2011 年法の付表 6 に規定されている。付表はやや複雑で、そこには上訴の対象となる処分、指示及び命令が多数列挙されている。例えば、チャリティとしての登録を認めるかまたは認めない処分、チャリティとしての登録を抹消するかまたは抹消しない処分、チャリティに名称変更を求める指示、チャリティ管理スキームによりチャリティ理事を任命、解任または排除したり、財産や金銭の移転を命じたりする命令、などが挙げられている。

同付表ではまた、それぞれの対象判断に対応して、上訴適格を有する者が定められている。ここでは適格を認められた者を個々に列記することはしないが、審判所制度の一つの特徴は、当事者適格が裁判手続より広く認められることである。例えば、上記のチャリテ

¹³⁹ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (General Regulatory Chamber) Rules 2009/1976.

¹⁴⁰ Charities Act 2011, s 319.

イ管理スキームに関する判断の場合、スキームの対象となるチャリティ、解任または排除されたチャリティ理事のほかに、「その他当該命令によって影響を被るかまたは被る可能性のあるいかなる人」であっても、上訴の権利が与えられる。

上訴にあたっては、審判所はチャリティコミッションの判断を新規に審査し、その際にはチャリティコミッションが判断に際して参照できなかった証拠なども考慮に入れることができる。ただし、新たな判断根拠を追加することは許されない。

審判所の最終的な権限も付表 6 に列記されている。スキームに関するチャリティコミッションの命令に対する上訴を例にすると、審判所は、チャリティコミッションによる命令の一部または全部を取消して差戻す、チャリティコミッションの権限内であったであろう命令によって差し替える、チャリティコミッションの権限内であったであろう命令を付け加える、といった広範な権限が与えられている。

一部のチャリティコミッションの判断に対しては、審査手続が認められる¹⁴¹。これは、裁判手続の司法審査と同じ手続で、行政機関としてのチャリティコミッションの判断過程の合法性、公平性または合理性および均衡性の判断を求めるものである。審査は、付表 6 所定の当事者に加えて、法務総裁が申立てることができる。対象となる判断は、特定の団体や複数の団体に対し質問検査を開始する処分、共通投資スキームまたは共通預託スキームを行う決定、チャリティの保有する土地について処分や抵当を制限する決定、及び会社形態のチャリティに対する調査及び会計監査の命令である¹⁴²。

照会の手続は、チャリティコミッションの具体的な判断の出されない段階で、審判所の判断を求めることができる、やや特殊な手続である¹⁴³。審査の申し立てをできるのは、法務総裁かチャリティコミッションで、チャリティコミッションは法務総裁の同意を得る必要がある。審査では、チャリティコミッションの職務遂行に関して生じたチャリティ法についての疑義について、審判所の判断を求めることができる。これにより、個々のチャリティが具体的な紛争においてチャリティコミッションと争う訴訟費用を負担するのを回避することができる。

照会手続が用いられた一例として、貧困の救済または予防を目的としたチャリティの公益増進要件についての照会事例を挙げることができる。この事例のように、照会手続は、かなり抽象的で適用範囲の広いチャリティ法上の問題について、審判所の判断を求めることが可能で、これを通じてチャリティ法の発展を期待することもできる。ただし、このような抽象的な判断が、個別具体的な事案においてどこまで予見可能性を高めることができるかは、議論のありうるところである。

(3) 上位不服審判所

チャリティ第一次不服審判所の判断に不服のある当事者は、上級不服審判所(Upper

¹⁴¹ Charities Act 2011, s 321.

¹⁴² Charities Act 2011, s 322.

¹⁴³ Charities Act 2011, ss 325-331.

Tribunal)へ上訴することになる¹⁴⁴。上訴で判断の対象となるのは、法律問題に限られる。この上訴は当然に認められるわけではなく、チャリティ第一次不服審判所または上級不服審判所による許可を要する。

上級不服審判所は、正式記録裁判所(court of record)としての地位が与えられ、高等法院と同等の司法機関として位置づけられる。その判断は下級審に対する先例拘束力をもつので、これによってチャリティに関する判例法理の発展が期待される。また上級不服審判所には、行政処分等に対する審査(司法審査 judicial review)の権限が与えられている。この司法審査権限は、2007年の審判所制度改革により上級不服審判所に移管されたものである。

上級不服審判所の判断に対する不服は、控訴院に上訴することができる。控訴院で判断の対象となるのも、法律問題に限られる。

(4) 今後の課題

審判所は、公益促進要件に関する独立学校評議会事件など、社会的に注目を浴びる事件も扱っている。個々の判断に対して批判もあるが、判断手続の公正性や審判所の能力についての根本的な批判はないように見受けられる。調査訪問で関係者に印象を聞いたときの反応はおおむね、判断について特段に裁判所との差異は感じられないが、強いていえば手続的に柔軟になったかどうか、という回答だった。

むしろ問題となっているのは、審判所手続に伴う費用である。2006年法で審判所制度が取り入れられた元々の趣旨は、裁判手続よりも柔軟な手続により一般人でも使いやすい手続を提供することにあった。しかし、チャリティ法の専門家を要するチャリティコミッションを相手に、一般のチャリティ関係者が対等に争えるかについては、もともと懐疑的な見解もあった。また独立学校評議会事件やプレストン・ダウン・トラスト事件では、チャリティコミッションの判断を争う側も著名なチャリティ専門家や法廷弁護士を含めた弁護団を起用し、審判所手続といえども裁判手続とあまり変わらない法的手続と法的議論を展開した。当然訴訟費用も高額に上り、チャリティコミッションの対応とともに、審判所の手続に伴う費用についても批判の声が上がっている。

ホッジソン報告書は、最初の3年で24事件について判断を下した審判所の役割に一定の評価を与えつつ、審判所手続に関する費用の問題に懸念を示している¹⁴⁵。そして、管轄権の規定が複雑であることからこれを簡素なものにすること、手続が複雑で一般人に分かりにくいことから、ガイダンスを充実し、手続をよりインフォーマルなものにする工夫をすべきことを提言している¹⁴⁶。行政特別委員会は、ホッジソン報告書より批判的で、チャリティコミッションがとりわけ公益増進要件のような困難な法的問題に審判所手続で決着をつけようとしたのは、コミッションにとっても関係するチャリティにとっても不幸なことだったとしている。そして、コミッションは、インフォーマルな紛争解決手続を設けるべ

¹⁴⁴ 2009年までのチャリティ審判所の判断に対する上訴管轄は、高等法院にあった。

¹⁴⁵ *Hodgson Report* (n 105), at 80-86.

¹⁴⁶ Charities Act 2011, sch 6.

きで、法的争点を解決するためには、審判所手続は最後の手段とすべきだとしている¹⁴⁷。

政府の見解は、行政特別委員会よりは冷静なもので、手続費用の支出は基本的に当事者の判断によるものとしつつ、チャリティ事件を含めた審判所手続において、審判所が当事者の費用に一定のコントロールを及ぼすといった改革が検討されつつあることを指摘している¹⁴⁸。そしてホッジソン報告書での具体的提案を含め、具体的な検討が法律委員会で勧められるとしている。

2.2.4 公益法人(CIO)

公益法人の導入は、当初 2009 年に始まる予定だったが、大幅に遅れ、2012 年 12 月に登録が開始された。解散に関する規定などに時間がかかったようである。

2012 年に従位立法が成立し¹⁴⁹、段階的に実施に移されている。当初の登録は、新規に設立されるチャリティと、法人化していないチャリティであって 2 万 5000 ポンドを超える収入をもつチャリティから開始された。その後、収入の如何を問わず、すべての法人格のないチャリティからの転換による公益法人の登録が認められている。2012/13 年度には 76、2013/14 年度には 1331 の公益法人が登録された¹⁵⁰。

まだ登録が開始されて日が浅いため、イングランドとウェールズにおいて公益法人がどの程度定着し活用されたかを評価するのは難しい。ただ、イングランドでの調査訪問の印象では、チャリティ関係者の間では比較的慎重な態度を取る人が多いように思われた。チャリティコミッションでも、公益法人を推進するかという問いに対し、我々は中立的である、と回答しているなど、公益法人を積極的に定着させていこうという意思は感じられなかった。

ホッジソン報告書は、公益法人に期待を寄せる内容となっている¹⁵¹。しかし、報告書が出されたのは、実際に公益法人の登録が開始される前のことであり、実質的にはまだ態度を決めかねているという状況であろう。行政特別委員会も、特段に踏み込んだ記述をしていない。政府は 2016 年に公益法人のインパクトについて報告書を提出するとしている。

2.2.5 国際的チャリティの動向

イギリスは、歴史的経緯から中東などとの関係が深く、チャリティの中にはロンドンを拠点に国際的に活動するものも少なくない。近年も、中東などで政情不安に陥った国での援助活動に対し、イギリス国内だけでなく、世界各地からロンドンのチャリティを経由して支援が行われている。イギリス国内のチャリティは 2008 年以後の不景気や緊縮財政によっても資金調達を軒並み減らしたが、国際的チャリティはそうした影響を受けず、むしろ

¹⁴⁷ *PASC Report* (n 106), at paras 100-101.

¹⁴⁸ *Government Response* (n 107), at 14-15.

¹⁴⁹ Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012 (SI 2012/3012).

¹⁵⁰ Charity Commission, *Annual Reports and Accounts 2012-2013* (2013), at 1; Charity Commission, *Annual Reports and Accounts 2013-2014* (2014), at 8.

¹⁵¹ *Hodgson Report* (n 105), at paras 10.25-10.28.

資金調達量は拡大したとされる。

しかし、2006 年法制定後の展開は、国際的チャリティにとってもめまぐるしいものであった。2006 年法は人権の促進をチャリティ目的と明示的に認めたから、これは経済的に発展途上の地域における人権保護や、紛争地域での救援活動の援助に資金を提供する団体にとって重要な意味をもつ。第一次不服審判所も、ヒューマン・ディグニティ・トラスト (Human Dignity Trust) 事件において、国際的な人権団体にチャリティの資格を認める判断を下した。また、近年のアフガニスタンでの紛争やイスラム国でのテロリズムを巡る展開は、そうした地域で活動するチャリティの存在意義を高めるものだといえる。しかし他方で近年のイギリスでは、チャリティがこうしたテロリズム集団の資金源となっているのではないかと懸念が社会的に強まっている。これに伴い、チャリティに対する規制監督を強化すべきだとする議論も国会内外であがっている。

このように、国際的に活動するチャリティに取り、2006 年法以降の展開は追い風となっている面もある一方で、強い向かい風も吹いているのも確かである。人権の促進と政治については第 5 章で詳しく扱われており、またチャリティの規制については第 3 章 1 節において扱われているが、本章では、イギリスでの近年の展開という観点から国際的なチャリティの文脈で合わせてみてゆくことにする。

(1) 人権の促進とチャリティ

2006 年法は新たに「人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の促進」をチャリティ目的として認めた。人権の促進は、倫理や精神的な福祉や向上といった他のチャリティ目的との類推で認められてきたが、それ自体としてチャリティ目的と認められたのは比較的最近で、2002 年のチャリティコミッションのガイダンスで初めてだとされる。これは内閣戦略班『民間活力・公益増進』報告書が出された年でもあり、そこでも人権促進がそれ自体でチャリティ目的として認められるべきだと提言していた。

2006 年法後のチャリティ目的の定義の下で争われたのが、ヒューマン・ディグニティ・トラスト (Human Dignity Trust) という団体にチャリティの地位を認めるか否かの問題である。この団体は、海外でホモセクシュアルを違法としている国の合法性を争う活動を支援しており、チャリティ申請に際して、人権の促進と法の健全な促進と執行を目的としていた。しかし、チャリティコミッションは、団体の目的が曖昧で、政治目的を有していることを理由に、登録申請を却下した。しかし、トラスト側はこの判断を第一次不服審判所で争い、結論として審判所はチャリティコミッションの判断を覆し、チャリティへの登録を指示する判断を下した¹⁵²。これを受けて、チャリティコミッションは、上訴することなくチャリティ資格を認めた。

¹⁵² *Human Dignity Trust v Charity Commission for England and Wales* (6 July 2014) Appeal no CA/2013/0013.

この事件のチャリティの政治活動の文脈での分析は、第 5 章に譲るが、これを国際的な文脈でみると、ヒューマン・ディグニティ・トラスト事件は、コモンウェルス諸国においてチャリティの政治活動を促進する傾向が強まっている流れの一環として位置づけることができる。2011 年、オーストラリア最高裁は *Aid/Watch v Commissioner of Taxation* 事件(2011)¹⁵³において、国際的な人道援助を支援する活動をしているエイドウォッチにチャリティとしての租税減免を認めなかった税務当局の判断を覆す判決を下した。下級審は、この団体の活動が貧困の救済と教育の促進を目的としていることを認めたものの、政治的な活動をしていることを理由に税務当局の判断を 3 裁判官全員で支持していた。しかし、最高裁は 3 対 2 という僅差ながら、オーストラリア憲法における政治活動の重要性に照らして、イングランドの伝統的な政治活動を排除する法理は適用しない、と判示したのである。

ニュージーランドでは、2005 年にイギリスのチャリティ法改革と軌を一にするチャリティ法が成立した。2008 年、グリーンピースがチャリティとしての登録を申請し、これが同国のチャリティコミッションによって拒絶された事件が最高裁まで争われた。ニュージーランド最高裁は、2014 年 *Re Greenpeace New Zealand Incorporated* 事件(2014)¹⁵⁴において、政治目的はチャリティ目的にあたり得ないという伝統的な法理は、もはやニュージーランドでは適用にならないとして、チャリティコミッションに差戻す判断を下した。この判決も 3 対 2 の僅差ながら、オーストラリアのエイドウォッチ事件を引用しつつ、グリーンピースの主張を退けた下級審の判断を覆している。

このように、コモンウェルス諸国における近年の立法と判例では、人権保障や政治的活動の意義を広く認めつつ、イングランドの伝統判例が示してきた政治活動に否定的な法理¹⁵⁵の射程を限局する流れが生まれつつある。オーストラリアでもニュージーランドで、チャリティ認定委員会や下級裁判所では当初否定的だったところ、最上級審でも僅差で実現したものであり、エイドウォッチやグリーンピースなど国際的な人権団体の法廷での活動から生じてきたということもできる。

本調査では、ヒューマン・ディグニティ・トラストを支援するチャリティ法律事務所を訪問したが、イギリスの国際的なチャリティやこれを支援する法曹関係者も、以上のような国際の流れを鋭敏に捉えつつ法廷戦略を展開していった経緯を垣間見ることができた。第一次不服審判所での弁論では、チャリティ分野の大物法廷弁護士が弁論や専門家証人に立ち、審判所といえども裁判所と変わらない弁論が展開された。訴訟費用も高額に上ったことは間違いないが、これはヒューマン・ディグニティ・トラストのみに関わる問題ではなく、国際的な人道援助チャリティに広い影響を及ぼし得る事件であるがゆえに、こうしたリソースが投入されたものと想像される。

¹⁵³ [2010] HCA 42, 241 CLR 539.

¹⁵⁴ *Re Greenpeace of New Zealand Incorporated* [2014] NZSC 105.

¹⁵⁵ *Bowman v Secular Society Ltd* [1917] AC 406; *McGovern v. Attorney General* [1982] Ch 321.

(2) テロリズム

国際的なチャリティ法の変化を追い風とする人道援助団体にとって、大きな課題となっているのがテロリズムへ対応である。イラク戦争からアフガニスタンやシリアにおける情勢の悪化、イスラム国の勃興といった状況は、中東における人道援助の必要性を高めることになった。しかし、近年のテロリズム組織の資金調達手法や情報戦略の巧妙化から、チャリティとテロリズムとの関係も否応なく複雑になってきた。

北アイルランド問題を抱えるイギリスは、1970年代からテロリズムに対し強い姿勢を取ってきた。しかし9・11事件以降、アフガニスタンや中東での政情が不安定になり、またロンドンでの爆破テロなども発生する中で、2000年テロリズム法(Terrorism Acts 2000)、2001年テロリズム対策・犯罪・安全保障法(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)、2006年テロリズム法(Terrorism Act 2006)、2010年テロリスト資産凍結法(Terrorist Asset-Freezing etc Act 2010)とテロリズム対策立法が次々に成立していった。

チャリティ・コイッションも、2008年7月にテロリズム対策戦略と題された文書を公表し、取り組みを開始した¹⁵⁶。この文書はその後アップデートされ、2012年版ではコミッションとして、四つの戦略アプローチとして、チャリティセクターにおけるテロリズムについての理解促進、チャリティセクターに対する積極的な監視、国内外の政府規制機関や捜査機関との協力関係の強化、チャリティの悪用やそうしたリスクに対する効果的かつ強力な介入を挙げている。必要であればテロリズムの脅威に対しコミッションの権限を行使した介入、を掲げている。

2012年10月にチャリティコミッションの長に就任したウィリアム・ショウクロス氏も、着任以前の著書において、国際的な人道活動を行うチャリティの活動に批判的な記述をしていることで知られる¹⁵⁷。2013年5月、ロンドン警視庁でテロリズム対策担当を率いた経験をもつPeter Clarke氏をコミッショナーに加えた。9月にショウクロス氏はチャリティ・シンポジウムでテロリストによるチャリティ悪用を防止するための取り組みを強化することを宣言した¹⁵⁸。10月には、ショウクロス氏は、シリアの状況悪化に対して国際援助チャリティが資金集めを行っていることに触れつつ、そうした金銭の一部が過激派の手に渡っているのは間違いないと発言したとテレグラフ紙で報じられている¹⁵⁹。国際援助チャリティは、British Red Cross、Oxfam、Save the Childrenなどイギリスを代表する大型チャリティが多い。ショウクロスが大型チャリティの理事に対する報酬に批判的なことも報じられ、

¹⁵⁶ Charity Commission, *Charity Commission's Counter-terrorism strategy* (first published July 2008; revised April 2012).

¹⁵⁷ William Shawcross, *The Quality of Mercy - Cambodia, Genocide and Modern Conscience* (1984); William Shawcross, *Deliver Us From Evil - Warlords and Peacekeepers in a World of Endless Conflict* (2000).

¹⁵⁸ William Shawcross's speech at Rathbones Charity Symposium (12 September 2013).

¹⁵⁹ Christopher Hope, 'Charity cash "going to Syrian terror groups"' (4 October 2013) *Telegraph* <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10357537/Charity-cash-going-to-Syrian-terror-groups.html>>.

大型チャリティはショウクロス氏の言動に反発を強めている¹⁶⁰。

こうした中で 2013 年 12 月、政府は「イギリスにおける過激派に対応する」と題された文書を公表し、過激派やテロリストがチャリティに浸透し、チャリティを悪用する危険性があるとして、これに対する立法策を提案している¹⁶¹。その中で、チャリティコミッションについても、テロリズムや資金洗浄にかかわったとみられる理事を速やかに解任できる権限を新たに与えることが提案された。

こうした内容が、政府が 2014 年 10 月に公表したチャリティ保護法案(Protection of Charities Bill)の草案にも反映されている¹⁶²。草案には、チャリティコミッションの権限を強化する内容が盛り込まれており、チャリティの理事として不適格と判断した者の資格をはく奪する権限や、チャリティ運営の不正が行われているためチャリティ部門への信頼が低下するようなチャリティを解散させる権限などを新たに追加することが提案されている。

こうした政治状況は、チャリティの活動にも影響を及ぼしつつある。反テロリスト立法やマネー・ロンダリング関係法によって、銀行などの金融機関が、チャリティによる紛争地域への送金やそうした目的での口座開設に対し、慎重にならざるを得なくなっている¹⁶³。こうなると、危険地域で活動するチャリティほど、銀行と取引するのが難しくなる。また、国際的なチャリティからテロリストへ資金が流れるという見方が広まると、チャリティによる資金集めにも悪影響が及ぶことになる。

影響は、大規模なチャリティに限られない。イギリスにおけるテロリストは、必ずしも外国人には限られず、爆破事件や海外でのテロリズムに関与したとされる者の中には、イギリス人も含まれる。このため、イギリス国内で、地域のコミュニティでイギリスの民族的少数派をサポートするようなチャリティも、テロリズムの浸透や悪用の疑惑がもたれることになる。2015 年に入ってから、ITV というテレビ・チャンネルのドキュメンタリーで、Global Aid Trust と Hindu Swayamsevak Sangh UK という二つのチャリティがテロリズムを称揚する活動をしていると暴露され、チャリティコミッションが審問を開始したと報じられている¹⁶⁴。

2.2.6 今後のゆくえ

本イギリス調査に携わった者の率直な感想として、イギリスにおけるチャリティを巡る

¹⁶⁰ Daniel Boffey, 'Charity Commission chief William Shawcross accused of hypocrisy on pay, (18 August 2013) *Guardian* <

<http://www.theguardian.com/society/2013/aug/18/charity-commission-chief-hypocrisy-pay-row> >.

¹⁶¹ HM Government, *Tackling extremism in the UK: Report from the Prime Minister's Task Force on Tackling Radicalisation and Extremism* (December 2013)

¹⁶² Minister for the Cabinet Office, *Draft Protection of Charities Bill* (Cm 8954, October 2014).

¹⁶³ Simon Bowers, Aid charities hit by banks' fear of terrorism fines (31 December, 2014) *The Guardian* < <http://www.theguardian.com/business/2014/dec/31/aid-charities-banks-terrorism> > last visited 20 February 2015.

¹⁶⁴ Susannah Birkwood, 'Regulator opens inquiries into two charities featured in documentary on extremism'(19 February 2015) *Third Sector* <<http://www.thirdsector.co.uk/regulator-opens-inquiries-two-charities-featured-documentary-extremism/governance/article/1334535>>

議論は、「政高法低」ともいうべき状況にあるように思われる。すなわち、チャリティによる公益増進であれ、社会的投資であれ、テロリズム対策であれ、政治や政策をめぐる議論が非常に高まっている一方で、法の側は、2006 年法・2011 年法も、審判所の判断やホッジソン報告書や行政特別委員会報告書を経ても、その解釈や評価も定まっていない状況にある。1990 年代から 2000 年代初頭のチャリティ法改革の着地点はまだ完全に確定したわけではなく、議論の余地の残された論点、さらにはチャリティ法のさらなる改正の可能性も残されているように思われる。

今後のゆくえを占うにあたって、法律実務家のチャリティ法概説書は、1997 年以降の一連の政権によって進められた改革を、政治や社会運動的な理想主義に突き動かされたものだったと、冷ややかに評価している。そして、これらについて法的な改革が進められるにあたっては、こうした夢や創造的な法的判断基準が、2006 年法までの法的安定と裁判官の常識に反するものであったことについて、きちんと考慮すべきである、と述べている。¹⁶⁵

この概説書の著者は、その記述や他の論文や言動を見る限り、どちらかというと保守的な論者であるように見受けられるが、それでも「政高法低」の状況を的確に言い表しているように思われる。ことによると、法曹界にはこうした意見も少なくないのかもしれない。

法改正という観点からは、ホッジソン報告書を受けて、法律委員会がチャリティ法改革プロジェクトを立ち上げている¹⁶⁶。法律委員会は、社会的投資について検討を前倒しで行い、2014 年 4 月にパブリックコメントを行い、9 月に提言をまとめ、現在政府の応答を待っているところである。法律委員会はさらに今後チャリティ法改革として取り上げるべき法分野の優先順位について、内閣府の Office of Civil Society とチャリティコミッションと協議中だとされる。本校執筆時点では、2015 年 3 月 20 日にパブリックコメントが開始される予定とされている。「法」のゆくえについては、今後も見守る必要がありそうである。

¹⁶⁵ Picarda (n 1), First Supplement, at 7.

¹⁶⁶ The Law Commission, Selected Issues in Charity Law: Terms of Reference (updated 23 October 2013) < http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/charity_law_terms-of-reference_updated.pdf >

2.3 統計から見たチャリティの動向

2.3.1 はじめに

本節では、今回のチャリティ制度改革に伴う一般的なチャリティ(General Charity)¹⁶⁷、2006 年チャリティ法に基づいて設立できるようになった公益法人(Charitable Incorporated Organisation)、そして 2004 年会社法(Companies Act 2004)に基づいて登録できるようになった社会的企業の器となるコミュニティ利益会社(Community Interest Company)の動向を統計資料から捉えることを試みた。

なお、調査対象の公益法人(CIO)とコミュニティ利益会社(CIC)の創設については、当時のブレア政権が打ち出した「社会的企業(Social Enterprises)」構想の 3 つの柱のうちの 2 つに該当し¹⁶⁸、同構想が実現してから数年が経過したこれら新しい法人類型の現況を把握することは、イギリスが近年経験したチャリティ制度改革の全貌を捉えることに繋がると思われる。

使用する統計資料は、分析の内容によってはチャリティコミッション(Charity Commission for England and Wales)などの規制機関¹⁶⁹で公開されているもの、または全国ボランティア組織協議会(National Council for Voluntary Organisations: NCVO)¹⁷⁰などの中間支援組織で公開されているものを使用する。出所が異なる複数の統計資料を使用する理由は、分析内容によっては参考となるデータの公開場所がそれぞれ異なるためである。しかし、データの公開場所によっては、データの構成内容、調査時、期間などが異なるため、同じ名目でありながら計数に差が生じることがある。それでも必要と思われる分析には、それぞれのデータの内容を見極めながらどちらかのデータを参考にする。従って、同じ名目でありながら異なる計数を紹介する場面がでてくるが、できる限りの補足説明をすることとするのでご了承願いたい。なお、使用した統計資料については、それぞれの図表に記しているので参考にされたい。

2.3.2 イギリスにおける市民社会組織と調査対象法人

イギリスにおける市民社会組織は、チャリティの他に私立学校(Independent Schools)、住宅協会(Housing Associations)、コミュニティ利益会社(CIC)、協同組合(Cooperatives)、

¹⁶⁷ 「General Charity」の概念は、イングランド及びウェールズの「登録チャリティ(Registered Charity)」を基本として、そこから宗教活動を行うチャリティを除外したものである。統計局(Office of National Statistics: ONS)によって提唱され、全国ボランティア組織協議会(NCVO)が発行している「年鑑(Almanac)」で用いられてきた。本稿では、その最新版である「2014 年市民社会年鑑(The UK Civil Society Almanac 2014)」に従って、市民社会組織の概要を説明する。

¹⁶⁸ 石村耕治(2011)「イギリスのチャリティ制度改革(2)～「社会的企業」構想実現のための各種共済組合の刷新と地域社会益会社(CIC)制度の創設」白鷗大学紀要, 18(1), pp1-207.

¹⁶⁹ The Office of the Regulator of Community Interest Companies(2015)『Operational Report Second Quarter 2014-2015』25p.

¹⁷⁰ National Council for Voluntary Organizations (2014)『The UK Civil Society Almanac 2014』103p.

信用組合(Credit Unions)及び公益信託(Charitable Trust)などから構成され、その総数は実に 90 万を超える(表 1)。

イギリスは 4 つの国からなる連合王国で、調査対象のチャリティ(公益法人(CIO)を含む)に関する根拠法や規制機関はそれぞれの国によって異なる。例えば、イングランド及びウェールズにおけるチャリティの規制機関はチャリティコミッション(Charity Commission for England and Wales)、スコットランドはスコットランド・チャリティ規制局(Office for Scottish Charity Regulator)、そして北アイルランドは北アイルランド・チャリティコミッション(The Charity Commission for Northern Ireland)である。これら 3 つの規制機関に登録されているチャリティ(公益法人(CIO)を含む)は 161,266 団体に上り、イギリスの市民社会組織全体の 17%を占める。財政規模でみると、チャリティの総収入額は 392 億ポンド、資産総額は 1,048 億ポンドであり、これは市民社会組織全体の総収入額 1,810 億ポンド、資産総額 2,867 億ポンドに占めるチャリティの割合がそれぞれ 22%及び 37%になることから、イギリスにおけるチャリティの影響力の高さが窺える。

表 1 イギリスにおける市民社会組織

Legal status	法人数	収入 (£mil)	支出 (£mil)	資産 (£mil)	従業員数
General Charities	161,266	39,200	38,000	104,800	800,000
Universities	160	27,900	26,700	26,300	378,000
Housing Associations	1,800	15,800	14,200	76,100	176,000
Independent Schools	2,400	6,500	6,100	9,200	69,000
Building Societies	50	3,700	3,600	na	40,000
Trade Associations and Professional Bodies	290	2,100	1,900	2,700	17,000
Trade Unions	170	1,200	1,100	970	12,000
Common Investment Funds	50	520	400	1,400	na
Benevolent Societies	1,800	290	280	1,700	3,200
Political parties	320	100	100	30	600
Employee owned businesses	250	30,000	29,100	10,000	150,000
Cooperatives	4,500	26,400	26,000	7,800	154,000
Friendly Societies and Mutual Insurers	50	9,900	9,900	na	20,000
Faith groups	24,700	4,500	4,500	26,100	32,000
Leisure Trusts	100	740	720	na	48,000
Clubs and societies	9,000	460	450	na	20,000
Credit Unions	420	90	80	960	1,500
Football/Rugby supporter trusts	190	10	10	na	300
Companies Limited by Guarantee	46,300	6,200	6,000	17,300	126,000
Sports Clubs	135,000	5,800	5,500	na	270,000
Co-operative trust schools	340	480	470	na	na
Community Interest Companies	9,871	230	230	1,300	4,700
Unincorporated organizations	600,000	na	na	na	na
Duplicates	59,600	1,100	1,100		47,000
Total	939,427	181,020	174,240	286,660	2,275,300

注：表 1 のデータは法人格によって調査時点が異なる。

資料：The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO)

一方、イギリスの制定法である会社法(Companies Act)に基づいて設立されるコミュニティ利益会社(CIC)は、今回のチャリティ制度改革の一環で創設された新しい法人形態であり、

規制機関は会社登記所(Companies House)内にあるコミュニティ利益会社規制局(Office of the Regulator of Community Interest Company)である。2004 年会社法では株式有限責任会社(Company Limited by Shares)、保証有限会社(Company Limited by Guarantee)及び無限責任会社(Unlimited Company)の設立を規定しており、このうちの株式有限責任会社及び保証有限会社はコミュニティ利益増進の目的を有する場合につきコミュニティ利益会社規制局において登録することができる(2006 年会社法第 6 条)。2014 年 12 月現在で 9,871 法人がコミュニティ利益会社(CIC)として登録されており、絶対数としては決して多くはないが、社会的企業の器として作られた法人形態であるが故に現在注目されているところである。

2.3.3 チャリティの地域的特性

図 1 は、16 万余りあるチャリティ(公益法人(CIO)を含む)の分布状況を地域別に示したものである。図によると、チャリティの多くは人口が密集するイギリス本島南部に集中しており、南部 4 地域(South East 地域: 24,537 法人、London 都市圏: 23,633 法人、South West 地域: 17,306 法人、East of England 地域: 16,534 法人)だけでもチャリティ総数(161,266 法人)の 51%を占める。地域人口 1,000 人あたりの法人数が最も多いのは South West 地域

図 1 地域別にみたチャリティの分布

The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO)より作成

の 3.3 法人で、最も少ないのは North East 地域の 1.7 法人であった。Scotland 地域においてもチャリティの集積が顕著であり、その多くはグラスゴー、エジンバラやアバディーンなどの都市部に集中¹⁷¹している。

図 2 は、チャリティの収入額を地域別に示したものである。図によると、全体の収入額 392 億ポンドのうち 41%に相当する 161 億ポンドが London 都市圏に集中しており、チャリティ数が最も多い South East 地域と比較しても London 都市圏の総収入額が 115 億ポンド上回っている。1 法人あたりの収入額は London 都市圏が 68 万ポンドで最も多く、次いで Northern Ireland 地域の 21 万ポンド、North West 地域及び South East 地域の 19 万ポンド、Scotland 地域及び North East 地域の 18 万ポンドと続く。最も低かったのは East Midland 地域の 13 万ポンドであった。

ロンドン都市圏において 1 法人あたりの収入額が多い背景としては、イギリスを代表する OXFAM、Wellcome Trust や Amnesty International など比較的に大規模なチャリティが London 都市圏に集中しているからであると考えられる。

図 2 チャリティの地域別総収入規模

The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO)より作成

¹⁷¹ Scotland 地域全体に占める 3 大都市の割合は、グラスゴー14%、エジンバラ 13%、アバディーン 7%である。

資産額については全体が 1,048 億ポンドに対して London 都市圏が 544 億ポンドで 52% を占める。1 法人あたりの資産額は London 都市圏が 230 万ポンドで最も多く、次いで Scotland 地域の 47 万ポンド、Yorkshire and Humber 地域の 41 万ポンド、South West 地域の 40 万ポンドと続く。最も低かったのは East Midland 地域の 25 万ポンドであった。

このように、収入額及び資産額については、London 都市圏と地方との格差が開いている状況にある。

2.3.4 統計からみたチャリティの変化

チャリティの登録制度が始まった 1960 年以降、チャリティの数は年間 4,000 前後の増加を続け、ピークとなった 2007 年には 169,000 団体¹⁷²を超えた。ところが、2008 年以降に大幅な落ち込みがみられ、その後も 2007 年以前にみられた勢いのある増加はみられない(図 3)。

図 3 チャリティ数と大規模チャリティ(年間収入>1,000 万ポンド)数の推移

チャリティコミッションのウェブサイトより作成

しかし、この一時的な減少は、2008 年 9 月以降のリーマンショックによる経済情勢の悪化によるものではないことを確認しておく必要がある。つまり、2006 年チャリティ法の実施は段階的に行われることとなり、当時の内閣府サードセクター局(Office of the Third

¹⁷² 標記の 169,000 法人には、非法人組織である公益目的を有する法人格なき社団／任意団体、信託、共済組合、そして法人組織である会社法に基づき設立された法人格付与法準拠法人、勅許状準拠法人、保証有限責任会社、株式有限責任会社、登録共済組合、旧勤労者共済組合、公益法人(CIO)が含まれている。但し、Linked Charity(16,594 団体)は含まれていない。Linked Charity は Main Charity の関連団体という位置付けで、Linked Charity のチャリティコミッションへの会計報告の義務は Main Charity にある。

Sector)が発表した実施計画を受けて、既存のチャリティに対して新法に基づく公益増進テストが 2008 年以降に実施され、そこで公益性を証明することができなかったチャリティは解散させられたのである(中島 2007)。2008 年以降の一時的な減少は、このような理由によるものである。

また、2011 年にも小幅ではあるもののチャリティの減少が確認できる。これもまた、2006 年チャリティ法で組み込まれた新ルールを受けてチャリティコミッションの業務が一部変更になったことによるものと推察される。つまり、合併申請(Register of Mergers)に関して新しい取り決めが 2006 年チャリティ法に追加されたことを受け、一時的にチャリティ同士の合併や資産の遺贈が進んだことによる。実際に、2008 年 2 月に合併申請の業務を開始してから 2014 年 9 月末までに 1,481 法人が申請していることから明らかである。さらに、2010 年における保守党への政権交代、公的資金の削減、緊縮財政なども若干影響しているものと思われる。コミュニティ利益会社(CIC)という法人形態が創設されたことによるチャリティ離れも若干影響しているのかもしれない。

ところが、年間収入額 1,000 万ポンド以上の大規模なチャリティ数は 1999 年以降一度も減少に転じたことはなく、毎年着実に大規模チャリティの占める割合が高まってきている(図 3)。しかし、チャリティの総収入額は 2008 年まで増加傾向にあったものの 2009 年に減少に転じており、それ以降も総収入額の伸び悩みが続いている(図 4)。これは、大規模チャリティへ資金が流れる傾向が強まっていることを意味し、よって小規模チャリティにとってはより厳しい競争環境に立たされていることが窺える。

チャリティの総収入・支出額の推移で注目されることは、2002 年に 288 億ポンドだった総収入額(時価)が 6 年後の 2008 年には 409 億ポンドにまで増加したことであるが、これは 2008 年まで続いたインフレの影響を受けた結果であると推察される。しかし、2009 年には 15 億ポンドの落ち込み(対 2008 年)がみられ、それ以降は総収入額の伸び悩みが続いている。これは 2008 年まで続いたインフレを抑えるための経済政策が採用された結果、2009 年以降の収入額の低減に繋がったのではないと思われる。ただし、収入減の中でもチャリティの従業員数が 2008 年以降も増加傾向にあることについては、その背景についてさらなる調査が必要と思われる。

ちなみに、市民社会組織全体の有給従業員数は 2012 年現在 230 万人でイギリス全体の有給従業員総数の 8%を占め、このうち市民社会組織全体に占めるチャリティの有給従業員数(800,000 人)は 35%にも上る。

図 5 は、チャリティの収入構造を経年的にみたものである。チャリティにとって最も重要な収入源は個人からの寄附やサービスに対する対価などであり、2012 年時点で 174 億ポンド(44%)(対前年比+3.1%)、次に重要な収入源は政府からの委託費や補助金などで 137 億ポンド(35%)(対前年比+8.8%)であった。これら「個人」と「政府」からの収入の合計は 311 億ポンドで、全収入の 79%を占める。2011 年以降の政府資金の大幅な落ち込みは、前で述べたように 2010 年における保守党への政権交代、公的資金の削減、緊縮財政などが影響し

ていると思われる。その他の収入源としては、市民社会組織から 31 億ポンド(対前年比+0.2%)、投資から 27 億ポンド(対前年比+2.6%)、営利セクターから 18 億ポンド(対前年比+0.7%)、宝くじ団体から 5 億ポンド(対前年比+5.4%)等がある。

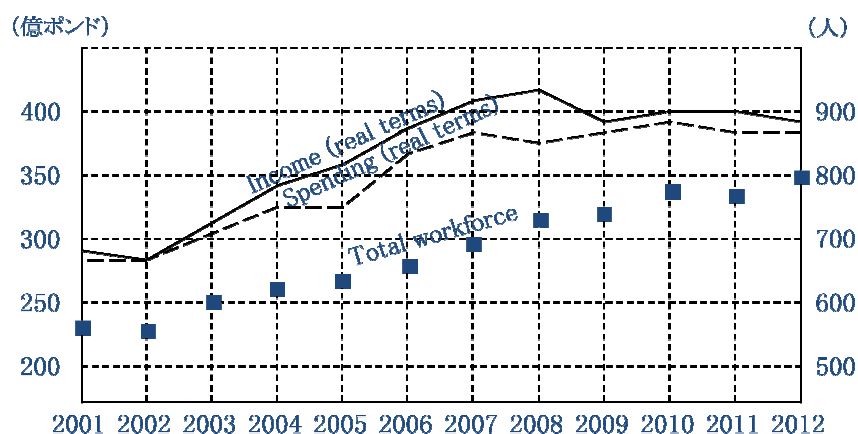


図 4 チャリティの総収入・支出額及び従業員数の推移(2001-2012)

The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO)より作成

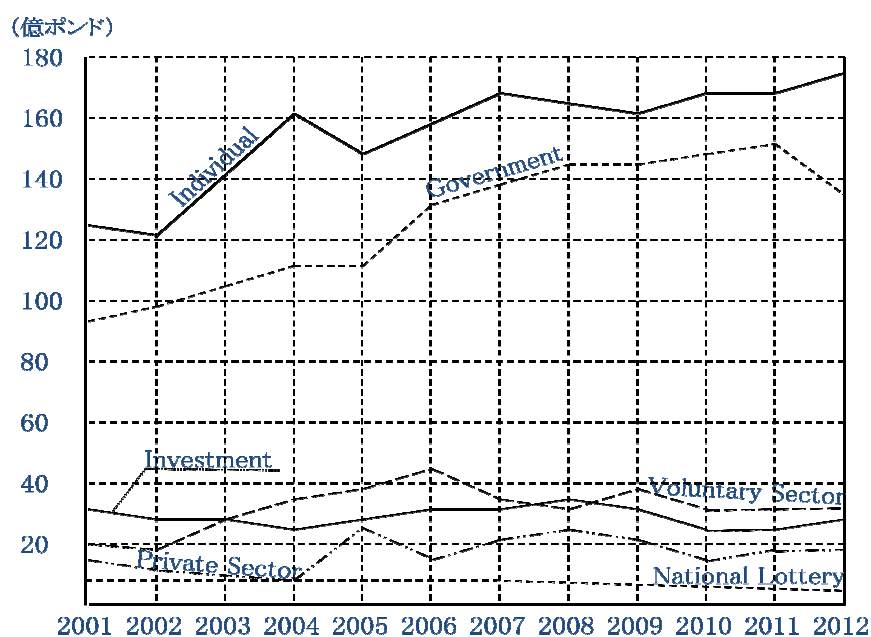


図 5 チャリティの収入構造の経年変化(2001-2012)

The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO)より作成

続いて、チャリティが得ている収入はどのような形で入ってきているのかをみる。図 6 によると、最も多い収入形態はサービスに対する対価などの事業収入で 213 億ポンド(54%)、次いで寄附、遺産や助成金などのボランティア収入で 153 億ポンド(39%)、投資の 27 億ポ

ンド(7%)が続く。

2001 年以降の推移をみると、2003 年まではボランティア収入が最も多く、2004 年に事業収入が逆転しており、現在は 60 億ポンドの差をつけて事業収入が最も重要な収入形態となっている。

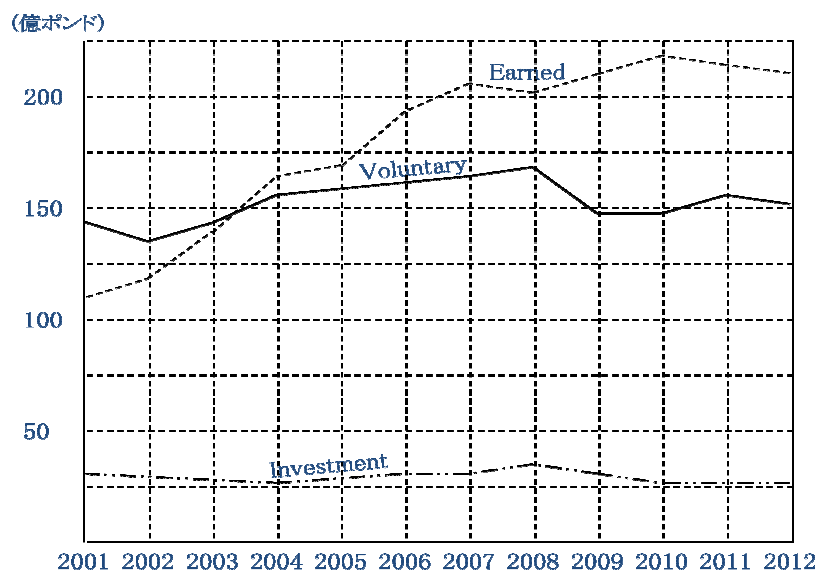


図 6 チャリティの収入種別(2001-2012)

The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO)より作成

2.3.5 公益法人(Charitable Incorporated Organization)の状況

(1) イングランド及びウェールズ

2006 年チャリティ法の成立に伴い公益法人(CIO)類型が創設され、2012 年に議会での承認を得たことを受け、法人格を持つチャリティでも 2 重登録をする必要がなくなった。つまり、これまで法人格を持つチャリティは、会社登記所(Companies House)及びチャリティコミッションでの登録及び報告義務が課されていたが、その登録や報告義務はチャリティコミッションに一元化されたのである。また、チャリティの理事・会員が有限責任もしくは無責任となり得ることを明確にしていることも公益法人(CIO)制度の大きな特徴であると言える。

公益法人(CIO)は、中小規模のチャリティが簡便な手続き・規制によって法人格を取得・維持できるように意図されており、この制度が創設されたことで中小規模のチャリティであっても法人格を取得できるようになっている。

現在法人格取得申請の対象となっているのは、新規設立または年間収入 25,000 ポンド以上の法人格を持たないチャリティ(人格なき社団、信託)のみである。しかし、2011 年のチャリティ法では、既存の法人も公益法人(CIO)への転換が可能と規定している(2011 年チャリティ法 228 条、229 条)。チャリティコミッションが公表している予定によると、転換のためのガイドラインやチャリティコミッションによる手続きの発表は 2014 年中に予定され

ていたが、その発表が遅れているようである。いずれにしろ、近い将来には会社法の規定により設立した保証有限責任会社、コミュニティ利益組合(産業節約組合)及びコミュニティ利益会社(CIC)など法人格を持つチャリティも移行もできるようになるということである。

図 7 公益法人(CIO)の法人数と登録件数の推移(2013-2015)

チャリティコミッションのウェブサイトより作成

チャリティコミッションによる申請受付が 2012 年 12 月に開始されてから半年間は法人数の大きな増加は見られなかった(図 7)。ところが、半年を過ぎたあたりから月間登録件数が 100 件を超え、さらに 2015 年 1 月には 250 件を超えるまでになり、近年における公益法人(CIO)の増加は著しい。その結果として、2015 年 2 月末現在で 3,555 の公益法人(CIO)が登録されるに至っている。これに既存の法人からの転換が始まると公益法人(CIO)の増加率はさらに高まり、公益法人(CIO)の普及が一気に進むと思われる。

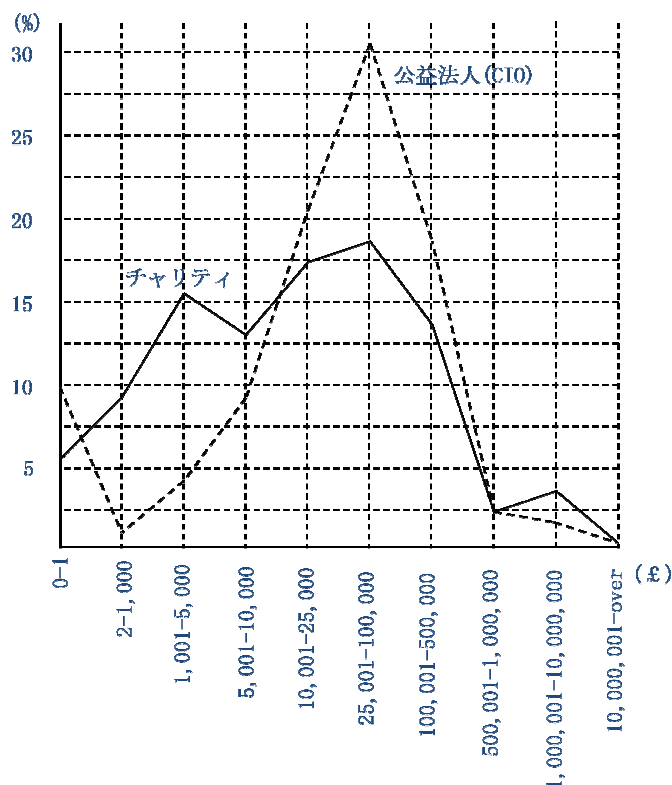
図 8 は、2015 年 2 月時点のチャリティ数¹⁷³と公益法人(CIO)数を年間収入規模別に示したものである。

図によると、1 ポンド未満は公益法人(CIO)の割合が高く、チャリティも 5.4%が該当する。2~10,000 ポンドについてはチャリティの割合が高く、10,001 ポンド以上は公益法人が上回った。500,001 ポンドを超えると両者とも 4%未満を推移している。

以上から、公益法人(CIO)については収入が 1%未満の小規模法人がある程度みられるものの、71%が 10,001~25,000 ポンドの収入がある法人で、チャリティと比較して資金的に余裕がある法人が多くみられることが分かる。

¹⁷³ チャリティコミッションのチャリティ検索から得られるチャリティ数は、スコットランド及び北アイルランドに登録されているチャリティも一括してヒットされることから、図 8 にはスコットランド及び北アイルランドのチャリティ数も含まれている。

ちなみに、2011 年チャリティ法(第 30 条)では、チャリティの登録の要件として年間収入 5,000 ポンド以上と規定されており、年間収入 5,000 ポンド未満のチャリティの存在については、本来は考えにくい。これは、登録後活動が停滞した法人、ほぼ休眠状態にある法人、活動方法を変更した法人や無償ボランティアに特化している草の根団体が多く含まれていることを意味する。これら年間収入 5,000 ポンド未満のチャリティはチャリティ全体の 30% を占め、公益法人(CIO)についても 15% が該当した。



N=チャリティ 160,552、公益法人(CIO)3,607 (2015 年 2 月末現在)

図 8 収入規模別チャリティと公益法人(CIO)の構成比

チャリティコミッションのウェブサイトより作成

次に、公益法人(CIO)が行う活動について、チャリティコミッションに登録されているチャリティが行う活動と比較してみる。チャリティコミッションのウェブサイトから利用できるチャリティ検索によると、チャリティ及び公益法人(CIO)のうち 10%以上の法人は「一般的な公益活動」及び「教育とトレーニング」の活動が全体の 30%以上を占めている(表 2)。また、比較的に活動が盛んな分野は、チャリティの場合「宗教活動」、「貧困の防止と救済」、「芸術・文化・遺産・科学」並びに「アマチュアスポーツ」であったのに対し、公益法人(CIO)の場合「健康増進または生命の救助」、「貧困の防止と救済」、「レクリエーション」並びに「芸術・文化・遺産・科学」で、両者間において若干の差異がみられた。構成比で両者間に差が開いているのは、レクリエーションの 5.4 ポイント(チャリティ 2.3%/公益法人 7.7%)及び

アマチュアスポーツの 4.2 ポイント(チャリティ 7.6%/公益法人 3.4%)であった。

さらに興味深いのは、中島(2014)¹⁷⁴によると、公益法人(CIO)は主に財団型の登録が多いということである。これは、これまで法人格を持たなかった公益信託、あるいは財団・基金としてのチャリティの公益法人(CIO)制度に対する需要が大きかったと中島は分析している。より簡便な形で法人の統治及び運営が可能となる法人制度に対する需要の高さが窺える。

表 2 チャリティ及び公益法人(CIO)が実施する活動分野

活動内容	チャリティ		公益法人 (CIO)	
	法人数	(%)	法人数	(%)
一般的な公益活動	50,049	12.8	1,078	11.3
教育の振興	84,701	21.7	1,996	21.0
健康増進または生命の救助	26,811	6.9	912	9.6
障害者支援	20,592	5.3	525	5.5
貧困の防止と救済	31,017	7.9	853	9.0
海外援助と飢餓救済	11,501	2.9	182	1.9
住宅施設の提供	9,344	2.4	178	1.9
宗教の振興	32,292	8.3	527	5.5
芸術・文化・遺産・科学	29,348	7.5	640	6.7
アマチュアスポーツ	29,727	7.6	325	3.4
動物愛護	4,005	1.0	87	0.9
環境保護	18,765	4.8	357	3.8
経済、地域開発、就労支援	20,894	5.3	630	6.6
軍隊、緊急サービス効率品質	652	0.2	43	0.5
人権、宗教・人種間の調和、平等と多様性	3,033	0.8	247	2.6
レクリエーション	8,800	2.3	731	7.7
他の公益活動	9,231	2.4	204	2.1
合計	390,762	100.0	9,515	100.0

注1:チャリティ及び公益法人はチャリティコミッションに登録する際に活動分野を複数選択できるため、合計数は法人数と合致しない。

注2:チャリティコミッションのチャリティ検索から得られるチャリティ数は、スコットランド及び北アイルランドに登録されているチャリティも一括してヒットされることから、図8にはスコットランド及び北アイルランドのチャリティ数も含まれている。

資料:チャリティコミッションのウェブサイト

(2)スコットランド

スコットランドにおけるチャリティは、2005年にスコットランド議会で成立したチャリティ及び受託者投資法 51(51 Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005)に基づいて設立されている。規制当局は前に述べたスコットランド・チャリティ規制局(OSCR)で、スコットランドでは同局によって独自の包括的なチャリティ規制が実現されている。

¹⁷⁴ 中島智人(2014)「英国のチャリティ制度改革」公益法人, 43(2), pp12-17.

イングランド及びウェールズで導入された公益法人(CIO)においても、スコットランドの公益法人(Scottish Charitable Incorporate Organisation (SCIO))¹⁷⁵の制度を準用している。

スコットランド・チャリティ規制局(OSCR)から入手した 2015 年 2 月末時点の登録名簿によると、登録されている公益法人(SCIO)は 1,503 あり、登録総数(チャリティ数+公益法人(SCIO)数)22,249 の 6.8%を占める。一方、イングランド及びウェールズのチャリティコミッションに登録されているチャリティ 139,346 団体(チャリティ数+CIO 数)に対する公益法人(3,555 法人)の割合は 2.6%であり、このことからスコットランドの方が公益法人(SCIO)の新規設立や他法人からの転換が進んでいるといえる。

これにはいくつかの要因が考えられ、一つにはスコットランドにおける公益法人(SCIO)の登録受け付けがイングランド及びウェールズ(2012 年 12 月登録受付開始)より先行して 2011 年 4 月から開始¹⁷⁶されたことも一因として考えられるが、主な要因としては、①他の法人格と異なりスコットランド独自の法制によって規制を受けること、そして②二重規制

表 3 チャリティ及び公益法人(SCIO)が実施する活動分野

活動内容	チャリティ		公益法人 (SCIO)	
	法人数	(%)	法人数	(%)
貧困の防止及び救済	3,751	6.5	217	5.8
宗教の振興	4,641	8.0	108	2.9
生命の救助	599	1.0	52	1.4
健康増進	4,662	8.0	244	6.6
教育の振興	11,376	19.6	742	20.0
芸術・文化・遺産・科学	5,313	9.2	367	9.9
レクリエーション	3,050	5.3	478	12.9
社会一般におけるスポーツ参加の振興	2,309	4.0	161	4.3
宗教的和解の促進	649	1.1	39	1.0
平等と多様性	1,042	1.8	112	3.0
病弱、障害、経済的困窮者等の救済	5,414	9.3	435	11.7
人権、紛争の和解推進	999	1.7	39	1.0
環境保護	2,540	4.4	149	4.0
動物愛護	660	1.1	39	1.0
コミュニティ開発	8,107	14.0	525	14.1
他の公益活動	2,813	4.9	9	0.2
合計	57,925	100.0	3,716	100.0

注 1: N=チャリティ 20,746, 公益法人(SCIO)1,503

注 2: チャリティ及び公益法人はチャリティコミッションに登録する際に活動分野を複数選択できるため、合計数は法人数と合致しない。

資料: スコットランド・チャリティ規制局(OSCR)作成の登録チャリティ名簿(2015 年 2 月末現在)

¹⁷⁵ スコットランド版公益法人は「公益法人」の名称の前に「スコットランド」が付き、英語名称で「Scottish Charitable Incorporate Organisation (SCIO)」とされているが、本稿では「公益法人(SCIO)」と記述する。

¹⁷⁶ スコットランドにおける公益法人の登録受付および権利能力なき社団及び信託から公益法人への転換のための登録受付は 2011 年 4 月に開始されている。2012 年 4 月には、会社と産業節約組合からの転換のための登録受付が開始されている。

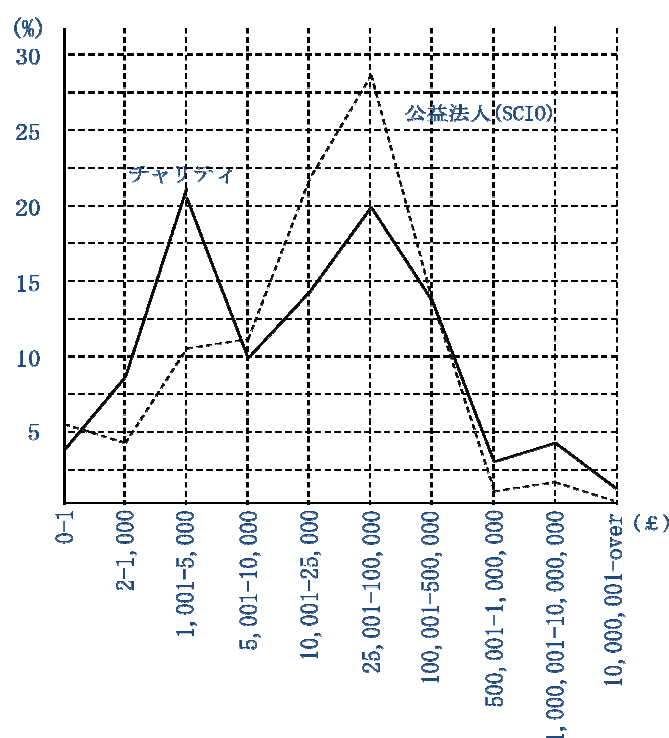
の解消(イギリス全土に適用されている会社法制に基づき会社登記所に登記したり、年次報告や年次会計報告を提出する必要がない)等が魅力と映っているようである。

公益法人(SCIO)の設立形態については、1,503 法人のうち新規設立が 1,124 法人で、他法人からの転換は 379 法人みられた。379 法人の主な転換元は任意団体が 261 法人で最も多く、次いで会社法の規定により設立した保証有限責任会社などのチャリティが 67 法人、トラストが 50 法人、法定法人が 1 法人であった。

表 3 は、スコットランド・チャリティ規制局(OSCR)に登録されている公益法人(SCIO)及びそれ以外の登録チャリティが実施する活動の傾向を表わしたものである。比較的に活動が盛んな分野は、チャリティの場合「教育の振興」及び「コミュニティ開発」であり、公益法人(SCIO)の場合もこれら 2 分野に加え「病弱、障害、経済的困窮者等の救済」及び「レクリエーション」について 10%を超えている。

構成比で両者間に差が開いているのは「レクリエーション」で公益法人(SCIO)が 7.6 ポイント高く、「宗教の振興」及び「他の公益活動」はチャリティの方がそれぞれ 5.1 ポイントと 4.6 ポイント高かった。

図 9 は、公益法人(SCIO)の規模別構成比をチャリティと比較したものである。構成比のグラフ形状は、イングランド及びウェールズで示した図 8 のグラフ形状とほぼ同じであっ



N=チャリティ 20,746, 公益法人(SCIO)1,503 (2015 年 2 月末現在)

図 9 収入規模別チャリティと公益法人(SCIO)の構成比

スコットランド・チャリティ規制局(OSCR)作成の登録チャリティ名簿より作成

た。つまり、チャリティは小規模の法人が多く、5,001 ポンド以上は公益法人(SCIO)が上回っている。500,001 ポンド以上は両者とも 5%未満を推移していた。

スコットランドにおけるチャリティの根拠法「チャリティ及び受託者投資法 51」には、チャリティの要件としての「年間収入 5,000 ポンド以上」の規定はないが、イングランド及びウェールズの傾向と比較する意味で年間収入 5,000 ポンド以下の法人数の割合を算出した。その結果、チャリティは 33%、公益法人(SCIO)は 21%で、いずれもイングランド及びウェールズの数値と比較してそれぞれ 3 ポイントと 6 ポイント高かった。これは、「年間収入 5,000 ポンド以上」の規定がないことから収入目標を立てている団体が少ないこと、そして国を代表する多くの法人が存在しないことなどが主な要因として考えられる。

2.3.6 コミュニティ利益会社(Community Interest Company)の状況

コミュニティ利益会社は、2004 年会社法(Companies Act 2004)及び 2005 年コミュニティ利益会社規則(Community Interest Company Regulations 2005)に規定された、会社法に基づく社会的企業向けの法人制度であり、あがった利益をいかに多くのコミュニティ益事業に再投資するかを目的として創設される¹⁷⁷。

コミュニティ利益会社(CIC)の根拠法である 2004 年会社法は、イギリスの制定法である。従って、スコットランド本拠の法人であっても登録手続きや年次報告の提出先はウェールズのカーディフに位置する会社登記所(Companies House)内のコミュニティ利益会社規制局(The Office of the Regulator of Community Interest Companies)となる。

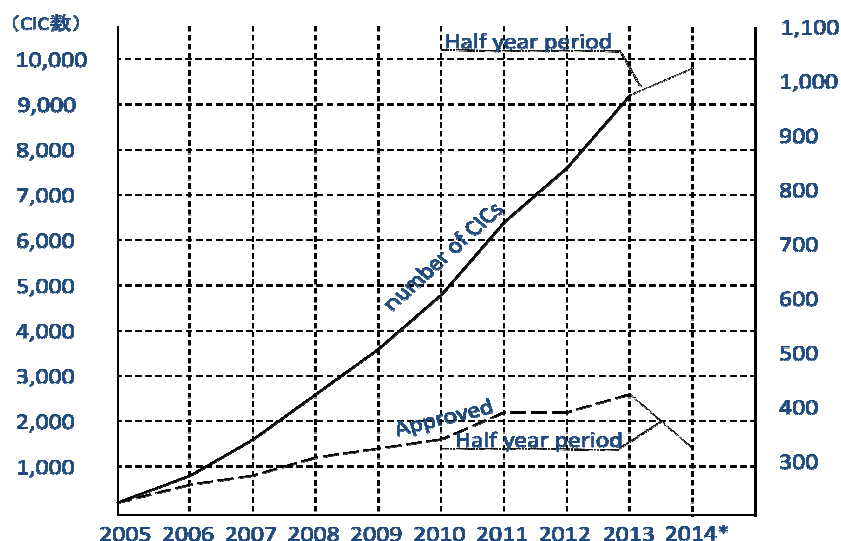


図 10 コミュニティ利益会社(CIC)の登録状況と認定後 2014 年までに解散した公益法人数
Regulator of Community Interest Companies Annual Report 2013/2014 より作成

¹⁷⁷ 石村耕治(2008)「イギリスの」チャリティ制度改革(1)～法制と税制の分析を中心に」白鷗大学紀要, 15(2), pp1-180.

2014 年 12 月現在、コミュニティ利益会社規制局に登録されているコミュニティ利益会社(CIC)は 9,871 法人で、これを地域別に分布させると図 11 のようになる。図によると、コミュニティ利益会社(CIC)が最も多い地域はロンドン都市圏で 1,550 法人、次いで North West 地域の 1,403 法人、South East 地域の 1,249 法人、South West 地域の 1,187 法人、West Midland 地域の 1,104 法人と続く。

このようにコミュニティ利益会社(CIC)は、London 都市圏からバーミンガムを経てマンチェスターに至るイギリスの大動脈(Corridor)を中心とした密度が高い都市化されたイングランドの南西部に集中しており、それ以外の地域ではコミュニティ利益会社(CIC)の普及が進んでおらず、とりわけウェールズ、スコットランド及び北アイルランドにおいては、いずれも 500 法人を下回っている状況である。

9,871 法人のコミュニティ利益会社(CIC)のうち新規設立法人は 87%にあたる 8,637 法人で、残りの 1,234 法人は他法人格からの転換によるものである。他法人から転換したコミュニティ利益会社(CIC)の法人数割合を地域別にみると、イングランドが 13%(1,141 法人)、ウェールズが 7%(21 法人)、スコットランドが 12%(57 法人)、北アイルランドが 10%(15 法人)で、イングランドが最も高かった。

図 11 イギリスにおける地域別コミュニティ利益会社(CIC)の分布
Regulator of Community Interest Companies Annual Report 2013/2014 より作成

表 4 チャリティ数及びコミュニティ利益会社(CIC)数の地域別割合

地域	チャリティ (%)	コミュニティ利益会社(CIC) (%)	ポイント差
North West	8.2	14.2	6.0
North East	2.8	5.6	2.8
Yorkshire and Humber	6.4	6.0	-0.4
West Midland	7.0	11.2	4.1
East Midland	6.7	5.6	-1.1
East of England	10.3	7.8	-2.5
South West	10.7	12.0	1.3
South East	15.2	12.7	-2.6
London	14.7	15.7	1.0
Wales	4.5	3.1	-1.4
Scotland	11.2	4.7	-6.5
Northern Ireland	2.4	1.5	-0.9
平均値	8.3	8.3	0.0

資料：CIC: The Office of the Regulator of CICs Operational Report Second Quarter 2014-2015

チャリティ：The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO)

注：N=公益法人(CIC)9,871、チャリティ 161,266

コミュニティ利益会社規制局に登録されているコミュニティ利益会社(CIC)の組織形態は主に保証有限会社で 7,718 法人(78%)、残りの 2,153 法人(22%)は株式有限責任会社である。地域別にみると、イングランド及びスコットランドは保証有限会社の割合が比較的に低くそれぞれ 78%(6,981 法人)と 74%(340 法人)で、一方ウェールズと北アイルランドはそれぞれ 87%(150 法人)と 86%(309 法人)で比較的に高かった。

次に、チャリティと比較してどの程度公益法人(CIC)が活用されているかをみるため、図 1 のチャリティ数及び図 11 のコミュニティ利益会社(CIC)数の割合を地域別にみてる(表 4)。チャリティの地域別割合と比較してコミュニティ利益会社(CIC)の地域別割合が高かったのは North West 地域の+6 ポイント、次いで West Midland 地域の+4.1 ポイント、North East 地域の+2.8 ポイントが続く。

一方、公益法人(CIC)の活用が最も進んでいない地域は Scotland 地域で-6.5 ポイントであった。また、South East 地域(-2.6 ポイント)及び East of England 地域(-6.5 ポイント)においても比較的に公益法人(CIC)の活用が進んでいないことが同表から読み取れる。

2.3.7 新制度施行に伴う新法人類型の現況

最後に、チャリティ制度改革以降において、新しい法人類型または法人形態がどの程度使われているかをみるため、チャリティ、公益法人(CIO)及びコミュニティ利益会社(CIC)の合計数に対するそれぞれの地域別構成比をみる。なお、表 4 はこれら 3 つの法人類型(形態)の現状を捉えるにあたり、北アイルランド以外は The UK Civil Society Almanac 2014 のデータではなく、規制当局から入手した最新のデータを用いた。

表 5 イギリスにおけるチャリティ、公益法人(CIO)及びコミュニティ利益会社(CIC)の地域別法人数と構成比

Region	Charity	(%)	CIO	(%)	CIC	(%)	Total
England & Wales	160,552	92.6	3,607	2.1	9,259	5.3	173,418
Scotland	20,746	91.3	1,503	6.6	462	2.0	22,711
Northern Ireland	3,913	96.3	0	0.0	150	3.7	4,063
Total	185,211	92.5	5,110	2.6	9,871	4.9	200,192

資料：Charity and CIO (England & Wales): チャリティコミッションのホームページ(2013 年 2 月末)

Charity and SCIO (Scotland): 登録チャリティ名簿(OSCR 2015)

Charity(Northern Ireland): The UK Civil Society Almanac 2014 (NCVO 2014)

CIC: The Office of the Regulator of CICs Operational Report Second Quarter 2014-2015

表 5 によると、長い歴史を持つチャリティはいずれの地域も高い数値を示している。公益法人(CIO または SCIO)については、スコットランドにおいて全体に占める割合が 6.6%と高く、イングランド及びウェールズではわずか 2.1%であった。一方コミュニティ利益会社(CIC)はイングランド及びウェールズでは 5.3%で CIC の設立が盛んである一方、スコットランドではわずか 2%であった。チャリティとコミュニティ利益会社(CIC)の地域別割合をみた表 4 についても、イングランド以外の 3 地域においてコミュニティ利益会社(CIC)の普及の遅れが顕著であることが示されている。この地域的な差異はなぜ起こるのか。

スコットランド・チャリティ規制局(OSCR)によると、スコットランドで公益法人(SCIO)への転換や設立がイングランド及びウェールズと比較して進んでいるのは、設立と定期報告が容易であること、営利活動を行う法人を念頭に置かれた会社法上の登録・収支報告は必要ないこと、税制上の負担を回避できること、法制度が簡潔で単純明快であることに加え、スコットランド・チャリティ規制局やスコットランドを代表する中間支援組織、スコットランド・ボランティア組織協議会(Scottish Council for Voluntary Organisations: SCVO)が連携して公益法人(SCIO)への転換を推奨していることによるものであると OSCR は説明している。一方、イングランド及びウェールズにおける公益法人(CIO)の割合が高まらないのは、いたずらに複雑で重厚な制度設計をしてしまい、公益法人(CIO)のもつ意義やそれを実現する機運が途中で失われてしまったことによると OSCR は分析している。

このように、公益法人(SCIO)を積極的に推進する流れができているが、スコットランドにおいてはコミュニティ利益会社(CIC)についての意見はどちらかというと否定的だった。スコットランドでは、政府関係機関とチャリティの協力関係を伝統的なチャリティの在り方として重視していく姿勢がみられるが、コミュニティ利益会社(CIC)はチャリティの市場化、チャリティの統合による大規模化・専門化を進めるというイングランド及びウェールズで強まりつつある流れの中でつくられた制度である。その結果、スコットランドの風土になじまないコミュニティ利益会社(CIC)は敬遠される存在となってしまった。従って、表 5 で示された地域的差異は、以上のような諸要因が重なった結果生じた現象であると思われる。

る。つまり、イギリス国内でも文化・地獄的背景から地域間で利用頻度が大きく異なることが明らかとなり、これは外国の理想的な制度をモデルにしても普及するとは限らないことの実例といえるかもしれない。

第3章 チャリティコミッションと市民社会の動き

3.1 チャリティコミッション改革

3.1.1 はじめに

「チャリティコミッションにとって13年は『恐るべき年 *annus horribilis*』だったと言っても誇張ではない」。これは、NCVO(イギリス全国ボランティア組織協会)の政策チーム Elizabeth Chamberlain の表現である¹⁷⁸。2013年には、チャリティをめぐるスキャンダラスな事件がマスコミで報道されたばかりか、チャリティコミッションの規制能力が欠けているという非常に強い批判が、政府の会計検査院や議会の関連委員会によってなされた。チャリティコミッションは、今、嵐にさらされている。

チャリティコミッション制度自体は1601年のコミッショナー団体の形成から続く長い歴史をもつ。その後 Charitable Trusts Act 1853 でチャリティコミッションが発足し、それに続く改革によって、次第にその権限を強めてきたといえることができる。2006年法、2011年法は、チャリティコミッションの法的位置を明確化し、その権限を定めている。

しかし、この制度改革も必ずしも肯定的にばかり評価されているわけではない。2006年法、2011年法の下で果たし始めた役割が、政治的に激しい争いを巻き起こしたことからくる非難や、チャリティについてのいくつかのスキャンダルとそれにきちんと対処できなかったという非難などは、チャリティコミッションに対する改革を促しているとも言える。

一方で、その権限の強化が期待され、2014年の秋からその方向での法案草案が議会の上下院合同委員会で議論され、2015年2月には基本的には権限強化を進める方向での報告書が出された¹⁷⁹。しかし、他方では、その廃止や2006年法以前の位置づけへの復帰を求める声があるのも事実である。実際、この制度及び2006年法改革の影響を強く受けたニュージーランド、オーストラリアでも同様の制度が作られたが、ニュージーランドではすでにチャリティコミッションは廃止され、オーストラリアでも与党は廃止の方向を打ち出しており議論になっている。

イングランド・ウェールズだけで、164,000を超えるチャリティを抱え、その収入は64億ポンドにもものぼり、推定90万人の理事・受託者がその運営に参加している。その守護者でもあり規制者でもあるチャリティコミッションは、2006年法の改革以後、新しいより大きな役割を担い始めた。当然ながら、チャリティコミッションは、多くの激しい議論の的となっている。

本章では、第一に、チャリティコミッションの役割、特にその登録・監督業務等の状況

¹⁷⁸ Elizabeth Chamberlain (NCVO Policy Team), “The Charity Commission Power and responsibility”, February 14, 2014

<<http://blogs.ncvo.org.uk/2014/02/14/the-charity-commission-power-and-responsibility/>>

¹⁷⁹ Draft Protection of Charities Bill.

を、年次報告書を中心にして瞥見したうえで、第二に、チャリティコミッションに対する批判の文脈と内容を紹介し、第三に、2014 年から 2015 年にかけて議論されている改革法案草案の内容とそれをめぐる議論を紹介したい。

なお、本章は、公益法人協会イギリス調査ミッション(2014 年 9 月 1 日から 10 日)の成果であると同時に、筆者が 2014 年度～2018 年度「公益法人制度改革による非営利団体の政治活動への影響と制度条件の国際比較研究」(JSPS 科研費 20169155)の助成も受けた成果である。

3.1.2 2011 年法におけるチャリティコミッションの位置

チャリティコミッションについては、2006 年法において規定された内容を 2011 年法でも継承していることから、すでに邦文での丁寧な紹介が複数なされているし、他の章によってすでに紹介されている。したがって、本章では、それを踏まえて、登録及び監督の状況について紹介することを中心としたい。

(1) 法的権限

公益性を持った非営利団体に対してその公益性を認定し、結果として税制優遇資格を得られるようにする仕組みは、各国によって異なっている¹⁸⁰。イギリスの場合には、各ネーション(イングランド、ウェールズ、北アイルランド、スコットランド)によって異なるが、イングランドとウェールズは、同一のチャリティコミッションによる規制に服している¹⁸¹。

¹⁸⁰ 団体の税制優遇措置に導く公益性認定機関については、4 つの仕組みが区別されている。

「第 1 に、税務当局(tax authority)である。民間法人の公益性の判断に関する規定が税法に置かれていることなどから、税務当局が法人について公益性の有無を決定することで、税の控除等財政上の優遇措置を与えている。この類型には、ドイツのほか、アイルランド、オランダ、スウェーデン、フィンランド、ポルトガル、デンマーク等がある。／第 2 に、大臣や長官をトップとする通常の行政機関(department, ministry)がある。米国(後述)では非営利法人の設立は各州の法律によるため、各州によって担当行政庁が異なる。例えば、公益目的の非営利法人になるための書類は、カリフォルニア州では州司法長官(州司法局)に提出し、ニューヨーク州では州務長官(州務局)に提出する。／第 3 に、委員会等の合議制の機関(collegial body)がある。英国のチャリティコミッションと日本の公益認定等委員会がこれに該当する。これには委員会が行政機関の場合と諮問機関の場合とがあるが、いずれにしても実質判断権を合議制機関に委ねることによって、判断の中立性、専門性を確保しようとしている。／最後に、裁判所(court)が公益性を認定する場合がある。フランスのほか、ギリシャ、ハンガリーがこれに該当する」(公益認定等委員会事務局編「公益法人制度の国際比較概略—英米独仏を中心にして」

<https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/other/pdf/20130801_kokusai_hikaku.pdf>)。なお、本文献に、2011 年法におけるチャリティコミッションの紹介もある。

¹⁸¹ 2011 年法に基本的内容が継承されている 2006 年法の詳細な紹介としては、石村耕治「イギリスのチャリティ制度改革(1)法制と税制の分析を中心に、(2)「社会的企業」構想実現のための各種共済組合の刷新と地域社会益会社(CIC)制度の創設」『白鷗法学』第 15 巻 2 号、2008 年、第 18 巻 1 号、2011 年；網倉章一郎「英国の新チャリティ法の成立とチャリティセクターのあり方」『城西国際大学紀要』16(1)、2008 年 3 月；久保友美「公益法人と NPO における法制度の違いに関する考察」『同志社政策科学研究』第 10 巻 1 号、2008 年 7 月など。

なお、「第 6 章 非営利団体におけるガバナンス強化のしくみ、3. 英国の非営利団体におけるガバナンス強化」文部科学省平成 23 年度委託調査『スポーツ政策調査研究(ガバナンスに関する調査研究)調査研究成果報告書』2012 年 3 月 30 日、ワールドインテリジェンスパートナーズジャパン株式会社

<http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/chousa/detail/1319873.htm>、には 2011 年法の構成の翻訳と概

ただし、その対象については、非営利公益団体に該当する団体であっても、二つのカテゴリー(exempt charities と excepted charities)に属するチャリティについてはチャリティコミッションの権限に制限が設けられており、実際に対象となるのは 16 万ほどである。

チャリティコミッションの目的、権限は、概略以下の通りである¹⁸²。

<チャリティコミッションの使命(目的)>

- ① チャリティへの社会一般の信頼と信用度を増進すること
- ② 公益増進テストに注目し、かつ、その要件にそった運営をするための理解を推進すること
- ③ 各チャリティの執行における支配と管理をする受託者・理事の法的責任をまっとうす

要紹介があつて便利である。

ただし、不正確な把握も多い。第一に、「チャリティコミッションは、チャリティの運営全般に関する包括的な指導監督権限を有するものではないが、法律上の不適格者が理事になった場合に当該理事を解任したり、不適正な管理運営を行った団体に対し業務の停止や関係理事の排除を命じたりすることができる。他方、登録の取消や団体の解散を命ずることはできない」という表現があるが、間違っている(この表現は、総務省『平成 17 年度 公益法人に関する年次報告』2005 年、p.109、に基づくものである)。少なくとも 2006 年法(9 条)以後 2011 年法(34 条)においても、チャリティコミッションは登録を抹消する義務を持っていると言える(34 条登録からのチャリティの削除 (1)コミッションは、以下の場合登録から削除しなければならない。(a)もはやチャリティと考えられない団体、(b)存在しなくなった、または機能しなくなったチャリティ)。

ただし、この条文の解釈と具体的なチャリティコミッションの義務・権限については、サイプレス条項との関係で、チャリティ法上議論があるところである。というのは、チャリティが一旦認められた場合には、サイプレス条項によって理事会を入れ替えたり基本財産を公的な管理に移したりしてでも、その出損者の意志を時代に合わせて解釈することによって存続させることが重要であるとも考えられているからである。その場合「一旦チャリティになれば、死ぬことはない。たとえその性質において変化しても」(“A charity once established does not die, though its nature may be changed.” *National Anti-Vivisection Society v Inland Revenue Commissioners*, [1948] AC 31)という言葉が妥当することになる。しかし、数は少ないとはいえ、審判所でもチャリティの登録からの抹消を含めて認められているのが現実である。この点について、チャリティコミッションの義務・権限の運用や解釈が間違っているという議論は存在している。それは、伝統的なチャリティ法の判例法上の考え方に依拠していると言ってもよい。この主張については、Robert Meakin, *The Law of Charitable Status: Maintenance and Removal*, Cambridge University Press, 2008 が詳細かつ雄弁である。しかし、Meakin もチャリティコミッションの抹消権限は限定されるべきであるとしているにせよ全否定しているわけではない。

また第二に、*Good Governance – A Code for Voluntary and Community Sector A Code for Voluntary and Community Sector* が、「チャリティコミッションが示したガイドライン的なものであり、チャリティに対する強制力を持つものではなく、あくまでもチャリティが効果的な運営を行うための支援ツールとして策定されたもの」ものとして紹介されているが、間違いである。

第一に、本コードは、チャリティコミッションが「策定」「公表」したものではなく、チャリティコミッションはこのコード作成を支援しているが、本質的には、以下の 5 団体による自主的基準である。ACEVO (Association of Chief Executives of Voluntary Organisations)/ICSA (Institute of Chartered Secretaries and Administrators)/NCVO (National Council for Voluntary Organisations)/SCC (Small Charities Coalition – merged with Charity Trustee Networks in 2011)/WCVA (Wales Council for Voluntary Action)。

また、第二に、チャリティコミッションの「ガイドライン」は、基本的には「ガイダンス」文書としてたくさん存在しているが、これらは独立の政府機関であるチャリティコミッションに対するチャリティ法による授権と義務づけによって作成されているものであって、本「コード」とは全く異なる(なお、「チャリティの理事・受託者はその権限及び義務の行使・遂行の際にこれらのガイダンスを顧慮しなければならない must have regard to any such guidance」、とされている(法 17(5))。なお、ガイダンスでは、一般には法に基づく規制の説明と、ベストプラクティスによる望ましい行動規範の説明とが分けられて記載されている)。

¹⁸² 翻訳は、石村、前掲、を参考にしたがそのままではない。

ることにより法令順守を促進すること

- ④ チャリティの資源の効率的な活用を推進すること
- ⑤ 出損者・寄附者、受益者、他のチャリティおよび一般公衆に対するチャリティの説明責任を促進すること

<チャリティコミッションの六つの権能>

- ① チャリティの登録適格の審査：団体がチャリティにあたるかどうかの決定
- ② チャリティの支援：チャリティの管理運営の適正化の奨励および促進
- ③ チャリティの監督：チャリティの不正もしくは管理運営の確認および調査、ならびにチャリティの不正もしくは管理運営に対する救済または防止対策の実施すること
- ④ 公衆相手の公益目的の募金活動の規制：公衆相手の公益目的の募金活動を開始するに先立ち、公衆対象募金証・PCC(=Public Collection Certificate)の発行の適否を決定すること
- ⑤ 情報の提供：チャリティコミッションの権限行使、コミッションの目的を説明する情報の入手、評価および頒布すること
- ⑥ 政府の支援：コミッションの権限や目的の関する事項について所管大臣に対して提案、助言ないし情報提供をすること

(2) 組織

以下では、組織と活動の概要について紹介したい。

チャリティコミッションは、毎年、その年次報告書と会計を公開している¹⁸³。それは、2011年チャリティ法の **section 13 and paragraph 11 of Schedule 1** に規定されている法的な義務である。組織的な独立は、このような情報公開による、議会及び一般からのコントロールを前提として成立している。以下の本章での記述も、大きくこの年次報告に依っている。

① 組織構造

チャリティコミッションは、「いかなる国務大臣その他の省の恣意または支配を受けない」政府組織である。その「権能は国王の名の下に行使される」とされており、強力な独立性を維持している。4人から8人の理事からなる理事会(ボード)が人事権を持っているが、職員は公務員でありその待遇については担当大臣の承認が必要である。この点、日本の公益認定等委員会及び都道府県の合議制機関は、大臣や都道府県知事の諮問機関に止まるし、職員の人事権も与えられていない。独立性の点でのこの差は非常に重要である。

¹⁸³ The Charity Commission, *Charity Commission annual report and accounts 2013 to 2014*, 10 July 2014

<<https://www.gov.uk/government/publications/charity-commission-annual-report-and-accounts-2013-to-2014>> これらの法的な義務文書には、他にガイダンス等もあるが、これら以外にも、調査研究の報告やアラートなどその活動を示す膨大な文書が公表されている。

なお、理事の内二人は法律専門家、ウェールズ担当が一人、任期は 3 年であるが、最高 10 年までの再任が可能である。2013 年の 5 月から 7 月に 6 人が新しく任命されており、理事長のショークロス(Sir William Shawcross)体制が樹立されてきていると言えるだろう。理事の選任は、公職任命制度に準拠したうえで、大臣の任命である。

上級管理チーム(SMT)は、CEO の他に、それぞれ、ビジネスサービス、情報・コミュニケーション、最初の対応(First Contact)、法律サービス、国際プログラム、政策、ロンドン事業、ウェールズ事業、リバプール事業、タウントン事業、調査・執行、登録などの部門の長から成る。また、各種の常設、臨時の委員会も構成されている。

② スタッフの待遇

有給職員は 304 人、他にエイジェンシースタッフが 7 人、BME(非白人)割合は 4, 8%、女性は 48%、障がい者は 11%、最高給与と最低給与者の日は、8.63 倍である。

ショークロス理事長の報酬は、週 2 回勤務で 5 万から 5.5 万ポンド(179 円として 900 万円から 980 万円程度)(2015 年 1 月にさらに 3 年間の任期の再任が決定。その間は週に 3 回勤務で報酬は 2 回の時と変わらないという¹⁸⁴)。他の理事では最高で年間 2 万ポンド(357 万円)程度。CEO の Sam Younger の報酬は、18 万から 18.5 万ポンド(3,220 万円から 3,311 万円程度 他に年金)。すべてのスタッフのメディアンは、28885-28496 ポンド(510 万円から 517 万円)である。このような数字をきちんと公開する点は、政府機関としては通常といえるが学ぶべきことではないか。

③ 予算

政府の削減方針にしたがって、公務部門全体が強い削減を受けており、チャリティコミッションも例外ではない。議会でも、2014 年度までの 5 年間で、4,000 万ポンドから 2,000 万ポンドまで半減したことを強調している(表 1 参照)。2013 年度の法改正に関するヒアリングでも、NCVO を始めとする多くの団体から予算削減によるチャリティコミッションの機能低下への危惧が語られた。他方、テロ規制の文脈から、政府機関からチャリティコミッションの能力強化(後述)の要請もあつて、2014 年の暮れにはキャメロン首相が 3 年間で 800 万ポンドの追加財源の提供を発表した。

(3) 登録・監督業務の状況

チャリティコミッションは、2013 年ごろ、個別指導などに比べて法的規制を重視する方向に明確に転換してきている。このことには、チャリティに関するいくつかのスキャンダ

¹⁸⁴ Sam Burne James, “William Shawcross reappointed as chair of the Charity Commission”, *The Third Sector*, 29 January 2015 < <http://www.thirdsector.co.uk/william-shawcross-reappointed-chair-charity-commission/governance/article/1331637?DCMP=EMC-CONThirdSectorGovernance&bulletin=governance-bulletin> > この点については、再任過程の公開性や手続きについて問題があるのではないかと ACEVO の CEO の Sir Stephen Bubb が批判している。

表 1 資金の状況

支出レビュー期間におけるチャリティコミッションの支出上限 (名目)(1000 ポンド)	初年度 (2010-11)	第 2 年度 (2011-12)	第 3 年度 (2012-13)	第 4 年度 (2013-14)	第 5 年度 (2014-15)
総収入(省庁別歳出限度額)	29,334	27,580	26,020	22,289	21,143
使途特定区分なし	0	26,100	25,250	21,489	20,293
減価償却用使途特定区分	0	1480	770	800	850
総資本(省庁別歳出限度額)	700	493	361	725	412
使途特定区分のない収入の年間 削減率(省庁別歳出限度額)	3%	6%	3%	15%	4%

Charity Commission, Resource Accounts 2013-14(Annual Report and Accounts 2013-14), 10July 2014

ラスな事件とそれを防げなかったチャリティコミッションに対する激しい批判が背景にある。また、その予算がどんどん削られていった経緯があり、それに対応して業務を整理しなければならなかったということも大きい。さらに、ショークロス会長の下で、理事や CEO の人選(2014 年にコンサルの CEO であった Paula Sussex が新しい CEO に任用された)にも、この改革方針が反映されてきている。

① 登録業務

主に、2013/14 年度を中心とした年次報告書や 2011 年法の改正のための議会委員会での、ショークロス理事長と調査・執行チームの代表 Michelle Russell の証言¹⁸⁵等に基づいて、簡単に現状をまとめておこう。

この年度に、チャリティコミッションは、6,661 の申請に対して 4,968 の登録、23 の却下を行った(12/13 では 5,949 の申請で 4,714 を登録、36 を却下)¹⁸⁶。通常、基本的にはウェブでの申請がなされる。規制重視の方針に基づいて、登録に関する新しいオペレーション・モニタリング・チームが 2013 年 10 月から起動し、この 2014 年 4 月までに 89 がモニターされた。モニター該当になると、チャリティコミッションのチームが注視することになり、他の政府機関とも情報を交換し合いながら、会計書類のチェックや理事の経歴の調査、また、書類審査のみならず理事との面談などを通じて、チャリティ適格性を審査する

¹⁸⁵ House of Lords, House of Commons Oral Evidence Taken before JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT PROTECTION OF CHARITIES BILL, Uncorrected Transcript of Oral Evidence, Tuesday 16 December 2014, William Shawcross and Michell Russell.

<<http://www.parliamentlive.tv/Main/Player.aspx?meetingId=16825>> この記録は、証人、及び議員による訂正の機会を経た後公式記録として承認されていないことを引用の際明記することが求められている。

¹⁸⁶ チャリティ用の法人格として作られた CIO では、はじめは新規登録か 25,000 ポンド以上の人格のないチャリティの移行のみが認められていたが、現在はすべての移行が可能になっている。2013-14 年度に 1331 を登録したという。

ことになる。このモニタリングについては、CIFAS¹⁸⁷への参加と他機関との連携によって、理事の関連する犯罪歴や破産履歴、他のチャリティでの経歴などが調べられる。

表 2 2013-14 年度におけるコンプライアンス及びケースワークに関する主要な数字

£1,149,843,996	2013-14 年度に調査及び執行領域の作業によって監督されたチャリティの収入の合計	total income of charities overseen by the work of the Investigations and Enforcement area in 2013-14
£31,316,039	終結した法律上の審査における我々の活動によって直接に守られたチャリティ資金	charity money directly protected by our action in completed statutory inquiries
100,659	理事のチェック	trustee checks undertaken
1,664	レビューされた会計報告	sets of accounts reviewed
1,746	法律上の手続きによる他機関との情報交換回数	times we exchanged information formally with other agencies through the statutory gateways
1,865	業務運営順守事案開始	operational compliance cases opened
1,972	業務運営順守事案終結	operational compliance cases completed
1,264	チャリティによる重大な出来事の報告	individual serious incidents reported to us by charities
790	2013-14 年度に完了した法律上の審査、規制順守及び業務運営順守事案において法的強制権限を使用した回数	times we used our legal compliance powers during statutory inquiries, regulatory compliance and operational compliance cases concluded in 2013-14
85	寄せられた公益通報報告	whistleblowing reports made to us
115	事前調査評価事案開始	pre-investigation assessment cases opened
119	事前調査評価事案終結	pre-investigation assessment cases completed
64	法律上の審査開始	statutory inquiries opened
23	法律上の審査終結	statutory inquiries completed

Charity Commission for England and Wales, ANNUAL REPORTS AND ACCOUNTS 2013/14, July 2014 <www.charitycommission.gov.uk>

¹⁸⁷ CIFAS とは、1988 年から事業を開始した会員制の詐欺防止のための非営利組織で、CLG (Company Limited by Guarantee) である。National Fraud Database、Internal Fraud Database を運営すること等によって、個人・団体を詐欺から守るためのサービスを提供している。前者は、毎年 20 万件の詐欺事件の詳細をデータベースに追加するという。組織がある個人や団体からアクセスされた場合に、その内容をデータベースでチェックすることで類似事件と照合することによって未然に詐欺被害を防ぐ。また後者は、従業員等による詐欺を防ぐためのデータベースで特に経歴等のデータ共有が図られている <<https://www.cifas.org.uk/>>。チャリティコミッションの年次報告書や議会証言によれば、理事の前歴チェックなどに有効に機能しているという。

年次報告書に、いくつかの事例が挙げられている。

<事例 1> 理事の一人がコンプライアンスケース進行中のチャリティに関与。登録は認めた。しかし法的権限を使って、銀行口座を把握し、他の政府機関とともにモニター。当該理事は理事を辞めたけれどもそのチャリティに関与し続けており、他機関とともに、その最初の会計を詳細な検討に付している、という。

<事例 2> 2013 年秋に登録したチャリティ、しばしばチャリティ登録に関わる会社による申請。この団体は、以前違った名前で登録していたが、その団体は不法なファンドレイジング活動に関する苦情をコミッションが調査し始めたところ解散していた。その経緯が明らかになった時点で、モニタリング対象になった。理事たちとの面談の前に、申請していた名簿と理事の名前が変わったのみならず、新理事は任命される前のチャリティの活動に関する重要な情報を提供できず、チャリタブル活動がされてこなかったことが明らかであった。会談の後に理事は、解散することを申し出てきた。そして、解散となった。

<事例 3> 理事の一人が、事例 2 と同じ会社が登録を求めている他のチャリティの理事として提案されていることを発見。全理事との会談を求めたが応答がなかった。そこで理事たちにチームに連絡するまでは手続きを進めるつもりがないと見なすと連絡。結局、それ以後コンタクトはなかった。この会社が関わった今後の申請については、すべてモニターされる。また、その会社を、権限のある他の機関に通報する必要があるかを検討中。

<事例 4> プレストン・ダウン・トラスト(PDT)(プリマス兄弟キリスト教教会(PBCC)会館)のケース(後述、および第 2 章 2 を参照)

2012 年 6 月 10 日に申請を却下。理由は、広範な社会に対する十分な公益的増進を行えることを示すことができなかったとされている。つまり、この教団の内部でのみの使用でありそれ以外の人々に対する、便益が十分ではなかったということである。この件は、審判所に持ち込まれた。しかし、手続きは PDT の求めで停止され、審判所の外で問題解決が模索された。

チャリティコミッションは、新しい証拠に基づいてケースを再考し、2014 年 1 月 3 日に、以下の条件でチャリティ登録を再申請すれば承認すると決定した。その条件とは、「PBCC の核となる教義」、及び「信仰実践」が信託の不可分の部分に記載されていることというものであった。このケースは、インディペンデント・スクールと同時に政治的に大きな問題となったケースでもある。

<事例 5> ヒューマン・ディグニティ・トラスト(HDT)のケース(この事例については、政治活動の規制に関する第 5 章で詳述))

却下の理由は、「法の変化を目指した目的をチャリティは持つことができない。なぜなら、裁判所が、当該国の特定の状況における公益増進であるとその変化を判断する手段を持たないから」というもの。手続き的には、2011 年 7 月に登録申請、2012 年 6

月に登録拒否決定。その後 HDT は、「決定のレビュー」手続を要求したが、チャリティコミッションは拒否を再度確認。その後、HDT は、審判所に訴えた。本稿がここで依拠している年次報告書の発表時期は、まさに審判所での決定がでる直前に当たる。

その後、審判所は、チャリティコミッションの決定を覆し登録を認めた。その後、チャリティコミッションは上級審判所や裁判所で争うことをせず、決定を受入れ、2014 年のうちにチャリティ登録が完了した。

これらの事例のうち、4、5 は、チャリティコミッションによる公益増進要件の解釈が問題となったケースで、宗教と政治という非常に重要な領域に関わる争点をめぐるものであった。このような重大な解釈問題として重要なもう一つのケースは、インディペンデント・スクールのケースで、これはいわば非営利性や開かれた公衆(平等性を前提として)に関わる問題である(後述)。

これらの論点が、登録で一つひとつ争点となっているということは非常に重要であるし、興味深いところである。チャリティコミッションの web ページには、主な決定がまとめられている。争点に関わる法の解釈を実践し運用することにおいて、重要な役割を果たしていることが分かる。制定法の解釈に幅があり、かつ 2006 年法以後の判例が少ないこともあって、チャリティコミッションのガイドラインや決定、それに対する異議申し立てによる審判所の決定は、制度運用上重要な役割を果たしている。この 2006 年法によって与えられた重要な役割については、その当否をめぐって議論があるが、第 2 章で述べられているように政府としては、この体制に関する改正を進める予定はなくチャリティコミッションの公益増進性の審査に関する役割は継続されるであろう。

他方、1 から 3 については、一般的な悪用(濫用)に関わる点であって、特にこちらの方の能力強化が監督を含めて、チャリティコミッションの重要課題となっていると言ってよい。当然ながら、これらの場合には、登録問題に関連してチャリティコミッションの規制・監督の権限の範囲が重要な争点となることが多い。

② 監督業務

<年次報告書、年次申告書等>

順次、基本的な内容を紹介していこう。

86%のチャリティが期限内に報告し、それによって登録チャリティ全収入の 99%がカバーされている。その法的組織形態、収入規模、資産状態、またそれぞれの基本定款等の規定によって、提出書類は異なっている。前提としてすべてのチャリティは、理事会の年次報告書、その他の会計書類を作成しなければならない。法人の組織形態は、法人でない場合、CIO の場合、会社形態の場合の 3 類型である。

年間収入 5 千ポンド以上のチャリティは、登録が義務付けられる。そして、理事の年次報告書を作成し要求に応じて開示できるようにすることが必要である。収入 1 万ポンド以

下の CIO でないチャリティは、「年次変化報告書」のチャリティコミッションへの提出が求められる。収入 1 万ポンド以上のチャリティは、理事会の年次報告書とオンライン年次申告書を年度末から 10 か月以内にチャリティコミッションに提出することが義務付けられる。すべての CIO も、同様にオンライン年次申告書の提出が必要である。

近年、ギフト・エイドへの登録の有無、チャリティ所有の不動産の詳細、ボランティアの数、海外支出と活動の詳細、有給理事の有無、公衆からの資金募集、営利企業との資金調達における共同、子会社、リスクマネジメント・投資・弱い受益者の保護、利益相反管理、ボランティア管理、苦情処理のポリシーについての情報も必要事項として追加されている。なお、収入千ポンド以上のチャリティは、公衆に資金集めや成員獲得のために公開される文書など、財務上の書類やウェブページなどすべてに登録番号の記載が求められる。

2 万 5 千ポンド以上のチャリティは、理事会の年次報告書、年次申告書(独立の検査者による会計検査あるいは監査を受けた会計書類を含む)の提出が必要である。なお、独立の検査者の場合には、その協会(Association of Charity Independent Examiners (ACIE))もあるがその所属は要件ではなく、法とチャリティコミッションのガイダンスの基準に合致していればよいとされている。

25 万ポンド以上の収入のあるチャリティ、及びすべてのチャリティ会社は、Financial Reporting Standards(FRS) と チャ リ テ ィ 用 Statement of Recommended Practice(Charities SORP、2014 年 7 月に改訂)による報告が必要となる。また、会社形態の場合には、会社登記所(Company House)にも会計書類の提出が必要になる。その場合、会社法上の small company に該当するか否かによって、監査の必要性の要件が変わってくる。独立の検査者は、法の求める団体のメンバーである必要がある。

25 万ポンド以上の収入と 326 万ポンド以上の資産があるチャリティ、または 50 万ポンド以上のすべてのチャリティ、及び子会社との連結で 50 万ポンド以上の収入があるチャリティは、公認会計士(Registered Auditor)による監査が必要になる。なお、100 万ポンド以上の場合には、要約年次申告書 Summary Information Return の提出が必要である。提出必要書類や年次報告書の記載事項は、ガイダンスの CC15b¹⁸⁸に詳細に説明されている。

チャリティコミッションは、1,664 セットの会計をランダム・サンプリングしレビューしている。内 643 については事例研究の一環として、1,021 は予防的レビュー・プログラムの対象として行ったという。この場合、法的義務はなくても第 2 部の会計情報の提供が求められることになる。50 万ポンド以下クラスは、2 万 5 千ポンド以上と以下に分けて分析され、報告義務のないチャリティの分析に生かされている。年金スキームの欠損、低いチャリタブル目的支出、流動負債、前年度からの基本財産の減少などのリスクのあるチャリティが確認されたりしている。この結果はレポートとして公表されている。

これらの、チャリティコミッションへの報告結果は、オンライン・サーチ・ツールに公

¹⁸⁸ Charity Commission, *Charity reporting and accounting: the essentials*, 1 January 2013
<<https://www.gov.uk/government/publications/charity-reporting-and-accounting-the-essentials-cc15b>>

表される。このサイトは、年間 6,600 万回見られているという。新しいオンライン登録情報公開の試行版が出されており、スマートホンやタブレットでの検索も可能になっている。その目的は、寄附を求められたその場でも調べられたり、FB やツイッターで情報をシェアすることも可能であるようにすることである。公衆によるチェックが一層簡単になるばかりか、また研究者による調査も容易になったという。支出のうちのチャリタブル活動に向けられている割合、公的に「法律上の審査」にかかっているかどうか、期限内に年次報告を出しているか、チャリティが破産状態や会社管理の下にあるか、有給理事がいるか、チャリティが、Fundraising Standard Board に参加しているか。など、一目で見ることができるようになっている。

チャリティコミッションは、調査会社に委託してチャリティの公衆による信頼性の調査を行い、何がチャリティの信頼にとって必要かについて確認している。それによれば、チャリティの信頼性は、社会的にみると医者と警察に続いて最も信頼性の高いグループに属している。そして、49%の回答者は寄附が最終的なコースのために使われているかどうか、信頼の最も重要な要素であると答えているという。登録チャリティの情報を収集公開することによって、公衆の信頼を確保することがチャリティコミッションの目的実現のために重視されるわけである。

<濫用・悪用や経営の失敗(アビューズとミスマネジメント)>

チャリティコミッションは、三つのリスクを戦略的優先事項としている。それは、1、詐欺・財務犯罪、2、弱者である受益者の保護の失敗、3、テロリスト目的へのチャリティの悪用、である。これら中心とした、チャリティの濫用・悪用、経営上の失敗に対して、様々な形で防止、発見、是正を行っている。

上記の年次報告書等以外に、チャリティの理事に対して「重大な出来事の報告」(Report of Serious Incidents, RSI)の義務が課されている¹⁸⁹。これらは、詐欺、窃盗、他の方法による大規模な資金の喪失、テロリズムへの関与、弱い受益者の虐待や不適切な取り扱いなどについてである。2万5千ポンド以上の収入の場合には、理事は、年次報告書、チャリティコミッションに報告されたもの以外にはこれらに該当する「重大な出来事」等がなかったことについて確認しなければならない。当該年度には、チャリティコミッションに、1280 件の報告が上がってきた。

<事例> 会計から理事長がお金を銀行口座に入れていない疑いがあるという報告があった。チャリティの財産の流出を防ぐために、地元警察とともに調査に入る。最終的に理事長は辞職した。チャリティコミッションは、規制ガイダンスを残った理事に配布した。

このように、様々な情報源から、「業務運営順守事案」(operational compliance cases)と

¹⁸⁹ Charity Commission, Reporting Serious Incidents – guidance for trustees, December 2013 <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/375979/Reporting_Serious_Incidents_LowInk.pdf>.

して取り上げるべき問題を把握する。当該年度には、1865 件の新しい事案に着手し、1972 件を決着に導いた。その過程で、しばしば「規制指示(regulatory instructions)を行う。担当チームは、しばしば理事にアクションプラン(74 件)を提示し、そのステップを業務運営モニタリングチーム operations monitoring team(OMT)がチェックしていく。

一般的に業務運営順守事案で多いのは、1、「重大な出来事の報告」 Reports of serious incidents(RSI) において挙げられた問題、2、会計問題、3、欠格理事関係、4、資金の不適切利用、5、詐欺、窃盗、6、内部通報報告による問題、6、資金集め関係、である。2013 年 10 月には、新しい OMT を立ち上げ。リスク枠組での最高リスクを示すと評価されたりもっとも重大な懸念を含むものでない場合であっても、モニタリングが必要な案件を取り上げて対処し始めた。当然、業務運営チームが、規制アドバイスやガイダンス、アクションプランを発行したケースでは、それらが従われているかを確認している。登録チームからも、登録段階で半年に 318 件の連絡があった。

さらに、事前調査モニタリングチーム pre-investigation monitoring team は、重大な非順守や重要なリスクに関連した懸念がある場合には、モニタリングに入る。95 の事案を開始し、54 件を終結し、その過程で 68 件の訪問モニタリングを行ったという。

これらの事案について、事前調査アセスメントチーム(PIA)は、115 件のアセスメントを開始、118 件を終結、17%は業務運営チームへ連絡、30%は「法律上の審査」(statutory inquiry)に進み、35%はモニタリングに、35%はコミッションの他の部門に回されることになったという。

<事例> 精神障がい者の支援のチャリティについて、苦情が寄せられる。支援者からお金を要求されるなど。調査に入り、ボランティアの管理のみならず、財務的な管理にも大きな問題があることが判明。完全に改善するか解散するかを迫ったところ、解散を選択。

事例：学生組合のチャリティ このチャリティに参加している学生組織が、論争的で過激な発言で問題になった講師を 2 名呼ぶ予定であることが判明。その団体の運営に関わるチャリティに連絡して、リスクマネジメントを評価したのか、またイベントに関するポリシーにおけるリスク評価手続きがあるか等、チャリティの理事に確認。その手続きを経っていないことが判明。一名の講演者を排除、もう一人については、理事が出席してモニターし、チャリティに損害を与えるような発言に対してはチェックしその場で対処することに決定。その後、チャリティは承認なく講演イベントが計画されたことについて調査を行い、その調査結果をチャリティコミッションと共有することになった。

規制上の問題が深刻で、不正等の証拠か、あるいは重大な嫌疑がある場合、チャリティへのリスクや公衆への信頼へのリスクが非常に高い場合には、「法律上の審査」が開始される。ここでは、すべて法的手段、情報収集、銀行口座の凍結、代理マネージャー(interim

manager)の任命、理事職の停止、理事の排除などを含めて様々な手段が取られる。2013年度は、64(前年度 15)の法制審査を開始、23 を実際に行い、7 は法律上の審査ではない「規制順守事案」regulatory compliance cases (RCCs)として扱った(2011 年 12 月以前に開始されたもので、それ以後この類型は開始していない¹⁹⁰)。2014 年の 3 月末で、76 の法律上の審査、9 の RCC が継続進行中であるとされており、法律上の審査数の画期的な増大が見られる。以上のような調査や規制において、2012/13 年度は、法令順守権限の行使は 216 回であったが、2013/14 年度は 790 回の法的権限を行使、その数は激増した。これらの数字に、チャリティコミッションの方針転換がよく表れている。

これらの調査・規制・執行については、警察、歳入関税局(Her Majesty's Revenue and Custom (HMRC))、Serious Fraud Office、National Crime Agency などの他の政府機関と法的手続きにおける 1,633 回の接触を行い、情報収集や対処についての調整を図っている。

<事例> Dove Trust 事件

CharityGiving という寄附サイトを立ち上げた。70 万 9 千ポンド の口座を凍結したが、168 万ポンドの負債があった。結局、50 万ポンドは確保できたが、裁判所の決定により、寄附 1 ポンドあたり 33 ペンスのみの配分となった¹⁹¹。

③ 法令順守の増進：ガイダンスと規制アラート

上記のように事件化する前に、理事の啓発や社会的な注意の喚起によって、濫用・悪用を未然に防止することについても、広範囲な活動を行っている。

「オンライン・ガイダンス」などの公表や「アラート」の発出、さらに様々な方法で直接に理事・受託者を支援するアウトリーチ作業を行っている。規制アラートは、昨年度は 10 回、寄附詐欺について、シリア危機による人々への支援への参加についてなど、多様なものである。チャリティコミッションは、この重要性が高まっていると評価しているようである。

<規制アラート事例> シリア危機について

人道的危機の深刻さに対応したチャリティの活動について、イギリス人の自爆テロリストが報道されたことも受けて、人道援助のコンボイの安全確保、目的や内容の確認、違法物資の搬入などに使われないこと、さらには必要な場合にはチャリティコミッションの規制監視やコンプライアンス訪問を受ける可能性があることなど、広範囲にわたる情報を提供した。

<オンライン・ガイダンス事例> 理事の利益相反、基本財産(permanent endowments)、

¹⁹⁰ Charity Commission, *Tackling abuse and mismanagement: Report of Charity Commission's investigations and compliance case work 2013-14*, 18 December, 2014<<https://www.gov.uk/government/news/robust-and-proportionate-commissions-approach-to-tackling-abuse-and-mismanagement>>, p.41.この報告は、もっとも最近の規制に関わる監督業務の報告書であり、チャリティの特徴別の統計や実態、事例等も含まれている。

¹⁹¹ High Court rules Dove Trust must pay out to good causes, 22 July 2014, BBC<<http://www.bbc.com/news/uk-england-norfolk-28424680>>

流出財産の回復についてのガイダンス

損害の回復については、善意かつ適切な注意を払っていても生じた損失の場合においても、理事・受託者は、その回復について最善の努力を行う必要があるし、意図的あるいは不注意な行動によってもたらされた損失については、当然である。その場合には回復する責務がある。もし適切な行動をとらない場合にはチャリティコミッションが規制行為(regulatory action)を行うし、さらに稀ではあるが、損失の回復について執行行為(enforcement action)を行うこともある。

これらの他にも、下記の事例が挙げられている。

「質的評価システム」の普及：アンブレラ組織やサポート組織の質的評価システムを、9つ承認。今年は、更新や新規で7つを承認。Home-Start UK(家族サポート), Age UK(高齢者)、UKCF(地方のコミュニティファンデーション), Mind(メンタルヘルス)等)

「チャリティレビュー・プロジェクト」：会計士協会(ICAEW)と共同で、専門家集団からなるチャリティをパートナーとしてプロボノによるプロジェクトを実施。

「理事・受託者週間」：NCVO など多くのアンブレラ組織を巻き込んで実施。

「理事の能力向上キャンペーン」：Cass Centre for Charity Effectiveness and the Cranfield Trust とともに、「3年間でほとんどの理事がその役割と責任を理解し、アドバイスやガイダンスの必要性を理解し、必要な場合にどこで情報が得られるかを知る」、という目標を掲げて実施

「財産についてのガイダンスのための新しいハブの形成」：Action with Communities in Rural England (ACRE), Community Matters, the Ethical Property Foundation and Locality という4パートナーとの共同事業として実施

「ポドキャスト」：新しい媒体による理事啓発

「2言語サービス」：英語、ウェールズ語でのサービス

このように、実に多様な形で、理事の啓発を中心としてチャリティの能力向上を図っている。

④ 一般の対応：チャリティの監督とファシリテーション

最初の対応チーム(First Contact Team)では、48,274 の e-mail、88,822 の電話、9,681 の手紙に対応しており、寄せられる相談や問題の94%はこのチームで解決している。

また、このチームは、チャリティコミッションによる法律上の許可文書の発行、チャリティの活動許可など広範囲な活動がある。理事の選任、定款等の基本文書の改廃についての法律的許可文書の発行、一定の行動への許可など、広範囲にわたる。昨年度は、1,082 の業務運営上の許可事案があり、887 の事案が新たに開始されたという。例えば、理事が利益を得る取引の場合には、チャリティがそれによってより大きな利益を得るのか、市価より低い土地の売買は、チャリティの最大の利益になっているか、などを確認して許可、司法

手続きへの同意の場合には、費用が高く不必要な訴訟を避けるために交渉や和解を試みたかどうかなどを確認したうえで許可がなされるという。

<事例> 現職及び退役消防士のためのチャリティ

対象受益者を支援するボランティアに広げるための相談。基本定款等の文書の変更にチャリティコミッションの事前承認が必要。この承認を与える。

<事例> Chartered Institute of Taxation (CIOT)

理事の役職者の雇用についてのチャリティコミッションによる承認の申請。手続きが正当であるか、また任命がチャリティのベスト・インテレストであるか。任命が行われた時に、該当者が理事であったという問題があったが、広く候補者を探す努力がなされたことや職務開始に伴い理事の地位を降りることなどの内容を確認して承認。

⑤ 国際プログラム

国際開発に関与している 13,000 のチャリティは、ローカルパートナーや現地の NPO とともにサービス提供を行っている。これに対して、チャリティコミッションは、1、パートナー政府との間で効果的な規制枠組みを作れるように相互的な関係を発展させる、2、国際的あるいは地域的イベントを行って、規制枠組みを説明し、よいチャリティ・ガバナンスの原則を周知する、という業務を行っている。2004 年から 13 年までは、Foreign and Commonwealth Office の資金によったが、それ以後収入の多様化が図られ、オーストラリア政府、カナダ政府、the Baring Foundation から資金を得て事業を実施している。

2 国間支援では、60 以上の国との関係がある。月に 2 回の訪問を平均して受け入れている。中国、アルジェリア、マレーシア、ベトナム、エチオピア、南アフリカ、米国、カナダ、サンビア、サウジアラビア、セルビア、インドネシアなど。また、バーレーンの社会開発省との 1 年プロジェクトでは、NGO の新しい規制枠組みの形成を支援し、カタール政府に立法上のアドバイスを行い、米国大使館と協力してドーハでのワークショップを行った。インドネシアでの 4 年プロジェクトの後の 2 年のフォローアッププロジェクトをオーストラリア政府資金を得て、NGO のテロリストによる悪用に対する規制・調査の実施支援を行った。

また、国際的関与としては、International Financial Action Task Force (FAFT) テロリストによる NGO の資金の悪用についてのグローバル・レポート作成の WG のチェアの役割を果たし、Community of Democracies (CoD) Working Group on Enabling and Protecting Civil Society では、Kenya, Uganda and Egypt などでの NGO や市民社会を過度に規制する新法の施行を阻止するためのロビーも行っている。

以上、主に 2013/14 年度の年次報告書を中心として紹介してきたが、チャリティコミッションが、16 万 4 千のチャリティセクターに対して、非常に広範囲な活動を行っていることが分かるだろう。チャリティコミッションが、調査や法令順守権限の行使を始めたチャ

リティの数は、2013/14 年度で 1929 件、1.38%である¹⁹²。13 年の後半から特に増大しているとはいえ、このコミッションの活動の強力さは印象的であると言えるだろう。

イギリス社会の中では、NCVO を含めて、チャリティコミッションがチャリティの自治を尊重しつつも、セクター全体の守護者としてその信用保持のために活動することについては、広い合意があると言ってよい。他方、チャリティコミッションの方も、ガイダンスの作成には、パブリックコメントを行ってセクターや関係者の意見を幅広く聴取し、セクターのアンブレラ組織との具体的な共同事業についても積極的である。チャリティコミッションの政府からの独立性は、その活動の透明性を通じて、公衆やセクターからの支援によって支えられなければ維持できないことが、はっきりと意識されていると言ってよい。

3.1.3 2006 年法以後のチャリティコミッションをめぐる政治状況：嵐のなかのチャリティコミッション

(1) チャリティ資格の付与をめぐるチャリティコミッションの権限への批判

チャリティコミッションの活動、特に規制強化が急速に図られているのは、冒頭にも述べたように、チャリティのスキャンダルやそれらを防げなかったチャリティコミッションの能力に対する強い批判が出たからである。これらの批判は、大きく分ければ、① チャリティ資格の付与をめぐる公益増進要件解釈についてのチャリティコミッションの権限行使への批判と、② チャリティの悪用を防げない無能力という批判、とがある。

このうち、①の公益増進要件解釈については、2006 年法、2011 年法におけるチャリティ法制の大きな変革が背景にある。典型的に問題となった事例は、インディペンデント・スクールと宗教団体系のチャリティである。どちらも、2006 年法以前は、学校や宗教関係団体(キリスト教)であることによって、公益増進性が自動的に推定されていた団体であるが、それが新法によって外れ、積極的に公益増進性を証明しなければならなくなったことに、論争の原因がある(これらについては、第 2 章の 2 の溜箭論文を参照)。

1) インディペンデント・スクールの事例

インディペンデント・スクールは、日本の私立学校にあたる。なかでも高い学費を取り、伝統的に貴族や富裕層の子弟をオックスブリッジに送るような私立学校が、本当に公益増進的であると言えるのかであろうか。この問題にチャリティコミッションが取り組んだ結果、激しい政治的対立の渦中に置かれることになった。

焦点となったインディペンデント・スクールは、伝統ある学校であり、その卒業生は社会において高いステータスを保持し、強い影響力を持っている。労働党の方針との関係もあり、チャリティコミッションの公益増進認定が否定されたときには、チャリティコミッションは、階級闘争を始めた、とさえ言われることになった。特に、高い学費を取るのであれば非営利公益事業である必要はなく、また卒業生の将来の自己利益の増進に貢献する

¹⁹² Charity Commission, *Tackling abuse and mismanagement*, p.5.

だけであれば、公益性を主張することはできないであろう。チャリティコミッションは特に貧困者に対する奨学金を整備していない場合、つまり学費の支払能力によって入学が制限されるのであればその団体は十分に公益増進性を表現しているとは言えない、と主張したのである。

このケースは、Independent Schools Council という 1,260 のスクールからなる業界団体とチャリティコミッションとの間で争われ、上級不服審判所まで上がった。その審判において、チャリティコミッションのガイドラインの内容の多くが否定されることになった¹⁹³。チャリティコミッションは、その後、審判の内容にそってその改訂版を発表した。貧困者の受入れのための奨学金を整備することを、公益増進性の要件とすることは否定され、理事・受託者が判断した他の公益増進の方法も受け入れられるべきだということになった。とはいえ、この審判においては、「単なる名目以上の」水準での貧困者への寄与をすることが要求されるということは確認されたのであって、その点でインディペンデント・スクールは従来のあり方からの離脱が求められたということになろう。

2) 宗教団体系チャリティの事例

第二の宗教団体系のチャリティの事例は、直接的には、信者以外との社会的接触を極度に制限するキリスト教の宗派の集会施設の公益増進性が争われた。世俗化が進んだ現代社会において、宗教とは何か、その公益性とは何か、という非常に基本的な問題が問われたとも言える紛争であった。

一方では宗教概念の拡散がある。かつてのキリスト教、それも国教会のみを宗教として受け入れた時代から、カソリック、ユダヤ教と宗派は拡大され、2006 年法では「神」がないものも宗教として認める段階に至り、最近では「礼拝」についてもその要件から外れつつある。

¹⁹³ *Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales; Attorney General v Charity Commission for England and Wales and another*, Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber) [2011] All ER (D) 198 (Oct); [2011] UKUT 421 (TCC), 13 October 2011. 簡潔な報道としては、例えば、Angela Harrison, *Independent schools win Charity Commission fight*, BBC News 14 October 2011 <<http://www.bbc.co.uk/news/education-15305699>> や、*Public benefit of private schools: The Times Law Report*, November 8, 2011 Tuesday. 判例紹介として、Mary Synge, *Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales* [2011] UKUT 421 (TCC), *Modern Law Review* Date, July 1, 2012. 2008 年に作成されたガイドラインは、従来からの公益増進要件、つまり目的そのものが公益増進的であること、そして、十分に大きな数の公衆あるいはその一部に対する便益をもたらすものである、という基本要件に基づいて、「与えられる便益の機会が、課される学費の支払能力によって不当に制限されることがあってはならない。貧困者が、この機会から排除されてはならない」とされていた。インディペンデント・スクール側は、このガイドラインは「規定しすぎ」(over-prescriptive)であって、チャリティコミッションは、「理事・受託者がどのように公益増進を行うかについて決定する権限を侵している」、などとして争った。審判は、「貧者を排除したトラストは、チャリティではあり得ない」としつつ、「どのようにして、学校が僅少なまたは名目的なレベル以上に学費を支払う学生以外に対しても公益増進性を持ち得るかについては、理事・受託者が判断する権限があるとした。つまり、「貧者を事実上排除したチャリティ組織もチャリティとして存在しえるが、貧者のために、僅少であるという水準を超えて、何らかの提供を行わなければならない」とした。この決定については、インディペンデント・スクール側は「勝利」としているが、チャリティコミッション側は「引き分け」と評価した。

他方では、そのような多様性のある宗教が、それ自体として、つまり、宗教そのものとして公共増進性を持つと言えるのか、という問題が出てくる。社会制度や価値観の背景にある基本的な信条体系としての宗教の位置があいまいになり多様な信仰を認めるようになると、宗教それ自体の公益性も不明確になってくる。そこで、宗教団体の活動が、より具体的な公益増進性を表現できるときのみ、その公益増進性を認めるべきではないか、と考えられるようになる。実際大きな問題となったプレストン・ダウン・トラストは **Plymouth Brethren Christian Church** の関連チャリティであり、先に言及したように、その信者以外との社会的接触を極度に制限する教派である¹⁹⁴。「排他的プレスレン」とも呼ばれ、歴史は古いけれども、カルトとされる場合もあるケースであった。他にも、**Watch Tower Bible and Tract Society of Britain** など、ムスリムに限らず宗教の定義と公共性判断について、困難な事例が数多く問題となってきたのである。

最終的に、この事例は、不服審判所の外での和解が模索され、トラスト側がその基本文書を書き換えることによって、チャリティの地位が承認されることになった¹⁹⁵。

それぞれの、紛争の決着は、上級不服審判所の判断であったり、和解であったりするが、チャリティコミッションの当初の判断が正当化されたわけではない。とはいえ、チャリティコミッションの主張が完全に否定されたわけでもない。その他の多くの重要な事例において、チャリティコミッションはそのたびごとに公益増進性の判断を行い、その事例を蓄積している。その意味では、2006年法の運用において、チャリティコミッションの公益増進性の判断が確実に定着してきているともいうことができるだろう。

(2) チャリティの悪用を防げないチャリティコミッションは無能力であるという批判

1) CUP Trust の事例

このチャリティの規制・管理能力についての批判も、主に二つの方向から出されることになった。

第一に、脱税の道具としてチャリティが使われた事件におけるチャリティコミッションの規制手法への強い批判である。典型的には、2013年に報道された **CUP Trust** 事件とそれに対する下院の財務委員会での調査報告¹⁹⁶、会計検査院による報告に見られる打撃的な批

¹⁹⁴ 例えば、新聞報道に対しても、プリマス・ブレザレンの中で育ちそこから離脱した読者から、「コミュニティに便益をもたらすどころか、その反対であり、多くの家族に分裂と崩壊をもたらす」として、彼の場合には離脱後、母親と一緒に食事することも拒否したと投稿している。David Huntley Bristol, *Uncharitable church: Letters to the Editor, The Daily Telegraph (London)*, December 21, 2012 Friday.

¹⁹⁵ 最終的な決定とチャリティコミッションによる説明は、Charity Commission for England and Wales, **Preston Down Trust: APPLICATION FOR REGISTRATION OF THE PRESTON DOWN TRUST, DECISION OF THE COMMISSION**, 9 January 2014 <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336112/preston_down_trust_full_decision.pdf>、サマリーなども<<https://www.gov.uk/government/publications/preston-down-trust>>から得られる。

¹⁹⁶ House of Commons Committee of Public Accounts, *Charity Commission: the Cup Trust and tax Avoidance*, Seventh Report of Session 2013–14, Report, together with formal minutes, oral and written evidence, Ordered by the House of Commons to be printed 13 May 2013.<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/138/138.pdf>>

判¹⁹⁷である。以下、主に、この下院の報告書に基づいてこの事件とチャリティコミッションへの批判について紹介しておきたい。

CUP Trust 事件とは、2013 年 1 月 31 日に The Times 紙上で Alexi Mostrous の記事¹⁹⁸によって明らかにされた、脱税の手段としてチャリティと寄附促進税制が使われた事件である。

この事件を理解するためには、イギリスの積極的な寄附促進税制を知ることが前提となる。

イギリスの所得税率は、通常 20%である。しかし、累進的に、課税所得が 41,865 ポンド以上(多くの人の場合、人によっては 31,866 ポンド以上)15 万ポンド以下の場合は 40%、さらに 15 万ポンド以上になると 45%の税率となる¹⁹⁹。

1990 年歳入法(Finance Act 1990)によって導入された「ギフト・エイド」という寄附促進税制では²⁰⁰、個人がチャリティ等の対象団体に寄附を行うと、本人が支払った税金(所得税とキャピタルゲイン税)から基本税率(20%)分がチャリティに還付される。例えば、1,000 ポンドを寄附すると、チャリティは 1250 ポンドを受け取ることができる。

税引き後に 1,000 ポンドを得るのには 1,250 ポンドの課税前所得があり、20%、つまり 250 ポンドの納税がされているはずである。この 250 ポンド分が、チャリティの申告によってチャリティに還付されるわけである。

基本税率の場合にはこれだけであって、チャリティ側が寄附額よりも多くの寄附を受けることができるという点がメリットである。しかし、本人の課税所得が高い場合、40%、さらに 15 万ポンド以上の所得の場合には税率は 45%になるので、基本税率との差額分が本人に還付される。つまり、40%、45%の納税額から、20%、25%分が還付されることになる。先の事例の人の所得が 15 万ポンドを超えている場合には、1250 ポンドの 25%に当たる 312.5 ポンドが還付されることになる。もちろん、寄附しなければ還付もないわけであるから、寄附した方が単純に直接得になるわけではない。しかし、この事例では実質 687.5 ポンドの寄附で、チャリティは 1,250 ポンドを受け取ることができるのであるから、レバレッジとしては大きい。

CUP Trust は、2009 年 4 月にチャリティ登録された。理事・受託者は、唯一、バージンアトランティック諸島のマウントスターという会社であった。1 億 76 百万ポンドの「収入」があったが、5 万 5 千ポンドだけがチャリタブルな使途に支出された。100 ポンド当たり 3

¹⁹⁷ Comptroller and Auditor General, The regulatory effectiveness of the Charity Commission , HC 813 SESSION 2013-14 ,4 DECEMBER 2013 ; The Comptroller and Auditor General, Charity Commission: Cup Trust, HC 814 SESSION 2013-14, 4 DECEMBER 2013 <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/11/10299-001-Cup-Trust-Book-Copy.pdf>> 先の報告書がチャリティコミッション全体の効率性についての報告、後の報告書が、カップ・トラストについて。

¹⁹⁸ Alexi Mostrous, *Charity at heart of massive tax avoidance scam*, Last updated at 12:02AM, January 31 2013 <<http://www.thetimes.co.uk/tto/money/tax/article3673519.ece>>

¹⁹⁹ GOV.UK, Income Tax rates and Personal Allowances <<https://www.gov.uk/income-tax-rates>>

²⁰⁰ GOV.UK, Tax relief when you donate to a charity <<https://www.gov.uk/donating-to-charity/gift-aid>>

ペンスしかチャリタブル目的に充当していない計算になる。

トラストは1億7千6百万ポンドの国債を購入し、寄附者に1万7千ポンドで販売。寄附者は、国債を売ってトラストに寄附。トラストはギフト・エイドに4千6百万ポンドを申請した。

寄附者にとっては、もともとトラストから贈与に近い金額で得た国債を、トラストに寄附することによって、寄附者は高額所得についての20%あるいは25%の租税を還付請求できる。

トラストは、国債購入費は海外の銀行から借りており、寄附された金額でその返済に充てる他、寄附者が自らの所得について納税していた税額(20%分)を得ることによって収益を上げることができるわけである。課税回避のための巧みな仕組みであって、そのために設立されたことは明らかであった。

表3 チャリティコミッションの法律上の調査及び執行権限の行使 (1)

権限	1996	1997	1998	1999 (2)	2000 -01	2001 -02	2007 -08	2008 -09	2009 -10	2010 -11	2011 -12
代理管理者の任命(3)	9	1	3	2	7	6	2	2	2	1	0
理事・受託者の解任	9	26	9	4	4	0	6	1	0	0	0
理事・受託者の活動制限	89	50	34	26	21	16	35	13	42	11	6
理事・受託者の任命	19	24	5	4	8	4	12	12	12	3	11
情報提供または会合への出席要求	238	248	210	186	171	256	366	637	408	160	97
他の命令	(4)	11	18	7	1	8	69	42	50	33	74
期間内のすべての命令	422	401	307	260	251	338	490	707	514	208	188

注(1) 権限行使の回数。一つの事案で複数の権限行使の場合がある。

(2) 15 か月(この年以後暦年から財政年度に変更)

(3) チャリティコミッションは、理事・受託者がしない、しようとしなない特定の課題を遂行させるために代理管理者(2001年には'receiver manager')を任命できる。

(4) 1996 はデータが集められていない。

(5) 2001 年には、議会委員会が、法的権限の行使を積極的にするように要求したが、従わなかったことの証拠であるとされている。さらに、チャリティコミッションの「理事長や CEO もこれらの報告書を読んでいないことに、ショックを受けた」(実際の生々しい会話記録が公表されている)とする。

資料: Committee of Public Accounts Thirty-Ninth Report 2001- 02 for 1996 to 2001-02 figures; Charity Commission 'Back on Track' 2012 for 2007-08 to 2011-12 figures.に基づく、下院財政委員会報告書 201 より。

²⁰¹ House of Commons Committee of Public Accounts, ibid.

議会の調査によれば、第一に、本来登録すべきではない団体を登録したこと自体に問題があった。また、その後も、海外の会社一つだけが理事・受託者であるような危険度の高いチャリティについて十分な監視をするべきであったがしてこなかった。また、第二に、2010年3月に調査を開始したチャリティコミッションは2012年3月に調査を終了したが、「法的にチャリティとして構成されている」として登録を継続し、この結果は議会が調査した1年後になっても公表されておらず、監督権限の行使が十分に行われていない(もし、規制の法的権限に問題があるとしたとしても、法改正の提案もなかった)。第三に、このような問題は、セクターには他にも多数見られる(「氷山の一角」)であるにも関わらず、チャリティコミッションは去25年間に何回も会計検査院及び議会の委員会より積極的な法的権限の行使を求められながら、それに対応してこなかった、という(表3はその資料)。

議会でのヒアリングでは、チャリティコミッション(William Shawcross: Chair 及び Sam Younger: Chief Executive)は、登録の際には活動を見るのではなく、その目的がチャリティ法に合致しているかを審査するのがその役割であり、かつその後の脱税については、チャリティコミッションの問題ではなく税務当局や警察の問題である、さらにいったん登録された場合には、そのチャリティの目的が嘘であることが分かれば別であるが、理事・受託者の問題である場合には理事・受託者を排除して新しい代理を入れるなど法的権限を行使して、チャリティを正常化することが基本的対応になる、と説明している²⁰²。

しかしながら、最終的に、このような説明は監督責任の執行の不十分性の理由としては受けいれられず、チャリティコミッションへの激しい批判内容が報告として出されることになった。

2) チャリティがテロリスト組織に利用されているという批判

第二に、チャリティがテロリスト組織への資金流用の通路となっているという批判、またチャリティや大学がテロリストの養成に使われているという批判がある²⁰³。

チャリティコミッションによれば、2014年11月1日の時点で、過激思想のリスクがあるとして監視中の86のうち37がシリアで活動している。さらに、この内4つは、法律上の審査に入っているという。その一つ、Al-Fatiha Global は、その活動に参加していた Alan Henning が拉致され斬首された団体であるが、そのリーダーの一人が銃を持ち覆面をした二人と一緒に写っていると SUN 紙に報道された。また、アレッポで自爆攻撃をしたイギリス人がバーミンガムベースのチャリティの援助コンボイでシリアに向かったことも大きく

²⁰² 実際、2015年1月現在、The Cup Trust は、チャリティ資格を維持している。下記は、その財務情報。

²⁰³ 典型的なのは、米国の Gatestone Institute の Samuel Westrop による一連の議論である。Samuel Westrop, *Four Ways to Fight Extremism in Britain*, July 8, 2014 <<http://www.gatestoneinstitute.org/4390/uk-fight-extremism>>, *UK: New Charity Commission Powers Fall Short*, November 10, 2014 <<http://www.gatestoneinstitute.org/4858/charity-commission-powers>> Gatestone Institute は、前の米国国連代表であった John R. Bolton が会長を務める、保守、あるいは新自由主義的シンクタンク。テロ問題が国際的な問題であることもあって、ムスリム過激主義と NGO 規制の問題は国際的な広がりを持っている。

報道された。

チャリティコミッションによれば、2014年には、約500のイギリスのチャリティがシリアで活動を行っており、そのうち200は紛争が始まってからの新しいチャリティであるという。イギリスのチャリティの国際的な支援活動の活発さに感銘を受けるが、もちろん、イギリスが大英帝国の時代の多くの旧植民地からの移民を受け入れている強い国際的結びつきという歴史的遺産を持っていることに思い当たる必要もあるだろう。2011年の国勢調査では、アジア人は7%(内パキスタン系1.9%、バングラデシュ系0.7%、インド系2.3%)、黒人3%などのエスニシティがあり、イスラム教徒は人口の4.4%に昇る²⁰⁴。ムスリムは、

表4 The Cup Trust の財政の概要

会計年度の終わり (FYE)	収入	支出	会計書類受取日	年次報告書／年次変化報告書 受取日
2014年3月31日	£227	£50	提出不要	31 Oct 2014 *
2013年3月31日	£5,156	£97,292	提出不要	10 Apr 2013 *
2012年3月31日	£5,147	£0	提出不要	31 Jan 2013 *
2011年3月31日	£78,941,598	£78,973,422	29Feb 2012 (29 days late)	29Feb 2012 (29 days late)
2010年3月31日	£97,590,164	£97,451,195	23 Oct 2011 (265 days late)	23 Oct 2011 (265 days late)

*Annual Update received - charity below Annual Return £10,000 threshold for this financial year

出典：Charity Commission, 1129044 - THE CUP TRUST, 2015年1月確認

<<http://apps.charitycommission.gov.uk/Showcharity/RegisterOfCharities/CharityWithoutPartB.aspx?RegisteredCharityNumber=1129044&SubsidiaryNumber=0>>

2001年の2.7%から人口比を急速に伸ばしていることも注目される。国内では、特に都市部に集住することで、地域によっては過半数を占めており、その存在感が増していることも忘れてはならないだろう²⁰⁵。

このような背景のもとで、ムスリム系のチャリティは数多い。概数でも千数百のイスラム系チャリティがあるとされる²⁰⁶。しかも、ある調査によれば、ムスリムは、クリスチャ

²⁰⁴ イギリスの宗教的、エスニシティ及び人種の構成については、2011年の国勢調査資料が利用可能である。

<<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census/key-statistics-for-local-authorities-in-england-and-wales/rpt-religion.html>> ただし、一般の人々の認知ではムスリムは21%に上ると誤解されているという調査もある。

²⁰⁵ フランスの2015年のシャルリー・エブド襲撃事件の海外での報道で、「no-go 地域」という言葉が使われ、パリ周辺の地域が治外法権的状况にあるといわれた。その表現の妥当性は別にして、移民集住地域が形成されることは、一般的現象である。

²⁰⁶ 2015年1月の登録チャリティで、宗教の増進を掲げているチャリティの数は32,790、名前に muslim をつけているチャリティだけで528が存在する。Charity Choice のデータベースの分類では、宗教系では、仏教系223、キリスト教系16,291、ヒンズー教系209、イスラム系1,213、ユダヤ系1,176である。Charity

ンよりも一人あたりはるかに多くの寄附を行うとされており、チャリティへの支援も活発である²⁰⁷。そして、ムスリム同胞団に典型的なように、政治組織でありかつ慈善組織である場合も多い。キャメロン首相は、実際に「暴力的な過激主義」のみを取り締まるのではなく、さらに一步踏み込んで、「イスラム過激主義」と「イスラム教」とを明確に区分したうえではあるが、過激なイデオロギーを持つ団体に対しては規制を強めると強調している²⁰⁸。つまり、暴力行為(や具体的なその教唆)のみならず、過激なイデオロギーを持つ団体や個人にも規制の輪を広げようとしている。そして、その対象として、多くのチャリティが想定されていることは間違いない。

実際、Hizb ut-Tahrir やムスリム同胞団の影響力は、イギリスでは広範囲であるとされる。登録チャリティである Islamic Education and Research Academy (iERA)や、Islamic Foundation、Islamic Shakhsiyah Foundation、Interpal、Islamic Research Foundation International (IRF)などについても、イスラム過激主義に繋がっているという非難がされることもしばしばである²⁰⁹。一方で、強い規制を行っていくべきだという主張も強いが、他

Choice <<http://www.charitychoice.co.uk/charities/religious>> 2015 年 1 月確認。また、2007 年の登録で、「ムスリム・チャリティ」は 1,373 であり、総収入は 218.5 億ポンドになるとされる。また、もっとも大規模なチャリティは Islamic Relief Worldwide で、1898 年登録、年間 35 億ポンドの収入規模があり、世界中の最貧地域で宗教や人種に関わらず救援や開発に携わっているという。Charity Commission, Working with Faith Groups – Feedback from Muslim Charities <<http://forms.charitycommission.gov.uk/media/92301/faithmus.pdf>>

²⁰⁷ Ruth Gledhill, Muslims 'are Britain's top charity givers', Last updated at 12:01AM, July 20 2013 <<http://www.thetimes.co.uk/tto/faith/article3820522.ece>>.

²⁰⁸ David Cameron, *PM's speech at Munich Security Conference*, 5 February 2011, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-munich-security-conference>>; 最近でも、Patrick Wintour, *Cameron vows to 'drain the swamp' creating Islamic extremism : Cabinet task force set up after killing of Drummer Lee Rigby in Woolwich makes number of proposals*, Monday 3 June 2013 <<http://www.theguardian.com/politics/2013/jun/03/cameron-recommendations-islamic-extremism>> など、テロ対策の文脈では政治的発言は活発である。

国内ムスリム・コミュニティがテロリスト養成や資金提供の土壌となっていることは、いくつかの事例で明らかであり、数次にわたる反テロリズム法の強化の根拠となっている。チャリティに限っても、いくつかの事例がある。

たとえば、2011 年の 9 月にバーミンガムで警察に急襲されて明らかなのとなった爆破テロ犯たちは、Muslim Aid という正規のチャリティの名を語って募金を集め 12,000 ポンドを集めたという。また、2005 年のロンドン同時多発テロの実行犯 4 人のうち二人は IQRA という登録チャリティの理事・受託者であった。さらにこのチャリティと関連する Leeds Community School というチャリティに対して、BBC の Children in Needs というチャリティから 20,000 ポンドが流れていたとされる。また、現在も登録チャリティである FINSBURY PARK MOSQUE は、アルカイダ系のモスクとして内部で武装訓練が行われ少なくとも数人の有名なテロリストを生み出したことが知られている。

このようにチャリティとテロリストの道具になるという危惧は、現実的でもあるし、またある種の常識になっているといってよい。先に年次報告書で言及されていた学生組合の講師についてのチャリティコミッションの注意喚起も、この文脈での規制行動である。

²⁰⁹ 例えば、Interpal は、Hamis への資金提供の通路となっているとして 3 回のチャリティコミッションによる調査を受けたが、十分な証拠がなかったとされる。しかし、外務連邦省が「ハマスの政治的分派がイギリスではチャリティとなっており、福祉目的で資金を集め送金している」とし、米国の財務省が名指しで資金源として指定しているとしているという。イギリス政府が退去命令を出したインド国籍の Dr.

方で、穏健派のイスラム組織を支援することで過激主義の浸透を押さえるべきだという意見も強い。イスラム全体を敵視するのではなく穏健派を支援することが必要だと考えるわけである。それに対して、その「穏健派」とされている団体から資金や人材が「過激主義」に供給されている、という反批判がされるわけである²¹⁰。

もちろん、イギリスには実際に多くのムスリム人口が存在しており、その人々を対象にして福祉・教育などの活動やコミュニティ活動を行うチャリティも重要な社会的機能を果たしていることは間違いない。当然ながら、ブレア政権以後の政府セクターからの資金の増加は、これらのイスラム系チャリティを通じて国家資金が委託事業として流れるチャンスも増大した。特にムスリム移民の多い地域は様々な社会問題を抱えることも多く、チャリティの支援が必要であることも明らかである。

これに対して、批判派は、「納税者のお金がテロリストに流れている」という主張を繰り返し、キャメロン首相も野党自体からこの主張をしばしば繰り返してきた。とはいえ、ムスリム組織に公費が流れることを単純に否定することは、宗教の平等の視点からしても到底受け入れられない。したがって、当然ながら、チャリティに対しても情報収集と、一定の基準による監督作業が必要にならざるを得ない。

このような政治的な激しい対立の磁場の中で、チャリティコミッションは、そのチャリティ登録を行い、その監督を業務として行っているわけである。

Zakir Abdul-Karim Naik に対して、チャリティコミッションは Islamic Research Foundation International (IRF) の理事・受託者として排除することができなかったという。Henry Jackson Society, Written evidence Submitted by the Henry Jackson Society [CT09], September 2013 <<http://data.parliament.uk/writtenevidence/WrittenEvidence.svc/EvidencePdf/4876>>;

²¹⁰ 2015 年になっても、IS (Islamic State) の「処刑」ビデオで悪名が高かったイギリスなまりの「ジハード・ジョン」がイギリスのウェストミンスター大学を卒業し、チャリティで活動を行っていた Mohammed Emwazi という人物であることが特定された。このチャリティに、著名な財団からかなりの金額が助成されていたことが報道された (Ahmed Aboulenein, Michael Holden and Simon Falush, Charities that funded Cage, one time supporter of IS's Emwazi, under pressure <<http://click.mail.guardianjobs.com/?qs=5b2571497c5966e5068ee481c0c81c01ff67e834b79259eb50e553fc712a68f5ddfe22e5180daa49>>)。チャリティからテロリスト養成やその活動に金が流れていたということで、社会的批判が高まった。支援を行った老舗の「ラウンダリー財団」が声明をだし <<http://www.jrct.org.uk/userfiles/documents/JRCT%20Media%20statement%2027%20Feb%202015.pdf>>、チャリティコミッションも、compliance cases として調査に入ることが報道されている <<https://www.gov.uk/government/news/charities-funding-the-non-charitable-organisation-cage>>。また、CAGE <<http://www.cageuk.org/>> という反テロキャンペーンの犠牲者支援団体が、Emwazi を反テロ捜査や措置の犠牲者として政府を批判したことも、激しく世論を刺激している (テレグラフ紙の記事 Andrew Gilligan, "Cage: the extremists peddling lies to British Muslims to turn them into supporters of terror", 28 Feb 2015 <<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11442602/Cage-the-extremists-peddling-lies-to-British-Muslims-to-turn-them-into-supporters-of-terror.html>>)。このように、テロとチャリティとの関係の問題は、持続的にマスコミを騒がす問題であり続けている。テレグラフの記事は、「パラレルワールド」という言葉を使って、マジョリティの世論からは激しい反発を招く CAGE の見解が、ムスリムコミュニティからの一定の支持があることを表現している。この二つの世界をつなぐ数少ない媒体にチャリティがなっていることは、強い批判的となると同時に重要な架け橋となっていることを示すものであるとも言えるだろう。

3.1.4 2006 年法のレビューと 2011 年法の改革についての議論

(1) 2006 年法のレビューとチャリティコミッションの公益増進性判定

もともと、2006 年法は、そのレビューが行われることが規定されていたこともあって、2011 年に Lord Hodgson 氏が任命されそのレビューが行われた。しかし、その後、議会の行政特別委員会でも独自にレビューを行うことが決定され、その報告書が提出された。したがって、二つの 2006 年法のレビューが発表されたわけである。これに対して、政府は応答し、どれを受け入れるのか、またどのような対応を取るのかについて、発表した²¹¹。このような一連の 2006 年法改革の流れについては、2.2 が詳しい。

本稿の文脈、つまりチャリティコミッションの位置づけにおいても、これらのレビューによる法制度改革の提案は重要な意味を持つ。ホジソン報告(Hodgson report)は、相対的には規制緩和の方向、逆に行政特別委員会のレビューは規制強化の方向であると言ってよいであろう。上述のいくつかのチャリティコミッションへの批判に関する事件や政権交代は、政治的環境を変化させ、より規制強化に重点が置かれた 2006 年法のレビューになったと言ってよいであろう。行政特別委員会での評価は、多くの論点が取り上げられているが、先に触れた公益増進の解釈と運用に関わる点を 2006 年法の中心的な問題点として挙げ、その改革を提案している点で非常に興味深い。

²¹¹ 以上の、三つの文書は、下記の webpage に掲載されている。Cabinet Office, *Policy paper: Government response to recommendations on the legal framework for charities*, 5 September 2013

<<https://www.gov.uk/government/publications/government-response-to-recommendations-on-the-legal-framework-for-charities>>. 三つの正式名称は、① 2006 年チャリティ法の 73 条に基づいて 2011 年 11 月 8 日に Lord Hodgson of Astley Abbotts がレビューワーに任命された。その報告で、「ホジソン報告」と呼ばれるもの。The Minister for the Cabinet Office, *Trusted and Independent: Giving charity back to charities: Review of the Charities Act 2006*, July 2012; ② 議会の行政特別委員会(PASC)によるレビュー House of Commons, *Public Administration Select Committee, The role of the Charity Commission and "public benefit": Post-legislative scrutiny of the Charities Act 2006: Third Report of Session 2013-14*, 21 May 2013; ③ 政府による上記二つへの応答 The Minister for the Cabinet Office, *Government Responses to 1) The Public Administration Select Committee's Third Report of 2013-14 and 2) Lord Hodgson's statutory review of the Charities Act 2006: Trusted and Independent, Giving charity back to charities*, Presented to Parliament, September 2013. なお、これら以外にも、関連文書は、かなりの量に上る。

また、政府は、これらの経緯を受けて、内閣府市民社会局と独立性を持った政府組織である法委員会(Law Commission)との間での議論を行ったうえで、2013 年 6 月に合意され(10 月に改定され)た THE LAW COMMISSION: SELECTED ISSUES IN CHARITY LAW TERMS OF REFERENCE

<http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/charity_law_terms-of-reference_updated.pdf>にしたがって法改正の作業を進めている。比較的技術的な問題も多いが、審判所の権限、合併などの重要な論点もある。その成果の最初の一つが recommendations on social investment by charities on 24 September 2014 として公表され政府の対応待ちの状態にあり<<http://lawcommission.justice.gov.uk/areas/charity-law.htm>>、さらに次のパブリックコメントも、2015 年 3 月 20 日に開始された(Law Commission, Technical Issues in Charity Law, March 20, 2015

<<http://lawcommission.justice.gov.uk/consultations/charity-law-technical.htm>>)。この第 2 弾の提案は、ホジソン卿報告によって取りあげられた主に技術の問題であるとされているが、基本財団の利用を含め、余分な規制を簡素化することが主眼として指摘され社会的投資の促進が意図されている点が注目されている。したがって、2011 年法の改正は順次進められていくことになるであろう。ただし、法委員会によって取り上げられているイシューには、公益増進性にかかわる法規定の変更や、チャリティコミッションのこの点についての権限の変更は、挙げられていない。本稿は、チャリティコミッションの権限を対象としており、その意味で、法委員会での改正作業は直接の対象とする必要がないが、2011 年法の改正問題としては、これらを視野に入れる必要がある。

- ①2006 年法は、公益増進性の判断を、議会が行わずチャリティコミッションに行わせるという点で「重要な欠陥」をもっており、チャリティコミッションに過剰な負荷がかかった。議会が、チャリティ資格や税の減免資格についての基準を示すべきであって、行政府の一部であるチャリティコミッションにさせるべきではない。また、特に、2006 年法が、インディペンデント・スクールや宗教関係団体への 2006 年法以前の公益増進性の推定を外したことは、議会の立法によって撤回されるべきであるとした。
- ②CUP Trust のような制度の悪用については、チャリティコミッションが、チャリティにアドバイスするという役割と規制するという矛盾した役割をもっていることに問題がある。優先順位をつけ、より規制者の役割に資源を集中すべきであるとした。その上で、規制・監督権限について必要な法的権限があれば提案を歓迎するとした。
- ③チャリティの政治活動については、制度論的には、規制強化と緩和のどちらの方向についても議論が定着しておらず、現状維持を是としたが、透明性の向上の必要性を確認して、年次報告書や会計報告によって政治活動に使われている支出が明らかになるようにすることを、チャリティコミッションに推薦するとした。また、その収入の内訳において、公費(契約、グラント等内訳)、寄附、その他収入などを示すことを推薦した。さらに、政府に向かつては、政治的キャンペーンを行っているチャリティに対して公費による直接グラントを行う場合には、文書報告を求めた。
- ④登録義務を課す収入下限の引き上げが、ホジソン報告で提案されたがそれに対しては反対するとした。

これらの論点について、政府の応答は、

①-1 公益増進性の点について、現時点では、その定義を法制化しない方がよい、というホジソン報告を支持し、委員会の法制化すべきという意見を退けた。いくつかの根拠があるが、すでに 2006 年法の審議過程で公益増進性の定義の可能性は議論されたうえで回避されたこと、チャリティコミッションのガイダンスの作成の歴史自体が簡単な定義が困難であることを示していること、もし特定の定義を法定した場合にはその規定をめぐる訴訟が起ることが予想されること、2006 年法以後不服審判所を含め判例法の発展が行われていること、などである。

①-2、インディペンデント・スクールや宗教団体の公益増進性推定の撤回については、維持する。他のほとんどのチャリティによってそのような特別扱いは支持されない。

②-1 チャリティコミッションの規制権限の強化については、委員会の結論を基本的に支持し、具体化の方向について CUP Trust 事件の詳細な検討やチャリティコミッションと調整しつつ、さらに検討する。

②-2 チャリティコミッションのアドバイスと規制の権限とのバランスについては、基本的に支持しつつ、法改正は必要ないが、アンブレラ組織と共同しつつ、チャリティコミッションが規制に重点を置く方向を支持するとしている。

③政治活動に関わる規制の基本についての現状維持、及び透明性確保のための提案については支持、

④透明性のホジソン報告でのチャリティ登録の収入下限の引き上げをしないという議会委員会の方向を支持する、
というものである。

上述の公益増進性判定をめぐるチャリティコミッションへの批判は、現時点では、2006年法の枠組みを維持しつつ、新たな制定法的一般的定義によってではなく、チャリティ不服審判所を含めた判例法的な基準形成に準拠させる、という形で対処されたと言えるであろう。その意味では、一方での、チャリティコミッションの公益増進性判断の枠組みのなかからインディペンデント・スクールや宗教関係団体を外すことが否定されることにおいても、また他方での制定法によるチャリティコミッションの公益解釈権の限定の否定によっても、チャリティコミッションの管轄権の維持が図られたと言えるように思われる。

(2) チャリティコミッションの規制能力の強化(Protection of Charities Bill)

上記のような批判の内、議会の the Joint Committee on the draft Protection of Charities Bill で審議されてきたチャリティ法の改正法案は、第 2 の点、つまりチャリティの濫用・悪用に対するチャリティコミッションの権限強化を直接の目的としている。レビューにおける改革論議を踏まえればある程度包括的な改正案が議論されてもよいであろうけれども、現在議論されているのは、そのなかで、チャリティコミッションの権限強化に限った法案である。つまり、主にチャリティの不祥事の防止やテロ組織による悪用に対応したチャリティコミッションの権限強化が問題となっているわけである²¹²。

① 法案草案の概要

<経緯>

2015 年 2 月に議会委員会による報告書が出された 2011 年法の改革法案草案は、Protection of Charities Bill と呼ばれている。

政府提案によれば、この改正は、ホジソン報告書、行政特別委員会、また会計検査院、及び政府の過激主義タスクフォース及び内閣府特別委員会報告書²¹³も、チャリティコミッ

²¹² 政府は、この権限強化のための法案草案の提出とともに、チャリティコミッションへの、次の 3 年間に、合計 800 万ポンドから 900 万ポンドに上る予算措置を発表した。Prime Minister's Office, New funding and powers to tackle abuse in the charity sector, 22 October 2014 <<https://www.gov.uk/government/news/new-funding-and-powers-to-tackle-abuse-in-the-charity-sector>> ; Sam Burne James, David Cameron announces £9m new funding for the Charity Commission over three years, *The Third Sector*, 22 October 2014 <<http://www.thirdsector.co.uk/david-cameron-announces-9m-new-funding-charity-commission-three-years/governance/article/1318316>>

²¹³ Home Affairs Committee · Seventeenth Report, Counter-terrorism, 30 April 2014 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmhaff/231/23102.htm>>

「134.我々は、偽のチャリティが、人々を騙し結局テロ活動に使われる可能性を深く憂慮している。我々は、チャリティコミッションがチャリティのテロリストによる悪用に対抗するために追加資源とより強力

ションの権限強化を多かれ少なかれ求めていたものであるという。それらを勘案しつつ、政府は最初に草案を、「チャリティにおける濫用・悪用と戦うためのチャリティコミッションの権限拡大についてのパブリックコメント」(2013年の12月4日から翌2014年2月12日まで)において示し、各界の意見を徴収した²¹⁴。その結果を考慮し、2014年10月には、内閣府大臣から法案草案が議会に送られた。2014年の11月には、上下院の合同委員会が、それぞれの議会で11月に任命され、同月中に非公式会合がもたれすぐにエビデンスの募集が開始された²¹⁵。その後これらのエビデンスの検証と口頭でのエビデンス提供(参考人への質疑)がほぼ毎週精力的に続けられ、2015年1月中旬に文書及び口頭でのエビデンスの収集は終わり、2015年2月25日に報告が提出された²¹⁶。

<法案草案の内容>

法案草案は、政府の説明によれば「チャリティの理事・受託者(trustee)に相応しくない個人から、イングランド・ウェールズにおけるチャリティをより強力に守り、チャリティコミッションにチャリティの濫用・悪用と戦う新しく強化された権限を与える」ものである。

現行の2011年法上、チャリティコミッションは、チャリティに対する公衆の信用・信頼を増大させるという目的を与えられている。そのために、調査、執行の権限を持っているが、直接にチャリティの運営管理を行うことは禁止されている。ただし、定款等の基本文書の重要な変更や財産状態に大きな影響を与える契約の承認の権限や、一定の状況の下では、理事・受託者に指示を与えたり、理事・受託者を解任して代理管理者を任命したり、銀行預金を凍結・管理するなどの権限を持っている。そして、最終的には、チャリティの登録を外し、チャリティに損害を与えた理事に対する損害賠償請求を行ったりすることもできる。

これらの権限に加えて、政府は、下記の内容の草案を議会に提案した²¹⁷。

ア. 警告権限

1. チャリティへの公式の警告(Warning)を発する権限

な法的権限を与えられることを勧告する。また、チャリティコミッションがそれらの財務を監視するために事前通告なき査察が可能にすることを勧告する」。

²¹⁴ Cabinet Office and Rob Wilson MP, Extending Charity Commission's powers to tackle abuse in charities
<<https://www.gov.uk/government/consultations/extending-charity-commissions-powers-to-tackle-abuse-in-charities>>

²¹⁵ Call for Evidence は、「根拠に基づく情報提供の照会」などと訳されている。例えば、国家戦略会議「コスト等検証委員会」<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/archive02.html>>。

²¹⁶ これらの資料は、下記にすべて公開されている。Joint Committee on the Draft Protection of Charities Bill

<<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/draft-protection-of-charities-bill/>> なお、本稿に執筆時期は、この委員会の最終報告書が出される以前であったため、議会の口頭でのエビデンスは、未確定版を用いている。

²¹⁷ 当初の17項目のパブリックコメントに対して10項目を提出したとされているが、説明文書によって、項目の分け方が異なるので、数には若干の食い違いがある。本文の整理は、バックグラウンドペーパーと法案草案そのものの説明によっている。なお、落とした項目には、欠格となった理事がチャリティの財務担当ディレクターのような他の役割をになうことを禁止するというものがあつたが、この項目については、市民社会大臣のRob Wilsonは法案に含まれるべきだと主張している。

イ. 欠格理事についての権限

2. 理事の職務停止期間を現行の最大 1 年間から 2 年間に延長
3. 理事の行為のチェックを、単に調査中のチャリティに関連する行為だけではなく、チャリティに対する公的信頼を掘り崩すような他の活動に関するものも調べる権限
4. 理事として自動的に欠格となる犯罪リストの拡大²¹⁸。資金洗浄、贈収賄法 2010 年におけるオフENSE、偽証、司法妨害、法廷屈辱、様々な反テロリスト法犯罪、チャリティコミッションの命令、または指示に従わない点で罪があると認められた場合を含める。
5. 一定の条件にある人を、一定の保障措置の下で 15 年間まで、チャリティの理事・受託者として欠格とする権限
6. チャリティコミッションによる制裁が適用され得る前に辞任した理事・受託者に対して制裁手続きを進め、新しい理事・受託者となることを欠格とする権限
7. 欠格理事がチャリティの事業に関する決定に関与し続けられないようにできる権限
8. いったん欠格になった理事で、職を下りなかった理事を排除する権限

ウ. チャリティ自体の管理・解散等

9. チャリティコミッションが、不正行為や不正管理がある、またはチャリティ財産の保護のために必要な場合に、法律上の審査においてスキーム作成権限を行使する権限(現行法は、両要件が必要)
10. 人々が資金を適切に充当できない場合にチャリティの資金を他のチャリティに充当する指示を行う権限
11. 審査によって、チャリティがもはや効率的に運営できないと分かった場合には、一定の条件の下でチャリティを解散するように理事に指示する権限

以上のような権限の強化が、提案されている。

② 法案をめぐる議論

上記のような諸事件を踏まえて、チャリティコミッションの規制権限がきちんと機能することについては、かなり広範な合意が存在していると言ってよいであろう。それは、納税義務の減免との関係での社会的な要請であるのみならず、チャリティの信頼性を高め寄付やボランティアなどの資源調達にとっても重要であると考えられている。

しかし、それが法改正による権限強化を必要とするほどなのか、必要とすればどのようなどこまでなのか、一方で、それはテロリズムや詐欺等によるチャリティの悪用を防ぐの

²¹⁸ 現行法では、不正直犯(dishonesty)または詐欺(deception)を含む刑事犯で、unspent conviction を受けている人は、その判決が spent されるか、チャリティコミッションによって免除されなければ理事・受託者になることができない。spent とは、The Rehabilitation of Offenders Act (ROA) 1974 によれば、30 か月以上の懲役等比較的重い刑罰を受けていない場合には、一定期間(rehabilitation period)を経るとその前科を秘匿することができるようになることである。それに該当していない状態の判決を unspent conviction という。

に十分なのか、他方で、チャリティコミッションによる恣意的な規制権限の使用の可能性はないのか、などをめぐって、賛否が議論されている。

まず、規制強化の方向を瞥見しよう。ポイントは、このような規制強化では十分にチャリティの濫用や悪用に対する規制を行うことができない、というものである。例えば、合同委員会にもエビデンスを提出している Henry Jackson Society²¹⁹と、米国の Gatestone Institute の主張によれば²²⁰、以下のような批判がなされる。

1. そもそも一部の理事・受託者を除けばチャリティは過激主義から逃れられるという考え方に立っていることは、間違っている。より根本的には、① テロリストと繋がりのあるチャリティへの公的な資金補助を止める、② 法人格のないチャリタブル・トラストの法的無責任を廃止する、③ 政府機関に適用されている情報の自由法をチャリティに適用する、④ 宗教的過激主義からチャリティという覆いを取り去る、など、断固たる法的措置が必要である。特にチャリティ法については、② 法人化されていないチャリティの場合に、その被害者がチャリティの資産から保障を受けることができない点が、テロリズムなどへの資金流用を容易にしている点を改善する必要がある、とされる。
2. しかし、チャリティコミッションは、現在持っている権限すら十分に行使できていない。断固たる権限行使を行わない点こそが問題である。その背後には、内務省自体の政治的意志の問題がある。具体的には「過激主義」の定義が、しばしば「暴力的な過激主義」に限定されており「『非暴力的』過激主義グループ」には広げられていないことに大きな原因がある。キャメロン政権はこのような定義の拡大を主張しているとはいえ、現実的には執行されていない、という。

他方、規制強化への批判派からは、以下のような主張が聞かれる²²¹。

まず、そもそも、チャリティセクターでの規制強化の必要性についての疑義である。ジョゼフ・ラウントリー・チャリタブル・トラストによれば、チャリティに対する一般の信頼度は、非常に高く、政治家よりもはるかに高い。しかも、表 5 のように詐欺の被害金額の占める割合も政府部門や民間営利部門に比しても少なく、CUP Trust のような一部のマ

²¹⁹ Henry Jackson Society は、後述の Clayston によって、反イスラム団体として激しく批判されているが、現在のチャリティコミッションの理事長であるショークロスは、以前この団体のディレクターであった。この点は、後述するように、チャリティコミッションの政治的中立性への批判の 1 つの根拠にもなっている。

²²⁰ Samuel Westrop, *ibid.*; Henry Jackson Society, *ibid.*; *The Henry Jackson Society – written evidence (PCB0018)*, 15 December 2014. 後者は、Henry Jackson Society の二つの議会委員会への書面エビデンス。

²²¹ 議論は、多くの主体から出され非常に広範囲にわたっており、すべてを取り上げることはできない。例えば、反テロ法との関係での欠格条項については、反テロ法自体の法的な問題が語られており、最終的な報告にもこの点の議論が反映されている。また、チャリティ法律家協会のヒアリングでは広範囲な問題が取り上げられている。たとえば、法令上の審査を要件としない規制措置の拡大の問題点、自動欠格条項の拡大の現実的実効性の論点など、重要なものもある。

スコミで喧伝された事例はあるにせよ、制度的規制強化が行われる必要は大きくない。また、テロ関係の危惧についても、Claystone によればチャリティコミッションのショークロス理事長の度重なる発言にもかかわらず、その事例が増大しているという明示的な証拠は示されていないという。実際、チャリティコミッションの報告によっても、チャリティに対する権限行使については財務問題が圧倒的で、テロ及び政治活動については非常に少ない。また、会計検査院の指摘も、新しい権限の必要性についてはほとんど具体的な根拠はなく、むしろよりはその作業の遅れや能力のなさが問題とされていたとされる²²²。

表 5 セクターごとの推定詐欺被害金額比較

	推定詐欺被害金額 (£bn)	部門総売上 (£bn)	総売上に占める詐欺 被害金額割合 (%)
チャリティ	0.147(1)	61(2)	0.25%
政府	20.6(3)	675(4)	3.05%
民間営利	15.9(5)		0.54%(6)

Nick Perks, Joseph Rowntree Charitable Trust – written evidence (PCB0028) to JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT PROTECTION OF CHARITIES BILL, 16 December 2014

注:1 National Fraud Authority's 2013 Annual Fraud Indicator

2 Charity Commission, 2013 <<https://www.gov.uk/government/publications/charity-register-statistics/charityregister-statistics-for-previous-years-charity-commission>>

3 National Fraud Authority's 2013 Annual Fraud Indicator

4 HM Treasury Public Expenditure Statistical Analysis 2013

5 National Fraud Authority's 2013 Annual Fraud Indicator

6 Ibid

その上で、特に強い反対が見られるのは、テロ対策としての監督や規制を受けやすいムスリム系のチャリティや、今回の理事の欠格条件の拡大との関係で元受刑者の更生に関与するチャリティなどからである。これらの団体からは、チャリティコミッションの規制権限の拡大がその恣意的な濫用の危険を高めることを懸念する強い声が出ている²²³。

ムスリム系の団体の主張としては、Claystone によるレポートと Muslim Charity Forum のエビデンスが明快である²²⁴。

²²² 確かに、会計検査院の 2013 年の厳しいレポートでは、実際に与えられている権限行使を行っていない点が主眼であって権限がないことが大きな問題とはされていない。ただし、合同委員会での、この報告を書いた担当者のエビデンスでは、法案の権限強化、特に法令上の警告権限の付与を意義あるものとして評価している。それによれば、法令上の審査に入る以前の段階でのチャリティコミッションのアクションプランの提示は、一部あるいは全部が無視されることも多いとされる。その状況を改善するうえで「警告」が重要な意味があるという。

²²³ 以下、主に合同委員会に提出された文書及び口頭での報告、関連団体の文書による。

²²⁴ Muslim Charities Forum - written evidence, Adam Belaon. *Muslim Charities: A Suspect*

始めに、ムスリムなど特定のチャリティへの規制強化が恣意的に行われ、その活動を疎外し、また社会的偏見を増大させることに対する重大な懸念がある、という主張をみよう。

Claystone の調査によると、ムスリム・チャリティは、2013 年 1 月 1 日以後に始められ、1 年後から 4 月 23 日までの期間において継続中の法律上の調査の 38%を占めているという。このように、ムスリム系チャリティを「標的」にした規制強化は、その権限の示威的濫用の危険が大きい。

ショークロスが理事長になって間もない、2012 年 12 月 5 日からチャリティコミッションは「過激主義と過激化」(extremism and radicalisation)という問題コードを作り、55 のチャリティを対象化した。しかし、この対象化についての明文上の基準がないとされる²²⁵。そもそも、ショークロスは、チャリティセクターの中での過激主義やテロリズムについて、いたるところで何回も語っているが、明示的根拠が示されていない。もともと彼は、(我々が先に見た)強い規制強化を主張する Gatestone Institute のディレクターを務めていたことがあり、任命の際にも政治的な偏向²²⁶に関して適格性について疑義が呈され、議会の委員会でも 1 票差で危うく承認が得られた経緯があった。ムスリム系のチャリティからは当時から強い危惧の声があった。したがって、現在のチャリティコミッションの、姿勢自体に問題があるとされる。

特に、キャメロン政権の反テロ政策との関係で、採用されてきている「非暴力的過激主義」と戦うというときの「過激主義」の概念は根本的にあいまいであって、思想抑圧やムスリム系団体に対する恣意的な規制を招いているという²²⁷。一方で、反テロ法等における

Sector, Claystone, November 2014 <

http://www.claystone.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/MuslimCharities_SuspectSector_Claystone.pdf > .

²²⁵ チャリティコミッションはこれに対して、リスク管理の点で審査しており、その基準は公開していると主張している。

²²⁶ クレイストンのレポートによれば、ショークロスは、「ヨーロッパとイスラムとは、我々の未来のもっとも大きな恐るべき問題の 1 つである」(January 17th 2012)と発言したという。

²²⁷ チャリティコミッションでの Extremism の概念は、政府の反テロ政策の一環である PREVENT において使われた定義が採用されている。その定義は、「根本的なブリティッシュ・ヴァリューに対する言説上、行動上の反対であって、この価値には、法の支配、個人の自由、異なる信条・信仰の相互の敬意と寛容を含む。また、国内であろうと海外であろうと本国軍人の死を求めるものを含む」とされている(The Secretary of State for the Home Department, *Prevent Strategy, Presented to Parliament*, June 2011)。確かに、この非常にあいまいな「ブリティッシュ・ヴァリュー」を対抗概念にした「過激主義」の定義は法的に明確とは言えないであろう。チャリティコミッションが、具体的な違法行為ではない段階で、思想表現を対象にした規制を行うことについては、もちろん、表現の自由や結社の自由との関係で、憲法的水準で疑義が呈されることになるのは当然である。その方法を、チャリティコミッションは、チャリティ法上の公益増進的なチャリティ目的の遂行義務との関係で具体化している。しかし、その規制が思想統制に近づくことは避けられないであろう。この意味で、今後具体的な事例において、法的紛争が起こる可能性も低くないと思われる。

なお、この点については、2000 年以来の一連の反テロ法(Terrorism Act 2000, Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, Counter-Terrorism Act 2008, Terrorist Asset-Freezing Act 2010, Al-Qaida and Taliban (Asset-Freezing) Regulations)の多重的な規制とそれをめぐる長年の議論があることに注意することが必要である。また、チャリティ法の改正法審議に並行して、2014 年 11 月から新しい Counter-Terrorism and Security Act 2015 が審議され、2015 年の 2 月 12 日国王の裁可を経て立法されたことも重要である。

従来の反テロ法における非常に広範囲で強力な規制は、様々な形でチャリティに影響を与えているが、

非合法的な言説は法律上定義されているが、他方で、非合法的な言説や活動ではなくても「非暴力的な過激主義」に入りチャリティコミッションの規制対象とするとされている。そのような曖昧さは、権限の主観的な濫用を導いているし、今後も招く可能性が高いという。

また、中東のみならずアフリカやアジアの多くのイスラム教国やイスラム人口における貧困や社会問題を対象とする支援活動は、複雑な状況の中で行わざるを得ない。したがって、過激な政治活動との関係でも常にある程度リスクを覚悟せざるを得ない状況があることは当然である²²⁸。したがって、そのような状況の中での支援活動を行う場合には、チャリティコミッションは「ゼロ・トレランス」武勇主義(“zero tolerance” machismo)²²⁹を掲げて規制強化に走ることは、それらのチャリティの活動を大きく阻害することになる。したがって、関係政府機関との間での広範囲な「政策対話」を行っていくことがより実効的であると言われることになる。

このように、チャリティコミッション自体の政治的中立性に対する不信感がある状況の中では、一般的にその規制権限の重要性についての肯定的評価が前提としてあるとしても、権限強化についての合意を取ることは困難であろう。

他方、理事・受託者の欠格条項の一定の犯歴のある人への拡大に対しては、そのような人々の更生の機会を阻み、社会的偏見を増大させる懸念があるという批判が出されことになる。これについては、Unlock という団体のエビデンスが雄弁である²³⁰。

Unlock によると、イングランド・ウェールズで 1000 万近くの人々が犯罪歴を持っているという。また、75 万人から 100 万人までの間の数の人々が unspent の状態にある²³¹と推定されるという。チャリティコミッションは、「自動的な欠格＝リスク・不適切性の仮定」をもっているが、そもそも unspent conviction の状態にある人がよりチャリティを悪用・濫用するという統計的に信頼できる証拠は提示されていない。

しかも、現行 178 条による、不正直犯(dishonesty)または詐欺(deception)に該当する犯歴による欠格に対する、チャリティコミッションによるウェイバー(Waiver：本来の欠格要件

特に、資金や資材提供の禁止、テロ行為や過激思想の支持・表現の禁止などが特にチャリティとの関係では議論になってきたし、現実的に本文でも触れるように海外のムスリム地域での活動の場合には非常に大きな影響を与えているといわれている。また、関連して、銀行が米国政府からの巨額の制裁措置を受けるリスク回避のためにムスリム系の銀行口座取引を停止したりするなどの間接的な影響も大きいとされている。これらの点については、David Anderson QC(Independent Reviewer of Terrorism Legislation)のエビデンスが詳しい。

なお、2015 年成立の反テロ法では、大学などの教育機関、地方政府、NHS など広範囲な機関は「テロリズムに吸引されることを防ぐ必要に関して適切な関心を払わなければならない」(26 条)とされ、学問の自由や表現の自由などとの関係で、議会の内外で激しい議論が行われた。

²²⁸ この点は、Charity Finance Group – written evidence (PCB0034)が雄弁である。

²²⁹ ACEVO の CEO の Sir Stephen Bubb の NYT への投稿から。「我々は、これらの問題には、「ゼロ・トレランス」武勇主義ではなく、公開性とセンシティブティが必要だ」Letters to the Editor, *The Times*, November 19 2014 <<http://www.thetimes.co.uk/tto/opinion/letters/article4271409.ece>>。彼は、合同委員会でも参考人として発言しているが、チャリティコミッションのアドバイザーとしての機能が弱化し、規制者としての機能が拡大して、バランスを欠くようになることに対して懸念を表明している。

²³⁰ Unlock - For People With Convictions - written evidence.

²³¹ Unspent については、注 217 を参照。

に当たるものに対してその要件の免除を認めること)の事例は非常に少なくウェイバーの仕組みは十分に機能しているとは言えない。したがって、欠格対象の犯歴の拡大の際のウェイバーについてもその機能を期待できない。つまり、「unspent conviction 状態であつても、他の点では適切な人々」が、理事・受託者になれないことに対する適切な対応が取れる条件が整えられていないというのである。

改正法案草案に掲げられている「その行動が、理事・受託者の役割を果たすのに不適切である人々と戦う」という目的の実現のためにチャリティコミッションや政府の役割はなにかを検証することなく、安易な犯歴による欠格要件の拡大はふさわしくない、とされることになる。

これらの双方からの意見を勘案しつつ、法案草案審議が行われた。

政府とチャリティコミッションとは事前調整がなされておりチャリティコミッションは法案の推進の立場である。セクターのアムブレラ組織、NCVO は、基本的にはチャリティコミッションの権限強化の方向性を支持している。しかし、「真に必要であることが明確である場合にのみ、適切なセイフガードを維持しつつ権限行使がなされるようにする必要がある」として、草案ではチャリティコミッションの主観的な権限行使が過剰な裁量に基づいて行われる可能性がある点について、具体的に問題点を指摘している。

ただし、チャリティコミッションの規制における失敗の原因は、資源の過剰な削減、戦略的問題、権限行使についての無能力が原因であるとしている。つまり、権限が少ないというよりも、予算や運用の問題であると主張しているわけである。戦略的には、NCVO は、チャリティコミッションは、「セクターの友人としてよりも規制者としての役割を主に行うべき」であつて、その点の曖昧さが、規制権限の行使に影響を与えていると分析している。とはいえ、実際に、法案草案では、NCVO の反対した当初提案部分に取り下げられたり、権限の記述がより具体的になったりしたこともあり、全体として NCVO は支持的であるといえるだろう。ACEVO(Association of Chief Executives of Voluntary Organisations)の雄弁な CEO である Sir Stephen Bubb も、チャリティコミッションの権限強化全体の方向性については強い批判はしていないが、チャリティコミッションの助言、規制の両機能のバランスを取るべきだという点では NCVO と意見を異にしており、ムスリム系チャリティへのチャリティコミッションの態度についても批判点を強調しており、全体としては法案についてはより批判的であると言えるだろう。

本稿の脱稿直前の 2015 年の 2 月 25 日に、これらのエビデンス、議論を踏まえ、報告書が提出された²³²。大まかに言えば、一部条項を除いてチャリティコミッションの権限強化は認めるが、個々の権限行使について法律上の条件を明確に書き込むことを求めている。ただし、反テロ法的規制との関連での欠格条項の連動などに関連して、反テロ法規制がチ

²³² *Report - Draft Protection of Charities Bill*, HL Paper 108/HC 813 | Published 25 February 2015, およびエビデンス版 *Draft Protection of Charities Bill - Evidence Volume*, Published 25 February 2015<<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/draft-protection-of-charities-bill/publications1/>>.

ャリティに適用されることで、海外で活動するチャリティの活動を抑え込み冷え込ませる効果を持っていることがあえて言及され、その改善のために規制内容の限定や明確化を政府に要求していることは特に注目されるところである。

今後、政府のレスポンスが公表され選挙の結果を踏まえた改正作業が考えられるが、超党派での議員の支持とセクターからの基本的支持を受けた報告書であることから、強い条件付けのもとでのチャリティコミッションの権限強化の法案が準備される可能性は高いといえるだろう。

3.1.5 むすび

以上、近年激しい批判を受けてきたチャリティコミッションについて、1、現行の監督等の働きの概要を示したうえで、2、その批判の内容の概要について瞥見し、さらに、3、2014年から15年に提案されているチャリティコミッションの権限強化法案草案の概要及びそれをめぐる議論を紹介してきた。

これらの動向の紹介から、いくつかの注目すべき点について言及して、本章を終えたい。

第一に、今さらながらではあるが、重要なことは、チャリティセクター自体の規模が大きく、かつ非常に多様であることである。

推定90万人のボランティアによる、理事・受託者が、16万を超えるチャリティを運営しているという事実は、イギリス市民は常に身近にチャリティセクターを感じているということであると言ってよい。もちろん、ヒアリングでもあったが多くの市民は、法人形態の違いなどについては関心がないであろう。しかし、いわば「普通の人たち」が、多くの小さなチャリティを支えて活動している。

チャリティには様々な間違いもあるであろうし、様々な人々が関与している、ということは当然である。しかし、国内外において重要な、(そしてしばしば複雑な)社会問題があるところにおいて、必ずチャリティが関与していると言ってよいであろう。すでに見たように、チャリティコミッションによれば、シリア内戦での人道的危機に対して約500のチャリティが活動しているというが、その数や対応の活発さには驚くべきものがあると言えるだろう²³³。社会の問題に対応するこの活力こそが、セクターの力を示しているということもできるだろう。

一方では、学校や保健施設、美術館、文化施設、宗教施設などのような確立された社会的威信をもっている場合もあれば、社会的弱者や差別の対象となるようなマージナルな人々を支援し、それらの人々自身の主体的関与の媒体としても機能している場合もある。国内におけるムスリム系の移民社会の人々の自助・相互扶助的組織もあれば、元受刑者や薬物中毒者への警察などの行政機関とは異なるアプローチによる支援もある。そこには、

²³³ 日本のジャーナリストやボランティアの人質事件などで「自己責任」論が噴出するが、この世界で苦しんでいる人がいる限りはどこでも、チャリティが活動すること、つまり寄り添い支援することは当然である、自分が行けなくともそのような人々がいることは当然である、という常識が社会的前提として理解されてもよいのではないだろうか。

非常に多様な問題へのアプローチが試される場であり、当然に実験が許容される領域である。

そして、同時に、種々の調査でも明らかにされているチャリティへの社会的信用性の高さに支えられて、幅広い市民による 160 億ポンドの寄附や高いボランティア水準が維持されている。政府は、140 億ポンド(内 110 億ポンドは契約によって)の資金を投入し、税の減免や寛容な寄附促進税制を整備している。

このようなチャリティセクターの社会的存在感の大きさを意識せざるを得ない。

第二に、このような多様な領域でのチャリティの社会的信用性の擁護者であり、かつ規制者であるチャリティコミッションの役割は、大きくかつ広範囲な活動を行っているのみならず、常に社会的注目を集めており、しばしば新聞紙上をにぎわすイシューである。

その活動は、例えば領域ごとのガイダンスの作成自体を見てもわかるように、広範囲な専門性を持たざるを得ない。規制者でありかつ準司法的な性格もあることから、法律的な専門性は当然のこととして要求されるし、法定の会計書類の審査はその規制の核心的手段であることから会計的専門性も当然に必要である。しかし、同時に、例えば、社会福祉、宗教、学校・教育、社会活動、文化・芸術、更生、金融、国際開発支援など広範囲な領域の活動についての背景知識も適切な助言や規制のためには必要とせざるを得ない(これらはガイダンスに挙げられている事例を見れば明らかである)。独立の政府機関としてのカバーの範囲の広さは、驚くべきものであると言ってよいかもしれない。

チャリティコミッションのいわゆる「友人」としての役割と「規制者」としての役割については、限られた資源のなかでは、現在の文脈のなかでは規制者としての役割を重点とすることが強調される場合が多い。この点は、NCVO などのアンブレラ組織との役割分担の問題もあり、その適切なバランスがどこかについても意見が分かれるところである。しかし、批判は多様に行われているにせよ、様々なガイドラインに基づいたガイダンスをウェブのみならず多様な方法で提示し、ボランティアで活動する 90 万人にもものぼる理事・受託者やディレクターのコンプライアンスと運営能力向上とを図っていることは、両機能において重要な役割を果たしていることは間違いがない。特に、事後規制のみならず未然防止的(proactive)な働きが強調されているが、それには早い段階での情報収集と分析能力と適切な「助言」の能力が必要である。

セクターの不祥事との関係では、擁護者かつ規制者としての役割を果たすことが求められる(チャリティ法には、チャリティコミッションは **official custodian** であると呼ばれている)。現状では、ムスリム系の組織からは、擁護者としての役割が不十分であると見られていると言えるだろう。

チャリティコミッション自体が政治化しすぎているのではないか、という批判は、本章での検討の文脈でもしばしば語られている。前の理事長であったスージー・レザー(Suzi Leather)については、労働党支持であるということから、特にインディペンデント・スクール、宗教団体への公益増進性の点からの登録拒否は一部の保守党議員から政治的である

として強い批判を招いた。他方、ウィリアム・ショークロスのムスリム系チャリティへの対応については、ムスリム系団体から政治性について強い批判を招いている。このような文脈を見ると、特に 2006 年法以後は、チャリティコミッションの政治性への批判は避けられないといえることができるかもしれない。批判から守られた聖域としてのチャリティコミッションやチャリティセクターは、遠い過去のものになったと言えるだろうし、2006 年法以後、特にチャリティコミッションに与えられた権限の増大にともなって一層その社会的意義が増大したことの証左であるということかもしれない²³⁴。

第三に、いずれにせよ、これらの様々な批判にさらされ注目されつつ、規制者としての自立性を維持していくことは容易な業ではない。その社会的政治的基盤を涵養するためにも、チャリティコミッション自体の透明性や社会的応答性はますます重要になっていると言えるだろう。

このことは、その年次報告を瞥見すれば明確である。議会への年次報告については、法律上の義務に基づいているが、それは単なる事務的な文書ではない。財務や法務についての詳細な報告もあるが、同時に理事や CEO の俸給、環境関係での実績についての報告、また規制などの実態についても、事例を組み込み、図解を使い、分かりやすく表現して理解(あるいは説得・宣伝)を得ようとする意図が明らかである。チャリティコミッションがボードと人事権を持つ独立機関であるということは、ある意味では、優れたチャリティと同様、社会的支持の調達のために公開性を高めることが必要であることを意味している。

そして、チャリティコミッションは、一方での、内閣府、歳入関税局、警察などの政府機関との連携、他方では、NCVO 等のアンブレラ団体や領域ごとのアンブレラ団体との連携を高めつつ、一般的な支持以上の多様な資源調達を行っている。このような組織のあり方は、セクターの擁護者であり規制者であるというその位置との関係でも、重要だろう。ガイダンスの作成や会計報告の改正などについても、セクターへのパブリックコメントを行い、それらを踏まえて作成していく手順も、手堅いものであるといえることができるだろう。

ちなみに、チャリティコミッション自体ではないが、現在のチャリティ法の改正の議論についても、法定の政府によるホジソン報告、さらに議会の委員会によるレビューが包括的に行われ、それぞれに広範囲なエビデンスの収集が行われているし、さらに具体的な法案作りのために、1 年前から政府の草案のもととなる案についてのパブリックコメントが行われ、さらに政府草案を受けて議会でのエビデンスの収集が広く行われ、提出された文書エビデンスはすべて公開、さらに口頭での証言については、短い期間での未確定議事録の公開、やり取りのビデオの公開もされている。そして、チャリティ業界の複数の web メディアや新聞が、詳細にその状況を報道している。この過程は法案の草案段階である。さら

²³⁴ 米国の制度の場合には、各州の規制機関の働きを検討することが必要であり、連邦レベルの内国歳入庁の税務上の規制のみで議論することはできない。州の規制機関の状況は非常に大きなバラツキがあり、統一的な議論をすることはできないが、筆者が 2014 年度の ARNOVA の大会で得た情報によれば、特に近年ニューヨーク州の規制機関の状況に注目が集まっているようである。

に今後法案が作成されて、正式の議会審議に入れば、その段階でもさらに議論が行われていくことになる。このような、公開性の高さは、我々が学ぶべきものであるように思われる。

以上、嵐の中とも言うこともできるが、その中で、2006年法の下でチャリティコミッションは、その役割を拡大し、着実に定着してきていると思われる。会計検査院や議会での激しい批判を受けつつ、結果として、したたかに予算と権限の強化を実現しつつあるということを見ても、その過程での様々な議論を見ても、社会的重要性についての合意が再確認されていると言えるだろう。この意味では、一部の法律家の中に2006年体制以前への郷愁があるとはいえ、ニュージーランドのようなチャリティコミッション自体の廃止の方向には進みそうもない。400年以上の歴史を持つチャリティセクターの擁護者・規制者として、チャリティコミッションは、ますますその重要性を確立しつつあると言えるであろう。

3.2 イギリスの中間支援組織

イギリスのボランティアセクターの特徴のひとつに、中間支援組織の存在がある。中間支援組織は、これまで「インターメディアリー(intermediary)」と呼ばれてきたが、ブレア労働党政権によるボランティアセクター政策では、「インフラストラクチャー(infrastructure)」と呼ばれるようになった。本項では、イギリスにおける中間支援組織の理解を示したうえで、その役割と期待、政府による支援策、および事例と現状についてまとめる。

3.2.1 イギリスにおける中間支援組織の理解

(1) ウォルフエンデン報告と中間支援組織の理解

イギリスにおけるボランティアセクターの中間支援組織としてもっとも著名なもののひとつに、全国ボランティア組織協議会(National Council for Voluntary Organisations: NCVO)がある。NCVOの前身である全国社会サービス協議会(National Council of Social Service: NCSS)は、1919年に設立されており、すでに一世紀弱の歴史を持つ。さらに、このNCSSの設立には、多くの地域社会サービス協議会(council of social service)が参加しており²³⁵、「中間支援」の活動はイギリスのボランティアセクターの活動に不可欠なものであったことが窺えよう。

中間支援組織に対する注目は、1978年に発表された「ウォルフエンデン報告²³⁶」に示されている。ウォルフエンデン報告は、はじめて「ボランティアセクター」という用語を用いたとされるが、この報告は今後四半世紀(25年)を見越したボランティア組織の役割と機能とを検討することを目的としていた。この報告書では、地域の中間支援組織(local intermediary bodies)、全国規模の中間支援組織(national intermediary bodies)について、それぞれ1章を割いて説明をしている。

ウォルフエンデン報告では、この「地域(local)」と「全国(national)」という区分とは別に、「領域特定型(もしくは、専門型)中間支援組織(specialist intermediary bodies)」および「一般型(もしくは、総合型)中間支援組織(generalist intermediary bodies)」の区分軸も提示されている。これら二つの軸から中間支援組織を区分して、説明しているのである²³⁷。

ウォルフエンデン報告では、中間支援組織の機能を、「開発(development)」、「他の組織へのサービス(services to other organisations)」、「リエゾン(liaison)」、「代表(representation)」そして「個人への直接的サービス(direct services to individuals)」に整

²³⁵ Brasnett, Margaret, *Voluntary Social Action: A History of The National Council of Social Service*, National Council of Social Service, 1969.

²³⁶ The Joseph Rowntree Memorial Trust and Carnegie United Kingdom Trust, *The Future of Voluntary Organisations: Report of the Wolfenden Committee*, Croom Helm, 1978.

²³⁷ さらに、ウォルフエンデン報告ではチャリティコミッションのような公的機関もボランティアセクターの中間支援組織として紹介されているため、特に民間の取り組みを「independent」と呼んでいる(例えば、NCSSはgeneralist independent national intermediary bodyに区分されている)。

理している。これらの機能の詳細については、労働党時代の中間支援組織支援政策に照らし合わせて改めて検討する。

このような中間支援組織に対する期待は、ディーキン報告にも示されている²³⁸。

(2) 中間支援組織からインフラストラクチャー組織へ

イギリスの中間視線組織に対する注目は、ブレア労働党政権の発足以降、パートナーシップ政策や地域再生政策の進展とともに深まっていった。

NCVO が主導したディーキン委員会は、いわばボランティアセクターの創意として政権に提言を投げかけ、それがコンパクト(compact)²³⁹をはじめとした様々なボランティアセクター政策へと結びついていくことになる。このように、ボランティアセクターの中間支援組織は、ボランティアセクターの代表として政府と対峙しその意思・意見を伝達し、政策決定に影響を与える役割を果たしていたのである。

さらに、地方自治体のレベルでは、1998年に始まる近隣地域再生戦略と地域戦略パートナーシップ(LSP)に代表されるパートナーシップ政策の進展により、ボランティアセクターが地域の意思決定過程や公共サービスの担い手としての役割が期待されるようになり、中間支援組織の重要性も増していくのである。

ボランティアセクターの役割は、2002年「公共サービス提供におけるボランティア・コミュニティ・セクターの役割：横断的レビュー(The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review)」²⁴⁰の発表により、公共サービス供給の担い手としての期待が大きくなる。公共サービスの供給では「ヴァリュー・フォー・マネー(value for money)」や「ベスト・プラクティス(best practice)」など、提供するサービスのコストや品質に対しての基準が設定される。このような状況に呼応して、中間支援組織への期待は、支援対象であるボランティア組織の力量形成(capacity building)をより重視したものとなっていくのである。

「横断的ビュー」では、イギリスでは中間支援組織が発展してはいるものの、それは断片的であり、依然として多くのボランティア組織が必要な支援を受けられない状態にあることが指摘された。このレビューで中間支援組織は、「インフラストラクチャー組織(infrastructure organisations)」と表現された。そのうえで、「フロントライン組織(frontline organisations)」と呼ばれる公共サービスの担い手の力量形成のために、省庁横断的なインフラストラクチャー組織の支援が計画されたのである。

²³⁸ Commission on the Future of the Voluntary Sector, *Meeting the challenge of change: Voluntary action into the 21st century: Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector in England*, National Council for Voluntary Organisations, 1996.

²³⁹ Home Office and Working Group on Government Relations (NCVO), *Compact: Getting it Right Together: Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*, Home Office, 1998.

²⁴⁰ HM Treasury, *The Role of the Voluntary and Community Sector in Public Service Delivery: A Cross-Cutting Review*, HM Treasury, 2002.

(3) インフラストラクチャー組織の定義と機能

インフラストラクチャー組織の支援策策定に並行して、イギリスでは、政府主導によってボランティアセクターの「インフラストラクチャー」の定義と全体像の把握がなされた²⁴¹。

インフラストラクチャーの定義

インストラクチャーとは、個人やコミュニティに対して直接的な活動を行う組織(フロントライン組織)が、そのミッションをより効果的に実現できるよう、援助や開発、調整(コーディネーション)、代表、振興を行うために存在する施設設備、仕組み、システム、関係性、人材、知識、およびスキルである。

ここにあげられた「機能」を整理すると、次のようになる。

①援助・開発 (support and development)

情報提供およびアドバイス、相談、訓練(トレーニング)、資金分配、起業・事業化支援などをさす。これはフロントライン組織の力量形成や事業化に直接にかかわる機能と言える。

②コーディネーション (co-ordination)

団体と団体、団体と個人など異なる主体同士の間であって媒体となる機能である。この機能には、あるニーズをもった団体をそのニーズを見合ったサービスを提供する適切な団体を仲介したり、あるいは、同じ問題意識をもつ団体同士を結びつけることにより協働の機会を提供したりすることなどが含まれる。特に、他セクターとのパートナーシップでは重要となる。

③代表 (representation)

フロントライン組織の意見を集約し、ボランティアセクターの課題を明らかにすること、またそのうえでセクターを代表して他セクター、つまり政府・自治体や企業に対して働きかけを行うことである。インフラストラクチャーが、期待されるコーディネーション機能を発揮するためには、この代表性が担保されていることが前提条件となる。

④振興(promotion)

ボランティアセクターにかかわる調査研究、政策立案、業界標準やベスト・プラクティスの開発、新しいニーズやイニシアティブによるセクター全体の発展にかかわる機能をさす。

そしてこのような機能を、フロントライン組織に対して提供するのが、インフラストラクチャー組織と理解されるのである。

²⁴¹ OPM/Compass Partnership, *Working Towards an Infrastructure Strategy for the Voluntary and Community Sector*, OPM, Compass Partnership, 2004.

ここに定義されたインフラストラクチャー組織は、イギリスでは、アンブレラ(傘)組織(umbrella organisations)、第二層組織(second-tier organisations)、あるいは伝統的に中間支援組織(intermediary organisations)と呼ばれてきたものである。

(4) インフラストラクチャー組織の類型

ウォルフenden報告にもあったように、インフラストラクチャー組織はいくつかの区分軸から、分類することができる。

第一の視点は、その組織のサービス内容やサービス対象に注目し、インフラストラクチャー組織を一般型組織(generalist infrastructure organisations)と領域特定型インフラストラクチャー組織(specialist infrastructure organisations)とに分けて考える方法である。

このうち一般型インフラストラクチャー組織とは、ある特定の地理的範囲で一般的・総合的な支援を、対象組織にかかわらず幅広く提供するものである。これに対して領域特定型インフラストラクチャー組織は、特定の政策・サービス領域(例えば保育、職業訓練、若者支援など)、あるいは顧客グループ(例えば高齢者、女性、障害者、黒人や少数民族など)に対象特化したサービスを提供しているフロントライン組織を対象として、その分野に専門的な支援を提供するものである。また、一般型ー領域特定型以外に、フロントライン組織のサービス領域にかかわらず、特定の機能に特化した支援を行うインフラストラクチャー組織(機能型インフラストラクチャー組織)を区分する場合もある²⁴²。例えば、ボランティアの支援とその仲介を行うボランティア・ビューロー(Volunteer Bureaux)があげられる。

インフラストラクチャー組織を区分する第二の視点は、その地理的な活動範囲に着目したものである。一般にインフラストラクチャー組織は、ウォルフenden報告では、「全国(national)」および「地域(local)」の区分であった。労働党政権におけるインフラストラクチャー支援での整理では、全国(national)、地方(regional)、準地方(sub-regional)、地域(local)の各レベルで類型化された。さらに「地域」の下部単位として「近隣地域」(neighbourhood)を含める場合もある。このうち、地域(local)が基礎自治体に相当する。

このような地理的活動範囲による類型化は、ボランティア・コミュニティ組織の活動範囲ばかりではなく、インフラストラクチャー組織が応対すべき政府機関の階層も反映している。特に英国では、政府によって地方分権化が推進されており、中央政府の出先機関であるガバメント・オフィス(Government Office)や地方開発機構(Regional Development Agencies: RDA)など地方単位の政府機関に対応するボランティアセクター側の重要性が認識されていた。また、政府からボランティアセクターへの資金、特に地域振興や地域再生にかかわる資金の多くが「地方」や「地域」を単位としたイニシアティブによって提供されている現状があった。さらに、地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership:

²⁴² Burridge, Diane, *Facing the Future: Opportunities for Action by Local Development Agencies*, NCVO, 1990 cited in Osborne, Stephen, *Promoting Local Voluntary and Community Action: The Role of Local Development Agencies*, Aston University, 1999.

LSP)に代表される多セクターによるパートナーシップが地域政策に重要な役割を果たしており、前述の地域振興・地域再生資金のほとんどがパートナーシップの存在を前提としていた。

インフラストラクチャーの全体像

全国レベルの一般的インフラストラクチャー組織としては、既出のように NCVO が良く知られていよう。また NAVCA(National Association for Voluntary and Community Action、National Association of Councils for Voluntary Service: NACVS から改称)は、ボランティア・サービス協議会(Council for Voluntary Service: CVS)の、ACRE (Action with Communities in Rural England)は、農村地域協議会(Rural Community Council: RCC)のそれぞれ全国組織である。ボランティア関連の支援を行っていたボランティア・イングランド(Volunteering England、National Centre for Volunteering から改称)は、現在は、NCVO の一部門となっている。ACEVO(Association of Chief Executives of Voluntary Organisations)は、ボランティア組織の経営責任者(CEO)を会員とする団体である。

地域レベルでの一般的インフラストラクチャー組織には、都市部を中心に展開するボランティア・サービス協議会(Council for Voluntary Service: CVS)、農村を中心とした農村地域協議会(Rural Community Council: RCC)がある。CVS はイングランドにおよそ 350 団体、RCC は 38 団体ある。

インフラストラクチャー機能を担っている組織として、フロントライン組織の連合体がある。これらの組織は、特定のサービス分野で全国規模のネットワークを持ち、提供されるサービスやガバナンス・ネジメントの標準化や品質の向上や、政策提言を行っており、インフラストラクチャーとしての機能を果たしている。例えば、Age Concern と Help the Aged が合併して誕生した Age UK(高齢者支援)、若者のホームレス支援を行う Foyer Federation、WRVS から「W: Women」が取れた RVS(Royal Volunteer Service)、視覚障害者支援の RNIB(Royal National Institute of Blind People)、聴覚障害者支援の RNID(Royal National Institute for Deaf People)、知的障害者支援の Mencap、精神障害者支援の Mind などがある。このような組織は、自組織でサービスを提供しながら、全国に地域組織を抱え、その支援も行っているのである。

3.2.2 インフラストラクチャー組織の支援策

このように、政府政策を進めるうえで重要な役割を果たすと考えられているインフラストラクチャー組織対しては、政権を超えて様々な支援策が実施されている。ここでは、労働党政権時代のチェンジアップ(ChangeUp)、連立政権になってからの地域インフラストラクチャーの支援プログラムである Transforming Local Infrastructure(TLI)、そしてビッグ・アシスト(Big Assist)の取り組みについて紹介する。

(1) チェンジアップ

チェンジアップ²⁴³は、「横断的レビュー」で提言されたインフラストラクチャー組織を実現するものである。政府は、公共サービスの供給を担うフロントライン組織を支援するインフラストラクチャー組織の振興について、次の 15 項目をその目的にあげた²⁴⁴。

- ① 一般型あるいは領域特定型インフラストラクチャー組織を通して、フロントライン組織のニーズが全国どこにおいても適切に満たされるよう、より戦略的に発展していること
- ② コミュニティにおける力量形成を支援すること
- ③ 多様な資金源からより継続的に資金提供を受けていること
- ④ 最大限の効率・効果を得られるよう構造化されていること
- ⑤ 国レベルで適切に調整されていること
- ⑥ 優越性に努めていること
- ⑦ 資金提供者、メンバー、広範なボランタリーセクター、地域社会などの利害関係者に対してアカウンタビリティを持つこと
- ⑧ 容易に利用可能であること
- ⑨ 高度な技能を持っていること
- ⑩ 多様性を反映し、またそれを促進すること
- ⑪ 情報通信技術(ICT)の利用において模範となること
- ⑫ 公共セクターとより緊密に協働すること
- ⑬ 社会的企業の発展と振興を支援すること
- ⑭ 農村地域において高品位の支援を提供すること
- ⑮ ボランティア活動に劇的な変化を与えること

この目的に沿って、2004 年から 2014 年までの 10 年間にわたる支援のためのビジョンを提示し、様々なプログラムが実施された。

チェンジアップは、全国レベルでの取り組みのほかに、地域レベルも実施された。地域レベルでは、インフラストラクチャー組織が中心となってインフラストラクチャー開発計画が立案され、フロントライン組織や地方自治体、政府機関によって「コンソーシアム」が形成されて、そこに資金が投下された。当初、7,200 万ポンド、追加として 7,000 万ポンドが費やされた(2004/5 年度から、2007/8 年度まで)。

²⁴³ Home Office, *ChangeUp: Capacity Building and Infrastructure Framework for the Voluntary and Community Sector*, Active Community Unit, Home Office, 2004.

²⁴⁴ OPM/Compass Partnership, *Working Towards an Infrastructure Strategy for the Voluntary and Community Sector*, OPM, Compass Partnership, 2004.

(2) Transforming Local Infrastructure(TLI)

TLI は、連立政権によって実施された、地域のインフラストラクチャーを支援する取り組みである。2012 年 3 月から 2013 年 9 月までの期間、イングランドにおける 74 地域で実施された。TLI は、市民社会局(Office for Civil Society: OCS)による競争的資金であり、資金の管理は Big Lottery Fund によって行われた。予算は、3,000 万ポンドであった。プロジェクトでは、地域の中間支援組織が協働することにより、フロントライン組織がより広範な支援を受けたり、ネットワークを構築したり、他セクターとのパートナーシップ関係を築いたりすることが期待された。

特に、

- ① 協働と合併の支援(collaboration and consolidation)
- ② サービスの再設計と統合(redesign and integration of services)
- ③ 地元企業との関係改善(better links with local businesses)
- ④ 仲間同士による支援(peer-to-peer support)
- ⑤ 地域の公的機関とのより強固なパートナーシップ(stronger partnerships with local statutory bodies)

を促すことにより、結果としてフロントライン組織が、より効果的・効率的そして、公的資金への依存をせず成長できることがその目的とされた。

TLI の検証結果によると、この取り組みによる主要な成果は、次のように整理されている²⁴⁵。

- ① 高品位の支援、ネットワーク、ボランティアの紹介機会が活用できるようになること
- ② 地域の市民社会に強いリーダーシップがあり、それが公的機関や企業とつながること
- ③ 効率的・効果的で、反応の良いインフラストラクチャー組織が形成され、また、公的資金への依存度が低減されること

TLI では、インフラストラクチャー組織が、地域のフロントライン組織を支援する様々な方法が試験的に行われた。プログラム終了時に提出された様々な取り組みを共有することにより、フロントライン組織の支援の充実を図るものであったと理解できよう。

TLI から具体的に資金を得た地域インフラストラクチャー組織の事例を紹介したい。

ロンドン・タワーハムレッツ区(London Borough of Tower Hamlet)の事例

タワーハムレッツ区は、ロンドン東部に位置する全国的にも荒廃度の高い地域である。この区では、地域の CVS である Tower Hamlets CVS(THCVS)が中心となって、TLI の資金を獲得した。この取り組みでは、THCVS を含めた 10 の中間支援団体がパートナーシップを形成し、TLI の資金を活用して地域のフロントライン組織に対するボランティアの紹介、組織開発などの力量形成のほか、次の取り組みが行われた。

²⁴⁵ Munro, Ellie and Barney Mynott, *Analysis of Transforming Local Infrastructure*, NAVCA, 2014.

コミッショニング・コンソーシアム(Commissioning Consortium)の形成

中小規模のボランティア組織がコンソーシアムを組み、公共サービスのコミッショニングを獲得することを支援した。これは、コミッショニングの大規模化、広域化、パッケージ化に対抗したものである。

調達協同組合(Procurement Co-operatives)

中小規模のボランティア組織が、必要な物品・サービスを共同購入するしくみを構築した。規模の利益により、調達コストの削減を目指したものである。この取り組みは、地域の協同組合開発機構(co-operative development agency: CDA)との協働によるものである。

コミュニティ資産管理プロジェクト(Community Asset Management Project)

タワーハムレッツ区と協働して、コミュニティ資産戦略を策定し、フロントライン組織が活用できる不動産(資産)の管理支援やデータベース作成をおこなった。これは、地域主義法(Localism Act)に対応した取り組みである。

(3) BIG Assist

BIG Assist は、NCVO が Big Lottery Fund の資金を得て開始したインフラストラクチャー組織を対象とした支援プログラムである。2012 年 10 月に開始されたこのプログラムでは、Big Lottery Fund から 600 万ポンドが提供された。対象となるインフラストラクチャー組織は、

「インフラストラクチャー組織とは、市民社会組織でありその主要なもしくは唯一の目的は、ボランティア・コミュニティ・セクターにある他の組織の活動を支援することである。」

と定義される。具体的には、登録チャリティ(registered charity)、任意団体であるチャリティ(unincorporated charitable association)、産業節約組合(Industrial and Provident Society)として登録されたコミュニティ利益組合(Community Benefit Society)、コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)、その他の社会的企業で原則としてその剰余金を社会利益に対して再投資する組織、が列挙されている²⁴⁶。

当初、3 年間の予定であったが、2015 年 2 月に 1,800 万ポンドの追加資金が提供され、プログラムは 12 ヶ月延長された。

プログラムに参加するインフラストラクチャー組織は、申請によりバウチャーを得て、自信の力量形成にその資金を活用することができる。最初の申請により認められた支給額の平均は、5,000 ポンドであった。また、バウチャーによる資金提供以外にも、参加者同士(peer-to-peer)の支援やベスト・プラクティスの共有の場(オンライン、オフライン)も用意さ

²⁴⁶ <http://www.bigassist.org.uk/news/are-you-eligible> (2015 年 2 月 13 日アクセス)

れている。支援内容には、戦略計画、資金調達、資産管理、イノベーション、商品・サービス開発、マーケティング、組織文化、スキル開発などが含まれる。

3.2.3 政府とインフラストラクチャー組織との関係

現在の連立政権では、内閣府市民社会局(Office for Civil Society: OCS)に、インフラストラクチャー組織のメンバーからなる「市民社会局戦略パートナー(Strategic Partners of the Office for Civil Society)」が設置されている。この「戦略パートナー」は、労働党政権時代の 2006 年に開始されたプログラムである。2011 年 4 月より大幅な改変がなされ、それまでの 42 団体から 9 団体(複数団体によるパートナーシップを含むため、実際には 17 団体が含まれる)に縮小された。特に、障害者や若者、LGBT など、社会的弱者の支援団体がリストから削除されている。多くの領域特定型のインフラストラクチャー組織がパートナーシップから削除され、一般型のインフラストラクチャー組織の比率が高まっている。

現在の「戦略パートナー」となっている団体は、次の 9 団体である。これらの団体に対しては、2011 年度からの 3 ヶ年で、計 820 万ポンド(およそ 15 億円、1 ポンド=180 円)の資金が政府から提供される。

- ① ACEVO
- ② コミュニティ財団ネットワーク(Community Foundation Network)、ただし、チャリティ財団協会(Association of Charitable Foundations)とのパートナーシップによる
- ③ ファンドレイジング機構(Institute of Fundraising)
- ④ Locality(英国セトルメント・社会活動センター協会(British Association of Settlements and Social Action Centre: Bassac)と開発トラスト協会(Development Trust Association: DTA とが合併)
- ⑤ NAVCA
- ⑥ NCVO
- ⑦ 社会的企業家パートナーシップ(Social Entrepreneurship Partnership) (School for Social Entrepreneurs, UnLtd, CAN, Plunkett Foundation and Social Firms UK)
- ⑧ 社会的企業連合(Social Enterprise Coalition: SEC)ただし、コーペラティブ UK(Cooperatives UK)とのパートナーシップによる
- ⑨ ボランティアリング・イングランド(Volunteering England)

内閣府市民社会局(OCS)のほか、政府省庁はそれぞれ独自のパートナー制度を持っている場合がある。例えば、NAVCA の資料によると、パートナーシッププログラムを持つ省庁・政府機関は次のとおりである²⁴⁷。

- ① コミュニティ・地方自治体省(Department for Communities and Local Government:

²⁴⁷ NAVCA, *National Governmental Boards, Advisory Groups and Similar Bodies on which NAVCA is Represented*, February 2012, NAVCA, 2012.

DCLG)

- ② 教育省(Department for Education: DfE)
- ③ 保健省(Department of Health: DoH)
- ④ 内務省(Home Office)

上記 NAVCA の資料によると、チャリティコミッションにはインフラストラクチャー組織との間には、内閣府市民社会局やそのた省庁にみられるような正式なパートナーシッププログラムは設けられていない。チャリティコミッションは、チャリティやチャリティセクターに対して「友人(friend)」と「取締官(regulator)、もしくは警察官(policeman)」、双方の役割を持っているとされていた。「友人」とは、チャリティの設立や設立後の運営において、法律やその目的に照らし合わせて適切であるよう支援する役割である。しかし、議会委員会(The Public Accounts Committee)や会計検査院(National Audit Office: NAO)による「目的に適合していない(not fit for purpose)」などその役割に対する批判に応えるように、「取締官(regulator)」としての役割を強化する方向が示されている。2014 年 6 月から時チャリティコミッション事務局長(Chief Executive Officer)を務める Paula Sussex 女史も、これまでの受身的(reactive)な態度を改めて、より積極的(proactive)な「regulator」を目指すと表明している。この背景には、先述の議会や会計検査院からの批判とともに、予算削減に伴いチャリティコミッションの機能を絞る必要性があるものと思われる。このような状況で、これまでチャリティコミッションが担ってきたチャリティやチャリティセクターの「友人」、即ちそれを支援する役割を担うため、インフラストラクチャー組織とチャリティコミッションとの協働的關係がますます重要になると考えられる。

3.2.4 事例と現状

現在、イギリスのインフラストラクチャー組織は、他のボランティア組織と同様、政府の緊縮財政やそれに伴う自治体の予算削減を受けて財政的に厳しい状況にある。この項で紹介した団体のいくつかも、合併により生き残りの模索を行っているところもある(例えば、NCVO と Volunteering England、Bassac と DTA、Age Concern と Help the Aged など)。

ここでは、NCVO、ACEVO、および Age UK を取り上げ、その収入・支出の変化、および現在の収入構造について確認する。なお、日本の中間支援組織との比較を踏まえ、便宜的にポンドを円に換算した額も記載した。1 ポンド=180 円で計算してある。

なお、収入構造の各項目は、次を意味する。

- ① Voluntary : 寄附、遺贈、および補助金・助成金(ただし、用途を限定しないもの)など資金提供者に対する見返りのないもの
- ② Trading to raise funds : 資金調達のための取引活動で、チャリティの目的達成のための活動ではないもの
- ③ Investment : 投資活動によるもの

- ④ Charitable Activities：チャリティの目的の達成のための活動で、サービスの対価のほか補助金・助成金(サービスの対価としての)を含む
- ⑤ Other：上記に分類できない特別な収入

また、収入・支出ともに、グループチャリティや事業子会社を含む連結の数値である。

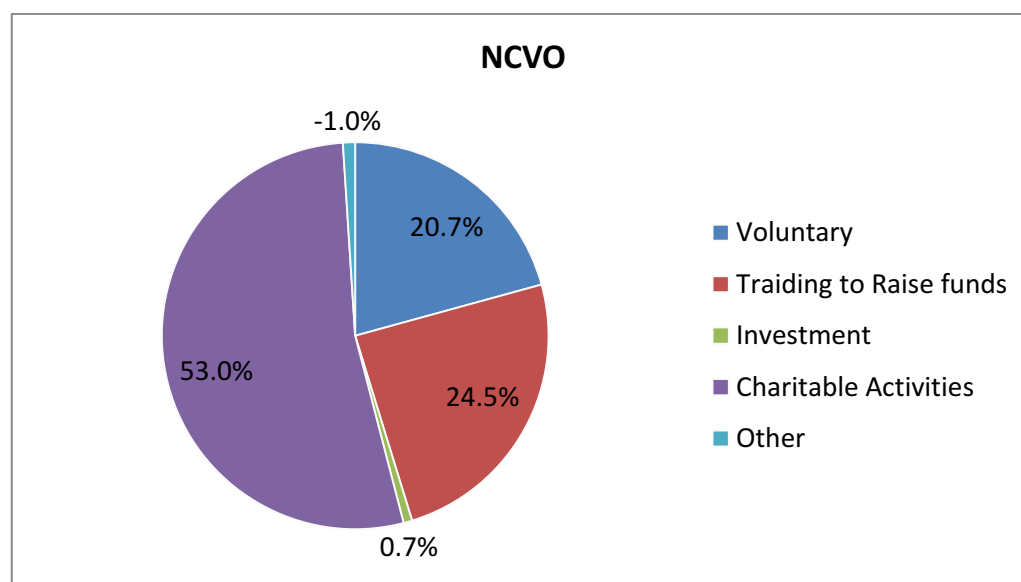
(1) NCVO

財政規模の変化

	ポンド	
	収入	支出
2009年度	10,355,000	10,470,000
2010年度	10,140,000	9,781,000
2011年度	7,393,000	7,078,000
2012年度	8,939,000	8,280,000
2013年度	9,588,000	8,868,000

	円	
2009年度	¥1,863,900,000	¥1,884,600,000
2010年度	¥1,825,200,000	¥1,760,580,000
2011年度	¥1,330,740,000	¥1,274,040,000
2012年度	¥1,609,020,000	¥1,490,400,000
2013年度	¥1,725,840,000	¥1,596,240,000

2013 年度の収入構造



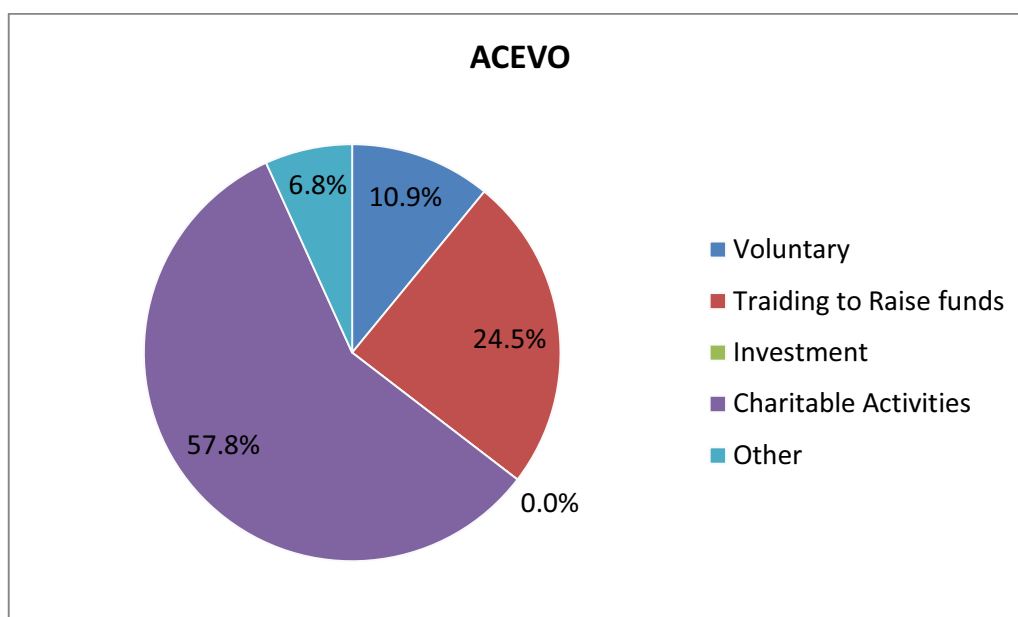
(2) ACEVO

財政規模の変化

	ポンド	
	収入	支出
2009年度	3,181,977	3,193,112
2010年度	3,155,096	3,116,553
2011年度	2,146,160	2,315,438
2012年度	1,998,956	1,998,316
2013年度	1,925,270	2,015,725

	円	
2009年度	¥572,755,860	¥574,760,160
2010年度	¥567,917,280	¥560,979,540
2011年度	¥386,308,800	¥416,778,840
2012年度	¥359,812,080	¥359,696,880
2013年度	¥346,548,600	¥362,830,500

2013 年度の収入構造



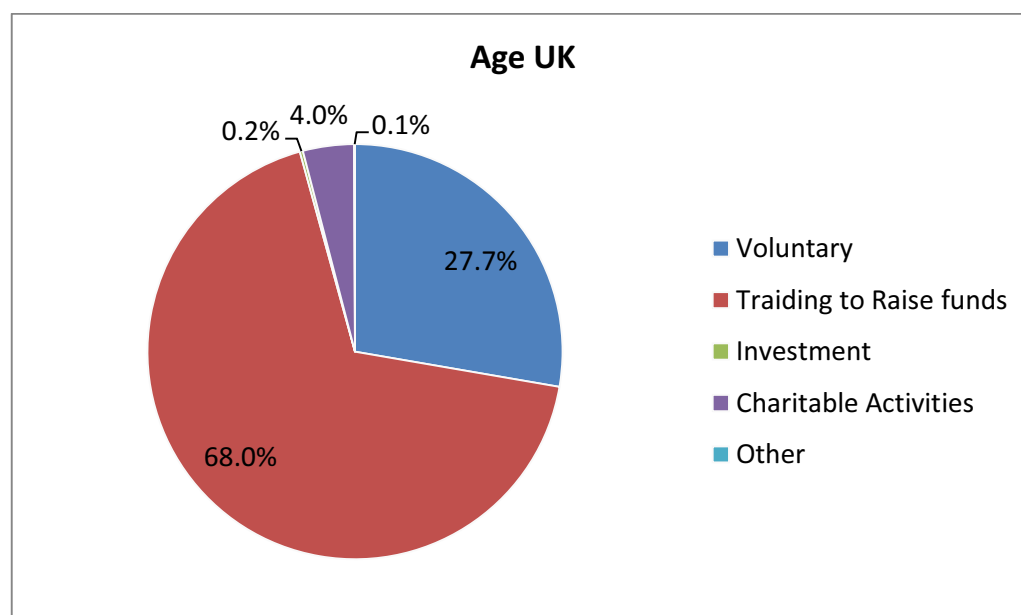
(3) Age UK

財政規模の変化

	ポンド	
	収入	支出
2009年度	160,665,000	159,896,000
2010年度	156,383,000	158,087,000
2011年度	167,655,000	165,806,000
2012年度	158,900,000	159,912,000
2013年度	166,629,000	159,656,000

	円	
	収入	支出
2009年度	¥28,919,700,000	¥28,781,280,000
2010年度	¥28,148,940,000	¥28,455,660,000
2011年度	¥30,177,900,000	¥29,845,080,000
2012年度	¥28,602,000,000	¥28,784,160,000
2013年度	¥29,993,220,000	¥28,738,080,000

2013 年度の収入構造



一般型インフラストラクチャー組織の代表ともいえる NCVO と ACEVO とは、若干の規模の違いがあるものの、連立政権発足以降、その収入を大きく減らしている。事業収入が全収入の四分の一程度であり、一般のボランティアセクターよりもその割合が低い。

一方で、領域特定型インフラストラクチャー組織として取り上げた Age UK は、多少の変動はあるものの、その収入は安定している。特に特徴的なのは、事業収入の占める割合が 7 割程度と大きいことである。Age UK は、インフラストラクチャー機能に加えて自らサ

ービス提供も行っており、また、社会的企業である事業子会社も有しており(Age UK Enterprise)、連結決算としてその収入も含まれるためであることが考えられる。

まとめ

イギリスにおけるチャリティのインフラストラクチャー組織は、「セクター」という概念が生まれたと同時に、その必要性も指摘されてきた。その時々政権による力点の置きようは異なるものの、チャリティセクター(あるいは、ボランティアセクター)は、政府の重要な政策対象であり、その支援、振興を行うインフラストラクチャー組織も、政府による重要な支援対象であった。

インフラストラクチャー組織の役割としては、対象となるフロントライン組織の力量形成が、政府・自治体からの期待としては大きい。それは、公共サービスの担い手としてのチャリティやボランティアセクターに対する期待の表れでもあろう。しかし、チャリティやボランティアセクターの側からは、インフラストラクチャー組織が自分たちの利害を代表して、政府・自治体や他セクターに対して様々な提言を行う機能も重視されている。保守党・自由民主党政権下では、緊縮財政も相まって公的資金に依存してきたインフラストラクチャー組織の経営は、厳しいものとなっている。中間支援組織の財政を誰が支えるのかは日本でも大きな課題となっているが、チャリティやボランティアセクター、あるいはそのサービスに頼っている受益者の利益と、政府・自治体からの期待とが必ずしも一致しない中で、イギリスにおいてもそのあるべき姿が模索されている。

第4章 社会的企業とチャリティ

4.1 社会的企業

National Council for Voluntary Organisations(NCVO)の2014年市民社会セクター年鑑(UK Civil Society Almanac 2014)の記述によると、登録チャリティの45パーセントは、自らを社会的企業であると認識しているとされる²⁴⁸。また、43パーセントは、少なくとも25パーセント以上の収入を事業活動(ここには、政府委託を含む)から得ている。また、Social Enterprise UKが実施したチャリティに対する調査(2013年実施、対象102団体)では、90パーセント以上の団体が今後事業活動からの収益を増やそうと考えており、半数以上(52パーセント)が社会的企業という言葉に「わくわくする(excited)」と回答している²⁴⁹。

2014年は、「社会的企業(social enterprise)」が伝統的なチャリティ(もしくは、より広範なボランティアセクター)に受け入れられるようになった年と言えるかもしれない。例えば、NCVOは2014-2019戦略計画において、自らをより社会的企業であるべきと再評価している²⁵⁰。また、2014年4月に刷新されたACEVOの新しいウェブサイトのトップページでは、「The leading voice of the UK's charity and social enterprise sector」というもじがそのヘッダーに記載されており、これまでのチャリティだけではなく社会的企業を意識した文字が記載されている²⁵¹。これまでボランティアセクターを対象としてきた中間支援組織も、社会的企業を強く意識していることが伺えよう。

この項では、イギリスにおける社会的企業を定義し、その発展過程と現状を明らかにする。そのうえで、社会的企業概念がどうチャリティの中に受け入れられてきたかについて、考察したい。

4.1.1 社会的企業とは何か

(1) 社会的企業の類型

社会的企業は、特定の法律や制度によって規定された存在ではない。その中には、多くの異なる形態の組織が含まれる。

例えば、イギリスにおける初期の社会的企業政策に大きな影響を与えた、Social Enterprise London(SEL)は、2001年に発表した「Introducing Social Enterprise」というパンフレットの中で、社会的企業の諸類型として次のようにあげている²⁵²。

²⁴⁸ NCVO, *The UK Civil Society Almanac 2014*, NCVO, 2014.

²⁴⁹ Social Enterprise UK による調査

²⁵⁰ NCVO, *Together We Make a Bigger Difference: NCVO Strategic Plan 2014-19*, NCVO, 2014.

²⁵¹ <https://www.acevo.org.uk/> (2015年2月13日アクセス)

²⁵² Social Enterprise London, *Introducing Social Enterprise*, SEL, 2001. (日本語訳に、「社会的企業とは何かーイギリスにおけるサード・セクター組織の新潮流」『生協総研レポート』No. 48、財団法人生協総合研究所、2005年11月がある)

- ・ 従業員所有協同組合(Employee-owned business)
- ・ クレジット・ユニオン、コミュニティ金融イニシアティブ(Credit Union and Community ③Finance Initiative)
- ・ 協同組合(Co-operative)
- ・ 開発トラスト(Development Trust)
- ・ ソーシャル・ファーム(Social Firm)
- ・ 媒介的労働市場会社(Intermediate Labour Market Company)
- ・ コミュニティ・ビジネス(Community Business)
- ・ チャリティのトレーディング・アーム(Trading-arm)

これらのうち「ソーシャル・ファーム」は、特に障害者や条件不利な人たちに雇用と職業訓練を提供する。「媒介的労働市場(IML)」は、長期失業者を対象として訓練や就労経験の場を提供する。「コミュニティ・ビジネス」は、特定地域での市場・サービスによって特徴づけられる。そして「チャリティのトレーディング・アーム」は、チャリティの事業子会社としてチャリティの目的達成のために、資金獲得を行う。

なお、2006年の改訂版では、「クレジット・ユニオン、コミュニティ金融イニシアティブ(CFI)」このリストからはずされた。また、「チャリティのトレーディング・アーム」は、「社会的・倫理的企業(Social and Ethical Business)」とし、チャリティの資金獲得ためではなく、単に「社会的・倫理的」な目的をもって設立された企業(事業体)を含むようにその範囲が拡大されている²⁵³。

この「類型」は、社会的企業に対する注目が集まる以前から、イギリスにおいて組み込まれてきた社会的企業的な活動であり、社会的企業の理解するうえで参考となろう。

さらに、SEL は、現実の社会的企業が多様な形態をとっていることを踏まえ、それらに共通する特性として次の3点を挙げている²⁵⁴。

- ・ 企業志向(enterprise orientation)
市場での財・サービスの提供に直接かわり、市場活動から利益をあげて持続的に存続することを可能にする。
- ・ 社会的目的(social aim)
明確な社会的目的を有しており、メンバーとより広いコミュニティに対して、社会的・経済的、あるいは環境上の影響を与える。
- ・ 社会的所有(social ownership)
複数の利害関係者の参加によるガバナンス構造と所有構造を持った自律的な組織であり、その利益は利害関係者への分配のほかコミュニティのための利益に費やされる。

²⁵³ Social Enterprise London, *Social Enterprise in the 3rd Sector*, SEL, 2006.

²⁵⁴ Social Enterprise London, *Introducing Social Enterprise*, SEL, 2001.

この SEL による社会的企業の類型やその特性に対する視点には、社会的企業による雇用の促進や民主的な所有・意思決定など、協同組合的な社会的企業観が強く見られる。それは、もともと SEL が、ロンドンにあった二つの協同組合開発機構(co-operative development agency: CDA)の合併によって設立されたことにもよると思われる。

(2) 社会的企業政策と社会的企業の定義

このように多様な形態としての実態がある社会的企業について、イギリスでは、政府による「定義」が提供されたことに、その特徴がある。

イギリスの社会的企業政策は、第二期目に入ったブレア労働党政権によって本格化された。2001 年 10 月、社会的企業ユニット(Social Enterprise Unit)が貿易産業省小企業局(Small Business Service, Department of Trade and Industry: DTI)に設置され、さらに翌 2002 年 7 月に「社会的企業：成功への戦略(Social Enterprise: Strategy for Success)²⁵⁵」が発表され、社会的企業に対する政策が本格化した。この中で、社会的企業が定義された。

「社会的企業とは、社会的目的を第一とする事業体である。その剰余金は、主としてその事業もしくはコミュニティにおける目的のために再投資されるものであり、出資者や所有者に対する利益最大化要求によって動機付けられたものではない」

この「成功への戦略」の発表に際してブレア首相は、その序文のなかで社会的企業を次のような評価しており、社会的企業が持つビジネスと公益(public benefit)の推進とを結びつける姿勢に期待を込めている²⁵⁶。

「社会的企業は、公益を扱うのに斬新で新しい方法を提示する。強力な公共サービスのエートスとビジネスへの洞察を結びつけることにより、われわれは起業家的な組織の可能性を開拓することができる。このような組織は、顧客に対する高度な応答性と民間セクターの自由を持ち、しかしながら純粋に利害関係者への利益の最大化ではなく公益に対するコミットメントによって突き動かされている。」

この「成功への戦略」は、社会的企業の振興のために政府が取り組むべき活動を示したものであり、特に、社会的企業が期待される分野として、市場経済における競争力と生産性の向上、持続的な経済活動による富の創造、近隣地域再生・都市再生、公共サービスの提供と改革、そして社会的・経済的包摂にかかわる活動があげられており、公共サービスや近隣地域再生や社会的・経済的包摂にとどまらない広範な政策分野での社会的企業への期待が示されている。

²⁵⁵ Department of Trade and Industry, *Social Enterprise: Strategy for Success*, DTI, 2002, p.13.

²⁵⁶ DTI, *Social Enterprise: Strategy for Success*, 2002, p.5.

「成功への戦略」は、今後のイギリスにおける社会的企業政策の基礎となった。特に、財務省による「公共サービス提供におけるボランティア・コミュニティ・セクターの役割：横断的レビュー²⁵⁷」発表以降、ボランティアセクターとともに社会的企業が公共サービスの担い手としての役割が重視されるようになっていく。

(3) 「Private Action, Public Benefit」にみる社会的企業

「成功への戦略」の二か月後の2002年9月、内閣府戦略ユニット(Strategy Unit, Cabinet Office)によって発表された「Private Action, Public Benefit」は、チャリティ法や規制の改革の端緒となった²⁵⁸。社会的企業にかかわる項目としては、コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)制度の提案と、産業節約組合(Industrial and Provident Society: IPS)の改革が提言された。この提言に至る考えを補完するものとして、本体とは別にいくつかのディスカッションペーパーが提供されており、その一つが社会的企業向けとなっている²⁵⁹。

この中では、社会的企業の定義は、先に発表された「成功への戦略」を引用しているにとどまっているものの、社会的企業の利点(advantage)が、利害関係者ごとに整理され列挙されている。

政府

- ・ ソーシャル・キャピタルの醸成
- ・ 富の創造
- ・ 公共サービス供給の代替手段

利用者／顧客

- ・ 投資家のニーズが最優先事項ではないこと
- ・ 非分配制約が、市場の失敗や市場支配力による不正行為からの防御となること
- ・ 社会的企業が満たすより責任のあるビジネスの実践に対して、要求が高まっていることとスタッフ
- ・ 多くの社会的企業で、スタッフがガバナンスにかかわっていること

社会的企業家／慈善事業課

- ・ 社会的企業が、チャリティ資格の制約の外で、良きこと行(doing good)手段をとること

²⁵⁷ HM Treasury, *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*, HM Treasury, 2002.

²⁵⁸ Strategy Unit, *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002.

²⁵⁹ Strategy Unit, *Private Action, Public Benefit: Organisational Forms for Social Enterprise*, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002.

社会的企業制度の創出にあたっては、これらの「利点」を損なわないよう制度設計を行うことが意識されたと考えることができよう。

(3) 社会的企業を取り巻く言説(ディスコース)

これまで見てきたように、イギリスでは、従来から社会に存在していた社会的企業的な活動のうえに、政府政策が策定される中で社会的企業が定義された。その結果、「社会的企業」という言葉は、それを使う人によって想定される特徴が異なり、様々な事業体が同じ言葉の中で表現される。統一的な法制度も存在しないことから、他セクター・他団体との境界はあいまいであり、一層、統一的な定義を困難にしているのである。

この点について、ティーズデイル(Teasdale, Simon)は、イギリスにおける社会的企業を取り巻く 5 つの言説を紹介している。このティーズデイルの分類では、それぞれの言説を推奨している団体も合わせて紹介されている²⁶⁰。

社会的企業の言説

「事業収入(earned income)」言説

社会的企業は、ボランティア組織による商品やサービスを販売する活動である、とするもの。NCVO に代表される。

「公共サービス供給(delivering public service)」言説

国家は、公共サービスへの資金提供は行うもののその供給からは撤退すべきであり、サード・セクターがそのギャップを埋める、とするもの。ACEVO に代表される。

「ソーシャル・ビジネス(social business)」言説

社会的企業は、社会的あるいは環境にかかわる目的を達成するために、市場本位の戦略を適用するビジネスである。通常の企業と異なり、社会的企業は社会的・環境上の目的を中心に据えて活動を行う。外部投資家に対する配当制限や資産保全は必要ない。Business in the Community(BITC)に代表される。

「コミュニティ・エンタープライズ(community enterprise)」言説

コミュニティの富の創造に貢献する。「非属人的利益(not-for-personal-profit)」の視点で取引活動を行い、剰余金はコミュニティに再投資し、社会的、経済的、環境という三つのボトムラインの成果に影響を与える。開発トラスト協会(Development Trust Association: DTA)に代表される。

²⁶⁰ Teasdale, Simon, “What’s in a name? The construction of social enterprise”, *Third Sector Research Centre Working Paper 46*, 2010.

「協同組合(co-operative)」言説

協同組合は、協同所有され、また民主的に意思決定されるという点で、異なる方法でビジネスを行う。事業活動の受益者は会員(メンバー)である。コーペラティブ UK(Co-operatives UK)に代表される。

これらの言説は、イギリスの社会的企業「セクター」で共存しているものの、その時々の政策課題の主眼は、変化している。ティーズデイルは、まず近隣地域再生戦略にみられるように「コミュニティ・エンタープライズ(community enterprise)」から始まり、「成功の戦略」の発表を受けて「ソーシャル・ビジネス(social business)」へと移り、その後「事業収入(earned income)」へと進んだことを指摘している。しかし、公共サービス供給がボランティアセクターへの期待となるように、「公共サービス供給(delivering public service)」も有力である。さらに、保守党・自由民主党連立政権では、従業員所有の社会的企業、「協同組合(co-operative)」が注目されている。このように、これら言説は、どれかひとつに集約されるという訳ではなく、常に併存しているものと思われる。

4.1.2 社会的企業に対する現実的の対応

社会的企業を支援するためにその対象を明確にしたり、その全体像を把握したりするためには、社会的企業をある程度明確な基準が必要となる。ここでは、どのような「基準」が採用されているか、紹介したい。

(1) 社会的企業市場トレンド 2013 年(Social Enterprise Market Trend 2013)²⁶¹

これは、ビジネス・イノベーション・職業技能省(Department of Business, Innovation and Skills: BIS)中小企業年次調査(Annual Small Business Survey)から、内閣府が作成したものである。次の基準が設けられており、基準 5.については 5 段階評価を行う。

1. 自社が社会的企業であると認識していること
2. 50 パーセント以上の剰余金を所有者もしくは株主に分配していないこと
3. 75 パーセント以上の収入を補助金もしくは寄附金から得ていないこと
4. 事業収入が 25 パーセント未満ではないこと
5. 「社会的もしくは環境にかかわる目的を有した事業体であり、その剰余金は主として株主や所有者にではなく、その事業もしくはコミュニティに再投資される」ということに同意すること

基準 1.から 4.を満たし、基準 5.について「とてもよくあてはまる」と回答した企業(回答の 6 パーセント)から判断すると、中小企業のうち社会的企業は約 70,000 社と推計される。また、基準 5.を「とてもよくあてはまる」「よくあてはまる」と回答した企業(回答の 15 パ

²⁶¹ Cabinet Office, *Social Enterprise: Market Trends*, Cabinet Office, 2013

ーセント)からでは、179,500 社となる。この推計に従業員のいない企業を含めると、その推計値はそれぞれ 283,500 社、688,200 社となる。

この基準はその調査対象(小規模企業)からもわかるように、企業から社会的企業を定義したものである。

(2) チャリティおよび社会的企業全国調査(National Survey of Charities and Social Enterprises)

この調査は、内閣府市民社会局(Office for Civil Society, Cabinet Office)からの委託にもとづき、民間の調査会社が 2008 年および 2010 年に実施したものである。調査の母集団は、イングランドに所在する登録チャリティ(registered charity)、コミュニティ利益会社(Community Interest Company)、保証有限責任会社(Company Limited by Guarantee)および産業節約組合(Industrial and Provident Society)で、Guidestar UK から提供された。回答者は、2008 年 48,939 団体、2010 年 44,109 団体であった。

この調査の設問 38 で、社会的企業に関する記述があり、それに自組織があてはまるかどうかを判断が求められている。その記述は、2002 年に発表された「成功への戦略」での社会的企業の定義とまったく同一のものである。

2010 年調査では、回答者の 51 パーセント(2008 年調査では 48 パーセント)が、この設問に「Yes」と回答した。

なお、この設問 38 だけで、社会的企業と判断される訳ではないことが、注釈として示されている。他の調査(上記、中小企業調査と思われる)との整合性をはかるために、その団体が社会的企業かどうかの判断は、他の設問の回答を複合的に評価して行われる。

- ・収入の 50 パーセント以上を事業活動から得ている
- ・剰余金の 50 パーセント以上をそのミッションに再投資している
- ・定義に照らし合わせて、自己を社会的企業と認識している

この基準は、チャリティ(もしくは、ボランティアセクター)の側から社会的企業を定義しようとするものである。企業からの社会的企業へのアプローチである「社会的企業市場トレンド」と基本的に同じ基準が用いられていることが、社会的企業の多様性を物語っていると言えよう。

(3) 社会的企業マーク(Social Enterprise Mark)認証基準

「社会的企業マーク」は、自身もコミュニティ利益会社(CIC)の認証を得た社会的企業である Social Enterprise Mark CIC が運営する民間の社会的企業認証制度である。

その認証基準は、次のとおりである。

- ・社会・環境にかかる目的を有すること
- ・独自の定款およびガバナンスがあること

- ・少なくとも 50 パーセントの収入を事業収入から得ること
- ・少なくとも 50 パーセントの利益を社会・環境にかかわる目的に使うこと
- ・清算する場合、残余財産を社会・環境にかかわる目的に提供すること
- ・社会的価値を示すこと

ここでは、特に残余財産の処分制限について基準が設けられている点が、ふたつの調査の基準と異なる。また、ガバナンスについての基準も調査にはない。この認証基準は、調査と異なり、いわば社会的企業のブランドを構築し、社会的な認知を高めることが目的であると考えられるので、実際の運営を規定する必要があるものと理解できるのではないか。

(4) 法律に明記された「社会的企業」

様々制度改正で、「社会的企業(social enterprise)」が、法律の条文に明記される事例ができた。

ひとつは、2012 年医療及びソーシャル・ケア法(Health and Social Care Act 2012)である。国民保健サービス(NHS)を含む医療福祉分野の大改革であり、その中で「社会的企業」活用できることが規定された(2012 年医療およびソーシャル・ケア法第 183 条第 2 項、同第条第 7 項)。

もうひとつは、社会的投資税額控除(Social Investment Tax Relief: SITR)である。この制度は、2014 年ファイナンス法(Finance Act 2014)で制度化された(2014 年ファイナンス法第 57 条)。同法には、SITR の対象となる社会的企業として、コミュニティ利益会社(CIC)、チャリティ以外のコミュニティ利益組合(community benefit society: CBS)、チャリティがあげられている(同法付則 11)。

4.1.3 社会的企業政策の展開

労働党政権では、明示的な社会的企業政策が打ち出された。保守党・自由民主党連立政権では、政権樹立後すぐに「より強固な市民社会の構築—ボランティア・コミュニティグループ、チャリティおよび社会的企業の戦略(Building a Stronger Civil Society: A Strategy for Voluntary and Community Groups, Charities and Social Enterprises)²⁶²が発表され、「市民社会組織」全般への戦略が示されたものの、社会的企業にターゲットを絞った戦略は明確にされていない。

しかし、政府が進める様々な政策に、社会的企業の活躍が期待されている。ここでは、保健省(Department of Health)における取り組みを紹介する。

²⁶² Office for Civil Society, *Building a Stronger Civil Society: A Strategy for Voluntary and Community Groups, Charities and Social Enterprises*, Cabinet Office, 2010.

(1) 保健省社会的企業ユニット「Right to Request」

保健省社会的企業ユニットは、労働党政権時代の 2006 年に設立された。政府全体の社会的企業政策を担った貿易産業省の社会的企業ユニットのほか、独自の社会的企業支援部署を持ったのは保健省だけであったことから、保健省における社会的企業への期待の高さがかがえる。同年保健省は、医療サービスの将来像を示した白書を発表し、その中で、社会的企業の活用とそれを支援するための基金の設立を宣言した²⁶³。この白書に示された医療保健分野における社会的企業の活用は、「Right to Request」プログラムとして 2008 年に開始された²⁶⁴。

Right to Request プログラムでは、医療保健分野の職員、具体的には Primary Care Trust (PCT)の職員で国民保健サービス(NHS)のコミュニティ保健サービス(communitary health service)で働いている職員(公務員)、が、自分たちの仕事を持ったまま国民保健サービス(NHS)から独立するものである。国民保健サービス(NHS)からの「スピン・アウト」により社会的企業を立ち上げるものである。社会的企業を立ち上げる職員に対しては、次の点が保証される。スピン・アウトした社会的企業に対しては、最長 3 年間は PCT との契約が保証される。その後は、基本的に公開入札に移行する。独立した職員に対しては、適格性のある社会的企業を設立し、国民保健サービス(NHS)との契約によりサービスを提供している限りにおいて、独立時の条件で年金が保証される。

なお、適格性のある社会的企業は、次のとおりである。

- ・チャリティ
- ・コミュニティ利益会社(CIC)
- ・産業節約組合(IPS)
- ・その他、剰余金がサービスやコミュニティに再投資される非営利型企業

なお、コミュニティ利益会社(CIC)は、保証有限責任会社(CLG)、株式有限責任会社(CLS)どちらも適格である。

会計検査院(National Audit Office)によれば、この「Right to Request」プログラムによって 2011 年末までに約 9 億ポンドがこのプログラムによって提供され、社会的企業に移籍した国民保健サービス(NHS)スタッフは 1,700 名あまりに上ることが予想された(ただし、保健省の資料によると、独立したスタッフの数は 2,500 名となっている)²⁶⁵。

²⁶³ Department of Health, *Our Health, Our Care, Our Say*, Department of Health, 2006.

²⁶⁴ Social Enterprise Unit, Department of Health and Social Enterprise Coalition, *Social Enterprise-Making a Difference: A Guide to the Right to Request*, 2008.

²⁶⁵ National Audit Office, *Establishing Social Enterprises under the Right to Request*, NAO, 2011. Department of Health, *Making Quality Your Business: Guide to the Right to Provide*, DoH, 2011.

(2) 「Right to Provide」と Mutuals

労働党政権時代にはじめられた「Right to Request」は、連立政権へも引き継がれた。連立政権では、その対象となる範囲を保健省からすべての省庁の職員へと広げた「Right to Provide」を開始した²⁶⁶。この取り組みは、保健省での「成功」を受けたもので、公共サービス改革の一環として位置づけられている。

この公務員のスピン・アウトによる社会的企業は、しばしば「労働者所有」の形態をとる。連立政権ではこれを「Public Sector Mutual(公的セクター相互組合)」として、特別な支援プログラムを用意している。

そもそも、連立政権では、その発足当初から公共サービス改革の一環としてその担い手として相互組合(mutual)、協同組合、社会的企業、チャリティに対して大きな期待を寄せていた。内閣府内に「Government's Mutual Team」を設置し、政府省庁をあげて公共サービスにかかわる社会的企業の支援に乗り出した。と同時に、政府からは独立した Public Sector Mutual の研究機関として、Mutual Taskforce を設立した。このほか、内閣府では、Public Sector Mutual を支援するために、Mutuals information Service や Mutuals Support Programme などが展開されている。さらに、民間人の Mutual Ambassador(大使)が任命され、公的セクターにおける社会的企業の認知を高める役割を果たしている。

4.1.4 チャリティと社会的企業

チャリティと社会的企業とのかかわりで、現実的に最も関心の高い領域は、事業収入の獲得である。NCVO の 2014 年度版市民社会年鑑(UK Civil Society Almanac 2014²⁶⁷)によると、2011 年度のボランティアセクター全体の収入のうち、事業収入(earned income)は 213 億ポンドであった。それに対して寄附や遺贈、補助金(見返りを求めない)などいわゆるボランティア収入(voluntary income)は 153 億ポンドであった。全体収入に占める割合は、事業収入が 54 パーセントなのに対し、ボランティア収入は 39 パーセントに過ぎず、NCVO の年鑑では 2003 年度に事業収入がボランティア収入の額を初めて上回って以来、この傾向は継続している。このように、すでにチャリティを主としたイギリスのボランティアセクターでは、事業収入が主要な収入源になっているのである。

事業収入のうち、政府・自治体など公的機関からの事業収入は大きく減少しているのに対して、個人や企業にからの収入は拡大している。チャリティも、個人を「利用者」ではなく「顧客」として捉える必要性が指摘できるよう。

チャリティが事業収入をあげる方法、つまり、社会的企業的な活動を取り入れる方法は、自らの組織(チャリティ)で事業活動を行う、あるいは、事業子会社を設立して事業活動を行う、に大別できる²⁶⁸。

²⁶⁶ HM Government, *Open Public Services 2012*, Cabinet Office, 2012

²⁶⁷ NCVO, *UK Civil Society Almanac 2014*, NCVO, 2014.

²⁶⁸ チャリティと取引活動については、チャリティコミッションのガイダンス「CC35」を参照。Charity Commission, *Trustees Trading and Tax: How Charities may Lawfully Trade (CC35)*, Charity

(1) チャリティ本体による事業活動

チャリティ本体による事業活動は、その内容によりふたつに分類される。「主目的取引(primary purpose trading)」と「非主目的取引(non-primary purpose trading)」である。

主目的取引は、チャリティの定款に規定されたチャリティの目的を達成するための活動である。この主目的取引から得た事業収入の収益に対してチャリティは、税金を支払う必要がない。

非主目的取引は、主目的取引以外のすべての活動である。非主目的取引活動から得られた収益は、基本的に課税対象となる。しかし、チャリティの収入規模に応じて「小規模取引税額控除(small trading tax exemption)」が設定されており、非主目的取引からの収益がこの額を下回れば、課税されない。少額取引税額控除が受けられる収入額は次のとおりである。

- ・チャリティの総年間収入額が 20,000 ポンド以下の場合、5,000 ポンドまで
- ・チャリティの総年間収入額が 20,001 ポンドから 200,000 ポンドの場合、総年間収入額の 25 パーセントまで
- ・チャリティの総年間収入額が 200,000 ポンドを超える場合、50,000 ポンドまで

これは主観的な判断ではあるが、「小規模」とはいえ、年間収入額の四分の一程度の非主目的取引からの収入があっても非課税となるのは、チャリティに対する税優遇措置の手厚さを示しているように思われる。

(2) 事業子会社による事業活動

チャリティ本体による事業活動とは別に、チャリティが事業子会社を設立して事業活動を行う方法がある。事業子会社があげた利益は、チャリティへ寄附を通してチャリティの主目的に使われる場合、事業子会社もチャリティも免税となる。チャリティの子会社それ自体には、事業内容の制約はない。

チャリティが事業子会社を設立するメリットは、次のように整理されている²⁶⁹。

- ・チャリティが、非主目的取引から収益をあげようとする場合で、その額が小規模取引税額控除の上限を超える可能性がある場合
- ・事業損失からチャリティの資産を保全したい場合
- ・取引活動をチャリティ本体から切り離したい場合

チャリティが事業子会社に投資を行う場合、その投資がチャリティの利益になることが証明できなければならない。また、投資から適正な配当を得られなければならない、また、

Commission, 2007.

²⁶⁹ <https://www.gov.uk/charities-and-tax/tax-reliefs> (2015 年 2 月 13 日アクセス)

その配当はチャリティの主目的に使われなければならない。これを証明できない場合は、免税資格を失うことになる。

通常、チャリティが事業子会社を設立する場合、株式有限責任会社(CLS)あるいは株式有限責任会社(CLS)であるコミュニティ利益会社(CIC)を 100 パーセント子会社として設立する。

まとめ

イギリスでは、社会的企業が政府の政策対象として明確に位置づけられたところに特徴があろう。社会的企業は、政府が掲げる政策を遂行する主体として期待されているのである。ブレア労働党政権発足以降、社会的企業に対しては、社会的・経済的包摂、近隣地域再生・都市再生を含めた幅広い政策課題への対応が期待されていた。それが、「横断的レビュー」発表以降は、公共サービスの担い手としての役割が強調されるようになった。保健省による「社会的企業ユニット」の設立もあり、公共サービスという公益的活動を担いつつ、市場取引や投資的資金の活用といった民間手法を取り入れる社会的企業の性格が、重視されるようになった。

イギリスの社会的企業政策は、当初、当時の貿易産業省(DTI)によって担われ、また、その法制度として設立されたコミュニティ利益会社(CIC)制度は会社法の一部であったように、外形上は企業(会社)からのアプローチがなされた。一方で、実際には、社会的企業の多くはチャリティであり、また、産業節約組合(IPS)といった協同組合形態の社会的企業もあり、ここでも社会的企業の多様性が表われている。イギリスの社会的企業は、コミュニティ利益会社(CIC)に代表される起業家的イニシアティブだけではなく、伝統的チャリティの企業化・事業化、あるいは労働者所有企業や相互組合(mutual)に見られるような利害関係者の参加や民主的意思決定の担保など、様々な性格を持った事業体の総体として捉える必要がある。

チャリティにとって社会的企業は、社会的企業政策の発表当初は、チャリティに対する変革の圧力として捉えられたようにも思われる。伝統的な寄附や補助金といったボランティア収入だけに依存するのではなく、事業化して必要な資金を、取引活動を通じて得ることは、「慈善的」な活動の中に「商業的」活動を取り入れるものとして、ある程度の抵抗もあったのではないだろうか。しかし、現政権下での緊縮財政とそれに伴うチャリティの資金獲得環境の悪化に伴い、チャリティの価値を維持するための手段として事業収入の重要性が高まってきている。チャリティも事業化なくして、その目的を果たすことが年々困難になっているのである。その場合、イギリスの制度では、法人としてのチャリティが親法人となって事業子会社を設立する方法が採られる。これにより、チャリティ本体と事業会社とのマネジメントを分けることができ、「慈善的」性格と「商業的」性格とをひとつの法人の中に不必要に混在させることを避けることができる。

4.2 英国における社会的投資政策の展開

4.2.1 はじめに

本章では、チャリティセクターを含めた英国市民社会諸組織の資金調達に大きな影響を与えつつある社会的投資政策について概観する。

今までに分析してきた通り、英国の市民社会は、近年、大きく変容しつつある。従来型のチャリティ団体に加えて、社会的企業の受け皿として **Community Interest Company**(コミュニティ利益会社、CIC)が新たに設立されたように、担い手は多様化しつつある。また、チャリティ団体だけをみても、事業収入は2000年の115億ポンドから2011年には213億ポンドとほぼ倍増し、現在では、事業収入がチャリティ団体の総収入の54%を占めるに至っている²⁷⁰。こうしたチャリティ団体の収入構造の変化や社会的企業の台頭は、市民社会団体の資金需要にも変化をもたらし、事業収入基盤の安定化のための設備投資や人材確保のための資金が求められるようになっている。こうした資金需要を満たすには、従来のチャリティ団体の主要収入源であった個人からの寄附、財団のグラント、政府の補助金などに加えて、一定の事業収入見込みを前提とした借り入れや株式・社債発行などの資金調達手法が必要となる。英国において、社会的投資の促進が市民社会政策の重要な柱の一つとして浮上してきた理由はここにある。

社会的投資は、「社会的目標の達成と投資家への投資リターンの提供の双方を意図した金融取引」と定義される²⁷¹。社会的投資は、社会的目標の達成を追求する点で、投資リターンのみを求める経済的投資と区別される。英国では、2000年に社会的投資タスクフォースが設立され、同年に英国大蔵大臣に報告書が提出されて以来、社会的投資を市民社会セクターに対する重要な資金供給源のひとつとすべく、様々な施策がなされてきた。2011年には、休眠預金口座を活用したビッグ・ソサエティ・キャピタルが設立され、社会的投資マーケットの発展が本格化している。また、2013年のG8英国サミットの際に、英国政府は社会的インパクト投資フォーラムを開催、フォーラムでの議論を踏まえてG8社会的インパクト投資タスクフォースを設立し、2014年には報告書を取りまとめて、G8各国における社会的インパクト投資促進に向けた提言を行っている。

英国政府によると²⁷²、国際社会の2013年度における社会的投資総額は63億ポンドで、2014年には19%増の75億ポンドに成長することが見込まれている。英国だけに限定した場合でも、2011年から2012年にかけて、英国の社会的投資市場は2.02億ポンドに成長し、765件の投資契約が締結されている。この投資は、340のソーシャル・ベンチャーの設立・維持に貢献し、6,870の正規常勤雇用を生み出し、年間5800万ポンドの粗付加価値をもたらしている。このように、社会的投資は雇用、経済発展に貢献しつつ、市民社会諸組織の資金源として大きな役割を果たしつつある。

²⁷⁰ David Kane, Joe Heywood, Pete Bass (2014)

²⁷¹ The Social Investment Task Force (2000)

²⁷² HM Government (2014)

本章では、このような英国における社会的政策の発展を、主として、2000年の社会的投資タスクフォース設立以降を中心に見ていく。その上で、社会的投資のエコ・システムとこれを発展させるための主要な政策手法を分析する。さらに、社会的投資の発展において中心的な役割が期待される社会的インパクト債についても概観する。最後に、このような英国の社会的投資政策の展開の過程で明らかになった主要課題を分析し、英国の経験が日本の非営利・公益セクターにもたらす意義について考察する。

4.2.2 社会的投資政策の発展

英国における社会的投資政策の発展は、2000年に社会的投資タスクフォースが設立され、同年に財務省に対して報告書が提出されたことを契機とする²⁷³。タスクフォースの当初の主要関心事項は、コミュニティ開発金融機関(Community Development Financial Institutions, CDFIs)をいかに発展させるかにあった。2000年時点において、英国の地域コミュニティは荒廃し、失業、貧困、青少年非行等の深刻な社会問題に直面していた。この問題を解決するための政府支出の拡大にも限界があった。このような現状を踏まえ、タスクフォースは、地域コミュニティ再生の担い手として地域の社会問題に企業家精神で取り組む社会的企業やコミュニティ企業に着目し、彼らの活動を支援するためにコミュニティ向けの民間投資を拡大する必要性があると考えた。他方、民間資金が、リスクの高い荒廃した地域コミュニティへの投資に向かうことは難しい。このため、タスクフォースは、1970年代に米国で導入されたコミュニティ開発金融機関をモデルに、英国にもコミュニティ開発金融機関制度を設立し、これによってリスクをコントロールすることでコミュニティの社会的企業やコミュニティ企業への資金提供を拡大することを目指した。

この目的を達成するため、タスクフォースは、コミュニティ投資税額控除(Community Investment Tax Credit)の導入、コミュニティ開発ベンチャー基金の設立、助成財団の資産運用に関するガイドラインの見直しを通じた財団資産の社会的投資への活用、コミュニティ開発金融機関セクターの構築等を提言した。それぞれの提言は、その後、英国政府により具体的な政策として実現されている。

その後、英国における社会的投資発展政策は、コミュニティ開発金融機関の発展という当初の政策目標の範囲を超えて、多様な領域へと発展していく²⁷⁴。

2004年には、金融包摂(Financial Inclusion)タスクフォースが設立され、同年に報告書を提出する²⁷⁵。報告書では、低所得者層が銀行口座開設や低利子ローン借り入れなどの金融サービスから排斥されている現状を踏まえ、彼らの金融包摂を進めるための金融包摂基金の設立と、コミュニティ開発金融機関や信用組合などの活用を提言した。こうした金融包摂は、その後の社会的投資政策の一つの流れを形作ることになる。

²⁷³ The Social Investment Task Force (2000)

²⁷⁴ 以下の記述にあたっては、Alex Nicholls(2010)、Alex Nicholls and Cathy Pharoah(2008)他を参照した。

²⁷⁵ Financial Inclusion Taskforce (2004)

同時に、2004年に、コミュニティ利益会社が法制化され、社会的企業育成政策が本格化する。これに伴い、社会的投資政策の中心は、社会的企業に対する資金提供へと移行する。英国政府は、社会的企業への資金を提供するために、1億2500万ポンドのフューチャー・ビルダーズ基金を設立し、社会的企業向けの資金提供を開始する。さらに、2007年には保健省が1億ポンドの社会的企業基金を設立して支援を開始するとともに、ブリッジズ・ベンチャー社会的企業基金やトリオドス社会的企業基金など、民間の社会的投資基金も設立されるに至る。

さらに、2008年には、休眠預金・住宅金融組合口座法(The Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008)が制定され、休眠預金を基礎とする基金を設立し、これを社会的投資の発展に活用することが決定される。これに基づき、2012年には、ビッグ・ソサエティ・キャピタルが設立され、卸売り銀行(Wholesale Bank)として、社会的投資団体に対する支援を本格化する。また、2010年には、新たな社会的投資の枠組みとして社会的インパクト債が初めて司法省により導入される。これら一連の施策を通じて、社会的投資政策は、個別の社会的企業やコミュニティ開発金融機関への資金提供をいかに確保するかという観点から、寄附や補助金と並ぶ市民社会への主要な資金提供手段の一つとして社会的投資セクターをいかに自律的に発展させていくかという観点へとその重点をシフトさせていく。

2010年には、労働党政権から、保守・自由連立政権へと政権が交替するが、社会的投資政策の基本的な枠組みは変わらずに新政権へと継承される。これは、政権交替を経ても、ビッグ・ソサエティ・キャピタルや社会的インパクト債制度が継続されていることでも明らかである。ただし、保守・自由連立政権の「ビッグ・ソサエティ」という理念を反映し、社会的投資政策の中心課題として、コミュニティの自助努力、民間資金とマーケット・メカニズムの活用、政府支出の削減という側面がより強調されることになる。

これを端的に示すのが、「社会的投資」から「社会的インパクト投資」へと政策の重点が移行した点である。「社会的インパクト投資」とは、2007年に米国のロックフェラー財団が新たに立ち上げたイニシアチブで使用した言葉であり、「金銭的リターンと共に、社会的・環境的インパクトを生み出すことを企図して、企業、団体、ファンドになされる投資」と定義される²⁷⁶。社会的投資と異なり、社会的インパクト投資では、金銭的リターン以外に求められるものが「社会的目標の達成」から「社会的・環境的インパクト」へとより対象範囲を拡大しており、また、投資対象に明示的に企業やファンドが含まれている。このように、社会的インパクト投資は、従来の社会的投資が基本的にはコミュニティ開発金融機関や政府が設立した基金を原資として社会的企業やコミュニティビジネス団体に資金を提供しようとするのに対し、ゴールドマン・サックスやJPモーガンなどに代表される民間金融機関からの資金を積極的に利用して、社会的・環境的インパクトを目指す一般企業に対

²⁷⁶ Global Impact Investing Network のウェブサイト
<http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/resources/about/index.html> 参照。

しても資金を提供しようとする点に特徴がある。英国においても、保守・自由連立政権は、この「社会的インパクト投資」を政策の中心に据え、より民間金融機関が参入しやすい環境整備を目指すことになる。この背景には、保守・自由連立政権の「小さな政府」「財政削減」「市場原理の活用」などのイデオロギーがあることは言うまでもない。

表 1 英国における社会的投資政策の発展²⁷⁷

2000 年	社会的投資タスクフォース(SITF)設立(4 月)、報告書刊行(10 月)
2001 年	ミレニアム基金の 1 億ポンドを使って UnLtd 立ち上げ コミュニティ開発ベンチャー基金へのマッチング資金提供を発表 チャリティコミッションが社会的投資に関するガイドラインを発表 CAF Venturesome 設立
2002 年	コミュニティ投資税額控除(CITR)制定 コミュニティ開発金融協会(cdfa)設立 チャリティ・バンク、ブリッジズ・コミュニティ開発ベンチャー基金、アドベンチャー・キャピタル基金立ち上げ
2003 年	11 のコミュニティ開発金融機関(CDFIs)が CITR の下に初めて認定される。 チャリティコミッションがプログラム関連投資についてのガイドを刊行
2004 年	コミュニティ利益会社(CICs)導入 金融包摂タスクフォース設立、1 億 2000 万ポンドの金融包摂基金設立を発表 政府資金により、1 億 2500 万ポンドのフューチャー・ビルダーズ基金設立 チャリティコミッションが財団の社会的投資に関する CC14 を公開
2005 年	ビッグ・イシュー・インベスト立ち上げ
2006 年	サード・セクター局(Office of the Third Sector)設置 CAN がブレイクスルー社会的投資プログラムを設立
2007 年	ブリッジズ・コミュニティ開発ベンチャー基金 2 立ち上げ 未請求資産委員会(Commission on Unclaimed Assets)が休眠預金口座資金を使った社会的投資銀行の設立を勧告 保健省が 1 億ポンドの社会的企業基金の設立を発表 ソーシャル・ファイナンス・リミティド設立
2008 年	ブリッジズ・ベンチャー社会的企業基金立ち上げ トリオドス・オポチュニティ基金立ち上げ(現トリオドス社会的企業基金)

²⁷⁷ The Social Investment Task Force (2010)、HM Government (2014)、UK National Advisory Board to the Social Impact Investment Taskforce (2014)より筆者作成。

	カタリストが社会的投資のためのファンド 1 を立ち上げ 休眠銀行・住宅金融組合口座法(社会的投資向け卸売り銀行構想を支持)
2009 年	7000 万ポンドのコミュニティ・ビルダーズ基金立ち上げ サード・セクター局と NESTA「社会的企業の投資アクセス」プログラム 開始
2010 年	ソーシャル・ファイナンスが司法省と初の社会的インパクト債を立ち上げ NESTA がビッグ・ソサエティ・ファイナンス基金を設立
2011 年	チャリティコミッションが CC14 を改訂 労働・年金省がイノベーション基金を設立
2012 年	公共サービス社会的価値法(Public Services (Social Value) Act, 2012)制定 CAF 社会的インパクト基金立ち上げ ビッグ・ソサエティ・キャピタル(BSC)設立 財務省が社会的インパクト債センター設立 財務省が 1000 万ポンドの投資および契約準備基金設立 財務省が 2000 万ポンドのソーシャル・アウトカム基金設立
2013 年	G8 社会的インパクト投資フォーラム開催、G8 社会的インパクト投資タ スクフォース立ち上げ 社会的証券取引(Social Stock Exchange)設立 内閣府が 1000 万ポンドのソーシャル・インキュベーター基金を立ち上げ
2014 年	社会的投資税額控除(SITR)導入 G8 社会的インパクト投資タスクフォース報告発表 英国社会的債券基金設立

こうして、2011 年には、内閣府が社会的投資市場の成長に向けたビジョンと戦略を取りまとめ、ソーシャル・ベンチャーに対する資金源として社会的投資を伝統的な寄附や政府補助金と並ぶ「第三の柱」と位置づけ、社会的投資市場の発展を政策の中心課題とした²⁷⁸。これを踏まえ、英国政府は、2013 年の社会的証券取引(Social Stock Exchange, SSE)設立、2014 年の社会的投資税額控除(Social Investment Tax Relief, SITR)の導入、社会的インパクト債の拡大などを行っている。また、対外的にも、2013 年に G8 社会的インパクト投資フォーラムを開催し、英国型の社会的投資政策を主要先進諸国の政策モデルとして対外的に発信するなど、積極的な取り組みを進めている。

4.2.3 社会的投資市場のエコ・システム

以上、英国における社会的投資政策の発展を時系列に沿って概観した。次に、こうした英国の社会的投資政策を、一つのエコ・システムとしてとらえ、それぞれの領域において

²⁷⁸ UK Cabinet Office (2011)

どのようなプレイヤーが存在し、プレイヤーの活動を支援するためにどのような政策が求められるかという点を見ておこう。

社会的投資がマーケットとして持続的に発展していくためのエコ・システムには、資金提供、資金仲介、資金需要、社会的投資市場の制度的枠組みの4つの領域が必要である²⁷⁹。この4つの領域が機能し、それぞれが有機的に結合すれば、社会的投資市場はエコ・システムとして自律的発展の軌道に乗ることが出来るだろう。以下、英国の事例を踏まえて、この4つの領域の主要プレイヤーとこれを育成する主要政策を概観する。

(1) 資金提供

社会的投資市場は、一般の投資市場と異なり、社会的成果と経済的成果の双方を追求する。対象となるのは、社会的企業や非営利セクター、あるいは社会的領域への意識が高い企業などである。こうした投資は、一般に社会的成果を確保することと引き替えに経済的成果が制限される傾向がある。これは、利益の最大化を追求する民間営利金融機関が社会的投資市場に参入する動機を阻害する。このため、社会的投資市場が発展・成熟するためには、一般投資家や民間金融機関が参入するようになるまでの間、政府・公的機関や財団等が一定の政策目的に沿って資金を提供して市場の拡大を促し、一定程度、市場が拡大した後でも、民間金融機関の負担を軽減するために何らかの支援を継続する必要がある。前者に関係する措置としては、政府や財団による資金提供が一般的であり、後者については民間金融機関や投資家に対する税制優遇措置があげられるだろう。

資金提供の領域における主要プレイヤーは、政府、社会的投資卸売り機関(Social investment wholesaler)、財団、機関投資家や銀行、企業、資産家、一般などである。政府は社会的投資のための基金設立などを通じて、財団は基本財産の運用に社会的投資を導入するプログラム関連投資を通じて、機関投資家や銀行、企業は主として社会貢献活動の一環として、それぞれ資金を提供する。資産家や一般も、経済的投資というより社会貢献の一環として資金を提供するだろう。

以上のように、様々なプレイヤーが社会的投資市場に資金を提供することを促進するための政策として、英国政府は以下のような政策を推進してきた。

(イ)政府による直接的な資金提供

フェニックス基金、フューチャー・ビルダーズ基金、社会的企業基金などを設立し、これら基金を通じて社会的企業等に資金を直接提供

(ロ)社会的投資卸売り機関の設立

社会的投資団体への資金提供を目的に、休眠預金口座の資金を活用したビッグ・ソサエティ・キャピタルを設立

(ハ)財団によるプログラム関連投資の促進

チャリティコミッションのCC14などのガイドライン策定を通じて財団のプログラ

²⁷⁹ Social Impact Investment Taskforce (2014)

ム関連投資を促進

(ニ)民間金融機関、企業、資産家、一般大衆の社会的投資の促進

コミュニティ投資税額控除や社会的投資税額控除などの税制優遇措置の導入を通じて民間投資を促進

(2) 資金仲介

社会的投資市場は、一般の投資市場と異なり、証券取引所などの制度が整備されていない。このため、投資先の選定、審査、運用状況のモニターなどにおいて、投資家に求められる負担が大きい。また、市民社会団体はおおむね規模が小さく、資金需要の規模も小さいため、投資家が選好する資金規模との間にギャップが存在する。このような資金の需要と供給の規模のギャップを埋め、投資に当たっての投資家の様々な負担を軽減するためには、主要な投資先となる社会的企業や非営利団体の情報を収集して潜在的な投資家に提供したり、大規模な投資資金を受け入れてこれを少額のマイクロファイナンスの形で再投資したりという活動を行う資金仲介の領域が必要となる。

資金仲介の領域における主要プレイヤーは、ソーシャル・バンク、コミュニティ開発金融機関、インパクト投資ファンドのマネージャー、インパクト投資仲介団体、クラウド・ファンディング・プラットフォームなどである。これらの資金仲介団体は、投資先となるコミュニティ開発団体、社会的企業、非営利団体などの情報を集積し、政府、公的機関、財団、民間金融機関、企業、資産家、個人などからの投資資金を仲介することで、社会的投資市場の制度的不備を補い、投資を促進することで社会的投資市場の発展に貢献する。

以上のような資金仲介領域を促進する政策として、英国政府は以下のような政策を推進してきた。

(イ)資金仲介団体の認証と税制優遇措置

コミュニティ投資税額控除の対象となるコミュニティ開発金融機関を認証し、認証されたコミュニティ開発金融機関への投資に当たっては税額控除を行うことで、資金仲介団体としてのコミュニティ開発金融機関を育成

(ロ)社会的投資卸売り機関を通じた資金提供

ビッグ・ソサエティ・キャピタルを通じて、資金仲介団体に資金を提供し、彼らの活動や基盤整備を支援

(ハ)ネットワーク形成

コミュニティ開発金融機関の全国ネットワークである **cdfa** の設立支援を通じて、コミュニティ開発金融機関セクターの基盤を整備

(ニ)資金仲介団体設立への支援

ブリッジズ・コミュニティ開発ベンチャー基金設立時に政府のマッチング資金を提供したり、UnLtd の設立に際しミレニアム基金から資金を提供したりすることにより、資金仲介団体の設立を支援

(ホ)社会的証券取引メカニズムの設立

オンライン上に投資適格審査(Due Diligence)を経た社会的企業の情報を掲載し、これを社会的投資に関心を持つ投資家や投資機関に提供することで、社会的投資を仲介しようという社会的証券取引(Social Stock Exchange)を設立

(3) 資金需要

社会的投資市場が発展するためには、言うまでもなく社会的投資資金への需要が存在しなければならない。社会的投資を受け入れるのは、チャリティ団体、社会的企業、コミュニティ開発団体、社会的達成目標を掲げる企業などである。一般的に、こうした社会的投資の受け入れ団体は規模が小さく、経営の専門性も低い。このため、社会的投資資金を受け入れるための投融資申請書の策定や投融資受け入れ後の報告、あるいは事業経営などの面で、社会的投資を受け入れる態勢が整備されていない。また、チャリティ団体は、利益分配制約のために、株式の発行を通じた資金調達を行うことが出来ないなどの制約がある。このような資金需要面での問題点を解消し、社会的投資受け入れを促進する政策として、英国政府は、以下のような政策を推進してきた。

(イ)社会的企業に関する新たな法人格の設立

コミュニティの利益の増進を目指しつつ、株式の発行を通じて資金調達が可能な法人格として、新たにコミュニティ利益会社という法人格を設立。

(ロ)社会的企業等の資金受け入れ体制強化

投資および契約準備基金を通じて、ソーシャル・ベンチャー団体がより大規模な投資や調達契約を獲得するためにコンサルティングを受けたり計画策定を行ったりすることを支援。また、ソーシャル・インキュベーター基金を通じて、初期段階にあるソーシャル・ベンチャーに対して投資やコンサルティングを行うソーシャル・インキュベーターの活動を支援。

(ハ)社会的企業の認証

社会的投資税額控除(SITR)の対象となる社会的企業を認証することで、社会的企業の投資受け入れを間接的に支援。

(4) 制度的枠組み

先述した通り、社会的投資は、社会的目標の達成と投資リターン確保の双方を追求する。これが市場として成立するためには、社会的投資市場に参加する多様なプレイヤー間で社会的目標の達成度を客観的に評価する社会的成果指標が共有される必要がある。一度、このような社会的成果指標が確立され、客観的な基準として共有されれば、社会的投資市場の透明性が高まり、さらに多くの投資家に参加できるようになることが期待される。また、社会的企業やチャリティ団体も、自らの活動を社会的成果指標で客観的に提示することにより、営利企業との差別化を図ることが可能となる。社会的意識を持った消費者や企業、

あるいは政府や財団は、価格や品質に加えて、社会的成果指標が組み込まれた財やサービスをより選好すると考えられるからである。これは、営利企業と社会的企業やチャリティ団体が混在する社会的財・サービス市場において、後者の競争力が強化されることを意味する。このように、社会的成果指標が確立されれば、社会的投資市場の資金供給と資金需要双方の発展が期待できる。

このような制度的枠組みの発展のために、英国政府は以下のような政策を推進してきた。

(イ)政府や公共機関の調達契約における社会的成果指標の導入

ソーシャル・セクターの財・サービスの最大の購買者は政府や公的機関である。英国政府は、公共サービス社会的価値法(Public Services (Social Value) Act, 2012)を制定し、政府や公的機関が調達契約を締結する際には、単に

価格や品質だけでなく、社会的成果にも配慮することを制度化し、これによって社会的企業等からの調達を促進するとともに、社会的成果指標の普及を目指している。

(ロ)社会的成果指標の共通化に向けた取り組み

英国政府は、社会的成果を測定する基本的な手法である費用便益分析(Cost Benefit Analysis, CBA)を普及するため、費用便益分析ガイドとモデルを公開するとともに、費用便益分析に必要なユニット・コストのデータベースを構築し、これを一般に公開している。

4.2.4 社会的インパクト債の発展

社会的インパクト債(Social Impact Bonds, SIB)とは、社会的投資家が、社会的成果を達成し、かつ政府機関にとって財政節減効果がある一連の社会的介入行為に資金を提供することを可能にする金融メカニズムである。もしも、社会的成果が改善されれば、政府機関は、投資家に対し、投資元本に投資リスク分の利益を上乗せしたリターンを支払う。もしも、社会的成果の改善が事前に合意された目標に達しなければ、投資家は投資元本を損失することになる²⁸⁰。

社会的インパクト債の基本的なメカニズムは図 2 の通りである²⁸¹。政府機関は、社会的インパクト債を利用した特定の社会的サービス提供を目的に設立された特定目的投資ビークルとコミッション契約を締結する。政府機関は、このコミッション契約に基づいてなされた事業の社会的成果の程度に応じた報酬を特定目的投資ビークルに支払う。契約の形態は多様であるが、社会的成果が達成されなかった場合には、政府機関が報酬を支払わないこともありうる。逆に、一定以上の社会的成果が達成されれば、政府機関は投資家に対し、元本と投資リターンの双方を還元することも可能である。特定目的投資ビークルは、このコミッション契約に基づいて、投資家と資金調達契約を締結して資金を集め、この資金に

²⁸⁰ Social Finance Limited のウェブサイト

<http://www.socialfinance.org.uk/services/social-impact-bonds/> 参照。

²⁸¹ 英国内閣府社会的インパクト債センター (http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/) の情報に基づいて作成

基づいて別途コミッション契約のサブ契約をサービス・プロバイダーと締結し、これらサービス・プロバイダーに事業資金を提供する。サービス・プロバイダーは、この資金を使ってサービス・ユーザーに財やサービスを提供し、その社会的成果を特定目的投資ビークルに報告する。報告に基づき、特定目的投資ビークルは政府に社会的成果を提示し、この達成度に応じて政府から報酬を受け取り、これを投資家に分配する。これが、一般的な社会的インパクト債のメカニズムである。

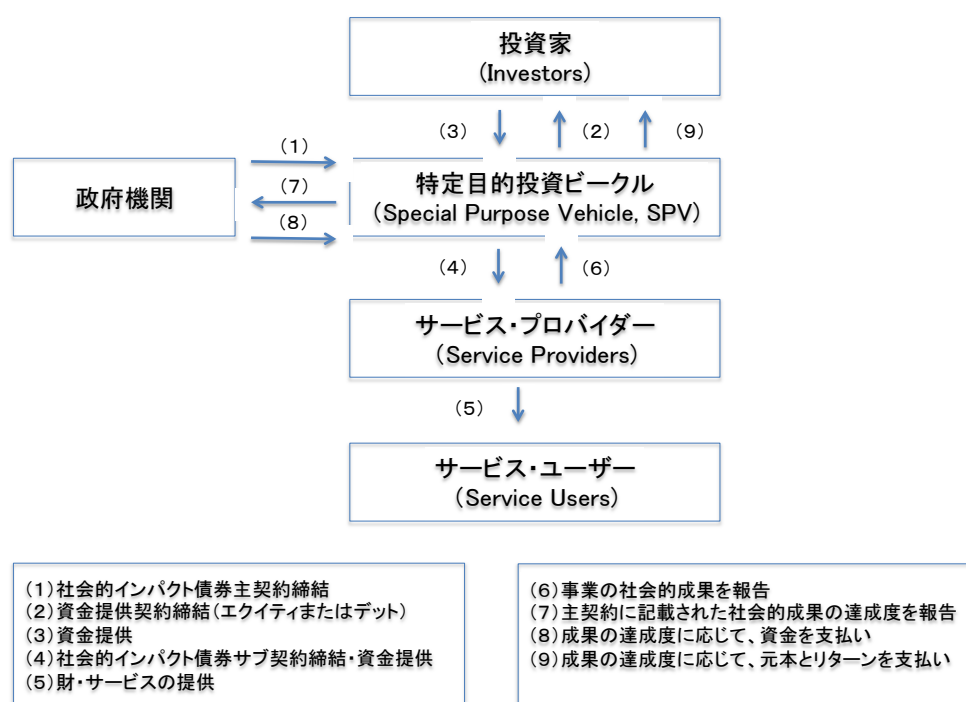


図1 社会的インパクト債の基本的メカニズム

社会的インパクト債は、ソーシャル・ファイナンス・リミティドが2010年に司法省と契約し、ピーターバラ刑務所を出所した短期受刑者向けの更生事業のための資金を調達することから開始された。当初、ソーシャル・ファイナンス・リミティドが想定していたのは、主として犯罪者の社会的更生や青少年の非行予防など、予防的措置に関する事業である。社会的インパクト債の導入により、政府は、投資リスクを投資家に転化しつつ、再犯に伴う被害や警察・裁判・刑務所等の社会的・財政的コストの削減に取り組むことが出来るようになることが期待された。ピーターバラ刑務所の試みは一定の成果を収め²⁸²、社会的インパクト債は、新たなソーシャル・ファイナンスのメカニズムとして注目を浴びた。

さらに、社会的インパクト債は国際的にも発展を遂げており、2014年8月時点で、世界7カ国で25の社会的インパクト債が導入されており、投資コミットメントの総額は6500

²⁸² Darrick Jolliffe and Carol Hedderman (2014)

万ポンド以上となっている²⁸³。また、対象も再犯防止以外に、子供・青少年、ホームレス、若者の雇用などに広がりを見せている。2014年には英国国際開発省がユガンダの眠り病に取り組むための開発インパクト債券(Development Impact Bond, DIB)の立ち上げを発表している。

英国政府は、社会的インパクト債を社会的投資促進のための主要な施策の一つと位置づけ、その発展に向けて積極的に取り組んでいる。英国政府の社会的インパクト債の発展に向けた主な施策は以下の通りである。

(イ)社会的インパクト債センターの設立

ウェブ上に、社会的インパクト債の基本的考え方、契約ひな形、事例研究、利用可能な政府資金の情報などを集約した情報センターを設立し、社会的インパクト債の普及を促進。

(ロ)社会的インパクト債促進のための基金設立

2000万ポンドの「社会的成果基金(The Social Outcome Fund, SOF)」と4000万ポンドの「より良い成果へのコミット基金(Commissioning Better Outcomes, CBO)」を設立し、社会的インパクト債の成果報酬の一部(通常は約20%)を基金から支払うことで、社会的インパクト債の導入を支援。

(ハ)費用便益分析ガイドラインの設定と単価データベースの開発

社会的インパクト債の実施に当たっては、社会的成果を客観的に測定できることが不可欠の前提条件となる。前述したとおり、この測定の基礎となる費用便益分析手法の普及のため、英国政府は、費用便益分析のガイドライン²⁸⁴を策定してウェブサイト上で公開するとともに、社会的成果の貨幣換算に不可欠となる単位コストのデータベースを開発し、ウェブサイト上で公開している。

4.2.5 社会的投資政策の課題

以上の通り、2000年以降、英国で社会的投資政策は発展を遂げてきたわけだが、では、実際に、社会的投資を受け入れる側のチャリティセクターや社会的企業家は、こうした一連の動きをどのように受け止めているのだろうか。

例えば、英国のチャリティ団体の主要全国組織である NCVO(The National Council for Voluntary Organizations)は、英国のボランティアセクターと市民社会の資金調達手段の一つとして社会的投資を以下のように位置付けている。

「社会的投資またはローン・ファイナンスとは、社会的成果と金銭的リターンをあわせもつ投資活動のことである。ボランティア組織やコミュニティ組織は、成長・発展するに伴い、どのファンド・レイジングやファイナンスの選択肢が、最も有用で、また長期的視点

²⁸³ Social Finance (2014)

²⁸⁴ HM Treasury (2014)

から究極的に最も持続可能かを考慮する必要がある。

ローンまたは投資収入は、例えば、助成金の支払いを受け取るまでの間のギャップを埋めたり、あるいはより伝統的なファンド・レイジング手法によって資金を調達するのに必要な間にプロジェクトを進めていったりするなど、大規模な資金が必要とされる場合の選択肢となるだろう。それは、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターにとっては比較的新しいツールで、それ自体が収入源ではなく、むしろファイナンスのためのツールやプロジェクトを実現する助けとなるものである。」²⁸⁵

このように、NCVOは社会的投資を、ボランティア組織やコミュニティ組織がその発展段階に応じて活用するファイナンス手法の一つと位置付けている。その上で、NCVOは、ファンディング・セントラルというボランティア組織向けのファンド・レイジング支援サイトに「社会的投資」サイトを開設し、ボランティア組織が社会的投資を受け入れる際に留意すべき点やどのような手法を利用すべきかを解説している。さらに、NCVOは、ノウハウ・ノンプロフィットという非営利組織向けの経営支援サイトに「わかりやすい社会的投資ガイド」サイトを開設し、社会的投資の様々な手法と主要な資金提供団体の情報を提供している²⁸⁶。以上のとおり、ボランティア団体の全国組織であるNCVOが社会的投資の普及啓蒙活動を積極的に展開している点を見る限り、現時点では、社会的投資手法は、英国のボランティア組織や市民社会組織の資金調達手法の一つとして一定の市民権を得ていると判断して良いだろう。

もちろん、英国政府が推進する社会的投資政策に対しては、否定的な意見も含めて様々な議論がある。社会的投資を巡る論点は多岐にわたるが、主なものとしては以下の諸点があげられる。

(イ)社会的企業を核とする政策への懸念

英国市民社会の中には、伝統的なボランティア団体・チャリティ団体を中心とした政府の政策が、社会的企業を中心とした政策へと転換し、これに伴って営利と非営利の境界が曖昧になってチャリティ団体のアイデンティティと独立性が失われることに対する懸念が根強く残っている。例えば、Panel on the Independence of the Voluntary Sector (2014)は、チャリティの独立性の基本となる政府のグラントが削減され、Payment by Resultsを通じた成果志向と契約中心のシステムに移行することは、コミュニティレベルで活動する中小のチャリティの存続の危機をもたらすとしてこれに反対している。社会的投資に対しての直接的な言及はないが、Payment by resultsを前提とする社会的インパクト債は、当然、反対の対象に含まれるだろう。

(ロ)非営利・公益セクターの資金需要や意識の問題

ボランティアセクターにおける資金需要の中心は、事業の回転資金やつなぎ資金が

²⁸⁵ NCVO のウェブサイト <http://www.ncvo.org.uk/practical-support/funding/social-investment> 参照。

²⁸⁶ <http://knowhownonprofit.org/funding/social-investment-1> 参照

中心で、事業基盤の整備や発展・拡大のための資本については、その必要性が認められているものの、まだ潜在的なものにとどまっているというのが現状である。この問題を解消し、ボランティアセクターが適切な資本を獲得して持続可能な発展を遂げていくためには、ボランティアセクターの意識改革が求められる²⁸⁷。また、限られた人材とリソースの中で、投資や融資を受け入れるための投融資計画の策定や投資に対する報告書作成などを行う体制をいかに整備するかという点もあげられる。

(ハ)社会的投資における資金の受け手と投資家との準備体制の問題

社会的投資に関する制度が整備されても、実際に資金を提供する社会的投資家と、この資金を使って事業を行うチャリティ団体や社会的企業家の間で、社会的投資の提供・受け入れに関する準備体制が整っていないければ、社会的投資は発展することができない。Big Lottery Fund が行った調査は、このような準備体制の問題として以下の諸点を列挙している²⁸⁸。

①投資受け入れ側と提供側の間の、投資受け入れに必要なスキルや資質についてのギャップ

チャリティ団体や社会的企業家は、それぞれの発展段階によってビジネス・モデルが異なり、事業収入の見込みも異なる。スタートアップ段階の社会的企業が短期間に安定した事業収入を確保することは困難だろう。このため、発展段階ごとに社会的投資の手法や投資規模も異なる必要があるが、この点についての投資家と資金受け入れ側との間に共通理解が形成されていない。さらに、資金受け入れ側には、グラントや補助金と異なる投資資金を受け入れるのに必要な財務運営の知識がなく、資金提供側には、資金を受け入れるチャリティ団体や社会的企業の活動に対する理解がない場合が見られる。

②必要とされる支援の不在

チャリティ団体や社会的企業家が、自分たちの必要とする資本を獲得するためにどのような社会的投資手法が適しているのか、またこのような手法は自分たちの活動に適合的なのかを判断する自己診断ツールがないため、闇雲に社会的投資家に申請をして拒否されることが往往にして見受けられる。これでは、資金提供・資金受け入れ双方の側で時間と労力が浪費されることになる。また、社会的投資家の側にも、適切な投資先を探し出し、投資適格性を審査するための標準的なツールがないため、投資先探しに多大な時間と労力をかけているという不満がある。

③支援へのアクセスの問題

コミュニティ開発金融機関やマイクロファイナンス機関など、地方や貧困地域で活動をしている団体は、所在地の地理的位置のために、コンサルティングのような社会的投資に関する適切な支援を受けることに制約がある。

²⁸⁷ Joe Ludlow (2010)

²⁸⁸ Dan Gregory, Katie Hill, Iona Joy, Sarah Keen (2012)

(二)その他の問題

上記以外にも、社会的投資を受け入れることに伴い、チャリティ団体や社会的企業家が、投資の返済のために事業収入の確保を優先して、結果的に当初の事業目的から遊離してしまうというミッション逸脱の問題や、社会的投資を受け入れることが可能な比較的大規模な組織のみが発展し、これ以外の中小規模の組織が恩恵を受けることができないというセクター内格差拡大の問題なども考えられる。

4.2.6 終わりに

2014 年 7 月、G8 社会的インパクト投資タスクフォース報告の一環として、日本のナショナル・アドバイザリー・ボードは日本の社会的インパクト投資に関する現状報告を発表した²⁸⁹。報告によると、日本の社会的インパクト投資市場は、まだ生まれたばかりだが確実に成長しつつあり、過去 2～3 年間の金融機関、企業ファンド、資金仲介団体の努力のおかげで、社会的投資市場は、2.47 億ドルの規模にまで発展するに至っている。報告は、現在の日本の社会的インパクト投資市場の主要アクターの分析を行った上で、今後の社会的インパクト投資の発展に必要な施策として、社会的企業に対する新たな法人格の付与または認証制度の設立、英国ビッグ・ソサエティ・キャピタルと同様の休眠預金口座法の制定、社会的インパクト投資評価手法の標準化などを提案している。

実際、近年、非営利団体や社会的企業に対して、投融資の手法を使って資金支援しようという動きは日本においても広がりつつある。

日本政策金融公庫は、ソーシャルビジネス支援サービスを実施しており、平成 25 年度は全体で 4,987 件総額 449 億円のソーシャルビジネス関連の融資を行っており、これは前年比件数が 112.5%増、金額が 108.6%増である。こうしたソーシャルビジネス関連の融資のうち、NPO 法人を対象としたものも、740 件 58 億 6700 万円で、それぞれ前年度比で件数が 115.6%増、金額が 118.3%増となっている²⁹⁰。各地の信用金庫や信用組合、労働金庫などもソーシャルビジネスやコミュニティビジネス向けの投融資を進めている。

また、財団セクターにおいても、信頼資本財団が社会起業家に対して無利子・無担保の融資事業を行っており、さらに京都信用金庫と共同で無担保・固定金利(1%)による「ソーシャルビジネス共感融資」を近年開始した。なお、京都信用金庫は、「きょうと NPO 支援連携融資制度」として NPO 法人に対する無担保・固定金利(2%)の融資事業も行っているが、この制度では京都地域創造基金から年率 1～2%の利子支払いの補助を受けることができるため、実質的な金利は 0～1%となる²⁹¹。また、三菱商事復興支援財団は、東日本大震災復興支援事業の一環として、産業復興・雇用創出支援に取り組んでおり、2013 年度には 17 の地元企業や NPO に対して総額 7 億 1000 万円の投融資を行った²⁹²。さらに、日本財団は、

²⁸⁹ The Japan National Advisory Board (2014)

²⁹⁰ 日本政策金融公庫のウェブサイト参照 <http://www.jfc.go.jp/n/finance/social/index.html>

²⁹¹ 京都信用金庫ウェブサイト参照 <http://www.kyoto-shinkin.co.jp/business/start/kyotoNPO.html>

²⁹² 三菱商事復興支援財団ウェブサイト参照：

社会的企業に対する投融資も含めた資金提供と経営支援を行う日本ベンチャー・フィランソロピー基金の設立や²⁹³、地域の金融機関への助成を通じて NPO、ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスに融資や各種サポートを提供する「わがまち基金」の設立などを通じて、日本における社会的投資の促進に取り組んでいる。

財団以外でも、パートナーが出資金として拠出した資金に基づいてソーシャル・ベンチャーに投資とキャパシティ・ビルディング支援を行う SVP 東京²⁹⁴や、主にカンボジアを中心に開発途上国の社会的企業に対する社会的投資を行う ARUN 合同会社など、様々な試みが進められている²⁹⁵。また、全国 NPO バンク連絡会や市民ファンド推進連絡会、一般社団法人全国コミュニティ財団協会などが設立されており、コミュニティ開発金融の潜在的な担い手による全国ネットワークの形成も進んでいる。休眠預金の活用についても、休眠口座国民会議が活動を行っており、2014 年 5 月には休眠預金活用推進議連が立ち上げられ、法制化に向けた動きが進められている。

このように、今後、日本においても、英国と同様に社会的投資の発展に向けた議論が活発化することが予想される。これは、日本の公益法人セクターにとっても大きな影響を持つと思われる。

他方、日本における社会的投資の現状は様々な問題をはらんでいる。日本と英国の社会的投資の発展を比較検証することは本稿の分析範囲を超えているが、英国と比較した場合、日本では、(1) 社会的投資発展の基礎となる社会的成果指標の標準化や中間支援組織の整備、社会的投資に対する税制優遇措置など、エコ・システムの確立に向けた政策が不在である、(2) 現行の公益法人制度では、助成財団が社会的投資に積極的に取り組む上での明確な枠組みが存在しないため、助成財団の社会的投資に向けた取り組みが限定的なものにとどまっている、(3) 社会的投資の対象となる社会的企業の定義が不明確で営利目的企業の参入を制限する枠組みがない、(4) 出資を受け入れることのできるハイブリッドの法人格が整備されていないため、融資が中心で投資は限定的なものにとどまっている、などの問題点がある。また、英国の事例を概観したように、社会的投資の発展は、社会的企業に対する新たな資金提供の可能性を開くという利点がある反面、営利と非営利の境界の曖昧化や補助金の削減などの問題があり、同様の問題が今後、日本においても顕在化する可能性がある。

このような問題の発生を未然に防ぎつつ、寄附・補助金に加えた新たなファイナンス手法として社会的投資を発展させていく上で、英国の経験から学ぶべき点は多々あるだろう。英国における社会的投資促進に向けた諸政策がもたらすメリットとデメリットを慎重に見極めた上で、日本においても、早急に社会的投資整備に向けた制度設計の議論を進めていく必要があると思われる。

http://mitsubishicorp-foundation.org/outline/pdf/report_2013.pdf

²⁹³ 日本ベンチャー・フィランソロピー基金ウェブサイト参照：<http://www.jvpf.jp/>

²⁹⁴ SVP 東京ウェブサイト参照：<http://www.svptokyo.org>

²⁹⁵ ARUN ウェブサイト参照：<http://www.arunllc.jp/>

引用・参照文献

- Alex Nicholls. “The landscape of social investment in the UK” Third Sector Research Center of University of Birmingham, 2010
- Alex Nicholls, Cathy Pharoah. “The Landscape of Social Investment: A Holistic Topology of Opportunities and Challenges” Skoll Center for Social Entrepreneurship, 2008
- Dan Gregory, Katie Hill, Iona Joy, Sarah Keen. “Investment Readiness in the UK” ClearySo and New Philanthropy Capital, 2012 (Commissioned by Big Lottery Fund)
- Darrick Jolliffe and Carol Hedderman. “Peterborough Social Impact Bond: Final Report on Cohort 1 Analysis” QinetiQ Ltd, 2014
- David Kane, Joe Heywood, Pete Bass. “The UK Civil Society Almanac 2014” NCVO, 2014.
- Financial Inclusion Taskforce. “Promoting financial inclusion” HM Treasury, 2004
- HM Government. “Growing the social investment market: 2014 progress update” HM Government, 2014
- HM Treasury. “Supporting public service transformation: cost benefit analysis guidance for local partnerships” HM Treasury, 2014
- Joe Ludlow. “Capitalizing the Voluntary and Community Sector: A Review for the NCVO Funding Commission” NCVO, 2010
- Panel on the Independence of the Voluntary Sector. “Independence Undervalued: The Voluntary Sector in 2014” The Baring Foundation, Civil Exchange and DHA, 2014
- Social Finance. “The Global Social Impact Bond Market” Social Finance Limited, 2014
- Social Impact Investment Taskforce. “Impact Investment: The Invisible Heart of Markets” Social Impact Investment Taskforce, 2014
- The Japan National Advisory Board. “The Social Impact Investment Landscape in Japan”, The Japan National Advisory Board, 2014
- The Social Investment Task Force. “Enterprising Communities: Wealth Beyond Welfare” UK Social Investment Forum, 2000.
- The Social Investment Task Force. “Social Investment: Ten Years On” Social Investment Task Force, 2010
- UK Cabinet Office. “Growing the Social Investment Market: A vision and strategy” HM Government, 2011
- UK National Advisory Board to the Social Impact Investment Taskforce. “Building a social impact investment market: The UK experience” UK National Advisory Board, 2014

第5章 イギリスにおけるチャリティの政治活動の規制について

～イングランド・ウェールズを中心に

日本での新しい公益法人に対する政治活動の規制は、公益法人制度改革を経て大きな曲がり角を迎えている。曲がり角というのは、現在、法的安定性をもった規範形成が行われていないにも関わらず現実の事例への対応を行わざるをえず、この状況での対応が今後の方向に大きな影響を与えるであろうからである。この規範上の不安定性がもたらされたのは、主要には、歴史的に形成された特定の政治的磁場²⁹⁶のもたらしたものであると言えるが、同時に、研究者の側で十分な関心がもたれておらず、55年体制のもとでの議論の水準にとどまっているという状況にも原因の一つがあるように思われる²⁹⁷。

この結果、公益認定等委員会の2014年の日本尊厳死協会の不認定決定のように、法的規範の不在状況の下で、ある意味では権限超越、あるいは恣意的とでも言える権限行使がなされ、それに対する市民社会セクターの側の適切な反応や学界の側からの適切な応答がなされないというような状況が出来上がっている²⁹⁸。

非営利団体、特に公益的非営利団体の政治アリーナでの役割の問題、それに対する規制の問題は、「アドボカシーがない」²⁹⁹、とまで言われている日本の非営利セクターにとって、

²⁹⁶ 特定非営利活動促進法をもたらししたのは、市民活動の担い手たち、海外の非営利団体制度についての知見を蓄積してきた知識層、さらにそれらと一定の結びつきをもった議員層、結節点組織として重要なシーズ等の働きであって、その文脈において、政治的な意味をもつ市民活動に対してこの法制化が新たな規制強化につながることに付いての当然の強い警戒心が立法過程でも強く表現されていた。しかし、公益法人制度改革をもたらしした政治的状況は、これとは異なり、55年体制のもとでの既存公益法人の政治的位置役割について、行政改革文脈、つまり天下りや公費の乱用のような官民関係文脈の範囲内では議論されても、その従来の政党政治のなかでの政治活動の評価や、新しいアドボカシーを担える非営利公益法人セクターの役割についての評価については、政治的争点ともならず無視されていたといえる。したがって、新しく生まれた幅広い市民公益の展開の可能性が、政治のアリーナとの関係でどのような役割を果たすべきか、政治団体や政党との関係でどのような規制が妥当なのか、など基本的問題について検討されることなく立法化されることになった。もちろん、この点に触れるような議論が提起された場合、それがどのように既存の諸集団の態度に影響を与え、その結果この大改革が実現したかどうかは定かではない。その意味では、この問題にふたをしておくことは戦略的選択肢として意味あるものであったかもしれない。

²⁹⁷ ここで研究者という場合に想定されているのは、政治研究者及びNPO研究者である。

²⁹⁸ この点については、すでにある程度の言及を行った。拙稿「公益認定等委員会の不認定答申について」『公益法人』43巻8号、2014年8月、公益法人協会、を参照。

²⁹⁹ もちろん、ロバート・ペッカネン、佐々田博教訳『日本における市民社会の二重構造 政策提言なきメンバー達 現代世界の市民社会・利益団体研究叢書 別巻(7)』、2008年、木鐸社。ただし、サラモンなどの国際比較研究でも常識とされてきたといつてよい(Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, 2004, Kumarian Press, Inc.)。問題は、第一に、特活法、公益法人法などの一連のセクターの法構造が根本的に変容した後にも、第二に、55年体制＝冷戦構造が終結した後にも、この政治的インポテンツの状況が継続しているのか、していくのか、である。この第二の環境要因の変容が、第一の変化をもたらしした基本的環境変化であることはほぼ間違いないと思われるが、第一の制度変容がどのような形でセクターの政治的能力に影響を与えるかについては、まさに現在がその変化過程であるといつてよい。

日本の市民社会の姿形を決めるうえで決定的な意味を持つ問題である³⁰⁰。にもかかわらず、不認定事例に対する十分な応答ができないということは、非営利セクターの中でのアドボカシーの位置づけ自体が低いがゆえに、抑制的な制度運用について十分な対応をすることができない、その結果抑制的な制度運用が日常化しアドボカシーの水準を下げていく、という悪循環の一環であるとも言えるだろう。

本章は、チャリティによって活発な政治活動が行われ、かつその政治活動規制をめぐって、激しい議論が行われているイギリスの状況を概括することで、日本での公益的非営利法人の政治活動規制の制度構築・運用・解釈に貢献することを目的としている。この検討は、単に先のような公益法人改革以後の、日本での制度構築にとって示唆するものが多く非常に重要であるのみならず、同時に、より普遍的に、非営利団体の政治活動をどのように理論的に位置付けるか、という民主主義理論にとって基本的な問題の検討にとって重要であると考えられる。民主主義と市民社会の関係という大きな問題領域の核心にあるのが、公益的非営利組織の政治活動であるからである。

本章について、若干の限定をしておきたい。

第一に、本章は、イギリスにおける非営利公益団体一般を論ずるのではなく、チャリティに対する規制を論ずる。イギリスにおいては、歴史的に形成された様々な形での非営利公益団体が存在しており、チャリティがその圧倒的部分を占めるとはいえ、全部ではない。16 万以上の数があり、政治的にももっとも重要であるチャリティに対する規制を、本章では扱うことにしたい。

第二に、本章の主たる対象は、イングランド・ウェールズを対象とするチャリティ法に基づく規制である。周知のようにイギリスは、四つのネーションに分かれている。それに対する分権改革が行われたことによって、チャリティに対する規制は、ネーションレベルでの事項となっている。その量的にも理論的にももっとも重要なのが、本章で取り扱うインドランド・ウェールズを管轄するチャリティコミッションによる規制である。

下記に述べるが、公法協調査において我々はウェールズの **Wales Council for Voluntary Action**、及び、スコットランドの **Scottish Council for Voluntary Organisations**、**Scottish Charity Regulator** 他、複数のチャリティを訪問して聞き取り調査を行った。したがって、ある程度の言及も可能ではあるが、本章のテーマに対しては、副次的な情報として取り扱うことが妥当であると判断した。

ただし、選挙関連諸法については、イングランド議会議員の投票のように全国レベルで行われるものをその典型にして基本的にイギリス国家の規制が行われていることもあり、その点については、本章の対象はイギリス国家ということになる。

本章は、まず、1 において、規制の概要を説明し、さらに、2 において、この規制をめぐ

³⁰⁰ この点については、拙稿「市民社会」古賀敬太編『政治概念の歴史的展開——概念史から見た政治思想史』晃洋書房、2004 年、を参照。そこで、西洋政治思想史における市民社会概念の現代に継承されている歴史的遺産として、古代政治思想から市民社会の政治への能動性と、近代政治思想から国家からの市民社会の相対的独立性とを、提示した。

る激しい論争内容を紹介し考察することにした。そして、3 において、イギリスでのチャリティの政治活動をめぐる論争で論点となった三つの論点を取り上げて、若干比較の視点もいれながら議論することにした。特に、チャリティ目的と政治的目的の排他性を否定したオーストラリアとニュージーランドの最高裁判例を中心に上げたい。この点は、日本の公益法人論にとっても特に重要な意義があると思われるからである。

本章は、公益法人協会イギリス調査ミッション(2014 年 9 月 1 日から 10 日)の成果であると同時に、2014 年度～2018 年度「公益法人制度改革による非営利団体の政治活動への影響と制度条件の国際比較研究」(JSPS 科研費 20169155)の助成も受けた成果である。

5.1 政治活動規制の法制度の概要

イギリスにおけるチャリティの政治活動に関する制度的規制は、大きく二つに分かれる。一つは、チャリティ法に基づく規制であり、もう一つは、政治資金規制及び選挙関係諸法に基づく規制である。この構造は基本的に日本におけるそれと同様である³⁰¹。

当然ながら、チャリティ法に基づく法規制は、チャリティコミッションを規制者として、団体のチャリティ資格に関わる、つまり規制に違反するとチャリティ資格のはく奪の可能性に繋がる規制である³⁰²。チャリティコミッション作成の 2008 年ガイドライン(*Speaking out: Guidance on Campaigning and Political Activity by Charities* : CC9)に基づく規制

³⁰¹ 日本で言えば、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律などの公益法人制度改革関連法や特定非営利活動促進法、また社会福祉法人、宗教法人、学校法人など、それぞれの法人形態を定め規制している法群による規制と、公職選挙法、政治資金規正法、政党助成法、政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律などによる規制に該当する。ただし、後に述べるように、チャリティコミッションの独立性や、社会福祉、学校、宗教のような領域をチャリティコミッションがカバーしており監督官庁の直接の規制ではないということなど、基本的構造の違いが存在している。

これ以外にも、政治的キャンペーンに関しては、放送関連法など言論出版の権利に対する法的規制も関係しているが、この点も両国で同様である。

また、テロ対策関係でのチャリティに対する監督の強化の問題は、政治的にも重要である。2005 年のロンドン同時爆発事件、2010 年には Stephen Timms 議員殺害未遂事件などがあり、また公費助成を受けている学校教育等への浸透の暴露、海外での「テロ組織」への資金流出事例の発見など、チャリティコミッションとしても対応を強化せざるを得ない状況がある。

特に、強力な(イスラエル関係)ロビー団体によるスキャンダラスな暴露がなされていることやその対応への強い要請があることも見逃せない(Samuel Westrop, "Four Ways to Fight Extremism in Britain," July 8, 2014<<http://www.gatestoneinstitute.org/4390/uk-fight-extremism>>)。Westrop によれば、1、テロリストへの助成を止める、2、チャリタブル・トラストのイミュニティを取り去る(有限責任を限定する)、3、「情報の自由法」の適用をチャリティにする、4、宗教的過激主義者からチャリティの外套を取り去る(目的から宗教目的を取る)、などの対応が必要とされる。このようなラディカルと言ってよい規制強化には、チャリティコミッションや政府も踏み込んではいない。しかし、チャリティコミッションのボードメンバーの中に警察の反テロ関係者の導入(Peter Clarke は、前 Deputy Assistant Commissioner in the Metropolitan Police Service であって、Head of the Anti-Terrorist Branch and National Co-ordinator of Terrorist Investigations を務めていた人物)、規制マニュアルの作成、調査の強化等を行っている。また、具体的に、チャリティ認定に関係した事案も出てきており、政治活動の範囲、宗教活動団体の公益性認定、海外への資金支援などの規制と関連しての、チャリティコミッションの監督権限の範囲など重要な論点に関係しており、理論的にも重要である。しかし、本章では十分に触れることができない(この点については、第 3 章 1 の拙稿を参照されたい)。

³⁰² もちろん、理事(trustee)に対する賠償責任が課せられることになるし、横領などの犯罪行為があれば当然一般法での責任追及が行われる。

が行われている。労働党政権の下で作成されたこのガイドラインについては、その後保守党を中心とする連合政権に変わったこともあり、その妥当性を含めて緊張感のある議論が戦わされている(後述：5.1.2)。

他方、選挙関係諸法の場合には、基本的には選挙期間中の一般的な政党政治活動・選挙政治活動に関する選挙委員会による規制であって、チャリティのみならず一般的にあらゆる団体や個人に対するものである。その違反については刑事罰が科されることもある。一般にはチャリティ法による規制が、公益 NPO に対する規制の国際比較という点では重要になるとはいえ、特に以下の文脈を踏まえて、選挙法上の規制にも注目することがイギリスにおける状況把握のためには重要である。

すなわち、第一に、チャリティセクターを含めて激しいロビーイング活動が行われた結果、その強い反対を押し切って新法 **Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act, 2014** の導入が 2014 年初頭に行われたこと、さらに、この法の初適用がされるのが 2014 年 9 月から 2015 年の 5 月選挙までの期間であり、現在進行中でその適否についての議論が行われているからである。

また、第二に、チャリティ等の市民社会団体の政治活動の重要性にかんがみ、選挙委員会は、新法に基づいて「非党派キャンペナー」を対象にした規制ガイドライン **Charities and Campaigning** を作成しており、チャリティコミッションと緊密な連携をとりながら規制を行っているからである。チャリティコミッションの側も 2014 年法改正を受けて独自に「チャリティ、選挙、レファレンダム」(**Charities, Elections and Referendums**)を作成し公表している³⁰³。それだけ、チャリティにとってこの規制が重要な意味を持つと考えられているといつてよい。この規制についてもきちんと把握しておくことは、チャリティの政治活動規制にとって不可欠である。

ちなみに、この二つの法規制の関連についてもいくつかの問題が存在しており現在議論となっている。これらの規制の適否をめぐるセクターの内外で積極的な議論が行われているのである。

5.1.1 チャリティ法による規制：チャリティコミッション

(1) 2006 年、2011 年チャリティ法

最初にチャリティ法に基づく規制の概要を述べよう。本章でチャリティ法というのは、2011 年チャリティ法である。本法は、決定的な変化と言える 2006 年法を母体に、1993 年チャリティ法、1958 年レクリエーション・チャリティ法等をまとめる形で作られたものである。基本的な内容は、2006 年法を継承している。

2006 年チャリティ法は、いくつかの点で画期的である³⁰⁴。

³⁰³ Charity Commission for England and Wales, *Charities, Elections and Referendums*, July 2014.<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/346058/elect.pdf>

³⁰⁴ 本報告書第 2 章参照。なお、2006 年チャリティ法については、すでにいくつか紹介がある。中でも、石村耕治「イギリスのチャリティ制度改革(1)法制と税制の分析を中心に、(2)「社会的企業」構想実現のた

第一に、最大の眼目は、チャリティの要件の整備である。**charitable purpose** の類型が広がり 4 類型から 13 類型になり、一般性を持った公益的非営利団体の要件が形成された。よく知られているように、チャリティは法人格ではなく資格付与であるが、この資格が付与されることが税務当局による税制上の優遇措置に実質的に直結する。「チャリティ」は、日本語の語感での福祉や慈善よりもはるかに広い一般性をもった公益活動団体の資格となっている³⁰⁵。なお、2006 年法によるチャリティ目的類型の拡大は、政治活動にとって重要な意味を持っている(後述)。

まだ第二に、従来の判例法による **public benefit** への貢献という要件を法律的に明示したうえで、その内容については、チャリティコミッションにガイダンスの策定を含め大きく授權したことである。この点も、特に古くからの宗教関係団体や私立学校等が公益増進テストの審査で制約を受けたことが大きな政治的問題となったこともあって、非常に注目されている。また、議会がすべきことを、チャリティコミッションに投げてしまったことが問題だったという意見も当然に出てきている。

第三に、チャリティコミッションの法的地位の明確化も重要である(この点については、3.1 を参照)。チャリティコミッション自体は、その前身を含めれば 1601 年から始まり、1853 年法、またその後のいくつかの法制度改革を経て整備されてきたが、本法によってその地位・権限が非常に明確になった。

チャリティコミッションは、会計検査院等と同様に政府の大臣の統制を受けない独立の決定機関である。大臣の諮問機関である日本と異なり、独立の決定権限を持っている。メンバーは、公職コミッショナー任命制度³⁰⁶に基づいて、議会の承認を得て大臣が任命する。独自のボードと人事権を持つ。また、上述のように公益性の解釈のみならず、その他規制について「ガイドライン」を作成する権限を持っている。

さらに、第四に、主にチャリティコミッションの決定への簡易な形での不服審査機能を担うチャリティ・審判所(審判所)の創設がある。この制度自体は、チャリティに関する制度のみではなく、一般的な行政裁判所のシステムの中に位置付けられたものであるが、チャリティコミッションの決定についても、よく機能しているようである。

第五に、チャリティに特化した法人類型としての「公益法人」(**Charitable Incorporated Organisation**)の創設もある。この点は、チャリティセクター全体の構造問題として、他方での **CIC** の形成とともに非常に重要な意義がある。

このチャリティ法の改革は、日本での公益法人制度改革と軌を一にして行われたことも

めの各種共済組合の刷新と地域社会益会社(CIC)制度の創設」『白鷗法学』第 15 巻 2 号、2008 年、第 18 巻 1 号、2011 年。網倉章一郎「英国の新チャリティ法の成立とチャリティセクターのあり方」『城西国際大学紀要』16(1)、2008 年 3 月。また、久保友美「公益法人と NPO における法制度の違いに関する考察」『同志社政策科学研究』第 10 巻 1 号、2008 年 7 月など。

³⁰⁵ 歴史的な外観としては、近藤和彦「チャリティとは慈善かー公益団体のイギリス史」『年報都市史研究』15、2007 年 12 月など。

³⁰⁶ 「公職コミッショナー制度」は、政府の審議会や関係法人の委員の任命について広範囲にわたって恣意的な人事運用を配するための、非常に重要な制度である。この点については、青山貞一監修、日隅一雄訳『審議会革命ー英国の公職任命コミッショナー制度に学ぶ』2009 年、現代書館、をぜひ参照されたい。

あり、日本の法制のモデルとして、どこが異なっており、どこが同じなのかを確認することにも、日本の法制の特徴を理解する上で重要な意味があるが、さらに今後のこの法制の運用や改革についても、日本の制度運用に重要な示唆を与える法実践であると言えるだろう。

なお、イングランド、ウェールズの The Charities Act 2011 の他に、The Charities Act (Northern Ireland) 2008、The Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005、がイギリスにおけるチャリティ規制法として存在しているが、今回は言及しない(第 6 章溜箭論文を参照)。

(2) チャリティコミッション「声をあげる：チャリティによるキャンペーンと政治活動に関するガイダンス(CC9)」

2006 年チャリティ法の改正ののちに、2008 年に、この改正法に基づいて、チャリティコミッションによって、チャリティの政治活動の規制についてのガイドライン(CC9)が作成された。この版が現行規制の基準となっている³⁰⁷。以下に述べるように、本ガイドラインは全体として、チャリティの政治を現行法の範囲においてかなりの程度広範囲に認めたものとなっている。

1) 基本的な原則

チャリティ法の規定上、チャリティであるためには、組織は、同法 3(1)に列挙されている目的のどれかに該当し、かつ公益(public benefit)に資するチャリタブル目的のみによって設立されなければならない。組織は、その目的が政治的である場合には、チャリタブルであることができないとされる。

この点、日本の特定非営利活動促進法(以下特活法)のように、「特定非営利活動を行うことを主たる目的」とするという規定ではない。つまり、「主たる目的」と「従たる目的」などの区別はなく、組織目的を排他的にチャリタブル目的のみに限定している。

他方、キャンペーンや政治活動が、チャリティの「正当で価値ある活動」であることが、

³⁰⁷ CC9 については、チャリティコミッション、岡本仮訳『声をあげる：チャリティによるキャンペーンと政治活動に関するガイダンス(CC9)』2014 年(Charity Commission for England and Wales, *Speaking Out: Guidance on campaigning and political activities by charities (CC9)*)< <http://forms.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/managing-your-charity/speaking-out-guidance-on-campaigning-and-political-activity-by-charities-cc9/>>)を作成したので参考にされたい(本節末参照)。

このガイドラインの作成、およびその維持の当否についても、政治的議論の的である。本章執筆時点である 2014 年秋にも、チャリティコミッションのチーフエグゼクティブである Paula Sussex が、2015 年の選挙あけに CC9 のレビューについて議会で言及したことも、セクターでは重要なニュースとして受け止められた(Sam Burne James, “Guidance on charity campaigning will be assessed after election, says Paula Sussex,” *The Third Sector*, 19 November 2014, < <http://www.thirdsector.co.uk/guidance-charity-campaigning-will-assessed-election-says-paula-sussex/governance/article/1322641>> など参照)。

明確に承認されている。一見すると矛盾がある。しかし、この矛盾は、組織目的とその手段としての活動とを区別することで解決される。つまり、キャンペーン、あるいは政治活動は、そのチャリタブル目的の実現を支持・遂行する文脈において(in the context of supporting the delivery of its charitable purposes)のみ、チャリティによって取り組まれ得る。「主たる」「従たる」ではなく、組織目的をチャリタブルなものに限定したうえでその遂行の手段としてであれば広範囲な活動(その意味では、明言してはいないが諸活動を体系づけるという意味での「目的」も含まれると言ってよいであろう)が許容されるのである。

ただし、チャリティは、「政党政治活動」を行うことができない。つまり、政党を支持したり利益を与えたりすることができないとされている。チャリティは「自らのチャリタブル目的を支持・遂行する方法において、政党と関与することができるが、そうするにあたっては、政治的中立性を維持しなければならず、公衆の中立性についての認識を確保できるように他の諸政党との共同も考慮すべき」であり、「理事は、チャリティが政党とのいかなる関与についても可能なかぎり公開かつ透明であるようにすべき」とされている。

2) 用語法

このガイドラインの理解のために、まず用語法を確認しておくことが必要である(CC9)。

(1)キャンペーン(Campaigning)：我々は、この言葉で、意識の向上(啓発)、及び、特定の問題について支持を動員して、公衆を教育したり巻き込もうとしたり、公衆の態度に影響を与えあるいは変化させようとする試みを指す。我々は、また、現行法の順守を確実にすることを目的とするキャンペーン活動を指すためにも用いる。

(2)政治活動(Political Activity)：我々は、この言葉を、この国であろうと海外であろうと、法律、または中央政府、地方政府、その他の公的機関の政策または決定の変更に対して、支持を確保したり、または反対したりするチャリティの活動を指すものとして使用する。それは、チャリティがその廃止や修正に反対する場合に、現行法の一部を保持しようとする活動を含む。これは、現行法の順守の確保を目的とする活動とは異なる。これは、(1)キャンペーンに当たる。

この他に、「政党政治活動(party political activity)」という表現がある。政党の利益を推進したり、政党や、候補者や政治家に対する支持や資金支援を行ったりすることを意味する。

このガイドラインでは、「キャンペーン」は「政治活動」とされておらず規制されていないことに注意が必要である。現行法の順守を目的とする、といった場合、例えば、「難民関係のチャリティが、難民が行う社会的に積極的な貢献を強調し、政府に対して難民の権利を実現するために現行法の実施を要求する」ことも入る。日本では、憲法の擁護や順守を訴える運動、現行法に定められている生活保護施策の完全実施を求めたり、労働法による労働時間規制の完全順守のための施策を国に求めたりすることは、ここでいう「キャンペ

ーン」であり、「政治活動」には当たらない。また、「貧困及び環境に関するチャリティが、銀行の化石燃料採掘計画への投資に反対してキャンペーンを行う」ことも働きかける対象が政府等の公的機関の政策変換ではないために、「キャンペーン」に該当し「政治活動」として規制されない³⁰⁸。

他方、ここで示されている狭義の「政治活動」には、「政党政治活動」は入らない。一般に広義で使う場合には、「キャンペーン」や「政党政治活動」が含まれる場合もあるし、特に「政党政治活動」は典型的な「政治活動」であり得るけれども、CC9の文脈では、「政党政治活動」は基本的に禁止されていることもあり、狭義における、つまり「政党政治活動」と区別される「政治活動」が、どの程度まで可能かが特に重要な焦点として取り上げられている。

3) 論点

以上の原則の適用について、幾つかの境界線問題が重要である。

1. 政治的目的が同時にチャリタブルであることができるか、
 2. チャリタブル目的を支持・遂行する文脈であっても、どこまで政治活動を行うことが許容されるか、
 3. 禁止されている「政党政治活動」と許容される「政治活動」との境界線はどのようになっているか、
- などである。

1. 政治的目的が同時にチャリタブルであることができるか。

CC9は、「政治的目的はチャリタブル目的ではありえない」という立場に立っている。列挙されているチャリタブル目的は、同時に政治的目的であり得ることがあってもその場合には、公益性を持つチャリタブル目的であることが否定される。

2. チャリタブル目的を支持・遂行する文脈であっても、どこまで政治活動を行うことが許容されるか。

これについては、「政党政治活動」を行わない限り非常に広範囲に許容されているといえることができる。具体的には、○ 政治目的を、チャリタブル目的を支持・遂行する文脈に位置付けられていれば定款上にも書くことも可能、また、○ 一定の時期に、その資源の全部を「政治活動」に投入することも可能であるし、さらに、○ 情

³⁰⁸ この点は、日本の法律上、判例上の「政治活動」の定義とは大きく異なっている。日本の場合には、現行法や政策を擁護・支持しようとするものか、現行法や政策を改変しようとするものかについての区別がない。日本での法律上の政治活動の定義は、判例や政治資金規正法などによると「政治上の主義もしくは施策を推進し、支持し、もしくはこれに反対し、または公職の候補者を推せんし、支持し、もしくはこれに反対することを目的として行なう直接間接の一切の行為」となっている。なお、この現行法や政策の変化を求める活動のみを「政治活動」とするのは、後述のように重要判例の定義によっているのもあって、イギリスでも一般社会での用語法と同じというわけではない。また、米国における規制の用語法とも異なっているので注意が必要である。

動的な、あるいは論争的な方法で活動することも、デモなどの示威行為を行うことも許容される。

資源について、CC9 には次の事例が挙げられている。

あるチャリティが、イギリスの村の保存を実現するために設立されその地域で長く続いてきた。しかし、実施されれば農村の保存を大きく損なうであろう大規模な新しい開発を行う提案を、地方政府が承認する過程にある、ということが分かった。このチャリティは、その提案に反対してキャンペーンを行うことが、チャリタブル目的の実現の支持・遂行、あるいは貢献の効果的な方法であると信じるべき合理的な根拠があるがゆえに、この活動のためにすべての資源を投入するべきであると決定する。初めは、どのぐらいの間キャンペーンをする必要があるのかも分かっていないが、理事は、リスクを考えて、この活動にチャリティの資源を使い続けることの妥当性を定期的にレビューすることを決定する。

非常に説得的な事例であると言えるだろう。また、「事実に正確でよく基礎づけられた証拠」に基づいているかぎりは、「公衆に強い情動を喚起する」宣伝・広報も許容される。これを行うことはリスクを伴うが、それを理事会がきちんと確認して意思決定を行っているのであれば、妥当であるというのが CC9 の基準である。

ただし、このような広範囲な政治活動の許容も、それがチャリティの「持続的な唯一の存在根拠」になることは否定されことになる。チャリティ目的のみが存在根拠であり、それが政治的目的であることが否定されているからである。つまり、事実上の存在目的になることが否定されていると言ってよいであろう。

3. 禁止されている「政党政治活動」と許容される「政治活動」との境界線はどのようなになっているか。

「政党政治活動」への関与は否定されるのを前提としても、具体的な「政治活動」は常に「政党政治活動」や選挙活動と関係を持つことがある。チャリティは、政党への一般的支持を与えることはできないし、候補者への支持を与えることはできないが、しかし、政党の個別の政策を支持することは、そのチャリタブル目的の文脈において妥当と判断するのであれば、可能である。また、政党の集会などでも、政党への投票を支持してはならないが、逆に政党の政策に影響を与えようとすることはできる。

このように、チャリタブル目的における限定、政党政治における限定はあるものの、チャリティの広い意味での政治活動の正統性を非常に明確に認めたうえで、具体的な規制のラインを事例を挙げて明示するように努力している。この態度は、CC9 の基本的な立場として、次のような姿勢が明示されていることに明らかである。

キャンペーン、アドボカシー、そして政治活動は、チャリティが取り組む全く正当で価値ある活動である。多くのチャリティは、それぞれの受益者(beneficiaries)、さらにより一般的にその地域社会と、強い結びつきを持っている。高い水準の公衆の信頼を受けており、非常に様々なコースを表現している。これゆえに、チャリティは、受益者のためにキャンペーンしアドボケートする独特の文脈におかれている。チャリティが法や政府の政策の変更を求める場合、一定のルールが適用される。

我々は、すべてのチャリティが、もしすることを決定したのであれば、正当にできることについて自信を持つことを望んでいる。それゆえ、チャリティのキャンペーンについての基本的な法的立場はガイダンス改定以前と変わっていないけれども、このガイダンスでは、チャリティがキャンペーンする自由と可能性とに最初に焦点を当て、その後にのみ、理事が心にとめておかなければならない制限とリスクについて述べることにする。

このような基本姿勢が、この CC9 というガイダンスにはよく表れているといえる。

その上で、チャリティコミッションは、規制について摘発的ではなく指導する形での執行を行うことを確認したうえで、もし規制に違反した場合には、チャリティ資格の喪失³⁰⁹や理事による損害賠償などの可能性があることを指摘している。

5.1.2 選挙法による規制：選挙委員会

(1) 2000 年選挙法(PPFRA)、2014 年ロビー法

選挙関係の規正法は、Party Parties, Elections and Referendum Act 2000 (“PPERA”)である³¹⁰。ロビーイング法(The Transparency of Lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014)は、2014 年の 9 月 19 日に発効した。本法は PERA の規制を変化させることになった。他にも、例えば放送で活動しようとするれば放送法の規制を受ける等関係法令は存在するが、ここでは、この PERA(以下、選挙法として略す)に基づく選挙委員会の規制を概観する³¹¹。

³⁰⁹ この点は、CC9 及びチャリティ法にきちんと記載されているが、チャリティコミッションの権限の問題としては、法的な議論が存在している(第 3 章 1 参照)。

³¹⁰ 本法については、例えば、間柴泰治「『2000 年政党、選挙及び国民投票法』の制定とイギリスにおける政党助成制度」『レファレンス』2004 年 8 月、に部分的な紹介がある。

³¹¹ なお、本文に示した 2 法は中心的なものであるが、それ以外にも関連する多くの法規制が存在している。2014 年 12 月 9 日に、法務委員会(Law Commissions)が選挙法改正のパブリックコメントに入ったことを受けて、選挙委員会は声明を発表している。その中で、イギリスの選挙法は、「膨大で、断片化されており、かつ不必要に複雑である。近代化が必要であり、それは、現在あるものをまとめるというのでは不十分であって、単純化が必要なのだ」という選挙委員会の法律顧問 Bob Psner の言葉を引いている(The Electoral Commissions. "Statement: Law Commissions' consultation on electoral law reform", News release published:

09-12-2014,<<http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-reviews-and-research/statement-law-commissions-consultation-on-electoral-law-ref>

特に、2014 年ロビー法は、立法されたばかりであるばかりか、その立法過程においてボランティアセクターが関与する激しい政治的論争があり、法案自体も変遷を遂げ、さらに議会でも最終的な修正が僅差で修正が否決されて成立したといういわくつきの法律である³¹²。そして、その執行のために選挙委員会によって作成された中心的なガイドライン、**Introduction: Charities and Campaigning** も、発表されてから何度も修正を受け、本章執筆時の 2014 年の 12 月にも新たな修正が加えられるという状況にある。また、ボランティアセクターの側からは、その執行をめぐる、現時点においても様々な反発がなされている状況があり、2014 年夏には野党から本法の廃止提案も出され、2015 年の選挙によっては本法の廃止ないし大規模修正の可能性も取りざたされている³¹³。

とはいえ、日本では、NPO、特に公益法人や特活法人の政治活動について議論すること自体が多くないが、それ以上に NPO にとっての、公職選挙法、政治資金規正法を初めとする諸法による規制を視野に入れてきちんと検討し議論することがほとんどない状況がある中では、イギリスにおける同様の領域での法規制の概要とそれをめぐるボランティアセクターの強い関心とその実践的な議論を紹介しておくことは、意義があると思われる。

(2) 選挙委員会ガイドライン「チャリティとキャンペーン」

これらの法は、チャリティのみならず、様々な団体及び個人の政治活動・選挙活動につ

orm>。

なお、法務委員会のパブリックコメントは「選挙法プロジェクト」の一環である。このプロジェクトは、2012 年 12 月 11 日にスコーピング段階を終わり、改正作業に入り、同日パブリックコメントを開始している。そして、2015 年夏に政府にレポートを提出する予定となっている。このパブリックコメントの開始時の法務委員会の発表によれば、イギリスの選挙法には主要な 25 法があり、「ますます複雑化し断片化しており利用しにくくなっている」。そこで、二つの原則、「・選挙を規制する諸法を、すべての選挙を規制する単一の貫した法的枠組みに合理化すべきである。・選挙法はすべてのタイプの選挙で一貫したものとすべきである」、に基づく改革を進めるという *The Law Commission, Electoral Law*, <<http://lawcommission.justice.gov.uk/consultations/electoral-law.htm>>。

³¹² 1st reading は、House of Commons で 2013 年 7 月 13 日に行われた。その後、NCVO などのセクター団体から強力なロビー活動を受け、議会での審議が中断しパブリックコメント期間を設けたり、法案自体に大きな修正が加えられたりした結果、2014 年 1 月 30 日に *Royal Assent* を受けて法となった。この過程において、NCVO や ACEVO を含めて広範囲なボランティアセクターからの支援を受けて *The Commission on Civil Society and Democratic Engagement* が立ち上げられ、議会に対する具体的な改正提案等を行った。また、この委員会は、立法後もそのモニタリングのパブリックコメントを行っているが結果は公表されていない。なお、制定過程におけるボランティアセクターの活動は、それ自体、セクターの活発な政治活動の事例として非常に興味深いところである。

³¹³ 労働党は、来年の総選挙のための政策として本法第二部の廃止を提案すると同時に、必要な選挙法の改正についてのパブリックコメントを行っている(*Your Britain* という党の政策形成のためのポータルサイトで公表されている *The Labour Party, Your Britain: Part 2 of The Lobbying Act*<<http://www.yourbritain.org.uk/agenda-2015/policy-review/policy-review/part-2-of-the-lobbying-act>>)。これに対する NCVO の応答も公表されている(NCVO, "NCVO response: Labour :Policy Review of Part 2 of the Lobbying Act"<http://www.ncvo.org.uk/images/documents/about_us/media-centre/ncvo-response-labour-lobbying-act-consultation-nov-2014.pdf>)。

いての規制である。特に、チャリティの政治活動規制について議論する場合には、関係する部分を取り出し、かつチャリティの活動に特有の問題点について解釈を踏まえて基準を具体化することが必要である。これらは、寄附、選挙運動、連合体での運動、非党派キャンペーンとしての登録、規制対象経費、報告様式など、様々な細かいガイダンスや書式として用意されている。ここでは、この概要を把握するために、各チャリティ規制機関と選挙委員会が共同で作成した **Charities and Campaigning**³¹⁴ というガイダンスを中心に紹介したい。

1) 非党派キャンペーンの登録

このガイダンスの意図は、次のように説明されている。

「その意図するところは、チャリティが、法的義務に合致し、政治的独立を保持し、その公衆からの信頼を確保しつつ、選挙の準備期間に自信を持ちかつ効果的にキャンペーンを行う力を与えることである」。

CC9 同様、チャリティの政治活動を抑圧するのではなく、できる限り基準を明確にして、チャリティが「自信を持ちかつ効果的にキャンペーンを行う」ことを目的として明確にしていることは注意されてしかるべきである。

その上で、チャリティ法と区別された選挙法による規制を具体化している。

この規制では、一定の要件に合致すると「非党派キャンペーン」としての登録が求められる。

「非党派キャンペーン」とは、選挙準備期間(in the run-up to the election)にキャンペーンを行う個人・団体を指す。ここでいう「キャンペーン」は、CC9 の定義する限定された意味とは異なっていることに注意する必要がある。より一般的辞書的な、「(政治)運動」、「推進(反対)活動」という語義で使われていると言ってよい。また、非党派キャンペーンとは、単にチャリティを指しているのではなく、定義されている活動を行っているものすべての名称であり、規制も一般的なものである。

この非党派キャンペーンのうち一定金額以上を支出して「規制された非党派キャンペーン」を行う者は、選挙委員会に登録しなければならない。一定金額以上の支出とは、「規制期間」に、イングランドで 20000 ポンド、スコットランド他では 10000 ポンド以上である。登録した場合、この個人・団体は「登録非党派キャンペーン」と呼ばれる。「規制期間」とは、UK の総選挙の場合には 365 日、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの議会、EU 議会では 4 か月間の選挙準備期間である(ただし、2015 年選挙については、9 月 19 日の新法の発効日から来年 5 月 7 日の投票日までとなっている)。

なお、チャリティ規制機関(チャリティコミッション等)は、「選挙期間」(選挙が公示され

³¹⁴ The Electoral Commission, *Charities and Campaign*,
<http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/165961/intro-campaigning-charities-npc.pdf>

てから投票日まで)については、特別のガイダンスを作成している³¹⁵。この期間は 22～24 日であって、上記の選挙準備期間における「規制期間」とは異なっているので注意が必要である。

「規制された非党派キャンペーン」とは、下記の二つの条件に合致したものである。

一つは、「目的テスト」である。

これは、その活動が、「政党、特定の政策や争点を支持したり支持しなかったりする候補者集団、を含めて、政党や候補者集団への支持あるいは反対の投票を、投票する人々に影響を与えようとしていると、合理的にみなされる」かどうか、である。

もう一つは、「公衆テスト」である。

これは、「公衆を対象にしており、公衆によって見られたり聞かれたり、あるいは公衆が参加する活動」かどうかである。

つまり、目的として投票者の行動に影響を与えようとし、対象が開かれた公衆であれば、「規制された非党派キャンペーン」に当たるわけである。ただし、この「規制された非党派キャンペーン」自体を禁止するのではなく、その支出費用上限等を定めるのが選挙法による規制である。

2) 規制内容

非党派キャンペナーは、定められた上限金額以上の支出を行うことができず、かつ支出・寄附についての報告義務が課せられる。例えば、イギリスの国会議員選挙に使える金額の上限は、イングランドは 319,800 ポンド、スコットランドは 55,400 ポンド、ウェールズは 44,000 ポンド、北アイルランドは 30,800 ポンドである。特定の国会議員選挙区(群)に対する支出「特定選挙区キャンペーン」は、9,750 ポンドまでである。

規制されたキャンペーン活動に支出された 500 ポンド以上の寄附はすべて報告されなければならない。これらの報告は選挙委員会のウェブ上で公開される。これに該当しない一般的な活動に対する寄附についての報告義務はない。なお、チャリティは、その子会社を含めて、政治献金を行うことはできないし、政党にいかなる財政的支援や資源提供を行うこともできない。

政党や政治家との接触については、「公衆の認知における中立性の確保」をチャリティコミッションは求めている。ロビーイング等は選挙法の規制外であるが、公衆の参加を求める形でのロビーイングであれば、政党や候補者への支持や反対について有権者に影響を与えることと見なされて、規制された活動としてカウントされる(つまり報告義務と支出上限

³¹⁵ Charity Commission for England and Wales, *Charities, Elections and Referendums*. なお、さらに、政党や候補者については、“long campaign period”と“short campaign period”の違いがあり、選挙資金の規制が別々に行われている。2015 年の総選挙の場合、long campaign は 2014 年 12 月 19 日に始まり解散日(公式に、議員や議員立候補予定者が候補者になる日)に終わる。short campaign は、解散日に始まり、投票日、つまり 2015 年 5 月 7 日に終わる。それぞれの期間に候補者が使うことができる資金の額が別に規制されている。なお、Short campaign period が、上記のチャリティコミッションのガイドラインの「選挙期間」に当たる。

が課される)。

なお、選挙資料として、政党や候補者支持を示すものを会員等へ送ることは規制された活動に当たり費用制限に該当するが、その活動自体がチャリティコミッションによるチャリティの政党政治への非関与の制限に該当するので、違法ということになる。公衆向けの演説会などで、特定の政党や候補者を招いたり招かなかったりすることも、チャリティ法上の規制によって禁止されているが、選挙法上は、費用上限対象活動になるだけである。つまり、政党に対して非選択的であればどちらの基準によっても規制されない。非選択的であり、かつ特定の政党や候補者を招かない場合というのは、招かないことに「公平な」理由が必要である。「公平」な理由としては、例えば、会の運営が非常に困難になるであろう様な安全上の理由が考えられるし、その地域での知名度や、地域での議員の数などによる選択理由も考えられるとされている。

なお、他の非党派キャンペナーと「連合してのキャンペーン」(joint campaigns)についても、一定の計算に基づいて費用上限が適用される。

3) 論点

ここでも、境界線問題が重要になる。二つの登録要件のテストについては、論点として重要である。

1. 目的テスト

目的テストそのものが多くの議論を呼ぶ条件である。というのは、先に見たようにチャリティ法による規制としてチャリティは、政党政治活動を行うことを禁じられている。とするならば、目的テストに合致するようなチャリティはその資格を奪われるのではないか、という当然の疑問が出てくるからである。

これに対して、選挙委員会は、この基準はチャリティコミッションの基準よりも広く、差があることを強調し、チャリティコミッションも、一定の範囲でチャリティ法上の規制においては合法的領域があることを確認している。

この領域に該当する可能性があることとして注意が喚起されているのは、以下のような場合である。選挙委員会によれば、選挙法は、「特定の政党や候補者の名前を出さない場合」でも、「特定の争点に対して関心を高めようとする活動」であっても、規制された活動に該当する場合がある、としている。CC9 で認められた特定政策に関するアドボカシーであっても、また、チャリティの主張している特定の政策を支持する政党や候補者を支持する、またその政策に反対している政党や候補者に反対する、というような形であっても、投票に影響することを意図していると思なされれば規制された活動になる可能性があるわけである。

ただし、注意すべきなのは、これらの活動自体を禁止しているわけではないということである。規制されたキャンペーン活動に使う金額に対する制限があるだけであって、その活動自体を禁止しているわけではない。チャリティコミッションが許容している活動であ

っても、その活動に費やされる費用に上限を置くというのが規制内容になっている。

いずれにせよ、この基準は、何がこの規制された活動の範囲になるのか(また、どこまでの費用がこの活動費用として産出されるのか)が大変あいまいであってチャリティの自己規制を誘発し抑圧的な影響があるとして、NCVO や ACEVO 等が、中心的に批判している点である。

2. 公衆テスト

「公衆テスト(the public test)」の方は、以下のように説明されている。

ガイドラインによれば、「会員や関与している支持者(members and committed supporters)」は、公衆あるいはその一部とはみなされない。このなかには、「ダイレクトデビットによる定期的寄附者、毎年の予約をしている人々、そのチャリティに活動的に関与している人々」が含まれる。

当然「関与している支持者」の具体的な範囲が問題となる。ガイドラインによると、「フェイスブックグループやツイッターフィードへの参加、一般的な商業的目的のために作られたメーリングリストの参加者、e-mail アップデイトに登録している人々」というだけでは、この中に含まれないとする。公衆あるいはその一部と見なされる人々に対して、選挙関係資料を作成配布したり、戸別訪問や(電話によるものを含め)「市場調査」を行ったり、公開のイベント等を行ったりすれば、この規制された活動に該当し、それに対する支出金額がカウントされることになる。

3. その他

具体的な法執行の点から、特に問題とされているのが、費用計算事務が過大であることである。なかでも、「スタッフコスト」の問題が指摘されている。つまり、特定職員の専従を「規制されたキャンペーン」が行うのであれば明確であるが、具体的にはスタッフが様々な関連活動をするなかの一部が「規制されたキャンペーン」に該当するであろうことが想定される。その場合の線引きの基準が不明確であるということが主張されている。

また、特定選挙区への支出上限と選挙全体への支出の上限との関連、その計算方法についても、その複雑さから改善が必要という声が多い。

いずれにせよ、NCVO も、チャリティ自体についても、また選挙に係る活動についても、透明性が重要であることを認めている。しかし、2014 年のロビー法以前の選挙法自体にあいまいな点が多いことが問題の根本にあるとされている。2014 年ロビー法がその改善のためのよきバランスを得た明確な法となっていない、というのが、批判側の主張である。

しかし、ロビー法自体は上述のように、法案段階でパブリックコメントや批判の声を受けて大きな修正を経た上で立法までこぎつけられた経緯があり、その意味では政府側としては、すでに多くの意見を取り入れて来たというのが基本的見解であり、その上で 2015 年選挙での経験を踏まえ必要な部分については見直していけばいいと主張している。

NCVO 等は、チャリティの政治活動に関する CC9 基準に基本的に肯定的であって、その

基準以上の制限をかけることについて、懐疑的であるということができよう。NCVO は、2015 年選挙に向けてチャリティセクターを代表してのマニフェストを発表して、セクターの発展のための一連の政策の実現を要望し、各チャリティにも、それぞれのチャリティ目的の実現のための政策的実現に向けて、積極的に選挙に関与することを唱導している。そして、同時に NCVO としては、自らはチャリティとして非党派キャンペナーとしての選挙委員会への登録は必要ない、という立場である。それは、基本的には CC9 で許容されていないような政党政治活動は行っておらず、選挙委員会の基準にも該当しないはずだ、という考え方があるからである。ということは、他のチャリティに対しても、積極的な登録を呼びかけることが必要だとは考えていない、と言ってもよいであろう。

いずれにせよ、2014 年ロビー法の帰趨、つまり改正選挙法の命運は、2015 年の選挙結果にかかっている。

5.2 チャリティの政治活動をめぐって

前節では、チャリティ法、及び選挙法の二つの方向からのチャリティの政治活動の規制について概観した。以下では、この概観を踏まえ、選挙委員会の規制ではなく、特にチャリティ法に基づくチャリティコミッションの規制をめぐる動向を紹介することにしたい。

日本での公益認定等委員会による公益認定やその後の監督、特活法に基づく都道府県知事の認証とその後の規制の在り方にとって、参考になるとことが多いと思われるからである。選挙法による規制については、日本での政治資金規正法、公職選挙法による規制体制との比較になるが、彼我の違いは非常に大きくかつ重要であって、その重要性からも本章の一部として取り上げることはできない。

本節では、最初に、現行チャリティ法による規制の背後にある論理を整理し、次に、現行 2008 年 CC9 成立についての政治的文脈を論点とともに紹介する。さらに、このような寛容な規制に対する反対派の動向と議論を複数の事例で紹介したい。さらに、そのような激しい議論の中で、現行規制の具体的あり方を示す二つの事例についてのチャリティコミッション及び審判所の対応を紹介しよう。

5.2.1 現行の法的規制の論理

本来、非営利公益団体(イギリスの文脈においては公認された公益的 NPO としてチャリティ)は、政治活動を行うことが許されるのか、あるいは逆に言えば規制することができるのか、そしてもし全面的な禁止か自由でなければ、どのような規制が望ましいのか、そしてそれぞれの根拠は何か、という問題は、十分に原理的に考えられてしかるべき問題である。

前提として、結社の自由、表現の自由が承認されている民主主義国家においては、自由に団体を形成することができるし、その言論や表現の自由についても政治的表現の自由を含め承認されるべきことが規範として存在している(後述)。その上で、特に税制上の優遇措

置と結びついたチャリティの登録の要件としては、どの程度の政治活動規制可能なのか、が問題となる。この場合、一般には、チャリティは、一定の限定された公益目的のサービス提供が公益に資するがゆえに、税制上の優遇措置が与えられる、とされる。

そこで、第一に、団体の目的として、政治的目的はそれ自体として公益目的足りえるか、あるいは主要には政治的目的でなくても一定の政治的性格を持った目的は公益目的足りえるか、非政治的公益目的と政治的目的とを併存して持てるか、また、主要目的としては非政治的目的であっても従属的目的、あるいは手段として政治的目的を持てるか、などの目的の政治性に関する議論がある。第二に、目的自体の政治性とは別に、その団体の活動として政治性を持った活動は認められるか、どの程度まで、あるいはどのような種類の政治的活動が認められるか、という許容される活動の政治性に関する議論がある。

先に見たイングランド・ウェールズのチャリティコミッションの規制の現状は、これらの点について、次のように整理することができる。若干繰り返すことになるが確認しておきたい。

第一に目的について。チャリティは、団体として公益目的のみを持つことができる。法に列挙されているどれかに該当し、かつ公益(public benefit)に資するチャリタブル目的のみによって設立されなければならない。組織は、その目的が政治的である場合には、チャリタブルであることができないとされる。

第二に活動について。政治活動は、当該チャリタブル目的にとって手段として位置づけられるかぎり、広範囲に認められる。政治活動が唯一の存在意義になってはならない。ただし、政治活動のうち、政党政治活動は認められない。

この枠組みにおいて、第一に議論になるのは、政治的目的はチャリタブルであり得ないか、あるいは公益的ではあり得ないか、である。

チャリティコミッションがこの問いに否定的であるのは、従来の判例法の主流の解釈によっているからである。この解釈は、典型的には、*McGovern v Attorney-General* (1982) Ch 321 に表現されている政治活動の定義に関する判例、あるいはそれ以前の判例の名を取ってボウマンの原則などと表現されることもある政治活動規制の考え方である。

マクガバン事件とは、1961年に任意団体として設立された国際人権救援機構(Amnesty International)は公益目的として考えられる部分について、1977年にアムネスティ・インターナショナル・トラスト(Amnesty International Trust)を設立しチャリティ資格を求めたことに発する訴訟である。この求めをチャリティコミッションが拒否したことから、トラスト側が訴えて訴訟となり高等法院での判決が下された。

この判例には、重要な論点がいくつもあるが、

1. 政治的目的を含む場合には、その目的はもっぱらチャリタブル(exclusively charitable)であるとは言えない。
2. 現行法や政府政策の変革を求めるということは、政治的である。国内法のみならず外国の法や政府政策の変革を求めるという場合も同様である。

本判例において、Slade J は、政治的目的について、以下を示した。「1. 特定の政党の利益を促進する、2. 本国の法の変化をもたらそうとする。3. 外国の法の変化をもたらそうとする、4. 本国の政府政策や政府機関の特定の決定の転換をもたらそうとする。5. 外国の政府政策や政府機関の特定の決定の転換をもたらそうとする」こと(これが、CC9 における「政治活動」の定義に反映されている)。

3. 団体の目的の手段としての付随的な政治的活動は、チャリタブルな地位を覆すものではない。

4. 現行法や政府政策の変革を求めることがチャリタブルでないのは、チャリティコミッションも法廷も、その公益性を判定する手段がないこと、また立法府の権限を侵すことになるからである(これは、以前の判例からの継承)、

等の点が重要である。この判例は、Bowman v Secular Society [1917] AC 406, the National Vivisection Society v IRC [1948] AC 31 などの基本判例の継承として位置づけられている。その意味では、これら判例での言及をまとめて(あるいは拡大整理して)表現したものということもできるだろう。

(2) 現行 2008 年 CC9 成立の文脈

2008 年版の現行 CC9 は、それ以前の CC9 を改訂したものであるが、どちらもこの判例の考え方を覆したものではないとされている。ただし、この改訂は、チャリティの政治活動について、この判例法解釈を前提としたうえで最大限の許容性を規範化したものということができるであろう。

もともと、日曜労働の廃止を唱えた the Lord's Day Observance Society や 奴隷制廃止を進めた Anti-Slavery International³¹⁶、婦人参政権運動の展開など、活発なアドボカシーはイギリスのチャリティの伝統であるとも言える³¹⁷。法律的な政治活動への規制は、20 世紀に入ってからだとされる。

しかし、他方でチャリティの目的制限と関連して、福祉、教育、宗教などの領域でのサービス提供の役割に限定されるべきだという主張も根強く存在している。これらの論争や規制をめぐる闘争は、歴史上しばしば行われてきた³¹⁸。

³¹⁶ Mike Kaye, *1807-2007: Over 200 years of campaigning against slavery*, Anti-Slavery International, 2005 < http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/1/18072007.pdf > は、この団体の歴史的なキャンペーンについての概観を与えている。同時に、「21 世紀における奴隷制」として、債務奴隷、児童労働、人身売買、国家による強制労働、世襲的奴隷制を列举し、現在の活動も紹介されている。

³¹⁷ 判例上は、初期のものとして、1897 年に、ビショップが「保守クラブと村図書館」を「すべての酒精飲料やダンスから守地、保守主義的原理の増進と宗教的精神的改善を図る」ために遺贈したケース(「保守」と訳したが大文字であり実際には保守党の意味)について、チャリティ資格を認めたものもある(Re Scowcroft[1898]2 Ch.638, L A. Sheridan, 'Charity versus Politics', *Anglo-American Law Review*, 47, 1973 に言及がある)。

³¹⁸ 例えば 1969 年にチャリティコミッションのレポートには、「現代の発展」として「圧力集団」、「アクショングループ」、「ロビー」が出現してきたことが言及されている(Sheridan, *op. cit.*)。

例えば、サッチャー時代にあたる 1990 年には、当時最大の規模のチャリティであった Oxfam は、少なくとも 80 年代には活発な国際的なアドボカシーを展開していた。これに対してチャリティ・コミッショナー(Charity Commissioners for England and Wales、チャリティコミッションの前身)がチャリティの地位の政治的乱用に関する調査に入り、91 年にはその報告が公表されている³¹⁹。その中で、チャリティは、南アフリカの「アパルトヘイトの廃止(やその他)、あるいは特に制裁の持続(やその他)を確保することに名前を貸すべきではない。これらはチャリティの権限の範囲外にある政治的問題である」として、その活動が批判されている。チャリティは「当該の国や社会における社会的経済的政治的構造における貧困の原因に影響を与えたり変化を与えたりすること」を避けるべきだということである。これに対して Oxfam は、キャンペーンの再組織を行って関係の修復に努めて対応したが、結局キャンペーンを止めることはなかった。

その後、保守党政権が 1997 年のブレア率いる労働党の地滑りの勝利によって終わると、ニューレイバーの政策は、ボランティアセクターの役割を高め、1998 年のコンパクトにおいては、政府との間でボランティアセクターの政策形成への参与を明確に認めることとなった。ナショナル・コンパクトにおいて、「ボランティア組織・コミュニティ組織は、その目的を増進するために法の範囲内でキャンペーンを行う権利を持つ」とされ、「法の範囲内において、キャンペーンを行い、政府政策にコメントし、政府政策にチャレンジする権利」を、政府は承認するとされた³²⁰。2006 年 12 月には、サードセクター担当大臣のエド・ミ

³¹⁹ 以下、この事件については、Peter Burnell, “Charity law and pressure politics in Britain: after the Oxfam inquiry,” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 3, No.3 (Dec. 1992), pp.311-334 が詳しい。同様に Christian Aid に対して、南アフリカや中東の過激な集団への支援に関して公的な調査が行われた。また、サッチャー政権の末期には、労働党や労働組合、平和運動と結びつきの強かった War on Want の財務破綻についても、チャリティ・コミッショナーの調査が行われ 1991 年に報告が公表された。なお、当時は 1960 年チャリティ法の下にあった。

³²⁰ この経緯については、チャリティの政治活動に対して(同時に労働党に対して)非常に批判的な立場をとるチャリティ法の重鎮の一人である Hubert Picarda QC の簡潔な政治的動向の表現がある(‘Speak out: campaigning and the voluntary sector,’ *Solicitors Journal*, 17 June 2008 <<http://www.solicitorsjournal.com/private-client/charities/speak-out-campaigning-and-voluntary-sector>>)。CC9 自体は、1994 年に最初に作られ、その改訂版が労働党政権誕生の直前の 97 年に出た。この 97 年版の全面改正が現行 2008 年版である。

なお、ナショナル・コンパクト 2008 年版 The Secretary of State for the Home Department, *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*, November 1998, Cm 4100 はコンパクト・ボイスのウェブページから <http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/compact_1998.pdf>で得られる。現在の保守党主体の連合政権との間のコンパクトの改定によって、直接の上記の表現はなくなったが、It believes that strong and independent CSOs are central to this vision through their role in encouraging social action and campaigning for social change, through playing a bigger part in designing and delivering public services and through driving community empowerment.とされている。

リバンド(現在の労働党党首)は、チャリティセクターの居並ぶリーダーたちを前にして、「あなた方の特定のキャンペーンについて大臣がどんな見解をもっていようとも、あなた方のキャンペーンの役割を擁護するのは、革新的な政治家の大きな利益なのである。それは、その個々の内容によってではなく、あなた方のキャンペーンする力と権利を擁護し、あなた方の声に対して政府を開くことにおいてである。・・・地方であろうと国のレベルであろうとも、政治家は、あなた方のキャンペーンの権利を理解し、賞賛し敬意を持つべきである。そして、(チャリティが)地方政府のサービス提供を支援しつつ、地方政府に対するキャンペーンを行うのは全く矛盾しないことを理解すべきなのだ」と宣言した³²¹。

この文脈のなかで制定施行された2006年チャリティ法はチャリティの政治活動についての法的構造に大きな影響を与えた。その最大のポイントは、初めて広範囲に列挙された13のチャリティ目的(13番目は、旧法の継承及びその他条項)の中に、「貧困の救済と防止」、「シティズンシップの促進」「人権の促進」「宗教的人種の調和、平等、多様性の促進」「動物福祉の促進」などが挙げられたのである。このことは、チャリタブル目的として、政治性を持つ目的が含まれる可能性を大きく広げることになった。

このような変化を前提として、CC9の改訂がなされることになった。このガイドラインの作成において大きな役割を果たしたのが、労働党の議員である Baroness Helena Kennedy QC をチェアとして³²²、NCVO や ACEVO などのアンブレラ組織を含む多くの有

³²¹ “Miliband talks up campaigning,” *Third Sector*, 06 Dec. 2006<<http://www.thirdsector.co.uk/miliband-talks-campaigning/article/614813>>. Third Sector 紙の主催する Britain's Most Admired Charity 賞の授賞式に出席した際に、150人のセクターリーダーの前での発言。また、Annir Kelly, “Whitehall welcomes challengers”, *The Guardian*, 21 Feb. 2007 <<http://www.theguardian.com/society/2007/feb/21/voluntarysector10>> は、ミリバンドらの表現を紹介して政府の態度変化が見られるとしたうえで、他方でチャリティコミッションのガイダンスの他にも、the Communications Act や the Communications Act and the Serious Organised Crime and Police Act (Socpa)がチャリティや市民の表現の自由を強く制限していることを指摘し、制度的変化が重要であることを強調している。

また、内閣府の戦略ユニットレポート(2002年)は、「チャリティコミッションのキャンペーンについてのガイドラインを修正し、トーンとしてより少なく警告的にし、チャリティが取り組めるキャンペーンと他の非党派的政治活動について、より強調を置くようにする」、さらに「チャリティの最長の利益であると理事会が判断した活動はなんであれ追求できる自由を理事会が持てるように強調すべきである」とした (Strategy Unit Report, *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*, September 2002)。

³²² あるインタビューでは、チェアであったヘレナ・ケネディは、「キャンペーンがチャリティの中心的活動となる時が来るであろうと考えている」と発言している (Mary O'Hara, “The third way”, 23 May 2007, *The Guardian* on Wednesday 23 May 2007 <<http://www.theguardian.com/society/2007/may/23/voluntarysector.guardiansocietysupplement>>)。本報告書によれば、チャリティは伝統的にアクティブに政治活動を行ってきており、20世紀になって法規制が強化されたけれども、本来の伝統を正に認め活性化していくことが、特にイギリスの市民の投票率の低下、政党への参加率や信頼の衰退などに表れている政治参加水準の低下に対して、有効な対策であると位置づけられている。その意味で、チャリティの政治活動の承認という主張は、伝統に依るのみならず、イギリスにおける新しい民主主義の形を展望した位置づけが与えられている。

力なチャリティ(Oxfam, English Pen 等)の代表者と法律専門家からなる Advisory Group on Campaigning and the Voluntary Sector, May 2007³²³である。

本報告は、政党政治への関与への禁止を前提にして、チャリタブル目的の遂行の範囲内であればもっぱら政治的キャンペーンに携わることも承認すること、政治的キャンペーンに対する資源制限を止めること、従来のガイドラインにおける「主要と補助的」(dominant and ancillary rule)の基準を廃止することなどを、求めた。これらの提案は、2006 年法の範囲内で可能であるが、判例法についてはその解釈や運用を変更することを求めるものであると言ってよい。つまり、いわゆるマクガバン判例などの限定的な解釈を批判してチャリティの政治活動の積極的承認を提言したのである³²⁴。

本報告は、それまでの CC9 の主張、すなわち、Bowman ケースから McGovern に受け継がれた中心的な政治活動の制限根拠を批判した。すなわち、「政治的目的が公益的であるかを、裁判所やチャリティコミッションが判断できない」という前提の上に、もし「補助的」に活動が行われているのであればチャリティコミッションはその公益性を判断する必要はなく、その活動が合理的にその目的を促進するかどうかを判断すればよいから、だから、政治的目的は公益的ではない、という理由について、報告書は次のように批判する。

すなわち、

1. 裁判所とチャリティコミッションは、政治的キャンペーンと法の改正提案の公益性を判断できる、
 2. チャリティの目的と活動のテストは同じテスト、すなわちチャリティの受益者の利益を合理的に増進するか否かであるべきである、
 3. 政治的キャンペーンの制限、及び主要・補助的という区別のルールについての法的な正当化は信ぴょう性のある論理的根拠ではありえない、
- というのである。

特に、裁判所やチャリティコミッションの公益判断は立法府に対する権限踰越を起こすという問題については、

1. チャリティコミッションは、2006 年法で制定法上初めて公益の理解の増進と、議会が回避した一般的な公益の定義についてガイドラインを発行する権限を与えられ、かつ判断する権限を与えられている。
2. 裁判所もチャリティコミッションも公益を判断することをこれまで実際に行ってきたし現在もしておりその能力を持っている。

³²³ Advisory Group on Campaigning and the Voluntary Sector, The Report, May 2007 <<http://www.bond.org.uk/data/files/resources/302/campaigning.doc>>(本レポートには、表題部分に、グループ名が書かれているが、レポート自体の表題がないので便宜上、The Report とした。)

³²⁴ なお、この報告書に影響を与えた文書として、Perri 6, *Restricting the freedom of speech of charities: do the rationales stand up?* Demos, 1994 がある。短いパンフレットであるが、チャリティの政治活動に対する制限の論拠を列挙しつつ反論し、特に、表現の自由と法の前の平等の根拠に基づいて、その廃止を強く主張している。

3. 現行法の推進擁護は「政治活動」とされていないがそれは現状維持に偏向している。
4. チャリティコミッションや裁判所は、個々のアドボカシーのメリットを判断する必要はなく、アドボカシーが公論に参加することによって民主主義が促進されるというメリットを判断すればよい。

等の理由を挙げて批判している。また、税制上の優遇措置の付与の条件であるという議論に対しても、一般企業を含め数多くの税制上の優遇措置があるなかで公益を追求しようとするチャリティだけに政治活動の制限を行うのは、公平に反しているとしている³²⁵。

この報告書は議会でも取り上げられ、最終的に 2008 年に CC9 の改訂がなされることとなった。実際 2008 年版の CC9 には、決して全面的にはではないが、実質的にはこの内容がかなりの程度反映されていると言ってよい。このような経緯で改訂された 2008 年版 CC9 をもとにした規制が、現在行われているわけである。

現在、ボランティアセクターからは、しばしばこの 2008 年版の CC9 について、肯定的な評価が聞かれる。しかし、それは決して安定したものではない。一方では、この基準のなかで、あるいは基準を超えて、チャリティの政治活動の自由を確保しようとする動向があり、他方では、チャリティの政治活動を強く制限しよりサービス提供活動に特化させようとする動向がある。以下に、まずチャリティの政治活動への批判派の動向を紹介しておきたい。

3.2.2 政治活動反対派の議論と「風向きの変化」

チャリティの政治活動について、ボランティアセクターを代表するアンブレラ組織は、積極的に推進する立場からの意見表明やロビーイングを行っている。とはいえ、チャリティの政治活動について反対の意見ももちろん十分な支持層をもっている。

(1) 2014 年のオックスファムのキャンペーンへの批判

2014 年の 6 月にオックスファム(Oxfam)から、ツイッターにフィルムポスターが発信された。

「耐乏生活のイギリスのふたを開けると、そこには、全き嵐が現れる。それは、どんどん人々に貧困を強いている」というツイッター投稿に、荒れ狂う海の画像に「完全な嵐」と書かれその下に「配役：ゼロ時間契約³²⁶、物価高、ベネフィット削減、



³²⁵ この点、Perri 6 の議論が踏襲されている。また、Perri 6 は、公益活動を行うチャリティの政治活動の制限を、公務員に対する政治活動の制限と比較し、国有化もされていないチャリティの民間での活動に対して制約を行うのは、「国家による民間の自立性に対する最も赤裸々な否定」としている。

³²⁶ 就業時間が雇用契約に明記されないで、使用者の呼び出しに基づいて就業する雇用契約のこと、簡単に

失業、託児コスト」と書かれた画像が添付されて流された(図参照³²⁷)。これに対して保守党の議員から「高度に政治的なキャンペーン」であり「納税者の金の恥ずべき濫用」と激しい批判がなされた。「オクスファムのチャリティ資格は海外の貧困や飢餓の救済に焦点があるはずなのに、どうして人々から献金された資金を政治的キャンペーンに使うことができるのか理解できない」と。2015年5月の総選挙を控え、体制批判は選挙政治に直結すると保守党の政治家が感じるのも当然であろう(この件はチャリティコミッションの調査が要求され、その結果も12月に公表された。後述)。

また、2014年の9月初めには、キャメロン政権の8月に代わったばかりの市民社会担当大臣 Brooks Newmark の発言が大きく報道されて大問題になった。彼は、「我々は、チャリティやボランタリーグループが政治の領域から外に出ていることを本当に望んでいる。・・99.9%は、確かにそうしている。政治の領域に踏み込んだ時には、それは、関係ないことをしているのだし、政治への関与は人々がお金を寄附している理由でもない。」「チャリティがすべき重要なことは、自分たちの本来の仕事から離れないこと(stick to knitting)だし、すべき仕事を進めるために最大限のことをすべきで、それは、他者を助けることであるべきだ」。このニッティング発言は、例えば『ガーディアン』紙で報道されると、コメントが数日で777件寄せられる関心と呼んだ³²⁸。

(2) 法律家からの批判

このように保守党の政治家の一部からは、強い批判の声が出されることはしばしばであるが、これらの批判は、決して理論的裏付けがない攻撃というわけではない。例えば、幾人かの有力なチャリティ法の専門家からは、2008年版のCC9はそれまでの判例法を無視しているという強い批判も出されている。

Peter Luxton³²⁹や Hubert Picarda QC³³⁰(チャリティ法協会の元会長)らは、2008年版CC9に対して(さらには2006年法などについても)非常に批判的である。その要点は、それ

は、山下順子「ゼロ時間契約はなぜ問題か」『労働調査』労働調査協議会、2014年2月、沼知聡子「英国：ゼロ時間契約の増加」大和総研、2013年8月26日

<http://www.dir.co.jp/research/report/overseas/europe/20130826_007601.html>、國武英生「イギリスにおける労働法の適用対象とその規制手法」『日本労働法学会誌』2006年11月、等を参照。1996年のメジャー政権の時に導入されたが、ブレア改革の1998年白書『職場における公正』でも肯定されてきた。その拡大や廃止は、現キャメロン政権と労働組合との最大の争点の一つである。

³²⁷ ““The perfect storm... starring zero hour contracts, high prices, benefits cuts, unemployment, childcare costs.” “Lifting the lid on austerity Britain reveals a perfect storm - and it's forcing more and more people into poverty. pic.twitter.com/2MzzyMXcsU - Oxfam (@oxfamgb) June 6, 2014”

³²⁸ この後、彼は、同月の終わりにはレポーターのおとりに引っかかって女性関係のスキャンダルで大臣を辞任し、後には、次の選挙にも出ないと宣言した。

³²⁹ 著書に、*Charity Fundraising and the Public Interest*, Aldershot, 1990, *The Law of Charities*, Oxford University Press, 2001がある。

³³⁰ 著書に、*Picarda Law and Practice relating to Charities*, 4th edn, 2010, Bloomsbury Publishing, *First Supplement to the Fourth Edition*, Bloomsbury, 2014などがあるが、簡潔に大胆に(かなり政治的に旗色鮮明に)批判したものとして、Picarda, ‘Speak out: campaigning and the voluntary sector’がある。

までの判例法解釈と異なっており、判例法違反である、というものであるし、また実質的にもチャリティの過度の政治化を招き公衆の信頼を失うことになるであろうということである。Luxton は、旗幟鮮明である。

1990 年代後半まで、コミッションの公開された政治活動についてのガイダンスは本質的に法を反映したものであったが、それからコミッションのガイダンスは気づかれないうちに修正がなされ、今では顕著に法から離れたものになっている。特に、その(判例法では本質的に政治的である)キャンペーンに対するますます増大する許容的な態度においてである。これは、法におけるいかなる変化によっても支持されない³³¹。・・・

コミッションは、チャリタブル目的を遂行する上で「限界なく」キャンペーンに携わるチャリティが公益を生み出すかどうかには目をつむっているように見える。政治活動は補助的でなければならないという法的要請は、キャンペーン以外何もしないチャリティはその目的を遂行していないことを意味する。もしコミッションが、目的を決定する際に活動を見ているという点で公益について一貫したアプローチを取っているのであるならば、実質的なキャンペーンに携わる団体は、政治的であってチャリタブルではない、と結論付けたであろうが、そうではなかったのである。・・・

150 年間の歴史のなかで、初めてチャリティコミッションは、チャリティ法の適用に関する独立した団体であることを止め、政府政策の推進の道具、法の外にある政策の推進の道具になり下がってしまった、という結論を避けることは困難である³³²。

Picarda も同様に、2008 年 CC9 が従来の判例法を「ますます無視するようになっていく」として、その政治性(労働党政権による)を指摘する。彼は、「追求される活動が主たるチャリタブル目的を推進する合法的な手段であるである範囲は、チャリティ法によって客観的に判断されなければならない」として、この範囲についての判断は、「事象についての理事会による、(裁判所やチャリティコミッションによって)チェックされない期待や確信という主観的な裁量に任せられるべきではない」とする。

さらに、CC9 が許容するような「高度に論争的な手段を採用することが、そもそもチャリタブルな結果を達成するための『もっとも適切な手段』であり得るだろうか」、「法廷がしようとしなない裁量を、なぜ理事会がするように譲歩するべきなのか」と批判するのであ

³³¹ Luxton, 2009, pp.30-38. 2008 年に *Hanchett-Stamford v A-G*[2008]2 P&CR 102.によって 2006 年法の下でもチャリティの政治活動についてのルールは変わらないと判例上示されており、裁判所は、ボウマン、マクガバンなどを踏まえて、「一貫して異口同音に裁判所は政治的目的が公益のためになるかを判断する手段を持たないと判示している」としている。彼は、インデペンデント・スクールに対する公益判断の厳しさと、政治活動に対する寛容さ、キリスト教系の団体に対する公益認定の厳しさなどを取り上げ(これらは実際大きな政治問題となったケースであるが)、本文のように、時の政権の道具になった、と結論付けるのである。

³³² Luxton, *Making Law? Parliament v The Charity Commission* *NPO*liteia, 2009 <<http://politeia.co.uk/p109.pdf>>. 政策的主張を明確にしてチャリティコミッション自体の政治化を批判している。

る。こうして彼は、単一イシューやその他のアドボカシーについても、論争的かつ公的な問題に関わる場合には(もちろん、過去の判例を根拠としつつ)「政治的」であるとしてチャリティは関わるべきではないとするのである。

この他にも、様々な論点があるが、ここではそれらの論点を個々に検証していくことは必要ではないだろう³³³。このような議論を展開したうえで、彼らは、2006年(及び2011年)チャリティ法の一部改正³³⁴、CC9の修正、審判所を使つての判例法の再確認によるコミッションの決定の破棄(事実上のCC9の骨抜き)などを求めることになる。

次には、このような激しい政治的・理論的論争の中で、実際に、チャリティコミッションや審判所がどのように、具体的な問題を処理しているかについて、紹介したい。

ただし、その前に、法律家からではなく、保守系のシンクタンク・チャリティからのチャリティの政治活動批判として、多くの注目を集めた議論を紹介し、それに対するセクターの反論を見ておくことにしたい。

(3) 「ソック・パペット(靴下人形)」批判

1) 批判

別の文脈からの批判を紹介しよう。それは、ブレア政権以後の国家セクターからボランタリーセクターへの公金の流れが拡大したことを前提としたうえで、そのもとでのチャリティの社会的位置の変化、政府との関係変化に関連する議論である。典型的な議論が、Institute of Economic Affairs(IEA)というハイエクの強い影響を受けて作られたシンクタンク・チャリティから2012年に出された報告書、Christopher Snowdon, *Sock Puppets: How the government lobbies itself and why: It's time for a radical overhaul of*

³³³ 当然、Baroness Helena Kennedy QC グループの報告書とは大きく異なることはいうまでもない。基本的論点のほとんどは、Kennedy 報告書や Peri 6 にも出ているので、それらの論点についてどのように評価するのか、をめぐる理論的対立と言ってよいであろう。

³³⁴ Picarda は、2011 年改正前の段階では、2006 年法の 3, 4 セクションの全廃、1993 年法の 1A セクションの修正を求めている。Luxton も、2009 年時点でコミッションの目的・機能・義務などの部分の縮小を求めている。

なお、ニュージーランドでは、2012 年 5 月に、Charities Amendment Act (No 2) 2012 が成立し、チャリティコミッションが廃止され、その機能の多くが内務省に 2012 年 7 月 1 日から移行した。ただし、3 人からなる Charities Registration Board が設立されて、登録及び登録の廃止についての決定を独立性を持って行うという体制になっている。オーストラリアでも現政権がチャリティコミッションの廃止を掲げていたこともあり、廃止が議論になっているが、チャリティセクターはこれに基本的に反対している。

このような動向もあり、イギリスでも Picarda などからもチャリティコミッションを廃止して税務当局に任せるべきだという議論も出てきている。本文で述べた CC9 をめぐる議論は、その他の independent school(私学)や宗教系のチャリティへの公益増進要件をめぐる論争などとも関連して、チャリティコミッション自体や、チャリティ法自体のあり方をめぐっても議論が拡大しているわけである。

ただし、2014 年の秋の時点では、チャリティ法の改正作業が、特にチャリティコミッションの規制権限強化の方向で進んでおり(この点については、第 3 章の 1 を参照)、チャリティコミッションの廃止や CC9 の改正は政治日程に上っているわけではない。いずれにせよ、2015 年の選挙結果は、制度改革に大きな影響を与えるであろうことは間違いがなく、ヒアリングでも、制度問題の帰趨と関連しても選挙についての関心が高まっていることが見て取れた。

state-funded charities, 11 Jun 2012³³⁵である。IEA は、登録チャリティであるが、Policy Exchange、Cherish Freedom Trust(マーガレット・サッチャーセンターを運営)などと同様、保守系・リバタリアン系のチャリティである。左翼・労働党系のみならず、右翼・保守党系のチャリティの活動もそれなりに活発に行われていると言ってよい³³⁶。

その主張の概要は以下の通り。

過去 15 年間に国家から資金を得ているチャリティは増えているが、その間政治的ロビーイングについての規制は緩められてきた。27,000 のチャリティがその収入の 75% 以上を政府資金から得ている。政府資金はチャリティの独立を弱め、政府政策への批判を弱める傾向を作ると議論されてきた。しかし、新規立法への草の根の支持という幻想を作り出す市民社会の「靴下人形」を作り出す意図のもとに、政府が圧力団体に資金を出し、そして／あるいは作り出しているとすれば、問題はより深刻である。国家資金を得ている活動家たちは、納税チャリティのお金を使って政治家に直接ロビーイングを行い、公衆に間接ロビーイングを行っている。その結果、公的活動と私的活動の区別があいまいになっている。

国家資金を得たチャリティや NGO は、通常一般公衆には広範な支持を得られにくいコーズのためにキャンペーンする。例えば、海外援助、禁酒等の節制、アイデンティティ・ポリティックスなどである。典型的には大きな政府、高い税金、より大きな規制、新しい法を監督し執行するための新しい機関の創造のために、ロビーを行う。多くの場合、それらは、自分たちと関連する省庁への増大した資金供給を求める。公共選択の言葉でいえば、それらは「集中化された利益」であって、納税者に、政策実施のためのコストのみならずロビーイングのコストまでも払わせるものである。

政治的に活動的なチャリティ NGO や利益集団への政府の資金供与は、三つの点で問題がある。1、民主主義を歪め、チャリティの概念を汚す。2、納税者の金の不必要な浪費である。3、同様の組織に資金供与を行い他を無視することによって、真の市民社会が政治過程で冷遇されることになる。

このための対策として以下の 4 点が列挙されている。

1. 政府は、制約のない助成金をやめて、サービス提供の契約を行う。その契約には、「啓蒙」、「公衆の教育の増進」などは含めない。行う場合には、政府資金によることを明示する。
2. 政府機関による政治的宣伝を禁止する。2010 年に地方議会ではすでに導入されている。
3. 政府資金を得る非営利組織のカテゴリー(事業収入と政府委託事業収入のみで運営さ

³³⁵ <http://www.iea.org/sites/default/files/publications/files/DP_Sock%20Puppets_redesigned.pdf>

³³⁶ また、The Atlantic Bridge Research というサッチャー元首相が代表となって作られたチャリティは、2010 年にチャリティコミッションによる規制コメントを受け、2011 年に解散した。

れる)を創設し、その政治ロビーイングを完全に禁止する。場合によっては、チャリティが、国家によるファンドを受けたサービス提供非営利部門)と、寄附資金による政治的にアクティブなチャリティ部門とを分け、後者から前者への資金供与は認めるが逆は禁止することも可能であろう。

4. 2008 年版 CC9 での政治活動の許容範囲を、以前の版の水準にまで戻す。National Anti-Vivisection Society v Inland Revenue Commissioners, 1948 の判例の水準に戻す、つまりチャリティが「主たる活動」としてロビーイングに関与することを禁ずる³³⁷。

この報告書はマスコミでもかなり取り上げられ、一部の保守党議員にも影響を与え、議会での 2006 年チャリティ法のレビューでも著者が証言に立った。

2) 反論

NCVO は、このレポートが発表されてすぐに、「恐ろしく近視眼的」であり、チャリティによるキャンペーンはその正当な権利であると同時に重要な活動であり、しかも公衆によって支持されていることが実証されている、という会長のコメントを出した。また、このレポートは、議会の 2006 年法のレビューの場でも保守党の政治家によって言及されたことを受けて、公式に議会に提出された文書でも次のように、反論している³³⁸。

1. キャンペーンは、多くのチャリティの活動にとって中心的な完全に正当な活動である。政府はチャリティの独立とキャンペーンの権利を認め、尊重しなければならない。
2. キャンペーンは、チャリティがその受益者のニーズを満たすことができる重要な方法である。チャリティのキャンペーンは積極的なインパクトを与えている。チャリティキャンペーンは、主要な社会的問題に公衆の注意を喚起し重要な社会的変化をもたらすために必須であり続けてきた。

例えば、The Royal British Legion の 2007 年の退役軍人のためのキャンペーンは、Armed Forces Act 2011 の中に組み込まれた。RND の 1990 年代の Digital Hearing Aid Campaign は、国民保健サービス(NHS)の助成によってデジタル補聴器のコストを 2500 本とから 55 ポンドまで下げた。BeatBullying のキャンペーンは、いじめ問題で重要な成果を上げた。

3. 政府資金がチャリティのキャンペーンに流れ込んでいるという主張は、根拠づけられないものである。チャリティが政府から受け取るいかなる資金も、サービス提供に限定されている。

³³⁷ Stanley Brodie, 'The Charity Commission Politicised and politicising', *Economic Affairs*, 30, 3, 2010 <http://www.researchgate.net/publication/227372033_THE_CHARITY_COMMISSION_-_POLITICISED_AND_POLITICISING>, pp.9-13 という、同じ IEA 発刊の雑誌論文の主張が引かれている。プロデューサーは、チャリティコミッション自体の廃止とガイドライン CC9 の廃止、専門性をもったチャリティ・コミッショナー制度の復活を主張している。ほぼ Picarda の主張と同様である。

³³⁸ Public Administration Committee Supplementary written evidence submitted by National Council for Voluntary Organisations (NCVO) (CH 53)<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/76/76we17.htm>>

政府から受け取った金でチャリティがキャンペーンする事例は、ごくまれである。大方の承認するところでは、「靴下人形」レポートは問題を過大に表現しており、政府資金がチャリティキャンペーンに流れ込んでいるという主張をバックアップする証拠は示されていない。ボランティア組織の 4 分の 3 は、行政機関から収入を受け取っていない。政府からのチャリティへの資金は、補助金であれ契約であれ、一貫してサービス提供に限定されている。

ただし、国家から公共サービスの提供のために特定の金額を受け取った場合ですら、チャリティは、その制限のなかで出来る最善のサービスを提供するのであれば、同時に変化のためにキャンペーンできるべきである。

政府資金を受け取ったチャリティはロビーを許されるべきではない、という「靴下人形」レポートによる示唆は、セクターと政策形成過程についての完全な無理解を示している。チャリティのキャンペーンは、自己に仕えるものではなく、受益者のために発言するのであって、そうやってチャリティは受益者のニーズを満たすのである。加えて、キャンペーン活動によって、チャリティは独立性を強化する。なぜなら、チャリティは人々のためにアドボケイトするか、あるいは人々が自らのために発言するのを支援し勇気づけることによって、人々の声が聴かれるようにするからである。それゆえ、「チャリティの概念を汚す」ことから程遠い。キャンペーンはチャリティが権利を奪われた人々のためにアドボケイトするためのものであるし、強く独立性をもったセクターを形成するために貢献する。

NCVO は、キャンペーンとサービス提供は、相互に排他的ではなく、仕事の補完的な方法であると、一貫して主張してきた。提供するサービスの形や質は、利用者のニーズについての知識によって形成される。一方キャンペーンの仕事は、サービスを提供する経験によって、強められ正当性を与えられる。もし、チャリティが政府政策の変化を受益者のよりよいニーズ実現のために必要と見なす場合には、それは完全に合法的で正当である。

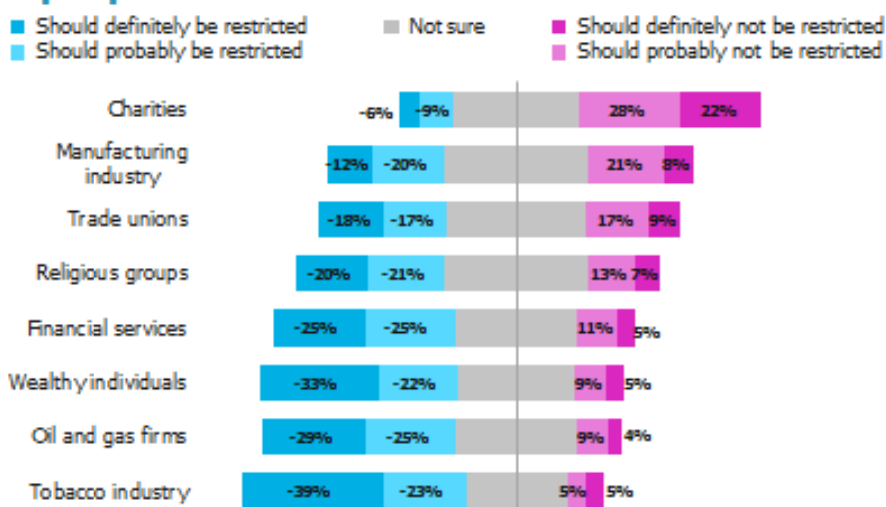
4. チャリティのキャンペーンには、広範な公衆の支持がある。

nfpSynergy の調査によれば、56%の公衆が「政府や他の組織にロビーすること」は、チャリティの価値ある活動であるとし、67%の回答者は、「チャリティは、その活動に関係する法と政府政策の変化のためにキャンペーンできるべきである」という主張を支持している。世論のこのスナップショットが明らかに示しているのは、人々は、チャリティキャンペーンに参加し、キャンペーンするチャリティに寄附し続けること両方によって、人々はチャリティのキャンペーンに反対するのではなく一貫してそれを支持していることなのである。

他にも³³⁹、下記のような反論もなされている。

1. 流入する政府資金の増大というのは一面的で、実際にはグラントは減っており、委託の形態での資金供与も増大したとはいえ近年は大きく削減されている。
2. 制限された委託事業等の契約は、チャリティの独立性を侵す傾向があり、より政府機関にすり寄らせる効果を持つのであって、助成金の方がチャリティの独立性をより高める。
3. 不人気な問題についてキャンペーンしているというのは、まさにそれだからこそ重要なのだ。チャリティは、アシラムシーカー、元服役囚、ジプシー、ホームレス、ドメスティックバイオレンスの被害者、差別されたマイノリティや公衆の注目を集めていない人々や問題について、それらの受益者のために活動するのだ。これらは、IEA の唱導する市場では解決されない問題である。大きなお金を使った大企業のロビーイングが、はるかに大きく問題となっていることを、考えるべきであろう。

Charities should be allowed to lobby without restrictions; tobacco, oil & gas, financial services and rich people should not



"To what extent do you think the following should be restricted in their political lobbying?"

Base: 1000 adults, 16+, Britain

Source: nfpSynergy Charity Awareness Monitor, Jan 2014

nfpSynergy

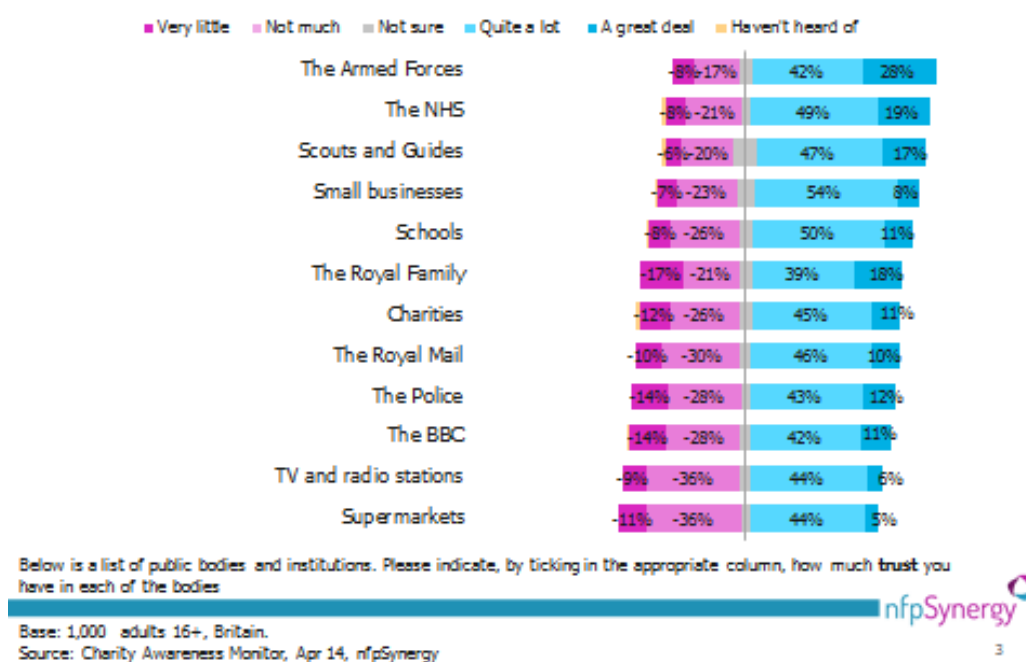
2

³³⁹ Toby Bulme's postorous, "Sock puppets? What utter nonsense!" *Social Enterprise*, 11, June 2012 <<http://www.socialenterpriselive.com/your-blogs/item/sock-puppets-what-utter-nonsense>> ; David Ainsworth, "Does state funding for charities create 'sock puppets'", *The Third Sector*, 19, June 2012 <<http://www.thirdsector.co.uk/analysis-does-state-funding-charities-create-sock-puppets/fundraising/article/1136794>>.

以上のような「靴下人形」論とその反論の成否についての判断は、実際のチャリティの政治活動や政策過程についての実証研究が必要であり、ここでは行うことができない³⁴⁰。

ただし、NCVO が 2012 年の議会で主張したように、2014 年の時点での世論調査によっても、世論は、チャリティのアドボカシーについて基本的に支持しているように思われる³⁴¹。調査された公衆の 15%のみが、チャリティのロビー活動が制限されるべきであると答え、50%は制限されるべきでないと答えている。これに比して、たばこ産業はそれぞれ 62%が制限されるべき、10%は制限されるべきでないとし、石油・ガス会社は、それぞれ 59%、13%、裕福な個人は 55%、14%である。Not sure の解答が多いとはいえ、チャリティのロビー活動の制限への支持が少数派に止まっていることは確かであって、世論は保守党の支持基盤となっている大企業や富裕層のロビーイングに、より一層懐疑的なようである。

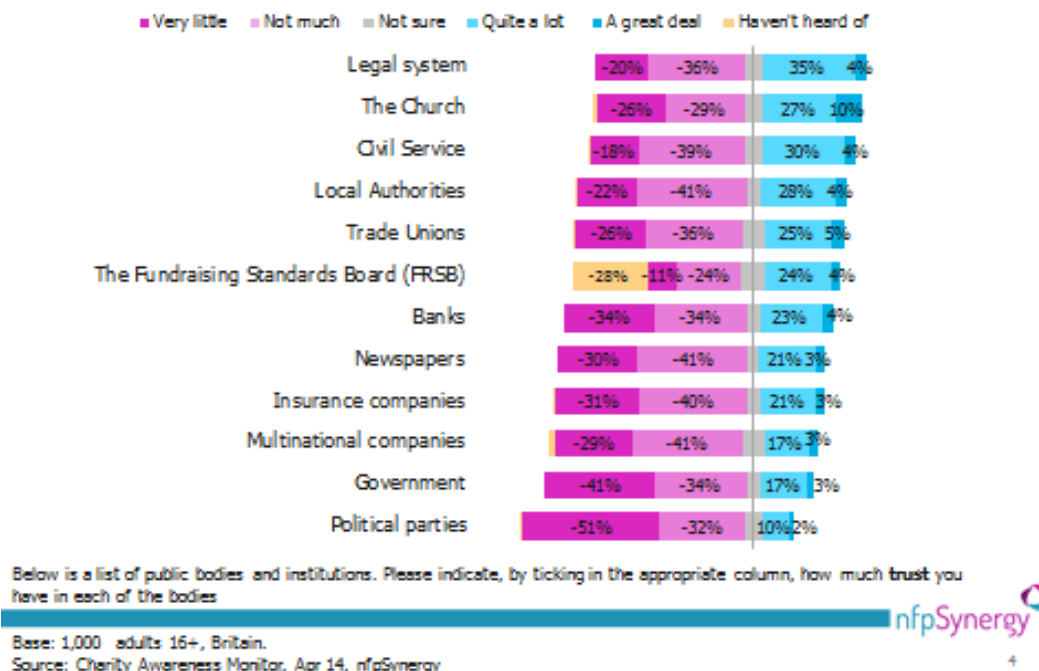
Trust in institutions (i)



³⁴⁰ 議会では、Snowdon の証言に対して、槍玉に挙げられた禁煙チャリティの ASH からの証人が、報告書についてまったく根拠がないばかりか、IEA は、資料が得られる 1963 年から 99 年まで British American Tobacco 会社から寄附を受けており、このような報告書の背後には禁煙運動を攻撃してたばこ会社の利益を守ろうとする隠された意図があると激しく批判した。このことは、2006 年チャリティ法の議会レビューの報告書の中に記載されている (Public Administration Committee, *Third Report: The role of the Charity Commission and "public benefit": Post-legislative scrutiny of the Charities Act 2006*, 21 May 2013 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/76/7602.htm>> この中の、10 Political campaigning and independence での報告)。

³⁴¹ nfpSynergy, 'Public at odds with Coalition Government over charity lobbying' 29 April 2014 <<http://nfpsynergy.net/public-on-lobbying>> インターネット調査。サンプル数 1000、16 歳以上、nfpSynergy, Charity Awareness Monitor, Jan 2014 による結果。

Trust in institutions (ii)



また、チャリティに対する信頼も、2014 年は 13 年のデータより下がっているなど、年によって上がり下がりがあるものの、基本的には、BBC や警察以上の信頼度(年にもよるが王室や学校よりも高いことが多く、法制度、教会、公務員よりも高い)56%(a great deal 11%、Quite a lot 45%)を得ており、聞かれたなかでは、最低は政党で 12%(それぞれ 2%、10%)、次が政府で 20%(17%、3%)と比較してもはるかに高い³⁴²。このことが、NCVO やチャリティセクターの政治活動に対する強い自負と自信を支えているように思われる³⁴³。

³⁴² nfpSynergy, 'Charities hit by significant drop in trust levels over the past year' 23 June 2014 <<http://nfpsynergy.net/trust-2014>>。サンプル数 1000、16 歳以上、nfpSynergy Charity Awareness Monitor, Apr 2014 による結果。

³⁴³ 議会とは、この調査とは別のチャリティコミッションの委託調査についても、その報告で言及している。若干異なっている結果が出ており興味深い、調査方法によるとされている。

この報告は、Ipsos MORI, Public trust and confidence in charities 2012 である。これによると、2012 年調査では、2010 年調査よりも、41 から 37 へ高い信頼ポイント指数(8~10/10)の割合が減っている <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284715/ptc_ipsos_mori_2012.pdf>。ただし、2006 年調査は 31、2008 年調査は 36 であり、2014 年調査では 38 である。つまり、例外的に 2010 年は高かったがまた回復してきているとも言える <<https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Publications/sri-charities-public-trust-and-confidence-in-charities-2014.pdf>>。また、信頼性についての比較では、2014 年では低い方から、大臣、新聞(議員 2012 年)、議員(新聞 2012 年)、地方議会(銀行 2012 年)、銀行(地方議会 2012 年)等があり(注記のない項目は 2012 年と 2014 年は同じ順位)、高い方から医者、警察、チャリティと続いており、政治家との比較では nfpSynergy と同様の傾向を示している。ちなみに、信頼性では「街頭の普通人」がほぼ真ん中にある。

5.2.4 「風向きは変わった」のか：チャリティコミッション、及び審判所の最近の判断

2006 年法の大改革、2008 年 CC9 の改訂は、1997 年以来 13 年間続いた労働党政権下での出来事であった。しかし、2010 年 5 月に保守・自民連立政権が始まった。実際、人事的にも、チャリティコミッションのボードには、労働党政権の下での任命からは変わって、保守党系の人材が任命されてきている。また、ロンドンでのテロ事件やイギリス人のテロリストの活動が報道されて世論を揺るがしている時に、シリアへのテロリストグループにチャリティを通じて資金が流れたという報道もされる一方、チャリティの一部の幹部の高給与が報道されてかなりの批判が集まるなどの事件があった。そのような中で、ボードメンバーの一人³⁴⁴は、2013 年には「風向きは変わった」と表現した。

本節では、これまで見てきたチャリティの政治活動についての激しい応酬が交わされる状況を前提として、二つの公的機関の決定を紹介したい。第一に、先に紹介した 2014 年に起きたオクスファムの政治活動についてのチャリティコミッションの決定、また、第二には、あるチャリティに対してその活動の政治性が最大の問題としてチャリティコミッションが不認定決定を行い、それに対する異議申し立てに対して審判所が下した判断である。これによって、最近のチャリティコミッション及び審判所の立場を垣間見ることができると思われるからである。

(1) オクスファム・キャンペーンへの対応

先に示したオクスファムのキャンペーンに対する激しい批判に対して、オクスファムは次のように正面から反論を行っている。

「我々が働いているイギリスで、貧困者が被っている困難に対する関心を高めるのは我々の義務」であり「貧困に対する闘いは、政党政治の問題ではない。これまでの政府が、不平等の波を増大させたのであり、昨年にはフードバンクや他の支援者が、自分たちで食べられない 200 万人の人々に食事を供給するような状況を作り上げた」のである。イギリスは「世界最大の経済規模を持つ国の 1 つで、これは、受け入れられる状況ではないし、すべての党派の政治家はこれと戦う責務がある」のだ、と応答している³⁴⁵。

³⁴⁴ チャリティコミッションのボードメンバーの一人 Gwythian Prins が、2013 年 9 月に次のように言っている Stephen Cook, "Interview: Gwythian Prins," 30 September 2013, *Third Sector* <<http://www.thirdsector.co.uk/interview-gwythian-prins/governance/article/1213800>>. "We will also take a view about charities keeping their campaigning within their charitable objects and purposes," "Problems arise when charities push the envelope, and some have recently been in the public eye because of this. If a charity campaigns about matters that appear to be outside its objects, then naturally we will look at it. "The weather has changed on this front. The public expects charities to stick to their knitting, to use an old-fashioned phrase." なお、彼は、LSE の政治学経済学の教授である。

³⁴⁵ このイギリスでのフードバンク利用者の急拡大については、オクスファムが、子供の貧困活動グループ (CPAG)、フードバンク・チャリティのイギリス最大のネットワークであるトラッセル・トラスト、さらにイングランド国教会が協力して出した報告書がある (Jane Perry, Martin Williams, Tom Sefton, and Moussa Haddad, , *Emergency Use Only: Understanding and reducing the use of food banks in the UK*, Child Poverty Action Group (CPAG), The Church of England, Oxfam GB, The Trussell Trust, Nov. 19, 2014 <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/emergency-use-only-understanding-and-reducing-the>

しかし、この件は、チャリティコミッションに対して、議員から調査すべきだと要請がなされた。

その結果、チャリティコミッションは、公式にオクスファムに調査に入り、12月19日にこの件についてのレポートを公表した³⁴⁶。

この結果については、BBCを含む多くのマスコミが取り上げた³⁴⁷。「オクスファム、貧

困ツイートについて、
ウォッチドッグより批判される」『BBC』、「オクスファムのツイート、あまりに政治的、ウォッチドッグ発言」『タイムズ』、「オクスファム、ツイッターキャンペーンは政治的変更だと叱られる」『テレグラフ』、「オクスファムの完全なる嵐 風刺映画ポス



use-of-food-banks-in-the-uk-335731 >)。また、イングランド国教会チャリティの支援を受けて、2014年12月には、超党派国会議員が対応策に関する報告書を発表した(Inquiry team established by the All-Party Parliamentary Group on Hunger and Food Poverty, *Feeding Britain --- A strategy for zero hunger in England, Wales, Scotland and Northern Ireland: The report of the All-Party Parliamentary Inquiry into Hunger in the United Kingdom*, 8 December

2014.<<https://foodpovertyinquiry.files.wordpress.com/2014/12/food-poverty-feeding-britain-final.pdf>>)。簡単な情勢の紹介としては、岡久慶「【イギリス】飢える英国―食糧貧困と増加するフードバンク」『外国の立法』2015年2月

<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8965185_po_02620204.pdf?contentNo=1&itemId=info:ndljp/pid/8965185&itemId=info:ndljp/pid/8965185&_lang=ja>が分かりやすい。保守層の支持者が多い国教会チャリティと左派の支持者が圧倒的なオクスファムとが社会問題の提起において協働しているということに注目したい。岡久も、国教会の関与と超党派の議員の活動との関係に言及している。

³⁴⁶ Charity Commission for England and Wales, *Operational Compliance Report Oxfam (registration number 202918)*, 19, Dec. 2014.

³⁴⁷ 幾つかマスコミの見出しを拾うと下記の通り。Tom Moseley, “Oxfam criticised by charities watchdog over poverty tweet”, *BBC News*, 19 December 2014 <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-30546517>>; Laura Pitel Political Correspondent, “Oxfam tweet too political, says watchdog”, *The Times*, December 20 2014; Christopher Hope, Senior Political Correspondent, ‘Oxfam rapped for political bias in Twitter campaign’, *The Telegraph*, 19 Dec 2014 <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/11304223/Oxfam-rapped-for-appearing-to-be-politically-biassed-in-Twitter-campaign-by-charity-watchdog.html>>; Tamara CoheNPolitical Correspondent for the Daily Mail, ‘Oxfam’s perfect storm mock-movie poster: Watchdog reprimands charity for its confusing message over Coalition’s austerity programme’, *The Daily Mail*, <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2881449/Oxfam-s-perfect-storm-ad-party-political-Watchdog-reprimands-charity-poster-attacking-Coalition-s-austerity-programme.html>>.

ター、ウォッチドッグが、連合による耐乏生活プログラムについて混乱させるメッセージとしてチャリティを叱責した」『デイリーメール』、等々、なかなかセンセーショナルに取り上げられた、と言えるだろう。

この内容を概観しよう。このレポートでは、上記の事件とともに、チャリティコミッションが調査する理由として、8月14日、15日に「囚われたガザ」という意見広告を新聞に出しソーシャルメディアでも発信したことについても、苦情を受け付けたとされている。この広告は、イスラエルによるガザの封鎖の解除と双方の暴力行使の停止を訴えたものであった(意見広告以外にも、ウェストミンスターでの印象的なデモも行われた。図参照)。

チャリティコミッションは、これら二つについて、調査を行い、オクスファムはそれに協力したという。チャリティコミッションは、「囚われたガザ」については、この政治活動がオクスファムのチャリタブル目的の推進に対する補助的な文脈で取り組まれた活動かという点、「完全な嵐」広報については、政党政治的な点で世論に影響を与えようとしたかという点について、それぞれガイダンスに従っているかを確認したとする。

結論的に、ガザに関する広報については、第一に、理事会がチャリタブル目的との関連を検討したうえで決定したこと、またその決定内容を検討したうえで、オクスファムによる、目的の遂行の範囲内でなされた活動であるという説明を、チャリティコミッションは承認した。つまり、オクスファムの政治活動を、合法的な範囲内であることを確認した。

「完全な嵐」ツイートについても、チャリティコミッションは、オクスファムが政党政治的方法において行動しようとしたことを意図したものではないという説明を受け入れた。ただし、「より明快な説明」によって、また「特定のイシューについてのキャンペーンの成果である『パンの水準以下』報告³⁴⁸に、より明確に結びつくようにすること」によって、「政治的バイアスについての誤解を避けるようにすべきであった」、と結論付けた。

どちらも、政治活動自体については承認したうえで、「完全な嵐」広告については、「誤解を避ける」ような努力を求める、というものだったわけである。その結果、オクスファムは、特に選挙準備期間におけるソーシャルメディアについての見落としを防ぐ必要について認め、キャンペーン活動についてのガバナンス枠組みを改善した、という。

オクスファムは、これを受けて、応答を発表した³⁴⁹。それによると、「チャリティコミッションは、このツイートは、我々の意図に対する誤解を避けるという点で十分ではなかったということを見出した。我々は、これを受け入れた。我々は、ツイートについて将来誤解を受けることを減らすように、ソーシャルメディアの手続きをレビューした」とする。ただし、「メディアの多く」の意図的な政治キャンペーンを行ったという誤解は、チャリティコミッションの調査によって間違いであることが明らかになったと、している。また、

³⁴⁸ この活動は Church Action on NPOverty, Trussell Trust と共同で行われた「パンの水準以下」というレポートの出版に至る一連のソーシャルメディア・キャンペーンの一環として行われたものであるという、オクスファムからの説明を受けたことが前提となっている。

³⁴⁹ Oxfam, 'Oxfam response to Charity Commission case review', 19th Dec 2014. <<http://www.oxfam.org.uk/blogs/2014/12/oxfam-response-to-charity-commission-case-review>>.

ガザ広報については、その法的正当性が認められたことを伝えている。

結局のところ、チャリティコミッションは、オクスファムの政治活動を基本的に承認し「誤解を避ける」ようにすべきだと勧告したにとどまったことからすれば、現行でのチャリティの政治活動の自由の範囲は、依然として広範囲に認められているといえることができるだろう。

2) ヒューマン・ディグニティ・トラスト(Human Dignity Trust)のチャリティ資格をめぐる

ヒューマン・ディグニティ・トラスト(以下 HDT)は、2010 年 12 月に設立された保障有限責任会社である。その目的は、1、国際人権宣言、及びそれに続く国連の諸条約、宣言によって定められた人権の促進と擁護、とりわけ、人間の尊厳の権利と残酷で非人道的な、または品位を傷つける取扱いや刑罰からの自由、プライバシーの権利と人格的社会的発展の権利、及び、2、法の健全なる執行を促進する、という公益的目的であり、その目的のための法的支援を中心に行っている。特に、世界中で、同性愛者等を犯罪にしている法律によって上記の権利が侵されている人々を支援し、当該国の国内法による訴訟の支援、当該国によって受入れられている国際裁判所や審判所において当該国家に対する訴訟を起こすなどの方法を取っている。訴訟は、国際法や憲法専門の法律家や法律事務所のパネルによって行われている。パネルメンバーには、世界最大規模の法律事務所に属しているものがある³⁵⁰。

この団体のチャリティ登録の申請を、チャリティコミッションは 2013 年 10 月に却下する決定を行った。

この理由として、この団体の目的は「この団体がチャリタブルな目的のみのために設立されたのかを確証するにはあまりにあいまいで不確定」であり、さらにそれが「チャリティの地位を得られない、外国の法を変化させることを求めるという政治的目的を持っている」、からであるとされる³⁵¹。これに対して、HDT は、目的はあいまいではないこと、さらに、「市民の憲法上の権利を確保する訴訟は、当該法域の法の変化を目的としておらず、むしろ当該国の憲法によって保障された上位の権利を実現しようとするものであるから、チャリティコミッションの決定は、憲法上の人権の性質についての根本的な誤解があることを示している」、と主張した。

2014 年 7 月 9 日、チャリティ問題を扱う審判所の第一次不服審判所(The First-tier Tribunal)は、HDT のチャリティ資格を否定したチャリティコミッションの決定を覆し、チャリティへの登録を指示した(Appeal number: CA/2013/0013)。また、チャリティコミッ

³⁵⁰ First-Tribunal によって発表された裁決(Appeal number: CA/2013/0013 FIRST-TIER TRIBUNAL (CHARITY) GENERAL REGULATORY CHAMBER, THE HUMAN DIGNITY TRUST Appellant - and -THE CHARITY COMMISSION FOR ENGLAND AND WALES Respondent, TRIBUNAL: JUDGE ALISON MCKENNA Ms. SUSAN ELIZABETH)、及びこの団体の web ページ <<http://www.humandignitytrust.org/>>を参照。

³⁵¹ 審判所の裁決の要約的表現による。

ョンは、審判所の第二審である上級不服審判所(Upper-Tribunal)や裁判所に訴えることなく、トラストのチャリティ資格を認めることとなった。この決定内容を、少し詳しく紹介したい。

2011 年チャリティ法の S3(1)は 13 のチャリタブル目的を列挙しており、その中の(h)は、「人権、紛争の解決または和解、宗教的または人種的調和、または平等及び多様性の増進」である。チャリティコミッションのあいまいであるという主張には一連の論点があるが、法に定められている「人権」概念は、国内法において認められているものに限るべきであるという点、及び「人間の尊厳の権利」という概念は抽象的で不明確である、という点が重要であろう。これに対して、審判所は、国内法に認められているものに限定するという解釈は採用できないこと、さらに国際法の専門家証言に基づいて、「人間の尊厳の権利」が国際人権条約等の国際法上の具体的な権利に関連付けられており法の定める「人権」概念の意味に含まれる、とした。

また、目的として掲げられている「法の健全なる執行の促進」については、チャリティコミッションは、これは独立の目的の 1 つであり、一般的な表現ではあるが実際には「戦略的訴訟」に基づいて、(たとえ国際法や憲法に準拠させようとしているとしても)外国の実定法の改廃を行うことを目的としているとした。

審判所は、この「戦略的訴訟」も、正当な「法の健全なる執行の促進」というチャリタブル目的の「受け入れられえ手段」であるとした。

さらに、チャリティコミッションは、*Camille and Henry Dreyfus Foundation Inc. v IRC* [1954] Ch 672 を引きつつ、「外国の法の健全なる執行の促進は、その目的の達成に使われる手段がイギリスの外交政策に反せず、かつイギリス社会の公益のためであることが示される場合のみチャリタブルであり得る」と主張した。国の外交政策上の得失とチャリティ法上の公益との間での比較が求められたといえよう(70)。

また、*McGovern v AG* [1982] Ch 321 を引きながら、外国の住民にとって提案されている法を導入する試みのあり得る効果は、疑いもなくその歴史的社会的構造においてイギリスとは全く異なっていることを考慮するべきであるとも、主張した(70)。

さらにまた、チャリティコミッションは、「HDT に関連した決定的問題は、1、便益があるか、2、イギリスの裁判所が、評価できる便益の十分な証拠を持っているか、必要な場合には、その制度を統制したり改革したりする能力があるか、またそうすることは不適切ではないか、である」として、*McGovern* の判決で、*Slade J*、が「イギリスの裁判所は外国の法の変化が公益かどうかを評価することができない」点を指摘したことにも注意を喚起した。

これに対して審判所は、外国で活動するチャリティの公益増進要件は、同じ目的をもって国内で活動するチャリティが公益性を認められれば、公共政策上の理由でその公益性が否定されないかぎりには認めるという従来の基準で足りるとし、その場合、HDT の目的は公益増進要件に妥当するとした。

しかも、たとえイギリスの公衆への便益増進が必要だとしても、HDT の場合には認められるとした。すなわち、国際人権法に対する重大な侵害を矯正しようとするのが、当該国のコミュニティのみならずイギリスの公衆にとっても公益的であると判断したのである。さらに、通常の公益増進テストを満たす場合でも、例えばイギリスに損害を与えるという理由(つまり公共政策上の不利益)で目的が承認されない場合があり得ることを認めた上で、このケースの場合には具体的にどのような損害が与えられるかが論証されていないし、LGBTI の権利についてはイギリス政府も最近の国際人権イニシャティブを支持している、ということで、公共政策上の危惧を却下した(79)。

さらに、チャリティコミッションは、一連のチャリティの政治活動禁止の判例、*Bowman v Secular Society* [1917]、*National Anti-Vivisection Society v Inland Revenue Commissioners* [1948] を参照し、当然ながら *McGovern* を引きつつ、判決の中で示された外国の法の改廃を目指すことは政治的目的に当たるという点を強調した。

この判決のなかで、Slade J は、「イスラム法諸国での不倫に対する死刑の廃止やその罪で死刑判決を受けた人々に対する刑の執行の延期を目指すトラストが作られた場合、裁判所は、そのような信託の執行や改革を行うことを求められた場合には、公益増進についてイギリスの標準を用いざるをえず、それは当該地域社会の状況においては全く不適切であるかもしれないし、またはほとんど知識のない地域社会の標準を適用しなければならなくなる。したがって、イギリスの裁判所は信託の執行や改革を行うには無能力であり、それを行おうとすることは不適切であろう」とした³⁵²。チャリティコミッションは、この判例の事例に HDT のケースは全く当てはまる外国法の改廃を目指すものであり、政治的であり、その公益増進性を認めることはできない、としたのである。

審判所は、これに対して、HDT は、上位法規である憲法や国際法の順守執行に当たるのであって、法の改廃に当たらず、完全に別個のカテゴリーであるとし、また、立法府の権限を篡奪するという論点についても、上位の憲法規範によって規定されている権利が下位の国内法によって侵されていないかを法の解釈を争う訴訟において判断することは、裁判所の正統な役割であるとして退けたのである(背景の 1 つには 1998 年の人権法によって、ヨーロッパ人権条約の適用が裁判所の義務となったこともある)。

以上のような論点の整理の仕方からすれば、マクガバン等の判例を覆すのではなく、憲法訴訟あるいは国の認める国際法に基づく訴訟という形式を取ることによって、法の改廃が政治的であるという主張を迂回したということができる。

この裁決の資料によれば、成人間の同性愛を犯罪と規定する法律は 80 か国以上において存在しているという。その実質的な活動においてそれらの法律の改廃を基本的な目的とする団体のチャリティ資格が認められたということは、明らかに画期的なことであると言っ

³⁵² この主張には、情報収集や管轄権の問題からして判断できない、という点と、文化的多様性の点から自己の文化的基準から他の文化的慣行を判断できない、という点と、二つの論理がある。後者は、自己相対化による相対性の問題でもあるが、同時に文化的多様性の尊重と普遍的価値規範との接点の問題として政治哲学的には、周知の論点がこの文脈で争われたことになる。

てよい。マクガバン判決が否定した国際人権救援機構 (Amnesty International) の運動も、国際人権法の順守を求める活動であって、法の改廃ではない、という論理構成を行えば認められるのであろうか。

この裁決に対して、NCVO の CEO である Sir Stuart Etherington は、声明を発表した³⁵³。

「チャリティ法が人権の増進をチャリタブル目的として認めたことは、我々を新しい領域に導いている。審判所は、この事案で正しい決定をなしたと思う。チャリティは、世界中で、多様な方法で、もっとも弱く傷つきやすい人々を守るために長い間たくさんのことをしてきた。私は、迫害されている人々の権利を守ろうとすることは、明らかに、チャリティがすべきこととして公衆が期待することに該当すると考える。」

他方、『ガーディアン』の記事で、Geoffrey Robertson は、「チャリティコミッションはチャリティが何かを知らない」という記事で、議会が「人権の増進」をチャリタブル目的に入れたのに、法改革の趣旨や常識を理解せずに相変わらず法の改廃は政治的だからチャリタブルではないとしているのはあきれた所業だ、と非難した。チャリティコミッションは、その昔 WS Gilbert が法律家を茶化したように、「法は、すべて素晴らしいことのすべての体现だ」と考えているのじゃないか、と。

これに対して、チャリティコミッションのチェアマン William Shawcross は反論を投稿して、我々は、HDT は大変よいことをしているのは分かっているのであって、道德規範の点から登録申請を拒否したのではなく、法の解釈において問題があると考えたからだ、そして、審判所の裁決において法解釈がより明確になったことを歓迎する、とした³⁵⁴。

論点がずれているとはいえ、Shawcross がいうように「法の解釈」という形で、チャリティの政治活動の許容性が、「法的に」より広がったと言えることは明らかであるように思われる。従来の法解釈の枠組みなかでは、限界に近い水準にまで来ているとも言えるのではないだろうか。法律家による訴訟を通じた現行法の改正の運動はチャリタブルであって、その他の運動はチャリタブルではないとは論理的には言えないであろう。第一次不服審判所の裁決は、判例拘束力を持つものではないが、実質的には必ず今後参考にされることになるであろう。

以上、オクスファムの政治活動に対するチャリティコミッションの対応やヒューマン・

³⁵³ 'NCVO comment on Human Dignity Trust ruling in the Charity Tribunal', 09 July 2014 < <http://www.ncvo.org.uk/about-us/media-centre/press-releases/693-ncvo-comment-human-dignity-trust-ruling-charity-tribunal> >

³⁵⁴ Geoffrey Robertson, "The Charity Commission doesn't know what charity is", *The Guardian*, Thursday 5 June 2014 < <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jun/05/charity-commission-human-rights-charitable-status>>; William Shawcross, "Charity Commission clarifies its position on the Human Dignity Trust", *The Guardian*, Friday 11 July 2014 < <http://www.theguardian.com/society/2014/jul/11/charity-commission-clarification-human-dignity-trust>>.

ディグニティ・トラストの審判所の裁決とその反応を見てきた。これらの動向からは、労働党から保守党・自民党連立政権への政権交代があったとはいえ、2006 年法及び 2011 年法の影響は大きく、チャリティの政治活動のかなり広範囲な正当性の承認が行われているように思われる³⁵⁵。もちろん、ロビー法の 2014 年制定に見られるように、法的規制自体は国会の多数派によるある程度の変転を受けることは間違いない。しかし、政治家や政党よりもはるかに市民の信頼を得ているチャリティセクターの社会的存在感は大きく政治的な影響力も強い。したがって、CC9 の改訂による政治活動規制の強化なども容易には行えないであろう。実際、公法協調査ミッションにおいて、市民社会局でインタビューを行った時には、「CC9 の改訂については考えていない」と担当者(チャリティ法改正の原案作成の担当者)は明言した。それだけ、ある種の安定性を得ているということができると思われる。

5.3 三つの論点

前節まで、イギリスでのチャリティの政治活動規制の制度的現状とそれをめぐる政治的・理論的論争状況を概観してきた。しかし、これらの議論によって、チャリティの政治活動についての理論的整理がついたわけでも、また規範的妥当性を持つ基準が明確になったわけでもない。むしろ、政治的・社会的にも大きな存在感を持つイギリスのチャリティセクター自体が、その政治活動の正統性とその限界をめぐる多様な議論のもとにあるということ、そして現行規制としてはかなりの程度寛容な基準が執行されていることが明らかになったわけである。

実は、チャリティの政治活動の規制に関する議論については、イギリスにおいてのみならず、チャリティ法、税法の文脈を中心にして活発な議論が国際的な広がりを持って行われている。それらの議論は、もちろん、それぞれの国の政治アリーナの構造が前提にあるとはいえ、単に、党派的な分脈においてのみならず、法学・制度論的議論、さらにそれに止まらず、より広い現代的な福祉国家の変容や政治領域の変容に関する国際比較研究の対象として、近年多くの研究が発表されてきている³⁵⁶。であれば、上記のようなイギリスの

³⁵⁵ 2006 年法に対する議会の 2012 年のレビューでは、当時の市民社会担当大臣 Nick Hurd も、チャリティコミッションとともに、現行規制を妥当であると評価する証言を行った。そして、最終的にこの報告書では、現行規制の強化か弱体化かについては、両方とも決定的な証拠は出されなかったこと、チャリティによる不適当な政治活動の事例は非常に少ないことから、現行規制を変更する必要はないとした。ただし、より透明性を高めるためにチャリティコミッションが、毎年の会計報告でいくら政治活動に使われているか、またその収入の中で補助金やその他の方法を通じて公的資金からいくら出ているのか、を報告するように義務付けることを推薦した。また、大臣が、議会に対して、政治的キャンペーンに加わっているチャリティに対して政府が補助金をした決定をした場合には議会に報告するように要求した。この報告書を受けた動きは、すでにチャリティコミッションなどでも始まっており、会計報告内容の変化について 8 月にはパブリックコメントが始まった。

³⁵⁶ 近年続々と海外での研究が出版されている。

例えば、中心的には法学的な議論として、Robert Meakin, *The Law of Charitable Status: Maintenance and Removal*, Cambridge University Press, 2008; Matthew Harding, Ann O'Connell and Miranda Stewart, ed., *Not-for-profit law: Theoretical and Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2014(保守派の重鎮 Picarda や Human Dignity Trust 事件で審判所での判事であった Alison

議論を、このような国際的な議論の状態、また政治的構図の中に位置づけることによって、おそらくは、上述のイギリスにおける論争状態の、歴史的・世界的な意味もより理解できるであろうし、さらに日本の制度や議論の状態を位置づけることも可能になるであろう。

今回の現時点までの調査から可能な範囲内で重要な論点のうち、3点についてのみ取り上げておきたい。すなわち、1、非営利団体・法人の政治活動の権利と限界、2、公益団体・法人の政治活動の権利と限界、3、公的資金の拡大とセクターの独立性の問題、についてである。これらのうち、特に日本での当面の議論にとって重要と思われる3の論点については、オーストラリアとニュージーランドの議論を少し詳しく紹介しておくことにしたい。ただし、本章は、議論の状況把握を課題としているのであって、規範的かつ論理的な結論を出すことを課題としてはいないことを、再度確認しておく。

5.3.1 結社の自由・表現の自由と法人の権利

NPO、NGO等の非営利団体一般について、その政治活動の自由をどのように考えるか、が最初の出発点であろう。もちろん、憲法上、表現の自由、結社の自由が認められており、この点での基本的な前提は法的には明確である。とはいえ、法人一般にまで広げればわかるように、例えば企業や労働組合の政治活動の自由はどのようなべきか、その政治献金は認められるべきであるのか、という問題にまで関連することを考えれば、単純でないことは容易に理解できる。法人に人権はあるのか、特に政治的権利は認められるのか、また表現の自由は金銭的な寄附も含まれるのか、といういくつかの基本的な論点がある。

The International Center for Not-for-Profit Law での議論や、それを受けてのヨーロッ

McKennaなどを始め、米国やカナダ、オーストラリア、ニュージーランドをも取り扱っている); Kerry O'Halloran, *The Politics of Charity*, Routledge, 2011(O'Halloranは、他にも比較研究の成果を出版している。法的制度論のみならず政治的背景からの説明も展開も興味深い); Matthew Harding, *Charity Law and the Liberal State*, Cambridge University Press, 2014(ロールズを代表とするリベラリズムの政治哲学的立場からチャリティ法の根拠を再構成しようとする意欲的な試み); Samuel P. King and Randall W. Roth, *Broken Trust: Greed Mismanagement & Political Manipulation at America's Largest Charitable Trust*, University of Hawaii Press, 2006; 特に政治学的な比較研究として、Robert J. Pekkanen, Steven Rathgeb Smith, Yutaka Tsujinaka, ed., *Nonprofits and Advocacy: Engaging Community and Government in an Era of Retrenchment*, Johns Hopkins University Press, 2014(日本の辻中豊を含む国際的な政治学的な実証的比較研究); Sabine Lang, *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*, Cambridge University Press, 2013(ヨーロッパ諸国と米国の比較をしつつ国際NGOの展開をも視点に置いて、公共圏・公論の視点からの議論を展開している。))。

多くは、特にイギリスの2006年チャリティ法の改革以後の新しい展開に大きな注目が寄せられている。また、そのコモンロー諸国への影響を受けての法制度改革や判例の新しい展開などを踏まえて、比較研究が盛んに行われている。外国法の受容やその影響等の文脈での議論も可能であるが、同時に、その背景となる新自由主義的政治改革、福祉国家の変容、国際NGOの発展など、ある程度共通の政治的環境条件に対する各国の対応の問題としても考えられる。なお、最後の日本を含む比較研究は、政治学的圧力集団研究の蓄積との関係での議論がなされている点でも興味深いところである。

2011年までの研究のレビューとして、もっとも包括的なものとして、Not-for-Profit Project, Melbourne Law School, *Defining Charity: A Literature Review*, 23 Feb. 2011, 'Advocacy and Politics', pp.30-47<<http://www.law.unimelb.edu.au/3E4618E0-A491-11E1-8C420050568D0140>>がある。このプロジェクトは、メルボルン大学ロースクールのタックスグループのプロジェクトで、Chief Investigatorsは、Matthew Harding, Ann O'Connell, Miranda Stewartであった。このプロジェクトは2012年までのようであるが、リンクを含め基本的かつ重要な資料が得られる<<http://www.law.unimelb.edu.au/notforprofit1>>。

パ評議会(Council of Europe)の閣僚委員会の決定のように³⁵⁷、基本的には、NPO/NGO の政治活動については、表現・結社の自由の問題としてその擁護が強く主張されている。仲間を組んで自分たちの権利に関する主張を行う自由を行使することは、自らが他者の支配に甘んじないためにはもっとも基本的な権利であると言えるであろう。

他方、周知のように、日本の八幡製鉄政治献金事件判決(最大判昭 45.06.24)や *Citizens United v. Federal Election Commission*, No. 08-205, 558 U.S. 310 (2010)などのように広範囲な政治活動(政治献金を含む)の自由を法人に認める判例については、当然ながら様々な批判がある。法人を構成する諸個人の政治活動の自由と団体としての活動の自由の関係はいかにあるべきか、法人の目的の範囲に政治活動が含まれるか、また、政治活動と政治献金との関係など関連する重要な論点がある。

日本では、公益法人改革の後にできた一般法人については現時点で全く制限がない。実際にも一般財団法人国民政治協会のように政治資金規正法上の「政治資金団体」に該当する場合も当然にでてきている。公益法人制度改革以前は、しばしば政治団体の法人形態は、政党、あるいは政治資金団体のみであったと(「政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律」)されているが、特活法人格も、また現在は一般法人格を使うことも可能になった³⁵⁸。したがって、この法人類型において、

³⁵⁷ International Journal of Not-for-Profit Law 誌上での調査・研究(Political Activities of NGOs International Law and Best Practices)等を踏まえ、特に欧州評議会(Council of Europe)の Conference of INGOs of the Council of Europe から、継続的に発信されているテキストやその元にある「NGO 法に関する専門委員会 EXPERT COUNCIL ON NGO LAW」からの一連の発信が重要である。例えば、EXPERT COUNCIL ON NGO LAW, 'REGULATING POLITICAL ACTIVITIES OF NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS', prepared by Ms. Katerina Hadzi-Miceva Evans on behalf of the Expert Council at the request of the Standing Committee of the Conference of INGOs, December, 2013 (OING Conf/Exp (2013) 4)。なかでも、*Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe* が、NPO の法的地位にする閣僚委員会のリコメンデーションであり、国際的な水準での一つのスタンダードを示すものとなっている。ヨーロッパにおいて NPO の活動をそのアドボカシーを含め積極的に位置付けて行こうという姿勢が明確である。

関係するリコメンデーションの部分を若干抜き出しておこう。「パラグラフ 27 NGO が携わる目的として政治活動の普遍的に受け入れられている定義はない。『政治活動』という言葉は多様な解釈と意味を持つ。政治活動を規制する諸国では、『政治活動への関与』として考えられるものを明示的にリスト化する。そのような関与を制限する場合には、その規制は明確に規定され狭く定義される」。また「29 一般的に政治活動の定義は、(人権、子供、助成、障がい者、科学、文化、芸術のような)NGO の活動や影響の領域に結び付けられていないが、政治的アリーナへの関与をなすものの本質に従うこととなる。ほとんどすべての国々において、NGO は、一般的に国の役人や政治職の候補者を批判したり是認したりする権利を持っている」。「31 もっとも広い意味においては、ほとんどの NGO の活動は公共政策上の意味を持つ。したがって、多くのヨーロッパ諸国は、法と実務は政治活動(political activities)と他の『公共政策活動』(public policy activity)としてまとめられる活動とを区別している。公共政策活動は、立法に影響を与えようとする、意思決定過程に関与すること、ロビーイング、重要な争点についてのキャンペーン、関心ある争点への啓発、選挙のモニタリング、公務への参加、当局による行為の批判を含む。国家は、そのような活動を行う団体に関与したり支援したりするか、しないかを決定するであろう。しかし、これらの活動は禁止されることはないであろうし、大陸法の国々では、政治活動の定義に典型的には入らないようである」。「58 NGO に対するいかなる形態の公的サポートも、明確で客観的な基準によって統治されるべきである」。NPO・NGO 一般に対する基本的な視点の上になってチャリティや公益法人等への規制の妥当性を考えることは重要である。

³⁵⁸ 2015 年 1 月現在でも、東京都や広島県の web サイトでは以前のままの、政治団体についての規制が広

1. 社員と団体の政治的意思決定による政治活動の関係による法人の権利能力の限定を行う、
2. 法人定款における目的規定との関係での権利能力の限定を行う、
3. 団体の政治活動(圧力活動)や政治献金などについて、民主主義的政治過程の健全性の維持や回復のための限定を行う、

など、法人の活動に関する規制が問題となる可能性は高い。いずれにせよ、一般法人は、従前はあり得なかった多様な政治的目的を持った団体に法人格を付与する画期的な法律であるとも言える。この歴史的意味は、現時点では十分に市民社会に受け止められていないように思われる。

米国における 2014 年時点でのセクターの中心的関心も、非営利団体を媒介した政治献金に対する規制と非営利団体によるアドボカシーの権利をどのように調整していくか、というものであり³⁵⁹、単にチャリティの中心的なカテゴリーとなっている IRS501(c)3 カテゴリーの団体のみならず、(c)4 やその他の団体類型を含めた把握と考察が必要である³⁶⁰。

このような団体・法人の政治活動に関する広い意味での権利性の範囲の問題に関する整理は、本章で扱ったチャリティなどの公益的な非営利法人の政治活動の問題にとっては前提的とも言える論点である。

5.3.2 政治と公益法人(あるいはチャリティ)

NPO 一般ではなく、特に、公益性を持った活動を行っていることが公的機関によって承認され、一定の税制上の優遇措置を受けている場合に、それらの団体の政治活動の正統性とその限界をどのように考えるか、という問題がある。

報されている。東京都選挙管理委員「政治団体は、政党等を除き、法律上は「人格なき社団」として取り扱われます。政党は、「政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律」により法人格を取得できます」会「VIII 選挙資金と税」<<http://www.senkyo.metro.tokyo.jp/shikin/pdf/8-1.pdf>>; 広島県選挙管理委員会「第3編 政治資金と税金の関係第1 政治団体に対する課税関係現存する政治団体のうち、法人格を有すものは、「政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律」(以下、「法人格付与法」という。)により人格を取得している政党等と政党の指定する政治資金団体のみで、これ以外の政治団体はいずれも法人格を有しておらず、これらは法律上「人格なき社団」として取り扱われています」<<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/10488.pdf>>。このような説明は、少なくとも、特活法による政治団体形成の可能性や一般法人法による政治団体形成の可能性を無視している点で、間違っている。

³⁵⁹ これらについての法律家の議論は、枚挙にいとまがない。最近の *Citizens United* の最高裁判決について、オバマが公然と最高裁の裁判官の面前で批判したことは大きな話題となった。*United for the people* という市民運動<<http://www.united4thepeople.org/index.html>>が、法人の政治献金規制を憲法改正によって実現しようとするなど、運動レベルでの動向もあるが、他方、そもそも、団体に人格を認めることをめぐる歴史的原理的な研究にも刺激を与えている。例えば、Elizabeth Pollman, “Reconceiving Corporate Personhood”, *Utah L. Rev.* 1629, November 2, 2012, Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1732910>> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1732910>>。

³⁶⁰ The Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA) の 2014 年の大会(デンバー)でも、いろいろなセッションでこの規制についての議論が交わされた。また、文献も大変多いが、米国での規制は、連邦法と州法との相違、税法の議論もあり非常に複雑である。特に *citizen united* 判決以後の議論は非常に刺激的でもあり興味深い、紹介は他日を期すことにしたい。

(1) 政治活動の制限の合理的根拠：優遇税制だけは根拠足りえない。

論理的に、税制上優遇される公益的な非営利団体について、特にその政治活動を制限する場合には、まず、第一に、政治活動の制限の合理的根拠が必要である。その根拠が、税制上の優遇を与える根拠と関連している(つまり、特定の要件に合致している場合あるいは合致していない場合にはこの税制優遇資格をはく奪するあるいは与えない)とするならば、第二に、政治活動を目的とすること、あるいは政治活動を一定程度以上に行うことが、この税制優遇の特定の要件に合致しないという論拠が必要となる。

まず政治活動の制限の合理的根拠の問題から考えよう。市民の表現の自由と結社の自由を前提として、団体の政治活動の自由をその一環として考えた場合には、一般の団体、非営利団体と同様に公益性を持った団体に対しても、その政治活動の制限の合理的根拠があることが求められる。

公益法人の政治活動の制限は、税の優遇を行う団体についての議論であって政治的表現の自由を侵すものではない、という議論がある。カナダでは、*Human Life International in Canada Inc v Minister of National Revenue* [1998] 3 FC 202 at 220-221; *Alliance for Life v Canada (Minister of National Revenue)* 174 DLR (4th) 442; [199] 3 FC 504 等の判決も、この文脈で、しばしば参照されている。

しかし、単に税の減免があるということだけであれば、社会的には非常に広範囲な税の減免対象があるにも関わらずそれらに対する政治活動の規制は稀であることからしても、公益性を持った市民社会団体に対する政治活動の規制を、税制優遇があるという理由で直接に、合理的根拠なく行うことは許されないであろう³⁶¹。多くの営利企業や個人に対して、非常に様々な理由において税の減免は行われているのであって、税の減免があれば当然ながら政治活動の自由の制限が帰結するということにはならない³⁶²。住宅取得控除を受けた個人の政治活動を規制するとか、あまりにも様々な理由で作られている特別償却・特別税額控除の対象となっている企業の政治活動を規制するなどの議論はなされていない³⁶³。

したがって、特定の税制優遇の根拠との関係で、政治活動の制限が合理的根拠を持つかが判断される必要があるわけである。逆に言えば、なんのために公益的非営利団体に対する税制優遇を行うのか、という議論が政治活動の制限の前提であるわけである。

ちなみに、そもそも、法人擬制説的な議論に立ち、法人所得税は個人所得に対する課税の源泉での課税に過ぎないという考え方からすれば、そもそも利益配分を行わない団体に

³⁶¹ Perri 6, *op.cit.* や Harding, *op.cit.* の議論を参照。

³⁶² 日本での非営利団体に対する収益事業課税についても、利益非配分が徹底されるかぎり課税されるべきでない、という議論も当然に可能である。例えば、収益事業と本来事業に分けた場合に、収益事業が黒字、本来事業が赤字である場合には、一体的な計算をした方が税額が低くなる可能性もある。その場合さらにその事業に公益性が認められれば(たとえ外形的に収益事業として列挙されているかに関わらず)、非課税であるべきだという議論は一層の説得性を増すであろう。とはいえ、現行の収益事業課税については、この論理とは全く別の、営利企業との競争条件の平等性という課税根拠から、正当化がなされたりすることもあるようである。

³⁶³ 後述するように、課税減免ではなく「補助金」等の積極的利益を受けていたり、請負契約などを結んでいる場合には政治献金規制の対象となる

対しては利益に対する所得税の課税根拠がなく本質的に非課税であるべきだ、という主張が成立する。この議論を立てれば、非営利性が徹底された公益団体の非課税は当然である。政治活動を行うことがこの非営利性を破壊することがないかぎり、政治活動を行うかどうかは非課税に関わる問題ではないはずである。

(2) 課税優遇の特定の根拠との関係での規制の正当化

この水準の議論を越えて、非営利団体への課税が正当であるとした場合には、公益団体への課税減免の根拠が問題となる。この特定の減免根拠を崩すから、あるいはその適用を不可能にするから、減免ができない、という論理になるからである。それによって、先に挙げた第二の論点、政治活動を目的とすること、あるいは政治活動を一定程度以上に行うことが、この税制優遇の特定の要件に合致しないという論拠が問題になるわけである。

本章は、これらの議論を丁寧に検討することは課題ではない。しかし、一般的には、公益的業務を、行政に代替して、あるいは行政が可能ではない(あるいはしない方がよい)業務を遂行しているということが課税優遇の根拠として提出されている。このような行政の担う公共的業務の代替性という根拠づけは、政治活動の制限の論拠に大きく影響していると言えるように思われる。

この公共的業務であるという要件が崩れると、税の減免が行われなくなる、と言えるだろう。その核心が、日本でいう、「公益認定」であるしイギリスでいうチャリタブル目的の確認と公益増進テストである。

ここでは、目的要件と活動要件の区別が重要である。

法人がその目的によって法人格を与えられるとし、かつ法人の公益性が認められることが必要であるとするならば、目的の公益性の認定が必要になる。周知のように、この目的の公益性の認定は、公益の一般的定義が非常に困難であることから、多くの議論が戦われるところである。一方では、米国(やそれに倣った認定特活等の要件)のように、PST(パブリック・サポート・テスト)によって多くの人々が営利目的でなく資金を提供するのであれば、何らかの公益目的があることを類推できる、とする方法と、イギリスや日本の公益法人要件のように特定目的の列挙によって限定した上で、さらに公益増進という一般的な(議論の多い)条件を課し、それらを(多かれ少なかれ)独立的な機関によって確認する方法とが取られている。

(3) 政治的目的は公益的ではありえないか：オーストラリア、ニュージーランドの判例から

本章の関心からすれば、もちろん、最大のポイントは、政治的目的について公益性を認定できるか、である。

イギリスのチャリティ登録においては、この点で、政治的目的は公益増進テストに合致しないとされていた。その根拠は、**Bowman** から **McGovern** に至る判例では、法廷や公益認定機関が、その能力及び権限において公益増進性を判断することができない、という根

拠が中心であった。この根拠づけは、日本の公益認定等委員会においても言及された³⁶⁴。

しかし、これに対しては、裁判所は実際にはその判断において公益増進性の認定を行っている(例えば、the National Anti-Vivisection society の事例では団体の目指す動物生体解剖の禁止は医学上の貢献と比較して公益性を持っているとは言えないことが判断されている)、裁判所は違憲立法審査の権限を持っており上位規範に基づいて法の公益性を審査することができる、さらにチャリティコミッションも法に基づいて審査権限を与えられている、等の反論がなされてきている。

これらの反論がどの程度妥当であるのか、について、ここでは議論しない³⁶⁵。この文脈で本章で注目しておきたいのは、オーストラリア、ニュージーランドの最高裁での判決³⁶⁶が政治的目的をチャリタブルな目的として認めたことである。このことは、理論的にも同じコモンロー諸国ということでの、イギリスでも法律家や関係者の中では大きな反響を呼んでいる。

1) Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation of the Commonwealth of Australia

オーストラリアの最高裁の判決の多数派は、イギリスの判例法の歴史を再検討し、イングランドにおける最近の発展と、その「『政治目的』ドクトリンは以前の判例においては浅い根しか持っていない」ことを確認し、さらに米国法において禁止されていないことを確認し、そして、オーストラリア法においては、イギリス判例法の政治目的禁止論は十分に受け入れられてきていないことを確認した。

そして、オーストラリアの判例に基づいて、政治的目的をもった団体のチャリティ資格

³⁶⁴ 「日本国憲法の下、我が国における立法の権限は、唯一の立法機関である国会に与えられており、特定の事案を立法することの適否は国会において判断されることである。／・・・「公1」事業は尊厳死法の法制化の推進そのものを直接の内容としており、また、国会による立法上の措置により解決すべき問題を含んでいる。そのような申請内容を前提とした上で、当該事業の公益目的事業該当性の有無を公益認定等委員会が仮に判断することになれば、現行法体系の下、公益法人認定法の定める公益認定の基準に基づいて事業内容の公益性を判断する立場にある公益認定等委員会が、その公益性の判断を通じて、本来、国会においてなされるべき立法政策の適否の判断を国会における判断に先立って示すことになりかねず、適切ではない」。内閣府公益認定等委員会『答申書：府益第460号』2014年5月23日。

この場合、能力論ではなく、権限論(つまり、次注の表現では「『憲法論的』根拠」))として議論されている。日本の規制当局が、突然イギリスでの議論で用いられている古い判例の言説を用いることになったのかは、定かではないが、一規制当局が、法的先例も、また制定法上の根拠もなく、団体の資格の否定をすることは、政治的表現の自由や結社の自由を重んずる米国の議論からは考えられないところである。また、本論で述べるように、イギリスでもこの考え方については多くの批判があり、かつ、オーストラリア、ニュージーランド最高裁でも否定されてきていることなどを踏まえれば、示威的な援用は安易であると言わざるを得ない(次注も参照)。

³⁶⁵ これらの点を含め、2011年までのチャリティの政治活動関係の管見の限りでは最も包括的な文献レビューでは、Bowman と National Anti-Vivisection Society での「『憲法論的』論拠」、つまり「裁判所は、政治的変化が公益増進的であるかを判断できない」という議論について、「圧倒的多数の論者は、これらの論拠を拒否している」(Commentators have overwhelmingly rejected there rationales.強調原著者)としている(Not-for-Profit Project, Melbourne Law School, *Defining Charity*, p.38)。

³⁶⁶ *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation of the Commonwealth of Australia* (2010) 241 CLR 539, COURT: High Court of Australia.

の承認にとって核心となるのは、現行法の改正を主張するトラストに公益性を認めることが「法の一貫したシステム」という基盤の上で矛盾があるか、という点であることを確認する。

Bowman 以後の主たる判例解釈では、法体系の一環を担う政府機関が法の改正の公益性を認めることが、この法システムの一貫性という点で矛盾があるとされていた、というわけである。

しかし、オーストラリア最高裁は、次のように主張している。

まず、「コモンローは、政府と政治の問題に関するコミュニケーションについての制約は、(憲法の認めている選挙人によって法の改正が行われる代表及び応答的な—引用者注)政府のシステムの維持に合致する方法で、正当な目的に仕えるためでなければならない、合理的に適切であらねばならない」。そのうえで、「オーストラリアにおいて適用されている法のシステムは、その働きにおいて、立法と政治的な変化のためまさに『アジテーション』を措定している」と判示した。このような法や行政政策の変化のための「アジテーション」は、「公共の福祉のために貢献する憲法的な過程の働きそのもの」なのであって、公共の福祉という「目的のためにチャリタブル・トラストを管理する裁判所は、アドボカシーやこれらの過程における争論の主題である、立法や行政の行う特定の活動や非活動の道筋について、そのメリットを裁定することを要求されているのではない」のだ、とした。そして、法や行政政策の変化を求める政治的活動が当然にチャリタブル目的であることを否定されるという判例法解釈はオーストラリアにおいては採用されるべきではないとして、結論的に、エイドウォッチの活動が、「貧困の救済に向けた海外援助の効率性に関して、合法的手段によって公共的討論(public debate)を生み出すことは、それ自体社会に対してベネフィシヤルな目的である」としたのである。

2) *Re: Greenpeace of New Zealand Inc.*

この政治目的の承認の論理は、ニュージーランドにおけるグリーンピースについても、政治活動それ自体がチャリタブルであり得るとして、採用された³⁶⁷。

この訴訟において、チャリティ認定機関は、グリーンピース・ニュージーランドの二つの目的、「軍縮と平和の推進」と「必要な場合には政治的あるいは司法的なプロセスを通して(グリーンピースの他の目的の)一層の推進とその執行・実施を支持するための立法、政策、ルール、規制、計画を推進する」は、政治的であって、チャリタブルではない、またその中心的な活動であると思われる直接行動が違法行為を伴っており公益的であると言えない、とした。つまり、「政治的な目的がチャリタブルであり得る程度、違法活動を行う、または

³⁶⁷ *Re: Greenpeace of New Zealand Inc* (SC 97/2012) [2014] NZSC 105, Supreme Court of New Zealand - 6 August 2014< <http://www.bellgully.co.nz/resources/pdfs/Re-Greenpeace-case-2014-NZSC-105.pdf>>. Media release< <https://www.charities.govt.nz/news-and-events/media-releases/greenpeace-of-new-zealand-incorporated-media-release-supreme-court/>>.

違法な目的を持つ団体がチャリタブルであり得る程度」に関する訴訟であった。

最高裁の多数派は、やはり丁寧に判例の歴史を再解釈しつつ、オーストラリアの判例も引きつつ、政治目的排除は、ニュージーランドでは適用されない、と判示した。なお、また、違法な活動は、それ自体としてチャリティとしての登録を排除するものではないが、違法な目的を持っている場合、また違法な活動がチャリタブルではない目的を示している場合には、チャリティではありえない、とした。

この判例においても、オーストラリアでのチャリティ法改革による立法者の意志(「時に応じて発展するものとしてのコモンロー」をも織り込んでいる)や、それまでの議論を踏まえつつも他の論点を含めて説得的に、包括的な「政治目的排除」、つまりチャリティ目的からの排除は支えられないと判示している。

「法務委員会によってしばしばなされるタイプの法の改正の推進は、現代的な目的に法を適合させる目的を持っているが、同じことが、もし私的な組織によってなされた場合、それが必然的に立法の推進を伴っているとしても、チャリタブルであると当然にみなされるであろう。そのようなアドボカシーは、法がチャリタブルであると考えた意味の範囲内にある他のよい活動と、類似的な公共善を構成すると言ってもよいであろう。」⁶²

「特定の法改革の推進の事例において、立法の推進は決してチャリタブルではないという絶対的なルールは正当化が困難である。・・・多くの行政的司法的意志決定における現代の参加民主主義、公共的参加過程においては、社会における一般的な見解の増進と法の変化のアドボカシーとの間の区別を納得できる基礎の下に置くことはできない。」⁶³

「法の改正のアドボカシーがチャリタブルかどうかの更なる評価なくして排除する教義は、一般的な(法の民主主義的变化を前提としたー引用者)弾力性の原理に矛盾する」⁶⁴

「社会条件の変化に対応してチャリティ法が変化することは明らかであって、・・・」

「奴隷制の廃止の増進がチャリタブルであると見なされてきた³⁶⁸のと同様に、今日では人権、環境保護、社会を快適にするアメニティの増進のような目的のためのアドボカシーは、アドボカシーの性質によっては、たとえより具体的なチャリティ(目的)にとって補助的でなくても、それ自体としてチャリタブル目的であると見なされ得る。」⁷¹

法改正を主張するアドボカシーを目的とするのは政治的であり、したがって、公益増進要件に合致しない、という包括的な命題は否定されることになる。具体的にどのような法改正のアドボカシーは、チャリタブルであり、またはチャリタブルでないか、が検討されなければならない。

ニュージーランドの場合、*Molloy v Commissioner of Inland Revenue* [1981]³⁶⁹では、激しい政治的な戦いの焦点の1つであった堕胎の禁止を訴える団体のチャリティ資格を認めるかという争いに対する判例があった。しかも、この場合には、この団体は現行法の維持

³⁶⁸ *Jackson v Philips* (1867) 96 Mass 539, 14 Allen 539 (Mass SC).

³⁶⁹ *Molloy v Commissioner of Inland Revenue* [1981] 1 NZLR 688 (CA).

を目的とするという団体であったこともあり、単純な法改正の目的はチャリタブルでないという議論より一層踏み込んだ判断が必要とされた。そこで控訴審がとった「一般的に受け入れられている見解は、チャリタブルであり得るが、高度に論争的なものは(政治的であり一引用者注)チャリタブルではない」という立場は、改正か現状維持かに比較的中立的であるというメリットがあった。しかし、最高裁は、そのような「多数の評価と現状とに基づいてチャリタブルな地位を優遇する一方、多くの変化の促進を効果的に排除してしまうであろう」(75)議論を採用しなかった。

「コースや法改正のアドボカシーや増進がチャリタブル目的であるか否かの評価は、1601年法の精神と意図における公益増進的であると言いえるかを評価するための、主張されている目的、その目的を達成しようとする手段、そしてコースが促進される様式(manner)の考察による」(76)とした。ここで1601年法というのは、the Statute of Charitable Uses, 1601、通称エリザベス法のことである³⁷⁰。チャリティとは何かを定義する場合に依拠すべきところとして、この前文(the Preamble)がコモンロー諸国では長く参照されてきている。

ニュージーランドのケースでは、このように政治目的を独立したチャリタブル目的であり得るとしたうえで、グリーンピースの目的や活動の検討の際に、「核軍縮、大量破壊兵器の廃絶」といった一般的な目的があればそれ自体でチャリタブル目的であるということとはできず、その方法を含めて公益増進性を検討する必要があるとして、登録業務を担当する内務省長官とチャリタブルボードに差し戻す決定を行った³⁷¹。

³⁷⁰ 松山毅「Statute of Charitable Uses(1601)に関する一考察：概要と論点整理を中心に」『社会福祉学』42巻 2号、2002-3: pp.11-21。

³⁷¹ 例えば、グリーンピースの目的が「核軍縮」「大量破壊兵器の廃絶」のように一般的には受け入れられるものであっても、その具体的な方法(単に直接行動主義といった具体的な行動形態のみならず、どのように核軍縮や大量破壊兵器の廃絶を実現するのか、という方法論の水準での多様な議論があるなかで、その公益性を論証できるかが問われることになるし、この段階で裁判所が判断できることと判断できないことのBowmanの議論が一定の範囲で再生してくる可能性があるかもしれない。その意味では、従来の、入口の段階での、団体の目的が「政治的目的」であるかどうかの判断や、目的ではなくチャリタブル目的遂行上の副次的な活動に止まるかどうか、という判断基準を廃して、政治的目的でもあり副次的でなくてもよいが、それ自体としてチャリタブル目的足りえるか、という判断に入ることが規制当局に要求されることになる。

この結果を受けて、ニュージーランド政府のチャリティサービス(The Charities Registration Board and the Department of Internal Affairs)は、最高裁判決を受けて、新しいガイドラインを発表している<<https://www.charities.govt.nz/apply-for-registration/charitable-purpose/political-purposes/>>。その中では、最高裁の判決を紹介しつつ、「政治目的がチャリタブル目的であるかどうかを決定するのは、一定の状況では困難であるかもしれない」としている。かなり限定的なケース領域になる可能性もあり、実際には、政治目的をチャリタブル目的であるとして申請せずに、チャリタブル目的遂行上の副次的な活動に止まるとした方が活動の自由が広がる可能性も考えられる。

ニュージーランドの判決やそれを受けての規制当局の動きのように、政治目的の公益性を非常に限定的に解釈していくのではなく、公論に資するかどうかという方法的な妥当性に重点を置いてある程度多様な政治的目的による団体形成を公益的であると認めていく方向が、より妥当であろう。つまり、具体的な目的の内容に関わる公益判断を一定の水準で避けることが、Bowmanの議論に入り込まないために必要であろう。原発反対の視点から調査研究を行い立法活動を行う団体も、原発賛成の視点から調査研究を行い立法活動を行う団体も、両方の公益性を認め得る水準の基準の妥当性が必要であると思われる。

この点では、先のオーストラリアの判決は、本文で言及したように、公共の福祉という「目的のためにチャリタブル・トラストを管理する裁判所は、アドボカシーやこれらの過程における争論の主題である、立法や行政の行う特定の活動や非活動の道筋について、そのメリットを裁定することを要求されているの

これらの決定に見られるのは、法は変わりえるものであり、変化させようとする多様な市民の活動自体は民主主義国の法秩序においては公益的である、という視点であり、一般的な法改正・政策変更目的自体を公益的であると認める領域が存在しているということである。

(4) 公論の視点からのチャリティの政治活動の正当化

オーストラリア、ニュージーランドの最高裁判決に見られるチャリティの政治活動の正当化のポイントは、アドボカシーが民主主義的な憲法秩序においては当然のことでありそれが公益的であるということに注目して、その公益性を認めるという論理である。いわば公論の参加者としてのチャリティの役割に公益性を認めるというわけである。

この公益性についての評価は、近年の議論では、政治をめぐる公論は当然ながら議会の中だけではなく、幅広い市民的公共圏における議論に支えられているというユルゲン・ハーバーマスらが切り拓いた公共圏論・コミュニケーション論や、近年民主主義理論の発展として活発な議論が行われている熟議的民主主義論と関連している。しかし、その基本となる議論は、民主主義論の古典であるアリストテレスや、近代のジョン・ロックの寛容論やミルトンの寛容論、J・S・ミルの自由主義論に位置付けられる古典的な議論に定礎されている。

古くは君主が、そしてそれ以後は機関としての国家が、さらには議会制民主主義を体現した国家が、公益性を全体として独占的に解釈できるという議論は、政党による多元的な公共性のオルタナティブな解釈を許容し表現することを許容し、その公益性を認めるという道筋と並行的であった。このような政治的言論や利益・意志表出の多元的表現のもつ公共性についての議論が、チャリティの政治活動の正統性にも援用されて議論されてきているとも言えるだろう。

そして、米国では、チャリタブル目的は政治的ではありえないという「教義を、米国の法令は究極的には採用しておらず、アドボカシーについてのコモンロー上の取扱いにおいては、もっともリベラルであり続けてきた」ということも、参照されるべきである³⁷²。採用されている手段が、合法的で「善良な道徳に反しない限り」、法や政策の改変を求める目的を持つことはいろいろな揺らぎはあるにせよ、かなり広範囲に認められてきている。婦人参政権が認められる前に婦人参政権を求めた団体、禁酒法の制定を求めた団体、多くの

ではない」としている。Aid/Watch と Greenpeace との具体的な政治目的や手法の問題やそれぞれの国での重要判例の蓄積が関係していると思われる。政治目的をチャリタブルでありえると認めた場合に、米国の判例法のまとめについてオーストラリアの判決が引いているように、政党政治への関与、非法な手段の使用(*Restatement of the Law Third, Trusts*, 2001, pp 23-24)を限界として認めつつもチャリティの政治活動が「観念の市場に貢献する」という視点が重要であるように思われる。

³⁷² 判例の歴史については、Sheridan の一連の判例の整理(L A Sheridan, 'The Political Muddle — A Charitable View?', *Malaya Law Review* 19; 'Charity versus Politics', *Anglo-American Law Review*, 47, 1973; 'Charitable Causes, Political Causes and Involvement', *Philanthropist*, 2, 1980)や、RPT, 'Charitable Trusts for Political Purposes', *Virginia Law Review*, vol.37, 1951 などが、近年の判例や研究でもしばしば引用されている。

州法で認められていた時に人種差別的な労働法等の法の改変を求めた団体、パレスティナ国家の継続発展をも目的と掲げたユダヤ人団体など、おおくの政治的に大きな論争のある法改正や主張を持った団体もチャリティとして認められてきたのである³⁷³。本章では、米国の法規制の状態について詳しく検討する余裕はないが、この点で、イギリス等のコモンロー諸国と米国との対比はかなりの程度明確であり、オーストラリア(やニュージーランド)もその法解釈において米国法に近づいているといえることができるかもしれない。

なお、特に、イギリスのチャリティセクターによる政治活動の正統性根拠としてしばしば主張されるのは、政治的・社会的に弱者の立場にあってその主張を政治に反映することが困難なことの多い人々、それこそが、多くのチャリティの支援対象・受益者であって、その意見や利益を代弁してアドボケートすることには積極的な意義があるということである。構造的なマイノリティの政治代表性の問題として、通常の議会制民主主義を補完する利益表出・政治的代表的アフーマティブ・アクションとも言えるかもしれない³⁷⁴。オーストラリアのエイドウォッチの場合について言えば、「貧困救済」という古典的なチャリタブル目的の推進と同時に、オーストラリアの議会での決定に代表民主主義を媒介としては参加することができない発展途上国の貧困者の利益や主張を反映させるという点で、主権国家の代議制システムの限界を補完するものという側面もあり得るであろう。

もちろん、このような公論の水準でのチャリティの積極的な役割を認めたとしても、あらゆる政治的な目的の遂行が公益的であると認められるわけではない。上記の判例も、議論は主に法改正や政策変更に関わる点で行われており、政党政治や選挙政治に関与することは特に議論の焦点となっているわけではない。そもそも、米国の議論でのように、「目的」論は避けて(というよりも基本的にはそれ自体は禁止されていない)、具体的な活動水準での比較的明確な量的基準を運用することで現実的な政策効果を実現しようとする方向もある。

(5) 日本の法制との関係

日本の場合、現行法制では、少なくとも、特定非営利活動法人、公益法人について、「政治上の施策」についての活動の規制は行われていない。つまり、特定非営利活動法人はもちろん認定特定非営利活動法人においても、アドボカシー、法律や政策の改変を行うことは、自由に行うことができる。「特定非営利活動を行うことを主たる目的」とすることが求められているが、これらの「主たる目的」と「政治上の施策」の追求の目的とが排他的である、とはされていない。したがって、「政治上の施策」の追求でありかつ「特定非営利活

³⁷³ R.P.T., “Charitable Trusts for Political Purposes,” pp.988-994 など。イギリスの *Bowman* の判例の影響もあって認めないケースも指摘されているが、全体的な傾向は明らかである。

³⁷⁴ これと逆の方向とも言える議論が、ノンプロフィットを通じて一部の富裕者の寄附による政治的影響力が政治過程を歪めていることに対する批判として、特に米国の場合には強く出されている。これらの点については、非営利団体を媒介した資金の流れ、また非営利団体による政治活動が、具体的政治過程においてどのような影響を与えているか、特にどのような階級的・階層的な変容を政治的決定に与えているか、という点での実証研究が重要だと言える。この点についての既存研究の把握については、今後の課題としたい。

動を行うこと」が同時に「主たる目的」であることは可能である³⁷⁵。この点では、オーストラリア水準の政治活動の自由が認められていると言えそうである。

特定非営利活動法人については、「政治上の主義」については、「主たる目的とするものでない」ことが定められている。認定特定非営利活動法人については、「政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対する」活動が禁止されている。この「主義」と「施策」との区別は、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドなどでは行われていない。現在この「主義」は比較的限定的に解釈されているように思えるが、国会の討論では、もともと想定されていた「社会主義」「共産主義」「資本主義」などの政治経済体制についての「主義」のみならず、「議会制民主主義」などについて言及されたこともある。基本的には政党を結成し組織する際の核となる程度の一般性をもった政策体系を導きえる政治思想のことを意味すると思われるが、環境保護 NPO の一連の「施策」と「緑の党」の「主義」との差を明確にすることは容易ではないであろうし、その場合、自由に追及できる「施策」ではなく「主義」を追求しているとして規制がかけられる可能性がないとはいえない。

とはいえ、「政治上の施策」に関する自由は、日本の法制において非常に重要な国会審議を前提とした上での獲得点である。このことを可能にしたのは、議員立法として立法過程自体が注目された特定非営利活動促進法の国会審議においては、その政治活動規制について長時間にわたって議論され、多くの市民活動に関心を持つ議員の意見が反映されたことにあった。そして、この文脈の議論の関心は、いかに市民団体の政治活動に対する過剰な規制がもたらされないようにするか、という視点と、「市民」という言葉にすら拒否反応を持つ自民党議員の古い層の間でいかに実質的に画期的なブレイクスルーとなる法を実現するかであった。その成果としての、施策と主義との区別の上での施策についての自由は、今後もきちんと維持されていくべきことであると思われる³⁷⁶。

より大きな問題は、新しい公益法人法制においてどうなっているかである。

先に述べたように、一般法人については現時点で全く制限がないが、その意義は十分に

³⁷⁵ この点が、行政職員や多くの市民団体関係者によって当然のこととして認識されているかは定かではない。

さらにその場合に政治資金規正法上の「政治団体」の届出が必要になるであろうことも、認識されているとは言い難い。政治資金規正法上の「政治団体」は、下記の通りで、ここでいう「本来の目的」と特活法上の「主たる目的」とが同一かどうかは定かではない。

第三条 この法律において「政治団体」とは、次に掲げる団体をいう。

- 一 政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体
- 二 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体
- 三 前二号に掲げるもののほか、次に掲げる活動をその主たる活動として組織的かつ継続的に行う団体

イ 政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対すること。

ロ 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対すること。

立法過程の議論によれば、リンクを意識的に避ける立法政策があったようであるので、必ずしも同一とは言いが強い関連性を持つことは確かであろう。ただ、他方で「主たる活動として組織的かつ継続的に行う」という要件には、目的規定がないので、活動の実態によって判断されることになるわけであり、特活法人にとってもそのように判断される可能性は当然に存在している。

³⁷⁶ この点についての実践的理論的関心は、十分に継承されていないようである。実際、改正法における認定特活に対するより強い政治活動制限についてははるかに審議時間も短く、公益法人制度改革の文脈でも、きちんと議論されることがなかった。

受け止められているとは言えない。

しかし、公益法人の場合には、規制の問題としては、より大きな問題がある³⁷⁷。日本では、この領域における重要判例として、強制加入のある公益法人についての判例(南九州税理士会政治献金事件最高裁平成 8 年 3 月 19 日第三小法廷判決等)と、強制加入のない公益法人に関する判例(日本歯科医師連盟(政治連盟)事件大津地裁平 15 年 10 月 16 日民事部判決)がある。しかし、これらの判例は、団体の公益性から直接にその政治活動の制限を承認しているわけではない。会員の思想信条の自由と団体自治との接点としての論点が重視されており、学界での関心も、伝統的な憲法学者の中心的関心はこの文脈に置かれてきた。

しかし、特定非営利活動法人、認定特定非営利活動法人、公益社団法人、公益財団法人など、新しい制度改革が進行してきた状況で、これら法人の政治活動への理論的検討はほとんど行われていない。そもそも、特活法と公益法人法制との間で統一的な規制あるいは自由についての論理的整合性を持った法制を作る必要があるという意識も低い。

つまり、一方で、55 年体制下での、自民党の政治的支持基盤、集票・集金機構としての公益法人の政治献金・活動規制をめぐる関心や論点の整理の仕方と、55 年体制の崩壊が語られた 21 世紀開始直前の特活法の審議過程での市民活動団体のアドボカシーや政治活動への過剰な制限を押さえるという関心や論点の整理の仕方が、統一されることがないままに、実務が行われ、理論的検討がされていない状況が生まれている。

このように概観してみると、日本での理論状況は、市民社会セクターにとっての、アメリカ的関心(政治資金規制の強化)とイギリス的関心(政治活動規制の制限への危惧)を、一つの国内で分裂したまま併存させていると言ってよいのかもしれない。

いずれにせよ、日本の場合には、法制上、(米国と異なって)目的論や公益性認定がすでに組み込まれて議論されている以上、イギリスでのヒューマン・ディグニティ・トラストの審判所裁決、オーストラリアやニュージーランドでの判例動向をも踏まえて、一律の政治活動(法改正や政策変更を含め)の禁止の方向に恣意的な決定がなされないような、基準の整備が必要であろうと思われる。

この場合、特に、特活法人の場合に、いわゆる「政治上の施策」と「政治上の主義」の特有の概念区別、さらに「主たる」「従たる」の区別が使われていることに注意が必要であるが、さらに公益法人の場合には、法的規範が不明確であることから、公益認定制度にイギリスモデルを一部援用したことからくる生半可なイギリスについての知識から公益目的は政治的目的であってはならないというような紋切型の基準が引かれることがないように、規制当局の動向をウォッチしていくことが必要であるように思われる。

5.3.3 団体の公金の受入れと政治活動の自由

公金を受けた団体が、政治活動を行うことについての制限は、団体の公益性とは異なっ

³⁷⁷ 本来、社会福祉法人や学校法人などの特定領域公益法人についても議論を独自にする必要があるが、ここではその点のみの指摘に止めたい。

た論点である。この点は、本章では「靴下人形」論として議論を紹介した。この議論についての反論もすでに紹介したところではあるが、この論点は、そのような時事的な論争においてのみならず、検討されるべき構造的問題を含んでいるように思われる。

特に 90 年代以後、国家セクターの縮小の新自由主義的な展開として、営利セクターへの「民営化」のみならず、非営利セクターへの「民営化」による公共サービスの民間団体による代替が進んでいることは明らかである。その結果として、当然に非営利団体の国家財政への依存性が増大している。この歴史的文脈においては、この問題はますます重要なものとなる可能性があることは明らかであって、問題を原理的に考えていくべき必要があると思われる。

イギリスの文脈でみると、この点で注目すべきとして、セクターの議論はすでに紹介した NCVO の国家での反論文書の他に、independence panel という民間の委員会の一連の報告書での議論は重要であるだろう。セクターの独立という点からの問題関心をもって多様な論点を取り上げているが、公金の受領に伴う問題点を一つの中心的論点として議論していることが注目される。その議論の方向性は、『靴下人形』論とは正反対ではあるが、政府資金の拡大がチャリティセクターに影響を与え、その独立性に影響を与えているという点では議論の背景としては同一の現象があると言ってもよい。

このパネルは、Baring Foundation によって 2011 年に作られたもので、チェアは、Sir Roger Singleton で、メンバーには有名なディーキンス委員会の委員長だった Nicholas Deakin CBE や、コンパクトコミッショナーだった Sir Bert Massie CBE、Joseph Rowntree Foundation の CEO の Julia Unwin CBE など、セクターの著名人からなっている。また、初めは、政府の 2006 年チャリティ法のレビューの責任を担った Lord Hodgson もメンバーだった。その出版物は、2011 年にコンサルテーションレポート(Consultation Report)、2012 年版から 13 年、14 年版と 3 年度にわたって発行されている³⁷⁸。

政府関係からの収入が、2000 年代は一貫して 10 年間上昇してきたことによって、セクターの政府収入への依存性が高まった。しかも、補助金から契約ベースの委託契約による割合拡大してきた。

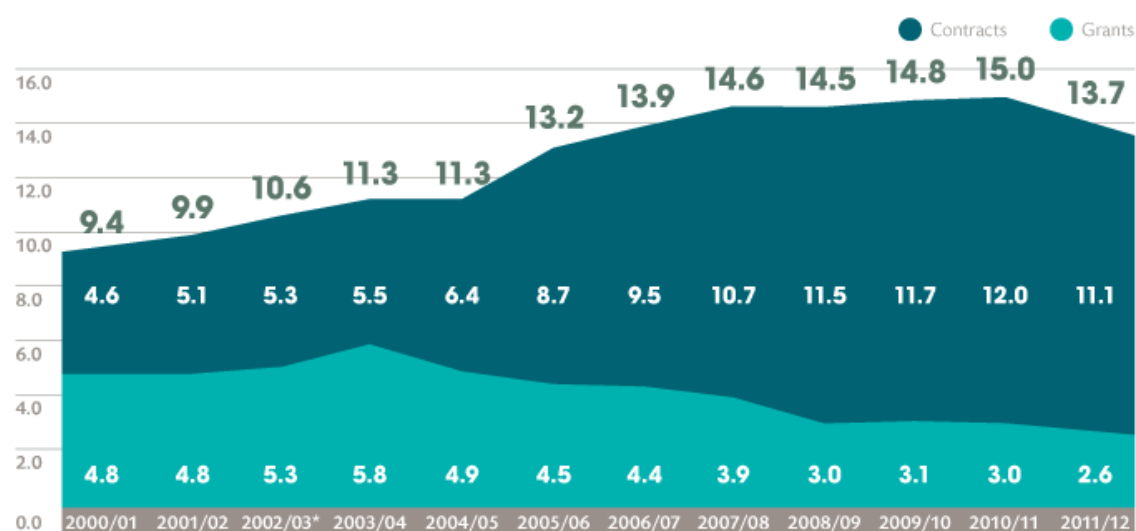
その依存の割合は、一般的には特に大規模チャリティで大きく、小さなチャリティは個人寄附の割合が高い。しかし、2011 年から政府からの収入は大いに減り始めた。収入が 100

³⁷⁸ 独自の web ページを持っており、そこからすべてダウンロード可能。

<<http://www.independencepanel.org.uk/publications>> なお、公法協調査では、この母体となった Baring Foundation での Caroline Slocock への聞き取りを行った。氏は、インデペンデンス・パネルの事務局団体中心の事務局団体である Civil Exchange を立ち上げ、その Director を務めている。チャリティでの経験と政府の高いレベルでのアドバイザーや『ガーディアン』のコラムニストも務めてきた。Civil Exchange は、*The Big Society Audit* 2012, 2013 を発行している<<http://www.civilexchange.org.uk/publications>>。『ビッグ・ソサイエティ・オーディット』では、キャメロン政権の目玉政策である『ビッグ・ソサイエティ』への批判が強く出されており、政権与党に対する批判性が強いと言ってよい。その意味で、強い政治性を持っているとも言えるだろう。2014 年の、*Making Good: the future of the voluntary sector: A collection of essays by voluntary sector leaders*, 2014 は、ディーキンはじめとするセクター・リーダーによるセクターの将来への提言集であり、大変興味深い。Caroline Slocock は、本書の編集でも中心的役割をしておりそのイントロと他に提言一本を執筆している。

万ポンド以上の大規模チャリティでは、80%が単一種類の収入に 75%以上依存しているが、そのうち 44.9%が政府収入に依存しているという。つまり、約 36%の大規模チャリティは、政府資金から収入の 75%以上を得ている。小さいチャリティでは逆の傾向があり、単一収入への依存は減り、かつ政府資金への依存も少ない。平均すると、61%のチャリティが単一種類の収入に 75%以上依存しているが、政府収入への依存はそのうちの 16%にすぎず、全体では 9.8%が政府からの収入に依存しているという。

NCVO UK Civil Society Almanac: Voluntary sector grant and contract income from government, 2000/01 – 2011/12 (£ billions, 2011/12 prices)³⁷⁹



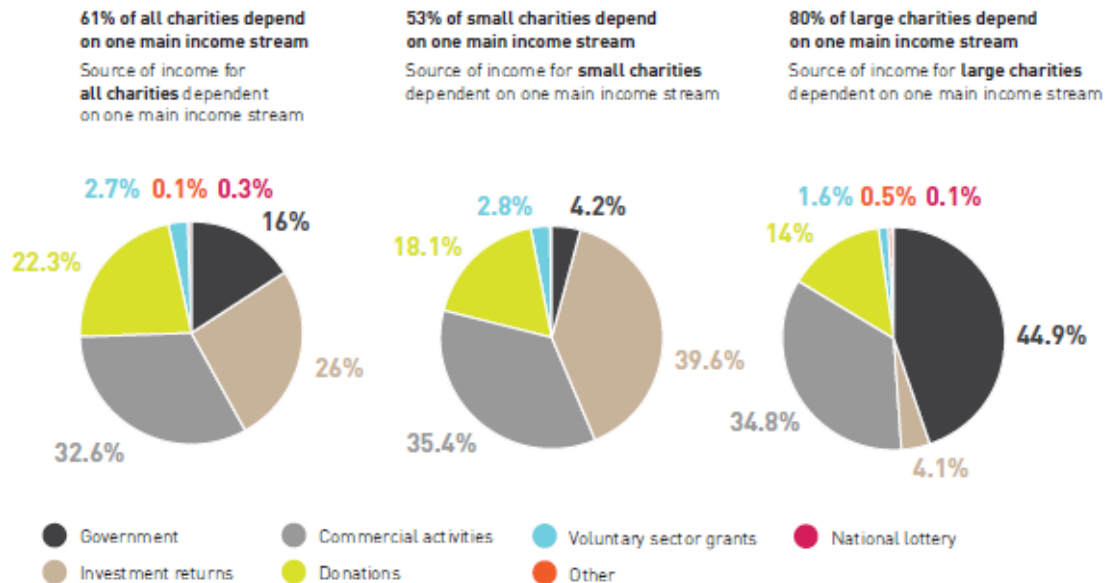
Source: NCVO UK Civil Society Almanac/TSRC, Charity Commission

「チャリティゼイション」³⁸⁰とも呼ばれる行政業務のチャリティへの委託による政府からの収入の拡大や質的变化は、政府に、ボランティアセクターが行政や私企業セクターと代替可能な、「単に国家の道具、つまり独立の発言をしない実施事業者、委託事業者」として見なされるという危険を拡大している、という。もちろん、政府資金を獲得するために政府機関である委託事業者に対する批判や発言を押さえる「自己検閲」が「委縮効果」(chilling effect)をもたらすことは、容易に理解できる。

³⁷⁹ <<http://data.ncvo.org.uk/a/almanac13/how-have-government-grants-and-contracts-changed/>>

³⁸⁰ 2000年に『ガーディアン』でNick Caterが、政府の「400年ぶり」の行政業務のチャリティへの移管を指して使った言葉で、政府責任のあいまい化やチャリティでの行政以下の透明性水準による民主主義機能の低下などについての批判的な意識を持ってしばしば使われている”Creeping 'charitisation' threatens public services” *The Guardian*, Sept. 30, 2002<<http://www.theguardian.com/society/2002/sep/30/charities.comment>>。

Registered charities dependent on one main income stream (2009-10)



Notes

1. We have defined charities dependent on one main income stream as those which receive at least 75 per cent of their income from one source.
2. Small charities are those with an annual income of less than £10,000. Large charities are those with an annual income over £1 million.

Source: National Audit Office and National Council for Voluntary Organisations

Panel on the Independence of the Voluntary Sector, *Independence Undervalued: The Voluntary Sector in 2014*, Jan. 2014, p.25.

具体的にも、Department of Communities and Local Government (DCLG)は、2012年12月に発したガイダンスで「一層の国家規制と一層の国家資金をロビーし要求する」「偽のチャリティ」に注意を喚起したという。これは、先の「靴下人形」論と同様の議論である。本報告書は、こういうガイダンスはチャリティにアドボカシーをさせない重要な圧力であるとして政府に対する批判を行っている。

また、契約内容や契約発注者に関する情報の外部公表やその社会的信用を損なったり、争論に巻き込んだり、否定的な評判をもたらしたりするような行動の禁止が契約の中に盛り込まれる、いわゆる「口止め条文」(gagging clauses)が多くみられるとし、それがチャリティの独立した発言やアドボカシーを制約していることに注意を喚起している。

もちろん、政府資金の縮小や委託契約の競争入札による(多国籍巨大)営利企業との間の競争の激化や、単年度等による雇用の不安定性、本来事業へのしわ寄せ等、委託契約に伴う一般的な問題点も当然のこととして指摘されている。

労働党政権の際のコンパクトを継承してナショナルのみならず多くの自治体でローカルレベルのコンパクトが結ばれており、それを、保守・自民連立政権も改訂しつつ基本的に継承することになっている。しかし、報告書によると、コンパクトに対する政府側の違反が多く発生して、チャリティに対する単なる事業者扱いが増えているという。それは、ボ

ランタリーセクターの本来持っている受益者のための代弁者として、独立のミッションを持ち政府や社会に対する発言力をもつ姿を危機に陥れている、というのである。ディーキンスの表現で言えば、「今やボランティアセクターは、次の 10 年間で縮小された国家の、声も歯もない単なる道具に成り下がってしまうリスクを抱えている、もし、アジェンダを作り自らのビジョンを創造できなければ」、ということである。

この背景には、特にブレアに始まるニューレイバー政権以後、政権交代後のキャメロン政権に至って、チャリティが国家の機能を代替する政策は、単なる一つ二つの政権の一時的政策ではなく、福祉国家の大きな歴史的変容の局面となっているのではないかという認識がある。つまり、政府からチャリティへの主に委託事業(契約)を通じた資金流入の一定以上の拡大水準はたとえ政府資金が絞られることがあっても基本的傾向として続くであろう、そしてそのような役割をボランティアセクターが担うことが不可避的に行われざるをえないであろう、この傾向の下でそれ以前のチャリティの政府に対する関係とは異なった構造的関係を持たざるをえないであろう、と言った歴史認識と想定が存在している。

このことは、「ビッグ・ソサイエティ」についての評価においても、コミュニティ水準に決定権限を与えその自立性を高めるという方向性自体については肯定的に評価したうえで、その具体的政策の水準での資源配分やセクターの自立性を弱めるような政策に対して批判する、という姿勢と繋がっている。

その意味では、「靴下人形」批判に対するセクターの反批判は鮮烈なものであったとはいえ、財務的な政府依存が拡大するなかでいかにセクターの独立性を維持することができるのかは、単に批判することによっては解決されない大きな問題として、意識されていると言ってよいであろう。

制度論的には、コンパクトの法制化を含め、具体的な提言もあるが、ここでは具体的な水準には入らないでおきたい。ただし、現状では、政府規制の問題として、補助金や政府契約等を受ける事業者への政治献金や政治活動の規制は、腐敗防止等の点や政治資金の規制の点から各国での規制法制が作られており、チャリティの役割が大きくなった場合にどのようにこれらの法制に変化が起るのかは、定かではない。そこには、政府からの資金の支出か独自財源からの支出か、事業者が営利目的か非営利公益目的か、政党や候補者への政治献金か独自のキャンペーンか、政治活動を行う別団体を形成した場合の資金関係はどうか等、関連する様々な論点がある³⁸¹。

また、論点を俯瞰的にみれば、先の公益法人の政治活動規制は、実は行政機関の政治的中立性の法的規制と繋がる可能性がある。行政の担う公共的業務の代替性という根拠づけ

³⁸¹ 日本で言えば、「補助金」等の積極的利益や「出資」を受けていたりする場合には政治献金規制の対象となる。公職選挙法 199 条(「請負その他特別の利益を伴う契約の当事者」、「融資を受けている場合において、・・・利子補給金の交付」)、政治資金規正法 22 条 3 項以下「寄附の質的規制」において国や地方自治体から「補助金、負担金、利子補給金その他の給付金」を受けていたり「資本金、基本金その他これらに準ずるものの全部又は一部の出資又は拠出を受けている会社その他の法人」に対する規制等。米国では、Citizen United 判決を受けて、Wagner, et al. v. FEC で、政府契約を受けている事業者に対する政治献金規制の禁止の合憲性が争われている<<http://www.fec.gov/law/litigation/wagner.shtml>>。

が税制優遇の重要な理由であるとする、行政機関の政治的中立性や、公務員の政治活動の制限など、憲法上、行政法上の周知の政治活動制限と、公益法人などに対する政治活動規制の根拠との比較の余地が生まれてくるだろう。したがって、行政組織に関する政治活動の制限の議論が、民間の団体である公益的非営利団体にも類推的に参考になる可能性もある。もちろん、本質的に民間団体であるということと、国家セクターであるということとの違いは大きいし侵されるべきではない重要な区別であるが、公共的業務という点でのある程度の類推的議論の可能性も指摘されている³⁸²。

これらを含め、インディペンデンス・パネル等の、福祉国家の変容のもとでの、チャリティによる公的資金の受入れとセクターの独立の問題は、今後、ますます重要な争点となっていくことが予想される。

以上、1、非営利団体・法人の政治活動の権利と限界、2、公益団体・法人の政治活動の権利と限界、3、公的資金の拡大とセクターの独立性の問題、について、若干の論点を提示した。当然ながら、他にも重要な論点はある。例えば、政党活動・選挙活動の制限と非営利公益団体の政治活動の自由の関係の問題などは、本章の前半において取り上げた重要な問題でもある。他日を期したい。

5.4 イングランド・ウェールズにおけるチャリティの政治活動規制の概要

イギリスにおけるチャリティの政治活動の概要とそれをめぐる議論の一端を紹介し、その上でいくつかの重要な論点について、視野を広げて論点の提示を行った。

本章の目的は、チャリティの政治活動規制についてのあるべき規範を議論し明示することではなく、イギリスにおける状況を紹介することで、日本におけるその規範の探求のための素材を提供することである。以上の紹介は、規範的・論理的視点から体系的に整理されていないことを海容されたい。

以下、簡単にまとめておこう。

イギリスにおけるチャリティの政治活動の規制は、主要には、チャリティ法に基づくチャリティコミッションによるものと、選挙関係法に基づいて選挙委員会の基準になるものがある。

チャリティコミッションによるものは、CC9 というガイドラインが現行の規制基準となっており、判例法を含む現行法のもとでかなり広範囲にチャリティの政治活動の正統性を認めたうえで、その限界となる基準を示したものとなっている。

選挙法による規制は、通常は 1 年にわたる選挙準備期間における非党派キャンペナーに対するものであるが、その内容は、公衆の投票に影響を与える活動に対して報告と資金的な限界を与えるものである。

これらの政治活動の規制をめぐっては、政党支持とも関連しつつ、激しい政治的論争の

³⁸² Harding, *op.cit.*

的となっている。労働党政権の時に現在の規制の枠組みが形成されたと言えるけれども、特に保守党自民党連立政権に代わって以後は、チャリティの政治活動に対する規制強化の声もより強く政治的に表現されるようになってきている。とはいえ、CC9 に表現されている寛容的な規制の在り方は、206 年チャリティ法そのものの変化によって支えられている点もありある程度の法的安定性を持っているように思われる。これらは、最近のチャリティコミッションの話題となったチャリティの政治活動に対する対処の仕方や審判所でのヒューマン・ディグニティ・トラストに関する裁決などにも表現されている。

なお、イギリスで激しい争点となっている問題は、国際的にも特にコモンローの伝統を引く諸国で議論となっており判例や実践上の新しい展開も見られる。本章では、1、非営利団体・法人の政治活動の権利と限界についてヨーロッパ評議会の議論、2、公益団体・法人の政治活動の権利と限界について、オーストラリアとニュージーランドの最高裁判所の判例、3、公的資金の拡大とセクターの独立性の問題について、インディペンデンス・パネル等の議論を紹介することを通じて、今後の議論に参考となるような論点を提示するように試みた。これらの議論からも、チャリティや非営利公益団体の政治活動規制の問題は、民主主義の根幹に関わる問題³⁸³に関わっていることが了解され得ると思われる。

本章におけるイギリスの制度紹介やそれに関わる重要論点の検討が、今後の日本における同様な議論の水準を向上させるために役立てば幸いである。

³⁸³ 具体的な政治行政過程における市民社会の制度構築の問題である。政治思想的に言えば、民主主義とは、古代ギリシャでは、もともとデモスが統治することなのであって、単に意思決定のみならず、広範囲な公務の執行を直接に民衆が担うことが想定されていた。その意味では、行政そのものを民衆が担う仕組みであるといつてよい。一方で公務を担い、他方で公務の定義である政治過程に参与するということは、この意味で古典的民主主義的課題を担っているともいえよう。日本では、政党に対する献金は公益性を認められており寄附控除の対象となるという点では、民主主義制度の下での政治活動自体の公共性は認められている。しかし、チャリティが担う公務の執行と政治的意志決定への参与という二つの公共性をどのように整理して、具体的な税制や非営利法人法制に具体化するか、という課題として考えられるであろう。

参 考 資 料

声を挙げる

チャリティによるキャンペーンと政治活動に関するガイダンス(CC9)

翻訳者注記

Charity Commission for England and Wales による *Speaking out: Guidance on Campaigning and Political Activity by Charities*, March 2008 全文の試訳である。本テキストは、イングランド・ウェールズにおけるチャリティの政治活動規制についての 2014 年時点での現行ガイドラインである。

2006 年のチャリティ法の改正の後、それまでのガイドラインを広範囲に改正した。制定法、判例法の解釈の範囲内において、チャリティに対するかなり広範囲な政治活動の自由を認めているということができる。

もちろん、この基準自体についても、寛容すぎるという批判もあれば、またより寛容にすべきであるという批判もある。例えば、一方では、現在の市民社会局担当大臣を含め、保守党の議員の中からはこれをより制限的に改正すべきであるという意見がしばしば表出される。他方では、ボランティアセクターでは、判例法体系をもち強い関連をもつオーストラリアやニュージーランドでは最高裁判所が政治活動の目的をチャリタブルな目的として認めたことが話題となっており、より積極的なチャリティの政治活動の自由を認めるべきだという意見もある。また、イギリスでの伝統解釈として、一方で、チャリティは政治ではなくサービスに徹してきたからこそ寄附や支持が集まってきたという意見もあるし、他方では、奴隷制の廃止運動に典型的なように、チャリティは昔から政治活動に関わってきた重要な伝統があるという意見もある。これらの議論の、2008 年から現在までの焦点となっているのが、このガイドラインである。日本での非営利公益団体の政治活動規制についての議論に資することがあれば幸いである。なお、より詳しいイギリスでのチャリティの政治活動規制についての紹介と検討は別稿で発表する予定である。

訳文は、法的効果を持つ点もありできるだけ直訳に心がけたので、読みづらい点も多いと思われる。特に、翻訳の誤りや改善のための示唆があれば、連絡いただきたい。

2014 年 10 月

関西学院大学法学部教授 (ワシントン大学客員)岡本仁宏)

チャリティコミッション

チャリティコミッションは、イングランドとウェールズにおけるチャリティに対する独立した規制機関である。

その目的は、チャリティの働きを高め、公衆の信頼を高めるために、イングランドとウェールズにおけるチャリティのチャリティに最前の可能な規制を提供することである。若干の特別のタイプのチャリティは別にして、ほとんどのチャリティはコミッションに登録しなければならない。イングランドとウェールズには 16 万を超える登録チャリティが存在する。スコットランドでは枠組みが異なっており、当コミッションはスコットランドのチャリティを規制しない。

コミッションは、チャリティとその理事に対して広範なアドバイスとガイダンスを提供し、しばしば問題解決を支援することができる。1 万ポンド以上の年間収入を持つ登録チャリティは、コミッションに年次報告を提出しなければならない。コミッションは、事態が悪化した場合には、個別チャリティの問題に介入する広範囲な権限を持つ。

目次

- A, 前書き
- B, 一目で見るチャリティによるキャンペーンと政治活動
- C, 導入
- D, カギとなる問い
- E, 政党と政治家とともに活動する
- F, 理事にとっての問題
- G, キャンペーン：ちゃんとする
- H, 問題が起ったら、・・・。
- I, さらになる情報とアドバイス
- J, 附録

A. 前書き

読者へ

すべてのチャリティは、それぞれのより良い社会のビジョンによって結びついている。多くの異なった目的をもっており、異なったニーズに焦点を当てている。しかし、特定の人々のためにであれ、あるいはより広い社会的善のためにであれ、主要には、変化を実現しようという望みによって結びついている。したがって、多くのチャリティが、それぞれの目的を達成するためにもっともよく役に立つような変化のために、公に発言し、その声と

影響力を使い、キャンペーンをしようと望むのは驚くに当たらない。

我々は、チャリティにとって大きな変化の時代に、この改訂版のガイドンスを作成した。新しいチャリティ法が、施行されたところである。また、チャリティのキャンペーンの役割について、かなりの社会的議論がなされてきている。キャンペーンと政治活動に関するチャリティ法の基本は、変わっていないけれども、我々は、今日の理事にとってきちんと役立つようにガイドンスを書き直した。特に、「主要な」(dominant)と「補助的な」(ancillary)という用語の説明において、より役立つ方法を見出すように努めた。これらの用語は、我々が、以前のガイドンスの利用者から理解が難しいと言われてきたからである。

チャリティの経験は、チャリティが強い、また積極的な声を挙げるべきだという主張は正しい、ということを示している。しばしば、力がなく自分たちのために主張することができない人々のために、チャリティは発言する。時々、チャリティは、極端な社会的不正に直面する。チャリティはこれに正面から戦うことを望むだろう。チャリティがしてきた仕事、公的生活においてチャリティが果たしている主要な役割は、チャリティが誇るべきことである。

チャリティ法は、チャリタブル目的と、チャリタブル活動とを区別している。チャリティはチャリタブル目的のために設立されなければならない。一般的な原則として、チャリティは、これらの目的を促進し支持・遂行するための積極的な方法として、キャンペーンと政治活動に取り組むことができる。チャリティは、この点でかなりの自由を持っている。チャリティ法とそれぞれの定款等の定めに服しつつではあるが。そうする際には、チャリティは、その独立を維持することに注意しなければならない。もちろん、チャリティは、政党の政治活動にいかなる形でも携わることはできない。

このガイドンスの目的は、理事が自信をもってそれぞれの団体のメッセージを伝えるための最善の方法を作り上げるのを支援することである。理事は、キャンペーンと政治活動を始める前に、考慮に入れる必要のある問題がある。例えば、チャリティの全体の戦略のどこに、それらの活動が位置づけられるのか、またその成功は見込めるのか、である。このガイドンスで、我々は、もっとも頻繁に生じる問題に答え、「理事のためのチェックリスト」も提供している。これらによって、理事が、十分な知識をもって決定をなし、もしチャリティがすることを選択するときには、それぞれのチャリティにとって最も重要な問題について声を挙げることができるであろう。

私たちは、本ガイドンスが役立つことを期待している。

理事長：スージー・レザー

チーフ・エグゼクティブ：サム・ヤンガー

B. 一目でわかるチャリティによるキャンペーンと政治活動

このセクションは、チャリティの理事が考える必要のある主要な点を要約する。これらは、判例法、チャリティ法、グッドプラクティスに基づいている。以下のガイダンスにおいてより詳しく取り扱われている。

B1. キャンペーンと政治活動についてのキーポイント

- ・ **[法]** チャリティであるためには、組織はチャリタブル目的のみによって設立されなければならない。チャリタブル目的は公益(public benefit)に資する。組織は、その目的が政治的である場合には、チャリタブルであることができない。
- ・ キャンペーンと政治活動は、チャリティが取り組む正当で価値ある活動である。
- ・ **[法]** しかしながら、このガイダンスによって定義される、政治的キャンペーン、あるいは政治活動は、そのチャリタブル目的の実現を支持・遂行する文脈において³⁸⁴のみ、チャリティによって取り組まなければならない。他の形態のキャンペーンとは異なって、チャリティの持続的で唯一の活動であってはならない(D5 がより完全に説明する)。
- ・ 政治活動を行うことが、理事にとってチャリティの諸目的を支持・遂行する最善の方法である状況があり得る。チャリティは、政治活動に、一定の期間、その資源のほとんど、あるいはすべての充当することを選択できる。チャリティの理事にとってキーとなる問題は、この活動が、チャリティの存在理由であってはならず、存在目的になってはいけないことを確認する必要がある。
- ・ チャリティは、(このガイダンスの C4 で詳述される)法、政策、あるいは決定の変更が、チャリティの諸目的を支持・遂行する文脈において、その変化を求めてキャンペーンできる。チャリティは、また現行法の順守を確保するためにキャンペーンできる。
- ・ **[法]** しかしながら、チャリティは、政治目的のためには存在できない。この政治目的とは、政党の利益を増大させることを志向する、あるいは、この国あるいは海外のいずれであっても、法、政策、あるいは決定の変化を確保し、あるいは反対することを志向する目的である。
- ・ **[法]** 政治のアリーナにおいては、チャリティは、その独立を強調し、政党との関係がバランスをもつことを確保しなければならない。チャリティは、政党や、候補者や政治家に対する支持や資金支援を行ってはならない。
- ・ チャリティは、政党によって主張されている特定の諸政策が、チャリタブル目的の達成を助けるであろう場合には、それらに支持を与えることができる。しかしながら、理事

³⁸⁴ ここで、「チャリタブル目的の実現を支持・遂行する文脈において」と訳したのは、in the context of supporting the delivery of its charitable purposes」である。キーとなる句である。他にも、support the charity's purpose 等の表現を含め、support の意味が重要である。目的を「目指し支え実現する」という意味であるので、support をほとんどの場合「支持・遂行」と訳している。

は、チャリティが個々の理事やスタッフの政治的見解(ここでは個人的あるいは政党の政治的見解)の表現のための手段として利用されることを許容してはならない。

- ・ **法** チャリティの理事が行う他の決定と同様、キャンペーンと政治活動を考慮する際にも、理事は、キャンペーンがチャリティの諸目的を推進し支持・遂行するための効果的方法でありえるかどうか、予想される利益とコストとリスクとを注意深く比較しなければならない。
- ・ **法** キャンペーンを行う場合には、チャリティの理事は、チャリティ法のみならず、適用を受ける他の民事法、刑事法にも従わなければならない。適用を受ける場合には、広告基準局法(the Code of the Advertising Standards Authority)に従うべきである。
- ・ チャリティは、キャンペーンの過程で、合法的であり正当化できる場合には、情動的あるいは論争的な手段を使うことができる。そのような手段は、事実に正確で、正当な証拠に基づく根拠がなければならない。
- ・ チャリティのキャンペーンと政治活動の諸原則は、イギリスでなされる活動であっても海外であっても同様である。

C. 導入

C1. このガイダンスがカバーすること

この出版物は、キャンペーンと政治活動に携わることを望むチャリティにとっての、法律上及び規制上の枠組みについてのガイダンスを提供するものである。ガイダンスは、

- ・ 現行法のもとでチャリティが適切に取り組むことができる活動を説明し、
- ・ キャンペーンと政治活動についての計画の部分として、チャリティが評価すべき要素の概要を示し、
- ・ 特定のタイプのキャンペーンとチャリティにとって、ガイダンスが持つ効果を説明する具体的な事例を提供する。

ガイダンスは、主要には現存するチャリティを対象にしているが、チャリティの登録を申請しようと考えている組織の利益にもなることができる。考慮される要素の多くは他の領域のチャリタブルな活動にも適用されるものであるが、チャリティの仕事の、この重要な領域におけるよきガバナンスを遂行するために、それらをここで含めておいた。チャリティの理事がこのガイダンスを利用するのを支援するために、本テキストの全体を通して、事例を挙げ、最後に「理事のためのチェックリスト」(付録1)を付けた。

C2. このガイダンスと以前のガイダンス

このガイダンスは、先の版である、2004年改訂の「CC9—チャリティによるキャンペーンと政治活動」、及び、2007年公表の「CC9についてのQ&A」に代わるものである。それ以来、新しいチャリティ法が通過し、社会的文脈も変化し続けている。我々の経験が示す

ところでは、チャリティの中には、過剰に警戒し、そのキャンペーン活動を自己検閲する傾向を持つものがある。我々は、すべてのチャリティが、もしすることを決定したのであれば、正当にできることについて自信を持つことを望んでいる。それゆえ、チャリティのキャンペーンについての基本的な法的立場は変わっていないけれども、このガイダンスは、チャリティがキャンペーンする自由と可能性とに最初に焦点を当て、その後により、理事が心にとめておかなければならない制限とリスクについて述べる。

キャンペーン、アドボカシー、そして政治活動は、チャリティが取り組む全く正当で価値ある活動である。多くのチャリティは、それぞれの受益者(beneficiaries)、さらにより一般的にその地域社会と、強い結びつきを持っている。高い水準の公衆の信頼を受けており、非常に様々なコースを表現している。これゆえに、チャリティは、受益者のためにキャンペーンしアドボケートする独特の文脈におかれている。チャリティが法や政府の政策の変更を求める場合、一定のルールが適用される。このガイダンスは、これらのルールを、はっきりと分かるようにするためにやさしい言葉で説明する。以前のガイダンスと同様、グッドプラクティスの領域でも一定のガイダンスを含めた。

C3. より広い文脈

上記の変化と同様に、チャリティが働く環境における他の重要な発展や変化があり、これらが、このガイダンスの書き換えに影響している。

- ・チャリティによってなされるキャンペーンと政治活動がますます洗練され高度になっていること。
- ・この数年の間に、以前は政治的と見なされた若干の目的が、チャリタブルであると受容された。例えば、1998 年人権法に基づく人権の増進である。
- ・チャリタブル目的の 13 の項目が明示された 2006 年チャリティ法における変化。
- ・財務省と内閣府とによって共同で 2007 年 7 月に発表された「社会的経済的再生における第三セクターの未来における役割」という報告におけるコメント。
- ・2006 年のコンパクトコミッショナーの任命が、政府とボランタリーセクターとの間のコンパクトの重要性を強調したこと。鍵となるコンパクトの原理において、ボランタリーセクター、コミュニティセクターの諸組織がキャンペーンする権利を認められた。
- ・我々自身や他の調査において、理事の中に、チャリティがキャンペーンする現在の自由について評価しておらず、ガイダンスが明確でないと考えている人々がいることが明らかになった。
- ・多くのステイクホルダーによって、チャリティが政治活動にあまりに大きく関わっている場合に、チャリティへの公衆の信頼に損害を与える潜在的影響があると危惧されている。
- ・いくつかの証拠によって、チャリティについて、多くの一般的に持たれている公衆の誤解があることが明らかになった。例えば、多くの人々が、キャンペーンしている組

織を、その目的が政治的であるがゆえにチャリティの地位を実際にはもっていない組織であっても、チャリティであると誤解している。

C4. 「キャンペーン」と「政治活動」によって、我々は何を意味しているか。

「キャンペーン」と「政治活動」という言葉の日常的な使用と理解は、非常に広範囲である。例えば、「政治活動」という言葉は、人々は、政党政治活動と結びつけるかもしれない。このガイダンスでは、このようには使われていない。このガイダンスの目的のため、我々の定義をチャリティ法に基づいて下記に示す。

(1) **キャンペーン(Campaigning)** : 我々は、この言葉で、意識の向上(啓発)、及び、特定の問題について支持を動員して、公衆を教育したり巻き込もうとしたり、公衆の態度に影響を与えあるいは変化させようとする試みを指す。我々は、また、現存する法が順守されることを確保することを目的とするキャンペーン活動を指すためにも用いる。我々は、キャンペーンを、このガイダンスにおける「政治活動」、すなわち、この国であろうと海外であろうと、法律、または中央政府、地方政府、その他の公的機関の政策または決定の変更に対して、支持を確保したり、または反対したりすることを含む活動と区別する。キャンペーンは、例えば、下記の事例を含む。

- ・健康に関するチャリティが、心臓の問題を減らすためにバランスのとれた食事の利益を増進しようとする。
- ・難民関係のチャリティが、難民が行う社会的に積極的な貢献を強調し、政府に対して難民の権利を実現するために現行法の実施を要求する。
- ・子供関係のチャリティがドメスティックバイオレンスと児童虐待の危険に注意を喚起しようとする。
- ・人権関係チャリティが、政府に一定の基本的人権の擁護を要求し、拷問行為の廃止を求める。
- ・貧困及び環境に関するチャリティが、銀行の化石燃料採掘計画への投資に反対してキャンペーンを行う。
- ・障がい者関係のチャリティが、すべての特別の教育上の必要をもつすべての子供たちが、学習が行われるように子供たちが受けるべき支援を確実に受け取れるように現行法のきちんとした執行を求める。

しばしば、資金集めの活動は、資金集め「キャンペーン」と呼ばれるが、このガイダンスではこれはキャンペーンではない。

(2) **政治活動(Political Activity)** : このガイダンスで定義される政治活動は、行われる場合には、チャリティがそのチャリタブル目的の実現を支持・遂行する文脈においてのみ、取り組まなければならない。我々は、この言葉を、この国であろうと海外であろうと、法律、または中央政府、地方政府、その他の公的機関の政策または決定の変更に対して、支持を確保したり、または反対したりするチャリティの活動を指すものとして使用する。

それは、チャリティがその廃止や修正に反対する場合に、現行法の一部を保持しようとする活動を含む。これは、現行法の順守の確保を目的とする活動とは異なる。これは、(1) キャンペーンに当たる。

政治活動は、以下の一部あるいは全部を含むことができる。

- ・そのような変化に対する公衆の支持を高める
- ・政党や独立の候補者、意思決定者、政治家、公務員に対して、望むところの変化を支持するように、様々な方法でチャリティの立場に基づいて影響を与えようとする； また、政党によってなされるパブリックコメントに応答する

チャリティは、政党に対してその支持を与えることはできないことに注意することは非常に重要である(E1 が、政党、政治家、独立の候補者との協働についてのガイダンスを提示する)。

明らかに、キャンペーンと政治活動との間に常に明確な線があるわけではない。チャリティは、様々な要素を持つ活動のフェイズに取り組むこともあるであろう。このガイダンスは、理事が、何をするのが正しいかを決定する際に考慮するのが必要な要素に焦点を当てることになる。また、政党を支持することは、チャリティの政治活動の形態としては許容されないことを明らかにする。

C5. その他の言葉の意味と、使用されている表現

このガイダンスにおいて

「～(ね)ばならない」と「べき」： このガイダンスにおいて、「～(ね)ばならない」という場合には、理事やチャリティに係る特定の法令上の要請を意味している。理事は、これらの要件に従わなければならない。法的要請を含むセクションを確認するのが容易にするために、それぞれのセクションの短い答えのところに**法**というマークを付けている。我々が「べき」という場合には、我々が最低のグッドプラクティスとして見なしているものである。しかし、それに対して特定の法的要請は存在しない。理事は、そうしないのに十分な理由がない限りは、グッドプラクティスガイダンスに従うべきである。

定款(Governing document)³⁸⁵：チャリティの目的と、通常、どのように管理されるかを明示した文書。これらは、信託証書、寄附行為、憲法、規約、会則、遺言、譲渡証書、勅許状、チャリティコミッションによる規定等の名称であるかもしれない(trust deed, constitution, memorandum, articles of association, will, conveyance, Royal Charter, or Scheme of the Charity Commission)。

理事(Trustee)：チャリティの理事を意味する。チャリティの理事は、チャリティの運営についての、一般的な統制、管理に責任を有する人々である。理事、マネージング理事、

³⁸⁵ 「根本規則」とも訳される。様々な種類があるが、日本でいう定款や寄附行為などに当たる文書で、目的と管理方法について記載されている基本的文書。CC3などに定義的記載がある。この翻訳では、わかりやすくするために「定款」と訳したが日本の法的な意味での定款にとどまるものではない。

コミティメンバー、ガバナー、ディレクター(取締役)やその他の名称で呼ばれる場合もある。法人化していない社団の場合には、執行委員会や運営委員会のメンバーがそのチャリティの理事であり、チャリタブルな会社の場合には、取締役である。

チャリタブル目的：法がチャリタブルであるとみなしている目的である。現在は、2006年チャリティ法に明示されている。チャリティであるためには、ある組織のすべての目的が、もっぱらチャリタブルでなければならない。チャリティは、チャリタブル目的とともに他のそうでない目的を持つことはできない。チャリティのそれぞれの、またすべての目的は、それ自体チャリタブルでなければならない。チャリティの目的はその定款に明示されている。

政治目的：政治目的は、政党の利益を増進しようとする、あるいは、この国であろうと海外であろうと、法律、または中央政府、地方政府、その他の公的機関の政策または決定の変更に対して、支持を確保したり、または反対する目的を意味する。

公的機関：地方、地域、全国的であろうと、また、イギリスであろうと海外であろうと、すべての省庁、部局、政府機関を含む。例えば、下記を含む。

- ・ 国際連合、他の国際組織、その期間
- ・ ヨーロッパ連合とその関連組織
- ・ 世界銀行と同様に構成された組織
- ・ NHS トラスト(国民保健サービス信託)
- ・ 地域会議、開発機関・組織
- ・ 非省庁の公的機関や組織(登録チャリティである場合を除く)
- ・ 他国の同様の期間・組織

この言葉は、チャリティ、私企業・団体、他の独立の私的団体を含まない。

D. 鍵となる問い

このセクションは、チャリティ法のもとで、チャリティは何ができ何ができないかについての基本的要件について、9つのカギとなる問題に答える(G1は他の法に言及する)。様々な種類のキャンペーンと政治活動が存在することを示し、チャリティがいかにキャンペーンの仕事を行うべきかを示す。チャリティは自由にキャンペーンを行うことができること、また、もしそうすることを決めた場合には我々の支持を期待できることを強調している。また、チャリティの地位が作り出す限界についても説明する。基本的には、すべてのキャンペーンと政治活動は、チャリタブル目的の促進と支持・遂行でなければならないし、また政党政治的であってはならない、という制限である。

D1. チャリティはキャンペーンと政治活動をしてよいのですか？

短い答え

はい、どんなチャリティも、チャリタブル目的を促進し支持・遂行するキャンペーンと政治活動を、その定款が禁止していないかぎり、行うことができます。

より詳しく

キャンペーンに携わることは、多くのチャリティがそれぞれの目的を促進するために行う手段である。そして、多くのチャリティは、それぞれの目的を追求するために政治活動に携わっている。

チャリティがチャリタブル目的の促進と支持・推進のためにキャンペーンや政治活動を行っている限り、そしてそれが効果的であるという合理的な可能性があれば、このガイダンスに示されているように、キャンペーンと政治活動を行うことができる。行われる活動は、理事がその目的を推進するための、正当かつ合理的な方法でなければならない。

チャリティは、社会的、経済的、政治的争点について、これらがその目的に関連していたり、チャリティがその仕事を遂行するのを可能にする方法に関連していたりすれば、パブリックコメントをなすことができる。

これらの原則は、このガイダンスのすべての背後にあるものである。チャリティがそれぞれのチャリタブルな目的の推進のためにキャンペーンに携わることができるその程度において制限はないとはいえ、政治活動は、重要な貢献であるとしても、チャリタブル目的の達成を支持・遂行したり寄与したりする手段としてのみ可能である。したがって、政治活動は、チャリティがそのチャリタブル目的を追求する唯一の方法であることはできない。

また、その定款における制限のゆえに、キャンペーンできないチャリティも存在するであろう。

D2. チャリティは、キャンペーンや政治活動に携わらないといけないのですか？

短い答え

いいえ、理事は、チャリティがその資源をその目的達成のために最善の方法でどのように使うかについて決定する裁量をもっています。理事は、キャンペーンすることを要求されないし、また、そうするように外的な圧力にさらされていると感ずるべきではありません。

より詳しく

チャリティはキャンペーンをする必要はないけれども、チャリティの理事は、チャリタブル目的の達成のための最善の方法を考えるべきである。そして、その考慮の一部として、キャンペーンが果たすことができる役割について考える必要があるかもしれない。

チャリティの受益者にとってそうすることが利益であると信ずる場合には、理事は政治

活動に携わる権利がある。しかしながら、そのような活動に携わる義務があるのではない。

これらの活動は、たとえ、問題となっていることが論争的であったとしても、チャリタブル目的を追求する手段として高度に効果的な手段であり得る。チャリティは、社会の中で受益者の利益を促進し、公的討論に貢献するうえで、非常に重要な役割を持っている。受益者のニーズに直接に関与することによって、チャリティは、しばしばそのような活動を行うユニークな位置に立つことになる。

D3. チャリティは政治目的を持つことができますか？

短い答え 法

チャリティは政治目的を持つことはできません。また、そのチャリティのチャリタブル目的を支持・遂行するために適切ではない、また合理的な可能性がない政治活動を行うことはできません。チャリティは、政治活動を目的とすることはできませんが、その組織がチャリティとして登録できるチャリタブルな諸目的の範囲のなかには、他の諸目的に比べて、不可避免的に、理事がキャンペーンと政治活動に携わりたいと考えることに導くものがあります。例えば、人権の推進などがこれに当たります。(D4 が、定款にキャンペーンと政治活動とを含める場合の情報を提供しています。)

より詳しく

チャリティは、政治活動をそのチャリタブル目的のなかに含めることができない。これは、2006 年チャリティ法に定められている目的の説明に、チャリタブル目的が該当しなければならぬからである。しかしながら、政治活動を、チャリティがそのチャリタブル目的の実現を推進するためには行うことができる。

政治活動：このガイダンスで定義される政治活動は、チャリタブル目的の実現を支持・遂行する文脈において、取り組まなければならない。我々は、この言葉を、この国であろうと海外であろうと、法律、または中央政府、地方政府、その他の公的機関の政策または決定の変更に対して、支持を確保したり、または反対したりするチャリティの活動を指すものとして使用する。それは、このガイダンスではキャンペーンに該当する、現行法の存続の確保を目的とする活動とは異なる。

政治活動は、下記のいくつかあるいはすべてを含む。

- ・そのような変化に対する公衆の支持を高める
- ・政党や独立の候補者、意思決定者、政治家、公務員に対して、望むところの変化を支持するように、様々な方法でチャリティの立場に基づいて影響を与えようとする； また、パブリックコメントに応答する

チャリティは、政党に対してその支持を与えることはできないことに注意することは非常に重要である(E1 が、政党、政治家、独立の候補者との協働についてのガイダンスを提示する)。

政治目的：政治目的は、政党の利益を増進しようとする、あるいは、この国であろうと海外であろうと、法律、または中央政府、地方政府の政策または決定の変更に対して、支持を確保したり、または反対する目的を意味する。

政治目的を持つ組織：チャリティであるためには、その組織は、チャリタブルであり、かつ公益のためである目的を持たねばならない。法の変化を求めるような政治目的をもつ組織は、法的にはチャリティではありえない。このことは、その組織がチャリタブルである他の目的を持っていたとしても、妥当する。このことは、「政治的」問題を考えることを要請するであろうが、我々もまた裁判所もこれに答える地位にない。憲法上、チャリティコミッションや裁判所は、法の変化や政府の政策が公益のためであるかどうかについて決定することができない。しかしながら、例えば、一定の基本的人権の尊重のような、法が順守されることを確保するために設立された組織は、この定義の中に自動的に該当するわけではない。これは、複雑な領域であり、我々は、人権の推進のために設立されたチャリティとともに、この問題を探求していくつもりである。

事例：空港の新しい滑走路に反対するために設立された組織が、チャリティ登録を申請する。チャリティコミッションは、それが、政府の空港に関する政策に反対するという、政治目的を持っているとして申請を拒否するであろう。

事例：環境を擁護するために設立された組織が、チャリティ登録を申請する。組織は、様々な活動をするが、そのなかに政府の空港政策における変化を確保することを目指す政治活動が含まれている。チャリティコミッションは、もし政府政策における変化の確保が持続的で唯一のチャリティの活動ではなく、そのチャリタブル目的の推進を目指す広範囲な活動のうちの部分であるということが明らかであれば、その申請を受け入れるであろう。

事例：すべての堕胎を防止することによって生命と財産とを守るために設立された組織が、チャリティ登録を申請する。その目的が法における変化によってのみ達成されるので、チャリティコミッションは、政治的目的を持つものとして申請を拒否するであろう。

D4. チャリティはキャンペーンや政治活動をその定款に書くことができますか。

短い答え

はい。もし、そのキャンペーンまたは政治活動が、そのチャリタブル目的の推進と支持・遂行の手段であると定款において説明されるのであれば。

より詳しく

キャンペーンを行う権限の必要：登録チャリティがキャンペーン活動をするためには、キャンペーンをする権限が定款明示されていることは、法的要件ではない(政治的であれ、それ以外の活動であれ)。このことは、キャンペーンを行う権限に何らかの制約が定款上課せられている場合には、その定款の改正が必要となるのみであることを意味する。

定款：チャリティやチャリティ登録を申請する組織は、その活動の主要な部分としてキ

キャンペーンを含む場合には、特に、何が可能であるのか、また何らかの制限について、定款に書かれていることに注意を向けるだろう。例えば、我々は、人権擁護のためのチャリティのためのモデル定款における言葉遣いを示唆している。そこでは、キャンペーンを行う権限があることが記載されている。我々の web サイトで利用可能である。

事例：ある人権チャリティは、その主要な活動としてキャンペーンと政治活動を行っている。例えば、海外の国々の政府が国際法に従うことを確保しようとしている。また、下記の活動のいくつかを行い、かつそれが定款において言及されているかもしれない。

- ・ 人権侵害のモニター
- ・ 人権侵害の犠牲者のための救済(賠償)の獲得
- ・ 人権侵害の犠牲者のニーズへの支援
- ・ 人権問題の調査研究
- ・ 公衆の人権教育
- ・ 政府やその他機関への人権問題についての技術的アドバイスの提供
- ・ 提案されている人権法案へのコメント
- ・ 人権問題の啓発
- ・ 個人や企業による人権尊重の促進

D5, チャリティは、政治活動をすることができますか？

短い答え 法

政治組織はチャリティにはなれませんが、チャリティは、チャリタブル目的の支持・遂行の文脈において、一定の範囲の政治活動に取り組むことができます。しかしながら、チャリティが行う唯一の活動であってはなりません。

より詳しく

鍵となる原則：政治目的を追求するために設立された組織は、チャリティではありえないけれども、政治活動はチャリティによってなされえる。しかし、そのチャリティのチャリタブル目的を支持・遂行する手段としてのみ、政治活動はなされることが出来る。政治目的がチャリタブルであり得ないのと同様な理由で、政治活動は、チャリタブル目的の達成を支え、あるいはそれに寄与することのみができる。このことが意味するのは、政治活動がチャリティの持続的で唯一の活動であることはできないということである。

政治活動を行うか否かを決定する際には、理事は、その政治活動が、チャリティの目的を支持・遂行することであるという合理的な期待があるかどうかを、まず決定しなければならない(F1で、理事が考慮に入れるべき要素がさらに説明される)。

事例：難民と庇護申請者の福祉のために作られたチャリティが、給付規制の変更が、一定のクラスの庇護申請者を完全な窮乏状態に追い込んでいることを見出した。そこで、規制を改正することが、多くの庇護申請者の便益のためであり、そのチャリティの目的を支

持・遂行していると決定する。それゆえに、この団体は、政府に請願を提出し、議会にロビーを行い、他の関連する活動を行って、必要な改正を政府に説得することを目指して政治活動を行っている。

理事が考える必要のあること：他の活動と同様に、理事は、政治活動を行うかを決定する際に、その裁量を適切に行使しなければならない。理事は、可能な他のいろいろな活動を考慮し、適切な要素を考慮に入れ、関連する要素のみを考慮し、合理的な理事が行う決定をすべきである。この決定過程において理事は、決定がチャリティの全体のミッションと目標とにいかにか適合するか、自分たちが行おうとする主張はよく根拠づけられているか、成功の可能性が現実的期待に基づいているかを含めて、考える必要がある。理事は、また、定期的にそのキャンペーンの効果と影響、活動に携わるとした決定をレビューすべきである(F1 は、理事が考慮に入れる櫃ようのあることについてより詳細に説明している)。

D6. 政治活動を行う組織はチャリティであり得るのでしょうか。

短い答え 法

はい。ただし、そのために組織が設立されている目的、及びその組織がその目的を推進したいと期待してキャンペーンを行っている方法によります。

より詳しく

キャンペーンする組織は、それがチャリタブル目的を持っており、キャンペーンが、完全にそれらの目的を支持・遂行するためであるかぎりには、チャリティとなることができる。しかしながら、その存在のための根拠が政治目的を追求することであれば、チャリティとなることはできない。なぜなら、それが公益のためかどうかを評価することができないからである。それゆえ、そのキャンペーン活動を主要に政治活動を通じて行おうとする組織は、チャリティとなることはできない。

チャリティ登録：2006年チャリティ法によって先に定義された、チャリタブル目的をもつキャンペーン組織は、チャリティ登録を申請することができる。実際、もし、それが完全にチャリタブル目的を持っているならば、登録をするにちがいない。チャリタブルでない何らかの目的を持つ組織は、たとえ、他の目的がチャリタブルであっても、チャリティ資格に該当しない。例えば、純粋に政治的目的を持った組織を人々が設立することは、完全に正当なことであるが、チャリティ登録には該当しないであろう。

代わりの選択肢：キャンペーン組織のなかには、自分たちが適切と思う政治目的を自由に追求するためにチャリティの地位を求めないことを選択するものもある。チャリティでないキャンペーン組織は、非営利配分団体として設立することができる。例えば、保証有限責任会社(a company limited by guarantee)やチャリティでない産業共済組合(Industrial Provident Society)である。チャリティのなかには、関連するチャリティでないキャンペーン組織とともに活動することを選択する場合もある。これも、また正当な選択肢である。

D7. チャリティは、法の変化を求める政治活動を行えますか？

短い答え

はい。もしその活動がそのチャリティ自信のチャリタブル目的を支持・遂行するものであれば、法の変化を求める政治活動を行うことができます。

より詳しく

政治活動は、法の変化を求めるキャンペーンを含めて、チャリタブル目的を支持・遂行する効果的な手段であることができる。しかしながら、D3 で説明したように、イギリスで海外でかに関わらず、法の変化に対するキャンペーンは、チャリタブル目的ではない。

議会における立法：チャリティは、もし、その活動が、チャリタブル目的も実現を支持・追行することが合理的に期待できるならば、イギリス議会での法案、ウェールズ議会での法案の通過を支持したり反対したりすることができる。チャリティは、緑書<政府試案討議資料>や白書、議会法案草案であれどこであれ、法や政府政策における可能な、あるいは提案されている変化について、コメントを提供し発表するかもしれない。チャリティは、また、討議において使われるために、関連する情報や議会法案の意味についてのブリーフィングを両院のいずれかの議員に提供するかもしれない。チャリティは、海外の法や公共政策における変化を促進することもできる(G7を参照)。

新しい立法の促進：同じ基準に基づいて、チャリティは、特定の法律の必要を推進することもできる。その目的の範囲内で、チャリティは、政府の部局にその立法の導入や採用を行うように説得する活動も行える。例えば、「介護者の均等な機会に関する 2004 年法」は、多くのチャリティによるロビー活動の直接の結果であった。

許容可能な方法：チャリティは、他の団体や個人が法を変えるためにすることと同じことをすることができる。例えば、関連する大臣にその関心を説明するべく手紙を書いたり面会をしたり、議員に面会して伝えたり、その支持者に助けを求めたりすることができる。もちろん、同じ制約に服することになる。例えば、人々の名誉を棄損したり暴力を扇動してはならない。民事法、刑事法、その他関連する規制に服さなければならない。

事例：イギリスにおけるすべての動物実験を無くすキャンペーンをするために設立された組織がある。この団体は、裁判所はチャリタブルではないと考えた。なぜなら、この目的を達成する唯一の方法が法を変えることを求めることであって、その存在根拠がチャリティ法に定義されているチャリタブル目的のいずれにもあたらないからである。また、動物実験を終わらせることは医学研究が阻害することによって、公益(public interest)に反する可能性があると考えられたのである。しかしながら、より広い動物福祉の目的をもったチャリティが、そのチャリタブル目的の実現を支持・遂行する可能性があることが示される場合には、動物実験についての法改正を求めてキャンペーンできるのである。

D8. チャリティは、そのすべての資源を政治活動に投入することができますか？

短い答え 法

チャリティはその資源のほとんど、あるいは全部を、一定の期間、政治活動に使うことを選択できる。理事にとって鍵となる問題は、この活動が、チャリティの存在根拠でないし、また、ならないことを確保する必要である。

いかなるチャリティも、政治活動は、そのチャリタブル目的を達成の支持・遂行、またはそれに貢献する手段でのみ、可能である。政治活動は、それ自体で、チャリタブル目的にはなりえない、または、チャリティがその目標を追求する唯一の手段ではありえない。

より詳しく

チャリタブル目的：チャリティ法は、政治活動は、常にチャリタブル目的を支持・遂行するものであらねばならないことを求めている。2006年チャリティ法は、組織がチャリティとして設立されえるチャリタブル目的を提示している。

チャリタブル資源の利用：チャリティが合法的に、その資源のほとんど、あるいは全部を、そのチャリタブル目的の支持・遂行の限りにおいて、政治活動に使える特別の状況があるかもしれない。これらの状況は、チャリティの全体の存続期間のなかでは一定の期間のみでなければならない。そのような場合、理事は、取りえる可能性のある手段を注意深く調べており、当面の間、チャリティの目的が、政治活動を通じてもっとも効果的に追及されることを決定していなければならないであろう。

そのような状況は、チャリティが、政治活動こそチャリティの受益者に主要な利益をもたらすことができると確認を行った場合、かつその成功の可能性がある場合に、生ずることができるだろう。こうして、そのチャリティは、法の変化を確保することを目指し、公衆の意識を大きく向上させるためのキャンペーンを考慮することになえうであろう。そのような方法で、その資源のすべてを合法的にキャンペーンに使うことができるだろう。

事例：イギリスの村の保存を実現するために設立された地方の長く続いてきたチャリティが、実施されれば農村に否定的に影響するであろう大規模な新しい開発を行う提案を、地方政府が承認する過程にある、ということに気が付く。このチャリティは、その提案に反対してキャンペーンを行うことが、チャリタブル目的の実現の支持・遂行、あるいは貢献の効果的な方法であると信じるべき合理的な根拠があるがゆえに、この活動のためにすべての資源を投入するべきであると決定する。初めは、どのぐらいの間キャンペーンをする必要があるのかも分かっていないが、理事は、リスクを考えて、この活動にチャリティの資源を使い続けることの妥当性を定期的にレビューすることを決定する。

これは、たとえチャリティが、一定期間、レビューを行いながらもその資源のすべてを使う計画を持っていても、許容可能な政治活動である。

D9. チャリティは、キャンペーンまたは政治活動を、政府やその他の機関に影響を与えるために行うことができますか？

短い答え 法

はい。チャリティは、チャリタブル目的を支持・遂行する文脈にあるのを前提にして、政府やその他の公的機関に影響を与えようとすることができます。しかしながら、理事は、政治活動に純粋にフォーカスしたアプローチをしていると、その活動の妥当性が問題となってくるであろうし、究極的にはチャリティの地位が問題となるのだから、これを避けるために気を付けなければならない。

より詳しく

政府：チャリティは、チャリティの目的に関係する、中央政府、または地方政府や世論での争点に、影響を与えようとすることができます。チャリティは、チャリティセクター全体のよき状態に関係する問題に対しても、発言するかもしれない。これらの原則は、新しい、また既存の公共政策の考慮の両方について適用される。また、全国的、地域的、地方的なレベルでも適用される。

現行法の支持：チャリティは現行法の順守を確保するためにキャンペーン活動に携わることができる。我々はこれを、法や公共政策の変化への支持、反対を実現しようとすることを含む政治活動と、区別している。これは、チャリティが現行法の廃止や修正に反対する場合の現行法の保持の活動を含む(C4を参照)。

政府の政策の支持：政府政策への反対がチャリティの目標を促進することができるのと同様に、政府政策の支持もまた、チャリティの目的の達成に貢献することができる。法的には同じ考慮が適用される。

他の公的機関：チャリティがいかなる公的機関に影響を与えようとする場合も、問題は、政府部局や地方政府機関に直接に働きかける場合と同じである。活動は、我々の用語法では、政治的活動になる。我々は、何が政府機関を構成するかについては、広い見解を取っている。例えば、以下を含む

- ・ 国際連合とその機関
- ・ 世界銀行
- ・ ヨーロッパ連合
- ・ NHS トラスト(国民保健サービス信託)
- ・ 地域的協議機関、開発機関と団体
- ・ 非省庁の公的機関、エージェンシー(登録チャリティを除いて)
- ・ 他国の政府機関やエージェンシー

私企業：もし、キャンペーンの対象が私企業である場合、その活動は政治的とはみなされない。例えば、私企業の政策や行動を株主活動によって変えることを目指したキャンペーン、大きな多国籍企業にフェアトレード製品を売るように励ますキャンペーン。理事は、

この場合もチャリティの目的をキャンペーンが促進するかどうか、それに費やされる資源を正当化する程度においてそれがなされているかについて、自ら検証しなければならない。

許容可能な政治活動の事例：

- ・ホームレス支援の地方のチャリティが、地方政府がホームレスの人々に住居を提供しないという決定に対する抗議と結びつけつつ支援を提供している。
- ・ホームレス支援の全国的チャリティが、住居の配分の決定方法に関連した公共政策の変化の必要を主張する。
- ・シビクトラスト(地域保全などを目的とするチャリティ)が、地方政府機関が行う、建築学的メリットのある建物のリストに関する決定に影響を与える。
- ・全国的な保全チャリティが、同様な建物のリストに責任を持つ機関の決定に影響を与えようとする。
- ・外国の貧困救済のために設立されたチャリティが、もし、それら特定の権利の獲得がその国の貧困救済に効果を持つであることを示すことができるならば、特定の国の人権獲得の推進のために、キャンペーンできる。

E. 政党と政治家とともに活動する

このセクションは、チャリティが政党、個々の政治家、独立の候補者たちと持ち得る関係についてである。チャリティは、しばしば、政治的意思決定者に影響を与えようと望む。チャリティは、政党に支持を与えることはできないが、政治の領域で合法的に活動できる多くの方法がある。

E1. チャリティは政党を支持できますか？

短い答え 法

いいえ。チャリティは、いかなる政党にも支持を与えることはできない。チャリティは、それ自身のチャリタブル目的の実現に貢献するであろう特定の政策への支持を、その独立が維持され、その独立についての評価が逆効果を持たないかぎり、表明できる。

より詳しく

政党への支持：政党への支持は、それ自体チャリタブル目的ではない。しかしながら、チャリティは、政党によって主張されている特定の政策への支持を与えることはできる。チャリティは、政党への一般的支持は与えられない。すべての政党は、一連の諸政策を持っているからである。もしチャリティが一つの政策(例えば、気候変化に関する政策)に同意するので、政党を承認するのであれば、それは、政党全体を実質的には支持することであって、政党のより広い政策(例えば、課税、教育、防衛等)を承認することになるが、これらの政策は、チャリティの目的とは全く関係がない。特定の政策への支持は、重要な意味でチャリティの目的に貢献するかもしれないが、政党への支持は、チャリティが指示する政

策を主張する場合であっても、チャリティには開かれていない。チャリティは金銭的支援や、その種の支援を政党にすることはできない。

政府の政策への支持：E2で説明するように、チャリティは、もしある政党や候補者の主張する特定の政策がチャリティの政策を支持するのであれば、その支持をアドボケイト(主張)できる。チャリティは政府政策についても、その支持の理由が明確であるならば、それと一致する政策への支持を主張(アドボケイト)できる。

チャリティの独立：チャリティは、その独立を常に守らなければならないし、その独立を維持し続けなければならない。政党や政府の主張する政策を支持するに際して、チャリティはその支持者たちとチャリティが影響を与えようとしている人々との両方に対して、独立を明確にし、強調すべきである。

さらなる情報：キャンペーンと選挙については、我々は別のガイダンスを出している。それは、選挙が公示されてから選挙が終わるまでの間のチャリティが利用するものである。

事例：チャリティのチーフ・エグゼクティブが、その資格において、政治的候補の支持を主張する新聞への手紙にサインをする。これは、明らかに政党政治活動になるであろうし、そのようなものとして、チャリティに許容される活動ではない。

E2, チャリティは政党に関与することができますか？

短い答え

はい。チャリティは、自らのチャリタブル目的を支持・遂行する方法において、政党と関与することができます。

そうするにあたっては、政治的中立性を維持しなければならず、公衆の中立性についての認識を維持できるように他の諸政党との協働も考慮すべきです。理事は、チャリティが政党とのいかなる関与についても可能なかぎり公開かつ透明であるようにすべきです。

より詳しく

政党との接触：チャリティのキャンペーンへの関与に適用される原則が、同じくチャリティの政党とその代表者との間の接触についても適用される。そのような接触は、キャンペーンの自然な部分である。若干の注意が望ましい。チャリティの独立を、公衆は非常に重要なものと考えており、その仕事に信頼を与えている。そのような評判を守るためには、チャリティは、政党とその代表者とともに働くことの結果については特別の考慮を払う必要があるし、その接触について公開で透明であることが必要である。

政策の支持：チャリティが、政党や候補者によって主張されている特定の政策への支持を主張することは、その政策がチャリティの目的を支持し遂行するものであることを前提とすれば、許容される。しかしながらチャリティは、政党や候補者を支持してはならない。

政策論争：チャリティは、政党によって組織される政策討議、例えば政党の大会で開催される周辺的な会議などに参加する機会を与えられるかもしれない。この種の活動を続べ

る原則は、チャリティは、(その受益者の利益のために)政党の政策に影響を与えようとすることができるが、政党への投票を支援してはならないということである。したがって、チャリティは、すべての主要な政党にその受益者グループのニーズを説明する(例えば、仕事を探す時に両親が直面する問題を説明する)ための招待を受けることができる。実際、それらのニーズを説明するために先取りの主要政党への接触を望むこともできる。主要政党の一つのみからの招待を受入れ、接触するならば、そして、長い間、常にそうすることがあれば、チャリティが実際に政治的に中立であるということについて疑問が提出されることになるだろう。

「利用」される危険：チャリティは、政党がチャリティの受益者のためではなく、自らの利益のために、政策討議へのチャリティの参加を利用することが可能であるというリスクを、警戒すべきである。このリスクを管理するには、チャリティは、政党とのあらゆる関わりについて公開し透明であるべきである。

事例：あるチャリティのチーフ・エグゼクティブは、その資格において、ある政党の大会の周辺のイベントにおいて発言するように招待される。これは、出席がチャリタブル目的の支持・遂行になること、チャリティの独立性についての評判に影響を受けないことが、彼あるいは彼女、その理事たちに明確であるとすれば、許容可能な政治活動であろう。

事例：チャリティは、ある政党からマニフェスト草案へのコメントをするように招待される。チャリティはコメントするのに同意するが、その受益者に影響を与える側面についてのみである。チャリティは、すべての他の主要政党のマニフェストへのコメントの提供も行う。これは受容される。

E3, 選挙期間が始まると変わりますか？

短い答え 法

はい。選挙が公示されると、キャンペーンしているチャリティは、政治的中立性の確保に特別の注意を払うことが必要になるでしょう。例えば、チャリティは政党候補者に対して、金銭や他の資源を提供してはなりません。

さらに詳しく

チャリティは、決して選挙においてどの候補者を支持するかを自らの支持者に示してはならない。政治家との関係でチャリティに許容される活動については、E3を参照。選挙期間には、不偏不党とバランスの必要性が高まる。チャリティは、政治的領域においてなされるいかなる活動に取り組む場合にも特別の注意と配慮をしなければならない。

さらなる情報

我々は、チャリティのために、選挙が公示されてから終わるまでの期間に利用するための特別のガイダンスを公表している。

F, 理事にとっての問題

このセクションは、チャリティの理事と、理事がキャンペーンや政治活動に乗り出す前に考えるべき諸問題に焦点を当てる。キャンペーンはチャリティにとって正当な活動であるし、他の活動のために考慮されるべきことと同様なことが適用される。理事は、キャンペーンを始めるまえに、オプション、リスク、コスト、ベネフィットを注意深く秤にかけて判断したことに自信を持つべきである。

F1, いかなる要素を理事は考慮すべきですか？

短い答え 法

他の活動と同じく、キャンペーンと政治活動とは、理事が確認し管理を計画する必要のある好機とリスクをもたらします。理事は、その活動が、チャリティの諸目的を推進し支持・遂行する効果的手段であるであろうこと、資源の充当を正当化できること、を合理的な根拠に基づいて満足させられなければなりません。理事は、いろいろな方法の利用を考えて、この点で自分たちが満足できるように、また理事がそれらを行ったことを他の人々に示すことができるでしょう。例えば、リスクレジスター、ビジネスプラン、それらの問題が考慮されたときの会議議事録を保存しておくことができるでしょう。

より詳細に

キャンペーンの本質、また、それが行われる環境の変わりやすい特徴からして、それは、しばしば新しく革新的なアプローチが展開される活動領域である。このガイダンスの枠組みの内部では、チャリティコミッションはこの点でチャリティを支援する。リスクが確認され管理されることが重要である。また、理事が過剰に憶病になりリスクを避けるようにならないことも重要である。

目標の合意：キャンペーンや政治活動を計画したり考えたりする際には、理事は、キャンペーンや活動がいかにチャリティの仕事を推進し支持・遂行するかについて明確である必要がある。そして、それを心にとめて、明確で測定可能な目標を設定することが必要である。政治活動は、公衆の意識を高めるという目標、チャリティの仕事への公衆の支持を増大させるという目標、を達成する上で非常に成功するかもしれない。たとえ、それが法や政府政策を直ちに变化させることに導かないとしてもである。すべての政治活動が成功するわけではない。それゆえ、理事にとって重要なことは、チャリティのキャンペーンや政治活動に携わる決定を説明できること、成功についての合理的な可能性があるキャンペーンの目標を定めること、また同様に、キャンペーンの実施フェイズの間も目標に向かう進行をモニターすることを確実に行うことである。

目標を展開していく時には、理事は、グッドプラクティスに注意し、それが妥当する場合には、それに従うべきである(グッドプラクティスについての情報の若干のソースは、「I、

さらなる情報とアドバイス」で示した)。

リスクの評価と管理：理事は、チャリティがさらされる主要なリスクを確認しレビューすること、これらのリスクを削減するためのシステムを作ることについての責任がある。若干のタイプのキャンペーンと政治活動は、特に高い社会的注目を受けるような場合には、チャリティの評判を高め、かつ損害を与える両方の可能性、また、その独立を損なう可能性もある。このことが意味するのは、チャリティは、巻き込まれる可能性のあるリスクを確認し管理することが必要だということである。それは、すべてのリスクを避けねばならないことを意味しているのではない。

活動の全体的なリスクとベネフィットの評価をする場合には、チャリティは、下記のことを含めて考えるべきである。

- ・活動が効果的でない場合、あるいはその目的から外れた活動に引き込まれてしまうリスク
- ・特定のキャンペーンに携わるコストとベネフィット
- ・キャンペーンに接近する諸方法
- ・キャンペーンに付随するリスク、いかにこれらをもっともよく管理できるか：これらには公衆のチャリティのどくリスに対する認知を含む、例えば、政党によっても主張されている政策をチャリティが支持したり反対したりする場合。
- ・キャンペーンを行う戦略：そして
- ・いかにキャンペーンの成功とインパクトをもっともよく評価できるか

理事は、チャリティが、個々の理事やスタッフの政治的見解の表現のための手段として使われることがないようにしなければならない(この文脈においては、個人的なあるいは政党の政治的見解を指す)。

理事は、また、寄附者についての適切な水準での知識を持っていることを確認すべきである。理事は、寄附者のチャリティへの寄附が、チャリティの仕事に関連がなさそうな隠された動機からなされているかもしれず、それがチャリティの評判に否定的な影響を与え得るリスクにも、稀ではあるにせよ、注意を払うべきである。結局のところ、寄附がチャリティの最善の利益になると納得するということは、理事の責任なのである。

評判のリスク：理事は、また、チャリティの評判にとって、提案されているキャンペーンや政治活動のインパクトを考える必要がある。チャリティの独立と評判は、守らなければならない。理事は全体的なキャンペーン戦略の一部として、チャリティの評判を守るための仕組みを考える必要があるだろう。

リスクとベネフィットのバランス：全体として理事は、キャンペーンの期待できるベネフィットがコストとリスクとを上回ることを合理的に確信する必要がある。それは、成功の結果の可能性を評価することを含む。理事は、自分たち自身に問わなければならない。

- ・これは、本当にチャリティの仕事を推進し、支持・遂行するのか。
- ・努力と資源を充当する価値があるのか。

もしこれらの質問に対する答えが肯定的であるなら、理事は、自信をもって前進することができる。

インパクトと成功をモニターすること：キャンペーンの成功をモニターし評価することは、初めからキャンペーン戦略の中に組み込まれるべきである。これらは、資源が賢明な使用を確保し、未来のキャンペーンの実効性に貢献する鍵となる手段である。

パブリックコメント：立法や公共政策に影響を与えることを追求する際に、チャリティは、そのカギとなるステイクホルダーとのパブリックコメント、そして可能であれば公衆とのパブリックコメントを考えるべきである。例えば、法と公共政策の変更を支持する前に、チャリティの受益者の見解をテストするパブリックコメントのための会合を企画することができるだろう。しかしながら、そのようなパブリックコメントは公式の要件ではない。チャリティの理事にとっての主たる考慮は、その活動が、チャリティの仕事を推進し、支持・遂行する方法について明確な理解を持つことである。

さらなる情報

チャリティのリスク管理についての情報は、我々のウェブサイトを参照。

政治活動やそれと結びついたキャンペーンが現実的な終了日を持たない場合には、それは、政治目的とみなされる可能性を持つ。そして、活動の妥当性が問題とされ、究極的にはチャリティのチャリティとしての地位が問題とされ得るかもしれない。

理事にとって鍵となる決定は、政治活動がそれに使われる資源を正当化する程度にまで、チャリティの目的を支持・遂行するかどうか、である。理事のそれぞれのチャリティについての知識は、特定の活動が、チャリティの目的を支持・遂行する効果的な方法であると考えられるかを決定するためにふさわしい地位にいることを意味している。きちんとした情報を与えられた決定をしているかぎり、理事は、決定の背後にある推論を説明することができるに違いない。理事は、出され得る様々な批判に対抗できる必要がある。例えば、影響を与えようとしている法の変化は、達成される可能性が少なすぎる、理事は、個人的な政治的見解に結びついた、あるいは結びついていると思われる課題を追求している、などである。理事は、チャリタブルな資金や資産を、チャリティの目的の推進、支持・遂行においてのみ、かつ賢明に、使う責任があることに常に関心を払わなければならない。

G. キャンペーン：ちゃんとする

このセクションは、キャンペーンをし政治領域で活動しようとすでに決定したチャリティを対象としている。チャリティ法や他の法や規制に従う必要とともに、詳細な一連の点についての疑問や争点が存在する。もしあなたの問題についての答えがここにある場合には、我々は常に支援しアドバイスする用意がある。このガイダンスの最後の連絡先などの詳細情報を参照してほしい。

G1. チャリティのキャンペーンと政治活動に民事法・刑事法はどのように適用されるのでしょうか。

短い答え 法

チャリティがキャンペーンと政治活動に携わる時には、理事は一般的な法令上の要件に注意しそれらに従って行動しなければならない。

より詳細に

広告基準局：キャンペーンを行うチャリティは、広告基準局(The Advertising Standard Authority, ASA)、また広告に関する放送委員会(The Broadcast Committee of Advertising Practice, BCAP)の働きを確認しなければならない。ASA は、イギリスにおける、独立の自己規制機関であって、放送及び非放送の広告、販売促進、直接マーケティングを扱う。ASA は、「イギリス広告、販売促進、直接マーケティングコード」(the CAP Code)を管理し、広告が合法的で、品位があり、嘘がなく、真実であることを確保している。1993 年以来、このコードは、チャリティと圧力団体にも適用されるようになった。グッドプラクティスの問題として、チャリティは ASA コードに従うすべての合理的なステップを取るべきである。BCAP は、「ラジオ広告基準コード」を管理し、「テレビ広告標準コード」は、BCAP と ASA とが共同で管理している。

ASA あるいは BCAP コードの違反：

チャリティによる重要なコード違反や、度重なる違反は、チャリティの事態に対する不適切な管理や悪い統治が背景にあることを示すものでありえるし、そのようなものとして我々は規制措置に入ることをよぎなくされることになる。

他の法律：チャリティへの我々のガイダンスにおいて説明された一般的な法令上の要求と同様に、理事は、より一般的な要求を考慮に入れる必要がある。これらは、例えば以下のものを含む。

- ・ 2003 年コミュニケーション法 特に、放送広告の利用を考えているチャリティにとって。本法は、放送メディアでの政治広告を禁止している。「政治広告」の定義には、「公的論争」上の問題について世論に影響を与えることを目指す広告が含まれる。
- ・ 2005 年重大組織犯罪及び警察法 特に、争点について示威行動(デモンストレーション)を組織しようとするチャリティにとって。本法は、示威行動を含めて、キャンペーンについての新しい規制を導入している。
- ・ その他の法的要求 名誉棄損(誹謗・中傷)に関する民法規定と、扇動に関する刑法規定を含む。

さらなる情報

CAP コードは、またイングランド・ウェールズでの広告・販促に関する法令のリストを含んでいる。ASA と CAP コードについてのさらなる情報は、www.asa.org.uk で見出すことができる。

G2. チャリティは、キャンペーンにどんな方法を使うことができるか。

短い答え

チャリティは、合法的で、チャリタブル資源の効果的な使用であれば、キャンペーンのいかなる合理的な方法も利用することができる。

より詳細に

チャリティがキャンペーンを行う際に用いる多くの活動形態がある。これらは、常に、変化し発展している。このセクションは、チャリティが考えるべき若干の問題をカバーし、いくつかの方法についてガイダンスを提供する。

キャンペーンに使用するもの： チャリティは、一般的公衆、あるいは地方社会に対するかに係らず、キャンペーンのために適切であると信じるあらゆる合法的なコミュニケーション手段を自由に用いることができる。

チャリティの地位の説明： しばしばチャリティは、キャンペーンに対する支持を得るために、キャンペーンにおける自らの立場とその理由について十分な説明を行うことを選択するであろう。すべてのキャンペーン資料において、その立場を従前に説明することを要求する特定の法令の規定はない。一定のサイズでの新聞広告やテレビやラジオでの宣伝のように、キャンペーン活動のために使われる多くのコミュニケーションの方法では、そうすることは实际的ではないだろう。

新しいテクノロジー： 効果的なキャンペーンのための新しく革新的な技術は、常に発展している。例えば、インターネットキャンペーンは、今や普通のことであるし、携帯電話のテキストメッセージを使うことも、キャンペナーが使う方法としてますます一般的になっている。この急速に変化する環境において、チャリティは、その提案されているキャンペーンや活動の、合法性、適切さ、さらには費用効率についても、疑問に思う点について専門家のアドバイスを求めるべきである。

支持を動員すること： チャリティは、もし、要求があれば、その活動への関与が熟考されて決定されたこと、選ばれた資料を使う根拠があることを、正当化し説明できるならば、その支持者や公衆のメンバーに対して、イギリスの国会議員、ウェールズの議会議員、地方議会の議員、中央政府、地方政府機関に送るために、資料を提供することができる。

G3. キャンペーンでチャリティは、情動的な、あるいは論争的な資料を使うことができますか？

短い答え 法

はい。チャリティは、情動的な資料をキャンペーンで使うことができます。しかし、キャンペーンの目標の文脈において正当化される場合にのみです。そのような資料は、事実に正確で、よく基礎づけられた証拠に基づいていなければなりません。チャリティは、法に違反してはなりません、この領域の適切なコードに従うべきでもあります。

より詳しく

情動的なキャンペーン：公衆に強い情動を喚起する領域で活動するチャリティは、キャンペーンがもたらし、かつ下記のような効果を含むかもしれない、潜在的なベネフィットゆえに、かなりのリスクをもたらすキャンペーンを行うというリスクを、進んで受け入れることを決定するかもしれない。

- ・公衆の理解の拡大(そしておそらくは寄附の拡大)
- ・行動の変化、または
- ・問題に対する政府の態度の変化

事例：全国動物福祉チャリティは、犬によるハンティングを禁止するために長い間キャンペーンをおこなってきた。これは論争的な問題ではあるが、キャンペーンの目標と採用された手段(情動的な広告を含んでいても)が動物福祉チャリティとして正当であると許容されてきた。

キャンペーン資料：多くのチャリティは、その活動の性質や取り扱う問題によって、情動的であると思う人々がいるような問題を提起するであろう。そのようなチャリティのキャンペーン資料は、しばしば情動的な内容を含むであろうし、よく基礎づけられた証拠があり、事実に正確であるかぎりには、完全に許容される。しかしながら、理事は、情動的あるいは論争的な資料を使う特定のリスクを考慮する必要があるだろう。チャリティに対する公衆の認知に関するリスクがあるがゆえに、このことは重要である。このリスクは、公衆の理解が高まり、問題に対する態度変化がもたらされるなどの潜在的なベネフィットに対して考量される必要がある。

G4. キャンペーンをバックアップするための調査・研究をすべきでしょうか。

短い答え

チャリティは、キャンペーンや政治活動を支持し強化するためにリサーチ(調査・研究)を使うことを選択する場合がある。しかし、そうしなければならないわけではない。キーポイントは、キャンペーンの遂行においてなされる主張が、よく基礎づけられているべきだということである。チャリティは、理事がその質や妥当性に確信を持てるために、資源を自らリサーチしたり他に依頼するために使うかもしれない。

より詳細に

そのキャンペーンや政治活動の一部として、チャリティは、しばしば、公衆に情報を伝え教育するため、または政策的立場を支持したり伝えたり、影響を与える活動に重さを加えるために、リサーチを使う。使われるリサーチのタイプは、キャンペーンの性質によって異なる。例えば、リサーチが、教育的、啓発的キャンペーンを支持・遂行するためなのか、法や政策の変化を求めるキャンペーンを支え、重みづけるためであるかによって異なるであろう。

リサーチを行う、あるいは、他の組織によって行われるリサーチを支持して使う場合も、チャリティは確固とした客観的な研究手法が適切に用いられることを確保すべきである。キャンペーンによっては、理事が独立のリサーチを、例えば学術機関や調査会社に依頼することを選択する場合もあるだろう。キャンペーンで使う数字や統計が実証されており、それゆえにまた客観的であると認められることを保障するためである。独立のリサーチを依頼しなければならないわけではないし、キャンペーンを支持するリサーチを使わなければならないわけではない。多くの小さなチャリティはそうする資源を持っていない。いかなるチャリティにとっても鍵となるポイントは、キャンペーンがよく基礎づけられており、かつ効果的であるという要件であって、しばしばリサーチの利用はこれを確保するための最善の方法であろう。

G5. チャリティは、キャンペーンのためにその施設を利用できますか？

短い答え **法**

一般的に、チャリティは、チャリタブルな活動を支持・遂行するために、自らのキャンペーンにも、その施設を利用することができます。政治目的のためにチャリティの施設を使用するのには、若干の制限があります。

より詳しく

村の集会所：地方的、あるいは全国的なチャリティで、その目的がコミュニティの団体への施設の提供を含んでいる場合(例えば、コミュニティ協会や村の集会所)には、地方の政治グループ、キャンペーングループにその施設の利用を許すことができるが、他の非商業的な利用組織と同じ条件においてのみである。そのようなチャリティは、それらの団体が持っている見解によって組織を区別すべきではない。この種の施設利用は、チャリティの目的の推進の文脈において許容されるけれども、チャリティによる政治活動を構成するものではない。

施設の貸与：資金を集めるために、あらゆる種類のチャリティは、チャリティのチャリタブル目的のために使用されていない施設を商業的な条件においてチャリタブルでない組織の利用を許すことができる。これは、地方の政治的グループやキャンペーングループ、選挙候補者、有権者と面談したいと望む地域の国会議員や地方議会議員も含まれるであろう。この種の貸与は、チャリティの政治活動を構成しない。

適切でない団体の排除：チャリティは、特定の組織や個人に対して、その施設の利用を拒むことができる。理由は、組織の目的や個人の活動がチャリティの目的と対立する場合や、公衆の秩序が害される危険があったり、チャリティの受益者や支持者を疎外するリスクがあたりする場合などである(例えば、人種主義的信条を持った組織等)。

選挙集会：地方のチャリティ(例えば学校等に多いが)の理事は、1983年人民代表法に基づいて、選挙の候補者に無料で選挙集会を開催するためにチャリティの施設の利用を許す

ように要求されるかもしれない。我々は、選挙の公示から投票日までの期間に利用されるガイダンスを別に公表している。

さらなる情報

チャリタブル目的にとっての選挙法の意味や条項を概説する別のガイドラインを作成中である。我々のウェブサイトで利用できるようになる予定である³⁸⁶。

G6. チャリティは、他の組織とキャンペーンで協働できますか？

短い答え

はい。チャリティはそれ自体のチャリタブル目的を推進し支持・遂行したりするために他の組織と協働することができます。これには、一定のリスクがあるので、理事は、そのリスクを自覚し管理する必要があります。

より詳しく

ロビーイング連合：チャリティは、法を変えるために、議員や政府にロビーイングする目的で、連合、同盟、コンソーシアムを自由に形成できる。キャンペーン連合がするすべてのことが、数多くの構成団体を持っている場合には特に、その構成団体のチャリタブル目的のそれぞれに合致することを期待するのは非現実的であるので、若干の重大な考慮が必要とされる。

事例：障がい者チャリティの連合が、1995 年、2006 年「障がい者差別禁止法」の中に、障がい者のための新しい権利、保護を導入するロビーに成功した。

貧困と戦うために設立された多くのチャリティは、「Make Poverty History」というキャンペーン連合を形成した。政府政策におけるいかなる変化にも関わらず、キャンペーンは、貧困を廃止するより戦略的で明確な姿勢があるべきだという考え方に向けて、啓発し人々の支持を拡大する点で成功した。

考慮されるべき要素：このような連合に加わろうと希望するチャリティは、下記の要素を考えるべきである。

- ・この取組がチャリティの目的を推進し支持・遂行するのを助けるであろうという合理的な期待があるか
- ・資源の効果的な使い方という点で支出は正当化され得るか。

³⁸⁶ このガイドラインは、現行のものは、'Charities, elections and referendums Guidance for charities on what they can and can't do during an election or referendum' 2014 年改訂版 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/346058/elect.pdf)である。ただし、選管(Electoral Commission)による、Charities and Campaigning が、チャリティコミッションの協力も得て、作られている。2014 年初頭にロビーイング法が改訂されて、チャリティの選挙期間中の活動についての制限(登録など)が加えられた。この新しい制限については、この法の立法過程で大きな政治問題になって、法案が改訂された経緯があるが、2014 年 9 月からのランナップ期間(選挙準備期間)においてこの新しい制限によるチャリティの non-partisan campaigner としての登録が始まっており、実施をめぐっても議論を呼んでいる。

- ・参加するリスクは、得られるベネフィットを上回るか。；特に、連合が関わる政治活動のなかに、チャリティ自身のチャリタブル目的と合致しない場合があるときは、チャリティは、どうしたら自らの評判へのリスク、その活動へのリスクをもっともよく管理することができるかを考える必要があるだろう。そのチャリティは、それらの活動から自分のチャリティを引き離す方法がない場合には、少なくとも一時的に連合から離脱するかを考える必要があるかもしれない。

チャリティは、特定の問題について、連合を支持することができないが、連合との関係を壊したくない場合もあるかもしれない。ここでは、チャリティはこのリスクを管理する最良の方法を考える必要があるだろう。

チャリティ以外との協働：すべてがチャリティに限られない様々な組織からの関心と支持をと生み出すような問題もある。しばしば、連合は、多くのチャリティ、チャリティでない組織、個人、また多分政党の代表者からの人々から出来上がっている。これらの環境のもとでも、上記の考慮すべき要素は同様に適用されることになる。

ファンドからの流出：他の組織とともに活動するチャリティは、そのチャリタブルファンドからの「流出」の可能性がないように、守られねばならない。つまり、その連合や同盟に支出されるお金は、チャリティの目的以外の目的に使われてはならない。

G7. チャリティは外国でキャンペーンしたり政治活動を実施したりできますか？

短い答え **法**

はい。基本的立場は、どこで活動するかに関わりなく同じである。海外でのキャンペーンと政治活動を考える場合には、理事は、追加的な要素を考慮に入れる必要がある。

より詳しく

チャリティが国際的に活動し、法律や公共政策の変化を促進しようとする場合には、そのチャリタブル目的に、そのような変化が貢献するであろうということを、よく納得していなければならない。イギリスでの法の変化と同様に、法の変化のためにキャンペーンすることは、それ自体においてチャリタブル目的であり得ない。

チャリタブル目的に依拠することによって、一定の型のチャリティは、一層、海外でのキャンペーンや政治活動の実施に向かうかもしれない。例えば、貧困の防止や救済、宗教の促進、人権の促進のためのチャリティはそうである。いくつかの事例においては、特に、国内法、海外の法、国際法の接点を考える必要がある。これは、さらに探求される領域である。この文脈で、コミッションは、公益(パブリックベネフィット)についての補足的ガイダンスを作成しており、また「国際的に活動するチャリティ」というガイドラインの改訂を進めている。

事例：環境保全のために作られた組織が、森林破壊の影響のゆえに、森林の伐採に関する規制を強化するように外国の政府を説得するキャンペーンを始めている。これは、その

チャリタブル目的を支持・遂行する限りは、チャリティの許容される政治活動である。

事例：ある組織は、いくつかの国々での姦通に対する死刑制度に対して反対するキャンペーンを主要に行うために設立された。この組織は、イギリスの裁判所は、それが提供する公益(パブリックベネフィット)についての決定に関与する能力を持たないがゆえに、イギリスではチャリティではありえない。しかしながら、人権の分野でより一般的に活動しているチャリティが、通常の考慮を払いながら、それらの国々での条件の改善をめざした広範囲な活動とともに、そのようなキャンペーンに取り組むことはできるだろう。

さらなる情報

我々のガイダンス「国際的に活動するチャリティ」は、その活動が全体的に、あるいは部分的に国際的であったり海外に基礎を置いているチャリティのための特別の法的要請と推奨されるグッドプラクティスとを説明している。

G8. チャリティは、示威行為(デモンストレーション)を組織できますか？

短い答え

はい。チャリティは、原則的に、チャリタブルなキャンペーン活動を支持・遂行する文脈において様々な種類の直接行動を組織することができます。対応する領域での法的要請があると同時に、理事がそうする際に考慮に入れる必要のある特定のリスクがあるといえるでしょう。

より詳しく

キャンペーンの一部として、チャリティは、いくつかの種類のデモや直接行動を組織し、促進し、参加することを望むかもしれない。公共の場で、啓発のためにリーフレットを渡すような行動によって、単に情報を提供するようなことも含まれるであろう。この場合には、G3で概説されたキャンペーン資料の利用についてのガイダンスが適用される。

チャリティがあるイベントに参加して、単に情報を提供する以上のことをしようと望む場合に必要となる。それらは、行進、ラリー、平和的なピケッティングを含むかもしれない。このような活動への参加は、争点についてのチャリティの立場を公表する重要な機会を提供するかもしれないし、その目的を促進し、問題についての公衆の支持の程度を表現できるかもしれない。2005年重大組織犯罪及び警察法は、チャリティがこの種の活動を行う場合に関連するであろう。

危険：この種のイベントに参加することから生じる潜在的便益は、リスクに対してバランスを取られる必要がある。例えば、この種のイベントへチャリティの参加を不適切であるとみなす人々も、常に存在する。この見解は、チャリティの評判にとって、リスクとなりえるだろう。それゆえ初めから公衆の支持を損ねる可能性とリスクの大きさを評価することは重要である。

公の秩序：示威行為やラリーのようなイベントは、チャリティにとって、公の秩序立法

の複雑性ゆえに、コントロールに関する現実的問題を提示する可能性がある。公的示威行為の性質は、他のキャンペーン活動に比べた場合、チャリティの代表者や他の参加者によって違反行為が行われるより大きなリスクを意味する。この理由から、チャリティは、注意深く、これらの違反行為が起るリスクを最小化し削減するためにどんなステップを踏むことができるか、注意深く考慮すべきである。例えば、警察や他の当局との間での注意深い準備やよき連携を持つことなのである。

他の組織との協働：チャリティは、多くの組織を巻き込んだイベントに参加する際には、イベントの組織者の目標を共有しない組織とともに参加するリスクを考え、そのリスクを管理すべきである。チャリティは、また、イベントが完全に(そのチャリティ自体の場合もそうでなくても)組織者の統制のもとにあり平和的であることを確保するように努めるべきである。

G9. チャリティは、公的請願を組織することができますか？

短い答え **法**

はい。チャリティは、そのチャリタブルなキャンペーン活動を支持・遂行する文脈において請願を組織することができる。理事がそうする際に考えなければならない、若干の法的な、かつグッドプラクティス上の要請がある。

より詳細に

チャリティはイギリス国会、ウェールズ議会やいかなる全国的な政府、地方的な政府機関に対しても請願を組織し提出することができる。請願、またチャリティによって提供されたそれを支える資料は、請願の目的が何であるかを明確にするべきである。そうすれば、それを支持するか考えている人々に、何に対して同意すればよいのかを知らせることができる。2005年の重大組織犯罪及び警察法が、そのような活動を実行するチャリティにとって役立つであろう。

チャリティは、請願の正統性が実証されることを、要求があれば、説明することができるべきである。

H, 問題が起ったら、・・・。

本セクションは、チャリティがどんな理由であれ、そのチャリタブル目的に適合しないかもしれないキャンペーンや政治活動に巻き込まれた場合に何が起るかについて、述べる。我々は、深刻な問題は、稀であるということ、たいていの問題は非公式に通常処理されることを強調すべきであろう。このガイダンスをよく考慮する理事が善意をもって活動すれば、心配することはほとんどないだろう。

H1. チャリティのキャンペーンや政治活動についての苦情に、コミッションはどのように対処していますか？

短い答え

我々は、チャリティについて受け取った、キャンペーンについてのものを含め、すべての苦情を評価し対処するための公正で公開の手続きを持っています。チャリティの政治的あるいはキャンペーン上の立場に対する単純に反対であるという苦情がある場合には、我々は、一般的にはその苦情に関与することはありません。チャリティの規制機関として、我々の中心的関心は、チャリティが、いつも、それ自身のチャリタブル目的の範囲において働くべきであるという点にあります。

より詳しく

この 5 年間、我々は、政治活動に関与している登録チャリティについての苦情を、ほとんど支持していない。

論争のあるキャンペーン：キャンペーンはしばしば論争的であるし、我々は、公衆のなかには、単に、チャリティがとっている立場に反対であるがゆえに、我々に苦情を申し立てる人々がいることを理解している。チャリティがそもそも政治活動に携わっていること自体について苦情を述べる人々もいるし、チャリティが行っていることのトーンや正確性についての不平が出されたり、論争にチャリティが関与することによってその評判を落としていることに対する不平が出されたりする。

他の規制機関：我々が苦情申立者に他の規制機関を紹介する場合もある。例えば、広告基準局(ASA)やコミュニケーション局(Ofcom)である。

我々の関心：実際、我々にとって最も関心がある事例は、キャンペーンが、チャリティの目的に十分に関係づけられていないように思われる場合である。我々は、理事がチャリティに政治的目的を、意図的であれ間違っただけ、採用しているかもしれないと考えられるケースに最も関心を持つのである。

さらなる情報

(より詳しくは、我々のガイダンス「チャリティについての苦情(CC47)」を参照)

H2. チャリティが法令に違反したら、何がおこりますか？

短い答え

意図的であれ間違っただけ、チャリティがその目的と十分に結びつかないキャンペーン活動を行っているように思える場合には、調査します。一般的には、非公式にその状況を解決するようにしますが、チャリティの資源の不正使用や不正行為がある場合には、我々は、規制行為を取ることを余儀なくされるかもしれません。

より詳しく

規制行為：いかなる理由があれ、チャリティが、法令上の要件に違反するキャンペーンと政治活動に携わっている場合には、我々がとることができる一連の行為がある。どの行為を取るかについては、ケースの状況、問題となっている活動の規模と性質、チャリティがこれらのガイドラインに従おうとしていた程度による。

可能な矯正策：もし苦情が正当である場合には、我々に広範囲な矯正手段をとることができる。実際的には、それらの矯正権力を用いるよりも、もっとも適切でふさわしい対応として、未来への堅固な助言を提供するであろう。法の違反が故意でなく、理事が我々の見る所では善意で行為している場合にはより弾力的なアプローチが取られる可能性が高い。しかしながら、理事が意図的に、無視できない程度のチャリタブルファンドを不適正な政治活動に不正使用している場合には、チャリティに与えた損害を賠償する責任を負う可能性がある。

チャリティ登録からの削除：例外的に、極端な場合には、チャリタブル目的ではなく政治的目的のために設立されていることが明らかな場合には、その組織をチャリティ登録から削除するかもしれない。

事例：若者の生活を支援する目的で設立されたチャリティが、反戦デモのための新聞広告の費用を支払った。我々は、チャリティの目的と広告との間の結びつきがあまりに遠いので、これは、背任であると考えた。理事はこの点を受け入れた。一定の約束を順守することを条件に、我々はさらなる規制行為を取らなかった。

I. さらなる情報とアドバイス³⁸⁷

チャリティコミッションガイダンス

- [Charities and elections](#) チャリティと選挙
- [Charities working internationally](#) 国際的に働くチャリティ
- [Complaints about charities \(CC47\)](#) チャリティについての苦情(CC47)

情報及びアドバイスについてのその他のソース

- Good Campaigns Guide, Brian Lamb, 1997, NCVO. ISBN 071991504X
- Campaigning in collaboration, Sarah Shimmin and Gareth Coles, 2007, NCVO's Collaborative Working Unit and Campaigning Effectiveness. ISBN: 978-0-7199-1704-2

³⁸⁷ このセクションの参考文書は、法の変化がある場合を含めて、その後改訂されているものもある。同様に、いくつかの文書は、その後の環境変化に合致していない場合もあるし、その後の新しいソースもできている。ただし、本翻訳では、原文のままにしてある。

- CharityComms is the professional body for charity sector communications, supporting communications staff and volunteers in UK charities and NGOs of every size. It provides a platform for debate on issues that affect charity communications, provides advice for charity communicators, offers a forum for networking and sharing good practice, and create benchmarks and standards for charity communicators. See www.charitycomms.org.uk
- The Campaigning Effectiveness Programme at NCVO. This programme is a central resource for influencing, advocacy and campaigning in the voluntary and community sector. It supports organisations of all sizes that want to increase the impact of their campaigns, by communicating best practice principles and giving people the skills they need to put these into practice. Email: campaigning@ncvo-vol.org.uk Website: www.ncvo-vol.org.uk/ce
- The Campaigning Handbook, Mark Lattimer, 2nd ed. (2000) DSC. ISBN 1900360632
- The Compact www.compactvoice.org.uk
- The Serious Organised Crime and Police Act, 2005 www.opsi.gov.uk/acts

J, 附録

キャンペーンと政治活動：理事のためのチェックリスト

1. 何が、このキャンペーンの目的か。
2. どのようにしてこのキャンペーンや政治活動は、チャリティの目的を推進し、支持・遂行するか。
3. このキャンペーンの諸目標に、チャリティの諸目的から外れるものがあるか。
4. この活動は政党政治的か？
5. このキャンペーンはその目標を達成する可能性はどの程度か。
6. すべてのキャンペーンの材料は事実的に正確か？
7. 2 から 5 の問いへの答えを支持するどんな証拠があるか(例えば、受益者へのコンサルテーション、信頼できる証明根拠)。
- 8 (a). 同じ目標を達成するためにチャリティが取り組むことができる他の活動は何か。
- 8 (b). いかなる方法で、これらの他の活動は、キャンペーンより多かれ少なかれ実効的か。
- 9 (a). キャンペーンの持続及び金銭的成本は何か。
- 9 (b). キャンペーンはチャリティの唯一の活動になるか、もしそうならどのぐらいの間か。

- 10 (a). キャンペーンは他の組織とのパートナーシップにおいて取り組まれるか。
- 10 (b). その場合、いかに金銭的及び協働上の取り決めが管理運営されるか。
- 11 (a). このキャンペーンに取り組むことによってチャリティがさらされるリスクは何か。
- ・チャリティの目的から外れて行為するリスク／ チャリティのファンドを誤用するリスク
 - ・法に違反すること、グッドプラクティスから外れること
 - ・コストとベネフィット？
 - ・金銭的リスク？
 - ・評判のリスク？
 - ・意図せざるリスク？
 - ・その他？
- 11 (b). いかにこれらのリスクは、削減されるか。
12. いかに、チャリティは、キャンペーンの実効性をモニターし評価するか。

裏表紙

© Crown copyright 2008 チャリティコミッション

© Masahiro OKAMOTO 2014(翻訳) 非営利公益目的以外の翻訳者の了解なき複製を禁ず。

第6章 スコットランドにおけるチャリティの現状

スコットランドへの調査訪問は、2014年8月、スコットランド独立の住民投票を直後に控えた時期に行われた。チャリティについての規制権限は、1988年の権限移譲³⁸⁸でスコットランド議会とスコットランド政府に移譲されている。調査では、いきおい独立の是非が話題となることがあったが、権限移譲については、チャリティセクターは諸手を挙げて賛成だったが、ただし独立となると、セクターの中でも見解が割れているのだ、という意見を聞かれた。こうしたところから、スコットランドにおけるチャリティの社会的・政治的役割、またイングランドとは異なる政治力学を感じながらの調査訪問であった。

今日のスコットランドにおけるチャリティ法の枠組をなすのが、2005年にスコットランド議会で成立したチャリティ及び受託者投資(スコットランド)法³⁸⁹(以下「2005年法」)である。2005年法は、スコットランド・チャリティ規制局(Office of Scottish Charity Regulator)というスコットランド独自のチャリティ規制機関を設置し、これにやはり新たに設けられたチャリティ登録簿を管理させるとともに、スコットランド独自のチャリティの定義を導入するなど、スコットランド独自の包括的なチャリティ規制を実現した。同法の立法過程は、イングランドの2006年法と並行する形で進められたが、2005年法にはイングランドとは意識的に異なる立場をとった点がいくつかある。本章では、2005年法を中心に、スコットランドにおけるチャリティ法の背景から2005年法施行後の状況まで、イングランドとの対比を交え、調査訪問の成果を織り込みつつ報告する³⁹⁰。

以下では、まず6.1でスコットランドにおけるチャリティの歴史的背景を押さえたうえで、6.2にて2005年法の概要を紹介する。スコットランドで新たに設けられたスコットランドチャリティ規制局を6.3で、スコットランド・チャリティ登録簿を6.4で解説し、6.5でスコットランドの2005法が採用した新たなチャリティ・テストを、イングランドのそれと比較を交えつつ検討する。6.6では、スコットランド・チャリティ規制局の判断に対する不服審査手続を概観し、6.7ではスコットランドで活動するチャリティが選択することのできる法形態として、新たに設けられたスコットランド公益法人を扱う。スコットランドの採用したチャリティ・テストは、とりわけ公益増進要件に顕著にみられるように、意識的にイングランドとは異なる立場をとった面がいくつかある。これは、イングランドとスコットランドにおけるチャリティ像やチャリティに対する期待といったものの質的な違いを反映するが、実際上は6.8で扱う、いわゆるクロスボーダー問題を生じさせる。これは、イギリス全土で、スコットランドとイングランドとの境界をまたいで活動するチャリティが、そ

³⁸⁸ Scotland Act 1998.

³⁸⁹ Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005.

³⁹⁰ スコットランドにおけるチャリティ法の概説として、Stuart Cross & Patrick Ford, 'Charities: Reissue', in N. R. Whitty, (ed.) *The Laws of Scotland : Stair Memorial Encyclopaedia* (LexisNexis/Law Society of Scotland, 2010), vol. 2 ('*Stair Memorial Encyclopaedia*').

れぞれで異なるチャリティ要件を満たし、異なる会計要件にこたえなければならないことから生ずる問題である。これは、イングランドの国際的チャリティを取り巻く諸問題とはやや次元を異にするが、それでも広範囲に活躍するチャリティにとっては頭の痛い問題である。

6.1 スコットランドにおけるチャリティの歴史的背景³⁹¹

スコットランドは、1603年にスチュアート朝のジェームズ6世がイングランド王ジェームズ1世となるとともに、イングランドと同君連合となり、1707年にイングランド王国と合同して、グレート・ブリテン連合王国となった。法制度面では、同君連合や合同以降イングランドの影響も受けているが、それ以前からローマ法の影響を受けた独自の法制を有している。

信託やチャリティの分野でも、スコットランドには、従来からパブリック・トラスト(public trust)の概念が存在する。これは、プライベート・トラスト(private trust)と対比され、イングランドのチャリティよりも広い概念である。こうした区分は、1601年 Charitable Uses Act に由来するイングランドにおける区分とは系譜を異にする。ただし、税法上のチャリティの免税措置との関係では、1891年の貴族院によるペムゼル判決³⁹²以来、イングランドの1601年法に基づく「チャリティ」の定義が連合王国全土に適用されるとされてきた。

スコットランドにおけるチャリティについて、立法による規制がなされたのは、比較的最近で、1990年の法改革(雑則)(スコットランド)法(Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990)による(以下「1990年法」)。これは、基本的にイングランドのチャリティ法制に沿って、スコットランドのチャリティを規制するものであった。チャリティはイングランドにおける定義が用いられ、規制当局は当時の税務当局(内国歳入庁 Commissioners of Inland Revenue)で、チャリティの管理も税務当局の有するインフォーマルな登録簿で行われるにとどまった。

1990年法に基づく規制のあり方は、イングランドでのチャリティコミッションによる規制よりも不徹底なものであった。これに対しては批判が強く、既に1990年代後半からスコットランド独自のチャリティ法制を設けるべきだとする提言や報告書が相次いだ³⁹³。1998年には、イギリスからスコットランドへの権限移譲がなされ、その中で「チャリティの成立、規制及び解散」に関しては、スコットランド議会が権限を有することが明記された³⁹⁴。

2001年にいわゆるマクファッデン報告書³⁹⁵が公表され、そこでスコットランド独自のチ

³⁹¹ Stuart Cross, 'Charity law: an issue of choice' in EE Sutherland, KE Goodall, GFM Little, & FP Davidson (eds.), *2011 Law Making and the Scottish Parliament: The Early Years* (Edinburgh UP, 2011), 103-123.

³⁹² *Inland Revenue Special Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531.

³⁹³ Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector in Scotland, *Head and Heart* (1997)(ケンプ報告書 Kemp Report); Dundee Law School's Charity Law Research Unit, *Scottish Charity Legislation: An Evaluation* (2000)(ダンディ・ロースクール・チャリティ法制調査班報告書)。

³⁹⁴ Scotland Act 1998, s 30, Sch 5, Pt II Head C1.

³⁹⁵ Report of the Scottish Charity Law Commission, *Charity Scotland* (2001) (マクファッデン報告書)

ャリティ立法の青写真が示された。そこでは、チャリティの定義を改正し、そこで公益増進の概念をより強く打ち出すとともに、チャリティ独自の法人形式を導入することが提言された。また、スコットランド独自のチャリティ規制機関と、新たなチャリティ登録簿の創設も提言された。2000年代に入ると Moonbeams と Breast Cancer Research (Scotland) という二つのチャリティを巡るスキャンダルが露見し、これがより効果的なチャリティ規制を求める世論の盛り上がりにつながった。そして、チャリティのブランドを守る、がスコットランドのチャリティ立法に向けた議論の一つのキーワードになってゆく³⁹⁶。

こうして 1990 年法に基づく法制度を抜本的に改正する立法として成立したのが、2005 年法である。改革へ向けた検討は、スコットランド内での議論に加え、イングランドの 2006 年チャリティ法につながる改革と並行する形で進められた。最終的にスコットランドのチャリティ改革立法はイングランドの 2006 年チャリティ法改正に先立って成立したが、イングランドでの改革をかなり織り込んだ内容となっている。以下に見る、新たな公益法人の導入やチャリティの定義などが顕著な例である。

なお、チャリティについてはイギリスからスコットランドへの権限移譲が実現したが、税法に関わる権限は、依然としてイギリス政府に留保されている。このため、2005 年法ではチャリティの定義を含め、スコットランド独自の包括的なチャリティ規制が実現したが、税の減免に関しては税務当局が用いるイングランドの伝統に基づくチャリティの定義が引き続き用いられることになる。

6.2 2005 年法の概要

2005 年法を概観しておこう³⁹⁷。第 1 編がチャリティと題され、第 1 章でスコットランド・チャリティ規制局、第 2 章でスコットランド・チャリティ登録簿と、スコットランドにおけるチャリティ規制の基本構造が定められ、この登録簿に関する規定の中にチャリティ要件や公益増進要件などの実体的な定めもおかれている。続けて、第 3 章にチャリティ規制のための情報共有、第 4 章にチャリティ監督の定めがあり、また第 5 章にチャリティの組織変更、第 6 章にチャリティの会計に関する規定がある。第 7 章では、新たにスコットランドのチャリティに特化した法人形態として導入された、スコットランド公益法人の定めがある。第 8 章は宗教チャリティについての特則、第 9 章がチャリティ理事の定め、そして最終第 10 章は、スコットランドチャリティ規制局の決定に対する不服審査の手続で、チャリティ規制局の内部再審査、スコットランド・チャリティ上訴審査会による審査、さらに民事上級裁判所へ上訴という手続が設けられている。

McFadden Report).

³⁹⁶ Cross (n 391), at 109.

³⁹⁷ Stuart Cross and Patrick Ford, *Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005* (W. Green & Son Ltd 2006).

第1編 チャリティ

第1章 スコットランド・チャリティ規制局

第2章 スコットランド・チャリティ登録簿

登録簿【3条】

適用【4条～6条】

チャリティの判断基準【7条～9条】

チャリティの名称【10条～12条】

チャリティ・ステータスの使用【13条～15条】

変更【16条～17条】

登録簿からの削除【18条～19条】

第3章 協力と情報

協力【20条】

チャリティに関する情報【21条～23条】

情報の共有【24条～25条】

補則【26条～27条】

第4章 チャリティの監督等

審問【28条～33条】

民事上級裁判所の権限【34条～37条】

補則【38条】

第5章 チャリティの組織変更【39条～43条】

第6章 チャリティの会計

会計義務【44条～45条】

スコットランド・チャリティ規制局への報告義務【46条】

休眠チャリティ口座【47条～48条】

第7章 スコットランド公益法人(SCIO)

性格と基本構造【49条～53条】

スコットランド公益法人の設立と登録簿登載【54条～55条】

法人形態変更、合併、資産の移転【56条～61条】

一般規定【62条～64条】

第8章 宗教チャリティ【65条】

第9章 チャリティ理事

一般的義務【66条】

報酬【67条～68条】

欠格事由【69条～70条】

第10章 決定：通知、再審理及び上訴

予備【71条】

通知および決定の効力【72条～73条】

再審理【74条】

上訴【75条～78条】

2005年法は、チャリティに関係しつつ、より広いカテゴリーの団体に関する規定も置いている。第2編は、チャリティを含め、慈善団体(benevolent bodies)による資金集めについての規定を置いている。これは、イングランドでは1992年チャリティ法で行われた改革に対応した内容である³⁹⁸。また第3編では、スコットランド法の下での受託者の投資権限を拡張し明確化するなど、イングランドの2000年受託者法で実現した信託法改正に対応する規定が盛り込まれている³⁹⁹。さらに第4編にも雑則があるが、本稿では第1編のチャリティに関する規定を中心に扱うことにする。

6.3 スコットランド・チャリティ規制局

6.3.1 概要

スコットランド・チャリティ規制局(Office of the Scottish Charity Regulator)は、チャリティ登録簿を管理し、チャリティを認定し、チャリティに対する規制を行う機関である。

スコットランド・チャリティ規制局という機関は、2005年法以前から存在していた。これは、1990年法により、スコットランドの法務総裁(Lord Advocate)の権限を行使するために1992年に検察庁(Crown Office)の一部局として設立された、スコットランド・チャリティ局(Scottish Charities Office)にさかのぼることができる。1998年スコットランド法によって実現した権限移譲に伴い、スコットランド法務総裁の権限はスコットランド政府に移管され、この権限を行使する機関として、2003年にスコットランド・チャリティ規制局が設立されたのである。当時のスコットランド・チャリティ規制局は、政府の外局(executive agency)として1990年法に基づくスコットランド大臣の権限を行使していた。

現在の2005年法に基づくスコットランド・チャリティ規制局は、イングランドのチャリティコミッションをモデルとしている。法形式としては、特定の政府省庁に対しては責任を負わず、スコットランド議会に対して責任を負う政府部局(Non-Ministerial Department)である⁴⁰⁰。この形式は、イングランドではサッチャー政権以降しばしば用いられているが、スコットランドではあまり見られない。しかし、こうした形式をとることによって、スコットランド・チャリティ規制局のスコットランド執行部からの独立性を担保することが図られた。

スコットランド・チャリティ規制局の権限も、イングランドのチャリティコミッション

³⁹⁸ Charities Act 1992.

³⁹⁹ Trustee Act 2000.

⁴⁰⁰ 2005年法は、やや複雑な設置形式を踏んでいる。まずスコットランド・チャリティ規制局という官職を創設し(1条(1))、かつスコットランドチャリティ規制官という法人を設立し、これに当該官職を保有させ(1条(2))、この官職保有者を2005年法でOSCRと呼ぶ(1条(3))。

と共通の部分が多い。具体的には、チャリティの資格を与えるかの判断を行い、チャリティ登録簿を維持管理・公表し、チャリティという呼称の使用を規制し、チャリティから年次会計と年次報告書の提出を受けてこれを管理し、チャリティの組織変更について審問や介入を行う、といった権限を有する。また、新たに認められたスコットランド公益法人の登録も、スコットランド・チャリティ規制局に対して行われる。

6.3.2 規制権限とアプローチ

2005 年法制定過程以来のスコットランドにおけるチャリティ法改革のキーワードは、強力でありかつ均衡性を保ち、かつ透明な(**robust, proportionate and transparent**)規制枠組である⁴⁰¹。スコットランド・チャリティ規制局の設置は、この枠組みの中核をなすものである。チャリティの活動を監督する権限は、1990 年法で与えられていた権限から拡充された。スコットランド・チャリティ規制局は、チャリティに対して審問を行う権限を有し(28 条)、また民事上級裁判所の手続を介することなく、チャリティの活動に介入(31 条)する権限を有する。ただしこの権限は、イングランドの 2006 年法によりチャリティコミッションに与えられた権限に比べるとやや限定的で、スコットランド・チャリティ規制局がチャリティの活動に介入した際に、そこで管轄権を行使できる期間は、チャリティコミッションに比べると限定されている⁴⁰²。

スコットランド・チャリティ規制局による規制は、スコットランド・チャリティ登録簿に登載された主体だけでなく、チャリティ登録簿に登載されないままチャリティの呼称を用いる主体に対しても規制にも及ぶ(28 条(1)(e))。イングランドのチャリティコミッションの規制権限は、実質的にチャリティである団体にしか及ばないので、スコットランドの 2005 年法は意図的な政策として規制対象を定めたものである。こうしたところにも、チャリティというブランドを信頼して受益する人や寄附をする人を広く保護し、チャリティのブランドを守ることを強調するスコットランドのアプローチの特徴が出ている⁴⁰³。実質的な差異としては、イングランドのチャリティコミッションは、イングランドで活動するスコットランドのチャリティに対して規制を及ぼすことはないが、スコットランドのチャリティ規制局は、スコットランドで活動するイングランドのチャリティに規制を及ぼすことを意味する。

スコットランド・チャリティ規制局は、チャリティ要件の認定についてガイダンスの公表を義務付けられている(2005 年法 9 条)ほか、チャリティ法の解釈適用を巡る重要な諸問題についてガイダンスを公表している。ガイダンス公表に先立っては、チャリティ部門や関係者との協議(**consultation**)が行われるのが一般的で、その過程でスコットランド・ボランティア組織協議会(**Scottish Council for Voluntary Organisation (SCVO)**)などのアンブレラ組織との協力関係なども形成されている。

⁴⁰¹ Policy Memorandum of the Charities and Trustee Investment (Scotland) Bill (2004), para 5.

⁴⁰² 2005 Act, s 31 and Charities Act 1993, s 18; Charities Act 2006, ss 19-21.

⁴⁰³ Cross (n 391), at 113.

スコットランド・チャリティ規制局は、イングランドのチャリティコミッションと比べても設立からの歴史も短く、ガイダンスなども長年の積み重ねは少ない。予算や人員面でも規模も小さいため、その分、チャリティセクター、とりわけアンブレラ組織との協力を重視している。例えば、後述する公益法人のモデル定款は、チャリティコミッションでは内製されているが、スコットランドではスコットランド・ボランティア組織協議会によって作成公表されている。

他方で、本報告書の3章1節にもあるように、イングランドのチャリティコミッションは、その独立性をめぐり国会内外で議論が高まっている。しかし調査訪問で関係者と会話をした限り、スコットランド・チャリティ規制局については、その独立性を巡る懸念や批判は聞かれなかった。規制当局の規模や、規制対象チャリティのもつ政治力の違いもあるであろうが、これまでのところスコットランド・チャリティ規制局がチャリティのアンブレラ組織などを通じて、チャリティセクターと協調的なアプローチをとっていることも要因であるように思われる。

6.3.3 今後の規制アプローチ

2010年代に入る前後から、スコットランド・チャリティ規制局は、チャリティのガバナンスを重視して規制を行う姿勢を明らかにしている⁴⁰⁴。とりわけチャリティが政府や他の団体と関係をもっているため、その独立性が曖昧な場合や、チャリティの組織構造が複雑であったり、指揮・責任系統が見えにくかったり、上位の団体の監督に服するなどして、責任のありかが分かりにくい場合に、特に要注意として重点的に審査がなされる。

スコットランド・チャリティ規制局はガイダンスを公表し、その中には具体的な審査や対応が行われた事例が示されている⁴⁰⁵。Scottish Natural Heritage は、スコットランド政府により設立され、閣僚による指示を受けるものとされていたため、審査の結果チャリティの資格を喪失せざるを得なかった。Lothian Health Board Endowment Fund は、理事の多くが当該地方の国立保健サービスの委員会と兼任であったため、利益相反を避けるため、定款の変更や組織構造の変更を求められた。また、Shetland Charitable Trust は、意思決定過程が不透明で、地方自治体との利益相反が疑われたため、継続的な監督対象とされた。

2014年にも、スコットランド・チャリティ規制局は、特に注意を要するチャリティに焦点を絞って規制を行うための諸方策を提案し、その是非につきパブリックコメントを行っている⁴⁰⁶。具体的には、年次報告書の記載内容の変更、会計報告書の公開、チャリティ理事のデータベースの構築、重大な違反の可能性のある事象についての報告義務の定めなど、

⁴⁰⁴ Office of the Scottish Charity Regulator, *Who's In Charge: Control and Independence in Scottish Charities* (2011).

⁴⁰⁵ *Id.* ch 2, at 19-23.

⁴⁰⁶ Office of the Scottish Charity Regulator, *Targeted Regulation of Scottish Charities: progressive, preventative and proportionate* (2014).

立法による対応も必要になり得る内容も含む提案がなされている。本報告書執筆時点では、パブリックコメントが締め切られ、現在スコットランド・チャリティ規制局の報告書を待っている段階である⁴⁰⁷。

6.4 スコットランド・チャリティ登録簿

2005 年法は、スコットランド独自のチャリティ登録簿を設けた。従来の税務当局の有していたチャリティの情報が不完全で不正確だったものを、スコットランドとしてより包括的な登録簿を整備し、公開しようとするものである。2014 年 3 月末時点で、チャリティ登録簿には 23,827 のチャリティが登録されている⁴⁰⁸。

スコットランド・チャリティ登録簿の項目は、イングランドのチャリティコミッションの有するチャリティ登録簿と類似している。2005 年法で記載内容と定められている項目は、チャリティの名称、チャリティの主要な事務所、チャリティの目的、宗教チャリティと指定されている場合にはその旨の記載、スコットランド・チャリティ規制局の関与があった場合にはその旨の記載、その他政府やスコットランド・チャリティ規制局が記載を求めた内容、である(2005 年法 3 条(2))。

スコットランドでチャリティの呼称を用いて活動する主体は、すべて登録義務を負う。スコットランド・チャリティ規制局によってチャリティ要件を満たしたと認定され、チャリティ登録簿に登載されて初めて、チャリティの呼称を用いることができる(2005 年法 13 条)。これは、イングランド・ウェールズなど他の法域や国でチャリティとして登録し、規制されている団体も例外ではない。そうした団体も、スコットランドでチャリティと称して活動するには、スコットランド・チャリティ登録簿に登録し、スコットランド・チャリティ規制局の規制を受けなければならない。イングランド・ウェールズにおいては、従来からイングランド外でチャリティとして登録して規制を受けていれば、チャリティコミッションに登録する義務を負わないとしているから、スコットランドでは政策判断としてこれと意図的に異なる立場をとったものである。このことに伴う、いわゆるクロス・ボーダーで活躍するチャリティの問題については、6.8 にて詳しく扱う。

チャリティが、チャリティ登録簿から抹消された場合には、いわゆる財産保全(アセット・ロック)がかかる(2005 年法 19 条(1))。すなわち、抹消された団体も、その財産や収入を抹消前のチャリティ目的のために使用する義務を、引き続き負うことになる。抹消された団体は、抹消後も、スコットランド・チャリティ規制局と民事上級裁判所の管轄に服し、スコットランド・チャリティ規制局は、アセット・ロックの対象となる財産や収入を保全するため、必要であれば民事上級裁判所にスキームの設置を求める申立を行うことができる(2005 年法 19 条(2)-(4))。こうした手続を経て、抹消された団体の財産は抹消前の目的のために使用されるか、または他のチャリティに移転されることになる。

⁴⁰⁷ <http://www.oscr.org.uk/hot-topics/consultation-report-in-new-year>

⁴⁰⁸ OSCR, *Annual Report and Accounts 2013-14* (2015), 6.

他方で、スコットランドのチャリティ登録簿は、あくまでスコットランド・チャリティ規制局による規制を目的としたもので、税法上の目的とは切り離されている。スコットランドとしてチャリティとして認定された団体が税の恩恵を受けられるかは、租税当局による判断が別途必要となる。イングランドではチャリティコミッションでチャリティ認定を受ければ、直ちにチャリティとしての租税上の恩恵を受けるから、これは大きな違いである。スコットランドでチャリティ認定を受けた団体であっても、租税当局によるチャリティ要件の審査はイングランドでのチャリティ認定基準によって行われるので、理論的には、判断の結果チャリティに対する租税の減免を受けられない場合もあり得る⁴⁰⁹。ただし、後述の通り、スコットランドの方がイングランドよりもチャリティ要件が厳しい面が多いため、実際にスコットランドのチャリティがチャリティとしての租税減免を受けられない事態は考えにくい。スコットランド・チャリティ規制局での調査でも、そのような例はこれまでのところ聞いていない、との返答だった。

6.5 新しいチャリティ・テスト

6.5.1 概要

スコットランドの 2005 年法におけるチャリティ・テストは、イングランドの従来判例を踏まえ、イングランドのチャリティ法案の審議過程で提案された修正とスコットランドでの議論を反映しつつ、2005 年法に結実した。以下では、スコットランドのチャリティ・テストを、イングランドとの比較をまじえて見てゆく⁴¹⁰。

スコットランドのチャリティ・テストは 2 要件から構成される。第 1 に団体が 16 のチャリティ目的のいずれかを有すること(7 条(1)(a))、第 2 に団体が公益増進に資することである(7 条(1)(b))。これら 2 つの要件にはイングランドの判例法の影響が及んでおり、とりわけ 16 のチャリティ目的にはイングランドでの判例上認められたものが取り込まれている。以上の 2 要件に加え、チャリティはその財産をチャリティ目的以外には用いてはならず、政府の介入を許してはならず、また政党の支援を目的とすることも許されない(7 条(4))。この最後 3 つの欠格事由は、スコットランドで議論の積み重ねを反映したものである⁴¹¹。

6.5.2 チャリティ目的

2005 年法は、7 条 2 項において 16 のチャリティ目的を挙げている。これらの目的には、イングランドの 2006 年法 2 条 2 項、2011 年法 3 条 1 項に列挙された目的とかなり共通のものが多い。

従来のスコットランドにはチャリティ目的を定義する機関がなく、イギリスの歳入税関

⁴⁰⁹ ただし、事業者の負担する地方税(non-domestic rate)の減免については、スコットランド・チャリティ登録簿によって決まる。

⁴¹⁰ スコットランドとイングランドのチャリティ・テストの比較一般について、*Stair Memorial Encyclopedia* (n 390), at paras 67ff.

⁴¹¹ *McFadden Report* (n 395), at 14 (Recommendation 2).

庁が課税の目的でチャリティ目的の判断を行っていた。マクファッデン報告書は、こうした状況を問題視し、スコットランドの独自のチャリティ定義の必要性を説いた⁴¹²。ただし、チャリティ目的の定義については、最終的にイングランドの 2006 年チャリティ法制定に向けての議論を反映し、イングランドの伝統的な 4 チャリティ目的を拡大した形で列挙されることになった。

スコットランドのチャリティ目的とイングランドのチャリティ目的の対応は、下記の表の通りである。

スコットランド(2005 年法 7 条 2 項)	イングランド(2006 年法 2 条 2 項・2011 年法 3 条 1 項)
(a) 貧困の防止及び救済	(a) 貧困の防止及び救済
(b) 教育の振興	(b) 教育の振興
(c) 宗教の振興	(c) 宗教の振興
(d) 健康増進	(d) 健康増進または生命の救助
(e) 生命の救助	
(f) 公民性およびコミュニティ開発の振興	(e) 公民性およびコミュニティ開発の振興
(g) 技芸、遺産、文化または学術の振興	(f) 技芸、文化、遺産または学術の振興
(h) 社会一般におけるスポーツ参加の振興	(g) アマチュアスポーツの振興
(i) レクリエーション施設の提供またはレクリエーション活動を組織することであり、その目的が主たる対象となる人々の生活条件の改善にあること	(m)(i) 第 5 条(レクリエーションや同様の信託等)または旧法〔Recreational Charities Act 1958〕に基づきチャリティ目的と認められるものの
(j) 人権、紛争解決もしくは和解の推進	(h) 人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の促進
(k) 宗教的和解の促進	
(l) 平等と多様性の促進	(i) 環境保全および改善の振興
(m) 環境保全および改善の振興	
(n) 年齢、病弱、障害、経済的困窮その他不利な境遇にあるために、他人の支援を必要とする者の救済	(j) 若年、老齢、病弱、障害、経済的困窮その他不利な境遇にあるために、他人の支援を必要とする者の救済
(o) 動物愛護の促進	(k) 動物愛護の促進
	(l) 国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上
(p) 以上の条項のいずれかの目的に類似すると合理的に考えられるその他の目的	(m)(ii) a 号乃至 l 号のいずれかの目的に類似するか、またはその目的の精神に含まれると合理的に考えられるその他の目的

⁴¹² *Id.* at para 1.26.

(m)(iii) イングランド及びウェールズにおける
チャリティに関する法の下で、本号(m)(ii)また
は本パラグラフに含まれると考えられてきた目
的に類似するか、またはその目的の精神に含ま
れると合理的に考えられるその他の目的

スコットランドのチャリティ目的とイングランドのチャリティ目的を対照すると、チャリティの目的類型の数はスコットランド(16 項目)の方がイングランド(13 項目)よりも多いので、一見すると、スコットランドにおいてチャリティ目的がより広く認められるように見える。しかし実際のところ、スコットランドのチャリティ目的はイングランドのそれよりも広い訳ではない。

以下では、2005 年法 7 条 2 項に列挙されたスコットランドのチャリティ目的を順に見てゆく。

「貧困の防止及び救済」(2005 年法 7 条 2 項(a))、「教育の振興」(同(b))、「宗教の振興」(同(c))という冒頭 3 つチャリティ目的は、1601 年のエリザベス I 世法⁴¹³以来、*Pemsel* 判決⁴¹⁴に代表されるイングランド判例法で認められてきたもので、スコットランドの 2005 年法においても、イングランドの 2006 年法と同様に維持されている(2006 年法 2 条 2 項(a)-(c)・2011 年法 3 条 1 項(a)-(c))。このうち「貧困の防止及び救済」については、判例法においては「貧困の救済」とされていたものから拡張するもので、これもスコットランドはイングランドと平仄をあわせるかたちで立法に取り込んでいる。

続く「健康増進」(2005 年法 7 条 2 項(d))、「生命の救助」(同(e))、「公民性およびコミュニティ開発の振興」(同(f))と「技芸、遺産、文化または学術の振興」(同(g))は、イングランドの 2006 年法・2011 年法のチャリティ目的(2006 年法 2 条 2 項(d)-(f)・2011 年法 3 条 1 項(d)-(f))と実質的に同一である。

「社会一般によるスポーツ参加の振興」(2005 年法 7 条 2 項(h))は、立法過程の当初には、イングランドのチャリティ目的類型と同様に「アマチュアスポーツの振興」とされていた。しかし、「アマチュア」という文言が規定されていることで、専門的な指導員を雇用する団体がチャリティとして認められなくなる懸念が示されたので、法案審議の最終段階で「アマチュア」という文言が規定から削除された⁴¹⁵。

「レクリエーション施設の提供またはレクリエーション活動を組織すること」(2005 年法 7 条 2 項(i))は、公民館やレクリエーション施設を提供することを、スコットランドにおいて初めて明示的にチャリティ目的と認めたものである⁴¹⁶。これは、イングランドでは 1958 年の立法(*Recreational Charities Act 1958*)でチャリティ目的と認められてきたものに相当

⁴¹³ Charitable Uses Act 1601.

⁴¹⁴ *Inland Revenue Special Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531.

⁴¹⁵ Cross and Ford (n 397), at 29-30.

⁴¹⁶ *Id.* at 30.

する。イングランドの 2011 年チャリティ法は、従来のチャリティ関係諸法を統合する中でこの 1958 年の立法も取り込んでいる(2011 年法 5 条・3 条 1 項(m)(i))ので、この点でもスコットランドとイングランドは実質的に同じである(2006 年法 2 条 4 項(a))。

「人権、紛争解決もしくは和解の推進」(2005 年法 7 条 2 項(j))、「宗教的和解の促進」(同(k))、「平等と多様性の促進」(同(l))、「環境保全および改善の振興」(同(m))、「動物愛護の促進」(同(o))は、イングランドの 2006 年法・2011 年法と同一の規定である(2006 年法 2 条 2 項(h)(i)(k)・2011 年法 3 条 1 項(h)(i)(k))。

スコットランドの 2005 年法は、「年齢、病弱、障害、経済的困窮その他不利な境遇にあるために、他人の支援を必要とする者の救済」(7 条 2 項(n))をチャリティ目的と認めている。イングランドは、「若年、老齢、病弱、障害、経済的困窮その他不利な境遇にあるために、他人の支援を必要とする者の救済」(2006 年法 2 条 2 項(j)・2011 年法 3 条 1 項(j))としており、スコットランドの「年齢」(age)と、イングランドの「若年、老齢」(youth, age)で規定に差異があるようにみえる。しかしスコットランドでも、若年であるが故に支援を必要とする者に救済を与える団体を、チャリティ目的に含めないとする立法者の意図はないとされ、スコットランドのこのチャリティ目的はイングランドと実質的には同一だと理解されている⁴¹⁷。

以上が、スコットランドの 2005 年法で具体的に列挙されたチャリティ目的である。イングランドの 2006 年法・2011 年法には、「国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上」(2006 年法 2 条 2 項(l)・2011 年法 3 条 1 項(l))がチャリティ目的として挙げられているが、スコットランドではチャリティ目的として認められない。仮にスコットランドが独立していたとすれば、このイングランドの定めと同じチャリティ目的を認めていたら「国軍」をどう解釈するかは、なかなか興味深い問題であろう。これは措くとしても、スコットランドの 2005 年法の一つの特徴は、チャリティの政府に対する独立性の強調にあるので、そうした意味でも、この目的はスコットランドではチャリティ目的とはしにくかったであろう。

以上の具体的なチャリティ目的に加え、スコットランドとイングランドでは、厳密にはこれらの目的にあたらぬ目的も、類推によってチャリティ目的とする余地を認める条項を設けている。ただし、その範囲には若干の差異がある。スコットランドの 2005 年法は、「以上の条項のいずれかの目的に類似すると合理的に考えられるその他の目的」(7 条 2 項(p))と定めている。これは、イングランドの「a 号乃至 l 号のいずれかの目的に類似するか、またはその目的の精神に含まれると合理的に考えられるその他の目的」(m 号(ii))に大まかには対応する。ただし、スコットランドの規定には「または〔その目的の〕精神に含まれる」(or within the spirit of)という文言が含まれていない。これは、イングランドの判例法におけるチャリティ目的の拡張解釈アプローチを反映する形で、2006 年法の制定過程で盛り込まれた。スコットランドの 2005 年法制定過程では、この文言を取り込まなかったが、

⁴¹⁷ *Id.* at 30-31.

立法過程ではこれらの差異が意識されていたとはいえず、この文言上の違いをそれほど重視すべきではないとされる⁴¹⁸。

さらにイングランドには、スコットランドには存在しない、より広い包括的な規定がある。「イングランド及びウェールズにおけるチャリティに関する法の下で、本号(m)(ii)に含まれると考えられてきた目的に類似するか、またはその目的の精神に含まれると合理的に考えられるその他の目的」(2006年法2条4項(2)(c)・2011年法3条1項(m)(iii))という規定である。これは、上記のように具体的に列挙されたチャリティ目的から類推することはできないが、従来判例で認められた目的からは類推できるようなものまでチャリティ目的を認める余地を認めるので、その意味ではより広いチャリティ目的を認める契機となり得る条文である。イングランドの2006年法・2011年法は、従来判例法を包括的に取り込むものなので、この条文の意義はほとんどないと考えるか⁴¹⁹、制定法で判例法を網羅的に取り込むことは不可能なので、この条文の意義はあり得ると考えるか⁴²⁰、どちらの議論もあり得るが、これは今後のイングランドのチャリティコミッションや裁判所の判断を見てゆくしかないだろう。他方で、スコットランド・チャリティ規制局が、2005年法で認められたチャリティ目的からの類推を柔軟に認めれば、実質的には同じ帰結を導くことも可能かもしれない。

6.5.3 公益増進の要件

スコットランドにおいてチャリティ・テストを満たすためには、団体の目的がチャリティ目的のみからなることに加えて、スコットランド内かまたはそれ以外の場所において、公益増進に資する必要がある。(7条1項b号)。

貧困の救済、教育の振興、宗教の振興というチャリティ目的の3つの伝統類型については、イングランドの判例法上、公益増進が自動的に推認されると考えられてきた。しかし、2005年法は、これらの伝統類型であっても公益増進は推認されないとして、判例法の立場を変更した(8条1項)。これはイングランドと同様である(2006年法3条2項・2011年法4条2項)⁴²¹。

公益増進要件を満たすためには、団体は形式的に定款などで公益増進を謳うだけでなく、実際に公益を増進するか、これから活動を始めるのであれば公益を増進する意図を持っている必要がある(2005年法7条1項(b))。この公益増進の実質がスコットランド・チャリティ規制局や裁判所によって審査されることになる。そこでは、社会全般が受ける利益が重視され、これが特定の集団または個人が受ける利益や、社会にとってのマイナスの利益との関係で考慮されなければならない(8条2項(a))。そして社会の一部(a section of the public)

⁴¹⁸ *Id.*, at 31.

⁴¹⁹ *Id.*, at 31.

⁴²⁰ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Fourth Edition 2010; First Supplement 2014), at 217.

⁴²¹ Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005, s 8(1); Charities Act 2011, s 4(2).

のみに利益がもたらされる場合には、利益を享受する条件が「不当に制限的であるか」(unduly restrictive)否かが考慮される(同(b))。利益を享受する条件の制限として問題となり得るのが、チャリティが利益の提供するにあたって料金を徴収する場合である。

チャリティ法のアプローチで、スコットランドとイングランドにおいて大きな違いが見られるのが、この公益増進要件である。スコットランドでは「チャリティの最重要の目的が公益増進にあること」(whose overriding purpose is for the public benefit)⁴²²を提唱したマクファッデン報告書の提言を反映し、チャリティが実際にいかなる活動をしているか、または活動する予定かを考慮し、公益増進の実質が審査される。こうした審査基準を「活動テスト」と呼ぶことがある⁴²³。イングランドでは従前から、建前としては、チャリティ目的の審査にあたっては、規約に書かれている団体の目的を審査すれば足りるとされてきた。しかしチャリティコミッションでは、実務上、長らくいわゆる活動テストが用いられていたとされる。これに対しては、イングランドのチャリティセクター内から批判が強く、内閣府戦略班の『民間活力・公益増進』報告書も活動テストの採用には否定的だった⁴²⁴。こうしてイングランドでは、公益増進があくまでチャリティ目的に留まる(2011年法1項(b))のに対し、スコットランドではチャリティが実際に公益を増進する活動をするか、そうした意図があるか、その実質が問われるという対照的な立場がとられることになったのである。

プライベート・スクール事件

公益増進テストの関係でスコットランドで大きな話題となったのが、プライベート・スクールのチャリティ資格である。授業料をとる学校が公益増進テストを満たすかという問題は、スコットランドでは2005年法の立法過程から既に議論の対象となっていた。同様の問題はイングランドにおいても、独立学校評議会事件において、上位不服審判所で司法審査が求められる事態にまで発展した(2.2.2 参照)。イングランドとスコットランドでは、そもそも公益増進テストの内容も異なるのではあるが、実際の紛争もかなり対照的な展開をたどった。

2007年、スコットランド・チャリティ規制局は、52のプライベート・スクールに対し、調査を開始した。その結果、2012年には10のプライベート・スクールが、教育上の便益へのアクセスを不当に制限しているとして、公益増進テストを満たさないと判断された。これに基づきスコットランド・チャリティ規制局は、対象となった学校に対し、一定の期限までにチャリティ・テストを満たす手段を講じない限り、チャリティ登録を抹消するとして、対応を求めた。学校側は、経済的に恵まれない生徒への奨学金や無料での教育活動を拡充するなどして、具体的な対応をとった。その結果に、スコットランド・チャリティ

⁴²² *McFadden Report* (n 395), at 14.

⁴²³ *Cross and Ford* (n 397), at 26-27.

⁴²⁴ Cabinet Office Strategy Unit Publications, *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-for Profit Sector* (September 2002), at para 4.11.

規制局は 2014 年 12 月、実質的にすべてのプライベート・スクールに対して公益増進テストを満たしたとする判断を下した⁴²⁵。

こうしたスコットランド・チャリティ規制局の活動に対し、批判がないわけではない。しかし、報道等を見る限り、イングランドのように、プライベート・スクールを支持する側が規制当局に対し強い反発を示したり、審判手続や裁判手続が開始したり、ということではなかったように見受けられる⁴²⁶。調査対象となったプライベート・スクールも、スコットランド・チャリティ規制局の求めに応じ対応策を取っている。むしろ、スコットランド・チャリティ規制局は、全プライベート・スクールのチャリティの資格をはく奪すべきだったとの批判が報じられているほどである⁴²⁷。

こうしたスコットランドでの展開、またイングランドとの対照性は、伝統的に労働党の強い国柄や社会におけるプライベート・スクールの位置づけなど、政治的・社会的要因も大きく働いていると思われる。ただし、チャリティ法の観点に絞っても、いくつかの点を指摘することができるだろう。

一つが、スコットランドの 2005 年法が、チャリティが実際に公益を増進する活動をしているか、実質的な審査を求める公益増進テストを定めている点である(7 条(1)(b)・8 条(2))。これは、イングランドの独立学校評議会事件の上位不服審判所が判断の中で、チャリティが最低限の公益増進をしていれば、具体的にどのように公益を提供するかは、チャリティの理事らの裁量に委ねられるとしたのと対照的である。スコットランド・チャリティ規制局は、プライベート・スクールがどのような公益を社会に提供しているかについて立ち入った調査を行っているし、学校側の対応によって公益増進テストが満たされたと判断した後も、こうした学校の活動に対して注意を払う旨を明言している。

第二に、2005 年法は、公益増進テストの具体的な内容として、チャリティの利益が社会の一部のみにもたらされる場合には、利益を享受する条件が不当に制限的であるか否かが考慮されると定めていた(8 条 2 項(b))。これが調査において特に重視された規定であり、スコットランド・チャリティ規制局は、この判断基準を適用するにあたって、授業料を支払えない人への支援が提供されているか、社会への利益の提供の幅、授業料の高さと提供される利益の均衡性、授業料の料金体系の透明性、利益を提供するための費用、といった具体的な考慮要素を明らかにしている。イングランドでは、このチャリティの利益が及ぶのが社会の一部に留まる場合について、2005 年法では明示的な文言はなく、2008 年のチャリティコミッションのガイダンスで示されるにとどまった。既に述べたように、上級不服審判所は、チャリティであるためには貧しい階層のために最低限の便益の提供をしなければ

⁴²⁵ OSCR, *Fee-charging schools, public benefit and charitable status* (December 2014).

⁴²⁶ Simon Johnson, 'Scotland's independent schools pass charity test' (8 December 2014) *The Telegraph* <

<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scotland/11281096/Scotlands-independent-schools-pass-charity-test.html> > accessed 13 February 2015.

⁴²⁷ 'Scotland's charities regulator accused over private schools' (13 January 2015) *Herald Scotland* <
<http://www.heraldscotland.com/news/education/scotlands-charities-regulator-accused-over-private-schools.116040663> > accessed 13 February 2015.

ならないという形で、ガイダンスの示した原則を支持したものの、チャリティコミッションの具体的な解説は不適切だと判断した。その意味で、スコットランドの 2005 年法が、チャリティの利益を享受する条件が不当に制限的であるかが考慮される、と明示的に規定していたことは、重要な意味をもっていたといえよう。

第三に、実質的なチャリティの活動の審査を伴う公益増進テスト、併せて新しく設置されたスコットランド・チャリティ規制局など、2005 年法が新たに打ち出したスコットランド独自のチャリティの理念や制度について、幅広い支持があったことも重要な要素であったように思われる⁴²⁸。スコットランド・チャリティ規制局も、チャリティ・テストのガイダンスの公表や、プライベート・スクールへの調査の開始に先立ってパブリックコメントを行うなど、社会との対話的アプローチを維持している。また 2015 年には改めてチャリティ・テストのガイダンスについて、パブリックコメントを行うことを予告している。

6.5.4 欠格事由

2005 年法は、チャリティ目的要件と公益増進要件に加え、チャリティ・テストを満たすことの前提として、3 つの禁止事項を定めている(7 条 4 項)。

第一に、チャリティはチャリティ目的以外に財産の配分をしてはならない(同 a 号)。これは従来のイングランドの判例法を取り込んだものである⁴²⁹。

第二に、政府による指導または監督を許してはならない(同 b 号)。チャリティが政府から独立でなければならないことは、スコットランドのチャリティ法の一つの特徴である。立法過程当初の段階では、チャリティの独立性が強調され、政府だけでなく第 3 者からの指導または監督も許されないとする規定が提案されていた。しかしこれに対しては既存のチャリティの多くがチャリティ資格を奪われる懸念があるとされたため、指導または監督の主体は政府に限定された⁴³⁰。イングランドにおいては、裁判所による管轄が実質的に排除されない限り、政府による一定の統制が認められているので、スコットランドの独立性要件はイングランドよりも厳格である⁴³¹。

なお、スコットランドにも、スコットランド国立美術館(National Gallery of Scotland)、スコットランド国立図書館(National Library of Scotland)、スコットランド国立博物館(National Museums of Scotland)、王立エジンバラ植物園(Royal Botanic Garden Edinburgh)、スコットランド古代歴史記念碑委員会(Royal Commission on the Ancient and Historical Monuments of Scotland)など半官半民のチャリティが存在する。これらがチャリティの資格を失わないよう、政府には特定の団体について上記 2 つの禁止条項を適

⁴²⁸ ‘20% of private schools faced threat of losing charitable status unless they widened access’ (8 December 2014) *Herald Scotland* <

<http://www.heraldscotland.com/news/home-news/a-fifth-of-scottish-private-schools-face-threat-of-losing-charitable-status-unless-th.1418052322> > accessed 13 February 2015.

⁴²⁹ *Inland Revenue Commissioners v Glasgow Police Athletic Association* [1953] A. C. 380.

⁴³⁰ Cross and Ford (n 397), at 32.

⁴³¹ *Stair Memorial Encyclopedia, Charities* (n 390), at para 67.

用除外する権限が与えられている(2005 年法 7 条 5 項)。

第三に、チャリティは政党であってはならず、また政党の支援を目的としてはならない(2005 年法 7 条 4 項 c 号)。これは、政党政治活動(**party political activities**)を目的とすることを禁じたものであるが、法制度改革や政策転換等を求めるような政治的キャンペーン(**political campaigning**)を目的とすることは許容されている。イングランドでは判例法上、政党政治活動のみならず政治的キャンペーンも目的とすることは許されないとされてきており、イングランドでは 2006 年法後もこれが維持されている⁴³²。しかし、スコットランドではこれを意図的に緩和し、政党活動でなければ政治的キャンペーンを目的とすることを認めた。マクファッデン報告書では、スコットランドのチャリティが公の場での討論に貢献することは重要なことだとして、そのチャリティ目的を実現するために特定の問題についてキャンペーンを張ることは促進していくものである、と述べている⁴³³。

スコットランド・チャリティ規制局は、政治キャンペーンについてのガイドランスを出している⁴³⁴。そこでは、スコットランドのチャリティは、中央政府・地方政府に影響を与え、立法に対応し、その実現を図り、また反対または支持を表明すること、公の政策の変更を求めて請願等を行うこと、特定の政党の主張する政策を支持する(ただし政党そのものの支持は許されない)ことを目的とすること、またこれを実際に行うことは可能である、と明記されている。またスコットランド独立の賛否を問う国民投票に際してもガイドラインが公表された。その冒頭では、チャリティが国民投票の過程で自らの声を人に伝えることは適切なことであるとした上で、キャンペーンは、多くのチャリティがその設立の目的を実現するため、すなわちそのチャリティ目的を発展させるための、正当な方法である、と述べている。

これらの 2005 年の規定は禁止事項という形をとっているが、これはマクファッデン報告書において、スコットランドのチャリティの真髄ともいうべき原理として勧告された内容を反映したものである⁴³⁵。この部分は、スコットランドにおけるチャリティ法改革にかける意気込みと野心がよく表れているので、やや長いが引用しておく。

1.30 我々は・・・この機会をとらえ、スコットランドにおいていかなる種類の組織に対しチャリティの地位が与えられるべきかを検討した。1601 年法と 1891 年の判例で示された分類の背後にある理由を検討し、チャリティ法の根底にある原則を明らかにしようとしたのである。我々は、ここに新たに一連の基本原則を提案する。これがスコットランドのチャリティの地位を与えられる資格を判断する根拠として用いられることになることを期待する。さらに、これらの基本原則がイギリス全土で採用されることがなお望ましいと考え

⁴³² *McGovern v Attorney General* [1982] 1 Ch 321.

⁴³³ *McFadden Report* (n 395) paras 1.52-1.54.

⁴³⁴ OSCR, *Frequently Asked Questions: Charities and campaigning on NPOLitical issues* (v 1.2, October 2014).

⁴³⁵ *McFadden Report* (n 395), paras 1.29-1.31; Recommendation 2.

ており、これらがイングランド、ウェールズ、北アイルランドにおいて採用されることを期待している。短期的には、これらの基本原則をスコットランドで導入すべきだと考えており、それがチャリティ資格要件としてイングランドの判例法を利用し続けるよりも、望ましいであろう。

1.31 我々は、チャリティスコットランドはチャリティの地位を与えるか判断するにあたり、次の基本原則を用いるべきだと考える。これに立法上の根拠も与えるべきである。

第2提案

我々は以下の基本原則を提案する。スコットランドのチャリティは次のような団体でなければならない：

- ・最重要の目的を公益増進とすること
- ・非営利による財産の配分を行うこと
- ・独立であること
- ・政党ではないこと

イングランドのエリザベス1世法と1891年のペムゼル事件で示された一連のチャリティ目的の根底からマクファッデン報告書が見出したのが、この引用で第2提案として示された4つの基本原則であった。第一が公益増進要件として2005年法7条1項b号に結実しており、第二から第四が欠格事由という形ではあるが、2005年法7条4項に取り込まれている。マクファッデン報告書は、これがイギリス全土で採用されることが望ましいとしていたのである。

6.6 スコットランド・チャリティ規制局の判断に対する不服審査

2005年法は、スコットランド・チャリティ規制局の判断に対する不服審査手を整備した⁴³⁶。これは三段階からなり、まず規制局自身による再審査がなされ、これに不服な当事者はスコットランド・チャリティ上訴審査会(Scottish Charity Appeals Panel (SCAP))に上訴し、またこれに不服の当事者は民事上級裁判所へと上訴することになる。

6.6.1 再審査とスコットランド・チャリティ上訴審査会の手続

スコットランド・チャリティ規制局の判断は、当該判断の通知を受けたチャリティや関係者による請求に基づき、まずスコットランド・チャリティ規制局自身によって再審査される。この手続の対象となるのは、登録簿への登載の申立を拒否する処分、チャリティの名称変更を認めない処分、名称変更を命ずる処分、チャリティの定款変更、合併、解散または終了といったスコットランド・チャリティ規制局の同意を要する重要な変更につき当該同意を与えない処分、チャリティに対する質問検査に関わる諸処分などである。

スコットランド・チャリティ規制局が処分の再審査を行った結果、これが適切で維持す

⁴³⁶ Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005, Pt 1, ch 10, ss 72-78.

べきだとすれば、処分を確認する。処分が不適切だと判断した場合には、変更、破棄または撤回する。処分が確認された場合に、これに対する不服を受け付けるのが、やはり 2005 年法に基づき設置されたスコットランド・チャリティ上訴審査会(Scottish Charity Appeals Panel (SCAP))である⁴³⁷。これは常設機関ではなく、内閣によって選任された委員によって時宜に応じて構成される。審査会には幅広い裁量権が委ねられ、スコットランド・チャリティ規制局の処分を確認するか、そうでなければ処分を破棄し規制局に対して特定の行為をするよう命ずるか、または規制局に差し戻して処分を再検討するよう命ずることもできる。

これらの審査手続の利用は、必ずしも多くない。2013-14 年度の再審査の請求は 7 件、スコットランド・チャリティ上訴審査会への上訴は 3 件に留まった。上訴審査会への上訴のうち 1 件は取り下げられ、1 件では規制局の判断が確認され、1 件では規制局の判断が破棄された⁴³⁸。

6.6.2 民事上級裁判所

スコットランド・チャリティ上訴審査会の判断に不服がある場合は、民事上級裁判所へ上訴の道が残されている。上訴審査会への上訴と異なり、民事上級裁判所へは、上訴審査会への上訴人だけでなく、スコットランド・チャリティ規制局も上訴することができる(2005 年法 78 条)。民事上級裁判所は、スコットランド・チャリティ規制局の判断を確認するか、またはこれを破棄し必要に応じてスコットランド・チャリティ規制局に特定の行為をするよう命ずることができる。

なお、民事上級裁判所は、チャリティ法に関して、不服審査手続とは別にもう 2 つの権限を有している。一つが、スコットランド・チャリティ規制局の申立に応じて、チャリティやチャリティの支配下にある団体に対し、特定の行為をするよう命じたり、管財人や受託者・理事を任命したり、チャリティの役員の停職や解職を命じたり、財産の処分や取引を制限したりする権限である(34-36 条)。この権限は、チャリティではなくても、自らチャリティまたはスコットランド・チャリティを名乗っている団体に対しても行使することができる。チャリティの呼称の使用を禁じるほか、適切な措置を命ずることができる。チャリティ登録簿から抹消された団体についても、スコットランド・チャリティ規制局のスキームに基づき、当該団体の財産をチャリティ目的で使用するアセット・ロックを実施するため、民事上級裁判所が権限を行使することができる(19 条(4)-(7))。

もう一つの権限が、チャリティの組織再編にあたって、スコットランド・チャリティ規制局の申立に応じて、スキームを承認する権限である(40 条、42 条)。チャリティの目的が社会の趨勢に合わなくなったなどして、目的の変更や他のチャリティへの財産の移転やチャリティの統合が必要な場合について、2005 年法は、スコットランド・チャリティ規制局

⁴³⁷ Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005, s 75, sch 2.

⁴³⁸ OSCR, *Annual Report* (n 408), at 6.

にそうした組織再編を承認する権限を与えている。スコットランド・チャリティ規制局は、自らイニシアティブをとって組織再編を命ずることもできるが、その場合には、上級民事裁判所の承認を要するとされたのである。

6.7 スコットランド公益法人(SCIO)

2005 年法は、新たにスコットランド独自の公益法人(Scottish Charitable Incorporate Organisation (SCIO))を導入した。チャリティは、伝統的に信託(trust)、権利能力なき社団(unincorporated association)、保証有限責任会社(company limited by guarantee)といった法形式で設立することができ、これらの法形式は 2005 年法成立後も用いることができる。しかし、新たなスコットランド公益法人の導入によって、法人格と理事の有限責任を得つつ、かつ会社法の規制を受けないチャリティ専用の法人形式がスコットランドに実現した。保証有限責任会社の形式によれば、法人格と有限責任を得ることができるが、イギリス全土に適用になる会社法制に基づき、イングランドにある会社登記所に登記するとともに、2005 年後はスコットランド・チャリティ規制局にも登録しなければならない。年次報告や年次会計報告も、会社登記所とスコットランド・チャリティ規制局の双方にする必要がある。しかし、スコットランド公益法人の形式をとれば、スコットランド・チャリティ規制局にチャリティ登録を行い、年次報告等をすれば済む。会社法制はイギリス全土に共通であるが、スコットランド公益法人はスコットランドの立法である。

6.7.1 導入の経緯

スコットランドにおける公益法人の導入に向けた検討は、1990 年代のイングランドにおける公益法人の検討と並行して進められた⁴³⁹。1997 年の「スコットランドのボランタリーセクターの将来検討委員会」の最終報告書(いわゆるケンプ報告書)において、すでに「チャリティが選択により用いることができる法人格を導入する」ことが提言されている⁴⁴⁰。その後イングランドで 2000 年に通産省の会社法審議会の報告書において、チャリティに特化した法人格を認めるべきだとの提言がなされると、2001 年のマクファッデン報告書も、これをほぼ全面的に支持する形で、チャリティが法人格を取得できるような固有の法形式を設けるべきとして、イングランド及びウェールズと並行して検討を進めるべきだと提言した⁴⁴¹。イングランドでは、2001 年のチャリティコミッションの諮問委員会の公益法人に関する報告書、2002 年の内閣府戦略班の『民間活力・公益増進 (Private Action, Public Benefit)』報告書と検討が進められるのと並行して、スコットランドでも 2003 年に政府が公益法人を盛り込んだイングランド及びウェールズのチャリティ改革法案は、2004 年 5

⁴³⁹ スコットランド公益法人の導入の経緯について、*Stair Memorial Encyclopaedia* (n 390), at paras 28-32. イングランドにおける経緯については、本報告書 2 章(4)参照。

⁴⁴⁰ *Kemp Report* (n 395), recommendation 7.16.2.

⁴⁴¹ *McFadden Report* (n 395), paras 2.11-2.17, Recommendation 11.

月にウェストミンスター国会に提出され、スコットランドでも同年 11 月にスコットランド議会に提出された。スコットランド議会の立法過程では、公益法人は特に大きな反対を受けることなく 2005 年法の成立に至った。イギリスの国会では総選挙などもあり、チャリティ法の成立は翌年にずれ込んだが、こうした経緯からわかるように、スコットランド公益法人に関する 2005 年法の規定は、イングランドの 2006 年法の制定に向けた議論の影響をかなり受けており、内容面でもかなり共通した内容となっている。

6.7.2 法の施行と公益法人の利用

スコットランド公益法人の登録受付に向けた動きは、イングランド及びウェールズの公益法人に先行して進められた。2011 年には、スコットランド公益法人に関する一般的な従位立法⁴⁴²と、スコットランド公益法人の登録簿からの抹消と解散に関する従位立法⁴⁴³が公表された。2011 年にスコットランド・チャリティ規制局がガイダンスを公表し、これに基づき 2011 年 4 月 1 日、スコットランド公益法人の登録受付が開始された⁴⁴⁴。登録は段階的に対象を広げ、2011 年 4 月から新規のチャリティの設立と、権利能力なき社団と信託から公益法人への転換の登録受付が開始された。そして 2012 年 4 月には、会社と産業節約組合からの転換の登録受付が開始された。ちなみに、イングランドで公益法人の登録が開始されたのは、2013 年 5 月 4 日のことである。

スコットランド・ボランティア組織協議会(SCVO)などのアンブレラ組織もスコットランド公益法人制度の促進に協力した。SCVO は、スコットランド公益法人のモデル定款と手引きを作成してウェブサイトで公開している⁴⁴⁵。また SCVO は 2014 年 7 月、自らスコットランド公益法人の法形態を採用した。調査訪問の折にその事情を伺うと、SCVO は規模が大きく組織形態としても複雑であるため、保証有限責任会社からスコットランド公益法人への転換は容易ではなかったという。ただし、スコットランド公益法人の形式が、規模の大きなチャリティに適合しないわけではないことも明らかになった。SCVO のような大規模なチャリティにとって、公益法人という形式をとることの利益があるのか、と問うたのに対しては、特段に大きなメリットがあるわけではなく、むしろスコットランド公益法人の促進を目指すという政治的な目的が大きかったとの答えが返ってきた。こうしたところからも、スコットランド・チャリティ規制局やこれと協力するアンブレラ団体の姿勢からは、スコットランド公益法人を根付かせ促進させようという意気込みを感じられる。これは、イングランドのチャリティコミッションや実務家のやや冷ややかな態度と比べると対照的であった。

⁴⁴² Scottish Charitable Incorporated Organisations Regulations 2011.

⁴⁴³ Scottish Charitable Incorporated Organisations (Removal from the Register and Dissolution) Regulations 2011.

⁴⁴⁴ OSCR, *Guidance on the Scottish Charitable Incorporate Organisation for charities and the advisers* (2011).

⁴⁴⁵ 'Scottish Charitable Incorporated Organisation' <
<http://www.scvo.org.uk/setting-up-a-charity/write-your-constitution/scottish-charitable-incorporated-organisation/>>, accessed 12 February 2015.

スコットランド公益法人の数は順調に増え、2014年4月3日には、第1000番目のスコットランド公益法人が登録した。2013/14年度の新たなチャリティ登録の申立のうち、3分の1を超える数はスコットランド公益法人が占めるなど、利用は順調に伸びている⁴⁴⁶。

6.8 クロス・ボーダー問題

スコットランドがイングランド・ウェールズとの関係で、一定の独自性をもつチャリティ法制を確立したことに伴って生じた問題がある。スコットランド外で登録されたチャリティをスコットランド内でいかに規制すべきか、というクロス・ボーダー問題である。第2章2(5)で扱ったイングランドでの国際チャリティの問題とは異なり、必ずしもイギリスの国境を超える問題ではないが、スコットランドの境界に絡む点ではパラレルである。

6.8.1 問題の所在

既に(4)で触れたように、スコットランド内でチャリティとして活動する団体は、他の法域でチャリティとして登録し規制を受ける団体でも、原則としてスコットランド・チャリティ登録簿に登録し、スコットランド・チャリティ規制局の規制を受けなければならない(2005年法13条・14条)。この例外として認められるのは、スコットランド外で設立されてチャリティと表示することを許され、主にまたは全面的にスコットランド外で管理またはコントロールされた団体であって、スコットランド内で土地建物に入居せず、また事務所や店などの建物で活動も行わないものに限られる。スコットランド外のチャリティにも原則として登録を求めるのは、2005年法の意図的な政策による。しかし2005年法がイングランドとは異なるチャリティの定義を採用していることもあり、これは複雑な問題を生じさせる⁴⁴⁷。

イングランド・ウェールズでは、イングランド・ウェールズ以外でチャリティ登録している団体に対しては、チャリティコミッションでの登録を義務付けていないので、同様の問題は生じない。しかし、アイルランドや北アイルランドでは、スコットランドと同様に、域外で設立・登録された団体に対しても、それぞれアイルランド、北アイルランドで登録を義務付けている。北アイルランドでも2008年、アイルランドでは2009年にチャリティ改革がなされており、そこで掲げられているチャリティ政策には、スコットランドやイングランド・ウェールズと共通のものもあるが、それぞれの国と地域で独自のものもある。したがって、スコットランドのクロス・ボーダー問題と同様の問題は、北アイルランドとアイルランドでも生じているのである。

クロス・ボーダー問題は、イギリス連合王国とアイルランドで活動するチャリティからみると、4つの異なる法域で登録を行い、4つの異なる規制に服さなければならないことを

⁴⁴⁶ OSCR, *Annual Report* (n 408), at 6.

⁴⁴⁷ Oonagh B. Breen, Patrick Ford & Gareth G. Morgan, 'Cross-Border Issues in the Regulation of Charities: Experiences from the UK and Ireland' (2009) 11 *International Journal of Not-for-Profit Law* 5.

意味する。例えばイングランドで設立され、チャリティコミッションで登録したチャリティが、仮にスコットランドでチャリティ目的として認められないとすると、このチャリティはイングランドでのチャリティ定款を変更し、場合によっては公益増進を図る活動のしかたも変更しなければならない。同様の問題を北アイルランドやアイルランドとの関係でもクリアしなければならない。さらに年次報告や会計報告の記載・提出義務、さらにガバナンスや資金集めを含めたさまざまなチャリティ活動について、4つの異なる規制をすべてクリアする必要があるとなると、これは相当の負担になり得る。

6.8.2 登録・年次報告

2012年3月の時点でスコットランド・チャリティ登録簿には、787のスコットランド外で設立されたチャリティが登録されていた⁴⁴⁸。クロス・ボーダーで複数の登録・会計報告を行うのは経済的にも負担となるので、クロス・ボーダーで登録しているチャリティは、おのずと大規模チャリティが多くなる⁴⁴⁹。また初期のころは、一部のチャリティはクロス・ボーダーの登録のために、定款変更を余儀なくされた⁴⁵⁰。しかし、長期的に見てチャリティにとっての負担となるのは年次報告・会計報告義務をはじめとした、日々のオペレーションを巡る二重規制である。

スコットランド・チャリティ規制局は、こうした懸念をふまえ、クロス・ボーダーの登録チャリティのモニタリングを行い、これをふまえたパブリックコメントを行っている⁴⁵¹。またガイダンスを公表し、そこで年次報告と会計報告、審問や調査、チャリティの呼称の使用、チャリティの名称や組織変更、役員の報酬、資金調達など個々の問題について、スコットランドとイングランドにおける規制の違いとチャリティ関係者のとるべき対応について、情報を提供している⁴⁵²。

年次報告書については、クロス・ボーダーで活躍するチャリティを監督するために、通常の年次報告書に追加して情報申告書の提出が求められる。そこでは、特にスコットランドでの活動に関するチャリティ目的や活動内容があればこれを記載し、またチャリティの収支全体に占めるスコットランドでの活動の割合について情報を提供することが求められている。

年次報告書や情報申告書を通じて集められた情報によると、スコットランドで別個に目的を定めている団体は、クロス・ボーダーで登録したチャリティの18%で、残りの82%は

⁴⁴⁸ OSCR, *Monitoring* (2012), at 3.

⁴⁴⁹ ややデータは古いが、2008年9月の時点でクロス・ボーダーで登録をしていたチャリティのうち、93%が年間収入で2万5000ポンドを超え、60%が100万ポンドを超えていた。スコットランド内のチャリティで2万5000ポンドを超えたのは67%、100万ポンドを超えたのは3%に過ぎない。

⁴⁵⁰ Breen (n 447), at 18.

⁴⁵¹ OSCR, *Monitoring of cross border charities: An initial evaluation* (2010); OSCR, *Monitoring of cross-border charities: Second year evaluation report* (2012).

⁴⁵² The Office of the Scottish Charity Regulator, *Cross-border charity regulation in Scotland: Guidance on statutory requirements and reporting to the Office of the Scottish Charity Regulator*, available at http://www.oscr.org.uk/media/1349/2012-01-30_v2_xb_guidance.pdf.

イギリス全体に適用になる目的の下で運営を行っている。具体的なスコットランド固有の目的としては、教育の振興、病気の人々へのサービス提供、動物の福祉など多様なものが記載されていた⁴⁵³。他方で、クロス・ボーダーで活躍するチャリティの中で、スコットランドの理事やスコットランドを担当する委員会を設けているのは59%で、残りの4割強はスコットランドの外からスコットランドでの活動を管理していることになる。

こうした中で、スコットランド・チャリティ規制局としての懸念が、クロス・ボーダーのチャリティの間で、スコットランドでの活動の内容や、これに適用になるスコットランドの規制の理解について、組織的なコントロールがきいているかが必ずしも明らかでない点である。チャリティに対する外部監査でも、関係するスコットランド法や規則への適合性が明記されていない場合もあり、スコットランド・チャリティ規制局としては、こうしたチャリティに対し、会計報告書の再提出を求めるなどして、スコットランド法の遵守を求めてゆくとしている⁴⁵⁴。

6.8.3 覚書を通じた規制監督の協調

スコットランド・チャリティ規制局は、他の規制機関と協力し、情報を共有し、クロス・ボーダーで法の執行を行う権限を与えられている(2005年法 20, 24, 25, 36条)。スコットランド・チャリティ規制局は、イングランドのチャリティコミッションと覚書を交わし、そこで情報共有の枠組を定めるとともに、規制方針の一貫性や判断の統一性を確保するための協議の場を年2回設けている⁴⁵⁵。

クロス・ボーダーでのチャリティに対する規制監督の問題が生じた場合には、スコットランド・チャリティ規制局とイングランドのチャリティコミッションの方針や活動の重複・齟齬を避けるため、チャリティコミッションが主要規制官(lead regulator)として活動する⁴⁵⁶。スコットランド・チャリティ規制局がイングランドとスコットランドで活動するチャリティについて苦情や紹介を受けた場合、スコットランド・チャリティ規制局は、主要規制官としてのチャリティコミッションに連絡を取り、審問権限をスコットランド・チャリティ規制局に委譲するか、または共同で審問を行うかを決定する。これと同様に、チャリティコミッションも、苦情を受け付けたチャリティがスコットランドでも登録されている場合には、スコットランド・チャリティ規制局に連絡を取る。

これまでのところは、クロス・ボーダーのチャリティに対し審問などの介入を必要とする事例が発生してはいない。

⁴⁵³ OSCR, *Second year evaluation report* (n 451), at 6.

⁴⁵⁴ *Id.* at 11.

⁴⁵⁵ Memorandum of Understanding between the Office of the Scottish Charity Regulator and the Charity Commission (March 2007). 資金集めとの関係では、アイルランドとイギリスとの間の協議の場(UK and Ireland Charity Regulators Forum)が設けられている。

⁴⁵⁶ OSCR, *Second year evaluation* (n 451), at 4.

6.9 今後のゆくえ

スコットランドの権限移譲の状況を再検討した Calman 委員会は、2009 年の報告書で、チャリティの定義はイギリス全土で統一すべきだと提言した⁴⁵⁷。イギリスの国会で 2006 年法の再検討を行ったホッジソン報告書もこれに言及している⁴⁵⁸。

しかし、チャリティの定義のイギリス国内統一が容易に実現するとは考えにくい。これまで見てきたように、2005 年立法におけるチャリティの定義は、チャリティについてスコットランド独自の理想像を反映したものである。イングランドにおいても、チャリティの定義には長年の判例の積み重ねがあり、これを容易に変更することは難しいであろう。象徴的なのが、プライベート・スクールにチャリティとしての地位を認めるかという問題に対する、チャリティ規制機関、チャリティセクター、さらには世論の反応である。これらの反応は、イングランドとスコットランドでまさに対照的であったが、その違いは、単に 2005 年法と 2006 年法における公益増進テストの規定の違いだけではなく、社会がチャリティに求めているものといった、政治や伝統といった社会の根底にあるものの違いを反映していた。

クロス・ボーダー問題は、スコットランドとイングランドとでチャリティの定義を異にすることと表裏一体の関係にある。この問題は、2005 年法の制定後にもっとも大きな問題として議論された論点であり、二重登録の義務がクロス・ボーダーのチャリティにとって負担となっている点は、論者の間ではば争いがない。建設的な意見としては、それぞれの地域・国で相互に承認をするなどして調和を図るだけで、チャリティにとっての負担は相対的に軽減されるという提言もある⁴⁵⁹。二重登録は廃止すべきだとの強い見解もあるにはある。しかし、クロス・ボーダー問題は、二重登録の廃止やチャリティの定義の統一などのラディカルな対応よりも、スコットランド・チャリティ規制局として年次報告の負担を軽減し、ガイダンスを分かりやすくするなど、より現実に即した改善によって対応がなされることになると思われる。

スコットランドのチャリティの定義に対しては、スコットランドのパブリック・トラストの伝統も放棄し、租税減免と直結したイングランドの定義も取らずで、蛇蜂取らず(*fallen between two stools*)だとの有力な批判もなされている⁴⁶⁰。この論者は、スコットランドのパブリック・トラストの概念への回帰を主張するのだが、少なくともイギリス調査訪問でチャリティ関係者と話をした限りでは、そこまでラディカルな独自路線が現実的な主張として認められるようには見受けられなかった。

スコットランド独立を巡る住民投票のように、独自路線の主張が今後いつどのように活

⁴⁵⁷ Commission on Scottish Devolution, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century (Final Report)* (June 2009), recommendation 5.3, at 169.

⁴⁵⁸ Lord Hodgson of Astley Abbots, *Trusted and Independent: Giving charity back to charities - review of the Charities Act 2006* (July 2012), para 4.8, at 27.

⁴⁵⁹ Breen (n 447), at 35-36.

⁴⁶⁰ Patrick Ford, 'Third Sector Regulation in Post-devolution Scotland: Kilting the Charity Cuckoo' in S. D. Phillips & Rathgeb Smith, S. (eds.) *Governance and Regulation of the Third Sector: International Perspectives* (2011, Abingdon: Routledge), 69, at 87.

気づかないとも限らない。しかし、少なくとも本報告書の執筆時点では、2005 年法で実現したスコットランドのチャリティ法制は、イングランドの伝統と共通性と差異とを共に内包しながらも、スコットランドの社会に着実に浸透しつつあるように思われる。イングランドのチャリティを巡る政治的論争と対比するにつけ、そのような感を強くする。

第7章 英国チャリティ変容の日本の市民社会組織への示唆

英国⁴⁶¹も日本もはやくから近代化し経済的にも成熟している国家であり、法の支配の下にある議会制民主主義国家である。かつ、現在置かれた社会・経済的な状況にも共通性がある。そこで、市民セクター⁴⁶²・市民社会組織が置かれた立場には類似性がある。一方で、もちろん、それぞれの国においては、歴史・哲学・思想を含めた背景事情、政治・経済・社会事情、制度の枠組み等で異なる点は多々あり、市民セクター・市民社会組織が置かれた立場には相違点も多数ある。以下は英国チャリティ変容の日本の市民社会組織への示唆について、素描を試みるものである。

7.1 英国の市民社会政策の変容と市民セクター・中間支援組織の果たしている役割

英国政府は、政権交代をはさんで、地域再生・市民再生政策、公共サービス改革、社会的企業政策、コンパクト、ビッグソサエティ、コミュニティ政策、地方分権といった政策を打ち出した⁴⁶³。これらの政策それぞれにおいて、重要なパートナーとして、個別のチャリティや社会的企業、また、市民セクターとそのインフラストラクチャーとしての中間支援組織が位置づけられている⁴⁶⁴。

これに対し、日本では、一部を除き、上記のような政策を現在の政府が包括的に採用するという方向性では必ずしもなく、なおかつ、市民セクターが存在し、政府と協同するという政治思想上、政治上のコンセンサスもないといつてよいと思われる。したがって、にわかには上記のような政策につき市民セクターが協同するという事態は生じにくいものの、これらの英国における実例は、今後、日本において、よりよい市民社会を作っていくという政策論・運動論・方法論を議論する上では貴重な例であるといえる。

なお、そのなかでは、政府の政策形成にセクターが提言を行い、実施に協力するなどする一方で、独立性を失わないことが望まれる。また、市民セクター自体及びその代表がどのように代表性を確保していくかも自覚的に論じていく必要があろう。その際はまた、セクターと政府が協力して講じられた政策についての説明責任も問題となってくるであろう。この観点から、英国の実例を再度研究する必要もあろう。

⁴⁶¹ 以下で英国というときは、イングランド及びウェールズのみを指す場合がある。なお、スコットランドについては特別に記載をする。

⁴⁶² 市民セクターの用語は、「新しい公共」推進会議におかれた政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会の報告書「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」に従う(岡本仁宏編著「市民社会セクターの可能性」(関西学院大学出版会、2015年)130頁以下(太田執筆)参照)。

⁴⁶³ 本報告書 17 頁以下(中島執筆)。

⁴⁶⁴ 本報告書 18 頁以下(中島執筆)、同 183 頁以下(中島執筆)。

7.2 英国の市民社会政策の変容と市民セクター・中間支援組織の変容

(1) 1978 年のウォルフenden 報告、1996 年のディーキン報告は中間支援組織に期待をする。実際にも、中間支援組織は、セクターの代表として中央・地方政府と対峙し政策決定に影響を与える存在となっていて⁴⁶⁵。さらに、2002 年の「公共サービス提供におけるボランタリー・コミュニティ・セクターの役割：横断的レビュー」を経て、セクターに対し、公共サービス供給の担い手としての期待が高まると、中間支援組織に対して、支援対象であるボランタリー組織の力量形成をより重視したものになっていった⁴⁶⁶。このなかで、政府主導でインフラストラクチャー組織の定義がなされた⁴⁶⁷が、政権を超えてさまざまな省庁横断的な支援策(チェンジアップ、T L I、ビッグアシスト等)が実施され⁴⁶⁸、現在、内閣府市民社会局には、インフラストラクチャー組織のメンバーからなる市民社会局戦略パートナーが設置されている⁴⁶⁹。

日本においても、かかる施策が講じられることが期待されるが、かかる事例は貴重である。

(2) 各論的には、公共サービスの供給において、市民セクターを構成する組織に期待がかかるとともに、そのサービスのコストや品質に対する基準が設定され(ヴァリュー・フォー・マネー、ベスト・プラクティス等)、したがって、フロントライン組織と呼ばれるボランタリー組織の力量形成への支援の期待が高まり、中間支援組織の役割が増大したこと⁴⁷⁰に注目すべきであろう。この発想と仕組み作りは日本に取り入れ可能かさらに検討を進める必要がある。

また、中間支援組織の類型化⁴⁷¹(一般型組織、領域特定型組織の別、地理的活動範囲による類型化)も参考になる。特に、地理的活動範囲による類型化は、英国では、政府とのパートナーシップが重視されていることに加え、地方分権化の推進により、インフラストラクチャー組織の活動範囲と対応すべき政府機関の階層が対応することとなり、効率的に施策が実施されることと整合的である⁴⁷²。日本においてもかかる観点からの類型化、組織化を進める必要があると思われる。

また、地域政策において、多セクターによるパートナーシップ(地域戦略パートナーシップなど)が重視され、地域振興・地域再生資金のほとんどがパートナーシップを前提に投じられること⁴⁷³は中間支援組織の役割の日本における各論的理解の参考となる。

(3) 中間支援組織の収入構造とその変化

一般型インフラストラクチャー組織の代表ともいえる N C V O と A C E V O は連立

⁴⁶⁵ 本報告書 181 頁(中島執筆)。

⁴⁶⁶ 本報告書 181 頁(中島執筆)。

⁴⁶⁷ 本報告書 182 頁(中島執筆)。

⁴⁶⁸ 本報告書 184 頁(中島執筆)。

⁴⁶⁹ 本報告書 188 頁(中島執筆)。

⁴⁷⁰ 本報告書 181 頁(中島執筆)。

⁴⁷¹ 本報告書 183 頁(中島執筆)。

⁴⁷² 本報告書 183 頁(中島執筆)。

⁴⁷³ 本報告書 181 頁、183 頁以下(中島執筆)。

政権発足以降、その収入を減らしている一方で、領域特定型インフラストラクチャー組織で事業収入の割合の大きい Age UK は、収入が安定している⁴⁷⁴。緊縮財政下での中間支援組織の財政を誰が支えるかという観点では重要な視点をもたらしている。

(4) チャリティコミッションの性質の変化とこれへの対応

チャリティコミッションは、「取締官」としての役割に重きを置くように変化しつつある⁴⁷⁵。これに対応して、中間支援組織は、セクターの支援の役割を増大させる必要が生じつつある⁴⁷⁶⁴⁷⁷。しかしこの点、日本における公益認定等委員会等の役割論にはストレートに影響させるべきではないと思われる。公益法人制度改革から日が浅く、政府は、いまだに民間公益活動を過度に規制する方向のメンタリティから必ずしも抜け出していないように思われる。中間支援組織の支援機能を充実させる施策が求められることは同じとしても、その反面での公益認定等委員会の支援機能を後退はなされるべきではないと思われる。彼我の比較に慎重な観察が必要である。

7.3 チャリティ制度の変容

7.3.1 チャリティの認定

(1)要件・基準論

チャリティ法は、チャリティの認定について、従来より目的と公益増進性の二段階での認定としている⁴⁷⁸。日本における公益認定法では、公益法人認定の要件の一つを、公益目的事業を行うことを主たる目的とするものとしたうえで(同法 5 条 1 号)、公益目的事業の定義を別表に掲げる種類の事業で不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものとしている(同法 2 条 4 号)。そして、別表には 23 項目の種類をおいている。全体として、英国のチャリティ認定の基準と建て付けが類似している。また、特定非営利活動促進法では、特定非営利活動法人認証の要件の一つを、特定非営利活動を行うことを主たる目的とするものとしたうえで(同法 2 条 2 項)、特定非営利活動の定義を別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与することを目的とするものとし(同法 2 条 1 項)、別表には 20 の活動をおいている。これも全体として、英国のチャリティ認定の基準と構造が類似している⁴⁷⁹。そこで、チャリティ法上の議論は、日本法上も参考となる⁴⁸⁰。

⁴⁷⁴ 本報告書 192 頁以下(中島執筆)。

⁴⁷⁵ 本報告書 178 頁、184 頁(岡本執筆)、同 189 頁(中島執筆)。

⁴⁷⁶ 本報告書 189 頁(中島執筆)。

⁴⁷⁷ ただし、早い段階での情報収集と分析能力、適切な「助言」により未然防止的に機能することが要請されていること、事実としては両機能に重要な役割を果たしていることに留意すべきである(本報告書 180 頁(岡本執筆)参照)。またアンブレラ団体や領域ごとのアンブレラ団体との連携を高める等の活動は両機能をとともに果たすと言う意味で重要であろう(本報告書 178 頁(岡本執筆)参照)。

⁴⁷⁸ 本報告書 54 頁以下(石村執筆)、同 108 頁以下(溜箭執筆)。

⁴⁷⁹ もちろん、公益法人は、一般法人が公益認定を受けるものであり、したがって、法人格の付与と認定の二段階となっていること、NPO 法人は認証により法人格を付与される一段階となっていることは両法人で異なる。また、NPO 法人が一般社団法人との比較で語られ、認定 NPO 法人が公益法人との比較で語られることがあるが、この点は留保する。

⁴⁸⁰ 公益法人は英国チャリティを、NPO 法人は米国 NPO 制度をひとつのモデルにしており、この点異に

1) 目的をめぐって

目的の類型は、従来の 3 より 13 に増加し、これまで判例と制定法でチャリティにあたる
とされたものはほぼすべて制定法の枠内に取り込んだ⁴⁸¹。また、「他の法で定めるチャリ
ティ目的」が入ることで、将来チャリティ目的かどうか問われそうな活動を議会制定法で認
定できる道を拓いた⁴⁸²。

これに対して、日本の公益認定法では、現在、ほとんど書き尽くされている(ほとんどす
べての分野が入る)という理解であろう。別表 23 号の政令も制定されていない。NPO 法で
も限定列举とされているが、理解はほぼ同じであろう⁴⁸³。また、認定 NPO 法人のための認
定基準にもかかる方面からの特段の絞りはない。

今後、イングランド及び日本の双方において、争いになる目的は現在想定できないとい
う理解であるといつてよいのか、また、今後争いとなった場合、どのように解すべきか、仮
に取り込むとして、目的の解釈で対処するか、立法を必要とするか(なお、日本の公益認定
法の場合には政令の制定で足りるが NPO 法の場合はそうではない⁴⁸⁴)が論点であるだろう
⁴⁸⁵。

2) 公益増進性をめぐって⁴⁸⁶

①当初の建て付け

公益増進性については、要件としてはチャリティ法が定めるものの、詳細については定
義せず、チャリティコミッションがガイダンスを作ることとした⁴⁸⁷。

また、従前、3 つの目的は、公益増進性が推定されるとされていたものが改正後のチャリ
ティ法では推定されないものとされた⁴⁸⁸。

これに対して、日本では、認定法では、法律・政令・規則・ガイドラインによって基準
を定めているが、政令以下は、行政府が制定する法規又は基準である。また、NPO 法は、
法人設立に関する認証⁴⁸⁹の基準は法律に書き込まれているという説明がなされるが、実際
の実務上の基準は不明瞭である。

法律に書き込まれることは民主的である一方、法律で書ききれない部分はどうしても残

する。本稿では、チャリティとの比較を行うものであるが、NPO 法人の場合、米国制度との比較が重要で
ある。

⁴⁸¹ 本報告書 58 頁(石村執筆)。

⁴⁸² 本報告書 58 頁(石村執筆)。

⁴⁸³ ただし、平成 14 年改正(平成 15 年施行)により 12 分野から 17 分野へ、平成 23 年改正(平成 24 年施行)
により 17 分野から 20 分野へ拡充している。

⁴⁸⁴ ただし、別表 20 号の「前各号に掲げる活動に準ずる」を前各号全体と読むのであれば、条例でかなり
広くカバーできる。

⁴⁸⁵ スコットランドと比べたときのイングランドの包括的な規定について、本報告書 326 頁(溜箭執筆)。日
本においても検討の余地があるかもしれない。

⁴⁸⁶ スコットランドでは、実際に公益を増進するか、これから活動を始めるのであれば公益を増進する意図
をもっていなければならないとされる(本報告書 327 頁(溜箭執筆))。

⁴⁸⁷ 本報告書 59 頁(石村執筆)。

⁴⁸⁸ 本報告書 59 頁(石村執筆)。

⁴⁸⁹ 以下では認定 NPO 法人のための認定については留保する。

る。また、法律に書き込むことは硬直化することに繋がる。準則主義の発想をとらないのであれば、結局行政府が基準を定め、対処せざるをえない。しかし、逆に行政府に任せることは民主的統制の見地からも、専門性の見地からも問題であるので、相反する二つの考慮要素間のバランスをとる解決としては、権限をある程度コミッションに与えた上で、コミッションの独立性を高め、さらに、コミッションのガイドライン・運用を、国会や審判所等の機関及び市民セクターが外部からチェックしていく。これが英国チャリティの建て付けであるとみることができる。日本の公益認定法の建て付けとある意味では類似している。この建て付けは、官があるところで線を引くことを許容しつつそれをどのようにコントロールするかという点で共通の問題意識を持つことに帰結する。そして、かかるコントロールの方法として、ガイドライン等で行政府が基準を作成し公開すること手法をとることを是とした場合、次の問題は、ガイドラインの改廃の手続的規制、民主的な意見集約、あるいはその改廃の適時性等という各論・具体論となる。かかる意味で、次項の運用にあたっての英国の経験が公益認定法の運用に参考になるところである。もともと、公益認定法と英国法が異なる部分も大きい。同じ建て付けではあるが、委員会の独立性⁴⁹⁰及び委員会に対する監視の部分(国会や審判所等の機関及び市民セクターによる)が弱いといわざるをえない。この点は、同じ議論ができないところであり、我が国で制度改革を進めるべき部分である。

一方で、法律に書ききることができること、また、その法律上の基準は準則主義的に運用できること・すべきことを前提とすると、異なる発想となる。この立場では、NPO 法と英国チャリティの建て付けとは異なる。NPO 法の運用に認証の英国チャリティの実例は利用がしづらいという発想となると思われる。ただし、現在の所轄庁の運用は異なっているようにも見え、NPO 法の議論では、英国のような正面から所轄庁の規制を是とし、その代わり所轄庁をさらに規制するという制度を作る方向には行かないという理路であるように見える。ここでは問題点の指摘に留める。

②その後の運用にあたっての問題

以上の点につき、その後の運用において、公益増進性の基準については、3つの事例で争われ(ただし、いずれも審判所によるもの)⁴⁹¹、ガイダンスが改訂された⁴⁹²。その後、ホッジソン報告書、行政委員会報告書が出された。

チャリティコミッションの公益増進性を判断する権限について、前者は是認し行政特別委員会は詳細まで法定すべきとしたが、政府は従前どおりという対応である。また、推定されないことについては、行政特別委員会はこの推定は元にもどすべきとしたが、政府は従前どおりという対応である⁴⁹³。

⁴⁹⁰ たとえば公益認定等委員会は、内閣府設置法 37 条に基づく機関であり、国家行政組織法 8 条機関に相当する。

⁴⁹¹ 本報告書 108 頁以下(溜箭執筆)。同 157 頁以下(岡本執筆)も参照。

⁴⁹² 本報告書 112 頁以下(溜箭執筆)。

⁴⁹³ 以上本報告書 113 頁以下(溜箭執筆)。同 166 頁以下(岡本執筆)も参照。

結果として、現在では、2006 年法の枠組みは維持され、制定法的な一般的定義ではなく、チャリティ審判所を含めた判例法的な基準形成に準拠させる。チャリティコミッションの管轄権は維持ということになった⁴⁹⁴。

このような動きは、上記で述べた二つの考慮要素のバランスをとりつつ現実的解決をしていくほかにないということを我が国に示すものとなる。

なお、旧ガイダンスは、原則・下位原則・これに伴う解説という形式であったが、新ガイダンスは、具体的な判断は個々の事案によることをしばしば明記し、判断に際して考慮する事項を大まかに示す形をとる⁴⁹⁵。日本の公益認定法のガイドラインを巡る議論の参考になろう。

(2)認定・不認定に対する不服申立の手段

① 独立苦情審査人の制度がある⁴⁹⁶。日本においても参考となる。

② チャリティ関係を管轄する審判所ができ、かつ、その後横断的なものの一部として整理された⁴⁹⁷。チャリティコミッションにおいて裁量があるなかで、簡易・迅速な不服申立ての制度があることは極めて有益である。日本においては、これに当たる制度はない。

また、審判所に対して、審査請求、審査の申立てのほかに、付託(照会)ができる⁴⁹⁸。処分前に当該事案の解決を求めるもので、実際に利用されているが、日本では、これに当たる制度もない。

以上はすぐさま取り入れることができるものではないが、国税審判等の制度(あるいは、公正取引委員会の審判の制度)を視野にいれつつ研究をすることが必要である。

7.3.2 チャリティの監督⁴⁹⁹

(1)チャリティコミッションの監督

チャリティコミッションの権限は強大なものであるが、その手続、処分等が開示されていることで権限行使に対して市民の監視の目がありうるということが重要であろう。また、手段が詳細に類型化されていることも参考になる⁵⁰⁰。

これに対し、日本において公益認定等委員会の権限を強大なものにするべきかどうかについては議論がありうる⁵⁰¹。また、NPO 法は、認証⁵⁰²においては、簡単な規定を置くに留

⁴⁹⁴ 本報告書 168 頁(岡本執筆)。

⁴⁹⁵ 本報告書 112 頁以下(溜箭執筆)。

⁴⁹⁶ 本報告書 85 頁(石村執筆)。

⁴⁹⁷ 本報告書 79 頁、87 頁以下(石村執筆)。同 114 頁以下(溜箭執筆)も参照。

⁴⁹⁸ 本報告書 116 頁(溜箭執筆)。

⁴⁹⁹ なお、スコットランドでは、規制局による規制は、登録簿に登載された主体だけではなく、チャリティの呼称を用いる主体にも及ぶ(本報告書 320 頁(溜箭執筆))。日本法では名称の制限(公益認定法 9 条 4 項、NPO 法 4 条)を除きとっていないアプローチである。

⁵⁰⁰ 以上本報告書 150 頁以下(岡本執筆)。

⁵⁰¹ 日本に比べて強大だと思われるチャリティには、しかしさらに、これへの規制が不十分であるとの批判

まっている(これは所轄庁に対するある種の不信があり、かつ、情報開示(市民による監視)を主としたことによる。)ので、仕組みが英国のチャリティとは異なる。直接の参考にはならないかもしれない。

(2) リスクの把握とこれへの対応

チャリティコミッションは、三つのリスク(詐欺・財産犯罪、弱者である受益者の保護の失敗、テロリスト目的へのチャリティの悪用)を戦略的優先事項とする。戦略的優先事項を定めているのは合理的であり参考になる。ただし、そこでの対象は、日本では異なるであろう。

また、具体的な報告義務が多様であること、したがって、リスクの把握とその監督の方法が合理的であることも参考になる⁵⁰³。

(3) チャリティの悪用を防げない無能力への批判

脱税の道具となっているとの批判(CUP Trust 事件とこれに対する下院財務委員会の調査報告、会計検査院による報告)、テロリスト組織に利用されているとの批判とこれらに対する対応は真摯なやりとりである⁵⁰⁴。日本でもかかる応答を行政庁と関係組織が行うことが望ましいと考えられる。また、内容的にも、日本において類似の事案が出てくることを予測して研究を進める必要があろう。

(4) 不服申立の手段

チャリティコミッションの権限が強大なものである反面、これに対する不服申立てのメニューも充実している。今後日本において、公益認定等委員会の権限を強大なものにするべきとした場合には、かかる手段とセットで議論すべきことになるろう。

7.3.3 登録チャリティの情報の開示

年次報告書、年次申告書等の提出が求められているが、重要なのは、必要な開示の方法が規模により類型化されていることとインターネットにより公衆が閲覧できることである⁵⁰⁵。

がある(本報告書 113 頁(溜箭執筆))。

⁵⁰² 認定 NPO 法人のための認定については留保する。

⁵⁰³ 以上本報告書 150 頁以下(岡本執筆)。

⁵⁰⁴ 以上本報告書 159 頁以下(岡本執筆)。

⁵⁰⁵ 以上本報告書 150 頁以下(岡本執筆)。

7.3.4 登録除外⁵⁰⁶

英国では、チャリティ法改正により、登録除外チャリティの主管機関は、チャリティ法に準拠して監督する等となった⁵⁰⁷。

日本では、所管する分野(法律)ごとに広義の公益法人の管轄が異なる。事業法的な発想が強いことが一つの原因である。当該分野において特殊な問題があり、その特殊性が、法人の仕組みと密接に結びついているので、法人格の規制と同一の行政庁が規制を行った方が効率的・妥当という議論もありうるが、公益を統一的に把握して一つの省庁が管轄し、事業法的な規制は個別の法律で、法人形態を問わないイコールフットイングをもって進めることを進めることは一つの選択肢である。規制庁は別異で可としても、少なくとも規制の根拠法と基準を横断的にしていくという英国の現実的な手法は、一つの事態の収束の方法として参考になると思われる⁵⁰⁸。

なお、日本において、市民セクターを一つのセクターと見ることができない原因の一つに、準拠法と所管が異なる法人類型が多数あることが指摘されている⁵⁰⁹。市民セクターの醸成のためにも、かかる英国の手法は参考になろう。

7.3.5 登録免除⁵¹⁰

報告義務の規模別の類型とともに、プロポーショネイトな規制であるといえる。日本法では、事業分野ごとの規制となっており、プロポーショネイトな規制という発想は、NPO法人の認定の際の基準の精粗を除き存在しない。参考とされるべきである。

7.3.6 CIO 制度⁵¹¹

(1) チャリティへの登録と法人格の付与が同時に行われる。チャリティに独自の法人格がないという状況から変化した。

日本法では NPO 法人がいわゆる一階建てであるが、認定の部分は二階建てとなっている。

⁵⁰⁶ 制度を統一化していくという英国の方向性自体にも十分着目すべきであろう。日本においては、公益法人は英国をモデルとし、NPO 法人は米国をモデルとしているという点、公益法人制度が主として 55 年体制の崩壊までの戦後日本の体制の下で成長した制度である一方、NPO 法人制度は、55 年体制の崩壊が語られた 21 世紀開始直前の市民社会の創造という文脈で始まった制度であるという点(本報告書 273 頁(岡本執筆)参照)等を見ると、両制度がにわかに近づくということは予想しづらい。しかし、今後は、制度を統一化していくという方向性を目指すべきであろう。そして、両法人制度の関係を議論する場合には、英国モデルと米国モデルの検討をし、さらに、公益法人制度と NPO 法人制度のよって立つ社会的基盤とその変化の研究をするということが肝要であると思われる。

⁵⁰⁷ 本報告書 76 頁以下(石村執筆)。

⁵⁰⁸ とはいえ、各論的には、NPO 法人のモデルのひとつは米国であり、本文のような登録除外という英国の制度的工夫をもってしては公益法人と NPO 法人が同一制度への収束なされるということ(ここでは、収束させるべきかどうかという議論は置く)は考えにくいのではないと思われる。

⁵⁰⁹ 公益法人と NPO 法人の間でもそのような問題があることは否定できないであろう。この点、注 506 を参照。

⁵¹⁰ 本報告書 78 頁以下(石村執筆)。

⁵¹¹ スコットランドでは、SCIO とよばれ、活発に利用されている。イングランド及びウェールズとは異なる(本報告書 334 頁(溜箭執筆))。

公益法人では二階建てである。

一階建てであることは、二重の手続が不要であること等のメリットが大きい。日本法でも改めて一階建ての公益法人の制度が検討されてもよいと思われる⁵¹²。

(2) 社員と理事の二元構造が存在する(社員がいない類型を求めたが認められなかった⁵¹³)。ただし、社員と理事の重複があるもの(基金型)として設立することができるので、運用でこの点をカバーしようとしている。参考になる制度である。

7.3.7 チャリティコミッション

(1) 独立性・組織

独立性への批判があるとはいえ、理事会をもち、権限行使にあたっては強力な独立性を有している。職員の人事権も有する。日本の公益認定等委員会及び都道府県の合議制機関は合議制ではあるが、内閣総理大臣や都道府県知事の諮問機関に留まる。職員の人事権もない。NPO 法人における所轄庁には合議制の機関もなく権限行使の独立性もない⁵¹⁴。この点は今後の課題である。

(2) 権限

各論的には、上述のとおりである。全体としては、繰り返しになるが、強い権限を持つことの社会とのある意味での合意があること、ただ、その行使にあたっては詳細な規定があり、開示もされていること、さらに、国会、審判所、裁判所及び市民セクターによる監視のシステムが機能していることといったエコシステム的な見方が重要であろう。一部だけを取り出して移植することはできないであろう。

今後日本において市民社会組織の事業規模の拡大を促進し、市民社会組織がもっと力を持つていくようにするということを是とするのであれば、法人の活動の規律の厳正化は避けては通れない。その際、自主的規律(ここには情報開示と市民による監視が含まれる)だけがよいのか、英国のように規制庁に対する監視も含めて外部からの規律をより充実させていくほうがよいのかそろそろ問われるべきではないかと思われ、その際、十分検討の余地のある制度体系であると思われる。

なお、このように見てくると、英国チャリティ制度を比較の対象に置くなかで、日本法では、準則主義的かつ情報開示と市民による監視の充実を目指す NPO 法人の制度⁵¹⁵と公益認定等委員会の制度を持ち監督制度の合理化を目指す公益法人の制度の間で、規律の厳正化を巡って制度間競争が生じるであろう(もちろん、NPO 法の制度自体を考えるには、米国

⁵¹² ただし、この一階建ての法人については、公益認定法における公益認定等委員会及び合議制機関を用いた認定とほぼ同様の手法で設立を認めるという制度としないと、公益法人改革を後戻りさせることになりかねないとの指摘があることを付言する。

⁵¹³ 本報告書 91 頁以下(石村執筆)。

⁵¹⁴ もっとも、NPO 法人は米国制度をモデルのひとつにしており、問題の立て方が異なる。

⁵¹⁵ ただし、NPO 法上の認定については別の考慮が必要であろう。この点は留保する。

制度⁵¹⁶との比較も必要であろう。)。もっとも、公益法人、NPO 法人ともに事業内容の拡大・深化を目指さず、したがって、規律の厳正化も目指さないとするのであればかかる競争すら生じないと思われる。この点の議論が必要である。

(3)擁護と規制の権限のバランス

チャリティコミッションは、チャリティやチャリティセクターに対し、「友人」と「取締官」の双方の役割をもっているとされてきたが、行政特別委員会は、両権限は矛盾し、規制者の役割に資源を投入すべきとし、政府はこれを支持した。このため、アンブレラ組織と協同する方向性である⁵¹⁷(コミッションは規制に重点を置く。)。この動きをすぐさま日本に取り入れることには躊躇を覚える。中間支援組織の支援機能を充実させる施策が求められることは同じとしても、その分、公益認定等委員会が規制に重心を置くようにするという状況にはいまだなっていないと思われることは上述のとおりである。

7.4 チャリティの政治活動をめぐって

7.4.1 政治活動とチャリティ目的

2008 年 CC9 が現行規制の基準となっている。その概要は次のとおりである。その目的が政治的である場合はチャリタブルであることができない(ただし、批判は多い)。チャリタブル目的を支持・遂行する文脈に位置づけられていれば政治活動は広範囲に許容される(ただし、政党政治活動は除かれる。)。なお、キャンペーンは政治活動ではなく、規制されていない。この CC9 は、マクガバン事件の判例の考え方を覆したものではないとされているが、この判例法解釈を前提として最大限の許容性を規範化したものと考えられる。そして、オックスファムの政治活動を巡る事案及びヒューマンディグニティのティチャリティ資格を巡る事案をみても、CC9 の改訂ののちに連立政権への政権交代があったとはいえ、チャリティの政治活動は広範囲な正当性の承認が行われている。CC9 の改訂も予定されていないようである⁵¹⁸。

このように、イングランド及びウェールズでは、許容性が広がったものの、その目的が政治的である場合はチャリタブルであることができないという法規制がある。しかしそれでも、また、規制は、上記の二事案をみても、議論により積み重ねられた法理によって行われている。

では日本法ではどうか⁵¹⁹。

NPO 法では、政治上の主義と政治上の施策を区別し、前者を主たる目的とすることはで

⁵¹⁶ ここでは、IRS による規制と州当局による規制の振り分けの態様及びその規制の比較という視点も忘れてはならない。

⁵¹⁷ 本報告書 168 頁、175 頁、177 頁(岡本執筆)。同 189 頁(中島執筆)。

⁵¹⁸ 以上本報告書 222 頁以下(岡本執筆)。

⁵¹⁹ 法人の制度改革が進行してきた状況で、法人の政治活動への理論的検討はほとんど行われていないことがそもそも問題である(本報告書 273 頁(岡本執筆))。

きないが、前者であっても、従たる目的で行うことはでき⁵²⁰、かつ、施策については、主たる目的でできるものとする。これは、上記のイングランド・ウェールズにおける規制よりも政治活動の自由を広く認めるものであり、望ましい姿であるものと考えられ、継承していくべきである⁵²¹。

公益認定法ではどうか⁵²²。

法令上の文言上は、政治目的を有することを排除しないはずのものであるが、公益認定等委員会は、法制化の推進そのものを直接の内容とし、立法上の措置により解決すべき問題を含む場合につき、その公益性の判断を通じて、本来国会においてなされるべき立法政策の適否の判断を国会における判断に先だって示すことになりかねず適切ではないとしている⁵²³。しかし、この判断内容には、法的先例もなく、制定法上の根拠もない⁵²⁴。また、強い批判がすでにイングランド及びウェールズではなされており⁵²⁵、また、同じコモンロー諸国である⁵²⁶オーストラリア及びニュージーランドでは政治的目的をチャリタブル目的として認めたこと⁵²⁷を看過している。さらに、NPO法の規制とも整合しない⁵²⁸。優遇税制が根拠となることも一般的には妥当しない⁵²⁹し、行政の担う公共的業務の代替性という優遇税制の根拠付け⁵³⁰も問題なしとしない。また、ある意味で機能不全に至っているとみられる議会制民主主義の下での公論の機能(特に少数者のための)⁵³¹について理解しようとする姿勢があるとは必ずしもいえない。公益認定等委員会で、実質的な議論がなされ、公開されることを期待したい。

もっとも、公益認定等委員会は、上記の場合における判断を示したにすぎず、その他の場合についてまで判断を示したわけではない。この点の今後の動向についても注視が必要である。

また、一般法人においては、法人法上は規制がない。このことは意義あることと考えられるが、十分に受け止められているとは言えない⁵³²。一般法人法は会社法をモデルにしているといわれるところ、会社法等の上の議論⁵³³もなされる必要があるが、さらに、一般法

⁵²⁰ ただし、認定の際の要件では外れる(NPO法45条1項4号イ(2))。

⁵²¹ 本報告書272頁(岡本執筆)。ただし、政治資金団体としての規制については別の問題がある。

⁵²² なお、特定非営利活動促進法の対象となる組織における問題関心と慎重な立法上の議論及び公益認定法の対象となった組織における問題関心のレベルの違いについて、本報告書273頁(岡本執筆)参照。

⁵²³ 詳細は、本報告書266頁(岡本執筆)参照。

⁵²⁴ 本報告書266頁(岡本執筆)。

⁵²⁵ 本報告書266頁(岡本執筆)。

⁵²⁶ 米国法では異なる議論をしていることについては本報告書39頁(岡本執筆)。

⁵²⁷ 本報告書239頁以下(岡本執筆)。

⁵²⁸ 統一的な規制あるいは自由についての論理的整合性を持った法制を作る必要があるという意識が低いのである(本報告書273頁(岡本執筆))。

⁵²⁹ 本報告書263頁以下(岡本執筆)。

⁵³⁰ このことを前提とすると行政機関の政治的中立性の議論を類推する議論が生じる(本報告書280頁(岡本執筆))。

⁵³¹ 本報告書268頁以下(岡本執筆)。

⁵³² 本報告書273頁(岡本執筆)。

⁵³³ 株式会社の政治献金につき、八幡製鉄政治献金事件(最判昭和45年6月24日民集24巻6号625頁。本報告書262頁(岡本執筆))がある(最近のものでは、熊谷組株主代表訴訟事件(名高金支平成18年1月11日

人法自体の議論も必要である。そこでは、個人の結社の自由、個人及び法人の政治的活動の自由(表現の自由)の観点から現行法の正当性を受け止め直す必要がある。また、非営利団体における政治活動と公益団体における政治活動の違いについても各論的な議論が必要である⁵³⁴。

7.4.2 チャリティと他の法律による政治活動の規制⁵³⁵

(1) ソック・パペット(靴下人形)批判

公金を受け入れた団体が、政治活動を行うことは、国家資金により新規立法への草の根の支持という幻想を作り出すのでありそれは市民社会の靴下人形⁵³⁶であるとして、その制限が主張され、方法として、資金供与の禁止、ロビーイングの禁止等が含まれている(この論点は、団体の公益性認定の問題とは異なった問題である。)。議論を注視しなければならないが、重要なのは、反対に、チャリティセクターのほうに資金供与によって独立性を害されないかという視点である。日本法においても具体的な水準で検討をしていく必要がある⁵³⁷。

(2) 政治資金に関する法、選挙法

2000 年選挙法、2014 年ロビー法がある。ボランタリーセクターはロビー法についてと論争をした。また、論争を経て、「チャリティとキャンペーン」ガイドラインが作成されてい

判時 1937 号 143 頁がある。)。論点を今後も整理する必要がある。すなわち、株式会社についていえば、どの分野を区切った問題か、政治献金についての議論が、寄附一般についての議論(企業の行う社会貢献についての議論)とどのようにリンクすべきか、政治活動一般の議論とどのように関連するかが重要である。法律上の構成としては、権利能力の問題か、取締役の忠実義務違反の問題か、内部の者の人権の問題か等がある。また、営利性との関係、株主の権利(配当請求権等)との関係、政治過程を富が歪曲する危険性、法人の人権論等が関係する。なお、強制加入団体については、大阪合同税理士会政治献金事件(最判平成 5 年 5 月 27 日判時 1490 号 83 頁)、南九州税理士会政治献金事件(最判平成 8 年 3 月 19 日民集 50 卷 3 号 615 頁。本報告書 273 頁(岡本執筆))があり、労働組合については、国労広島地本事件(最大判昭和 50 年 11 月 28 日民集 29 卷 10 号 1698 頁)がある。これらの団体の場合は、上で述べたことのほかに、さらに、構成員の権利(思想良心の自由・政治的活動の自由が重要である。ここに、強制加入団体か否かという団体の種類の問題が関係する。)、構成員への決議等の拘束力の問題かどうか構成員の協力義務の問題かどうかという法的技法のレベルの論点もある。なお、強制加入ではない公益法人における退社の自由について、日本歯科医師連盟(政治連盟)事件(大津地裁平成 15 年 10 月 16 日判時 1840 号 76 頁)がある(本報告書 273 頁(岡本執筆))。

⁵³⁴ また、政治資金の規制について、チャリティや NPO という組織類型の問題を離れた一般論として英国制度の行き方と米国制度の行き方の対比という視点も重要である。そのうえで、チャリティや NPO という組織類型における政治資金の規制について両国制度の対比をする必要がある。また、これらを日本の制度の検討に用いるとしたときには、日本の政治資金の規制が一般論として両国制度とどのような関係になっているのかを検討し、その後、日本における公益的団体における制度論の一般論を論じ、そのなかで、具体的に、公益法人と NPO 法人について議論をすべきであろう(その際には、両法人制度のモデルとするところ異なるという問題が出てくるであろう。))。

⁵³⁵ 公益認定法と政治資金規正法などの法との関係(棲み分け)についての議論もする必要がある。準則主義である会社法において、政治献金の議論をする際、能力論で論じられていることからすると、一般法人法の上での制限との棲み分けの議論も必要となると思われる。なお、政治資金の規制からはいるのがアメリカ的アプローチであることについて、本報告書 371 頁(岡本執筆)。

⁵³⁶ ネットスラングで、日本語での自作自演と同じ意味のようである。

⁵³⁷ 以上本報告書 246 頁以下、274 頁以下(岡本執筆)。

る⁵³⁸。

日本法においては、政治資金規正法、公職選挙法等が存在する。前者は、政治資金団体というカテゴリーで規制し、法人格の有無・種類を問わない。公職選挙法は、団体の規制を目的としていない。比較法的な研究が不可欠である⁵³⁹。また、市民セクターとしてもしかるべき研究を進めていく必要⁵⁴⁰及び問題となったときに適切に対応する体制をもつようにしておくことも必要である⁵⁴¹。

7.5 社会的経済の生成と育成(1)～社会的企業の育成

7.5.1 社会的企業政策

社会的企業は多様な実態をすでに有し、すでに 2002 年、「社会的企業：成功への戦略」のなかで、政府により定義が提供されている⁵⁴²。そして、同年の「Private Action, Public Benefit」でも新しい法人類型の提案等がなされた⁵⁴³。登録チャリティの 45%は自らを社会的企業と認識をする状況でもある。もっとも、多様な実態がある⁵⁴⁴。そのなかで、現政権は、明示的な社会的企業政策を講じているわけではないが、社会的投資税額控除等において、明示的に活躍が期待されている⁵⁴⁵。

これらの取り組みは、日本においても参考になろう。ただし、政策のなかに社会的企業を位置づけるにあたっては、下記の利点と欠点を十分勘案した取り組みが必要である。

社会的企業の利点としては、企業的発想や寄附・補助金に加え新しいファイナンス手法を利用できること、しかし一方で、営利に偏らない経営を社会的な目的のためにできること等である。また、その欠点は、営利に偏らない経営がどのように担保されるのかの設計が難しいこと(特に、ファイナンスを持分の供与によって得る場合)である。これらは、日本においてもすでになされている議論であろう(多元的目標論、マルチステークホルダー論がある。また、オーナーシップコストの高さの議論もなされる。)

したがって、現実には、社会的企業に関する政策を日本で議論するときには、その欠点(現実には、政府資金をめぐる競争において営利企業と競争する場合、目標の単一化、経済の単一化、プロフェッショナルリズムの後退とそれに伴うボランティアリズムの後退や当事者参加の

⁵³⁸ 本報告書 231 頁以下(岡本執筆)。

⁵³⁹ 上記の法人法制のなかでの規制の根拠が政治資金の規制や選挙法制での根拠と如何なる関係になるかも重要であろう。

⁵⁴⁰ たとえば、新聞報道によると、民主党は、今般、租税特別措置による税の優遇措置を受けた企業・団体の献金を新たに規制することも検討するとのことである(平成 27 年 3 月 26 日付朝刊。

<http://mainichi.jp/select/news/20150326k0000m010166000c.html> 毎日新聞など。内容面を議論するのはこの稿の主題ではないが、この案は、主として企業献金を念頭においているのかもしれないものの、公益法人、NPO 法人の行う政治献金はどのような取扱いを念頭においているのか、注意深い研究と必要に応じた意見交換が必要であろう。)

⁵⁴¹ むしろ現在の問題は、大規模な政治活動や政治資金の調達が行われていないことかもしれない。

⁵⁴² 本報告書 196 頁以下(中島執筆)。

⁵⁴³ 本報告書 197 頁以下(中島執筆)。

⁵⁴⁴ 本報告書第 4 章 1 節(中島執筆)193 頁。

⁵⁴⁵ 本報告書 201 頁以下(中島執筆)。

後退等が生じる。)についてどのようにカバーするのか、さらには、法人制度それ自体で解決すべき問題とするのか、市民社会政策を策定する場合の資金助成の方法等の問題とするのかが論点となろう。また、政府からの競争的資金の獲得を前提とする場合、その環境のなかで、市民社会組織相互の連帯の維持をどのように図るかも問題である⁵⁴⁶。

7.5.2 社会的企業の器としてのC I Cの制度

(1) 総論

社会的企業の育成が政策化されたことを前提として、その器としての法人制度として、同制度が整備された。

日本において省庁縦割りの社会的企業政策はあっても、統一的な社会的企業政策は存在しない。したがって、法人制度も縦割りで存在するほかない。C I Cのような制度を日本においても構築していくためには、政府としての社会的企業政策を求めて行く必要があるであろう。

(2) 制度の内容

同様のものの導入が望ましいかどうかは別として、次のことを指摘することができる。

① 設立の要件として、コミュニティ益が必要である。基準のあいまいさ、チャリティにおける公益増進性との関係について批判があるが、類似のものをイメージする際の先行例として貴重である。

② 会社登記と、会社登録官を通じたC I Cへの登録申請が必要である。監督も二層であり、開示も二種必要である。これは折衷的ではあるが、やむをえないと思われる。日本における二階建の仕組みと似ており、二つの手間がかかるという点では問題がありそうである。逆にそのなかでできる限りコストを減らすという方法があるのであれば参考になるであろう。今後の研究課題である。

③ 監督官が存在する。日本において、この制度を取り入れるについては賛否があろう。

④ 資金調達

株式有限会社形態を取る場合、株式の発行による資金調達ができる⁵⁴⁷。その場合、資本が必要な事業のスタートアップには適する。寄附・補助金に加えた新しいファイナンスの手法の開発とマッチするのである。日本においても参考となる。

⑤ 非営利制約と資産配分

株式有限会社形態では利益分配時及び残余財産の分配時における所有者(株主)への配分の問題が生じるが、制度として、これを制限し、コミュニティに還元する等の仕組みをもつ。利子制限も存在する⁵⁴⁸。十分参考にできる。

なお、この配分を通じて、非営利の社会的企業のネットワークが促進されとの指摘があ

⁵⁴⁶ 以上につき、藤井他編「闘う社会的企業」(勁草書房、2013年)ほか参照。

⁵⁴⁷ 本報告書 96 頁(石村執筆)。

⁵⁴⁸ 以上本報告書 99 頁以下(石村執筆)。

る⁵⁴⁹。日本においてもこの視点が大切である。

⑥ ガバナンス

本制度は、もともとの会社法のガバナンスをそのままにしてそれ以外の要件にもとづき認定を行うもので、特定のガバナンスを想定しない。ただし、手引きは、構成員⁵⁵⁰又は役員の役割が地域社会の利益と会社が追求する目標に関連づけて決める必要があることを述べる⁵⁵¹。日本においてもこの視点が大切であろう。

また、機関間の権限分配についても、特別の規定を持たない。すなわち、形態が保証有限会社では一人一票、株式会社である場合は資本投資額と意思決定権限の通常の相関関係が適用される。後者では、民主主義的な意思決定のルールを法律上は持たない⁵⁵²。

社会的企業には、社会的所有、ステークホルダー民主主義の観点が必要だとすれば、形態が株式会社の場合には、使いづらい制度ではあろう。この点、日本において議論するときには避けられない論点である。

もっとも、ステークホルダーの権利については、手引がこの点を補完している。日本でも同じ方法がとれるかどうか論点であろう。

⑦ 説明責任

コミュニティ益年次報告書の公表が義務づけられている。これは、会社法の通常の情報開示義務を補強するものである。また、これは、構成員に対する義務であるのみならず、ステークホルダー一般に対する義務でもあるとされる。

⑧ 組織形態間の関係

新設又は既設の株式有限責任会社、保証有限責任会社が登録をすることができる。チャリティとして登録されている株式有限責任会社、保証有限責任会社も転換登録することができる。

これは日本でも見習いたい。法人を設立したときとは異なるニーズや志向が構成員等から生じることはままある。この必要に従い柔軟に対応することが必須であろう。

7.5.3 社会的投資

別項目(下記第7)でみる。

⁵⁴⁹ OECD 編著・連合総合生活開発研究所訳「社会的企業の主流化」(明石書店、2010年)55頁。

⁵⁵⁰ 構成員の義務を想定し、これに対する指導をすることで理事の行動を縛るようにするというアイデアである(上掲 OECD 編 55 頁参照)。

⁵⁵¹ 本報告書 102 頁以下(石村執筆)。

⁵⁵² 上掲 OECD 編 55 頁以下参照。

7.6 社会的投資

7.6.1 社会的投資

社会的投資が政策課題となっている。またそこでは、公共投資の縮減・公共政策の効率化という問題もある。寄附・補助金に加えた新しいファイナンスの必要がある。日本でも同じ問題状況である。しかし、日本においては、英国のような、社会的投資政策とみるべきものはないようである。今後の課題である。

7.6.2 社会的インパクト債⁵⁵³

英国政府は、社会的インパクト債を社会的投資促進のための主要な施策の一つと位置づけ、その発展に向けて積極的に取り組んでいる。センター、基金、ガイドラインとデータベースの開発・公開等を施策とした。これらを巡って形成されるエコシステムも整備されつつある。社会的インパクト債についても取組が始まったばかりである。今後の課題である。

7.6.3 市民セクターにおける評価

市民セクターは、施策につき、一定の評価をしている。

しかし、次のことが問題として指摘される。すなわち、営利と非営利の境界があいまいになり、チャリティ団体のアイデンティティと独立性が失われる、政府の助成削減は独立性を害する。成果志向と契約中心のシステムは中小チャリティに危機をもたらす等である。また、ミッション逸脱の問題、社会的投資を受け入れることのできる比較的大規模な組織のみが発展するという問題も抱える。

別の議論として、受け入れる側の基盤整備の問題も指摘されている。

以上を踏まえた日本の課題は、まずは、現在の日本では市民セクターに対する資金では、融資が中心(正確には、それすらも整っていない)、投資は限定的であるという問題意識を市民セクターがもつことを前提として、投資という資金調達方法が組み込まれたエコシステムを確立するための取り組みの必要があることの問題意識を共通化し明確にすることであろう。そして、具体的には、社会的成果指標の標準化、中間支援組織の整備、社会的投資に対する税制優遇をどのようにするか、助成財団が社会的投資に取り組むことへの躊躇をどのように解消するか、そもそも社会的投資の対象となる社会的企業の定義が不明確なことをどのように整理するか、営利目的の企業参入制限の枠組みの不存在が含まれよう。また、英国と同様、受け入れ側の能力開発が問題となる。そして、上記社会的企業を成長させる場合の桎梏についてどのように整理し進めていくか、ハイブリッド法人の必要性とその課題についてもここでの問題となる⁵⁵⁴(前項で述べたところである。)

⁵⁵³ 本報告書 214 頁以下(小林執筆)。

⁵⁵⁴ 以上本報告書 216 頁以下(小林執筆)。

第 2 部 英国現地調査訪問記

訪問先団体

- 1 The National Council for Voluntary Organisations
- 2 MHA MacIntyre Hudson
- 3 The Baring Foundation
The Panel on the Independence of the Voluntary Sector
- 4 Association of Chief Executives of Voluntary Organizations
- 5 The Trust Partnership
- 6 Little Fish Theatre
- 7 Social Enterprise UK
- 8 Office of the Regulator of Community Interest Company
- 9 Wales Council for Voluntary Action
- 10 Charity Commission for England and Wales
- 11 Office for Civil Society
First Tire Tribunal (Charity)
- 12 The Natural History Museum
- 13 Foundation for Change
- 14 ProBono Community
- 15 Human Dignity Trust
- 16 GuideStar International
- 17 Office of Scottish Charity Regulator
- 18 Dundee Arts Society
- 19 Scottish Council for Voluntary Organisations
- 20 The Albion Trust
- 21 Duddingston Village Conservation Society

1 全国ボランティア組織協議会

National Council for Voluntary Organisations (NCVO)

- 訪問日 9月1日(月) 10:00-12:30
- 場所 Society Building, 8 All Saints Street, London N1 9RL
- 英国側参加者
- ・ Ms. Verity Buckley (EU & International Project Assistant, NCVO)
 - ・ Ms. Elizabeth Chamberlain (Policy Manager, NCVO)
 - ・ Mr. Aidan Warner (External Relations Manager, NCVO)
 - ・ Ms. Chiara Butti (International Officer, NCVO)
 - ・ Ms. Kelly Ventress (Communication Officer, Compact Voice)
- URL <http://www.ncvo.org.uk/>
- 執筆担当 中島智人

団体概要

全国ボランティア組織協議会(National Council for Voluntary Organisations: NCVO)は、イングランドにおけるボランティア組織のアンブレラ組織である。その設立は、1919年のNational Council of Social Services(NCSS)にまでさかのぼる。1980年8月1日に現在の名称に変更し、また、2013年1月1日には、ボランティアにかかわるアンブレラ組織であるVolunteering Englandと合併を果たし、現在に至る。Sir Stuart Etherington氏が、1994年より最高経営責任者(Chief Executive)を務める。

聞き取りの概要

(1) 市民社会(civil society)の現状

NCVOが発行している英国市民社会年鑑(UK Civil Society Almanac)に示されているように、英国市民社会には、公的機関による資金提供にささえられた団体があり、国民保健サービス(NHS)チャリティはその典型である。しかし、英国市民社会の中心となるのはジェネラル・チャリティである。ジェネラルチャリティ(General Charity)は、公的機関だけではなく企業やコミュニティなどさまざまな手段を用いた活動を行っている。

(2) NCVO の概要

会員組織であるNCVOは、12,000の会員を目標としているが、会員組織の数は現在のところ11,000団体と12,000団体との中間くらいである(およそ11,500団体)あり、年間収入はおよそ1,200万ポンド、うち最も多い収入源は、およそ40%を占める事業収入である。これに対し、会費は収入全体の12%に過ぎない。また、プロジェクトにかかわる助成金や寄附が22%、政府機関からの補助金が11%、Charities Aid Foundation(CAF)からも13%

の資金を得ている。事業収入の例としては、会議室の貸し出し、出版、トレーニング、カンファレンス、コンサルティングサービスなどがあげられる。

NCVO の活動のうち、公共政策の主要領域としては、市民社会セクターの詳細分析(英国市民社会年鑑の刊行に代表される)、カンファレンス、セミナー、イベントの開催、ニュースレターや出版物の発行・ウェブサイトによる情報提供、そして、景気後退の影響、公共サービス、チャリティ法など主要課題についてメンバーの代弁者としてキャンペーンを行うこと、などがあげられる。

セクターの訓練・力量形成にかかわる活動としては、ガバナンスやリーダーシップ、資金調達、キャンペーン、スタッフの育成、ヘルプデスクなどがあげられる。必要に応じて、専門の外部コンサルタントの紹介も行っている。

NCVO はイングランドにあるボランティア組織のアムブレラ組織ではあるものの、EUをはじめ諸外国とも共同プロジェクトを立ち上げている。そのひとつが「Building Bridged Project」である。「アラブの春」を契機として、当事国であるエジプト、リビア、チュニジアの市民社会を支援する取り組みであり、アラブ NGO ネットワーク、CIVICUS と共同で行われている。

(3) チャリティとチャリティ法、チャリティコミッションについて

2006 年チャリティ法による主要な変革のひとつとして、チャリティコミッション(Charity Commission for England and Wales)が公益(public benefit)についてより積極的に判断する役割を持つようになったことがあげられる。例えば、イートン校のようなパブリックスクールがその例である。その結果のひとつとして、チャリティコミッションの公益増進テスト(public benefit test)にかかわる Independent School Council による提訴がある。

2006 年チャリティ法の結果、これまで日常の活動において公益性について必ずしも考慮する必要がなかったチャリティについても、より広範囲に公益性について認識されることとなり、公益に対する理解が進んだと評価できる。

チャリティコミッション前委員長の Dame Suzi Leather 女史への批判は、前労働党政権によって任命された後も彼女が労働党員であり続けたことによるものである。しかし、彼女への批判はアンフェアなものであるとの認識が示されている。

昨今、チャリティコミッションが政府や議会、メディアなどから批判を受けていることについては、保守党におけるチャリティに対する伝統的な見方が反映されている。保守党は、チャリティを公共サービスの提供者としてみなしており、キャンペーンのような政治的活動を嫌う。しかしこれも、メディアによる単純化によるものであり、事実、多くの保守党議員は地域でのキャンペーンには理解を示しており、特定の保守党議員による特定のキャンペーンがクローズアップされることにより、チャリティによるキャンペーン全体が批判されているように捉えられている、ということである。

チャリティコミッションの委員長が William Shawcross 氏に交代し、また、新しい委員も就任した。それ以後、委員がより日常的な活動にかかわるような状況が見られる。イスラム教徒のコミュニティで活動するチャリティ、シリアなど紛争国での支援活動を行うチャリティについては、William Shawcross 氏も個人的な関心を持っている。

チャリティコミッションの活動については、法的な責務が多岐にわたることが問題を生じさせている。端的に言えば、チャリティコミッションの「規制機関としての責務(regulatory role)」および「お手本(あるいは、友人)としての責務(championing role)」という、相反する責務の両立における困難である。しかも、チャリティコミッションの予算削減に伴い職員数の大幅な削減が続いており、限られた人員で職務を絞り込まなければならない。

この「championing role」については、チャリティコミッションに代わって NCVO が担うべきである。

(4) 社会的企業・社会的投資について

現政権は、社会的投資(social investment)に大きな関心を持っているが、大多数のチャリティにとっては役に立たない。政府関係者は、社会的投資がチャリティのすべての財政問題を解決するかのように語るが、ごく少数のチャリティにしか有効ではなく、バランスが重要である。コミュニティ利益会社(CIC)については、「あいまいな状況」にあるとの見解である。

(5) チャリティの政治活動について

今夏のパブリックコメント(意見公募)のひとつに、チャリティにおけるキャンペーン活動の正確な支出を報告することがあげられた。問題は、チャリティではキャンペーン活動の支出、というような支出計算を行っていないことである。しかも、パブリックコメントでは、キャンペーン活動の支出の正確な定義もなされていない。また、仮に、チャリティコミッションにキャンペーン活動の支出を提出しそれが公開されたとすると、一般がそれを理解することは困難であり、誤解を生じることが懸念される、との見解も示された。

(6) Compact Voice と現在のコンパクト(Compact)について

チャリティの独立性(independence)に関連して、コンパクトがチャリティの独立性とキャンペーン活動の権利とを擁護している。このキャンペーン活動については、チャリティが政府機関から「キャンペーンをやめないと資金提供を考え直す」という趣旨のことを口頭で言われることがあるという。このような場合、Compact Voice が政府機関にコンパクトに違反していることを告げて状況を改善する役割を果たしている。

各政府機関には数名のコンパクト責任者が配置されており、Compact Voice の窓口となっている。また内閣府(Cabinet Office)は、政府全体でのコンパクトの普及を担当しており、

Compact Voice との関係がもっとも密接である。

会計検査院(National Audit Office)が、コンパクトに関する提言を行っており、内閣府市民社会局(Office for Civil Society)と Compact Voice とでその提言の実行を進めている。

ナショナル・コンパクト(national compact)と並んで、ローカルコンパクト(local compact)も重要である。全国に 165 のローカルコンパクトが確認されており、Compact Voice ではローカルコンパクトが機能するような支援も行っている。「良い」コンパクトは、相互信頼が基本となっている。

コンパクトが対処すべき現実の課題の多くは、資金提供にかかわるものである。

Freedom of Information Act との関連では、地方自治体がどの程度ボランティアセクターへの資金を削減しているかを確認するために活用している。その結果、自治体の予算削減の程度を超えて不相応(disproportionate)にボランティアセクターへの資金を削減している自治体に対しては、その理由を確認している。

また、地域主権法(Localism Act)の施行により、ナショナルコンパクトよりもローカルコンパクトの重要性の方が高まってきている。

感 想

インタビューの全体を通じて、NCVO や Compact Voice が政府機関と密接な関係のもと、会員団体や市民社会セクター全体の利益、ひいてはその受益者の利益のために活動を行っている印象を強く持った。

チャリティ法の改正や、チャリティコミッションの委員の交代については、その影響を政府やチャリティコミッション発表の資料とともに、現場団体の意見や NCVO のもつ政治家や政府担当者とのネットワークからの情報をもとに補完し、NCVO としての見解を明確にしている。政権交代や、緊縮財政・経済的停滞の下で、チャリティや市民社会セクターの経営環境が劇的に変化しているなか、NCVO の経営自体も人員の削減など大きな岐路に立っている。その中でも、多くの利害関係者との関係を維持しながら活動を続けている NCVO は、インフラストラクチャー組織としてひとつのモデルを提供しているのではないか。

このインタビューとは別に、NCVO 主催のサマー・レセプションに参加する機会を得た。そこには、現政権での新旧市民セクター担当相、チャリティコミッション委員、政府担当者ほか、全国規模のチャリティの責任者やロンドンのローカルチャリティなど、多様な人たちが参加していた。NCVO の活動に対する期待とともに、イギリスにおける市民社会セクターの広がり印象的だった。

2 MHA マッキンタイヤーハドソン

MHA MacIntyre Hudson

- 訪問日 9月1日(月) 14:00-15:30
- 場所 New Bridge Street House, 30-34 New Bridge Street, London EC4V 6BJ
- 英国側参加者 ・ Mr. James Gare (Partner, MHA MacIntyre Hudson)
・ Mr. Chris Harris (Partner, MHA MacIntyre Hudson, Former Finance Director at Charitable Institute of Public Finance and Accountancy)
- URL <http://www.macintyreHUDSON.co.uk/>
- 執筆担当 岡本仁宏

団体概要

MHA マッキンタイヤーハドソン(1880年設立)は、商社(business firm)、法律事務所(law firm)、会計事務所(accounting firm)などの専門性を有する英国企業のネットワークとして設立された。実際のMHAのサービスはメンバー企業によって提供されている。

現在122人の会計士、ビジネスアドバイザー等がネットワークされており、全英に45の事務所を持つ。今回の調査で主に対応していただいたJames Gare氏は、Chelmsford事務所に属するが、公益法人(Charitable Incorporated Organization: CIO)やコミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)に詳しく、GuideStar UKの協力者でもある。なお、Chris Harris氏はLondon事務所に所属するとのことである。

聞き取りの概要

MHA マッキンタイヤーハドソンは、会計や運営についての支援を行っている。その顧客として非営利セクターも重要である。実際非営利団体が、同企業が実施する事業の10%を占め、全国に500を超えるチャリティや非営利セクターの顧客がいる。非営利セクターに対するアドバイザーやパブリックコメントといった支援サービスを提供している会社では、当社はトップ3に入っている。しかし、他にも同様のサービスを行う団体が競い合っており、競争は厳しい。London事務所には30人ほどのスタッフがいる。Haris氏は会計士であるが、会計のみならず能率や組織についても支援している。

社会的企業は、法的概念ではない。いかなる組織形態であっても、営利目的だけでなく社会的目的を持てば、社会的企業と呼ぶことができる。自称でも可能である。

例えば、人が来て団体を立ち上げたいと言ってきたら、

1. 利益を上げたい⇒会社
2. 社会的目的が本当の目的であれば、⇒チャリティ(寄附がもらえるという点が重要)。

3. 寄附は要らないが、社会的目的を持っている場合 ⇒ コミュニティ利益会社(CIC)、勤労者共済組合(Industrial and provident society)、協同組合(cooperative)、相互組合(Mutual)というアドバイスをするのが通常である。

(1) CIC について

公的セクターの多くの組織が独立して、例えば相互組合や CIC と言った新しい独立の組織になっている。お金や資産がコミュニティに維持されるようにしたい場合は CIC が役立つことになる。資産処分の制限(asset lock)は、政府セクターの民営化にとっては意味ある要件である。つまり、政府の資産を民間に渡す場合には有意義である。

政府は、教育や健康の領域において政府が担っている仕事を、民営化したいと考えている。サッチャーの時代と同じことが起っているが、新しい名称で進めている。公的セクターで働いている人の割合は、現在は 20%程度で大きく減少した。待遇は悪くなっているだろう。これらの人々は社会的企業で働いている。地方政府であれ病院であれ、通常は、契約によって新しい組織に仕事を渡す。時には、建物等売る場合もある。公的セクターの責任を減らし、コミュニティに渡している。財政が、公的セクターの費用を支払うことができないからである。

CIC の制度は、会社法に依っているし 95%は会社法の内容と同じである。CIC を設立するためには会社法を理解する必要がある。従来の専門家、銀行等はよく分かっている。資産処分の制限と配当制限(divident cap)の 30%がある。提出しなければならない書類は年次報告のみである。

もし、お金を儲けようとすれば、それほど魅力的ではない。しかし、会計監査が、6.5 百万ポンドの会計規模になると必要になるが、チャリティは 50 万ポンドで義務化されている。つまり、チャリティは会計監査費用がかかりやすい。他方 CIC は、相対的に規制が緩い。理事と被雇用者を分けなくてもよいというのも便利ではある。

会社課税は、通常の会社と同じ。チャリティの場合には VAT も払わなくてもいい。CIC は払わなければならない。また、コミュニティのためになっていることを、説明できなければならない。配当制限があるし、投資家のためにも課税がある。

現時点の CIC の数はまだ 1 万ぐらいだろう。まだその成否を語るには早いと思う。過去 2 年ぐらいにできた。あと 5 年ぐらいたたないと分からない。現時点では、顧客は満足しているように思う。CIC がお金を借りるのは容易ではない。まだ、CIC は新しいので銀行もまだよく分かっていないところがある。しかし、増えている。社会的企業の代表的な形態と考えられている。

大きな千を超えるような雇用を抱える CIC、例えば、グリニッジ・レジャー・リミテッド(Greenwich Leisure Limited)などは、早く成長した。法的形態は、成長のバリアではないようだ。他にも大きいところは、恐らく 50 以下ほどはある。しかしほとんどは、小さい。相互組合、パートナーシップの形態もある。ジョンルイス(John Lewis)百貨店やウエイトロ

ーズスーパーマーケット(Waitrose supermarket)を経営するのは、従業員が所有するパートナーシップである。産業共済組合(Industrial and Provident Societies: IPS)の形態である。

ケンジントン&チェルシー王立区(Royal Borough of Kensington and Chelsea)の自治体が若者のユースクラブなどのサービス全体をスピンアウトしたいと考えて、CIC や相互組合を利用した事例がある。保証有限会社(Company Limited by Guarantee)がチャリティ型の場合には通常である。しかしタイプによっては、例えばそこで働いている人がシェアを持ちたいという場合もある。いろいろな場合がある。例えば、マーケティング会社で二人によって持たれている株式有限責任会社(Company Limited by Shares)で、自分たちの会社を社会的企業と呼びたいと考えている人もいる。彼らは、若い人たちに、議論する場を作って、その人たちのアイデアや議論を使って商品を売っていきたいと言っていた。コミュニティに結びついているとも言える。CIC は、まだ成功事例が少ないが大きくなって成功した場合には投資課税も問題となってくるかもしれない。

<大陸では、所有の問題が、社会的企業にとって重要であると考えられているが、イギリスではどうか>イギリスでは、協同組合や相互組合の伝統がそれぞれ古くからある。CIC や CIO の新しい形態も歓迎されている。

新しい法的形態が入って混乱もあるが、全体としては歓迎されているといつてよい。

(2) CIO の場合

通常は会社を作って、それをチャリティにしていた。会社登記所とチャリティコミッションの二重登録が必要だった。会計士として個人的には、それはたいして問題とは思っていないが、問題であるとする人もいる。将来はすべてのチャリティが CIO になるだろう。現在は違うけれども。現在はまだ銀行が CIO についてよく分かっていないので、CIO になった法人は苦勞しているところも多いだろう。しかし、次第に CIO が増えてこればすぐに大きな割合になると予想している。

イングランドとウェールズでは 2006 年に CIO が法制化されたが、結局制度自体が動いたのは 2013 年になってからであり、まだ一部は法的制度が整っていないところもある。去年は 20%のチャリティがこの形態を選択。今年は 34%が選択している。

CIO の利点は、登録先がチャリティコミッションのみでよいところだ。また、テンプレートが提供されているので、ほんの少し変えるだけで登録できる。専門家の助けは必要ない。我々としては、専門家の助けを必要とした方がビジネスになるが、実際には簡単にできる。まだ、新しく、銀行の人も知らない状態があるけれども。

以前は、まず会社を作って法的形態を作ってからチャリティになっていた。CIO はチャリティになるまで法的形態ができない。それが長くかかるのが問題だろう。3 か月から 6 か月かかる。本当は 3 週間で出来るはずだが、実際にはもっとかかる。しかし、一つの申請書類の手続きで設立できる。

小さいチャリティでも法人化した方が、安全であると考えられる。理事になることがあ

まりにリスクだとその参加を求めることが難しい。財団型(foundation type)は、小さな意思決定組織である。他方、社団型(association type)の場合には、多くの人に参加する。CIOは、会計や監査にとっては簡単、二つのルールを見なくてもいい。またチャリティコミッションは、丁寧にわかりやすく CIO を説明しているので、それが増えている理由でもあるだろう。

CIC も CIO も法的形態として広がっていくと思う。多くのチャリティが、すぐに法的形態を変えとは思わない。大きなところが、変えようとするとは考えにくい、新しいところは変わっていくであろう。子会社(subsidiary)として一般の会社ではなく CIC を選ぶことが勧められている。メインが CIO で子会社として CIC が勧められている。しかし、もし売ろうと思えば、普通の会社がいいだろう。資産処分の制限(asset lock)がないから。

CIO の顧客は 5 から 10 だけども、それらはすべて小さく財団型である。会社に似ているので、書類などの作り方も同様である。

チャリティの信頼は長い間に確立されてきた。それを維持することは重要である。多くの普通の人々は、チャリティが給料を払っていることすら理解してないかもしれない。そのぐらいなので、CIC にせよ、CIO にせよ区別できないかもしれない。人々はあまり気にしない。実際にはよい事業をしていれば信頼される、ということに尽きるのではないか。

5 年前はチャリティは公には批判されなかったが、最近は保守的な議員はチャリティを批判するのを楽しんでいる。人々もそれを期待しているところがある。そういう点で風向きが変わったとは言えるだろう。チャリティコミッションに対する政府からの圧力がかかっているのは明らか。しかし、2 千万ポンドでチャリティセクター全体を規制しようとするのは無理。他の規制者(regulator)はもっと予算を使っている。やはりもっと資源を投入しないとダメだろう。チャリティコミッションの役割は非常に重要で、それがよく働けば、チャリティセクターはよくなる。

感想

非常に率直に実務経験からの組織形態の違いの意味や展望を語ってくれた。CIC にも CIO にも、まだ実例としての経験が乏しいとはいえ、現状の評価としては肯定的であることが印象的であった。結局のところ、法人形態よりも、よい事業をしているかどうかで、一般の人々は判断するのだ、という指摘は、法人形態論などに強い関心をもっている我々にとってはよい清涼剤でもあった。また、チャリティコミッションの役割についても、それが果たす役割に高い期待を持っていると同時に、その予算についてリアルな指摘を聞かせてくれたのも興味深かった。

今回の調査ミッションでは、早い時期に、この団体を訪問したので、全体の概要についての把握をするうえで非常に有益であった。以後の聞き取りで、役所や中間支援、個々の団体による制度などの評価は、ここで聞き取った彼らの評価とは異なるものもあったが、現実的な実務家の評価は妥当性が高いものであるのではないかと、とも思われた。

3 ベアリング財団／ボランティアセクター独立委員会

The Baring Foundation / The Panel on the Independence of the Voluntary Sector

- 訪問日 9月1日(月) 16:30-17:30
- 場 所 60 London Wall, London EC2M 5TQ
- 英国側参加者 ・ Ms. Caroline Slocock (Head of the Secretariat, Director of Civil Exchange)
- URL [http:// www.baringfoundation.org.uk](http://www.baringfoundation.org.uk) (The Baring Foundation)
<http://www.independencepanel.org.uk> (The Panel on the Independence of the Voluntary Sector)
- 執筆担当 岡本仁宏

団体概要

ベアリング財団(The Baring Foundation)は1969年に、不利な状態におかれたり差別を受けたりしている人々の生活の質の向上のために働く財団として作られた。ボランティアな、またその他の市民社会組織に対してグラントで支援し、かつ知識の向上や他に影響を与えることを通じて、価値を増大させることを、目的とする登録チャリティである。一方で、国際的な開発支援のグラントを提供しているとともに、市民社会セクターの長期的な展望を切り開くためのシンクタンクの事業を行っている。

The Panel on the Independence of the Voluntary Sector は2009年にベアリング財団によって設立され、現在の委員長は、Sir Roger Singleton である。彼は長年子供関係のチャリティの理事長(Chief Executive)を務めてきた人であるが、Diana, Princess of Wales Memorial Fund の会長も務めた人である。メンバーには、1996年のディーキン報告(Deakin Report)で有名な Nicholas Deakin 氏や、チャリティコミッションの元委員長である Andrew Hind CB、ジョセフロントリー財団(Joseph Rowntree Foundation)の理事長である Julia Unwin CBE、長らく政府の障がい者の権利委員会の委員長を務めていた Sir Bert Massie CBE など、各セクターの著名人が名を連ねている。なお、チャリティ法のレビューを行った Lord Hodgson 氏も政府でのレビューの仕事をする前にこの委員会の委員であった。

この委員会は、2011年から毎年、レポートを発表しており、Independence Undervalued: the Voluntary Sector in 2014 が、3本目に当たる。それまで、Independence under Threat: the Voluntary Sector in 2013、Protecting Independence: the Voluntary Sector in 2012 を発表している。なお、2011年には、セクターでのパブリックコメント期間を設けて情報収集を行いコンサルテーションレポート(Consultation Report)を発表している。

なお、聞き取りに応じてくださった Caroline Slocock 女史は、新しい形での政府と市民社会との協働を生み出すことを掲げた CIVIL EXCHANGE というシンクタンクの代表でもある。このシンクタンクでは、2012 年、13 年にビッグ・ソサエティ監査(The Big Society Audit)を発表している。

<http://www.civilexchange.org.uk>

聞き取りの概要

イギリスで起こっていることは、いろいろな国で関心を呼んでいるようだ。ヨーロッパやカナダなどの国々からである。ボランティアセクターの役割が、ますますいろいろな先進国で重要になっている。契約によって政府の仕事を代替しお金が政府からボランティアセクターに流れている。イギリスでも労働党政権以後、多くのお金が流れた。心配なことは、お金を受け取った団体はサービスをするのであってボイスを出すのではない、という圧力があることだ。Service not voice。この見解は、政府と契約している団体を越えて広がってきているように思われる。

パネルは、ほぼ 4 年に渡って調査し報告している。例えば、この数年、フードバンクがとて増えてきている。これは、政府が福祉国家の役割を削減しかつ厳しくなっていることと関係している。この受け皿が地方のチャリティになっているわけだ。食糧貧困(food poverty)は、大きな政治問題だ。オックスファム、教会、フードバンクが連合して、政府の一部はこの事態の原因を作っているというレポートを出して、政府と話しあいたいという要望を出した。それに対して政府は非常に批判的だった。過度に政治的だと。The Trussell Trust というフードバンクネットワークの委員長が来て、セクターが脅かされていると言っていた。単に貧困を緩和するためのサービス提供をするのか、貧困を減らす原因について発言し政府と議論していくのか、が主要なイギリスでの問題となっている。

幾つかのこの問題に関連するイシューがある。

もっとも重要なのはロビーイング法(The Transparency of Lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014)である。いかなるパブリックコメントもなく突然昨年夏に提案されてきた。これは、選挙前の 12 か月もの長い間のセクターの発言を制約するものであったが、激しいセクターからの抗議によってある程度修正されたが、成立してしまった。

なぜ、こんなことが起こっているのか、が問題だ。いったいチャリティは何のために存在しているのかについての、本当の理解があるか、という根本的な問題である。国家が望むサービス提供(service delivery)を能率的にするためなのか、それ以上、例えば政府が望まないことも発言していくというようなことも含むものなのか。独立は、単にサービス提供の際の問題なのか。

パネルが懸念したのは、特に政府からの契約が増えて、チャリティの規模が大きくなってきて、企業のようになって価格を下げるために競争してきているということだ。政府の

みならずある程度は世論も、チャリティを、企業と変わらないように見ているのではない。誰が最低の価格を付けられるか、と。しかし、ボランティアセクターは、単に政府と契約した企業ができないこと、例えば政府がしていることは間違っていると言ったりすることもできることが重要だ。ボランティアセクターは、契約してお金をもらうことだけを望んでいるわけではない。これは、イギリスだけではなく国際的にも問題となっているのではない。

「大きな社会」は、単に政治的なファッションで空疎な言葉じゃないか、と言われていた。しかし、労働党の政治家と話していると、労働党だけが大きな社会政策を正しく実行することができると言っている。つまり、ローカリズムのアイディア、つまり地方のレベルで人々に権力や責任を移すことは、非常に重要だ。コミュニティのなかでサービス提供が効率的にできる、だから「大きな社会」は、単なる過ぎ去っていくファッションであってはならない。そして、これはイギリスだけでない。政府にお金もないし、高齢化も進むし、地方レベルで人々に力を与える、ということが重要だ。民主主義の作り直しの過程が進んでいるのだ。つまり、社会を大きくするということが党派を超えた大きな課題なのだ。

非常に問題なのは、現在の政府の政策が、この基盤となるものを掘り崩していることだ。チャリティが大きくなってより効率的になって値段を下げられることはよいこともあるとはいえ、セクターにとって本当によいとはいえないのではない。

例えば、配食事業(Meals on Wheels)も地方政府の財政問題から、配達に10分使うよりは2分にしたり、冷凍を週一回にするなど効率化している。しかし、受け取る高齢者の方は、週一回の機会にドレスアップして会話を持とうとしていたりする。だから、そういう効率化よりも、地域に住む人が同じ地域、住区やフラットかもしれないが、同じ地域の人を助ける方がいい。もちろん時間はかかる。危険なのは、ボランティア組織を多国籍企業のように大きくしようとしていることによって、コミュニティベースの専門性をもった地域的組織の基盤が掘り崩されようとしていることだ。実際、多国籍企業が様々な領域で公共サービスを担うようになっている。大きな問題も起こっているが。

単に一過性の問題ではなく、いかに地域の人々の力を、政府の力と結びつけながら引き出していくか、その時ボランティアセクターが単に国家のディリバリーエージェントとしてだけでないような独立性を持てるか、が問題だ。

また、ボランティアセクターの問題でもあり、政治家の問題でもある。パネルは、我々はボランティアセクター自体からのリーダーシップがもっと必要だ、と考えている。セクターが契約関係に入っていく、政府から来るファンドは政策キャンペーンにはついてこない。ますますボランティアセクターの政策キャパシティが少なくなっている、契約を取ることに一生懸命になって、単に与えられるものをとるという傾向がある。

そこで、パネルは、ボランティアセクターが将来どのようになりたいと思っているのか、を問うている。そこで、他国を含めてリサーチをすることを支援している。ベアリング財

団も、実際に、シビルエクスチェンジを企画している。次の10年の展望、また次の十年にどうやって独立を保つのか、というエッセイをリーダーに書いてもらっている。できれば、10月には出版できるだろう。

我々は、状況の後を追いかけるのではなく先取りしなくてはならないと考えている。状況は、実は非常に厳しい。高齢化によるサービス提供費用の増大は国家財政のひっ迫を招いているし待ったなしの問題である。これは国際的に先進国に共通の問題だ。

パネルは、ボランティアセクターが政策的提言の能力を減らしているのではないか。それは契約を交渉する能力とは違う。個々の契約を取るために競争する能力と政策提言する能力とは違う。ここには問題がある、これに対して戦略的に介入する必要があるというのがパネルの設立の問題意識だ。個々の団体はそれぞれの利害がある。しかし、より客観的なアプローチが必要だ。だからこそ、セクターの重鎮たちからなる戦略的な議論によって問題を明らかにすることが必要だった。そして、パネルでは、十分な議論をかけて戦略的な議論をしてきた。

パネルでは、最初に、独立とは何か、という重要な点についてパブリックコメントをして、定義を発表した。この点は重要なステップだった。いろいろな考え方があった。長い間、相互依存をセクターは考えていた。国家やその他からのお金を得ることを考えていたから。だから、独立をいうことについては批判や攻撃もあった。しかし、パネルは、政府からファンドをもらうことを批判しているわけではなく、それを得ながらいかに独立を保てるかということを問題提起したのだ。その後、トレンドはますます悪くなっている。そして、パネルの考え方は共感を得るようになってきている。

パネルはプラグマティックに考えていると言える。大きな営利企業ができることもあるだろうが、逆に、ボランティアセクターができて他ができないことがある。そして、人々がボランティアセクターからの支援を望むということもある。

例えば、政府からの福祉を受けることについて非常にストレスを感じている場合もある。そういう人々は複雑な問題を抱えている。投獄されていたり、依存問題、メンタルヘルス問題、等を抱えている人々が多くなっている。それらの人々は、よりジャッジメンタルでなく、より理解をしてくれる、どのようにしたら助けられかについての知を持った人々のサービスを望んでいる。ボランティアセクターがより望ましい。

また、病院の問題もある。国民保健サービス(NHS)のコストの問題は大きな問題となっている。多くのベッドのから高齢者をいかに地域に戻すかということが議論されている。高い給料の専門家や救急車が必要というよりも、ショッピングや薬を取りに行くとか、フレンドリーな近くに住む友人が必要だということが多い。そういう点でボランティアセクターができることはとても重要だ。こういうことを、ちゃんと政府や政治家は理解していない。

政治家は、みなボランティアセクターがどうするかについて考えているが、テクニカルな問題、具体的な問題になるとダメである。大きな社会政策についても、多くのボランタ

リーセクターの人々が怒っているが、セクターはどこが重要でいかに政府が関わるかについて、発言権を認められていない。

The Big Society Audit でも述べたが、新しい公的管理(new public management)によって企業的手法が入ってきている。しかし、それに対する対案モデルが明確でない。今世紀の高齢化等による問題に典型的なように、今世紀の多くの政府政策の問題は、社会的な問題である。こういう問題は、競争や契約によって安いところを選ぶというだけの問題ではない。いかに社会の力と結びついてよい結果を出していくかという問題である。地方政府は財政的な問題を抱えており、従来の政策を続けていけなくなっている。ボランタリーセクターはこの領域に専門性を持っているのであって、リーダーシップをもつべきである。

圧力の焦点は、キャンペーン法(Campaigning Act)である。政治家、特に与党の政治家の中には、チャリティはサービスをしていればいいと考えているが、間違いであって、本当に必要なのは、セクターが政府と議論を行い、相互に敬意を払い、特に社会についての専門性をもって発言していく仕組みなのだ。

現在、チャリティコミッションは、チャリティが政治活動に使った費用を、毎年の財務報告の際に報告させるという規制についてパブリックコメントを始めた。これは最初の危険なステップであると考えている。コミッションの委員には、チャリティの政治活動について非常に限定した見解を持っている人たちがいる。

カナダの課税当局が、オックスファムについて「貧困の防止」はチャリティ目的でないという決定を下した。これは重要な後ろ向きのステップだ。イギリスでも、前的大臣が、チャリティコミッションは廃止して税務当局がその仕事をすればいいと発言した。カナダの場合では財務当局が、環境保護活動について「政治的な監査」をしている。これは抑圧的な役割を果たしている。他方、ニュージーランドでは、最高裁がチャリティの政治活動について正当と認めた。国際的に非常に重要な争点になっている。注視すべき主要な問題なのだ。

これは、政府が、チャリティを社会的に重要な積極的な勢力と考えるか、単なる道具と考えるか、という問題でもある。つまり、単なるサービス提供がうまくいくだけの問題ではなく、民主主義の問題である。特に選挙の前のランナップ期間は、貧困や環境等を含め、様々な争点や意見が出されるべきだ。たとえ政府が聞きたくなくても。まさにこの時期にこそ、我々はいろいろな意見が聞きたい。オイルシェールガスの問題についてなどは、典型的な事例である。重要な問題について、激しい議論がある。こういう状態で、カナダの決定のような方向に進むのではと危惧している。

イギリスでは、ボランタリーセクターがボイスを持つのは、長い伝統でもあり長く存在してきたモデルでもある。反奴隷制運動に見られるように、社会を変えてきたのだ。大きな社会監査(social audit)やパネルでの議論が明らかにしているように、歴史的経緯がある。

かつて従来ボランタリーセクターがしていたサービスを、政府が普遍的なサービス提供として行うようになった。教育や福祉など。しかし、それが現在またボランタリーセクタ

一に返されようとしている。ボイスのない形で。最初のパネルの報告が出された時に、政府や一部のボランティアセクターから、75%は政府資金をもらっていないのに、なぜそんなことをいうのか、という反応もあった。しかし、受け取っている 25%のチャリティは、しばしば、福祉国家とともにあるいはその周辺で、活動しており、ますます国家の活動を代替しつつありその問題点を把握しているし、また不利な境遇におりほとんど権力がなく複雑な問題を抱えている人々の問題を担っている。確かに国家のお金を受け取っている団体の割合はマジョリティではないが、このように不遇な境遇の人々のために福祉国家の周辺で活動している団体の問題は非常に重要なのだ。何が福祉国家で、何がボランティアセクターの役割なのか、という動きつつある境界線の問題が重要なのだ。今そういうサービスを受けている人々の声は、とりわけ、福祉国家の役割が衰退してカットされているまさにこの時期に、非常に重要なのだ。

またサービスを引き受けているチャリティは、一方で国家からの資金がカットされ、他方で、より多くの助けてほしいという要求に直面するという困難な状況にある。そこで分かることは、最大の問題は支援が遅すぎることであって、貧困の防止が重要だということだ。深まる嵐のなかで、一方では、オックスファムやフードバンクのトラッセルトラスト(Trussel Trust)のように声を上げる団体があるが、他方では、資金を失うことを怖れて黙っている団体もある。政府は、発言に対していい気分はしていないし、実際にはかなり怒っている。この環境では、建設的であることは非常に難しい。したがって、戦略的でないといけない。パネルはこの取組の一步であるが、まだまだやることは多い。

公共サービス社会的価値法(Public Services (Social Value) Act, 2012)については、まだ、導入されて間がないが、態度の変化がなければ、大きな変化はもたらされないだろう。前のよく似た目的をもった、要件、ガイダンスにベストヴァリュアクトがあったが、十分に実現しなかった。社会的影響(social impact)の考え方に同調している場合には、一定の効果はあるかもしれないが大きな結果を期待はできないのではないか。同様なことは、コンパクトにも言える。コンパクトはよいことを言っている。パネルの中には、チャリティ法やコンパクトの設立を主導したディーキンも、またコンパクトの委員であった Sir Bert Massie もおり、深い知識を持って議論してきた。コンパクトが正しいことを言っているのは間違いないが、公的セクターの理解が問題となっている。ボランティアセクターの特有の役割についての基本的理解が問題なのだ。単に、営利セクターと同じように、競争し合うサービス提供者としてボランティアセクターを見なしているのでは、コンパクトは尊重されないし、公共サービス社会的価値法も同様なのだ。

より深いボランティアセクターの価値の理解が必要だ。ボランティアセクターの未来について議論している民間交流(civil exchange)という他の委員会があるが、その議論でも構造的な強化を図るためには多くのことがされる必要があるとされるだろう。けれども、単に紙に書いた実際には理解されていないような話では意味がない。コンパクトももっと資源が投下されることが必要だが、基本的な理解が前提として重要だ。

契約文化(contract culture)という言葉について。この間、政府からボランティアセクターへのお金の流れは、助成(grant)から契約(contract)に大きく動いた。現在では8割が契約であろう。10年前は逆の比率だった。金額も前政権の時には増えたが現在は止まっている。前政権の時にチャリティの収入の大きな増加が見られた。2011年には下がり始めたと思う。大きなチャリティはまだよくやっているが、小さい地方の団体との契約はどんどん減っていて、そういうチャリティの価値を掘り崩している。

大きな社会監査の中でなされた、ケアサービスについてのある事例研究(case study)でも、地方の契約での水準を下げる圧力が中央の政府からかかっていることが明らかだった。15分で訪問介護をするという基準も出ており、そういう中では地方政府も強いコストカット圧力にさらされている。

また、日本での話と同様に短期契約によって、不安定性がもたらされているということもある。労働党の時には、より長い契約期間を実施しようとしていた。保守党もそういうことを言っていたが、政権についたあとは財政的問題もあって短い契約期間になっている。ボランティアセクターと政府との間の対話が重要だ。短いと、能力のある人々が出て行ってしまう。他にも契約文化の問題はある。低賃金の問題は典型的だ。高齢者ケアの領域で特に問題となっている。

また、国際的関心を集めている問題がある、結果に基づく支払、というスキームもある。大きな社会のプログラムの中で、ワークプログラムの事例で問題となった。短期的思考ではなく、長期の結果で判断しようというアイデアだった。

しかし、結果としては、小さな専門的な組織はますます資金を政府から得ることができなくなってきた。大きな多国籍企業が、大きな契約を取り、それを下請けに出す。彼らは、管理費用とともに簡単な事例を行って、ハードな事例がボランティアセクターに行く。クリームスキミングである。

また、我々は gagging clause、つまり箝口令と読んでいる問題もレポートで述べた。もともとは政府組織の中の規制だったのだが、契約した組織が、契約した役所の事前の承認なくして、プログラムや、いかに事業をしているかについてのデータを公開できないという問題がある。したがって、発言できなくなっている。

また、セクターへの大きな財政的打撃は、財政的リスクが大きくなったことである。つまり、うまく実際に成功した結果が出るまで(ワークプログラムでは雇用につく人々の数が明らかになるまで)、かなりの部分の支払を待たなければならない。もし、困難事例を引き受ければ、支払いを得ることができない。

これらの複合した問題がある。政府にとっては、財務的リスクを負わないで、契約者の方に負わせることができるので、よいと考えられるだろう。ボランティアセクターにとっては、多くの悪い影響がある。もし、政府にとって契約数が少ないと運用コスト(management cost)は低い。しかし、それがよい結果を招くか。結果としては、複雑な問題を抱えている人々に対する専門性をもったサービス提供者にはお金は減らされているのだ。

これらのいろいろな問題が複合的にあるので、政府の契約による資金提供の最初の段階の記録をみると、ボランティアセクターの評価は非常に悪い。次の段階では、よりよくなるかもしれないが。

我々がセクターの政治的キャンペーンの役割を守れるか、様々な変化に対して守れるか、チャリティコミッションは存続することができるか、予算をかなり削減されて批判も激しくされているし、カオスとも言える。税務当局に役割を移すという議論もある。カナダのようになるかもしれない。しかし、我々は、現在前線を維持している。

チャリティの政治活動については、チャリティコミッションの現在のガイダンス(CC9)が非常によいバランスを取っているとして評価している。政治活動を公益活動とするかどうか、単一の目的とできるかどうか、どうか論争がある。ニュージーランドでは、キャンペーンを唯一の目的とすることを認めた。数年前にあるチャリティが保守党の政治的志向をもった人々によって設立されたが、特定の政党を支持することを唯一の目的とするようなチャリティが可能かどうかについては、問題があるかもしれない。この国ではどうかについては議論があるし考えるべきである。チャリティの性格を変えるかもしれない。

チャリティでない多くの非常に活動的な組織がある。「38 degree」のような興味深い非常に活動的な団体である。インターネットで活動している。300 万の会員を抱える。単一争点を取り上げ、それについて問いかける。単一争点についてペティションへの署名を集める。すぐにフィードバックがあり応答性が大変高い。他方、政党は、50 万程度であろう。38 degree は、森林の売却や国民保健サービス(NHS)のデータ利用についての運動は、阻止することに成功した。全く新しい。分類不能である。おそらく、チャリティにはなれないだろう。これはチャリティではないが、寄附を求めている。サービスはしていない、完全にキャンペーンに特化している。

パネルは、38 degree にも、世界野鳥保護の会、フォックスハンティングを支援する団体も、フレンズ・オブ・アース(Friends of Earth)も、キリスト友会(Quaker)の話も聞いた。これらすべてがロビーイング法には反対であった。

何がボランティアセクターか、という問題がある。社会的企業もあるし、いろいろな団体がある。実は、国家は、大きな社会政策の一環として、学校(国家がファンドを出している)やミュージアムなど、様々な団体をチャリティにすることを推進している。これらは、非課税団体(tax-exempt body)であって多くはチャリティコミッションの規制に入っていない。政府にとっては、一方で、それらに何をするかを指示したりできるし、他方では、チャリティにして寄附を集める可能性が広がるので、チャリティになることを勧めている。複雑な状況がある。

パネルのなかでもディーキンは、「いろいろなところでボランティアセクターを定義するのはやめた方がいい、それは不可能だ」と言ってきた。

38 degree のような団体は、非常に興味深い団体で、新しい。政府は非常にイラついている。こういう団体の活動は何度も成功を収めているからでもある。国家の資金を得ていな

い。容易に声を挙げる。新しい形の民主主義である。

現在のチャリティコミッションの政治活動規制については、うまく行っていると思うが、チャリティが自己規制をして沈黙を守っている側面もある。また、チャリティの外で働いていつ政治活動組織もある。しかし、保守党の政治家たちからは、この状態に対する強い批判がなされている。

チャリティコミッションは、単に個々のチャリティの問題を取り扱うだけではなく、戦略的な役割を維持することが必要だ。セクターの独立のチャンピオンとしてそれを表現する役割、またセクターの公衆からの信頼を維持する役割である。しかし、この点において、次第にチャリティコミッションは弱くなり、後退している。だからこそ、そこに、我々がインディペンデンス・パネルを作った理由の一つがある。

チャリティコミッションは、現在著名なケースをうまく処理できなかったことから、困難な状況にある。今後、多くのいろいろなケースをうまく処理することで適切な仕事をしているという評判を得ていくことが必要だろう。しかし、チャリティコミッションは、セクターの存在の積極的意義をもっとポジティブに打ち出していく役割があるはずだ。ガイドダンスもいかにチャリティが独立性を維持していくかを強調すべきだ。

しかし、資金のカットがあり、チャリティコミッションの委員の任命にも、最近政府の影響が強く反映している。また、小さな問題に見えるが、例えば、チャリティコミッションのウェブサイトが、政府のウェブサイト、[.gov.uk](http://gov.uk) 中にあるのも問題だ。彼らも一時抵抗していた。アームズレングスの距離にあるのであって、政府ではない、という主張があったからだ。忍び寄るような感じ、次第に政府のマシンになっていくというような感じがある。チャリティが独立しており信頼されなければ、公衆は寄附もボランティアにもいかない。そのためにチャリティコミッションは非常に重要な役割があるし、それを支えるような我々の役割もある。

ベアリング財団は、ベアリングス銀行(**Barings Bank**)という銀行はもうすではなくなっているが、その銀行がかつて設立した。完全に独立したトラストで、資金をを国際的な活動に対して出していた。同時に、シンクタンク的な役割にも貢献していた。

私的な財団が、長期的な視点でボランティアセクターの将来について委員会を作りその報告が重要な意味を持つことがある。これは、セクターの声を出していく上で非常に重要な財団の貢献である。具体的にも、我々も、かつての **Nicholas Deakin CBE** が委員長を務めたディーキン委員会(**Commission on the Future of the Voluntary Sector**)のような形で委員会を作ることを考えており、数か月以内に実現していきたいと考えている。

感想

ボランティアセクターの将来について非常に戦略的に検討しており、重要な知見を得ることができた。ビッグ・ソサエティ監査(**Big Society Audit**)やインデペンデンス・パネル(**Independence Panel**)などの報告書も、セクターの担い手に対する具体的な聞き取り調査

(パブリックコメントと呼ぶことが多い)に基づいており、実態の具体的知見に支えられている。また、Nicholas Deakin 氏を始め、セクターの中でも尊敬を集めている重鎮の知見が生かされており、セクター全体についての深い洞察が示されていると感じた。そして、その結果の報告書が、セクターの独立性が脅かされている、という診断であった。この意味は大きい。

福祉国家の構造的変化を歴史的に把握したうえで、福祉国家の役割がボランティアセクターに戻されようとしている、しかしその仕組みや構造、役割分担はどのように構想されるべきか、その時ボランティアセクターは単に国家の下請けとしてではありえない、という。だからこそ、政府とセクターとの話し合いが重要だ、という主張は、構造的変化の必然性を踏まえた新しい仕組みの構想についての、協働を求めるものである。そして、この見解は、ボランティアセクターの政治活動を含む発言力の積極的評価にも繋がっている。このような問題が先進国での国際的に共通の問題であるとして把握されている。日本も当然例外ではない。

また、チャリティコミッションの役割についての見解も、学ぶところが大きい。つまり、政府のもとにあるのではなく、アームズレングス原則をきちんと実現することが重要であり、本質的に政府機関ではなく、セクターの独立性のチャンピオンとして公衆に対する責任を持つべきであるという点である。そして、この点が、重要な争点であるとききちんと意識化されていることは、意味深い。

ちなみに、1995年に公職任命委員制度が導入され、このような委員会の委員について大臣の恣意的な任命を廃するための仕組みが導入されていることも、前提的知識として知っている必要がある。

なお、そのうえで、このチャリティコミッションの存続を含めた危機、つまりボランティアセクターの独立性がまさに恐怖にさらされているという危機意識が、十分に伺われるインタビューであった。

4 非営利団体経営者協会

Association of Chief Executives of Voluntary Organisations

- 訪問日 9月2日(火) 9:30-10:30
- 場 所 Regents Wharf, 8 All Saints Street, London, N1 9RL
- 英国側参加者 ・ Sir Stephen Bubb (Chief Executive)
 ・ Ms. Leeanne Graham (PA to CEO and Office manager)
- URL [http:// www.acevo.org.uk](http://www.acevo.org.uk)
- 執筆担当 中島智人

団体概要

サードセクター経営者協会 (Association of Chief Executives of Voluntary Organisations: ACEVO)は、チャリティの経営者が分野や制度の壁を越えて横断的に集う全国組織である。同協会は、チャリティの経営者に対して、お互いに経験や意見を交流することで親睦と連携を深める場と機会を提供し、自らの経営者としての力量を向上させ次世代の経営者を育てることを支援し、チャリティ経営者の集団として政府・行政や社会に対してセクターの存在価値を主張しさまざまな提言を行っている。

聞き取りの概要

(1) チャリティとキャンペーン(campaigning)との関係

イギリスのチャリティは、常にキャンペーン活動を行ってきた。チャリティの役割として、サービスの提供とキャンペーンとは、その両輪をなすものと考えられており、しかも、これらふたつの役割は一体のものとみなされている。そもそも、チャリティのサービス提供はその受益者の満たされないニーズを代弁するものであり、法や制度の改革を迫るものである。キャンペーンなしにただサービスを提供することは考えられず、これは一世紀にわたってイギリス社会で確立されたものである。しかし、現在、保守党の右翼的な一部やシンクタンクが、チャリティの政治活動を問題視している。

いわゆるロビーイング法(The Transparency of Lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014)が成立し、チャリティは、選挙管理委員会(Electoral Commission)にキャンペーンを行う団体として登録するかどうかの決断が迫られている。ACEVOの会員の多くは、登録はしないと思われる。それは、チャリティによるキャンペーンは特定の政党を支持するものではないからである。しかし、実際に Oxfam への批判があるように、チャリティのキャンペーン活動は攻撃にさらされている。

(2) 政治活動とチャリティ資格について

チャリティは、ふたつのテストをパスしなければならない。ひとつはチャリティの目的にかかわるものであり、もうひとつは政党に関係しない、ということである。問題は、チャリティコミッションのトップや委員の中にチャリティの政治活動を快く思わないものがあるということである。チャリティコミッションは現在、チャリティの年次報告書(annual report)にキャンペーンの支出と政府からの収入を記載することについて、意見聴取(consultation)を行っている。さらに、チャリティコミッションが、ガイダンス「チャリティによるキャンペーンと政治活動(CC9)」を見直そうとしているという噂もある。

このようなチャリティによる政治活動への攻撃は、一般からのチャリティおよび国会議員に対する信頼にその原因があるとの見方が示されている。つまり、チャリティが高い信頼を維持しているのに対して、国会議員に対する信頼は低い。さらに、チャリティが多く、多くの会員を抱えているのと比較して、今日の政党はその党員がかつてないほど減少している。例えば、多くの会員を抱える環境保護チャリティが、環境保護の観点から空港建設に反対すれば、チャリティにとってはその目的を達成するためのキャンペーンでも、政治的な領域に影響をおよぼすことになる。

(3) チャリティコミッションの評価

2006年チャリティ法によって、チャリティコミッションの構造が変わった。かつてのチャリティコミッションの委員長(Chief Charity Commissioner)は独立しており、審査(investigation)の決定権を有していた。しかし、現在、チャリティコミッションの委員長の権限が縮小され、個々の委員(commissioner)がその権限を拡大し、個別のチャリティへの審問権など日常業務での権限が強化されている。

チャリティコミッションに対しては政治的な圧力が強まっている。チャリティコミッションの伝統的なふたつの役割、支援的な役割と規制的な役割のうち、現在のチャリティコミッションは規制的な役割の強化へと進んでいるように見える。しかも、それがチャリティに対する一般の信頼を損なうようなかたちで行われていることが懸念される。

(4) ボランタリー組織と公共サービス改革

現在のキャメロン首相は、公共サービス改革におけるボランタリー組織の役割にあまり関心がないようである。

公共サービス社会的価値法(Public Services (Social Value) Act, 2012)は、とても良い法制度ではあるものの、まだ実践に欠ける。もし、ボランタリー組織がこの法律に反するとして自治体を訴えれば、一般の関心が高まると思われるが、この法律が活用されるようになるにはまだ時間がかかる。

(5) Social Impact Bond の評価

ソーシャル・インパクト・ボンド(social impact bond)は、興味深いが、まだどのような効果があるかは不明である。より重要なのは、ソーシャル・ファイナンス(social finance)である。前政権には、Futurebuilders があつた。公共サービスを担う団体に対して融資を行い、総額 3 億ポンドに達した。ソーシャル・インパクト・ボンド(social impact bond)と言われる取り組みには、実際は債権ではなく助成金のようなものもある。ソーシャル・インパクト・ボンドに限定せず、いかに資金へのアクセスを確保するか考えることが重要である。

感想

昨今、ロビーイング法 (Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014)の成立や、チャリティコミッションのガイダンス、「チャリティによるキャンペーンと政治活動(CC9)」の見直しの議論に見られるように、チャリティにおける政治的活動が注目を浴びている。これに関連して、Sir Stephen Bubb 氏は、チャリティによるキャンペーンを擁護する立場からいろいろな発言を行っている。その発言は、しばしばチャリティの政治活動に不信感をもつ勢力と軋轢を生じさせている。

Sir Stephen Bubb 氏や ACEVO は、例えば、総経費の回収(full cost recovery)の獲得などを通して、従来から公共サービス改革におけるボランティア組織の役割を強調してきており、公共サービスの提供において、ボランティア組織の活躍する余地の拡大と、ボランティアセクターの成長とを考えてきた。チャリティによるキャンペーン活動は、Sir Stephen Bubb 氏が明確に示したように、公共サービスと不可分の関係にあり、それを規制することはチャリティの存在意義を否定することにもつながるため、強い口調でその規制に対して反対しているのであろう。

現在のチャリティコミッションのあり方についての厳しい視点が印象に残った。本来、チャリティコミッションは、チャリティとチャリティ制度の維持を目的として存在する。それが、一部の政治勢力やその影響下にある人たちによってないがしろにされようとしているとの指摘が、強く印象に残った。

5 トラスト・パートナーシップ

The Trust Partnership

- 訪問日 2014 年 9 月 2 日(火) 11:30-12:30
- 場 所 6 Trull Farm Buildings, Tetbury, Gloucestershire GL8 8SQ
(会場 : Naval and Military Club, No.4 St James's Square, London)
- 英国側参加者 ・ Mr. Benjamin Janes (Head of the Trust Partnership)
・ Ms. Yae Wallis (International Governance Administrator)
- URL <http://www.thetrustpartnership.com/>
- 執筆担当 中島智人

団体概要

The Trust Partnership は英国、カナダ、米国において主要な優良株式銘柄(Blue-chip)を保有する顧客に対してソリューションを提供している。その一方で、信託や助成財団に対して、費用効率が高いアウトソーシングプログラム、ガバナンス・資金運用プログラム、投資サポートなどのコンサルタント業務を行いながら公益信託を運用し、チャリティに対しては会計管理サービスを提供している営利組織である。

聞き取りの概要

(1) The Trust Partnership の概要と提供サービス

The Trust Partnership は、株式有限責任会社(company limited by shares: CLS)として、信託や助成財団の支援を行っている。また、グループ会社には、企業の社会貢献活動を支援する TrustCSR、カナダの現地法人で IT にかかわる社会的企業であり Benevity がある。この Benevity は、カナダの B Corporation である。

(2) 法人格の選択理由、コミュニティ利益会社(CIC)の評価

The Trust Partnership は、社会的使命を掲げながら、法的には純粋に営利企業である。Benjamin Janes 氏が株式の 60%を保有し、従業員が 10%、残りを外部投資家が保有する。コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)制度は、社会的使命・価値と利益獲得と併せ持ったものであるものの、資産処分の制限(asset lock)および配当制限(dividend cap)がある。この点から、The Trust Partnership は、CIC ではなく社会的目的を持った純粋な営利企業であることを選択した。The Trust Partnership は、非営利であり、利益を追求することは、雇用を確保し、また社会的目的を遂行するための再投資につながると考えている。

クライアントである信託や助成財団の多くは、チャリティを支援している。CIC が支援に

応募してくることもあるが、その場合は助成規則の変更を迫られる。

一般に、CIC や社会的企業はあまり理解されていない。社会的企業には規則がない。CIC は、資産処分制限があるものの、これも一般には知られていない。新規に企業を立ち上げるのは、そもそも大変なことである。そのうえ資産や配当の制限があるがある場合、投資家が CIC への投資を選択するとは思えない。現在、CIC 規制局では配当制限の見直しについて議論されているが、それは好ましいことである。

感想

社会的目的をもった企業、すなわち社会的企業を経営する立場として、また、支援策の信託や助成財団の目を通して、多様な視点から CIC に対する評価を聞くことができた。

Benjamin Janes 氏は起業家・経営者として、社会的目的と利益にもとづいた動機が合わさることにより、本来の社会的企業としてのパフォーマンスが発揮され则认为している。例え法的には営利企業であっても、そのミッションを明確にし利害関係者との信頼を築けば、法的な規制に頼らなくても社会的企業として認知される、との視点は、起業家ならではの視点である。裏を返せば、たとえ CIC のように法的には社会的企業であっても、活動を通じた信頼を獲得できなければ、社会的企業としての理解と支援は得られないというメッセージであると感じた。

全体を通して、現在の CIC に対しては否定的である。まず、CIC の制度が一般にはあまり認知されていないことがあげられた。また、資産や配当の制限が、投資家の CIC に対する投資意欲をそぐことにつながっている、との懸念である。資産や配当の制限は、積極的に評価するならば、CIC の社会性を担保するものであり、支援的(あるいは慈善的)な資金提供者を引き付けることにつながると考えられる。しかし、Benjamin Janes 氏の主張は、先にも触れたように、社会的企業とは本来、社会的目的と利益獲得動機とが合わさったときに、最高のパフォーマンスを発揮する、というものである。そのため、利益獲得動機が疎外されるような現在の CIC の仕組みは、社会的企業の利点を活用できない、と考えるのであろう。

6 リトルフィッシュシアター

Little Fish Theatre

- 訪問日 2014年9月2日(火) 14:00-15:30
- 場 所 1st Floor, The Forum@Greenwich, Trafalgar Road, London SE10 9EQ
- 英国側参加者 ・ Mr. Alex Cooke (CEO)
・ Ms. Suha Al-Khayyat (Artistic Director)
- URL <http://www.littlefishtheatre.co.uk>
- 執筆担当 中島智人

団体概要

Little Fish Theatre は、ワークショップの講師やプロ・アクターと共に若者の価値を育てる目的で、様々なプログラムを実施しているコミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)である。ロンドン・グリニッジ区に所在し、周辺の区に対してもプログラムを提供している。かつて同所で活動していたチャリティである Big Fish Theatre が創立者の都合により南西イングランドへの移転を余儀なくされたことに伴い、その活動を引き継ぐかたちで Little Fish Theatre が設立された。

聞き取りの概要

(1) Little Fish Theatre の設立経緯、CIC の選択理由

Little Fish Theatre が通常会社法人やチャリティではなく CIC を選択したのは、いくつかの理由がある。ひとつには、資金提供者との関係である。チャリティ時代の主要な資金提供者であった地元自治体が、緊縮財政の影響で予算を削減したときに、新しい資金提供者を探さなければならなかった。CIC であれば、資産の処分制限(asset lock)があるために、Comic Relief や宝くじ(Big Lottery)などに資金申請が可能であることから、CIC を選択した。CIC ではない通常の保証有限責任会社(Company Limited by Guarantee)では、このような助成金を得ることはできない。さらに、株式有限責任会社(Company Limited by Shares)でもないために、配当も行わない。この点も助成財団からの支援を得るためには重要である。

さらに、CIC はチャリティと比較して事務手続きが簡便なことも重要であった。CIC は、年次報告書をチャリティコミッションに提出する必要はない。CIC 規制局への申告は、チャリティのよりもずっと簡易であり、人的資源が限られている Little Fish Theatre にとって事務手続きの軽減は重要である。また、CIC であるならば経営者(取締役)でありながら報酬を得ることができる。チャリティの場合、理事(trustee)は無給であり、報酬を得ながらチャリティをコントロールすることはできない。

現在、Little Fish Theatre には 5 人の取締役がいるが、Alex Cooke 氏、Suha Al-Khayyat 女史の 2 人のみが有給の取締役であり、残りの 3 人は無給である。無給の取締役が、有給の取締役を監視することができ、組織の透明性を確保できると考えている。

CIC であるために資産の処分制限(asset lock)がある。これは、Little Fish Theatre の定款に明記されており、定款には資金は、若者に対する芸術、音楽、ドラマの振興に費やさなければならない旨の記載とともに、Little Fish Theatre の活動を規定している。

法律事務所の支援により、Big Fish Theatre の資産の半分を引き継ぐことができた。これも CIC であるがために可能となったことである。

(2) CIC に対する一般の認識

CIC に対する一般の理解は非常に乏しい。Children in Need や Comic Relief などの助成団体に対してですら、CIC とは何かを説明しなければならない場合がある。最近になってようやく、CIC 保証有限責任会社と CIC 株式有限責任会社との区別が理解された。

チャリティになることは、考えていない。チャリティになれば寄附が期待でき、実際、Little Fish Theatre も寄附を受けているが、年間 1,000 から 2,000 ポンド程度でありそれほど多くはない。現在の規模を維持して活動することにより、質の高いサービスが提供できる。そのためには、CIC が最も適している。

感想

Little Fish Theatre は、CIC であることに満足していることがうかがえるインタビューであった。もともとの母体が Big Fish Theatre というチャリティであることから、その活動との整合性を得るためには資産の処分制限(asset lock)がある CIC との整合性があった。ここでは、資産の処分制限があり配当ができない CIC 保証有限責任会社が、自治体や資金提供者の理解を得るために、有効に働いた。さらに、チャリティと比較して、事務手続きが簡便であること、また、取締役という経営者でありながら報酬が得られることが、重要であった。報酬を得ながら(つまり、生活を維持しながら)経営者として組織の社会的目的を追求できる CIC という形態が、自らの専門性を用いて起業するような人たちにとっては好都合であることがわかった。

7 全英社会的企業協会

Social Enterprise UK

- 訪問日 2014 年 9 月 2 日(火) 16:00-18:00
- 場 所 The Fire Station, 139 Tooley Street, London SE1 2HZ
- 英国側参加者 ・ Mr. Peter Holbrook (Chief Executive)
- URL [http:// www.socialenterprise.org.uk](http://www.socialenterprise.org.uk)
- 執筆担当 中島智人

団体概要

Social Enterprise UK は社会的企業のアンブレラ組織である。その会員には、企業、チャリティ、公共機関がふくまれ、社会的企業セクターを代表してキャンペーンやロビー活動、社会的企業の動きについての調査、社会的企業間のネットワーク支援、営利企業を社会的企業に呼び込む活動などを行っている。

聞き取りの概要

(1) Social Enterprise UK の概要

全英社会的企業協会(Social Enterprise UK)は、2002 年、Social Enterprise Coalition の名称変更により誕生した団体である。イギリスにおける社会的企業のアンブレラ組織として、社会的企業振興のための活動を行っている。

現在、会費を支払っている会員が 1,000 団体あり、社会的企業のほか、自治体を含む公的機関、ハウジングアソシエーション、チャリティ、コミュニティ団体、一般企業とさまざまである。他に、会費を支払わない準会員が 8,000 団体ほどある。

Social Enterprise UK は、コミュニティ利益会社(Community Interest Company)として登録されている保証有限責任会社であり、会員によって所有されているともいえる。それは、会員が取締役を選び、会員が動議を提案でき、また臨時総会を請求できる。その意味で、会員は株式を所有しなくても、この組織を支配しているのと考えられるのである。

現在、Social Enterprise UK の会員の約 40%がチャリティである。CIC は 25%から 30%程度である。

(2) 社会的企業の現状

社会的企業について言及しなければならないことは、社会的企業と認識しなくても多くの社会的企業的な活動が世の中にはあふれているということである。実際、今日、成功しているとみなされているチャリティの多くは取引活動をから多くの収入を得ている。実際、Social Enterprise UK の会員の半数はチャリティである。チャリティにおける社会的企業

は年々増加している。

また、公共セクターの社会的企業も重要となっている。労働党、保守党どちらの政府でも、国民保健サービス(NHS)や社会福祉、若者向けサービスの分野で担当者が社会的企業を設立する政策が進められた。

社会的企業を起業手段として活用することも年々増加している。多くの若者が、社会やコミュニティとの関係を重視したビジネスに関心を持っており、社会的企業がその受け皿となっている。また、企業のやり方に不満を持つ一般消費者が、社会的企業を立ち上げる場合もある。

ソーシャル・インパクト・ボンド(social impact bond)に見られる社会的投資も、社会的企業分野での成長のひとつである。

(3) 社会的企業の定義

現在、政府によれば 18 万の社会的企業があるといわれる。そこでは、200 万人の雇用があることから、イギリス人の 15 人に 1 人は社会的企業セクターで働いていることになる。社会的企業は、「第一に社会的目的を有していること」、「社会的課題に対処するために存在していること」、「社会的使命が定款などに明記されていること」、「最低利益の 50%を社会的使命の達成に再投資すること」、「(チャリティのように)誰にも所有されないか、あるいはスタッフや受益者などの利害関係者によって所有されること」から判断される。この 5 つの特徴は、現在では EU の社会的企業の定義ともなっている。

イギリスでは、社会的企業の法的定義はない、言われるが、これは正しくもあり間違いでもある。確かに、社会的企業を定義するような一義的な法制度はない。しかし、ある種の法制度には、社会的企業への言及がある。例えば、2012 年医療およびソーシャル・ケア法(Health and Social Care Act 2012)には社会的企業についての言及がある。同様に、社会的投資税額控除(Social Investment Tax Relief: SITR)にも社会的企業を定義している。ここでは、CIC、コミュニティ利益組合(Community Benefit Society)で資産処分制限(asset lock)を有するもの、チャリティが社会的企業としての定義を満たしているとされる。

(4) 公共サービスと社会的企業(Public Services (Social Value) Act 2012 の評価を中心に)

Social Enterprise UK は、公共サービス社会的価値法(Public Services (Social Value) Act, 2012)の成立に深くかかわっており、政府から Peter Holbrook 氏への感謝状が贈られている。

この法律は、成立からまだ 2 年しか経っていないものの、その成果は肯定的である。Social Enterprise UK の調査によれば、政府資金の節減、革新、社会的利益、企業と市民との関係などに成果が表れている。

現在の法律は、サービスのみに適用され製品は対象外である。Social Enterprise UK では、この法律の対象をサービスだけではなく製品も含めるよう拡大するよう働き掛けてお

り、保守党、労働党、自由民主党の一部議員の指示を取り付けている。

社会的価値は、ソーシャル・インパクト・ボンドの範囲を超えたものであり、より広範なものである。

(5) チャリティと社会的企業

チャリティは、ますます政府資金以外の資金の重要性を認識し始めている。事業活動からの収入を得られるような投資を行っており、それが、政府からの独立を得ることにつながると考えているのである。

社会的企業が一般に受け入れられるためには、単に社会的使命を有していることだけでは不十分である。その製品やサービスが品質的に優れていることが求められる。

(6) 公共セクターにおける社会的企業

公共セクターの社会的企業(Public Sector Mutuals)の95%がCICであり、かつ多くが株式有限責任会社(Company Limited by Shares)を選択している。制度上配当分配が可能ではあるが必須ではないことから、多くの相互組合(mutuals)では配当をしていない。ただ、将来に配当の可能性を残すためにも、保証有限責任会社(Company Limited by Guarantee)ではなく株式有限責任会社を選択している。

感想

Peter Holbrook 氏の社会的企業に対する熱意が感じられるインタビューであった。Peter Holbrook 氏にとって、資産処分制限は社会的企業にとって極めて重要だという。したがって、CIC での配当制限の規制緩和は、あまり好ましいものとは受け止めていないようであった。多くのチャリティが Social Enterprise UK の会員となっているように、イギリス社会では「社会的なもの」と「私益」とはなかなか結びつけるのが困難であるのかもしれない。近年、チャリティが社会的企業的な活動を積極的に取り入れ、収入源を多様化している現象をみても、イギリスにおける現実的には社会的企業的な活動の主要な担い手は、チャリティと言えるだろう。

一方で、起業手段として社会的企業を選択する若者についても言及があった。社会的課題に関心のある若者が増えていることを反映しているとのことだが、市民社会セクター全体に起業家精神をもたらすものとしての期待が感じられた。

8 コミュニティ利益会社規制局

Office of the Regulator of Community Interest Companies

- 訪問日 2014 年 9 月 3 日(水) 13:00-15:00
- 場 所 Companies House, Crown Way, Cardiff CF14 3UZ
- 英国側参加者 ・ Mr Phillip Horrell (Policy Manager)
・ Ms Marilyn Liddon (Case Manager)
・ Ms Natalie Westgarth (Operational Support Officer)
- URL <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-regulator-of-community-interest-companies>
- 執筆担当 中島智人

団体概要

Office of the Regulator of Community Interest Companies(CIC 規制局)は、コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)の規制機関である。CIC は会社法にもとづく制度であり、チャリティ制度とは異なり、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド全てに適用されることから、CIC 規制局もイギリス全土を管轄する。チャリティコミッションが特定の省庁から独立した組織であるのに対して CIC 規制局は、ビジネス・イノベーション・職業技能省(Department for Business, Innovation and Skills : BIS)傘下の政府機関である。ウェールズにある Companies House(会社登記所)の中に所在する。

CIC Regulator である Sara Burgess 女史、およびそれを支える 6 名のスタッフからなる小規模な組織である。

聞き取りの概要

(1) CIC 制度の概要と CIC 規制の現状

CIC 制度は、チャリティとも営利企業とも異なる社会的企業の法的形態である。株主や会員の価値の最大化ではなく、コミュニティの利益のために活動する。労働党政権によって創設された CIC と、CIC 規制機関としての CIC Regulator は、現政権にも引き継がれている。CIC は、政党横断的な支援を得ている。

CIC を規定する法制度は、2004 年監査、調査およびコミュニティ企業法(The Companies Audit Investigation and Community Enterprise Act of 2004) 及び 2005 年コミュニティ利益会社規則(Community Interest Company Regulations 2005)であり、2005 年 7 月 1 日に施行された。

(2) CIC 規制局の責務

CIC 規制局の責務は、「(CIC の)申請と解散手続き」「月刊、季刊、年刊報告書の作成」「年次コミュニティ利益報告書および財務諸表の情報の照合」「苦情処理」「規制局の予算管理」「CIC ウェブサイトの管理」「CIC ブランドに関するセミナーの参加・実施」「電話・電子メールによる質問処理」があげられる。

(3) CIC とは何か

CIC は、基本的には会社法に規定された通常の会社である。それに加えて、CIC 規制にも従う。保証有限責任会社(company limited by guarantee: CLG)、もしくは株式有限責任会社(company limited by shares: CLS)を基本に、コミュニティ利益(community interest)を持つ。現在、およそ 80%の CIC は保証有限責任会社であり、株式有限責任会社は 20%である。株式有限責任会社は、配当制限が課せられる。

従来、チャリティは常に保証有限責任会社であった。チャリティは非営利、企業は営利という構図を変革すべく、株式有限責任会社であり利益をあげてその利益の配当が可能ながらもコミュニティの利益を推し進めるような組織を作ろうとした。「利益は汚い、しかし、CIC に関する限りそうではない」というような状況である。

CIC は、年次コミュニティ利益報告書(Annual Community Interest Report)を提出しなければならない。提出された報告書は、会社登記所(Companies House)のウェブサイトから閲覧することができる。CIC 規制局では、すべての年次報告書を実際に確認し、CIC がコミュニティの利益のために活動を行っているかを分析している。5,000 から 6,000 の報告書を一度に処理することになる。

(4) CIC とチャリティとの違い

チャリティと CIC との大きな違いは、チャリティの方がより強い規制があるということである。チャリティは理事会によって運営されるのに対して、CIC は一人の取締役でも経営は可能である。これは、意思決定の自由度につながる。CIC にはチャリティにあるような税制優遇はない。しかし、社会的投資税額控除(Social Investment Tax Relief: SITR)は、CIC への投資も対象となっている。

CIC では、取締役への報酬の支払いが可能である。CIC を立ち上げ、取締役となり、そこから報酬を得ることができる。多くの CIC は小規模で、起業家が経営のすべてを担い、そこから必要な報酬を得ている。

CIC は、チャリティよりもずっと柔軟な仕組みである。例えば、CIC はその目的を必要に応じて変更することができる。この場合、CIC は CIC 規制局に変更のための情報を提供し、CIC 規制局が妥当と認めればその目的を変更し、場合によっては目的を達成するために定款の変更もできる。

コミュニティ利益テストは、「通常人(reasonable person)テスト」であり、「ライトタッ

チ」の規制は本当に必要なときのみ規制局の権限を用いることにある。

実際には、年次報告書において、コミュニティの利益に対する貢献や剰余金の使途について確認し、CICが継続してコミュニティの利益に貢献しているかどうかを確認している。

コミュニティ利益テストは、チャリティにおける公益増進テスト(public benefit test)と比較してより簡便で、時間もかからない。しかし、資金獲得そのものを目的としたり、政府・自治体の政策に反対することを目的としたりする活動はコミュニティ利益テストを満たすことはできない。

CIC Regulator(すなわち、Sara Burgess 女史)の職務は、CIC ブランドを発展させ、CIC になろうとする企業にガイダンスと支援を提供することである。CIC 規制局としては、およそ 90%から 95%の申請に承認を与えおり、CIC になることは難しいことではない。

(5) チャリティコミッションと CIC 規制局との違い

現在の CIC Regulator である Sara Burgess 女史は、2008 年に二代目の CIC Regulator として就任している。通常、3 年の任期だが彼女の場合、2 度の延長を経て、来年(2015 年)9 月まで現在の職務を継続する予定である。Sara Burgess 女史は、もともと著名なチャリティである Children in Need で働いており、チャリティでの経験も持ち合わせている。

チャリティコミッションでは、しばしば政党政治が持ち込まれて問題になることがある。しかし、CIC に関しては政党横断的な支持を得ていることから、政党間の争いが持ち込まれることはない。

チャリティコミッションが特定の省庁に属さない政府機関なのに対し、CIC 規制局は BIS(ビジネス・イノベーション・職業技能省)の下にある。実際、ビジネス・イノベーション・技能省(Department for Business, Innovation and Skills: BIS)大臣が CIC Regulator を任命するものの、大臣の影響を受けたとは思っていない。CIC Regulator は独立して責務を果たしており、政府や政権政党から影響を受けていない。

感想

CIC は、労働党政権下 2002 年に発表された、「Private Action, Public Benefit」もとを発し、労働党政権から現在の保守党・自由民主党連立政権においても、政府の強い支持を得ていることがわかった。CIC Regulator やそのスタッフは、徹底して CIC における政治的な活動を排除する姿勢がうかがえる。CIC はあくまで会社組織であり、ビジネスを行うものである。政治的、イデオロギー的な価値観にとらわれることなく、コミュニティの利益と必要な利益の獲得に徹する姿勢が、現在の CIC ブランドを作っているものと思われる。

CIC 規制局の CIC に対するアプローチは、チャリティコミッションのチャリティのそれと比較して「ライトタッチ」と言われる。CIC の振興という意識から、コミュニティ利益テストやコミュニティ利益年次報告書の扱いは、形式的なものではないかと予想していた。しかし、実際は、すべての年次報告書に目を通し、CIC がコミュニティの利益を満たして

いるか実際に確認を行っていることとの説明があり、限られた人員で相当量の仕事をこなしていることが分かった。

9 ウェールズ・ボランティア活動協議会

Wales Council for Voluntary Action

- 訪問日 9月3日(水) 16:00-18:00
- 場 所 Baltic House, Mount Stuart Square, Cardiff CF14 3UZ
- 英国側参加者 ・ Mr Jarrold (Acting Chief Executive)
・ Mr Phillip Horrell (Policy Manager)
- URL <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-regulator-of-community-interest-companies>
- 執筆者 中島智人

団体概要

ウェールズ・ボランティア活動協議会(Wales Council for Voluntary Action: WCVA)は、ウェールズにおけるボランティア組織のアンプレラ組織である。イングランドにおける全国ボランティア組織協議会(National Council for Voluntary Organisations: NCVO)と同様の組織であり、およそ 3,000 団体の会員を持つ。

聞き取りの概要

(1) ウェールズにおける地方分権とボランティアセクター政策

ウェールズでは、1998 年のウェールズ議会(National Assembly for Wales)の創設以来、常に労働党が第一党であり、単独もしくは連立政権を形成している。現在、ウェールズのボランティアセクターは、中央の連立政権とウェールズの労働党政権と、別々の政権のもとでの活動を強いられており、とりわけ、分権化されていない福祉給付、司法、保護観察などの分野と、教育、住宅、医療、社会サービスなど分権化された分野の双方で活動する団体は難しい対応を迫られている。

中央政府の「Big Society」政策は、ウェールズではあまり重視されていない。これは、ウェールズの労働党政権の姿勢が反映されているが、連立政権から見るとウェールズのボランティアセクターは Big Society 政策の協力的ではないと映るかもしれない。

ウェールズ議会があること自体は、ボランティアセクターにとって好ましい状況を作り出している。ウェールズ議会の議員には、事務局長や理事としてボランティア組織にかかわっていた人たちがいる。例えば、財務大臣は、WCVA の副理事長でもあった。

(2) ウェールズ政府とボランティアセクターとの関係

ウェールズには、政府とボランティアセクターとの関係を規定する「Voluntary Sector Scheme」がある。これは、ウェールズ政府法(Government of Wales Act 1998)に規定されており、政府がボランティアセクターとの協働について明らかにする責務を有している。

ウェールズのボランティアセクターを代表する WCVA は、大臣を含む政府高官と定期的に意見交換を行う機会がある。

(3) ウェールズにおけるチャリティコミッションとの関係とチャリティ法の評価

チャリティコミッションは自分たちの責務を、規制と支援とにあると考えているようだが、WCVA では常にその責務は規制にあるべきと考えている。ウェールズでは、一般の人々は、WCVA とチャリティコミッションの責務を混同することがあり、WCVA に対してチャリティコミッションの責務を期待することがある。事務所があるとはいえ、ウェールズでのチャリティコミッションの存在は、WCVA と比較して小さすぎるのである。

(4) ウェールズの地方自治体との関係

ウェールズにおけるボランティアセクターと地方自治体との関係に関していえば、ウェールズではイングランドよりも長く補助金が続いた。1980 から 90 年代の保守党政権時代に小さな政府が志向され、アウトソーシングが行われたが、ウェールズではあまり積極的に取り入れられなかった経緯がある。現在でも、多くの地方自治体が地域での主要なサービス提供者であり、雇用者でもある。

現在、多くの補助金があるが条件が厳しくなっている。しかし、公共サービスはそのコミュニティとの関係が重要であり、パートナー組織に対する「投資文化」を促進するような方向へ移行する必要がある。単なる競争入札では、コミュニティに貢献するような組織との協働は期待できない。

資金提供環境は、補助金であるにせよ、ひとつの大きなものとなっている。ボランティア組織は、共同提案や合併などの対応が求められている。

(5) 資金提供者としての WCVA

NCVO やスコットランド・ボランティア組織協議会(Scottish Council for Voluntary Organizations: SCVO)と比較して、WCVA は資金提供者としての役割をより強く持っている。宝くじからの資金もあるが、多くはヨーロッパからの資金提供にもとづいている。1990 年代以来、ウェールズではヨーロッパの資金(European Regional Development Fund: ERDF)を活用してきた。しかし、今世紀に入ると少額の資金がなくなり、申請しづらくなってしまった。そこで、4,500 万ポンドのヨーロッパからの資金をもとに、6 年間のプロジェクトを立ち上げた。このプロジェクトでは、WCVA が資金への接続者として機能した。この資金は補助金ではなく融資である。

感想

ウェールズは、地方分権という意味ではイギリスの中で特殊な位置にある。地方分権の中で、WCVA が中央政府、あるいは欧州委員会との適度な距離を保ちつつ、ウェールズ議

会と緊張があるものの良好な関係を構築していきていることが、聞き取り調査の中からもうかがえた。政策的な意思決定を行う議員や政府担当者と日常的な意見交換を行い、また、地方自治体や一般の人たちのニーズを会員団体や支援先団体から取り入れる姿勢は、政治的に複雑な環境にあるからこそ、ボランティア組織やその受益者の利益に徹した、より実務的な対応を取ることができるのではないだろうか。

10 チャリティコミッション（イングランド&ウェールズ）

Charity Commission for England and Wales

- 訪問日 9月4日(木) 09:30-11:30
- 場 所 1 Drummond Gate, London SW1V 2QW
- 英国側参加者 ・ Mr. Kenneth Dibble (Director, International Programme)
・ Mr. Stephen Roberts (Head of Legal Policy and Litigation)
・ Ms. Dilek Aydin
- URL <http://www.charitycommission.gov.uk/>
- 執筆担当 溜箭将之

団体概要

チャリティコミッション(Charity Commission for England and Wales)は、イングランド及びウェールズを管轄する政府から独立したチャリティの登録・規制機関(1853年設立)で、2014年現在16万団体のチャリティが登録されている。5名の委員からなり、事務局スタッフは約450名。登録事務のほか助言・指導・監督も行っている。

聞き取りの概要

訪問した9月4日は、7月15日に市民社会担当大臣に就任した Brooks Newmark 氏が、チャリティは政治活動にうつつを抜かしていないで、家で編み物をしていればよいと発言したのがガーディアン紙に報じられた9月3日の翌日だった⁵⁵⁵。チャリティコミッションでは、Kenneth Dibble 氏と Stephen Roberts 氏がプレゼンテーションと質問への回答の対応してくれたが、会合はこの大臣発言の話題から始まった。

大臣発言は、チャリティ関係者の間で、現政権がチャリティセクターに懐疑的であり、特に保守党の一部の議員は否定的であるという理解が広がっている中でのものだった。チャリティコミッションも、チャリティ悪用に対する対応が不十分だとの批判が高まっている中での訪問だったので、Dibble 氏と Roberts 氏も慎重に言葉を選びながらの回答だった。

(1) チャリティコミッションの歴史と現状

チャリティコミッションは1853年に設立された。それ以降の歴史の中で、多面的な役割を負うに至っている。1853年の設立は、宗教系チャリティのスキャンダルがきっかけだったので、チャリティコミッションは規制機関としての役割を与えられた。そこからコミッションは支援機関としての役割を期待されるようになり、また1960年以降は登録簿を管理

⁵⁵⁵ Rowena Mason, 'Charities should stick to knitting and keep out of politics, says MP' The Guardian, Wednesday 3 September 2014.

する役割を与えられるに至った。この規制と支援という、時には相反する役割が、今日のチャリティコミッションを取り巻く困難の背景にある。

(2) 近年の課題

近年の最重要課題の一つが、チャリティの悪用への対応である。イングランドのチャリティセクターは成熟したものであり、セクターは多額の資金を動かしている。多くの資金のあるところには、違法行為も伴うもので、とりわけ今日のイギリス国内のチャリティセクターは、資金源の縮小という現実にも対応しなければならない。加えて、国際的な人道支援についてイギリスは重要な立場にある。中東へのチャリティの資金の流れが、テロリズムに流れないかは、重要な関心事である。

こうしたなかで、チャリティ悪用は、必ずしもチャリティ部門に広くみられるとは思われない。このため、チャリティコミッションとして特に注意すべきところに資源を投入し、他方でリスクの相対的に小さいところでは、規制を軽くすることも必要になる。また支援機能もオンラインでアクセスしやすくしてある。

近年、チャリティコミッションは会計検査院(National Audit Office: NAO)の報告書において批判を受けた。その批判の内容をすべて認めるわけではないが、規制機能を強化すべきとの見解を受けて、コミッションとしても起草を強化してゆくつもりでいる。NAOの批判では、CUP Trust というチャリティによる悪用の事例がとくに取り上げられた。ただ、これはやや特殊な事案でもあった。このチャリティの掲げた慈善目的は全く問題のないものだった。しかしその活動は違法性の高いもので、極めてアグレッシブな節税・脱税行為を行っていた。特に歳入関税局(Her Majesty's Revenue and Custom (HMRC))は、近年税收の確保のために強硬な立場をとる傾向にあり、その中で CUP Trust の事例は特に注目を浴びることとなった。

2006 年のチャリティ法でチャリティ審判所が設立されたこともあり、チャリティコミッションとしては、人権保障と法令遵守を旨としつつ、規制も強化してゆかなければならない。

(3) Charitable Incorporated Organisation (CIO)について

Stephen Roberts 氏から説明があった。

公益法人(Community Interest Company: CIO)は、イギリスの非営利組織に法人格を与えつつ、有限責任を認めるもので、2006 年チャリティ法で導入された。中小規模のチャリティにとっては、チャリティコミッションに加え会社登記所(Companies House)に登録し、両方に年次報告書を提出する手間を省けるなどのメリットがある。他方で、大規模チャリティにとっては、CIO の形式的には担保の登録ができないなどの限界がある。こうした事情から、CIO は大規模チャリティには必ずしも向いておらず、中小規模のチャリティによる利用が中心になると思われる。

チャリティコミッションとして CIO を特段に促進するかというと、中立の立場である(ニュアンスとしては否定的な印象を受けた)。チャリティコミッションとしては、2006 年チャリティ法による CIO 導入後、具体的な規則制定に向けて CIO の設立から精算まで設計した。しかし、従来の会社法制が長年の判例の集積によって具体的な問題に対する答えが明らかになっているのに比べると、CIC では明らかでない要素が多い。ロンドンの有力な弁護士の間でも、CIO の利用について消極的な見解が少なくない。

CIO の実施においては、スコットランドのほうがイングランドに先行した。その利用も、スコットランドの方が活発であるようだ。その要因としては、スコットランドの CIO 法制がシンプルであることが大きい。ただし、イングランド側からみると、精算についての規定が欠けているなど、不明瞭なところが多いように見受けられる。

(4) チャリティによる政治活動

チャリティによる政治活動がどこまで許されるかについては、チャリティコミッションがガイダンス CC9 を出してきた。これがチャリティコミッションとしての公式の立場である。CC9 も、これまで数次の改訂がなされる中で、徐々に政治活動の許容される余地が緩められてきた。現段階の 2006 年の CC9 も、かなり広く政治活動を認めるものである。

重要な判例としては、1982 年の *McGovern v Attorney General* 事件 があって、そこでは国際人権救援機構(Amnesty International)が、チャリティとしての法的地位は認められないとされた。海外で不当に逮捕された「良心の囚人 prisoners of conscience」の解放という目的が政治的であり、もっぱらチャリティを目的することの要件を満たさないとされたからである。しかし、これもかなり以前の判例であり、不明確なところが多い。

CC9 の立場に対しては、政治の場でも批判があるのは確かである。一方では、チャリティが重要な社会的問題を明確にする役割を果たすべきだとの見解がある一方で、チャリティは政治活動にうつつを抜かしていないで、慈善的なサービスを提供することに尽力すべきであるという議論もある。この議論が近年特に政治的に注目を浴びているのは、この論点についての大臣の発言が新聞で大きく取り上げられることから明らかである。また、来年に向けてイギリス政治は選挙の時期になり、チャリティコミッションとしても注意しなければならない。

チャリティの年次報告書に、政治的活動にかけた支出を記載するように求める規則も、ホジソン報告書(Hodgson report)に基づくものであるが、チャリティセクターから批判があることは承知している。

(5) チャリティコミッションの権限の増強

チャリティコミッションの権限は、全般的に 1960 年の立法に由来するものであり、1992 年、2006 年に加えられた。これらの権限は、原則としてチャリティの活動の合法性は信頼できる存在であるとの立場から設計されている。これらの権限が与えられたのは、金銭的

なチャリティ悪用に対応するためであって、テロリズムなどの違法活動に対応するために十分な権限が与えられていたとはいいいにくい。

必要な権限の拡充を行うために、現在パブリックコメントが行われている。チャリティコミッションは立法に向けた活動をする立場にないが、この問題について政策決定を担当している市民社会局(Office for Civil Society)と緊密に連携している。内容的にはほぼ合意が取れているので、今後の立法過程に乗ることになる。

(6) Human Dignity Trust 事件と審判所

Human Dignity Trust 事件は、海外においてホモセクシュアルやレズビアンの人権を確立するために設立された団体の、チャリティとしての地位をめぐる争われた事件である。チャリティコミッションとしては、Human Dignity Trust の目的が曖昧でチャリティ目的が明確でないこと、また外国における法の変革を目指すことから政治目的を有しているといわざるを得ないことから、チャリティ認定を行うことができないとの立場をとったが、この判断は審判所で覆された。

審判所の判断についてコメントは控える。ただし、McGovern 事件は 1982 年の事件であり、その後に 1998 年人権法の制定などがあり、チャリティの政治的活動や人権に関する法分野は、再検討の余地があるともいえる。政治的活動についてチャリティコミッションの立場を示したガイドライン CC9 と人権について扱った RR12 の関係も検討の余地がある。

(7) チャリティコミッションの政治的中立性

チャリティコミッションは行政府から独立した政府機関(Non-ministerial government department)の地位を与えられており、内閣や政府からコントロールを受けることはない。現在のコミッションの長を務める William Shawcross 委員長が政党政治的な観点をもちこんでいる、と批判されることがある。しかし、そうした批判は、2006 年から 12 年にかけてコミッションの長を務めた Dame Suzi Leather 女史が、着任前の労働党政治とのかかわりで批判を受けたところから始まった。法的に独立性を認められていても、外からの印象としての政治性はいかんともしがたいものがある。

感想

Kenneth Dibble 氏は、2003 年から 4 代のチャリティコミッション長の下で Chief Legal Adviser、Head of the Legal Service を務められている。2 時間余りにわたって Stephen Roberts 氏とともに丁寧に受け答えをされていた Kenneth Dibble 氏であったが、最後に岡本先生の質問から話題が政治的中立性に移ったところで、時間が押していたこともあったが、やや唐突に話を切り上げられたように印象を受けた。そのようなところからも、チャリティコミッションが業務執行の上でも、政治的にも難しい状況に置かれている状況が感じられるように思われた。

チャリティコミッション

William Shawcross 委員長(Chief Commissioner)との会談記録

日時 2014 年 9 月 5 日 14:00-14:40

場所 Charity Commission for England and Wales, 1 Drummond Gate,
London SW1V 2QW

陪席 Mr. Kenneth Dibble (Director, International Programme)

当方 太田委員

Shawcross 氏(以下 S) : 公益法人協会とはどんなことをしている団体か。

太田(以下 O) : 公益法人協会について紹介、NCVO とは長年の兄弟関係にあることなど。前任の Dame Suzi Leather 委員長を日本に招き日英 NPO シンポジウムを開催したこともある。私自身チャリティコミッションには 1973 年以来 4 回目の訪問。

S: NCVO の Sir Stuart Etherington 理事長は友人、ただ時々政府やチャリティコミッションの批判はするが。日本のチャリティ制度はどうなっているのか。

O: 日本の非営利法人制度、特に公益法人制度及び日本でもチャリティコミッションに範をとった公益認定等委員会が誕生したことなど。

S: ① それは興味深いことだ。今後色々協議する機会があるかもしれない。

ところで、私は 2002 年 10 月に就任したが、国会では労働党は反対であった。就任早々、議会の会計検査院(National Audit Office)から CUP Trust 事件に関して、チャリティコミッションの対応が甘すぎるという手厳しい批判があり、その対策が最初の仕事であった。もちろんこの不祥事件は私の就任前に起こったことだが。

また、本年 6 月新しく女性の CEO を事務局トップとして任命した。彼女はチャリティの経験はあまりないが、コンサル事務所等でのマネジメント経験は素晴らしい。

② 従来チャリティコミッションの予算は 3 千万ポンドぐらいだったが、緊縮財政のあおりで現在は 2 千万ポンドに減らされた、人員も半数近くに減らされた。こうなるとチャリティコミッションの役割はチャリティの規制監督という側面と、支援育成という側面があることは承知しているが、勢い前者に重点を置かざるを得ないのが実情だ。

③ チャリティの政治的活動については、英国でもいろいろ議論のあるところだが日本ではどうか。

O: 日本尊厳死協会の不認定事案について説明。公益法人協会としては不適切な処分であるとし、意見書を公益認定等委員会に提出した経緯を説明。

英国では尊厳死を普及する組織はあるか、あるとすればチャリティ登録はされているのか。

Kenneth Dibble 氏 (Director, International Programme): 英国でも同様の団体があるがチャリティ申請は今のところない。

S: 日本にはベトナム戦争の従軍記者として行ったことがある。その後は 1, 2 度行ったことがあるがあまり記憶がない。

会談終了後、同氏が公式伝記執筆者として執筆した英国王 George VI の王妃(現エリザベス女王の母)の伝記「*Queen Elizabeth The Queen Mother: The Official Biography* (2009)」の贈呈を受けた。

11 内閣府市民社会局／第1次不服審判所(チャリティ)

Office for Civil Society / First-Tire Tribunal (Charity)

- 訪問日 9月4日(木) 13:30-15:30
- 場 所 HM Treasury 1F, Horse Guard Road, London SW1A 2HQ
- 英国側参加者 ・ Mr. Ben Harrison (Policy Manager in the Office for Civil Society)
・ Ms. Elizabeth Jacobs (Cabinet Office)
- URL <http://www.charitycommission.gov.uk/>
- 執筆担当 岡本仁宏、溜箭将之

団体概要

内閣府市民社会局(The Office for Civil Society: OCS)はチャリティ、地域団体、社会的企業、ボランティア団体、協同組合などに対する支援を目的に内閣府において2010年に設置された(前身は2006年5月に発足した内閣府サードセクター局(The Office of the Third Sector: OTS)。第1次不服審判所(First-Tire Tribunal)は、様々な分野の不服審判所があり、まだ歴史が浅いチャリティ不服審判所はLeicester市にある。今回は市民社会局(OCS)に常駐する第1次不服審判所の職員からお話を聞く機会も得ることができた。

聞き取りの概要

市民社会局(OCS)は、労働党政権の「the third sector」という言葉を嫌って新しい言葉を担当部局に与えた。キャメロン政権のビッグソサイエティ政策においては、重要な役割を果たす部署である。また、チャリティ法の起案もこの部局が中心であり、その意味でもイギリスのチャリティ行政の中心にあたる非常に重要な部局ということができる。

サードセクター局(OTS)から市民社会局(OCS)へと名称が変更されたが、対象はこれまでどおりチャリティ、社会的企業、労働組合などであり変わらない。コーリッショングバメント(coalition government)の以前の政権との違いについては、先の政権下では、たくさんプログラムがあり公金の使用が行われたが、現政権のもとでは、使える資金も少ないので、資金を流すソーシャル・インパクト・ボンド(social impact bond)などの革新的方法を使用して、セクターの独立性を高めるようにしている点が挙げられる。ただし、他の部局の予算よりは減らされていない。コミュニティに対し権力を与えるという点では、哲学的変化もある。出発点として、人々が自分たちで家族やコミュニティの自立を行うべきである、というのが前提になっており、国家はそれを手伝うというスタンスであり、そこが違う。いかにコミュニティと協力するかが重要。例えば、多くの地方の図書館などでは、地方政府の運営から離れて、ボランティアが運営をしている。フリースクールでも働いている。病院ではこの形はそのままではうまくいかないが、より病院が緊急の重要な事例に

集中できるようにするには、ある程度利用できるだろう。

次の 2015 年の選挙では、現時点では、チャリティ政策は主要な争点ではないようであるが、今後のことは分からない。

2006 年法のレビューであるホジソン報告(Hodgson report)に対する政府の対応については、すでに実施されているものもあるが、現在、チャリティコミッションのチャリティに対する規制権限を強化する法案を準備中である。まだ、議会の委員会での議論に載る前の段階であるが、選挙後の議会で議論されることになるだろう。

政府としては、政党政治に関わらないかぎりには、チャリティがキャンペーンに参加することを支持している。確かに、議員の中には、チャリティが政治活動に一般的に参加すべきでないと考えている人々もいるが、それは政府の立場ではない。ロビーイング法(Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014)は、チャリティの政党政治、特定の候補者に対する政治をのみ規制するものである。会計検査院(National Audit Office: NAO)の指摘もあったが、チャリティの悪用に対する規制の必要は明らかであり、透明性を高めることについても異論がない。政治活動に関する費用の報告についてのチャリティコミッションの検討は、これが可能かについてのパブリックコメントの段階である。CC9 について、また法的な政治活動の規制についての変更は予定していない。

チャリティコミッションについては、会計検査院 (NAO)の厳しいレポートがでたが、新しい委員長や委員が入ってきて、新しい文化や方法がもたらされる可能性はある。チャリティコミッションが、個別のチャリティに対して多くのアドバイス等を個別にする方法ではなく、ウェブサイトでのアドバイスはするが、それ以上は控え、チャリティにもっと自由を与えその上でより厳しい規制をする方向で考えている。法的権限もその方向での変更を考えている。チャリティコミッションは、16 万 3 千の組織、90 万の理事など膨大な情報を持っている。これらの情報を使って、先取りしてチャリティの悪用を防ぐことができるはずである。チャリティコミッションを含めどんな組織でもお金がないからということは簡単だが、そういう問題であるとはいえない。具体的に、現在持っている情報を規制に積極的に使う等の点では協力して支援している。チャリティコミッションは、我々が考えているよりも強い権限を望むかもしれないが、まだ現在の権限自体も十分に使えていない。現在考えている規制権限の強化案としては、理事としては妥当ではない人間の排除、不適切な理事の排除、公式の警告などを考えている。財務的な問題や税金逃れ、不正などが主要な問題、テロやイスラム過激派の問題にも適用できるだろう。

チャリティの状況について、全体として悪化しているというデータはない。問題となってきた個々の事例についての対応ができるようにするというのが、規制権限の強化等についての現状認識である。

チャリティコミッションの独立性については、政府として尊重しているし重要だと考えている。たとえ大臣がチャリティコミッションの決定を嫌ってもそれを尊重するという点

では、当然のことと考えている。ただし、議会がチャリティコミッションの委員長等の人事により強い影響を持つよう担っているというのは事実であろう。

チャリティ自体が、政党政治という意味ではないが、政治により強く関与するようになっている。そのことがチャリティコミッションと政府の距離についての関心を呼んでいるのではないか。コミッション自体は独立性が保持されている。

コンパクト(Compact)については、2010 年の見直し以後は、関与の意味が違ってきている。以前はリジッドだったし行政を批判するような一方的な形で使われることが大きかったが、現在は、原則としての意義を重視して、より柔軟で効率的になったと考えている。いろいろな形で対話をしながら、またコンパクトボイス(Compact Voice)の協力も得ながら行われている。

チャリティの独立についての議論については、もしお金の出所が多様化していなければ、一般的には自己検閲してしまう傾向があるだろう。インデペンデンス・パネル(Independence Panel)の批判は当たっているところもあるが、政治的な中傷である部分もあると思う。

不服審判所の概要については、チャリティコミッションの作っているパンフレットが大変良くできているので参考にしてほしい。

この制度は導入されてから、自分も司法省のスタッフとともにその立ち上げに関わっていたが、2008 年 4 月に導入されて以来、年間 30 ケースぐらいを予想していたがそれより少なかった。チャリティにとって、コストが高いと言われて批判されていたが、もし法律家を雇えば高くなるがそうしなくてもよいように制度がデザインされている。例えば、私立学校(independent school)のチャリティ資格の場合は大きな影響もあるので、高い法律家を雇っていたので、大変金額が高かったし、他にも、ブレズレン教会(*Church of the Brethren*)の場合もそうであった。しかしそうでない一般的なケースでは費用はそれほどかからない。

また、不服審判所の判定は、チャリティコミッションの法律家だった人もいるが、他の人がとりわけチャリティについての専門性を持っているとは限らない。アッパーレベルでの議論では、以前高等法院の判事だった人もいるように、法律的には水準の高い判事である。必ずしも法律家を雇わなくても不服審判所の利用はできるし支援もする。複雑なケースはやはり法律家を雇う方がいいだろう。高等法院 (*High Court*)は、費用も高いし遅いし、それと比較すればメリットは明らか。6 から 10 ケースであるが、チャリティの地位を争う事件は重要なケースであるが、コンプライアンスのケースは一般的である。チャリティの取引についてのケースも珍しくない。チャリティコミッションが負けるケースもある。例えば、2009 年に負けた CUP Trust 事件のケースは、税不服審判所(*First-tire Tribunal (Tax)*)で扱われた。租税、なかでもギフトエイド(*gift aid*)の問題であった。チャリティ資格の問題は従属的な問題であるが、判決の中でチャリティコミッションの監督が批判された。また、不服審判所の判決が、裁判所の判決同様、分かりにくいという批判はある。

なお、第三者も、不服審判所に訴えることができる。あるケースでは、あるチャリティがケント地区にある土地をスーパーマーケットに売ったことを、チャリティコミッションが認めたことに対して、近くの住民がインテレストを持っているとして、不服審判所に訴えたこともある。チャリティコミッションの決定に影響を受けるインテレストがあると考えられれば誰でも訴えられる。なお、オフィスの人数は 80 人弱である。

感想

Ben Harrison 氏は、チャリティ法の改正起草にも関わっており、今後の改正の展望を含めその立場を雄弁に語った。特にチャリティ法の改正の提案が予定されており、チャリティコミッションの権限強化の方向であることは、重要な情報であった。また、チャリティの政治活動の規制については、現時点ではその規制を変更することを考えていないこと、また激しく議論されているロビーイング法改正による変化についても、政党政治への関与だけを問題としているのであって、非政党的な政治活動についての規制を強化するつもりはない、とのことであった(この点では、キャメロン首相のメッセージと同様であるけれども、現実的には大きな議論があるところであろう)。

政権の変化による、コンパクトの取扱いの変化についての議論や、オフィスの名称変化についての議論などは、保守党政権の姿勢をよく表しているものということができる。「哲学的」違い、として表現されたコミュニティの自体の自立の前提についての説明は、古典的なものということができるが、新自由主義的な個人の自立との関係では興味深いところであるといえよう。

12 自然史博物館

The Natural History Museum

- 訪問日 9月4日(木) 16:30-17:30
- 場 所 Natural History Museum, Cromwell Road, London SW7 5BD
- 英国側参加者 ・ Ms. Rachael Casstles (Policy Advisor)
- URL <http://www.nhm.ac.uk/>
- 執筆担当 溜箭将之

団体概要

ロンドンにある国立自然史博物館(The Natural History Museum)は英国最大の自然史系博物館である。1759年に設立された大英博物館の一部門として始まったが、実質的には敷地も展示内容も大英博物館とは独立していたため、1963年に独立の部門として設立された。収入は個人からの寄附、政府や商社からの補助金が主である。

聞き取りの概要

当初は、自然史博物館開発基金(NHM Development Trust)という自然史博物館の関連チャリティの調査という申し込みに訪問したが、実質的には本体の自然史博物館の調査となった。

当日は、やや早めに到着したため、30分余り訪問者だけで館内を見学し、その後 Rachael Casstles 女史と合流した。聞き取りを行った部屋に行くまでに博物館を横切る形で案内していただき、2002年に第1フェーズが、2009年に第2フェーズが完成したダーウィン・センターを見せていただいた。

(1) 組織構造とガバナンス・運営

国立の博物館であり、法人格としては登録免除チャリティ(exempt charity)であり、政府外公共機関(Non departmental public body)として文化・メディア・スポーツ省の予算により運営され、監督を受ける。

理事会は12人の理事から構成され、8人が首相に任命され、1人が王立協会(Royal Society)会長の推薦に基づき首相が任命し、3人が互選で任命される。理事会のもとに、報酬委員会、指名委員会、監査・リスク管理委員会、不動産諮問委員会があり、また執行委員会がある。執行委員会は委員長のもとに、科学ディレクター、対外関係ディレクター、ファイナンス・会社組織関係ディレクターがいる。予算は、4500万ドル(80%)が政府からの補助金であり、残り500万ドルが寄附、500万ドルが研究用資金として外部から獲得、700万ドルが収益活動による。チャリティコミッションの監督は受けないが、政治的・経済

的状况により、政府予算の配分がどうなるかは組織的には大きな関心事である。

2002年に政府の立法により入場料が無料化されてから、それまで170万人余りだった年間入場者数が増加し、その後のダーウィン・センターの開館などもあり、2013年では560万人を数えるまでに至っている。イギリスで3番目に入場者の多い施設である。

(2) チャリティとしての組織構造

登録免除チャリティで政府外公共機関でもある自然史博物館のもとには、2つの法人がぶら下がり、科学研究のファンドを扱う自然史博物館特別基金トラスト(チャリティ)、商業活動を扱う自然史博物館有限責任会社、その他寄附を受けたトラストなど、用途の限定されたチャリティが複数存在する。

(3) NHM 開発基金(NHM Development Trust)

2012年に、国庫で使用されずに残された財源の活用と、今後の資金集めのために独立のチャリティが設立された。NHM Development Trust という名称で、実質的活動はこれからである。法人格は保証有限会社(Company Limited by Guarantee)で、チャリティコミッションに登録している。コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)など他の法形式は検討しなかった。本体の自然史博物館とは契約関係をもっているが、会計的には分離された独立のチャリティである。理事会は、11人の独立の理事と2人の自然史博物館側の任命による理事からなる。

(4) チャリティを取り巻く状況について

チャリティに対する批判は、自然史博物館としては特に感じていない。そもそも人々は自然史博物館をチャリティとは認識しておらず、実質的にも政府からの補助金の占める割合が大きい。自然史博物館は、米国のスミソニアン博物館やルーブル美術館と並ぶ博物館であり、また科学研究を行う機関でもある。人々からも自然歴史博物館に対する敬意を払ってもらっていると感じている。

感想

自然史博物館本体は登録免除チャリティということで、今回の調査で訪問した他のチャリティとは異なる性格のチャリティで、色々興味深い話を伺うことができた。政府の予算によって設立された、世界トップレベルの博物館、しかも科学研究を重視する博物館としての自負を、Rachael Casstles 女史の受け答えの端々から感じることができた。同時に、政府の予算を巡る政治状況は重要なファクターでもあり、そのためにも入場者数の実績などを重視しているところも、チャリティながら文化・メディア・スポーツ省の予算により運営される組織ならではの感想だ。

13 ファンデーション・フォー・チェンジ

Foundation for Change

- 訪問日 9月5日(金) 10:00-12:00
- 場 所 The Crossroads Centre, 2 Westgate Street, London E8 3RN
- 英国側参加者 ・ Mr. Bob Bharij (Director of Foundation for Change)
- URL <http://www.foundationforchange.org.uk>
- 執筆担当 岡本仁宏

団体概要

ファンデーション・フォー・チェンジ(Foundation for Change)は Bob Bharij 氏及び Liz Naylor 女史によって 2014 年 4 月に設立された公益法人(Charitable Incorporated Organisation: CIO)である。元麻薬使用者やアルコール中毒者などに対して、カウンセリングやグループラーニングを行って、自己の過去の歴史を振り返り、肯定的な自己認識の獲得を通じて、社会への再適応に向けた支援を行っている団体。

聞き取りの概要

4 月にチャリティとして登録したばかりの新しい団体。The NEXT Project という麻薬・アルコール中毒者の社会復帰プロジェクトを中心に行っている。規模は、年間予算が £110,185 であるから、約 2000 万円程度。だいたい、通常 14 人ぐらいのグループで、3 か月で 24 のグループセッション、6 回の一対一のセッションを実施している。

10 年前からともに仕事をしてきた Bob Bharij 氏と Liz Naylor 女史の二人がディレクターである。以前は、麻薬などへの依存や中毒(Addiction)の領域で最も大きなチャリティで働いていた。その後、2009 年に産業節約組合(Industrial and Provident Society)を立ち上げた。今年になって、チャリティ資格をもつ CIO を立ち上げるようになった。今回は、大きなチャリティでの経験もあり、CIO を立ち上げた経験もあるディレクターから話を聞くことができた。

The NEXT Project は、麻薬・アルコール中毒者などの社会復帰の支援において、その人の自己評価を回復するためのカウンセリングを中心にした数か月のプログラムである。

かつての麻薬などへの依存や中毒の経験は重要だった。このチャリティは、70 以上の支部をもって活動しているが、それぞれの支部は、ちょうどフランチャイズのようになっており名前は使えるが、自ら資金調達にも努力しなければならなかった。大きな組織だとトップは下で何が起きているかが分からなくなる。

組織のなかでは、地位の安定性が保証されるが、自分の人格的な誠実さ、正直さ(integrity)を維持するという点で問題があった。保守党政権になって、組織が保守党の政策にそった

方向に動き始めた時にいろいろな摩擦があつて、そこから独立することに決めた。

初めは、古くからの組織形態である産業節約組合を立ち上げた。チャリティ資格は取れるのだが、一般にはチャリティと思われたいこともあつた。その後 CIO に変更することになった。

CIO は、社団型(association type)と財団型(foundation type)があるが、財団型を選んだ。安定した経営が実現できるからである。地域の会員に支えられていくという選択肢について聞いたところ、将来は分からないが、そのメリットは分かるが、立ち上げた時にはカウンセリングの専門性を持ったスタッフで早く立ち上げたいということもあり、マネジメントが容易な財団型を選んだとのことである。

収入は、助成金、ハイネケン(Heineken)といった企業からの寄附、一般寄附、地方政府(そのもとには内務省からのお金)等から。現在は地方政府からが主要。早い点が優れている。一般的には、グラント、特に高額なものは手続きが長くかかる。寄附は少額だが入ってくるのは早い。欧州社会基金(European Social Fund: ESF)からの資金は非常に重要であつた。

彼の経歴についても聞いた。大学で心理学を学んだが、その時は、心理学を憎むぐらいだった。まだ、キャリアにつく準備が自分についていないと感じていたし、日本に関心があつたので、卒業後 2001 から 2002 年に、日本で 1 年間、ジオスで英語教師として働いた。その後、ヒマラヤで 1 年やはり英語を教えていた。帰国後、チャリティで働くことになった。そこで、心理学をさらに勉強する必要を感じ、カレッジやいろいろな場で専門力量を学んだ。

チャリティの地位は、友人のネットワークの中での事例では 4 週間で取れるという話だった。しかし、実際には、1 月に申し込んで 4 月まで 4 か月かかった。原因は担当の問題だったと思う。担当者のコミュニケーションの問題もあつたが、過剰に仕事を抱えていたのかもしれない。

その際には、他のいろいろな法人形態はあまり考えなかった。CIC は、売るものがあること場合であろう。会社形態の場合には書類仕事が多くなる。非常に明確な選択だった。現在、CIO であることに満足している。

麻薬中毒の問題は、この 40 年程度で急速に大きくなってきた。4 つぐらいの大きなチャリティがあるが、その状態はどうかと思うことも多い。そういうモンスターのような団体に対する失望から小さな団体を作る動きも出てきている。カフェや自転車ショップなどを経営している団体もある。現在は、小さな団体を作るのに有利な環境があると思っている。

CUP Trust の件もあつて厳しくなった。理事の数、経歴などについてもきちんと聞いてくるようになってきている。問題はないが。なお、理事の会合は、初めは 4 週間ごとにしてしたが 8 週間ごとになり、この先はもっと回数は少なくなるだろう。しかし理事の会合は、重要であるし大変役に立つ。通常の人々が、理事として無給で務めている。巨大なチャリティの場合は、議員だとか会社の社長とかが理事の場合もあるだろうが。しかし、そういう場合に現場感覚を失う場合もある。外から見るといいが、中に入ると問題がある場合も多

い。

理事が、情報を持っているディレクターによって操作される可能性もある。実際そういう事例も体験した。しかし、その事例の場合も理事にばれて、解雇された。理事にとって、もっとも重要なのは、やはりお金に関するコントロールである。予算や決算などの書類は重要なコントロールツールである。

政治家やコミッショナーなど、麻薬・アルコール中毒に関する政府の金を左右できる人々に対する、提言活動、キャンペーンを積極的に行っている。一般的には、政策提言に対する最近の規制の動きについては、詳しいわけではないが、こういう政府との対立は、昔からあることではある。特に最近では、政府は危機感をもっているのではないか。政府は声を上げる人々を抑圧する権力を持っているし、規制を強化しようとしているのではないか、と思う。確かに、特に非常に活動的なチャリティもあるが、すべてのチャリティが可能な場合には政策提言をすべきだし、できるべきだと考える。

チャリティは、独立した財務基盤をもって、独立して人々の意見を主張できるようにすべきだ。だからこそ、自分たちもどこからお金を得るのかについては選別しているし、政府のプログラムについても選んで申請するようにしている。また、民間の財団の支援プログラムでも非常に素晴らしいものもある。

全国ボランティア組織評議会(National Council For Voluntary Organisations: NCVO)のようなインフラストラクチャー組織が、様々な具体的支援、例えば、チャリティコミッションの分かりにくい文書を具体的に解説したり、寄附者や企業などの組織との仲介をしてくれるので、その辺りは高く評価している。

感想

公益法人(CIO)を立ち上げたばかりではあるが、大きなチャリティでの勤務経験もあるし、CIO の立ち上げと運営の経験もあるので、地道にチャリティの具体的な姿を知るという意味で、調査ミッションとして非常に意味のある聞き取りであった。建物は、以前に勤務していた大きなチャリティから無償で借りているということであったが、他の訪問でのように巨大な建物ではなく、普通の店(以前は指圧やマッサージの店だった)であった。きちんとした思いをもって明確で具体的な事業イメージをもって立ち上げた団体である。大きなチャリティの問題点についても、外在的な批判ではなく、内部での経験に基づいており、リアリティのある批判であった。CIO の利点やチャリティの理事の姿、財団型を選択した意味など、実際に聞くことができたのも、有意義であった。

なお、カーディアン紙(The Guardian)にも単なる職業紹介プログラムではなく、カウンセリングを重視した形でのプログラムが実際の成果の点でも有効性が高いとして紹介されていた。個人の肯定的な自己評価の再確立なくしては、社会復帰は可能にならないというこの団体の主張は、麻薬やアルコール中毒者のみならず、現代社会の多くの社会問題において重要なメッセージであろうと思われる。

14 プロボノ・コミュニティ

Pro Bono Community

- 訪問日 9月5日(金) 13:00-15:30
- 場所 The National Pro Bono Centre, 48 Chancery Lane, London WC2A 1JF
(会場: Bates Wells & Braithwaite, 2-6 Cannon Street, London EC4M 6YH)
- 英国側参加者
- ・ Ms. Stephanie Biden (Partner, Bates Wells Braithwaite)
 - ・ Mr. Philip Kirkpatrick (Partner, Bates Wells Braithwaite)
 - ・ Ms. Sarah Payne (Solicitor, Bates Wells Braithwaite)
 - ・ Mr. Tom Pratt (Associate, Bates Wells Braithwaite)
- URL <http://www.probonocommunity.org.uk/>
- 執筆担当 溜箭将之

団体概要

プロボノ・コミュニティ(Pro Bono Community)は、法律相談所(Law Center)が経験した法制上の問題を解決するために 2013 年に設立された公益法人(Charitable Incorporated Organisation: CIO)である。法律相談所の一部スタッフや、相談業務に従事する法律専門家は無償で対応している。プロボノベースの法律相談所として、法律家のボランティアの拠点として組織の拡大を目指している。

プロボノ・コミュニティの事務所は、中央裁判所施設のすぐ近くのチャンセリー通り(Chancery Lane)にあるが、今回の調査はチャリティ法の分野における有力法律事務所で、人間尊厳トラスト(Human Dignity Trust)に対して法的アドバイス等を行ってきた Bates Wells Braithwaite で話を伺った。同事務所は、人間尊厳トラストの設立からそのチャリティ登録申請、さらにチャリティコミッションに登録を退ける判断を受け、これを審判所で争い登録を命ずる審判を受けるまで深くかかわった法律事務所である。プロボノ・コミュニティからは、理事長である Bill Skirrow 氏が同席して下さった。

概要

プロボノ・コミュニティは、弁護士のプロボノ活動の活性化のために 2013 年に設立された。プロボノとは、弁護士による社会貢献、典型的には無料の法律サービスの提供活動である。

プロボノ・コミュニティの活動は、弁護士になることに関心のある学生、司法研修生、新人弁護士によるプロボノ活動を支援することである。そうした弁護士向けのトレーニング・プログラムを提供することによって、弁護士事務所などから支払いを受ける。

(1) 設立の背景

背景として、1990年代から法律扶助が縮減されてきたという現状がある。それまで法律扶助を受けられた人に、今後も無料の法的サービスを提供し続けるためには、弁護士によるボランティア活動が重要性をもってくる。そうした中で、プロボノ活動に対する理解の高い裁判官と弁護士が、こうした活動を活性化させるために資金を出して設立したチャリティが、プロボノ・コミュニティである。

プロボノ・コミュニティは、Bates Wells Braithwaite のサポートで CIO の形式を選択して設立された。Bill Skirrow 氏は今年になって最高責任者に任命されたため、設立の経緯について詳細を話すことはできないとされていたが、着任前にチャリティ向けに資金調達サービスを提供する会社で販売マーケティングを担当されている経験から、精力的に活動されているようだった。

(2) 今後に向けての取り組み

プロボノ・コミュニティは、チャリティの形式をとっているが、今後の活動にあたっては、寄附に頼るのではなく、トレーニング・プログラムの提供に対する支払いによって持続的な運営をすることを目指す。可能性の一つとしては、トレーニングの対象を広げることがある。プロボノが必要とされるのは、社会保障法などの分野であるが、例えば商事分野で高い評価を受けている弁護士でも、そうした分野の専門知識が足りないと、どうしても二の足を踏んでしまいがちになる。そうした場面でトレーニングを提供することは、それ自体意義があることであるし、有料サービスによる収入源としても考えることができる。

企業(enterprise)としていきたい。課題として、企業として軌道に乗った時に、コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)に移行するのは難しい。

15 人間尊厳トラスト

Human Dignity Trust

- 訪問日 9月5日(金) 13:00-15:30
- 場 所 「14」に同じ
- 英国側参加者 「14」に同じ
- URL <http://www.humandignitytrust.org/>
- 執筆担当 岡本仁宏

団体概要

人間尊厳トラスト(Human Dignity Trust)は、世界中で、同性愛者等を犯罪にしている法律を変えようとしている人々を支援する活動を行っている。特に国際人権法の国内適用を進めるという点で、権威ある多くの国際人権法の専門家が関与して、専門的な法的サービスを提供している。

チャリティコミッションがこの団体のチャリティ登録を否定した決定について、つい最近の2014年6月に第1次不服審判所(First-tire Tribunal (Charity))において覆される決定(Appeal number: CA/2013/0013)がなされた。この決定は、特に国際的な人権の促進を目的とする団体の活動のチャリティとしての登録についての決定であり、非常に注目される決定である。

聞き取りの概要

チャリティ法に基づいて、チャリティコミッションが作成するガイドラインには様々なものがあるが、その中で政治活動についてのガイドラインがCC9である。CC9は、チャリティコミッションが法を解釈してこうだと述べたものであるが、同時に、こうあるべきだと解釈したものも含まれている。2008年前にもCC9はあったけれども、今よりも自由度が高いものではなかった。現在の同僚・コンサルタントのLindsay Driscoll 女史は、かつてチャリティコミッションの法律家委員だった。当時、彼女は、チャリティコミッションに法を誤解していると思われるところを変化させようとした。その結果、CC9はよりリベラルになった。しかし、チャリティコミッションの年配の法律家は、それを好んでいないし、本当には受け入れていないだろう。

人間尊厳トラストのケースでの我々の主張は、不服審判所で完全に受け入れられたところであるが、この我々の主張も、この決定もCC9と全く矛盾するところがない、と考えている。しかし、チャリティコミッションは、この緩和されたCC9に若干「居心地の悪い」状態にあるようである。

ニュージーランドの最高裁の国際環境 NGO グリーンピース(Greenpeace)のケースにつ

いての判決は重要だ。オーストラリアのエイドウォッチ(Aid Watch)の高等法院判決も、ニュージーランドの最高裁でのグリーンピース事件の判決も、「チャリティによる政治活動について包括的な禁止(blanket ban)はない」という主張を認め、問題は、公益(public benefit)とチャリタブルな目的によるとしたものであり、重要である。

マクガバン・ルールは、1982年の判決で、本質的にイギリスの憲法規範に準拠した先例に基づいた規範であり、国際法の水準、特に条約上の義務や、人権法の原則の適用の問題（1998年には欧州人権条約を国内法化した人権法ができています）について考慮にいられていない。したがって、このルールは、覆されえると思う。特に、ニュージーランドやオーストラリアのケースがプッシュするであろうし。具体的なケースがあればだが、マクガバン・ルールを覆すような決定は、このルールが長い間適用されてきたものであるもので、最高裁まで行くような、あるいは少なくとも控訴院まではいく重要なケースになると思う。包括的な禁止(blanket ban)は、例えば、奴隷制の廃止を求める運動をチャリティ目的として禁止することになるだろうし、そういうことは間違っている。したがって、イギリスのグリーンピースか国際人権救援機構かわからないが訴訟を起こせば我々は、プッシュできると思う。とても興味深い時期だと思うし、チャリティコミッションは、この点については「ナバーバス」なんじゃないだろうか。

我々のケースでは、法の正しい解釈に基づいて主張したのであって、法の変化が必要だと主張したわけではない。したがって、先例として法が変化したということはない。この点でのコミッションの見解は正しい。しかし、チャリティコミッションは、この領域でのさらなる発展については抵抗するであろう。

右も左もチャリティについてはいろいろ主張している。右は政治活動の規制について話し、左は私立学校(private school)のチャリティの地位について議論する。イギリスのチャリティ法の問題の一つは、誰も裁判所で争おうとしないということである。非常に費用が高いから。ケースが少ない。そこで人々は、チャリティコミッションの法の解釈についての決定を受け入れてきた。しかし、審判所は、我々が裁判所が行うべきだと考えていることを行っている。つまり、ケースを法的に適切に分析するという点で我々が期待していることを行う意思を持っている。このことを、審判所は非常にはっきりと示してきた。このことが、我々を楽観的にしている原因だと言える。法的に変わるべきことは変えることができるだろう。

人間尊厳トラストはまさにこの場所で設立された。その時私もそこにいたし、会長はここにいた。2006年チャリティ法(Charities Act 2006)に人権の促進が目的として成文化された。しかし、我々の主張は、この法制化以前から人権の促進は目的として受けられてきた経緯がある、というものである。拷問の廃止とか奴隷制の廃止とか見ればわかる。しかし、チャリティコミッションの主張は、完全に非論理的で、全く擁護できない驚くべき見解を出してきた。人権の中に階層構造(hierarchy)を作り重要な人権とそうでない人権とを分けたりできるという議論を出してきていた。

2006 年前からチャリティコミッションの人権を公益目的とするガイダンスは、発展してきている。しかし、チャリティコミッションは、人権教育については認めてきたが、人権教育ではなく人権の促進そのものについてはバランスが必要だとしてきた。しかし、一方で人権侵害はよくないが、他方で拷問によって有益な情報が得られるということとバランスを取るべきだとなれば、人権の促進がチャリティ目的としては人権の内容によって選別されることになる。したがって、法に、人権の促進そのものが、明確に目的として認められたということは多くのチャリティにとって重要だった。

また、人権擁護の義務は国家が担うという考え方もあるから、必然的に政治的問題になる。実際、裁判所が人権に関して人々の望みを尊重するように決定を下すまではなかなか困難でもある。これこそ、人民の意志の表現とも言えるが。

目的(objects)と活動(activities)との区別は非常に重要である。チャリティコミッションはこの違いをきちんと理解していない。そこで、これこれの活動をしているから目的はこれこれでないはずだ、などということを使う。我々のケースでは、人権の促進が目的、また、特に平等な人間の尊厳の推進が目的として掲げられていた。実は、不服審判所については、自分(Philip Kirkpatrick 氏)にとっては初めての試みであった。国際的に有名な多くの国際人権法の専門家が、我々の側に立って不服審判所に参加してくれた。それは不服審判所では例外的であったが。判事であった Alison Mckenna 女史は、当事者双方とも非常に強硬であったが、非常によく不服審判所の運営を行った。また、決定も明確であって素晴らしい。

従来、チャリティコミッションでは、重要なチャリティ認定に関するケースは委員会では対応していた。現在は、下のレベルで決めて不服審判所に行くようになっている。チャリティコミッションにおけるレビュー・プロセスの質が低くなってきているのである。チャリティコミッションは、チャリティ法の発展に対する新しいアイデアを適用することをしなくなっている。内部でのレビュー・プロセスを迂回して不服審判所に行くのもいいのではないかと思っている。

ただし、結婚財団(Marriage Foundation)のケースの場合には、チャリティコミッションの内部レビュー・プロセスが比較的よく機能した。ケースでは婚姻の安定的な関係が有益であるということについての実証を行ったが、この過程で、チャリティ申請をしている人とチャリティコミッションのスタッフとの、対話、コミュニケーションを取って誤解を解消することができたのはよかった。とりびゅうなる不服審判所では、やはりコミッションの決定がよいか悪いかという点で議論される。

不服審判所のケースで、申請を拒否した場合でも、チャリティの目的の表現の仕方が問題なので、書き換えて再度申請したらどうか、というアドバイスがあった場合もある。そういう点では柔軟である。

第一審の不服審判所の決定は、法的には判例ではないのであるが、やはりチャリティコミッションとの議論では意味がある。ただし、以前の決定を不服審判所が、当事者適格性の問題で覆したこともある。上級の不服審判所では、先例となる決定がなされるであろう。

これまでの公開された不服審判所の決定の多くは、適格性の問題も含めた手続き問題である。

感想

英米法の特色でもあるが、まさに個々のケースを通じて法を発展させていくという法律家たちの強い意図を感じた。チャリティコミッションについても、その行政上の役割を評価しつつも、法の発展に貢献していく上での積極的役割を果たすべきであるにもかかわらずその能力が十分でない、というのが彼ら彼女らの主張であった。また、不服審判所の役割について、従来の裁判所による訴訟が費用の点で法の発展の障害になっていた状態が克服されて新しい創造的な法の適用が行われているという点で高く評価していたのも非常に印象的であった。また、政治的には保守党を首班とする政権のもとで、チャリティコミッションのいわば右傾化が語られている状況の中で、若干専門的になるが、チャリティの政治活動の包括的禁止に関する先例であるマクガバンケースに基づくルールは、覆されえるだろうという、非常にぼじていぶ前向きな展望を語っていたことも非常に重要であると思われる。

16 ガイドスターUK

GuideStar UK

- 訪問日 9月5日(金) 16:00-17:00
- 場 所 CAN Mezzanine, 49-51 East Road, London N1 6AH
- 英国側参加者 ・ Mr. Jon Toomer (Senior Director of Global Data Services, TSG)
 ・ Mr. Michael Arehart (Senior Business Analyst, TSG)
- URL [http:// www.guidestarinternational.org](http://www.guidestarinternational.org)
- 執筆担当 岡本仁宏

団体概要

ガイドスター・インターナショナル(GuideStar International: GSI)は各国非営利セクターの透明性を高めるために独自開発したデータベース・プラットフォームを各国団体に有償で提供しているが、このほどテックスープ・グローバル(TechSoup Global: TSG)に吸収された。しかし、GSI は TSG の一部門として活動を続けている。GuideStar UK は GSI が開発したプラットフォームをベースに英国チャリティのデータベースを構築し、そのデータベースをインターネット上で公開している。

聞き取りの概要

英国ガイドスター(GuideStar UK)は、イギリスでのチャリティの名簿を整理し検索が可能な形にして法人情報を提供していたが、他方で、米国で IT 企業による米国の 501(c)(3) 団体支援を組織化していたテックスープ(TechSoup)と連携した。これによって、イギリスのチャリティへのテックスープの支援がつけられることになった。

テックスープは、英米のみならず、世界的に現在 53 の組織によって集められたデータを、米国の 501(c)(3) 団体の要件に近い形で確認し、ドナー組織に提供している。現在 100 か国以上、60 万を超える団体の情報が提供されているという。そのニュースレターは 45 万人に配布されている。また、テックスープの NGOok という事業では、Validation が行われており、ドナーのための認証が行われていると言ってよい。それのみに止まらず、ガイドスターが提供する情報は、地域や領域ごとの、またドナー、ボランティア提供希望者等との間をつなぐ、NGO の互いの情報交換にも使われている。それぞれの地域コミュニティのニーズを発信しているとも言える。もちとん、個々の NPO の透明性の確保のための支援ということもできる。地球規模の NGO の情報収集・蓄積・翻訳・交換・流通・公開を行っているわけである。

このシステムは、地域ごとのプラットフォームの構築を前提としている。そのために、それぞれの地域サイトは、現地の複数言語で提供される必要が出てくる。プレゼンテーシ

ョンでは、ベルギーのサイトが事例として挙げられたが、複数言語が非常にわかりやすく切り替えられるようになっていた。

このようなデータを集めるために、各地域のローカル・パートナーの役割が重要になる。信頼性のある情報が集められることが必要であるし、さらにそれらを公開していくサイトの運営にも協力できることも必要である。このような組織がどのような基準で、NGO の情報を集めているかはそれぞれであるので、ガイドスターやテックスプの求める情報とのすり合わせや調整が必要となる。各国では、法制度も様々であり、営利性の基準、政府との関係、政党や宗教団体との関係なども様々で必ずしも法制度上の区分によって情報が集められているわけではない。ローカル・パートナーに対する支援やガイドも必要であり、それを含めてこの世界的なプロジェクトが進められている。

もちろん、そのような NGO のリストができて、それを維持するには大変なコストがかかる。そのコストを下げる必要がある。プラットフォームの工夫もあるが、同時に個々の NGO がそのデータを更新するインセンティブが提供する工夫が必要だ。例えば、重要なドナー組織がそのリストに載せた情報の透明性を評価するようになると、そのリストに情報を載せることが資金調達を行うそれぞれの NGO にとって大変重要になる。

なお、各パートナーがどのような範囲で情報を集めているかは、それぞれの国によって異なる。地域ごとの基準によるが、その基準は国ごとの公的な基準を準用するのが基本ではあるが、それぞれの地域パートナーが独自に他の団体からや自ら直接集める(また、NGO が自ら報告する)情報もある。国によっては、中には、政治的であったり宗教的であったり、様々な団体が含まれる可能性があるし、またある場合には政府の政策や法的構造によって、特定の団体が排除されることもあるかもしれない。個人情報の保護の点からの強い法的規制がある場合もある。ベルギーの場合には、ベルギー国立銀行(National Bank of Belgium)が7年間にわたる NGO の財務情報を提供しているのでそれが利用されているし、インドの場合には、地方政府の情報も含めて非常に多くの情報源からの情報が集められている。だからこそ、ローカル・パートナーの選択は重要である。もちろん、ドナープログラムの場合には、寄附者はそれぞれの基準で選ぶことになるし、そのような情報を集めるための支援もある。そして、そのお金が欲しい団体は積極的に情報提供をすることになる。

検証の内容については、まず、情報自体の信頼性については、パートナー組織の信頼性が問題となる。他方で、どな一寄附者の方の基準に従って、米国の 501(c)(3)に相応する団体の検証を行う水準もある。

なお、この活動は各国の表現の自由や結社の自由に大きく依存しているが、そういう点での政治的環境の変化についての政策提言は基本的にしていないとのことであった。「非常に狭い道を毎日歩いている」という。確かな情報を集めるという点で、その政府を含めて社会の中で信頼を得なければならない。また、政治的環境の変化を期待しているし、彼らの提供する情報がよい方向での影響があることを期待もしているけれども、だからと言ってその国に行って変えてくれというようなことはしない。

なお、蓄積されている膨大な情報があるがゆえに、事業性があるし収益も挙げられるのではないか、という質問に対しては、やはり重要なドナーが大きなお金を提供してくれるのは、チャリティであることが重要であるし、また情報を出してもらうにも、チャリティであることは重要である、とのことであった。

感想

国際的な市民社会組織のデータベースの作成と公開、それによる組織の透明性の強化、寄附者やボランティア等の資源提供者への信頼できる情報の提供、地域での NGO を通じての社会的ニーズの発信、相互の情報交換や地域ネットワークの形成、核となる国ごとの情報センターの形成支援など、非常に大きな展望を持った事業が、ガイドスターとテックスプの連携によってより強化されていることに、強い印象を受けた。議論では、情報更新の仕組み、信頼性の確保、登録される団体の範囲と基準、検証の基準などについて話されたが、各地域組織の信頼性に依存するところが多く、かつ寄附者側からの提供基準にも依存しているなど、多くの課題があることも理解できた。とはいえ、ハイテク情報産業からの支援があることから分かるように、新しいフロンティアを新しい技術を使いながら切り拓いているという意気込みを感じた。

今後、日本でも寄附市場が拡大していくためにも、各団体について比較可能な形で信頼のおける情報を提供できるサイトの有用性はますます高まっていくだろう。日本では、一部企業の支援を受けるためのサインアップの仕組みや、役所の提供する情報提供サイトはあるが、もっと一般的に寄附者やボランティアが、分かりやすく団体の情報を探することができる全国的な仕組みは提供されていない。地域によっても、また法人格種別によっても分断されている。さらに情報提供が個別団体を超えた形での一覧表示ができるような使いやすい形での提供になっておらず、団体から提出された書類を PDF にしてそのまま登録する程度であって、サイトを利用する幅広い公衆のニーズを踏まえた情報提供になっていない。今後、日本の信頼できる組織が、テックスプ等と連携しつつ情報提供水準を向上させることを期待したい。

17 スコットランド・チャリティ規制局

Office of Scottish Charity Regulator

- 訪問日 9月8日(月) 13:00-15:30
- 場 所 Quadrant House, 9 Riverside Drive, Dundee DD1 4NY
- 英国側参加者 ・ Mr. Stuart Cross (OSCR Board Member、Senior Lecturer of University of Dundee)
・ Ms. Judith Turbyne (Head of Engagement of OSCR)
・ Ms. Larura Anderson CA (Head of Enforcement of OSCR)
- URL <http://www.oscr.org.uk>
- 執筆担当 溜箭将之

団体概要

スコットランド・チャリティ規制局(Office of Scottish Charity Regulator: OSCR)はスコットランドのチャリティを規制する機関である。以前は、スコットランドのチャリティは裁判所の管轄に服するものの、行政機関としては税制面で課税当局(HM Revenue and Custom)が管轄しているにとどまっていた。2005年に、スコットランドのチャリティ法改革があり⁵⁵⁶、その時に独立機関(Non-Ministerial Department)として OSCR が設置された。OSCR は委員会(Board)によって運営されており、委員はスコットランド政府(Scottish Minister)によって任命される。OSCR には 50 人の事務局スタッフがおり、現在の登録団体数は 23,000 である。

OSCR は、ダンディー駅から歩いて 10 分程度のウォーターフロントにあり、エンゲージメント部門の Judith Turbyne 女史、規制部門の Laura Anderson 女史が対応してくださり、またダンディ大学法学部の Professor Stuart R Cross 氏が参加してくださった。

聞き取りの概要

スコットランド・チャリティ規制局(OSCR)は対外関係(engagement)、登録(registration)(法務部門を含む)、法人支援、法執行(enforcement)の4部門からなる。

OSCR は、チャリティのスキヤンダル(Breast Cancer 事件、Moon Bears 事件)を受けて 2005 年法により設置された。その後、チャリティに対する一般市民の信頼回復を旨として活動してきた。その成果の一端として、チャリティの提出する会計報告書の質は目に見えて向上している。

⁵⁵⁶ The Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005.

現在も、OSCR のサービス向上のための取り組みが続けられており、パブリックコメントが行われている。

(1) 規制活動上の課題とパブリックコメント

60%は年間の収入が 20 万ポンド以下のチャリティである。したがって、こうしたチャリティをサポートする役割と法執行の役割とのバランスが重要になってくる。

OSCR では、2014–2017 年の戦略計画を発表したところである。市民の信頼と透明性、理事による規則の理解と遵守の向上、登録と報告義務の簡素化、ガバナンスの向上の 4 点を戦略目的として掲げている。アプローチとしては、全体を広く監視するのではなく、特にリスクの大きな分野を中心に、ターゲットを絞った規制を行うことを目指している。

特にターゲットとして重視する分野が複雑なチャリティの分野である。ここ数年の間にも、子会社などをもち複雑な構造をしたチャリティが増えており、また詐欺などの犯罪行為が疑われるチャリティなどがある。その背景には、スコットランドの公共部門の支出が削減され、資金獲得の困難からチャリティが商業活動を開始する例や、公共部門に代わってチャリティがサービスを提供する例など、政治・経済的状況の変化がある。

こうしたターゲットを絞った規制の方向性を探るため、現在パブリックコメントが進められている⁵⁵⁷。パブリックコメントを通じ、年次報告書の内容、その開示のありかた、理事のデータベース、重大事件の報告制度などの政策提言について検討が行われる。重大事件の報告制度については重要なリスク分野として、詐欺などの犯罪行為が疑われる場合、多額のチャリティの財産が失われた場合、チャリティのガバナンスに問題がある場合など、10 分野が挙げられている。

(2) ガイダンス——政治的活動を中心に

OSCR では一連のガイダンスを発行している。チャリティコミッション(Charity Commission for England and Wales)のガイダンスは、その長い歴史もあり大部のものになっているが、OSCR のガイダンスは、簡潔で分かりやすいものである。

例えば、OSCR では一般の政治活動ガイダンスを出しているが、今次のスコットランドの独立の是非を問うレファレンダムに際しては、これに具体的に対応したガイダンスを公表した(Guidance for charity trustees on the referendum on independence for Scotland)。これまでのところ違反が問題とされる事例の報告は、当初予想されたよりはるかに少なかったが、これもガイダンスの効果とも考えられる。もともとスコットランド独立の問題は、世論を二分したため、チャリティとしても組織としてイエス・ノーの立場を明確にしにくかったかもしれない。

⁵⁵⁷ OSCR, Targeted Regulation of Scottish Charities: Progressive, Preventative, and Proportionate (2014).

(3) イングランドとの比較

スコットランドのチャリティや OSCR も、イングランドと同様の課題に直面しているといえるが、状況は相当異なる。イングランドでは、チャリティコミッションが議会下院の公会計責任委員会(HC Committee of Public Accounts: HC PAC)から強い批判を受け、チャリティに対しても政治活動の批判などが強まっているが、スコットランドでは、そこまでの政治的圧力は感じられない。

2004 年に設置された OSCR と異なり、チャリティコミッションは長い歴史を有し、大部のガイダンスを公表してきた。加えて、急速な財政縮減への対応を強いられており、十分な活動ができていないように見受けられる。加えて、政治的状況の変化、チャリティコミッションの上層部の変化などの事情もある。

2005 年法で設立された OSCR は、その直前のチャリティ不祥事への対応であり、一般市民のチャリティへの信頼を回復することを使命としてきた。同時に、過剰な規制ではなく均衡性を保った対応の必要性があり、こういったことについては、スコットランドの市民にも広く理解されていると考えている。

(4) 税務当局との関係。

2005 年法前は、チャリティ認定は、当時、税務当局の内国歳入庁(Commissioners of Inland Revenue)が行っていた。2005 年以降は、チャリティ認定は OSCR が行っているが、税に関しては税務当局が行っている(現在の名称は HM Revenue and Custom)。OSCR のチャリティ認定基準と税務当局の免税基準とは同一ではない。稀に税務当局の基準は通ったが OSCR のチャリティ認定を受けていない団体もあるが、実際に食い違いが生じる例はごく稀である。

スコットランドの税務当局(Revenue Scotland)も、例えば地方税の減免等に関与する。スコットランドが独立すれば、税務当局も Revenue Scotland となり、また独立が実現しなくとも Revenue Scotland の役割が拡充される可能性がある。

(5) SCVO と OSCR の関係

OSCR は、具体的な団体の個々の案件について助言をすることはなく、それはスコットランド・ボランティア組織協議会(Scottish Council for Voluntary Organizations: SCVO)の役割とされている。SCVO のほかにも、Third Sector Interface と呼ばれる団体や、学校関係チャリティを対象としたアンブレラ団体や地域ごとのアンブレラ団体が複数あり、そうした団体が個々の団体の具体的案件についてのアドバイスを行っている。実際、OSCR の設立時にも、議会でこうした OSCR と SCVO などのアンブレラ団体との役割分担について議論があった。OSCR はスコットランド政府機関として予算がつけられる一方、SCVO などのアンブレラ団体にはスコットランド政府から助成金が出ており、それぞれの役割分担は重要なものと考えられている。

(6) チャリティセクターの独立性

スコットランドは、イングランドと比べても政府とチャリティセクターの協働という考え方が強い。

スコットランドにも問題がないわけではなく、地方自治体とチャリティセクターの関係には、緊張関係や利益相反が生ずる場合もある。特に地方自治体がチャリティと契約をしてサービス提供に対し対価を支払う場合には、チャリティ側は独立の契約関係と考える一方、地方自治体は資金提供者としての発想をぬぐえない場合もある。また、地方自治体出身者がチャリティの理事を務める場合や、地方自治体が競争入札によらず契約を行う場合など、利益相反が懸念される場面もある。

(7) スコットランド公益法人 (SCIO) とコミュニティ利益会社(CIC)

スコットランド公益法人(Scottish Charitable Incorporated Organisations: SCIO)の実施は、スコットランドがイングランドに先行した。スコットランドでの SCIO の利用も順調に増え、現在は全チャリティの 1/3 が SCIO である。SCIO には、手続的煩瑣を回避できる、税制上の負担を回避できるなどの利点がある。

SCIO には、当初は新しい法制であるが故の見通しの立てにくさがあった。例えば、破産の場合に、会社の破算に準ずるか、個人の破産に準ずるかについて、不明瞭さが残り、最終的にその中間をとったといった経緯もある。しかし、会社法制を参考に複雑で重厚な制度設計をしたイングランドに比べて、シンプルな法制度を実現したところが、スコットランドの SCIO の成功の要因があるようである。

当初は銀行が SCIO を理解しなかったため、特に大きなチャリティが SCIO への移行に二の足を踏む要因になったとも考えられる。しかし、OSCR が銀行への周知を図ったこともあり、大型のチャリティも SCIO へ移行するようになった。

コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)は、OSCR の管轄ではないので、詳言はされなかった。ただ、印象としては、一部の弁護士が熱心に推進しようとしたが、全体的に見て必ずしも利用が広まっていないのでは、ということであった。

18 ダンディー芸術ソサエティ

Dundee Art Society

- 訪問日 9月8日(月) 16:00-17:30
- 場 所 Roseangle Gallery, 17 Roseangle, Dundee DD1 4LP
- 英国側参加者 ・ Ms. Fiona Haldane (President of the Dundee Art Society)
・ Mr Brian Eddy (Treasurer)
・ Ms. Sandy Annan (Secretary of The Dundee Art Society)
- URL [http:// www.dundeeartsociety.co.uk](http://www.dundeeartsociety.co.uk)
- 執筆担当 溜箭将之

団体概要

ダンディー芸術ソサエティ(Dundee Art Society)はダンディーの街の芸術振興を目的としたチャリティーである。駅や中心街から歩いて10分余りの距離にある、こじんまりとした建物で活動を行っている。タクシーで到着すると3人の理事の方々が戸口に出てきて、笑顔で迎えてくださった。

応対してくださったのは、会長の Fiona Haldane 女史(風景画家)、会計役の Brian Eddy 氏(建築技師で彫刻家)、秘書役の Sandy Annan 氏(地球物理学の大学教授)。私たちは、どれも法律や会計学の専門知識はないけど、無給ながらきちんとソサエティの運営をしているとのことだった。

訪問した際は、風景画を得意とする Gordon Laird 氏の展覧会が行われていた。手が不自由な画家の緻密な風景画に囲まれながら、聞き取りは進められた。

(1) 沿革

ダンディー芸術ソサエティは、1890年に設立された。当時は、ダンディーの街が繊維業によって経済的に活況を呈しており、裕福な階層の間で芸術への関心が高まる中での設立であった。設立当時から現在までのソサエティの理事会等の議事録が保存されているという。

ダンディーには往時の経済的好況はみられないが、市内には市のイニシアティブで設立されたダンディー現代美術ソサエティ(Dandee Contemporary Art Society)があり、また現在開発が進むウォーターフロントには、ヴィクトリア・アンド・アルバート美術館(The Victoria and Albert Musium)が誘致されている。そうした中で、ダンディー芸術ソサエティは、小さな規模を保ちつつ活動を続けてきた。芸術カレッジと関係を持ちつつ今日まで至る。

(2) 現在の活動

現在は 131 人のメンバーを擁する。人々の関心の多様化から、若者の加入が思うように増えず、メンバーの高齢化が悩みである。

定期的な活動としては展覧会の開催と絵画教室を行っている。展覧会は会員向けのものと同一般向けのものがある。メンバーやゲストが自らの作品を持ち寄り、それらについて講演を行う催しも毎月一回開かれている。また、小中学校の生徒のための芸術イベントを開催し、優れた作品の表彰なども行っている。

(3) 財政・会計

予算の規模は約 1 万 4,000 ポンド。主な収入源は、会場貸し出しによる賃料収入、芸術教室の授業料、会費、寄附、芸術作品の販売に伴う手数料である。他方で支出は、芸術教室の講師への謝礼、光熱費、保険料の支払いである。フルタイムのスタッフは雇用せず、理事の人たちが無給で運営や維持の活動を行っている。また、建物は遺贈されたもので、建物の維持管理は、ソサエティが所有する家屋に住み込んでいる人に無給でお願いしている。

最近では、門の掲示板の設置、机や椅子、イーゼルの購入、ウェブサイトの更新などを行った。これらの費用は、市内の篤志家が設定したトラストからの寄附を受けてまかった。

収支の規模や内容は特に大きく変動しているわけではない。長期的には、会員数が漸減しつつあり、これにより会費収入が減少しつつあり、これに対して会場貸出による収入が相対的に比率を上げつつある。

(4) 法人格

現在のダンディー芸術ソサエティの法人格は、SCIO(Scottish Charitable Incorporated Organisation)である。それまでは法人格のないチャリティ組織(unincorporated charitable organisation)であり、1978 年にチャリティとして登録している。2014 年に SCIO に移行した。移行を決めた要因は、ギフトエイド(gift aid)を維持しつつ、有限責任を享受できること、またスコットランド・チャリティ規制局(Office of Scottish Charity Regulator: OSCR)に年次報告を提出すれば、会社形態の場合のように会社登記所(Companies House)に会計報告書の提出が必要ないことであった。移行の手続きは、ダンディ・ボランティア協会(Dundee Voluntary Association: DVA)という地域のアンブレラ団体の支援を得ながら行った。スコットランド全体を包括するアンブレラ団体スコットランド・ボランタリー組織協議会(Scottish Council for Voluntary Organisations: SVOC)の存在は知らなかったというが、これは逆に、地域ごとのアンブレラ団体が効果的に活動していることを示しているともいえる。

19 スコットランド・ボランティア組織協議会

Scottish Council for Voluntary Organizations

- 訪問日 9月9日(火) 10:00-12:30
- 場 所 Mansfield Traquair Centre, 15 Mansfield Place, Edinburgh EH3 6BB
- 英国側参加者 ・ Ms. Lucy McTernan (Deputy CEO)
・ Mr. Ruchir Shah (Policy Manager / SCVO)
・ Ms. Sarah Sophie Flemig (University Toronto)
- URL [http:// www.scvo.org.uk](http://www.scvo.org.uk)
- 執筆担当 溜箭将之

団体概要

スコットランド・ボランティア組織協議会 (Scottish Council for Voluntary Organisations: SCVO) は、スコットランド全体をカバーするチャリティのアンブレラ団体である。スコットランドのチャリティに対する運営支援、能力開発、調査研究、政策活動等を行っている。会員数は約 1,500 で、Affinity Group of National Associations: AGNA に加盟している。応対してくださったのは、Lucy McTernan 副理事長とポリシー担当の Ruchir Shah 氏である。

SCVO は、教会を改装した Mansfield Traquair センターに入っている。教会の地上部は、Mansfield Traquair トラストによってホールに改装され、SCVO は地下を改築したスペースをトラストから賃貸してオフィス入居するとともに、一部をチャリティに転貸している。その地下の一室で話を伺った。

(1) スコットランド独立とチャリティ

スコットランド独立の住民投票の事前予測が拮抗していることが報じられる中、今日スコットランドのチャリティが置かれている状況、とりわけイングランドとの法制や政治的状況の違いなど、興味深い話を伺うことができた。

SCVO は、スコットランド独立については、賛否の立場を示さないことにしている。以前に権限移譲が問題となった際には、チャリティ部門にとって重要な権限が中央政府からスコットランドに委譲されることになるため、SCVO は明確に権限移譲賛成の立場をとった。しかし、独立については、外交や防衛、貨幣などチャリティと関係の薄い争点が多く、またチャリティ関係者の間でも意見が割れているため、SCVO として賛否の立場をとることがよいとは考えていない。

むしろ SCVO として独立の是非を問う選挙について重視しているのは、選挙登録の促進である。独立の是非は措いても、選挙の帰趨が関心を集めていることに照らすと、投票者

数は大きくなることが予想され、これは重要なことだと受け止められている。また、独立が決まればその後の国の在り方は当然に重要な論点となるが、独立が否定されても、中央政府とスコットランド政府との権限の分配などについての議論はさらなる展開を見せることが予想される。

(2) 2005 年チャリティ法以降の展開——スコットランドとイングランドとの違い

2005 年チャリティ及び理事投資(スコットランド)法は重要であった。スコットランドでも、私立学校にチャリティの地位を認めることができるかが、2005 年法の下でも争われるなど議論もあった。政治家の間でも、この点について長年議論があったところであるが、OSCR は最近になって、学校の活動が実質的に公的利益を促進するかを審査し、その活動内容に変更を求めたうえでチャリティの地位を認める判断を下した。イングランドでは、チャリティの地位の審査にあたっては、団体の目的が公的利益に資するかを審査するが、スコットランドは、団体の活動が実際に公的利益を提供するか、実質を審査する。

スコットランドとイングランドで法制にさほど違いがないところでも、政治的環境の違いが議論の在り方を大きく変える場合もある。例えば、チャリティによる政治活動の是非は、議論の多い論点であり、カナダでもオックスファムがチャリティの地位を得ることができるか、とりわけ、貧困の予防が政治的活動に当たるのかという問題が論じられている。近年イングランドでは、この点が非常に大きな議論を呼んでおり、政治化している。しかしスコットランドでは、2005 年法以降チャリティへの信頼を強化してゆく流れが強まっており、関係機関の対話による建設的な議論がなされる状況にある。

スコットランドでも、財政縮減に伴い資金集めに工夫を要するような状況もあるもの、規制機関 OSCR との対話や他のアンブレラ団体との協力を努めつつ、チャリティ部門の将来を見据えた施策を進めている。政府とチャリティの関係についても、イングランドでは契約による文化が強まっているものの、スコットランドでは政府がイニシアティブをとりつつチャリティに働きかけを行ってゆく伝統が維持されている。最近スコットランド議会の議員を対象に行われた調査でも、チャリティによる地域レベルの活動に理解があることが分かっている。

(3) SCIO の発展

スコットランドではスコットランド公益法人(Scottish Charitable Incorporated Organisation: SCIO)の登録が着実に増加しつつある。設立が容易であること、営利活動を行う法人を念頭に置かれた会社法上の登録・収支報告をしないで済むことは、SCIO の魅力である。特に SCIO のルールはイングランドの CIO のルールよりも簡潔で、まさに現場でチャリティにかかわる人が容易に有限責任を享受できる制度となっている。スコットランドの SCIO が先行し、後発のイングランド CIO の実施に際しても、スコットランドとイングランドとの間で情報交換等もあったが、イングランドはいたずらに複雑な制度を設けて

しまい、CIO のもつ意義やそれを実現する機運が途中で失われてしまったように見受けられる。

SCIO にとっての大きな障害が、取引相手が SCIO を理解しない場合が、少なくとも当初は多かったことである。SCIO が知られていない時点では、銀行、保険会社、資金提供者、地方自治体などが、得体のしれない SCIO との取引に二の足を踏む場合があった。SCVO はこれら取引相手への情報提供などの活動を行い、これも SCIO 数の増加に貢献したと思われる。

SCVO もつい最近会社形態から SCIO に転換した。SCVO のような大きなチャリティが SCIO に転換する必然性は特になく見受けられるが、SCIO の促進を担ってきた SCVO としては、対外的な考慮もあって SCIO への転換を決定した。SCVO は規模も大きく、ストラクチャーも複雑なので、SCIO への転換には当然手間もかかったが、大きな組織が SCIO に転換することが十分可能であることを示す意義はあった。

(4) 近年の SCVO のイニシアティブ

デジタル・アジェンダとして、チャリティに関する情報をインターネット上で公表し、チャリティセクターの情報共有・透明性・規制緩和につなげようとしている (www.getinvolved.org)。イングランドで始まったものだが、スコットランドで機運の高まっている取り組みである。とりわけ、まだ未登録の団体の情報を集約する取り組みをしており、従来は SCVO が紙情報をコンピュータに打ち込む作業をしていたが、システム開発により 32 あるアンブレラ組織のレベルでも、そこに集約された情報をオンラインで共有できるになっている。

イングランドでこうした取り組みへの熱意が失われたのは残念であるが、チャリティコミッションは大幅な予算と人員の削減を強いられており、やむを得ない面もある。また、ガイドスター(GuideStar)のような民間企業による情報集約の動きもあり、実際に SCVO はガイドスターと交渉を持ったこともあるが、有料で情報集約・提供をするという提案は、SCVO が進めるオープンな情報共有の試みと相いれない面もあるため、関係構築までは至らなかった。

チャリティによる雇用創出も重要なテーマである。SCVO では Goodmove という試みを通じて、オンラインと情報誌上でチャリティの求人情報の共有を行っている。チャリティセクターの給与は平均的にみて、高給の民間セクターと給与水準の点では低い政府セクターの中間にある。ただし民間セクターは、きわめて高給を受け取る層と最低賃金に甘んじる層との乖離が著しく、これと比べて給与格差の小さいチャリティセクターは、社会的な平等を促進する立場にあるといえる。

現時点では、チャリティは大卒などの求職者の間で有力な就職先の候補となっているわけではない。しかし、大学でのチャリティについての教育に充実の余地があること、ロンドンなどの大都市以外の地方においては、相対的にチャリティの給与水準も民間との差が

小さいことから、可能性はある。

(5) CIC と社会的企業

コミュニティ利益会社(Community Interest Company: CIC)やチャリティのエンタープライズといった社会的企業(social enterprise)についての意見はどちらかというと否定的だった。CIC については、少なくともスコットランドではほとんど使われていないという認識であり、ソーシャル・エンタープライズ UK (Social Enterprise UK)についても、政治的な動きとして懐疑的な意見だった。

全般に、チャリティの市場化、チャリティ同士の統合により大規模化・専門化を進めるという、とりわけイングランドで強まりつつある流れに対し、政治的キャンペーンの側面が強いとしてやや距離をとっている様子だった。むしろ政府・関係機関・チャリティの間の協力関係を、スコットランドの伝統的なチャリティの在り方として重視してゆく姿勢が印象的だった。

20 アルビオン・トラスト

The Albion Trust (Norton Park)

- 訪問日 9月9日(火) 13:00-14:00
- 場 所 Norton Park 57 Albion Road, Edinburgh EH7 5QY
- 英国側参加者 ・ Ms. Heather Rutherford (Coordinator/PA to Development)
- URL <http://www.albiontrust.org>
- 執筆担当 岡本仁宏

団体概要

The Albion Trust(1994 年設立)は、非営利団体に同団体が保有するテナントビル(Norton Park)のオフィススペースやファシリティを低価格で提供している団体で、現在は 27 団体が入居している。

聞き取りの概要

市街地に立地する Norton Park はもともと学校の校舎として使われていた。1998 年に Albion Trust が建物(Norton Park)を買い取ってリフォームし、共同利用施設として利用できるようにしたという。



The Albion Trust は、1994 年に設立されたコミュニティ支援を目的としたスコットランドのチャリティ(SC022661)で、主にスコットランドのチャリティを支援している。現在、ノートンパーク・センター(Norton Park Centre)、すなわち、元学校の施設を利用している Norton Park という事務所施設と、元教会の施設を利用している Conference Centre の運営を主たる事業とし、現在 23 の多様なチャリティが改築した学校の建物に入っている。これらの建物は、歴史的文化的な建物としてリストに載っているが政府からの支援は全くないという。

Annual Return Submission History

Mailing Cycle	Financial Year			Annual Return			
	Year End	Income	Expenditure	Issued	Received	Checked	Overdue/Late
2009	31-12-2009	£450,038.00	£323,666.00	12-01-2010	06-07-2010	15-07-2010	No
2010	31-12-2010	£445,856.00	£348,785.00	12-01-2011	30-09-2011	15-12-2011	No
2011	31-12-2011	£493,334.00	£389,700.00	12-01-2012	22-08-2012	30-08-2012	No
2012	31-12-2012	£532,790.00	£383,224.00	31-12-2012	27-06-2013	04-07-2013	No
2013	31-12-2013	£554,345.00	£416,046.00	31-12-2013	07-07-2014	16-07-2014	No

収入は、OSCR の公表によれば表のとおりで、安定的な財政運営がうかがわれる。基本的には、事務所施設等の賃貸収入などで日常の運営は可能となっているという。

建物自体のメンテナンスのためのスタッフも常勤で 1 人、パートタイムで 1 人雇っており、問題があればすぐに対応できるという。雇用されている職員は 8 人で、うち二人がレセプションのパートタイムである。

元学校の施設と隣接している教会の建物は、スコットランド教会所属であったが、現在は宗教団体として保持しているのではなく、かつて教会として使われていた建物を利用しているに過ぎない。将来両方の建物を結合して統一的に利用していきたいとのことであった。かつての教会のコングリケーションとの結びつきも全くないとのことであり、完全に世俗的施設として利用されている。賃料は 14 ポンド 4 ペンス(平方フィート、3 か月。内 8 ポンドがサービス費用)で、相場よりもかなり安いとのこと。会議室やホールなども、チャリティに対しては、半額または無料で提供するなど優遇している。

アルビオン・トラストは Albion Equity Ltd. (Company Registration No.: SC156247)、Albion Trust Management Ltd.(SC: No.:156997)という二つの子会社を運営している(二つの会社の財務書類については、Companies in the UK のサイトから有料でダウンロードすることができる)。学校は、市から得たので改築などのために銀行から資金を借りたが、それは不動産を所有している Albion Equity Ltd.が負担する形になっている。アルビオン・トラストでは、無給の 8 人の理事と 8 人の職員で運営を行っている。理事には、エンジンバラの中間支援組織の元ディレクターを務めていた人たちなどがボードメンバーに入っており、ボランティアセクターの幅広い組織に対する支援活動を展開している。いずれの理事もかつての教会との関係はないという。

施設を見学した際に、それぞれのチャリティの活動について説明を受けたが、ここでは省略する。

昔は、子供の組織、女性の活動などの教会グループがあったが、今はなくなってしまった。「教会のコミュニティ支援の機能が、現在は教会ではないが、継続してこの建物で行われている」という発言があったのが、非常に印象的であった。子供たちが通りで、歌ったりしていた時代のフィルムがありそれを流していただいたが、コミュニティの原像を見るようであった。現在では、他地域のチャリティを含む団体の支援をオフィススペース等の提供を通じて行っているが、あるときは投票所の会場にもなり、議員の地域活動の拠点にもなっている。

最後に、対応して下さった Heather Rutherford 女史に、チャリティの政治活動について聞いた。Norton Park の施設を利用する団体のなかに、積極的に政府の監視活動を行ったっている団体もいるが、そういう活動はとても有益だと思っている、と話しておられた。

感想

上記にも触れたが、世俗化するなかで、教会の役割をチャリティが代替しているというのは、非常に印象的であった。また、改修された歴史的建造物のなかで、様々なチャリティが活動しているのは、伝統の強さと新しい活力を共に感じさせるものであった。この点では、直前に訪れたスコットランド・ボランティア組織協議会(SCVO)も、巨大な教会の建物の中に入っており、広い意味での公的な宗教的建造物がチャリティによって社会的に利用されていることを、印象深く感じた。もちろん、古い歴史的建造物の利用は、チャリティだけではなく、一般の企業でも、また個人でも同様であるとはいえ、教会施設からチャリティへ、という点での継承はシンボリックな意味があると思われた。

また、現在日本では、このようなインキュベーションセンターは、公設民営形態が多いと思うが、民間財団が運営する施設を提供していることは、重要であると思われる。

なお、財団本体が関連企業を設立させ運営させている点は、日本ではあまりみられない方法である。これは、チャリティは収益目的の事業を行うことができないという制約によるものと思われるが、財務的な明快性という点や複数の企業形態を利用するという点では、学ぶところがあるのではないかと思われた。

スコットランドは、同国の独立を問う住民投票の直前であったので、その点についても尋ねてみた。家族のなかでも、地域のなかでも意見が分かれ、よく話し合われるとのことである。また、自分でも意見が変わることもあり、多くの人々が独立の問題について、自分のこととして真剣に考えている様子がうかがわれた。民主主義の問題として、このことも記録として付け加えておきたい。

21 ダディンストン・ビレッジ保全協会

Duddingston Village Conservation Society

- 訪問日 9月9日(火) 16:00-18:00 (18:00-21:00 Dinner Party)
- 場所 Poplar Bank House, 60 The Causeway, Duddingston Village, Edinburgh
- 英国側参加者 ・ Ms. Mary Moultrie (Secretary General)
・ Mr. Nick Marshall
・ Mr. Allan Gilfillan
・ Ms. Freda O'brien
- URL <http://duddingston-village.weebly.com/>
- 執筆担当 溜箭将之

団体概要

ダディングストン・ビレッジ保全協会(Duddingston Village Conservation Society: DVCS)は、エジンバラ市南部郊外に広がる丘陵地にある町並みの保全事業を展開している小規模なコミュニティ団体である。様々なイベントを行い、市民に保護地域内の歴史や自然に触れさせる活動も行っている。

当日は、前の予定との関係で、1時間ほど早く到着したが、そのまま Freda O'brien 女史宅に招じ入れられた。お宅には、Freda O'brien 女史のほかに、刑事弁護(solicitor)の Mary Moultrie 女史、事業の中心的存在である Nick Marshall 氏、そして刑事弁護の Allan Gilfillan 氏がおり応対して下さった。

ダディングストン村(Duddingston Village)に隣接する敷地には、教会の土地を2人の医師の遺産により設定されたチャリティが管理する庭園があり、Dibbie 氏らは聞き取り前にそこを案内してくれた。丁寧に整備された美しい庭園を案内してもらいつつ、スコットランドでもチャリティが広く活用されていることを思わせる庭園でもあった。小一時間の散歩した後、改めて Freda O'brien 女史のお宅で話を伺った。

(1) 沿革

ダディングストン村は、当初は村として存在したが、エジンバラの住宅地が拡大するとともに行政区画としてはエジンバラ市に吸収されていった。それでもソサエティを中心として、村としてのアイデンティティを保ちつつ今日に至る。ダディングストン・ビレッジ保全協会は、ダディングストン村の中の歴史的価値のある家を保護するための資金を募ったことをきっかけに始まった。

近年の大きな事件としては、村の住民がナショナルトラストに遺贈した土地建物をめぐ

る動きがある。遺贈を受けたナショナルトラストは、当初は土地を協会に賃貸し、協会はこれを利用して様々な活動を行っていた。しかし 2001 年にナショナルトラストが方針を変更し、やや離れたところにあるナショナルトラストの地所の維持改装費用に充てるため、この土地建物を売却することになった。ダディングストン村側は、村の街並みを保存するためとした遺贈の趣旨に反すると反対したが、最終的にはソサエティがこれを買取ることにして資金集めを行った。村の関係者でもあるファンドレイザーに依頼し、過去に村に住んでいた人など、村に関係のある人など幅広く資金提供を募ったところ、5 万ポンドの目標を上回る 7 万 5000 ポンドが集まった。この土地を引き続き共有地として、さらに有効活用を図っている。

(2) 法人格

2011 年に SCIO の法人格を取得した。SCIO となる決定をした際の考慮としては、一般に開放する共有地で人がけがなどする可能性があり、これによるメンバーの責任を限定する必要があったことである。当初は、保証有限会社の形態をとろうとも考えたが、チャリティに有限責任を認める SCIO が立法化されたため、こちらを選択した。

準備には 2 年間を要し、法人規約を 4・5 回修正した。それほど大きな問題はなかったが、一つ議論となったのは、ガバナンスを 1 階層とするか 2 階層とするか、である。スコットランドでは、理事会とメンバーが同一である CIO を一階層の CIO、一部のメンバーからなる理事会を設けて日々の運営上の判断をする CIO を 2 階層の CIO と呼んでいる。メンバーを村で広く募り、中心的メンバーで運営することがよいとの考え方から、最終的に 2 階層の形態をとることとした。

準備に当たっては、エジンバラ・ボランティア組織協会(Edinburgh Voluntary Organisation Council (EVOC))の支援を受け、規約は SCVO のひな形を用いた。

OSCR に申請を行って、1 度規約案の修正を求められるなどしたが、最終的に 2011 年に SCIO の地位を取得した。最も早く SCIO を取得した例の一つだとされる。

(3) 運営

メンバーは正式には 40 人である。ただし、実質的にソサエティの活動に関わっている人は 100 人ほどいる。理事は 10 人で、いずれも無給のボランティアとして活動している。

メンバーを広く募るため、会費は取っていない。共有地の購入のため資金集めをしたばかりなので、新たな資金集めをする計画はなく、活動の資金は、共有地のパーティーなどのための貸し出し、菜園からの収穫や鶏の卵の販売からの収益などによる。

(4) 実地を訪問

お話を伺った後、村の共有地を案内していただき、共有の広場、菜園、今後活用予定の納屋などを見せていただいた。

今後、共有地の活用を発展させてゆくため、協会は新たなステージに入った、という。共有地の活用をどのようにするか考えるグループを作り、菜園や納屋の使い道についてこれから提案をしてゆくという。

続けて、共有地に隣接して **The Field Group Duddingston** というチャリティが、市の敷地を借りてフィールドを維持管理している区画を案内していただいた。区画は共有地よりもかなり広く、丘陵地に広く芝生と林を設け、歩道を通し、リンゴ園を育成しつつある。このチャリティの会員はビレッジ保全協会と重複するが、こちらは少人数にとどめ一回層の構造をとっている。植樹が進められており、公法協調査団のために 2 本の苗を準備していただいた。2014 年 9 月 10 日 JACO と刻まれたプラークが取り付けられた杭も打っていただいた。

最後に、村の中心にある **Sheep Heid Inn** というパブで歓待していただいた。村からは 25 人ほどの人々が集まり、コミュニティの温かい結束を感じることができた。

Freda O'brien 女史は、ダディンGSTON・ビレッジ保全協会のほかにも、子供への教育をサポートするチャリティの運営に関与している。サービス提供に対し、地方自治体の資金を獲得することが近年特に難しくなっているなどを語ってくださった。地域レベルでチャリティがさまざまな形で活用されている様子を伺うことができる、有意義な訪問だった。

2006 年英国チャリティ改革後の変容調査 報 告 書

2015 年 4 月発行

発行 公益財団法人 公益法人協会
〒113-0021 東京都文京区本駒込 2-27-15
TEL:03-3945-1017 FAX:03-3945-1267
URL: <http://www.kohokyo.or.jp/>

©2015

印刷 株式会社美巧社
