

**英国チャリティ調査ミッション  
報告書**

**2004年3月**

**財団法人 公益法人協会**

## はじめに

公益法人協会はその研究調査活動の一環として、不定期ではあるが海外における公益セクターの調査を目的として有志メンバーから構成されるミッションを派遣している。2002年は米国に赴き、ガバナンスや情報公開の現状を調査したが、2003年は英国を対象国として選定し、おりから進行中のチャリティ改革に焦点をあわせて、関係方面を訪問し調査した。

出発前 5 回にわたり相互に講師となって事前勉強会等を開催、十分な予備知識をもって現地を訪れたことや、詳細な質問書を前もって送付したことなどにより、チャリティ改革に至る経緯、その内容と問題点、今後の方向などが的確に把握できたものと考えているが、わが国の公益法人改革の現状と引き比べて大きなショックを受けた。

ショックの第一は、そもそも今回の改革は、民間のボランタリー組織の発意と主導によるものであること。第二に民間側からの提言を受けた政府の手際の良い対応ぶり、三つ目のショックはチャリティ改革に先行して寄付税制が大幅に改正されていた事実だ。

この三つの事実はここでは説明しないが、本文をお読みいただければ、英国社会においてボランタリー・セクターの果たす役割が極めて高く評価され、そして政府も口先だけでなくそのような認識に立って、手厚い支援政策を次々に打ち出していることがおわかりいただけると思う。

おわりに、準備期間や帰国後の取りまとめ期間も含め、終始熱心に研究調査に取り組んだミッション団員各位のご努力に心から敬意を表したい。

また、この研究調査に必要な経費の大半を助成していただいた財団法人トヨタ財団に心からお礼申し上げます。

このような関係各位の熱意に支えられて取りまとめられたこの報告書が、わが国公益法人制度改革の骨組みを決めるにあたって、一つの参考資料となることを切望したい。

平成 16 年 3 月

財団法人 公益法人協会  
理事長 太田達男

## 調査の概要

### 1 本調査の趣旨・目的

平成 14 年 4 月以降、政府により公益法人制度改革に関する検討が進められている。当初予定では、平成 14 年度末に「公益法人制度改革大綱」が発表されることになっていたが、「大綱」は結局見送りとなり、改革内容に関する重要事項の決定をすべて先送りした「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」が平成 15 年 6 月 27 日、発表された。今後、制度改革具体化に当たってはさまざまな検討が必要になる。

検討に当たって欠かせないのは、英国のチャリティに関する調査ではないかと思われる。英国では現在、官民合同でチャリティ制度の改革が進行中である。改革は、公益性の定義に関する見直し、チャリティの審査・登録・チェック・支援機関であるチャリティ・コミッションに関する見直し、チャリティへの規制に関する見直しなど広範なものである。

チャリティ・コミッション的な機関の設置に関しては、政府、与党ともに関心を示しており、弊協会でも、新公益法人の支援機関として必要と考えている。

英国における改革論議にはわが国における公益法人制度改革に直接参考となる議論が数多く含まれているのではないか。

そこで、本調査では、英国を訪れ、チャリティ制度、また、チャリティ・コミッションの組織・機能の現状はどうか、どのような改革が望まれているか等について実情を聞く。

主たる調査対象はイングランドにおけるチャリティ制度であるが、スコットランドのチャリティ制度の状況についても併せて動向を探る。スコットランドでは目下、本年に入り起きた NPO の不祥事から、制度改革が急展開との情報がある。

弊協会では、昨年 4 月、米国調査を実施し、民間公益組織のガバナンス、ディスクロージャー、アカウンタビリティ、組織評価のあり方などについて多くの示唆を得た。

英国の実情を探ることにより、わが国における公益法人制度改革具体化の有益な参考材料を得るのが本調査の目的である。(平成 15 年 8 月)

### 2 調査日程・訪問機関

2003 年 8 月 24 日（日）～9 月 3 日（水）の 11 日間（調査チームのうち 3 名は、9 月 5 日（金）までの 13 日間）の調査を行った。全部で 12 機関の調査と、2 名へのヒアリングを行った（日程および訪問機関に関する詳細は、資料編に掲載）。

### 3 調査チーム

研究者および公益法人に所属する実務家の人々の参加を得て、事務局を含め計 12 名で調査チームを編成した（参加者名簿は、資料編に掲載）。

# 目次

第1章 英国における現行制度の概要 .....	1
第1節 英国（イングランドとウェールズ）におけるチャリティの法制度〔雨宮孝子〕 .....	1
1 英国（イングランドとウェールズ）の非営利セクターの現状 .....	1
2 英国におけるチャリティの特徴 .....	2
3 法制度の概要 .....	4
4 英国のチャリティ改革の概要 .....	12
第2節 英国のチャリティに関する租税制度〔網倉章一郎〕 .....	17
1 はじめに .....	17
2 チャリティ税制改革の意義 .....	17
3 改革の経緯 .....	18
4 寄付税制改革の内容 .....	18
5 チャリティ寄付税制と財務省のかかわり合い .....	22
第3節 英国チャリティ会計〔城多 努〕 .....	25
1 チャリティ会計の重要性 .....	25
2 チャリティ会計の制度的枠組み .....	27
3 イングランド・ウェールズにおけるチャリティ会計 .....	29
4 スコットランドのチャリティ会計 .....	34
5 全体のまとめ .....	39
第2章 英国におけるチャリティ制度改革 .....	44
第1節 英国におけるチャリティ制度改革の動向〔太田達男〕 .....	44
1 チャリティ改革の背景 .....	44
2 チャリティ改革の経過 .....	46
3 チャリティ改革の内容 .....	48
第2節 チャリティが行う収益事業（Trade）〔金沢俊弘・石川睦夫〕 .....	54
1 チャリティ法改正の動きと英国政府の対応 .....	54
2 チャリティの収益事業に対する税制上の優遇措置 .....	57
3 チャリティの収益事業に関する税制の特徴 .....	63
4 まとめ .....	64
第3節 チャリティの法的形態〔石川睦夫・金沢俊弘〕 .....	65
1 チャリティの法人形態と「チャリティ法人」新設の動向 .....	65
2 その他の非営利組織の法人形態と地域利益会社新設の動向 .....	70

3	まとめ	73
第4節	チャリティの指導監督、支援助言機能の改革〔宮川守久〕	75
1	はじめに	75
2	チャリティ委員会の地位と機能の見直し	76
3	チャリティ自身に関する監督規制	77
4	日本における新制度の設計との関連	79
第5節	アカウンタビリティ・財務面の改革〔城多 努〕	82
1	アカウンタビリティ面での改革提言	82
2	監査に対する改革提言	83
3	基本財産および投資に対する提言	84
4	まとめ	86
第3章	スコットランドのチャリティ法規制と制度改革〔宮川守久・城多 努〕	87
第1節	スコットランドにおけるチャリティ法の変遷	87
第2節	スコットランドにおけるチャリティの定義、公益性の概念	90
1	これまでの経緯	90
2	McFadden 委員会による「公益性判断に関する原則」の見直し	90
第3節	スコットランドにおけるチャリティ団体監督・規制・支援と助言	92
1	内国歳入庁（Inland Revenue）の役割	92
2	Scottish Charities Office（SCO）の役割	93
3	Scottish Council for Voluntary Organisation（SCVO）の役割	94
4	スコットランドのチャリティ規制の特徴と問題点	95
第4節	チャリティ法改革検討委員会の設置と報告書の発表	98
1	チャリティに関する統一的な監督機関の創設	98
2	チャリティに対する助言・指導・支援体制の強化	99
3	その他の提言内容	99
第5節	McFadden 報告書に対する反応、その後の改革の動き	101
第6節	まとめ	103
おわりに	～今回の訪英調査を振り返って〔宮川守久〕	104

# 第1章 英国における現行制度の概要

## 第1節 英国（イングランドとウェールズ）におけるチャリティの法制度

松蔭女子大学経営文化学部教授 雨宮孝子

### 1 英国（イングランドとウェールズ）<sup>(1)</sup>の非営利セクターの現状

わが国の民法第34条にもとづく公益法人や信託法第66条にもとづく公益信託、特定非営利活動促進法にもとづく特定非営利活動法人（NPO法人）を含む民間公益活動の主体は、英国ではチャリティと呼ばれ、民間の非営利公益活動のセクターをボランティア・セクターと呼ぶ。2001年現在、約188,000件を越すチャリティが後で説明するチャリティ委員会（Charity Commission）に登録され、毎年、約6,000件ずつ増加している。ただし登録抹消されるチャリティも毎年7,000件に及ぶ。他にチャリティ委員会に登録しないで非営利活動をしている団体も90,000件以上あるといわれている。チャリティ委員会の発表によると、2000年から2001年のチャリティの年間総収入は約250億ポンド（約4兆7,500億円）、資産総額は約700億ポンド（約13兆3,000億円）を占めている（1ポンド=190円換算）<sup>(2)</sup>。

2002年9月、前年から内務大臣のもとで有識者によるチャリティ法の改正を含む検討がなされた結果報告「民間活動と公益——チャリティのレビュー（Private Action, Public Benefit—— A Review of Charities and the Wider Not-for-profit Sector）」が提出された。この報告書には、全部で61の勧告が書かれている。そのうち半数以上が法改正を必要とするものである。英国では、この勧告に対し、2002年12月31日まで、パブリックコメントを求めている。このパブリックコメントに対し、政府の回答が2003年7月に「チャリティと非営利活動：その最新法制度の枠組み——民間活動と公益に対する政府の回答（Charities and Not-for Profits: A Modern Legal Framework the Government's Response to “Private Action, Public Benefit”）」が出された。2005年までにチャリティ委員会の改革とチャリティ法の大幅な改正がなされるとのことである。

英国における今回の改正目的は、市民社会の構築には、市民による非営利公益活動が非常に重要であり、政策として、法制度や税制度で支援するとともに、ディスクロージャーの徹底など透明性を確保することによって、民間非営利活動が市民からの信頼を得るようにするということが基礎にあると思われる。本稿では英国のチャリティおよびチャリティ法を概観するとともに、チャリティ法改正に少し触れる。法制度に焦点をあてたため、税制度および会計制度には触れていない。

## 2 英国におけるチャリティの特徴

### (1) 総説 — チャリティに関する法制度の流れ

英国におけるチャリティの最も古い法律は、1601年の公益ユース法（Statute of Charitable Uses）である。この時期、信託の起源であるユース<sup>③</sup>を利用し、教会に財産を寄進するという宗教目的のチャリティが盛んに行われており、公益ユース法の制定は、一定の条件のもとで公益信託を認めるとともに、濫用を防止するという意味も有していた。公益ユース法という基本法ができたことによって、その後公益目的の信託が育っていったのであるが、他方、19世紀のはじめ頃からイングランドやウェールズでは、財産の名義人である受託者の義務違反や管理の失当、受託者の失踪などの問題も生じるようになってきた。議会はチャリティの法制度の再検討をするために、1818年からブローハム卿を委員長とする委員会（Brougham Commission）を設置し、1837年まで各地のチャリティの実態調査を行い、報告書をまとめた。これにもとづき1853年、公益信託法（The Charitable Trust Act, 1853）を制定し、受託者の義務違反や信託財産の管理の失当などを防ぐため、公益信託の監督、指導機関としてチャリティ委員会をはじめて設置し、チャリティを統一的に管理することになった。チャリティ委員会については後述する。その後、チャリティの監督強化や登録制度導入などを規定したチャリティに関する法律として、1960年にチャリティ法（Charities Act, 1960）が制定される。チャリティに関する固有の法制度で、他の国にはないものである。その後、1985年、1992年、1993年にチャリティ委員会の権限の強化などを含む法改正が行われ、現在に至っている<sup>④</sup>。

### (2) チャリティと政府との関係

#### (ア) サッチャー政権とチャリティ

英国は20世紀になると、社会全体の動きとしては、チャリティに関しこれまで教会など民間が行ってきた主として福祉の分野を、国が行うことで福祉国家をめざすようになった。1979年以降のサッチャー政権下では、行政のスリム化、公共事業の民営化をすすめる、福祉分野でのボランティア・セクターの重要性が大いに増した。ボランティア・セクターは伝統的に政府から独立して活動するという基盤があったが、サッチャー政権下では、ボランティア・セクターが、政府と契約を結び、行政に代わって市民にサービスを提供していくというかたちになり、文化振興や教育振興などの分野でも民間のボランティア・セクターが政府の肩代わりをすることとなった。そこにはボランティア・セクターによる自主的な活動から「コントラクト・カルチャー」と呼ばれる状況への変化が見られる。つまり、従来は、民間のボランティア・セクターへ政府から助成金のかたちで流れた支援は、民間団体が政府と契約を結び、民間団体は市民に社会サービスを提供し、その見返りとして対価や助成金を取得するというシステムに切り替わったといえる。この結果、民間団体の社会的役割は増大し、専門性に優れたスタッフなどが増えたために民間団体の地位も向上したが、その一方で資金提供する行政側の強い監督下に置かれることになり、ボランタ

リー・セクターの自主性には問題を投げかけることになった。

#### (イ) コンパクト (Compact) <sup>(5)</sup>

このような背景のもと、現在のブレア政権では、政府とボランティア・セクターの関係について、民間団体側との話し合いの結果、1998年11月、ボランティア・セクターの役割と独立性を積極的に評価する合意文書である「コンパクト (Compact)」を政府とボランティア団体との間で締結した。これは法的な拘束力を有するものではないが、ボランティア・セクターは民主主義の発展に不可欠のものであるという内容が基礎にあり、民間団体側から、政府がボランティア・セクターの意義を文書で公式に認めたものとして高く評価をしている。

コンパクトとは、前述したように、ボランティア・セクターの役割と独立性を政府が積極的に評価した合意文書である。その概要は以下の通りである。

前半では、市民社会の形成にあたり、ボランティア・セクターと政府がともに認識すべき原則として、ボランティア活動は、「民主社会に不可欠な要素であること」、「独立した多様な活動が社会の発展に重要である」ことをあげている。ボランティア・セクターなしには、福祉、失業対策、家族支援、犯罪の減少、保健など政府のどのような施策も実施できないとし、政府は、ボランティア・セクターの役割を評価し、かつ、政府とボランティア・セクターとは相互補完関係にあり、両者は共通の目標のもとでパートナーシップを組んで政策の立案段階から議論を深める。資金の流れに透明性をもたせるため、政府、ボランティア・セクターともに利害関係者への情報公開、説明責任が必要である。これらの原則のもとで両者の関係のルールを定めている。具体的には、政府からボランティア・セクターに対して、法律の範囲内における政府へのアドボカシーをする権利行使を保障すること<sup>(6)</sup>、長期的かつ透明な資金援助、政策立案段階からの団体の参加を認めることなどである。一方、ボランティア・セクターから政府に対しては、資金提供者や利用者に対するアカウントビリティの徹底、法規制の遵守、運営や提供するサービスの向上などを約束した。現在も、これらに関し、年1回以上、お互いに確認をしあう会合を開いている。

また、前述したように英国では1960年にできたチャリティ法(現行法は1993年チャリティ法)という公益活動固有の法律が存在する。民間公益活動の先進国であるアメリカや英国以外のヨーロッパの国々や日本などについても程度の差こそあれ民間公益活動に対する法整備はなされているのであるが、英国のように公益活動固有の法を有するところはない。ただし、1992年、1993年と、このチャリティ法は、民間団体への規制を中心とする改正<sup>(7)</sup>がなされるなど、制度面での規制強化がなされ始めた。

そして、2002年、ついに、チャリティ法およびチャリティ委員会などの大改正への動きがはじまったのである。



### 3 法制度の概要

#### (1) 1960年チャリティ法

1960年チャリティ法ができた背景には第二次世界大戦がある。チャリティを含め一般的なボランティア組織が戦争の打撃を受けたのであるが、政府の社会福祉予算も削減を余儀なくされて、改めて民間の力による公益活動の推進が重要課題となった。

1948年のベバリッジ卿 (Lord Beveridge) の「ボランティア活動 — 社会的進歩の方法に関する報告書 (Voluntary Action : A Report on Methods Social Advance)」がきっかけになり、議会は健全な民間公益活動を促進するための法制度の全面的な見直しのため、1950年1月、ネイサン卿 (Lord Nathan) を委員長とするネイサン委員会を設けることとなった。この報告書は、1952年12月に提出された。その内容の主なものは、チャリティ委員会による監督の強化、チャリティの登録制度の導入、公益概念の明確化、シ・プレー原則<sup>®</sup>の弾力化、信託以外の法人もチャリティと認めるべきということなどであった。この報告書をもとにできたのが、1960年チャリティ法 (以後1960年法という) である。

1960年法は、5章49ヶ条と付則と別表から成り、その内容はおおむね以下のとおりである。

#### 第1章 主務官庁

チャリティ・コミッショナー

教育科学大臣

チャリティのための公営保管受託者

#### 第2章 チャリティ活動の調査、確認および調整 (チャリティの登録)

チャリティの登録

登録の効力、登録を求める請求および登録への異議申立て

チャリティ・コミッショナーによる情報入手の権限等

チャリティの会計監査と報告

情報の交換等

地方機関と地方チャリティの受託者

地方機関による地方チャリティの調査等

チャリティ間相互の協力および地方機関とチャリティとの協力

#### 第3章 シ・プレー原則の適用、裁判所および主務官庁によるチャリティへの支援と監督

シ・プレー原則の資産への適用

不明の贈与者の贈与へのシ・プレー原則の適用

公営保管受託者の管理のもとにおかれた財産と信託の終了

チャリティ・コミッショナーおよび所轄庁による事業内容の変更等の権限  
公営公益投資基金の設立

チャリティ・コミッショナーと所轄庁のその他の権限

公益目的の法人等

#### 第4章 チャリティおよびその他の業務に関する事項

会計記録の保管義務

会議に関する通知の方法等

#### 第5章 補則

チャリティ・コミッショナーによる命令に関する規定

チャリティ・コミッショナーによる訴訟提起等

付則・別表

第1 チャリティ委員会の構成

第2 免除チャリティ

第3 地方チャリティの地域の拡張

第4 特別法上のチャリティに対する裁判管轄

第5 本法による廃止法令

第6 本法による修正法令

第7 本法への吸収法令

1960年法の具体的内容は、次の4点にまとめることができる。

- ①チャリティとなる法主体として、信託によるもの（公益信託）以外にも、会社法により設立される公益目的の法人、公益目的を有する法人格なき団体、勅許状（Royal Charter）により設立される公益目的の法人などが認められる。
- ②行政上の監督を原則としてチャリティ委員会に一元化する。チャリティ委員会は、チャリティの登録・監督を行うほか、情報の提供、残余財産にシ・プレー原則を適用する、受託者の解任、新受託者の選任を行うなど、多くの機能を有する。
- ③チャリティの監督の便宜のために登録制を導入した。この登録制により、チャリティの実態把握も容易になり、登録が認められれば、自動的に税制上の優遇措置が認められる。
- ④チャリティの保護のために、受託者支援と信託財産の保全対策として、公営保管受託者（Official Custodian）と公営公益投資基金（Common Investment Fund）の二制度が設けられた。前者は、信託財産の管理・運用を受託者に代わって公営の法人が無償で行う制度であり、後者は、チャリティの財産に対し、一定の収益を保証する制度で、その投資対象は、ほとんどが英国債など安全確実なものである。

なお、ネイサン委員会で主張された「公益概念」の明確化は1960年法では取り入れられなかった。

さらに、1988年には、ウッドフィールド卿（Sir Woodfield）を委員長とする委員会報告書「チャリティの監督の効率性（Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities）」が出され、こ

れをおおむね受け入れた政府の報告書「チャリティ：将来の枠組み (Charities : A Framework for the Future)」が出され、これにもとづき 1992 年、1993 年と法改正が行われた。

## (2) 現行チャリティ法

### (ア) 1992 年チャリティ法

1992 年チャリティ法 (以後 1992 年法という) は、第 1 章から第 4 章、79 か条、付則 7 があり、第 1 章は 1993 年チャリティ法 (以後 1993 年法という) にほぼ統合されている。第 2 章、3 章は募金活動で不正が多く見られたことを配慮して、専門職による資金調達に対する規制と募金活動への規制を規定している。具体的には、第 2 章では、チャリティ団体が募金活動を行う場合、専門的に募金活動を行う者 (professional fundraiser) や、営利関係者 (commercial participator) で募金活動を行う者とのあいだで、募金の状況についての情報公開、一定の状況では、募金したお金を返却すること、妥当性を欠く募金方法はしないことなどを合意しておかなければならないことが規定されている。ここでいう営利関係者とは、たとえば、チャリティと飲料水メーカーがタイアップして、チャリティ団体のロゴマーク入り飲料水が 1 本売れるたびに 1 ペンスをチャリティに寄付するという契約をする場合、その契約相手をいう。なお、専門的に募金活動を行う者の定義には、チャリティ団体とは別に募金活動に従事する者をいい、特定のキャンペーンに関連した報酬として 500 ポンド以下、日給 5 ポンド以下しか受け取らない者は除かれる (1992 年法 58 条)。また、テレビやラジオを通しての (たとえば BBC ラジオ 4 の “the Weekly Good Cause” のような) 募金は含まれない<sup>9)</sup>。

1992 年法の規定に違反して、専門職による募金活動や営利関係者との間に協約を結ばなかった場合は、罰金刑が課せられる。

第 3 章では、公的なチャリティ募金 (Public Charitable Collections) を扱っている。ここでいう公的チャリティ募金とは、街頭募金、戸別訪問募金を指している。

なお、街頭募金や公的な場所での募金やチャリティのための商品の販売は、当局の許可書が必要である。たとえば、ロンドンで募金を行う場合、ロンドン市議会、市警察などの許可書が必要である。また、戸別訪問募金も地方自治体や市警察、市議会による免許が必要である。免許の免除は、広い地域の募金の場合は、内務大臣 (Home Secretary)、短時間で小さな地域の場合は、地域の警察が与えることになる。

### (イ) 1993 年法

1993 年法は、1872 年の公益信託受託者法人格付与法 (the Charitable Trustees Incorporation Act 1872) と 1960 年法、1992 年法の第 1 章の主として 3 つの法律が結合されている。本文が 10 章 100 ヶ条、と 8 つの付則から成る。

- 第1章 チャリティ・コミッショナーおよびチャリティのための公営保管受託者
- 第2章 チャリティの登録および名称
  - チャリティの登録
  - チャリティの名称
- 第3章 チャリティ・コミッショナーの情報入手権限
- 第4章 財産へのシ・プレー原則の適用、裁判所およびチャリティ・コミッショナーによるチャリティの支援および監督
  - 裁判所の権限拡大および勅許状の変更
  - チャリティの保護のために規定（スキーム）を作成し、活動するチャリティ・コミッショナーの権限
  - 公営保管受託者に帰属する財産
  - 公営投資基金または公営預託基金の設定
  - チャリティ・コミッショナーによる追加の権限
  - チャリティに対する訴訟
  - 信託法人（trust corporation）の意味
- 第5章 チャリティの土地
- 第6章 チャリティの会計、報告、申告
- 第7章 信託受託者の法人化
- 第8章 公益会社（Charitable Companies）
- 第9章 雑則
  - 投資の権限
  - 信託受託者の不適格性
  - 小規模チャリティ
  - 地方チャリティ
  - スコットランドのチャリティ
  - チャリティの管理規定
- 第10章 補則
  - 付則1 チャリティ委員会の構成等
  - 付則2 免除チャリティ
  - 付則3 地方チャリティの地域の拡大
  - 付則4 特別法上のチャリティに対する裁判管轄
  - 付則5 第36条2項の「関係者（connected person）」の意味
  - 付則6 本法による修正法令
  - 付則7 本法による廃止法令
  - 付則8 移行法規

主な規定はチャリティとしての登録要件、チャリティの名称を変更させる権限、チャリティを監督し、保護するために情報を入手し、責任を果たさない受託者の解任などチャリティ委員会の権限を強化したことである。チャリティ団体の資産の売却や抵当権設定などにチャリティ委員会が承諾を与える。チャリティの会計報告、会計監査、事業報告の義務づけ、チャリティ委員会の決定に対する高等裁判所への不服申立て、受託者の不適格性の明確化などである。

1993年の改正により、チャリティに対するチャリティ委員会による調査が増えたり、受託者の解任も増加した。一方、規制ばかりでなく、チャリティに対する市民の理解を深めさせるために、チャリティ委員会のスタッフを増やし、チャリティを設立したい人やチャリティの運営への助言など機能の強化も図っている。

#### (ウ) チャリティの登録<sup>(10)</sup>

現在、チャリティになる法形式としては、1)信託、2)保証有限会社 (Company Limited Guarantee)、3)産業共済組合 (Industrial and Provident Society)、4)勅許状 (Royal Charter) により設立される団体、5)権利能力なき団体などがある。かつては信託形式が多かったが、最近では法人形式が多くなった。2003年8月にチャリティ委員会を訪問し、お話をうかがったところによれば、新規の登録では会社形式が50%、信託形式が30%、権利能力なき団体は20%ぐらいである。また、10,000ポンド以上の収入があるチャリティは約5万団体、そのうち、トップ4万団体が会社形式であるそうである。チャリティとして登録を希望する団体は、一定の書類——たとえば公益信託の場合は、信託証書 (Trust Deed)、保証有限会社は、規約 (Memorandum) 又は定款 (articles of association) をチャリティ委員会に提出し、審査を受ける。登録が認められるまでの期間は一定ではなく、2~3週間から2年ぐらいかかることもある<sup>(11)</sup>。チャリティ委員会が登録を認めなかった場合、高等裁判所 (High Court) に提訴できる。すべてのチャリティがチャリティ委員会へ登録しなければならないわけではない。以下に示すように一定の要件を備える団体、年に1,000ポンド以下の収入しかないものはチャリティ委員会への登録が必要とされていない<sup>(12)</sup>。

①永続的な基本財産を有しないチャリティ

②土地を有しないチャリティ

その他、1993年法付則2に規定されている——たとえばロンドン、オックスフォードやケンブリッジなどの大学、大英博物館、英国国教財務委員会 (Church Commissioners)、宝くじ協会 (National Lottery Charities Board)、1855年宗教礼拝所法による登録された礼拝所などが免除チャリティである。

上記以外のチャリティは、前述したように、信託形式では、信託証書、会社形式では、定款などの他、すでに活動をしている団体では、活動報告書や会計報告書など一定の書類を提出して、審査を受けることになる。登録の審査では、チャリティとして「公益性」のある団体かどうか判断される。後述するように「公益性」の定義は、チャリティ法に規定がなく、多くの判例が参

考にされる<sup>(13)</sup>。また、チャリティとして登録されると、税の優遇（たとえば、所得税、法人税、相続税、贈与税などの優遇）が認められるので、チャリティ委員会と内国歳入庁との間で覚書（本書後掲資料編 138 頁参照）を取り交わすなど連携がとられている。ただし、チャリティとして登録を認めるかどうかの審査は、あくまでもチャリティ委員会の専権事項である。内国歳入庁の機能は、税制優遇の判定をすることである。たとえチャリティの登録がなされていない団体でも税制優遇が認められる可能性もある。チャリティの名称について、既存のチャリティとあまりにも似ている名称や誤解されそうな名称の場合は、チャリティ委員会が名称変更を指導する（1993 年法 6 条）。登録が認められると、登録簿に、当該チャリティの名称および住所（通常、活動中、チャリティは、名称のあとに登録ナンバーを記載するか、登録チャリティであることを示す）、チャリティの取引銀行などが記載される。

### （エ）チャリティ委員会の機能と役割

英国ではわが国のように公益法人や公益信託の設立を複数の主務官庁の許可、監督にかからしめるのではなく、公益活動の主体としてのチャリティにつき、チャリティ委員会という登録・監督・指導機関が一元的に取り扱っている。チャリティ委員会には、内務大臣（Home Secretary）から任命される最低 3 名、最大 5 名のコミッショナーが存在し、その資格は公務員であり、かれらのうち、少なくとも 2 名は法廷弁護士（barrister）または事務弁護士（solicitor）という法律専門職でなければならないとされる。コミッショナーの人数については、1960 年以來ずっと 3 名であったが、1988 年以降、2 名の非常勤コミッショナーが追加されることになった。現在 5 名のコミッショナーが月 1 回以上コミッショナー会議を開くとともに、毎年、代表コミッショナーが、活動報告を内務大臣に行うことになっている。チャリティ委員会は行政機関であるが、どの省庁にも属さず独立している。チャリティ委員会の職員は約 600 名。その管理、運営には事務局長、財務担当、事業担当、チャリティの調査・監視担当の役員があたり、5 人のコミッショナーとともに運営委員会（Board of Manegement）を構成している。チャリティ委員会のヘッドオフィスはロンドンにあり、他に支部がリバプールとトーントンにある。現在、コミッショナーの増員が検討され、増員されたコミッショナーは新設するウェールズ事務所に配置すべきとの考え方がだされている。

チャリティ委員会は、毎年度終了後、速やかに当該年度の活動に関する報告を内務大臣に対して行い、両院に報告書を 1 部ずつ提出しなければならないことになっている（1993 年法 1 条 5 項）。

チャリティ委員会の主な機能としては、①チャリティへのより良い運営方法の指導、②チャリティの情報開示、③チャリティの調査および監督などである。具体的には、（ア）チャリティの登録申請に対し、公益性のある団体かどうかの判定をし登録簿を作成するとともに、その団体が適切に運営できるよう、定款や信託契約の作成や変更に助言を与える（1993 年法 3 条）、（イ）チャリティの事業内容等を情報公開すること（1993 年法 10 条、47 条）、（ウ）受託者や理事が土地

を売却したり、抵当権を設定するような権限を濫用するおそれがある場合など、チャリティ委員会が承認を与える（1993年法36条～40条）、（エ）1993年法8条にもとづきチャリティの調査を行った結果、受託者や理事などの役員が誤った運営を行ったと判断した場合、業務を停止させたり、それらの役員の解任や新役員の選任を行う（1993年法18条）。

### （オ）チャリティの受託者の責任（ガバナンスとコンプライアンス）

#### a 受託者の意義

受託者（Trustee）とは、「チャリティの運営について全体的統括と管理の任にあたる者」と定義されている（1993年法97条1項）。信託としてチャリティを設定した場合、受託者であり、チャリティ目的の会社では、理事や取締役、役員がこの受託者にあたる。任意団体では運営委員と呼ばれることもある。ここでは、受託者という言葉は、信託の受託者、法人の理事などチャリティの役員を指すものとして使用する。

受託者は未成年者（18歳未満）であってはならず、また詐欺等で有罪になった者、破産者、以前に裁判所またはチャリティ委員会から受託者の地位を剥奪された者など（1993年法72条）は受託者として不適格である。受託者の人数については法律には規定されていないが、一般的には3人以上必要という指導がなされるようである。

受託者の任期については、たとえば3年というように信託証書や定款等に規定されているが、法律上、規定されているわけではない。ただし、1993年法79条にもとづき、地方自治体によって任命された地方チャリティの受託者の任期は4年である。

受託者は信託証書や定款等に規定がなければ、原則無報酬である。

#### b 受託者の一般的義務（善管注意義務と忠実義務）

チャリティの信託証書や定款等には、当該チャリティの目的、事業、受託者（権限、選任、辞任、解任等）、会議、会計、解散（残余財産の処分等を含む）、合併などが規定される。受託者の権限や義務もこれらに従うのであるが、基本的にチャリティの受託者は、当該チャリティの目的を達成するため、適切に資産を管理・運用し、事業を行う義務を負う。受託者はチャリティの事業を管理するに際しては、受任者として、善管注意義務を負う。信託条項や定款の目的に従って不特定多数の受益者のために、財産を適切に管理し、職務を実施しなければならない。受託者は委託者や出捐者、寄付者などの信頼を受けて公益目的のために財産を管理し、その事務を処理しなければならないのであるから、信頼を損なうようなことを行ってはならない。それゆえ、受託者は、チャリティと受託者個人との利害が衝突する状況をつくってはならないのである。具体的には、チャリティの財産を借用したり、チャリティの財産を受託者個人が買い受けたりすることは信託証書や定款等に別段の規定がない限り、原則的には認められない。また、チャリティは、非営利であるので当然ながら、受託者や役員はチャリティから個人的利益を得たり、収益をあげて、個人的に報酬を多くもらうことなども許されない。

受託者が、信託証書や定款等の規定を外れて行為をした場合、これによって損害を被った契約の相手方やチャリティに対し、受託者個人が無限責任を負わなければならない。関係する受託者は、高等裁判所またはチャリティ委員会から免責を受けない限り（また、信託証書や定款等に規定されていれば賠償保険をかけることは可能であるが、このようなケースは賠償保険の対象にはならない）、個人的に責任を負わなければならないとされる<sup>(14)</sup>。

### c 受託者の権限の委任（自己執行義務）

信託証書や定款等で権限の委任が明記されていなければ、受託者はその権限を委任することはできない。権限の委任が必要な場合は、信託証書や定款等にその要件を規定しておかなければならない。信託形式のチャリティで、委任条項が当初規定されていなくても、信託条項変更の規定があればチャリティ委員会の同意を得てあとから入れることができる。法人形式のチャリティの場合でも、1985年会社法にもとづく定款変更により、権限の委任規定を入れることができるが、1993年法 64 条にもとづき、チャリティ委員会の同意が必要となる。

### d 受託者によるチャリティの管理

#### (a) 事業報告および決算書

登録されたチャリティの受託者は、年度終了後 10 ヶ月以内に年次事業報告書と決算書をチャリティ委員会に提出しなければならない（1993年法 45 条）。その場合、年間 10,000 ポンド以上の収入があるチャリティは、独立した検査が必要である。

#### (b) 投資の権限

受託者は、チャリティの有する資産をどのように投資し、運用資金をより多く獲得するため善良な管理者の注意を払う必要がある。受託者が資金を投資する場合、リターンと元本の確実な保証とのバランスを考えるのが当然である。チャリティの財産の管理（たとえば運用方法など）については、通常、信託証書や定款等に規定がなされるが、その規定がなければ、受託者ができる投資は 1961 年受託者投資法（Trustee Investments Act 1961）で認められたものに限定される（1993 年法 70 条）。これによれば、資金を半分にわけ、50%はユニット・トラスト（投資信託の一種）を通して、大会社に投資できるが、残りは、政府や地方公共団体が発行する公債（英国国債や地方債など）など安全、確実なものにのみ投資できるとされている<sup>(15)</sup>。ただし、1996 年受託者投資法規則（信託基金の場合）により、この割合が 75%と 25%に緩和されている<sup>(16)</sup>。

#### (c) 倫理的投資

受託者による資産の運用については、リターンと元本の確実な保証とのバランスだけでなく、倫理上の配慮が必要ではないかとの議論がある。具体的には、たとえばガン撲滅のチャリティが、たばこ会社に投資するのは問題ないかという議論である。1988 年の報告書で、チャリティ・コミッショナーは、「チャリティの受託者が投資の権限を行使する際の通常の責務は、金融上最大の利益をあげることだが、だからといってあらゆる場合に経済的利益のみを考慮すればよいというこ



とにはならない。受託者はチャリティの目的および信義と相反する活動を追求している会社に投資すべきではない。」との内容を示している<sup>(17)</sup>。

特に、チャリティの目的がたとえばエイズ患者の救済や公害病患者の救済というような限定的な場合、前者では血友病患者への輸血でエイズにかかってしまうこともあるという事実を考慮すれば、エイズを発症させた輸血用の血液製剤を発売している製薬会社には投資しないだろうし、後者では、公害を発生させた企業への投資もしないであろう。投資先にもチャリティのミッションの配慮が必要ということである。

#### e 受託者の選任および解任

受託者の選任および解任については、その方法を信託証書や定款等に規定しておくのが通常である。チャリティ・コミッショナーには、問題をおこした受託者や役員を解任でき、新しい受託者や役員を選任できる広範な権限がある。また、受託者が 1993 年法 72 条に該当する不適格者（たとえば受託者が重大犯罪で起訴された、破産者となった、無能力者となった、不作為によりチャリティの適正な活動を妨げたなど）になった場合、チャリティの利害関係人は、チャリティ委員会に訴えて解任してもらうことも可能である。

#### f 情報公開

前述したように、チャリティは、毎年の会計報告書（Annual statements of accounts）を内務大臣が定める規則による方式、内容に従って<sup>(18)</sup>作成し、チャリティ委員会に提出しなければならない。ただし、収入が 10 万ポンドを超えない場合、上記の会計報告書に代えて、①収入支出報告書（receipts and payments account）か、②資産および債務の報告書（statement of assets and liabilities）でもよいとされる（1993 年法 42 条 1 項、2 項、3 項）。なおこれらの書類は少なくとも 6 年間は保存しておかなければならない（1993 年法 42 条 4 項）。

また登録チャリティは、内務大臣が定める規則に従い、年次報告書を作成しなければならない。年次報告書には、その年の活動報告、役員等に関する事項などを記載する。原則として、当該年度終了後、10 ヶ月以内にチャリティ委員会に送付しなければならない（1993 年法 45 条）。チャリティ委員会に送付され保管している年次報告書や会計報告書等は、公開される（1993 年法 47 条）。これらの義務に違反した場合、罰金が課せられる（1993 年法 49 条）。

## 4 英国のチャリティ改革の概要

### (1) はじめに

今回出された報告書では、いくつかの改革案が提案されている。全体では、91 頁にも及ぶ本文と 61 の提言となっている<sup>(19)</sup>。その主なものは、(a)公益性の再定義、(b)チャリティ委員会の見直し — コミッショナーの増員、登録チャリティの最低限度額の引き上げ、(c)登録不認証に対する

特別の不服裁判所の新設や、(d)公益を目的とする法人の新設などであるが、紙面の都合上、公益性の再定義を中心に扱う。

## (2) チャリティ法の現代化 — 公益性の再定義

これまで、チャリティになるための資格を(公益性を)判定する場合、1601年の公益ユース法<sup>(20)</sup>の前文に書かれている公益性の例示((a)高齢者、無能力者および貧困者の救済、(b)傷病兵士、学校、大学生への援助、(c)橋梁、港湾、避難港、道路、教会、堤防、主要交通路の補修、(d)孤児の教育および就職、(e)矯正施設の維持援助、(f)貧民女子の結婚の機会の促進、(g)年少の労働者等の援助、(h)囚人、捕虜の救済、釈放、(i)生活困窮者の租税支払の援助および出征費の援助など)が1つの判断基準になっていた。また、1891年、公益信託として免税になるかどうか争われたペムセルケース(*Income Tax Special Purposes Commissioners v. Pemsel*, 1891 A.C.531,583)における裁判官マクノートン卿(Lord MacNaghten)が、多くの判例をまとめて作成した公益信託の公益性の4つの基準—(a)貧困救済を目的とする信託、(b)教育を目的とする信託、(c)宗教振興を目的とする信託、(d)その他コミュニティーに有益な目的となる信託などが参考とされていた。ただし、(d)の部分には、国際交流、環境保護、まちづくり、動物愛護などさまざまな事例が含まれている。そこで、チャリティかどうかを判断する場合、新しい公益活動には対処できないことも多くあったようである。実際に社会福祉や不特定多数のためのレクリエーション施設がチャリティかどうか争われたこともあり、これには、1958年レクリエーション・チャリティ法(*Recreation Charities Act*)の制定で対応していた。

今報告書では、当初、10の項目を公益目的として、再定義した。しかし、2003年7月に提出された政府の報告書では、3つ(10~12)が追加された。その具体的な項目は次のとおりである。1)貧困の防止と救済、2)教育の振興、3)宗教の振興、4)健康の増進、5)社会とコミュニティーの発展、6)文化・芸術の振興、文化遺産の保全、7)アマチュアスポーツの振興、8)人権擁護、紛争解決および和解の促進、9)環境保護および改善の促進、10)動物愛護の推進、11)社会的住宅の供給、12)科学研究の振興、13)その他コミュニティーの利益となる目的。以上のうち、12)の科学研究の振興は、6)の文化・芸術の振興、文化遺産の保全に合流させたので、2004年2月現在では12項目となっている<sup>(21)</sup>。

これまで判例法で対応してきた公益性の定義を、この12項目を法定化し、基準を明確にしようとの考えである。ただし、これは公益目的の定義であり、チャリティ委員会に登録申請する場合は、その活動が不特定多数の者に広がりがあるか、情報公開がなされているか、また個別のケースでは、具体的な内容のチェックなどがなされる。そもそも公益性の判断は、時代とともに変化するものであり、公益性を限定することは難しいが、基準を明確にすることは意味がある。

## (3) 小規模チャリティの登録の最低限収入の引き上げ

現在、年収1,000ポンド以上のチャリティは登録しなければならないことになっているが、こ

れを1万ポンド以上に改めるとの提言があった。年収1万ポンド未満のものは小規模チャリティとし（ここに入るものは約10万件ある）<sup>(22)</sup>、登録は不要であるが、現行税制上の特典はそのまま適用される。これにより、小規模チャリティは煩雑な登録手続きをしなくてすむのであるが、小規模チャリティからは、登録チャリティというものに社会的ステータスがあるということで、この案に反対の声明がなされた。結局、2003年7月の政府報告では、登録の最低限度額を5千ポンドとするが、任意登録制度も存続させた。

#### （４）チャリティ登録の不認証や受託者の解任に対する不服裁判所の新設

チャリティ委員会から登録が認められなかった場合や受託者の解任がなされた場合、現行では、高等裁判所への訴訟提起しか方法がないが、費用もかかり、一般の人々には利用しにくいという批判がある。そこで、チャリティ専門の不服裁判所の新設を提言している。

#### （５）公益目的の法人の創設

これまで公益を目的とする専用の法人制度がないために、資金調達、不動産などの管理、責任の限度などについて問題があった。また、会社組織を使った公益会社はチャリティ委員会と会社庁による規制と報告という二重の登録と負担を強いられており、利用しにくい。また、近年、たとえばワーカーズ・コレクティブなど自らの利益ではなく、社会の利益を求める社会事業目的の営利会社（Social Enterprise）なども活躍し、チャリティとして認定の可能性があるのではないかとの議論もある<sup>(23)</sup>。そこで、チャリティを対象とする新しい公益法人組織（the Charitable Incorporated Organisation ; CIO）の創設が提言された。この法人は、①メンバーは有限責任、②社団、財団の2類型を認める、③2000年受託者法（Trustee Act）にもとづき、受託者の善管注意義務が規定されること、などの要件がある。

以上の他に、募金活動での不正への対応や100万ポンド以上の収入のあるチャリティには、公認会計士の監査を義務づけるなどチャリティに対する信頼を回復するための様々な提言もなされている。

---

#### <第1節 注>

- (1) 英国は、イングランドとウェールズの法制度とスコットランドとは異なる。スコットランドも現在、チャリティの法制度改正が行われている。
- (2) Report by the Comptroller and Auditor General, “*Giving confidently: The role of the Charity Commission in regulating charities*” October 2001, p1.
- (3) ユースとはトラストの前身で、“to A for the use of B”のかたちで、受託者Aに財産は移転するが、受益者Bのために管理するという意味である。
- (4) 英国のチャリティに関する立法の経緯については、拙稿「英国のチャリティ法の背景と構造」（民間公益セクター研究会編『民間公益セクターの全体像』所収（財）公益法人協会、1997年）237頁以下参照。
- (5) 英国のコンパクトの概要については、服部篤子・待場智雄「英国での試み“コンパクト”——政府とボランティアセクターの新たな関係——」（『公益法人』28巻3号（財）公益法人協会、

- 
- 1999年) 13頁。ジャスティン・D・スミス『英国のボランティアセクター』(阪神・淡路コミュニティ基金、1999年) 8頁以下、Home Office (1998) “*Compact — getting it right together*” 等参照。
- (6) チャリティは基本的には政治活動が禁止されている。チャリティ委員会は、1981年の年次報告で、チャリティの政治活動に関するガイドラインを公表している。このガイドラインは何回かの改訂を行っているが、原則として、(1) 政治目的を達成するためのチャリティは認められない、(2) 政党政治に影響を与える目的のチャリティは認められないなど政治活動と直接関連のある活動については認めていない。しかしながら、いくつかの判例が出された結果、政府職員などから要請があった場合に情報や助言を行うこと、災害を受けたある国にイギリス政府が支援金を出すようキャンペーンを行うこと、政党の党略に関わらない議会活動を行うなど、付随的なアドボカシー活動は認められている。この問題に関しては、別の機会に論じたい。
- (7) チャリティ法の改正については、新井誠「イギリスの公益団体法の改正」『信託』174号(1993年)、Fiona Middleton, Stephen Lloyd “*Charities the New Law, The Charities Act 1992*” (Jordans, 1992) 参照。
- (8) シ・プレー原則 (Cy Prés Doctrine) とは、「可及的近似原則」と訳され、信託の終了時に残余財産がある場合、それを他の同様な目的のために使用させるという意味であり、公益信託をできるだけ継続させるために利用される考え方である。
- (9) Michael King, “*The Charities Act Explained*” (The Stationery Office, 2000) P.147.
- (10) チャリティの登録については、城多努「英国チャリティ団体登録実務に関する考察」『公益法人』31巻12号((財)公益法人協会、2002年) 2頁以下参照。
- (11) Andrew Phillip, “*Charitable Status*” (The Directory of Social Change Publication, 1994) P.32。本書の日本語訳アンドリュー・フィリップス『チャリタブル・ステータス』(横浜市企画局政策部調査課、1995年) 43頁参照。
- (12) 後述するように 5,000ポンド以下に改正される予定である。
- (13) チャリティの公益性に関する判例等については、富沢輝男『英国公益信託法の研究』(湘南堂書店、1986年) が詳しい。
- (14) 前出 A. Phillip 著 71頁、日本語訳書 84頁。
- (15) 前出 Middleton & Lloyd 著、50頁参照。
- (16) 前出 M. King 著、94頁参照。
- (17) 前出 A. Phillip 著 56頁、日本語訳書 69頁参照。
- (18) チャリティの会計に関しては、SORP (Statement of Recommended Practice: Accounting by Charities) とよばれる基準がチャリティ委員会から出されている。
- (19) 61項目の詳細については、太田達男「英国チャリティ制度の抜本的改革について」『公益法人』32巻2号((財)公益法人協会、2003年) 参照。
- (20) 1601年の公益ユース法の前文については、Hubert Picarda, “*The Law and Practice Relating to Charities*” (1977) 8頁以下参照。
- (21) 公益の定義等を含む新しい改革の最新の動きについては、太田達男「英国におけるチャリティ制度改革の動向」『公益法人』33巻2号((財)公益法人協会、2004年) 16頁以下参照。
- (22) Report by the Strategy Unit, “*Private Action, Public Benefit*”、18頁によれば、2001年の所得が1,000ポンド以下の登録チャリティは42,012件、1,001~10,000ポンドの登録チャリティは59,699件あった。
- (23) コミュニティーの利益を目的とする会社類型 (Community Interest Company) の新設も提言に入っている。

---

<参考文献>

注にあげたもの以外に参考とした文献は以下のとおりである。

『外国の立法』201（国立国会図書館調査及び立法考査局、1997年）。

経済企画庁編『海外におけるNPO法人の法制度・租税制度と運用実態調査』（大蔵省印刷局、1999年）。

日米英三国の民間社会福祉事業をサポートする民間財源の有効活用に関する比較調査研究委員会

『日米英民間財源比較調査研究報告書』（（社福）中央共同募金会、1997年）。

同『第2次日米英民間財源比較調査研究報告書』（（社福）中央共同募金会、2003年）。

M.Scott & S.Wethered Ed. “*Charity Law Hand book*”（Butterworths, 2000）。

田中實『公益法人と公益信託』（勁草書房、1980年）

キートン・シェリダン著 海原文雄・中野正俊監訳・日本信託銀行信託法研究会訳『イギリス信託法』（有信堂、1988年）

## 第2節 英国のチャリティに関する租税制度

### — 2000年のチャリティ税制改革と財務省の役割—

城西国際大学経営情報学部教授 網倉章一郎

#### 1 はじめに

今回の英国チャリティ調査ミッションでの発見の一つは、2000年4月から実施されているチャリティ税制改革のインパクトの大きさと英国に寄付文化をつくるという政府のコミットメントの強さであった。

われわれは英国におけるチャリティ制度改革は、ブレア首相の指示により内閣府の戦略ユニット（Strategy Unit）が制度の見直しを行い、2002年9月に「個人のアクション、社会の利益」（Private Action, Public Benefit）と題するレビューを発表し、その中で61項目に及ぶ提言を公にした時に始まると考えがちであるが、実はそれに2年間も先行して政府はチャリティ税制の改革を行い、率先して英国に寄付文化をつくる‘Getting Britain Giving’という行動を積極的に展開しているのである。

英国のチャリティ制度の改革は、チャリティ税制に始まったといっても過言ではない。しかも、元来徴税の責任官庁である財務省が、この寄付文化構築推進のための中心的役割を果たしており、2000年の税制改革により寄付行為に対しいかなる税制上の優遇措置が得られるかを、自らが社会に宣伝し、その普及に努めていることは注目に値する。

本報告では、「寄付文化をつくる」という英国政府の意向も受けて、また、訪問先での税制に関する意見交換でも最も関心のあるテーマであった寄付税制を中心に、意見交換で得た知識と今回の訪問を通じて得た資料をもとに、チャリティ活動を支える英国の税制を概観する。

#### 2 チャリティ税制改革の意義

ブレア政権は2000年度の国家予算策定に際し、チャリティに関する税制の改革を実施したが、この改革は次の5つの施策を実施している点において、単なる改革ではなくチャリティ制度そのものに大きなインパクトを与える大改革である。

- ①チャリティに対する寄付文化を築くという政策“**The Giving Campaign**”の精神に基づいて制度改革がなされたこと。
- ②制度改革を立案する前にチャリティ関係者の意見を幅広く聴取し、その要望を反映させていること。
- ③チャリティ税制の定める税の還付などの優遇策を受けるための手続きの簡素化を図り、さらに、チャリティへの寄付を促進・拡大するため、免税対象になる金額についての諸制限を撤廃したこと。

④政府も民間の行う寄付に対し一定比率の支援金を拠出するなど、政府自身が「寄付増進キャンペーン」にコミットしていることを明確にしていること。

⑤しかも徴税責任官庁である財務省がこのキャンペーンの先頭に立って新制度の普及・徹底に努め、優遇税制を生かしたチャリティへの寄付の増進を働きかけていること。

### 3 改革の経緯

1997年7月、労働党が政権を担当した最初の国家予算の発表の中で、財務大臣ゴードン・ブラウンは、チャリティ税制を見直すことを宣言した。政府の見直しはVAT（付加価値税）を中心とするものであったが、チャリティ団体はこの機会にチャリティ活動に関する直接税や税率についてもコメントを提出することを認められた。

その結果を受けて、当初の予定よりは遅れたが、政府は16ヶ月かけてチャリティ税制の改革検討案を1999年3月にまとめ、チャリティ団体に対して5ヶ月間の検討期間を与え、8月31日を期限にコメントするよう求めた。検討期間が短いことや政府の検討の中心がVATから寄付税制の見直しに変わったことに対する失望感があったが、多数のチャリティが応答し、その先頭に立った「チャリティ税制改革グループ」（CTRG—Charities' Tax Reform Group）は、政府検討案の全域をカバーして88項目の具体的改革提案を盛り込んだ44ページに及ぶ極めて思慮に富んだ報告書を作成、チャリティに関するVATの検討も行うよう再考を求めると共に、英国におけるボランティアやチャリティ活動の増進の妨げとなるVATの問題を取り除くように提言した。

政府は2000年度の予算公表日（Budget Day）の1ヶ月前の2000年2月21日に、「英国の寄付活動を活発化させる」（Getting Britain Giving）ための法律案を発表した。その発表の中で政府はチャリティ団体が国税庁（Inland Revenue）に協力し立案の細部を決めることに貢献したことを明らかにしているが、その主な点は次のとおりである。

- ①Gift Aid（寄付免税）の最低必要寄付額（250ポンド）を廃止し、金額の多寡に関係なく、かつ、継続か1回限りかには関係なく、Gift Aidの制度による寄付免税をみとめること。
- ②電話やインターネットを通じてでもGift Aidによる寄付をみとめること。
- ③給与天引きによる寄付Payroll Givingの寄付金額の上限（1,200ポンド）を廃止すること。
- ④Payroll Givingによるチャリティ団体への寄付の10%相当の補助金を政府が出すこと。
- ⑤上場企業の株券によるチャリティ団体への寄付に対する免税措置を新たに設けること。
- ⑥小規模の事業（Trading）や資金集めに対する免税優遇処置を拡大すること。

### 4 寄付税制改革の内容

こうした検討の経緯を経て2000年度の国家予算により、寄付優遇税制の改革が具体化され、必要な立法措置も取られて、2000年4月より新しいチャリティ税制が実施されるに至った。し

たがって、チャリティ活動に対する寄付優遇税制の改革の検討結果は、現行の税法に反映されていることになるが、主要な変更点を挙げながら、その具体的な内容を次にまとめておきたい。

### (1) 「長期契約寄付 (Covenanted Subscriptions)」

チャリティに対する英国特有の寄付方式に「コベナント」と呼ばれる方式がある。この方式は、長期（少なくとも4年間）にわたって一定金額を寄付することを、寄付者がその受け手であるチャリティとの間で法的に正式に契約（deeds of covenant）するものである。いったん契約が成立すると、期限前に契約を破棄することは認められず、受け手のチャリティにとっては安定的な収入が一定期間のあいだ確保されると同時に、寄付者もチャリティも税制上の優遇措置を得られるというメリットをもつ制度である。

例えば、ある個人が契約に従い、あるチャリティ団体に100ポンド寄付する場合、その個人は基本税率である22%相当の税金を差し引き、78ポンドをチャリティに寄付する。一方、税金分を天引きされた金額の寄付を受け取ったチャリティは、内国歳入庁に対し税金の還付手続を行うことが認められており、その結果チャリティは22ポンドの還付を受け、都合100ポンドを手にすることができる。寄付者の支払った税金の還付を、受け手であるチャリティが受けることにより、寄付者の意図した100ポンドの寄付が実現されるのがこの制度の特徴である。

長期契約寄付者は一般的に税率40%の適用を受ける高所得者であるが、チャリティに寄付した100ポンドに関しては税法上の優遇措置が適用され、基本税率分だけ納税すればよい。すなわち、寄付者には税金が18ポンド減額されるというメリットがある。

2000年の税制改革ではこの「長期契約寄付」制度は廃止された。大変特徴のある制度ではあるが、「長期契約寄付」は次に述べる「ギフト・エイド」に統合され、制度の簡素化が図られた。「長期契約寄付」の正式契約は法的な書類で煩雑な上に、様々な書類に署名が必要であり、しかも4年以上にわたって寄付を続けなければならないという義務があった。長期コミットメントの条件を廃止することは、チャリティ側からすれば安定的な財源の喪失を意味し一見後退したかに見えるが、現在のように経済的環境の変化が激しい時期にあっては、長期コミットメントを求めること自体が困難な場合が多いと推定され、1回ごとに金額も自由に設定できる方式の方が、寄付のコミットメントもやり易く、結果として寄付が促進される効果が期待できるのである。「寄付増進キャンペーン」を推進する労働党政府としては、まず手続的に簡素化して寄付が確実に実現されることを目指しているのである。

### (2) 「ギフト・エイド (Gift Aid)」

「ギフト・エイド」制度は1990年に導入された、1回ごとの（one-off）寄付制度である。

個人のチャリティ団体に対する寄付は、受け手のチャリティが「長期契約寄付」の場合と同じやり方で税の還付を受けることにより、結果として税金がかからずに寄付者が意図した金額が満額寄付されることになる。寄付者にも税制上の優遇措置のメリットがあるが、これも「長期契約



寄付」で説明したのと同じ方法で実現される。

しからば、2000年の税制改革でどこが変わったのであろうか。変更された主な点を列記すると次のとおりである。

- ①これまで「ギフト・エイド」制度の対象となるためには、最低 250 ポンドの寄付が条件付けられていたが、この最低必要寄付額が撤廃された。
- ②「コベナント」を廃止しそれに代わって、個人の寄付の免税措置は「ギフト・エイド」制度に統合すること。
- ③「ギフト・エイド」の制度では、寄付者は相手のチャリティ団体に対して、寄付する度に、ギフト・エイドの証明書を提出することが義務付けられていたがこれを廃止し、より簡単で柔軟な形式の誓約書（*declaration*）に変えること。
- ④署名された書式による誓約がなくても、電話やインターネットでの「ギフト・エイド」による寄付を認めること。
- ⑤企業の「ギフト・エイド」による寄付の場合には、チャリティ団体が所有する企業を含め、企業による税金の天引きを廃止すること（チャリティ側は税金の還付を求める手続きが不要となる）。
- ⑥海外に駐在する官僚や英国軍隊に所属する人達、英国に納税する非住民、非居住企業に対して「ギフト・エイド」制度による寄付を認めること。

### （3）給与天引きによる寄付（*Payroll Giving*）

1986年に導入された制度で、従業員が企業主と契約し、税引き前の給与から一定額をチャリティに寄付するものであるが、実際には、天引きされた給与は内国歳入庁の承認を受けた機関（*Payroll Paying Agencies*）にプールされ、その機関が個々の従業員が指定したチャリティ団体に従業員の定めた金額の寄付を毎月行うものである。

2000年のチャリティ税制改革に際して、政府は「英国に寄付文化を育てるキャンペーン」（*Getting Britain Giving*）の精神に則って、2000年4月から2003年4月までの期間（その後1年間延長）、「給与天引きによる寄付」の金額に10%の上乗せを行うことを実施している。「給与天引き寄付」を扱う *Payroll Paying Agencies* は、個々の従業員の指定した寄付先に対し、従業員の寄付にこの政府積み増し分を加えた額を配布する仕組みとなっている。

*Payroll Paying Agencies* は、60日以内に配布を行うことを義務付けており、この期限内に実行しなかった場合には説明を求められる。*Payroll Paying Agencies* は、この事務的作業に利用料を課すことができるが、金額の4%以上のチャージは認められず、また、政府の積み増し部分には、取扱料の請求は認められていない。

期間限定とはいえ、政府が従業員の寄付に上乗せするという制度は、ややもすると何らかの方法で税の徴収を増やそうとする政府にありがちな動きとは全く反対の、文字通り、「寄付文化を育

てる」というブレア政権の意気込みが感じられる施策である。

「給与天引き寄付」には寄付の上限が定められていた。この制度の導入時点では年額 120 ポンドであった寄付上限は、何回かの改訂により次第に引き上げられ、1996 年以降の上限は 1,200 ポンドであった。2000 年の税制改革では、この上限は廃止され、ここでも寄付増進策が取られている。

#### (4) 遺産による寄付

遺産をチャリティ団体に寄付し免税の措置を受けるためには遺書が必要である。チャリティ団体に寄付する遺産は遺書に明確に記載される必要がある。遺産による寄付は額を定めたお金によるもの (pecuniary legacy) の他、土地などの財産 (property)、宝石類、株式等でも行うことが可能である。また、遺産の額を定めず、あらゆる債務を支払ったあとの残余財産を寄付する (residuary legacy) 形態のものがある。

相続税は相続額から基本控除 255,000 ポンドを差し引いた額に対し相続税を課すものであるが、遺書による遺産のチャリティ団体への寄付は無税である。仮に、チャリティ団体に寄付したあと、残余の遺産があればその金額から 255,000 ポンドを差し引いた額に対して、遺書を書いてから 7 年以内の相続であれば 40%、7 年を超えている場合には終身税率 20% が課せられることになる。

今回のミッションでの内国歳入庁 (Inland Revenue) の説明でも、遺産による寄付に対して免税の優遇措置を受けるためには、遺書の存在が前提となることが強調されている。遺書は法的に拘束力 (binding) のあるものでなければならず、また、しばしば複雑な権利関係がかかわり合うことから、弁護士 (solicitors) の助けを得て行うべきとされている。

遺産による寄付は、必ずしも金額的に大きいものとは限らず、個人が小額でもチャリティ団体に寄付することが可能であり、今後の寄付財源としての潜在的可能性は大きく、英国では 100 以上のチャリティ団体が結束して、「遺産による寄付」に対する認知度 (awareness) を高める活動「遺産寄付促進キャンペーン」(The Legacy Promotion Campaign) が展開されている。

#### (5) 株式による寄付 (Gift of Shares)

チャリティ団体に株式を寄付する方法は決して新しいものではないが、2000 年の税制改革により株式を寄付する側 (donors) に税制上の優遇措置を認め、株式による寄付を促進する方策が導入された。

この「株式による寄付」は、寄付者に寄付相当額の課税所得の控除を認め、かつキャピタル・ゲイン税をも免除するというものである。課税所得の控除を認めるという点では英国としては画期的なものである。

株式をチャリティ団体に寄付する場合、寄付する当日の市場価格で計算した株価と同額の課税所得控除が認められる。この時、市場価格が取得価格を上回った額に対するキャピタル・ゲイン税は課税されない。他面、市場価格が取得価格を下回っていた場合、それによって、他のキャピ

タル・ゲイン税を減ずることは認められない。

株式による寄付を受けたチャリティ団体は、寄付者の側に免税優遇処置が与えられるため、税の還付を求めることはできない。チャリティ団体は寄付を受けた株式を売却し、その売却益を公益 (charitable purpose) 活動に当てるか、または、投資として株式の保有を続け、その配当から所得を得るか、選択する必要がある。

英国では 1,200 万人の個人が株式を保有し、その保有金額は 2,000 億ポンドに達するといわれ、チャリティに対する寄付財源としては極めて大きい。金持ちによる多量の株式の寄付もさることながら、小規模株主からの寄付に対する期待も大きい。英国では民営化や企業の合併で予期せず与えられた (windfall) 端数株を持つ株主が多く、細かな株の保有のために費用をかけるより、寄付して処分する人が多いであろうといわれている。

## 5 チャリティ寄付税制と財務省のかかわり合い

冒頭で述べたごとく、内閣府の戦略ユニット (Strategy Unit) が発表した「個人のアクション・社会の利益」(Private Action, Public Benefit) に掲げられたチャリティ制度改革の 61 項目の提言の中には、直接的に寄付税制に関するものはない。この点について、内国歳入庁 (Inland Revenue) とのミーティングでも質したが、今回の改革案をまとめたのは内閣府の戦略ユニットであり、チャリティ関係者から税制に関してどんなコメントあったかはわからないとして、明確な説明がなされない回答であった。

一方、チャリティ団体の CAF (Charities Aid Foundation) とのミーティングでは、2000 年の税制改革は満足すべきものであるという確信に満ちた見解が示された。例えば、「給与天引き寄付」にはこれまで上限として年間 1,200 ポンドが設定されていたが、チャリティ団体側はこの限度額を 6,000 ポンドに引き上げることを求めた。これに対して、政府は寄付の上限を撤廃し、チャリティ団体側を驚かせたとのことである。すなわち、チャリティ団体側は、チャリティ関係者の意見を十分反映させて 2000 年 4 月に改革が実施されており、その内容に極めて満足している状況にあり、それゆえに今回のチャリティ改革には税金の問題はほとんど登場しないのである。

このことは、チャリティ関係の税制の改革は 2000 年 4 月に既に完了し、現在は社会一般を啓蒙し、この税制の内容を理解・普及させ、実際に活用することを促進する段階にあることを意味し、チャリティ改革を法的側面だけの狭義に捉えれば話は別であるが、英国のチャリティ改革は財務省を中心とする税の改革からまずスタートしているのであり、内閣府の戦略ユニットの提起する制度的改革は、チャリティ改革の第二フェーズと位置づけられる。

英国のチャリティ改革は、このように簡素で寛大な税制の確立を起点としているところに大きな特徴がある。さらに、特徴的なことは、このチャリティ税制の改革が実際に活用されるよう、財務省がその普及活動「英国に寄付文化を根付かせる」(Get Britain Giving) の先頭に立っていることである。例えば、財務省はチャリティ団体などの支援・協力を得て 'The Giving Campaign'

なる機関を設立、説明パンフレットの発行など啓蒙・普及活動を実施している。

税の優遇措置を活用して寄付を増やすということは、税の面からみれば、税収の減収の可能性を意味し、一般的に税収を増加させることに関心があると思われがちな徴税当局の行為としては異例なものに見える。財務省自らが、節税により寄付を増やしボランティア活動の活性化を推進する行動は、保守党の長期政権に代わった労働党ブレア政権のチャリティ活動、ひいてはボランティア活動全般への前向きな取り組みを代表するものである。もちろん政権担当政党が交代したから生じた現象ではあるが、単なる政権交代だけではこうした大きな変化は生まれない。財務を担当する5人の大臣のうち、筆頭のブラウン財務大臣をはじめ5人中3人がボランティア活動に関心を持ち、ブレア首相と共に、英国に「寄付文化」を根付かせ、ボランティア活動を高め、豊かな市民社会を作ろうとする強い政治的意志とリーダーシップがあるからこそ実現している行動である。

翻って今日の日本では、公益活動に対する「原則課税」か「原則非課税」かの議論に多大な時間とエネルギーが使われている。公益を増進させるという精神が確立していれば、おのずから解決する問題である。日本と英国とは、公益法人改革とチャリティ改革という同じようなテーマの問題に取り組んでいるが、官か民かを越えた市民としての意識、市民の意識に立った税制のあり方など、両国の間にはフェイズの違いが存在している。政治には表現力が必要である。給与天引きの寄付の上限を撤廃しても、給与全額をチャリティ団体への寄付に回す人は皆無に近いであろうから、失う税収は限られている。寄付の金額を青天井にして、ボランティア活動の向上に努める政府の意志を天下に明らかにした効果の方がはるかに大きく、それにより市民のボランティア活動が奨励（encourage）されるのである。財務省も支援して寄付を促進するために設立された機関である‘The Giving Campaign’の発行しているパンフレットには、遺産を使った寄付の説明文の中に「遺産を徴税人（taxman）にのこすより、チャリティに遺した方が良いではありませんか！」と書かれている。われわれの社会の活動にもこうした余裕のある取り組みが必要である。

---

## <第2節 注>

- (1) 英国の場合、チャリティ委員会によりチャリティと認定された団体に税の優遇が与えられる原則となっている。
- (2) 本項は「英国チャリティ調査ミッション」への財務省でのプレゼンテーションおよび同省より入手した下記資料等を参考にした。

*Finance Act 2000*

*Next Steps on Volunteering and Giving in the UK Make giving go further*

## <参考文献>

The Chabinet Office(2002) “*Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-Profit Sector*”, Strategy Unit.

---

Adrian Randall & Stephen Williams(2001), “*Charity Taxation: A Definitive Guide*”, Jordans.  
太田達男「英国チャリティ制度の抜本的改革について」『公益法人』32巻2号（財）公益法人協会、2003年）.

### 第3節 英国チャリティ会計

(財)公益法人協会客員研究員 城多 努

#### 1 チャリティ会計の重要性

英国におけるチャリティ団体は公益のための活動を行うことを目的とする団体であり、その活動範囲は多岐にわたっている。そのためチャリティ団体に関わってくる利害関係者の範囲も大変に広がっており、それらの活動が社会的に与える影響はきわめて大きい。またチャリティ団体は公益を目的とすることを前提として、登録ないし認定を受けることにより各種の免税措置を受けることができる。このような背景から、チャリティ団体は社会に対する影響力のある公器として、その活動について広く一般公衆に対する説明責任を負うことになる。

##### (1) チャリティ会計情報が示すもの

チャリティ団体における会計を考える上で、非営利組織体としての特徴が会計の役割と会計情報の持つ意味合いをどのようにとらえるかを整理する必要がある。まず会計情報が果たす基本的役割であるが、これは情報利用者の適切な意思決定のために、組織の経済活動を記録・測定および伝達するプロセスであるにとらえる点においては、営利企業も非営利組織も何ら変わることはないであろう。しかし利益の分配を究極的な目的とする営利企業において、会計情報は利益を核とした組織の業績に関わる情報を歪めることなく伝達することが情報利用者の要求に適うのとは異なり、利益の分配を前提としない非営利組織では利益を核とする情報に対する情報利用者の関心は向かないと考えられる。この非営利組織における会計を考える上で有用なフレームワークを提供するのが、1978年にアメリカ FASB によって発表された報告書（アンソニー報告書）の記述である。アンソニー報告書は非営利組織の会計の目的について、以下の4項目に整理する（鈴木・杉山、2002）。

- ①財務的生存力
- ②使途への準拠性
- ③管理運営
- ④提供するサービスのコスト

①の財務的生存力は非営利組織がその目的を遂行し、社会に対してサービスを提供し続けるために必要な財務的な力を行い、営利企業の文脈に置き換えるならば当期純損益計算および資本の維持であると解される。②の使途への準拠性は、組織が資源の提供者から受けた使途に関する拘束である。③の管理運営は②に関連し組織の管理者が資源の提供者からの受託責任をいかに果たしたかという観点からの情報である。最後の④については組織が提供したサービスにどれだけの

コストがかかったのかという情報であり、①の財務的生存力を測る上でも重要な意味を持つ。

## (2) チャリティ会計と情報利用者

元来チャリティ団体は一般公衆からの寄付を受けその活動を成り立たせてきた側面がある。その観点からするとチャリティ団体にとって寄付者は、チャリティの会計情報開示に大きな関心を寄せる勢力であるといえる。チャリティ団体にとっての寄付者は、一般の営利企業の文脈で考えれば出資者に相当すると考えられる。ではその寄付者はチャリティの会計情報に対してどのような角度から関心を持つのであろうか。一般の営利企業であれば出資者の関心は投資に対するリターンの確保である。これは企業が高い業績を上げることにより出資者に対して配当という形で還元されたり、株価の上昇によって得られる株式の売却益であったりする。しかしながら分配可能利益が存在せず、出資持ち分の売却および残余財産の分配を前提としない非営利組織において、出資者として擬制される寄付者が会計情報をどのような観点から見るかが問題となってくる。チャリティに寄付をする者は、チャリティが行っている社会活動と自己の問題意識を照らし合わせ、その2つが合致する場合寄付を行うと考えられる。その場合自己の負担する寄付金が目的に合う形で使用され、チャリティ本来の組織目的を達成するのに貢献して欲しいと考えるであろう。そういった背景からチャリティの寄付者はチャリティ団体の財務的生存力に関心を持ち、寄付の受け手となるチャリティ団体が将来に渡って活動し、寄付金が当初の目的通りに使用され、管理されることを望み、それを表す情報に関心を持つことになる。2003年初めのスコットランドにおける乳ガン研究協会の寄付金流用疑惑などは、この寄付者サイドのチャリティ団体運営への強い関心から発見に至ったものである。同様にチャリティ団体の債権者もまたチャリティ団体の財務的生存力に関心を持ち、債権回収に関わる安全性についての情報を求めるのである。

またチャリティ団体からサービスを提供される受け手もまた、上述の4項目の情報に関心を持つであろう。すなわちチャリティが今後安定してサービスを提供してくれるかどうか、また提供されるサービスにかかるコストが正当なものかどうかという情報はサービスの受け手にとっても重要な関心事である。

加えて近年、チャリティ団体の社会的サービス活動は単なる民間活動としてだけでなく、行政サービスの一翼をも担い得るものとしてその重要性が認識されるようになってきた。特に現在の労働党政権は政策文書「コンパクト」の中でボランティア組織を政府の対等なパートナーとして位置づけ、協働を推進する立場を明確にした。従来はチャリティ委員会の規制や内国歳入庁等、規制当局によるガバナンスという観点からの会計情報利用が主であったが、ここへきて行政がチャリティ団体を協働者として認識することにより、これまでと違った情報ニーズが出てきている。行政側はチャリティ団体が安定的な行政サービス提供者たりうるかどうか、ガバナンスの体制は十分かどうか、サービスにかかるコストは合理性があるかといった視点である。特に行政がチャリティ団体に対して補助金交付を行う場合など、上記の事柄は大きな関心事となる。

上述のように特定される利害関係者のみならず、広範な一般公衆もチャリティの社会的役割が

拡大すればするほどチャリティ団体の会計情報を中心とした情報開示に関心を持つようになる。例えば納税者の立場に立った場合、チャリティ団体が様々な免税措置のみならず補助金を受けているような場合、その運営が適切に行われ税金逃れ的手段として利用されていないかどうかに関心を持つことになる。また将来チャリティ団体への寄付を考える潜在的な寄付者の掘り起こしの観点からも、情報開示が適切に行われていることで団体への不信感を除去し、寄付を喚起するきっかけにもなり得る。

ここまでみてきたように、チャリティ団体においても一般の営利企業と同様に会計情報開示が果たす役割が大きい。利益の表示と財務的生存力の表示という、会計学的に見た情報の質の違いはあるが、情報開示の社会的役割は広範な利害関係者への社会的責任遂行の観点から重要になるという考え方は変わらない。

## 2 チャリティ会計の制度的枠組み

### (1) チャリティ法の枠組み

英国において、チャリティ団体の会計に関する規定は以下の通りである。

- ①1993年チャリティ法（イングランド・ウェールズ）
- ②1990年スコットランドチャリティ法
- ③1985年会社法（連合王国全土）

チャリティ団体のうち、法人格を持たないチャリティ団体は①ないし②の法規に従うこととなる。また保証有限会社（Company Limited by Guarantee）の形式で法人格を取得しているチャリティ団体は③の規定に従うことになる。なお北アイルランドについては本稿では取り上げないが、法人格のないチャリティ団体は1964年の北アイルランドチャリティ法に従い、法人チャリティについては1985年会社法に従うことになる。

1993年チャリティ法（以下93年法と略）および1990年スコットランドチャリティ法（以下90年法と略）は、それぞれチャリティ団体の会計に関する規定を設けている。それによると、チャリティ団体における会計の目的は93年法においては、チャリティ団体における財政状態を適切な正確さをもっていつでも公表できるように、また理事が法令などの要請に応えることができるように、会計記録を行うことと定めている。90年法においても、適切な正確さを伴った財政状態の公表、資産負債に関わる情報を含む会計記録を行うことを定めている。すなわち93年法、90年法の両方において会計情報開示とそれを支える会計記録の作成が要請されているのである。

一方1985年会社法では会社の会計情報が「真実かつ公正なる概観」に基づいて表示されなければならないとする。この「真実かつ公正なる概観」とは財務諸表が企業の財政状態および経営成績を適切に表示していることへの要求である。これが成り立つための条件として、発生主義を



採用し、一般に公正と認められた会計基準およびチャリティに関する会計基準に従い、事業の継続、首尾一貫性および保守主義が守られていることが挙げられる。したがってこの「真実かつ公正なる概観」の実現のために例外的に法令・基準から離れた処理を行った場合でも、それを合理的に正当化できる場合に限り許容される。しかしこれはあくまでも「真実かつ公正なる概観」の実現のためでなくてはならず、財務諸表を魅力的に見せるために法令・基準から離れることは許されない。この考え方は英国の会計法規の特徴である。またこれに加えて貸借対照表および損益計算書の作成義務を明記している。

これらチャリティ法および会社法においては、会計記録を保持し開示を行わなくてはならないという要請はあるものの、その具体的方法については言及がない。特に会社法はそもそも営利企業を前提として作られているので、非営利組織を前提とした会計のフレームワークについては提示されていない。そのためチャリティ特有の会計処理を含め、チャリティ会計に関する実務の指針として SORP (Accounting and Reporting by Charities: Statement of Recommended Practice ; チャリティ向け会計実務勧告書) が作られることになった。

## (2) SORP

SORP (Accounting and Reporting by Charities: Statement of Recommended Practice ; チャリティ向け会計実務勧告書) は英国会計基準委員会 (ASB) によってチャリティ法規および会社法の要請、ならびにその他関連する会計基準 (英国標準会計原則、財務報告基準等) をふまえ、英国のチャリティ団体における会計について詳細に規定しており、チャリティ向けの会計基準と位置づけられる。

上述のチャリティ法の要請を受け、SORP ではチャリティ団体における財務報告の発展強化に資すること、年次報告書、財務報告書の作成に役立つために設定された。SORP では会計記録の作成と保全、年次報告書および財務諸表の作成、監査および独立検査、年次申告書の作成、公衆に対する財務報告に関する指針として機能するために様々な規定をおいている。

SORP において会計に関する規定は発生主義会計を原則として記述されているが、規模の小さなチャリティ団体に対する規定として、発生主義ではなく現金主義を採用した場合についても補足規定を設けている。またチャリティによってはチャリティ委員会以外の指導監督に服し、特別の会計基準に従っているケースもあり、そのような場合には特別の会計基準が優先されるが、一般のチャリティ団体はまずこの SORP への準拠を第一に考えることになる。

この SORP は英国におけるチャリティ法規に基づいて、また尊重して作られている。しかしながら SORP はイングランドおよびウェールズのチャリティ法規に大きく依拠していることから、スコットランドのチャリティ法規との間に矛盾点が存在している。本章においてはまずイングランドおよびウェールズの法制度を前提として検討をした後、スコットランドの会計に関して相違点および問題点を中心に検討する。

### 3 イングランド・ウェールズにおけるチャリティ会計

#### (1) 情報開示の枠組み

93年法に従い、イングランド・ウェールズで登録しているチャリティ団体は公衆に対する情報開示およびチャリティ委員会への情報提出が求められる。ここにおいて個々の団体が作成し公開しないし提出すべき書類は以下の通りである。

ア 年次報告書 (Annual Report)

イ 財務諸表 (Accounts)

ウ 年次申告書 (Annual Return)

#### (ア) 年次報告書 (Annual Report)

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

##### ①法律上・経営上の基礎的情報

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

##### ②記述的情報

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

### ③会計方針に関わる情報

- ・ 会計基準準拠性
- ・ 重要な会計方針の変更

### ④その他法律及び定款で記載が定められている事項

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

### (イ) 財務諸表 (Accounts)

チャリティ団体の情報開示において年次報告書と並んで重要なのが財務諸表である。チャリティ団体の財政状態および経営成績を広範な利害関係者に対して開示すること、また法令等に要請に応えることを目的として作成されるものである。チャリティ法の会計に対する基本方針に従って SORP はチャリティ会計報告の基本方針として以下の 3 点を挙げている。

#### ①適時的かつ継続的な情報の提供

②情報利用者に対して当該チャリティ団体の目的、組織の構成、活動および業績について知らしめ、理解を図る。

③情報利用者がチャリティにおける会計期間中の取引および期末の基金の状況に対して十分かつ正しい認識を持つことができるようにすること。

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

チャリティ団体が作成しなければならない財務諸表には以下の 3 つがある。

- ① 財務活動計算書 (Statement of Financial Activity)
- ② 貸借対照表 (Balance Sheet)
- ③ キャッシュフロー計算書 (Cash Flow Statement)

このうち①の財務活動計算書は、期中のリソース収支の全てを表示するものであり、基金の変動と一致しなければならない。また表示は項目別に詳細表示し、計算方式はファンド別にフロー計算を行う。計算方式は資源の収入から支出を差し引き、それに基金への繰り入れおよび資産の再評価等による得失を加算する(具体例は本節末の図を参照のこと)。②の貸借対照表については、期末における資産負債および基金の状況を示す計算書類である。通常資産は全て含むことを原則とするが、譲渡が不可能であるもの、歴史的、科学的、芸術的価値があるため永久保持が原則で廃棄が予想されないもの、偶発的な負債等については簿外処理が認められる場合がある。基金については用途制限別に区分表示をすることが求められる。③のキャッシュフロー計算書は、文字通り現金の収支を記録するものであり、現金の変動のうち、基本財産変動分以外の現金による基金への寄付、買収や投資の回収、基金からの支払いを行った場合にはこのキャッシュフロー計算書に記載されなければならない。もしチャリティ団体が子会社を所有している場合には、連結財務諸表の作成が求められることもある。この他に法人チャリティについては会社法の規定にしたがって収支計算書のサマリーが求められることもある。

#### (ウ) 年次申告書 (Annual Return)

これは年次報告書や財務諸表と異なり、公開するためのものではなくチャリティ委員会宛てに提出される書類である。その内容はチャリティ団体がその年に行った業務および財務活動について、チャリティ委員会が配布する質問形式のフォームに従って回答が行われる。従って厳密には情報開示にはあたらないものである。この情報に基づいてチャリティ委員会は個々のチャリティ団体の指導監督に必要な情報を収集し、また自身の個別チャリティに関するデータベースのアップデートにも使われる。

これら3種類の書類は、チャリティ団体の規模によって作成義務があるものとそうでないもの、またチャリティ委員会への提出義務があるものとないものに分けられる。例を挙げれば、年次申告書については年間収支が10,000ポンド以下のチャリティ団体は作成しなくてよいことになっている。またチャリティ団体が採用できる会計方針についても規模によって違いがある。法人組織を採用していない年間収支100,000ポンド以下のチャリティ団体は現金主義会計を採用することができる。これら書類の提出義務の有無および会計方針については本節末の(表1)にまとめた。

## (2) 監査と独立検査

英国においてチャリティ団体は法の定めるところに従って監査ないし独立検査を受けることを要請されている。イングランド・ウェールズにおいては93年法ならびに85年会社法に従って監査ないし独立検査(Independent Examination)を受けることを要請されている。チャリティ団体が監査および独立検査のどちらを受けなければならないか、またどのようなチャリティ団体が免除の対象になるかについては、団体の規模、定款記載事項等によって異なってくる。また英国

の国民医療サービスである NHS (National Health Service) に属するチャリティ団体や自治体の監査対象になっているようなチャリティ団体の場合は、団体独自の監査を免除される場合もある。これは通常の監査と同様の、十分に整備された監査体制で監査が行われた場合は、改めて同様の監査を受ける必要は無いという考え方からくるもので、二重監査による過剰な負担を回避することを目的とする。ただし監査が免除されるためにはチャリティ委員会に対し申請を行う必要があり、自動的に免除される性質のものではない。監査および独立検査の対象となるチャリティ団体の分類は本節末の(表 2)を参照のこと。

監査と独立検査の関係については、監査が財務諸表の質についてハイレベルの保証を行うのに対し、独立検査は「それ相当のレベル」の質的保証を行うものである。これは前者が、営利企業の監査と同等の人員、監査基準、手続きをもって実施されるのに対し、後者は会計に関してある程度の知識がある独立した第三者によるチェックという位置づけと解釈できる。また独立検査は法人格の無いチャリティ団体向けの制度であり、チャリティ法人には適用されない。

#### (ア) 監査

チャリティ団体が受ける監査について、チャリティ委員会は「適切かつ基本的な法規および付随する諸規則にしたがっているかを検証するために要求され、ないし許可され実施されるものである。またこれは財務諸表に対する職業的専門家の意見を表明することができる登録された監査人によって行われる」と述べている。すなわち監査とは、財務諸表が法令規則に適合するものであることを、監査人が職業的専門家としての意見を表明する行為であると理解できる。これを会計的文脈でとらえ直すと、財務諸表がチャリティ団体の財政状態および経営成績について「真実かつ公正なる概観」を備えて表示していることを、専門的な会計監査という過程を通じて合理的に保証するということである。

93年法の定めるところに従い、チャリティ団体の監査を実施する監査人は独立した会計専門家であってはならない。これに該当するのはイングランド・ウェールズ、スコットランド、アイルランドの各勅許会計士協会のメンバー、英国勅許会計士協会および英国公認会計士協会のメンバーである。監査人の独立性については会社法の規定が準用され、当該チャリティ団体の被雇用者、理事のビジネスパートナー、子会社社員または理事と個人的な雇用関係がある者はチャリティ団体の監査を行うことはできない。

以上のような制度の下でチャリティ団体の監査は行われる。チャリティ団体の監査は英国の監査手続委員会 (Audit Practice Board) の定める実務指針 (Practice note) に従って実施され、その結果が監査人の意見として監査報告書に記載されることになる。財務諸表に対する意見は除外事項の無い意見とある意見に分けられる。除外事項の無い意見は無限定適正意見 (Unqualified Opinion) であり、財務諸表が「真実かつ公正なる概観」を示していることを意味する。一方、除外事項のある意見は「限定付適正意見」(Qualified Opinion) および「不適正意見」(Adverse Opinion) に分けられる。前者は監査の範囲が限定されていたり、監査人が財務諸表に対して留

保事項がある場合、後者は財務諸表がチャリティ団体の財政状態および経営成績について「真実かつ公正なる概観」を示していない場合に表明される。また監査人が監査を行うことで財務諸表に対する意見を表明するに足る十分な証拠を得られなかった場合は「意見差控」(Disclaimer)となる。

#### (イ) 独立検査

チャリティ団体の多くは小規模であり、煩雑な監査を行うことは大きな負担になる場合が多い。このことから年間収支 25 万ポンド以下の小規模チャリティ団体については独立検査と呼ばれる監査の簡便法が、1993 年法から導入されることになった。独立検査は監査の簡便法と位置づけられる。チャリティ団体の会計記録が適正に行われており、その記録内容と財務諸表の内容に矛盾がないことの検査を第一の目的とする。これには財務諸表にあるすべての経常的な項目および開示事項の検証も含まれる。独立検査においては監査のように財務諸表に対する肯定的意見を立証する必要はなく、また財務諸表が「真実かつ公正なる概観」を備えているかどうかについての意見表明も必要ない。このことから独立検査は監査より簡便な会計記録と財務諸表の検証であると理解することができる。独立検査を利用することで、監査のような煩雑な手続きを経ずに財務諸表の信頼性についてある程度の保証を得ることができるため、小規模なチャリティにとって会計情報開示の信頼性を確保する上で重要な制度である。

独立検査人の資格要件として 93 年法は、独立検査を行うのに必要な能力があり、十分な経験があり、検査を行うのに適切と思われる者と規定しており、監査のように会計専門家であることを要求していない。しかしながらチャリティ委員会では総資産額が 100 万ポンドを超えるようなチャリティ団体については、独立検査といえども会計専門家によって行われることを強く推奨している。また独立検査人として不適格な者として、当該チャリティ団体の理事もしくは管理運営に携わる者、ならびにその親族・ビジネスパートナーおよび使用人、大口の寄付者、チャリティの受益者が挙げられる。

独立検査はチャリティ独自の制度であり、会計専門家の関与が必ずしも強制されていないことから、これに関する手続および報告の指針等はチャリティ委員会が規定している。検査人の報告内容は、検査人が会計記録の不存在や不備、財務諸表について会計記録の矛盾や法令基準に準拠していない事項を発見した場合、その旨とそのように判断される根拠とともに報告しなければならない。また検査人が財務諸表に関する注意喚起の必要性を感じた場合等、情報利用者に知らせなければならないと感じた事項についても報告が行われる。

#### (ウ) チャリティ委員会と監査・独立検査

チャリティ団体の監査および独立検査は広範な財務諸表利用者に対する、財務諸表の質的保証を第一の目的とするが、チャリティ委員会ではこの他に「警笛機能」(Whistle Blowing)を持たせることにより、チャリティ委員会によるチャリティに対する指導監督機能の一助とする。チャ

リティの監査人および独立検査人は、チャリティ委員会による指導が必要と思われるような重要な証拠を発見した場合、その旨を直接チャリティ委員会に対して報告すべきとする。報告が求められる例としては以下のような事項が挙げられる。

- ・ チャリティの財産に関する著しい損失や濫用、横領を発見した場合
- ・ 資産の管理不全や誤用によって財産や基金に生じるリスク
- ・ 理事の背任行為
- ・ 信託財産や法令への重大な違反行為

この「警笛機能」はチャリティ委員会のガバナンスの一環として、これまで監査報告の利用者の一部に過ぎなかったチャリティ委員会と監査人のコミュニケーション関係を公式化・強化するものとして位置づけられると解釈してよいだろう。

### (3) まとめ

以上見てきたように、イングランド・ウェールズのチャリティ会計は規模に応じた対応とチャリティ委員会の役割との関係でいくつかの特徴が見いだせる。

まずチャリティ団体の規模との関連で、小規模チャリティの事務的負担を考え、現金主義会計の許容範囲を比較的広く取っていることや、チャリティ委員会への年次報告書等の提出義務を緩和するなどの施策が挙げられる。また同様に監査の簡便法である独立検査の適用範囲も後述のスコットランドよりも広い。また会計方針の選択適用と監査と独立検査の選択に関しても、スコットランドに比べると多段階的であり、よりきめ細かい。ただし現金主義会計の採用については、適正な期間損益計算の立場から問題も多く、情報利用者の立場から発生主義による会計情報の充実を望む声も大きい。

一方でイングランドにおける会計情報開示および監査・独立検査は、チャリティ委員会の指導監督に大きな役割を果たしていることも特徴的である。チャリティ委員会と個々のチャリティ団体との間のコミュニケーションが、会計情報開示および監査・独立検査の枠組みの中で公式的に規定されている。このことはチャリティ委員会が能動的な規制当局である上で重要な基礎を提供していると考えられる。同時に見方によっては本来広範な利害関係者を対象にするはずの情報開示が、チャリティ委員会の規制のためのツールとしての性格付けが強くなっているといえるかもしれない。

## 4 スコットランドのチャリティ会計

上述のようにスコットランドには異なるチャリティ法があることから、会計に関する規定もイングランドおよびウェールズと相違点が存在する。チャリティの会計基準と位置づけられる

SORPについても、基本的に93年法をベースとしていることから、スコットランドの90年法との間に食い違いが生じている部分もある。本節ではまず90年法に従ってスコットランドのチャリティ会計を概観した後、イングランドおよびウェールズの会計との相違点と問題点について検討する。

### (1) スコットランドチャリティ法における会計規定の概要

スコットランドチャリティ法(90年法)においても93年法と同様に会計に関わる規定が設けられている。その適用対象は、スコットランドにおいて内国歳入庁によって認定されたスコットランドベースのチャリティ団体に限られる。なお宗教団体および法人登記をしているチャリティ団体はこの規定の適用対象にはならないので、スコットランドベースの法人格のないチャリティ団体が90年法の会計規定に従うことになる。スコットランドにおけるチャリティ会計の基本的要請は以下の通りである。

- ①認定されたチャリティ団体は会計報告を開示すること。
- ②チャリティの財務諸表は規定に従ってしかるべき外部チェックをうけること。
- ③チャリティの規模如何に関わらず、全てのチャリティは会計記録を保持すること。
- ④会計記録は網羅的なものでなければならず、リソースの出入りを総計として記述すること。
- ⑤資産と負債を明確に表示すること。

90年法では、スコットランドのチャリティ団体の会計方針に応じて、会計情報開示におけるフォーマットを2つ用意している。発生主義・複式簿記を採用した場合を「フォーマット1」、現金主義を採用した場合を「フォーマット2」と呼ぶ。

「フォーマット1」では、チャリティ団体が外部公表を前提として作成しなければならない書類は以下の4つである。

- ①収支計算書
- ②貸借対照表
- ③計算書類への注記
- ④団体の年次報告書

このうち、チャリティ団体がその活動内容を明らかにするのに作成する年次報告書に記載されるべき内容として以下の事項を列挙する。

- ・ 団体の法的な詳細と管理運営体制
- ・ 理事全員の名前と就任時期、プロフィール



- ・ 住所（代表）
- ・ 運営上の規制、制限
- ・ 団体の目的と組織構造
- ・ 財政状態の評価と財務諸表における特徴
- ・ 活動、達成事項、団体の事業展開に関する評価
- ・ 団体の財務諸表を理解するのに必要な情報（将来計画等を含む）
- ・ 特に深い関係にある団体についての詳細
- ・ 関連団体との取引の詳細

一方、現金主義を採用するチャリティ団体は「フォーマット 2」に従って財務諸表および年次報告書を作成することになる。この場合作成が求められる書類は以下の通りである。

- ①現金収支計算書
- ②貸借対照表
- ③注記
- ④年次報告書

「フォーマット 2」の場合でも、年次報告書に記載しなくてはならない事項は「フォーマット 1」の場合と変わらない。なお、このフォーマットに従った現金主義会計を採用できるチャリティは、年収が 2 万 5 千ポンドを超えず、定款に会計監査を受けなければならないという規定が無いこと、またチャリティ団体で現金主義を採用すると決めた場合、という条件を満たさなければならない。またいずれの会計方針を採用する場合であっても、次年度中の開示、表示項目の網羅性と継続性が要求される。

この財務諸表はチャリティ団体が発行する正式な文書として理事によって正式に認められ署名されたものでなくてはならない。また財務諸表は公開が原則であり、入手を希望する者すべてに対して、1 ヶ月以内に公開しなければならない。違反した場合にはスコットランド法務長官 (Load Advocate) の名において罰金が課されることになる。ただし財務諸表を公開する場合、それに要する合理的費用を情報利用者に要求することは許容される。

スコットランドにおけるチャリティ団体の財務諸表に対する外部チェックの要求は以下の通りである。総収入ないし総支出が 10 万ポンド未満のチャリティ団体は、定款に監査の規定がない限り独立検査で足りる。10 万ポンドを超えた場合には、登録された会計士による監査を受けなければならない。

## （2）スコットランドチャリティ会計における相違点と問題点

スコットランドは独自のチャリティ法を持ちながら独自の会計基準を持たず、またスコットラ

ンドの法規が SORP において完全には反映されていないことから、イングランドおよびウェールズの会計法規との間に相違点が見られ、その中には整合性の観点から問題になる事柄だけでなく、スコットランドの制度そのものに由来する問題点もある。ここではそれらの相違点および問題点について検討する。

#### (ア) 財務諸表体系の違い

スコットランドにおいては法により要求される情報開示のための書類の構成がイングランド・ウェールズと異なっている。イングランド・ウェールズにおいては財務活動計算書、貸借対照表およびキャッシュフロー計算書であるのに対し、スコットランドでは収支計算書、貸借対照表、財務諸表に関する注記事項である。93 年法において会計情報開示の中心的な役割を果たす財務活動計算書は、スコットランドにおいてはその作成が求められていない。作成された場合でも、法的にはあくまでも「注記事項」扱いになるため、積極的に作成するモチベーションは無い。従ってスコットランドにおいてチャリティ資格を認定され、英国全土において活動するチャリティ団体であっても、法的にはイングランド・ウェールズにおけるチャリティ登録は必要とされず、93 年法にしたがって財務活動計算書を作成する義務はない。しかしながら英国全土における活動を前提とした場合、英国全土の利害関係者へのコンプライアンスの観点から、財務活動計算書を作成することも十分に考えられる。この財務諸表体系の違いが、スコットランドをベースとして英国全土で活動するチャリティ団体の情報開示における混乱と煩雑な追加的作業を生む結果となっている。

#### (イ) 会計情報開示の実効性

またスコットランドにおいては、会計情報の公開は「求められた場合いつでも」という形で規定されているものの、チャリティ委員会のように実際に財務諸表を個々のチャリティから集める機関が存在せず、会計情報開示への法の要求が額面通りに実現される条件としては不十分だという現実がある。すなわち情報開示への強制力が不足することで、情報開示に対する認識の不足と利害関係者の情報アクセスへのハードルを生んでいるのである。これを裏付けるデータとして、ダンディー大学が 1996 年に行った調査研究において、調査対象となったスコットランドのチャリティ団体のうち、じつに 20% がチャリティ団体の会計情報等を関係者以外に公開することを拒んでいる現状がある。また公開に際して、法は合理的な範囲ならば情報要求者に対して情報提供に関わるコストを請求して良いことになっている。このことも情報を求める利害関係者にとってのハードルのひとつである。

#### (ウ) 情報アップデートと指導監督

加えて、スコットランドのチャリティについて専従的に監督し、情報を管理する機関が存在しないことは、年次申告書のようなモニタリングのための書類を個々のチャリティに対して要求し

ない（できない）ということにつながっている。現在スコットランドでは個々のチャリティに関する情報として、行政側が恒常的に把握するのは、事実上内国歳入庁が管理公開するスコットランドのチャリティ団体インデックスだけである。これは状況に応じてアップデートされるチャリティ委員会の登録データとは異なり、アップデートが行われない。すなわち一般の利害関係者が個々のチャリティに関わる情報を、行政側から引き出そうとしても、それはアップデートされていないインデックスに掲載される最低限の基礎的情報のみである。それ以上の情報収集はチャリティに関心を持つ者の自己責任においてなされることになっているのが現状である。個々のチャリティに関する情報のアップデートが行われないことは、チャリティの利害関係者だけではなく、規制側の素早い対応を阻んでいる要因の1つにもなっている。

### （エ）全般的に厳しい会計的要求

会計情報開示の面ではその実効性にいささか疑問があるスコットランドの制度であるが、一方で会計処理や監査に対する要求は、イングランド・ウェールズにおけるものよりかなり厳しくなっている。イングランド・ウェールズでは現金主義会計の採用は年間の総収入が 10 万ポンド以下であれば可能であり、有資格者による会計監査が強制適用されるのは総収入が 25 万ポンド以上である。しかしスコットランドでは現金主義会計は総収入ないし総支出が 2 万 5 千ポンド以下の場合に限って認められ、有資格者による会計監査の強制適用も総収入ないし総支出が 10 万ポンド以上と、全体的にみて厳しい制度となっている。無論現金主義会計に比べて発生主義会計は財政状態および経営成績の表示の面で優れており、その情報が適切に開示される限りにおいてより利害関係者にとって有用であるが、一方で小規模チャリティ団体にかかる事務的負担は大きい。特に独立検査ではなくフル監査が実施されるとなると、それにかかる時間ならびにコストは無視できない額になるはずである。スコットランドの会計制度は小規模チャリティ団体に対し厳しい制度になっている。

### （3）まとめ

以上でみてきたように、スコットランドにはイングランドおよびウェールズのチャリティ会計とは異なる会計制度体系が存在し、法により要求される財務諸表の体系から異なっている。しかしスコットランドには独自の会計基準が存在しないことから、会計制度として完全には完結していない。しかも SORP という別の法体系に大きく依拠した会計基準が英国全土向けの会計基準として現に存在していることで、法体系の違いによる英国国内のチャリティ会計における制度的不整合に実務的不整合が加わり、結果として実務における混乱を生んでいる側面がある。実際、英国全土におけるチャリティ会計制度の整合性を求める声は以前からあるが、今に至るまで実現していない。

会計情報開示に関する問題点も大きい。スコットランドでは会計情報開示は法律で定められているものの、チャリティ委員会のように会計情報を恒常的に集める機関は存在せず、あくまでも

要求があった時への対応義務を示すに過ぎない。今回の調査で「これまで会計報告は重視されてこなかったし、問題もなかった」という声を聞いたが、果たしてそうであろうか。スコットランドのチャリティ法改正の呼び水となったスコットランド乳ガン研究協会の不正問題においても、情報開示の遅れと疑惑発見の遅れの関係がうかがわれるし、20%ものチャリティが会計情報の関係者以外への公開を拒否している事実は法令違反であるのと同時に、チャリティ団体への社会的信頼を損なう行為ともいえる。また今回の調査では「約25%のチャリティ団体が会計基準に違反した処理を行っている」という声も聞いたが、このことはスコットランドにおけるチャリティ会計実務の混乱をあらわすだけでなく、会計情報開示に対する認識の甘さも要因の一つに挙げられるのではないだろうか。

上記の会計情報開示の問題点とも関連するが、規制側が能動的に情報収集やアップデートをしていない体制は、明らかにチャリティ団体における不正の防止にとってマイナスとなっている。前述のチャリティ団体の不正のケースをとってみても、不正発見までかなりの時間が経過している。情報アップデートの仕組みの不備は、監督機関の受動的な対応と併せて、スコットランドチャリティ規制の大きな欠点につながっている。

全体的に実効性にやや疑問のある会計情報開示の制度がある一方で、スコットランドにおけるチャリティ団体に対する会計方針選択および監査に対する要求はかなり厳しいものになっているのは上記の通りである。会計情報開示の仕組みが十分ではない分を厳しい会計規定および監査への要求でカバーしようとしているのかは定かではない。しかしながら小規模なチャリティ団体がイングランド同様に多いスコットランドにおいて、この仕組みが事務的負担を生んでいるとの意見も強い。イングランド・ウェールズとの対比および整合性の観点から今後の成り行きが注目される。現状ではスコットランドの会計情報開示と会計方針・監査への要求のバランスは、小規模チャリティに辛く、大規模チャリティに甘い状況になっているといっても過言ではないだろう。

## 5 全体のまとめ

ここまで英国のチャリティ会計としてイングランド・ウェールズおよびスコットランドの会計制度を概観してきた。英国は連合王国の名が示すように、イングランド・ウェールズとスコットランドは異なった法体系を持ち、チャリティ団体に対する規制や会計制度がこの両国でかなり異なっている。現在スコットランドでは長年途絶えていた独自の議会在が復活し、自治権も拡大され分権的色彩が濃いのに比べて、イングランドおよびウェールズでは中央集権的色彩が根強く、特にイングランドでは地方自治体に対するコントロールも強い。こういった現状がチャリティの規制にも反映し、その規制の違いが会計情報開示や外部監査のあり方にも影響しているように感じられる。しかしスコットランドにおいても近年チャリティ委員会的な、チャリティを管轄する組織の必要性が叫ばれ、2003年12月よりOSCRがスコットランドにおけるチャリティ規制当局として正式にスタートし、今後スコットランドにおけるチャリティ監督・規制において中心的な役

割を果たしてゆくことになった。このような流れの中で、今後スコットランドの会計制度はどのように変わってゆくのか、興味深いところである。また中央政府も、英国全体のチャリティ法規制のあり方を、各国の独自性を尊重しつつ調和化する方向へ動き出そうとしている。今後しばらくの間、英国におけるチャリティ会計を含むチャリティ規制、法改正の動きは注目に値するものと思われる。

(表1) 会計方式・会計書類提出

法人格のないチャリティ						
規模(年間・ポンド)	会計期録保持	会計方式	年次報告書	年次申告書	提出義務	財務諸表公開
収入 1,000 以下	6年間	現金主義可	○	×	要求があった場合	○
収支 10,000 以下	6年間	現金主義可	○	×	要求があった場合	○
収入 100,000 以下	6年間	現金主義可	○	○	○	○
収支 250,000 以下	6年間	発生主義	○	○	○	○
収支 250,000 以上	6年間	発生主義	○	○	○	○
法人チャリティ						
収入 1,000 以下	3年間	発生主義	○	×	要求があった場合	○
収支 10,000 以下	3年間	発生主義	○	×	要求があった場合	○
収入 100,000 以下	3年間	発生主義	○	○	○	○
収支 250,000 以下	3年間	発生主義	○	○	○	○
収支 250,000 以上	3年間	発生主義	○	○	○	○

(表2) 監査・独立検査の対象分類

法人格の無い チャリティ	監査/独立検査	チャリティ法人	監査/独立検査
年間収支 10,000 ポンド以下	不要	年間収支 90,000 ポンド以下	不要
年間収支 10,000 ポンド超 100,000 ポンド以下	監査または 独立検査 選択	年間収支 90,000 ポンド超 250,000 ポンド以下	監査免除報告書 (Audit Exemption Report)
年間収支 100,000 ポンド超 250,000 ポンド以下	監査または 独立検査 選択	年間収支 250,000 ポンド以上	監査
年間収支 250,000 ポンド超	監査		

※チャリティ法人は上記以外に、貸借対照表の合計額が 140 万ポンド以上であれば年間の収支額にかかわらず監査対象となる。

## (図) 財務活動計算書例

## 財務活動計算書例

単位:千ポンド

	拘束無し資金	拘束付資金	今年度資金計	前年度資金計
資源収入の部				
寄付金・遺産等	2,836	-	2,836	4,580
投資収入	4,357	-	4,357	3,229
基金増加活動				
ロイヤリティ収入	1,271	-	1,271	10,320
事業収入	629	-	629	
収入合計	9,093	-	9,093	19,233
資源消費の部				
基金増加費用				
知的所有権費用	926	-	926	550
ロイヤリティ費用	1,449	-	1,449	3,704
訴訟費用	1,682	-	1,682	-
販売費	8	-	8	105
投資管理費	319	-	319	270
チャリティ活動支出				
補助金	9,880	2,154	12,034	9,571
援助活動費	113	-	113	100
その他	775	-	775	793
ファンド管理費	217	-	217	282
消費支出合計	15,369	2,154	17,523	15,375
振替前収支差額	-6,276	-2,154	-8,430	3,858
振替額	-6,133	6,133	-	-
振替後収支差額	-12,409	3,979	-8,430	3,858
未実現損失	-1,668	-	-1,668	2,758
資金純増減額	-14,077	3,979	-10,098	6,616
前期繰越資金	82,159	1,745	83,904	77,288
次期繰越資金	68,082	5,724	73,806	83,904

(出典) A. Pianca, G. Dawes, (2002) *Charity Accounts: A Practical Guide to the Charities SORP Second Edition* より作成。

<参考文献>

- C. R. Barker, P. J. Ford, S. R. Moody, R. C. Elliot, (1996) *Charity Law in Scotland*, W. Green/Sweet & Maxwell, Edinburgh.
- A. Pianca, G. Dawes, (2002) *Charity Accounts: A Practical Guide to the Charities SORP Second Edition*, Jordans, Bristol.
- The Scottish Executive Central Research Unit, (2000) *Scottish Charity Legislation: An Evaluation*.
- 城多努 (2003) 「英国チャリティ会計 (1)」『公益法人』32 巻第 11 号 (財) 公益法人協会.
- 城多努 (2003) 「英国チャリティ会計 (2)」『公益法人』32 巻第 12 号 (財) 公益法人協会.
- 城多努 (2004) 「スコットランドのチャリティ会計」『公益法人』33 巻第 3 号 (財) 公益法人協会.
- 鈴木豊、杉山学 (2002) 「非営利組織体の会計」中央経済社.



## 第2章 英国におけるチャリティ制度改革

### 第1節 英国<sup>(1)</sup>におけるチャリティ制度改革の動向

(財) 公益法人協会理事長 太田達男

#### 1 チャリティ改革の背景

##### (1) コンパクトを提唱した Deakin 委員会

今回の英国におけるチャリティ制度の大改革は、政府とボランティア・セクターが 1998 年に締結したコンパクト (compact)、そしてこれを提唱したボランティア・セクターにより設置されたディーキン委員会 (Deakin Commission) を抜きにして理解することはできない。

1995 年、全国ボランティア団体協議会 (The National Council for Voluntary Organizations ; NCVO) は将来のボランティア・セクターのあり方を検討するため、当時バーミンガム大学社会政策担当教授 (現ロンドン大学経済学大学院客員教授) であったニコラス・ディーキン氏 (Nicholas Deakin) を座長とし、ボランティア・セクターの有識者約 10 名から構成されるいわゆるディーキン委員会を立ち上げた。このディーキン委員会は 1996 年「変革への挑戦 ― 21 世紀に向けたボランティア活動」という報告書を発表した。この報告書による提言の中に、ボランティア・セクターと政府との協約締結やチャリティ制度の改革など重要な提案が含まれていたのである。

1997 年、ボランティア・セクターの役割を高く評価する労働党が政権に返り咲きブレア政権が誕生したため、ディーキン委員会の主要な提案であるコンパクト (98 年) およびチャリティ寄付税制改正 (2000 年) が既に実現し、そして今回のチャリティ改革へと進んできた一連の動きとして今回の改革を理解する必要がある。

##### (2) コンパクトについて

さて今回のチャリティ改革の伏線となったコンパクトを最初に見ておこう。

コンパクトは、公的セクターと営利セクターとならぶ第三のセクターとして、ボランティア・セクターが社会において重要な役割を果たすことを、政府とボランティア・セクターがそれぞれ認識した上で、両者間で締結したメモランダムであり、法的な拘束力はないものの両者がその履行を保証する文書である。

このコンパクトで政府側が了解した主要な事項は次のとおりである。

##### ①独立性の保証

政府からの資金的支援の有無にかかわらず、ボランティア・セクターが政治的に独立性を有していること。

## ②資金支援

ボランティア・セクターの能力開発、行為規範の確立、地域ボランティアにおけるインフラの拡充などに対し政府は資金的支援をすること。

## ③事前協議

ボランティア・セクターに関する新しい政策について、政府は十分余裕を持って事前に協議すること。

## ④その他

政府・ボランティア・セクター間の連絡協議を密にし（特に省庁にまたがる事項）、公開を原則とし、毎年コンパクトの実施状況をレビューし、逐次地方自治体等へもコンパクトを波及させること。

一方ボランティア・セクター側が了解した点は次のとおりである。

### ①募金・説明責任

寄付者等への高度なガバナンス、規範、説明責任を維持し、法令やチャリティ委員会（Charity Commission）の指導へのコンプライアンスとあわせて効率的な組織運営を図ること。

### ②政策提言と協議

政府への政策提言事項や政府から協議された事項につき受益者、ボランティア、会員、支援者などに報告・協議すること。

### ③より良き行為規範（good practice）

ボランティア・セクターは政府・その他の関係機関と効果的な協働関係を築くこと、サービスの利用者なども可能な限り事業活動の計画や運営に参画させること、事業活動、雇用、ボランティア活動などについて、機会均等を図ることなど。

## （3）ボランティア・セクターと公的サービスの関係

英国では市民に対する公的サービス（public service）の担い手としてボランティア・セクターが最も優れているという考え方がほぼ定着している。サービスを受ける市民の立場から見ても、身近な顔なじみの人から気持ちよく、しかも臨機応変に創意工夫のあるサービスが受けられる、そのようなセクターを歓迎するというわけである。

英国では2年に1度財務省により、支出予算の見直し・評価（Spending Review）が行われ、その結果次の政府施策が提案されるが、2002年の見直しの一部として「公的サービスの提供とボランティア・セクターの役割（The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery）」という「徹底見直し・評価（Cross Cutting Review）」が策定された。

この報告書の序文として財務省主席次官のポール・ボータン氏（Paul Boateng, Chief Secretary）は「ボランティア・セクターは公的サービスの改善と市民生活の活性化の上で、きわめて重要な役割を果たしている。政府だけではこれを何一つなし得ない」と述べている。このよ

うな基本的思想に立って、多くのボランティア・セクターのリーダーも参画し、討議の末発表された「徹底見直し・評価」により提言された42の施策が現在着々と進行中である。そして2006年までにボランティア・セクターによる公的サービスを現状より5%増加させる目標も決定した。

その一環として内務省の地域活性チーム（Active Community Unit）では18,800万ポンドの予算配分を受け、うち9,300万ポンドは提言された施策実行のために使用される。また別に、ボランティア・セクターの能力開発（capacity building）のための資金として、全国的な上部団体50と地域の上部団体18に対し毎年5,000万ポンドを助成する。

また、財務省ではボランティア・セクターと相談し、12,500万ポンドの規模で未来創造ファンド（futurebuilders）という基金を設定した。この基金から2003年秋より3年間にわたってボランティアサービスのためのハード（施設など）に資金が向けられる。この配分先は上部団体ではなく現場のボランティア組織である。ただし、配分の選考は上部団体に任せることとなる。それに加えて財務省では「子育て支援ファンド（The Parenting Fund）」を2,500万ポンドで設定した。これは少数民族、ティーンエイジャーの親など子育てにハンディキャップをもつ親を支援するボランティア組織に資金助成するものである。

このように、英国ではボランティア・セクターを公共サービスの重要な担い手とみなしており、その自主的な活動を支援しようとする政府の確固たる姿勢と意気込みが強く感じられるのである。

## 2 チャリティ改革の経過

### （1）NCVOの提言

今回の英国におけるチャリティ改革は、まさに上記のような英国社会におけるボランティア・セクターの役割を重視し、より一層その活動を活発化させる観点から、現行制度中障害となっている部分を抜本的に改めようというものである。

前述のとおり、最初の口火はボランティア・セクターから始まった。すなわち、NCVO主導の下に組織されたディーキン委員会は1996年に発表されたその報告書で、コンパクトの提唱とあわせて現行チャリティ制度の問題点指摘とその改革の方向を提言した。後に政府が取り入れ改革の主要点となった公益定義の整備、「公益性」証明制度の採用、チャリティ委員会登録認定に対する不服処理機関の創設、チャリティ専用法人制度（公益法人制度）の創設、募金活動に対する規制強化などはすでにこの提言に盛り込まれていたのである。

しかし、当時の一般的反響は必ずしも好意的なものばかりではなかった。「発表当時与党であった保守党、古くからチャリティとして扱われてきたパブリックスクールや一部の大学、右よりのマスコミなどには改革に反対する勢力もあった。当のボランティア・セクター側にも無関心層があった」（Campbell Robb氏談、NCVO）。

ところが、ブレア政権が誕生して以降は、前述の通り98年のコンパクト締結、2000年におけるチャリティ寄付税制の大幅改善を経て、残る課題のチャリティ制度改革へと進み、2001年7

月に至り、同首相より内閣府の戦略ユニット（Strategy Unit）にチャリティ改革の具体的検討が指示された。

## （２）戦略ユニットによる検討作業

検討指示にあたり、改革目的として示された点は次の４点であった。

- ①社会公共の利益（Public Benefit）を増進させることに明確な力点を置いて、チャリティの法制およびその地位を近代化すること。
- ②効率的かつ創意的（entrepreneurial）な活動ができるようチャリティ組織の法的形態を改善すること。
- ③国民から多大の信頼が得られるよう、チャリティの説明責任と透明性を確立すること。
- ④独立性、公明性、そして均衡のとれたチャリティ法制を確保すること。

この検討組織として、プロジェクトチームと諮問グループ（advisory group）が設置された。プロジェクトチームは内閣府戦略ユニットから４名のほか、国税庁、ボランティア・セクター（NCVO）、チャリティ委員会、新聞記者、経済学者、弁護士各１名の出向を受け、１０名で構成されたがうち８名が一室で机を並べて１年間実務作業にあたった。また、別に内務大臣を座長とする諮問グループとして、ボランティア・セクターから６名と弁護士、チャリティ委員会、経済学教授各１名、内務省、財務省、内閣府戦略ユニットの公務員３名計１２名が任命され、設置期間中（１年間）５回の会議を開催した。「政府が政策決定のための検討チームにNPOなど民間人を中心に据えて、オープンで胸襟を開いた広い目で見られるような人たちで検討組織を構成したことは英国でも画期的であった。プロジェクトチームはウェブサイトによる意見募集や各地でのフォーラムを開催するなどの活動により、チャリティ団体のニーズや問題点の把握に努めたため、チャリティ制度のどこを改正すればチャリティにとって良くなるのかが早めにわかった」という（Richard Corden氏談、プロジェクトチームメンバー、内務省より出向）。

このような作業を経て、プロジェクトチーム２００２年９月に至り「民間活力と公益 — チャリティ制度の見直し（Private Action, Public Benefit : a review of charities）」という報告書（以下「報告書」という）を完成させた。この「報告書」は６１項目にわたり改正を提言するものであるが、Richard Corden氏によれば、ほとんどすべての項目はチャリティ側から示唆されたものであり、政府独自の提案は極めて少ないとのことであった。この「報告書」は同年１２月末までの期間、パブリックコメントにかけられたが、単にウェブサイトに掲載するだけでなく、プロジェクトチームメンバーが手分けして、全国各地で５０回にもおよぶ公聴会（consultation event）を開催したとのことである。

### (3) 政府基本方針の決定

パブリックコメントには、1,087 件の意見が各方面から寄せられ、全般的にはこの改革を支持する意見が圧倒的であったが、一部の項目については批判や異なる意見もあり、政府はこれらを分析し、報告書の提言を再度練り直した上で、2003 年 7 月に政府基本方針をまとめ発表した。

(“Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework” The Government’s response to ‘Private Action, Public benefit’ 以下「政府基本方針」という)。

61 項目の提言中「政府基本方針」が明確に“No”として採択しなかった項目は「Trading (チャリティによる非関連収益事業) を可能とする提案」だけである。また、修正を加えたものは「公益目的」と「小規模チャリティの登録不要制度」で、寄せられたパブリックコメントの意見を採り入れたものである。したがって、報告書のその他の提言はほぼ原案通り「政府基本方針」として採択されたわけである。

2003 年 9 月現在、プロジェクトチームは解散され、Richard Corden 氏がただ 1 人内閣府戦略ユニットに残り、この「政府基本方針」に基づくチャリティ法案作成のため連絡調整に当たっていたが、次回の国会に付議されることが 11 月 26 日における女王の国会でのスピーチに盛り込まれ、法案上程が確定した。なお、この女王スピーチにはチャリティ関連として、後述の地域公益会社 (Community Interest Company ; CIC) の創設も含まれている。

## 3 チャリティ改革の内容

プロジェクトチームが 2002 年 7 月に発表した報告書における 61 の提言についてはその概要がすでに雑誌『公益法人』<sup>(2)</sup>に掲載されており、また「政府基本方針」による改革の中身については本報告書の各章で詳述されているので、ここでは、論点となった改革の主要な内容について紹介する。

### (1) 公益組織 (Charity) の定義

#### (ア) 公益目的 (Charitable Purposes)

公益組織はまず、その目的が法定された公益目的 1 つ以上に合致していなければならない。

この公益目的は現行では成文化されておらず、1891 年のペムセル事件の判例により①貧困救済、②教育振興、③宗教振興、④その他地域への利益の 4 つに集約され、以後はこれを基本として実際には判例とチャリティ委員会のガイドラインにそってチャリティの登録が行われてきたことは周知の通りである。

「報告書」ではこれらガイドライン等で既に認められていたものをまとめ、次の 10 項目とするよう提言した (したがって、新しい公益目的を追加したわけではないし、今まで認められていたものを除外するものでもない)。

- ① 貧困防止・救済
- ② 教育振興
- ③ 宗教普及
- ④ 健康増進
- ⑤ 地域社会の向上
- ⑥ 文化・芸術の振興、文化遺産の保存
- ⑦ アマチュアスポーツの振興
- ⑧ 人権擁護、紛争解決、和解
- ⑨ 環境保全・改善
- ⑩ その他地域社会の利益に合致する目的

最終的に「政府基本方針」では、パブリックコメントで要望が多かった「動物福祉の増進」と「住宅困窮者への住宅提供（Social Housing）」を新たな項目として追加し、「自然科学の振興」を⑥の「文化・芸術の振興・・・」に加えることとなった。

#### （イ）「公益性（Public Benefit）」の証明

現行制度では貧困救済、教育振興、宗教振興を目的とするチャリティは、自動的に「公益性」があると法律的に推定されており、それ以外を目的とするチャリティは「公益性」の証明をしなければならないこととなっている。

「報告書」で提言され、「政府基本方針」でも承認された新制度では、貧困救済、教育振興、宗教振興を目的とするものであっても、推定特権は与えられず、他の目的を掲げるチャリティ同様、「公益性」を証明しなければならないこととなる。この場合「公益性」はその組織の活動により利益を受ける人（受益者）がどの程度の社会的広がりを持つか否かで判定される。また、この意味での「公益性」は既にチャリティ委員会のガイドラインがあり、それが今後も引き継がれることになる（つまり、新たに法律で定義しない）。

もともとこの「公益性」の証明を提唱したディーキン委員会の趣旨は一部のパブリックスクール、大学、教会などが自動的に「公益性」ありと推定されることへの疑問であった。「我々はこれらの組織をチャリティから排除（exclusive）しようというのではなく、これらの組織の受益者が限定されず、ある一定の社会的広がりを持つことを証明できればチャリティに含めてゆこう（inclusive）という意図である」と NCVO の Campbell Robb 氏は説明している。

なお、私立学校など対価を徴するチャリティについては、登録後も定期的なチェック（Public Character Test）が行われることになる。たとえば、私立学校の場合、授業料の水準、校庭や施設の開放状況、地域との共同事業など、社会一般への貢献度がチェックされることになる。

## (2) チャリティと非関連収益事業 (Trading)

「報告書」で提言された事項のうち、「政府基本方針」では全面的に採用されなかった唯一の項目である。

現行制度下では、チャリティは目的関連事業を本体の組織で実施することが認められているが、非関連事業については本体で行うことができず、子会社(営利法人)で実施しなければならない。この子会社は税法上通常の会社と全く同じ扱いがされるが、すべての営利法人に適用される寄付金控除制度(Gift Aid)を利用して、その利益の100%を親チャリティに寄付することができる。

また、バザー等小規模な物品販売は例外的に本体チャリティで取扱いできる。

このような、現行制度に対してチャリティ側から子会社設立には事務的・経済的負担が大きく、非関連事業についても本体取扱いを可能とする要望が強かったため、「報告書」においても提言の1項目に掲げられた。パブリックコメントでも84%がこれを支持しているが、「政府基本方針」では次の理由で取り上げないこととしている。

- ①本体で収益事業を実施するとチャリティ財産が一般債権の引当となり、公益活動の実施が危殆に瀕するおそれがあること。
- ②一般的にチャリティのトラスティ(理事)は収益事業の経験と経営能力に欠けること。
- ③信託型等非法人型チャリティの場合、トラスティの個人責任を負う範囲が収益活動にまで広がること。
- ④無制限に収益事業が本体でできるとなると、社会からみてチャリティと営利会社との区別がつかなくなることで、チャリティへの信頼が失われること。
- ⑤とくに小規模営利事業者とチャリティとの事業競合について懸念されること。

以上のような理由および税制上は本体経営と子会社経営とでは何ら差がないことを考慮して、現行通りとしたものである。

## (3) チャリティの組織類型

「報告書」はチャリティ組織の類型について新設を提言し、あわせてチャリティ周辺の法人法制の整備についても提案している。

### (ア) 公益法人制度の創設

英国チャリティの組織は法律上の類型として①信託、②メンバー制任意団体(Unincorporated Association)、③保証有限会社(Company Limited by Guarantee; CLG)がある。チャリティ委員会によると最近の新規登録チャリティのうち、①が30%位、②が20%位、残りが③との説明であった(なお、残高ベースでは統計がなく不明であるが上位4万団体はほとんど③、それ以下はほとんど非会社型とのこと)。

非法人型(①および②)は行為能力等に制約がありダイナミックな事業活動にそぐわないこと、また CLG は本来営利法人を対象とする法人類型であるためチャリティとしての CLG はチャリティ委員会のほか、会社法による規制を受けることや、EU 統一会社法との関係から将来チャリティ組織として活用することが困難になるのではないかと懸念もあり、チャリティ組織として必ずしもなじまないとの問題意識から、「報告書」はチャリティ専用の法人すなわち公益法人 (Charitable Incorporated Organisation ; CIO) の創設を提案した。この「報告書」が提案する CIO の要項は次の通りである。

- ①社員 (メンバー) の責任は有限責任
- ②財団型 (foundation) と社団型 (membership)
- ③多様な目的と規模を反映し柔軟な運営ができる仕組み
- ④モデル定款の提示
- ⑤平易な英文による定款作成
- ⑥2000 年受託者法 (Trustee Act 2000) に準拠した理事の善管注意義務
- ⑦他の組織形態から CIO への移行に必要な決議方法に関する標準的な規定
- ⑧他の組織形態からの円滑な移行手続

この提案はパブリックコメントでも 95% という圧倒的な支持を得て実現されることとなった。今回のチャリティ改革の目玉の 1 つと考えてよい。チャリティ委員会など関係者は 3~5 年先には法人型はすべて CIO に取って代わられるのではないかと予測している。

#### (イ) 地域公益会社 (Community Interest Company ; CIC) の創設

昨今英国では公益的活動を目的とする営利会社が出現してきている。これらの設立目的は社会貢献であり、資産・利益は通常公益のみに使用される。これらの企業は社会的企業 (social enterprise) と通称されているが、ごく一部の例外を除いてチャリティ登録はされていない。いわばチャリティと営利企業の間位置するものといわれている。すなわち、寄付や会費ではなく、事業による利益を原資とすることや直接金融 (社債・株式) による資金調達が可能である点では営利企業に類似し、一方一般社会への説明責任を標榜、利益を公益に活用する等の点ではチャリティに類似する。

今回のチャリティ改革にあたって、特に小規模でかつ地域をベースにした社会的企業を地域公益会社 CIC として一般の営利会社と区分しようというものである。

報告書の提言する CIC の要項は次の通りである。

- ①資産の社員・株主への分配禁止。
- ②破産、会計制度、ガバナンスなど英国ならびに欧州会社法およびそのガイドラインに完全に



- 準拠した上で、保証もしくは株式発行による有限責任による会社が選択できる。
- ③保証方式および株式発行方式いずれの場合の会社でも、固定利率による優先株が発行できる。
  - ④透明性および説明責任を加重する。
  - ⑤定款に目的を記述すること。
  - ⑥登記にあたり会社の目的が地域公益性にあたることをチェックする。その後の条項変更は当局の承認が必要。

CIC 創設は会社法の改正になるため、所管の貿易産業省 (DTI) により法案が作成され、2003 年 12 月にすでに上院へ提出された。

また、新設される CIC に該当しない社会的企業の位置づけと産業地域組合 (Industrial and Provident Society) の協同組合化についても別途チャリティ改革の一環として貿易産業省で検討されることが予定されている。

#### (4) 小規模チャリティの取り扱い

現在年間収入が 1,000 ポンド未満の小規模チャリティはチャリティ委員会への登録が免除されている。また、任意登録制度があり小規模チャリティでもこの制度を利用して登録することもできる。報告書はこの基準を 1 万ポンドに引き上げ、かつ任意登録制度を廃止すると提言した (約 188,000 の登録チャリティのうち実に 42,000 が本来なら登録が免除されている小規模チャリティである)。

事務的手続きに不慣れな小規模チャリティをチャリティ委員会への煩瑣な手続から解放する、またチャリティ委員会側も登録後継続チェック (monitor) している対象は 1 万ポンド以上のチャリティに限られるという現実もこの提言の背景にあった。つまり、チャリティおよびチャリティ委員会双方にとって事務の省力化に役立つというのである (登録基準を 1 万ポンドに引き上げるにより、現時点で登録チャリティは約半分の 10 万弱に激減し、将来的にも新規登録件数が 35~40%減少すると試算されている)。

さらに、「報告書」は、従来通り税制上登録チャリティと何ら変わらないものであることを確認した上で、「登録チャリティ」にかわる「小規模チャリティ (small charity)」という名称を税制上創設することを提言した。

ところが、この提言に対する反対は圧倒的多数を占めた。特に当の小規模チャリティからの反対意見は 95%に達した。反対の焦点は任意登録制廃止に向けられた。すなわち、設立者、一般寄付者、地方行政当局、銀行などから信用できるチャリティとみなされるメルクマールは登録の有無だという主張である。この社会的信用を維持するためには複雑な法へのコンプライアンスや煩瑣な事務手続きは軽微なコストであるという。

また、報告書が提言する内国歳入庁 (Inland Revenue) への登録による「小規模チャリティ」という名称賦与が有効な代替案として支持する意見はごく少数であった。

チャリティ委員会の元主席コミッショナーであったフリース氏 (Richard Fries, Chief Charity Commissioner, 1992～1999) は「チャリティかどうかを判断する機関が税当局ではなく独立の機関であることは英国の最大の美德である」<sup>③</sup>と語っているが、大方の英国人の感覚を反映したものであろう。

このような、パブリックコメントの意見を取り入れ、「政府基本方針」は登録不要基準を 5,000 ポンドにすること、あわせて任意登録制度を今後も継続することとした。

## (5) その他の改革

「政府基本方針」が掲げるその他の改革については別途詳述されているので、ここでは項目のみ掲げておこう。

### (ア) チャリティ組織における透明性と説明責任の新たな構築

- ①大規模チャリティによる統一年次情報公開書類の提出
- ②会計基準・報告様式の改訂
- ③社会的責任投資 (SRI) の促進
- ④募金行為に対する統一的許可制度・自主規制機関の設置・物品販売規制
- ⑤チャリティの効率性改善
- ⑥ボランティア教育
- ⑦理事選任の透明性・新任理事教育、理事報酬、理事の有限責任制

### (イ) 独立性と公正を確保しバランスのとれた新たな規制構築

- ①チャリティ委員会の運営・機能等に関する改革
- ②英国各地域間の連絡調整
- ③チャリティ不服審判所の創設
- ④登録不要・免除チャリティの見直し

---

#### <第1節 注>

- (1) 本章ではイングランドおよびウェールズに適用されるチャリティ制度の改革について紹介し、別個のチャリティ法制が適用されるスコットランドにおける改革の動向については第3章で紹介する。
- (2) 太田達男「英国チャリティ制度の抜本的改革について」『公益法人』32巻2号 ((財)公益法人協会、2003年)。
- (3) “*The Guardian*”(2003年2月12日)。

## 第2節 チャリティが行う収益事業 (Trade)

(財) キリン福祉財団常務理事 金沢俊弘

(財) 住友財団専務理事 石川睦夫

内閣府戦略ユニットは、改革案 — The Strategy Unit's Review “Private Action, Public Benefit” (2002年9月発表) — の中で、「チャリティは、営利子会社を設立しなくてもチャリティ本体内で、収益事業 (trade) が可能となるよう、チャリティ法を改正する」と提案した。しかし英国政府はパブリックコメントの結果をふまえて、この提案を受け入れず、現行通り「チャリティの収益事業は、営利子会社を設立し行われねばならない」(2003年7月発表) とした。従って今回の英国でのチャリティ制度改革においては、本項で述べる収益事業および関連の税制に関する改正は発生しない。

以下に、収益事業 (trade) に関するチャリティ法改正の動きと英国政府の対応、およびチャリティの収益事業に関する税制上の優遇措置について説明する。

### 1 チャリティ法改正の動きと英国政府の対応

登録チャリティ (以下チャリティ) の多くは、本来事業 (charitable activities) として、あるいは資金確保 (fund-raise) の一環として、多種に及ぶ収益事業 (trade) を営む。収益事業とは、「商品と役務を、顧客に提供しその代償として利益を得る行為」をいうが、この収益事業は平均的チャリティの全収入のうち、約3分の1を占め、現在助成金収入が減少する傾向の中チャリティにとって重要な収入源である。収益事業の中でも、特に政府および自治体からの受託事業収入が増加している。

資金獲得 (fund-raise) の手法も近年複雑・高度化している。単に募金活動 (donation) を通じ資金を確保する方法から、クリスマスカード等を販売する資金獲得 (fund-raise) による資金確保の手法が増加している。一般市民を対象としたこの手の事業収入は、寄付金収入に比べれば小額ではあるが、チャリティの全収入の約15%を占める重要な収入源である。

#### (1) チャリティ法が認める収益事業

チャリティ法によれば、チャリティがチャリティ内部で直接行うことのできる収益事業は次の3事業に限られる。

#### チャリティ法が認める3収益事業

- ・ チャリティ目的に直接関連した収益事業 (本来事業 ; primary purpose trade)
- ・ チャリティ目的達成のために付随的に行われる収益事業 (関連収益事業 ; trade which are

ancillary to primary purpose trade)

- ・ 収益がチャリティ本来目的 (primary purpose) のためにのみ使用される小規模の収益事業 (small trading)

例えば本来事業としては入場料を徴収する劇場のチケットの販売がこれにあたり、付随的に行われる関連収益事業としてはチャリティ団体が自治体から受託する事業等が該当する。小規模の収益事業とは、売上が年間 5,000 ポンドまで (5,000 ポンドを超える場合は 50,000 ポンドを上限としてそのチャリティの総収入の 25%以内) の事業をいう。

## (2) 営利子会社による収益事業

チャリティ目的 (charitable purpose) の追求でなく、(高額な) 収入確保を目的とした収益事業は、営利子会社を設立しその子会社で収益事業を行わなければならない。例えば劇場が入場客だけでなく、劇場外の一般客をも対象としたレストランを開店する場合や、大学が登録学生の宿泊施設を、学期外に一般客に開放する場合がこの事例にあたる。

言い換えればチャリティは、営利子会社を設立し収益事業を行う限りは、どのような収益事業でも手掛けることが可能であり、その子会社の全利益をチャリティ本体へ寄付金としてギフト・エイド (Gift Aid) というスキームを使い無税で取り込むことができる。ただしチャリティは、営利子会社を設立するにあたり、次の規制をクリアしなければならない。

### 営利子会社の設立に関する諸規制

#### □税法 (Taxes Acts) 上の規制

- ・ 営利子会社への投資は、チャリティの本来目的達成のために行われること。
- ・ 営利子会社への投資は、チャリティにとって利益になること。
- ・ 営利子会社への投資は、税金の回避目的でないこと。

#### □チャリティ法 (Charity law) 上の規制

- ・ 営利子会社への投資は、客観的であること。
- ・ 営利子会社への投資は、リスク (財産を危うくする) で投機的なものでないこと。
- ・ 営利子会社への投資は、ポートフォリオ (投資の最適組み合わせ) ができていること。

#### □理事の責任に関する投資規制法 (Trustee Investment Act 1961) 上の規制

- ・ 事業計画があること。
- ・ 資金繰りの見込みが立っていること。
- ・ 利益計画があること。

収益事業を営利子会社で行わせる根本的な理由は、チャリティ本体の財産を収益事業のリスクから切り離し、かつチャリティ本体と営利子会社間の収益事業に関わる資金の流れを透明なもの

にすることにある。しかし管理が複雑であること、経費が掛かること、チャリティが収入源を多様化する努力を怠る（安易に子会社の収益事業に頼る）こと等問題が指摘され、この解決策が今回の同ユニットの改革案となった。

### **（３）内閣府戦略ユニットの改革案と英国政府の回答**

#### **（ア）内閣府戦略ユニットの改革案**

同ユニットは、同改革案の中で、「チャリティは、営利子会社を設立しなくても、チャリティ本体内で収益事業（trade）が可能となるよう、チャリティ法を改正する」と提案した。ただし次のチャリティの理事に対する責任・義務を、より厳しくした新法令を付帯事項とした。

#### **営利子会社設立に際しての理事の義務**

- ・ 受託者法（Trustee Act 2000）に基づく、注意義務の遵守
- ・ チャリティの資産を著しく危機に陥れることがないよう、十分配慮する義務
- ・ 収益事業の立案・運営・清算まで、十分専門家の意見を取り入れる義務
- ・ 収益事業の妥当性・正当性を考慮する義務
- ・ 収益事業の経済効果を、他の選択肢である事業と比較検討する義務

#### **（イ）パブリックコメントの内容**

チャリティが、収益事業を営利子会社で行うことは、子会社設立に不必要な時間を要し、かつ会社法に基づく経営・管理体制も取らねばならず、管理コストに不必要な出費を強いられるため、営利子会社を設立しなくてもチャリティ本体内で収益事業ができるように改正したい、というチャリティ団体の意見を基に、同改革案は提案された。パブリックコメントによると、この提案は大手のチャリティ団体や傘組織（umbrella bodies）および有識者達に支持された。しかし本改革案の支持者といえども多くが、また当初からの反対者も次の懸念を示した。

#### **同改革案に対する懸案事項**

- ・ 事業の失敗がチャリティ本体の資産を損ない、チャリティ活動の質の悪化や、受益者へのサービス水準の低下をもたらす危険がある。
- ・ チャリティの理事（取締役）は、営利子会社を立ち上げ経営するための経験が浅く、かつ人材不足である。
- ・ チャリティ本体が収益を求め奔走する姿は、一般市民の目から見れば、チャリティと営利企業との境界が無いと映り、チャリティ活動のイメージを損なう恐れがある。
- ・ 免税組織のチャリティと課税組織の営利企業との収益事業をめぐる競争では、断然チャリティ側が優利であり、小規模の営利企業は先々厳しい経営を強いられる。

## (ウ) 英国政府の対応

英国政府は、本改革案に寄せられた政府組織、有識者、団体、個人からの 1,087 件の意見を検討し、結果同ユニットの改革案を受け入れないこととした（2003 年 7 月発表）。これは既存営利企業との競争上の公平性の原則を損なうこと、また既にチャリティには税制上さまざまな免税措置（後述）、—— 小規模の収益事業は法人税（所得税）が課税対象外、また資金調達のためのイベントも課税対象外等 —— が既に取られていることがその理由である。

## 2 チャリティの収益事業に対する税制上の優遇措置

チャリティの収益事業（trade）に対する税法上の免税適格要件（Statutory Exemption）は、その利益がチャリティの本来目的（primary purpose）のためにのみ使用され、かつ次の 3 要件のいずれかに該当する場合である。

### 税法上の免税適格要件

- ・ チャリティの本来事業としての収益事業（primary purpose trade）、もしくはチャリティ目的達成のために付随的に行われる収益事業（trade which are ancillary to primary purpose trade）であること。
- ・ チャリティの収益事業が主として受益者（beneficiaries）により運営されていること。
- ・ 小規模の収益事業（small trading）であること。

ただし、これら 3 要件に該当しないイベント開催を通じて資金調達する収益事業や、リサイクルショップやレンタル事業等の収益事業、および営利子会社による収益事業に対しても、例外的に多種多様な優遇措置が用意されている。以下詳細について述べる。

なお、本文において Tax Exemption の日本語訳を、「免税」とするかあるいは「非課税」とするかについては、「免税」と訳したが、実態はチャリティ委員会への登録と同時に免税が承認され、登録後改めて内国歳入庁（IR）による免税適格審査は行なわれないことを考えれば、Tax Exemption は限りなく「非課税」に近いといえる。

### (1) 税法上免税扱いされる収益事業

#### (ア) チャリティの本来事業としての収益事業（primary purpose trade）

本収益事業は、チャリティの事業目的（charity's objectives）の一部を構成するもので、かつ信託行為（trust deed）あるいは定款（governing document）や寄附行為（constitution）にその旨を記載される次のような事業は免税である。

### 本来事業としての収益事業事例

- ・ 学校・大学が、授業料を徴収して行う教育サービスの提供
- ・ 美術館や博物館が、入場料を受取り開催する展覧会
- ・ 劇場が、自作品を上演する際のチケットの販売
- ・ 病院が、代金を受け取って行う医療行為
- ・ 美術館や博物館による、特定の教育的な商品の販売

### (イ) チャリティ目的達成のため付随的に行われる収益事業 (Trade which are ancillary to primary purpose trade)

本収益事業は、チャリティの本来事業としての収益事業ではないが、本来目的達成に関連・付随する事業（いわゆる関連収益事業）と呼ばれ、次のような事業は免税である。

### 付随的に行われる収益事業事例

- ・ 学校・大学による、生徒・学生への教科書などの販売
- ・ 大学が、登録学生のために行う有償の託児所事業
- ・ 美術館や博物館が、入館者に対して行う食堂事業
- ・ 劇場が行う、入館者のためのレストランやバーでの飲食の提供
- ・ 病院による、患者や見舞客に対する菓子・洗面用品・花等の販売

しかし収益事業が、100%本来目的に合致もしくは付随しない場合がある。例えば、博物館での本来目的に関連した展示品の複製品やカタログの販売は免税対象であるが、販促用のペン・マグ・手拭タオル・切手類の販売は課税対象となる。また学校・大学で学期中、登録学生に対する学生寮宿泊料金は免税対象であるが、学期外に一般に開放し取得する宿泊料金は課税対象となるし、劇場がレストランを経営する場合、入場者のみを対象とした事業は免税であるが、通行人等一般客へもレストランを開放している場合は課税対象となる。

このように、本来目的の収益事業・関連収益事業以外の収益事業が一部でも混在する場合は、その収益事業全体が免税資格を失い課税対象事業となるが、内国歳入庁（IR）は、本来目的に合致もしくは付随しない部分の収益事業総額が、少額（50,000 ポンド以下）で、かつこの少額の部分が当該収益事業全体の 10%以下の場合は、課税対象外扱いをしている。例えば大学が宿泊施設を運営するにあたり、学期外の一般客への宿泊料金の総額が、50,000 ポンド以下で、かつ登録学生の宿泊料金を含む総宿泊料金の 10%以下の場合は、免税扱いとなる。

### (ウ) 収益事業が、主として受益者（beneficiaries）により運営されている事業

チャリティの収益事業が、次の事例のようにチャリティ所属の受益者により運営されている場合は、本来事業としての収益事業と同じく免税である。

### 受益者 (beneficiaries) により運営されている事業事例

- ・ 農業大学で、所属学生が運営する農園の運営
- ・ レストラン学科のカリキュラムの一環として行われる、登録学生による食堂等の運営
- ・ 障害者が構成するチャリティで、障害者が製作した作品の販売

しかし受益者（100%）で運営されていない場合は、チャリティはその収益事業が、「主として」（「主として」の数量的定義は無いようである）受益者により運営されている、と証明できるならば免税扱いとなる。この際チャリティは、受益者を従業員として雇い給料を支給しても、免税資格を失うものではないが、非受益者と同等の扱い（労働条件等）をしなければならない。

### **（エ）小規模の収益事業**

2000年4月より、小規模の収益事業は、税法上の特別免税適格要件（particular statutory exemption）扱いとなった。収益事業の売上高が年間5,000ポンドまで（ただし5,000ポンドを超える場合は50,000ポンドを上限としてそのチャリティの総収入の25%以内）は、その利益がチャリティ本来の目的のためにのみ使用される場合は、免税扱いである。

しかし収益事業の売上高が総収入の25%を超える場合は、事業年度の当初予測時点では25%を超えないという正当な理由があり、かつその収益が、チャリティ本来の目的のためにのみ使用される場合は課税されない。総収入には国からの補助金、寄付金、投資収入やその他の収益事業による利益等を含むが、補助金や寄付金等が先方の都合でゼロあるいは減額となるか、または収益事業の収益が例年と比較し予想外に増加し結果として25%を超えてしまう場合は、証拠書類（財務に関する議事録・事業計画・前年度の資料等）に基づき正当性についての説明が付けば免税扱いとなる。

### **（2）特例免税条項（Extra-Statutory Concession）上の収益事業**

チャリティの収益事業が、法令上の免税適格要件（Statutory Exemption）に該当しない場合は、その利益には法人税（所得税）が課せられるが、次にあげる資金調達（fund-raise）のためのイベントに限り、特例免税条項（Extra-Statutory Concession）に基づき免税扱いとなる。審査機関は内国歳入庁（IR）の関税・消費税局（Customs & Excise）である。

### 免税扱いとなるイベント事例

- ・ ダンスパーティ、夕食会、昼食会、ディスコ、納屋を利用したダンスパーティ
- ・ コンサートや舞台公演、野外の催しもの、フェア、フェスティバル、バーベキュー大会
- ・ 園芸祭、映画鑑賞、芸術、歴史、科学等の展示会
- ・ バザー、古物市、車のトランクを使ったガレージセール、中古市（good-as-new sales）
- ・ ウォーキングや水泳等のスポーツ大会（観戦を含む）



- ・ ゲーム大会、技能競技大会、コンテスト、クイズショー、耐久力競技
- ・ 花火大会、競売品のオークション

ただし資金調達（fund-raise）のイベントが、経常的に行われかつ規模が大きい場合は、たとえ特例免税条項（Extra-Statutory Concession）が適用される場合でも、チャリティ委員会は営利子会社設立（後述）によるイベントの実施を勧めている。

しかし資金調達のイベントが、特例免税条項（Extra-Statutory Concession）にも、税法上の特別免税適格要件（particular statutory exemption）にも該当せず課税対象となる場合は、チャリティは、「最低料金」を設定して参加者をイベントに招待し、参加者の自主性に基づく寄付を設定することで、この追加分を免税扱いとすることができる。つまり「最低料金」は課税対象となる収益事業であるが、追加寄付は「寄付金」として免税扱いで受け取ることができる。ただし次に述べる条件をすべて達成しなければならない。

#### 追加料金を免税扱いとする条件

- ・ イベント参加に際し、「最低料金」を支払えば、あとは追加料金の支払いが無い旨を事前に案内がされていること。
- ・ 追加料金を支払う場合、特別の便宜（特別席を用意）につながらないこと。
- ・ 主催者が、参加料金以外に寄付金の提供をほのめかしても、あくまで判断が参加者にあること。
- ・ コンサートやスポーツ大会等の開催時、参加費（最低料金）は営利企業の実施する同タイプのイベントへの参加料金を下回らないこと。
- ・ ダンス、夕食会等への参加のための「最低料金」は、合計額がイベント設営費全体の原価を下回らないこと。

### **（3）その他の免税となる収益事業**

#### **（ア）寄付で受けた物品の販売**

チャリティの多くは資金調達のため、寄付として受けた寄贈品を、店頭、露店、廉売市（jumble sale）やオークションで販売する。この販売行為は、一般の小売業と形態は似てはいるが、小売業ではなくむしろ「寄付された物品の価値の換金」と見なされ課税されない。この寄贈品が選別され、汚れを除去され、若干の手直し程度までであれば、免税条件は継続するが、寄贈された「織り糸」から「衣料品」を生産する等、形態を大きく変えて販売する場合は、収益事業と見なされ課税扱いとなる。イギリス国内では、チャリティショップという無償で調達したリサイクル品の販売店をよく見かける。このリサイクル品の販売は課税されないが、新品を仕入れ販売する場合は収益全体が課税対象となる。しかしこの新品の比率が全体の20%以下程度なら課税対象外となるようだ。

#### (イ) 賃貸料からの収益

チャリティが取得する土地・建物のレンタル料・リース料は、本来の事業 (charitable purpose) に関連しない「非関連収益事業」であるが、その利益がチャリティの本来目的に使用される場合は課税されない。

#### 免税となるレンタル料・リース料

- ・ 大学が、学期外に建物を大会等で貸す場合。
- ・ チャリティが事務所の空きスペースを、第三者に貸す場合。
- ・ 学校が、放課後体育館を一般のクラブ活動のために貸す場合。
- ・ 教会が、集会がない時駐車場を一般に貸す場合。

しかし土地・建物の賃貸に付随して、管理人を設置しあるいは食事・洗濯等のサービスを提供する場合は、収益事業と見なされ課税対象となる。

#### (ウ) 企業との提携によるスポンサー料

企業は、チャリティの日常の活動や特定のプロジェクトを支援するため、スポンサー契約を結ぶことがある。企業にとってチャリティとの連携は、広告宣伝効果や広報活動に大きなメリットをもたらす。この際チャリティが受領するスポンサー料が、収益事業として課税対象になるかどうかは、スポンサー契約の契約条項次第である。参考に次の事例を挙げる。

#### スポンサー料に関する課税・免税の事例

- ・ スポンサー料に対し、チャリティがその見返りとして具体的な対価 (goods or services) で応えず、企業にとって単なる販売機会の拡大につながる程度であれば、スポンサー料は寄付金とみなされ課税対象とならない。
- ・ チャリティの印刷物の中に、スポンサー企業の a.ロゴを大きく表現する、b.コーポレート・カラーを大きく目立たせる、c.スポンサーの商品を記載する場合は、スポンサー料の見返りとして対価を提供したとして、収益事業と見なされ課税対象となる。
- ・ 企業が、劇場の舞台作品の制作に協賛する場合、スポンサー料は舞台作品上演という収益事業と見なされるが、それ自体が劇場の本来目的に合致するため、免税扱いとなる。

#### (4) 営利子会社による営利事業とギフト・エイド (Gift Aid)

収益事業が、税法上の特別免税適格要件 (particular statutory exemption) および特例免税条項 (Extra-Statutory Concession) が適用されず課税対象となる場合は、チャリティは当該収益事業を行う 100%の営利子会社を設立し、その子会社の事業利益を、ギフト・エイド (Gift Aid) という仕組みを使うことによって、「寄付金」として無税で取り込むことができる。

ギフト・エイドという寄付金優遇制度（1990年に導入）は、寄付者（法人・個人）がチャリティに寄付する（ただし年間 250 ポンド以上に限る）場合、寄付者は 23%（標準税額 basic rate income tax）を税金として内国歳入庁（IR）に支払い、同等税額をチャリティが請求し還付を受けるという手間のかかる仕組みであった。法人の場合は、全額損金算入ができるが、個人の場合は高額所得者を除き損金算入の恩恵はない。

この従来のギフト・エイド（Gift Aid）は、2000年4月より、法人の場合 250 ポンド以上に限るとの条件が撤廃され、またチャリティ宛寄付金全額の損金算入が認められ、チャリティ側も還付請求の手続きが不要となり甚だ使い勝手の良い制度に生まれ変わった。同時に、チャリティの所有する営利子会社も、法人の場合と同じくギフト・エイドを使い、親チャリティに「利益」を「寄付金」として免税扱いで損金処理し支出できるようになった。例えば劇場や博物館等が、入館客だけでなく一般の顧客にも開放したレストラン（営利子会社）を運営し、その利益をギフト・エイド（Gift Aid）を使い無税で、親チャリティへ寄付をする事例がこれに当たる。

ただしギフト・エイド（Gift Aid）の支払方法は、資金の透明性を高め・維持するため、現金（株式や不動産等の寄付は対象外）のみであり、かつ双方がそれぞれの銀行口座を通して資金の振替を行わねばならない。

一般的に営利企業は、利益を再投資し事業維持・拡大につとめる。同様に営利子会社も、親チャリティへ利益全額を寄付すれば、事業維持の資金がショートすることが予想される。仮に営利子会社が、利益の一部を親チャリティへ寄付し残りを再投資に回した場合、再投資額は課税対象となる（当然ながら内部留保した場合も課税対象である）。

#### 〔参考〕

コベナント（契約寄付制度）は、英国特有の寄付金優遇制度である。まず寄付者（法人・個人）は寄付先であるチャリティに、毎年一定額を4年以上継続的に寄付することを契約（コベナント）する。次に寄付者は、寄付金額から標準税額 23%（basic rate income tax）を差し引いたネットの金額をチャリティへに寄付し、標準税額分は内国歳入庁へ申告・納税する。チャリティは、寄付者の納めた標準税額分の還付を要求し、結果寄付者の寄付金全額を受け取る仕組み。個人寄付者への寄付金優遇制度（ただし高額所得者には若干の税の還付あり）はないが、法人の場合は、寄付金を全額上限なく損金計上できる。しかしコベナントは、a.最低4年以上寄付を継続しなければならないこと、b.還付請求の事務処理が煩雑で面倒臭いこと、c.ほとんどのチャリティが還付請求していない等、使い難い制度であるといわれ、2000年4月以降新規の取扱は廃止され、実質上ギフト・エイドに吸収された。

### 3 チャリティの収益事業に関する税制の特徴

#### (1) 本来事業 (primary purpose trade) であれば収益事業は免税扱い

チャリティの収益事業が、本来事業 (primary purpose trade) として定款や寄附行為等に記載されている場合や、チャリティの受益者 (beneficiaries) により運営される場合は、課税対象とならない英国の法人税制度は、我が国に無い仕組みであり、我が国でも公益性が十分に担保される「公益性のある非営利法人」に対しては、採用の是非を検討する価値があると思われる。

#### (2) 非関連事業課税方式を採用

英国における収益事業課税に対する考え方は、「非関連事業課税方式」を採用しており、収益事業 (trade) が、チャリティ目的に実質的 (primary purpose) に、あるいは付随的 (ancillary to primary purpose) に関連するかどうかに基づいている。実質的あるいは付随的に関連していれば、その収益事業は免税扱いである。例えば美術館が開催する、展覧会の入場料や入館者のみのためのカフェテリアの経営は、チャリティ目的に実質的にまたは付随的に関連性があるので課税対象外であるが、カフェテリアを入館者に限定せず一般客までを対象とする場合は、全体が課税対象となる。

実質的あるいは付随的関連性という不確定概念を根拠とする「非関連事業課税方式」は、その判定に明確性を欠くことは否定できないし、我が国でこの方式を採用した場合、課税対象事業か否かを巡り、課税当局からの膨大な税務通達や行政側の判定の役割が増えることが考えられる。しかし英国の場合、a.本来事業は収益事業であっても「免税」という大前提と、b.チャリティ委員会も課税当局である内国歳入庁 (IR) も、租税の徴収機関として機能するのでなく、むしろチャリティ団体を含む民間非営利組織の公益活動を積極的に支援するいわゆる「公僕 (servant)」としてのスタンスが、この「非関連事業課税方式」を十分に機能させている主要因であると考えられる。

#### 〔参考〕

我が国は、税務収益事業 33 業種を原則課税とし、それ以外の収益事業ならびに非収益事業を非課税とする「限定列举主義」を採用している。ただし公益法人の収益事業 (税務収益事業 33 業種) の所得に対しては、一律 22% (普通法人は 30%) の軽減税率の適用がある。

#### (3) 単発的・小規模収益事業は課税対象外

英国の場合は、本来事業に実質的あるいは付随的関連性が無く課税対象となる収益事業に対しても、幅広い免税措置が用意されている。チャリティ目的の、つまり本来事業の原資確保を狙う収益事業は、比較的小規模で単発的であれば課税対象外である。例えば年間 5,000 ポンド以下の小規模の収益事業、イベント開催による資金調達活動、チャリティショップでのリサイクル品・

寄贈品の販売、賃貸料・リース料それにスポンサー料等資金調達のための様々なメニューが用意されている。

#### (4) 子会社の収益をギフト・エイド (Gift Aid) で免税扱いに転換

営利子会社を設立し、その利益をギフト・エイド (Gift Aid) を通じて寄付金 (無税) としてチャリティに取込む仕組みは、営利企業との競争を公正に保てること、チャリティに対するイメージを良好に保てること、および資金の流れの透明性を保てること等優れている制度である。営利子会社を設立し収益事業を行う仕組みは、営利子会社設立の資金負担や管理面に必要以上のコストがかかるとはいえ、チャリティは「営利子会社とギフト・エイド (Gift Aid)」がある限り、チャリティ目的 (本来事業) の資金確保に、多種多様な道が開けている点で興味のある制度である。

## 4 まとめ

以上のように、英国におけるチャリティは、さまざまな税制上の免税優遇措置 (Statutory Exemption) や、特例免税条項 (Extra-Statutory Concession) や例外規定、また営利子会社とギフト・エイド (Gift Aid) を活用することにより、結果として全ての事業利益を、無税で本来の事業へ取込むことができる。いわゆる我が国でいう「みなし寄付金 100%」と同等の効果がある。我が国においても、公益法人 (公益性のある非営利法人) や NPO 法人の収益事業は、本来事業 (primary purpose) である非収益事業に充当する原資確保が目的であり、その限りにおいては英国同様、現行の「みなし寄付金」の損金算入限度額 (当期収益事業部門所得の 20% まで) を 100% まで引き上げる等施策がなされるべきであろう。

### <参考文献>

Trading by Charities (2001 年 1 月発行の the External Communications Unit of the Inland Revenue) .

内閣府戦略ユニット (Strategy Unit) の改革案 — The Strategy Unit's Review “Private Action, Public Benefit” (2002.9 発表) .

調査研究事業『21 世紀の公益法人と制度のあり方を探る』報告書 (財団法人公益法人協会) .

### 第3節 チャリティの法的形態

(財)住友財団専務理事 石川睦夫

(財)キリン福祉財団常務理事 金沢俊弘

英国においてはチャリティのみに適用される「法人制度（法人形態）」は現在のところ存在しない。法人格を有する組織としてチャリティを設立しようとする場合や、既存の非法人組織から法人組織に変更しようとする場合は、ほとんどは現行の会社法上の保証有限会社（Company Limited by Guarantee）の形態をとり、ごく少数が産業地域組合（Industrial and Provident Society の直訳）法上の産業地域組合（I&PS）の法人形態をとっている。しかしいずれもチャリティ独自のニーズに沿って制定された法人形態でないため、チャリティの運営上さまざまな弊害（ミッションの相違・二重規制・コスト増等）が生じている。

一方で、チャリティの法的形態としては、大きな組織の運営と事業の遂行、さらには組織の永續に適している法人組織が好まれ、近年は新規登録チャリティの約半分を法人形態のチャリティが占めるに至っている。

このような背景から、今般の英国における改革では、チャリティのみに適用される「チャリティ法人」（Charitable Incorporated Organization の直訳）制度の新設が提案され、各方面からの熱い賛同を得て、2005年度末を目途に改正が検討されている新チャリティ法では「チャリティ法人」制度の創設が確実な情勢となっている。

またこれと合わせ、チャリティではない非営利組織のための法人形態（legal form）として「地域利益会社」（Community Interest Company の直訳）の新設が検討されている。

以下に英国（イングランドとウェールズ）における、チャリティとその他の非営利組織の法人形態に関する現状と問題点および2つの新法人制度の動向について説明する。

#### 1 チャリティの法人形態と「チャリティ法人」新設の動向

##### （1）チャリティ法とチャリティの歴史<sup>(1)(2)</sup>

チャリティ団体の法主体に関する法律は、1960年のチャリティ法（The Charities Act 1960）である。同法はチャリティとなり得る法主体は、「法人であるか否かを問わず、チャリティ目的で設立され、裁判所が管轄権を行使する際、高等法院の支配下にある全ての組織」と定義している。つまりチャリティ委員会に登録されて、登録チャリティ（以下チャリティ）として税法上の優遇措置（所得税／法人税・寄付金）等を受けるには、法人格の有無は問われないということである。

英国特有の歴史的経緯もあり、現存するチャリティの過半数は非法人組織の公益信託（trust）である。

公益信託（trust）という仕組みは、遺言による土地の譲渡がコモン・ロー（common law）上

禁じられていた 13 世紀頃のイギリス（イングランド）において、その取締りを免れる法的技術として始まったといわれる。当時信託（trust）は、ユース（ラテン語で、「～ために」）と呼ばれていたが、土地の保有者（A）が自らの土地を、第三者（C）の利益のために、他人（B）に譲渡することで、保有者（A）の意志が信託目的として他人（B）を通じ信託財産に乗り移り、結果的に遺贈が可能となり同時に相続税が免除された。これに対し国王側は、法人への土地の譲渡を禁じた死手法（Statute of Mortmain 1279）、相続税の回避を阻止したユース法（Statute of Uses 1535）や寄進による本人の死後のミサを約束する不動産譲渡を禁じたシャントリー法（Statute of chantry 1547）をもって、「ユース」を制限し、違反がある場合はその財産を没収した。

それでも、遺言に関する法律（Statute of Wills 1540）はそれ以前に禁じられていた不動産の遺贈を認めたもので、自分の意志を信託財産に託す形で土地や財産を残したい市民感情に、国王側が譲歩を示したといわれている。有名な 1601 年の公益ユース法（Statute of Charitable Uses 1601 通称エリザベス I 世法、現在は廃止）は、一定の条件のもとで「公益信託（trust）」を初めて法律上認めたものとして意義は大きい。これは領地の没収や高額な相続税の徴収に抵抗しつつ、自己財産を自己の意志に基づいて残したいという市民側の抵抗と、チャリティ組織を社会現象化（イギリス宗教改革の影響と初期資本主義の発展や不況等）した貧困層の増大に対する、救貧財源として活用したい国王側の妥協的思惑が、その背景にあったといわれている。ここに教会主体の救貧活動いわゆるチャリティ活動は、プロテスタントや新たに誕生した市民等の篤志家や新興の産業資本家（企業）に移り、この法を契機にチャリティ活動は、寄付者の慈善を前提とした貧困の救済や傷病者の援助等から、貧困の予防、教育、橋梁等の公共施設の整備、労働者の保護など広い範囲を網羅し今日に至っている。

## （2）チャリティの法人形態と法人化の動き

チャリティのみに適用される法人形態（legal form）が無いため、現在さまざまな法形態のチャリティが存在する。チャリティ委員会がチャリティとして認める法人形態は、会社法上の保証有限会社（CLG）、産業地域組合法上の産業地域組合（I&PS）のうち地域利益組合（societies for the benefit of community）と呼ばれるもの、および勅許状（Royal Charter）や議会法（Act of Parliament）に基づく法人である。会社法は、チャリティの法人形態には制限を付けていないため、株式会社（Company by Shares）としても設立が可能であるが、チャリティ委員会は株式会社のチャリティ登録は、例外的な 1 組織を除いて、認めていない。

現在チャリティ委員会に登録されているチャリティは、約 19 万組織で年間約 6,000 件が新規登録される。法形態別団体数は、チャリティ委員会に分類データが無く、正確な数字は不明であるが、チャリティ委員会の責任者の説明では、約 19 万組織の登録チャリティのうち非法人組織の公益信託（trust）が過半数を占める。しかし最近の新規登録されたチャリティを見ると、保証有限会社（CLG）が 50%程度と圧倒的に 1 位を占め、公益信託（trust）が約 30%、人格なき社団（Unincorporated Association）が約 20%を占める模様である。

またチャリティ組織 19 万団体のトップ 4 万団体または年収が 1 万ポンド（約 200 万円）以上のチャリティの法人形態は、そのほとんどが保証有限会社（CLG）である。保証有限会社（CLG）は、株式の発行や利益の分配が禁止され、会社の負債に対して会員が有限責任（通常 1 ポンド～5 ポンド程度）を負う法人形態である。

このように規模の大きなチャリティを中心に、チャリティの法人化が進んできている。

### （3）チャリティ法人化の理由・背景

チャリティが、地域における小規模な団体の段階では、出捐を受けた個人レベルのグループとして小さな規模で活動しているが、組織が成長し、より大きな責務を果たそうとし、活動資金や人を集めようとする、法人格の取得が必要となってくる。チャリティ創設者の責任を限定し、組織を永続させるためにも法人化は必要である。最初から法人形態で設立してチャリティ登録することも必要となってくる。

#### チャリティの法人化の理由

- ・ 個々人を束ね、組織としての使命、つまりミッションを明確にし、より大きな責務を果たす必要がある。
- ・ 出捐者への説明責任を高める必要がある。
- ・ 資金や人といった資源を有効活用し、資産の運用力を高める必要がある。
- ・ 創立者の責任を限定し、創立者の生命を超えて組織を存続させる必要がある。
- ・ 行政の受託業者として、契約の主体となるため法人格が必要となる。

またチャリティにとって、政府・自治体から地域サービスに係わる事業を受託することは、資金確保上極めて重要である。1979 年以降、サッチャー政権（保守党）が推進した、「行政のスリム化」と「公営事業の民営化」への政策転換により、政府からチャリティを含む民間のボランティア・セクターに支出されていた助成金（ひも付きの支援金）が、行政とチャリティとの契約制度（通称コントラクト＝契約）に替わったことや、トニー・ブレア現政権（労働党）も、この政策を継承し、さらにはチャリティの自主性・独立性を積極的に認識する、通称「コンパクト＝盟約」に合意し、チャリティ団体が地域社会の再生の活動に積極的にかわり地域サービスの提供者となることを政策の目玉に挙げた点も、チャリティの法人化を促進しているといわれている。

### （4）チャリティの法人形態上の問題点

現在、法人形態のチャリティのほとんどは保証有限会社（CLG）の法人形態をとり、極めて少数が産業地域組合（I&PS）の法人形態（legal form）をとるが、いずれもチャリティ独自のニーズに合った法人形態で無いため、次の弊害が指摘されている。



### チャリティの現有法人形態の問題点

- ・ 法人格を取得したチャリティは、チャリティ委員会と貿易産業省企業局（DTI Companies House）の双方に対し、登録・規制・報告という二重の負担を負う。
- ・ 保証有限会社（CLG）の統治形態（corporate governance）は、チャリティ法上の理事（trustee）による統治の仕組みに合致しない。
- ・ 保証有限会社（CLG）の取締役（director）の職責は、法人のファイナンス面が強調され、チャリティの理事の場合はこれに当てはまらない。
- ・ 法人格を取得したチャリティの取締役は、会社法に基づく取締役（director）であり、かつチャリティ法に基づく理事（trustee）でもある。取締役と理事の職責は、重複する場合もあり対立する場合もある、この職責の不明確さが、さまざまな問題を生む。
- ・ 保証有限会社（CLG）は、取締役兼理事は一方の資格で意思決定し同時に別の資格で同じことを意思決定するという、チャリティにとって不具合な法人形態である。

保証有限会社（CLG）は、チャリティに広く普及している法人形態であるが、会社法とチャリティ法のオーバーラップする部分と要求条件の異なる部分が、チャリティに対し多くの混乱を与えている。「チャリティ法人」（Charitable Incorporated Organization）は、これら一連の問題点を取り除くために提案された「チャリティ用の特別仕立て」の法人形態（legal form）である。

### **（５）チャリティ法人（Charitable Incorporated Organization）制度の新設**

#### **（ア）内閣府戦略ユニット（Strategy Unit）の改革案**

同ユニットは、改革案 — Strategy Unit's Review Private Action, Public Benefit — 法人形態に関する改革案（非営利組織の繁栄に関する一連の改正案 2002年9月）の中で、2005年度末を目途にチャリティ法を改正し、チャリティ組織専用の法人形態として次のような「チャリティ法人」（Charitable Incorporated Organization）制度の新設を提案した。

#### チャリティ法人（CIO）案の概要

- ・ 法人形態である。
- ・ 会員は有限責任である。
- ・ 財団形式（foundation format）と社団形式（membership format）があり、チャリティがいずれかを選べる仕組みである。
- ・ 規模や目的が多様なチャリティの実態を反映した、柔軟な管理体制を設ける。
- ・ 各チャリティに適合する定款・寄付行為（constitution）のモデルを幾つか用意する。
- ・ 定款・寄付行為（constitution）上の記載事項は、平易な英語で表現する。
- ・ 受託者法（Trustee Act 2000）に合致した理事（trustee）の注意義務を明確に提示する。
- ・ 新設はもちろん、他の法的形態からチャリティ法人（CIO）への変更も特別決議もしくは

全員一致の書面決議で可能である。

- ・ 他法人形態からのチャリティ法人（CIO）への変更を簡易化する仕組みを作る。
- ・ 新法人（CIO）制度導入から3年後に、チャリティ法人以外の法人類型を見直す。

#### （イ）パブリックコメントと英国政府の見解

内務省（Home Office）のコミュニティー活性化ユニットは、内閣府戦略ユニットの改革案に対し寄せられたパブリックコメント（1,087件）を、分析・評価し、政府の見解「Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework The Government's response to 'Private Action, Public Benefit'（2003年7月）」を発表した。パブリックコメントの内容は次の通りである。

#### パブリックコメントの内容

- ・ チャリティ法人（CIO）の新設案に対し、272名が回答し、そのうち賛成率は95%と極めて高い。事務の煩雑さの解消とチャリティの効率的経営が期待できるとして、多くの賛同が寄せられた。
- ・ 改革案は、チャリティ法人（CIO）制度導入から3年後に、チャリティ法人以外の現行の法人類型を見直すとした。しかし3年では期間が短すぎるとの反対意見が多い。
- ・ チャリティ法人（CIO）は、現行法人形態の追加形態とし、新法人への移行を強制するものではない、との考えが圧倒的に多い。
- ・ 少数の反対者は、チャリティ法人（CIO）は現行の法人形態である保証有限会社（CLG）を超えるメリットはないし、混乱の元を作るだけであると主張した。

これらのパブリックコメントに対し、英国政府は同ユニットの提案をおおむね受入れ、2005年度施行を目途にチャリティ法改正案にチャリティ法人（CIO）の新設を織り込む意向である。チャリティ法の改正は、会社法の改正とも歩調を合わせ、チャリティ法人（CIO）の基本的骨組みは当初制定される基本法（primary legislation）に織り込み、技術的詳細は今後の経過に照らし修正が考えられるので、その次の立法（secondary legislation）で規定される。

ただし同政府は、既存の法人形態の見直しは、同ユニットの提案する3年後を5年後に修正し、またチャリティ法人（CIO）は現行の法人形態の追加形態とし、法人化を希望するチャリティは、チャリティ法人（CIO）は強制ではなく保証有限会社（CLG）等を選択することもできるとした。

チャリティ法人は、会社法の規制から解放された、チャリティ法の規制だけを受ける「チャリティ用の特別仕立て」の法人形態である。今後はチャリティ法（改正）の施行後5年を待たず、既存の会社法上の保証有限会社（CLG）、産業地域組合（I&PS）、非法人組織の公益信託（trust）、人格なき社團（Unincorporated Association）等は、速やかにチャリティ法人への法人化の道を進めて行くことであろう。

## 2 その他の非営利組織の法人形態と地域利益会社（Community Interest Company の直訳） 新設の動向

内閣府戦略ユニットの改革案は、チャリティを含む民間非営利活動全般の活性化を目指したもので、チャリティ以外の非営利活動組織についても 2 つの改革案を提示している。社会的企業（Social Enterprise の直訳）を対象とした法人形態（legal form）の新設と、現行の法人形態である産業地域組合（I&PS の直訳）法の近代化である。ただし、本改正のベースとなる会社法（保証有限会社）と産業地域組合（I&PS）法が、貿易産業省（Department for Trade and Industry）の管轄であるため、チャリティ法の改正とは別個に進められている。

### （1）地域利益会社（Community Interest Company の直訳）の新設

#### （ア）社会的企業（SE）の法人形態と問題点

英国には、社会的目的（social purpose）のために事業活動を行う社会的企業（social enterprise）<sup>③</sup>と呼ばれるセクターがある。このセクターは、知名度は極めて低いが、営利企業（課税組織）とチャリティ組織（非課税組織）との中間に位置する非営利組織（課税組織）であり、伝統的に寄付金と補助金を収入源とするチャリティと異なり、営利企業と同じく営利事業を営むが、その事業目的が親企業や株主への寄付・配当ではなく、利益を社会的目的（social purpose）のために使用する組織体である。

社会的企業（SE）は、非常に多様化した組織でかつ我々に馴染みの薄いセクターであるので若干の事例を挙げる。例えば営利企業と競合する分野で、特定の製品（例えばチョコレート）の「公正競争を促進」し、原料の「買い付け価格の安定」を事業目的とする株式会社（CBS）形態の団体や、犯罪歴があるために就労が困難な失業者のために、政府・自治体のサービス事業を受託し、就職を斡旋する保証有限会社（CLG）形態の団体がその事例である。

社会的企業（SE）の法的形態は、株式会社（CBS）もあるが、主流は保証有限会社（CLG）と産業地域組合（I&PS）である。株式会社（CBS）や保証有限会社（CLG）は、銀行家や法律家のような専門家に十分知れ渡った馴染み深いものであり、比較的大型の組織がこの法人形態を取る。しかしこれらの法人形態は、社会的企業（SE）特有の起業家的な先駆的気風を認め、幅広いさまざまな組織形態に十分適合できる柔軟なものではなく、次の様なさまざまな問題点が指摘されている。

#### 現行の法人形態の問題点

- ・ 保証有限会社（CLG）は、非営利・非分配の組織の拠り所でも無く、公益目的（public purpose）のために資産を捧げる性格のもので無い。
- ・ 会社形態の人気の高さと強烈なイメージとは裏腹に、保証有限会社（CLG）は、元々小規模・地域ベースの社会的企業（SE）のニーズを考慮した法人形態でない。

- ・ 社会的企業（SE）は、チャリティの様な資産の保護規定が無い。
- ・ 社会的企業（SE）は、一般的に比べて良く理解されていない。特に地域産業組合（I&PS）は良く知られておらず、地域産業組合法（I&PS law）は会社法（company law）に比べ整備が遅れている。そしてこれらが新しい社会的企業（SE）の創設を妨げている。
- ・ 保証有限会社（CLG）は株式の発行が禁止され、地域開発公社（Community Development Finance Institution）等からの借入金の調達も認められておらず、また地域産業組合（I&PS）は一個人の保有できる株式額に制限があり、結果資金調達のコストを高めている。
- ・ 地域産業組合（I&PS）の登記は、会社登記に比較してコスト高であり、時間もかかり、手続きが複雑である。

### （イ）内閣府戦略ユニット（Strategy Unit）の改革案

同ユニットは、改革案（2002年9月発表）の中で、民間非営利活動全般の活性化を目指し、小規模かつ地域ベースの社会的企業（SE）にとって、望ましい特徴と使い勝手の良い制約を備えた、「地域利益会社」（CICの直訳）の新設を提案した。新法人形態の特徴は次の通りである。

#### 地域利益会社（CIC）の特徴

- ・ 会員・株主への利益処分に対し、資産が保護される。
- ・ 保証有限会社（CLG）もしくは株式会社（CBS）の何れかの法人形態を選択できる。
- ・ 保証有限会社（CLG）と株式会社（CBS）共に、配当率を固定した優先株の発行を認める。配当率は、固定方式かインフレ率や国立銀行の貸付金利変動にリンクした形態を考える。
- ・ 透明性と説明責任への要求水準を高める。
- ・ 会社の設立目的を、定款（constitution）に明確に記載する。
- ・ 設立目的が、公益（public interest）もしくは地域の利益（community interest）に合致するかどうかを判定する、「パブリック・インタレスト・テスト」（Public Interest Test）を導入する。同テストは、地域利益会社（CIC）が税法上の優遇措置を受けない課税法人であるため、登録チャリティに対する「パブリック・ベネフィット・テスト」（public benefit test）と異なり簡略的なテストである。

### （ウ）パブリックコメントと英国政府の見解

パブリックコメントの回答者の一部は、本改革案は社会的混乱を招きかつ社会的企業（SE）の発展につながらないと反対の意向を示したが、回答者の多く（69%）は賛成であった。

内務省（Home Office）コミュニティー活性化ユニットは、パブリックコメントに対し寄せられた回答を、詳細に分析・評価し、2003年7月に政府見解を発表したが、英国政府は本改革案をおおむね了解し、地域利益会社（CIC）新設のため会社法の一部を改正する意向である。

地域利益会社（CIC）は、小規模で地域（community）に基盤を置く非営利活動を行う団体にとって相応しい法人形態の誕生である。収入の基盤をチャリティの様に寄付金や補助金に頼らず、営利企業と同等の営利事業（原則課税）を営む「地域利益会社」（非分配組織）が、今後地域活性の中核として繁栄し機能するために、新たに「優先株の発行」と「借入金市場へのアクセス」が認められることは当然といえるであろう。また一般の営利会社にとっても、チャリティへの寄付（全額損金参入が可能）を通じて社会貢献する方法と並行して、今後地域利益に貢献する地域利益会社（CIC）への優先株主としての投資は、利回りは低いとはいえ「地元を支える立派な会社」として多少の名声を得ることにもなるし、なによりも優先株主として資金を保全できることも大きな魅力であろう。

## （２）産業地域組合（Industrial and Provident Societies の直訳）の近代化

産業地域組合（I&PS）という組織は有用ではあるが使い古された、時代遅れの法人形態（legal form）であり、その知名度とイメージの低さが、産業地域組合（I&PS）という法人形態への登録を躊躇させている原因である。毎年産業地域組合（I&PS）の法人登録は僅か 200 件ならず、これに比べチャリティ組織（法人形態ではない）は約 6,000 件、保証有限会社（CLG）は約 5,000 件（チャリティを含む）、株式会社（CBS）は 200,000 件を優に超える。

### （ア）社会的企業（SE）の法人形態（産業地域組合）の問題点

産業地域組合（I&PS）には、構成員による資産の売却や収益の処分に対し、資産を保護する仕組み（チャリティはチャリティ法に基づき資産保護規定あり）が無い。理論的には地域利益（benefit for the community）のための組合組織には、資産保護規定はあるが、現実には会社組織への変更や資産売却が行われる。従って産業地域組合（I&PS）が清算・売却される場合は、資産保護のため、同種の目的を持つ他組織に引き継がれる仕組み（ただし選択肢）を設ける必要がある。

もう 1 つの問題点は、会員の株式の保有制限（限度額 20,000 ポンド／人）が、産業地域組合（I&PS）にとって資金調達のコストを高めているという事実である。

### （イ）内閣府戦略ユニット（Strategy Unit）の改革案

同ユニットは、改革案を 2002 年 9 月に発表した。要旨は次の通りである。

#### 内閣府戦略ユニットの改革案

- ・ 現在の「善意の協同組合」（bona fide co-operatives の直訳）と「地域利益のための組合」（benefit for the community の直訳）の 2 分類は従来通りとし、前者は協同組合として法律上の定義を国際協同組合同盟の声明文（International Co-operative Alliance Statement の直訳）に合わせる。

- ・ 新名称は、協同組合 (Co-operatives の直訳) と地域利益組合 (Community Benefit Societies の直訳) とし、包括的名称の産業地域組合 (I&PS) は廃止する。
- ・ 協同組合 (Co-operatives) と地域利益組合 (Community Benefit Societies) の解散に関しては、従来のルールを継続する。地域利益組合 (CBS) は、公益のために資産を永久保全するかどうか、また協同組合 (Co-operatives) や会社形態 (company) への転換を禁ずるかどうかは、会員の議決によるとの選択肢を与える。
- ・ 会員の株式の保有制限 (限度額 20,000 ポンド) は廃止する。
- ・ 産業地域組合 (I&PS) 法は会社法の関連局面 (取締役の資格剥奪等) に合わせて作り変え、今後は会社法の改正に揃えて、産業地域組合 (I&PS) 法も改正するための法的規定を設ける。

### (ウ) パブリックコメントと英国政府の見解

パブリックコメントの大多数の反応は、これらの改正案に賛成であった。回答者は、産業地域組合法 (I&PS law) を会社法と整合性を持たせ、営利企業との活動面で同等の水準を確保することは重要であるという。産業地域組合 (I&PS) の名称を、新たに協同組合 (Co-operative) と地域利益組合 (Community Benefit Society) に改名し、包括的用語の産業地域会社を廃止することも、産業地域組合 (I&PS) のイメージの向上につながるとして賛成している。

しかし回答者の一部は、協同組合 (Co-operatives の直訳) の定義を、国際協同組合同盟の声明文 (ICAS) に沿って定義することには賛成の態度を控えた。また地域利益組合 (Community Benefit Society) に関しては、現状のままで構成員の範囲を明確に定義づけるし、会員の持ち株限度額の撤廃は一律ではなく組織の規模の応じてすべきである、と改革案に反対した。

英国政府は、内閣府戦略ユニットの改革案をおおむね支持し、産業地域組合法 (I&PS law) を改正し、拘束力のある制度にするためのさらなる作業を約束した。すでに幾つかの施策は実施済み (例えば Co-operative and Community Benefit Societies Act 2003) であるが、今後の作業は、産業地域組合 (I&PS) の名称を廃止し協同組合 (Co-operative) と地域利益組合 (Community Benefit Society) に改名すること、構成員の持ち株額制限を緩和すること、および同法 (I&PS 法) を、会社法上の関連法規に合わせて改正することの 3 点である。

ただし英国政府は、協同組合 (Co-operative) の定義を国際協同組合同盟の声明文 (ICAS) に沿って定めることは、産業地域組合 (I&PS) の将来の発展を妨げるとして承認しなかった。

## 3 まとめ

今回訪問したチャリティ委員会、財務省、内閣府戦略ユニット、内務省、チャリティ関係団体、民間ボランティア組織の担当者全員が、新しく生まれる制度に対し、共通する誇りと自信と期待を感じた。チャリティの制度改革が施行されると、既存の保証有限会社 (CLB) および産業地域

組合 (I&PS) 形態の法人組織のチャリティは、3~5年後は全て「チャリティ法人」(CIO) に一本化されるだろうと、チャリティ委員会をはじめチャリティ関係者は予想している。公益信託 (trust) 等の非法人のチャリティからの移行も多数予想される。それほどまで、官民挙げて期待される究極のチャリティ法人の誕生である。本制度改革の大前提である、「チャリティや非営利組織への健全な育成支援が、英国社会の健全なる発展に大いに貢献する」という、官・民・チャリティ委員会こぞってのコンセンサスが形成されているということであろう。

一方、我が国においても行政改革との絡みから、ほぼ時を同じくして公益法人改革の論議が始まった。現在悪徳公益法人を排除するに留まらず、「公益法人」そのものを民事法制から除くべきとの主張まで出ている。我が国の公益法人を巡る諸問題の主要因は、主務官庁制度、その裁量による設立許可制度および機能不全の指導・監督制度等にあるのであり、公益法人の存在を云々するのは正に本末転倒の議論というべきである。我が国をより良い社会に変えるためには、英国におけるチャリティ制度改革を十分に参考にし、公益法人制度の中で問題となる部分を丁寧に対処しながら、民間公益活動・民間非営利活動の健全な発展を図っていくことが必要である。

- 
- (1) 公益信託とチャリティの歴史的な流れについては日本福祉教育専門学校社会福祉学科松山毅先生の「イギリス近世初期の慈善活動の成立過程に関する一考察」を参考にした。
  - (2) チャリティ (慈善) の語源は、救貧活動つまり「持てる者」が「持てない者」を救済するという縦の関係のニュアンスがあるため、最近ではチャリティ団体は、自らを「チャリティ」と称せず、代わりに横の関係の「ボランティア・セクター」と呼ぶことも多いようである。
  - (3) enterprise の語感は、進取の気性とか新しいことを始めるという意味を持つことから類推すれば、Social Enterprise は社会や地域に新しい価値を創造する、進取の気性に富む起業家による事業体がイメージされる。

#### <参考資料>

内閣府戦略ユニット (Strategy Unit) の改革案 — Strategy Unit's Review Private Action, Public Benefit (2002年9月発表) の法人形態に関する改正 (非営利組織の繁栄に関する一連の改正案) .

内務省 (Home Office) 策定の政府見解 : *Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework The Government's response to 'Private Action, Public Benefit'* (2003年7月発表) .

日本福祉教育専門学校社会福祉学科松山毅先生:「イギリス近世初期の慈善活動の成立過程に関する一考察」.

## 第4節 チャリティの指導監督、支援助言機能の改革

(財)公益法人協会客員研究員 宮川守久

### 1 はじめに

英国（イングランドとウェールズ）では、内務省関連の独立行政機関であるチャリティ委員会が、非営利公益活動を行う団体としての「チャリティ」について、その登録からはじまり支援・助言、指導・監督、さらに問題のあるチャリティに対する準司法的な措置までの広汎な権能を持つ専門機関として、一元的な管理を行っている（現行制度の詳細については、第1章を参照のこと）。

このチャリティ委員会の歴史は古く、1853年の公益信託法（The Charitable Trust Act）によって設立されたが、現在の主要な機能は1960年、1992年、1993年の各チャリティ法によって確立されている。しかしながら、近年その運営について、チャリティの登録後のフォローアップが十分ではない、運営が閉鎖的で官僚化している、チャリティ側からの相談に対して十分親切に対応していないなどの批判が起きていた。その結果、今回のチャリティ制度の改革に際しても、内閣府戦略ユニットによる検討結果の報告書における61項目にわたる提言の中で、かねてからの最大の懸案事項である「チャリティ法、ならびにチャリティの地位の近代化（チャリティの定義、公益性概念の見直し）」に加えて、チャリティの監督規制・助言指導などの見直しが行われている。

しかしながら、ここで最も重要なことは、この見直しの前提が「政府として、チャリティおよび一般の非営利目的組織（Not-for-Profits）が国民の生活において果たしている大きな役割、重要な貢献に鑑み、その社会的・経済的な潜在能力を最大限に発揮できるように支援し、そのための障害は除去する」という基本的なスタンスによることである。この「より前進志向」の姿勢こそが、一部の公益法人の乱脈経営や不祥事を端緒として、これが健全化を当初の中心的な課題とした我が国の制度改革と根本的に違う点である。

その結果として、内閣府戦略ユニットによる提言は、以下のような原則と目標に基づいたものとなっている。

- ①（個人の可能な限り自由な、合法的な目的追求に向けての）「結社の自由」
- ②（自立性、自己統治など）「ボランティア・セクターの独立性の尊重」
- ③（現在享受している）「社会一般からの信頼の一層の向上」
- ④（客観的に判断される）「公益性実現の支援」
- ⑤（チャリティ側の）「社会に対する説明責任と透明性の促進」
- ⑥（明確な目的に準拠した）「チャリティの規模とリスクに応じたバランスの取れた規制アプローチ」
- ⑦（組織形態や活動内容の異なるチャリティに対して）「できるだけ合理的で統一性の取れた規



制体系の整備」

- ⑧（規制する側の）「明確で、一貫性があり、かつ透明性のある規制」
- ⑨（監督規制機関として）「公平、効果的、かつ責任の所在が明確な制度」

上記の趣旨に則ったチャリティの監督規制・助言指導などの見直しについては、主としてチャリティ委員会自身のあり方の問題（その機能や地位の見直し）、およびチャリティ自身に関する監督規制の問題という 2 つの方向で検討が進められた。

## 2 チャリティ委員会の地位と機能の見直し

まず前者のチャリティ委員会自身の改革については、提言 37～42、46～50 で取り上げられており、それらは主として以下の 5 項目に整理することができる。

- ①チャリティ監督機能の強化
- ②情報発信機能の強化
- ③運營業務の効率化
- ④透明性の確保
- ⑤不服申し立て制度の整備

まず①のチャリティ監督機能の強化であるが、ここでは現行のチャリティ委員会の「監督規制機関と助言支援機関としての 2 面性 (A dual role as Regulator and Advisor)」が取り上げられ、特に指導監督機能をより強力かつ効果的に発揮できるような体制の強化が求められた。そのためにも、チャリティ委員会に法人格を付与して名称を「チャリティ監督局 (Charity Regulating Authority)」に変更した上で、行政府とは引き続き「付かず、離れず」一定の距離を置いた関係 (at arms length) を維持するとともに、この関係を法規上明確に規定することが求められた。

②の情報発信機能については、法令・通達の明確な説明などの助言・支援機能やチャリティの活動に関する各種情報の寄付者を含む社会一般への発信・伝達機能について、その充実化が求められるとともに、これらの機能の法律上における明確化の必要性が指摘された。これまでは 1993 年チャリティ法第 1 条で、チャリティ委員会の「一般的な機能」と「一般的な目的」が規定されていたに過ぎず、その規制機能や支援助言機能、情報伝達機能につき十分具体的に規定されてこなかった。しかし実際にはチャリティに対する助言支援業務として、チャリティ委員会により 2000/2001 年に 36,700 件の案件が取り扱われているという現実がある。

また③のチャリティ委員会の業務運営の効率化として、業務目標の達成度管理や業績評価報告の導入、5 名から 9 名へのコミッショナーの増員と職務分担の明確化（委員会議長と業務運営担当責任者との分離）、ウェールズへの事務所開設、UK ベースの上部組織の新設などが指摘された。

なお、チャリティ委員会の使命、戦略目的については、準拠法である新しいチャリティ法に規定すべきであり、以下の4項目を戦略目的とすべきことが指摘されている。

- ・ 社会一般によるチャリティに対する信頼の増進
- ・ チャリティ法遵守の徹底
- ・ チャリティによる社会的・経済的潜在可能性を最大限発揮できるような仕組みの構築
- ・ 寄付者や受益者に対する説明責任の強化

さらに、その業務の透明性や情報公開、説明責任などの見地から、年次総会や理事会の公開などが提案された。ここでは規制機関のあるべき姿として、①説明責任、②独立性、③適切な規制とその一貫性、④国民の意見に対する速やかな対応の4点が挙げられている。なお、現在でもチャリティ委員会における重要な決定の内容（例えば、チャリティの登録資格の付与、否認についてのコミッショナーの合議を要した先例的なケースの審決書など）はウェブサイト上で公表されているが、内閣府の提案はこれをさらに拡大することを意図したものである。

なお、現在チャリティ資格の承認登録否認や、受託者の解任などの準司法的な措置を含むチャリティ委員会の決定に不服な当事者は、再審査（Review）を申し立てても解決しない場合には、時間と手間を要する高等裁判所へ提訴する他ない。このような問題を処理するために、独立の行政裁判所の一種である異議申立て裁定機関（Tribunal）の設置が提案された。

これらチャリティ委員会による現行のチャリティ管理体制に対する一連の見直しについては、民間セクター側は、全般的な改革の性質と方向につき95%にのぼる強力かつ広汎な支持を示している。なお名称の変更については、結果としてチャリティ委員会がチャリティにとっての助言・支援者（An Advisor and Supporter of Charities）の立場から「チャリティの番犬（A Watchdog）」に性格を変えてしまう危険性を懸念して、民間側の多くが反対している他に、当のチャリティ委員会自身も（理事会の公開とともに）強く反対している。政府の結論も名称の変更には反対、理事会の公開には留保条件つき賛成、それ以外は原則的に賛成で極力新しいチャリティ法の内容に反映させたいというものである。

### 3 チャリティ自身に関する監督規制

次いで、チャリティ自身の監督規制の問題については、6項目にわたる募金活動の規制強化に関する提言をはじめ、チャリティ側における説明責任と透明性の徹底など、社会全般における持続性のある信頼の獲得を図るための提言が示されており、それなくしてチャリティの繁栄はありえないとされている（財務・会計面を中心とした情報開示、ガバナンスやコンプライアンスについては、次節を参照のこと）。

- ①募金活動に関する地方自治体による統一的な認可・規制制度の創設、独立した機関による自主規制の導入、それが不十分な場合の内務省による法的規制の導入、物品販売活動の規制や不正募金取締まりのためのチャリティ委員会・地方自治体・警察の3者間における連絡調整機能の強化が提案された。
- ②政治キャンペーンに関するチャリティ委員会のガイドラインに基づく規制の緩和が、引き続き一定の要件の充足を条件として、「チャリティの本来的な公益目的の達成」のために認めるべきであると提案された。
- ③理事による受託者としての当然の責務以上の役務の提供に対して、チャリティの利益に適切と判断された場合に、対価を支払うことを認める法的権限を理事会に付与することが提案された。また、若手を含む有能な人材の理事職への奨励策として、個人的な有限責任の導入、理事の新規採用・教育などに関する提案も行われている。
- ④従来年間収入が1千ポンド以上のチャリティに課せられていた「小規模なチャリティに関する登録義務の最低限度額」を1万ポンドに引き上げるとともに、法定最低限度以下の「小規模なチャリティの任意登録制度」の廃止が提案された。
- ⑤公益性を認められ、チャリティとしての資格をもつ全ての団体は、同一の説明責任、透明性、コンプライアンスの適用を受けるべきであるとの考えにより、従来別の規制機関の監督下にあるとしてチャリティ委員会への「登録を免除されていた」住宅組合や大学などのチャリティ (Exempted Charities)、またその特殊性から「登録から除外されていた」宗教団体・ボーイ/ガールスカウト・軍関係団体など (Excepted Charities) についても、極力チャリティ法の基本原則の適用を図ることが提案された。

これらの提案の中で、一番反響を呼んだのが「登録最低限度額の引き上げと任意登録制度の廃止」である。現在は、年間収入が最低限度額以下のために登録を義務付けられていない小規模なチャリティについても、自発的な任意登録が認められている。今回の提案は、この煩雑な申請手続きなどに要するチャリティ側の手間と、これらのチャリティを管理する委員会側の事務ロードの両者の軽減をはかったものの、当の最低限度額以下の小規模なチャリティ自身から多数の反対意見が集中した。これは「登録チャリティ」という資格が、単に課税上の優遇措置にとどまらず、公益に尽力している適正な団体としての監督機関による「公的なお墨付き」であり、小規模な団体が活動する上で資金提供者・地方自治体当局・銀行・その他世間一般からの信用を得るためには、必要不可欠なものと考えられているからである。政府としては、登録最低限度額を取りあえず中間的な5千ポンドに設定するとともに、民間セクター側からの強い要望に応じて、任意登録制度の存続を考えている。

この提言が実現されれば、おそらく多くの小規模チャリティは任意登録の道を選択することが予想される。NCVOの調査によれば、社会一般はある組織がチャリティ資格を持った団体であると知っただけで寄付してもよいと考え、また回答者の3分の2は教会などよりも登録チャリティ

に強い信頼を寄せていることから、登録チャリティであるという「名誉のバッジ」はチャリティとしての信頼に大きく寄与していると考えられる。

また、募金活動における規制強化に対しては、チャリティの現場からの反発があるものと予想していたが、ボランティア・セクターを代表する全国ボランティア組織協議会（National Council for Voluntary Organisations ; NCVO）の説明によれば、社会一般からの批判の多い街頭募金や戸別訪問、出来高制で請負う募金業者などの規制方法が不十分であり、各地方自治体・関係諸機関による統一的な規則の制定を求めたのは、他ならぬ民間セクター側であるとのことであった。この辺りにも、悪質または公衆の迷惑になるような募金行為は自ら排除し、社会の信頼を高めようとするチャリティ側の自立性、自律性の意識の高さがうかがわれる。一方、政府としては、1992年チャリティ法による募金活動に関する規定が実効性を欠いた経験から、良き募金活動に関するセクター自身のコミットメントを果たすためには、募金活動上の基本原則や良き実務慣行に関する規範（自主制裁措置を含め）を民間の自主規制機関が策定すべきであり、法律による規制はあくまで自主規制が十分に働かない場合に限られるべきとの考えである。

チャリティのような非営利公益組織が有効に活動するためには、(営利企業のような内部統治に関する法的規制や現実の経験・知識・体制整備がないだけに) 理事に人材を得ること、それによる内部統治が十分働くことが、一層重要になってくる。一方、チャリティの理事職は、本来「無報酬のボランティアなサービスと受託者としての重大な責務」を前提とするために、知識経験が豊富で有能な人材をリクルートすることがなかなか難しく、ほとんどの組織にとって理事会メンバーによる内部統治が十分機能していないのが実情である。そのため提言では、理事による受託者としての一般的な職務以外のサービスの提供に対する報酬支払制限の緩和を取り上げている。しかしながら、それ相当な報酬（サービスの対価）の支払をインセンティブにすることにはセクター自体の抵抗があるとともに、またそれが有効なインセンティブとなる確証もない。チャリティ委員会を含め、利益相反や悪用を懸念する声が少なくない。結局政府としては、この問題は、報酬を受ける理事の数や割合の制限、支払報酬の金額的な限度などのセーフガードを導入することで対応する方針である。なお、これに関連して、市民に対する全国教育カリキュラムにおいて、ボランティア活動や理事職を含む非営利公益活動について学び、それへの参加を奨励する内容を増やすべきだとの提言も行われている。

#### 4 日本における新制度の設計との関連

上記の一連の改善案に関連して、今後の我が国における新しい公益法人制度の設計に際して参考になるべき点は、次の通りである。

##### (1) チャリティを一元的に管理する総合的な専門機関の存在

チャリティの認証登録業務にとどまらず、助言支援、指導監督、準司法的な措置を含む各種の

規制などの機能を一元的に行う現行制度については、民間セクター、政府側の両者とも全く異論はない。要は、これらの助言支援、指導監督機能を一層強化すること、これらの業務の実施に際して、その効率性・透明性を一層高めることが問題になっているに過ぎない。

現に、このような総合的な専門機関を欠き、これらの諸機能が複数の機関に分担化されているスコットランドでは、一元的な管理体制の創設が緊急な課題となっている（例えば、内国歳入庁エジンバラ支部が“Taxman & Friend”の役割、スコットランド検察庁チャリティ監督局が“Policeman & Friend”の役割をそれぞれ果たしている）。

## **（２）チャリティ委員会の法的位置づけと独立性**

チャリティ委員会は、法律上は法人（Corporate Body）ではなく、従来法的な機構というよりは5名のコミッショナー個人に帰属する権限として理解されてきた。しかしながら、これを独立した行政機構として法律上明確化しようとする一方で、内閣ならびに担当大臣との関係においては、引き続き「一定の距離を置いた独立性」を維持し、政治的な影響力が及ぶことを避ける意図につき社会全般のコンセンサスが得られている。

## **（３）チャリティ資格付与とその後のフォローアップ**

従来、チャリティ委員会によるチャリティ資格付与後のフォローアップ不足が指摘されているが、事業報告書や財務諸表の提出、SORP 基準の改訂、情報公開の励行、監査基準の変更などの他に、チャリティ資格付与時のチェック業務（Gate Way）の内容に論議の焦点が当てられている点が注目される。すなわち「公益性に基づく資格適格性のチェック」と「組織としての永続可能性の評価」の問題であり、この両者は資格付与の際に密接不可分なものか、それとも両者は区別されるべきであり、資格付与時の審査は前者に限定されるべきか、の論議である。この点に関する意見は分かれるが、今後の方向としては、この両者ともチャリティ委員会の重要な機能であることを認めるが、資格付与の法的条件としては前者に限定し（いわば、準則主義）、後者をその後のフォローアップ管理の問題（いわば、事後チェック）として分離していくようである。これに関して、登録申請時におけるチャリティ活動の永続性の審査が本格的に導入された 1999/2000 年には、申請承認率が前年の 92%から 64%に急落して問題になったが、翌年には 73%まで回復した。なお、チャリティ委員会は、2003 年 4 月から予想収入が 1 万ポンド未満のチャリティの登録手続の簡略化をすでに導入済である。

## **（４）チャリティ委員会の規制権限と不服申立て裁定機関の創設**

現在チャリティ委員会は、前述のように準司法的な措置を含む大幅な権限を保持しているが、スコットランドでは、同様な一元的管理を行う専門機関の創設を強く願っている一方、イングランドのチャリティ委員会型の強大な権限の集中を危惧する声が根強い。この間のバランスを図る意味では、不服申立てを比較的簡便に行い、裁定を求める審判所（Tribunal）の設置は、実用的

かつ必要な方策であろう。

#### (5) 「登録チャリティ」資格を持つ意義

小規模なチャリティに関する登録義務の最低限度額と任意登録制度の問題で言及した通り、チャリティにとって「登録チャリティ」という資格・名称は、単に課税上の優遇措置の対象という以上の意義を持っている。このような社会的な効果が、ひいては民間の非営利活動の活力を生み出す源泉の一つとなりうる点を、制度設計上十分考慮する必要があるだろう。

#### (6) 「登録除外チャリティ」や「登録免除チャリティ」の取扱い

前述の通り、公益性を認められ、税制上の優遇措置を含むチャリティとしての資格をもつ以上は、現在「登録を除外されていたり、免除されているチャリティ」も、基本的には同一の説明責任、透明性、コンプライアンスの適用を受けるべきであるとの考えがある。この辺りの対応は、日本における今後の学校法人、宗教法人などの取扱いの上で参考になるだろう。

---

#### <参考文献>

Cabinet Office Strategy Unit (2002) “*Private Action, Public Benefit: A review of charities*”  
Cabinet Office, London.

Home Office (2003) “Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework”, The  
Government’s response to ‘Private Action, Public Benefit’, Home Office, London.

## 第5節 アカウンタビリティ・財務面の改革

(財) 公益法人協会客員研究員 城多 努

ここからは内閣府戦略ユニットのアカウンタビリティおよび財務面の改革に関する提言と政府の反応についてまとめる。イングランドのチャリティ団体のアカウンタビリティに関わる制度はスコットランドと比較すると充実しているが、戦略ユニットのレビューでは情報利用者の立場からより意思決定有用性の高いディスクロージャーへの志向が明確に示されている。またこれまで拘束力が強く、「お金があっても使えない」状態であったチャリティの基本財産の柔軟な利用を促すことで、チャリティの活動の充実を図りたいとしている。

### 1 アカウンタビリティ面での改革提言

戦略ユニットのレビューでは、チャリティ団体の情報開示への改革について、情報利用者がチャリティに関わる情報を意思決定に活用しやすいように、主として情報の比較可能性を中心に検討を加えている。この検討が行われた基本的な問題意識として、英国では多くのチャリティ団体が寄付によってその活動を成り立たせていること、また労働力としてボランティアに依存するチャリティも多いことによる。こういったチャリティ団体に対する国民の説明責任の要求は、組織の健全さや目標達成度、社会的倫理規範に従った投資の実行など、幅広いものとなっている。利害関係者の要求を踏まえて、アカウンタビリティの質を高めてゆくことの重要性の認識が、一連の改革提言に反映されている。この改革提言では、チャリティの情報開示について、情報提供のあり方、比較情報の必要性という2つの視点から検討を加えている。

まず情報提供のあり方であるが、これまでチャリティ団体が提供してきた情報は必ずしも多くの利害関係者にとって利用しやすいものではなかった。チャリティ委員会に提出される情報は必ずしも利害関係者のニーズを満たすものではなく、利用しにくいという批判がかねてからあった。また比較情報については、定量化が難しく、多種多様にわたるチャリティの活動を単純な財務指標の下に比較することはかえって利害関係者の判断を誤らせる結果になりかねない。したがってリーグテーブルのような比較情報は、チャリティの評価にとって必ずしも最善とはいえない。

しかしながらチャリティ団体に関する主要な定性的・定量的情報がある程度標準化し、比較検討が行いやすい形で公表することで類似組織間の比較が可能であれば、利害関係者の利便性のみならずチャリティ自身もその業績について評価ならびに改善を行うことが可能になる。こういった観点から戦略ユニットのレビューにおいて、以下の勧告がなされた。

- ①標準年次活動報告書 (Standard Information Return ; SIR) の導入
- ②SORP (会計実務報告書) の改訂

このうち①については、収入が100万ポンド超のチャリティ団体についてこの標準年次活動報告書を作成させることによって、情報利用者の利便性を高め、チャリティ団体の活動を評価しやすくすることを目的とする。この報告書の内容として以下の項目が提言されている。

- ・ 目的達成状況
- ・ 団体の影響力
- ・ 業績向上
- ・ 出資者の参加状況と説明責任の遂行
- ・ ガバナンス
- ・ 募金活動
- ・ キャンペーン活動
- ・ 商取引
- ・ 準備金と投資

また②のSORP改訂については、財務情報を比較するという観点から、主として費用算定方法を中心として改訂を行い、これを明確でわかりやすいものとする趣旨である。またSORPにおいて目的達成の状況や組織の影響力、将来戦略に関する情報を提供できるように改良を進めることを提言している。

これらの勧告に対する政府やチャリティ委員会の反応は好意的である。特に政府は情報へのアクセスのしやすさは重要性に鑑み、標準年次報告書のフォーマットについてさらに検討を進め、実現を図ることを明言している。ただしチャリティ団体の負担軽減や、この報告書に関する外部チェック方法についてはさらなる検討の必要性を認識している。またこの件に関する一般やチャリティ団体などの反応はおおむね好意的であるが、中にはチャリティ団体の負担増やチャリティ・リーグテーブルへの発展を危惧する声もある。

またSORPの改訂については、財務指標などのさらなる整備、および異なる組織間の財務諸表の比較性を高めることは、情報利用者の利便性を向上させることになるという観点から、政府・チャリティ委員会ともにこれに賛成している。またチャリティ団体などの反応は標準年次報告書の場合とほとんど同じであり、賛成意見が多いもののSORP以上に複雑になることやリーグテーブルに対する不安感を拭き切れていない団体が少なからず存在しているようである。

## 2 監査に対する改革提言

この項目は上記のアカウントビリティと大きく関わってくることである。戦略ユニットの提言では、①登録されている法人格のないチャリティ団体の監査人の持つチャリティ委員会に対する「警笛機能」（詳しくは第1章参照）にともなって与えられている法的保護を、保証有限会社と



して法人格を持つチャリティ団体の監査人にも与えること、ならびに②これまでの監査強制適用対象の条件を年間総収入もしくは総支出が 25 万ポンド超から年間収入 100 万ポンドへ超と引き上げてはどうか、という 2 点を挙げている。

このうち①に関しては、これまで法人格を持つチャリティ団体の監査人は会社法上の守秘義務との関係から、チャリティ団体における不正や違法行為に関する情報をチャリティ委員会に伝えることは当然の権利ではなく、あくまでも判例によって秘密漏洩などの訴えから保護されているにすぎなかった。したがってチャリティ法人の監査人はこの警笛機能に対する法的保護がないことに不安を感じていた。よって戦略ユニットはこれに関連して、「警笛機能」に関わる法的保護をチャリティ法人の監査人へも与えるようにする提言を行った。これに対して政府は独立検査人に対する同様の保護とともに、法改正に盛り込むという方向性を示している。チャリティ委員会もこの提言を歓迎している。

②については、チャリティ団体は法人格の有無にかかわらず年間総収入ないし総支出が 25 万ポンド超であれば会計専門家による監査が強制適用されるが、戦略ユニットはこの水準が低すぎると考え、監査の強制適用水準を年間総収入 100 万ポンド超とするべきという勧告を行った。これに対して政府は、強制適用水準は 100 万ポンドではなく 50 万ポンドの方が好ましいこと、収支だけでなく資産額も考慮に入れるべきこと、そして比較的規模の大きいチャリティについては、監査の強制適用水準以下であっても会計専門家による独立検査が行われるべきという 3 点を指摘している。またチャリティ委員会は、戦略ユニットの提言に基本的に賛意を示しながらも、連合王国および欧州連合の会社法との調整も視野に入れなければならないことを指摘し、加えて独立検査対象の拡大による独立検査人の需要の急拡大に懸念を表明している。

### 3 基本財産および投資に対する提言

#### (1) 基本財産の活用

チャリティの基本財産 (Permanent Endowment) については、これまで原則として取り崩しは不可能であった。ただし収入が年間 1,000 ポンド以下のチャリティであり、所得だけではチャリティの目的を達成することはできないと判断されるときには、基本財産を事業に使用することが可能であった。

チャリティの基本財産には、その由来があまりに古くに及ぶものや、かなり少額なものも多い。これらの基本財産はこれまでたとえ少額であっても利用することができなかった。また収入が年間 1,000 ポンドを超えるチャリティは、いかに規模が大きなチャリティであっても、少額の基本財産を活用することができなかった。一般的に事業規模も大きく、財務安全性も高いと思われる大規模なチャリティが少額の基本財産を取り崩すことができず、小規模チャリティが可能だというのは甚だ不都合であり、これまでも指摘が行われてきた。戦略ユニットはこの点について、年間収入が 1,000 ポンド以下のチャリティ団体はだけでなく、それ以上の規模の団体についても

以下の条件により認めるべきであるという提言を行った。

- ・ 基本財産の価値が 10,000 ポンド以下ならば、取り崩しが認められる。
- ・ 取り崩しによってチャリティの目的が果たされると考えた場合ならば認められる。
- ・ これまで必要とされていたチャリティ委員会による取り崩し同意および転用案の公示を不要とする。

また年間収入が 1,000 ポンドを超えるチャリティ団体については、以下の条件を満たすことにより、価値が 10,000 ポンドを超える基本財産についても取り崩しを認めることも併せて提言している。

- ・ 理事によって取り崩し目的の妥当性が立証できる場合。
- ・ チャリティ委員会の同意と寄付者の寄付目的との整合性。
- ・ 取り崩し案公示の詳細はチャリティ委員会によって定められる。

これらの条件を満たして行われる基本財産の取り崩しによって、チャリティ団体がより柔軟にその目的を果たすことができるようにするための制度である。

これらの提言に対するチャリティ団体およびチャリティ委員会の反応は好意的である。政府はこの提案を受け入れる一方、チャリティ委員会による効果的なセーフガードの仕組みを導入することを求めており、政府はやや慎重な姿勢を見せている。

## (2) 社会的責任投資

チャリティ団体に対する、一般公衆の倫理的な要求は大きいものがある。近年のガーディアン紙が一般市民向けに行った調査では、およそ 40%が倫理的な投資を行うチャリティを支援したいと答えており、そうしたチャリティのみを支援したいと回答する者も 14%にのぼる。現在、年金基金は自らの投資スタンスを明確にしなければならないが、チャリティ団体にはそのような義務はない。

そこで戦略ユニットは、チャリティ団体についてもこの社会的責任投資の考え方を導入することを提言している。具体的には年間総収入が 100 万ポンドを超えるチャリティ団体は、年次報告書において投資に関わる倫理規範を明確にしなければならないとするものである。またそれ以下の規模のチャリティ団体についても、自主的にそれを公表すべきであるとも提言している。

これに対し政府は、この提案を受け入れて、技術的な検討、すなわちこれまで同様の措置が、年金基金において行われてきたことから、その効果の有無を検討する必要性があると指摘している。またチャリティ委員会が発行している投資倫理に関するガイダンスの有効性も併せて指摘している。また一般からの反応およびチャリティ委員会はこの提言に対して好意的な反応を寄せて

いる。

#### 4 まとめ

ここまでみたアカウンタビリティおよび資金調達面での改革提言からいえることは、戦略ユニットのレビューにおいて情報利用者の利便性とチャリティの資産運用のしやすさという点に着目し、これまで長きにわたって守られてきた事柄であっても大胆に見直しを提言していることである。長年の慣習であっても時代に合わない場合は積極的に見直しを提起する姿勢は、今後日本の法改正においても大いに学ぶところがあるように思われる。

---

#### <参考文献>

Cabinet Office Strategy Unit (2002) *“Private Action, Public Benefit: A review of charities”* Cabinet Office, London.

Home Office (2003) *“Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework”, The Government’s response to ‘Private Action, Public Benefit’*, Home Office, London.

### 第3章 スコットランドのチャリティ法規制と制度改革

(財) 公益法人協会客員研究員 宮川守久

(財) 公益法人協会客員研究員 城多 努

#### 第1節 スコットランドにおけるチャリティ法の変遷

チャリティは、イングランドと同様にスコットランドでも、何世紀にもわたり法律上特別に保護されてきた。既に12世紀に、トラストという法形態により、貧困者の救済のために金銭が醸出されている。しかしながら、13世紀以降チャリティに関連して数多くの法律が制定されたイングランドの場合と異なり、スコットランドではチャリティに関する法律は、1990年法<sup>(1)</sup>の制定までほとんど制定されず、自由放任(Laissez Faire)状態にあったといわれている。

もちろん、トラストや有限責任会社などチャリティの設立形態によって、それぞれの形態に応じた法律が適用される場合はあったが、それはあくまでCharitable Statusに直接関連して生じるものではなかった。また、チャリティは、1799年所得税法(Income Tax Act)によって税法上の優遇措置の対象となり、現在では、1988年所得税・法人税法(Income & Corporation Taxes Act)が適用されるが、このようなUnited Kingdom全般に適用される租税法については、本来管轄権の無いイングランドのチャリティ委員会によるチャリティの定義にスコットランド所在の内国歳入庁は影響されるために、スコットランドでは税務関係と非税務関係とは異なったCharitableの定義が並存する結果となっていた。

やがて、このように法的な規制が欠如している一方で、税制上の優遇措置が講じられているチャリティの不安定な法的地位が問題視され始めた。その結果1980年代には、スコットランドにおけるチャリティに関する指導監督体制が、チャリティ委員会により一元的に統括されているイングランド、ウェールズに比較して立ち遅れており、法律による規制の必要性和監督制度につき早急に見直す必要があるとの気運が高まり、1990年法導入への道が開かれることになった。

この1990年法の成立、ならびに1992年7月の同法施行による各種の関連規則(例えば、The Charities Accounts (Scotland) Regulations 1992など)の制定により、従来トラストや有限責任会社などそれぞれのチャリティの設立形態に応じた法律が適用されるに過ぎない不合理が解消され、スコットランドとしては、初めて非課税対象団体としてのチャリティの運営管理、説明責任、会計・報告などに関する統一的な法の適用を見ることになるのである。

1990年法の誕生については、①スコットランド・ボランティア組織評議会(The Scottish Council for Voluntary Organisation ; SCVO)の前身であるScottish Council for Social Servicesによる運動、②1987年にチャリティの説明責任に関する一般原則や監督規制問題を取り上げイングランドにおけるチャリティ委員会の改組、規制機能の強化の必要性を指摘して、1992年法、1993年法制定の端緒となった有名なPhilip Woodfield卿による調査報告“Efficiency Scrutiny of

the Supervision of Charities (HMSO)」、③1988年7月のSOHHD (Scottish Office Home & Health Dept.)によるメモランダム“Supervision of Charities in Scotland”などが少なからぬ影響を与えている。

この1990年法 Section1 (7)により、内国歳入庁 (Inland Revenue in Scotland) の認定によって非課税とされる団体 (a Recognized Body) としての“Scottish Charity”という新しい概念が導入された一方で、スコットランドにおけるチャリティは、

- ①「総合的な機能を持つ専門機関の不存在」(イングランドのチャリティ委員会のような集権的専門機関が存在しないこと)
- ②「他の行政機関による分担代行制度」(イングランドでは、チャリティ委員会が一手にカバーしている各種の機能が、本来課税庁である Inland Revenue, Scotland や、検察庁 (The Crown Office) の一部局である Scottish Charities Office (SCO) などに分割されていること)

という法制度上の大きな問題点を抱えることになった。

その後、1998年スコットランド法 (The Scotland Act) の制定により、スコットランドは1707年のイングランドへの統合以来300年振りに自治議会 (The Scottish Parliament) の開設が認められ、住民の日常生活に関する一般的な統治権や立法権 (刑事法、民事法一般の制定を含む) が付与された。翌1999年スコットランド議会開設に伴う第1回総選挙の結果、(従来の英国の内閣におけるスコットランド省に代えて) スコットランドにおける行政を委任されたスコットランド自治行政府 (The Scottish Executive) が組織された<sup>②</sup>。

このような全般的な自立化の気運が高まる中で、ボランティア・セクターにおいても、チャリティに関する法律や制度面におけるイングランドからの立ち遅れの解消、独自のチャリティ法の制定を求める声が一層大きくなり、従来からの SCVO による活動にも一層の弾みがついた。スコットランド行政府としても、このような民間セクターの動きに対応して、Dundee 大学チャリティ法研究チームにチャリティの法的規制に関する調査研究を委託し、その結果が2000年6月に公表された<sup>③</sup>。

この報告書では、関係各機関の分担による対応は、一応有効に働いているものの、チャリティの規制に係る3つの法律における統一性・整合性の欠如、社会一般に対する情報提供不足の深刻な問題、当該セクターに働く多くの人々によるチャリティ関連法規<sup>④</sup>の理解不足、一部募金活動の行き過ぎなどの問題点が指摘されるとともに、Scottish Charities の再定義、全てのチャリティを対象とする統一的な登録・助言支援機関の設置、新しい独自のスコットランドチャリティ法の制定を提案している。

---

## <第2節 注>

<sup>①</sup> 1990年法とは、スコットランドに適用される特別法として1990年に英国国会 (The UK Parliament at Westminster) で制定された The Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act を指す。

- 
- (2) この行政府は、いわば内閣に相当し、この行政府の長は議会によって指名され、この首相は通常 **First Minister** と呼ばれる。閣僚は、首相が任命し、各大臣はスコットランド議会に対して責任を負う。
- (3) **Dr. Christine Barker** の率いる **Dundee** 大学チャリティ法研究チームは、1993 年からパイロット・プロジェクトとしてトラストや財団の支援の下に、1990 年法施行後の追跡検証の調査研究を行ってきた。その後 1997 年行政府から研究委託を受け、その結果は “**Scottish Legislation: An Evaluation**” として **The Scottish Executive Central Research Unit** により公表された。この研究が、後述の **McFadden** 報告書の下敷になっていると言われている。
- なお、スコットランドのチャリティに関する規制上の効果については、スコットランド省時代にも **SCVO** の主導により **Kemp** 委員会の調査が行われ、1997 年にその報告 “*Head and Heart: Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector in Scotland*” が発表された。
- (4) 現在 **Scottish Charities** に適用される成文法は、下記の 3 つ制定法ならびにこれらに関連する諸規則である。
- ① 前述の通称 1990 年法としての **Part One of , The Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990 (The 1990 Act)**
  - ② 主として教育関係の醸出財産 (**Endowments**) に関する **Part Six of The Education (Scotland) Act 1980 (The 1980 Act)**
  - ③ 募金活動 (**Public Charitable Collections**) に関する **Section 119 of The Civic Government (Scotland) Act 1982 (The 1982 Act)**

## 第2節 スコットランドにおけるチャリティの定義、公益性の概念

### 1 これまでの経緯

Charity や Charitable に関するコモン・ロー上の定義は、長年にわたり判例が蓄積されたイングランドに比較して、1990年法制定以前のスコットランドではさして問題とされなかった。要は、Cross-Border Matter の税制関係法規について、イングランドの解釈が統一的に適用される以外には、重要ではなかったのである。また、Charitable の意味について、イングランド法とスコットランド法の比較は試みられたものの、そもそも比較の対象にならないことが分かった。以下、その最近の経緯について概説する。

Charitable の意味については、Baird's Trustee vs. Load Advocate 事件（1888）でスコットランド最高裁判所（The Court of Session）は、UK 租税法の適用に際しスコットランド法では特別な（technical）意味はなく、一般的な通常の（popular and ordinary）意味で解すべきであると判示した。

しかしながら、その後英国貴族院における Pimsel 事件（1891）において、唯一のスコットランド出身判事 Watson 卿が反対意見を述べたにもかかわらず、UK 租税法において Charitable という用語は、イングランド法上のテクニカルな意味において解釈されなければならないと判示されたため、以後スコットランドにおいても、全ての租税法関連事件については、イングランド法上の Charitable の定義に従わざるをえないことになった。一方、租税法関連以外の（例えば、Deed や Public Trust）事件については、スコットランドにおけるコモン・ロー上は、Pimsel ケース以前の解釈が引き続き適用されたために、2つの法制度の下に異なる定義が並存することとなった。

ところが、前述の 1990年法の制定により、内国歳入庁の認定によって非課税とされる団体としての“Scottish Charity”という新しい概念が導入されるに及んで、イングランド法上で特別な意味を有する“Exclusively Charitable Purpose”が、スコットランドでも重要な意味を持つようになった（もっとも、この非課税を認定される Scottish Charity とは、スコットランド法によって設立されるか、スコットランドの管轄下にある団体である）。なお、スコットランドのボランティア・セクターでは、法律上の厳密な差異があるにも関わらず、従来から一般用語としては、イングランドと共通の「チャリティ」を使用している。

政治的活動については、1990年法制定以前には租税法上の非課税措置を申請する場合以外には、格別問題とはならなかった。同法の制定後は、Scottish Charity はイングランドと同様に政治活動については制限を受け、チャリティ委員会のガイドラインに従う必要がある。

### 2 McFadden 委員会による「公益性判断に関する原則」の見直し

従来のチャリティ認定の判断基準は、基本的にはイングランド法である 1601年公益ユース法

の前文に準拠しており、その後の判例による変遷はあるものの、時代遅れとなっていた。現に、一般社会の人々が抱くチャリティの概念と法律上の定義の間には、相当のギャップが存在する。従って、後述の McFadden 委員会は、スコットランドにおいては、下記の要件を具備した組織がチャリティとして認定されるべきであると提言している。

- ①公益 (The Public Benefit) を主たる目的とすること。
- ②利益の非分配 (non-profit distributing) を原則とすること。
- ③独立性のあること。
- ④政治目的の集団 (non-party political) ではないこと。

問題の中心となる「公益性」については、全ての Scottish Charity は、困窮からの開放 (To relieve need) や、地域社会における人々の生活の持続と向上を基本的な目的としなければならないとしている。また、ここでは公益性に該当する設立目的の具体的な列挙はされていない。なお、内閣府戦略ユニットの提言では格別取り上げられていない (資金提供者の意向からの)「独立性」については、昨今の行政からの社会的なサービスの委託傾向に鑑み、特段の注意が払われており、SCVO は特にこの点のチャリティ法への規定を求めている。上記の要件は、その後公表された内閣府戦略ユニットの提言している公益性概念とは若干異なっていることから、UK 全体に適用される租税法上の取り扱いの整合性が問題となる。この点、McFadden 委員会やチャリティ側は、チャリティ資格の認定要件はあくまで Scottish Charity Law 上の問題であり、租税法はチャリティ団体と認定された後の非課税処理を定めたものであると解釈しているようである。その根底には、スコットランドはその社会制度に基づく独自のチャリティの伝統があり、そこには Civic Engagement and Community Initiative の誇るべき記録があるので、これを促進すべき自らの法律と制度の整備が不可欠であるとの強固なスコットランド的信念が存在している。また、もう1つの問題は、「共益組織 (Mutual Organisations)」は除外するものの、「自助組織 (Self-help Organisations)」は、会員資格 (Membership) が公益目的の基準上開放的であること、および組織のガバナンスが公益性の思想を反映していることを条件に、公益団体としての資格を付与されるべきであるとしている点である。

一方、2002年に公表された内閣府戦略ユニットによる公益性判断基準には、10項目 (その後追加されて、12項目) にわたる公益目的 (Charitable Purposes) が具体的に列挙され、これが第1段階の公益性判断テストを構成している。このため、スコットランド行政府は、税制上の取り扱いとの関連で UK ベースの統一性、整合性が不可欠との判断により、イングランドと同一内容の具体的な列挙主義によるチャリティ法上の規定を英国政府内務省と協議中の模様である (なお、この公益目的の具体的な列挙については、スコットランドのボランティア・セクター側も異論はない)。



### 第3節 スコットランドにおけるチャリティ団体監督・規制・支援と助言

スコットランドにはイングランド、ウェールズのようにチャリティ委員会のような統一的な指導監督組織は存在しない。1990年法の定めるところに従って、政府機関が分担してチャリティ団体の指導監督にあたっている。またイングランド、ウェールズにおいてチャリティ委員会が担っているチャリティ団体に対するアドバイザー機能は民間団体の手に委ねられているのが特徴的である。

#### 1 内国歳入庁（Inland Revenue）の役割

内国歳入庁は、英国全土にわたる直接税の徴税および関連事務を取り扱う政府エージェンシーであり、英国の所得税、法人税等の直接課税事務の他チャリティ団体への Payroll Giving や各種免税措置および寄付を受けたチャリティ団体の税還付請求の取り扱いを行う。徴税事務に関しては、スコットランドへの政府権限委譲が進む英国にあっても、中央政府の管掌事項となっているため、スコットランド独自の組織ではなく全国組織として運営されている。内国歳入庁はその業務をいくつかのビジネスストリームに分割し、円滑な運営を図っている。そのうちチャリティ団体関連の事務を管轄するのが内国歳入庁チャリティ部（Inland Revenue Charities）である。イングランド、ウェールズにおける当該部門の役割はチャリティ団体に対する免税措置と Payroll Giving（給与天引き寄付制度）の取り扱いなどに限られているが、異なる法体系を持つスコットランドにおいては、内国歳入庁の役割はかなり拡大されたものになっている。

スコットランドにおける内国歳入庁の役割の中で最も特徴的なものが、チャリティ団体の認定である。イングランドおよびウェールズではチャリティ委員会の管轄事項であるが、これに相当する機関のないスコットランドではチャリティ団体にチャリティ資格を付与する役割を内国歳入庁が担っている。スコットランドでチャリティ資格認定を申請する団体は、内国歳入庁エジンバラ事務所のチャリティ部門に申請を行う。

内国歳入庁エジンバラ事務所では、申請団体の活動目的によりイングランドと同様の判断基準に従ってチャリティ資格付与の可否を決めることになる。内国歳入庁ではチャリティ委員会との間にチャリティ資格認定に関する覚書を交わしており、また両者の間で定期的かつ頻繁な協議を行っている。このことにより、イングランド・ウェールズとスコットランドの間でチャリティ資格認定に関するダブルスタンダードが生じることがないように配慮がなされている。チャリティ資格を認められた団体（Recognised Body）は内国歳入庁よりチャリティ番号（スコットランドの場合 Scottish Charity Number）を与えられる。この番号はチャリティ団体が存在する限りにおいて半永久的に使用される番号であり、更新などは行われない。チャリティ団体は税の還付申告などの際にこの番号を使用することになる。内国歳入庁はこの番号をチャリティ団体の背番号とし、チャリティ団体ごとのインデックスを作成する。ただしこれは整備された登録簿ではない。

ここにおいて特徴的なのは、内国歳入庁はあくまでチャリティ資格の付与を行うのであり、チャリティ委員会のような監督機能は一切無いということである。もちろん税当局であることからくる権限に基づく機能はあるが、チャリティ団体の運営一般に関して情報を収集し是正措置を勧告するといったような積極的な機能は持ち合わせていない。それどころか内国歳入庁はチャリティ団体が、資格認定を受けた段階での一般的情報をインデックスという形で保存し公開するのみであり、追加的な情報収集や情報といった認定後のフォローアップが行われることはない。内国歳入庁はチャリティ資格を持つ団体に関する必要最小限の情報を、リストとして所有しているだけである。従ってスコットランドにおける内国歳入庁の役割をチャリティ団体の指導監督と位置づけることは適切ではない。

## 2 Scottish Charities Office (SCO) の役割

Scottish Charities Office (以下 SCO と略) は英国検察庁 (The Crown Office) の一部として 1990 年法に従って 1992 年に設置された政府機関である。この組織の目的は、スコットランドにおけるチャリティ団体を監督することである。SCO は検察の調査能力を背景として、チャリティ団体における職権濫用や不正行為、または運営上不適切な行為などがあつた場合、その調査を行う機関である。この点はイングランド・ウェールズにおけるチャリティ委員会の機能と同様であるが、SCO の場合、あくまでも個別案件別の取り扱いであり、一般公衆や警察、他の政府機関などからの情報があつてはじめて調査を開始することになる。SCO はチャリティ委員会のように恒常的にチャリティ団体と接触を持ち、情報を収集し、それにもとづいて行動を起こすという能動的な機能を持ち合わせているわけではない。あくまで受動的に、それぞれのケースごとに調査を行うのである。

SCO が取り扱う事例は民事上の事例に限られる。外部からチャリティ団体の不正行為等に関する情報を受けた SCO は、その不正行為がどこまで広がっているのか、どういったタイプのものなのかということに力点を置いて調査を行う。調査における基本的スタンスは不正行為や不適切な運営の内容を解明し、それをどうやって是正するかというものである。これらを発見した場合、SCO はチャリティ団体がいかにして不正を除去し、健全な運営を取り戻すのかという観点からアドバイスを行うことになる。深刻なケースについては法的措置も検討されるが、まずチャリティ自身の自浄作用を促し、協力して問題解決にあたることになる。多くの場合、チャリティ団体にはそのサービスを受ける受益者がおり、チャリティの活動停止や解散といった事態によって不利益を被ることも少なくない。また裁判になるような場合には、当該チャリティ団体にとっても寄付の減少など深刻な影響を被る場合が多い。従って SCO は公衆の利益についても考慮し、処分ないし改善策を考慮することになる。一方チャリティにおける犯罪行為などの刑事上の案件については、SCO 内部において扱われることはなく、同じ検察庁の刑事部門へ送られることになる。

SCO が抱える案件のほとんどは、上述のように SCO とチャリティ団体が協働して問題解決に

当たるといって決着するが、中には法的措置をとらなければならないほど深刻なケースも存在する。そのようなケースにおいて SCO は所定の権限を行使することになる。チャリティの理事の罷免やチャリティ財産の管理移管・譲渡が適当と判断される場合、SCO は裁判所 (Court of Session) に対して所定の要求手続きを行い、理事の罷免や財産の移管・譲渡といった法的措置命令の請求を行うことになる。これを受けた裁判所はその可否を判断し、命令を下すこととなる。1992 年の設置以来、SCO の命令請求が裁判所に却下されたことはない。しかし仮に裁判所が命令請求を拒否した場合、SCO はスコットランド法務長官 (Lord Advocate) に Nominated Power 付与の請求を出すことになる。SCO はこの権限に基づいて情報の提供などの命令を出すことができる。これに違反する場合は刑事裁判所において取り扱いはなされることになる。繰り返すがこのプロセスは今まで一度も行われたことはない。あくまでセーフティネット的な機能と理解できる。なお、SCO が取り扱う年間 70 件前後の案件のうち、裁判所命令として法的措置が下されるのは 2、3 件である。

SCO をチャリティ委員会と比較すると、SCO は受動的組織であるという点、および理事の罷免等の命令権限が裁判所の権限として分割されており、チャリティ委員会に比べると監督機関としての権限は弱くなっている。しかしながらスコットランドにおいては、チャリティ委員会のような政府組織において、行政官の判断で処分が決定するシステムについて公平性に疑問があり、重要な命令に関しては裁判所の力として留保すべきであるという議論もあり、現在新しいチャリティ団体監督機関の設立とその権限の関連で注目されている。

### 3 Scottish Council for Voluntary Organisation (SCVO) の役割

スコットランドでは、チャリティ委員会に相当する機関が存在せず、上述の内国歳入庁や SCO が個々のチャリティに対するアドバイス等のサポート機能を持っていないことから、個々のチャリティに対して運営や財務面でのアドバイスを行う機能を民間に依存している。この役割を担うのが Scottish Council for Voluntary Organisations (以下 SCVO と略) である。

SCVO は民間のアドボカシー組織として、スコットランドのボランティア組織に対する直接間接のサービス提供を行っている。直接的なサービスとしてはボランティア・セクターに関する定期的なニュースの発行、資金調達のためのデータベース提供、各種トレーニングセミナーの開催、また個々のチャリティ団体に対する法律、マネジメント、会計、資金調達へのアドバイスも行っている。SCVO はまた、スコットランドのボランティア組織の意見をまとめ上げ、政治的影響力を行使することも重要な役割のひとつとして位置づけている。そのために政治部や研究部において議会における関連情報の収集や分析を行うだけでなく、立法への働きかけといった積極的な活動も行っている。今回のスコットランドにおけるチャリティ法改正の動きには SCVO も大きな役割を果たしており、民間部門の旗振り役としての役割を担っている。

また SCVO は、上記のようなサービスの他に、チャリティ団体向けの事業として信用組合、給

与振込・明細作成 (Payroll Service)、保険取り扱い業務などを行っている。また政府のプロジェクトの一環として、「ニューディール」と呼ばれる再就職のための職業訓練、就業支援なども手がけており、これら各種の事業からの収入は SCVO にとって重要な収入源となっている。現在 SCVO は約 1,300 の会員組織から会費収入があるが、これは SCVO の全収入の約 2% である。また同じく政府からの補助金も 5% 未満であり、会費および政府補助金への依存度は低い。

SCVO は民間組織であるため、本来の位置づけはイングランドにおける National Council for Voluntary Organisations (NCVO) と同様であるが、チャリティ委員会が存在しないという状況の下で、チャリティ委員会が持つアドバイスに関わる機能を事実上負担しており、内国歳入庁や SCO といった政府組織もまた SCVO の活動を前提にその業務を組み立てている。例えば上述の内国歳入庁ではチャリティ資格の認定を受ける際の手続きに関する相談は SCVO が受け付けると明記してある等、政府機関との協力・連携関係が準公式的に成り立っている。

#### 4 スコットランドのチャリティ規制の特徴と問題点

以上のように、スコットランドのチャリティ団体規制はイングランドのそれとは大きく異なり、異なる組織によって分権的に行われているという点で特徴的である。内国歳入庁によるチャリティ資格の認定、SCO による監督と調査、そして民間の SCVO によるアドバイス機能と、イングランドならばチャリティ委員会という 1 つの機関が行っている機能が分割されている。しかしながらスコットランドにおいてチャリティ法が制定されて 10 年余りが過ぎようとした現在、この三者の関係が大きく見直されようとしている。それがスコットランドチャリティ法改正の動きと、新たにチャリティを统一的に監督する機関の導入構想である。この構想の背景には、これまでの分権的な規制・監督システムの限界がある。特にチャリティ団体設立後のフォローアップ体制が十分に整備されていないことにより、規制が難しくなっている現状がある。

第 1 に、個々のチャリティに関する情報の把握とそのメンテナンスがある。現状では内国歳入庁が認定されたチャリティのインデックスを作成し公開するが、作成後のフォローアップ、例えばリストにあるチャリティが実在するのか、活動実績があるのかといった情報が現状では一切アップデートされていない。内国歳入庁の人員規模ではイングランドのチャリティ委員会のように、毎年の情報アップデートは現実的に不可能である。従ってスコットランドにおけるチャリティ団体は、積極的に情報開示を行っている一部の団体を除いてそれらの現状を把握することすら困難である。イングランド・ウェールズにおいてチャリティ委員会が、年次申告書の提出に加えて「ビジット・プログラム」なる個々のチャリティ団体に対する訪問調査を始め、チャリティ団体の現状把握に努めていることと対比すると実に対照的である。

第 2 に、ディスクロージャーに関わる問題点がある。スコットランドのチャリティ法ではチャリティ団体に年次報告書提出の義務が無い（そもそも提出先も無い）ことから、チャリティをとりまく利害関係者がチャリティ団体の情報にアクセスすることが容易ではなく、ディスクロージ

チャーにもとづいた外部からのチェック機能が働きにくくなっていることも、チャリティに関わる情報の把握を困難にしている一因となっている。スコットランドチャリティ法では、会計報告を含む年次報告書の開示は情報利用者の請求があればいつでも公表しなければならないが、その際には実費としてしかるべき金額を請求することができる等、情報開示が積極的に行われる土壌が育っていない現状がある。

第3に、監督機関の活動が極めて受動的であることである。上述のようにSCOはチャリティ団体における不正行為に関する情報を何らかの形で入手してはじめて調査を開始することから、どうしても後手に回りがちである。日常からチャリティ団体の情報を収集し能動的に活動するチャリティ委員会と異なり、問題化してから基礎情報をふくむ全てを入手し調査を開始するSCOの方法はともすれば遅きに失する場合もある。また多くのチャリティ団体にとってSCOの存在は非日常的であり、場合によっては一度も関わることがない組織である。このことからSCOの普段の活動がチャリティ団体における不正を事前に防止することや、その存在が広く社会的に認知し信頼されることによる副次的効果を期待することはできない現状がある。

第4にSCOの機能が主として調査に限定され、処分・命令を下す機能が無いことがある。イングランド・ウェールズにおいてはチャリティ委員会が理事の解任やチャリティに損害を与える危険性のあるメンバーの退去処分、財産の凍結や移管といった広範な命令を下す権限を有しているが、スコットランドにおいては法的な決定はすべて裁判所を通じてなされる。従って迅速な処分決定ができるチャリティ委員会と異なり、SCOの調査と請求に基づく裁判所の決定までの時間がどうしても必要となる。ただしこの点については、スコットランドにおいて、行政官の判断のみで重大な処分が決定されるイングランド・ウェールズのシステムよりも、全て裁判所の判断に委ねられるスコットランドの方が公平であるという考え方もあり、迅速性のみで判断される性質の問題ではない。

第5に、チャリティ団体支援体制の質の違いがある。チャリティ委員会が存在しないスコットランドではアドバイス等のチャリティ団体支援はSCVOが行っているが、SCVOはあくまでも民間組織であり、民間の視点に立ったアドバイスおよび支援活動が中心となる。それは極めて重要なことであるが、一方で行政側の立場に立った、均質で平等に提供されるアドバイスや支援も年々重要性を増している。社会的責任や法的コンプライアンスといった問題は民間の立場だけでなく規制側の意向も踏まえる必要がある。特に近年行政とボランティア組織の連携が緊密になってきており、行政に成り代わってサービスを提供するチャリティ団体も増加していることから、チャリティの問題＝民間の問題という図式は成り立たなくなっている。実際、イングランド・ウェールズにおいてはチャリティ委員会と民間アドボカシー組織のNCVOが併存し、それぞれ違った役割を果たしていることから見ても、支援体制の強化という面で、SCVOによるものに加えて行政側からの支援が必要とされることは明らかである。

以上のようなチャリティ団体規制の特徴と問題点は、スコットランドにおいてチャリティ法が成立し、チャリティの社会的認知度と役割が拡大してゆくとともに徐々に顕在化してきたものと

思われる。加えて最近のチャリティ団体の不祥事も一つの契機として、法改正および新監督機関設置へとつながったのである。法改正および新監督機関設立の概要は次節にて検討する。

## 第4節 チャリティ法改革検討委員会の設置と報告書の発表

一方、2000年3月にスコットランド内閣のJim Wallace 副首相 (The Deputy First Minister) により、スコットランドにおけるチャリティ法改革検討を目的として、法律家、会計専門家、地方行政当局者、チャリティやボランティア・セクターの代表達14名よりなる「スコットランドチャリティ法改革検討委員会 (Scottish Charity Law Review Commission)」が設置組織された。

その後当該委員会は、約1年余にわたり「スコットランド独自のチャリティ法ならびに監督行政のあり方」につき検討を重ねた結果、2001年5月に114項目からなる提言を含んだ最終報告書を完成し、その内容が公表された。なお、この報告書は委員長のMrs. Jean McFadden<sup>(1)</sup>の名前にちなんで、一般にはMcFadden Reportと呼ばれており、この内容に対して、同年9月末を目途に一般からのコメントが求められた。

本報告書の中心的な内容は、①スコットランドにおける「チャリティ」概念の近代化、および②チャリティに対する指導監督・支援機関の合理化の2点である。このうち、前者については、既に紹介したので、それ以外の主要な提言内容につき以下述べることにしたい。

### 1 チャリティに関する統一的な監督機関の創設

スコットランドにおいては、イングランドやウェールズにおけるチャリティ委員会のごとき、チャリティに関する統一的な登録・監督機能を持った機関が存在しない。現在、スコットランドでは、チャリティについて3つの成文法、ならびに関係諸規則の適用を受け、複数の機関が関与しているので、これら関係機関の権限をチャリティ向けに一本化された窓口に集約すべきである。それゆえに、CharityScotland という名称のチャリティに対する効率的な支援と監督を行う専門機関を創設するべきであると提言している。なお、CharityScotland の機能は、「公益性の判断、チャリティ登録簿の管理、チャリティによる社会一般に対する説明責任の履行、チャリティの監視、チャリティに対する支援サービスの提供、チャリティの組織変更の監督、公益の保護」など、イングランドの現行チャリティ委員会とほぼ同様な内容のものを考えている。また、CharityScotland については、

- ①独立の機関であること。
- ②広範な監督、ならびに準司法的な権限を有した機関であること。
- ③本機関の責任者は、広く各関係方面を代表する人物であって、その任命手続は、オープンかつ独立したものでなければならないこと。
- ④チャリティの登録申請については、内国歳入庁と密接に連携して、漏れのないサービスを提供すること。
- ⑤チャリティ登録簿を常に最新の状態に整備する責任を有すること。
- ⑥各チャリティに年次報告を提出させて、十分にモニターすること。

- ⑦チャリティに対して必要な情報提供、指導、助言を行うこと。
- ⑧検察機関の一部局である SCO から、調査権限の移管を受けるが、訴追権限は引き続き検察機関としての Crown Office に残すこと。
- ⑨チャリティに対する苦情の受付窓口としての役割を果たすこと。
- ⑩チャリティの運営に問題がある場合には、調査期間中においても、必要に応じて暫定的な措置を講じることができること。

などが挙げられている。

## 2 チャリティに対する助言・指導・支援体制の強化

現在チャリティ・セクターのダイナミックな活動を推進する活力源は、小規模な地域ボランティア・グループである。このような団体に対する助言・指導・支援体制が不可欠であり、そのためには現行のチャリティ管理体制の抜本的な改造が必要である。もちろん、チャリティにおける不正行為の防止のために、説明責任や介入も必要ではあるが、大多数の理事は最善の努力を尽くしているので、これを援助することが先決問題であると提言している。要は、「公共の利益の擁護」と、「チャリティに対する効果的な支援ならびに監督のシステム」という両面の役割を持つべきであるとされている。

## 3 その他の提言内容

その他の提言としては、イングランドの場合と同様に、

- ①チャリティの対象となる法人類型として「公益法人」の新設。
- ②Scottish Charity の認定に関わる不服申立て機関（a Scottish Charity Review Tribunal）の創設（ただし、常設とはせず、必要に応じ臨時に開催）。

またこれらの他に、公共の利益擁護の見地から、

- ③Scottish Charity のガバナンスの強化。
- ④理事の受託者責任の自覚と責務の遂行、ならびにその業務に対する指導と助言。
- ⑤理事の適格性・信頼度に関する情報公開（不適格者リストの公表を含む）などの Scottish Charity の運営上の問題に加えて、
- ⑥善意の寄付者の信頼を裏切らないための、一連の寄付勧誘や募金運動に関する規制措置。

などの多くの細々とした提言がなされている。

なお、これら 114 項目からなる提言が、UK 内閣府戦略ユニットによる検討より 1 年半先んじて公表されていること、ならびにその内容が色々な影響を後者に与えていることは、十分注目に



値しよう。

---

<第4節 注>

- (1) Mrs. Jean McFadden は、30年間にわたりグラスゴー市参事会議員を務め、最近までスコットランド地方自治体協議会（The Convention of Scottish Local Authorities ; COSLA）の会長を務め、現在は Strathclyde 大学の法科大学院の Senior Lecturer として行政法の講座を担当している。今般のミッションによるスコットランド現地調査時に、同女史と面談の機会を得て、委員会による検討経緯などを直接うかがうことができた。

## 第5節 McFadden 報告書に対する反応、その後の改革の動き

SCVO はじめボランティア・セクターは、従来から現行制度につき、①時代遅れのチャリティの定義、②チャリティ監督・規制機関の欠如、③募金活動の効果的な規制の必要、④有効なチャリティ監視体制の不備、⑤収益事業や提言広報活動実施上の障害除去、⑥会計原則の近代化などの問題点を指摘してきたことから、McFadden 報告書による提言内容に対しては、おおむね好意的な受け取り方をしており、その早期実現を求めた。

しかしながら、改革検討委員会による上記提言に対するスコットランド行政府の反応は、必ずしも捗々しいものではなかった。提言内容の公表後1年近く経過しているにもかかわらず、監督機関設置の方針が伝えられた以外は、多くの問題が全く手付かずの状態ですらイングランドの様態に終始していたことから、(スコットランドの改革提言の尻馬に乗った、後発の英国政府に改革運動で追い付かれているとして、) 2003年春「スコットランド独自の法制に基づく、迅速かつ効果的なチャリティ法改革の早期実現」のために、ボランティア・セクターを総動員したスコットランド議会に対する陳情運動が行われた。

この間行政府の立場としては、チャリティの現代的な定義は非常に難しく、また租税法上の取り扱いは全英ベースでの統一性、整合性が不可欠のことから、イングランドでの導入後に、その結果をスコットランドに移入する方が得策との判断であったと思われる。

McFadden 報告書に対する行政府の反応としては、“Charity Regulation in Scotland・The Scottish Executive’s response to the report of the Scottish Charity Law Reform Commission (McFadden)”が2002年12月に発表された。一方、ボランティア・セクター側の見解としては、SCVOによる“*What happened to Scottish Charity Law Reform?*” (Policy Paper Series 2003 No.2 February) にまとめられている。なお、McFadden 委員会による提言、それに対する行政府見解の詳細な対比・分析については、2003年5月にスコットランド議会調査部が議員向けに作成した“*Charity Law Reform by Jude Payne & Sarah Dewar*” (SPICe Briefing) が最も詳細かつ分かり易い資料である。

ところが、2003年春に Breast Cancer Research (Scotland) 事件<sup>(1)</sup>が表面化し、スコットランドにおけるチャリティの監督規制体制の不備が大きな社会問題化したことから、5月28日のスコットランド議会において行政府における改革問題担当の Margaret Curran コミュニティー相は、新しいチャリティ法の制定を待たずに、早急にスコットランドにおいてもチャリティを一元的に管理監督する行政機関 OSCR (The Office of the Scottish Charity Regulator) の設置をはかるとのスコットランド行政府の方針を明言するに至った。

スコットランドでは、このようにボランティア・セクターをはじめ多くの人々が、制度改革の烽火を自分達が先に上げて問題提起したことにより、全英規模の検討が始まったという自負があり、これにイングランドへの根強い対抗意識が絡んで、改革の早期断行に関する行政府への強い社会的な批判や圧力となっている経緯がある。その後の動きとしては、2003年夏以来行政府内の特別

チームが検討を進めており、去る 9 月 24 日のスコットランド議会において本問題担当の Margaret Curran コミュニティー相が、今後の具体的な方針について答弁を行った。従って、現在の状況は、以下の通りである。

第 1 に、スコットランド行政府の担当部門において、2003 年末をめどにスコットランド独自のチャリティ法案 (Charities Bill) のドラフトを鋭意作成中であり、その後各方面の意見を徴した上で、2004 年春の議会に上程、可決を図るべく準備中である。実務的な問題としては、新チャリティ制度における小規模チャリティの取り扱いと、現行の認定済 Scottish Charity の移行が、議会筋の関心を集めている。

第 2 に、チャリティ問題に関する「総合的な機能を持つ専門機関創設」の第 1 歩として、取敢えず現行法の枠組みの中で暫定的な行政府管下の行政機関 (An Executive Agency) として「チャリティ監督局 (The Office of the Scottish Charity Regulator ; OSCR)」をスコットランド東部の都市 Dundee に設立したことが 12 月 16 日に発表された。これにより SCO の監督業務の一部が移管される。なお、この暫定機関の責任者としては、現スコットランド博物館協議会理事長の Jane Ryder 女史が就任した。

また、この OSCR については、さらに 2004 年春スコットランドチャリティ法の成立を待って、チャリティ登録制度の導入をはじめとする法律の内容に応じた機能や権限の拡大を図るとともに、行政府の直属機関から独立した行政法人 (An Independent Statutory Organisation、一種の Non-Departmental Public Body) である新 OSCR への移行を図るものとされている。しかしながら、新 OSCR は、McFadden 委員会の提言に見られるイングランドのチャリティ委員会と同様な「総合的、かつ強力な」権限を持つものになるか否かは、現段階では明確になっておらず、今後の検討に委ねられている。

最後に、「チャリティの定義、公益性の判断」については、スコットランドの独自性とイングランドによる改革のペースとの対抗意識から極力先んじて法律上の規定化を図りたい一方で、UK 全域における租税法上の取り扱いにおける整合性の問題があり、法案作成の段階でロンドンの内務省とも色々と連絡をとりながら、最終的な落とし所として「結果として、ほぼ同様な内容 (できうれば、スコットランドの原案を後続のイングランドが真似したという形の説明)」で決着をつけるべく苦勞している。

---

## <第 5 節 注>

(1) Breast Cancer Research (Scotland) 事件とは、このチャリティによる 1,320 万ポンドの募金額のうち、150 万ポンド (約 11%) しか本来の乳がん研究のために支弁していないということで、スコットランド高等裁判所 (The Court of Session) による「同団体の銀行預金凍結、チャリティとしての資格剥奪、理事の職務停止、ならびに関係募金業者の関与禁止」の裁判所命令が出された事件である。そもそもは、関係募金業者に 60% を募金手数料として支払っていたことが原因といわれている。

## 第6節 まとめ

以上のように、スコットランドにおける制度改革もそれなりに着々と進行しているが、チャリティ専門の機関を創設するに際して、現行法の枠組みの中でとりあえず暫定的な機構を設立した上で、新法の成立を待つて本格的な制度への移行を図るという極めて現実的な対応をとる点が注目される。もっともその背景として、①制度改革の先陣争いにおけるイングランドとの強烈的な対抗意識、②最近発生した **Breast Cancer Research (Scotland)** 事件の結果としての一般社会によるチャリティ不信への早急な対応の必要、③同事件に関連してチャリティ監督行政に対する議会による強い批判の回避などが、大きな要因になっていることは想像に難くはない。イングランドとは異なる事情で始められたスコットランドにおけるチャリティ法制度改革が今後どのような形で結実するか、しばらく目を離せそうにない。

---

### <第3章 参考文献>

- Barker, C.R, P.J. Ford, S.R. Moody, R.C. Elliot (1996) *Charity Law in Scotland*, W. Green/Sweet & Maxwell, Edinburgh.
- The Scottish Executive Central Research Unit, (2000) *Scottish Charity Legislation: An Evaluation*.
- Scottish Charity Law Review Commission (2001), *Charity Scotland: The Report of the Scottish Charity Law Review Commission* (McFadden 報告書) . Scottish Executive, Edinburgh.
- Payne, J, S. Dewar (2003), *Charity Law Reform*, (SPICE Briefing), Scottish Parliament, Edinburgh.
- Office of the Scottish Charity Regulator (2003), *Executive Agency Framework Document*, Office of The Scottish Charity Regulator (OSCR), Dundee.

## おわりに～今回の訪英調査を振り返って

(財)公益法人協会客員研究員 宮川守久

今回の訪英調査を振り返ると、チャリティの定義や公益性概念の見直し、チャリティに関する登録、助言支援、監督規制など全ての機能を一元的に管轄する独立した総合専門機関としてのチャリティ委員会制度、チャリティにおけるガバナビリティの強化、情報公開や透明性の強化による寄付者のみならず社会一般に対する説明責任の徹底など、今後我が国における公益法人制度の抜本的改革を進める中で参考として学ぶべき点が多かった。

今回特に強烈なインパクトを受けたのは、①提言を取りまとめた内閣府戦略ユニット、非営利セクターに対する財政的支援の推進と寄付税制の活用を積極的にキャンペーンする財務省はじめ、内務省、チャリティ委員会などの政府関係訪問先担当者の民間セクターに対する期待と協力の姿勢、②全国ボランタリー組織協議会（NCVO）などの主要なチャリティ関係団体における、“民主導の改革”にかける意気込みと熱意、高い参画意識と自負、③チャリティ側の強い自覚と自律性に関する意識の高さが挙げられる。以下これらの点について簡単にふれてみたい。

### 1 官民挙げてのコンセンサスの形成

まず、今回の制度改革の前提として、「非営利セクターの健全な発展が、民主主義社会の繁栄のために必要不可欠である。チャリティの健全な育成強化こそが、社会全般（寄付者、納税者、その他の利害関係者を含めて）の非営利セクターに対する信頼を高め、民間の寄付や助成金・政府資金のセクターへの流入を促し、その結果、英国における公共の福祉と社会の発展がもたらされる」という点について、「官民こぞってのコンセンサス」が形成されていることは注目に値するだろう。

### 2 民主導による改革

また、現在の改革論議は、かねてから民間セクター側が主張してきたことが、今回政府により取り上げられたもので、あくまで民によりスタートした「民主導の改革」であり、そこには民間セクター側の強い参画意識と制度改革の推進に関する強烈な自負を感じることができた。

### 3 常に民意を問う、開かれた改革

また政府も、民主導の改革であるということもあり、民間からの意見のくみ上げに力を入れたことも力説しなければなるまい。民間の専門家も参加した現場調査やヒアリングを積み重ねて作成された提言に対して、広く一般からの意見が公募された。これに対し各方面から 1,084 件の意

見が寄せられ、その一つ一つを法律や会計の専門家が分析判断し、さらに 50 回以上のヒアリングを経て、政府としての検討結果の詳細と最終方針が公表されている。

#### 4 素早い対応、着実なペースの進行

英国における制度改革の歩みは、ステージ毎に素早い対応を行った結果、

2001.7. 内閣府戦略ユニット検討開始

2002.9. 同ユニットによる提言公表

2002.12.パブリックコメント締切

2003.7. 政府の検討結果・方針の公表

2003.12.チャリティ法のドラフト策定作業開始

と、2005 年の新制度発足の目標に向けて着実なペースにより進行している。

一方、日本では、2003 年 3 月末をめどに策定されるはずの「抜本的改革の基本大綱」が結局見送られて、6 月に政府の「基本方針」が発表されたものの、全く玉虫色であり主要な問題は先送りの内容になってしまっている。

#### 5 チャリティ側の強い自覚と自律性

今回の制度改革が、「チャリティによる最大限の能力発揮のための法律・指導監督両面の枠組み作り」という官民こぞってのコンセンサスの下で進められている一方で、この改革の当事者であるチャリティ側にも、ガバナンスの強化や（情報開示、透明性を含めた）説明責任を徹底することにより、社会全般の持続性のある厚い信頼を獲得することなしには、自分達の繁栄はありえないという強い自覚と自律性が見られる点に注目すべきである。例えば、今回チャリティによる募金活動の規制強化に関して、6 項目の提言がなされている。通常であれば、このような規制強化には当然現場の反撥が予想される場所であるが、むしろ一般からの批判の多い街頭募金や戸別訪問、出来高制の募金業者などの規制方法が不十分であり、各地方自治体・関係諸機関による統一的な規則の制定を求めたのは民間セクター側であるとのチャリティ関係者の説明であった。こういったチャリティ側の動きから、悪質または迷惑な募金行為を自ら排除しようとするチャリティ側による自律性の意識の高さがうかがわれる。

#### 6 その他

また今回の訪英では、チャリティ委員会フリース前委員長や、スコットランドチャリティ制度改革諮問委員会マクファーデン委員長の信念に満ちた経験談など、制度改革を支える人々に触れ、「市民社会の心」の一端を感じることできたことも意義深かった。

一方、我が国について振り返ると、従来公益法人の創意に満ちた自由な行動と発展を阻害してきた主務官庁による縦割り行政と裁量による指導監督の弊害の大きさを改めて感じた。しかしながら同時に、果たして公益法人側もこのような自覚と誇りと自信を持ち、真のガバナンスを発揮し、また社会に対する説明責任を尽くして来ただろうかという忸怩たる思いも湧きあがってきた。こんなところに、市民社会における成熟度、歴史の差が、現れてくるのだろうか。今後日本における公益法人改革が、日本の市民社会の成熟をもたらすことを願ってやまない。

# 英国チャリティ調査ミッション 資料編

## 資料編 目次

1	英国チャリティ調査ミッション 参加者名簿 .....	1
2	英国チャリティ調査ミッション 日程 .....	2
3	英国チャリティ調査ミッション 質問一覧（訪問先別） .....	4
4	英国チャリティ調査ミッション 訪問記録 .....	19
	（1） Association of Charitable Foundations（ACF） .....	19
	（2） Charities Aid Foundation（CAF） .....	26
	（3） Mr. Richard Fries 講演 .....	33
	（4） Active Community Unit（ACU） .....	42
	（5） Strategy Unit（内閣府戦略ユニット） .....	50
	（6） Charity Commission（チャリティ委員会） .....	63
	（7） National Council for Voluntary Organisations（NCVO） .....	74
	（8） HM TREASURY（財務省） .....	83
	（9） Inland Revenue（内国歳入庁） .....	89
	（10） Scottish Charities Office（SCO） .....	104
	（11） Scottish Council for Voluntary Organisations（SCVO） .....	117
5	チャリティ委員会・内国歳入庁間の合意覚書（ドラフト） .....	126
6	チャリティ関係文献・ウェブページリスト .....	137



## 1 英国チャリティ調査ミッション 参加者名簿

(計 12 名・敬称略)

※役職名は調査実施時のもの

太田 達男 (団長)	(財)公益法人協会理事長
雨宮 孝子*	松蔭女子大学経営文化学部教授
網倉章一郎	城西国際大学経営情報学部教授
石井 裕奈***	みずほ証券(株) 市場営業第 5 部課長
石川 睦夫	(財)住友財団専務理事・法制対策委員長
加藤 雅代	(社)日本芸能実演家団体協議会総務経理部
金沢 俊弘	(財)キリン福祉財団常務理事・税制対策委員長
蟹江 宣雄	(財)トヨタ財団常務理事
東ヶ崎邦夫	(社)日本アイソトープ協会総務部長

(公益法人協会)

宮川 守久*	(財)公益法人協会 客員研究員
城多 努**	(財)公益法人協会 客員研究員
松野 郁絵	(財)公益法人協会 調査部

\* 雨宮・宮川：9/4 エジンバラ出発、9/5 成田着。

\*\* 城多：9/5 エジンバラ出発、9/6 成田着。

\*\*\* 石井：9/2 ロンドンで解散。

## 2 英国チャリティ調査ミッション 日程

8月24日(日)	13:05 17:15	成田発 (BA008) ロンドン着  <span style="float: right;">&lt;ロンドン泊&gt;</span>
8月25日(月)	終日	自由行動  <span style="float: right;">&lt;ロンドン泊&gt;</span>
8月26日(火)	10:00~12:00  14:30~16:00  17:00~18:00 18:00~	Association of Charitable Foundations (ACF) 調査 2 Plough Yard, Shoreditch High Street, London, EC2A 3LP  Charities Aid Foundation (CAF) 調査 114/118 Southampton Row, Holborn, London, WC1B 5AA  Richard Fries 氏による講演 (公益法人協会主催) 英国笹川財団合同レセプション <span style="float: right;">&lt;ロンドン泊&gt;</span>
8月27日(水)	10:00~12:00  14:00~15:30	内務省 Active Community Unit (ACU) 調査 19 Allington Street, Allington Towers, London, SW1E 5EB  Strategy Unit (内閣府戦略ユニット) 調査 4th Floor, Admiralty Arch, The Mall, London, SW1A 2WH <span style="float: right;">&lt;ロンドン泊&gt;</span>
8月28日(木)	11:00~12:30  15:00~17:00 19:00~21:00	Charity Commission (チャリティ委員会) 調査 Charity Commission London Office Harmsworth House, 13-15 Bouverie Street, London, EC4Y 8DP  みずほインターナショナル訪問・シティ見学 (みずほ証券主催) レセプション <span style="float: right;">&lt;ロンドン泊&gt;</span>
8月29日(金)	10:00~11:30  14:00~16:00	National Council for Voluntary Organisations (NCVO) 調査 8 All Saint Street, London, N1 9RL  HM Treasury (財務省) 調査  Room 07/1 HM Treasury (Voluntary and Community Sector Team) 1 Horse Guards Road, London, SW1A 2HQ <span style="float: right;">&lt;ロンドン泊&gt;</span>

8月30日(土)	午前 16:25 17:45	自由行動 ロンドン発 (BD060) エジンバラ着  ＜エジンバラ泊＞
8月31日(日)	終日	自由行動  ＜エジンバラ泊＞
9月1日(月)	9:30～12:00  13:30～15:30  16:00～18:00	Inland Revenue Edinburgh Office (内国歳入庁エジンバラ) 調査 Meldrum House, 15 Drumsheugh Gardens, Edinburgh, EH3 7UL Scottish Charities Office (SCO) 調査 25 Chambers Street, Edinburgh, EH1 1LA Scottish Council for Voluntary Organisations (SCVO) 調査 Mansfield Traquair Centre, 15 Mansfield Place, Edinburgh, EH3 6BB ＜エジンバラ泊＞
9月2日(火)	11:15 12:35 14:00～ 15:45	エジンバラ発 (BA1443) ロンドン着 McFadden 氏面会 ロンドン発 (BA007)  ＜機中泊＞
9月3日(水)	11:25  10:00～12:00 15:00～16:00	成田着  ＜着後、解散＞ スコットランド議会調査 スコットランド政府調査  ＜エジンバラ泊＞
9月4日(木)	11:15 12:35 15:45	エジンバラ発 (BA1443) ロンドン着 ロンドン発 (BA007)  ＜機中泊＞
9月5日(金)	11:25	成田着  ＜着後、解散＞

### 3 英国チャリティ調査ミッション 質問一覧（訪問先別）

#### <ACF>

- 1.Foundation の中で、自身の活動プログラムを持って事業を行う事業型財団と、助成だけを専門的に行っている助成型財団との割合は、どのようになっているか。
- 2.助成活動を行っている Foundation と公益信託の比率はどうか。
- 3.助成活動において、一般にどのような分野に助成金が支払われているのか。
- 4.Foundation の組織評価や事業評価は、どのように行われているのか。
- 5.Foundation のガバナンスに関するモデル案はあるのか。
- 6.今回の制度改革に関する提言の中で、助成財団にとって最も重要な項目は何か。
- 7.事業型財団では問題にならず、助成型財団に固有な問題点はあるか。あればどのような点か。
- 8.英国における近年の財団の財務体質とその問題点について。
- 9.英国における財団の研究助成のあり方とその傾向について。
- 10.貴団体はどのような意見書を提出したか、その概要をおうかがいしたい。
11. Community interest company の創設が提言されている。Company limited by guarantee では運営にどのような支障があるのか。
- 12.公益を目的とする法人を創設するとのことであるが、信託型だけではどのような不便があるのか、信託型との主要相違点は何か。
- 13.社団型／財団型の 2 つを設けようとしているが、あえて社団型以外に財団型を設ける趣旨は何か。
- 14.100 万ポンド以上の収入のあるチャリティはインターネット公開を義務づけることと理解してよいか。
- 15.情報公開を徹底することに対してチャリティから抵抗する声は出ていないか。
- 16.非営利組織では政府との関係はどのようにあるべきと考えているか。政府からの補助金が政府と非営利組織の癒着関係を助長するという警戒感のようなものはあるか。

#### <CAF>

- 1.チャリティ団体への寄付を取り扱う際に、寄付金を求める団体に対していかなる調査を行っているのか。またこれに関連して、寄付金を交付する際に、チャリティ団体のアカウントビリティの体制ならびに質を問題にすることはあるのか。
- 2.財務体質の向上のためのアドバイスとして、具体的にどのような内容の活動を行っているのか。また近年見られるチャリティ団体の財務的問題としていかなるものがあるか。

- 3.チャリティ団体の行う投資において、いかなる特徴がみられるか。投資対象にチャリティ特有の傾向が見られるか。
- 4.政府の改革案に関する、CAF の意見。
- 5.英国企業の助成金拠出における全体的傾向。
- 6.5 の一方で、諸々の弊害（チャリティ側の乱脈経営、税金のがれ、街頭募金の弊害等）を規制しようという意図も同時にあったのか。
- 7.貴団体はどのような意見書を提出したか、その概要をおうかがいしたい。
- 8.Community interest company の創設が提言されている。Company limited by guarantee では運営にどのような支障があるのか。
- 9.公益を目的とする法人を創設するとのことであるが、信託型だけではどのような不便があるのか。信託型との主要相違点は何か。
- 10.社団型／財団型の 2 つを設けようとしているが、あえて社団型以外に財団型を設ける趣旨は何か。
- 11.100 万ポンド以上の収入のあるチャリティはインターネット公開を義務づけることと理解してよいか。
- 12.情報公開を徹底することに対してチャリティから抵抗する声は出ていないか。
- 13.米国では寄付者のために公益組織を評価し発表する NPO がいくつかある。英国ではどうか。
- 14.非営利組織では政府との関係はどのようにあるべきと考えているか。政府からの補助金が政府と非営利組織の癒着関係を助長するという警戒感のようなものはあるか。

#### <内務省（Home Office ACU）>

- 1.リーガルフレーム、ワークチームの役割。
  - 2.内務省のチャリティおよび広くボランティア・セクターに関する長期的戦略について、
    - ① ボランティア・セクターの役割と今後。
    - ② ボランティア・セクターと政府の連携（コントラクトからコンパクトへの変化等）。
    - ③ ボランティア・セクターと市民との関わり。
    - ④ ボランティア・セクターと産業界との関わり。
- 現在の法改正の動きに関連して、
3. “Private Action, Public Benefit” に関する全体的評価。どのような変化が見込まれるのか。
  - 4.同報告書において、内務省メンバーが中心的な役割を果たしたのはどの部分か。
  - 5.同報告書において、内務省の意見はどこまで反映されたか。

- 6.同報告書に対して、内務省は何か特別なレスポンスを発表したか。
- 7.チャリティ委員会の改組の問題は、内務省の改組の問題にもつながってくると思うが、現在、内務省としてチャリティ委員会の機能に不満はあるのか。また、どのような方向に改組するのが望ましいのか。
- 8.チャリティの定義に関して、同報告書に盛り込まれた内容はチャリティに対する要件を厳格化するものなのか。
- 9.改革案の法人類型について、今後どのような体系を目指すのか。また、それに関連して以下の法人類型の位置づけはどのようなものになるのか。
  - ① Social Enterprise
  - ② Community Interest Company
  - ③ New regal form for charities
- 10.スコットランドのチャリティ改革との関連について、
  - ① スコットランドにおいて先行して発表された **McFadden** 報告書や自治政府の報告書は、“Private Action, Public Benefit” の作成に影響を及ぼしたのか。
  - ② スコットランドの改革が先行していることについて、イングランドはあくまでも別の道を探すのか、それともこの際に統一的な法改正を働きかけるのか。
  - ③ 同国内に2つのチャリティ制度が存在することに関するメリットとデメリット。

#### <内閣府戦略ユニット>

- 1.今回の提言で、最優先課題（最も重要視している項目）は何か。
- 2.今回の提言で、委員の間で最も意見の別れた項目は何か。
- 3.今回の提言で、最も改革に抵抗が予想され、実現が困難と思われる項目は何か。
- 4.公益性の概念について、従来の4分類から10分類に拡大されたが、どのような基準でこの10項目を選定したのか。
- 5.特殊なオカルト集団などを「宗教の振興」の一般的なジャンルから除外する方法につきどう考えるのか。
- 6.特定の宗教的な教義や、民族的な背景に基づく教育を行う学校を「教育の振興」の一般的なジャンルから除外する方法につき、どう考えるのか。
- 7.公益性の判断基準につき、Charitableな活動目的と受益者の社会的な広がりとの2つの要件に限定し、利他主義を除外したのはなぜか。
- 8.Public Benefitの要件は、「受益対象者があらかじめ特定されず、閉鎖的でなければ」、例え現実の受益者が極めて少数であっても、公益性は認められるのか。
- 9.昨年改革案の中で、チャリティ会計についてチャリティ間の比較性の向上をうたっており、管理会計的手法の改善などを盛り込んでいるが、次回のSORP改訂時に管理

会計的な手法に関する基準を設定することを求めているのか、それともあくまで個々のチャリティ団体の自主性に任せるのか。

10. 「公益組織の業績評価」の研究について、政府およびチャリティ委員会の除外を提言しているが、この意図は何か。また業績評価において、英国の地方自治体で行われているような「ランク付け」的なアウトプットを求めるのか。それともあくまで個別ベースの業績をある程度統一された基準によって表示することを目的とするのか。
11. 監査免除の上限引き上げの意図は何か。チャリティ団体の監査への負担を考慮したもののか。
12. 今後、チャリティ団体における会計の役割をどのような方向で発展させるビジョンを持っているのか。透明性の拡大、ガバナンスの強化などの観点が含まれているのか。
13. そもそもその狙いは 1601 年以來の古い制度を現代的なものに改め、併せて 21 世紀におけるボランティア・セクターの活動を支援促進しようという趣旨であると理解しているがどうか。
14. チャリティ委員会の運営が閉鎖的で、国民からの相談にも親切に対応していないという批判があったと聞いているが、チャリティ委員会の改組も副次的な狙いと理解してよいか。
15. 一方で諸々の弊害（チャリティ側の乱脈経営、税金のがれ、街頭募金の弊害等）を規制しようという意図も同時にあったのか。
16. 作業に実際着手したのはいつ頃からか。
17. プロジェクトチームとアドバイザーグループは、それぞれ何回ぐらい会合を開いたのか。
18. プロジェクトチームとアドバイザーグループは、それぞれ民間人がかなり多いが、民間の協力なくしてよい制度は作れないという考え方に基づくものと理解してよいか。
19. プロジェクトチームとアドバイザーグループの事務局は内務省の役人だけで構成したのか。民間からの出向はあったのか。
20. プロジェクトチームに議長（座長）はいたのか。それは官側の人か。
21. 委員の中で意見が最も分かれた issue はどういう点か。
22. 官側と民間側で意見が分かれることは多かったか。その場合、どちらの意見が最終報告書に多く反映されているか。
23. ワークショップやセミナーは何回ぐらい、どこで開催したのか。
24. ワークショップやセミナーには延べ何人ぐらい、どういう人が出席したか。
25. パブリックコメントで意見は多く寄せられたか。
26. 昨年 9 月に発表された報告書は昨年 12 月末を期限として広く一般に意見を求めたが、全般的に賛成と反対とどちらが多かったか。
27. 仄聞するところによれば、この夏にパブリックコメントの結果を公表するとのことで

あるが、なぜそんなに時間がかかるのか。

28.報告書のサマリーにパブリックコメント後、政府の次のステップを発表するとしているが、もう発表したのか。発表しているならば、どのような内容か。

29.Recommendation の内容に変更を生ずる可能性はあるのか。

30.再度プロジェクトチームやアドバイザリーグループのような委員会を設けるのか。

31.2005 年までという最終ゴールは変更ないのか。もっと早くという民間の意見もあるようだが。

32.民間公益組織の反響はどうか、反対の部分はあるか。

33.公益の定義を 10 のカテゴリーに分類したが、その議論の過程で次のような議論はなかったか。

① そもそも公益を法律的に定義することは不可能である。

② チャリティ団体の目的を例えばオーストラリアで検討されているように利他主義のごとく理念的に定義する方法について。

③ 1～9 以外にカテゴリーとして有力候補に上ったもの。

34.営利事業 (trading) の全面解禁を認めるが、収入割合など何か制限を設ける考えはあるか。

35.Community interest company の創設が提言されている。Company limited by guarantee では運営にどのような支障があるのか。

36.公益を目的とする法人を創設するとのことであるが、信託型だけではどのような不便があるのか。信託型との主要相違点は何か。

37.社団型／財団型の 2 つを設けようとしているが、あえて社団型以外に財団型を設ける趣旨は何か。

38.100 万ポンド以上の収入のあるチャリティはインターネット公開を義務づけることと理解してよいか。

39.情報公開を徹底することに対してチャリティから抵抗する声は出ていないか。

40.統一的認可制度を作るということだが、規制の主要ポイントは何か。

41.非営利セクターは、組織としての効率性 (performance improvement) を向上させるための提案を 2003 年 3 月までに提出するとしているが、

① そもそもチャリティにおける「組織としての効率性 (organizational performance)」とはどのようなことを指しているのか。

② プロポーザルは提出したか。その内容は。

③ 同一業種間のベンチマークを作るとのことであるが、何業種位に分類するのか。

42.チャリティ委員会についていくつかの勧告がなされている。これについて、

① 運営が閉鎖的で、国民に必ずしも親切でないという一般的批判があったのか。

② チャリティ委員会は新制度において「チャリティ管理庁 (charity regulating



authority) という法律上の組織とするとのことだが、このことについて説明してほしい。

③ チャリティ管理のための上部 (umbrella) 組織を作るとのことだがその狙いは。

④ チャリティに関する不服裁判所 (tribunal court) の親切も提言しているがこれについてもその狙いを説明してほしい。

⑤ 当のチャリティ委員会はこのような改正をどのように受け止めているのか。

43.年間収入 1 万ポンド以下は登録不要となるが、これについて、

① チャリティ委員会の事務量削減が狙いか。

② 税制上は登録チャリティと同様と考えて良いか。

③ (税制上同様とすると) 法令違反などに関する事後チェックはどのようにするのか。

④ 少額チャリティからは「お墨付き効果」がなくなるとの批判もあるようだがどうか。

44.登録除外チャリティ (excepted charity) や登録免除組織 (exempt organization) について。これらについて登録が要請されたり、チャリティ法制を適用するよう提言しているがその背景について説明してほしい。

### <チャリティ委員会>

1.従来は、Pimsel case におけるマクノートン卿の 4 分類のうち、はじめの 3 項目については、public benefit の存在が推定 (presume) されていたが、今回の提言では新しい 10 のカテゴリー全部についてパブリック・ベネフィット・テストで証明 (demonstrate) しなければならないとされている。このように厳格化された原因は何か。また、どのような方法で証明 (demonstrate) するのか。

2.会計に関して、チャリティ法人に対する取り扱いは非法人チャリティに関するそれと異なっている。たとえば監査人の報告義務などの面で、チャリティ法人の監査人場合は「警笛機能」が課されない。昨年の政府改革案ではこのあたりに関する提案がなされていたが、実際に運用上不都合が発生したケースはあるのか。

3.監査人に「警笛機能」を課することは、会計専門家の役割を単なる「財務諸表の質の保証」からチャリティ委員会の「ガバナンスへの組み込み」へと変化させることになると思われる。チャリティ委員会はこういった機能の充実による、チャリティ団体に対するガバナンスの強化を進めているのか。

4.改革案において会計監査の対象を現行の総収入 25 万ポンドから 100 万ポンドに引き上げる案が出ている。チャリティ委員会としては総収入 100 万ポンド以下のチャリティ団体は独立検査のみで十分と考えるか否か。また検査人の資格要件について変更は

ありえるかどうか。

5. 監査対象となっているチャリティの中で比較的小規模なチャリティについて、監査についての負担（たとえば監査への対応時間、監査報酬）は報告されているかどうか。また実際に独立検査によって監査コストの負担が小さくなっているのか。
6. 政府の改革案において、チャリティ団体の情報開示における公知性の欠如が指摘されているが、この改革のためにチャリティ委員会が考える方策とは何か。情報を集めた出版物やインターネットでの公開を企図しているのか。
7. チャリティ団体の会計情報開示の目的は何か。チャリティ法やチャリティ委員会発行の文書を見ると、広く利害関係者一般への情報開示、法への準拠に加えてチャリティ委員会によるガバナンスやモニタリングを重視しているように思われるが、実際のところどうか。
8. 登録チャリティ団体は免税の特権を受けていることへのコンプライアンスとして、より厳格なアカウントビリティを求める声があると思うが、チャリティ委員会として、チャリティ団体の会計情報開示は一般企業と比べて厳格にすべきだという意識があるか。
9. そもそもその狙いは 1601 年以來の古い制度を現代的なものに改め、併せて 21 世紀におけるボランティア・セクターの活動を支援促進しようという趣旨であると理解しているかどうか。
10. チャリティ委員会の運営が閉鎖的で、国民からの相談にも親切に対応していないという批判がありこれを改組しようという狙いもあったように聞くが、それについてどう思うか。
11. 一方で諸々の弊害（チャリティ側の乱脈経営、税金のがれ、街頭募金の弊害等）を規制しようという意図も同時にあったのか。
12. プロジェクトチームとアドバイザーグループは、それぞれ民間人がかなり多いが、民間の協力なくしてよい制度は作れないという考え方に基づくものと理解してよいか。
13. 委員の中で意見が最も分かれた issue はどういう点か。
14. Recommendation の内容に変更を生ずる可能性はあるのか。
15. 民間公益組織の反響はどうか。反対の部分はあるか。
16. 公益の定義を 10 のカテゴリーに分類したが、その議論の過程で次のような議論はなかったか。
  - ① そもそも公益を法律的に定義することは不可能である。
  - ② チャリティ団体の目的を例えばオーストラリアで検討されているように利他主義のごとく理念的に定義する方法について。
  - ③ 1～9 以外にカテゴリーとして有力候補に上ったもの。
17. Community interest company の創設が提言されている。Company limited by

guarantee では運営にどのような支障があるのか。

18.公益を目的とする法人を創設するとのことであるが、信託型だけではどのような不便があるのか。信託型との主要相違点は何か。

19.統一的認可制度を作るとのことだが、規制の主要ポイントは何か。

20.非営利セクターは、組織としての効率性 (performance improvement) を向上させるための提案を 2003 年 3 月までに提出するとしているが、

① そもそもチャリティにおける「組織としての効率性 (organizational performance)」とはどのようなことを指しているのか。

② プロポーザルは提出したか。その内容は。

③ 同一業種間のベンチマークを作るとのことであるが、何業種位に分類するのか。

21.チャリティ委員会についていくつかの勧告がなされている。これについて、

① 運営が閉鎖的で、国民に必ずしも親切でないという一般的批判があったのか。

② チャリティ委員会は新制度において「チャリティ管理庁 (charity regulating authority) という法律上の組織とするとのことだが、このことについて説明してほしい。

③ チャリティ管理のための上部 (umbrella) 組織を作るとのことだがその狙いは。

④ チャリティに関する不服裁判所 (tribunal court) の親切も提言しているがこれについてもその狙いを説明してほしい。

⑤ 当のチャリティ委員会はこのような改正をどのように受け止めているのか。

22.年間収入 1 万ポンド以下は登録不要となるがこれについて、

① チャリティ委員会の事務量削減が狙いか。

② 税制上は登録チャリティと同様と考えて良いか。

③ (税制上同様とすると) 法令違反などに関する事後チェックはどのようにするのか。

④ 少額チャリティからは「お墨付き効果」がなくなるとの批判もあるようだがどうか。

23.登録除外チャリティ (excepted charity) や登録免除組織 (exempt organization) について。これらについて登録が要請されたり、チャリティ法制を適用するよう提言しているがその背景について説明してほしい。

24.登録されると自動的に、①所得について非課税、②寄付優遇税制の 2 つが適用されると考えて良いか。

25.登録する前にチャリティ委員会は内国歳入庁と必ず協議するのか。あるいは問題のありそうなものだけ協議するのか、あるいは一切事前協議はないのか。

26.任命権者は誰か。チャリティ委員会の職員の身分としては公務員なのか。

27.米国ガイドスターとの連携により、インターネットによるチャリティの財務諸表を分

析し国民に提供するプロジェクト進んでいると聞く。これについて説明してほしい。  
28.米国では寄付者のために公益組織を評価し発表する NPO がいくつかある。英国ではどうか。

#### <NCVO>

- 1.最近米国の評価機関ガイドスターが、英国でもガイドスターUKを設立したと聞くが、他にもこの種の評価機関はあるのか。このような民間の評価機関の活動について、チャリティ側はどう評価しているのか。
- 2.貴団体の The Quality Standards Task Group はどのような活動を行っているのか。当該グループによる The Quality Assurance System の具体的な内容は。
- 3.今回の提言では、現行のチャリティ委員会を Charity Regulating Authority に改組することが含まれているが、これに対するチャリティ側の反応はどうか。官僚化する心配はないのか。
- 4.募金活動に関して一連の提言がなされているが、このような規制強化に対してチャリティの現場の反応はどうか。
- 5.ボランティア組織の間で近年持ち上がっている財務・会計面での問題点および重要トピックにはどのようなものがあるか。
- 6.アドボカシー組織として NCVO が行っているサービスの内訳とその割合は。またそれぞれどういったサービスについて利用度が高いか。
- 7.その他政府の改革案に関する NCVO の意見について。
- 8.そもそもの狙いは 1601 年以來の古い制度を現代的なものに改め、併せて 21 世紀におけるボランティア・セクターの活動を支援促進しようという趣旨であると理解しているがどうか。
- 9.チャリティ委員会の運営が閉鎖的で、国民からの相談にも親切に対応していないという批判があったと聞いているが、チャリティ委員会の改組も副次的な狙いと理解してよいか。
- 10.プロジェクトチームとアドバイザリーグループは、それぞれ民間人がかなり多いが、民間の協力なくしてよい制度は作れないという考え方に基づくものと理解してよいか。
- 11.委員の中で意見が最も分かれた issue はどういう点か。
- 12.官側と民間側で意見が分かれることは多かったか。その場合、どちらの意見が最終報告書に多く反映されているか。
- 13.仄聞するところによれば、この夏にパブリックコメントの結果を公表するとのことであるが、なぜそんなに時間がかかるのか。
- 14.Recommendation の内容に変更を生ずる可能性はあるのか。

- 15.再度プロジェクトチームやアドバイザーグループのような委員会を設けるのか。
- 16.2005年までという最終ゴールは変更ないのか。もっと早くという民間の意見もあるようだが。
- 17.民間公益組織の反響はどうか、反対の部分はあるか。
- 18.貴団体はどのような意見書を提出したか、その概要をおうかがいしたい。
- 19.公益の定義を10のカテゴリーに分類したが、その議論の過程で次のような議論はなかったか。
- ① そもそも公益を法律的に定義することは不可能である。
  - ② チャリティ団体の目的を例えばオーストラリアで検討されているように利他主義のごとく理念的に定義する方法について。
  - ③ 1～9以外にカテゴリーとして有力候補に上ったもの。
- 20.営利事業 (trading) の全面解禁を認めるが、収入割合など何か制限を設ける考えはあるか。
- 21.統一的認可制度を作るということだが、規制の主要ポイントは何か。
- 22.非営利セクターは、組織としての効率性 (performance improvement) を向上させるための提案を2003年3月までに提出するとしているが、
- ① そもそもチャリティにおける「組織としての効率性 (organizational performance)」とはどのようなことを指しているのか。
  - ② プロポーザルは提出したか。その内容は。
  - ③ 同一業種間のベンチマークを作るとのことであるが、何業種位に分類するのか。
- 23.チャリティ委員会についていくつかの勧告がなされている。これについて、
- ① 運営が閉鎖的で、国民に必ずしも親切でないという一般的批判があったのか。
  - ② チャリティ委員会は新制度において「チャリティ管理庁 (charity regulating authority) という法律上の組織とすることだが、このことについて説明してほしい。
  - ③ チャリティ管理のための上部 (umbrella) 組織を作るとのことだがその狙いは。
  - ④ チャリティに関する不服裁判所 (tribunal court) の親切も提言しているがこれについてもその狙いを説明してほしい。
  - ⑤ 当のチャリティ委員会はこのような改正をどのように受け止めているのか。
- 24.年間収入1万ポンド以下は登録不要となるがこれについて、
- ① チャリティ委員会の事務量削減が狙いか。
  - ② 税制上は登録チャリティと同様と考えて良いか。
  - ③ (税制上同様とすると) 法令違反などに関する事後チェックはどのようにするのか。
  - ④ 少額チャリティからは「お墨付き効果」がなくなるとの批判もあるようだがど

うか。

- 25.登録する前にチャリティ委員会は内国歳入庁と必ず協議するのか。あるいは問題のありそうなものだけ協議するのか、あるいは一切事前協議はないのか。
- 26.米国ガイドスターとの連携により、インターネットによるチャリティの財務諸表を分析し国民に提供するプロジェクト進んでいると聞く。これについて説明してほしい。
- 27.米国では寄付者のために公益組織を評価し発表する NPO がいくつかある。英国ではどうか。
- 28.非営利組織では政府との関係はどのようにあるべきと考えているか。政府からの補助金が政府と非営利組織の癒着関係を助長するという警戒感のようなものはあるか。

### <財務省>

- 1.財政サイドからの、ボランティア・セクターに対する期待する役割について。
- 2.今後のボランティア・セクターに対する支援のあり方(財政支出を増やすのかそれとも自助自立を求めていくのか)。
- 3.非営利・非課税のボランティア・セクターの拡大によって税収が減少し、国家財政にマイナスの影響があるという懸念はあるか。
- 4.ボランティア・セクターの組織が非課税であることについて、非営利もしくは公益であるから非課税は当然という考え方か。それとも非課税はあくまでも例外的に認められたものであるのか。
- 5.現在進んでいるチャリティ制度改革について、
  - ① 全体的な進み具合はどうか。
  - ② 財務省として作成に関わった部分はあるのか。
  - ③ 財務省として何かレスポンスを行ったか。
- 6.内国歳入庁スコットランドのあり方、特にチャリティ登録機関としての役割を果たし続けることはイングランドとの整合性を考える上で問題にならないのか。

### <内国歳入庁>

- 1.イングランドやウェールズと異なり、スコットランドでは税務当局がチャリティに関する公益性の判断や監督、指導を行っているが、この場合の利害得失は何か。課税庁の審査ということで、登録可否の判断が厳格になるといったことはあるのか。
- 2.日本でも現在、公益法人の法制改革を検討中であり、日本の内国歳入庁が担当するか、チャリティ委員会のような独立の委員会を新たに創設するか議論中であるが、どちらが良いと思うか。また、現在、一番具合の悪い点は何か。

3. スコットランドにおいては、免税の認定は、UK の制度で行われる一方で、チャリティ法の制定や解釈は、スコットランドに対する権限付与事項であるとする、このギャップを内国歳入庁（スコットランド）として具体的にはどう処理しているのか。
4. 内国歳入庁（スコットランド）は、他の地域の内国歳入庁とは異なり、チャリティ委員会の機能まで背負い込んでいるわけだが、これは他地域の内国歳入庁のオフィスと比較して要員・体制面でどの程度の加重負担となっているのか。
5. イングランドやウェールズのチャリティ委員会は、チャリティの登録のみならず、監督と助言・支援の 2 つの機能を持っている。内国歳入庁（スコットランド）の場合は課税庁であり、登録業務以外を代行することは困難と思うが、これらの機能は誰がどのようにして補完しているのか。
6. 公益性の判断について、内国歳入庁がチャリティ委員会と見解を異にしてチャリティとしてのステータスを否認するのは、どのような場合に生じるのか。このような判断に違うケースは、その後どのように処理されるのか。またこのような事例は、通常年間どのくらいの割合で発生するのか。
7. 免税となっているチャリティについて、何らかの事情で個別に課税が行われることはあるのか。あるとしたらどういう場合か。
8. イングランドおよびウェールズでは、チャリティ団体登録の過程において、内国歳入庁は基本的に登録可否の判断には関わらないと聞いている。では内国歳入庁がチャリティ委員会の登録判断について異議がある場合、その問題はどのように処理されるのか。
9. 政府の改革案で、チャリティが営利法人を通じることなく営利活動を行うことができるようにするというものがあるが、この点については課税上問題が出てくるのではないか。何らかの法整備が必要と考えられるが、内国歳入庁として何らかの対応は考えているのか。
10. スコットランドでは、今までチャリティ委員会のような機関が存在せず、課税庁である内国歳入庁がチャリティに関する全ての業務を取り扱ってきたのは、何か特別な理由があったのか。
11. 税当局としてはどのように考えているか。
12. 今回の改正が実現すると税収はプラス方向か、マイナス方向か、現状維持か。
13. 収益に対する課税関係はどうか。関連事業は非課税、非関連事業は課税と考えてよいのか。
14. 年間収入 1 万ポンド以下は登録不要となるが、これについて、
  - ① チャリティ委員会の事務量削減が狙いか。
  - ② 税制上は登録チャリティと同様と考えて良いか。
  - ③ （税制上同様とすると）法令違反などに関する事後チェックはどのようにする

のか。

④ 少額チャリティからは「お墨付き効果」がなくなるとの批判もあるようだがどうか。

15.登録されると自動的に、①所得について非課税、②寄付優遇税制の2つが適用されると考えてよいか。

16.登録する前にチャリティ委員会は内国歳入庁と必ず協議するのか。あるいは問題のありそうなものだけ協議するのか。あるいは一切事前協議はないのか。

17.内国歳入庁は法令違反のチャリティをどのように事後チェックするのか。また、その制裁措置はどのようなものか。

18.チャリティの収益事業による所得の課税関係を説明してほしい。

19.同じ事業を営利法人がすると課税、チャリティがすると非課税ということが不公平という議論はあるか。

20.共益 (mutual benefit) を目的とする法人や信託に対する本体への課税関係はどうなっているか。

#### <SCO>

1.現在の体制では、チャリティの毎年の会計書類は、通常SCOには提出されないが、不正行為の調査は内国歳入庁からの通報で初めて行うのか。一般からの直接通報により、調査を開始することはあるのか。

2.SCOの規模、体制はどうなっているのか。年間何件くらいのケースを取り上げて調査を行うのか。そのうち、実際に起訴するのはどのくらいの割合か。

3.例えば、Breast Cancer Research (スコットランド) ケースの場合は、どのような手順で問題が発見され、起訴され、最終的に Court of Session の決定が下されたのか、そのプロセスを説明願いたい。

4.イングランドのチャリティ委員会のような一般の行政機関が調査、監督をおこなうのと、SCOのような検察機関が直接不正行為の可能性のある団体を調査、是正措置を講ずるのでは、具体的にどのような違いがあるか。

5.イングランドおよびウェールズにおいては、チャリティ委員会が非法人チャリティ団体の会計監査人に対して「警笛機能」を課し、不正等の発見に努めている。スコットランドにおいて同様のしくみは存在するのか。

#### <SCVO>

1.最近の Breast Cancer Research (スコットランド) ケースに関連して、SCVO の Lucy



McTernin(Corporate Affairs Director)さんは、スコットランドでは現在 Charity Regulator System が非常に弱体であり、これを早急に強化する必要があるが、イングランドやウェールズのものに類似した組織は望ましくないと述べている。これはなぜか。どのような組織を考えているのか。

- 2.McFadden 報告書では、募金活動に関係して一連の細々とした多くの提言がなされているが、このような規制強化に対してチャリティの現場の反応はどうか。
- 3.チャリティ委員会のないスコットランドにおいて、アドボカシー組織の役割はイングランドおよびウェールズのそれに比べて大きいと解釈している。そこで SCVO が認識している、チャリティ委員会が存在しないことによる弊害とメリットについて解説していただきたい。
- 4.スコットランドのチャリティ団体にみられる財務面の特徴と問題点。
- 5.政府の改革案および McFadden 報告書に関する SCVO の意見。

#### (参考) McFadden 委員会関係

- 1.チャリティ法のレビューを行おうとした直接の動機は何か。
- 2.委員会の構成メンバーはバラエティーに富んでいるが、Deputy First Minister Mr. Wallace はいかなる基準でこの委員構成としたのか。
- 3.内国歳入庁や SCO などの直接監督行政に関与する政府の役人を除外したのは、なぜか。
- 4.委員会の運営に際して、Executive Office のスタッフが事務局として協力していたのか。
- 5.114 項目にわたる Recommendations がなされているが、Executive Office は、この Recommendations の実施につき拘束されるのか。
- 6.この 114 の提言の中で、最優先の実施課題は何か。
- 7.委員会が取り上げた諸問題の中で、各委員の意見が最も分かれたのは何か。それは、どういう立場の委員間の意見対立であったのか。
- 8.114 の提言の中で、最も実現が難しいと予想されるのは何か。
- 9.Breast Cancer Research(スコットランド)ケースに対する裁判所の判決に関連して、Communities Minister Margaret Curran は、スコットランド議会において SCO に代わる an Office of the Scottish Charity Regulator (OSCR)を早急に創設すると言明したが、その見通しはどうか。
- 10.イングランドにおけるチャリティ委員会のような登録機関をスコットランドでも創設した場合、現行の内国歳入庁の役割はどう変わるのか。
- 11.OSCR が創設された場合、スコットランド検察庁の役割はどう変わるのか。
- 12.従来、スコットランドでは課税機関である内国歳入庁が、チャリティの登録、指導、

監督につきイングランドのチャリティ委員会の役割を果たしてきたが、具体的にはどんな不具合が生じていたか。

13.1999年に **Establishment of the Scottish Parliament and the Scottish Executive** が行われた結果、スコットランドが独自でチャリティ法を立法する権限を持ったことが、チャリティ法改革を考えるきっかけとなったといえるか。

14.チャリティ法上のチャリティないしは **Public Benefit** の定義が、スコットランドとイングランドでは異なる場合に、UK レベルにおける税法上の整合性についてはどう考えるのか。

15.チャリティを定義する際、共益団体 (**Mutual Organisations**) と協同組合の取扱いが異なるが、両者は具体的にどう異なるのか。

16.**Charity Scotland** の設立は、具体化しているのか。設立に向けて動いている中で、最も難しい問題、障害は何か。

## 4 英国チャリティ調査ミッション 訪問記録

### (1) Association of Charitable Foundations (ACF)

日時：2003年8月26日(火) 10:00~12:00

担当者：Mr. David Emerson (Chief Executive)

#### <Mr. David Emerson>

訪問先として当組織を選んでいただき、しかも最初に訪問していただいたことを非常に名誉に思っている。それと同時に、私は事務局長 (Chief Executive) に就任して間も無いことから非常に緊張している。また、私は出張のためオフィスを2週間留守にしており、ご送付いただいた資料は昨夜見たところであった。そのため、準備時間が少なく、今すぐお答えできないこともあり、その部分については後日文書でお答えせざるを得ないが、ご了承いただきたい。

当組織は、日本における助成財団センターと同等の組織と捉えていただいて差し支えない。ACF は1992年に発足した組織であるが、私自身は今年のはじめに事務局長に任命され、前職は助成金を出す組織ではなかったので、質問内容については、私自身も質問したいという状況である。ただ、事務局長就任後この数ヶ月間に学んだことがあるので、それが皆様のお役に立つと思う。

当組織を設立する際には、非常に多くの困難があった。イギリスの法律には財団を設立するための条文がほとんど無く、財務諸表を報告することが唯一求められているだけなので、財団の理事は、自分達がやりたいこと、持っていきたい方向に動かすことができる状況にある。財団は、政治的には左寄り、改革に前向き、開放的で、組織をきちんと作り上げているようなところから、創立者が資金を抛出し限られた目的のためだけに活動するような小さな家族的な組織まで、非常に多岐にわたっている。その中でも、社会に変化をもたらしたいと考えている財団は他の財団と情報を共有していくために ACF のよ

うな組織に賛同したが、そうではない組織は自分達の独立性が失われることに不安感があり、ネガティブな反応及び抵抗をした。

設立から10年経過し、一般的にはACFが設立されて良かったという反応が多いのだが、一部の家族的な財団は今でもACFを脅威に思っており、会員にもなっていない。このことは、法律の改革のことにも関連すると考えられる。当組織は、全ての財団の意向を反映して対応していかなければならないので、これから皆様が訪問する組織の中でも、最も注意深く改革に対応していく必要がある組織だと考えている。

今回の新しい法案は、財団に関して一切触れていないので、財団の人達はあまり良くない印象を持っているが、特に新たな規制はなかった。法案には、全てのチャリティは一般の人達にもっと良い情報を公開するという項目がある。私自身は大賛成であるが、ACFの会員、特に保守的な会員の中にはこのことに反対している人達もいる。また、小規模のチャリティ団体に対する登録の廃止という提案もあったが、ほとんどの財団は登録したチャリティにしか助成金を出していないので、その点は問題になった。登録されたチャリティ団体であれば、小さくてもきちんとした組織だということで評価され、財団にとっても助成金を出しやすくなるためである。そのような事情から、小さなチャリティ団体と財団は、その提案を受け入れられない、無効にして欲しいと政府に対して申し入れた。イングランドとウェールズの小さなチャリティに関する提言について、我々にとって重要なことは、何も変化がないようにすることだと考えている。この法律的な点には後程触れさせ

ていただく。

当組織は、なるべく会員組織の独立性を削がないような形で影響を与えるようにしている。具体的には、模範事例を提示することにとどめ、会員組織の自主的な判断でそれを取り入れるようにしてもらっている。1つの例として、ACFガイドブックで「どのような形で助成金を出すか」という提案を紹介している。これは3部構成になっており、第1は法律的に必ずすべきこと、第2は良い方法、第3が模範的な事例となっている。

質問内容にあったチャリティ団体のガバナンスモデルについても、このような提案の仕方である。保守的な財団は最低限のレベル、進歩的な財団は提案事項を全て導入することになるが、何をどこまでやるかは各財団の判断による。理事についても、1人が一生涯やる場合や、新聞広告で公募するような場合もあり、非常に多様である。

もう1つご質問いただいている財団の活動及び業績については、機関紙にも掲載している。ある財団は積極的に活動の内容を改善することを常に考えている。一方、ある財団では「良いことにお金を出しているのだから、それだけで十分だ」と言っているところもある。

我々のセクターは「眠れる巨人」だと私は考えている。様々な財団が多額の助成金を社会的な行為に対して寄付しているが、夫々の財団は互いに話し合わず、横のつながりを持っていない。一つの例をあげると、刑務所における食事と服役者の態度の相関関係にかかる調査について、ある財団が6ヶ月間の調査費用を負担し、その後は別の財団が負担するような場合でも財団間で会話することがない。横のつながりがあり、お互いに話し合うことができれば、もっと効果的に活動することができると考えている。

財団は、イギリス社会において本来もっと高い地位にあるべきにもかかわらず、政治的にも、ボランティア・セクターの中でもかなり低い地位にある。ダイアナ・プリンセス・ウェールズ財団の問題をご存知だろうか。その財団は事情があって助成金を突然停止したため、今まで助成を受けていたチャリティ団体は他の財団に助成を求める訴えをしている状況にある。新聞には掲載されなかったが、ダイアナ

財団は助成先のチャリティ団体から批判されていた。私は、その過程をみて、助成金を出している財団は、我々自身が考えているほど多くの民間団体から愛されておらず尊敬されてもいないということが分かった。

一般に、財団がチャリティ団体に助成を行う場合でも、財団は資金を出すのみで、そのチャリティ団体が直面している問題点を含めほとんど会話をしていない。私は、財団とチャリティ団体がもっと多くの会話をし、社会に変化をもたらす運動のパートナーという意識で取り組んでいく必要があると考えている。財団が本来あるべき社会福祉におけるパートナーとして機能していないという批判はあるが、助成金にかかる問題は、財団と一切無関係の株価下落や政府方針の変更による法人税前払い等の影響によるものであり、財団を取り巻く環境は今のチャリティ法改革によって大きくは変化しないので、その点で幸運だと考えている。逆に、財団が昔から社会福祉に積極的に取り組んでおり社会的地位が高ければ、もっと今回の改革案に影響を与えることができたのかもしれないが、現時点においてACFは政府から全く影響力が無いと考えられており、我々にとっては現在の状況を維持することが可能となるので、結果的には良かったのかもしれない。

ご質問にある「財団における問題点」については、先ほど申し上げた株価下落や新しい法人税の納税方法等の表面的な問題とは別に、各財団が独立独歩であるがゆえにお互いに協力しつながらないという問題がある。また理事は、財団やチャリティ団体における全ての事項を決定しなければならない立場であるが、自営業者や農業従事者等でボランティア・セクターにおける経験が浅く見識が不足しているという問題がある。そのような人々に対して、ACFがどのような手助けをできるかということを考えている。

**Q** イギリスではチャリティ団体や財団の社会的地位がかなり高いという印象を持っていたが、先ほどの話では低いとのことで驚いている。実際のところはなぜか。

**A** 助成財団を含めたボランティア・セクター全体

の公的な社会的地位は高いのだが、ダイアナ財団に問題が生じた際に世間で良くない噂話や陰口があったように、もう少し是正する必要があると考えている。一般の人達からそのような噂話もあるということは、ある意味で真実だと思うので、公的な社会的地位に安穩としてはいけないと考えている。

Q それでは、イギリスにおいて、ボランティア・セクター全体の社会的地位は高いが、その中において財団の地位は相対的に低いという理解でよいか。

A その通りである。

Q 財団の役割に関し、チャリティ団体は財団に対して助成だけを期待しているのか。

A イギリスの一般の人達は、財団の存在を知らない。大学の育英資金を必要としている学生は知っているが、一般の人達にとって財団は別世界の話で、チャリティ団体が知っているのみである。

ボランティア・セクターの中には、資金だけではなく、アドバイスもしてもらった方がよいということをつかっていないチャリティ団体もある。例えば、Fairbairn や Northern Rock のような積極的に活動している財団では、あるチャリティ団体が「児童を対象にこのようなチャリティ活動をするので 1 万ポンド助成して欲しい」と言ってきたら、「あなたはフィールドオフィサーを使っていますか」、「事務所を作っていますか」、「どの場所にどのような施設を作りますか」、「その場合 1 万ポンドでは予算的に機能しないので 3 万ポンド必要です」というように、助成に加えて貴重なアドバイスを行っている。それから Community Fund については、お互い話し合って必要なものを検討した上で助成金を出している。アメリカの場合は一度に多額の

助成を行うため事務的なコストは少額で済むが、多くのところに少額の助成やアドバイスを行う場合には、事務的なコストや手間・時間がかかってしまう。我々は、政府に対して、小さなチャリティ団体に社会的な貢献をしてもらいたのであれば、コストや手間を惜しんではいけないと伝えている。

Q チャリティ団体にとっては、財団からの助成金と自治体からの助成金のいずれを好ましいと考えているのか。

A チャリティ団体は、独立した財団からの助成金の方が良いと考えているが、財団から助成を受けられるのは 3 年程度であり、あまり長期間にわたって助成を受けられない。多くのチャリティ団体は業務を継続していくために自治体からも毎年助成を受ける必要がある。

Q 全部で何団体位の財団があるのか。そのうち、ACF の会員はどの程度か。

A イングランドとウェールズには約 8,000 の財団があるが、ほとんどは非常に小さな規模である。当組織の会員は約 300 団体で、豊富な資金を有する、大手のプロフェッショナルな組織が多く、財団による助成金全体の約 70% を拠出している。その中でも、ウエルカム・トラストが大きな比率を占めている。将来的には小規模な財団も会員に取り込んでいきたいと考えている。

Q ACF の運営資金はどう調達しているのか。

A 全て会費で賄われている。昨年、初めて規程を変更し、会費以外に資金を調達することができるようになったが、会員の中には会費以外の方法で当組織の運営費用を調達することに不安感を持っている方もいるので、現時点では約

100%が会費で賄われている。会費は、各財団の年間における助成金総額に比例した割合になっているが、株価の下落や寄付金の減少等により助成金が減っており非常に厳しい情勢にある。当組織が何らかのプロジェクトを立ち上げる時には、他のチャリティ団体と同様に、会員の財団に助成を申し込み、助成を受けている。

**Q 運営資金を捻出するために、何らかの収益事業を行っているか。**

A 2年に1回、大規模な会議を開催しているのみである。ただし、それは税制上の理由により別会社で行っている。

——本を出版したり、セミナーを開催したりしてはどうか。

A スタッフがあまりにも少ないので、新しいことには取り組めない。

**Q ACFは、約300団体の会員に対して、どのようなサービスを行っているのか。**

A 会員向けの機関誌を年に4回発行している。それはイギリスにおいて助成財団を対象とした唯一の雑誌である。会員の財団の理事やスタッフに読まれており、実際の購読者数は1,500名程度になる。会員向けの内容になっており、法律の改正等もおり込んでいることから、大変参考になるものである。

今年3月からは、政府の規制にかかる見解等を知らせるような内容で、月1回のニューズレターも発行している。将来的にはそれをウェブサイト掲載検索できるようにすることも考えているが、私が以前勤めていた地方劇場労働者組合では3分の1の人が電子化に反対意見だったこともあり、まずは紙ベースで発行することに

した。また、理事向けに、もっと簡略な内容の機関誌を3ヶ月に1回発行することにした。

その他にも、会員向けに「ミーティング」という名称の研修用プログラムを提供している。実際にはトレーニングプログラムであるが、独立心の強い財団の人々は「トレーニング」や「開発」という表現を嫌がるため、ミーティングと呼んでいる。その「ミーティング」には、若いスタッフ向けの会計分析プログラムから、新たに事務局長に就任する人のためのリーダーシップ開発を目的とした泊まりがけのプログラムまで様々な内容がある。階層別や特定の分野毎に集まるミーティングもある。今後は、財団の横のつながりを深めて効率的に助成が行われるようにしたいと考えている。具体的には、刑務所のあり方や難民の取扱方法、教育、美術等、夫々の分野毎のミーティングが増えていくと思う。

**Q ACFに理事は何名いて、どのような人で構成されているか。理事会はどの程度の頻度で開催されているか。**

A 理事は18名で、ほとんどは会員財団の事務局長であるが、3名は会員財団の会長である。今、理事に就任してもらえる人を探すのに苦労している。

理事会は年5回開催している。当組織は年5回の理事会だけでは不足していると思うので、今後は組織のガバナンスを変更していく必要があると考えている。11月に就任予定で3年任期の新会長と相談し、小委員会等を新しく動きやすい方法に変えていきたいと考えている。

当組織の会員に対するサービスはあと2つあり、その1つはアドバイスサービスである。会員である300団体に1対1で2時間ずつのアドバイスができればとても素晴らしいことなのだが、我々にはそれを行うだけの資源がない。傘組織においては、そのことが常に問題になっている。

もう1つのサービスは、会員のために、意見の代弁者となったり、圧力団体（ロビー団体）となることである。政府が新しいチャリティ法案を打ち出した際に、当組織は CIC（Charitable Interest Company）がどのようなものか確認すべく2回会合を開き議論して、その結果 CIC は財団にとって邪魔になるものではないことが判明した。実際に6団体の会員がそのことに関心を持っていたことが分かり、財団が置かれている状況を判断することも当組織の業務だということを確認した。

**Q** NPOの情報公開について、イギリスはアメリカに比し遅れているという印象を持っているが、最近ではアメリカのウォッチドッグやガイドスターのような方法で情報公開を進める動きもあると聞いている。今後の情報公開について、どのように考えているか。また、そのような方法をどう活用していく考えか。

**A** イギリスの情報公開の遅れについては、ご指摘の通りだと思う。多くの財団は情報公開の重要性を理解しており、さらなる情報公開に積極的である。ただし、一部の家族的な財団の中にはこれ以上情報公開をしたくないと考えているところもあり、そのようなところは、もし ACF がこれ以上の情報公開を求めるようであれば、来年は会員登録の更新をしないと言っている。どのような団体で、どのような助成を行っているか等の情報を財団がさらに公開すれば、一般の人達の理解が進み、財団にとっても資金集め等の活動を行いやすくなると思うのだが、だからと言って ACF が財団に強く情報公開を求めることはできない。逆に、政府がさらなる情報公開を求めてきた時には、本心とは異なるが、それを防ぐ役割を担わざるを得ないと考えている。それは、開放的な組織やそうでない組織等の多様な考え方を背景として、このセクターは偉大な業績を残してきているという考え方による。なお、確認のために再度申し上げると、ほとんどの財団はさらなる情報公開に前向きで、

反対しているのはごく一部だけである。

**Q** なぜ一部の財団は情報公開に反対しているのか。

**A** 私個人の考えだが、莫大な収益を上げた人は、政治的に保守的になる傾向がある。家族的な財団では、政府のためではなく自分達のために資金を残したいと考えており、自分の資金で作ったものであるから、自分が好きなように使いたいと考えているのではないかと考えているのではないかと。仮にそのような家族的な財団がさらなる情報公開を求められた場合には、財団をやめて、情報公開する必要の無い私企業になるのではないだろうか。

**Q** 小規模なチャリティにとって、今回のチャリティ法改革は関係がないとのことだが、それについてもう少し説明をして欲しい。

**A** イングランドとウェールズにおいて、収入が5,000ポンド以下のチャリティ団体は、希望すればチャリティとして登録することができる。当組織の会員にとって、ほとんどの財団は登録されたチャリティ団体にしか助成金を出さないもので、登録チャリティか否かということは非常に重要なポイントとなる。ほとんどの小規模なチャリティ団体は、登録チャリティとして社会的な地位を得るために、登録することになるだろう。

**Q** 今回の改革によって、財団の助成対象となる登録チャリティの数が減少し、良質な団体のみ残ることにより助成は行きやすくなる一方で、草の根で活動しているチャリティ団体に助成が行き渡らなくなり、本来の目的である公益が損なわれることにはならないだろうか。

**A** 小さな村のコミュニティワーカーとしての私自身の経験から、5,000ポンド以下のチャリティ

団体も、社会的な価値を考慮し、実際には登録するかどうかを選択することになるので、実質的には何も変化はないと考えている。

チャリティ委員会は、5,000 ポンド以下の団体に対するモニタリングをしなくなるので業務内容は変化するが、現場の組織にとっては何も変化しないと考えている。

実際に、政府から今回の提案がなされた時、当組織の会員からは全く不安だという声はなく、特に問題視されていなかった。

Q 今回の改革は大規模な組織のみを対象としており、小規模の組織は対象から除外しているが、実際には小規模チャリティがボランティアな活動の大部分を担っているため、結果としてボランティアな活動は従来通り自由に行なわれ、公益が達成される。その点に大きな意義があると考えているが、その理解は正しいか。

A そのように解釈していただいて結構である。新しい改革において、5,000 ポンド以下の小規模な組織はチャリティ団体として登録させないという提案に対して、非常に多くの反対意見が出た。それを受けて政府は、5,000 ポンド以下の組織に対して登録するかしないかの選択権を与えるという結論を出したので、当組織の会員も含めこちらとしては特段の心配はしていない。

Q 日本では現在、政府は公益法人という制度を廃止する意向である。一方、イギリスでは今回の改革において Charitable Interest Corporation (CIC) という新しい組織形態を導入しようとしている。なぜイギリスでは、CIC という法的に新しい形態を導入しようとしているのか。

A CIC について、当組織の会員は、新しく政府が考えた組織形態だという程度のとらえ方しかしておらず、ほとんど関心を持っていないので、当組織としても多くの研究をしていない。

Q ACF の会員財団においては、信託と会社形態の割合はどの程度か。

A 信託か会社形態かということは当組織が業務を行っていく上では何も意味がないので、数えたことがない。信託の場合は、資産の方が負債よりもはるかに大きいので、組織の形態にこだわる必要がないのだと思う。

Q あなたは就任後の短い期間にこれだけ多くの問題意識を持つ素晴らしい事務局長だと思うが、ACF においては事務局長を選ぶプロセスはどのようになっているのだろうか。

A 親切なご意見に感謝する。私はそんなに多くのことを知っているわけではない。10 年前、ACF を設立した者は、チャリティ法に精通しており、ACF のような組織の必要性を感じて、当組織を大きくすべく組織に多くの力を注いできた。設立から 10 年が経過し、当組織の理事会は、ACF のさらなる発展のためには外部に働きかけていく力が必要だと考え、会員組織の運営に携わった経歴と人と話をする社交技術に長けている点を評価し、私を事務局長に任命した。会員を有する組織にとっては、会員と実際に顔を合わせて話をし、会員が何を考え、どのようなことを心配しているのかを知ることが最も重要である。なお、法律等の専門的な事項についてはその分野の専門家を使えばよいと考えている。

Q ACF の理事は会員の中から選ばれるのか、それとも外部から選ばれるのか。

A 理事は必ず会員組織から選ばなければならないことになっている。

Q スコットランドのチャリティ組織や財団に関して、何か問題はあのだろうか。



A 私の前職は地方劇場の労働組合の事務局長で、その6年間はスコットランドの人達と喧嘩し続けてきた。私は、この事務局では、スコットランドの人達と喧嘩しないつもりである。スコットランドの人達は、ロンドンとは遠いので、当組織については、自分達のニーズに合ったサービスを提供してくれていないと言っていた。ご存知のように、スコットランドには独自の議会、法律、チャリティ資格があり、分権化しているので、イギリス全体を網羅しているチャリティの傘組織は今までのやり方を変えなければいけないという問題を抱えている。最終的には、連合体（Federation）のような組織を作り、スコットランドではイングランドと異なるサービスを提供しなければいけないと考えている。スコットランドの信託や財団は作られた歴史がイングランドと違う。イングランドでは11世紀位から病院や教育などが活躍しているが、スコットランドでは各地域毎の組織がほとんどで、スコットランド全体をカバーしている組織は2つしかない。しかも、そのうちの1つのマイクロソフトUKは、積極的で非常に大きな組織であるが、今年初めて年次報告を作成した。

Q ACFのスタッフは何名か。

A 常勤は、私と受付、財務・総務の3名である。それから、1週間に2日非常勤スタッフが2名くる。また、会員組織から1週間に3日出向している方が1名いる。私の補佐がいたが、辞めてしまい、次の人が見つからない状況である。

Q 日本の公益法人では、組織の中で収益を上げる部門があり、その収益を社会に貢献する活動に利用しているが、イギリスにそのような事業を行っている組織はあるか。

A イギリスの財団には、そのような組織はない。

チャリティ団体には王室野鳥保護協会（RSPB）のように大きな収益事業を抱えている組織もあるが、財団は助成金を出す業務以外は何も行っていない。スコットランドにMac Robertという他の財団とは違った立場の財団がある。その財団は莫大な地所を保有しており、地域のために役立つように助成金も出しているが、その業務の90%はその地所の管理運営となっている。

Q 日本の政府は、収益事業で得た利益は税金として徴収し、国の予算として使いたいという意向が強いため、収益を上げた組織が独自に公益のために使おうとすると批判されてしまう。イギリスにおいて、そのような批判はないのか。

A イギリスは正反対である。政府は昨年のある時期に「ターゲット」を設定した。政府は、財団が助成する分野とターゲットの方向性が合致すれば、政府のターゲットを達成できると考えた。政府は財団に資金をターゲット通りに出せとは言っていないが、財団の目的や助成分野に関する考え方について、政府と擦り合わせる機会が設けられており、財団がおのおの多様な分野へ資金を出すことに政府は賛成している。イギリスの多様かつ複雑な社会は、夫々の財団が自分達の考え方にに基づき独自に資金を出していることによって成り立っているため、ある財団の助成に対して不安を感じる人がいるかもしれないが、現在の財団のあり方やシステムはそのまま機能していくべきだと考えている。

最後に、皆様のような方々が当組織を訪問して下さったことを本当に名誉に思っている。時間と準備の不足により十分な回答ができず、また今後様々な組織を訪問になり、追加で問合せしたいことがあったら、何なりとお問合せ頂きたい。

以上  
(記録担当：石井 裕奈)

## (2) Charities Aid Foundation (CAF)

日時：2003年8月26日（火） 14:30～16:00  
担当者：Mr. Simon Hebditch (Policy Director)

<Mr. Simon Hebditch>

皆様をお迎えし嬉しく思っている。我々も多くの問題を抱えているので、情報交換を行いお互いに学び合うことができる、このような機会を持つことは非常に重要なことだと考えている。

ご存知のように、イギリスではチャリティ法の改革が行なわれているが、これは前回の総選挙後に、首相がチャリティについての調査を行ったことから始まった。その際には、「チャリティとは何か」、「どのような活動を行っているか」ということが焦点になった。政治的な面からは、行政とチャリティと企業が、三位一体となって社会的な目的のために活動していく必要性が高まっていたという背景があった。

1945年からサッチャー首相の時代までは、社会福祉の95%以上は国が行うという、福祉国家としての信念があったが、サッチャー首相はその伝統を破壊した。彼女の有名な言葉に「社会は存在しない」というものがある。その言葉の意味は、人には親戚や友達、知人はいるが、知らない人に対してまで責任を持つ必要は無いということであった。サッチャーが首相になって、1945年以降続いたコンセンサスを破ってしまったので、国の役割は低下し、自分のことは自分で行わなければならなくなった。チャリティの役割は困難な状況にある人達を助けることであり、社会の一部としての活動ではないという考え方であった。

現在のブレア首相の考え方は、全て国が面倒を見るという考え方と、全て個人及び民間で行うという考え方の中間にある。今は、そのような政府の考え方に基づいて、3つのセクターが共同して様々な人々のニーズに応えていこうとしている時期といえる。今の政府は、全ての事柄にターゲットを設けるという考え方を持っている。今からチャリティ法に

ついでご説明するが、この「ターゲット」という言葉がキーワードになる。政府の基本的な考え方は、3つのセクターが共同して活動することと、ターゲットを設定することだということを記憶しておいて欲しい。

政府だけの力ではターゲットを達成することはできない。政府にとってチャリティ法改革のポイントは、チャリティ団体に業務を拡大していく能力があるかという点にある。その方策を進めていく上で、イギリスには法制度や経済的な面等、障害になることがあるのか否か、もし無いのであれば、政府のターゲットを達成すべくチャリティ団体にもっと活動してもらおうと政府は考えている。ちょうど今は、政府が改革プログラムを作らなければいけない時期であり、そのプログラムにおいて、チャリティの定義や設立方法、関連する法律等を検討している。

ご承知のように、イギリスのチャリティには400年の歴史がある。400年前のチューダー王朝時代にエリザベスI世がチャリティの役割をうたった。昔は公益目的（Charitable Purpose）を満たせばよいという、非常に簡単なものであった。公益目的とは、1番目は貧困からの救済、2番目は教育の普及、3番目は宗教の普及、4番目はその他地域社会へ恩典をもたらすものである。

今回の改革で変更となるものの1つは、公益目的が11～12項目に増えることである。例えば、科学の振興や文化・芸術の普及等が項目に追加される。また他に、例えば貧困に関して、昔は単に貧困からの救済だけであったが、今後は救済すると同時に、貧困の原因を見極めることが必要となった。それによって政治とのつながりが強くなることを意味する。

それから、公益目的に加えて、公益性（Public Benefit）の考え方が導入される。これまでは4つの

目的のいずれかに適えば、それにより公益性があると「推定 (assumption)」されていた。しかし、今回の改革により、組織は自ら公益性を「証明 (demonstration)」することが求められるようになる。チャリティの定義は様々な解釈ができるので、それを明確にしておかなければ、弁護士が活躍することになってしまう。例えば、“Public”の意味についても、その言葉通り社会全体を対象とすることは不可能であるので、現実的には“Reasonable Section” (妥当な範囲) という考え方が必要になり、“Reasonable”の定義に関しても弁護士が活躍することになる。

法案は今年末に草案が発表される見込みであるが、その段階でチャリティや公益性の定義を明確にしておく必要がある。イギリスでの大きな問題の一つは教育分野である。例えば、有名な私立学校であるイートンカレッジはチャリティという位置づけになっている。イートンカレッジは、学費が非常に高く、極めて少数の人々しか入学できないので、一般の人達はチャリティではないと考えている。これについては、法律を作って対処する必要はなく、規制当局が判断すれば足りると考えられており、改革案においては、規制当局が **Public Character** (公的性格) をテストすることになっている。

イートンカレッジのような有名な私立学校が **Public Character** (公的性格) を証明するためには、学校の施設を地元住民や他の学校に開放する必要があると思われる。また、貧しい家庭の子弟に学費を補助し、入学させることも1つの手段になると思われる。つまり、私立に通えるような人達のみへの恩典ではなく、そこに学校があることにより地元の人達にどのような恩典を提供できるのかを証明することになる。なお、確認のために申し上げておくが、政府は、有名な私立学校からチャリティ資格を剥奪しようとは一切考えていない。

また、改革案で賛否両論ある問題として、募金活動をどのように規制していくかということがある。その規制方法は、一般の人達にも受け入れられる必要がある。イギリスではつい最近、街頭における新しい募金方法ができた。それは、プラカードを体に付けた人が、道を歩いている人に対し、チャリティ

へ毎月募金してもらうために銀行の自動引落書類に署名を求めるものである。道で止められると断り難いので、一般の人達はこのような方法に対し不安を感じている。しかも募金活動をしている人は、チャリティ団体の人ではなく、募金の専門業者で、署名数により報酬が増減する出来高制となっている。

そこで政府は、募金の専門業者に街頭で募金を求める際に何%の手数料を取るか告知させる法律を考えたが、そんなことを告知すると普通は募金が集まらないので、見送りになった。次に政府は、募金専門の規制当局の設立を検討した。当初は政府が主体となって規制することを検討したが、まずはチャリティ団体が自主的に、一般の人達に受け入れられるような規制を実施するよう指示した。そして、チャリティ団体が自主的に規制できない場合には、政府が自ら規制していく方針となっている。

続いて、チャリティ団体について誰が設立を認め、誰が規制当局となるのかという点についてご説明する。

イングランドにはチャリティ委員会がある。チャリティ委員会の役割は、チャリティ・セクターの規制をすることにある。チャリティ団体で何か問題があった場合には、調査をして、状況によっては理事を交代させたり、チャリティ登録からはずしたりすることもできる非常に権限の強い組織である。チャリティ委員会は、チャリティ団体により運営方法を教えると同時に、規制を行っていく。チャリティ活動を推進しつつ、警察のように取り締まるという、2つの役割をバランスよく両立できるのかと疑問を持つ人もいるが、チャリティ委員会にはチャリティ・セクターのさらなる発展を手助けするという役割がある。

例えば、あるチャリティ団体に勤めている人が、組織の中に何かおかしいことがある時、相談すべき相手はチャリティ委員会であるが、警察のような対応であれば誰も相談に行かないだろうし、何か手助けをしてくれるのであれば相談に行くだろう。私の立場からチャリティ委員会を見た場合、活動のサポートや推進をしつつ、規制や監督も行うという、両方の機能を担うことは可能だと考えている。チャリティ活動をサポートしたり推進をしたりすることで、

チャリティ・セクターに巻き込まれているからこそ、何かあった時には規制・監督当局として機能すると考えているからである。

次に、チャリティ委員会と政府の関係について申し上げる。チャリティ委員会は、規制当局であると同時に NPO やチャリティ団体を登録する機関でもあり、一般には政府から独立した組織とみなされている。形式的には内務省に所属しているため内務大臣の傘下ということになり、チャリティ委員会のトップは内務大臣と年 2 回会合を行う。ただ“Arms Length”という言葉の通り、99%は政府から独立して業務を行っている。また改革案においては、チャリティ委員会の役員会の内容を広く一般に公開することで、より開放的な組織とする方向に進んでいる。

チャリティ委員会にチャリティ団体として登録することのメリットは、チャリティとして社会的に認知され、募金活動においても優位になることである。また、登録することにより税制優遇もされる。デメリットは特に思い浮かばないが、強いてあげるならば人権問題を取り扱っている世界的な組織のアムネスティ・インターナショナルは、チャリティとして登録していない。それは、チャリティ登録をすると、政策や法案に対して圧力をかけ難くなると考えているためだと思われる。

現在の一般的なルールでは、どのような形であっても政治に関わってはいけないことになっている。それは政治の権力闘争に関わってはいけないということであり、チャリティ団体は政治的な立場を表明してはならず、常に人道的に活動するべきだという考え方である。

Oxfam (オックスファム) という大きなチャリティ団体は、南アフリカ政府がアパルトヘイトを廃止する以前に、Soweto (ソウェト; 南アフリカの黒人専用居住区) でアパルトヘイトに関する調査活動を行ったが、それに対してチャリティ委員会の調査が入った。オックスファムが調査の結果としてアパルトヘイト政策に批判的なパンフレットを作成したため、チャリティ委員会は、「チャリティ団体は政治的な見解を表明してはならない」と通達した。それに対しオックスファムは、「ソウェトでアパルトヘイトに関する調査を実施しながらも自分達の意見を表

明してはならないと言う方が間違っている」と反論した。結果は、オックスファムの意見が受け入れられ、チャリティ委員会の検査は中止された。

カンボジアでも同じようなことがあった。オックスファムは、カンボジアのポルポト政権に関しても、批判的なパンフレットを作成したが、世界の 95% の人達がポルポト政権に批判的だという事実があるにもかかわらず、チャリティ団体は政治的な見解を述べてはいけないという理由で、オックスファムは非難された。

以上のことより、アムネスティ・インターナショナルがチャリティ団体にならない理由が、ご理解いただけたと思う。どこか特定の国のみに対してであっても、主張することに制限が付くのであれば、チャリティ団体にならない方がいいという考え方である。

そのような考え方を受けて、現在の改革案では政治に関する活動のルールに多少の変更がある。意見が事実に基づく正当なもので、感情的でなければ、チャリティ団体は政府の政策・見解に意見を述べ、改革に影響を与えることができるようになっている。ただ、それでも絶対に駄目なことは、ある政党の 1 人の候補者を支援するような活動である。例えば LDP (Liberal Democratic Party) への投票を求めようようなキャンペーンはできない。

次に、チャリティの設立についてお話する。

チャリティ委員会に登録しているチャリティ団体は少なくとも 18 万 6 千団体あり、それ以外に登録していない団体が 110 万程度ある。イギリスには、国民 1 人 1 人にチャリティを設立する権利があるという基本的な考え方がある。もちろん設立の際に基準に合致する必要があるが、チャリティ委員会や政府は「チャリティを作って欲しくない」、「作ってはいけない」ということはできず、申込みがチャリティ委員会の基準に合致する限り拒絶することはできない。

例えば、精神障害者のために自分の家の近所でチャリティ団体を作りたいという申込みに対して、チャリティ委員会は「隣の似たようなチャリティ団体に参加してはどうですか」と言うことはできるが、それでもその人が自分で作りたいといえば断ること

はできない。チャリティ委員会は、様々な情報を提供することにより団体数を減らすように努力しているが、拒絶することはできないのである。

最近チャリティ委員会は、チャリティ団体が登録の申込みをした際、「十分な資金があるか」、「3年後も同じような活動をできるだけ資金源があるか」、「どのような人達が理事になっているか」等の組織の継続性に関する実務的な質問をするようになった。その方法に対しては賛否両論がある。申込みをするチャリティ団体の一部にとっては、明日チャリティ団体を作り1ヶ月後に資金不足のためつぶれたとしても、それは自分達の責任であり、チャリティ委員会の責任ではないので、そのような質問をする必要は無いと考えているからである。

現在行われている改革案に関する議論は以上の通りである。

**Q** チャリティ委員会は、現在も登録の申込みに対して、組織の継続性に関する実務的な質問をしているのか。

**A** 今もチャリティ委員会はそのような質問をしているが、それは登録を認めるか否かに関しては影響を与えていない。それはチャリティ団体を設立しようとする人に対して、組織の6ヶ月先、1年先のことを考えるよう促すために行われているものである。チャリティ団体を設立するという行為は、ある種の感情表現とも考えられる。1つの例としては、以前私が働いていた「マインド」（精神障害者のための全国的なチャリティ団体）のある女性職員は、ご主人が地下道を歩いている時に精神障害の人に刺殺されたため、亡くなったご主人の名前で精神障害の人達を助けるためのチャリティ団体を設立しようとした。同じ業務はマインドでもやっていたので、必ずしも別のチャリティを作る必要はなかったが、その女性にはご主人の名前を付けて自ら活動したいという強い気持ちがあり申し込んだので、チャリティ委員会は重複する組織と知っていながらも登録を認めた。

このように、強い思い入れでチャリティを設立する人がいる一方で、似たようなチャリティが数多くあることも事実で、一般の人々は、道を歩けば募金を求められるような状況である。今後は系統立てて整理していく必要があると考えている。その両者のバランスを取っていくことは将来にわたっての非常に難しい問題である。

**Q** 今回の改革案に関して、CAFは政府に対し何らかの提案を行ったか。

**A** 2000年春に、様々な団体と協力して寄付金控除の改善を求めるキャンペーンを行った。その際、財務大臣からは我々の要求以上の回答がなされ、大きな成功を収めた。特に良かったのは、「給与天引き (Payroll Reduction)」に関するもので、以前は年間1,200ポンドが上限であったが、それを6,000ポンドに引き上げるよう財務大臣に申し入れたところ、上限自体が撤廃された。また、株式をチャリティ団体に寄付した場合の、値上がり分 (Capital Gain) への課税は一切無くなった。これは例えば、10万ポンド分の株式を15万ポンドで売却した場合、通常は値上がり分5万ポンドについて税金を払う必要があり、以前はその5万ポンドをチャリティ団体に寄付しても25%の控除のみで税金を払う必要があったが、今は5万ポンド寄付すれば一切税金を払う必要がなくなった。さらに、寄付した5万ポンド分が無税となるだけでなく、例えば政府になるべく所得税を払わずにチャリティへ多く寄付したい場合には、15万ポンド全額寄付すると、収入から15万ポンドを差し引いた金額で所得税を払えばいいというものになった。他の国の場合には、寄付金控除の対象となる寄付先は科学や教育関連等に特定されてしまうようだが、イギリスの場合は特定されておらず、登録されたチャリティ団体であればよい。そのリストもあり、寄付金控除の恩典を受ける際の選択肢が幅広くなっている。つい最近、私は昨年の確定申告書を作成したが、1年間にどのチ

チャリティ団体にいくら寄付したかを記載すれば所得税の対象外となる。他の国であれば所得の10%以内しか控除が認められないと思うが、イギリスでは100%控除できる。

なぜこのように財務大臣や課税当局が寛容で、また、何か相談に行った際にも親切に対応してくれるのかというと、最初にも申し上げた通り、政府の考え方が大きく変わったことが影響している。トニー・ブレアが首相になり政府はターゲットを設定したが、政府の力だけでは公約したターゲットは達成できず、チャリティ・セクターや企業と協力することにより初めてターゲットが達成できると政府は考えている。政府は、チャリティ団体が政府に成り代わってターゲットを達成することを期待しており、そのためにインセンティブを与える必要があると考えている。日本でも小泉首相を説得して同じことができるのだろうか。

——アムネスティ・インターナショナルは日本にもあり、最近ようやく公益法人として認められたが、それは政治的に活動しにくくなるので公益法人にならなかったわけではない。この団体は死刑廃止を目的にしているが、日本政府は死刑を存続させているため、国と考え方が異なる団体は実際には公益性があっても、公益法人として認めないという政府の考え方が障害となった。最終的に、死刑廃止については、国連憲章の人権宣言の普及推進という位置づけで外務省と法務省から許可が得られ、公益法人として認められたという経緯がある。

Q 数年前は、寄付金控除という目的を持って寄付する人が10%、目的を持たずに街頭募金等で寄付する人が残りの90%だったと聞いている。CAFは寄付金控除という目的を持った寄付の比率を高める方針だと聞いたが、2000年春のキャンペーンにより、その比率は増加したのか。

A 寄付金控除という目的を持って寄付する人は27%に増加したが、残りの人はまだ目的を持た

ずに寄付している。

寄付に関しては、イギリスの国民は3グループに分かれる。第1グループは街頭等でその時々気が向いて募金をするグループ(spontaneous giver)、第2は、寄付金控除を目的とはせず定期的に寄付をするグループ(committed giver)、第3は寄付金控除を目的としているグループ(tax effective giver)である。それぞれの比率は、第1グループが約50%、第2グループが約20%、第3グループが27%となっている。CAFは、第2グループの定期的に寄付をしている人達に対しては、いずれにせよ定期的に小切手を送っているのであれば、寄付金控除を目的として募金活動に協力して欲しいと考えている。また、街頭等で集めた共同募金を寄付金控除の対象にする方法については、2000年の寄付金控除にかかる法改正でもまだ結論が出ていないが、今後検討していきたいと考えている。財務省の立場からすれば、寄付金控除の対象は納税者のみであるにもかかわらず、共同募金は誰がしたものか不明だという点で、難しい問題であると思う。

Q 政府はボランティア・セクターに対し、募金活動に関する自主的な規制機関の設置を求めているようだが、政府の目的はどのようなところにあるのか。

A ボランティア・セクターが積極的に募金活動を行ったことにより、一般の人達から苦情が上がってきているが、政府はその苦情に対応するために規制機関の設置を求めた。政府としては、まずはボランティア・セクターに自分達で対処することを求め、もしできないのであれば、政府が対処するといっている。

Q 公益目的は、マクノートン卿により分類された4項目が、今度の改革案において12項目に増加しているが、それがそのまま今年末の法案に盛

り込まれるのか。

A 公益目的は改革案のまま 12 項目になるが、12 番目は「地域社会に利益をもたらす何か」という含みのある内容なので、結局は従来と同じだと考えている。同時に、公益性の定義も法律に組み込まれる予定である。

Q 公益性の判定に関して、今までの「推定 (assume)」から今後「証明 (demonstrate)」となることについて、チャリティ団体はどのように考えているか。

A 公益性については、まだ定義が決定していないが、登録しようとするチャリティ団体が証明しなければならない。それは 12 項目の公益目的に関するものとは異なるものである。例えば、12 項目の中には「動物の福祉」という項目がある。チャリティ委員会に対し「動物の福祉」を目的として申し込んだ団体は、「動物の福祉」に関する団体と明確に位置づけられて登録される。公益目的については、12 項目のうちどれか 1 つに合致すればよいということになる。「動物の福祉」のカテゴリーに分類されると、次は「動物の福祉」によって、どのように公益を実現しているかを示す必要があり、さらに、責任の所在が明らかになっているか、情報に透明性があるか、等を示すことになる。動物の福祉に関するチャリティにおいては、相手が動物のため、公益性の証明が難しい。例えば、Dorset (ドーゼット; イングランド南西部の地名) のような地域で、虐げられたドンキーを救済するチャリティ団体をしている場合、ドンキーを助けることの重要性、実際に助けた頭数、地域社会の人達に活動を開放していること等の説明をすることができれば、公益性を認められることになるということになる。

Q 逆に、そのような公益性があることの説明がで

きなければ、登録できないということか。

A その通りである。そのような説明ができないのであれば、チャリティの資格を得るべきではないということである。

Q 公益目的に関して、チャリティ登録の申込書類に「動物の福祉」と簡潔に記載するだけで十分なのか。

A 公益目的は 12 項目に分類されているので、いずれかに合致すれば、簡潔に記載するのみでよいと思う。ただし、それは第 1 段階である。第 2 段階の活動の公益性については別途説明しなければならない、その説明ができなければチャリティの資格は得られない。

Q 新しい登録の方法は、従来に比べ複雑かつ難解なものである印象があり、申込者は減少するのではないか。チャリティ登録の申込者数を減少させることが、もし今回の改革の隠れた目的だとすると、ブレア首相の「チャリティ・セクターと協力関係を築き、多くのチャリティ団体を活躍させ、政府のターゲットを達成する」という意図に反するのではないか。

A 公益性を証明しなければいけないという方法にすると、登録チャリティの数は確かに減少すると思われる。チャリティの数を減らすという暗黙の狙いがもしあると考えるならば、この手間のかかる方法は、そのためのメカニズムとも考えられる。だからといって、証明の方法を非常に官僚的かつ難解なシステムにしてしまったら、ターゲットを達成するという政府の意図と異なる結果になるだろう。その辺りをどうとらえるべきか難しいところである。

政府としては、納税者の資金が政府の意図したところに間違いなく使われているかということ

を懸念しているのだと思う。そのために公益性の証明は必要だと考えている。

Q 公益目的が 4 項目から 12 項目に増加することに伴い、公益性については「推定」から「証明」に変更されるため、登録申込者の負担が増加すると思われるが、なぜそれに対しチャリティ・セクターは反論しないのか。

A 反論するどころか、ほとんどのチャリティ団体

はその変更賛成している。チャリティ・セクターにおいては、「寄付金控除を受けチャリティ団体として活動する以上は、公益性を証明することができて当たり前」という考え方がコンセンサスになっているからである。

なお政府は、チャリティ委員会にすでに登録されているチャリティ団体は公益性を証明しなくてもよく、新たに登録しようとするチャリティ団体にのみ証明させる案を選択すると思われる。

以上

(記録担当：石井 裕奈)



### (3) Mr. Richard Fries 講演

日 時：2003年8月26日（火） 17:00～18:00

講 師：Mr. Richard Fries

参加者：Mr. Michael Barrett（グレートブリテン・ササカワ財団）

#### <太田団長 挨拶>

調査団を代表して、今回我々のためにご配慮いただいたフライス氏とバレット氏に心から感謝を申し上げます。

今回の調査団の目的は、現在英国で進行しているチャリティ改革の現状を調べることである。その中でも、独立セクターの役割がどのように評価されるのか、また政府が新しい方式をうちたてる過程で、独立セクターがどの程度関与したのか、ということに高い関心を寄せている。

ご承知の通り、日本でも公益法人改革が進行中である。そのため日本では、現在、市民が公益組織を設立する際の方法、公益の定義とは何か、誰が公益性を判断するのか、といった問題について活発な議論をしている。去る6月27日、政府が発表した文書からは、公益性判断を下す機能を税務当局が果たすというのが最も可能性の高い選択肢となっているようである。

そのような流れの中で、フライス氏の“Time for charitable change”と題した論説をザ・ガーディアン（週刊）のネット版で拝読し、非常に感銘を受けた。そのなかで、公益性を判断するのは税務当局ではなく、独立した主体であるというのが、イギリスのシステムの美德だとおっしゃっておられたことが、非常に印象深かった。なぜならば、私自身は、政府が想定していると思われる、公益性の判断機能を税務当局に与えるということに対して強く反対しているからである。本日、フライス氏の貴重なお話をうかがえることに深く感謝する。この機会に、我々にとって非常に有益なご意見がうかがえるものと期待している。

#### <Mr. Richard Fries>

今、団長の方から大変ご丁寧なご挨拶をいただき、非常に嬉しく思っている。私が唯一日本にお邪魔した機会は、ちょうどNPOの法律が通った1998年の時期だったのだが、現在、新しく公益法人改革が日本で進行しているというお話を聞いて非常に感銘深く感じている。

本日はまず20分間、私の見解をお聞きいただき、その後ディスカッションの時間にあてたいと考えている。

私自身は7年間チャリティ・コミッショナーとしてイングランドのチャリティ制度を動かす仕事をし、その後の過去4年は、チャリティ委員会のコミッショナーとしての経験から、チャリティの美德を尊重しつつ、それと共に改革も必要だということで、その間、スコットランドのチャリティ改革のマクファーデン委員会で仕事をしてきた。

これから私は、法的な枠組みとしてのチャリティの特質（nature）、チャリティを取り巻く規制環境とチャリティ委員会の役割、提案されているチャリティ改革はどういったものなのか、また、そこから出てくる問題点は何かという、4つの分野に分けてお話をさせていただく。

なお、ディスカッションまでお待ちいただかなくても、どうもここははっきりしないとか、ここが気になるというような点があれば、その都度ご質問していただきたい。

まず、チャリティ法について最も重要な点は（これはチャリティ規制ではなく、法律面であるが）、コモン・ロー（common law）であるということである。つまり、成文で定められた法律ではなくて、判例でできあがったもの、そして昨今ではチャリティ委員会が先例として出した慣習法、それらがチャリ

ティ法だということである。ここにはテクニカルな意味合いが出てくる。これはまた後で触れるが、重要なのは、イギリスにおいてチャリティは、政治的な意図で発展してきたのではなく、イギリス社会とその慣習の中で発生して、それが徐々に大きくなってきたという歴史があるということである。

信託や社団 (Association) といった、チャリティの基本的な形態は、昔ながらの慣習法のまま残っており、それがここでいうチャリティ法だということになる。それと同時に、今、チャリタブル・カンパニー (Charitable Company) というものができようとしている。これは、本来のチャリティとは全然違った形のもので、チャリティという枠組みの中に入らない。そのため、今、チャリティの形態 (form) というものが大きくなってしまったということ、そして、それがチャリティとして定義付けができないという状況、そういう 2 つの難しさを抱えているという状況にある。そのため、チャリティとは何か、という質問に対して、「これがチャリティだ」という定義自体がないわけである。チャリティとは何か、ということも今回の改革の 1 つの課題である。

通常、チャリティ法でうたわれているチャリティの定義というのは、貧困の救済 (relief of poverty)、教育の促進 (advancement of education)、宗教の普及 (advancement of religion)、その他地域に恩典をもたらすもの (other purposes beneficial to the community) というものである。これらのチャリティの定義は 1891 年以降の裁判所の判断によるチャリティ法にうたってある定義ということになる。そして、コモン・ロー上で裁判所が認定してきた当時の法律と、実際に今国民がチャリティに対して抱いている信頼感や理解との間に大きなギャップがあり、そのギャップが現在、懸念される問題となっている。私自身としては、チャリティというものを討議するとき今申し上げた 4 つの公益目的 (Charitable Purpose) にあまりにも重点を置きすぎているのではないかと、という気がする。私は、これから申し上げる 4 つの要素を組み込めば、より良い定義になるのではないかと考える。

まず 1 つが、チャリティの活動分野 (scope)、すなわち公益目的 (Public Benefit Purpose) である。

非常に単純に定義をすれば任意の民間団体 (voluntary body) で、公益のために活動する組織ということになる。

そして、同様に重要なのが、チャリティの責任主体がどこにあるかということで、すなわちガバナンスが独立していること、全面的な法的責任と自治権をもつ理事 (受託者) が、チャリティの目的を達成するために行動をどうするか、を決定するということである。信託 (Trust) と受託者 (Trustee) というものが、何世紀にもわたってここまで続いてきたことが、現在、イギリスのチャリティの風土的特性 (ethos) を形成している。

2 番目を受け、3 番目の要素は、チャリティというのは非営利 (non-profit) の組織でなければならないということである。ただしこれは収益を上げないという意味ではなく、上がった収益を分配 (distribute) しないという意味での非営利である。改革の中では、これも非常に大切な点なのだが、非営利組織は社会的企業家、換言すれば非営利の世界における営利企業 (enterprise) であることが期待されているので、非営利団体としてではなく、事業 (enterprise) として推し進めていこうというのが改革の課題の 1 つとなるわけである。

4 番目の要素は、チャリティというのは、政治的な要素を持ってはいけないということである。これはかなり論争を呼ぶので話が長くなるのだが、一応、現時点ではチャリティ団体は政治的な立場をとってはいけないことになっている。

今度は規制とチャリティ委員会の方へ話を進める。私の同僚は独立 (independence) と説明責任 (accountability) は、交わらないものだというコメントをした。それはあまりにも単純化しすぎたコメントだと思うが、やはりチャリティに対する規制を考える意味では、この分野は避けて通れないと思う。規制の要点は、法律を強制して遵守させる (enforcement) ということである。大変重要な法的文書 (公益ユース法) が 1601 年エリザベス 1 世の時代に出ているのだが、そこには受託者 (Trustee) の重要性というものがうたわれていて、それは今までずっと累々と流れてきたものである。1601 年以降 400 年にわたってどのように発展してきたかという

と、規制の役割は、チャリティの設立目的、公益性 (Public Benefit) を果たすのを保証することであり、同時にその活動はすべて受託者 (Trustee) の責任であるということになる。

独立性 (independence) とアカウントビリティという、一見矛盾する 2 つの要素の関係は、以下のような形で成り立っている。私たちが住んでいる自由な社会 (free society) においては、任意の民間団体 (voluntary body) は法律に違反しない限りは何をやってもよいが、その自由な社会の中でも、チャリティ組織というのは、その活動を通じて公益を満たすということによって、恩典を得るようなカテゴリーにある。そのため、改革というのは非常にデリケートな部分である。すなわち公益目的というのは、定款に深く関わるような分野なので、税に関わる人が決められるようなものでは無いということになる。その意味ではチャリティ委員会の役割は非常に特殊なものであるといえる。今のところ、唯一イングランドとウェールズにしか存在しないのがチャリティ委員会である。チャリティ委員会というのは、組織から言えばもちろん役所の 1 つであるが、その権限としては、裁判所の権限を延長したような部分を与えられている組織であり、非常に単純にチャリティをつかさどるような権限をもつ組織である。

チャリティ委員会の重要な仕事の 1 つは、チャリティを登録する仕事である。登録の制度は、比較的最近の制度で、1960 年から始まったにすぎない。1960 年に登録制度を始めた理由は、一般の人たちに対しどのようなチャリティがあるかという情報を提供するためであった。1960 年の登録開始以来の経験の中で、一般的な登録だけでは意味をなさないということがわかってきた。それは日本が今やろうとしている改革に絡んでくるのではないかと思うのだが、1990 年代に立ち上がった NPO 法人を登録するというというときに、その NPO 法人の他の組織との関係などは登録だけでは見えてこないという難しさがあると思う。それがこちらでも 20 年以上経ってわかってきたという状況である。イギリスでは 1990 年代に今度は規制の改革が行われ、組織の説明責任 (アカウントビリティ) が明確にされるような制度になった。そのため登録というのは 1 つの突破口

(gateway)、通過しなければならない門、のようなものでしかなくなっていくということである。チャリティ委員会によって、チャリティ団体だと認可され、登録をするということになれば、その上でチャリティ団体には税制の控除が与えられるし、チャリティ委員会に登録しているからということで、そのチャリティ団体の著名度もあがることになるわけであるが、その代わり、きちんと仕事をしているかどうかという、責任の所在を明確にしなければならない。税制の恩典がある見返りに、チャリティ委員会から監督 (Supervise) を受ける、アカウントビリティを作り上げなければいけないという制度だということである。

チャリティ委員会がチャリティ組織に対して行う監督 (Supervision) にはいろいろな分野があるので、質問があればディスカッションの時におっしゃっていただければと思うが、監督の目的は、一般の人たちのチャリティに対する安心感を醸成するということと、チャリティを奨励していくことで始まっている。そのため、どこに時間が割かれるかということ、アドバイスやガイダンスを与える、それからチャリティ団体が気付いていないような危ないところ (pit-hole) をチャリティ委員会が指摘していくことになる。それでもだめな場合は調査をして救済措置を取るなどのバックアップをしている。

次に改革に話を移す。まず、チャリティの活動分野からお話しする。Strategy Unit が出した報告書を政府がほぼその通り受諾したわけだが、結論的には公益目的 (Charitable Purpose) が 12 項目になるということになっている。貧困と宗教と教育の他に加えて、文化、健康、人権、動物の権利などが公益目的に付け加えられる。

ジャーナリストの中には、これが 400 年の間で、一番の急進的な大改革だと呼んだ人もいる。法案が通って、新しいフレームワークが生まれたときに、現在のチャリティ委員会の、裁判所の判断から発生したコモン・ローをもとにした仕事のやり方とどうつながってくるかが問題になる。なぜならば 12 の目的は公益の定義にはならないからである。12 番目というのは、現在の 4 番目と同じで、「その他」の地域社会に恩典をもたらす (Beneficial) もの、とう

たっているわけである。12 番目の項目というのは、コモン・ローのプロセスとしては不可欠な分野である。チャリティというものは、国会が新しい法律を通すまで、変化を待つことができない。変わっていったり前で、コモン・ローに基づいて行えば、変わっていきけるということである。ただ、チャリティ・セクターで昔ながらのコモン・ローというものをうち立ててきたが、それに対し、法律的な面ではどのようにしなければならないかということはまだ明確になっていない。私自身としては、チャリティ・セクターにおいては、コモン・ローはそのまま維持されるべきだと感じている。

また、この改革がなされた後、公益性 (Public Benefit) を定義する組織、つまり当局をどこにするかということがまだ明確になっていない。それを政府がやってはいけないということだけは明らかなのだが、それをどこが担当するかということについてはまだ結論が出ていない。やはり、昔ながらの伝統でここまで来たわけだから、それを損なうようなことはしてはいけないと思う。

今までのチャリティの重要な意義のひとつには、ある人が、何か社会的な問題について、それを解決するために創意工夫をして、今まで誰も考えなかったようなことを1つ考え、社会的な問題を打破してきたという経緯がある。例えば、麻薬中毒者や、有罪になった人たちを更生させるとかいうような組織の場合、新しく政府が法案を立ち上げるのを一切待たずに、自分たちでできることを考えて、問題を解決するようなことをずっとやってきているわけである。

今、チャリティ委員会について考えられている改革は、こうしたことを反映したもので、チャリティ団体がチャリティ委員会に対してアカウントビリティをもっと果たしていこうとしている。チャリティ委員会は、政府と適度な距離を置いた (arm's-length) ところに存在する、全く独立した機関 (independent body) で、その責任の所在については、政府には直接関係のない、ちょうどチャリティ委員会と裁判所の中間に位置する Charity Tribunal という組織に対してだけチャリティ委員会が責任を負うということになる。しかし、チャリ

ティ委員会と政府との関係をつかさどるような要素というものもある。毎年、チャリティ組織は、成果や、社会的、経済的にどういった潜在可能性があるかということを経営的な情報 (standard information) として公表しなければならない。このことによって、昔と比べてチャリティ組織の説明責任が明確に打ち出されることになったということである。

この背景には、パブリック・サービス、行政が行うサービスをチャリティ団体が代替して行い、そしてそこに市民をたくさん巻き込んでいくという状況が、現在増えてきているということがある。このような状況になり、私には次のような疑問が出てきた。すなわち、市民の行動 (citizen action)、チャリティ組織、そして行政というものが、パートナーシップを組んで、何か取り組むという状況になるのか、それとも一般市民が行政の代行機関 (エージェント) となって、仕事をするようになるのか、一体どういう状況になるのか明らかでないということである。それで太田団長がお読みになった私の記事には、“the devil is in the detail” と書いた。詳細は明らかになってきて、現在その詳細を実施する (implementation) 段階に入っているのだから、結論待ちという状況だと思う。

Q トニー・ブレアの政権が誕生してから、Best Value という政策が立ち上がって、行政が行う公的なサービスというものをチャリティ団体の方に譲渡していくというような状況になっているということだが、チャリティ団体が行政に代わって公的なサービスをするということになれば、そのチャリティ団体自体も評価される、というような状況になるのではないか。

A 現状としてはもちろんチャリティ団体として目的に合ったサービスを行うというのは、それが公的なサービスを肩代わりするようなことになって、行政から補助金をもらって仕事をするということではよいのだが、問題はコストに関することである。コストを反映するというところに

なると、本来チャリティ組織というのは、自由な、公的機関や行政が考えないような新しい発想で物事に対処していくような組織であるべきなのに、これによってチャリティ団体が行政に付属する、国のお抱えの組織になってしまうのではないかと批判している人もいる。

Q 同感である。ボランティア・セクター、チャリティ団体は、その独立性を尊ばれていたのに、行政に従属的な組織になってしまうのではないかと感じる。

A それに関しては2つの点がある。1つは、現在行われている法律の改正と平行して、ボランティア・セクターがどのくらい貢献できるかということについてレビューを行っている。つまりそれは、ボランティア・セクターの能力、サービスを提供する能力というものを高めていきたいと政府が考えているということの意味している。

もう1つの点は、人々が討論に参加する権利についてである。チャリティ団体で何かに対してキャンペーンをしたいということになると、当然政治的な分野にも討論が波及するので、政治的なキャンペーンもチャリティ団体として行ってしかるべきではないか、というポイントが今議論されている。この10年の間、チャリティ団体の政治的な活動に対しては、制約があったが、それを受けて、今の改革では内閣府の戦略ユニット (Strategy Unit) の方から報告書が出ており、もう少し自由な形でチャリティ団体が活動してもよいのではないかとガイドラインが作成されており、政治的な活動でもチャリティ団体が行えるような動きになってきている。

Q チャリティのステータスを判断する主体が課税庁ではいけないと考えている。日本の政府に、課税庁にやらせてはいけないのだということを訴える上で、何か悪い例があったら教えて欲しい。

A 古い例を2つあげたい。1つは、戦後、移民の流入などにより、イギリスは、いろいろな人種、いろいろな宗教を持った人たちが生活する社会になっているのだが、そのような背景もあり、地域社会で多様なバックグラウンドをもった人々をうまく取り結んでいく組織を支援することが重要視されていた。ところが、そのようなことを行う組織はチャリティ団体ではなかった。そこで、1980年代にチャリティ委員会が、そのような人々をうまく結び結ぶ組織もチャリティ団体として認めるべきだと考えた。その際、かなり長い間、内国歳入庁を説得したのだが、なかなか納得しなかった。そのため裁判にかけることとなり、それで内国歳入庁も折れて、そういう組織もチャリティ団体として認められるようになったという経緯があった。課税庁に任せておいたら、とてもこんなことは起こらないだろう。

もうひとつの例であるが、ご承知のとおり、スコットランドと北アイルランドでは、(チャリティの認証に)内国歳入庁が絡んでくる。内閣府戦略ユニットのレポートの中で、人権、また何か闘争 (conflict) があつた場合の解決と調停は公益目的 (Charitable Purpose) があると書いてある。なぜこのようなことが書かれているかということ、北アイルランドは宗教紛争があり、内国歳入庁が、紛争の調停や、宗教間の争いの収拾はチャリティの目的には入らないから、そのような活動を行う団体はチャリティ団体として認めないと拒否したということがあつた。しかし、イングランドとウェールズの場合は、チャリティ委員会があり、チャリティ組織としてすぐ認める。そういうことがあつたので、人権や和解や調停ということが組み込まれるようになったわけである。

また、チャリティ団体は登録した上で継続的に監督 (supervision) を受けるというひとつの制度になっているわけだが、その監督を行うのは、独立した組織でなければならないのではないかと

そしてそれは政府や役所が行うべきものではないと、私は考えている。

Q 2点質問をさせて欲しい。1つは、公益性(Public Benefit)についてである。大きな全国的な組織であれば、多数の人々を対象としているので公益性(Public Benefit)があるということは理解できるが、何千もある小さな民間団体は非常に少数の人を対象にして一部の地域だけで活動している。そういう場合の公益性(Public Benefit)というのはどのような形で判断するのだろうか。それから、2つ目は、基金の問題である。例えばチャリティショップを経営してそこで一般の人が何かを買ってくれたケースと、共同募金で集まってきたお金をもとにして活動するケースと、全く個人の遺産などで活動するケースとでは、違いがあるのではないか。

A 1つ目の質問にお答えするためには、まず、パブリック(Public)ということから話をしなければならない。パブリックとは何を意味するのか。パブリックといっても、パブリックのある種のセクター、例えばめったにかからない難病の人たちのセクターがあった場合、こういう人たちの救済には、民間団体が一番適しているの、民間団体が活躍できるような土壌がないと困る。そういうフレームワークは政府の影響力を全く受けない独立したところがかさどって当たり前だということである。ただ、つかさどるところが明確なリファレンスを持っていないと問題となる。現在は、裁判所の前例が何千ページにもわたるテキストブックになっているのだが、これが問題となっている。やはり簡単に人々がわかるようにする必要がある。

どこでパブリックの線を引くかということは、かなり話が長くなるので省略するが、1つだけ「この辺で線を引こうか」という話をする。今かなり論争を呼んでいる例なのだが、これは皆様方の問題意識につながってくると思う。こちらには、パブリック・スクールと呼ばれる

タイプの学校がある。これはチャリティ団体であり、公益性があるということになっている。パブリック・スクールの中には、有名で、高額な学費もかかるが、優秀な学生を送り出す、というものがある。そうしたパブリック・スクール自体がチャリティのステータスを持っていてよいのかという批判があり、これは何十年も前から、論争的になっている。法律的には、チャリティが、事業として行う、サービスに対して料金を課すことは可能だが、あまりにも学費が高くなって、特権階級の人だけしかその学校に行けなくなるということであれば、チャリティのステータスから外されることもあり得る。改革の中で今考えられているのは、毎年チャリティ団体が作成しなければならない standard information return と呼ばれるものの中に、「学費は課しているけれども、それによってこういう形でパブリックにサービスを提供している」というような書き方で記入してもらえばいいのではないかということである。チャリティ委員会では今、パブリックに対してサービスを提供しているところが、どの時点で、特権階級の人たちだけの組織になってしまうかというラインをどこで引くかを考えなければいけない。このことに関しては、いくら時間があっても足りないくらい、まだまだお話しすることがあるが、将来的には、この部分から“the devil is in the detail”が、多数出てくるのが予想される。

2つ目のご質問の、資金源が、チャリティの性格に変化を与えるかどうかという点も、同様にどれだけ時間があっても説明しきれないほど大きな問題である。ただ、法律では、そういうことは度外視して考えている。なぜならば、いったんチャリティ組織にお金が入れば、それがどういう源の資金であれ、半永久的にチャリティが使えるものであって、それをどのように活用するかはチャリティ自身が決めることだと昔ながらのチャリティ法にうたわれているからである。そのため、お金の出所が企業であろうが、個人であろうが、また政府が交付金として出そ

うが、共同募金で集めてこようが、いったん入ったお金の使途は、組織が作り上げたチャリティの目的に応じて、理事（受託者）が決めることである。例えば政府が補助金を出したからということで、政府が口を出すということとはできない、というのがイギリスのチャリティ法の強みなのである。

Q チャリティ委員会は内務省との関係はあるが、どこからも独立している存在だと認識している。今度の改革ではさらに格上げをすることだが、わざわざそれをしなければならない理由はなぜか。

A まず、実質的にチャリティ委員会は内務省（Home Office）の一部ではない。しかし、組織の位置づけとして、内務省の一部ではある。一般の人から見たときに、政府機関のどこかに付随しているというのではなく、独立した組織であると見てもらうのが大事だと考えている。それをどのような形で作り上げていくかはまだ決まっていないのだが、少なくとも政府とは離れた分野の組織として作っていくべきだと思う。

Q 今の話にも関連するが、チャリティ委員会が独立性を保てるのはコモン・ロー（慣習法）の世界だからということか。

A 独立性を保っている唯一の理由がコモン・ローであるからということではない。ただ、チャリティ委員会の特質が、コモン・ローに大きく委ねられているということは間違いない。チャリティ委員会の独立性というのは法的な位置づけ（legal status）によるものだとご理解いただきたい。

Q チャリティ委員会が責任を負うのは、Charity Tribunal だということであったが、その機関

が様々な決定をして、それに基づいてチャリティ委員会はいろいろな判断をするということなのだろうか。

A それは、新しい法に関することである。新しい法律が制定されることによってチャリティ委員会について、また新しく定義づけが行われる。それを通して新しく、独立のチャリティ委員会が生まれるということである。それに加えて、チャリティ委員会にはこういった役割があるという形で、法律に記載されることになる。チャリティのステータスは、コモン・ローのプロセスを使って決めていくのだが、それは新しくできあがった法律のフレームワークの中で定義される。つまり、今度の改革により立法して、こういう形でチャリティ委員会が監督するということがうたわれるようになり、同時にコモン・ローも適用するということである。すなわち、法律によって定められたものとコモン・ローが混在するような形で機能していくとご理解いただきたい。新しい制度になると、今度は、Tribunal という機関が設けられ、チャリティ委員会の判定に反対する人や、チャリティ団体がアピールをする場合、そこに持っていくことになる。そこは、司法の専門家の人々が、一定の判断をくだすところになるのだが、もしそこで結論がでなければ、裁判にかけるといような手順で進む。そこでもやはり独立性を保つために、政府とは一切関わらないところで、評議が行われるということが重要な点である。

Q 公益目的の従来の 4 番目と新しい方の 12 番目は共に「その他」ということだと思うが、それは法律にそう書いておき、コモン・ローの場合にはその内容が判例によりだんだん決まってく、ということだと思う。そうすると、コモン・ローでない国は「その他」を入れることができないということになる。コモン・ローではない国はどうしたらよいのだろうか。

A コモン・ローの大事な点は open end、すなわち 1 つのよいことが、また他のよいことにもつながっていくというものだと考えている。その意味では全ての公益性 (Public Benefit) を法律によってあらゆる分野で定義をしてしまうシステムを作るのは、効率が悪いのではないかと思う。すなわち、法ではなく、実際に何かを推し進める組織というものがあって、そこが実行することによって出てくる定義を利用せずに、法律のみで規制をして、定義をしていくというシステムを作り上げてしまうと、制度としては効率が悪いのではないかということである。

なぜ、すべて法律で定義するのがよくないかという、何か新しいものができたときに、すぐに対応ができないということにある。例えばイギリスで宗教や文化が違う人たちの関係をどうするかといったときに、対応が難しいということになる。また、公益目的 (Public Benefit Purpose) をありとあらゆる形で定義したとしても、それが例えば、健康を 1 つとってみても、何が健康によいかということに対するアプローチは違うわけである。むしろ、このアプローチの良し悪しという形で論争を呼ぶようなことがあるわけだから、そういうものは法律で作りに上げていくのではなく、整合性 (integrity) の取れる、しっかりしたエージェントを作って、そこに権限を与え、そこが判断できるよう推し進めていくという方法の方がよいのではないかと考える。

私自身は、人々がチャリティや公益 (Public Benefit) というものを考える上では、長いリストを作ってしかるべきだと考えている。近代の国家としては政府がフレームワークを、国会を通して作り上げるべきである。今、私がこのイギリスで起こっている改革で 1 つ心配していることがある。これはオーストラリアや、ニュージーランドなどコモン・ローの国が抱えている問題だと思うのだが、決定をする機関の条件をコモン・ローの枠組みの中で、どのような形で定義していくかという点である。すなわち、12 の目的が新たな定義になったが、まずは 12 の

目的を再定義して、後は今までのコモン・ローでそのまま進めていく、ということしか今の改革はうたっていないわけである。これから 2、3 年たって再度ご訪問いただければ、それをどうすべきかもう少し明確なお答えができるのではないかと思う。

Q 我々が行っている研究会では 20 以上の目的を提言しようとしているのだが、それはなかなか難しいと思っている。

A イギリスと日本では法律制度が全く違うが、それについてのディベート、ディスカッションは大変大事なことだと思う。

Q 最後に 2 つ質問させていただきたい。まずはチャリティ委員会についてである。Strategy Unit (内閣府戦略ユニット; 以下 SU) の報告書を読んだときに、市民が参加できるよう役員会 (director meeting) をオープンにしろとか、Tribunal などを作るということが書かれていたが、それに対し SU がチャリティ委員会に対してある種の批判があるような印象を受けた。その批判というのは、市民に対してあまり親切ではないとか、かなり官僚的だとか、そういうところから出てきているのだろうか。そしてその SU の批判的な意見に対し元コミッショナーとして賛同するか。

2 つ目の質問はシンプルなものである。チャリティ委員会に登録した時点で、そのチャリティ団体の寄付金控除は自動的に行われるのだろうか。

A 簡単なほうからお答えする。2 つ目の質問について、寄付金控除は自動的に行われる決まりになっている。

1 つ目の質問についてだが、こういう形でお答えをさせていただく。この十数年くらいの間にチャリティ委員会自体が姿を変えた。昔は内部



的に、法律にしか目を配らないような組織だったのが、外に目を広げるようになり、規制当局として機能するようになってきた。組織としては、痛みを伴う変化であった。しかしチャリティ委員会は政府の1つの役所ではない、公的な組織（public body）だということである。それは、官僚はこの委員会を作れないし、国家公務員はそこには入れないということを意味している。SUの批判に対しては、私は7年コミッショナーとしてチャリティ委員会にいたので、（賛同するというよりむしろ）姿を変えたという点にもう少しSUは考慮してもよいのではないかと思う。私自身としては、SUが考えるモデル自体に批判がある。すなわち、SUが考えたモデルにある規制や、拡大（enhancement）というのは、かなり曖昧模煇な（ambiguous）形だということである。これから先は、どういう形でバランスを取っていくのかということ、すなわち、チャリティ団体の独立性は温存しつつ、そのチャリティ団体の責任の所在、アカウンタビリティというものをもっと強く押し出していかなければならないので、そこをどのよう

な形でバランスを取っていくかが大きな課題になると思う。また、役員会を一般公開するというのは意味が無いと思う。なぜなら、現在は、チャリティ委員会は非常にオープンで、ウェブサイトで全部情報を公開するようになっているからである。一般人にとっては、役員会といってもこられない人もいるわけだから、ウェブサイトで検索できるほうがはるかにオープンだと考えている。でもそれがどのくらいのアクセス数なのかはチャリティ委員会に行ったときに聞いて欲しい。

また、Tribunalが今度新しくできることについては、一切批判をするつもりはない。これは逆に強さを証明する場であると考えている。なぜならば、チャリティ委員会が今よりももっと大胆な決定ができるようになれば、チャリティ委員会自体を専門家の目でチェックする組織が必要になるためである。だからそのためのTribunalだというとらえ方をしている。

以上

（記録担当：加藤 雅代）

#### (4) Active Community Unit (ACU)

日時：2003年8月27日（水） 10:00～12:00

担当者：Ms. Gean Forster

Mr. John Fox

##### <Ms. Gean Forster>

この組織の仕事は、政府に代わってイギリス国内で NPO として活躍している組織との連携を図ることにある。緑色の文書（Compact）をご覧いただきたい。このパンフレットは、1998年11月に発行され、政府が初めて公式にチャリティ・セクターや NPO セクターとパートナーシップを組みたいと表明した文書である。もちろん政府は、昔からボランティア・セクターと何らかの形でつながってきたわけだが、このドキュメントで初めて公式にボランティア・セクターの社会における重要性を政府が認めたということになる。そして、今までいろいろと見過ごされてきたマイノリティのセクターなどがあるが、それらもこの文書でボランティア・セクターを使って救済していこうということを公式に認めている。

この文書の中で重要な点が3つある。第1に、政府がボランティア・セクターを非常に重要だと認識し、このセクターを育てるために投資しなければならないと理解したこと。それによって、政府はファンドを民間セクターに出すことを表明した。第2に、政府は新しい政策を作り上げる際に、ボランティア・セクターに相談する（consult）ことが重要だと認めたことである。そして第3に、政府から出されたお金にひもは付いていないということ。すなわち、政府からお金が出て、政府に対して批判的な勢力として活動できるという、ボランティア・セクターの独立性（Independence）を認めたということである。

このコンパクトの文書が発表された後、倫理規範（Code of Conduct）、良き実務慣行（Good Practice）のガイダンスが発表された。そこでは、資金提供をどう行うか、コンサルテーションをどうするか、ボ

ランタリー・セクターとどうつながるか、それから黒人及び少数民族の人々とどのように連携を作っていけばいいのか、そしてコミュニティグループをどのように扱えばいいかということに関して発表されている。

政府では、ボランティア・セクター及びコミュニティ・セクターの人々に公的なサービスを政府の代わりに提供してもらうことに重点を置いている。財務省は去年、予算のレビューを行ったが、そこでは公共サービスを民間やコミュニティ・セクターが代わって提供した場合の検討が行われた。

去年財務省が行ったレビューに関して大事な点だけお話しする。なぜ、このレビューを財務省が行ったかということ、民間セクターと政府との関係をよくつなげていくため、そしてそのリソースをうまく使って、効率よく公共サービスが提供できるかどうかを確かめることにある。レビューを行った後、報告書を作成したが、その後、42の分野でアクションプランを立ち上げていこうという段階まで来た。ACUでは、報告書に載っている活動を実施するために9,300万ポンドの予算が政府から配分された。また、財務省では、設備投資や活動のためのインフラ投資のための予算が別途設けられ、その予算として1億2,500万ポンドが配分されている。

ACUでは、報告書を3つの分野に分けて解釈している。まず1つは、民間セクターにサービスを提供してもらう公共サービスの分野を広げる、増加させるということである。第2に、民間セクターが活動をするときに出てくる障害を取り除いていくということである。そして第3に、公共サービスをするためには、民間セクターの能力を上げて、増大していかなければならないということである。以上の理由からキャパシティビルディング（Capacity

Building) を計画している。キャパシティビルディングについては後ほど John からご説明する。

次に、報告書ができあがってから今まで ACU がどのような活動をしてきたかご説明する。イギリスには、福祉関係のサービスと一般の公共サービスを提供する省が 5 つあるが、ACU はそれらと連携して活動をしてきた。ACU はこの 5 つの省と話し合っ、やらなければならないことについて優先順位を決めた。対象となるサービスは、麻薬関係、犯罪の減少など青少年を対象にしたもの、成人を対象とした新しい技術の習得や教育などという分野である。この他にもたくさんある。例えば教育技術省という機関では、地域社会が運営する中等学校 (secondary school) の設立の促進を行ってきた。内務省では、保釈され、再犯の可能性が低い人々が地域で何かサービスすることができないかということについて取り組んできた。また、HIV にかかっている人や精神障害の人々に対して、在宅ケアのような形でもっとサービスを提供できないかということにも取り組んできた。財務省と Office of Commerce と呼ばれる機関が一緒になって、サービスをする、あるいは行政が資金提供をするときに、民間セクターに不利にならないよう障害を取り除き、民間セクターでも行政とうまく契約書が結べるような環境を作るように努力してきた。

#### <Mr. John Fox>

私は、Cross Cutting Review の中のキャパシティビルディング (Capacity Building) というセクションで仕事をしている。キャパシティビルディングという言葉はいたるところで使われているのだが、具体的に何を意味するのか、現場の人々もよく分からないというのが実態である。

キャパシティビルディングについては Cross Cutting Review の中に定義があり、民間セクター及び地域社会で活躍している組織の人々が自分たちの組織を増大させるための技術、知識、リソースなどがきちんとあるかどうかを明確にしていくことである。しかもそのレビューでは、様々なキャパシティに関してきちんと違いがうたってある。同じ

キャパシティとは言っても、組織のキャパシティもあれば、技術的なキャパシティもある。例えば組織のキャパシティということになれば、当然その組織にどれだけの技術とどれだけのリソースがあるかということになる。それから、テクニカルキャパシティということになれば、公的なサービスを行政に代わって行うだけの技術的サービスを提供できるかどうかということになる。また、その分野の専門知識があるかということもうたわれているので、例えば子供を対象としたサービスを行うということであれば、子供を取り巻く規制や要求などが出てくるので、それに見合うだけの知識があるかどうかということを考えなければならないわけである。

キャパシティについては、さらに 2 つに分けられる。1 つはインフラのキャパシティ。これは後で説明する。そしてもう 1 つは、コミュニティのキャパシティである。

コミュニティのキャパシティに関しては、このレビューではあまり詳しく書かれていないのだが、政府としては広い意味でのコミュニティのキャパシティというものに興味を持っている。これについては、きちんとしたグループを作らず、非公式のような形なのだが、人々が自分たちの住んでいる地域社会を盛立てていこうという活動を大きく促進したいと考えているのが今の政府の立場である。

インフラキャパシティは、言葉をかえると、昔ながらのいろいろな組織を統轄するための傘組織を意味している。こうした傘組織というのは、政府にとっては重要な位置を占める。なぜなら、傘組織が無ければ政府はいろいろな組織にそれぞれ話をしなければならぬところなのだが、傘組織に情報を通しておけば、あとは傘組織がその下部組織に情報を提供してくれるからである。そういった意味で、Cross Cutting Review の中で、政府、それからおのおのの民間団体では、今よりももっと強いインフラストラクチャー、すなわち傘組織を作り上げていくことが重要であるといわれている。

Cross Cutting Review が立ち上がり、去年までの間にどのようなことが話し合われてきたかということ、現在のインフラがどのような状況になっているのかということ、傘組織がどのような形態で動いて、ど

のような仕事をしているのか、そして、行政に代わってサービスをするだけの能力がどれくらいあるかということである。イギリスの傘組織にはいろいろなものがある。全国組織もあれば地方組織もあるし、特定の対象、例えば、子供を対象としたものや黒人を対象としたもの、あるいは少数民族を対象としたものなどいろいろな組織が数多くある。ただ、そのような傘組織が実際にどれだけ効率よく動いているかどうかを判断するのはとても難しい。傘組織へ投資する前に、実際にきちんと傘組織として機能しているかどうかを判断する必要がある、これから ACU としては、傘組織がきちんと機能しているかということ判断した上で投資していくことになる。

また、先の3つのキャパシティに関しては、具体的にどのようなことかということ、1つは、ボランティア・セクターで働いている人々の技術についてである。これは実際に職員として給料をもらって働いている人もいればボランティアの人もいるが、その人々の技術がどの程度であるかという技術のキャパシティということである。それは、あるチャリティ組織が組織を効率良く機能させ活動するためのスキルや技術がどの程度あるか、そして、そのチャリティ組織に関わるボランティアの人々の技術がどの程度あるか、ということである。

組織のガバナンスについても取り組んでいる。ガバナンスといえば、当然理事 (Trustee) の人々ということになるわけだが、理事の人々はみんなボランティアでやっている。そういう場合に、組織をより効率良く動かすための知識が足りないとか、全体的に把握するだけの時間が足りない等の問題点をうまく取り除いていこうと考えている。それからまた、ボランティアの人々の場合、あまりにもその組織に巻き込まれすぎて、職員として給料をもらっている人々との間でぶつかるケースもある。そのため今、新しい法人制度ができようとしているので、それと関連して理事の人々へのサポートを新しい方法で考えていこうという動きになっている。

最後に、performance improvement (成果改善) についてである。それはどれだけ組織が効率よく、効果を上げて機能しているかを測定するというものである。これは政府にとって重要なことである。な

ぜなら今までよりももっと多くの公共サービスをチャリティ団体が請け負ってサービスを提供することになれば、チャリティ団体以外の組織と比べた際に、そのチャリティ組織がいかに効率よくサービスを提供しているかということ判断する基準が必要になるためである。以上が私の主な仕事である。

Q 行政が行う公共サービスを民間が代わって行うということだが、政府の各機関に対して政府が評価や査定を1年に1度行っていると思う。それと似たような形で民間セクターの査定、評価をしたらどのような方法で評価するのだろうか。

A ここでは、民間セクターにお金を出して、民間セクターが行政に代わってサービスを提供するのだから、どれだけきちんとしたサービスを提供しているかを判断するためのツールが必要となり、そのためには組織がどれだけキャパシティがあるか、貢献度がどれくらいあるかを測定するためのツールが必要だという話である。評価をどうするかという話にはなっていない。測定するためのツールについてはこれから考えていくことになるのだが、ただ今実際に別のサービスを提供しているセクターがあり、それらを測るためのツールはある。これからそのツールと民間セクターの効率を測るためのツールを統括し、新しいツールを作り上げるということになるのだが、それはまだ具体化していない。

Q 行政に代わってサービスをするということは、民間セクターはその独立性が無くなってしまっているのではないか。民間セクターは賛成しているのか、それとも反発しているのか。

A コンパクトの重要なポイントとして、独立性 (Independence) というものがある。民間セクター側から考えた場合、政府の補助金無しでも今まで自分たちがサービスを提供してきたのだ

と考えているのだと思う。今まで通り自分たちはサービスを提供するのだが、やはりこれだけのサービスをするのであれば、政府の方から補助金など何らかの支援があってしかるべきだということを民間セクター側はずっと主張してきたわけである。だからある意味では、民間セクターとしては、政府からの補助金などによる支援が行われる状況になってきて、それはそれで安心しているようである。

行政に代わってサービスを提供する場合、地方自治体と契約を交わすことになるが、契約を結ぶ責任は受託者 (Trustee) の責任になる。その意味では受託者となる理事は、自分たちの組織が契約を結んでもきちんと独立性が保てるか、自分たちの組織が行いたいことなのかをきちんと念頭において契約をしなければならない。そして、行政に代わって行うということもきちんとわきまえて契約をしなければならないのではないだろうか。政府としては、民間はサービスを提供するためのセクターとしか見ていない。だからもし、ボランティア・セクターがやりたくないということであれば、民間の他のセクターで行政に代わってサービス提供をしたいというところに話を持っていけばいいと考えている。民間セクターは自分が独立性を保てるかどうかを自分で判断しなければならない。チャリティ法にしても、この Cross Cutting Review にしても、チャリティ・セクター及び民間セクターが主導権を握って、公共サービスをますます上げていくということについては、人々の間で暗黙の了解のような形になっている。ただ、それでは誰が音頭を取ってやるかというのは難しい問題なのだが、少なくとも規制当局が先に音頭を取ってある状況を作り上げていくということにはならない。民間セクターの人々が自分たちでキャパシティがあるかどうかを判断し、自分たちで公共サービスをますます上げていくという動きになると思う。

Q 英国政府は今、公共サービスを極力ボランタリ

ー・セクターに任せるという方向で動いていると思う。そこで数値目標についておうかがいしたいのだが、公共サービスの提供をボランティア・セクターに任せることによって、政府は当然そのサービスに関わる費用を削減することができることになるかと思う。しかしその一方で、ボランティア・セクターにお金を出すわけであるから、そちらは増えるということになると思う。予算について増えるものと減るもの、つまり例えば3年間なら3年間、5年間なら5年間というような数値的なターゲットをお持ちなのかどうか。もし持っているならば教えていただきたい。

A 「公共サービスを減らす」ということではなく、「ますますサービスを増加させたい」、その増加させる分野を民間セクターにまかなってもらおうという考え方であるをご理解いただきたい。社会全体で公的なサービスを増加させたいというところにその目的がある。

我々の仕事に民間団体やコミュニティ団体をもっと巻き込んで、2006年までに現状よりも5%、民間セクター、コミュニティ・セクターの関与が増えるようにするというのが、ACUのターゲットである。

また、これも公共サービスを減らすという意味ではなく、サービスはそのままなのだが、今提供しているサービスをより効率よく無駄なく提供するよう政府からいわれている。それについては、協定書 (Agreement) を交わしているので、政府の言う“Value for money”が達成されているかどうかにはきちんと目を配らなければならない状況になっている。

Q キャパシティビルディングの対象はどのようにして選ぶのか。それとも、向こう (民間セクター側) から申込みなどがくるのを待つということなのか。

A キャパシティビルディングについては、ACUが

傘組織にファンドを出す。傘組織は、必要に応じて、もらったファンドを使って各団体に配分し、広げていくということである。

Q イギリスには、傘組織はどれくらいあるのだろうか。

A 現在、全国的な傘組織は約 50 団体であり、それらにファンドを出している。傘組織 1 団体あたり約 300~400 団体の組織が関係している。地方自治体が補助金を出しているような地元の組織については、現在中央政府はファンドを出していない。そのようなところについては、傘組織を通してファンドが配分されることになる。また、さらに、中央政府がファンドを出している地方組織は 18 団体ある。現在は、ACU がファンドを出しても、それらの傘組織が、適材適所で「この組織なら間違いなく広がっていく」というところに配分できるかどうかについては、ここでは知るすべがない。もちろん歴史的な背景もあり、昔からの関係があるようなところに対しては、昔も今も同じような形でファンドを出しており、実際にそれらの団体はよい仕事をしてきている。ただ、今までより多くお金を出した分について、どれだけ違う効果が上がったかを測定するのは難しい。そして、その傘組織に従来よりも多くお金を出して、その組織が大きくなったとしても、他の役割まで兼ねられるかどうか分からない。できれば、より多くのファンドを配分することによって、その組織の果たす役割が今までより広がるような段階にまで到達すればよいのだが、今までどおりの仕事でただ大きくなっただけということでは困る。しかし、その点については分かりにくい部分である。

Q 傘組織について教えて欲しい。それは例えば障害者の自立を束ねる組織とか、あるいは難病の人々を助けるような組織を束ねる組織として考

えるべきなのだろうか。

A 今おっしゃったようなタイプは、1 つのタイプの傘組織である。その他に傘組織というと、例えば NCVO (そこはファンディング、情報、ガバナンス、テクノロジー、マーケティング等、そういうものを全部カバーしている)、それから、NCVO を小さくしたような組織で、地方で活動しているコミュニティ・ボランティア・サービスといったような、様々な組織を統括しているタイプの組織を傘組織と言っている。

Q ここでは、そのような傘組織に対して資金を出すということなのか。

A ACU に関しては、傘組織にのみ資金を出している。

Q 助成金・補助金に関して、どれくらいの予算が出ているのだろうか。

A 年間で約 5,000 万ポンド。向こう 3 年間は年間 5,000 万ポンド予算配分があるということでお考えいただきたい。さらに、Cross Cutting Review を受けて、実際に実行に移すための費用として別途、9,300 万ポンドの予算が財務省から配分された。この予算は組織だけではなく、ボランティアの数自体を増やしていくためのファンドである。これらの予算について、これから 6 ヶ月以内にストラテジー (戦略) 文書ができあがる予定である。そして 3 年後、それらの評価 (evaluation) の結果が出る予定である。今は評価するだけの実態数が無いので、結果についてはあと 3 年お待ちいただきたい。

Q 2006 年までに 5% 活動を増やすというターゲットについては、公式に発表された数値なのか。どこでその数値を見ることができるのだろうか。

A 財務省のホームページに出ている。ご承知の通り、現在のトニー・ブレア政権では、いろいろとターゲットを決める。1年後に予算のインターナル・レビューをするのだが、その後で必ずどのようなターゲットを設定するか公的に発表され、白書が出ることになっている。

Q チャリティ改革は行政改革の一環として、公務員の数を減らすということも含まれているのか。

A そのような話は出てきていない。この改革で、トニー・ブレア首相は、公共サービスを改善したいといっている。それはすなわち、行政のサービスを受ける住民側から見た場合、質をよいものにしていきたい。そして、効率よく公共サービスが提供できるようにしていきたいということである。また、サービスを受ける住民の側から見た場合、おなじみの人から、気持ちよくサービスが受けられて、しかも臨機応変に、創意工夫のあるサービスをしてくれるセクターの方がよいはずである。そういうサービスを提供できる候補ということになれば民間組織の方がより大きな活躍ができるのではないかという考え方である。

Q その結果として、公務員の削減になるのではないだろうか。

A ならない。政権が変わったり、景気の状態によっても公務員の数が減ったり増えたりするが、この政権では公務員の数を減らすことを目的としてこの改革が動いているということは全く表明されていない。

Q コンパクトが民間セクターと政府との間で合意されたときに、この内容に関しては毎年見直しをして、どんどん改善をしていくという約束が

入っていたかと思う。それは実際に行われているのか。それから、いろいろと ACU が出された計画があるが、これは民間セクターと一緒に話し合っただけのものなのだろうか。

A コンパクトについては1年に1回、大臣を交えてのレビューをすることになっている。そのレビューの際には民間セクター、コミュニティ・セクターの代表者が入ることになっている。レビューの後、必ず翌年のアクションプランが立ち上がることになっている。つまり、コンパクトをきちんと実行していくために必ずやらなければならないことが翌年用のアクションプランとして立ち上がっていくことになっているということである。

先ほど良き実務慣行 (Good Practice) の話をしたが、その最終版が今年の初めに発行されている。コンパクトに関して、1年に1回アニュアルミーティングをするが、実際にどのような改善例があるかを申し上げる。この相手方は保健省 (Department of Health) である。保健省の補助金を出すプログラムがあまりきちんと機能していないということで民間セクターから苦情があがった。そこには保健大臣もアニュアルミーティングには列席しているので、その苦情を受けて、保健大臣がファンディングのプログラムを改善するということを表明し、改善されたプログラムが今動いている。

もう1つの質問について。文書を作っている最初の時点から、民間セクターの人たちが関係している。それはコンパクト・ワーキンググループというものであるが、この議長をしていたのは元教育庁で事務次官をしていた人である。その人に議長をしてもらってワーキンググループを動かし、民間セクターの人たちの推薦事項や主張を全部まとめた上でこの文書を作り上げてきたということになるわけである。

それと同時に、各省に対して、何かを行うときには代表を呼んで、その人々とパートナーシップを組み、ワーキンググループを作って活動するようなメカニズムを作り上げるよう推薦をした。

コンサルテーション（相談）、つまり各省がいろいろな団体と話し合いをするということについてはACUが様々なサポートをしている。また、内閣府（Cabinet Office）も、コンサルテーションをするときにはどのようにしたらいいかというドキュメントを作り上げている。このように相手が民間セクターだけではなくて政府が何か大きな政策を変更するとか、何かを立ち上げるという場合には社会一般の人々に相談をする仕組みになっているということである。

Q 政府が傘組織にお金を出して、それからさらにいろいろな現場のコミュニティサービスをするところにそのお金が配分される。そしてさらに、地元の身近な人々からサービスを受けた方がサービスを受ける側としてもよいということをお話されていたと思う。そうすると、コミュニティの人々にとっては、政府に税金を支払って、間接的にサービスを提供する団体へお金が配分されるよりも、民間の組織や地元で実際にコミュニティサービスを行っているところに直接寄付をした方がいいという議論にはならないのだろうか。

A ACUが出す補助金の対象は傘組織であるが、それは実際にパブリック・サービスを提供するための補助金ではなくて、そのセクターをもっと効率よく活動させるための補助金である。すなわち、そのセクターをもっと効率よく運営するために、傘組織へ補助金を出し、その下部組織がより効率的に運営できるようになると考えている。傘組織が、例えば1つ1つの民間セクターをどう作っていったらいいのか、その民間セクターの構造をどのように作るか、理事をどう選ぶか、チャリティ委員会にどのように登録していくかというノウハウなどをきちんと教えられるような、民間セクターのインフラを作っていくための補助金をACUは出しているということである。

Q 知っていることはよく分かるのだが、それでは、傘組織が下部組織にきちんとノウハウを伝授して、非常に効率的な組織ができた場合、納税者は地方政府や中央政府に税金を払うよりも、例えば地元のコミュニティ財団などに対して直接寄付することの方がより効率的と考えるようになるのではないだろうか。

A イギリスにおける地方行政と国の役割の違いがどこまでご理解いただいているか分からないのだが、地方自治体がやらなければならない仕事、国がやらなければならない仕事というのはそれぞれ国の法律で定められている。もちろん、地方自治体に中央政府から予算が配分されることもあるが、それを使ってどのようなことを地方自治体がしなければならないかは決まっている。例えば、内務省（Home Office）は600団体と契約を結んで、難民の人や、どこかから逃亡してきたような人々のお世話をする組織に直接補助金を出して活動をしてもらっている。600団体ほとんどが民間セクターである。それから、医療は国の仕事の1つであるが、医療予算の75%はプライマリーケアとあって、地元ごとにその医療を提供するための予算になるのだが、地方自治体か国がやるか、仕事をどこかによってモデルが変わってきて、それによって予算の配分も変わるという形になっている。質問の答えになっているだろうか。

Q チャリティ改革についておうかがいしたい。内務省はこの改革に際してどのようなスタンスを取ったのだろうか。そして、どのような意見を出したのか。それから、その意見は反映されたのだろうか。

A この質問に関しては、本日内閣府戦略ユニットに行かれると思うので、そこで詳しく聞いてもらいたい。簡単にお答えすると、チャリティ改革に関する草案を作る際、内務省はかなり巻き



込まれた。同時に、内閣府戦略ユニットもかなり絡んでこの草案を作ってきた。草案を作り、3ヶ月間コンサルテーションを行い、Government Response（政府の見解）という文書を出している。内務省の見解という書き方では出していないが、政府の見解を出す時点で、内務省の見解も全部集約されている。そのレポートについては、内閣府戦略ユニットで聞いて欲しい。

Q ACUはイングランドだけが対象なのか。

A イングランドだけが対象となっている。同じような組織がスコットランドに1つ、ウェールズに1つ、北アイルランドに1つあるということでお考えいただきたい。ACUのような組織は4ヶ所にそれぞれあるが、チャリティ委員会の対象は、イングランドとウェールズだけなので複雑である。

Q 傘組織が充実してきた場合に、例えば国の福祉施策を決める時には、この傘組織と保健省など担当する省とが協働で福祉に関する施策・政策を作るということになるのだろうか。

A それが政府の意図である。役所の人々は現場の知識がない。だから民間団体など現場の専門知識がある人たちを必ず巻き込んで政策を作っていくような形で進めていきたいと考えているということである。

Q アメリカではカリフォルニア州がそういう施策をとっている。そのような形は非常に私はよいと思う。日本の場合であると、全くそういう考え方がないので大変うらやましい。

A 傘組織は重要である。コンサルテーションをするときに、例えば500団体に対してそれぞれコンサルテーションをするのは難しい。そのような意味でも、ある1つのセクターを束ねているしっかりとした傘組織があれば、そこに相談すれば状況が見えてくるわけであるから、そのような意味でも傘組織は非常に重要であると思われる。

以上

（記録担当：松野 郁絵）

## (5) Strategy Unit (内閣府戦略ユニット)

日 時 : 2003 年 8 月 27 日 (水) 14:00~15:30  
担当者 : Mr. Richard Corden

### <太田団長 挨拶>

調査団を代表し、本日お迎え下さったことに感謝申し上げます。

時を同じくして、日本でも、公益法人改革が進行している。昨年 11 月には、10 名の委員による政府の諮問委員会が設置され、非営利法人側の 3 名の委員の 1 人として私もこれに関わった。しかし残念なことに、この委員会は、全部で 7 回、時間にして 14 時間しか開かれず、形式的なものと言わざるを得ないものであった。そこで私は、こちらでの委員会の結論と答申の現在の状況、これからどのように進めていくのかなどについてうかがいたいと思っている。我々一同、非常に熱心に、真剣にお聞きしたいと思っている。

### <Mr. Richard Corden>

最初の 15 分~20 分は、チャリティ法改革を始めたもともとの理由、政府の政治的動機などについてお話をさせていただこうと思っている。過去 150 年の間にチャリティ法の改善に取り組んだ回数は本当に少ない。1992 年に少し手を入れたが、それほど大きく変更したわけではなく、それ以前に遡ると 1960 年、さらにその前は 1853 年、これだけである。

現在の改革を動かす要因となったものは何かというと、現政権が、公共サービスの質が悪いのではないかとというとらえ方をしたことによる。この前の総選挙のとき (その 1 つ前の選挙で労働党は与党政権となっているので、つい最近の総選挙の際)、与党政権は、「この任期が完了した折りには、現在よりも、さらに良い公共サービスを提供するので、あともう 1 回任期を下さい」という形で選挙に臨んだ。

一般市民にとって、公共サービスに関して何に興味をもっているかということ、サービスの質であって、

その公共サービスをどの組織が提供するかということにはあまり関心がない。サービスを提供するのは、政府でも、行政・地方自治体でも、NPO でも、どこでもよく、質が重要だということである。実際に政府の立場をとっても、今イギリスの中でパブリック・サービスとして提供されているものの多くは、現実に、NGO、チャリティ組織などが提供していて、実際に政府が提供しているものというのではない。現在、いろいろなサービスをチャリティが提供しているのだが、これは、チャリティ組織が政府と契約を結んで、行政に代わって公共サービスを提供しているという形である。

そのため、もう一度総選挙がある時に再選されるためには行政、政府自体が提供するサービスの質を高めると同時に、チャリティ・セクターが提供しているサービスの質も高めていかなければならないということになる。チャリティ自体がよりよい公共サービスを提供できるようにするためには、チャリティ法を改革して、規制を作り、チャリティがよりよい状況でサービスを提供できるような環境づくりをしていかなければならない。だから、この一連のチャリティ法改革、また規制作りに着手する政治的動機は、規制の枠を作り、法の枠を作ることにより、チャリティがますます繁栄していくような環境を作り上げて、人材を確保できるような枠組みを作っていきたいということであった。

内閣府戦略ユニットはそういう命を受け、2000 年の 7 月に見直しを行った。その対象はチャリティ法とチャリティを取り巻く規制環境がどうなっているのかを見直すということであった。見直し自体には 1 年かかり、その報告が“Private Action, Public Benefit”というタイトルのレポートとなった。このレポートができて、今度はこのレポートで示した提

案 (proposal) についてパブリック・コンサルテーションが始まった。このコンサルテーションでは、NPO や、ボランティア・セクターに限らず、一般も含めた人々から、批判のない、これでとても良いという、皆が喜んで受け入れているという反応がかえってきた。それをもとにして、政府は、ほとんどの提案を反映した形のものを、新しい国会でチャリティ法案として導入しようと考えている。私自身、この提案を作り、コンサルテーションにも関わって、これを作り上げた筆者 (author) の 1 人として、これだけ素晴らしく皆から受け入れられた、ということを見ると本当に良い仕事をした、やって良かったと思う。私自身は現在、これを法文化する仕事に携わっている。

ここに、もう 1 つの文書がある。実際に法案 (Bill) としてどのようなものを政府が国会にかけられるかをまとめたもので、先月発表された (“Charities and Not-for-profits: A Modern Legal Framework”)。

ここで、2 つ皆様に質問をさせていただきたい。その質問の答えによって、皆様の関心がどこにあるのかを探るためなのだが、まず 1 つ目は、皆様は、こういう文書ができるまでのプロセスにご興味があるのだろうか。すなわち NGO などをごどのように巻き込んで、どう作っていったのかということに興味があるのだろうか (調査団より No との答え)。

ということは、どのような理由で、今の法律のどこが変わるのかということに興味があるということでもよしいか。(調査団より Yes との答え)。

——日本では、政府が NPO の意見を無視する傾向にあるが、こちらでは、NPO がどのようにしてこの改革に働きかけたのか、ということについて教えていただきたい。

イギリスで NPO の人々がどのような形でこのディスカッションに参加したかということについて簡単に触れたい。まず、何から始まったかということ、首相がチャリティ法のレビューをすることを表明し、それと同時に 8 人のグループが設けられ、そのグループがレビューを担当することを発表した。このグループは、8 名のうち、1 人が国家公務員、2 人が

NPO 職員、その他、経済学者、ジャーナリスト、イングランド銀行の職員というような、多岐にわたるバックグラウンドのメンバーで構成された。

それまでは、政府が見直しをするといっても、国家公務員 (civil servant) だけで構成されるグループでしか行っていなかったのだから、ボランティア・セクターでは、「ああ、また政府が勝手にやってるな」という感じだったのだが、このグループには NPO の職員が含まれており、また、オープンで胸襟を開いた広い目で検討できるような人たちで構成されたグループだということ、画期的な見直しだったといえると思う。

そして、この見直しを始める際に、このレビュー自体は非常にオープンで、常に相談 (consult) をするという方法で行うので、意見や要望があれば、どんどん言って欲しいというスタンスをとった。通常レビューというと、隔離された場所で、電話も通じず、関係者以外立入禁止というイメージがあるのだが、ここでは、最初から意図的に、オープンなレビュー・グループとして開始した。

このような状況で、チャリティ組織自体は、当初から、自分たちの考えているアイデアや提案が全面的に受け入れられるとわかっていたので、安心していった。つまり、真の意味で、自分たちも貢献できて、その結果自分たちの考え方や、やり方などが反映されるということで、結果はより良いものになるはずだと自信を持っていたわけである。

コンサルテーションでは、まずウェブサイトを立ててそこに約 90 の質問を投げかけた。それに対し電話で答えてもらう、文書で答えてもらうなどという形式で回答がよせられ、それを全部検討した。とにかくオープンマインドで、全部目を通した。

それと同時に、いろいろな人たちが出すアイデアをもう少しきちんと定義づけるという仕事をするため、チャリティ・セクター以外の専門家の人々、例えば弁護士などのエキスパートグループも設置された。それと平行して、イギリス国内の様々な場所で、真の意味での一般を対象にしたコンサルテーションの場も設けた。それは、フォーラムと違って、言葉を換えれば声の広場ともいうようなものである。そこでは、一定の議題は設けずに、とにかく言いた

いことを何でもこの場所にきて言って下さい、というような形のものであり、このパブリック・コンサルテーションを国内の数ヶ所で開催した。

こうした一連の活動を通して、チャリティ団体が既存のチャリティ法のどこを改正して欲しいのか、どこを変えたらチャリティにとって良くなるのか、そういったことが比較的早い段階でわかった。

その結果、最終的にこの文書ができあがった。これには61項目の推薦事項や勧告が示されているが、これらは全てチャリティ団体側からでてきたものである。チャリティのアイデアが反映されていて、政府が考えたアイデアはほとんど無いという状況であった。そのため全てチャリティが考えているものが土台となって、この61の推薦事項ができています。

ただし、チャリティ側が出してきた議題だけで政府が動くというわけではなく、どこからも出てこなかったような観点から政府の意見も出されている。例えば、提案されたもので、この文書には載ってないというものがあるのだが、それらについては、どういう理由でこれを取り上げなかったのかをきちんと説明している。このことが非常に重要である。「あなたの意見はこうだが、これはこういう理由で今回は取り上げていない」、ということをして説明したのである。

今回見直しを行ったことにより、チャリティ団体が望んでいたほとんどのものは達成された。また、チャリティ団体が望んでいたもので達成しなかったものでも、なぜ、政府がそれを受け入れないのかということをして十分に説明しているので、その結果、チャリティ団体はこの改革に関して満足している。自分たちの意見が取り入れられ、自分たちの思っているような方向に進んでいくということで、全面的なサポートをチャリティ団体から得ているということである。

それでは、今度は法律のどの分野を改正して、なぜ改正するのか、というところに話を移したい。

この件に関し、事前に質問事項をいただいており、そこにはいろいろな事柄がある。時間の関係もあるので、どうしても聞いておかないと日本に帰れないというような順番があれば、そこから先に取り上げたいと思うが、どのようにしたらよいか。

——最後に聞きするので、最初にそちらのお話をうかがいたい。

改革によって変わるもののうち、最初に何がチャリティかという定義についてお話する。ただ、これについての変更は、法律を改正するといっても、全く関係のない外部の人々が見た場合は、「どこが変わったのか、あまり変わってないのではないかと」言われるかもしれない。

この国においては、チャリティは何か、というものを規定する法は国会を通して作った法ではなく、判例を通してできあがった法が、チャリティ法を動かしているというのが現状である。そのため、例えば普通の一市民から、「チャリティの定義を知りたいのだが、これはどこで調べたらいいのか」、「国会を通じた法律については、どの法律を見ればいいのか」、というような形で質問された場合、そうした法律はなく、「ここで参照して下さい」と教えてあげられるようなものがない。

そのため、現在判例 (case law) で作られているチャリティの定義を、国会を通じた法 (Act of Parliament) として定義づけて立法しようとしている。つまり、法律の内容を大きく変えようとしているわけではなく、一般の人たちに、これがチャリティ法としてできあがったというように、法という形態で見せることを目指しているわけである。したがって、定義としては、今と変わらないということである。

2つのテストに合格しない限り、チャリティとしては機能しない。第1のテストとは、そのチャリティの基盤 (拠り所/行動規範) となる定款や規約 (Constitution) に、その慈善的目的 (Charitable Purpose) がうたってあるかどうかというものである。そしてもう1つのテストは、チャリティの活動が、公益性 (Public Benefit) のあるものでなければならないということであるが、チャリティとして認められるためにはこれら2つのテストに合格しなければならないということである。

新しい法では、チャリティの目的がリストになる。12項目で構成される予定であり、チャリティとして

認められるためには、12項目の目的のうちのどれか1つを満たして、かつ公益性を満たすものだというを示さなければならない。

12項目ある公益目的のうち、そのほとんどは昔から、公益的（慈善的）な目的だとされてきたものなのだが、その中で2つ、論争を呼ぶものがある。1つは、宗教を普及しようとする団体をチャリティと認めるかということと、もう1つは、私立学校のチャリティとしてのステータスである。なぜこの2点が論争を呼ぶかというと、今のイギリスでは、かなり様々な人種がいて、多くの宗教を抱える社会になっているため、宗教とは個人的な信念なのだから、宗教を普及することを1つのチャリティのステータスとして国が推進する必要は無いのではないかということであったのだが、政府はこの議論を受け入れなかった。政府は、宗教を普及させることは、健全なよりよい生活を営む上での社会の源となるから、宗教を普及させて当然であり、これから先もチャリティの中に含め、宗教を普及し、広めていくべきだという見解である。宗教を普及させることに関しては、与野党関わらず、どちらも同じ意見である。

しかし、学費のかかる私立学校の場合は、どの政党を支持しているかによって真っ向から意見が対立する。左派の人々は、高い学費を払える人々しか入れない私立学校をなぜチャリティとして認めるのか、チャリティとして認めるということは寄付金控除があるということだが、そんな恩典は与えなくていいのではないかということでは反対をしている。一方、右派の人々は、私立学校で優秀な人材を育成することは、最終的には社会にその人材が還元されるので、寄付金控除する分よりももっと目に見えない大きなものが社会に還元されるのだから、こうした私立学校をチャリティとして認めるべきだ、という議論を出してくるわけである。

今の政権は、私立学校のチャリティとしてのステータスを変えるつもりはなく、現状維持の考え方である。なぜならば、背後に控えている親のことを選挙の時に考えなければならないとすると、現在、このような私立の学校に通っている生徒が人口の7%おり、1人の生徒に対し親が2人いて、そしてさらにその祖父母がいる・・・ということがあるので、今の

この状況を現政権は変える意志は無いのである。そのため、これはもう、完全に政治的な意志で、現状維持だということになる。

カルト集団のことが質問事項にあったので、それについて触れたい。10~12年位前までの時代に遡ると、政府だけではなく、国民全般でカルト的な宗教集団に対する懸念がかなりまん延していた。ところが、その後は、国民のカルト集団に対する懸念が薄れてきて、今は政治的な議題として取り組むという社会的状況では無くなってきている。ただそうはいっても、確立した昔ながらの宗教団体もあれば、ごく一部の人たちだけで構成される宗教活動もあり、中には社会全体に悪影響を及ぼすようなものもあるだろう。そしてこれらのちょうど境界線上あるような宗教団体も必ず存在する。ただ、カルト集団の場合でも、12項目の目的のうち、宗教を普及するという目的に合ったとしても、もし社会に害をなすということになれば、公益性（Public Benefit）があるとはいえないので、2番目のテストのハードルを越えられず、チャリティ団体としては認められないということになる。

公益性（Public Benefit）を判定するのはチャリティ委員会の役割だが、その判定方法はかなり実質的なものである。公益性がどう証明できるのか、そしてその活動によって社会にどのような影響が出てくるのかという形で判定を行う。そのため、あるカルト集団がチャリティ委員会に登録を申請しても、大勢の人たちが、例えば、「私はこのカルトで洗脳された」、「お金を盗まれた」、ということを経験したことをチャリティ委員会に申し出た場合は、それが公益性のない証拠となり、チャリティ団体として認めないということになる。ただし、だからといって、そのカルト集団が活動を停止するというにはならない。チャリティのステータスや、税制優遇は受けられないが、チャリティ委員会の判断で業務を停止することはできない。その集団が、何か問題を起こした場合は、地方自治体や行政の中の取締機関（law enforcement agency）や、警察の守備範囲に入ることになる。

ここで、チャリティ委員会の規制当局（Regulator）としての役割の変化に話を移す。チャリティ委員会

の置かれている立場というのは、一方では政府、もう一方では民間のボランティア・セクターの間にあるような変わった (strange) 位置づけである。チャリティ委員会は、政府が 1853 年にチャリティ委員会を設置するための法律を作った。このチャリティ委員会のステータスが、なぜ変わっているかという、チャリティ委員会自体は政府の 1 つの機関でありながら、どの役所にも所属せず、直轄大臣がないという機関であるからである。そのため、例えば、誰が (またはどのような組織が) チャリティ委員会に対して規制をするのか、という質問をしたら、“no one” (誰もいない) ということになる。もちろんチャリティ委員会は、法律の枠組みの中で活動しなければならないわけだが、だからといって誰に報告しなければならないという義務はない組織なのである。そのため、チャリティ委員会が出した結果に対して異議申立 (アピール) をしたいという場合に、唯一申し立てできるのは、裁判所しかない。チャリティ委員会が出した決定に対してアピールをしたい場合は裁判所に訴えられるという、チャリティ委員会が訴えられるケースがたくさんあるとお考えになるかもしれないが、今までの歴史を鑑みても、そのようなことは非常に少ないといえる。それには 2 つの理由がある。1 つは、チャリティ委員会を裁判所に訴えるためには、多額のお金がかかる。そのためよほど資金のある組織でない限り裁判を起こすのは難しいということと、逆にチャリティ団体はそういうことにお金を使いたくないという意識があるということもあり、チャリティ委員会を裁判所に訴えるというケースは本当に少ないのが現実である。

今申し上げたチャリティ委員会の置かれている立場については、良い点もあれば、悪い点もある。現在我々が提案している改革案では、現在のチャリティ委員会の良いところはそのまま維持して、不利なところを改善していこうとしている。

良い点は何かということ、どの政権に代わろうと、チャリティ委員会は政治的に独立していて、ポリティカルコントロールから一切離れているという部分が強みである。それと同時に、チャリティ団体がチャリティ委員会に対して抱いている安心感、満足感をそのまま維持していこうということである。所轄

大臣がいない、政治的な圧力を一切受けないということは、チャリティ委員会の決定には、一切政治色が無いということの意味しており、チャリティにとって何がよいかということだけをもとにして、チャリティ委員会の判定が出るという状況である。

また、弱点やどこを改善するかについてであるが、チャリティ委員会は対向するのが難しい組織で、例えばチャリティ団体が申し立てをしたくても時間もお金もかかり難しいという状況なのだが、それを改善するために、Tribunal という組織を作ることになった。もちろんこれは、司法の Tribunal ということになるわけだが、裁判所に訴えるよりははるかに安く済み、チャリティ委員会の決定に対してチャリティ団体が申し立てできるものを設置するというのである。所轄大臣はいないといっても、チャリティ委員会はやはり 1 つの政府の機関である。そういう機関に対して不満があるとか申し立てをしたいというときに、それができないのは不健全な社会である。だからそうした申し立てがより簡単にできる制度をつくっていくことを目的としている。

ただ、実際にチャリティ委員会自体がいろいろ問題を抱えている組織かということ、そうではない。今度訪問されたら、問題のない、非常に効率良く、うまく機能している組織だということが分かると思う。チャリティ委員会に関しての法律や組織などは今でもきちんと機能しているので、その改革は、近代化をはかるようなものだとご理解いただきたい。この改革の背景にある主要な考え方のひとつは、チャリティ委員会は今後、規制の方を主体として取り組んでいくということである。今は明確にチャリティ委員会がチャリティ団体に対してアドバイスするというわけではないが、話し合いを通じてアドバイスを与えるとか、ガイダンスをするということをしてきているのだが、それをだんだんと減らしていき、1 つ 1 つのチャリティ組織が、法的な義務を果たしているか、コンプライアンスに関してきちんと定款や規約に書き込んで、組織が定めたとおりに活動しているか、というような規制面に主に力を割くという方向で改革を進めていくということになる。

また、規制当局側で非公式の傘委員会を作っていくという動きもある。つまり、各チャリティのセ

クターによって規制当局があるが、それを一堂に集めて、非公式の委員会を作っていこうということである。なぜ、規制当局側でこのような非公式の委員会が必要かという点、ご承知のとおり、それら1つのシステムにはなっていないからである。チャリティ法を1つとっても、スコットランドに1つ、イングランドとウェールズに1つ、北アイルランドに1つある。さらにこれだけではなく、マン島はマン島でまた別にあるし、フランスに近い方にはチャネル諸島があり、ここには5つの島があるから、そこにおのおの1つずつ法律があるので、それらを束ねるような傘組織がどうしても1つ必要になるということである。ただし、この傘委員会が、政府の1つの組織というようにとらえ方はしないで欲しい。そういう立場の委員会ではない。イングランドとウェールズ、スコットランド、北アイルランド、おのおの規制当局が違うわけだが、それぞれで扱い方が違うということでは困るので、均一性をもたせるための話し合いをする場所を提供する委員会ということである。この傘委員会は、それぞれの規制当局に、ああしろ、こうしろということと言える力は一切ない。それよりは、各規制当局を集めてフォーラムとしてお互いの意見を交換する場所、というようにとらえ方をしたい。なぜ、このようなことを考えているかという点、今から申し上げる事態を避けたいからである。すなわち、スコットランドの規制当局、イングランドとウェールズの規制当局がおのおの別の方法をとっていて、例えばあるチャリティ団体がスコットランドに本部を持っていった方が良かったら、2、3年たったら、今度はイングランドの方がいい、ということで移転するということが起こる事態を防ぐためである。

ここで、チャリティ委員会に関する質問があればお受けする。

**Q** チャリティ委員会がより規制を強めていくという前提として、いろいろチャリティ団体側に問題点があるから、もっと規制色を強めるということなのだろうか。何か懸念していることがあったのだろうか。

**A** この10～15年の間、チャリティ委員会は規制当局なのか、アドバイスをしてくれる組織なのか、一体どちらなのだ、というような苦情がチャリティ組織の方からあがってきている。それはどういうことかという点、チャリティ委員会の方に、「今、このチャリティはこうした問題を抱えているのでアドバイスをもらえませんか」とか、「ちょっと助けてもらえませんか」という形で話を持っていくと、チャリティ委員会の方がチャリティにやってきて、別に調査は頼んでいないのに、調査を始めてしまう。アドバイスだけ求めているのに、調査されるのは一体どういうことなのだ、チャリティ委員会は調査機関で規制当局なのか、それともアドバイザーなのか、ということが結構苦情としてあがってきている。そのために改革を通してチャリティ委員会が、**law enforcement agency**、すなわち規制をきちんと実行するための役割なのだという点を明確にしていこうということである。だからといって、チャリティ委員会のアドバイスの役割がなくなるわけではない。なぜなら、チャリティの理事などの人々は、法律面をなかなか良く理解していないことが多いので、それを説明するという役割が、チャリティ委員会には依然として残されているからである。また、最近では、チャリティ委員会以外の機関で、チャリティ委員会と同じように良いアドバイスをしてくれる組織が台頭してきている。そのため、他でアドバイスをしているのに、何もチャリティ委員会が重複する役割を担う必要はないという状況にもなってきている。

**Q** アドバイスをするというのは、NCVOのような組織か。

**A** そうである。NCVOはそういう役割を果たしている組織の1つである。そして、NCVO自体がチャリティ委員会はもっと規制当局の役割を果たし、アドバイザーの役割を減らせと強く言っ

ていた組織である。これは皮肉にとられるといけ  
ないのだが、NCVO にとっては、チャリティ  
委員会がアドバイスの方に時間を取られない分、  
アドバイスについては全部 NCVO の方にきて  
くれればそれだけ NCVO の影響力は高まるし、  
それによって政府の補助金をもっともらえるの  
ではないかと NCVO が考えているという見方  
もある。NCVO をよく知っているが、素晴らしい  
仕事をしている組織である。

Q 念のため、確認なのだが、私は少し誤解をして  
いたようだ。チャリティ委員会の改革の中で、  
規制の機能を強化していくというのは、登録さ  
れているチャリティの不祥事などが頻発してい  
るので、アドバイスをするだけでは足りず、規  
制を強化しないと国民が迷惑するということな  
のかと思っていた。しかし、今の話をうかがっ  
ている限りではそうではないように思われるが、  
この点についてはいかがだろうか。

A そういうことではない。現在チャリティ委員会  
は、チャリティを監視することに関しては、か  
なり良い仕事をしているという実績がある。そ  
して、不正行為があるような場合には早めに介  
入してそれを是正していく、そういう実績のあ  
る組織だと認識されている。

Q 名前を変えようかかっていたのだがどうなの  
か。

A 変えずにそのままである。チャリティ委員会を  
Charity Regulatory Authority という名前にし  
ようという提案が出ていたのだが、コンサルテ  
ーションした際の人々の反応は、その名前が嫌  
だという人が賛成している人の3倍はいたこと  
もあり、結局変えないことになった。ただ、国  
民の反対に負けてチャリティ委員会という名称  
をそのまま残しているわけでもないの、誤解  
のないようにしていただきたい。私自身も新し

い名前が嫌いであったし、大臣も嫌っていた。  
このように、全体的な結論としてチャリティ委  
員会のまま残ったということである。

Q チャリティ委員会は、チャリティが公益性  
(Public Benefit) を持つことを証明しなければ  
認定しないということに関して、先ほどカルト  
集団の話があげられたが、例えば、「私はだまさ  
れた」とか「洗脳された」というケースが出て  
くる場合に、チャリティ委員会は、その団体が  
申請していることを知っているけれども、市民  
はそのカルト集団がチャリティ申請したことを  
知らないのではないか。そこでなぜ問題がある  
ということがわかるのだろうか。先ほどの説明  
の中での話は、チャリティ団体の申請にあっ  
ては、そういう申請があったことをオープンに  
しているということなのだろうか。

A カルト集団であろうと、ある組織がチャリティ  
委員会に対してチャリティとして登録して欲し  
いと申し込むのはいずれも純然たる非公開であ  
り、それが一般に公開されるということはない。  
この過程ではチャリティ委員会と申し込んでき  
た組織の間だけのプライベートな話し合いにな  
る。それでは、そのカルト集団によって洗脳さ  
れた、お金を取られた、といったことをどうや  
ってチャリティ委員会が知るのかというと、こ  
の2、3年の間にそのカルト集団が新聞記事に  
出ていないか、警察や内務省 (Home Office)  
が、公共秩序を乱したという判断を下していな  
いか、というような下調べする。また、NPO の  
中には、カルト集団を監視する組織があるので、  
そういう団体から情報収集をする。このような  
ことをチャリティ委員会自体が調査する。  
仮に、こういう調査をして、その調査網から漏  
れて、ある組織が登録できたとする。しかしそ  
の場合でも今度は、その組織がチャリティとし  
て登録された、ということが名簿に記載されて  
一般公開されるので、それを誰かが見て、その  
集団に自分の息子が洗脳されたとか、本人がそ



うということがあったという場合、チャリティ委員会に、「この証拠からも、私がこのことを事前に知っていたならば、チャリティ登録は認められなかったでしょう」と申立をすると、チャリティ委員会は再検討することになる。

内閣府戦略ユニットにはアドバイザー・チームというのがある。これは、このプロジェクトチームが活動している間、1年に5回しか会合を開かなかった。アドバイザー・チームは、シニアのポジションにいる人たちで構成され、その役割は、プロジェクトチームが道を外さないようにする、つまり上からきちんと仕事がうまくいっているかどうかをみるお目付役のような機能を持つ。

**Q プロジェクトチームはどれくらいの頻度で開かれたのか。**

A 1年の間、専門のチームとして、今お話しているこの部屋より狭いところで締詰めで毎日仕事をしてきた。常勤は8人で、かなり集中的に仕事をした。このチームのメンバーは、1年だけ、いろいろな組織から出向できていたので、1年間の仕事が終わった後は元の組織に戻った。プロジェクトチームの中で今でもこれに関わっているのは唯一私だけである。チャリティ法を動かしていくのは内務省 (Home Office) なので、今、私は内務省の指示で、チャリティ改革に関わっているという状況である。今でも内閣府戦略ユニットにいる元同僚もいるが、その人は別のプロジェクトに携わっていて、1人は遺伝子組み換え食品のプロジェクトに関わっているし、それからもう1人は National Alcohol Unit などというプロジェクトに関わっている。また、8人のうち、また別の2人は今首相官邸でチャリティとは関係ないところで仕事をしている。

**Q スコットランド、イングランドで別の議会にな**

っているから、それを侵すことなしに、ただ、地域で差があると困るから、均一化をもたらすために傘委員会を設けようとしていると理解でいいか。

A その通りで、それ以上良い表現はないと思う。スコットランド議会が独立する前も、昔ながらのスコットランドの司法、行政、教育、などというものは、イングランドとは違っていた。しかし、法律はウエストミンスターにある英国議会で作っていたから、それは問題がなかったのだが、スコットランドはスコットランド議会で法律を作り、北アイルランドは北アイルランド、ということになれば、どれだけ違った法律になるかわからないわけである。バラバラなものになるということもあり得る。今、議会として機能しているのはイングランド、スコットランド、北アイルランドだけで、そこでは法律を作ることができる。ウェールズにも、議会はあるが、ウェールズの議会は法律を制定する力がないため、ウェールズはイングランドと同じという状況にある。

**Q チャリティ委員会の法的執行 (Regal Enforcement) についてについて質問する。その場合の“enforcement”というのは、厳密には、問題が起こったときに罰するというのか。それとも問題が起こらないように予防するというのか。**

A この場合の enforcement というのは、何かあったときに、それを解決するための側面と、予知予防の側面の両方あるとご理解いただきたい。チャリティ委員会がきちんと機能する制度を作る、すなわち何か些細なところでもそれを予知できるようにシステムを作っておけば、大きな問題には発展しない。つまり、予知予防の監視ができるような的確なシステムを作り上げれば大きな問題は起こらないということである。何か悪い状況になったという場合でも、チャリテ

イ委員会はかなり大きな権限が与えられていて、調査をする権限がある。調査をして、これ以上状況が悪くならないようにそれを是正する力、加えて、もしそのまま放っておけばチャリティの持っている財産がなし崩しにされるという場合には、チャリティを保護して財産を保全する権限がある。そういう力は裁判所にはなく、チャリティ委員会だけが持っている特別の権限である。ただし、告訴する権限はチャリティ委員会にはない。つまり、罪になるようなことを犯した、その本人もしくは組織を相手取って、告訴をする権限はないということである。イギリスの機関の中でも、例えば内国歳入庁 (Inland Revenue)、移民局などは告訴する権限を与えられているが、チャリティ委員会にはその権限がない。その代わりに、調査する権限はあるので、調査結果を検察に提出して、そこから個人や組織を訴えていくという制度となっている。

もちろん、犯罪については警察に協力したり、税をごまかした疑いがあるようなケースでは内国歳入庁と協力して調査をするということはする。しかし最終的にそれを告訴する権限はチャリティ委員会にはないということである。

Q チャリティ委員会は申請を受け付けて、登録をするかどうかを決め、それから、モニタリングをして問題がある場合には調査をするということだと思ふ。ということは、チャリティの側からみたら、怖い存在なのではないか。だとすると、下手に質問したら捕まってしまうと思われて、わざわざここにきて、質問してアドバイスを求めたりすることはしないのではないか。いったんチャリティ登録されると、自分たちが監視されるということで態度が萎縮してしまい、何か悩み事があったら別の団体、例えば NCVO などの方に相談しに行くということになるのではないか。これからはもっとその傾向が強まるのではないか。

A 最終的にはおっしゃったようなことになるかも

しれない。ただ、私自身、チャリティ委員会の調査部長をかなり長い間務めており、実際にチャリティ委員会で仕事をして、チャリティ団体の人々と接触した感覚からいうと、チャリティ委員会の存在を恐ろしい存在だと考えるタイプの人たちは、チャリティ委員会と一切接触したことがない人たちであり、チャリティ委員会と接触したことがなければいけません。チャリティ委員会は恐ろしい存在だという印象を抱えている。一方、よくチャリティ委員会とコンタクトがある人たちは、チャリティ委員会が非常に良い組織で、いろいろと問えば答えてくれると安心感を抱いているのである。

Q 警察官でもあり、友達でもあるということの両立は可能なのか、という意見もあるが、その点についてどう思われるか。

A こういう例を述べたい。全然知らない町にドライブに行き、鉄道の駅に行かなければならないが、行き方がわからないとき、ちょうど警察官が歩いていたので鉄道の駅への行き方を聞いたので道を教えてくれた。しかし、道を教えてもらった後で、ライトが片方消えていて、「整備不良の車で運転しているからあなた罰金を払いなさい」といわれた場合、整備不良の車で走っていたのはその人の責任なのだから罰金を払わざるを得ないだろうということである。

それをチャリティ団体に置き換えると、例えば何か不正行為が行われているチャリティ団体が、その状態で、別件のアドバイスを受けにいき、それで調査が入って、問題があると判断されても、チャリティ団体はそれを受け入れるしかないというのが我々の考え方である。

次に、ここで登録の問題、特に小規模チャリティについて述べたい。小さなチャリティの登録に関し、1つの提案がなされたが、それについての問題がブリック・コンサルテーションにおいては一番の反

対の的になった。現在は、1年間の収入が1,000ポンド以上であれば登録ができるのだが、1年間の収入が1,000ポンド以下であっても、チャリティ団体側がチャリティ登録をしたいと望めば法律ではそれを許している。改革に関する提案では、年間の収入を1,000ポンドから1万ポンドと、10倍に上げたのだが、これには特に反対はなかった。ところが、1万ポンド以下の収入しかないチャリティ団体は登録することが「許されない (not allowed)」というところにもっと多くの反対が集まったのである。これに対しては、小さなチャリティ団体が猛反対をした。すなわち1万ポンド以下しか収入のない団体は、登録されたチャリティだということによって信頼性 (Credibility) を保ってきたのに、登録が許されないということは登録できないということで、しかも自分たちの信用がなくなるから困るというわけである。小さなチャリティにとっては、登録されたチャリティ (Registered Charity) という冠をとられたら、銀行や地方自治体からどうして登録チャリティではないのだ、といわれたり、一般の人たちから募金を集めるときにも、登録されているチャリティではないから、募金したくない、といわれるのではないか、などという意見が出てきた。信頼性がなくなり、自分たちの活動が狭められてしまうのは困るというのが小さなチャリティからの圧倒的な意見である。

それを受けて政府は、1万ポンド以下のチャリティは登録が許されないことはやめた。また、年間の収入についても、1,000ポンドから5,000ポンドとした。5,000ポンド以下であっても登録したいチャリティは登録できるという状況にしたわけである。年間の収入が5,000ポンド以下というのは、草の根レベルで活動しているような、小さな組織であるから、職員を雇うお金を出すようなことができる組織では無いのだが、現在5,000ポンド以下の収入の組織が3万5,000団体、1万ポンド以下の収入の組織が10万団体以上ある。収入規模としては少ないけれども、そうした小さなチャリティ団体がたくさんあるわけである。今の政府の考え方は、いろいろな規模のチャリティがあるのだから、そういうものを全部網羅できるような状況を作っていきたい

ということである。そしてその小さな組織は、法的なことなどは全然わかっていない、洗練されていない組織ではあるが地域で草の根的に活躍しているわけだから、あまり規制をかけずに、政府としては小さな組織には優しいお友達的な、そういう存在でありたいということで、とにかくチャリティのやりたいうようにやって下さいというスタンスである。

5,000ポンド以下のチャリティの場合、そのチャリティ組織が登録をするかどうかはチャリティ組織自体の考えによるので、登録しているチャリティであろうと、登録していないチャリティであろうと、チャリティ組織として活躍している限りは、同じチャリティの恩典がもらえるようになっている。

次に、営利事業 (Trading) についてお話ししたい。前のレビューで営利事業に関しての提案があがっていたが、政府はそれを排除している。

現在のチャリティの営利事業 (Trade) に関する法律は非常に複雑なのだが、端的に申し上げると、チャリティ団体が営利事業をするとはいっても、非常にその規模が小さい場合、またチャリティ活動をするための手段として行う場合には許されている。今の法律では、例えば、宗教チャリティ団体が、聖書やその他宗教関係の出版物を売ることができるし、学校の場合は、サービスを提供することによって学費を徴収することが収益事業 (Trade) という形で許されている。ただし、例えば同じ宗教団体が、聖書は売っても、店を開いてスポーツ用品を売る、あるいは電話の製造業等という場合、それは宗教の仕事とは一切関係ないので許されていない。

ただし、例えば同じ宗教団体が、電話を製造することが非常にメリットがあると考え、電話を製造する会社を設立し、その会社をチャリティ団体が保有することは許されている。そしてその製造会社が生み出した収益をチャリティ団体の活動資金にあてることは許されている。このような形で1つのチャリティ団体が会社を保有した場合、税の面でもメリットがある。こちらでは、単独寄付 (Gift Aid) と呼ばれているものだが、個人でも企業でも、とにかくチャリティに寄付する場合は、全て無税になるというものである。そのため例えば会社が、100万ポンドの収益を上げたとして、その100万ポンドをその

ままチャリティに寄付すると、その寄付金部分については法人税の対象にならないということであり、チャリティに寄付しない場合は100万ポンドに対して法人税がかかるということである。

**Q** チャリティがその会社を所有しているということは、株主に寄付しているということになるのか。

**A** 単独寄付 (Gift Aid) のしくみによっていけばそういうことになる。2、3年前にチャリティへの現金による寄付を奨励するため、単独寄付 (Gift Aid) のしくみを政府が導入した。チャリティが会社組織を作った場合は、当然チャリティ組織が唯一の株主になるから、株の配当のような形であっても、チャリティにお金を出せば、一切法人税の対象にならない。これが単独寄付 (Gift Aid) であり、寄付として出せば、法人税の対象にならないというものである。見直しを行っているときにチャリティ団体の方から、チャリティが何かチャリティ以外のことで収益事業 (Trade) をしたい場合、今は別途会社組織を作らなければならないが、チャリティ団体が、今の宗教団体を例にとれば、直接製造工場を持つとか、スポーツ用品を売るお店を経営できるような法環境を作るべきだという意見が上がってきた。もっと法律上の規制を緩和させてチャリティ団体が幅広く収益事業を行い、それで得た収益をチャリティの資産として考えるような法の枠組みにすべきだということを主張してきたわけである。なぜこういうことをチャリティが言うかということ、別会社を作っても、最終的にその純益はチャリティに還元されるのに、別会社を設立する事自体に時間やコストがかかるので、それをやめたいという理由による。すなわち会社を設立するという事は、会社法に基づいて会社を運営しなければならないので、そこで人件費や一般管理費などの不必要な出費を強いられる。別会社を作っても最終的には収益はチャリティに

還元されるのだから、作為的に別会社を設立するのは廃止した方がいいのではないかという議論を展開したわけである。

レビューを行い、“Private Action, Public Benefit”を書いた人々は、チャリティの人々の主張を受諾した。規制をもっと緩和してしかるべきだという状況になったわけである。ところが、政府の見解は、議論は聞いたけれども、現在の収益事業 (Trade) の状況を変えるつもりはないというもので、すなわち現状維持の回答を出したのである。

政府がチャリティ団体の望んでいるように法的な規制を緩和させなかった理由は一般企業との競争にある。つまり、チャリティ団体は寄付金控除の対象となるので、同じようなことを行っている一般企業とチャリティ団体が競争したときには、チャリティ団体に断然有利に働くわけである。そうすると、営利企業側にかなり不利に働くので、採用しないということになった。また、パブリック・コンサルテーションが行われていたときに、今度は小企業 (small business) の集団から、チャリティ団体の収益事業を自由化するというになると、小企業にとってこれから先の商売がかなり困難を強いられるので、そういうことはやめて欲しいという陳情が出てきた。こうしたこともあり、現状維持のままにしたわけである。多くのチャリティ組織は、この収益事業の提案に関して、かなり支持をしたのだが、その一方で、同じチャリティの中でもそれに対して少し懸念がある、あるいは今の状態のまま保留を表明したところもあった。もちろん、自分たちの収益事業の環境が自由化されることは良いことなのだが、チャリティ団体の方から次のような懸念がでてきた。それはチャリティが望むままにいろいろな商売をどんどん行い、その領域を広げていけば、普通のビジネスとチャリティとの境界線が曖昧になり、一般の人たちから見た時のチャリティのイメージを害することになるのではないかというものである。

もう一つの懸念は、チャリティを運営する能力

はあっても、ビジネスとして機能するかどうか、チャリティ団体のビジネスの能力に対する疑問である。やりたいようにビジネスを展開したとしても、ビジネスのノウハウが無いために、借金を抱えて倒産してしまうという懸念もある。チャリティが組織の収入を増やすために、何かの事業をして、その事業が失敗したことにより借金が生じると、その借金を返済しなければならない。借金をチャリティが提供するサービスの資金から返済するということになれば、本来のチャリティ活動は大きく歪められることになる。そのため、チャリティの収益事業を自由化してチャリティが様々な活動をすることは認めないという政府の結論が出たというわけである。

**Q 単独寄付 (Gift Aid) の仕組みができたのは、正式には何年前だろうか。今と同じ政党の時だったのか。**

**A** 1996年なので、メジャー政権 (保守党) の時である。

**Q 単独寄付 (Gift Aid) の仕組みについて、一般の企業から、「それはやりすぎだ、不公平だ」というような不満は出なかったのか。**

**A** ない。なぜなら、収益分をチャリティに寄付すれば、自分たちが法人税を払わずに済むからである。また、税を払わずに自分の好きなチャリティに寄付できるからである。

**Q 一般の企業にも単独寄付 (Gift Aid) の枠組みが適用されるから問題にならないということだと思ふ。**

**A** もちろん小さな企業で収益をあげることに懸命な会社の場合、とてもチャリティに寄付する余裕はないだろうが、個人の所得や大企業の収益

から、チャリティへの寄付を奨励するためにこの単独寄付 (Gift Aid) の仕組みができた。そのような仕組みがなくてもその前からイギリスの企業はそれなりにチャリティに寄付をしてきたのだが、アメリカの企業が寄付するような規模までには達していない。もちろん、どのくらい企業が寄付するかは、その時の経済状況による。十分に配当できていれば、その収益の一部をチャリティに寄付しても株主は何も文句を言わないだろうが、株価の配当が悪いにもかかわらず会社がチャリティに寄付をするといったら、株主は間違いなく反対するだろう。

単独寄付 (Gift Aid) ができた当初は、方法が少し複雑だったのだが、今は単純化されている。対象は現金だけで、株式や不動産などは対象にはならない。500万ポンドまでの額であれば、すべて寄付金控除の対象になる。

**Q 500万ポンドまで寄付金控除の対象となるというのは、1つの企業などが寄付する場合なのか。それとも寄付を受ける側が500万ポンドまでということか。**

**A** 寄付を受けた額ではなく、一個人もしくは一企業が出す場合の額ということである。

**Q チャリティ団体本体で、収益事業をやらずに、別会社を設立して行うということになっているが、収益事業は全くできないのか。わずかなものは認められても、例えば福祉団体が車椅子を売るなどというような、目的達成のための収益事業はできないのか。**

**A** 公益目的 (Charitable Purpose) のために車椅子を売るということが認められれば可能である。ただし、チャリティ組織を設立するとき、そのチャリティの定款や規約 (Constitution) のようなものを作るのだが、その条項に、例えば、「このような町に住んでいるお年寄りを対象に、

このようなサービスをする。そのためにこういう仕事をする」ということを書いていく。その内容と車椅子を売るということが合致するならばそれは正当化されるということになり、チャリティ内の事業として認められる。つまり、そのチャリティの定款や規約に、例えば「お年寄りのお世話を、車椅子を使って行う」というようなことが書いてある場合は、収益事業を行っても何も問題はないということである。

Q CIO (Charitable Incorporated Organisation) という、新しい法人形態をつくらうという話があったようだが、それは日本の公益法人に非常に関係してくる内容なので、その話をお聞かせいただきたい。

A CIO は、パブリック・コンサルテーションの時に非常に評判が良かった。現在、新しく設立されるチャリティ団体のうち、15~20%は会社形式である。つまり、今最も一般的なのは、Associationではなく、保証有限会社 (Company Limited by Guarantee) なのである。そして、Company Limited by Guarantee は、チャリティというより、その組織の営利活動 (commercial activity) をもとに設立するような制度であるというのが現状である。しかし、このプロポーザルで出てきている CIO は、法人形態 (corporate) で、チャリティだけにしか適用できない全く新しい法人類型である。

——日本ではその法の枠組みを持っている。ところが、政府はそれを廃止しようとしている。

A どうしてか。

——政府は、非営利団体を中間法人のようなものも含めて一本化する意向である。そして、公益法人の特別なステータスをすべて廃止したいと考えている。

A イギリスは、日本とは全く逆の方向である。なぜ、この CIO の人気があるかという、CIO の場合、関わってくる法律は、チャリティ法だけである。現在、保証有限会社 (Company Limited by Guarantee) という形で組織を設立すると、チャリティ法と会社法と両方の法律に縛られるわけだが、2つの法律に縛られるということは、年次報告書を2部作らなければならないなど、とにかく手間がかかる。ところが、CIO として設立すれば、会社法は一切関係がなくなり、チャリティ法だけを対象にすればよくなるということで、イギリスでは大賛成ということになっている。

Q CIO には会員制のものと会員制ではないものがあるそうだが、その点についてご説明いただけるだろうか。

A CIO には会員制のものと会員制ではないものがある。会員制ではないものに適しているのは財団 (Foundation) である。財団 (Foundation) の仕事は助成金などを出すだけのメカニズムであるように、会員で構成されなくても良いような組織が該当するということになる。

以上

(記録担当：加藤 雅代)

## (6) Charity Commission (チャリティ委員会)

日時：2003年8月28日(木) 11:00~12:30

担当者：Ms. Jean Glenford (Head of Status Registration Team (登録))

Ms. Andrea Glory (Regulation & Enabling Team (規制、サポート))

Mr. Kevin Broad (Visit Team、会計士)

### <太田団長 挨拶>

ご存知の通り、日本でも公益法人制度の改革が行われている。我々にとって重要な問題は、どの組織が公益法人かどうかを決定する機関になるかということである。日本政府は公益法人改革にかかる基本方針を本年6月に発表しており、公益性の判断主体として、国税庁、いずれかの政府機関、その他独立した機関、という3つの候補を挙げている。我々はそれを国税庁とすることに反対しており、我々はチャリティ委員会の役割、位置づけに大変関心をもっている。そのため、本日はお話をおうかがいすべく訪問させていただいた次第である。

なお、主な論点は、以下の通りと考えている。

- ・チャリティの資格について
- ・課税当局 (IR) との関係
  - チャリティ委員会がチャリティ登録を認めた場合に、IR は自動的に寄付金控除を認めるのか。
- ・チャリティ法改革について
  - チャリティ委員会の役割に関して、規制当局としての性格が強くなることをどう考えているか。

### <Ms. Jean Glenford>

皆様をお迎えすることができ、うれしく思っている。日本でもチャリティ改革が行われているとのことであるが、イギリスでもちょうどチャリティ委員会が規制機関としてどのようなものがふさわしいのかという議論が行われている時期である。イギリスは400年前からの法的な前例や規制を引きずっている国であるので、皆様が置かれている状況の方がましなのではないかとも考えている。ちょうど同じような立場にいますので、私たちの経験がお役に立てば

大変幸甚である。

私の所属部門 (Head of Status Registration Team) は、実際に申し込んできた団体がチャリティとして認められるかどうか、認められる場合でも登録させるかどうかを判定する部門である。そのため内国歳入庁 (IR) と直接関わる部門ということになる。

Andrea の所属部門 (Regulation & Enabling Team) は、規制とサポートを行うチームである。すでに登録しているチャリティ団体を対象として、アドバイス業務や団体が何か困難な状況となった時に手助けをする業務を行っており、そのような場合に内国歳入庁と関係が出てくる。

Kevin は会計士である。チャリティ団体を訪問する部門 (Visit Team) に所属している。登録しているチャリティ団体の理事に会いに行くのだが、そこで内国歳入庁とつながりが出てくる。

登録の申請を認可するかどうかを決めるのは、私のチームであるが、それに関して、内国歳入庁とチャリティ委員会との間で同意書がある。それは、どのようなケースで内国歳入庁とチャリティ委員会が協議するのかを定めたものである。ただし、チャリティかどうかを決定する組織はあくまでもチャリティ委員会である。

内国歳入庁はチャリティか否かを判定はしない。内国歳入庁の役割は、その組織が税制優遇の対象になるかどうかを判定することである。ほとんどのチャリティは、チャリティ委員会と内国歳入庁からチャリティとして認められ、結果として寄付金控除の対象となる。例えば、今までになかったような新しい方法で貧困を救済する団体がチャリティとして登録したいと申し込んできた場合は、内国歳入庁と共にチェックして、内国歳入庁でも了解が得られれば

税制優遇が受けられることになる。内国歳入庁では、ただ単に税制優遇の恩典にあずかりたいという考え方でチャリティ委員会に申し込んできて、それを認めてしまうと似たような考え方の人達に抜け道を与えてしまうおそれがあるような場合に、それをチェックすることになる。

イギリスの社会においてチャリティは信頼を受けていなければならない存在である。チャリティは一般の人達から多くの寄付金を受け入れており、それらの収入が寄付金控除の対象になる。そのため、我々は法に合ったしっかりした組織をチャリティとして認めるような体制を作っていかなければならない。

内国歳入庁と一緒に仕事はするが、内国歳入庁は我々にアドバイスをするだけであって、最終決定は我々が行う。ただし、内国歳入庁が我々にアドバイスをするだけではなく、例えば地域社会における何らかの問題に関してなどというように、内国歳入庁がチャリティ委員会にアドバイスを求めてくるケースもある。

このように、チャリティ委員会と内国歳入庁のパートナーシップはしっかり構築されている。そしてチャリティ委員会が規制当局であると同時にチャリティ認定の決定機関であることは一般の人達にも知れ渡っている。

**Q 内国歳入庁がネガティブな意見を出してきた場合、チャリティ委員会がチャリティとして認めたい場合はどうなるのか。チャリティ認定は可能なのか。**

A その場合、まずは、どうして内国歳入庁がネガティブな意見を出してきたのかその理由を聞きに行く。その理由を聞いた上で、それでもチャリティ委員会が認めるということであれば、チャリティ委員会の決定が最終決定となる。なお、チャリティ委員会がチャリティとして認めても、内国歳入庁が税制優遇を与えない場合には、裁判所に不服を申し立てることになるが、これまでにそのような事例はない。

**Q 申請書類はチャリティ委員会と内国歳入庁両方に提出する必要があるのか。**

A 申し込む団体は、チャリティ委員会に提出するのみである。チャリティ委員会が内国歳入庁に相談するケースは、全体の約 5%の案件のみである。ほとんどの案件においてはチャリティ委員会のみで決定する。申請する団体は内国歳入庁へ書類を提出する必要はなく、もし必要な場合にはチャリティ委員会が行う。

**Q しかし、申し込みたい団体は 2 部の書類を提出する必要があるのではないか。**

A 確かに、2 部の提出を求めているが、それはチャリティ委員会内での別々のプロセスに必要なためである。こちらで用意すると莫大な量のコピーをしなければならなくなり、多くのコストがかかる。そのため 2 部の提出をお願いしている。

今後は、電子メールで書類を送ってもらうことになるので、その場合には 1 度で済むようになる。

最近申込の多い組織は、NCVO のような全国的な傘組織に所属していることが多く、スタンダードフォームでの申込みとなっている。そのフォームについては事前に内国歳入庁と同意しているので、そのフォームで申込をした組織に関しては、内国歳入庁へ相談する必要はない。そのため、ほとんどのケースは内国歳入庁へ相談しないことになる。

なお、スタンダードフォームはウェブサイト上にあり、紙ベースでもある。申し込む人はウェブサイトまたは紙ベースでインフォメーションパックを入手できる。インフォメーションパックには、イングランドとウェールズの法において、何をチャリティとして認め、何を認めないかが記載されている。項目は決まったものがあるのだが、実際には広範囲にわたっていろいろなタイプのチャリティを受け入れて



いる状況のため、内容はかなり一般的な記載のみとなっている。

現在、チャリティとして認められるタイプは4つある。貧困を救済する組織、教育を普及させる組織、宗教を普及させる組織、最後はその他地域社会に広く貢献できる組織と、かなり抽象的に記載されている。4番目のカテゴリーが一番判断が難しく、そのため内閣府戦略ユニットは4番目に焦点を絞って提案をした。内閣府戦略ユニットが提案したもののほとんどについて、すでにチャリティ委員会はチャリティとして受け入れて良いと認めている。内閣府戦略ユニットはリストにしようとしている点でチャリティ委員会と意見の違いがある。確かに、内閣府戦略ユニットの提案にあるように、リストにした方が見る側としてはわかりやすいとは思うのだが。

こちらの法律では、活動の中に1つでも非チャリティの活動が入っているとチャリティとして認められない。そのため、申込用紙における文章の作り方が非常に難しい。1つの単語を間違っただけで、全てが駄目になってしまう。そういう間違いをなくすため、このような言葉遣いをした方が良いという例を作っている。しかし、それを強制的に使わせることはできないので、その例を使うかどうかは、申し込んでくる団体の選択に任せている。つまり、チャリティ・セクターは進化していて多様性に富んでおり、我々としてもそれを維持したいと考えているので、模範例をそのまま使わなくてもよいということである。

公益目的(Charitable Purpose)が認められたら、次は公益性(Public Benefit)があるか見極めなければならない。その際には、ある個人のためにその組織があるということではなく、広く全般的に公益性があるかという点に目を配ることになる。1人や2人の仕事をつくるためにその組織を作ったということであれば、公益性がないということで簡単に却下できる。ただし、例えば、ある種の宗教を普及させるために街頭に立って演説しなければいけない、そのためにはその人を食べさせるため、募金活動しなければいけないというチャリティがあったとすると、その公益性があると認めるかどうかは難しい判断になる。

これに関しては、主観的かつ広義に判断しなければならず、この場合経験で判断するしかないので、国会を通して法律に条文として書くわけにはいかない。自分たちが今まで築き上げてきた経験に基づいて、裁量で判断するしかないということになる。

ただ、裁量で判断しなければならないような場合でも、2つの安全弁の機能がある。1つは、1人の人間が申込用紙を見て判断することになっているが、却下する場合には偏見等を排除するため他の人間の意見を必ず求めるなければならないことになっているということである。もう1つの安全弁は、申し込んだ団体、受益者など誰でも、認定の可否にかかわらず、チャリティ委員会の決定について再検討を求められることができるということである。その場合には、その案件に関わらなかった別の人間が再検討をするというシステムになっている。それも、書類上の確認だけではなく、実質的に再検討をするものであり、実際に当初の決定を覆したこともある。

**Q** チャリティ委員会の中で誰が最終的な決裁権限を有するのか。それは何名いるのか。

A ケースオフィサーで、約20名いる。

**Q** ガイドスターUKのケースのように、どのような場合にチャリティ委員会の審査内容が公表されるのか。

A 特定の珍しいケースのみ公表される。例えば、前例が無いような申込みで、決定を公表することによって今後申込みをする人の参考になるようなケースを公表する。申し込んだが、チャリティとして認められなかった場合でも、これを公表することによってチャリティの法やルールについて理解が進むことになる。

全てを公表することはできないが、再検討が行われコミッショナーまで案件が上がり結論が出た場合に公表している。これらは後の参考になるので、ウェブサイトで公開し検索できるよう

にしている。つい最近では、Wolf Trust のケースが公表された。

公益の判定は、チャリティ委員会にとっても申込者にとっても難しいものである。例えば教育の普及ということだけでは駄目で、教育をどうやって普及させるかを書かなければならない。動物の福祉ということになると、虐げられた動物を助けることによって人類の道徳や人間自体が向上するという目的であればチャリティとして認められる。ただ、動物のためだけのチャリティ活動をしている人達はそのような考え方だけではなく、例えば、健康な動物も健康に生活させなくてはならないと考えているような組織もある。チャリティの考え方としては、最終的に人類が高尚に生活できるかどうか、ということであるので、弱っている動物を助けることによって人類が良い方向に改められるような場合にはチャリティとなることができる。ただし、健康な動物を自分の満足感を得るために助けたいといってもチャリティとしては認められない。

Q 1人で何件でも申請できるのか。また、却下された場合に、再度または別の形で申請し直すことはできるのか。

A 1人で何件も申請することは可能である。同時期に同じような内容のチャリティ団体の申請がある場合、それぞれに対し、「一緒にチームを作ってはどうですか」という話をするが、最終的には個人の選択なので、自分でやりたいということであれば別々の案件として審査をし決めることになる。全く同じような組織がすでにチャリティとして登録されているからという理由で却下することはできない。いわば「一千の花が同時に咲く」という状況を作り上げているということである。一度却下されても何度も申込んでくる常習者は認識している。それが本当に社会のために何かをしたくて何度も申込んでくるものなのか、そ

れとも、ただ税制の恩典にありつきたくて法の網目をくぐり抜けてチャリティになりたいのを見極めるようにしている。その場合は警察や関係者と話をしながら実際の要求を判断するようにしている。

公益目的に適っているか、公益性があるということに該当するかを審査するわけだが、その際に例えば理事に任命されている人物が詐欺の前科があるとか、子供に性的虐待をした前科があるとか、その組織を使ってマネーロンダリングをするのではないかなど隠された狙いについても調査する。

チャリティ委員会に登録されているチャリティ団体は、真のチャリティ団体であるという、一般の人達の安心感を確保できるような状況を作り上げる必要があるので、認定の際にはきちんとした調査が必要だと考えている。

それから、もう1つ重要なのは理事の役割である。イギリスでは人々のチャリティの理事を見る目が他とは違う。そのためチャリティ委員会では理事の役割について書類で公表している。

Q 登録に関してチャリティ委員会と内国歳入庁が協議する案件は全体の約5%とのことだが、どのような内容で協議するのか。

A そのほとんどは収益事業に関する事項である。サービスを提供することに対して料金を徴収することと、物品売買をすることとは全く違う。収益事業をしながら活動するチャリティとして認めてもらいたいという申込みに対しては、別会社で得た収益であれば全額寄付すれば法人税はかからないから、別会社をつくるようアドバイスしている。組織によっては、組織内で収益事業をしたいという場合もある。その場合には、所得税を払ってもらうことになる。チャリティ委員会から見て、1つでも公益的でないものがある場合にはチャリティとして認められない。内国歳入庁の立場としては、普通に営利事業を行っているところとチャリティ組織が不公平に

ならないよう同じ状況で事業するように配慮している。そうでなければ、小さな会社は税制の優遇がないのでチャリティに負けてしまう。

Q 公益性の判定に関して、今までの「推定 (assume)」から、今後「証明 (demonstrate)」となることにより、申込者の負担が増加するのではないか。

A 我々は今までもその判断をしてきているので、新しい状況となっても、申込みをする人には何も負担が増加することはない。例えば、貧困を救済するという場合でも、簡単に公益性のテストできる。その人達が活躍することにより、底辺にいる人達の生活が改善するということは、明らかに公益性があることになる。

Q 公益性の定義は、今回の法律には入らないという理解でよいか。日本では、それを定義することに大変多くの時間がかかっている。

A 法律に規定するのは難しいので、間違いなく公益性の定義は法律には入らない。  
人々の生活において、精神面や経済面、社会面等を改善するという目的を達成するものであればチャリティとして認められる。例えば、尼僧や修道士が自分達だけで祈りを捧げ、自分達だけで清めあうような内向きの活動はチャリティとはならないが、もしその人達が外に出ていき、周りの貧しい人々を助けるなど、外向きの開放されたものに変われば、チャリティとして認められる。

Q 申し込みのうち年間で却下される割合はどの程度か。

A 極めて少ない件数である。正確な数字ではないが、今年の認可件数約 3,500 件に対し、却下件

数は 109 件である。

Q 却下の 109 件というのは、最終的な意味での却下ということか。

A その通りである。却下される率は極めて少ない。準備不足等により、申し込んできた団体が、途中で自主的に取り下げることも多くある。

規制に関しての第一歩は、きちんとした組織しか登録させないことである。登録後は、別のセクションでそのチャリティがうまく機能するか見守っている。まれにうまく機能しないことがあるが、機能しない主な理由は募金活動がうまくいかないことにある。また別の理由としては、1 人の人間が大きな権力を持ちすぎて、その 1 人の利益のためにチャリティが動いていくようになることがあげられる。それから、自分の置かれている立場を乱用することがある。例えば、青少年や子供を対象にしている組織で、子供が虐待されることがある。そのような場合はチャリティ委員会が介入する権限があるので、チャリティ内の担当者を交代させることもできる。

やはり、もっともうまくいかない要因は募金活動である。これは会計報告書からも分かる。その点については Kevin から話をする。

規制の業務は Andrea の部門が行っている。問題が小さいうちにアドバイスをすることで、トラブルの種をつぶし、大きな問題に発展しないようにしている。

<Ms. Andrea Glory>

私の所属部門の業務は、いったん登録されたチャリティが、一般的なチャリティの法的なルールやチャリティを設立した時の規程に沿って、きちんと活動しているかをチェックすることである。確立された基準でガバナンスが機能しているかをチェックするが、チャリティ団体の大小によって、チェックの仕方も変わってくる。全国的な大きな組織であれば、

高い基準でその組織が機能しているかチェックするし、一方地元で草の根活動をしているような小さな組織であればチェックの仕方は軽くなる。

アドバイスするか介入するかの判断については、納税者のお金を使ってチャリティ委員会が救済措置をすることになるので、そのリスク評価を行い、どちらに値する組織かどうかを判断する。

大きな組織であれば、多くが実務的な面や法的な面でのアドバイスが欲しいと聞きにくる。我々はそのららに対して指導や手助けをするのだが、例えば、あるチャリティ団体に対して、「今後も存続していくためには法的にこういうことをやらなければいけない」と強制することもあれば、「こういう事例がありますよ」という形で推薦することもある。

私のセクションにはケースオフィサーが約 150 名いて、指導やアドバイスをしている。ケースオフィサーの業務は、ガバナンス用の文書をチェックすることもあれば、以下のようなことをすることもある。例えば、あるチャリティ団体がよい活動をしている場合、それが望ましい状況であれば、最初に登録された内容からその活動範囲を広げることもある。また、チャリティの理事は原則無報酬であるが、報酬を払うことによってそのチャリティがよりよく機能すると認めた場合には、例外のルールを適用して報酬を払うようにすることもできる。

チャリティ団体は登録した時には 1 つの枠組みで登録しているが、多くの補助金を受け取っていたり、その組織に能力があるという場合には、その活動範囲を広げる権限も我々にはある。また、昔から活動しているチャリティ団体は昔からの古い規程が残っているが、それでは 21 世紀の現在に合わないものなので、近代化を図るために、そのチャリティ団体に代わって我々が新しい規程を作ることもある。

私のセクションでは、各チャリティ団体から提出される年次報告書を見て、救済措置をとらなければならないようなケースに対し、その問題を解決するための業務を行っている。違法行為があまりにも深刻な場合には、チャリティ委員会の中に調査ユニットがあるので、そちらに案件を回して、どのような事態が起きているのか調査をする。もう 1 つの私のセクションの業務は、チャリティを訪問することで

ある。最近政府から新たに補助金を受け、それを使ってチャリティ組織を訪問するプログラムを立ち上げた。ただし、こちらの人間が出張して訪問するにはかなりの経費がかかるので、その対象は年間の収入が 25 万ポンド以上のチャリティ団体に限っている。

訪問は検査とは違うが、チャリティの詳細を調べることが目的である。当然訪問する前に十分準備をしてから訪問する。その準備とは、綿密な打合せと理解して欲しい。

これは、チャリティ委員会の職員が現地に行くことにより、理事や昔から働いているような職員と話をし、ここだけの話というような親密な話をする機会を持つことにより、お互いの状況を理解し合うという目的がある。

もちろん訪問をして、ただ話をするだけではない。コンプライアンスにも目を配るし、対象は収入 25 万ポンド以上の大きな団体を中心であるので、きちんと実務処理ができていないか、リスクをどう評価しているか、自分達の活動の影響をどう考えているか、など広い範囲に目を配っている。

**Q** どの程度の頻度でチャリティに訪問するのか。訪問要員は何名か。

**A** 訪問要員は 40 名程度で、1 年に 600 団体を訪問する。対象は収入 25 万ポンド以上の約 1 万団体であるので、1 団体つき 15 年に 1 回訪問することになる。しかし、それ以外にもコンタクトの方法はあるので、それだけしかチャリティとコンタクトしていないとは思わないで欲しい。実際に働いている職員がチャリティを訪問することにより、そのチャリティが活躍しているセクターがどのようになっているのか理解した上でそれに関する規制はこちらで作っているのだから、訪問の際は、実際にきちんと機能するような規制になっているか、身を持って体感する機会となる。訪問プログラムを開始して 1 年経過したが、今後は訪問時に提言した事項についてのフォロー

アップを行っていく予定である。これは訪問という形式ではなく、書面で行うことになっている。

また、訪問プログラムの対象は大きな組織のみだが、だからと言って登録している小さな組織にコンタクトしていないわけではなく、実際に行って話をすることもあるし、チャリティ側がこちらにきて話をすることもある。チャリティ登録している限り、常にコンタクトする機会はあるということである。

**Q 年 600 回の訪問は全て綿密な打合せを行うものなのか。それとも一部は表敬訪問のようなものもあるのか。**

A 全て綿密なミーティングである。なぜこのプログラムをはじめたかという、チャリティ団体はチャリティ委員会を官僚的な、顔の見えない組織だと思っている。それに対し、自ら外に出ていき、我々は公務員ではあるが、独立した組織であり、現場の人々の苦労を理解しているということを訴える機会でもあり、それは成功している。

**Q 1 回の訪問時間はどの程度か。**

A 実際の訪問時間は 3~4 時間であるが、事前準備に 2 日程度かかる。チャリティ団体から提出されている報告書を見て、それで不足している場合には追加で書類を提出してもらうこともある。

訪問後には、まずレポートのドラフトを作成し、訪問したチャリティ団体にいったん送り、コメントを求めてから最終版を作成する。

**Q 訪問プログラムを開始する以前に、立ち入り検査を年間 300 件程度実施していたと思うが、立ち入り検査を変更してこのような訪問プログラ**

**ムを導入したのか。**

A 訪問には 2 種類ある。この新しいプログラムは“Review Visit”と呼んでおり、全国規模のチャリティ組織を対象に訪問して、もし何か問題があればその時点で改善することによって、ますますの発展を目指すという予防的な考え方に基づく訪問である。

もう 1 つは、抜き打ちで訪問するものである。その際に財政的な問題があれば、公聴会を開催して証人喚問等を実施し、チャリティ資格の剥奪まで行うようなこともある。“Review Visit”を行った時に何か大きな不正がありそうな場合は、その時点で“Review Visit”を打ち切り、調査チームが出てきて調査することもある。そういう調査を始める前に検査するチームがあるが、それは Kevin が所属する会計チームの仕事である。

チャリティ団体からは、必ず活動報告と会計報告書が提出される。例えば、募金活動に経費をかけている割に募金が集まっていない場合や、会計報告の際にチャリティ委員会が指定している様式を使っていない場合などにチェックをする。会計報告については、誰にでも簡単に理解できるように一定の様式を使ってもらうようにしている。一方、チャリティの活動状況については、特に様式を設けず、理事が書きやすい様式で自由に書けるようにしている。

**Q 監査及び独立検査は、チャリティ委員会のチャリティ団体に対する規制の一部として機能しているか。今後、管理会計は SORP (Statements of Recommended Practice for Accounting by Charities ; 会計実務勧告書) の一部として組み込まれていくのだろうか。**

A チャリティは独立した会計監査人を雇って、監査を行う必要がある。監査をした結果、不正があった場合にはチャリティ委員会に報告しなければならないが、実際にはそのような報告はめ

ったにこない。SORP については、今までは 5 年に 1 回見直しされてきたが、今後は 1 年に 1 回見直しをして、チャリティが行っている業務に合致した形で機能していくべきだと思っている。

SORP については、住宅協会等が別の基準を有しているなどというように、入り組んだものになっているので、将来的にはいろいろな種類がある中でそれらの整合性を取っていく必要があると考えている。大きな組織であれば対応可能だと思うが、小さな組織の場合はそれをやること自体が難しいので、チャリティ委員会は、小さな組織用に数字を記入すればよいだけの非常に簡単な様式とガイドブックを作成している。

Q 登録している約 19 万の団体について、どのように監視しているのか。全てを監視することはできないと思うが、監視する対象についての選定基準はどのようなものなのか。

A 規制に関してのリスク基準という概念がある。ここでいうリスクとは、一般の人達に対してどのようなリスクがあるか、つまり、納税者のお金について価値ある使い方をしているか、という点である。そのような観点から、大きな組織を対象に“Review Visit”を行っている。上位 10%のチャリティ団体が寄付金全体の 80%を占めており、一般の人々へのリスクを考えた場合、その上位 10%を検査すればほぼ全体をカバーできる。もう 1 つは、年収 1 万ポンド以上のチャリティ団体は報告書と年次会計報告を提出する必要がある。リバプールのオフィスにはデータ処理センターがあり、会計報告の内容を入力すると、何か問題がないか結果が出る仕組みになっている。もしその結果が「問題あり」となった場合には、人間が再度検査をし、コンピューターの間違いか、そうでないかを確かめることになっている。データ検査の基準は会計であるが、会計の間違いは事務処理の間違いであるので、その団体とやりとりをはじめること

なる。

年間の収入が 1 万ポンド以上の組織数は 5 万程度ある。1 万ポンド以下の組織の場合は報告書の提出義務はないが、自主的に提出してきた場合にはこちらでチェックする。また、1 万ポンド以下の組織については、コンピューターがランダムにチャリティ団体を選定して、その団体に報告書を提出させている。

1 年に 1 回はチャリティ名、所在地、理事の名前や住所をプリントアウトし、その情報が正しいか確認してもらうため各チャリティ団体へ郵送している。違っている場合にはチャリティ団体からチャリティ委員会へ連絡がある。

Regulation & Enabling Team には、チャリティ団体からアドバイスを求めるコンタクトが、年間で約 3 万件ある。

Q 3 万件のコンタクトは、年次報告とは違うのか。

A こちらは年次報告のことを質問表 (questionnaire) と呼んでいる。チャリティ団体によって会計期末は異なるが、その団体の会計期末から 10 ヶ月以内にチャリティ委員会へ必要書類を提出することになっている。コンピューターの情報に従い、チャリティ委員会は各チャリティの期末前に必要書類を送付するシステムになっている。

最新のものがウェブサイトに乗っているはずであるが、希望があればお渡しする。

Q チャリティ団体の法人類型についておうかがいしたい。全部で約 19 万の団体があり、それらは様々な法人類型であると聞いているが、現在の法人類型とその割合はどうなっているのか。

A チャリティは以下の形態でチャリティ委員会に登録される。1 つは会社組織 (Incorporated Company) である。この場合、株式会社形式は許されていないが、現時点では株主がいる形態

で極めて例外的に認められている組織が1つだけある。もう1つは会員制の非会社組織(Unincorporated Association)である。会員が選挙で委員を選び、その選ばれた委員で委員会を構成する。会員は権限が強く、理事を任命することもできる。

会社組織と非会社組織の違いについては、会社組織の場合は会社の名前で事業を展開していくことができるが、非会社組織では、例えば土地を買うような場合や何かをする場合などには、個人の名義でないとできない。

チャリティを設立するには、遺言、手紙、パンフレットで募金を集めるような方法等がある。また、チャリティ委員会が作り上げた1つのスキームがある。これは、チャリティとはどういうもので、どういう形で設立するか等を詳細に定めたものであり、裁判所の命令のようなものである。また、国会が設立することも可能で、ビクトリア女王時代に2団体設立されている。女王陛下の勅令で設立することもできる。このようにイギリスには様々な異なるタイプの組織があるが、どういう形態であっても登録はできている。

また、ケンブリッジ大学のように登録を免除されているチャリティ団体もある。

産業地域組合(Industrial & Provident Society)についても、相互方式の場合は登録できないが、外部に対して開放的な組織であれば登録可能である。

**Q** チャリティ団体の組織形態で最も数が多いのは信託だと聞いているが、それは正しいか。

**A** 信託以外の形態と信託を比較すると、信託の方が多い。過去、会社形態で登録できなかった時代には信託で登録している。ただし、最近の新規登録では圧倒的に会社形態のものが多く、全体の半分以上を占める。非会社組織の信託が約30%、非会社組織のアソシエーションが約20%、残りの約50%が会社組織ということである。

**Q** 登録されている約19万の団体における割合はどうなっているのか。

**A** 残念ながら、登録済みの団体については、これが信託で、これが会社組織というように分類できる形でデータの登録がされていない。1万ポンド以上の収入がある団体は、様々な契約を結んでサービスを提供したいと考えている組織であるので、会社組織が多くなっている。これは私の推定であるが、上位の4万団体はほぼ会社組織であると考えていいだろう。逆に、小さな組織は、非会社形態が多い傾向にあり、会社組織を探すのは難しい状況である。ただし、実際に上位の5万団体のうちどれだけが会社組織かと聞かれても、私には分からない。

**Q** 大きな組織は会社組織が多いという認識でよいのか。

**A** 基本的にはその通りである。ただ、1930年頃に設立されたBBCの“Children in Need”というチャリティ団体は、年間約3,000万ポンドの募金を集める団体であるが、先月、やっとな信託から会社組織に変更した。そのような例もある。

**Q** 改革案に出ているCommunity Interest Company(CIC)は、どのような組織か。それは、すでにあるものをチャリティ専用法的構成を変更するということが、あるいは全く新しくチャリティのために作るということか。

**A** 私は、全く新しいアイデアで、現在、地域社会が抱えている問題を解決するための方法であると理解している。現在は営利ベースの会社とチャリティ組織との間には何も区別がない状況であり、今の法律の枠組みだけではチャリティとは合致しないため、チャリティとして認められない。CICの枠組みを設け、それに基づいて組織を展開すれば、政府からの補助金が簡単に入

るようになるとか、寄付金控除が受けられるなどと、組織をうまく発展させていけるのではないかと考えている。しかし、現時点ではそのような形態で設立されている組織はまだ1つもない。

今後、例えば、ある産業地域組合 (Industrial & Provident Society) が CIC になりたいということであれば、組織形態を転換することになる。それは、Company Incorporated Organization (CIO) に似た枠組みである。

**Q** CIC に関しては、それがチャリティの発展に役立てば、どのような形態でも構わないということか。

**A** CIC は必ずしもチャリティになるとは限らない。それは地域社会をより良くするためにできる組織形態だと、私は理解している。現時点では議論の途上で全体はまだ見えておらず、これから関係者と調整しなければならない状況である。今考えられる可能性としては、それが例えばある種の政治的なものになるかもしれないし、ある公営住宅などの1ブロックの人達だけのために活動するための組織になるかもしれない。その場合はチャリティと直接関わってこないことになる。

CIC の導入は、会社法の改革の一部であり、その改革を率先して行っているのは貿易産業省である。内閣府戦略ユニットのレポートでは、チャリティに触れていない部分もあり、その場合チャリティ委員会は関係ない。

**Q** CIO について、どう考えているか。

**A** CIO については、1991 年に私が最初のレポートを作り、それ以来推し進めている。会社組織のチャリティ団体は、チャリティ法と会社法の2つの法律に縛られていることから、チャリティ委員会としては CIO で設立できる方向に持

っていきたいと考えている。それら2つの法律が、それぞれ似たようなものであればいいのだが、場合によっては180度違うこともあるため、会社組織のチャリティは扱いが難しい状況にある。必ずしも1つにする必要はないのだが、少なくともそれらの整合性が取れるようになれば、チャリティ団体としてはだいぶ扱いやすくなるだろう。これはつまり、たとえ両方の法律が残ったとして、今のように報告書を2つ提出しなければいけないとしても、規則が1つになれば、会社組織のチャリティの状況はかなり改善されるということである。ただ、チャリティ委員会としては、チャリティ団体にしか適用できないような CIO の形態ができればよいと考えている。

**Q** これからは、CIO がチャリティの形態の主体となっていくと考えているか。

**A** もし会社組織から CIO へ簡単に法人転換できることになれば、3~5年先には CIO 以外の形態は無くなっているのではないだろうか。国際的にそれが受け入れられるかどうかにもよるが、よほど特別の理由が無い限り、会社組織のままですでに残ることにはならないと思っている。例えば、イギリスに本拠地があるが、日本でしか活動していないチャリティがある。また、何年前の東欧は共産圏であり、国が全て面倒を見るのが当たり前で、チャリティという概念が全く無かったことから、そこでチャリティの活動をする場合に、実は違う目的があるのではないかという目で国や地方自治体に見られ苦労した時代もあった。もし CIO の形態が受け入れられれば、かなりの勢いで広がっていくだろうと考えている。

**Q** チャリティ委員会と、NCVO や CAF との関係はどうなっているのだろうか。重複する分野はないのか。



A NCVO も 1 つのチャリティであるので、チャリティ委員会が規制している。チャリティ委員会に登録している組織で、NCVO からアドバイスをしければ好きなようにして構わない。NCVO のみならず、アドバイスをするチャリティ団体が間違っただけのアドバイスをしたり、きちんとしたアドバイスをしていなかったら、チャリティ・セクター全体に悪い影響を及ぼすので、チャリティ委員会がきちんとしたアドバイスをするように規制し、悪い影響を及ぼす懸念があれば、レポートを作成する等の行動を起こす。チャリティ委員会に登録されている団体は約 19 万あり、登録していないチャリティ団体もそれと同じ位の数があるが、登録していないチャリティ団体でもチャリティ委員会にアドバイスを求めてくる。イギリスは自由な社会であるから、NCVO にはチャリティ委員会を批判する権利はあるとはいえ、NCVO は 600<sup>(1)</sup>の会員しかない組織である。

Q 今度の改革によって、チャリティ委員会の規制当局としての位置づけが強化され、登録と規制が主たる業務となった場合、誰もアドバイスを求めてこなくなるのではないかと。同じ組織が規制とアドバイスをどちらも行うのは無理があるのではないかと。

A チャリティ委員会は規制当局であるが、情報やアドバイスを提供することも規制業務の一環であり、それによって効果的に規制業務を行っていけると考えている。また、アドバイスは悪い状況になる前の予知予防策という位置づけでもある。しかも、アドバイスは無料で提供しているので、チャリティ委員会に聞きにくるのは当たり前前だと思う。

Q 内閣府戦略ユニットのレポートには、チャリティ委員会の規制当局としての位置づけを強化する方針を打ち出しているが、チャリティ委員会としてはそれに反対の立場なのか。

A レポートに書かれている多くのことには賛成しているが、内閣府戦略ユニットのレポートに書いてあるような形で、チャリティ委員会がこれ以上規制の方向に進むとは考えていない。なぜなら、今までかなり規制に力を入れて仕事をしてきており、それは強力かつ公正に規制してきたと考えている。内閣府戦略ユニットのレポートはチャリティ委員会の見解ではなく、内閣府戦略ユニットとしての見解であり、内閣府戦略ユニットの大規模なミーティングにはチャリティ委員会からは 1 人しか参加していない。チャリティ委員会は、そのミーティングのために情報を全て提供したが、そのチャリティ委員会の情報をどう解釈するかは内閣府戦略ユニット次第である。チャリティ委員会は内閣府戦略ユニットが書いたレポートの通りに今までもやってきたし、これからやろうとしていることも書かれていると考えているので、もし新しくチャリティ法案が通っても、チャリティ委員会が今まで行ってきた調査や登録、監査業務に何も変わりはない。また、新しい規制環境の中でチャリティをどう登録していくかという点が違うだけで、申し込む際の手続き形式が変わることもないし、チャリティ委員会が変化するというわけではない。

以上  
(記録担当：石井 裕奈)

<sup>(1)</sup> 後に、正しい会員数は 3,500 と判明。

## (7) National Council for Voluntary Organisations (NCVO)

日 時 : 2003 年 8 月 29 日 10:00~11:30

担当者 : Mr. Campbell Robb (Public Policy Director)

### <Mr. Campbell Robb>

私の業務は、調査や政策立案、チャリティ・セクターに代わってキャンペーンを行うことである。この仕事に就いて 5 年経つが、それ以前は政治家のアドバイザーをしていた。そういう事情から、本日は、政府にどのような形で影響を与えてきたかということとチャリティ側と政治側の両面からお答えすることができると思う。

歴史をさかのぼると、1996 年に NCVO は Deakin 教授 (London School of Business) を委員長とする独立した委員会「ディーキン委員会」を設置した。なぜそれを設置したかということ、将来のボランティア・セクターのあり方を検討するためであった。それ自体は NCVO から独立した委員会であったが、それを設置するための予算は NCVO が捻出した。それはボランティア・セクターの有識者約 10 人により構成され、向こう 5~10 年先のボランティア・セクターの問題が何かを見極めることを目的としていた。最終的には、5~6 項目の提言 (Deakin's report) を作り上げた。その提言内容は、コンパクトを立ち上げるべきだということや、質的水準 (Quality Standard) をとりまとめるべきだということ、あるいはイギリスのチャリティ法を改革すべきというものであった。その委員会の報告書ができあがった後、1997 年以降 NCVO は、その提言内容を推進するための仕事をしてきた。

過去 5 年間のチャリティ法改革は、それが単独で動いていたわけではなく、税制効率化等の一連の政策がパッケージとして立案されてきているものである。その一部としてチャリティ法の改革があったと理解して欲しい。

様々な改革を行っていく上で最も困難であったの

がチャリティ法の改革であった。特に法律を変えることは難しい。政府は極力法律を変えたがらないものである。特に、今の法律が悪いという証拠が無い限り、なかなか変えたがらない。中には、チャリティ法は卓越した素晴らしい制度とまではいえないが、400 年間も機能してきた制度ではないかとの意見もあった。また、イングランドの中で、特別の利害があり、チャリティ法改革に反対した人々がいた。私立学校や昔からある大学は、チャリティ組織になっているが、それに関して政治的に右寄りの政治家、保守党、影響力のある新聞報道関係者などはチャリティ法改革に反対した。もう 1 つの理由は、民間セクターの人達も自分達に関係が無いといって、チャリティ法の改革にあまり関心を示さなかった。そのような事情から、ディーキン委員会の提言の中で最後に着手することになったのが、チャリティ法の改革であった。

チャリティ法の改革に取り組まなければならないと考えた理由には、イギリスの社会において、昔からの権威に対する安心感や信頼感が薄くなってきていることがある。すなわち、軍隊に対する考え方が変化し、人々は教会に行かなくなっており、チャリティに対しても昔と比べると人々が持っていた信頼感が薄くなってきている。教会に行く人の減少などに比べると、チャリティ分野の衰退度合は低いのだが、このまま放っておけば徐々に衰退してしまうという懸念があった。

また、NCVO が調査をした際に、チャリティ法におけるチャリティの定義と、若い人達が考えるチャリティというものに大きなギャップがあることを発見した。現在のところ、その問題は表面化していないが、だからといって今何もしなければ、10 年、20

年先にボランティアをする人の数が少なくなるとか、共同募金が集まらなくなるというような難しい問題が出てくるだろう。それが分かったのが4年前であった。4年前、政府はこの分野には興味がなく、政策としても上がっていなかった。4年前にチャリティ法改革に真剣に取り組んでいたのは NCVO だけであった。

**Q** チャリティ法の改革は政府主導で行われたのだと思っていたが、そうではなくて民間主導で行われたということか。

**A** チャリティ法の改革を推進したのは NCVO であるが、効率良く改革していくためには政府を巻き込んでいく必要があった。1997年に労働党が政権に返り咲いたことが、NCVOにとっては良い方向へ働くようになったと思っている。今は保守党も支援してくれているが、あのまま保守党政権が続いていたら今回の改革は難しかったであろう。

3年前にも NCVO が音頭を取って、独立した委員会を立ち上げた。その委員会が作成した報告書の名前は“**For the public benefit**”である。人数は少なかったが、その委員会ではチャリティ法の現状がどうなのかを検証し、そこから「**Public Benefit** (公益性)」という考え方を導入しなければならないということになった。

現在のチャリティ法がどのように機能しているか説明する。チャリティ法は、1601年エリザベス1世の時代の人たちが、何がチャリティかを考え、その立法をもとに徐々に進化してきたものである。イングランドは慣習法のため、裁判で判例を積み上げてきた。現在では、400年間にわたって集積された判例が判断の根拠となっている。

1890年代に、多くの前例があり過ぎるということでそれらを一度整理することになった。その際に4項目に分類して、何がチャリティか明示するようになった。その4項目とは、教育、宗教、貧困の救済、

その他である。

その中で教育と宗教については、時代背景から、どのような形態であってもそのまま公益性があるととらえられていたので、私立学校、大学、教会はチャリティとされた。そのため、教育や宗教を目的に掲げれば、自動的に公益性があるものとして推定されていたのだが、残りの2つについては自動的に推定されないで、公益性があることについて何らかの説明をしなければならない。

現在のチャリティ法の改革では、公益性について、今までの推定をやめて証明しなければならないということになった。しかし、だからといって私立学校、大学、教会がチャリティの資格を持たないという理由にはならない。それらも広範囲にわたって公益性があると証明できればチャリティの地位が得られる。

政府にとっては、今回の改革が昔ながらの組織を除外するものではないということが非常に重要な点であった。私立の学校や特権階級の恩典を奪ってしまうと、政治的に右寄りの人々から、政府は中産階級をないがしろにしているという批判的な意見が出てしまうから恐れがあるからである。

委員会がいろいろな組織から集めてきた証拠をもとに、NCVOとしての政策を報告書にまとめた。しかし、その時はNCVOが活動していても、政府からのサポートはなく、政策にも上がらなかった。何が契機になったかという点、内閣府戦略ユニットにレポートを書かせたことであった。それによって、狭い分野だけにとどまっていたものが、政治という分野へ広がっていく契機となった。しかし、内閣府戦略ユニットにレポートを書かせるだけでその仕事は終わりではなかった。内閣府戦略ユニットはいろいろるところから依頼を受けてレポートを書くことが仕事であるが、書かれたレポートはほとんど実施されないで、実際に行動を起こさせることが重要であった。

今は、ボランティア・セクターに対する政府の興味が、非常に高いレベルにある。それは、首相、財務大臣、内務大臣という3人の政治家の協力があるからである。この3人は、昔からチャリティ・セクターに個人的に興味を持っていた。3人ともチャリティ法の改革に対しては、ある種懐疑的な立場であ

ったが、それぞれ興味を持っていたので耳を貸してくれた。政治家は1人1人違う不安感を持っていたが、NCVOはそれらを取り除くような説明をした。また、野党が反対すればこの法案は通らないので、与党のみならず、野党にもかなり時間をかけて説明をした。結果として、現在では党派を超えてコンセンサスを得ている状況である。同時に、民間セクター、公的セクターからも協力を取り付けている。NCVOのみならず、報告書を作成した内閣府戦略ユニットの推進力も大きな影響があった。非常に困難な質問に対しても正面から取り組み、多岐にわたる分野の方々と話をして報告書を作成し、この報告書は内閣府戦略ユニットがつくった報告書の中でも最高のものだと考えている。多くの人々の意見を聞いて法律を変えていくという形は、政府の政策を立ち上げる上で最も良いモデルになったと思う。

内閣府戦略ユニットの報告書を出版するだけでは、十分ではなかったので、その報告書をもとに一般の人達向けに公開討論会（Public Consultation）を開催した。政府は、一般の人達が多くの興味を示し、強力な支持があれば政策として進めていくと発表した。そのためNCVOは、会員組織の人々に討論会に極力参加して、意見を述べるように発信した。

政府が実施した討論会では1,200件の反応があったが、この件数は他の討論会と比較してかなり大きな反応といえる。NCVOが主体となり、小さな組織に対して約50回のイベントを設け、参加した人達に丁寧な説明をした。また、NCVOだけでは知名度が不足しているため、赤十字やアムネスティ・インターナショナルといった有力な団体とも同盟を結び、それらの支援によって大きく取り扱われるようになった。討論会の結果、政府は提言内容のほとんどを法案とすることにした。しかし、だからといってすぐに変化が生じるわけではなく、もっと重要な政策が出てきたら後回しにされてしまう恐れがあるので、同盟を組んでいる団体と共に政府に対して政策を進めるよう圧力をかけ続けている。

教訓めいたことになるが、こうした変化をもたらすためには、どうしても政府のサポートが不可欠である。もし政府がサポートしてくれなければ、与党の中で強い発言力を持つ人にサポートしてもらうこ

とが不可欠だと感じた。また、コンセンサスを幅広く得ていく必要がある。NCVOでは一般の人達にアンケートを行い、そこからコンセンサスを得ていくような取り組みも行った。そして、実際に取り組む際には、急がずゆっくりと時間をかけて行う必要がある。

**Q** ここまで成功を収めた秘訣は、NCVOがこの分野について専門知識やノウハウがある組織だったからだろうか。

**A** 必ずしもそうではない。運良く、私達が主張したいことに耳を貸してくれる政権が台頭したということがある。イギリスには公的セクターと民間セクターの2つのセクターしか目を向けられなかったが、これによってはじめて第三のセクターを巻き込むことが始まった。

政府に圧力をかける際には、必ずしも良いロビイストである必要はなく、何が大事かを理解してもらうことが重要である。今これを実行してもすぐに結果は出てこないが、50年先に変化が出てくるものを大事だと説明できたことがポイントであった。チャリティ法を改革したからといって、労働党が次の選挙で勝てるとは限らないが、良い社会を作るためにはダイナミックに今のやり方を変える必要があるということを実証した。

NCVOは、チャリティへの理解の浅い青少年を対象としてアンケートを行い、「公益性（Public Benefit）」はテストされ証明されるべきであるという結果を得たが、その結果を踏まえ、これからは、若い人達をボランティアとしてチャリティ・セクターに巻き込んでいかなければ良い社会にはならないと主張した。

公益性という言葉は、一般の人々にとって理解しやすいものであり、受け入れられやすいものであった。その点で内閣府戦略ユニットは、すでに登録されているチャリティに対して公益性（Public Benefit）テストは今すぐではないにしても、徐々に

時間をかけて導入していくこととした。私立学校や大学に証明するための時間を与えることで、反対勢力の理解を得ることができた。

もう1つ不可欠な点として、NCVOは、公益の定義については、400年来の判例がありそれが証拠となるので、わざわざ法律に書いて欲しくないと主張している。つまり、チャリティ委員会が、昔ながらの判例をもとにして、何がチャリティかを判断しているの、法律には定義する必要はないということである。

**Q** 今のお話は、何がチャリティかということ以外に、公益性（Public Benefit）のテストをどのように行うかということが重要だということだと思いが、そのような理解でいいか。

**A** 公益目的の項目が増えて、その公益目的に適っているかをテストしていくような方法に変わったと考えて欲しい。これからは、チャリティが2段階の審査を経ることになる。まずは、公益目的のどの項目に入るかということ、次の段階は、公益性があるかどうかということである。通常はこれらをクリアすればいいのだが、私立学校の場合は3つ目の審査がある。それは公的性格（Public Character）テストというもので、それに合格すれば、私立学校もチャリティになるということである。

学校の形態として、公立はステート・スクール（State School）、私立は全部まとめてインデペンデント・スクール（Independent School）となり、その中にチャリティ団体であるパブリック・スクール（Public School）が含まれる。特権階級の非常に学費の高い私立名門校がチャリティであることが論争を呼んでいる。イートン校はチャリティか否かという論争であるが、今法律でうたっていることと人々の考え方との間にはギャップがあると思う。

公益性については、その組織の活動ではなく、組織の目的を見て判断するべきだと考えている。

NCVOとしては、規制当局であるチャリティ委員会には、その点を踏まえてチャリティかどうかということをしちんと判断して欲しいと考えている。

**Q** 公益性の判断基準は、組織の活動ではなく目的であるべきだという考え方は理解したが、改革案では、むしろ活動における公益性を証明する必要があるといわれている。そこに議論の対立があるのだろうか。

**A** 1つのチャリティで不祥事があつた場合でも、チャリティ・セクター全般に対する一般の人々のイメージが悪くなる。政府としては、チャリティが何をするかという点に規制をかけていけば不祥事がなくなると考えている。

チャリティの独立性は、自分達が好きな活動を行うという点にあるので、活動に規制をかけると独立性が削がれてしまうとは思うのだが、その点についてはそれほど大きな問題とは考えていない。今の政府は、もっと大きな改革をしようとしており、その中の1つがチャリティ法の改革にある。今の政権は、何でも監査をする傾向があるが、チャリティ・セクターにもそれを持ち込もうとしている。NCVOはそれに反対している。

**Q** チャリティ委員会への登録申請時に、その組織の公益目的を示して申込み、その目的が公益性に適う場合には自動的にチャリティの資格がもらえると考えていいか。

**A** その通りである。例えば、私が片親だけで子供を育てている人達のためにチャリティ活動をしたいという場合、申込用紙にはその目的を記載するだけでよく、どのように活動を行うかを書く必要はない。具体的には絵の教室を開くことを考えていたとしても、それを記載する必要はない。また、イギリスには、刑務所から釈放された人

のための団体が何百もあるが、法律に則って会計報告をしていれば、スポーツをしようが、絵を描こうが、教育を施そうが、その活動は何でも構わないことになっている。

**Q 登録した後でチャリティ委員会は監視するのか。**

**A** チャリティは約 19 万団体もあるので、全ての監視はできない。登録しているチャリティ団体のレビューをしているが、10~20 年かかると思われる。スコットランドに、フォースブリッジという 150 年ぐらい前にできた橋があり、チャリティ委員会の監視について「フォースブリッジの塗装のようだ」という言い方をされている。それはいつも塗装していて終わらないということの意味するが、とにかく長い過程になるだろう。

**Q 公益性については定義して欲しくないとのことだが、法律に公益性を定義せずその判断についてチャリティ委員会の裁量で行わせると、チャリティ委員会が何か失敗するのではないかと不安にはならないか。その意味では何らかの定義が必要なのではないか。**

**A** チャリティ委員会に対する不安はない。イングランドのチャリティ委員会は、政府の一部局ではなく、独立している準公的な変わった組織である。我々はむしろ、今のチャリティ委員会の形態が変わることや公益性を定義されることの方に不安を感じている。政権が変われば、文章化された定義が変わるかもしれない。現在、公益目的の項目が増えたが、最後の「その他」の項目が重要である。これはチャリティ委員会のノウハウと権限で解釈できる。これによってイングランドでは多岐にわたってチャリティが活躍する土壌ができているのである。チャリティ法を改革する 1 つの目的には、チャリティ委員会の決

定に対して簡単に不服を表明できる方法を導入する点があげられる。今はチャリティ委員会が下した判断に対して不服を表明する際は裁判所へ行くしかないので、手続きが難しくコストもかかる。NCVO はチャリティ委員会が決定することに目を配る意思もないし、時間も、資源もない。

**Q 内国歳入庁 (IR) がチャリティ委員会の判断に介入してくるようなことはないのか。**

**A** 内国歳入庁は何も言えない。チャリティ委員会がチャリティと認めれば、チャリティとなる。チャリティ委員会からチャリティとして認められると、チャリティ登録番号を受け取ることができ、それを内国歳入庁に持って行くと自動的に税制優遇が受けられる。

**Q 登録審査における 3 番目の公的性格 (Public Character) テストは、2 番目の公益性 (Public Benefit) テストとどう違うのか。**

**A** 3 番目の公的性格 (Public Character) テストは行う対象が限られ、高い費用を徴収するような組織にしか適用されず、それは私立学校が一般の人達に校庭を開放しているかというような内容のテストである。2 番目の公益性 (Public Benefit) テストというのは非常に説明が難しいので、例示したい。イギリス国内に 100 人しか患者がいない難病があるとして、その人達を支援する組織は公益性があると認められる。その組織が無ければ他の人達にも広がるかもしれないという考え方をする。

**Q 公的性格 (Public Character) テストは法律の中に記載されるのか。**

**A** 法律には記載されない。公的性格テストの守備

範囲は、チャリティ委員会の判断によるものである。

Q チャリティ登録時には書類のみで判断しその後の監視もしないという場合、実績の無い組織が申し込んで登録だけ行い、その後活動をしないということもあると思うが、それはどう考えているか。

A チャリティ団体が機能するためには一般の人達の支援、寄付、ボランティアが必要であるが、周囲が期待して応援したけれども目に見えて成果が上がらない場合には、人々が離れていってそのチャリティは失敗するだろう。イギリスの自由な市民社会を構成する要件には、自由が与えられなければならないと考えている。

登録したチャリティは、年に1回報告書を作成する必要がある。チャリティ委員会は公益目的に関するものや会計の監視はできるが、実際の活動まで目が行き届かないし、具体的な活動内容も文章では記載しない。

極端な例であるが、HIVを治す薬を探す活動をしていて、その1年後には煮大豆の缶詰を売っていたとしても、目的に適っているならば構わないということである。私は、いろいろな組織の人が様々な活動をすることに對して危険だという認識は持っていない。400年間にわたって多くの人々がボランティアとして活動してきたし、私の経験から見ても、制度を乱用して組織の形態が変わってしまうことはないと思う。制度はなるべく簡単な仕組みがよく、活動するチャリティが自由に組織を動かすことができるのが最も良い制度だと考えている。もちろん政府が動くこともある。一般市民のチャリティ団体に対する考え方が変わってきて、安心できないと感じるようになれば、政府はそれを受けて何かをしなければならない。その1つの例が募金活動である。最近はお金を取られたという苦情が出てきているので、内閣府戦略ユニットの報告書にも募金活動についての記載がなされて

いる。それに関して政府は、まず民間セクターが自主規制により、一般の人達に受け入れられる募金活動がどのようなものかを自分達で考え、もし自主規制ができなければ政府が規制をすると言っている。つまり、まずは自分達でやらせてみて、それが駄目なら政府が動くということであるが、これについてNCVOは非常にバランスの良い方法だと考えている。

また、NCVOのような傘組織にも、例えばある組織がうまくいっていない時には、リーダーシップを取って何が悪いかを発見し、是正するように意見するという役割がある。

Q 政府には、今回の改革を通じてボランティア・セクターに公共サービスの提供を求めようとする考え方があるように感じる。チャリティに対し、理事のあり方、公共サービスの提供やその質的水準の向上、自主規制などいろいろなことを求め、その代わりに政府は補助金を今までより多く出すということだと思うが、そのような政府のやり方について、チャリティ団体側はどう感じているのだろうか。なお、アメリカのNPO団体はそのような政府の考え方に対しては拒否反応を示していたが。

A 老人の介護など、行政に代わって民間セクターがサービスを提供する場合は契約を締結する。契約書には基準が記載されており、その基準以上のサービスを提供しない限りは、納税者のお金を無駄にすることになるので、契約を交わした場合には、そのサービスは契約通りに提供すべきだろう。ただし、契約書を交わしていない場合は自由意志であるから、それとは別の話になり、非常に難しいところである。現在は、チャリティ団体とはいっても、行政に代わってサービスを提供するような組織は民間セクターではなく、行政の一部ではないか、行政のエージェントとなることによりチャリティ団体の独立性や新しさなどの特色が削がれるのではないかという議論もある。

Q 政府としては、チャリティ団体に対し、さらに効率改善、エージェント化を求めているのだろうか。

A 実際に行政に代わってサービスを提供している人達は、あまりにも規制が多すぎる、政府はいろいろ期待し過ぎる、という意見を持っている。政府は、地域社会のサービスはその地域社会で活躍している組織が提供すればいいと言いつつも、全国的な基準を作り上げて、どこも同じような基準で動かしていこうという、矛盾したことをしている。行政と民間団体の関係は、今後の民間セクターの発展に大きく影響を及ぼすだろう。

Q 行政に代わってサービスを提供する民間セクターの中には、チャリティと民間企業の両方が含まれるのか。

A NCVO は最近 “Added Value of Voluntary Sector” という報告書を発表した。例えば、ある 1 つの地域に、私立の幼稚園とボランティア・セクターの幼稚園と公立の幼稚園があるような場合に、その違いを明確にするためのものである。ボランティア・セクターが行政に代わって仕事をするに何も不安はない。理事が無報酬で、組織として収益を上げない形態であれば、その組織は民間企業ではなくボランティア組織ということになるが、ボランティア・セクターが 100% 政府の仕事しかしないという状態になってしまうことには不安がある。

Q ガイドスターUK のパートナーは誰か。

A この 3、4 年、イングランドは監査文化になっているが、ボランティア・セクターが行政に代わってサービスを提供するようになってから、その波が及んできている。ボランティア・セク

ターの中にも、評価の方法を研究している独立した組織ができています。内閣府戦略ユニットの報告書を受け、政府主導でガイドスターUK の話が進んだ。政府は、チャリティの比較一覧表 (league table) をつくることに非常に興味を持っており、一般の人々が寄付する時に参考になるような、分かりやすいものをつくりたいと考えている。NCVO は、政府のそのアプローチに真っ向から反対している。同じ分野でサービスを提供している 2 つの団体を比較することでさえ難しいのに、それ以外をどうやって評価するのか、という理由からである。内容によっては比較できるが、それでも非常に大雑把なものでしかない。チャリティ団体の透明性を向上させる、より良い報告書を作成する、もっとオープンにしていくという点では我々も賛成していたのだが、これについてかなり熱の入った議論をした後に出てきた折衷案がガイドスターUK ということであった。ガイドスターUK に対する NCVO の見解は、現時点では中立である。どのようなデータをどのような方法でチャリティ団体から汲み上げるかという点について NCVO は意見を述べ、その意見が採用されているので、特に不安感はない。ガイドスターUK には、政府から向こう 3 年間、1 年あたり 100 万ポンドの補助金が出るので、NCVO がどう考えるかに関わらず、始まってしまふ。NCVO の事務局長がガイドスターUK の役員になり、この組織を作ることが透明性の向上に役立つかを見ている。政府は、一般の人達が募金する際の参考に使うことを想定しているが、実際には財団やジャーナリストが使うことになると思われる。

Q アメリカにチャリティ委員会は無いが、ガイドスターがあることで透明性が確保されていると考えた場合、イギリスでガイドスターUK ができあがれば、将来的にチャリティ委員会の存在は不要になるのではないか。



A それは起こり得ない。チャリティ委員会がサポートしたから、ガイドスターUK に3年間の補助金が出たわけである。ガイドスターUK は、チャリティ委員会に提出された年次会計報告を使うことになるし、チャリティ委員会とは違い規制当局ではないし権限もない。情報の発信源という1つの役割を任せられるだけの位置づけであるため、アメリカのガイドスターとは異なるものになる。

ガイドスターUK の場合、政府の補助金が出なければ動き出すことはなかっただろう。チャリティ団体の中には、チャリティの存続が危ぶまれるので、ガイドスターUK はない方がいいとの反対意見もあったが、NCVO としては、いずれにしても政府がそういうものを作るのであれば、NCVO が影響力を持ちこちらが望むような形に進めてもらった方が良くと考え、それに協力することにした。

Q チャリティ委員会の情報を使うのであれば、なぜ政府はチャリティ委員会に直接補助金を出して同じことをやらせないのか。

A 政府にはインターネットにより情報を提供するというターゲットがあり、チャリティ委員会にはウェブサイトにて会計報告を公開するというターゲットがあるが、それが軌道に乗っていない状況にあり、とにかくターゲットを達成するために苦肉の手段でガイドスターを使うことになったのではないかと。

また、ガイドスターUK に補助金を出しているのは財務省であるが、財務省の一部はチャリティ委員会を効率的に機能している組織だとは思っていない。財務省は、チャリティ委員会よりもガイドスターUK の方が効率が良く考えたのではないだろうか。

Q NCVO の会員はどれぐらいいるのか。NCVO と同様に、我々の組織も多くの会員を抱える傘組

織であるが、NCVO では、チャリティ法の改革に対して様々な意見や立場がある中で、それらをどのように調整しているのか。

A 会員数は3,500団体である。NCVO としての提言を考える時にはたくさんの人達を交えて行っただが、まず先ほどの報告書に関しても、作成後にあらゆる団体に相談し、提言を作っていく過程でも会員の人々を巻き込んで行った。報告書をベースに議論をして、そこから出てきた反応にNCVO の経験を交え、NCVO としての政策を作ってきた。

NCVO の提言で同意が得られなかったということは、私がここに勤めている限りにおいてはなかった。

ただし、会員の同意が得られない場合でも、NCVO が主導権を握って推進していくべき分野があると考えている。1つの例としては、2、3年前に労働党政権が最低賃金法を導入し、労働者の最低賃金が定められた際、全国組織の大きな団体が、チャリティ団体については最低賃金法の対象から除外されるべきだと主張してきた。しかし、NCVO としては、チャリティ団体であろうとなかろうと最低賃金法は推し進めるべきであり、チャリティ団体もそこから除外されるべきではないとの見解に立って、自ら音頭を取って支援していったことがあった。

NCVO では、会員組織から選挙で選ばれた理事が最終的な決断をする。会員から上がってきた意見とNCVO の職員である私達の意見を伝えた上で、理事が結論を出すという仕組みである。それはオープンなものであり、かつ非常に透明性のある仕組みである。そのような中で決定がなされるシステムになっている。

Q NCVO は政府からの補助金を受けているか。それはNCVO 全体の予算に対し、どの程度の割合か。

A 政府の補助金を受けており、それは全体予算の

約 15%である。NCVO としては、政府の補助金に頼る状況を避けたいと考えているので、活動内容を広げて補助金に頼らないで済むよう努力をしている。ただ、政府から補助金をもらってはいるが、一般の国民からは独立した組織と見られている。この 10 年の間で、前政権の時に 1 度だけ、「これだけ補助金を出しているのだから政府のいう通りに動いてはどうか」と言われたことがあるが、それに対して我々は「サヨナラ」と回答した（＝「強く反発した」の意味）。

Q 政府でも民間でもない、「第三セクター」という

言葉を聞いたのは NCVO が初めてであるが、第三セクターの新たな発生があったととらえていいのだろうか。

A たまたまそのような言葉を使っただけで、深い意味はない。通常我々は「ボランティア・セクター」や「コミュニティ・セクター」という表現を使う。話す相手によって言葉の使い方を変えている。ブレア首相がよく使う言葉として「第三の道」というものがあるが、それで「第三」という言葉が使いやすくなったという事情もある。

以上

（記録担当：石井 裕奈）

## (8) HM TREASURY (財務省)

日時：2003年8月29日(金) 14:00~16:00

担当者：Ms. Merran Buchanan (Voluntary and Community Sector Team)

Mr. Mohammed Zaman (Voluntary and Community Sector Team)

### <Ms. Merran Buchanan>

本日は、私とモハメッド2人でプレゼンテーションの準備をしているので、それを聞いてもらった上で質問があればいろいろお尋ねいただきたい。私達も今、日本について非常に興味を持っているので、こちらからも皆様にご質問させていただきたい。

私とモハメッドは、ポリシーアナリスト、つまり政策分析の担当である。チャリティ部門を担当しているのは5人で、人数はかなり少ないのだが、納税者のお金が効率よく使われているかどうかを分析するセクションであるとお考えいただきたい。

最初に、財務省について、どのような仕事を実際に行っているのか聞いていただいた上で、財務省でボランティア・セクター及びコミュニティ・セクターに関してどのような政策を展開しているのか、どのような予算を出しているのか、税制優遇というのはどのようなになっているのかを説明したい。その後、モハメッドからチャリティ・セクターの国際比較のプロジェクトについてお話をさせていただく。

財務省は政府機関の1つであり、経済政策、政府予算を担当している。すなわち、どのような形で税を徴収して、それをどう使っていくかという政策を決める組織である。

財務省の目的は、経済的な機会や雇用機会を拡大することによってイギリスを繁栄させていくということである。

財務省の中には大臣が5人いる。トップは Chancellor と呼ばれる財務大臣であり、Gordon Brown が就任している。Gordon Brown 氏自身はボランティア・セクターに個人的に非常に興味を持っている。その次に Chief Secretary to the Treasury と呼ばれる大臣がいる。Paul Boateng 氏が就任して

いる。Paul Boateng 氏の役割というのは、財務省が使うお金(歳出)を扱う責任者である。そして Economic Secretary と呼ばれる大臣がいる。John Healey 氏が就任しており、彼自身がチャリティ・ボランティア・セクターの直轄大臣になる。今申し上げた3人が財務省の中では特にボランティア・セクターに興味を持っている大臣である。それから他に、Financial Secretary と Paymaster General と呼ばれる大臣が2人いる。

財務省は、いろいろな仕事を行うのだが、主なものは3つある。まず1つは、春に予算を作成すること。予算の報告書をお配りした。このドキュメントには、税制がどうなっているかということの他、広い意味での政策がこの報告書に書かれている。2つ目に、予算を発表する6ヶ月前、Pre-Budget Report と呼ばれるものも作成している。そして、予算の他に Spending Review と呼ばれるものを2年に1回作成する。これは、イギリスの各省について予算配分がどのようになされるか、その予算に対して、どのようなターゲットを達成すべきかが記載されている。すでに訪問されたと思うが、2002年に Home Office (内務省)内の Active Community Unit (ACU)にも予算を出した。

財務省を通して、政府はいろいろな目的を達成しようとしている。その目的の1つが、公共サービスを改善したいということである。トニー・ブレア政権は、こうした公共サービスを提供する際には、ボランティア・セクター及びコミュニティ・セクターが大きな役割を果たすと考えている政権である。Spending Review で、どれだけの予算をどこに配分するかを決めたら、財務省はその予算がきちんと使われているか首相の関係者(Official)と一緒になっ

てチェックする作業を行うわけである。

最新の **Spending Review** が出たのは、昨年 (2002 年) である。ボランティア・セクターの **Cross cutting review** というものを財務省が作り上げたが、それにはボランティア・セクターが公共サービスの分野でどのような活動ができるかが記載されている。**Cross cutting review** では、ボランティア・セクターが今よりもっと公共サービスを提供できる分野としての役割を持つようになるべきであるということをやっている。資料を読んでいただくとわかると思うが、ボランティア・セクターは今、行政に代わって 3 つの分野でサービスを提供している。なぜそのようなサービスを提供しているかという、1 つは、サービスを受ける側にとって、ボランティア・セクターはより良いサービスを提供できる知識、ノウハウを持っていると考えられているからである。それから 2 つ目には、サービスを提供する際、ボランティア・セクターの方が、人々を巻き込むある種のノウハウがある。そして、ボランティア・セクターの方が、政府にあがってこないような一般の人々の声をくみ取りやすいというメリットがある。そのため **Cross cutting review** ができた時点で、実際に ACU にどれだけ予算を配分するかということが決定された。

資料に Paul Boateng (Chief Secretary to the Treasury) の言葉があるが、それには「ボランティア・セクター及びコミュニティ・セクターの組織は、公共サービス及び市民の生活を再活性化するためには不可欠な役割を果たす。政府は自分たちだけでは何もできない」とある。この言葉からも、ボランティア・セクターへ財務省 (政府) が 100%コミットをしていくという姿勢がお分かりいただけると思う。

次に、**Review** の勧告 (recommendation) についてお話す。まず 1 つは、政府からどのような形で補助金をもらうかという、政府とボランティア・セクターとの補助金の関係である。これに関しては、政府から配分されたお金をどのようにボランティア・セクターが使っていくか、それから、ボランティア・セクターのお金を政府がどのような形で分配していくかという手段について触れられている。2 つ目は、ボランティア・セクターの能力を拡大して

いく方法である。なぜこのようなことに触れているかという、公共サービスをボランティア・セクターに任せるといことは、何らかの形で政府がボランティア・セクターをサポートしなければならないと考えているからである。3 つ目の勧告にはコンパクト (Compact) を実施していくことが挙げられている。財務省は ACU に予算を出して、今の 3 点を実施するようにした。2002 年の夏には ACU に総額 1 億 8,800 万ポンドの予算が配分されたが、その 1 億 8,800 万ポンドのうち、9,300 万ポンドが **Cross cutting review** を実施するために充当され、残りの予算は ACU のすでに始まっているプロジェクトの補助金に充てられる。ACU のターゲットは財務省が設定した。それは何かというと、ACU がいろいろな活動をして、今よりも 5%ボランティアの数やボランティア・セクターの活動が増えるようにするというものである。そして、ACU に予算を出すのと同時に、**Futurebuilders** と呼ばれるファンドを設定した。この予算は 1 億 2,500 万ポンドになる。これは後ほどご説明する。ACU には、**Cross Cutting Review** の勧告を実施する責任がある。ACU にとっての最も大きな活動の 1 つは、地方自治体レベルで **Cross Cutting Review** を実施していくことである。政府とボランティア・セクター、チャリティ・セクターのつながりが実際に出てくるのは、70%が地方自治体との関係である。これがイギリスの実態である。

次に **Futurebuilders Fund** についてご説明する。これは現在、財務省が進めている政策である。**Futurebuilders Fund** は、実際に活動しているボランティア・セクターが公共サービスを提供できるような体制を作るための資金である。このファンドは、公共サービスを提供できるような形にボランティア・セクターの組織を作り上げるための資金であり、さらにボランティア・セクターの役割を拡大するために、自分たちの能力を高めていくことができるような資金ということでお考えいただきたい。それと同時に、このファンドは、ボランティア・セクターの独立性を認識するためのファンドでもある。それはどういうことかという、ボランティア・セクターは単に行政に代わってサービスを提供するだけではなく、ボランティア・セクターはやはり政府とは

離れたところで活動するものだということを示すファンドだということである。そして、財務省では、ボランティア・セクターが、こちらが考えている政策を推し進めるだけでなく、政策をデザインする役割も果たすと考えている。特徴的で興味深い点は、Futurebuilders がボランティア・セクターと一緒に作られたことである。これは財務省にとっても新しい方法である。今までは、財務省の中だけで政策を考えて、その政策を実行するという方法であったが、現在は政策設計をする段階でボランティア・セクターを巻き込んで行っている。これは財務省にとっても新しい方法である。

Futurebuilders に関しても、Paul Boateng 氏のコメントが出ている。「この方法は真の意味で非常に血湧き肉躍る方法である。Futurebuilders は、最初から創意工夫があってユニークなやり方である。このセクターがファンドを設計する、そしてコンパクトワーキンググループを通して仕事をするという意味で、機動力になる」と。財務省は、Futurebuilders を行うためにタスクグループを立ち上げた。タスクグループは、いろいろなものを作り上げたが、Futurebuilders のドキュメントに盛り込まれている。その後、コンサルテーション用の文書ができあがって、これが一般の人々へ公表・配布された。ボランティア・セクターの人々に対して、コンサルテーション用の文書に関して、12 週間のうちに財務省に意見を出して欲しいと呼びかけた。コンサルテーション用の文書にはいろいろな質問が順番に出ている。このコンサルテーション期間は先週終了して、回答が 500 件あった。政策に対してこれだけ多くの反応があったことについて、財務省としては非常に気を良くしている。現在、特に重要な事項は、Cross Cutting Review と Futurebuilders の 2 つであるが、以上簡単にご説明させていただいた。

次に、関係する業務についてお話したい。1 つは、政府の立場、ボランティアとは何かということ、チャリティ団体に対して何かを提供するということに対して政府の見解文書が作成されている。そこではボランティアを行いやすい環境を作っていくということが書かれている。これに関してどのようなものがあるかということ、Parenting Fund というものが

あり、これは Futurebuilders と類似のものとお考えいただきたいのだが、具体的には、子供を抱えている親に対して、ボランティア・セクターにどのようなサポートが提供できるかを検討するものである。

それから、財務省と内務省が一緒になって、Corporate challenge というレポートも作成している。これは何かというと、一般企業に勤めている人たちが仕事をしながらボランティアすることをどのような形で奨励していったらいいかということ由政府が検討するための文書ということでお考えいただきたい。そこでは、ボランティア活動をするだけでなく、チャリティに寄付をするという方法も含まれている。

そして、財務省の仕事の一環として、内閣府戦略ユニットが作成した規制に関する報告書がある。この報告書については、今財務省が行っているいろいろな仕事を補完 (complement) するものだと考えている。それはなぜかということボランティア・セクターが行政に代わって公共サービスを提供することになれば、サービスを受ける人々のことを考えなければならない。その意味ではボランティア・セクターを規制しなければならないということになると考えるからである。同時に、チャリティの資金源は人々の寄付によるものであるが、その寄付金をチャリティがきちんと使っているかどうか目を配らなければならないということになるからである。

次は、チャリティに対して財務省が導入した税制優遇についてお話をします。これは 2 つの部分からできていて、その 1 つは、政府としてはチャリティへ一般の人々がもっと寄付して欲しいと考えているということである。もう 1 つは、チャリティにとって税のシステムがうまく機能するように政府が願っているということである。これに関しては Getting Britain & Pay というものを 2000 年の予算の際に発表した。イギリスには Payroll Giving という給料天引きの寄付金制度がある。これは仕事に就いている人が給料から天引きでチャリティにお金を寄付できるシステムになっている。例えば、20 ポンドを自分の好きなチャリティにあげたいという場合、給料から 20 ポンド自動的に引かれて寄付されるというものである。Getting Britain & Pay というキャンペー

ン開始と同時に、政府は 2004 年までの 4 年間、自ら 10%の上乗せ寄付 (supplement) を行う制度を導入した。数値的には、2001 年から 2002 年の会計年度において、この給料天引き制度を利用してイギリスの国民は 7,250 万ポンド寄付をしたことになる。

タックスインセンティブ(Tax Incentives)に関して、単独寄付 (Gift Aid) と呼ばれる制度がある。これはどういうものかという、寄付を受けたチャリティが、寄付者の所得税分を政府に請求して、さらに寄付を受けるという制度である。それは、例えば私が 1 ポンドをチャリティに寄付したとする。私自身は、イギリスの納税者であるので、1 ポンド寄付した場合には、寄付されたチャリティ団体にとっては、実際には 1 ポンド 28 ペンス寄付を受けたということと同じことになる。つまり、私が寄付した金額の税金に該当する分を、チャリティが政府から返してもらう、ということになる。この方法は従来から実施されているのだが、もっと多くの人々に活用してもらって、より多くの寄付を募るために、政府はギビング・キャンペーン (Giving Campaign) というものを行った。

それから他にもいろいろなことを政府は行っている。例えばその中の一つとして、証券取引所に上場されている株をチャリティに私があげた場合、もらったチャリティ側はそれに関して非課税である。それから、企業も非課税でチャリティに寄付することができる。実際このシステムを利用して、企業は地元のチャリティに多くの寄付金を出している。それから、チャリティに対する贈与 (Gift) は相続税の対象にはならない。

以上、財務省の背景、予算編成、税制優遇という分野について順番にお話をさせていただいた。

#### <Mr. Mohammed Zaman>

※財務省のサマースチューデントとして 3 ヶ月契約で財務省の仕事を行っている。主な仕事はボランティア・セクターの国際比較 (イギリス、アメリカ、フランス、日本) の研究であり、その他 Futurebuilders について、ボランティア・セクターから出された 500 件の意見分析を行っている。Mohammed Zaman 氏よりプレゼンテーションがあり、

それをふまえて、日本の状況について参加者に対し質問が出された。

Q タックスインセンティブについて、どのようなタックスインセンティブがあるのか、項目として法律などに詳細に書かれたものについてあったら、それをいただきたい。また、チャリティに対してどのようなタックスインセンティブがあるのかを正しく伝えることが重要だと思うのだが、それを伝えるための資料があればそれについても教えて欲しい。

A 法律に関しては 2000 年に改正されたが、改正とはいっても、それ以前から行われているものなどいろいろあるので、どこをどう見れば何がわかるかということの後日 E メールでお知らせしたい。また、Giving Campaign というウェブサイトがあって、それはタックスインセンティブについて理解する上で非常に役に立つと思う。チャリティ団体に渡すタックスインセンティブのペーパーもあるので、後日お送りしたい。

Q Futurebuilders については、財務省自身が直接チャリティに配分するのか。それともどこかに依頼して配分してもらうのか。

A Futurebuilders fund は今年の秋から始まる。これは財務省が独自に立案したファンドであり、予算は 3 年間のトータルで 1 億 2,500 万ポンドである。ただし立案者は、財務省であるが、実際にこのお金を各チャリティに配分するのは外部の機関である。外部の組織がボランティア・セクターになるかどうかまでは分からない。いずれにせよ外部の機関に任せて、3 年間そこから各チャリティにファンドを出していくようにする予定である。

Q Futurebuilders は、ACU (Cross Cutting Review)

がお金を傘組織に出す方法と同じなのだろうか。

A 方法としては ACU の方法と似ている。ただ、どの目的にどのような形でファンドを出していくのかを決めるかはボランティア・セクターである。だからそのボランティア・セクターが決めた方法に基づいて委託した外部の機関がお金を出していく。だからお金を出すのは政府なのだが、どこに出すかを決めるのはボランティア・セクターであるということである。

Q 具体的に、Futurebuilders ではボランティア・セクターのどこがどのような目的に出すことになるのか。

A まず、「財務省がデザインをした」という表現を使った意味として、傘組織、例えば NCVO などを巻き込んでデザインしているということがある。だから Futurebuilders は、NCVO の代表としての考え方、アイデアを入れて制度設計をしたものである。その上で 1 つのコンサルテーションペーパーができた。その後、今度は地方をまわって、そこで活動している草の根のボランティアの人々の意見を取り上げる。ボランティア・セクターを代表しているコンパクトワーキンググループがあるが、そこが最終決定をする。そのコンパクトワーキンググループと、Paul Boateng を含めた 2 人の大臣のミーティングが来週行われることになっている。そして、そこでのミーティングで最終的なデザインが決まるということである。

Q このファンドは、行政に代わってチャリティが公共サービスを提供し、そのためにはチャリティが近代化するような基金にするということであるが、その理解で良いのだろうか。

A ACU でお話を聞かれた時に、キャパシティビルディングの話が出てきたと思う。それに対して、

Futurebuilders は 1 つ 1 つの組織のアビリティ（能力）を高めていこうとするものである。行政に代わって公共サービスをチャリティが確実に提供できるような能力を持たせることにその目的がある。ACU ではキャパシティを拡大することが目的であり、財務省ではこのファンドでアビリティを向上させる、ということでお互いに助け合うファンドであるとお考えいただきたい。キャパシティ（ACU）とアビリティ（財務省）は異なっている。

Q なぜこのような質問するかというと、2 つの基金はかなり似ていると思う。そのような意味では、なぜ 2 つの機関から別々にお金を出すのだろうか。

A ACU のキャパシティビルディングのファンドは傘組織に配分するものである。その意味では傘組織がきちんとした配分をすれば、その下部組織もうまく機能するだろうと考えている。一方、財務省の Futurebuilders のファンドは、実際に公共サービスを提供するのは、現場で働く下部組織であるから、それらの組織の能力を高めるために配分するファンドということである。これらの基金は似ているが、ぶつかっているということではなく、お互いに助け合うファンドであり、これらは調和して拡大していくという風に考えて欲しい。なぜなら、この Futurebuilders がきちんと機能するかどうかは、ACU の Cross Cutting Review がきちんと実施されるかどうかに関わってくるからである。財務省の場合は、実際に現場でサービスを提供しているボランティア・セクターの人々の意見を入れてデザインをしていくという方法を取っている。さらに ACU に去年出した予算は、過去最高額であったことからもお分かりいただけると思う。

Q ACU からは傘組織を通して予算が配分され、財

務省からは現場の下部組織へ予算が配分されるということであるが、結果的に両方から予算が配分されるということもあるのではないか。

A 非常に多くの組織があるので、あまりそういうことにはならないと思うが、たとえ同じ組織に両方のお金が配分されたとしても同じ分野には使われない。ACU からきた予算はインフォメーションを充実させるとか、技術的なこと（コンピューターを設置する等）のために使われる資金である。一方、Futurebuilders は、例えばサービスを行うための施設の建設費などに使われる資金であり、それぞれ違った目的に使われることになっている。

Q 効果的な予算の配分の問題についてお尋ねする。ガイドスターUK に年間 100 万ポンド、それをこれから 3 年間出すということだが、財務省がボランティア・セクターにお金を配分するならば、ガイドスターUK などを作らずに傘組織にお金を出してボランティア・セクターが自らガイドスターのような組織を作った方がいいと思うのだがいかがだろうか。

A 財務省が出すボランティア・セクターへのお金の配分は適切に行っている。傘組織にお金を出しているのも、傘組織が分配した方がうまく機能すると考えているからである。ガイドスターUK の予算については、財務省の中に Investor Save Budget と呼ばれる、また別の予算があり、これはイギリスの国庫をより合理的に、効率よく使うための方法があればそこに対して予算を出すというものである。ガイドスターUK の件は国家予算をもう少し合理的に効率良く使うためにこのようなことをしたいという提案をしてきた。それが良いアイデアだからということでガイドスターUK に予算を出そうということになった。そのため、ガイドスターUK については予算の元が全く違うということである。

Q 税のことについてお尋ねする。1 つは、法律の改革の中で 5,000 ポンド以下のチャリティについては登録してもしなくてもいいということであったが、登録をしなかった場合でも税の優遇があるというのは本当だろうか。もう 1 つは、コベナントについて、今までは少なくとも 4 年間同じ団体に寄付をしなければならなかったのが、2000 年の税制改正により 1 年でもいいということになったのはなぜか。

A 最初のご質問については、5,000 ポンド以下で、チャリティ委員会に登録をしないと選択したチャリティ団体の場合でも、内国歳入庁（IR）にチャリティだということで申し込んで、内国歳入庁が認証すれば税制優遇される。それは、チャリティ委員会の登録をしていない地域もあるからである。もう 1 つの質問については、やはりもっとチャリティ団体に人々が寄付して欲しいからである。そのためコベナントについて 1 年の寄付でもよいということにした。それだけの理由である。これについては、内国歳入庁でもう少し詳しく聞かれたらどうだろうか。

Q チャリティ委員会に登録しているところと登録していないところでは二重のスタンダードで扱われる危険性はないのだろうか。

A 政府としては、小さな組織に対して、規制に対応するだけの能力が無いというような取り扱いをしてもいいのではないかと考えている。当然、小さなチャリティ団体に対する税制優遇によって、スモールビジネスにどのような影響を与えるかということを財務省としては考えなければならない。それらのバランスについては考慮していかなければならないだろう。

以上  
(記録担当：松野 郁絵)



## (9) Inland Revenue (内国歳入庁)

日時：2003年9月1日(月) 9:30~12:00

担当者：Ms. May Anderson (Assistant Director, Inland Revenue, Charities)

Mr. David Britain (Inspector, Inland Revenue, Charities)

Ms. Sheila Constable (Technical Adviser, Inland Revenue, Charities)

※その他、複数の出席者

<Ms. May Anderson>

英国におけるチャリティ改革についてお話する。イギリスにおいてチャリティ委員会と内国歳入庁(IR)の役割の違いが出てくるのは、イングランドとウェールズだけで、スコットランドには当てはまらない。

チャリティ委員会の場合、1,000ポンド以上の組織は登録をしなければならず、登録した組織に対しては、チャリティ委員会はアドバイスを与え、監視や指導などを行う。また、内国歳入庁のチャリティ担当部門は、本部がブートル(Bootle)というところにあり、そこで100人くらいの間が業務を担当している。大学などについては、適用除外ということになるが、これらについてはチャリティ委員会の仕事ではなくて、内国歳入庁の守備範囲だとお考えいただきたい。

イングランドにおける内国歳入庁のチャリティ担当部門はブートルに本部があるが、そこの主な仕事は単独寄付(Gift Aid)に関するものである。これについては後ほどDavidからお話する。今ご覧いただいているスライド(“Relationship between Inland Revenue and Charity Commissioners”)はイングランドとウェールズに関するものである。内国歳入庁チャリティ担当部門とチャリティ委員会の間には非常に深い関係があり、代表が定期的にミーティングを行っている。ただし、そういうミーティングで、登録に関しては、一切議題には上がらない。なぜなら、登録は全てチャリティ委員会の仕事だからである。もちろん、内国歳入庁の方には、チャリティ委員会の判断に反対をする法的な権利があるが、今までその権利が行使されたことはない。つまり、チャリティ委員会がこのチャリティを登録する、

といった場合に、内国歳入庁がそれに対して、同意をしないことは一切なかったわけである。

チャリティ委員会と内国歳入庁の間には合意事項のメモランダム(覚書)というものが存在するので、それを基にして、いろいろな意見が交換されている。きちんと法に適って事が動いているかどうか(compliance)の面、特に内国歳入庁の対象は税であるから、税の部分で、チャリティ委員会と一番密接な関係が出てくるという形になっている。内国歳入庁では、チャリティ委員会の方から、「この組織が登録したいと言ってきているが、これについて何か情報をもらえませんか」という要請があった場合は情報を提供するし、また逆に内国歳入庁の方からチャリティ委員会に要請することもある。このように、情報をお互いに分かち合うことについて、合意のメモランダム(覚書)があるということである。

内国歳入庁自体が、イングランドとウェールズにおけるチャリティ法の改革に対してどのような意見を持っているかということについては、内国歳入庁を代表した意見がある。内国歳入庁としては、チャリティが収益事業(Trade)を行うことについて、政府が提言を却下したことに満足している。なぜなら、一般の営利企業による事業とチャリティの収益事業との境界線は明確なものでなければならないと考えているからである。

チャリティ団体が別の子会社を作り、そこから出てきた収益を、単独寄付(Gift Aid)でチャリティの方に寄付することができる制度はご存じだろうか(Yesとの答え)。

年間収入の下限を5,000ポンドまで上げたので、5,000ポンド以下の小さな団体については、チャリティ委員会ではなく、内国歳入庁が認証(recognize)

しなければならないということになる。チャリティ改革が行われていても、内国歳入庁から見た場合、何百年にもわたって判例という形で積み重なってきたものがチャリティ法としてあるので、それほど今までと大きく変わるとは考えていない。

**Q** 先ほど、年間 5,000 ポンド以下の収入の団体について、内国歳入庁が認証するという説明をしていたが、チャリティ委員会の登録 (register) との違いはあるのか。

**A** 実質的には認証 (recognition) も登録 (register) も同じだと考えていただいて結構である。つまり、5,000 ポンド以上になればチャリティ委員会に申請する必要が出てくるが、5,000 ポンド以下であれば、登録とはいわないけれども、内国歳入庁がチャリティとして認めることになるわけだから、実質的には同じだということである。

改革が税制に前向きに働くのか、という点については、変化はあまりないといえる。なぜかという、公益目的 (Charitable Purpose) のためであれば、法人が寄付しても、単独寄付 (Gift Aid) の制度を使ってチャリティ団体に寄付しても、税制に関しては今のところ何も変わらないからである。公益目的 (Charitable Purpose) については、現状と変わらないわけであるから、この改革をすることによって、チャリティの全体的な数が増えるということになるかもしれないが、それは、イングランドとウェールズの場合は、チャリティ委員会の業務である。そのため、税制に関しては何も影響が無いということである。

**Q** チャリティ改革にあたっては、今まで、いろいろな人の意見を聞きながら行ってきたようであるが、その作業の中で、チャリティに関する税法を変えて欲しい、あるいは、もっと寄付をしやすくするように制度を変えて欲しいというよ

うな意見はなかったのだろうか。

**A** チャリティ法の改革は、内国歳入庁が中心となって進めていったものではない。そのため、内閣府の戦略ユニット (strategy unit) の方に、どういう意見が寄せられたかは、我々の立場では知る術がない。ただ、内国歳入庁の立場としては、チャリティ団体が営利事業・収益事業 (Trade) をするということに対しては良くないということを意見として出した。

**Q** 個人的な意見で結構なのだが、今回のイングランドとウェールズにおけるチャリティ改革は、政府が主導して、政府のイニシアチブで始まったものだと考えているか。それとも民間セクターやボランティア・セクターの主導によって行われたものだと考えているか。

**A** 政府主体ではなく、チャリティ団体の方から声が上がってきたものであるととらえている。これは、私 1 人の意見ではなく、ここにいる同僚も含めたコンセンサスである。(この場にいる) キャシーは、ボランティア・セクターの人間だが、イングランドとウェールズは少し違うけれども、スコットランドにおいては間違いなくボランティア・セクター側が行ったといっている。

**Q** 年収 5,000 ポンド以下のチャリティの場合、チャリティ委員会に登録していなくてもほぼ自動的に寄付金控除を認めるのだろうか。それとも他に何か基準があるのだろうか。

**A** チャリティ委員会が登録をする時、同じ公益目的 (Charitable Purpose) ということでも、やはり (宗教団体の場合、) 昔ながらの確立した宗教団体と、ごく一部の人たちだけで行っていて社会全体に悪影響を及ぼすようなものがあり、そのちょうど境界線上にいるような宗教団体は必ず存在するわけである。チャリティ委員会

は、そのような団体に対して公益性があるかどうかを判断するのだが、内国歳入庁もそれと同様に、公益目的（Charitable Purpose）をもとにして決定する。方法やシステムは同じだが、内国歳入庁の場合は、対象が 5,000 ポンド以下で規模が小さくなるだけだご理解いただきたい。

次に、スコットランドにおけるチャリティに話を進めたい。先ほどの「登録」と「認証」の話にも関連するのだが、イングランドとウェールズでは、チャリティ委員会がチャリティを登録し、スコットランドにおいては内国歳入庁が認証するということが、それらは言葉の違いということだけで内容的には同じである。

スコットランド内国歳入庁のチャリティ部門では、チャリティ団体の Tax ファイル、それからもしチャリティ団体が会社を営んでいるのであれば、その会社のファイルを作成している。認証（recognize）を担当するセクションでは 8 人の職員が働いている。それから、単独寄付（Gift Aid）のセクションに 8 人、そして、税制上の問題などでチャリティ団体が質問してきた時に窓口になる担当は、私と David Britain の 2 人という人員配置になっている。ただし、質問については、税制上のものだけで、他は一切受け付けていない。

また、認証と監督の両方を担当することに対する良さと悪さについての質問を事前にいただいているが、残念ながら、スコットランドの内国歳入庁チャリティ部門は、監督（supervise）はしない。ただ、税務に関する部分だけは、コンプライアンスをチェックしている。エジンバラでは 18 人しか職員がいないので、もう少し人数と広い場所が欲しいという状況にある。

認証をする、すなわち資格を付与する（New title を与える）担当は 8 人いると申し上げたが、そのうちの 2 人が本日この場にいる。New title セクションの人が、税金のコンプライアンスをチェックする担当者に、しっかり行われているのか、ここは危ない、という情報を求める。例えば、ある組織が、チャリ

ティとして認証を希望する背景には、税を払いたくないという意図があるのではないか、ということを感じたときは、New title セクションからコンプライアンス担当のところに話がきて、確認するということになる。

私自身は、この分野に入って間もないのだが、私の下で働いている人間は非常にチャリティに関しては造詣の深い、経験の多い人々が担当しているので、非常に助かっている。

**Q 今度のマクファーデン委員会の提言（recommendation）によって、もし税制優遇を担当する部分（tax exemption function）と監督機能（supervising function）が分離されて、それが新しく、スコットランドチャリティ委員会というようなものに移管されたとしたら、内国歳入庁の人たちは、どのように思うのだろうか。**

**A** 今のところ Office of regulator というところに認証の機能や監督の機能を持っていくのかどうか、結論が出ていない。そのため、こちらとしても状況がよく分からない。もちろん、Office of regulator に、我々の仕事を持っていかれたら、やはりそれは嬉しくはない。なぜなら、現在スコットランドでは内国歳入庁が、認証する上では、非常に経験豊かで良い仕事をしていると、自他ともに認めているからである。今まで行っていた仕事が別の機関に移管されれば当然歓迎はしないが、ただ、私たちにはそれを決めるだけの政治的な力はないので、もしスコットランド議会が移すといえ、それを受け入れざるを得ない。

**Q この内国歳入庁で扱う団体の数として、どのくらいの案件を扱うのだろうか。**

**A** 月に約 200 件の申請がきている。すでに認証（recognize）されている団体の数については、いったん認証されたけれども休眠状態という

ころもあり、現在実際に活動している団体がどれだけあるかレビューをしている最中で、正確な数字は分からないが、約2万件である。

Q 先ほどの認証 (recognition) のことについてだが、登録 (register) と同じだということで、登録すると、番号をもらえて、その番号を内国歳入庁に持っていくと、自動的に申請ができるということであった。登録しているメリットとしては、税の面だけでなく、お金を集めるときにも (信用される等) 役立つことがあると思う。スコットランドの認証 (recognition) の場合でも同じようなステータスがあるのかどうかについてうかがいたい。

A 認証 (recognize) した際に、スコットランドのチャリティ番号 (Scottish charity number) を発行することになっている。ステータスは (register の場合と) 同じで、更新の必要はない。1 つの番号をもらったら、半永久的にその番号が適用される。

悪い点としては、チャリティ団体から見たときに、利害関係が出てくるのではないかと見られる可能性があるということである。実際にはそのような問題は出てきていない。しかし、スコットランドのチャリティの中には内国歳入庁と聞くと、イギリス全体の内国歳入庁 (イギリス全体、というよりもむしろイングランド) が、スコットランドのチャリティを認識するということを嫌だと思っている団体はある。

スコットランドにおいては、皆様もよくご存知のように、OSCR (Office of Scottish Charities Regulator) と呼ばれるものが2004年からできる。このOSCRは、チャリティに対するアドバイス、規制、管理、それからスコットランドのチャリティの情報を保管するということになるのだが、登録については、2004年からOSCRが始めるかどうか、まだ決まっていない。また、2004年からOSCRが立

ち上がっても、内国歳入庁の役割は別にある。内国歳入庁が行っている単独寄付 (Gift Aid) や税制上のものは、内国歳入庁が引き続き担当していくことになる。そのため、内国歳入庁のチャリティ部門にいる人々は、スコットランドのチャリティ法改革に関して、特に不満はない。

イングランドとウェールズのチャリティ委員会で登録を認められず、スコットランドで作ろうとする団体がある。なぜそのようなことをするかというと、スコットランドの場合、イングランドのチャリティ委員会と比較すると (Scottish Charities Office) はまだまだ規模が小さく、そこまでノウハウが無い。チャリティ委員会の方がいろいろな知識があって認められないので、スコットランドで設立するという団体もある。

認識および登録をする場合の基準が、スコットランドの場合とイングランドやウェールズの場合とは違うのかという、ダブル・スタンダードについての質問について。ダブル・スタンダードはない。

チャリティ委員会とは定期的に会議を開いているので、基準は同じである。例えば、チャリティ委員会が、スポーツ組織などもチャリティとして認めるようになっているが、それに対しスコットランドでも同じようにやっている。新しいことについて、両者の話し合いが定期的に行われることになっているので、違いはないと考えた上で結構である。ただ、1つだけ大きく違う点がある。チャリティ委員会は組織が非常に大きく、600人くらいのスタッフを抱えている機関なので、登録をしているチャリティの理事のデータベースが整備されているのだが、スコットランドの方は、人数も少なく、チャリティ委員会のように大きなデータベースは無く、理事のデータなどもない。チャリティ委員会であれば、例えば、詐欺を働いたことがある人物などを特定できるのだが、スコットランドの方は、それだけの情報が無い。そのため、仮にそのような人がイングランドやウェールズで登録ができずにスコットランドで設立しようとした場合、公益目的 (Charitable Purpose) に合致していたら、スコットランドでは認証してしまう可能性はあるということになる。ダブル・スタンダードがあるとしたら、この部分とい

うことになる。ただし、この点については、あくまでも理論上の話であり、実際にそういうことがあったのは、過去に1回か2回だけである。

今日の午後、SCO (Scottish Charities Office) に訪問されると思う。SCO と我々は非常に密接な関係を構築している。SCO もやはり小さな組織である。内国歳入庁では認証を行い、税法に合致しているかに目を配っているが、それに対して SCO は、規制 (regulation) の業務を担当しており、ここは今後 The Office of the Scottish Charities Regulator という機関に組み込まれていくということになる。それは、訪問されたときに分かると思う。

**Q** 先ほど、1、2件の悪い例があったといていたが、それらはどのような経緯でわかったのだろうか。

**A** 小切手の口座開設の際に署名をする権限をもった理事を何人が決めることになっているのだが、その小切手が他のセクションに届いたときに、何かおかしいということで、そこに書いてあった連絡先に電話をしたところ、電話が通じないということがあった。不審に思い、いろいろと追跡調査をしたら、問題のあることが判明したことがあった。  
また、守秘義務 (confidentiality) の問題があるので、警察など関連する情報を持っている第三者に情報を聞くというわけにはいかないが、警察の方からこちらに連絡がきて、情報があがってくる場合がある。また、実際にチャリティ団体に働く人たちから情報が寄せられるケースもある。そういう場合には SCO が規制当局になっているので、こちらからは、「こういう情報が入ってきた」という形で情報を流すようにしている。

**Q** その 1、2件の事例についての最終的な対応はどうなったのか。

**A** 1つの組織については警察が告訴をして、裁判になった。内国歳入庁としては、認証はできる権限はあるが、その認証を撤廃する権限は無い。撤廃するのは SCO の役割なので、SCO が2つの組織の認証を取り下げた、ということになる。

**Q** 先ほど、月に200件くらい、新規の申請があるというお話があったが、そのうち、審査の途中で自発的に取り下げたり、最終的に申請が却下されたという割合はどれくらいあるのだろうか。

**A** 大体月に200件申し込みがあり、そのうち50~60%は最初の段階の審査についてはOKということになる。しかし、正式には何ヶ月か先にならないと認証されないので、1年で正式に認証する組織が1,200くらいあると考えて欲しい。審査に関しては、特に問題がなければ平均4~6週間かかる。

ただ、ここでは、チャリティ委員会のように時間をかけずに、緊急対処することが可能である。狂牛病が出てきたときの例がそうである。スコットランドでは酪農が盛んであることから、酪農を行う人々が困難に陥って、それを助けたいというチャリティ申請があるとこちらでは予想していた。そのときは、午前11時に申込がきて、12時半には認証していたことがある。もちろん、それは大変珍しいケースだが、緊急で対応することも可能だということである。

**A** 今の話に補足すると、内国歳入庁としても早く認証できるように、アドバイスをを行っている。例えば、公益目的だということは分かっているので、このアプローチを少し変えたらいいのではないかという場合などに、申請書類をこのように直したらいいのではないかとアドバイスをを行っている。

スコットランドの内国歳入庁は、税務以外についてのアドバイスは基本的にはしないことになっているが、今の話のような意味ではアドバイスをしている。例えば、小さなチャリティで、

弁護士を雇うお金がないとか、まじめに公益目的を果たすために活動しているけれども、あまり経験が無く、そのまま放っておくとその組織自体が悪くなる恐れがあるとか、そういう場合には、アドバイスをしている。小さなチャリティは、弁護士を雇うお金がない場合、ここに聞きにきてくれば、専門的なアドバイスは与えられる。それは、非公式な形ではあるが、この5年10年の間ずっと行ってきた。

Q 先ほど、内国歳入庁とチャリティ委員会の間に覚書 (memorandum) があると言っていたが、その覚書というのは、内部的なものであって、外部に公表していないのだろうか。また、スコットランドの場合、SCO との間で同じような覚書があるのだろうか。それともイングランドの決めたものが内国歳入庁と SCO との間でそのまま適用されるのだろうか。

A 合意事項の協定書があるのは、イングランドとウェールズにおける内国歳入庁とチャリティ委員会との間だけで、スコットランドにはそういうものはない。イングランドとウェールズの協定書については印刷されて公表されている。スコットランドでは、OSCR が設置された後で、そういうものができるのかもしれないが、今のところはない。ただ、SCO とは非常に密接な関係を築いているので、そのことは訪問すれば分かると思う。

#### <Mr. David Britain>

私は、寄付金をもらった場合に、チャリティ団体にどのような税制上の恩典が与えられるかということについてお話を。これについては、単独寄付 (Gift Aid) と給料天引き制度 (Payroll Giving) の2種類があるのだが、はじめに単独寄付 (Gift Aid) からご説明する。

単独寄付 (Gift Aid) の場合、寄付を受ける対象はスコットランドであれば認証されたチャリティ団

体、イングランドであれば登録されたチャリティ団体であり、そして、寄付する側の人間はイギリス (UK) 国内の住人であって、かつ所得税を納めている人でなければならない。

寄付を受けるチャリティは、寄付をする人の名前と、どのチャリティにどれだけ寄付するのかということを書き、「私はこのチャリティにお金を寄付したい」という宣言をしてもらうことが必要になる。その用紙は本日お渡しする資料の中に入っているのを見ていただきたい。これを読むと、単独寄付 (Gift Aid) とはなんだか複雑だと感じるかもしれないが、3年前まで行われていた継続的誓約寄付 (deed of covenant) に比べたらはるかに明瞭で簡単なものになっている。以前の継続的誓約寄付 (deed of covenant) であると、法的な手続きが複雑な上に、いろいろな書類にサインしなければならない。そのため、チャリティに寄付したいと思っても、この書類にサインするのは嫌だとか、面倒だという側面があった。しかも継続的誓約寄付 (deed of covenant) は4年間続けなければならなかった。これに比べて単独寄付 (Gift Aid) の場合は1回でもよいということになり、非常に簡単なものになった。

Q その継続的誓約寄付 (deed of covenant) は廃止されたのだろうか。

A そうである。2000年の4月から無くなった。

今、最低の所得税率は22%であるが、所得税率22%の人が500ポンドをチャリティに寄付した場合には、500ポンドから28%分の所得税を控除することができて、加えて140ポンド余計にチャリティはお金を受け取ることができる。

だからといって、内国歳入庁としては、安穩と手をこまねいているわけではなく、コンプライアンスなどのチェックはきちんとしていなければならないのだが、年間にたくさんの単独寄付 (Gift Aid) があるので、これらを全てチェックしていたら手間がかか

る。そのため、チャリティの方から単独寄付 (Gift Aid) として、こういう形でお金がきた、という還付請求 (claim) があつたら、まずはとにかくその還付分を支払う。そして、その後でランダムに抜き打ちチェックするという方法を採用している。検査官がいるのだが、その場合は、内国歳入庁のチャリティ部門に所属している検査官ではない人が単独寄付 (Gift Aid) の書類をチェックする形になっている。

例えば、チャリティの方から還付請求があり、それを検査する人たちが、「これはどこかおかしい」ということになると、その単独寄付 (Gift Aid) が実際にどうなっているかという調査が始まることになる。

さらに別の方法でチェックをする場合もある。その場合、チャリティ担当部門で会計報告書を見て、そして検査官から出されたクレームを見て、そしてそこから調べていくという方法である。

次に、チャリティ側にとって結果は全く同じだけれども、寄付をする側にとって違う寄付の方法がある。それが給料天引き制度 (Payroll Giving) である。これは、企業の大小を問わず、企業側が社員に代わって内国歳入庁と契約を交わし、その枠組みに入る仕組みである。別途寄付をしている人でも、この制度を利用することができる。これは社員側にとっては、「これだけ寄付したい」ということだけ会社側に申請すれば、後は自動的に給料から引かれることになる。そしてその分の税金は、先に天引きしてチャリティに寄付した部分を控除し、残った部分に所得税がかかるという仕組みである。

給料天引き制度 (Payroll Giving) を通して、チャリティへの寄付を推進したいというのが政府の考え方である。また、そういう寄付に対して、政府がさらに 10% 寄付額を上乗せすることを検討している。また、大きな組織、例えば銀行などの場合は、行員が給料天引きで寄付した額に対して、その企業が同額の寄付金を出すなどして、全体で 2 倍、3 倍の寄付額にするという体制をとっている企業もある。政府は、給料天引き制度 (Payroll Giving) と単独寄付 (Gift Aid) を通して、もっとチャリティに国民が寄付をするような環境を作っていきたいと考えているのである。

それでは、これが実際にはどうなるかというと、こちらでは、給料天引き制度 (Payroll Giving) のための組織 (Payroll Giving Agency) があり、そこに全て天引きされたお金が集まってきて、そこから各チャリティの方に寄付を渡すという仕組みになっている。寄付を受ける対象チャリティは、スコットランドでもイングランドでもウェールズでも、どこのチャリティでも良いのだが、イギリス国内で活動しているチャリティであることが条件となっている。つまり、それぞれの寄付者は、チャリティ委員会に登録されているチャリティでも、スコットランドで認証されているチャリティでも、どこでも自分の好きなチャリティを選ぶことができるが、ただしそれはイギリス国内で活動するチャリティでなければならないということである。

また、税率と寄付金額の計算について、実際にどうなるかということ、例えば月々 10 ポンドチャリティに寄付する場合 (もちろんそれは所得税を納めている納税者でなければならないのだが)、所得が低い人の場合は最低税率が 22% である、それを先に引くことになるから、10 ポンドをチャリティへ寄付するといっても、実際その人が支払う額は 7 ポンド 80 ペンス分にしかならない。もちろん、チャリティには 10 ポンドが寄付されることになる。今、イギリスでは 40% が所得税の最高税率であるが、所得税率 40% の高所得者の場合、チャリティに渡る額が同じ 10 ポンドでも、実際には 6 ポンドしか払わないということになる。このように寄付者側は 6 ポンドとか、7 ポンド 80 ペンスしか払わなくても、最終的にチャリティ側には 10 ポンド入ってくる仕組みになっている。それに、政府がさらに 10% 増しにするということになれば、最終的にはチャリティは 11 ポンドの金額が入ってくるという計算になる。

なお、2002 年 4 月から単独寄付 (Gift Aid) などを拡大するための計画として、CASC (the Community Amateur Sports Clubs) というものができた。これは、スコットランドだけではなく、イギリス全域で活用されているものであり、実際にチャリティとは違うが、地元のスポーツを振興する組織にも単独寄付 (Gift Aid) のような形で寄付をすることができるようになった。

ただし、この対象になるためには、地元の人たちに完全に開かれたものでなくてはならず、特定の人々だけを対象にしたスポーツクラブは認められない。スポーツ施設についても、優秀なスポーツ選手だけが使うようなものではなく、誰でも使える設備でなければならない。そして、収益が上がった場合に、会員に配当金を出してはならず、それは施設に還元するための収益でなければならない。そのクラブは、スポーツにあまり興味の無いような人たちもスポーツに参加できるよう奨励しなければならない。そして、そのクラブが機能しなくなって、解散する場合でも、その資産は、その近くの同じような組織もしくはチャリティに委譲しなければならないことになっていて、メンバーの人に還元するということはできないことになっている。

CASC の単独寄付 (Gift Aid) についても、チャリティに出す単独寄付 (Gift Aid) と同じ方法で成り立っているので、例えばそのクラブのメンバーが単独寄付 (Gift Aid) をするという資格はない。全く関係の無い人が単独寄付 (Gift Aid) するということである。

Q 今回のケースは、ある種の公益性 (Public Benefit) テストだと思うのだが、それについてのマニュアルなど内部的な基準のようなものをお持ちでしょうか。例えば、先ほどからお話に出ている様々な条件、情報開示、非営利性などの点で、ということなのだが。

A スポーツクラブについてもチャリティと同等と認めるための条件があるわけである。それは詳しくはお渡しする資料に入っているので、それをご覧いただければ、質問に対する答えが出てくると思う。

Q CASC は現在、チャリティとして認証されているのだろうか。

A CASC という組織は、チャリティとして内国歳

入庁が認証している組織ではないが、単独寄付 (Gift Aid) に関してのみ、チャリティと同じ扱いをしているということである。CASC 自体は、行政の他の規制が絡んでくるが、単独寄付 (Gift Aid) に関してだけは、チャリティ団体と同じ扱いということである。

Q 給料天引き制度 (payroll giving) では、その専用の組織にお金をプールするということがあったが、その Payroll Giving Agency とは内国歳入庁の組織なのだろうか。それとも別の組織なのだろうか。

A 内国歳入庁の一部ではない。営利企業で、給料天引きの事務にかかる手数料をとって機能している組織である。この Payroll Giving Agency というのは、イギリス全土で 12~15 団体くらいあり、その中でも大きく活動しているものの中に、チャリティ団体が 1,2 団体ある。SCVO も Payroll Giving Agency の 1 つである。

Q それはチャリティとしてではなく、別途会社組織を作って行っているのだろうか。

A 非常に大きな規模で行っている場合についてはそうである。その場合、チャリティではなく、会社組織の形態で行っていることになる。

Q 最大の Payroll Giving Agency というのは、Charity Aid Foundation だろうか。

A その通りである。

Q 給料天引き制度 (Payroll Giving) を利用する時には、税金ははじめから引かれるということだと理解している。要するに、寄付をもらう側からすると、給料天引き (Payroll Giving) の場合



は、政府の上乗せ分は考えないとしても、受け取ったお金がそのまま寄付としてもらえるということだと思う。しかし、単独寄付（Gift Aid）の場合は、いったん受け取った後で、税金分だけあとから返してくれという請求をしなければならぬということだと思うが、なぜこれらは同じ方法を取らないのだろうか。

A 昔と比べると、かなりチャリティ団体にとっては寄付金を受けやすい状態になった。内国歳入庁にとっては、どちらもおっしゃるような形にしたら、非常に負担が大きくなるため、現状としては、内国歳入庁もハッピー、チャリティの方も昔から比べたら非常に楽になった、ということでお考えいただきたい。

Q 単独寄付（Gift Aid）の制度を利用して、企業が寄付するとき、その税金分はチャリティにまわることになるが、企業が寄付すると、その出したお金は、企業の収入（income）から控除できるということなのか。

A 3年前にシステムが変わったが、それまでは単独寄付（Gift Aid）によって企業が寄付をする場合、チャリティ団体が税制優遇（tax relief）を内国歳入庁に求め、同時に企業の方もそれを内国歳入庁の方に払い込まなければいけない、という仕組みであった。しかし今は、企業の会計報告書にこれだけチャリティに寄付したということを書き、その分を減額（deduct）すればいいということになり、手続きが簡単になった。ただし、個人の場合は違う。

Q ここでは、例えばボランティア・セクターだったら、どういう税制上の優遇措置があるとか、そういうことをきちんと教えているのだと思うのだが、その内容が書かれたものがあるのだろうか。できるだけ正確に、詳しく知りたいので、税法の第何条とか、それが何月何日にできたと

か、そういう資料が今日の資料の中に入っているのかどうかを教えてください。

A 一般的なガイドブックについては、本日の資料の中に入っている。その他の細かい情報については E メールで質問していただければ調べたい。

Q 遺産をチャリティに寄付しても、税金がかかると聞いているが、遺産相続の場合に、無税でチャリティに寄付ができないということには、何か特別な理由があるのだろうか。

A 相続税に関しては、例外条項がある。本人が遺言を書き、その遺言に資産をチャリティに寄付するという記載があれば、自動的に例外になるので、税はかからない。

それから、生前寄付についても、相続税の対象にはならない。相続税を課すかどうかを決めるのは、capital tax office というところである。そのため、その機関が遺言に書いてあるチャリティは、認証されたチャリティ、または登録されたチャリティなのかということの内国歳入庁やチャリティ委員会に問い合わせることがある。

Q それでは、遺言に書かれていなければ、税金がかかるという理解でよいか。

A そうである。Intestate Law（無遺言法）には、チャリティが、亡くなった方からお金をもらう権利があるとは書いていないので、遺言が無い場合には相続税がかかると思っていただいて結構である。

Q 遺言がなく、亡くなった方の家族がチャリティに寄付をしたいといった場合、税制上はどのような扱いになるのだろうか。

A 遺族の人たちがその人の資産をチャリティに渡したいといっても、本人の遺言が無ければ、相続税を払わなければならない。相続税を払った後で、チャリティに寄付をするということであれば、それに対する税金はかからない、ということである。

Q もし、私がイギリスにいたら、遺産には税金をかけないよう一生懸命政策提言をしていると思う。

最初にも同じ質問をしたのだが、税金について、これを改善して欲しいという要望が今回の改革にはあまり出ていないようだが、イギリスの人々は今までの税制改革で、もう十分だという認識でいるのだろうか。

A もちろんチャリティ団体にとって、税制優遇は非常に重要なのだが、一般の納税者から考えた場合、もちろん税率については色々な関心はあるのだろうが、チャリティに対する税制優遇などということについてはあまり意見が出てこないのではないだろうか。納税者はたくさんいるし、難しいのではないだろうか。

Q 給料天引き制度 (Payroll Giving) や単独寄付 (Gift Aid) に関して、個人の月間あるいは年間の限度額などはあるのだろうか。また、企業に関しても限度額があるのかどうか教えて欲しい。

A 2000年に上限が取り払われた。現在、限度額はない。

<Ms. Sheila Constable>

スコットランドにおけるチャリティ法の背景についてお話をします。内国歳入庁のルールなどに関しては、先ほどお話したので触れない。

スコットランドにおいても、イングランドと同様に昔からの歴史によって今の法律ができあがってき

たので、チャリティとは何かという定義が明確ではない。スコットランドの法律は、イングランドとウェールズとは違った形で作られてきている。イングランドとウェールズの法律は慣習法という形で発展してきたが、スコットランドの法律はローマ法を元に作られている。そのため同じ国でも、全く法律の形態が異なっている。

イングランドで訓練を受けた法律家は、今までの判例をみることによって、何がチャリティかということがわかるので、「チャリティとはこういったものだ」ということがいえるのだが、スコットランドでは、1992年以前は、チャリティの定義は税金による定義の方法しかなかった。イングランドでは、たぐさんの裁判を通して、何が公益的 (Charitable) なのかを判断することによりかなり努力してきたが、スコットランドでは、そのようなことは行われていなかったわけである。もちろんスコットランドにも、昔から公益信託 (Charitable trust) はあったのだが、信託については、公益信託 (Charitable trust) と私益信託 (Private Trust) の2つしかなかった。そして公益信託 (Charitable trust) はパブリックトラスト (Public Trust) という方法で行われてきたので、公益信託 (Charitable trust) という形態もなかったわけである。しかも、チャリティの定義もないわけだから、当然、チャリティ委員会の必要性もないわけである。

このように、スコットランドの今までの歴史でこのような状態となっている。そういったチャリティ委員会のようなメカニズムも無いし、チャリティの特別の環境、法といったものも1992年まではスコットランドにはなかったのである。

Law Reform (Miscellaneous Provisions) (スコットランド)法1990年(以下、1990年法)によって状況が随分変化した。法律が制定されたのは1990年であるが、実際に施行されたのは1992年の7月4日である。これが、スコットランドにおけるチャリティの突破口になった。ここで、チャリティの特色を定義付けるものとして、税制優遇に適うかどうかチャリティかどうかの判定材料、ということになった。

この1990年法ができる前、House of Lords、つ

まり、イギリスの最高裁判所というのは国会の上院（貴族院）なのだが、そこまで上告されたケースが2件あった。その時は、税制上のことに限ってイングランドのチャリティの定義を導入する、つまり、税制優遇が受けられるかどうかという形でチャリティが判定されるようになった。1990年の法律ができる前は、イングランドの裁判の判例を使って、それが税制優遇に適用かどうかでチャリティを決めていたのが、1990年法ができることによって、初めてきちんとした制定法の形態となってでてきたということである。これにより、チャリティかどうかを決める定義については税制優遇ができるかどうかである、ということが法律として成立したということである。すなわち、スコットランドにおいても、1990年法に基づいて、その組織がチャリティかどうか認識するという公式な形態が成立したわけである。

もう1つは、1990年法により、チャリティの規制や監視をする必要があるということが認識された。そこで、規制と監視をするための組織が設置された。また、内部的な管理の方法にも目を配らなければいけないということも認識され、会計報告を提出するという事になったわけである。この法律ができて初めて、スコットランドの住民にチャリティが情報を公表し、住民に対して説明責任（accountability）があるということが明らかになった。

先に話があったので、すでにお分かりだと思うが、次に、スコットランドでは、チャリティを誰が担当するのか、ということを確認していきたいと思う。1990年法が施行されたものの、イングランドとウェールズにあるチャリティ委員会と同等な機関は、いまだスコットランドにはない。スコットランドのチャリティの認識というのは、前半の説明にもあったように、エジンバラのオフィスに申請があり、その申請した団体に公益資格（Charitable Status）があるということで認証されると、そのチャリティに対して番号が付与され、その後、スコットランドのチャリティ・インデックスにチャリティ団体の詳細が載るという流れになっている。つまり、このエジンバラの内国歳入庁チャリティ部門には、そのインデックスについて常に情報を更新しなければならない責任がある。もし、認証されたチャリティのインデ

ックスを見たいということであれば、ここにすれば、月曜日から木曜日までは8時半から5時まで、金曜日は8時半から4時半まで閲覧ができるようになっている。

実際に規制や監視をするようなことについては、1990年法を受けて、SCOが設置され、そこが規制、監視をしている。また、SCOは1990年法がうまく機能しているかどうかにも目を配っている。SCOの所轄大臣はスコットランド法務長官（the Lord Advocate）である。

次に、チャリティの定義について。これがスコットランドにおける唯一のチャリティの定義であり、1988年の法人法（Income and Corporation Taxes Act 1988）セクション506にある<sup>(2)</sup>。チャリティとは、人もしくは信託で、公益目的（Charitable Purpose）のためだけに確立した組織、個人をチャリティという、というものである。ここでは、公益目的（Charitable Purpose）に適用かどうかはその判断の決め手だということである。その定義からすると、こちらにチャリティとしての認証を申請してくるチャリティの種類を申し上げたときに「そういうものまで申請するのか」と驚かれるようなチャリティも含まれてくる。例えば、街頭に立って募金をするとか、個別に家を回って募金をするような団体ではない団体の場合もあるわけである。こちらが同情したくなるような団体もあれば、あまり同情したくないような団体もあるのだが、こちらでは客観的に、公益目的（Charitable Purpose）に適用しているかどうかということだけで認証するかどうかを決めている。ただし、イギリス国内で活動している組織だけが対象なので、イギリス国外で活動する組織には適用されないということになる。このように、チャリティを定義しているものはこの点しかない。

では、公益目的（Charitable Purpose）とは何かという場合に参考となるのは、裁判の判決である。裁判の判決によって、何が公益目的（Charitable Purpose）になっているのかについて決定をしていくということになる。

では、具体的に公益目的（Charitable Purpose）

<sup>(2)</sup> “Charity means any body of persons or trust

とは何か。スライドに示したチャリティの目的については、非常に有名な裁判例がある。1891年のペムセル事件というものである。この裁判例では Lord McNaghten という判事が、4つの例をとって、チャリティか否かの判決を下した。かなり時間は経っているが公益目的 (Charitable Purpose) の認定には、今でも同じものが使われている。ただ、(今回の改革で) 公益目的 (Charitable Purpose) の項目が 12 項目に増えると聞いている。

貧困の救済、教育の普及、宗教の普及という 3つ、そして、その他地域社会に恩典をなすもの、この 4つの項目がある。そして全てのチャリティは公益性 (Public Benefit) のために存在しなければいけないという定義もできている。新しい組織が認証を受けたいと申し込んでくるときに、私たちが、まず行のが公益性 (Public Benefit) があるかどうかの認定である。公益性 (Public Benefit) が認められた上で、今度はこの 4つのカテゴリに入るかを検討する。その他に、1958年にレクレーショナル・チャリティ法が成立している。これは、イギリス全体の法律であり、人によっては、公益目的の 4番目のカテゴリに該当するものという位置づけでとらえている人もいる。レクレーショナル・チャリティ法 (1958年法) というのは、社会福祉の一環として、レジャー時間やレクレーションの時間を費やせるような施設を提供するとか、施設を提供するための手伝いをするという活動をチャリティとして認めるというものである。

公益目的の 4つのカテゴリも、やはり何年にもわたって裁判所、すなわち判事の解釈によって決まってきたものである。これらを 1つずつ説明するつもりでいたが、すでにチャリティ委員会等に訪問してご存じのようなので、説明は省略する。

#### ——4 番目の、その他の目的の部分についてご説明 いただきたい。

地域社会に恩典があるその他の目的でチャリティと認められる場合、コミュニティ全体に恩典がある、

もしくはコミュニティの中で重要だと思われるようなセクターの人たちにとって恩典があるかどうか、または、法律で公益的 (Charitable) だと認められるような恩典があるかどうか、のいずれかのカテゴリに入れば 4番目のカテゴリとして認められる。これだけだと、地域社会にとって恩典があるものは、何でも公益的 (Charitable) だと考えていいと考えるかもしれないが、現実はそのようではない。

いずれにしても、裁判所が、4つのカテゴリに当てはまるかどうかを決めるわけだが、その場合、スコットランドの裁判所はどのようなことをするかというと、イングランドとウェールズのチャリティ法の判例を見ることになる。1601年、エリザベス1世の時代からの判例があるので、どこかに当てはまるか、ということで判定をすることになる。

裁判所が判定する場合に、公益性 (Public Benefit) の証明が必要になる。チャリティ組織を作りたいという人たちが、こういう公益目的でやるからということだけでは不十分である。地域社会全体に対して公益性 (Public Benefit) があるという証拠を出して、それで裁判所が満足しない限り、チャリティというステータスは与えられない。

現在、最初の 3つのカテゴリ (貧困、教育、宗教) と、4番目のカテゴリとでは何が違うかというと、裁判所は最初の 3つについては公益性 (Public Benefit) があると推定 (assume) する形になっているのだが、4番目のカテゴリについては裁判所が認める公益性 (Public Benefit) を証明しなければならない、ここが一番の大きな違いということである。

よくご理解いただくために、チャリティとは呼べないタイプの組織とは何かについてお話をします。一般の人が、こういうことをやっているのだからチャリティになるのではないかと思っても、条件を満たさない組織がある。それは、会員組織 (members club) で、メンバーの人たちの便宜しかはからないような組織はチャリティとしては認められない。なぜなら、その活動は内部的にしかみていないからである。外に目を向けて一般の人たちの恩典をはかるということになれば、それはチャリティ組織として考えられる。

---

established for charitable purposes only.”

また、政治的な目的のある組織もチャリティとは認められていない。政治目的というのは、政党という目的だけではなくて、例えば現行の政治を変えるためにキャンペーンをする組織を作りたいという場合、裁判所はそれはチャリティとして認められないという判断を下している。

それから3つ目の例は、特定の個人の名前や、何人かの人たちを指名した形で信託基金 (trust fund) が作られるような場合も認められない。つまり、特定の人間しか対象にしていない信託基金 (trust fund) は一般大衆を相手にしていないので、チャリティとしての資格は与えられていないのである。

最後の例は、一目瞭然であるが、公益目的だけのために設立されているのではない組織はだめだということである。

Q 医者や会計士といった専門職の人々が集まった団体についてはどうなのか。例えば、医師や看護師が自分たちの持っている知識を広く社会に提供するとか、ノウハウを提供したいといった場合はどうなのだろうか。組織によっては、専門的な知識と経験を一般大衆に提供することで社会的なサービスを与えているという見方もできると思うのだが。

A それは会員組織と同様の考え方でみるので、チャリティとは認められない。ただし、場合によっては考慮する。

Q 4番目の公益目的について。この判定の方法は、チャリティ委員会と同じなのか。また、政治的な活動に関して、法律を変えるためにキャンペーンをするということは認められないということだが、イングランドとウェールズでは認められるケースがあるのではないだろうか。

A 内国歳入庁から、イングランドとウェールズのチャリティ委員会のデータベースにアクセスできるので、その判断は同じと考えていただいて

結構である。政治的な活動については、イングランドとウェールズのチャリティ委員会であっても、政府の改革をしたいとか、行政改革をしたいという形でのキャンペーンをするような団体は認められていない。

Q チャリティの定義について質問をさせて欲しい。この中に Only とあり、この言葉は非常に重要だと思うのだが、例えば、1つの団体が、「我々の活動の主目的は非常に公益的 (Charitable) だが、その活動の 10% だけが相互扶助の目的である」というとき、これについてはチャリティと認められるのだろうか。

A それはチャリティとしては認められない。100%、つまり、すべて公益目的 (Charitable Purpose) でなければならない。もちろん、場合によっては、ほとんどの活動というのは公益目的なのだが、その公益目的を達成するために、例えば、収益事業をするという形で話を持ってきた場合は、「その収益事業の部分を別会社にしなさい。そこはもうチャリティではない」という形でアドバイスをする。

A 実際にタイトルセクションで担当している立場からいうと、例えば、スコットランドに昔からあるが誰も手を付けていない遺跡があり、そこを手直しして、きれいにしたり、建物を再建保存したいという場合、復元することによって観光を推進したいと言ってきたらそれは認められない。観光業は公益目的 (Charitable Purpose) にならないからである。しかし、復元したことにより、波及的に人々がたくさん来るようになって、結果的にその地域の観光業が盛り立てられるということであれば認められるのだが、公益目的 (Charitable Purpose) の中に「観光業を推進する」という内容が入った場合は認められないということである。

Q 政治的なキャンペーンについて、もう一度質問したい。特定の政党をサポートすることは認められないと思うが、例えば、何かを代表して代弁をするということも政治的なキャンペーンにあたるのだろうか。

A こちらとしては、何らかの形で政府に圧力をかけて、それで政策が変わるようなことは、全て政治的なキャンペーンだということらえ方を。そのため、それはすべて、公益目的 (Charitable Purpose) とは認められない。

A 例えば、老人福祉を推進しているチャリティがあって、そこが、ガス代や電気代などの光熱費を少し下げよう政策提言をしたら老人たちの生活が楽になるだろうという場合のキャンペーンは許される。なぜならそれは、キャンペーンが主体ではなく、老人福祉という公益目的 (Charitable Purpose) のためであって、それを推進するための1つの方法であるからである。政府に、光熱費を何とかしたらどうですか、と訴えることは可能である。

Q ということは、最終的な目的が政治的なものであってはいけないけれども、チャリティが公益目的 (Charitable Purpose) を達成するために政治的活動を行うことはできるということだろうか。

A 公益目的 (Charitable Purpose) を達成するために、政治的なキャンペーンをすることは認められるということである。

今度は、どのような形態でチャリティが設立されるかということをお話しする。もちろん、このリストの他にもチャリティを設立する方法はあるのだが、ご覧いただいているのが最も一般的だとお考えいただきたい。

これには、信託証書 (Trust Deed) の方法と、保

証有限会社 (Company Limited by Guarantee) の方法がある。また、会社形態で作りたいという人たちは、定款 (Constitution) を作って団体 (Association) を設立するということになる。チャリティを作ろうとする人が、どのような形の組織にするかを定めることになる。内国歳入庁では、どのようなタイプの形態が最もふさわしいか、というアドバイスはしない。私たちが目を通す必要書類というのは、設立したときの設立趣意書のコピーや、この他に、活動内容の詳細を文章にしたもの、例えばパンフレットやビジネスプランなどである。そういう必要書類がそろくと、それが資格付与セクションの方に回って、それが公益目的 (Charitable Purpose) を満たすかどうか、どこか修正をしなければいけないところがあるかどうかを審査する。

はじめから最終的な正式文書をもってしまうと、修正点がある場合大変であるから、最初こちらに持ってくる書類はドラフトで欲しいと言っている。そして、もし修正するところがあれば、こちらから提案して直してもらい、最終的な信託証書 (Trust Deed)、正式文書を作りそのコピーをこちらに送ってもらうという流れで進んでいく。

公益目的 (Charitable Purpose) には合致しているけれども、少しここを修正して欲しいということがあれば、公益目的 (Charitable Purpose) に合致している限りは、手直しすべき点について、こちらからアドバイスをする。しかし、公益目的 (Charitable Purpose) に合致していなければ、それでおしまい、ここを直せなどということは言わない。その場合、「このような理由で公益目的 (Charitable Purpose) ではないので、お断りします」という形で却下となる。

イングランドとウェールズのチャリティ委員会というのは、スコットランドでは活動していないわけだが、我々は、チャリティ委員会の決定に常に目を配り、チャリティ委員会と同じような決定をするようにしている。

Q 1990年の法改正で、チャリティについての様々な規定がされたが、そのときが、スコットラン

ドにおける単体のチャリティ規制機関をつくる絶好のチャンスだったと思うのだが、どうしてそのようにならなかったのだろうか。政治的な理由などがあったのだろうか。

A その当時、そういう政治的意志がなかったということだと思う。もちろんその際に、SCO が設けられたが、そこで強く規制をかけていくということもなく、6 人くらいのスタッフしか入れていない。政治的意志もないし、それを設置しようとしてもお金が無かったという事情があったということだと思う。

Q チャリティ委員会なしでここまで内国歳入庁がスコットランドで成功を収めてきたということだと思うが、これから先、スコットランドにチャリティ委員会と同等のものがあって然るべきだとお考えだろうか。

A 客観的にみても、いろいろな観点から、同等の組織がスコットランドにあって然るべきだと考える。監視をして、規制をかけて、そして強制力をもって実施するという権限のある組織が無いと困るからである。内国歳入庁は、もちろんチャリティを認証する組織として、自他共に認められてはいるが、チャリティ委員会の持っているような調査能力は内国歳入庁にはない。チャリティ全般、それから公共の利益（Public Interest）ということ考えた場合、チャリテ

ィ委員会と同等の組織がこのスコットランドにもあってしかるべきだと考える。SCO はあるが、小規模であるし、それだけの力がない機関なので、チャリティ委員会と同等のものがスコットランドにも必要であると思う。

Q その場合、スコットランド独自のチャリティ委員会を設立したいと思うか。それとも、英国で統一された1つのチャリティ委員会にしたいということだろうか。

A それぞれ歴史的に発生の仕方が違うし、法律の環境も違うが、それらを度外視したとしても、スコットランド人は愛国心が強いので、チャリティ委員会がイングランドから進出してきたら、どうしてイングランドのことを聞かなければいけないのだということになるだろう。スコットランドの法律家はそのように考える人が多いので、そう簡単にはいかないだろう。また、私たちはその質問に答えられる立場にもない。

以 上  
(記録担当：加藤 雅代)

## (10) Scottish Charities Office (SCO)

日 時 : 2003 年 9 月 1 日 (月) 13:30~15:30

担当者 : Mr. Brian Logan (Director)

Ms. Anne B. Swarbrick (Senior Legal Assistant)

Mr. Arthur Donaldson Mbe (Senior Investigator)

### <Mr. Brian Logan>

SCO は、政府機関 (Public Office) であり、我々は公務員で、公共の利益 (Public Interest) を最大限追求することが使命である。なぜ、我々のオフィスの直属部が検察庁 (Crown Office) にあるかという、検察庁の経験や調査能力や、何かあったときに裁判所に持ち込みやすいという理由から、我々のオフィスが検察庁の中に入ることになったわけである。

法律上我々に与えられている権限は、調査をすることである。チャリティ団体の不正行為や運営上の不適切な行為があった場合に調査をする権限が法律によって与えられている。そうした調査がどのようなきっかけで始まるかという、一般の人が通報してくる場合もあれば、警察やその他の機関から声が上がって調査をするという形もある。我々は、極力介入しないことが最も良いのだが、介入せざるを得ない場合、どのような形でアプローチをして介入するのかをお話する。

どこかから、「ここで不正行為がある」という情報が入り、そのケースを取り扱う場合、まずは、どこまで不正が広がっているのか、どのような内容なのかを調査することになる。

ほとんどの案件は、チャリティ団体と一緒に改善するという形で対処するようにしている。具体的には、その組織のどこが悪いのかというリストを作成し、状況を修正するための、法的あるいは会計上のアドバイスを与えている。一般的な傾向として、チャリティ団体からは全面的な協力が得られる。当オフィスと一緒に事態を改善することを、チャリティ団体は歓迎しているということである。このような介入政策の目的は、チャリティ団体を通して

そこから恩典を受ける人たちにとって、チャリティ団体がより効率よく効果的に機能するのがベストなので、そのために行っている。

しかし、今申し上げた方法では解決できない、対処できないというものが、非常に少数ではあるが、出てくることがある。不正な運営が非常に広範囲に行われて、それが非常に深刻な状況であるとき、法的な手続きを取って裁判所に持っていくしか方法がないという場合である。それは非常に広範囲にわたる不正運営 (mismanagement) ということもある。詐欺 (fraud) などの不正行為などの場合もある。その場合、このような案件を裁判所で手続きすることにより、公共の利益 (Public Interest) を守ることができるかどうかで裁判するかどうかを決める。もちろん、極力裁判沙汰にはしたくないのだが、場合によっては避けられないケースがある。

裁判所に持ちこむと、チャリティの関係者を一時的に処分したり、チャリティのマネジメントから外すことができる。また、当組織は判事に対して、問題になっている組織の資産 (asset) を、類似のチャリティに移す手続きを求めることもできる。それから、当組織は、問題があるチャリティの管財人 (administrator) を裁判所を通して任命し、暫定的にその人にチャリティを運営させるという権限もある。

以上が当組織の概要である。ここでいったん質問を受けたい。

Q この機関の存在は、スコットランドのチャリティからみると、恐れられている存在なのだろうか。



A 我々としては、恐れられているというよりは、尊敬されていると思いたい。実際に、自他共に我々が尊敬されていると認めているとお考えいただいでよいのではないかと思う。なぜならば、ほとんど苦情がきていないからである。これは、介入せざるを得ない時と、介入しなくて良い時とのバランスをきちんと見極めて今まで業務をしてきたからだと感じている。

Q アドバイスすることと同時に、告訴もしているようだが、2足のわらじを履くのは非常に難しくはないか。

A 告訴するとはいっても、こちらが懸念するようなことがあれば、まずそれについてアドバイスをしている。ここでいうアドバイスとは、チャリティに一般的なアドバイスを行うということではなく、SCOが懸念している分野に関してのアドバイスを出すということである。

Q SCOの権限について確認したい。SCO自身で処分可能な権限と、裁判に持ち込まなければいけないこととの境界を知りたいのだが。

A 例えば理事などの受託者(Trustee)を一時的に業務停止(suspension)にするとか、そのチャリティの資産(asset)を別のチャリティ組織に譲渡するという事は、いずれも裁判所の命令がない限り実行できない。我々の仕事は、どこが問題なのかという文書を作って裁判所に提出することである。裁判所の同意をもらって、その上で裁判所に命令を出してもらうことになる。

Q 今、ご説明のあった活動内容は、イングランドとウェールズの場合には、全く同じ内容でチャリティ委員会が行っていると思っていかが。

A 大まかにいってそうである。ただ、チャリティ

委員会の場合は、それ自体に権限があつて、裁判所を通さずに命令を出すことができるところが違う点である。そのため、ある意味ではチャリティ委員会が行う仕事をSCOと裁判所が一緒になって行っているとお考えいただきたい。

Q マクファーデン委員会の提案によって、SCOの役割は今後どのように変化していくとお考えか。

A マクファーデン委員会の報告書については、今、徐々にそこから出ている提案を取り上げているので、具体的にどうなるかは分からないが、あえて申し上げると、当組織がイングランドとウェールズにおけるチャリティ委員会とかなり近い組織になろうとしているとお考えいただくといいのではないだろうか。

ただし、チャリティ委員会と全く同じ形にはならない。やはりチャリティ委員会のようなアドバイスを与えると同時に、調査をする機能を一緒にすることは考えられないためである。そのため、チャリティ委員会と全く同じにはならないということである。

Q チャリティが不正なことを行ったという場合にアドバイスをすることと、それを裁判所に訴えて命令を出してもらうというのがSCOの役割だと思ふ。そうすると、もし問題を見つけたときに、裁判所に行くという役割は、内国歳入庁も同じことができるのではないだろうか。

A 内国歳入庁は税金に関することについては行うが、それ以外のチャリティ案件に関しては、すべてSCOが担当することになる。

Q 起訴をする場合の不正行為や運営上の不適切行為の是正措置としての行政処分(rectify)と、刑事事件としての訴追(criminal prosecution)について、例えば、理事などの刑事訴追(criminal

prosecution) と行政処分とはセットになるのか、分かれるのか。

A それらは全く違う。ミスコンダクトやミスマネジメントを是正する場合には民事法が適用される。理事などが罪を犯したという場合は刑法で処理するので、2つは全く違うものである。

Q 刑事裁判になった場合は、誰が告訴するのか。

A 刑法の領域は、検察庁 (Crown Office) の中の刑事部門である。そのトップにはスコットランド法務長官 (Lord Advocate) がいるので、そちらのセクションに回して告訴することになる。

A SCO では、民事案件しか取り扱わない。刑法で裁かなければならないときは、同じ検察庁 (Crown Office) の別のセクションに回るということになる。

A スコットランドには検察の事務所が 40 ヶ所あるので、刑事事件の場合は、それらにつなぐことになる。  
やはり、検察庁 (Crown Office) の中に、刑法の扱えるセクションが一緒にあることは便利である。

Q つい最近の、ブレスト・キャンサー・リサーチの不正 (のケースの調査) がどのような形で始まったのか教えて欲しい。

A 一般の人から SCO に通報があった。具体的には、募金活動に関して一般の方からこちらに声が上がってきたわけである。そこで、SCO では募金だけではなく、ブレスト・キャンサー・リサーチの事業全体に広げて調査をした。SCO は、法律によって与えられた権限にしたがって、チャリティの調査をするのだが、一般から苦情が上がった際には、その苦情内容だけを調査する

わけではなく、それ以外の管理を含め、すべての調査をする。

ブレスト・キャンサー・リサーチの場合、一般の方から苦情があった募金活動の分野は、何も問題はなかった。しかし、もっと範囲を広げて調査をしたところ、運営上の不適切行為 (mismanagement) が出てきた、という状態だったわけである。このように場合によっては、調査をしてみたら、問題の奥が深く広いものであった、ということもある。

Q 先ほどのお話で、調査機能 (investigation) と助言支援機能 (アドバイスを与えること) は、難しい、両立しないという話だったが、今度の改革で、もしチャリティ委員会のようなものができたら、助言支援活動と、調査活動は、どのような分担で、誰が担当するのだろうか。

A マクファーデン報告書を私が理解する限りにおいては、この新しいチャリティ委員会的な組織は、やはり、調査活動が主体になると思われる。もちろん、調査をした上で、その組織を是正し、改める意味でのアドバイスには専念する。しかし、何でもアドバイスするという組織にはならないだろうというのが私の理解である。

Q ということは、逆に言うと、アドバイスを求めたい人はどこへ行ったらいいということなのか。

A どのような情報を求めているかによる。現在は、当組織が調査をしている対象が、どのようなアドバイスが必要かがわかれば、その組織に対して必要なアドバイスを出している。しかし、こちらが調査を行っていない組織が、突然電話をかけてきて、例えば土地を買いたのだがどうすればよいか、という相談を持ちかけてきた場合、「当組織はその質問に答える組織ではない、弁護士を紹介するから、その人に相談して欲しい」という答え方をする。

Q SCOの権限の根拠法は何か。

A Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990である。

Q イングランドのチャリティ委員会のような非司法 (non-judicial) 機関が調査 (investigation) を行うのと、こちらのような司法機関 (judicial agency) が調査するのとでは、実際的な違いは出てくるのだろうか。

A 我々の調査の方が奥行き、深さがあると思う。

A スコットランドでは、綿密に調査をして、十分な証拠を出さない限り、裁判所の命令を出してもらえないので、深い調査になる。

Q 書類を作るために、イングランドでは協力を要請することができるが、こちらでは、命令することができるということか。

A 法律により、当組織は裁判所に命令を出して下さいと頼む権限がある。今まで一度も裁判所を通して依頼して拒否されたことはない。しかし、裁判所を通して依頼し、拒否された場合はどうするかというと、2番目の手段としてスコットランド法務長官 (Lord Advocate) に、その案件を持っていき、nominated power<sup>(3)</sup>を出してもらうことになる。その調査を担当するのは、警察官などの人々で構成されているという強みがある。

Q 最初の要求で拒否されたら、今度は執行令状をとるとのことか。

A スコットランド法務長官 (the Lord Advocate) から nominated power を与えられた場合は、裁判所を通さなくても、必要な情報を出しなさいという命令を個人やチャリティ団体などどこにでも nominated power を発動して、「こういう情報を出しなさい」と命令することができるということである。そして、出さなければならない情報を個人やチャリティ団体がずっと拒否して出さない場合、今度は刑事裁判所へ持っていくという流れになる。刑事裁判所に持っていき、それでも返事をしないということになれば、criminal offence、実刑の伴う罪に問われるということになる。しかし、これまで11年間、スコットランド法務長官 (the Lord Advocate) に nominated power を請求した事態は一度もなかった。

Q 一般的に、調査する件数はどれくらいあるのだろうか。

A 調査する案件は、新しいケースが大体1週間に2件ある。

A スコットランドのこの方法は非常に公正な方法だと考えている。なぜなら、チャリティ団体の理事などの解任要求や、資産を他に移管する際には、裁判所を通して命令が発動されるシステムであるからである。

Q 監督をするために、個々のチャリティから、定期的に情報を集める (例えば年次報告書を毎年提出させるなど) ということは行っているのか。

A 現在、そういうことはしていない。必要に応じて、各チャリティに申し入れ、情報を出してもらう方法をとっている。今後は、マクファーデン報告の提案にあるように、全てのチャリティから情報を集めることが、改善につながると思うので、良いことだと思う。

<sup>(3)</sup> 1990年 section6(3)により調査権限を有する Lord Advocate 部下の担当者 Nominated Officers に調査権限を委譲すること。

会計士の知識を求める方法で動いていく。

Q 週 2 件の新しい案件というのはどのような形で入ってくるのか。

A 我々は事前に行動する (pro-active) 組織ではなく、受動的な組織で、何か起きたとき、あるいは情報が入ってきたときに、動き始める。情報は、一般大衆や警察、そのほかの機関から入ってくる。また、その他に、ここで独自の情報も構築しているので、それを発動し、そこからスタートすることもある。

それともう 1 つは、フォローアップのような形で調査をする場合がある。それはどういうことかということ、あるチャリティ団体の理事などが、適任ではない人物であるというような情報がこちらに入っていることがある。その関係者が別の新しいチャリティを作るという場合などで、税の優遇が目的だというようなことが予想されれば、早めに手を打つための調査を行う。このような組織の場合多くは雇用 (を目的とした) 手段でしかなく、それ以外のことは考えていない場合が多いのである。

Q the procurator fiscal について、簡単にご説明いただけるだろうか。

A procurator fiscal は、普通の英語でいえば、prosecutor、検事だとお考えいただきたい。スコットランドの大きな町には必ず 1 人は (日本でいう部長検事のような人が) いる。

Q ミスマネジメントやミスコンダクトの場合や、詐欺、会計上の問題など、何か疑いのある場合に、特別な会計士が調査に参加することはあるのだろうか。

A prosecutor は、検事であり、みんな法律家である。そのため、会計の問題ということになれば、

A 話をわかりやすくするために、1 つ例を申し上げる。あるチャリティに対して懸念があるという場合 (例えば運営がうまくいっていない、定款 (Constitution) を作ったがその通りに組織を動かさないなど) でも、ただ単に無知で、方法がわからずに活動している場合もあれば、団体をうまく利用して、資金を他の所へ流用するような、悪い意図を持って動かしている場合もある。そういうときに、もしその問題が会計上のものだけということになれば、そのチャリティ団体が雇っている会計士がいるわけであるから、その会計士に「この分はどうなっているか、帳簿と報告書を一緒に出しなさい」ということをまず要求して、会計士から、報告書や必要な書類をそろえて出させるようにする。そういう調査をした上で、不正があったと同時にお金を横領していたという場合には、まず、SCO が不正行為に対しては、民事事件として裁判所に持っていく。その一方で、横領に関しては検察に案件を回し、検察が刑事裁判所に告訴するという流れになる。

このように、刑事事件と民事事件と 2 つを裁判にかける場合は、必ず民事裁判から先に行うことになっている。その間、チャリティを運営する人を別に任命し、チャリティをうまく管理してそのまま活動させておく。その後、刑事裁判を行うという、そういう順番で行なわれる。その結果、民事裁判を通して違反者 (offender) の首をすげ替えていき、そのチャリティの会計士を別の人に依頼するという形になる。こうすることによってチャリティの資産を保護することにつながる。それと同時に、当オフィスが検察と一緒にあって、刑事裁判を起こし、告訴するということになる。

今申し上げたことは、私たちのやっている仕事のごく一部である。しかし、全く無いともいえないのでそういうこともやっているという話である。

Q 民事裁判に限ってお尋ねしたいのだが、何かミスコンダクトやミスマネジメントがあった場合に、裁判所に提起をして理事を解任するというステップと、それから「どうもこれはチャリティとして駄目だ」という場合で、その財産を他に移して解散の命令をすることと2つのステップあると思う。登録などの取消を行った件数と解散の命令を出した年間件数が大体どれくらいあるかを教えて欲しい。

A 1年に平均2.5件が裁判になる。通常は、なるべく裁判所まで持ち込まず、事前に説得をして理事に辞任してもらったり、他の方法で改善をするということで対処している。それでも、裁判にかけなければならない件数が1年間に平均2.5件ということである。

A 1つのケースを裁判所に持っていったとしても、それに対して裁判所が発動する命令が複数になることもある。裁判所による命令は、資格停止(suspension)に対するもの、理事を任命することに対するもの、あるいは現在行っているチャリティの活動を一時的に中止させるようなものなど、1つのケースに対して、いくつかの命令がでることもある。

Q 裁判所の命令になる件数というのは全体でごく限られているということはわかった。大部分は事前の話し合いで自発的に辞任してもらったりか、あるいは解散してもらおうというように、当事者も同意して行うケースが多いということだが、それでは、その交渉で解決されるケースというのは年間何件くらいあるのか。

A 今年1月から今までで57件である。  
なお、なぜ裁判にしないかという点、チャリティが不正行為をしていたとしても、それと同時に、そのチャリティは受益者の人々にサービスを提供しているわけである。そのため、裁判の

方にかかることになると、受益者へのサービスがそこで一時的に停止してしまうことになる。そうするとサービスを受けている人が困る。だから、極力話し合いで解決するようにしていきたいということである。

A また、やはり裁判沙汰になると、新聞などでもいろいろと取り上げられ、ブレスト・キャンサー・リサーチなどのように、ほとんど寄付が集まらなくなってしまう。悪い評判がチャリティの活動にかなり大きな影響を与えるので、なるべく裁判には持ちこみたくないのである。

Q 話し合いで理事が辞任した場合、後任が必要になるが、それについては、SCOから派遣するとか、何か提案をしたりするのだろうか。

A 通常、チャリティの理事は少なくとも4、5人いる。そのうち、1人か2人の有力者に問題があることが多い。普通、腐ったリンゴ(問題のある理事)は1つなので、腐ったものを除けば(新しい人を任命せずに、もともといる4、5人いるので、問題のある1人を解任すれば、)理事は機能するという点である。通常はそれでおしまいで、こちらが任命するようなことはない。

ただ、こちらが介入して、話し合いで何らかの結果が出たという場合は、そこから少なくとも1年は監視することになっている。その場合、定期的に会計報告やその他の情報を全てSCOに提出しなければならないことになっている。そして、月に1回、あるいは週に1回報告ができないとか、どうしても改善されないというときには、裁判にかけるということになる。

Q ミスコンダクトやミスマネジメントは傾向として、増加しているのか、減少しているのか、それとも、横ばい状態なのだろうか。

A 件数は増えていると思う。

A チャリティの弱点を悪用する人が多くなってきているのだと思う。

A (木の実から、少しずつ育って大きな榎の木になったような) 昔からあるチャリティは、特に問題はないのだが、最初から立派なオフィスを抱えて、常勤の職員を何十人も抱えているインスタント・チャリティのようなところに、そのような問題が起きてきているケースが多いのではないかと思う。そのようなチャリティは、組織自体が雇用手段 (vehicle for employment) になってしまい、公益目的で機能せずに雇用目的になってしまっているのである。

Q 雇用目的というのはどういうことなのか。税金をごまかす目的でチャリティを設立しようとするということならばわかるのだが。

A 雇用目的とはどういう意味かという、例えば、どこかに勤めているけれども、あまり良い給料をもらっていないという人が、チャリティで募金活動をするというような仕事を自分で作って、自分の本来の仕事をパートタイムのような形にし、チャリティ組織の役員として、その募金を自分に回すというようなことだご理解いただきたい。それはまた、例えば家族を職員にするなどということもある。

Q それではチャリティは、大きくなると問題が起こることか。

A 実から長い時間をかけて榎の木になったような組織はいいのだが、急激に大きくなったところに、そういう傾向があるということである。インスタント・チャリティの場合は往々にして運営費がかかりすぎて、チャリティとしての活動にあまり資金が回らないことが多いのが現実で

ある。

Q ボランティアな活動は、規制を厳しくすればするほど活動は鈍いものになるし、緩くすればするほどみんなが自由に活動して活発なものになると思う。両者のバランスは難しいと思うが、あまり厳格に管理しようと思うと、それが逆効果になるということがあると思っている。その点について、どう考えているのだろうか。

それからもう1点。人間というのは、大体みんな善人であるから、悪人になる可能性というのは、放っておいても、そんなに多くはないのだと思う。今の話を聞いていてもせいぜいそのくらいしか起こらないということなのだと思う。それならば、一生懸命規制 (regulate) するか、監視するなどということに力を使うのは、お金もかかるし効果も逆になり、むしろ望ましくないのではないか。もっと力を抜いてゆったり行った方が、効果があるということなのではないだろうか。

A まず、極力介入しないようにして、人々には自由を与えるようにしている。第2に、一応、性善説をとったとしても、生まれながらにして悪い人というものの中には存在する。そのため、大多数の性善者を守るために、少数の性悪者を規制する必要がある、そのために規制当局が必要だと考えている。

A それと同時に、悪い面を無視すれば、一般大衆のチャリティに対する印象が違ってくるだろう。チャリティに対して不信感をもつ。不信感をもてば、チャリティ団体の寄付活動全体に大きな影響がでてくると考えている。

A 規制当局は、一般住民の安心感を作り上げるということを基本に考えている。すなわち、何かに関して濫用する者があれば、それに対して規制をかけていく。その意味では、例えば医者、教師、弁護士などそれぞれの専門職の団体に対

して、規制機関があることによって、尊敬が生まれると考えている。

A スコットランドは小さい国で、5 百万人くらいの人口しかいない。ところが、チャリティの全体の資産は約 20 億ポンドある。そして、そのうち約 4 億ポンドがスコットランドの人々の寄付でまかなわれている。その意味でも、社会一般からの信頼 (public confidence)、チャリティ業界に対する一般的な人たちの安心感を作っていかなければいけないと考えている。

Q チャリティ委員会というのは、イングランドとウェールズにおいて、非常にユニークなポジションで、独立性 (independence) が高く、どこも政府機関にも属していないような立場にある、というような説明を受けたのだが、今度、もしスコットランドで同様の組織ができたなら、ステータスはチャリティ委員会と同じようなものになるのだろうか。

また、SCO は、今のご説明では怖くない、フレンドリーな事務所だというお話であった。しかし、検察庁 (Crown Office) に属していることもあり、チャリティ団体としては、しっかりやらないといけないという緊張感があるかもしれない。今後、全く独立した別組織に移ったら、それはなくなるかもしれないが、それはどうなのだろうか。

A イングランドのチャリティ委員会と同じような立場になるのではないだろうか。つまり、新しく組織ができれば、今度は全く独立したものとなり、直接報告する先は、スコットランド自治内閣 (Scottish Executive) ということになる。形としてはエージェンシータイプのものになるので、今のような検察の後ろ盾は無くなる。ボランティア・セクターに対する影響力を考えた場合、将来の組織は少しその影響が小さくなるのではないかという感じがしている。

Q 先ほど出てきた、雇用の手段 (vehicle for employment) ということだが、これは、家族を

職員として採用したり、自分がその役員になって、寄付を集めてお金を流用してしまうということなのだろう。そうすると、どこまでが不正だという判断基準が何かあるということなのか。

A いろいろなケースがあるので端的には答えられない。それではどうするかというと、例えば、その仕事を一般公募したか、何人から応募があったか、インタビューはどのような形で行われたか、などということ进行调查する。また、例えば奥さんが勤めても構わないが、その仕事をするための資格を持っているのかどうかなども調べる。要は、一般企業が人を採用するときはどういうことをするかという手順があるが、それをチェックするということである。

また、そのチャリティの運営費と、チャリティの公益目的 (Charitable Purpose) を果たすために使った金額にも目を配っている。これが第一段階である。そういうところから調査をして、その後いろいろなつながっていくということである。

A 1 つの例を申し上げる。ある児童福祉関係のチャリティが、全体の 93% を人権費にまわしていたことがある。それは当組織が裁判に持ち込んで、そのチャリティを閉鎖した。

Q 今 (イングランドで) 提案されている改革の中では、チャリティのための新しい一種の行政裁判所で、異議申立裁定機関である Tribunal をつくるということになっている。それを設置する理由については、何か不満があるときに、今までよりもチャリティの人々が訴えやすくするためだ、という説明を聞いた。それに関して質問したい。現状ではボランティア・セクターの人がチャリティ委員会や、その他チャリティに関することを取り扱っているところに不満があって訴えようと思ったとき、イングランドでは裁判費用が高つくので、もっと簡単にするため

に今度 Tribunal を作ろうということであった。そのような機関はスコットランドでもあり得るのか。それともスコットランドでは裁判費用が安くて、効率が良く、そんなものは要らないということなのだろうか。

A 制度改革の後、どうなるかは、今まだ明確ではないが、おそらくスコットランドでも Tribunal と似たような機関ができるということになるのではないかと思う。ただ、スコットランドの場合は、現状の制度において、裁判所に命令を発動してもらわなければ何も事が起きないので、イングランドとは状況が異なる。裁判のときに、訴えられた人も自分の立場を言えるようになっているわけである。

A イングランドやウェールズの場合は、1 人のオフィサーが理事を解任するなどということが決められるのだが、スコットランドの場合は、裁判所へ持っていくまでの間に立場を表明したりすることができるので、そのような点が違うと思う。

Q 情報開示についておうかがいしたい。イギリスでは、全体的に、アメリカに比べて情報開示が遅れているように感じる。スコットランドの場合、例えば情報をウェブサイトですべて開示するか、ディスクロージャーのためのレポートをきちんと作り、請求してきた場合は見せなければならないとか、そういうことは行われているのだろうか。または、行おうとしているのだろうか。先ほどのお話だと、年次報告書などをこちらに出す必要は無いということであったが。

A 現在、1990 年法によって、誰であっても、チャリティの情報を欲しい人には、チャリティは情報を提供しなければならないことが定められている。その情報というのは、チャリティを設立する際に作成する定款 (Constitution)、最新版の年次報告書、活動の報告書、それから会計年

度が何月から何月までかというような特記事項 (note) も含まれる。これらの情報を欲しいという人には出さなければならないという法律になっている。もし、チャリティ側が情報を欲しいという希望者に対して情報を提供しなかった場合、その苦情は当オフィスに上がってくる。それを受けて、当オフィスが調査をする形になる。

Q 国民が情報開示を求めた場合、さきほどの 3 種類か 4 種類の情報を開示しなければならないということだと思うが、それは閲覧に依ればよいということなのか、それともコピーなどをあげなければいけないのか。

A コピーを渡さなければいけない。そのため、情報が欲しいといえ、チャリティからコピーがもらえるということになる。インターネットによる情報公開はまだ義務付けられていないが、まもなくそのような方式になるのではないかと思う。

Q 会計監査についてうかがいたい。会計監査人が監査をして、そこで不正行為があるという場合、SCO に知らせてくるケースは実際にあるのか。(あるとして、) その場合、proper scheme はあるのか。

A ある。監査人の倫理規範 (code of conduct) には、詐欺や不正行為を見つけたら、必ず規制当局に通報しなければいけないとあるわけだから、何かあったら必ずこちらに知らせがくる。しかし、監査人自体が悪いケースもある。こういうケースがあった。チャリティで活躍している 86 歳のおばあさんが 25 万ポンド、チャリティからお金を横領した。4 年の間に 25 万ポンド盗んだ。そのおばあさんは、財務記録を偽造ししかもそれを監査人が作ったようにした。印刷までするなど、かなり手の込んだことをし



た。なぜこれが発覚したかという点、他の理事が（当座借越状態であったことを知らずに）活動のための資金を銀行に借りたいとやってきた時に発覚し、銀行から SCO に通報が入ったということである。

**Q** 倫理規範（code of conduct）は ICAS（The Institute of Chartered Accountants of Scotland）によって作られたものか。

**A** そうである。会計処理のルール、規制に関する法規は、イングランドとスコットランドでは違う。スコットランドの場合は、会社の収入や予算が年間 10 万ポンドを超える、あるいは、今年はそうでなくても過去 2 年間 10 万ポンドを超えているという場合は、資格のある監査人に監査をしてもらわなければならないという決まりがある。10 万ポンド以下の場合は、独立検査（independent examination）が必要になる。

**Q** 先ほどのおばあさんが 25 万ポンドを横領した件について。その人はその賠償には最終的に応じたのだろうか。

**A** この件は刑事裁判所で裁かれたのだが、裁判に持ち込まれるまでに結構時間が経っており、被告人として出頭したときにはかなり高齢であったので、仮保釈のような形（provisory order）で、刑務所には入らずに済んだ。お金に関しては、他のチャリティに寄付した、ということでも無くなっていた。

**Q** そのような場合に、他の理事には連帯責任はないのか。

**A** 刑事裁判所で判決を下すようなことにはならなかった。ただ、チャリティの中の仕事をきちんとしていなかったため、残りの理事の人々も全

員辞職ということになった。

また、辞職した理事の人々は地元では名の通った人たちだったので、このことはかなり不名誉なことであり、社会的に辞めざるを得ないという状況であった。

**Q** 理事のガバナンスの問題について。スコットランドには信託法がないと聞いている。そうすると理事のガバナンスに関しては先ほどの 1990 年法に定められているのか。

**A** 1990 年法にもそういったことは一切書いていない。イングランドでは、理事の啓蒙や研修などがあるのだが、スコットランドではまだそのようなものはない。そのため、その分野についてはもっと進めていかなければいけないのではないかと思う。しかし、あまり理事の教育などと、強調してしてしまうとそこまでして理事にはなりたくないということもあり得る。そのため、バランスを取るのが難しいのだが。やはりガバナンスが機能するためには、理事に対してビジネスとしてきちんと意識してもらうようなことをこれから教えていかなければならないのではないかという気がしている。

理事の問題については（チャリティには普通理事が 4 人いることが多いのだが、そうすると、必ず 1 人支配的な、1 人で全てを仕切ってしまうような人が出てきて、後の 3 人はお飾りのようなものになってしまう。そうすると非常に難しい状況になる。

**Q** 通常 4 人というのは、人数の規定が法律にあるということか。

**A** 最低 3 人である。もし 1 人とか 2 人しか理事や受託者がいない場合、スコットランド法務長官（the Lord Advocate）が最低 3 人に達するように任命する権利がある。

Q 検事総長 (Chief Prosecutor) とスコットランド法務長官 (the Lord Advocate) の立場の違いや関係はどのようになっているのか。

A 検事総長 (Chief Prosecutor) とスコットランド法務長官 (Lord Advocate) は、簡単にいうと、両者は同一ということになるわけだが、スコットランド法務長官 (Lord Advocate) は、政治的な任命である。実際にその下で働く人々が検察庁 (Crown Office) を動かすということになっている。

Q 公益目的の中には、教育や宗教などが入っている。今までチャリティに関係する機関 (内国歳入庁、チャリティ委員会、SCO) をいろいろと訪問したが、その他、教育や宗教などの各分野に関する役所は、関与しないのだろうか。

つまり、例えば、教育に関するチャリティについて、チャリティ委員会や SCO などが監視などをすることだけなのか、それとも別途、「教育とはこういうものだ」といって、教育を担当する役所がチャリティを指導したり、介入したりするようなことはないのだろうか。

A チャリティである学校を例にとれば、チャリティステータスとしてどういう役割があるかについては SCO が担当して、学校という機能ということになれば、今度はイギリスの教育技術局がきちんとした教育を施しているか、ということを担当することになる。

Q 学校は確かにそうなのかもしれないが、例えば難民の問題とかドラッグの問題などいろいろあると思うが、活動領域によってそれぞれ関連する役所があると思う。その場合、あるチャリティをめぐって役所間で権力的にぶつかったり、人間としてお互いにエゴがぶつかったり、あるいはお互いに自分の縄張りを主張してコミュニ

ケーションが悪くなるということは起こらないのだろうか (他の国では起こっているけれども)。つまり、役所同士の軋轢はないのかということである。

A そのようなことはない。例えば、こちらで麻薬中毒者の人々を更生させるというチャリティ団体には、イギリスの保健省から予算がでていて、その補助金をどのように使っているかに対して、保健省から査察が入るわけだが、そのようなことに対して、我々としては「どうぞやって下さい、おたくが出したお金がどう使われるかをみるのは当たり前だから」というスタンスをとっている。それが邪魔になるとか、うっとうしいという感覚では見ておらず、むしろ、他にもチェックしてもらった方がよくなるという考え方をしている。

——大変良い環境だと思う。

A 例えば、そういう麻薬中毒者の人たちを更生しているような組織を、こちらが他の理由で閉鎖しなければいけない場合には、他の組織などと一緒にあって、例えば別途エージェンシーを作るなどして、そのサービスが滞らないようにするという形で仕事をする。老人ホームなどの場合でも閉鎖することにより受益者に迷惑がかかるようであれば、他の組織と一緒にあって、そのサービスは滞らないようにしていく。

それから例えば、住宅協会 (Housing Association) などに対して地方自治体が調査をするという場合、当組織は、どのように動いているかを監視はするが、同時にチャリティに向いて調査をすることはしない。その報告が上がってくるまで待つ。

また、例えば警察が調査をするというような場合も、こちらは警察が調査をしやすいように協力はするけれども、こちらが先頭に立つようなことはせず、警察に独自に調査してもらい、報告書が上がってくるのを待つということになる。

Q SCOとは関係のない、少し違うセクションのことなのかもしれないが、1点質問をしたい。イングランドに行ってきた、最も出てきた言葉は、Charitable PurposeとPublic Benefitであった。そこでは、公益目的であるCharitable Purposeを見て、それを達成するための公益性(Public Benefit)について、チャリティ登録をしたい団体はいろいろと話をしなければならないということであったが、感覚的にその公益目的を証明する方法というのは、イングランドの方が厳しいのだろうか。それとも、比較的公益性(Public Benefit)については一般的に考えて、それほど厳しくないのだろうか(イングランドの方では、どこへ行っても、必ず“have to prove the public benefit”といわれたのだが、スコットランドではほとんどその言葉を聞かないので)。

A 当組織で公益性(Public Benefit)という言葉が出てこないのは、役割分担上、公益性(Public Benefit)のテストは、内国歳入庁が行うため、こちらでは、認証(recognition)を出すかどうかは関係が無いからだと思う。内国歳入庁でその言葉が出なかったことについては、内国歳入庁の立場では話ができないのでわからない<sup>4</sup>。

Q 政府機関の役人としてではなくて、チャリティに関わるお立場としてのご意見をうかがいたい。今、日本でも公益法人改革が進められており、公益性の判断をする機関、あるいは規制当局として、今3つくらい候補があがっている。順不同だが、1つはいわゆる課税庁、2番目がどこか特定の省庁、そして3番目にはチャリティ委員会のような独立した第三者機関である。このように3つ取り上げられているのだが、課税庁

という意見も多く、我々はそれに反対している。このような背景があるのだが、この3つの中で、どこが担当するのが良いと思うか。

A 課税庁は対象が狭すぎるので、よくないのではないかと思う。また、特定の省では、あまり力強くない。そのため、チャリティ委員会をモデルとしたような組織が一般大衆の信頼感や安心感につながるし、一般大衆からの情報も、チャリティ・セクター側からの情報も入るので、このモデルが良いのではないかと思う。

Q 1990年版の法律が通ったことにより、チャリティの認定に関して何か困難なことはなかったのか。

A 法律が変わって新しくなれば、当然それに対処しなければいけないという困難はあるのだが、その法律が通ったときに、大変な困難があったということはない。非常にうまく動いていた。

A 現在こちらができる規制の対象はチャリティ活動をするチャリティ団体だけである。商業ベースで募金活動を専門に行っているところ(その募金はチャリティにまわるのだが)を規制することはこの組織ではできない。そのため、チャリティにまわすお金を共同募金する商業的な組織を直接規制できるような組織が今は無いことが問題となっている。1990年法はその点が抜けている。

A それから、1990年法で抜けているものとして、Public Register(登録)というものが抜けている。

A 日本の場合、商業的な組織で募金をする組織はどのような状況になっているのか。商業的な組織というのは、あるチャリティ団体を代表して、契約書を結び、そのチャリティ団体のためだけに募金活動をするという一般企業のことである。

<sup>4</sup> Tax LawはUKベースで適用されるために、IRスコットランドもこの限りでイングランド法上の解釈に影響される。これが今後スコットランド独自のチャリティー法を制定した場合の最大の課題である。

——日本にはそのような組織はない。

Q スコットランドの人々はチャリティに関する問題を網羅する新しい法律がスコットランド議会独自で定められることを望んでいるのではないかと思うのだが、スコットランド議会による新しいチャリティ法の可能性はあるのだろうか。

A そのような動きはあるが、時期はまだはっきりしていない。

A 今いろいろなところで報告書を作り（その中にはマクファーデン報告も入るのだが）、スコットランド議会によって、2、3年後に法律制定をすることになっている。かなり目前に迫っているといえる。

Q 今回の改革に際して、マクファーデン報告や Scottish Executive Review を受け、何らかの対応をしたのだろうか。

A イングランドでもスコットランドでも、チャリティ法は、現代に即したものに変わっていかねばならないことは、時の話題である。こちらでもフォーラムを開催して、当組織の意見を述べた。

Q 先ほど 1990 年法で Public Register がないと言っていたが、それはどういうことか。登録方法が書いていないということか。

A チャリティ委員会の場合は、登録しているチャリティについては、年次会計報告書やその他いろいろな情報がインターネットにより開示できるようになっているが、スコットランドにはそれが無いということである。

Q 法人名などのインデックスだけなのか。

A インデックスのみであるから、情報の量は限られるということになる。

Q 全く関係のない、一般的な質問なのだがよろしいか。政権と官僚の関係について。アメリカだと、大統領が替わると、官僚の主なところも全部入れ替わる。それによって、大統領が望むポリシーが貫かれる。イギリスの場合は、それは無いと思う。そうすると、保守党から労働党などという、大きな政権交代があったときに、官僚の人々は全く中立でに動けるのだろうか。それとも中には、政権交代に反対して、抵抗勢力のようになり、従来の方法を維持するような官僚はいないのだろうか。

A 伝統的に国家公務員は中立である。そのため、政権が変わればその政権の政策に応じて実行する。ただし、アドバイスをする役割は国家公務員にあるので、極力バランスがとれるような政策を展開できるようにアドバイスをする。

以上

(記録担当：加藤 雅代)

## (11) Scottish Council for Voluntary Organisations (SCVO)

日 時 : 2003 年 9 月 1 日 (火) 16 : 00 ~ 18 : 00

担当者 : Mr. Martin Sime

Mr. John Ferguson 他

### <Mr. Martin Sime>

SCVO、そしてスコットランドへようこそ。キャシーとはすでに午前中お会いしているかと思う。あちらにいるのは John Ferguson。彼はこの組織の開発部長 (Director, Development & Programmes) である。このセッション終了後、スコットランドの各組織で活躍している私たちの仲間をここに何人が招待しているので、短い時間ではあるが、レセプションに参加していただき、生のチャリティについてお話していただければと思う。私たちの組織についての資料を用意したが、もし SCVO について一番アップデートな情報をお知りになりたければウェブサイトを見て欲しい。キャシーが午前中にお話しているかと思うが、これとはまた別に、スコットランドチャリティ用のウェブサイトもある。

SCVO について簡単にご説明させていただく。その上で、スコットランドのチャリティ法などに関するご質問が出てくるかと思う。皆さんがスコットランドのチャリティ法についてどの程度まで理解しているか把握していないが、過去 11 年にわたって私たちの組織は、スコットランドできちんとしたチャリティ法を作り上げるべきだというキャンペーンをしてきた。ちょうど皆さんは良い時にお越しいただいた。2 週間後にスコットランド内閣が、スコットランドのチャリティ法に対して結論を出す予定である。

スコットランドのチャリティの位置づけがイングランドやウェールズとは違うということはずでにご存じのことと思う。イングランドとの違いということに対して、賢明な質問をすでにいくつかいただいているがそのご質問、そしてこちらが抱えている問題に対するご質問について心から歓迎する。ある特定の分野でもいいし、チャリティ法についての一般

的なものでも良いし、何でも聞いていただければお答えしたいと思う。

まずはスコットランドのチャリティの規模からお話したい。定義づけが難しい曖昧なところもあるが、スコットランドのチャリティの数は約 2 万 5,000 団体である。ボランティア・セクター全体を見た場合、その総収益は約 20 億ポンド、延べ 10 万人を雇用している。これは GDP の 4% を占める。加えて、60 万人の定期的なボランティアが活躍する土壌である。今申し上げた数字は、過去 10 年の間ほぼ横ばいの状態であるとお考えいただきたい。しかし、現在、政府の政策によって、この分野は急速に伸びている。中央政府は行政に代わってもっとチャリティ団体が公共サービスを提供することを意図している。

スコットランドにおけるチャリティの特色は、非常に組織化が進んでいるということである。インフラストラクチャーとしての傘組織がきちんと設立されているし、特別のエージェンシーなどが機能しており、組織化が高度に進んでいるところであるといえる。特別のエージェンシーは、健康、住宅、福祉、環境などの分野に立ち上がっているものである。また、ボランティア活動を推進するための特別の組織、募金活動をサポートするための組織などもある。スコットランドは人口 500 万人と小さな規模であるが、それにもかかわらず、チャリティをサポートするための組織がかなり高度に完成しているというのがこの国の特徴である。それは、スコットランドにチャリティ規制当局が無いからこのような構造ができあがったのか、その他の理由でこうなったのかは分からない。ここまででご質問を受け付けたい。

Q 60 万人のボランティアがいるということだが、この人々はフルタイムなのだろうか。それとも登録人数ということなのだろうか。

A 調査を行って、少なくとも1ヶ月に1回はボランティアをすると回答をした人々の数が延べ60万人ということである。同じ調査で分かったことは、その60万人のうち5万人の人々が何らかの形でボランティアの管理職として委員会を管理したり動かしたりしているということが分かった。ここの委員会はすべてボランティアにより運営されている。

Q チャリティ改革について11年前からキャンペーンしてきた、2週間後には結論が出る、とお話されていたと思う。スコットランドにおけるチャリティ改革は、SCVOのようなボランティア・セクター主導によるものなのか。それとも政府主導なのか。あるいは、両者のパートナーシップによるものなのか。どのような経緯でここに至ったのかを教えてください。

A スコットランドのチャリティ法ができる経緯全てにおいて、私たちの組織が活動してきた。SCVOがこの運動をしなければスコットランドのチャリティ法は生まれなかったとお考えいただきたい。本当は去年、新しい法律ができる直前までいったのだが、できなかった。なぜできなかったかという、政府が既存の規制を改正するという動きになってしまったことによる。その後、なぜ大きく政府の考え方が変わったかという、ブレスト・キャンサー・リサーチのスクランダルがあり、集めた寄付金が個人のポケットに入ってしまったことが契機となった。本日、スコットランドのいろいろな組織を訪問されたかと思うが、スコットランドで新しい法律ができて改革されると、本日訪問した組織の役割が消滅するだろうと当組織は考えている。

規制当局の良い点、悪い点についてご質問をいただいているが、これについては、やはりPublic Trust（人々の信頼感・安心感）というものが最も重要になると当組織は考えている。だからPublic Trustを獲得する上では、規制当局の役割は重要であり、規制当局に対しては支援をしてもらった。

また、イングランドとスコットランドの違いについてご質問をいただいているが、それに関してSCVOの会員組織は、イングランドのチャリティ委員会のような官僚的な環境は望んでいない。しかしPublic Trustはどうしても必要である。そのため、規制当局に対しては、ほどよいバランス、すなわち、最低限の監督・管理で、最大限のPublic Trustをもたらすような規制をして欲しいと望んでいる。

チャリティ改革については、様々な議論が行われていて、現在賛否両論があり、皆さんにとって大事な分野の結論はまだ出ていないのだが、その中で4つ重要なポイントがあるのでそれをお話したい。

1つは、公益性(Public Benefit)をもってチャリティは機能すべきであるということである。これは世界中のどこであっても、Public Benefitを提供しない限りチャリティとはいえないという原則についていろいろと検討されている。

しかし、もっと本質的な問題は、現実に公益性(Public Benefit)とは何を意味するかということである。例えばエジンバラには多くの私立学校があるが、それらは全てチャリティ扱いになっている。同じようなチャリティステータスがこれから先も私立学校に付与されるべきなのかどうかというところが結構大きな議論になっているところである。

3つ目は、登録(Public Register)の原則である。スコットランドではチャリティは登録制ではないので、チャリティのいろいろな情報を知りたいと思っても調べることができない。そのため、SCVOでは長い間、インターネットにチャリティ登録をして、一般の人々がネットで検索できるような登録システムを立ち上げるべきだというキャンペーンをしてきた。

4つ目はチャリティ規制当局(Charity Regulator)についてである。SCVOでは、今SCO(Scottish Charities Office)が持っている権限の他

に、いろいろな情報やチャリティ運営上のサポートができるような組織を法律で作るようにしてもらいたいと考えている。ここまでご質問はあるだろうか。

**Q SCVO のメンバーはどれくらいいるのか。**

**A** 1,300 団体が会員である。ほとんどが大きい全国（スコットランド内）規模のチャリティ組織ということでお考えいただきたい。

**Q** 1,300 あるメンバーのうち、例えば今お話された私立学校などは会員になっているのか。私立学校は、スコットランドの場合、Public Benefit とは認めにくいポジションであって、チャリティではないということなのだろうか。

**A** 私立学校は SCVO の会員組織にはなっていない。スコットランドにはチャリティの法律が無い。そのため、イングランドの法律を使うしかない。イングランドの法律では、教育は公益目的（Charitable Purpose）であるとされているので、その法律では私立学校もチャリタブルステータスということになる。少し複雑になるが、チャリティと政治の話は不可欠であり、スコットランド議会はチャリティ法について責任を負うが、財政・税については UK Parliament（英国議会）が決めるということになっている。

**Q** チャリティ規制当局（Charity Regulator）の創設が望ましいということ、そして、それができた場合にはアドバイスやサポート機能を持ってもらいたいとおっしゃったが、もしそのような機関が仮にできるとすると、SCVO からそのような業務は無くなると考えていいのだろうか。

**A** 答えは No である。イングランドのチャリティの人々と話をすると、チャリティ委員会に対す

るある種の批判があるからである。それは何かというと、チャリティ委員会が警察でもあり、友達でもあるということである。そのため、チャリティ側にとってはチャリティ委員会がやってきた場合、警察としてくるのか友達としてくるのか、どちらか分からないというようなことがあるようだ。それから、チャリティ委員会のアドバイスは、かなり広い意味でのアドバイスということなのだが、私たちスコットランドにいる人間にとっては、そんなに広いアドバイスは必要ないと考えている。とにかく的を絞った、チャリティ法に関してだけのアドバイスをくれる機関があればそれでいいと考えている。もちろんチャリティにとっては、良き実務慣行（Good Practice）などのいろいろな分野でのアドバイスは必要なのだが、それは別の組織に任せ方がいい。規制当局についてはチャリティ法についての狭い分野のアドバイスだけでよい。そういった組織が望ましいと考えている。

**Q** 内国歳入庁は課税当局でありながらお友達、ということになると思うが、そのアドバイスについてはどう考えるか。

**A** 内国歳入庁からももらったアドバイスを今まで一度も役に立ったと考えたことはない。

毎日、新しくチャリティを作りたいというケースが 4 件はある。そういう人たちのためにアドバイスをあげるような機関が必要だということである。イングランドの場合は、チャリティ委員会からそのアドバイスをもらっている。そのアドバイスが本当に正しいかどうかは別として、アドバイスをもらって、そのアドバイス通りにそのチャリティ組織が機能していればそれは 1 つの保護になる。つまり、そこで言われたアドバイス通りにやっているからということで、何か問題が起きるとか、告訴されるということにはならないのだが、スコットランドにはその保護が無い。ただ、チャ

リティ委員会が出すアドバイスについては、いろいろと出版されていて、ウェブサイト上でも検索できるが、どれを見てもとにかく共通するのは「押しつけがましい」という感想である。来年スコットランドにもう一度来て、チャリティ委員会よりも良い状況が生まれているかどうか是非確かめてみて欲しい。

もちろん、今の状況で、規制当局の役割を実質的な意味でうまく改善していくということは可能である。例えば、チャリティの年次報告書を全部集めて、それ以外のチャリティの情報もインターネットで開示すれば、一般の人々に対しての情報開示になる。なお、これはイングランドとスコットランドの違いの話にもなるのだが、イングランドとスコットランドは規模が違う。とにかくイングランドのあの官僚的な情報をインターネットに載せるとなると、かなりの任務になるが、スコットランドの場合は規模が小さいしチャリティの数も少ないので、インターネットに載せるということもイングランドに比べれば簡単にできるし、うまく管理ができると考えている。

**Q** 過去 10 年間、あまり無かったようなくらい、最近チャリティの数が増えているという話があったが、それはチャリティ委員会の規制がスコットランドには無いからということなのだろうか。

**A** 組織の数は変わっていない。組織自体が拡大しているということである。組織数については、休眠団体を内国歳入庁がきちんとチェックしているかどうか分からないので、実態数は分かっていない。ただ、こうした数字を分析するときもかなり注意が必要である。なぜなら、全体の約 75%のチャリティが非常に小規模のチャリティであり、スタッフを採用していないチャリティであるからである。

2 週間後にスコットランド内閣は、募金活動の規

制について規定し、ある程度募金活動を制限していくべきだということを決めようとしているようだが、どの程度法律をたてて、どのように制限をしていくのかということまでは見えていない。募金活動といっても、街頭に立って募金活動をするものもあれば、インターネットを使って募金活動をするもの、クレジットカードを使って行うものなど、様々であるが全部含まれる。一般からの募金は、延べ 3 億ポンド集まるのだが、チャリティ組織 1 年間の総額 15%が募金で集まるという換算になる。今度は日本での募金活動がどうなっているのか私からも質問させていただきたいと思うが、他に質問はあるだろうか。

**Q** マクファーデン委員会の報告書の中で、募金活動はもっと厳しくしていかなければならないという提案が出ている。それに関して、募金が予算の源になっているようなチャリティ団体はどのような意見を持っているのだろうか。

**A** ちょうど中間で、あいまいな意見である。それはなぜかということ、ブレスト・キャンサー・リサーチのスキャンダルの件があり、そのようなスキャンダルを避けるためには規制を厳しくしなければならないのではないかという気持ちはあるのだが、その一方で、だからといってあまりにも規制が厳しすぎるのも自分たちの仕事に差し障りがあるのではないかということで、はっきりしていないという状況である。今議論している中で問題になっているのは、募金をしてもらうときに「あなたの募金の何%が Admin にまわります」というように、手続きをするための事務処理に何%が充当されるかを寄付者は知る権利があるのか、知らせなければならないのかということである。

**Q** 事務処理のためにかかるコストについて、寄付の何%以内に収めなければならないというような決まりはあるのだろうか。



A それは考えない方が良い。なぜかという、スコットランドにおいて募金活動は非常に競争の激しい分野であり、募金をしてもらうために宣伝をして、マーケティングをして、そしてその活動が効果的なものであればそれだけ多くの募金が集まる。つまり事務的なコストの割合は下がるということになるが、もしうまくいかなければ、コストの割合は当然上がってしまうことになるからである。ただチャリティに代わって募金活動をする一般の企業があるが、チャリティとチャリティに代わって募金活動をする民間企業の相関関係についてきちんとした取り決めを行って、その関係を明確なものにするという意味でチャリティ法を使って規制することは重要だと思っている。

町を歩いているとエプロンを付けてチャリティの募金活動をしている人々がいるが、それはチャリティ組織に代わって一企業が営利を目的として行っているものである。先ほどの話は、その時にこのようなことを考えなければならぬということである。「あなたが寄付をしても、最初の3ヶ月は私の働いている会社に経費としてまわることになる。実際チャリティには4ヶ月目からしかあなたの募金はいかないのだ」。このようなことを寄付者は知らされるべきかどうかということである。もし知らされた場合、「そういうことならばチャリティに寄付をしたくない」という話になるかもしれない。

また、書類にサインをして、毎月銀行から自動引き落としでチャリティに寄付してもらえるとすることもチャリティにとっては重要なことであり、それが例えば1ヶ月10ポンドであっても、毎月それが何年も入ってくるのは非常にありがたいことである。募金活動に関して、寄付者にどのような情報を出すべきなのか、募金活動に対する規制をどのようなものにするべきなのか、今一番活発に議論されているテーマである。現在の状況として、イングランドとウェールズに関してはある種の募金活動に関する規制があるが、スコットランドには一切規制が無い。そのため、イングランドでチャリティの募金活動を

している人がスコットランドの人に電話して募金活動を依頼した方が早いということが起こり得る。

募金活動も重要なのだが、政府の方にもかなり大きなリソースがある。政府としてはもっとチャリティ・セクターと仕事をしようとしている。これからそういう分野が増えてきて、それに対して政府が補助金を出すという状況になると考えられるのだが、それがうまく広がっていかない要因がある。それは何かというと、その分野を規制するための法律がまだ無いということである。

次は会計のご質問についてお話する。スコットランドの会計の話になるが、スコットランドにおいては、会計について多くの人々が無視している。無視しているし、気がつかない。それはなぜかという、年次報告書を出せという要求が無いからである。また、会計について規制する組織も無い。非常に変わった状況ではあるが、これで何十年もの間機能してきた。ディスクロージャーの仕組みについてご質問をいただいているが、どのような意味でお答えしたらいいだろうか。

今、スコットランドがディスクロージャーに関して抱えている問題点についてお話したい。例えば、一般の人々がスコットランドのあるチャリティの会計情報を見たい場合、コピーを依頼すればチャリティはコピーを出すことにはなっている。しかし、問題なのは、チャリティはそのコピーの手数料を請求できることになっているという点である。エジンバラのある弁護士は、チャリティから会計報告書のコピーを1枚もらうためには、その手数料が60~70ポンドかかるという計算を出した。SCVOでは、新しい法律の中で、インターネット検索できるようなフォーマットにして、内国歳入庁に会計報告書を毎年提出するようにして欲しいと考えている。

SORPについては、今、新しく委員会ができて、イギリス全体で新SORPの検討を進めている。現在のSORPのチャリティ会計については、私自身が見てもあまり役に立っていないと思うので、一般の人々にとって全く役に立っていないと思う。そのような意味では、SORPの役割や利用度についてはあまり期待していない。また、EU（欧州連合）会計の調和の一環ということで、例えば同じチャリティで

も私たち（SCVO）のようにカンパニー形式になっているところは、SORP に準拠する必要はなく、国際会計基準を適用すればいいということになってきている。Charitable Incorporated の組織（チャリティとして法人格を取っている組織）の場合には、SORP を適用しなければならないことになっている。SORP に関するご質問はあるだろうか。

**Q SCVO が採用している会計方式は何か。**

A この組織は SORP を適用している。ただ、どの会計基準にするかは自分たちで選択できることになっている。

**Q 会計に関するきまりや規制がないことによって何か問題はあるのだろうか。**

A 会計に関して、チャリティ団体が会社形態であれば、もちろん企業会計基準にもとづいて公開していかなければならないのだが、法人格を取得していない組織であれば、一般の人々から会計報告書の請求が無い限りは出す必要はない。そしてコピーを出す時には手数料を徴収していることになっている。監査についてもかなりバラバラな状況になっていて、チャリティ会計の正確さ、監査の正確さが分からない状況である。例えば今、全体の約 25% が会計基準に反しているような状況である。やはり、規制当局がなく、年次報告書を出さなくて良いというのは良くない状況であると思われる。

最後の質問が Performance Measurement（業績評価）ということであるが、私の個人的な見解を申し上げることはできるが、組織としての意見は無い。行政に代わってチャリティが契約し、補助金をもらってサービスを提供する場合、そのサービスのパフォーマンスを測定されるということになるわけだが、私の個人的な意見として、ベンチマーキングのシス

テムが機能すると考える人は、チャリティの多様性を全然理解していない人が言うことだと考えている。それでは単純すぎる。イングランドではチャリティ・セクターのリーグテーブル（比較表）を作ろうとしているが、スコットランドの人々はそれを聞いただけで怖いと考えている。SCVO では、なるべくチャリティの多様性を守っていきたいということと、チャリティのパフォーマンスを測定するような原則を阻止していきたいと考えている。私は以前、心の病を抱えている人達のための組織で働いていたが、そのようなチャリティ団体が集められる一般の寄付は年間予算の 1% 未満である。そのため、もし一般の人々からどれだけ募金が集められるかということと測定するということになる、大変なことになると考えている。やはりチャリティとは Public Goods（公共財）、人々の善意ということになるので、それを量的に測るのは不可能なこと、あるいは難しいことであると思っている。

**Q 情報公開について、イングランドでは向こう 3 年間、1 年に 100 万ポンドづつガイドスターUK に対してお金を出すようだが、それに対してどのようにお考えかお聞きしたい。**

A SCVO では、目的が違うのだが、それよりも良いシステムを持っている。そしてそれはウェブサイトで公開されている。ガイドスターのシステムがもたれているのだが、こちらのシステムは 1999 年から始まっていて、とても良いものである。スコットランドのシステムは Work Weathers というものである。ガイドスターUK を始めるにあたって、チャリティ委員会や Home Office などと一緒に、300 万ポンドの予算を出すということは、イングランドに 300 万ポンド配分されるということの意味する。財務省はイギリス全体の組織である。スコットランドはイギリス全体の人口の 10% であるから、イングランドに何か補助金を出す場合は、必ずスコットランドにも 10% は配分されることになる（つまり、300 万ポンドの 10% = 30

万ポンド)。以前ガイドスターUKに参加するかどうかという選択を迫られたのだが、スコットランド議会は参加しないという結論を出した。そして別のところにお金が配分されたということである。

SCVOは会社形態の組織であるが、当組織がもっと効率良く機能するためにはどうしたらいいかという方法を模索している。次にそれについてお話をしたい。

まずこちらのミッションを作り直した。新しく作り直したミッションを奨励するために、5つの分野で活動することを考えた。1つ目は**Social Economy**（社会経済）である。それから2番目は**Equality**（同等）、3番目が**Active Community**（活発な地域社会）、4番目が**Rural Donations**（地方の寄付）、5番目が**Sustainability**（持続可能であること）ということである。

それから、私たちの顧客が当組織についてどのようなことを考えているかという調査、こちらにお金を出してくれる人々が当組織をどのように見ているかという調査をした。

次にこの組織の中を2つに分けて、今申し上げた5つの分野を推し進めていくためには、この組織の内部をどのように構築していくかということを考えて。5つの目的を達成するために、今現在160の活動プロジェクトが立ち上がっており、それを9つの部分に分けて行っている。今は、新しく考えた分野をきちんと遂行するために、スタッフにどのような研修をさせたらいいのかということを考えている段階である。これはすなわち、①カスタマーの反応、②プロジェクトがどのように機能しているか、③スタッフの研修を行った上で、どれくらい評価や成果が上がったかということ測定するためのベストな方法を模索中だということである。

また、それだけではなく、プロジェクトを行うためにはどれだけの経費がかかるのか、プロジェクトを遂行するためにはどれだけの努力が必要なのか、そして私たちが考えた5つの目的に見合うプロジェクトはどのようなものなのかといったことである。

私たちの組織の職員がいろいろな計画にどれくらい関与してくるのか、1年後にもう一度来て欲しい。その時には結果が出ていると思うし、良い報告ができると思う。私としては、皆さんにお尋ね出来る時間をある程度捻出したいと思っているのだが、質問は他にあるだろうか。

**Q** 先ほど、SCVOがスコットランドにおけるチャリティ法改革のイニシアチブを取ったと聞いたが、SCVOの今後のシナリオ、活動方針についておうかがいしたい。

**A** 政府と国家公務員を相手にして、過去3ヶ月は闘っていたので、私たちと政府の関係というのは随分違った関係になってきた。それはなぜかということ、政府の考え方としては、私たちの組織が抱えている情報や経験を使って、法を通すこと無しに規制体制をスコットランドに設けていこうとしていたことによる。そのため、こちらとしては、政府がそういう考え方でいる限り協力はしない、法を通してもらわない限り（つまり、政府が立法して原則を打ち立てない限り）は、動かないと主張してきた。しかし2週間後には状況が変わる。状況が変化したら、私たちのデータベースを政府に使ってもらうようにしたいと考えている。SCVOが政府と一緒にあって、両者のギャップを埋めるようにしていきたいし、私たちのスタッフは、政府のビルトチームの一員になると考えている。このビルトチームは規制の草案を作り上げる仕事をする。この草案が来年の初めにはできあがってくるだろうと期待している。そしてこの草案が9月には議会に上程されると考えている。

討論をしなければならぬ内容については先ほど申し上げた通りであるが、これからは、それらをどんどん成熟させなければならない。成熟させるために、SCVOの会員を巻き込んでいろいろな話し合いをし、会員の選択・判断もその中に組み込んでいかなければならない。そして草案の中に反映していくということになるわけだが、我が組織は、政治的なレベルも含めてす

すべての段階に関係していると考えてもらいたい。なぜなら、SCVO は自他共にこの分野でエキスパートであり、ノウハウがあると認めている。だから多くの人々が私たちの意見を知りたがっているし、私たちの意見を反映させたがっている状況である。これから先の1年は非常に忙しい時間を過ごすことになるだろう。

Q 会員が 1,300 団体と聞いた。偶然であるが、(財)公益法人協会の会員数とほぼ同じである。しかし財政的に考えると、SCVO は 170 人のスタッフがいう話であるが、私達はその 10 分の 1 位である。しかも、大きなプロジェクトもいろいろされていて、インフォメーションテクノロジーも開発されている。そこで質問である。年間収入の内訳について、会員の会費の割合や補助金等の割合を教えて欲しい。

A 会員の会費割合は 2% であり、非常に少ない。政府からの補助金については、昔と比較すると少しは多くなったが、それでも 5% 未満である。もちろん政府からプロジェクト単位での補助金が別に出ているのだが、この組織を直接支援するための補助金は 5% 未満である。残りの収入源は、当会員組織に対して SCVO がサービスを提供しているのだが、そのサービスに対する料金である。

1 つの例としては、政府が失業者対策としてニューディールというプログラムを立ち上げているが、SCVO は会員組織に失業中の人々を紹介して、そこで再訓練をするというサービスを提供している。

その他に SCVO は 300 組織の給料明細を作るサービス (Payroll Service) を提供している。その事業から料金を徴収して収益をあげている (日本であれば、社員の給料明細は会社が作成しているが、イギリスの場合、給料のペイロールサービスは別の組織が行うことになっている)。このサービスを行うために、SCVO はマイクロソフトと契約をして特別のコンピュータソ

フトを利用している。

3ヶ月前にインドに訪問し、ボランティアアクション・イン・インディアと呼ばれる組織と話をしてきた。そこでは 10 億人を対象とした組織が 16 人で活動していた。私は「あなた達はこの組織で働けてとてもラッキーだ」とよく職員に言っている。アメリカの Independent Sector と比較してもはるかにこの組織の方が大きくて、施設や設備なども充実している。それは、チャリティ委員会がスコットランドに無いからなのだろうか。

私自身は、様々なチャリティ団体をネットワークでつないでいくための国際委員会があって、その委員として活躍をしている。そのネットワーク作りについては来年の 4 月に発足するので、その情報について皆様に後でお送りさせていただきたい。私はつい最近、モロッコ政府の支援を受けてモロッコに行って仕事をしてきたのだが、モロッコは政府自体がチャリティの数を全く把握していない。モロッコには傘組織というものがあるが全く存在していないが、傘組織やアソシエーションなどのネットワーク作りができれば、組織の無いところでもどんどん広がっていくのではないかと考えている。

Q イギリスのチャリティ組織に関する法律について教えてもらいたい。

A Industrial and Provident Society 法が一つある。これはほとんどが信用組合である。Incorporated Charity、それから Charitable Company に関する法律がある。あと 2 つ新しいものでは、Charitable unincorporated Organization、それから Community Interest Company に関する法律である。まだ他にもあると思う。

Q チャリティという名称があって、イギリスの場合にはチャリティという言葉が NPO やボラン

タリー・セクターをカバーしているように聞こえる。しかし、この国（イギリス全部）に来ると、アメリカのように「フィランソロピー」という言葉は全く聞かないが、そういう言葉はイギリスでは使わないのだろうか。「チャリティ」という言葉は、日本人の感覚では「救済」などの、非常に限られたイメージで使っていると思う。イギリスの歴史から考えると、チャリティの語源は救貧法であると思う。貧しい人を救うというところから出来たのがチャリティで、そのスコープがだんだん広がってきて、NPOなどの領域に入り、名前だけが残っているという状況と考えるべきなのだろうか。

- A そのとおりである。もともとは救済のためのチャリティであったのが、時代を経るとともに領域が広がって、今のようなチャリティになったということである。ただ、スコットランドでは、チャリティという言葉は人気がない。昔のチャ

リティの定義は、他の人に対して善意を為すというものであったが、今のチャリティの考え方というのは、自分を助けるために他の人々を助けてあげようという考え方であるためである。まだまだ人々は昔の古い定義にとらわれている傾向がある。だから私たちはボランティア・セクターという呼び方をしている。今のヨーロッパのチャリティに対する考え方は Social Economy（社会経済）に関連させており、社会経済にサービスを提供していくというところにつながっていく。チャリティという言葉も時代によっていろいろと解釈の仕方が変化しているものの、いわゆる English のチャリティというと、英語で “Love of fellow human being”（自分の隣人を愛する）ということになる。

以上  
（記録担当：松野 郁絵）

## 5 チャリティ委員会・内国歳入庁間の合意覚書（ドラフト）

本資料は、チャリティ委員会・内国歳入庁（チャリティ担当部）間の業務協力に関する合意文書のドラフトである。現在本合意内容にて両者にて密接な連携をとり業務が進められているとのことである（内国歳入庁エジンバラ支所にて入手）。以下、その概要を紹介する。

### （１）協定の趣旨

チャリティ委員会・内国歳入庁（チャリティ担当部）は両者共に、①チャリティ・セクターに対する支援、②ガバナンスと説明責任の改善、③チャリティに対する社会一般の信頼の向上、という共通の責務を有している。従って、両者が協力することによって、我々のサービスの向上、監督上の役割の強化、コスト効率の最大限化が図られるものとする。これを効率的にするためには、以下のことを実施する必要がある。

- \* 両者の業務内容の相互理解。
- \* 情報交換、チャリティに対する助言やガイダンスの共同提供、濫用や劣悪な実務処理の発見と取り組みのための成果の連絡など、行うべき業務範囲の確認。

### （２）内国歳入庁・チャリティ担当部

内国歳入庁・チャリティ担当部（Inland Revenue Charities ; IRC）は、内国歳入庁政策部門内の Capital & Savings 局の一部である。当部は、チャリティの直接免税関係のモニター業務に関する本部としての責務、および免税によって生じる税還付申告を処理する現場としての責務を負っている。その主たる業務内容は、以下の通り。

- \* 免税対象としての公益資格（Charitable Status）に対する権原の確定。
- \* 年間 9 億ポンドにのぼる単独寄付（Gift Aid）、給料天引き寄付・政府報奨金（Payroll Giving Supplement）、その他の還付金支払。
- \* 還付金請求に関する抽出調査の実施。
- \* 監査官による還付金に関するサンプル立入り監査への協力。
- \* 内国歳入庁のデータベースに収録、非収録それぞれのサンプル・チャリティに対する自己査定申告書（Self-Assessment Returns）の送付。
- \* チャリティの収益事業子会社に対する自己査定申告書の送付。
- \* チャリティおよびその収益事業子会社による年次報告書の一定数調査の実施。

### （３）チャリティ委員会

チャリティ委員会は、イングランド、ウェールズにおけるチャリティの監督規制機関で

あり、ロンドン、リバプール、タウントンの 3 ヶ所の事務所にスタッフが常駐している。当委員会は、チャリティの諸資源の効果的な利用の推進、受託者（理事）に対する情報や助言の提供、濫用ケースの調査・監督などに関して、法規により定められた全般的な責務を負っている。チャリティの健全性に対する社会一般の信頼の獲得が当委員会の全面的な目標であるが、そのために下記の 3 つの事業目的（Objectives）が定められている。

- ① 法律・会計・ガバナンスの面で有効な枠組みの中で、チャリティが本来の設立目的達成に向けて活動できるように保証すること。
- ② チャリティのガバナンス、説明責任、効率性、効果性の改善を図ること。
- ③ 濫用と劣悪な実務処理を発見し、処理すること。

当委員会は、さらに法規により定められた（以下に列挙された）特定の機能も併せ持っている。

- \* チャリティの登録簿の管理。
- \* 大規模な登録チャリティからの財務諸表・事業活動報告書の取り付け、これら書類の一般閲覧の手配。
- \* 個別のチャリティに対する権限や定款の変更の認可。
- \* チャリティの資産、投資、土地所有に関する管理の監督。
- \* 濫用や劣悪な実務処理に関する申立ての調査。

チャリティの募金活動の現場実務、営利団体との関係、チャリティの評判に係わるリスク等についても、当委員会は影響力を持つべく努めている。

#### （４）チャリティ委員会・内国歳入庁（チャリティ担当部）による業務協力

##### （業務協力の内容）

- \* 政策や活動面における連携の評価と発展のために、両機関の各事務所の参加による年間最低 3 回の戦略会議を開催すること。
- \* チャリティ委員会登録部門と内国歳入庁チャリティ資格認証チームが、チャリティの有効性、殊に前例のない、法律もしくは会計上の込み入ったケース、に対する共通のアプローチを展開するよう（共同）作業を行うこと。
- \* チャリティに関する、より一層統合化されたリスク評価の開発を活気付けるために、チャリティ委員会データベース部と内国歳入庁監査・コンプライアンス担当チームの間で、全ての許容される登録簿上の詳細ならびにモニター情報を交換すること。
- \* チャリティ委員会の支援・調査案件と内国歳入庁の監査・コンプライアンス案件の処理を進展させる上で相互に助力し合うために、リスク・データやその他の情

報を本提携上の権限条項の範囲内で交換すること。

- \* 適当な状況な場合には、共同で案件処理を進めること。

#### (共同作業の支援策)

- \* より密接な（共同）作業を容易にするために、連絡上の接触先（コンタクト・ポイント）に関するネットワークを設定すること。
- \* 情報や書類コピーの要求に対しては、この連携上の権限内で積極的に対応すること。
- \* セクター全般を通じて問題のある領域と主要な課題を確認して、共同でこれに取り組むこと。
- \* 業務の電子化やチャリティ向け説明会やセミナーを含め、顧客サービス問題を検討するワーキング・グループを設置すること。
- \* スタッフがより緊密な（共同）作業へ参加するのを奨励するとともに、これができるような協力の風潮を涵養すること。
- \* スタッフの徴募や教育、成果目標の設定により、より緊密な（共同）作業に関するプロフィールの改善を追及すること。
- \* 教育研修行事を定期的に更新するとともに、機関相互間の参加を奨励すること。
- \* スタッフの交換や業務見学のプログラムを設定すること。
- \* 連携活動のための最優先課題を決定するために毎年行動計画を協定すること。
- \* 顧客サービスの向上とチャリティ・セクターにおける説明責任の推進のために、6ヶ月毎に業務協力が効果的になされたかを見直すこと。

#### (チャリティ委員会側の実施項目)

- \* インターネットを経由して登録データを一般に公開すること。また内国歳入庁チャリティ担当部にウェブサイトの更改状況を知らせておくこと。
- \* 4半期毎に登録簿から削除されたチャリティの詳細を提供すること。
- \* 4半期毎に受託者（理事）として業務を行うことの資格喪失者の情報を更新すること。
- \* 内国歳入庁チャリティ部がチャリティの概況を把握するのを援助するために、コンピューター・ディスク上にある毎年の登録簿の抜粋を提供すること。
- \* 財務上の管理ミスや劣悪なガバナンスによって危険な状態にあるチャリティに関する詳細を定期的に提供すること。

#### (内国歳入庁チャリティ担当部側の実施項目)

- \* イングランド、ウェールズにおいて公益目的により設立されたものの、登録に不



適格と思われる団体につき、チャリティ委員会に緊急通報すること。

- \* 免税措置に対する申請を検討している際に、当該チャリティが非公益的な事業を行おうとしていたり、非公益的な目的のために資金を利用していると思われる場合にはチャリティ委員会に緊急通報すること。
- \* 監査やコンプライアンス調査を実施している際に、非公益的な事業や資金の不正流用(Misapplication)に直接関与していると思われるチャリティについては連絡通知を行うこと。
- \* 重大なガバナンスや説明責任上の問題が確認された場合には、特に、受託者（理事）はチャリティ委員会が提供しうる支援を最大限活用するよう勧奨すること。

§ 1993 年チャリティ法 10 条のチャリティ委員会・内国歳入庁間の情報開示と内国歳入庁の守秘義務に関する法律問題（省略）。

（宮川 守久）

CHARITY COMMISSION AND INLAND REVENUE (CHARITIES)  
MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

Introduction

This memorandum provides a framework for closer working between the Charity Commission and the Inland Revenue. We share many of the same customers, and both our departments are equally committed to supporting the charity sector, improving governance and accountability, and raising public confidence in charities. Together we can improve our service, strengthen our supervisory role and maximise our cost efficiency. To do this effectively we must:

- become familiar with each other's business; and
- understand what scope we have to exchange information, to give joint advice and guidance to charities, and to co-ordinate our efforts to identify and tackle abuse and poor practice.

The memorandum of understanding will help us to decide when we should liaise with one another and the extent and nature of the liaison that is appropriate.

The memorandum will be supported by action plans, itemising the things we have agreed to do for one another, and by key performance results, assessing the effectiveness of what we have done.

---

John Stoker  
(*Chief Charity Commissioner*)

---

Marjorie Williams  
(*Inland Revenue Director of Capital  
& Savings*)

Somerset House, London : 29 November 2001

### Inland Revenue Charities

Inland Revenue Charities (IRC) is part of Capital and Savings, within Inland Revenue Policy. IRC has Head Office responsibility for monitoring the charities' direct tax exemptions, and operational responsibility for dealing with repayment claims which arise from the exemptions. Inland Revenue Charities:

- establishes title to charitable status for the purposes of the tax exemptions
- repays about £900 million to charities each year in respect of:
  - Gift Aid
  - Tax Credit Transitional Relief
  - Taxed income
  - Payroll Giving Supplement
- carries out enquiries into a selection of claims every year
- works with audit colleagues to conduct audit visits for an annual sample of claims
- sends Self-Assessment returns to a sample of charities on the IRC database and to a sample not on the database
- sends Self-Assessment returns to companies controlled by charities
- carries out enquiries into a number of returns for charities and controlled companies.

### Charity Commission

The Charity Commission is the regulator of charities in England and Wales, and has staff based at its three offices in London, Liverpool and Taunton. The Charity Commission has general statutory responsibility to promote the effective use of charity resources, to give information and advice to trustees, and to investigate and check abuses.

The Commission's overall aim of giving the public confidence in the integrity of charity is underpinned by three objectives:

- (i) to ensure that charities are able to operate for their proper purposes within an effective legal, accounting and governance framework;
- (ii) to improve the governance, accountability, efficiency and effectiveness of charities;
- (iii) to identify and deal with abuse and poor practice.

Specific statutory functions of the Commission include:

- Maintaining a register of charities;
- Obtaining accounts and reports from larger registered charities, and making them available for public inspection;
- Authorising changes to individual charities' powers and constitutions;
- Oversight of controls which apply to charities' assets, investments and land;
- Investigating allegations of abuse and poor practice.

The Commission also seeks to influence charities' fundraising practices, their relations with commercial organisations, and any risks to their reputation.

*The Charity Commission and IR Charities working together*

We will:

- Hold strategic meetings at least twice a year involving each of the offices of the two departments, to evaluate and develop our policy and operational liaison.
- Work in our CC registration and IRC charity title teams to develop a common approach to charity validation, particularly on novel, legally or financially complex cases.
- Exchange between CC charity database and IR audit and compliance teams all permissible register details and monitoring information to inform the development of a more integrated risk assessment of charities.
- Exchange risk data and other information within the terms of our liaison powers to assist each other in progressing CC charity support and investigation cases and IRC audit and compliance cases.

- **Progress cases jointly, where appropriate.**

To support this joint working, we will:

- **Set up a network of liaison contact points to facilitate closer working.**
- **Respond positively within our liaison powers to requests for information and copies of documents.**
- **Identify problem areas and major issues across the sector, and address these jointly.**
- **Set up a working group to look at customer service issues, including electronic business and charity presentations/seminars.**
- **Encourage staff to participate in closer working and foster a climate of co-operation conducive to this.**
- **Seek to improve the profile of closer working by staff induction / training and performance objectives.**
- **Provide regular updates on training events and encourage inter-departmental participation.**
- **Set up a programme of staff exchanges / job shadowing.**
- **Agree an action plan each year to set the priorities for our liaison activity.**
- **Monitor every six months how effectively we have worked together, to improve customer service and promote accountability in the charity sector.**

The Charity Commission will:

- **Provide public register data through the Internet, and keep IR Charities informed of website developments.**
- **Provide details quarterly of charities removed from the register.**
- **Update quarterly the information on any persons who are disqualified from holding office as a trustee.**
- **Provide extracts from the register annually on computer disk to help IR Charities to profile the charity population.**
- **Provide details on a regular basis of charities which are at risk because of financial mismanagement or poor governance.**

IR Charities will:

- Alert the Charity Commission to bodies which are established in England and Wales for charitable purposes but which appear not to be registered.
- When applications for tax exemption are considered, alert the Charity Commission if a charity appears to be carrying on non-charitable activities or applying funds for non-charitable purposes.
- When audits or compliance enquiries are carried out, provide notification of charities which appear to be directly involved in non-charitable activity or in misapplication of funds.
- specially where significant governance and accountability issues are identified, encourage charity trustees to take full advantage of the support available from the Charity Commission.

Liaison Powers

As part of the Inland Revenue, IR Charities is governed by very strict rules of customer confidentiality, for two reasons:

- the strict approach historically applied has been supported by the courts; and
- the statutory exceptions which have been provided (known as “Statutory Gateways”) are very limited.

One of these “Statutory Gateways” is provided by Section 10 of the Charities Act 1993, which governs the Charity Commission’s liaison with the Inland Revenue and Customs and Excise. IRC may provide information to the Charity Commission *outside* the Statutory Gateway only where:

- the customer gives express written consent;
- the disclosure would be for the purposes of IRC’s duties;
- the disclosure would be for the purposes of a prosecution in relation to the Inland Revenue;
- a court order binding on the Crown is served on IRC;
- a witness summons or subpoena is served on IRC;
- information has already been lawfully made public in advance.

Section 10 Charities Act 1993: The Statutory Gateway

Disclosure of information between the Charity Commission and the Inland Revenue under this section is restricted to institutions established in England and Wales, and is divided into three categories:

- IRC can provide the name and address of any body established for charitable purposes at any time.
- IRC can provide information as to the purposes of an institution and the trusts

under which it is established or regulated where the relevant body provides this to determine charitable status.

- IRC can provide any information with respect to a charity where it appears that it has been:
  - carrying on activities which are non charitable; or
  - applying its funds for non-charitable purposes.

Advice from Inland Revenue solicitors confirms that disclosure under this section is not prevented because it incidentally involves the disclosure of third party information as well. IRC are also able to provide information concerning wholly owned subsidiary companies despite the fact that these are separate legal entities.



## 6 チャリティ関係文献・ウェブページリスト

### <英国政府刊行物>

Home Office (1998) *“Compact: Getting it right together”* Home Office, London.

Cabinet Office Strategy Unit (2002) *“Private Action, Public Benefit: A review of charities”* Cabinet Office, London.

HM Treasury (2002) *“The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review”* HM Treasury, London.

HM Treasury, Home Office (2002) *“Next Steps on Volunteering and Giving in the UK: A discussion document”*, HM Treasury, Home Office, London.

Home Office (2003) *“Charities and Not-for Profits: A Modern Legal Framework, The Government’s response to “Private Action Public Benefit”* Home Office, London.

HM Treasury (2003) *“Futurebuilders: An Investment Fund for Voluntary and Community Sector Public Service Delivery”* HM Treasury, London.

HM Treasury (2003) *“The Parenting Fund: Proposals for consultation”* HM Treasury, London.

The Giving Campaign (2003) *“Make giving go further: A Fundraiser’s Guide to Tax-Effective Giving”* The Giving Campaign, London.

### <チャリティ委員会関係>

Charity Commission (2003) *“The Charity Commission’s response to the Strategy Unit review”* Charity Commission, London

Charity Commission (2003) *“Corporate Plan 2003-06”* Charity Commission, London

#### チャリティ委員会ガイダンスリスト

- ( 1 ) Charities and the Charity Commission CC2
- ( 2 ) Responsibilities of Charities Trustees CC3 & CC3a
- ( 3 ) Internal Financial Controls for Charities CC8
- ( 4 ) Political Activities and Campaigning by Charities CC9
- ( 5 ) Payment of Charity Trustees CC11
- ( 6 ) Managing Financial Difficulties and Insolvency in Charities CC12
- ( 7 ) Investment of Charitable Funds CC14
- ( 8 ) Charities’ Reserves CC19
- ( 9 ) Registering as Charity CC21
- ( 1 0 ) Choosing and Preparing a Governing Document CC22
- ( 1 1 ) Exempt Charities CC23

- ( 1 2 ) Resolving Charity Disputes: Our Role CC25
- ( 1 3 ) Charities and Trading CC35
- ( 1 4 ) Amending Charities' Governing Documents: Orders and Schemes CC36
- ( 1 5 ) Expenditure and Replacement of Permanent Endowment CC38
- ( 1 6 ) Appointing Nominees and Custodians: Guidance under s.19(4) of the  
Trustee Act 2000 CC42
- ( 1 7 ) Incorporation of Charity Trustees CC43
- ( 1 8 ) Small Charities: Alteration of Trusts, Transfer of Property,  
Expenditure of Capital CC44
- ( 1 9 ) Central Register of Charities CC45
- ( 2 0 ) Inquiries into Charities CC47 & CC47(a)
- ( 2 1 ) Charities and Meeting CC48
- ( 2 2 ) Charities Accounts: The Framework CC61
- ( 2 3 ) Trustee Recruitment, Selection and Induction RS1
- ( 2 4 ) Charity Reserves RS3
- ( 2 5 ) Milestones: Managing key events in the life of a charity: Annex A to E  
RS6
- ( 2 6 ) The Public Character of Charity RS8
- ( 2 7 ) The Review of the Register of Charities: Recognising New Charitable  
Purposes RR1 & PR1a
- ( 2 8 ) Maintenance of an Accurate Register RR6
- ( 2 9 ) The Public Character of Charity RR8

<内国歳入庁関係>

- ( 1 ) Trading by Charities IR2001
- ( 2 ) Clubs, Societies and Associations IR46
- ( 3 ) Giving to charity by business IR64
- ( 4 ) Giving to charity by individuals IR65
- ( 5 ) Giving Shares and Securities to Charities IR178
- ( 6 ) Fund-raising events: Exemption for charities and Other qualifying  
bodies (IR & HM Customs & Excise) CWL4

<一般文献・報告書>

National Council for Voluntary Organisations (1996) *“Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action Into the 21st Century”*, National Council for Voluntary

Organisations, London. (ディーキン委員会報告書)

Vincent, R. Francis, (1997) *A. Charity Accounting and Taxation*, Second Edition, Butterworths

S. Williams, A. Randall (2001) *“Charity Taxation: A Definitive Handbook”*, Jordans, Bristol.

C. R. Barker, P. J. Ford, S. R. Moody, R. C. Elliot, (1996) *Charity Law in Scotland*, W. Green/Sweet & Maxwell, Edinburgh.

A. Pianca, G. Dawes, (2002) *Charity Accounts: A Practical Guide to the Charities SORP Second Edition*, Jordans, Bristol.

Andrew Burgess (2002), *“Charity Investigations, Second Edition”*, Tolley, London.

Jane Arnott (2003) *“The ICSA Charity Trustee's Guide”* ICSA Publishing Ltd, London.

竹下譲、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子『イギリスの政治行政システム・サッチャー、メージャー、ブレア政権の行財政改革』ぎょうせい（2002年）。

#### <スコットランド関係>

The Scottish Executive Central Research Unit, (2000) *Scottish Charity Legislation: An Evaluation*. (スコットランド自治政府報告書：ダンディー大学との共同研究)

Scottish Charity Law Review Commission (2001), *Charity Scotland: The Report of the Scottish Charity Law Review Commission* (マクファーデン報告書) . Scottish Executive, Edinburgh.

Payne. J, S. Dewar (2003), *Charity Law Reform*, (SPICe Briefing), Scottish Parliament, Edinburgh. (スコットランド自治議会制度比較研究資料)

Office of the Scottish Charity Regulator (2003), *Executive Agency Framework Document*, Office of The Scottish Charity Regulator (OSCR), Dundee.

Scottish Executive (2001), *Scottish Compact*, Edinburgh.

Scottish Council for Voluntary Organisations (2003), *Charity Scotland: what happened to Scottish Charity Law Reform*, Scottish Council for Voluntary Organisations, Edinburgh.

Scottish Charities Office (2001), *The Supervision of Charities in Scotland: A Brief Guide*, Scottish Charities Office, Edinburgh.

#### <ウェブサイト>

Prime Minister's Strategy Unit (内閣府戦略ユニット)

URL:<http://www.pm.gov.uk/output/Page77.asp>

Home Office, Active Community Unit (内務省 ACU)

URL:<http://www.homeoffice.gov.uk/comrace/active/index.asp>

HM Treasury (財務省)

URL:<http://www.hm-treasury.gov.uk/index.cfm>

Giving キャンペーン

URL:<http://www.givingcampaign.org.uk>

Charity Commission (チャリティ委員会)

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

Inland Revenue-Charities (内国歳入庁チャリティ部門)

URL:<http://www.inlandrevenue.gov.uk/charities/index.htm>

HM Customs and Excise (英国関税・間接税局)

URL:<http://www.hmce.gov.uk/business/vat/charityfaqs.htm>

Scottish Executive-Communities (スコットランド自治政府コミュニティ部門)

URL:<http://www.scotland.gov.uk/Topics/?pageID=75>

Scottish Parliament (スコットランド自治議会)

URL:<http://www.scottish.parliament.uk/>

Office of the Scottish Charity Regulator (スコットランドチャリティ監督局)

URL:<http://www.oscr.org.uk>

Crown Office (英国検察庁 : Scottish Charities Office の母体)

URL:<http://www.crownoffice.gov.uk/>

NCVO (National Council for Voluntary Organisations)

URL:<http://www.ncvo-vol.org.uk>

SCVO (Scottish Council for Voluntary Organisations)

URL:<http://www.scvo.org.uk>

CAF (Charities Aid Foundation)

URL:<http://www.charitynet.org/>

ACF (Association of Charitable Foundation)

URL:<http://www.acf.org.uk/>

Charity Law Association

URL:<http://www.charitylawassociation.org.uk/>



## 英国チャリティ調査ミッション報告書

---

2004年3月31日発行

発行 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/>

©2004

印刷 ヨシダ印刷株式会社

---