



はじめに

英国（本コラムで英国という場合、イングランド及びウエールズをいう）におけるチャリティ事情及びその指導監督機関としてのチャリティ委員会については、その法制度や組織を中心に、これまでも様々な場で論じられてきた（例えば、『平成 17 年度公益法人に関する年次報告』でも、現在議論されているチャリティ法の改正をふくめた制度の概略を紹介。）。

そこで本編では、チャリティ委員会の具体的な業務内容のうち、重要と思われるものについて概略を紹介する（英国のチャリティ制度全般については、『平成 17 年度公益法人に関する年次報告』を参照）。

I 総論

1. 組織

我が国の公益法人や公益信託、NPO 法人をはじめとした民間非営利活動を行う組織を、英国ではチャリティと称する。チャリティ委員会は、チャリティの登録、指導監督、運営支援等を行うことを目的として 1853 年に設立された行政機関であり、約 19 万のチャリティが当委員会に登録されている（チャリティ委員会に登録されているチャリティを、以下「登録チャリティ」という）。

委員会、は内務大臣より任命される最大 5 名の委員（コミッショナー）からなり、その事務所（ロンドン、リバプール、トーントン、ニューポートの 4 カ所）には約 600 人の職員が働いている。従来は、各事務所が担当地域ごとに業務を分担してきたが、近年の組織改革で、事務所ごとに特定の業務を集中化させ（例えば、登録業務はトーントン、苦情・相談窓口業務はリバプール、等）、業務の効率化を図っている。

年間予算は約 65 億円で、そのうち約 50%が人件費である。近年は、IT 関係や顧客サービス業務の強化・充実のための経費が増額計上されている。

2. 税当局（内国歳入・関税庁（HM Revenue & Customs : HMRC））との関係

チャリティ委員会によって付与される登録チャリティの資格は、法律上は所得税や法人税の優遇措置とは直接の関係はなく、従って、両者は自動連動していない。が、実務的に、HMRC はチャリティ委員会による認定を原則として尊重しており（過去 7, 8 年で、両者の意見が相違したのは 1 件のみ。）後述の登録除外チャリティないし登録免除チャリティについては、独自の認定手続きを行っている。

両者の間では、業務に関する覚書が締結され、合同戦略会議の年 2 回以上の合同戦略会議の開催、登録データや情報の共有、職員の派遣研修の実施の他、必要に応じて随時打ち合わせを行うなど、緊密な業務提携・強力関係を築いている。

3. チャリティ委員会の主な権限

(1) 規制監督権限(regulatory powers)

チャリティ委員会は原則として、個別チャリティの内部的な管理運営等には介入せず、チャリティ法やチャリティの定款等に抵触し、当該チャリティの受益者やチャリティ全体に対する信用が危険にさらされうると判断した場合にのみ介入する。この介入は、当該チャリティが適切な管理運営の状態を取り戻すこと、また、チャリティ全体に対する国民一般の信頼を確保することを目的としており、必要性(necessary)、妥当性(appropriate)及び相応性(proportionate)の原則に従って行

われる。

「規制監督権限」は、このような目的を遂行するためにチャリティ法がチャリティ委員会に与えている権限であり、主なものとして、①情報開示要求に関わる権限、②審問（Inquiries）に関わる権限が挙げられる。

①情報開示要求

チャリティ委員会は、個別チャリティに関連する情報を保持している第三者に対して、文書や記録などの情報開示を要求できる（チャリティ法第9条）。この開示要求は、裁判所などの公的機関だけではなく、民間の機関も対象となる。したがって、例えば、チャリティ委員会が金融機関に対し、当該チャリティの銀行口座の取引記録について開示要求を行うことなどが可能である。また、チャリティ委員会からの情報開示要求に対して虚偽または誤解を招くような情報を提供した場合には、刑事罰の対象となる

②審問（Inquiries）

審問とは、チャリティ法第8条の権限に基づいて行われる調査・照会であり、チャリティ内部の不正行為や不適切な管理運営が行われている疑いのあるチャリティやその資産、受益者、そしてチャリティ全体に対する信頼を保護することをなど目的としている。

審問手続きの開始により、当該チャリティの保有している全情報や、参考になりうるあらゆる人へのインタビューや証拠を入手する権限が与えられる。入手した情報に基づいて懸案事項の裏付け作業をし、不正行為等が裏付けられた場合は、例えば理事（trustee）や従業員の停職や任命、銀行口座の凍結、理事による資産の取引行為の制限などができる（チャリティ法18条）。

審問の終結後は報告書を作成し、原則、ウェブサイトで公表する。

（2）支援機能(enabling powers)

支援機能とは、チャリティの実効ある活動を後押しするためのものである。支援の方法にはいくつかの階層、つまり、案件の重要性やリスク等に応じて対応するフィルターのような機能を設けることで、委員会の人員等限られた資源を効率的に配分している。主なものとして、①情報提供、②チャリティ支援業務部門(Charity Service Division)による支援、③助言・指令部門(Advice and Orders)による実行支援権限が挙げられる。

①情報提供

第1の階層にあたるのが、ウェブサイトを中心とした情報提供である。特にウェブサイトによる情報提供を充実させることは、情報公開や重要事項の周知はもちろん、チャリティ委員会への直接の相談件数の低減にもつながっている。

掲載している主なものとしては、チャリティ委員会が毎年作成する年次報告書や定期刊行物、チャリティ委員会の役割やチャリティ法及び理事の責務などを説明しているガイダンスをはじめとした出版物、チャリティ委員会による重要な決定事項、チャリティ委員会の職員向けの業務手引き（司法に関わるもの等一部は部外秘）などが掲載されており、年間2,000万件以上のヒット数がある。

②チャリティ支援業務部門(Charity Service Division)による支援

個別チャリティのサポートを担当するのが、チャリティ支援業務部門である。近年の組織改革で、当部門の中に、チャリティ運営等に関する問い合わせの一元的な窓口としてレセプション・センター(Reception Center)が新設された。簡単な問い合わせを当センターが処理することで、フィルターの役割を果たしている。複雑な案件や大規模チャリティに関する案件は、レセプション・センターから、チャリティ支援業務部門の担当部局に送られる。

なお、後述する登録部門やコンタクト・センター、アセスメント・センターも当部門の部局

であり、当部門にはチャリティ委員会の約半分の職員が配置されている。

③助言・指令部門(Advice and Orders)による実行支援権限

助言・指令部門は、チャリティ法上の権限を行使することで、個別チャリティに対してチャリティ活動が実行可能な状態にすること目的としており、主な手段として、オーダー(Orders)とスキーム(Schemes)が挙げられる。オーダーは、理事に対し、本来は権限のない行為を実行する権限を与えるもので、例えば、定款等を修正する権限の付与や報酬の許可がある。スキームは、オーダーの一種だが、チャリティの定款や目的を直接変更することも可能であるなど、より強力かつ広範な効力をもつため、公示期間が設けられている。オーダーやスキームは、チャリティ委員会における準司法的な権限ともいえる。

なお、②、③のいずれも、対処的（問い合わせへの対応）あるいは受動的なものであることも、チャリティ委員会の特徴の一つである。

II 各論

1. 登録

(1) チャリティ委員会への登録

イングランド及びウエールズのチャリティは、原則、チャリティ委員会に登録しなければならない。ただし、登録免除チャリティ（年間総収入が 1,000 ポンドに満たないなどの小規模なチャリティは、チャリティ委員会への登録義務を負わないが、任意に登録することは可能で、チャリティ法が適用される。）及び登録除外チャリティ（主な大学や美術館、博物館等は他の法律の規制に服するため、チャリティ法の適用から除外されている。任意の登録も出来ない。）は登録対象外となっている。

毎年 7,000～8,000 件の登録申請があり、うち、6,000 件前後が新たに登録されている（チャリティ委員会が作成した年次報告書によると、申請数のうち約 75%が登録認定される）。

(2) 登録申請手続き

チャリティ委員会への登録申請は、順次オンライン化が進められているものの、現在は書類のみで行われている。チャリティ委員会に登録しようとする団体は、①登録申請書、②理事申請書、③定款等、④（可能な場合）過去 3 年分の財務諸表、⑤その他、団体の活動を説明する資料（これらを以下、登録申請書類という。）をチャリティ委員会に提出する。なお、①、②及び登録に関するガイダンスは、チャリティ委員会から取り寄せるほか、ウェブサイトからも入手できる。

定款等については、チャリティ委員会が、目的の事例、モデル定款を提供しているほか、各分野のアンプレラ団体がチャリティ委員会から承認を受けた標準定款等を提供しており、これらを用いることで、登録申請団体側にとっては申請が容易であると同時に、チャリティ委員会側も認定手続きが容易となる。登録申請団体の約 25%がこれらを用いている。

なお、登録申請に際しての個別の事前相談や支援は、多くの場合、各分野におけるアンプレラ団体等が行っており、チャリティ委員会は、前述のウェブサイトによる情報提供が中心である。

(3) 登録認定業務

チャリティ委員会における登録認定業務はトーントン事務所に集約されており、約 20 名のスタッフが法務部門と密接に連携をとりながら業務を行っている。毎年、登録申請から登録認定までに要する平均日数の目標値を定めており、2005 年度の目標は 87 日（2004 年度の実績は 44 日）である。

チャリティ委員会による登録の認定は、原則として、登録申請団体から提出される登録申請書類のみに基づいて行われる。申請数のうち、前述のモデル定款等を用いるものや書類の内容に争点がないものが約半数を占めており、これらは約3週間で登録認定される。ひな型定款等やガイダンスの提供は、登録業務を迅速化させる要因の一つとなっている。

登録申請が却下され、その判断に不服である場合は、チャリティ委員会に再審議(Decision Review)を要求することができる(再審議については後述)。

(4) 登録簿

チャリティ委員会は、チャリティ登録簿を適切に維持する責務を負っている。この登録簿は、チャリティ委員会の各事務所で閲覧できるほか、ウェブサイトで見ることができ、登録チャリティを、名称もしくは名称のキーワード、登録番号、目的、活動地域から検索できる。画面では、定款や財務諸表、理事の名簿、書類提出状況等を含めたチャリティの基本的な情報を見ることができる。

また、チャリティ委員会では1998年より登録簿の見直し作業を行っている。この作業ではチャリティの目的の再検討も行っており、検討の結果は出版物として公表している。

2. 登録チャリティのモニタリング

(1) 登録チャリティによるアカウントビリティ

登録チャリティは毎年、①年次報告書(Annual Report)、②年次申告書(Annual Return)、③財務諸表をチャリティ委員会に提出しなければならない。年間収支額の規模により提出書類は異なっており、年間の活動報告及び次年度以降の活動方針を内容とする①は全チャリティに提出義務があるが、財務状況の報告である②及び③は、年間収支10万ポンド(約2,100万円)を超えるチャリティのみに提出義務がある。

(2) チャリティ委員会による登録チャリティのモニタリング

チャリティ委員会は、前述の年次申告書の情報をデータ化し、「トリガー(Trigger)」と呼ばれるシステムにより分析している。このシステムは、あらかじめ設定された29項目の指標が異常値を示した場合に警告を発するようになっており、該当したチャリティについて個別に内容を分析し、必要に応じて指導や調査を行う。なお、この分析はすべての提出対象チャリティに対して行うのではなく、毎年、登録番号の異なる下一桁を抽出して行っている。ただし、大規模チャリティの上位400団体は常に分析の対象となっている。財務諸表についても同様に、37項目の指標が設定され、これに該当したチャリティに対し改善指導を行う。

(3) 訪問調査(Review Visit)

訪問調査は、チャリティのガバナンスや法遵守状況などを調査して不十分な点についてアドバイスするなど、チャリティ運営の支援を目的とするものであると同時に、調査結果は、委員会内部における情報の蓄積や政策等にも活用されている。対象チャリティは、無作為に抽出される。

調査員は、ロンドン、リバプールに5名ずつ配置されており、2004年度は603件の訪問調査を行っている。

3. チャリティ委員会への苦情・異議申し立て

(1) チャリティ委員会に対する苦情対応

チャリティ委員会は、同委員会のサービスに対する苦情に対応する手続きを設けている。

チャリティ委員会のサービス等に対する苦情は、前述のチャリティ支援業務部門にあるコンタクト・センターで一元的に受け付けている(全国一律料金の電話を設けているほか、ウェブサイトからも受け付けている)。当該苦情が苦情の原因である部局では解決できない場合、苦情対応手続き

に入る。

チャリティ委員会内における苦情対応手続きは、1段階目として Customer Service Manager (以下 CSM)、2段階目として Head of Customer Service Manager (以下 HOSM) が対応し、2005年度の対応件数は、CSM が 89 件、HOSM が 28 件であった。なお、両者を合わせて 138 件が対応を却下されている。

チャリティ委員会内での対応でも満足しない場合、政府から独立した苦情審査機関である ICR (the Independent Complaints Reviewer)、さらに議会オンブズマン (Parliamentary and Health Service Ombudsman) に調査を要求することができる。2005年度の対応件数は、ICR が 20 件、議会オンブズマンが 4 件であった。

苦情の要因は、具体的な手続内容や不対応に対するものが半数以上を占める。

(2) 再審議 (Decision Review)

チャリティ委員会が行った決定に満足しない場合、チャリティ委員会もしくは裁判所に対して当該決定についての再審議を要求できる (決定とは、①登録に関する決定、②前述のオーダーやスキーム等の内容、③規制監督権限の行使に関する事項に大別できる)。再審議は、決定を受けたチャリティの理事や当チャリティからの受益者等が要求できるが、当該決定を覆すもしくは異なる決定をすることに実益がない場合や、当該チャリティに有益にならない場合、再審議をすることが他のチャリティに悪影響をもたらさうる場合は、再審議の要求が却下される。

チャリティ委員会内においては、書面またはウェブサイトからのメールによる再審議の要請を受けた後、CSM が論点等を確定させ、1段階目として HOSM、2段階目としてコミッショナーによる再審議が行われる。2005年度は、HOSM が 44 件、コミッショナーが 6 件の再審議を行った。なお、コミッショナーによる再審議の内容はウェブサイトに掲載されている。

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

(3) 個別チャリティに対する苦情・相談

チャリティ委員会は、基本的には個別チャリティに関する苦情や相談を受けないが、深刻な害悪 (harm) を生じている場合又は生じうる証拠がある場合にはしかるべき措置を講じる。

個別チャリティに関する苦情や相談の情報は、アセスメント・センターに集約され、ここで評価や分析が行われる。当センターでは、寄せられた情報に、チャリティ委員会内部のデータベース、警察など委員会外のデータベース、政府間のネットワークによって情報を付加し、これを受けた担当部局は①main stream (簡単な案件の処理)、②審問 (前述)、③intensive case に分けて処理する。①は苦情の約 9 割を占め、経験の浅いスタッフによって行われる。③は、例えば大規模で有名なチャリティや世間の関心を集める案件で、最も経験のあるスタッフによって行われる。

おわりに

現在、英国では、議会におけるチャリティ法の改正案の審議、チャリティ委員会の組織改革をはじめ、英国社会におけるチャリティのあり方を巡る議論が大詰めを迎えている。奇しくもわが国においても、公益法人制度改革 3 法が成立し、新たな公益法人制度の開始に向けて大きく動いている。文化や制度は異なるものの、社会における民間非営利活動のあり方や新制度の運営を考える上で、チャリティ活動やこれに係る制度の伝統があり、かつ同じく変革期を迎えている英国の動きは、ひとつの参考となると思われる。