

山下委員長の英国チャリティ委員会訪問

本年4月29日、公益認定等委員会の山下委員長がロンドンにある英国のチャリティ委員会を訪問し、サム・ヤンガー最高執行責任者（チーフエグゼクティブ）とナイジェル・ターリング国際部長に会見し、意見交換を行いました。

平成20年施行の日本の公益法人制度改革では、公益性の認定と公益法人の監督に委員会制度を導入するに当たり、英国の制度も参考とされました。これも踏まえ、今回の訪問となりました。やりとりでは、日英の制度比較、チャリティをめぐる最新英国事情のほか、非営利セクターの活動の国際的な広がりや地球規模化の問題にまで話が及びました。本稿では、面談におけるやりとりのうち先方の主な発言を要約して紹介します。

（日本側の説明部分は原則省略しています。）

訪問日：2013年4月29日（月）10:00～11:30（現地時間）

訪問先：Charity Commission for England and Wales, Government of UK,
2nd Floor, One Drummond Gate, Victoria, London, SW1V 2QQ.

先方： Sam Younger CBE Chief Executive

Nigel Tarling Head of International Programme

当方： 山下徹公益認定等委員会委員長

【解説：英国チャリティ委員会とは】

チャリティ委員会はイングランド及びウェールズ地方におけるチャリティ（慈善事業）の登記及び監督機関である（スコットランドと北アイルランドには別の登記・監督機関がある）。委員会は閣外の機関だが、独立した行政機関として自らの名前で行政行為を行う。

チャリティ委員会は委員長を含む最大で8名の委員で構成され、委員の任期は一期3年、委員のうち2名は法的資格を有する者から任命される。委員は、委員会の戦略の決定、事務執行の監視、会計管理の責任を負うが、個別の決定には関与しない「非執行型」の委員会である。このため、委員会の会議は年に7回程度、ほかに年次の公開会議が2回等と限られている。委員会が行う個々の決定や日々の経営・運営は、チーフエグゼクティブと11名からなる上級幹部チームに委任されている。現在の職員数は300人（5年前の600人、3年前の400人から削減）である。

今回山下委員長が面談したチーフエグゼクティブのヤンガー氏は2010年9月から現職にあり、BBC World Serviceに多年勤務し、選挙委員会委員長等を経て、前職は教育分野のチャリティ団体「ベル教育トラスト」の暫定執行責任者であった。また、ターリング氏は上級幹部チームの一人であり、2009年3月に国際部長に就任した。

チャリティ委員会は英国内に4つの事務所があるが、ロンドン事務所は同市内のMillbankから移転したばかりとのことであった。

【委員会とチャリティ団体との関係】

当委員会は16万5,000ものチャリティ団体を所管し、団体の登記から管理監督まで広範な役割を有している。各団体の登記はもちろんのこと、それ以外にも団体の目的変更や財産の売却には、法的に正式な当委員会の認可が必要とされるので、監督の業務量は膨大である。

面白い話だが、当委員会は、規制対象となるチャリティ団体から「規制を強めてくれ」と要請されている。我々の規制によって各団体の信頼性が高まることから、チャリティ団体の長が冗談めかしてそう言うのである。

各団体とチャリティ委員会は良好な関係にあるが、これは委員会がどの省庁にも属していないからである。団体側から見て、委員会が政治的な思惑を持っている組織でないという安心感がある。世界の多くの国々では、各省庁がチャリティセクターを所管しているため、政治的な役割を持っているものとみなされ、そのことがNGO、NPOとの関係構築の際の障害となるケースもあるが、英国では非常に良好な関係を築いている。

委員会のウェブサイトは、その大部分がチャリティ団体への情報提供と助言であり、情報量も豊富である。これらの情報の大半は各チャリティ団体と協力して作り上げたものであり、非常に評判が良い。

【チャリティの登記、NPO】

英国では財政規模が5,000ポンド（約75万5千円）以下の団体は登記不要なので、実際に活動している団体は登録数よりも多い。

NPOと公益法人の関係については、英国でも、NPOとチャリティが必ずしも一緒になっている訳ではない。NPOの多くはチャリティに登記をしているが、これはチャリティというステータスに対する信頼性が高いからである。また、（公益認定と税制優遇が連動している日本のように）自動的ではないが、チャリティとして登記すれば、税制上の優遇を受けることができる。実際には、税制面での優遇を得るためには、別途内国歳入庁に申請をしなければならないが、そもそもチャリティというステータスなしには申請すらできないので、多くの団体が登記を行っている。

チャリティの資格が取れない団体の多くは、私益や政治活動を目的として活動している団体、あるいは政治との関連性が強い団体である。これらはチャリティ団体として認められない。NPOの中には、自由に政治活動をしたいがためにあえて申請しない団体もあるが、政治活動を真の目的としつつ、表向きは学術目的の団体とするものもあり、判断が難しい。

規制当局としてのチャリティ委員会の役割は、チャリティを行う団体を増やすことではなく、チャリティを行う団体に対し、世間からの信頼性を高める環境づくりを行うことにある。

毎年5,000団体から新たにチャリティ団体としての申請があるが、チャリティ団体の数が多いと感じ、似たような活動を行う団体は統合して効率的に運営すべきと見ている国民が多いことに驚く。

委員会としては、団体からの申請を受けた際に、目的達成のために新しい団体を設立する必要が本当にあるかとの問いかけは行っている。委員会のウェブサイトにもあるとおり、

ガイダンスを通じて、似たような活動を行っている団体との連携という方法もあることを紹介したりする。しかし強制はしていない。というのも、チャリティ団体は経済性のみで活動するわけではなく、非効率であったとしても自分たちで団体を立ち上げたいというニーズもあるからである。

【民が担う公益】

英国では、伝統的にチャリティが盛んな文化的な背景があり、成人人口の約半分以上が何らかの形でボランティア活動に従事している。

英国でも全ての社会問題を政府が単独で解決できる訳ではなく、チャリティ団体の役割が大きくなってきている。実際、この20年間で、チャリティ団体が国及び地方の政府の仕事を担当する割合が増えてきている。

近年の歳出削減や経済の低迷によって、個人・企業からの寄付金の減少等で、チャリティ団体は財政的に厳しい状況に直面しているのが現状であるが、ボランティアは英国の文化に深く根差したものであり、今後、人々の一層チャリティに対する寄付の意識を高めていこうと考えている。特に米国では、富裕層のチャリティの寄付に対する意識が高い。

毎年5,000件の申請という傾向は、リーマンショックやユーロ危機の前後でも変化はない。寄付金の額は確かに減っているが、影響は限定的である。政府との契約（補助金等）があるところは影響を受けているが、大口の寄付と異なり、個人レベルの寄付は月10ポンドなど少額であることから、不況により寄付を取り止めるという行動につながりにくく、思ったほど額は減っていない。

【重要なチャリティ団体のガバナンス】

ガバナンスが重要になってきているとのお話を興味深く伺った。我々にとっても、最も重要なものはガバナンスである。

登記の際、チャリティを目的とするものであればチャリティ団体として認可する。認可された団体は「年次報告」や「会計報告」等によりチャリティ委員会に活動状況を報告する義務を負う。ただ、彼ら自身がチャリティ法の遵守義務を課せられており、我々はチャリティ団体が行う活動そのもの、例えば、効率的に運営がなされているかどうかなど、個々の事業活動の内容について監督をすることはしない。

法令遵守（コンプライアンス）業務の中で問題が起こるのは、ほとんどの場合、団体のガバナンスの脆弱性に起因している。その多くが意図的なものではなく、不注意から、また「知らなかった」がゆえに法を逸脱してしまうことが多い。背景には、チャリティ団体の運営に当たっている理事会がボランティアで運営されていることが多く、報酬をもらって理事を務めている人がほとんどいないということもある。このため、チャリティ団体の理事会メンバーがガバナンスについて理解しているか、委員会がその確認を行っている。事前にガバナンスの重要性を理解していれば、問題を回避できるだろうと考えるからである。

チャリティはあくまでも受益者のための存在であり、経費が必要な場合も原則は実費精算となる。よく問題となるのは、利益相反となることを知らずに行ってしまうケースである。例えば、自分の団体のビルの改装をしようとし、身内が建設会社を営んでいるため

に、たまたまその会社に発注してしまうといったことがある。

一方、少数だが、中には犯罪を目的としてチャリティを悪用するケースもあり、これに対処するのは警察の役割である。委員会の役割は、当該団体のガバナンスの構造上の問題がなかったか、ガバナンスのルールに問題がなかったかを検証することにある。

英国のチャリティ委員会にも、日本の委員会と同様の権限が付与されている。多くの場合、内部からの苦情（告発）を端緒として、団体の活動に疑義があれば、我々が検査を行い、ある段階で警察に委ねた方がよいと判断すれば、警察に通報する。日本と同様、チャリティ団体が登記した内容と実際の活動に相違があるかどうかは、刑法の問題ではなく、チャリティ法の問題であるため、当委員会から団体宛に改善命令を出すことになる。

【コンプライアンスの優先項目】

コンプライアンス（法令遵守）に関しては3つの優先項目を設定している。そのいずれかに該当すると考えられる場合には、委員会として細かく見ていく。

1つ目は、重大な不正の可能性がある場合。各団体の理事が意図的にそのような不正を行っているのか、それとも単に問題をうまく処理する仕組みがないために不正が生じているのかを確認する。

2つ目は、各団体にしっかりしたガバナンスを行ってもらうこと。特に、受益者が弱い立場の方々（例えば、子どもや高齢者）である場合、この項目を重視する。

3つ目は、特にテロリストなど外部からの悪用に対して自分たちの団体を守ってもらうこと。これは最近特に重要度が増してきている。

これらは相互に関係しているので、各団体にガバナンスをしっかり行ってもらおうよう、チャリティ委員会がガイダンス等を行っている。

【グローバル化するチャリティセクター】

世界的にNGOやNPOが増えてきており、各国はガバナンスの問題に苦慮している。これには2通りの意味があり、一つは各団体におけるガバナンスの問題、もう一つは政府の規制当局のガバナンスの問題である。

この10年間、委員会内に国際プログラムを立ち上げ、60か国に対して助言を行ってきた。南アフリカ、サハラ以南のアフリカ諸国、最近では中国も訪問した。中国には40万ものNPOがあり、膨大な数の団体をどのように規制するかという課題を抱えている。

チャリティセクターの市場規模は2.2兆ドル（約213兆円）に達しており、世界で7番目に大きな国に匹敵する。その意味で、同様の問題に直面する各国のチャリティ担当者が相互に連携することが重要と考える。また、この2.2兆円の市場規模の多くは、国境を越えて活動している団体のものである。

15年ほど前にFinancial Action Taskforceというチームを立ち上げた。当初は営利団体のマネーロンダリング対策の意味合いが強かったが、最近是对テロリスト対策の側面が強くなってきた。ここ数年、NPOにおいても国境を越えた資金移動が活発化してきたが、十分なガバナンスがないままに行われている実態に関し、各国政府の中で徐々に認識が広がってきている。今後5~10年の間に何らかの国際的な基準が出来てくると考えている。

チャリティに関する公式な国際組織はないが、英国、米国、豪州、ニュージーランド、

アイルランドのコモンローグループで12~18か月ごとに非公式な会議を行っている。小規模で英語が通じるのでロジが組みやすいのが、この会議のメリットである。この会議でも参加国を拡大する余地があるのではないかという議論もある。また、国際プログラムで関わってきた国々の中にも、将来的には国際的な機関をとの声もあり、今後こうした点についての関心も高まっていくのではないか。

【対象との適切な距離】

英国のチャリティ委員会の成功は、チャリティ団体と良好な関係を構築できたことにありと申し上げた。ただ、規制当局たる委員会と規制対象である団体との距離は近過ぎてはいけない。彼らの意見に耳を傾けつつ、適切なアドバイスを行い、適度な距離を保つことが重要であるとする。

多くの国でチャリティに関する新たな組織を作る際、政府の中での位置付けが悩ましい問題に直面する。日本では幸運にも内閣府の中に委員会が設けられたが、他の国々では、チャリティには財務省、外務省、警察庁、税務当局などが関与するため、関係当局と有効でクリエイティブな関係を構築できるかが最初のチャレンジングな課題となる。唯一の答えなどはないが、何があったときに関係省庁とどのように連携するかということは常に課題になる。例えば、財政的な問題や、あるいはインテリジェンス機関や投資関係など、様々な省庁との連携が必要となる。ただ単に覚書の交換だけではなく、実際の実務のオペレーションとしてどうするかという問題は、なかなか難しい問題だと思う。

最後に互いに今後の連携を約すとともに、山下委員長から日本に来られた際にはぜひ公益認定等委員会にお立ち寄りいただきたい旨述べて、友好裡に約1時間半の訪問を終えた。

(編集責任・公益認定等委員会事務局)

【参考資料】

日英比較一端（未定稿）

	日本	United Kingdom* (England and Wales)
人口	12,780 万人（2012）	5,608 万人（2011）
面積	37.8 万km ²	15.1 万km ²
GDP（IMF, 2011）	5,897,015（US\$ mill.）	2,429,404*（US\$ mill.）
1 人あたり GDP（IMF2010）	42,820（US\$）	36,120*（US\$）
同（購買力平価、IMF2010）	33,805（US\$）	34,920*（US\$）
公益法人等と Charities の数 (31/3/2013)	公益法人（新）	7,750
	学校法人	7,951
	社会福祉法人	19,610
	更生保護法人	165
	認定 N P O	428
	特例民法法人	4,615
	計 40,509 法人 (うち税額控除対象 1,780 法人)	Main charities 163,115
	宗教法人 182,253 を加えると計 222,762 法人	Linked charities 17,127
	このほか通常の N P O 47,120	Total 180,242

*付きは U.K.全土の数字

Charity Commission のサイトから

Top 10 charities - 09 May 2013 ⓘ

Show charities by: Income	
Show/Hide column selection	
Charity name	Total income £000
1 THE BRITISH COUNCIL	738,502
2 THE ARTS COUNCIL OF ENGLAND	613,359
3 NUFFIELD HEALTH	576,400
4 CANCER RESEARCH UK	492,627
5 THE NATIONAL TRUST FOR PLACES OF HISTORIC INTEREST OR NATURAL BEAUTY	435,918
6 CARDIFF UNIVERSITY	425,539
7 THE CHARITIES AID FOUNDATION	399,946
8 OXFAM	385,500
9 THE SAVE THE CHILDREN FUND	332,881
10 UNITED CHURCH SCHOOLS FOUNDATION LTD	325,687
Total	4,726,359

1-10 11-20 21-30 31-40 41-50

Charities in England and Wales – 31st March 2013 ⓘ

How many charities ⓘ



Main charities	163,115
Linked charities	17,127
Total	180,242

Charitable spending ⓘ



	£bn
Spending on income generation	6.60
Charitable spending	51.03
Retained	2.28

Income ⓘ



	£bn
Voluntary income	18.88
Trading to raise funds	4.64
Investment income	3.32
Charitable activities income	31.47
Other	1.60
Total	59.91

Spending ⓘ



	£bn
Generating voluntary income	1.94
Trading to raise funds	2.48
Investment management	0.50
Charitable expenditure	51.03
Governance	0.78
Other	0.90
Total	57.63



Investment gains

£3.26bn ⓘ

Total assets & liabilities ⓘ



	£bn
Own use assets	62.53
Long term investments	92.32
Short term investments and cash	27.00
Other assets	11.12
Other liabilities	35.43
Pension fund asset/liability	-2.91

People ⓘ



Trustees 946,681



Employees 862,691



Volunteers 1,494,491

TABLE 1.

Volunteering and giving as a share of GDP by country, including gifts to religious worship organizations where available, 1995-2002

Private Philanthropy Across the World. Each of these lists provides a different perspective on philanthropic giving patterns in the countries studied by the [Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project](#). The first column includes all private philanthropy (giving + volunteering), the second covers only giving (cash and other property gifts), and the third covers only the value of volunteering.

*Data on volunteering/giving to religious worship organizations not available.

** GDP total adjusted to account for unrecognized value of volunteer work in these calculations.

SOURCE: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two* (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004).

Country-specific data, including data published after 2004 can be found in the Center for Civil Society Studies [publications database](#).

Country	All private philanthropy**	Country	Giving	Country	Volunteering**
Netherlands	4.95%	United States	1.85%	Netherlands	4.70%
Sweden *	4.41%	Israel	1.34%	Sweden *	4.03%
U.S.	3.94%	Canada	1.17%	Tanzania	3.30%
Tanzania	3.78%	Argentina	1.09%	Norway	3.18%
U.K.	3.70%	Spain *	0.87%	France	2.98%
Norway	3.42%	Ireland	0.85%	U.K.	2.97%
France	3.21%	U.K.	0.84%	Germany	2.49%
Germany	2.56%	Uganda	0.65%	U.S.	2.18%
Finland	2.43%	Hungary	0.63%	Finland	2.12%
Canada	2.40%	Tanzania	0.61%	Belgium	1.59%
Israel	2.37%	Kenya	0.57%	Australia	1.51%
Argentina	2.36%	Portugal	0.53%	Argentina	1.30%
Spain *	2.10%	Australia	0.51%	Canada	1.26%
Ireland	2.02%	Netherlands	0.49%	Spain *	1.25%
Belgium	2.01%	South Africa	0.47%	Ireland	1.20%
Australia	1.99%	Belgium	0.46%	Israel	1.05%
South Africa	1.29%	Slovakia	0.41%	Philippines	0.96%
Philippines	1.18%	Sweden *	0.40%	South Africa	0.83%
Uganda	1.12%	Finland	0.36%	Italy	0.80%
Kenya	1.05%	Norway	0.35%	Korea, Rep. of	0.78%
Portugal	1.05%	France	0.32%	Austria	0.61%
Korea, Rep. of	0.96%	Colombia *	0.32%	Japan	0.61%
Italy	0.91%	Brazil	0.29%	Portugal	0.53%
Japan	0.82%	Poland	0.28%	Kenya	0.49%
Austria	0.78%	Czech Rep.	0.27%	Uganda	0.48%
Hungary	0.74%	Peru *	0.26%	Romania	0.45%
Czech Rep.	0.70%	Philippines	0.23%	Czech Rep.	0.43%
Colombia *	0.60%	Pakistan	0.23%	India *	0.31%
Romania	0.55%	Japan	0.22%	Colombia *	0.28%
Brazil	0.50%	Korea, Rep. of	0.18%	Brazil	0.21%
Slovakia	0.45%	Austria	0.17%	Pakistan	0.13%
India *	0.39%	Germany	0.13%	Hungary	0.12%
Poland	0.39%	Italy	0.11%	Poland	0.11%
Pakistan	0.36%	Romania	0.10%	Mexico *	0.08%
Peru *	0.33%	India *	0.09%	Peru *	0.06%
Mexico*	0.12%	Mexico *	0.04%	Slovakia	0.04%

日英両委員会について（未定稿参考メモ）

<英国 Charity Commission>

- 英国のCCは、閣外（non-Ministerial）だが、それ自体が一つの行政機関（Department）であり、自分の名前で行政行為を行う。
- その前提の下、実際の案件処理の判断は、Chief Executive に委任されている。委員会としては非執行型（non-executive type）であり、戦略の決定、事務執行の監視（monitoring）、会計管理（accounting）に責任を有しているが、日々の決定にはかかわらない。
- 委員会の開催回数は、年会7回、年次の公開会議が2回などと少ない。

<日本の公益認定等委員会>

- 日本の認定委は、内閣の下にあり内閣総理大臣がトップである内閣府（Cabinet Office）に置かれている審議会（Council）である。
- 行政処分等の行政行為（認定、認可、それらの取消し等）は、行政庁（“competent administrative agency”=行政機関のトップ、決定に責任を有する者）である内閣総理大臣の名前で行う。委員会はその諮問に応じ答申を出す形であるが、実質的な判断は、法律上も委員会に委ねられている。
- また、報告徴収や立入検査という事実関係を把握するための行政庁の権限は、法律上委員会に委任されている（外部委任、法律委任）。これらの委任された権限については、委員会が自分の名前と責任で行い、内閣総理大臣には実質の権限が残っていない。
- 法律上委員会に実質判断を委ねられた事項、法律上委員会の名前と責任で行うべき事項は広範囲であり、委員会の判断事案が多いため、昨年1年間の開催回数は46回に及ぶ（毎週開催）。
- 委員会に委任された事項については、部内の決裁規定により実質判断を事務局等に下ろすことは一定範囲で可能だが、民間の有識者の合議体で判断を行う点に、2008年の公益法人制度改革の眼目（つまり、「主務官庁制度≡各省の広範な裁量」から脱却すること）があることもあり、現在は、委員会が自ら審議し決定するというスタイルを取っている。
- ただし、審議案件の整理と委員会への提出は、3人の常勤委員（full-time and resident Commissioners）の指導の下、事務局が全面的に引き受けている。また、法令の改正など制度面については、委員会ではなく、行政機関である内閣府が責任を持っている（委員会は、関係政省令の制定改廃について意見を述べることができる）。

<日英両委員会の大きな共通点>

- 公益法人やCharityの認定等について、政党政治家である大臣の下の判断に委ねるのではなく、民間出身の有識者の合議体である委員会に実質判断を委ねることで、中立で公正な判断及び専門性等の確保を図ろうとしているところは共通している。日本の2008年の制度改革において、英国モデルを参考にした点はここにある。
- 日英の両委員会を比較すると、日本の委員会は個々の意思決定に関与するいわば「執行型」の委員会であるので、英国のCommissionのChairの立場に加えChief Executiveの職務の一部も日本では委員長（又は委員会）が担っていると考えられる。事務職員の指揮監督、事務局の業務の統括は、日本の場合にも事務局を束ねる事務局長が担っている。

