

公私協働における公的規律排除の実態と理論

—自治体活動の統制と英国チャリティ法

和田武士 [わだたけし]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

1 はじめに

イギリスでは行政サービスの提供主体が多様化している。提供主体のうち、サードセクター、中でもチャリティ (charity) は、特に重要な役割を果たす位置づけを与えられている¹⁾。

チャリティ制度は信託法を由来として発展してきた²⁾。現在では、特定の組織がチャリティとして登録されるためには、一定のチャリティ目的 (charitable purpose) で活動することと、公益増進 (public benefit) に資することが必要とされ、その登録はチャリティ委員会 (Charity Commission) によって行われている³⁾。

信託法のある概説書は次のように説明している⁴⁾。チャリティは、私的セクターのように特定個人の利益のために活動することではなく、公的セクターと同様に公的事業に従事する。一方で、公的セクターとは対照的に公的な説明責任を負わない。このような特徴を有するチャリティが、公的サービスの提供主体になる場合、チャリティに対する公的セクターからの統制のあり方が公法上 (行政法上) 問題となる。しかし、統制の手法は不明確なままである。さらに、同概説書によれば、中央政府により設置された独立性の高い執行機関であるチャリティ委員会が、チャリティを統制する主体として責任を負うことになっている。

冒頭に述べたように、イギリスにおいては公共サービスの提供主体は多様化している。イギリスにおける地方自治体 (Local Authority) であるカウン

シル (Council) が、チャリティとの提携を通じて行政サービスを提供している事例も多い。アカウンタビリティの観点から考えれば、カウンシルがチャリティに何かしらの公的な責任を負わせたいと考える。この時、チャリティを統制する主体としての責任を担うチャリティ委員会が、カウンシル・チャリティ両者の関係をどのように扱うのかという疑問が直ちに生じる。そこで、本研究ではチャリティ委員会によるチャリティに対する監督が実施された2014年の事例を取り上げて、チャリティの独立性をとりまく諸問題を検討する。

2 チャリティ委員会による監督

2.1 監督の仕組み

まず、チャリティ委員会がいかなる機関であり、チャリティをどのように監督し規制するかを整理する。

チャリティ委員会とは、「チャリティ法 (Charities Act) に基づき、様々な類型のチャリティ (公益 / 慈善活動をしている団体) に登録 (register) を求め、監督や処分等規制権限を行使する公的政策執行機関」である⁵⁾。チャリティ委員会は職務遂行の面で強力な独立性を維持している。設置法である2011年チャリティ法 (Charities Act 2011) の「チャリティ委員会」(13条)によれば、「委員会の職務は国王の名の下に行はれる」(3項) ことと「委員会の職務遂行にあたり、委員会はいかなる国務大臣その他の省からも指示又は監督を受けない」(4項) としている。またチャリティ委員会の職員の人事権はチャリティ

委員会の理事会（board）に付与されており、人事面での独立性も高い⁶⁾。このようにチャリティ委員会に強い独立性が保障されていることを前提として、チャリティ委員会の管理運営を公正にするために、チャリティ委員会には議会と一般大衆に対する説明責任を果たすことが求められ、年次報告書の作成および公表や公聴会の開催などが行われる⁷⁾。

チャリティ委員会がチャリティの活動を調査するのは、チャリティの理事（trustees）として果たされるべき義務の違反が生じると思慮される場面であり、チャリティの財産、名声、サービス又は受益者が危害の対象となる場合や、重大な濫用の危険が生じている場合には、制定法上の調査（statutory inquiry）が実施される⁸⁾。

チャリティ委員会が調査に関連して利用する権限には、第一に、書類の提出を要求することをはじめとする「情報収集の権限」（information gathering powers）、第二に、チャリティ理事の職務停止や職員の停職、既存のチャリティの理事の代替となる暫定的マネージャー（interim manager）の任命といった「一時的保護権限」（temporary protective powers）、第三にチャリティの経営上の失敗について一定の責任を負うチャリティの理事を排除し、またはチャリティの運営について特定の活動を指示することにより、問題を長期的に解決する「矯正権限（永久的保護権限）」（remedial powers, or permanent protective powers）がある⁹⁾。

チャリティ委員会は当該チャリティにおける運営実態を調査した後、世の耳目を引いている争点や、チャリティの理事一般にとり重要な教訓を含んでいる事例を「運営事例報告書」（operational case reports）として公表する。それでは、カウンシルとチャリティの提携によってチャリティ法上生じる問題を理解するために、2014年の「運営事例報告書——Fairfield（Croydon）Limited」に示されている、事件の経緯、チャリティ委員会の対応および判断、事件の教訓を詳しく見てみよう¹⁰⁾。

2.2 Fairfield（Croydon）Limited 事件

1. 事件の経緯

チャリティ委員会による調査の対象となったチャリティは Fairfield（Croydon）Limited（別名 Fairfield Halls¹¹⁾）であり、このチャリティの目的は、ロンド

ンのクロイドン・バラに居住する者の利益となるよう、リクリエーションおよび余暇の施設を提供することである。チャリティの別名である「フェアフィールド・ホール」とは、音楽、劇、映画、ダンスが上演される施設名でもあり、当該チャリティはこのホールの維持・管理を担っている。施設を実際に所有しているのは Greater London 内の地方自治体である Croydon London Borough Council（以下、クロイドン・カウンシル）である。クロイドン・カウンシルはフェアフィールド・ホールに維持・管理を委ね、そして賃料（rent）相当分を助成（grant）していた。

チャリティ委員会は、クロイドン・カウンシルがフェアフィールド・ホールの運営に介入する姿勢を示しているとの情報を入手し、調査に着手した。その情報によれば、クロイドン・カウンシルがフェアフィールド・ホールの理事に求めたのは、多くの地方自治体が行っているような、一理事としてチャリティへ関与することに加え、運営メンバーとしてカウンシルを迎えることと、運営メンバーの会合における投票権の割合として 75% 分を付与することであった。こうした措置を通じ、クロイドン・カウンシルは、フェアフィールド・ホールに対する強力な監督権限を得ようとしたのである。

地方自治体がチャリティの一理事にとどまった場合、当該理事はチャリティの最善の利益のために判断する法的義務を負う。このため、地方自治体は、地方自治体とチャリティ間の最善の利益を等しく扱うのではなく、チャリティの最善の利益を優先しなければならない。しかし、クロイドン・カウンシルがフェアフィールド・ホールの運営メンバーとしてフェアフィールド・ホールに関わる場合、クロイドン・カウンシルはフェアフィールド・ホールの最善の利益に適うよう判断する法的義務を負わないため、フェアフィールド・ホールではなくクロイドン・カウンシルの最善の利益に適うよう活動してもかまわない。チャリティ委員会は、クロイドン・カウンシルの提案が実現すれば、チャリティはクロイドン・カウンシルが統制する会社へと実質的に変容するのだ、と述べている。

そこでチャリティ委員会は、カウンシルがカウンシル自身の利益に適うようチャリティの判断に影響を及ぼすならば、実質的には地方自治体によるチャ

リティのいわば接収に相当するとして、本件を将来のチャリティ上の地位に関わる問題として取り扱うこととした。

2. チャリティ委員会の対応および判断

チャリティ委員会はフェアフィールド・ホールの理事に対し、第一にクロイドン・カウンシル側の提案がフェアフィールド・ホールの理事によって承認されたか、第二に提案が承認されたならばフェアフィールド・ホールの定款は変更されたか、第三にフェアフィールド・ホールに対するクロイドン・カウンシルの監督権限の程度はどうか、第四にフェアフィールド・ホールの理事が法的助言を得たか、とりわけチャリティ法の専門家から助言を得たか、について確認を求めた。

フェアフィールド・ホール側は、第一に提案が未承認のままであること、第二にフェアフィールド・ホールの定款は変更されていないこと、そして第四の点については専門家に法的助言を求めたと回答した。そして、第三の点について、カウンシル側の提案は、施設刷新のために多額の基金を投入するカウンシルの計画と関連しており、そしてカウンシルが強く望んでいるのは当該基金が最善の効果をもたらすよう使用されることだと説明したうえで、フェアフィールド・ホールの理事がカウンシル側の提案を十分に検討したと回答した。

チャリティ委員会はフェアフィールド・ホール側からの回答を受けて、第一に、基金の使用に関する統制が、カウンシルとチャリティ間の助成協定 (grant agreement) ではなく、カウンシルによるチャリティの実質的な監督を通じて実現されねばならない理由、第二に、カウンシルがメンバーの議決権の大部分を占めることが、理事による制定法上の義務の遵守を妨げないと確信した理由について、さらに調査を行うと判断した。

そこで、チャリティ委員会は、当該提案についてカウンシルとの交渉を開始した理事の判断過程を理解するために、理事が受けた法的助言を調査し、また上述の争点が検討された理事会の議事録謄本の閲覧を求めた。

その後、チャリティ委員会に対し、フェアフィールド・ホールからはカウンシルによる提案の取り下げが、そしてフェアフィールド・ホールの理事から

は、チャリティとカウンシル間の関係が賃貸借と助成協定によって取り扱われることが報告された。

チャリティ委員会はこれらの報告をもとに、理事に対し、賃貸借の契約期間が徒過する前にその合意を放棄することは、チャリティ上の土地の処分に相当するとして、そうした提案に同意する権限をチャリティ委員会は理事に付与する必要がある、との意見を見付している。

3. チャリティ委員会による事件の「教訓」

チャリティ委員会は他のチャリティへの教訓として、チャリティ運営にあたる関係者のあるべき活動を次のように示す。

まず、チャリティはチャリティの受益者の利益に適うよう理事によって運営されるものであり、ある組織がチャリティになりえないのは、地方自治体をはじめとする公的団体や私人といった、チャリティ以外の何者かの利益に適うよう運営される場合である、と指摘する。

その上で、本件から得られる教訓として、理事がチャリティ法を遵守する重要性を示す。チャリティがチャリティ法の要件に注意することによって、他組織との交渉中に、理事が合意締結の権限を有さない場合、理事による当該締結を阻止することに役立つという。

また、チャリティの地位が誤って管理または濫用される前に、チャリティ委員会が積極的に関与することは、そうした事態の防止にしばしば役立ちうるともいう。

2.3 事件の特徴

当該事件に関する報告書の全文はほぼ上述の通りである。この報告書から分かるのは、カウンシルとチャリティ間でなされた公的サービス提供関連の問題について、チャリティのみを調査対象とし判断が下されるという、チャリティ委員会による監督の仕組みである。チャリティ委員会は調査にあたり、事件の利害関係者といえるクロイドン・カウンシルに直接接触を試みていない。カウンシルの立場に立てば、チャリティと提携する局面でチャリティ法上の問題が生じる場合、チャリティを通して間接的に意見を表明することしかできないことを意味する。

そして、チャリティの受益者の利益が第一に考え

られるべきであり、公的セクターが求める利益も私が追求する利益のどちらもチャリティ法上優先されるべきでないことが明確にされている。本件において、公金の適切な利用を確保しようとするカウンシル側の意見に賛同しチャリティの運営への介入を許容することは、チャリティ委員会から強く警戒された。チャリティ活動の「公益」性と政府が追求する「公益」は必ずしも同一のものではなく、場合によっては緊張関係が必然的に生じることになる。

他方、この報告書だけでは分からぬこともある。まず、チャリティとカウンシル間の法的関係を説明する際に用いられた「助成協定」の意味を明らかにしなければならない。「契約」と「助成協定」にはどのような違いがあるのか。とりわけ、イギリスの公的サービス提供の文脈で論じられてきた「契約文化」(contract culture) と「助成協定」はどのような関係にあるのだろうか。

チャリティ委員会による本件の位置づけも解明しなければならない。すでに述べたように、本件が「運営事例報告書」において取り上げられていることから、チャリティ委員会が本件から導き出される教訓を重視したことは分かる。そこで、本件と類似事例の異同を検討し、本件を評価することが求められる。

さらに、チャリティ委員会の役割は、チャリティの利益を擁護するようチャリティの活動に規制を及ぼすものだと理解するとしても、チャリティ委員会の権限行使がチャリティに何かしら悪影響を及ぼさないか疑問を抱かざるを得ない。

そこで、3章では「助成協定」の性質をめぐる分析を行い、4章ではチャリティの独立性について論じる。

3 助成と契約

チャリティを含むボランタリー・セクター（サークル・セクター等の名称で呼ばれることがある）と公的機関の関係を表すキーワードとして「契約文化」(contract culture) がある。まず、1980年代から今日に至るイギリスにおける公的セクターとボランタリー・セクターの関係を概観しながら「契約文化」の内容と問題点を整理し¹²⁾、そのうえで「助成協定」の性質を検討する。

20世紀末の保守党政権は公的サービスの提供のあり方に変革をもたらした¹³⁾。1980年代には、政府による公的サービスを補完する存在としてチャリティを位置づけ、そのチャリティに対する助成のあり方を費用対効果の観点から見直した。1990年代に入ると、保守党政権はニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management) への取り組みの一環として、医療・福祉分野におけるサービス提供の担い手を多様化させて準市場を採用し¹⁴⁾、また公的サービスを提供する主体を決定するために、強制競争入札制度 (Compulsory Competitive Tendering) を導入した。これによって、政府の役割はサービス提供主体からサービスの購入者 (purchaser) や支援者 (enabler) へと変化せざるを得ず、こうしたサービスの提供に関する取り決めとして契約が利用された。

こうした保守党時代の政策は、1990年代に入ると、「契約文化」として問題視される。すなわち、ボランタリー・セクターが公的サービス提供の主たる担い手となり、国や自治体が契約によってボランタリー・セクターへ活動資金を提供することで、ボランタリー・セクターが自律性を喪失したことや、公的資金への過度の依存によってボランタリー・セクターの財政が不安定化したことなど、様々な弊害が指摘されるに至った¹⁵⁾。

その後、労働党政権は、「契約文化」から協働 (partnership) の文化への移行を推し進める¹⁶⁾。そこでは、市民社会の再生が重要な課題として認識され、地域内のニーズを把握し対処すること、換言すれば公的サービスの提供や改革の担い手となることが、ボランタリー・セクターに求められた¹⁷⁾。

政権交代後の保守党・自由民主党連立政権は、労働党政権が築いてきた政府とボランタリー・セクター間の関係について、信頼ではなく政府からの指導に基づき構築されたものであったと否定的な評価を下した¹⁸⁾。また、詳細な条件が付けられた「契約」によって、政府からボランタリー・セクターへと資金が提供されるため、ボランタリー・セクターが自律的に公共サービスを提供することが難しくなったとも論じた¹⁹⁾。換言すれば、労働党が批判したはずの「契約文化」に墮したと保守党は批判したのである。

そこで連立政権は、個人やコミュニティに権限を

付与するとともに、互助の責任を担うよう求める「ビッグ・ソサエティ」(Big Society) 政策を打ち出した²⁰⁾。この政策を実施するにあたり中心となって活動するのはボランタリー・セクターである。例えば、2011年地域主義法 (Localism Act 2011) の第5部は「コミュニティへの権限付与」(Community empowerment) を定めており、その第2章「コミュニティの挑戦権」(Community right to challenge) は、自治体が直接的または間接的に提供するサービスを、ボランタリー・セクターが一定の場合に提供できるとする²¹⁾。

このように政府のボランタリー・セクター政策が変容する過程で、政府とボランタリー・セクター間ではコンパクト (Compact) と称される覚書が作成されてきた。コンパクトの改定の過程では、両者によって達成されるべきものとされていた共有の原理や活動は規定から除外され、最新のコンパクトでは両者によって達成されるべき成果のみが列挙されている²²⁾。

では、Fairfield (Croydon) Limited 事件でクロイドン・カウンシルからチャリティに資金を提供するとの「助成協定」(grant agreement) とは何であり、「契約文化」とどのような関係にあるのか。これに答るために、「契約」「助成」「協定」といった文言が表す意味を理解する必要がある。

英国ボランタリー組織評議会 (NCVO : The National Council for Voluntary Organisations) が運営するウェブサイト “funding central” によれば、協定 (agreement) とは、「契約文化」が興隆する以前の、政府とボランタリー・セクター間の関係を規定する手段であった²³⁾。

「……多くの組織は公的団体とすでに協働しており、その業務は協定によって講じられている。そうした協定はしばしば資金を提供する助成であり、次第に契約へと替えられている。」

ただし、法的には協定自体に特定の性質はなく、助成と契約の二つの性質しか存在しないという。

「法的には、これは重きがおかれる正式の記述ではなく、協定の内容である。そういうものであるから、組織は助成と契約間の違いを認識し、理解す

ることが大切である。この区別は非常に重要である。例えば、付加価値税が課されるのは契約に基づくサービス提供についてであり、助成のもとでは課税対象となるサービス提供は存在しない。」

ここでは、助成と契約を区別する点として付加価値税の課税の対象となりうるかどうかという点が示されている。たしかにこの点は理論上のみならず実務上も重要であり、例えば、公的サービスを提供するチャリティへのカウンシルによる資金提供が、助成と契約のいずれの性質を有するかが審判所で争われた事例がある²⁴⁾。

続けて、助成、協定、契約のそれぞれに関する説明を見てみよう。

「助成 (grants) とは、ある目的および目標に応ずるよう組織が実施するための助成 (subsidies) であり、ヨーロッパ国家補助体制 (European State Aid regime) と競争法の規制に服するものである²⁵⁾。サービス水準協定 (Service level agreements) とは、標準 (standards) を設定し、サービスの水準 (levels) を明示するものであり、この協定を用いる責任は存在しない。契約 (contract) とはサービスの要件を明示し、提供されるサービスの内容、手法、および支払いを明確にするものである。」²⁶⁾

この説明を踏まえると、本件でチャリティによって示された「助成協定」は、助成とサービス水準協定を併用したものである、言い換えると、利用された手法は協定であり、その法的性質は助成である、とチャリティは考えたことになる。「助成協定」は、伝統的に用いられてきた協定が、「契約文化」として広まってきた契約としてではなく、助成として利用されることを明示する表現であるように思われる。

ただし、サービス水準協定が助成ではなく契約の一つとして解釈できる場合もありうる。政府とチャリティとの間で資金提供の際に取り交わされた文書の内容を調査した、チャリティ法の専門家であるモリス氏によれば、そうした文書には「協定覚書 (memorandum of agreement)」、「サービス水準協定 (service level agreement)」、「サービスの声明 (service statement)」、「契約」といった様々な文言

が盛り込まれており²⁷⁾、資金提供の関係が助成と契約のいずれの性質であるかは、これらの文言から直接的に導かれない。モ里斯氏の指摘を考慮すれば、「助成協定」が助成ではなく契約の性質を持つ場合もありうる。

NCVO ウェブサイトの説明を引き続き確認しよう。助成の例としては、公的セクターに属する組織が、ボランタリー組織に対しその業務のために資金を提供することが挙げられ、契約は、公的セクターの組織からボランタリー組織に対して行われる特定の支払いと、ボランタリー組織から公的セクターの組織に提供される特定のサービスとの交換として説明される。また、イギリス法上、契約の成立には、申込みと承諾、約因、そして法関係創設の意図が必要であるから、ある主体に対する金銭の交付について、契約の成立条件をすべて満たすならばその性質は契約であり、それ以外の行為の性質は助成として整理されることになる。

資金提供の法的性質が明確になれば、両者の法的帰結の違いが解明される。助成の場合には信託法が、契約の場合には契約法が適用されることになるという。

「助成形式によって単純に資金が移転されれば、資金の受領者は信託法の下に置かれ、他方で支払い条件に合意する契約の場合、当該関係はイギリス法上契約法に服するものとして描写される。」

NCVO ウェブサイトの説明は以上のとおりである。前者の助成形式の資金の移転については、不特定かつ多数の受益者が存在する裁量的な信託が想定されているように見えるものの、資金の受領者が信託法上具体的に負う権利や義務の内容が明示されておらず、また実務上の取り扱いも不明である。

もっとも、資金の移転が助成と契約のいずれの性質をもつとしても、チャリティ目的の範囲内で資金を利用した活動が法的に可能か、その際にチャリティ財産を不適切に利用することにならないか、他者と提携することによってチャリティの独立性が害されないか、といったチャリティ法特有の論点は常に問題となる²⁸⁾。このことを踏まえると、チャリティが「助成協定」と呼ぶものは、チャリティ委員会によって懸念が示されたものではないから、チャリティ

の独立性を侵害しない内容であったと考えられる。

注目すべきことは、チャリティ委員会によれば、助成と契約の性質を問わず、公的サービスの提供を行うチャリティのうち、資金提供者の意向に拘束されず自由に判断していると回答したのは、2006 年時点で 26% にとどまったことである²⁹⁾。チャリティ法上重要であるチャリティの独立性が実際のところ広く問題となっていることを考えると、次に検討しなければならないのは、チャリティを監督し規制するチャリティ委員会によるチャリティの独立性確保のあり方である。

4 チャリティの独立性

4.1 チャリティ委員会による保護

先にも述べたように、チャリティは受益者の利益に適うよう理事が運営されねばならず、カウンシルのような公的団体の利益に適うよう運営されることは認められない。本件においてチャリティ委員会が見出したのはチャリティの独立性が脅かされていることであり、これはクロイドン・カウンシルが、自身の利益に適うようチャリティのメンバーを介してチャリティの理事の判断に間接的に影響を及ぼそうしたことから生じたものである³⁰⁾。

チャリティ委員会がチャリティの独立性を重視していることは、チャリティ委員会が公表した 2013 年度の年次報告書『濫用および経営上の失敗への取り組み』に表れている³¹⁾。当該報告書では「濫用および経営上の失敗の類型」(第 3 部)として、「財務管理の失敗および金融犯罪」(financial mismanagement and financial crime)、児童虐待からの保護をはじめとする「保護に関する懸念」(concerns about safeguarding)、「テロリスト関連目的での濫用のおそれ」(the risk of abuse for terrorist related purposes)、利益相反や理事による不適切な利益享受等「重大なガバナンス上の怠慢」(serious governance failures)、「チャリティの独立性に関する懸念」(concerns about charities' independence)、「チャリティの地位を濫用するチャリティに関する懸念」(concerns about charities abusing their charitable status)、「資金調達に関する懸念」(concerns about fundraising) の 7 項目が示されている。本件はこのうち「チャリティの

独立性に関する懸念」の「業務運営遵守事案」(operational compliance cases)の一事例として取り扱われている³²⁾。

このチャリティの独立性は、本件のようにチャリティの受益者以外の利益が考慮される局面にくわえて、「政党政治活動」(party political activity) からの中立性が争われる局面についても論じられる。政党政治活動とは、チャリティ委員会の指針によれば、政党の利益を推進したり、政党、選挙候補者または政治家に対する支持または資金支援を行うことである³³⁾。上述の年次報告書は「チャリティの独立性に関する懸念」について、「独立がチャリティのもっとも基礎的な特徴の一つである」と明言し、そして「理事がチャリティ以外の利益や忠誠を脇に置いてチャリティの利益のみに適うよう判断を下し、そしてチャリティの助力がすべてチャリティ目的を促進することを確実にする場合に、チャリティの独立性が維持される」という³⁴⁾。そのうえで、チャリティの独立性には「政党政治の中立保持」の意味も含まれるのであり、チャリティには政党や候補者への支持や資金提供を通じた「政党政治活動」への関与は認められないと明確に述べている³⁵⁾。そして当該報告書は「チャリティの独立性に関する懸念」の「研究事例」(case study)として、クロイドン・カウンシルの関与に関わる本件と、チャリティがいわゆるソーシャル・メディアを利用して行った活動と「政党政治活動」の関係が問題となった事例を掲げている³⁶⁾。

もっとも、他の年次報告書も参照すると、チャリティの独立性は、キャンペーンと政治活動からの中立性の問題として論じられる傾向にあることが明らかとなる³⁷⁾。キャンペーンと政治活動の定義についてもチャリティ委員会は指針の中で示しており、「政党政治活動」とは異なる定義づけがなされている。キャンペーンとは、「意識の向上（啓発）、及び特定の問題に関する支持を集めて公衆を教育し若しくは巻き込むこと、又は公衆の態度に影響を及ぼし若しくは変化させようとする試み」を指し、これには現行法の遵守を確保しようとするキャンペーン活動も含まれる³⁸⁾。政治活動とは、「国内外を問わず、法の変更、又は中央政府、地方政府その他の公的機関による政策若しくは決定の変更について、確実にし又は反対することを目的とするチャリティの活動」を指し、「チャリティが現行法の廃止又は修正に反

対する場合に、現行法の一部を保持しようとする活動を含む」³⁹⁾。2012年度の年次報告書では、「キャンペーンと政治活動に関する懸念」(concerns about campaigning and political activity) という項目が立てられたにすぎず、チャリティの独立性に関する項目は設けられていなかった⁴⁰⁾。2014年度の年次報告書は、「チャリティの独立性に関する懸念」という項目が設けられている点は2013年度の年次報告書と共通しているものの⁴¹⁾、取り上げられているのはチャリティの活動がキャンペーン活動や政治活動にあたるかが問題とされた事例ばかりであり、チャリティ以外の他の「公益」や「私益」の考慮が問題となった事例は挙げられていない⁴²⁾。

これらを総合的に考えると、カウンシルによるチャリティ運営への介入はたしかにチャリティの独立性に関わる重要な問題ではあるものの、チャリティの独立性に関する問題全体の中では取り上げられることが稀である問題のようにみえる。

ところで、公的サービス提供をチャリティに委ねるカウンシルの立場に立つと、カウンシルが本来及ぼそうとしたチャリティへの規律が、チャリティ委員会によるチャリティの規制によって代替されるかが関心事となりうる。チャリティ委員会はあくまでもチャリティ法の観点からチャリティに規制を及ぼすにとどまり、先に見たとおり、カウンシルのように公的セクターの利益を追求するために規制を及ぼすことはない。このことから、チャリティ法上の規制はカウンシルによる規律を代替するものではなく、そしてその規制が間接的に公的セクターにも利益をもたらすとは断言できない。そのため、カウンシルはチャリティと提携する際にチャリティ制度の影響を入念に検討する必要がある。

4.2 「公式の警告」

これまで見てきたように、チャリティ法上、チャリティの理事はチャリティの利益に適うよう活動しなければならない。そしてその理事の活動を監督し規制するのはチャリティ委員会であるが、その権限行使のあり方をめぐって社会的な論議が巻き起こった⁴³⁾。例えば、脱税スキームにチャリティが利用されたカップ・トラスト (CUP Trust) 事件において、税務当局からチャリティ委員会に対し法的権限を積極的に行使することが求められていたが、チャリティ

イ委員会は監督責任を十分に果たさず、本格的な調査を実施しなかった⁴⁴⁾。カップ・トラスト事件については庶民院の委員会が報告書を公表しており、そこではチャリティ委員会の対応を批判している⁴⁵⁾。また、チャリティがテロ関連組織への資金の流通経路となっていることや、チャリティがテロリストのいわば温床となっているとも批判されてきた⁴⁶⁾。

そこで、チャリティ委員会の規制権限を強化する制度改革が検討され⁴⁷⁾、「2016年チャリティ（保護および社会的投資）法」(Charities (Protection and Social Investment) Act 2016)として立法化された⁴⁸⁾。同法によってチャリティ委員会に付与された権限として、信託違反または義務違反、不適切な活動や経営上の失敗が存在すると思慮される場合に、理事に対して「公式の警告」(official warnings)を発する権限（1条）などがあり、また、理事が資金洗浄や反テロリズム犯罪、贈収賄を犯した場合、理事の資格が自動的に剥奪されることが規定された（8条）。

議案の審議過程において、「公式の警告」は、チャリティの独立性の脅威になりうるとして問題となつた⁴⁹⁾。ここでいうチャリティの独立性とは、チャリティ委員会によるチャリティへの規制の不存在によって実現するものである。影の市民社会担当大臣(shadow Civil Society Minister)はチャリティ支援の重要性を論じ、チャリティの不適切な運営を是正するためにチャリティ委員会に一定の権限が付与されるべきことを認める⁵⁰⁾。そして、チャリティに警告を発する権限をチャリティ委員会に付与することにも一般論として賛同する。そのうえで、重要でない問題にも警告が発せられるのではないか、また警告の妥当性について理事とチャリティ委員会の間で意見の食い違いが生じるのではないか、とチャリティの活動が過度に制約されるのではないかと懸念を示し、警告を発するにあたりチャリティのために保護手段が講じられるべきことと、チャリティが警告に従わないとしても、チャリティに破滅的な影響をもたらす制裁が講じられるべきではないことを主張した⁵¹⁾。前者の保護手段とは、とりわけ、チャリティが「公式の警告」を事前に差止めることを指すと考えられる。

政府は影の市民社会担当大臣によってなされた問題提起を避け、「公式の警告」に関する保護制度の導入を見送った。市民社会担当大臣は、2016年チ

ャリティ法によってチャリティ委員会に付与される権限について、その権限行使に対しては上訴の権利が認められるとし、それは多くの場合には「チャリティ審判所」(Charity Tribunal)への上訴であるという⁵²⁾。2006年チャリティ法によって設置されたチャリティ審判所の管轄権は、審判所制度改革を経て、2009年9月に第一次不服審判所(First-tier Tribunal)の一般規制部(General Regulatory Chamber)へ移管されたことから、市民社会担当大臣が言及しているチャリティ審判所とは正確にはこの一般規制部を指す⁵³⁾。そのうえで、チャリティ委員会による「公式の警告」に対して上訴を行うことは可能であると指摘する。また、「公式の警告」に対する意見表明のために一定期間が設けられるという⁵⁴⁾。市民社会担当大臣はこのようにチャリティ委員会が一定の手続に従うことと、第一次不服審判所によって事後的な救済が可能であることを挙げて、「公式の警告」はチャリティの独立性を脅かすものではないと説明した⁵⁵⁾。だが、最終的には、「公式の警告」に不服であることのみを理由として第一次不服審判所で争うことは認められなかった⁵⁶⁾。

市民社会担当大臣は、このように、審判所がチャリティ委員会の活動を統制することでチャリティの利益を保護し、チャリティの独立性維持に対して重要な役割を担う、との見解を明確に示している。

チャリティに対する公衆の信頼を確保するためには、チャリティ委員会はチャリティの利益をいかに保障し、そしてチャリティの運営のあり方をいかなる手段で規律すべきか。そして、審判所は強い独立性を有するチャリティ委員会をどのように統制し、最終的にチャリティの独立性を確保するのか。チャリティ委員会の権限強化が進むなかで、チャリティへの統制とチャリティの独立性確保の双方がより一層重要な問題となっている。

5 おわりに

サードセクターによる公共サービス提供が進められてきたイギリスにおいて⁵⁷⁾、チャリティがその担い手となる場合に、チャリティ委員会がチャリティを監督および規制することで、その公共サービス提供のあり方に影響を及ぼすことが考えられる。本研究では、カウンシルとチャリティ間の提携から生じ

た事件をもとに、チャリティ委員会の監督のあり方や「助成協定」の性質、チャリティの独立性をめぐる動向を検討した。

本研究からは、イギリスにおけるいわゆる公私協働の取り組みにチャリティ法が一定の制約を及ぼすことが明らかとなった。そして、チャリティが公的セクターの利益も私的セクターの利益のいずれも追求しない、まさに第三のセクター（サードセクター）として法的に位置づけられていることを確認した。

本研究では、公的サービスを提供する主体に、どのような公的責任を負わせることがどの程度可能か、それはいかにして行われるべきかを検討しなかった。欧州人権条約を国内法化した1998年人権法の施行以後、公的セクター以外の組織に対する公的規制の議論が活発になっていることから、今後はチャリティのみならず公的サービス提供者全般が負う公的責任のあり方について議論を深めたい。

以上のイギリスの制度研究から得られる日本への示唆を述べて、本研究を閉じることにする。まず、公的セクターと私的セクターのいずれにも属さない主体の利益を確保することが重要である。2006年に行われたイギリスのチャリティ制度改革は、同時期に行われた日本の公益法人制度改革に少なからず影響を与えており⁵⁸⁾、そしてチャリティ委員会が「日本の公益認定等委員会のモデル」とされた⁵⁹⁾。これを踏まえると、公益法人制度において、公的セクターが追求する「公益」と異なる「公益」が確保されるか、とくに両者が抵触する場合に後者を優先するよう制度が十分に機能しているのかが問われなければならない。これに関し、Fairfield (Croydon) Limited事件のように、提携相手が正式な判断を下す前に、チャリティに生じるリスクが把握され対応されることは、実効的な監督のあり方として参考になる。

また、公的セクターの組織が公的サービス提供を他の組織に委ねる場合、どの程度の関与ないし介入が妥当であるのか慎重に検討されねばならない。サードセクターに対する社会的な理解が高まるなか、公的セクターには、チャリティ法の下でのチャリティの独立性のあり方を参考にしつつ、サードセクターの自律性を尊重することが望まれる。

注

1) 岡田章宏「2006年チャリティ法の歴史的位相とその

制度」榎原秀訓編『行政サービス提供主体の多様化と行政法——イギリスモデルの構造と展開』53頁（日本評論社、2012）53-54頁。

- 2) 海原文雄『英米信託法概論』（有信堂、1998）48-55頁参照。
- 3) Charities Act 2011, ss 2-4. なお、個人の自由を促進する観点から現代チャリティ法を捉えなおすものとして、Matthew Harding, *Charity Law and the Liberal State* (CUP 2014) がある。
- 4) Alastair Hudson, *Equity and Trusts* (8th edn, Routledge 2014) 1101.
- 5) 石村耕治「チャリティと非営利団体制度の改革法制」（公財）公益法人協会編『英国チャリティ——その変容と日本への示唆』32頁（弘文堂、2015）48頁。
- 6) 岡本仁宏「チャリティコミッショング改」（公財）公益法人協会編『英国チャリティ——その変容と日本への示唆』157頁（弘文堂、2015）160頁。
- 7) 石村・前掲注(5) 52頁。
- 8) Charity Commission, *Tackling abuse and mismanagement: 2013-14* (12 August 2015) <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/455047/Tackling_abuse_and_mismanagement_2013_14.pdf> accessed 25 March 2016, 6.
- 9) Charity Commission (n 8) 8. Charities Act 2011, Part 5-6.
- 10) Charity Commission, 'Fairfield (Croydon) Limited: case report' (25 February 2014).
- 11) Charity Commission, 'Fairfield (Croydon) Limited' <<http://beta.charitycommission.gov.uk/charity-details/?regid=1026483&subid=0>> accessed 24 March 2016.
- 12) 中島智人「英国における市民社会政策の変化」（公財）公益法人協会編『英国チャリティ——その変容と日本への示唆』1頁（弘文堂、2015）参照。
- 13) 中島・前掲注(12) 3-4頁。
- 14) 高橋万由美「1990年代のイギリスにおける契約文化とボランタリー組織への影響」日本の地域福祉15号(2001) 17頁参照。
- 15) 中島・前掲注(12) 4頁。
- 16) 中島・前掲注(12) 7-13頁。
- 17) ボランタリー・セクターが担う役割として公的サービス提供の側面が重視されてきたことを批判する者は、ボランタリー・セクターは公的サービスのあり方をも改善しうると主張した。中島・前掲注(12) 13頁参照。
- 18) 中島・前掲注(12) 15頁。
- 19) 中島・前掲注(12) 16頁。
- 20) 中島・前掲注(12) 16-19頁。
- 21) Department for Communities and Local Government, *Community Right to Challenge: Statutory Guidance* (2012).
- 22) 中島・前掲注(12) 23-26頁。
- 23) Funding Central, "Why move from grants to contracts?" <<http://www.fundingcentral.org.uk/Page.aspx?SP=6155>> accessed 25 March 2016.
- 24) Woking Museum and Arts and Crafts Centre v HMRC [2014] UKFTT 176 (TC).

- 25) 国家補助体制とは、国家補助に対するEUの規制政策体系（EU加盟国が供与する補助又は公的当局が提供する補助のうち、特定の事業者又は商品の生産に便益を与えることにより、競争を歪曲するか歪曲のおそれがあるものを、一定の例外を除き禁じることを指す、EU機能条約107条以下）を指すと考えられる。国家補助に対する規制については、公正取引委員会・競争政策研究センター（多田英明ほか執筆）「競争法の観点からみた国家補助規制——EU競争法の議論を参考に」（共同研究報告書 CR 01-12、平成24年度）（<http://www.jftc.go.jp/cprc/reports/>）参照。
- 26) 強調している部分は原文のとおりである。
- 27) Debra Morris, 'Charities in the contract culture: survival of the largest?' *Legal Studies* (2000) 20 (3) 409, 413.
- 28) Andy Cartwright and Debra Morris, 'Charities and the "New Deal": Compact relations?' (2000) 23 *Journal of Social Welfare and Family Law* (1) 65, 70-75, Debra Morris, 'Charities and the Big Society: a doomed coalition?' (2012) *Legal Studies* (1) 132, 144-148.
- 29) Charity Commission, *Stand and deliver: The future for charities providing public services* (RS15, 2007) 15.
- 30) カウンシルが自身の利益を追求するようチャリティの判断に影響を及ぼす場合、カウンシルが理事ではない運営メンバーとして携わる局面と、理事となり判断を下す局面では、理事の判断が不適当になる点は共通するものの、前者はチャリティの独立性が問われ、後者は理事が遵守すべきチャリティ法上の義務違反も併せて問題になるとを考えられる。
- 31) Charity Commission (n 8). "abuse and mismanagement" の誤語については、岡本・前掲注(6) 168頁を参考にした。
- 32) Charity Commission (n 8) 31-32.
- 33) Charity Commission, *Speaking out: guidance on campaigning and political activity by charities* (CC9, 1 March 2008) 5. 岡本仁宏「チャリティの政治活動の規制」（公財）公益法人協会編『英国チャリティ——その変容と日本への示唆』239頁（弘文堂、2015）242頁。
- 34) Charity Commission (n 8) 30.
- 35) Charity Commission (n 8) 30.
- 36) Charity Commission, 'Family and Childcare Trust: case report' (5 March 2014). 本件ではチャリティ委員会の指針違反は認定されていない。
- 37) 政治活動に関するチャリティ法上の規制およびその議論については、岡本・前掲注(33) 参照。
- 38) Charity Commission (n 33) 4. 岡本・前掲注(33) 242頁の翻訳を参考にした。
- 39) Charity Commission (n 33) 5. 岡本・前掲注(33) 242頁の翻訳を参考にした。
- 40) Charity Commission, *Tackling abuse and mismanagement: 2012-13* (11 December 2013) (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/455050/Tackling_abuse_and_mismanagement_2012_13.pdf) accessed 25 March 2016.
- 41) Charity Commission, *Tackling abuse and mismanagement: 2014-15* (17 December 2015) (<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/> attachment_data/file/486755/Tackling_abuse_and_mismanagement_PDF_master_web.pdf) accessed 25 March 2016.
- 42) Charity Commission, 'Case Report: The Badger Trust' (17 December 2015), Charity Commission, 'Case Report: The Global Warming Policy Foundation' (30 September 2014), Charity Commission, 'Case Report: Oxfam' (19 December 2014), Charity Commission, 'Case Report: Institute for Public Policy Research (IPPR)' (16 December 2014).
- 43) ほかには、チャリティ委員会がチャリティ登録判断の際に実施する公益増進テスト（public benefit test）の判断のあり方も社会的な議論の的となった。岡本・前掲注(6) 173頁。チャリティ委員会の公益増進テストをめぐる事件や改革案については、溜箭将之「新制度の実施とその実態」（公財）公益法人協会編『英国チャリティ——その変容と日本への示唆』113頁（弘文堂、2015）116-123頁参照。
- 44) チャリティ委員会によるカップ・トラストへの調査過程については、National Audit Office, *Report by the Comptroller and Auditor General: The Cup Trust* (2013-14, HC 814) 15-20.
- 45) Committee of Public Accounts, *Charity Commission: the Cup Trust and tax avoidance* (2013-14, HC 138).
- 46) 岡本・前掲注(6) 178-181頁。
- 47) Cabinet Office, *Government Responses to 1) The Public Administration Select Committee's Third Report of 2013-14 and 2) Lord Hodgson's statutory review of the Charities Act 2006: Trusted and Independent, Giving charity back to charities* (Cm 8700, 2013), Public Administration Select Committee of House of Commons, *The role of the Charity Commission and "public benefit": Post-legislative scrutiny of the Charities Act 2006* (2013-14, HC 76), Cabinet Office, *Trusted and Independent: Giving charity back to charities (Review of the Charities Act 2006)* (2012).
- 48) 本法に社会的投資が規定されているのは、法律委員会（Law Commission）によって検討されていた社会的投資の勧告が取り込まれたためである。Law Commission, *Social Investment by charities (recommendations)* (2014). 社会的投資について、小林立明「社会的投資政策の展開」（公財）公益法人協会編『英国チャリティ——その変容と日本への示唆』219頁（弘文堂、2015）参照。
- 49) Kirsty Weakley, 'How the Charities Act 2016 will affect the sector' (Civil Society, 17 March 2016) (http://www.civilsociety.co.uk/governance/compliance/analysis/content/21480/what_does_the_charities_act_2016_entail) accessed 25 March 2016.
- 50) HC Deb 3 Dec 2015, vol 603, cols 565 (Anna Turley).
- 51) HC Deb 3 Dec 2015, vol 603, cols 566 (Anna Turley).
- 52) HC Deb 3 Dec 2015, vol 603, cols 586 (Rob Wilson).
- 53) チャリティ法関連の審判所制度について、溜箭・前掲注(43) 123-129頁参照。審判所制度改革全般は、伊藤治彦「2007年審判所、裁判所及び執行法における審判所改革」榊原秀訓編『行政法システムの構造転換——イギリスにおける「行政的正義」』70頁（日本評論社、

- 2015) 参照。
- 54) Charities (Protection and Social Investment) Act 2016, s 1, Charities Act 2011, s 75A (6) (a). 「公式の警告」に記載すべき事項は警告の根拠をはじめ明示的に列挙されている。Charities Act 2011, s 75A (5).
- 55) HC Deb 3 Dec 2015, vol 603, cols 586 (Rob Wilson).
- 56) 審判所の手続きには上訴 (appeal)、審査 (review)、照会 (reference) の三種類がある。溜箭・前掲注 (43) 124-126 頁参照。この手続きは、2011 年チャリティ法の〈付則〉6 (schedule 6) 「審判所への上訴および申請」 (appeals and applications to tribunal) で定められている。
- る。2016 年チャリティ (保護および社会的投資) 法によってチャリティ委員会に付与された権限のうち「公式の警告」について、〈付則〉は修正されなかった。
- 57) 榊原秀訓「イギリスにおける公私協働——サードセクターによる公共サービスの提供」岡村周一、人見剛編『世界の公私協働——制度と理論』18 頁 (日本評論社、2012)。
- 58) 太田達男「はじめに」(公財) 公益法人協会編『英国チャリティ——その変容と日本への示唆』i 頁 (弘文堂、2015) iv 頁。
- 59) 岡本・前掲注 (6) 157 頁。