

2019年12月2日

Charity Commission によるチャリティ監督権限の態様について(報告)

太田 達男

1. 概要

本報告は、Charity Commission for England and Wales (以下単に C.C) のチャリティに対する諸権限(power)のうち、主として不正行為に対応する監督権限のみをまとめたものである。すなわち、チャリティズ法 2011 (2016 年改正後の Charities Act 2011、以下単にチャリティ法) の Part 6 のうち、“Powers of Commission to act for protection of charities etc.” としてまとめられている 75 条 (section) A から 85 条及び 46 条に規定されている権限である。

日常的な監督並びに不正事件が発生後又はその疑いが濃厚である場合のわが国の処分に相当する C.C の命令(order)の手順については、概ね我が国の監督処分の流れと同様であるが、夫々の内容についてはかなり異なり特に命令の多様な種類には瞠目される。

すなわち、17 万前後と我が国の公益法人の 17 倍の数があるチャリティの一般的な監督については、提出書類等の形式的チェックにとどまり、わが国のよう定期提出書類や定期立入検査により些細な要件違反を指摘するような体制、システムにはなっていないと考えられる。

しかし、いったん他の公的機関や、報道等、関係者からの通報によって、不正事件の可能性を把握した場合には、本格的な調査、立入検査等が始まり、実際に問題がある場合に C.C から発せられる多様な種類の命令は、我が国のそれとは大いに異なり、ある意味ではより厳しい姿勢で臨んでいるように思われる。

本報告は、英国流監督、命令制度をわが国でも導入すべきか否かとか、そもそもわが国の公益法人制度特に公益認定制度の法体系に馴染むのか否かといった視点では研究しておらず、単に事実として両者の違いを押さえておくといった目的でまとめたものであることをお断りしておく。

2. 一般的な監督*1

1) モニタリング

モニタリングの主たる目的は、①受益者保護 (safeguarding beneficiaries)、②テロ対策 (counter-terrorism)、③不正行為 (fraud) 防止である。

モニタリングは、①他の政府各規制当局及び警察、税務当局など法執行機関 (law enforcement agencies) との連携による情報、②財務情報を含むチャリティの提出書類により得られる情報、③ガイダンス等に基づくコミッションの助言に対するフォローアップ、④一般的に高いリスクがあり得ると判断される事業分野の情報、⑤法令等遵守調査訪問 (Compliance visits 後記2)) により得られる情報によって行われる。その他、C.Cのホームページ上で設けられている情報提供 (Complain to the charity) も重要な情報源である。

これらのモニタリングにより、重大な問題が発生する可能性が高い場合は、C.Cの調査チームによる公式調査 (formal investigation) が行われるか又はC.Cの運営指導チーム (Operations team) による業務改善指導 (corrective regulatory advice and guidance) が行われる。

2) 法令等遵守調査問 (Compliance visits)

日本のように3年に一回というような定期的立入検査はなく、この法令遵守調査訪問は、当該チャリティに法令違反の疑いがある場合に行われる。したがって、この訪問はリスク発生の可能性が高いチャリティに予防的に行うもので、未然に問題発生を防ぐという趣旨である。

具体的には、①政府各規制当局等からの情報による場合、②テロリスト団体が活動、支配している分野での事業、財政的に破たんの恐れがある、不祥事件などが発生するなどの懸念がある場合、③法令違反により過去に改善指導を受けた記録があり、その後改善がなされていないと思われる場合、④収入・支出の大きな変動があり、異常でかつ説明のつかない場合、⑤深刻な不祥事件を惹起するリスクの高い事業目的又は種類に該当する場合に実施する。

*1 この項はC.CのPolicy paper (23 May 2013) ” Where the Charity Commission monitors charities” 及び “Where the Charity Commission investigates charities ” を参考にした。

3. 問題発生に対応する監督権限

1) 法令に基づく照会 (Statutory inquiries) *2

法令に基づく照会は、チャリティ法の 46 条に基づくもので、通常①重大な不祥事の発生が懸念され、その兆候が強く見られる場合、②法的権限行使が必要と認められる場合、③社会の公益を保全しもって当該チャリティ及びセクター全般の信認・信頼を維持する必要がある場合に実施される。

この照会を実施する場合 C.C は調査チームを立ち上げ、必要書類の提出、理事者からの説明を求める。

また、調査期間中であっても緊急に対処する必要がある場合は、とりあえず暫定措置として後述する処分を前倒しで実施することができる。すなわち、①問題役職員の職務執行停止（ただし 2 年を限度）、②資産の公営保管受託者 (Official Custodian for Charities) *3 への移管、③財産処分、負債の返済、資金負担を伴う取引について C.C の承認を必要とする措置（銀行口座の凍結を含む場合がある）、④理事と共同若しくは理事に代わって職務を執行する暫定管理者 (interim manager) の任命、⑤職務執行を停止された役職員、代理人等が会員 (member) である場合、会員資格も停止、⑥不祥事や管理の失当を招く恐れのある行為を禁止する指示、⑦理事の義務違反 (breach of trust or duty 直訳すれば信託義務違反であるが、ここでは理事の義務違反とする) その他不祥事、管理の失当の可能性のあることへの理事への警告などである。

また、この法令に基づく照会は、原則としてその調査内容について C.C のホームページで公開されており、2018 年度は 12 件、2019 年度は 10 月まで 35 件と急増している。

日本の場合に当てはめると、法令に基づく照会制度は公益認定法 28 条 1 項の報告要求に相応するものであるが、日本の場合は逆に非公開が原則である。また、わが国では暫定措置（処分）の制度がなく、英国の暫定措置のきめの細かさにも驚くところである。

*2 この項は [Statutory inquiries into charities: guidance for charities \(CC46\)](#) を参照

*3 後記【参考 1：公営保管受託者 (Official Custodian for Charities) について】参照

2) 公式警告 (Official warnings) *4

公式警告は 2016 年の法改正によって新たに C.C に付与された監督権限（チャリティ法 75 条 A）であり *5、わが国の公益認定法 28 条 1 項に規定する勧告に相

当するものである。ただ、後述のように英国の場合は勧告の予告と一体化されており、当該チャリティの対応如何によって実際の勧告に至らない場合もあり得る点異なる。

この公式警告は、C.Cが当該チャリティにおいて理事の義務違反や重過失が発生していると認められるか又はその疑いが極めて濃厚である場合に発せられる。また、公式警告は原則としてC.Cにおいてその内容を公表することとしている。2017年、2018年は各8件、2019年は現在まで1件掲載されている。警告書をそのまま掲載するのではなく、例えば「シンクタンクを事業とするチャリティに発生しやすい法令違反」「詐欺集団にクレジットカードの番号・パスワードを盗み取られたCEO」という具合にストーリー化して編集している。

公式警告は必ずしも「法令に基づく照会」を経て実施されるものではないが、「法令に基づく照会」の結果実施する場合もある。

公式警告を実施しようとする場合、事前にC.Cは当該チャリティに対し、次の事項を通知する。

- ① 警告が、理事個人に由来する問題かチャリティ組織に問題があるのか。
- ② 警告の理由
- ③ 対象理事又は当該チャリティが義務違反等を改善すべき方策
- ④ 警告内容をC.Cが公表するかどうか、する場合その内容方法
- ⑤ 警告内容に対する改善策の回答期限（通常28日間）

以上の事前通知に対するチャリティの回答を吟味した上で、C.Cは、①予定通り警告を発する、②回答内容を斟酌し警告内容を変更する、③警告を中止する、のいずれかを決定する。

公式警告が発せられ、なお、改善が見られない場合はチャリティ法に基づく処分（後記3）参照）を受けることになる。

*4 この項は、主として2016年12月15日付けC.C発出のガイダンス“Official warnings to charities and trustees: Q and A”による。

*5 2016年チャリティ法改正の経緯については(Senior Policy Adviser, Office for Civil Society and Innovation, Cabinet Office)であるBen Harrison氏の寄稿（公益法人誌2016年9月号の特集「2016年チャリティ法の改正をめぐって」）参照

3) 命令(order)*6

法令に基づく照会や公式警告によるC.Cの指示に反し、チャリティの運営に法令違反があり改善されない場合又は、チャリティの財産を保全することが必要と判断される場合、C.Cは必要に応じて一つ又は複数の措置を当該チャリティ

に命令することができる。

(1) 役職員等関係者の職務執行停止等及び暫定管理者の任命

チャリティ法 76 条 “Suspension of trustees etc. and appointment of interim managers” に基づく命令である。76 条では次の 7 形態の命令が規定されており、C.C はその一つ又は複数を命令することができる。

① 役職員等の職務執行禁止

理事 (trustee)、受託者 (charity trustee)*7 幹部職員 (officer)*8、代理人 (agent) または一般職員 (employee) に対し、解任・解職に先立ち 12 か月を超えない期間における職務の執行を禁止する。必要に応じて期間を延長できるが通算 2 年を超えることができない。

② 理事の追加任命

適切なチャリティ運営に必要と思われる人数の新たな理事を任命する。

③ 公営保管受託者 (official custodian) への財産移管

チャリティ財産を公営保管受託者に移管する

④ 財産処分の禁止

チャリティ財産を C.C の承認を得ず処分することの禁止

⑤ チャリティ債務者の弁済禁止

C.C の承認を得ずチャリティの債務者が全部または一部の債務履行することの禁止

⑥ 費用の支払い禁止

C.C の承認を得ずチャリティ運営のための新たな取引、支出行為の禁止、以上の④⑤⑥に違反した者は罰金の対象となる。

⑦ 暫定管理者 (Interim manager) の任命

財産管理及び事業執行を管理する理事等と同様の権限を持つ暫定管理者の任命。

*6 この項は主として C.C の Policy paper “Where the Charity Commission takes enforcement action “ 23 May 2013 を参考にした。

*7 charity trustee とは非法人型(任意団体及び信託)チャリティの場合において、チャリティ財産の所有名義人となっているものを指す。trustee(理事)と使い分けている。後記【参考 1: 公営保管受託者 (Official Custodian for Charities)】について参照。

*8 officer は通常 CEO, COO, CFO に相当する職員を指す。

(2) 役職員等の解任等 (Removal of trustee or officer etc for protective

etc purposes)

法令に基づく照会の結果、違法行為又は重大な管理の失当があった場合又は財産保全が必要と判断される場合、改善計画の策定を命じることができる。またこれと同時又は別に、a. 違法行為等を行った、b. 違法行為があったことを知りながら適切な措置を取らなかった、c. 結果的に違法行為等につながった行為をした役職員、代理人等を解任することができる(チャリティ法 79 条、79 条 A)。

なお、2016 年のチャリティ法改正により、理事等の欠格事由に加えて、C.C の裁量により特定の条件に合致する人物が理事等に就任することを、最長 15 年を限度として認めない権限を付与した(チャリティ法 181A)。*9

*9 C.C 裁量による理事等資格剥奪権限の詳細は C.C の Explanatory statement “The discretionary disqualification power: power to disqualify from being a trustee”。また、理事等の一般的欠格事由については Guidance “Automatic disqualification rules for charity trustees and charity senior positions “参照

(3) 目的事業実施又は停止命令 (Power to direct specified action to be taken, not to be taken)

法令に基づく照会の結果、違法行為や管理の失当等があった場合又は財産保全が必要と認められる場合、チャリティの役員等にチャリティ運営上必要な措置 (action) をとるよう命令することができる。また逆に不適切な行為を実施しないよう、または既に実行中の場合は中止するよう命令することができる(チャリティ法 84 条、84A 条)。

(4) 解散命令 (Power to direct winding)

法令に基づく照会の結果、不法行為や管理の失当等があった場合又は財産保全が必要と認められる場合で、チャリティがその活動を中止している場合又は中止したほうがより効果的かつ公益にかなうと C.C が判断する場合は、チャリティに対し解散及び類似のチャリティに財産を帰属させることを命令することができる。ただし、解散命令前にその旨を一定期間社会に公開し、意見を問う必要がある (チャリティ法 84 条 B)。

(5) チャリティ財産の管理 (application of charity property)

チャリティ財産がチャリティ目的に沿った管理活用がされていないと判断する場合、これを適切な方法により管理活用するよう命令することができる（チャリティ法 85 条）。

補記

以下は、わが国では存在しない公益保管受託者制度（Official custodian for charities）及びチャリティ専用投資信託（Charitable Invest Funds）について、参考として補記しておく。

1.

【参考 1：公営保管受託者（Official Custodian for Charities）】について

公営保管受託者は、法人格を持たないチャリティである任意団体（association）及び信託（trust）形態のチャリティが不動産（土地・建物）の所有権を法的に安定させるためにチャリティ法により創設されている単独法人（Corporate Sole）である（チャリティ法 21 条）。

すなわち、法人格のないチャリティが不動産を所有する場合、その名義人を理事等役員個人の名義とする場合が一般的であるが、名義人の死亡、所在不明などの場合問題を生ずることがあり、英国信託法の叡智として考案された制度といってよい。したがって、非法人型（任意団体や信託）形式のチャリティであっても、法人格を持つ者（会社など）が理事や受託者の一員として、その名義で土地を保有する場合には公営保管受託者に土地を移管する直接的なメリットはないが、この制度を活用することもできる。

また、前記のとおりチャリティに不法行為等がありその財産を保全するために裁判所又は C.C が公営保管受託者へ財産移管を命ずることもできる。

通常の移管保管対象の財産は不動産であるが、前記の移管命令による場合は、現金有価証券その他の財産種類も保管が認められている。保管報酬は無料である。

公営保管受託者の管理は、法律上 C.C がその任にあたり、その執行役員（officer）として財務企画部長（Head of Finance & Planning）が任命されている。

公営保管受託者は、単に保管財産の所有権の名義を有するだけであり、チャリティ目的に沿った財産の処分や活用は、委託したチャリティにその権能が残されており保管受託者はそのような権能を行使できない。

C.C は毎年度保管受託者としての活動及び財務情報 (annual accounts) を公開しているが、もともとの所有者であったチャリティが解散等で消滅している場合のみ、保管受託者固有勘定の収支計算書及び貸借対照表に計上されており、本来の所有者であるチャリティが存在している場合は、当該チャリティの財務諸表に計上されている。換言すれば公営保管受託者において信託勘定の収支、残高は公表されていないので、年間どれくらいの保管受託件数及び金額、残高があるのか、公表資料を見る限り判然としない。

因みに、2015会計年度における。保管受託者固有勘定の収入は1ポンド、支出は0、期末純資産残高は3,372ポンドとごくわずかである。

なお、非法人型チャリティが保有する土地所有権等の法的関係を明確にするもう一つの方策として、「理事の法人化 (Incorporation of charity trustees)」という制度がチャリティ法 251 条で規定されている。財産を個人名義で所有するために発生し得るトラブルを回避するために理事(複数)の集合体を法人化し、この法人を財産の所有名義人とするものである。これもわが国では全くない英国ならではの制度である。(というよりはわが国の場合法律で規定される非営利法人はすべて法人格を有するため、このような制度は不要である)

【参考2：チャリティ専用投資信託 (Charitable Invest Funds 以下 CIF) について】

CIF は、チャリティの資産運用だけを対象とする一種の投資信託である。個別のチャリティが、専門的な投資知識がなく、不慣れな投資を単独で運用することの弊害を避けるために、専門機関に委託して合同運用するスキームとして考案された制度である。

CIF は Financial Conduct Authority (金融監督庁) の認可監督に係る投資信託会社の一形態であり、同時に登録チャリティとして、一般のチャリティ同様 C.C の監督を受ける。

C.C の 2014 年 7 月 1 日付 Policy paper “Common Investment Funds and Common Deposit Funds: a basic guide to their regulation” によれば、45 のファンドが設立されおり、その資産総額は 80 億ポンド(邦貨 11,200 億円)に達し、参加チャリティの数は 13,000 に上るといふ。

因みに、米国では古くから(おそらく 1900 年代半ば)信託会社・銀行信託部が (Collective Investment Fund) を取り扱っており、その中には、運用利益が非課税となるチャリティ専用の運用対象(株式、公社債、外貨建て、エマージング、ヴァリュウ、グロウスなど)が異なる投資信託を提供しているものもある。

また、1990 代以降大手投資顧問会社が 501(C)(3) のパブリックチャリティと

して、寄附金の管理(助成事業)と運用を目的とする Donor Advised Fund 形式によるファンドを立ち上げている。最大手の Fidelity Charitable では 2018 年には 52 億ドル(邦貨 5,720 億円)の助成をしている。

以上