

問われる上田清司・埼玉県知事の姿勢 住基ネット「廃止」をうやむやに、 マニフェスト違反？

上田清司埼玉県知事は11月26日に、知事選で公約したマニフェスト(政策綱領)実現に向けた方針や実施スケジュールを記した「新生埼玉行動計画」を発表した。このうちマニフェストで「廃止(切断)を含め、徹底的な見直しを行う」とした住基ネットについては、行動計画では単に「セキュリティ対策の強化を推進する」と、大幅にトーンダウンさせ、「廃止」を事実上棚上げにした。

また、マニフェストに盛り込まれた「県民の声の十分なヒアリング」についても、上田知事は記者会見で「世論の結果については基本的に知っている。世論調査をすれば、廃止に賛成する者が多い」とし、当面は実施しない意向を示した。住基ネットの研究組織についても、行動計画では「あり方の検討」にとどまり、具体的な設立時期については触れなかった。そして、「問題が起きれば設置を考える」と述べるにとどめた。

上田知事は、基本的に、住基ネットの整備、電子県庁の実現に向けた、住基ネットの個人情報を利用する公的個人認証制度の整備を、それぞれ促進していく意向のようだ。

ただ、上田知事は、総務省や長野県の住基ネットへの侵入実験に触れ、「現時点で公式に出ているのは問題なしという総務省の実験報告だけ」。だから、「廃止を前提にした見直しではなく、セキュリティの充実が本筋」と述べる。セキュリティ向上への具体策として、今年度から市町村と県の担当者による研修や、市町村に対する個人情報

保護条例改正に関する助言などを行うと言う。

一方で『安全性が万全ではないという持論は変わらない。(住基ネットに侵入できたという)長野県の実験結果が公表されるのを待っている』とも述べた。ところが、長野県に対しては正式に実験結果を求めているという。

民主党代議士として歯切れよく政府を追求していた上田氏、今回は、国会での政府与党の答弁の如し。会見からは何を言っているのか、まるでわけが分からない。これでは、住基ネット推進派に変身したと疑われても仕方あるまい。

上田知事は「軌道修正したつもりはない」としているが、誰が見てもマニフェストと行動計画との整合性はない。このままでは公約違反になる。明らかに松沢神奈川県知事と同じ途を歩んでいる。

住基ネットを問う市民団体関係者からは、当選直後から、住基ネットに関する上田知事の姿勢には5つ星の疑念が持たれていた。そして、不幸にも、この予測は的中した。私たち市民は、この国での「マニフェスト」というものの信頼性のなさ、危うさを上田清司氏から学ぶことができた。櫻井よし子さんや田中康夫知事、河村たかし代議士など、上田知事誕生を応援した人たちからの、「ひるむな上田！」の叫びが聞こえてくるようである。信頼して上田氏に一票を投じた埼玉県民のひとりとして、誠に心痛の思いである。上田氏の初志貫徹を期待したい。

2003年12月30日

PIJ代表 石村 耕治

主な記事

- ・巻頭言
- ・「生体認証」技術による監視社会化とプライバシー
- ・最近の「脱住基ネット」、「監視カメラ規制」の動きを追う
- ・対論・イギリスの公益団体・NPO制度改革の現状(第1回)

「生体認証」技術による監視社会化とプライバシー

— 求められる、「生体プライバシー (Bioprivacy)」保護政策の確立

対論

北角嘉幸 (衆議院議員 民主党 河村たかし 政策担当秘書)

石村耕治 (白舒大学教授・PIJ代表)

最近、「バイオメトリクス」という言葉をよく耳にする。バイオメトリクスという言葉は、日本語ではふつう、「生体認証」とか、「身体認証」と訳されている。「それぞれの個人の身体あるいは生体の持つ情報を使ってその個人を特定する」ということから、こう訳されている。犯罪捜査に使われる「指紋」は、バイオメトリクスの最たるものである。「指紋」の他に、生体認証に使えるものとしては、「顔面 (人相)」、「音声 (声紋)」、「筆跡」、「静脈」などがある。

IT化時代の今日、これまで、本人認証には、ふつうIDとパスワードの組合せが使われてきた。しかし、こうした本人認証の仕組みでは、他人に見破られたり、複製・盗用の可能性は、絶対になくならない。この点「生体情報」を使って本人認証を行う「バイオメトリクス」あるいは、「生体認証」の方がいい。生体情報は、複製が困難であり、かつ、確実に本人認証ができるという意味では、がぜん安全性や信頼性があるように見える。ただ一方で、使い次第で、生体情報の「利点」は、逆に大きな「欠点」にもなりうる。危険だ、との見方もある。

2001年9月11日の同時多発テロを受けて、アメリカ連邦議会は、1ヵ月あまり後の10月26日には急遽、総合的なテロ対策法 (愛国者法 ~ PATRIOT Act) を成立させた。愛国者法では、生体認証技術を使った本人確認や捜査方法を幅広く採用する方針を打ち出している。また、入国管理に「生体認証式電子パスポート」の採用を決めた。EU諸国も、2002年に、欧州委員会の規則で「生体認証式電子パスポート」の採用を決めた。しかし、人権団体などから批判が続出している。わが国政府も、こうしたグローバルな流れに追従する方針だ。

イギリスでは、2003年11月に、ブレア政権が、「生体認証式電子収容所列島」化を目指す「生体認証式国民登録ICカード」の導入プランを公表した。国

民全員と居住外国人の生体情報 (目の虹彩と指紋) を採取し、その他の基本個人情報といっしょに国家管理するとともに、マイクロチップに装着し、本人にはICカードとして交付、身分証明書などに使わせる構想。わが国でも、住基カードへの生体情報の搭載が、バージョン・アップの問題として浮上しかねないことから、対岸の火事と言ってはられない。

一方、わが国でも、バイオ産業やIT産業が、早くから生体認証関連商品の研究・開発を手がけている。一部は製品として市場に出回っている。東京三菱銀行は、今度、預金の出し入れ、クレジット、電子マネーといった多機能のICカードを個人向けに発行する。この東京三菱銀行のカードでは、初めて生体認証技術を採用、「指紋」で本人確認をする方向のようだ。「指紋」を提供しないと、金融サービスが受けられない時代に突入するのだろうか。実に不気味な動きだ。

「バイオメトリクス (生体認証)」は、近年新たに幅広く活用され出した先端技術である。このことから、ふつうの人たちにとっては気味が悪いなどとして、強い拒否反応があって当然である。ただ、最近の技術進歩は目覚しく、「バイオメトリクス (生体認証) は絶対ダメ」の原理主義を貫徹するのは難しい時代に入っている。とは言っても、この技術は、使い方によっては、確実に「生体情報監視社会」のツールとなる。明確なルールもないまま、生体認証が社会に広がれば、市民の自由や人権により大きな脅威となる。政策不在で、生体情報の採取・利用・保管などについては、官民双方とも野放し状況にある。

新たな「生体プライバシー (Bioprivacy)」 ~ 情報主体の権利 ~ の確立に向けて、ルールづくりが急がれている。この課題について、河村たかし衆議院議員・政策秘書の北角嘉幸 (きたずみよしゆき) 氏が、石村耕治PIJ代表に聞いた。

(CNNニュース編集部)

「バイオメトリクス」、 「生体認証」とは何か

(北角) 今回は、石村代表に、「バイオメトリクス」あるいは「生体認証」の課題について、お話しただけですが。「生体認証」とは、簡単にいえば、本人確認を、これまでの氏名・住所・生年月日などに代えて、指紋とか眼球の虹彩とか、その人の持つ身体的な特徴や行動的な特徴を使ってやることだと思いますが。ただ、「生体認証」

といっても、ふつうの人には、ピンとこないのではないかと思います。基本的なところから、お話しください。

(石村) 北角嘉幸 (きたずみよしゆき) 氏は、私と同様、法律畑の人間ですので、バイオ (生化学) とかの知識は常識程度かだと思います。今、北角氏のご指摘のとおり、「生体認証」は、指紋とか、顔面の特徴とかで本人確認を行おうということですから、「身体認証」とも呼ばれます。「生体認識」の呼び名もあります。

〔図1〕眼球の虹彩、網膜パターンを採取し、電子データ化し、本人確認に使う



（北角）指紋とかは同じものはないと言われてい
ます。ですから、いわゆる「なりすまし」対策と
しては万全ということでしょうけど。

（石村）仰せのとおりです。「生体認証」、「身
体認証」は、欧米で広がっています。わが国で
も、企業が着々と研究を進めています。英語で
は、「biometrics（バイオメトリクス）」あるいは
「biometric identifier（バイオメトリック・アイデ
ンティファイア）」とか呼ばれます。いわゆる
「bionics（バイオニクス・生体学）」、「biometric
technology（生体工学）」、つまり生体機能を電子
工学的に活用しようという、流れからきています。

（北角）こうしたバイオとITをドッキングした
技術を、防犯やテロ対策はもちろんのこと、行政
や民間ビジネスにも幅広く使おうという趣旨でし
ょうけれども、使い方によっては、人権や自由、
さらには消費者保護などの面からも、大きな問題
があるように見えますね。

（石村）仰せのとおりです。生体認識技術の活用
が進んでいる欧米でも、人権や消費者保護の観点
から大きな問題となっています。ともかく、わが
国でも、NEC、オムロン、松下電器、日立といっ
た主だった企業は、軒並みにバイオメトリクスの
分野に進出しています。したがって、早急に、こ
の分野での公共政策を確立する必要があります。

生体認証の種類

（北角）ひとくちに生体認証、生体認識といっ
ても、いろんな種類のものがあると思いますが。

（石村）生体認証技術には、さまざまなものがあ
ります。例えば、筆跡認証のように、昔から広く
使われてきた方式を電子工学的に応用しようとい
うものもありますね。それから、指紋認識も伝統
的な手法だと思えます。ただ、一般には生体認証
データの入手や認証の精度、利用者からの自発的
な協力などについては、幅があります。主な技術
をリストにすると、〔表1〕のとおりです。

（北角）こうした「バイオメトリクス（生体認
証）」は、近年新たに幅広く活用され出した先端
技術です。私を含め、ふつうの市民感覚の人たち

にとっては気味が悪い、利用は止めて欲しい、と
思いますよ。

（石村）強い拒否反応があって当然でしょう。た
だ、これまで、生体認証技術の一つである指紋認
識はもっぱら犯罪捜査～「警察目的」～の面から
使われていましたからね。しかし、マンションの
入居者が入口で、鍵代わりに指紋を使うというの
は「民間利用目的」であり、別の次元で考える必
要があるうかと思えます。

（北角）そうですね。確かに凶悪犯が増加し、検
挙率も下がる一方です。本人確認の精度をあげ、
犯罪の予防に備えようという趣旨で、ふつうの市
民が、生体認証技術を活用する動きが広がる背景
があるのは分かります。

（石村）最近の技術進歩は目覚しく、その技術の
活用方法もふつうの生活空間にまで広がり、「バ
イオメトリクス（生体認証）は絶対ダメ」の原理
主義を貫徹するのは難しい時代に入っているのも
事実です。

（北角）ただ、伝統的なプライバシー権擁護論に
立てば、「バイオメトリクス（生体認証）は絶対
ダメ、プライバシーに対する“敵”」と言えるの
ではないですか。「バイオメトリクス（生体認
証）技術をプライバシーの“友”」と考えるの
は難しいと思えます。

（石村）仰せの趣旨はよく分かります。しかし、バ
イオメトリクス（生体認証）技術については、その
利用先や利用方法・用途に着眼して、〔表2〕のよ
うに評価する必要があるうかと思えます。

（石村）以上のように、バイオメトリクス（生
体認証）技術の進歩や利用の実態に目を向ける
と、“絶対ダメのプライバシー原理主義”では、
私たちの権利や自由を護れないところまで来て
います。したがって、新たな「生体プライバシ

〔表1〕 主な生体認証技術と特徴生体認証の用途

顔面（人相）認識 (facial recognition)	非接触、遠隔認識も可
声紋認識 (voiceprint recognition)	非接触、電話認識も可
指紋認識 (fingerprint recognition)	要接触
手形認識 (hand geometry)	要接触
DNA認識 (DNA recognition)	日常の確認方式とし ては難あり
眼球認識 (eye retinal pattern)	非接触認識も可
筆跡認識 (signature verification)	要接触
静脈認識 (vein check)	非接触認識も可

ー (Biopriacy) 」～情報主体の自己コントロール権～の確立に向けて、ルールづくりが急がれる時代に突入しています。

(表2) 生体認証技術の利用先と目的・用途

利用機関等	利用目的・用途等
警察・捜査当局	犯罪の防止・捜査・摘発 テロ治安対策
行政(国・自治体)	本人確認(パスポート) 国民監視(ICカード) 社会保障給付の不正受給の防止
民間機関	本人確認、防犯対策、 商業利用
市民	本人確認、防犯対策

(北角) 現実的な対応が求められている、ということだと思います。しかし、ルールづくりをすることにより、逆に、“人格権”を傷つけるバイオ技術の利用を認知・促進する方向に走ることが危惧されます。やはり、ふつうの市民の感覚を大事にしなければならないと思います。

(石村) 後で触れますが、特に問題になるのが、バイオメトリクス(生体認証)技術の公的利用ではないかと思います。指の指紋や生体情報をマイクロチップに装着した国民登録ICカードやパスポートへの利用があげられます。

「生体本人確認」と
「生体認証」の相違と一致

(石村) 生体工学を使ったこうした技術は、厳密には、「生体本人確認 (Biometrics for Identification)」と「生体認証 (Biometrics for Verification)」とに分けて考えた方がいいと思います。

(北角) 「生体本人確認」は、いわゆる身分証明ですよね。マンションや会社の入口で、本人かどうかを確認するのが典型例ですね。それでは、

「生体認証」はどうなりますか。

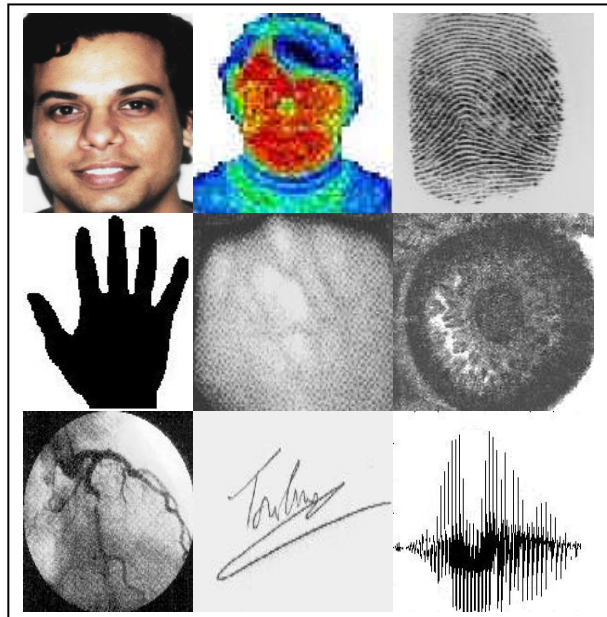
(石村) 「生体認証」は、電子商取引とか、いわゆる“電子印鑑証明”の分野ですよね。ですから、技術によっては、生体認証になじまないものもあります。

(北角) 東京三菱銀行は、今度、預金の出し入れ、クレジット、電子マネーといった多機能のICカードを個人向けに発行する、と報道されています。この銀行カードでは、初めて生体認証技術を採用、指紋で本人確認をする方向のようです。

(石村) これは、「生体本人確認」と「生体

認証」がドッキングされたケースといえます。今後、ますますとの境界がはっきりしないものが増えていくと思います。

(図2) 主な生体認証技術のイメージ



問われる民間機関での
自発的指紋押捺?

(北角) 指紋押捺拒否運動があります。これは、在留外国人が、官(行政)の求めた指紋押捺にノーと言う動きです。先にあげた、東京三菱銀行のケースのように、民間が、強制ではなく、自発的に、消費者に指紋押捺を求めるのは、どうなのでしょう。

(石村) 逆に、こうした問題について、政治はどう応えるつもりなのかと問われていると思います。

(北角) 分かりますが、石村代表に専門家としてのご意見を伺いたいと思います。

(石村) 私は、この分野の専門家ではありません。こうした分野を専攻する学者がちゃんとした研究をやっているならば、私などがやる必要はないのです(笑い)。

(北角) 言われることは重々承知しております。住基ネット問題にしる、監視カメラ問題にしる、石村代表らPIJが先駆的にやってこられたわけです。今、そうした積み重ねがあったからこそ、情報法の学者なども二番煎じながら、もっともらしいことを言い出したわけですから。

(石村) あるテーマが流行れば、様々な人たちが新規参入してくるのです。NPO問題が典型でしたね。でも、こうした人たちは、ブームが去ると、サッと身を引くわけです。

(北角) しかし、責任を持った持続ある活動や研究が必要ですね。

(石村)仰せのとおりです。話を戻しますが、ともかく、指紋認証技術の使用は、キャッシュカードや預金通帳の盗難・偽造による現金引出しの急増に対処するというのが謳い文句です。しかし、その裏には、2004年4月から銀行本体が発行するクレジットカードでも分割払いができるように、政府規制が撤廃される事情があります。

(北角)ただ、消費者サイドから見ると、民間機関による自発的な指紋押捺をどう考えるかという、重い政策課題が隠されていますよね。

(石村)仰せのとおりです。ですから、こうした問題に政治はどう応えるのかが問われています。政策的には、大きく野放しにする、規制を加える、の二つになるかと思いますが。

(北角)公共政策の選択としては、仰せの二つが可能な途でしょうね。

(石村)また、規制を加えるとしても、鍍全面禁止とするのか、砥利用を認めながらも、消費者の権利を確立するための規制を検討するのかの二つの途が考えられます。例えば、民間機関は、消費者が生体認証式の本人確認方法を望まないとしても、サービスの提供を拒否してはならないといった具合に。

(北角)議員立法で、ルールを定めるのも一案ですね。

官(行政)による 生体認識技術の利用拡大

(石村)問題は、民間機関だけでなく、住基ネットで配布されるICカード(住基カード)の精度をあげようということで、指紋や顔面など生体認識のデータを、公権力が採取し、本人確認や個人認証に使おうという動きが出てくるのではないかと、ということです。いわゆる「行政利用」へのエスカレート問題です。

(北角)つまり、背番号(住民票コード)だけでなく、指紋や目の虹彩、DNA残基などをイメージ処理し、住基カードに入力するように求める方向へエスカレートすることが危惧されることですか。

(石村)そうです。現に、NECインフロンティアというNECの子会社が、国産初の、住基カードに対応した指紋認証機能つきICカード読取装置を開発したそうです。それで、自治体に7~8万円ですり込みたい意向だとか、報道されています。

(北角)自治体が採用し出すかどうか分かりませんが、問題は大きいですね。

(石村)こうした技術を住基カードに搭載することは、国民のコンセンサスなしでは、許されないことでしょう。それから、原因はともかくとして、指のない住民もいますからね。

(北角)指紋認証技術の採用は、こうした面でも

差別を生む恐れがありますね。

生体情報を組み込んだ電子パスポート

(石村)アメリカは、2004年10月から、生体認識データを組み込んだ「電子パスポート」の採用を決めています。この電子パスポートとは、指紋や顔面の骨格(人相)、眼球の虹彩など身体的な特徴をイメージ処理し、ICチップに収納し、冊子に組み込んだものです。

(北角)2001年9月11日の同時多発テロを受けて、連邦議会は、1ヵ月あまり後の10月26日には急遽、総括的なテロ対策法が成立させました。この法律で、生体認識技術の利用を決めたのでしたね。

(石村)仰せのとおりです。法律の「愛称」は「愛国者法(PATRIOT Act)」です。これはUniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act(テロリズムを迎え撃ち阻止するのに求められる適切な手段を提供する)の語呂合わせからつくられた名称です。

一種の緊急事態法で、FBIや国土安全保障省(Homeland Security Department)などの国家機関に、令状無しでテロ容疑者の逮捕・拘留、盗聴などの電子監視を認めるものです。この法律に対しては、各界から、人権抑圧法との批判が集中しています。アメリカ自由人権協会(UCCLA)などの人権団体が、違憲訴訟まで起こして戦っています。

(北角)愛国者法の中で、こうした治安対策の一環として、生体認証式パスポートの導入がうたわれたのでしたよね。

(石村)仰せのとおりです。愛国者法403条暴項では、連邦政府に対し、合衆国への入国ビザを申請する者について、「その経歴の検査、本人確認、他の氏名でビザを有していないかどうかの確認をするために」、「その者の身元確認に利用できる水準の技術の開発および確立をするように」求めています。この条項に従い、連邦政府は、生体認証式パスポートの導入や入国審査時の指紋採取機での指紋採取などを含む、新たな入国管理システムの導入を決めたわけです。

(北角)確か新しい入国管理システムは2004年1月から導入されますよね。このシステムでは、査証(ビザ)を持つ外国人がアメリカに入国する際に、指紋などの生体情報の採取が義務づけられるようですね。

(石村)現在、日本人の場合、90日以内の滞在ならビザが免除されます。ですから、入国審査用の指紋採取機で指紋を無理やり取られることはないと思います。おもに長期滞在の留学生とか、ビ

ジネスマンが対象となります。

(北角) わが国の外務省も、2～3年を目途に電子パスポート導入を検討中と聞きますね。なりすましや偽造を防ぐのがねらいでしょうけども。

(石村) 今の政治には、この点について、すべて役所にお任せで、まったく「哲学」がないわけです。

(北角) 「行政目的」、あるいは「警察目的」での生体認証や生体情報利用の進み方の実情は、ICカード式の住基カードどころではない話ですね。

(石村) 憂慮されるレベルを超えてきていると見えています。

電子パスポートは、新たな商機

(石村) この電子パスポート製造機は、現在、神奈川県寒川町にある宇野製作所とドイツのクーグラ社だけが作っているようです。それで、この日本のメーカーには、世界中から製造機の注文が殺到している、と報道されています。

(北角) わが国政府は、核開発に必要な技術や機械の輸出には神経をとがらせているのですが。

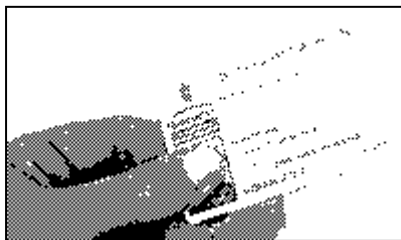
(石村) 人の監視システム技術などの輸出には、まったく倫理基準がないですからね。単なる技術の進化の問題としては済まされないところがあるのですが。もちろん、わが国のメーカーがこうした技術を開発・輸出しなければ、韓国など他国のメーカーが世界市場に進出してくるでしょうけど。

(北角) 背景には、テロの脅威があるのでしょう。けれども、この問題は、国際的に検討する必要がありそうですね。ただ、官がこうした生体認証技術の利用を無原則にエスカレートさせて行けば、いずれは、パスポートだけに限らず、国民登録証である住基カードにも広がるのは必至ですね。まさに、「ビジネスチャンス(商機)、ここにあり」のわけですか。

イギリスの生体認証式
統合ICカード導入プラン

(石村) 去る11月11日に、イギリス政府のデービッド・ブランケット内務大臣が、眼球認識と

(図3) 生体認証式ICカード



指紋認識を組み込んだICカード導入プランを発表しました。

(北角) 1969年に、当時のウィルソン政権が、

国民登録証(IDカード)導入案を公表したものの、閣内からの強い反対、与党議員や労組からの反対で頓挫した経緯がありました。

(石村) 多分、当時はプラスチック製のIDカードでしたでしょうけども。今度は、眼球や指紋をイメージ処理してICチップに入れたカード、つまり「生体認証式ICカード」の導入案です。悪夢の再来です。

(北角) 私どもから見れば、かなり人権侵害的な国民登録証制度導入案のように見えますね。導入プランの概要は分かりませんか。

(石村) 11月11日に公表された12頁の白書『身分証明書：その工程 (Identity Cards: The Next Steps)』によると、工程表(ロードマップ)は、次のようです。

(表3) イギリス政府の「生体認証式統合ICカード」導入ロードマップ

2003年秋～	1万人のボランティアを使って眼球と指紋をベースとした生体認証式の身元確認の精度と安全性について、6カ月の試行を開始。その後、導入法案の公表。
2004年秋～	国民電子データベース登録機関の創設を含、む国民登録証制度を導入するための法案提出。
2006年	ヨーロッパ諸国旅行用のクレジットカード・タイプで、生体認証式の新型パスポートの導入。
2007年	生体認証式登録証ICカードの導入。国民電子データベース登録機関の設置・稼動。パスポートと運転免許と身分証明を兼ねた生体認証式統合ICカードの段階的導入。
2013年	内閣と議会の承認が得られれば、生体認証式統合ICカードの取得の義務化。

「生体認証式電子収容所列島」
化を目指すブレア政権

(北角) 私たちの想像を超える大胆な計画ですね。クレジットカード・タイプのパスポートと運転免許、そして身分証明書を一体化した「生体認証式統合ICカード」を発行し、国民電子データベース登録機関で管理するわけですか。

(石村) まさに「生体認証式電子収容所列島化」あるいは「生体認証式監視国家」の方向ですね。運転免許を持っている限り、このICカードは半ば強制的に取得・携帯せざるをえないですからね。もちろん、運転免許もパスポートも持たない人には、任意でふつうの生体認証式登録証ICカードを取得できる仕組みです。

(北角) 一応、取得は任意なのですね。

(石村) ただし、およそ450万人の居住外国人については、強制取得です。内務省は、約6,000万国民の8割程度の人たちが取得すれば、取得を義務付けるのに一般市民の抵抗感はなくなるのではないかと見えています。当初は内国民には携帯は義務化

しない方針とはいうものの、運転免許証と一体化されれば、携帯しないわけにはいきませんからね。

(北角) 利用範囲はどうですか。

(石村) 官民双方に使われる予定です。当初は、医療、教育、公営住宅など、主に公的なサービスに使うとされています。カードの提示ができない者に対して、サービスを提供するかどうかについては、各機関の意思に委ねる方向のようです。

生体認証式電子収容所列島の 中央センターの役割

(北角) プレア政権の生体認証式登録証ICカード導入計画における主眼は、背番号を付けるのもちろんのこと、各人の眼球の虹彩や手の指紋といった生体情報を収集して、それを国家がイメージ処理したうえで集中管理した上で、ICカードに入れて本人に交付し身元証明に使おうというものですよね。

(石村) 約450万の居住外国人と海外居住者を含む約6,000万イギリス国民の基本情報は国民電子データベース登録機関、いわゆる中央センターで集約的に管理されます。そこで管理される基本的な個人情報は、氏名、生年月日、性別、

移民資格、背番号、ならびに 彩光および指紋(生体確認情報)です。背番号の付番もしますが、最も真新しい提案は、および(本人の生体情報)の採取・本人確認目的で利用でしょう。

(北角) 確かに生体情報は唯一無二ですから、正確に本人確認ができるでしょう。しかし、ただ、なりすましなどで、誤った生体情報が採取されたりしたら、大変なことになりますよね。

(石村) ですから、内務省も、収集の段階で、パスポートとか運転免許証を使うなどして、極めて注意深く本人確認をする必要があるとっています。

(北角) 警察とか捜査機関と中央センターとの関係はどうなるのですか。

(石村) テロリストや重大な刑法犯の場合を除き、捜査機関は、中央センターに“常時”アクセスはできないこととされています。

(北角) と言うことは、原則としてはできるということですね。

(石村) そうなりますね。

(北角) それから、警察官は、職務質問をし、カードの提示を求められることができますのですか。

(石村) できないことになるもようです。ただ、犯罪の嫌疑者については、警察署まで同行を求め、カードの提示を求め、身元確認を行うことが許される、とされています。もっとも、近い将来、ライブスキャン(livescan)技術が利用できるようになれば、警察官が、通行人にカードの提示を求め、その場で中央センターに瞬時照会が可

能になる、とも言っています。

生体情報の採取方法とコスト試算

(北角) どういう風に国民全員の虹彩のパターンや指紋の採取をするつもりなのですか。

(石村) 最寄りの郵便局ないしは市役所、役場に出向いて、本人が生体情報を提供する仕組みです。採取された生体情報は、中央センターに送られデータベースに保存されるとともに、マイクロチップに装着し、本人にICカードとして交付することになっています。

(北角) 指紋は10本の指、全部について採取されるのですか。

(石村) 内務省は、10本が最適であるが、国民感情に配慮し、誤差を縮めるねらいから、2本としています。これに対し、電子パスポートの統一した導入をねらうEUは10本の指の指紋採取を主張しています。眼球についてイギリス内務省は、虹彩をベストと考えています。いずれにしろ、生体認証式登録証ICカードに挿入される生体情報は、EUの電子パスポートにどのような生体情報が入れられるかによるものと思われませんが。

(北角) コスト試算は出されているのですか。

(石村) 財務省は、具体的な計画がいまだ不透明ということで、明確な試算を出していません。一方、内務省は、10年間有効なタイプで、身元確認目的だけの生体認証式登録証ICカードの場合は1人あたり35ポンド。身元確認とパスポート機能を持たせたICカードが77ポンド。身元確認と運転免許証機能を持たせたICカードが73ポンド。16歳未満の取得者は無料。それ以上でも、低所得者の場合には、10ポンドの割引。65歳以上には終身カードを交付。ただし、カードはICチップの耐用年数の関係から、無料で5年ごとに更新。大体、こんなところかと思えます。

居住外国人は強制取得

(北角) 先ほど、イギリスに居住する約450万の外国人は、生体認証式登録証ICカードを強制取得ということでしたが。

(石村) 仰せのとおりです。2~300万人のEU諸国出身者を含む、3ヵ月以上の滞在者には取得が義務付けられます。2007年から、現行の居住許可証から生体認証式登録証ICカードに切り替える計画です。アイルランド出身者については、ICカードの強制取得の対象とするか、本国政府と協議することになります。

(北角) こうなってくると、わが国での外国人登録法による指紋押捺拒否運動とかの意義を今一度問い直す必要が出てきますね。

(石村) ブランケット内相は、「テロだけでな

く、不法就労、不法入国、なりすまし、組織犯罪などの対策にも役立つ」と言明しています。

(北角) 逆に、“外国人と見れば、テロリスト” という風潮を助長しかねないですね。

(石村) それもそうですが、むしろ、ブレアの「生体認証式電子収容所列島化」構想が、いずれはわが国にも飛び火してくるのではないかと危惧されます。

(北角) 対岸の火事とは言ってはい

られませんね。石

村代表が淡々と話

されますと、危機

意識が薄れます。しか

し、相当危ない構想で

すよね。第一、こうした

生体情報を国家が採取し、一元管理することに問題

がないのでしょうか。それこそ「人格権の保護」

の観点から大きな疑問を感じます。

(石村) バーバラ・ロッチェ前移民担当大臣は、

「市民の自由に対する大きな脅威である」と批判

しています。人権団体「自由(Liberty)」のマー

ク・リトルウッド氏は、「私たち国民は、密かに

IDカードが導入されないようにガードを固めな

ければならない。内閣が、カードの強制取得の結

論を来年まで延期したことは歓迎する。とは言っ

ても、こうした妥協は決して計画の推進を意味す

るものであってはならない」と語っています。



英ブランク内相は、「新タイプのICカードは不法就労、なりすまし犯罪対策にも良薬」と言うが...

生体認証技術に安全性や

信頼性はあるのか

(石村) ぐっと話題を変えたいと思います。ところで、生体情報を読み取るには、専用の測定デバイスが必要になります。ただ、常に、そうしたデバイスの精度が問題になります。

(北角) この場合の“精度”とは、具体的には、何を指すのでしょうか。

(石村) 一つは、セキュリティ、つまり、盗まれたり、他に漏れないなど“安全性”の面です。それから、もう一つは、“信頼性”の面です。

(北角) つまり、測定に時間がかかり過ぎたり、測定の誤差が大きかったりしてはダメということですね。

(石村) 仰せのとおりです。それに、本人確認される側、つまり測定される人の少しの変化でも、認識できなくなるのではダメです。それに、測定される側の負担(受忍義務)が、苦痛を感じるものであってもダメだといえます。

(北角) カゼを引いたら声紋認識ができなくなるとか、指や目にケガをしたら、指紋認識や虹彩認

識ができなくなるのではダメ、ということですね。それから、指や目のないなど障害を持つ人が、認識されるたびに差別を感じるものであってダメですね。

アメリカで頓挫した 「警察目的」での顔面認証システム

(北角) 生体認証技術のうちでも、「指紋とか目の網膜・彩光などは、利用者の強制感を与えてしまう。その点、顔面(人相)の方がベターだ」。これが、わが国のオムロン社が開発した生体認証システムを売り込む際の謳い文句です([www//omron-fe.co.jp/product/fid/fid.html](http://www.omron-fe.co.jp/product/fid/fid.html))。

なるほど、と感心していいのでしょうか。

(石村) そうです。実は、アメリカ、フロリダ州タンパ(Tampa)市警察は、2年前に導入した顔面認識技術を応用した監視カメラを、この(2003年)8月にすべて撤去しました。

(北角) その理由はこういったところにあったのですか。人権問題あるいは効果が薄い、ということでしょうか。

(石村) 双方の理由からです。タンパ市警察は、2001年1月28日の第35回スーパーボウルが行われたフットボールスタジアムに、テロリストと犯罪容疑者の割り出しを狙いに、顔面認証技術を使った監視カメラシステムを設置しました。

同じものを、市当局の協力を得て、繁華街にも設置しました。これらのシステム(FaceIt System)は、イギリスでの利用実績があるということで、メーカー(当時Visinics社~現Identix社)から、無償提供されたものです。

(北角) このシステムは、こういった仕様になっているのですか。

(石村) 群集の顔面をスキャンし、あらかじめデータベースに入力された割り出しの対象となっている人物をヒットさせるシステムです。

(北角) なるほど。こうした生体情報を使った監視システム導入については、当然、反対があったのでしょうか。

(石村) 市民のプライバシーや移動の自由を侵害するとして、強い反対がありました。人権団体は、特定の政治グループに所属する人々をターゲットとして、このシステムが運用される場合の負の効果を大いに懸念しました。また、入力された不正確なデータにより、誤認逮捕・冤罪につながりかねない点も問題にしました。

(北角) それでも設置をしたのですね。でも、当初考えたような効果がなかった。それで、顔面認証技術の利用は止めにしたわけですか。

(石村) 仰せのとおりです。ともかく、ヒットし、容疑者の割り出しに成功したケースはゼロ、

まったく無用の長物だったわけです。フロリダ州タンパ市警察に売り込んだ業者は、このシステムを採用したイギリスのニューハム (Newham) では、37%も犯罪の減少に貢献しているなどといった実績を誇示したそうです。

しかし、アメリカ自由人権協会 (ACLU) の分析では、アメリカ全土において、顔面認識技術を応用した監視カメラシステムで、手配中の容疑者を割り出せたケースはこれまで一件も報告されていない、とのこと。

(北角) わが国では、電気代が安くなるとのふれこみで売りまくった「節電機器商法」が詐欺事件として、全国的に問題となっています。顔面認識システムは、ある意味では、こうした類の機器にも似たものだったわけですね。

(石村) そうともいえますね。タンパ市警察は、顔面認識技術の利用を止めた後、通常の有線監視カメラ (CCTV) の設置を継続し、警官が肉眼で監視しています。皮肉なことに、それで、複数の容疑者の検挙につながったとのこと。

どうする、ルールなき顔面認識技術利用

(石村) 顔面認識一つ取り上げても、生体情報の利用は、官民にわたり相当すすんでいます。今のようないかなる無原則な生体認識技術の利用は、当然、差別や冤罪などの問題を引き起こしかねないわけです。しかし、こうした技術の利用については、ほとんどルールがありません。

(北角) 生体認証は、民間にも広がっていますね。しかし、生体情報の管理はもちろんのこと、利用の仕方についてもまったくルールがないですね。

(石村) 例えば、関係者以外の出入りをシャットアウトしようということで、マンションないしは会社、学校の玄関に顔面認識技術を応用した監視カメラシステム設置するとします。

この場合、光加減や化粧などにより、相当アウトな精度にしておかないと、関係者でゲートを通れるはずの者までも、はじいてしまうことになるでしょう。ある意味では、内部者には相当煩わしいシステムですね。もちろん、部外者に対しては、ゲートにそうしたシステムがある、という牽制効果はあると思いますが。

(北角) 測定用のデバイスの基準は、はっきりしていませんね。精度が高いため、泥酔した住民がマンションの自室まで到達できないで凍死する恐れも出てくることも考えられますね。

(石村) 逆に、精度が低いと、窃盗犯などがゲートをすり抜けることが容易になりかねませんからね。

(北角) とにかく、マンションの住民全員に、定期的に顔面 (人相) 登録を求めるのは、いかなるものなのでしょうか。顔面データの管理ルールや

スタンダードもしっかりしていないのが実情です。生体情報については提供する側の自己責任の問題、と割り切っているのでしょうか。

(石村) アメリカでは、社会復帰を容易にするねらいから、受刑者が週末自宅で過ごすことを認めたりしています。この場合、他人がその受刑者に成りすまして帰ってくるのを防ぐために、刑務所が顔面認識システムを使ったりしています。

(北角) 受刑者の場合、一定の幅で人権が制限されていますからね。顔写真を撮って、顔面データを照合することをガマンしてもらうのは仕方ないと思います。

(石村) 一方、警察などが、社会への危険分子や犯罪の容疑者の検挙とか、もっともらしい理由をつけて、大衆を相手に、無原則に顔面認識技術を使うのは、人権への配慮の面で大きな問題があります。

(北角) CNNニュース35号のなかで、バージニア州では、警察などが顔面認識技術を使った監視カメラを設置する場合には、裁判所からこの技術の使用許諾状を得るように求める手続を制度化している、との紹介がありましたね (35号10頁参照)。

(石村) 再度、参考のために掲載しましょう。

(石村) 警察など公権力が、こうした先端技術を、一般の人たち (不特定多数者) をターゲットに、無差別に使用することに歯止めをかけることがねらいです。

〔表4〕バージニア州での裁判所への顔面認識技術使用許諾手続の手順

ステップ1 捜査機関が、使用申請書を作成する 《申請書の記載事項》 捜査機関と申請者の身元、申請書記載事項の細目 (捜査対象となっている犯罪の種類、顔面認識技術が使用される特定の場所や施設、照合の方法、望顔面認識技術の使用の対象となる人物ないしはグループ、某使用する顔面認識技術およびデータベースの詳細) 顔面認識技術の使用期間、同一人物についてこの技術を使用する場合には、前の申請事実の詳細、使用期間の更新の場合には、これまでの使用結果報告ないしは期待された成果が得られなかった合理的な理由。この場合、裁判所は、この期間更新申請の許諾にあたり、追加的な資料ないしは証言を求めることも可。
ステップ2 使用申請書を、州法務長官が、必要性をチェックした上で、所轄の裁判所に提出する。 《法務長官のチェック事項》 顔面認識技術の使用許諾が、特定の犯罪の証拠収集が目的であるかどうか、手配中の人物との照合が目的であるかどうか、照合の対象とされる人物やグループがテロ集団に関連を持つと確認できること、捜査機関が手配中と記録している者と確認すること。
ステップ3 裁判所は、内容を審査し、必要な場合には、当局に追加的な資料の提出や証言を求める。 使用の必要性があると判断した場合、90日間の顔面認識技術の使用を許諾する。その後の期間の更新は、必要性があるときに、認められる。ただし、いかなる場合でも、60日を超えてはならない。
《使用許諾状の記載事項》 顔面認識技術の使用の対象となる人物ないしはグループ、顔面認識技術が使用される特定の場所や施設、使用する顔面認識技術の詳細、データベースの詳細、顔面認識技術を使用する機関の名称、指定された機関が顔面認識技術を使用する条件、90日を超えない使用期間、裁判所の求めに応じて、その進展状況などを記した中間報告を提出すること、対象外の証拠収集、手配以外の人物や照合が行われないように、関連しない顔面画像の速やかな廃棄、いかなる理由があるにしろ当該画像の10日を超える保存を禁じる条件

(北角)ただ、私には、わが国での使用許諾状制度の導入は、この国での令状発行の現状を見る限りでは、余り意味を持ち得ないのではないかと懸念もあります。もちろん、運用のありかた次第でしょうけれども。

(石村)おっしゃる意味は、よく分かります。まあ、こうした生体認証技術を犯罪捜査に使うことを認めるとすれば、何らかの事務上の適正さを確保するのも必要ではないかといった趣旨で、紹介したものです。ベストなものとは思っていません。ですから、人権面でも多様な課題、さらには顔面認識技術自体の有効性についても、もっと精査する必要があります。商売上手なメーカーの思う壺であってはならないのは当然です。

最大の利点が最大の弱点 ～取消しできる生体認証

(石村)生体情報のうち、とくに顔面(人相)は年を取るにつれても変化します。ところが、指紋とか、静脈パターンとかは、生涯ほとんど変化しないわけです。ですから、こうした種類の生体情報は、いったん採取を認めると、盗まれたり、目的外利用されたりすると、大変なことになります。

(北角)番号やパスワードの場合には、何らかの形で漏洩したときには、変更すれば大丈夫ですね。ところが、生体情報は、再発行というわけにはいきませんね。

(石村)仰せのとおりです。生体情報は半永久的に変わらないのが特徴・利点だといわれます。しかし逆に、その特徴・利点が悪用されると、最悪の弱点あるいは欠点にもなりかねないわけです。

(北角)ですから、セキュリティのしっかりしていない機関に、指紋のような生涯不変の生体情報の収集を許す、あるいは提供するの、大きな問題ですね。とくに、インターネットを媒介としたネットワークで生体情報を扱う場合には、ハッカーなどに狙われる危険性は格別高いですからね。

(石村)この欠点に対処するために、欧米では、「取消しできる生体認証」のコンセプトが考えられています。

(北角)どういうコンセプトなのでしょう。

(石村)提供された原始データを、電子技術を使い意図的に変換し、歪めて(歪曲)しまうやり方の採用です。つまり、本物の指紋情報を変換し、変換した指紋情報が盗まれたりした場合には、それまで使っていた歪曲方式を変更することにより、セキュリティを高めるやり方です。ふつう、歪曲変換方式としては、非可逆変換を使います。このため、例えばデバイスが盗難にあい、保存されているデータが盗まれても、原始データである本物の指紋情報に復元することはできないわけです。

(北角)認証に生体情報を使う場合、スキャンしたときに直接歪曲変換をするなど、原始データが認証サーバーに蓄積されないようなコンセプトが必要になりますね。

(石村)そうです。ともかく、生体認証の最大の利点は、最大の弱点にもなりうるわけですね。現時点では、生体情報に関するセキュリティのコンセプトが普遍的に確立されていません。私たち消費者は、銀行や警備会社、マンションの管理会社などの民間機関に、一生涯変わらない生の指紋情報を絶対に提供してはならないわけです。

(北角)一度の不注意が、一生涯、自己責任を負わされることにもなりかねませんからね。

(石村)仰せのとおりです。「悪いことしていなければ恐れることはない」との単純な論議で済むほどの、簡単な問題ではありません。

指紋で施錠や開錠するドアを製造・販売する会社や、マンションの管理会社に提供した生の指紋情報が、流失、たれ流しされた場合は、取り返しがつかないことになりかねません。

生体認証技術と人格権の保護の課題

(北角)先ほど示されたように、生体認証技術は、指紋認識の他に、顔面(人相)認識、眼球(虹彩・網膜など)認識、声紋認識などと実に多様です。これら先端技術について、一つひとつ議論したいのですが、CNNニュース編集部からの求めもあり、今回は紙幅が限られております。ですから、ここからは、生体認証技術一般について、人権との兼ね合いの面から、議論を進めたいと思います。こうした先端技術が幅広く利用される場合の一般的な人権上の問題点について、触れてください。いずれにしろ、生体認証技術は、国民の人権に大きな影響を及ぼします。にもかかわらず、ほとんどオープンな議論がなされていませんね。

(石村)仰せのとおりです。さまざまな生体認証技術の幅広い利用は、この社会に多大な影響を及ぼすのは確実です。確かに、企業の営業の自由も守らなければなりません。しかし、自由に移動する権利や匿名の行動する自由など、いわゆる「ひとりにして置かれる権利」を守ることは、自由社会の根本の問題です。営業の自由を超えるものといえます。

国民の合意のための 禁止・凍結政策の選択

(北角)国民の合意があるまで、一時禁止・凍結政策を選択する途があると思います。

(石村)しかし、すでに一部技術は実用化されています。東京三菱銀行のケースのように、大規模

な実用化も目前に迫っています。もちろん、本当は、国民のコンセンサスが得られるまで、一時凍結すべきだと思いますが。

(北角)そうですね。国民にこの技術の功罪をしっかり説明し、コンセンサスが得られるまで、生体認識技術の汎用を凍結するのも一案ですね。国民の合意が得られ、人権の保護法制が整備されなければ、解禁しないという政策の選択もありえますね。

(石村)現在は、生体認証技術で棚ぼた利益をねらうバイオ・IT産業の利益だけが突出して、守られようとしていますからね。東京三菱銀行も、どこかのバイオメトリクス企業と組んで、顧客を使って、それこそ“生体実験”をやろうということなのでしょうけども。

(北角)私も、この“生体実験”においては、生体認証技術の利用に伴い予想される危険性や責任問題などを含め、顧客側の個人の権利には、ほとんど配慮されていない、と思います。

解禁の前提条件とは

(北角)もちろん、政策が具体化するまでは、禁止・凍結するという途があります。一方で、仮に生体認証技術の濫用に歯止めをかけた上で、その利用にゴーサインを出すとしたら、この場合、必要となる規制措置としては、どのようなものが考えられるのでしょうか。

(石村)まず、政府規制がいいのか、業界による自主規制がいいのか、を決める必要があります。それから、効率性とか安全性とか、いずれも業者側の都合や目線で考えた主張が目立ちます。指紋認証技術の利用のケース一つとっても、信頼性や安全性などについて、消費者、顧客側の目線ではほとんど議論されていません。

(北角)では、具体的には、こういった対応が求められるのでしょうか。

(石村)このケースで大事なものは、金融機関の求める指紋の提供に応じないとしても、消費者にサービスを受ける権利が保障されることです。ですから、指紋の提供に応じない預金者には、サービス提供を拒絶するということが起こらないように規制をかけることが重点となります。

(北角)もちろん、指紋など生体情報の提供に応じた場合でも、目的外利用・外部提供の禁止とかの課題がありますね。それから、盗難や悪用対策の課題がありますね。指紋のような生体情報はほぼ一生不変です。したがって、こうした生体情報の場合、先ほど石村代表が触れましたように、民間機関が、いわゆる「取消しできる生体認証」のコンセプトを応用しないまま、ストックできるのでは、課題がありますね。

私は、生体情報の利用は、他の情報では実効性

が確保できない場合など、極めて例外的なケースに限るとする原則・ルールが必要だと思います。

(石村)この辺については、個人情報保護法の制定の際に出てきたのと同じような課題に加え、生体情報特有の課題があります。

「匿名で行動する自由」 なしの監視社会でいいのか

(石村)私たちは、これまで、社会の中で、匿名で行動する自由を行使してきました。つまり、憲法的には、「移動の自由」とか、そういったカテゴリーの自由権を保障されてきたわけです。

ところが、一連の生体認証技術の開発・実用化により、生体機能や生体情報を電子工学的に活用し、人をあらゆる方法で監視する「生体情報監視社会」の方向にまっしぐらの状況にあります。先端工学技術に押されて、伝統的な憲法的な自由は“お題目”だけの状況にある、といってもよいのかも知れません。

(北角)公共空間を自由に往来し、店舗を回って買物をする。また、映画を観たり、競技場でいろいろな試合を観戦する。現憲法では、こうしたことを、基本的に匿名でできる社会を想定していますよね。

(石村)ところが、例えば、フリーガンの入場を防ぐために、サッカー場の観客入口に顔面認識技術を織り込んだ監視カメラを設置したとします。それで、あらかじめ問題の人物の顔面の特徴をデータベースに入力しておけば、自動的に選別し、ヒットした人物を排除できるわけです。

(北角)まあ、見方によっては、生体認識技術の有用な活用方法なのでしょうけども。先ほど紹介いただいたフロリダのケースでは、この技術は役立たず、という結果終わりましたが。

(石村)こうした技術が進化して使えるという前提でお話しています。それで、こうした技術をスーパーマーケットで活用したとします。その店で過去に万引をした客、苦情を申し立てた客などを、データベースに入力し、顔面認識技術を使って、入店を断ることも可能になるのではないのでしょうか。それも、企業が一方的につくったスタンダードで技術が使われる懸念があります。

(北角)どこかから、いつも監視されている社会、あるいは匿名で行動する自由のない社会。

“悪いことをしなければ恐れることはない”では済まされない問題を含んでいると思います。第一、身体の特徴など個人のセンシティブ情報を本人の同意なしに収集・利用するケースに当たらないですか。個人情報保護法の基本に触れる問題も少なくないですね。

(石村)もちろん、個人情報保護法の面からも、ど

う規制できるのか、よく吟味する必要がありますね。ある意味では、政治の出番かも知れません。

求められる「プライバシー影響評価」

(北角) 先にあげた、東京三菱銀行の生体認証技術を使った銀行ICカードを無原則に認めれば、他の民間機関での利用はもちろんのこと、それが官(行政)での利用拡大の“呼び水”にならないとも限りませんね。

(石村) 仰せのとおりです。例えば、運転免許証の更新に警察署へいきます。そのときに撮った写真が密かに画像(イメージ)処理され、顔面認証データとして目的外利用される可能性が出てくるわけです。

(北角) 確かに、顔面データの目的外収集をする場合に当たりますから、インフォームド・コンセント(十分な説明を受けた上での本人の同意)の問題がありますね。とは言っても、免許証の更新をしないわけにはいきませんからね。

(石村) ですから、生体認証技術は、それがどういふものであるか、そして、その用途などが、一般に十分に公開される必要があるわけです。その上で、その技術の「プライバシー影響評価(privacy impact assessment)」が十分になされる必要があります。

(北角) これは、官民を問わずですね。

(石村) そうです。とくに、生体認証技術の利用・管理プロセスに、一般の人たちを積極的に参加させる必要があります。

例えば、指紋認証技術を使った銀行ICカードのケースでは、どういったプライバシー保護の仕組みが構築されているのか、その仕組みが機能しなかった場合に責任は誰が負うのかなどを含め、消費者が積極的にモニターできる制度が必要でしょう。一般消費者である預金者からなる「プライバシー影響評価」委員会のような組織が必要でしょうし、影響評価の報告書を銀行の顧客向けパンフなどで公表する必要があるといえます。

(北角) それから、先に触れたように、自己のプライバシーを保護する見地から、この仕組みへの参加を望まない消費者・預金者に対しては、生体認証技術を使わない仕組みが用意されている必要がありますね。

(石村) 大半の預金者は、指紋押捺を求めた場合に、気味が悪いと思うでしょうね。銀行側が、余ほどの努力でインフォームド・コンセントを得ないと、預金者に指紋押捺を求めるのは難儀すると思いますが。

(北角) 顧客がどう反応するかは未知数ですが、日本には“長いものには巻かれる。”とか、“泣く子と地頭には勝てない。”といった、うれしくない

ことわざもありますからね。

(石村) ともなく、東京三菱銀行にとっては。これまで以上に、企業倫理が問われる問題だと思います。銀行側は、利用者・市民を余り甘く見ない方がいいと思います。

「生体プライバシー(Bioprivacy)」 保護政策の確立を

(北角) 今後、企業や私立学校など、民間機関が生体認証(認証)技術を業務に活用するケースが増えていくことが予想されます。民間機関にガイドラインの設定など、自主規制を期待できないのでしょうか。

(石村) 企業は、利益の極大化、市場占有率の拡大などの営利追求の面で精一杯です。消費者の権利保護の面については、どうしてもしり込みがちです。一方、バイオ・IT業界は、生体認証(認証)技術をビジネスチャンスと見ています。

(北角) ということは、やはり、政府規制が必要ということになるのでしょうかね。

(石村) そこは政治の決断次第です。ただ、このまま放置しておけば、民間が、信用情報センターの例のように、「生体認証情報センター」のような組織を立ち上げ、消費者の生体認証情報を集約したブラックリストやホワイトリストのデータベースまでも作りかねないですね。

(北角) やはり、生体情報の採取・利用・保管などについては、官民双方とも野放し状況ではいけません。新たな「生体プライバシー(Bioprivacy)」~情報主体の権利~の確立に向けて、法による基本ルールづくりが急がれていますね。

(石村) わが国での生体認証式パスポートの導入、つまり生体情報の「行政利用」も目前に迫っています。しかし、肝心の「生体プライバシー(Bioprivacy)」保護政策がまったくないわけです。政治の怠慢です。

(北角) 政治が、緊急に、真摯な対応をしていく必要がありますね。今回は、非常に新しい政策課題を突きつけられた気がします。よく勉強ができました。ありがとうございました。

(石村) まとまらない雑談に近い形でしたが、バイオメトリクス(生体認証)技術をめぐるグローバルな動きの一端を紹介できたのではないかと思います。今後、私どもPIJは「生体プライバシー(Bioprivacy)」保護政策の確立に向けて、国会議員や政党などに積極的な働きかけをして行きます。

最近の「脱住基ネット」、 「監視カメラ規制」の動きを追う

— 東京都杉並区は、プライバシー環境整備のフロントランナー

辻村 祥造（PIJ副代表）

東京都杉並区、住基ネット
「不参加」から「住民選択制」へ移行

住基ネットに不参加であった東京都杉並区（山田宏区長、人口約51万人）は、これまでの住基ネットへの「不参加」から、希望者の情報だけを住基ネットへ提供する「住民選択制」に移行することになった。このため、10月20日に、区民一人ひとりに対し、各人の住民票コードの通知とともに不参加希望の申し出書を送付した。

住基ネットに自分の基本情報を載せて欲しくないと、不参加を希望する区民は、10月20日から11月28日までの間に、郵送された申し出書を区に返送する。郵送の他に区役所本庁や10カ所の区民事務所でも、非通知の申し出を受け付けた。

杉並区は「個人情報の保護対策が不完全」として住基ネット接続を見合わせていたが、今（2002）年6月に、山田区長が「参加による利便性を望む住民もいる」と住民選択制の導入を決めた。住民選択制は横浜市がすでに実施している。しかし、総務省は「横浜市は全員参加に向けた住基ネットの本格稼働前からの段階的措置。だが、杉並区は本格稼働が始まっている段階での措置で新たな不参加になり、認められない」としている。

区の担当者によると、非通知申し出者の数は、当初の予想を下回っているという。11月11日には、杉並区内の市民組織が、区内の各駅周辺で非通知の申し出を行うように呼びかけを行った。ちなみに不参加申し出結果は、区民の17%。

大阪府豊中市の審査会は、
市長に住民選択制を答申

大阪府豊中市の市民6人が住基ネットへの自分の情報提供を中止するよう、同市に求める異議申立てを行っていた。この件に関し、11月11日に、同市の情報公開・個人情報保護審査会は「違法性はない」としたものの、「制度への参加については、法律において住民選択制を採用すべきだった」と市長に答申した。

審査会は住民選択制を導入した横浜市の例を挙げ、個人情報の漏えいを危ぶむ市民がいることなどを指摘した。「ネット侵入の恐れや個人情報の不適

切な扱いが生じた場合、市の責任において切断等の迅速、適切な措置が望まれる」とした。

異議申立ての1人である一村和幸・豊中市議は「答申に一定の評価はしているが、住基ネットへの接続中止を答申した自治体もある中、制度の危険性を理解していないのでは」と疑問を唱えた。一方の豊中市市民課は「引き続き注意しながら住基ネットを運用して行くが、住民選択制の導入は考えていない」という。

東京都杉並区、監視カメラの
規制に向けた専門家会議が最終答申

東京都杉並区は、2002年7月31日に、監視カメラの設置・利用基準について、有識者から意見を聞くための「杉並区監視カメラ専門家会議」の第1回会合を開催した。会長に三好達・元最高裁長官を選出し、「監視カメラと防犯カメラ」の違いなどについて議論が交わされた。委員はほかに、石村耕治・白舒大教授、前田雅英・都立大教授、三宅弘・弁護士の計4人。

杉並区は、8～9月にかけて区民の意識調査と実態調査を実施した。その後、第2回会議（9月24日）、第3回会議（10月22日）、第4回会議（10月31日）を経て、12月1日に、山田宏区長に答申を行った。

（会議録・資料などについては、
www.2.city.signami.tokyo.jp/library/file/sg_cmrkg01.hit にアクセスすればすべて入手できる。）

この専門家会議は、2003年1月に、山田宏同区長が設置を表明。杉並区では、この専門家会議に対し行政機関、民間団体による監視カメラの設置について運用基準の検討を依頼し、今回、答申を得た。今後、区議会にはかり条例化して一定の歯止めをかける方向を目指している。

一連の専門家会議では、規制の対象となるカメラ、規制方式（許可制か届出制か、国の法律や他の自治体との調整）、取扱者の義務などについて話し合われた。

2003年12月1日に、山田区長に渡された答申「防犯カメラに関する設置および利用基準について」（第1～第8）の内容骨子は、次のとおり。

目的～防犯カメラの有用性に配慮しつつ、杉並区民等の自由と権利利益の保護
規制対象のカメラ～監視カメラのうち、防犯カメラに限定

基本原則～いわゆる“肖像権”の保護のために、杉並区内に設置されるすべての防犯カメラの設置者等に対し、適正かつ慎重な取扱いに配慮する義務を課すこと

規制方式

(a) オムニバス方式を採用

原則として官民双方に適用

(b) 届出制を採用

届出義務者の範囲：「設置主体」、「設置場所」、「利用形態」の3要件による。法定要件に当てはまる設置者もしくは利用者は、規則に定める事項を記した防犯カメラ設置利用基準を定め、区長に届出る

- ・「設置主体」～杉並区、公共機関(ただし国、東京都(捜査機関を含む)を除く)、商店会・町会等
- ・「設置場所」～「道路、公園その他の公共の場所」および「準公共の場所(規則に定める一定規模の店舗や駅など)」
- ・「利用形態」～不特定多数者を撮影し、かつ、その画像を録画する場合に限定
防犯カメラ取扱者等の義務
- ・配慮義務
- ・「防犯カメラ設置中」や連絡先等の表示義務
- ・秘密の保持義務
- ・故なしの画像の非公開、目的外利用および第三者提供の禁止
- ・画像の保管(配慮義務)
- ・安全管理対策義務
- ・本人開示・適切かつ迅速な対応(配慮義務)
区長の実行確保策
- ・取扱者等からの報告徴収
- ・取扱者等への是正・中止の指導はたは勧告
- ・事実の公表
区民等からの区長に対する苦情等の申立て
区長による年次報告書の公表

ちなみに、専門家会議のまとめた答申では、この基準第1で、その「目的」について、次のように定める。

「防犯カメラの適正な配置及び利用に関し、基本原則及び施策の基本となる事項を定めることにより、防犯カメラの有用性に配慮しつつ、杉並区民等の自由と権利利益を保護することを目的とする。」

この定めから分かるように、この基準は、いわゆる「監視カメラ性悪説」には立っていない。防犯カメラの抑止効果、有用性を認めた上で、個人の自由と権利利益を保護することとのバランスを保つ考え方に立っている。専門家会議の会議録を見ると、この点については、委員間で議論があったところである。また、答申によると、この基準第3の「基本原則」について、次のように定めている。「防犯カメラの設置者及び利用者は、区民等がその容ぼうや姿態をみだりに撮影されない自由を有することにかんがみ、防犯カメラの設置、利用および画像に関し、

適正かつ慎重に取り扱うよう努めるものとする。」

この定めは、最高裁の肖像権を認知した判決(1965年12月24日判決・判例時報577号18頁)の文言をコデファイ(規定化)したものである。この努力義務(配慮義務)規定は、杉並区内にある国や東京都の防犯カメラの設置者や利用者も含めすべての設置者等に適用がある。

現在までのところ、法(条例)形式かガイドラインかを問わず、防犯カメラに関する全国共通の設置・利用基準は制定されていない。私どもPIJが働きかけて原案をつくり、2003年の通常国会に提出された民主党法案「行政機関等による監視カメラの設置等の適正化に関する法律案」(CNNニュース35号に全文掲載)がある。この法案では、国の行政機関だけが法の適用対象である。民間機関は法の適用対象としていない。私人・民間の分野はできるだけ私的自治に委ねるべきとの考えに基づいた立法案である。一つの尊重すべき見識ではある。

杉並区の専門家会議でも、企業やスーパーなど民間機関が設置・利用する防犯カメラについては、できるだけ自主規制(ガイドライン等)に委ねるべきとの意見もあったようである。しかし、検討の結果、杉並区の機関はもちろんのこと、原則として民間機関が杉並区内の公共空間に設置する防犯カメラも規制の対象とすることに決まった。

もちろん、防犯カメラが要らない社会の構築が常に理想であることは言うを待たない。しかし、防犯目的とプライバシーの保護を両立させるためには、この種の規制に一定の役割を期待せざるを得ない現実がある。

杉並区は、この答申をもとに、議会で審議し条例化の方向に進むものと思われる。こうした条例の制定は、監視カメラの“呼び水”的な役割を果たすのではないかとの危惧もある。しかし、一方では、市民サイドに立った自主規制が遅々として進まないなか、ルールなしの状態を野放しにしては置けないとの意見も強い。

杉並区の山田宏区長は、住基ネットおよび監視カメラ規制の問題を中心に、コミュニティ内でのプライバシー環境の整備の問題に、苦渋を重ねながらフロントランナーとして真摯に取り組んできておられる。近隣自治体で最近誕生した知事たちのような、「当選のための詭弁」として脱住基ネット論議を利用し、当選後はころっと主張を変えろといった“狡猾”な人物ではない。

市民一人ひとりそれぞれ思想や信条などが違って当然である。広範な市民の要求に応える山田区長の、政治家としての“品性”を高く評価したい。

イギリスの 公益団体・NPO制度改革の現状

——日英の公益法人制度改革を比較点検する

対論

河村たかし（衆議院議員・PIJ相談役）

石村耕治（白鷺大学教授・PIJ代表）

はじめに

わが国政府は、2002年来、100年ぶりの公益法人制度の抜本的な改革を進めてきている（詳しくは、CNNニュース33号、35号）。イギリス（イングランド・ウェールズ）でも、現在、400年ぶりの公益団体（Charities）・NPO制度改革が進められている。

イギリスでの公益団体・NPO制度改革は、1998年に、内閣に設けられた「実行と革新会議（Performance and Innovation Unit）」による検討に始まる。その後、2002年8月に、首相直属の「戦略会議（Strategy Unit）」がまとめた答申『私人の活動、公益（Private Action, Public Benefit）』を内閣府（Cabinet Office）が公表。この答申を受けて、政府は、パブリックコメントを求めた後に、2003年初旬、「新チャリティ法案（チャリティ法改正案）要綱」を準備した。とりまとめられた法案要綱を読むと、「公益の再定義」、「公益性の強化」、「新たな公益法人（CIO）制度の創設や認定・地域社会益法人（CIC）制度の創設」、「透明性・説明責任の確保」など、改正点は多岐にわたっている。

とくに今回の制度改革における目玉は、「地域社会益法人（CIC）」という新たな認定・登録法人制度の導入である。CICは、一部「エクイティファイナンス（株式発行による資金調達）」も認められることから、NPOセクターでの活動原資の調達ルートは大きく広がることになる。これにより、NPO法人が、寄付金と補助金漬けで「官製経済」に引きこもる常態から脱して、「市場経済」でも主役として生存できる途が開かれた。同時

に、市民や企業が、議決権はないがある程度の見返りの期待できる優先株主としてNPO法人に社会貢献できる途も開かれた。

イギリスの公益団体制度の特徴は、登録制を敷き、「チャリティコミッション（Charity Commission）」など官製の機関がさまざまな公益団体・NPOを束ねて監督・規制し、「公益性」を担保しようという点にある。今回あらたに提案された認定・地域社会益法人（CIC）制度についても、規制機関の新設が決まっている。こうした動きの底流には、いわゆる“役所社会主義”的なNPOコンセプトがある。イギリスでは、アメリカなどと比べると、政府規制は最小にして、できるだけ民間評価・市場原理に委ねようといった志向性は至って希薄である。

こうしたイギリスでの制度改革デザインは、わが国制度改革において最良のプランを練り上げる上で、貴重なサンプルになるといえる。

イギリスでの制度改革がロードマップ通りに進むのかについては、不透明な面もある。しかし、今後、チャリティ法改正案の審議が順調に進み、2005年中には新制度の足がかりができる可能性は極めて高い。

この対論では、早くからわが国でのNPO法制の確立に努めてこられた河村たかし衆議院議員と、公益法人・NPO法制や税制の研究者である石村耕治PIJ代表（白鷺大学法学部教授）に、イギリスにおける公益団体・NPO制度改革の現状と問題点について、わが国での制度改革の現状を踏まえながら、比較点検していただいた。

（CNN編集部）

<p>《内容目次》</p> <p>はじめに(前ページ)</p> <p>イギリスの公益団体・NPO制度と改革の動き</p> <p>1.「チャリティ」の定義</p> <p>2.チャリティ組織形態の選択</p> <p>3.主なチャリティ組織形態の制度的な特色</p> <p>4.近年の法人成り増加の背景</p> <p>悩ましい専門用語の翻訳</p> <p>1.取締役、社員、受託者・理事</p> <p>2.チャリティ・トラスティー、根本規則、財産とは</p> <p>3.チャリティの受託者・理事、取締役・役員の責任の範囲</p> <p>4.登記、登録という用語の使い方</p> <p>チャリティコミッションの役割と改革の動き</p> <p>公益団体・NPO制度改革における英政府の方針</p> <p>1.戦略会議答申の中身</p> <p>2.戦略会議答申への政府の対応</p> <p>新チャリティ法案要綱</p> <p>制度改革で出てきた新たな「社会的企業部門」構築プラン</p> <p>1.「社会的企業部門」のコンセプト</p> <p>2.「社会的企業」制度改革の対象</p> <p>「地域社会益法人(CIC)」とは何か</p> <p>1.地域社会益法人(CIC)制度検討の経緯</p> <p>2.CIC制度導入の契機～社会的責任投資(SRI)への「受け皿」づくりも一因</p> <p>3.CIC制度が考える「三位一体論議」の中身</p> <p>4.CIC制度政府素案の目指すところ</p> <p>5.CIC制度政府素案の中身</p> <p>CIC制度政府草案の分析</p>	<p>1.CICは普通法人並み課税取扱</p> <p>2.ロビイング団体、政党、政治団体はCICになる適格性なし</p> <p>3.CICの基本資産や基本金の利用目的の「固定」</p> <p>4.CICの活動原資調達ルートの多様化</p> <p>5.エクイティファイナンスを重視する背景</p> <p>6.迷走する政府のエクイティファイナンス活用策</p> <p>7.配当に対する適正な「上限」とは</p> <p>8.CICへの社会的責任投資(SRI)の意味</p> <p>9.チャリティ(公益団体)への寄付が、CICへの投資か</p> <p>10.普通社員と投資家社員の区別</p> <p>11.法人転換の課題</p> <p>[以下、次号に掲載]</p> <p>12.CICに対する政府規制のあり方</p> <p>13.CICのガバナンスの課題</p> <p>14.CICの運営開示・説明責任の課題</p> <p>新たな「公益法人(CIO)」制度への胎動</p> <p>1.CIO導入は、英会社法制のEU領域での調和が発端</p> <p>2.CIO制度検討の経緯</p> <p>3.『CC諮問会議CIC報告書』の概要</p> <p>4.『CC諮問会議CIC報告書』の分析</p> <p>5.『戦略会議CIC資料』分析</p> <p>日英での制度改革の現状を比較点検する</p> <p>～視界不良のわが国での改革デザイン</p> <p>1.問われる準則主義の「中身」</p> <p>2.もっと市場競争や民間評価重視のデザインが必要</p> <p>3.展望なき「非配当・原則課税・準則主義の非営利法人制度」</p> <p>4.「一部持分型(一部出資型)非営利法人制度」のすすめ</p> <p>5.求められる「官製経済」から旅立てる「コーポレートファイナンス」</p> <p>6.イギリスの制度改革から何を学べるか</p>
---	---

イギリスの公益団体・NPO制度と改革の動き

(河村) わが国では、現在、100年来の公益法人制度改革が進められています。一方、イギリスでは、400年来の公益団体・NPO制度の抜本的な改革が進行中とのことでしたが、そして、新チャリティ法案(チャリティ法改正案)要綱も発表になっているとのことでした。

(石村) 制度改革のカウントダウンを分かり易いように、図で示すと、次のとおりです。

(河村) 制度改革はかなり進んでいるのですね。

(石村) そうですね。かなりのスピードで進んでいます。

(図1) 制度改革カウントダウン

1998年	内閣府に設けられた「実行と革新会議(Performance and Innovation Unit)」による制度改革に向けた検討開始
2002年	首相直属の「戦略会議(Strategic Unit)」がまとめた答申『私人の活動、公益(Private Action, Public Benefit)』を内閣府(Cabinet Office)が公表
2003年	この答申を受けて、政府は、対応を協議し、「新チャリティ法案要綱(Proposed new Charities Bill)」を準備
2004年	新チャリティ法の可決?

(河村) イギリスでの民間非営利公益セクターの制度改革の論点については、後で、詳しく教えてください。まず、基本的なことを伺います。イギリスでは、民間非営利・公益組織を表わす場合には、一般に「チャリティ(Charity)」という言葉が広く使われていますね。まず、こうしたチャリティに当たる団体、その監督の仕組み、税制などについて教えてください。

(石村) ただ、今回の抜本的な制度改革では、税制については、大きな改正はありません。この改革が話題になった前後に、これまであった継続的寄付(イギリスでは、伝統的に、寄付者とチャリティ(公益団体)との間で3年以上の継続的な寄付金の支出を約した公益寄付約款(deed of charitable covenants)に基づく寄付に税制上のインセンティブを与えていた～詳しくは、石村耕治「欧米主要国のNPO法制と税制」ジュリスト1105号44頁以下参照)が段階的に廃止・新装される改正はありました

(河村) 今回制度改革においては、NPO税制については、抜本的な見直しはないわけですか。そういうことでしたら、イギリスの「チャリティ(公益団体)」制度と改革の論点に絞って、その基本からお話ください。

(石村) 分かりました。イギリス法のもとでは、

「公益（慈善）（charitable）」目的で創られた組織は、法人格のあるなしや、設立の際に準拠する法律のいかにかわからず、「チャリティ（公益団体）」として活動できます。ただ、公認のチャリティ（「登録チャリティ」）となるには、ふつうチャリティ法（Charities Act 1960, 1992, 1993）の下で設けられているチャリティコミッションでの登録が必要です。言い換えると、公益性のあるものをチャリティとして認定する「認定団体登録制度」を敷いていると理解していいと思います。

（河村）つまり、登録団体となっているものには、いろんな法律の下で設立されているものがある。それから、任意団体（法人格のない社団）でも、一定の要件をクリアできれば、登録団体になれるわけですね。ということは、ある意味では、わが国での特増法人（特定公益増進法人）制度のような感じですね。

（石村）仰せのとおりです。登録団体になれると、公益事業が課税対象外になったり、その団体に寄付した納税者が寄付金控除・損金算入を認められたりします。また、こうした税制上の支援措置を利用できる資格も、自動的に得られます。

1. 「チャリティ」の定義

（河村）いま触れられましたが、チャリティコミッションに申請して、「チャリティ」の目的の活動をする団体であると認められ、登録できれば、税金の面などで支援措置が受けられるわけですね。こういった目的の活動をしていれば適格団体になれるのか、言い換えると、イギリスの「チャリティ」の定義について触れてください。

（石村）現在、イギリスでの「チャリティ」は、廃止された法律や古い判例（ペムゼル事件判決）などを基にして、次のように定義されています。

〔図2〕チャリティの定義

- | |
|---|
| 1. 貧困の救済および防止
2. 教育の振興
3. 宗教の振興
4. その他地域社会に有益な目的 |
|---|

（河村）つまり、わが国の特定非営利活動促進法（NPO法）と同じように、特定の目的で活動してしる団体なら、登録できるわけですね。

（石村）そう見てもいいのではないのでしょうか。チャリティコミッションが審査して、資格を認定し、コミッションの登録簿に搭載する仕組みです。

2. チャリティ組織形態の選択

（河村）それから、現在、イギリスでは、公益団

体を立ち上げる場合には、いろいろな団体形態の選択ができるようですが、きわめてベイシックなところから、教えてください。

（石村）分かりました。チャリティ（公益・慈善）活動を、法人であるか、非法人（任意団体・信託）でやるかは、目的や伝統などによるところも大きいわけですが、イギリスでは、伝統的には、公益信託（charitable trust）が幅広く使われてきました。しかし、近年、規模が大きい活動をしている団体は、法人形態を活用するケースが目立ってきています。現在、チャリティ活動をする組織を立ち上げる場合には、いくつかの形態を選ぶことができます。図で示すと、次のとおりです。

〔図3〕従来からの主なチャリティ組織形態の選択

公益信託・公益受託者法人 ・「公益（慈善）信託（charitable trust）」は、イギリスでは、広く活用されている形態。信託が「公益」信託であるためには、信託の目的が専ら公益（慈善）目的の増進にあることが求められる。一部だけが公益（慈善）目的であるものは適格性なし。 ・公益信託の形態を選択する場合、受託者の死亡など変更があるときには手続が煩雑などの不都合が多い。 ・こうした不都合を避けるために、従来から、公益受託者法人設立法（Charitable Trustees Incorporation Act 1872）の下で受託者の法人化がはかれることも少なくなかった。 ・この点に関し、1993年に、チャリティ法に公益信託に係る受託者の法人化を奨励する規定（93年法50条～62条）が盛り込まれた。
会社法に準拠した保証有限責任会社 ・イギリス法は、営利法人の設立準拠法である会社法（Companies Act 1985）の下で、登録チャリティになれる保証有限責任会社（CLG=Companies limited by guarantee）の設立を認める。社員は有限責任。 ・この場合、法人の定款には、「公益（慈善）」目的を明記するように求められる。また、この目的を促進する多数の社員を募り、その法人の構成員としなければならない。また、その法人は、理事会により運営されることになる。 ・なお、非営利であることをはっきりさせるために、法人登記名称から「有限責任（limited）」を削除できる。
人格のない社団（任意団体） ・イギリス法上、「人格のない社団」は、法人格を持たないが、構成員は無制限責任を負うことになっている。 ・この種の社団は、さまざまな目的で組織され、数も多い。救済、教育、宗教の振興など「公益（慈善）」目的で組織されている場合、登録チャリティになれる。
勅許状に基づく公益法人 ・勅許状に基づく公益法人（Royal Charter Corporation）は、特別の公益目的がある場合に女王の裁可により設立される。 ・会社法に準拠して設立された公益法人に比べ、信用度も格段に高い。大学や大英博物館など、伝統があり、知名度の高い組織が多い。枢密院（Privy Council）などの監督を受ける。 ・これらの法人は、チャリティコミッションの所轄から外れる登録適用除外チャリティ（exempt charities）である。
制定法上の法人 ・例えば、1971年ナショナルトラスト法（National Trust act 1971）に基づいて設置されるナショナルトラスト ・1855年礼拝所登録法（Places of Worship Registration Act 1855）に基づき、出生・死亡・婚姻登録庁長官に申請し、その施設が「公的な宗教礼拝所（Places of public religious worship）」として登録され、登録証の交付を受けた公認宗教団体 ・その他、各種の制定法に基づき設立させられる法人 ・これらの法人は、チャリティコミッションの所轄から外れる登録適用除外チャリティ（exempt charities）である。

3. 主なチャリティ組織形態の制度的な特色

（河村）チャリティ（公益・慈善）活動を、法人であるか、非法人（任意団体・信託）でやるかについては、いろんな選択があるわけですね。

(石村)ただ、例えば、勅許状に基づく公益法人(Royal Charter Corporation)は、1518年から2002年頃までに、1,518件の申請があったとのこと。しかし、女王の裁可が得られ、実際に設立できたのは、161件と報告されています。

(河村)ということは、選択できるチャリティの組織形態は限定される、ということですね。

(石村)仰せのとおりです。公益信託・公益受託者法人、会社法に準拠した保証有限責任会社(CLG)、人格のない社団(任意団体)が主な選択肢といえます。

(河村)それぞれ特色があると思うのですが、説明してください。

(石村)これら3種の形態の主だった制度的な特色をあげると、〔図4〕のとおりです。

4. 近年の法人成り増加の背景

(河村)イギリスの民間非営利公益セクターでは、非法人(信託や人格なき社団)形態の登録チャリティがほとんどだと聞いていたのですが、意外に法人(保証有限責任会社)形態のものも多いのですね。

(石村)かつては、登録チャリティの大多数は非法人だったようです。ところが、1992年と1993年にチャリティ法が改正され、受託者・理事の責任が明確にされました。法人形態でない、チャリティの債務等に対する無限責任を問われる可能性が格段に高まりました。すでに触れたように、非法人(公益信託・人格なき社団)だ

と、受託者や構成員などが個人的に無限責任を負います。一方、法人(保証有限責任会社=CLG)だと、理事や社員は有限責任です。このチャリティ法の改正が、法人成りを促進した一因といわれています。

(河村)要は、受託者・理事の経営責任や構成員の債務等に対する責任を限定しようというのが、法人成り増加の背景だったわけですね。

(石村)仰せのとおりです。それから、非法人の団体がチャリティコミッションで登録手続を進める際に、コミッション自身が法人成りを積極的に指導しているいきさつがあります。

とくに、社会教育や福祉・健康などの分野に属するサービス提供型、従業員雇用型などの団体などに対しては、助成金の支給などとの関連もあり、法人化の指導が強く行われているようです。こうした法人化傾向は、会社登記所(Companies House)での保証有限責任会社(=CLG)の登記状況からも把握できるようです。

(河村)これも、結局、受託者・理事などの責任を限定しようという趣旨なのでしょうけど。

(石村)そのようです。スタッフ100人以下の非法人がかなり法人成りしている、との統計もあります。背景には、さまざまな契約を法人と結べるようにし、経営組織を近代化したい、というチャリティコミッションの意向があるようです。

悩ましい専門用語の翻訳

(河村)先ほどから、「受託者・理事(trustee)」、「取締役(director)」、「社員(member)」といった言葉が頻繁にでてきますが、よく整理されていないような気がします。ちょっと、訳語について説明してください。

(石村)これらの言葉については、私も英米私法の専門家ではないので、うまく説明できません。

この分野の専門家といわれる人たちが書かれた辞典などを見ても、訳語の使い方は不確かですし、疑問を持つ訳語や解説が多いのが実情です。

(河村)まあ、石村さんが専門家でないとおっしゃるなら、却って自由に言える

〔図4〕「登録チャリティ」となれる主な形態の特色

区分	公益信託	保証有限責任会社(CLG)	人格なき社団
組織の性格	信託証書(trust deed)で組織される非法人	定款(memorandum)および付属定款(articles)(または規約(constitution))を定め、会社登記所(Companies House)登記で設立される。	規約(constitution)で組織される非法人
社等員の責任	信託違反の行為に対しては、受託者(trustees)の個人責任	個々の社員は、会社の行為に対する責任から保護あり	無限な個人責任あり。構成員(会員)は社団の行為や債務に対し個人責任あり
財契産約保締有結	受託者が、コミュニティに代って責任を負担	法人名で財産の保有および契約締結が可能	団体名で財産の保有および契約締結が不可能
準拠法	信託法(Trusts Act)に準拠	会社法(Companies Act)に準拠	準拠法なし
運営機関	受託者会(Board of Trustees)。受託者が無限責任を負う(注1)	受託者・理事(Trustees)の職責も担う取締役会(Board of Directors)、法人事務役(Company Secretary)、運営委員会。取締役・理事の責任は、保証額(ふつう1ポンド程度)まで	運営委員会(Management Committee)構成員(会員)が無限責任を負う
登録数	28,106	16,076	57,711

(注1)チャリティ法(50条以下)の下での受託者会が法人格を取得し、受託者法人(trustee corporation)になることも可能。ただし、受託者の負う無限責任を限定すること(有限責任化)は不可能。
 (注2)登録(チャリティ)数は、1999年3月現在。登録チャリティの総数は、株式有限責任会社(CLS=Companies limited by shares)形態のものなども含め189,260。ただし、上記 公益信託、保証有限責任会社(CLG)、および 人格なき社団以外の形態での登録チャリティは、87,367(出典: Institute of Chartered Secretaries and Administrators, Forms of Incorporation for Not-for-Profit Organisations (2001))。

でしょうから。私が質問しますから、誤解を恐れずに、私見を言ってください。

(石村) 了解しました。

1. 取締役、社員、受託者・理事

(河村) 保証有限責任会社 (CLG) には、株式有限責任会社 (CLS) のケースと同様に、「取締役 (directors)」はいるわけですよね。それから、「取締役会 (board of directors)」もある。しかし、「株主 (shareholders)」はいない。

(石村) その代わり、通例、「社員 (members)」がいます。社員は、出資の代わりに、1ポンドとかほとんどノミナルな(形ばかりの)保証を提供し、その保証の範囲で責任を負うこととなります。つまり、保証有限責任会社 (CLG) には、「株主」はいません。株式有限責任会社 (CLS) とは異なります。

(河村) それから、チャリティ(公益団体)には、非法人(信託、人格なき社団)のものと、保証有限責任会社 (CLG) など法人形態のものがありますよね。こうした公益団体の管理・運営をする「トラスティー (trustee)」という役職がいますよね。この言葉は、どう訳しているのですか。

(石村) チャリティ法などでは、公益信託の場合も、登録チャリティである保証有限会社(公益保証有限責任会社 ~ charitable company by guarantee ともいう)の場合も区別せずに、同じ「トラスティー (trustee)」あるいは「チャリティ・トラスティー (charity trustee)」という英語を使っています。しかし、ここでは、公益信託の場合のトラスティーを「受託者」、一方、公益保証有限責任会社の場合のトラスティーを「理事」と訳しておきたいと思います。まあ、日本の公益法人などのケースとの整合性を考えての訳語です。あるいは、「受託者・理事」といった訳語も一案かも知れませんが。

(河村) それでは、登録チャリティとなった公益保証有限責任会社の場合、取締役 (directors) と理事 (trustees) と2種類の役職がいることになりませんか。

(石村) その点は、公益保証有限責任会社の取締役会 (board of directors) は、同時に登録チャリティの理事会 (board of trustees) としての職責を担うことになっています。このため、忠実義務など「会社の取締役としての責任」に加え、基金を集め、それをもっぱら公益目的に費消する義務など「チャリティの理事として特有の責任」を負うこととなります。

(河村) それから、監事とか出納役、事務役などの「役員 (officers)」の責任はどうですか。

(石村) 役員(の範囲)については、部長や相談役を含むのかなど、さまざまな議論があります。一般の従業員は、当然に役員には含まれませんが。ただ、取締役と役員は、ほぼ同程度の責任を負うとされています。

ちなみに、アメリカの委員会設置会社では、オフィサー (officers) と呼ばれる「執行役」を置いています。しかし、イギリスでオフィサーという用語を使う場合には、ふつう法人「役員」を指します。

2. チャリティ・トラスティー、根本規則、財産とは

(河村) イギリスとアメリカでは、同じ用語でも、意味が違うわけですね。

(石村) そうです。それから、「チャリティ・トラスティー (charity trustee)」については、チャリティコミッションが出している文書CC3「チャリティ・トラスティーの職責 (Responsibilities of Charity Trustees)」〔2002年3月現在〕の中で、用語解説をしています。

すなわち、「チャリティ・トラスティーとは、チャリティの根本規則 (governing document) の中で、そのチャリティの管理および執行の責任を負う者を指す。チャリティ・トラスティーは、受託者・理事 (trustees)、執行受託者・常務理事 (managing trustees)、運営委員 (committee members)、総裁 (governors)、もしくは取締役 (directors) その他いくつかの称号で呼ばれている。人格なき社団の場合には、執行委員会 (executive committee) または運営委員会 (management committee) が、チャリティ・トラスティーにあたる。公益目的の会社 (charitable company) の場合には、取締役 (directors) がチャリティ・トラスティーにあたる。」と述べています。

(河村) これは、いわゆる公定解釈ですね。この説明の中で言っている「根本規則」とは、具体的にどのようなものを指すのですか。

(石村) この用語についても、先にあげた文書CC3で説明をしています。すなわち、「根本規則 (governing document) とは、チャリティの目的、および、通常、その管理方法を定めた文書を指す。信託証書 (trust deed)、規約 (constitution)、定款 (memorandum) および付属定款 (articles of association)、遺言証書 (will)、財産権移転証書 (conveyance)、勅許状 (Royal Charter)、チャリティコミッショナーのスキームまたはその他公式の文書を

指す。」としています。

(河村) いわゆる、わが国でいう、定款とか、寄付行為とか、規則とかの総称。

(石村) そうです。

(河村) それから、一般に、チャリティ・トラスティ(受託者・理事)は、事務執行、「財産」の管理処分にあたる職責を担っているわけですね。この場合の「財産」(property)とは、具体的にどのような範囲のものを指すのですか。

(石村) 同じく、この用語についても、先にあげた文書CC3の中で説明を加えています。すなわち、「財産(property)とは、土地および建物はもちろんのこと、投資(investments)、現金(cash)その他の資産(other assets)を含む」としています。

それから、一般に、トラスティには、「カストディアン・トラスティ(custodian trustee)」と「マネジング・トラスティ(managing trustee)」があります。前者は、「保管受託者」あるいは「管財人」と訳されており、信託財産の保管の職責を担います。後者は、先ほども触れたように、「執行受託者・常務理事」と訳されています。信託財産の管理処分行為、さらには公益信託ないしは公益目的会社の業務執行にあたります。公的チャリティ管財人(Official Custodian for Charities)の職責は、チャリティ法の定めに従い、チャリティコミッションの職員が果たしています。

3. チャリティの受託者・理事、取締役・役員 責任の範囲

(河村) 専門用語についてかなり理解できました。それから、チャリティのお偉方が負う責任の範囲について、分かりやすく図にできませんか。

(石村) 分かりました。役職者を、大きく「法人の受託者・法人の理事」と「法人の取締役・役員」とに分けて、思いついた範囲で、おおよそのものを図示しますと、〔図5〕のとおりです。ちょっと、正確かどうか、自信がないのですけど。

4. 登記、登録という用語の使い方

(河村) 保証有限責任会社(CLG)には、「登録」すればなれる。あるいは、「登記」すればCLGになれる。どちらなのですか。

(石村) 保証有限責任会社(CLG)は、通産省(DTI)の独立行政法人である「会社登記所(Companies House)」で「登記(registration)」して法人格を取得します。

(河村) それから、イギリスにおいては、保証有限責任会社(CLG)は、ふつう「非営利団体

(not-for-profit organisation)」とも呼ばれているようですが、それは、どうしてなのですか。

(石村) これは、あがった収益を、その社員に配分しないで、その団体の非営利目的に充当する仕組みの団体だからです。もちろん、保証有限責任会社(CLG)には、株主はいません。しかし、いわゆる「会社」ですから、理論的には、収益があればそれを社員に配当することも可能です。こうした団体を「非営利配当団体(non-profit distributing organisation)」と呼びます。

(河村) それから、保証有限責任会社(CJG)が、単なる「非営利」以上の、より高度の「公益」活動をするとしてます。この場合、申請して、チャリティコミッションで「レジストレーション(registration)」あるいは「レジスター(register)」できると、「登録チャリティ[登録公益団体](registered charity)」になれるわけですね。登録チャリティになれば、本来の事業が課税除外になるとか、寄付者が控除対象となる寄付金の受入など、課税上の支援措置が受けられるわけでしょうけど。

(石村) 仰せのとおりです。実は、「レジストレーション」あるいは「レジスター」という用語を「登録」と訳すか、「登記」と訳すか、は悩ましいところです。今回の制度改革において、今後、新たに「公益法人(CIO=Charitable Incorporated Organisation)」制度が導入される予定です。後で詳しく報告しますが、この制度では、非法人は、チャリティコミッションに「レジストレーション」あるいは「レジスター」することにより法人格を取得できます。この場合にも、「登録」と訳すか、「登記」と訳すかの問題がでてきます。

(河村) 悩ましい問題ですね。

(石村) 一応、

この場合には、〔図5〕チャリティや法人の役職者が負う主な責任

非法人の受託者・理事	・普通の経営者と同程度の注意と慎重さを尽くして 忠実に職務にあたること ・公益目的に出捐された金銭・財産を、もっぱらその目的に費消すること ・非法人の受託者の場合、信託違反や忠実義務違反があったときには、個人的に無限責任を負うこと
法人の取締役・役員	・信託義務～会社と社員の最良の利益につながるよう行動すること ・注意義務～職務の遂行にあたり、相当の注意や技能を尽くすこと ・法令順守義務～会社法など法令の定めを遵守すること・会社債務に対し、個人責任を負わないこと

るいは、「レジスター」の英語の邦訳としては、「登記」の訳語を当てたいと思います。

つまり、「法人格の取得」が関係するケースでは、「登記」に統一するという事です。

**チャリティコミッションの
役割と改革の動き**

(河村) それから、いろんな公益団体の登録、監督など規制を行っている「チャリティコミッション (Charity Commission)」とは、こういった組織なのですか。

(石村) チャリティコミッションは、チャリティ法に基づいて創られた組織です。120年余りの歴史があります。

正式名称 Charity Commission for England and Wales から分かるように、管轄は、イングランドとウェールズに限定されています。スコットランドでは、Scottish Charities Office、北アイルランドでは、Department of Social Development、という政府機関が、同様の事務を担当しています。近年、スコットランドでは、イングランド、ウェールズと同様の、チャリティコミッションの組織にしようという動きがあります。

(河村) チャリティコミッションは、いわば、役所が、いろんなNPOなどを束ねて、一元的に規制しようとする公的機関なわけですね。

(石村) 「登録制を通じた公益団体・NPOのスタンダード維持」が大きな任務です。登録や監督などの他に、苦情処理などの任務もこなしています。5人のコミッショナーを中核とした組織です。

(河村) コミッショナーが、先にあげた「チャリティ」の定義の範囲内で、申請団体に公益(慈善)目的あり、と判断した場合に、登録が認められるわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。申請団体は、登録が拒否されたときには高等法院 (High Court) へ提訴できます。

(河村) 登録チャリティは、どれ位あるのですか。
(石村) 先ほども触れましたが、18万8千程度が登録チャリティです。ただ、イギリスには、小規模な団体や宗教団体などチャリティコミッションの管轄外の登録免除チャリティを含め、総数で約60万団体あると言われています。

(河村) 今回の制度改革では、このチャリティコミッションのあり方についても、問題になっているわけですね。

(石村) チャリティコミッションは、内閣府が公表した報告書『私人の活動、公益』に対しては、批判めいたことはいいません。自らの役割について、説明をホームページで公開している程度です (The Charity Commission and Regulation, www.charity-commission.gov.uk/spr/regstance.asp)。

もっと知りたいイギリスの「保証有限責任会社 (CLG)」

「株式有限 株式有限責任 (limited by shares)」の場合の「株式」とは、社員 (株主) の持分に応じた責任を意味する。また、責任」とは 社員を辞める場合には、その持分を譲渡できる。営利法人は、株式有限責任の形で設立されるのがふつう。

「保証有限 一方、「保証有限責任 (limited by guarantee)」とは、社員 (会員) の責任が、会社の基本定款に記載された額に責任」とは 限定され、しかも、その責任は、会社の清算の際に必要なに応じて負うことを意味する。イギリスでは、保証有限責任会社形態を利用すれば、有限責任で、しかも法人格のある非営利団体を組織することができる。ふつう、基本定款に記載される各社員 (会員) の「保証」額は、数ポンド程度。保証額を1ポンドといった名目的な額にしても構わない。1社員1票が原則。

ちなみに、「保証有限責任」の場合の「保証」とは、社員の分担責任ではなく、むしろ清算の際の会社に対する社員の一種の担保を意味する。このため、この担保責任は、社員でなくなるにより消滅するのが原則。ただし、定款で、社員でなくなった後、1年間継続とするのがふつう。保証有限責任会社は、法人名に「有限責任 (limited)」の文言を付けないことも可能。「登録チャリティ (公益団体)」として、チャリティコミッションに登録できるのは、原則として保証有限責任会社に限定される。株式有限責任会社には、現在では適格性を認めていない。

保証有限責任 保証有限責任会社は、俗に「30条会社 (the „ section 30„ company)」とも呼ばれる。これは、会社法会社が「30条 (Companies Act 1985) の第30条が、保証有限責任会社になれる要件を定めていることに由来する。1998年会社」と呼ば 10月現在で、会社登記所に登記されている30条会社は、10,860社。(ちなみに、30条会社ではなく、株式有限責任会社形態で、非営利活動をする会社は、29,093社)

保証有限責任 30条会社、つまり、保証有限責任会社になるための2つの要件は、次のとおりである (法30条3項) 会社になれる 会社の定款に定める目的が、商業、技芸、学術、教育、宗教、慈善もしくは職業およびこれらの目的に付
要件とは 随または関連することの促進にある場合

会社 会社の定款もしくは規則に、収益その他の所得を、その会社の目的の促進に充当することおよびその社員
に対し配当の形では分配しないこととの定めがあり、かつ、清算の場合には、そのすべての資産を、その社員に移転するのではなく、同様の目的もしくは慈善目的を持つ他の団体に移転することの定めがあること

保証有限責任 公益団体 (チャリティ) には、組織の運営をする受託者・理事 (trustees) がいる。普通の会社には、取締役
任会社の運 (directors) がいる。公益法人 (charitable company) には、取締役があり、理事の職責も兼ねている。
営組織 公益法人は、法人事務役 (company secretary) を置き、会社登記所 (Company House) への会計書類や年次報告書の提出、理事その他の変更事項の届出などの業務を担当させなければならない。法人事務役の職責は、理事会議事録の作成などを担当する理事会事務係 (committee secretary) とは異なる。

公益団体・NPO制度改革
における英政府の方針

(河村) 公益団体・NPO制度改革について、イギリス政府が出した方針について教えてください。
(石村) 了解しました。イギリス政府の公益団体・NPO制度改革の方針は、2003年初旬に準備された新チャリティ法案(Proposed Charities Bill)要綱を読むと分かります。政府が方針を決定する以前の2002年9月に、内閣府は、戦略会議がまとめた答申(Consultation Paper)『私人の活動、公益：公益および広範な非営利セクターに関する調査(Private Action, Public Benefit: Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector)』を公表しました。この答申は、公益・非営利セクターの法制と規制について、抜本的な改革のあり方を討議し、報告書にまとめて政府に提出したものです。

戦略会議(Strategy Unit)とは

戦略会議は、首相や政府省庁に対し、公共サービスの改革に向けて政策の策定・革新・実施などの提言をする目的で設けられた組織。2002年に、それまであった「実行と改革会議(PIU=Performance and Innovation Unit)」、首相将来化戦略会議(FSU=Prime Minister's Forward Strategy Unit)および「経営・政策研究センター(CMPS=Centre for Management and Policy Studies)」の一部が合体してできた組織。戦略会議は、内閣府を通じて、首相に報告する。

1. 戦略会議答申の中身

(河村) 答申の中身を知りたいので、概要で結構ですから簡潔に紹介してください。
(石村) 了解しました。答申要約(Executive Summary)を、仮訳して内容骨子を紹介します。すべての争点を網羅しておらず、あくまでも、重要な項目に絞って、要約したものです。

答申『私人の活動、公益：公益および
広範な非営利セクターに関する調査』の概要

《内容》

- 公益および広範な非営利セクターの重要性
- 公益・非営利セクターの独立と政府の役割
- 関係・状況の変化
- 戦略会議による調査の目的
- 公益団体の現代化
- 公益団体および
- 社会的企業が利用できる法形態の範囲の改善
- より大きな説明責任と透明性を確保すること
- 独立性および公正かつ適切な規制を確保すること
- 今後の工程

公益および広範な非営利セクターの重要性

公益(チャリティ)および広範な非営利(NPO)セクターは、社会一般に対し経済的および社会的に重大な貢献をしている。公益・非営利セクターは、地域社会に必須のサービスを提供するとともに、地域社会の強化につながっている。繁栄し、発展し、かつ新たなニーズに応えられる公益・非営利セクターを持つことにより、社会は大きな利益を得ることができる。

このセクターは、188,000の登録チャリティを含む、約60万の団体で構成される。他の何千もの公益団体は、登録は求められない。近年、このセクターは、所得、団体の数および雇用の面で伸びてきている。このセクターは、挑戦し、直面する数多くの障害を乗り越えて、その持つあらゆる潜在的な力を発揮してきている。

公益・非営利セクターの独立と政府の役割

公益・非営利セクターが成功するためには、独立していることが必須の条件である。しかし、政府は、このセクターが展開する枠組の設定において重要な役割を演じなければならない。政府は、非営利セクターが、現代的で、動的で、革新的で、透明になるように、かつ、多様な地域社会に奉仕できるように、支援することを望んでいる。

政府は、戦略として、公益および広範な非営利セクターについて、次のような目標をたてている。

- ・公益・非営利団体が、地域社会を再生しかつ市民に力を与える面で、より大きな役割を演じること
- ・一般市民による支援を奨励すること
- ・このセクターがより効率的かつ能率的になるように支援すること、ならびに、
- ・政策の策定および意見陳述において、政府のより積極的なパートナーなるのを可能にすること

関係・状況の変化

政府は、すでに政府とボランティア団体と間の関係に関する協定を通じて、このセクターの支援を推進してきている。例えば、公益寄付を奨励するための税制改正、ボランティア活動に関する発案、都市再生全国戦略(National Strategy for Neighborhood Renewal)のような、中央政府、地方政府および非営利セクターの間での密接なパートナーシップを促す発案。

こうした改革の足場の構築にあたり、政府は、このセクターがその持つあらゆる潜在的な力を発揮できるように支援することを目的に、次のよう

な3つの補足的な調査を実施した。

- ・公益および広範な非営利セクターに関する法的ならびに規制の枠組
- ・公的サービスの供給におけるボランティアセクターの役割
- ・公的再生資金の利用機会の改善

この調査では、第一の論点について取り扱っている。政府は、2002年9月に他の調査～サービス供給におけるボランティアおよびコミュニティセクターの役割～に関する報告書を公表している。

戦略会議による調査の目的

この調査では、現存する団体を活性化させ、新たな類型の団体の創設を奨励し、かつ、一般市民の信頼を得るために、どのように法的および規制の枠組を改善したらいいのかを検討することにある。調査は、次のようなことを目的とし～諮問のための～改革案を一括して報告するものである。

- ・公益団体の現代化およびより大きな透明性を確保するためにその存在を現代化すること、ならびに公益の供給をより強調すること、
- ・団体がより能率的かつ企業家的になれるように、利用できる法的形態の範囲を改善すること、
- ・一般市民の信頼および信用を得るために、より大きな説明責任と透明性を確保すること、ならびに、
- ・独立性および公正かつ適切な規制を確保すること

これらの課題に関する主な諮問は、以下のとおりである。

公益団体の現代化

公益的な地位に関する法律は、時代遅れでありかつ不明瞭である。明らかに公益を供給しているいくつかの類型の団体が除外されている。この調査は、数多くの法的な改革を行うことをねらいに実施されている。

忙 公益目的のリストの刷新および拡大

公益団体とは、次の10の目的の1以上の公益を供給する団体として再定義されるべきである。

1. 貧困の防止および救済
2. 教育の振興
3. 宗教の振興
4. 健康の増進
5. 社会および地域社会の振興
6. 文化、芸術および文化遺産の伝承
7. アマチュアスポーツの振興

8. 人権の擁護、紛争解決および紛争調停
9. 環境の保全および改善の振興
10. その他地域社会に有益な目的

房 公益に対し

より明確な焦点をあてるように求めること

公益に対しより明確な焦点があてられるべきである。とくに、そのサービスに対し高い料金を課す、そのことにより、かなりの割合の住民を排除するような公益団体は、その活動が公益的な性格を有することを証明する必要がある。チャリティコミッションは、公益団体の公的性格を継続的に審査するプログラムを策定すべきである。

暴 企業家精神の奨励

公益団体は、徐々に、活動のための所得を確保する目的で企業家的な方法を利用してきている。この調査は、収益事業を営む公益団体に対して別途の営利子法人を設立するように求める要件を削除することにより、より大きな自由を与えることを目的としている。

望 公益団体が運動できるようにすること

公益団体は、社会変革のための運動において重要な役割を演じている。公益団体がこうした役割を十分に演じられるように、運動に関するガイドラインを改正すべきである。

某 官僚的形式主義の打破

法律が障害となって、公益団体が自らの規約を最新のものに変えたり、他の団体と合併したり、あるいは基本財産を他の用途に利用することが制限されることがある。包括的な規制緩和措置は、公益団体に対し、より大きな弾力性を与えることを目的としている。

公益団体および

社会的企業が利用できる法形態の範囲の改善

とくに公益団体向けに作られた法人法形態は存在しない。社会的企業が利用する法人法形態は、しばしば、その目的にうまく合致しないことがある。そうした法人法形態では資産を保全できないばかりか、一般市民や資金提供者が信頼を置けるような強い存在感も与えていないからである。

忙 地域社会益法人の創設

この調査では、社会的企業向けの新たな法制～地域社会益法人(CIC=Community Interest Company)～を検討している。これにより、融資の利用機会の改善、強力な新ブランドの創設、

脱会に対する法的保護、ならびに、もっぱら社会のために資産や収益を維持することにつながる。

房 勤労者共済組合法の刷新

勤労者共済組合（I & P S = Industrial and Provident Society）は、古くなった形態である。

この共済組合は、脱会に対する保護ができるように、そして、協同組合（Co-operatives）ないしは地域社会益共済組合（CBS = Community Benefit Societies）のいずれかに名称変更をし、それによって、基盤を強固にしかつ刷新されるべきである。

暴 公益法人制度の導入

多くの公益団体が、保証有限責任会社（CLG = Companies limited by guarantee）として法人格を得る途を選択している。しかし、この法人形態は、公益団体向けに作られたものではない。また、会社法とチャリティ法との要件の差異を明確に反映したものではない。新たに公益団体向けに限定した法人形態である公益法人制度（CIO = Charitable Incorporated Organization）を導入することにより、こうした問題を解決すべきである。

より大きな説明責任と透明性を確保すること

一般市民の信用および信頼を得ることにより、公益および広範な非営利セクターは成長と繁栄を約束される。外部からの圧力なしには、業務の改善はできない。また、受益者や寄付者に対する説明責任も不透明になり得る。

忙 一般市民に提供される情報の改善

一般的に、このセクターは、一般市民の求めに応じられるような十分かつ適切な情報を提供していない。この報告書では、情報提供に関するより高いスタンダードを検討している。例えば、より規模の大きい公益団体が自らの目的を明確にし、かつ、その目標に対する成果を測定しうる標準情報申告書（SIR = Standard Information Return）の導入が考えられる。これにより、政府の支援を得た上で、このセクターの主導発案による、基準設定、社会監査その他品質管理手法を推進できる。

房 募金活動のさらなる効率化

募金活動は、このセクターの表の顔であり、かつ、一般市民の考えに強い影響を及ぼすことができる。一般大衆を対象とした寄付の勧誘に関する簡潔な許可制度を導入すべきである。募金活動に

おける公正な慣行を確立するために、新規の独立機関による監督を受ける新たな自主規制案を検討すべきである。

独立性および公正かつ適切な規制を確保すること

公益団体に対する規制は、次のことを目標とすべきである。

- ・一般市民の信用および信頼
- ・チャリティ法の遵守
- ・公益団体の持つ社会的かつ経済的な潜在力を最大限に発揮できるようにし、かつ、それを奨励すること
- ・寄付者および受益者に対する説明責任を促進すること

忙 登録ルールの刷新

最も規模の小さい団体の説明責任は、地方段階で確保されるものとする。ただし、標準的な規制は、こうした小規模団体にとっては、過剰なものになりうる。チャリティコミッションへの登録の場合の水準はより高度なものとなるべきである。そして、「小規模公益団体（Small Charity）」という新たな地位は、余りにも小規模であるために登録が必要でないことを意味する。

大規模な公益団体であっても、現在、チャリティコミッションでの登録を求められないものもある。これらの公益団体にも、ボランティア資金に対するより大きな説明責任を負ってもらう必要がある。したがって、これらの団体のチャリティ法の遵守状況を、このセクターの現在の規制権者、ないしは、必要に応じ、チャリティ規制権者に監督させる必要がある。

房 チャリティコミッションに対するより明確な目標および大きな監督責任の付与

チャリティコミッションはイングランドおよびウェールズにおける公益団体の規制に携わっている。この調査は、次のような点を確認することにより、その業務についての最近改善された点の確認およびより大きな監督責任の確保を目標としている。

- ・定期的な報告することの障害とならないように制定法で目的を明確にすること
- ・公開の理事会および年次総会の開催
- ・幅広い利害関係者が入れるように理事会を拡大すること
- ・チャリティ規制局（Charity Regulation Authority）の名称を持つ制定法上の法人としての新たな地位

- ・団体の理事が、合理的な費用を支払って、理事会の決定を争うことができるように、新たな独立した審判機関 (independent tribunal) の創設、ならびに、
- ・特定分野における公益サービスの供給に関する、該当するセクターの参加を得てつくられる報告書の作成

今後の工程

政府は、この諮問報告書に対する意見を求める。書簡は、Eメールで、piuvolsect@cabinet-office.xgsi.gov.ukあて、ないしは、文書で戦略会議・内務省(チャリティ・プロジェクト)あてに送付のこと。締め切りは、2002年12月31日。

内務長官がイングランドおよびウエールズにおけるチャリティ法を所轄。ただし、この報告書の中の課題によっては、チャリティ(公益・慈善)の定義のように、連合王国(UK)全体に及ぶものもある。この報告書に対する意見陳述期間の経過後、内務長官は政府の次の工程を決めた文書を公表する。

2. 戦略会議答申への政府の対応

(石村) 以上が、2002年9月に、内閣府が公表した答申『私人の活動、公益』の大まかな内容です。

(河村) 各界の評価はどういった具合ですか。

(石村) アムネスティインターナショナル (Amnesty International) など人権団体は、この答申を大歓迎です。

アムネスティインターナショナル本部は、保証有限責任会社 (C L G) の形態で法人格は得ているものの、登録チャリティの資格は得られていなかったわけです。これまで、死刑の廃止などは政治活動(立法活動)だということで、チャリティコミッションは、チャリティとしての登録を認めていませんでした。ところが、今度の提案では、新たにチャリティの目的に「人権の擁護、紛争解決および紛争調停」が加わります。

(河村) ということは、この答申に沿って、チャリティ法が改正されれば、登録チャリティになれる。そして、寄付金控除の対象となる寄付の受入も可能になる。そういうことだと、公益目的の拡大、さらには、新たな法人制度の創設など一部、今回の制度改革案には興味を持てる点もありますね。ただ、概して、公益団体やNPOに対する政府規制の強化論が目立ちますけど。

(石村) 読み方はいろいろあると思います。いずれにしろ、戦略会議答申は、さまざまな改革のポイントを並べています。これらのポイントの中には、政府が受諾 (Y E S) したものと拒否 (N O) したものと、さらには態度保留に近いものもあります。一応、答申に対する政府の対応を項目別に並べてみると、〔図5〕のとおりです。

(27ページへ続く)

〔図5〕 戦略会議答申への政府の対応

項目	主な戦略会議答申項目	答申項目への政府の対応
チャリティの定義	現行法上、4つの目的に特定されているものを10の目的まで拡大	原則として答申を受諾。ただし、さらに改訂・追加して12の目的まで拡大。法案に盛り込む
チャリティの公益性の審査	チャリティコミッションが、現在の申請時審査に加え、継続的な審査を実施	答申を受諾。チャリティコミッションへ勧告
チャリティの収益事業	チャリティが、現行のように別途の子法人を設立しないでも、大規模な収益事業の経営を可とする	答申を拒否
チャリティ(公益団体)の政治的な広報活動	チャリティが、自己の活動に関わる政治的な広報活動をより幅広くできるように、コミッションのガイドラインの改定	答申を受諾。ただし、法改正は不要。この旨を、チャリティコミッションへ勧告
チャリティコミッションによる合併の促進	チャリティコミッションが公益団体の合併の促進をし、そのための専従班を置く	答申を受諾。チャリティコミッションへ勧告
合併の促進と管理組織構築のための対策	公益団体合併の促進と管理組織をつくるための法的な対応	答申を受諾。法案に盛り込む
基本財産の活用	受託者・理事が基本財産を処分できるようにする	答申を受諾。法案に盛り込む
地域社会益法人 (CIC=Community Interest Company)	社会的企業としての性格を持つ企業向けに、新たな認定法人制度として、登録地域社会益法人(CIC)制度を導入	会社法の改正によりCICを創設できる方針で臨む
勤労者共済組合 (I&PS=Industrial and Provident Society)	共済組合(I & P S)は、法的な地位を明確にし、かつ協同組合 (Co-operatives) ないしは地域社会益共済組合(Community Benefit Societies)に名称変更、仕組みを刷新	原則として答申を受諾。ただし、協同組合とするかどうかについては、さらに慎重に検討

(図5) 戦略会議答申への政府の対応 (続き)

項目	主な戦略会議答申項目	答申項目への政府の対応
社会的企業(Social Enterprise)	社会的企業のコンセプト確立のための諮問会議の立ち上げ	法人形態改革が始まり次第、諮問に対処
公益法人(CIO=Charitable Incorporated Organization)	新たな法人形態として、公益法人(CIO)の導入	答申を受諾。5年後の導入を目的に、法案に盛り込む
標準情報申告書(SIR=Standard Information Return)	大規模な公益団体に対する一定の基準の年次標準情報申告書(SIR)提出の義務付け	答申を受諾。チャリティコミッションが作業を実施
チャリティ(公益団体)の会計報告基準(SORP=Statement of Recommended Practice)	チャリティの会計報告基準の見直し	申を受諾。チャリティコミッションが審議会に諮問
チャリティ(公益団体)監事(auditor)の保護	あらゆるチャリティの監事を、法人格を有しないチャリティの監事とともに、信託義務違反訴訟から法的に保護すること	答申を受諾。法案に盛り込む
公衆相手の寄付の勧誘	公衆相手の寄付の勧誘について、迷惑行為を防止し、合法的な寄付金集めの奨励のため、自治体ベースの新たな許可制度の導入	答申を受諾。パブリックコメントの徴収が必要。法案に盛り込む
募金活動の公正な慣行を推進するための自主規制	公正な募金慣行の確立に向けた自主規制を推進する新たな募金監督機関を創設し、かつ新たな運用基準をつくること	一応、自主規制を推進する方向性は受諾。自主規制団体の新設は不要との声も強い。法案では、法律による規制の権限行使も可とする方向
チャリティ(公益団体)の催事の評価	年次報告書への、チャリティが行う各種の催事の公益目的への還元度合の表記の義務付け	答申を受諾。法案に盛り込む
募金詐欺の取締	チャリティコミッション、自治体および警察の3者連携による募金詐欺の取締強化	答申を受諾。チャリティコミッションが具体的に対応
受託者・理事の採用手続等の表記	年次報告書への受託者・理事の採用や研修の手続などを表記義務付けるため、チャリティの会計報告基準(SORP)を見直す	答申を尊重。チャリティコミッションが具体的に対応
受託者・理事への報酬支払	受託者会・理事会に対し、個々の受託者・理事が、チャリティのためにその権限外のことを行った場合であっても、それがチャリティの利益につながると合理的に信じられるときには、報酬を支払う法的権限を認めること	権限の濫用防止措置を講じることを前提に、答申を受諾。法案に盛り込む
蔵 受託者・理事の個人責任	チャリティの受託者・理事が、信託違反に対する個人的責任を問われた場合に、誠実かつ理性的に行動していることを理由に、チャリティコミッションまたは裁判所に対し救済を求められるようにすること	答申を受諾。法案に盛り込む
贈 チャリティコミッションの改革	チャリティコミッションの規制権者としての役割および諮問機能的な役割を制定法に明記すること。業務遂行指標を確立し、かつ目的達成率を年次報告書で提出することを義務付けること。コミッションに対し、年次総会(AGM=Annual General Meeting)の開催を義務付けること。コミッションのコミッショナー会は公開とすること。コミッションは、利害関係人により焦点を置くこと。その名称をチャリティ規制局(Charity Regulation Authority)に改めること。コミッショナーの人数を5人から9人の増員すること。ウエールズにも事務所を置くこと。	名称変更を除き、原則として答申を受諾。コミッショナー会の公開については、部分的に賛成。法案に盛り込む
造 登録手続	チャリティコミッションは、公益団体の登録申請の審査手続において、現行の組織基準に加え、運営基準のような判定基準も利用できるように法律で規定すること	登録手続の改善についての答申は尊重。運営基準の導入については反対
促 監査対象基準	会計年度の収入額が100億ポンド超の公益団体は、強制監査対象とする。1万から100億ポンド以内の公益団体は、独立した会計検査を実施	基準に次のような変更を加えた上で、答申を受諾。強制監査対象を100億ポンドから50億ポンドに引下げ、房収入基準に加え資産基準も併用

(図5) 戦略会議答申への政府の対応 (続き)

項目	主な戦略会議答申項目	答申項目への政府の対応
側 独立審判所(independent tribunal)の創設	チャリティコミッションの法的決定に対する審査請求を審理する独立した審判所の創設	答申を受諾。審判所は新規の制度とする。法案に盛り込む
則 小規模なチャリティ(公益団体)に関する登録ルール	チャリティコミッションへの登録義務に関する年間収入限度額を、1万ポンドに引上げ。基本財産や土地保有の基準は適用除外。最低限度額以下の団体は、「小規模公益団体(small charity)」の資格を有し、チャリティとしては登録不可とする	チャリティ界の大多数が答申に反対。そこで、次のような変更を加えた上で、答申を受諾。(a)登録義務に関する年間最低収入限度額を5千ポンドとする。(b)限度額以下の登録免除チャリティ(excepted charities)に任意登録を認める。法案の盛り込む
即 登録適用除外チャリティ(exempt charities)	現在、大学や私立学校、そのた制定法によって設立された公的団体などには、チャリティ登録制度は適用除外。これらの団体にも、原則としてチャリティ法を適用。これら登録適用除外チャリティが任意に設定する基金の保有・利用状況を年次会計報告書へ記載することを義務づける。チャリティコミッションが、登録適用除外チャリティを所管する監督庁の求めに応じ、検査権の行使ができることにすること。規模の大きい登録適用除外チャリティで、主務官庁のないものに対し、チャリティコミッションへの登録を義務づけること	答申を、原則として受諾。法案に盛り込む
息 規制措置の影響評価	チャリティコミッションが、チャリティ規制の影響評価を実施すること	答申を尊重。チャリティコミッションが実施に向けて努力すること

新チャリティ法案要綱

(河村) 戦略会議答申に対するに対するパブリックコメントを求めた後の政府の対応について、〔図5-1〕から〔図5-3〕で理解できました。この政府の対応が、2003年初旬の「新チャリティ法案(Proposed new Charities Bill)要綱」の準備につながっているわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。2003年に準備された「新チャリティ法案要綱」は、戦略会議が練り、内閣府が公表した答申を基調としています。もちろん、チャリティ界を始めとした各界からのさまざまな意見が取り入れられ、公益の定義の拡大など、細部においては、答申とは異なっています。

(河村) イギリス社会の底流にある社民主義、役所依存意識のような内容は払拭されたのですか。

(石村) 私が感じる限りでは、「役所が監督を強化して、明るく透明な民間非営利公益セクターをつくろう」といった「役所依存」的基調には変わりありません。

(河村) 政府規制は最小に、できるだけ民間評価・市場原理に委ねるといったアメリカ型の志向性は希薄なわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。ここで、新チャリティ法案要綱を紹介しておきます。

1. 法案の目的	7. 新たな法人制度
2. チャリティの定義	8. 情報と説明責任
3. 公益をより強調すること	9. 公衆相手の寄付の勧誘と募金活動
4. 合併	10. 小規模公益団体
5. 財産の取崩し	
6. 収益事業	

《新チャリティ法案要綱の内容》

1. 法案の目的

本法案の主たる目的は、次のようになる方向である。
 公益を供給する要件をより明確にすることならびに、そうした要件をより強調した形でチャリティ法およびチャリティの地位を現代化すること
 公益団体および非営利団体が活用できる法的形態の範囲を改善すること
 公益団体の透明性および説明責任を改善すること、ならびに、
 公益団体の規制方法を改善すること

2. チャリティの定義

法案は、次のリストのようにチャリティ(公益・慈善)目的を最新のものにするために拡大することにより、400年前のチャリティの定義を修正するものとする。

- ・ 貧困の防止および救済
- ・ 教育の振興
- ・ 宗教の振興
- ・ 健康の増進
- ・ 社会および地域社会の振興
- ・ 文化、芸術および文化遺産の伝承ならびに科学の振興
- ・ アマチュアスポーツの振興
- ・ 人権の擁護、紛争解決および紛争調停
- ・ 環境の保全および改善の振興
- ・ 動物愛護の推進
- ・ 社会的住宅の供給
- ・ その他地域社会に有益な目的

現在、チャリティコミッションが認めているチャリティ目的は、いずれも排除されることはない。したが

って、こうした再定義の結果、現存する公益団体が、公益団体としての地位を喪失することはない。

3. 公益をより強調すること

政府は、答申が示した、公益団体が供給する公益に対する需要に大きな力点が置かれるべきであるとした結論を受け入れる。

ある団体が、チャリティに該当するためには、二段階の基準があると考え。すなわち、その団体が、新規のリストに掲げられた1つ以上の目的を持つことを証明すること。次に、公益のために設立されていることを証明することである。

政府は、チャリティコミッションが、公益団体の公益的な性格について継続的な審査をすべきであると考え（したがって、登録時の審査に限るのではないものとする。）

重要な問題の一つは、独立私立学校（independent Schools）のような高額な料金で自らのサービスを供給する公益団体、ないしは受益者層が極めて限定されている公益団体についてである。これらの団体は、その活動が十分に公的な性格を有する旨を、定期的に証明する必要がある。公益活動が不十分な公益団体は、自動的に公益的な地位を喪失することはないが、改善する機会を与えられることになる。

4. 合併

法案には、公益団体の管理および公益団体同士の合併を容易にするための措置を盛り込む方針である。とくに、チャリティコミッションで現在利用できる相談内容の質を高めるために、専任の合併担当部（Mergers Unit）を創設する計画である。

5. 財産の取崩し

現在のルールでは、受託者・理事は、基本財産を取り崩すことが制限されている。法案には、このルールを改正する規定が盛り込まれる。これにより、受託者・理事が公益団体の目的をより効果的に達成するねらいで基本財産を取崩しできるようにする方針である。

6. 収益事業

答申『私人の活動、公益』では、公益団体が、別途の営利子法人を設立することなく収益事業を営むことができるようにし、収益事業に対する官僚的形式主義をなくするように勧告している。しかし、政府は、この勧告を受け入れないことにした。実質的に永続的な収益事業を営む公益団体は、近い将来、そうした事業を、別途の子法人を通じて行う仕組みとするように求められる。

7. 新たな法人制度

現在、公益団体や社会的企業（social enterprise）に特有ないかなる法人形態も存在しない。この点に

ついて、答申では、新たに2つの立案を行った。

一つは、地域社会益法人（C I C = Community Interest Company）であり、社会企業向けの新たな認定・登録法人制度である。この認定・登録法人制度は、その資産や収益がもっぱら社会目的（social purposes）のために維持され、融資の利用機会の改善や強力な新ブランドの創設をねらいとして導入される。この提案は、いまだ協議中であるが、現在の会社法の見直しの一部として、検討されることになる。

さらに、答申では、現在法人格を有する公益団体に対する規制制度を簡素化するという考えの下、新たな公益法人（C I O = Charitable Incorporated Organization）制度の導入を提案した。

現在、公益団体の多くは、保証有限責任会社（Companies limited by guarantee）で運営されている。このため、理事は、チャリティ法と会社法双方の遵守要件と格闘することを余儀なくされている。チャリティ法案には、新たなC I Oの基本的な枠組みを導入する方向である。これによって、二重規制に服する必要なしに、（基本的には有限責任の）公益法人としての恩恵を享受できるように立案されている。

C I Oの導入は、二重規制の義務から解放するという面で、極めて有益である。法人化を検討している公益団体および新たに法人格を有する公益団体を設立しようとしている者は、この途の利用を考えたかもしれない。

8. 情報と説明責任

答申では、規模の大きい公益団体が説明責任および透明性を高めるように勧告している。また、こうした団体は、高度な基準にしたがった情報提供を通じて、外部の意見を聴取し、団体業務の改善につなげるべきである、と勧告している。答申では、規模の大きい公益団体に対し、その業務を測定できる目標値の設定を求める標準情報申告書（S I R）の提出を義務付けるように勧告している。政府は、この勧告を受け入れる。

ただ、標準情報申告書（S I R）は、どのような要式で、しかもどのような内容とすべきかについてはいまだ定かではない。

9. 公衆相手の寄付の勧誘と募金活動

答申では、現行の公衆相手の寄付の勧誘や募金活動の仕組みはうまく機能していない、との認識を示している。このことから、（さらなる答申を待って）、チャリティ法案には、合法的な寄付の勧誘を奨励する一方で、迷惑行為を回避する方向性を確立するために、新たな統一的な許可制度に関する規定を置いている。

10. 小規模公益団体

最後に、小規模な公益団体に対する重要な対策が

実施される。法案では、チャリティコミッションへの登録義務を、これまでの年間収入限度額が1,000ポンドから5,000ポンドにまで引き上げている。これにより、限度額以下のすべての公益団体は、登録義務を免除される。この改正は、内国歳入庁(Inland Revenue)で課税取扱上認められている公益的地位には、影響を与えない。

この提案は、多くの小規模な公益団体にとり、法令遵守要件を簡素化するとともに、官僚的な形式主義を排し、費用の削減にもつながる。ところが、一方では、数多くの公益団体が確立してきた地位の否定にもつながるのではないかと、との関心を呼んでいる。登録団体であるという「記章(badge)」は、しばしば小規模な公益団体にとり、信用を誇示しかつ資金の提供を受ける場合に、一般的な保証になっている。

このことから、法案では、限度額以下の小規模な公益団体でも、望めば任意で登録することを認めている。また、法案は、チャリティコミッションの監督対象となる最低額(年収10,000ポンド)については変更を加えていない。したがって、数多くの公益団体は、登録義務を負うものの、チャリティコミッションの厳しい監督の対象にはならないことになる。これでは、チャリティコミッションがより適正に人材を活用しない限り、小規模な公益団体に対して官僚的な形式主義を除去する必要性を強調するあまり、こうした公益団体と取引をする者に対し「誤った安心感」を与えることを、過小評価することにもつながる。

(河村) チャリティ法案要綱を見ますと、イギリスの公益団体・NPO制度改革では、抜本的な改革を目指しているのですね。内容もさることながら、改革の幅の広さに驚きました。

(石村) 最近流行のマニフェスト(政権公約)も、いわば計画経済・社民主義的な臭いがプンプンしますよね。また、イギリスの公益団体・NPO制度改革においても、民間非営利公益セクターを公的な管理のもとに置こうとする臭いが強すぎますね。

(河村) ですから、わが国の国民の中に蔓延している“内なる役所社会主義”へのノスタルジアみたいなものが、いろんな面でイギリスの志向性にピタッとあっているという、由々しき問題が根底にあるわけですよ。

(石村) しかし、アメリカ型の役所レスの仕組みに移行できないと、真の独立セクターの育成は難しいわけです。

(河村) まあ、ですから、イギリスでの改革の方向性は、わが国にとり“反面教師”であるくらいの認識がないと、役所依存のNPOセクター構築

の“呼び水”となる恐れがありますね。

(石村) ご指摘のとおりです。

制度改革で出てきた 新たな「社会的企業部門」構築プラン

(河村) ところで、今回のイギリスでの制度改革では、新たな「社会的企業部門(social enterprise sector)」の構築、そのための認定・登録「地域社会益法人(CIC=Community Interest Company)」制度の創設、それから「公益法人(CIO=Charitable Incorporated Organisation)」制度の創設が目玉になっていますよね。

(石村) 仰せのとおりです。

1. 「社会的企業部門」のコンセプト

(河村) それで、この「社会的企業部門」とは、どのようなコンセプトなのですか。

(石村) いろいろと定義されています。首相直属の戦略会議や英国銀行(Bank of England)などが出している資料などを読みました。それで、「社会的企業」とは、“営利か非営利か公益かを問わず、広く、社会面(social)、地域社会面(community)あるいは生活環境面(environmental)での利益をはかることを目的に事業活動をしている企業”を指していると見ました。

(河村) ということは、新たな「社会的企業部門(social enterprise sector)」のコンセプトとは、いわゆる“社会派企業”を寄せ集め、従来からある営利部門と非営利公益部門をミックスしたセクターを想定しているわけですね。

(石村) そうですね。政府資料では、その本来的な目的が、社会・地域社会・環境面での利益を増進することであり、株主や所有者の利益の極大化にあるのではない企業。言い換えると、剰余金が出ても、その大部分を本来の目的に再投資するような企業、とか言っています。後ほど触れますが、「一部持分(一部出資)型非営利法人」の仕組みも含めていることから、従来の民間非営利公益セクターとの違いを表現するために、「社会的企業」という言い方を使ったと見ています。

(河村) ということは、わが国でいう“公共企業体”とは異なるコンセプト。

(石村) 違うと思います。ですから、社会的企業部門とは、いわゆる“準公共財(quasi-public goods)”あるいはマスグレイブ(R.A. Masgrave)が唱えた“価値財(merit goods)”やサービスを提供する営利企業や非営利企業はもちろんのこと、地域の雇用や生活環境の改善に尽力

している中小企業などを含んだセクターを指します。個人事業形態の企業までも含んでいます。

(河村)ということは、「社会的企業」とは、法的なモデルではなくて、さまざまな企業形態を包括したコンセプトと見ればよいようですね。何か、イギリスの社民主義の伝統を強く感じるような構想ですけども。

(石村) そうも言えますね。

(河村) 一方で、コミュニティを大事にしよう、強化・育成しようと言う意味では、アメリカなどとも共通の認識にあるような気がします。現在、わが国では、先行き不透明なNPO政策、あるいは経済の効率化一辺倒の政策により、各地でコミュニティが生死の境をさまよっています。この点、イギリスは、「社会的企業セクター」あるいは「社会的企業部門」をデザインし、社会基盤としてのコミュニティを再生しようという政策目標があるようには感じます。

2. 「社会的企業」制度改革の対象

(石村) それで、イギリス政府は、一連の公益団体・NPO制度改革の一環として、「社会的企業」のうち一定の要件にあったものを認定し、新たにつくられる登録地域社会益法人(CIC)制度の下で、もしくは従来からある登録チャリティとして強化・育成していこう。また、勤労者共済組合(I&PS)などについての制度の現代化をはかろう、という戦略なわけです。

ここで、誤解を恐れずに、「社会的企業」制度改革の対象を図で示すと、[図6]のような感じかと思えます。

[図6] 「社会的企業」制度改革の対象

社会的企業部門	登録チャリティ (登録公益団体)	新法人制度「公益法人(CIO)」の導入
	協同組合・共済組合など	勤労者共済組合(I&PS)の刷新
	登録地域社会益法人(CIC)	登録「地域社会益法人(CIC)」制度の新設

「地域社会益法人(CIC)」とは何か

(河村) 今回の「社会的企業」制度改革のなかで目玉とされている提案について、詳しく説明してくれませんか。

(石村) 分かりました。まず、「地域社会益法人(CIC=Community Interest Company)」の方から入りましょう。先ほど、現在のイギリスには、公益団体に特有ないかなる法人形態も存在しない、と

言いました。現在も、一般の公益法人の多くは、会社法に基づいて保証有限責任会社(CLG=Companies limited by guarantee)を設立して、公益(慈善)事業をやっているのが実情です。

1. 地域社会益法人(CIC)制度検討の経緯

(河村) 今回の制度改革では、こうした保証有限責任会社一辺倒の法人格制度にメスを入れようというわけですね。

(石村) そうです。この点について、首相直属の戦略会議がまとめた答申では、新たな2つの法制度の提案を行ったわけです。「地域社会益法人(CIC)」と「公益法人(CIO)」です。

(河村) そのうちの一つである「地域社会益法人(CIC=Community Interest Company)」は、「社会的企業(social enterprise)」のうち一定の要件をクリアしたものを新たに認定・登録する法人制度、とのことですが。「地域社会益法人」とは、わが国のNPO法人のようなものなのですか。コンセプトがいまいちはっきりと飲み込めません。

(石村) この地域社会益法人(CIC)は、その資産や収益がもっぱら社会目的(social purposes)のために維持され、融資の利用機会の改善や強力な新ブランドの創設をねらいに導入される認定登録非営利法人制度です。この提案は、いまだ検討中で、現在続けられている会社法の見直しの一部としても綿密に検討されることになるもようです。これまでの検討の経緯は、[図7]のとおりです。

[図7] 地域社会益法人(CIC)制度検討の経緯

2002年9月	内閣府戦略会議報告書『私人の活動、公益』の中で、地域社会益法人(CIC)制度の骨子を提案
2003年 3月26日	通産省(DTI)が、内務省などと協力して、答申『地域社会企業：地域社会益法人(CIC)制度案』(『CIC制度政府原案』)を公表
2003年 6月23日	通産省(DTI)が、内務省などと協力して、研究報告書『地域社会益法人：国際比較』を公表
2003年 10月22日	通産省(DTI)が、内務省などと協力して、報告書『地域社会企業：地域社会益法人(CIC)制度案に対する一般からの意見および政府の見解』(『CIC制度政府草案』)を公表

2. CIC制度導入の契機

～社会的責任投資(SRI)への「受け皿」づくりも一因

(河村) CICの制度化は、かなりのスピードで進んできているようですが、何か、急がなければならない事情があるのですか。

(石村) 実は、CICの導入を急いでいることに

〔図8〕C I C制度導入の契機

非営利法人（社会的企業） サイドの事情	営利企業部門 サイドの事情
<ul style="list-style-type: none"> ・営利法人・非営利（公益）法人制度のEU域内での調和および整備 ・「エクイティファイナンス」導入を含む活動資金源の多様化 ・社会的責任投資（SRI）のための「受け皿」づくりへの協力 ・収益事業が拡大した法人の転換 	<ul style="list-style-type: none"> ・営利企業の社会的責任（CSR）の一環としての社会的責任投資（SRI）先の確保

は、いくつかの理由があります。次のように、大きく 非営利法人（社会的企業）サイドの事情と 営利企業サイドの事情に分けることができます。

〔図8〕からも分かるように、非営利法人（社会的企業）サイドの事情として、一つは、イギリスのEU加盟に伴い、ECの会社法指令（EC Company Law Directive）に基づいて、19世紀以降パッチワークを続けてきたイギリス会社法を抜本的に改革し、指令と調和させる必要性に迫られている事情があります。それから、「エクイティファイナンス」導入を含む活動資金（コーポレートファイナンス）の多様化などの課題があります。これらについては、後ほど詳しく点検します。

（河村）それでは、 営利企業サイドの事情はどうですか。

（石村）近年、「企業の社会的責任（CSR=Corporate social responsibilities）」が厳しく問われるようになってきました。同時に、企業が投資先を選ぶ場合に社会的責任をもって投資をすること、つまり「社会的責任投資（SRI）」も問われるようになってきました。こうした投資先として、C I C（地域社会益法人）を活用できるようにし、同時にC I Cの活動原資を確保しようというのが、政府の

社会的責任投資とは何か

社会的責任投資（SRI=Socially responsible investing, Socially responsible investment）とは、個人投資家ないしは企業、企業の年金基金、投資信託などの機関投資家は、従来からある財務分析による投資基準に加え、自らの社会的責任の一環として、次のような基準に基づく評価も含めて企業を選定し、投資するように求める考え方。

- ・法令遵守、差別のない雇用、人権問題、消費者保護、環境対策、地域社会投資など

ちなみに、「地域社会投資」基準に基づく評価においては、低所得者用住宅建設や高齢者施設運営、コミュニティ交通サービスなど、地域社会の生活環境を整備する事業や生活環境を保全する社会的企業に対し重点的に投資するように求めることになる。

近年、イギリスやアメリカでは、とくに投資信託を運用する投資信託会社などは、「銘柄（Screening）投資」に加え、「株主行動（Shareholder advocacy）投資」（社会的責任を果たすように株主総会などで経営陣に改善を求めることをねらいとした投資）、「地域社会（Community investing）投資」を積極的に行うようになってきている。

* 参考文献：谷本寛治編著『SRI 社会的責任投資入門』（2003年、日本経済新聞社）、環境省「社会的責任投資に関する日米英3か国比較調査報告書～わが国における社会的責任投資の発展について」（2003年6月）www.env.go.jp/

一石二鳥の考えではないかと思います。
（河村）「社会的責任投資（SRI）」の「受け皿」として、C I C制度を活用しようというわけですね。つまり、営利企業の「クリーンな投資先」づくりへの協力。

（石村）仰せのとおりです。ですから、「エクイティファイナンス（株式の発行）」のできる形で社会企業の一つであるC I Cをデザインし、そこへ投資できるようにして、営利企業、機関投資家の社会的責任投資（SRI）先として使えるようにしようというのが政府の魂胆だといえます。

（河村）事の経緯がよく見えてきました。それで、イギリスの場合、会社法改革は、いつ頃から始まったのですか。

（石村）イギリスの会社法改革は、通産省（DTI）の主導の下、1998年から、会社法検討審議会（CLRS G=Company Law Review Steering Group）で行われています。

もっとも、C I C制度の検討が急速に進んだのは、最近のエンロン（Enron）やワールドコム（Worldcom）事件、企業倫理を欠いた投資信託なども一つの契機だったといわれています。

（河村）これらの破綻ケースの余波、企業の社会的責任（CSR=Corporate social responsibilities）確立の課題の一環として、C I C制度の検討が急速に進んだというわけですね。

（石村）仰せのとおりです。「企業は、株主にリターンで報いることだけでなく、社会的責任も果たさなければならない」というのがC I C制度創設の趣旨です。

「社会的企業」の実例をみる

《ハックニー・コミュニティ・トランスポート》
（HCT=Hackney Community Transport）

HCTは、1982年に、ロンドンのハックニー地区の25余りのボランティア団体が共同で始めた地域ミニバス交通事業を営む法人。有限保証責任会社（CLG）形態で、400余りの地域のボランティア団体やコミュニティ団体が社員（会員）。HCTは、チャリティコミッションの認定を受けた登録チャリティ。HCTは、発足当初は、その力量や定款の趣旨から、特定地区の極限られたルートを運行、高齢者などぶつうの交通手段を利用できない地域住民の「足」となることが目的であった。しかし、いまや幹線ルートにも進出、タクシー事業やグループ利用にまでサービスを拡大。発足時は、車両4台、有給職員は1人であったが、いまや、175人の職員（2003年末には200人を超える予測）をかかえ、売上げも2004年度には850万ポンド（1ポンド=200円で換算、17億円）を予測。HCTは、電話予約乗車「ダイアル・ア・ライド（Dial a Ride）」サービスや、大家族や妊産婦向け、高齢者や障害者の買物向けの「プラスバス（PlusBus）」サービスなど、コミュニティの多様なニーズに沿った事業を展開。その他、公益活動の一環として、クルド人やソマリア人など難民で英語が話せない人たちの移動支援なども手がけている。HCTは年々、民間の営利会社に匹敵する規模に成長。HCTは、C I C制度ができれば、その設立趣旨を尊重しながら、株式有限責任会社（CLS）に転換、登録チャリティから登録C I Cに移行し、容易に資本調達ができ、サービスの拡大・向上も可能との見解。

(河村) 残念ながら、わが国では、投資信託会社を始めとした機関投資家が、経済的格差解消などをねらいに、資本流入の乏しい特定地域の企業に積極的に投資していることが、投資の際の企業評価の基準の一つになったり、逆にそうした投資を手控えていることが経営陣への圧力になるといった状況からは、いまだ程遠いですからね。しかし、わが国でも今後の重要な課題になりそうですね。

3. CIC制度が考える「三位一体論議」の中身

(石村) こうした経緯からも見えてくるように、CIC(地域社会益法人)制度導入にあたり、社会的企業サイドにおいて最も重視されているポイントは、「コーポレートファイナンス(活動資金の調達)」、つまり、「カネ勘定」についてです。この点は、わが国での官民双方の公益法人制度論議では、まったく手つかずです。

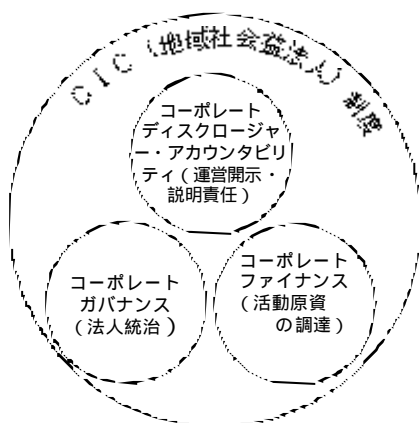
(河村) わが国では、大半の公益法人とか、非営利法人とかは、民間の金融機関からの融資(debt finance)などにも関心が薄く、会費や補助金などを主な原資に「官製経済」の中で活動するのが正道だとする考えがいまだに根深いですからね。

(石村) この点、イギリスでは、CIC制度の検討にあたっては、「コーポレートガバナンス(法人統治)」、「コーポレートディスクロージャー・アカウンタビリティ(運営開示・説明責任)」に加え、「コーポレートファイナンス(活動原資の調達)」を入れて、三位一体の形で論議されているのが特徴です。

(河村) わが国の内閣官房事務局がまとめた「公益法人制度の抜本的改革に向けて：論点整理」(2002年8月)では、「コーポレートファイナンス」のあり方については、一言も触れていませんね。

これは、民間非営利公益セクターのご意見番である財団法人公益法人協会のまとめた報告書『21世紀の公益法人と制度のあり方』(2002年11月)でも同じです。原則課税で、非分配の非営利法人制度が、役所の考えるグランドデザインです。現実に目を向け

(図9) CIC制度検討の3本柱



れば、公的資金(補助金など)は細る一方です。しかも、財務省は寄付金税制の拡大にはまったく消極的です。これでも、なおかつ民間非営利公益セクターは「コーポレートファイナンス」問題を真剣に取り上げず、ガバナンスとディスクロージャー・アカウンタビリティ一辺倒。まるで「武士は食わねど高楊枝」そのものです。

(石村) 私も同じように感じています。「衣食足りて、ガバナンスやアカウンタビリティなどを知る」が常道ではないかと思えます。

(河村) とくに、寄付金支援税制の適用が厳しく制限されている非営利法人にとり、「コーポレートファイナンス」制度がしっかりと整備されているかどうかは、極めて重要です。

(石村) この点、イギリスの制度改革では、「カネ勘定」の問題について、しっかりと議論しています。

(河村) 「コーポレートファイナンス」は、法人がサバイバル(存立)するあるいは自立する上で、避けて通れない政策課題です。確かに、わが国の民間非営利公益セクターは、独立心に欠け「官製経済」依存症に病んでいるのが実情です。ですから、こうした現状の湯を入れるためにも「コーポレートファイナンス」も含め、三位一体で制度改革問題を今一度真剣に検討する必要がありますね。

(石村) イギリスの場合、これまでの「官製経済」一辺倒から脱却し「市場経済」も視野に入れてCIC制度をデザインしています。後で詳しく触れますが、CICには、新たに「エクイティファイナンス(株式発行)」による「コーポレートファイナンス(活動原資の調達)」の途も開かれました。

4. CIC制度政府素案の目指すところ

(河村) 「社会的企業」を強化・育成しようとの趣旨で、CIC(地域社会益法人)制度はデザインされているとのことですが、外から眺めてみると、わが国の、現在の特定非営利活動(NPO)法人制度、あるいは有限責任中間法人制度に近いものを導入しようというようにも見えますが。

(河村) 会社法の下で、通常(石村)と言うよりは、新たな非営利法人制度などをつくるのではなく、会社法の下で設立された非営利目的で活動する法人などを、地域社会益法人として認定・登録する形です。独自の認定・登録、監督など規制を行うのための機関も設けられる方向です。認定・登録対象も、登録チャリティの場合とは異なり、これまでの保証有限責任会社(CLG)一辺倒か

ら、株式有限責任会社(CLS)形態のものにまで、広げます。

の営利会社と同様の手続で設立されたものうち、もっぱらコミュニティのインタレスト(地域社会の利益)に奉仕する目的を持った法人を、地域社会益法人と認定・登録して、育成しようというわけですね。CICは、こういった活動が想定されているのですか。

(石村) [図10]からも分かるように、CIC(地域社会益法人)のイメージは、答申『地域社会企業：地域社会益法人案(Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company)』(2003年3月26日) [以下『CIC制度政府草案』]で示されています。この中では、CIC(地域社会益法人)について、地域をベースに、低所得者用住宅、地域バス事業、保育事業など、地域社会のニーズに合うサービスを提供するのが、この法人の目的とされています。ただ、病院とか学校のような事業を営むことは想定されていません。

(河村) いわば、地域社会の生活環境改善を目的とするCICは、チャリティコミッションの認定の対象となる登録チャリティ(公益団体)ではないのですね。

(石村) 対象外です。ですから、新たにCICの認定・登録、監督などを行う独自の規制機関が設けられ、登録CICには、「地域社会益基準(community interest test)」に基づき「年次コミュニティインタレスト報告書」の作成が義務づけられます。

(河村) ということは、「公益(public benefit)」を目的とするチャリティ(公益団体)と、「地域社会益(community interest)」を目的とする法人(会社)との、二元構造になるわけですね。まあ、この制度改革デザインは、表面的に見れば、わが国の現行の公益法人とNPO法人のような仕組みをつくるように感じますが。

(石村) そのようにも見えます。ただ、「地域社会益」も、広い意味での「公益」に入ります。いずれにしる、この制度ができあがると、チャリティコミッションが所轄するこれまでの「登録チャリティ(公益団体)」制度と、新たな規制機関が所轄する登録「地域社会益法人(CIC)」制度の二本立てとなります。ある意味では、二本立てとし、擬似市場競争をさせる政策ではないかと思えます。

(河村) つまり、「社会的企業セクター」をもっと市場競争的にして、活性化につなげようということですね。それから「勤労者共済組合(I&PS=Industrial and Provident Society)」という伝統のある非営利団体制度があるようですが。

(石村) I&PS(勤労者共済組合)とCIC(地域社会益法人)の大きな違いは、I&PSが会員制で受益対象が限られる非営利団体である点でしょう。I&PSは、イギリスで長い伝統があります。したがって、I&PSは、制度を刷新し基盤を強固にした上で、受益対象が不特定多数で地域社会益を目的とするCICと共存させる方向です。

5. CIC制度政府草案の中身

(河村) 「地域社会益」とか、「コミュニティインタレスト」とかは、分かりづらいコンセプトですよ。

(石村) 確かにそうとも言えます。政府の説明では、CICの登録要件としては、法人の目的が、コミュニティ全般に奉仕する、あるいはより広い公益を目的とし、サービスの利用者を不当に厳しく制限しないことなどを考えているようです。

(河村) ということは、もっぱら地域社会益でも、公益でも、どちらを目的にしても、CICの認定・登録は受けられる。

(石村) そうです。言い換えると、その法人は、「エクイティファイナンス」も使える登録CICか、「支援税制」の適用ある登録チャリティか、どちらかの途を選べることになります。

(河村) 結局、社会的企業セクターサイドから見ると、どちらの途がその法人の活動にとり、使い勝手がいいのか、といった基準で選択することになるのですね。

(石村) そうなると思えます。

. CIC制度政府草案の分析

(石村) それでは、ここで、『CIC制度政府草案』を手がかりに、認定・登録法人制度であるCIC制度案のコンテンツ(中身)を図示して見たいと思います。(次ページの[図10]参照)

すでに触れたように、2003年3月26日に『CIC制度政府原案』を公表しました。この答申に対し、政府は、2003年6月18日を期限に、パブリックコメントを求めました。その後、政府は、2003年10月22日に、報告書『地域社会企業：地域社会益法人(CIC)制度案に対する一般からの意見および政府の見解(Enterprise for Communities: Proposal for a Community Interest Company~ Report on the public consultation and the government's intentions)』 [以下『CIC制度政府草案』]を出しました。寄せられた134のコメントを

(35ページへ続く)

(図10) CIC (地域社会益法人) 制度政府原案の中身

<p>CICの骨格</p>	<p>CICは、コミュニティの利益をはかることを目的とする有限責任法人(保証有限責任会社(CLG)、株式有限責任会社(CLS))である。CICは、普通会社の設立登記などを担当する会社登記所(Companies House)で登記し、法人になる。CICは、会社法の下での規制を受ける。加えて、CICは、新たにつくられるCIC専任の認定・登録機関による規制を受ける。CICは、イングランドおよびウェールズまたはスコットランドで、認定を受け登録することができる。CICは、コミュニティ(地域社会)の利益につながる活動に専念しなければならない。</p>
<p>CICの基本的な特徴</p>	<p>登録の適否を判定する場合に、CIC規制機関は、理性ある者(reasonable person)が、申請団体が特定にコミュニティの利益ないしはより広範な公益を目指していると思われるかどうかといった「質的基準」によるものとする。コミュニティに利益を目的としているかどうかの判定は、定款の目的のみならず、申請時の証拠によるものとする。申請時の判定においては、申請団体のサービス利用の機会がより広範な人々に開かれていることを求めるものとする。「地域社会(コミュニティ)」とは、「特定地域」もしくは「利益を享受するコミュニティ」を指す。政府は、登録時、「地域社会益」について、できる限り柔軟な姿勢で、幅広い活動について認定するものとする。</p>
<p>規制の仕組み</p>	<p>登録後、CICはコミュニティに対する利益の提供に専念するように求められる。CICは、「年次コミュニティインタレスト報告書」(「年次報告書」)を規制機関に提出するように求められる。年次報告書には、その年度に行ったコミュニティ益もしくは公益に関わった活動および利害関係者(stakeholders)について記載するものとする。規制機関は、監督責任および苦情調査の権限を持つものとする。規制機関は、必要に応じ、CICの資産およびCICの目的を維持するために、CICに介入する権限を有するものとする。CIC制度は、社会的企業家がCICを自由に経営しかつ自己責任を負えるように、「軽微な規制」の仕組みとする。</p>
<p>禁止される活動</p>	<p>政党もしくは政党が立ち上げた法人は、CICの登録または子法人としてCIC登録ができない。政治広報活動を行う目的で立ち上げた団体は、CICの登録ができない。</p>
<p>登録の適格と関係</p>	<p>CICは、その目的が「登録チャリティ」と同様に、公益を目的とする場合も考えられる。したがって、法人は、CIC(軽微な規制、ただし税制上の支援なし)か、登録チャリティ(より厳しい規制、ただし税制上の支援あり)か、いずれかの途を選択できる。現存する法人についても、この選択を認める。</p>
<p>CICの組織、統治(ガバナンス)及び説明責任</p>	<p>CICは、ふつうの営利会社と同様に、取締役(directors)と社員(members)を有するものとする。社員権は、そのCICの定款で社員権の譲渡を禁止しない限り、譲渡可能とする。社員は「普通社員」(議決権はあり・利益分配請求権等はなし)と「投資家社員」(議決権はなし・利益分配請求権等)は2種類。取締役が、CICの経営方針や日常の経営上の業務運営を行う。CICは、年次報告書、会計報告を会社登記所に提出する一方、これらに加え、年次コミュニティインタレスト報告書などを新たなCIC規制機関に提出し、公の閲覧に供することになる。説明責任の面での登録事項や内容は、持分の保有、取締役の変更、利害関係者(stakeholder)の関与状況など、幅広い分野にわたり、法改正が必要になる。投資家社員が、どの程度まで、CICを支配できるのかも重要な検討課題である。</p>
<p>CICの資金調達</p>	<p>政府は、社会的企業部門における資金調達問題に対応するために、英国銀行の調査やコミュニティ投資税額控除の導入を始めとした多様な検討を行っている。CIC制度のデザインにおいては、CICが、より柔軟に資金調達ができるように選択の幅を広げるための検討をしている。CICにとり、金融機関からの融資(debt finance)は、最も身近な資金調達方法である。加えて、CICは、投資家社員に向けて、配当などについては上限を付した上で売買可能な株式の発行(エクイティファイナンス~equity finance)による、資金調達が認められる方向で検討している。CICが解散する場合、投資家社員は、清算所得の分配は受け取れないが、初期投資額プラス未払配当は受け取れる方向で検討中である。</p>
<p>CICの基本財産や基金の「固定」</p>	<p>CICの基本財産や基金は「固定(lock)」され、コミュニティ(地域社会)の利益につながる目的を増進するために費消されなければならない。この目的の範囲であれば、例えば融資を受ける際の担保のように、基本財産や基金を利用することができる。CICの基本財産が、自己の利用に必要な範囲を超えるほど累積している場合には、その定款に他のCICないしはチャリティに対し超過する分を譲渡できる旨の定めがあり、かつ、利害関係人に通知しかつCIC規制機関の同意を得たときには、その譲渡が認められるものとする。</p>

分析し、政府の最終見解を盛り込んだものです。

(河村) C I C制度政府草案は、今後の法制化作業で重要な意味を持つ資料ですね。

(石村) 仰せのとおりです。ここで、C I C制度政府草案を基に、C I C制度に関する民間非営利公益セクターからの意見や政府見解を紹介したいと思います。

1. C I Cは普通法人並み課税取扱

(河村) 基本的な問題について質問しますので、各界の意見や政府見解を紹介してください。まず、C I Cは、現在、登録チャリティが受けている本来の事業が免税になるなどの税制上の支援措置は受けられるのですか。

(石村) C I Cは、法人所得税上は、本来に事業を含めて課税です。つまり、普通法人並み課税(いわゆる「原則課税」ということです。

(河村) まあ、構成員の一部に投資家社員(優先株主)がおり、利益配当は一応OKということですから、本来の事業が課税となるのは当然かもしれませんが。

(石村) C I Cが株式を発行する場合は、投資家社員に対する配当については限定的ながら認められることが決まっています。残余資産あるいは清算所得の分配はできませんが、初期投資額プラス未払配当は受け取れる方向のようです。

2. ロビイング団体、政党、 政治団体はC I Cになる適格性なし

(河村) 政府や議会に対し、法律制定の働きかけや新聞に政治的意見広告をする業界団体などロビイング団体は、C I Cの認定・登録は受けられないわけですね。

(石村) ロビイング団体はもちろんのこと、C I Cで、政治団体を立ち上げたり、あるいは、政党が子団体としてC I Cを創設するのを禁止しようという方向のようです。それから、政党を支持したり、政治活動を行うことを目的とするロビイング団体は、法人格を有していても、C I Cとして登録できない方向のようです。

(河村) この点について、各界の意見は、どういった感じですか。

(石村) ただ、C I C自身が、設立目的の範囲でのコミュニティ活動を達成するねらいで、行政や議会などに陳情(直接ロビイング)をしたり、政治性のある広報活動(間接ロビイング)を余儀なくされることも多々ある点を指摘した意見が多く出されています。政府も、C I Cがその設立目的の範囲内で行

うロビイングについては、これを認める姿勢です(『C I C制度政府草案』11~13頁)。

(河村) わが国のNPO法でも、NPO法人は、特定候補者の集票活動は全面的に禁止されています。しかし、ロビイング活動については、それがそのNPOの主たる目的でない限り認められますからね。

(石村) そうですね。この辺は、C I Cはコミュニティの利益を目的とするのですから、もっと現実的な対応を求める声が強いです。また、C I Cを使って、宗教活動をするということについても、規制を求める声があります。

3. C I Cの基本財産や 基金の利用目的の「固定」

(河村) C I Cは、その基本財産ないしは基金を「固定(lock)」され、コミュニティ(地域社会)の目的を増進するために費消するように求められるということですが。この背景には、どういった政策目的があるのでしょうか。

(石村) 例えば、NPOやC I Cがスタートするときに、様々な公益団体(チャリティ)や個人・法人などからの、助成金や寄付金を受け入れます。それが、そのC I Cの重要な基本財産ないしは基金として活動原資になるわけです。しかし、こうした基本財産ないしは基金が、収益の一部となって株主などに分配されるようでは困るわけです。そこで、その利用目的を固定(lock)しようというわけです。

(河村) つまり、C I Cは、私益を目的とする投資家をかかえる株式有限責任会社(CLS)であってもいいわけですから、投資家社員による、いわゆる「原資の食い潰し」、「たこ配当」にならないようにとの歯止め策の趣旨ですね。

(石村) そういった趣旨です。ですから、C I Cの本来の目的の範囲、つまり例えば事業のための融資を受ける際の担保に供するような場合であれば、基本財産ないしは基金を利用することができるわけです。

4. C I Cの活動原資調達ルートの多様化

(河村) 「コーポレートファイナンス(corporate finance)」、つまり公益団体やNPOが活動資金を調達するルートはいくつかありますよね。C I C(地域社会益法人)の場合、その活動原資は、どう調達する仕組みなのでしょう。

(石村) 確かに、通例、チャリティやC I Cなど社会的企業がその活動に使う資金を調達する方法は複数ありますね。

イギリス政府は、C I Cの活動資金について、事

業活動収益はもちろんのこと、各種の補助金や寄付金なども重視する方針のようです。これらに加え、金融機関から特別融資が受けられるように配慮する方針のようです。イギリスには、地域の生活環境改善をする場合に特別の融資をするさまざまなコミュニティ開発金融機関（C D F I = Community Development Finance Institutions）があります。

その一方で、政府は、活動原資調達ルート多様化や社会的責任投資（S R I）の「受け皿」づくりの観点から、「エクイティファイナンス（equity finance）」、つまり「株式発行による資金調達」方法の導入を積極的に推進して行く方針のようです。

〔図11〕社会的企業の活動原資調達ルート

財産や現金の寄付・基金への出捐 助成金・補助金の受給 金融機関などからの借入金 株式・社債・転換社債の発行 その他

5. エクイティファイナンスを重視する背景

（河村）エクイティファイナンスを含む、こうした活動原資の多様化政策をとる理由は、どういったところにあるのでしょうか。

（石村）英国銀行が、2003年5月に、報告書『社会的企業の資金調達（The Financing of Social Enterprises）』を公表しています。この報告書の中では、地域社会の生活環境を整備する事業を行う社会的企業は、一般に、利益・配当の極大化よりも社会貢献度の極大化に感心があり、このことが、逆に、商業銀行が融資に消極的になる原因でもある、と指摘しています。

（河村）財政難から公的資金（補助金など）の投入は期待薄。しかも、金融機関は、利益が出ない企業への融資（debt finance）に及び腰。となると、いわゆる「貸し渋り対策」の面からも、直接金融、エクイティファイナンスを奨励する方針を採っているわけですね。

（石村）政府は、社会的企業はこれまでも、独自で、資金調達方法の多様化に熱心に取り組んでいる点を評価しています。ですから、社会的企業に対するこの面での規制を強化し過ぎて、こうした努力に水をさすことのないようにしなければならない、と考えているようです（『C I C 制度政府草案』17頁）。

（河村）わが国の役人が進める公益法人制度改革では、寄付者に対する寄付金控除拡大にはまったく消極的。それでいて、一方で、「非配当としな

がらも原則課税」の非営利法人制度。これでは、わが国の民間非営利公益セクターの存立が危ぶまれますよね。この点、イギリスのC I C 制度のグランドデザインは、参考になりますね。ただ、わが国では、制度のグランドデザインをしている役人がこうしたイギリス型の“デザイン”を受け入れる度量・意識変革があるかどうか。

（石村）むしろ、こうした政策課題を役人に丸投げして、評論家になり下がっている政治家の度量・意識変革が問われていますよ（笑い）。

（河村）言われていることはよく分かります（笑い）。ともかく、わが国の「非配当・原則課税の非営利法人制度」など、まったく魅力がない仕組みです。非営利法人でやるより、有限会社ないしは株式会社でやった方が余程いいわけです。エクイティファイナンスも可能になりますし。

（石村）ただ、イギリスやアメリカなど民商法が一元化されています。こうした英米法の伝統の下では、営利・非営利の区別に余り固執することなく、「コーポレートファイナンス」の課題を検討することができる素地があります。

これに対して、わが国の法制は、民商法が二元化されている大陸法の伝統を受け継いでいます。こうしたことも手伝ってか、商事会社は「市場経済」、民法法人は「官製経済」といった垣根に目を奪われてしまって、「コーポレートファイナンス」の課題を根本からしっかりと検討できていないのではないかと思います。

（河村）つまり、わが国の民商法が二元化されている土壌の下では、民間非営利公益セクターでの「エクイティファイナンス」の活用とか、「委員会設置法人」形態の選択とか、営利セクターでの“常識”を取り入れようという動きにはつながりにくい、というわけですね。

（石村）とくに、わが国の公益法人界は、大方、引き続き補助金や寄付金などを原資に「官製経済」でサバイブ（生存）できればいい、といった姿勢に見えます。

（河村）しかし、このところ、とみに役所や企業が、民間非営利公益セクターの面倒をみる余裕がなくなってきました。ですから、わが国の民間非営利公益法人界は、自分らの足で立てるようにサバイブ策を見出さざるを得ない状況に追い込まれているのでしょうか。先入観やドグマをかなぐり捨てて、「市場経済」の考え方などをも幅広く採り入れる意気込みが要るようです。

（石村）ところが、悲しいかな、現行の役所社会主

義下での政策決定方式では、肝心の民間非営利公益セクターが政策決定プロセスにまともに参加させてもらえないわけです。公益法人制度改革を言っても、ほとんどすべて、役所とその息のかかった人たちで決めてしまうので、絶望的ともいえます。

6. 迷走する英政府の エクイティファイナンス活用策

(河村)話を戻して、「エクイティファイナンス」、つまり「株式発行による資金調達」について聞きたいと思います。従来から、「非営利」とは、株式・社債・転換社債の発行はしない、つまり「エクイティファイナンス」以外の方法で資金調達をする、ということの意味するのではなかったかと思いますが。

(石村)この点、CIC制度政府草案では、CIC(地域社会益法人)は市場取引のできる株式を発行できるようにすべきだとの提案をしています。

(河村)それは、エクイティ(株式発行)ファイナンスを奨励することにより、ある種のベンチャー型の社会的企業を育成していこうということですか。

(石村)そういう意図もあるかと思いますが。ただ、先ほども触れたように、政府は、この提案に原則として賛成しながらも、配当に「上限(cap)」を設定する方針のようです。また、基本財産なしは基金の利用目的の「固定(lock)」、さらには法人の残余資産あるいは清算所得の分配には「上限(cap)」を付す方針のようです。

(河村)要は、CICに限りなく「非営利」の性格を持たせようという趣旨ですよ。

(石村)そういった趣旨もあると思います。それから、市民から寄せられた浄財や無償の労力(ボランティア活動)により得られる蓄積・剰余までもが、株主である投資家社員に配分(配当)されてしまうのを防ぐ意味もあります。

(河村)一方に、市場原理に基づく配当の極大化を絶対とする投資家の考えがあります。他方、市場原理に着眼しながらも、社会貢献ないしは社会責任を旗印にCICの配当に上限を設けようとする政府の考えがある、という状況なわけですよ。CIC(地域社会益法人)のエクイティファイナンス(株式発行による資金調達)のあり方をめぐっては、政府と投資家との間には、かなりの意識のギャップが出てくるのではないかと感じますね。

(石村)政府側の考えの背景には、CICは、投資家社員を抱えていても、一方では一般から寄せられる寄付金や無償の労力を重要な活動原資としている法人であるケースも多々想定される、とい

う読みがあります。

(河村)つまり、石村さんが先ほど少し触れられましたが、CICに生じる余剰(利益)には、市民から寄せられた浄財や熱心なボランティア活動の結果あがった余剰分も含まれる可能性もあるわけです。その部分まで、CICの株主である投資家にすべて還元、配分されるのは論外、ということですね。確かに、浄財までもが株主である投資家社員に還元されてしまうようでは、CIC制度に対して、国民的なコンセンサスを得るのは難しいでしょうね。

(石村)CICのエクイティファイナンス活用案に対し、寄せられた批判的なパブリックコメントの多くも、同じことを指摘しています(『CIC制度政府草案』16頁)。

(河村)それから、CIC(地域社会益法人)は市場取引のできる株式を発行できるようにすべきだとのことでしたが、これは、多分、CICが先ほど触れた営利企業の「社会的責任投資(SRI)」の「受け皿」となれるようにとの発想も一因でしょうけども。かなり規模の大きいCICを想定しているように見えますが。

(石村)わが国の民間非営利セクターでは、年間予算も容易に組めないようなひ弱なNPOがひしめき合っています。ですから、こうした実情では、公開株式の発行など、まさに「夢物語」でしょう。

ただ、仮にわが国で一部エクイティファイナンスも活用できる非営利法人制度ができたとしても、この場合、ある程度の規模の事業をやっている民法法人などについては、法人転換や新規設立などにより、市場取引可能な株式発行による活動原資の確保の途も開かれると思います。

(河村)行政補完型の公益法人、いわゆる「官益法人」の民営化にも使えますね。

(石村)もちろん、そうした使い方もあると思います。ともかく、こうした一部エクイティファイナンス活用の発想や話題がうまく伝わらないのは、わが国の民間非営利公益セクターが、経営規模や理念などの面ではグローバルスタンダードからは程遠い状態にある証拠ではないでしょうか。

7. 配当に対する適正な「上限」とは

(河村)話をイギリスのCICに戻しますが、英政府は、CICが投資家に向けて売買可能な株式の発行(エクイティファイナンス)による資金調達を行う場合には、配当などについては上限(cap)を設けよう、と言っているわけですね。

(石村)仰せのとおりです。もっとも、合理的な配当基準をどう定めたらよいのかについては、政

府も暗中模索のようです。

(河村) コミュニティインタレスト(地域社会益)を増進するために法人の資産を守ることと、投資家に納得の行く配当をし、さらなる投資を促すこと、とのバランスの確保は、かなり悩ましい問題でしょうね。

(石村) 政府原案に対するパブリックコメントにおいても、「配当の上限」設定について、実に様々な意見が寄せられています。例えば、会社定款に上限を定めるべきとの意見。一方では、上限設定は、市場の状況に直ちに連動できるように、柔軟性が求められるとする意見。市場金利に連動した配当基準が一案とする意見等々(『CIC制度政府草案』18~20頁)。

(河村) 政府は、どういう結論なのですか。

(石村) 政府は、先にあげた 基本財産や基金の利用目的の「固定(lock)」と 配当に対する「上限設定(cap)」の二つは、CIC制度の重要な柱としています。これらの基準づくりについては、新たに設けられるCIC専任の規制機関に委ねる方針です(『CIC制度政府草案』20~21頁)。

(河村) 適正な上限とは何かについてはさておいて、CICは、配当に上限の付いた形であれば、市場で取引できる株式の発行ができる仕組みになるわけですね。

8. CICへの 社会的責任投資(SRI)の意味

(石村) イギリス政府は、CICへの投資家は、自己利益の追求を主眼とするのではなく、地域社会益(community interest)に着眼すべきだ、と言っています。つまり、CIC制度の導入の大きな目的の一つは、篤志家的なセンスのある投資家(博愛投資家~philanthropic investors)に対し、ある程度の見返り(配当)を期待できるようにした上で、法人形態で地域ベースの活動している非営利組織に対し資金提供を願おうというわけです。

(河村) この点、わが国では、企業の社会貢献は、景気のパツとしない今日では、コスト増要因と見る傾向が一段と強まっていますね。

(石村) 先ほども触れましたが、わが国とは異なり、イギリスの制度改革論議、とくに「エクイティファイナンス」の導入については、社会的企業サイドの活動原資確保のニーズと、営利企業サイドの「社会的責任投資(SRI)先の確保」のニーズとをマッチさせた形で、政策論議が展開されています。

(河村) 欧米と日本とでは企業の文化が違う面も

大きいのでしょうか。わが国では、個人はもちろんのこと、企業や企業年金基金、投資信託など機関投資家に対し、社会的責任の一環として、低所得者住宅建設とかコミュニティ交通システムの運営など、地域社会の生活環境を向上させる事業や活動をしている社会的企業に、重点的に投資するように求める「社会的責任投資(SRI)」の考え方が浸透していないわけです。残念ながら、現実の政策論議にも出てこないわけです。議論の立て方を今一度検討する必要がありますね。

9. チャリティ(公益団体)への寄付か、 CICへの投資か

(石村) それから、社会的企業への投資家は、個人に限りません。法人企業もあるわけです。先ほどから触れていますが、イギリス政府は、法人企業の場合、見返りが少なくとも、社会的責任(CSR)を果たす一つの途として、CICへの「社会責任投資(SRI)」を選択するように呼びかけています。一方で、公益団体(チャリティ)へ寄付金を支出することでも、社会貢献あるいは社会責任を果たすことができます。

(河村) 同じカネを出すにしろ、会社は、伝統的な公益団体(チャリティ)へ寄付金を支出するか、あるいは新進気鋭のCIC(地域社会益法人)へ社会責任投資(SRI)するか選択できるようになっているわけですね。深いものがありますね。双方が競い合って社会的企業セクターを大きく育てる政策には好感が持てますね。

(石村) とはいうものの、CIC制度の政府草案に対しては、「ふつうの市民や資金提供者の方からすれば、チャリティとCICの違いがよく見えてこないのではいか」とのコメントも出されています(『CIC制度政府草案』39頁)。

(河村) 確かに、一般の人たちが、こうした点について洞察力を持っているのかは疑問が残りますね。

(石村) ただ、CICに寄付しても寄付者には寄付金控除・損金算入の適用がないとすれば、寄付したくないと思う人も少なくないと思います。この点、寄付に代えてCICに投資すれば、優先株主として少しでも見返りが期待できる。登録チャリティへの寄付とCICへの投資とを、イコールフィッティング(対等な資格)の確保という観点から差別なく取り扱うということで、かなり一般の人たちからもコンセンサスが得られるのではないかと、と思いますが。

(河村) 政策的には、整合性がありますね。

10. 普通社員と投資家社員の区別

(河村) それから、C I Cには、「持分主(株主)のいる形のもの」と「持分主がいない形のもの」があるわけですね。「持分主のいるC I C」においては、社員権はどうなるのですか。

(石村) C I Cは、地域社会の利益の極大化に奉仕することを目的とする法人です。ところが、ふつうの営利会社では、投資家である株主の利益の極大化が最大の目的です。また、株主は、総会において取締役の任免を通じて自己の利益を計ろうとします。当然、「持分主のいるC I C」では、地域社会の利益の極大化へのニーズと、株主の利益の極大化へのニーズが対立することが予想されます。この点、『C I C制度政府草案』では、C I Cの目的のためには、「投資家の権利」~とりわけC I Cの活動に介入する権利に制限を加えるべきだ、と提案しています。

(河村) どうバランスをとる方針ですか。

(石村) この点については、『C I C制度政府草案』の中では、持分のあるC I Cに関しては、「普通社員 (ordinary members, full voting members)」と「投資家社員 (investor members)」とに分けて社員の権利をデザインし、C I Cの本来の目的を優先する仕組みにしようとしています(同草案30頁)。

ちなみに、法律学の世界では、会社などの「社員」とは、出資者・投資家である「株主」、「持分主」を指します。ですから、現在、私どもが日常使っている「社員」、「従業員」の意味では使っていません。この辺は、ふだん大学法学部で教えていても、分かっていない学生も多いなと感じています。

(河村) 社団法人やNPO法人の場合も、「社員」といえば、いわゆる「会員」を指しますから、かなり、この言葉の使い方は一般にも浸透してきているのではないかと、と思いますが。

(石村) それで、通例、重みのある「社員の権利」あるいは「社員権」は、大きく 議決権と利益分配・残余財産請求権とに分けることができます。こうした区分に着眼した上で、『C I C制度政府草案』の中で提案された「持分主のいるC I C」の社員権について、おおまかに示すと〔図12〕のようになります。

(河村) 普通社員は、議決権はあるけれども、利益分配請求権や残余財産の請求権はない。一方、投資家社員は、利益配分に関しては「優先権」はあるが、議決権はない。こうした仕組みになるわけですね。

〔図12〕『C I C制度政府原案』に盛り込まれた持分主のいるC I Cの社員権のイメージ

社員の種類	議決権	利益分配・財産財産の請求権
忙 普通社員	完全な議決権あり	利益分配なし。残余財産請求権なし
房 投資家社員	原則として議決権なし。ただし、持分権の内容変更などの場合には議決権あり	一定の利益の分配あり。残余財産については、初期投資額プラス未払配当は受け取れる

(石村) 投資家社員は、わが国の商法242条に定める「議決権のない優先株式」の保有者に相当すると見ていいのではないかと、思います。

(河村) 投資家社員は、経営権の支配を目的としない、いわゆる「ポートフォリオ投資家」としてデザインされているようですね。

(石村) 仰せのとおりです。ですから、投資家社員は、自らの意思で取締役の排除などはできません。また、『C I C制度政府草案』の中では、持分のあるC I Cでは、投資家社員の持分は25%未満となるように求めています(同草案30頁)。これにより、絶対多数(75%以上)の票決の要る会社定款の変更などは、普通社員の意思で可能となるような仕組みとしています。

一方、投資家社員は、社員総会で自分らの持分権の内容変更や不利益が及ぶ議題があがっているケースでは、議決権行使が認められます。また、この場合、多数者である普通社員の専断を防ぐために、別途の投資家社員だけのクラス承認を求める仕組みをデザインしています。

(河村) つまり、例えば経営陣が新規事業のため巨額の借入れをする方針を立てたとします。この場合、投資家社員は、持分の価額や配当の下落が予想され、その方針に疑義があるときには、特例としてクラス承認を求めることができる仕組みにしようというわけですか。

(石村) いまだ固まっていませんが、そういう方向だと思えます。『C I C制度政府草案』には、各界から寄せられた政府草案に対するパブリックコメントが掲載されています。とくに、「ポートフォリオ投資家」である投資家社員に法人の経営評価を期待する方向を目指すのか、それとも、その法人のC I Cとして「哲学」を優先させる方向なのか、いまいち政府の政策指針が不透明である、との批判が出ています(『C I C制度政府草案』28頁)。

(河村) まあ、C I Cは、NPO(非営利)法人と営利法人のハイブリッド(雑種)のような存在

ですよね。ですから、投資家社員の議決権総数の割合を25%未満とするのが適正な水準なのかどうかなどの点が、問題になるのでしょうか。

(石村) イギリス政府は、この点、投資家社員は、「CICに君臨すれども、統治せず (should be able to influence but not control over CIC)」を原則に、制度づくりを進めるとしています(『CIC制度政府草案』29頁)。

11. 法人転換の課題

(河村) 一般に、イギリスでは、公益団体やNPOは、現行法の下では、営利法人の設立準拠法である会社法の下で、保証有限責任会社(CLG)を設立する形で法人格を取得しているわけですね。

(石村) そうです。そうした法人が、チャリティコミッションに申請して、認定を受け、登録チャリティの資格を得るわけです。

(河村) それで、認定・登録CIC(地域社会益法人)制度ができたと思います。この場合の問題を考えてみたいと思います。

例えば、現在、保証有限責任会社(CLG)の形で法人格を取得し、チャリティコミッションで認定を受け、登録チャリティになっている法人があるとします。この法人が、今後、株式有限責任会社(CLS)に転換した上でCICとして認定をうけ、地域社会益法人(CIC)の資格を得て登録するケースも出てきますよね、この場合には、認定・登録、監督などを行っている規制機関を変えることにもなりますよね。としますと、今後、「登録資格の転換」の問題が出てくることも考えられませんか。

(石村) 仰せのとおりです。この場合、保証有限責任会社(CLG)から株式有限責任会社(CLS)への「法人転換」ということも問題となるかと思えます。さらに、株式有限責任会社(CLS)でCICの登録資格を有する法人が、保証有限責任会社

(CLG)へ転換した上で登録チャリティへ資格を変更するケースが考えられます。この場合、実質的には、「資格の転換」がより大きな課題となるのではないかと思います。つまり、有限保証責任会社(CLG)形態の「登録チャリティから登録CICへの転換」、あるいは、逆に「登録CICから登録チャリティへの転換」が典型かと思えます。

(河村) この場合、どう対応しようとしているのですか。

(石村) 政府は、当然、こうした転換を想定しています。こうした転換を認める方針です。とくに、「登録チャリティから登録CICへの転換」については、チャリティコミッションの承認があることを前提に認める方針です。この場合、公益用財産の移転・帰属について、厳格な審査を実施する方針です(『CIC制度政府草案』41頁)。

(河村) ともなく、現在、大多数の非営利法人が、保証有限責任会社(CLG)で存続していますよね。一部「エクイティファイナンス」を認める政策を採ったとしても、保証有限責任会社(CLG)形態では、株式発行はできませんね。

(石村) ですから、「エクイティファイナンス」の活用を一般化するためには、現実には、保証有限責任会社(CLG)から株式有限責任会社(CLS)への「法人転換」がうまくいくかどうか、大きなカギになるように見えます。

(河村) また、いわゆる「大部分の本来の事業が収益事業に該当してしまっている」保証有限責任会社形態の法人にとっては、こうした法人転換制度の整備は重要な問題ですね。

(石村) この点は、わが国でも、社団法人形態のゴルフ場とか、大規模な宿泊施設を運営する財団法人とか、同じような問題があります。

(以下、CNNニュース37号に続く)

編集及び発行人	プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ) 東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171-0021 Tel/Fax 03-3985-4590 編集・発行人 高橋正美・中村克己 Published by Privacy International Japan (PIJ) IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan President Koji ISHIMURA Tel/Fax +81-3-3985-4590 http://www.pij-web.net 2003.12.30 発行 CNNニュースNo.36	入会のご案内 PIJに入会いただいた方には、 季刊CNNニュース(年4回刊) をお送りします。 年会費10,000円 (年間購読料3,000円含む)
	NetWorkのつばやき ・CNNニュースの編集部に入社(?)した、中村克己です。 ・まだまだ不慣れな新米編集部員ですが新しい感性で、CNNニュースの内容を、より充実させていきたい、と思っています。 よろしく願いいたします。(N)	