

イングランドおよびウェールズにおける公益団体の

政治活動の範囲について(一)

— 政治的議論の適正な過程のための考慮による領域設定 —

松田健児

目次

- 一、まえおき
- 二、二個のリーフレットの基本的な考え方、指針の位置づけ、および用語の定義
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 指針の位置づけ
 - (3) 用語の定義
- 三、公益団体の政治活動についての一般的な原則
 - (1) 全ての政治活動から締め出されるものではないこと
 - (2) 如何なる政治目的も持つことは出来ないこと
 - (3) 公益団体によって企図される政治活動は、団体の設立規約によって明示される諸目的を促進し、それらに付随し、かつ受託者の権限の範囲内のものでなければならぬこと
 - (4) 正当なキャンペーンであるための要件となる原則
- (以上、本号。以下、次号)
- 四、公益団体の政治活動についての個別的指針
 - (1) 法によって許容される政治活動
 - (2) 法によって禁止される政治活動
 - 五、示威運動あるいはその他の直接的行動への関与
 - (1) 関与を決定する場合に適用される原則
 - (2) 関与する場合に生ずるリスク
 - (3) 関与するか否かを決定する場合に、事前に受託者が考慮すべき事柄
 - (4) 関与の決定がなされた場合に、イベントの実行に当たって受託者が行うべき措置
 - (5) 行うべき措置を怠った場合、受託者が負う可能性のある責任
 - (6) 公益団体スタッフへの違法行為の要求の禁止
 - (7) 公益団体の成員あるいは役員個人の資格における他の団体により組織される示威運動もしくはその他の直接的行動への参加には何ら問題がないこと
- 六、結びにかえて

一、まえおき

イングランドおよびウェールズにおいて、公益団体 (Charities)⁽¹⁾ は、判例法によれば、政治目的を有することはできない⁽²⁾。しかしながら、公益団体は、それにも関わらず、国内において、あるいは国外においてを問わず、法、政府の政策、および政府の決定の変更をもたらすことに、またはそれらの変更に反対することに向けられた活動に従事することができるものとされる⁽³⁾。すなわち、判例法は、公益団体について、政治目的と政治活動とを区別することによって、公益団体が、政治目的を有する政治的組織であってはならないが、設立規約に掲げる公益目的を達成するための手段として、一定の政治的性質を有する活動を行いうる、というのである。しかし、何が当該団体の公益目的の達成手段としての政治活動であるかという問題点については、何らの制定法も存在せず、また判例法によっても明瞭な回答が与えられているとはいえない⁽⁴⁾。そこで、この問題に関して、政府機関であって公益団体を監督し助言を与える立場にある「イングランドおよびウェールズ公益団体委員会」(the Charity Commission for England and Wales)⁽⁵⁾〔以下、委員会と言う〕によって、以下の様に、一連の助言がなされることになる。

一連の助言は、先ず始めに、一九八一年の「委員会報告書」の付表において「政治活動に関する指針⁽⁶⁾」として公表され、続けて、右の指針を基礎として一九九三年には、「公益団体による政治活動およびキャンペーン」の表題が付されたリーフレット⁽⁷⁾〔以下、リーフレットと言う〕が作成され公開された。その後、リーフレットは一九九五年、一九九七年の二度の改訂を受けて今日に及んでいる。更に、この改訂の間に、リーフレットが全国版であるとすれば、そのローカル版と見ることのできる「地域社会の公益団体による政治活動およびキャンペーン」と題されたリーフレット⁽⁸⁾〔以下、地域リーフレットと言う〕が刊行され、地域社会の公益団体〔以下、地域公益団体と言う〕の実状に対応

したより具体的な助言も付加され、問題点についての助言内容は諸公益団体にとってより詳細で実行可能性を具えたものとなるに至っている。

本稿は、これらの二個のリーフレットを手掛かりに、イングランドおよびウェールズにおける全国的公益団体および地域公益団体の政治活動の範囲を明らかにするために、委員会の「指針」として示されているところに従って法が許容する、あるいは禁止するとされている活動内容、およびそれらの許容と禁止の根拠とされている事柄について確認する。そして、委員会が、諸公益団体を、それらの政治活動を通して政治過程においてどの様な役割を果たすものとして、考えているかを検討する。これらの検討により、政治過程において公益団体が有する役割と意義は、人々による政治的議論 (political argument) への貢献を行うことにある、とされていることが明らかになるであろう。また、それゆえに、こうした貢献とはならない仕方においてなされる政治活動は、政治的議論の適正な展開過程を阻害することがない様に制限される、と考えられていることも明らかになるであろう。

以下の叙述は二個のリーフレットの最新版である一九九七年一月版に基づいて行われる。言及および引用はテキスト自体に付されている段落数で表示する。但し、リーフレットのテキストの冒頭におかれている「はじめに」にはこうした段落数が記されていないので、便宜的にその先頭段落からの順番に従って割り振られた数によって表示した。また、リーフレットの一九九五年版はすでに全文翻訳紹介されている。改訂による変更がない場合には、全文参照の便を図るために、一九九七年版の段落数に該当する一九九五年版の段落数を、例えば、へ7段落【5段落】の【1】中に表示する。また、地域公益団体リーフレットの引用については、段落数の前にそれが地域公益団体リーフレットからのものであることを明示する。尚、一九九七年版リーフレット、および、地域公益団体リーフレットは委員会のインターネット上のサイトで読むことができる。そのアドレスは、<http://www.charity-commission.gov.uk>である。

二、二個のリーフレットにおける基本的な考え方、指針の位置づけ、および用語の定義について

(1) 基本的な考え方

(i) 政治過程への関与の契機をなすもの——社会問題に関する実践活動の展開とそれによる当該問題への公的取り組みのために有用な実践事例の形成と知識の蓄積

二個のリーフレットの基本的な共通の考え方は、公益団体リーフレットの「はじめに」において、簡明であるが凝縮された言葉をもって表現されている。

先ず、どの様にして公益団体および地域公益団体が政治過程に関わることが必要とされ得るかについての認識が示されている。すなわち、諸公益団体は、社会改革に貢献してきた「長く輝かしい歴史」を有するが、今日においても、コミュニティの福利にとって中心的な諸争点に対して計り知れない貢献を続けている。そして、それらの貢献は、諸公益団体が、(a)それらの実践活動によって、またそれらの事例によって、新しい問題に良く応え、諸争点に組み込む新しい仕方を開発することにより、更に、(b)如何にすれば諸争点に対する最良の配慮がなされうるのかに関する公的議論に情報を提供することにより、なされている。以上の社会改革に対する貢献の仕方が、政治過程に関わる諸争点への公益団体の参加を必要なものにしうるのである、とへはじめに「段落前段」で、つまり、公益団体の実践活動を通じて形成される社会問題の取り組みについての実践事例と知識がそれらの団体の政治過程への関与を必要にするというのである。

- (ii) 正当な政治活動と政治的領域により踏み込みすぎている活動との間に画されるべき境界線について有用な指針を提供すること

次に、リーフレットは、諸公益団体が政治過程に貢献する方法は、法〔the Law〕が公益団体の政治活動に加える制約を考慮する必要があることを確認している（同一段落後段）。しかしながら、その制約内の諸活動、すなわち、政治的領域に踏み込みすぎた活動と区別される、公益団体の目的を追求するための一定の政治状況下において許容される諸活動について、裁判所による直接的なまた具体的な指針はほとんど存在しない。そこで、委員会は、公益団体の受託者に対して、彼らが適切に政治活動に関与しうる範囲について、改訂された、しかもより詳細に論じられた指針を提供しようというのである。その際に、指針が受託者に対してもつ効果としてねらわれているものは、リーフレットによれば三点である。すなわち、①受託者に彼らの行う政治活動が法の範囲内であることを確認することを助けること、②公益団体による不適切な政治活動の疑い、または証拠に対して委員会がどの様に対処するかを示すこと、③この指針に従っている受託者に、彼らが適切に活動していることについて、何らかの再確認の手段を供与することがそれである（同二段落）。

(2) 指針の位置づけについて

(i) 実践的事例に照らした継続的見直しの必要

指針は、リーフレットによれば、問題点についての数個の裁判所の判決例から導き出されると言うよりも、むしろ、実際には、一般的原理からほとんど引き出されているものである（同三段落）。そこで、委員会は、この事実を考慮するならば、指針が、公益団体の政治活動に関する実際の事例を基礎にして、絶えず、吟味され見直される必要があることを承認する。そして、その吟味の必要に応えるために、指針の実践上の含意についての諸論評が、公益団体に

対する指針の直接的な影響について委員会によってなされる継続的な見直しの一部をなすものとして歓迎される旨を、論評の受け入れ担当部局名を挙げて明言し、そのための備えとなる用意を行っている（同6段落）。ところで、実際において、指針は、既に、三度にわたって、しかも、最近の二回は数年を経ずして、改訂されている。こうした迅速な改訂の事実には、私たちは、委員会が、指針の公益団体の活動に対して持つ影響の重大性に鑑みて、問題の当事者である諸公益団体の経験に照らしてなされる論評の受け取りによる応答過程を通して、指針を当事者が納得できる適切な内容のものに発展させていこうとする実際のな、また経験主義的な態度を見て取ることができる、と言って良いであろう。

(ii) いかなる活動が社会的にまたは道徳的に価値あるものであるかについての一個の見解ではないこと

指針は、結局において、公益団体が政治活動に関わることができ、その程度に関する言明なのであるが、リーフレットの最新版が、その「はじめに」の直後に「序論」の内容（五段落）を抜き書きし「何についてこのリーフレットは書かれているか」とのタイトルを与えて、繰り返し次の様に強調ないし確認を行っているところについては、十分な注意が与えられて然るべきであろう。すなわち、二個のリーフレット中の指針は、いかなる活動が社会的あるいは道徳的に価値あるものとして容認されうるかに関する一個の見解を現したのではなく、委員会が、諸公益団体が現行法に従ってそれを引き受けて行うことが本来的に適切であると考慮するその活動とは何であるかを記述することを希求するものである、がそれである（1段落）。これは、指針によって、公益団体の社会問題への新たな試みあるいは取り組みが抑制されないよう、また、そうした試みあるいは取り組みによって得られた社会的あるいは道徳的な価値に対する信念の保持ないしは唱道に臆するところがないよう、配慮したものであると見ることが出来るであろう。

(3) 用語の定義について

公益団体リーフレットには、そこで用いられている表現の意味が掲げられている。①政治活動 (political activity)、②政治目的 (political purpose)、③公益の性質にかなう目的 (charitable purposes) について、その意味を確認しておく⁽¹⁰⁾。

① 政治活動

政治活動とは、法の、あるいは中央政府もしくはもろもろの地方当局の政策の、あるいは、それらの決定の何らかの変更を確保することに、またはそれらの変更に対すること、国内においてであれ国外においてであれ、向けられる、およそすべての活動を意味する。

② 政治目的

政治目的とは、本質的に、以下のことに向けられるおよそすべての目的を意味する、すなわち、

- ・ 政党の利益を促進すること
- ・ 法の、あるいは中央政府もしくは諸地方当局の政策の、あるいはそれらの決定の何らかの変更を、国内においてであれ国外においてであれ、確保すること、またはそれらの変更に対すること。

③ 公益の性質にかなう諸目的

公益の性質にかなう諸目的とは、法が公益の性質にかなうと考慮する諸目的を意味する。これらの目的は、裁判所の諸判決によって、また委員会自身によって、多年にわたって、公益の性質にかなうものであると元来判示された諸目的との類比によって、拡大され、そして展開されてきた。この法の展開は社会的諸条件の変化を反映するものであり、この展開の過程は今日においても継続している。公益の性質にかなう諸目的とは、他者を公共善について裨益する欲求によって特質づけられるものであって、公益として知られるものである。公益団体であるためには、一個の組

織の全ての目的が専ら公益の性質にかなうものでなければならぬ。つまり、一個の公益団体は、公益の性質にかなうある目的と同様に公益の性質にかなわない他の別の目的を持つことは出来ない。ある公益団体の諸目的は、通例、その設立規約上の目的として述べられているものである（二段落）。

三、諸公益団体の政治活動についての一般的原則

リーフレットは、三段落【一段落】から二段落【二〇段落】において、諸公益団体の政治活動について一般的原則を述べている⁽¹⁾。それらの原則とは、(1)公益団体は全ての政治過程から締め出されるものではないこと、(2)公益団体はいかなる政治目的も持つことは出来ないこと、(3)受託者により企図される政治活動は、設立規約によって明示される団体の目的を促進し、それらに付随し、かつ受託者の権限の範囲内のものでなければならぬこと、および、(4)公益団体が正当に関与することが出来るキャンペーンの要件となる原則について、である。以下、その内容について検討する。

(1) 公益団体は全ての政治過程から締め出されるものではないこと。

リーフレットは、もし、諸公益団体が全ての政治過程から締め出され、いかなる政治活動も行うことも許容されないとするならば、それは国民にとっての不幸となるであろう、と言う。何故ならば、諸公益団体は、全国的であれ、地域的であれ、その活動領域に関係している諸問題の解決策および取り扱い方法に関して、その実践を通じて、豊かな知識と経験を有しているからである（三、四段落【一、二段落】）。つまり、諸公益団体が、政治過程から締め出され、それによって、全く、公的議論から、そして、政策決定者に情報を提供する機会から排除されるのであれば、

それは、国民が、諸公益団体の有する知識と経験を活かすことによって得られるであろう、諸問題の解決のための、より望ましい政策決定を手にする機会を奪われることを意味することになるからであろう。この様に、諸公益団体による政治活動が、公的領域における適切な政治的議論の展開のためには不可欠である旨の強調がなされていることに、注意を与えておこう。

(2) 公益団体はいかなる政治目的も持つことは出来ないこと

何を公益団体が行うように許容されるかは、公益団体の設立文書に述べられている諸目的によって確定される。設立文書に規定される目的が一個の政治目的の達成を含む組織は公益団体となることは出来ない（七段落前段【五段落前段】）。何故そうなのであろうか。リーフレットが挙げている理由は、こうである。すなわち、公益団体は公益のために設立されなければならない。ところが、裁判所は、ある政治目的が公益に当たるか否かについて、判断する何らの方法も持たないために、それを判断しないであろうということを明らかにしている。¹²公益に当たるか否かの問題は、政治的議論および国会によって確定されるべき事柄であるからである（七段落【五段落】）。ここで、一個の政治目的が公益に該当するものであるか否かは政治的議論および国会の討論によって最終的に決定されるべきものとされていることの意味は六において検討する。

(3) 公益団体によって、つまり受託者によって企図される政治活動は、公益団体の設立規約によって明示される目的を促進し、それらに付随するもので、受託者の権限の範囲内のものでなければならぬ。

(i) 公益団体による政治活動についての一般原理とその適用の困難さ

リーフレットによれば、一般原理として、公益団体は公益団体の目的を達成するための手段として一定の政治活動

を行うことが出来る（九段落【七段落】）。しかし、公益団体の受託者がこの一般原理を実際に適用し、企図する政治活動が法によって許容される範囲内の活動であるか否かを確定することは、必ずしも容易であるとは限らない。この原理を適用する際に受託者に困難が生じる理由として、リーフレットは、公的領域における適切な議論と適切さを欠く政治活動との間を区別する一線をどこに引くかについての判断の難かしさを挙げている（九段落【七段落】）。この区別は、公益団体の受託者が、公益団体が正当になしうる政治活動の範囲を確定するための判断基準として立てべきものとされているもので、以下に述べられる法的判断基準の基礎をなしているを見て差し支えないものである。ここで注目すべきことは、右の区別においては、「適切さを欠く政治活動」と対置されているものが「公的領域における適切な議論」であると言うことである。この対置は、公益団体による正当な政治活動を「公的領域における適切な議論」と等視するものであると受け止めて良いことを意味するであろう。このように、公益団体の政治活動の實質を「公的領域における適切な議論」と理解する立場が二個のリーフレットの記述全体を貫徹していることは、以下の分析から明らかになる。政治過程における公的議論の適切さを確保する観点には、委員会によって提示されている指針の基調をなしているのと見て良いのである。

(ii) 正当な政治活動のために裁判所の判決から導き出される法的判断基準について

(a) 法的判断基準の提示

続けて、リーフレットは、受託者が右の一線を引くための手助けとなるように、裁判所により確立された原理から導き出された法的判断基準として、次の指針を明示する。すなわち、受託者により企図されるいかなる政治活動も、公益団体の明示された目的を促進し、それらに付随するものでなければならぬ、がそれである（一〇段落【八段落】）。

(b) 「付随する」政治活動であるための要件とは何か。

リーフレットによれば、付随的であるためには、当該活動が、公益団体の目的に奉仕し、かつ、それに従属するの
でなければならない。つまり、付随的政治活動とは、それ自身が最終目的として、受託者によって企図されることは
出来ないものである。また、それは、公益団体が、その公益目的を遂行するために直接的に企図する諸活動を支配す
る影響力をもつ、(dominate)ものであってはならないのである。へ一段落前段【九段落前段】。従って、政治的諸
活動が付随的であるか否かを確定する問題が生ずる場合には、受託者は、それらの活動がその公益団体の諸目的を促
進し、その結果それらの活動に充てられる諸資源によって正当化される程度において、その構成員であるところの諸
受益者に利益をもたらすことになるであろう、という合理的期待が成立することを、明示することが出来なければな
らない、ことになる。へ同後段【同後段】。

(c) 付随する政治活動の進め方

付随的であるための上述の要件を満たす政治活動を公益団体の受託者が進めるに当たって、どのような進め方が必要
とされるのであろうか。リーフレットが述べるところは、以下の通りである。政府との関係においては、受託者が、
上述の要件が満たされる場合に、その公益目的に関連する事柄について、あるいは受託者がその活動を遂行する際
の仕方について、政府との間の意見交換に入ることが、本来的に適切であるといつて良い。その場合、政府、例えば、
問題に関連する閣外の国務担当大臣 (ministers) に表明した助言あるいは見解を公刊することが出来る。へ二段落
前段【一〇段落前段】。また、公衆に対しては、公益団体とその公益目的に関連する特定の争点について、その活
動領域において取り扱われたところの人々が不足しているために必要とするそのニーズについての経験に関する、ま
たその唱道する諸解決策に関する情報を含めて、公衆に情報を提供し、教育するよう希求することが出来る。へ同段落
後段【同段落後段】。特に、後者の公衆に対する情報提供と教育については、それらが人々の当該の問題点につ

ての認識、理解、そして意見形成に影響力を持つことがあり得ること、また、そうした諸個人の問題点についての意見形成に対する影響力が、中央政府や他の公的当局の政策決定あるいは立法を方向づける力を発揮することがある、問題点についてのいわゆる「パブリック・オピニオン」⁽¹⁸⁾の成立と成立した場合のその内容を、左右するものとなりうることを考慮するならば、それらの情報提供と教育の仕方が政策決定について決定的な重要性を帯びることになるものであると思われる。ここに、リーフレットが、公益団体によるキャンペーンの項目において右の、公益団体による情報提供とパブリック・オピニオンのその在り方について詳述する理由を見て取ることができるのである。この段落では、公衆への情報提供および教育のための活動は理由を付した事実に基づく主張を基礎として行われなければならないこと、かつまた公益団体のそれらの見解はその見解のもつ目的と手段との相当性を確保するような適切な平衡感覚を持って表明されていなければならないこと、が述べられるに止まっている（同段落後段【同段落後段】）。

(iii) 法によって公益団体の政治活動が許容される場合についての要約

以上の要約として、公益団体は、以下の場合の全てに該当するとき、政治活動に携わることが出来る（一四段落【一二段落】）、ものとされる。

すなわち、それは、

- ① 当該の活動が、公益団体の設立規約によって明示されている諸目的を促進し、その結果その構成員である受益者に、当該の活動に充てられる資源によって正当化されうる程度において、利益をもたらすであろう、という合理的な期待が存在する場合、
- ② 当該活動が、受託者が公益団体の目的を達成するために有する権限の範囲である場合、
- ③ 当該の活動が本指針に一致する場合、

④ 表明される見解が、十分な根拠が与えられ、かつ、理由が明示された事実に基づき主張を基礎として表明され、かつその結果について責任に応じることの出来る仕方において表明されている場合、の全てに該当するときである。

(iv) (iii)の要件を満たす政治活動を実行するために必要とされる事柄

この点について、リーフレットが述べるところは、その様な活動の受託者への委任に相当する適切な取り決め、また、受託者による当該政治活動の統制および評価に相当する適切な取り決めを行うことが重要であると言うものである。多少分かり難いものである。へ一五段落【一四段落】。しかしながら、地域公益団体リーフレットが述べるところは、これよりもより具体的で分かりやすいものである（地域リーフレット二三段落）。すなわち、地域公益団体の受託者は、①その団体が政治活動を行うべきであるかに関して、②その団体は当該の政治活動によって何を達成することを意図するかに関して、③誰がその地域公益団体の利益のために当該の争点について行動するよう授權されるのか、また、その様に授權される者のみが地域公益団体のために行動するにすぎないためには、いかなる措置が執られる必要があるのかに関して、また、④その様にして授權される者が、ひとたび当該の活動が完了するに至ったならば、その意図された諸目的が達成されたか否かを如何にして評価するかに関して、決定することが求められるのである。しかもこれらの決定は、正式な文書の形において記録されることが勧告されている。また、リーフレットにおいて、公益団体が正当に活動したことを確保する責任は、最終的には、受託者が負うことになることが指摘されている。

(4) 正当なキャンペーンであるために要件となる原則

(i) 正当な政治活動のためのキャンペーンは一般的に自由であること

政府および他の公的当局の政策に影響を与えることをねらって行われる公益団体によるキャンペーンは、パブリック・オピニオンを動員することによって激しい意見の対立を引き起こすことがあるため、その可否について賛否両論がある⁽¹⁴⁾。リーフレットは、この問題について、上述(3)の(i)~(iv)において述べられている要件を公益団体が満たす場合には、公益団体は、自由にキャンペーンに携わることが出来る、との立場を採ることを表明している。つまり、その立場とは、ある公益団体の知識および社会的関心そのものの性質によって、その公益団体が、重要な時事的争点に関する公的議論において一定の役割を果たし、公共政策の展開に重要な貢献を行う立場を占めることが当然である場合がある。他の公益団体も、常に、同様に、このような議論に引き込まれていく。こうした事態が起こり得ないし、又、起こるべきではないという考えは誤っている(一七段落【一六段落】)、というものである。この立場は、(3)(i)において述べられている内容から当然に導き出される結論であると言って良いであろう。

(ii) あるキャンペーンに正当に関与できるか否かは、公益団体の目的、受託者が行使する権限、および公的議論への貢献の仕方によって決定されること

従って、公益団体が正当にあるキャンペーンに携わることが出来るか否かは、公益団体の目的、その受託者によって行使される権限、および、公的議論への貢献の仕方⁽¹⁵⁾の性質によって、決定されることになる。具体的には、リーフレットによれば、公益団体が公的議論に情報を提供し、公的機関の決定に影響を与えようとする仕方において争点を提起することを望む場合には、次のことが確保されるように十分な注意が与えられなければならない。すなわち、公益団体によって懸念を表明される争点⁽¹⁶⁾がその公益団体の目的に関連するものであること、公益団体がそれらの争点を提起する際に採られる手段が公益団体の権限の範囲内であり、かつ、リーフレットの指針に一致していること、がそれである(一八段落【一七段落】)。ここでリーフレットが提示している要件で私たちの注意を与える必要がある

ものは、争点提起の手段についての要件である。この要件の内容は、以下の(iv)(v)で見る二〇段落【一九段落】、および二一段落【二〇段落】において具体的に提示されているので、そこで検討することにしよう。

(iii) 特定の政党の支持あるいは反対となるようにパブリック・オピニオンを組織してはならないこと

ところで、公益団体が提案する政策が、ある政党が唱道する政策と一致したり対立する場合があることは容易に想像されるところである。そのような場合、その公益団体は、その提案する政策の推進について、また、その一致ないし対立が生じている政党に対して、いかなる態度を取るべきであろうか。この問題に対する公益団体リーフレットの解答は、こうであるへ一九段落【一八段落】。すなわち、その政策の推進については、ある政策を提案する公益団体は、その提案することによってその政策のある政党の政策との一致ないしは対立が生ずる場合に、その推進が結果的にその政党の支持、または不支持をなすであろうとの考慮によって、その政策の推進を妨げられることはない。そのような場合、公益団体は、特に、その見解の独立性が説明され、かつ理解されるように、具体的な配慮を行うべきである。そして、その政党に対する態度については、そのような場合には、そうした政策の推進が、結果において、その政策を唱道する政党に対する支持もしくは不支持となることは許容されるとしても、その政党を支持し、あるいはその政党に反対するために、パブリック・オピニオンを組織してはならない、というものである。

ここで述べられる「パブリック・オピニオンを組織する」とはいかなる事態を指すものであろうか。この問題を考察する際には、右の指針において、一体をなす生物に特徴的に見られる個々の器官の有機的結合を意味するorganizeという言葉が用いられることに注意が与えられても差し支えないように思われる。後に見ることになるように、公益団体によるキャンペーンにおいては、その対象とされる情報の受け手としての公衆に対し、その情緒(emotion)——生物体としての人間存在の最も基本的部分を構成する要素の一つと言って良いであろうもの——に訴

えることについて、それが、提案されている政策に関して公衆を説得するための手段となるような仕方において、使用されることは容認されることが確言されているからである。説得のための手段として情緒に訴えることの禁止は、パブリック・オピニオンの組織化とは何かを考える上において、手掛かりとなると思われる¹⁵⁾。

(iv) 提供する情報の精確さを確保すること

キャンペーンが(i)~(iii)に照らして正当に行われる場合においても、更に、情報提供の仕方について、必要となる事柄がある。それは、リーフレットによれば、あるキャンペーンを支持するように公衆に対して提供される情報は、精確であって、かつそのキャンペーンの立場を確証するために十分な程度に詳細なものでなければならぬ、というものである。△二〇段落前段【一九段落前段】▽。そこで、公益団体がその主張を論証するに当たっては、通例、印刷媒体を使用することになるのである。しかしながら、公益団体は、政策を推進しようとする際に採った立場の背景となっている詳細な事実上の基礎と議論を叙述する必要がある場合には、その立場の基礎について詳細な情報提供の実行を不可能とするような媒体、例えば、通信媒体を使用することも可能である。それにも関わらず、このような場合においても、リーフレットによれば、公益団体のその立場を詳細に叙述することが求められるときには、当該の公益団体はそう叙述する事が出来なければならぬ△二〇段落後段【一九段落後段】▽。

(v) 説得するための手段としての情緒的資料の使用は禁止されること

多くの公益団体が活動している領域では、そこで取り扱われている事柄の性質に照らしてみると、公益団体が問題当事者達の情緒に関わることを回避することは、大半の場合において、誠に困難なことになると言って良いであろう。それ故、ある公益団体は、上述の(i)~(iv)の要件を満たし正当なキャンペーンに携わるときには、

右の人々の情緒的意見をどの様に取り扱うかという問題に直面することになる。これはキャンペーンに関して実際に起こりうる最も基礎的な問題であるが、指針は、キャンペーンが右の(4)の(ii)~(iv)の要件を満たす場合には、当該資料に情緒的内容が含まれることは受容されうるものとしている。しかしながら、公益団体が、単に、情緒的な資料を根拠として、政府あるいは公衆を説得することは、媒体の性質によって、公益団体の立場の根拠についての説明が困難である場合を除いて、認めていない(二二段落【二〇段落】)。しかし、その場合にも、公益団体の立場の根拠について、求めに応じて十分な説明ができるよう準備していなければならぬものとしている(地域リーフレット、一九段落)。

ところで、公益団体が問題当事者達の情緒的意見への対処として、キャンペーンにおいて行なうことに最もなるであろうことがその情緒的意見を用いるものとなるであろうことは、キャンペーンが着手されるときには、そのキャンペーン効果を最大化し、その目的を効率的に達成すること以外が考慮されていることはおそらくありえないであろうから、実際、当然のことであると言って良いであろう。すなわち、その場合に受託者によって行われることになるであろう考慮によれば、情緒というものが、およそ人には折にふれて生起するそうした強い感情によってその意見が左右される否定し得ない傾向があることが顧慮されるならば、あるキャンペーンによって取り上げられる社会問題の当事者である人々によってであれ、また、その第三者である一般の人々によってであれ、そのキャンペーンが受容されるまた支持されることになるであろうか否かを決する最も有効な要素をなすものの一つとして、キャンペーンを企図する際に重要視されうることになるからである。それ故、公益団体が、キャンペーンへの支持を得るために作成する資料に、情緒的内容あるいは情緒的記述を含ませることが起こりうるのである。

確かに、あるキャンペーンが含むようした情緒的内容が、そのキャンペーンが取り上げる問題の当事者である人々との関連においては、その問題について当事者の意見が形成される際にその基礎となることがある当事者の諸情

緒について、その問題の基盤をなすものと当事者によって感じられているその人々の諸感情を明らかにすること、問題点に関するキャンペーンの持つ人間的意義あるいは人道的意義に対する理解を社会の中に拡げることにより適切な政策決定がなされる可能性を高めるといふ配慮に基づき、またその配慮の実行に必要な程度において、言及するものであるときには、その場合の情緒的内容は、指針が述べるように、受容されうるものとなるであろう。しかしながら、情緒的要素は、キャンペーンが取り上げる問題の当事者ではない一般公衆に対しては、およそ、その一人が自己の意見としてキャンペーン中の一つの意見に全く同意することを顧慮する際に、あるいは、その一人が自己の意見があるその一つの意見とは全く別異に形成する際に、あるいは更に、右の二つの仕方のいずれかに接近する何らかの様な仕方において人が自己の意見を持つようになる際に、それらのいずれの際においても、人々が自己の意見を適切に形成する過程において必要不可欠である、議論によって他の諸意見を検証するその機会を排除するように働く可能性を本質的に持つものと見て良いものである。それ故、キャンペーンにおける情緒的内容の使用は、情緒の本来的属性とも言うべき右の検証排除の可能性が、個人の意見形成に対する、そして、それ故、諸個人の意見形成過程との交錯を通して成立するであろうパブリック・オピニオンの形成ないしはその形成過程における恣意的な操作の可能性に達することのないような仕方において行われるよう制約される必要が生ずる、ということになる。情緒を説得の手段として使用することを禁止する指針は、この必要に応えたものである、と見ることができよう。地域リーフレットにおいて確言されているように、情緒は議論に取って替わるものとして使用されてはならないのである（地域リーフレット、一九段落）。

注

(1) 公益団体の種類は、判例法によって公益目的の性質にかなうと認められてきている次の種類の目的を掲げる団体に類別化されうる。すなわち、①老人、障害者、および貧困者の救済を目的とする団体、②教育を目的とする団体、③宗教の促進を

- 目的とする団体、④その他の公益を目的とする団体、⑤レクリエーションおよびレジャー時間のための施設を提供することを目的とする団体」がそれぞれある (See, Halsbury's laws of England 4th ed. vol. 5 Charities para. 514 post)。
- (2) *Bowman v. Secular Society Ltd.* [1917] A. C. 406, at 442; *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners* [1948] A. C. 31, at pp. 49 and 62; *McGovern v. Attorney General* [1982] Ch. 321. この点について最も包括的な判断を行っているのは *McGovern* 事件における Slade 高等法院裁判官の判決である。同判決の要点がリーフレットに掲載されている (See, *Political Activities and Campaigning by Charities*, version Feb. 1997. Annex 1—Summary of Principal Court Decisions Relating to Political Purposes para. 8)。また、一九九五年版リーフレットは全文が翻訳、紹介されている。公益団体委員会 (大曲薫訳) 「公益団体の政治活動及びキャンペーン」外国の立法二〇一号一七五頁以下 (一九九七年)。尚、上記の判決の要点について、同「付録—政治目的に関する主要な判例の要約」一八七頁参照。
- (3) See, *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commission* [1948] A. C. 31, at pp. 49 and 62.
- (4) この点に関して明瞭かつ包括的な回答を与える判決はほとんど見当たらない。すなわち、ある現行法の強行を促進するための信託は、それが公益団体の公益目的を促進する効果を有するのであれば、公益の性質にかなうものであると判断した早期の判決 (*Re Vallance* (1876) 2 Seton's Judgements (7th ed.) 1304) および立法の推進が公益団体の設立規約に規定されているところのその本来の諸公益目的に付随するその他の合法的な諸目的の一つであるならば、必ずしも公益団体として法によって考慮される権利を失うものではないと判断した今世紀中葉の判決 (注(3)の *National Anti-Vivisection* 事件) を数えることが出来るのみである。
- (5) 委員会の詳細については、『Charities and the Charity Commission』を参照。このリーフレットのオリジナルはネット上で閲覧できる。
アドレスは <http://www.charity-commission.gov.uk/cc2.htm> である。
- (6) *Charity Commissioners for England and Wales, Political Activities by Charities*, 19989. 9., Revised ed., 1993. 7., Annex, Guidelines on Political Activities. この日本語全文は翻訳、紹介されている。公益団体委員会報告書 (大曲薫訳) 外国の立法二〇一号一七五頁以下。
- (7) *Charity Commission, Political Activities and Campaigning by Charities*. このオリジナルテキストはネット上で参照できる。
アドレスは <http://www.charity-commission.gov.uk/cc9.htm> である。

- (8) Charity Commission, *Political Activities and Campaigning by Local Community Charities*. このオリジナルテキストはネット上で参照できる。
アドレスは <http://www.charity-commission.gov.uk/cc3a.htm> である。
- (9) 注(8)
- (10) 二段落。これらの用語の定義以外に、リーフレットには、公益団体統治文書、受託者の定義項目がある。用語の定義は一九九七年一月版が初めて行ったものである。
- (11) 地域公益団体リーフレットにおけるこの問題についての記述は、先に刊行されたリーフレットのそれと全く同一である。従って、本稿のこの問題点についての記述はリーフレットに基づいてなされる。
- (12) 一個の政治目的の達成のための信託は公益の性質にかなうものではない。何故ならば、裁判所は、提案されている法の変更が公益のためになるであろうか否かを判断する何らの方法も持たないからである。See *Bowman v. Secular Society Ltd.* [1971] A. C. 406, at 442; *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners* [1948] A. C. 31 at 49, 62.
- (13) 本稿では、敢えて、パブリック・オピニオンを「世論」と訳さずに音写している。それは、この国においては、人々の意見であって組織化される傾向を免れているものは決して多くないと思われるので、後に、リーフレットが言及する様に(4)の(iii)参照)、人々の意見の組織化への警戒のための諸措置を重視する傾向が存在するところに成立すると見られるパブリック・オピニオンとの区別を行うための考慮からなされているものである。
- (14) リーフレットが挙げている賛否両論は次のものである。すなわち、一方において、公益団体は、その活動と関連があり提供する直接的な経験がある場合には、いかなる争点に関しても、公共政策を変更するために、自由にキャンペーンを行うよう許可されるべきであり、実際、その本分としてそうすべき義務を有している、と多くの人々が考えている。他方においては、その様なキャンペーンは、公益団体の資金の誤った使用であり、公益団体による努力の誤った方向付けであり、それ故、公益団体が享受する財政上の特権の濫用である、と主張する人々がいる。このことは、公益団体が、特定の政党または特定の政党の特定の政策に好意的であるように思われる場合に、特に、そうである(一六段落【一五段落】)。
- (15) 本稿では、人々の意見はどの様にして組織化されるのか、またその組織化は政治的議論の過程をどの様に歪め、それによって政府もしくは公的当局の政策決定がどのような影響を受け、あるいはその影響が立法にどの様に結果しうるのか等について、検討することが出来ない。他日を期すことにする。