

# イングラント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(二)・完

— 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原则
  - (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、二九巻第一・二合併号)
- 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
- (以上、本号)

#### 四、公益団体の政治活動についての個別的指針

上述の三、において提示された一般原則に基づき、二個のリーフレットは、法によって如何なる政治活動が許容されるかについて、更に、具体的な個別の指針を提示している。リーフレットでは、具体的な活動事項ごとに、許容される政治活動と許容されないそれとが区別されないで並列的に取り扱われているが、本稿は、許容あるいは非許容の根拠の対照が容易となるように、それらを一部のであるが区別して記述する地域リーフレットの記述の仕方を参照し、以下のように、二個のリーフレットの叙述順序を整序し記述を進めることにする。

##### (1) 法によって許容される政治活動

公益団体および地域公益団体は、設立文書によって明示されている目的を促進する、あるいは同文書によって授権されている諸活動のみを行うことが出来る。その活動がキャンペーンを含む場合には、全ての場合において、上述三―(4)に提示される原則に一致して行われなければならない(二三段落【二二段落】)。法によって許容される諸活動は、具体的には、二個のリーフレットによれば、以下の種類である。但し、xii)からxvi)までの活動は、地域公益団体についてのみ許容される活動である。

##### (i) 政府またはパブリック・オピニオンに影響を与えること

##### (a) 調査・研究、または直接の経験に基づく理由が明示された議論によること

ある公益団体は、その団体それ自身の明示された諸目的の達成に直接的に関係する争点、あるいはいわゆる公益目

的に関する社会部門の幸福と利益に関連する争点について、政府、またはパブリック・オピニオンに影響を与えるよう希求することが出来る。但し、それは、調査・研究に基づく、あるいは直接的な経験に基づく理由を付した議論によってなされなければならない（二四段落【二三段落】、地域リーフレット二二段落）。

(b) 国会議員または政府の立場の変更を求めるための活動

しかしながら、政府あるいはパブリック・オピニオンに対して影響を与えることが許容される活動とは、具体的には如何なるものであろうか。二個のリーフレットによれば、それは、ある公益団体および地域公益団体が、上述(i)の争点に関して、その団体の支持者あるいは公衆に対して、彼らが、国会議員あるいは政党がその争点について保持する立場を変更するよう、それらの議員あるいは政党を説得することを希求することが出来るようにするために、個々の国会議員あるいは政党がその争点についてどの様に投票したかについて情報を提供することである。但し、指針は、その場合の情報提供が、公益団体および地域公益団体あるいは公衆が、公然たる圧力を通してであると言うよりはむしろ十分に根拠づけられた理由が明示された議論を通じて、国会議員あるいは政党にその変更を求めることを可能にするであろうような仕方においてなされなければならない（二五段落【二四段落】、地域リーフレット二二段落）ことを求めている。

(c) 国会議員または政府の立場の変更を求める活動の仕方の実例

その仕方の具体的な一例として、二個のリーフレットは、国会議員あるいは政党に送付するための資料を団体の支持者あるいは公衆へ配布することを挙げている（二六段落【二五段落】、地域リーフレット二三段落）。

(d) 請願書の提出による直接的な影響の行使

以上の様に支持者あるいは公衆を通して間接的に影響を与える場合の他に、公益団体は、直接的に国会の両院、中央政府、地方政府へ請願書を提出することが出来る。但し、その場合の請願書は、請願が公益団体によって組織的に

行われることに照らして、請願の目的が同書の各頁ごとに記載されているものでなければならぬとされている（二七段落【二六段落】、地域リーフレット二四段落）。

(ii) 提案されている立法への対応

(a) 政府への対応

イングランドおよびウェールズにおいては、立法等の準備のために広く社会的な検討が行われることをねらって、政府が、問題点に関する予備的報告として、グリーン・ペーパーと称される文書を公刊することがある。また、政府はグリーン・ペーパーから政府原案が作成される迄の過程における検討内容を含めて、政府の最終案を、ホワイト・ペーパーと呼ばれる報告書として刊行する。公益団体は、これらの文書に含まれている場合の、またその他の仕方によってなされる場合の、法についての、もしくは政策についての可能な変更、あるいはそれらについて提案されている変更に関して論評を提供し、また公刊することが出来る（三四段落【三三段落】）。地域公益団体は、法についての、また政府の政策についての変更提案に加えて、地域参事会によってなされる提案に関しても、上述の様に、論評を提出し、またそれを公刊することが出来る（地域公益団体、三〇段落）。

(b) 議会への対応

公益団体は、議会において提案されている法案への応答として、両院の議員に対して、情報および議論を、両院における討論で使用されるために、提出する事が出来る。地域公益団体は、両院議員の他に地域参事会員に対しても、そうすることが出来る。但し、そのいずれの場合も、提供される情報および議論は、その公益団体の目的の達成を援助することが合理的に期待されうる関連情報および理由が明示された議論でなければならぬ（三五段落【三四段落】、地域リーフレット三一段落）。

## (iii) 現行法および現行の公共政策の変更の唱道および反対

公益団体および地域公益団体は、その公益目的を達成するために有用であることが合理的に予期される現行法あるいは現行の公共政策の変更を唱道しうる。また、その公益目的を達成する能力を阻害することが合理的に予期される現行法または現行の公共政策の変更に対抗しうる（二三六段落前段【三五段落前段】、地域リーフレット三三二段落）。特に、全国的な公益団体については、リーフレットによれば、そのいずれの場合にも、政府に対して、その立場を確証する際に、理由が明示された文書による議論を非公式に覚書として提出することが許容されていることが眼に付く（同後段【同後段】）。しかし、公益団体がその見解を公刊しうることは当然であり、従って、パブリック・オピニオンに影響を与えることを希求しうるのであるが、それは、十分に根拠づけられた理由が明示されている議論によってなされるのでなければならない（同後段【同後段】）。

## (iv) 立法の支持、反対、および促進

## (a) 法案の支持および反対

現行法および現行の公共政策の変更に止まらず、公益団体および地域公益団体は、法案に対して、その諸公益目的を達成するために有用であることが合理的に予期される法案については、その通過を支持することが出来る。また、その諸公益目的を達成する能力を阻害することが合理的に予期される法案の通過に反対することができる（二三七段落【三六段落】）。

## (b) 立法化の促進のための資金の支出

ところで、一個の法案への支持活動または反対活動から更に一步踏み込んで、諸公益団体が法案自体の作成段階から立法過程に関わり、その立法化を促進することは出来るのであろうか。指針は、この点について明確に答えていな

いが、諸公益団体の資金の立法化のための支出に関する次の言及に照らしてみれば、それは可能であると思われる。同旨の言及は地域的な公益団体に対してはなされてはいない。すなわち、全国的な公益団体は、もし、そうする権限を有しているならば、かつある公法律がその諸公益目的を助成すると合理的に予期されうるならば、その公法律案の促進に対してその資金を支出することが出来る（三八段落【三七段落】）、がそれである。

(v) 公的争点に論評を加えること

ある公益団体および地域公益団体は、社会的、経済的、および政治的諸争点に関して、公に論評しうるが、それは、それらの争点が、その団体の公益目的に関連し、あるいはその公益団体がその活動を遂行しうる仕方に関連するものである場合に、そうすることが出来る（三八段落【三九段落】）。

(vi) 政党の支持

諸公益団体の政党の支持に関する指針は、政党支持の原則的禁止において同一であるが、例外事項について、公益団体に対する場合と地域公益団体に対する場合とにおいて、その内容を異にする。

(a) 公益団体または地域公益団体による政党支持の原則的禁止に対する共通の例外

指針は、政党への支持に相当する次の活動を、公益団体または地域公益団体に対して、共通に、例外的に、認める。すなわち、ある特定の解決策が公益団体または地域公益団体の諸目的を促進することが合理的に期待され得るのであれば、たとえ、その解決策がある政党によって唱道されているとしても、その解決策を擁護することが出来る。指針は、しかしながら、公益団体または地域公益団体がそう擁護する場合においても、それらの団体は、それらの見解が当該の政党から独立するものであることを明白にすることが必要である、としている（四〇段落【三九段落】）。指

針は、更に、地域公益団体のみに対して、同団体が、ある政党によって主唱されている特定の解決策を擁護することが地方当局によって提供される資金の受給資格に関する条件に一致するものであるか否か、を考慮することを求めている。すなわち、地域公益団体は、一九九五年地方当局（団体）命令<sup>16</sup>の目的のためには、「規制を受ける団体」であることにより、ある政党への公衆の支持に影響を与えることをねらっていると思われるおよそ何らかの資料を公刊することを禁止されているために、政党支持に関わる活動領域においては、特段の配慮を講ずることが必要とされるからである（地域リーフレット、四〇段落）。上述のように、共通に求められている独立性の明白化は、公益団体または地域公益団体に対して、政党の解決策の主唱に従属し、政党の手段とされることのないよう、それらを取る立場が何ら政党に由来するものではないことを明らかにしそれを明らかにし得る場合にのみ、政党の依頼を引き受けるよう行動することを求めていると見て良いものであろう。

(b) 原則的禁止の例外をなす地域公益団体の活動—地域公益団体の資金捻出のための政党等の宣伝広告の掲載

地域公益団体は、政党、選挙候補者、および、諸々のキャンペーングループの宣伝広告を、その出版物に、適切な商事上の条件において掲載することが出来る（地域公益団体リーフレット、三九段落前段）。これはその公益団体の資金を捻出することを可能にするためである。そして、地域公益団体は、広告を掲載する場合には、一般原則として、依頼主達が抱いている見解に基づいて、それらの政党または候補者またはグループを差別してはならない、とされている。しかしながら、地域公益団体は、特定の組織もしくは個人の目的あるいは活動がその公益団体の諸目的に抵触するであろうとの理由から、また、広告の依頼を受け入れることがその公益団体の受益者もしくは支持者を疎外することになるであろうとの理由から、それらの組織もしくは個人がその公益団体の出版物に広告を行うことを拒否することとしても、例外的に、正当化される。但し、公益団体がそう拒否する場合には、その受託者は、たとえ、そうすることが事実上照らして正しいものであると考えられる場合においても、事前に、委員会に対して、またはその公益団体

の法律助言者に対して、助言を求めることを考慮しなければならないものとされる（同段落後段）。

(vii) 他の団体との共同が可能な場合—(a)団体固有の公益目的の促進、(b)不適切な活動への関与の排除

公益団体および地域公益団体は、たとえ、公益団体ではない組織との共同が含まれるとしても、共同キャンペーンの一員となることが出来る。但し、それは以下の要件を満たす場合でなければならない。すなわち、(a)公益団体および地域公益団体は、当該の共同活動、または、その公益団体がその共同活動に関与することの合意を慎重に考慮しなければならぬ。その結果、その活動がその公益団体のそれ自身の公益目的を促進することが合理的に期待されうる場合にのみ、その一員となり得ること、(b)公益団体および地域公益団体は、当該の共同関係を通じて、その公益団体が直接的に企図するならば不適切なものになるであろうような諸活動を企図してはならないのであるから、もし、共同関係がそのような活動に関わるものであるならば、その共同関係を存続させるためには、その公益団体はそれらの活動に関わらないようにすべく、公益団体の名称および拠出した資金がそれらの活動を支援するために使用されないことを確保するために合理的な措置を講じなければならない（四二段落【四一段落】、地域リーフレット四三段落）。

(viii) 情報の提供

(a) 国会議員等に対して間接的に提供しうる情報

公益団体および地域公益団体は、その公益目的に関わる事柄に関して、国会議員およびその他の者に情報を提供する事を企図するよう、その公益団体の構成員およびその活動に関心を有する人々に対して、事実に関する情報を提供する事が出来る（四三段落【四二段落】）。また、地域公益団体の場合には、事実に関する情報の提供対象には、地方当局の参事会の構成員が、当然に含まれることになる（地域リーフレット、四四段落）。このように、国会議員で



あれ、地方議員であれ、その構成員あるいはその支持者を通して間接的に提供しうる情報が事実に関するものであることが明言されていることに対しては、そうした情報提供の仕方が政治家に対する説得に当たることを考慮するならば、特に、注意を与える必要があることであろう。

(b) 国会議員に対する直接的な情報提供のための用意—情報提供スタッフの雇用

公益団体は、その公益目的に関することがらについて、直接的に、国会議員に対して、情報を提供するために、国会担当スタッフを雇用することが出来る（四四段落【四三段落】）。

地域公益団体については、この点についての言及はない。

(ix) 来るべき選挙

(a) 来るべき選挙への対応

公益団体および地域公益団体は、地方、国政、あるいは欧州議会であるにかかわらず、来るべき選挙に対応することが出来る。諸公益団体は、その公益目的もしくは公益団体がその活動を遂行することを可能にする仕方に関連する、政党の提案を分析し、またそれらに論評を加えることによって、そうすることが出来る。ただし、そうする場合には、公益団体および地域公益団体は、それぞれのリーフレットの指針に一致し、かつ、選挙法のすべての関連する規定に合致する仕方において、論評するの でなければならぬ（四八段落【四七段落】、地域リーフレット四八段落）。

(b) 選挙の争点に関する注意と意識の喚起とそのために取りうる手段

公益団体および地域公益団体は、その公益目的もしくは公益団体がその活動を遂行することを可能にする仕方に関連する諸争点について、立候補予定者の注意を喚起し、また、それらの争点について一般的に、公衆の意識を高めることが出来る。それらの注意と意識を促進するために、諸公益団体は、資料を提供することが出来るが、それらの資

料は、教育的、情報提供的であつて、かつ、理由が明示された十分に根拠のあるものでなければならぬ（四九段落【四八段落】、地域リーフレット四九段落）。地域公益団体は、争点に関する注意と意識を助長するために、特に、集會を開催することが出来る、とされていること（地域リーフレット四九段落）は注意が与えられて良いことであろう。

(x) 調査・研究の実施、および、その結果の出版

公益団体および地域公益団体は、社会的問題等について調査・研究を実施し、またそれらの成果を出版することが出来る。調査・研究を実施するに当たつて、諸公益団体は、それが当該の主題に本来的に採られる方法を用いて適切に行われることを確保しなければならぬ。また、調査・研究が、諸公益団体のそれ自身の経験から、あるいは、以前の調査・研究から生じた仮説を検証するために、行われるものである場合には、それは、仮説として想定されている一個の立場もしくは目的を単に確認するためであるというよりもむしろ当該の仮説そのものを検討するために、客観的に行われなければならない（五一段落前段【五〇段落前段】、地域リーフレット五一段落前段）。この様に、多少、その内容は具体性にかける嫌があるが、指針は、調査・研究について、結局において、それが有意図のもとに行われる場合に帯びる情報操作の可能性を警戒して、主観的な方法を排除するよう求めているのである。それゆゑ、指針は、更に、調査・研究の結果の公刊についても、その目的が公衆に情報を提供し、教育することではなければならない、重ねて確言するのであろう（同後段【同後段】、地域リーフレット同後段）。

(xi) 政府の補助金への支援を求めること

公益団体および地域公益団体は、政府が諸公益団体への補助金を支給するか否か、あるいは、その支給を継続するか否か、の問題が生じた場合には、国会議員の支援を求めることが出来る（五六段落【五五段落】）。また、地域公

益団体については、地方政府からの補助金に関する問題に関する場合には、地方参事会員の支援を求めることが出来る（地域リーフレット五五段落）。

(xii) 支援または擁護のための活動

(a) 中央政府もしくは地方当局の決定に影響を与え、あるいは、異議申し立てを行うための支援・擁護活動

地域公益団体は、その機能の営みとして、中央政府もしくは地方当局に対して、それらの決定に影響を与えるために、あるいは、異議を申し立てるために、情報を提供しまたは理由が明示された議論を提出することが出来る。但し、それは、そうする事が当該公益団体の公益目的を促進することが合理的に期待されうる場合においてでなければならぬ（地域リーフレット三五段落前段）。その実例として、リーフレットに挙げられているのは、次のものである。すなわち、①ホームレスのための地域公益団体は、地方当局による宿泊施設利用の拒否決定に対する異議申し立てに関連して、支援活動を行うことが出来る。また、②公共建造物保護団体（a Civic Trust）は、建築技術上において価値のある建造物の保護リストの作成に関する、地方当局による決定に影響を与えるよう企図することが出来る（地域リーフレット三五段落）。

(b) 中央政府あるいは地方当局の決定に対する論評またはそれらの決定に対する訴訟のための支援活動

地域公益団体は、中央政府あるいは地方当局の制定法上の権限の行使としてなされた特定の決定について論評し、またその決定に対する訴訟を支援することが出来る。但し、それは、そうする事が当該公益団体の公益目的を促進することが合理的に期待されうる場合において、でなければならぬ（同リーフレット三六段落）。

## (xiii) 公衆の集会の準備を整えること

地域公益団体は、その目的の達成に、あるいは、それがその活動を遂行する際に基づく仕方に影響を与える諸争点についての公衆の感覺的意見 (public feeling) を検証するために、公衆の集会を組織化することが出来る。但し、それは、そうする事が関連する選挙法の諸規定に一致する場合に、行うことが出来る (同リーフレット三七段落)。

## (xiv) 政治家等の見解の出版

地域公益団体は、活動資金の捻出を目的とする場合 (本稿(vi) (b) 参照) 以外にも、そのニューズレターあるいはその他の刊行物において、地方参事会員、国会議員、および国会議員の対立候補の見解を、公刊することが出来る。但し、それは、そうする事が当該団体の諸目的に関連する場合である。地域リーフレットによれば、そうする場合、編集者による統制は差別的であってはならない。しかも、一個の題目に関して異なる諸見解が存在する場合には、可能な限りにおいて、それらの見解の相違を表示する範囲に及ぶ諸見解が、一回の刊行において出版されなければならない (同リーフレット三八段落前段)。しかし、もし、そうした範囲に及ぶ諸見解の公刊が一回の出版において不可能である場合には、どの様にすべきなのであろうか。指針によれば、その場合には、それが不可能であることの理由が摘示されなければならないのである (同後段)。

この様に、政治家達の諸見解が地域公益団体によって取り扱われることが承認されることによって、政治的議論における人々への争点提示がより容易となるであろう。しかしながら、その承認は、また同時に、それらの見解の取り扱い方如何によっては人々の政治的議論に対して一定の方向付けを可能にする機会の承認ともなるものである。従って、上に見たような観点から、委員会は、その可能性が出来るだけ排除せしめられうるように指針を構成することを狙うことになるのである。結果的に、提示されている指針の内容は誠に委曲を尽くした適切なものであるように

思われる。

(xv) 地域グループへの支援

地域公益団体は、地域社会の関心となっている諸争点に取り組むことを企図している地域内の諸グループの活動を支援することが出来る。しかしながら、そうする事が出来るのは、それが当該地域公益団体それ自身の公益目的を促進するであろう場合においてである（同リーフレット五六段落）。

(xvi) 構内施設の政治目的のための使用の許可

(a) 投票所としての使用

地域公益団体はその構内施設が投票所として使用されることを許容することが出来る（同リーフレット五七段落）。

(b) 地域政治グループに対する構内・施設の平等な利用の提供に関する原則

地域公益団体は、その目的の中に、その構内施設を、地域グループに対して、例えば地域協会あるいは村集会場として、提供する事を含む場合には、当該施設が地域の政治的もしくはキャンペーンを行うグループによって使用される事を許容しうる。しかし、それは、その政治的もしくはキャンペーンを行うグループ以外であって非商的使用を行う諸組織に対する条件と同一の条件に基づく場合にのみ、そうする事が出来る。そうする場合にも、更に、地域公益団体は、それらのグループが抱いている見解に基づいて諸々の組織の間に差別を行ってはならない（同リーフレット五八段落前段）。

このように、地域グループの中には政治的目的をもって活動しているグループが少なくないことを見て取ることが出来るが、地域に密着してはじめて存立し活動を続けることが出来る地域公益団体にとっては、こうした政治的な地

域グループとの間にどのような関係を保持するかは、困難な問題となることであろう。指針は、その課題の解決を、地域公益団体が、その構内施設の使用を、全ての政治的グループに対して、平等に許容することが出来るようにする事を求めることによって、一個の方法を提示するものと見ることが出来る。しかしながら、そうした政治グループによる公共の秩序に対する危険もしくは当該公益団体の受益者達を疎外する危険がある場合には、指針は、その施設の利用の平等な提供原則の適用を、地域公益団体に求めないのである。つまり、指針は、例外的に、地域公益団体が、それらの危険を理由として、特定の組織あるいは個人にその構内・施設の使用を許容する事を拒否するとしても、それは正当化されることがある（同後段）、と述べるのである。

(c) 資金を捻出するために非公益団体による構内・施設の使用を許可しうる場合

全てのタイプの地域公益団体は、活動資金を捻出するために、地域の政治的もしくはキャンペーングループ、選挙の候補者、国会および地方参事会の地域の議員であって選挙区の選挙民との面接訪問を望む者を含む非公益的な目的を持つ組織に対して、その構内・施設を、適切な商取引上の条件に基づいて、公益団体それ自身の目的のために使用されていないときには、使用するよう許可することが出来る場合がある（同リーフレット五九段落前段）。しかしながら、地域公益団体は、例外的に、特定の組織あるいは個人に対して、その構内・施設を使用することを、それらにねらいあるいは活動が当該公益団体の公益目的と抵触するために、または、公共の秩序に対する危険あるいは当該公益団体の受益者もしくは支持者を疎外する危険があるために、拒否することがあっても、正当化される場合があるのである（同後段）。

このようにして、地域公益団体は、地域内の特定の組織あるいは個人に対して、その構内・施設の利用もしくは使用を差別的に拒否しうるのであるが、(b)および(c)のいずれの場合においても、たとえ、そうする事が事実関係に照らして真実であると考えられるときにも、その拒否の決定を行う際には、事前に、委員会に対して、または当該公益団

体の法律助言者に対して、照会し助言を求めるときを考慮すべき義務がある、と述べられていることは、注意すべきであろう。

(d) 地域公益団体、特に教育目的の団体の受託者が選挙に関して求められること

公益団体の受託者、特に教育目的の団体の受託者は、選挙の候補者がその公益団体の構内・施設を、選挙集会の開催のために無料で使用する事を許容するように求められることがある。これは一九八三年人民代表法第九五条および第九六条に基づき要請である。

(2) 法によって禁止される政治活動

(i) 政府またはパブリック・オピニオンに影響を与えること

(a) 不正確なデータまたは歪められたデータに基づく影響の行使の禁止

公益団体および地域公益団体は、四(1)(i)においてみた様に、直接的に、あるいは、間接的に政府あるいはパブリック・オピニオンに影響を与えることが出来るのであるが、それは調査・研究あるいは直接の経験に基づく十分に根拠のある理由を明示した議論によってなされる場合に、許容されるものであった。そこで、諸公益団体がそうした議論によらないで影響力を発揮する場合は禁止されることになる。つまり、リーフレットによれば、公益団体は、直接的によってであるか、あるいは、その支持者もしくは公衆の会員を通して間接的によってであるかに関わらず、一定の政策を立法化し、あるいは、採択するよう、パブリック・オピニオンに影響を与える、もしくは、政府に圧力を加える試みを、それが不正確であると認識する、もしくは、そう認識すべきデータに、または、予め想定されている立場を確証するために歪曲されて選択されたデータに基づかせてはならないのである(二八段落【二七段落】)。尚、こうした影響の行使が禁止されることについては、地域公益団体に対する指針には見当たらない。恐らく、不注意によ

る欠落であろう。

(b) 政党の示威運動への参加による影響の行使の禁止

政党によって組織される示威運動は、政治過程における政府に対する正当な圧力行使の一つであると言って良いであろう。しかしながら、二個のリーフレットによれば、公益団体および地域公益団体は政党政治的示威運動に参加してはならないものとされる(二九段落【二八段落】、地域リーフレット二五段落)。それは、諸公益団体が人々の情緒と関わらないで活動することが困難である事柄を活動対象としている点に照らして、もし公益団体が参加するならば、その参加によって、政党政治的示威運動が公益団体の公衆の情緒に訴える影響力により公衆による政府への公然たる圧力へと変質することを防止することによって政治過程を可能な限り事実に基づく適正な議論の過程として保持するという考慮からなされていると見ることが出来るであろう。また、公益団体は、ある政治的争点に関するその団体の立場を公衆が支持していることを証明するために、それが十分に正当であると確認されうる根拠を欠く証拠を主張してはならない(三〇段落【二九段落】、地域リーフレット二六段落)との指針も、上述の考慮からなされているものと見て良いであろう。

(c) 情緒的資料の使用による影響の行使の禁止

既に、キャンペーンに関する一般原則の項目においてみたように、公益団体が単に情緒的な資料に基づいて政府またはパブリック・オピニオンに影響を与えようとしてはならないことが、再度、確認されている(三一段落【三〇段落】、地域リーフレット二七段落)。

(d) 理由を付した議論の提起のために不十分な情報提供に基づく支持行動の招請の禁止

公益団体および地域公益団体は、政治的争点となっている諸問題に関するその立場への支持を得るために、法に従って、何をなしうるであろうか。リーフレットによれば、公益団体は、その団体の支持者あるいは公衆に対して、彼ら



が支持を与え支持行動を取るか否かを決定することを可能にするために十分な情報を提供しないで、その立場を支持する行動をとるように招請してはならない。特に、公益団体が、その支持者あるいは公衆に対して、それらの人々はその公益団体の立場に有利な理由を明示した議論を提起することを可能とするために十分な情報を提供しない場合に、国会議員あるいは政府に書信を書くように、それらの人々に招請することは、禁止される（三二段落【三二段落】、地域リーフレット二八段落）。

(e) 教育の振興を目的とする公益団体の活動における教育とプロパガンダとの区別の重要性

二個のリーフレットは、特に、設立目的として教育の振興を明示的に含む公益団体および地域公益団体に対して適用される指針を述べている。その指針とは、当該目的を遂行するに当たって、教育とプロパガンダの境界を踏み越えてはならない、というものである（三三段落【三二段落】、地域リーフレット二九段落）。それではその両者を区分するものは何であろうか。二個のリーフレットが挙げているその区分のための判断基準は、人々に、人々が自ら判断することを可能とすることがねらわれている均衡のとれた情報を提供することと、特定の見解を促進することが企図される一方的な情報を提供することとを区別する事にある。

(ii) 公益団体および地域公益団体による政党支持の原則的禁止

指針は、公益団体および地域公益団体が政党を支持してはならないことを原則とする（四一段落【四〇段落】、地域リーフレット四一段落）。

(iii) 情報の提供

(a) 不正確な情報および既定の立場を正当化するために選択された情報の提供の禁止

公益団体および地域公益団体は、不正確であると認識する、あるいは、不正確であると認識すべき情報、または、ある予め想定されている立場を確証するように歪められて選択された情報を提供してはならない（四五段落【四四段落】、地域リーフレット四五段落）。

(b) 政党のキャンペーン、政府、または特定の国会議員等への支持または反対のための資料提供の禁止

公益団体および地域公益団体は、ある政党のキャンペーンを支持することが特定されている資料、または、政府もしくは特定の国会議員への支持あるいは反対となる資料を、支持者あるいは公衆の成員に対して提供してはならない。当然に、地域公益団体の場合には、地方参事会員への支持あるいは反対となる資料の提供も含まれる（四六段落【四五段落】、地域リーフレット四五段落）。

(c) 特定の政党もしくは政府等への支持または反対のための資料発刊の禁止

公益団体および地域公益団体は、一個の全体としての、特定の政党あるいは政府を支持し、もしくは反対する資料を発刊してはならない（四七段落【四六段落】、地域リーフレット四七段落）。地域公益団体の場合には、一個の全体としての地方当局を支持し、もしくは、反対する資料の発刊も禁止される。また、地域公益団体の場合には、それらの機関の政策もしくは決定を支持し、または、それらに反対する資料を発刊することが出来る（地域リーフレット四七段落）。

(iv) 来るべき選挙

(a) 投票の説得の禁止

公益団体および地域公益団体は、ある候補者を支持するあるいは反対する、または、ある政党を支持するあるいは反対する投票を行うように、公衆の成員を説得することを企図してはならない（五〇段落【四九段落】、地域リーフ

レット五〇段落)。ここでは、指針が投票を依頼することを直接的に禁止する表現となっていないことについては、指針が実際に意味するものが何であるかを考慮する上で、注意を与える必要がある。もし、かりに、この指針が投票の依頼行動それ自体を禁止することを狙ったものではないとするならば、少なくとも、それは、投票依頼が行われた際に示されるその依頼内容と反対の相手方の意思を変更する様に影響力を行使することを禁止することを考慮したものということになるのであろう。しかしながら、その実際的意味について、この指針自体には、多少不明な点があるのではなからうか。

(v) 調査・研究の実施、および、出版

(a) 調査・研究の結果を歪めることの禁止

公益団体および地域公益団体は、調査・研究、または調査・研究の諸結果を、予め想定されている立場あるいは目的を確認するように、歪めてはならない(五二段落【五一段落】、地域リーフレット五二段落)。

(b) 欠陥のある調査・研究の結果を助成することの禁止

公益団体および地域公益団体は、その団体自身によるものであれ、他の団体によるものであれ、欠陥があると認識している、またはそう認識すべきである調査・研究の諸結果を促進することになる情報あるいは資料の提供をしてはならない(五三段落【五二段落】、地域リーフレット五三段落)。

(c) 政党政治またはプロパガンダの目的を有する団体のための調査・研究の禁止

公益団体および地域公益団体は、他の団体のために調査・研究を遂行しうる。しかしながら、他の団体あるいは機関が、その調査・研究を、政党政治的目的あるいはプロパガンダの目的のために、使用することが明瞭である場合には、その他の団体あるいは機関のために調査・研究を行ってはならない(五四段落【五三段落】、地域リーフレット

## (vi) 地方当局によって受託者に指名された者について禁止される活動

地方当局によって地域公益団体の受託者が指名されることがあるが、指名された者は、その者が成員であるところの地方当局の、あるいは、ある政党の代表者もしくは代表者指名人として行動することが禁止される（地域リーフレット六一段落前段）。これは、地方当局によって任命されたすべての受託者に対して、それらの者が地方参事会員であるか、あるいは、地方当局の役人であるかに関わらず、適用される。つまり、それらの受託者は、当該の地方当局もしくはは政党の利益を追求し、あるいは、受託者の立場を何らかの政治的な目的を追求するために用いてはならない義務を負うのである。この義務は、たとえば、地方の参事会員もしくはは当局の役人である受託者が地方当局以外の第三者によって任命される場合にも、同様に課される（同後段）ものである。従って、いずれの場合においても、受託者は、その者を任命した団体の利益のためではなく、当該地域公益団体の最上の利益のために行動しなければならないのである。

## 五、示威運動あるいはその他の直接的行動への公益団体の関与

ところで、イングランドおよびウェールズにおいてのみならず、広く西欧においては、最近のフランスの酪農家達によって英仏トンネルの仏側出口において英国産牛肉の自国への輸入阻止のために取られた直接的行動、あるいはアメリカ・シアトルで開催された世界貿易機関（WTO）閣僚会議開催の阻止のために取られたNGOの直接行動に見るまでもなく、様々な時事的争点に関して、各種の団体によって様々な示威運動あるいは直接的行動が行われるこ

とは、決して、珍しいものではない。むしろ、この国におけるよりも、はるかに、頻繁であると言って差し支えないであろう。<sup>18)</sup> それ故、このような示威運動あるいは直接的行動が、ある場合には統制を欠き騒擾事件へと展開することも、稀なことではないのである。イングランドにおいても、この可能性が存在することは、サッチャー政権を揺るがした人頭税不払い運動が、一九九〇年四月のトラファルガー・スクウェアにおける直接的な抗議運動となり騒擾事件に展開したことを想起すれば、容易に首肯しうることであろう。そして、諸公益団体本来の活動が、主に、例えば、貧困もしくは身体的障害によって、あるいは、政策決定によって生み出された失業によって妨げられる経済社会、政治社会、または、地域社会への参加のためのもろもろの機会の実質的回復等に向けられているのであるから、こうした示威運動あるいは直接的な行動との関わりを全く持つことなしに、遂行されることは、ほとんど不可能なことなのである。しかしながら、公益団体が直接的な政治的行動に関わることは公衆の支持を失わせしめ、公益団体の存立基盤それ自体の浸食をも招きかねないリスクを内包するものでもある。

こうした危険を孕む諸公益団体の示威活動あるいは直接的行動への関与について、指針はどう考えるのであろうか。リーフレットは、一九九七年版において、初めて、この問題に関する指針を提示した。全国的な公益団体に対して提示されたリーフレットの以下の指針は、地域公益団体にも同様に適用される事が明記されているから（地域リーフレット一二段落）、「示威運動あるいは直接的運動への公益団体の関与」の関する指針は、全ての公益団体に適用されるものと言って良いものである。

指針の内容は、(1)示威運動あるいは直接的行動への関与を決定する場合に適用される原則、(2)示威運動あるいは直接的行動への関与によって生ずるリスク、(3)示威運動あるいは直接的行動に関与する事を決定する場合に事前に受託者が考慮すべき事柄、(4)取るべき措置を怠った場合に受託者が負う可能性のある法律上の責任、(5)公益団体の、そのスタッフへの違法行為の要求の禁止、(6)公益団体の成員あるいは役員が個人的資格において示威運動あるいは直接的

行動に関与することには問題がないこと、に分かつことが出来る。以下に、その順序に従い検討する。

(1) 関与を決定する場合に適用される原則

リーフレットによれば、諸公益団体は、一個のキャンペーンの一部分として、示威運動あるいは直接的行動を組織し、促進し、または、それらに参加することが出来る。参加しうるのは、以下の二つの場合である。

(i) 理由が明示されている議論もしくは情報の提供以外には関与しない場合

当該の示威運動あるいは直接的行動が、理由が明示された議論もしくは情報の提供、例えば、公共の場所におけるピラの配布、以外には関わらない場合には、その場合に考慮される必要のある事柄は、当該の運動もしくは行動が、キャンペーンに関して述べられている三十一(4)の一般的な諸原理<sup>(2)</sup>に一致しているか否かである。それ故、右の場合、通例、公益団体が、それを組織することの当否を決定するために、また、それが正当に関与しうる示威運動または直接的行動であるか否かの判断を行うためには、特別な困難は生じない(リーフレット五七段落)。ここで注目されることは、指針が、示威運動および直接的行動をイベント(event)と記述している点であろう。そのeventと言う語は、コモンローにおいては、例えば、不法行為法において、人による統制、管理を行うことが可能であるconduct(=行動)と対照されて、その統制ないしは管理が困難な出来事あるいは事件の意味を帯びる場合があるからである。確かに、ある示威運動あるいは直接的行動に公益団体が関わる場合に、それらの運動および行動がそもそも身体的、物理的運動を伴うものであるからには、当該の示威運動および直接的行動が、その受託者が統制しうる、もしくは管理しうる運動に止まるものとして展開するという確証はどこにもないことになるであろう。それ故、指針は、この統御不能の可能性に照らして、示威運動および直接的行動をeventと呼ぶのであろう。

(ii) 理由が明示されている議論もしくは情報の提供以外に関与する場合

当該の示威運動あるいは直接的行動が、単なる理由が明示された議論あるいは情報の提供に過ぎない範囲を越えて、例えば、行進、結集大会、もしくは、非暴力的なピケティング等のイベント——それらは、上述の「四、公益団体の政治活動についての個別的指針」において検討された諸公益団体が統御しうる諸政治活動とは異質な政治活動、つまりそれらの団体が治め導くことが出来なくなる活動となる可能性を孕むものであるが——を行うことに関わる場合には、(i)におけるとは異なる考慮がなされることになる。たとえば、そのイベントの構成要素が、例えば、行進参加者の前において行われる演説が、理由が明示された議論あるいは情報を提供するものである場合においても、右と同じく、異なる考慮が必要とされることになる。すなわち、諸公益団体は、それらの行進、結集大会もしくは非暴力的なピケティングが、十分に根拠づけられた適切に議論が行われる一個のキャンペーンを構成する場合においてのみ、それらの通例の活動とは異質な種類の政治活動を組織し、促進し、あるいは、それらに参加しうるに過ぎないとされるのである。かつまた、公益団体がそう行動しうる前提として、その場合のキャンペーンの全体は、「三、諸公益団体の政治活動についての一般的原则」の(3)―(i)と(ii)において提示されている一般的な諸原理<sup>(2)</sup>に一致していなければならない(同五八、五九段落)とされるのである。

## (2) 関与する場合に生ずるリスク

このような示威運動あるいは直接的な行動への関与は、問題となっている事柄に関する諸公益団体の立場を公にし、あるいは、その立場を人々が支持する程度を明示することを可能にする点において、諸公益団体にとっては、有用な機会となるものであると思われる。しかし、リーフレットは、それが、同時にまた、公益団体にとっては重大な以下のリスクを必然的に伴うものであることを指摘している(同六一段落)。

## (i) 公衆の支持を失うリスク

公益団体が示威運動あるいは直接的な行動に関与することについては、それに反対の立場を採る人々がいる。それらの人々は、リーフレットによれば、示威運動あるいは直接的行動が、単に、教育的である、もしくは情報提供に関するに過ぎないところの範囲を超えるものであるというまさしくその理由のために、公益団体がこの種類の政治活動に関わることを、本来的に適切さを欠くものであると、見ているのである（同六二段落前段）。従って、その一つの結果として、公益団体がある示威運動あるいは直接的な行動に関与した場合、その関与が当該公益団体への公衆の支持を失わせしめ、あるいは、諸公益団体全体への支持をも損なうこともあり得ることになる。この支持を失う危険は、公益団体の活動が、理由を明示した議論および検討から離れば離れるほど、また、他の人々の諸権利に影響を与えれば与えるほど、生ずる可能性が高くなるのである（同後段）。

## (ii) 民事上の、あるいは刑事上の責任を負うリスク

既述のように、示威運動あるいは直接的行動等のイベントにおいては、それらの実行の際に、如何にしてそれらを統御するかが、現実の課題として生ずる場合がある。しかも、公共の秩序に関する法は複雑であり、明瞭さを欠くために、公益団体、公益団体の役員、およびそれを構成する他の者が、右のイベントに関与する場合に、法の違反を冒す潜在的可能性が考慮の対象となりうべきほどに存在する事になる。こうして、リーフレットは、もし、公益団体によるイベントが適切さを欠いて組織化され、あるいは公益団体がイベントにおいて目的とするところを共有しない組織がそのイベントに関与することがあるならば、民事上の、あるいは刑事上の責任を負う危険が増大し、かつまた、それ故に、その公益団体に対する公衆の支持を低下させる危険が高くなると、明言するのである（同六四段落）。



## (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

指針は、公益団体に対して、ある公益団体が、示威運動あるいは直接的行動に関わることを考慮する場合には、(i) 公衆の支持に対する影響の可能性、および(ii) 民事上の、あるいは刑事上の責任の潜在的可能性の観点から、関与することの含意を、慎重に検討することを求めている(同六五段落)。特に、指針は、(ii)については、公益団体は、公益団体、その受託者、その成員、あるいは、その参加者に対して、民事上の、もしくは刑事上の訴訟が提起される重大なリスクが存在しないことの確認を行う見地から、それが企図することの合法性に関して法律専門職の助言を求める必要があるか否かを、正しく評価すべき事を要求している(同六六段落)。従って、より多くの人々の諸権利に関わる危険が高まる大規模の直接的行動であればあるほど、関与を考慮する際に、そのような助言が与えられることが重要なものとなるのである。

## (4) 関与の決定がなされた場合に、イベントの実行に当たり受託者が行うべき措置

もし、公益団体が示威運動あるいは直接的行動に関与することを決定したならば、当該の公益団体の全ての受託者に対して、賢明な考慮をもって行動すべき義務が課される。この賢慮義務を負う受託者は、指針によれば、当該のイベントが以下の様なイベントとなるように合理的な諸措置を講ずる義務を負う(同六七段落)。

すなわち、問題となっているイベントが、

- ① 徹底的、かつ、適切な事前の準備(必要な場合には、警察および他の当局との連絡を含む)を受けること、
- ② 常時、十分に、当該公益団体(あるいは、当該公益団体が専らそのイベントを組織するための責任を負う団体ではない場合には、当該イベントの諸組織団体)の統制下にあること、
- ③ 平和的に行われること、

④ 当該公益団体、その受託者、あるいは、そのイベントに参加するその成員もしくは人々に対して、民事上の、あるいは、刑事上の訴訟手続きが提起される重大な危険が生ずる様な形態を取って行われ、または、その様な仕方において行われるよう導かれることがないこと、

⑤ 当該公益団体に対して、あるいは、公益団体一般に対して、(一個の結果として、例えば、地域社会の生活を畏怖せしめ、挑発し、あるいは過度に妨げるといふ) 不名誉をもたらすような形態をもって、または、その様な仕方において、行われないこと、である。

(5) 採るべき措置を怠った場合に受託者が負う可能性のある責任

上述の義務を受託者が講ずることを怠った場合には、どの様な責任を負うことがあるのであろうか。リーフレットによれば、こうである。すなわち、もし、受託者が上述(4)の諸々の合理的措置を講ずることを怠り、その一つの結果として(例えば、統制を離れた状態に陥った示威運動に引き続く結果として第三者に対する一個の責任を招くことによつて) 金銭的損失を自身に対して招くならば、当該の受託者はその公益団体の運営において賢慮を欠いたことを原因として一個の請求に晒される場合がある。そして、その請求は、その者に対する個人的な金銭的請求に結果し得るものになるであろう(六八段落)。

(6) 公益団体スタッフへの違法行為の要求の禁止

受託者は、当該公益団体として示威運動あるいは他の種類の直接的行動に参加することを決定した場合、当然に、そのスタッフに対して、それらへの参加を求めることになるであろう。その場合に、受託者は、スタッフに対して、

如何なる考慮を行うべきであろうか。リーフレットは、その重要な考慮の一つとして、およそ雇用契約においては、使用者は被用者に対して違法行為を行うよう要求してはならないということが、法によって推認される一個の条項をなしていることを挙げて、こう述べている。すなわち、如何なる公益団体も、そのスタッフに対して、右の団体がそれは違法であると認識することを行うように、意図的に要求することはないであろうが、同様にまた、公益団体は、そのスタッフに与えるいかなる指図も、当該のスタッフをおよそ何らの違法行為にも巻き込まないであろう様な、あるいはそう巻き込むことにならないであろうような仕方において、充分に遂行されることを可能にするものとなるように、配慮しなければならぬ（六九段落）。

(7) 公益団体の成員あるいは役員が個人の資格において他の団体によって組織される示威運動あるいは直接的運動へ参加する事には何ら問題がないこと

五―(1) (6)の指針は、示威運動あるいは他の種類の直接的な行動に、諸公益団体が団体として関与することに関する指針であるが、ある公益団体の成員あるいは役員が個人の資格において行う参加については、指針はどの様な見解を抱いているのであろうか。この個人的資格における参加について、指針は、一般的には何らの問題も生じないと明言する（七〇段落前段）。しかしながら、個人資格による参加がなされる場合には、当該の公益団体に対して、それらの成員、もしくは役員がそうした参加の基礎が個人の資格におけるものであることに関して誤解が生じないように、合理的な措置を講ずる必要があることに注意を与えている。特に、個人資格における参加の場合においては、リーフレットによれば、当該公益団体は、その場合の参加者がその公益団体の公式な代表者として参加していることを示唆することになる場合が生じうるであろうような如何なること（例えば、当該の目的のためにその団体のプラカード、あるいはバッジを提供すること）も、行うべきではないことになるのである（同後段）。

## 六、結びにかえて

最後に、結びにかえて、(1)公益団体が指針に従わない場合に生ずることになるであろう結果について、(2)政治的議論への貢献とは実質的には如何なるものであるかについて、および(3)国会によって一個の政治目的が公益に該当するか否かが確定されることの意義について検討することにする。

(1) 公益団体が指針に従わない場合に生ずることになるであろう結果について

(i) 諸公益団体が以上の指針によって許容されない政治活動を希求する場合には、如何なる結果が生ずることになるであろうか。リーフレットは、公益団体が不適切な政治活動を追求することは公益団体の基金の誤用となり、それ故その目的に当てられた基金に対する税の控除を喪失する結果をもたらさうものとなることを明言している。へ七一段落前段【五六段落前段】。また更に、そうした政治活動が公益団体を受託者の個人的な諸見解の表明手段として使用するものと見られる蓋然性が高いことを指摘している。へ七一段落後段【五六段落後段】。ここで明言されている基金の誤用は、政党への支持等の政治活動が公益団体には許容されないことの実質的根拠をなすものと見て差し支えないのである。つまり、公益団体の基金は信託上の財産であるから信託目的である団体設立の公益目的に当てられることが法律上求められるのであって、もし指針によって示されている許容されない政治活動のためにその基金の使用が行われるならば、それは信託法上の違反行為をなすことになるからである。政治目的のための基金使用の禁止は裁判所によって今世紀を通じて次第に明らかにされてきたことであるが、それは、政治的な変更を求める諸公益団体が、いわば人々の財布から間接的な支援を得ることを禁止するものと見ることが出来る。換言すれば、それ

は、個々の団体の公益目的のための基金が公共政策の決定過程を動かす資金の流れに混流し政治過程が歪められることは不正な誤りであると観念するものと言って良いのである。ところで、指針が、税の控除あるいは非課税特権を享受しない非公益のボランティア団体が公益団体に課される制約を受けずに法の範囲内において自ら好む如何なる運動も支持する完全な自由を有するとされていることへ四段落後段【二段落後段】に対して十分な注意が与えられる必要があるが、この指針も、公益団体に課される政治活動の制限の根拠が政治過程における基金の誤用にあることを明示するものであるといえよう。

(ii) 実際に受託者が以上の指針に従わずに不適切な政治活動を行う場合には制裁のためにどのような手続きがとられることになるのだろうか。リーフレットによれば、先ず当該の事柄を受託者に対して問題にして説明を求める手続きが取られることになるへ七二段落【五七段落】。そして十分に満足できる説明が得られない場合には、委員会によって、(a)受託者に対して助言がなされること、(b)問題とされた活動に支出された資金について、結果的に生ずる追加的税の負担を含め、その返還を受託者に求める訴訟が提起されること、(c)将来の当該公益団体の政治活動が制限されること等におよぶ範囲の可能性が生起することになるのであるへ七三段落【五八段落】。委員会によって採られる措置は、(a)問題とされている活動の規模および性質、(b)当該公益団体が以前に適切さを欠く政治活動を行ったか否か、(c)当該公益団体の受託者の態度を含む当該事案の全ての四囲の事情に従って決定されることになるへ七四段落【五九段落】。

(iii) ところで、リーフレットによれば、通例、公益団体の受託者による政治活動は、税制上の控除、あるいは免税特権の喪失をもたらしうるに過ぎず、公益団体の地位そのものには影響を与えないものである。何故ならば、公益団体の政治活動が問題となるのは、通常、そうした活動が当該の公益団体の諸目的の性質に関わると言うよりも、むしろ当該受託者の団体運営あるいは管理の当否に関わるものだからであるへ七五段落前段【六〇段落前段】。しかし

ながら、問題の活動が例外的であるが公益団体の地位そのものに関わる場合が生ずることがあるが、リーフレットはその場合が如何なる場合であるかについて言及し、その場合にもたらされうることになるであろう結果について述べている。それは、もし、当該の受託者が、指針によって許容されない政治活動が公益団体設立時に明示的に規定された諸目的に含まれることを論証し、その論証が成立しうるとするならば、その場合には、当該公益団体が専ら公益目的のために設立されているか否かの問題が生起することになるであろうし、それ故に公益団体の登録から削除されることがなるであろう（同後段「同後段」）というものである。ここで注意が与えられる必要があるのは、公益団体の登録削除の契機をなすものが、公益団体の受託者が問題の政治活動が当該の公益目的の範囲内に含まれる活動であると主張することとされていることである。つまり、指針は、許容されない政治活動について、委員会は、一義的には、受託者の管理責任の問題として処理することを狙うが、問題の活動を団体設立の公益目的に照らし正当化する試みによって団体および受託者の管理責任を否認する主張がなされる場合には、二義的に、登録抹消の手続きによるより干渉的な仕方の解決を目指すことを明言しているものと考えられる。

(2) 政治的議論への貢献とは実質的に如何なるものであるかについて

以上の「一」「五」の記述によって明らかになったことは、指針が、諸公益団体の政治活動を「公的領域における適切な議論」を構成する範囲と程度に止めることを企図していることである。ここで「適切な議論」と訳出されている英語は、実は「proper debate」であり伝統的な訳語法によれば「適切な討論」と訳すべきであろう。しかし、「討論」の日本語が、例えば国会における論議に使用されることに典型的に見られるように、口頭による論議を意味することが通例であるのに対して、リーフレットにおいて使用されている debate の語は結局において文書による論議を意味するものとして使用されているために、あえて「討論」の訳語を用いなくて記述を進めてきた。しかも、debate

の語は、問題点についての話し合いあるいは検討を意味するとともに、それらの話し合いあるいは検討が、問題点の諸側面が明らかにされ考慮されるために、問題の当事者達を含む人々の個々の議論 (argument) によって、またそれらの交換によって行われることを意味するものでもある。従って、リーフレット一七段落【一六段落】の記述において言及されている人々による *papers* における諸公益団体の一定の役割とは、具体的には、問題点について一個の議論を提示することを意味していると理解できるのである。このことは、更に、公益団体の政治活動についての個別の指針の具体的な内容が結局において諸公益団体による議論の仕方に関わるものをなしていることに照らして見た場合に、より明瞭に見て取ることが出来ると言っても良いであろう。つまり、リーフレットにおいて許容される諸公益団体の政治活動とは、究局的には公益団体の社会問題に関する実践活動の展開によって形成された実践事例および蓄積された知識に基づき、当該公益団体の目的にとって重要であると思われる時事的争点に関する公的な取り組みの確定のために有用な *argument* 議論を提出することにある、ということになるであろう。そして、個別的指針によって明らかにされたところによれば、「公的領域における適切な議論」とは、(1) 事実に基づく主張であって、(2) 主張の理由付けがなされ、(3) 説得のための手段として情緒的内容を含まない議論 *argument* の提示と交換であるということが出来るように思われる。公益団体は、こうした議論を時事的争点の論議の場に提出することによって、人々による政治的議論の活性化と議論内容の充実に貢献することが出来るのであり、かつまたそうした貢献が政治社会において強く期待されているのである。

- (3) 国会によって一個の政治目的が公益に該当するか否かが確定されることの意義
- (i) ところで、公益団体の政治過程における役割が公共政策の確定に至る一連の公的議論に一個の有用な議論を提示することにあるとされるとき、その一連の議論は終結せしめられ問題点について公共社会が採用し実現する政策が

最終的に決定され確定される必要があることになるが、それは①誰（あるいは如何なる機関）によって、②如何にしてなされるのだろうか、またなされるとされているのだろうか。私たちはこの点について公益目的の該当性の問題に關連して既に一個の示唆を得ている。つまり、一個の政治目的が公益に該当するか否かは、リーフレットによれば、人々による政治的議論を通じて終局的には国会によって確定されるべき事柄であるとされているのである。<sup>(25)</sup>これは、公益に關する政策決定の問題に關連して、公共政策が一体、誰によって最終的に確定されるかという右の問題に対して一個の解答を与えるものと見て差し支えないものである。つまりそれは、公益目的の該当性の確定問題について、現代のイギリス統治構造上においてなおも顯著な特質をなし有力な政治理論および法理論の一つをなしているといつて差し支えないであろう、国会が統治上あるいは法律上の最高の權威（authority）、または国家社会における政策決定過程の終局的な監督者あるいは当局＝權威（authority）であるという国会主権の原理から必然的に導出される回答を示唆するものと見て良いであろう。この示唆によれば、公共政策の確定主体に關する右の問い①に対する回答は、原理的には、国会であると述べて良いであろう。しかしながら、更に、国会が公共政策の確定主体として行動しうるとは、ある公共政策の決定過程への関与者あるいは参加者との關係においては本質的には如何なる事態を意味するのであるか。問題となっている事柄を原理的に觀察するならば、それは、(a)当該問題に關する国会の決定および決定に關する国会の言説が、決定過程の関与者達に、それらの者たちが国会の決定および言説が眞正かつ信頼しうるものであると信ずる理由を与えうるものとなりうるという事態、更には(b)国会の決定および言説が、それらの関与者達に、彼らが国会の決定および言説を当該問題に關する最終的決定としてそれらに従つて行動するための理由を与えうるものとなりうるという事態を生ぜしめていることを意味することになるであろう。この事態は当該関与者が問題点について説得されたことを示すものであるが、こうした事態をもたらしうる国会の説得力あるいは威信を權威と呼ぶことが出来るであろう。<sup>(27)</sup>従つて、上述の問い②に対する解答は、後に検討される制定条項において取られている表現に照らし



てみても、国会の権威によって（＝by the authority of parliament）最終的に決定され確定されると述べて差し支えないことになるであろう。そして、その権威は、結局において、国会が、当該の関与者、例えば公益団体に対して、それらの者達が提示した議論について、彼らが右のように信頼しまた行動し得るために十分な理由もしくは根拠を、問題点に関する意見の交換と応答の中において提示するところに、存立するものであると言って良いことになるであろう。

(ii) このように、公共政策の最終的な決定による確定は、国会がその権威によって（＝by the authority of Parliament）行う、という事態がイギリスには存在すると見て良いことになるのであるが、しかしながら、その場合にも、(a) 国会が公共政策を最終的決定とされるものを形成することによって確定し立法を行うという事態が何故に国会の権威（＝authority）によってなされると表現されるのであろうか、また(b) 国会の権威（＝authority）とは如何なる基本的構成要素からなるものであるかという最も初歩的な問いについて、精確な回答が与えられているとは言い難い様に思われる。

そして、その困難は、(a) イギリスにおいては制定法の制定権限、より正確には制定主体がその当初から国王個人ではなく国会に存立していた（また、そう存立せざるを得ない状況が存在していたと見て差し支えない）という統治上の諸状況がその当時如何なる言葉によって正当なものとして政治的に表現されたかについての認識、また(b) authorityの語が権威という日本語が含み切れない多様な意味を一語において帯びる語であることに対する理解が必ずしも従来十分ではなかったことに関連して生じているように思われるのである<sup>(28)</sup>。それ故、この問いに対する解答を得るためには、“by the authority of Parliament（＝国会の権威によって）”の文言が制定条項に登場した歴史的過程を手掛かりとして<sup>(29)</sup>、そして多様な語義を有するauthorityの語についてそれらの語義の展開の始原をなしていると思われる語義に照らしつつ<sup>(30)</sup>、問題点を考察する必要があるように思われる。しかしながら、これらの点につい

ての具体的な考察は別稿の課題としたい。本稿では、(a)現在の制定条項は当該の制定法が主語をなす受け身の構文であること、制定条項は今日においては通常の手続きにおける国会制定法の制定権限の所在を表示するものであると理解されていること、しかしながら初期の制定法は国王が制定法を作成し、命令し、および確立した (*hath made, ordained, and established*) という国王が主語をなす能動の構文で構成されていたこと、従って、制定条項は、当初、制定法の制定主体が国王であることを具体的に表示するものであったこと、ところが、ヘンリー七世の治世 (Aug. 22, 1485-Apr. 21, 1509) に入り、制定条項の形式が現在のものと同様に受け身の構文に変化したこと、それと共に、国王 (もしくは女王) の威厳によって、の言葉を除き現在のものとはほぼ同様の形式が成立して *by the authority of Parliament* の文言が出現し制定条項の末尾に置かれていること、そしてその際の *authority* の意味が国会に由来するもしくは国会によって委ねられた力または国会によって賦与された権利もしくは資格 (*derived or delegated power, or conferred right or title*) の意味であると考えられること、そして、更に、それは制定法の制定に関わる者達 (国王をはじめ側近の顧問達、聖職並びに俗界貴族、および commons 等) の間に終局的には国会が制定主体となって制定法が制定されるという考えが抱かれあるいは理解が行われていたことを表示するものであると見て差し支えない表現となっていること、(b) *authority* の語が *author* の語と密接に関連する語であること、その多様な語義の展開の始原的な語義をなしていると見て差し支えないものが (例えば、信仰に関する個人的意見の問題を解決しあるいは信仰の決定的な表明を行うために信仰問題に関する本人 (*author*) である神の言葉を) 引用し典拠することであったこと、および *authority* の多様な語義には問題となっている事柄の本人 = *author* がその事柄に関する諸争点の確定について有する力、権利また資格の語義が通底していることと見て良いこと、が示唆されるのみである。

このようにして、*authority* の語には、問題となっている事柄の本人、つまりその事柄に関する諸争点のための最

最終的決定によってもたらされる諸結果につき応答する責任 (responsibility) を負う者として、<sup>(註)</sup> 問題点について確定的決定をもたらす力、権利、あるいは資格を有するという意味が基本的な語義として含まれていると見ることが出来ると考えられる。そして、それらの力、権利、あるいは資格は、人間に固有の本能的な諸態度 (例えば、強大なものに対する服従心また変化する諸相を越えて存在する伝統的価値もしくは超然としているものの受容傾向) に基づいて成立すると言って良い英雄に対する信仰あるいは超自然的なものに対する信仰の形態において成立するにせよ、または社会において生起する実際の諸ニーズ間に優先順位を与え調和的關係を構築する為になされる合理的計算の容認の形態において成立するにせよ、それらを単なる物理的力と区別する道徳的、倫理的な基礎付けを与えられて初めて社会にとって有用なものとなるように思われる。それ故、右の authority の有用性の基礎となるものを国会の authority の問題について一個の政治過程の全体において観察するならば、国会のそれを単なる物理的力と区別するものは、政治的論議の過程における適正な議論の遂行に存立するものといって差し支えないであろう。

このようにして、国会の authority とは実質的には諸公共政策の決定過程をなしている一個の政治過程において行使される確定力であると述べて良いことになるであろう。そして、その場合に行使される authority (＝権威) を political authority (＝政治的権威) と呼称しても差し支えないであろう。もしそうであるならば、 political authority が営む機能の社会的実体とは、公共社会における諸政策決定のための諸々の議論を終結せしめるために当該の争点に最終的決定を与えそれによって当該政策を確定することであるということになるであろう。従って、 political authority を行使するとは諸公共政策の最終的決定のための確定力を発揮することであると受け止めることが出来る<sup>(註)</sup> 言って良いことになる。

ところで、本稿で分析された指針は、既に見たように、公益団体に対して政治的議論の過程において公益団体が諸公共政策の確定のために有用な情報を提供し諸争点の解決策を提示する役割を果たす限りにおいて政治活動を行うこ

とを承認するものである。しかしながら、政党を支持しあるいは政党に反対するために、パブリック・オピニオンを組織すること、特に情緒に訴え人々を動員すること、更には国会を構成する政党を直接的に支援することを禁止するものである。それらの指針は、本稿の political authority の分析結果に基づくならば、そして政策決定が一応においては多数意見の形成を通してまた多数意見に従ってなされることに照らすならば、こうした政治活動を政治的議論を終結せしめ当該の政策を確定する力を発揮することに達することがあるものとして禁止するものと見て良いであろう。換言すれば、指針は公益団体による公共政策の決定過程における確定力の発揮、つまり political authority (＝政治的権威) の行使を排除するねらいがあるものと考えられる。そして右の禁止あるいは排除の根底には、政治過程を理性および推論に基づく議論の過程または討議の過程と捉える観念が潜んでいるように思われるのである。<sup>(38)</sup>

注

(16) Local Authorities (Companies) Order, 1995.

(17) リーフレット二二段落【二〇段落】。拙稿「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」三(4)一

(v) 参照(創価法学二九巻一・二合併号、一七〇頁―一七二頁)。

(18) この点は、現時点では筆者の印象論に過ぎないものである。つまり、この国においては、様々な社会的、経済的、あるいは政治的争点に関して、争点の当事者を含め人々が示威運動あるいは直接的行動に訴えることが、西洋諸国のみならずアジアの諸国と比較してみた場合にも、相対的に少ないように、著者には思われるのである。しかし、本来ならば、この点については、この国において人々が示威運動あるいは直接的行動に訴える場合は如何なる場合か、それはどの程度行われているか等についての社会統計学的な検討を通して他の社会との比較によって現れる傾向について、何故そうした傾向があるのかを考察した上で、単なる印象論としてではなく社会的な事実に基づき発言する必要がある。しかしながら、現状の筆者の能力では、こうした印象論を述べることによって問題と思われる点を明らかにすることに止まらざるを得ない。この点についてご教示を請う次第です。

(19) 前掲「拙稿」三(4) (創価法学二九巻一・二合併号、一六七頁―一七二頁) 参照。

(20) See, B. S. Markesinis & S. F. Deakin Tort Law (3rd. ed., 1994 Oxford) 1. Introduction pp. 116-22.

- (21) 前掲、拙稿(一)(一六三頁—一六七頁)。
- (22) リーフレットにおけるこの語の初出は「○段落前段【七段落前段】」である。従って、拙稿(一)における以下の引用表示は誤りであり、次の様に訂正する。すなわち、創価法学二九卷一・二合併号一六四頁四行目の「△九段落【七段落】」は「△一○段落前段【八段落前段】」に、また同頁一七行目「△一○段落【八段落】」は「△一○段落後段【八段落後段】」に、訂正する。
- (23) 広辞苑によれば、明治一〇年代以降、debateには討論の訳語が当てられているという。
- (24) また更に、討論の語の「討」には攻めて問いただすの意味があり「討幕」、「討伐」のように用いられることが、特に明治期の前後を通してみられる。従って、今日においても「討論」の語に攻めて問いただす語感が含まれて使用されているのではないかという疑念もあるために、文書による証拠立てられた理性的な論議の意味に用いられているdebateを「議論」と訳して記述を行った。しかしながら、「議論をたたかわす」という語法に見られるように「議論」の語が感情に捕らわれないうで事実に基づく論議を意味するに過ぎないものであるとは思われないので、こうした訳語の選択が本来的に適切なものであるかどうかは更に検討されなければならないことであると考えている。勿論、「議論」にしても「argueあるいはargument」にしても、諸感情に動かされて行われることがあることは否定しようのない事実であるからにはその感情を排除することは不可能であり、またむしろその排除を求めることは人間の本性に反することになるであろう。従って問題とされる必要があるのは諸感情に捕らわれた事実に基づくか否かの意見の交換であるということが出来てくるであろう。その良い例が、最近の吉野川可動堰に関する住民投票結果について建設大臣と住民代表との間でテレビを通じて行われた議論に見られた(テレビ朝日・ニュースステーション)。それは住民側が投票結果に基づく計画の白紙撤回を求めるために可動堰によらない場合のリスクについてデータに基づく発言を展開した直後に行われた通産大臣の一個の発言である。その要点は、災害が起きた場合の責任を住民はどの様にしてとるのかというものである。この発言は、自身の感情に捕らわれて住民代表の発言との応答性を欠いたままに、テレビの前にいる公衆の感情の只中を指して放たれた言葉であり、本稿で問題とされている議論とは対極に位置するものと思われる。
- (25) 前掲拙稿(一)の「一、まえおき」における「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」の(political argument)は(political debate)と訂正する。
- (26) 同上拙稿の三②。リーフレット七段落【五段落】。
- (27) Michael S. Moore *by* 著、著者 Authority of Law *等* において権威の分析を行ったJ. Razは、理性に関する古典的な

区別すなわち理論的理性（＝信念を正当化する理由・根拠を与える理性）と実践的理性（＝信念に基づき行為する理由・根拠を与える理性）の区別との類比によって、権威を理論的権威（theoretical authority）と実践的権威（practical authority）との区別している。その区別に従えば(a)の事態は理論的権威に関わる問題、(b)の事態は実践的権威に関わる問題であることが明らかになる。See, Michael S. Moore, Symposium: The Works of Joseph Raz: Authority, Law, and Razian Reasons 62 S. Cal. L. Rev. 827, 830.

(28) 本稿は、(i)まで国会の権威とthe authority of parliamentとを同等のもとして取り扱ってきつ、authorityという言葉には十分な検討を加えずに使用して来た。Authorityの語は、言うまでもなく人々の社会生活の諸領域において、また政治学、法学あるいは社会学等の学問領域においても、日本語の権威という語が包摂することが誠に困難であると思われるほどに多様な意味をもって使用される語であり、実際この国においては様々な訳語が当てられている語である。例えば、小学館プログレッシブ英和中辞典〔第二版〕には、(i)（……に対して裁定・命令等を強制しうる）権力、権威、(ii)（一般に人を信服させる）威信、権威、(iii)（事柄などに対する委任・付与された）権限、職権、認可、許可、承認、(iv)権力、権限を委任されている機関、人、公共事業体、公社、庁、(v)典拠、根拠、よりどころ、(vi)権威者、大家、(vii)説得力、確信、(viii)巧みな手ぎわ、(ix)（反論を許さないような）決定、（先例となりうる）裁定、判例、(x)正当な理由、証拠、確信の訳語が掲載されている。本稿で問題になっている国会のauthority、つまり国会が有するあるいは帯びるauthorityという語には権威の語訳が与えられても差し支えないものであるように思われる。しかし、権威の訳語を与えるだけの取り扱いを行うのみでは、権威の日本語が持つ語感と語義に捕らわれがちになり、権威の語が含み切れないがauthorityの語が有する意義を看過あるいは権威の語が帯びている意義であるがauthorityの語には包摂されない語義を読み込むという誤りに陥り、上述の初歩的な問いに対する解答を得ることが困難になるように思われる。ところで、authorityの語のように、イギリスにおいては、一個の言葉がその語の長期間にわたる使用を通じて様々な意味に展開されて使用されることがあるにも関わらず、その多様な意味がその一語において表現されることは稀なことではないと思われる。しかしながら、当該の語が持つ多様な意味も、その一語に包摂されているからには、それらの多様な語義には何らかの内的連関性が存在していると考えられる。そして、その語には、その多義性と内的関連性を支えて、訳語的には相違し別異のものであると思われる様々な語義を貫徹する一個の語義が存在することは容易に想像しうるところであろう。そうした語義は、様々な訳される語の場合、おそらくその語の多義性が歴史的に展開する始原をなした当初の語義であると思えてよいであろう。

(29) イギリスの国会制定法には、当該の制定法の目的を述べることによって実質的にその制定法の内容を要約する長称（Long title）と呼ばれる部分に続けて、次のような文言が付与されている。すなわち、「女王の最も優れた威厳によって、当国会

に召集された聖職並びに俗界貴族、及び庶民院の助言と同意によってまたそれらの助言と同意をもって、かつ当国会の権威によつて、次の如く制定せらるる」(BE IT ENACTED by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—)が、それである。これが制定条項あるいは制定文言(enacting clause)である。enacting words)と呼ばれるものであるが、直ちに眼につくことは、それが当該の制定法が主語をなす受け身の構文であるということである。そして、その実質をなす部分は文言の構成に照らしても明らかであろう。「国会における」女王の最も優れた威厳によつて」および「国会の権威によつて」であり、本質的に重要な部分は「国会の権威によつて」であるということであろう。従つて、制定条項は制定法が国会の authority によつて制定され、その制定権限が国会の authority であることが明らかになるものということが出来るであらう。このように、制定条項は、今日においては、通常の手続きにおける国会制定法の制定権限の所在を表示するものと解されるものであるが、イギリスにおける初期の制定法に見られる制定文言は、実は制定者である国王が主語の構文、つまり国王が制定法を作成し、命令し、また確立した(hath made, ordained, and established)という基本的構成を有するものであった。それ故、当初の制定文言は、制定法の制定主体が具体的に国王であることを表示するものであったことは明瞭である。このような、形式の変更が、制定条項あるいは制定文言を制定法の制定主体を表示するものから制定権限を意味するものとする微妙に異なった現代における理解を可能にしているのである。そして、その変更の際に、現在の制定条項の実質をなすと思われる右の二個の文言の中で「by the authority of Parliament」の言葉のみが制定条項に現れている。

ところで、この制定条項は、イギリスにおける制定法の約七七〇年にも達しようとする期間中に形成され、徐々に変更され、やがて定型化されて上述の現在の方式が確定するのであるが、現在の制定条項において国会の制定権限の所在を表示すると思われる上述の二つの文言は、そのいずれも、例えば Statute of Marlborough, 1267 Statute of Westminster The First, 1275 あるいは Statute of Westminster The Second, 1285 等に見られる初期の制定法には存在していなかった。また、初期の制定法に見られた制定条項の形式は次第に変化し、ヘンリー五世の治世の時代迄には現在の方式の基礎となる文言のほぼ全てが出揃い、国王が主語をなす能動態文である点を別にすれば、一応、定型化されたものと思われる。その典型は、例えば、ヘンリー五世治世第二年の制定法の冒頭に付されている次の文言からなる形式に示されている【以下に紹介される文章はラテン語原文からの英訳である】。「Our lord the King, at his Parliament holden at Leicester the last day of April the second year of his reign, by the advice and assent of the lords spiritual and temporal, and at the special instance and request of the commons of his realm in the same Parliament [assembled] hath

ordained and established divers ordinances, declarations, and statutes [made] in the form as folloeth.] (Halsbury's Statutes Of Engalnd Complete, Vol. II 303.) 以上の文言が現在の形式と異なる主要な点は、(1)「女王あるは国王の威厳によつて」の文言がなく、(2)現在の形式において庶民院に設けられる部分である庶民 (commons) によつて「その助言と同意によつて」ではなく「王国の庶民の特別の懇請と要請に依つて」となつてゐること、(3)「国会の権威によつて」の文言が存在しないことである。そして「一番目の憲法」ヘンリー六世の治世の半ば迄には現在の形式のものと同様回りの変化がなされる。すなわち STAT. (1439) 18 HER. 6. (Crown Grants Of Land) によつては「問題の途分が「……by the advice and assent of the lords spiritual and temporal, and the commons in the same Parliament assembled,……」と変化してゐるのである。但しこの間には、例えばヘンリー六世治世八年(一四二九年)の Privileges of Clergy によつてのものは「……by the advice and assent of the prelates and great men of his realm of England, and at the special request and assent of the commons of the same realm……」の表現が用ゐられたこともある。制定主体がどの様なものによつて表現されてゐるかは、当該制定法の主題と目的に照らして類型化され分析される必要がある事柄であるからと見なされる。「by the authority of parliament」の文言が制定条項に登場するのは、Halsbury's Statutes of England, Complete によつて見ればヘンリー七世の時代であると考えられる。例えば、同国王治世第一一年の制定法 STAT. (1495) 11 HEN. 7, C. 1. (Treason) によつて、以下の様な現在の制定条項に相当する言葉が現れている。すなわち、「私たちの至高の君主である国王によつて、本国会に召集された聖職並びに俗界貴族及び庶民の助言と同意によつて、かつ国会の権威 (auctorite) によつて、次の如く命令され、制定され、また確立される」[It be therefor ordeyned enacted and established by the King oure soveign lorde by advise and assent of the lordes spuall and tempall and comens in this present Parliament assembled and by auctorite of the same, that:……] というものがそれである。ここに明らかになつた「国会の authority」という觀念の登場と共に、従来の形式においては、制定法を「作成し、制定し、確立する」主体であるものとして表示される乾立する国王が、制定権限を表示するものと理解される他の「聖職並びに俗界貴族及び庶民の助言と同意によつて」という言葉と並べられ、聖職貴族、俗界貴族及び庶民と同じ地平に降り立ちその先頭に置かれるという形式が採られることになつたのである。但し、この形式に至る前に、能動態において「国王が国会の authority によつて命令する」という表現を取る一文を、ヘンリー六世時代のある制定法中に見ることが出来る。それは、ヘンリー六世治世第二十七年に制定された STAT. (1448-9) 27 HEN. 6. (Prohibition of Fairs on Sundays, etc.) の本文中に出現してゐるものである。すなわち、「上述の君主国王は、上述の国会に召集された本インツランド王国の聖職並びに俗界貴族及び庶民の助言と同意によつて、かつ国会の authority によつて、次のことを命令した」



(The foresaid lord the King by the advice and assent of the lords spiritual and temporal, and the commons of this realm of England, being in the said Parliament, and by authority of the same Parliament, hath ordained, that……) というものがある。同じに見られる国会に召集された者達の助言と同意によりてまた国会の authority によりて国王が命令することは何を意味するのであろうか。それは、本来的に、国王による法の強行を担保するものであり問題点について当該制定法が至高のものとなれ遵守されるための根拠となるものを法の受け手に示し説得するため、国王の正当性を強化するための修飾であったろう。原理的には、国王の武力と威信を担保として、右の修飾を全く欠いた単に国王が法を制定する旨の文言であっても良いであろう。実際、記録されているものもとも早期の制定法の制定条項には、当該制定法の強行を担保しその至高性を確保するためのこうした修飾をほとんど欠くものを認めることもできる。例えば、ヘンリー三世治世第五二年に制定された The Statute of Marlborough, 1267. では次のような制定文言を見て取ることが出来る。「the said King, our lord providing for the better estate of his realm of England, and for the more speedy ministracion of justice, as belongeth to the office of a King, the more discreet men of the realm being called together, as well of the higher as of the lower estate that……」がそれである。国王の正当性を強化するものとして認めることが出来るのは、(1)同じ「the more discreet men of the realm being called together」(招呼されたより思慮深い者達と一体をなして)の部分であろう。しかしながら、そのような例は全く稀なものでしかない。むしろ、イギリスの諸国王は、ウィリアム征服王以来、少数者による支配を確実にするという困難な課題に取り組まなければならなかったため、法の遵守を実現するために国王の権能を強化し命令を発する正当な根拠を確立するために、法の受け手ともなることがある聖職貴族並びに俗界貴族更には「庶民」(commons) の助言と同意の調達を制度化する必要があったのである。この必要は、国王と国王の顧問団を含めてそれらの貴族またコモンズが話し合う場を意味する国会 (parliament) の制度が展開することによって満たされてきたと見ることが出来るのである。この様な歴史的事実が、上述のヘンリー六世及びヘンリー七世の治世における二個の制定文言において国会の authority の語が登場する背景に存在するといつて差し支えないであろう。

(30) The Oxford English Dictionary (Second Edition) On Compact Disc によりて確認したところ、この語は authority の語は二個の基本的な語義、すなわち (I) 服従を強行するものから (power to enforce obedience)、(II) 行為、意見、信念に影響を与えるものから (power to influence action, opinion, belief) の意味を有するものとして記述されている。二個の基本的語義にはそれぞれ更に以下の語義が例文を付して示されている。すなわち、(I) a, 服従を強行する力あるいは権利、道徳的あるいは法的優位性、命令する権利または終局的決定を与える権利 (power or right to enforce obedience; moral or legal supremacy; the right to command, or give an ultimate decision) 及び (in authority の語法によらず) 権

力の地位にある、あるいは他の者に対する権力を帯びてゐる (in position of power; in possession of power over others) 2 a' 由来するものは委任によるから、賦与された権利あるいは資格、授権 (derived or delegated power; conferred right or title; authorization) 3 b' 物事を行為し賦与された権利を有する (with conferred right to do something) 3 c' 権威者、権力もしくは命令を行使する機関あるいは者達 (those in authority; the body or persons exercising power or command) II 4' 他人の行動及び行為に影響を与える力、個人的あるいは実際的影響 (power to influence the conduct or actions of others; personal or practical influence) 5' 他人の意見に対する力あるいは他人の意見に影響を与える資格 (power over, or title to influence, the opinions of others) 6' 権威的意見 (authoritative opinion) 7' 判断あるいは意見の重み、知的影響 (weight of judgement or opinion, intellectual influence) 8' 確信を鼓吹する力、確信してもらふ資格 (power to inspire belief, title to be believed) 9' 権威的言説 (authoritative statement) 7' 意見に関する問題を解決するためには決定的証言を与えるために承認されている、または申し立てられている引用もしくは典籍 (the quotation or book acknowledged, or alleged, to settle a question of opinion or give conclusive testimony) 8 a' その意見もしくは証言が受容された者 (the person whose opinion or testimony is accepted) 受容された言説の本人 (the author of an accepted statement) 9' 一個の主題に関するその意見が受容されたものとして取り扱われる資格を与えられている者 (one whose opinion on or upon a subject is entitled to be accepted) 問題に関するエキスパート (an expert in any question) 6' Comb. as authority-maker がそれである。

O. E. D. に掲載されている例文に基づき、各語義に挙示される最も早期の例文の出典年次に従って authority の諸語義の展開過程を示すものと見て良いであろう時系列を取り出し上述の数字によってそれを示すならば、7→6→2 a→5→1 a→1 b→4→2 b→3→8→9 となる。そこにおいて最も早期のものとして取り扱われ authority の始原的語義をなしているとして差し支えないであろうものは、(a) ある意見に関する問題を解決するものとしてあるいは決定的な証言を与えるものとして承認される、またはその様なものとして申し立てられる引証句もしくは典籍の意味である。そして、その後ヘンリー七世の治世が終わる一六世紀冒頭までに、(b) 個人 (もしくは諸個人) あるいは諸個人からなる団体が有する、信を引き起す力または信を与えられる資格の意味、ついで (c) 由来するもしくは委任による力あるいは賦与される権利もしくは資格の意味、(d) 他人の意見に影響を与える力もしくは資格の意味、そして (e) 服従を強行する力もしくは資格または命令する権利あるいは終局的な決定を与える権利の語義が登場するものと思われる。

(31) Authority の語には、語の成立以来今日に至るまで、ある物事の始原をなす者としての author がその者によってなされた言葉あるいは行為がもたらす諸結果について応答する責任 (responsibility) を引き受けることによる authority が存立す

るといふ觀念が内包されているように思われる。換言すれば、author を author とし、author は authority を生ぜしめるものは終局的には author の言葉と行為に対する反応としての他者の言葉と行為への応答であるとして良いと思われるのである。この様に、Authority の語が実質において responsibility の語と密接な連関性を有することを窺える興味深い一個の例が、裁判官の独立性について他の裁判官との関係の関連において論じている以下の文章に見られる。それはイギリスの前任の大法官が行った "The Administration of Justice" という題目の講演の中に現れている。「しかしながら、司法の独立とは上述のこと（＝行政府からの独立）より以上のことを意味するものである。それは、各裁判官は判決を行うに当たって彼自身の心をその面前の問題に注ぐことを求められていて、他の何らかの裁判官によって一個の適切さを欠く仕方において影響を与えられてはならないことを意味するのである。裁判官が裁判所の他の裁判官と共に開廷する一個の事件においては、その裁判官は、勿論、自身で決心する際に裁判所の他の成員の諸見解を考慮し、もし彼がそれらの見解が正当であると考えるのであれば、彼はそれらに追隨する資格を完全に与えられているのである。他方において、他の如何なる裁判官も、如何に著名であるとしても、その彼の同僚の一人に対して何をなすべきかを告げる資格を与えられてはいないのである。かかる指示は、裁判所以外の他の何らかの機関、例えば行政府からの干渉と同様に適切さを欠くものである。これは、ある事件において開廷する一人の裁判官が他の事件においてその司法的同僚によって表明された諸見解を顧慮しないであろうという事、特に具体的に言えば、その単独裁判官が彼に対して拘束力を有し、その故にその彼の法廷においてそれらに対して彼の能力の最上のものとなるような効果を与える義務を負うところのあるより上級裁判所の諸判決を顧慮しないであろうことを意味しない。しかし、それはまさに次のこと、すなわち如何なる裁判官も他の裁判官の司法的活動についておよそ何らかの仕方において応答しえない (is not responsible) 〔つまり、責任を負えない〕ことを意味するのである。ある上級裁判所裁判官、例えば首席裁判官「イギリスにおいて裁判官の中の裁判官として最も尊敬されかつ重要視される裁判官であって、司法行政全体について責任を負う最高位にある大法官とは區別される」は女王座部の一人の構成員〔＝高等法院裁判官〕に対してその裁判官の面前に提起されている一個の事件の何らかの側面に関して助言を与えることがあり得るかもしれない。しかし、首席裁判官もあるいは何らかの他の裁判官のいずれも、当該の裁判官がその面前の事件において司法的機能を営む際の態様を巡って authority (＝権威) を行使する一個の権利も持つていないのである。」(Lord Mackay of Clashfern, The Administration of Justice [the forty-fifth series of Hamlyn Lectures, 1994], p. 13) 上記引用文の末尾にあるように、応答しえない (not responsible) が authority を行使する権利を有しない (not) と等視されたら、responsibility の authority が実質的に連関性を有するものとして取り扱われていることが見て取れるように思われる。

(32) 上記の理解を裏づけるものとして、The Oxford Companion to Law by David M. Walker (Clarendon Press,

Oxford, 1980) の以下の記述を挙示することは許されて良いであろう。すなわち同書には「political authority (＝政治的權威) の觀念は政策を現実的に確定する諸力に関わるものである。その用語は、更にまた公共生活における諸々の指導者達の有する力と影響力に關しても使用される」(p. 101)との記述がある。ところで周知のように、この国の憲法二〇条一項後段の「いかなる宗教団体も國から特權を受け、又は政治上の權力を行使してはならない」に含まれる「政治上の權力」の文言は、憲法制定過程におけるマッカーサー草案あるいは日本政府案を通して、又制定後も英語では「political authority」の語と同義のものとして用いられている。この英語の文言の意義を巡って、現在に至る迄ほぼ重要視されていないようであるが看過されてはならないと思われる解釈の相異が見られる(具体的には、例えば、百地章「宗教団体の政治活動とその限界」宗教法一六号「一九九七」一五五頁におけるこの問題に関する見解(＝political authorityを政治的權威と解するには正当性があるものの曖昧であると退ける見解)と、同見解を批判する桐ヶ谷章「憲法の制定過程から——『宗教者の政治活動は当然の權利』」潮一月号「二〇〇〇」二八〇頁の見解(＝political authorityの行使を統治權の行使と等視する見解)との差異を参照)。しかしながら、これらのいずれの見解も、上述の様に、political authority (＝政治的權威) が、少なくとも欧米の政治社会において實際的に果たしている機能を軽視して、その觀念が、公共政策の最終的確定力に關わる意義を有することを看過しているものであるように思われる。もしそうであるとすれば、二〇条一項後段の political authority の行使の禁止は宗教団体による政策決定過程における確定力の發揮に達する政治活動を禁止するねらいがあったと理解することが可能となるであろう。それ故、同規定を解釈するに当たっては、政教分離制度設計のねらいについての右の理解を検討し考慮する必要があるが生じうるものと思われる。そして、何が右の確定力に達する政治活動であるかは、一個の政治社会において實際に採りうる確定力の形態、確定力の形成過程、および確定力の行使の過程等の分析を通じて、具体的に検討される必要があるであろう。しかしながら、二〇条一項後段によってこの国の宗教団体の政治活動の限界領域がどこに設定されるべきであるかを考察するとき、本稿で分析されたイギリスにおける指針によって禁止される政治活動の内容が参照されても良いものと思われる。

(33) こうした觀念は、アメリカ合衆国の統治構造の設計者達が抱いていた觀念であると見ることが出来るものである。すなわち、たとえば、James Madison は The Federalist No. 49 において熱情と理性を対比して次の様に述べているのである。「人々の理性のみが…政府を統制し、又規制するものとすべきである。『人々の』熱情 (passion) は統治 (government) によって統制され、又規制されるものとすべきである。」(Clinton Rossiter ed., 1961, p. 317.) 然れば、人々はそれらの共通の諸々の利益を希求する方法について理性を用いるべきであるという信念を有していた Madison が、統治構造の設計においてより根本的な課題をなすものは、理性と利益の衝突ではなく理性と熱情の衝突であるとの考慮に基づいて、アメ

リカ合州国憲法の基本的な設計思想を述べているものである。アメリカの統治構造の基本的設計思想は、人々が理性的な推論の交換に基づく討議によって公共社会の諸問題を解決することを目指すものであると言うことが出来る。そしてこうした設計思想から政教分離制度が構築されていると見ることが出来ると言つて良い。しかしながら、実際のアメリカ社会においてこうした理性的論議が公共政策の全ての領域において支配的であるとは必ずしも思われぬ。例えば、第二次世界大戦後の共産主義に対するマッカーシズムの熱狂を想起するだけで理性的議論に基づく統治構造秩序の構想の限界を見て取ることが出来るであろう。従つて、真の問題は、人々の熱情あるいは情緒を統治構造秩序から如何にして排除・分離するかではなく、熱情あるいは情緒が討議による政治過程において一定の有用な役割を果たしうるように、統治構造秩序の中において、如何にして、熱情あるいは情緒に対して、それが理性と調和的に存立し協働的に機能しうる位置づけを与えることができるか、ということになるのである。