

慈善信託法（1853年）の長い制定過程—チャリティにみるイギリスの自由と統治—

金澤周作

はじめに

18世紀から19世紀にかけて、イギリスはチャリティあるいはフィランソロピの時代であった。その例証として研究史上主に取り上げられてきたのは募金立の篤志協会であるが、これはチャリティ全体の一部に過ぎない。イギリスにはもう一つの巨大なチャリティの形態があった。本報告で着目する基金立の慈善信託（charitable trusts, endowments, endowed charities など）である。慈善信託は、90年代後半から少しずつその実態が解明されるようになってきているが、依然として知られざるチャリティである。

中世以来の伝統を持つ慈善信託の特徴は、それが学校であれ救貧事業であれ、基金を設定することによって設立される点にある。主として遺言状で基金の運用を信託された受託者（トラスティ 教区や都市自治体、聖職者、一族など）は、原則として永久に、指定された通りの救済活動を行う。1870年代にはイングランドとウェールズだけで、約3万7000あり、その年収入総額は220万ポンドにのぼった。同時期の公的救貧支出が年700～800万ポンドであったことを思えば、その規模の大きさは一目瞭然であろう。同時代人にとって、慈善信託は決して不可視でも小さくもなかった。その伝統はいまも各地に息づいている。

1853年、その慈善信託の歴史を画する法律が制定された。この法により、諸弊害の放任状態に対し一定の制限がかけられて、慈善信託の社会的効用は高まった。同法で興味深いのは、これが現在まで続くチャリティ法制の基礎を形作った点と、制定に至る道のりが険しかった点にある。本報告では、成立までに10以上の法案が否決や廃案を繰り返す経緯を再検討して、慈善信託という社会制度の現状と未来に何が賭けられていたのかを探る。

一 法案提出に至るまで

本報告の対象とする時代に、法的に問題とされる「チャリティ」は、基本的に慈善信託のみであった。その慈善信託は、どこに何があり、どれほどの救済効果を有していたのか。

1786年のギルバート法により調査がなされた結果、イングランドとウェールズに少なくとも年52万ポンドに相当する規模の慈善信託が存在すること、さらに、相当数の信託が不健全に運営されていることが判明した。不健全運営とは、基金設定者の意思通りにチャリティが行なわれていない状態、具体的には基金の目的外使用や余剰金の横領、受託者の不在、もはや無益な時代錯誤的目的への費消などを指す。基金の使用目的の永続は、変更

をするとしてもオリジナルの目的にできるかぎり近いものでなくてはならないという「シニア・プレイ (cy pres)」原則によって保証されていたため、安定的な救済実践を可能にすると同時に、ニーズに合わないチャリティの「無駄遣い」をも生む両刃の剣であった。

ふたたびチャリティが脚光を浴びたのは、1816年5月、首都下層民教育調査特別委員会が設置されたときのことであった。委員長のH・ブルームは、調査の過程で無数の不健全運営を見出し、庶民院にはたらきかけて、1818年には、イングランドとウェールズの全チャリティの不健全運営の実態調査を行なう委員会を設置させた。以来1837年までの間に、断続的に四つの調査委員会が設置され、32の報告書(全38巻)が生み出された。1840年には、年間収入総額が120万ポンド以上になる2万8880の慈善信託の存在が確認された。同時に、不健全運営の実態は想像以上に深刻であることも「発見」された。だが、調査委員会はどれも時限的であり、継続的な取り組みを不可能にした。しかも1837年を最後に、チャリティの現状を調査し、問題解決手段を提供する中央機関はなくなった。

つまり、チャリティ情報が蓄積し、不健全運営の弊害も明確化してきたが、問題の原因も解決策も提起されなかったというのが、この時期の特徴であった。

二 法案審議の過程

1841年から1853年にかけて、合計13本もの慈善信託法案が出された。

慈善信託に関する最初の法案が現われたのは、第二次メルバーン内閣(ホウィグ)の末期、1841年3月23日のことで、ホウィグの議員が、「チャリティ目的で信託された不動産ならびに動産の権利移転を促進するための法案」(第1法案;以下、各法案を「第〇法案」と呼ぶ)を提出した。これは、自治体チャリティの曖昧な状態の是正を目的とし、新受託者への信託基金の所有権移転を認めさせようとした。法案は庶民院を通過したが、貴族院の第二読会で否決された。3ヵ月後、政権は保守党の第二次ピール内閣に移る。

1843年、野党ホウィグの議員グレイが、議員提出法案として「教育目的の特定の慈善信託をより適切に用いるための法案」を上程した(第2法案)。小規模教育チャリティを統合して有効利用するため、枢密院教育委員会を設置し、そこでスムーズな変更を行なわせようとした。しかし、法案は取り下げられた。

第1、第2法案は、内容が限定的であった。しかし、二つの法案審議の経験は、第3~5法案における方向性の決定に活かされた。《慈善信託の基金に関する法的措置は曖昧で、小額のチャリティが散在している。ならば、司法から権限を取り上げて中央行政に監督させ

るしかない》一。おそらくこのような論理により、1844年6月22日に保守党政府が提出した第3法案は、国務大臣の任命する委員会が小額チャリティ（金額は定めず）を監視し、その目的変更を簡便に行なえるようにしようとしたが、廃案となった。小額チャリティを年額50ポンド未満とし、委員会が定期的にチャリティに対して報告書を要求するという項目を追加した第4法案も、廃案となった。次の第5法案は、ほぼ第4法案を踏襲したもので、わずか2票差で否決された。ピール内閣は、ほどなく倒れた。

相次いで頓挫した第3～第5法案では、①小額チャリティの内容変更手続きの簡便化、そして②中央の常設委員会による慈善信託全般の監督という柱が立てられていたことが分かる。この二本柱を実行可能な形へ具体化する工夫が、後の諸法案でなされてゆく。

ピール政権最末期の6月22日、ホウィグの議員が第6法案を上程した。これは7月に誕生したホウィグの第一次ラッセル内閣のもとで審議された。募金立も含む全てのチャリティに対し、内務大臣経由で庶民院への年次報告書の提出を義務付ける内容であったが、廃案になった。内容未詳の第7法案（47年）をはさみ、48年に「チャリティ信託統制法案」（第8法案）が政府により上程された。ここではじめて「州裁判所」が脚光を浴びた。年額30ポンド未満とされた小規模チャリティについて、新しい受託者の任命や目的変更をここで即決させるというのだ。有望な法案であったが、時間切れとなった。政府は翌年、庶民院に同じ内容の第9法案を出してきたが、また時間切れとなった。

翌50年2月には、30ポンド以上100ポンド未満のチャリティの内容変更手続きを大法官裁判所の主事に委ねることを追加して、第10法案が庶民院に提出された。しかし、会期の終わりを迎えた7月末、取り下げを余儀なくされた。

要するに、第2～6法案が中央の行政組織として委員会を置き、「上から」のチャリティ改革を志向したのに対し、第8～10法案は、州裁判所、つまり、地方の司法の領域で改革を実現しようとして、挫折した。

最終的に合意された方向性は、1851年6月2日に政府が提出した第11法案で打ち出された。州裁判所の活用に加えて、常設のチャリティ委員会を作る案が再び盛り込まれた。しかし8月末で時間切れとなった。翌年2月、政府は第12法案を出したのだが、直後にラッセル内閣は倒れてしまった。しかも、後を引き継いだ保守党のダービ内閣のもとでも進展せず、廃案になった。53年4月19日、第13法案が、第一次アバディーン連立内閣の手によって提出された。修正を加えた結果、同法案は議会を通過する。ついに1853年の慈善信託法は成立した。

全 13 法案の審議のプロセスには、はっきりした流れが見て取れる。不健全運営の原因を大法官裁判所の融通の効かなさに見るところから出発し、まずは、中央行政による一元的な統制を目指し（第 2～6 法案）、次に、地方の司法機関によって問題を解決しようとし（第 8～10 法案）、最後に、基本的に地方の司法に委ねるが、中央行政がある程度の介入権と全般的な監督権を持つという、二元的な体制に落ち着いたのである（第 11～13 法案）。

三 利害と理念の衝突

慈善信託法の長い制定過程に直接、間接に関わった人々は、同じゴールをめざして協力していたわけではなかった。異なるベクトルを持つ利害や思惑が交錯し、火花を散らした。

< 1. 政治の手法と機構 >

慈善信託法案は、当初は党派的に争われた。第 1～2 法案はホイッグが推進し、保守党がそれに反対した。逆に、保守党政権の出した第 3～5 法案は、反ピールで一致したホイッグと保守党の保護貿易主義者の反対によって挫折した。ピール政権が倒れるまでの諸法案は、党派政治の道具としても利用されていたのである。

しかし、1846 年の第 6 法案以降は、基本的にホイッグ政権の政策として推進されたのだが、党派の反対はなくなった。同じく、ピール政権末期の第 5 法案の失敗を境に、常設委員会の専制に対する恐怖と地方政治への悪影響への懸念も消え去った。このように、慈善信託法案の審議における党派色・政治色が 1846 年を境にして急速に薄まったのは、国制の根幹に関わる宗教と経済の大問題で政局が揺れた 40 年代を経て、イギリス議会政治が安定状態に入ったことと関係する。根本的な対立軸のなくなった 40 年代末以降 70 年代半ば頃までの議会では、政党の数の論理ではなく各人各様の理念が追求された。

< 2. 諸利害 >

慈善信託法案は、政治の分野でのみ争われたのではなかった。諸利害集団の思惑もからんだ。シティ同業組合や都市自治体、教区は、既得権益の防衛を企図して慈善信託法案に強く反対した。彼らは請願という方法をとった。1845 年の 5 月 16 日、各種同業組合が、法案の対象から除外されることを求める請願を提出した。以降、ロンドンのシティをはじめ、さまざまな団体が法案への反対ないしは、法案の適用除外を求めた。1846 年には前年を上回る活発な請願活動が展開された。

また、一連の慈善信託法案は募金立チャリティをその網にからめとろうとしたため、募金立チャリティ利害からは、例えば次のように激しく反発された。法案で最も受け容れが

たいのは「全てのヴォランティア・アソシエーション」にまで報告書を要求することだ。「公的な金に関する説明責任の原則」には賛成だが、「私的な基金についての収支報告には断固として反対する」、と。結局、公的な慈善信託と私的な篤志協会という区別は非常に強力であったので、1853年法は募金立チャリティを除外した。

< 3. キリスト教諸宗派 >

第1法案が審議された際には、国教徒の創設したチャリティがプロテスタント非国教徒の手に渡ってしまうと懸念された。しかし、この関心はディセンタの問題へ移行する。例えば第4法案は「メソヂスト諸組織の規律と内部機構に介入して、おおいに混乱をもたらし、その宗教的な自由を侵害するだろう」と批判された。ロンドンの31のパプテスト信徒団からも反対請願が送られたし、各地のディセンタはしばしば宗派の壁を越えて連名で請願することもあった。カトリックや、ユニテリアンまでもが、請願の波に加わった。

とはいえ、46年を過ぎると、同業組合の場合と同様に、諸宗派は法案への激しい反発をしなくなる。第2～6法案が打ち出した強権的、干渉的な中央委員会案が取り下げられ、第11法案以降の案では、常設委員会の機能が大幅に削減されたためであろう。

< 4. チャリティの振興と阻害 >

慈善信託法案が大法官裁判所の弊害を解消したとして、それでチャリティ全体ははたして恩恵を被るのであるのか、という根本的な疑問も、議会では繰り返し表明された。

第5法案の審議中、ある議員は、チャリティに対する法案の悪影響を挙げた。行政に監視されるということになれば、シティの同業組合に財を残す人はいなくなるだろうし、小さな教区チャリティも監視の対象になるなら、それに従事している人にトラブルや負担が増えるばかりだろう、と。別の保守党議員も、法案が成立すればこれまで無償で働いてきた「ジェントルマンたち」がその仕事を続けてくれなくなると指摘した。

ここまで、慈善信託法案が惹起したさまざまな主体の利害と言い分、そして論争の帰結を説明してきた。合理的に進んだかに見える法案成立史からは抜け落ちたこれらの諸要素は、しばしば見えにくい仕方で、法案の内容を形作り、成立にかかる時間を決めた。

四 1853年法とその後

長い試行錯誤の末に誕生した1853年法は、慈善信託の世界に根強く残っていた「私有財産の聖性と不可侵性」に風穴を開けた。慈善信託は「設立者の遺志に奴隷的に拘束され

ること」がなくなったのである。かかる賛辞を受けた同法は、具体的に何を定め、どのような効果をもたらしたのか。その新体系を略述したい。

まず、国王により 4 人の委員、1 人の書記、そして 2 人の監督官が任命された。この 4 人の「イングランドとウェールズのチャリティ委員」が、常設の委員会を構成した。この常設の、中央行政の、チャリティ委員会は、第一に調査権と指導権、第二に許認可権、第三に改善計画策定権、そして第四に基金管理の権限を持った。

他方、中央行政の委員会と対になるように規定されたのが、実際の係争や救済や内容変更を担った司法の領域での新機軸である。年 30 ポンド未満の小額チャリティは地方の州裁判所か破産裁判所で安価な即決手続きをとることが可能になった。しかし、30 ポンド以上のチャリティは、大法官裁判所の「記録長官」か主席判事代理の管轄とされた。

また、1853 年法の運用から除外されたものは多く、それはオクスブリッジ、ロンドン大から、カトリックのためのチャリティ、友愛組合、篤志協会などに及んだ。法案審議の時に表明された諸利害の主張が、反映されたのである。

1853 年法の成立以来、慈善信託のあり方は徐々に変化していった。とくに注目すべきは、法案審議の前半には激しく憎悪した中央の行政機構（チャリティ委員会）を、信頼し、積極的に利用しようという態度が根付いたことである。1853 年から 77 年の間に、約 800 万ポンドの基金が、「チャリティ基金受託官」の手に委ねられた。1891 年末、それは 1566 万 8441 ポンド、数にして 1 万 6319 件に達した。この現象は、チャリティに国家の監視と干渉が及んだために、当事者が運営を放棄したことを意味するのではない。1870 年代に新たにイングランドとウェールズの統計が取られたとき、約 3 万 7000 の慈善信託のうち 4805（約 13%）は、前回 1830 年代の調査の後に新規に設定されたものだった。1853 年法体制が敷いた「統治」は、チャリティの「自由」を促進こそすれ阻害はしなかった。

おわりに

最後に、自由と統治の問題に触れておきたい。チャリティの生命力は、その担い手の個別的な自発性にあった。この自発性の一つの発露が全国に数万の規模で展開した慈善信託群であって、政府も議会も、チャリティの遍在を前提にして、良き統治を志向し、弱者対策に資する社会機構を想像／創造した。慈善信託の「よりよい運営」を目指す国家の統治は、チャリティに従事する人々の自主性を矯めず、尊重する仕方で設計されたのである。

〔了〕