

3 イギリスにおける地方自治関係法令のあらましについて

新潟大学大学院実務法学研究科助教授

田村 秀

第1章 はじめに

イギリスでは、サッチャー政権以降様々な地方自治に関する改革が進められており、これらの成果がわが国にも少なからず取り入れられている。先進的な地方自治体の中にはイギリスの地方自治体の取組みを参考に新たな政策を実施するところもあり、国全体としても PFI、地方独立行政法人、市場化テストなどイギリスの事例を参考にして改革が進められているものも少なくない。

イギリスにおける取組みは様々な形で調査され、また国及び地方自治体の政策に参考とされているものの、それらを支える法体系に関しては必ずしも知られていない。ドイツ、フランスといった大陸法の国々の影響を強く受けている我が国と、コモンローの国であるイギリスとでは、その法的枠組みは大きく異なる。

全ての政策は当該国の法的枠組みに大きく影響されるといっても過言ではない。この点を見無視して表面的な取組みのみを真似しようとしても、成功する可能性は高くない。例えばイギリスにはわが国のような地方公務員法制は存在しない。民間企業と基本的には同じ地位に立ち、官民の人材流動は容易であり、このことが CCT（強制競争入札）¹などの導入を容易にしたとも考えられる。

本報告は、イギリスにおける地方自治関係法令のあらましについて、昨年度の調査内容も踏まえつつ、明らかにするものであり、昨年度調査で入手した資料²を中心に、主として文献から、イギリスの地方自治体がどのような法体系の中でその諸活動が規律されているのか、司法統制や行政統制なども含めて解説を行ったものである。

地方自治関係法令を理解するためには、単に関連法令に関する知識だけでなく、イギリスの憲法構造や司法制度など法制度全般に関する理解も不可欠である。そのため、まずはイギリスの法制度に関する概括的な説明の後、地方自治の分野に関係のある法令のあらまし等について言及することとする³。

¹ Compulsory Competitive Tendering の略称であり、1988年地方自治法（Local Government Act 1988）で導入された。なお、以降では、本文中における地方自治法の英語表記は省略している。

² S.H.Bailey, *Cross on Principles of Local Government Law (Third Edition)*, London: Sweet & Maxwell, 2004（以下「プリンシプル」という。）と The Local Government Library, *Encyclopedia of Local Government Law*, London: Sweet & Maxwell, 2005（以下「百科事典」という。）を中心に法体系の研究を行った。

³ なお、本報告では、イギリスという名称を使う場合、基本的にはイングランドとウェールズを指している。

第2章 イギリスの法制度

第1節 イギリスの法体系

1 イギリスの憲法の特徴

日本をはじめとするほとんどの国では、憲法を国家の最高法規と位置付けているのに対して、イギリスの場合はそのような最高法規性はない。イギリス憲法の特徴としては以下の点が挙げられる⁴。

(1) 不文憲法 (Uncodified or Unwritten)

イギリスには明文化された憲法、すなわち成文憲法がない。一般的には成文憲法を持つ国は帝国主義を打ち破って新たな国家体制を構築しているケースが多い。

(2) 単一主権 (Unitary)

連邦制国家では、権力が連邦国家とその構成要素である州等に分割されているが、単一主権国家では全ての権力が一つの中央組織に集中している。イギリスは単一主権国家であるが、近年、スコットランドやウェールズへの権限移譲 (Devolution) が進んでおり、準連邦制 (Quasi-federalization) と評価されることもある⁵。

(3) 軟性 (Flexible)

日本など硬性 (Rigid) 憲法の国では、憲法は特別な手続を経なければ改正されないが、イギリスなど軟性憲法の国では、憲法は通常の法制定過程と同様の手続で改正される。

(4) 君主制 (Monarchical)

イギリスは現在女王が国家元首であり、王位の継承は世襲で行われるが、女王は大臣の助言によってのみ憲法上の権限を行使するものであり、実際には女王の名において大臣達によって行使される。

(5) 国会主権 (Parliamentary supremacy)

国会が最高権力機関であり、どのような内容の法律でも制定し、また、廃止できる。詳細については後述のとおりである。

(6) 二院制 (Bicameralist)

イギリスは二院からなる立法府を有し、貴族院 (House of Lords)、下院 (House of Commons) に分かれている。

(7) 民主制 (Democratic)

下院は国民の直接選挙によって議員が選ばれる。下院における過半数の議席を占めた政党が政権を得て、その党首 (Leader) が女王によって首相に任命され、首相が大臣を指名する。

2 憲法の法源 (Sources) ⁶

イギリス憲法は不文憲法であり、その法源も一つではない。また、法源も明文化されているのは一部だけである。すなわち、イギリスという国には我が国の日本国憲法のような

⁴ Joanne Coles and Jane Reynolds, *Constitutional and Administrative Law*, London: Hodder & Stroughton, 2003, pp.4-5.

⁵ 例えば、榊原秀訓「地方分権」戒能通厚編『現代イギリス法事典』(新世社、2003年)、178頁

⁶ Coles and Reynolds, pp.8-12.

成文憲法典は存在せず、統治構造に関する法の多くは判例法と国会制定法の中に存在し、その他に統治構造に関する様々な慣習が存在する⁷のである。

(1) 制定法 (Statute)

制定法は、伝統的に憲法の主要な法源とされており、国会によってのみ修正される。歴史的に重要な制定法として以下のものがある。

ア マグナカルタ (Magna Carta)

王位継承や個人の権利保障、協会の自由、陪審による裁判について定めた。

イ 権利の章典 (Bill of Rights)

国王に対する国会の優位性を定めた。

ウ 連合法 (The Treaty of Union)

イングランドとスコットランドの議会の統合を定めた。

(2) コモンロー (Common law)

この法源は判例法 (Case law) によって作られる。国会優位の原則により、同一事項については制定法が優先する。

(3) 慣習 (Convention)

イギリス憲法の多くの部分は法律によってではなく、慣習によって規定されている。具体例として以下のものがある。

ア 行政府に関するもの

- ・国王は行政府の助言なくして権力を行使してはならない。
- ・総理大臣は下院議員でなければならない。
- ・国王は下院の過半数を占める党の党首を総理大臣に選ばなければならない。

イ 立法府に関するもの

- ・国王は国会で可決された法案に同意しなければならない。
- ・貴族院は最終的には下院に従わなければならない。
- ・予算関連議案は下院と大臣のみ提案することが出来る。

ウ 司法に関するもの

- ・判事は政治活動を行ってはならない。
- ・国会議員は司法を批判しないものとする。

(4) 国王大権 (Royal prerogative)

この法源はコモンローの権限に由来するものである。

ア 外交関係に関するもの

- ・宣戦布告
- ・条約の締結

イ 国内に関するもの

- ・国会の召集、解散権
- ・恩赦に関すること

⁷ 小栗実「現代イギリス法とダイシー」戒能通厚編『現代イギリス法事典』(新世社、2003年)、51頁

(5) EU法

イギリス議会は1972年EC法(The European Communities Act 1972)を可決し、それによって全てのEU法が適用されることになった。この法源は非常に重要なものとなる一方で司法と政治の両面で困難をもたらすこととなった。

EU法によって、雇用、性差別、EUメンバー内の人、物、サービス及び資本の移動に関する多くの権利が保障されるようになった。イギリス憲法は議会優位の伝統的な原則の下で機能しているため、EU法の憲法上の主たる課題は国内法との整合性にある。

(6) その他

高名な学者、例えばダイシー(Dicey)やブラックストーン(Blackstone)の学説も法源とされることがある。

3 イギリス憲法の特質

(1) 法の支配

イギリス憲法の基本原理の一つが法の支配(The rule of law)である。ダイシーによれば、これは三つの概念から構成される⁸。

①国王や行政府が恣意的に権力を行使すること、恣意的な裁量を行うことは認められず、正式の法が優位すること。

②法の下にすべて人は平等であり、誰でも通常裁判所の適用する法である通常法(ordinary law)に服さなければならず、公務員といえどもその下にある。

③イギリス憲法の一般原則は裁判所によって形成された通常法の結果である。

また、ダイシーはその著書『憲法研究序説』で、「イギリスには真の意味での行政法は存在しない」と言明し、私人が行政府による違法な権限行使を争うための「行政訴訟」または行政法の存在を正面から認めず、むしろ行政裁判所または行政法の不存在を法の支配の特質としている⁹。

(2) 権力の分立

いわゆる権力分立の基本原則はアリストテレスにまで遡ることが出来るが、一般的にはモンテスキューによってその特徴が示されている。

①立法、行政、司法の三権分立

②それぞれの権力は独立した存在であること

③相互抑制(check and balance)機能の存在

しかしながら、イギリスの場合は役割や権限、また人的な面で三権が融合(fusion)しているのが大きな特徴である。そもそも議員内閣制を導入していることから立法府と行政府の融合が見られるが、大法官(The Lord Chancellor)がイギリスの最高裁判所の長官であるとともに、貴族院の議長であり、かつ閣僚の一人として内閣の一員でもある点が特筆される。すなわち、立法府の上院である貴族院が最高裁判所の機能を有し、12人の法律貴族(Law Lords)とも称される法律の専門家が一代限りの貴族院議員に選任されている。このように立法府と司法の融合は諸外国でもあまり例を見ないものであり、このほか、司

⁸ 小栗、53～54頁

⁹ 前掲書、55頁

法による違憲立法審査権もない。

(3) 国会主権

国会主権の原則は、「国会は、女を男にし、男を女にする以外のことは何でもできる」というデュ・ロルム (J.De Lolme) の有名な言葉で表され、「法の支配」と並んでイギリス憲法の二大原則といわれている。ダイシーによれば、これは、「国会が、イギリス憲法のもとで、いかなる法をも作り、または廃止する権利をもつこと、さらに、いかなる人も機関も、イギリスの法によって国会の立法をくつがえしたり、排除する権利をもつとは認められないこと。これ以上のことを意味しないし、これ以下のことを意味するものでもない」¹⁰ということになる。

すなわち、国会は自らが制定した法にも拘束されることはなく、無制限の立法権を持つこととされている¹¹。しかしながら、1972年 EC 法や 1998年人権法 (The Human Rights Act 1998) の制定などによって国会主権の原則は大きく変容しつつある。

4 イギリスの行政法

前述したようにダイシーによって行政法の存在が事実上否定され¹²、ドイツやフランスなどと比べると、その制度的枠組みの違いもあり、行政法が正式に認知されたのは近年になってからである。

第2節 イギリスの司法制度

1 司法制度の特徴

イギリスの司法制度の特徴の一つは最高裁判所の機能を貴族院が果たしているという点にある。この意味でイギリスの三権分立は不完全であるとも評価される。また、刑事法と民事法では裁判のシステムが異なる。これらはイギリスの統治機構、特に国家の中核機能が歴史的に形成されてきたということと深い関係がある。

イギリスの法律の専門家はバリスタ (barrister) とソリシタ (solicitor) の二つに分けられる。バリスタはいわゆる法廷弁護士で上位裁判所における弁論権を独占する職である。また、バリスタが高等法院 (High Court) 以上の上位の裁判官の供給源となっている。これに対してソリシタは事務弁護士と呼ばれ、バリスタと訴訟依頼人との間で裁判事務を扱うが、下位の裁判所を除いて法廷の弁論権を持たない。このようにバリスタとソリシタは上下関係ともいうべき明確な役割分担があったが、70年代以降の度重なる司法改革によって、両者の役割が重なる部分が出てくるとともに¹³、その数も大幅に増加している。

このほか、陪審制度も設けられているが、刑事事件の一部のみに限定されてしまって、民事事件についてはほとんど機能していない¹⁴。

¹⁰ 伊藤正巳・田島裕共訳『憲法序説』(学陽書房、1983年)、40頁

¹¹ この国会主権の原則から「後の法は前の法に優先する」という定理が導き出される。

¹² この点については様々な議論があるが、ダイシーが法の支配にこだわり続け、行政部に司法権の権限が付与されていくことには否定的であったことは事実であるとされている。小栗、61頁。

¹³ 例えば、ソリシタにも 1990年裁判所及び法的業務法 (Courts and Legal Services Act 1990) によって上位裁判所の法廷弁論権と裁判官に選任される道が付与された。

¹⁴ 倉持孝司「イングランドにおける法と裁判」戒能通厚編『現代イギリス法事典』(新世社、2003

2 裁判制度

イギリスの裁判所は古い歴史を持っており、その歴史的経緯から裁判制度もまた複雑なものとなっている。貴族院が最高裁判所としての管轄権を有しており、最も上位のものとなるが、いわゆる最高裁判所としては、高等法院、控訴院（Court of Appeal）及び刑事法院（Crown Court）をあわせたものとされている。貴族院は控訴院からは公的重要性の認められる事件の上訴と高等法院から同様の理由による飛躍上訴（leap-frog appeal）の案件を取り扱う。また、地方レベルでは県裁判所（County Court）が民事事件のうち、比較的軽微なものや迅速に処理すべきものを取り扱う。治安判事裁判所（Magistrates' Court）は家事事件や刑事事件を取り扱う。

刑事事件は、治安判事裁判所から刑事法院に上訴され、更に控訴院、場合によっては貴族院にまで上訴される。民事事件は、県裁判所から控訴院に、治安判事裁判所からは高等法院に上訴され、場合によっては貴族院にまで上訴されるのが一般的である¹⁵。

このほか、科学技術・建築裁判所（Technology & Construction Court）、保護裁判所（Court of Protection）¹⁶など様々な特別裁判所が存在する。

3 審判制度（Tribunal）

イギリスには数多くの審判所が設置されている。これは、行政が取り扱う事項が複雑、専門化する中で、これらに関する紛争も同様の傾向を見せており、迅速かつ簡便に問題を解決することを目的としている。移民や社会保障、子どもの扶養、年金、税等の分野で活用されている。通常、審判所の判断に不服がある場合は、裁判所に提訴することが出来る。

4 司法制度改革

2005年憲法改革法（The Constitutional Reform Act 2005）の制定によって、従来立法府と未分離だった司法府の独立性を確保し、最高裁判所制度を確立するなど長年の伝統が大きく変わろうとしている。その概要は以下のとおりである¹⁷。

（1）大法官制度の改正

これまで、大法官は貴族院の議長であり、司法の長でもあった。しかしながら、改正によって司法大臣としての地位には留まるものの、裁判官としての地位は失うことになった。それに代わって、最高裁長官（Lord Chief Justice）が別途任命されることとなった。これらは2006年4月3日から施行された。

（2）最高裁判所の設置

貴族院から独立した最高裁判所が2009年10月に設置される予定である。これに伴い、法律貴族は立法府から離脱することとなる。

（3）裁判官指名委員会の設立

裁判官の指名に関して透明性を確保するために、独立した新しい委員会が設立された。

年)、91頁。

¹⁵ 前掲書、116頁。

¹⁶ 要保護精神障害者の財産保護を担当している。

¹⁷ <http://www.dca.gov.uk/constitution/reform/intro.htm> (2006年12月9日)

第3章 地方自治体に関する法的枠組み

第1節 地方自治体の歴史

イギリスにおける現在のような公選職による地方自治体は、1835年市町村法人法(Municipal Corporation Act 1835)にその起源を遡ることができる。それまでは個別分野別の団体(ad hoc authority)¹⁸となっていて、サービス毎に提供する団体やその区域も異なり、各団体の連携も不十分であった。このほか、地方自治体へ治安判事(justice of peace)の権限も引き継がれた。

地方自治体は国王大権に基づき特許状(charter)を授与されるか、法律によって法人格が付与された。地方自治体の構成や一般的な権限に関する法律は1933年地方自治法に集約され、その後、1972年地方自治法によって大幅な再編が行われた。その後も広域自治体の廃止¹⁹など自治体再編が相次いだが、依然として1972年地方自治法がイギリスの地方自治体に関する基本的な枠組みを規定している。

第2節 法人格

1 法人格の根拠

ここでは、まず、1972年地方自治法施行直前の地方自治体の法人格の根拠について説明する²⁰。

(1) 特許状による法人(Charter Corporations)

ア バラ(Boroughs)

バラの法人化には長い歴史がある。各地域で、国王に対する自治に関する権限を得るために法人格の特許状を求めて長年にわたって様々な請願を行ってきた。その結果、1835年市町村法人法の制定によってバラの根本的な改革が導入された。具体的には、選挙に関する原則が定められ、警察、街灯、市場、港、条例に関する権限や税(rate)を徴収する権限を付与された。また、市長(mayor)、長老議員(alderman)、議員(burgess)も法人格を与えられた。

イ カウンティバラ他

1888年地方自治法によって人口5万以上のバラはカウンティバラ(County boroughs)の地位を得た。カウンティバラはカウンティの事務も行う権限を与えられた一層制の地方自治体であるが、ノンカウンティバラ²¹と法的地位には変わりはない。

カウンティやノンカウンティバラの多くはシティの称号を持っているが、これも法的地位には違いがなく、歴史的な経緯によるものである。

(2) 制定法による法人(Statutory Corporations)

ア カウンティカウンスル(County councils)

カウンティは、1888年地方自治法によって制定された広域自治体である。従前治安判事

¹⁸ 例えば道路の管理団体、公衆衛生を担当する団体などである。

¹⁹ 1985年地方自治法によってロンドン及び大都市部の広域自治体が廃止された。

²⁰ プリンシプル、3～6頁

²¹ カウンティバラ以外のバラのことである。

によって行われてきた事務（例えば幹線道路に関する事務）や主要道路に関する事務などが所掌とされたが、その後、個別分野毎の団体の事務の多くが移譲された。

イ アーバンディストリクトカウンシルとルーラルディストリクトカウンシル
(Urban and rural district councils)

これらは元来、1872年、1875年公衆衛生法（Public Health Act）によって設立された団体であったが、1894年地方自治法によってアーバンディストリクトカウンシルとルーラルディストリクトカウンシルとされ、1933年地方自治法によって役割や所掌事務等が整理された。

ウ ロンドンバラ（London borough councils）とグレーターロンドン（The Greater London Council）

1888年地方自治法によってロンドンカウンシルが設立され、1899年地方自治法に基づく命令によってロンドンのシティを除く地域がメトロポリタンバラ（Metropolitan boroughs）に分けられた。その後、1963年ロンドン地方自治法（London Government Act 1963）によって、メトロポリタンバラを引き継いだロンドンバラとロンドンカウンシルを引き継いだグレーターロンドンの構成が定められた。

エ パリッシュ（Parish councils）

パリッシュは1894年地方自治法によって設立され、その構成等は1933年地方自治法によって定められた。

2 1972年地方自治法以降の枠組²²

1972年地方自治法によって、1933年地方自治法は廃止され、ロンドン以外のイングランドとウェールズに、カウンティとディストリクトからなる2層制の地方自治構造が導入された。ロンドンについては1963年ロンドン地方自治法に基づくグレーターロンドンと、ロンドンバラから構成される構造が維持された。また、イングランドの大都市部の地方自治体は、それぞれメトロポリタンカウンティとメトロポリタンディストリクトと呼ばれた。

サッチャー政権が誕生すると主として労働党の牙城であった都市部の地方自治体と厳しく対立し、1985年地方自治法によってロンドンと大都市部の広域自治体を廃止し、従前これらの団体が担っていた事務を共同団体（joint authorities）や基礎自治体、特殊法人等に引き継がせるという改革を断行した。

非大都市地域の再編については1992年地方自治法によって行われたが、1層制（unitary）が導入された自治体も46誕生したが、従前の2層制を維持した地域も多かった。ウェールズについては、1994年ウェールズ地方自治法によって全地域が22のユニタリーに再編された。

このほか、ロンドンについては1999年グレーターロンドンオーソリティ法（Greater London Authority Act 1999）によって広域自治体であるグレーターロンドンオーソリティ（以下「GLA」とする）が復活した。

²² プリンシプル、6～8頁

第3節 権限の取得

地方自治体が権限を取得するのはすべて制定法によるが、通常法（public Act）以外に特別法（local Act）によって特定の地方自治体だけに特別の権限が付与される場合もある。特に 1840 年代は特別法による権限の取得が相次いだ。これらは特別法を必要とする地方自治体が国会に働きかけて立法化したものであり、例えば 1846 年にはニューカッスルアポンティネ（Newcastle-upon-Tyne）とバーンレイ（Burnley）は、屋外トイレに隣接しない新たな住宅の建築を禁止し、チェスター（Chester）とレスター（Leicester）は公共庭園とレクリエーション公園を建設する権利を取得した²³。このような特別法の多くは他の地方自治体も同様な働きかけを行い、中には全国一律のものとして法が制定されることもあったが、その後は活用されることが少なくなり²⁴、最近ではロンドンの地方自治体を除くとほとんど実例がない²⁵。

このほか、関係する地方自治体の同意によって権限取得を認める方法（Adoptive Act）²⁶や国会の特別な手続きによる命令による方法（Order subject to special Parliament procedure）²⁷などもある。

第4節 権限踰越の原則（The Doctrine of Ultra Vires）

1 権限踰越の原則とは

地方自治体にとって最も重要であり、しかもやっかいな原理が権限踰越の原則である。地方自治体は法律で明示的に授権された事務権限しか執行してはならないのであって、その範囲を逸脱した行為は越権行為とされ、裁判で争われれば違法とされ無効となる²⁸。なお、この反対概念は権限内（intra vires）である。

この原則が厳密に適用されれば、地方自治体の活動は大きな制約を受け、適切な対応は困難となる。その一方で、実際の地方自治体の活動については相当程度の裁量権が認められている分野も少なくない。例えば都市計画分野における開発許可については、広範な裁量権によって、街並保全のために開発行為は大きな制約を受け、結果としてイギリスの都市の多くでは良好な都市景観が保たれている。

この点について、岡田章宏神戸大学発達科学部教授は、「地方政府が活動する際には、常に制定法上の根拠が必要とされ、それを欠けば、たとえ地域住民の利益向上を目的とした行為であっても、裁判所は権限踰越（ultra vires）として無効の判断を下すとされている。その枠組み自体、わが国にはなじみのないものであるが、事態をさらにわかりにくくしているのは、このような統制があるにもかかわらず、地方政府は、事実上相当な裁量権を行

²³ Andrew Stevens, *The Politico's Guide to Local Government 2nd edition*, London: Poliioco's, 2006, pp.8-9.

²⁴ これは、例えば新しい橋を建設する権限を特別法で取得すれば、その橋を廃止する場合にも新たな特別法を制定する手間があるために活用されなくなったとされている。Ibid.

²⁵ プリンシプル、59頁。

²⁶ 前掲書、57頁。

²⁷ 前掲書、58～59頁。

²⁸ 西尾勝『行政学[新版]』（有斐閣、2001年）、63頁。

使してきたという点である。中央政府は、地方政府との間で「合意と協議」という関係を保ちながら、地方の実質判断を尊重する傾向にあったし、裁判所もまた、制定法上の権限に付随する領域を合理的な範囲で認め、地方政府が独自の判断で活動する余地を容認してきたのである。その背後には、長きにわたる自治の伝統が大きく横たわっていると考えられるだけに、容易には説明しがたい実態。」²⁹と説明している。

いずれにしても、ドイツ行政法の影響を強く受けているわが国と、コモンローの国イギリスとでは事情が異なっているのである。

2 権限踰越の原則と地方自治法

(1) 1972年地方自治法まで

権限踰越の原則を事実上緩める規定が置かれる場合がある。その1つが1972年地方自治法第111条に基づくものである。同条第1項では、「地方自治体はその機能を果たすことを促進し、誘導し、あるいは付随的³⁰なことを行うことができる」³¹と規定されており、環境省(DoE)の通知(circular)³²によれば、支出や貸し借り、財産や諸権利の取得・処分の有無に関わらずであり、制定法に明確な権限規定がなくても出来るとされている³³。

イギリスでは、地方自治体の権限は各制定法に規定されているが、制定法に規定されていない権限で、地域社会の向上に繋がることを行う権限を付与することがある。このような一般的な権限(general power)は権限踰越の原則を否定するものではなく、その運用を緩めるものであるとも解されている³⁴。具体的にはそのような事項に使うことが出来る額の上限等を地方自治法等によって定めている。

1963年地方自治(財政)法(Local Government(Financial Provision) Act 1963)では、住民1人につき0.4ペンスまで一般的な権限に関する事項に使うことが出来ると定めた。これは1972年地方自治法第137条でより幅広い意味で規定され、上限も2ペンスに上げられた。このほか、同法では、第120条及び第124条で地域の発展のために土地の購入が出来ることを、第137条第3項ではイギリスに関係のある慈善団体に寄付が出来ることを、第138条では住民に影響を与える災害に関する経費を支出することが出来ることを、また、第139条では地域住民のために寄付されたお金や財産を使うことが出来ることを規定している。

(2) 2000年地方自治法

この一般的な権限は労働党が政権の座に就き、2000年地方自治法を制定したことによって更に広がった。同法第2条では福祉の増進(promotion of well-being)が規定され、地

²⁹ 岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』(桜井書店、2006年)

³⁰ 「付随的な」(incidental)は「関連して」(in connection with)よりは狭い意味であるとされている。プリンシプル、12頁。

³¹ 第1項の後段部分である。原文は、「a local authority shall have power to do anything (whether or not involving the expenditure, borrowing or lending of money or the acquisition or disposal of any property or rights) which is calculated to facilitate, or is conducive or incidental to, the discharge of any of their functions.」である。

³² 環境省通知121/72。プリンシプル、14頁。

³³ ただし、この規定も無制限に地方自治体に権限を与えているわけではない。

³⁴ プリンシプル、31頁。

方自治体は経済、社会福祉、環境の改善または向上のどれかあるいは複数の目的を達成するためのことを実施する権限を有しているとされた。

また、地方自治体はこれらの権限の遂行に当たっては、第4条に規定されたコミュニティ戦略計画を策定し、それを参考にしなければならない。この権限には以下のものが含まれている。

- ・ 費用の支弁（額の制限はない）
- ・ 他の主体への財政支援（補助金、貸付、保証等）
- ・ 協定、契約の締結
- ・ 活動に対する協力、促進、連携
- ・ 他の主体の活動の肩代わり
- ・ 他の主体への職員、物、サービス、居所の提供

また、目的達成のためであれば、地方自治体の区域外でも権限行使が許される。これらの権限はベストバリュウの一般的な義務に従って実施される。福祉の向上に寄与するか否かを決めるのは当該地方自治体であり、後述するウエズベリーの原則に基づいて判断される。このほか、会社や信託、慈善団体を結成し、または参画することも出来る³⁵とされている。

（3） 2003年地方自治法

2003年地方自治法では更に幾つかの一般的な権限が付与された³⁶。

ア 裁量的サービス（discretionary service）に対して料金を取る権限

同法の第93条第1項では、ベストバリュウの団体は裁量的な行政サービスに対して料金を徴収する権限を付与している。この場合、義務的なサービスは除かれ、また、既に利用料金制が法定化されているものに付加することも出来ない。料金については、総費用の範囲内とされ、特定の人のみから徴収することや、相手方によって差をつけることも可能とされている。

イ 会社を通じて権限に関連する活動に関して商取引する（trade in）権限

同法第95条によって、イングランドの場合は大臣が、ウェールズの場合はウェールズ議会が、ベストバリュウ団体に対して、地方自治体の通常の行政サービスを遂行する際に、商業目的で行う権限を命令によって付与することが出来るようになった。

ウ 住民投票を行う権限

同法第116条は、地方自治体の住民投票に関する権限を規定している。地方自治体の権限遂行に関する事項、支出に関する事項、2000年地方自治法第2条に規定する福祉に関する事項が認められており、対象者や投票方法については、国が定めたガイダンスを参考にしつつ、各自自治体で定めることが出来る³⁷とされている。

3 権限超越に関する判例

ここでは権限超越に関する代表的な判例を紹介することとする。

（1） アッシュベリー鉄道運送会社のケース

³⁵ 合弁事業会社（joint venture company）も含まれる。

³⁶ プリンシプル、40～44頁。

この会社は 1862 年会社法に基づき、鉄道設備の製造、販売、貸出を目的として法人化されたが、鉄道の建設に関する契約を行ったことが権限踰越と判断された³⁷。

(2) フルハムバラのケース

フルハムバラは、1846 年及び 1878 年風呂・洗濯所法 (Baths and Washhouse Acts) に基づき、住民に対して自ら洗濯をすることが出来る桶を提供していたが、1920 年に住民が洗濯所に服を持参し、職員が洗濯をするという仕組みを導入した。また、洗濯物の配送について利用料金を徴収した。この行為について提訴され、フルハムは、この行為は制定法に基づく権限に付随的なものだと主張したが、洗濯する機材を住民に提供するのはともかく、他人の物を洗濯するという権限は自治体にはないとして権限踰越と判断された³⁸。

(3) マンチェスター市のケース

マンチェスター市は私法律 (private Act) によって動物や商品、鉱物、小包を路面電車を使って配送する権限を付与されていた。市は、路面電車でカバーされる区域以外にも路面電車で運ばれない物も含めた一般的な配送サービスを行うことを決めたが、提訴された。市は、そもそもこのようなサービスは権限内であるし、仮にそうでないとしても付随的なものであると主張した。判決では、市は路面電車による荷物の配送に関しては制定法上の権限を有し、また、付随的に路面電車で運ばれた荷物を家等に運ぶ権限を有するが、路面電車と切り離して一般的な配送サービスをする権限はないとして権限踰越と判断された³⁹。

(4) GLC のケース

職員との良好な環境を維持することは地方自治体にとって相当な役割であり、その目的のために職員を他団体に派遣することは 1972 年地方自治法第 111 条の範囲内である。しかしながら、政府の政策に反対するために政治的キャンペーンを行うために派遣されることは不適切であり、GLC がそのような目的で 7 人の職員を有給で労働組合の合同団体等へ派遣したのは無効であると判断された⁴⁰。

³⁷ 前掲書、12 頁。1875 年の判例である。

³⁸ 前掲書、13 頁。1921 年の判例である。

³⁹ 前掲。1906 年の判例である。

⁴⁰ 前掲書、17 頁。1984 年の判例である。

第4章 地方自治体の区域・名称・事務

第1節 地方自治体の区域

1 地方自治体の区域に関する根拠規定

これまでみてきたように、イギリスの地方自治体は度重なる再編を経験している。地方自治体の区域に関する根拠規定もそれぞれの再編の経緯に基づくものである。

ロンドンについては、広域自治体は1999年グレーターロンドンオーソリティ法、ロンドンバラは1963年地方自治法⁴¹、メトロポリタンディストリクトと2層制の非大都市地域の自治体は1972年地方自治法⁴²、イングランドのユニタリーは1992年地方自治法、ウェールズは1994年ウェールズ地方自治法が根拠となるものである。

2 地方自治体の再編の手続に関する根拠規定

イギリスにおける地方自治体の再編は、日本のように自治体主導ではなく、第三者機関が原案を作成し、それに対して地方自治体をはじめとする関係者が意見を提出するというプロセスを経て決定される。

第二次世界大戦後、三つ目⁴³の第三者機関として設立されたのがイングランド地方自治体境界委員会とウェールズ地方自治体境界委員会であった⁴⁴。前者は1992年地方自治法によってイングランド地方自治体委員会に置き換えられた。さらに、この委員会は2001年4月から下院議員の小選挙区等について諮問を行う選挙委員会（Electoral Commission）⁴⁵にその権限が引き継がれた。また、選挙委員会の下にイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドを担当する4つの境界委員会（Boundary Committees）が設けられた⁴⁶。これらの組織は全て助言を行うためのものであり、委員会の勧告に基づいて担当大臣が再編を実施する。

具体的には、まず、大臣が必要と認める地域に対して一層制の導入（structural change）あるいは境界変更（boundary change）に関して選挙委員会に諮問し、選挙委員会は該当する境界委員会を指揮して見直し作業を行わせ、それらの結果を選挙委員会が大臣に勧告し、最終的には大臣が決定する⁴⁷。

第2節 地方自治体の名称

カウンティ、カウンティバラ、ディストリクト、ロンドンバラはその名称を変更すると

⁴¹ 1985年地方自治法によって修正されている。Stevens, p.70.

⁴² メトロポリタンバラに関する部分は1985年地方自治法、非大都市地域に関する部分は1992年地方自治法によって修正されている。Ibid.

⁴³ 最初に設立されたのが1945年地方自治体境界委員会であり、これは1949年に廃止された。また、1958年にはイングランドとウェールズに各々地方自治体委員会が設立されたが、1967年に廃止された。プリンシプル、71頁。

⁴⁴ 1972年地方自治法第4部。

⁴⁵ 2000年政党、選挙、国民投票法（The Political Parties, Elections and Referendums Act）によって設置された。

⁴⁶ 同法第14条。

⁴⁷ プリンシプル、75～76頁。

きは、特別議会で3分の2以上の賛成多数を得なければならない⁴⁸。1980年2月にサロップカウンティカウンシル（Salop County Council）が議決によってシュロップシャー（Shropshire）に変更した例がある。イングランドのパリッシュが名前を変更するときには、当該所属するディストリクト議会に対してパリッシュ議会ないしパリッシュ会議が要請して手続を行うものとされている。ウェールズのコミュニティに関してもほぼ同様の手続が定められている。

第3節 地方自治体の事務

1 地方自治体の事務配分

イギリスの地方自治体が行う事務は多岐にわたる。一層制の構造を導入している地域では、殆どの事務は当該自治体によって執行されるが、警察、消防、公共交通等は地方自治体の組合によって行われる。非大都市地域の大部分はカウンティとディストリクトの2層制構造となっているが、事務配分の原則は別表1のとおりである。

ここでは、特徴的な事務の幾つかを紹介することとする。

（1）生涯学習（Lifelong learning）

教育は、カウンティやユニタリーの役割であり、生涯学習についても同様である。生涯学習に関する事務は裁量的（discretionary）であり、レジャーや語学、職業訓練など様々な分野で実施されている⁴⁹。

（2）高齢者福祉

この分野もカウンティやユニタリーの役割とされており、根拠法は1990年NHS・コミュニティケア法（The National Health Service and Community Care Act 1990）である。地方自治体は在宅介護、ケアセンター、老人ホームなどの分野で責務を担っているが、近年、民間委託が進んでいる⁵⁰。

（3）都市計画及び開発許可

近年のイギリスにおける都市計画制度は1947年都市農村計画法（The Town and Country Planning Act 1947）にその起源を辿ることが出来る。イギリスでは、「計画なくして開発なし」という言葉に象徴されるように、地方自治体の計画に基づかなければいかなる開発行為も許可されない。これは日本が建築自由の国と称されるのに対して、イギリスを始めとする欧米の国の多くは建築不自由の国とも称されている⁵¹。この制度は、カウンティが策定する構造計画（structure plan）とディストリクトが策定する開発計画（development plan）に分けられ⁵²、また、1990年都市農村計画法第106条によって、地方自治体は開発者に対して開発利益の一部をインフラの改善や公共施設の整備に充てさ

⁴⁸ 1972年地方自治法第74～76条。

⁴⁹ Stevens, pp.136-137.

⁵⁰ Ibid., pp.138-139.

⁵¹ 高橋寿一「建築自由・不自由原則と都市法制」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ』（東京大学出版会、2001年）、37頁。

⁵² 一層制の自治体の場合は単一開発計画（unitary development plan）と称される。

せる権限を付与されている⁵³。

(4) 消費者行政

カウンティやユニタリーは、商品表示、商取引、計量等の消費者行政に関する権限を有している。1994年、日曜商取引法（The Sunday Trading Act）によってカウンティ等は日曜日の午前10時から午後6時までの間で、営業面積が280m²以上の商店の営業時間⁵⁴を決定させる権限が付与されている⁵⁵。

2 事務権限の移譲

事務権限の方法については1972年地方自治法第101条に規定されている。地方自治体の事務は委員会、他の地方自治体、共同委員会（joint committee）、共同組織（joint board）及び職員⁵⁶に権限を移譲することが出来る。しかし、税徴収、借入、義務付けられている各種の報告等については権限の移譲が禁じられている⁵⁷。

(1) 共同委員会

共同委員会は1972年地方自治法第102条に規定されていて、構成自治体に代わって権限の行使を行う。経費については各自自治体が支弁するが、法人格はなく、設立も解散も協定によって効力を発する。資産等は構成自治体のどれか、あるいは共同名義で保有し、委員や職員は構成自治体から派遣される。共同委員会の一例として、グレーターロンドン計画委員会がある⁵⁸。

(2) 共同組織

共同委員会は地方自治体が任意に設立できるのに対して、共同組織は制定法上の根拠を必要とする。また1972年地方自治法第241条によって地方自治体に関する規定が準用される。共同組織は法人格を有し、多くの場合国会の同意によって大臣命令によって制定され、自ら資金を借入する権限も有する。

3 第三セクター会社（Local Authority Company）

地方自治体は多くの場合、会社の株式の保有や会社の設立に関する権限を有する⁵⁹。一方、ヤミ起債の抜け道や違法な権限移譲の手段として会社を設立することは権限踰越であると、控訴院の判断が示されている⁶⁰。また、1989年地方自治・住宅法（Local Government and Housing Act 1989）第67条から第73条には、このような第三セクター会社に対する統制方法が規定されている。

第三セクター会社には3つの形態がある。その1つが、地方自治体が支配する（local authority controlled）会社である。これは地方自治体が取締役会の過半数の票を支配した

⁵³ Stevens, pp.144-145.

⁵⁴ 6時間以内とされている。

⁵⁵ Stevens, p.151.

⁵⁶ 他の自治体から派遣されてきた職員を含む。

⁵⁷ プリンシプル、207～208頁。

⁵⁸ 1990年都市農村計画法第3条に基づく。前掲書、209頁。

⁵⁹ 個別法のほか、1972年地方自治法第111条や2000年地方自治法第1部によっても一般的に認められている。また、住宅供給公社（housing association）も含まれる。

⁶⁰ クレディスイス社とウォルハムフォレストバラとの訴訟（1997年）などで示されている。プリンシプル、219頁。

り、取締役の過半数の選任や罷免の権限を有するなど当該会社の経営を実質的に支配しているケースを指す。

第二の形態が地方自治体の影響力のある（local authority influenced）会社である。これは、地方自治体の当該会社への影響力が20%以上である会社を指す⁶¹。第三の形態が地方自治体が若干の利益を有する（minority interest）会社である。

⁶¹ このほか、取引高の半分以上が地方自治体に関係することや、金融機関は含まれないことなどが条件となっている。前掲書、221頁。

第5章 条例・規則

第1節 条例制定権限⁶²

全ての条例は制定法に基づいている。また、条例制定権限の根拠となる制定法は多数ある。その中で、1972年地方自治法第235条によって与えられている一般的な権限は、一見すると広範な権限を地方自治体に与えているようにも見える。

これによれば、ディストリクトとロンドンバラは、良き規律と統治（good rule and government）及び迷惑の抑止（suppression of nuisances）のために条例を制定することが出来るとされている。しかしながら条例に関しては2つの制約が存在することに留意しなければならない。まず第1に、条例は国務大臣又はウェールズ議会の承認がなければ効力を持たない。この点は地方分権改革以前の日本の地方自治体にもなかったものである。第2に、裁判所は条例の有効性が疑われたときには厳密な検証を行う。その結果、実際にはこの規定に基づく条例の形式や中身は、かなりの割合で一定のパターンに従っている。

良き規律と統治及び迷惑の抑止のための条例は、実際のところ、上述の制約条件にも関わらず、内務大臣（Secretary of State for the Home Department）が示す準則に見られるように、多種多様な事項をカバーしている。このモデルの条項には以下のようなものを含んでいる⁶³。

- ・ 家や協会、病院の近くでの音楽
- ・ うるさい鷹狩り
- ・ しつこい勧誘
- ・ 大声の携帯通話、蓄音機、オルガン
- ・ 射撃場
- ・ 学校内における暴力行為
- ・ 卑猥なショー
- ・ 公共の秩序に反する迷惑行為
- ・ つばを吐くこと
- ・ 歩道を自転車で走ること
- ・ 犬が歩道を汚すこと
- ・ うるさい動物

第2節 条例制定手続⁶⁴

一般的な手続は1972年地方自治法236条に規定されている。この手続きは1972年地方自治法以外の法に基づく条例にも適用される。この手続には地方自治体の証印（seal）が必要である⁶⁵。

⁶² プリンシプル、269～270頁。

⁶³ わが国のいわゆる迷惑防止条例の内容と重なるものがある。

⁶⁴ プリンシプル、270～271頁

⁶⁵ GLAの場合は市長の署名が、証印がないパリッシュ又はコミュニティの場合は2名の署名と印章が必要とされる。

次の段階が承認する権限を持った省庁への条例の送付である。なお、良き規律と統治及び迷惑の抑止のための条例の場合は、地方自治制度を所管する省庁のところとなる。地方議会は少なくとも1つの地方紙に条例の趣旨を告知する広告を掲載し、1ヵ月後には確定した条例を提示しなければならない。確定するまでの期間は誰もが条例を調べ、また、その写しを購入することが出来る。

所管省庁は、条例が狭義の意味での権限内であるかをまず調べる。次に、もし条例が法廷に異議申し立てされた場合を想定して、合法性に関する他の法的基準を満たすかを調べる。第3に、条例がどのような場合に必要なのか否かについて調べる。

所管省庁は条例準則を作成するのが通例であり、準則の範囲を超えたり、重要な事項で準則と内容が異なる条例が承認を得るのは困難を伴う。多くの場合、準則は長年の実務経験の中から作成されたものであり、準則に従った条例が法廷で無効にされることはほとんどない。更に、準則の利用は統一性の観点からも望ましい姿とされている。

所管省庁は条例の承認又は却下を行い、承認の場合は施行の時期を決める。承認された条例は地方議会で公開され、20ペンスを超えない額で販売される。また、条例の写しは関係団体に送付される。法令によっては、条例制定に関する従うべき手続が規定されている場合がある。

第3節 条例の有効性に関する法的基準

1 基本的事項

法律とは異なり、条例は法廷による精査 (scrutiny) を受けることがある。有効性に関するルールは長年の判例の積み重ねによって作られている。主なルールは以下のとおりである。

- ・ 条例は道理に合ったものでなければならない。
- ・ 条例の用語は正確なものでなければならない (あいまいではいけない)。
- ・ 条例は一般法と首尾一貫していなければならない (矛盾してはならない)。
- ・ 条例は当該団体の権限内のものでなければならない。

これらのルール全ては権限踰越の原則に含まれるものである。条例が無効と判断された場合、無効となった条例をそのままにしておくことは権限の乱用である。

2 法的基準

(1) 道理に合うこと (reasonableness)

道理に合うことの原則については、次の2つの判例にその考え方が十分示されている。

ア クルーズ対ジョンソンの裁判⁶⁶

ケントカウンティ (Kent County) は、全ての住居から50ヤード以内で音楽を演奏したり歌うことを禁止する条例を、そのような行為をやめるようにとの住民の申し出を受けて制定した。この条例で有罪とされた住民が合議法廷 (Divisional Court) にこれは道理に合っていないので条例は無効であると訴えた。

⁶⁶ プリンシプル、272頁。

判決では1人の裁判官を除いて有効であるとした。ラッセル卿は、「国会から権限を委譲され、委任された公的な住民の代表からなる性格を有する地方自治体によって制定された条例は、出来るだけ支持されるべきである。」と見解を表明した。他方で、「法廷は想定される道理に合わないことを理由として、条例を無効とすることにためらうべきではない。」としている。

また、彼は、「どのような意味で道理に合わないのか？例えばもし、地方自治体が階級の異なる者に対してその扱いに関して偏りや不平等があるとされれば、もし彼らが明らかに不公平であれば、もし彼らの悪意が暴露されれば、もし道理のある人であれば正当化出来ないような圧政的あるいはいわれの無い干渉が地方自治体に関する人々の権利に対して行われれば、国会はそのようなルールをつくるために地方自治体に権限を与えたという意図は全くない訳であり、それらは道理に合わず権限踰越である。しかしながら、道理に合うか合わないかの審問が適切に尊重されるのは、この意味において、そしてこの意味だけにおいてであると私は確信する。条例は特定の裁判官が慎重さや必要性や適切さの点で行き過ぎていてと考えているから、あるいはある裁判官が必要と考える条件や例外が伴われていないからという理由だけで道理に合わないと判断されるわけではない。」と述べている。

イ アーリッジ対イスリントン (Islington)

1891年公衆衛生(ロンドン)法(The Public Health(London) Act 1891)に基づく条例は、旅館や下宿屋の家主に対して毎年4月か5月又は6月に家屋を清掃させることを求めている。問題の条例は、立ち入る権限がない家主で、不法侵入し又は契約違反を犯しながら条例に従ったものにまで適用されていた。その条例は道理に合わず、無効であると判決が下された。

(2) 用語の正確性 (certainty of terms) ⁶⁷

クルーズ対ジョンソン裁判でマシュー判事は、「条例は従うべき者の義務に関して十分な情報を含み、かつ、道理に合ったものでなければならない」としている。しかしながら、パーシー対ホール裁判では控訴院は、「条例の不確実性に対する基準は、条例が無意味であるか否か、あるいは条例の意味に分別がなくかつ確実性がないか否かであり、単に条例があいまいで不合理な結果に導くからとか、条例は従うべき者の義務に関して十分な情報を含んでいるか否かではない」と判断している。

前者は計画要件の有効性に関して確定したものであり、控訴院や貴族院では同様の争いに関して採用されている。後者は数多くの訴訟で採用されているが、合議法廷より上位では採用されていない。

(3) 一般法との首尾一貫性 (consistency with the general law) ⁶⁸

条例は、一般法と首尾一貫しないか矛盾する場合、あるいは既に制定法によって同様の内容が規定されている事項に関するものである場合は無効とされる。また、制定法が明白に禁じた事項を条例化することは出来ず、また、制定法によって明確にあるいは暗示的に認められたことを禁止することも出来ない。同様に、コモンローの基本的な原則に矛盾す

⁶⁷ 前掲。

⁶⁸ 前掲書、275～277頁。

るとして、裁判所によって無効と判断されることもある。

条例が制定法にないような罪を付加することもある。これは無効とされる場合もあれば有効とされる場合もある。例えば、トーマス対サッカー裁判でジェウン卿は以下のように述べている。

「国法が国全域である事項を違法とするとき、条例が地域の特別な事情によって、同じ対象に対してより厳しい基準を定めることが出来ないということにはならない。国法がある事項のある場所で禁止した場合においても、地方自治体が地域の特別な事情を考慮して、法の精神に反せず、法の規制よりも広範なものを条例で定めた場合には、国法と完全に首尾一貫していると思われるのである。」

一見すると、イギリスにおける条例制定権限の射程はわが国に比べるとはるかに狭いようにも考えられるが、この考え方は徳島市公安条例事件判決で最高裁が示した条例の合法・違法に関する判断と共通する点も少なからず含まれていると考えられる。

このほか、いわゆる上乗せ条例は否定しているが、いわゆる横出し条例を肯定している判例もある。ただし、1972年地方自治法に基づく、良き規律と統治及び迷惑の抑止のための条例については、同法第235条第3項によって、同一目的で同一対象の規制を行う制定法が存在する場合は制定することが出来ないと明確に規定しており、この点は先述の徳島市判決で示された考え方よりは狭くなっている⁶⁹。

⁶⁹ 徳島市判決では同一目的で同一対象でも、法の趣旨等を損なわない場合には条例制定が可能としている。地方分権推進本部『「地方分権時代の条例に関する調査研究」の中間まとめ』（地方6団体、2001年）、14頁。

第4節 条例制定の根拠法令

これまで触れてきたように条例の制定には制定法上の根拠を必要とする。ここでは、そのうちの幾つかを紹介する。

表1 条例制定の根拠法令⁷⁰

条例制定の内容	制定法の規定	所管大臣
古代遺跡の保全、保護、通行	1970年古代遺跡・遺跡地域法第19条	文化・メディア・スポーツ担当大臣
墓地の運営	1972年地方自治法第214条	地方自治担当大臣
少年の雇用	1933年青少年法第18、20条	教育・職業大臣
食品の安全衛生	1984年食品法第15条、1990年食品安全法第4章	健康大臣
自動車・自転車の駐車	1984年道路交通規制法第57条	国務大臣
公営住宅の利用	1985年住宅法第23条	環境・食品・地方担当大臣
プレジャーボートの規制	1980年都市農村計画法第185条	交通大臣
トラファルガー広場に関すること	1999年GLA法第385条	文化・メディア・スポーツ担当大臣
理美容業の規制	1961年公衆衛生法第77条	健康大臣
公衆浴場の規制	1936年公衆衛生法第231条	健康大臣

第5節 罰則等⁷¹

1972年地方自治法の手続に基づいた条例は罰金の規定を置くことが出来る。これは略式裁判によることが出来、法律で定められた上限か、それが無い場合は1972年地方自治法第237条で定める20ポンドの上限とされている。この上限は公法に基づく条例の場合、1977年刑法によって50ポンドに上げられている。

この罰金は違反が続いている場合、毎日科すことが出来る。上限は法律で定められていない場合は1日5ポンドである。

地方自治体は、条例又は制定法に特別の規定がない限り、自らの意思のみで条例を廃止し、または規制を軽減することは出来ない。条例の廃止については所管省庁の同意を得てはじめて行うことが出来る。

⁷⁰ 前掲書、766～780頁。

⁷¹ 前掲書、277～281頁。

第6章 執行機関と議事機関

第1節 執行機関

1 2000年地方自治法前における執行機関の形態

イギリスは長年、執行機関と議事機関が一体化していたが、2000年地方自治法などによって一部自治体で公選首長制度が導入されるなど、そのあり方も変わりつつある。また、個別法令で規定している部分は必ずしも多くはない。

元来、イギリスの地方自治体は、住民の選挙によって選ばれた議員で構成される議会が議決機関としてだけでなく、執行機関としての機能も併せ持っていた。

議会では、本会議で団体の意思決定がなされるが、実質的な審議は委員会にまかされていた。また、議長が本会議を主催し、多くの場合、メイヤーと称されているが、その役割は現在では儀礼的なものが中心で、各党に順番でまわす団体が多いのが実態である。議会の実質的な権限を握っているのは最大会派のリーダーであると言われている。

2 2000年地方自治法以降における執行機関の形態

公選首長制の導入については、97年の総選挙における労働党のマニフェストにも掲げられていたが、これが具体的に国民に提示されたのが98年に発表された白書(White Paper)であった⁷²。

白書においては、具体的な制度改革の目標として、「住民生活の質の改善」、「地方自治体の将来像の表明とリーダーシップの確立」及び「高い質のサービス提供」の3点が掲げられており、これらの目標を達成するため、「効率性」、「透明性」及び「説明責任」の3点を自治体は確立すべきとしている。このため、現行の委員会制による執行機関では問題が多く、新たなシステムの導入が求められることとなった。

2000年地方自治法では、地方自治体に対する新たな権限の付与、議員と職員の倫理規範の作成義務などとともに、執行機関の編成について規定している。

執行機関の編成については、次の3つのスタイルが規定されている⁷³。

① 直接公選首長と内閣

首長は住民の選挙によって直接選ばれ、首長の下に政策の執行を担う機関である内閣(2名から9名の議員で構成)が首長によって任命される。内閣の構成メンバーには議長・副議長などは入れることができない。

② リーダーと内閣

議員による互選によってリーダーが選ばれ、リーダー又は内閣が指名する2名から9名の議員で構成される内閣が置かれる。この形態は、現在のイギリスの議院内閣制と近く、また、現行の委員会制度ともリーダーの選出方法が同じことから親和性があり、結果的に多くの自治体で導入されている。

③ 直接公選首長とカウンスルマネージャー

これは、公選首長の下、議会によって任命された執行機関であるカウンスルマネージャーが予算案の作成や政策の執行、公務員の任命などを行うものであり、アメリカの一部の

⁷² DTER, *Modern Local Government – In Tough with the People*—, London: SO, 1998

⁷³ Ibid., p. 103.

自治体で導入されているシティ・マネージャー制度を取り入れたものである⁷⁴。

一方、執行機関に加わっていない大多数の議員は執行機関の活動をチェックする評価・監視委員会（Overview and scrutiny committee）を構成することとなり、実行された政策の内容や執行機関の決定を評価し、必要があれば、執行機関に政策の提案を行うなど、フィードバック機能を果たすことが期待されている。

2000年地方自治法では、これら3つのスタイルのどれかをイングランド及びウェールズの地方自治体は選択しなければならないこととされている。手続としては、地方自治体は様々な形で住民の意見を聴取し、どのスタイルを導入するかについて政府に報告することが義務付けられている。直接公選首長制を導入する場合には、住民投票を実施し、その過半数が賛成であれば、首長選挙が実施されることとなる。また、有権者の5%以上の署名が集まれば、住民投票を実施しなければならない。このほか、地方自治体が有権者の意向を無視してスタイルを決定した場合には、政府が住民投票を実施するよう求めることができる。

なお、人口85,000人未満の二層制が適用されている地域のディストリクトあるいは住民投票が否決された場合に限り、委員会制度の採用が可能となっているが、この場合も効率性、透明性および説明責任が確保されると政府によって認められて初めて採用することが可能となる。

なお、2006年5月現在の執行機関の形態については以下のとおりである⁷⁵。

- ・ 直接公選首長と内閣 12 団体
- ・ リーダーと内閣 314 団体
- ・ 直接公選首長とカウンシルマネージャー 1 団体
- ・ 委員会制度 59 団体

第2節 議事機関

1 議会の組織

議会の構成（constitution）については、1972年地方自治法⁷⁶に規定されている。議会は毎年議長を選出し、この手続きが定例会の最初に行われる。また、執行機関のメンバーとなっている議員は議長や副議長には選出されない⁷⁷。議会には幾つかの委員会が設けられている。そのうち、最も重要なものが、予算や人事、政策調整などを掌る政策委員会（あるいは政策資源委員会）と呼ばれるものであり、最大会派のリーダーが委員長に就き、他委員会の委員長が委員に就任するのが2000年地方自治法制定前は一般的であった⁷⁸。

委員会の中には、社会福祉委員会⁷⁹や警察（公安）委員会のように法律でその設置が義

⁷⁴ ストークオントレント市だけが導入している。

⁷⁵ Stevens, p.97.

⁷⁶ 第2条から第5条、第13条から第15条、第33条及び第34条である。百科事典、1020/9。

⁷⁷ 2000年地方自治法によって1972年地方自治法の規定に加えられている。前掲。

⁷⁸ 横田光雄、「変貌する英国の地方団体一名誉職をやめる地方議員―」（『地方財務』1998年11月号、1998年）、149頁。

⁷⁹ 1970年地方自治体社会福祉法（The Local authority Social Services Act 1970）に基づく。

務づけされているものもあるが、委員会の数は各団体によってまちまちであった。なお、70年代の自治体再編以前は、委員会数が多いの団体で30以上となっており⁸⁰、近年では多くても20弱、少ない場合は5つ前後というところも見られる⁸¹。

委員会の構成は、財政所管の委員会以外は当該自治体の議員以外のものを委員として選出することが出来るが⁸²、原則として、採決に参加することは出来ない⁸³。また、1989年地方自治・住宅法によって、委員会の委員構成については、政党バランスを考慮しなければならないとされている。

2 議会の運営

本会議や委員会の運営に関する事項は、制定法では1972年地方自治法スケジュール12に規定されている。そして、個別事項は各議会の議事規則（standing order）に規定されている。議事規則には、議論の進め方、投票、議事録の署名その他議会運営に関する手続きが網羅されている。

前述のスケジュールによれば、年に最低一回は議会が召集されなければならない、選挙のない年は3月から5月までの間に開催することとされている。本会議は議長が召集するが、5人以上の議員の要求によって開催される場合もある。もし、議長がこれを拒んだり、7日間放置した場合、これらの議員によって召集することも可能とされている。定足数は通常4分の1以上とされている。

会議や配布資料等の公開については、1985年地方自治体情報公開法（Local Government (Access to Information) Act 1985）によって保障されている。

3 議員

地方議会の個々の議員に関して、法令⁸⁴やコモンローの規定はあまりなく、むしろ、慣習や行政実例の積み重ねによって、その権利や権限等が構築されてきたといっても過言ではない⁸⁵。

（1）報酬

従前は、議員は出席手当だけで、まさに非常勤のボランティア的な存在であったが、2000年地方自治法第100条によって国務大臣が議員報酬の基準などを定める規則の制定権限が付与され、その後、規則等が制定され、職責等に応じて、一定の報酬や諸手当の支給が可能となった⁸⁶。

⁸⁰ 横田、156頁。

⁸¹ 例えば1997年時点では、人口が最大のバーミンガム市が18委員会、ストラトフォード市が5委員会であった。前掲書、157頁。

⁸² 1972年地方自治法第102条。

⁸³ 1989年地方自治・住宅法第13条。なお、教育委員会については、父兄の代表等議員以外の者を、投票権を持つ委員として選出することが出来る。1996年教育法第499条ほか。

百科事典、1020/12。

⁸⁴ 例えば、議員には、地方自治体の資料を閲覧する権利が1985年地方自治体情報公開法によって保障されているが、非公開情報については除外される。

⁸⁵ 前掲書、1020/40。

⁸⁶ ただし、一部の地方自治体では2000年地方自治法制定以前から一定程度の報酬を議員に支給していた。

(2) 行動規範 (code of conduct)

議員の言動に関しては、行動規範に従うことが求められている。2000年地方自治法によってこれまでの規範は改められ、2001年一般原則命令 (Relevant Authorities (General Principles) Order 2001) で以下の10の原則が示された。

- ・ Selflessness (無欲さ)
- ・ Honesty and Integrity (正直さと清廉さ)
- ・ Objectivity (客観性)
- ・ Accountability (説明責任)
- ・ Openness (率直さ)
- ・ Personal Judgement (自分自身の判断)
- ・ Respect for Others (他人を敬う)
- ・ Duty to Uphold the Law (遵法義務)
- ・ Stewardship (社会的責務の遂行)
- ・ Leadership (リーダーシップ)

また、地方自治担当大臣は地方自治体の形態毎に行動規範のモデルを提示し、これに基づき各地方自治体で行動規範が作成されている。

議員は、行動規範を了承する署名をしなければならず、就任後2ヵ月後を過ぎても署名しない場合は失職する。また、各地方自治体は議員の行動に関して助言をし、また、良識ある行動を促す役割を持つ規範委員会 (Standards committee) ⁸⁷を設置しなければならない。この委員会には最低2人の議員と1人の当該自治体の議員・職員以外の者が加わらなければならない。

議員は、行動規範に基づき、例えば、4週間以内に自分自身の利害関係事項を、また、25£以上の贈り物を提供された場合にはその旨を申告しなければならない。

議員の言動に関して問題がある場合、イングランド規範委員会 (Standards Board of England) が調査を行う。行動規範に反する言動があったと認められる場合、最大3ヶ月の職務停止処分がなされる。

また、2000年地方自治法第3部第4章によって、行政審判所 (adjudication tribunal) が設けられている。この場合、1年以内の職務停止処分、あるいは5年を超えない範囲での資格剥奪処分が行われることもある。

(3) 失職・辞職

議員は許可を得ず、6ヶ月以上⁸⁸本会議、委員会のいずれも欠席を続ければ失職する。辞職については、書面による告知でいつでも行うことが出来る。告知が地方自治体に届くことによって効力が生じる⁸⁹。

⁸⁷ Monitoring officer も行動規範に関して、調査等様々な役割が与えられている。

⁸⁸ この期間には職務停止期間や兵役期間は含まれない。

⁸⁹ 1972年地方自治法第84条、百科事典、1020/61。

第3節 職員

1 地方公務員に関する制度

イギリスには諸外国にみられるような体系化された地方公務員制度がない。もちろん、幾つかの基本原則は法定化されており、例えば、1972年地方自治法第112条では、地方自治体は自らが必要とする職員を採用できるとしており、1989年地方自治・住宅法第7条では、職員の採用についてはメリットシステムによるべきとされ、また、同法第8条では、職員の採用や解雇については議事規則で定めるべきとされている。

地方自治体職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、地方自治体と職員との雇用契約によって決められる。その基本となるのが全国合意(National Agreement)であり、労使双方の代表者が全国レベルで勤務条件について交渉を行い、合意がなされるものである。この交渉機関は、職域毎に分かれており、単純労働者の機関から、チーフエグゼクティブのものまで20以上ある。

職員の採用、昇進は、ポストに欠員が生じた都度に行われる。その際、必要とされる技術、資格、経験等が明確にされている。イギリスでは、管理職を中心に多くのポストについて全国紙あるいは地方紙などに求人広告が出され、当該団体の職員のみならず、他の地方自治体職員や民間企業の職員など様々な立場のものが応募を行い、対等な立場で選考がなされることが大きく異なる。

このように、日本では、同一団体の中で幅広い職務を経験しながら昇進していくスタイルが一般的なのに対して、イギリスでは、専門分野をはっきりと持ち、その分野内の資格、経験を積み重ねてキャリアアップしていくスタイルが一般的である。すなわち、それぞれの専門職単位で人事が行われ、日本のような定期的に部局間を異動するジェネラリストタイプの職員はいないとされている⁹⁰。

なお、イギリスの地方公務員数は、地方自治体の再編による団体数の減少、強制競争入札等の導入による民間委託化、一部業務のエージェンシー化等により、年々減少の傾向にあるが、最近のデータによれば、フルタイム、パートタイムを合わせると約224万人で、半数がパートタイム職員として位置づけられており、フルタイム職員の6割、パートタイム職員では9割近くが女性であることも特徴の一つとして挙げられる⁹¹。

2 地方自治体の必置職

(1) 必置職

明確に法律で体系化されたものがないイギリスの地方公務員制度であるが、幾つかの職は、法律に基づいて必ず設置しなければならないとされている。1972年地方自治法第112条から第119条によれば、地方自治体は自らの事務を適切に執行するために必要な職員を採用しなければならないとされている⁹²。これに基づき個別法で幾つかの職の根拠が規定されている。

イギリスの地方自治体における事務職員のトップがチーフエグゼクティブである。法律

⁹⁰ Stevens, p.101.

⁹¹ 2005年6月時点のデータである。Ibid., p.100.

⁹² 百科事典、1020/62。

上は 1989 年地方自治・住宅法第 4 条の規定によりヘッドオブペイドサービス (head of their paid service) とされている。

第 4 条では、それぞれの地方自治体は職員のうち 1 名のヘッドオブペイドサービスを指名し、また、同条で課せられた義務を遂行するためにスタッフや事務所やその他必要なものを提供しなければならないとされている。また、同様に監査部長 (monitoring officer) の設置が義務付けられている⁹³。監査部長は、その役目が地方自治体の財政関係をはじめとする活動の法的側面からの監督が主であるため、実際には法務部長 (director of legal services) などの名称を用いられることが多い⁹⁴。

同法第 151 条では財政部長 (chief finance officer) の設置も義務付けている。これは 1988 年地方財政法 (Local Government Finance Act 1988) 第 113 条によって、登録された会計士の資格を持たなければ就けないこととされた。

このほか、百科事典によれば、以下の職が必置職とされている⁹⁵。

- ・ 教育部長 (chief education officer)、1944 年教育法第 88 条
- ・ 社会福祉部長 (director of social services)、1970 年社会福祉法第 6 条
- ・ 農業分析官 (agricultural analyst)⁹⁶、1970 年農業法第 67 条第 3 項
- ・ 食品担当自治体には公的分析官 (public analyst)、1990 年食品安全法第 27 条
- ・ 計量担当自治体には計量査察官 (chief inspector of weights and measures)、1985 年計量法第 72 条

(2) チーフエグゼクティブ

必置職の中で最も重要なものがチーフエグゼクティブである。地方自治体の事務局は、概ね議会の委員会の構成に併せて部局が設けられており、それぞれの部局長を束ねる立場にいたるのがチーフエグゼクティブである。チーフエグゼクティブの役割は我が国の議会事務局長と助役の職をかねたようなものであるという見方もなされる⁹⁷。

チーフエグゼクティブの前身であるタウンクラークの歴史は 13 世紀に遡る。12 世紀末にロンドンのシティを始め、いくつかの都市が市長 (Mayor)⁹⁸ を選ぶようになった。この市長に仕えていたのがタウンクラークである。タウンクラークが記録に記された最初はシュールズベリーの 1260 年であったといわれているが、実際にはその前から同様の職に就くものがいたと考えられている⁹⁹。タウンクラークの役割としては市長や当該自治体に仕えること (Servant) のほか、各種記録の保管や法律関係の様々な仕事をこなすこと、

⁹³ 従前は、チーフエグゼクティブとの兼職も認められていたが、2000 年地方自治法によって原則禁止とされた。前掲書、1020/64。

⁹⁴ Stevens, p.102.

⁹⁵ 百科事典、1020/63。このほか、警察や消防にも必置職がある。

⁹⁶ 副分析官を含む。

⁹⁷ 佐久間彊『英国の地方行政 (改訂版)』(良書普及会、1960 年)、19 頁。

⁹⁸ 現在、公選首長を除く mayor は、儀礼的な位置づけに留まっているが、19 世紀までは事実上の政治リーダーであった。Alan Norton, *The Town Clerk: The History and Nature of the Office and its Contribution to British Local Government*, London: LGC Communications, 1997, p. 42.

⁹⁹ 例えば 1202 年に既にタウンクラークの名前が記録に残っている。Ibid., p. 6.

さらには国王から申達されてきた文書を説明することなど多岐にわたっていた¹⁰⁰。タウンクラークは一度任命されると生涯その職に留まるものも多かった。シュールズベリーの例では 684 年間に 32 人のタウンクラークが任命されており、1 人当たり平均で約 21 年在職している¹⁰¹。

仕事の内容からも明らかなようにタウンクラークは法律に関する知識が豊富でないと勤まらない。その大部分は法律家としての経歴を持っている。

すべての団体がタウンクラークを雇うようになったのは 1933 年地方自治法によってであり、都市化の進展に伴って様々な課題が自治体を直面するようになったことがその一因であるといわれている¹⁰²。その当時は多くの自治体で非常勤のタウンクラークを雇用していた。

その後、モード委員会など様々な委員会でタウンクラークのあり方について議論を重ねられ、環境省は、1971 年に設立されたベインズ委員会の報告を踏まえ、各自治体にチーフエグゼクティブの制度を勧める通達を発した。これは各自治体のマネジメント構造について、最終的には各自治体の決定によって定めるとしており、強制的な手法ではなかったが故に自治体側の抵抗も少なく、チーフエグゼクティブ制度が広まることとなった¹⁰³。

チーフエグゼクティブは、政策資源委員会の委員長でもある多数会派のリーダーと連携・連絡を図るとともに、各部局長との連絡調整も密に図るのが常である¹⁰⁴。中には、調整機能のみを有し、各部局長の判断に任せるタイプのものもあるようであるが¹⁰⁵、一般的には部局長よりも大きな権限を有している。チーフエグゼクティブ制度の導入のほか、政策資源委員会の設置や部局数の削減、主要部長からなるマネジメントチームの設立などの提案についても多くの自治体で実施された¹⁰⁶。

なお、実際の名称は各団体によって多少ばらつきはあるものの、大多数の団体がチーフエグゼクティブの名称を使用している。

3 職員の政治活動の制限

従前は、イギリスの職員に対する政治活動の制限は限定的であった。例えば、カウンティの幹部職員がディストリクトの市議会議員に選出されたり、その逆のケースも少なからずあった。例えば、イギリス第二の都市バーミンガム市のチーフエグゼクティブを務めたマイケル・リオズ氏 (Michael Lyons) は、1975 年から 1985 年までウエストミッドランドカウンティの上級調査員と副経済部長を歴任したが、当時、ウエストミッドランドカウンティの中の基礎自治体であったバーミンガム市議会議員を 1980 年から 83 年まで務め

¹⁰⁰ Ibid., pp.10-12.

¹⁰¹ Ibid., p. 7.

¹⁰² Janice Morphet, *The Role of Chief Executive in Local Government*, Harlow: Longman, 1993, p. 9.

¹⁰³ Morphet, 1993, pp.25-26.

¹⁰⁴ Paul Clayden, *The Councillor*, 12th ed, Kent: Shaw & Sons, 2002, p. 94.

¹⁰⁵ 横田、159～160 頁。

¹⁰⁶ Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain*, Yew York: PALGRAVE, 2001, p. 158.

ている¹⁰⁷。

議員と職員の兼務が政治に与える影響を問題視した保守党政権は、サッチャー時代に大幅な制限を加えることで、このような兼職を事実上不可能にした。これは 1989 年地方自治・住宅法第 2 条から第 5 条によって、政治活動が制限される職 (political restricted posts) が以下のように明定された。

- ・ チーフエグゼクティブその他の必置職
- ・ 非必置職のうち、チーフエグゼクティブが直接責任を持つ職や当該自治体や委員会等に直接報告義務を有する職
- ・ 副部長 (deputy chief officer) : 部長に直接報告義務を有する者
- ・ 政治アドバイザー (political adviser)
- ・ 職務権限が移譲されている職員

このほか、一定の給与以上の職員 (2005 年時点では年収 33,984 英鎊以上)¹⁰⁸についても同様の制限がある。これらの職員は一切の政治活動は禁止され、議員選挙に立候補するということを現職中に表明することすら出来ない。

4 職員の法的責任

職員は契約に当たって、自らが利害関係を有する場合にはその旨告知しなければならない¹⁰⁹。また、職務に関して如何なる金銭も受領してはならない¹¹⁰。これらに反した職員は罰金刑に処せられる。地方自治体も公金の管理を安全に行う義務を負っている¹¹¹

¹⁰⁷ 田村秀『助役に関する研究：シティ・マネージャーとチーフエグゼクティブとの比較において』(国際基督教大学博士論文、2004 年)、101 頁

¹⁰⁸ これは給料表の段階が 44 ポイント (spinal column point 44) を超える者と、政治活動の制限に関する 1990 年地方自治体規則 (Local Government (Politically Restricted Posts) (No.2) Regulations 1990) に規定されている。

¹⁰⁹ 1972 年地方自治法第 117 条第 1 項。

¹¹⁰ 同条第 2 項。

¹¹¹ 同法第 114 条。

第7章 国の統制

第1節 行政統制

1 一般的な統制

地方自治体に対する国の統制には様々なものがある。ここではまず、行政統制について触れることとする。

国の各省庁は地方自治体の活動に対して様々な統制を行う。これらの正式な統制は全て制定法によって権限を付与されていなければならない。例えば1996年教育法第10条では、教育科学大臣は、イングランドとウェールズの人々の教育を推進しなければならないという規定があり、これに基づき、地方自治体を指揮監督する権限を有している。あるいは、1970年地方自治体社会福祉法（The Local Authority Social Services Act 1970）第7条では、地方自治体は国務大臣が示す一般的なガイダンスの元、その職責を果たさなければならないと規定されている。このような明示的な規定に基づく通知のほか、実際の統制としては、地方自治体に対する協議（consultation）の過程や各省庁が発する事務連絡（circular）や覚書（memoranda）などによって水面下で行われている。

2 制定法上の統制

行政府による地方自治体に対する統制は様々なものがある。ここでは、プリンシプルに列挙されたものを概観する。

（1） 借入、資本支出、経常支出に関する統制

従前は、借入については厳しい条件の元で地方自治大臣の許可が必要であるなど厳格な統制があったが、2003年地方自治法第6章によってこれらの条件は大幅に緩和された¹¹²。

（2） 補助金による統制

イギリスも特定目的補助金（specific grant）と一般補助金（general grant）の2つのタイプの補助金がある。特定目的補助金は省庁の許可が必要であり、様々な関与や使途の制約がある。1960年代以降、補助金全体では一般補助金化される傾向にある¹¹³。

（3） 規則（regulation）による統制

制定法による統制の大部分は各省庁が定める規則によって実現される。例えば1990年都市農村計画法では開発許可や計画に関する規則が数多く定められており、第53条に基づく規則では、構造計画や地方計画の内容、形式、手続き等が詳細に規定されており、地方自治体はこれらに従わなければならない¹¹⁴。

（4） 監察による統制

この手法は教育、警察、消防に限られている。例えば1944年教育法第77条では、文部科学大臣は教育機関を必要に応じて適宜監察しなければならないとされている¹¹⁵。

（5） 義務不履行の団体に対する権限

国には、地方自治体が制定法上の義務を果たさないときは国が直接執行するか、あるい

¹¹² プリンシプル、389頁。

¹¹³ 前掲書、391頁。

¹¹⁴ 前掲。

¹¹⁵ 前掲。

は他の地方自治体に執行させる権限が与えられている。例えば、1990年都市農村計画法第51条によれば、計画策定の義務を果たさない地方自治体に対しては直接執行あるいは他団体による執行を行い、かかった経費については、義務を果たさない団体に支払わせることとしている¹¹⁶。

(6) 職員に対する統制

一般的には職員の採用、解雇、採用条件の制定などは地方自治体に委ねられているが、一部の専門職員に関しては国の関与がある。例えば1947年消防法(The fire Services Act)第18条では、国務大臣は、第三者機関である中央消防諮問会議(the Central Fire Brigades Advisory Council)に諮問した後、消防長(chief fire officer)の採用方法や全職員の採用条件、昇進方法に関する規則を制定することとされていた。しかし、1972年地方自治法第112条によって、国による職員採用に関する統制が緩められ、消防職員に関してもより一般的な規定となり、1947年消防法も2004年消防法によって廃止された¹¹⁷。

(7) 条例の承認

第4章で触れたように、条例は所管大臣の承認があってはじめて効力を発するものである。承認のない条例は無効である。

(8) 指示(direction)

制定法に基づき関係大臣は地方自治体に対して様々な指示を出す権限を付与されているが、開発許可に関するものを除けば、強権的なものは少ない¹¹⁸。

(9) 上訴権

制定法の中には、地方自治体の決定に対して国務大臣が上訴できる権限を規定しているものも多い。例えば、1980年高速道路法第233条では地方自治体の街路に関する決定に対して国務大臣が上訴できる権限を規定している¹¹⁹。

(10) 個別法に基づく同意

個別法に基づく所管大臣の同意によって始めて効力を発する行為も多い。例えば、宝くじ収入の目的外使用に関しては、1976年宝くじ・娯楽法(Lotteries and Amusement Act 1976)第7条の規定により大臣の同意が必要とされている。

(11) 情報を提供させる権限

地方自治体から様々な情報を提供させる権限が個別法によって数多く付与されている。

(12) 財政に関する統制

サッチャー政権以降、地方自治体の財政に関しては様々な統制が加えられ、ブレア政権でも評価等による統制が進められている¹²⁰。

¹¹⁶ 前掲書、393頁。

¹¹⁷ 前掲書、394頁。

¹¹⁸ 前掲書、395頁。

¹¹⁹ 前掲書、396頁。

¹²⁰ イギリスの地方財政改革については、クレアレポートを始めとする様々な著書、報告書ですでに紹介されていることもあり、本報告書では別表2の中で関係法令を簡潔に紹介するに留めた。

第2節 司法統制 (Judicial control)

1 一般原則

地方自治体も他の法人と同様に、法律違反等があれば、不法行為、契約違反等の事由で裁判所に訴えられる。しかしながら、司法統制という概念はこれらとは異なるものである。裁判所が、地方自治体の行為に対して、監督的な裁判権を制限的に行使するのが司法統制であり、その行使の形態としては、強制、禁止、破棄、宣告、差し止め命令などである。特に裁量権を行使している場合、司法の統制には一定の限界がある。一般的には明白に違法な場合以外には、裁判所は関知しない傾向にある。

2 裁量権の濫用

地方自治体は制定法上の裁量権を国会によって委任され、その行使に当たっては手法等に選択の余地が含まれている。しかしながら、裁量権を適切に行使しなかったり、濫用してしまうケースも見られる。

裁量権の濫用に関しては、ウエズベリー¹²¹の原則と言われるリーディングケースがある。これは、映画館組合がウエズベリーバラを訴えたものであり、ウエズベリーは、1932年日曜娯楽法 (Sunday Entertainments Act) の規定に基づき、15歳未満の子は入館禁止という条件付で日曜日の映画上映を認めた。これは成年者同伴であると否とを問わず映画館に入館できないというものであった。これに対して組合側がこれは権限踰越であると主張したものであるが、裁判では権限内と認められたものである。グリーン卿の説明によれば、裁量権の濫用の概念は、権限が不適切な目的で用いられたか、あるいは、権限の目的に反して用いられたか、すなわち、不適切な考慮が加えられたか、適切な考慮がなされなかったか、あるいは、決定があまりに不当な場合 (unreasonable) に当てはまる。この不当性について、ウエズベリーの原則と称される場合がある¹²¹。

このほか、地方自治体は明確な規定なくして権限を移譲することが出来ない。例えば、個々の議員に決定権を移譲することは1972年地方自治法第101条に違反することとなる¹²²。また、地方自治体は自らの意思ではなく、他の団体からの命令によってその権限を行使することは出来ず、自らの権限や事務に適合しないような内容の契約や協定を締結することも出来ない¹²³。

3 司法審査 (Judicial review)

司法審査は行政活動の適法性を争う制度である。この一般的なルールは、1981年最高裁判所法 (Supreme Court Act 1981) 第31条と1998年民事手続規則 (Civil Procedure Rules 1998) 第54条に規定されている。

司法審査に関しては、ディプロック卿 (Lord Diplock) による3つの理由が、国家公務員労働組合 (Council of Civil Service Unions) と国家公務員担当大臣 (Minister for the Civil Service) の訴訟で示されている¹²⁴。

¹²¹ プリンシプル、428～429頁。

¹²² 前掲書、414～415頁。

¹²³ 前掲書、416～419頁。

¹²⁴ 1985年の訴訟である。前掲書、410頁。

第一に違法性 (Illegality) である。決定権者は、決定権を規定する法の内容を正確に理解し、実行しなければならない。

第二に非合理性 (Irrationality) である。これはウエنزベリーの原則に符合するものであり、この理由は、論理や一般常識を無視した常軌を逸した決定で、通常の良識ある人であれば到底たどり着かないようなものに対して適用される。

第三に手続きの瑕疵 (Procedural impropriety) がある。

ここでは、近年の司法審査を三つ紹介する。

(1) ルイシャムバラ (Lewisham borough) 対シェル石油のケース¹²⁵

ルイシャムバラはシェル製品をボイコットする決議を採択した。これに対して、合議法廷は、2つの目的を指摘した。第一が、1976年民族関係法 (The Race relation Act 1976) 第71条に規定するバラの義務に関連する、民族間の良き関係を保とうとする合法的なものであり、もう一つが、シェルが南アフリカから撤退するよう圧力をかけるという違法な目的であった。裁判所は、両者が分けることが出来ないものであり、違法な目的が全体に影響するため、全体として違法であると判断した。

(2) バーネットバラ (Barnet borough) 対ジョンソンのケース¹²⁶

東フィンチェリー地区のフェスティバル実行委員会がバーネットバラに対して、公園でのフェスティバル開催許可と補助金の交付の申請を行った。バーネットバラの許可条件は如何なる政党や政治活動団体にも公園は使わせないというものであったが、控訴院は、許可条件は厳しすぎて、ウエنزベリーの原則に照らし合わせても不当であると判断した。

(3) マンチェスター市のケース¹²⁷

マンチェスター市は、保護が必要な子どもの短期間の養育に対して、子どもの友人や親戚が面倒を見る場合には通常よりはるかに安い料金を支払うという政策を実施した。これに対して、その政策を決定した者に権限が移譲されたという証拠がないこと、その政策が柔軟性に欠けること、あまりにも安い料金に設定したことが、1989年子ども法 (The Children Act 1989) に基づく自治体の責務と抵触すること、価格の差にウエنزベリーの原則にいう不当性が見られること、そもそも政策が基本的に差別的で、ヨーロッパ人権規約に反することなどの理由で違法とされた。

¹²⁵ 1988年の司法審査である。前掲書、443～444頁。

¹²⁶ 1990年の司法審査である。前掲書、444頁。

¹²⁷ 2001年のケースである。前掲書、448頁。

第8章 その他の事項

第1節 選挙制度

イギリスの地方議員の選挙制度は基本的には小選挙区制となっているが中には1つの選挙区で2ないし3人が選出される地方自治体もある。

選挙権は、

- ・ 18歳以上
- ・ イギリスまたはアイルランド国民であること
- ・ 犯罪等によって選挙権を失効していないこと

であるが、地方選挙の場合、EU国民やコモンウェルズの市民権を有している者も投票が認められている。また、選挙登録をすることが必須となっている。被選挙権も概ね選挙権と同様であるが、当該選挙区で選挙登録をしていなくても過去1年間に住んでいたか、資産を当該選挙区に所有しているか、または勤務している者も立候補できるとされている。

なお、選挙に関する主な法令は以下のとおりである¹²⁸。

- ・ 1983年国民代表法（Representation of the People Act 1983）
- ・ 1998年政党登録法（Registration of Political Act 1998）
- ・ 2000年地方自治法
- ・ 2000年政党、選挙、住民投票法（Political Parties, Elections and Referendums Act 2000）
- ・ 2000年国民代表法（Representation of the People Act 2000）

第2節 オンブズマン制度

イギリスにおけるオンブズマン制度¹²⁹は1974年地方自治法第3章によって導入された。同法によって地方行政委員会（Commission for Local Administration）がイングランドとウェールズに1つずつ設けられた。地方行政委員会が苦情処理の対象としているのは地方自治体のみならず、地方開発公社や住宅供給公社、共同組織など地域レベルの公的機関が数多く含まれている。

第3節 スコットランドの地方自治関係法

スコットランド議会が1999年に制定される以前は、全てロンドンのウエストミンスターでスコットランドに関する法案が審議されていた。基本的にはスコットランド選出議員主導で審議が行われ、特別の立法手続きを経てスコットランドにのみ適用されるスコットランドアクトとして制定されていた。例えば、1973年スコットランド地方自治法（Local Government (Scotland) Act 1973）といった形で表されている。1998年スコットランド政

¹²⁸ Stevens, pp.82-83.

¹²⁹ 一般的にオンブズマン制度とは、違法ないし不正な行政活動（maladministration）に対する国民の苦情申立ての行政救済として司法以外の手続きによってオンブズマンが中立の立場で簡易、迅速に国民の権利、利益の救済を図る制度であるが、行政処分に対する取消権等は有せず、権能も調査権や勧告権に留まっている。

府法 (Government of Scotland Act 1998) によってスコットランド議会とスコットランド執政府 (Scottish Executive) が誕生し、地方自治に関することは基本的にスコットランド執政府が担当することとなり、スコットランドの地方自治体に関する法律はスコットランド議会で審議されることとなった¹³⁰。

¹³⁰ なお、スコットランドの地方自治関係法については、Jean McFadden, *Local Government Law in Scotland: an Introduction*, London: LexisNexis UK, 2004 に詳しい。

別表1 カウンティとディストリクトの役割分担

カウンティ	ディストリクト
教育	—
若者の雇用	—
社会福祉	—
博物館・美術館	博物館・美術館
住宅 ごく一部の事務	住宅 提供・運営・スラムの除去・住宅及び地域の改良
計画 構造計画 開発行為の統制 開発計画の枠組み 放棄された土地に関すること 国立公園 地方公園 (country park) 保全区域 (conservation area) 建築物の保全に関する告知 樹木の保全 開発、再開発計画に基づく用地の取得・処分	計画 地方計画 同左 広告の統制 同左 同左 同左 同左 登録建築物の保全 同左 同左
歩道、乗馬道 調査 設置、変更及び廃止に関する命令 維持管理 安全確保 ¹ 標示	歩道、乗馬道 同左 同左
交通 交通計画 公道 (highways) ¹ 運送 全ての駐車場 公共交通 ² 道路の安全	交通 裏通りの駐車場 一部の公共交通 ³

カウンティ	ディストリクト
公道の街灯 歩道の街灯	同左
環境・衛生 動物の病気	環境・衛生 食品の安全衛生 伝染病対策 屠殺場 事務所、商店、鉄道、工場の建物に関する衛生
—	地域の安全対策 (home safety)
—	上下水道 ⁴
ごみ 処理	ごみ 収集
消費者保護	—
—	大気汚染防止
—	建築規制
—	海岸保護
—	墓地・火葬場
—	市場・定期市
警察	—
消防	—
プール	プール
健康管理・レクリエーション	健康管理・レクリエーション
公園・公開緑地	公園・公開緑地
小自作農地に関すること	—
—	市民菜園
—	免許に関すること (local licensing)
空港	空港
地方宝くじ	地方宝くじ
—	戦争記念碑

注1 ディストリクトは歩道、馬車道、一部の道路に関する維持管理を要求する権限を持つ。

注2 ディストリクトは調整機能を持つ。

注3 一部のディストリクトが特別法に基づき権限を持っている。

注4 エージェンシーを通じて実施される。

(出典) プリンシプル、745～747 頁を一部修正。

別表2 地方自治関係法令の概要（1979年以降）

法令	概要
1980年教育法 Education Act 1985	親が学校統治者（school governor）になることや親による学校選択を認めた。
1980年地方自治計画・土地法 Local Government Planning and Land Act 1980	公営住宅の借主による買い上げを認め、強制競争入札制度の導入と地方開発公社（urban development corporation）と包括補助金（block grant）を創設した。
1982年地方財政法 Local Government Finance Act 1982	監査委員会（Audit Commission）を設立し、追加的レート（supplementary rate）を廃止した。
1984年レート法 Rates Act 1984	レートキャッピング（rate capping）を創設した。
1985年住宅法 Housing Act 1985	公営住宅の入居者による購入権限を拡大し、居住基準を定めた。
1985年地方自治法	GLCと6つの大都市圏カウンティを廃止した。
1985年地方自治体情報公開法 Local Government (Access to Information) Act 1985	議会の委員会や書類に関する一般からの情報公開請求権を認めた。
1988年教育改革法 Education Reform Act 1988	学校への財政的な裁量権の付与と地方自治体の管理から離れた(opt-out)学校制度の創設を行った。
1988年地方自治法	強制競争入札制度を創設した。
1988年地方財政法 Local Government Finance Act 1988	ポールタックス制度（人頭税）の導入とビジネスレートの徴収を国に移管した。
1989年地方自治・住宅法	上級公務員の政治活動の制限や委員会の政党議席に応じた議席の配分などの制度を導入した。
1990年環境保護法 Environmental Protection Act 1990	地方自治体へ環境に関する規制権限を付与した。
1990年都市農村計画法 Town and Country Planning Act 1990	地方自治体へ開発許可に際して開発利益を公共施設の建設に還元させる権限を付与した。
1992年食糧法 Food Act 1992	地方自治体へ食品関係施設への立ち入り権限を付与した。
1992年高等教育法 Further and Higher Education Act 1992	高等教育機関（further education and sixth form college）の権限を地方自治体から剥奪した。

1992 年地方自治法	一層制地方自治体を導入するために地方自治体委員会を創設した。
1993 年賃借改革、住宅都市開発法 Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act	公営住宅の購入権限の更なる拡大と賃借人に公営住宅の修繕権を付与した。
1993 年職員組合改革、労働者権限法 Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993	地方自治体の公共サービスの民営化を認めた。
1994 年地方自治（スコットランド）法	スコットランドの地方自治体を 32 の一層制団体に再編した。
1994 年地方自治（ウェールズ）法	ウェールズの地方自治体を 22 の一層制団体に再編した。
1994 年警察、治安判事裁判所法 Police and Magistrates' Courts Act	警察委員会への地方自治体の代表者の数を半減した。
1997 年地方自治（契約）法	地方自治体の業務を民間委託する権限を規定した。
1998 年犯罪、動乱法 Crime and Disclosure Act 1998	地方自治体にコミュニティの安全に関する制定法上の役割を規定した。
1998 年スコットランド政府法 Government of Scotland Act 1998	スコットランド議会の創設等スコットランドへの権限移譲を規定した。
1998 年ウェールズ政府法 Government of Wales Act 1998	ウェールズ議会の創設等ウェールズへの権限移譲を規定した。
1998 年人権法 Human Rights Act 1998	EU 人権規約を批准し、イギリス法に適用させることで全ての公共団体に影響を与えた。
1998 年公益通報法 Public Interest Disclosure Act 1998	公益通報者の保護に関する規定を設けた。
1998 年地方開発公社法 Regional Development Agencies Act 1998	戦略的経済計画を制定する 8 つの地方開発公社を設置した。
1998 年教育標準枠組法 School Standards and Framework Act 1998	選択制学校制度に関する住民投票を認め、問題のある学校や地方自治体の権限を大臣が執行する権限を付与した。
1999 年 GLA 法 Greater London Authority Act 1999	公選首長制の GLA を創設した。
1999 年地方自治法	キャッピングを廃止し、ベストバリュー制度を導入した。
2000 年情報公開法 Freedom of Information Act 2000	地方自治体に情報公開義務を課した。

2000 年地方自治法	公選首長制、議院内閣制等地方自治体の執行機関の形態を大幅に変更し、また、経済、社会福祉、環境の改善のための権限について言及した。
2003 年地方自治法	地方債の借入制限の緩和など地方財政に関する制約を見直した。
2003 年地域議会（準備）法 Regional Assemblies(Preparations) Act 2003	公選地域議会の導入に関する手続きを定めた。

（出典） Stevens, pp.195-202.から抜粋。