

## 2 イギリスの地方自治法体系に関する予備調査

新潟大学大学院実務法学研究科助教授  
田村 秀

### 第1章 調査の目的

今回の調査は、イギリスにおける地方自治法体系の状況を明らかにすることである。これは、比較地方自治研究会において諸外国の地方自治法体系の調査を行うこととしており、これまでの同研究会の議論を踏まえ、イギリスにおける地方自治法体系に関する基本的な情報を収集し、2006年度におけるイギリスにおける地方自治法体系全般の報告に繋げることが主たる目的である。

イギリスに関して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るようになってきている。わが国の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るところではなかった。ドイツ、フランスといった大陸法を導入しているわが国と、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。この点を無視して表面的な取組みのみを真似しようとしてうまくいく可能性は極めて低い。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）などの導入を容易にしたとも考えられる。

このように、今回の調査は、主としてイギリスにおける地方自治法体系の文献収集を行い、合わせて関係者におけるヒアリングを附随的に行い、地方自治法体系に対する基本的な認識を広げることを目的としたものである。

## 第2章 調査結果

### 第1節 調査の概要

今回の調査はその中心を文献収集に置いた。これは、調査者自身の英語力の問題もさることながら、この調査の目的がイギリスにおける地方自治法体系の状況を明らかにすることであることからである。それは第1に先進政策の事例調査とは異なり、出来るだけ客観的な情報が求められ、これはまずは文献調査が最も相応しいと考えられるからである。第2にイギリスでは地方自治関係の法律のみならず、公法関係の研究者が限られているということである。インタビューをしようにも対象者は限定される。また、同様の調査を日本で行ったとすれば分かるように、学者の考え方も様々であり、たまたまインタビューした者の個人的な見解に調査結果が左右される危険性があるからである。第3に、現時点ではイギリスの地方自治法体系についての知識があまり多くないことから仮にインタビュー調査を行うとしても、ある程度理解を深めてからのほうが効果的であると考えられるからである。

#### 1 文献調査

日本では地方自治に関する書物が多数出版されているが、イギリスにおけるこの分野の文献は限られている。地方自治法体系に関する書物は更に限定されており、書店に陳列されているのはごくわずかである。そのような中で、S.H.Bailey 著による「Cross on Principles of Local Government Law (Third Edition)」、5分冊からなる「Encyclopedia of Local Government Law」（以下「百科事典」という。）が参考になる。この百科事典は前述のプリンシプルと内容で重なる点が数多く見られた。これはプリンシプルの元々の著者であるクロス氏が序文を書いており、プリンシプルの詳細版となっている感がある。百科事典は地方自治法体系に関する多くの法律だけでなく、日本では入手が困難である通達なども数多く掲載しており、新規立法や新たな判決が定期的にシートに加えられるスタイルを取っている。両者は出版社も同じであり、プリンシプルが百科事典のコンサイス版といっても過言ではないと思われる。

収集できた図書及び法律関係は後述のとおりであるが、法律の収集に関しては今後の課題を残している。

在ロンドン日本国大使館の谷澤一等書記官によれば、地方自治研究もバーミンガム大学など一部を除けばあまり活発ではなく、法律関係でも公法関係は研究者も書物も限定されているとのことであり、比較的参考になるものとして百科事典の詳細目次の提供を受けた。

百科事典の目次については以下の構成となっていた。

- 第1章 序章
- 第2章 1972年地方自治法
- 第3章 他の法律
- 第4章 命令・規則
- 第5章 付録
- 第6章 通達・覚書
- 第7章 先例
- 第8章 イングランド地方行政委員会

このうち、第1章の序章が地方自治法体系に関する解説であり、プリンシプルはこの部分

のダイジェスト版と考えられる。また、ダイジェスト版といっても箇所によっては百科事典とプリンシプルの記載が完全に一致しているところもある。百科事典の特徴の1つは地方自治関係の基本的な法律の関係条文などを掲載しているところである。今回の調査では条文に関しては一部しか収集できなかったが、百科事典を見れば重要な条文を全て見る事が出来る。更に重要なのは、命令、規則、通達等が掲載されていることである。これらについては、最近のものはインターネットなどで見つけることも可能ではあるが、そもそもの通達が重要であるか否かまたは現時点でどの規則が有効であるかなどを我々が判断することは不可能である。これらの文書はイギリスの法体系の実態を理解するうえでは欠かすことが出来ないものである。

## 2 インタビュー

### (1) Local Government Association(LGA)

LGAのシニアコーポレートオフィサーであるイアントウイン氏をインタビューした。トウイン氏はオーストラリア出身でクィーンズランド州の自治体で副チーフエグゼクティブを経験している。4年前からLGAのチーフエグゼクティブオフィスに勤務している。前職はブリュッセルでEUへのロビーイングを担当していた。

以下が氏とのインタビューの概要である。

- ・ 地方自治体に対する中央政府の関与、特に法的側面について

最も大きなものが財政的な関与である。ブロックグラントの割合が7割を占め、カウンスルタックスの割合は4分の1程度である。地方自治体の財政的な自由度は少ない。また、CPA(Comprehensive Performance Assessment)については自治体側から評判が悪い。評価方法の客観性などで課題がある。国には廃止するよう働きかけをしており、2008年からは廃止の方向と聞いている。

イギリスは世界で最も中央集権化している国の1つである。特にサッチャー以降その傾向は強く、労働党になってもあまり大きく変わっていない。ベストバリュウ、CPAと地方自治体进行评估することが法律で義務付けられているが、評価ほど難しいことはない。

国会議員が地方における教育の問題や福祉の問題を中心的に取り上げているが、これは国会議員が地元に戻り、有権者との集会で、有権者から地方議会が十分なサービスを提供していないといった苦情をよく聞き、それが国の政策に影響を与えている側面を無視できないと思われる。もちろん、これらの有権者の見方は不完全であり、正確でないものが多い。行政サービスの提供主体は地方自治体だけではない。NHS(National Health Service)など様々なquango(quasi-autonomous, non-government organization:日本の特殊法人等に相当)が一般市民には理解できないような複雑な役割分担を行っている。

LGAでは地方自治体への一層の権限委譲を求めている。今後4年間の活動方針でもイングランドにおける権限委譲を中心課題に据えており、CPAに替わって国の監査委員会が地方自治体进行评估するのではなく、地方自治体関係者が相互に評価しあうようなやり方を提案している。

また、LGAでは住民によって選ばれたカウンスルが地域における様々な主体(quangoを含む)がどのようなサービスをどの程度のお金をかけて提供したのかについて議論できるような場を設けることについても提案している。

- ・ 地方自治体に対する司法統制について

CPA の評価に対して不満を持った地方自治体が監査委員会を提訴したという例がある。そのほかにも地方自治体が司法によって違法と判断されたケースは数多くある。ただし法律関係についての問題は必ずしもよく承知はしていない。いずれにしても様々な司法統制を受けている。

- ・ 地方自治法体系に関する情報について

書物以外で参考になる団体は以下のとおりであり、これらのサイトから有益な情報が得られると思われる。イギリスの場合、サイトが他国に比べて充実していることもあり、インタビューよりもサイトから情報を収集したほうが望ましいケースも多いと思われる。

また、全ての自治体は法律の専門家を雇っており、その全国組織からも有益な情報が得られるものと思われる。

- ・ ODPM (副首相府) のサイト
- ・ Audit Commission
- ・ Standard Board of England
- ・ Local Government lawyers Association
- ・ CIPFA
- ・ IPPR
- ・ [www.idea.gov.uk](http://www.idea.gov.uk)
- ・ [www.eo.gov.uk](http://www.eo.gov.uk)
- ・ [www.4ps.gov.uk](http://www.4ps.gov.uk)
- ・ [www.lacovs.gov.uk](http://www.lacovs.gov.uk)

## (2) インタビュー後の感想

財政に関する中央政府の法的な統制が厳しいことを再三強調していたことがとても印象に残っている。確かに 2003 年地方自治法などによって一定の財政的な自由度は付与されているが、これらも基本的には中央政府による評価で一定水準を満たしている団体に限られている。

また、LGA は日本でいう知事会や市長会など地方 6 団体をまとめた組織であり、その影響力は大きいものと推察される。法律に関しても基本的には事前に各省庁から相談を受け、また、自ら積極的に提案を行うなど、LGA の存在自体が、今後の日本の地方自治のあり方を考える上で大いに参考になりうるものと思われる。

## 第 2 節 イギリスの地方自治法体系に関する基本的な情報

### 1 法的枠組み

イギリスは日本やフランスと同じように単一主権国家 (unitary) であり、ドイツやアメリカのような連邦制国家 (federal state) ではない。イギリスには成文憲法はなく、その結果、日本国憲法第 8 章のような地方自治に関する憲法的な保障の規定もない。イギリスの地方自治体の存在や権限は全て国会の制定法に基づく。すなわち、法律改正のみによって地方自治体の設置や廃止が出来る。2 層制の構造を 1 層制にすることも、場合によっては地方自治体そのものを全廃することすら国会の権限に委ねられている。

地方自治体は法人格を有する。これは国王の特許状 (charter) の付与によって法人格が与

えられるもの（バラ、カウンティバラ等）と制定法によって法人格が与えられるもの（例：カウンティには 1888 年地方自治法第 1 条によって法人格が付与された）がある。

イギリスはイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの 4 地域に分けられる。地方自治に関しては、イングランドとウェールズは同一の法律が適用される場合が多いが、スコットランドや北アイルランドは別の法律が適用される場合が多い。

イギリスの地方自治法体系を説明する中で最も重要な原理は権限踰越（ultra vires）の原則である。自然人は法律が禁止すること又は法律と相容れないこと以外は何でも出来るとされている。しかしながら、地方自治体は制定法によって直接あるいは暗示的に授權されたことしかすることが出来ない。一方、日本の地方自治体は大陸法の影響を受けており、自然人同様、法律に違反しない限り地域における事務を実施することが出来る。この点は日英の地方自治体の活動を比較する上で最も留意しなければならない事項である。このほか、EUが定める法律や協定も地方自治体の活動に様々な制約を与えている。

## 2 権限の取得

地方自治体は制定法によって権限を与えられるが、特定の団体が一般的な規定以外の権限を得るためには幾つかの方法がある。その 1 つが地域(限定)立法(local legislation: local bill and private bill)である。これは特定の地方自治体にのみ適用される法律である。このほか、当該地方自治体の承認によって立法化される選択法(adoptive act)などがある。地方自治体が立法過程への影響を及ぼすものとして 2 つの手法がある。1 つは個別の地方自治体が自らに新たな権限を付与する内容の私法律案(private bill)の制定を推進することであり、もう 1 つが LGA などの地方自治体による協議会による公式、非公式の働きかけである。

## 3 中央政府による統制

イギリスにおける地方自治体に対する中央政府の統制はわが国の分権改革以前に比べてもはるかに強いものがある。また、このことは中央対地方の政治勢力の状況も十分に理解しておく必要がある。サッチャー及びメジャーの保守党政権による様々な激しい改革は当時の政治状況、すなわち、国政では保守党が過半数を占め、大都市部などでは地方議会を労働党が押さえていたということがロンドンをはじめとする大都市部の広域自治体の廃止に繋がったというのが一般的な見方である。

プリンシプルによれば、中央政府による統制として、以下の類型を示している。

- ・ 借金、資本支出及び経常支出における統制
- ・ 補助金システムを通じた統制
- ・ 規制を通じた統制
- ・ 監査を通じた統制
- ・ 義務を怠った団体に対する権限行使
- ・ 職員に対する統制
- ・ 条例の承認
- ・ 指揮監督
- ・ 告訴
- ・ 個別行為の同意

- ・ 情報提供の求め
- ・ 監査
- ・ CPA

#### 4 イギリスの地方自治体の役割分担

イギリスの地方自治体は、地方自治法などに具体的に明示されている事務及びそれに付随する事務のみを適法に遂行することができるかとされている。いわゆる権限逾越の原則である。また、中央政府による財政面での様々な制約などにより、イギリスの地方自治体の役割は、一般に「地方自治の母国」という言葉から連想されるように大きく広範なものではない。

このほか、従来は地方自治体の機能であった分野の一部が他の行政主体に移管されるなど、その役割も縮小傾向にあった。更に、再編に次ぐ再編で、特に非大都市圏の自治体はその構造も、また、役割分担も一般住民の目から見ると大変わかりにくいものとなっている。ここでは、イングランドの地方自治体の有する機能と役割分担について述べることにする。イングランドにおける地方自治体にはいくつかの種類があるが、自治の構造を考えると1層制と2層制に分けられる。その際、ロンドンバラやメトロポリタンディストリクト、ユニタリーといった1層制団体は基本的に地方自治体の権能を全て有しているため、ここでは2層制団体である非大都市圏におけるカウンティとディストリクトの役割分担に触れる。

我が国では、市町村が基礎的団体として住民に身近な行政サービスを提供し、都道府県が広域的な見地から行政サービスを提供することが原則となっている。この点についてはイングランドも似通っている点もあるが、行政サービスの大部分をカウンティが担っていることが大きく異なっている。

機能分担では、日本と異なり、教育分野では全て広域的な団体であるカウンティがその役割を担っていることが特筆される。このことは、社会福祉の分野も同様であり、日本では、初中等教育や介護福祉等の分野は住民により近い市町村が担うべきという考え方が強いことと対照的である。他方、イングランドの地方行政の中で重要な役割を果たしてきた住宅行政については、ディストリクトがその全てを担当している。

また、日本ではごみ関係では、収集も処理も市町村の業務とされているが、イングランドではディストリクトが収集を担い、カウンティがごみ処理を分担しているという相違点がある。このほか、環境保全や経済開発、図書館、レクリエーション等についてはカウンティ、ディストリクト双方が執り行うことができる。

### 第3節 イギリスの地方自治関係法令の概要

イギリスの地方自治関係の法令は多種多様に及ぶ。ここではその主なものについて簡単に述べることにする。なお、法律の内容についてはその一部の概要を述べ、それ以外のものは法律名のみに留めた。今後はこれらの法律全ての概要について調べる必要があると思われる。

#### 1 地方自治法

日本の法律は法律改正によって、改正前の規定が改正された規定に置き換わる（いわゆる溶け込み方式）。そのため、個々の法律は、現状でどのような規定になっているかについて一覧性が保たれているというメリットを有する一方でどのような規定の改廃が行われてきたか

を調べるのは容易ではない。イギリスの場合、日本のような体系的な地方自治法があるわけではなく、毎年のように新たな地方自治法が制定されている。その中で、ここでは百科事典に記載されており、現在でも重要な意義を有していると考えられるものを掲げる。

1963 年地方自治（土地）法

1963 年ロンドン法

1966 年地方自治法

1970 年地方自治（物品・サービス）法

1972 年地方自治法

1972 年地方自治法は第 1 部でイングランドの地方自治体の再編を規定している。これによってイングランドの地方自治体は 1,323 から 411 と 3 分の 1 以下に減少し、1 層制であったカウンティバラも廃止され、全域が完全 2 層制の構造となった。第 2 部ではウェールズの地方自治体の再編を規定し、イングランド同様完全 2 層制の構造としている。このほか、第 11 部では地方自治体に関する一般的な規定が置かれており、その中で第 235 条から第 238 条までが条例に関する規定となっている。

1974 年地方自治法

1976 年地方自治（その他の規定）法

1977 年地方自治（職員の復帰）法

1980 年地方自治（計画・土地）法

1982 年地方自治（その他の規定）法

1982 年地方自治（財政）法

1983 年地方自治（支出）法

1984 年地方自治（中間規定）法

1985 年地方自治法

1986 年地方自治法

1987 年地方財政法

1987 年地方自治法

1988 年地方自治法

1988 年地方財政法

1989 年地方自治・住宅法

1989 年地方自治・住宅法第 4 条で全ての地方自治体はヘッドオブペイドサービス（Head of Paid Service）の職を置くこととされている。多くの自治体ではチーフエグゼクティブと呼んでいる。同法では、このほか、監査委員やチーフオフィサー（幹部職員）等について議員との兼職禁止等について規定している（同法第 1 条～第 3 条）。

21 1991 年地方財政（監査結果の公表）法

22 1991 年地方財政・評価法

23 1992 年地方財政法

24 1992 年地方自治法

1992 年地方自治法では、これまで設置されていたイングランド地方自治体境界委員会を廃止し、新たにイングランド地方自治体委員会を設置し、非大都市地域の自治体再編が進められ、新たに 46 の 1 層制団体（ユニタリー）が誕生した。

25 1993 年地方自治（監査協力）法

26 1993 年地方自治修正法

27 1994 年地方自治（ウェールズ）法

28 1997 年地方自治・レート法

29 1997 年地方財政（追加的税額控除の承認）法

30 1997 年地方自治（契約）法

1997 年地方自治（契約）法では、地方自治体が民間部門と資産やサービスの提供を行う契約を締結する権限を有することを明確化した。

31 1999 年地方自治法

1999 年地方自治法では、CCT に替わってベストバリュー制度の導入を規定している。

32 1999 年大ロンドン（GLA）法

1986 年に廃止された GLC（Greater London Council）に代わって広域的な自治体である GLA を設置し、その長を公選とすることを規定した。

33 2000 年地方自治法

2000 年地方自治法では、地方自治体の執行機関に関して公選首長制の導入など抜本的な制度の改革を規定している。このほか、議員や職員の倫理規定についても定めている。

34 2003 年地方自治法

2003 年地方自治法はこれまで制約が多かった地方財政の規定を緩和するなど地方自治体の財政に関する自由度を高めた制度改正を行っている。

## 2 個別法

地方自治法以外にも地方自治体の権限を定め、またその行為を制限する法律は多数置かれている。ここではそのうち百科事典にも収録されており、重要であると考えられるもののみを取り上げる。

1960 年公共団体（会議出席の許可）法

1986 年教育法

1994 年規制緩和・民間委託法

1998 年監査委員会法

1998 年人権法（Human Rights Act 1998）

1998 年人権法はヨーロッパ人権協定（ECHR）をイギリス国内で施行させるための国内法であり、2000 年に施行された。地方自治体も同法の射程内であり、地方自治体の活動にも様々な影響を与えるものである。

1998 年地域開発庁（RDA）法

2000 年情報公開法（Freedom of Information Act 2000）

2003 年地域議会（準備）法

## 第 4 節 条例に関する事項

次節で触れるように、今後、イギリスの地方自治法体系について、項目ごとに調査を行い、日本との比較などを行い、その特徴を明らかにすることとしているが、ここではその 1 例としてイギリスの地方自治体が制定する条例にどのような特徴があるか、また、わが国との類



似点や相違点にはどのようなものがあるかについて概観する。

イギリスにおける地方自治体の条例は、以下の特徴を有する。

- ・ 地方自治体の区域で適用される法律（law）である。
- ・ 制定法によって与えられ、国務大臣（ウェールズの場合はウェールズ議会）によって承認された権限によって地方自治体が制定する。

## 1 条例制定権限

全ての条例は制定法に基づく。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。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に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。

家や教会、病院の近くでの音楽；うるさい鷹狩り；しつこい勧誘、大声の携帯電話、蓄音機、オルガン；射撃場；卑猥な言葉；学校内における暴力行為；喧嘩；卑猥な浴場；卑猥なショー；公共の秩序に反する迷惑行為；迷惑な混雑；教会の入り口でぶらぶら歩くこと；ガラスを割ること；すすだらけにすること；死体を運ぶこと；通りの近くで危険なゲームをすること；つばを吐くこと；ほらを吹くこと；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。

しかしながら、準則に基づく条例も司法判断の対象になり、違法とされることもある。

## 2 条例制定手続

一般的な手続は1972年地方自治法第236条に規定されている。この手続には地方自治体の証印（seal）又は証印がないパリッシュ又はコミュニティの場合は2名の署名または印章が、GLAの場合は市長の署名が必要である。

次に承認する権限を持った省庁への送付である。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副総理府のところとなる。地方議会は少なくとも1つの地方紙に条例の趣旨に関する告知を掲載し、1ヵ月後には確定した条例を提示しなければならない。この期間は誰もが条例を調べ、また、そのコピー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異なる条例が承認を得るのはしばし困難を伴う。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。

### 3 有効性に関する法的基準

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含む告知を置き、またはそのままにしておくことは権限の乱用である。しかしながら私有地におけるそのような告知を取り除く権限は何人も有しない。

#### (1) 道理に合うこと

道理に合うことの原則は次の2つの判例に十分示されている。

#### ア クルーズ対ジョンソンの裁判

ケントカウンティは居所から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。

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であるとされれば、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な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く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ると考えているから、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バラの裁判

1891年公衆衛生（ロンドン）法に基づく条例は、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た。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

クルーズ対ジョンソン裁判でマシュー氏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審は付随的に条例の不確実性に対する確かな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するものであり、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。更に、後者はそれ自身が、条例によって提供されるべき情報の十分さや確実性の程度を判断するための基準や原則が与えられていない場合の大きな不確実性に関する基準であるとされている。

#### (3) 一般法との首尾一貫性

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である。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、トーマス対サッター裁判（1900年の判決）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、これは、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上乗せ条例の合法・違法に関する判断と共通する点が多く含まれていると考えられる。

このほか、上乗せ条例は否定しているがいわゆる横だ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（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）。

#### 4 刑罰

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。

#### 5 権利放棄、規制の軽減及び条例の廃止

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。

### 第5節 2006年度報告における項目案

#### 1 調査の視点

今回の調査で多くの文献を収集することが出来た。その一方でイギリスにおける地方自治関係法律そのものについては必ずしも十分に集めることは出来なかった。次年度に向けての調査の方向性については、幾つかの視点が考えられるが、現地調査を踏まえると、基本的には収集した文献を基本にして、イギリスの地方自治法体系の概要を明らかにすることが日本の地方自治体職員等にとって最も有意義ではないかと考えられる。

これまで述べてきたように、わが国とは異なり、判例法主義であるイギリスでは、日本における地方自治法、地方公務員法といった体系的な法律があるわけではない。地方自治法にしても、いわゆるわが国の溶け込み方式ではなく、その都度、新しい規定が加わるという方式を導入しており、この法律を翻訳すれば、イギリスの法体系が分かるということにはならない。

すなわち、イギリスの地方自治法体系を明らかにするためには個別の法律を翻訳するのではなく、全体の体系を説明する中で必要に応じて法律の条文を説明するとともに、地方自治体の活動を律する先導的な判例についても紹介することが望ましいと思われる。

また、基本となるイギリスの法体系についてもその概要をまず説明することが、イギリスの地方自治法体系を理解する上で有益であると考えられる。

2006年度においては、これまで収集した文献の調査を基本として、必要に応じて新たな文

献収集等補充的な調査を行い、日本の自治体職員等に有益な情報を提供するため全般的な姿を明らかに出来るよう、調査を行うことが望ましいと思われる。

## 2 項目案

プリンシプルや百科事典の記載内容を参考に、以下の項目について主として文献を元に調査を行うこととしたい。

### 第1章 イギリスの法制度

イギリスの法制度についての基本的な情報を盛り込む。ここで考えられる項目としては以下のとおりである。

- ・ イギリスの法体系（三権分立等）
- ・ イギリスの憲法（不文憲法、法源等）
- ・ イギリスの行政法
- ・ イギリスの司法制度

### 第2章 地方自治体に関する法的枠組み

イギリス（基本的にはイングランドの法体系を基本とし、必要に応じてウェールズについても触れ、スコットランドについてはイングランドとの違い等について後述）の地方自治体に関する法的な枠組みについて、プリンシプルの第1章を参考にしながら基本的な情報を盛り込む。

- ・ 地方自治体の憲法上の地位
- ・ 法人格
- ・ 権限踰越の原則
- ・ 地方自治体と EU
- ・ 地方自治体と立法府（地方自治体がどのような形で法令上の権限を取得するかについて）

### 第3章 地方自治体の区域と名称

イギリスの地方自治体再編は度々行われており、また、これについてはクエアレポートなどでも再三紹介されている。ここでは、これまでの再編の状況については簡単に触れるにとどめ、区域の根拠規定や再編の手續に関する法令等を明らかにする。

- ・ 地方自治体の再編の歴史
- ・ 地方自治体の区域に関する根拠規定
- ・ 地方自治体の再編の手續に関する根拠規定
- ・ 地方自治体の名称決定に関する根拠規定

### 第4章 地方自治体の事務

地方自治体の事務配分に関する原則、根拠規定について記述するとともに、地方自治体の共同組織、地方公営企業の根拠や所掌事務などについても簡潔に触れる。

- ・ 地方自治体の事務配分に関する原則
- ・ 事務・権限配分の現状
- ・ 共同組織
- ・ 地方公営企業

## 第5章 条例・規則

前節で触れた事項を中心に、日本と比較してその射程が狭いイギリスの地方自治体の条例制定権限等について、具体的な判例も取り上げながら説明を行う。

- ・ 条例制定権限
- ・ 条例制定手続
- ・ 条例の有効性に関する法的基準
- ・ 条例制定の根拠法令
- ・ 罰則
- ・ 規則

## 第6章 執行機関と議会

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。ここでは日本との比較に留意しつつ、執行機関と議会について合わせて概観する。執行機関の形態についてまず説明した後、議会の組織、権限、運営について個別自治体の実態にも触れつつ明らかにする。なお、議会の実態に関して以前調査した概要を資料にまとめている。

- ・ 執行機関の形態（2000年地方自治法前）
- ・ 執行機関の形態（2000年地方自治法以降）
- ・ 議会の組織（委員会等）
- ・ 議会の権限（議決事件、予算提出権等）
- ・ 議会の運営
- ・ 議員（要件、罷免、行動規範、法的責任等）

## 第7章 地方公務員

イギリスには日本のような地方公務員制度がないこともあり、日本との比較には困難も伴うが、法律で必置とされている職や政治活動の制限、法的責任等について説明する。なお、第8節に現時点で明らかとなっている地方公務員制度の概要の一部を記した。

- ・ 地方公務員に関する法制度
- ・ 必置職
- ・ 地方公務員の政治活動の制限
- ・ 地方公務員の行動規範、法的責任
- ・ 地方公務員の実像

## 第8章 国の統制

地方自治体に対する国の統制には立法統制のほか、政府（内閣）による行政統制と裁判所による司法統制がある。ここでは主として行政統制と司法統制について説明するが、司法統制を理解するために必要な地方自治体の様々な法的責任についても解説を加える。

- ・ 行政統制
- ・ 地方自治体の法的責任
- ・ 司法統制

## 第9章 住民自治

住民自治に関しては、住民投票等住民参加の手法のほか、情報公開やオンブズマン制

度についても解説を加える。

- ・ 住民参加の手法
- ・ 情報公開
- ・ オンブズマン制度

#### 第 10 章 財務・地方財政

財務、地方財政についても、これまで多岐にわたってクリアレポート等で紹介されているが、ここでは 2003 年地方自治法による新しい枠組を中心に、契約、調達関係に関しても可能な限り紹介することとする。

- ・ 会計原則
- ・ 公有財産
- ・ 契約、調達
- ・ 監査委員会と CPA
- ・ 歳入と歳出
- ・ 2003 年地方自治法による改革

#### 第 11 章 その他

イギリスにおける地方自治法体系の中で第 10 章までに触れられなかった点について簡潔に説明を加える。

- ・ 選挙制度
- ・ スコットランドの地方自治法体系
- ・ ウェールズと北アイルランド

### 3 プリンシプルの目次（参考）

#### 第 1 部

#### 第 1 章 地方団体の法的枠組

- A 憲法上の地位
- B 歴史的背景
  - A 憲章による法人
  - B 法律による法人
- C 1972 年地方自治法による枠組
- D 法人格
- E 権限踰越の原則
- F 地方団体と EC 法
- G ヨーロッパ地方自治憲章
- H 広域組織

#### 第 2 章 権限の取得

- A 地域（限定）立法
- B 選択法
- C 暫定命令
- D 特別な国会の手続きに基づく命令
- E 地方団体による立法への影響力

### 第3章 地方団体の区域と地位

- A 区域と地位
- B 区域と地位の変更
- C 選挙区の配置
- D その他の規定
- E 財政的又は他の調整
- F 地方団体の名称変更
- G 1985年地方自治法による再編
- H 内ロンドン教育庁の廃止に伴う再編
- I 1992年地方自治法による再編
- J 1994年ウェールズ地方自治法による再編

### 第4章 地方団体の行政機構

- A 議会、共同組織、委員会の構成
- B 執行部の構成
- C 会議と情報へのアクセス
- D 議員
- E 職員
- F 地方団体の事務執行
- G 地方公営企業
- H 情報公開
- I 地方行政委員会（オンブズマン）
- J 調査

### 第5章 土地の取得、専有、処分及び開発 取得

- A 権限と義務
  - B 強制購入手続（強制収用）
- 専有、処分及び開発

### 第6章 条例

- A 条例の制定権限
- B 条例制定手続
- C 合法性に関する司法判断の基準
- D 刑罰と強制
- E 権利放棄、刑罰の軽減及び廃止

### 第7章 契約と競争

#### 一般原則

- A 契約権限
  - B 契約権限の遂行
  - C 義務や不正な条件の排除
- 競争の要件
- D 概要



- E ヨーロッパの公的調達ルール
- F 直営組織 - 維持と建設機能
- G 他の競争入札要件
- H 非商業的考慮の除外
- I 更なる外部委託

## 第8章 不法行為と刑事責任

### 不法行為

- A 不法行為責任の一般原則
- B 法的権限の構成
- C 法的義務の不遂行
- D 法的権限遂行の怠慢
- E 訪問者や不法侵入者に関する建物所有者としての地方団体の責任
- F ライランド対フレッチャー裁判における不法侵入、迷惑と規制
- G 公務における職権乱用
- H 議員、職員の個人責任
- I 過誤行政に対する補償

### 刑事責任

## 第9章 地方団体に対する中央統制

- A 一般的な統制権
- B 統制の法的形態
- C 中央統制の傾向
- D 諮問

## 第10章 地方団体に対する司法統制と地方団体による（に対する）法的手続

### 地方団体に対する司法統制

- A 司法統制
- B 行政裁量の失敗
- C 裁量権の濫用
- D 自然的正義
- E 文言上の法の誤り
- F 救済
- G 司法判断からの除外

### 地方団体による（に対する）法的手続

## 第11章 地方選挙

- A 選挙区
- B 参政権
- C 選挙人登録
- D 立候補
- E 選挙の遂行
- F 選挙に関する質問
- G 選挙妨害

H 補充選挙

第2部

第12章 地方財政

A 歳入歳出の枠組

B 手数料

C 資本的支出

D 財政余剰

E 投資

第13章 監査

A 内部監査

B 外部監査

第14章 補助金（交付金）制度

A 特定補助金

B 包括補助金（交付金）

第15章 非所在者資産税

A 課税の基本

B 負担と税額の設定の方法

C 免除、特例、軽減

D 税額評価

E 訴え

F 徴収と強制

第16章 カウンシルタックス

A 税

B リスト

C 課税

D 責務

E 訴え

F 徴収と強制

第3部 付表

付表A 主要な機能の配分

A 大都市地域

B 非大都市地域（イングランド）

C ウェールズ

付表B パリッシュとコミュニティの主要な権限と義務

付表C 土地の強制購入を正当化する際により一般的に用いられている法的権限一覧表

付表D 主要な免許と登録一覧表

A ディストリクト

B 非大都市カウンティと消防

C 非大都市カウンティと大都市ディストリクト

D 警察

付表 E 主要な条例制定権限一覧表

付表 F 主要特定補助金一覧表

## 第 6 節 GLA 議会の本会議

今回の調査でも議会の運営に関する事項については対象としているが、現時点で調べた限り、法令等で明確に律されているというよりも、国が一定の雛形を示しつつも各自治体の憲章（constitution）や規則で詳細に規定されているものが大部分のようである。そこで、滞在期間中のロンドンで開催されている地方議会のうち、唯一本会議が開催される GLA 議会を傍聴することとした。

### GLA の外見



#### 1 議事日程

議事日程は事前にインターネットで公開され、議案の概要も全て添付されている。

欠席の謝罪

利害関係の宣言

議事録の確定

12月7日の本会議と12月14日の市長に対する質疑の議事録を確定する。

請願の受理

請願の審議状況

交通庁長官に対する質疑

ODPM の諮問事項

GLA の市長と議会に対する新たな権限と責任の付与に関する提案

監査及び監察委員会に関する付託期間の承認

経済開発、文化、スポーツ及び観光委員会からの議決の要請

今後の本会議の予定

次回の本会議の日程

その他

## 2 本会議の状況

以下に述べることは必ずしもイギリスにおける地方議会の平均的な実態とは言えないこともあると思われるが、日本の地方議会と比較する上で有意義な情報も含まれていると考えられるので、気がついた点を極力記すこととした。

本会議は午前 10 時に開会予定であったがその時点で集まったのは 25 人中わずかに 5 人であった。その後 2 分間に概ね揃い、欠席を除いて 25 人中 23 人が出席し、開会された。本会議室はユニークな形状で有名な GLA 本部の 2 階に位置している。吹き抜けの円形構造で議員の各席は馬蹄形に配置され、それぞれにはパソコンのモニターが設置されている。

なお、下の写真は議会職員の許可を得て撮った議会開会直前の会議場の状況を表したものである。これを見れば分かるように議場は馬蹄形で比較的簡易なつくりになっている。これは GLA の建物が完成してからまだ 3 年ほどと新しいためであり、他の地方議会では市役所の建物が古いことから議席等もアンティークな威厳を持ったところも多い。



傍聴席は概ね 250 席ほどあり、この日はロンドン交通庁長官を辞任し、交通庁のコンサルタントに就任することとなった氏の参考人質疑が行われたこともあって、多くのマスコミ関係者が訪れ、40 人近く傍聴していた。基本的には本会議は公開され、市庁舎の手荷物検査さえクリアすれば特段の登録などしなくても誰でも傍聴が可能となっている。

議員席の後ろには議会事務局の職員と思しき 5 人の席があったが、それ以外の執行部の職員は見当たらなかった。

議員の行動で幾つか特徴的なものを見つけることが出来た。以下、思いつくままに記述することとする。

休憩中に議席でスナックを食べている議員を見かけた。ちょうど 12 時を過ぎていたということもあるが、この点については寛容なようである。また、各議席には水差しが置かれ、議員によっては紅茶ないしコーヒーを議席のテーブルに置いている者も見かけられた。また、私的なパソコンを議席に持ち込む議員も見られた。事前に用意していた質問事項等が書き込まれていたのではないかと推察される。

本会議中、議員が席を立てて他の議員の所に寄って立ち話をしたり、傍聴席にいる人間を呼んで相談をしたり、場合によっては議員が傍聴席に入ってひそひそ話をする光景も見受けられた。呼ばれたのは政党職員あるいは秘書と思われるが、このような光景は 3 時間ほどの

本会議の間にたびたび見られた。

会議中、私語が増えると議長がたびたび木槌をたたいて、静粛を求め、議員もそれに従っていた。人数が少ないこともあるが、日本の国会、地方議会に比べると緊張感があるように思われた。

約2時間弱の参考人質疑の間、議員の半数以上が質問に立った。質問は特段の通告がなくても、その場で挙手して議長に認められれば発言することが出来る。このような参考人質疑というのは比較的異例なものであると思われるが、交通庁の長官を任期満了前に辞任し、高額のコソルタント料を得られる独立のコソルタントとして引き続きロンドンの交通行政に関わることの正当性や、金額の妥当性、更には市長との関係などについて様々な角度から質問が行われた。質問内容の重複なども見られたが、少なくとも日本の国会における参考人質疑などに見られるような、自説を延々と述べるような議員は一人も見られなかった。

また、政府から求められている GLA の市長と議会に対する新たな権限と責任の付与に関する提案に関する意見書の内容もあわせて審議された。現在、GLA 議会は5会派で構成され、保守党と自由民主党の連立という構図となっているが、事前の調整はそれなりにやられていたにも関わらず、本会議の場でも原案に対して細かい文言の修正から基本的な事項に関する疑義まで活発な議論が交わされていた。

一方、請願については特段の質疑もなく議案の審議は速やかに行われていた。

## 第7節 イギリスの地方自治体の執行機関

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。

### 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。

### 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。

### 直接公選首長とカウソシルマネージャー

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ソシ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。

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2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。

## 第8節 イギリスの地方公務員制度

ここではイギリスにおける地方公務員制度の概要について述べることにする。イギリスでは、民間企業では一般的に終身雇用の人事制度が採用されていないこともあり、地方公務員の世界においても、1つの地方自治体に留まる者は少なく、幾つもの地方自治体を渡り歩く中でキャリアアップしていくのが常である。採用された後、若者たちは種々の専門的試験のために勉強し、地方団体を次々に移動することによって昇進し、やがて最も優秀なものは部局長にもなっているとの指摘もある。

そもそも、イギリスには日本の地方公務員法のように、地方公務員の身分、処遇等について定めた法律もなく、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。我が国の場合、最近になって外部から課長職などについて公募を行う地方自治体が現れ始めたが、それも一部のポストに限られているのに対して、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。なお、全国紙の求人欄を見ると年収2万ポンド以下と、日本の自治体では係長以下の職員に相当するものも数多く出されており、基本的には全てのポストで公募が行われているといっても過言ではないと思われる。

これらのことから明らかなように、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。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、フルタイム、パートタイムを合わせると約250万人とイングランドだけでも全雇用者数の約1割を占めている(1998年時点)。また、フルタイム職員の7割が女性であることも特徴の一つとして挙げられる。

地方自治体の事務部局は、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あるいはその前身のタウンクラーク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。

チーフエグゼクティブは、政策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。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、一般的には部局長よりも大きな権限を有している。

## 第9節 収集した資料の概要

### 1 図書

既に今後の調査の中心となるプリンシプルは購入済みであるため、法律事項として各論で必要になると考えられる図書及び法の背景にある政治や行政に関する事項に関する本を広範に収集した。

#### Local Authority Liability

地方自治体の法的責任について弁護士などによって専門的見地から書かれたものであり、1998年の初版刊行後、2005年に3版が刊行されている。法的責任について総論的に述べた後、社会福祉、教育、住宅、環境など部門毎に法的責任の枠組みや判例などが数多く盛り込まれている。

#### Knowles on Local Authority Meetings-A Manual of Law and Practice

地方自治体の議会における本会議や委員会に関連する法的枠組みと実態について書かれたものであり、2005年に第4版が刊行されている。

#### Charging and Trading in Local Government

この本は2003年地方自治法によって明確に権限が規定された裁量的行政サービスに関する利用料金制（charge）と地方自治体が設立した会社による商行為（trading）について法的側面及び実用面を専門的見地から解説した本である。

#### The Politics of London

GLCが廃止されてわずか10年余りで復活したGLAについて政治学、行政学的なアプローチから分析した本である。

#### Party Politics and Local Government

イギリスの地方自治を語る上で政党政治との関係を抜きには出来ない。この本では地方自治と政党政治の関係について様々な角度から分析している。

#### Modernising British Local Government

この本は、イギリスの地方自治の大家であるスチュアートバーミンガム大学名誉教授によって書かれた本である。ブレア首相率いる労働党によって様々な改革（modernisation）が進められてきたか、地方自治の分野における改革の評価について、地方自治を強く推進する立場から、その課題を明確に分析している。

#### British Political Fact since 1979

この本は、イギリスにおける国会、地方議会の選挙結果や行政に関する様々なデータを盛り込んだものである。

このほか、イギリスの法体系や憲法、行政法に関する基本的な情報に関するものとして大学生向けにコンパクトにまとめられている以下の参考書も入手した。これらの分野についてはより専門的な書物が数多く発刊されているが、今回の調査はあくまでイギリスの地方自治

法体系に関するものであり、法体系全般や行政法に関しては基本的な事項が明らかになれば事足りると考えたため、このようないわゆるコンサイス版に限定したものである。

Constitutional Law  
English Legal System  
The English Legal System  
Constitutional and Administrative Law  
Constitutional and Administrative Law (Nutcases)

## 2 法律及び解説書

法律及びその解説書については TSO で購入できるものを極力入手したが、1980 年代に制定された法律を中心に在庫切れのものが多数あった。以下に挙げるものが今回収集した法律及び解説書である。

Scotland Act 1998  
Scotland Act 1998 Explanatory Notes  
Planning and Compulsory Purchase Act 2004  
Planning and Compulsory Purchase Act 2004 Explanatory Notes  
Freedom of Information Act 2000  
Freedom of Information Act 2000 Explanatory Notes  
Human Rights Act 1998  
Local Government Act 1972  
Local Government Act 2003 Explanatory Notes  
Local Government Act 2000  
Local Government Act 2000 Explanatory Notes  
Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976  
Greater London Authority Act 1999  
Political Parties, Elections and Referendums Act 2000  
Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Explanatory Notes

## 第10節 イギリス国会の傍聴

今回の LGA ヒアリングの後、たまたまウエストミンスターの議事堂横を通ったところ、一般の観光客がセキュリティチェックを受けて中に入る様子をみたため、警護の担当者に聞いたところ、入れるということであったので 20 日の 11 時過ぎから国会見学を行った。

一般のガイドブックによれば、現在会議の傍聴は出来ないとされていたが、最近になって再開されたいらしい。国会内部では下院では国際開発法の第 2 読が行われていた。本会議場は傍聴席の前にガラスが設けられていた。これは、以前傍聴者によってブレア首相に粉がまかれたという事件があったために設置されたものと思われる。傍聴者は 40 人ほどでほとんどが観光客であった。中にはおしゃべりをする見学者もいて、議会職員が度々注意喚起をしていた。また、当日及び今後の議会日程に関する資料も配布されていた。

この法案は議員提案ということもあってか、与党側も野党側も 10 人余りの参加者に留まっていた。しかしながら本会議では国際協力のあり方などについて活発な議論が交わされてい



た。また、議会の審議案件に関してはその概要を解説したパンフレットも配布されていた。

合わせて上院(貴族院)の審議も見学することが出来た。下院については BBC のニュースなどでその議論の有様が報道されることもあって状況はある程度把握できていたが、上院については中の様子も全く想像がつかなかった。国王(女王)が座られる場所があることやイスのシートが赤(下院は緑)であること、ガラス張りはないことを除けば概ね下院と本会議場の構造は同じであった。本会議場では科学技術委員会の報告について審議が行われていた。

上院の性格上、年配の議員が多く参加していたが、中には世襲の結果か30歳代と思しき議員も見受けられた。

### 第3章 今後の課題

これまでも述べてきたように、今回の予備調査では主として文献調査に終始し、また、報告書の中に、現時点で明らかになった事項について、多少説明を加えるとともに、全体の項目を示し、次年度に向けての調査の方向性を私自身の考えでまとめてみたところである。今後は、収集した資料の一部を翻訳するなど、イギリスの地方自治法体系の理解を深め、一定のまとめとすることとなる。限られた時間の中で、どこまで内容を深められるかという課題とともに、日本の地方自治体職員等にとってどのような情報を提供すれば有意義であるか、この点についても引き続き検討する必要があると思われる。換言すれば、学者の単なる自己満足の論文となっただけではいけないのは当然であるが、しかしながら、分かりやすくまとめようと思うあまり、正確性を欠いては、また、日本の自治体職員等に誤解を与えてしまうことにもなりかねない。この辺の兼ね合いを、今後とも比較地方自治研究会において議論を重ねながら、2006年度中にはそれなりの成果物をまとめることに鋭意努力したいと考える。いずれにしてもここで示した項目案は現時点のものであり、今後調査を進めていく中で大幅な変更がありうるという点には留意する必要がある。

## 資料 議会の運営実態に関して

基本認識としては、（横田光雄ほか『イギリスの政治行政システム』（ぎょうせい、2002）117ページ）に書かれているように、「議会に関しては法律で義務付けられているのは最低年1回本会議を開催することだけで、それ以外の運営についてはそれぞれの自治体で自由に決定することができる。」となっている。本会議も月1回でやるところもあれば年4回というところもある。ただ、日本のようにまとめてではなく、各委員会は毎週のように開かれる自治体も多い。

細部は、各自治体の議事規則（standing order）に委ねられているというのが基本のようであるが、これについては国が規則で雛形を示しているようである。この点については確認が必要である。

統一的にこうだとはなかなか言えないが、2000年地方自治法によって、自治体はどのような組織・執行体制をとっているか、どのような規則や規範の元に仕事をしているかなどを基本法典（constitution:憲章と訳したほうがいいのかもしい）で定めることが義務化されている。そこで、公選首長・内閣制を導入している団体のうち、ロンドンのハックニーのものを見つけたので、主としてこれに従って説明を試みる。なお、カウンシルマネージャーは1市だけであり、制度的には公選首長・内閣制とあまり変わらないと思われる。

（質問）

「公選首長と内閣制度」「公選首長とカウンシルマネージャー制度」のそれぞれにおいて、（議会による）首長の不信任のような制度はあるか？また、（首長による）議会の解散のような制度はあるか？

答 ともにないと考えられる。基本法典にはそのような規定は見当たらない。

再議制度（ないしは拒否権）に相当する制度はあるか？

答 議員からは内閣の決定に異議を唱えることは出来る。また、内閣が提出した政策や予算は議会で修正、差し戻し、場合によっては否決されることも有り得る訳で、議会の決定に関して首長に異議がある場合、書面でモニタリングオフィサー（クレアの『英国の地方自治』41ページでは監督官と訳している）に異議を申し立てることが出来る。提出後5日以内に議会が開催され、3分の2の特別多数決で決定される。

専決処分（地方自治法第179条）に相当する制度はあるか？

答 緊急時の予算の流用や政策の変更を議決なしに出来る規定がある。おそらくこれは日本の専決処分に似た制度だと考えられる。

議会の招集権は誰にあるか？また、招集権を有しない者に招集請求権はあるか？

答 形式的にはモニタリングオフィサーが召集（summon）の告知をする。通常会については最初の議会で日程が決まる。よって、各自治体のホームページを見れば、何月何日の何時から委員会が開かれる等が記載されている。臨時議会の召集に関して、議会の議決によるものや議長、5人以上の議員の請求によるものがあり、モニタリングオフィサーに要請す

る。

議案の提出権は誰にあるか？

答 予算や政策の骨格（フレームワーク）は執行機関（the executive）が提案する。議員からも動議の権限がある。

どのような項目が議会の議決事項とされるか？

答 基本法典の採択・変更、政策枠組みや予算案の承認、執行機関が政策枠組みと異なる政策を実施する場合の可否、委員の就任、議員の報酬スキーム、チーフエグゼクティブの承認などである。

議決事項はどのように定められているか（概括的に定められているか、制限列挙的に定められているか）？

答 憲章を見る限り制限列挙的に定められていると考えられる。