

イギリス地方自治における公共性観念の展開に関する序論的考察(二)  
——一八三五年都市法人法をめぐって——

小西 直弥

はじめに

第一章 都市法人法成立以前の自治都市

第一節 自治都市の法的基礎

一 自治都市の特権

二 自治都市の法人化(以上一七八号)

第二節 地方の自律的統治と自治都市

一 地方の自律的統治の特徴

二 自治都市の基本的構造

第二章 都市法人法の成立過程

第一節 王立委員会調査報告書(以上本号)

第二節 国会における審議過程

第三章 都市法人法の成立

第一節 都市法人法の内容

第二節 都市法人法成立後の運用

おわりに

## 第一章 都市法人法成立以前の自治都市

### 第二節 地方の自律的統治と自治都市

#### 一 地方の自律的統治の特徴

前節では一三世紀から一九世紀初頭に至るまでの自治都市の法的構造について検討したが、つぎに本説では、一七世紀名誉革命から一九世紀初頭に至るまでの地方統治の特徴を略述する。

端的にいうならば、その間の地方統治は、中央から地方まで、富裕で有閑な土地所有階級 (class of wealthy landowner) である土地貴族 (landed aristocracy)、ジェントリー (gentry) といった土地利害集団 (landed interest) によって独占的に担われていた。<sup>(1)</sup> 彼らは、大土地所有を物質的基盤として、庶民院や貴族院のみならず、カウンティの治安判事 (justice of the peace, magistrate) の職務をも独占していたのであり、この土地所有階級による中央

—地方の統一的統治が、イギリスにおける地方の自律的統治 (local self-government) の特質である。彼らが地方において独占した治安判事職は、行政と司法の結合した職務であり、中央の積極的な統制を受けることなくこの職務を担っていた。<sup>(4)</sup>しかし彼らの土地の独占的支配に対応して、また支配の正当性を担保するために、救貧にみられるように、コミュニティーにおける一定の責務を恩恵的、家父長的に担っていた側面がある。<sup>(5)</sup>

以上のような経済的背景を有するイギリスにおける地方の自律的統治 (local self-government) の特色は、以下の諸点に分類しうる。

まず第一に居住する男子が、慣習上 (customary) あるいは制定法上 (statutory) の職務 (office) を吏員 (official) として無給、交代で担っていた。<sup>(6)</sup>したがって、有給で常勤の専門技術者である吏員による地方統治は存在していなかった。第二の特徴としては、治安判事にみられるように、一定の職務が、名誉職 (sinecure) として地方の有力者に独占されていたことである。<sup>(7)</sup>第三に、地方統治組織が、自選 (self-election) あるいは他選 (co-option) によって選出されていたことが挙げられる。例えば、自治都市の参事会 (council) は、都市住民の公選制に基づくのではなく、その構成員による他選あるいは自選によって選出されていた。したがって地方統治組織は、ウェップが指摘するように、閉鎖的団体 (close body) であつたといえる。<sup>(8)</sup>第四の特徴としては、全ての地方統治に関わる職務、権限には、財産資格 (property qualification) が必要とされていたことが挙げられる。<sup>(9)</sup>最後に、地方組織の構造や権限が、地方的慣習 (local custom)、ロモン・ロー、国会制定法、国王の勅許状に依拠していた点である。<sup>(10)</sup>このように多様な法源に由来していたために、教区、自治都市、カウンティーといった地方統治組織は、地域ごとに複雑なモザイク状態を形成していた。<sup>(11)</sup>またこれらの法源に依拠して、治安判事は、裁判官として彼らの判決を強制し、都市法人 (municipal corporation) もほとんど抑制を受けることなく都市内で自律的統治を享有していた。<sup>(12)</sup>

最後に一九世紀初頭までの中央—地方関係をみておく必要がある。

一九世紀初頭までの中央政府による地方組織への関与は、まず中央政府が、国会制定法を通じて地方組織を設立し、これに権限を付与することによってなされた。その意味では、国会が中央政府の意思を地方に伝える媒介となっていたが、上述したように、国会は本質的に地方の代表によって構成されていたから、中央政府も地方の意思に拘束されていたのである。

他方、地域組織の活動への統制のために、一八世紀までに裁判所が主要な機関として出現することとなった。<sup>64)</sup> 裁判所の統制は、禁止令状 (prohibition)、権限開示令状 (quo warranto)、職務執行令状 (mandamus) の大権令状 (preogative writ) を通じて、治安判事の司法上の活動を、上級裁判所 (superior court) の司法判断のもとにおくことによつてなされた。<sup>65)</sup> しかし裁判官である治安判事が、同時に地方統治をも実施しており、大権令状は実際にはほとんど行使されることはなかった。また都市法人も、その保有財産、市場、市場使用料やさまざまな特権を、それ自身の裁判管轄権以外のいかなる管轄権にも属さないものとしてみなしていた。<sup>66)</sup>

また一九世紀中葉以降裁判所の地方組織に対する統制方法として展開する *ultra vires* という用語は、一八世紀末には未だ知られていなかった。確かに一八世紀においても、四季治安判事裁判所 (quarter sessions) や都市法人が何らかの活動を行う場合には、法的権限 (legal power) が必要とされ、厳密に言えば、そのような権限がない場合には、その活動は権限逸脱であった。<sup>67)</sup> さらに両者の構造は、コモン・ローによって決定されていたので、その意味では上級裁判所による法的権限の範囲の決定が重要であつて、理論上は地方組織が完全に自由な活動をすることができたわけではない。<sup>68)</sup> しかし、治安判事はコモン・ロー上非常に広範な権限を有しており、また都市法人も国会制定法上の権限以外に、地方的慣習、勅許状に基づく特権 (privilege)、取得時効 (prescription) による特権に依拠し

ていたから、実際には *ultra vires* 法理の適用はなかつたといえる。<sup>20</sup> したがって一八世紀末までに *ultra vires* 法理の適用を受けたのは、後述する個別法律 (*private act*) や地方的個別法律 (*local act*) の国会制定法によって設立された、制定法上の行政当局 (*statutory authority*) であつた。<sup>21</sup>

以上が一九世紀初頭に至るまでの、イギリスにおける地方の自律的統治の特質であるが、つぎに自治都市の構造、機能について具体的に検討する。

## 二 自治都市の基本的構造

### 1 都市法人

自治都市には、国王の勅許状によって法人格を与えられ、自由人 (*freeman*) によって構成される都市法人 (*municipal corporation*) が、さらにこの都市法人の統治組織である参事会 (*council, common council*) が存在していた。また、この都市法人には、市長、タウン・クラーク、収入役、執事等の吏員 (*official*) が設置されていた。これらの組織や吏員に関して説明する。

#### (I) 自由人

自由人 (*freeman*) は、自治都市内の他の一般住民と区別され、*franchise* 特権 (*franchise-privilege*) を与えられ

た者である。その特権としては、自治都市選出庶民院議員 (Burgess) や都市法人の吏員 (official corporate officer) の選挙権、また共有地での放牧権等の都市法人保有財産に関するものがあげられるが、都市法人の吏員の選挙権は、多くの自治都市において長い間剥奪されたままか、あるいは非常に制限されたものとなっていた。しかし自由人が享有した最も重要な特権は、自治都市内における商業、手工業の独占的営業権や、市場や港湾におけるさまざまな使用料 (toll) や負担金 (charge) の免除特権 (immunity) 等、商業上の諸特権であった。このように商業上の特権が中心であったのは、中世後期以降の都市法人が、商、手工業ギルドの利益と密接に結びつき、それらの利益の擁護を主要な目的としていたからである。

このような自由人としての資格は、市長や参事会等の統治組織によって与えられたが、贈与や購入、自由人の子女としての出生、自由人の寡婦あるいは娘との婚姻、自由人への一定期間の徒弟奉公によって獲得されることもあった。

また、自由人はその特権として、上述のように自治都市選出庶民院議員選挙権を保有していたから、彼らの支持を獲得することが、選挙の結果に大きな影響を与えることになった。

## (II) 参事会

参事会 (council, common council) は、都市法人の統治組織 (governing body) であり、自由人の一部の者たちによって構成されていた。ほとんどの場合、一〇から三〇人の参事会員 (councillor, common councillor, common councilman) と長老参事会員 (alderman) とよばれる二種類の参事会構成員、および参事会の議長をつとめる市長 (mayor) に

よつて構成されていた。

参事会員は、参事会全体によつて選出されるか、長老参事会員の指名の下で構成された、参事会の一部の者たちによつて選出されることが多く、また長老参事会員に欠員が生じた場合には、参事会員のなかから、長老参事会員の選挙によつて補充されていた。このように長老参事会員は、参事会員や長老参事会員の選挙を利用して、参事会員に対して優越的な地位に立っていた。

また、参事会員や長老参事会員の選挙は、彼らの他選 (co-option) に基づいており、それらの選挙権が、一般住民はいうまでもなく、自由人にすら与えられず、参事会は「閉鎖的団体 (closed body)」であった。さらに長老参事会員は、たいてい終身職であり、参事会員も一般的には終身職であった。ところで上述したように、勅許状は、都市法人に条例制定権を与えており、これは参事会によつて行使されていた。

この他にも参事会は、多くの重要な責務を担っていた。具体的には、参事会は、全自由人の任命、吏員の任命および俸給の決定、都市法人保有財産の運営、自治都市治安判事 (borough magistrate) の任命、自治都市の聖職推荐権 (patronage) に基づく聖職者の任命、都市法人を受託者とするチャリティーの配分等の職務を担っていた。

#### (四) 市長

参事会の首長としての市長 (mayor) が存在した。市長は、一般的には毎年長老参事会員あるいは参事会員のなかから、彼らによつて選出されていたが、多くの場合、特定の家族や富裕な商人によつて独占されていた。その職務は、参事会の議長、都市法人の吏員、主席治安判事 (chief magistrate)、市場書記官 (clerk of the market)、監獄監

督官、収入役 (treasurer)、四季治安判事裁判所の主宰、治安判事小法廷 (petty sessions) の議長であった。  
 以上のように、市長は広範な権限を与えられており、自治都市内における「小専制者 (petty tyrant)」とよばれていた。市長の俸給は、都市法人の財源から支払われていたが、これは財源のかんりの部分を占めており、また市長は、この財源から参事会議員や都市法人構成員との饗宴、夕食会等の費用を捻出していた。  
 さらに市長は、都市居住者、とくに地方税納税者 (ratepayer) の相当数の請求があった場合には、公益 (public interest) に関する問題を討議するタウン集会 (town meeting) を召集する伝統的責務を負っていた。

#### (M) 執事

執事 (recorder) は、都市法人の法律顧問であり、自治都市の治安判事として、あるいは自治都市に四季裁判所がある場合には、その裁判官としての職務を担っていた。執事はほとんどの場合、参事会によって選任されたが、任命に国王の同意を必要とする場合もあった。執事には法律の専門知識が必要とされ、この条件を満たすために貴族が選任されることもあったが、自治都市の後援者 (patron) とよばれる者によって充足される場合もあった。しかし、後援者が執事になる場合には、その者が必ずしも法律の専門知識をもっていなかったために、実際には、その職務は次官 (deputy) によって遂行されており、多くの場合、この次官として、後述するタウン・クラークがこの職務を担っていた。またこの執事としての職務は、一般的に罪過なき限り (during good behavior) 保有され続けたが、その俸給は名目上のものにすぎず、たいていの場合名誉職であった。



(v) タウン・クラーク

タウン・クラーク (town clerk) は、自治都市内に居住、開業している自由人のアトニー (attorney) であり、都市法人の法律顧問としての職務、都市法人の議事録を保管する職務を担っていた。タウン・クラークは、参事会によって任命された。その職務は罪過なき限り保有され、前任者の退職あるいは死亡の際には、その継承者によって保有された。また、タウン・クラークに対する俸給は、名目上のものにすぎなかったが、都市法人の行う不動産譲渡、国会への個別法律案、地方的個別法律案の提出、自治都市の各裁判所における法律手続の手数料等によってかなりの収入をえていた。

(vi) 収入役

収入役 (treasurer, chamberlain) の職務は、歳入の受領、会計報告 (account) の保管、都市法人財産の管理であった。収入役は、参事会によって選出される参事会構成員であったが、この場合には、彼の作成する会計報告を監査する組織の構成員ということになった。また手数料や彼の手元に残った残金 (balance) によって報酬を受けていた。

## (Ⅳ) 治安判事

ほとんどの自治都市には、自治都市治安判事 (borough magistrate, municipal magistrate) がいたが、その権限は、自治都市全体におよんだ。彼らは参事会によって選出され、ほとんどの場合参事会構成員であり、長老参事会員がいる場合には、その中から選出された。また治安判事が勅許状によって指名される場合には、市長はたいてい主席治安判事 (chief magistrate) となり、その権限は市長の任期を越えて継続した。さらに自治都市治安判事の管轄権 (jurisdiction) は、カウンティの治安判事のそれと重複している場合が多かったが、カウンティの治安判事の管轄権は、自治都市内では減多に行使されず、自治都市治安判事が独占的な管轄権を有していた。

以上のような吏員の他にも、都市法人には検屍官 (coroner)、会計監査人 (auditor) などの下級吏員が存在する場合もあった。<sup>60)</sup>

## (Ⅴ) 都市法人の財政

以上のような構造をもつ都市法人は、独自の財源を有していたが、ここで注目したいのは、これらの都市法人には固有のレイト (rate) 課税権が与えられていなかったことである。<sup>61)</sup> 都市法人の財源は、その所有する土地等の既存財産や、市場使用料 (toll)、自治都市を通過する商品に対する関税 (duty)、自由人としての資格を承認する際の手数料 (fee)、港湾使用料等の、自治都市に与えられた既得権に依存していたのである。<sup>62)</sup> このようにレイト課税

権が都市法人に与えられなかったことは、自治都市内における道路舗装、街灯、道路清掃、水道、排水施設、夜警、公衆衛生等の行政サービス提供に関して、都市法人が直接的責任を負っていなかったことを意味している。<sup>63</sup>

以上述べてきた都市法人の状況を要約すれば、参事会には吏員の任命権などの広範な権限が集中していたにもかかわらず、参事会構成員の選挙は彼らに独占されていた。したがって都市法人は、閉鎖的団体であり、市長、長老参事会員、参事会員を頂点とした寡頭的支配体制を形成していたのである。さらにその中枢は、聖職者、自由人である大商人等の地方の有力者によって占められていた。<sup>64</sup>

## 2 アド・ホックな行政組織

上述のように、都市法人は行政サービスを供給する直接的責任を負っていなかったが、自治都市においてレイトが全く徴収されず、サービスの提供がなかったわけではない。自治都市には、地方的個別法律 (local act) や個別法律 (private act) によって、道路舗装、道路清掃、街灯、上下水道、公衆衛生、夜警等の各目的ごとに設立された、アド・ホックな行政組織<sup>65</sup> (ad-hoc body) が存在していた。このような行政組織は、具体的には各種委員会 (commissioners) や受託者団体 (trustees) であるが、最も典型として、都市改良を行った改良委員会 (improvement commissioner)、後者として有料舗装道路に関する行政を担った有料道路受託者団体 (turnpike trust) があげられる。以下ではここにあげた二つの典型例から、それらの一般的傾向を検討する。

まずその設立の手續である。これらの組織は、地方組織、諸個人の要求に基づいて設立され、中央政府の諸部門、

各務大臣の提起に基づいていたわけではない。<sup>64</sup> またその設立には、地方住民の合意、とくにその事業によって影響を受ける者の合意が必要とされ、そのような合意は、教区会 (vestry)、カウンティー集会 (county meeting) 等地方の住民集会 (meeting) において形成されていた。<sup>65</sup> 自治都市の場合には、タウン集会 (town meeting) とくに参事会が合意形成の場となっていた。したがって自治都市が国会の地方的個別法律や個別法律の制定を請願する場合には、市長は参事会を召集する必要があった。このように地方の住民、とくに利害関係人の合意が必要とされたのは、一九世紀初めの国会が、すべての関係人に公開されていない場合には、いかなる地方的個別法律や個別法律も提起されない、という原則に基づいていたからである。<sup>66</sup>

上述のような合意が形成されると、地方的個別法律案や個別法律案に関しては、まず庶民院で、つづいて貴族院で審議されたが、両院とも委員会が設置され、それが召還する弁護士 (counsel) と証人 (witness) に対する聴取が行われた。<sup>67</sup>

両院の委員会では、書記官 (Committee Clerk) が地方からの請願に関する代理人として、かなりの手数料を得ていた。<sup>68</sup> また聴取を受ける弁護士や証人、さらには大法官に対して支払う手数料などの諸経費は、両院においてそれぞれ支払う必要があり、法案の請願には何千ポンドもの金銭が必要とされた。<sup>69</sup>

つぎにアド・ホックな行政組織の構成であるが、改良委員会と受託者団体には、それらの具体的な業務内容や人事に関する決定機関である会合 (meeting) が存在し、その構成員は土地所有者、聖職者、医師などの地方の有力者によって占められていた。<sup>70</sup> これらの会合は、開催されないか定員に満たないために成立しないことが多かったが、日常業務を担当する職員が雇用されていたために、その業務が完全に停止することはなかった。<sup>71</sup> この職員の中には、地方のアトニーである事務職員、地方の銀行家である収入役 (treasurer) がいた。<sup>72</sup> これ以外にも、改良委員会の

場合には、常勤で有給の調査官 (surveyor)、通行料・使用料の徴集人 (collector) が、有料道路受託者団体には熟練した技師や通行料の徴集人が雇用されていた。<sup>449</sup>しかしこれらの職員は、直接サービスを供給していたのではなく、多くの場合、競争入札による落札者 (bidder) や、契約による請負人 (contractor) に委託されていた。<sup>450</sup>

また改良委員会の財源は、上述の都市法人の場合と同様に、都市の市場使用料、舗装道路や有料道路の通行料、港湾使用料、都市を通過する商品に対する関税など、税外収入にも依拠していたが、他方で都市法人との大きな相違は、改良委員会が国会制定法によって目的税としてレイト課税権を与えられ、むしろこれに依拠していた点である。<sup>470</sup>

このレイトは、ほとんどの場合、救貧税 (poor rate) の一部として徴収されるか、あるいは少なくとも救貧税の課税評価 (assessment) に依拠していた。<sup>448</sup>また救貧税は、自治都市内の不動産の年間賃貸価値額を対象とする課税であるが、<sup>449</sup>不動産の種類、性格によって税率が異なるように、国会制定法によって規定されるのが一般的であったから、自治都市内でも、地域によって課税水準が異なっていた。さらに納税義務者として国会制定法に規定されたのは、課税対象となる不動産の賃貸人 (landlord) である場合、賃貸人と賃借人の間で一定の割合で分割する場合など多様であった。<sup>451</sup>

他方、有料道路受託者団体の財源は、もっぱら有料道路を通行する馬車や通行人からの通行料の徴収と、地方の銀行家、土地所有者、聖職者等からの借入に依拠しており、レイトからの収入はなかった。したがって改良委員会に比べても財政基盤は脆弱であった。

これらのアド・ホックな行政組織は、各地域での実験的試みの後に、他の地方、あるいは全国に一般的に適用される一般法律を制定することを可能にしたという意味で、供給されるサービスの内容や方法に関して、試行錯誤的

実験の場を提供したといえる。<sup>63</sup>しかし他方で、地方的個別法律や個別法律の制定は、組織上の乱立を生ぜしめ、また行政組織が各々多くの職員を雇用しなければならず、その行政領域が重複することもあったために、そのサービス供給は非効率であった。<sup>64</sup>

さらに改良委員会の場合、各目的ごとに徴収される多種多様なレイトは、煩雑で納税者に重税感を感じさせるものであったといえる。また有料道路受託者団体の場合、有料道路の舗装、維持、管理のために数多くの職員を雇用していたが、上述したようにその財政は脆弱であったから、一九世紀初めの蒸気機関車の発達によって、有料道路の通行量が減少すると、多くの団体が破産することになった。<sup>65</sup>

このような状況に対して、小規模で非効率的な有料道路受託者団体を、より大規模で効率的な組織に統合する国会制定法を制定しようとする動きがあった。しかしほとんどの場合、地方の抵抗にあつて挫折することとなった。<sup>66</sup>最後にアド・ホックな行政組織と都市法人との関係について述べておく。この二つの組織は、制度上は別個独立であったが、市長が職務上当然（*ex officio*）に改良委員会の議長であったこと、参事会構成員が改良委員会の委員でもあったこと、受託者団体の構成員に市長や治安判事が含まれていたこと、<sup>67</sup>そして何よりもアド・ホックな行政組織の設立を請願するのが、参事会であったことから、両者は人的に共通していた。<sup>68</sup>

以上一八三五年都市法人法成立以前の自治都市の状況をみてきたが、十八世紀以降展開する産業革命のなかで生ずる救貧、公衆衛生等の諸問題に対して、従来の伝統的な地方統治の枠組みでは対応できなくなっていく。次章では、このような自治都市の統治組織に対して、どのような批判がなされ、改革が必要とされたのかについて検討する。

注

- (1) E. Halevy, *Before 1835*, in H. J. Laski, W. I. Jennings, W. A. Robson, eds., *A Century of Municipal Progress*, AMS Press, 1935, p. 16.
- (2) *ibid.*
- (3) *ibid.*, p. 21.
- (4) W. I. Jennings, *Central Control*, in H. J. Laski, W. I. Jennings, W. A. Robson, eds., *op. cit.* p. 417.
- (5) 一八世紀から一九世紀初頭に至る時期に、治安判事職を初めとする地方の要職を独占した土地所有者たちは、大土地所有者による富とそれに付随する行政権に基づいて、彼らの支配を正当化するために、救貧、道路舗装等の地域における公益的活動を担っていた。この点に関して、戒能通厚「司法国家制の歴史的構造―近代イギリス統治構造分析・序―」(『東京大学社会科学研究所』二四巻五、六合併号、一九七三年)一七九―一八〇頁参照。
- (6) S. & B. Webb, *English Local Government*, vol. 4, *Statutory Authority for Special Purposes, with a Summary of the Development Local Government Structure*, 1922, p. 356.
- (7) M. Loughlin, *Legality and Locality*, p. 18.
- (8) S. & B. Webb, *op. cit.*, p. 371.
- (9) *ibid.*, p. 386.
- (10) *ibid.*, p. 393.
- (11) E. Halevy, *op. cit.*, p. 15.
- (12) 地方統治組織は、地方的慣習、コモン・ロー、国会制定法、国王の勅許状等の多様な法源に依拠していたが、治安判事や都市法人は、このような法源を根拠として自律的統治を行っていた(法的多元主義 *Legal pluralism*)。このような多元的な法源は、一九世紀の地方行政改革のなかで、国会制定法によって一元化され(国会制定法化 *statutorification*)、法的中央集権主義 (*legal*

centralism)が展開して行く。H. W. Arthur. *Without the Law-Administrative Justice and Legal Pluralism in Nineteenth Century England*, University of Tront Press, 1985, ch. 1, pp. 1-12. なお法的多元主義から法的中央集権主義への展開については、戒能通厚「イギリス司法の歴史的特質」(『法の科学』一五号、一九八七年)一四〇—一四二頁参照。

- (13) M. Loughlin, *Legality and Locality*, p. 25.
- (14) W. I. Jennings, op. cit., p. 418; M.Loughlin, *Legality and Locality*, pp. 25-26.
- (15) W. I. Jennings, op. cit., p. 418.
- (16) *ibid.*
- (17) *ibid.*, p. 419.
- (18) *ibid.*
- (19) *ibid.*
- (20) *ibid.*, p. 420. 都市法人が明確に裁判所による統制に服するようになるのは、後述するように、一八三五年都市法人法によって都市法人の性格が基本的に変更されてからである。*ibid.*
- (21) *ibid.*, p. 419. *ultra vires* 法理が適用された初期の例は、国会制定法によって設立され、鉄道開発事業を担った行政当局であった。鉄道開発事業遂行のために必要とされた、土地、家屋、資本等を、強制的に収用するために、これらの行政当局には制定法上の権限が与えられたが、国会制定法では明確化しえないような権限の範囲を、裁判所が決定するために、*ultra vires* 法理が利用されたのである。*ibid.*
- (22) 自由人については、*First Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Municipal Corporations of England and Wales, 1835* (以下 *First Report* と略称)、in *Irish University Press Series of Parliamentary Papers, Municipal Corporations Volume 2*, 1969, pp. 18-20.



- (23) 参事会たのうては' *First Report*, pp. 20-22.
- (24) 市長たのうては' *First Report*, p. 23.
- (25) J. Redlich and F. Hirst, op. cit., p. 125.
- (26) 執事たのうては' *First Report*, pp. 23-24.
- (27) タウン・クラークたのうては' *First Report*, p. 25.
- (28) 収入役たのうては' *First Report*, p. 25.
- (29) 自治都市治安判事たのうては' *First Report*, p. 26.
- (30) *First Report*, p. 25.
- (31) B. Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, Croom Helm London, 1980 (以下 *The Unreformed Local Government System* と略称) ' pp. 32-33 ; J. Redlich and F. Hirst, op. cit., pp. 134-135.
- (32) B. Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, , p. 33.
- (33) *ibid.*
- (34) *ibid.*, pp. 151-152.
- (35) アド・ホックな行政組織たのうては' B. Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, pp. 108-136 ; J. Redlich and F. Hirst, op. cit., pp. 125-127, 137-138.
- (36) B. Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, p. 109.
- (37) *ibid.*
- (38) *ibid.*, pp. 109-110.
- (39) *ibid.*

- (40) *ibid.*
- (41) *ibid.*
- (42) *ibid.*, p. 119.
- (43) *ibid.*
- (44) *ibid.*
- (45) *ibid.*, pp. 125-127.
- (46) *ibid.*, p. 116, 119, 128.
- (47) *ibid.*, pp. 33-34, 112-113, 142-145 ; J. Redlich and F. Hirst, *op. cit.*, pp. 125-127, 136-137.
- (48) E. Cannan, *The History of Local Rates in England*, 1896, ch. V, pp. 102-136.
- (49) T. Travers, *The Politics of Local Government Finance*, Allen and Unwin, 1986, ch. 1, pp. 1-7.
- (50) B. Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, p. 142.
- (51) *ibid.*, p. 143. オックスフォードにおいて、道路清掃と街灯に関する経費が占有者 (occupier) によって、道路舗装に関する経費が所有者 (owner) によって負担されたように、一般的には資本支出的性格 (capital nature) の経費は賃貸人に、経常経費 (running expense) は賃借人に課税されていた。 *ibid.*
- (52) *ibid.*, p. 131.
- (53) *ibid.*, p. 34.
- (54) J. Redlich and F. Hirst, *op. cit.*, pp. 126-127.
- (55) B. Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, pp. 129-130.
- (56) *ibid.*, p. 130.

(57) *ibid.*, p. 120.

(58) *ibid.*, pp. 151-152.

## 第二章 都市法人法の成立過程

前章では都市法人法成立直前の自治都市の状況を説明したが、本章では、一九世紀初頭に自治都市についてどのような批判がなされ、また国会における審議過程を経て、実際にどこまで改革が現実のものとなったかについて検討する。

### 第一節 王立委員会調査報告書

ここでは自治都市にどのような批判がなされたかについて、自治都市の実態調査のために設置された、王立委員会一般報告書を検討する。

王立委員会は、一八三三年七月に「イングランドとウェールズにおける都市法人の現状調査と、とくにそれらの構造上の欠陥に関する情報の収集」のために、ウィッグのグレイ (Earl Gray) 内閣によって設置された。この王立委員会の構成は、委員長でありハダスフィールド (Huddersfield) の国会議員であるブラックバーン (John Blackburne)、書記でありバーミンガム (Birmingham) のソリシタであるパークス (Joseph Parkes) を初めとして、

ブルーム (Henry Brougham) と交友関係にあった、ウィッグ系の若いバリスタ等の法律専門家によって占められていた。とくに注目したいのは、ウィッグ内の急進派であるラディカルズ (Radicals) とよばれる人々が、委員の大部分を占めていたことである。<sup>(1)</sup>

したがって王立委員会の調査報告に関しては、ラディカルズの観点からの政治的党派的偏見や誇張があるとするウエップ夫妻の指摘も存在する。<sup>(2)</sup> 確かに王立委員会に対する付託事項自体が、既存の都市法人のメリットよりもその「欠陥」を強調しており、報告書の作成手続にも問題があったが、その後の研究では、調査報告書には、都市法人に対する厳しい批判が存在したことを正当化する一連の証拠が含まれているとする。<sup>(3)</sup> したがって以下では、王立委員会調査報告書を中心として、都市法人法に対していかなる批判が提起されたのかを検討する。

### (I) 都市法人の財政上の腐敗

都市法人の財源は、多様な目的のために支出されていた。まず、それは都市法人の吏員の俸給に支出されていた<sup>(4)</sup> が、この俸給は、非常に多くの場合、その吏員の職務内容と釣り合ったものではなかった。<sup>(5)</sup>

また都市法人は、それが保有する土地を、都市法人の構成員に不当に安価な賃貸料で、長期にわたって賃貸したり、十分な考慮をすることなくその保有財産を譲渡するなど、都市法人財産を浪費する傾向にあった。<sup>(6)</sup> しかし王立委員会が最も強く批判したのは、以下の指摘からも分かるように、都市法人の財産が、自治都市選出庶民院議員や参事会員の選挙の際の違法な慣習のために利用されていたこと、また市長、参事会員やその友人たちの夕食会や饗宴に使用されていた点である。

「いくつかの都市では、莫大な額が、競争選挙の際に賄賂やその他の違法な慣習のために使用されてきた。レスター (Leicester) の都市法人では、一八二六年の選挙の間に、政治的党派の勝利を確保するために、一〇〇〇〇ポンドが支出され、その費用を負担するために、いくらかの都市法人の財産が抵当に入れられた。<sup>(7)</sup>」

「都市法人の財源は、多様に使用されている。財源の多くの部分が、たいてい都市法人の吏員の俸給に使用され、また参事会員とその友人たちの饗宴に利用されている。<sup>(8)</sup>」

「参事会構成員とその友人のために、定期的な夕食会と饗宴を行い、その費用を都市法人の財源から支払う慣習は、ほとんど一般的に広まっている。いくつかの場所では、都市法人財源のかなりの部分が、そのような目的のために充当されてきた。<sup>(9)</sup>」

「このような浪費や濫用のために、都市法人の債務は莫大な額に膨張した。<sup>(10)</sup> 他方で、市場で徴集される使用料や、都市の諸々の手数料に依拠する都市法人の財源は、自治都市という共同体の利益のために使用されることはほとんどなかった。<sup>(11)</sup>」

「一般的に都市法人の財源は、有効な警察や夜警、あるいは街灯による安全の確保といったような自治都市のためになる目的には、部分的にしか利用されなかった。<sup>(12)</sup>」

またほとんどの都市法人が、公共的目的のために、歳入の過剰部分を支出する義務の存在を承認していなかった。そのような支出は自発的な行為とみなされており、都市法人の財源を利用するものとは考えられていなかったのである。<sup>03</sup>

「一般的に都市法人の財源は、部分的にのみ有効な警察あるいは治安の維持、都市の夜警や街灯などの、自治都市の目的に利用されているだけである。しかしそれは、頻繁に饗宴や重要でない吏員の俸給の支払いに使用されている。いくつかの場所では、自治都市の財源が公共事業の創設、あるいは他の都市改良などの公共的目的に支出されたが、その経費は、もし適切な注意が払われていたならば必要とされたであろう金額を、はるかに超えて負担されている。これらの濫用に関しては、しばしば都市法人の不注意にその原因があるが、さらには、都市法人に、その構成員あるいはその友人などの関係者に対して、恩恵を施す機会が与えられていることに原因がある。」<sup>04</sup>

このように都市法人の財源は、ほとんどが参事会構成員の利益のために使用され、都市法人という共同体の利益や公共的目的には、ほとんど使用されなかったが、このことは以下で示すように、参事会構成員の意識においても、さらには法理論上も正当化されていたのである。

まず、都市法人がその財産を公衆に対する受託者として与えられているということは、報告書の以下の記述にみられるように、ほとんど認識されない傾向にあった。

「いくつかの都市法人は、それらの財産が、公衆のための受託者として付与されてきたということを認識してい

る。しかしほとんどの場合、この真実は、注意を促されたときのみ承認され、辛うじて限られた範囲内でのみ認識され、またしばしば忘れ去られている。<sup>65)</sup>」

このことに加えて、都市法人法成立以前の裁判所も、都市法人による財産所有が、信託に基づいているとは判断していなかったのである。<sup>66)</sup>

また都市法人は、上述のように国王の勅許状によって特権として法人格 (legal personality) を与えられ、独立した財産所有主体となっていたが、イギリスの法人理論である擬制理論 (fiction theory) <sup>67)</sup> では、法人は主権者の意志によってのみ創設される存在であった。またこの理論の下では、主権者たる国王の大権 (prerogative) によって法人格を与えられた都市法人に対しては、正義の源泉たる国王が不法行為を目的とする法人の設立を承認するはずがないという観念の下で、不法行為責任も刑事責任も問えなかった。また都市法人は、勅許状が明文をもって禁止していないいかなる行為をも、自然人と同様に為すことができ、そのような行為に対して ultra vires 法理の適用もされなかったのである。<sup>68)</sup> このような法人理論は、貴族院におけるエルダン卿 (Lord Eldon) の発言にもみられる。

「都市法人は、まさに諸個人 (individuals) と同様に位置づけられる。都市法人は、諸個人が信託によって財産を保有するのと同様に、信託によって財産を保有し、もし都市法人が信託を悪用したならば、都市法人は、誤用あるいは濫用について裁判所にしたがう。また都市法人は、信託によらず財産を保有する。そのような財産に関して、都市法人は、諸個人がその財産に対して行使するのと同様の権利を行使した。法律上の相違は知られていなかった。法人や諸個人が所有したまた信託によって保有する財産に関して、法人と諸個人に適用される法の間には、何であれ

いかなる相違もない。」

「信託によらないで保有する財産に対する法人の権利は、私有財産に対する諸個人の権利と同じである。…都市法人は、信託によらずに保有する財産を、合法的で腐敗していない目的のために処分する権利をもつ。」

以上のように、一方で都市法人の財産権は自然人のそれと同様に絶対的であり、それをいかようにも使用、収益、処分しうるといふ法人理論によって、また他方で法人がその保有財産に関して公衆に対する受託者であるといふ概念の欠落によって、都市法人がその財産をそれ自身の利益のためにのみ保有するという見解が、法理論上も正当化されていたのである。

さらに上述した法理論の帰結として、実際にも都市法人財源に関する有効な会計報告や会計監査制度は、ほとんど存在しなかった。なぜなら自然人と同様に財産を所有し、自由にそれを使用、収益、処分することができる都市法人は、その財産についていかなる報告も要求されることはなかったからである。

したがってこのような状況に対抗するために、王立委員会としては、世論を結集し、国会制定法によって、会計報告、会計監査制度を導入し、また都市法人財産の使用を統制する以外に方法がなかったといえる。

## (II) 都市法人と自治都市住民の利益の乖離

都市法人は、その財源を自治都市という共同体の利益となる事業に使用しなかったが、このような事業を担って



いたのは、前述のアド・ホックな行政組織であった。したがって都市法人は、自治都市の名目上の政府にすぎなく、住民との利益の同一性を喪失していたのである。

「自治都市の善良な統治に付帯する権限の行使のために、都市法人に依拠しないことが通例であった。国会の地方的個別法律によって多様な目的のために承認された権限は、しばしば都市法人の吏員ではなく、それとは別個独立の受託者団体あるいは各種委員会に与えられていた。そのために、しばしば都市法人は、ほとんどなすべき責務を有さなかった。都市法人は名目上の政府であって、有効な責務と責任は、他の組織に譲り渡されていた。」<sup>63</sup>

「都市法人は、それ自身を独立した排他的な組織であるとみなしており、住民によってもそのように考えられている。都市法人は、それが存在するタウンや都市の内部で、権限と特権を保有するが、たいていの場所で都市法人と住民間の利益の同一性は消滅してしまっている。」<sup>64</sup>

このように都市法人と住民の利益が乖離している原因として、王立委員会が批判したのは、都市法人、とくに参事会の閉鎖的、排他的性格であった。<sup>65</sup> 前節で述べたように、参事会は、ほとんどの場合、長老参事会員を中心として参事会内部の他選によって選出されており、都市法人の構成員である自由人にすら選挙権が与えられなかった。王立委員会は、このような互選に基づく参事会が、市場使用料や都市の諸手数料を徴収し、都市法人の吏員への任官拒否に対する罰金を課す等の、強制的権限を行使していることを批判したのである。<sup>67</sup>

また王立委員会は、行政組織の分裂が、アド・ホックな行政組織の乱立による混乱と、都市法人の都市改良に対

する無関心に繋がっていると批判する。しかし現状の都市法人への行政権の移譲には反対している。

「行政当局が分裂していることから、多くの混乱が結果として生じている。レイト課税権、居住者の安楽や福祉と非常に密接に関連している事柄に関する監督に関しては、現在アド・ホックな組織によって行使されているが、これらは本来的には都市法人当局に与えられてきた目的に属する。しかし、もしこれらの権限が現在のような状態にある都市法人に委ねられるのであれば、居住者の間で大きな不満が広がるであろう。」<sup>26</sup>

さらに行政当局の分裂は、都市改良に対する無関心のみならず、都市法人とアド・ホックな組織の末端業務における対立、抗争を生じていた。確かに前節で述べたように、都市法人とアド・ホックな組織は、その中枢部分においては、人的な共通性があったために、対立状態に陥ることは稀であったが、末端の行政の現場では、両者の吏員が対立することもあった。王立委員会報告書は、警察行政について以下のように述べる。

「都市法人のもとで活動する警察吏員と、地方的個別法律によって設立された委員会のもとで活動する職員の間には、しばしば不信感が存在している。：プリストル (Preston) では、おもに居住者の都市法人に対する不信感のために、非効率で有名な警察が改善されえない。フル (Hull) では、おもに市場使用料と関税に関して生じた統治組織と居住者間の分裂の結果、特別治安官として宣誓した一〇〇〇人のうち、暴動を鎮圧するために七人しか参加しなかった。他の類似のケースでは、一人も参加しなかった。コベントリー (Coventry) では、深刻な暴動と騒乱がしばしば発生し、警察吏員は、たいてい一つの政党から選ばれたが、しばしばそれらの暴動や騒乱を誘発してい

た。いくつかの例では、別個独立で抗争状態にある各種委員会は、明らかに都市法人の政治的影響力に対する抑制と均衡のために利用されている。リーズ (Leeds) では、政治信条が都市法人のそれに反する者は、警察委員会の委員に選出されなかった。

よく組織された制度の欠如から生じる害悪を取り除くための効果的試みは、いくつかの都市において私的な夜警の募集によって行われていた。：(中略)：

さまざまな都市における道路舗装、街灯その他の監督に関しては、同様に不十分な状態にある。しかし警察部門においては、単一の主務当局の欠如が、害悪とまでもいえなくとも、不十分さにつながっているのである。<sup>89)</sup>

このように警察行政をはじめとする自治都市内の行政は非効率的であって、増大する都市内の行政需要の増大に対応できなくなっており、さらに上述のように、アド・ホックな行政組織は、政治的、党派的な目的に利用される傾向にあった。したがって、王立委員会は、アド・ホックな行政組織を改革された参事会へ統合することで、行政の効率化を提言したのである。<sup>90)</sup>

#### (Ⅳ) 参事会の政治目的への利用

王立委員会は、参事会が自治都市選出庶民院議員の選挙のために利用されていることを批判した。自治都市の自由人は、特権として庶民院議員の選挙権を与えられていたが、トリーとウィッグという二大政党が自治都市選出庶民院議員を獲得して国会で優位を占めるために、自由人の任命権を有する参事会を利用していった。したがって、

参事会にとって自由人を創出することが主要な目的となっていたのである<sup>61)</sup>。また自由人としての地位は、多くの場合で、庶民院議員選挙の際に、候補者から引き出しうる賄賂のために熱望されていた<sup>62)</sup>。

「国会議員の選挙に関する特権が、自治都市にあるいはそれ以上にそこにおける統治組織にとって重要であったために、また都市法人構成員の有する権限の範囲内で与えられる、政治的便宜に対する報酬のために、多くの場所において、この国会議員の選挙が、統治組織や都市法人構成員などの制度が存在する、唯一の目的と考えられるようになった<sup>63)</sup>。」

この自由人の選出の他にも、上述の都市法人保有の財産、都市法人を受託者として特定目的のために設定された公益信託 (charitable trust)、参事会の保有するバブの許認可権などの、参事会が行使する権限や財産が、庶民院議員選挙での政党への投票を誘導するために流用されていた。例えば公益信託の運用実態について、王立委員会報告書は以下のように批判する。

「特定目的の信託は、慈善事業組織と公益基金の運営と関係しており、都市法人当局の統制の下にある。ここで再びわれわれは、著しい誤用と濫用を発見する。<sup>64)</sup>」

「これらの信託と関連する聖職推挙権 (patronage) は、多くの場合に、都市法人の選挙や国会議員選挙の投票を獲得するために、あるいは投票に対する報酬として、都市法人当局によって行使されている。<sup>65)</sup>」

以上述べてきたように都市法人に対する批判を踏まえて、王立委員会は以下のように結論づける

「結論としてわれわれは以下のことを陛下に報告する。参事会が自選であつて、いかなる人民の統制にも服さず、またその活動や手続が秘密とされ、世論の影響によつて抑制されないことに関する不信が存在する。また、しばしば法を運用する者に関する軽蔑をともなつて、地方の裁判所の運営を懷疑心によつて傷つけているような、自治都市の治安判事に関する不信も存在する。さらに公共の利益に適用されるべき歳入が、その正当な利用から外れて流用され、時には個人の利益のために不経済的に利用され、時には人々の性格や道徳に有害になる目的のために浪費されている一方で、レイトを負担していることに関する不満が存在する。以上のような自治都市の制度に関する不満が、一般的に都市法人化された都市の大多数の住民間で、またわれわれの見解においても広まっている。したがつてわれわれは、以下のことを陛下に提言することがわれわれの義務であると考えらる。

イングランドとウェールズの現存の都市法人は、陛下の臣民の信頼と尊敬を獲得しないし、それに値しない。またわれわれが陛下に謹んで申し上げるような状態、すなわち有益で効率的な地方政府となる以前に、徹底的な改革が実行されなければならない。<sup>66)</sup>」

このように王立委員会報告書は、都市法人をめぐる諸問題の主要な原因が、その閉鎖的な性質にあるとし、その矯正方法として、可能な限り広範な参事会員選挙権の拡大と、この参事会に、自治都市の吏員の任命権、自治都市財源に対する統制権、自治都市税の課税権、条例制定権等の一般的な行政権を集中すること、また特権を有する自由人を完全に廃止することが必要であるとした。<sup>67)</sup>

しかし王立委員会報告書では、閉鎖的な都市法人が、広範な選挙権に基づく参事会による都市法人よりも劣っているということを実際に証明したわけではなかった。<sup>88</sup>したがって、王立委員会があくまでも広範な選挙に確信を持ち、固執したのには、単に当時の都市法人の状態の改善と腐敗の除去といった目的以外にも、他の目的があったと考えられる。

この目的というのは、広範な選挙権の導入によって、多くの自治都市で形成されていた、トーリー系の土地貴族、ジェントリーや特権的商人による自治都市における寡頭の支配を打破し、その支配体制をラディカルズ、あるいは少なくともウィッグの支配体制へ転換するという政治的、党派的目的であった。そのことは、王立委員会の委員の構成が、ほとんどラディカルズによって占められていたという事実によっても示されている。

したがって、ここに政治的利益をめぐってのトーリー対ウィッグ、ラディカルズの戦いが、都市法人法案の国会における審議過程で展開されることとなる。つぎに王立委員会報告書に基づいて作成されたウィッグ内閣の法案が、トーリー、ウィッグ、ラディカルズそれぞれの政治的利害のなかで、国会においていかなる審議を経て、変更を遂げたのかについて検討する。

## 注

- (1) G. B. A. M. Finlayson, *The Municipal Corporation Commission and Report, 1833-1835, Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol. I, XXXVI, 1963, p. 39. 書記のパークスは、すでにウォーリック (Warwick) の都市法人に猛烈な批判を展開しており、ブレイス (Francis Place) と同じく、屈指の急進派運動の指導者として知られていた。このブレイスの影響を受けた急進主義者としては、ビューム (Joseph Hume)、ブルーム、ホプハウス (John Cam Hobhouse) といった、当時の体制に対して国会において

攻撃を加えていた者たちが含まれていた。ibid.

- (2) S. and B. Webb, *English Local Government*, vol. 2, *The Manor and Borough*, 1908 (以下「*The Manor and Borough*」と略称) pp.712-737.
- (3) B. Keith-Lucas, *Municipal Corporations, Aspect of Government*, Irish University Press, 1978 (以下「*Municipal Corporations*」と略称) pp.74-76.
- (4) *First Report*, p. 32.
- (5) *ibid.*, p. 46.
- (6) *ibid.*, p. 45.
- (7) *ibid.*
- (8) *ibid.*, p. 32.
- (9) *ibid.*, p. 46.
- (10) *ibid.*, p. 32, 46.
- (11) *ibid.*, p. 44.
- (12) *ibid.*, p. 45.
- (13) J. Redlich and F. Hirst, *op. cit.*, p. 128.
- (14) *First Report*, p.45.
- (15) *ibid.*
- (16) B. Keith-Lucas, *Municipal Corporations*, p. 72.
- (17) 擬制理論の下では、「法人は国家によって単に法律上の目的のために人為的に特許によって財産権の所有主体として擬制された主体であるとし、それ自身には意思も自覚もなくまた不法行為も犯罪もなすことを得ないところの・純粹に法律の世界で

の存在である」とされる（川島武宜『民法総則』一九六五年、八八頁）。

- (18) イギリスでは、擬制理論の下で、法人に対しては不法行為責任や刑事責任を問うことはできず、*ultra vires* 法理も適用されなかった。この点について以下の叙述を参照。「擬制説の下における法人は、その特許状が明示をもって禁止せざる限り自然人と同様にいかなる行為をもなす権限を有し、いわゆる *ultra vires* 法理は未だ適用されなかった。すなわち、法人はその権限外の行為をなすもその行為は無効にあらずして、単にその法人に対し失権の判決をなしこれを消滅せしむる原因となりうるにすぎなかった。換言すれば、擬制説は不法行為を目的とする法人を国王が許可する筈がないという理由及び特許主義の下では法人の行為能力を如何様にも規定しようという立場から法人の不法行為責任を否定し、また刑事責任も認められなかった。」海原文雄「英法における法人論の系譜」（『法制史研究』七号、一九五六年）一八三頁。また擬制理論、特許理論の下では、国王の勅許状に基づいて設立された法人は、自然人と同様にすべての行為をなす権限を有したのである。この点について以下の叙述を参照。「コモン・ロー上の法人（例えば国王の勅許状によって設立された法人）は、…その財産について、通常の人が行いけると同様の全ての行為をなす権限を有し、通常の人が彼自身を拘束すると同様に、契約についてそれ自身を拘束する権限を有する。たとえ勅許状が法人の行動の自由に対する制限を内包していたとしても、そのような制限を逸脱する行為は、勅許状の剥奪の根拠にはなるであろうが、おそらく無効ではない。」W. Geldart, *Introduction to English Law*, revised by Sir D. Yardley, Oxford University Press, 1995, p. 74; A. J. Hamo, *Privileges and Powers of a Corporation and the Doctrine of Ultra Vires*, Yale Law Journal, vol. XXXV, November, 1925, pp. 13-28.
- (19) Hanserd's, *Parliamentary Debates*, New Series, vol. I, XIX, 1747-1748, (1828:7.17)
- (20) *ibid.*
- (21) *First Report*, p. 45.
- (22) *ibid.*, p. 32.



イギリス地方自治における公共性観念の展開に関する序論的考察(二) (小西)

- (23) *ibid.*, p. 17.
- (24) *ibid.*, p. 32.
- (25) *ibid.*, p. 33.
- (26) *ibid.*, pp. 32-33, p. 49.
- (27) *ibid.*, p. 44.
- (28) *ibid.*, p. 43.
- (29) *ibid.*
- (30) J. Redlich and F. Hirst, *op. cit.*, p. 136.
- (31) *First Report*, p. 35.
- (32) *ibid.*, p. 34.
- (33) *ibid.*
- (34) *ibid.*, p. 47.
- (35) *ibid.*, p. 48.
- (36) *ibid.*, p. 49.
- (37) S. and B. Webb, *The Manor and Borough*, pp. 737-747.
- (38) B. Keith-Lucas, *Municipal Corporations*, p. 81.