

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(三・完)

——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(以上一七九号)

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

第二章 都市法人法の成立過程

第二節 国会における審議過程⁽¹⁾

上述した王立委員会の報告書に基づいて、一八三五年六月五日にウィッグのメルバーン (Viscount Melbourne) 内閣の内務大臣ラッセル卿 (Lord John Russell) によって、「イングランドとウェールズにおける都市法人の規制のための」法案が提出された。法案の要旨は以下のとおりである。⁽²⁾

- ①旧都市法人のすべての権限を行使する新たな都市の参事会を各都市法人に設立し、その参事会は、都市内に居住し3年間レイトを納税する全世帯主による、直接で平等の選挙によって選出される。
- ②参事会員の任期は三年で、そのうち三分の一が毎年辞職し、選挙は毎年実施される。
- ③参事会員の被選挙権には、特別な財産資格その他の資格要件を設けずに、選挙権者の資格と同一とする。

- ④ 以上のように構成された参事会には、都市法人のあらゆる機能と財産や都市法人の慈善事業の十五人の管理人のみならず、パブの許認可も委ねられる。またこの他の参事会に関する主要な機能は、都市の歳入と財政の管理、治安維持行政、都市行政のための条例の制定である。参事会は、タウン・クラークや収入役の任命権を義務づけられ、その他の吏員の任命は、参事会の裁量に委ねられる。
- ⑤ 警察委員会のもとの治安維持組織と、道路の街灯敷設のために、参事会には自治都市税課税権が与えられる。
- ⑥ 選挙のために、一万二千人以上の居住者を有する大都市は、選挙区に分割され、各選挙区は、三名の参事会員を選出する。
- ⑦ 都市法人の財産は、新たな参事会によって各自治都市の共同の利益 (common good) のために適用される。
- ⑧ 独占的な商業権は廃止され、新たな自由人の創出は禁じられる。現在自由人である者の特権は、その者の生涯についてのみ維持される。
- ⑨ 中央の行政上の統制として、参事会の公債募集と都市法人財産の売却には、中央の大蔵省の承認を必要とする。
- ⑩ 参事会は公開とされ、その会計報告は毎年会計監査を受ける。
- ⑪ この法案は、二百万人の居住者、二十万ポンドの都市法人の債務と三十六万七千ポンドの都市法人の収入を有する、一八三の自治都市に適用される。
- ⑫ 法人化されていない都市は、それらに対する勅許状の発給によって同法のもとに編入されうる。
- ⑬ 自治都市の治安判事に関しては、参事会の指名に基づいて、国王の治安判事嘱任状によって任命する。
- ⑭ 自治都市の四季裁判所は、国王によって任命される執事によって主宰される。
- ⑮ 市長は、参事会によって毎年選挙され、その任期の間職務上当然の治安判事である。

⑯ 参事会は市長と参事会員による単一の組織によって構成される。

⑰ 治安判事は、自治都市の行政から分離される。

ラッセル卿の法案の概要は以上のものであった。これらは王立委員会の大部分を占めていたラディカルズの要求を、必ずしも満たすものではなかった。とくに自治都市の治安判事の任命に関しては、ラディカルズは、人民による秘密選挙 (ballot) を要求していたにもかかわらず、法案では参事会の指名に基づき、国王が任命するものとされた。⁽³⁾ また参事会員の選挙権者として、世帯主全員に選挙権を与えようとしたが、法案では三年間の救済税納税者である世帯主とされたのである。⁽⁴⁾

この法案に対する反対は、都市法人に対する都市住民の批判が激しかったために、庶民院においては、第二読会までほとんどなされなかった。⁽⁵⁾ 庶民院におけるトーリーのリーダーであるピール (Sir Robert Peel) は、自治都市改革の必要性については承認していたのであり、その点で後述するトーリー内の超保守派とは異なっていた。ピールは、「ピールのウィッグ主義 (Peel's Whiggism)」と呼ばれるように、トーリーのリーダーでありながら、第一次選挙法改正や穀物法廃止等のウィッグの政策を支持したのであるが、都市法人法案についても、王立委員会設立時点から、そのラディカルズによる党派の構成にもかかわらず、反対をしなかったのである。このように彼がウィッグの法案に対してほとんど批判をしなかった背景には、彼の政治的信条として標榜する保守主義が、「単なる地主階級のイズムにとどまるものではなく、全体の公共善のために特定利害を超越する契機を、そのうちに秘めて」いるものであったことや、あるいは彼が「実際政治化の透徹した現実主義という性格」⁽⁶⁾ を有しており、トーリーのリーダーとして、伝統的支配体制の擁護、維持のためには妥協も惜しまなかったというような理由が挙げられる。た

だし以下に示す彼の発言にみられるように、彼も都市法人の改革が、ウィッグの政治的利益に利用されてはならないと考えており、そのような条件付でのみ改革に賛成していたのである。

「改革はまさに誠実な改革でなければならぬ。それは権限を一つの政党から他の政党に委譲するための口実であつてはならない。目指されるべき目的は、自治都市政府の善良なシステムである。(中略)しかしもし修正に関するまことしやかな口実のもとで、改革によって権限の濫用の単なる根絶ではなく、権限の委譲を計画するのであれば、また一方の政党を根絶し、他方の政党を高揚させることを計画するのであれば、その時、法案は現存するあらゆる濫用を悪化させ、肯定し、永続化させて、大きなそして公衆に対する害悪になると私は考へる。」⁽⁹⁾

このようにピールは、トーリーの政党としての利益を擁護しつつ、改革自体は遂行しようとしたのである。したがって、改革の内容が、政党的利害にあまり関係ない場合、あるいは現実主義的観点から判断して妥協したほうがトーリーの政治的利益につながるか、政治的支配を維持、擁護するために必要と判断した場合には、ウィッグあるいはラディカルズにすら譲歩する姿勢を示した。⁽¹⁰⁾

とくに世論の批判が激しかった都市法人の保有する財産に関しては、ピール自身も都市法人によるその著しい濫用を認識しており、それに対する有効な手段が採られなければならないことを承認していた。⁽¹¹⁾このために都市法人法案の内容が、都市法人の財産に対して徹底的な干渉をなすものであったにもかかわらず、彼に率いられた庶民院のトーリーは、この改革を一般的に承認したのである。

庶民院の委員会にはいると、自由人としての特権をその息子や他の継承者に継続させるための修正、参事会員の

被選挙権に財産資格を導入する修正、改革後の新たな参事会にバブの許認可権を与える条項を削除する修正、自由人の庶民院議員選挙権を維持するための修正が提議されたが、これらの修正は、実際には可決されることなく委員会を通過した。⁶³

だがここで注目しておきたいのは、これらの修正のほとんどが、自治都市の参事会あるいは庶民院議員の選挙に関連するものであった点である。上述のように、ピールはトーリーの政党的利益に反しない限りで、自治都市改革に賛成したのであるが、ここでも選挙をめぐる党派的利害が読み取れる。

他方、貴族院においては状況が大きく異なっており、トーリーの貴族院におけるリーダーであるリンドハースト卿 (Lord Lyndhurst) の指導によって、法案に対する断固とした批判が展開された。⁶⁴ このリンドハースト卿によって率いられたトーリー内の派閥は、超保守派 (Ultra) とよばれる集団であった。⁶⁵ 彼らにとつて、都市法人は旧秩序を維持するための砦であり、急進主義の猛攻撃に対抗して生き残るためのシンボルの存在であった。また彼らは、自らを自治都市における財産と安定に関する伝統的な保護者であると位置づけてきたのであつて、⁶⁶ そのための手段として都市法人を国教会や世襲貴族制と同様に、国王と民主主義との間の障壁、つまり一方では恣意的な国王大権に対する抑制であり、他方で民主主義の放縦さに対する抑制であると考えていた。⁶⁷ したがつてこの自治都市が崩壊すれば、つぎには国教会と世襲貴族制が崩壊すると考えていたのである。以上のような見解は、つぎの発言にもみられる。

「庶民院は、貴族と国王の双方の抑制に従属している。しかし、都市の参事会は、何らかの抑制に服するのか？法

案に盛り込まれたこれらの組織は、政治的動力として使用されることになる。貴族院、庶民院のいずれか一方にされる都市の参事会による請願は、参事会が支持した見解を有するすべての人々によって、都市に属する住民の感情を表明するものとして取り扱われることになる。こうして新たな周知されていない権限が、憲政のなかで作動することになる。長老参事会員ないし終身の吏員が都市法人にとって不必要となれば、貴族院の終身議員も等しく不必要なものとしてみなされることになる。最初に提案された条項は、貴族制の根本にかかわるものであり、民主制の原則に関する抑制機能をすべて崩壊させることになる。⁽¹⁸⁾

したがって超保守派にとっては、都市法人の改革が提案されたこと自体が問題であって、徹底的な抵抗を誘発するものであった。このような状況にあった貴族院における修正の主要点は以下のようである。⁽¹⁹⁾

- ①自由人の財産権の保護
- ②自由人による国会議員選挙権の維持
- ③参事会の被選挙権への財産資格の導入
- ④パブの許認可に関する条項の削除
- ⑤終身職の参事会構成員あるいは長老参事会員の維持
- ⑥国王の治安判事任命権
- ⑦六千人以上の居住者を有する自治都市の選挙区への区分

以上のような修正を受けた法案は、八月三十一日に再び庶民院に送付された。この修正に対しては、ラディカルズによる批判にもかかわらず、ラッセル卿の英断によつて一定の妥協がなされた。庶民院での修正と妥協について、主な内容は以下のとおりである。

- ① パブの許認可を新たな参事会に付与する条項の削除
- ② 九千人を超える居住者を有する自治都市は、選挙区に分割される。
- ③ 参事会員の被選挙資格の導入
- ④ 終身職の参事会員は拒否されたが、参事会の四分の一は長老参事会員とよばれ、参事会員による間接選挙によつて選出され、その任期は参事会員の二倍の六年とされた。
- ⑤ 国王による治安判事任命権
- ⑥ 自由人の庶民院議員選挙権と財産権の保障

以上のような貴族院における修正や庶民院における妥協の内容を検討してみると、そこにはトーリーとウィッグという二大政党の政党的利益が貫徹していることがわかる。修正のほとんどが、参事会員や自治都市選出庶民院議員の選挙に関するものであったこと、選挙の際に利用されていたパブの許認可権に関する修正であったこと等に見られるように、両党が自らの政治的優位を国会と参事会の両方で獲得しようとしていた狙いが読み取れる。

また、治安判事の任命権について注目すれば、法案の当初から、ラディカルズの要求は欠落し、参事会の指名に基づく国王の任命とされ、さらに貴族院の修正によつて参事会の指名が欠落して、国王の任命とされたのである。

このように国王による任命とされたのは、トリーとウィッグの政治的妥協として、政治的に中立と考えられていた国王に任命権を委ねたと理解できよう。⁴⁴⁾

このように政党的利益が貫徹していたために、政治的利益に直接かわる改革に関しては、貴族院を中心として根強い抵抗がみられたが、逆に都市法人の財政にかかわる改革は、世論の批判が強く、また政治的にも妥協可能な部分であったために、ほとんど議論がなされなかったといえる。⁴⁵⁾

ではこのような政党的利益の背景にあったものは何か？それは二大政党の支持母体である、土地貴族や聖職者、特権的商人等の地方における利益であった。すでに述べたように、一九世紀のイギリスにおける全統治機構は、土地所有者によってほとんど独占されており、表面上は二大政党の対立であったとしても、両者の間には土地所有階級としての共通した利益が存在しており、妥協の可能性があったのである。

注

- (1) 都市法人法の国会における審議過程については、以下の文献が参考になる。S. and B. Webb, *The Manor and the Borough*, pp. 737-747; J. Redlich and F. Hirst, op.cit., pp. 128-133; G. B. A. M. Finlayson, *The Politics of Municipal Reform, 1835* (以下「Politics」略称) *The English Historical Review*, no. CCCXXI, 1966, pp. 673-692.
- (2) Hansard's Parliamentary Debate, 3rd Series, vol. XXVIII (以下「Hansard's, vol. XXVIII」略称), 548-556, (1835, 6, 5)
- (3) S. and B. Webb, *The Manor and the Borough*, p. 739.
- (4) Hansard's, vol. XXVIII, 550.
- (5) S. and B. Webb, *The Manor and the Borough*, pp. 741-742.

- (6) W. I. Jennings, *The Municipal Revolution*, in H. J. Laski, W. I. Jennings, W. A. Robson, eds., op.cit., p.61.
- (7) 村岡健次『ヴェクトリア時代の政治と社会』一九〇年、八〇頁。
- (8) 村岡『前掲書』七七頁。
- (9) Hansard's, vol. XXVIII, 566.
- (10) 村岡『前掲書』七八頁。
- (11) S. and B. Webb, *The Manor and the Borough*, p.741.
- (12) *ibid.*, p.741.
- (13) *ibid.*, p.742.
- (14) *ibid.*, p.742.
- (15) G. B. A. M. Finlayson, *Politics*, p.675.
- (16) *ibid.*, p.676.
- (17) *ibid.*, p.676.
- (18) *ibid.*, pp.683-684.
- (19) S. and B. Webb, *The Manor and the Borough*, pp.742-745; J. Redlich and F. Hirst, op.cit., p.132; G. B. A. M. Finlayson, *Politics*, pp.680-683.
- (20) S. and B. Webb, *The Manor and the Borough*, pp.745-747; G. B. A. M. Finlayson, *Politics*, pp.684-686.
- (21) G. B. A. M. Finlayson, *Politics*, p.686.
- (22) S. and B. Webb, *The Manor and the Borough*, p.741.
- (23) この点については以下の叙述を参照。「第一次選挙法改正と穀物法廃止という画期的事件のあとに到達した一八五〇〜七〇年

代のヴィクトリア中期においてさえも、上下両院をはじめとする全イギリスの政治機構は、なお地主階級によってほぼ完全に掌握されていたという事実であつて、(中略) 政治的な支配体制という見地からすれば、一八七〇年代まで、イギリスは地主階級による貴族政の国家だった」村岡『前掲書』三頁。

第三章 都市法人法の成立

以上のような成立過程を経て、都市法人法が成立するのであるが、つぎに本章では、都市法人法の内容とその後
の運用状況について検討する。

まず第一条によつて、都市法人の権限や構造の根拠となつていた勅許状(charter)、開封勅許状(letter patent)や、都市法人法に抵触するような、自治都市において効力を有するすべての法(law)、国会制定法(statute)、習俗(usage)は、同法によつて廃止されることになった。つまり自治都市に特権を与えていた勅許状、自治都市に個別的に適用されていた個別法律(private act)や地方的個別法律(local act)、自治都市内部でのみ有効であつた地方的慣習(local custom)が、国会制定法である都市法人法によつて廃止されることになったのである。したがつて、多元的法源に依拠して、多様な特権や構造を有していた自治都市が、中央の国会が一元的、独占的に制定する一般法律(public act, general act)である都市法人法によつて整備、統合されたといえる。⁽²⁾

しかしながら、都市法人法が対象とした自治都市は、イングランドおよびウェールズにすでに存在していた一七八都市、同地域の総人口の七分の一にすぎない。⁽³⁾

また都市法人が存在しない都市については、そのような都市に居住する世帯主 (inhabitant householder) が、国王に法人化の勅許状の承認 (charter of incorporation) を請願 (petition) した場合に、枢密院 (Privy Council) の助言に基づいて、都市法人法に含まれる権限をそのような都市の居住者に拡大し、また同法の条項を適用するために、国王が勅許状を發布するものとされたのである (一四一条)。したがって都市の法人化は、あくまで都市居住の世帯主の請願に基づくものとされ、上述の一七八都市以外の都市には、そのような請願がなければ適用されないのであって、都市法人法はその適用を地方の任意にゆだねる任意立法 (permissive legislation) であつた。⁽⁴⁾

さらに前章で検討した改良委員会、受託者団体等の国会制定法によって設立されたアド・ホックな行政組織については、都市法人法はそれら行政組織の権限を自治都市の参事会に委譲することを可能とする条項を設けただけでなく、強制的に参事会に統合する条項は存在しなかつた。⁽⁵⁾したがって自治都市内における行政組織の乱立状況は、一九世紀後半まで存続することとなる。⁽⁶⁾

つぎに都市法人法は、国王が「特権 (franchise, privilege)」として与えてきた法人格を、名誉革命以降的主権を有するとされた国会が制定する国会制定法によって与えることとした。つまり、国王が枢密院の助言に基づいて勅許状によって法人格を授与するのである (一四一条) が、その勅許状の内容は、国会制定法である都市法人法の内容とされたこと、また都市法人法自体が、国王によって、聖職貴族 (Lord Spiritual)、世俗貴族 (Temporal)、庶民 (Common)、すなわち国会 (king in parliament) の助言と承認に基づいて制定されたことから、国王が自由に決定してきた勅許状の内容を、国王を含む国会が決定することになったのである。

しかし都市法人法に基づいて法人化された都市は、あくまで国王の勅許状によって法人化されたために、一八三五年以降も国王の勅許状による法人として位置付けられ、国会制定法上の法人 (statutory corporation) とは区別さ

れつづける。このように法律上国王の勅許状 (royal charter corporation, chartered corporation) による法人として位置づけられた都市法人に関しては、上述のように *Mira v. Ves* の行為も無効とはされず、そのような行為はもっぱら法人格を消滅させる原因となるにすぎないとされた。⁽⁷⁾したがって、都市法人の財源の濫用、流用を防止し、それを都市の改良や公共的目的に利用するように強制するためには、後述するように、高等法院 (High Court) による都市法人財源に対する信託理論の適用が必要とされたのである。

つぎに都市法人法による自治都市の参事会 (council) に関する改革についてみておく。都市法人法は、市長 (mayor)、長老参事会員 (alderman)、参事会員 (councillor) によって構成される自治都市の参事会を創設した(二五条)。市長の任期は一年であり、毎年参事会が、長老参事会員または参事会員のなかから選出する(四九条)。長老参事会員の人数は、参事会員の三分の一とされ、参事会が三年ごとに長老参事会員の半数を、参事会員あるいは参事会員になる資格を有する者のなかから選出するものとされた(二五条)。

参事会員は、毎年一月一日に後述する自治都市市民 (burgess) によって、参事会員となる資格を有する者のなかから選出するものとされた(三〇条)。自治都市市民は、自治都市の自治都市市民名簿 (Burgess Roll) に登録された者であるが、この名簿に登録されることによって、参事会員、会計監査人 (auditor)、課税評価人 (assessor) の選挙に参加することができたのである(二九条)。この自治都市市民名簿に登録されるのは、自治都市内で住居 (house)、倉庫 (warehouse)、会計事務所 (counting-house)、店舗 (shop) を占有し、自治都市内または自治都市から七マイル以内に居住する世帯主で、この占有する不動産 (premise) について、三年間教区の救貧税を納税した成年男子である(九条)。このように都市法人法においては、自治都市内における占有 (occupancy) と救貧税の支払い以外、自治都市市民に登録されることはないとされた(一三条)。またこの自治都市市民名簿は、毎年自治

都市内の教区の貧民監督官 (overseer of the poor) が教区内の財産に関して作成、署名する自治都市市民リスト (Burgess List) に基づいて作成される (一五条)。

このように世帯主である救貧税納税者 (ratepayer) に参事会員選挙権が与えられるようになったのであるが、都市法人法によって新たに選挙権を獲得した者たちは、財産の占有者 (property occupier) である中産階級の商店主、工場主や商人たちであった。⁽⁶⁾ 救貧税納税者である彼らに選挙権を与えることによって、納税と選挙権の一致を図ると同時に、参事会員選挙を通じて彼らの財政意識を参事会の財政運営に反映し、その統制を図ろうとしたといえる。⁽⁶⁾ しかしながら、自らの税負担の増大を嫌う中産階級の財政意識のために、参事会は、その財源の支出に関して、緊縮財政を目指し、新たな行政サービス分野への拡大は限られたものとなっていく。⁽⁶⁾

以上のように選出された参事会には、条例制定権と自治都市税課税権が与えられた。

まず参事会は、自治都市の善良な統治と行政 (for the good rule and government of the borough)、ニューサンス (nuisance) の防止やそれに必要な罰金 (fine) を適用するために、条例 (bye law) を制定する権限を与えられた (九〇条)。この条例は、全参事会の三分の二が出席しなければ制定できず、かつ国王の主務大臣 (His Majesty's Principal Secretary of State) にその条例が送付される必要がある、もし枢密院の助言に基づいて国王が承認しなかった場合には、その条例は施行されないものとされた (九〇条)。このように参事会には、自治都市における行政のために、一般的な条例制定権が与えられたのである。⁽⁶⁾

つぎに自治都市の財源について検討する。都市法人法によって、自治都市の財政は、収入役 (treasurer) によって管理、運営される自治都市財源 (Borough Fund) に一元化され、すべての都市法人財産や罰金による収益、また

自治都市の負債、吏員への俸給、参事会選挙の費用等の経費は、この自治都市財源に計上されることになった(九二条)。この自治都市財源らの支出は、国会制定法上の権限あるいは参事会による決定がない場合にはなされないものとされた(九二条)。

また参事会には、自治都市財源に不足が生じた場合に、自治都市内で課税される自治都市税(Borough Rate)の徴収権が与えられた(九二条)。この自治都市税は、カウンティ税(county rate)と同様の性格を有する税とされたが、後者は、従来治安判事四季裁判所(quarter session)あるいは治安裁判所(general session)が徴収権を有し、救貧税の一部として教区の貧民監督官によって徴収されていた。このカウンティ税と同様の徴収権が、参事会にも与えられることになった(九二条)。

さらに都市法人法第九二条は、自治都市のすべての債務、吏員の俸給、特別な支出が支払われた後の自治都市財源の余剰を、「自治都市の居住者の公共の利益と自治都市の改良のために (for the public benefit of the inhabitant and improvement of the borough)」適用すべきと規定した。これを根拠として、高等法院は、同法同条が都市法人にその保有する財産に関して自治都市住民を受益者とする公益信託(charitable trust)を設定していると解釈した。この結果として、公衆の権利の擁護者(protector of the rights of the public)としての法務総裁(Attorney-General)の告訴(information)に基づいて、自治都市財源の濫用、流用、浪費を、信託義務違反として無効とし、エクイティー上の救済方法である差止命令(injunction)をなすことが可能となった。このように高等法院が都市法人をその保有財産に関して、公共目的のための公益信託の受託者(trustee)として位置づけたことよって、裁判所による地方行政組織に対する抑制手段として、一九世紀中葉以降展開することになる、ultra vires法理とほとんど同様の結果を達成することになった。以上のように勅許状による法人である都市法人も、国会制定法である都市法人法によつ

て明確に与えられるか、必然的または合理的に制定法上の目的の遂行のために必要である権限のみを有し、この目的に反するような法人の行為は、信託義務違反として裁判所によって制限され、公共善 (public good) のための財源の適用が強制されるようになったのである。⁽⁹⁴⁾

また以上のような自治都市財源については、中央の大蔵省による統制が加えられる。都市法人による土地、保有不動産 (tenement)、法定相続産 (hereditament) の譲渡、また三二年を超える、あるいは都市法人法の規定とは異なる条件での不動産設定権 (demise)、賃貸については、参事会は大蔵省の委員会 (Lords Commissioners of His Majesty's Treasury) に状況を説明し、同委員会の許可をえなければならぬものとされた (九四条)。しかし中央政府による参事会に対する統制は、都市法人の財産に対する統制、先の条例制定権に対する承認に限られていた。⁽⁹⁵⁾

最後に自治都市の治安判事について検討する。すでに検討したように、治安判事は、十八世紀終わりまで地方の自律的統治の体现者であり、地方における生まれながらの支配者であったが、この治安判事の任命に関する改革が、都市法人法の成立過程において重要な争点となっていた。

まず治安判事の任命は、治安判事の任命を要求する参事会の請願に基づいて、国王が、適当であると考える者を、治安判事嘱任状 (commission of the peace) の付与によって任命するものとされた (九八条)。また、国王が任命する治安判事の俸給については、自治都市の参事会が一定の金額を条例によって決定し、自治都市財源から支払われるものとされた (九九条)。このように治安判事が国王の任命とされた理由は、参事会による任命とすることに關して、貴族院における反対が根強かったからである。しかし実際には、参事会が治安判事の選任について実質的な影響力をもちつづけたのであり、治安判事の俸給についても、参事会がこれを決定するものとされたのである。

また市長は、その在任期間中および任期後一年間、職務上当然の(office)治安判事とされたために(五七条)、司法上の職務と行政上の職務が分離せず、参事会は行政組織としては純化されなかったのである。

注

(1) 都市法人法 (Municipal Corporations Act) は、正式名称を「イングランドとウェールズにおける都市法人の規制を規定する国会制定法 (An Act to provide for the Regulation of Municipal Corporations in England and Wales)」という。

(2) 一九世紀の行政改革に影響を与えたベンサム主義は、土地貴族、ジェントリーといった特権階級による統治の正当性を担保してきた、地方的慣習やコモン・ローを、科学的合理的計算に基づいた国会制定法によって代替せしめ、地方統治における特権階級の貴族的原理に攻撃を加えようとしたのである。したがって一九世紀イギリスの行政改革は、国会制定法化と特徴付けられるが、自治都市は一九世紀後半に至っても、国会制定法以外の法源に依拠して、中央政府や裁判所による統制を受けずに、広範な裁量を行使しつづけるのである。M. Loughlin, *Legality and Locality*, p.61.

(3) S. & B. Webb, *The Manor and the Borough*, p.748.

(4) 都市法人法は、法人格を有さない都市にも法人格を獲得することを可能にした。これによって、法人格を有さず信託によってその代替機能を果たしてきたマンチェスターやバーミンガムといったような新興工業都市にも、法人格獲得への道が開かれることになったのである。マンチェスターもバーミンガムも、一八三五年には都市法人が存在しなかったために、都市法人法の影響を受けなかったのであるが、一八三八年に都市法人法に基づいて法人格付与の勅許状を獲得した。M. Loughlin, *Legality and Locality*, p.32. しかしこれら一八三五年以降法人格を獲得した都市と、中世以来存在してきた自治都市とは、都市自治についてかなりの差が存続しつづけることになる。この相違について以下の記述が興味深い。「それから中世都市を近代が取り

込み、そのような論理が現代にも引き継がれているのかという点ですが、イギリスの場合ですといわゆる *borough* のような特権都市と、一八三五年のミューニシパル・コーポレイションアクトで法人化することによってまさに法的存在とされた都市といった二つのタイプがある。新興都市は後者のグループに属するわけですが、ヨークのような古い都市とマンチェスターのような新興都市とはかなりの差がある。中世からの連続性を保つような都市のなかには、その都市自治についてもある意味でエートス的なものがあつて、一八三五年法の結果として法人化されて都市の資格を与えられる新興都市とは自治のあり方が相当違うという感じをもちます。」戒能、前掲「現代日本社会における都市の今日的課題」一一八頁。

(5) このように都市法人の側に、アド・ホックな行政組織の権限、機能を強制的に統合する条項が設けられなかった理由としては、都市法人に対する根強い不信任があつたこと、当時の政治的信条が、多くの行政機能を一つの行政機関に集中すると腐敗と濫用につながると考えていたことがあげられる。J. Redlich and F. Hirst, *op.cit.*, p. 137. またアド・ホックな行政組織が、地方の有力者の利益と密接に結びついていたために、これを廃止することについては、国会において強い抵抗があつたという理由もある。S. & B. Webb, *The Manor and the Borough*, p. 751. とくに一般法律の制定は、中央の行政上の統制を導入することによって地方の自律的統治を侵害するものと考えられていたのである。J. Redlich and F. Hirst, *op.cit.*, p. 138.

(6) イギリスの地方当局の組織構想は、一九世紀の終わりに至っても、大陸の地方行政区分が秩序だった簡素の計画に基づいていたのと比べた場合、非常に複雑であつた。この点について以下の叙述を参照。「ベンサム主義の思想の痕跡は、多くの十九世紀における大規模な地方政府改革について明確化されるが、その過程は、複雑で、ゆっくりしたものであり、まったく目覚しくないものであり、その結果は、無秩序から秩序を創り出したというよりも、継ぎ接ぎ状態を別の継ぎ接ぎ状態と取り替えたものであつた。」M. Loughlin, *Legality and Locality*, p. 30.

(7) 国会制定法上の法人は、勅許状による法人とは異なつた法的処理を裁判所によって受けることになる。国会制定法上の法人の権限は、それを設立した国会制定法が与えた権限に厳格に限定されるのであつて、それを逸脱する行為は、*ultra vires* として

- 裁判所によって無効とされるのである。この点について以下の記述を参照。「国会制定法に基づいて、あるいはそれにしたがって設立された法人は、それが明確に与えられるか、必然的または合理的にそれが設立された目的の遂行のために付随するような権限のみを有するという準則にしたがう。そのような権限を越えてなされた行為は、法的に無効であり、必要であれば裁判所によって制限される。」W. Geldart, *op. cit.*, p. 74; cf. J. Hamo, *op. cit.*, pp. 13-28.
- (8) S. & B. Webb, *The Manor and the Borough*, p. 749; E. P. Hennock, *Finance and Politics in Urban Local Government in England, 1835-1900*, *The Historical Journal*, vol. 2, 1963, pp. 212-225.
- (9) 一八三一年教区会法、一八三四年救貧法改正法、一八三五年都市法人法といった一八三〇年代の地方行政改革の指導原理は、行政経費を直接拠出する地方税納税者に地方議会の選挙権を与え、税負担と選挙権を一致させると同時に、納税者のコスト意識を地方の行政運営に反映させようとするものであり、地方税納税者民主主義 (ratepayer democracy) とよばれる。藤田哲雄『近代イギリス地方財政史研究』一九九六年、一二・二八頁参照。
- (10) 都市法人法のもとで新たに選出された参事会は、非国教徒の商人によってかなりの部分が構成されるようになり、都市法人によるその財政の浪費や濫用という問題は、主要な欠陥ではなくなっていく。新たに選出された参事会員は、自らをレイトに基づく都市法人財源の受託者としてみなし、その第一の任務を、信託財産である自治都市財源の維持と考えたのである。B. Keith-Lucas, *Municipal Corporations*, p. 80.
- (11) *ibid.*, p. 80. またこのことは、一九世紀イギリスの地方財政が、固定資産に対する課税であるレイトにのみ依拠していたことによっても助長された。つまり資産課税であるレイトは、税収の安定性には富むが、行政需要の増大に対処するための税収の伸張性にかけるという性格を有していた。イギリスの地方財政は、このレイトと都市法人の既存財産にのみ依拠していたのである。E. P. Hennock, *op. cit.*, p. 215.
- (12) M. Loughlin, *Legacy and Locality*, p. 33.

- (13) カウンティー税 (county rate) は、カウンティーの橋の改修、監獄や矯正院の建設、改良、修理、看守の俸給、罪人の監獄への護送、貧困な在監者の救済、罪人の起訴、破産した債務者の救済手続の費用、検屍官の審理費用、特別治安官の費用、州兵に対する俸給、病院・救貧院・精神病院への支出、カウンティーの選挙費用、吏員の俸給等の目的で徴収されていた。B. Keith *Lucas, The Unreformed Local Government System*, pp.141-142.
- (14) 一九世紀初めには、カウンティー税、教会税 (church rate)、道路税、ハンドレット税 (hundred rate) 等の多様なレイトが、救貧税の一部として徴収されていた。これらのレイトの課税評価 (assessment) の方法は、地方の慣習に依拠し、合理的計算に基づく税ではなく、課税対象も一般的には土地や建物等の不動産が多かったが、必ずしも不動産に限定されていたわけではなかった。レイトが純粹に固定資産に対する課税となるのは、一八四〇年救貧税免除法 (Poor Rate Exemption Act) においてであり、単一の一般レイトに統合されるのは一九二五年になってからである。レイトの歴史に関する研究は必ずしも多くはないが、つぎに挙げる文献が参考になる。B. Keith *Lucas, The Unreformed Local Government System*, pp.137-148; T. Travers, *op.cit.*, pp.1-7; E. Cannan, *op.cit.*, pp.102-136; W. A. Holdsworth, *The Handy Book of Purish Law*, 1907.
- (15) 第九十二条「自治都市財源 (Borough) が、前記の目的に対して十分余りある場合には、それについての余剰金 (surplus) は、参事会の指示のもとで、居住者の公共の利益と自治都市の改良のために (for the public benefit of the inhabitants and improvement of the borough) 適用される。」
- (16) *Attorney-General v. Aspinall* (1837) 7 L.J.Ch.51; *Attorney-General v. Wilson* (1840) 10 L.J.Ch.53. 後者の事件は、リーズの都市法人が保有する株式 (stock)、道路舗装債権 (tumpike bond) を三人の受託者に譲渡し、都市法人の当該財産に対するあらゆる権限および統制を放棄する決議を、リーズの参事会がなしたのであるが、これに対して法務総裁が、当該財産の譲渡の無効と原状回復を求めて告訴したものである。当該事件において大法官ロッチナム卿 (Lord Colerham LC) は以下のように述べる。「その時点 (都市法人法の成立時点→引用者) から、都市法人に属する財産は何であれ、同法 (都市法人法→引用者) によって宣

言された信託によって影響を受けるようになった。そして同法の目的と矛盾する目的のためになされるすべての譲渡の試みは、違法かつ無効である。」また法務総裁による告訴について同大法官は、以下のように述べる。「同法〔都市法人法―引用者〕の成立後、今やそのような財産は、公衆の利益のために信託によって保有されるのであるから、法務総裁は告訴によって公衆の権利を主張することができる。」

- (17) 都市法人財産を信託財産、都市法人を受託者として構成したために、都市法人財産に関する訴訟は、エクイティーの管轄に属することになり、その救済方法 (remedy) である差止命令 (injunction)、確認判決 (declaration) が与えられたのであるが、他方で一九世紀後半以降大権令状 (prerogative writ) を利用したコモン・ロー上の救済方法である移送令状 (certiorari)、禁止令状 (prohibition) がコモン・ローによって与えられることになる。当初移送令状や禁止令状は、上級裁判所 (superior court) が、下級裁判所 (inferior court) による管轄権外の行為を禁止し無効とするために発給されたのであるが、地方当局の準司法的機能 (quasi-judicial function) が伸張したために、裁判所が地方当局を「裁判所」と同様に扱うようになるのである。このエクイティーとコモン・ローの救済方法における並存状態は、裁判所法 (Judicature Act) 以降も存続する。W. I. Jennings, op.cit., pp.422-424.

- (18) 都市法人と *ultra vires* 法理の適用の問題であるが、一八三五年都市法人法の時点では、都市法人に対する *ultra vires* 法理の適用はなく、信託によって類似の効果を達成するしかなかった。M. Loughlin, *Legality and Locality*, pp.206-208.

- (19) メイトランドは、この点について強調する。「一八三五年に国会が都市法人を掌中に収めたとき、国会は、それらにその歳入が『都市の居住者の公共の利益のために (for the public benefit of the inhabitant of the town)』消費されるべきである(という)ことを教え込んだのである。共同 (common) の利益ではなく、公共 (public) の利益である。」F. W. Maitland, *Township and Borough*, p.32. また M. ラフリンも以下のように述べる。「その国会制定法 (都市法人法・引用者) は、『公共の利益と自治都市の改良のために (for the public benefit and improvement of the borough)』その歳入を支出する義務を都市法人に課した。」M. Loughlin, *Legality*

and Locality, p.32.

(20) 都市法人法成立後、初期の判例は、都市法人の既存財産の譲渡、売却に関するものであり、レイト課税に基づく財源に関するものではなかったが、自治都市の参事会が新たな制定法上の責務を負担するようになると、法人財産を唯一の財源として依存することは困難になり、ますますレイトに依存するようになる。このような事態に対応して、自治都市による *Ultra vires* の支出に関しては、法人の既存財産のみならず、自治都市財源の使用にも、その統制、規制がおよぶとの判決が出された。 *Attorney-General v. Poole Corporation* (1838)において大法官コッテナム卿は、「同制定法（都市法人法—引用者）は、都市法人において自治都市財源（Borough Fund）に関する信託を設定した。この告訴が禁止を求めた支出は、レイトによって創出されてはいるが、自治都市財源からの支出である。もし同裁判所が、一般的に自治都市財源に関して信託に対する違反を禁止し、矯正するための裁判管轄権を有するのであれば、レイトによって徴収された自治都市財源の部分に関しても同様の裁判管轄権をもたなければならぬ。またこのことは、同裁判所が、レイトそれ自体に対する統制をするか否かという問題とは無関係である」と述べる。

(21) *S. & B. Webb, The Manor and the Borough*, pp.752-753.

(22) メルバーン内閣は、参事会を正式に治安判事の任命に参加させることを慣習とした。これはピール内閣によって廃止され、再開されることはなかったが、実際には非公式、私的に参事会の提案という方法でなされていた。 *S. & B. Webb, The Manor and the Borough*, p.754.

(23) 自治都市の市長が職務上当然の治安判事ではなくなり、司法上の職務と行政上の職務が完全に分離するようになるのは、一九六八年治安判事法を待たなければならなかったのである。 *B. Keith-Lucas, Municipal Corporations*, p.80.

おわりに

以上一八三五年都市法人法の成立前史から成立までと、その内容を検討してきた。

本稿の対象としてきた都市法人の財源についていえば、その収益、支出が自治都市財源に一元化され、それが国会制定法および公選制の参事会によって統制されるようになった。これによって救貧税納税者の納税意識が参事会の財政運営に反映され、彼らによる財政統制が可能となった(地方税納税者民主主義)。同時にこれによって利益の享有と納税が一致することになった。

また都市法人法によって法人格が付与されることによって、自治都市共同体構成員からは分離、独立した、法人所有としての財産が創出されたが、裁判所によりこれが信託財産として構成されるようになったことによっても、都市法人の財政運営に統制が加えられるようになったのである。

つぎに都市法人法が国会制定法であった点に注目する必要がある。つまり国王が特権として内容を決定し、付与してきた法人格について、国会がその内容を決定し、付与することになった点である。これにより、独占的に法人格を付与するという権限を、国王から剥奪することになった。

さらに都市法人法が国会制定法であったということは、中央の国会によって都市法人の財政運営に統制が加えられたことを意味する。これによって地方においてほとんど無制限の自律性を享有していた自治都市に対して中央の統制が加えられるようになった。

以上のような国王の法人格付与という機能を国会が吸収する過程は、国王大権から国会制定法へと一九世紀イギリスにおける行政改革の特徴を示しているが、本稿が検討した法人理論についていえば、都市法人法以降も擬

制理論、特許理論の影響は残るのであって、本論でも触れたように信託がこれを補完することとなった。しかし国王の勅許状に基づく法人である都市法人に対しては、*ultra vires* 法理は適用されず、国会制定法上の法人である他の行政組織との間に、裁量について差異が生じることとなり、したがって地方における自治や行政サービスのあり方も、両者の間で二重の構造を帯びることとなるのである。⁽¹⁾ また、上述のようにアド・ホックな行政組織も残存しつづけるのであって、都市法人が総合的な行政サービス供給主体として展開するためには、一九世紀後半以降の救貧、公衆衛生、教育等の改革、統合を待たなければならなかった。⁽²⁾ さらに治安判事に関しても、公選制とされることなく、国王による任命とされ、市長が職務上当然の治安判事とされていることから、彼らによる家父長的、恩恵的行政がその後も残存し続けることとなった。

しかしながら、都市法人の財源に統制が加えられるようになったこと、その際に国王の大権を国会が漸進的に吸収している点、法人理論を補完する信託理論が援用された点は、イギリス地方自治展開の過程において重要な位置を占めていたといえよう。

注

(1) 都市法人法成立以降の都市法人に対する *ultra vires* 法理の適用については、検討の余地がある。勅許状に基づく法人に対する *ultra vires* 法理適用については、都市法人と他の行政組織との差異、イギリスの地方における自治の二重構造を検討する上で非常に興味深い。今後の課題としたい。

(2) 救貧行政は一九二九年地方政府法によって、教育行政は一九〇二年教育法によって都市法人の責務となる。B. Keith-Lucas, *Municipal Corporations*, p.81.