



イギリス地方行政制度の歴史的展開(2)(佐藤浩一教授
還暦記念号)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2009-08-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 村上, 義弘 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00001668

イギリス地方行政制度の歴史的展開 (二)

村上義弘

目次

- 一、はしがき
- 二、一七世紀から一七世紀までの地方行政
 - 一、シアミア、ハンドレッド、タウンシップ
 - 二、シェリフの時代
 - 三、治安判事の起源とその職務
 - 四、社会の発展と治安判事の職務の拡大
- (以上三二卷二号)
- 三、地方行政の新展開―地域の個別法による行政―
 - 一、概説
 - 二、治水裁判所
 - 三、貧民救済委員会
 - 四、通行税取立道路管理委員会
 - 五、都市改良委員会
 - 六、まとめ

イギリス地方行政制度の歴史的展開(2)

四、都市と都市行政の変遷

一、中世のバラ

二、絶対王制下のバラ

三、産業革命と都市

四、一八三五年の都市団体法

三、地方行政制度の新展開——地域の個別法による行政——

一、概説

イギリス地方行政制度の特質を理解するために、つぎに、我々が是非一瞥しておかなければならないのは、前稿の終りに簡単に触れた地域の個別法⁽¹⁾による地方行政の出現、そしてさらにその意義ならびにその発展過程である。この極めて特殊イギリス的制度を、主としてウェッブ夫妻の著書を中心に、⁽²⁾レートリッヒの見解などを交えさらに若干の私見をも付加して以下において紹介する。

このいわゆる地域の個別法の最も古い例はすでに一四世紀に発見されるが、特に近代的地方行政制度との関係において注目されるこの種の法律が集中的に、多くみられるのは、一六八八年のイギリス革命以降であるといわれている。ところで、この地域の個別法は、その法の適用される地域の住民の制定した法でもなく、またその地域の統治的団体(governing body)の制定した法でもなく、国会の法律、すなわち国の立法部そのものが制定したものである。しかし、それは国の立法部の一般法律(public general act)とは異なり、地域の個別法(local act)という名称の示すごとく王国全体に適用されるのではなく、その法律が指定している地方もしくは統治的団体にのみ適用される。たとえば古い例では、一三八四年のリチャー

ド二世治世八年法律 (the Act 8 Richard II) がサザンプトン・バラに舗道税の権限を付与しているのや、また一五四二年のヘンリ八世治世三年法律三五号 (the Act 33 Henry VIII c.35) がグロセスターの市長ならびに長老に水道設備を設ける権限を付与しているのなどが散見される。⁽³⁾

このように地域的個別法は一七世紀以前にもみられ、今日に至るまで継続的に用いられているけれども、イギリス地方行政の領域においてそれが最も隆盛を極めるのは一八世紀の始めから一九世紀にかけてであり、特に一八世紀の半ば以降、一九世紀の始めにかけては毎年群をなして議會を通過したといわれている。そして、特に、この時期の地域的個別法に関して注目すべきことは、この当時の地域的個別法は、単に既存の地方的機関ないし団体に個別的に権限を付与したのみならず、本稿で特に取上げて説明する治水裁判所 (the court of sewer)、通行税取立道路管理委員会 (the turnpike trusts)、都市改良委員会 (the improvement commissioners) 等々にかかる地域的個別法のように、それらはいわゆる「特定目的のための制定法機関」を創設するとともにそれぞれに特定の行政権限を付与したことである。

この種の個別法による制定法機関は、それが最も隆盛を極めた一九世紀の始め頃においてはその数約一八〇〇に達し、当時の都市団体の八倍以上であり、また当時カウンティを支配していた治安判事よりなる四季裁判所の約三〇倍であったといわれている。⁽⁴⁾ もっとも、かかる制定法機関は右に述べた性格からして種々の機関とその管轄地域が重視しており、単に機関の数の比較からその重要性を強調することは必ずしも適切ではない。しかし、財政的な面からみても、一八三五年頃には、この種の制定法機関の総歳入はほぼ三〇〇万ポンドに上り、それは当時のイギリスのその余の地方行政機関の歳入にほぼ匹敵していたということであるから、⁽⁵⁾ それらの機関の、当時のイギリスの地方行政に占めていたウェイトの大きさは、おおむね想像はつく。

この地域的個別法は、先にも述べたように、人的個別法 (personal act) 等と並んで、個別法 (private act) と呼ばれ
イギリス地方行政制度の歴史的展開⁽²⁾

一般法とは区別されたが、しかし、それは一般法その他どのような制定法とも同じく、上院ならびに庶民院の助言と承認により国王により制定された議会制定法である。それゆえ、第一、第二、第三読会及び両院における報告という段階を経た。このことから想像されるように、最初は、それはあらゆる面において、一般法と同様に取扱われていた。しかしながら、その後両院は、徐々に地域的個別法を含む個別法の制定によって不利益を受ける第三者に対する保護ならびに予防手続を発展させた。かくして、提案された立法についての特別な告知が、その立法によって影響されるすべての人々に対してなされることになった。他方、一八〇〇年頃から上院の委員会の委員長は、徐々に公益の保護のために、両院に正式に提案する前に、各法案の条文を綿密に吟味する権限を得た。かくしてこの上院の委員長の公益もしくは私権に対する何らかの新しい侵害を理由とする提案に対する拒否は、立法の提案者ないし推進者の要求を事実上、大いに制限することとなった。これらの予備手続を通過すると法案は上・下各院の委員会における特別な審理にかけられ、ここでは公開の会議において、証人は提案された制定法上の権限が付与されることが必要なこと、また望ましいことを証明しなければならなかった。また他の証人はそのようなことは不都合であるか、あるいは望ましくないということを述べることができた。そして、議会の委員会においては、すべての当事者は専門知識を有する法律顧問によって代理してもらうことができ、特に一八三二年以降はほとんど常に代理されることとなった。他方、法案を審理する議員についても、この委員会の委員は、当該法案について金銭的利益や地域的結びつきのない者が選出されるべきこと、また、これら委員会の行動原理として、委員はすべての個人的ひいきや政党的偏見を排除して、司法的裁決機関に準じて、行動すべきであるとの原則が確立された。⁽⁶⁾かくして、地域的個別法を含む個別法の立法過程は、真の立法作用ではなく、司法的作用であるとの見解も生ずるに至った。⁽⁷⁾

この地域的個別法によって設立された特に重要な地方行政機関としてウェッブが上げるのは、先にも述べたように治水裁判所、貧民救済委員会、通行税取立道路管理委員会および都市改良委員会の四種である。

二、治水裁判所

治水裁判所の出現は、右に述べたこの種の機関の特質からして、当然地域ごとにまちまちで、最も古いものとしては、一五三二年の治水法によって設立されたものもある。治水裁判所の構成員は通常は、判事とは呼ばれず、治水委員 (the commissioners of sewers) と呼ばれたけれども、いろいろな面で治安判事と似ていた。すなわち治水委員は、治安判事と同じく国王の任命書 (commission) によって主として地方の地主階級から選ばれた。しかし、その権限は当然のことながら治安判事とは異なり、治水、護岸、排水等に限られ、この事務に関連するかぎり、岸壁、堤防、水門、橋、水車、水車用ダム、池、その他川ならびに水没区域の種々の障害物などを管理する権限を有した。その権限の行使の態様は、一部は治安判事で構成される四季裁判所のそれと似ており、一定の行為を為すべきこと、または為すべからざる義務に故意に違反した者に対しては拘留または罰金の刑を課した。また過失もしくは怠慢による義務違反に対しては、特別罰金 (amercement) を課し、不納付に対しては、動産差押え (distrain) によって強制徴収した。⁽⁸⁾

しかし、この治水裁判所の権限に関して注目すべきことは、治安判事による行政と異なり、右のごとき所謂取締的行政にかぎられず、積極的行政をなし得たし、またなしたことである (もっとも、この時代になると治安判事によって構成される四季裁判所も道路や橋にかかる行政に関しては積極的行政をなすようになっていたから、正確には「過去の治安判事による行政と異なり」と言うべきかも知れない)。すなわち、治水委員は代理執行人、調査人、徴税人、支出人その他の役人を任命して、岸壁・堤防・水門橋・ダムなどを調査・監視し、修理・改良などする必要がある場合には、車や牛馬その他の必要な道具を徴発し、必要な労働力を提供せしめることができた。ただ洪水などの大災害によって被害の生じた場合は、その復旧に要した費用は、受益者のみに分担せしめられ、受益者各人の負担額は陪審員が算定し、復旧工事そのものは行政機関たる治水委員が「彼等の叡智と裁量に基づき」執行した。⁽⁹⁾

なお、この治水裁判所は、後には治水委員会 (the commission of sewers, the drainage board) 等とも呼ばれたが、多いときには全国で、その数は一〇〇余りに及んだ。

三、貧民救済委員会

英国の社会ならびに産業の大変動によって発生した貧民の救済のための救貧行政は先に述べたように一六〇一年のエリザベス救貧法によって一応の救済制度が確立され、それがまた同時にイギリス地方行政の大きな柱の一つともなった。しかし、その後も打ちつづく、イギリス社会ならびに産業における大変動は、時々勃発する内外における戦争などにより増幅されて、救貧という問題をイギリス社会にその解決すべき大きな政治・行政的課題として背負わせ続けた。

まずエリザベス救貧法の下で制度的矛盾が生じた。すなわち当時国内に充満した浮浪者は、甲から乙へ、乙から丙へとあちこちの教区に転住して給付を受けたため、多くの教区では、定住の細民がこれら外来の浮浪者のために職と給付を奪われることとなり、大きな問題を生じた。そこでチャールス二世の一六六二年に居住制限法を制定して一定額以下の家賃の家屋に住むものは来住以後四〇日以内に原籍地に送還できることとした。しかし、この法律は労働者が、変動する労働市場に自由に移動することを妨げることとなり、新たな問題を生ぜしめた。⁽¹⁰⁾ また、エリザベス救貧法の採用した貧民を一定の「作業場」で働かしめる救貧作業場方式も失業対策としては当初期待されたようには機能せず、またその効果も発揮しなくな⁽¹¹⁾った。

かくして、一七八二年にはギルバート (Gilbert's Act) なるものが発布され、過去一八一年に互って救貧行政の原理となってきた原理を大きく転換した。すなわち、作業場に收容する貧民を労働能力のない者に限定するとともに、労働能力ある貧民に対しては、労賃の割増しを給付することとした。と同時に、この給付に関しては治安判事と教区民生委員に大きな裁量権を与えたので、当時の社会の革命を恐れる恐怖心と一時的慈善心の風潮とも相俟って、治安判事と教区民生委員に泣

きつくものは働かずして公費により給付を受けることができるようになり、新たな弊害を生じた。ついで一七九五年にスピナムランド法 (Speenhamland Act) が發布され、右の弊害は改善されるどころか、ますます著しくなった。というのは、同法は、地方税をもって労働に堪えない貧民を救助するとともに、物価の騰貴と家族の数に応じ労働者の所得の不足分を填補した。かくして、一方では地方税は驚くべき勢いをもって増加し、ある地方においては地主の地代はことごとく地方税として取立てられるがごとき事態を生ずるとともに、他方では、全国を通じ雇用者は、労働者の賃金をできるだけ少なくし、労働者をしてその不足分を公費の補助に求めしめる風潮を生じた。特に同法は子供の数に応じ生活保護費を給付することとしたので若者の思慮なき結婚を奨励するなど種々の弊害を生じた。⁽¹²⁾

このような救貧行政の大きな変動と諸矛盾に直面しては、エリザベス救貧法によって打ち立てられた「教区」を基礎とする救貧行政制度では到底対処できなかった。そこで、それぞれの地域の特殊性に応じて取られた対応策が、地域的個別法に基づく、種々の新たな救貧行政機関の設立である。

その最も多く採用された方法は、先に述べたような救貧制度の改正に基づく大きな負担には個々の小さな「教区」でもってでは対処できないので、地域的個別法により数教区を管轄地域とする新たな貧民救済委員会の設立であった。そのほか、比較的大きくまた財源も豊かであった教区にあっては、右のような併合は行なわず地域的個別法により救貧行政の中枢をなす教区民生委員と教区委員を有給職員とし、さらに彼等に特別な法人格を付与し、金銭を借り入れたり「作業場」を維持、管理する権限を付与したりした。また同じく、地域的個別法に基づき、これまで一般に教区救貧行政の基礎を支えていた教区集会すなわちヴェストリー (vestry)⁽¹³⁾ と称する住民総会を、総会ではなく代表制に変えることによって、その運営の効率化を試みた例もみられる。

右のことからも明らかなように、貧民救済委員会と総称される地域的個別法に基づく特別制定法機関は、治水裁判所のご

とく、新たに出現した行政目的のために設立された機関ではなく、すでにあった一般法に基づく地方行政機関を、それぞれの地域の実情に応じて個別的に改正する試みの中において現われた「特定目的のための制定法機関」であった。そして、その数は最盛期には約一二五あったといわれている。⁽¹⁴⁾

四、通行税取立道路管理委員会

一七世紀の終り頃まで、イギリスはなお全般的には農業社会であった。それゆえ道路も多くは農道の域を出ないものであり、それらの維持管理は治安判事より構成される四季裁判所の監督の下、教区がそれに当たっていた。しかし、一七世紀も終り頃になってくると、それらの道路が、特に都市間を結ぶ道路となっているような場合には、ワゴンや二輪荷馬車や駅伝馬車やさらにはコーチ（四輪大型馬車）がひんばんに行き交うようになり、荒れ放題となり、通行不能の場所さえ各所にでてきた。かかる事態に対しては、これまでの方法、すなわち教区を主体とする維持管理方法では、労力の面でも財源の面でも到底対処不可能となった。

そこでまず試みられた方法は、これらの教区から援助を求められた治安判事たちが、国会に請願して、問題のある道路の区間に関して通行税を徴収し、その維持改善を計かることの出来る権限を当該地域を管轄する四季裁判所に付与するようにとの地域的個別法の制定要求であった。一六三三年から一七〇七年にかけて、国会はかかる要求に応じて地域的個別法を制定して、ヘルトフォードシャー、アイアー、ケンブリッジシャー、アイアー、ハンチングドンシャーなど数県の四季裁判所に、道路にゲイトを設け、通行税を徴収し、その税収により道路の一定区間を修理、管理する権限を付与したが、一県において以外は予想どおりには機能しなかった。⁽¹⁵⁾そこで一七一一年以後は、法律において指名された相当数の人からなる（治安判事が必ず含まれたわけでもないが、また排斥されたものでもない）「特定目的のための制定法機関」を設立し、法律の定めた区間において通行税を徴収し、またその区間を管理する権限を与えた。これ以後一八六四年に至るまで、この通行税取立道路管理委員会

は、何千という個別法により設立されあるいは改正されたが、それらはほとんど同じ構成と機能を付与されていた。すなわち、同委員会は、委員の欠員が生じた場合は、新委員を現委員で選挙した。その権限は、特定の区間の道路の維持、管理もしくは建設で、通行税の徴収もその区間に限られていた。そしてその権限には常に期限が付されており、通常は二十一年間であった。しかし、やがて各委員会は、同様の法律を再申請し、その期間の延長が認められ、実際上はほとんど恒久的な機関となった。⁽¹⁶⁾

この委員会は、一方では都市団体 (the municipal corporations) とも、他方では前述の法人格を付与された貧民救済委員会 (the incorporated guardians of the poor) とも法形式の上では異なる。というのは、国会は終始一貫してこの委員会を信託的機関としたからである。すなわち、一七一〇年から一八六四年までの間に設立されもしくは更新された何千というこの委員会は、すべての法律によって「受託者」 (trustees) と呼ばれる人々によって構成され、彼等の名において吏員や雇員を任用し、また資材や機械を購入して、道路の維持、管理または建設に当った。この委員会の委員すなわち「受託者」は一定額の財産の所有がその資格要件となっており、道路が通過するバラの市長、さらにはオルダーマン (長老議員) や治安判事が、任ぜられる場合もあった。⁽¹⁷⁾

この機関の数は「特定目的のための制定法機関」の中では最も多く、その最盛期の一八三五年には一、一〇〇を超えたといわれる。

五、都市改良委員会

本稿で取上げている四種の特定目的のための制定法機関のうちで我々がもっとも理解しにくいのは、この都市改良委員会であろう。というのは、ウェッブ自身、一八世紀から一九世紀始めにかけての急速に人口が増加し、発展しつつあったシティやバラを含むイギリスの都市的地域において、今日我々が理解するような都市行政的なものがほとんど皆無に近かったと

いうことを想像するのは困難であるというのであるが、我々には彼等以上⁽¹⁸⁾に、そのような状態を想像することが困難であるからである。しかし事實はそうであったのであり、そして、この都市的地域に近代都市行政らしきものをもたらしたのが、地域的個別法に基づき各都市的地域ごとに設立され、警備、舗装、街路、街燈管理や清掃、さらには都市改良の権限を付与された、一般に都市改良委員会と呼ばれている制定法機関なのであって、それらの機関は一、二の例外を除いて、都市団体そのものでもなかったし、また市長でもなかったのである。もっとも、市長やカウシラーなどシティやバラの機関の職にあるものが、当該個別法により、委員の一人として指定されることはしばしばあった。

いずれにせよ、この都市改良委員会なるものを十分理解するには、当時のイギリスの都市の実態と法的構造をその概略にしる理解しておく必要があると思われる。そこで次節においてバラを中心に、イギリスの都市について概観し、そこにおいて再び、この都市改良委員会について触れることとしたい。

六、まとめ

以上は主としてウェッブ夫妻の著書を参考にイギリス名誉革命の前後から約一世紀半の間に現われた地域的個別法に基づく特定目的のための個別的制定法機関による地方行政のうちの主な四類型を紹介したが、この種の特別行政機関による地方行政はこれらに限られず、そのほかにも、排煙規制、火災予防、賃貸住宅の衛生管理、などの分野においてもみられる。

この種の行政は、後に見るようにその後急速に衰退して行く、というよりは新たな制度に継承されて行くのであるが、以上概観したところから明らかなように極めてイギリス的な制度である。

ところで、右のようにこの制度を概観してまずわれわれの目を引くのは、その徹底した議会主義的手法と地方主義である。そこでは独、仏などと異なり中央政府などはあってなきが如くであり、国民の必要とする行政ならびに行政機関を、地方の要求を基礎に議会制定法の形で創設して行く過程は、我々が観念的に理解していたイギリスの議会主権の実態の一面

を如実に見る思いがする。

しかもまた、かくのごとく議会主義を徐々に確立しつつ、多様な地方的要求を画一的にでなく、個別的に汲み上げながら、いわば一つの社会的、政治的、行政的実験を重ねつつ、領主的・封建的・前近代的制度の、近代的制度への転換を、長い期間をかけて経験的に実現して行った手法もこれまた極めてイギリス的と感歎せざるを得ない。

すなわち、右の実験的期間と経験を経て、治水裁判所は、地方では今なおほぼ当時の姿のままで存続しているものもあるものの、首都圏では、首都圏治水委員会、首都圏土木委員会 (Metropolitan Board of Works)、そしてロンドン・カウンティ・カウンスルと発展し、また貧民救済委員会は、その間の貴重な経験を基として、一八三四年の一般法たる救貧改正法によって―論者によってその評価は異なるものの―より合理的、近代的な救貧制度への架橋となった。また通行税取立道路管理委員会は、一八三五年に一般道路法が制定され、さらにはそれが改正を重ねて道路行政が整備強化され財源も確保されてゆくにつれ徐々に減少し、一八九五年を最後に姿を消すが、都市改良委員会などと同様に、前近代から近代への過渡的期間において、単に行政技術的な面においてのみならず、法理論、法制度その他いろいろな面で二つの時代の橋渡しをなしたといえよう。

かくして、ウェブが「我々が、我々の過去の社会組織の重要度を、我々自身の時代の地方行政に対してそれらがそれぞれに貢献している程度によって計るとすれば、(以上にみたごとく) この種の制定法機関が、現在のバラ・カウンスル、アーバン・ディストリクト・カウンスル、ルーラル・ディストリクト・カウンスルの大部分の権限や機能は勿論のこと、わが国の全地方行政機関で最大のもの、すなわちロンドン・カウンティ・カウンスルそのものの直接の先駆となっている点にかんがみ都市団体や荘園よりもはるかに重要で、それらには我々の注意がもっとも払われて然るべきである」と述べているのは正に正鵠を射た指摘であるといえよう。⁽¹⁹⁾

ただ、かかる過程を経て発展したイギリスの地方行政制度にも欠点はなくはない。その恐らく最大の欠点は、それはその後徐々に整理されていったとはいえ、イギリス人自身にもその全貌を把握しがたい程に非常に複雑で、非効率な行政制度を形成する因となったという点である。

(1) 我々外国人がイギリスの地方行政制度を理解するに際しての難関の一つは、この地域的個別法である。田中英夫教授はこれについて「イギリスの国会は、特定の地域または特定の個人もしくはグループのみに関する法律を制定できる。前者を *local act* (地域的個別法律)、後者を *personal act* (人的個別法) とよび、両方の総称として *private act* (個別法律) という言葉が用いられる。この言葉は、地域・人に制限なく一般的に適用される法律をさす *public act* (一般法律) と対比されるものである」(『英米法総論』上、東京大学出版会、昭和六〇年、三九〇四頁) と述べておられるのが、誠に簡にして要た得た説明で、さしあたり参考になろう。わが国ではこれまで、*private act* を私法律、その法案の段階の *private bill* を私法案と訳すのが一般化しているが(私も前稿ではその一般的な訳語を用いたが)、右のような内容から言って田中教授の訳語の方がはるかに適切と思われる。それゆえ本稿では以下田中教授の訳語を用いることとする。

- (2) S. & W. Webb, *Statutory Authorities for Special Purposes* (English Local Government Vol. 4), Frank Cass & Co. LTD 1963.
- (3) Webb, *op. cit.*, p. 4.
- (4) Webb, *op. cit.*, p. 2.
- (5) Webb, *ibid.*
- (6) Webb, *op. cit.*, pp. 4—7.
- (7) 田中教授は「この *private act* は、国会主権の考えのあらわれとみる人もあるが、それよりもむしろ、中世における Parliament が立法機関であるよりもむしろ司法機関であったことの名残りともみるべきであろう」(前掲、注(1)四〇頁) とされるが、田中教授のこの見解には、にわかには賛同しがたい。
- (8) Webb, *op. cit.*, pp. 17—27.
- (9) 我々は「陪審員」といえば通常、公判廷において事実問題を決定する「小陪審員」(*petit jury*) を想起するので、かかる場面に陪審員が登場するとやや奇異な感じがする。しかし、イギリスにおいては、小陪審員は陪審員の典型的なものではあるが、陪審員制度は

そのみに限られないこと、他方、これまで何度も繰り返し述べたように、イギリスにおいては行政手続は、当初は司法手続として行なわれ、その中から徐々に発展したものであることを考えると、かかる場面に陪審員が登場するのは、必ずしも唐突ではない。

(10) 小川市太郎『英国地方自治制度の研究』大阪商科大学経済研究所、昭和十三年、一七九頁。

(11) 赤木須留喜「一八三四年の救貧法改正」(一) 国家学会雑誌七二巻一号一六頁。なおこの論文は (一) (同上二号)、(二) (同上二号) とつづき、一六〇一年のいわゆるエリザベス救貧法から一八三四年の救貧法の改正に至るまでの救貧行政の変遷ならびにそのような変化をもたらした社会的、経済的背景を比較的詳しく述べているが、何故か、本文に述べたような地域的個別法による救貧行政については全く触れられていない。

(12) 小川、注(10)一七九—一八〇頁。

(13) ヴェストリーは、もともと教会内の、祭具などを保管する部屋を意味したが、教区牧師は年に一度以上、教区民全員、すなわち男も女も、富める者も貧しき者も等しく、この部屋に招集して教区や近隣の共通問題について諮った。それゆえ、まもなくこの教区民総会がヴェストリーの名で呼ばれるようになった。このヴェストリーにおいては教会の維持運営、教区の共通問題が話し合われたが、何よりも重要な審議事項は教会を維持するための寄付、後にはチャーチ・レートと呼ばれ義務的となった負担金の分担の問題ならびに教区委員など教区の役員を選出することであった。そして一六世紀から一七世紀にかけて、社会が、国家をして救貧事業を行うことを余儀なくしたとき、この教区組織が救貧法制度の中に取り込まれ、このヴェストリーもその最底辺を支える重要な機構となり、またそのようなものとして機能した。

(14) Webb, op. cit., pp. 107—110.

(15) Webb, op. cit., pp. 157—8.

(16) Webb, op. cit., pp. 159—160.

(17) Webb, op. cit., p. 160.

(18) Webb, op. cit., p. 236.

(19) Webb, op. cit., pp. 2—3.

四、都市と都市行政の変遷

イギリスの憲法学の大家でもあり地方自治制についての大家でもあるジェニングスは、バラについて「多くのバラの起源は、神秘のヴェールに包まれており、我々はそのヴェールを剥ぎ取る必要はない」⁽²⁰⁾という。これはイギリスの諸都市が、イギリス人にとつてもいかに把握困難な歴史的、社会的、法的存在であることを示す言葉である。しかし、我々外国人が、イギリスの都市および都市行政の変遷を知ろうとする場合は、微細な点に関する正確な認識は無理としても、一応、その概観は把握しておく必要がある。そこで、ここでは細かい点に関する不正確さは承知の上で、やや図式的に一とおりの概説を試みることにする。

一、中世のバラ

何十種類もあると想像されるバラ(borough)の起源の中で、最もよく知られているものの一つは、バラの語源が *burg* もしくは *burh* すなわち「城塞化された場所」であることからわかるように、サクソン時代の城塞都市である。そのようなバラには現在でも城壁や、城が残っている所もある。そのほか、たとえば古くからカウンティの政治的、宗教的、行政的な中心をなしていた都市がシティまたはバラとなったものがあり、また付近の農村地帯の中心となって、定期的に市を開いていて、裕福になったタウンなどがバラとなったところもあり、さらにはそのようなタウンないしバラがさらに発展して、単数または複数のギルドを持つようになって栄え、バラとなった都市もある。⁽²¹⁾

右のような都市は国王によって付与されるチャーターすなわち特許状によって、バラもしくはシティ(以下単にバラという)の特権を得、義務を負担する。特権の最も一般的なもの、法人格を取得し、バラの名において財産を取得し管理しうることであり、義務の最も一般的なのは国王に対する直接の租税納付である。(もっとも、古くは租税納付は一般には、

シェリフを経て行なわれていたので、直接納付は中間搾取を免れうるという点で特権という側面もあった⁽²²⁾。さらに時代が降り、庶務院が力を得、「代表なれば租税なし」の思想が生ずるに及んで、国会議員の選出権という重要な特権がこれに付加されることとなる。

しかし、右に述べた三要素以外、バラの特権その他の形体は千差萬別である。それらはすべて付与されるチャーターの内容によってきまる。かくてしジェニングスと並ぶイギリスの著名な地方行政制度の研究家であるサー・W・O・ハート氏はいう。「それぞれのバラ固有の歴史はありえても、バラ一般の歴史というものはありえない⁽²³⁾」と。この意味を私なりに敷衍して、やや大まかに述べるとつぎのとおりである。

国王はチャーターによって、右に述べたような特権を付与すると同時に、コート・リート(court leet)やコート・バロン(court baron)などのいわゆる領主裁判権をもバラに付与する場合がある⁽²⁴⁾。また、バラの長、すなわち市長その他の役員を、治安判事に任命することを約し、バラ内に四季裁判所を持つことを認める場合がある。さらに四季裁判所の設立は認めないが、小治安裁判所の設立は認める場合もある。しかしまた、バラとしての最小限の特権は認めるものの、司法・行政を中心とする治安判事による支配権等に関しては、カウンティの他の地域と全く同じように、カウンティ機関の支配の下に置く場合もある。そのほか多種多様のバラの形体がありえたであろうが、それらはすべてチャーターの内容によって定まる。

ところで、バラが、チャーターによって右に述べたうちの、領主裁判権や、四季裁判所などを持ちえた場合は、相当大的な自治権を獲得したことになる。というのは、右のような刑事裁判権を主体とする裁判権を持つことによって、前にも述べたように中世の社会の有り様からして、その社会的秩序の維持ならびに取締りの行政権は、ほぼ完全にその手中にあることになるからである。さらにそのバラが裕福であり、かつ、市長を中心とするその管理機関が腐敗せず、公益的精神に富ん

でいる場合は、必ずしも現代的な、公行政の形体によってではなく、いわば法人の私的な行為として、時には慈善的な行為として、今日いうところの積極行政、すなわちサーヴィス行政、福祉行政、事業的行政等を行うことが可能であったと思われる。事実、ージェニングスによればトーマス(J. H. Thomas)は、彼の著書「十六世紀における市政」(Town Government in the Sixteenth Century)において、多くのバラが、街路を舗装し、清掃し、市場を取り締り、酒の生産および販売を規制し、消防の設備を設け、貧民の面倒を見、さらに周期的に起こる伝染病に対する方法を講ずるなど、いかに真摯に活動したかを示している。⁽²⁵⁾ただ、先に述べたことから明らかなように、かかる、いわば模範的なバラは、チャーターにより最大の特権を付与され、しかも裕福で、善良な管理者に管理されているという好条件がととのった場合にはじめて出現しえたということである。

二、絶対王制下のバラ

しかし、スチュアート絶対王政は、バラのあり様を大きく変えた。周知のように、イギリスの絶対王制は大陸のそれと異なり、議會を廃止したり、その機能を停止せしめたりしたのではなく、議會はその間も曲りなりにも存続しつづけたのである。ただ国王がいろいろな術策を用いて議會を自らの意のままに統御しうるようにしたにすぎない。その用いた術策の一つがバラにかかわるものであった。

すでに一六世紀において、国王は、バラにチャーターを新たに与え、あるいは更新するに当って、バラの主要機関のメンバーの選任条件をきびしくし、しかもその機関を閉鎖的な機関にする方針をとった。すなわち、この機関は市民を代表するものでありながら、新役員を現役員で選挙することにより自らを閉鎖的な機関として永続化しうるようにしたもので、一般市民は、これにより市政への参加からすべて除外された。そして、その頃、徐々に国王の従属機関となりつつあった裁判所も、バラにおける市政と財産はこの閉鎖的機関に帰属するという法理論を發展させた。かくして一般的に言って、市政は住

民全体のコントロールの及ばない小さなグループに引き渡され、バラ財産の浪費と職権の濫用と、市政のあらゆる分野における腐敗に広く道が広かれることとなった。また、いくらかのバラにおいては、これら全能の選ばれた機関の全員が、職務上の資格で当然に治安判事となり、彼らがすでに保持しているバラの役職に、治安判事という威厳を加え、同一人にいろいろな種類の職権を統合した。かかる政策の結果、このようなバラから選出された議員が多数を占めるようになった議会は、それ自身、国王の意思の記録および登録機関に過ぎないと言われるまでになった。⁽²⁶⁾

しかし、エリザベス女王の治世においては、議会は、一時は女王の政治に反抗した。だが、このことが、かえってさらに悪政が導入される原因ともなった。すなわち、女王は、バラを設立するチャーターを乱発し、かつ国王に指名された人を議員として選出せしめるのに好都合な程に、小さなバラを多数設立した。⁽²⁷⁾そしてこの方法は、議회를自らの意のままに操縦しようとした後の国王によっても、しばしば真似られた。

このような国王のとった術策が両相まって、一面ではバラを議会選挙区と同化せしめるとともに、他面では、バラの支配者の公益的精神の喪失を招き、バラをして私法人的色彩を濃厚ならしめ、長い期間に亘って、イギリスのバラは、少数の例外を除いて、衰退と墮落に陥った。

三、産業革命と都市

一七六〇年頃から始まった産業革命に前後して、それ以前とは全く異なる規模と勢いで都市が発展しはじめた。古いバラが拡大し、またバラとは無関係に新しい都市がまたたく間に出現した。人口のバランスは変わり、都市の人口が極度に増大した。

このような新しい事態に直面してバラである都市さえ、適切に対処しえなかった。その理由は、多くのバラは右に述べたようにその本来の任務は、その財産を管理し、国会議員を選出することであると考え、バラ自体が、必ずしも、この問題に

責任を持つべきものとは思っていなかったからである。さらに、バラが新しい権限を取得することが十八世紀においては、十六世紀におけるほど容易ではなくなっていた。加うるに、バラは、新しい都市区域の拡大にもかかわらず、旧来の区画に限定されていて現実にその対応策を持たなかった。⁽²⁸⁾

その上、都市がバラでない場合も少くなかった。いかなる他の地域にも増して切実に行政を必要としたのはこれらバラでない新興の都市であった。新しい産業の興りつつあったこれらの都市には職を求める無数の人々が吸い寄せられ、安普請のあばらやが、彼らを収容するために建てられた。彼等の大部分は農村地帯から出て来た人々であった。そこは、人口が稀薄であったから、人口密集地帯では許されるべくもない安易な生活様式が可能であった。彼らは、村では、百姓小屋のかたわらに多くの汚物を置いた。汚物は肥料として使えるまでそこで腐敗したのである。都市においても、これらの「解放された」農民は同じことをした。しかし、都市ではあばらやがたて込んでいたので、汚物は街路と称する狭い道の上に置かれた。子供たちは、他に遊ぶ場所がどこにもなかったから、その上で遊んだ。雨水がそれに浸透し、さらに水道をひく井戸や川に流れ込んだ。蠅がその上に繁殖し、食物に病菌を撒きちらした。⁽²⁹⁾

このようにして産業革命はイギリスに始めて近代的な都市問題を惹起し、新しい都市行政の必要性をもたらした。そしてこの時期においてその対策として取られた方法が、前節において述べた地域的個別法に基づく、都市改良委員会の創設であった。ここで特に我々の注目を惹くことは都市的地域がバラである場合においてさえ、バラ自体に、あるいはその市長もしくはカウンスルにその権限を付与されることは稀で、通常は市長や長老評議員が職務上当然に委員の一員となる場合は多々あったにしても、バラの機関とは別に先に述べた都市改良委員会を設けて、この新しい都市問題処理の行政権限を、右の委員会に付与したことである。後に述べるように、一八三五年の都市団体法により、前に述べたような欠陥多き、多種多様のバラは統一的に改革され、その後順次、右の都市改良委員会の権限は、バラにあってはバラ・カウンスルに移されて行く

のであるが、少くとも、この時期、わずかの例外的な場合を除いては、たとえその管轄区域がバラのそれと合致していても別個の都市改良委員会を設けて、都市行政のための新たな権限をこれに付与したのである。その理由の分析は、誠に興味あるテーマであるが、残念ながら今はその余裕はない。

四、一八三五年の都市団体法 (Municipal Corporation Act, 1835)

一八三五年の都市団体法の制定の意義を我々外国人が正しく理解することは誠にむづかしい。そこで、まず、本法制定直前のバラの姿を、主としてジェニングスの説明に拠って確認しておく、つぎのとおりである。

この時のバラは、一八三二年の選挙法改正によって、バラであることによって当然に国会議員を選出できるというこれまで有していた特権を失った以外は、先に述べた一六世紀以降のバラとそれほど変ってはいなかった。すなわちバラ自体は、その成長に合わせて種々の権限を拡張させてはいなかった。チャーターによって特に領主裁判権を付与されたり、四季裁判所や小治安裁判所の設置を認められていたバラ以外のバラではその主たる権能は、自らの財産を管理し、処分することであった。その権能により市場および港湾を管理、運営したバラもあった。というのは市場や港湾はバラの大きな収入源となっていたからである。もしバラがこれ以上の目的のために、何か公益的なことをしたとすれば、それは著しく公共精神に富んだバラと言うべきであろう。⁽³⁰⁾

法的には、バラの財産はバラの構成員のために使用でき、かつまたそれで十分であった。その構成員は一般住民ではなくて、自由民に限られていた。自由民は十二人ほどの少数の場合もあったし、数千人の多数にのぼることもあった。したがって、バラがその財産を娯楽のために使用しても違法ではなかった。それは、ロンドン市が今日同じことをしても違法ではないのと同じである。また、ただ形式的な義務を履行するにすぎない職員に高給を支払うことも違法ではなかったし、市長に、きわめて安い家賃でバラの財産を占有させてもかまわなかった。さらにバラが、その役員のために、その有利になるよ

うに市場や港湾を規制することも違法ではなかった。他方、バラが、バラの貧民に金銭を与えたり、その他の方法で援助を与えたとしても、バラにはそうすべき義務があったわけではない。そのような善行を行ったバラは共同社会に対する道徳的責務を自覚してそうしたまでである。⁽³¹⁾

ところで、ここで我々が特に注目すべきことは、一八三五年の都市団体法は、右のようなバラの基本的な法的性格を、根本的に変えるような規定を設けたわけではないということである。ただ、バラをつぎに述べるようなやや民主的な団体に変える改良的な規定をなした結果、そのことから生じた種々の連鎖反応により、バラの性格は根本的に変わり、多くの点で、その後のイギリスの地方制度のモデルともなるような形に変質してしまったのである。

注目すべきその改革の第一は、これまで、各チャーターによってまちまちであったバラの組織を、法律によって統一的なものとし、かつその主要機関としてカウンシル⁽³²⁾を設けた(もともと本法以前においても、多くのバラにおいてはその主要機関はカウンシルであった)。さらに、このカウンシルのメンバーの四分の三を占めるカウンシラー(councillor)は、三年間不動産を占有したすべての戸主および救貧税を支払ったすべての戸主による選挙によって選出した。あとの四分の一のメンバー(alderman、長老(評)議員と呼ばれた)⁽³³⁾を、かくして選ばれたカウンシラーによって選挙し、さらにこの両者により構成されるカウンシルによって市長を選挙した。⁽³⁴⁾この点を含め、右のように選挙権が資産によって大きな制限を受けていた点など、この改革された制度も今日からみればなお極めて非民主的制度であったといえるにしても、この改革は、しかし、それが、それ以前の全くの特権階級のみによる閉鎖的団体であったのと比べると大きな改善であった。なぜなら、バラがこのような開かれた団体になったことによって、それが特権階級の利益にのみ運営されることは事実上不可能になったであろうし、また場合によっては違法ともなったであろうからである。事実一八三五年から同法の改正がなされた一八八二年の間に、この改革されたバラは高度な行政水準を維持することができるとを自ら証明した。⁽³⁵⁾

しかしながらこの一八三五年の都市団体法はその本質的な部分においては、依然バラの歴史に支配されていた。というのは、それは主としてその組織についての規定しており、バラを権力的に統治する権限をそれにほとんど与えなかった。それゆえ、一八三五年法による改正後は、それ以前とは少々異なり、バラは四季裁判所や小治安裁判所の設置をバラ・カウンスルから国王に請願することによって認められることとなったが、かかる裁判所の存しなかったバラにおいては、バラは、依然、主として地域的個別法に基づく制定法機関によって権力的行政を行わざるを得なかった。

しかし、このような矛盾はすぐに自覚され、急速に解消された。すなわち、都市団体法の制定後、ほぼ四半世紀の間に、ほとんどのバラは、それらの諸権限をバラ・カウンスルに併合することを認める個別法を国会に請願するなどの方法で、この都市改良委員会などの権限をバラ・カウンスルに移してしまっただけである。かくしてバラにおけるこの変化の過程に特に注目してウェップは次のように言う。「今日のイギリスの都市の活動や法的機能の大部分の先行者もしくは先駆と看做されるべきは―その名称や箔は別として―古来のチャーター市ではなくて、都市改良委員会である」と。⁽³⁶⁾

そして、その後も、個別法もしくは一般法により、その他の行政的諸権限のバラ・カウンスルへの併合または新たな付与はつづく。このようにして、バラ・カウンスルはバラという団体の機関であるよりもむしろ地域的個別法または一般法により国会から種々の行政的権限を付与された一般的地方行政機関となり、かくて、バラ自体大きく変質し、前近代的バラから近代的バラへと転換して行くこととなる。⁽³⁷⁾そしてこのようにして近代化したバラ・ガヴァメント、特にそのカウンスルが、その後都市以外の地域の行政機関のモデルとなり、模倣されることとなる。その経過については次稿において改めて述べることにする。

(20) Sir Ivor Jennings, *Principles of Local Government Law*, 4th ed. Univ. of London Press, 1969, p. 33.

(21) Sir William Holdsworth, *A History of English Law*, Vol. I, 7th ed., Methuen & Co. LTD, 1956, pp. 138—9.

(22) 小川、注(10)九八―九頁。なおバラの特質を簡単に要約することは誠にむづかしい。たとえばウェブは次のごとく述べている。「約二世紀前マドックスが、法人格を有するタウンやコミュニティに関して適切に論じようとする人は、だれでも非常にいろいろな問題を考慮に入れ、また甚だ多くの時間を準備を必要とする、といったのは今日でも真実である。我々が直面する最初の困難は、問題の何らかの正確な定義に到達することである。一八三三年にホイッグ党政権が、イングランドとウェールズの全都市団体(municipal corporations)を調査するため有名な Royal Commission を任命したとき、当時の都市団体の正確なリストを作ることさえ不可能で、ましてや何が municipal borough や municipal corporation の要素であるかを正確に定義することは不可能であった」と(S. & W. Webb, *The Manor and The Borough* (English Local Government, Vol. 2), 1963, p. 261.)

(28) Sir William O. Hart, *Introduction to the Law of Local Government and Administration*, 7th ed., Butterworths, 1962, p. 44.

(24) 領主裁判所には、法理論上、三つの異なる裁判所、コート・リート、コート・バロン、そしてコート・カスタマリー(court customary)があり、多くの荘園に帰属していた。しかし、この三つの裁判所の裁判権を正確に区別することは困難で、中世のあいだには微細な区別を立てようという試みはほとんどなされなかった。コート・リートは主として刑事を、コート・バロンは主として民事を扱っていたようで、そのためか、我が国では前者は普通「領主刑事裁判所」と訳されている。しかし、コート・リートは、それが「自由人保証制の検分」の権限を有していたことによって特に重視された。自由人保証制というのは、各人のために、幾人かの人々が、支払われるべき金は手近に用意されているとの保証、また、必要ならそれらの人々が裁判所に出頭することの保証、つまり保証人になることを保証する制度である。そしてその検分とは、各人が自由人保証制に正しく登録されているかを検証することである。すなわち自由人保証制とは人民相互間の相互保証制度であり、中世のような世界で、その相互保証を得られない人々がいかに不利な立場におかれたかは容易に想像しうるし、したがって、それを検証する権限が、いかに絶大な統治権限たりえたかも想像がつく。このような点を考慮に入れると、コート・リートを領主刑事裁判所と訳すと、かえってその実態とは異なったイメージが生ずるので、本稿では敢えて原語を片假名書きにすることとした。なお、このコート・リートは一九二二年 law of property act が謄本保有権(copyhold)を廃止するまで制度上存続した。領主裁判所についてさらに詳しくは、プラクネット(イギリス法研究会訳)『イギリス法制史』総説編上(東大出版会、昭和三四年)一七一頁以下参照。

(25) Jennings, 注(20) pp. 33—4.

(26) Josef Redlich & Francis W. Hirst, *The History of Local Government in England*, Macmillan & Co LTD, 1958, pp. 28—9.

- (27) Redlich, op. cit., p. 29.
- (28) Jennings, 注 (20) pp. 34—5.
- (29) Jennings, op. cit., pp. 35—6.
- (30) Jennings, op. cit., p. 47.
- (31) Jennings, op. cit., pp. 47—8.
- (32) カウンシル (council) はわが国では通常「議会」と訳されている。たしかに今日のイギリスにおいては、そのメンバーは、メイヤー (市長)、オールダマンを含めて、数十人で、大都市などでは一〇〇名を超える人数で構成されていることもあり、この当時も大体それに似た人数であった (J. Redlich & F. W. Hirst, *Local Government in England* Vol. I, Macmillan & Co. LTD, 1903, p. 253 参照)。それゆえその構成員の人数の点にのみ着目すれば、わが国の地方議会に相似する機関であるように思われる。たしかに、中世的都市団体の性格をなお色濃く残していた一八三五年の都市団体制定当初のカウンシルがどのような性格の機関かを明確に定義することは困難であるが、しかし、以下の本文の叙述から明らかなように、カウンシルは、先に述べた地域的個別法などによって地方行政機関等に付与されていた行政的権限を吸収して行き、いずれかといえば合議制の行政機関と化する。それゆえ、これを議会と訳すとかえてその本質を見誤ることとなるので、ここでも原語をそのまま片仮名書きとすることとした。
- (33) オールダマンとカウンシラーとの間には、選挙の方法、任期が異なるという点を除いては、両者の法的権限は何ら差がない。彼等は共同して法を執行する。カウンシラーだけの会議もなければ、オールダマンの会議もない。ただ、しかし、オールダマンには古参議員が選出されることが多く、それゆえまた、カウンシルの各種委員会の長に任ぜられることも多くバラによってはオールダマンのみが委員長となりうるとすることもある—カウンシル内において實際上大きな権力をもち、彼等が事実上カウンシルを牛耳るという事態も生ずるのは事実である (Redlich & Hirst 注 (32) p. 260 及び小川、注 (10) 三八〇—一頁参照)。
- (34) 市長はカウンシルを主宰し、職務上当然委員会の委員となるとともに、場合によっては治安判事をも兼ねる。しかし、これは、単に名儀上のことであって、実際においては、社会的事務が極めて多忙なため、これらの会議に出席してその職務を行う機会は極めて少ない。なおイギリスの市長について詳しくは小川、注 (10) 三八一頁以下参照。
- (35) Hart, 注 (23) pp. 44—5. なお参考までに記しておく、一八三五年の都市団体法は、同法別表に掲げられた一七八の都市団体にのみ適用され、その他の都市団体には適用されなかった。その後、一八八二年までの間に同法の適用を受ける都市団体は順次増えた

イギリス地方行政制度の歴史的展開(2)

五四

が、同法の改正法が發布された一八八二年の翌年、法律をもって、それまでに同法の適用を受けなかったバラをすべて解散した。

なお、ロンドン市は一八三五年の都市団体法ならびにその後の都市団体に関する一般法の適用は一切受けず、基本的には今なお前近代的シティの形体を維持しつづけている。

(36) Webb, 注(2) p. 347.

(37) この転換の過程はこれまた誠にイギリスらしいと言わねばならない。すなわち本文に述べたことから明らかのように、このような転換は原理、原則に基づいて行なわれたのではなく、いわば実際上の便宜のために行なわれたのである。しかし、その結果、一八三五年の都市団体法の制定当初、恐らく主としてバラという、いわば社団法人の評議会(council)、すなわち構成員の代議機関として設けられたものが、一方では、その後、バラの社団法人的性格が法律によって徐々に削がれてゆき、行政区画に近いものとなり、他方では、バラ・カウンシルは国会によって行政的諸権限をどんどん付与されて、ますます行政機関的性格を強めることとなるが、しかし、バラ・カウンシルの構成員の数は、依然多数数のままである。それゆえ、行政機関といえは独任制が通常で、せいぜい数人からなる行政委員会しか知らない我々から見れば、誠に奇妙な機関ということになる。しかも、後には、バラという(市民を構成員とする、いわば社団法人的)団体の法人格が否定され、その機関であるカウンシルに法人格が付与されるに至ると(前者をコモン・ロー法人、common law corporation、後者を成文法法人、statutory corporation といひ、現在では、ロンドン・シティ以外はすべて成文法法人である。なおこの点について詳しくは、山下茂、「英国の地方自治」(二)、自治研究、五四巻二号一三二―六頁参照)主として大陸法的法律学の教育を受けた我々には、ますます理解が困難となる。この点については稿を改め、別の機会に詳しく論ずることとする。