

〔翻 訳〕

J. P. W. B. マクオースラン=J. F. マッケルドーニー

「大衆の異議申立てと地方政府」

訳 榊 原 秀 訓

本稿は、J. P. W. B. マクオースラン (McAuslan) ロンドン (London) 大学教授と J. F. マッケルドーニー (McEldowney) ウォーリック (Warwick) 大学助教授 (Lecturer) により執筆された論文であり、ウォーリック大学法学部の1988年-1989年期憲法行政法講義の資料として用いられた「大衆の異議申立てと地方政府 (Public Challenge and Local Government)」の翻訳である。本論文は、地方政府における大衆の異議申立て制度についての現状、問題点、改革方向等を扱う興味深い論文である。

本論文注にもあるように、本論文は、地方当局の実務の行い方 (The Conduct of Local Authority Business) についての調査委員会 (ウィディコム (Widdicombe) 委員会) 提出用メモに基づくものである。本論文を第9章において「大衆の異議申立て」を扱っている委員会報告書⁽¹⁾と比較すると以下のような注目すべき相違を発見できる。第一に、本論文が、政治的問題を法的問題にすることに注意すべきであるとするのにならして、委員会報告書は、むしろ政治的問題を法的問題として処理し得ることを前提としているように見えることである。第二に、本論文が、苦情の形態を——厳密な分類ではないにしても——3つの類型に分類して、それぞれに考察を加えているのにならして、委員会報告書では、そのような試みが見られないことである。また、本論文が、大衆の異議申立て機構は、過去志向的な役割だけでなく、将来志向的な役割を果たさなければならないとするのにならして、委員会報告書が、それについてどう考えているか明らかにしていないことである。第三に、本論文が、地方当局における内部苦情処理手続に注目し、その機構の確立を提案するのにならして、委員会報告書には、それにならする言及がないことである。第四に、地方当局

における内部苦情処理手続を別としても、本論文が検討する異議申立て手段の範囲が委員会報告書よりも広いことである。具体的には、本論文は、委員会報告書が検討した、「監査サービス」、「ローカル・オンブズマン」、「裁判所」とうした異議申立てに加えて、「大臣介入」、「審問」、「代表機関」とうした異議申立てについて考察している。

なお、報告書が行った勧告の中で、本論文の考えとかなり一致しているものは、ローカル・オンブズマンにかんする勧告である。そして、ローカル・オンブズマンにかんする勧告の中でローカル・オンブズマンへの直接アクセスの勧告は、1988年の地方政府法 (Local Government Act 1988) により、1988年5月から実現しており、これは、現実に実施された勧告の中では最も重要なものであると思われる。現実にイングランドのローカル・オンブズマンは、1989年3月31日におわる年度に7055件の苦情を受理し、それは、前年度の4914件と比べると44パーセントの増加であったこと、7055件の内5049件 (72パーセント) が、直接アクセスに基づくものであったことが報告されている⁽²⁾。

注

- (1) *The Conduct of Local Authority Business*, Cmnd. 9797 (London, H. M. S. O., 1986). また、委員会報告書の他に4冊の調査報告書がある。*Research Volume I: The Political Organization of Local Government*, Cmnd. 9798 (London, H. M. S. O., 1986), *Research Volume II: The Local Government Councillor*, Cmnd. 9799 (London, H. M. S. O., 1986), *Research Volume III: The Local Government Elector*, Cmnd. 9800 (London, H. M. S. O., 1986), *Research Volume IV: Aspect of Local Democracy*, Cmnd. 9801 (London, H. M. S. O., 1986). 1988年には、委員会報告書にたいして政府による回答が出されている (*The Conduct of Authority Business, The Government Response to the Report of the Widdicombe Committee of Inquiry*, Cm. 433 (London, H. M. S. O., 1988)). なお、委員会報告書全体の内容については、内貴滋「サッチャー首相と新しい地方制度(8)」地方自治489号119頁以下、木寺久＝内貴滋『サッチャー首相の英国地方制度革命』(ぎょうせい、1989年) 434頁以下参照。
- (2) “Current Topics — The Local Ombudsman —,” *Journal of Planning & Environment Law* (1989), pp. 646–647; “Local Ombudsman: Annual Report 1988/1989”, *Local Government Review*, Vol. 153 (1989), pp. 664–666.

- * マクオースラン＝マッケルドーニーは、「local authority」と「local government」を区別しているようには見えず、また、区別しているとしてもそれらをどのように区別しているのか明らかではないが、翻訳においては、「local authority」は「地方当局」、「local government」は「地方政府」と訳した。

J. P. W. B. マクオースラン＝J. F. マッケルドーニー

「大衆の異議申立てと地方政府」⁽¹⁾

1 序

1.1 本稿は、地方当局の活動および決定にたいする大衆の異議申立ての問題にかんするものである。本稿は以下の節に分かれている。

- 1 序
- 2 イングランドおよびウェールズにおける現状
- 3 可能な改革の方向
- 4 結論

1.2 地方政府の活動および決定にたいする大衆の異議申立ては、定義され、分類されその適切な文脈におかれなければならない。「適切な文脈」によって、我々は、地方政府の民主的システムの継続的存在——その支柱は、定期的な地方選挙、地方財政調達権および国会によって授権された、地方当局が管轄権をもつ地域社会の適正な統治のための活動し決定する権限である——を意味している⁽²⁾。

1.3 上述したことから地方当局の活動および決定にたいする大衆の異議申立てのすべてのシステムは、選挙システムを考慮しなければならず、そこから生じることになる。政策および実務 (practices) は、いかに馬鹿げており、誤っ

ており、資源の浪費であり無駄使いであろうとも、それらが明らかに違法であるか、市民に不便または不正義を引き起こす不当行政 (maladministration) を生じさせない限り、まず第一に、選挙過程によって異議を申立てられ、敗北させられなければならない。

1.4 この関連で、故スタンレー・デ・スミス (Stanley de Smith) 教授の賢明な言葉が思い出されるかもしれない。

「行政行為の司法審査は、必然的に散発的なもので、周辺的なものである。行政過程は、裁判可能な (justiciable) 論争の連続ではないし、あり得ない。公的当局は、統治し行政を行うために設置されているのであり、もしそのすべての活動または決定が独立した司法機関 [または、我々は、ここにすべての他の種類の独立した機関を付け加えるかもしれない] によって無制限の根拠に基づいて審査され得るならば、行政の実務は、停止させられ得るであろう。」⁽³⁾

デ・スミス教授は、地方当局を含むであろう公的当局に裁判所における大衆の異議申立ての継続的脅威なしで事を運び、決定し行動する自由を認める必要に関心を集中していた。我々は、大衆の異議申立てのシステムが、選挙で勝利した政党が「法を嘲っている (flouting the law)」という申立てを装って選挙で敗北した結果に異議を申立てる方法へと発展していくことを認められてはならないことを付け加えるであろう。

1.5 地方当局の適法な政策および実務にたいする大衆の異議申立ての主要な手段としての選挙過程を別として、他の大衆の異議申立ての必要性および類型は、以下のようにリスト・アップされ討論されるかもしれない。

- (a) 人に影響を与える特定の決定が違法または不公平であるかその他不当行政によって瑕疵をもつと申立てる人——自然人または法人——。我々は、これを「私益」型苦情と呼ぶことができる。ここでは大衆の異議申立てのための出口は、制定法上のまたは略式の上訴という内部審査、外部機関にたいする上

訴、例えば、土地の開発許可の拒否にかんする計画審問官、裁判所における異議申立てまたは地方行政委員会（Commission for Local Administration）にたいする苦情申立てである。

- (b) 地方当局の活動および決定の財政上の正当性、適法性、経済性または効率性にたいする異議申立てまたはそれらについての苦情。もし警察が関与を求められる刑事上の犯罪——例えば贈収賄（corruption）——がないならば、そのような異議申立ての主要な出口は、監査委員会、ディストリクト監査委員会および裁判所である。
- (c) 地域社会全体によるまたは必ずしも特定のに影響を受けている者ではない地域社会におけるなんらかの人による、地方当局が「法を嘲っている」、大規模に権限を濫用しているまたは厳密ではないがそれにもかかわらず、非難に値する仕方でもしくは一般的に承認された行為規範もしくは慣行を無視して一般的に行動しているという認識。ここでの異議申立てのフォーマルな出口は、裁判所または大臣にたいする苦情であり、インフォーマルな出口は、メディア、政治的圧力および選挙過程である。

2 大衆の異議申立て：イングランドおよびウェールズにおける現状

2.1 「私益」型苦情処理手続

もし地方当局によって不公正に取り扱われるならば、適切な救済手段を求める「普通の人」（the man in the street）の問題にかかわる私益型苦情処理は、以下のようなものである。

2.1.1. 内部苦情処理手続。苦情は、当該地方当局になされるかもしれない、しかし、統一的に適用され、被害を受けた市民に主張を述べる機会を認めるいかなる満足いく内部手続も存在しない。既存の手続およびその欠如は、バーキンショー（Birkinshaw）により地方政府法曹協会（Local Government Legal Society）のための報告書において吟味され⁽⁴⁾、そして、それは以下のように要約される。

2.1.1.1 イングランドに限定され計画問題を除外しているその研究は、地方政府自身の内部におけるインフォーマルな苦情処理手続の統一性の欠如を示している。パーキンショーは、苦情を処理する種々の非制定上の手段が存在することを発見した。そのような苦情は、個人的苦情についてのものかまたは政策志向的なものであった。我々は、彼の事実認定の表を以下のように再構成した。

かなりフォーマルな手続——苦情処理の中心的方法	14当局
委員会または小委員会の使用——特に住宅にかんして	78当局
インフォーマルな手続——セット・パターンに基づく	43当局
インフォーマルまたはフォーマルな手続のいかなる方法も存在しない	145当局
インタビューまたは大衆参加の規定、すなわち、大衆の一人が積極的に委員会のミーティングに参加できる	22当局

2.1.1.2 1969年のレドクリフ＝モード (Redcliffe-Maud) 委員会は、当局が苦情を受理し、それを調査するための明確な制度を発達させるべきことを勧告していた⁽⁵⁾。地方行政委員会の実務準則集 (1978年) は、地方当局が苦情処理のチェックを行うべきことを勧告した。パーキンショーの研究は、地方当局の30パーセントが勧告を考慮しなかったことを示唆した。明らかに現在の制度には空白が存在する。インフォーマルな手続が、市民に少なくとも苦情が吟味される機会を与えるよう統一されるべきである。インフォーマルな手続は、大部分高価ではなく、かなり迅速なもので地方当局に常時大衆を意識させるという追加的長所をもつ。これは、多額の費用または追加的資源なしで多くのことが地方当局との協議および合意によって達成され得る領域である。多くの場合、C. L. A. (ローカル・オンブズマン) は、インフォーマルな解決が可能であると発見した⁽⁶⁾。

2.1.1.3 地方政府における地方のアド・ホックな審問

地方当局行政幹部協会 (Society of Local Authority Chief Executives) (SOLACE) は、上記審問の開催のための手続規則のいかなる枠組みも存在しないことを示唆してきた。上記審問の開催の基準は、地方感情にたいする政治的感度にか

かっている。これは測ることまたはコントロールすることが困難な調査である。上記審問がいかにも有用か、そして、現在の制度が良く機能するかという問題が生じる。パーキンショーは、一般的に、手続が用いられるべき時の曖昧性は言うまでもなくその裁量性および柔軟性が有用であると地方当局が考えていたことを発見した。もしこのことが事実ならば、統一的な実務準則集に基づくすべての改革は、現在の制度と同じく機能しないということになるかもしれない。

2.1.2 地方行政委員会⁽⁷⁾ (C. L. A.)

2.1.2.1 苦情は、地域割りされている3人のローカル・コミッショナー (C. L. A.) の1人にたいしてなされ得る。ローカル・コミッショナーは、地方当局、警察当局または水道当局による、申立てられた不当行政を調査することができる。不当行政は、地方当局が法を嘲っていると申立てられるところで、市民が苦情を申立てることを認めるほど充分広く定義されている。

2.1.2.2 C. L. A. の権限の幾つかの側面の改革のために多数の勧告がなされてきており、最も注目すべきは、1980年のジャスティス (Justice) によるものである。これらの勧告の幾つかは、市民の苦情が法を嘲る地方当局にたいするものであるところで C. L. A. の利用可能性を向上させるであろう。

2.1.2.3 ジャスティス (1980年) は、C. L. A. の事実認定が裁判所をとうして強制され得るべきことを勧告した。勧告は、1986年6月に報告書を提出した地方当局の実務の行い方についての委員会 (ウィディコム (Widdicombe) 委員会)⁽⁸⁾ によってなされた決定に影響を与えた。ある形態のより大きな強制可能性を支持する証拠が C. L. A. の一連の報告書から出てくる。1981年に不当行政が発見された事案の6パーセントにおいて地方当局は救済手段を与えなかった。最近、事案の9パーセントまでがその類型にあたることが示唆された。1985年報告書においてチーフ・コミッショナーは、多くの地方当局が自らの主張に好都合なときは C. L. A. の勧告に従わないと苦情を述べた。

2.1.2.4 さらに、C. L. A. は不当行政を受けている者のために補償を確保することができるべきである。裁判所に訴えることは、C. L. A. が補償を確保することを可能にするであろう、または、選択的に国務大臣は1978年地方政府法

(Local Government Act 1978) に基づいて苦情処理命令を発するであろう。もし C. L. A. が財政的補償のような適切な救済手段を実施することが考えられるならば、地方政府にたいする大衆の信頼は増加するであろう。

2.1.2.5 ウィディコム 委員会は、市民による苦情が現在のように地方カウンセラーをとうしてではなく、直接に C. L. A. にたいしてなされるべきであると勧告した⁽⁹⁾。この提案は、また1980年ジャスティスによって勧告されていた。最近、国会コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) は、苦情が第一に国会議員のフィルターをとうしてなされなければならないという規則が廃止されるべきことを承認した。代々の C. L. A. は、彼らが自ら自発的に調査できるべきであると提案した。

2.1.2.6 直接アクセスの提案は、公務員が自らの活動を説明すべきであるという原則を苦情処理機構が支持すべきであるという我々の見解に一致するであろう。市民は、地方政府が責任を負っており、彼の「親友」が C. L. A. であると感じるべきである。

2.1.2.7 もう1つの可能性は、C. L. A. が彼が不当行政の証拠をもっているとき自ら介入できるべきであるというものである。ジャスティス報告書は、これに反対する勧告をしたが、ウィディコム委員会は、それを支持した⁽¹⁰⁾。1つの危険は、介入主義的 C. L. A. が、市民が望む救済手段を市民が自由に選択することができるべきであるという原則と衝突するかもしれないということである。しかしながら、C. L. A. は、そのような状況においては個人の苦情および彼が救済を求めることを越えていると考えられる公益のために活動しているであろう。我々は、C. L. A. のこれらのより広範な役割について3においてより深く考察するであろう。

2.1.3 裁判所

2.1.3.1 地方当局は、また通常裁判所の管轄権の下にある。地方当局は、訴えられまたは告訴されるかもしれない。地方当局は、その制定法上の義務違反について責任を負う⁽¹¹⁾。地方当局の裁量権限の行使は、裁判所によって他の公的機関に適用される司法審査の一般的原則によって規律される。地方当局は、

その権限を合理的に行使しなければならない。

2.1.3.2 地方当局にたいするネグリジェンスの訴訟は、もし注意義務違反および裁量権限の踰越濫用、例えば、もし当局が違法に活動したことが示されるならば、勝訴できる。経済的損失を招く制定上の権限の故意の踰越濫用は、訴えることができる。恣意的にそして抑圧的に活動する公的オフィサー（そしておそらくはすべての公的機関）によっておかされた不法行為は、懲罰的損害賠償金（exemplary damages）へと通じるかもしれない⁽¹²⁾。

2.1.3.3 地方当局の契約は、裁判所によって強制される私法の通常原則によって規律されている。地方当局は、もし違法に活動するならば、契約によって拘束しないし、拘束されない⁽¹³⁾。

2.1.3.4 制定上の救済手段は、また特別の状況において被害を受けた者に開かれている。例えば、不適切な住居という理由での破壊命令および閉鎖命令にたいして上訴がカウンティー裁判所になされ得る。裁判所は、判決を下すとき決定の妥当性を審査し得る⁽¹⁴⁾。

2.1.3.5 市民は、地方当局のためにボロまたはカウンティー収入役（treasurer）によってなされる財政支出が法によって授權されていないとき、そのような支出にたいして救済手段をもつ。収入役は、もし監査委員による反対の事実認定が存在するならば、金員の返還のために訴えられ、差し止め命令によって差し止められ、または返還を命令されるかもしれない⁽¹⁵⁾。

2.1.3.6 すべての違法な支出は、納税者の発案に基づき法務長官によって高等法院に提訴された手続によって差し止められるかもしれない。一般原則に基づくならば、裁判所は、カウンシルが法によって授權された目的にのみ金員を用いるという受託者の義務をその納税者に負っていると判断してきた⁽¹⁶⁾。

2.2 監査委員会

2.2.1 1982年地方政府財政法（Local Government Finance Act 1982）に基づいて、すべての地方当局の年次収支は、監査委員会によって監査される監査に服する。監査委員は、委員会の委員または任命された私的監査役である。すべて

の地方政府選挙権者は、公開の閲覧および毎年の監査に服する決算における項目に異議を申立てることができる。選挙権者が調査を要求する問題が存在すると信じるところで、情報は監査委員に与えられ得る。

2.2.2 収支にたいする異議は、もし金員が故意の違法行為または請求の懈怠をとうして失われたならば違法であるという根拠に基づいているかもしれない。監査委員は、なんらかの項目が法に反しているという宣言判決を高等法院またはカウンティー裁判所において求めることができる。すべての授權されていない支出は、裁判所の命令によって返還されるかもしれない。もしそのような支出が2000ポンドを越え、責任が地方当局の一員にあるところでは、裁判所は、その一員の身分を停止することを命じることができる⁽¹⁷⁾。被害を受けた選挙権者は、違法の宣言判決を申請しない監査委員の決定にたいして上訴することができる⁽¹⁸⁾。

2.2.3 監査委員会は、政策自身ではなく地方当局によって追求されている政策の結果および効果を考察することができる。監査委員会は、サービスの経済性、効率性および有効性を改善するための研究を行うことができ、立法に基づいて影響調査を実施することができる。監査委員会の役割は、詐欺および贈収賄にたいする適切な防御を確保し、サービスが効率的に提供され、金員に見合う価値 (value for money) をもつよう確保することに限定されている。監査委員会は、市民に地方当局にたいする苦情処理手続を提供することに直接かわった役割をもたないが、その調査および報告書は、間接的に苦情を処理することに通じるかもしれない⁽¹⁹⁾。

2.3 「法を嘲ること」または一般的権限濫用

2.3.1 我々は、本節において異議申立てのフォーマルな出口——裁判所または大臣にたいする苦情申立てもしくは大臣による行為——にかかわるであろう。ここでなされなければならない第一の指摘は、この領域が政策的論争へと変わっていき、以下の例が示すであろうように、裁判所が引き込まれ、論点が法の問題になるところにおいてすら、法の背後の本質的問題は、政策の問題であ

ることである。すべての「非難に値する行動」または「権限濫用」が違法であるわけではない。そして、我々は、ここでいかに強力に適法または違法の行為の問題に変換させられ、裁判所によって審査されると感じられようとも、政策的論争をすすめることを認める点で危険が存在するというパラグラフ1.3および1.4の我々の注意を繰り返すであろう。

2.3.2 なされるべき第二の指摘は、この領域の大衆の異議申立ての範囲、地方当局がここで討論されている種類の大衆の異議申立てが開始されるべきであるような仕方で活動しているまたは活動していると考えられる場合が、我々の知る限りで測られてこなかったことである。イングランドおよびウェールズには400以上の地方当局が存在する。もし明らかに4分の1が定期的にここで用いられている用語の意味において「法を嘲り」または一般的に権限を濫用していることが示され得るならば、そのとき崩壊したように見える大衆の異議申立てのシステムにたいする重大な救済行為が必要となるであろう。しかし、もしほんの6つやそこらがときどきそのような行為をするというならば、大衆の異議申立てまたはその脅威が有効であり、ほとんど何もなされる必要はないということが正当に結論づけられるかもしれない。

2.3.3 なされるべき第三の指摘は、法を嘲っている、権限を濫用しているまたは非難に値するように活動していることについてのすべての仮定が正当化されるわけではないことである。申立ては、証明と区別されなければならない。2つの例が与えられる。1976年の有名なテムサイド (Tameside) 事件⁽²⁰⁾において、文部大臣 (Secretary of State for Education and Science) は、地方教育当局、テムサイド大都市圏ボロ (Metropolitan Borough of Tameside) の事務に、それがコンプリヘンシブ原則に基づく中等教育の再編成を実施していない点で不合理に活動しているという根拠に基づいて介入した——当局の政治的多数は、再編成過程の途中でコンプリヘンシブ教育支持政党からコンプリヘンシブ教育反対政党へと変わっていた——。控訴院および貴族院両者は、違法に (*ultra vires*) 活動しているのは介入している大臣であり、中間で計画を覆している地方教育当局ではないと判断した。裁判所は、特に大臣が新しいカウンスルに同

意しないということまたはカウンシルがしていることは誤っていると考えるところでは充分ではないと述べた。

2.3.4 第二の例は、ロンドンの幾つかの道での大型トラックの禁止についての運輸大臣 (Secretary of State for Transport) と大ロンドン・カウンシル (Greater London Council) の衝突にかかわっているものである⁽²¹⁾。大臣は、大ロンドン・カウンシルがその禁止を実施することを妨げることを望み、従って、いかなる公開審問も存在せず、その結果、禁止についてのいかなる適切な協議または見解の考慮も存在しないという理由でそれを承認しなかった。再び裁判所は、禁止を承認しない点で権限を濫用しているのは大臣であり、広範な協議の後政策を採用した大ロンドン・カウンシルではなかったと判断した。

2.3.5 もしこれらの2つの例が地方当局はその権限を濫用しているという申立てのあまりにも無批判的な承認の危険を例示しているならば、それらは、またこの領域における大衆の異議申立てのための機構のかなり有用な例示でもある。テムサイド事件において、文部大臣は、「何人かによる苦情に基づいてまたは他のなんらかの理由で」地方教育当局が不合理に活動しているまたは活動しようとしていると大臣が確証を得ているところで、権限および義務の行使について地方当局に「ダイレクション (direction)」を与えることができるよう大臣に特に授権した1944年教育法 (Education Act 1944) の条項に基づいて行動することを意図していた。従って、教育の場合、大衆の異議申立ての機構は当を得たものである。

2.3.6 この種の権限のもう1つの例は、環境大臣 (Secretary of State for the Environment) に地方当局のカウンシル住宅を売却する義務を果たすことを遅延していると考える地方当局に介入しそれを代行することを認める1985年住宅法 (Housing Act 1985) に含まれている。これらの権限は、ノーウィッチ・カウンティー・カウンシル (Norwich County Council) において用いられ、その使用は1982年に控訴院において支持された⁽²²⁾。

2.3.7 テムサイド事件は、また裁判所がもし必要ならば変えることができるスピードを例示している。大臣は、1976年6月11日にダイレクティブを与えた。

高等法院女王座部は、(大臣を支持して) 7月12日に判決を出した。控訴院は、7月26日に、貴族院は8月2日に判決を下した。

2.3.8 大ロンドン・カウンシルのトラック禁止事件は、地方当局の活動のもう1つのチェックを例示している。幾つかの重要な政策イニシアティブは、中央政府によって承認を受けなければならず、そのことは、政策をより承認し易いものにするために交渉および討論の機会を提供する。

2.3.9 前述した事件において、裁判所における紛争の当事者は中央政府と地方政府であった。しかしながら、それは常にそうというわけではないことが強調されなければならない。1981年の有名な大ロンドン・カウンシル運賃事件⁽²³⁾においては、一地方当局であるブロムレー・ロンドン・ボロ・カウンシル(Bromley London Borough Council) は、もう1つの地方当局である大ロンドン・カウンシルの政策の実施の適法性に異議申立てをした。マージーサイド(Merseyside) における同様な事件⁽²⁴⁾ において、マージーサイド・カウンティー・カウンシルの運輸政策に異議申立てをし敗訴したのは、一会社——グレート・ユニバーサル・ストア (Great Universal Stores) ——であった。1978年ロンドンにおいて、管轄をもつ領域においてコンプリヘンシブ教育を導入するその政策を追求してグラマー・スクールを閉鎖しコンプリヘンシブ・スクールの一部のためにその施設を用いるというインナー・ロンドン教育当局の決定に異議申立てをしたが敗訴したのは、グラマー・スクールの生徒の両親であった⁽²⁵⁾。

2.3.10 裁判所における異議申立てが、法を嘲っている、権限を濫用しているまたは不合理に活動しているという申立てを世に問う主要な手段であることを前提にすると、大衆の異議申立てのこの項目が成長するかどうか、従って、問題を出すかどうかの物差しは、特定の期間における、地方当局が被告となってきた裁判所での事件の数を考えることである。1974年4月——地方政府再編成の時——以来、事件の数は以下のようなものである。

1974年	4月-12月	48件
1975年	4月-12月	68件

1976年	4月－12月	96件
1977年	4月－12月	93件
1978年	4月－12月	79件
1979年	4月－12月	73件
1980年	4月－12月	97件
1981年	4月－12月	102件
1982年	4月－12月	119件
1983年	4月－12月	155件
1984年	4月－12月	153件
1985年	4月－12月	152件（推定）
1986年	4月－12月	160件（推定）

2.3.11 毎年の訴訟の数は、判例集未登載事件が1980年において LEXIS——我々の調査の基礎——へと入れられ始めたという事実を認めるにしても、1974年以来増加していることが見られ得る。しかしながら、決してこれらすべての事件が我々がここで関心をもつ種類の一般的論点を提起するわけではない。多くは、個人の苦情というまったく通常の問題——地方税、ニューサンス、都市および農村計画、強制収用の補償、住宅またはしばしば大衆の異議申立てという論点にまったくかかわらない問題すらある——にかかわっている。ここで討論された種類の大衆の異議申立て事件がここ10年増加してきていることは否定できない一方で、我々の見解は、より詳細なケース・バイ・ケースの分析がないならば、事件の数は、どのようなものであれ、明確に下されるべき確固とした結論のためにはあまりにも少ないというものである。

2.3.12 我々はここまで法的異議申立てまたは制定法上の大臣介入に服してきた地方当局の活動および決定に関心を集中してきた。しかしながら、我々は、法的介入も大臣介入も可能ではないように見えるが、ある外部の介入を求めるように見える「何か悪いことが起こっている」という一般的認識が存在する、他の状況が存在するまたは存在するかもしれないことを承認する。困難は、この一般的感情を現実のまたは仮定上の特定の例に言及することによって具体化

することである。2年前、我々は、少数政党を特定の鍵となる委員会から排除する地方当局における多数政党の実例をあげた。しかし、これは、今日、1つのカウンシルにおける少数政党の代表者の訴訟において、勝訴し得る訴訟の対象となってきた⁽²⁶⁾。我々は、またリバプール (Liverpool) における計画された人員余剰の例をあげたが、少なくとも教師にかんしてこのことはまた解雇通知が発せられることを防止する訴訟の対象となった⁽²⁷⁾。1984年地方税法 (Rates Act 1984) の存在は、再び過去において関心の的となっていた「法外な」支出をチェックする方法を提供してきた、そして、広報についての立法は、ある人々の関心を引き起こしてきたもう1つの領域を扱っている⁽²⁸⁾。

2.3.13 しかしながら、我々は、大衆の異議申立てが現在欠陥をもつまたはもつかもしいない2つの領域が存在するかもしれないと考える。最初の領域は、地方当局の社会福祉課における最近の激しい論議を呼ぶ事件によってカバーされるものである⁽²⁹⁾。行政、活動、決定、態度およびコントロールという過程全体が「崩壊した」ように見える、すなわち、サービスのクライアントおよび消費者は、結果として大きな損害を被るが、大衆の異議申立てがそのサービスにたいしてなされ、持続し得るいかなる既存の機構も存在していない領域である。救済行為がとられるかどうかは当該地方当局にかかっており、それは必ずしも厳しく苦痛の伴う可能な改革の必要性の最善の判断者ではない。ましてやサービスにおける一般的崩壊が生じてきたとの合理的に確立された申立てが存在するが、いかなる重要なスキャンダルもいまだ崩壊をオープンにしてこなかったところで、同様のギャップが存在する。どの事件においても、裁判所における審理は、欠陥を救済する適切な方法ではないし、金員に値する価値に関心を集中している監査委員会による調査も満足のいくものではない。なぜならば、そのような調査は、必然的に当該地方当局とのかかわりで、そして、地方当局と地域社会の関係における広範な派生物をもつかもしいない問題の幾つかの側面のみに集中するからである。

2.3.14 他の領域は、表現することがより困難である。基本的に、それは、伝統ならびに合理的な政治的行動および行政的行動にかかわっている。それは、

地方当局における少数政党にたいする公正な実際の取扱い、(法がその問題について沈黙しているところでは) 討論および行政の公開性、オフィサーとカウンシラーの間、上級オフィサーと下級オフィサーの間の適切な共同関係、公正な雇用慣行、地域社会とのかかわり等のような問題を含む。換言すれば、それはおそらく地方当局とほとんど同じほど多くの慣行が存在する領域、何が適切な活動で何が適切でない行動であったかについてはかなり意見が異なるであろう領域、外部から「きれいにする」ために厳格な立法的または行政的介入を必要とする地方政府における広範に広がった害悪が存在するという特定のかかなりひどい活動の1つまたは2つの良く宣伝された例——例えば、リバプール・カウンティー・カウンシルにおける労働党グループの行動および大ロンドン・カウンシルにおいてなされた幾つかの任命の側面——から一般的概念を形づくる点で特別の危険が存在するであろう領域である。地方政府自身の内部においてだけではなく、ここに関心の原因が存在する。そして、慣行に異議申立てするためには不適當、不公正または不合理と考えられる選挙以外の機構が存在するようには見えないので、注意がそのような機構の創造に向けられる必要がある⁽³⁰⁾。我々が3において注意を向けるのはこれらの問題である。

3 改革の可能な方向

3.1 我々は、地方当局の活動および決定にたいする大衆の異議申立ての全体システムにおける以下のギャップを確認してきた。

- (a) 地方当局における内部審査および上訴の普遍的システムの欠如。
- (b) 地方行政委員会における重大な欠陥、すなわち、委員会にたいする直接の苦情申立ての欠如、その報告書に基づいて活動がなされることを保障する機構の不存在、独立した調査権限の不存在——本質的に将来を志向する (proactive) よりもむしろ過去を志向する (reactive) 行政機関——、代表機関からの効果的な政治的支持の欠如。
- (c) ここ20年にわたる司法審査の範囲における重要な前進にもかかわらず、司法

コントロールの高費に加えた地方当局の司法コントロールの本質的に周位的、散発的および過去を志向する性質。

- (d)地方当局のサービスまたは行政的および政治的行為の水準における一般の崩壊に異議申立てをするまたは調査するなんらかの一般的なフォーマルな外部機構の欠如。

3.2 我々は、イングランドおよびウェールズにおける地方当局にかんする大衆の異議申立て機構にたいするなんらかの可能な改革にたいする2つの鍵が存在することを示唆する。それらは、

- (a)妥当性についての一般的上訴機構、
(b)広範な将来を志向する役割をもつ行政機関である。

3.3 一般的上訴機構のなんらかの提案は、本稿においては適切には扱われ得ない、英国における行政法の改革および発達についての重要な問題を提起する。従って、我々は、その問題をここでは検討しない。

3.4 しかしながら、我々は、パラグラフ3.1(a)において確認してきた大衆の異議申立てのための制度におけるギャップの問題が重要であり、取り組まれることが必要であると信じる。影響を与える決定が審査されることを望む大衆の一員および地方当局職員両者に利用できる地方当局内の審査および上訴のための良く知られた、公開の適切に組織された機構の存在は、より反応し、効果的で公正な地方政府の創造のための主要な一步であり、サービスや行政が、2.3において討論された種類の主要な崩壊または法的・政策的論争が生じるほど悪くなる可能性を減少させることを助けるであろうと我々は考える。我々は、この改革をパラグラフ3.1(b)および(d)において確認されたギャップから生じるなんらかの改革の必要な一部として見るであろう。我々は、従って、地方当局がすべてのサービスおよび人事行政をカバーするフォーマルな内部審査および上訴機構を確立し、それを適切に宣伝することを示唆するであろう。我々は、その

ような内部審査および上訴機構がその構成においてカウンセラーでもオフィサーでもない者を一般的に含むべきであることをさらに示唆するであろう。我々は、そのような意味をもつ勧告を報告書に含まなかったことをウィディコム委員会の欠陥であるとする。

3.5 今、パラグラフ3.1(b)および(d)において確認されたギャップに目を転じて、我々は、それらをカバーするために用いられる可能な機構を考える。これらの機構は、過去を志向するもの、将来を志向するもの両者を含む。それらは以下のものである。

- (a) 裁判所のより大きな役割。
 - (b) 環境大臣に与えられた一般的介入権限。
 - (c) 地方行政委員会の将来を志向した役割。
 - (d) 地方政府審問官。
 - (e) 地方政府常任カウンスルまたは委員会。
- 我々は、これらを逐次考える。

3.6 裁判所のより大きな役割

3.6.1 地方政府の司法審査の範囲を拡大することおよび、この拡大された範囲で司法審査が用いられることを保障するために、地方政府の活動を争うために裁判所を用いることを望む者または組織に財政的援助を与えることは可能であるであろう。この手段は、ウィディコム委員会によって勧告された⁽³¹⁾。

3.6.2 既に述べられた理由により、我々は、この手段が賢明なものであるとは考えないであろう。もし裁判所がより大胆にかつしばしば地方政府における論争的な政治的政策および行政問題に侵入することを要求されるならば、それは、反応し効果的な地方政府の利益にはならないし、司法審査の継続的機能の利益にもならないであろう。裁判官は、地方政府の日常的審査を行うことはできないし、それを望まないであろう。また、裁判官が仮定的問題に答えることを継続的に要求されないならば、裁判官は、将来を志向した役割を採用できない

いであろうし、これは我々が注目してきたようにここでの必然的アプローチである。裁判所は、現在地方政府における公正性および適法性を確保することに重要な貢献をし、中央地方の境界領域を規律している。我々は、裁判所が現在の役割にとどめられるべきであるとする。

3.7 環境大臣に与えられた一般的介入権限

3.7.1 我々は、多くの制定法——例えば、教育、住宅、都市および農村計画および地方税——において大臣が自らに与えられた特定の介入権限をもっていることを見てきた。明確な解決方法は、権限が「不合理に」、「不適切な目的で」またはある他の制定法上の文言に従わずに行使されていると大臣が考えるところで、中央政府が地方政府のなんらかの領域に介入することを保障するこれらの特定の権限を一般化することではないであろうか？

3.7.2 我々は、その表面上の魅力にもかかわらず、この提案におけるかなりの難点を見る。すべての介入は、深い憤慨をよび、テムサイド事件およびノーウィッチ事件において起こったように裁判所において確実に異議申立てされるであろう。裁判所は自らが政治的論争のある問題を継続的に仲裁しなければならないことを見るであろう。このことは推薦され得ないであろう。または、大臣が、介入に消極的で、権限は実際には退化するであろう。不介入は、1968年キャラバン敷地法 (Caravan Sites Act 1968) に基づく、ジプシーのキャラバン敷地についての環境大臣の権限にかんする1983年の事件において実際に生じたような訴訟をまた生じさせ得るであろう⁽³²⁾。

3.7.3 問題の1つの可能な解決方法は、介入が公開地方審問を先行させなければならないものとするまたはそのような審問の形態を取り得るものとするを規定することであろう。しかし、再び大臣は、事件がかなりのものになるまで機構を作動させることをほぼ確実に躊躇するであろう——けれども、その時公開地方審問の開催によって不可能になるであろう迅速な行動が必要であろう——。公開地方審問の可能な導入は、実際介入が常に過去を志向するものであることを確実にするであろう。従って、地方当局の活動のなんらかの側面に

公開地方審問を命ずる権限は可能な選択肢である一方で、それは、将来を志向した機構の必要性を解決しないので、確信をもっては推薦できない。

3.7.4 国民健康サービスの行政にかんして存在するものと同様の一般的介入権限に反対する追加的でおそらくより基本的論拠は、地方政府が単に国民健康サービスのような中央行政の一部ではなく、中央の介入の増加的権限が繰り返し地方政府の地方性および統治を掘り崩すであろう——その目的は、両者を強化するものである一方で——ことである。

3.8 地方行政委員会の将来を志向した役割

3.8.1 この提案は、C. L. A. に自発的に地方政府の調査を行う権限が与えられることおよび C. L. A. が一般的に特定の調査から生じる行政問題についてより広範かつ完全なコメントをなすことを含むであろう。C. L. A. は、フランスのメディアトゥール (Mediateur) により近いものになるであろう。ウィディコム委員会は、この改革を提案した⁽³³⁾。

3.8.2 一般的提案として、これは、推薦すべきかなりのものをもつ。最小限の法改正でこの広範な役割をもち得る既存の専門性をもつ既存の行政機関が存在する。

3.8.3 しかしながら、問題は、それが C. L. A. 自身および他者によって、そのような発達が C. L. A. に歩くことを充分学ぶ前に走ることを要求するものであらうと考えられるかもしれないことである。我々が注目してきたように、C. L. A. は、現在その報告書にたいする敬意またはそれに基づく積極的活動を確保するための十分な法的権限も政治的「一撃 (clout)」も有していない。そして、それが現実するまで、C. L. A. に地方政府の活動の一般的調査の責任を与えることは、望ましくない結果を生むかもしれない。従って、この領域において C. L. A. の権限および責任を増加させることは、必然的に特に代表機関を含む機関全体の一般的改革を含む⁽³⁴⁾。我々は、その後にその機関のために幾つかの提案をなす。

3.9 地方政府審問官

3.9.1 教育のための、地方政府のための、そして社会サービスのための審問官が既に存在する。都市および農村計画領域における審問官は、完全に異なる性質ではあるけれども、地方計画当局にたいする中央政府の監督手段を提供する。監査委員会は、財政的審問官として活動する。従って、地方政府の事務における審問官の概念は、良く知られ、一般的に承認されている。

3.9.2 ここでの提案は、サービスの管理、地方的関心、人事管理および一般的活動にたいする地方当局の対応を含む地方政府の行政実務および行為の監督手段を提供するために審問官を設置することであろう。審問官は、将来を志向し、過去も志向するであろう。それは、最善のものと最悪のものを報告し、それらを目立たせ、国内および国外の公的および商業的な他の管理システムから学ばれるべき教訓に注意を向けるであろう。その目的は、地方政府の行政の改善を援助することであろう。

3.9.3 そのような提案が行われようとするならば、結果として幾つかの問題が生じるであろう。第一に、この審問官と監査委員会の関係。それは、必然的に、その仕事において同じ問題の幾つかをカバーするであろう。監査委員会がこの一般的審問官の役割をもつよう監査委員会の権限を拡大することは可能であろう、しかし、もし金員に見合う価値というアプローチがここで要求されるものではないという理由で、別個の審問官が適切であると考えられるとしても、我々は、実際にも、あまり多くのオーバーラップの問題が存在するとは考えないであろう。実際、しばしば、共同の調査が適切であろう。

3.9.4 第二に、C. L. A. と審問官の関係。明らかに、新しい審問官の設立と同時に C. L. A. にも将来を志向したまたはより広範な役割を与えようとするいかなる主張も存在しないであろう。もし C. L. A. が特定の行政過程、例えば、カウンスル住宅の割当てまたは幾つかの補助金プログラムの行政、についての特定の苦情を処理するよう任されているならば、審問官は、一般的問題を考え将来を志向した役割を採用するであろう。反対に、一般的問題を生じさせない特定の苦情は、審問官によって C. L. A. に付託される必要があるであろう。

う。オフィサーがクロスして職につくこと (cross-posting) がまたあり得るであろう。

3.9.5 第三に、審問官の構成。審問官は、可能な限り職務にたいする広範囲で多様なアプローチを保障するよう、広範囲の分野、専門および職から人選されるであろう。人員の名声を高めることは、若干の時間を要するが、我々は、もし監査委員会のように俸給が競争力があるものであるならば、適当な数のかなり有能な者を審問官に引き付けるさいになんらの困難も想定しないであろう。

3.9.6 第四に、審問官が報告する者。彼らは誰に責任を負うか、中央政府か、地方政府かまたは第三のもの (teritum quid)——新しいまたは改革された準自律的非政府機関 (quango)——か。我々の見解は、この第三の選択が、優先されるべきであるというものである。審問官は、環境省によって雇用されるべきではなくまた環境省にたいして報告すべきでない。新しい中央政府の審問官は、最初から協力拒否の危険をもっている。

3.9.7 代表機関は、C. L. A. にとって頼りにならないものであるとわかってきたことが残念ながら述べられなければならない。審問官が報告するまたは審問官を雇用する類似の機関は、また、審問官にたいする強力な政治支持を確かに提供しないように見える。ちょうど審問官が環境省の創設物として見られるべきではないように、また、それは、地方政府の諸勢力の創造物として見られ得ない。

3.9.8 このことは、新しいまたは改革された準自律的非政府機関に今我々の目を向けさせる。

3.10 地方政府の常任カウンスルまたは委員会

3.10.1 ここでの提案のモデルは、審判所審議会および監査委員会である。この役割のために採用され、改革され得るであろう機関は代表機関である。その組織は完全に作り直され、改革され、地方政府および自らの収入からとともに中央政府から財政援助される。それは、審問官の雇用者であり、C. L. A. が年次報告書を提出し、C. L. A. が政治的支持を頼る機関となる。

3.10.2 審判所審議会および監査委員会と同様に、委員会は、年次報告書を作製し、しばしば時の政府によって付託される問題について報告する。委員会は環境大臣によって任命されるが、ここでの大臣の権限は無制限のものではないことが示唆される。大臣は、地方当局協会と協議することが要求され、委員会に地方当局、納税者、被雇用者および地方政府について学識を有する他の者を任命する。

3.10.3 我々は、そのような委員会が審問官と一緒にあってまたは独立して、しかし、地方政府の事務の調査を行うために委員会を援助することができるスタッフを使って、現在大衆の異議申立て制度に存在しているギャップを埋めるために必要なものとして我々が目立たせてきた将来を志向した役割を理想的に果たすであろうことを示唆する。それは、裁判所、C. L. A.、監査委員会および大臣の多様な介入権限を補完するであろう。それは、代表機関から容易につくられることができ、既存の機関をモデルにすることによって、それは、完全に新しい組織よりも中央政府および地方政府両者にとってより容易に承認されるかもしれない。審問官がその役割を強化する一方で、それは、審判所審議会と同じく自ら活動し得る。

4 結論

4.1 本稿における我々の目的は、地方当局の活動および決定にたいする大衆の異議申立ての既存の手段の概観ならびに将来における改革を扱う広範囲の可能な選択肢 (options and choices) を提出することであった。

4.2 我々の展望は、地方政府の責任ある、効率的で民主的なシステムの擁護者——地方政府にたいする大衆の異議申立ての効果的システムをそのようなシステムの必要な一部であると認識する——の展望である。我々は、過去を志向したそして将来を志向した要素を含み、本稿において示唆された線に沿った個人的事件ならびに一般的実務および行為両者を考えることができる、地方政府

の内部および外部両者における大衆の異議申立てのより円熟したシステムを提供することは、義務をより効率的および公正に果たすために地方政府を援助し、従って、統治機構の本質の一部としての地方政府の継続的存在に貢献すると考える。現在中央政府が地方政府に我慢がならず、その機能および財政を骨抜きにすることに専念している一方で、地方政府が英国の統治において本質的な社会的、政治的および憲法的役割をもつものとして認められるときが来るであろう——我々は、その点でウィディコム委員会に同意する——し、そして、地方的決定にたいする異議申立てのより効果的システムが再生された地方政府の重要な側面として見られるであろうという見解を我々はもっている。

注

- (1) 本稿は、地方当局の実務の行い方についての調査委員会（ウィディコム委員会）のために、そして、その依頼により準備されたメモに基づいている。
- (2) 地方政府の現状および必要な類型についての明確な準公式発言については、地方政府ヨーロッパ憲章参照。
- (3) *Judicial Review of Administrative Action 4th Edn.* (London, 1981), p. 3.
- (4) P. Birkinshaw, *Open Government: Freedom of Information and Local Government* (Local Government Legal Society Trust, 1985).
- (5) Royal Committee on Local Government (Chairman: Lord Redcliffe Maud), *Cmnd. 4040* (1969).
- (6) 例えば、苦情の9パーセント—12パーセントがインフォーマルに解決されることを記録する1982年、1983年および1984年の地方行政委員会の年次報告書参照。また C. Harlow and R. Rawlings, *Law and Administration* (London, 1984) p. 214 参照。
- (7) Justice, *The Local Ombudsmen* (1980). ウィディコム氏は、この報告書を作製したジャスティスの委員会の一員だった。
- (8) Widdicombe Committee, *Cmnd. 9797*, paras. 9.68 and 9.69. 報告書については一般的に、M. Loughlin, “Report of Committees-The Conduct of Local Authority Business”, *Modern Law Review*, Vol. 50 (1987), p. 64 および P. McAuslan, “The Widdicombe Report: Local Government Business or Politics?”, *Public Law* (1987), p. 154 参照。
- (9) *Cmnd. 9797*, para. 9.64.
- (10) *Ibid.*, para. 9.76.

- (11) 一般的には, K. M. Stanton, *Breach of Statutory Duty* (London, 1986) 参照。
- (12) *Bourgoin S. A. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* [1985] 3 All E. R. 585 at pp. 622-624.
- (13) *N. W. Leicestershire D. C. v. East Midlands Housing Association Ltd* [1981] 3 All E. R. 364.
- (14) Housing Act 1984, s. 269.
- (15) *Pickwell v. Camden L. B. C.* [1983] 1 Q. B. 962. 適用される原理の説明については, また R. Jones, *Local Government Audit Law 2nd Edn* (London, 1985) において注釈をつけられている *Re Hurle-Hobbs ex parte Riley* (1944) 参照。
- (16) *Bromley L. B. C. v. G. L. C.* [1983] 1 A. C. 768.
- (17) *Lloyd v. McMahon* [1987] 1 All E. R. 1118.
- (18) *Giddens v. Harlow District Auditor* (1972) 20 L. G. R. 485.
- (19) (原文空白)
- (20) *Secretary of State for Education and Science v. Tameside M. B. C.* [1977] A. C. 1014.
- (21) *R. v. Secretary of State for Transport ex parte G. L. C.* The Times, 31 October, 1985.
- (22) *Norwich C. C. v. Secretary of State for the Environment* [1982] 1 All E. R. 737.
- (23) *Bromley L. B. C. v. G. L. C.* [1982] 1 All E. R. 129.
- (24) *R. v. Merseyside C. C. ex parte Great Universal Stores Ltd* (1982) 80 L. G. R. 639.
- (25) *Smith v. I. L. E. A.* [1978] 1 All E. R. 411.
- (26) *R. v. Hackney L. B. C. ex parte Gamper* [1985] 3 All E. R. 275.
- (27) *R. v. Liverpool C. C. ex parte Ferguson* The Times, 20 November, 1985.
- (28) Local Government Act 1986 Part II.
- (29) 例えば, 審問が当該地方当局の請求により行われたロンドンにおけるジャスマン・バックフォード (Jasmin Beckford) 事件およびキンバリー (Kimberley) 事件, そして, 地方当局および地域保健当局両者が関与していたクリーブランド (Cleveland) における児童虐待の申立て。The Observer, 28 June, 1987参照。
- (30) ウィディコム委員会は, これらの問題を報告書の第5章および第6章において考察した。
- (31) *Cmnd. 9797*, paras. 9.84-9.101.
- (32) *R. v. Secretary of State for the Environment and Cheshire C. C. ex parte Halton D. C.* (1984) 48 P. and C. R. 28.
- (33) *Cmnd. 9797*, para. 9.76.
- (34) ジャスティス報告書 (paras. 76 and 80) およびウィディコム委員会 (para.

9.82) は、ともに代表機関のパフォーマンスについて批判的にコメントし、それは廃止されるべきであると考えた。

[追記] 広島修道大学の倉持孝司助教授には、本論文の紹介、本論文翻訳の本紀要への掲載の了承その他についてお世話になった。記して謝意を表したい。