

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 5 月 9 日現在

機関番号：13301  
研究種目：基盤研究(C)（一般）  
研究期間：2014～2016  
課題番号：26380029  
研究課題名（和文）イギリス地方行政における「自治権」保障に対する行政争訟制度の役割に関する研究  
  
研究課題名（英文）the research on the role of administrative litigation in guaranteeing of a local government's autonomy right of self-government  
  
研究代表者  
長内 祐樹（OSANAI, Hiroki）  
  
金沢大学・法学系・准教授  
  
研究者番号：00579617  
交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、地方自治に関する憲法上の保障が存在しないイギリスにおいて、自治体は、国会制定法によってその権限、さらにはその存在までも容易に変更・廃止される存在でありながら、自身の権限行使に関する国の違法な介入に対して、司法審査等の争訟手続きに訴えることが可能であり、個々の自治体の自主行政権限が司法救済の対象となる権利性を有していること、またその結果として、イギリスにおいては、地方自治に関して制度的保障が認められながらも、個々の自治体の自主行政権能についての個別的保障に消極的な日本の法制度と比較しても、実質的な自治権保障に遜色がないことが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）： This reserach aimed at clarfyng the role of administrative litigation in guaranteeing of a local government's autonomy right of self-government. in England, though under the principle of parliamentary sovereignty, there is no guarantee of a local government's autonomy right of self-government, local authorities are able to make a suit when their autonomy right of self-government are infringed by central government.  
As a result, we can say that local authorities in England, substantially have a legally protected local government's autonomy right of self-government, and this English local authority's discretion is not inferior to an autonomy right of self-government which japanese local authority's has.

研究分野：行政法

キーワード：地方自治法 自治権保障

### 1. 研究開始当初の背景

近年、日本で済められている地方分権改革は、理念的には地方自治、とりわけ団体自治の拡充を目指すものであると考えられる。

ところで、国と地方の権限配分の是非は、自治システムの総体としてのパフォーマンスという意味での「自治の総量」の拡充に資するか否かによって判断されるべきであり、またそうすることによってこそ、地方分権改革は、地方自治の拡充に資する「自治権上の分権たりうる」といえよう。

しかしながら、日本における今次の地方分権改革は、「補完性の原理」を掲げ、一見自治体や住民を尊重しているように見えるものの、実際には、内政事項に関する国の役割の軽減という観点から、従来国の役割の自治体への転嫁をもたらし、そのために自治体の広域化・大規模化が進めるといふ側面を有する、いわば上からの「行政上の分権」であり、必ずしも自治体の自治権の拡充に資する結果とはなっていない。

そしてこうした現状からは、日本国憲法 92 条及び 94 条において、団体自治が制度として保障されているにも関わらず、現実には、日本の自治体の「自治権」は、国に対して主張できるだけの強固な権利性を有しておらず、そのことが、立法による国の都合を重視した地方分権改革を許容する一因となっているのではないかと疑問が生じる。

そこで本研究においては、日本の自治体と同様に法人格を賦与されているイギリスの自治体が、国会制定法によってその権限、さらにはその存在までも容易に変更・廃止される存在でありながらも、自己の権限行使に関する国の違法な介入に対して、司法審査等の争訟手続きに訴えることで、その自主行政権を拡充させてきた点に着目し、イギリスにおける自治体の権限行使に関する司法審査等の争訟制度の仕組み及びその特徴を明らかにすることにより、日本における自治体の自治権に関する裁判的保護の可否及び限界を探る必要があると考えた。

### 2. 研究の目的

本研究は、研究代表者長内のイギリスにおける自治体の権限行使に関するこれまでの研究、特により最近の科研(若手(B)、2010年度~2012年度、「イギリス地方分権改革に伴う地方行政法理の変容とその行政法学への影響に関する研究」研究課題番号:23730018)の研究成果を踏まえつつ、イギリス地方行政における自治体の権限行使に関する国の関与に係る司法審査等の争訟制度の理解を深め、その仕組みや理論を日本における国と自治体等の紛争について還元しようとするものである。

### 3. 研究の方法

基本的に、資料収集の後、文献研究を行ったうえで、関係分野の研究者と討論し、思考

を深め、その成果を論考にまとめるというスタイルをとった。

具体的には以下のとおりである。まず資料・文献の収集に関しては、学内外の研究施設での資料のコピーを行い(金沢大学中央図書館、同法学類図書室、早稲田大学中央図書館、同高田記念図書館等)、本学に所蔵されていないイギリス公法及び地方行政に関する資料・文献等に関しては科学研究費により購入した。

また本研究にかかわる討議の場として、北陸公法判例研究会、早稲田行政法研究会、日本地方自治学会、行政法研究フォーラム、日本公法学会に参加し、種々の知見を得た。

なお、資料・文献の研究において特に留意した点としては、日本とイギリスの行政訴訟制度の比較法的検討、イギリス自治体の法人格等に関する歴史的検討、さらに自治体の自主行政権の行使に関する統制理論の変容についての原理的検討を常に総合的に行うことに努めたことなどを挙げるができる。

### 4. 研究成果

自治権に関する考察は、本来、その概念についての理論的検討と、その具体的内容に対する実体的検討の双方の側面から総合的になされる必要があると考える。

この点、日本における個々の自治体の自治権保障に関する議論を探ると、憲法 92 条以下の条文から各自治体の自治権を導き出す努力が憲法論としてなされてきたものの、未だ制度的保障論の壁を超えることができていない。

それに加えて、日本における自治体の国の関与に対する自治体の出訴権に関しては、一方において、司法権(憲法 76 条)を、国民の裁判を受ける権利の保障(同法 32 条)と表裏一体の関係にあるものとしてとらえ、他方で、国と自治体間の紛争を行政組織内部において自主的に処理されるべき行政内部の問題としてとらえ、国と自治体の紛争に対する司法権の介入を認めない、換言すれば、「自治権」は裁判的保護を求むべき権利ではないとする伝統的な公法理論が、今日においてもなお、裁判実務上、強い影響を有しており、たとえば「行政権の主体」としての自治体の出訴権を否定する、宝塚市パチンコ店等規制条例事件最高裁判決〔最判平成 14 年 7 月 9 日民集 56 巻 6 号 1134 頁〕はそのことを如実に示したものと評価できよう。

以上のように、行政権の主体としての自治体の自主(自治)行政権の権利性については、個々の自治体の有する自治権の法的性質や具体的態様に関する議論があまりなされてこなかったこと、及び自治体の自主行政権についての司法的保護を否定する司法の傾向があることから、理念的にも、また実体的にも自治体の自主行政権の権利性は認められていないことが明らかとなった。

しかしながら、自治権の内容が空虚である

ことを理由として、その法的権利性を否定し司法救済の途を閉ざすならば、自治権に関する議論は、その法的権利性の是非の段階で停滞し、その具体的内容は依然として空虚なままとなってしまう、結果として自治権に関する議論は閉塞してしまう。

他方で、イギリスの場合、憲法原理としての国会主権原理の存在から、そもそも地方自治制度に関する制度的保障すら憲法においてなされておらず、ましてや自治体の自治権に関する保障も憲法上存在しない。それにもかかわらず、自治体が原告として行政訴訟を提起するケースは少なくなく、またその際に、訴訟要件の段階で問題となるのはせいぜい「十分な利益」(=日本の法律上保護された利益)の有無程度であり、総じて、法人格を有する私(法)人が行政訴訟を提起する場合と、行政権の主体としての自治体が行政訴訟を提起する場合の訴訟要件についての際はほとんどなく、また、裁判所は、自治体が司法的保護を求めている権限ないし権利が、行政権の主体としてのものであったとしても、それが法的に保護されている場合には救済の対象とする(なお、イギリスにおいては、自治体は、立法によって、自己の権利利益侵害のみならず、住民の権利利益の保護増進のために必要な場合であっても出訴権ないし原告適格が認められるようになっている〔1972年地方行政法222条1項〕)。

このように、地方自治に関して憲法上で規定が存在する日本では自治体の自治権は権利性の観点からするとその存否すら疑問視されうるのに対して、イギリスは自治体の自治行政権は一般的に司法救済の対象となるのが原則(そこでの司法の意識・無意識は別として)という非常に皮肉な現実を看取することができた。

そしてこうした皮肉ともいえる現象が生じる要因としては、英米法系のイギリスにおいては、法人格を有する以上、自治体も当然に出訴権が認められ、自治体が法律によって創設された公法人であることを理由としてその出訴権を否定するという発想自体があまりないことがあげられよう。

すなわち、現代の自治体は、地方議会(council)制度を採用し、法人格を有し、byelaw(条例)を制定する権限を有するが、こうしたイギリスの現代的自治体の雛形は、中世におけるバラ(borough)であるといえる。そしてそのバラとは、自治邑が、国会制定法又は国王の勅許状(royal charter)によってバラとして法人化(incorporate)されて成立するが、法人(corporation)としてのバラは、コモンロー上、自然人と同様に看做され、法人化に伴う必要かつ不可分に付随する権能、すなわち、永続的存在という法人の存在意義のために、その構成員が選出され、法人として訴訟当事者たりえ、また財産を管理し処分することが可能となり、法人印(common seal)を有し、当該法人のより適切な統治の

ために準則(byelaw)を制定できるようになるのである。現代イギリスの自治体はこうしたバラの性質を色濃く有している側面があるといえる。

そして、こうした自治体の特質が、19世紀以降の地方行政の拡大に伴う自治体の私法人から公法人としての性質の転換が長期間にわたり徐々になされてきた結果として失われなかった、言い換えれば、公法と私法の区別が截然と建てられた後の法理論を大陸から継受した日本とは異なり、イギリスでは公法と私法の区別が明確な意図の下で一時的に行われたわけではなかったことの結果として、自治体の存在の公・私の区別が曖昧なまま訴訟制度が運用されてきたという歴史的な実情が、公法人としての自治体の出訴権を否定しない背景としてあるとの仮説をえることができた。

さらに、こうした運用が、現代にいたるまで否定されることなく存続している背景については、本研究の結果として、自治体の行政権の行使について司法が裁判的保護を与えることで、私人の権利利益が著しく侵害されるなどの致命的な問題が生じてこなかったという消極的な理由に加えて、より積極的な理由があったからではないかとの仮説を立てることができた。

すなわち、イギリスにおいては、国会主権原理が存在する一方で、ベンサム、E・チャドウィック、あるいはミルと言った改革者が登場する18世紀後半以降、中央政府による監督の下での、広範な裁量権に基づく地域行政の運営こそが行政運営としての理想的な形であるとの認識があり、こうした認識は、今日のイギリスにおける地方分権改革においても通底するものである。そしてそこでは、自治体の自主行政権を国会の制定した法律の授權の範囲に限定するという権限超越の法理の軛の下に置きながらも、法律そのもので包括的な自主行政権を授權するというレトリックによって自治体に広範な自主行政権が認められてきているのである。

そしてこうした立法権の意図を踏まえた場合、裁判所が自治体の自主行政権についての法的保護の付与について、これまでの積極的な姿勢を否定し、消極的な要因は存在せず、むしろ従来の伝統をそのまま継受することこそが今日的な行政法理論に合致していたといえると考えられるのである。

以上のような経緯からイギリスでは今日でも自治体の自主行政権についての司法的保護がなされていると見ることができたのだとの知見を得るにいたった。

なお、本研究では、イギリスにおける自治体の出訴権及び自主行政権についての司法的保護の是非、及びその背景を探ることに主眼を置いたため、たとえば、人権等、住民の権利利益保護という視点からの自治体の活動に対する統制理論についての検討は、必ずしも十分ではなかった。今後は、本研究で得

た知見を前提として、こうした事柄についても研究を行い、より包括的な地方行政法理論の構築に取り組みたい。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

##### 〔雑誌論文〕(計 3 件)

長内祐樹「4号住民訴訟に基づいてなされた元市長に対する求償権行使の法的論点」 金沢法学 59巻 2号 353-392頁 2017年 単著 査読無

長内祐樹「自治体に対する外部監査制度の法と仕組み(3) 英国におけるオーディターによる自治体外部監査制度 その沿革と特質」 金沢法学 58巻 2号 1-43頁 2016年 単著 査読無

長内祐樹「自治体に対する外部監査制度の法と仕組み(2) 英国におけるオーディターによる自治体外部監査制度 その沿革と特質」 金沢法学 57巻 1号 1-38頁 2014年 単著 査読無

##### 〔学会発表〕(計 2 件)

長内祐樹「4号住民訴訟に基づいてなされた元市長に対する求償権行使の法的論点 東京高判平成27年12月22日(平成26年(ネ)第5388号 判例地方自治405号18頁)について」2016年度第3回北陸公法判例研究会2016年10月29日 石川県四高記念文化交流館(石川県 金沢市)

長内祐樹「イギリス行政裁量理論と受託者の義務(fiduciary duty)についての検討」2014年度第1回北陸公法判例研究会 2014年5月17日 石川県四高記念文化交流館(石川県 金沢市)

##### 〔図書〕(計 2 件)

榊原秀訓編著、深澤龍一郎、上田健介、伊藤治彦、田中孝和、長内祐樹、大田直史、友岡史仁、林晃大、庄村勇人、和泉田保一、洞澤秀雄、山本寛英、『行政法システムの構造転換 イギリスにおける「行政的正義」』 日本評論社 2015年 分担執筆 112-133頁

岡田正則、榊原秀訓、本田滝夫編著、石塚武志、稲葉一将、大沢光、大田直史、長内祐樹、小林明夫、庄村勇人、杉原文史、高木英行、寺洋平、徳田博人、豊島明子、西田幸介、萩原聡央、日野辰哉、平川英子、府川繭子、藤枝律子、洞澤秀雄、前田定孝、山田健吾『判例から考える行政救済法』 日本評論社 2014年 分担執筆 50-57頁

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

長内 祐樹(OSANAI HIROKI)  
金沢大学・法学系・准教授  
研究者番号：00579617

##### (2)研究分担者

該当者なし

##### (3)連携研究者

該当者なし