

氏名	和田 武士
学位の種類	博士(法学)
報告番号	甲第393号
学位授与年月日	2015年3月31日
学位授与の要件	学位規則(昭和28年4月1日 文部省令第9号) 第4条第1項該当
学位論文題目	権限踰越の法理の下での英国地方自治 ——司法的統制の歴史的展開
審査委員	(主査) 溜箭 将之 高橋 信隆 原田 一明 樋口 範雄(東京大学大学院法学政治学研究科教授)

I. 論文の内容の要旨

(1) 論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。

- 1 序論
 - 1.1 はじめに
 - 1.2 問題の所在
 - 1.3 先行研究
 - 1.4 本研究の手法と概略

- 2 英国憲法下の地方自治と地方公共団体の権能の限界
 - 2.1 はじめに
 - 2.2 英国の憲法と地方自治
 - 2.3 法人と地方自治
 - 2.4 小括

- 3 権限踰越の法理と副次的権限の起源および展開
 - 3.1 はじめに
 - 3.2 権限踰越の法理と副次的権限の成立
 - 3.3 地方団体への権限踰越の法理と副次的権限の適用
 - 3.4 小括

- 4 副次的権限の成文化と権限踰越の法理の活性化
 - 4.1 はじめに
 - 4.2 20世紀後半の中央・地方間の動向
 - 4.3 副次的権限の成文化と縮小
 - 4.4 司法審査における権限踰越の法理
 - 4.5 小括

- 5 地方公共団体への授権と権限踰越の法理の存続
 - 5.1 はじめに
 - 5.2 2000年地方自治法の福利に関する権限
 - 5.3 2011年地方主義法の概括的権限

5.4 権限踰越の法理と正当な期待

5.5 小括

6 結論

6.1 本研究の成果

6.2 日本法への示唆

(2) 論文の内容要旨

本論文は、イギリスの地方自治における権限踰越の法理（ウルトラ・ヴァイレス）の法理を理論的・歴史的に分析した論文である。

第一章ではまず、イギリスの地方自治において権限踰越法理のもつ意義と、先行研究との関係で本論文の位置づけが明らかにされる。権限踰越法理は、イギリス地方自治の憲法構造上の骨格をなす法理である。すなわち、権限踰越法理は司法府が行政府たる地方自治体の活動を審査する際に用いられるとともに、国会による授権に照らした地方自治体の権限行使の審査という意味で、中央と地方との対抗関係も媒介する法理でもある。同時に、権限踰越法理は歴史的に、地方自治法を含む公法の分野のみならず、法人法を中心とした私法の分野においても議論されてきた。このように、権限踰越の法理は広い射程をもつテーマではあるが、それを包括的に研究した先行業績はなかなか見当たらない。本研究は、あくまで地方自治の文脈に主眼を置くが、そうした権限踰越法理の射程の広さを意識した意欲的研究であることが明らかにされる。

第二章では、地方自治と権限踰越法理の背景にあるイギリス法の諸制度について理論的な整理がなされる。イギリスの憲法ないし国制における地方公共団体の位置づけ、法人の発生史や法人法の理論的展開における地方公共団体の位置づけを整理する中から、権限踰越法理のもつ重要性が明らかにされる。日本と異なり、イギリスには憲法典がなく、行政法理論の発展もしばしば否定的に受け取られ、私法と公法の区別も必ずしも明らかではない。また営利法人と地方公共団体が截然と区別されるようになったのも、歴史的にそれほど昔のことではない。権限踰越法理は、地方公共団体の裁量権行使を統制する法理ではあるが、このように日本と異なる法的前提の上に成り立っていることが端的に示される。

第二章の整理を踏まえ、第三章から第五章まで、権限踰越法理について、19世紀中葉における形成期から2011年の地方主義法という近年の立法に至るまで、歴史的な展開が検討

される。

第三章は、19世紀半ばから20世紀前半までの時期を扱う。権限踰越法理は、19世紀半ばの法人をめぐる判例の中で現れ、それが徐々に地方公共団体に適用されるようになっていった。19世紀末から1930年代ごろにかけては、地方公共団体が多様なサービス提供を担うようになり、地方自治の黄金期と呼ばれる時期でもある。地方自治体の活動領域が拡大すると、どうしても私企業との競争が起こるが、権限踰越法理は競争会社が地方自治体の権限を争った判例を通じて展開してゆく。権限踰越法理は、ジョイント・ストック・カンパニーや鉄道会社などの大規模事業体が活動領域を拡大した時代において、一方でレッセフェールの時代的風潮の中で、他方ではこうした個人単位の経済活動を超えた巨大な活動主体に警戒的な見解も根強い中で、徐々に形成されてゆくことになる。

第四章は、第二次世界大戦以降、1980年代までの時期を扱う。戦後当初は合意主導型政治が実現し、国と地方公共団体とが共同する形で社会政策が進められた。そうした中で地方公共団体制度の組織改革も行われ、1972年には包括的な改革の成果として地方自治法が成立した。この立法では、それまで判例上認められてきた権限踰越法理が明文化され、以後はその立法の規定解釈を巡り判例が展開することになる。しかし1970年代には、既にイギリス経済は停滞期にあり、政府財政の悪化も進む中で地方自治を取り巻く環境も厳しくなってきた。保守党と労働党の政策対立も徐々に強まり、1979年にサッチャー政権が成立すると、中央政府と労働党系の地方政府とが政治的対立を深めていく。争いはしばしば裁判所に場を移し、とりわけ地方公共団体の資金調達を巡る事件で、緊迫した判例法理の展開がみられる。1960年代までは実際上地方公共団体が慣習的に広い裁量を行使できたのと比べると、この時期は、権限踰越法理を含む法規範による地方公共団体に対する統制が急速に強まっていった。

第五章は、1990年代から2011年地方主義法までの時期を扱う。サッチャー首相が1990年に政権を退いて以降、また特に1997年に労働党政権が誕生して以降、中央と地方との間の政治的対立は緩和に向かう。こうした中で、2000年地方自治法で地方公共団体の権限が拡充された。ところが、本論文は、こうした展開によりかえって地方公共団体に対する裁判所による統制が強まりうることを指摘している。すなわち、地方公共団体の権限が立法により拡充されたことに加え、1998年人権法により欧州人権条約に即した法解釈が求められることになったことで、地方公共団体はむしろ社会保障策を実施することを、個々の事案で司法によって義務付けられることになったのである。2011年には、保守党・自由党連立政権の下で地方主義法が成立し、その中で地方公共団体に対し、私人が一般になしうるあらゆる事項を行う概括権限が与えられた。一見権限踰越法理が役目を終えたかのような展開ではあるが、本論文は、これが地方公共団体による自律的な施策の展開を約束するも

のであるかについて、慎重な態度を崩していない。

第六章は、以上を総括する。多機能性、裁量性、課税権、代表制という、現代地方自治を形作る特徴として公法学者ロッホリンが1996年の論文で指摘した4要素を手がかりに、本論文を通じて検討してきた地方自治の変遷が総括される。その中から、地方公共団体の基本構造が形成された19世紀末から1世紀余り、そしてロッホリンの指摘から20年近くの間の変化について、本論文独自の見解が示される。代表制の要素はほぼ一貫して、地方自治の民主主義的正統性の基礎をなしてきた一方で、多機能性と裁量性の2要素は、立法による権限付与と司法による権限踰越法理の判例法理の展開により大きく変化してきた。2000年以降、立法により地方公共団体の権限が広げられ、権限踰越法理の縮減が試みられたが、こうした動きは一見地方自治体の自律性を拡充するようでありながら、むしろ裁判所による地方自治体に対する義務付けの余地を広げ得るものである。このパラドキシカルな観察が、本論文の一つの独自の指摘である。同時に、1980・90年代の行財政改革が、地方自治体の課税権の自律性を狭めたことも、地方公共団体が自由な裁量に基づき多機能的な役割を果たすにあたって、克服されるべき大きな課題であることも示される。地方自治が十全に機能するためには、分権改革が推進される局面や背景に関心を払いつつ、その意義を評価することが求められる、と締めくくる本論文の結論は、控えめではあるがこうしたイギリスでの展開に対する冷静な分析をふまえると、説得的である。

Ⅱ．論文審査の結果の要旨

(1) 論文の特徴

本論文は、イギリス地方自治法における権限踰越の法理（ウルトラ・ヴァイレス）の法理を理論的・歴史的に分析した論文である。

この論文の特色および学術的意義としては、特に以下の諸点を示すことができる。

第一に、イギリスの地方自治のあり方について、権限踰越法理という判例法理を軸に、包括的な検討を加えた点である。イギリスはかつて地方自治の母国と理想化される向きもあったが、近年とりわけ1980年代のサッチャー政権の施策以降、その魅力も失われたといわれることも多い。しかし法学研究としてみると、地方自治の分野は、日本のイギリス法研究において必ずしも充実した先行業績があるわけではない。イギリスでも、ロンドン大学を中心とした比較的左派の研究者による業績があり、また実務家向け概説書も存在はするものの、伝統的に私法中心の法学研究のあり方を反映して、百花繚乱の法学論争が展開した分野でもない。そうした状況で本論文は、19世紀半ばから今日に至るまで、1世紀半余りにわたる期間を研究対象に、判例を中心とした一次資料を吟味しつつ、関係する二次資料も広く検討し、着実な議論を展開している。

第二が、権限踰越法理という具体的な法理を、法分野横断的な視点から包括的に検討を加えている点である。権限踰越法理はこれまで私法の分野で法人論の中で、そして公法でも行政裁量権の統制の文脈で扱われてきたが、いずれも個々の法分野ごとの検討に留まってきた。本論文は、地方自治の文脈で検討を進めつつも、その私法分野への射程の広さを意識しつつ論述が進められている。また地方自治に関わる論述でも、法の支配や国会主権といったダイシーの定式化した憲法基本原理、またその変容という、いわばイギリスの国制に関わる問題にも検討が及んでおり、そうした視野の広さが、深みのある分析を可能にしている。

第三に、地方自治の諸相につき、社会の変化や政治的な展開との関係も織り込んだ分析がなされている。本論文は判例研究を中心としており、そうした論文は抽象的な法理を追うことになりがちである。しかし本論文は、判例の事実関係を丁寧に把握するとともに、そうした事件が生じる社会的背景、判例が変化してゆく様相をその当時の社会的状況の変化と照らし合わせて緻密な分析を加えている。

全体を通して、本論文の特徴としては、個別分野に限定されない幅広い視野、それに対応するだけの周到な一次・二次文献の渉猟と消化、そしてイギリス法を理想化しすぎもせず過小評価もしない冷静沈着な分析、そこから導かれる、決して派手さはないが独自性のある指摘と結論、を挙げることができる。イギリス法の本質に迫る重厚な研究というべきであろう。

(2) 論文の評価

(1) で述べたように、本論文には、特筆すべき独自性や学術的意義が少なからず存在するが、そうした特色をより高めるために、さらなる改善が可能かつ望まれる点も存在する。

第一に、本論文は英米法ないし比較法の観点から、イギリスの地方自治のあり方から権限踰越法理の背景まで包括的に扱うものではあるが、日本の行政法や憲法など実定法の理解を前提として出発する読者にとって、理解しやすいものとはいえない。司法審査といったときのイギリス法独特の前提や、裁量権やこれに対する統制についての議論枠組みについての日英の異同等、日本の法学界における一般的な読者を想定した議論の整理が、もっと丁寧になされていることが望ましい。

第二に、本論文は射程の広い論点を扱いながら、その研究の意義や魅力を必ずしも明確に打ち出せてはいないように見える。本論文は権限踰越法理の重要性を所与としているようでもあり、それに理由はあるのであろうが、他方で同法理は会社法の分野では実質的に意味を失っており、本論文の扱う地方自治の分野でもその限局化が図られている。地方自治の文脈で、権限踰越法理が大きな議論を呼んだのは何故か、そしてその議論が持つ比較法的・現代的意義は何か、より分かりやすく提示されることが望ましい。

第三に、本論文は判例法理の展開と社会的背景の変化とを照らし合わせつつ論述するものであるが、判例となった事件がどの程度特殊か、また一般化できるのか、伝わりにくい箇所が見受けられた。イギリスは判例の数も少なく、リーガル・リアリズム的な判決文や論文スタイルではないため、難しい面もあるが、そうした点を意識した丹念な叙述があるとなおよかった。

とはいえ、こうした問題点の存在は、本論文の学問的価値を損なうものではない。すでに述べたように、本論文のイギリス法研究における学術的意義・独自性は高く評価できる。またその叙述は緻密であり、博士論文として十分な完成度の水準に達している。そして、上記の問題点に対処した上で本論文が公表されるならば、それは英米法におけるイギリス地方自治研究という、これまで蓄積の少ない分野に厚みを加えることはもちろんのこと、行政・地方自治のあり方、公と私との相対的位置関係など、イギリスや英米諸国の法観念の根源的なあり方を問うものとして、重要な学問的貢献をするものといえよう。また、PFI (Private Finance Initiative) のようなイギリスで生まれた行財政改革の手法が日本でも用いられる今日、日英の法制度や社会の根底にある異同を踏まえた本研究は、地味ではあるが実際にも重要な示唆を与えうる研究であろう。なお、口頭試問における応答も、論文で明示的に扱われた論点や引用された文献以外にも、広く網羅的な調査研究がなされていることをうかがわせ、高く評価できるものであったことを付記する。