

英国自治体再編(ユニタリー化)に関する 司法的救済の課題

和田武士 [わだたけし]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

1 はじめに

日本では基礎自治体のあり方をめぐり、その焦点は合併から連携へと大きく転換している。市町村数が3,232（1999年3月31日現在）から1,727（2010年3月31日）へと半減した「平成の大合併」後、第29次地方制度調査会は、2009年の答申で、市町村合併を推進してきた支援のあり方を見直すよう求めた。そこでは、「[1999]年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である[2010]年3月末までで一区切りとし、[2010]年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずることが適当」であるとして、方針転換が必要であることを明確に示した¹⁾。その後、新たな広域連携の仕組みとして、2014年の地方自治法改正により連携協約制度が導入されたことは、広域連携の発展を後押しし、その活用を推し進めるものといえる。

このように自治体合併を推進する施策の方針が見直されてきた一方、自治体合併に関する制度自体について検討すべき課題が残されている。例えば、法律による市町村の強制合併は可能であるか、可能であるならば憲法上どのようなことが要件として要請されるか（どのような司法的救済の機会を設けるべきか、聴聞その他の手続をどのように整備するかなど）、法律による都道府県制の廃止（地方自治法6条1項）は、市町村の強制合併の場合とどのような点で法理が異なるか、といったものである²⁾。

このうち法律による都道府県の廃止という仕組み

の背景には、都道府県が市町村と比べて自治体としての法的地位が十分に保障されていないことがある。それは、国会の一方的な意思に基づくならば、都道府県がどれほど反対するとしても、それを廃止しようということである。これには「都道府県が有する国の行政区画としての性格ないし半国家的性格の名残り」³⁾が反映されており、都道府県による自主的合併手続の法制化（自治法6条の2）に取り組んだ西尾勝が苦言を呈したように、「依然として都道府県は市町村並みの完全自治体ではな [い]」⁴⁾といえる。

そこで、自治体が廃止されないことは、どのような手続を通じて確保されるべきかが問われるべきであろう。ここでいう自治体とは、半国家的性格が見出されてきた都道府県に限られない。他律的な市町村合併が憲法上許容されるという見解をふまえる⁵⁾、これには市町村も含まれることになる。自治体自身の立場からすると、国に対してどのような主張を行うことができ、また実際に行うべきか、司法上の救済がどの程度認められるべきかといった、より具体的な争点が問題となりうる。

本稿では自治体合併に関する司法上の救済に関して、英国（本稿においては原則としてイングランドを指す）の自治体再編（いわゆるユニタリー化）に関する司法的救済のあり方を検討対象とする。英国自治体は、「中央政府の厳しい統制下にある大英帝国最後の植民地」と英国自治体関係者が揶揄するほど、その存続に対する法的保障が十分ではない⁶⁾。そして、広域連携の発展に向けて取り組みがすすめ

られると同時に、自治体合併を推進する施策が講じられてきた⁷⁾。合併推進策は誘導的な性格を示すにとどまらず、近年には自治体を強制的に再編する仕組みが時限立法で導入されており、その強制的な性格があらわになった。そうしたなか、自治体再編の過程で、自治体自身が裁判所に救済を求める例が見られる。そこで、自治体が強制的に再編される局面で、裁判所が救済に関わることの意義と限界を提示したい。

このように英国の自治体自身が司法的救済を求めていることから、日本よりも英国の方が、自治体としての法的地位の保障を厚くする面があるようにみえる。かつて昭和の大合併の際に、最高裁は、合併に反対する住民は合併処分の取消しを求めることができないと判断した⁸⁾。この判例の根底にある考えは、合併の可否は政治的に解決されるべきであることと、裁判所としては、民衆訴訟として法律上特に出訴が認められていない限り審査しないということである⁹⁾。個別法に規定がない場合に、国・自治体間の争訟を提起することが認められるのか、議論は続いており、判例と学説は未だに共通の理解に至っていない¹⁰⁾。このため、自治体自身が合併を見直すよう司法に救済を求められるかについても、具体的に論じられることはなかった。これに対し、英国では自治体再編に反対する自治体自身が訴えを提起しうることについて、異論をはさむものはいない。

しかし、英国での司法的救済の内実を目を向けると、新たな一面が浮かび上がってくる。自治体再編に反対する自治体自身が訴えの提起を検討している段階で、弁護士は興味深い助言をした。訴えの提起が認められるとしても、自治体再編が専門技術的なものでありかつ必然的に政治性を帯びるものであることから、自治体再編の局面では裁判所が行政の判断への介入に慎重であるため、実体的な違法性と手続的な違法性がともに認められにくいというのである¹¹⁾。これは、自治体の存続が危ぶまれる状況で、自治体が司法的な救済を得ることは実質的に極めて難しいということだろうか。この点は、英国地方自治法制に関する先行研究では深く掘り下げられてこなかった。

以下では、まず英国自治体の法的位置づけと自治体再編（ユニタリー化）の動向を概観する（2章）。その後、現行のユニタリー化制度の概略を確認した

うえで（3章）、ユニタリー化の過程への司法的救済の判例を整理し（4章）、司法的救済の課題を整理する（5章）。なお、本稿の情報は2019年3月現在のものである。

2 英国憲法における地方自治とユニタリー化の動向

英国憲法における地方自治の特徴

日英の地方自治法制で大きく異なる点は、自治体の法的位置づけである。日本では憲法第8章において、地方自治の基本原則や地方公共団体の機関、その権能、住民投票について定められている。そして、日本国憲法とともに施行された地方自治法に、地方自治制度の組織・運営の基本的枠組みが規定されている。英国の地方自治法においても、地方自治制度の組織・運営の基本的枠組みが定められている。しかし、英国には単一の憲法典が存在しないため、憲法典に地方自治に関する事項が明記されることは全くなかった。

英国地方自治の法的保障が不十分である主な要因は、英国憲法の基本原理上、地方自治が十分に保障されていないことに求められる。19世紀から20世紀にかけて、今なお議論の出発点となる、英国の代表的な憲法学説であるダイシー説が確立した。ダイシー説は、英国憲法の基本原理として「国会主権」と「法の支配」を掲げている。国会主権の原理とは、国会は後の国会を拘束することができず、また、国会が法律を制定すれば、裁判所をはじめとしていかなるものもその制定法の正当性に対する判決を下すことができないということを意味する。この国会主権の原則が存在するため、英国では違憲立法審査制が採用されてこなかった¹²⁾。また、EU法分野ではEU法の優位性を受容したために、国会主権の原則が修正を余儀なくされている一方、地方自治の分野において国会主権の原則はそうした事態に直面していない。そして、英国における法の支配の原理は、国会主権の原理に修正を加えるものではないため、地方自治の保障を厚くすることにはつながらなかった。これらの憲法の基本原理に照らすと、英国では国会の立法を通じて地方自治のあり方がいかにとも変更されうるといえる。

こうして、自治体再編に異議を唱える英国自治体

は、法律の違憲性を主張することができないことから、行政上の主体の活動について違法であるとの主張を展開することになる。

ユニタリー化の全国的普及の概略

本稿で注目する英国自治体再編とは、規模の大きな都市部を中心とする、二層制から一層制への再編を主に指す¹³⁾。二層制とは、上層のカウンティ・カウンシル（カウンティ）と下層のディストリクト・カウンシル（ディストリクト）からなるものである。二層制の自治体において、カウンティが担う職務には児童サービス、教育、廃棄物処理などがあり、ディストリクトは埋葬・火葬や廃棄物回収などを行う。一層制の自治体の場合、二層制の下でカウンティとディストリクトが担っていた職務をすべて担う。

二層制の自治体が一層制の自治体に移行することはユニタリー化と呼ばれる。ユニタリー化が行われる要因としては、自治体の役割が各行政領域で限定されていることや、行政サービスの提供主体としての役割が狭められてきたことがある¹⁴⁾。そして、ユニタリー化によって自治体の規模が大きくなると、地域住民の声が届きにくくなると懸念されることから、自治体は自治体内の協議会や地域への予算配分などに取り組んできた¹⁵⁾。

ユニタリー化は30年以上前から全国的に進められてきた¹⁶⁾。1974年の地方自治制度改革を通じ、イングランド、ウェールズ、スコットランド（島嶼部を除く）で二層制が全国的に整備された。続く1980年代のサッチャー政権下では、国・自治体間に緊張関係が生じた1986年に、6つの都市圏のカウンティ・カウンシルとグレーター・ロンドン・カウンシルが廃止され、それらの権限や職務は、ディストリクト・カウンシルに相当するバラ・カウンシルへと移譲された。

1990年代に入るとユニタリー自治体の創設が全国的に進められた。1994年には、スコットランドとウェールズで二層制が全廃され、それぞれ32と22のユニタリー自治体为新設された。イングランドでは、1996年から1998年にかけて保守党のメージャー政権下で、46のユニタリー自治体为新設された。ここでは、スコットランドとウェールズとは対照的に、二層制の全廃は見送られている。

2000年代には労働党のブレア政権・ブラウン政権下で、ユニタリー自治体創設の要請が大臣から行われたものの、その実施がいったんは見送られた。しかし、2007年から2009年にかけて、9つのユニタリー自治体が最終的に創設された。

2010年代にも自治体再編に向けた動きが英国全体でみられる。2014年から2015年にかけて、北アイルランドでは、26のディストリクトが11のディストリクトへと再編された（現在はカウンティが存在せず、ディストリクトのみ存在する）。ウェールズでは、22のユニタリー自治体を10から12のユニタリー自治体へと再編することが検討されている。

2018年12月現在、イングランド内自治体数353のうち一層制の自治体の数は125に達しており（ユニタリー自治体が56、ロンドン・バラが32、メトロポリタン・バラが36、シティ・オブ・ロンドンが1である）、カウンティの数は27、ディストリクトの数は201である。

3 ユニタリー化制度の概略

自治体が主体的に関与するユニタリー化

ユニタリー自治体を創設する現行の手続は「2007年地方自治・保険サービスへの住民関与法」（Local Government and Public Involvement in Health Act 2007、以下「2007年法」と呼ぶ）の第1編「イングランドにおける組織変更および境界変更」の第1章「組織変更及び境界変更」に規定されている。

従前は、自治体がユニタリー化を求めて計画を認可申請することは明文上定められておらず、イングランド地方自治委員会（Local Government Commission for England）の判断に基づいてユニタリー化が行われていた。この委員会は、高い独立性が求められている組織であり、政府の省庁の一部ではなかった。また各委員に対しても独立性が要求されており、政治活動や党派的な活動を取ることが認められていなかった。なお、この委員会の後身は、後に見るイングランド地方自治選挙区画定委員会（Local Government Boundary Commission for England）である。

2007年法によって、自治体がユニタリー化の計画を認可申請することができるという制度が新たに

設けられ、以後はこの制度に基づきユニタリー化が行われている。ユニタリー化に関する条文の順に沿って制度を概説すると、次のとおりである。

1条は、第1章で用いられる「主要自治体」と、ユニタリー自治体を指す「地方自治の一層」について定めている。主要自治体はカウンティとディストリクトの両方を指す(1項)。地方自治の一層とは、カウンティは存在する一方でディストリクトが存在しない場合と、ディストリクトは存在する一方でカウンティが存在しない場合の両方を意味する(2項)。

2条は、一層制自治体への移行に関する計画の類型を規定する。大臣は主要自治体に対して、A型計画、B型計画、C型計画、複合計画の4種類の認可申請を、要請または指示することができる。大臣は、計画の型を指定することもでき、また型の選択を自治体に委ねることもできる。

- A型計画： カウンティ全域を再編するものであり、既存のカウンティの境界に基づく境界が設定される(2項)
- B型計画： 単一または複数のディストリクトを再編するものであり、既存のディストリクトの境界に基づく境界が設定される(3項)
- C型計画： カウンティの全域またはカウンティ内のディストリクトと、隣接するカウンティやディストリクトを組み合わせるものであり、既存のカウンティの境界とは異なる新たな境界が設定される(4項)
- 複合計画： B型計画とC型計画を組み合わせたものである(一種類の計画を複数組み合わせても差し支えない)(5項)

3条は要請と指示に関する各種手続を定める。まず、一層制に移行するための計画を認可申請するように大臣が自治体に指示できるのは、一層制の導入が地方行政の効率性および便宜にかなうと大臣が認める場合である。この大臣の指示は2008年1月25日以後にすることができない(1項)。要請と指示のいずれについても、自治体が考慮しなければならないのは、達成されるべき目標や計画の策定にあたり考慮すべき事項に関する、大臣が発出したあらゆる指針である(5項)。また、要請や指示が複数の自治体に対して行われた場合、当該自治体は、当該

自治体単独または他の自治体と提携して、要請や指示に従って認可申請をすることができる(6項)。そして、大臣は要請や指示を無効にするなど変更することができる(7項)。

4条から6条までの3つの条文は、地方自治選挙区画定委員会の活動に関わるものである。地方自治選挙区画定委員会は、独立性した権限を有する準公的独立事業団体(quango)の選挙区画定委員会(Boundary Committee for England)の下に設置されている。選挙区画定委員会の会長職は下院議長が形式的に務めるものの、委員会の実質的な主宰者は副会長である。副会長職は高等法院の裁判官が担当することになっており、その選任および任命は法官によって行われる。地方自治選挙区画定委員会は、政府から財政的支援を受けるとともに上級職員の任命を受けている。その主な活動は、有権者間の不平等を是正するために選挙区の見直し等を行う「選挙に関する審査」である。この他の活動の一つが、ユニタリー化の手続に関わる「組織構造に関する審査」である。

大臣は、要請または指示に応じた自治体からの計画書を受理した場合、選挙区画定委員会に意見を求めることができる(4条2項)。その際、選挙区画定委員会の取りうる対応策は、計画の実施を大臣に勧告すること、計画の実施を見送るよう大臣に勧告すること、または計画の代替案を大臣に提出することである(5条1項)。選挙区画定委員会は自治体に対して追加資料の提出を求めることができ、それを求められた自治体は提出する義務を負う(6条1項)。そして、選挙区画定委員会は、勧告と代替案の提出のいずれを行う場合であっても、大臣が発出した指針を考慮に入れなければならない(6条2項)。

7条は計画が命令によって実施されることを定める。要請や指示に基づく計画書を大臣が受理した場合、大臣は3つの対応を選択することができる。それは、命令によって計画を実施すること(計画を修正しても差し支えない)、選挙区画定委員会が代替案を提出した場合に命令によって当該代替案を実施すること(代替案を修正しても差し支えない)、そしていかなる対応も講じないと決定することである(1項)。

ユニタリー化に関するこれらの規定の特徴は、大

臣の政治的・専門技術的判断を大いに尊重しており、ユニタリー化の各過程の判断を大臣の裁量に任せていることである。指示の要件として不確定概念が用いられていることや（要請の要件には不確定概念が用いられておらず、大臣は要請を自由にすることができると考えられる）、大臣に様々な行為の選択が認められていることが注目される。このことは、大臣の指針が各場面で考慮されねばならないことにも表れている。認可申請をする自治体自身も指針を考慮しなければならず、専門技術的な知見を有している選挙区画定委員会も、その活動にあたり大臣の指針が考慮されねばならないとされていることが目を引く。

2007年から2009年にかけてユニタリー自治体が創設される前に、大臣は、ユニタリー化を進める自治体が認可申請をする計画について、指針を公表している¹⁷⁾。この指針には、ユニタリー化の計画書を受理する判断を基礎づける基準が明記されていた。

ちなみに、国会の委任立法監査委員会（Secondary Legislation Scrutiny Committee）が、国に慎重な検討を求めるという手続がある。監査委員会は情報の追加提供や勧告を行う諮問的機能を担うにとどまり、命令案の改正や命令制定手続の中止をすることは認められていない。委任立法監査委員会の前身は2003年に設立された「命令の実体的事項監査委員会」（Merits of Statutory Instruments Committee）であり、2012年に監査対象の命令が広げられた際に、委員会の名称が変更された。委員会の監査対象は、行政が定立する法規範のうち各院に提出されるものであり、法的・政治的に重要であるものから、政策目的を達成するのに不十分と考えられるものなどまで、様々な観点から監査を実施することができる。

委任立法監査委員会の手続は自治体のユニタリー化の過程に密接に関わる。例えば、ドーセット地域（イングランド南西部）でユニタリー化を進める際に制定された「2018年ドーセット（構造改革）（地方自治・保険サービスへの住民関与法改正）規則」¹⁸⁾と「2018年ボーンマス、ドーセット及びプール（構造改革）命令」¹⁹⁾の各草案は、上院の委任立法監査委員会で、「当院が特別の関心を寄せる、公の政策について争いがある命令」であるとして、監査の対象となった²⁰⁾。委員会が注目したのは、自治体

再編のあり方を大臣がドーセット地域の自治体ごとに個別具体的に検討せずに、地域を一体的にかつ総合的に検討したことである。そこで委員会は、複数の論点について大臣にさらなる説明を求めた。それは、計画を認可申請するよう要請しなかったいきさつや、ユニタリー化に反対した自治体であるクライストチャーチとその地域住民の多数が、計画に対して反対しているにも拘わらず、再編手続を進めることを正当化する根拠などである。政府側はこれに対して応答しており、その応答によって委員会による監査は終了した²¹⁾。

このように委任立法監査委員会の活動は、大臣の専門的判断を尊重しつつも慎重な検討を求めるものであり、その判断過程を透明化し、適正化するうえで一般的には有益であろう。しかし、自治体再編の判断基準をなす指針は、委員会による審査の対象に含まれていない。また、当該自治体が委員会の審議で積極的に主張することは認められていない。このように委員会の活動の範囲や自治体の手続参加について課題があることを考えると、委員会が自治体再編の局面で、どの程度踏み込んで判断できるかには疑問が残る。

強制的ユニタリー化

2010年代に入ると、一層制の導入が推進されるべきだと判断されることになる。その背景には、再編対象地域の地理的条件や財政的な状況の考慮が見られた。とりわけ財政的課題の認識が今なお重要になっている。2010年から2015年の連立政権下で、歳出が大幅に削減され、国から自治体に対する交付金が削減された。自治体財政に対する強い圧力は未だに続いており、会計検査院によると、国から自治体に対する財政的支援は、2010年から2018年にかけておよそ半減した。こうした状況を深刻にとらえて、支出の削減には限度があるとして収入の増加を目論む自治体は、各種投資に乗り出しており、例えば巨額の借入れをして、ショッピングセンターの購入や事業所用ビルの開発を行う事態が生じている²²⁾。

こうしたなか、2010年代にはユニタリー化をめぐる方針の転換が生じる。転機はいわゆる2012年のヘーゼルタイン報告『あらゆる手段を講じる——発展を追求して』²³⁾である。この報告書には経済発展に資するとされる89の勧告が盛り込まれており、

このうちの 하나가、財政負担軽減などをふまえたイングランド全域でのユニタリー化である(第11勧告)。地方自治を所管する環境省(当時)の大臣をかつて務めたヘーゼルタイン卿の主張に対して、当時のコミュニティ・地方自治担当大臣のエリック・ピクルスは、自治体の組織構造の変革は在職中に行わないとして、当該勧告を明示的に退けた。

連立政権から保守党政権への政権交代が行われ、コミュニティ・地方自治担当大臣が替わると、ユニタリー化の実現に向けた動きが加速する。その表れが、2016年都市・地方自治分権法(City and Local Government Devolution Act 2016、以下「2016年法」と呼ぶ)である。2016年法は、イングランドの広域連携組織に公選首長制度を導入することなど、これまでのイングランドの都市政策や都市分権の動向の一つの到達点として位置づけられている²⁴⁾。

ユニタリー化をより推し進める制度は、2016年法15条によって導入された。大臣には、自治体内の組織編制などを定める規則制定権が付与されており、この規則制定権の対象事項に、前述の2007年法によるユニタリー化に関わる境界変更や配置分合が含まれる(1項C号)。また、この規則によって、4種類の計画について定める2007年法2条を個別の事案に適用しないこともできる(3項)。

2016年法で特に注目される条文が5条と8条である。これらを実施する命令(規則)の制定にあたり、ユニタリー化に関係する全自治体から必ずしも同意を得る必要はなく、一つ以上の関係自治体から同意を得ればよい(5項)。これを別の観点から言うと、ユニタリー化の対象とされた自治体は、どれほど反対するとしても、結果としてユニタリーにならざるを得ないことになる。また、関係自治体からの同意を得ずにユニタリー化を進めることができるのは2019年3月31日までであると定められた(8項)。

ほかに特筆すべきものとして、命令で法律を改廃することを認めるいわゆる「ヘンリー8世条項」が盛り込まれていることが挙げられる(9項d号)。これに関連して、この本条文が定める規則を含む命令(Statutory Instruments)が制定されるには、その草案が国会の上下院に提出され、両院から承認の決議を得なければならない(11項)。大臣が規則案を両院に提出する際には、一定の様式に則った報

告書も併せて提出しなければならない(12、13条)。

2016年法制定時の法案の説明書では、2016年法15条の手続きによってユニタリー化が行いやすくなることが示されている。そこには「本条の権限によって、大臣はこのような変革を簡易かつ効率的に実施に移すことができるようになる。本条に基づく規則の制定については……自治体の組織構造や境界を変更する場合、一つの自治体の合意さえあればよい。」²⁵⁾と明記されている。このように、ユニタリー化を推進する自治体が他自治体とともにユニタリー化を進められるよう、大臣に権限を付与することは、肯定的に理解されている。

4 ユニタリー化過程と司法的救済

はじめに

冒頭でふれたとおり、自治体再編が政治的・専門技術的な性質のものであるために、自治体再編の局面で裁判所は行政の判断への介入に慎重であり、実体的な違法性と手続的な違法性がともに認められにくいことが指摘されていた。

日本の行政訴訟に相当する英国の司法審査において、行政上の主体の決定等に、権限の踰越・濫用や法適用の誤りなどが認められる場合、私人は救済を得ることが可能である²⁶⁾。これが司法的救済と総称されるものであり、決定等を破棄してその効力を遡及的に無効とする「破棄命令」(quashing order)、行政上の主体が公的な義務を私人に対して負っている場合に、その義務履行を命じる「職務執行命令」(mandatory order)、決定等が遡及的に無効であることを宣言する「宣言判決」(declaration)、作為と不作为のいずれも命じることができる「差止命令」(injunction)などがある²⁷⁾。

行政上の主体が司法審査による統制に服するのは、伝統的に、「違法性」(illegality)や「不合理性」(irrationality)、「手続的瑕疵」(procedural impropriety)のいずれかが認められる場合である。ここでいう「違法性」には目的・動機違反や考慮不尽、裁量権の逸脱・濫用などが含まれる。「不合理性」の代表例は、良識のある者であれば行わないであろうほど極めて理不尽な決定に適用される「ウェンズベリの不合理基準」(Wednesbury unreasonableness)である。「手続的瑕疵」には、

決定内容の公平性を担保するために意思決定者の不偏性や独立性を確保するためのものと、理由の提示など審理の適正性確保に関わるものがある。一般に、実体的な違法性とは「違法性」と「不合理性」を併せたものであり、手続的な違法性は「手続的瑕疵」に対応する。

英国の場合、自治体が私人と同様に司法審査の申立てを行いうることについて異論はないことから、ここではユニタリー化が進められる過程において、どのようなことが司法的救済に関して争われてきたかを整理する。

大臣による地方自治委員会に対する指針の発出

1990年代にイングランドでユニタリー自治体が相次いで創設された当時、ユニタリー化に向けた手続を主に担っていたのが、イングランド地方自治委員会である。この委員会によって、再編作業の検討を開始する旨の通知が自治体に発出され、ユニタリー化を要請する計画案が策定され、計画案に対する協議が行われ、そして最終報告書が策定された。

地方自治委員会がカウンティの再編に向けて作業を進めていたなか、地方自治委員会に対する指針を改訂した大臣の行為が違法であるかが、司法審査で争われた。原告は、再編対象とされた2つのカウンティであり、被告は当該大臣だった。高等法院は、二層制の存続ではなくユニタリー化を推進する旨を明記する指針の当該箇所は、大臣の権限を逸脱したものだと認定して、違法であるとし、当該部分を破棄した²⁸⁾。

ユニタリー化に関する大臣の行為が違法であるとしたのはこの判例のみであるが、しかし判決書の全文が公開されておらずその概略のみ公表されているため、その射程は明らかではない。

大臣や委員会によるユニタリー化の計画策定や審理

1990年代には、地方自治委員会がユニタリー化の計画を策定したことが違法であると、再編対象のカウンティが訴えを提起したところ、法的な誤り(error of law)がないとして、カウンティは敗訴した²⁹⁾。この事件についても判決書の全文が公開されていないため、判決の射程は不明である。

2000年代の自治体のユニタリー化の過程では、再編の対象となる自治体が、大臣を相手取って、再

編計画の審理は、大臣の権限の逸脱・濫用のため違法であり、無効であるとして司法審査で争うことが見られた。この事案においても自治体は敗訴している³⁰⁾。

地方自治選挙区画定委員会による組織構造に関する審査の手続の違法性が争われた事案も存在する。サフォーク（イングランド東部）で2009年にユニタリー化の検討が進められていたところ、自治体が再編に反対した。高等法院は、委員会が法律上実施するよう求められている自治体との協議を十分に行っていなかったとして、自治体勝訴の判断を下した³¹⁾。これに対して、控訴審の控訴院は、高等法院の判断を退けて、地方自治選挙区画定委員会勝訴の判断を下した³²⁾。そこでは、制定法上のしくみをもとに、ユニタリー化の代替案を策定する段階と諮問をする段階を個別に検討して、いずれにおいても自治体は不公正に取り扱われたとはいえないとしている。そして、委員会は、諮問段階で、大臣に提出する代替案に関してのみ説明する義務を負い、提出を見送ったものについては説明する義務を負わないとした。

このように、ユニタリー化に向けた過程の各種手続の適法性が争われており、なかでも委員会による手続に瑕疵があったとして、高等法院は自治体勝訴の判決を下すことがあった。これらから、自治体が司法的救済を求める今後の事案において、各種手続の適法性が引き続き問われることになるかどうか注目される。

事務総長担当者を定める規則の制定

ユニタリー化を実現するために制定される規則の内容の違法性が争われることもある。

2016年法によるユニタリー化が進められた最新の事案は、バッキンガムシャー（イングランド南東部）での自治体再編である。バッキンガムシャーでは、1つのカウンティと4つのディストリクトの再編によって1つのユニタリー自治体が創設されるよう態勢が整えられていた。しかし、ユニタリー化に賛同するのはカウンティのみであり、ディストリクトはすべて反対の立場を表明していた。

そこで、3つのディストリクトが、2019年1月に、ユニタリー化が違法であるとして司法審査の申立てをした。ディストリクトが問題視した点は、国がいわばカウンティ寄りの再編案を示したことであ

る。例えば、規則案には、既存のカウンティの事務総長が、既存の自治体から新設されるユニタリー自治体へと移行する過程で引き続き事務総長を務めることとされていた。ディストリクト側は、移行時の地方議員が事務総長を選出するよう求めていた。その後、2月22日に、2016年法によるユニタリー化のために規則が制定されており、それは国が提示した規則案のとおりであった。

2019年3月に入り、高等法院は、自治体敗訴の判決を下したと報じられている³³⁾。判決内容を記した文書はまだ公開されていないため、裁判所がどのような理由によって具体的な判断を下したかは明らかではない。

遡及的效果を有する規則の制定

ユニタリー化実現のために制定される規則には遡及的な効果があるとして、そうした規則が違法であると自治体が主張する場合もある。

2018年の事案では、大臣が自治体に対してユニタリー化に関する正式な要請や指示を行っていない段階で、ユニタリー化を推進する自治体がユニタリー化の計画の認可申請を行った。そこで、ユニタリー化に反対する自治体は、大臣によって制定された規則には遡及的な効果があり、そのような規則を制定することは法律による授權の範囲外であって違法であると主張したところ、裁判所は様々な理由を挙げてその主張を退けた³⁴⁾。

裁判所によれば、大臣には遡及的な効果を有する委任立法を制定する権限が付与されていること、遡及的な効果を認めない原則は公正性に基づいており、抽象的にもかつ本件事案に即しても、そうした公正性の欠如は認められないこと、2016年法15条は自治体再編を速やかにすすめるために導入されたものであるから、認可申請がなされた計画に規則の効果を及ぼすことで、適法な計画とすることも差し支えないことが認められるという。

また、実際には本件規則が手続的な性質を帯びているものであることから、実体的権利が侵害される場合に問題となる遡及的な効果は本件では問題とならないという見解も裁判所は示している。

司法審査の申立ての迅速性

司法審査の訴訟要件である申立ての迅速性³⁵⁾は、

自治体再編の局面においても問題となる。

2018年の事案で裁判所は、大臣が以前公表した内容を実現するために2016年法15条に基づく規則制定が行われようとしており、かつその内容が違法である場合、当該規則が国会に提出される前に、裁判所によって是正されるべきことを強調している³⁶⁾。本件においては、大臣が国会に規則案を提出する以前に、様々な時点で、大臣が規則を制定する意向を原告が把握していたことが指摘されている。

このように、2016年法15条に基づく規則の違法性を争うためには、当該規則が国会に提出される前に、司法審査の申立てをすることが求められる。

司法的救済の裁量的な拒否

2018年の事案で、裁判所は裁量的な判断として救済を与えないことも述べている。原告の立場が結論として変化しないと考えられる場合、裁判所は救済を与えてはならないことが、訴訟の手続について定める法律に明記されている³⁷⁾。このことから、規則が仮に違法であり、かつ規則が制定されなかったとしても、自治体再編案が再度提出されるならば、原告はユニタリーとならざるを得ない、つまり原告はいずれにせよユニタリー化の動きを止めることができない立場にあるとして、救済を認めなかった³⁸⁾。

さらに、原告の自治体からの訴えに対して救済が与えられると、ユニタリー化の対象となっている他自治体に再編の遅れと不都合が生じてしまうことと、当該計画の実施のためにすでに費やされた時間や労力、公金を考慮すると、救済を認めてしまうと良い行政 (good administration) に不利益がもたらされることをも挙げて、救済を認めなかった³⁹⁾。

原告以外の自治体に及ぶ影響やこれまで費やされてきた各種コストに着目するという裁判所の見解をふまえると、ユニタリー化過程において司法的救済を求めることが遅くなればなるほど、その救済は認められにくくなると考えられる。

5 司法的救済の課題

このようにユニタリー化過程と司法的救済に関する判例の動向を概観すると、英国での自治体再編をめぐる国・自治体間の訴訟を通じ、自治体が国の動きに歯止めをかけることは難しいと感じざるを得な

い。ここでは、2018年にユニタリー化に反対する自治体が司法審査を通じた紛争解決を模索していた局面で、当該自治体に対して弁護士が行った助言の内容に注目しながら⁴⁰⁾、司法的救済の課題をまとめる。

まず、司法権の発動を認める紛争の成熟性をどのように判断すればよいかが、不明であった。弁護士の考えでは、紛争の成熟性が認められるのは先述の規則案が国会に提出される時点であった⁴¹⁾。裁判所の見解は、この弁護士の考えを否定するものであって、規則案が国会に提出される前にこそ、裁判所による大臣の活動に対する統制が行われるべきであり、紛争の成熟性が認められるとする。

また、これまで言及してきたように、実体的な違法性と手続的な違法性がともに認められにくい。この理由として弁護士が注意を促していたのは、自治体再編が政治的・専門技術的なものであることから、自治体再編の局面では裁判所が行政の判断への介入に慎重であるというものだった。2018年の事案で弁護士は、個別事情に照らすとそうした違法性が認められる見込みはないであろうと結論づけていた。それは、再編過程で自治体が意見陳述をし、また地域内で活動する諸団体なども意見陳述をしていたためである。こうしたことを背景に、弁護士は意見書の末尾で、自治体側には勝訴の見込みがないと明言していた⁴²⁾。裁判では再編計画の内容に関わる実体的な違法性と手続的な違法性については検討の対象から外されている⁴³⁾。これは、本件事案に照らせば裁判所はそれらの違法性を認めることはないであろうと原告が考え、それを審判の対象に含めなかったためだと思われる。

そして、実体的な違法性と手続的な違法性について、自治体再編の局面で自治体に認められる保護の水準は、一般の私人に認められる保護の水準と比較するとどの程度まで設定されなければならないかといったことが、十分に議論されておらず、また判例上も明確にされてこなかったことも、指摘することができる。

これらの課題にくわえて、裁判所が裁量権を行使して救済を認めないことは、再編に反対する自治体にとって極めて大きな課題である。裁判所がその理由として掲げた二点（再編に賛同する自治体への悪影響と、費やされてきた各種コストを無駄にすること

とで生じる不利益）には、いずれも自治体の法的地位を早期に確定させることへの要請を見出すことができる。このことから、先述した紛争の成熟性に関わることであるが、自治体再編の文脈では、司法審査の申立てを迅速に行うことが何よりも重要になる。

このように、自治体が司法的救済を得る余地は認められているものの、様々な理由によりその余地が極めて限定されているのが実情である。ここには、司法府が行政府と立法府双方に配慮する姿を見取ることができる。2007年法のみによるユニタリー化過程では行政府に対して、2016年法による強制的ユニタリー化過程では立法府に対して、配慮がなされるといえる。前者については、現行法上、ユニタリー化について判断し、それを実施する一連の過程において、大臣の裁量に広く任されていることが主な理由であろう。後者は、国会主権の法理の趣旨に照らすと、国会が規則を承認する手続を進めている間に司法審査を行うならば、それは、国会の承認過程への裁判所の介入に実質的には相当するおそれがある。国会と裁判所の間で緊張関係が生じることを回避してきた英国においては⁴⁴⁾、特にこの点が重要だと考えられる。

このように英国では自治体が司法審査を通じて実際に救済を得ることは難しいものの、英国法には日本法の見地からすると示唆的な部分がある。それは、自治体再編について自治体が司法による救済を求めること自体は否定されていないことである。地方自治が日本よりも手厚く保障されていないと見られており、国による自治体への強制的な再編が一定の条件下で許容されている英国であっても、自治体が司法に救済を求める余地は残されている。このように考えると、日本において自治体に司法的救済の可能性が見出されることは、自治体の法的地位を安定的なものとするにつながり、特に重要であろう。

ただし、自治体自身による司法的救済の余地を認めることが、英国において自治体を強制的に再編する仕組みを導入する前提であったとは必ずしもいえない。2016年法制定時の国会会議録を参照する限り、両者のつながりは意識されていたようにはみえない。自治体自身による司法的救済の余地を認めるという伝統的な司法観と、自治体を強制的に再編す

る制度を整備するという近年の地方自治制度改革の動きが、同時に表れたように思われる。他方で、こうした司法観が広く定着していない日本に、仮に、自治体を強制的に再編する仕組みが導入されるならば、その前提として英国のように司法的救済を認めるよう制度が整備されることが望ましいことは言うまでもない。

もっとも、英国において本案審理の結果として自治体の司法的救済を認めない判例が今後も蓄積されるならば、本案前の争点として自治体が司法に救済を求められることにどれほどの意義があるのか疑問を抱かざるを得ない。今後の判例の動向に注目したい。

6 おわりに

本稿では、英国自治体のユニタリー化制度やユニタリー化にあたり司法的救済をめぐる争われた点を概観して、ユニタリー化に反対する自治体が司法による救済を求めることは可能であるものの、救済が認められにくい実態を明らかにした。

本稿は、ごく限られた期間の英国地方自治の実態のわずかな面を見るものにすぎない、といえるかもしれない。ユニタリー化に反対する自治体をもユニタリー化する仕組みを導入した2016年法15条は、2019年3月31日までの有効期間が付されている期限立法であった。

だが、検討対象の期間がごく限られたものであっても、そこにはユニタリー化に関する英国の特徴がよく表れている。大臣は自治体を再編する過程で様々な判断を自由にできること、裁判所は当該自治体を救済する判断を下しにくいと考えられており、実際にそのようにみえること、それでもなお自治体自身は司法による救済を求めていることが分かる。これらは、英国自治体再編の研究で十分に検討されてこなかったものであり、今後は特に注意が払われるべきものだと考えられる。

もっとも、司法的救済を得ることが極めて認められにくい傾向が一般的に存在するにも拘わらず、自治体が司法的救済を求め続けている理由を本稿では明らかにすることができなかった。この解明は今後の課題としたい。

また、英国では自治体再編と広域的な連携がとも

に模索されていることから、地方自治法制の比較法的研究を深めるために、今後は両制度の異同を分析し、自治体のあり方について生じている変容を検討したい。例えば、2000年代にユニタリーとなった自治体が、従前のユニタリー化の仕組み（ユニタリー化の対象となる自治体が、すべてユニタリー化に同意するもの）によって別の自治体と再編し、さらに広域のユニタリーを創設する動きが見られる⁴⁵⁾。また、2019年に新設される二つのユニタリー自治体は、国からの権限移譲を受けることができる広域連携機関（Combined Authority）をも発足させることが検討されている⁴⁶⁾。両者を考察して英国地方自治の実態を総合的に解明することも、残された課題である。

注

- 1) 第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（2009年6月16日）。
- 2) 松塚晋輔「自治体合併の憲法的基礎（1）—ドイツ判例学説を参考に—」京女法学1号99頁（2011）99頁、松塚晋輔「自治体合併の憲法的基礎（3・完）—ドイツ判例学説を参考に—」京女法学4号51頁（2013）54～59頁。
- 3) 村上順、白藤博行、人見剛編『新基本法コンメンタール 地方自治法』37頁〔飯島淳子〕（日本評論社、2011）。
- 4) 西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会、2007）147頁。
- 5) 松塚・前掲注（2）「（3・完）」54頁。
- 6) 内貴滋「英国の地方構造改革政策が我が国に与える示唆と課題（1）—その先進性と中央集権制」自治研究92巻4号（2016）19頁、24頁。
- 7) 内貴による自治研究での一連の連載を参照のこと。内貴滋「英国の地方構造改革政策が我が国に与える示唆と課題（1）—その先進性と中央集権性」自治研究92巻4号（2016）19頁、「（2）」自治研究92巻5号（2016）26頁、「（3）」自治研究92巻11号（2016）97頁、「（4）」自治研究93巻3号（2017）74頁、「（5）」自治研究93巻9号（2017）53頁、「（6）」自治研究94巻1号（2018）70頁、「（7）」自治研究94巻3号（2018）58頁、「（8）」自治研究94巻6号（2018）25頁、「（9・完）」自治研究94巻9号（2018）24頁。ただし、内貴が主な考察対象としているのは広域的な連携であり、自治体再編を検討する部分は限られている。
- 8) 最判昭和30年12月2日民集9巻13号1928頁。本件に関する近年の評釈として、興津征雄「判評」地方自治判例百選〔第4版〕22頁（2013）がある。
- 9) 高木光「判評」地方自治判例百選〔第3版〕22頁（2003）23頁。
- 10) 村上裕章「国・自治体間等争訟」岡田正則ほか編『現代行政法講座IV—自治体争訟・情報公開争訟』11頁（日本評論社、2014）、西上治『機関争訟の「法律上の争訟」性』（有斐閣、2018）3～8頁。

- 11) Nathalie Lieven QC, 'In the matter of local government reorganisation and the "Future Dorset" proposals and in the matter of Christchurch Borough Council' <<http://moderngovcbc.christchurchandeastdorset.gov.uk/documents/s11746/Appendix%2520A%2520-%2520Counsels%2520Opinion.pdf>> (Revised Opinion, 2 March 2018).
- 12) もっとも、1998年人権法第4条が規定する不適合宣言の運用状況に着目して、実態としては英国に違憲審査制が導入されたと理解する見解がある。江島晶子「イギリスにおける人権①」倉持孝司、小松浩編『憲法のいま——日本・イギリス』72頁（敬文堂、2015）78頁。
- 13) 日本の市町村合併に相当するディストリクト間の合併の手続は、ユニタリー化の手続と異なる。Mark Sanford, 'Local government in England: structures' (House of Commons Library, Briefing Paper Number 07104, 21 December 2018) 10. 本稿では、ディストリクト間の合併に関する問題を取り扱わない。
- 14) 田村秀「2009年におけるイングランドの地方自治体再編と日本への示唆」法政理論45巻3号（2013）228頁、257～258頁。
- 15) 田村・前掲注（14）258頁。
- 16) Sanford (n 13).
- 17) Department for Communities and Local Government, Invitation to councils in England to make proposals for future unitary structures (2006).
- 18) The Dorset (Structural Changes) (Modification of the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) Regulations 2018, SI 2018/636 (24 May 2018).
- 19) Bournemouth, Dorset and Poole (Structural Changes) Order 2018, SI 2018/648 (25 May 2018).
- 20) Secondary Legislation Scrutiny Committee, 26th Report of Session 2017–19: Draft Dorset (Structural Changes) (Modification of the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) Regulations 2018, and one related instrument (HL Paper 125, 26 April 2018).
- 21) Appendix 1 (Additional information from the Ministry of Housing, Communities and Local Government).
- 22) The Economist, 'Facing cuts, councils become more entrepreneurial to plug the gaps' (Print Edition, 11 October 2018), 'British councils speculate to accumulate. Are they out of their depth?' (Print edition, 02 March 2019).
- 23) Lord Heseltine, "No stone unturned: in pursuit of growth" (31 October 2012).
- 24) 山崎幹根「成長と連携を志向するイングランドの都市政策」『都市問題』107巻1号（2016）80頁。
- 25) Cities and local government devolution act 2016, explanatory notes, [48].
- 26) 司法審査における行政上の主体が何であるべきかをめぐる英国の判例と学説については、北島周作『行政上の主体と行政法』（弘文堂、2018）第2章に概説がある。
- 27) Paul Craig, *Administrative law* (8th edn, Sweet & Maxwell 2016).
- 28) "Gummer out of order". The Times, 29 January 1994.
- 29) "Judge opens way for abolition of counties" The Times, 29 June 1994. この事案では、地方自治委員会によるユニタリー化の勧告を大臣が受け取ったことの適法性も争点となった。
- 30) *R (Shrewsbury & Atcham BC) v the Secretary of State for Communities and Local Government* [2007] EWHC 2279 (Admin), *R (Shrewsbury & Atcham BC v the Secretary of State for Communities and Local Government* [2008] EWCA Civ 148, [2008] 3 All ER 548. この事案では、国が自治体再編に向けて態勢を整備することの法的根拠が問われた。H. W. R. Wade and C. F. Forsyth, *Administrative Law* (11th edn, OUP 2014), fn 44.
- 31) *Forest Heath District Council v The Electoral Commission* [2009] EWHC 1682 (Admin).
- 32) *The Electoral Commission v Forest Heath District Council* [2009] EWCA Civ 1296.
- 33) Local Government Chronicle, "Districts' legal challenge to Bucks reorganisation process fails" (22 March 2019).
- 34) *R (Christchurch BC) v Secretary of State for Housing, Communities and Local Government* [2018] EWHC 2126 (Admin), [2018] WLR(D) 539 [52]–[59].
- 35) Civil Procedure Rules 54.5, s 1 (a).
- 36) *R (Christchurch BC)* (n 34) [60]–[65].
- 37) Senior Courts Act 1981, s 31 (2A).
- 38) *R (Christchurch BC)* (n 34) [68].
- 39) *R (Christchurch BC)* (n 34) [69].
- 40) Lieven (n 11).
- 41) Lieven (n 11) [17].
- 42) Lieven (n 11) [30].
- 43) *R (Christchurch BC)* (n 34) [3].
- 44) Tom Bingham, *The Rule of Law* (Penguin Global 2011) Ch 12. 英国貴族院長官を務め、現代における法の支配について論じたビンガム卿は、「国会主権と法の支配」と題する章で、法の支配が国会主権に優越するとの見解を退けたうえで、両者を調和的に理解することを唱えている。
- 45) Local Government Chronicle, 'Lancs councils launch unitary call' (28 February 2019).
- 46) BBC 'New Dorset unitary councils consider combined authority' <<https://www.bbc.com/news/uk-england-dorset-46916749>> (18 January 2019).