

The Law and System regarding Local Government Audit(2)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/39600

《論説》

自治体に対する外部監査制度の法と仕組み (二)

―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―

長内 祐樹

一 はじめに

二 英国における自治体外部監査制度の歴史的沿革

1 英国の自治体外部「会計監査」制度の今日の特徴

2 歴史的沿革 (一) ―オーディターによる外部「会計監査」制度―

3 歴史的沿革 (二) ―都市法人における「会計監査」制度―

4 歴史的沿革 (三) ―一九三三年地方行政法における自治体「会計監査」制度―

5 外部「会計監査」制度におけるオーディターの権限と自治体の裁量権

(以上、54巻1号)

三 英国における自治体外部監査の法と仕組み

1 外部「会計監査」制度

1-1 英国における今日的自治体外部監査制度の変遷

1-2 今日の英国における自治体外部「会計監査」制度

1-3 英国における自治体の財務会計行為の違法性

1-4 自治体の財務会計行為に関する違法性判断基準の展開

(以上、本号)

2 「能率監査」におけるオーディターの役割

3 英国における自治体外部監査の法と仕組み

4 英国における近年の外部監査制度改革

四 おわりに

三 英国における自治体外部監査の法と仕組み

1 外部「会計監査」制度

本節ではまず、一九世紀初頭から今日に至るまでオーディターの中心的責務である自治体外部「会計監査」の今日的仕組みを概観し、その上で英国における自治体の財務会計行為の違法性に関して、判例の検討を行い、その意義及び特徴を明らかにしたい。

1-1 英国における今日的自治体外部監査制度の変遷

(1) 一九七二年地方行政法（現行の一九九八年会計監査委員会法

一九七二年地方行政法（Local Government Act 1972）においては、バラ以外の自治体に対しても、それまでバ

ラに対して認められていた専門監査官 (approved auditor) による会計監査とオーデイターによる会計監査の選択が認められた(一五六条)。また、一九世紀以来、違法な財務会計を認定しそれに関与した者に対する賠償命令を発するのはオーデイターの責務とされてきたが、同法によつて賠償の決定権限は裁判所に移管され(一六〇条)、その結果として、オーデイターは訴訟の一方当事者として自治体会計の違法性の立証責任を負うことになった。

しかし、一九七二年地方行政法における監査担当者の選択制に関しては、「地方財政に関する調査委員会 (The Committee of Inquiry into Local Government Finance いわゆるレイフィールド委員会 (Layfield Committee))」が一九七六年に提出した報告書³において廃止すべきとの提言がなされる。すなわち、同報告書は、まず、現状およびそのパーセントの自治体はオーデイターによる外部監査制度を採用しているとしながらも、他方で、専門監査官 (approved auditor) による会計監査に関しては、「公的団体が自己の会計を監査する者を選択できる地位にあることは、原則として誤っている」と明言する⁴。同報告書は、その上で、①英国 (及びウェールズ) における自治体監査制度は、中央政府及び自治体のいずれからも完全に独立したものであるべきこと、②監査組織の長は各自治体の監査を行うオーデイターの管轄について完全な責任を負うべきであり、そのため、一九七二年地方行政法に基づく監査担当者の選択権は廃止されるべきこと、③監査組織の長は複数の自治体にまたがる公益に関する事柄について定期的に報告書を発し、公衆の閲覧に供すること、④監査組織の長が発する公益に関する報告書の提出を受ける何らかの特別な上位組織が必要であること、この場合の上位組織は、中央政府の支出にかかわる庶民院公会計委員会 (Public Account Committee) のような国会の委員会 (Parliamentary Committee)、あるいは、地方行政オンブズマン委員会 (Commission for Local Administration in England) をモデルとした自治体の代表者も多く参加する組織が考えられる等の提言が出された⁴。

もつとも、この報告書の提言は当時の政権によつて実施が見送られ、その後、庶民院支出委員会 (House of Commons Expenditure Committee) が、自治体の会計監査についてはこれを会計検査院長 (Comptroller and Auditor General) の所掌事務とする旨の提言を行ったが、この案も退けられる。その結果、専門監査官による会計監査の選択を可能とする仕組みは当面の間、不変のままであった。

しかしながら、会計監査を受ける自治体自身が会計監査官を任命することが望ましくないと認識は依然として強く⁵、その結果、一九八二年地方財政法 (Local Government Finance Act 1982) では、一九七二年地方行政法において認められていた専門監査官による監査とオーディターによる監査の選択制度が廃止され、自治体の種類ごとに異なっていた従来の監査方法がオーディターによる外部監査制度に統一され (part III)、また、英国全土の自治体の会計監査を統括する機関として新たに会計監査委員会 (Audit Commission) が創設されることとなる⁶。

この会計監査委員会は、当時のサッチャー政権下における中央政府と自治体の間の緊張状態が高まった時期に成立したこともあり、当初はサッチャー政権における自治体統制政策の一環とみなされ、地方からは疑惑と敵意の視線をもって迎えられたが、その後一〇年間の間に、同委員会は中央政府から独立した組織であるとみなされるようになったとされる⁷。そしてこれら一九八二年地方財政法、及び一九七二年地方行政法その他の自治体監査に関する関連法規は、一九九八年会計監査委員会法 (Audit Commission Act 1998) という形で整理・統合され現在に至っている (二〇一四年三月三一日現在)。

(2) 二〇〇〇年地方行政法による違法な財務会計行為に関する個人責任の緩和

二〇〇〇年地方行政法 (Local Government Act 2000) は、オーディターによる外部監査制度のうち、違法な財務会計行為に対する制裁的措置の緩和を図っている。

すなわち、同法以前、オーディターは、自治体の会計項目が違法であると考えた場合に、違法 (unlawful) な支出を禁止する権限 (禁止告知 prohibition notice)、当該会計項目が違法である (contrary to law) 旨の宣言的判決を求めて司法審査の申し立てを行う権限を有し、また、オーディターは、違法な会計項目の一切を却下する権限をも有していた。さらに、オーディターが却下した違法な支出については、その支出にかかわった者は、故意による不当管理 (wilful misconduct) が認定された場合、オーディター (1972 年地方行政法以降においては裁判所) の決定によってその賠償 (surcharge) が命じられ⁸⁾、またオーディター (裁判所) から一定額以上 (時代によって五〇〇ないし二〇〇〇ポンド) の賠償を命じられた者は、五年間いかなる自治体においても公職に就く権利を剥奪された⁹⁾。

しかし、こうしたオーディターの諸権限のうち、禁止命令、及び賠償制度は二〇〇〇年地方行政法によって廃止され (Local Government Act 2000, s.90, s.91, Audit Commission Act 1998, s.19A, s. 19B)、これに代わって助言的告知 (Advisory Notice) が導入されている¹⁰⁾。

1-2 今日の英国における自治体外部「会計監査」制度

(1) 会計監査委員会 (Audit Commission) 及び国務大臣の役割

英国のオーディターによる外部監査制度では、オーディターは会計監査委員会 (Audit Commission) によって任命される。

この会計監査委員会は、一九八二年地方財政法 (Local Government Finance Act 1982) によって創設された中央政府の機関であり、同委員会は、自治体団体や会計士団体との協議を経た後に国務大臣によって任命される一〇

から一五人のメンバーによつて構成される (Audit Commission Act 1998, s.1; Local Government and Public Involvement in Health Act 2007, s.145. 同委員会の chief officer は Comptroller of Audit である)。

オーディターの任命と並んで会計監査委員会の重要な役割として挙げられるのが、監査活動に関する規範 (Code of Audit Practice) を定めることである (Audit Commission Act 1998, s.4)。同規範は、会計監査委員会が最も適切であると考え、オーディターが採用すべき監査基準、監査手続、監査手法を具体的に提示するものであり、オーディターは、会計監査を行うに際して、同規範を遵守すべき義務を負っている (Audit Commission Act 1998, s.5 (2))。

現在の規範 (Code of Audit Practice) は二〇一〇年の Code of Practice 2010 for Local Government Bodies であり、それによると、オーディターは、①収支報告書を監査し、被監査団体の収支報告書上において、監査対象年度における支出と収入が公正に記載されているか否か、②当該報告書が関連法令や適用される会計基準に則して適切に用意されているか否か等の点に関する意見を付さなければならないとされており (第15段落)、また、オーディターは、③当該収支報告書が詐欺、手続的瑕疵、誤謬などによる重大な誤報告から免れていること、④国会制定法や他の適用されるべき諸要件を遵守していること、⑤会計提出や開示に関する全ての関連要件が遵守されていることに関して、合理的な保証 (reasonable assurance) を与えなければならないとされている (第16段落)。

他方で国務大臣は、一九九八年会計監査委員会法に基づいて自治体等の被監査団体に対して適用される「会計及び監査に関する規則 (Account and Audit Regulations)」を制定する権限を有する (Audit Commission Act 1998, s.27 (1))。

(2) 英国における自治体「会計監査」制度の仕組みの概要

英国の自治体会計に対する会計監査制度は、通常の場合、まず、各自治体の内部部局（一般的には監査局）による内部監査 (internal audit) が行われ、その後、オーデ이터による外部監査 (external audit) が行われるという二段階の手続が採られる。

また、オーデ이터による外部監査は、この通常の外部監査 (Audit Commission Act 1998, s.2 and 2nd sched.) の他に、基金の横領 (peculation) あるいは濫用 (misappropriation) がなされた疑いがある場合に限って、会計監査委員会の命令に基づいて行われる特別監査 (extraordinary audit) もある (Audit Commission Act 1998, s.25.)。

なお、英国における自治体自身による内部監査¹²について若干言及しておく、自治体の内部監査は、先述したとおり国務大臣によって策定された「会計及び監査に関する規則 (Account and Audit Regulations)」という統一的基準に基づいて行われる。同規則は、①会計の保管、②会計の形式、準備、証明、会計の報告に関する事項、③会計に関連する情報の公表と収支報告書の公表、④有権者が監査結果等に関して審査と異議申立を行う際に踏まれるべき手順等を規定するものである (Audit Commission Act 1998, s.27 (1))。

この「会計及び監査に関する規則」の重要条項に違反することは違法であり、自治体の監査官は、違反者を訴追することができる (reg.2, Audit Commission Act 1998, s.27 (5))。訴追することが同規則の遵守を確保することに効果的ではないような場合には、司法審査の申し立てと職務執行命令が代替的正手法として想定される¹³。

現在の規則は、二〇〇三年四月一日から施行されている「イングランドにおける会計及び監査に関する規則二〇〇三年度版 (England Account and Audit Regulations 2003)」である。以下、同規則に基づいて、自治体内部監査制度を概観すると、まず収支報告書の作成に関しては、①自治体は、会計記録及び内部統制に関する適切かつ

効果的なシステムを保持しなければならず (reg. 6)、②監査を行うに当たり、自治体はそのメンバーや職員に対して必要とする会計や記録を要求することができるし、必要な情報や説明を提供することもできる (reg. 6 (a), (b))。また、③年次収支報告書 (statement of account) は、解説序文、収支報告書の方針、収支報告書に対する責任についての報告、具体的会計監査結果、会計に関する注記を含むものであるとされ (reg. 7)、さらに④収支報告書が本規則の要件を遵守して作成されたものであることを保障するのは自治体の義務であるとされている (reg. 10 (1))。

次に内部監査の流れについて見ると、収支報告書については自治体自身の認可が必要であるが、この認可がなされる前に、主任財務職員 (CFO) は当該収支報告書に署名し、日付を入れ、それが自治体の財政状況、収入、支出を適切に表明していることを証明しなければならない (reg. 9 (2))。次いで、収支報告書は、可及的速やかに (かつ六月三〇日以前に) 自治体 (もしくは適切な内部委員会) によって審査され、認可されなければならない (reg. 9)。さらに認可された後、収支報告書は議会ないしは委員会の議長あるいは委員長によって署名され、日付が記入されなければならない (reg. 9 (3) b)。

こうして作成された収支報告書は、可及的速やかに (九月三〇日まで) に、公表されなければならない (reg. 11 (1))。また、公的な閲覧に供されて以降は、オーディターの同意なしには変更できないものとされる (reg. 15)。なお、オーディターの側には会計を変更する権限はないものの、自治体とオーディターの間で会計に関して意見の対立が生じた場合、オーディターは、当該会計の修正命令を求めて訴訟を提起する権限を認められている (Audit Commission Act 1998, s.17 (2))。

なお、内部監査の監査結果は議会や執行部を拘束しない。また「会計及び監査に関する規則」に基づく公正な会計慣行については、英国勅許公共財務会計協会 (CIPFA = Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)

によって、実際の監査実務に照らして勧告実務書 (Statement of Recommended Practice : SORP) の編纂という形で具体化されている¹⁴⁾。

(3) オーディターによる自治体外部会計監査

自治体の会計は、通常毎会計年度末 (三月末日) までにまとめられ、監査委員会によって任命されたオーディターの監査を受けなければならない (Audit Commission Act 1998, s.2 and 2nd sched.)。

各自自治体の会計の監査にあたる個々のオーディターは、会計士としての資格を有していれば、必ずしも同委員会の職員である必要はなく、民間の会計事務所に所属する者でも良く、いずれの場合であってもオーディターとしての権限と義務は同一である (Audit Commission Act 1998, s.2.)。

なお、住民がオーディターに対して特別監査の請求をするといった、日本における住民監査請求権のような権利は住民には認められておらず、特別監査が行われるのは、①当該自治体の選挙人の申請がある場合、②会計監査委員会が、オーディターの報告書に基づき特別監査が行われることが望ましいと考えた場合、もしくは、③他の理由がある場合で、かつ会計監査委員会が特別監査をオーディターに命令した場合に限定される (Audit Commission Act 1998, s.25 (1).)。

この特別監査の実施については会計監査委員会の裁量が認められており、特別監査の実施に関しては、国務大臣も、容易に容喙することはできない。国務大臣が、公益上、特別監査が行われる必要性があると考えたとしても、当該大臣が直接オーディターに特別監査を実施する命令を下すことはできず、国務大臣に認められているのは、会計監査委員会に対して、特別監査を命じるように要請する権限のみである (Audit Commission Act 1998, s.25 (2).)。

なお、特別監査が行われる場合、担当オーデイターは、通常の監査と同様の権限を有するが、他方で、通常の監査の場合、住民等に認められている、会計や書類を査閲したり、オーデイターに質問をする権利は認められていない¹⁵⁾。

【通常監査におけるオーデイターの視点】

各自治体の会計に対する監査は、オーデイターが、①当該会計が「会計及び監査に関する規則 (Account and Audit Regulations)」に沿って用意されたものであること、他のあらゆる国会制定法上の要件が遵守されていること、②会計の編纂過程において、適切な業務遂行がなされていること、③当該自治体が、その財源を使用するにあたって、経済性、能率性、効率性を保持するために適切な措置を講じていること、④当該自治体が、業績に関する情報を収集、記録、公表するための適切な措置を講じていることなどの点に関して、確信を持つことができるか否かという観点から行われる (Audit Commission Act 1998, s.5)。このように会計監査の行われる視点が、オーデイターの一般的責務の形で法律上に明文化されている点が英国の自治体外部監査制度の特徴の一つである。

【オーデイターの書類や情報に関する権利】

オーデイターによる会計監査が適切に遂行されるためには、オーデイターが監査を遂行する上で必要な書類や情報を適宜得られなければならない。この点、英国におけるオーデイターは、あらゆる適切な時期に、その職責を全うするために必要であると考えられる、被監査自治体 (relating to the authority) のあらゆる情報を手に入れる権利を有している (Audit Commission Act 1998, s.6 (1))。すなわち、オーデイターは、①そうした書類を保持

し、またはそうした書類に関して説明をできる人物に対して、オーディターが適切と考える情報の提供ないし説明を求めることができ、また、②もしオーディターが必要と考えたならば、関係者に対してオーディターの前に出頭し情報を提供し、または解説をすること、あるいは、書類の作成を求めることもできる (Audit Commission Act 1998, s.6(2).)。

さらに、オーディターは、③オーディターが必要と考えた場合に、職員に対して、必要な情報の提供ないし解説を求め、また、そのような目的のために、職員らに対して出頭を求める権限をも有している (Audit Commission Act 1998, s.6(4).)。

この点は、監査委員に、関係人の出頭、調査、帳簿・書類、記録の提出要求が認められている (地方自治法一九九条八項) 日本の監査委員制度とほぼ同様であると考えられるが、日本の場合、この請求に関係人が応じない場合にこれを強制する手段が存在しないのに対して、英国の場合、その会計が監査の対象となっている自治体の側には、オーディターに対して、オーディターがその役割を遂行するために、要求することがもつともあらゆる施設やすべての情報を提供する義務が、国会制定法によって課されており (Audit Commission Act 1998, s.6(5))、さらに、合理的な正当化事由 (reasonable excuse) がないにもかかわらず、こうしたオーディターの要求に従わないことは、法律違反となり罰金が科せられる (Audit Commission Act 1998, s.6(6)).¹⁶⁷⁾

【オーディターの報告書】

会計監査が終了し、監査結果に特に問題がない場合、オーディターは、当該会計監査が、一九九八年会計監査委員会法によって要求される要件に沿ってなされた旨を証明 (Audit Commission Act 1998 s.9(1) a.) し、また、会計に関する関連諸報告についての意見 (Audit Commission Act 1998 s.9(1) b.) を付した報告書 (statement) を

作成する (Audit Commission Act 1998, s.9 (1)).

他方で、会計監査を行ったオーディターが、当該自治体の会計に不適切な点があるなど会計監査過程において発見した事柄について、関係者に熟慮を促し、あるいは公衆の注意を喚起する必要性を認めた場合、オーディターは、「公益に関する報告書 (report)」を作成すべきか否か、また、監査の終了の段階よりも早く、即座にこの報告書を作成すべきか否かを決定しなければならぬ (Audit Commission Act 1998, s.8)。なお、この会計監査途中に出される報告書を「即時報告書 (immediate report)」という。

「公益に関する報告書」が作成された場合、自治体は、それを送達後四か月以内に、フルカウンシルにおいて考慮すべき義務を負っており、その場合、当該自治体は、当該報告書が当該自治体に何らかの行為を求めているのか否か、あるいは、当該勧告を受け入れるべきか否か、もしそうであるならば、報告書に対していかなる対応を採るべきかを決定する義務を負う (Audit Commission Act 1998, s.11)¹⁸。

なお、フルカウンシルの会合は、開催日のすくなくとも七日前には地方紙で広告されなければならない、その広告には、その開催目的の詳細、報告書や勧告の主題の詳細を提示するものでなければならないとされている (Audit Commission Act 1998, s.12 (1) a-c)。また自治体には、事後的に、自治体が決定した事項の要約を地方紙において公表すべき義務をも負っており (Audit Commission Act 1998, s.12 (2) b)、住民への情報提供が徹底している。

加えて、当該報告書が「即時報告書 (immediate report)」である場合には、公衆の一員たる者 (any member of the public) は、適宜、無料で当該報告書を閲覧することができ、また、当該報告書ないしその一部をコピーすることができ、さらには適切な料金を支払うことによって、コピーを送付してもらうことも認められている (Audit Commission Act 1998, s.13 (2))。

こうした公衆の一員たる者の権利を実質的に確保するため、自治体は、一紙以上の地方紙において、報告書の主題、公衆の一員たる者が、当該報告書が閲覧できること、その全部または一部のコピーができることを明らかにする告知を掲載しなければならない (Audit Commission Act 1998, s.13(3)).

なお、「即時報告書 (immediate report)」を作成したオーデ이터もまた、適切と考えるあらゆる者に対して告知を行うことができるし、適切と考える者に対して、報告書の全部又は一部のコピーを提供することもできる (Audit Commission Act 1998, s.13(4)).

日本においても監査委員による会計監査の結果について、これが自治体に提出された場合の自治体の考慮、及び公表といった仕組みは採用されているが (地方自治法一九九条九項以下)、日本の場合、自治体による報告書の考慮は法的義務ではなく、また、公表方法も法律上は明示されていないのに対して、英国の場合、自治体には報告書を検討する法的義務が課せられており、また、公表方法、その態様、周知措置までもが法定されている。

【会計項目が違法である (contrary to law) 場合の措置】

先に述べたとおり、二〇〇〇年地方行政法によって、従来の賠償制度及び禁止命令は廃止され、それらに代えて「助言的告知 (Advisory Notice)」が導入された。

この「助言的告知」は、オーデ이터が監査を行っている当該団体、もしくは当該団体の職員が、①違法な支出を招く、あるいは招くであろう決定をし、もしくはしようとしている場合、②もしもそれを遂行しようとする、違法状態、あるいは損失を招くであろう行為をし、もしくはしようとしている場合、③違法な項目を会計に加えようとしている場合に発せられる (Audit Commission Act 1998, s.19A(1) a~c.)。

「助言的告知」は、関係自治体や職員に対して発せられ、告知の対象が上記①②③のうちのいずれの類型に該

当するのか、また具体的にいかなる決定や行為、会計項目等が問題となっているのかを明らかにするものであることを要する。また「助言的告知」が発せられたにもかかわらず、告知の対象となっている決定等を当該団体もしくは職員が行おうとする場合には、事前にその旨をオーディターに対して、書面により通知しなければならない(Audit Commission Act 1998, s.19A(3) a~d)。なお、活動を継続しようとする自治体やその職員に対して、オーディターがその事前通知を要求できる期間は二日以内である(Audit Commission Act 1998, s.19A(3) d)。

「助言的告知」のコピーは、助言的告知が送達される団体や職員に対して送付され、「助言的告知」が職員に対するものである場合には、コピーは当該職員に対しても送付されうる。またオーディターが適切であると考え他の者に対してもコピーの送付が認められる(Audit Commission Act 1998, s.19A(5))。

告知発出後七日以内に、オーディターは、決定等が違法であると考えるにいたった理由を記載した声明文を送付する必要がある(Audit Commission Act 1998, s.19A(6))。オーディターが、この声明文を送付しない場合、あるいは助言的告知を撤回した場合には、助言的告知の効力は失われる(Audit Commission Act 1998, s.19B(3))。

この「助言的告知」が発せられると、それ以降は、当該自治体が、助言的告知及びオーディターの声明文に照らして、助言的告知の対象となっている決定等の結果を考慮し、あるいは、助言的告知により示された期間を経過した後に当該決定等を継続しようとする場合には、オーディターに対してその旨を書面で通知し、かつ助言的告知によって設定された期間を経過しない限り(Audit Commission Act 1998, s.19B(1),(2))、助言的告知の対象となっている決定等を行うことは適法ではないものとされる(Audit Commission Act 1998, s.19B(1))。

「助言的告知」の導入は、オーディターの命令によって自治体の活動が一方的に禁じられる禁止命令や、自治体の議員や職員の個人的責任を追及する賠償命令といったより直截的な措置と比較すると、具体的な解決策を講じるのは自治体自身であり、個人責任も廃止されていることから、オーディターによる自治体の財務会計行為に

対する統制は従来より若干緩和されているとみることができる。

しかしながら、このように、「助言的告知」に示された期間はオーディターが違法であると考える自治体の財務会計行為が原則として違法とされ、また、その期間が経過した後であっても、オーディターの指摘を考慮するなどの条件を満たした場合に限り当該財務会計行為が適法とされるという仕組みとなっている。そのため、違法な財務会計行為を未然に防止という観点からは効果があると評価でき、その点で、英国におけるオーディターによる統制は依然として厳格なものであるということができよう。

1-3 英国における自治体の財務会計行為の違法性概念

(1) 自治体の財務会計行為に関する訴訟の途について

英国における自治体の財務会計行為の違法性が裁判所において審理される途は、主要判例を瞥見する限り、大別すると現在三通りあると考えられる。

一つ目は、一九九八年会計監査委員会法一七条のように、国会制定法において特に訴訟の提起が認められている場合である（これは、Audit Commission Act 1998, s.17のように法律の規定によって司法審査の申し立ての場合もあれば、上訴という形で規定されている場合もある）。二つ目は、原告が自己の権利利益を侵害されたとして司法審査の申し立てを行う場合である。

そしてもう一つの訴訟形態としては、レイト納税者訴訟 (ratepayer's action)¹⁵と呼ばれる、伝統的なリレーター訴訟 (relator action) である。このレイト納税者訴訟は、法務総裁 (Attorney-General) の名のもととはいえず、レイト納税者が、自治体の違法な財務会計行為の是正を裁判所に対して求めるという点においては、アメリ

力の納税者訴訟 (taxpayer's suit) と類似しており、納税者訴訟と解しても良い機能を有しているものである²⁰。但し、アメリカの納税者訴訟 (taxpayer's suit) については「住民や納税者が、法務長官の手を通さずして、独立に出訴することを認めている。これがいわゆる納税者訴訟 (taxpayer's suit)・市民訴訟 (citizens suit)」といわれる²¹とされており、法務総裁の同意を要する英国におけるリレーター訴訟としてのレイト納税者訴訟は、アメリカの納税者訴訟と完全に一致するものではない。

なお、かつては一九五五年の *Prescott v. Birmingham Corporation* 事件控訴院判決において²²、レイト納税者は自治体の受託者としての義務違反を理由として衡平法部に対してその旨の宣言を求めることができるかと判断されたことがあり、レイト納税者が法務総裁の同意を得ずして衡平部に出訴できるという、アメリカの納税者訴訟に類似した訴訟類型が英国においても認められたとも考えられた。しかし一九八一年の *Barrs v. Bethell* 事件²³においてワーナー (Warner) 裁判官は、*Prescott v. Birmingham Corporation* 事件の控訴院の判断について、推測ではあるが、おそらく控訴院は、原告適格の問題を深く考えずに、レイト納税者の原告適格を肯定したのではないかと疑義を呈し²⁴、先例からすると、司法審査手続きや一九七二年法上の外部監査に基づく手続きを考慮しない場合、自己の個人的権利に対する侵害ないし、あるいは公的権利 (public right) への侵害が個人としての自分に対する直接的損害を招くことを証明しえない限りは、当該レイト納税者が、自治体やそのメンバーらを被告として訴訟を提起するには法務総裁の同意を得る必要があるのが原則である²⁵。自治体はとりわけお節介屋や訴訟マニアによる訴えに対して脆弱 (vulnerable) であり、(それゆえ) 法は法務総裁の同意に基づくリレーター訴訟ないし司法審査の申し立てに対する裁判所の許可を得なければならないというフィルターを設けているのである²⁶として本件訴えを却下している。

(2) 英国における自治体の財務会計行為の違法性概念

ここまで特に説明をせず、オーディターによる会計監査制度を通じた是正の対象を、自治体の違法な財務会計行為と述べてきたが、これは厳密には、「会計の項目 (item) が法に反する (contrary to law)」場合のことをいう (Audit Commission Act 1998, s.17(1)).

この「会計項目が法に反する」という文言は、前章でも見たとおり、たとえば一八七五年の公衆衛生法 (Public Health Act 1875) の二五七条七項にも既に見ることができものである。一九七二年地方行政法二六一条一項においても継承され、さらに一九八二年地方財政法 (Local Government Finance Act 1982) の一九条一項を経て、現在の会計監査委員会法一七条一項に至るまで不変のまま用いられている。

まず、「Items of account (会計項目)」という概念については、自治体の支出行為に関しては、先述のポブラー貸金事件貴族院判決において、バックマスター (Buckmaster) 卿によって、単に会計の大科目 (the head of account) すなわち支払目的 (object) のみならず、支払目的及びその額を含むものとされている²⁷。加えて、判例上、会計項目の適法性の問題は、支出行為のみならず、資本支出²⁸、収入の減少²⁹、違法な借り入れ³⁰等を含む取引行為の適否全般に及ぶものであり、会計項目という文言は広範かつ包括的な概念とみなされている³¹。

次に「法に反する (contrary to law)」という文言は、通常、違法 (illegal) すなわち法令違反を意味するものと解されているが³²、自治体の財務会計行為に関する場合も同様であり、判例上、法に反する (contrary to law) という文言は、違法 (unlawful) もしくは権限超越 (ultra vires) とは別個に独自の意味を有さないもの解されている³³。

このように、自治体の財務会計行為が違法と認定される (正確には会計項目の違法性が認定される) のは、当該財務会計行為が権限超越 (ultra vires) にあたる場合であるといえるが、こうした基本的判断枠組みを端的に

示すものとして、一九七六年の *Beecham v. Metropolitan District Auditor* 事件³⁴の高等法院判決におけるボーハム (Borham) 裁判官の意見を挙げることができる。

本件は、法令上、家屋の解体については開発許可が必要であるにもかかわらず、当該許可をえないまま自治体によって行われた家屋の解体にかかわる支出について、これを適法と判断したオーデイターの決定に対する異議申立人が、一九三三年地方行政法に基づいて上訴をしたという事案である。

本件に関して、ボーハム裁判官は、まず、「オーデイターの責務は、あらゆる違法な (contrary to law) 会計項目 (Items of account) を却下することである。そしてこの条項に基づく、ある会計項目が却下されたならば、それは違法な会計項目なはずである。換言することが許されるならば、違法な会計項目とは、法 (Law) に従っていれば会計上に現れてはならないはずの会計項目のことを意味しているといえる。すなわち、それは、カウンスルが何らの権限も有さないにもかかわらずなした、あるいは何らの許可 (authority) も得られないままになした支出に関する会計であり、言い換えれば、権限踰越 (ultra vires) の支出のことである。私の考えでは、会計は、権限内 (intra vires) においてなされたあらゆる支出が記載されねばならず、また同時に、権限踰越、あるいは何らの許可も得られないままになされた支出に関するいかなる項目も記載されてはならないのである。」としたうえで、「本件では、自治体は家屋の解体権限を有しており、またそのために金銭を支出することができる権限を有している。それゆえ、自治体は、この点に関して権限の範囲内で行動している。第二に、(許可なり同意が仮に必要であるとしても) こうした行為についての許可なり同意なりを得なかったという瑕疵は、私の考えでは、その余の点で権限の範囲内にある行為を権限踰越とするものではない。したがって、申立人が異議を唱える会計項目は違法 (contrary to law) とはいえない。」³⁵として異議申立人の請求を棄却した。

ところで、自治体の財務会計行為が権限踰越 (ultra vires) にあたる場合に、その違法性が認定されることが

明らかとなったとしても、財務会計行為について自治体に国会制定法上裁量権が認められている場合には、その行為が権限の範囲内にあるのか、あるいは権限外の行為とされるのかは必ずしも明らかではない。

このような自治体の裁量的財務会計行為の違法性判断の一つの基準として、英国では「受託者としての義務 (fiduciary duty)」という概念が大きな役割を果たしてきたことは従来から指摘されてきた事柄である³⁶。そこで次に、自治体の裁量的財務会計行為に関する一九世紀以降の主要判例を瞥見しつつ、その裁量統制のあり方、及びそこでの受託者としての義務の意義について検討を進めてみたい。

1-4 自治体の財務会計行為に関する違法性判断基準の展開

(1) 一九世紀における裁量的財務会計行為における合理性審査と受託者の義務

英国における行政機関の裁量権に関する司法統制の記録は、一五九八年には既に存在し、この場合、裁量権行使の適否はその合理性の有無によって判断されている³⁷。そして一九世紀初頭以降、徐々に形成されてきた英国の近代的自治体の裁量行為についても、合理性の有無がその行為の適否を判断する際の重要な要素であることは変わっていない。

但しここで留意すべき点は、自治体の裁量権の行使が不合理 (unreasonable) であるとしてその効力が否定される場合、その論拠を「権限踰越の法理」に求める判例が登場するのは一九世紀末以降であり、また、自治体の裁量的財務会計行為が不合理であるとして裁判所がその効力を否定する際の論拠は、一九世紀を通じて、少なくとも表面的には、当該行為が権限踰越であることではなく、受託者としての義務違反にあたることに求められていた点である。

このことをもっとも端的に表しているのは、都市法人の財務会計行為が一八三五年都市法人法 (Municipal Corporation Act 1835, 5&6 Will. VI, c.76) 九二条に「反するか否かが問題となった諸事件に關して、公共信託理論を導入しその統制を図った大法官コッテナム卿 (Cottenham L.C.) の意見である。

一八三五年都市法人法は、同法以前、一般市民 (burgesses) をその運営から締め出した自由人 (freeman) らによる寡頭支配体制の下、その法人財産が自由人らの利益のために利用されることが少なくなかった、いわゆる閉鎖団体 (closed corporation) 化されていたバラの性格を、公共団体へと変質させたと評価される法律であり³⁸、同法九二条は、都市法人の基金に關して、負債・給与及び特定の支出がなされた後の余剰基金は、住民の公的利益及びバラの改良のために充てられねばならないと規定していた。

一八三五年都市法人法成立後、未だ参事会選挙が行われていなかった時点で、リヴァプールの旧参事会が自治体内の教会に對して、聖職録を付与するために法人基金を用いようとしたことが、都市法人法九二条に反する違法な支出にあたるか否かが問題となった一八三七年の Attorney-General v. Aspinall 事件³⁹ においてコッテナム卿は、「一八三五年法・・・によつて、公共に對する明確な信託が設定されたこと、また、そのために本法が通過した段階において、法人に属する全財産に對し、法的な意味において、公共目的 (charitable purposes) が設定されたことは疑いを容れないことである。そして、新参事会や収入役の選挙までの間、法人の財産を旧来から引き継ぐ旧参事会は、この目的のための受託者としての地位にあるかのごとく、本法によつて明示的に課されている制限や、信託財産が帰属する者が負うべき一般的責務や義務に服することは明らかである」と述べ⁴⁰、一八三五年法により法人財産に公衆を受益者とする公共信託が設定され、受託者である旧参事会の行為は受託者としての義務に違反しているとして無効と判断した。

また、一八三五年法において、市長らの官職保有者のタウンクラークとの兼職が禁じられたことから当該役職

を失職した者に対して補償を支払うために新たなレイトを徴収するという行為が、同法九二条に違反するものであるかが問題となった一八三八年の *Attorney-General v. The Corporation of Poole* 事件⁴¹においても、コッテナム卿は、「一八三五年法は、都市法人において、バラ基金に関する信託関係を構成している。本件において差し止めが求められている支払いは、レイトによって構成されているバラ基金からの支払いである。もし、当裁判所が、バラ基金からの拠出に関する信託違反に対して管轄を有しているならば、当裁判所は、同様にレイトによって構成されたその一部に対しても管轄権を有している」⁴²と述べる⁴³。

このコッテナム卿の意見に象徴されるように、一九世紀前半の大法官府裁判所（一八七〇年代以降は高等法院衡平部）は、都市法人の財産の管理に関し、これを公共信託ととらえ、都市法人をその信託受託者としてみなすことで、その裁量的財務会計行為について、受託者としての義務に基づいて統制を行っていたとみることができるのであるが、以下の点に留意する必要がある。

第一に、二〇世紀前半まで、特にポプラー賃金事件貴族院判決までの判例を見る限り、裁判所は、表面的には自治体の受託者の義務違反の有無から当該行為の適否を判断しているように見えるが、受託者の義務及びそれに対応するレイト納税者の権利等の具体的内容は必ずしも明示されていない⁴⁴。また、第二に、都市法人ないし自治体の裁量的財務会計行為の違法性を判断する審理は、実質的には国会制定法によって授權されている当該裁量権が、授權の範囲を超え、もしくは濫用されていないか否かに着目するものであり、この点において権限踰越の法理との親和性がみられる。

こうした点を、救済行政や都市問題を原因とする一九世紀の国家規模での地方行政の近代化という社会的・政治的変容と重ね合わせると、大法官府裁判所（ないし高等法院衡平部）がいう、（公共）信託上の受託者の義務とは、地方行政の近代化に関する諸立法の実効性担保という観点から、大法官府裁判所（ないし高等法院衡平

部)が自治体の財務会計行為に関する司法管轄を主張する際に利用された、一種の道具概念としての印象をうける。

この点に関してはブライスの分析が示唆的であると考ええる。すなわち、ブライスは、一八三五年都市法人法に關して、法人の財産や基金の利用に關して制約の存在しない従来のバラの性質を、「公共目的のための法人財産の受託者 (trustee) として構成し、またその財産について信託概念を印加すること、その性質を完全に変質させた」と評価し、さらにその上で、同法に規定されている目的以外への法人財産のいなる流用についても、「それは結果的に信託違反 (breach of trust) であり権限踰越であるとの理由で違法となろう」と述べ、一九世紀前半の諸判例についても、権限踰越の法理の文脈上で評価している⁴⁵。つまりブライスは、この時期の諸判例を、実質的には権限踰越にあたる財務会計行為を、大法官府裁判所が信託上の受託者としての義務違反として扱っていたものととらえている。

つまり、国会制定法が、自治体はその基金を公共目的に限り使用できることとし、当該基金を国会制定法の趣旨に反して従来のごとく自治体の一部の者の利益のために利用しようとする場合、当該支出は権限踰越にあたり違法となるという前提がまず存在し、この前提の実効性を担保する潜在的可能性があったのが、当時は衡平裁判所 (大法官府裁判所) におけるリレーター訴訟であり、またこの訴訟を提起する際の手がかりが同法九二条であったと考えられるのである⁴⁶。その意味では、自治体の裁量的財務会計行為の統制原理として受託者としての義務が登場したのは、論理的帰結というよりはむしろ当時の社会的・政治的要請に対して既存の訴訟制度の一類型が活用された結果に過ぎないと考えられることもできよう。

(2) ポブラー賃金事件における自治体の裁量的財務会計行為の統制理論

一九世紀前半に始まった自治体の近代化に追隨する形で、いわゆる大權的救済 (prerogative remedy) としての司法審査制度を通じて行政訴訟制度が発展し、それに伴い自治体の行政活動の適法性審査もこちらが主流となる。そしてそれと平仄を合わせる形で、自治体の裁量権に関する司法統制の論拠としての権限踰越の法理の重要性が増大する。

権限踰越の概念は、司法審査が、原則として実体的事項を審理し行政機関の決定そのものの当否を判断するものではないという前提の下においても、国会制定法が行政機関に権限を授權する場合、それは無制約なものではなく一定の限界があるはずであり、それを超えた権限行使は違法・無効となる、そして行政機関が国会制定法の授權の範囲内において活動することを監視することは司法の固有の権能であるというものであり⁴⁷、特に行政裁量に対する司法統制の論拠として重要な意義を有する。

この権限踰越の法理は、一九世紀中葉以降に、国会制定法に基づいて設立された鉄道会社の取引権能に関する紛争である一八七五年の *Ashbury Railway Carriage & Iron Co. Ltd. v. Riche* 事件⁴⁸において、セルボーン卿 (Selborne L.C.) により「特定の目的のために国会制定法により設立された法人は、その全ての権限行使が、授權法に規定された法人としての目的に限定されている」⁴⁹と定型化され、その後自治体の裁量行為に関しても適用されるようになる⁵⁰。

一九世紀末から二〇世紀初頭において、自治体の裁量的財務会計行為について、この権限踰越の法理を適用した著名な事例としては、一九二一年の *Attorney-General v Fulham Corporation* 事件⁵¹が挙げられよう。本件は、浴場・洗濯場の設置及び浴場の経営権限を有していた Fulham 市が同権限を根拠に洗濯業務を行ったところ、同市のレイト納税者が、市が洗濯業務を行う権限を有さない旨の宣言的判決と同事業の差し止めを求めて、リレー

ター訴訟を提起したという事案である。サーガント (Sargant) 裁判官は、本件に関しては権限踰越の法理が適用されるべきである。もともと、この法理の理解及び適用においては合理性が要求され、公正に見て、職務遂行に付随的な、あるいは立法者が認めた行為に関しては、裁判所によって権限踰越とされるべきではない⁵²との原則を述べた上で、都市法人が他者のために衣服を洗濯することは、そのための設備を提供することとは区別されるべきであり、当該行為に対する明示的、黙示的な根拠は存在していないとして⁵³、洗濯業務は、利潤を追求する事業ではなく、国会制定法が予定していない一定階層に対する利益供与であり⁵⁴、権限踰越であるとして原告の請求を認めた⁵⁵。

ところで、ブライズが指摘するように、一九世紀の諸判例における受託者としての義務を、今日の権限踰越の法理と内容的に同義であるとみなし、両者を単純な等式で結ぶことができるならば、少なくとも、権限踰越の法理が公法上の理論として一般化する一九世紀末から二〇世紀初頭以降、自治体の財務会計行為に関して、受託者としての義務という概念が適用される必要性は薄れていくはずである。そして仮にそうだとすると、自治体の裁量的財務会計行為の統制理論としての受託者の義務という概念は、今日的視点からすると、私的存在であった自治体を公共的団体へと変容させる際の司法の役割を正当化する論拠であったという、いわば歴史的価値しか有していないということになる。

しかしながら、先述のポプラー賃金 (Roberts v Hopwood) 事件においては、その被用者に対して、自治体自身が適切であると考え (may think fit) 賃金を支払う権限を授權する都市管理法六二条を根拠として、ポプラー・バラが行った賃金引き上げの合理性判断に際して、ポプラー・バラがレイト納税者に対して負う受託者としての義務が重要な要素として登場する。

そこで本件における裁判所の審理を概観すると、まず、高等法院合議法廷においてサンキー (Sankey) 裁判官

は、ポブラー・バラによる本件賃金支払について、国会制定法上の「自己が適切であると考える」という文言は、法律上の支払禁止規定に抵触しない限り、支払いの額や対象、目的について自治体が自由に決定できることを意味するとは解されないと述べるが⁵⁶、その理由として、「当該カウンシルは、単に自分たちを選出した有権者の多数に対してのみならず、全レイト納税者の受託者としての地位にあり、…議員は、自分が受託者であるところの人々を犠牲にしてまで不法に寛大であることは許されず、雇用者に対する適切な賃金の支払いであつても、その額があまりにも過大である場合には違法ないし権限超越な支払いとなりうる」⁵⁷として、本件賃金の支払い額は違法であると判断した。

次に控訴院では、二名の裁判官の多数で、合議法廷の判決が覆されるが、反対意見を唱えたバンクス (Banks) 控訴院裁判官も含め、三名ともバラの行為が権限の範囲内にあるか否かという観点から審理する。特にアトキン (Atkin) 控訴院裁判官は、「本件は、選挙によつて選出された公的主体に授權された権限が問題となつている」⁵⁸。自治体に、信託受託者としての義務が課されているということは一面では真実であるが、そのことからレイト納税者に衡平法上の救済を求める権利があるのだという命題を示唆するような権威的判決を私は知らず、カウンシルが負う義務というのは、地域社会全体に対するそれなのである」⁵⁹と述べ、自治体がレイト納税者に対して負う受託者としての法的義務の存在を否定し、その上で本件におけるポブラー・バラの行為は、権限超越と判断されるほど不合理なものではないとした⁶⁰。

これに対して、貴族院においては控訴院判決が覆され、全員一致で原告らの請求が認容される。本件支出行為の適否に関する諸裁判官の視点は、基本的には、ポブラー・バラが、国会制定法によつて授權された裁量権を、授權法が明示的にも黙示的にも想定していない目的を実現するために利用しており、それゆえ本件支出行為は違法であるというものであるが⁶¹、アトキンソン (Atkinson) 卿及びサムナー (Sumner) 卿は、単純に授權された

権限の性質のみに着目しその逸脱や濫用の有無を審理するのではなく、裁量権行使の際の自治体の受託者としての義務を重視している。

すなわち、アトキンソン卿は、仮に、カウンシルが、自治体の基金の管理運営において、提供されるサービスに対する合理的対価としての報酬を決定する際に考慮すべき要素を無視し、社会主義的な博愛や、賃金の面における男女の平等という女性の希望に従う事を自らに認めたとするならば、カウンシルは、自らの義務を怠ったことになろうと述べ⁶²、その義務とは・・・ある団体が、自己以外の他者（筆者注・レイト納税者）によってその全部もしくは一部を拠出された基金を特定の目的に沿って運用する責務を負っている場合、合理的な注意を払い、ビジネスのような方法でもって当該基金を運用するという義務、また、自己に属さない拠出者である人々（筆者注・レイト納税者）の利益に対して適切かつ注意深く考慮する義務である。すなわち、当該団体は、これらの人々に対して、当該他人の財産を管理する受託者としての、あるいは管理者としての地位に立っているのである⁶³、この義務（信託受託者としての義務）は、道徳上の義務であるとともに、法的な義務でもあり、この義務に違反する行為は、違法（*contrary to law*）である⁶⁴。本件支出行為は、（筆者注・労働者の適正な賃金を決定するに際し）考慮すべきではない（筆者注・慈善あるいは男女の平等といった）事項を考慮した、自治体の適切な裁量権の行使ではなく、違法な行為であると⁶⁵。

また、サムナー卿も、アトキンソン卿ほど明示的ではないが、通常の行政活動に比して裁量的財務会計行為については厳格な裁量統制が必要となるとして、その論拠として自治体がレイト納税者に対して負う義務について言及する。

すなわち、「自己が適切であると考える」という文言について、それは自治体の裁量権行使が、善意（*bona fide*）で行使されなければならない旨を默示的に含んでおり、この善意という条件は、公職にある者が、その職

によって個人的利益を得ようとしてはならないというだけではなく、カウンシルは授權された権限の範囲内においてその権限を行使し、違法な行為を行ってはならないということをも意味している。このことは、彼らは、彼らが管理運営している金銭や地方行政の所持者である公衆に対して負っている義務の履行について知識と意を用いなければならないことを意味している⁶⁵。そして、自治体に広範な裁量権が国会制定法によって授權されていることは確かであるが、公金の支出が問題となっていない事件において論じられていること（筆者注・自治体の広範な裁量権の存在の肯定）は、必ずしも公金支出が問題とされている場合にも該当するとは限らない⁶⁷。レイト納税者の支出を前提として、このような空想的施策を現実に実施することをバラに認めるような先例も法令も私は知らない⁶⁸。本件支出行為は授權された権限を超えた行為であり、オーディターの調査の対象となりうるものであると。

このボブラー貸金事件における裁判官の諸意見を見る限り、自治体の裁量的財務会計行為についての司法統制アプローチとしては、三つの類型が想定できる。

一つ目は、控訴院における三名の裁判官が採ったアプローチである。すなわち、財務会計行為とその他の行政活動に対する裁量統制に差異を認めず、前者に対しても後者の場合と同様に、受託者の義務を考慮することなく、自治体の権限にのみ着目しその逸脱や濫用の有無を審査する単純な権限踰越の法理の適用というアプローチである。

二つ目は、高等法院合議法廷におけるサンキー裁判官の意見に見られるアプローチである。これは他の行政活動と同様に、自治体の裁量的財務会計行為の適否についても、基本的には権限踰越の法理に帰結させて判断するのであるが、財務会計行為について、自治体にレイト納税者に対する受託者としての義務が想定できる場合には、レイト納税者の利益に対する配慮を要し、その配慮を欠いた場合（すなわち受託者としての義務に違反した

場合)には、当該財務会計行為は権限踰越に当たり違法であるとするものである。この場合、受託者としての義務は、財務会計行為に裁量権の逸脱ないし濫用にあたるような不合理が認められるか否かを判断する際の考慮要素の一つとして、権限踰越の法理に包摂されているとみることができる(権限踰越とは明言していないがおそらく貴族院におけるサムナー卿の意見も同様のアプローチを採っていると考えられる)。

三つ目のアプローチは、貴族院におけるアトキンソン卿の意見のように、自治体は、レイト納税者との関係において受託者としての義務を負っており、その義務に違反した場合、裁量の財務会計行為は違法となることを考へ方である。この場合には、理論的には、自治体の財務会計行為が違法となる場合として、権限踰越に該当すると判断された場合とは別に、受託者としての義務に違反した場合も想定し得るということになる。

もっとも、第二のアプローチと第三のアプローチは、ともに受託者としての義務を前提としてその義務違反を理論的にどのように帰結させるのかという点に差異があるだけとみることとも可能であり、その場合、この両者の裁量統制密度は、実質的にはそれほど違いが生じないと思われる。

これに対して、第一のアプローチは、第二及び第三のアプローチに比して、自治体の裁量権行使の余地を広く認める結果となっているが、この点に関しては、権限踰越の法理に関連して、自治体の裁量権を広く認めようとする判例理論、すなわち、いわゆる黙示的(ないし付随的)権限という概念がその要因となっていると考えられる。

先述したとおり、権限踰越の法理は、国会制定法により創設された法人の権限は、その法律に規定された目的に限定されるというものである。しかし、この理論を厳格に適用した場合、多様化する行政需要に柔軟に対応することが出来ない。そのため、セルボーン卿は、「権限踰越の法理は、合理的に、無理なく解釈適用されるべきである。立法者が授権した事項に付随的、または、公正に考えて、その事項にとって重要であるものは何であ

れ、(明示的に禁じられていない限りは) 権限踰越であると判断されるべきではない」と述べている。⁶⁹⁾

とりわけ自治体の場合、その構成員は地方選挙によって選出された議員らによって構成されており、民主的な正当性を有している。そのため裁判所は、自治体の政策的な裁量行為に介入することについては、通常の行政機関の場合よりも一層慎重にならざるをえない⁷⁰⁾。

第一のアプローチを採用した控訴院において、二人の裁判官が、ボブラー・バラの支出に違法性が認められないという結論に至った背景には、この黙示的(ないし付随的)権限を前提とした権限踰越の法理が、自治体の裁量統制理論としてはその統制密度が必ずしも高くなかったという実情があるからだといえよう。

以上のように、自治体の裁量的財務会計行為の適法性審査においては、自治体の権限のみに着目し単純に権限踰越の法理を適用するよりも、受託者としての義務という概念を採用した場合の方がその審査密度が高いものとなるように思われる。

(3) ボブラー賃金事件貴族院判決の問題点

アトキンソン卿のように自治体のレイト納税者に対する受託者としての義務を法的義務ととらえ、その義務に違反した場合には当該財務会計行為が違法となるとする考え方は、一方では、一九世紀の大法官府裁判所(ないし高等法院衡平部)が、権限踰越の法理を自治体に適用するための道具概念として位置付けられていた信託理論を、権限踰越の法理とは別個の行政裁量統制理論として再定義したものとして積極的に評価することもできなくはない。しかしながら、この第三のアプローチを自治体の裁量的財務会計行為に関する普遍的統制理論として採用することに関しては、いくつかの点において疑問がある。

まず、そもそも、本件貴族院判決において提示された受託者の義務は、二〇世紀初頭以降、広範な裁量権を前

提に、再配分的な政策を積極的に進めようとする労働党支配の自治体の活動を制限するために、コレクティブイズムに対して反感を有する裁判官によって考案されたとの指摘があり¹⁷、この時期の英国における政治的状況の影響を強く受けている特異な判決である可能性が否定できない。

また、自治体とレイト納税者の関係を信託関係としてとらえるためには、少なくとも、第一に自治体が管理運営する基金が基本的にレイトによって拠出されたものであり、レイト納税者を公共信託財産としての自治体基金の設定者とみなすことが無理なく可能であること、第二に自治体がその財務会計行為に関して負う義務ないし責任の名宛人がレイト納税者に限定されていること、という二つの前提が必要となると考えられる。

このうち第一の点に関しては、これまで見てきた通り、自治体の財務会計行為については一九世紀前半以降、レイト納税者に対する自治体の受託者としての義務違反の有無という観点からの不合理性審査がなされてきたという歴史的背景があった。また、この当時の自治体財政が今日ほど国庫に依存していなかったことから、自治体財政に対するレイトの比重が今日と比較して相対的に高いものであった。こうした当時の状況から、本件貴族院判決においても自治体はレイト納税者に対して、他の関係においてはみられない特別な義務（受託者の義務）を負っていると考えられたのではないだろうか（サムナー卿が、レイト納税者に対する自治体の受託者としての義務を前提として、財務会計行為が問題となっている場合には、他の行政活動の場合に比して厳格な裁量統制が必要であると述べているのはその証左であると考えられる。）。

しかしながら、とりわけ第二次世界大戦後の福祉国家政策において、自治体の提供するサービスの財源が、レイトよりもむしろ中央政府からの補助金（grant）に依存するようになると、自治体の財源に関して発言力を有する者は、主として中央政府ということになる。またその結果として、自治体の財源に関するレイト納税者の拠出者ないし信託の設定者としての地位は相対的に低下することとなる。

また第二の点に関していうと、近代の民主的自治制度下において、自治体が負っている責任が、レイト納税者を名宛人とする受託者としての義務に限定されるものではないことは明らかである。地方参政権の拡充に伴い、自治体は選挙人に対しても法的・政治的責任を負うことを求められるようになり、また行政サービスが広範化・多様化するに伴い、そのサービスの受け手に対する法的・政治的責任も無視できないものとなる。

そしてこのように自治体がレイトによって拠出された基金の運用者というよりも、むしろ、選挙人でありサービスの受け手である住民に対する行政主体として認知されるようになると、自治体が政治的ないし法的義務を負う相手方は、レイト納税者というよりもそれを包括する住民及び財源の大半を拠出する中央政府ということになり、またその義務も、とりわけ政策問題については民主主義を通じて政治的責任とみなされるようになる。

さらに本件は、ポプラー・バラの財務会計行為の合理性審査において、その原因となった政策の合理性にまで踏み込んだオーディターの審査のあり方を適法とするものである。そのため、本件貴族院判決は、オーディターなり裁判所が、自己の合理性判断に照らして自治体の政策的裁量を審理する、判断代置型の事後審査を一般的に認し、受託者としての義務がその論拠となつているとの評価も成り立ちうる⁷³。

しかしながら、一八九八年の *Kruse v. Johnson* 事件⁷⁴ におけるラッセル主席裁判官の意見や、本件におけるサマー卿の意見にもあるように、この当時においても既に民主的正当性が認められる自治体の裁量権行使に関しては、厳格な裁量統制を行うべきではないという見方が一般的であること、また、(後述するように)本判決の重要な要素である受託者としての義務が時代の変遷とともに徐々にその存在意義を縮小させていく傾向にあることなどを考えると、本件貴族院判決をもって財務会計行為についての判断代置型の事後審査を一般的に認した権威的判決であるとの評価は必ずしも適切であるとはいえない(こうした批判は、自治体等行政の裁量的判断の実体的内容には踏み込まず、主としてその決定過程を問題とする司法審査制度が、行政事件に関する排他的司法救

濟手続きとしての地位を得るようになる一九七〇年代後半以降には特に当てはまるだろう。)

以上の点から、自治体の裁量的財務会計行為に関する司法統制のアプローチのうち、レイト納税者に対する自治体の受託者としての義務を前提に、その義務に違反した場合には裁量的財務会計行為は違法となるとする、アトキンソン卿の採用する第三のアプローチを、普遍性を有する理論として評価することは難しいと考える。

したがって次に検討すべきは、第一に、自治体の裁量的財務会計行為に関する司法統制理論における受託者としての義務の今日的意義の有無であり、また第二に、仮に受託者としての義務に今日的意義が認められるとするならば、それはいかなる状況においてどのような内容を有するものなのか、さらに第三として、その場合の受託者としての義務が、行政裁量理論とどのような相互関係にあるのかということとなる。

そこで次に、これらの点を明らかにするために、第二次世界大戦後初期に英国行政法における裁量統制に関する一般原則を提示した一九四八年の *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* 事件⁷⁵と、その後の自治体の裁量的財務会計行為に関する諸判例との相互関係の検討に進みたい。(つづく)

1 The Committee of Inquiry into Local Government Finance (Layfield Committee), *The Report of the Committee of Inquiry into Local Government Finance*, (Cmd. 6453, the Layfield Report) (HMSO, 1976).

2 Ibid. Ch.6, para.18.

3 同委員会は、一九七四年地方行政法 (Local Government Act 1974) によって創設された、いわゆる地方行政オンブズマンである。地方行政オンブズマンの基本的職務は、端的に言えば、私人から寄せられた地方行政に関する苦情(厳密には地方行政における「過誤行政に起因する不正 (injustice in consequence of maladministration)」)を調査し、その結果を自治体等に報告し、または正策を勧告することである。地方行政オンブズマンに関しては、さしあたり、M. Seneviratne, *Ombudsmen Public Services and Administrative Justice*, (Batterworth, 2002) p.236; 安藤高行『情報公開・地方オンブズマンの研究』(法律文化社、一九九四年)一五七頁以下、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』(成文堂、二〇一二年)二五五頁以下等参照。

- 4 Layfield Committee, op. cit., n.1, Ch.6, para.30~33.
- 5 *First Special Report of the Committee of Public Accounts*, HC 155,(1980~81), *the Eleventh Report of the Expenditure Committee*, HC 535,(1976-77).
- 6 H.C. Debs 1981, Vol.9, 28 July, 993.
- 7 F. White & K. Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, (Oxford University Press, 1999) p.143.
- 8 下の却下及び賠償に関するオーディターの権限には限定があり、国務大臣の認可 (sanction) を受けた自治体の支出に関してはこれを却下するにすぎないとされている (s.228)。ただし、この大臣の認可は、自治体の当該支出を適法 (lawful) なものとするわけではない。
- また、この権限は、一定の限界があり、オーディターが会計監査を行った自治体の議員や職員らに対してのみ行使可能であり、たとえば、当該支出によって違法に金銭を得た第三者に対して当該権限を行使することはできないとされる (Dickson v. Hurlle-Hobbs [1947] K. B. 879., [1947] 2 All ER 47.)。
- 9 これらの賠償命令及び地方公職就任権の剥奪に関しては、裁判所が、当該人物の賠償能力を含むあらゆる状況を考慮し、また当該人物が当該支出が法によって認められているとか、合理的に活動したのだということの確信を有した場合には発せられない (Local Government Finance Act 1982, s.19)。
- 10 しかしながら、故意による不当管理の具体的内容は、今なお、自治体の財務会計行為に関わる活動の適否を判断するための指針としての機能を有すると考えられる (同旨 A. Arden, C. Baker, J. Manning, *Local Government Constitutional and Administrative Law 2nd edition*, (Sweet&Maxwell, 2008) p.1295)。そこで、この故意による不当管理概念に関して若干言及すると、①故意による不当管理は、徴収されるべき手数料を徴収しなかった場合や、懈怠 (negligence) を含む (Pentecost v London District Auditors [1951] 2 KB 759,[1951] 2 All ER 330. なお、negligence は、非行に含まれるが、単純な懈怠は当該支出を無効とするには十分ではなく、当該支出が無効とされるのは愚かな懈怠 (crass negligence) であるとする先例がアイルランドの事件において存在する (R v. Browne (1907) 21c. R. 505.)。②自治体の議員が行った故意に法を破る決定も不当管理に該当し (Asher v. Lacey [1973] 3 All ER 1008, [1973] WLR1412.)、③明らかに故意の法に反する決定や法の無視であるいは適法否かに関する軽率な無関心などもやはり故意による不当管理に該当するとされている (Graham v. Teesdale(1983) 81 LGR 117. 同判決の理論を肯定した事件として、結果として自治体の金銭的利益の損失を招いたレイトの額の決定の遅滞に関する Lloyd v. McMahon [1987] A C 625, [1987] All ER 1118.)。
- 11 また、当該規範 (Code of Audit Practice) は、少なくとも五年ごとに作成されねばならず、国会の両院の認可を受ける必要がある。なお、会計監査委員会は、両院の認可を受ける間であれば、当該規範を改定することが可能である。また、会計監査委員会は、行為規範を策定、改定する前に、あらかじめ、関係自治体や自己が適切であると思考する会計団体の意見を聞く必要があるとともに、適宜、行為規範を公表しなけ

ればならず、さらに、その行為規範に関するいかなる変更についても、それを国会へ提出する責任を有する国務大臣へ送付しなければならない (Audit Commission Act 1998, s.4)。

- 12 英国における自治体の内部監査に関しては、石原俊彦『地方自治体のパブリック・ガバナンス 英国地方政府の内部統制と監査』(中央経済社、二〇一〇年)が詳しい。

- 13 R. Jones, *Local Authority Audit Law 2nd ed.* (HMSO, 1985) p.68, R. v. Bedwellly UDC ex p. Price [1934] 1 KB 333.

- 14 英国における自治体の内部監査における英国勅許公共財務会計協会の役割については、さしあたり、石原俊彦『CIPFA』(関西学院大学出版会、二〇〇九年)七十一頁以下参照。

- 15 特別監査は、書面による三日前の通告をもって開始される (Audit Commission Act 1998, s.25(4))。

- 16 Audit Commission Act 1998, s.6(6)。法令の不遵守は、合理的な正当化事由 (reasonable excuse) によつてのみ抗弁しうるという点に関しては R v Reid [1973] All ER 1020 事件貴族院判決によると、法に対する錯誤は、合理的な正当化事由 (reasonable excuse) たりえないと判断されてゐる。

- 17 なお、当該自治体に関係する (relating to the authority) 書類は、必ずしもその自治体が保有している必要はなく、たとえば、当該自治体のための仕事を行う契約者が保有している書類であっても、オーデイターは一九九八年会計監査委員会法六条に基づいて要求することができる (R v. Hurlle-Hobbs, ex p. Simmons [1945] K B165)。

- 18 なお、オーデイターは、フルカウンスルにおいてなされた決定に関して通知を受けなければならない (Audit Commission Act 1998, s.12 (2) a)。

- 19 H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, *Administrative Law 10th ed.* (Oxford, 2009) pp.489-496.

- 20 レイト納税者訴訟 (ratepayer's action) を納税者訴訟と分類するものとして、山田幸男『地方団体の会計検査——いわゆるデイストリクト・オーデイトについて——』自治研究三〇巻九号(一九五四年)三二頁。

- 21 成田頼明『いわゆる納税者訴訟について(一)』自治研究二九巻六号(一九五三年)六一頁。

- 22 Prescott v. Birmingham Corporation [1955] 1 Ch. 210.

- 23 Barrs v. Bethell [1981] 3 WLR 874. 本件は、カムデン・ロンドン・バラの公営住宅の賃料の値上げをしない、サービスの削減を行わない、カムデンの直接雇用組織の減量を行わないという方針が、レイト補助金 (rate support grant) の減額を招き、不当な負担をレイト納税者に強いるものであるとして、三名のレイト納税者が三〇名の議員及びカムデンを被告としてその損失の填補等を求めて出訴したという事案。本件では、レイト納税者が、リレーター訴訟やオーデイターによる外部監査制度上の上訴によらず、レイト納税者に対する自治体の受託者としての義務

違反を理由として、衡平部に告訴する場合の原告適格が問題となり、その際、レイト納税者によるこのような訴えが法務総裁の同意を要するリレーター訴訟である必要があるかが問題となった。

- 24 Ibid., at p.308.
- 25 Ibid. at pp.305-306.
- 26 Ibid. at pp.313-314.
- 27 Roberts v. Hopwood [1925] A.C.578., at p.601.
- 28 R. v. Wraith, ex p. Kent County Council [1907] 2 K.B. 756.
- 29 R. v. Carson Roberts, ex p. Battersea Metropolitan Borough Council [1914] 1 K.B. 369
- 30 West Cheshire Water Board v. Crowe [1940] 1 K.B. 793.
- 31 R. Jones, op. cit., n.13, p.134, p.144.
- 32 *Black's Law Dictionary* 6th edition (1990)
- 33 Wilkinson v. Doncaster M.B.C. (1983) App. D. 11., A. Arden, C. Baker, J. Manning, op. cit., n.10, p.448.
- 34 Beecham v. Metropolitan District Auditor (1976) 75 L.G.R. 79, QBD.
- 35 Ibid. at p.83.
- 36 W.O.Hart, *HART's Introduction to the Law of Local Government and Administration*, (Butter Worth,1962) pp.202., R. Jones, op. cit., n.13, pp.152-153, F. White & K. Hollingsworth, op. cit., n.7., p.152, Ian Leigh, *Law, Politics, and Local Democracy*, (Oxford University Press, 2000) p.131. その他「佐藤英善『住民訴訟』(学陽書房、一九八六年)一七頁〜一八頁、阿部照哉・佐藤幸治・園部逸夫他編『地方自治大系I』(嵯峨野書院、一九八九年)岡村周一「第五章 英国の地方制度」二五五頁等参照。
- なお、アメリカの納税者訴訟 (taxpayer's suit) においても、公務員の裁量活動が、権限逾越の場合に不法性を帯び、それによって信託違反 (breach of trust) を構成する場合に請求が認められ、正当な権限内でした行使の場合には、その行為が愚行 (unwise)、不用意 (improvident)、あるいは常軌を逸する (extravagant) ものであっても、争うことはできないとされている (成田頼明 前掲注 (二二) 三七頁〜四〇頁。細川俊彦「アメリカの納税者訴訟」民商法雑誌九二巻六号 (一九八五年) 七五六頁)。
- 37 *Rooke's Case* (1598) 5 Coke Reports 99b. 下水道委員会が河岸補修費について受益者ではない原告から徴収したことが、不合理であるとして取り消された事案 (see also, H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, op. cit., n.19, p.292, P. Craig, *Administrative Law* 6th edition, (Sweet & Maxwell, 2008) pp. 582-538.)

- 38 W. I. Jennings, *Principles of Local Government Law 4th edition*, (University of London Press, 1960) p.139, W. I. Jennings, *Central Control in Local Government*, Jennings & Robson (eds), *A Century of Municipal Progress. The Last Hundred Years*, (George Allen & Unwin Ltd, 1935) ch18, p.420, J. Redlich & F. W. Hirst, *Local Government in England*, (Macmillan, 1903) vol.1, pp.111 ~ 133.
- 39 *Attorney-General v. Aspinall* [1837] 2 My. & Cr. 612, 773.
- 40 *Ibid.* at 622, 623.
- 41 *Attorney-General v. The Corporation of Poole* [1838] 4 My. & Cr. 17.
- 42 *Ibid.* at 21 ~ 22.
- 43 また、コッテナム卿は、都市法人であるリーズが、一八三五年都市法人法成立直前に、コルソン公債などの法人財産を、名義上の受託者であった三名の統治集団構成員に譲渡した行為の有効性が争われた *Attorney-General v. Wilson* (1840) 9 SIM. 28, 267. 事件においても「一八三五年都市法人法が成立した一八三四年九月九日以降、法人に帰属する財産は何であれ、同法によって宣言された信託に付されることとなり、法律の目的に反する意図で財産を譲渡しようとすることは、いかなる行為であっても違法であり無効である」という。但し、本件は、一八三五年法成立以前に発生した事実が問題となっていたため、(二)では一八三五年法を引用することなく「統治集団の構成員として彼らが受託者ないし代理人となつてゐる法人に対して負つてゐる義務は、彼らに託された財産を保持・保護することである。ところが、彼らは、一八三五年五月三〇日の捺印証書によつてその財産を自己の意図に適用するところに置くことで、当該財産を自治体から剝奪する意図を公然と有して、財産を移す措置を行った。…これは、彼らが代理人ないし受託者である法人に対する信託違反、義務の侵害というだけではなく、自治体レイトに責任を有する全リーズ住民に対する不正横領 (spoliation) の行為である」として譲渡行為を無効と判断した。
- 44 たとえば、一九世紀中葉から後半の判例においても、自治体の基金に対する受益権は住民全体にあるのであり、特定の者に当該基金に関する権利があるわけではなく、(*Attorney General v. Compton* [1842] 1Y&CC 417, at 427)、あるいは(レイト納税者の大半が反対する場合、その支出は不適当であるとの訴えに關して)カウシシルは全レイト納税者により選出された議員からなる議会により統治されている。私には、彼らを再選させないという手段以外に議会がレイト納税者の意向に従う手段は思い浮かばない (*Attorney General v. Mayor of Brecon* (1878) 10 Ch. Div. 204, at p. 228) とする意見があり、この時期においても、受託者としての自治体と、設定者としてのレイト納税者の法的権利義務関係が明示されてゐたとは必ずしもいい難い。
- 45 S. Brice, *A Treatise on the Doctrine of Ultra Vires 2nd American edition*, (Baker, Voorhis & Co., 1880) p.58. なお一八三五年都市法人法九二条が、自治体の財産に関する charitable trust 上の義務を課しているとの指摘は、岡田章宏『近代英国地方自治制度の形成』(桜井書店、二〇〇五年)一九〇頁〜一九一頁等においてもなされている。

- 46 M. Loughlin, *Legality and Locality: The Role of Law in the Central-Local Government Relations*, (Oxford University Press, 1996) p.207. 参照。
- 47 岡本博志『イギリス行政訴訟法の研究』(九州大学出版会、一九九二年)二二三頁以下、及び岡本博志『行政裁量の司法審査』『公法学の開拓』(法律文化社、一九九三年)二七七八頁〜二七九八頁等参照。
- 48 *Ashbury Railway Carriage & Iron Co.Ltd. v. Riche* [1875] L.R.7 H.L.653.
- 49 *Ibid.* at p.693.
- 50 *Kruse v. Johnson* [1898] 2 QD 91., *London County Council v. A.G.* [1902] A.C.
- 51 *Attorney-General v. Fulham Corporation* [1921] 1 Ch.440.
- 52 *Ibid.* at pp.449-450.
- 53 *Ibid.* at p.453.
- 54 *Ibid.* at p.454.
- 55 *Ibid.* at p.449-p.455.
- 56 (1924) 2 K.B.(C.A.) 695., at p.522.
- 57 *Ibid.* at p.523.
- 58 (1924) 2 K.B. (C.A.) 712., at pp.725-726.
- 59 *Ibid.* at p.726.
- 60 *Ibid.* at p.729.
- 61 [1925] A.C. 578, at pp. 590., 594., 600., 607., 610., 611., 618.
- 62 *Ibid.* at p.594.
- 63 *Ibid.* at pp. 595-696.
- 64 *Ibid.* at p.596.
- 65 *Ibid.* at p. 600.
- 66 *Ibid.* at pp. 603-604.
- 67 *Ibid.* at p. 606.
- 68 *Ibid.* at p. 610.
- 69 なお、このセルボーン卿の默示的権限の理論は、*Attorney-General v. Fulham Corporation* 事件におけるサーガント裁判官の意見にもみられるよ

うに、その後に多くの判例に反映され、一九七二年地方行政法 (Local Government Act 1972) 一一一条において付随的権限として明記されるに至る。また二〇〇〇年地方行政法 (Local Government Act 2000) 二条及び三条によって、自治体にはより広範な裁量権を認める福利に関する権限が授けられている。なお、黙示的 (付随的) 権限及び二〇〇〇年地方行政法における福利に関する権限に関しては、長内祐樹「地方行政における自治体の裁量権と公私協働」榊原秀訓編著『行政サービスの提供主体の多様化と行政法』(日本評論社、二〇一二年) 一八一頁以下参照。

70 *Kruse v. Johnson* [1898] 2 Q B 91, at p. 100.

71 たぐえ¹⁴ H.Finer, *English Local Government* 4, ed. revised, (Methuen&Co.ltd,1950) p.337, M. Loughlin, op. cit. n.46, p.212.

72 また、先述したように、ロブソンは、本件貴族院判決による自治体の裁量権の狭隘化への危惧から、同判決は地方自治を脅かすものであるとの批判を行い、オーディターの廃止と自治体連合が独自に私的会計士を雇用して外部監査を行うという提案をしている (W. A. Robson, *The Development of Local Government*, (George Allen & Unwin Ltd, 1931) pp.327~328.)。

73 この点についてジョーンズは、判例集における本件貴族院判決についての判決要旨の①自治体に授けられた裁量権は合理的に行使されなければならない。既存の労働条件について参酌をしないままになされた自治体による専断的な賃金の確定は、上記のような裁量権の行使とはいえない。②適法な目的のための支出といえども、その額が過度に多額であれば違法となりうる。支出額が適法いえる額を超過した場合、オーディターは却下し賠償を求めるべく義務付けられるという整理 (Roberts v. Hopwood [1925] A C 578, at p.578.) や、サムナー卿らのオーディターの権限に関する意見等から、本判決が時としてオーディターに判断代替型の事後審査を行う一般的な権限を認めたものとみなされていると指摘する (R. Jones, op. cit. n.13, pp.148~149.)。

74 *Kruse v. Johnson* [1898] 2 Q B 91.

75 *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K B.223 (CA).