

The Law and System regarding Local Government Audit (1)

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/2297/28977

自治体に対する外部監査制度の法と仕組み（一）

— 英国におけるオーデイ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

〔目次〕

- 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）— オーデイターによる外部「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イターの権限と自治体の裁量権
(以上、本号)
- 三 英国における自治体外部監査制度の法と仕組み
 - 1 外部「会計監査」制度
 - 2 「能率監査」におけるオーデイターの役割
 - 3 英国における自治体外部監査制度の法と仕組み
 - 4 自治体外部監査の意義と特質
- 四 おわりに

昭和二一年に創設された監査委員制度は、翌昭和二二年の地方自治法制定の際にも踏襲され、以降監査対象と監査機能の両面において、その仕組みが逐次強化されつつ現在に至っている。¹⁾

しかし、こうした諸々の監査体制の強化にもかかわらず、自治体による不正な会計処理は依然としてあとを絶たず、近年においても、自治体による国庫補助金の不適正処理問題が大きく報じられたことは記憶に新しいところであり、これを看過してきた現行の自治体監査制度は、監査委員らの財務会計統制能力やその独立性、あるいは監査結果の信頼性の確保といった、その制度的根幹にかかわる課題を未だ解決できていないように思われる。

平成二二年六月二二日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」においては、こうした現行の自治体監査制度の機能不全への対策として、現行の監査委員制度・外部監査制度の廃止をも視野に入れた抜本的な制度の再構築が提言されており、その選択肢の一つとして、自治体内での「内部監査」と「独立した組織的な外部監査」への二分化が提言されている。²⁾そして、同大綱における「独立した組織的な外部監査」の具体的なモデルの一つとして、英国（本稿では、イングランドを英国と標記する。）におけるオーディター (auditor) と呼ばれる監査官による自治体外部監査制度が想定されている。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は、その起源を一八三四年の救貧改正法に求めることができる非常に長い歴史を有する制度であり、創設当初の仕組みと現在のそれとの間には、多くの面において連続性を見出すことができる。しかしその一方で、同制度は、その長い歴史において幾多の制度改正を経験しており、その役割を大きく変容させつつ今日に至っている。そして、その制度的変遷の過程は、自治体の自主行政権の尊重と財務会計行為の適法性維持という現実においてしばしば対立する二つの理念の均衡の問題、あるいは、「会計監査」

に加えて、行政活動の能率性についての監査、すなわち「能率監査」をも行うべきか、またその場合に監査対象となる行政活動の範囲、監査手法、監査の効果などをどのように設定すべきかといった、現在の日本の自治体監査制度が抱える諸課題についての試行錯誤の歴史であったということが出来る。

そこで以下、本稿では、英国における自治体外部監査制度に関する歴史的側面からの検討を通じて、自治体の自主行政の尊重と監査制度の存在意義との兼ね合い、あるいは監査手法や監査内容のあり方といった観点から見た場合の、自治体外部監査制度の普遍的特徴及び今日的意義を明らかにしたいと考える。

なお、英国における自治体の財務会計行為に関する訴訟の途としては、会計監査制度上の訴訟と、日本の住民訴訟に相当する伝統的な「レイト（地方税）納税者訴訟（ratepayer's action）」と呼ばれる訴訟⁵が存在する。そのため、英国における自治体の財務会計行為の違法性に関する司法統制法理については、レイト納税者訴訟を踏まえた上で別途稿を改めて論じることとし、本稿においてはこれを考察の対象としないことを予めお断りしておく。

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」制度の今日的特徴

二〇〇〇年の地方行政法（Local Government Act 2000）によってその制度が大きく変更される以前の、一九九八年会計監査委員会法（Audit Commission Act 1998）における英国の自治体外部「会計監査」制度を概観すると、おおよそ以下のような特徴を備えている。

まず、監査を行う主体の任命権限についてみると、日本の場合、監査委員の任命や外部監査契約の締結を行うのは、自治体の長とされているのに対して（地方自治法一九六条一項、二五二条の三六第一項、二五二条の三九第五

項)、英国のオーデイター (auditor) は、国務大臣によって任命された者で構成される会計監査委員会 (Audit Commission) と呼ばれる機関によって任命される。さらに、日本においては、監査基準を自治体が独自に定める場合があるとしても全国的な統一の監査基準は存在しないが、英国においては、オーデイターは、国務大臣が定める会計監査にかかわる規則 (Account and Audit Regulations) や、会計監査委員会が国会の両院の認可を得て策定する会計監査実施規範 (Code of Audit Practice) に従って監査を行わなければならない。

次いで、会計監査の実施過程について見ると、まず、会計監査における住民参加、情報公開制度が整備されている点特徴的であり、また、監査を行う際のオーデイターの情報収集権についても、日本の場合と異り、罰則によってその実効性が担保されている。

さらに、日本においては、会計監査員らが自治体の違法な財務会計行為を自ら直接是正する手段は皆無であるのに対して、英国では、(二〇〇〇年以前においては) オーデイターが当該自治体の会計項目 (item) を違法 (contrary to law) であると判断した場合、彼は、当該自治体の違法な支出を禁止し、当該自治体の違法な会計項目の一切を却下 (disallow) し、また、当該会計項目が違法である旨の宣言的判決を求めて司法審査の申し立てを行うべきものとされていた。さらに、違法な支出に関与した者はその額を賠償する (surcharge) 義務を負うこととなり、その額が二〇〇ポンドを超える場合、その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るべき旨が法定されていた。

それでは、こうした英国における自治体外部監査制度の今日の特徴は、いつ、どのように形成されてきたのであろうか。以下では、英国における外部監査制度について、その発展過程を沿革的に概観することによって、英国における自治体外部監査、とりわけ、伝統的な「会計監査」制度に関する法と仕組みの特徴を明らかにしていくこととする。

2 歴史的沿革 (一) — オーディターによる外部「会計監査」制度 —

【一八三四年救貧改正法以前】

自治体等の地方団体の会計の監査を行うオーディター (監査官 *auditor*) が、被監査団体以外の者 (中央政府) によって任命されているか否かという観点に立つ場合、英国における近代的な自治体外部監査制度の起源は、一八三四年救貧改正法に求めることが妥当であろう。しかしながら、同法による監査制度は、同法によって全くの無から新たに創造されたというものではなく、それ以前の制度との関連性を有している。そこでまず、一八三四年救貧改正法以前の地方団体の会計に対する統制制度を概観してみたい。

地方団体の会計に関する統制という発想は、既に一六〇一年のエリザベス救貧法 (*Poor Relief Act 1601*, 43 Eliz. c.2.) においても見出すことができる。すなわち、同法二条には、教区委員 (*churchwardens*) 及び救貧監督官 (*overseers*)⁶ には、その年の終了した日から少なくとも四日以内で、かつ次の教区委員及び救貧監督官が任命された後に、二名の治安判事 (*justice of the peace*) によって、自己が受領した金銭の真正かつ完全な総額を明確にされるべき旨が規定されている。さらに、一七四四年の救貧法 (*Poor Law Act 1744*, 17 Geo. 2. c.38.) においては、会計は書面に記載されることとされ、かつ一名以上の治安判事の面前でなされる宣誓 (*oath*)、もしくはクウェーカーと呼ばれる巫者 (*Quaker*) の確認によって立証されるべきものとされた。そして、会計を明確にすることを懈怠した場合、当該教区委員及び救貧監督官は、治安判事によって禁固刑に処せられる場合もあった。

但し、こうした一六〇一年及び一七四四年の救貧法における仕組みでは、救貧監督官らが、会計の正確性について宣誓した場合には、もはや彼らの会計活動に関してそれ以上の追及を行う術は存在せず、また、治安判事の執行する宣誓手続そのものについても、これは単なる形式であり、会計に関する統制としての実効性はほとんどなかつ

たと評価されている。⁷

これに対して、救貧行政における「救貧と雇用のために巨額の費用が消費されたにもかかわらず、救貧監督官の無能、怠慢あるいは不行跡のために、貧民救済の目的のために徴収された金額はしばしば不正に使用され、また、時には、無思慮に、そして軽率に処置された住居についての訴訟費用の支弁に費やされている」という状況⁸に対処する必要性が明確に認識されるようになる一八世紀後半に制定された、いわゆるギルバート法(Gilbert's Act: The Poor Relief Act of 1782, 22 Geo. 3, c.83.)においては、それ以前の不完全な会計統制制度が改められ、会計を審査することをその職務内容の一つとする、救貧訪問委員(visitors)が任命されることとなる。

すなわち、同法は、二名の治安判事の承認によって任命される有給の官吏で構成される救貧管理委員会(committee of guardians)を創設し、これに従来の救貧監督官の職務を遂行させることとしたのであるが、同法によると、この救貧管理委員会は、人格(Character)及び財産(Fortune)において申し分のない者を三名、救貧訪問委員候補者として推薦すべきものとされ、そのうちの一名が治安判事によって救貧訪問委員として任命されるとしている。そして、この救貧訪問委員は、労役場(workhouse)にかかわる会計上の事項等についての疑問や紛争が生じた場合には、教区やタウンなどの不要な支出等を防止するために、救貧管理委員会と労役場の収入役(treasurer)との間で会計を調整するものとされたのである(一〇条)。

但し、救貧訪問委員は、個々の教区の会計を審査することができるだけであり、救貧連合の¹⁰それを審査することはできなかった。また、救貧訪問委員は、救貧管理委員会と労役場の収入役の間に紛争が生じた場合に限って、その調停を行うことが可能であり、しかも、そのような調停活動においても、救貧管理委員会の命令に疑義を呈したり、あるいは、救貧管理委員会が決定した金銭の使用目的の妥当性等について審査することはできなかったとされており、救貧訪問委員は、単に会計項目の帳簿上の正確性を審査し、また、当該項目が救貧管理委員会の発した

命令に適合していたことを観察することが可能であったにすぎなかった。¹¹

したがって、このギルバート法における救貧訪問委員による会計統制は、それ以前の制度と比較した場合明らかに厳格なものとなつてはいるものの、その実効性は必ずしも高いものではなかったとみるべきであらう。

次いで一八一〇年の救貧法 (Poor Relief Act 1810, 50 Geo.3, c.49) においては、治安判事に対して、救貧監督官によつて提出された会計を検査し、その際、もしも、当該治安判事が、それが適切であると考えた場合、理由のないと思われる全ての徴収、支出についてこれを却下または削除し、また、徴収額が法外であると思われる場合にはそれを減額すべき旨が規定されたのであるが、この治安判事による監査も実際のところは、単なる形式にすぎないものとみなされていたようである。¹²

また、いわゆるホップハウス法 (Hobhouse's Act 1831: Vestries Act 1831, 1 & 2 Will.4, c.60.) では、教区内の選挙によつて選出された教区委員 (vestryman) によつて構成される、新たな特別教区委員会 (select vestry) による業務執行が可能とされたのであるが、それと同時に、教区民によつて、五名のレイト納税者が会計監査を行う監査官、すなわちオーデイター (auditor) として選出され、彼らによる会計監査 (audit) が強制されるようになった (三条)。なお同法は、少なくとも年度中、二回、監査が実施されるべきこと、オーデイターが会計監査を行う上で必要とする情報の収集権、あるいは監査結果についての住民の査閲等に関しても規定していた (以上、三四条―三八条)。

しかし、同法におけるオーデイターはレイト納税者であり、そのことから、彼らが会計監査を行う専門的知識を有していたかどうかについては疑問が残る。また、同法そのものが、実際には、首都圏の大規模な教区においてのみ実施されていたに過ぎないとされていることから、¹³ その適用範囲もきわめて限定的なものであったと言わざるを得ない。

こうした一八三四年救貧改正法以前の地方団体の会計の統制にかかわる諸制度、とりわけ一八〇〇年代の救貧法やホップハウス法を概観すると、会計監査を担当する者が必要な情報を収集する権限が国会制定法上認められている点、違法な支出を認めた場合に会計監査担当者がこれを是正すべきものとされている点、あるいは、会計監査の結果が住民の査閲に供されるという仕組みが採られている点などにおいて、今日の英国の自治体外部監査制度において見られるいくつかの特徴が散見される。

しかしその一方で、会計監査担当者の選任に関しては、中央政府がこれに関与することはなく、彼らは地方において選出されており、また、会計監査担当者は、職務内容の一つとして会計監査を行うのであり、会計監査を専門に行っているわけではなかった。それゆえ、こうした点を考慮すると、この時点までの会計統制制度は、国の監督の存在しない、自治体独自の内部的な自治監査制度であったと評価することができ、その意味で、被監査団体以外の者（中央政府）によって任命された会計監査官が外部監査を行うという、英国の今日的自治体外部監査制度とは性質の異なるものであったといふべきであろう。

【一八三四年及び一八四四年救貧改正法】

一八世紀後半に始まる産業革命は、英国の社会構造を農業社会から工業社会へと移行せしめた。それに伴い、国民所得は増加し、とりわけ、商工業家を中心とする中流階級が増加したが、その一方では、議会圏い込みによる自作農の減少、それに伴う貧民の増加とその都市部への流入が深刻な社会問題となり、救貧行政と都市行政の改革の必要性が認識されていくこととなる。

救貧行政においては、スピーナムランド制度に基づく賃金補助制度が、レイト納税者である中流層の負担を過大なものとしていたことから、¹⁴ 貧民を公費で補助する院外救済の見直しが図られることとなり、E・チャドウィック

により起草された、王立委員会報告書に基づいて一八三四年の救貧改正法 (Poor Law Amendment Act 1834, 4 & 5 Will. 4, c.76) が制定される。¹⁵

同法は、救貧法の適用を受ける者は最低の有給労働者よりも低い生活条件であるべきといわゆる劣等処遇の原則 (principle of less eligibility)¹⁶、及び、その後の地方行政の発展においてとりわけ普遍的重要性を有する、救貧法は地方において選挙された団体が、厳格な中央統制に服しつつ有給職員を雇い執行するという、二つの理念に基づいたものであったとジェニングスによって評価されている。¹⁷ 自治体外部監査制度との関係でとりわけ重要な後者の点について若干言及すると、同法によって、各地の救貧行政を監督する中央政府の機関として中央救貧委員会 (Poor Law Commissioners) が創設され、また、救貧行政の各地における実際の運営は救貧連合 (Poor Law Union) において選出された委員と治安判事によって構成される救貧委員会 (Local Board of Guardians) によって行われるものとされた (一条一八条)。また、救貧行政運営に適切な規模の行政区画の必要性から、同法は、中央救貧委員会に対して、複数の教区を統合し救貧連合を形成する権限を授権する (二六条)。

さらに同法においては、救貧行政の運営は中央救貧委員会の指示や指導に服するものとされており、その一環として、救貧行政における会計に関しても、中央救貧委員会は、会計監査方法、会計の承認 (allow)、あるいは契約、支出等について指示や指導を発し、かつ自己の裁量権に基づいてこうした指示や指導を改廃することができる旨が規定されている (一五条)。

同法によるこうした行政組織の集権化を伴う合理化策及び中央政府の地方行政運営に対する統制の強化によって、救貧行政の運営責任者らは、中央救貧委員会の指揮監督の下、全国的統一的な行為規範に沿ってその職務を遂行することとなったのであるが、こうした傾向は、同法の会計監査にかかわる他の条項においても見ることができ

すなわち、同法一五条に基づく会計監査にかかわる指示や指導権限に加えて、中央救貧委員会には、教区や救貧連合の救貧監督官あるいは救貧管委員会に対して、中央救貧委員会が適切であると考える資格を備えた者を、会計を監査しそれを承認もしくは却下することをその職務とする有給職員（オーデイター）として任命すべき旨の指示を発する権限が付与されており（四六条）、加えて、中央救貧委員会は、こうした職員の職務の遂行に関しこれを定義し、任命方法やその在職期間等に関する指示を発し、また当該職員らに支払われるべき給与の額についてこれを調整するなどの権限を付与されている。なお同法では、地方団体の会計がオーデイターらの会計監査担当者による会計監査に服すべき旨、オーデイターらは当該会計を監査し、これを承認しあるいは却下すべき旨が規定されており、また収支が合わない場合にその額が賠償されるべき旨、さらにはこの賠償責任に関しては、これを免除するいかなる手続きも存在しない旨も規定されている（四七条）¹⁸。

次いで、一八四四年の救貧改正法（Poor Law Amendment Act 1844, 7 & 8 Vict. c.101.）三二条では、中央救貧委員会に対して、イングランド及びウェールズに存在する教区や救貧連合を統合し、「会計監査のための行政区（audit district）」を形成する権限が付与され、また、当該行政区における会計監査を行う会計監査担当者としてのオーデイター（地区会計監査官 district auditor 以下、単にオーデイターという。）という役職が創始された。また、それと同時に、オーデイターが任命された全行政区（district）においては、治安判事らがそれまで有していた会計監査権限が廃止され、外部会計監査担当者のオーデイターへの一本化が図られる（三五条）。

そして、オーデイターは、会計やその項目を監査しこれを承認しまたは却下する権限を授権され、また、会計担当者の過失（negligence）や不当管理（misconduct）によって生じたあらゆる不足額、損失額、あるいは、自治体に納付されるべきであるにもかかわらず、実際には納付されていない額について、当該責任者に対して請求すべきものとされている（三二条）。

また同法は、オーディターの会計の承認や却下、賠償決定によって権利利益を侵害された (aggrieved) 者は、治安判事の決定に関して移送令状を請求する場合と同様の条件の下で、当該オーディターの決定について、女王座裁判所へ移送令状を求めるか(三五条)、あるいは、女王座裁判所への上訴に代えて、中央救貧委員会に対して、同様の移送令状の請求を求める上訴を行うことができる旨も規定している(三六条)。¹⁹

こうしてみると、この時点で、中央政府が各地方団体の会計監査担当者の任免やその職務遂行に関して関与を行って得ることが国会制定法上明記されており、また、地方団体の会計に対するオーディターによる却下や賠償請求権限、あるいは、当該却下、賠償決定に対する上訴制度など、近代的な英国自治体外部監査制度の特徴も、既に国会制定法上の制度として存在していたことがわかる。したがって、この時期の救貧改正法をもって、今日の自治体外部監査制度の出発点とみることができるといえよう。

しかしながら、この時期のオーディターによる外部会計監査制度は、救貧行政にのみ適用されるものであり、道路建設の支出等の他の行政領域には適用されておらず、その適用領域はまだまだ限定的であった。また、中央救貧委員会は、一八四四年救貧改正法によって設けられた二四の新たな「会計監査のための行政区 (audit district)」のうち、一六か所について、オーディターを選任したと言われているが、²⁰その反面で、地方の名望家がパトロネージに基づいて地方行政を行ってきたという英国地方行政の伝統からすると、²¹それ以前と比較してきわめて中央集権的な会計監査の仕組みを、中央政府が一方的に地方に押し付けることが容易であったとは考え難い。

そこで、この時期の中央救貧委員会の地方に対する関与の程度に目を向けると、まず、一八三四年救貧改正法において中央救貧委員会に認められている地方統制手段は、あくまで指示や指導に限定されており、会計監査にかかわる職員の任命についても、中央救貧委員会自身が任命することはできず、同委員会は、単に、特定の候補者を採用すべき旨の指示を発することができるに過ぎないし、一八四四年救貧改正法においても、オーディターを選任す

る権限は、中央救貧委員会が規定する時期、方法に基づく形ではあるが、救貧委員会の議長及び副議長に留保されていた。

また、中央救貧委員会は、一八三四年救貧改正法上、地方団体の会計監査に関する指示権限を有しているにもかかわらず、救貧連合の形成に対する救貧委員会の反発を抑えるために、実際にはその権限を行使せず、オーデイターの選出やその給与の決定、会計監査活動に関する規範の定立は、各救貧委員会の判断に委ねられていたと指摘されている。²²

こうした点を考慮すると、この時期の地方団体に対する外部会計監査制度は、実際には未だ伝統的な地方名望家による地方行政運営を温存する側面があり、全国的統一的な制度として確立されたものであったとは言えないであろう。その意味では、英国における地方行政に関する近代的な外部監査制度は、この時期の救貧法をその契機とするとはいえ、この時点では、さらなる制度の整備と適用範囲の拡大を要する段階にあったとすることができる。

【外部監査制度の整備及びその公衆衛生行政への波及】

産業革命も最終期である一八四〇年代に入ると、都市労働者の劣悪な生活環境と貧困状態への対策の必要性が主として費用の側面から認識されるようになる。²³ すなわち、救貧行政費用の増大の背景に、都市労働者の極端に高い疫病罹患率と死亡率が貧困状態を招き、その結果、救貧行政費用が増大するという、衛生と貧困の連環という事実が存在することが発見され、都市衛生施設の普及とそれを確実に実行するための中央主導による地方行政改革の必要性が認識されるようになるのである。²⁴

こうした状況を背景として、一八四〇年代後半から一八七〇年代にかけて、公衆衛生行政改革に関する諸立法が制定されるのであるが、この時期の地方行政改革は、地方行政組織の合理化に加えて、行政運営の刷新をもその内

容とするものであり、その過程において、地方団体は、徐々に、『自発性の原則』に基礎づけられた自治的責任ないし自己責任という性格を色濃く持ちながらも、「地方社会に対する公的責任に裏打ちされた性格をもち、これまでみられなかった『公共性』を具備する」²⁵ようになり、英国における近代的な地方自治制度の基礎が形成されていくのである。

こうした近代的な地方自治制度の形成過程は、地方団体の会計監査制度の近代化をもその内容とするものであった。すなわち、この時期、オーディターによる会計監査制度は、救貧行政から公衆衛生行政へと波及し、その適用行政領域が拡大されるとともに、徐々にその制度の基本的な仕組みが確立されていくのである。

一八四七年の中央救貧局法 (Poor Law Board Act 1847, 10 & 11 Vict. c.109.) は、従来の中央救貧委員会に代わって救貧行政の執行を担当し、国務大臣が国会に対して責任を負う組織として中央救貧局 (Poor Law Board) を創設する。

また、一八四八年には、一八三〇年代からのコレラの流行や、一八四〇年代以降に都市部で成立した都市健康協会の活動を社会的背景として、貧困と衛生という都市部が抱える問題に対して包括的な対策を講じようとする初の立法といえる一八四八年公衆衛生法 (Public Health Act 1848, 11 & 12 Vict. c.63.) が成立する。

同法によって、公衆衛生行政を統轄する中央政府の機関として、中央保健局 (General Board of Health) が創設されるとともに (四条、五条)、地方には、地方保健委員会 (local board of health) が設けられることとなった。²⁶そして同法一二三条により、地方保健委員会の会計は、毎年一度、救貧法上のオーディターによる会計監査に服すものとされ、これによって、オーディターによる外部監査制度は、公衆衛生行政においても採用されることとなった。

また、同一八四八年の救貧法監査法 (Poor Law Audit Act 1848, 11 & 12 Vict. c.91.) では、賠償請求を受けた者に対して、中央救貧局 (Poor Law Board) もしくは女王座裁判所へ選択的に上訴する権利があることが改めて

確認されている。なお、中央救貧局に対する上訴の場合においては、中央救貧局は事実問題 (merits of the case) についての審理も可能であり、また、中央救貧局は、当該会計の却下もしくは賠償決定が適法であると認定した場合であっても、当該却下もしくは賠償が緩和されることが適正かつ公平であると認定しうる場合には、賠償額の減免命令を発することができるとされた(四条)。そのため、地方の救貧委員会は、賠償を緩和する権限を有していない裁判所において訴訟を遂行するよりも、むしろ、中央救貧局へ上訴するという方法を選択するようになる。そして、こうした上訴において、中央救貧局は、初犯に関しては寛大に処理するという慣行を形成し、多くの事案において、同局はオーデイターの会計の却下決定や賠償命令自体は支持するものの、賠償に関してはしばしばこれを減額したのである。²⁷

一八五八年の地方行政法 (Local Government Act 1858, 21 & 22 Vict. c.98.)²⁸ は、その八条において、中央集権化の象徴として成立頭初から不人気だった中央保健局を実質的に消滅させるとともに、²⁹ 本法の適用に関しては各地方団体の判断に委ねることとした。³⁰

本法の適用が決定されると、一八四八年公衆衛生法において地方保健委員会 (local board of health) に付与されていた権限に、新たに本法上の権限を加え、これを使用する地方委員会 (local board) が設置されるのであるが、³¹ この地方委員会の会計監査に関しては、同法六〇条に規定されている。

同条は、単に従前から存在するオーデイターの外部監査権限、違法な会計項目の却下、あるいは賠償請求に対する上訴制度などを継承するにとどまらず、地方団体の会計監査手続についての規定をも含む包括的なものであった。

まず、本法に基づく監査が行われる前に、地方委員会は、オーデイターからの監査開催の予告を受けた後、会計監査が行われる日時について、監査開催日の二〇日前に一紙以上の地方紙において広告をすべきものとされ、また、

監査の対象となる会計のコピーを関係書類とともに、地方委員会の役所に備え、全ての利害関係人がこれらを調査できるように公にしておかなければならない(六〇条四項)。また、会計監査の開催日の前七日間は、利害関係人が無料もしくは有料で自由にこれをコピーし抜き書きすることも認められている(六〇条四項)。

オーデイターは、本条に基づく会計監査を行うために、書面による召喚によつて、彼が必要であると考えるあらゆる関連書類を要求することができ、また、そのような書類を保持し、もしくはそれらについて説明可能なあらゆる者に対して、それらの書類が正しいことの証明を求めることもできる。また、こうした要求に対する無視、拒否に対しては、オーデイターは四〇シリングを超えない罰金刑で臨むことができるし、書類が正しくないことを知りながら、正しい旨の宣言した者には、偽証罪が成立する(六〇条三項)。

また、本法に従い会計監査を行う際、オーデイターは、違法な会計項目についてこれを却下し、当該違法な支払いを行った者や、これを認めた者に対して賠償請求を行い、また、その金額を確定するべきものとされている(六〇条一項)。なお、オーデイターは、会計にかかる諸経費とともに、合理的な額の報酬(remuneration)を日払いで、当該地方委員会から支払われる(六〇条三項)。

次いで、会計監査が終了した場合、オーデイターは監査終了後一四日以内に、会計監査に関する報告書を作成し、かつ、これを地方委員会の書記(clerk)に対して送付すべきものとされており、その後、当該報告書の要約書が、当該地域において閲覧可能な一紙以上の地方紙において、公表されるべきものとされている(六〇条五項)。

また、オーデイターの会計の却下あるいは認可、もしくは賠償請求に関する決定によつて権利利益を侵害された(aggrieved)いかなる当事者も、当該決定について、理由を付した書面により、女王座裁判所に対して、移送令状の請求ができ、この場合の条件や方法は、救貧行政におけるそれと同じものである(六〇条一項)。

なお、女王座裁判所への上訴に代えて国務大臣への上訴を行うことも可能であり、この場合、当該大臣は、救貧

法上のオーデイター (Poor Law Auditor) の決定に対する上訴を管轄する中央救貧局 (Poor Law Board) と同様の権限を有する (六〇条一項)。

そして、賠償請求を受けた者は、オーデイターの決定についての上訴を行わない限り、金額が確定されてから一四日以内に、地方委員会の収入役に当該金額を支払わなければならないが、仮に支払いがなされず、かつ上訴もなされていない場合、オーデイターがその金額を有責者から回収すべきものとされている (六〇条二項)。

なお、この時期における重要な立法としては他に、地方団体の財政活動に関して、これを中央政府に報告すべき旨を定めた一八六〇年の地方会計報告書法 (Local Taxation Returns Act 1860, 23 & 24 Vict. c.51.) も存在する。地方団体の会計監査を一つの制度によって画一的に行うということの利点として、情報の一元的集約が容易となり、その情報に基づいて、統計学的な観点から、地方の行政運営の全体的な平準化と合理化を行うことが可能となるといふことがある。

ところが、英国においては、この時点までは地方財政状況の情報集約にかかわる制度はいまだ確立されていなかった。その不備を解消し、中央政府による地方財政状況の一元的把握を可能としたのが同法である。

同法は、書記 (clerk)、収入役 (Treasurer) 等の各地方団体の会計報告責任者に対して、地方行政の運営において徴収された税金や手数料等の総額、及び支出に関する報告書を作成し、これを中央政府へ提出する義務を課しており (一条)、報告書の作成義務を怠った場合には、二人の治安判事による略式裁判手続 (summary conviction) によって二〇ポンドを超えない額の罰金を課せられる (三条)。そして、中央政府の担当機関は、毎年、当該報告書を要約し、国会の両院に対してこれを提出するものとされたのである (六条)。

さらに、その後の一八六八年の救貧改正法 (Poor Law Amendment Act 1868, 31 & 32 Vict. c.122.) では、オーデイターが国家公務員 (civil servant) であることが明記され、ホップハウス法に基づく選挙によるオーデイター選出制

度等の例外を除き、その任免権が中央政府へ移管される(二五条)。

この近代的な地方行政の形成期において、徐々に行政活動の仕組みが近代化すると並行して会計監査制度も近代化していることが明らかとなる。すなわち、この時期の国会制定法によつて、会計監査における住民への説明責任にかかわる手続規定、違法な会計の却下や賠償命令を含む強力な統制権限を有するオーデイターによる地方団体に対する外部会計監査、会計監査結果の中央政府への報告制度、会計の却下や賠償命令に対する上訴制度といった、その後の英国における近現代的な自治体外部監査制度の特徴的な仕組みが確立されている。また、この時期に至り、自治体の会計に関するオーデイターによる外部監査制度は、給与の支払いを除き、オーデイターの任免権や職務遂行に関する規則制定権が中央政府の手に移管され、加えて監査結果の中央政府における一元的集約が果たされるなど、オーデイターは徐々に地方から切り離された存在となつていったと言えるのである。

しかしながら、一八五八年地方行政法上の会計監査制度については、会計監査の対象となる地方委員会の公衆衛生行政上の権限が非常に広範であつたことを考えると、ある特定の支出項目が違法であるか否かを判断することは容易なことではなく、それゆえ地方委員会の権限行使に関して、オーデイターが救貧行政における場合と同様の厳格な態度をもつて監査活動を行うことは、明らかに不可能であつたらうとの指摘もあり、制度的な完成度とは裏腹に、この時期の会計監査制度は、その実効性に関して未だ疑問符の残るものであつたと言わざるを得ない。

【地方行政の整理の時代における外部監査制度の確立】

一八七〇年代以降、英国の地方行政は、それ以前の諸々の国会制定法ごとに乱立していた制度の合理化と刷新の時代へと移行する。

一八六八年にグラッドストーンにより設置された王立公衆衛生委員会の一八七一年の報告書「王立公衆衛生委員

会第二次報告書」³³によると、地方公衆衛生行政は、代表的なものだけを挙げて、一八四八年の公衆衛生法、一八五八年、六一年、六三年の地方行政法、一八五五年、六〇年、六三年、六六年のニューイサンス除去法、一八五五年の疾病予防法、一八六五年、六七年の下水利用法、一八六六年、六八年の衛生法など、多くの国会制定法に基づいて行われていた。その結果、個々の国会制定法ごとにその職務を遂行する地方団体が乱立される状態にあり、その非効率性と行政区画の重複・錯綜が問題とされた。³⁴そして、こうした状態を打開するために、同報告書は、強力な中央機関の設立、衛生法規の統一修正、地方区画の混乱の抜本的改革を提言した。³⁵

そして、一八六九年から一八七一年にかけてのコレラやチフス、天然痘の蔓延といった状況を背景として、実効的な公衆衛生行政の確立の必要性についての国民的認識が生じてきたこともあり、同報告書の提言の内容は比較的迅速に国会制定法によって実現されていく。

まず、一八七一年の地方行政庁法 (Local Government Board Act 1871, 34 & 35 Vict. c.70.) において、これまで中央救貧局、内務省の地方行政部門、枢密院公衆衛生部門などの複数の省庁に割り振られていた地方行政に関する監督権限の多くが、同法によって新たに創設される地方行政庁 (Local Government Board)³⁷へ移管された(二一条)。これによって、救貧・公衆衛生という二大地方行政を含む多くの地方行政の統轄は、以降、一九一九年の保健省成立まで、この地方行政庁が一手に担うこととなる。

さらに、一八七五年には、「健康の健康」(sanitas sanitatum omnium sanitas)³⁸を標榜するデイスレイリーが首相の時代に達成した偉大な統合法と評価される一八七五年の公衆衛生法 (Public Health Act 1875, 38 & 39 Vict. c.55.) が制定される。

同法は、一八七二年の公衆衛生法 (Public Health Act 1872, 35 & 36 Vict. c.79.) において創設された新たな地方行政区画を承継するかたちで、ロンドンを除く全域を、都市衛生区 (urban sanitary district)³⁹、及び、それ以外の農

村衛生区 (rural sanitary district) に区分した。その上で、バラ・カウンシル (都市法人の議会)、改良委員会、地方委員会が、都市衛生区における都市衛生部 (urban authority) とされ、また、農村衛生区においては、教区連合の救貧委員会が当該区域の衛生行政の職務を担う農村衛生部 (rural authority) とされた (五、一九条関係)。

また、先述の王立公衆衛生委員会報告書においては、地方行政 (公衆衛生行政) における効果的な会計監査制度の必要性も認識されている。すなわち、これまでの公衆衛生行政に関する地方団体の会計は、救貧法上の救貧委員会が公衆衛生関連法上の地方委員会でもある場合には、公衆衛生行政の会計はその大半が救貧行政における会計と同様に (救貧法) オーディターの外部監査に服しているもの、ニューイサンス除去法に基づく特別レイトに関しては、これが会計監査の対象となっているか否かは不明であり、また、教区会 (vestry) に関しては、先述のホップハウス法による五名のレイト納税者による監査が適用される場合を除き、国会制定法上は、会計監査制度自体が存在しないと見做された場合もあり、それゆえ、公衆衛生行政にかかわる現状の会計監査制度は、依然として不確実であり一貫性に欠けた手続であることを否定しえない。⁴⁰ そのため、全ての地方団体が統一された外部会計監査制度に服する必要があるとされ、その場合には、中央救貧局によつて任命されている救貧行政におけるオーディターと同様に、新たな公衆衛生法上の会計監査においても、オーディターは中央政府の行政機関によつて任命される公務員であるべき旨、中央政府はオーディターの報酬や職務遂行上の規則を決定し、かつ、オーディターから地方財政に関する報告を受けるべき旨の提言も行われている。⁴¹

一八七五年の公衆衛生法は、この報告書における地方団体の外部監査制度改革に関する提言を踏まえる形で、各衛生区における公衆衛生行政の会計監査に関しても包括的な規定を行った。そこで、同法に基づく自治体外部会計監査制度の仕組みを概観すると、およそ以下のような仕組みとなっている。

まず、全地方団体は、本法に基づく収支の会計に関しては、毎年、中央政府 (地方行政庁) の定める形式及び日

時にこれを作成すべきものとされ(二四五条)⁴²、本法に基づく収支の会計に関しては、毎年一度、三月二十五日以降、可及的速やかにオーデイターの監査に服すべき旨が規定されている(二四七条一項)。

次いで、各地方団体は、オーデイターからの会計監査開始日の通知の後、監査の日時等に関して、当該地域内の一紙以上の地方紙において、広告の形で少なくとも一四日前の告知を行うべきものとされている(二四七条三項)⁴³。また、会計及び会計に関連する書類は、役所に保管され、監査が行われる前の七日間、全ての利害関係人が査閲可能なように公にされておかなければならず、これらの利害関係人は書類をコピーすることも許されている。なお、これらの手続きにかかわるいかなる職員も、会計と関連書類を揃えることを懈怠し、もしくは会計と関連書類を改ざんし、もしくは改ざんを黙認し、もしくは査閲を拒否した場合には、五ポンド以下の罰金刑に処せられる(二四七条四項)。

また、会計監査の当日には、当該衛生区内のいかなるレイト納税者もしくは財産所有者も、会計監査に出席し、オーデイターの面前で異議を申し述べることができ、また、彼らには、オーデイターの決定に対しての地方行政庁もしくは女王座裁判所への選択的な上訴権も認められる(二四七条六項)。

さらに、同法に基づく会計監査を行う場合、オーデイターは、自己の職務遂行上必要と考えるあらゆる帳簿、契約書、領収書その他の書類を要求し、また、これら関係書類等に関し、これを所持しもしくは解説可能なあらゆる者に対して、自己の前に出頭し、それらの書類の正確性についての確約を求めることが認められている。そしてこれらの要求を懈怠し、もしくは拒否した者には、四〇シリングを超えない額の罰金が科され、また、書類が不正確であることを知りながら、宣誓書に署名をした者には、故意の流職による偽証罪が成立する(二四七条五項)。

また、会計監査後、会計の却下あるいは賠償命令によって権利利益を侵害された者は、女王座裁判所に対して、同決定の移送令状の申し立てを行うことが認められており、同裁判所は救貧行政関連法におけるオーデイターの決

定についての場合と同様の審理権限を有するものとされている。なお、会計の却下あるいは賠償命令によって権利利益を侵害された者は、この女王座裁判所への上訴に代えて、救貧行政にかかわるオーディターによる賠償請求、却下決定についての上訴管轄権と同様の権限を有する地方行政庁への上訴を選択的に行うことも可能である(二四七条八項)。

そして、同法に基づいてオーディターによって支払われるべきと確定された金額は、その者が上訴していない場合には、金額確定から一四日以内に払い込まれるべき旨が規定されており、その金額が支払われずかつ上訴もなされていない場合、オーディターは、救貧行政にかかわる会計の場合と同様の手続及び権限によって、当該確定金額をその者から回収すべきものとされている(二四七条九項)。

なお、会計監査終了後一〇日以内に、オーディターは監査結果を報告書にまとめ、当該地方団体の書記に送付すべきものとされており、当該書記は、会計監査の結果の要約を一紙以上の地方紙に掲載するものとされている(二四七条一〇項)。

そして、会計監査にかかわる同法の規定の中でも、その後も永続したとりわけ重要な条項は、二四七条七項である。すなわち、同項は、「本条の職務に従事しているいかなるオーディターも、違法な (contrary to law) あらゆる会計項目を却下し、また、違法な支出を行い、もしくは違法な支出を行うことを認めた者に対して、その額の賠償を請求し、過失 (negligence) もしくは不当管理 (misconduct) によって不足もしくは損失を生ぜしめたあらゆる者に対して、その額の賠償を請求し、また、会計に付されるべきであったにもかかわらず、そうはされなかった総額についてこれを有責者に対して請求し、また、そのような者から支払われるべき金額を確定し、また、自己の決定によって権利利益を侵害された当事者からの申し出に基づいて、書面によって、自己の行った却下あるいは賠償に関する決定の理由を述べるべきもの」とされた。

さらに一八七九年の地区会計監査官法 (District Auditors Act 1879, 42 & 43 Vict. c.6.) においては、オーデイターの報酬並びに支出は、国会の拠出した予算によって賄われるべき旨が規定された(但し、こうしたオーデイターの給与等の財源を確保するために、会計監査に服する地方団体に対して印紙税 (Stamp Duty) が課された。)(二一条)。

また、同法四条では、地方行政庁は、適宜、大蔵大臣の認可を条件として、会計監査の責務を遂行するのに適切であると考える数のオーデイターを任命することができることとされ、また、オーデイターの責務並びにその管轄区域を指定し、また変更することができるものとされた。⁴⁴ さらに同法五条において、地方行政庁には、地方団体の会計の監査に関して、自己が必要かつ適切であると考える諸規則を作成し、撤回し、もしくは変更する権限が認められている。

同法のような仕組みによって、被監査主体である地方団体が直接オーデイターに報酬を支払うという仕組みは廃され、その結果、オーデイターは完全に地方と切り離された存在となるとともに、その活動は中央政府の全面的な監督下に置かれることとなった。

他方で、一八八七年の地方自治体(支出)法 (Local Authorities (Expenses) Act 1887, 51 & 52 Vict. c.72.) では、地方団体の支出が国務大臣によって認可されたものである場合、当該支出に関しては、オーデイターはこれを却下できない旨が規定された(三条)。

この規定は、賠償にかかわる事件数を削減するために設けられたと言われており、⁴⁵ 一八八七年八月の地方行政庁の第一七次年次報告書においても、この認可制度に関しては、「会計監査にかかわる却下件数を減らすことを目的とするものであり、認可権限は、当該支出が善意 (bona fide) でなされた場合で、関係法に関する厳格な文言の意味を知らなかった場合、もしくは、不注意によって必要とされる形式を遵守しない場合、もしくは支出が却下されるべきではないと判断することが適切かつ公平であると考えられる場合に行使されるべきものである。但し、

我々は、この認可制度を、特定の支出類型を合法化するものであるとか、もしくは、頻発する支出に対して将来的な認可を付与するものであるとらえてはならない」と述べられている。⁴⁶そして、実際にも、この認可制度は、適法な支出を適法なものとするのではなく、単に大臣が認可した支出についてオーデイターがこれを却下し、または賠償を請求することを禁じるものであると認識され(すなわち、レイト納税者らが、当該会計について異議申立を行ったり、訴訟を提起することは妨げられない)、かつ、この大臣の認可権限は監査が終了する前に行使されることを要したと言われている。⁴⁷

この時期の立法を概観すると、まず、一八七五年の公衆衛生法が、同法の適用される地方団体と適用行政領域を整理拡大させるものであったため、その結果としてオーデイターによる外部会計監査制度は、英国における地方団体の会計監査制度として一般化していくこととなる。また、同法、及び一八八七年地方自治体(支出)法が規定する、会計監査手続、会計の却下及び賠償制度、支出に対する大臣の認可制度などの会計監査制度の基本的枠組みは、以降、二〇〇〇年地方行政法の施行まで存続する。さらに、一八七九年の地区会計監査官法によって、オーデイターが地方から完全に分離され、中央政府の統制に服しつつその職務を遂行するという形が確立されていることから、この時期を、英国自治体外部監査制度の基本的仕組みの確立期であるとみなすことができよう。

【オーデイターによる外部監査制度の一般化】

英国における今日的意味の自治体は、その権限を公共の利益(public good)のために用いることを要請される行政主体として認識される存在であるといえる。そして、その特徴として、特定の行政のみを行う単一目的行政機関(ad hoc authority, single-purpose authority)とは異なり、自治体は、単一の行政主体でありながら多様な行政活動の責任を担うという多機能性(multi-functionality)を備え、定期的な直接選挙により公選された議員によって構成

される行政主体であり (representation)、ある程度の財政的独立性を有するための課税権限が認められ (taxation)、その活動やサービスの提供を地域のニーズに適合することを可能にする裁量権を有している (discretion) という四つの特徴が挙げられる。⁴⁸

しかしながら、一八八〇年代以前の英国においては、このような特徴を備える一定規模以上の自治体は、バラ (borough) と呼ばれる都市法人を除き存在していなかった。

一八八八年の地方行政法 (Local Government Act 1888, 51 & 52 Vict. c.41) は、こうした都市法人法上のバラの制度をモデルとして、カウンティ (行政県 administrative county) と呼ばれる広域行政区を設定し、当該行政区における行政活動を包括的に担うカウンシル (公選議会) を創設するとともに、人口五万人以上のバラについてはこれをカウンティなみの権限を有するカウンティ・バラ (特別市) としてカウンティから独立させた。

さらに、一八九四年の地方行政法 (Local Government Act 1894, 56 & 57 Vict. c.73) は、これまで複雑に重複していた行政目的ごと (道路区、埋葬区、衛生区、地方改良区など) の行政区画を統合し、基礎的自治体レベルにおける単一の行政区を創設した。すなわち、カウンティ・バラ以外の領域は、一八七五年公衆衛生法上の都市衛生区、農村衛生区を改変するかたちで創設された、都市行政区 (urban district)、農村行政区 (rural district)、及び農村行政区における最小自治体としての教区 (parish) という行政区画へと統合刷新された。そして、各行政区にはカウンティの場合と同様に、公選議員よって構成される議会であるディストリクト・カウンシル (district council) が創設される (なお、小規模の教区は教区カウンシルではなく教区総会 (parish meeting) によって地方行政が運営される。⁴⁹)。

このディストリクト・カウンシルは、都市行政区では従前のノン・カウンティ・バラ (カウンティ・バラではな
い普通市 municipal borough) の議会であるバラ・カウンシル (borough council)、改良委員会 (improvement commit-

tec)、地方衛生部 (local board) であり、他方、農村行政区のカウンシルは、従来の救貧委員会 (board of guardians) とされた。⁵⁰

こうした同法による地方行政制度改革の結果、学校委員会や都市行政区の救貧委員会等の一部の例外を除き、本的には、基礎的自治体レベルにおいても、一つの行政区画につき一つの今日的意味での自治体、すなわちカウンシル (公選議会) が存在することとなった。

そして、この今日的意味での自治体の会計は、その成立当初からオーデイターによる外部監査に服すべきものとされた。すなわち、一八八八年の地方行政法において、カウンティ・カウンシルの会計は、一八七五年の公衆衛生法上、都市衛生部が服していたのと同様に、オーデイターによる監査に服すものと規定され (七一条二項)、一八七五年法の二四五条と二五〇条、及びこれらを改正する全ての国会制定法の規定は、すべからずカウンティ・カウンシルの会計に対して適用されることとなった (七一条三項)。

また、一八九四年の地方行政法では、一八八八年法がカウンティ・カウンシルに関してなしたのと同様に、一八七五年の公衆衛生法の諸条項を、ほぼそのままバラ・カウンシルを除くディストリクト・カウンシル、教区のカウンシル、及び教区総会の会計にも適用させたのである (五八条)。⁵¹

さらにその後も、一八七五年の公衆衛生法が定めるオーデイターによる会計監査制度は、その適用領域を逐次拡大させていき、一九三〇年代には、カウンティ・カウンシル (県議会)、バラ・カウンシルを除くディストリクト・カウンシル (基礎的自治体の議会)、教区カウンシル及び教区総会の会計はすべて中央政府によって任命されたオーデイターの会計監査に服するに至る。⁵³

なお、後述するポプラー賃金事件 (Poplar Wage Case) を背景として成立した一九二七年の監査 (地方自治体法 (Audit (Local Authorities) Act 1927, 17 & 18 Geo.5, c.31)) においては、⁵⁴自治体の議員や職員が、多額の違法な

財務會計行為を行った場合の罰則規定が強化されるとともに、上訴制度についての大幅な変更が行われる。

すなわち、五〇〇ポンドを超える賠償責任が確定した場合、その者は、五年間、いかなる自治体においても公職に就任する権利が剥奪される旨が規定され（一条）、それと同時に、上訴制度も、会計の却下あるいは賠償請求の額が五〇〇ポンド以下の場合には、従来通り、高等法院もしくは保健大臣（一九一九年に従来の地方行政庁の権限を移管された保健省の大臣）へ上訴することができるもの、その額が五〇〇ポンドを超える場合には、高等法院へのみの上訴が認められることとなった（二条一項）。

また、高等法院もしくは保健大臣は、オーディターの決定についてこれを認容し、変更しまたは取り消す権限を有し、オーディターの決定が取り消され、あるいは五〇〇ポンド以下に変更された場合には、当該上訴人は本法に基づく公職就任権の剥奪を科されない（二条一項）。

さらに、賠償請求を受けた者は、高等法院もしくは保健大臣への上訴をしている場合には彼が上訴している法廷（tribunal）、すなわち高等法院もしくは保健大臣）に対して、上訴をしていない場合には高等法院もしくは保健大臣のいずれかに対して、賠償にかかわる主要事項について、自己の行為が合理的なものであった旨、あるいは、自己の行為が法（Law）によって認められたものであるとの信条に基づいたものであった旨の宣言を求めることができ、当該高等法院もしくは保健大臣は、申立に理由があると認めた場合にはその旨の宣言を発する。そして、この宣言がなされた場合にも、公職就任権の剥奪は適用されなくなる（二条二項）。

先述したように、裁判所と国務大臣への選択的上訴が認められていた同法成立以前の上訴制度において、国務大臣への上訴が多かったのは、裁判所への上訴においては、審理がオーディターの決定に関する法律問題に限定され、また、賠償額の減免が認められていなかったのに対して、大臣への上訴においては、事実問題についての審理も可能であり、支払いが違法であると認定したとしても、大臣はそうすることが公平であると考えた場合には賠償請求

の金額を緩和することもでき、またしばしばそうしてきたからである。

これに対して同法は、比較的金額の大きい紛争については、新たにオーディターの決定の変更権限を有するとされた高等法院においてのみ審理されることとしており、これによって、中央政府の行政機関は、地方行政にかかわる政治的な紛争に煩わされることがなくなつたといふことができる。⁵⁵

3 歴史的沿革 (二) — 都市法人における「会計監査」制度 —

これまで見てきたように、一八三四年の救貧改正法に端を発するオーディターによる外部監査制度は、その後一八九〇年代に至る過程において、その適用範囲を大きく拡大させてきたのであるが、それには重大な例外がある。

それは、バラ (borough) と呼ばれる都市法人の会計に関する監査である。一八三五年の都市法人法 (Municipal Corporations Act 1835, 5 & 6 Will. 4, c. 76) は、従来から存在した少数の特権階級の寡頭制に基づく閉鎖的な自治都市を、住民による選挙によつて選出された議員によつて構成され、公益のために活動する議会 (council) によつて代表される、国会制定法に根拠を有する公共的な都市法人として再定義した。⁵⁶ そして同法は、この都市法人法上のバラの会計を監査し、その任期を一年とするバラ・オーディター (borough auditor) という制度を導入する (五八条、九四条)。

そして同法以降、バラの会計については、一九七二年の地方行政法の成立までオーディターによる外部監査制度は原則として適用されず、バラ・オーディターによる監査が行われることとなる。

このバラ・オーディターによる会計監査制度の仕組みを一八八二年の都市法人法 (Municipal Corporations Act 1882, 45 & 46 Vict. c. 50) の規定に沿つて概観すると、およそ以下のようなものである。

バラは、三名のバラ・オーディター (borough auditor) による監査を受けるものとされているが、このうち二名

は市民 (burghesses) によつて選任され、残りの一名は市長 (mayor) が任命することとされている (二二五条一項)。

市民によつて選出される二名のエレクトティブ・オーディター (elective auditor) は、バラの議会であるバラ・カウンスルの議員たりうる資格を備えている必要があるが、実際に議会の議員であつてはならず、また、書記や収入役の職に就いていてもいけない (二二五条二項)。これとは対照的に、市長によつて任命されメイヤーズ・オーディター (mayor's auditor) は、議会の議員でなければならぬ (二二五条三項)。なお、バラ・オーディターの在職期間は、その選任方法を問わずいづれも一年と規定されている (二二五条四項)。

次に、会計監査の手續に關してみると、まず、本法一八条に基づいてカウンスルによつて任命される収入役は、半年に一度、カウンスルが大臣の認可を得て定める日時に会計を作成すべきものとされている (二二六条)。なお、収入役の作成した会計は、市民の査閲のために公にされ、カウンスルの議員やレイト納税者には、この会計のコピーや抜き書きが認められている (二二三三条三項、四項)。

そして、収入役は、会計の作成をすべきものと定められた日から一カ月以内に、関連書類を添えて、バラ・オーディターに会計を提出すべきものとされ、また、バラ・オーディターはその会計を監査するものとする規定されている (二二七条一項、二項)。

そして年度末の会計監査の終了後、収入役は、監査結果の概要を作成し (二二七条二項)、また、書記は地方行政庁へ当該自治体の収支報告書を提出すべきものとされている (二二八条)。

以上の規定のほか、同法には、バラ・オーディターによる会計監査に關する規定は存在せず、会計監査を行う際の具体的な手續規定、さらには、バラ・オーディターに対する給与等の規定や、彼らの資格や職務権限に關する規定も存在しない。⁵⁷⁾

したがつて、バラ・オーディターは、バラの会計を監査する責務を有しているとはいえ、その責務に必要な権限

は授權されておらず、それゆえ、このバラにおけるバラ・オーデイターによる会計監査は、オーデイターによる外部会計監査と比較するときわめて不完全なものであったということができよう。

このバラ・オーデイターの会計監査に関する権限について、ラッセル (Russell) 卿は、「私は、都市衛生部が信頼を与えようとしている会計項目に対して、形式的に適った領収書の存否を確認することだけが、バラ・オーデイターの唯一の責務であるという意見には賛成しない。私の見解では、こうした見方は、バラ・オーデイターの責務についての不完全な見方である。一般にオーデイターには、衛生部による支払いが、当該衛生部の授權されている権限と義務に違反するものであるか否かについて合理的な検査を行うことが認められているのであり、またそうすべく義務付けられている。そして、もしも、バラ・オーデイターが違法な支払いがあつたことを発見した場合には、それを市民に報告することは彼の義務である」と述べており、国会制定法上の権限規定がなくとも、バラ・オーデイターも、少なくとも違法な財務会計行為の市民への報告を行う責務があることは判例上明らかにされた。

しかし、この市民への報告という責務を義務付けるような規定は一八八二年都市法人法上には存在しない以上、この責務を果たすか否かは、バラ・オーデイターの職務遂行に関する個人的な資質や正義感に拠らざるを得ない。この点についてファーウエル (Farwell) 裁判官は、「バラ・オーデイターは賠償決定を行う権限を有していない。また、仮に彼らが、違法な支払いについてこれを報告書によってカウンシルや市民に公にすべきであるとしても、それは必ずしも十分な義務を伴う責務であるとは言えない。彼らにそうすることを強制する手段は存在しない」と述べその実効性に疑問を呈し、次いで、「一八八二年の都市法人法制定の際に、立法者がなぜ、七年前の公衆衛生法において効果的な会計監査手法 (オーデイターによる外部会計監査) を創設した時点で、非常に現実離れたバラ・オーデイターによる会計監査を認めてしまったのか理解に苦しむ」と述べている。⁵⁹

なぜこのような不完全な会計監査制度がバラにおいては長期にわたって維持されたのであろうか。この疑問につ

いてファイナーは、一八三五年の都市法人法が制定された当時、バラにおいては中央集権的な地方行政に対する反感と地方における選挙に基づく自己完結的な地方行政運営への指向が依然として強固であったため、オーデイターによる会計監査制度のような地方統制手法をバラについても導入することは困難であったこと、また、一八三五年の都市法人法の会計監査制度がその後も存続した理由として、バラが国会において非常に強い影響力を有していたという事象の存在を指摘している。⁶⁰

しかし、一九世紀末から徐々に地方行政が複雑多様化しつつ発展するに伴って、バラの行政活動についても中央政府の統制及び補助金 (Grant-in-aid) が増強されていくと、その過程で、中央政府とバラの熾烈な駆け引きを経て、⁶¹バラの会計は、バラ・オーデイターによる監査に服するという原則は維持しながらも、徐々にオーデイターによる会計監査制度が適用される領域が拡大されていく。そしてその結果、教育や救貧保護などの特定の行政サービースに対して中央政府から自治体へ補助金が交付される場合には、それを別会計とし、オーデイターによる会計監査の対象とするという措置がとられるようになる。⁶²さらに、バラによっては、国会の制定する地方方法 (Local Act) によって、自己の会計を全面的にオーデイターによる監査に委ねるところも出現するようになり、⁶³例外であったはずのオーデイターによる外部会計監査制度がバラの会計においてもその適用範囲を拡大させていくこととなる。

なお、こうした傾向を踏まえて、一九三三年の都市法人 (会計監査) 法 (Municipal Corporations (Audit) Act 1933, 24 & 25 Geo. 5, c.28.) においては、バラに対して、バラ・オーデイターによる会計監査に代えて、専門監査官による会計監査、もしくはオーデイターによる会計監査を採用することを認める旨が規定された。

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 —

英国の地方制度は、一八八八年の地方行政法、一八九四年の地方行政法、一九一九年の地方行政法 (Local Government Act 1929, 19 & 20 Geo. 5, c. 17) ⁶⁴ などに よつて、カウンティ・バラ (特別市) の一層制が採られる地域と、広域行政区としてのカウンティ、及び基礎的行政区としてのディストリクト (普通市を含む都市部のディストリクト及び農村部のディストリクト) とが存在する二層制が採用される地域という現在に至るまで継続するかたちへと整理統合される。

しかしその過程で、地方行政にかかわる国会制定法は著しく増加していた。このことは自治体の会計監査制度においても同様であり、一九三三年時点の自治体監査制度は、主要なものだけでも、一八七五年の公衆衛生法、一八七九年の地区会計監査官法、一八八七年の地方自治体 (支出) 法、一九二七年の会計監査 (地方自治体) 法、あるいは、一八八二年の都市法人法、一九三三年の都市法人 (会計監査) 法などの多くの国会制定法における諸規定から成り立っており、非常に煩雑なものであった。

一九三三年に制定された地方行政法 (Local Government Act 1933, 23 & 24 Geo. 5, c. 51.) は、こうした諸々の国会制定法を整理統合することで、国会制定法の乱立による混乱状態の解消を図ろうとするものであり、自治体の会計監査にかかわる諸々の国会制定法の諸規定は同法において一元化され、この同法の会計監査制度が一九七二年の地方行政法まで存続する。そこで最後に、これまでの自治体会計監査制度の全体像を把握するためにも、その概略を確認してみたい。

【オーディターによる自治体会計監査の仕組み】

オーディターは、保健大臣によって任命され、かつ、その担当地区を指定される (二二〇条)。このオーディターは国家公務員 (civil servant) とされ、その給与は、国会制定法に基づいて、国家から支払われる。但し、その財源

は、実際には、会計監査を受ける自治体に課される印紙税によって充填される(二二二条、二二二条)。

なお、一九五八年の住宅・地方行政大臣の報告書によると、オーディターに任命される者は、当初はバリスター、ソリシター、もしくはオーディターの補助者としての経験がある者に限定されていたが、後には、勅許会計士もオーディターに任命されるようになっていたという。しかし、一九五八年の時点では、人事院(Civil Service Commission-⁶⁵)の主催する公開競争試験を通じて採用されるオーディターの補助者から国務大臣がオーディターを任命するようになっていたという。⁶⁵ なお、一九五八年当時、イングランド及びウェールズは、会計監査のために、一五の会計監査区域(audit district)に分かたれていた。⁶⁶

次に、オーディターによる外部会計監査の対象についてみると、カウンティ・カウンシル、バラ・カウンシルを除くデイストリクト・カウンシル、教区のカウンシル(もしくは総会)、及びそれらの委員会と職員の会計がオーディターによる会計監査に服すものとされており、バラ以外の自治体の会計は全面的にオーディターによる会計監査に服すこととなっている(二四一条)⁶⁷。

なお、オーディターによる会計監査を義務付けられていないバラについては、カウンシルの総議員の三分の二以上の賛成によって、オーディターの会計監査、あるいは専門監査官(professional auditor)による会計監査を採用することができる(二三九条)。また、カウンティ・バラ・カウンシル(county borough council 特別市)のいくつかの会計もまたオーディターの会計監査に服する場合がある(二一九条)⁶⁸。

オーディターによる監査に服するものとされている会計は、毎年、会計年度末の三月三十一日には作成されていないければならない(二三三条)。なお、オーディターによる会計監査は、この通常の定期的な会計監査と、国務大臣がオーディターに適宜(たとえば汚職の疑いがあるような場合に)その実施を命じる特別監査(extraordinary audit)があり、この特別監査は、監査を受ける地方団体や職員に対する三日前の事前通告の後行われる(二三六条)。

次いで、会計がオーデイターによる監査に付される前の事前手続きとして、公報による会計監査開催の周知を行うことによつて、利害関係者が会計上の項目の適法性に対して疑問がある場合に、会計監査当日にその疑義をオーデイターに対して申立てることを可能とするための一定の準備手続が法律上要求されている。

すなわち、まず、監査を受ける自治体に対して、オーデイターが、会計監査の事前通告を行う(二三六条)。そして会計監査が開催される七日前には、当該会計及び全ての関連書類は適切な役所に保管され、全ての利害関係人には、会計や書類のコピー及び査閲をすることが認められる。なお、その際、レイト納税者は、正確に会計を評価できる専門家(当該自治体のレイト納税者である必要はない)に、自分に代わつて会計や書類の評価を行うことを依頼することも可能である。また、自治体の金銭の支払い命令、及びその議事録は常に公にされておく必要がある、それらは、有料(一シリング)で当該自治体の選挙人の査閲に供され、当該選挙人がこれをコピーし抜き書きすることも認められている(二八三条)。

また、オーデイターからの会計監査開催の事前通告を受領した自治体は、地方紙において、監査の一四日前に、会計や関連書類を査閲できる日時と場所を告知しなければならず(二二四条)⁷¹、会計監査の開催日には、当該自治体の有権者であれば誰でも、オーデイターの前に出頭し、会計項目に関して疑義を述べることができる(二二六条)。また、オーデイターは、会計を監査するに際して、自己が必要と考えるあらゆる書類の作成を書面による召還により要求することができる(二二五条)。

会計監査において、オーデイターは、法に反する(contrary to law)一切の会計項目を却下する権限を有し(二二八条1a項)、また、オーデイターが却下した違法な支出に関与した者には、オーデイターの決定に基づいてその額の賠償(surcharge)が命じられる(二二八条1b項)⁷²。しかしながら、この却下及び賠償命令に関するオーデイ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、オーデイターはこ

れを却下できないとされている(二二八条)。但し、この大臣の認可は、自治体の当該支出を適法(legitimate)なものとするわけではない。それゆえ、当該自治体の支出の適法性について、利害関係人がオーディターに対して異議申立を行ったり、訴訟を提起することは妨げられない。⁷³⁾

こうしたオーディターの決定に対して、当該決定により権利利益を侵害された者、もしくは会計監査の際にオーディターの面前に出頭し会計項目に関する異議申立を行い、かつオーディターの決定に対して不服がある者は、その金額が五〇〇ポンド以下の場合には国務大臣か高等法院の王座部(女王座部)に選択的に上訴が可能であり、五〇〇ポンドを超える場合には上記裁判所に対してのみ上訴ができる(二二九条)。

また、オーディターから五〇〇ポンドを超える賠償を命じられた場合、その者は、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る(五九条)。但し、賠償請求を命じられた者は、大臣もしくは上記裁判所に対して当該賠償命令にかかわる主要事項に関ついで、自己が合理的に活動していた、あるいは自己の行為が法によって認められていたと信じてのものであった旨の宣言を求めることができる(二三〇条)。

そして、オーディターの行った賠償請求の決定が上訴において取り消された場合、あるいは減額された結果その額が五〇〇ポンド以下となった場合(二二九条の場合)、もしくは、自己が合理的に行動した、あるいは自己の行動が法に基づいたものであったと信じてのものであった旨の宣言が上記裁判所もしくは国務大臣からなされた場合には(二三〇条の場合)、この公職就任権の剥奪は行われない。

他方で、賠償命令を受けた者の上訴が認容されなかった場合、当該賠償額は、一四日以内に支払われるべきものとされており、支払いが履行されない場合には、自治体は賠償責任者の財産の競売によって、その額を回収することができ(二三二条、二三三条)。

会計監査終了後、オーディターは、当該会計を承認(ceatty)し、一四日以内に会計監査についての報告書を当

該自治体へ送付する。自治体はその要約を一紙以上の地方紙において広告する(二二七条、二二八条)。

また、同法では、自治体の会計報告責任者が、地方行政の運営において徴収された税金や手数料等の総額、及び支出に関する報告書を作成し、これを中央政府の國務大臣へ提出すべき旨も規定されている(二四四条、二四八条)。

【バラ(都市法人)の会計監査の仕組み】

国会制定法によってオーディターの監査に服するものとされている会計以外のバラ(カウンティ・バラ及びノン・カウンティ・バラ)の会計は、バラ・オーディターの監査に服する(二一九条)。

バラの会計は、毎年三月三十一日までに、もしくは、バラ・カウンシルが國務大臣の認可を得て定める日までに作成されることを要する。そして、作成された会計は、関連書類などを添えて、バラ・オーディター(borough auditor)に提出されその監査に服する(二四〇条)。

バラ・オーディターは三名であり、このうち二名は市民によつて選出されるエレクトイブ・オーディターであり、残りの一名は市長が選任するメイヤーズ・オーディターであることは以前のものである(二三七条、二三八条)。

監査の終了後、バラの収入役は、会計の要約を作成し、当該地域のあらゆる有権者が査閲できるように、これを公にしておくこととされている(二四〇条、二八三条)。

なお、一九三三年地方行政法は、一九三三年の都市法人(会計監査)法を引き継ぐ形で、バラが、バラ・オーディターによる会計監査に代えて、専門監査官(professional auditor)もしくはオーディターによる会計監査制度を選択することを認めている(二三九条)。

バラ・カウンシルがこの選択を行う場合、カウンシルの特別議会が開催される必要があり、開催日の一か月前に

は、当該議会の開催目的をカウンスルの議員全員に対して告知しなければならない。そして、当該議会において総議員数の三分の二以上が賛成し、さらに一カ月以上の間を挟んで開催される通常議会において、再度確認された場合、当該バラには、専門監査官もしくはオーディターによる会計監査制度が導入されることとなる（二二九条）。

この決議によって、オーディターによる会計監査制度を採用した場合、バラ・オーディターによる会計監査制度は廃止され、当該バラの全会計はオーディターによる監査に服することとなり、その場合には、会計に対する却下、賠償命令、上訴規定などオーディターによる会計監査制度において採用されている権限、手続が適用される（二一九条）。

これに対して、専門監査官による会計監査制度を選択した場合であるが、まずこの専門監査官は、公認会計士であることを要し、また、その任命は、当該バラの法人印を捺した書面によるものとされている。

また、この専門監査官による会計監査制度は、バラ・オーディターの職務を専門監査官に遂行させるだけのものであり、会計を却下し賠償を請求する権限など、国会制定法上オーディターに認められている監査権限は専門監査官には認められていない。なお、専門監査官の任期や給与の決定はカウンスルの裁量権に委ねられている。そのほか、専門監査官は自己の職務遂行に必要な書類や情報を請求することが認められていたとされている。⁷⁴

会計監査終了後、国務大臣へ財務状況に関する報告書を提出する旨の規定は、バラ・オーディター、あるいは専門監査官による会計監査を採用した場合であっても、オーディターによる会計監査の場合と同様に適用される（二四四条～二四八条）。

バラの会計は、国会制定法上は、原則として、このバラ・オーディターによる監査に服することとされているが、先述したとおり、バラの会計に関しても徐々にオーディターによる会計監査制度の適用範囲が拡大されており、一九五八年の時点では、八三のカウンティ・バラのうち一は完全にオーディターによる会計監査に服しており、三

一 九存在するノン・カウンティ・バラのうち一三七も同様に完全にオーディターによる会計監査に服していた。⁷⁵

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

これまでの検討から、一九三三年地方行政法上のオーディターによる外部会計監査制度は、一八七五年の公衆衛生法において規定されている会計監査制度を基礎として、それを修正するその後の諸法を統合したものであることは明らかである。それゆえ、英国における近現代的な自治体外部会計監査制度は、一八七〇年代には既に完成していたという事ができる。

このような一九三三年地方行政法に基づく自治体会計監査制度が一九七二年の地方行政法において改正されるまで、その仕組みを変えることなく存続することを考えるならば、オーディターによる外部監査制度は少なくとも、一八七五年から一九七二年に至るほぼ一〇〇年の寿命を誇る安定した制度であると評価することができようし、会計監査制度にかかわる部分に限定するならば(すなわち能率監査におけるオーディターの役割を無視するならば)、二〇〇〇年の地方行政法において、会計の却下、及び個人に対する賠償請求と公職就任権の剥奪という罰則が廃止されるまでのおよそ一二五年間、同制度はその基本的仕組みを変えることなく存続し続けたということが出来る。そして、このような長い歴史を誇る英国のオーディターによる外部「会計監査」制度における伝統的な特徴は、そのオーディターの位置付けと権限であろう。

すなわち、日本の場合、監査委員の任命や外部監査契約の締結を行うのは、被監査自治体の長とされているのに対して(地方自治法一九六条一項、二五二条の三六第一項、二五二条の三九第五項)、英国の場合、オーディターは一八六八年の救貧改正法以来、伝統的に中央政府によって任命されてきた。

また、日本においては、自治体の違法な財務会計行為について監査委員等が直接これを是正する手段は皆無であ

るのに対して、オーディターは、自らの判断に基いて、法に反する (contrary to law) 一切の会計項目を却下し、また、却下した違法な支出については、その支出に関与した者にその額の賠償 (surcharge) を命じるものとされており (一八七五年公衆衛生法二四七条七項、一九三三年地方行政法二二八条)、その自治体の財務会計行為に対する統制権限は日本の監査委員等と比較した場合、非常に強固なものである。

こうした特徴からは、まず第一に、このオーディターによる外部監査制度が中央政府による地方統制手段として利用されるおそれがあるのではないかとこの疑問が生じる。また第二に、会計監査制度が自治体の財務会計行為の適法性維持のために不可欠であることを認めたとしても、民主的な正統性を備えないオーディターがその強力な権限をもって自治体の財務会計行為を統制するという仕組みは、自治体の地方行政運営における自主性を過度に制約するものではないかという疑問も生じる。

まず第一の、オーディターによる外部監査制度が中央政府による地方統制手段として利用されるおそれがあるのではないかという疑問について検討してみたい。

一八六三年の救貧改正法以降一九七〇年代まで、英国のオーディターは伝統的に中央政府によって任命されていた。そのため、中央政府の地方に対する統制手段として利用される可能性は絶えず存在していたということができ

る。しかし、沿革的に見た場合、オーディターの却下決定や賠償命令について、地方団体側が地方行政庁や国務大臣に上訴した際に、国務大臣がしばしばオーディターの決定を覆し地方団体の上訴を認めてきたという事実が指摘されていることは先に述べたとおりである。また、一九二八年一月二七日の会計監査 (地方自治体) 法案の庶民院第三読会において、N・チェンバレンがオーディターと国務大臣の関係について述べた、「オーディターは私のオーディターではない。彼らは、完全に私から独立している。私は、決してオーディターに対して、彼らがすべき事柄

について指示をしよう」と試みたことはない。彼らの職務遂行に関して、私は影響力を行使しようとしたことはない。また、そのような手段があつたとしても、私はそうはするつもりが毛頭ない。実際のところ、オーデイターの活動は、しばしば当惑の種であつた。」という有名な答弁から見て⁷⁶も、オーデイターが中央政府の地方に対する統制手段であつたとは断定できない。

それどころか、ジェニングスは、その任免や処遇が国務大臣によつて決定されていることから、一見するとオーデイターは完全に国務大臣の指揮監督下にあるように見えるが、実際には、オーデイターは職務遂行に際して国務大臣からのいかなる命令も受けていない。また、彼らの独立性を保障するいかなる法的な仕組みも存在しないにもかかわらず、現実には、彼らは治安判事のように独立した存在であると指摘し、その上で、国務大臣の地方統制手段としてのオーデイターによる外部会計監査制度の価値について、これを過大視すべきではないとして、オーデイターが中央政府による地方の統制手段であるということ⁷⁷を明確に否定している。したがつて、少なくとも、一九七〇年代までのオーデイターによる外部会計監査制度に関しては、これを中央政府の地方への統制手段とみなすことは一般的ではないというべきであろう。

次に、第二の自治体の財務会計行為の適法性維持のためのオーデイターの権限と、自治体の地方行政運営における自主性の尊重との均衡という論点について考えてみたい。

オーデイターの権限に関する国会制定法は、自治体の違法な会計を却下し、あるいは賠償を命じるべきもの (shall) と規定しており、会計を却下し、賠償を命じることができる (may) とは規定していない。それゆえ、オーデイターは、自治体の会計に違法な点を発見したならば、これを却下し、当該違法な会計によつて生じた損害については、これを招いた者に対して賠償を命じる責務を負っているということになる。

そして、自治体の会計は、それが明確に国会制定法に違反した場合のみならず、裁量権を踰越 (ultra vires) し

た行為⁷⁸に基づく場合であっても違法であると評価される。

したがって、会計の違法性を判断する際、オーデイターは、必然的に自治体の裁量権の行使の是非についても判断することとなるが、その場合、地方行政の包括的な担い手であり、かつ地方民主主義に基づいた存在である自治体の裁量権行使に関する判断と、オーデイターの判断とが対立することとなる。

そして、オーデイターは、自己が違法と判断した会計を却下することをその責務としている以上、自分が会計を違法と評価した場合にはこれを却下せざるを得ないのであるが、それは結果的に裁量権行使に関する自治体の判断が、オーデイターのそれによって代置されてしまうことを意味する。

それゆえ、自治体に裁量権が認められている場合に、オーデイターがその裁量権行使についてどの程度踏み込んで審理できるのが問題となる。そして、この問題に関して一八七〇年代までしばしば引用されてきたリーディング・ケースが、ポプラー賃金事件 (Poplar Wage Case) 貴族院判決である。⁷⁹

本事件は、被用者に対して自己が適切であると考える賃金を支払うことができるという国会制定法上の権限を有していた⁸⁰ポプラー・バラ・カウンシル (Poplar Borough council) が、一九二〇年から一九二一年にかけて、自分たちは労働者雇用に関するモデル雇用者であるべきであるとの認識の下、ホイットレイ委員会⁸¹において合意された周辺地域の賃金水準よりも高い、週四ポンドを、未熟練労働者に対して、しかも男女で差を設けることなく支払うという政策を実施したところ、オーデイターが、同バラの市長や議員らに対して、当該地域の賃金水準との比較からして過大と考えられる差額の総計五〇〇ポンドの賠償を命じたところ、議員らが、当該賠償命令の取り消しを求めて高等法院王座部に対して移送令状を請求したという事案である。

ポプラー・バラ・カウンシルに対して被用者への賃金支払い権限を授権する国会制定法は、単に、当該自治体が適切であると考える額の賃金を支払うことができると規定するのみであり、当該賃金支払いについての自治体の裁

量権行使に関する制約規定は全く存在しなかった。そのため、自治体が適切であると考えて支払った賃金について、オーデクターがこれを違法として却下することができると否かが争点となった。

合議法廷ではオーデクターの主張が認められたが、控訴院においては三名の控訴院裁判官のうち二名の多数でポプラー・バラ・カウンシルの請求が認められた。⁸³これに対して、貴族院は全員一致でポプラー・バラ・カウンシルの請求を棄却した。⁸⁴以下、貴族院における判断の概略的に示すと、以下のようなものである。

自治体の賃金支払いについて国会制定法上全く制約がないように思われる場合、自治体には、無制限の裁量権が認められているのかという点に関して、ウレンブリー (Wrenbury) 卿は、本事件において問題となっているのは、カウンシルが国会制定法上授権されている裁量権を超越したのか否かであるとした上で、次いで、特定のサービスに対する賃金額は、合理的な者が、諸般の事情を考慮したうえで見出すであろう額であるとする。そして、これを超過した額は、賃金とは言えず、単なる施しとなるとした。次いで、「自己が適切である」という文言については、本条における「考える」という動詞は「合理的に考える」という意味であり、裁量権を授権されている者は、自己の裁量権を合理的に行使しなければならない。裁量権というものは、それを授権された者が、単に自分がそうしたいからといって、好きなことを行うことを認めるものではなく、彼は、自己の裁量権を行使する場合には、自己の望むことをするのではなく、自己がすべきとされていることをしなければならないのである。言い換えると、彼は、自己の理性に基づき、その理性が示す方向性を確かめ、またそれに基づいて行動しなければならぬ。すなわち、彼は、合理的に行為しなければならないのであると述べ、本事件における賃金支払いが、自治体の全くの自由裁量に委ねられていることを否定し、不合理な裁量権行使は権限超越に該当するとする。

さらにサムナー (Sumner) 卿も、まず、「自己が適切である」という文言について、それは自治体に対して、裁量権を善意 (bona fide) で行使しなければならないということを黙示的に求めており、この善意とは、単

に、悪意ではないということを意味しているのではなく、自治体の議員や職員が、自己がその金銭と地方行政を運営するところの人々に対して負う責務を理解し、自らの意思をささげていることを意味するのであるとして、本事件におけるポプラー・バラ・カウンシルの賃金支払い権限が全くの自由裁量であることを否定し、その上で、「自己が適切であると考える」という文言は、裁量権は誠実に行使されるべし、また、合理的に行使されるべしという二つの条件を暗黙裡に含んでいるのであると述べ、やはり裁量権は、不合理に行使された場合には統制されることを明らかにする。

他方で、監査制度の意義について、これを賢明な行政運営を担保し、カウンシルの基金が保全されていない場合にはそれを回復することにあるとし、その上で、オーデイターは、自治体の裁量権が誠実に行使されているか否かを判断するのみならず、支出を適切な範囲にとどめることもその責務とすると述べ、オーデイターは、合理的である範囲を超えるような支出があつたか否かを判定することをもその任務としてしているとする。

そして、賃金支払いにおける合理性判断の基準に関しては、国会制定法によって広範な裁量権が自治体に授けられている場合、その統制は緩やかであることが望ましいということを一般論としては否定しないものの、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は、必ずしも公金支出が問題とされている場合に当てはめられるとは限らないとして、公金の支出が問題となる場合には、他の場合に比べてその合理性の判断が厳格に行われることを示唆し、他方で、オーデイターは、疑義のあるあらゆる会計項目に関して審査を行う権限を付与されており、それには合理的な額をどれだけ超過したのかについての判断を行うことも含まれるとする。

さらに、公金の支出にかかわる裁量権行使の合理性の判断基準について、アトキンソン (Atkinson) 卿は、仮に、カウンシルの議員らが、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こと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らう。特定の人々 (レイト納税者) によって拠

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団体（自治体）は、その際、合理的な注意を払いビジネスのような方法でもって、かつ、その当該団体に属さない拠出者（納税者。英国の自治体は住民をその構成要素としない）の利益に対して注意を払い当該基金を運用するという義務、拠出者である人々（納税者）の利益を考慮する義務を負っている。すなわち、当該団体は、これらの人々（納税者）に対して、当該他人の財産を管理する信託受託者としての、あるいは管理者としての地位に立っているのであり、この義務は、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*）であると述べ、いわゆる公共信託理論が、公金支出にかかわる裁量権行使の合理性の判断に適用されることを明らかにした。

合理性という概念が自治体の裁量権行使の統制規範たりうることは、本事件以前に、人家の五〇ヤード以内の公道及び公共の場において、警察または住民の要求があつた場合、音楽の演奏や歌を歌うことを禁じる旨を定めた Kent County Council の条例 (*byelaw*) の有効性が争われた Kruse v. Johnson 事件⁸⁵において、既に確認されており、本事件のような財務会計行為における裁量権行使の場面にもそれが適用されること自体は唐突なことではない。

しかしながら、Kruse v. Johnson 事件において、ラッセル (Russell) 主席裁判官は、地域住民に直接関係する事柄については、自らの代表者として適切である者を選任する権利を有する住民が選出したカウンシルの議員のほうに、裁判所よりも適切に判断できるのであるから、カウンシルが制定した条例については、裁判所は可能な限りこれを支持すべきであるとして、当該条例を不合理 (*unreasonableness*) を理由として無効とする際には慎重な判断を要するとし、仮に裁判官が当該条例について、慎重さを欠いている、あるいは必要とされる程度を超えている、もしくは裁判官が個人的に必要と考える条件や例外規定を欠いているという印象を持ったとしても、それだけで当該条例が不合理であるということではできないと述べている。それゆえ、このラッセル主席裁判官の意見に従えば、自治体の活動を事後的に審理する場合には、公選議員によって構成される自治体の裁量権行使を尊重するという前提条

件に基づいて、その合理性を緩やかに判断すべきであるということとなる。

本事件において、ポプラー・バラ・カウンシルが支払った週四ポンドという額については、これを地下鉄の従業員の賃金と比較して一・七倍に相当するという試算があり、仮にこの試算が正しいと仮定すると、同カウンシルの支払った額を合理的な額とみるか不合理な額と見るかは判断の分かれるところであると考えられる。

ここで、*Kruse v. Johnson* 事件におけるラッセル首席裁判官の意見に従うならば、自治体が裁量権の行使として行った賃金支払いの合理性についての判断が分かれる場合には、その裁量権の行使を尊重すべきということになる。実際に、カウンシル側の請求を認容した控訴院において、スクルトトン (*Scuttton*) 控訴院裁判官は、オーデイターには、合理性に欠ける法外な (*exorbitant*) 額を却下し、その額についての賠償を命じる権限があることは認めながらも、選挙によって選出された議員の裁量権は軽々に制約されるべきではなく、合理的な限界を超えない限り、同カウンシルは、自らの判断で賃金の額を決めることができるのであり、それは干渉されるべきではない。その判断の誤りには広範な許容範囲が認められてしかるべきであり、本事件の賃金の支払い額は不合理に限りなく近いものではあるが、未だ不合理には至っていないと判断している。

しかしながら、本事件貴族院判決は、合理性という概念が自治体の財務会計行為においても裁量権行使の統制規範となるということを前提としながらも、条例制定のような通常の行政活動における裁量権行使と、公金支出における裁量権の行使とを区別し、後者については厳格な合理性判断を行っている。

公金支出における裁量権の行使に関する統制が、通常の行政活動の場合のそれよりも厳格なものとなることについての、貴族院のサムナー卿やアトキンソン卿の正当化理論を概略化するとおよそ以下の通りとなる。

まず、オーデイターの役割は、自治体の会計の単なる帳簿上の適法性審査や、議員や職員らの公金支出にかかわる裁量権行使の際の誠実性についての審査に限定されているわけではなく、その裁量権行使の合理性についての審

査をも包含するものであり、また、裁量権行使の合理性についての審査を行う場合の審査対象は、政策の立案を含む支出の原因となったあらゆる活動に及ぶ。⁸⁷

他方で、自治体の裁量権行使は一般論としては当然尊重されるべきであるが、納税者の税金によって拠出された公金の支出にかかわる自治体の裁量権行使については、他の場合と同様に国会制定法に照らしてその合理性を判断することはもちろんであるが、それに加えて、納税者と自治体の関係をも考慮してその合理性を判断する必要がある。そして、自治体と納税者の関係とは公共信託関係であり、信託受託者である自治体は、たとえ国会制定法上はその支出行為についての制約が存在しない場合であっても、他人の財産の管理者として信託法上の義務を負っており、納税者を犠牲にして自己の信条を実現するために公金を支出することはその権限を踰越することとなり違法であるといえる。⁸⁸

自治体の自主行政権を尊重するあまり、オーデイターの権限を会計の表面上の違法性判断に限定するならば、会計監査制度の存在意義は大幅に減少することとなる。

また、本事件によると、英国においては、先行行為の違法性は当然に会計の違法性を構成すること、また、会計の違法性を判断する場合に審査対象となる先行行為の範囲についても特に限定が付されないということになる以上⁹⁰、オーデイターが自治体の会計の適否に関して判断する場合、その先行行為となる行政活動や政策の合理性を審査すること自体は必ずしも否定されるべきではないと考える。

しかしながら、ある行政活動が合理的であるか否かの判断は、その行為が行われた際の諸般の状況を踏まえた上での価値考量を要する以上、普遍的な基準を設定することが困難であり、ある程度主観に拠らざるを得ない。そのため、オーデイター（あるいは裁判官）の思想や信条によっては、自治体の自主行政権が過度に制約される結果を招きかねないことも確かである。

實際、ポプラー賃金事件貴族院判決では、賃金の支払いを不合理であるとされる際に、当時の英国においても一概に妥当性を欠くとは言えないポプラー・バラ・カウンシルの政策が結果的に否定されており、こうした判断の背後には、第一次世界大戦以降の労働者階級や女性の社会的地位の向上、労働党の台頭を背景とする労働党支配の自治体の社会福祉政策に対する政治論争という側面もあったことが指摘されている。⁹¹

それゆえ、自治体の自主行政権の尊重を重視するロブソンは、自治体の会計監査が必要かつ望ましいものであること自体は否定しないものの、この時期の外部監査制度の仕組みについては、民主的な正統性を有さないオーデイターが、何が合理的でありそれゆえ適法であるのかについて最高の権威者となっており、自治体の議員の見解が、彼の権威の下で従属的な位置づけとなってしまうと批判し、自治体連合の代表、地方行政にかかわる省の大臣、大蔵大臣、地方財政や統計、法律を専門とする数名の民間人などで構成される会計監査委員会 (Audit Commission) を設け、自治体は、この会計監査委員会が任命するオーデイターによる外部監査に服すべきこと、さらにその場合、単なる会計監査にとどまらず、行政活動の能率性についての監査（いわゆる能率監査）も行われるべきことを提案している。⁹²

これに対して、ファイナーは、仮に、オーデイターや裁判官が自治体の会計の適否について判断する際に、原因行為の合理性について審理できないとすると、その統制は当該会計が国会制定法上の適法要件を満たしているか否かにとどまることになるが、国会制定法があらゆる事態について規定しているわけではない。他方で、ポプラー賃金事件についてはこれは非常にまれな事例であるとして、英国における監査に関する法と制度は、総じて、自治体を抑圧するものではないと結論付けている。⁹³ また、ジェニングスは、本事件貴族院判決に関してはこれを正当であると評価しており、オーデイターや裁判所が何が合理的であるのかについて決定するのに必要な資質を備えているか否かについては疑問があるかもしれないとしながらも、その余の点において、オーデイターによる外部監査制度

は違法な支出に関する健全な統制として機能しているとして⁹⁴。

こうしたファイナーやジェニングスの見解に代表されるように、英国においては、このオーデイターによる外部監査制度は、おおむね好意的な評価を得ていたようである。その理由としては、レイト納税者訴訟のような訴訟手続きと比較してオーデイターによる外部監査が安価で効率的であること、住民には自治体の会計等についてオーデイターに異議申立を行う権利が認められていること、またそのことが公金の濫費の防止に結果的につながること、あるいは、地縁的なしがらみから自治体の議員や職員に直接言いにくい事柄も外部から派遣されるオーデイターには言い易く、かつオーデイターが住民の苦情を喜んで迎え入れる姿勢を有していること、そして先に述べたように、オーデイターは中央政府が任命するものの基本的にその職務遂行上の独立性が保障されており、中央政府による地方自治への過剰な干渉の一因となる恐れが比較的小さいことなどが挙げられている⁹⁵。

したがって、少なくとも一八七〇年代までの英国のオーデイターによる外部監査にかかわる法と仕組みについての評価としては、これを「総じて、自治体を抑圧するものではなく、(地方議会の多数派を選出した)地域の多数者の独立性を不当に損なうことなく、国家に対して、そして(地方議会の多数派以外の)各地域の少数者に対して、(当該自治体の財務会計行為の適切性が維持されることについての)有益な保証を提供するものである。」とするファイナーの見解⁹⁶が一般的であったといえるだろう。

(つづく)

1 日本における近代的な自治体監査制度を概観すると、明治期においても、執行機関の監査部門による自己監査に加え、明治三二年の府県制、明治四四年の市制、町村制において、府県については府県議会の実地出納調査権が（府県制六九条）、市町村についても議決機関による事務一般に関する書面検査、実地検査（市制45条、町村制42条）が既に規定されていた。

しかし、明治期から昭和一八年までの期間においては、中央政府による市町村の自治行政にかかわる帳簿検閲、実地調査、出納検査などが頻繁に行われていた（明治二五年 市町村行政事務監督二閱スル件）。また昭和一八年には府県議会の監査権限にかかわる府県制六九条が削除され、市町村についても、実地検査権が剥奪されるなど（市制、町村制四二条二項の削除）、自治体の議決機関による監査権限が縮小されると同時に、大都市においては議決機関の実地検査権限が考査役へ委譲されることとなった。この「考査役は、市長の監督に服する・・・吏員であり・・・第三者として、職務上の独立を保障されて、行政の考査を行い、その結果を住民に公表するという思想は見られず、あくまでも執行機関側における自己監査であり、市会の有する実地検査の権限を考査役に移して、いわば、それだけ執行機関の権限を法的に強化したものと云えるのである。考査役は、専門的知識を有し、考査の能力においては相当に見るべきものがあつたが、その身分は、有給の吏員であり、その下部機構が法的に明示されておらず、監査に必要な権威を欠き、その面から監査の実効性を破られる虞が多分にあるとともに、住民との関係が、たんに市会に諮って選任する点に止まり、市の行政における住民の関心とその関係において考査役の大きな役割は、毫も考慮されていなかった」（財団法人地方自治総合研究所監修 今村都南雄、辻山幸宣編著『逐条研究 地方自治法 Ⅲ 執行機関―給与その他の給付』（敬文堂、二〇〇四年）九五頁）のであり、総じてみると昭和二一年までの日本の自治体に関する監査制度は、非常に中央集権的である点に特徴があつたという事ができよう（なお、戦前期までのこの状況との対比から現在の自治体監査制度を評価するならば、それは、戦前期までの過剰な中央統制への反省に立つた、国の監督を排除した、自治体独自の自治監査制度であるということができようである）。

2 平成二二年一月六日付の朝日新聞朝刊によると、九都県一六政令指定市が調査され、その結果、計二二億円の不正経理が指摘され、これにより、四七都道府県及び一八政令指定市における不正経理の最終的な総額は計五四億円にも上るといふ。

3 「地域主権戦略大綱」（平成二二年六月二二日閣議決定）第八 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）三 監査制度参照。

4 総務省地方行政検討会議「地方自治法改正に向けての基本的な考え方」（平成二二年六月二二日）九五頁～一五頁参照。同資料は、まず、現行の監査委員制度及び外部監査制度における、監査委員の財務会計統制能力やその独立性、あるいは監査結果の信頼性の確保といった諸々の課題について、「現行制度そのものに内在する課題であり、制度の運用のみでは根本的な解決が困難であると考えられる。したがって、現行の監査委員制度、外部監査制度については、廃止を含め、ゼロベースで大胆に制度を見直すこととし、・・・制度を再構築するべきである。」と分析したうえで、外部監査制度に関して「例えば、英国の監査委員会（Audit Commission）のように地方公共団体から独立した機関や、複数の地方公共団体が共同で設立した機関を設けて、こうした機関が監査にかかわっていくことが考えられる」と指摘している。

- 5 このレイト納税者訴訟 (ratepayer's action) は、法務総裁 (Attorney-General) の名のもとに、レイトの納税者が、自己の権利侵害の有無を要件とせず、レイト納税者として、公益保護の観点から自治体の違法な財務会計行為の統制を裁判所に対して求める訴訟である。このレイト納税者訴訟は、アメリカの納税者訴訟とはほぼ同一の機能を有しているが、アメリカの納税者訴訟 (taxpayer's suit) が「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」(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。)

訴訟であるのに対して、レイト納税者訴訟は、いわゆる関係人訴訟 (relator action) の一類型であり、法務総裁の名を借りる必要があることから、厳密にはアメリカの納税者訴訟 (taxpayer's suit) とは異なるものである。
- 6 一五七二年の救貧法は、救貧税の徴収と分配を行う権限を治安判事に付与していたが、その後、こうした救貧行政に関する実質的な機能は、この救貧監督官へと移管されるようになり、一六〇一年の救貧法以降は、治安判事の救貧監督官に対する指揮監督権はもはや存在しない状態となっていた(樫原朗「イギリス社会保障の史的研究 I」(法律文化社、一九七三年)三〇頁参照)。なお、この救貧監督官は、ギルバート法における救貧管理委員会の創設によって、その権限は救貧税の徴収とその納付だけに縮小されるのであるが、その存在自体は一九二五年の Rating and Valuation Act 1925 (15&16 Geo.5:c.90) 六二条によって一九二七年に廃止されるまで存続する。
- 7 W.A.Robson, *The Law relating to Local Government Audit* (以下「L.L.G.A.」と略す。)(Sweet & Maxwell, 1930), p.1.
- 8 樫原朗 前掲注(六) 八〇頁参照。
- 9 本法の正式な名称は、An Act for the better Relief and Employment of the Poor である。
- 10 同法は、救貧行政を行うに当たり、教区の規模が過小である場合には、教区民の同意、並びに治安判事の認可を経たうえで、複数の教区が、救貧連合 (Poor Law Union) を形成することが可能である旨を規定している(同法一条)。
- 11 W.A.Robson, *L.L.G.A.*, pp.1-2.
- 12 *Ibid.*, p.2.
- 13 *Ibid.*, p.3.
- 14 この時期以降盛んに行われた穀物増産を目的とする議会エנקロージャーは、自作農の激減、また、いわゆる農業プロレタリアの増加と彼らの都市部への流入を招いた。さらに一八世紀末には、ナポレオン戦争の影響による穀物輸入の激減と、それに追い打ちをかける凶作が穀物価格の高騰を招き、貧民の生活を圧迫していた。

こうした状況に対処すべく、イングランド南部の農村地域においては、いわゆる院外救済の一類型としてのスピーナムランド制が採用される。このスピーナムランド制は、レイトを財源とした資金基金を創出し、それによって物価及び家族数に応じて労働者の最低賃金を保障しようとするものであった。しかしながら、結果として、雇用者側は資金を最低基準以下に設定し、その差額を資金基金からの拠出で補填するようになり、

また、労働者側には労働意欲の喪失をもたらした。その結果、救貧行政にかかわる支出が激増し、レイト納税者である農業者を中心に中流層の不满を招いた。(スピーナムランド制に関しては、櫻原朗 前掲注(六) 九〇頁〜一二五頁参照。)

15 同法におけるチャドウィックらペンサム主義者の役割や制定過程を詳述する文献として、澤田庸三「一八三四年の救貧法改革と一八四八年の公衆衛生改革」法と政治三〇巻三・四号(一九八〇年)一二九頁以下、同著「一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点」法と政治五一巻三・四号(二〇〇〇年)九二五頁以下などを参照。

16 この劣等処遇の原則を含む同法の救貧行政に関しては、櫻原朗 前掲注(六)、一五六頁〜一七五頁参照。

17 I.W Jennings, *Principles of Local Government Law 4th edition*, (University of London Press, 1960), p.45.

18 なお同条によつて、中央救貧委員会は、ある教区が、仮に救貧連合に属さず、そのために同法に基づく救貧委員会によつて統治されていない場合であっても、当該教区に対して、オーディターを任命させることが可能となった。さらにホップハウス法(Vestries Act 1831) 三三条を採用していることから、同条に基づいてレイト納税者の中から独自にオーディターを選出することができる教区に関しても、中央救貧委員会は、オーディターを任命するように求めることができた。(R v. Governors of St. James's Westminster, 28 L.J.M.C.172)。

19 この場合には、中央救貧委員会に対する上訴は、オーディターによつて証明された権利侵害を受けたと主張する者全員の署名のある書面を要する。また、上訴書面には、上訴を行った理由を付して、上訴人らが中央救貧委員会に対して求める事項に関する完全な記述が付されている必要がある(三六条)

20 W.A.Robson, *L.L.G.A.*, p.5.

21 一八三〇年代以前の地方名望家による地方行政運営に関しては、さしあたり、小川市太郎「英国自治制度の研究」(大阪商科大学経済研究所、一九三八年)、小山貞夫「中世イギリスの地方行政」(創文社、一九六八年)、岡田章宏「近代イギリス地方自治制度の形成」(桜井書房、二〇〇五年)などを参照。

22 W.A.Robson, *L.L.G.A.*, p.4, H.Finer, *English Local Government 4th edition*, (Methuen, 1950), p.328.

23 当時の英国都市部の劣悪な生活環境については、F・エンケルス著「一條和生・杉山忠平訳」イギリスにおける労働者階級の状態 上・下」(岩波文庫、一九九〇年)において詳述されている。

24 E.Chadwick, *Report to Her Majesty's Principal Secretary of State for the Home Department, from the Poor Law Commissioners, on an inquiry into the sanitary condition of the labouring population of Great Britain*, (1842).

25 岡田章宏 前掲注(一一) 一三三五頁。

26 中央保健局は、地方保健委員会を設置する権限を有するが(二二条)、同法は基本的には任意法であった。但し、バラ、教区などにおいて、レ

イト納税者の一〇分の一以上の請願があるか、過去七年以上の平均死亡率が一〇〇〇人に三人を超えた場合には、インスペクターが派遣され実地調査が行われ(八条)、その結果、中央保健局が必要と判断した場合本法が強制適用される(八一〇条)。

地方保健委員会は、一八三五年都市法人法が適用されるバラの場合(Corporate district)には当該バラの議会であり(二二条)、それ以外の地域(Noncorporate district)では、レイト納税者の複数投票制に基づく選挙により選出される(二三条)。地方保健委員会は、バラかそうでないかを問わず、下水道の設置などの衛生行政のみならず、道路管理や給水事業をも行い、レイトの課税権を認められ、また条例の制定も認められる。

27 W.A. Robson, *LL.G.A.*, pp. 5-6.

28 本法の正式名称は 'An Act to amend the Public Health Act, 1848, and to make further Provision for the Local Government of Towns and popular District' である。

29 同法八条は「地方保健委員会又は改良委員会がその権限を行使するために、本法により中央保健局の認可、許可、指示もしくは承認が求められている場合、その権限は、一八五八年の九月一日より、本法に特に定めのない限り、中央保健局の認可、許可、指示もしくは承認等がなくとも行使できる」旨を規定している。

30 一八四八年公衆衛生法における中央保健局による、請願や一定の死亡率に基づく地方保健委員会の強制設置権限も廃止され、本法の適用については、三五年法の適用のあるバラにおいては議会、改良委員会の管轄するディストリクトでは改良委員会、それ以外の地域では財産所有者か救貧レイト納税者の決議に委ねられることとなる(二二条)。

但し、本法適用の決議に対して財産所有者・救貧レイト納税者のうち二〇分の一が反対し彼らが適用拒否の請願を内務省の地方府担当当局に請願した場合、同局が中立的立場から判断を行う。この時、同地方政府担当局は、インスペクターを派遣し請願の真偽や拒否事由について審問を行い、その報告に基づいて適用の適否について命令を下す(一七条)。

31 同法六条は、「本法上の地方委員会 (local board) は、本法に定めるところに従い、一八四八年公衆衛生法とその後それに統合された諸法により構成されている地方保健委員会 (local board of health) の権限を完全に承継するものとする」と規定している。

32 W. C. Glen, *Law Relating to Public Health and Local Government 6th edition*, (Butterworth, 1872), p. 443.

33 Royal Sanitary Commission, *Second Report of the Royal Sanitary Commission*, (1871).

34 *Ibid.*, pp. 20-22.

35 *Ibid.*, pp. 174-177.

36 内務省 (Home Office) は「一七八二年に設けられた省であり、国内における治安維持の重任を有するものであるが、地方行政に関する権限及び職務は、治安判事及び警察官の職務権限の遂行を通して国王の平和を保つこと、汚物処理に関するものを除く地方団体の制定する条例の認可、

掃化に関する認許、少年及び動物虐待の防止、刑務所・感化院その他職業補導学校の監督、工場法及び鉱業法の施行監督による人民の保護、埋葬・人体解剖及び爆弾等の取締、囚人の赦免その他選挙に関する登録等の事務など多岐にわたる（嶺山政道「英国地方行政の研究」(国土社、一九四九年) 二二四頁参照)。

37 地方行政庁 (Local Government Board) は、国王が任命する長官、枢密院議長、全国務大臣、玉璽尚書、大蔵大臣などによって構成される中央省庁であり(二、四條)、一八七二年には、道路法、通行税徴収法、ターンバイク法において内務省に付与されていた職務を引き継ぐなど、徐々にその監督行政領域を拡大せつと、一九一九年に保健大臣がこれに代わるまで、地方行政に関する中央の一元的監督官庁であり続ける。

38 櫻原朗 前掲注(六) 一九九頁参照。

39 同法は、一八四八年公衆衛生法、一八五八年地方行政法における地方委員会 (local board) 設立にかかわる死亡率や請願を条件とする法適用条件が廃止され、全国に無条件で適用された。

同法は、まず、イングランド全域を、都市衛生区 (urban sanitary district) と農村衛生区 (rural sanitary district) とに区分し、次いで、一八三五年都市法人法の適用を受けたバラの場合には議會を、一八四八年・五八年公衆衛生法の適用を受けた地方委員会の行政区 (local board district) については当該地方委員会 (local board) を、また、いずれの法律の適用も受けなかったが人口三〇〇人以上で確定した境界を有する改良法ディストリクト (improvement act district) に関しては改良委員会 (improvement commissioners) を都市衛生区の行政機関 (都市衛生局) とし、救貧委員会 (board of guardians) を農村部における農村衛生局とした(四條及び五條)。

40 Royal Sanitary Commission, *op. cit.*, p.70

41 *Ibid.*, p.70, p.177.

42 但し、二四六条によると、同法に基づく収支の会計に関して、それがバラ・カウンスル (borough council) のものである場合には、バラ・オーデイター (borough auditor) の会計に服するべき旨が定められており、その会計にかかわる手続規定は、都市法人法に基づくバラの場合と同一とされている。

43 一四日前の告知においては、告知がなされた日、及び監査の当日は算入されない (Reg v. Shropshire Justices 8A & E 173)。

44 なお、同条によると、このオーデイターがその職務を遂行する区域は、地区会計監査 (District Audit) 制度にかかわる国会制定法との関係上、会計監査地区 (audit district) とみなされる。また、同条は、地方行政庁 (Local Government Board) が、大蔵大臣の同意を条件として、適宜、オーデイターの職務遂行補佐者を任命することができる旨を規定しており、補助者は、自らが補佐するオーデイターと同様の権限と義務を負うものとされている。

45 W.A.Robson, *The Development of Local Government* (以下、D.L.G.と略す)、(George Allen & Unwin, 1931), p.342.

- 46 The Local Government Board, *Annual Report for 1887/8*, cited in W.A. Robson, *L.L.G.A.*, pp.77-78.
- 47 *Ibid.*, p.33.
- 48 M.Loughlin, *Legality and Locality: The Role of Law in the Central-Local Government Relations*, (Oxford, 1996), pp.80-82.
- 49 同法の成立以前、一八七五年の公衆衛生法上は、農村部における地方衛生局は救貧委員会 (board of guardians)、都市部ではバラ・カウンシル (borough council)、改良委員会 (improvement committee)、地方委員会 (local board) であったが (一八七二年、一八七五年公衆衛生法)、同法により、これらの農村の救貧委員会 (board of guardians)、都市部のバラ・カウンシル、改良委員会、地方委員会といった機関は、それぞれ農村部のデイストリクト・カウンシル (district council)、都市部のデイストリクト・カウンシル (district council) へと改変される (二五条―二七条)。
- 50 なお、農村行政区 (rural district) と都市行政区 (urban district) が著しく異なる点は、農村行政区においては、救貧委員会 (board of guardians) が同法上のデイストリクト・カウンシルとされたことから、これが救貧行政に加えて衛生行政も担当するのに対して、都市行政区のデイストリクト・カウンシルはもっぱら衛生行政の事務のみを司り、救貧行政事務に関しては救貧委員会がこれを執行するという点である (小川市太郎前掲注 (二) 三二七頁―三二八頁)。
- 51 本法五八条の規定は以下の通りである。教区、デイストリクト・カウンシル、及び教区総会、並びにその委員会、職員らの収入・支出に関する会計は、地方行政庁の規定する形式に従い、毎年三月三十一日に作成され、また、半期に一度会計監査が行われる場合には、三月三十一日と九月三〇日までで作成されるべきものとする (一項)。一項の会計は、バラ・オーデーターの監査に服する場合を除き、オーデーターの監査に服するべきものとし、オーデーターによる都市衛生区 (urban sanitary district) の会計監査にかかわる国会制定法及びそれに付随する関係諸法が適用される。農村行政区のカウンシル (rural district council)、その委員会、及びその職員に関する会計の場合には、監査は一會計年度に一度行われる (二項)。地方行政庁は、本法本条が適用される会計監査に関して、監査の告知の発行、会計及びオーデーターの報告書の要約に関する国会制定法を修正する規則を制定することができる (三項)。あらゆる農村部の (rural) 教区の有権者は、合理的な時間帯に、無料で、当該教区のカウンシル・教区総会が所有し、または管理している会計、その他の書類等を査閲し、抜き書きし、コピーすることができる (四項)。あらゆる農村行政区 (rural district) の有権者は、合理的な時間帯に、無料で、当該デイストリクト・カウンシルが所有し、または管理している帳簿、会計、その他の書類等を査閲し、コピーすることができる (五項)。
- 52 たとえば、一八九三年の隔離病院法 (Isolation Hospitals Act 1893) では、病院委員会 (hospital committee) の活動のうち、一八七五年公衆衛生法にかかわるものについては、その活動にかかわる会計は、オーデーターによる会計監査に服するものとされ (二五条)、一八九一年の博物館及び体育館法 (Museums and Gymnasium Act 1891) では、都市部のデイストリクト・カウンシルが同法に基づいて博物館及び体育館を設立した場合これらにかかわる収支が別会計とされ、一八七五年の公衆衛生法が規定するオーデーターによる監査に服するものとされる (一〇条)。また、

一九一九年の公立図書館法 (Public Library Act 1919) では、カウンティ・カウンシルの図書館業務にかかわる会計が、カウンティの他の会計と同様に、一八八八年地方行政法七一条によって規定されているオーディターによる監査に服するものとされた (四三条三項)。

53 小川市太郎 前掲注 (二二) 二八一頁。

54 同法が制定される際の保健大臣の年次報告書においては、この新たな選択的訴訟制度に関して、「この問題 (上訴制度) に関する法を変更する必要性は、ある自治体によって作り出された困難さから生じた。それは、政治的社会的考慮に基礎をおく政策上の給与その他の支払いに関連したものであった。巨額の金銭が違法に支出された。監査に関する法は、こうした状況に対処するようには制度設計されておらず、適切な手続き、満足のいく救済を提供することはないのである。・・・政策的な考慮に基づく支払いに関するオーディターの決定から生じた主要な上訴についての決定を行うことを、大臣が求められるべきではないと考えるべきである。」と述べられており、本法における新たな上訴制度がポプラー賃金事件を直接の契機とするものである事がわかる (Cited in H.Finer, op. cit. p.341)。

55 同法における高等法院と大臣への上訴の択一制度の改変に関しては、R. v. Minister of Health, ex parte Dore (1927) K.B. 765 事件において、王座部裁判所は、「高等法院への上訴がなされた場合には、大臣への上訴は排除されるのであり、大臣には賠償額を緩和する権限はない」と判示された。

56 バラ (borough) は、エドワード二世 (一二八四―一三二七) の治世には、既に村落 (vill) とは異なる単一団体 (un corps) として認識されていた自治邑が、国会制定法又は国王の勅許状 (royal charter) によって法人化 (incorporate) されて成立する。但し、バラの成立がすなわち住民の公益のために行政を行う自治体の成立を意味するものではない。特にチューター朝 (一四八五―一六〇三) からスチュアート朝 (一六〇三―一七一四) にかけて、国王が国会を自己の意に沿うように運営するための方策としてバラ設立への介入を強めた結果、バラは、自由人 (free man) からの少数の特権階級の支配する閉鎖団体 (closed corporation) 化され、その過程において、一般市民 (burgesses) はバラの運営から締め出され、バラは少数の特権階級の支配する寡頭支配体制をとるようになる。こうしたバラが住民の公益のための行政主体として再定義されるのは、一八三五年都市法人法において、バラが、住民により選挙された議員によって構成され、公益のために活動する議会 (Council) によって代表される国会制定法に根拠を有する公共的都市法人として再定義されてからである。その後、一九世紀後半にかけて、都市問題に対する具体的解決策が順次講じられ、それに伴い行政需要が拡大されていく過程で、多くの行政権限が国会制定法によってバラの議会に移管されるようになり、公選制に支えられた地方議会による包括的な地域行政の運営という原則が形成されていく。なお、一八三五年都市法人法の制定過程及び同法の英国地方自治法上の意義に関する詳細な論考として、岡田章宏 前掲注 (二二) がある。

57 同法では、一八七五年の公衆衛生法に基づく監査を行う場合のバラ・オーディターへの実費の支払いは規定されているが、判例上、このバラ・オーディターへの金銭の支払いは、その者が監査官として実働している期間だけ支給されるものであり (Thomas v. Devonport Corporation

- (1900), 69 L.J.Q.B.51) 、バラ・オーデイターはいわゆる無給の名譽職であったという事ができる。
- 58 Thomas v. Devonport Corporation (1900) 1Q.B.16, p.21.
- 59 Attorney-General v. De Winton (1906) 2 Ch., 106, p.119.
- 60 H.Finer, *op. cit.*, p.327.
- 61 H.Finer, *op. cit.*, p.327.
- 62 たとえば、公的教育制度に関する諸法を統合した一九二二年の教育法 (Education Act) においては、バラ・カウンシルに対して、同法にかかわる収支を別会計とし、カウンティ・カウンシルの場合と同様の会計を行い、かつオーデイターによる会計監査に服するべき旨が定められており (二二三条) 、この領域の会計監査に関しては一八八二年の都市法人法の会計監査規定 (二二三条) が排除されている。また、一九一九年の住宅供給法 (Housing Act 1919) 七条によって、国会から自治体に提供される住宅供給にかかわる金銭に関しては、保健大臣が規則を定めることができることとされたが、これらの諸規則は、オーデイターによる会計監査に服さないバラ・カウンシルに対して、一八八二年の都市法人法に基づく会計監査に代わって、都市部のデイストリクト・カウンシルと同様に住宅 (補助計画) 会計 (Housing (Assisted Scheme) Account) を作成し、かつ、オーデイターによる会計監査に服するべき旨を規定してゐた。
- 63 ロブソンによると一九二七年の時点では、Aberystwyth, Barnsley, Bournemouth, Chelmsford, Folkestone, Cheltenham, Christ Church, Lancaster, Southampton など三五の都市法人が、国会の制定する地方法 (local Act) によってオーデイターによる会計監査を全面的に採用してゐた (W.A.Robson, *L.L.G.A.*, p.134) 。
- 64 なお、一九二九年の地方行政法 (Local Government Act 1929) は、救貧連合 (Poor Law Union) を廃止し、同時に都市行政区における救貧委員会 (board of guardians) の機能を、カウンティ・カウンシル (county council) 及びカウンティ・バラ・カウンシル (county borough council) へと移管したのであるが (一条)、それと同時に、その会計もオーデイターの監査に服するものとされた (二七条) 。この一九二九年地方行政法二七条は、その翌年にイングランドにおける救貧行政に関する諸法を統合した一九三〇年の救貧法 (Poor Law Act 1930) によって置き換えられるが、それは、一九二九年法とほとんど変わりがなかった (一九三〇年法二一九条) 。
- 65 *The Ministry of Housing and Local Government Report for 1958*, Cmd. 737, (以下「Report for 1958」を略す) (1959), chap V, "The Growth and Scope of the District Audit", pp.36-48.
- 66 *Ibid.*
- 67 バラ・カウンシル (borough council) の会計についても、オーデイターによる会計監査が全く排除されているわけではなく、当該バラを含む複数のバラによって構成される合同委員会 (joint committee) においては、同委員会を構成するバラの一つ以上がオーデイターの会計監査に服して

いる場合、当該合同委員会の会計もオーディターの会計監査に服する(二一九条)。

68 たとえば、Rating and Valuation Act 1925 五四条、Education Act 1944 九一条、National Health Service Act 1946 五五条、National Assistance Act 1948 五九条、Children Act 1948 四八条、Coast Protection Act 1949 四二条など。

69 R. v. Bedwelly Urban District Council, Ex parte Price, [1934] 1 K.B. 333.

70 合同委員会の会計に関しては、同委員会を構成する自治体のレート納税者に当該合同委員会の会計や書類の査閲権が認められる(R. v. West Monmouthshire Omnibus Board, Ex parte Price, [1938] 1 All E.R. 220.)

71 但し、農村部の教区 (rural parish) の場合は、この一四日前の告知を地方紙に掲載する必要はなく、それに代えて、単に一四日前に公けに告知することだけで足りる(二八七条、二八八条)。

72 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かった(Dickson v Hurle-Hobbs, [1947] K.B. 879; [1947] 2 All E.R. 47.)

73 W.O.Hart, *Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration 7th edition*, (Butterworth, 1962), pp. 210-211

74 *Ibid.*, p. 217

75 *Report for 1958*, pp. 36-48. なお、同報告書によると、全六三のカウンティ、二八のメトロポリタン・バラ、五六四の都市部ディストリクト・カウンシル、及び四七三の農村部ディストリクト・カウンシルも同様に、全ての会計についてオーディターによる外部監査 (district audit) に服しており、三〇五の下水委員会、及び一〇〇のバリッシュのカウンシルや総会を含む多数の多様な地方団体も同様であるという。

76 211 H.C. Deb 2121, 13 December 1927, cited in H.Finer, *op. cit.*, p. 342.

77 I.W.Jennings, *op. cit.*, pp. 236 237. なお山田幸男も同様の評価をしている(山田幸男「地方団体の会計検査—いわゆるディストリクト・オーディットについて—」自治研究三〇巻九号(一九五四年)三二頁)。また佐久間強は、オーディターが、国の公務員とされていることに關して、自治体の会計を外部から監査する以上、その身分を自治体の職員とするわけにいかないことに起因する、便宜上の措置であるとしている(佐久間強「英国の地方行政 改訂版」(良書普及会、一九六〇年)二一九頁)。

78 「権限逾越の法理」は、一九世紀中葉の、議會制定法に基づいて設立された鉄道会社の取引権能に關する紛争である *Asbury Railway Carriage & Iron Co. Ltd. v. Riche* ([1875] L.R. 7 H.L. 653 693) 事件において、セルボーン (Selborne) 卿によって「特定の目的のために国会制定法により設立された制定法上の法人は、そのすべての権限が、当該法律に規定された法人としての目的に限定されている」と定式化され、その後の *AG v. Great Eastern Railway Co. Ltd* (1880 5 App. Cas 473) 事件におけるブラックバーン (Blackburn) 卿の「特定の目的のために法人を設立し、その目的のための権限を付与する国会制定法が存在する場合、当該制定法が明示又は黙示的に授權していないことは禁じられていると理解すべきであ

- る」との見解により確認された。次いで、一八八八年及び一八九四年の地方行政法等によって自治体が国会制定法上の法人となるに至り、この「権限超越の法理」は、自治体にも適用されるようになり、A.G. v. Newcastle-upon-Tyne [1889] 23 Q.B.D. 492 事件によりそのことが明示された。しかしながら、この「権限超越の法理」を自治体に対して厳格に適用することは、自治体による国会制定法の定める行政目的の完遂を過度に阻害することになりかねないとの認識がされるようになる。たとえば、先の A.G. v. Great Eastern Railway Co. Ltd 事件においてもセルボーン卿は、「権限超越の法理」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) 権限超越であると判じられるべきではない」と述べており、こうした自治体の裁量権行使に関する緩やかな統制は、その後の判例においても踏襲されることとなる。
- 79 本事件貴族院判決に則して自治体の裁量権とオーディターの権限について判断を行った主要な判決としては、たとえば、Re a Decision of Walker [1944] 1 K.B. 644, Re v. Hurtle-Hobbs [1944] 2 ALL ER 261, Taylor and Others v. Munnrow (District Auditor) [1960] 1 W.L.R. 151などが挙げられる。
- 80 一八五五年都市管理法 (Metropolitan Management Act 1855) 六十二条は、「本法に基づく各地域 (district) の労働委員会 (board of works) らは、本法の目的のために、書記、収入役、検査官、職員を任命し、雇用し、あるいは職にとどまらせること、及び、随意に免職することができる、また、彼らに対して、当該委員会らが適切であると考える給与ないし賃金を支給することができる」と規定しており、この労働委員会の権限と義務は、事件当時は、当該バラのカウンシルに授権されていた。
- 81 第一次大戦以降の労働組合の台頭を背景とした労使対立期である一九一七年、労使関係の調整のために設立された「労使合同委員会」の別称。この別称は主唱者である下院副議長 J. H. ホイットレイの名にちなんだものである。
- 82 R. v. Roberts, ex Parte, Scurr and Others [1924] 2 K.B. 164.
- 83 R. v. Roberts, ex Parte, Scurr and Others [1924] 2 K.B. 695.
- 84 Roberts v. Hopwood [1925] A.C. 578.
- 85 Kruse v. Johnson [1898] 2 Q.D. 91.
- 86 山田幸男 前掲注(七七)二九頁。
- 87 オーディターが審査できる行政活動の範囲に関しては、Westminster City Council が碎石等の買い入れに関して行った入札において、同カウンシルの公道委員会が最高値の入札を行った業者を採用すべきとの勧告を行ったところ、この勧告がカウンシルによって受け入れられ、同カウンシルが当該業者と契約を締結したことに対して、オーディターが最低入札額との差額について公道委員会のメンバーである議員一人らに対して賠償請求を行ったため、議員らが当該賠償決定を取り消す旨の移送令状を求めた事件において、高等法院王座部が議員らの請求を認め、控訴院も高等法院の判断を支持したという事案が存在する (R. v. Carson Roberts (the Westminster Case) [1908] 1 K.B. 514.)。この事件の控訴院判決においてフレッチャー・モールトン (Fletcher Moulton) 控訴院裁判官は、「オーディターの責務は、自己の面前に提出された会計を審査し、誤りを正

し、これに許可を与えるということに尽きるのであり、自治体の職員の誠実さを超えてその賢愚についてまで判断を下す権限はないとしてオーディターの責務とその権限を限定的に解釈しており、また、ファーウエル (Farwell) 控訴院裁判官は、政策問題と、その執行とを区別し、前者についてオーディターはこれを統制できないとした。

したがって、ポプラー賃金事件貴族院判決は、この R. v. Carson Roberts 事件における控訴院裁判官の見解を否定したという事になる。

88 公共信託理論は、一八三五年の都市法人法成立以来、自治体の財政支出に関する統制法理として機能しており、本事件において同理論が持ち出されていること自体は決して唐突なことではない。都市法人の財務会計行為に関して信託理論を適用した初期の代表的な判例としては *Atorney-General v. Aspinall* [1837]2. My. & Cr. 613. *Attorney-General v. Poole Corporation* [1838] 4 My. & Cr. 17. などがある。

89 なお、合議法廷においてポプラー・バラ・カウンスルの議員らの請求を棄却したサンキー (Sankey) 裁判官も、どのような支払いをするのかは、第一次的には、カウンスル自身が決定すべき事柄であり、この自治体の裁量権行使は、それが適切に行使されている限り、拘束されるべきではないとしながらも、バラの賃金支払については、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、自治体に無制約な賃金の支払い権限を認めたものではないとして、当該カウンスルは、レイト納税者全体に対する信託上の義務を負っており、議員は、個人的信条において適切であるとか望ましいと思われる方針を探ることを許されているのではなく、自己の裁量権を法によって課された制約に服せしめなければならない。議員が、自己が受託者であるところの人々を犠牲にして、不法に寛大であることは許されないと公共信託理論を適用し当該カウンスルによる本事件賃金の支払いを権限踰越であると判断している。

90 このような見解は、以後も維持されていくと考えられる (Re a Decision of Walker [1944] 1 K.B. 644. Re v. Hurle-Hobbs [1944] 2 All E.R. 261. Taylor and Others v. Munrow (District Auditor) [1960] 1 W.L.R. 151. Pickwell v. Camden London Borough Council [1983] All E.R. 602. Porter v. Magill [2002] 2 A.C. 357.)。

91 H.Finer, *op. cit.*, p. 337. M. Loughlin, *op. cit.*, p. 212. 山田幸男 前掲注 (七十七) 三〇頁―三二頁。

92 W.A.Robson, *D.L.G.*, pp.349-354

93 H.Finer, *op. cit.*, pp. 337-342.

94 I.W.Jennings, *op. cit.*, p.235. なお、山田幸男もオーディターによる外部監査制度を指示している (山田幸男 前掲注 (七十七) 三〇頁―三二頁)。

95 山田幸男 前掲注 (七十七) 三〇頁―三二頁、佐久間彊 前掲注 (七七) 二二八頁―二二九頁。

96 H.Finer, *op. cit.*, p.341.