

# 19世紀初頭における私法律 (Private Act) の 制定・公布方法に見る個別利益の公的利益への変換<sup>1</sup>

馬 場 健

## 1. はじめに

一般に、法律は、私人の権利および義務を規定する私法と国家自体に関係する諸法からなる公法とに区分される。これに対して英国では、この区分とは別に、誰がその法案を国会に提出するのか、具体的には王の政府ないし国会議員<sup>2</sup>が国会に動議 (motion) という形で提出するのか、それとも国会外の一般人<sup>3</sup>が国会に対して請願 (petition) という手段を用いて法案を提出するのか、による区分がある。前者は国会に提出され審議中の段階までは公法律案 (Public Bill) と呼ばれ、法律として成立した際には公法律 (Public Act) に分類されるのに対して、後者は同様に審議段階までは私法律案 (Private Bill) と呼ばれ、法律として成立した際には一般には私法律 (Private Act) と呼称される。したがって、政府提案法案であ

---

1 本稿では私法律に関する議事規則を詳細に扱った以下の2つの書籍を主に用いることとする。George Bramwell(1833). *The Manner of Proceeding on Bills in the House of Commons*, James & Lake G. Hansard and Sons, O. Cyprain Williams(1948). *The Historical Development of Private Bill Procedure and Standing Orders in the House of Commons*, H.M.S.O.

2 国会議員が動議により提出する法案を、議員提出法案 (private members' bill) と呼ぶ。この呼称により、私法律案と混同されることがあるが、この2つは全く別物である。

3 これは一般企業や地方自治体等の団体をも含む広義の概念である。

る公法律案にもその内容から私法と公法の双方が含まれる一方で、一般人が請願する私法律案にも私法と同時に公法が含まれる可能性がある。事実、18世紀から19世紀にかけて急速に請願数が増加した私法律案<sup>4</sup>には運河開削や鉄道敷設のような営業活動を行う組織の設置と同時に土地収用権の付与を求める内容をはじめとして都市改良、警ら、有料道路敷設等、公権力の行使権限を付与する条文を含むものが過半を占めるに至っており、国会への提出者が一般人という地位にあるにもかかわらず、その一般人が提出した法案が結果的に公法的性格を有する法律として制定されるという乖離が生じる事案が発生することになる<sup>5</sup>。

そこで、本稿では、この乖離がどのように発生し、この問題に対して国会がどのように対応したかについて1830年代までの公法律、私法律の区分の変遷をたどることで概説するとともに、特に都市問題に対する地域的個別利益の表出としての私法律案が、1840年代後半に条項統合的議会制定法という形で地域的個別利益を超えて一般的公的利益実現の手法へと変容していく端緒としてその前史を捉えることの意味を間接的に明らかにすることを目的とする。

## 2. 議事規則に見る私法律案と公法律案の相違

前述の通り、私法律案と公法律案とは、提案者の属性の違いによって区別されることになるが、そのルールの大枠を定めているのが議事規則であ

---

4 私法律案の請願数とその内訳については、馬場健 (2022) 「Clauses Consolidation Act (条項統合的議会制定法) の制定と都市機能」『季刊行政管理研究』No.175参照。

5 ただし、1834年10月16日にPalace of Westminster (旧国会議事堂) が焼失したため、ここに掲載の資料が焼失したり、審議場所が変わったりしたことによって手続きが廃止・簡素化されたという可能性も否定はできない。

る。この議事規則は、私法律案と公法律案の区別ばかりでなく、より広範な国会内の議事運営上のルールを各院の議決によって定めるものである。ただし、実際には、国会議員が自らこの原案を作成するのではなく、各院の議長によって雇用されている書記官（parliamentary clerk）が従来の議会慣行を整理して<sup>6</sup>議事規則として各院に提案して各院の議決により規定される。

### （1）議事規則の種類

この私法律案に関する様々な取り決めが議事規則という形で最初に制定されたのは、1685年の庶民院であるとされる<sup>7</sup>。これ以降、1832年までの間に私法律案一般に関する手続きを定めた議事規則は38個、土地の囲い込み、干拓、土地改良に関する法案の議事規則が7個、有料道路（turnpike road）に関する法案の議事規則が12個、船舶の航行可能な運河、水道供給、河川の航行改良に関する法案の議事規則が20個、鉄道またはトラムに関する法案の議事規則が1個、トンネルまたは水道橋に関する法案の議事規則が1個、渡船場またはドックの設置に関する法案の議事規則が14個、棧橋または港湾の造成または改良に関する法案の議事規則が6個、橋梁建設に関する法案の議事規則が5個、県の固定資産税（County Rates）、監獄または矯正院に関する法案の議事規則が4個、教会、礼拝堂または埋葬地に関する法案の議事規則が1個、都市の舗装、街灯、清掃または改良に関する法案の議事規則が4個、議事堂（Town-Halls）または市場の設置または

---

6 議事規則を含めて議会慣行を整理したものが、1844年に刊行されて以来現在まで版を重ねている庶民院書記官であったアースキン・メイ（Thomas Erskine May）による『議会法、議会特権および議会手続に関する諸規定』（*Treaties upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*）である。

7 Standing Order 2(1685)。後に、Standing Order 203に規則番号が振り直された。

改修に関する法案の議事規則が1個、救貧税、貧民の雇用または救貧院の維持に関する法案の議事規則が7個、より簡易に少額債務の回復を行うための法案の議事規則が2個、開封勅許状 (Letters Patent) の期間を確定または延長するための法案の議事規則が4個、離婚に関する法案の議事規則が1個、さらにこれら法案の審議事務を担う私法律案室に関する議事規則が21個制定されている<sup>8</sup>。また、1830年当時国会外の一般人が請願する私法律案であっても、内容上公的事項 (Public Matters) が含まれるものとして国会が区分していたものに、宗教、商取引、公的資金に関する申し立てがあり、これらの私法律案については上記とは異なる議事規則が適用される。逆の言い方をすれば、この3区分に分類される以外の私法律案は、請願という国会への「入口」段階では少なくとも外形上は公的事項が関連するとは見なされず、後に見るように内容審査を経て交付段階直前に初めて公的性格を有するかどうかを確定するものと考えられていたといえよう。

## (2) 先議権

それでは次に、先に挙げた一般的な審議過程を定めた議事規則を参照しつつ、私法律案の請願から成立までを見ていくことにしたい。まず、国会外の一般人が私法律案を国会のどちらの院に請願するか、すなわち私法律案の先議権が庶民院、貴族院どちらの院にあるのかという点である。結論からいえば、私法律案であることで一義的に先議権がどちらか一方の院とされるわけではなく、その法案の法案前文 (the Preamble) に明記されている目的または対象によって先議権を持つ院があらかじめ決められており、そ

---

8 The House of Commons(1811). *Standing Orders of the House of Commons related to Private Bills and Other Matters*. The House of Commons(1833). *Standing Orders of the House of Commons relating to Private Bills, and Other Matters 1685-1832*.

の具体的目的または対象は下記の具体例の通り議事規則に列挙されている。

まず、庶民院に先議権のある法案は、国民に対する何かしらの供与および課金(Charge)に関するものである<sup>9</sup>。この規則が拡大解釈されて、個別の道路や運河の敷設、料金や通行税、罰金の賦課徴収に関する法案も庶民院に先議権があるとされた<sup>10</sup>。

これに対して、所領または血縁に関する原状回復<sup>11</sup>に関する法案、王の所有する土地およびその利益に影響を及ぼす規程を含む場合を除く土地に関するもの、離婚法案、私権剥奪法案<sup>12</sup>、刑の緩い私権剥奪法案<sup>13</sup>、その他

9 Bramwell, p.1.

10 ただし、上記国民に対する金銭の付与や課金についての庶民院の先議権に対しては元々先議権があると主張する貴族院との間で論争が存在した(Bramwell, p.3., Clifford, F.(1885). *A History of Private Bill Legislation*. vol. II, p.753-766)。

11 田中英夫(1991)『英米法辞典』(東京大学出版会)によれば、restitutionとは、原状回復、不当利得の返還、不当利得法を示し、「原状回復を意味する言葉で、法律上は、被告のunjust enrichment(不当利得)の返還を請求する権利を基礎づける実体法的な一般的原理を意味する場合と、被告の得た利益の返還という内容の救済を示す場合がある」とされ、「実体的な原理としての不当利得法的具体例には、コモン・ロー上のquasi contract(準契約)や、エクイティ上のconstructive trust(擬制信託)、equitable lien(エクイティ上のリーエン)、subrogation(代位)などがある」と説明される。また、この歴史的沿革は「これらの法理を用いて領域別に発達してきた救済を、大陸法を参考にしつつrestitutionという一つの分野として把握したものであり、「救済の内容を示す場合としては、契約違反や不法行為に対する損害賠償の内容として、原状回復をはかる場合などがある。」と説明される。

12 田中前掲によれば「反逆罪などの重罪を犯したとして、裁判手続によらないで(裁判手続におけるような形で事実の認定をすることなく)特定の人から市民としての権利ないし資格を剥奪する立法」のと言い、「英国では、1459年にそれまでのimpeachment(弾劾)に代るものとして最初に用いられ、テューダ朝の時代に国王の信任を失った大臣や国にとって危険な人物を除くために盛んに使われたが、1697年の私権剥奪法(Lord Edward Fitzgeraldの私権剥奪)以来使われていない」ものである。

13 「通常の裁判手続による有罪決定なしに特定の個人または一定のグループ

司法上の性質を有する法案、両院に關係する法案は貴族院に先議権があり、通常貴族院から審議が開始される。

最後に、提案者が最初に提出する院を任意に決定できる法案は、帰化、姓や紋章の変更、ジョージ2世26治世第33法律により設置された教会で執り行われた挙式による有効な婚姻の無効、主任司祭 (rector) が管理する教区教会と教区主任代行司祭 (vicar) の有する聖職禄の合同、社団法人の解散、東インド会社書記の資格付与である。

ちなみに現在では、下院歳入委員会議長 (the Chairman of Ways and Means) および上院全委員会委員長 (Lord Chairman of Committees) が、法律案の審議をどちらの院から開始するかを決定する。この決定を行う際には、様々な要因を検討しなければならないが、一般には本質的に地方自治体に関する立法およびその他の複雑な法律案の審議は、事務処理上の理由から上院から開始する。しかし、政治的議論が予想される私法律案の審議は、どのようなものであれ、一般には下院から開始される<sup>14</sup>こととなっている。

### (3) 付与される権限や効力の範囲と公法律案、私法律案の区分

先述の通り、私法律案は、国会外の一般人が請願により議事規則に定める手続きに従って国会のいずれかの院に提案するのに対して、公法律案は中央政府または国会議員の動議に基づく法案で、その提出に際しては必ずしも事前手続きを必要としないものの、一般的には事前に特別委員会等での議論を経ることが通例である。

---

を処罰することを定める法律のこと」をいい、「このような法律のうち、死刑を科すものを bill of attainder (私権剥奪法) といい、死刑より軽い刑を科すものを bill of pains and penalties とよぶ」とされる (田中前掲)。

14 House of Commons Information Office (2009). *Private Bills* (Factsheet L4 Legislation Series revised October 2009).

このような手続きの違いが設けられている公法律案、私法律案は、提案者の違いのみならず、その対象範囲によっても国会が定めたカテゴリーにより分類されている<sup>15</sup>。その各々の定義は1830年当時では以下となる。まず、公法律案は、後に述べる私法律案の定義に当てはまらない法案で、以下の内容のいずれかを含むものとされる。すなわち、①公的で一般的な作用（public and general operation）を持つもので、ある集団全体（the whole community）に関連するものの、ある特別または特定の事象を対象とするもの、②英国の首長である王を対象とするもの、③ある特定の人物の利益を損なうことを除く王の歳入、④王に対する賞罰、⑤女王や法定推定相続人に関係するもの、⑥両院のいずれかに関係するもの、⑦一般的な商取引、⑧一般にすべての軍人に関係するもの、⑨聖職者全体に関係するものである。

これに対して、私法律案は、①囲い込み、排水、船舶航行、橋梁、教会、埠頭、救貧院、監獄の建設、ドックおよび港湾の整備、ある特定の場所の都市や漁村の改良など、地域的個別目的（local purpose）に関係する法案、②帰化、名（name）、離婚、地所（estate）、法人（corporation）・会社（company）・団体（institution）など、ある特定の個人に対してのみに影響する法案、③質屋の営業、検死官事務所など、地域的または個人的な性格とは厳密には言えないものの、ある特別な効力を有したり、一般原則に対する特定の形式にのみ関係するものである。ここで注意すべき点は、後述するように、提案時の法案の区分がそのまま制定・公布時の法案の区分とはならないということである。

---

15 この分類は、一般的な公法と私法の分類に類似しているともいえるが、完全にそれと一致しているともいえない。

#### (4) 手数料を巡る公法律案と私法律案の違い

次に、法案を法律として成立させるために必要な費用について見てみたい。一般に法律制定に必要な費用は、国会議員の歳費、書記官などと呼ばれる法律制定に関わる諸事務を執り行う事務官や国会の警備等を行う衛視等の給与等の人件費や国会の建物維持に必要な光熱水費等があり、これらは税金によって賄われることが想定されている。したがって、法案の提案者が何らかの費用を国会に支払うことは想定されない。これは英国の場合でも同様で、公法律案に関しては提案者である国会議員や中央政府が何らかの費用を直接国会等に支払うことは基本的にはない<sup>16</sup>。これに対して、私法律案の提案に際しては、時期によって金額等は異なるものの、提案者は一貫して国会に対して法案審議にかかる手数料の支払いを求められる。これは、私法律案の性格に由来する。すなわち、私法律案は国全体の「公共の利益」を実現するために請願するものではなく、あくまでも個人や団体がその個別利益を実現するための法律の制定を求めるものであって、国会にとってはたとえその数が公法律案よりも多かったとしても副次的なものに過ぎない。ただしその一方で、私法律案を巡る手数料収入は国会の運営、具体的には書記官や衛視の人件費に充てられるため、国会にとっては少なくとも19世紀まではその維持に必要不可欠なものであったといえよう<sup>17</sup>。

---

16 ただし、19世紀中葉までは、多くの国会書記官が兼業で私法律案の作成に従事し、制定法の構成や文体等に習熟していたことから、国会弁護団 (Parliamentary Counsels) と同様に各省の求めに応じて法案の作成等を行っていた場合もあり、この費用を国会が各省に請求するということが存在した。c.f., Williams, O. (1954). *The Clerical Organization of the House of Commons, 1661-1850*. Clarendon Press.

17 時代は下るものの、1864年における国会の1年間の手数料収入は、115,035ポンド (2017年換算で約6,800,000ポンド (約10億円)) であった (Morris, R. J. B. (2017). *Local Government, Local Legislation-Municipal initiative in*



さらに、私法律案を提案する側の個人や団体は、この国会に納入する手数料以外にも、この法案の成立までに多額の費用を要した。具体的には、まず提案者がロンドンに居住していない場合、その提案者が居住する地域の事務弁護士を窓口として国会への法案提出権を持つロンドンに事務所を構える議会代理人を介して法案提出を行うことになるため、この地元事務弁護士、議会代理人<sup>18</sup>の報酬が必要である。この報酬には、当然のことながら法案本体の作成費用をはじめとして、運河などのように提案者の所有する土地以外の土地購入等が必要となる場合にはそれら当該法案によって影響を受ける土地所有者等の同意の有無等に関する資料（List of Owners, Lessees, and Occupants）の作成費用も含まれる。また、開発行為を含む場合には、その計画図の作成費用も必要となる。さらに、審議過程においては各院とも3読会制を採るため、その都度法案の印刷費用が掛かる。このような様々な支出は総計すると現在の価値で数百万円から数千万円に及ぶ。さらに、都市開発や鉄道敷設などの事業を伴うものについては制定後に収用、建設等に莫大な費用が掛かることになる。

したがって、国会の側からすれば私法律案に分類される法案の請願件数がある程度多いことは収入の維持という組織運営上からは必要不可欠ではあるものの、書記官等の人員数や絶対的な審議時間の制約からすれば、極端に多くなることは必ずしも歓迎できる状況ではないことは想像に難くない。他方で、提案者の側からすれば、私法律案による問題解決は、準備段階を含めて費用と時間が掛かることから代替手段がない場合の最終的な解決策であったと考えられ、鉄道や運河、有料道路のように後々利益を生み出すものを別にすれば、特に都市問題の解決のような場合には必要な権限

---

*Parliament from 1852-1872*. Routledge. p.23.)。

18 議会代理人は、法案審議の委員会の定足数を確保するため、委員会を構成する国会議員を居酒屋から議場に連れ戻す役割まで負っていた。当然その際の馬車代も提案者に対して請求されることになる。

の付与という主張を中央政府や国会議員が斟酌して一般に適用される公法律案として提案してくれることが望ましい。ただ、これは後に述べるように当時の中央政府や国会議員の都市問題に対する態度は個々の提案者の意向とは一致しておらず、勢い問題解決手段として私法律案の請願を採らざるをえない状況にあったといえよう。

また、これら以外にも法律公布後の訴訟手続にも両者で違いが見られる<sup>19</sup>。

### 3. 私法律案と公法律案の区分に関する内容上の曖昧性の問題とそれへの対応

#### (1) 両法律案の区分の内容上の曖昧性

これまで見てきたように、私法律案と公法律案を分かつのは、大別すると提案者の違いと対象の違いであった。このうち、前者についてはその違

---

19 国会での審議を経て無事法律として成立した公法律、私法律は、当該法律の訴訟手続きについても異なる扱いを受けることになる。すなわち、公法律は、裁判所による確知 (judicially noticed (judicial notice)) という形態を採るのに対して、私法律は、特別訴答手続 (specially pleaded (pleading)) という形態を採る。この内容については残念ながら訴訟手続に明るくないため軽々に断定することはできないが、田中前掲によれば、前者は「裁判所が、訴訟手続上、証拠によらずに、一定の事実の存在を認める行為。その事実については、当事者による立証は不要となり、反証も許されなくなる。これが許される範囲は、公知の事実や、確実な根拠により正確かつ容易に認知することのできる事実に限られている」とされるのに対して、後者は「民事訴訟において trial (正式事実審理) に先立ち争点を明確にするため当事者間で主張書面の交換される訴訟手続、またはその書面をさす」もので、「元来は pleading は口頭で行われたが、1500年頃から (一定の下級裁判所を除き) 書面化され」とされ、両訴訟手続を比較すると少なくとも公法律の方が私法律よりも簡略に見える。

いは誰が見ても自明であったのに対して、後者については対象で区分できたとしてもそこに付与される権限や効力の及ぶ範囲という点からすると必ずしも明確に区分できないものも存在した。具体的には、例えば離婚のようにその対象者が婚姻関係にある男女で私法律によって付与される権限ないし効力は当該男女婚姻関係の解消であって私法律に記載の当該男女以外に直接の効力が及ぶことはない。これに対して、対象が明確であっても私法律という仕組み自体がもともと予定していない、特定の個人や団体を超えて一般の人々に権限や効力が及ぶことがある。代表例としては、東インド会社の設置とその権限の問題を挙げることができ、この私法律案を巡っては国会でその公法的性格と私法的性格の混在が議論となった。すなわち、東インド会社は1600年の設立当初インドと本国との独占的貿易という領域のみを対象として活動する私企業<sup>20</sup>であったが、1757年のブラッシーの戦いを契機としてインド統治の組織へと変容する。この統治機能の追加を求める私法律案に対して、貿易という商取引を行う団体なのか、統治を行う団体なのか、さらには裁判権の付与という点からすれば司法機関なのか、要するにこの会社が公的なものなのか私的なものなのかという点が論点となった。どちらの法律案に分類されるかによって、前述の通り法案提案方法、手数料の支払いの要不要等も変わってくるからである。

ただし、このような議論が発生するのは、国会議員の動議による公法律の一部を除けば、ほとんどが私法律案として提案されたもので、提案者が国会外の一般人であるという点では私法律案であることが一目瞭然ではあるものの、権限や効力の及ぶ範囲という点から私法律案の範疇を逸脱するという場合に限られる。特に、都市問題解決のために提案される道路敷設、警ら、都市改良等、現在では地方自治体が行使する機能が含まれる私法律案では、都市問題の解決を求めるに際して啓発等の手段では効果が

---

20 独占的地位を得るのは、1600年の設立から1697年にかけて数度にわたり制定された東インド会社法（私法律）によるものである。

見込めないが故にある地域に限られた適用であったとしても個人の活動を規制せざるをえない状況からその効力を広く一般に及ぶよう意図された法案内容を有するためこの逸脱が発生しやすい。

## (2) 私法律案の公法律への変換

さて、18世紀前半をその端緒とするとされるいわゆる産業革命においては、英国全体が一様の速度で産業化の進展を迎えたというわけではなく、あくまでも地域的な濃淡があったからこそ各地で発生していたいわば「公的」問題の解決に私法律が利用されることとなった。このような状況を東インド会社などを巡る議論と同様の私法律案の逸脱問題という例外事例として取り扱うわけに行かなくなった国会は、1830年代まで、法案内容による分割と公布段階での区分変更という方法でこの問題に対応することになる<sup>21</sup>。

まず、法案の分割については、提案された法律案に内容上私的なものと公的なものが混在するものの、その両者の分離が可能な場合については、国会が内容に応じた複数の法案に分割することを提案者に要請する<sup>22</sup>。また、内容上私的なものと公的なものが混在してその内容の分離ができない場合には、私法律案として提案を受け付けるものの、法案の審議過程は公法律と同様とするという対応を国会は採ることとした<sup>23</sup>。

次に、「入口」と「出口」が本則とは異なる、すなわち提案段階では一

---

21 Bramwell, p.12.

22 提案者側も公法律案となった部分については手数料等の費用が掛からなくなるという利点があることから国会の要請を受け入れやすかったと考えられる。

23 例えば、1772年には、財政危機に陥った東インド会社を対象とした私法律案が提案されたものの、結果的には公法律が2本 (13 George III, c.9, 13 George III, c.63) の法律として成立している。

般人による私法律案として国会に提案されたものが制定・公布段階では公法律に転換して政府提案法案などと同様公法律として扱うという対応策である<sup>24</sup>。このような転換が行われる理由としては、国会としては一般公衆（the public<sup>25</sup>）に対して通行料（toll）、使用料（rate）<sup>26</sup>、罰金（penalties）を課すことから、印刷が前提の公法律として公布して広く一般に情報提供をするためとされる。言い換えれば、法案提出段階では、当該法律制定に同意不同意の調査が地元事務弁護士によって行われると同時に、法案審議過程においても法案反対者の意見表明機会が確保されているため、そもそも私法律成立により直接かつ即座に影響を受ける利害関係者に対する周知は十全に行われるのに対して、当該私法律の制定に伴って副次的に影響を受ける一般公衆への周知が行われないことによる不利益を、印刷により広く情報提供がなされる公法律に転換することで緩和することを目的としている。また、すべての私法律に対して公法律への転換が行われるわけではなくその対象となる私法律案は、排水、道路、船舶航行、鉄道、橋梁、教会、埠頭、救貧院、監獄、ドック、港湾、都市改良に関連する内容を持つもので、前述の通り産業革命以降の都市化の進展に伴って発生した都市問題への対応ともいえよう。

このような転換が始まったのは、ウィリアム3世（在位：1689-1702）の治世であったようで、当初から両法律のカテゴリーを隔ててきた自明の境界を壊すことになるという異論は存在した<sup>27</sup>ものの、1797年からは法体系のカテゴリーが公法律、私法律の2つから、以下の3つに分割されるこ

---

24 国会での審議手続きは私法律案のままで、私法律として公布される法律と何ら違いはない。したがって提案者は法律制定に必要な様々な費用をすべて負担することになる。

25 この当時どの程度の範囲までを対象としているかについて必ずしも不明ながら、基本的には土地等の財産を有するものが想定できる。

26 後に public utility（公益企業）に関する料金を示すようになる。

27 Bramwell, p.16-17.

ととなった<sup>28</sup>。

1797-1814:3区分 ①一般公法律

②裁判所によって確知されたかまたは証拠があるとの宣言のある印刷済みの地域的個別法律または人的個別法律

③印刷されない地域的個別法律または人的個別法律

1814-1867:3区分 ①一般公法律

②広く公布され、裁判所によって確知された地域的個別法律または人的個別法律

③欽定印刷所によって印刷されているか印刷されたものであるという証拠が付与された印刷物のある私法律かまたは前述の形では印刷されていない私法律

このうち、両時期区分とも①が公法律案として提案され公法律として制定・公布されたものであるのに対して、②は私法律案として提案されたものの公法律として制定・公布されたもの、③は私法律案として提案され私法律として制定・公布されたものである。

それでは、なぜこのような転換が行ったのか、最後に検討してみたい。

#### 4. 私法律案を制定・公布段階で公法律とする構造

提案段階で私法律案だったものが、制定・公布段階では公法律として取り扱われるという転換が起こり始める時期および対象に注目すれば、前者

---

28 この区分については様々な資料に掲載があるが、差し当たり簡易にまとまっているものとして以下を参照されたい。The Law Commission and the Scottish Law Commission (1996). *Statute Law Revision: Report on the Chronological Table of Local Legislation*, Cm3301.

は18世紀、後者は主に都市開発を巡る都市行政権限付与ということができ、これはとりもなおさず英国において産業革命の進展によって都市化が進行し都市問題が発生した時期と重なり合う。逆に、都市問題への対応策として公権力の行使が可能となる団体の設置を求めて私法律案の申請を行うからこそ、そういった法律はそもそも公法的要素を有していて、一般公衆の権利に何らかの制限をかけることから広く公にする必要があったともいえる。確かに、この時期に提案された私法律案には運河、トラム、鉄道といった産業革命を進展させる原動力ともなる事業開設のためのものも数多く含まれる。したがって、前者の都市問題解決の手法としてのみこの時代に提案された私法律案を捉えることは誤りであるが、都市問題解決を目指して提案された私法律案には、後年公法律すなわち政府提案法律として制定される内容が含まれている<sup>29</sup>。別の言い方をすれば、当該問題に対して公法律を使って中央政府等が介入する必要があると捉えるようになった領域が存在していたということであり、しかもこの当時でも少なくとも印刷による一般公衆に対して周知が必要な公的領域が含まれるという認識を中央政府は有していたわけである。

では、なぜ後に中央政府により全国一律の制度導入が図られることとなった分野が、この時代には国会外の一般人による私法律案として提案され、かつ一般人が提案したにもかかわらず公法律として制定・公布されるようになったのだろうか。以下では、この点について18世紀当時の英国の中央-地方関係を紐解くことで若干の考察を試みる。

---

29 具体例として、19世紀前半であれば都市部に適用された法律として1835年の都市団体法（Municipal Corporation Act）を、19世紀後半であれば1888年の地方自治法（Local Government Act）をそれぞれ挙げることができる。

## (1) 18世紀の中央－地方関係

中央－地方関係は一般には、中央集権か分権かという軸で語られる場合が多い。英国の場合、前者を示す単語である *Centralisation* が使用されるようになったのはそれほど古いことではない。OEDによれば、その初出は1801年で、さらに中央政府が地方の権限を奪うないしは地方の活動を中央政府が規制するという意味で使用されるようになったのは1822年とされる<sup>30</sup>。言葉の誕生がある状況の説明の必要によるものだとすれば、18世紀から19世紀の世紀の転換点に、当時の中央政府の地方に対する態度の変化があったと考えられよう。この変化は、とりもなおさず中央政府の都市の行政機能に対する対応の変化も表している。このような中央政府の地方に対する介入について、その概念、実施、関心という点から検証を行った Innesによれば、中央集権化という現象自体が、英国由来のものではなく、18世紀にフランスを代表とする大陸諸国で発生したもので、元来当該用語の利用はフランスの現象を説明するためのものであったとする<sup>31</sup>。これは、OEDの説明とも合致する。

では、私法律案が公法律として制定・公布されるようになる以前の18世紀の英国のいわゆる中央－地方関係はいかなるものであったのだろうか。そもそも、1688年のいわゆる革命以降、国会、特に庶民院は従前以上に王権に対して制限を加える主体として機能したが、その主たる関心

---

30 Oxford English Dictionary 2nd ed. 1989では、以下の通り説明される。

2.2 esp. The concentration of administrative power in the hands of a central authority, to which all inferior departments, local branches, etc. are directly responsible.

1822 Ann. Reg. II. 793 Centralization—that ferocious hydra which has preyed upon Europe for a century.

31 c.f., Innes, Joanna (2003). Central Government 'Interference': Changing Conceptions, Practices, and Concern, c. 1700–1850, Harris, Jose, ed. *Civil Society in British History: Ideas, Identities, Institutions*. Oxford University Press.



は、自らの権益に直接関係する中央政府が提案する課税政策、軍の整備、および宗教政策であって、地方における様々な課題については自らが率先して問題解決に当たるという意図を持たなかった。また、中央政府もこれら王の統治にかかわる問題、とりわけ課税政策については、そもそも課税客体が土地であったことから、土地所有を基盤として選出される議員で構成される国会との折衝に主軸を置いていた。だからといって、地方において都市問題を招来するような問題がまったく発生していなかったわけではなく、かつその問題に対応する組織の面でも地域によってばらばらの状態で、特に後に産業都市として発展する地域はその傾向が強かった。すなわち、概括的にいえば、県（County）の域内においては、大法官（Lord Chancellor）が任命する各治安判事（Justice of the Peace、magistrateとも呼称される。）が行政権を担う。また、治安判事の任命を通じての中央政府の統制は機能していたものの、実際に任命される治安判事は地元の有力者でありかつ任命権者である大法官の情実であったことから、必ずしも行政手腕が客観的指標によって評価されるという資格任用がなされたわけではなかった。逆にこのことから、治安判事が所管する地域での行政需要が質的、量的にも大きくなかったとってよからう。換言すれば、一定程度以上の行政手腕を必要とする行政需要が発生していない地域の多くがこの後産業都市となる場所であった。

これに対して、商業都市は、王からの特許状（Charter）によって域内の一定の自治が確保され、その行政権を担う市会は互選によりその役員たる市長等を選出して都市の運営に当たっていたとされるある意味での例外的地域であったが、地域によりその権限の付与状況などには大きな差異が生じていた。さらに当該地域においては、都市問題の発生事情も異なり、18世紀において、当初産業革命の核となった地域であったことから人口が増加し、従前に付与された機能では対応できない塵芥の回収といった都市問題が顕在化したことから私法律による特定目的のための法人（Corporation）、受託団体（trust）、委員会（Commission）の設置が進む

ことになる。ここで注目すべき点は、当該法律は各地域、すなわち個々の商業都市からの請願という形式を採っており、あくまでも当該都市の意思として行われることにある。確かに、何らかの中央政府の意向を受けて当該都市が請願を行うこともまったく想定できないわけではないものの、請願に際して利害関係者の相当程度の同意を必要とし<sup>32</sup>、かつ請願のための費用も莫大であること<sup>33</sup>に鑑みれば、それに見合うだけの見返りを中央政府が用意するか、もしくは強権的に請願を提出させる以外に当該都市が当該行動を起こす動機は見当たらない。さらに、そこまでして中央政府が商業都市に対して請願を提示させるのであれば、かえって、中央政府が国会に公法律として一般法を提案する方が効率的であろう。

つまり、商業都市は自らの意思で自治権を拡大させることによって、都市問題に対応したと考えられる。さらに、請願提出の合意形成およびそのための資金という人的、物的資源を調達してでも権限付与を目指さなければならないほどに、当該都市で発生した問題は喫緊の課題であったといえよう。逆にいえば、このような地域には、当該請願を提出するための当該地域における資源調達を行う政治的枠組みとしての都市が成立し、その都市の意向を国会に伝えるチャンネルとしての地域代表である国会議員が既

---

32 地域的個別法請願に要する同意数は、時代によって異なるものの、概ね利害関係者の3/4以上を必要とした。c.f., May, T. E.(1883). *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Butterworths.

33 c.f., Webster, E.(1867). *Parliamentary Costs: Private Bill, Election Petitions, Appeals, House of Lords*. Stevens and Sons. 例えば、1715年にウィーバー川 (River Weaver) の改修を行うために提案された地域的個別法では、法律制定に要した金額が400ポンドに上って主たる提案者が資金提供者から非難を浴びたとされる。Lambert, S.(1971). *Bills & Acts - Legislative Procedure in Eighteenth-Century England-*. Cambridge University Press, p.154. この金額は、現在 (2005年現在) の価値に換算すると約32,000ポンドに当たり、当時では馬を76頭購入することが可能であった (英国国立公文書館HPにより算出: <http://www.nationalarchives.gov.uk/currency/default2.asp>)。

に存在していたということでもある<sup>34</sup>。また、商業都市および後に産業都市となる地域で人口が漸増していた地域では、行政体としての都市以外にもボランティア団体が一定程度の行政的役割を果たしていたとされる<sup>35</sup>。例えば、診療所の運営や都市の夜警組織、救貧活動などがこれに当たる。

これに対して、中央政府は、先に述べたとおり、地方への介入を極力行わない態度を採っていた。そこには、選挙によって国会議員に選出されるばかりではなく中央政府の大臣等に就任するのは地方に所領を持つ貴族等であり、彼らが自らの所領の経営にまで介入することが予想される大陸型の中央集権に対する嫌悪感を持っていた点やA. Smithに代表される経済的自由を標榜する思想が政治に参加する権限を有する社会階層に浸透していったという背景があると同時に、国会も地方の問題に対しては司法的な統制の機能を果たすことを専らとしていたことによる。

このように、18世紀においては、国会は地方に対する無関心とまではいえるかどうか不分明なものの、積極的に全国一律の制度設計・導入を図ろうという意図は示していない。その一方で、都市問題の深刻化した状況下にある都市の側からすれば、費用がかさんだとしても私法律によって権限を取得するための提案は不可欠であるとともに、法案内容は法案の直接当事者以外にも影響を及ぼすものであるから国会も一般に公にする必要に迫られたともいえよう。この構図を整理すると以下となると考えられる。

## (2) 都市問題解決を巡る公法律と私法律の構造の変容

まず、18世紀中葉までは、公法律、私法律を合わせても数はそれほど

---

34 c.f., Borsay, P.(1990). Introduction, Borsay, P., ed. *The Eighteenth Century Town*. Longman.

35 c.f., Innes, p.44. Borsay. Chapter 5 The English Urban Renaissance : The Development of Provincial Urban Culture c. 1680-c. 1760, Borsay, ed.(1990).

多くなく、政府提案か国会議員が動議という形で提案するのが公法律案、国会外の一般人の依頼を受けて請願という形で国会議員がその一般人の代理人として提案するのが私法律案であり、公法律、私法律の内容と提案形式が概ね一致していた。すなわち、「公法律」の手続きと内容との関係から見れば、動議による提案は、何らかの代表性を持つ国会議員の提案であり、政府提案法律は何らかの一般性または普遍性を持つ内容であることが措定されることから公法律として制定・公布される。逆に言えば、公法律はそもそも何らかの一般性のある法律案が法律として制定されたものであり、このような一般性のある法案を作成するのは何らかの代表性や一般性を持つ国会議員が動議として提案するか中央政府が提案するかのいずれかである。

これに対して「私法律」の手続きと内容との関係を見ると、代表性や一般性を持たないある特定の一般人からの請願による提案であり、特定の一般人に対して関係する一般性を持たない内容であることが措定されることから私法律として制定される。逆に言えば、私法律はそもそも一般性のない個別利害の調整を行うための法律案が法律として制定されたものであり、このような個別的内容を作成・提案するのは、代表性や一般性を持たない国会外の一般人だからという論理が成り立ちうる。したがって、私法律を国会が制定するのは、ある特定の個人や団体に対して、第一義的には公権力ではない「お墨付き」を与える機能ともいうことができよう。換言すれば、私法律の制定という国会の機能は、私的利益の確認・裏書きするという裁判的・仲裁的機能ともいえる。それ故に、氏の変更、帰化、所領の確認等は、裁判結果を私法律という形で公布し、第三者に対して直接影響が及ばないことから印刷の必要はなく、「証文」として必要に応じて当事者間で示せば事足りるということになる。このような内容を持つ私法律は、個別利益の公的利益への変換は行われぬし、行う必要もない。

しかし、このような予定調和的な状況は、19世紀に近づくにつれて徐々に矛盾を露呈することになる。公法律、私法律の内容と提出者の乖離とも

言ってよい状況である。すなわち、この時期になっても、先に述べた中央政府の地方に対する不介入の態度は外面上大きくは変化せず、したがって公法律案として提案される法案の内容にも変化が生じないと同時に法案の数も大きく変化しない一方で、私法律の数は増加の一途をたどっている。この状況は、いわば中央の公法律の対象範囲の拡大に対する躊躇と地方における地域の公共的課題解決手法としての私法律案請願の選択があいまって生じたものと言ってよい。確かに、ある「限られた」地域の個別的利益を法的枠組み（権限の付与）によって実現しようとするれば、一般性を持つ公法律案の提案という手段を採用するわけにはいかず、利害関係者である一般人による国会への請願である私法律案という手段を採らざるをえない。ただし、そのような「限られた」地域の個別的利益と考えられてきた私法律案の請願が、類似の内容や対象で相次いで国会に提出されるという状況は国会の側に何らかの態度決定を迫ることになったのは想像に難くない。だからといって、先に述べたとおり、中央政府を形成する大臣も一般の国会議員もともにその多くが各地の地主で地方経営を行う主体であるという二重性に鑑みれば、一般的な公法律という形で全国一律の制度が導入されることに対しては共通に消極的な態度に採る傾向にあるばかりではなく、王の政府である中央政府に国会がある意味権限を渡すような行為である政府提案という手法を国会議員が積極的に承認するとも考えにくい。また、確かに個別の国会議員が動議として公法律を提案するという可能性も考えられないこともないものの、労力や費用といった点で議員の個人負担が大きすぎる。つまり、中央政府も国会も都市問題解決のために私法律案を公法律案として政府提案しようという動機に欠けるといえよう。さらに、そもそも国会にとって私法律案という制度は国会運営のための収入を支える重要な柱であり、内容的に類似で一般性があるからといってそう簡単に公法律案として中央政府に委ねるといったことにもならない。

そこで、私法律案の制定・公布手続きと内容との関係を調整する第3の道である公布段階での公法律への変換という方法を採用するに至ったので

なかろうか。この方法であれば、地方に対する中央の不介入という枠組みを変更せずに、法案に対する国会のイニシアチブを確保でき、国会の手数料収入を減少させることなく一般的内容を有する公法律と同様に狭義の利害関係者をはじめとして影響を受ける一般人に印刷という形で広く周知することが可能となる。ただし、この方法の採用は国会や中央政府の都市問題に対する積極的態へへの転換とまでは当然いえない<sup>36</sup>。

## おわりに－「個別利益」の「公的利益」への変換－

そもそも私法律案の審議過程は提案者と反対者が提案法案に対して賛成・反対の意見を述べ、それを出席した国会議員が裁定するという形式から民事訴訟の手続きに擬えて説明される。すなわち、貴族院、庶民院とも、法案審議は通常の読会方式を採用するものの、庶民院において設置される討議委員会 (Standing Committee) においては、当該法案の提案者の代理人、および当該法案に反対する利害関係者の代理人の双方が意見陳述を行い、その主張を斟酌して読会で審議が進められるという民事訴訟的過程を経る。また、法案の冒頭部分には、いずれも前文 (Preamble) として、法案上程に至る経緯が事細かに記載され、なさがら裁判における冒頭陳述のごとき体裁を採っている。この手続き上の特徴から、離婚の承認や共有地の整理を求める囲い込みの私法律、すなわち私法に分類される法律が一方の代表例として挙げられる。これに対して、国会は積極的に立法活動はしないものの、個人等から請願された内容のうち、「公的利益」に関係するものについては法律成立後公法律と同様の扱いをするというのが今回取

---

36 この転換が採用された後も、公法律の制定件数に対する、私法律の制定件数、とりわけ地域的個別法律に分類される法律の制定件数の割合は増加の一途をたどる (馬場健 (2022) 参照)。

り上げた私法律、とりわけ地域的個別法律（Local Act）である。そして、この法律によって設置された団体、特に都市改良や排水等公共事業と現在見なされる機能をはたす団体は併せて土地収用権など公権力を実質的に行使することから公的性格を持つ団体である。このような公的性格を持つ団体の設置を一般人が行うという状況に対して、国会は個別利益の公的利益への変換を正当化とするため、私法律案の審議過程において審査メンバーの偏りをできる限り少なくする仕組みを導入するに至る<sup>37</sup>。

このような個別利益の公的利益への転換からしばらくして、国会は条項統合的議会制定法という私法律の標準化に乗り出す。このいずれからも都市問題をはじめとした統治に対して国会がイニシアチブを握るという意味を見て取ることができる。そして、19世紀の後半には、公法律の増加と軌を一にしてSecondary Legislationと呼ばれる政府委任立法が散見されるようになる。これに対する国会のイニシアチブの残滓が政令確認法（Provisional Order Confirmation Act）といえるのではなかろうか。

本稿で示した都市問題解決を端緒とした個別利益の公的利益への転換に続くこうした一連の流れについては、別稿で改めてまとめていく。

#### 【参考文献（脚注掲載除く）】

- G.B. Parliament (1827). *A Manual of the Practice of Parliament in Passing Public and Private Bills: Together with the Standing Orders and Tables of Fees of Both Houses*. J.& W. T. Clarke.
- G. B. Parliament (1878). *The Standing Orders of the Lords and Commons Relative to Private Bills; with Appendix, Table of Fees Charged at the House of Commons*,

---

37 第1読会、第2読会に続いて内容上の実質審議を行う特別委員会（select committee）のメンバー構成を、議長が人数が概ね同じになるように作成した各県毎のメンバーリストから、地方利益があまりに優勢にならないように、概ね半分を当該委員会で取り扱う私法律が対象とする地域およびその周辺地域に位置する県のリストから選び、残り半分を当該案件と全く関係ない離れた場所に位置する県のリストから選ぶという仕組みである。

- Standing Orders of the House of Commons Relative to Public Matters. Volume 2.*  
Waterlow & sons.
- Evans, E. J. (2008). *Britain before the Reform Act: Politics and Society 1815-1832* (2 edition). Pearson.
- Jennings, I. (1957). *Parliament* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Hammond, A. (1825). *A Summary Treatise on the Practice and Proceedings in Parliament: The Passing of Public and Private*. Joseph Butterworth and Son.
- Hartley, T. C., & Griffith, J. A. G. (1981). *Government and Law* (Second ed.). Weidenfeld & Nicolson. (グリフィス、ハートレー (1987) 『イギリス憲法』 (浦田賢治・元山健訳、三省堂))
- Holdsworth, W. (1938). *A History of English Law* (Vol. 11). Methuen & Co.
- Spencer, F. H. (1911). *Municipal Origins, an Account of English Private Bill Legislation relating to Local Government, 1740-1835*. Constable & Company LTD.
- Strateman, C. (1937). *The Liverpool Tractate an Eighteenth Century Manual on the Procedure of the House of Commons*. Columbia University Press.
- G. ウィリアムズ (1985) 『イギリス法入門』 (庭山英雄・戒能通厚・松浦好治訳、日本評論社)
- S.A. ウォークランド (1973) 『イギリスの立法過程』 (田口富久治・岩野弘一・岡村忠之訳、未来社)
- 戒能通厚 (2018) 『イギリス憲法 第2版』 (信山社)
- S. ジェームズ, フィリップ (1985) 『イギリス法 上 序論・公法』 (矢頭敏也訳、三省堂)