

都市の誕生に関する一考察

— 都市問題解決のための公権力付与を求める

Private Act成立を事例とした論点整理 —

馬 場 健

1. はじめに

英国では18世紀後半から19世紀中葉に掛けて既存の生産構造と社会構造の双方が同時並行で変容した。この現象を従来一般に産業革命と呼称してきた。「革命」であったか否かについては現在議論のあるところであるが、少なくともこのおよそ100年間にそれまで人がほとんど居住していなかった地域に、産業革命に必要な様々な資源を有しているという理由から人口が集中して都市化するという現象が発生したのは事実である。ただ、都市化したことがすなわち何らかの公権力の行使を前提とする自治の区域ないし行政区域としての基礎自治体の誕生を意味するわけではなく、単に人が一定の密度で集住するある広がりを持つ漠然とした地域ができあがったという現象が起こったことを意味する。したがって、このような地域の中には、当時の行政区画としては最小のものであったとされる教区議会（parish council）が所管するいくつかの区域に跨がるものや、数個を包含するもの、さらには元々人がほとんど居住していないが故に教会も設置されておらず、その人口に基づいて形成されるはずの行政区域としての教区議会も存在しない地域に当時の工業生産に必要な資源が発見されたことによって、突然人が集住して形成された行政主体が「存在しない」⁽¹⁾ものも存在した。このような多様な形態が存在していたものの、概括的にいえば今日的な意味での総合行政主体としての地方団体⁽²⁾が存在していたということではできず、

-
- (1) ここでの存在しないとは、教区議会が存在していないということの意味し、まったく行政主体が存在していなかったということの意味するわけではない。すなわち、今日的な意味では必ずしも広域的地方団体とは呼ぶことができない地方行政主体である代官（sherif）や荘園領主等が所管する地域であった。
- (2) 公選、互選を問わず住民全体による民主的な選挙によって選ばれた議会ないし長によって運営される団体を地方自治体と分類するのであれば、少なくともこの時代の行政主体すべてを地方自治体と呼ぶことはできないため地方団体とした。

さらにそれら団体ごとに機能は様々であった。ただ、そもそも総合行政主体としての地方自治体という概念それ自体、何を持って総合と呼ぶのか必ずしも定まった定義があるわけではなく、様々な条件により変化する概念といえよう。この点は、後述のように本論文の重要な論点でもある。

ともあれ、この時代、人口の集中によって急速に都市化した地域においては、一般にその急増した居住人口に対応できるだけの都市基盤整備が事前に行われていることはほとんどなく、居住環境が劣悪化することは避けられない。具体的には、上下水道の未整備等による衛生状態の悪化、住宅不足に伴う既存住宅への過剰居住、コミュニティ未形成に伴う衆人環視が機能未発達による治安の悪化等、いわゆる都市問題が発生することになる。さらに、英国では、19世紀に入るまでロンドンを除いてそもそも大都市というものが存在せず、ヨーロッパ大陸の諸国と比較して都市問題に対して不慣れな故に、抜本的な改革が必ずしも行われず、英国における諸改革に共通に見られる場当たりのパッチワーク・リフォームの手法による対応が図られた点もその特徴として挙げられる。

それでは、場当たりのパッチワーク・リフォームであったにせよ都市化の進行した地域の住民は、具体的にどのような手法を用いて次々と発生する都市問題に対処したのだろうか。それは公権力を行使するための行政権を付与された「都市」を造ることによるものであった。ただし、先に述べたとおり、この都市とは、様々な行政サービスを展開するとともにそのために必要な公権力を必要に応じて行使する今日我々が想起する総合行政主体としての市町村ではなく、限定された狭小な地域に対してある特定分野の行政サービスを展開し、そのための公権力の行使は当然のことながらその範囲内に限定される特定目的団体（*ad hoc body*）の設置を意味していた⁽³⁾。そして、このような団体の設置および権限の付与は、私法律案（*Private Bill*）の国会への提案とその制定（*Private Act*）によってなされた。この私法律案とは、政府ないし国会議員が動議（*motion*）により提案する公法律案（*Public Bill*）とは異なり、国会外の個人ないし団体（例えば、地方団体や企業）が、一般法に優位するないしは抵触する権限を自らが得るために国会（国王）に対して請願（*petition*）するもの⁽⁴⁾をいう。したがって、一般的に公法、私法という区分とは異なる

(3) この特定目的団体の設置は、後に各団体間の権限の重複という問題をもたらす。

(4) House of Commons Information Office, *Private Bill (Factsheet L4, Legislation Series)*, October 2009, p.1. そもそも英国における法律の制定は、ノルマン朝の成立以降、王に対する請願という形態を採ってきたことに鑑みれば、私法律案が法案作成・成立過程における原初形態であったといえることができる。

イギリスに特異な法律の分類であり⁽⁵⁾、実際には後述のように、私法律案には公法、私法⁽⁶⁾が混在することとなる。さらに、時代によって、その分類も単に私法律案だけではなく、地方法案 (Local Bill)、個別法案 (Personal Bill) というサブ・カテゴリーが置かれる場合もあり、この点も検討の必要がある。

さて、18世紀中葉から19世紀の産業革命と呼ばれる時代に多用され、さらに現在でも、その数は多くはないものの、民間事業者の鉄道建設などの際に利用されてきた私法律案請願による団体等に対する権限付与という手法に関する研究は、実のところ必ずしも十全に行われてきたとはいえない。確かに、この時期の英国行政、とりわけ都市行政を対象とする文献において、その分野を問わず⁽⁷⁾私法律案に関して言及しないものはない。しかし、その言及はおしなべて私法律案によってある団体等に権限が付与されたとの事実を指摘するに留まり、その成立過程における制度や利害関係人等に関する記述はほとんどない。他方で、立法過程研究を専門とするウォークランド (Walkland, S.) は、「私法案立法は、公益の保護と私的な利害担当者に対する補償を確保しながら、社会における権利と義務のバランスを拡大したり、調整したりする1つの手段であった」⁽⁸⁾として、産業革命による都市化の進展や社会構造の変化に対応するために国会が有することとなった利害調整機能を代表するものとして私法律案を積極的に評価している。また、議会運営研究のドローリィ (Drewry, G.) は、ヴィクトリア期の英国において、法律家という専門家の誕生と法律の性格の変化が同時並行で進展し、ジェネラリスト中心といわれる英国の中央政府内部において確固たる地歩を築くに至る⁽⁹⁾と主張する。さらに、従来国会内部 (以下、院内) で事務を取り扱う書記なのか、外部の請願者の代理人なのかが判然としなかった議会書記 (Parliamentary Clerk) と議会代理人 (Parliamentary Agent) が分離するのもこの時期 (1830年代) であり、この現象は社会の専門分化と軌を一にしているといつてよい⁽¹⁰⁾。

そこで、本稿では、産業革命による都市化の進展に伴う都市問題の発生に対応するため行政機能が拡大したとされる時期において、政治上、法律上、行政上の諸側面でその拡大

(5) コモンロー諸国のうち、オーストラリア、ニュージーランドでは、このような法律区分が現存するようである。

(6) その典型例としては、離婚のための私法律案 (Divorce Bill) を挙げることができる。

(7) この分野とは、行政史、都市史、経済史などを示す。

(8) ウォークランド (田口富久治他訳) 『イギリスの立法制度』 (未来社、1973年)、p. 17-18。
(Walkland, S., *The Legislative Process in Great Britain*, George Allen & Unwin, 1968)

(9) C.f., Drewry, G., *Lawyers and Statutory Reform in Victorian Government*, MacLeod, R., ed., *Government and Expertise*, Cambridge University Press, 1988, p.27-40.

(10) C.f., Perkin, H., *The Rise of Professional Society-England since 1880-*, Routledge, 1989.

に大きな影響を及ぼした私法律案について、若干の概説を行うとともに、この制度を論じる上で必要と思われる整理を行うことを目的とする。したがって、本稿は今後の調査・分析についての論点を提示することともなる。

2. 私法律案の概略

私法律案の請願件数、内容、成立までの手続は時代により変化してきた。例えば、請願件数を見た場合、19世紀中葉に掛けて増加し、その後20世紀に入ると減少した⁽¹¹⁾。このうち、前者の増加については、とりあえず前述のとおり都市問題への特定目的団体設置による対応として説明することができるのに対して、後者の減少は、都市問題を含めた諸課題の解決を私法律案によるという方法が不要となったために起こったと考えるのが妥当であり、さらに詳細に見れば不要の意味づけには2つの要素⁽¹²⁾がある。すなわち、一つは、従来個々の個人や団体が請願した私法律案の国会での可決（私法律化）によって公権力を行使する個別団体を設置して解決してきた都市問題に対する対応を個別法ではなく一般法による地方団体に対する授権に置き換えた場合であり、例えば1888年の地方自治法（Local Government Act 1888）によるある一定程度の総合行政を担う広域自治体（County Council）と基礎自治体（Urban District CouncilもしくはRural District Council）という二層制の全国的整備を挙げることができる。二つ目としては、国会の制定する法律そのものによる私人に対する権限付与から、法律には基づくものの政府に対する委任立法による権限付与といういわゆる行政機能の拡大現象に伴う一次立法（Primary Legislation）の後退と後者の立法（Secondary Legislation）の拡大として説明することができる。例えば、19世紀には私法律の制定によって建設が認められた鉄道、船舶用ドック、港湾、ガスおよび水道と

(11) 例えば、1850年代においては、おおむね160件から200件の行政機関ないし公共事業に関する私法律案が法律として成立したのに対して、1920年代には120件程度に、さらに、1990年代には最大で15件、最小では0件へと減少をしている。2000年代においてもその数は一桁である。C.f., Clifford, F., *History of Private Bill Legislation*, vol.2, Butterworths, 1887, p.507, Rydz, D., *The Parliamentary Agents*, Royal Historical Society, 1979, p.205 and House of Commons, *Private Bill Practice in House of Commons*, 2007 (private printing for the members and the clerks of the House of Commons), p.14.

(12) 当然、都市問題が特定目的団体の設置によって解決されたということも想定できないわけではないが、都市問題の性格や発生場所は変化したにせよ、20世紀においても引き続き公権力の行使による地域の問題解決は必要とされた。

いった公共事業は、現在では1992年交通および公共事業法（Transport and Works Act 1992）に基づく政令（Orders）という仕組みを通じて進められるのがその証左ともいえる。

このように、請願数の点から見ただけでも時代により変化の大きい私法律案について一様に説明することは必ずしも適当とはいえないものの、本稿の主たる目的である論点の整理を行う上で最低限必要な内容についてここで概説する。

（1）種類

18世紀に入るまで、私法律案という手法が用いられたのは主に離婚や帰化に際してであった。その意味で、私法律案はまさに私法を司る法律であったということが出来る。しかし、これ以降徐々にではあるが、この2つ以外の内容を持つ私法律案が国会に対して請願されることとなった。その具体的な内容はやはり時代により異なるものの、最も請願の多かった19世紀中葉においては、以下の種類⁽¹³⁾があったとされる。ちなみにこの分類は、法律案提出に際しての公示方法によるものである。

第一グループ

墓地の造成、営繕または移転。

教会または聖堂の建設、拡張、修復もしくは営繕。

市（city）または町（town）の舗装、街灯、警ら、清掃もしくは改良工事。

王権（Crown）、教会または法人（corporation）財産または公共の目的もしくは慈善目的で信託として保有されている財産。

漁場の設定、保守、改良工事。

土地の囲い込み、排水または改良工事。

市場または市が立つ場所。

地方の裁判所または官憲（constituting）。

市場または市が立つ場所の設定、改良工事、修繕、営繕もしくは規制。

(13) May, T., *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings, and Usage of Parliament*, 1st ed., Charles Knight, 1844, p.388. イギリス法の分野および議会法の分野では周知のことだが、このMayによる議会諸手続解説書は、この後版を重ね現在でも議会運営の手引書となっている。また、日本においては明治維新後欧米の近代制度導入を図る中で、後に貴族院議員となる内務官僚小池靖一が版は不明ではあるがその全文を翻訳している。T. E. メイ原撰、小池靖一翻訳『英国議院典例 上下帙』（明治12年10月刊行、元老院蔵）（現在は、信山社、日本立法資料全集別巻、421、422として復刻）。

貧困者に対する扶養または雇用。

救貧税 (poor rate)。

有給治安判事 (stipendiary magistrate) または公務員 (public officer) で、県税 (county rate) でまかなわれない場合の給与。

第二グループ

以下の建造物等の建設、営繕、変更、拡張もしくは拡張

水道橋、渡船場、貯水池、アーチ道、港、トンネル、橋梁、水路、ターンパイク道路、運河、棧橋、水道、切通 (運河)、商業港、ドック、鉄道。

第三グループ

以下の項目または前2つのグループに含まれる目的のいずれかのために過去に成立した私法律の継続もしくは修正を行う場合で、当該私法律によって付与された内容以上の機能を持たない場合。

私企業の設立または権限の付与。

県税。

県 (county) または州 (shire) 集会所、もしくは裁判所。

監獄または矯正院。

印紙税 (letters patent) の契約条件に関する承認、延長、移転。

告訴権および被告訴権の付与。

有給治安判事または公務員で、県税で支弁されない場合の給与。

また、この手引き書と同時期 (1847-51) に下院に請願のあった私法律案について、内容別に分類すると以下の表1となる。

この分類全体を見渡せば、そのほとんどが今日では地方自治体をはじめとする公共機関が担う機能 (公共事業を行う権限といってもよい) をある団体が取得すべく請願するのが私法律案であるということがわかる。逆のいい方をすれば、請願した私法律案が私法律として成立した場合、その団体は公共機関になり、法律の内容にもよるものの、その多くが土地収用等公権力の行使が可能となる。ちなみに2007年の請願件数は6件で、交通もしくは公共事業に関するものは0であった。なお、その他に含まれるものの多くは前述の離婚などであり、1857年に婚姻事件法 (Matrimonial Causes Act 1857) が制定されることにより、私法律案請願による離婚は消滅していくことになる。

表 1 1847—51年に掛けての私法律案請願状況（下院）⁽¹⁴⁾

内 容	件 数
鉄 道	669
運河、河川、水路	36
ドック、港、橋梁	75
改良事業、市場	114
舗装、照明、水道、衛生（下水）	141
囲い込み、排水	31
その他	196
合 計	1,262

source: Rydz, *op.cit.*, p.200.

ところで、私法律案の請願に際して、単一機能を求める場合と、複数の機能の付与を求める場合とがあり、表 1 においても後者については、二重に算入されているため合計は延べ数となる。ただし、後に述べるとおり、私法律案の請願に際しては、地域の同意を必要とする一方で、機能や関係者が増えれば増えるほどその同意を得ることが困難となる。それと同時に、公法律案とは異なり、その請願には手数料等が必要でかつその計算方法は求める機能の数や関係者の数などにより加算されさらに数の増加に伴う割引が存在しない料金体系を採っているため、単一機能を求める私法律案の請願の方が多かったとされる。また、関係者の利害調整の問題は、機能ないし権限の重複の問題をも引き起こした。すなわち、ある機能と別の機能を有する2つ以上の団体が相互に関連する対象に対して設置される場合、関係者の利害等から団体の構成員が重複はあるものの完全には一致せず、また、各団体の所管区域も完全には一致しないことから、どの団体がその区域において優先的に私法律によって付与された機能を担うのか判然としないという事態が発生した。例えば、道路舗装委員会（Pavement Committee）と水道会社との関係を想起されたい。

したがって、ロンドンを例に採れば、1898年に広域自治体であるロンドン・カウンティ・カウンスル（London County Council）が設置された後も、300以上の団体が乱立し、「区域、地方団体、税のカオス状態」⁽¹⁵⁾に陥っていたというByrneの説明はまさにこの状態のことを示している。このようなカオス状態が解消されるのは、ロンド

(14) MayとRydzでは、その分類に微妙な違いがあるが、おおむね対応していると見てよい。

(15) Byrne, T., *Local Government in Britain*, 7th ed., Penguin, 2000, p.17.

ンでは、1963年のロンドン行政法（London Government Act 1963）、イングランド、ウェールズ全体では、1972年の地方自治法（Local Government Act 1972）の施行を待たなければならない。

つまり、制度上私法律案によって設置される団体がすべて上記分類に掲げられた単一の権限しか持たないということにはならないが、地域での合意の困難性や手数料等に充当する資金の調達程度などによって、結果的に一つの団体は単一機能付与を請願し、法律制定を経て、当該団体が都市問題を解決するために与えられた機能の範囲内で活動し、同時に別の団体も同様の過程を経て、重複する地域で別の私法律によって付与された関連する機能を発揮するという事態に陥っていたということである。この現象は19世紀を通じて散見される。

（2） 制定過程

私法律案の立法過程は、当然のことながら国会に請願される前と、国会に請願された後に大別される。前者の過程は時代を問わず、当事者間の利害調整の段階といえる。Spencerによれば、18世紀中葉以降において私法律案を国会に請願しようという発案は大概の場合個人によって行われ、教区議会の総会で請願の合意がなされた後に、国会に対して実際に請願されるという過程を採るのが一般的とされる⁽¹⁶⁾。また、この合意は必ずしも容易なものではなく、場合によっては当初の発案から数十年掛かって発案者が変わってやっと請願がなされるという事例も見られる⁽¹⁷⁾。

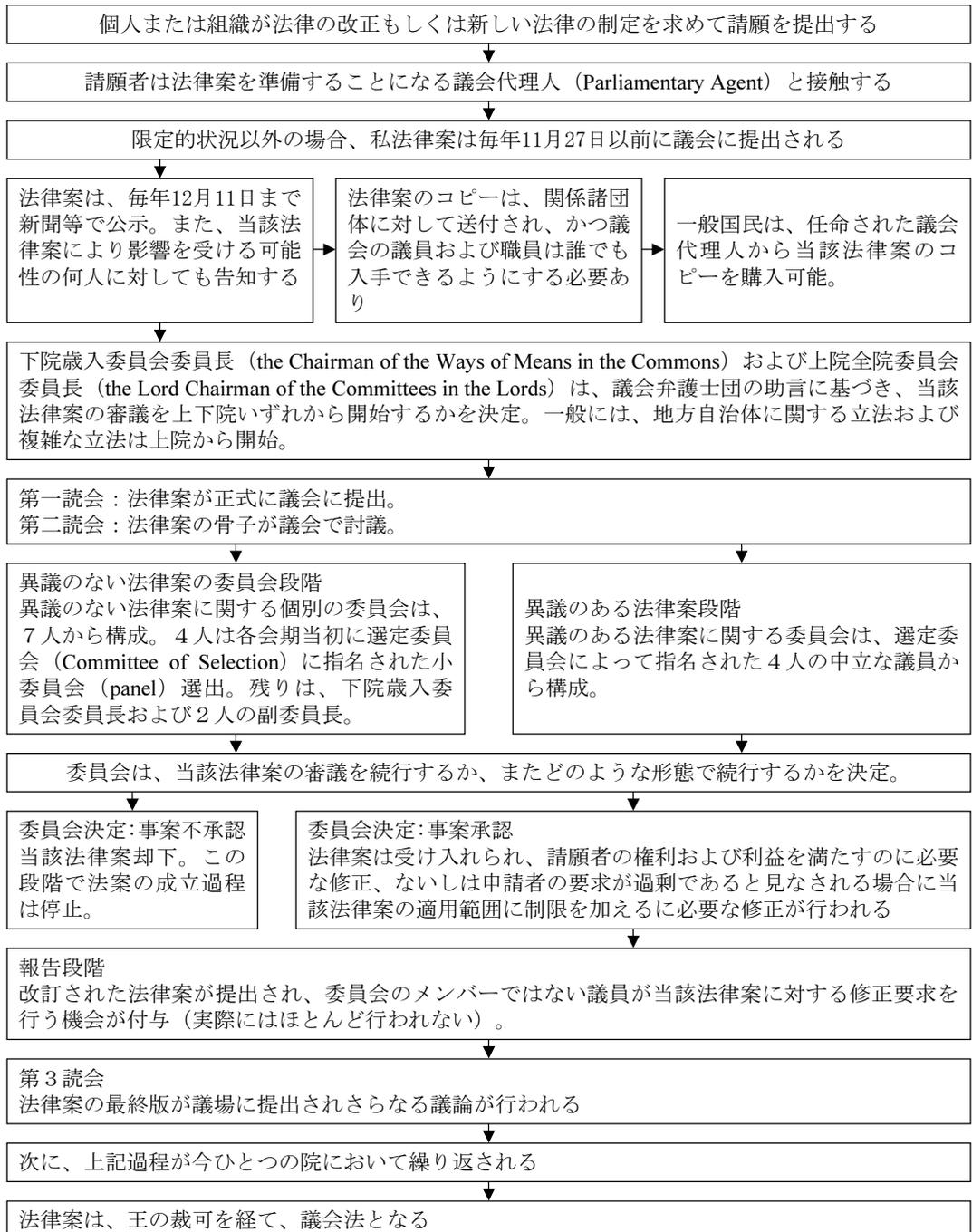
次いで、国会に対しての請願段階に入る。この手続も時代により異なるとともに複雑である⁽¹⁸⁾が、概略は以下の図1のとおりである。このような洗練された過程に至るには、18世紀末から時代の要請に応じて繰り返し改定された議事規則（Standing Order）によるところが大きい。また、この過程で注目すべき点は、直接の請願者と国会とを結びつける議会代理人の存在であり、「議会代理人の最も困難な業務として、議会審議過程の前段ないしその最中に、当該法案に対する潜在的な異議申し立て者と

(16) C.f., Spencer, F., *Municipal Origins -an Account of English Private Bill Legislation Relating to Local Government 1740-1835 : with a Chapter on Private Bill Procedure-*, Constable & Company LTD, 1911, p.7-45.

(17) House of Commons Information Office, *ibid.*

(18) 詳しくは著者による以下の翻訳を参照されたい。英国下院情報室編『私法律案（Private Bills）』（法律制定概略版シリーズL4）2009年10月改訂版（『法政理論』新潟大学法学会（第43巻第1号、2010年8月））

図1 私法律案の議会における審議過程



source: House of Commons Information Office, *op.cit.*, p.9.

調整を図る必要がある点を挙げることができる。私法律案委員会での審議に際して弁護士団を雇うことで生じる高額な出費をする前に法律案に対する反対者をうまく取り扱うのは、一般に安上がりで時間の節約になるとされる⁽¹⁹⁾と国会が公式な手引きで述べていることから明らかである。

(3) 議会代理人

事務弁護士 (solicitor) の資格を持つ者の中から議長が任命した⁽²⁰⁾者が議会代理人となる。その業務は、私法律案の作成および両院における法案通過に関する作業⁽²¹⁾であり、この議会代理人しか国会に対して私法律案を提出することができない。この意味では、当該職は、純粹に国会における (に対する) 請願者の代理人ということができる。現在その数は15名であるが、私法律案の請願自体が減少しているため、実際に私法律案の業務を請け負っているのは、数人に過ぎない。

しかし、18世紀末から19世紀の私法律案請願が多数存在した時代には状況はまったく異なっていた。すなわち、そもそも18世紀において議会代理人の機能を担っていたのは、議会書記⁽²²⁾であり、議長が任命したという意味で公式に議会代理人としての機能を果たしていた弁護士は国会の外には存在しなかった。また、非公式にその機能を果たした弁護士の数は不明である。ただし、交通の発達していない当時であって、英国全土から請願者が直接上京して法律制定までの長期にわたり滞在するとは考えにくく、また逆に書記が請願者のいる地域まで打ち合わせ等で赴くこともたとえ事実上の兼職であったといっても不可能である。したがって、全国各地の弁護士などと書記との間には何らかのネットワークが存在していたと考えるのが妥当であろう。その一つの傍証としては、書記が議長による情実任用でありその任用に当たって何らかの資格が必要であったわけではないものの、実際には4つの法曹学院 (Inns of Court) の出身者で、かつ当時産業革命が急速に進展し鉄道の敷設等大規模公共事業すなわち私法律による権限付与を必要としたスコットランド出身者が多かったという人的な要素

(19) House of Commons Information Office, *op.cit.*, p.2.

(20) この職に就くための筆記試験は現在でも存在せず、かつ免許状やそれに類する書類が議長から交付されることもない。この事実は、歴史的にこの職が院内の書記から発生したことの傍証といえるかもしれない。

(21) 具体的には、委員会への議員の出席を促し、流会を防ぐといった活動を行っていたとされる。

(22) この両面を持つ書記を、indoor clerk-agentと呼ぶ。

を挙げることができる⁽²³⁾。また、同時期出版された議会代理人に関するほぼ最初の手引書⁽²⁴⁾では、院外の議会代理人（*outdoor parliamentary agent*、院内に書記の職を持たない）と一般的な弁護士という用語は入れ替え可能なものとして説明されており、この2つに区別はなかったと考えられる。さらに、この書記の収入は、私法律案請願の際に請願者が支払う手数料の一定割合の報酬と同時に、法律案の作成等請願者に対する議会代理人としての機能を発揮することによる請願者からの報酬の2つから成り立っていた⁽²⁵⁾。つまり、18世紀から19世紀初めに掛けては、議会代理人は請願者にとっては国会に対する請願者の代理人であると同時に、国会にとっては自らの事務処理を委ねる職員としての書記という二重の性格を有するものであった。

しかし、私法律案の提出件数が増加する19世紀初頭以降この体制は変化する。まず、1810年それまで独立した室が設置されず委員会事務局（*Committee Office*）に籍を置く書記が併せて議会代理人として機能を果たしていた状況を改め、新たに私法律案を専門に処理する私法律案事務室（*Private Bill Office*）が設置され、議会代理人兼任の書記は全員その所属となった。これは、先に述べた私法律案の増加に加えて、私法律案をめぐる議事規則の増大と複雑化によって、委員会事務の片手間に私法律案を処理するという体制がすでに限界に達していたという事情があった。また、従前は公式には存在しなかった院外でのみ活動する議会代理人⁽²⁶⁾が誕生したこともこの窓口の一元化としての私法律案事務室の設置に影響を与えたとされる。さらに、院内書記の中には書記としての業務を遂行せず、専ら議会代理人としての業務に専心していたり、複数の院内書記が共同経営者となって院外に弁護士事務所を設置し、法律案の作成（院外の業務）から法案提出・審議過程にかかる業務（院内の業務）を一手に引き受

(23) C.f., Rydz, *op.cit.*, p.68.

(24) C.f., Ellis, C., *The Solicitor's Instructor in Parliament concerning Estate and Inclosure Bill*, Inner Temple, 1813.

(25) C.f., Lambert, S., *Bills and Acts -Legislative Procedure in Eighteenth-Century England-*, Cambridge University Press, 1971, p.29-51. さらに、この著書が参考としているのは、Williams, O., *The Clerical Organization of the House of Commons 1661-1850*, Oxford University Press, 1954である。このWilliamsの著書は、1834年に焼失した国会の資料を大蔵省の資料で補って執筆されており、書記の給与等については詳細な記述がある。

(26) 院外の議会代理人は、請願者の依頼により、法律案の作成を行ったり利害関係者間の調整を院外で行うことを生業としていた。ただし、一般的な弁護士としての業務も併せて行っていたようである。その数は19世紀初頭でははっきりしないものの、1833年段階では、9事務所存在した。これに対して、院内書記兼議会代理人の人数は11人である。Rydz, *op.cit.*, p69-70.

けているなどの批判が国会から噴出することとなった。その結果、1830年代の三度にわたる報告書⁽²⁷⁾によって、1836年には院内の書記と院外の議会代理人は明確に分離されることとなり、両方の業務に携わっていた書記は、院内に残る場合には、議会代理人として活動することが禁止された。他方、書記を辞職する場合には、院外での議会代理人としての地位はそのまま保障されると同時に辞職に対する補償を受けることができた。そして、これ以後この両者は分離されたまま、現在に至っている。

3. 私法律案をめぐる論点の整理

概説したとおり、特に19世紀における私法律案は、産業革命がもたらした都市化という新しい現象に対応するためにその数を飛躍的に増加させ、利害関係者は多様となり、かつ手続は複雑化していった。したがって、これを対象とする研究は多岐にわたることになるが、とりあえず筆者の問題関心に沿って論点を整理してみたい。

(1) 都市になるということ

産業革命に伴う都市化の進展がもたらす都市問題解決のための権限の付与が行政機能拡大の原初形態と一般には説明される。この際想定されるのは現在我々が目にしていく総合行政主体としての市町村の設置ないしはその権限の拡大である。しかし、少なくとも英国においては、行政機能の拡大は総合行政主体としての市町村の設置と同義ではない。むしろ、日本の村のような最小規模の行政主体に相当する教区会（Parish Vestry）や荘園裁判所（Manorial Courts）、四季裁判所（Quarter Sessions）は中世以来の旧態依然としたもので「産業都市における生活という新しいワインは、古くてかび臭い瓶に保存できるものではなく、中世の革袋は恰好からして間違っており、サイズも合わず、素材も壊れやすいもの」⁽²⁸⁾であったということから、新たに生まれた行政需要に対応することは不可能である。かたや人口が集住することで自然発生的

(27) この報告書とは以下の特別委員会報告書のことを指す。*The Report of the Select Committee to Take into Consideration the Fees, Salaries, and Emoluments Received by the Officers and Public Servants of House of Commons, 1833. The Third Report of the Select Committee on Printed Papers, 1835. The Report of the Select Committee on House of Commons' Officers Compensation, 1836.*

(28) Spencer, *op.cit.*, p.3.

に生まれる都市のコミュニティには都市問題を解決するための公権力行使の権限は備わっていない。確かに、産業都市⁽²⁹⁾には、その中心となる産業を経営する企業家がある程度の権限を行使する手段（土地や財産の所有等による）があったことは想像に難くない。しかし、産業都市として発展を遂げた場所であっても、最終的には公権力を求めて私法律立法化という手段を採る。ただし、その際にも、総合行政主体としての市町村の設置を求めるというよりは、単一機能の持つ特定目的団体として「都市」の設置を求めるに留まる。その理由は前述のとおり、当該機能の提供を効率的に行うことができるかどうかという論点よりも関係者の合意が得やすいかどうかということが優先されていたようである。

したがって、私法律案による権限付与の推移を歴史的に検証することで、行政機能の拡大についてある実証的な資料を提示することができると同時に特定目的団体と総合行政主体との関係、さらには後述する個別法と一般法の関係に内在する行政機能の拡大要因について検証が可能となると考える。

（２） 個別法の一般法化と行政機能の拡大との関係

私法律案の請願件数は、19世紀を通じて高い数値を示しているが、20世紀に入ると徐々にその数を減らしている。その原因は、産業革命に必要であった道路、橋梁、港湾、鉄道、上下水道といった大規模都市インフラ整備が収束し、それに伴って私法律案の請願が減少したためと説明することができる。ただし、都市インフラの整備のために私法律案によって付与された権限の重複がさらなる問題を生じさせたことは前述のとおりであり、この解消が19世紀末から20世紀に掛けての新たな課題となる。例えば、前述のとおり1888年の地方自治法は、全国を広域団体である県と公衆衛生法の衛生区を元にした基礎自治体である市町村（District Council、都市地域ではUrban District Council、農村地域ではRural District Council）の2層制に一応再編する改革であり、私法律案で付与された権限をある程度整理して一般的に県ないし市町村の持つ権限を規定している。そして、従来地方の団体が権限付与のために私法律案で請願した項目

(29) 例えば、イングランド北部のミドルズバラを例に産業都市の発展と衰退を経済史の視点から分析した著書に下記がある。本稿での研究に至る着想の一部は、この中に記載のあった都市になるために弁護士費用が掛かったという記述から得ている。ここに記して感謝の意を示したい。安元稔『製鉄工業都市の誕生 — ヴィクトリア朝における都市社会の勃興と地域工業化』(名古屋大学出版会、2009年)

が、今度は大臣が発する大臣令（order）によるものとなることが増加する。この後の一般法ではこのような傾向が顕著となり、1992年の交通および公共事業法により都市インフラの整備も大臣令によるものとなった。

つまり、個別法を整理して一般法化するという過程はとりもなおさず、国会の団体設置に対する権限の低下と政府の機能拡大を生み出す。これは換言すれば委任立法による行政機能の拡大ということである。この現象を検証する上で、私法律案は重要な素材となると考えられる。例えば、1965年のグレーター・ロンドン・カウンシル設置に際して既存のロンドン区（London Borough Council）とロンドン・カウンティ・カウンシルが私法律によって有していた様々な権限の整理統合⁽³⁰⁾や1972年の地方自治法による私法律による権限の廃止が好例となろう。

（3） 社会の専門化と行政の専門化⁽³¹⁾

当初私法律案の業務は、本来は院内の事務を司っていた書記が片手間に行っていたものであった。その後、私法律案の件数が増え、議事規則が複雑化するに伴って、徐々に専ら私法律案の業務を担う書記となっていくと同時に院外で請願者に対応する議会代理人が誕生し、この両者が明確に分離されるのがちょうど政治的な大改革が進められた1830年のグレート・リフォームの時代である。社会の専門化の一断面を資格と職業との対応関係と捉えるならば、これと同時期、英国社会は専門化する。

つまり、専門の議会代理人と専門の書記の誕生はこの専門化の一側面といえることができる。このような社会の専門化と、院内の事務職も含めて行政と呼ぶのであれば、行政の専門化との関係を検証する上で議会代理人および書記という職の成立過程は重要な示唆を含んでいる。

(30) 中央政府は、私法律の整理統合のために、以下の資料を作成している。*Index to Statutes Affecting Local Government in Greater London, 1963.*

(31) 英国の職業と専門化との関係についての行政学的分析として以下の著書がある。同書から本稿の示唆を得た。ここに記して感謝の意を示したい。藤田由紀子『公務員制度と専門性 — 技術系行政官の日英比較』（専修大学出版局、2008年）

おわりにかえて

私法律案は、本稿で述べてきたとおり、英国における都市形成にとってその中心核をなしているといってもよい。したがって、今後時をおかずにここに示した論点を踏まえて別稿を用意する予定である。

(ばば たけし 新潟大学大学院実務法学研究科准教授・新潟県自治研究センター理事)