大阪公立大学 Osaka Metropolitan University 学術情報リポジトリ

イギリス地方行政制度の歴史的展開(1)(耳野皓三教授還暦記念号)

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2009-08-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 村上, 義弘 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00001715

イギリス地方行政制度の歴史的展開（一）

村上義弘

一　はしがき

本稿の題名を、右のごとく「イギリスの地方行政制度の歴史的展開」と題したが、しかし、その目的は、決してイギリス地方制度の法制史的研究を試みようとするものではない。現代行政法学を専攻する筆者にとっては、イギリスの古代、あるいは中世、特に中世のその封建制の特質は何であり、さらにその地方制度はどのようになっていたかというような問題は、凡そ専門外の問題であり、それはそれなりに歴史的興味はそそられるものの、自らの専門として取り組みうる問題ではないし、またそのような意図もない。筆者の本稿における意図は、近代的統一国家、特に現代西欧的民主主義国家における地方制度ないし地方自治制の特質は何かという問題意識――そしてこの問題意識は、そもそもは、日本国憲法第八章に規定する地方自治の本質は何かという点から発する――に導かれて、こと百数十年、たえず西欧的文明国家において、その鏡とされてきた――しかし現代でもなお鏡となるかは大いに疑問ではあるが――イギリスの地方制度の史的発展過程を概観してみようとするものである。

右のように問題意識をある程度明確にし、研究観点を定めてみても、常にいわれるごとく、古い革袋に新しい酒を盛ると

二

いう形で、古代から連続的に徐々に発展し来ったイギリスという国において、その制度を歴史的に研究する場合、いつの時代から始めるべきかを決めることは誠にむつかしい問題である。しかし、この問題は、本稿の問題に関しては、今一つの問題意識、すなわち、中世的ないし封建制的分権国家から、それを克服して近代的統一国家を形成する過程において、その統一という大きな動きとは矛盾する地方分権制ないし地方自治制が、何故に、またいかにして形成されたか。(1) 特にイギリスにおいては、その経過ないし状況はどのようであったかという問題意識を併せ持つと、自ずと定まって来るように思われる。すなわち、それは治安判事の出現の時代である。何故そうなのか、という疑問に対しては、簡単には答えにくい。何故ならそれは本稿において論証すべき、テーマの一つでもあるからである。

とはいえ、イギリス史については勿論のこと、その法制史についても、多くの知識も、深い認職も持ち合せない筆者が、右の如き欲張ったテーマの研究に取組むに当たっては、多くの過ちを犯す恐れなしとしない。願わくば一つの試論としてお読み頂くとともに、小さな過ちはお目こぼし頂き、大きな過ちについては忌憚のない御教示を賜われば幸いである。

(1) 中世的アナーキーないし封建制的分権国家を克服して近代的統一国家が形成される過程において、その精巧な国家理論を展開したトーマス・ホッブスが、彼の主著『リヴァイアサン』において、近代的統一国家すなわち主権国家をよわめ、その解体に役立つものとして、都市団体の跳梁を上げたことは、政治学史上有名な事実である。すなわち、次のごとく述べている。「コモン-ウェルスのもうひとつの弱点は、都市の不適当なおおきさであって、それがそれ自身の範囲から、一大軍隊の成員と費用を供給しうるばあいである。組合が非常におおいこともそうであって、それらはいわば、おおきなコモン-ウェルスの腹のなかの、おおくの小コモン-ウェルスであり、自然人の内臓のなかの腸虫のようなものである」(水田洋訳『リヴァイアサン』(二)、岩波文庫、昭和四二年、一七四頁)と。

このホッブスに比較すると、同じ社会契約に基づいて国家を根拠づけながら、その絶対主権を否定し、最高権は人民にあるとした自由主義政治哲学者であるロックにあっては、都市団体をホッブスのように否定的には見なかったけれども、しかし、都市団体の如きものの地位を、せいぜい、主権機関たる立法議会への代表権との関係で認めたにすぎず(J. Locke, Two Treatises of Government,

Cambridge at the University Press, 1967, pp. 391-2)、それゆえ、彼の構想した市民政府の中においても、積極的な地方団体の位置づけないし役割設定はなされていない。要するに、十七世紀の政治的理論は、ホッブスにおいてもロックにおいても、中央政府の確立と、その機能と機構とに集中しており、その傾向は一八世紀に至っても続き、モンテスキューやブラックストンにおいても、地方行政の問題は、見過されていた。近代的統一国家の中において、地方行政ないし地方団体の自治の問題が思想家や政治学者、将又、法学者によって取り上げられるのは、正に一九世紀に入ってからである（蠟山政道『英国地方行政の研究』国土社、昭和二四年、三三―四頁）。

二　一一世紀から一七世紀までの地方行政

一、シァイア（Shire）、ハンドレッド（Hundred）、タウンシップ[2]・[3]（Township）

前節において、本稿における研究のスタートを治安判事の出現の時代をもってすると述べたが、しかし、若干古い革袋を概観しておくことが後々のために便利である。

少々遡りすぎることになるかも知れないが、一〇世紀ないし一一世紀頃のアングロ・サクソン社会の国制を概観すると、当時の村落は一方において教会のパリッシュ（Parish, 教区）をなすとともに、本来国家の募兵的・徴税諸組職の基礎的単位としてのタウンシップ（ノルマン征服後は公的にはヴィル（Vill）と呼ばれるようになる）なる地域団体をなしていた。このタウンシップが集まって上級のハンドレッドを構成し、更にハンドレッドの若干がシャイア（これもノルマン征服後カウンティと呼称されるようになる）を構成し、国家はかかるシャイアから成り立っていた。その場合、シャイアには、かって五世紀の「移住」時代アングロ・サクソンの各軍勢（ハウスト）の軍事的指導者であり、その後各地の小さな部族国家の「王」であった者が、今や王権に対する一定の奉仕関係においてエイルダーマン（Ealdorman, 太守）として存在し、さらにこのシャイア

の世襲的統治者であるエイルダーマンとは別に、国王の代官たるシェリフ（Sheriff, 奉行）が存在した。また、ここには、古来のアングロ＝サクソンの氏族制的伝統に由来する年二回開催されるシャイアの募兵的・徴税的事務を担当する地方政庁であるとともに裁判所でもあるところのシャイア民会（Shire Moot）が存在した。そしてハンドレッドにも月一回開かれるハンドレッド民会（Hundred Moot）があり、これまた、ハンドレッドの募兵的・徴税的事務を担当するとともに裁判所としても機能した。[4] 中央には、国王・王族のほか、大司教・司教・大守らによって構成される、いわゆる賢人たち（Witan）の集会、ウィテナイェモート（Witenagemot）があった。これは、最高裁判所としての機能をもつ中央政府機関であり、形式上は国王の処理する国家的な事務のすべての決定に与ったものの、その実、国王の諮問機関以上のものでなかった。これに対しシャイアやハンドレッドの民会、特にシェリフが主宰しエイルダーマンや司教らも出席したシャイアの全自由民の集会であったシャイア民会は大幅な自治権を与えられており、この時代の政治の中心をなした。タウンシップの住民は、つねにこれら上級の地域団体の民会に自らの代表者を送り、特にその裁判協力義務を果した。

（2）　本項は主として大野真弓編『イギリス史』（新版）山川出版社、昭和四六年、第二章第三節ならびに S. I. Jennings, Principles of Local Government Law, Univ. of London Press, 1960, Chapter II を参考に記述した。

（3）　これまでシャイアすなわち後のカウンティを「州」または「県」と訳し、ハンドレッドを「郡」と訳すことが多いようであるが、そのように訳すとかえって誤解を生ずることが多いと思われるので、本稿では原則として原語を片假名書きで用いることとした。蠟山博士はこの問題につき「それらの名称を邦訳するとき、…我国のそれと対応せしめることは困難である。例えばシャイアを州と訳すことは普通行われているがこれは適当でない。これは「くに」が「県」となった我国の場合のように、行政的にはカウンティとなったのである。カウンティは県と訳すのがよいかも知れないが、…（その面積は）むしろ郡に該当する。しかし、地方区画として最大のものであるから郡と訳すと誤解を生ずるのでむしろ県と訳すのが至当であるかも知れない」（蠟山・注（1）八八頁）と述べておられる。

（4）　ジェニングスによれば、ハンドレッドの本質については、歴史家の間で議論が非常に多く、確言できることはほとんどない由であ

る、Jennings, 注（2）p. 20°

二、シェリフの時代[5]

ノルマン征服前、イングランドの社会はすでにかなり発達した封建社会になっていたけれども、[6]それはなお一個の体系にまで構成されるには至らず、その領地関係は未発達であった。征服王ウィリアム一世は、一〇六六年以降、その征服の過程の進歩につれて、彼に抵抗せるイングランドの王家やエイルダーマンその他アングロ・サクソンの大土地支配者の所領を、すべて正統の君主に対する謀叛人の土地として没収し、しかる後、一部を自己の手許に直領地としてとどめ、残りを配下のノルマン貴族その他教会、修道院などに一定の騎士的奉仕の義務を付して分つとともに、帰順したアングロ＝サクソンの大土地支配者も、一旦その土地を征服王に奉納して改めて封建法によって国王より拝領することとした。かくてここに全国の土地はすべて窮極において国王の所有に属し、それは国王の直領地にあらざれば、直接的にか間接的にか国王により授封されて支配するところの土地とされ、この国は今や支配の法理論に関するかぎり、当時のヨーロッパにおける無比の封建制的国家となった。

すなわち、支配権は大部分土地領有者のものとなり、タウンシップ―征服後のヴィルーは領主のいわば「財産」のごときものとなった。もっとも、先に述べたように領主が国王自身である場合も多かったのである。自由民であるテナント（Tenant）は領主に一定の奉仕を課し、農奴（ヴィリン）（Villein）および小作人（ペザント）（Pesant）は領主の支配に服した。ヴィルの農業は統制され、争いは、領主またはその荘役（ベイリフ）（Bailiff）が統轄する裁判所において解決された。ハンドレッドの多くも同様に領主の支配するところとなり、カウンティでさえ辺境の二、三のものは領主の「所有物」の如き観を呈することとなった。

しかし、他方、征服前、彼自身がフランス大君主に対して甚だ反抗的な臣下であり、封建制の下における臣下たちが、いかに手に負えないものであるかを熟知していたウィリアムは、周到にその対策を講ずることを忘れなかった。すなわち、

ウィリアムは、彼自身、単に封建法の原則による最高領主たるのみならず、あくまでもイギリス人の国王であることを中外に宣明すべく一〇八六年ソールズベリに全国の諸侯（Baron）すなわち国王よりの直接受封者（Tenant-in-chief）のみならず、これらの者の臣下、すなわち国王よりの間接受封者（Subtenant）にいたるまで「いやしくも重要なる全土地保有者」を召集し、「かれに臣従して、かれ以外の他の何びとに抵抗するも、かれには誠実ならんとする忠誠の誓い」を立てさせるとともに、より具体的な対策として、すでに、征服、土地没収、授封の過程において、諸侯の領地は決して一カ所に纏めず各地に散在せしめ、また巨大な領地を支配する者をもほとんど作らないよう細心の注意を払っていた。かくして、かってのエイルダーマン――当時すでにアール（Earl）と呼ばれるようになっていたが――は、一部の辺境地においては別として、大部分においては過去の強大な支配者たる性格を全く失いシャイアに比較的大きな所領を有する直接受封者の世襲的称号と化した。実際、当時のアールの所領は各シャイアに散在しており、「征服」以前のごとく、あるいはこの時代の一般の大陸諸国におけるごとく、一シャイア全体といった広大な領域が一人のアールの領有に属するということは、二、三の例外を除いてまずなかったから、イギリスにおいては、かれらアールの領邦君主化は防がれた。

ところで、シャイアは、ウィリアム征服王の出身地たるノルマンディ公国のコミタートゥス（Comitatus）になぞらえて、公的呼称をこそカウンティ（County）と変更されたが、その民会とともにそのまま存続し、また、シェリフも、ノルマンディ公国にこれと同様の官吏ウィケコメス（Vicecomes）が存したが故に、そのまま存続するとともに、その本来の国王の代官としての性格をいよいよ明確にしはじめ、カウンティの徴税、裁判、警察など一切の公的権能を専らにして、カウンティ民会――征服とほとんど同時にハンドレッド民会が裁判所と呼ばれたごとくカウンティ裁判所(7)（County Court）と呼ばれるようになった――を主宰した。シェリフは本来決して世襲制でなく、通常、諸侯の身分の者の中から選ばれ、国王により随意に任免され得たが、さらに国王によって随時派遣される、これまた諸侯身分の国王の官吏によって監督された。

このようにして、封建領主も、またシェリフも、ともに対国王の関係においてはその勢力は弱体化され、—換言すれば中央集権的傾向が強められ—それゆえ両者に共通の上級機関すなわち王会（Curia Regis）が強化されることとなった。この王会は、アングロ・サクソンのウィテナイェモートに比すべきものであって、それと同様、権力分化前の中央政府的性格を有し最高の領主たる国王の主宰の下に、聖俗の直接受封者によって構成される国王の諮問機関であると同時に最高裁判所として機能した。かくして、自ら征服者ではなく、エドワード懺悔王の法的後継者であると称し、進んで懺悔王の法の遵守を誓ったウィリアムは、イングランド古来の諸制度のうち、自己の権力の強化に役立つものはすべてこれを保存し、かのフュルド（Fyrd）[8]の古制をも再建して、これを諸侯権力制肘の具に供したのである。そして、後のヘンリー一世やヘンリー二世のような強力な国王は、かかる制度を巧みに利用して、領主ならびにシェリフの双方を支配し、あるいは双方からもろもろの権力ないし権限を奪い去ることができた。[9]

ところで、右の両者の中、シェリフは、一時強大な勢力を手中にしたが、またその衰退も早かった。いわゆる常勤の官吏ではなかった彼は、職責を忠実に果すためにその厄介な任務を果していたのではなかったのである。彼の権限は利得をも意味した。すなわち彼は、国王に対しいわば協定額でカウンティ行政を請け負っていたのであって、彼が支払う上納金と徴収する収入との差額が彼の利得であった。スティーヴンやジョンの治世におけるように、統制が弱かった時は、シェリフはあたかも地方の君主であり、国王に対する陳情の多くがシェリフの圧制に対する不平であった。したがって、強力な国王は強い処置をとった。たとえば一一七〇年に、ヘンリー二世は、シェリフの査問を行い、その活動を取り調べ、すべてのシェリフを免職にした。処罰されたシェリフはいなかったが、復職した者もなく、その結果、その地位は出納府（Exchequer）の官吏やその他の比較的下級官吏によって占められることとなった。

しかしながら、シェリフの強大な権力はその地位すなわち一人の人の手に大きな権限があまりにも集中していることに由

来する。それゆえシェリフの活動を統制するためにさまざまな方法が案出され、講ぜられた。たとえば、彼らは、犯罪者の処罰を禁じられ、司法官がしばしばカウンティに送り込まれた。またコロナー（Coroner）[10]と呼ばれる職員が任命され、シェリフの権限をかなりの程度奪い、またその職務執行をチェックする役割を演じた。

他方、これより以前、一一〇〇年に即位したヘンリー一世は、元来「学者」と綽名され、なかなかの法律家であったが、即位直後に起きた諸侯の反乱を鎮圧した後は、平和に恵まれ、その王国の組織化を一段と推進したため、ここにノルマン朝の集権的封建国家機構はいよいよ整備された。すなわち王会は、国王の腹心の最高法官（Chief Justicia）の主宰の下に、後世のマグナ・カルタにいう一般会議（Commune Consilium）につながる王国の最高会議たる性格をますます明確にしはじめるとともに、そのなかから財政的・司法的機能がそれぞれ分化、独立して、ようやく後世の大蔵省の前身である出納府（この出納府からは出納府裁判所（Court of Exchequer）が派生して、長く司法裁判所としての機能も果すが）をはじめ、民訴裁判所（Court of Common Pleas）、王座裁判所（Court of King's Bench）などの諸機関の成立の萠芽がみられた。特に注目すべきことは、国王がシェリフを始めとする地方の役人たちの行動を調査し、かつ、その訪れた地方で国王の裁判所を開く権限を持つ巡回役人ないし裁判官を派遣したことであった。これが伝統的裁判所にとって代り、また領主裁判権を制約すべき国王の裁判制度、なかんずく、主として民事事件に関しては、その後イギリス的特色となる巡回裁判官の制度を発達せしめ、また刑事事件に関しては治安判事制度の出現の一端緒ともなった。

このようにして動・反動を繰り返しながら王権が伸長するにつれて、王会は徐々に国全体に及び、法規すなわち制定法を制定するようになり、また右の国王の諸裁判所は、カウンティ裁判所やハンドレッド裁判所のごとき伝統的・地方的裁判所や領主裁判所から管轄権を奪い、コモン・ローや制定法を適用し、これらの裁判所から裁判権を徐々に奪いつつ、誠に緩や

かな速度で近代的統一国家形成へと進んで行く。

かくのごとく、イギリスという国は、動、反動を繰り返しながら徐々に変化、前進して行く国であるが、それゆえに、あまりに、一時代の歴史を細かく穿鑿しすぎるとその進んでいる方向がわからなくなり、また反面、巨視的に各時代の特質を概括しすぎると往々にして誤りを犯す危険がある。しかし本稿が、最初に述べたような問題意識でもってイギリスの地方制度の発展をたどって行くかぎり、この時代、すなわちノルマン征服後一三世紀の終り頃までのイギリスの国家構造、特に、司法権を軸とするその国家構造について、ほぼ通説と目してよい、つぎのような通念の存することは知っておいてよいであろうし、又知っておくべきであろう。

主として、プラクネットに拠って、その通説的見解を示せばつぎのとおりである。前にも述べたごとく、ノルマン征服当初、イングランドには、カウンティ裁判所、ハンドレッド裁判所と並んで領主裁判所が存した。もっとも前二者、特にハンドレッド裁判所は、ハンドレッドそのものが領主の支配下にある場合が多かったから、これらを画然と区別することは困難であるが、大まかに言って、かかる二系統の裁判所が存したといいうる。そこに第三の系統の裁判所すなわち国王の裁判所が、徐々に出現してくる。ところで国王の裁判所とカウンティ裁判所・ハンドレッド裁判所や領主裁判所とは根本的に異なる。後二者（三者というべきかも知れないが、ここでは仮りにカウンティ裁判所とハンドレッド裁判所を一範疇として取扱う）は、いずれも国王が介入し始める以前に隆盛の状態にあり、また、少なくとも見たところは、それなりに人民の要求に応じていた。しかも歴史的にみれば、これらの古来の裁判権は本源的なものであって、いささかも国王に由来するものでなかった。逆に国王の裁判所こそ古来の裁判権が幾世紀ものあいだ占拠していた領域への侵入者であった。少なくともこの一事はきわめて明白である。この紛れもない歴史上の事実は、一二世紀には法理論により曖昧にされ始め、そして一三世紀には、一層その傾向を強めた。一方、この頃には、国王の裁判所は著しい伸長の時期に入り、広大な権利を主張する準備が

整っていた。そして一三世紀中頃には当時の有名な法律家であり裁判官であるブラクトンは、国王こそ、厳密にいうならばすべての世俗の訴訟に関する本来の裁判官であって、国王が司法権を、若干の裁判官、シェリフ、代官、役人に委任するよう余儀なくされているのは、全く、仕事の量が多いからであるという一般原則を述べている。したがって、一二五六年頃には、ブラクトンのような国王の裁判官は、すでに、国王を正義の唯一の源泉と考えているのである。それから一世代後に、フリータ（Fleta）という仮の名によってだけ知られているいま一人の国王の役人は、この理論を極限まで押し進める。彼はそれが歴史的には偽りであることを知っていたようであるが、それにもかかわらず、彼は、国王がいまや彼の裁判所を、議会、王座裁判所、民訴裁判所、出納府のうちにもっているばかりでなく、また、カウンティ、バラ、ハンドレッド、マナー（Manor）においても、たとえそこに国王の裁判官が置かれず、判決が裁判員（Suitor）[11]たちによってなされるにしても、彼の裁判所をもっていると主張する。したがって、フリータ（一二九〇年頃）に至ると、すべての司法権は国王に由来するという完成した法理論を発見する。すなわち、ノルマン征服の後、わずか二〇〇年の経過の間に、それまで何もなかったところに、中央裁判所が設立され、国王の法と手続とを備えるようになったばかりか、さらに加えて、国王の至上性、裁判の中央集権の観念がきわめて確固と根を下したので、すべての司法権は、国王の裁判所におけるものであれ、領主裁判所或いは古来からの民会から発達した伝統的裁判所におけるものであれ、国王の委任によって行使されるものであると主張することが可能となった。この時以来、地方的な諸裁判所の性格は、このような理論に適合するように漸次変容せしめられていった。それらは、終局的には、廃止されるか、または、新しい、理論上ばかりか事実上も国王によって創設された諸制度によって実質上とって代わられてしまったのである。[12]

しかし、その後のイギリスの中央集権化、特にその司法権の中央集権化が、かかる法理論によってのみ成就したという風に考えてはならない。というのは、この時代に行われた大巡察[13]とか、いわゆるトレイルバストン裁判官[14]による巡回裁判のご

とき、極度に中央集権的かつ、権力的な、粗暴な権力行使は、隷農はもちろん、地主や貴族にさえ恐れられ、かつ排斥されたのであり、支持されたのは、それがより合理的かつ洗練されたものに発展したが故である。換言すれば、種々の試みられた中央集権的諸制度のうち、政治的抗争と経験により、合理的に洗練されたもののみが支持され生き残り、これら合理的に洗練されたもののみが、それらと比較して、いまや不合理かつ時代遅れとなってしまった、古い地方的裁判所や領主裁判所に打ち勝ち、その裁判権を奪って行ったのであるということを見落してはならない。

その過程は決して簡単なものではなく、誠に複雑なものであるが、クライムズは、この過程を比較的簡潔かつ要領よく、つぎのごとく説明する。(15) すなわち、カウンティ裁判所やハンドレッド裁判所、あるいは領主裁判所ないし荘園裁判所など、さまざまな裁判所の林立する中を国王の裁判所が大幅に前進して行くのは、その他の裁判所から得られるものより遥かにすぐれていて、より受け入れやすい条件を、国王の裁判所が、訴訟当事者に提供できるのでなければ、恐らく、不可能であった。しかし、王権はかかるものを提供することに成功し、しかも、どの競争相手よりもずっと優れた裁判手続きを生み出しより公正な裁判を保障することにより、その成功をより大大的なものとした。国王の裁判官による裁判権独占の時機がやってくることとなったのである。

王権によって導入された裁判手続きのうちで最も重要なものは、法的に欠点のない者から選んで宣誓せしめた上行う宣誓審問、つまり陪審であった。近隣の者の宣誓証言に信頼をおくことは、当時、何ら目新しいことではなく、その背後には長い歴史があった。恐らくそれはローマ人に由来し、フランス人を経て伝わったものと思われるが、ノルマンの諸国王によりいろいろの目的のために利用された。人口と財産とにかんするかの有名なドゥームズディ・ブック（Doomsday Book）の調査は、(16) 宣誓審問を基礎にして、その資料を収集した。そして時々同じ方法が司法上の目的のためにも用いられた。今や、宣誓審問の手続きは、正式に用いられるようになり、行政上の調査のためにも、国王の裁判所における民事訴訟にもまた、

被疑者の国王の役人による逮捕のためにも利用されるようになった。

国王の巡回裁判官は、国王に利害のあるあらゆる面、シェリフの行状、そしてありとあらゆる苦情について調査する権限が与えられていた。この種の調査は大巡察と呼ばれるようになったが、それは非常に恐れられた行事であった。あらゆる細目についての通報をハンドレッドの宣誓陪審員は求められた。彼ら陪審員は、宣誓ときびしい刑罰の脅しの下に、裁判官の発する鋭い詰問のすべてに答えなければならなかった。レコグニティオ（Recognitio）すなわち宣誓審問は、政府がほとんどいかなる問題についても、情報を得ようとするとき、用いる正規の手段となるようになった。司法そのものの領域においては、当時ほとんど常に民事訴訟の主要な対象となった土地占有権に関する争訟において、この審問手続きが、訴訟当事者の利用できる手続きとなった。当該要件に関する事実は、その事実を知っていると推定される近隣の一二人の善良にして法的に欠点なき人々の宣誓証言により確定された。この種の訴訟手続きが、封建諸裁判所のそれよりも、はるかにずっと人気のあるものとなった。というのは、封建諸裁判所においては、たやすく裁判を拒絶することができたし、また、訴訟の決着は決闘神裁（Ordeal of Battle）に付すること、つまり、当事者もしくは双方の闘士の間の決闘によってつけられたからである。[17] 国王の令状と宣誓審問による以外、誰も自分の土地について答弁する必要のない時代がやってくることとなった。国王の裁判官たちが、やがて、土地訴訟の大部分を彼等自身のところに引きつけるようになった。そして、また、ヘンリー二世ならびにその後継者たちは、しばしばこの訴訟手続きを奨励するのに、非常に高圧的な手段を用いた。何故なら、裁判は大きな利益を生んだからである。裁判から生ずる利益が、国王の出納府をほくほくさせるに至った。[18]

刑事裁判においては、当初は、陪審は、シェリフに対する被疑者告発を陪審をしてなさしめるいという形で利用されていた。この目的に陪審を利用するためにクレランド勅令（Assize of Clarendon）を発したヘンリー二世は、どの程度まで新しいものを加えたかはかなり疑問である。というのは、陪審をそのように利用すること—つまり、近代の大陪審（ただし、一

九三三年に、ほとんどあらゆる目的に関して、廃止された）―の起りは、書面による告発という陪審の原則をはっきりと述べた、一一六六年のこの有名なクラレンド勅令よりも、実際には遥かに以前のことであったかも知れないからである。それ故、当時は被疑者はまだ、陪審によって裁かれなかった。今や、被疑者は国王の裁判官の面前で裁かれるようになっていたとしても、裁判はなお、アングロ・サクソン時代と同様に、古くからのさまざまな神裁、すなわち熱鉄神裁、熱湯神裁、冷水神裁、呪食神裁、[19]等によって行われた。評決陪審が出現するのは、一二一五年に、ローマ教会が神裁に関して儀式を行うことを禁止してから以後のことである。この禁止の日から、しばらくの間、被疑者をどのように裁けばよいか、誰もはっきりとは分らなくなった。有罪か無罪かは神裁における神の啓示によってしか決定できぬ問題であるとする古くからの考え方が、たやすくは消滅しなかったからである。もし、事実一般が、近隣の一二人の法的に欠点なき人々の宣誓証言によって確定できるのであれば、有罪となるべき事実も同じ方法で確定されてもよいはずだという考えに遂に到達したのは、国王の裁判官たちであったのであり、また、事実、彼らは政府から何ら特別の指導もなしにそのような考えに到達したのであった。その結果、一三世紀の半ばごろから、評決を行う陪審、すなわち有罪か無罪を決定する陪審、つまり近代の小陪審が成立し、それがイギリスの法律制度中の最も有名な制度にまで発展したのである。国王の裁判官たちは、良識のために勝利を贏ち取り、また王権のために勝利を贏ち取ったのである。そして刑事裁判権における王権の最終的な勝利がこれによって確保されたのである。これに続く時代においては、国王の裁判官たちには、混沌たる、さまざまな地方的慣習や慣行のなかから、イギリス全体に普遍的に通用力ある法、すなわちコモン・ローを鍛冶するという大仕事がやってきた。コモン・ローは作り上げられるべきものであり、単に国王の専断的な意思によって作られなかった。裁判官はもちろん国王の裁判官ではあったが、幸運な事態の成り行きのお陰げで、国王は、彼等を国王の命令を執行するただの文官であるとは看做さなくなった。一三世紀と一四世紀の推移のなかで、はっきりと法律専門職が発達するにつれて、国王は、常に、その裁判官をこの専

門家の中から選任し、その他からは選任しなくなった。かくして、裁判官の義務は国王の意思に対してではなく、本来、法に対してであるということとなり、たとえ国王が法に反する命令を出した場合にも、法を維持することが彼等の義務であるということとなった。このような、見事な芸術作品ともいうべき気高い智慧のおかげで、裁判所が政府の単なる道具と化するというようなことは、――その危険に曝されるということは、後世、一七世紀にあることはあったが――ほとんどなかった。

以上、要するに、この二世紀ないし三世紀の間に、シェリフは完全には消滅しなかったけれども、大きな時代の流れに流されて、また種々それを解体せしめる力が働いて、徐々に崩壊して行ったのである。すなわち自らの悪業の故に上下の信頼を失い、コロナー職が新設されることにより、その検察的職権を失い、また当初主として、バロンなど貴族がその職にあったにもかかわらず免職され、代って国王の比較的小役人が任命されるなどしてその地位が低下し、またカウンティ裁判所やハンドレッド裁判所が、そこにおける審理方法があまりに古風の故に力を失って行くのに反比例して国王の裁判所が伸張して、シェリフの有していた最も重要な職権すなわち、カウンティ裁判所を主宰し、ハンドレッド裁判所等を巡視・監督する権限などすら次第に空洞化して行くにつれ、その影も次第に薄くなって行くのである。しかも、その後、特に刑事裁判権があまりに集権化されたがゆえに、分権化されなければならないという世論が強まったとき、シェリフの古い権限が彼に再び復帰せしめられることはなく、新しい刑事裁判権が治安判事に付与されたのである。

このようにシェリフの時代をやや詳細にみてみると、その没落は、必ずしもシェリフたちの横暴、無能その他彼等の欠陥のせいにのみ帰することのできない。正しく時代の流れとしかいいようのない事情にもよることが明らかになるのであるが、このようにして、シェリフによる地方行政―その実態からいえば地方司法というべきかも知れないが―が終って、治安判事の時代が到来するのである。(20)

(5) 前項同様、本項も主として大野編、注(2)第三章、第一節および Jennings, 注(2) Chapter II を参考としたが、そのほか、以下の各注に提げる諸文献をも併せて参照した。

(6) 大野編、注(2)頁以下参照。

(7) 「裁判所」(Court)という言葉についてジェニングスは次のごとき説明をしている。すなわち、「『裁判所』(Court)という言葉を用いたからと言って、それが司法機関を意味するものと考えてはならない。もちろん、その主要な職務の一つが紛争の解決および犯罪者の処罰であったことは確かである。平和の維持は統治機関の主要な職務の一つであったからである。しかし、法律家によって構成される特別な機関(すなわち、今日のいわゆる裁判所)が生れるのは、ずっと近代になってからのことである。われわれは『行政』と『司法』を区別する現代の習慣によって、『司法的』行政も行政であるという事実を見過してはならない。すなわち、司法的行政は、正義を行うこと、すなわち、紛争の解決および犯罪者の処罰を規定する法部門を取扱うことである。ノルマン時代には、かかる区別は全くなされていなかった」(Jennings. 注(2) p. 22)と。この説明は単にイギリスの古い制度をについてのみならず、現代のその制度を理解する上でも我々の銘記しておくべき説明である。我々はモンテスキューの誤解に由来する通説によって、イギリスを三権分立制度の元祖と教え込まれた。しかし、その制度を細かく、研究すればするほど、イギリスほど現代的な意味での権力分立の不明確な国はめずらしい。本稿では、この点もある程度明らかにするつもりであるが、そういう面では、本稿は、これまでの通説ないし通念への挑戦ないしそれとの格闘でもある。

(8) フェルドについてジェニングスは次のごとく説明している。「国王は封建領主の軍を召集して、軍隊を編成することもできた。しかし、アングロ・サクソン法は、すべての自由民の義務として、国の平和と安全を守るべきことを認めていた。政治制度上、封建制となっても、この義務は廃止されなかった。シェリフが、カウンティの男子を召集したときには、彼らはそれに従う義務があった。『荒野の西部』という映画を観たことのある人は、次のような場面を覚えているであろう。牛泥棒が牧場を襲い、あるいは、ならず者の一団がヒロインを誘拐したとき、保安官は『保安隊』(Posse)を召集し、野を越え山を越えてスリリングな追跡を行う。この Posse はラテン語—Posse Comitatus(市民隊)、公権力という意味もある—そのままであるが、そのやり方は、アングロ・サクソン法そのままである。Posse Comitatus(市民隊)は、このアングロ・サクソンのフェルドもしくは民兵(Militia)であり、ヘンリー二世が兵役法によって、これを法制化し、領主たちが自己の領地の軍隊を集めて始めた反乱を鎮圧するため、その一部を利用した」(Jennings 注(2) p. 33)このジェニングスのフェルドについての説明を覚えておくと、よりよき西部劇やアメリカ映画の理解のためのみならず、イギリ

スの法制、さらには英米そのものに関しても、種々の示唆に富む発見がある。

(9) ノルマン征服後のイギリスの国制の、このような側面を重視して、「イギリスに封建制度は存在せず」（蠟山・注（2）八五頁）といった見解も生じ、論争が存するようであるが、筆者にはそのような論争に参加する能力も余裕もないのみならず、その必要性もさし当たりあるまい。しかし、ノルマン征服後のイギリスの国制が、本文に述べたような特質を有していたということは、すぐ後に述べる治安判事の背景を理解するためにも、さらにはその後のイギリスの国制一般の変遷を理解するためにも、十分記憶しておくべき事柄であろう。

(10) 検死官と通常訳されるようであるが、そのように訳すとかえって誤解を招く恐れが多い。現代的にいうと検察官的職務を中心に、刑事事件に関連してかなり広範な権限を有していた。詳しくは小山貞夫『中世イギリスの地方行政』創文社、昭和四六年、一四一頁以下参照。

(11) ハンドレッド・コートや、カウンティ・コートなど伝統的裁判所を構成する人々で、法律家でも役人でもなく、地区の地主や住民が慣習により、その義務を負った。

(12) Theodore F. T. Plucknet, A Concise History of the Common Law, 5th ed., 1956. pp. 80-1. 本書にはイギリス法研究会訳『イギリス法制史』総説編上、下（東京大学出版会、昭和三四年）の邦訳があり、本文はこの邦訳（上、一四七―八頁）を参照した（以下本稿ではプラクネットの本書はこの邦訳による）。なおノルマン朝からプランタジネット朝にかけてのイギリス特有のかかる政治的、法的展開を、ファイフットは「封建制は、それが出生した瞬間に、ほとんどしめ殺されてしまった」（C. H. S. Fifoot, English Law and Its Background, 1932, p. 44）と極めて簡潔、適切な言葉で表現している。

(13) 大巡察についてはプラクネット、注（12）上一八四頁以下および二六〇頁以下に詳しいが、それらにより、その制度ならびに実態の要点を紹介するとつぎのとおりである。すなわち、国王は、地方の役人たちの行動を調査し、彼らが訪れた地方で国王の裁判所を開く義務をもつ巡回役人を派遣した古代の方法を用いることがあった。一三世紀および一四世紀には、これらの裁判官は、しばしば、非常に広大な民事、刑事および行政に関する裁判権を付与された。そこで近代の歴史家は、彼らを大巡察（General Eyre）と呼んでいる。カウンティ裁判所における彼らの開廷は、上は大所領の所有者たるバロンおよびシェリフから、下は最低の隷農に至るまで、あらゆる種類、地位の人々にたいする王権の印象的な表示であった。前回の巡察以後にカウンティで発生したすべての司法上および行政上の事務について、徹底的な調査が行われ、シェリフおよびその前任者たちの記録は、コロナーの記録と照合され、遠い過去の出来事につい

ての口頭の陳述は記録書と照合され、そしてわずかな相違に対しても罰金が科せられた。告発する陪審が選定され、彼らが審査すべき何十にもおよぶ事柄を思い出させるために「巡察項目表」を渡された。巡察裁判官は、行政的権限および刑事裁判権のほかに、民訴裁判所の裁判権をもっていた。したがって、カウンティに関係するすべての民事の職務もまた彼らのものであった。しかも、その組織が段々と整備されるに及び、彼らは、よりいっそう抑圧の機関となった。法律上の手続や行政上の手続に技術上の誤りがあれば、末梢事項における僅かばかりの不正確な点であっても、ヴィル全体またはカウンティ全体に罰金を課する口実とされた。それゆえ財政上の収穫もかなりあった。一二二七年に、ある裁判官は、国王のために、一日四〇マークの収入をあげ、また一三〇一年に、エドワード一世は、二〇年間にわたる戦争に基づく出費を取戻すために、「悪事を働く者に対する裁判を行わしめ」かくして「一大収益をあげた」のである。かかる恐るべき大巡察に対しては、ようやく議会に反対の声が起り、そして一四世紀の中頃以後においては巡察は援権されなくなった。

(14) トレイルバストン裁判官は右の大巡察裁判官の一種と考えられている場合もあるようであり、それゆえ一般にどの程度の差違が意識されているかは不明であるが、小山貞夫氏は、つぎのごとく説明しておられる。「トウレイルバストン裁判官とは、trail-baston の語源（person carying a stick＝棍棒を携帯している人、baston＝stick, cudgel）が示すごとく、本来は主として暴力による治安撹乱者を調査・裁判するために、エドワードの治世下一三〇四～〇五年に創設された特別の裁判官であったが、…（後には）用語法に混乱がみられ、一般には広範囲な権能（特に役人の犯罪について）を有し、重い罰金を課す。それゆえ人々から恐れられ嫌われた裁判官へのあだ名になってしまっている」（小山、注（10）二二頁）、「大巡察は、この財源的意義の故に…中央政府には好まれていたが、それだけにまた、ジェントリーを含めた人民層にとっては耐えがたい存在で、彼らは強く廃止の請願を続けざるを得なかったのである。一方、トウレイルバストン裁判官と呼ばれていた巡回裁判官も、その名がすでに卑俗化し、重い罰金を課すが故に恐れられた広い権能を持った裁判官全体を総称するあだ名にすぎないものとなったことが示すように、程度の差こそあれ、右の大巡察官の後継者として、中央にとっての財源としての意義と人民からの憎悪とを、共に引き継いだということも容易に理解されると思う」（同上、八九頁）。

(15) S. B. Chrimes, English Constitutional History, 2nd ed., 1960, p. 92～9.

(16) 一〇八五年に、ウイリアム一世は、かれの統治下にあるいっさいの土地財産を調査せしめて、一〇八六年一種の土地台帳「ドゥームズディ・ブック」を完成し、もって租税（デーンゲルド）賦課に便ずるとともに、それのみにとどまらず、王の官吏に対してさまざまな封建的保有地間の人的関係を一目瞭然たらしめた（大野編、注（2）六九頁）。

(17) この決闘神盟裁判の方法をプラクネットの説明により補足すると、つぎのとおりである。「当時はまだ、どちらの当事者が彼の主張を証明したかを決定するのには裁判官や陪審は必要とされなかった。なぜなら、それは、神判、決闘、宣誓雪冤という全く機械的な手段によって確定されたからである。しかしながら、当事者のいずれがこれらの手段による証明を担当する特権をもつべきかを決定することは必要であったのであって、この点において、裁判員たちはしばしば真の司法的機能を果したに違いない」（プラクネット、注(12)上・一六五頁）。なおかかる古い審理方式については、プラクネット同上、二〇二頁以下、特に決闘については二〇七頁以下参照。

(18) 国王の役人による地方巡察ならびに刑事裁判が罰金等により国王に相当の財政収入をもたらしたことは、すでに注(13)において述べた。しかし、民事訴訟も裁判手数料により、それに劣らぬ財政収入をもたらしたのである。当時「裁判権は一つの財産権でもあった」（田中英夫『英米法総論』上、東京大学出版会、昭和五五年、六六頁）。

(19) メイトランドが「多くの身近な本に詳しく述べられているかかる古風な制度に長くかかわりあっていたくない。このような制度が実際にいかに行われていたかを想像することは非常に困難である」（F. W. Maitland, The Constitutional History of England, 1908. p. 120）と述べているように驚くほど野蛮かつ非合理な方法である。たとえば熱鉄神裁は、被疑者をして赤く熱した鉄を手に持たせ九フィート運ばせ、その後その手を繃帯で密封し、三日目にその封印を破り、その手が化膿しておれば有罪、化膿していなければ無罪とされる。他の方法もこれと大同小異の信じ難いほど非合理な方法である。詳しくは、プラクネット、注(12)上二〇二頁以下参照。

(20) プラクネット、注(12)上、一六八頁。

三、治安判事の起源とその職務

治安判事がいつ出現したか、その時期を明確にすることは、歴史家や法制史家にとってもかなりやっかいな仕事のようである。[21] というのは、右に述べたように、シェリフ職が、いろいろな面で不適切と見られるようになって以来、国王ないし中央政府は、これを抑制すべく、あるいはこれにとって代わらしめるべく、いろいろな方法を講じ、あるいは制度を設け、そのような試みの一つとして治安判事制度が生まれ、徐々に中央ならびに地方の支持を受け、地方における司法的、行政的機関として年を経るに従ってその重要性を増大して行ったからである。

すなわち、治安判事（Justice of the Peace）の前身は治安維持官（Conservator of the Peace）であるとされているが、それがいつ出現したか、正確なことは明らかでない。しかし、はっきり姿を現わしたのはヘンリー三世（在位一二一六―一二七二年）の御代である。[22] 彼等は時折法を執行するシェリフと協力するよう要求を受け、徐々に、警察吏（Constable）から犯人の罪状報告を受ける権限、その犯人を国王の裁判官の面前に連行する権限、さらに加えて、犯人を審理する権限をも認められるようになった。そしてエドワード三世（在位一三二七―一三七七）の治世には一連の立法が彼等の権限を拡大し始めるのである。二名または三名の各カウンティの名士の階級の者は、国王の授権によって平和の守護者の任につかなければならないこと、及びこれらの守護者（維持者）たちは、重罪および治安を乱す不法侵害を審理しかつ処罰する刑事巡回裁判の授権を受けた法律家と協力しなければならないとの規定が設けられた。だが平和の維持者たちに広汎な権限を付与することには、ある種の躊躇がみられた。[23] そして立法政策は動揺した。[24]

この頃治安判事の権限の拡大とその制度の確立へ、決定的とまでいえないにしても、重大な影響を与えたのが、一三四八年に始まるペストの流行、それに伴う農業労働者人口の激減である。すなわち、これを契機に、中央政府は、一方では村法（Village By-law）を全国的規模で統一的立法に凝集し、賃金・価格等の経済上の問題を始めてその管轄事項とした労働者規制法を制定するとともに、他方ではそれを執行するためのより強力かつ恒常的な地方的司法、行政機関の設立へと向うこととなるのである。議会はペストのために開かれなかったので、この緊急事態の処理は国王評議会（King's Council）によって行われた。その結果、対策として実施されたのが、一三四九年六月一八日の労働者勅令（the Ordinance of Labourers）の発布である。この勅令の執行のためにいくつかの試みがなされた後、一三五〇年二月には、治安維持と労働者勅令執行のための治安維持官がすべてのカウンティへ任命された。これによって、治安維持官（もはや治安判事というべきか）は、労働者勅令を執行するためのすべての権能と、重罪・軽罪の裁判権を与えられた（ただし重罪に関しては「必要員」（Quorum）

によって構成されなければならない）。一三五一年二月、ペスト後初めて議会が開かれ、労働者法が制定され、これによって先の勅令が補充され、法上あいまいだったその執行方法が明確化され、三月には、これに基づいて全国に治安判事が任命された。しかし、恐らく一機関に多くの権限を付与することの危惧より出ずる措置と思われるが、一三五二年末には、治安判事は労働者規制法上の裁判権を奪われ、新たに労働者判事（Justice of Laboures）が誕生した。この二つを分ける制度は、一三五九年まで続くが、「庶民院」（Commons）は同一人が双方に任命されることを要求し、この要求は、約三分の二の労働者判事が同時に治安判事であり、約五分の四の治安判事が同時に労働者判事であるという形で実現された。[25]その後なお若干の紆余曲折を経ながら一三六一年には国会制定法によって改めて治安維持官の治安判事への発展が確認され、一三六八年には、一時縮小されたその権限が庶民院の圧力による国会制定法によって回復、労働者判事と治安判事の職務が併合され、ここにその後数世紀に亘って地方的司法・行政機関の中心となる治安判事制度がほぼ確立する。そして以後、中世から近代に至るまで、ほとんどの時代の議会も、治安判事の仕事に、新しい任務をつけ加えつづけ、かくして治安判事はランバード（Lambard）の言う「制定法の山」（Stacks of Statutes）に埋まり、遂にカウンティの実質的支配者となったのである。[26]

当初治安判事は、彼等が言渡した罰金ないし法廷の裁判収入から俸給を支給された。しかし、時が経つにつれ、貨幣価値の変動などによって徴収するに値しないほど少ないものとなり、無給ないしそれに近い状態となってしまった。治安判事の大部分は素人であって法律家ではなかったし、そして現在でも、四季裁判所の裁判長など特別の地位以外の者は、一般的にそうである。しかし、中世にあっては、普通の土地所有階級に属する者は、相当な、初歩的法律知識は持っていた。そしてまたもし、彼らが、もっと専門・技術的知識を必要とする場合にはそれは彼等の書記役をつとめる治安書記官（Clerk of the Peace）によって与えられた。[27]

治安判事は、他の多くの中世の機関のように大小二つの会議を開いてその職務を行った。大会議は年に四回開かれ四季裁判所（Quarter Sessions）と呼ばれ、刑事事件については一八世紀に至るまで死刑に該当するような重い罪すなわち重罪についても裁判権を有した。四季裁判所は、また、小治安裁判所（Petty Sessions）からの控訴管轄権をもっていた。小治安裁判所は、二名もしくはそれ以上の裁判官をもって構成され、テューダー王朝以後、多くの制定法によって、陪審なしで略式裁判を行うべき権限を付与され、比較的重要性の少ない事務と、比較的軽微な犯罪とを、最も略式的なやり方で行った。四季裁判所も小治安裁判所も、ともに王座裁判所に従属しており、王座裁判所は、移送令状（Writ of Certiorari）によって、これら治安判事の裁判所の手続きを移送させ、これを再審査することができた。[28]

このようにして出現した治安判事について、プラクネットは、その職務の主として刑事裁判官としての側面を概括してつぎのごとく述べる。[29]治安判事制度の設置は、旧来の伝統的地方裁判所の裁判権の実際上の重要性に終止符を打った。領主刑事裁判所（Court Leet）といったような裁判権が最も長く存続した地域においてさえも、治安判事の挑んだ争いは峻烈なものであり、そして遂には成功を収めたのである。治安判事は故意に、すでに衰退していた地方的裁判権にとって代ることを目的として設けられたのか、それともまた、反対に、地方的裁判権を補足しようとの国王の意識的な政策の一部をなしていたのかをのべることは不可能である。つまり、いずれの見解にも何がしかの真実性があるのである。治安判事が、かなり密接に、中央の機関の監督を受け、そして究極においては、国王評議会の監督を受けていたことが、重要である。[30]このようにして、治安判事は、国王の裁判権の地方の代表であるに止まらず、広範囲にわたって、国王および国王評議会の政治上および行政上の代理人にもなるに至った。特に、スチュアート朝後期には、中央政府は治安判事の政治上の影響力を、最大限に利用しようと試みた。

しかしながら、この制度が迅速に発展しつつあった一四世紀においては、まだ、右に述べたような事態は見出されえない

のである。エドワード三世の危機をはらんだ治世において、治安判事の権限を拡大させようとの要請が議会の庶民院から起ったということ、及びこの要請に対する反対が国王評議会及び国王側の法律家から起ったということについては疑う余地がない。治安判事をして地方行政のための手段たらしめようとの新政策を初めてとったのは、多分、テューダー王朝であろう。

政治、行政の面はさておき、治安判事は、刑事裁判権の地方分権化の注目すべき企てであった。そして巡回陪審裁判制度の発展は民事上の訴訟に関して、これと同一の結果をもたらしたのである。ウェストミンスターの裁判官が、どのカウンティの市町村においても首都の法が適用されるという利益をたずさえてカウンティにやってきたのである。一二世紀の末葉にかもし出された過度の中央集権化の問題は、かくして―少なくとも一時は―満足のゆくように解決された。

治安判事の出現とその意義についての右のごときプラクネットの概括は、正しく簡にして要を得ていて、一般的な概括として誠に適切ではあるが、イギリスの司法制度ではなく、地方行政制度の研究を目的とする場合にはやや不十分であって、それを目的とする本稿においては、一三六八年、労働者判事の職務をも併合された治安判事の、労働者判事としての職務とその意義について、今一度、当時のイギリスの社会・経済的な発展をも視野に入れながら、少し詳しく見ておく必要があろう。

一二世紀以降、一三世紀に至るイギリスに於ける商工業の発展に伴う都市の勃興は、貨幣流通の発展をもたらし、その影響は都市的地域を遥かに越えて、封建的農村地帯にまで影響を及ぼした。すなわち荘園をも貨幣経済の中に巻き込み、テナント・イン・チーフの大規模な荘園においては領主経済自体が直接に商品経済化し、かえってそこに賦役の強化、直営農地耕作の拡張への傾向が認められ、いわゆる封建的反動を呼び起し、他方、中小規模の荘園にあっては、領主は今や直営地を放棄してこれを新たに農民に貸出し、単なる地代収得者となり、あるいは進んで賃金労働者を雇用してこれを経営せんとす

るに至ったのである。しかし、一四世紀に入ると、前世紀、封建的反動の姿勢をとって貨幣経済の発展に対処しようとした大荘園のテナント・イン・チーフの領主も、概して今や農民のいやがる賦役の義務を、金納化によって解除せんとする方向をとるに至った。かくして、一四世紀中頃には、イングランドの荘園においては賦役の金納化過程は急速な進展をみせつつあった。しかしながら、かかる賦役の金納化その他領主の荘園経営の変化は、決して至るところ一様に進行したのではなかった。かかる発展の不均等性は、当然、しばしば同一地方においてすら、その領主の経済政策によりそれぞれ非常に異なった搾取の条件の下に立たされている農民が同時に存在するという結果を生んだ。この事実こそが、この時代に、農民たちの不満を最大限に醸成したのであって、かれらはかかる不満の結果、常時、逃亡、怠業などの手段によって抵抗するに至った。しかして、このような農民の不穏な動きを統御支配することは、もはや個々の荘園領主、とりわけかの騎士地主の手にあまるものとなっていた。かかる状況の下に突如発生したペストによる農民の労働力不足は労賃の水準の急激な上昇、隷農の相次ぐ逃亡という、当時の支配階級にとっては誠に深刻な事態を招来した。(31)

かかる状勢の下において、先に述べたようにすでに一三四九年、議会を開き得ぬまま、エドワード三世は「労働者勅令」を発したが、それはその後五一年以降議会を通過した「労働者法」によって細則化され、五九年まで逐年公布施行された。これらの勅令ならびに法律の骨子は、そのすべての時間を費して耕作するに十分な土地を有しない六〇歳以下の健全な男女はすべて一三四七年、すなわちペスト発生の前年の一般賃銀水準においてか、あるいは当該保有地に関して慣習的に定まった地代率において、彼らに与えられるいかなる仕事をも拒むべきではない、と言うにあり、これを要するに隷農の移動禁止による現行保有条件の確保と法定賃金による労働の供給とを意図するものであった。そしてこの法律の議会通過に当たって最も熱心であったのは、貴族もさることながら、隷農たちの反抗と、労働力の不足、さらには労賃の上昇に苦しんだ、かのカウンティの騎士たるジェントリー層にほかならなかった。すなわち、この故にこそ、ジェントリーは他のいずれの層より

も強く治安判事制の確立を推進し、しかもそれを自らの手中の制度とすべく、任命権、監督権に関して中央と相争い、また自らが任命されたときはわずかな報酬にもかかわらず義務遂行に専心したのであり、さらにその義務遂行に際しては、自らの階層が最も痛切に感じていた安価の労働力の確保をめざす労働者規制法事件の処理に集中したのである。(32)

たしかにイギリス法制の発展の大きな流れを、広い視野の内に収め、その全体像を正しく把握しようとする場合、右の点をあまり強調しすぎることは必ずしも正しい見方ではないかも点れない。しかし、イギリスの行政制度、特にその地方行政制度をテーマとして研究する者にとっては、イギリス特有の治安判事なるものが、単に刑事裁判官としてのみならず、刑事裁判官であると同時に、経済立法すなわち、当事の国家（ないし支配階級）の農業経済政策を実施すべく、隷民の行動を規制し、またその賃金を統制するという行政目的を達成するための法を刑事裁判権の行使と不可分の形で執行する役人でもあったということ、そして治安判事制度の発足当初からのこの特異性が、我々大陸法制的パラダイムで固定されてしまった頭脳には、なかなか理解しがたい、イギリス特有の行政制度、地方行政制度ないし地方自治制度を近代になって発展せしめた出発点になっているということを見逃してはならない。

すなわち、イギリスにおいては、軍事、外交などを除く、主要な国内的行政作用は、刑事裁判権とともに、それと不可分の形でスタートしたこと、またかかる行政作用が中央行政機関を通じてではなく、地方司法機関を通じて行われたこと、しかも、このことはすぐ後に述べることであるが、以上のような特質とも関連して、行政は君主または国家の包括的な行政権から出ずるものとしてではなく、国王、国王評議会、議会の制定する（紆余曲折はあるものの、一般的に時代が下るにつれて前者から後者に移行し、議会主義が確立するとともに議会の専権となる）制定法（Assize or Statute）により、いちいち個別的に付与される権限の行使として発動されるといったイギリス固有の行政に関する特色が看取されるのである。(33)

このように、この当時すでに看取される行政に関するイギリス的特色を若干敷衍し、さらに二、三追加すればつぎのとお

りである。

まず右に述べた治安判事の権限に係る制定法に関してであるが、この治安判事制度の出現とほぼ並行して、議会制定法(Parliamentary Statute)と然らざる法との区別が意識されるようになり、制定法は原則として前者であるべきであるという観念が急速に発達しつつあった。すなわち、治安判事に大きな権限を与えた一三四九年に始まる労働者諸規制法は、最初は勅令でもって始まるが、その後は主として議会制定法により補充されてゆき、そして約三〇年後に、すべての労働者立法を一般的に確認した議会制定法に包含されるに至る。かかることが行われたのは、プラクネットにむれば「時期が経過してから議会による承認が与えられたのは、議会をへていない立法の効力について疑問がもたれるにいたった」からであろうといわれている。[34] また先に述べたように、一三二九年以来治安維持官は刑事裁判権を与えられ、治安判事になったり、又剝奪されて治安維持官にもどったりを繰り返しつつ(この変動も時に議会制定法により、時に然らざる法により行われた[35])、結局一三六八年、労働者法の権限をも併せ付与し、恒久的に治安判事制度を確立した法は、議会制定法[36](42 Edw. Ⅲ. C. 6)であったということも、これまた注目に値しよう。[37]

また議会において、庶民院が次第に政治勢力を獲得するにつれて、議会と治安判事との間に、徐々に、より緊密な関係が生まれていったという事実も重要である。カウンティのジェントリー層とタウンの市民から、カウンティとタウンにおいて法律を執行するために治安判事が選ばれ、そして同じ社会階級と同じ地方団体から、立法に携わる、その代表者が選挙されたのであった。治安判事と議員が同一人でなかったにしても、彼等を供給した社会階級が同一であり、かくして、彼等は互に共鳴し協力した。[38] 特に治安判事は彼等の執行する法律に十分精通しうる有利な状況にあったと推測される。

なお治安判事制度は国王の中央集権志向と地方ジェントリー層の地方分権要求とのいわば妥協的所産であったがゆえに自治的色彩は必ずしも濃くない。すなわち、この制度の発足当初から、ジェントリーは、治安判事は自由土地保有者(Free-

holder）の中から選挙によって選出されるべきであると要求するが、エドワード三世は譲歩せず国王はその任命権を保持した。[39] また治安判事は、国王評議会や、巡回裁判官のきびしい監督の下に活動した（Jennings, 注（2）p. 29）。

治安判事制度の出現当初のかかる姿に直面すると、筆者をも含めて、イギリスの地方制度は古くから民主的かつ自治的制度であったという、史実を無視した理想像を画いていた者は、理想像と史実とのあまりに大きな差違のゆえに、やや戸惑いを感ずるかも知れない。また、なるほど、それは確かに、後にも述べるように、この後、特にイギリス革命進行の過程において自治的方向へ大きく転換はする。しかし、その発足当初の姿は右に述べたごときものであったということを冷厳に認識しておくことが、イギリス地方制度の本質を正しく理解するための不可欠の一前提である。

(21) 小山、注（10）頁以下、特に同書二二頁の注（10）参照。

(22) Jennings, 注（2）p. 25.

(23) エドワード三世治下、一三二九年に、始めて、裁判権をも与えられた治安維持官すなわち治安判事が出現するが（小山、注（10）一二頁）ここで治安維持官が恒久的に、治安判事に転換するのではなく、その後、再び裁判権を奪われたり、カウンティ維持官というような者が出現してその下僚におとされたり、何回も消長を繰り返しながら、ほぼ恒久的に治安判事制度が確立するのは後に述べるように、一三六一年ないし六九年である（小山、同一二～一九頁参照）。

(24) Jennings, 注（2）pp. 25 ff. およびプラクネット・注（12）上三〇四頁以下。なお、この間の中央と地方の政治勢力での間の綱引きは誠に興味深い。イギリスの地方制度の成立過程を如実に示すためには、今少し詳しく記述すべきであったかも知れない。この欠陥を補充するため、是非、小山氏の前注に示した部分を参照されたい。

(25) 小山・注（10）一六～一八頁。

(26) Jennings, 注（2）pp. 26 f.

(27) プラクネット、注（12）上三〇六頁。

(28) 高柳賢三『英米法の基礎』、有斐閣、昭和二九年、二八～九頁、プラクネット同右三〇六～七頁。しかし、この王座裁判所への従

属は、後世のように、単に消極的にその司法審査に服したものと解してはならない。メイトランドによれば、裁判所は、積極的に治安判事に対して法令によって与えられた諸権限の、彼等による濫用を監視せんとしたし、恐らく熱心に監視した。というのは、当時の裁判所は、己れに拮抗しようとするものは、いかなるものも許さず、また普通法の手続を逸脱する手続を承認している法令に対しては最も狭い解釈をせんとしていたからである。のみならず、治安判事たちは、また、特に国王評議会の監視の下にも置かれていた。一三八八年の法令（12 Ric. II, c. 10）は、治安判事に労働者の処置に関する若干の新しい権限を付与するに当たり、もし彼等が法廷を開かない場合は国王評議会の裁量で処罰すると脅かしているのである（Maitland, 注（19）p. 209）。

(29) プラクネット、同右、三〇八～九頁。

(30) ジェニングスによれば、「治安判事は、国王評議会のきびしい監視下に活動していた。たしかに、王座裁判所（Court of King's Bench）が、正式の統制方法を発展させては行った。しかし、あらゆる種類のインフォーマルな方法が巡回裁判官、国王評議会、北方評議会（Council of the North）、辺境評議会（Council of the Marches）、西部評議会（Council of the West）、なかんずく星室庁（Star Chamber）によって用いられた。これら裁判官やカウンシルが、治安判事に対して橋の修繕の監督を命じ民兵召集監督官（Surveyor）や警察吏（Constable）、あるいは貧民管理官（Overseer）をさらに強く統制するよう命ずることは決してまれなことではなかった」Jennings, 注（2）p. 29）。

(31) 大野編・注（2）八二～四頁、九八～一〇〇頁。小山・注（10）八一～四頁。

(32) 小山、注（10）九〇頁及び四二～五〇頁参照。なお小山教授によれば「わが国では従来、貴族は、治安判事制が貴族の既得の裁判特権を犯すが故に、当然に、治安判事制に対する反対者と目されていた」が、これは誤りで「労働力確保・治安維持のためにジェントリーによって推進せしめられた治安判事制に対しては、程度の差こそあれ、貴族もまた基本的には好意をもって迎えた」（小山、同書九二～三頁）由であるが、これは本文に述べたような当時の社会・経済状勢から十分首肯されることであろう。なお、中央政府の態度については、小山・同書九八頁以下参照。

(33) イギリスではエドワード一世（在位一二七二―一三〇七年）の治世に、中世における立法の最大の開花の時期をみるのであるが、この頃の制定法は「『バロン、伯、顕官、高官、その他の貴族、および議会における王国の庶民の助言』によって制定された…。けれどもこれらのさまざまな方法で制定された制定法の効果や権威には何らの法的な差異はないのである。われわれが見ることのできる限りでは、エドワード一世の治世の制定法は単に国王の権威によって制定されたものを意味している。それが国王評議会における国王に

より制定されたにしても、貴族の議会により制定されたにしても、同じく、貴族と庶民から成る議会において制定されたにしてもそのことは全く重要ではない」（プラクネット、注（12）下五九一頁）。

(34) プラクネット、注（12）下五九三頁。

(35) 小山、注（10）一二頁以下参照。

(36) 小山、注（12）一九頁参照。

(37) 後のテューダー、スチュアート絶対王制時代には、議会制定法は衰退するであろうと想像されるのであるが、議会の実体はともかく、逆に、洗練、充実されさえする、プラクネット、注（12）下五九五頁、越智武臣『近代英国の起源』ミネルヴァ書房、昭和四一年八九頁以下。

(38) J. Redlich and F. W. Hirst, History of Local Government in England, 1958, p. 21. なおレートリッヒは庶民院の、立法権獲得の経過を述べ、それとの関連でイギリスの地方行政にかかる制定法主義の発生を説明している、同上一九―二〇頁。

(39) Maitland、注（19）p. 207.

四、社会の発展と治安判事の職務の拡大

イギリスでは、前にも述べたように、一四世紀後半から農民の賦役の金納化が急速に進行し、一五世紀半ごろには貨幣地代が国民的に成立した。この新しい地代は、低額な固定地代であり、加うるに当時は貨幣価値が下落してゆく時期に当たったから、地代は相対的にますます安くなる傾向にあった。その結果、もともと隷農であった慣習保有農も謄本保有農も、自由土地保有者とあまり変らないものとなり、保有地を互に売買したり、貸借したりして、土地市場を成立させ、事実上の土地所有農民すなわち独立自営農（Yeoman）化した。これとともに、昔のような保有地の斉一性が失われ、一方では保有地集積に成功した富農が貧農を賃金労働者として雇傭し、資本対賃労働の関係が生じたが、他方では、富農が保有地の一部を貧農に又貸しして、地主対小作人の関係が生じた。しかし農民全体として見ればかかる関係の比重は低く、重要な部分は独立自営農であった。自営農たちは、土地をより効率的に利用するために、あちこちに分散している耕地を、他の農民と売買

交換、貸借しあって一カ所に統合して囲込んだ。これが囲込み（Enclousure）であるが、農民が主体となって行われたので「農民囲込み」ともいわれる。

他方、農民たちの間におけるこのような変化に応じて領主にも変化が起り、「領主の囲込み」が一五世紀半ばから始まった。この「領主囲込み」を行ったのは、国王・貴族・修道院のほか、ジェントルマンが多数を占めた。彼等は、直営地からはじめて次第に農民保有地を囲込み、さらに共同地をも囲込み、そこで大規模な牧羊業をはじめた。当時の農業技術では大きな囲込み地を耕地として耕作し、農業を営むことは困難ではあったが、牧羊は特別の技術を必要とせず、しかも従来数百人を要した農場が二、三名の牧羊夫でこと足りたから、これら領主層にに恰好の産業となった。というのは、当時イギリス国内では毛織物工業が発展し、羊毛に対する需要が急速に増大しつつあったからである。

しかし、他方、この「領主囲込み」は、農村から農民を追放する結果となり、農村は人口の激減を来し、住民のいなくなった廃村すら生じた。「羊が人間を喰い、今まで沢山の住民がいたところは一人の牧羊夫と犬がいるにすぎない」有様となり、はげしい世論の反発が生じた。後になると、この「領主囲込み」も農民との協定による場合がふえ、農民の全面的追放は少なくなった。しかし、領主は、いずれの場合にせよ、農民的土地保有を否定して、囲込み地を領主の私有地として確保した。かくして、ますます領主的地主と化した彼等は、ある場合には、自ら資本家に転身して牧羊夫を雇傭して土地を経営し、小は千数百頭から大は一万数千頭に及ぶ羊を飼育した。またある場合には自ら経営せず、土地を一定の期限つきで富農である借地農に貸出し（定期借地）、借地農が賃労働者を使って経営をなし、後の近代地主・資本家的借地農・農業労働者の三分制度の基を開いた。(40)

かかるイギリスにおける荘園制の崩壊という大きな社会的変動は、種々の社会問題を生じ、それに対処すべき対策を講ずることを政府に迫ることとなるが、この時代の最も大きな社会問題として現われてきたのが「さまよう乞食たち」（Wander-

ing Beggars）の群、すなわち当時大量発生しつつあった貧民の問題である。しかもこの問題は、国王すなわち政府自身によって行われた暴政によってより一層大きな社会問題となり、そのためにとられた政策が治安判事の職務を一挙に増大せしめることとなった。

たしかに、ヘンリ八世（在位一五〇九～四七年）の行った修道院の解散は、最後の封建的勢力を壊滅させ、絶対王制を確立するために必要であったことはいうまでもないが、その主たる目的は戦争や奢侈のために財政窮乏に陥ったヘンリ八世が修道院を解散し、その土地財産を没収することであった。貴族・ジェントルマン・商人も獲物の一部の分配に与かることを期待し、国王を支持した。他方、誰よりも大きな打撃を受けたのは、かの「さまよう乞食たち」の群であった。というのは、当時のイギリスにおいて、主としてこれら貧民の救済に当たっていた社会施設が修道院であったからである。この修道院がなくなったことによって、浮浪者たちは、もはやそこでもてなしを得ることはできなくなった。かくして貧乏人は、盗みをするか、野垂れ死にするかしか道がなくなった。

この問題は、はじめは自然に集まった義損金や教会が施した救恤金によって対処された。しかし、徐々に、貧者に施しをすることは、単なる善行や徳行から法律義務へと転換して行った。すなわち一五三六年の法律は教区委員（Churchwardens）と二名の教区民に対し、住民の自発的醵金を徴収する義務を課し、この醵金を記録する勘定簿（Book of Rekoning）を設け、共同募金箱（Common Box）による共同募金（Common Gathering）方式を創設した。[41] ついで一五六三年の法律は醵金を「能力に応じて支払うべきことを明記し、かつ、治安判事は不納付者に対しては、自らの適切な裁量により」納付すべき義務を課し、納付を終えるまで投獄する権限を付与された。[42] さらに一五七二年の法律によって治安判事は、「労働能力なき貧民」を扶養するのに必要な「週間保護費用」を決定し、教区民からその査定額を徴収すべき「徴収官」（Collector）を任命する権限を与えられた。同時に治安判事は教区の浮浪者に強制就職を命令し、また彼等を監督すべき「民生委員」（Overseer）

を任命する権限を付与された。(43)

このような一連の試行錯誤を経た後、貧民救済という当時の大きな社会問題は、エリザベス女王（在位一五五八～一六〇三年）の徹底した、かつ活力のある政治的手腕によって非常に整った対策が建てられたことによって解決された。すなわち一六〇一年のいわゆるエリザベス救貧法（The Elizabethan Poor Law）がそれである。ここでは貧民の面倒をみるのは国家的義務ではあるが、各地方単位によって別々に行われるべき地方的責務であるとの原則が打ち建てられた。それゆえ、カウンティの教会組織の最小の地方単位であるパリッシュが行政単位として現われることとなった。通常ヴィル（Vill）と呼ばれ、更に古くはタウンシップあるいは十人組（Tithings）と呼ばれた昔のこの地方行政単位はハンドレッド内の地区、すなわちハンドレッドの下位の地区であり、それゆえにカウンティの最下位の単位地区でもあったが、荘園裁判所の発達、それに続く二世紀に亘る治安判事の支配は、それから地方基礎単位としての実際上の意味を奪っていた。かくして、村の生活は教会ならびに教区牧師(Parson）と結合するようになっていた。各教会の機能はパリッシュ単位に活動していたので、この宗教上のパリッシュはそれがヴィルと地域的に合致していようと、していまいと、地域活動ならびに地域権益の現実の単位として機能していた。教会に属しているすべての住民は、教区集会に会合し、教区民の中から教区委員を選び、教区委員や教区牧師を通して教区の事務を処理していた。彼等は宗教的行事の費用を賄い、教会の建物を維持するために寄付を集める義務を負わされており、その寄付は始めは任意であったが、次第にチャーチ・レイト（Church Rate）すなわちイギリスにおける最も古い形体の地方税（Local Taxation）となって行った。この制度を利用できると見てエリザベス朝の立法者は、その上に、今や国家に帰属することとなった新しい行政事務を逐行するための必要な制度を打ち建てた。(44)

すなわち一六〇一年の救貧法はパリッシュを救貧のための基礎的行政区画とし、新たに救貧行政の担当官としてパリッシュに「教区民生委員」（Overseer of the Poor）を設けた。この教区民生委員の権限は、さきに述べた「徴収官」と「民生

委員」の権限を統一したごときものであり、それゆえ教区民生委員は、パリッシュの貧民救済と就業強制の任務を司るとともに、貧民を養う費用を賄うべく設けられた救貧税（Poor Rate）を課税し、徴収する義務を負った。そしてこの教区民生委員を任命するのは治安判事の権限とされた。彼は、その役職にふさわしい教区民を教区民生委員に任命し、救貧税徴収の認可を与えるとともに、その会計報告をなさしめた。[45] また、救貧法により、パリッシュが、宗教的区画から、公行政区画に転化されたのに伴って、これまで宗教的業務を司ってきた教区委員が、あらたにパリッシュ行政の担当者となり、教区民生委員の補佐役たらしめられた。[46] かくして、教区会において選出された住民代表である教区委員が、救貧法により新しい公行政の末端を担わせられることとなり、ここに伝統的自治的行政と新しい公行政とが巧みに接合されることとなった。あるいは新たに創設された行政制度は、巧みに旧来の伝統的自治制を利用し、その内部に取り込んだと言ってもよいかも知れない。それゆえ、これまでの治安判事による行政が、地方自治的行政と言いえたかどうかは疑問があるにしても、救貧法によるかかる制度の創設によって、はっきりと、それは自治的色彩を強めたといいうるであろう。

救貧税は各人の能力に応じて課税されることになっていた。しかし問題はどのようにして客観的に、はっきりした課税標準を得るかであった。この法律制定後間もなく巡回裁判所の判事は「不動産たると動産たるとを問わず、住民の目に見える財産によって評価はなさるべきである」と宣言した。かくして能力の基準、否むしろ課税の対象は、目に見える財産であると決定された。疑いもなく所得調査の悪影響を避けることが立法者の目的であり、この原理に従って、商業用の在庫品は結局課税目的の評価から逃れ、その結果、課税対象となる「目に見える財産」は事実上不動産を意味することとなった。かくして礎石は置かれ、その上にイギリス地方税の全構造が建てられた。地方支出は今なお、主としてレイト（Rate）に依っており、レイトは救貧税を基礎としている。[47]

一六世紀に生じた大量の貧民の発生という社会的大問題は、救貧行政という、イギリス地方行政上、画期的な制度の創設

をもたらしたわけであるが、公行政の必要性はこれにとどまらず、その他の面にも生じつつあった。すなわち、商業の発展、人々の移動または移住がはげしくなったこと、さらにはまた、新しい地主の利己主義のため—あるいは領主が地主へと転化したためというべきか—道路や橋を維持管理する問題が生じてきた。それらをいつも良好な状態に保っておくのを地主に期待することはもはやできなくなった。それは行政の問題となったのである。橋法（Statutes of Bridges, 1530～31）によって、治安判事は、土地の所有者や自治体（Corporation）に対して、橋の修理を強制できる権限が与えられた。また、治安判事は、責任を負うべき人が不明な場合は、橋の修理、再建、改修を目的としたレイトを課し、橋の管理者を任命する権限をも与えられた。一五五五年および一五六二年の道路法（Highways Acts, 1555 and 1562）は、地主が修理することのできない道路の維持管理をパリッシュに負担せしめた。すなわち、治安判事は、住民に馬を持参して四日間の道路補修労働に従事すべきことを命じうる監督官を、パリッシュ毎に、任命することができた。(48)

このようにして一六世紀の社会的大変動は治安判事にいろいろな新しい義務をもたらした。そうした義務の意味が正確に知られておれば、「司法的」（Judicial）というよりは、むしろ「行政的」（Administrative）義務と分類さるべき義務であった。しかし、このような分類は当時の治安判事には全く知られていなかったのであろう。というのは治安判事はそれまでと同じ方法で、そのあらゆる権限を行使していたからである。たとえば、ある者が、その義務を履行しなかった場合、四季裁判所に告発され、治安判事は彼を審理し必要な命令を与えた。その「ある者」は道路の補修を怠ったために告発されたパリッシュの住民であることもあったであろう。(49)

最後になったが、しかし、その重要性において右に述べたのに勝るとも劣らない治安判事の権限の増大は、刑事事件ならびに警察権にかかるものである。治安判事が四季裁判所において刑事裁判権を行使したことおよび四季裁判所のほかに、軽微なる犯罪の即決裁判に関する制定法上の諸権限を行使したことはすでに述べた。しかし、一六世紀には、予審（Preliminary

Examination）の制度の萌芽をみるのであるが、その権限が治安判事に付与されている。すなわち犯罪に関し告訴せられた者は治安判事の前に引き出され、そして治安判事は、裁判の開始まで被疑者を入獄せしめるかあるいは保釈するか、あるいは証拠なしとして告訴を却下するかのいずれかの決定をした。一五五四年および一五五五年の法律は、治安判事が、被勾留者およびその告訴者を訊問し、その内容を記録し、そしてその者が裁判される裁判所に送付すべきことを規定している。この場合、治安判事は裁判官の役割ではなく、検事としての役割を演じている。(50)

また治安判事は警察吏（Constable）に対する監督権を持つに至った。当時にあっては、近代的意味における警察官、すなわち訓練され、統一され、そして俸給を支給される一団の人々は存在しなかった。各ヴィルは、それぞれ警察吏を持たなければならなかった。(51)警察吏は一七世紀においてもなお、地方住民によって選挙せられるところもあったが、普通は治安判事によって任命せられた。イギリスの昔の普通法上の官職の殆んどすべてがそうであるように、警察吏も任命せられた者はそれを拒否することはできなかった。ただ一般に警察吏として選ばれた者は、一定額を支払って、相応の代理者を出すことができた。警察吏の任期は一年で、俸給は支給されなかったが、その担任する事務の一部については手数料を要求することができた。当然のことながら、この警察吏の主たる職務は犯人の逮捕であって、その職務を遂行するに当たっては、彼は普通人が有する以上の権限を付与されていた。たとえば、嫌疑に基づいて逮捕することは私人にあっては違法となるが、警察吏は差支えなかった。今日の警察官は種々特別な権限をもっているが、それは、警察官が長い間普通法によって認められてきた役人であるということ、すなわち、彼は警察官であり、それゆえ、かかるものとして過去数世紀間警察吏が法律によって付与されてきたすべての権限を有するということによるのである。徐々に警察吏は治安判事の支配下に置かれるに至る。特に治安判事の令状なしで逮捕することは許されなくなる。その代り、かかる令状を執行するに当たっては警察吏は特別な保護を受ける。(52)

このように治安判事は一方では刑事事件の裁判官として名実ともに司法機関でありつづけるが、他方では右に述べたような行政的諸権限を制定法によりつぎつぎと付与され、形式的には司法機関でありながら実質的には行政機関である面の職務権限をどんどん増大してゆく。

ところで、その後、治安判事の職務のこのような傾向には変化はないものの、対中央政府の関係で—特にイギリス地方自治といわれるものの本質ないし特質は何かという問題意識をもつものにとっては—見逃しえない変化が起る。これまでの記述からも推測されるごとく、当初から治安判事は、一般に考えられているほど自治的機関でもなく、またそれによる行政も同様にそれほど自治的行政ではなかった。レートリッヒは、かかる点に関して、治安判事制の特質をつぎのごとく述べている。すなわち、地方において「公権力を行使する資格は、カウンティの治安判事に関しては、個々のカウンティに住む土地所有階級であり、バラの治安判事に関しては、バラのメンバーの資格を有するものである。…この職が妥協の産物であるということは、二つのことから明らかである。第一に、治安判事はカウンティかタウンに住む住人でなければならない。これは地方重視の精神に対する譲歩である。第二に、任命は国王によってなされる。これによって地方政治に対する国家による中央監督を確保することができた。かくして、これから後は、イギリスにおける地方行政および裁判権は、シェリフのように、国家の中心からその周辺に派遣される国王の代理人に対してではなく、地方に住む、しかし中央権力によって任命される土地を所有する紳士階級もしくは公民権を有する市民に委任されるべきであるということとなった」[53]。しかも国王による治安判事の任命は「国王の気の向いている間（during the king's pleasure）もしくは善行の行われている間（during good behaviour）認められ、それゆえ常に取り消され得る。判事が解任可能であるということは、地方機関を中央政府に従属せしめた」[54]。

さらに中央政府ないし機関による治安判事に対する監督は、テューダー王朝からスチュアート王朝に移るにつれ、強まり

こそすれ、緩むことはなかった。巡回裁判官、国王評議会、北方評議会（Council of the North）、辺境評議会（Council of the Marches）、西部評議会（Council of the West）、なかんずく星室庁によって、あらゆる種類のインフォーマルな方法によって監督がなされた。裁判官やそれら評議会が、治安判事に対して橋の修繕の監督を命じ、橋梁監視員や警察吏や民生委員をさらに強く統制するよう命ずるがごときことは、決して稀ではなかった。(55)

しかし、偶然とも言ってよい出来ごとが事態を一変せしめた。すなわちチャールズ一世の星室庁と高等宗務官裁判所（the Court of High Coommission）という二つの大権裁判所を濫用しての圧政は、人民の間に不満を欝積せしめ、その不満を一度に爆発させた長期議会は、一六四二年、星室庁や高等宗務官裁判所を廃止するとともに、その他の中央機関すなわち評議会や裁判所の、インフォーマルな、圧制的な監督権限を廃止したのである。そして、このような諸権限はその後決して復活されることはなかった。かくして、長期議会およびそれにつづく革命は単に議会の権限を確立したにとどまらず、それは地方の地主すなわち治安判事に、これまでのような中央政府ないしその諸機関による監督なしに、地方行政を行うことを得せしめたのである。(56)しかし、このことは治安判事が、何の監督もなく、その権限を行使しえたということではない。これを契機に、それは正式の司法統制に服することになった。すなわち、国王の官吏はすべて、彼の行為に対して普通裁判所に責任を負うという長くかかって確立しつつあった原則は、今や国王評議会、特に枢密院（Privy Council）の、特別の、併存的な管轄権の廃止、ならびに星室庁の廃止とともにその地方機関に対する監督権も除去されたことによって一層拡大された。(57)ところで、その拡大の過程はつぎのとおりである。すなわち、一方では、中央の裁判所が地方の司法ないし行政機関の判決ないし決定についての控訴裁判所となることは事実上不可能であった。他方では、治安判事の命令や有罪の判決に対して、いかなる上訴もありえないと宣言することも不可能であった。この困難が、中間の裁判所を置くことによって乗り越えられた。すなわち四季裁判所を治安判事の命令や有罪判決に対する抗告裁判所とした。そしてより上級の裁判所によって自己の

権利について審査してもらうことを欲する当事者は、通常は、移送令状（Writ of Cerciorari）によって四季裁判所の判決を王座裁判所（Court of King's Bench）に移すことができた。さらに特にむつかしい事件の場合には、小治安裁判所の判事は、四季裁判所に断ることなく、事実についてではなく、法律問題について「特別事件」（A Special Case）の形で事件を王座裁判所に移送することができた。しかし、この新しい抗告裁判所の創設は、地方行政における要素であることが判明した。というのは、四季裁判所は、小治安裁判所の判事の通常の事務や簡単な決定を承認したり否認したりしたのみではなかった。それは第一次管轄権を持つ裁判所（すなわち一面では行政機関）として、議会によって与えられた多くの義務を果した。チャールズ二世とその後継者たちの立法によって設けられたこの制度は、地方行政を中央行政から法的にも実際的にも完全に独立させ、それは一八世紀の始め以後には、イギリス地方行政の特徴となった。(58)

ただ、私見によれば、当時の、そして後々長く、恐らく現在までも継承されているイギリス地方行政の今一つの特質として見逃しえないのは、地方行政と、議会との関係において現われるその特徴である。これが生まれる歴史的経過と、その特質そのものについて、レートリッヒは大要次のごとく説明する。

議会の一般的な発展こそが我々のテーマにとって極めて重要である。というのは、議会が、カウンティたるとタウンたるとを問わず各地区に、地域の問題や苦情を中央政府に直接持込む、開かれた窓口を提供したからである。そしてこの新しい特権が何よりも大きな価値があった。というのは、各地区は、それぞれが深いかかわり合いを持つ中央政府に、一人もしくはそれ以上の代表を持ち、それゆえに、それが表明した希望に対して、同情的な配慮を得ることが可能となった。庶民院のメンバーは、、それぞれのカウンティやタウンの代表であったけれども、とかくする中に、一緒になって行動し、そして、ゆっくりと同じ歩調で進みながら、彼等は二重の立法権を獲得して行った。まず第一に国全体の共通の利益を目的とした公的普遍的制定法（Public General Statutes）によって、第二に、特定の地方の、特殊、特別な必要のための私的もしくは地方的

制定法(Private or Local Statutes)によって。二つの機能は、国王に体現される中央政府に対して請願をなす、古くからあった地方集会や議会的集会の権利にその法的、歴史的起源を有している。いずれの場合も、肯定的な答えは成文の形をとった。というのは、議会における国王は、常に、成文法によって王国全体の、また王国の構成部分の必要のために規定をしたからである。国家の活動が増大するにつれて、議会のエネルギーは両方の方向に増大し、やがて一六世紀以降、その手続きが定式化されて後は、事の結果は、公的であれ私的であれ、常に制定法の形で現われた。この全部の過程を、あらゆる方向で要約することは不可能であるけれども、これらは、少なくとも憲法の隅石の一つをなす原則となった。市民に強制力を持つ、新しい法律は、国全体に適用される場合であれ、特定の地域にのみ適用される場合であれ、いかなるものも、議会の裁可を得なければならない。換言すれば法案が、法律となるのに必要なあらゆる段階を経て、通過したならば、それは制定法の形において存在しなければならないし、また制定法の形においてのみ存在しうる。かくして請願権を極端にまで行使し、発展せしめることによって、また同時にカウンティという古い地方区画を行政単位として保持することによって、イギリスでは、制定法の形で地方的要求に答え、またそのようにして大陸諸国においては、まぎれもなく行政法の領分であり、また中央政府の各部局の活動領分であるものを、議会のいちいちの立法でカヴァーしたのであった。(59)

以上のレートリッヒのイギリス地方行政の特質に関する説明をさらにやや角度を変えて私なりの言葉で述べればつぎのごとくにもいえよう。すなわち、イギリスにおいては、ドイツ・フランスやわが国のように、君主もしくは国家権力ないし統治権から流出する一体としての行政権があったのではなく、行政的権限はいちいち議会の制定法によって付与されたのであり、制定法による行政的権限の付与は、これまた大陸諸国やわが国と異なり、中央機関に対してよりもむしろ地方機関に対して付与されたのであり、またその地方機関に対するコントロールはイギリス革命以後は行政的にではなく、司法的にのみ行われたのである。それゆえ、かかるイギリス地方行政制度の特質は、地方行政制度の特質というよりは、むしろ、イギリ

ス行政制度の特質であり、ひいてはイギリス行政法の特質でもあったのである。

なお、地方法（Local Statute）もしくは私法律（Private Statute）なるものは、大陸諸国やわが国にはそれに匹敵するものが見当らぬほど、特殊イギリス的制度である。それゆえ、イギリスの地方行政制度、否その行政制度そのものの特質を把握するのに、決して無視すべからざる制度であるが、[60] これについては、本稿の続編において、より適切な個所で、改めて述べたいと考える。

(40) 大野編、注（2）一一四～六頁。
(41) S. & B. Webb, English Poor Law History, part I, 1963, pp. 45—6.
(42) S. & B. Webb, op. cit., pp. 51—2.
(43) S. & B. Webb. op. cit., p. 52, S. &B. Webb, The Parish and the County, 1963, p. 31.
(44) Redlich and Hirst, 注（38）pp. 24～5.
(45) S. & B. Webb, The Parish and the County, p. 31, Webb 注（41）pp. 64—5.
(46) S. & B. Webb, op. cit., p. 31.
(47) Redlich and Hirst, 注（38）pp. 25～6.
(48) Jennings, 注（2）p. 28.
(49) Jennings, op, cit., pp. 28—9.
(50) Maitland, 注（19）pp. 232—3.
(51) 警察吏（Constable）の起源ならびに一四世紀頃までのその変遷については、小山、注（12）三九二頁以下、特に村警察吏については、同三九六頁以下参照。ただし、小山氏は Constable を「治安官」と訳しておられる。
(52) Maitland, 注（19），pp. 235—6.
(53) Redlich & Hirst, 注（38）p. 15.
(54) Redlich & Hirst, op. cit., p. 16, なおメイトランドによれば、治安判事は、土地所有者たちによって選挙されるべきであるという

強固な主張があったが、国王は譲歩しなかった、Maitland, 注（19）p. 207.

(55) Jennings, 注（2）p. 29.

(56) Jennings, op. cit., pp. 29—30.

(57) Redlich & Hirst, 注（38）p. 35.

(58) Redlich & Hirst, op. cit., pp. 35〜6. ジェニングスは、この過程とその結果たるイギリス地方行政の特質をやや皮肉をまじえて、次のごとく述べる。「イギリス革命は、単に議会の権威を確立しただけではない。この革命は地方紳士の手に地方行政をゆだねたのである。彼等は、断続的に、時たま提起される訴訟により、普通裁判所によってコントロールを受けるに過ぎなかった。このほとんど偶発的ともいうべき出来事で、イギリスはドイツ人の言う『地方自治』(Local Self-government) を達成したのである。しかし、これらのことは、イギリスの地方行政において無統制な衆愚政治が行なわれたということを意味するものでなく、カウンティの貴族階級が、社会的に彼等の劣位にある人々をほとんど彼等の望むとおりに支配したということを意味している」(Jennings, 注（2）pp. 29—30).

(59) Redlich & Hirst, 注（38）pp. 19〜20.

(60) レートリッヒはこの点に関して次のごとく述べている。イギリスでは議会が立法機関であると同時に最高の行政機関でもあるということ、それゆえに私法律立法を行うということ、「この議会機能の理論的重要性はこれまで見逃されてきた。たとえばダイシーさえも、大陸の行政法とイギリスの法の支配の相違について、彼の行ったおめでたい (happy) 比較において、彼は、主に、法によって個人に与えられる、公務員に対する権利保護の観点からその比較を行ったので、後者（すなわちイギリスの法の支配）のもつ意味を十分明らかにしなかったように思われる。しかし、私法律立法は、行政の領域全体について、コモン・ローおよび制定法が絶対的に支配するという重要な意味のあらわれである」(Redlich & Hirst, 注（38）p. 45).