

資 料

トーマス＝ジェファソン

「合衆国上院の利用に供するための
議会慣行手引」(5・完)

後 藤 光 男
北 原 仁
秋 葉 丈 志
村 山 貴 子

共訳

序	第21章 決議
規則の重要性	第22章 法律案
第1章 規則を固守することの重要性	第23章 法律案提出の許可
第2章 立法府	第24章 法律案—第1読会
第3章 特権	第25章 法律案—第2読会
第4章 選挙	第26章 法律案—付託
第5章 資格	第27章 委員会報告(以上、第36巻 第2号)
第6章 定足数	第28章 法律案—再付託
第7章 議員の点呼	第29章 法律案—採り上げられた報告
第8章 欠席	第30章 準委員会
第9章 議長	第31章 法律案—議院での第二読会
第10章 奉答文	第32章 文書の朗読
第11章 委員会	第33章 特権的質疑
第12章 全体委員会	第34章 先決質疑
第13章 証人の尋問	第35章 修 正
第14章 議事の整理	第36章 質疑の分割
第15章 院内秩序(以上、第36巻 第1号)	第37章 質疑の併存
第16章 書類に関する秩序	第38章 質疑の競合
第17章 討議の順序	第39章 質 疑
第18章 議員の命令	第40章 法律案—第三読会
第19章 請願	第41章 議院の分席
第20章 動議	第42章 法案の題号(以上、第38巻第1号)

第43章 再審議	第51章 会期
第44章 他院に送付された法律案	第52章 条約（以上、第38巻第3号）
第45章 議院間での修正	第53章 弾劾（以上、本号）
第46章 合同委員会	〔解説〕
第47章 伝言	I ジェファソンの「手引」と今日の連
第48章 裁可	邦議会議規則（秋葉丈志）
第49章 議事録	II ジェファソンの議会法研究とパーラ
第50章 延会	メント（北原仁）

第53章 弾 劾

弾劾する権能は、合衆国下院のみが有するものとする⁽¹⁾。

全ての弾劾を裁判する権能は、合衆国上院のみが有するものとする。弾劾目的による集会のときには、宣誓もしくは確約しなければならない。合衆国大統領が弾劾される場合、最高裁判所長官が指揮するものとする。出席議員の3分の2の同意が得られない場合には、何人も有罪とされない。弾劾事件の判決は、官職の罷免および合衆国の名誉、信用または利益を伴うあらゆる官職の保持の資格を失う以上の効力をもたない。しかし、有罪を宣告された者は、法律に従って責任を問われ、起訴され、裁判を受け、刑罰を科せられる⁽²⁾。

反逆罪または収賄その他の重罪・軽罪により弾劾され有罪とされた大統領、副大統領および全ての文官は、罷免されるものとする⁽³⁾。

弾劾事件を除き、重罪の裁判は、陪審によらなければならない⁽⁴⁾。

以上が弾劾に関する合衆国憲法の規定である。以下は、弾劾に関する英国での原則と慣習の概略である。

裁判管轄権。貴族院議員は裁判官であるから、自分たちのいずれの議員も弾劾できず、告発に加わることもできない⁽⁵⁾。また、庶民院の求めがない限り庶民院議員を訴追できない⁽⁶⁾。法律上、貴族院は、国王または私人の告知により、庶民院議員を死刑に値する罪で裁判することが許されない。一般に、被告人は、同輩による裁判を受ける権利を持つからである。しかし、庶民院の起訴に基づくならば、その犯罪の程度や性質に関わらず、貴族院は、犯人を公判に付することができる。この場合、貴族院はコモン・ローによる裁判を引き受けるのではないからである。その時には、庶民院が陪審となり、庶民院の請求は、評決となり、庶民院の請求に基づいて判決が下される。したがって、貴族院は、判決を言い渡すにすぎず、犯人を審問しない⁽⁷⁾。しかし、ウッディソン

(Wooddeson) は、庶民院もその議員を死刑に値する罪によって貴族院に起訴できないと主張し、その例として、1681年に反逆罪で弾劾されたフィッツハリス (Fitzharris's case) 事件を引用し、貴族院が告訴を下級裁判所に差し戻したことを挙げている⁽⁸⁾。

起訴。庶民院は国の大陪審として刑事裁判の訴訟当事者となる⁽⁹⁾。通常の手続は、まず犯人とされる者の罪状を記載する議決をなしてから、次いで議員の誰かが庶民院の名によって貴族院の法廷に口頭の起訴によってこの者を弾劾する。起訴した議員は、訴追状の開示を告げ、さらに、この者を罷免もしくは収監するか、又は貴族院がその出頭を命ずるよう要求する⁽¹⁰⁾。

召喚令状。当事者が出頭しない場合には、その出頭日を定めた令状を発する。そして、その令状が再び貴族院に戻された場合には、厳密に調査した上で、書中にもし錯誤が発見された場合には、期日を短縮した新たな令状を発する。被告人がなおも出頭しない場合にはその財産を差し押さえて処分する⁽¹¹⁾。

告発書。庶民院の告発書は、起訴状に代わるものである。ゆえに、英国の議会慣習として、文書あるいは発言を理由とする弾劾においては、個別の言葉を特定しなくともよい⁽¹²⁾。

出廷。死刑に相当する事件では勾留されたまま答弁するが、一般の起訴はそうでない。収監を命ずるのは特別な弾劾裁判の場合に限る。弾劾が軽罪のみである場合には、貴族院議員はその場で、庶民院議員は被告席で答弁し、収監されることはない。ただし、その答弁に貴族院が勾留原因を認めなくとも、被告人は、看視する保証人をつける。逃亡を防ぐためである⁽¹³⁾。告発書の謄本が被告人に渡され、答弁期日を定める⁽¹⁴⁾。軽罪の場合には、被告自身が出頭するか、または文書によるか、もしくは代理人が答弁する⁽¹⁵⁾。軽罪に関する公訴提起の一般準則では、被告人は、庶民院で起訴されたときと同じような自由または勾留の状態で答弁しなければならない⁽¹⁶⁾。庶民院によって既に勾留されている場合には、被拘禁者として答弁する。しかし、これは、一種の同輩裁判 (judicium parium suorum) と呼んでもさしつかえない⁽¹⁷⁾。軽罪の場合、被告人はコモン・ローにより弁護人選任権を有するが、死刑の場合は選任権を有しない⁽¹⁸⁾。

答弁。答弁は必ずしも厳格な形式を踏まなくてよい。被告人は、弾劾の一部につきその有罪を認め他の部分について抗弁するか、または、異議をすべてしないで、全体を否認するか、もしくは告発書の条項ごとに別々に答弁を

することができる⁽¹⁹⁾。しかし、被告人席で弾劾の赦免を申し立てることはできない⁽²⁰⁾。

再答弁、第二訴答弁等。被告の抗弁に対しては、再答弁、第二訴答弁等ありうる⁽²¹⁾。

証人。証人は衆員の面前で宣誓してから、その場所で質問を受けるのが慣行である。または、委員会が任命され、委員会は、院内で合意された質問もしくは委員会自らが必要と認める質問について、証人に尋問する⁽²²⁾。

陪審。アリス・ピアス (Alice Pierce) 事件⁽²³⁾では、委員会の裁判につき、陪審が選ばれた⁽²⁴⁾。しかし、これは通常の裁判での告訴の場合であって、庶民院における弾劾の場合ではない⁽²⁵⁾。それにこの裁判は、軽罪に関するものであって、同じように聖職者議員 (lords spiritual) が軽罪の場合には出席するが死刑に当たる事件の場合には出席しないのである⁽²⁶⁾。判決は、彼女の全ての土地及び財産の没収であった⁽²⁷⁾。セルデン (Selden) によれば、英国議事録中、軽罪で陪審を見るのはこの事件のみである。しかし、被告人が自国の裁判に身を委ねるとするなら、陪審が選任されるべきだということをセルデンが疑う余地はなく、庶民院の弾劾にはこれはあてはまらないと付言している。庶民院が適切な法廷 (loco proprio) であるから、陪審を置く必要はないからである⁽²⁸⁾。パークレイ卿 (the Ld. Berkeley)⁽²⁹⁾ がエドワード 3 世治世第 6 年にエドワード 2 世の殺人について罪状の認否を問われたのは国王側の告知に基づくものであって、庶民院による弾劾によってではなかった。当時、庶民院が弾劾の場所 (patria sua) であったためである。彼は貴族の爵位を喪失し、グロスター (Gloucestershire) とウォーウィック (Warwickshire) 両郡の陪審に裁判された⁽³⁰⁾。また、ヘンリー 7 世治世元年には、パーラメントは、そこで言い渡されたか、今後言い渡される判決の当事者と見なされるべきではないと抗議した⁽³¹⁾。さらに正確に言えば、一般的に庶民院は、前述のように大陪審と考えられてきた。庶民院が被告人の弾劾の場所 (patria sua) であり、貴族院はただ判決を言い渡すだけであって審問しないと言うセルデン (Selden) の説は確かに正確ではない。貴族院の審問は否定できない。貴族院は事実に関して証人に尋問し、自らの信条に従い無罪または有罪を決する。ヘール卿 (Lord Hale) は「貴族院は事実のみならず、法の裁判官でもある」と言っている。したがって、貴族院は、法律のみならず事実の裁判官である。

庶民院の出席。庶民院議員は証人尋問に出席できる⁽³³⁾。実際、庶民院議員は全院委員会として最後まで出席するか、あるいは、判断により、立証を行う

者を選任する⁽³⁴⁾。庶民院が請求するまで、判決を言い渡さない⁽³⁵⁾。しかし、貴族院が弾劾の答弁や立証を評価し、その判決を検討している間は、庶民院は出席しなくともよい。しかしながら、死刑の場合は、答弁と判決に際して庶民院の出席が必要である⁽³⁶⁾。貴族院は判決について院内で討議する。次に、有罪か否かが票決される。有罪と決したならば、列席議員が一般に同意するところに従って、質疑されるか、もしくは特定の刑罰を定める⁽³⁷⁾。

判決。パーラメントにおける死刑の裁判は、厳格に国法を遵守 (*per legem terrae*) すべきで、これを変えることはできない。また一切の裁量も禁じられる。パーラメントは、法的判断のどの部分をも省略したり、付加してはならない。量刑は法律に従い、これを超えてはならない (*secundum, non ultra legem*)⁽³⁸⁾。この裁判は、下級裁判所の刑事訴訟と外形上は異なるが本質的には同じものである。証拠に関する規則、犯罪および刑罰に関する法律上の概念など皆同じである。なぜなら、弾劾は、法律を変更するために請求されるものではなくして、力をもった被告人に対し、より効果的に行われるためのものだからである。それゆえ、弾劾は、つとめて法律上の原則や先例を遵守するものでなければならない⁽³⁹⁾。軽罪に関しては大法官が判決を言い渡す。かつては生死に関わる事件の場合には貴族院臨時議長 (Lord High Steward) が言い渡したものである⁽⁴⁰⁾。しかし、現在ではその必要はない⁽⁴¹⁾。軽罪に関して一番重い身体刑は、投獄である⁽⁴²⁾。死刑については国王の裁可が必要であるが (しかし 2 Woodd. 614 は不要とする)、軽罪には不要である⁽⁴³⁾。

裁判の続行。弾劾裁判は議会の解散によっては消滅せず、新たな議会によって再開される⁽⁴⁴⁾。

- (1) Const. U. S. I. 3.
- (2) Const. I. 3.
- (3) Const. II. 4.
- (4) Const. III. 2.
- (5) Seld. Judic. in Parl. 12, 63.
- (6) Id. 84.
- (7) 前掲 Id. 6, 7.
- (8) 8 Grey's Deb. 325-7. 2 Wooddeson, 601. 576. 3. Seld. 1610. 1619. 1641. 4. Blackst. 257. 3 Seld. 1604. 1618. 9. 1656.
- (9) Woodd. 597. 6 Grey, 356.
- (10) Sachev. Trial. 325. 2 Woodd. 702. 605. Lords' Journ. 3 June, 1701. 1 Wms. 616. 6 Grey, 324.
- (11) Seld. Jud. 98, 99.

- (12) Sach. Tr. 325. 2 Wood. 602. 605. Lords' Journ. 3 June, 1701. 1 Wms. 616.
- (13) Seld. Jud. 98, 99.
- (14) T. Ray. 1 Rushw. 268. Fost. 232. 1 Clar. Hist. of the Reb. 379.
- (15) Seld. Jud. 100.
- (16) Id. 101.
- (17) I b.
- (18) Seld. Jud. 102-5.
- (19) 1 Rush. 274. 2 Rush. 1374, 12 Parl. Hist. 442. 3 Lords' Journ. 13 Nov. 1643.
2 Wood. 607.
- (20) 2 Wood. 615. 2 St. Tr. 735.
- (21) Sel. Jud. 114. 8 Grey's Deb. 233. Sach. Tr. 15. Jour. H. of Commons, 6
March, 1640, 1.
- (22) Seld. Jud. 120. 123.
- (23) 1 R. 2.
- (24) Seld. Jud. 123.
- (25) Seld. Jud. 163.
- (26) Id. 148.
- (27) Id. 188.
- (28) Id. 124.
- (29) 6 E 3.
- (30) Id. 125.
- (31) Id. 133.
- (32) 2 Hale, P. C. 275.
- (33) Seld. Jud. 124.
- (34) Rushw. Tr. of Straff. 37. Com. Journ. 4 Feb. 1709-10. 2 Woodd. 614.
- (35) Seld. Jud. 124.
- (36) Id. 58. 159, 死罪以外の場合については162.
- (37) Seld. Jud. 167. 2 Woodd. 612.
- (38) Seld. Jud. 168-171.
- (39) 6 Sta. Tr. 14. 2 Woodd. 611.
- (40) Seld. Jud. 180.
- (41) Fost. 144. 2 Woodd. 613.
- (42) Seld. Jud. 184.
- (43) Seld. Jud. 136.
- (44) T. ray. 383. 4 Com. Journ. 23 Dec. 1790. Lords' Journ. May 16, 1791. 2
Woodd. 618.

解 説

I ジェファソンの「手引」と今日の連邦議会規則

秋 葉 丈 志

1 ジェファソンの「手引」の位置付け

ジェファソンの議会規則研究と副大統領就任

合衆国憲法上、副大統領は上院の議長を務める。ジェファソンの上院議事手続に関する「手引」は、ジェファソン自身が副大統領として上院議長を務めた経験に基づき⁽¹⁾、議会審議のあり方について彼の民主主義的な思想を反映しつつ執筆したものである。その本旨は、議長の裁量を抑制し、議院における議論を重視した意思決定手続により、民主的な立法過程を確保しようとするものであった。

ジェファソンは、その政治生活の早い段階から議会規則、条約交渉の進め方等、政治的意思決定の手続に深い関心を示し、副大統領に就任する段階でも既に、英国議会規則についての長年の研究を書き留めた「ノート」を蓄積していた。さらに、バージニア州議会、また連邦議会の前身である大陸議会(Continental Congress)でも、議会規則の起草を任され、民主主義を支える議事手続のあり方について考察・実験を重ねていた。

副大統領就任にあたって、ジェファソンはあらためて議長の職責を重視し、議会規則の歴史に精通している人物のアドバイスを求め、英国議会規則に関する諸研究の成果を取り入れながら、「手引」をまとめていった。その結果として、この「手引」にはこれらの研究、そして英国議会規則への詳細な参照文が散りばめられている。

ジェファソンは当初手書きの「手引」を上院に残すだけのつもりだったが、周囲の働きかけにより一般向けに出版されることになり、「手引」は全米の議会に影響を与えたのみならず、ヨーロッパ各国語に翻訳され、アメリカ民主主義における立法過程のあり方についての重要資料となっていった。

なお、ジェファソンの議会運営のあり方には、ジェファソン自身の政治的立場も一定の影響があったことを付しておきたい。すなわち、ジェファソンが上

院議長を務めた際、上院の多数派はジェファソンと対立関係にあるフェデリスト党が占めており、ジェファソンの同僚に対する弾劾裁判を提起するなど、政治的確執も根深かった。このことが、議院における少数意見を保護するというジェファソンの「手引」の理念を一層強めることになったとされる。

しかし、議長としてのジェファソンは特定の政党への肩入れを避けるという姿勢を貫き、引退の際は上院から特別の賛辞を送られている。また、少数意見保護という議会運営のあり方は、その後も上院に引き継がれ、時の与野党に関わりなく上院の伝統を形成してきている。その意味で、ジェファソンが敷いた理念は、なお、アメリカ民主主義における議会運営のあり方に影響を残している⁽¹¹⁾。

以下では、こうしたジェファソンの理念の「手引」における体现を明らかにした上で、アメリカ連邦議会における上院・下院それぞれの議会規則のその後の発展を論じたい。また、近年対立が深刻化している上院規則の課題についても言及したい。

上院の特徴と合衆国憲法上の位置付け

ジェファソンが議会規則のあり方を考察する上で、必ず意識したと思われるのは、当時制定されたばかりの合衆国憲法における上院の位置付けである。上院と下院を設け、それぞれに特徴を与えたことは、各州の代表者が合衆国憲法の原案に同意する上で不可欠の妥協だったと言われる。合衆国憲法制定の過程では、規模の大きな州と小さな州の間で、連邦議会における議席配分を巡る確執があった。そこで、下院においては州の規模に応じて議席を配分し、さらに下院に予算に関する発議権を与えることで大きな州を連邦の統治構造上有利にする一方、上院においては州の規模に関わらず各州に二つの議席を配分し、かつ、条約・外交という当時特に重要であった事項について独占的な管轄を与え、小さな州の発言権を確保したのである。

従って、ジェファソンが副大統領として議事を司った当時の上院は、各州二名ずつ、合わせても数十名という小規模な会合であった。それは、各議員が州の代表として、あたかも州の間の交渉に従事するような意識で集まったもので、必然的に議員一人一人の発言の重みが認められる環境だったということが出来る。また、当時、上院議員は州民の直接選挙ではなく、州議会によって選任され上院に派遣される形をとっており、連邦議会の法案について州議会の指示を受け、従わない場合は州議会に呼び戻されるという関係であった⁽¹²⁾。その意味でも、上院議員は州を代表する外交官のような立場にあったのである。

上院が州を代表する機関であることは「手引」におけるジェファソンの議論の仕方にも影響を与えている。たとえば第3章「特権」の項における不逮捕特権に関する議論で、ジェファソンは、上院議員一名を欠くことは上院の議論、議決の過程におけるその州の力を半減させる効果を持つと説いて、議員の逮捕を会期中は避けるべきとのルールを導き出している。

2 ジェファソンの「手引」の主要な傾向

議長裁量の抑制、議院の意見の重視

ジェファソンは、ある私信の中で「議会規則を定め、すべての議員がその内容を理解することができ、かつそれを利用することができて初めて、議長の横暴や専権に対し抵抗しうる」と説いている^(iv)。また、「手引」の中でもこれと同じ考えを冒頭、第1章「規則を固守することの重要性」に記している。そこにおいてジェファソンは、「少数派が与党の攻撃から自己防衛できる唯一の武器は、手続形式と規則であり……それを厳守することによってのみ、弱い方の政党は、違法と乱用から保護されうる」とし、また、「議長の気まぐれとか議員の揚げ足取りを蒙らない統一的な議事手続」が大事であると説いている^(v)。

こうした考え方を反映して、ジェファソンがまとめた「手引」は議院における慎重な議論を促進するために入念な法案修正手続を整備し、民主的な議論の前提条件である議事の原則公開や拙速な議事の防止（読会に関する規定）、議事録の整備にも言及している。また、議院秩序の維持や議題の整理に関する議長・議院の役割、判断過程を詳述し、議院の意向を尊重しつつ議長が議事を司る形態を確保している（第17章、18章）。

法案修正手続の充実

中でも、提案された法案を本会議及び委員会の議論の過程で修正していく法案修正手続に関して「手引」は詳述しており、法律の制定にあたり議院における実質的な議論を重要視する民主主義的な考え方を体现している。

ジェファソンのまとめた枠組みでは、法案は本会議で三度検討されたうえで可決されて、初めて法律となる。そして、その過程では本会議からの委員会への付託と委員会における詳細な議論、そしてその結果の本会議への報告が予定されている。

まず第22章「法律案」では、「あらゆる法律案は、可決される前に3回の読会を受け」るものとし、かつ各読会を異なる日に行うものとして、早急な議論

を戒めている。

法律案は第一読会で基本的には棒読みされ（第24章）、その後第二読会を経て必要に応じ委員会へ付託される（第26章）。この場合の委員会とは、議院全体が一つの委員会として機能する全体委員会である場合もあれば、当該法律案を検討するために任命された議員で構成する特別委員会という場合もある。

委員会での議論が法律案の帰趨に大きな影響を与えることから、「手引」は委員会における議論について数ページを割いている。委員会の審議では、まず法律案の全体が読み上げられ、次いで冒頭から段落ごとに読み上げられ、その都度修正動議の有無が問われる。委員会はこうして段落ごとに必要な修正を審議した上で、最後に法律案全体をこれら修正案を付して本会議に報告する。なお、ジェファソンは合衆国上院の慣行に言及して、上院では、段落の検討の順序が前後することもあり、小さな機関としてはそれほどの不都合ではないことを述べている（第26章）。

第二読会（及び委員会審議）を終えた法律案が越えなければならないハードルはなお二つある。それは第三読会へ進むかどうかの手續と、その後第三読会にかかった法律案を最終的に可決するかどうかの議論である。ジェファソンは、合衆国上院では第三読会でも実質的な修正が多数加えられることに言及し、その結果、第三読会の後の浄書された法律案が上院の確認を経ないまま（既に第三読会まで終えているため、あらためて浄書された内容を確認する機会がない）下院に送られることへの不安さえ表明している（第31章）。

二院制における議院間の差異の調整

ところで、二院制議会のもとでは、両院の間で同じ法律案を巡って相違が生じることは避けられない。特に、アメリカの議会では、本会議の議論の過程で多数の修正が加えられることが常で、ジェファソンの「手引」のように、本会議での議員による修正を民主的な立場から容認すればするほど、最終的な法律案が両院で大きく異なる可能性も高くなる。（これに対し、両院のリーダーシップの権限が強ければ、リーダー間のインフォーマルな交渉で法律案の内容を調整することが容易になる。）

従って、議員一人一人による修正動議の活用を前提としたジェファソンの「手引」は、必然的に、上下両院で可決された法律の内容が異なる場合の手續について詳述することを要した。ジェファソンは「手引」の第44章から第47章までを議院間の関係に割いている。このうち第45章は、一方の議院から送付された法律案に対し、もう一方の議院がどのような対応を取れるかとそれぞれの

場合に踏むべき手順を列挙している。そして、第46章では議院間の相違を解消するための両院議員協議会の進め方を説いている。

第45章は、英国議会の慣行として、庶民院の法律案に対する貴族院の修正案の受け入れに庶民院が反対し、さらに法律案が二度議院間を行き来しても決着を見ない場合(両者とも譲歩しない場合)、法律案は廃案になる場合が多いことを記している。これを避けるために両院議員協議会が設けられる。「手引」の第46章によれば、両院を代表する議員団は会談ごとに書面でその結果を各々の議院に報告し、議院はその概要を議事録に記載することとなっている。議員団はその場では修正に合意することはできず、あくまでもその報告を受けた議院が対応を協議する仕組みになっている。これは、今日の両院議員協議会が、議院間の調整を名目に最終的に法律案の内容を変更する「奥の手」として用いられ、両院を代表する議員団に重大な権力を与えている実態とはかなり異なると言える。

条約関連手続

最後に、ジェファソンが上院議長を務めた当時の上院は、現在よりも上院の外交に関する権限が重大で、「手引」は条約締結の手続について章を設けて詳述している(第52章)。今日、上院の外交に関する権限は、大統領と連邦行政政府(国務省)の権力拡大に反比例して弱まっている。条約の締結について本来は合衆国憲法上、上院の助言と同意を要するところ、20世紀に入って以降、大統領や国務省が外国政府と行政協定(Executive Agreement)を結ぶことで、上院の手続を省略する慣行が定着している。

しかし、初期のアメリカは、なおイギリスとの独立戦争の收拾、北米大陸を巡るヨーロッパ各国との関係が、連邦にとっての最大の懸案事項で(ジェファソンの「手引」が刊行された1812年にはイギリスとの間で再び戦争が勃発した)、上院の関心も外交問題に集中していた。

ジェファソンは、条約について法律と同様であるとし、議会の同意が重要であることを説いた。同様に、条約の侵害を認定し、その破棄を決するのも議会の専権であるとした。また、連邦政府が本来持たない権限を条約によって行使することはできないとし、特に州政府の権限が条約によって侵害されることを戒めた。さらに、下院の権限に属する事項について条約で定めることもあってはならないとした。

すると、連邦政府に認められる条約交渉の範囲はかなり狭められるが、ジェファソンはこのことを認めた上で、もともと憲法は大統領や上院がアメリカを

ヨーロッパ大陸の問題に巻き込むことに制約を加えることを意図していた、と論じている。このように、「条約」の項は、「手引」の中でもジェファソンの考え方が最も濃厚に記され、大統領に対する議会の統制、連邦に対する州・人民の統制をとともに強調する内容となっている。

3 今日の上院規則との比較

ところで、ジェファソンが「手引」を執筆した当時と現在とでは上院の規模や役割、議員の構成や連邦議会の位置付けにも大きな変動が生じ、それに伴い議会運営にも変化が見られる^(vi)。

まず規模の面では、州の数が50に拡大したことに伴い、上院議員の数も各州二人ずつ合わせて百名となり、当初の数十名に比べ飛躍的に拡大した。また、上院議員の選挙方法が憲法修正により変更され、それに伴い上院議員の役割も変化した。憲法制定当時は上院議員は州議会により任命され、州議会の指示に服したが、1913年に成立した第17修正により州民による直接選挙が導入された。そのことによって、上院議員は州政府から独立して連邦議会の議員として行動できるようになったのみならず、下院議員同様、連邦レベルでの圧力団体の駆け引きに巻き込まれるようになった。このことは、たとえば後述する連邦裁判官任命を巡る上院の対立に顕著に現れている。さらに、下院議員を経て下院時代の支持団体のサポートを引き継いで上院に当選する議員が増え、上院の大衆政治化も進行している。最後に、連邦政府の権力、規模自体が飛躍的に拡大し、連邦の立法府として、また裁判官を任命する府としての上院のあり方にも注目が集まるようになった。

フィリバスターの多発

中でも、20世紀前半から上院議会規則改革の焦点となってきたのが、フィリバスター（議事的手続的妨害）である。これは、上院の議会規則が議員一人一人の発言の回数や時間に制限を設けず、また法律案の審議の進行に対し、異議を申し立てる機会を豊富に認めていることを逆手にとって、少数派（極端な場合はたった一人）の議員が法律案や政府高官の任免に関する審議を様々な手続的手段を駆使して妨害し、廃案に持ち込む行為である。

ジェファソン自身は、「手引」においてフィリバスターを認めたわけではない。むしろ、ジェファソンは議事の民主化とともに円滑化をも望み、いたずらに議事を遅延することを嫌う記述も残しており^(vii)、今日のフィリバスターに

は閉口したかもしれない。ジェファソンも、当時の議会も、フィリバスターを想定せず、それを防ぐような積極規定（たとえば発言の時間制限）を設けなかったことと、その後の上院の慣行が重なって、結果的にフィリバスターが上院議員の権利とまで認知されるようになったといわれる^(viii)。

フィリバスターのもっとも単純な手法は、長時間の演説をすることである。上院の歴史には数々の「名フィリバスター」があり、議場を徹夜で独占し十数時間にわたり演説を行った議員の名が残されている。演説の内容には制約がなく、法律案とは関わりのない雑談を延々と展開する場合もあった。これ以外にも、定足数の有無を確認するための議員名簿の読み上げを何度も要求したり、無数の修正動議を提出して本案の採決を妨げるなど、フィリバスターは立法過程のあらゆる段階で行われうるのであった。

Cloture 手続の導入と変遷

こうしたフィリバスターは、法律案の数が少なく、また議員の数が少ないうち、さして問題にならなかったが、法律案・議員の数がともに増大すると、たった一人の議員がいかなる法律案に対してでも決定的な妨害を加えられる仕組みは、議会の機能を著しく妨げる可能性を持つに至った。1880年代までは散発的だったフィリバスターの発生件数も、それ以降は会期ごとに見られるようになり、かつ会期末というもっとも切羽詰まった時期に意図的に多用され、その負の効果が増していった^(ix)。

しかし、フィリバスターを防ぐための議会規則の改正も、改正自体が所属議員の3分の2の同意を要するという高いハードルのために、ままならなかった。下院と異なり、上院では、この改正規定を満たすことによってしか議会規則は改正できないとされてきたのである^(x)。

転機となったのは、第一次世界大戦の折、ドイツに対する制裁措置が上院におけるフィリバスターで廃案となった事案である。これに対する新聞・世論の反発が高まり、上院はついにフィリバスターに対する一定の制約を導入するに至った。

ここで導入されたのが上院議会規則第22項 (Senate Rule 22) の Cloture (議事収束) の手続である。これは、上院出席議員の3分の2により可決されると、その後の議事の進め方を制約するものであった。すなわち、Cloture 可決後は、当該法律案の審議が残り百時間に限定され、議員一人あたりの持ち時間も一時間に制限された。その時間を費やした段階で、法律案の議決が行われなければならない。さらに、手続的事項について異議申立てがあった場合

に、通常はその異議申立てについて議院が議論することができ、それがまた議論遅延策として用いられていたが、Cloture 可決後は、こうした異議申立てについては議論抜きで直ちに採決しなければならなかった。これにより、従来のように、たった一人の議員が延々と法律案審議を妨害し、廃案に持ち込むことは難しくなった。

Cloture 手続はその後数次の変化を経て、現在では上院総議員の 5 分の 3 (60名) の賛成により可決できる^(x1)。Cloture 手続は議員数名の反目を封じるためには有効だが、野党が結束して法律案に抵抗した場合には機能しない。すなわち、40名以上が一体となってフィリバスターを貫くと、Cloture を可決することはできないからである。このことは、今日連邦議会で与野党が拮抗するなかで深刻な問題を形成している。

Previous Question (先決質疑) 動議の変遷

議事妨害という文脈で、ジェファソンの「手引」との相違があるのは、Previous Question 動議の位置付けである。この動議は、今日は「質疑打ち切り」の動議として理解され、一旦可決されると、その時点で審議を収束し、採決に移らなければならないものである。これは今日下院で活用されているが、上院はこの動議を認めていない。

現在法律家の間で議論があるのは、ジェファソンや初期の上院が Previous Question 動議を認めていたことをどう解釈するかということである。この点について、近年の研究は、ジェファソンが「手引」の中で言及していた Previous Question 動議は今日の同名の動議と質の異なるものであったことを明らかにしている。すなわち、連邦議会の初期には、この動議は現在の質疑に先立つ別の質疑を持ち出すことにより、現在の質疑を延期する目的で用いられていたもので、今日のように質疑の打ち切りを意図したものではなかったというものである。

ジェファソンは、「手引」第34章の「先決質疑」の事例として、「地位の高い著名人などに関する微妙な性格」の討論において、主要質疑をめぐる論争を延期し、討論を先決質疑に関するものに制限する例を挙げている。また、上院は、1806年にこの動議自体を廃止している。こうしたことから、質疑打ち切りのために多数派がこの動議を用いる今日の下院の慣行と、初期の議会の慣行との違いが指摘される^(x11)。

4 上院規則と下院規則の異なる発展

ジェファソンの「手引」刊行から約二百年経つ今日までの間、上院・下院の議会規則は異なる発展を遂げ、上院は少数意見の保護を重視し、よりジェファソンの理念に沿ったものとなり、下院は多数決による議会の効率的な意思決定を重視するものになっている。以下、今日の下院の議会規則の上院との違いをまとめたい^(xii)。

リーダーシップの権限

まず、下院においては、議長、委員長、それに政党のリーダーの役割が強く、与党優位の議会運営が確保されている。

上院では、フィリバスターの可能性が常にあるため、本会議、委員会ともに少数派の動静にも注目が集まり、法律案が委員会から報告されるまでにはかなりの程度少数意見を反映した内容となるのが常である。これに対し下院では、いつでも多数決により審議を打ち切ることができるため、実質審議の行われる委員会での野党議員の役割も極めて限られている。

さらに上院では、議員個人が常に法律案や委員会報告を本会議に上程することができるのに対し、下院では政党のリーダーがこれらの提出のタイミングをコントロールし、リーダーの意向に反して議員個人が法律案を上程することは事実上できなくなっている。

議員の発言権、修正動議提出権の制約

上院と下院で議員個人の力の差を決定付けているのは、発言権の制約と修正動議の提出権の制約である^(xiv)。発言に関しては先述したように、上院では、Clotureの手続が可決されない限り、議員一人当たりの発言回数や時間は無制限で、長時間の演説により重要法案の審議を遅らせることも可能である。これに対し下院では、本会議で審議される法律案は事前に委員会から規則委員会(Rules Committee, 日本でいう議院運営委員会)に報告され、規則委員会で審議時間や修正の範囲など審議のあり方についての制約を付けられて本会議で審議される。

上院には下院規則委員会のような委員会は存在せず、全会一致の非公式の合意(Unanimous Consent)により審議時間等を制約することがあるが、これは文字どおり上院議員全員の同意を必要とするものであり、規則委員会の過半数(与党)により議決される下院審議の制約とは性質が異なる^(xv)。

修正動議の提出権の違いはさらに重要な意義を持つ。下院では、議員が本会議の審議中に提出できる修正動議の内容に制約がある。すなわち、審議中の議案に直接関わりのある修正動議しか提出できない (germaneness requirement)。これに対し、上院には修正動議の内容に制約がなく、審議中の議案と関連のない修正動議を出すことができる。その結果、委員会が本会議への報告を遅らせている法律案についても、本会議で審議中の法律案の修正案として持ち出すことが可能になっている。このことが、委員会や委員長に対する議員個人の力をさらに強めることにつながっている。委員会で少数意見として疎外された議員が、委員会の意向を乗り越えて本会議に直接諮ることができるからである。従って、委員会としても初めから少数意見に配慮することがより重要になってくるのである^(xvi)。

5 現在の上院規則の課題とジェファソンの理念

最後に、今日の上院規則がどのような課題に直面しているかを述べたい。その前提として、この十年ほど、連邦議会における与野党の勢力が拮抗し、議会審議の一步一步が法律案の帰趨に影響を与える状況になっていることを指摘し、その具体的な事例として連邦裁判所の裁判官任命を巡る近年の確執と上院の議会規則への攻撃に着目したい。そして、ジェファソンの「手引」にある議会運営の理念に照らし、今後の議会規則のあり方について考察したい。

与野党拮抗と議会規則

1980年代以降、連邦議会上院は、いずれの政党も Cloture を決するのに必要な60議席を持たない状況が続いている。中でも、近年は、第107議会（2001年から2003年）の上院の構成は民主・共和各党50議席、第108議会（2003年から2005年）は民主党48対共和党51、第109議会（2005年から2007年）は民主党44対共和党55と、議会がほぼ二分されている。これは、野党（この場合民主党）がフィリバスターを試みる限り、与党は Cloture 手続に必要な議席数（60）を持たず、法律案の審議が滞ることを意味する。統計によれば、会期あたりのフィリバスターの件数は1960年代は4.6、1970年代は11.2、1980年代は19.0、と増加の一方である^(xvii)。与党が採決を望む法律案を、内容の可否ではなく、審議そのものを妨げることで野党が廃案に持ち込む事例がそれだけ増えているのである。

裁判官任命を巡るフィリバスターと与野党対立

こうした対立が頂点に達したのが、連邦裁判所の裁判官任命を巡る与野党の攻防である。合衆国憲法上、連邦裁判所の裁判官の任命にあたっては、大統領が指名し、上院が助言と同意を与える権限を持っている。アメリカでは、裁判所が社会を二分するほど重要な問題（妊娠中絶の是非、同性結婚の可否、積極的差別是正措置の許容範囲）を決することが多く、裁判官の任命はこれに伴い政治化している。特に連邦最高裁判所の裁判官任命に際しては、上院司法委員会が数日間（場合によっては数週間）にわたる公聴会を開いて候補者及び多数の関係者から証言を聴取し、こうした具体的な問題に対する裁判官の姿勢を吟味する慣行になっている^(xviii)。裁判官任命を巡る圧力団体の活動も活発で、候補者が指名されると途端に賛否両派からテレビコマーシャルや意見広告が流されるほどである。

さて、2000年にブッシュ大統領が就任して以降、民主党が、ブッシュ大統領の指名した裁判官の審査をフィリバスターにより遅延する事例が相次いだ。共和党も Cloture に必要な60議席を持たないため、議会規則上フィリバスターを破ることができない。その結果、中には指名から数年経っても本会議採決に至らない裁判官人事もあった。

こうした事態に業を煮やした共和党が、2005年5月、ついにフィリバスターそのものを攻撃する策に出たのである^(xix)。本来、上院規則の改定には議員の3分の2の同意が必要で、フィリバスターを規則の改定によって打ち破るのは不可能とされてきた（フィリバスターは40人以上の結束で成立するため、その人数で規則の改定も阻止することができる）。しかし、議会規則に精通したプロが上院議長を中心に策略を練り、議会規則の穴を突いて、裁判官任命への同意を議員の過半数の同意で行う先例を作る強攻策を編み出したのである。

この強攻策は、実行直前に民主・共和両党の穏健派議員が「妥協」策に合意し、回避された。それは、フィリバスターの道を現行通り据え置く代わりに、野党はフィリバスターの行使を非常の場合に限り、現在遅延されている裁判官人事について採決の実施に同意するというものであった。その結果、焦点となっていた連邦高等裁判所裁判官人事がブッシュ大統領の指名通り可決されたほか、全体にフィリバスターが実施しにくい雰囲気为上院に作られた。その後、連邦統治機構の中でも最重要の位置にある連邦最高裁判所に十数年ぶりの空席が相次いで二つ生じ^(xx)、あらためて裁判官任命を巡る抗争とフィリバスターの行使の有無、議会規則の行方が注目されているところである。

フィリバスターの意義を巡る学界の議論も特に裁判官の任命過程をめぐって活発化しており、擁護派は、裁判官任命に関するフィリバスターは今に始まったことではなく、民主党政権時代は共和党も活発に行使していたことを指摘し、また、フィリバスターが重要なチェック機能を果たし、より穏健な裁判官の任命に一役買っているとしてその効能を説いている^(xxi)。

ジェファソンの理念と今後の議会運営

このように、アメリカ連邦議会では、議会規則のあり方が法律案や裁判官人事の動向に実質的な影響を与えることが強く意識され、手続の意義とあるべき姿を巡る議論が絶えない。手続の詳細が歴史的に大きな変化を遂げてきたなかで、なお芯を貫いているのは、ジェファソンが「手引」において提示した理念である。

すなわち、少数意見の保護による民主的な立法過程の確保は、今日なお、アメリカの民主的議会運営の基本理念であり、問題は、その理念を現実的な課題（議会規模の拡大や法律案の数の飛躍的增加、マスメディアの発達）に照らして議会規則にどのように反映していくかである。

近年のフィリバスターを巡る議論でも、フィリバスターに制限を加える論議、フィリバスターを擁護する論議ともに、それぞれが民主的な立法過程の要求するところである、との立場をとっている。ある者はフィリバスターが多数派の専横を防ぐものと議論し、ある者はフィリバスターが少数派による多数派支配を招いていると議論する。いずれも、議会運営が民主的であるべきという基本理念は共有している。

1990年代に入ってもなお、ジェファソンの「手引」はその価値を認められ、1992年の両院合同決議では、上下両院議員の参考に供するため、この「手引」を一万部、議会として印刷することが決められた^(xxii)。

あらためてフィリバスターの是非、またそれに伴う上院議会規則改正の手法が議論される中で、ジェファソンの「手引」の基本理念に立ち戻った考察は、アメリカの政治・法律の今後にとって一層重要となるだろう。

参考文献

The Papers of Thomas Jefferson, Second Series (1988), *Jefferson's Parliamentary Writings: "Parliamentary Pocket-Book" and A Manual of Parliamentary Practice*, edited with an introduction by Wilbur Samuel Howell (Princeton University Press).

- Congressional Research Service (2002), *The Legislative Process on the Senate Floor : An Introduction* (Updated November 8, 2002, by Thomas P. Carr and Stanley Bach).
- Congressional Research Service (2005), *House and Senate Rules of Procedure : A Comparison* (Updated February 10, 2005 by Judy Schneider).
- Baker, Ross K. (2001), *House and Senate*, Third Edition (W. W. Norton & Company).
- Beeman, Richard R. (1968), "Unlimited Debate in the Senate : The First Phase", *Political Science Quarterly*, Vol. 83, No. 3, 419-434.
- Binder, Sarah A. (1997), *Minority Rights, Majority Rule : Partisanship and Development of Congress* (Cambridge University Press).
- Binder, Sarah A. and Steven S. Smith (1997), *Politics or Principle? Filibustering and the United States Senate* (Brookings Institution Press).
- Fisk, Catherine and Erwin Chemerinsky (2005), "In Defense of Filibustering Judicial Nominations", *Cardozo Law Review*, Vol. 26, 331-352.
- Gold, Martin B. (2004), *Senate Procedure and Practice* (Rowman & Littlefield Publishers, Inc.).
- Merriam, C. E., Jr. (1902), "The Political Theory of Jefferson", *Political Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 24-45.
- Riker, William H. (1955), "The Senate and American Federalism", *The American Political Science Review*, Vol. 49, No. 2, 452-469.
- Rossum, Ralph A. (2001), *Federalism, The Supreme Court, and the Seventeenth Amendment : The Irony of Constitutional Democracy*.
- 秋葉丈志 (2003), 「最高裁判事の選ばれ方—アメリカ」, 法学セミナー増刊『カウサ』第6号。
- (i) ジェファソンは1797年より1801年まで副大統領を務め, 「手引」は1801年に初版が公刊された。なお, 1812年には多くの修正・追加を加えた第2版が公刊された。
- (ii) ジェファソンの民主主義思想と統治機構のあり方への関心については, Merriam (1902) が明快にまとめている。
- (iii) Riker (1955), Rossum (2001)。
- (iv) "Jefferson's Parliamentary Studies, Activities, and Writings : A Chronology", in *Jefferson's Parliamentary Writings : "A Parliamentary Pocket-Book" and A Manual of Parliamentary Practice*, Princeton University Press, 1988, p. 28.
- (v) 後藤・森下・北原共訳「トーマス＝ジェファソン：合衆国上院の利用に供するための議会慣行手引(1)」, 早稲田大学比較法研究所『比較法学』第36巻第1号。以下, 「手引」の日本語訳は, 同誌に五次に分けて連載された翻訳によ

る。

- (vi) 今日の上院の議会運営の特徴については、Congressional Research Service (2002) が明快にまとめている。
- (vii) 前掲 “Jefferson’s Parliamentary Studies, Activities, and Writings: A Chronology”, p. 29 参照。
- (viii) Binder and Smith (1997) は、フィリバスターが、少数意見保護という原理原則よりは、その時々の方政策的便宜によって発展、変化してきたことを説いている。
- (ix) Binder and Smith (1997), pp. 60-63.
- (x) 上院は、2 年ごとに 3 分の 1 が議席を交代するという仕組みであり、残り 3 分の 2 の議員は残るため、会期から会期まで母体として継続するものであり、議会規則も継承されるものとされた。従って、議会規則は常に改正要件（3 分の 2）を満たす必要があるとされた。これに対し、下院は一斉に議員が入れ替わるため、会期ごとに新たな母体を構成するもので、議会規則も会期ごとに改めて制定する（過半数の同意による制定）との理解であった。なお、1957 年には、当時のニクソン副大統領が上院議長として、上院も会期初めには改正要件によってではなく、新たな母体を構成するものとして議員の過半数により議会規則を制定し直すことができるとの議長見解を示した。しかし、これは議長見解に留まり、拘束力のある先例にはならなかった。Gold (2004), p. 54 参照。
- (xi) Binder and Smith (1997), p. 7 の表を参照。
- (xii) Binder and Smith (1997), pp. 35-37. Beeman (1968), p. 421.
- (xiii) 今日の上下両院の議会運営の違いについては、Congressional Research Service (2005) が好資料である。
- (xiv) Gold (2004), p. 2.
- (xv) Baker (2001), pp. 79-80.
- (xvi) Gold (2004), pp. 104-107. また Baker (2001), pp. 76-78 にはこの手段を活用した上院議員の体験談が掲載されている。
- (xvii) Binder (1997), p. 196.
- (xviii) 拙著『カウサ』記事（秋葉、2003）参照。
- (xix) その模様は、新聞各紙が連日全面記事扱いで報じた。たとえばフィリバスターを巡る確執の経緯・背景について、The New York Times, May 20, 2005, A1, A16 が詳報している。
- (xx) 2005 年 7 月に、中道派のオコナー判事が辞意を表明し、9 月には長官のレンクイスト判事が死去した。これにより、多くの重要事案で 5 対 4 に二分されてきた連邦最高裁判所の勢力バランスが覆る可能性が濃厚になり、保守派は数十年來のリベラルな判決傾向を覆すチャンスと意気込み、革新派は女性や人種的マイノリティを巡る市民権運動の成果が覆ると警戒を強めている。
- (xxi) Fisk & Chemerinsky (2005).
- (xxii) S. Con. Res. 112, June 23, 1992, Printing of Thomas Jefferson’s Manual

of Parliamentary Practice.

II ジェファソンの議会法研究とパーラメント

北 原 仁

ジェファソンは、植民地議会 (House of Burgesses) と大陸会議での議会で
の経験によって、議会法への関心をもち、『合衆国上院の利用に供するための
議会慣行手引』(以下『手引』という)の完成以前に『議会手帳 (Parliamentary Pocket-Book)』(以下『手帳』という)を編んでいた。1769年から1775
年まで植民地会議の書記として議会手続上の問題に取り組み、18世紀のイギリ
スの議会法に関する著書を集めていた。1776年6月から7月にかけての大陸会
議では、ジェファソンは、会議の議会規則の策定委員会の委員に選出され、か
れの準備した原案の多くが規則に採り入れられた。1776年10月から約3年間、
植民地会議を引き継いだヴァージニア代議院 (the Virginia House of Dele-
gates) の代議員として活躍し、さらに、州知事を経て、1783年から1784年に
かけて大陸会議のヴァージニア代議員となり、さらに、ワシントン大統領の国
務長官となったが、1793年12月には、これを辞任している。

ジェファソンは、1797年3月4日から1801年2月28日まで合衆国副大統領と
して憲法上の資格で上院議長を務めた。ほぼその頃までには、『手帳』は、完
成されていたと考えられている。したがって、ジェファソンにとって上院議長
の職責は、彼の議会法の知識をためす絶好の機会でもあった。上院での経験を
参考にしつつ、『手引』の手稿は1800年の5月から11月にかけて印刷されるに
いたった。その後も、ジェファソンの議会法の関心は衰えなかったが、著作集
を出版し、『手引』もこれに入れるようにもとめられたのに対して、返書は次
のようなものであった。

「合衆国上院の利用のために出版された議会手引については触れません。あ
れこれの事例を説明するのに必要な若干の知見を入れはしましたが、わたしの
見解ではなく並び替えて編纂したものだからです」。

『手帳』と『手引』を編むにあたっての最も重要な文献は、ハツツェル
(Hatsell) の『庶民院手続先例 (Precedent of Proceedings in the House of
Commons)』とペティット (George Petyt) の『議会法 (Lex Parliamentar-

ia)』であった。したがって、『手引』は、確かに一般大衆向けの内容ではなく、多くの著者の引用から成り立っている点では、ジェファソンのオリジナルな著作とは言えない側面がある。しかしながら、その引用の構成の仕方においては、十分才能が発揮されている。その後、『手引』は、出版社を変えて、1810年に出版の運びを見た。ジェファソンは、これを第二版と称していたが、内容は第一版と同じである。これに手を入れたのが、1812年の本当の第二版である。

このように、『手帳』も『手引』も、多くのイギリスの著書の引用によって構成されている。『手引』は、イギリスの議会法の蓄積の上に、ヴァージニア議会、大陸会議および合衆国上院でのジェファソンの経験をもとに取捨選択し、補充したものと考えることができよう。

イギリスの議会法の発展なくしては、ジェファソンの『手引』もありえない。イギリスの議会法に関する最も古い著書が、14世紀初期に著された『議会開催手続 (Modus Tenendi Parliamentarum)』(以下『手続』という)だといわれる。しかし、これは、当事の議会手続を正確に描いているとはいえず、中世後期には議会手続がこの『手続』の叙述とひどく異なっていたのにもかかわらず、『手続』は、依然として15世紀の議員たちが利用できる参考書であった。『手続』は、この種の利用できる唯一の著書であったがゆえに、1660年にエルシング (Henry Elsyng) が『イギリスにおけるパーラメントの議会開催手続 (The Manner of Holding Parliaments in England)』が登場するまで一種の「議会手帳」として利用され続けたのである。

エルシングの著作は、かれのパーラメントの事務局での経験に基づくものであって、その手続きをありのままに記述したものである。パーラメントの神話的な起源やそれに基づく政治的な意味合いをもつようなパーラメントの権能についての記述を避けている。したがって、より実務的・客観的な議会法の研究であるといえる。

『手続』は、16世紀末から17世紀初めにかけては、極めて政治的な文書として用いられるようになる。たとえば、エドワード＝クックは、パーラメントの権威を論証するために、イギリスにはノルマン人の征服以前にパーラメントが存在したと主張した。ランバード、キャムデン、セルデン、トゥイスデン (Lambarde, Camden, Selden, and Twysden) のような近代初期の学者や古物研究家たちは、ノルマン人の征服について語りつつも、サクソン時代からスチュワート朝まで基本的にコモン・ローが継続していることを『手続』を有力な

論拠の一つとして確認したのである。

14世紀初期は、フランスにおいても同じような著書が生まれた。それが1330年頃の『パルルマンの法廷書 (Stilus Curiae Parlamenti)』である。これは、パルルマン (高等法院) の法定手続に関する書であって、フランスの全国三部会あるいは地方三部会の議事手続に関するものではない。全国三部会は、フランス国王にとってそれ程重要な機関ではなく、常設機関とはならなかった。地方三部会や教会が租税を徴収していたからである。したがって、全国三部会の開催手続も発達しようがなかったのである。

18世紀はイギリスの法の世紀であるといわれるように、パーラメントの活動が活発となり、多くの法律が制定された。このことは当然、議会手続が整備されつつあったことを意味し、多くの議会法に関する著書が出現した。しかしながら、パーラメントの議事手続は、厳格に遵守されたわけではなかった。18世紀半ばの『リヴァプール概説 (The Liverpool Tractate)』は、委員会での手続が従うべき公式規則がいざ適用される段になると混乱が生じると指摘している。

ジェファソンも引用する『庶民院手続先例 (Precedent of Proceedings in the House of Commons)』の著者であるハッツェルは、その初版の序文で、その元となった『パーラメント特権事例集 (Cases of Privilege of Parliament)』は、議会手続に関する雑誌や記録から選び出して、その観察したところを公衆に知らせるという意図で、これを1776年に出版したと記している。1776年は、アメリカ独立宣言が発せられた年でもあった。

主要参考文献

Wilbur Samuel Howell (ed.), *Jefferson's Parliamentary Writings: Parliamentary Pocket-Book and A Manual of Parliamentary Practice*, Princeton University Press, 1988.

Jefferson Writings, The Library of America, 1984.

Nicholas Pronay & John Taylor, *Parliamentary Texts of the Later Middle Ages*, Clarendon Press, Oxford, 1980.

Elizabeth Read Foster, "The Painful Labour of Mr. Elsyng", *Transactions of the American Philosophical Society*, 1972.

Janelle Greenberg, *The Radical Face of the Ancient Constitution ; St Edward's "Laws" in Early Modern Political Thought*, Cambridge University Press, 2001.

David Liberman, *The Province of Legislation Determined: Legal Theory in*

Eighteenth-Century Britain, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
John Hatsell, Precedent of Proceedings of the House of Commons, v. 2, 1818,
Printed in 2002.