

フランス革命期行政裁判制度研究試論

——革命期における行政階層構造の展開——

村 上 順

目 次

- 一 憲法制定議会・立法議会における行政階層構造
- 二 国民公会における行政階層構造
- 三 総裁政府における行政階層構造

一七九〇年九月六、七——一日のデクレは、行政官＝裁判官 *administrateur-juge* の資格を人民から選挙された県・ディストリクト執行部の行政官に付与した。しかし、このような活動行政権と行政裁判権の未分離は、行政階層制の原則の裁判的職務への適用の結果、行政官＝裁判官を執行権に従属させ、その意味で、行政官＝裁判制度から「裁判」的性格を失わしめていくであろうことは容易に推測された事柄であり、このことは憲法制定議会において、つとに表明された危惧でもあった。が、このような危惧を解消すべく確立されてあったものが、憲法制定議会・立法議会に特徴的な国家構造であり（後述一の〔二〕）、行政官＝裁判制度はすでにこの構造の論理を内在化せしめていた。しかしながら、やがて、憲法制定議会・立法議会に代わり登場した国民公会と総裁政府の中央集権主義的な行政階層構造の再編は、まさに危惧された事態への傾斜を早めることになった。

本章では、この過程を主として行政階層構造の展開の観点から跡づける。これは第一に、行政階層構造の頂点に立

つ者は、果たして何びとであったか、という視点、具体的には、立法権と執行権の関係の解明によってなされる。第二に、行政階層制の頂点にある者による地方行政支配の実効性と手段が解明されなければならない。

一 憲法制定議會・立法議會における行政階層構造

〔一〕 国王の階層的監督権の制限

一 行政官^{II}裁判制度は、その本質において、裁判作用を営むものである、ということについて革命期の人々はほぼ一致した観念を抱いていた⁽¹⁾（たとえば、後述三の省の組織に関する憲法制定議會の論議参照）。

しかしながら、活動行政権と行政裁判権の分離を果たしえなかった憲法制定議會は、行政階層制の原則を楨杆とする執行権の行政官^{II}裁判官への不断の影響力の行使に対して常に警戒を払わなければならなかった（その努力は直接税訴訟において一部達成された。第一章第三節三^{II}第二論文二の三参照）。さもなければ、行政官^{II}裁判制度はついに訴訟的・階層的行政訴訟にすぎないものになりおわるからである。かくして、憲法制定議會は、控訴審として行われた県執行部の判決に終審としての既判力を認めることによって執行権からの影響力を遮断した⁽²⁾。したがって、行政〔事件〕裁判権の審級制度と行政階層制度は同一活動行政組織内のこととはいえ、観念的には厳しく峻別されていた。さらに加うるに、この行政〔事件〕裁判権の審級制度の確立と併行的に、憲法制定議會・立法議會における行政階層制度そのものが、活動行政権に対する執行権の全面的支配を掣肘しつつ、立法府による活動行政権の掌握を可能ならしめる構造に編成されていたことである。このことは、国民公会以降の行政〔事件〕裁判権に対する執行権の干渉が、活動行政権と行政裁判権の未分離に乗じた行政階層制の原則の適用により行われたことに想到するならば、翻って、憲法制定議會・立法議會の行政階層構造は、それ自体において右のごとき傾斜を予じめ阻止すべく構造を担っていたこと

に気付かざるをえないのである。

以下において、各体制下の行政階層構造を簡単なから正面からとりあげる理由がここにある。

* 本稿は、前稿、前々稿に引き続き革命期行政裁判制度研究に関する第三稿である。全体の計画は次の通りである。

目次

はじめに

第一章 憲法制定議会における行政官Ⅱ裁判制度の成立

第一節 旧体制下の行政裁判制度の展開

〔一〕 旧体制下の行政裁判制度

〔二〕 一七八九年の陳情書

〔三〕 旧体制下の行政裁判制度の廃止（以上神奈川法学一〇巻二・三合併号）

第二節 憲法委員会法案における「行政および租税訴訟裁判官」をめぐる議論

第三節 行政官Ⅱ裁判制度の成立とその原因および論理構造(一)

第四節 行政官Ⅱ裁判制度の論理構造(二)（以上神奈川法学一一巻一号）

第二章 行政階層構造の展開

第一節 憲法制定議会・立法議会における行政階層構造

〔一〕 国王の階層的監督権の制限

〔二〕 中間総括

第二節 国民公会における行政階層構造

第三節 総裁政府における行政階層構造（以上本号）

第三章 総裁政府における行政官Ⅱ裁判制度の変容

(1) 革命期における行政裁判の「裁判」的性格を組織的・手続的形式の不備を理由に否定する者として、Mirkin-Guetzévitch, *La notion d'acte juridictionnel*, *R. D. P.*, 1946, p. 14. *Le Conseil d'Etat, Livre Jubilaire*, p. 63; しかし、問題は「革命期 du contentieux administratif du gouvernement révolutionnaire」の人々がどう見ていたか、が重要である。すなわち、この時代における「裁判」の概念は、形式的(定義説)よりも、実質的(定義説)に理解されていたことを知るべきである。すなわち、「裁判」とは、既得権あるいは主観的権利侵害に対する権利救済のための法判断作用と観念されていた。P. Lampué, *La notion d'acte juridictionnel*, *R. D. P.*, 1946, p. 14.

(2) たとえば、直接税訴訟の場合。「直接税事項に関して、その査定額に不服を有する納税者は、まず、ディストリクト執行部に出訴しうる。ディストリクト執行部は、租税の割当をなした市町村体の意見に基づき裁判を行う。侵害を受けたと考える当事者は、次に、県執行部に控訴しうる。県執行部は、ディストリクト執行部の決定に基づき、略式趣意書によりかつ手続的形式なしに、終番として裁判を行う。……」(一七九〇年九月六、七―一日のデクレール)

二 憲法制定議会・立法議会における議会と国王の執行権の関係 (1) 一七八九年一月二二日、憲法制定議会において、国王と行政体との行政階層制上の関係は如何にあるべきかをめぐって活発な議論が展開された。

はじめ、憲法委員会は、法案において、一般行政の首長である国王権力への行政体の全面的従属を規定していた。すなわち、

「行政会は、執行権の階層秩序内に制度化されているので、一般行政の首長としての国王権力の受託者であるこの権力(執行権)の官吏である。行政会は、執行権の名において、その命令の下に活動し、さらに、執行権に全面的に(3)従属する。」

これに対して、デュフェルモンは、法案の採用は、行政会を国王の全面的従属下におく結果になるとして反論する。曰く、

「国王自ら行政会のすべての活動を監視することはできなからう。それゆえ、彼はこの目的のために執行権の官吏

を作りだす必要性に迫られるだろう。そして、これに冠せられる名称がいかなるものであれ、現実にそれは地方総監アンタンダンにほかならない。これらの行政会を設立することによって、諸君は州を地方総監アンタンダンの部局から解放しようとする願ったはずである。諸君の意図は、憲法上、州を再び地方総監アンタンダンの掌中に帰せしめることではありえないはずである。⁽⁴⁾

同じく、ルノー Regnaud 議員曰く、

「州には、公けの自由の敵である権力の手先がいる。これが地方総監アンタンダンである。その恐ろしい権力の思い出は、じっとしていても込みあげる不安の念を生ずる。自由の友は、租税行政権が、われらの州のこれら厄病神の掌中に落ちるのではないかと恐れている。⁽⁵⁾」

しかし、このような憲法制定議会の議論の大勢に抗して、タルジエ議員は、地方で行政体を議会の権威下におく場合の危険性を指摘する。

すなわち、

「行政体を議会に服属させるならば、議会は、執行権を立法権に結合するであろう。」

そして、「執行権に課せられた制限」を強調しつつ、曰く、

「すべての不安を解消するために、法案の末尾に、次の語句を付け加えることを提案する。「すなわち」行政会は、『憲法と立法者によって確立された諸原則にしたがって』……執行権に全面的に服属する。⁽⁶⁾」と。

しかしながら、タルジエ議員の主張は容れられず、法案は再審議に付されるべく、憲法委員会に差し戻された。

以上の事柄から、憲法制定議会は、行政体を国王の権力に全面的に服させることを望んではいなかったことが理解される。

(2) そして、右の議論は、行政体の組織に関する一七九一年三月一五―一七日のデクレの議論において決着がつけ

られることになる。すなわち、憲法制定議会は、当時、各地に頻発する地方行政権力の造反と権力の濫用に苦しみ、これに対処すべく行政体の組織に関する法案の作成を急がせていた。⁽⁷⁾そのため、この法案は、一方において市町村庁およびディストリクト行政庁を、他方において県行政庁をおさえこみうる権力は何か、という課題を背負いこんでいた。

(一) これに対し、行政体の組織を改善する法律に関する憲法委員会報告者のデムーニエは、まず、市町村庁およびディストリクト行政庁に関して、これらを「その権限内に封じこめる手段」として四つの方法を提案する。
すなわち、

「一、県にとって、必要な情報を蒐集するにせよ、説得と法律の助けによって秩序を再建するにせよ、かかる任を負うた委員を派遣すること。二、違法な行為を速やかに取消すこと。三、これらの方法が奏効しない場合には、ディストリクト代理官 *procureur syndic* あるいはディストリクト執行部の一ないし二人以上の構成員を喚問し、無効と宣告された行為を執行することの禁止を言い渡す。四、最後に、一般的利益が、緊急かつ絶対的鎮圧を求める極めて重大な状況においては、危険なしにはその職務の行使を放置しえないような吏員の職務を停止する。⁽⁸⁾」
そして、右の四つの方法によって、市町村庁およびディストリクト行政庁を監督するのは県行政庁の役割であるとされる。

(二) 次の問題は、「法律に反する県行政庁の行為は誰によって取消されるか、さらには、一般的利益が行政官の職務停止を要求する時、それは誰によって宣言されるか」である。

これに対し、デムーニエは、まず、前者の問題に答えて曰く、

「この問題は先のデクレによって解決されている。……一七八九年十二月二日のデクレ三款五条は次のように

規定する。『王国の一般行政の制度に関わるすべての事項について、または新たな事業もしくは特別の土木については、県の行政会の議決は、国王の承認を受けたのちでなければ執行されえない。⁽⁹⁾』なぜならば、王国の一般行政制度に関するすべての事項についての県行政庁の行為は、それが国王の承認を得ないならばいかなる効果も持たないからである。

が、この法律が予定している局面は、明らかに、国王が行政庁の行為の不承認を宣告する場合にとどまり、すすんで行政庁の行為を取消すことまで言及していない。……そこで、これらの違法な行為を正式に取消す必要性がある。なぜならば、……行政体がその僭称する議決を布告し実施することによって、それ自体いかなる法的効力がないにもかかわらず、当該布告、発令、執行命令が、下級機関、行政客体 *subordonnés* をまどわすからである。……「かくして」行政体が行政の上級者の同意なくして勝手に違法な行為を行った場合、これらの行為は国王によって取消される。⁽¹⁰⁾

次に、県行政官の職務停止を宣言する者は何びとか、の latter の問題についてデムーニエ曰く、
「県行政庁の行為の無効の宣言や、執行の公的差止めが実効的でないとしたなら、状況が切迫している時に、国王は、法律に対し執拗な反抗を繰り返す行政体を阻止することができるであろうか。……〔同じく〕国王が無効の宣言や差止めの実効性を確保しえないならば、法律に反する行政体の行為に対し無効を宣告する権限や執行の差止めはいかなる効用もないし、空疎なものでさえあろう。……国王は、法律の完全かつ全面的執行を任務とし、大臣等がこれに應える。それゆえ、国王は法律の執行に抵抗する官吏を一時停職処分に付することができるようにする必要性がある。⁽¹¹⁾」

最後に、「あくまで行政体がすべての諸規則に違反し、法律に対する反抗的態度を持するならば、これは重く罰つ

せられなければならない。」この場合には、「解散以外の刑罰」は考えられない。それでは、この行政体の解散を宣言する者は何びとであろうか。デムーニエは語を継いで曰く、

「この権限が属すべきはまさに立法権である。諸君が確立した権力分立制によれば、立法権にこそふさわしい権限である。なぜなら、この権限は司法権に含まれないし、執行権に委ねることは危険であろう。行政体の解散は、この場合、その宣言が帯びなければならないところの権威的性格を必要とする。」⁽¹²⁾

右のデムーニエの報告書によって明らかにされた行政階層制の構成は、一七九一年三月一五―二七日のデクレに規定され、さらに、一七九一年憲法三篇四章二節「国内行政」に憲法的表現を得た。

(3) 以下では、この一七九一年憲法にしたがい、憲法定議会・立法議会の行政階層構造の特質を明らかにする。

まず、「国王は、法律または国王から行政官にあてられた命令に反する県行政官の行為を取消す権利を有する。」(五条一項)

さらに、「国王は、行政官の執拗な不服従に直面した場合、または行政官がその行為によって公の安全もしくは平穩を害する場合には、その職務を停止することができる。」(五条二項)

県の行政官は、ディストリクトの下級行政官 *sous-administrateurs* に対し同様の権利を保持する。ただし、職務停止の場合には、「県行政官は、このことを国王に知らせなければならず、国王は、「職務」停止を解除し、または承認することができる。」(六条一、二項)

また、「国王は、県行政官が前条で授權された権限を行使しなかった時は、下級行政官の行為を直接取消し、および同様の場合に、その職務を停止することができる。」(七条)

ここまでは行政階層制における執行権の地位と立法権に対する独立性は充分に尊重されているように見えるが、問

題は第八条である。すなわち、

「国王は、行政官または下級行政官の〔職務〕停止を決定し、または承認する時はいつでも立法府にそれを知らせる。——立法府は、〔職務〕停止を解除することも、それを承認することも、有責の行政庁を解散させ、かつ、必要があればすべての行政官もしくはそのうちのある者を刑事裁判所に送致し、またはそれに対して起訴のデクレを発することもできる。」(一、二項)⁽¹³⁾

この点において、憲法制定議会は、デムーニエによる先の提案を一步進めた。すなわち、デムーニエによれば、立法権は行政体の解散を宣告する場合にのみ執行権の行政階層制に介入したにすぎなかったが、憲法制定議会は、国王による職務停止権の行使をも制限すべく介入させたからである。かくして、憲法制定議会・立法議会における議会と国王との関係は明らかにされた。すなわち、国王は形式的には行政階層制の頂点に立つものであるが、実質的には議会に従属するものであることである。そして、行政階層制の原則に基づく国王の執行権の行政官の裁判制度への干渉は、この面からもチェックされることになるのである。

(4) 右に見るような行政階層制における国王の執行権の脆弱性は、執行権が地方行政権力に対して行使する階層的監督手段を観察するならば一層明らかになる。周知のように、旧体制下においては、国王による地方行政の中央集権的監督手段として、地方総監アンタンダンの制度が存したが、憲法制定議会は国王にかかる官治的支配手段を承認することには極端なまでに警戒的であった。そこで、わずかに、憲法制定議会は、第一次会および行政会の設立についての一七八九年一月二二日のデクレ二款一四条において、執行権による階層的権力の行使を補佐する機関として、県、ディストリクト行政庁に代理官 *procureur* の制度を置いた。かくして、県、ディストリクト代理官 *procureur général syndic ou procureur syndic* は、地方行政における国王の唯一の出先機関とされた。そして、その職務は、

右のデクレ一七、一八条によれば次のような事項である。

「県代理官およびディストリクト代理官は、議決権を持たずに、行政庁の総会に出席する。ただし、総会では、これらの者が伝達を受けたうでなければならぬ報告も行われることができず、かつ、これらの者の意見を聞かずにそれらの報告についていかなる議決も採択することができない。——「これらの」代理官は、同様に、諮問を受ける権利をもって執行部に出席し、さらに、すべての「訴訟」事件の追行の任にあたる。」

このように、代理官の権限とされるものは、執行権による階層的監督権行使の手だてとしては実効性が少なく、国王の利益を主張する機会は限定されていた。のみならず、代理官が、県、ディストリクト行政庁の構成員らと同一の選挙人によって選出される任期制の職務とされること(右のデクレ一四、一五条)から、代理官に対する国王の信頼は制限される。しかも、代理官は、国王と直接連絡し合う権利もない。なぜならば、「国王の通信は、大臣を介してしか、県行政庁あるいは執行部と取り交されえない。」(一七九〇年八月二〇日の議会の指示)からである。⁽¹⁴⁾

このような憲法制定議会の政策的意図はすでに明らかである。それは、繰り返すように、国王の執行権能の弱体化に正しく照準を合わせたものにはかならない。この意味において、一七九〇年二月二四日のデクレが、「憲法制定議会は、憲法委員会の報告に基づき次のように定める。県、ディストリクト行政庁は、国王付きあるいは立法府付官吏を任命することも維持することもできない。」とある時、代理官以外のいかなる中央直結機関の介在も認めない趣旨を将来にわたって宣言したものと解されるのである。

(3) Arch. parl., 1ère série, t. 10, p. 226.

(4) Arch. parl., 1ère série, t. 10, p. 226.

(5) Arch. parl., 1ère série, t. 10, p. 227.

(9) Arch. parl., 1ère série, t. 10, p. 227.

(7) すなわち、報告者デムーニエ曰く、「いくつかの市町村庁およびディストリクト行政庁がその権限を逸脱してきた。すなわち、彼等はしばしば些細な口実をもうけて、上級権力に反抗を示した。議員諸君、「そこで」諸君等は、彼等に警告を発するデクレを制定したが、その結果、現時点では、大方の地域で服従が保たれるようになった。過去に犯された誤ちは、諸君が未だ積極的に義務を規定していなかったがゆえに、いい逃がれされてしまったものである。「が」、将来の誤ちは、諸君が市町村庁およびディストリクトの上級に設置した権力の権限を法律によって明確に規定しないならば、彼等が公共の事柄に対して惹き起こす損害にもかかわらず、言い逃がれされてしまうであらう。」 Arch. parl., 1ère série, t. 23, p. 631.

(8) Arch. parl., 1ère série, t. 23, p. 632.

(9) このデクレの規定については、前掲第一章第二節三の(2)『第二論文二の三の(2)註(56)』参照。

(10) Arch. parl., 1ère série, t. 23, p. 633.

(11) Arch. parl., 1ère série, t. 23, p. 634.

(12) Arch. parl., 1ère série, t. 23, p. 634.

(13) 第二項の規定は、「一七九一年三月一五―二七日のデクレでは三八条に対応する。そして、これらの規定を受けて、罰則は、第一次会、選挙会、ディストリクトあるいは県行政会に関する一七九一年九月二八日―一〇月一六日のデクレに規定された。たとえば、県、ディストリクト行政会については、一条「ディストリクトあるいは県評議部、執行部が、県行政庁によるにせよ、国王によるにせよ、取消された行為を実行したならば、執行を命じたディストリクト代理官は、公民権剥奪の刑に処される。」

(14) Lucas de peulouan, op. cit., pp. 90 et 91 ; J. Godechot, Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, 1968, p. 102.

三 コンセイル・ユニーク・デ・タテ

一 国務顧問会議の権限と性格 一において見たように、行政裁判の最終審は、控訴審たる県行政庁とされ、行

政階層制の原則による執行権の行政裁判への干渉はすでに防遏されていた。しかしながら、このことは行政裁判における公正な裁判の希求の現れとしての審級制度の一層の充実を阻むものでは決してなかった。行政官Ⅱ裁判制度の下で営まれる行政裁判が「裁判作用」に属するものであるという認識に基づいて、県行政庁のさらに上位に第三者的な

破毀裁判制度を設置しようとする衝動は、憲法制定議會に早くから包懷されていた。そして、その端的な現れが、省の組織 *organisation du ministère* に関する憲法制定議會の議論において争われた事柄であった。しかも、議論の発端はここでもまた直接税訴訟の破毀裁判権をめぐる問題であり、これは、右の省の組織に関する一七九一年四月二七日―五月二五日のデクレ一五条によって成立した憲法制定議會における國務顧問會議の権限の性格規定にからむ論争でもあった。

が、この論争を紹介する前に、われわれはまず國務顧問會議の役割として一般的に説かれたところのものを見ておく必要がある。すなわち、それは、省の組織に関する憲法委員会報告者デムーニエによれば次のようなものであった(一七九一年三月七日)。

「国王の人格は不可侵かつ神聖なものであるとされる。都合のよいフィクションによって、一般行政の首長の資格で活動する国王は、常に善を志向する存在であることが想定されている。したがって、「現実には」国王は、単独では「市民の権利に対して」いかなる制度的保障も与えない。しかし、政治制度を磐石の基礎に据える必要性があるので、憲法的法律は、執行権が、行政事項については、国王のすべての国事行為に応える大臣と呼ばれる若干の官吏の介在によってのみはじめて活動しうるように定める必要性がある。」

かくして、國務顧問會議は、右の「原理にしたがって」「一方において、多数の人民の自由と幸福に必要な国王の尊嚴と特権」を「維持」しつつ、「他方において、偉大な国民がそれなくしては生存しえないような行政の活力と敏速性と、同一国民が保持するすべての統治的行為を法律の枠内にとどまらしめる不可譲渡の権利とを、同一体制内において」「調和せしめる」べく手段の一つとして設置されたものである、⁽¹⁵⁾ というものである。

そこで、議論の発端であるが、これは、間接税訴訟の破毀裁判権に関する法案一七条の検討に続いて行われたデムー

ニエの問題提起に発する（一七九一年四月一日）。まず、法案二七条は、「一七九〇年九月七日のデクレ二条に基づき、間接税訴訟事項について、ディストリクト裁判所によってなされた終審としての判決に対する訴訟は、破毀裁判所 *tribunal de cassation* に提起されるので、いかなる場合においても国王顧問会議には提起されえない。」⁽¹⁶⁾と規定する。しかし、問題は、直接税訴訟である。

これについては、デムーニエは以下のように主張する。

「すべての事柄が、この問題に帰着することを諸君は認めるであろう。一、その能力を超える金額を賦課された後、県の執行部によって裁判された納税者たる市民には「さらに」争訟の機会が与えられるだろうか。二、諸君が「この」争訟を認めた場合、その争訟はいかなる性質のものであり、この争訟の判定はいかなる機関の権限として授与されるのか。

われわれはこれがつねに国王顧問会議^{コンセイユ・デユ・ルヴ}に帰属しうるとは考えない。憲法委員会の意見は、「破毀」訴訟は行われるべきではなく、この種の紛争の審理は破毀裁判所⁽¹⁷⁾にも、國務顧問会議^{コンセイユ・デタ}にも授与することを許容されえない、ものであると付言しなければならない。

「しかし」ディストリクトと県の執行部が、租税に関して市民が提起した訴を却下した場合、ましてや、この訴が正当なものであるのにディストリクト、さらに県によって敗訴の判決を宣告された時には、納税査定者がその訴に耳を傾けることはないことは明白である。それでは、納税者は泣寝入りしなければならないか。この問題は極めて重要なので、私はこれをこの点に関する規定を諸君に新たに呈示する憲法委員会に差し戻すことを提案したい。⁽¹⁸⁾

これに対し、ル・ボワ・デグイ *Le Bois Desguays* 議員曰く、

「私人の利益のために、あるいはその利益に反してなされた行政体の決定は、単なる行政の行為 *simples actes*

d'administration ではなく、真の判決、veritables jugements である。破毀裁判所が、この判決に対して行われた訴を終審として審理しなければならぬ。したがって、私はこの点に関する法案を提案する憲法委員会に差し戻されるべきことを提案する。⁽¹⁹⁾

さらに、ランジュイネ議員は、直接税の割当権を行政体に授与し、同じく紛争の審理権も行政体に授与した経緯との一貫性から、破毀裁判権を県評議会に委ねるべきことを提案する。⁽²⁰⁾

が、議論は再び、直接税訴訟に関する、行政官Ⅱ裁判制度に内在する固有の制度的保障の確認に帰着する。すなわち、ド・ラロシュフーコー議員曰く、

「人は今日存在するはずのない不安におびえているように私には見える。なぜなら、それは「かつての」地方総監や副代官のような行政体ではないからである。他方、諸君の憲法において、諸君は、執行権が、自身によっても、さらにその官吏によっても、直接税訴訟事件の紛争の審理権を持ちえないことを宣言している。⁽²¹⁾

しかしながら、この議論によってもなお、憲法制定議会の大勢が、行政官Ⅱ裁判制度の裁判作用的性格を前提として、なにがしかの第三者的破毀裁判制度の樹立に向うべき途上にあったことは否定することができなかった。すなわち、右の指摘に続いて、ド・ラロシュフーコー議員曰く、

「あらゆる場合に、正義を維持すべくあらゆる争訟手段を市民に得させるために、可能なかぎりのあらゆる準備をなすべきことを無益であるとは私は言わない。ただ、問題が熟考を要することなので、私はこれを憲法と租税の両委員会に差し戻すことを提案するのである。⁽²²⁾

が、直接税訴訟の破毀裁判制度は、憲法制定議会においては遂に日の目を見ずにおわった（なお、総裁政府における同一の衝動については、後述三の四参照）。しかしながら、直接税訴訟の破毀裁判制度をめぐる議論が、ほかならぬ省の

組織に関する憲法制定議会の論議の際に提起されたことの意義は注目されなければならない。これは、國務顧問會議の権限を限定する意思の確認であり、その性格を側面から明らかにする作業であったからである。

かくするならば、國務顧問會議の職務として規定された一七九一年四月二七日—五月二五日のデクレ一七条一、二項の規定の意義は旧体制下の国王顧問會議の権限とはおよそ無関係に、自ずから限定されて解されるべきことが理解される。すなわち、同条は次のように規定する。

「以下のこと」もまた、國務顧問會議の職務に属する。

行政体および市町村体が国王の権威の下に任にあたる事項についての、ならびに一般行政の他のすべての分野についての、執行権の審理に属する問題の審査および事件の検討。——法律にしたがって、行政体の不適式の行為の取消しおよびその構成員〔の職務〕の停止を必要とすることがある理由の検討。」

かくして、その包括的権限の外観にかかわらず、この規定は、行政体の裁判的決定に対する破毀裁判権者を定めたものではなく、国王の行政事項（一七八九年二月二二日のデクレ三款二、五条）に関する階層的監督権を補佐する國務顧問會議の権限を明らかにしたものであることが了解されるのである。

(15) Arch. parl., 1ère série, t. 23, p. 716.

(16) Arch. parl., 1ère série, t. 24, p. 701.

(17) 破毀裁判所は、破毀裁判所の設置を定め、その構成、その組織およびその〔管轄の〕分配を規定する一七九〇年二月二七日—二月一日のデクレによって成立した。

(18) Arch. parl., 1ère série, t. 24, p. 702.

(19) Arch. parl., 1ère série, t. 24, p. 702.

(20) Arch. parl., 1ère série, t. 24, p. 702.

- (21) Arch. parl., 1ère série, t. 24, p. 702.
(22) Arch. parl., 1ère série, t. 24, p. 702.

〔二〕 中間総括

一 ヴァレンヌの逃亡(一七九一年六月二日)が発覚した丁度その頃、議会で読みあげられた宣言(「パリを離れるにあたっての全フランス人に宛てられた国王の宣言」)の中で、ルイ一六世は次のように主張している。

「…………『司法について』国王は法律の制定にいかなる関与もしない。国王は、三つ目の立法議會 *troisième législature* に到るまでに、憲法に適合しないとみなされる事項について、単なる停止権を持つにすぎず、⁽²³⁾ 「また」形式的な法案提出権さえ持つことなく、あれこれの事項について議會に善処を求める権利を持つにすぎない。

司法は、国王の名において行われ、裁判官の叙任は彼によってなされる。しかし、これは形式的な事柄にすぎず、国王は単に新しく創設された官職である国王委員の任命を行いうるにとどまる。しかも、この国王委員は、旧検事総長の権限の一部を行使しうるのにとどまり、また、単に手続の履践を遵守させる任を負うにすぎない。すなわち、すべての公的業務は、他の司法官吏に委ねられている。…………

『内務行政について』内務行政は、そのすべてを、行政機構の運営を阻害し、しばしば錯綜する極めて多様な管轄権者である、県、ディストリクトおよび市町村庁の手中に委ねられている。これらすべての「行政」体は、人民によって選ばれるので、デクレの定めるところにより、このデクレの執行あるいはこのデクレの執行のために必要な個別的命令の執行についてしか、政府に服属しない。これらの行政体は、一方において、政府「の施策・対応」を待つべ

くいかなる猶予も示すことなく、他方、これら行政体の過誤を罰しあるいは抑止する手段は、諸デクレに規定されているごとく極めて複雑な形式を持ち、これを行使用することができるときには例外的場合を望まなければならない。このことは、大臣がこれらに対して行使しなければならない監督権を極めて稀なものにする。しかし、かといって、これらの行政体もまた充分な権力と尊敬を持つわけではない。何ら責任を問われる地位にない『憲法友の会』 *sociétés des amis de la Constitution* が彼等より以上に強力であることによって、政府の活動を無に帰する。……

『財政について』……議会は、その負担が余りに過重であるため、真実、人民を圧しつぶしているところの、しかし、それにもかかわらず、人民がなお一定の財源を提供しているところの、租税を費消するに委せた。議会は、諸税を、その正確な徴収がおそらく極めて困難なほとんど単一の租税に置き代えた。定期納税 *contribution ordinaire* は現在極めて滞っており、しかも、一二〇〇億アッシニアフランの特別財源はほとんど使い果された。……公債の決定、租税の徴収、県毎の配分、提供された役務に対する報償、これらすべてのものは、国王の監督から免れている。若干のとるに足りない官職の任命権が残されているにすぎず、若干の救恤基金の配分さえまならない。……

そして、最後に次のように言う。

「国王は、諸デクレによって、王国の最高の首長であると宣言されている。が、これに続く他のデクレでは、国王がこれ(省)と極めて密接な関係を取り結ばなければならないにもかかわらず、その都度、議会の決定を得ることなくしては何事も変更しえないように、省の組織を規律している。このような統治形態は、それ自身極めていまわしいものであるが、以下の諸原因によってさらに一層そうなる。すなわち、一、議会は、その委員会を使って、自ら定めた限界を始終逸脱している。議会は、王国の内務行政に由来する事務、および司法に由来する事務を専ら一人占め

し、かくしてそのすべての権力を併有する。議会は、その調査委員会 *comité des recherches* を使って、いかなる専制主義もかつて史上にその名をとどめたことのないほどの極めて野蛮かつ堪えがたいほどの真の専制を犯している。二、ほとんどすべての市、王国のいくつかの町や村にも、『憲法友の会』の名で知られる結社が置かれている。……そのこと自体許されなければかりか、あまつさえ、すべての諸デクレを無視し、結社は、統治のあらゆる領域の問題について議論し、相互にあらゆる事項について情報を交換し、宣言を発しかつ受領し、布令を揭示し、しかもすべての行政体、司法体がほとんど常にそれらの布令に服従しなければならぬほどの——この点、議会自身も例外的ではありえないが——優越性を確立している。(24)……」

二 フランス革命初期の国家構造と自由主義の存在形態を知るうえで、おそらく、右のルイ一六世の憤懣の表明ほど恰好の材料はない。すなわち、これまでの論述によってほぼ明らかにされたように、憲法制定議会は、国王から司法権、財政高権を取りあげたのみならず、あまつさえ、国王に残された執行権の重要な一内容をなす、行政監督権をも実質的に制限するに到ったのである。とりわけ、後二者（財政高権、行政監督権の剝奪）が、行政体の執行権からの相対的独立化と議会への直接的服属によって成し遂げられたことに注目されなければならない。(25) 行政体は、そこでは執行権 *pouvoir exécutif* とは、その出自、機能を異にする「行政権」 *pouvoir administratif* として、いわば革命初期の権力構造においては「第四権」的なものとして、憲法制定議会に把握され成立したことである（「執行権」と「行政権」の区別⁽²⁷⁾）。そして、この事柄の最終的意義は、議会を頂点とし（「主権の委任」の理論）、その下に司法権と「行政権」を結集した、反王権⁽²⁸⁾執行権に向けての三位一体の包囲網の完成にあった。これが、その成立において地方住民（但し能動市民に限定される。）の選挙により、その運営において各種政治的結社 *club*、サロンに媒介されて監視される、反王権⁽²⁸⁾執行権の地方分権主義⁽²⁸⁾シロンド的フェデラリズムにほかならない。

かくして、フランス革命初期の行政官Ⅱ裁判制度が、反王権Ⅱ執行権の右の権力構成の一環に動員されることよって追求した革命の自由主義の理念とは、まさに国民主権の理論にほかならず、その実現型態が、特殊憲法制定議会のジロンド的フェデラリズムであった。

(23) ただし、この国王の停止的拒否権は、一定の立法府の行為、公の租税に関するデクレの場合には適用されない(一七九一年九月三日の憲法三篇三章三節一、二、三、七、八条)。

(24) Arch. parl., 1ère série, t. 26, pp. 379, 380 et 381.

(25) たとえば、一七九〇年一月八日の行政体に関する憲法制定議会の指示は、次のように規定する。「行政体に滲透させるべき一般原則は、たとえ一方において彼等が国王に従属している場合でも、他方、彼等は、その職務の行使において憲法規定にも、立法者のデクレにも違反しないように、……憲法に良心的に従わなければならないところに存する。」さらに、一七九一年三月一五―二七日のデクレ二四条は、「県の評議部または執行部は、一般行政の最高長としての資格における国王から発せられ、かつ内務大臣によって副署される行政上の命令を速やかに執行し、かつ執行させる義務を負う。ただし、県の評議部または執行部は、それらの命令が法律に反すると考える場合には、それを一時的に執行した後、それについて立法府に知らせる。」

(26) のみならず、この「執行権」自体、一定程度ではあるが、議会に従属させられていたことに注目しなければならない。すなわち、まず、国王は世襲の「フランス人の国王」ではあるが(一七九一年九月三日の憲法三篇三章二節一、二条)、「フランスには、法律の権威に優越する権威は存在しない。国王は、法律によるのでなければ統治しえない。国王が服従を要求することができるのは、法律の名においてのみである。」(同三条)とされたこと、さらに、「国王は、即位に際し、または成年に達した後直ちに、国民に対して、立法府の立会いのもとに、『国民および法律に忠実であり、一七八九年、一七九〇年および一七九一年に憲法制定国民議会によって制定された憲法を維持し、かつ、法律を執行させるために、国王に授權されたすべての権限を行使すること』の宣誓」を要求されていたことである(同四一条一項)。

さらに、国王の手足となるべき大臣の選任および罷免は、その専権に属するものとされたが(同憲法三篇三章四節一条)、逆に、国王は、これらの大臣等の副署を得なければその命令を執行しえないものとされた(同四一条)。しかも、国王は、「不可侵かつ神聖である」(同三篇三章二節二条)と宣言されたとしても、その大臣等が、職務の行使について立法府に報告をなすべき義務を負い(一七九一年四月二七日―五月二五日のデクレ二七条)、さらに、「一、国の安全および王国の憲法に対して大臣によって犯されたすべての罪、二、自由および個人の所有に対するすべての侵害、三、立法府のデクレなしに行われたすべての公の資産の使用、および大臣が行いまたは助長した公金のすべての濫費」について(同デ

クレ二九条)、議会によってその責を追求されることから(同デクレ三一、三三条)、間接的ではあるが、国王の責任まで言及される可能性を免れるものではなかったことである。一七九一年四月二七日―五月二五日のデクレ二八条は、このことを定めたものである。すなわち、「立法府は、大臣の行動について適当と判断する意見を国王に提出し、さらに、それらの大臣が国民の信頼を失ったことを国王に宣言することもできる。」

(27) *pouvoir exécutif* と区別された *pouvoir administratif* の用法例として、たとえば、トゥーレ議員の発言がある(一七八九年八月一日)。「公権力は、四つの範疇あるいは異なる種類に分類される。すなわち、一、法律を作るために、公的支出を規制するために、そして租税(賦課)を許可し、憲法を維持するために、国民は、これらの権限を担い、これらの権限を国民のために行使する代表者の一団を必要とする。そこから国民議会が生じ、立法権はこれに託された。二、法律を執行させ、王国の内外で公の武力を行使し、一般行政を統一的に指揮する責務が、すべての政治機関の運動の中心であり基本である、偉大な国家における首長を要請する。そこから、国王が求められ、執行権はこれに存する。三、王国の一般行政に関する法律の地方における執行のために、各州に、この執行の詳細について担当する下級行政官を必要とする。そこから、州および市町村議会が求められ、行政権はこれに存する。四、市民の行為と所有権を対象とする法律の執行は、裁判官の設置を必要とする。そこから、司法権が存する、司法裁判所が確立された。」*Arch. parl.*, 1ère série, t. 8, p. 326; 同じく、バルナーブ議員の発言がある(一七九〇年五月五日)。「フランスおよび他の絶対王政の〔国の〕下では、国王が裁判官を叙任する。しかし、すべての権力を彼一人が独占することによって、すべての権力が国王から流出することになる。絶対王政から自由な政府に転換した時以降、この絶大な権力はその起源に復帰した。この絶大な権力は人民に回復され、もはや国王には、公安に必要な部分以外委ねられない。かくして、すべての諸権力は人民によって委任されなければならぬ。司法権は、執行権の一部を構成すると人が語るのは失当である。「また」かりに、私が、諸君の決定したところのものにしたがって論じるならば、私は、司法権同様、行政権もまた人民に由来するものであると見るであろう。すなわち、行政権は立法権に従属する。とはいっても、行政官が「直接」立法権の制度に服するというわけではないが。……」*Arch. parl.*, 1ère série, t. 15, p. 391; さらに、行政権を執行権に対置させる思想を立法議会の議論中に見いだすとすれば、たとえば、クートン *Couthon* 議員の発言がある(一七九二年七月一三日)。「すなわち、「県の大部分において行われている事柄は、ほとんどすべての行政官に強力な影響力を持つ。行政官は人民によって選ばれた人々である。が、極めて奇妙な撞着によって、彼等は、執行権のためにのみ選任されたものと考えているように見える。まさに執行権とのみ彼等は連絡し合い、執行権〔の命令に〕によってのみ彼等は活動する。……議員諸君、諸君はすでに、行政体の会議の公開を規定することによって、この欠陥に実効的改善を施した。……」*Arch. parl.*, 1ère série, t. 46, p. 443.

(28) *Lucas de peulouan*, *op. cit.*, p. 89; *Des Cilleurs*, *op. cit.*, p. 495; など、かくするならば、国王は執行権が革命初期の国家構造に占める地位は、モーリー師 *l'abbé Maury* が、ミラボー子爵 *vicomte de Mirabeau* の観察であるとして紹介するところのものになり終る。すなわち、「われわれは、国王権力を行政権とは関わりのない所に、市町村庁の職務とは関わりのない所に、軍隊とは関わりのない所に置いた。

さらに、おなじく、国王権力を司法権とは無縁の地点に置くこと、すなわち、われわれは、国王権力を国家構成 *constitution* から全面的に疎外すべきことを提案された。ということは、まさにミラボー子爵が至当に観察したように、王権が他の公権力とは全く無縁のところにかありえないとしたならば、明らかに、王権はこれらのものの局外にあることになる。」Arch. parl. 1^{re} série, t. 15, p. 395.

二 国民公会における行政階層構造

一 憲法制定議会・立法議会の国家構造が、基本的に、国王^{II}執行権に対する権力制約の論理と、財政危機克服を契機とする権力機構の機動的再編という二つの命題に引き裂かれていたことはこれまで見てきた通りである。これに對して、国民公会は、国王処刑というドラスチックな形式により、旧体制以来の市民階級の禍根を一挙に排除し、執行権を議会の全面的従属下におく端緒を作りだすとともに、当面の関心を権力の機動的再編という命題に集中することができた。すなわち、一七九三年十二月二五日のロヴェスピエール Robespierre による「革命政府 *gouvernement révolutionnaire* の諸原理に関する報告」に曰く、

「革命政府は例外的なまでの活動性を必要とする。それはまさに、革命政府が戦争中であるからである。革命政府は余り画一的かつ厳格な原則に服さない。なぜなら、革命政府が置かれている状況が、波瀾の多い、流動的なものであり、さらに、新たな差し迫った危険に對し、常に新たなかつ迅速な機略を發揮しなければならぬからである。」⁽²⁹⁾

しかしながら、そこでは、国民公会における中央集権的権力機構の再編に障害として立ちほだかるものとして、憲法制定議会以来の分権的地方行政制度の下での穏和ブルジョワ（いわゆる名望家層）に掌握された県行政体をいかにして中央政府に従属させ、革命の進展の阻害と中央政府からの離反を防止するか、という問題が新たに最重要課題として登場してきたのであった。⁽³⁰⁾

かくして、国民公会が採った措置は、ディストリクト行政体、国家官吏 agents nationaux およびその周辺の在地の民衆の自発的政治機関による下からの県行政体の監視と、派遣議員 représentants en mission 制度による上からの県行政体の監督と掌握であった。そして、これが国民公会における行政階層構造を決定する。

(29) Arch. parl., 1ère série, t. 82, p. 300.

(30) たとえば、ビヨ・ヴァレンヌ Billaud-Varenne 議員は、国民公会における中央集権的国家行政組織を確立した共和暦二年霜月一四日のデクレの提案理由に曰く、「国土の広大な国においては、手足となる機関の多様性によって力を増幅することが必要となるということは、まさに無経験に基づく無知によって普及され、経験によって反駁された時代遅れの迷妄である。むしろ、各段階が停止的切れ目になることによって、最初の衝撃力は、それがそのコースにおいて停留する経過点の割合に応じて減退することは、あらゆる政治的観察者に知られている。「これは」人民の代表者と人民自身の間中間的権力が存在するのと同等の障壁を打ちたてる不都合性ではない。そして、この不都合性こそ立法者にあらゆる力を回復させてやるために打ち倒すべき最初の欠陥である。さもなければ、もはや、国民が直接話しかける立府法は存在せず、あるのは、立法府を代弁し、法令をわがものにし、直接訴を受領し、祖国の恩沢を勝手に配分し、さらには、各地域において権力の階層制の頂点に位置することによって、その唯一の高みから国民代表制を覆い隠す人々である。そこから必然的に国民代表制を無にする期待と傾向が生まれる。これが県の罪であった。それゆえ、このような状況は、あらゆる点で社会の調和を解体する。なぜならば、このような状況は、活動の統一性と共和国の一体性をまさに破る傾向があるからである。……分権主義 fédéralisme と反革命の極めて深い印象を残した最近の出来事（ヴァンデ Vande の暴動—註・村上。これについては Albert Soboul, Histoire de la révolution française, t. 1, p. 352）は、県の組織を全面的に改革すべきことを諸君にはっきり告げている。」Arch. parl., 1ère série, t. 79, pp. 454 et 455.

二 国民公会における議会と執行権の関係 (1) 自由主義的貴族および上層ブルジョワジーによる革命の主導か

ら、受動的市民、手工業者、小商店主、農民等による革命のヘゲモニー⁽³¹⁾の奪回を決定的にした一七九二年八月一〇日の革命の直後、立法議会は、次の二つの重要な法律を採択した。

すなわち、一つは、君主の権利停止の宣言と国民公会の召集であり（一七九二年八月一〇日のデクレ）、さらに一つは、

「執行権のすべての職務を担う、六人の大臣からなる臨時執行評議会 conseil exécutif provisoire」の創設である（執行権の行為の仮の定式化に関する一七九二年八月一五日のデクレ一条）。

しかしながら、注目すべきことは、国王に代わるこの一般行政の最高責任機関である臨時執行評議会は、国民公会下では、その活動において議会⁽³²⁾公安委員会 comité de salut public の強力な後見的監督下におかれたことである。すなわち、一七九三年四月六―十一日に成立した公安委員会の組織に関するデクレは、九人の国民公会議員から成る公安委員会に、「臨時執行評議会に委ねられた行政の活動を監視し、督促する」権限を付与した（一、二条）。具体的には、「公安委員会は、臨時執行評議会の決定が、国益 intérêt national に反すると認められた場合には、これを停止することができる。」この場合、公安委員会は、その措置に関して事後に国民公会に通告しなければならないが、この通告に関しては特に期限の定めはない（二条）。また、公安委員会の委員の三分の二以上の議決をもって、臨時執行評議会の決定に代わる処分をなしえ、国民公会への期限の制約のない事後の通告を条件に、執行権の官吏に対する勾引状あるいは逮捕状を発することができた（三条）。以上により、国民公会の下では、むしろ公安委員会こそが実質的意味での執行権能を行使していたと評することができる。そして、このような事態は、国民公会のその後の展開においても強化されこそすれ変わるものではなかった。

すなわち、一七九三年四月六―十一日のデクレを受けて、一七九三年六月二四日の憲法もまた国民公会における執行権の議会への従属を憲法原則として宣明する。

「執行評議会⁽³³⁾ conseil exécutif は、一般行政の指揮および監視の任を負う。執行評議会は、立法府の諸法律およびデクレの執行以外の何らの活動もなしえない。」（六五条）

「執行評議会の構成員は、義務懈怠 prévarication の場合、立法府により起訴される。」（七一条）

ただし、この一七九三年憲法は、「平和の到来」まで施行が延期されたものであった。

(2) 続いて、一七九三年一月一〇日（共和暦二年葡萄月一九日）のデクレは、「フランスの臨時政府は、平和が到来するまで革命的である。」（一条）と宣言し、公安委員会の権力をこれまで以上に強化した革命政府 *gouvernement révolutionnaire* の体制を発足させた。

すなわち、このデクレの下では、臨時執行評議会、（臨時執行評議会の）大臣、將軍、憲法上の諸機関はすべて公安委員会の監視下におかれ（二条）、また、革命的法律が迅速に執行されるように、公安委員会は、公安措置に関して、ディストリクトと直接連絡を取り合うことが認められた（四条）。これは、「政府自体が革命的に構成されるのでなければ、革命的な法律が実施されることはありえない。」（一七九三年一月一〇日のサン・ジュスト Saint-Just 議員の発言⁽³⁴⁾）として採られた措置である。

さらに、右のデクレの原理を一層積極的かつ広範に展開し、議會を頂点とする国民公会の中央集権的国家体制を確立したものとして、臨時革命政府の形態に関する共和暦二年霜月一四日のデクレがある⁽³⁵⁾。

すなわち、このデクレの第二節（「法律の執行」）一条は、まず、「国民公会は、政治の唯一の中心の牽引力である。」と宣言する。この宣言を踏まえて、公安委員会の権限は、次の様に規定されている。

「すべての憲法上の諸機関および公務員は、葡萄月一九日のデクレにしたがい、統治および公安の措置に関して公安委員会の直接的監視下におかれる。」（二条）

これに対し、執行評議会は、実質的には、公安委員会の執行活動の補佐と連絡に任せられる。すなわち、

「軍事的法律および措置、行政的、民事的および刑事的法律に関する積極的監視は、執行評議会に委ねられる。執行評議会は、民事的、刑事的法律、統治の行為および軍事的行政的措置の執行に際しての遅滞および懈怠、同じくこ

これらの法律および措置の侵害、これらの懈怠および違背について罪ある官吏を公安委員会に告発すべく、一〇日毎に文書をもって公安委員会に報告する。」(四条)

(3) このように、共和暦二年霜月一四日のデクレは、国民公会における行政組織の中央集権化を完成に導いたが、続く共和暦二月芽月一四日のエヴェルティストの完全肅正とロヴェスピエールの恐怖政治の出現は、国民公会の中央集権体制をさらに極北にまで押し進めた。⁽³⁶⁾ すなわち、臨時執行評議會を廃止し、省を一二委員会 douze commissions にとつてかえる共和暦二年芽月二二―二三日のデクレの制定に際して、カルノー Carnot は、公安委員会の名において報告書を提出して曰く、

「フランスのような広大な国では、諸々の部分の連絡を確立し、諸力を確定した一つの目標に向かって集中させ、方向づける政府なしにはすまることができない。共和国の統一を確保し、共和国が国外の敵の餌食となるのを防止する道は、神経組織と解きがたい絆によって共和国の結束を一層強化する道以外にはない。……[そして、このために] やりおせなければならぬ目標の一つが……ごく狭い範囲内に各官吏の権限行使を限定しつつ、しかも方向の統一性と手段の斉一性が維持されるように、各人の権限の行使を分割することである。⁽³⁷⁾」

国民公会はこの結論を採択し、臨時執行評議會ならびにこれを構成していた六人の大臣を廃止し(一条)、従前の省を一二の委員会にとつて代えた(二条)。そして、この「一二委員会は、公安委員会と通信し、これに従属する」ものとされた⁽³⁸⁾(一七条)。

(31) 一七九三年六月二四日の憲法は、人民の選挙権および被選挙権の行使に関して特別の財産的資格を要求しなかった。

(32) 公安委員会成立の事情は次の様なものであった。

執行評議會の構成員は議会外から任命されていたので、議会多数派勢力を背景とする強力な執行権能を行使する根拠は、はじめからこの機関

には欠けていた。ところが、国民公会の当初、議会の多数派を構成していたジロンド党は、八月一〇日革命後の急進的諸改革をサボタージュし、あるいはこれを撤回する挙に出たため、改革を推進する執行評議会との間に齟齬を生ぜしめていた。このことは、ジロンド党に掌握された地方行政権力が、執行評議会の存在を無視して、国民公会と直接連絡を取り合う事態を生ぜしめる原因となった。そこで、この事態を機縁として、国民公会は、議会と執行評議会を仲介する機関の存在を強く望んだ。かくして、一七九三年一月一日、「一般防衛委員会」comité de défense générale が成立した。この委員会は、陸軍、財務、植民地、海軍、憲法、外交の各委員会から各々三名、総員一八名で構成された。しかし、この委員会は、権限が明確でなかったこと、迅速かつ効果的運営をよくなしえなかったことから、所期の目的を達成するには不十分であることが明らかとなったので、一七九三年三月一八日、バレール Parère 議員は、「国民公会に次の様な提案を行った。『私は、執行評議会が、議論に費すこと少なく、かつより行動的であるために、さらに「議会間との」あらゆる「相互」不信を防止し、齟齬を消滅させるために、執行評議会とより頻繁に、より直接的に連絡を持ちうる様に組織された公安委員会 comité de salut public を議会が設置すべく努力するよう要請する。』」(Arch. parl., 1ère série, t. 60, p. 203)

国民公会は、この提案を容れ、三月二五、二六日、一般防衛委員会の改組に着手したが、主として委員会の増員(一八名から二五名へ)によって右の課題に対処しようとしたことから、公開の議事運営と委員の多数による機密漏洩が危惧された。これに対し、四月三日、イスマール Isnard 議員は、「一般防衛委員会の名において、公安委員会の組織に関する法案を明らかにした。『……………諸君の委員会は、敗戦という事態が相つぎ、反革命の大規模な陰謀がフランスを覆い、あらゆる種類の裏切りが明らかとなっている現在、政府の諸機関 ressorts には、より行動的、より精力的、より統一的な煮詰められた議論を与える必要性があることを承認しよう。……………[そのために]……………執行評議会に授与された職務を遂行し、状況が必要とするあらゆる一般防衛措置を行う、この議会内から選出された九名の構成員から成る執行委員会 comité d'exécution を任命する必要性がある。』」(Arch. parl., 1ère série, t. 61, pp. 277 et 278; なお、この時期の国民公会内外を取り巻く政治状況については、Albert Soboul, op. cit., t. 1, p. 352 et s.)

そこで、この委員会の議事は秘密会とされ(法案二条)、この委員会の設置に伴い、執行評議会の職務は、「純粹かつ単純な行政事務」に限定されるべきことが提案された(同四条)。右のイスマール議員の提案に対しては直ちに賛否両論が寄せられたが、反対論者は、公安委員会が執行評議会に授与された執行権を侵害するおそれがあるとして、委員会の職務を執行評議会の監視にとどめるべきことを説いた(たとえば、ブゾー Buzot 議員 Arch. parl. 1ère série, t. 61, p. 278; バレール議員 Arch. parl., 1ère série, t. 61, p. 343 の発言参照)。かくして、一七九三年四月六一日の公安委員会の組織に関するデクレは、両者の妥協の上に成立したものである。しかし、一七九三年五月三十一日の革命(Abert Soboul, op. cit., t. 1, p. 360 et s.)の後は、公安委員会は、ジャコバン党の占拠するところとなり、権限の強化と執行評議会の権能の篡奪が企てられた。J. Godechot, op. cit., pp. 295, 306 et 307.

(33) 一七九三年憲法における執行評議会の構成は次の通りである。まず、執行評議会の大臣は二四人で(六二条)、各県の選挙会が候補者を任命する。立法院は、この候補者名簿 *liste générale* の中から評議会構成員を選出する(六三条)。執行評議会は、各立法議会毎の会期の最終日に半数が改選される(六四条)。なお、立法権との関係では、本文に掲記した事項以外にも、執行評議会は立法院に設置され、議場への出入が許され、定められた場所に着席しうることも、また、立法院の必要に応じ呼びだされ、意見が徴される点(七五、七六、七七条)が注目される。

(34) Arch. parl., 1^{ère} série, t. 76, p. 315.

(35) このデクレが企図する立法権と執行権の基本的関係に関して、デクレの報告者ビヨ・ヴァレンヌ議員曰く、「最良の市民的憲法とは、自然の法則 *procédés de la nature* に最も近似したそれである。(人体同様) 良き政府は、運動を最末梢まで伝えるために、意思の中心と、この意思に結びつけられた手足 *leviers* と、この手足を動かす二義的機関 *corps secondaires* を持たねばならない。この精密さによって、運動は、伝達に際してその力も方向性も失わず、より迅速かつ規則的でありうる。……墮落に身を委せた憲法制定議会が、自由は王制に結びつけられてあると国民に説くことによって、未だうぶな国民を極めて容易に欺くことができた時、多元的政治体系 *le système d'un gouvernement complexe* を国民に採用させることができたことは驚くにあたらない。かくて、この時、二つの主要な中心が形成された。立法権と執行権である。しかし、その際、後者(執行権—註・村上、以下同じ)すなわち、運動の中心的動力部を確立することは忘れられなかったが、他方(立法権)から、全体に対するまさに直接的なあらゆる指示機能と監視機能を取り除くことによって、これ(立法権)を弱体化させた。……」Arch. parl., 1^{ère} série, t. 79, p. 453: かくして、国民公会は、憲法制定議会下の政治システムに対する反措定として、立法権を頂点とする一元的・階層的國家構造を現出せしめたのである。なお、この共和暦二年霜月一四日のデクレの意義については、井上すく・シャコパン独裁の政治構造二二四頁以下、Mirkin-Guetzevitch, op. cit., p. 66 et s.

(36) 井上すく、前掲書二二七頁以下参照。なお、共和暦二年霜月一四日以後の国民公会における中央集権体制の強化の方向について、徳の支配人間革命の強化を志向するロヴェスピエールと、革命を收拾して、純然たる行政的中央集権体制の確立を目指すカルノー等公安委員会の専門官僚等との間に対立が存したこと、そしてこれが公安委員会の内部分裂を決定的にしたことについても、同書二二〇頁以下参照。

(37) *Réimpression de L'Ancien Moniteur* (以下、*Moniteur* と略す)、t. 20, pp. 114 et 115.

(38) すなわち、前掲カルノーの報告に曰く、「公安委員会に結びつけられ、かつ、六人の大臣にとって代わられるべき一二委員会は、法律の執行の全体系を統轄する。その固有の影響力を少なからず發揮するには余りに細分化され、その活動が単一の方式に服するには余りに寄せ集め的なので、一二委員会は、善をなすためには必要であるが悪をなすには無力であるところの、全権力を付与された政府の事業を遂行する[には適してゐる]ように見える。」*Moniteur*, t. 20, p. 116.

かくして、一二委員会の構成員は、公安委員会の推薦に基づき国民公会によって任命される(二〇条)。一二委員会は、公安委員会にその各々

の活動のつながりと動機を報告する。公安委員会は、一二委員会の行為のうち、法律あるいは公益に反すると認められたものを取消し、変更する。公安委員会は、一二委員会に対し、事務処理を急がせ、一二委員会の各々の権限を画定し、相互の「権限の」限界を明白にする（一七条）。なお、一二委員会の内訳については、二条参照。ここに、イスナールの報告に現われた、国民公会における執行権の単なる事務機構化が実現する。

三 国民公会による地方行政権力の監視と掌握 国民公会における地方行政制度改革の注目すべき点として、行政階層制の構成における県行政体の地位の低下と、県およびディストリクト行政庁以外の、上から例外的に設置されたあるいは下から自発的に結成された非正規の行政機関の役割の重視が挙げられる。そして、かかる地方行政制度を確立したものが、先に見た共和暦二年霜月一四日のデクレである。

(1) まず、ディストリクト行政体は、革命的法律の執行を行いうるものとされ、県行政体に対する国民公会の警戒と監視政策を下から支えるものとして、中央集権的役割の一翼を担った。⁽³⁹⁾すなわち、同デクレ二節「法律の執行」六条は、「県における革命的法律の執行、統治、一般的安全、公安に関する措置の監視は、専らディストリクトに属する。ただし、ディストリクトは、統治および公安に関する措置については公安委員会に、一般のおよび内務警察、同じく私人に関しては、国民公会の監視委員会⁽⁴⁰⁾ *comité de surveillance* に、一〇日毎に、右の件に関して詳細に報告する義務がある。……」と規定する。

もとより、このディストリクト自身、国民公会の中央集権主義を貫徹させる不可欠の環として、国民公会の強力な監視下におかれたことに注意しなければならない。

すなわち、ディストリクトに対する中央政府の監督と統制は、憲法制定議会下のディストリクト、市町村代理官に代わり、新たに、「法律の執行の要求および追求、同じく、法律の執行における懈怠および（ディストリクトにより）行われた違反を告発する任を負う」ディストリクト付国家官吏 *agents nationaux* に委ねられた（一四条）。そして、

これらディストリクト付国家官吏は、任務の遂行に際しては、公安委員会、保安委員会⁽⁴¹⁾ *comités de sûreté générale* と緊密な連絡を取り合うことと規定される（一六条）。

(2) これに対して、県行政体は、政治的、行政的に重要ないかなる権限もはや持ちえないものとされた。すなわち、同じく共和暦二年霜月一四日のデクレ三節（「憲法に制定された諸機関の権限」）五条は、県行政体に許されたわずかの権限を列挙する。

「県行政庁は、ディストリクト間の租税の割り当て、工場、街道、運河の建設、国有財産の管理にのみ任せられる。革命的な法律、統治の措置、公安に関するすべての事項は、もはやその管轄に属しない。したがって、ディストリクト、市町村、他のすべての機関を県の従属下におく階層制は、革命および軍事法律、統治、公安、一般的安全の措置に関する事柄については廃止される。」

そして、この国民公会における県の比重の低下は、中央政府の派遣議員制度による上からの県の監視と掌握によって一層顕著になる。すなわち、派遣議員制度は、（オルレアン *Orléans* の食糧一揆鎮圧のために三人の議員の派遣を決めた）一七九二年九月二二―二五日のデクレ、（各県の軍隊徴募を促進すべく議員の派遣を命じた）一七九三年三月九―一〇日のデクレ、（各軍隊に三人の派遣議員を配置し、その運営と権限を規制する）一七九三年四月九日のデクレ、（県と軍隊に国民公会委員の資格で派遣する議員の権力に関する）一七九三年四月三〇日のデクレ等の個別的規定によって徐々に確立されたものであるが、これは、国民公会の革命の進展に伴う、中央政府による地方の監視と掌握の手だてとして中央政府を代表すべく各地に派遣されたものである。その主たる任務は、中央政府の決定の迅速な伝達および軍隊の人員徴募、食糧、武器の徴達等、革命の展開に伴う諸種の行政措置と、これ等に抵抗する地方行政権力の排除にあり、このために、武力行使を含むあらゆる手段の行使が認められた。⁽⁴²⁾ すなわち、前掲一七九三年三月九日のデクレ八条は、派遣議

員の権能について次のように規定する。

「国民公会委員 *commissaires de la Convention nationale* は、すべての憲法上の諸機関にその行政に関する報告を求めることができる。彼等は、すべての決定を共同で下し、国民公会に決定の写しを即座に送付するという条件で、騒擾が起きているところではどこでも、秩序を回復するために彼等に必要と思えるあらゆる措置をなすこと、一時的にその職務を停止させること、さらに、彼等が疑わしいと思った人物を逮捕させ、必要があれば軍隊の応援を求める権利を有する。⁽⁴³⁾」

さらに、一七九三年九月七日のデクレによれば、派遣議員の命令は、「公安委員会が原則に反するとしてこれを告発しないかぎり、一時的に法律と同等の効力を有する⁽⁴⁴⁾」ものとされた。

しかしながら、国民公会における中央集権主義政策を推進するまさに要の役目を果たしたこの派遣議員制度は、派遣地の民衆協会の会員、地方行政機関の中の愛国者、住民等から構成された非正規の自発的組織である連絡中央委員会 *comité de correspondance* 制度（一七九三年五月七日のデクレ）によってその任務を掩護され、革命の支持と熱意を不断に供給されたことである。その意味で、フランスの各地域に革命的独裁を生みだしたこの派遣議員制度が、「発案者における強い集権主義的発想にもかかわらず」「コミュニケーションや民衆協会のような基底組織における民衆の革命的熱意にもとづく」「自律的地方分権的性格を伴⁽⁴⁵⁾」っていたことに注意しなければならない。そして、まさにこの点が、総裁政府以後のフランスにおける行政的中央集権体制と異なる、国民公会の国家構造の民主主義的契機をなすものである。⁽⁴⁶⁾

(3) 最後に、国民公会の中央集権体制を極北にまで押しつめた共和暦二年芽月二二―二三日のデクレは、行政体および市町村体の監視を、執行評議会に代った一二委員会の「内務行政、警察、裁判所委員会 *commission des admin-*

istration civiles, police et tribunaux」に移管した。かくして、公安委員会は、この委員会を通じて地方行政権力を把握することになった。

三 かくして、国民公会における革命の進展と行政階層構造の変容は、行政官Ⅱ裁判制度に重大な影響を与えずにはおかなかった。まず、第一に、国民公会における議会と執行権の階級的同一性と後者の前者への機構的従属は、行政裁判権の最終審を県執行部段階にとどめておく理由の大部分を失なわせた。

第二に、国民公会における反革命分子の拠点としての県行政体に、行政〔事件〕裁判権を授与しておくことの危険性と、行政裁判事項の不可避的政治化は、行政裁判権と活動行政権の未分離に乗じた、中央政府の行政階層制の原則による裁判的職務への介入を正当化した。いまや、行政〔事件〕裁判権の最終的権威は、国民公会Ⅱ公安委員会に帰属するところとなったのである。

(39) 国民公会の国家構造に占めるディストリクトの位置と役割について、前掲ピョ・ヴァレンヌ議員曰く、「……ディストリクトは、国民公会の絶大な権力と市町村庁の実力 *intensive* の中間に置かれているので、法律の執行を確保する最小限の必要な力以外持たされていない。「また」ディストリクトの範域は余りに限定されているので、広範な影響力をこれに得させることは決してない。……ディストリクトは中央にのみ親密に結びつけられているにすぎず、立法権が彼等に伝える力によってのみあらゆる力強さを発揮する。思うに、これこそ、立法権が頼みとしうるような執行機関 *leviers d'exécution* である。すなわち、「この機関は」これを動かす公権力の掌中にあることによって受動的であり、この機関がもはや入力されない以上、何らの生命力も運動も与えられない。逆に、その狭少性は、ディストリクトの従属性を極めて積極的にし、その責任をより以上顕在化する。……この極めて単純な執行形態によって、立法者の意思は、いくつかの行動の起点 *centralités* からの段階的下降においても弱まらない。「ディストリクトと」政府との諸関係は直接的かつ明確であり、仲介者を容れない監視によってあらゆる点に及ぶので、政府の活動は全面的実効性が担保される。」*Arch. parl., 1ère série, t. 79, p. 455.*

(40) (革命) 監視委員会の起源は、治安警察を具、ディストリクト、市町村庁に委ねた一七九二年八月一日の法律とされる。この組織の実態は未だ明らかではないが、地方住民が自治体、民衆協会を中心に自発的に結成したもの *création spontanée* である。その職務は反革命容疑者のリストの作成と公民証 *certificat de civisme* 交付にあった。*J. Godechot, op. cit., p. 327 et s.; 井上すゑ・前掲書一五二、一七五頁。*

(41) 保安委員会について J. Godechot, op. cit., p. 305.

(42) 井上すゞ・前掲書一七三頁以下参照。

(43) Mautouchet, Le gouvernement révolutionnaire (10 août 1792-4 brumaire an IV), Paris, 1912, p. 149 cité par Mirkin-Guetzevitch, op. cit., p. 65.

(44) J. Godechot, op. cit., p. 342; ちひに、派遣議員の命令の執行を停止した場合には、一定の刑罰を受ける(たとえば、オート・ピレネー Haute-Pyrénées 県の分権主義者を排除し、県の行政官を一新すべく発せられた一七九三年八月一六日のデクレ)。

(45) 井上すゞ・前掲書一七六頁。

(46) 井上教授は、ロベール・ランオン Robert Lafont (La révolution régionaliste, p. 20) に依りつつ、国民公会の国家構造を民主主義的政治的集権主義 centralisme démocratique et politique と規定し、ボナパルチズムを準備した総裁政府以後の行政的集権主義 centralisme administratif と区別される。井上すゞ・前掲書二二二頁。

(47) 一七九二年七月二二日のデクレおよび八月二八日のデクレは、行政庁の執行部の会議を公開とすることを定めた。これは、民衆あるいは在地の政治的クラブ club の監視と糾弾が、執行部の行政「事件」裁判権の行使にもおよぶことを意味していた。Lucas de peulouan, op. cit., p. 77.

三 総裁政府における行政階層構造

一 共和暦三年收穫月五日、一一人会議の名において行われたボワシイ・ダングラ Boissy-d'Anglas 議員の憲法草案準備演説は、国民公会の一七九三年憲法の批判から開始された。すなわち、

「……………われわれの義務は、野心家によって構想され、陰謀家によって起草され、暴虐によって強制され、恐怖によって受け入れられた、この(一七九三年)憲法が、無秩序のあらゆる要素の明らかかな維持にすぎず、貪欲な人々の欲望、煽動家の利益、無知な人間の傲慢、権力篡奪者の野心に仕えるために用意された道具にはかならないことを諸君に宣言することである。この憲法は、無秩序な組織以外の何ものでもないことをわれわれは諸君に宣言しよう。(48)……………」

さらにこの憲法の具体的欠陥について、ボワシイ・ダングラ曰く、第一に、

「この憲法は、議事に正当な制約を課することなしに、フランスの運命を議会にのみ委ねたものである。そして、すべての権力を議会に集中させたことによって、幾人かの野心的な、墮落した人々が議会を支配するに到る場合には、自由をみすみす永久に失なわせる結果になる。」⁽⁴⁹⁾

第二に、

「執行評議会と行政体との関係が曖昧なままに放置されていた。したがって、人は、行政体が執行評議会に服するかどうか知らず、行政体が独立したものであるかどうか知らなかった。存在したこともない分権主義を頑固に批判した人々は、帝国の種々の断片 *Jambeau* を一つの全体に結合するいかなる紐帯を見いだしえなかった。」⁽⁵⁰⁾

結局、

「国民公会在断固として保障しなければならぬはめにおちいったものは、絶対的民主制と無制限の平等という幻想的諸原理であり、それは、議論の余地なく真の自由にとって最も恐ろしい障害物である。」⁽⁵¹⁾

かくして、制定されるべき共和暦三年憲法の骨子が語られる。それは、執行権の強化と行政階層秩序の確立であった。

すなわち、まず、

「かつて、執行権は国王の権力であった。が、今日、それは共和国の権力である。諸君は常に執行権を攻撃し、弱体化させてきた。なぜならば、諸君は、諸君をおびやかす王権を転覆しようとして凶ったからである。が、今日、諸君は執行権を強化しなければならぬ。なぜなら、諸君の目的はもはや破壊することではなくて、政府を維持することであるからである。」⁽⁵²⁾

次に、

「われわれは、共和国の内務行政を執行権の直接の発露とみなす。行政はその運営において統一的、適式かつ恒常不変でなければならぬ。それは地上の最も辺鄙な場所にも柔く照りつけるためにその中心から放射された太陽の恵み深き暖かさである。統治機構のいかなる部分も、より完全な一体性、より緊密な一致、より正確な連絡をこれほどに必要とするものはない。⁽⁵³⁾……」

かくして、総裁政府における行政階層制は、ボワシイ・ダングラの、「革命の動乱に身を捧げた当の国民は、革命の狂濤の真只中においてさえ、彼らが課せられた労苦と犠牲の成果を平穩に享受することしか望んではいなかった。そして今こそ、諸君はフランス人民のこの希望をかなえてやることのできる⁽⁵⁴⁾」という、政治的反動の雰囲気の下に、共和暦三年憲法によって確立した。

二 総裁政府における議会と執行権の関係 (1) 憲法一三二条によれば、「執行権は立法府によって任命された五人の構成員からなる総裁 *Directoire* に委任される。……」とある。この「総裁は、その任命にかかる委員によって、行政府および裁判所における法律の執行を監視し確保する。——「さらに」総裁は、その構成員以外から *hors de son sein* 大臣を任命し、適当と判断する時これを解任する。……」(一四七—一四八条)

この大臣等の権限と数は、立法府が決定し、「この数は、最低六人から最高八人である。」(一五〇条) また、「大臣等は会議 *conseil* を形成」せず、「各々、総裁の命令の執行、不執行に責を負う」(一五一—一五二条)。

さらに、「大臣等は、彼等に従属する官庁と直接連絡をとる。」(二四九条) また、大臣等は、行政階層制の上級者の資格で行った決定事項のあるものについては、「総裁の正式の承認 *confirmation formelle*」を得なければならない(一九三—一九五条)。

かくして、共和暦三年憲法における執行権の体制は、単一の会議体からなる総裁府と、個別的権限を付与された相

互に連繋のない各大臣の二重の構成をとる。⁽⁵⁵⁾

(2) 次に、行政階層制に関する共和暦三年憲法の規定は、憲法制定議会における、行政体の組織に関する三月一五—二七日のデクレおよび一七九一年憲法三篇四章二節の忠実な再現であった。わずかに、国王の権限が大臣のそれに置きかえられたにすぎない。

すなわち、憲法一九三条は、

「市町村行政庁は、県行政庁に従属し、県行政庁は大臣に従属する。したがって、県行政庁あるいは市町村行政庁の行為が、法律あるいは上級行政庁の命令に反する時、大臣は各々その権限内において *chaque dans sa partie* 県行政庁の行為を取消し、さらに、県行政庁は、市町村行政庁の行為を取消しうる。」

さらに、一九四条は、

「同じく大臣は、法律あるいは上級行政庁の命令に反した県行政庁を停止しうる。また、県行政庁は市町村行政庁の構成員に対して同様の権利を有する。」と規定する。

しかしながら、一七九一年憲法において、国王あるいは県行政庁が県行政庁あるいは市町村行政庁の職務停止を宣告する際には、これを立法院に通告しなければならぬ旨の規定が存したが(三篇四章二節八条一項)、共和暦三年憲法のシステムはこれとは異なる。すなわち、一九五条は次の様に規定する。

「いかなる停止、取消しも総裁の正式の承認なしに確定しない。」

ここには、行政階層制の最頂点に立つものが、もはや立法権ではなく執行権であることの厳粛な宣言がある。憲法制定議会以来の立法権を頂点とし、執行権を貶下する権力分立の構造は、総裁政府に到ってはじめて、立法権と執行権の厳格な、相互に対等な分離の達成により、転換をみたのであった。このことは、一七九一年憲法三篇四章二節八条

二項に対応する、憲法一九六条により、さらに確認される。すなわち、

「総裁は、同じく、県あるいは市町村行政庁の行為を直接に取消しうる。総裁は、必要と判断した時には、県にせよ、カントンにせよ、行政官を直接、職務停止に附し、あるいは解任しうる。また、彼等を必要な場合には県裁判所に送致しうる。」

ここには、かつて立法府の専権とされていた事項が総裁の手中に帰していることが理解される。⁽⁵⁶⁾

- (48) *Moniteur*, t. 25, p. 90.
- (49) *Moniteur*, t. 25, p. 91.
- (50) *Moniteur*, t. 25, p. 91.
- (51) *Moniteur*, t. 25, p. 92.
- (52) *Moniteur*, t. 25, p. 100.
- (53) *Moniteur*, t. 25, p. 101.
- (54) *Moniteur*, t. 25, p. 81.
- (55) *Lucas de peulouan*, op. cit., p. 125.
- (56) なお、同じく一七九一年三月一五―二七日のデクレ三八条と対比せよ。

三 総裁政府における地方行政組織の編成 行政階層制における執行権の地位の強化と立法権の関与の排除と併行して、総裁政府は、地方行政権力の弱体化と執行権への全面的従属を確保する一連の措置を講じた。

(1) まずそれは、憲法制定議会、国民公会時代と、在地のクラブを通じて常に革命の尖鋭な意識を代弁してきたデストリクトの廃止が日程に登らされた。

すなわち、ドヌウ *Dannou* 議員は一一人会議の名において曰く（共和暦三年收穫月二二日）、

「市民よ、われわれは、諸君が仮にディストリクトを廃止するならば、諸君はより強固な政府とより敏速な行政権を持つことになるであろうと信じ続けてきた。政府の堅固な *solidité* は、行政権がよく尊重され、行政権の政府への従属がよりよく確保され、行政権の活動がより直接的であり複雑でない時、増強する。まさに、そこに、諸君がディストリクトを廃止することによって得る成果がある。」⁽⁵⁷⁾

(2) このディストリクトに対する総裁政府の厳しい態度に比して、県は、国民公会下の冷遇の反動として、さらには、総裁政府における行政的中央集権体制の地方における不可欠の環として、相対的に重要な地位を割りふられた。たとえば、ドヌウ議員の先の言に続いて、曰く、

「県行政庁は、したがって、より直接的、より確固とした権力を得よう。諸君はこのことに驚くべきではない。なぜならば、……県行政庁は、この五年の経験によって、それがいかなるものであれ、政府の維持以外の何ものにも力を傾注してこなかったことが証明されよう。県行政庁は、立法議会の頃には、その当時制定されていた悪しき憲法のために闘った。それ以来、県行政庁は政治的統一の破壊された絆を回復するために、国民公会を支持し、そして「次には」報復につとめた。この一八ヶ月間の災禍と罪悪を防止するために、県行政庁は、私に言わせれば、もはや誹謗を許せないほどの全面的努力をなした。」⁽⁵⁸⁾

しかしながら、この県についても、中央集権体制の方向に沿う編成が必要な措置として導入された。これが、県行政庁の人員の削減である。すなわち、憲法草案六章（「行政体と司法権」）五条（「各県の行政庁は五人の構成員からなり、毎年五分の一づつ改選される。」）の審議の際（共和暦三年熱月四日）、県行政庁の職責を果すには、「五人では不十分である。」とするN某議員の発言に答えて、ランジュイネ議員曰く、

「（憲法）委員会は、……小数の行政官の方が、そのすべての活動において、大いに、一貫性、統合性、敏速性を持

ちうると考えた。⁽⁵⁹⁾……」

かくして、県—カントン *canton* —コミュニティヌ *commune* の、総裁政府下における地方行政組織が完成する。すなわち、

「各県には、中央行政庁が存し」これは「五人の構成員から成り、毎年五分の一づつ改選される。」(一七四、一七七条)

次に、「各カントンには、少くとも一つの市町村行政庁をおく。」(一七四条)

カントン内における、人口五千から一〇万に達するすべてのコミュニティヌは、一個の市町村行政庁を有すること、人口五千以下のコミュニティヌには、単に、市町村吏員と助役が配される。人口が、一〇万人以上のコミュニティヌにおいては、少くとも三つの市町村行政庁がおかれる(一七八、一七九、一八三条)。

また、二年毎に任命され、毎年半数づつ改選される各コミュニティヌの市町村吏員の会同が、カントンの市町村庁を構成し、カントンの第一次会より選出された一人の議長を頂く(一八〇、一八一、一八五条)。

最後に、行政官の人民選挙制は維持されたが、選挙・被選挙資格者の要件は、憲法八条及び三五条により、国民公会時代の反動として、憲法制定議会・立法議会時代の旧に復した。⁽⁶⁰⁾これは、ボワシイ・ダングラ議員の、「持てる者 *propriétaires* によって統治される国は、社会的秩序が保たれるが、無産者 *non-propriétaires* が統治する国は、自然状態におちいる。」とする発言を受けてなされたものである。⁽⁶¹⁾

(3) 次に、地方行政権力を執行権に全面的に従属させる実効的措置がいくつかとられた。まず、第一に、その趣旨において国民公会における派遣議員制度に比される、中央政府の地方統治の一手段である、派遣委員制度である。すなわち、「総裁は、彼が適当と判断した時〔いつにても〕解任しうる、各県および市町村行政庁付き委員 *commis-*

saies を任命する。この委員は法律の執行を監視し、要求する。」(一九二条)

第二に、地方行政庁相互間の連絡を一般に禁じたことである。すなわち、「県にせよ、カントンにせよ、行政庁は、法律により彼等に授与された事項についてしか、相互に連絡しえない。共和国の一般的利益〔に關わる事項〕については許されない。」(一九九条)

第三に、総裁政府における行政階層構造の中央集権制を最も明らかにするものとして、総裁が、県行政庁の五人の行政官全員を罷免した時は、次の選挙までの間、代りの行政官を総裁自らの手で任命することができる旨の規定があることである(一九八条)。これは、憲法制定議会において、県またはディストリクト執行部の地位の空席は、県またはディストリクト評議部が執行部の選挙の日に選任し、県またはディストリクトの評議部の欠員の補充は、次の選挙の日までなしえないとしていること(一七九一年三月一五―二七日のデクレ三、四条)を思えば、前者の、人民選挙制の原理の一部修正は瞭然である。

四 小括　かくして、総裁政府における行政階層構造は、縷述してきたところから明らかなように、憲法制定議会・立法議会の行政階層構造の分権主義的性格とは、今や全く異質の、行政的中央集権体制へと姿態転換を遂げたのであった。これはまさに、国民公会における民主的政治的中央集権体制を否定的媒介となすことによって可能とされたのである。したがって、行政官Ⅱ裁判制度が、行政階層訴訟と見分けがたく同一視される過程もまた、総裁政府に引きつがれた。

もとより、この過程の進行に対して、総裁政府に全く反省の機会が与えられなかったわけではない。これが、憲法一九三条の法案審理の際、デュフェルモン議員が注意を喚起した問題であった(共和暦三年熱月五日)。すなわち、曰く、「……行政体は、私人が政府と契約した債務について、政府と私人間に提起された紛争を審理しなければならない。

かくして、行政体は、何度か、市民の財産に侵害を加える可能性が起りうる。このことは、私には大いに危険なことであるように見受けられる。そこで、私は、「行政体の」この権限が帯びる不都合性を防止するために、あるいは少くとも、この不都合性を減ずるために、司法事件に破毀裁判所があるように、行政事件にも、破毀院 *cour de cassation* を設置することを提案する。が、おそらく、人は、このような制度は、行政訴訟事件において、その運営を阻害し、若干遅延させることになるとして反対するであろう。「しかし」、私は、これに対して、政府の活動が、私人との間に紛争を惹起した場合、この時、さほどの迅速性は要求されないとあると答えよう。⁽⁶²⁾

しかしながら、この折角のデュフェルモン議員の提案も、活動行政権と行政裁判権の未分離をもはや既定の事実となす、総裁政府の容れるところとはならなかった。すなわち、ドヌウ議員曰く、

「憲法」委員会は、政府から独立の行政機関は存在すべきではないと思量する。行政事件における破毀院は、まさに、政府自身である。⁽⁶³⁾」

かくして、総裁政府における行政訴訟の「最終審」は、訴願的・階層的行政訴訟との分離の自覚を持たないまま、行政階層制の通常のルートにしたがって、大臣とされたのであった。

(57) *Moniteur*, t. 25, p. 189.

(58) *Moniteur*, t. 25, p. 189; 同頁、シャルル・ラクローワ Charles Lacroix 議員の発言 *Moniteur*, t. 25, p. 192; これ等に対し、同く、

政治的統一性の確保の見地から、ディストリクト行政庁の存続を強く主張する者に、ドルメイ Dornay 議員があつた。 *Moniteur*, t. 25, p. 190.

(59) *Moniteur*, t. 25, p. 314; このランジュイネ議員の発言の背景には、前掲共和暦三年収獲月五日のボワン・ダングラ議員の演説がある。「共和国の最高行政権が、五人の人の手に委ねられるとしたならば、なにゆえ、各県の二義的行政権が多数であることを必要としよう。さらに、執行が単純かつ迅速であるべき時に、なにゆえ諸君は、……(県段階において)議決機関を組織しようとするのか。これまで存在してきた様な行政体に代って、われわれは、各県に、人民により選出され、かつ、執行権の監視と権威の下に置かれる、五人の構成員から成る行政庁を創設

することを諸君に提案する。」*Moniteur*, t. 25, p. 106.

(60) まず、選挙資格は、「満二一才以上に達し、その居住するカントンの公民登録を行い、フランス国内に一年以上在住する、物的ないし人的 *foncière ou personnelle* 直接税を支払う」すべてのフランス市民に与えられる(八条)。なお、憲法制定議会との対比は、第一章第三節三Ⅱ第二論文二の三註(53)参照。

次に、被選挙資格は、満二五才以上に達し、フランス市民の権利を行使するために必要な資格に加えて、次の条件の一つを満たす者に与えられる。すなわち、「人口六千以上のコミューヌにおいては、二〇〇労働日の地方価額に等しい収入に相当すると評価される財産の所有者あるいはは利益権者であること、もしくは、一五〇労働日の価額に等しい収入に相当すると評価される住居ないし二〇〇労働日に等しい農事財産の賃借人であること、

また、六千人未満の都市においては、一五〇労働日の地方価額に等しい収入に相当すると評価される財産の所有者あるいはは利益権者であること、もしくは、一〇〇労働日の価額に等しい収入に相当すると評価される住居ないし一〇〇労働日に等しいと評価される農事財産の賃借人であること、

また、田園においては、一五〇労働日の地方価額に等しい収入に相当すると評価される財産の所有者あるいはは利益権者であること、もしくは、二〇〇労働日の地方価額に等しい収入に相当すると評価される財産の定額小作あるいはは分益小作人であること、

一方で所有者またはは利益権者であると同時に他方で賃借人、定額小作人またはは分益小作人である者については、それらのさまざまな名義における権能は、その被選挙資格を形成するために必要な数額まで積算される。」

なお、一七九一年憲法三篇一章二節七条と対照せよ。

(61) すなわち、「我々は優れた人々 *meilleurs* によって支配を受けなければならない。優れた人々は、教養が高く、法律の維持に深い関心を寄せる。そこで、多少の例外を除けば、諸君はこの様な人々を、次の様な人々の中に見出す外ない。すなわち、「それは」財産を所有することによって、その財産の所在する国、その財産を保護する法律、その財産を維持しうる平和に深い関わりを持つ人々であり、また、彼等をして、祖国の運命を決する法律の良否を賢明かつ公正に議論するにふさわしいものにした教育が、財産のもたらす、その富とゆとりの結果である様な人々である。これに対して、財産を所有しない者が、彼に何ものも持たらさない「社会」秩序に関心を持ち、また、彼に何がしかの希望を持たらざる様な「社会」変動に反対のままではいられるためには、徳性の普段の努力を必要としよう。……仮に諸君が財産を所有しない者に無条件に政治的諸権利を与えたならば、そして、仮に彼等が立法者の席にいつの日か就くことになったならば、彼等はその結果起きるであろうことに何らの危惧の念を抱くことなしに、政治的煽動を巻き起こしあるいは起きるに委せよう。……それゆえ、われわれは、立法院に選出されるためには、何らかの不動産所有者である必要があることを規定するよう諸君に提案する。」*Moniteur*, t. 25, p. 92.

- (32) *Moniteur*, t. 25, p. 327.
(33) *Moniteur*, t. 25, p. 327.

(未完)