

立法の多様化と議会審査制度

—我が国における委任立法統制のあり方をめぐって—

Diversification of Legislation and Legislative Scrutiny

田中祥貴*

TANAKA Yoshitaka

はじめに

近代立憲主義の確立以降、国民主権原理を採用する民主主義社会では、治者と被治者の間に自同性が担保されていることが要求され、自ずから、国民の権利義務を定める法規範の定立は、国民の自律的意思に基づくことを前提としている。我が国の憲法においても、その第41条で国民を代表する「国会」を「唯一の立法機関」と位置付けている趣旨は、かかる文脈から理解することができる。まさに、この治者と被治者の自同性原理（自己統治原理）は、民主主義社会の中核を構成する要素と認識されてきた。

しかしながら、今日、かかる民主主義の根本原理が形骸化しているのは何れの先進国にも共通してみられる現象である。その背景には、19世紀末以降の資本主義国家の変貌に伴い、国家のあり様が消極国家から積極国家へと大きく変遷したことが挙げられる。即ち、それに伴う国家機能の著しい多様化は立法事項の飛躍的増大及び専門化をもたらし、結果として、専門性・機動性を担保しない議会の政策決定能力を相対的に低下させ、他方で、高度な専門性・機動性に支えられた行政機関への実質的政策決定機能の委譲を不可避のものとしたのである。そしてそれは、本来、立法府が担うべき法規範の定立機能を行政機関に委任する「立法権委任」の問題を生起せしめた。現代行政

国家 (administrative state) ^{*1}では、この立法権委任が日常的に行われ、立法権委任抜きには現実の行政実務は成り立たないのが現状である。即ち、現代における立法事項の著しい多様化によって、もはやすべての立法過程を議会の主導のもとに専管処理することが不可能な状況に至っている。勿論、それは我が国も例外ではない。例えば、2006年に我が国で成立した法令の内訳を見てみると、議会制定法137本に対して政省令（規則を含む）は1751本に及んでおり、政省令の対法律比は実に約13倍の規模となっている^{*2}。このデータはここ数年の推移からみて平均的な数値である。また一方で、かかる量的規模の問題に止まらず、権限委任の質的問題も看過し得ない。通例、我が国の委任実務では、その内容が極めて一般的・抽象的で、行政機関に被委任権限の指標を与えることもない。さらに最近では、立法目的すら政省令に委任するという常軌を逸した事例すら生じている^{*3}。かように我が国の行政立法は、質的にも量的にも本来の議会制定法を圧倒的に凌駕しており、もはや静観を許さぬ状況にある。

かかる立法権委任の状況を所与のものとして、我が国の憲法規範を振り返ってみれば、立法権委任の態様によっては、当然、既存の憲法規範との間に厳しい緊張関係を生起させることとなる^{*4}。即ち、「唯一の立法機関」という国会の憲法的地位に鑑みて、実質的立法権が他の国家機関に委譲

*社会福祉学部准教授

されている事態は、勿論、我が国の憲法が予定するところではない。ここに行政実務の効率性・機動性を担保すべき現実的要請と民主主義原理を担保すべき憲法的要請を如何に調整するかという難問が立ちだかる。この点、前述した委任実務の状況を所与のものとするれば、通常、議会在担すべき機能は主として委任立法への監督・統制に向けられるべきであり、就中、委任立法問題と憲法規範との調整という文脈では、今後、議会の事後の審査・承認制度のあり方が検討されなければならない。

かかる視座から、本稿は、これまでの憲法学が固執してきた「唯一の立法機関」論に過度に傾倒することなく、寧ろ、その背景にある古典的権力分立観念からの脱却を図りながら、我が国の立法過程を静態的ではなく動態的に捉え直すものである。即ち、多様化する立法事項の問題状況を踏まえつつ、我が国で民主主義原理を実体的に再生するに最も合目的な方法論を多面的に模索することに主眼を置いている。以下では、現代行政国家の病理を克服すべく、積極的に議会制民主主義の再構築を図ってきたアメリカ及びイギリスの法制度を検討し、我が国での委任立法に対する議会統制論のあるべき方向性を比較考察してゆきたい。

1. アメリカの議会拒否権制度 (legislative veto)

(1) 議会拒否権の制度枠組

アメリカ合衆国では、質的・量的に拡大する委任立法に対して連邦議会在積極的な統制を加えた経験を有する。これまで連邦議会は、その統制手段として、議会拒否権制度 (legislative veto) を多用してきた。議会拒否権制度とは、連邦議会在自らの権限を執行府又は行政機関に委任する際に、当該権限委任に基づく執行案又は行政案に対する最終的な決定権を連邦議会在に留保することで、例えば、独立行政機関の規則制定権等を民主的に統制することを目的とした連邦議会在の審査制度を指称する^{*5}。この議会拒否権の行使形態は、各授権法の個別規定に基づき多様であるが、類型

化すれば以下の如くである。即ち、連邦議会在の何れか一院による単独決議 (simple resolution) 又は両院による賛同決議 (concurrent resolution)、若しくは特定の委員会決定、その何れかに基づくものが一般的であるが、さらに稀な場合には、特定委員会の長が下す決定に基づくものも存在する。また連邦議会在に示された執行案 (executive proposal) への意思表示は、一定期間内 (通常60日乃至90日以内) に、連邦議会在が「承認」決議を下さなければ、当該執行案は発効し得ないと積極的に示される場合 (承認型) と、期間内に連邦議会在から「否認」決議が下されなければ、執行案は効力を発すると消極的にしか示されない場合 (否認型) とがある。多様な議会拒否権制度であるが、いずれの行使形態にも共通する重要な特徴として、通常の立法手続を経ないこと、即ち、大統領への提出要件^{*6}を満たすことなく、連邦議会在が執行府及び行政機関の行為を修正又は廃棄し得る点に留意しなければならない。

(2) 議会拒否権制度の背景

アメリカ合衆国でかかる議会拒否権制度が台頭してきた背景としては、以下のような要因が挙げられる。まず主要な要因の一つは、「行政国家」の出現である。即ち、アメリカ合衆国では、1930年代以降、連邦議会在は、一連の New Deal 政策を遂行する為に、その実施機関として数多くの独立規制委員会 (independent regulatory commission) を創設すると共に、当該行政委員会に対して広範な権限委任を行った。その反面で、専門性及び機動性を担保し得ない連邦議会在の立法機能は必然的に空洞化してゆき、事実上、自らの立法権を放棄した状況が常態化していた。また他方で、かかる無制約な立法権委任の拡大を阻止すべく、「委任法理 (delegation doctrine)」を基軸とした厳格審査を試みた連邦最高裁の古典的司法理論も破綻を迎えることで^{*7}、アメリカの規制行政は拡大の一途を辿っていったのである。就中、1960年代末に至ると、アメリカの規制行政は、New Deal 期以降の経済的規制に止まらず、環境保護・消費生活・公衆衛生等の社会的規制の分野にまで範囲を拡大してゆくこととなる。そしてこの過度に広範な規制行政は、逆に1970年代後半に至ると、長引く

不況と失業率の増加を背景に、アメリカ国民の中で規制行政に対する反発を誘発する結果をもたらした。かかる規制行政に対する不満が、行政委員会の規則制定権を対象とした議会拒否権の制度化へと一つ結実したと言える。

さらに今一つの要因としては、所謂、1970年代の「大統領帝政 (imperial presidency)」と呼ばれる状況が看取される。取り分け「ベトナム戦争」や「ウォーターゲート事件」という一連の経験は、アメリカ国民に執行府への深い不信感を募らせることとなり、結果、執行府への統制を求める声が高まっていったのである。かかる執行府への不信は、やがて1973年戦争権限法^{*8}及び1976年国家緊急事態法^{*9}の制定という象徴的な出来事に結実してゆく。即ち、アメリカ合衆国においては、独立宣言以来、大統領が、連邦議会の戦争宣言を待つことなく、大統領令によって海外へ軍隊を派遣するという経験はまさに200回を越えており^{*10}、連邦議会の統制を離れて一人歩きをする大統領の軍事行動に対して、連邦議会は、当該戦争権限法の制定を以て議会拒否権による統制を加えたのであった^{*11}。

以上の1970年代における「行政国家」及び「大統領帝政」と呼ばれる状況に対する国民の不信に呼応して、連邦議会は、それらへの統制手段として議会拒否権制度を位置付け、1970年代以降、俄に、議会拒否権制度を多用する傾向を見せるのである。しかしながら、連邦議会の胸一つで、即ち、執行府の拒否権を回避する形式で、執行府又は行政機関の諸行為を廃棄し得る議会拒否権は、当然、執行府との相関関係における憲法上の権限バランスを連邦議会側に大きくシフトさせる制度であり、重大な憲法問題を内包していたのは紛れもない事実であった。それ故に、議会拒否権の行使は執行府に対する連邦議会の権限踰越行為（執行権侵害）であり憲法上許容され得ないとの批判が執行府から相次ぎ、やがて議会拒否権制度の合憲性をめぐる争いは連邦最高裁へと持ち込まれることとなる。

(3) *I.N.S. vs. Chadha* 事件判決^{*12}

本件では、移民国籍法 (Immigration and Nationality Act) 第244条 (a) - 1の規定^{*13}に基づく司法

長官の裁量権に留保された同法第244条 (c) - 1, 2^{*14}の議会拒否権条項の合憲性が問題とされた。Burger 主席判事の筆による法廷意見は、大要以下の論拠に基づき、当該議会拒否権条項を合衆国憲法第1条第7節における立法手続違反と判断し以て違憲判決を下した。

法廷意見は、移民国籍法第244条 (c) - 2に基づく議会拒否権が、合衆国憲法第1条7節の手続要件が適用されるべき立法行為か否かは、その形式ではなく、「その性質及び効果において立法的とみなし得る事項を包含しているか否か」に求められるべきであると言及した上で^{*15}、本件議会拒否権行使は、その目的及び効果において、本質的に立法的であると判断した。この点、法廷意見は、本質的に立法的か否かの基準を「立法府外の人々の法的権利・法的義務・法的関係を変更せしめる目的と効果を有する」行為であったかという要素に求めている^{*16}。さらに、法廷意見は、かかる見解を補強するために次の2点を指摘する。即ち、移民国籍法第244条 (c) - 2が存在しなければ、司法長官の決定を覆すには新たな法律を制定しなければならない点、また司法長官の決定を拒否するという行為には、通常の立法手続でのみ行い得る政策決定的要素が含まれる点を挙げている^{*17}。その結果、本件議会拒否権は立法行為である以上、合衆国憲法第1条7節所定の「両院の決議」と「大統領への提出」要件を求める立法手続に則って行使される必要がある。それにも拘わらず、その何れの手続要件も欠いているが故に、本件では立法手続違反として違憲判決が下されたのである。

以上が *Chadha* 事件判決の概略であるが、法廷意見が示した「立法府外の人々の法的権利・法的義務・法的関係を変更」したか否かという基準に拠れば、現存する議会拒否権の全てがその範疇に包含される結果となる。そして、大統領への提出要件を省略する点に特徴を有する議会拒否権は、すべて第1条所定の立法手続に違反する違憲無効な制度として評価されることとなったのである^{*18}。

(4) *Chadha* 事件判決以降

議会拒否権制度が現実の委任実務において如何

に重要な政治制度であろうとも、結果的に、1983年最高裁判決を以て違憲無効と評価されるに至ったことは否定し得ない事実である。しかしここで看過してはならないのは、この判決を契機に議会拒否権制度を招来した従来の政治的要因が消滅した訳ではないという現実である。即ち、1983年以降も専門性及び機動性を要請する現代行政は、依然として連邦議会に対して広範な裁量権限を行政機関に委任することを不可避としており、他方で民主政確保の観点から、連邦議会は、かかる行政裁量に対して何らかの統制の必要性を認識していたのである。かかる状況の下で、連邦議会は新たな行政統制手段を模索しなげればならなかった。

この点、結論から言えば、連邦議会は、行政統制手段としての議会拒否権制度を手放しはしなかった。勿論、*Chadha* 事件判決に応じて、連邦議会は数多くの議会拒否権条項を削除せざるを得なかったが、他方で、それと同時に、連邦議会は、*Chadha* 事件判決には抵触しない様に修正を加えた新たな議会拒否権条項を数多く設置していったのである。連邦議会は、*Chadha* 事件判決直後から1984年の第98回議会休会までの16ヶ月間に、53の議会拒否権条項を設置しており、更に、その後1996年の第104回議会の終了までには、凡そ400に上る議会拒否権条項を新たに設置している*¹⁹。

ここでは、連邦議会が以上の議会拒否権制度を維持することを可能にした要因を手続的側面と実体的側面双方から考察してみたい。まず手続的側面についてみれば、*Chadha* 事件判決以降、連邦議会が、当該最高裁判決に応じて議会拒否権制度の再構築を試みた手法としては、従来の議会拒否権条項を合同決議 (joint resolution) 形式のものへと置換したことが指摘し得る*²⁰。当該合同決議は、連邦議会の両院による賛同決議 (concurrent resolution) を経た後、大統領の承認を待って初めてその効力を発する手続であることから、第1条所定の立法手続を侵害することは有り得ない。即ち、*Chadha* 事件判決で提起された憲法問題と理論上全く抵触しない合同決議を統制手段として採用したものが一つである*²¹。

尤も、*Chadha* 事件判決以降、設置された議会拒否権条項の殆どは、手続的便宜性から、連邦議

会の承諾ではなく、特定の議会委員会の承諾を行成案の成立要件としている。具体的には、議会拒否権条項が合同決議に基づく手続を取る事例は稀であり、その大方は、歳出授權委員会 (authorization committees) 或いは歳出承認委員会 (appropriation committees) による承認決議を要件とする手続を取っている。その設置傾向は、数多くの制定法において頻繁に見受けられ*²²、また今日でもその傾向に変化はない様である*²³。

では、これらの委員会拒否権は、何故にその法的有効性を担保し得るのか、その手続的問題は、以下の連邦議会の内部規則 (internal rules) を以て解消し得ると考えられる。即ち、連邦議会は、内部規則を以て委員会の事前承諾なしには、行政案の実施に必要な基金の歳出授權、或いは歳出承認が出来ないと定めることが可能である。この場合、実際的な効果において、委員会の決議は、執行案又は行政案の効力を左右するものであるが、手続的には、飽くまでも連邦議会の予算支出権限を拘束するに過ぎない。従って、「立法府外の人々の法的権利・法的義務・法的関係を変更せしめる目的と効果を有する」手続すべてに憲法上の立法手続を要求する *Chadha* 事件判決を所与のものとしつつも、委員会決定が連邦議会を名宛人とする限りは、当該議会拒否権条項には何らの憲法問題も惹起し得ないのである*²⁴。

但し、実際には、連邦議会が通常の歳出承認手続を通じた統制を加えるまでもなく、行政機関が連邦議会の意向を先取りして、連邦議会の方針に沿った行政案を提示するのが通例である。即ち、連邦議会と行政機関の権限関係から考察すれば、*Chadha* 事件判決以後の議会拒否権制度という連邦議会の審査制度を実体的に機能せしめてきた要因は、まさに憲法上、連邦議会が有する予算権限に帰結するものと評価し得る。敷衍すれば、執行府又は行政機関の政策を実施するには、概して、連邦予算の支出を必然的に伴うが、憲法上、予算編成過程における連邦議会の主導性が確立されている合衆国では、連邦政府が予算を支出するには、事前の連邦議会による歳出承認が必要とされるのである*²⁵。従って、連邦議会が歳出承認権限という強力な行政統制手段を保持している以上、行政機関は、円滑な行政運営を担保する為に、連

邦議会の意向を蔑ろにすることは許されないのである。その結果、かかる両者の権限関係は、議会拒否権制度を非公式な領域へと導くことも少なくない。この場合、両者の権限関係が、制定法上のものではなく、非公式な性質のものである以上、行政機関は当該協定により法的拘束を受けることもなく、憲法問題を生起しないことは言うまでもない。

2. イギリスの制定法的文書法 (the Statutory Instruments Act)

(1) 議会の委任立法統制

行政の委任立法に対する議会統制が制度的に最も整備され積極的に運用されているのは、言うまでもなく、議会拒否権制度の母国イギリスである。他の先進諸国と同様に、19世紀後半以降、議会主権を伝統とするイギリスでも行政政府による委任立法が飛躍的に増大し、議会制民主主義の形骸化を抑止する方法が模索されてきた^{*26}。まずその初期におけるイギリス議会は、1893年規則公開法 (the Rules Publication Act 1893) の制定を以て委任立法への対応に臨んでいる。即ち、同法では、「制定法的規則・命令 (statutory rules and orders)」という概念で行政立法を一元的に捉え、その制定手続と発効前の公布に関する原則を規定している^{*27}。

さらにイギリスで委任立法の増殖が顕著になるのは二つの世界大戦を契機としてである。そこでイギリス議会は、就中、第二次世界大戦以降の広範な立法権委任に対して、1893年規則公開法に代わって、1946年制定法的文書法 (the Statutory Instruments Act) を制定し、委任立法に対する事前又は事後の議会統制を制度化することで委任立法への議会統制が強化されてきている。各個別の委任立法が議会の審査を受けるか否かは、それぞれの授権法 (parent act) によって規定される。そして授権法によって議会審査が義務付けられる場合には、上記1946年法の手続に従うこととなる。当該1946年法に基づく委任立法の統制手続は、議会の審査と委員会の審査とに大別され、その具体的内容は以下の通りである。

(2) 議会の審査制度^{*28}

議会が委任立法を審査する形態は大別して次の3つの類型に整理できる。

①単純提出手続 (bare laying procedure)

これは、制定された委任立法が、その発効前に議会へ提出されることが義務付けられる手続であり、原則として、議会の承認決議を待つことなく所定の期日を迎えれば自動的にその効力を発する手続である。この手続は、アメリカでは report-and-wait 制度として知られ議会拒否権制度の代替手段として利用されている。あくまでも、委任立法に対する議会の注意を喚起することが目的で、この手続による直接的統制の枠組は設けられてはいない。

②否認型手続 (negative resolution procedure)

この否認型手続はさらに2類型に細分化し得る。即ち、(a) 制定後の委任立法に対する審査手続と (b) 制定前段階における委任立法の草案に対する審査手続である。まず前者に関しては、その議会への提出後40日以内に、庶民院 (House of Commons) 又は貴族院 (House of Lords) の何れか一院が否認する決議を下した場合、当該委任立法の効力は取り消される。尚、その際には、一括での否認決議が認められるのみで、部分的な取消や修正の決議は認められていない。また後者に関しては、草案の議会提出後40日以内に同じく否認決議が下された場合には、行政府はその委任立法を制定することができないとされている。近年の傾向において、議会審査手続の中では、この否認型手続が最も一般的で全体の約65%を占めている^{*29}。その理由は、否認型手続は議会の審査負担を軽減する利点があるからであろう。即ち、専門技術性及び迅速性・機動性を要求される委任立法が議会の承認を待たなければ効力を発しないとすれば、年間に1500件を超える委任立法を議会にすべて精査させることは議会の処理能力を超えるであろうし、またそれでは行政効率が損なわれる危険性が高い。そこで重要度の高くない委任事項については、いざとなれば否認決議での統制を可能としながら、不作為によっても行政案の発効を妨げない否認型手続が議会には好都合となるのである。

③承認型手続 (affirmative resolution procedure)

この承認型手続はさらに3類型に細分化し得る。即ち、(a)制定後の委任立法に対する審査手続、(b)制定前段階における委任立法の草案に対する審査手続、及び(c)制定後の委任立法に対する期限を付した審査手続である。第一に、制定後の委任立法に関しては、これを議会に提出させ議会の承認決議を得て初めてその効力を発するという手続がある(類型(a))。さらにこの承認型手続には、議会へ提出後28日又は40日の期限を付して、その期限内に議会の承認決議が得られれば発効するが、期限内に承認決議が得られなければ自動的に当該委任立法は廃棄されるという場合もある(類型(c))。第二に、制定前段階の草案を議会に提出させて、その承認決議が得られた場合に草案は成立した効力を発するとする場合がある(類型(b))。

(3) 委員会の審査制度

実際の委任実務を考えると、上記の議会総体で委任立法を審査するという手法は、委任立法がそもそも要求されるその専門技術性や迅速性・機動性の要因と親和的とは言い難く、審査を実効化する為にもまた行政効率を担保する為にも、多くの委任立法審査は議会の専門委員会に付託されることとならざるを得ない。かつて貴族院では1925年に特別命令委員会(Special Order Committee)を設置し、一方の庶民院では1944年に制定法的文書特別委員会(Select Committee on Statutory Instrument)を設置して、それぞれの議院に提出された委任立法を専門的に審査させ、問題のある委任立法を議会に報告させるという手続を採用してきた。ところが、これらの手続では両議院の各委員会で別個の審査を行う手続に重複や齟齬が生じるとの問題点が指摘され、1973年にはこれらを統合する制定法的文書合同委員会(Joint Committee on Statutory Instruments、以下JCSI)が創設されるに至っている。当該委員会は、委任立法の実体(merits)審査は付託されず、その審査事項は技術的事項に限られる^{*30}。

この点、従前のJCSIは委任立法の技術的審査に限定され、委任立法の内容の是非を審査し得ないという問題が改めて指摘され、それを補完する趣旨から、委任立法の実体審査やその背後にある

政策方針に関する審査を行うことを目的とした常設委員会が両院で設置されている。まず庶民院では、1973年に制定法的文書常任委員会(Standing Committee on Statutory Instruments、以下SIsC)が設置され、一方で貴族院では、1992年の委任権限審査特別委員会(Select Committee on the Scrutiny of Delegated Powers)設置及びこれを改組した2001年の委任権限・規制緩和特別委員会(Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform、以下DPRRC)に加えて、2003年には貴族院に制定法的文書特別委員会(Select Committee on the Merits of Statutory Instruments、以下MSIsC)が創設され、今日に至っている。但し、これらの委員会の審査機能が強化されても、アメリカの委員会拒否権の如くに委任立法の成否に関わる決定をする権限は付与されず、あくまでも議院の注意を喚起するのみで最終的な決定を下すのは各議院である。

最後に、この委任立法審査の実効性について言及しておく、通例、議会の行政統制という文脈においては、議院内閣制の場合であれば、議会对内閣という構図ではなく、議会内与党と内閣を同一視して、内閣(議会内与党)対議会内野党の構図で捉えるのが一般的である。勿論、保守党・労働党という討議的かつ持続可能な二大政党制が確立しているイギリスでは、議会内野党が果たす行政統制機能は極めて重要な意味を持つ。但し、庶民院において、如何に野党の行政監督が厳格なものであっても、内閣は、議会内において相対的多数を占める与党を利用することで、最終的には自らの委任立法を承認させることが可能である。そこで重要視されるのが貴族院の監督機能である。取り分け1999年の貴族院改革以降は、かつての庶民院に対する拒否(veto)機能から審査(scrutiny)機能へとその基軸を変遷させながら、貴族院は法案の審査機能強化を図ってきている。そして実際に、DPRRC及びMSIsCを通じた貴族院の審査は、委任立法の統制に関して十分な実を挙げており^{*31}、当該委員会の設置以降、不適切な権限委任の濫用・逸脱が大きく抑制されてきている^{*32}。

3. 小括（両制度比較）

アメリカ連邦議会とイギリス議会は共に、政府の委任立法に対してその監督統制機能を積極的に整備・運用してきた経験を有するが、その審査方法をめぐっては大きな制度的相違がある。概して、委任立法に対する議会統制には、現代行政国家における行政権の肥大化を抑制する権力分立的趣旨と、形骸化する議会の立法機能を補充再生する民主主義的趣旨からの意味付けが行われる。さらにこれらの趣旨が促進されることで、延いては、法の支配や国民の権利保障が全うされる効果をも伴う。

この点、アメリカとイギリスでは議会審査制度が設けられた経緯、及びその法的趣旨の捉え方に相違がある様に看取される。即ち、アメリカではそもそも「委任法理」を補完する制度として発足したものが、やがて連邦議会と執行府間の抑制・均衡を強く意識した制度へと傾倒してゆき、強いて言えば、権力分立的視座からこれを捉える傾向が強い。その結果、連邦議会が執行府に対する効果的な統制を図るためには、必然的に、総体的な本会議よりも専門性・機動性に優れた委員会が中心となり、委員会拒否権が多用されることとなる。その一方で、イギリスでは、委任立法の質的・量的拡大による議会制民主主義の空洞化を抑制するという民主主義的視座から、これを整備・運用してきた傾向が強く、その議会主義復権という文脈からは、委員会単位ではなく両院本会議に基づく制度設計が合目的的となる。

勿論、かかる議会審査制度の相違は、両国の議会制度そのものに起因するものでもある。即ち、イギリスの議会では、いわゆる議院内閣制の下で内閣が政策決定の主導権を握りつつ、それを具体化する立法過程においても、議会内与党との協働を以て法律案の提起・審議・決議までの一連の立法過程を先導する。そして、そもそも伝統的に本会議中心主義を採用するイギリスでは、委員会審議の占める比重は少ないため、その政策審議はもっぱら議院本会議の場で行われ、内閣（与党）の政策案を野党が監督する制度枠組になっている。それに対して、アメリカの連邦議会では、憲法上、執行府には法律案の提案権すら存せず、一

連の立法過程は連邦議会が完全な主導権を握りつつ進められる。そして実質的な審議は、各々の所管事項を専門的に取り扱う議会委員会が中心となり、それを受けて本会議では形式的審議のみとなるのが通例である。さらにアメリカでは政党規律が弱いため、イギリスのような議会内野党による政府統制という枠組は実効的とは言えない。また政党規律が弱いが故に、事前に少数数の協議もなしに本会議での審議を行えば収拾がつかなくなる恐れもある。これらの制度枠組が委任立法の議会審査制度にも反映されて、アメリカでは委員会中心主義、またイギリスでは本会議中心主義に基づく統制が基軸となっているのであろう。

さらにアメリカとイギリスの両制度を実体的次元から考察してみると、まずアメリカ連邦議会による行政統制が効果的に機能しているのは、まさに歳出授權及び歳出承認権限という予算権限を形式的にも実質的にも連邦議会が握っているからに他ならない。即ち、予算と法律が別の法形式に基づく予算法形式説を採用する我が国とは異なり、アメリカでは、予算は法律そのものであり^{*33}、従って、連邦議会がその起案から承認までの一連の過程で完全な主導権を保持している。かかる強大な歳出承認権限を背景として、行政機関は自らの必要な政策を実現するために、連邦議会の意向に従わざるを得ない事情がある。他方で、イギリスでも、形式上、予算は法律の形式をとるが、実質的には、我が国と同様に責任内閣制ゆえに政府が主導で毎年度の予算編成を行い、それを議会が承認するという手続過程を経る。またイギリスでは、1911年議会法（Parliament Act）の成立以降、歳入・歳出法案に相当する財政法案（Money Bill）に関しては、庶民院で可決後、少なくとも会期終了の1ヶ月前に貴族院に送付されれば、当該法案は貴族院の同意が無くとも成立するという制度枠組を採用しており、貴族院は庶民院が可決した財政法案を拒否し得ない。つまり、事実上、イギリス議会での予算審査は形式審査であって、政府予算案が議会で否決されることはあり得ず、行政統制という文脈ではアメリカの如き制度背景を有していないと言える。

結びにかえて

以上のアメリカ及びイギリスにおける法制度の相違点を踏まえつつ、日本国憲法下の統治機構にとってどちらの法制度が親和性を有し、今後、我が国の議会審査制度はいずれの先例に倣うべきか、その目指すべき方向性に関して若干の検討を加えることで本稿の結びと代えたい。日本国憲法は、イギリスと同じく議院内閣制を採用しているが、その一方で、戦後、実際上の国会運営に関しては、かつての帝国議会時代における本会議中心主義とは異なり、現在の国会はアメリカの制度を導入して委員会中心主義を採用している。

この点で、まず我が国においては、委任立法の質的・量的拡大に歯止めを掛けられぬ状況の中で、国会を「唯一の立法機関」と位置付ける憲法規範の要請から、議会制民主主義の復権を図ることは目下の急務である。さらに我が国では、その委任立法に対して積極的な議会の事後的承認を要求する制度は、災害対策基本法109条4項に見られるのみで、委任立法統制という文脈では極めて未成熟な状況にある。かかる文脈からは、イギリス型議会審査制度から得られる示唆は極めて大きい。即ち、国民代表機関から行政機関への政策決定機能の委譲は、政策決定過程における国民の同意機能を失わせるに止まらず、民主的正当性を欠いた行政機関による無責任政治を助長する。議会民主政治に含意される責任政治の原則では、各々個別の政策展開における最終的な政策責任の所在を明確にする必要がある。従って、委任立法を通じた政策展開においても、その最終的決定権を国会に留保することで、政策責任の匿名化を避けることが重要となる。さらに「唯一の立法機関」という国会の憲法的定位に鑑みれば、委任立法への統制主体には委員会ではなく、国会が設定されることが相応しく、ここにイギリスの法制度に親和性を看取し得る。

しかしまた一方で、我が国の統治機構は、1998年の中央省庁等改革基本法の施行等を経て2001年には省庁再編を伴う行政組織改革が実施され、首相及び内閣機能の拡充強化は大きく推進されてきたものの、それらに対応した国会の行政監督機能の拡充強化が図られてこなかった経緯を問題とし

て抱えている。これまでの改革過程では、国会の権限強化を置き去りする形で、首相及び内閣機能の強化のみが推し進められてきたのが実情である。かかる状況の中で、今後、強化された内閣機能と抑制・均衡関係を維持し得るだけの国会権限のあり方を再検討する必要がある。委任立法に対する国会の実質的な監督機能を担保するには、国会と執行府間のパワーバランス維持を志向したアメリカ型の権力分立的視座を看過することはできない。即ち、実効的な行政統制を行うには、その運用上、専門性・機動性を担保した委員会の役割が不可避であり、かかる文脈においては、我が国の委任実務でもその統制には委員会中心主義を基軸とした制度運用を図らざるを得ない。そしてその場合に生じ得る憲法手続上の諸問題に関しては、1983年 *Chadha* 事件判決以降におけるアメリカの一連の経験が、多大な示唆を提供してくれる。イギリスではそもそも議会主権の伝統に基づき委任立法への議会統制は憲法上の問題を提起し得ないが、我が国では形式主義 (formalism^{*34}) 的見解に依拠する傾向が強いため、権力分立原理や立法手続の諸原則等から、アメリカに類似した諸々の憲法問題が生起する蓋然性は否めない。我が国で議会審査制度を展開するに際して、そのための実体上・手続上の憲法問題を解消する作業はアメリカの憲法解釈論から多くのものを学ばねばならない^{*35}。

最後に、昨今の国会改革の流れからみると、我が国の議会制度論は、1999年国会審議活性化法に基づく改革に如実に現れている様に^{*36}、ウエストミンスター・モデルを志向して展開されてきた。かかる文脈では、総体的な制度枠組に関しては、確かに、憲法統治構造を同じくするイギリス型の議会審査制度の方がやはり親和的であると言えよう。但し、我が国では、ウエストミンスター・モデルを志向しながらも、それを支える二大政党制等の政治的土壌は未だ整備されておらず、また我が国とイギリスにおける統治機構上の制度的相違は少なくないのが現実である^{*37}。実際、前述した我が国の統治構造の特殊性に鑑みれば、我が国での議会審査制度のあり方についても、アメリカ型又はイギリス型の二者択一的な議論で完結し得るとは言い難く、またその様に即断すべきでもな

い。さらに重要なことは、議会の行政統制機能と民主的機能の拡充強化はそもそも不即不離の関係にあり、議会審査制度は権力分立的要素と民主主義的要素が重層的に折り重なる構造を有していることである。換言すれば、所与の憲法規範を保全するため、一般的抽象的委任立法に国会の事後承認を形式的に取り付けられれば済まされるという問題ではなく、より実質的に、行政裁量への民主的統制を担保する制度構築を図る必要があることは言うまでもない。そこでイギリス議会審査制度の枠組に準拠しつつも、その実際の制度運用に実効性を担保せしめるには、やはり我が国の議会制が有する特殊性を踏まえつつ、アメリカ議会拒否権制度の経験をそこに反映させることが不可避であると言わざるを得ないであろう*38。

注

- * 1 本稿では、「行政国家」という概念に関しては、現代の統治機構における憲法現実を適切に把握する趣旨から、「本来、統治の出力過程（執行）の公式的担い手たる行政が、同時に入力過程、即ち政治（国家基本政策の形成過程）にも進出して、主導的且つ決定的役割を営む国家類型を意味する」（手島孝「行政国家の法理」13頁）という定義を採用するものとする。
- * 2 平成18年法令解説資料総覧の別冊「法令索引」から集計した数値である。
- * 3 稲葉威雄「会社法のどこが問題か」世界2006年11月号128頁以下参照。
- * 4 勿論、我が国を含め多くの国では、議会が他の国家機関に立法機能を全く委任できないとは解されず、性質上、議会審議に馴染まない専門技術的・細目的事項や政治的中立性が求められる事項、その他にも状況の変化に即応すべき機動性が要求される事項は、その委任事項が個別具体的に特定されている限りにおいて、立法権委任は認められるが、他方で、一般的抽象的な白地委任は許容され得ないと考えられている。しかし現実には、行政機関への委任に際して、その目的や被委任権限行使の基準も何等定められない委任が常態化している。その詳細は、拙稿「委任立法と憲法41条」長野大学紀要28巻2号25頁以下を参照されたい。
- * 5 ここで問題となる連邦議会から委任される立法権限とは、一般的抽象的規範の定立たる趣旨での立法権に限られず、個別法律（private law）に基づく特定個人や団体を名宛人とした規範定立をも範疇とし、さらには連邦憲法第1条第8節18項をめぐる最高裁の包括的解釈 *see M'Culloch vs. Maryland*, 17 U.S. 316, 421 (1819). に基づき拡大された極めて広範な概念である。かかる広範な立法概念を前提として、連邦議会の議会拒否権を通じた統制は、行政立法のみならず、様々な行政裁量にも及ぼされてきた。尚、当該制度に関する詳細な検討は、拙稿「合衆国連邦議会による行政統制 - 議会拒否権制度の運用をめぐって -」六甲台論集（法学政治学篇）第44巻第3号61頁以下を参照されたい。
- * 6 *See U.S. CONST. art. 1, § 7, cl. 2.*
- * 7 連邦最高裁は、当初 New Deal 政策における立法権委任に関して、「合衆国憲法第1条の前提から、連邦議会が他の機関に対して、本質的な立法機能を放棄または委譲することは許されないが、但し、柔軟性及び現実性の観点から、立法府が授權法に①受任機関が実現すべき政策内容を明示すると共に、②当該機関が被委任権限を行使する際の基準を設置している場合には、本質的立法権の放棄には当たらず、その範囲に限ってのみ権限委任が認められる」という「委任法理」を以て厳格審査を行っていたのである *see Panama Refining Co. vs. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935).; *Schechter Poultry Corp. vs. U.S.*, 295 U.S. 495 (1935).; *Currin vs. Wallace*, 306 U.S. 1 (1939).; *U.S. vs. Rock Royal Corp.*, 307 U.S. 533 (1939); *Sunshine Anthracite Coal vs. Adkins*, 310 U.S. 381 (1940).。しかし1940年代以降、連邦最高裁の審査は消極的なものへと転換すると共に、当該法理も Marshall 判事をして「現実的要請から、事実上、破棄された、絶滅寸前の状態」にあると言わしめる程に形骸化してゆくのである *see* 415 U.S. 345, at 352-53 (Marshall, J., concurring) (1974)。
- * 8 War Power Resolution of 1973, Pub. L. No. 93-148, 87 Stat. 555 (1973).
- * 9 National Emergencies Act of 1976, Pub. L. No. 94-412, 90 Stat. 1255 (1976).
- * 10 山田康夫「アメリカ合衆国憲法における戦争権限」『奥原唯弘教授還暦記念論文集1』200頁(1989)。
- * 11 「戦争宣言又は特別の制定法の授權なく、合衆国軍が合衆国の領域、属領、及び準州外で敵対行為に従事している時、如何なる場合にも連邦議会が両院賛同決議によって命じた場合には、大統領はかかる軍隊を撤退しなければならない。」(第5条c項)。

- *12 *Immigration and Naturalization Service vs. Chadha*, 103 S.Ct. 2764 (1983).
- *13 移民国籍法第244条(a)-1は、不法滞在の外国人に強制退去手続が取られたとしても、「7年以上の事実上の在留、人格の道徳的善良性、強制退去された場合の極度の困窮」という3つの要件を司法長官が認定した場合には、当該強制退去手続は停止し得るという救済規定を設けていた。See 8 U.S.C. § 1254 (a)-1 (1982).
- *14 第244条(c)-1は、司法長官の強制退去停止決定を連邦議会へ報告する義務を課しており、また同条(c)-2では、当該司法長官の決定は、連邦議会の何れか一院によって「否決」されなかった場合に限り、効力を発するものと定められていた。即ち、一院による議会拒否権を構成していたのである。See 8 U.S.C. § 1254 (c)-1, 2 (1982).
- *15 *Chadha*, 103 S. Ct. 2784.
- *16 *Id.*
- *17 *Id.* at 2785-86.
- *18 事実、連邦最高裁は、*Chadha* 事件判決直後、独立行政委員会の規則制定権限に対する議会拒否権条項についても、*Process Gas Consumers Group vs. Consumer Energy Council of America* 事件判決 see 103 S. Ct. 3556 (1983). 及び *United States Senate vs. Federal Trade Commission* 事件判決 see 103 S.Ct. 3556 (1983). において、それぞれ天然ガス政策法(Natural Gas Policy Act) 第202条c項に規定された一院拒否権条項、連邦取引委員会改革法(Federal Trade Commission Improvements Act) 第21条f項1号に規定された二院拒否権条項を違憲とした控訴審判決を略式で認容している。
- *19 LOUIS FISHER, CONSTITUTIONAL CONFLICTS BETWEEN CONGRESS AND THE PRESIDENT 157 (1997).
- *20 Louis Fisher, *The Legislative Veto : Invalidated, It Survives*, 56 Law & Contemp. Probs. 273, 286 (1993).
- *21 この合同決議に基づく議会拒否権は、留保される形態によって、その及ぼす影響力は全く異なるものとなる。即ち、「否認」型の合同決議に基づく場合、大統領が両院決議に拒否権を発動すれば、連邦議会は、それを覆す(override) ために、さらに両院で各々3分の2以上の多数を獲得せねばならなくなる。かかる状況は連邦議会側に対して大きな負担を課すものとなる。他方、「承認」型の合同決議に基づく場合、執行府案を発効させる為には、一定期間内に連邦議会の両院による「承認」という積極的意思表示を得なければならない。これは裏を返せば、一定期間内に連邦議会の何れか一院が「承認」決議を下さなければ、執行案は廃棄されることを意味しており、実質的には、消極的意思表示に基づく従来の一院拒否権制度と何ら差異が無いものとして、議会の行政統制にとって極めて有利に機能する。尚、さらに詳細な事例検証については、拙稿・前掲注(5)を参照されたい。
- *22 この点、議会調査局による議会拒否権条項の調査資料があるので以下のものを参照されたい。See 1983 C.R. S. Rev. 33-34 (Fall, 1983).
- *23 拙稿「権力分立と憲法解釈」六甲台論集(法学政治学篇) 第49巻第1号1頁以下参照。
- *24 FISHER, *supra* note 19, at 156.
- *25 See U.S. CONST., art. I, § 9, cl. 7.
- *26 委任立法の増加傾向は今日も継続しており、例えば、その数は1910年には218本であったものが、1960年には733本、さらに1998年には1576本にまで及び、20世紀の初期と後期では実に7倍以上の増殖である。VERNON BOGDANOR, THE BRITISH CONSTITUTION IN THE TWENTIETH CENTURY 221 (2003).
- *27 BRADLEY & EWING, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 649 (13th ed. 2003).
- *28 前述の Legislative Veto という用語は、アメリカでは執行府・行政機関に対する議会の拒否権という文脈で用いられるが、イギリスでは庶民院に対する貴族院の拒否権という文脈で用いられる場合があるので、本稿ではイギリスに関しては議会審査権という用語を使用するものとする。
- *29 BRADLEY & EWING, *supra* note 27, at 657.; BOGDANOR, *supra* note 26, at 221.
ちなみに、単純提出手続は議会統制という要素が脆弱なことから利用される比率は低く全体の約4%で、ついで承認型手続はその議会の審査負担の大きさから特に重要な委任事項にのみ付され全体の約12%、残りの約19%は議会への提出を求められていない。八木保夫「イギリス議会による委任立法の事後的統制」議会政治研究21号95頁参照。
- *30 合同審査委員会の審査は次の7項目に及び、これらに該当する場合に議会の注意を喚起するための報告を行う see BRADLEY & EWING, *supra* note 27, at 659.
- (a) 当該委任立法が歳入に負担を課す、又は政府に債務負担行為を義務付けていること
- (b) 議会制定法によって当該委任立法が裁判所の審査から除外されていること
- (c) 当該委任立法が授權法で認めていない遡及効

- (retrospective effect) を有すること
- (d) 当該委任立法の公布又は議会への提出に不当な遅延があったこと
- (e) 当該委任立法が委任された権限の範囲内のものであることに疑問がある、又は委任された権限を通常ではない方法で行使するものであること
- (f) 何らかの理由で当該委任立法の形式又は趣旨に説明を要すること
- (g) 当該委任立法の起草に欠陥があること
- 以上のうちで報告理由として一般的なものは (e) (f) (g) で、その他の理由で報告されるのは稀である。
- *31 See *id.* at 658.
- *32 See BOGDANOR, *supra* note 26, at 223.
- *33 「国庫からの支出はすべて法律で定める歳出予算に従ってのみ行われる」 *see* U.S. CONST., art. I, § 9, cl. 7.
- *34 権力分立原理の解釈基準に関して、アメリカ公法学では、国家権力作用の相互排他的な権限領域の確立を志向する「形式主義的 (formalism)」見解と、各権力作用の核心を侵害しない範囲で相互の権限領域の共有と牽制を志向する「機能主義的 (functionalism)」見解が存する。この点、我が国の憲法学は、従来、形式主義的権力分立観を前提とする傾向にあるものと評価し得る。尚、この議論の詳細は前掲注(23)を参照されたい。
- *35 この詳細は拙稿・前掲注(4)を参照されたい。
- *36 この法律では、イギリス議会に倣って、国会に国家基本政策委員会(党首討論)が設置され、また政府委員制度を廃して副大臣・大臣政務官制度が新たに創設された。
- *37 蓋し、イギリスでは一つの内閣における政治任用ポストは平均で130に上り(山口二郎「イギリスの政治 日本の政治」63頁以下(1998))、与党議員の相当数が行政府の正規の役職に就任するため、与党及び内閣で形成される意思は一体のものと看取されるが、我が国ではイギリスほどの与党と内閣の一体性は確保されず、例えば、内閣提出法案が自民党の政務調査会や総務会におけるインフォーマルな与党審査によって修正を受けることも少なくない。
- *38 尚、イギリス型の法制度を採用するには、ウエストミンスター・モデルを支える討議的な二大政党制を実体的に担保してきた政党制や選挙制度のあり方への考察、並びに特殊イギリス的な貴族院を抱える二院制の現状を踏まえる必要がある。その上で、我が国における議会審査制度の可能性を精査することが不可避であるが、これらの実体的に踏み込んだ考察に関しては、別稿を予定しているのでそちらに譲るものとする。