

## 英国議会と委任立法 —制定法的文書統制をめぐる現代的展開—

### U.K. Parliament and Delegated Legislation

#### — Contemporary Evolution of Scrutinising Statutory Instruments —

田中祥貴\*

Yoshitaka TANAKA

#### はじめに

我が国では、委任立法の統制という特殊専門的な領域に、一般国民に止まらず、法律家や政治家でさえ十分な関心を有してはいない。かかる事情を反映して、我が国の委任立法領域は、事実上、行政の自由裁量であるかのような様相を呈している。確かに、委任立法で定める事項は、概して、議会制定法の細目事項で、まったく退屈でつまらない内容と評価されがちである。しかし、その対象は、医療、教育、社会保障、労働、環境、公衆衛生、放送、都市計画等々に至るまで、実に、多元的かつ包括的で、我々の日常生活全般に及び、かつ決定的な影響力を有している。そして、国民生活にとっては、抽象的な高次の議会制定法よりも、具体的な低次の委任立法の方が重要な場合も少なくない。例えば、都市計画法における抽象的な「開発」条項に関心が持てなくとも、その施行規則が実際に自分が所有する住宅上の権利に関わり、住宅の増改築基準を定める段階に至ると無関心ではいられなくなる。また他方で、かかる委任立法は、通常、高次の議会制定法を具体化する機能を果たすが、それは時に、低次の些末な細目事項ではなく、国家の政策内容そのものを決定する場合も存する。国家政策の重要事項が、国民の代表機関である議会ではなく、行政機関によって策

定されることは決して珍しくない\*1。

確かに、現代的行政優位の統治構造では、事実上、議会の役割は著しく制限されている。それは我が国はもちろん、議会制が発達した英国においても例外ではない。英国でも、法規範の定立機能は、実質的に議会から政府へと移行し、委任立法は統治構造の中核を担う重要性を有している。20世紀以降、すでに英国では、委任立法は行政活動において不可欠の要素と看取され、現在では、年間に3,500本以上もの委任立法が制定されている。但し、英国では、このうち全国的に適用される委任立法の殆どすべて（年間1,500本程度）が、議会審査の対象とされ、その承認が委任立法の成立・発効要件とされている。この点、かつて英国議会は、委任立法を十分に審査もせず承認していたことから、「ソーセージ・マシン\*2」と揶揄され批判された時代もあったが、近年、ビジネスのグローバル化から要請されるさらなる法律上の規制緩和及び行政裁量の拡大と歩調を合わせながら、政府と議会の実質的力関係を均衡させるため、委任立法への議会統制に関わる制度枠組は、相当の改革が行われてきた。とりわけ、ここ十数年間の制度改革は目覚ましく、専門委員会の拡充強化と審査手続の多様化・実質化によって、結果、英国議会の委任立法統制機能は飛躍的な向上を果たしてきたと評価できる。そこで本稿では、

\* 社会福祉学部准教授

我が国における委任立法への議会統制枠組の構築を念頭に置きつつ、英国議会における審査制度の現状と課題を俯瞰し、そこから一定の示唆を得ることを目的としている\*<sup>3</sup>。

## 一 委任立法の展開

### 1. 委任立法の意義

周知の通り、英国では、第一次立法 (primary legislation) と第二次立法 (secondary legislation) の2種類の国内法形式が併存する。第一次立法は、その権威が英国王 (King) 又は英国議会 (King in Parliament) に直接由来し、また、「議会主権 (Sovereignty of Parliament)」の伝統に基づく英国議会の制定法である。そして、英国議会は如何なる内容の立法も可能であり、さらに、その議会制定法は裁判所の司法審査を受けない至高性を有する。但し、1973年のEC加盟に際して、1972年欧州共同体法 (European Communities Act 1972) の制定を以て英国へのEC法の直接適用を承認し、さらに、欧州人権条約 (European Convention on Human Rights) の国内法化を実現する1998年人権法 (Human Rights Act 1998) の制定以降、「議会主権」の伝統的概念は修正が加えられている。就中、1998年人権法に基づき、欧州人権条約上の権利との抵触問題については、第一次立法に対しても裁判所の審査権が及ぶようになり、これらが抵触する場合、裁判所は「不適合宣言 (declaration of incompatibility)\*<sup>4</sup>」を下すことが可能となった。もっとも、裁判所に当該第一次立法を無効にする権限はない。

他方で、第二次立法は、第一次立法である議会制定法による立法権委任に基づき、その権限委任の範囲内で、政府が制定する法規範をいう。より一般的には、「委任立法 (delegated legislation)」と呼称される。そして裁判所は、かかる第二次立法に関しては、授權法との関連でその権限逸脱 (ultra vires) の有無を審査し、権限逸脱の場合には無効とする権限を有する。この点を除いて、第一次立法及び第二次立法間で、その法的効力に相違はない。かかる第二次立法の形式には、枢密院が定める枢密院令 (Order in Council)、大臣等が定める命令 (Order)・手続的規則 (Rule)・実体的規則 (Regulation)\*<sup>5</sup>等々があるが、1946年制定法的文書法 (Statutory Instruments Act) の成立以降、これらは統一的に「制定法的文書 (Statutory Instruments)」と呼称され、これが一般的な法令上の用語として使用されている\*<sup>6</sup>。当該1946年法は、制定法的文書を「(1)この法律の施行日 (1948年1月1日) 以降において、議会制定法によって、枢密院 (His Majesty in Council) 又は各大臣 (Minister of the Crown) に、命令、手続的規則、実体的規則その他の従位立法 (subordinate legislation) を作成、確認、あるいは承認する権限が授權され、かつ、その権限が枢密院令又は制定法的文書によって行使されるものと明記されている場合に、当該権限に基づき制定された文書、あるいは(2)この法律の施行日 (1948年1月1日) よりも前に、1893年規則公開法 (Rules Publication Act 1893) における制定法的規則の制定権限が規則制定機関に授權され、この法律の施行以降に当該権限に基づき制定された文書\*<sup>7</sup>」と定義している。なお、同法では「枢密院又は各大臣」への授權に基づき制定された委任立法を対象とするので、地方政府等によって制定される条例 (byelaws) や規則 (orders of local authorities) については除外される。

2. 委任立法の史的経緯

英国において、委任立法という現象の起源は、下水設備委員会 (Commission of Sewers) に河川氾濫対策を委ねた1531年にまで遡ることができ\*<sup>8</sup>、また、テューダー朝 (Tudor) 時代には、ヘンリ8世 (Henry VIII) が、1539年国王布令法 (statute of proclamations)\*<sup>9</sup>を制定し、「よき秩序と統治 (good order and governance)」のために、議会制定法と同等の布令制定権を国王に付与させていた事実が確認できる\*<sup>10</sup>。さらに、1689年以降は軍律法 (Mutiny Acts) の制定によって、毎年国王に軍統制権限に基づいた規則制定権が委任されていたが、委任立法という手法が、医療、教育、公衆衛生、警察、労働、社会政策といった日常的な行政事務の遂行に不可欠なものとして、制度的に確立されるのは19世紀のことである\*<sup>11</sup>。そして19世紀には、非常に広範な授權規定が散見さ

れるようになる。例えば、1834年改正救貧法（Poor Law Amendment Act 1834）にて、救貧法委員会（Poor Law Commission）に対して、「この法の執行にあたり、救貧活動に適切と思われるあらゆる命令、手続的規則、実体的規則を制定及び発布する\*12」裁量権限を授権しているが如くである。すでに19世紀には、行政機関へ立法権を委任することなく、英国議会が制定法の細目に至るまで責任を負うことは、行政実務の遂行を妨げるものであるとの認識が一般化し、議会の立法能力の限界が指摘されるに至っていた\*13。その後、19世紀後半には、委任立法の量的拡大とともに、その無計画な制定や未公布のまま施行される命令等が批判されるに至り、1892年に制定法的規則委員会（Statutory Rules Committee）は、制定法的規則・命令索引（Index to Statutory Rules and Orders）を作成し、また英国議会は、1893年規則公開法（Rules Publication Act 1893）を制定することで、当時の委任立法に対して「制定法的規則・命令（Statutory Rules and Orders）」という統一的な呼称を導入し、その制定手続と発効前の公布について、体系的・一元的に処理する制度を整備している。この19世紀当時から、委任立法に対する批判

として、ますます進行するその量的拡大と、議会審査を経ることなく実質的な立法を可能とする行政の過度な権限肥大の二点が指摘されていた\*14。

もっとも、英国で委任立法の問題が深刻化するのには、第一次世界大戦を契機としてである。就中、1914年国土防衛法（Defence of Realm Act 1914、以下 DORA）は、戦時の緊急性に対応するため、政府に多くの権限を委任したが、DORAに基づき制定される諸規則（regulations）は、当初、政府の軍事的権限に関わる事項に限られていたものの、次第にすべての国民生活を範疇に収めるものへと拡大されていった。例えば、それはやがてドッグ・ショーの開催規制やロンドンでのタクシーの呼び止め方の規制にまで及んでゆく。DORA 関連の規則の多くは第一次世界大戦終結とともに失効したが、1939年緊急権法（Emergency Powers Act 1939）は DORA と同様の事態を再び惹起させることとなる。とりわけ、「戦時緊急性」の概念は、委任立法を飛躍的に増殖させ、1900年直前における委任立法の制定数は1,000本程度であったものが、20世紀に入って以降、第一次世界大戦中には1,500本を超え、さらに1919年から1921年にかけては優に2,000本を超える数に

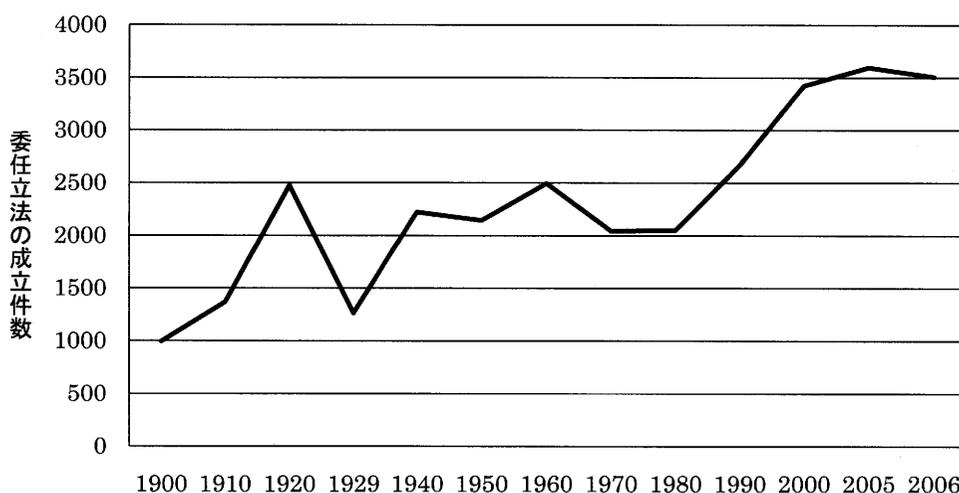


表 - 1 【 委任立法の数的推移\*16 】

まで拡大し、議会制民主主義の原理は大きく後退させられることとなる\*15。

### 3. 委任立法の正当性

その後、委任立法の量的・質的拡大に基づく政府の権限拡大は、1929年 Hewart 卿の著書を通じて「新たな専制 (New Despotism)\*17」と痛烈に批判され、英国では大きな憲法的・政治的論争が巻き起こされる。結果、政府はかかる委任立法の正当性を調査する委員会を直ちに設置し、これを Donoughmore 卿に委ねた。そして1932年、当該 Donoughmore 委員会は報告をまとめ、

- ①議会審議の時間的制約、すなわち、手続的な細目事項に関してまで議会の議事日程を調整することは現実的に不可能で、また議会はより高次の重要事項等を審議した方が望ましいこと、
- ②高度な専門技術的立法事項の拡大、すなわち、多くの現代的立法は、例えば、科学技術分野や医療福祉分野等では、高度な専門技術性を要求しており、議会が効果的に審議できる範囲を超えていること、
- ③統治構造の変革に付随する予測不能な事態、すなわち、大規模で複雑な統治構造の変革が行われる場合、それに付随して生じる予測不能な事態に迅速に対応するには委任立法の方が合理的であること、
- ④委任立法が有する柔軟性の必要、すなわち、急速に科学技術が展開する現代社会で、絶え間なく変遷する将来的状況に応じてその都度、議会制定法を改正しなければならないのは著しく非現実的であること、
- ⑤委任立法が提供する試験的機會、すなわち、委任立法という手法は試験的導入とそれに伴う経験知の活用を可能にすること、
- ⑥緊急事態で求められる迅速性・有効性、すなわち、国が戦争や自然災害等の危機的状況に晒された場合に、国民の生命・財産を保護するには迅速かつ有効な法的措置が求められ、その対応を図るのは議会よりも政府の方が適任であること、

以上6つの視点から、委任立法の正当性を承認している\*18。

かかる正当化事由から、一般に委任立法は認められてきた。しかし他方で、(i)議会が政策内容 (policy) を決定し、その細目 (detail) を政府が定める限りにおいて、委任立法の利用は許容されるという前提はあるものの、そもそも何をもって「政策」と「細目」を区別するのが不明瞭であること、(ii)権限逸脱 (ultra vires) の法理に基づく司法統制は過度に広範な立法権委任の慣習によって十分に機能し得ていないこと、(iii)議会制定法の審議過程とは全く異なる簡略な手続で、場合によっては議会制定法を改正・廃止することすらが可能であるといった問題は、依然として残されている。すなわち、議会制民主主義や法の支配の伝統的原理を形骸化せしめる質的問題や、さらに、表-1【委任立法の数的推移】から明らかのように、まるで歯止めがかからない委任立法の量的拡大の問題が相俟って、委任立法を通じて政府は議会及び裁判所の統制を離れた「専制権力 (despotic power)」を付与されているとの批判がますます高まり、委任立法への議会統制強化に向けた制度改革の要求は、1930-1940年代を経て、1946年制定法的文書法へと結実することとなる。

## 二 委任立法統制の制度枠組

通例、制定法的文書は、議会制定法により授権された各大臣の名のもとに制定され (made)、議会に提出された (laid) 後、議会の審査及び承認を受けて、政府出版局 (Stationery Office) によって正式に公表され、所定の期日に発効する (coming into force)。制定法的文書は、制定された時点で、暦年 (calendar year) ごとに1番から始めた通し番号が割り振られる (例: SI2009/1234)。この点、我が国と大きく異なる特徴として、英国では、多くの制定法的文書が、その授権法の規定に基づき、議会の事前審査手続に服する。但し、制定法的文書の中には、枢密院令による施行期日の規定等のように論争的でない事項を定める場合、かかる議会審査を経ずに自動的に発効するものも存在する。また、特定の地域にのみ

適用される地方的文書 (local instruments) は議会審査の対象とはされない。そこで本稿では、地方的文書を除外して、議会審査の対象となる一般的文書 (general instruments) のみを考察対象とする<sup>\*19</sup>。

## 1. 議会の審査制度

そもそも英国における制定法的文書統制の制度枠組は、1946年制定法的文書法を基礎に構築され、現在に至っている<sup>\*20</sup>。当該1946年法に基づき、英国議会が制定法的文書を審査する形態は、大別して以下の通り、承認型手続、否認型手続、その他の3類型に整理できる。各制定法的文書が何れの審査手続に服するかは授権法の規定に従うこととなる。この点、審査手続の選択方法について、とくに法的制約が存する訳ではなく、専ら、それらは政治的に決定される。但し、実務上、何れの手続であろうと、当該案件の担当大臣は、自らが所管する制定法的文書について、その目的、内容、趣旨、効果等を簡潔かつ明確に説明する注釈書 (explanatory notes) を併せて提出し、議会の理解を求めるのが通例である。

### (1) 承認型手続 (affirmative resolution procedure)

この承認型手続は、議会両院からの承認決議が得られれば、制定法的文書の成立又は法的効力が認められる手続であるが、これはさらに以下の通りに細分化される。

#### (a) 承認型草案 (affirmative drafts) 手続

制定法的文書として制定される以前の草案 (draft) 段階で、議会に提出させて審査にかけ、議会両院による承認決議が得られれば、その草案は成立した法的効力を発するとする審査手続

#### (b) 承認型文書 (affirmative instruments) 手続 1

制定法的文書として所管大臣の署名も得て制定された以後に、議会に提出させて審査にかけ、議会両院の承認決議が得られれば、当該制定法的文書は法的効力を発するとする審査手続

#### (c) 承認型文書 (affirmative instruments) 手続 2

この制定後の制定法的文書に対する議会審査に

一定の期限 (制定日から起算して通例28日又は40日間) を設けて、その期限内に議会両院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制定法的文書は廃棄されるとする審査手続

以上の3類型がある。この点、承認型手続に服する制定法的文書の大半は、草案段階での提出が求められている。なお、各議院は、後述する専門委員会からの報告に基づいて、当該文書案に対して承認決議を行うか否かにつき審議する。そして決議に際しては、規制改革令や人権救済令等の議会制定法で定める一部の例外を除いて、通例、制定法的文書案に対しては、一括での承認決議が認められるのみで、部分的な修正決議は認められていない<sup>\*21</sup>。但し、制定法的文書案を修正することは許されないが、本会議に上程する承認決議案を修正することは可能である。例えば、「当該議院へ提出されたライチョウ保護に関わる制定法的文書案は承認される」との承認決議案に対して、その末尾に「政府がライチョウ保護に関わる具体的戦略を公表した場合に」と付帯条件を添えることは可能とされている。また、歳出・歳入に関わる制定法的文書の場合は、下院 (House of Commons) のみが審査権を有する。

かかる承認型手続の場合、とりわけ上院 (House of Lords) の審査には自己抑制の原理が強く働く。その理由は、承認型手続では、両院の承認決議が得られなければならない、何れか一院が承認しなければ、そのまま文書案は廃棄される。すなわち、下院が承認した文書案を上院が承認しなかった場合、公選機関の意思を非公選機関が覆すこととなるため、歴史的に上院は当該権限を行使することを控えてきた<sup>\*22</sup>。結果、過去にこの承認型手続において、否決された制定法的文書の事例としては、上院では、1968年6月18日に1968年南ローデシア令 (South Rhodesia Order 1968)、2000年2月22日に大ロンドン局選挙活動資金令 (Greater London Authority Election Expenses Order 2000)、及び2007年3月28日に2007年賭博場免許に関わる地理的区分令 (Gambling (Geographical Distribution of Casino Premises Licences) Order 2007) の3件のみである。他方、下院ではさらに

権限行使が低調で、1969年11月12日に1969年議会議事案選挙区令草案 (Draft Parliamentary Constituencies Order 1969) を承認しなかった事例が唯一である。

以上の承認型手続は、政府が、制定法的文書を制定するのに、その都度、議会両院の承認決議を求めなければならない、また、議会にも過度の負担を課すことになるため、議会審査に服する制定法的文書のうち、当該手続に服するのは全体のわずか15%程度である。しかしながら、制定法的文書の統制という文脈においては、議会両院の承認が得られなければ成立又は発効させない手法は、非常に強力で望ましい制度と評価し得る。この点、制定法的文書の手続に関して承認型か否認型かを選別する明確な原則や基準は存在せず、先例に従って処理されているが、とりわけ論争的な事項について、当該承認型手続の対象から除外することは、議会制民主主義の建前からは許容し難いであろう\*23。

## (2) 否認型手続 (negative resolution procedure)

この否認型手続は、議会の何れか一院から否認決議を受けない限りにおいて、制定法的文書の成立又は法的効力が承認される手続であるが、これはさらに以下の通りに細分化される。

### (a) 否認型草案 (negative draft) 手続

制定法的文書として制定される以前の草案 (draft) 段階で、議会に提出させて審査にかけ、草案の議会提出後 (通例、提出された日から起算して) 40日以内に (閉会・休会期間を除く)、議会の何れか一院が否認決議を下した場合には、当該文書案は不成立とする審査手続

### (b) 否認型文書 (negative instruments) 手続

制定法的文書として所管大臣の署名も得て制定された以後に、議会に提出させて審査にかけ、制定法的文書の議会提出後40日以内に、議会の何れか一院が否認する決議を下した場合には、当該制定法的文書は法的効力を有しないとす審査手続

以上の2類型がある。前者 (a) の手続が取られることは比較的稀で、多くの場合、後者

(b) の手続が取られる。なお、当該審査にあたって、各議院は、承認型手続と同様に、制定法的文書を修正することは許されず、一括しての否認決議しか認められない。

かかる審査における否認動議は、下院の場合、誰にでも可能であるが、実際には、否認動議は、早朝動議 (Early Day Motions)\*24で行われるのが一般的であり、ゆえに、野党議員や新人議員 (backbencher) からの否認動議が多く、敬遠されがちである。多くの賛同者を集めなければならない (議事規則上は20名以上)、審議時間が設けられることは稀である\*25。また、審議時間が設けられても、多くの場合、上限である90分間までの十分な審議が行われることはない。さらに下院では、Blair 政権による「議会の現代化 (modernization)」以前は、審議途中であろうと午後11時30分迄で打ち切られる審議の時間制限が状況をより悪化させていた。

他方で、上院の場合には、投票にまで至る事例は少ないものの、議員単独による動議であっても、たいい審議時間が設けられる。かかる制度的相違から、制定法的文書に対する統制には、下院よりも上院の機能への期待が高くなっている。とはいえ、前述の通り、上院には抑制機能が働くため、これまでに否認型の制定法的文書が否決された事例としては、上院においては、2000年2月22日に2000年大ロンドン局選挙規則 (Greater London Authority Elections Rules 2000) への否認決議が確認できるのみである。また他方、下院においても、1979年10月24日における1979年灯油小売価格令 (Paraffin Retail Prices Order 1979) の否認事例があるのみで、それ以降には例がない。

なお、これまでの傾向として、議会審査が求められる制定法的文書のうち、この否認型手続の適用を受けるのが最も一般的で全体の約85%を占め、承認型手続の適用を受けるのはその余の約15%となっている\*26。その理由は、否認型手続には議会の審査負担を軽減する利点があるからである。すなわち、年間に約1,500本を超える制定法的文書を議会にすべて精査させ承認を求めることは、議会の処理能力を超えるであろうし、また、専門技術性及び迅速性・機動性を要求される制定法的文書の特性に鑑みても、それでは行政効率

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。もっとも、実際に、否認決議にまで至る事例はごく僅かに過ぎない。

### (3) その他（単純提出手続（bare laying procedure））

上記の承認型及び否認型手続以外に、所管大臣の署名も得て制定された制定法的文書について、その発効前に議会への提出を義務付けるものの、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法的効力が生じる単純提出手続がある。かかる手続は、あくまでも制定法的文書に対する議会の注意喚起のみが目的であって、議会による直接統制の手続は設けられておらず、現在ではあまり利用されていない。例えば、2006-2007年会期では、1,371本の制定法的文書が議会審査にかけられているが、その内訳は否認型が1,135本（82.8%）、承認型が223本（16.3%）、その他が僅か13本（0.9%）となっており、2005-2006年会期でも、1,885本中で否認型が1,583本（84.0%）、承認型が271本（14.4%）、その他が31本（1.6%）という傾向にある<sup>\*27</sup>。

## 2. 委員会の審査制度

### (1) 制定法的文書合同委員会（Joint Committee on Statutory Instruments）

実際の行政実務を考えると、議会が議院レベルで制定法的文書を審査するという手法は、制定法

的文書に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、さらに、近年の制定法的文書の増殖傾向に鑑みれば、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、多くの制定法的文書に関わる実質的審査は議会の専門委員会に付託されざるを得ない。通例、本会議中心主義をもって知られる英国議会であるが、制定法的文書の審査に関しては、委員会審査が極めて重要な位置づけを占めている。

この点、かつて上院では、1925年に特別命令委員会（Special Order Committee）を設置し、一方の下院では、1944年に制定法的規則・命令特別委員会（Select Committee on Statutory Rules and Orders）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、問題点がある場合には議会へ報告させるという手続を採用してきた<sup>\*28</sup>。ところが、これら両院の各委員会で別個の審査を行う手続では、重複や齟齬が生じるとの問題点が指摘され、そこで1973年に、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た。制定法的文書の統制という文脈において、このJCSIは極めて重要な位置づけにあり、2010年現在、下院議員7名及び上院議員7名の計14名の議員から構成され、その他に、専門スタッフ8名<sup>\*30</sup>によって補佐されている。当該JCSI委員長は、通例、野党議員がつとめる。委員会は、毎週私的に開催されるので、本会議や他の委員会のように時間制約はなく、また、その審査結果は逐次5、6日以内に報告書として議会のwebsiteで公開される<sup>\*31</sup>。

他方で、現在、下院には、JCSIと同様の技術

	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
承認型	233	207	126	271	223	257
否認型	1158	1038	660	1583	1135	1049
その他	25	36	6	31	13	13
合計	1416	1281	792	1885	1371	1319

表 - 2 【 類型別 SIs 議会提出数<sup>\*28</sup> 】

の事項を審査する制定法的文書特別委員会 (Select Committee on Statutory Instruments、以下 SCSI) が併存しており、JCSI を構成する下院の議員及び専門スタッフと同一の構成となっている。当該委員会は、下院にのみ提出される制定法的文書、具体的には、上院では審議し得ない歳出・歳入に関連した事項について、JCSI と同様の責務を負っている。但し、その重要性は JCSI ほどには高くない<sup>\*32</sup>。

これまで、JCSI は、制定法的文書を統制する最も主要な議会委員会の一つと見なされ、議会審査に付される一般的文書 (general instruments) は、一部の例外を除外して<sup>\*33</sup>、すべてこの JCSI の審査を受ける。JCSI は、下院議事規則 (Standing Orders) 151条<sup>\*34</sup>及び上院議事規則74条<sup>\*35</sup>に基づき、各大臣の権限が議会制定法から委任された範囲内で適正に行使されることを担保する責務を有している。この点、JCSI には制定法的文書の実体 (merits) 審査は付託されず、JCSI の審査は技術 (technical) 審査のみに限られる。その技術審査は以下 8 項目を基準とし、かかる項目の何れかに該当する場合に、議会へ注意喚起の報告を行う。

- (a) 当該制定法的文書が公的歳入に負担を課す、又は政府に債務負担行為を義務付けていること
- (b) 当該制定法的文書が授權法によって裁判所の審査から除外されていること
- (c) 当該制定法的文書が授權法で認めていない遡及効 (retrospective effect) を有すること
- (d) 当該制定法的文書の公布又は議会への提出に不当な遅延があったこと

- (e) 当該制定法的文書が議会への提出前に発効する場合、1946年制定法的文書法第4条1項に基づく議長及び大法官への通知に不当な遅延があったこと
- (f) 当該制定法的文書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
- (g) 当該制定法的文書の形式又は趣旨について何らかの理由で説明を要すること
- (h) 当該制定法的文書の起草に欠陥があること

JCSI は、審査中の制定法的文書について、所管する政府機関からの口頭又は文書による説明を受け、その上で、上記 8 項目に基づき、議会両院の注意を特別に引く必要があると判断した場合には、問題のある制定法的文書をリストアップした報告書を議会に提出する。JCSI から議会に報告される理由として一般的なもの、上記の (d)、(f)、(g)、(h) で、その他の理由で報告されるのは極少数である<sup>\*36</sup>。例えば、1999-2000年会期において、JCSI は1,382本の制定法的文書を精査し、131件の報告を議会に行っているが、その根拠は (h) 瑕疵ある起草が90件 (69%)、(f) 想定外の権限行使が18件 (14%)、(g) 理由説明の要求が13件 (10%)、そして (d) 文書提出・公布の遅延が4件 (3%) という内訳になっている<sup>\*37</sup>。2007-2008年会期における直近のデータを見ても、JCSI は1,441本の制定法的文書を精査し、79件の報告を議会に行っているが、その根拠は (h) 瑕疵ある起草が52件 (66%)、(d) 文書提出・公布の遅延が9件 (11%)、(f) 想定外の権限

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
瑕疵ある起草	107	66	127	83	90
理由説明の要求	65	27	29	8	13
権限逸脱の疑い	19	24	22	13	23
文書提出・公布の遅延	2	1	10	7	4
その他	12	11	26	7	1
合計	205	129	211	118	131

表 - 3 【 審査項目別 JCSI による議会報告数<sup>\*40</sup> 】

行使が6件(7.5%)、(g)理由説明の要求が4件(5%)、(f)権限逸脱の疑いが3件(3.7%)、その他が5件という内訳となっており、かかる傾向に大きな変化はない<sup>\*38</sup>。なお、JCSIから指摘を受けた場合、政府は、当該制定法的文書を撤回し、JCSIの指摘に則した修正を加えた後に再提出するという傾向にあり、さらに、政府が、将来に類似の制定法的文書を制定する際には、当該JCSIの指摘に注意を払うことを確約する場合もしばしば看取される<sup>\*39</sup>。

## (2) 制定法的文書実体審査特別委員会 (Select Committee on the Merits of Statutory Instruments)

前述の通り、JCSIの役割は、制定法的文書の技術審査に限定され、その政策内容の是非を審査し得ないという問題がしばしば指摘されており、それを補完する趣旨から、制定法的文書の政策内容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。本来、実体審査を行うのも議会の役割であるが、その審議時間の制約から、実質的には以下の各委員会へ付託されざるを得ない。実体審査が求められた背景としては、就中1980年代以降において、議会制定法の中核的事項の策定を大臣へ委任する「形骸立法 (skeleton legislation)」の利用が拡大したことが指摘できる。

まず上院では、1992年の委任権限監視特別委員会 (Select Committee on the Scrutiny of Delegated Powers) 設置に始まり、これを改組した2001年の委任権限・規制改革特別委員会 (Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform) に加えて、2003年には上院に制定法的文書実体審査特別委員会 (Select Committee on the Merits of Statutory Instruments、以下MSIsC) が創設され、現在に至っている。2003年MSIsCが創設された背景には、ますます進行する制定法的文書の質的・量的拡大に、議会の審査機能が追いついていない事情があったが、創設の直接的契機は、2000年1月に上院改革王立委員会 (Royal Commission on the Reform of the House of Lords) が発表した報告書 *A House for the Future* にある<sup>\*41</sup>。

現在、このMSIsCは、JCSIと並んで、制定法

的文書の統制という文脈において、最も重要な委員会の一つとなっている。2010年現在、MSIsCは、上院議員11名で構成され、その他に専門スタッフ4名<sup>\*42</sup>の補佐を受けつつ、議会へ提出される制定法的文書につき、JCSIが技術審査を行う一方で、MSIsCは専ら実体審査を行う。MSIsCは、毎年1,000本を超える制定法的文書の実体審査を緻密に行い、注意喚起の必要がある文書について上院へ報告を行っている。例えば、2006-2007会期では、承認型156本、否認型1,023本の合計1,179本を精査し、そのうち承認型の15%に当たる23本、否認型の4%に当たる39本について注意喚起の報告を行っている<sup>\*43</sup>。その審査対象は広範囲に渡るが、具体的には、以下4項目に照らして上院の注意喚起を行うべきか否かを審査する<sup>\*44</sup>。

- (a) 当該制定法的文書 (又は草案) が、政治的又は法的に重要である、若しくは議院が関心を抱くであろう公的政策問題を生起させること
- (b) 当該制定法的文書 (又は草案) が、授權法の制定以後における事情変化によって不適切であること
- (c) 当該制定法的文書 (又は草案) が、EU法を不適切に執行していること
- (d) 当該制定法的文書 (又は草案) が、自らの政策目的を不完全にしか達成できないこと

以上4項目のうち、MSIsCから上院へ報告が行われる理由としては、その大半が(a)に基づいている。例えば、2006-2007会期では、(a)政策の重要性が52件で全体の83.9%に及び、2005-2006会期でも、89.2%を占めている。その他の理由としては、(d)不完全な目的達成、(c)不適切なEU法執行の順に続くが、(b)事情変化の理由に基づく報告がなされたことは過去にない。かかるMSIsCは、毎週火曜日に開催され、その報告書が2日後には公開される<sup>\*45</sup>。そして上院議員は、上院議事録 (Minute) を通じて、そこでリストアップされた制定法的文書の情報を知ることになる。MSIsCの役割は、毎年議会へ提出される膨大な制定法的文書から実体的に重要な案件のみを選別し、上院に対して当該情報を伝達することで、その注意を喚起することにある。当該

MSIsCの審査機能を通じて、制定法的文書に関わる情報の議会流通は相当に向上している。

### (3) 委任立法委員会 (Delegated Legislation Committee)

他方、下院では、制定法的文書の実体を審査する機関として、1973年に制定法的文書常任委員会 (Standing Committee on Statutory Instruments) が制度化され、その後、1995年に名称を変更して、委任立法常任委員会 (Standing Committee on Delegated Legislation、以下 SCDL) に、さらに2006年には、現代化委員会 (Modernisation Committee) の提言に基づき、旧来の「常任委員会 (Standing Committee)」が「公法案委員会 (Public Bill Committee)」へ名称変更されるに伴って、SCDLも「委任立法委員会 (Delegated Legislation Committee、以下 DLC)」へと改称された。

DLCは、下院議事規則118条に基づき<sup>\*46</sup>、制定法的文書への審査権を行使する。常設の委員会ではなく、公法案委員会と同様に、一つの制定法的文書又は関連する一纏めの制定法的文書ごとに、構成員が任命され、審査を終えると直ちに解任される。DLCの構成員数は、16名から50名の幅で固定されていないが、通常は17名(北アイルランド問題は21名)の下院議員から構成されている。委員の選任は、選任委員会 (Committee of Selection) が担う。DLCでの審査時間は、90分間(北アイルランド問題は150分間)に限られるが、その後、DLCから下院への報告がなされると、下院でさらに90分間の審査時間を設けることができる。また、公法案委員会と異なって、DLCでは、動議や採決の権利までは承認されないが、如何なる議員にもDLCの会議に出席し、審議に参加する権利が付与されている<sup>\*47</sup>。

なお、下院では、承認型手続に服する制定法的文書はすべて自動的に当該DLCへと付託される。否認型手続の制定法的文書については、所管大臣が特にDLCへの付託を申し出た場合に限りDLCへの付託が認められる。但し、提出された制定法的文書のうち、実際にDLCで審議されるのは、例年、全体の10%程度に過ぎず、その後、下院へ回付されても否決される事例は殆ど皆

無である。承認型手続の制定法的文書でさえ、まともな議論もないままに提出の翌日には形式的な承認が与えられているのが実情である<sup>\*48</sup>。それは何より、下院では審議時間の制約が厳しく、実質審議の機会が担保できないこと、下院議員の関心が低いこと、さらに、政府が下院では多数派を形成し、数の上では政府提案の制定法的文書を下院で阻止することが困難である事情が存するがゆえであり、下院の審査制度は本来の目的に貢献し得ないとの批判がある<sup>\*49</sup>。

## 三 特殊な制定法的文書

### 1. 立法・規制改革令 (legislative and Regulatory Reform Orders)

#### (1) 立法・規制改革令の展開

2001年規制改革法 (Regulatory Reform Act 2001) は、政府に規制改革令 (Regulatory Reform Orders) として知られる命令の制定権限を付与し、規制の負担を除去又は軽減するために、所定の要件に則って、政府が議会制定法の規定を改正又は廃止し得ることを認めた。この2001年法は、その前身となる1994年規制緩和・業務委託法 (Deregulation and Contracting Out Act 1994) に基づく政府への権限委任に関して、政府の権限行使に関わる多くの制約を取り除き、政府の命令制定権をより拡大するための法律であった。ところが、当該2001年法では、政府の規制改革令について、①現行制定法上の規制緩和のみを対象とし、②改正対象となる制定法が成立又は改正から2年以上経過していること、③何らの必要的保護 (necessary protections) も除去しないこと、④何人の合理的な権利及び自由の行使も妨げないこと、⑤命令制定につき利害関係者との事前協議に諮ること、⑥コモン・ローに影響を与えないこと、⑦両院の委員会審査を経た上で両院の承認を得ること等を権限行使の条件として設けていた。かかる議会制定法を改正する権限を政府に授権する規定は、一般に「ヘンリ8世条項 (Henry VIII clauses)<sup>\*50</sup>」と呼ばれ、行政権肥大化の象徴として批判されてきたことから、2001年法にはいまだ多くの制約が課せられていたのである。そこで、これを不満とする政府は、その後も、政府権限が

制約されすぎていると批判し、2001年法上の当該権限をさらに拡大する法律の制定を目指した<sup>\*51</sup>。そして成立したのが、2006年立法・規制改革法 (Legislative and Regulatory Reform Act 2006) である。当初の法案は、2001年法において大臣の命令制定権に留保された制限をことごとく削除し、また他方で、委任立法で如何なる議会制定法 (課税・刑事罰規定のみを除く) をも改正・廃止し得る内容であったため、「議会廃止法案 (Abolition of Parliament Bill)<sup>\*52</sup>」とまで呼ばれ、議会内外で激しい批判を受けた。その結果、やむなく政府は、とくに不明瞭と批判された法律の目的及び適用対象に制限を加え、さらに議会審査の機能強化を甘受することで、2006年立法・規制改革法の成立を実現したのであった。

2006年立法・規制改革法の第1条は、大臣に、「立法改革令 (legislative reform orders)」、すなわち、立法から直接的又は間接的に生じる「負担 (burden)<sup>\*53</sup>」を除去又は軽減する命令の制定権限を付与し、また、同法第2条は、同じく大臣に、「規制改革令 (Regulatory Reform Order)」、すなわち、「規制原則 (regulatory principles)<sup>\*54</sup>」を促進する命令の制定権限を付与している。そして同法第3条では、大臣が当該改革令を制定する際の前提条件として、(a) 当該条項の政策目的が非立法的手段では達成し得ない必要性、(b) 政策目的と当該条項の比例性、(c) 公益と当該条項で影響を受ける利益との均衡性、(d) 当該条項による必要的保護の維持、(e) 合理的な権利又は自由に対する当該条項の不干渉、(f) 当該条項における憲法的重要性の不存在が挙げられており、大臣は、これらの前提条件すべてを満たした場合のみ手続を進めることができる。さらに、大臣は、すべての立法・規制改革令制定に際して、その提案に関わる利害関係団体 (interested parties) との協議 (consultation) を経て<sup>\*55</sup>、命令案及びその注釈書を議会へ提出し、一定期間内の議会審査を待たなければならず<sup>\*56</sup>、議会の承認が得られてはじめて立法・規制改革令の制定が現実のものとなる<sup>\*57</sup>。但し、立法・規制改革令の対象には制限があり、課税 (taxation)、刑事罰 (criminal penalties)、強制的立入等 (forcible entry etc) のほか、1998年人権法の全条項、2006年立法・規制改革法

第1部<sup>\*58</sup>、スコットランド議会による制定法、北アイルランド関連の制定法については、立法・規制改革令による改正が認められていない<sup>\*59</sup>。

## (2) 立法・規制改革令の統制枠組

2006年法に基づく立法・規制改革令の議会審査手続は、以下の通りである。まず大臣は、命令案に注釈書を添えて議会へ提出するが、その際に、大臣は、以下の(i)否認型手続、(ii)承認型手続、(iii)特別承認型手続 (super-affirmative resolution procedure) の3つの議会審査手続の何れが適用されるべきかについての勧告を併せて行う。その後の立法・規制改革令の承認に関する決定は、実質上、下院は規制改革委員会 (Regulatory Reform Committee、以下 RRC) に、上院では委任権限・規制改革委員会 (Delegated Powers and Regulatory Reform Committee、以下 DPRRC) にそれぞれ委ねている。RRC と DPRRC は相互に独立した組織であるが、事実上、両者は密接な協力体制を構築している。また、これらの委員会は、JCSI の審査項目についても審査を行い、その結果、JCSI は立法・規制改革令に対しては審査権を有していない。

### (i) 否認型手続

大臣が否認型手続の適用を勧告した場合、(議会に提出された日から起算して) 30日以内に議会の何れか一院から、承認型手続又は特別承認型手続の適用を要請されない限りにおいて、当該否認型手続が適用される。議会の何れか一院から特別承認型手続の要請があった場合はそちらの手続が適用され、これに該当しない場合で何れか一院から承認型手続の要請があった場合には、承認型手続が適用される。否認型手続が適用された場合、(議会に提出された日から起算して) 40日の期間内に、議会の何れか一院が否認決議を行わない限り、大臣の立法・規制改革令は成立となる。

### (ii) 承認型手続

大臣が承認型手続の適用を勧告した場合、(議会に提出された日から起算して) 30日以内に議会の何れか一院から、特別承認型手続の適用を要請

されない限りにおいて、当該承認型手続が適用される。何れかの議院から特別承認型手続が要請された場合は、特別承認型手続が適用される。承認型手続が適用された場合、(議院に提出された日から起算して) 40日の期間終了後に、議院両院が承認決議を行えば、大臣の立法・規制改革令は成立となる。

### (iii) 特別承認型手続

大臣が特別承認型手続の適用を勧告した場合には、当該手続がそのまま適用される。この特別承認型手続の大きな特徴として、以下2点を指摘し得る。まず、(A) 正式な議会審査に入る前に、利害関係団体等との事前協議 (consultation) が制度化されたこと、他方で、(B) 議会審査では、二段階審査 (two-stage scrutiny) の方式が導入されたことが挙げられる。とりわけ後者 (B) に関しては、議会委員会の勧告等を踏まえて、政府は、命令案 (原案) を審査過程で「修正」することが可能となった。これは事前法案審査 (pre-legislative scrutiny)<sup>\*60</sup>に類似した手続で、同様の効果をねらった制度だが、その具体的手続は以下の通りである。

まず第一段階として、大臣の立法・規制改革令草案 (draft order) が注釈書とともに議会へ提出されると、(議院に提出された日から起算して) 60日の期間内に、両院の委員会 (RRC 及び DPRRC) は、①権限の逸脱がないか、②規制の負担を除去するものであるか、③何らかの必要的保護を排除するものでないか、④合理的な権利・自由の行使を妨げないか、⑤事前協議が適切に行われたか等の、立法・規制改革法及び議事規則で規定する基準に照らしつつ、政府や利害関係団体からの口頭又は文書による証言を得ながら審査し勧告を行う。そして大臣は、当該命令草案の承認・修正・否認に関する RRC 及び DPRRC の勧告、並びに議会各院の決議に配慮しなければならず、必要に応じて、第一段階における命令草案の修正が認められている。

さらに、大臣が立法・規制改革令の制定に意欲を保持するなら、第二段階の審査へと進み、上記60日の期間終了後に、議会へその旨の声明 (statement) を原案又は修正案とともに提出しな

なければならない。かかる第二段階の審査では、RRC は、当初原案が提出された場合は15日以内、修正案が提出された場合は25日以内に、改めて第一段階と同様の審査を行い下院への報告を完了する一方で、DPRRC は、通常の承認型手続と同じ要領で再審査を行い、上院への報告を完了することとなる。そして、これらの委員会報告に基づき、両院の承認決議が得られれば、大臣の立法・規制改革令は制定法的文書として成立し、政府出版局によって印刷・公表される<sup>\*61</sup>。

なお、第二段階の委員会報告を受けた議会審査に際して、通例、上院ではすべての命令案について審議するが、他方、下院の場合は以下の手続をたどる。すなわち、(a) RRC が満場一致で承認勧告を行った場合、下院は審議を行うことなく、直ちに承認決議を行う。また、(b) RRC の承認勧告が満場一致でなかった場合、下院では、当該命令案の承認決議に際して、上限90分間の審議時間が設けられる。さらに、(c) RRC が不承認の勧告をする一方で、なお政府が命令制定の意欲を示した場合には、下院は3時間までの審議が可能で、下院が認めれば命令案承認の動議を提出することもできる。但し、実際には、RRC が不承認の勧告を行った命令案について、政府がその後の手続を進めたという事例は過去にはない<sup>\*62</sup>。もちろん、DPRRC の場合も同様である。

### (3) 委任権限・規制改革特別委員会 (DPRRC)

前述した通り、制定法的文書の統制という文脈では、下院の統制機能は、事実上、期待できず、したがって、ここでも上院の統制機能が重要となる。就中、上院の DPRRC が、非常に重要な役割を担っている。当該委員会の端緒は、1992年に無制約な大臣の命令制定権を監督する目的で設置された委任権限監視特別委員会 (Select Committee on the Scrutiny of Delegated Powers) まで遡り、その後、1994年規制緩和・業務委託法の成立に伴って、新たな監督機能を付加した委任権限・規制緩和特別委員会 (Select Committee on Delegated Powers and Deregulation) として改組され、さらに、2001年規制改革法の成立で、政府の命令制定権の拡大とともに委員会の機能も拡充して、現行

DPRRCへと改組された。そして2006年立法・規制改革法でもこれが継承されて、2010年現在、上院議員10名から構成され、その他に専門スタッフ4名<sup>\*65</sup>の補佐を受ける。

また、当該 DPRRC の役割は、前述の立法・規制改革法の審査に止まらない。すなわち、DPRRC は、さらに議会が作成する第一次立法についても、

- ①如何なる法案の条項も不適切に過度な立法権の委任を行っていないか、
- ②政府の立法権行使が適切な議会審査に服しているか、

を審査して、上院に対して特別の注意を喚起すべき事項を報告する。その際、DPRRC は、関係の政府機関から、すべての立法権委任を定める規定について、(a) 当該規定の目的、(b) 立法権委任を必要とする理由、及び (c) 委任立法に留保される議会統制の程度（承認型、否認型、その他）とその妥当性に関する意見書（memoranda）を求めることができる。当該委員会は、水曜日の午前中に開催され、その審査内容は翌日には議院へ報告される。当該報告は、法案の委員会審査前に提出するのが原則であるが、しばしば第二読会前に提出される。その報告に勧告が含まれる場合、ほぼ確実に政府はその勧告を受け入れている。

かかる DPRRC 構成員の法的・行政的専門性は高く、政府は委任権限の利用に際して、公式又は非公式に DPRRC からの確認を求め、DPRRC からの勧告に従う傾向にあるため、結果的に、DPRRC の重要性は増している<sup>\*66</sup>。現在、DPRRC は、その審査対象が専門的事項であるために国民の関心も低く地味ではあるが、議会制民主主義と政府委任立法間の適正な均衡を維持する極めて重要な役割を担っており、前述の JCSI 及び MSiC と共に、制定法的文書への実質的統制を担保する上院の三大委員会の一つと位置付けてよい。すなわち、上院では、委任立法の統制に際して、まず議会制定法の段階で、DPRRC が、不適切な権限委任を行っていないか第一次立法（すべての公法案）の法案審査を行い、その後、制定法的文書の段階で、JCSI が授權法との「手続的」整合性を審査すると共に、MSiC が「実体的」妥当性を

審査する重層的な構造を取っている<sup>\*65</sup>。

## 2. 人権救済令 (Remedial Orders)

### (1) 人権救済令の統制枠組

1998年人権法 (Human Rights Act 1998) のもと、裁判所が、国内の議会制定法と欧州人権条約との「不適合宣言」を下した場合、政府は、その不適合を解消すべく、当該議会制定法を改正する命令の制定権限を付与されている<sup>\*66</sup>。すなわち、政府は、立法・規制改革令と同様に、人権救済令（命令）によって議会制定法を改正することが可能である。この人権救済令の制定手続は、前記の立法・規制改革令における特別承認型手続に類似している。まず、英国裁判所又は欧州人権裁判所 (European Court of Human Rights) による「不適合」の評価があった場合に、政府は、これを受けて必要な人権救済令を制定するが、それは緊急性に応じて、以下の (a) 通常手続又は (b) 緊急手続に基づく議会審査を経なければならない<sup>\*67</sup>。

#### (a) 通常手続 (Normal (Non-Urgent) Procedure)

大臣は、まず人権救済令草案 (draft remedial order) を議会に提出しなければならない。ここでは当該命令制定を必要とするに至った経緯や、命令の制定目的及び内容に関する説明を記した注釈書を添付しなければならない。そして議会は、草案を人権合同委員会 (Joint Committee on Human Rights、以下 JCHR)<sup>\*68</sup>に付託し、その後（閉会時や4日以上休会時を除いて）60日の期間内に、JCHR は、当該草案の審査を行い、議会に対して、原案通りに次段階の審査手続へ移るべきか否か、その報告をしなければならない。当該60日の期間終結後、大臣は、議会側の意向を踏まえて、原案通り又は修正した人権救済令案を、議会に声明書 (statement) を添えて提出することができる。さらに、その後60日の期間内に、JCHR は当該人権救済令案を承認すべきかについて改めて報告を行い、その報告に基づき両院が承認決議を行えば、人権救済令は成立し施行される。

#### (b) 緊急手続 (Urgent Procedure)

大臣は、緊急手続を取れば、即時的効果 (im-

mediate effect) を有する人権救済令 (remedial order) を制定し、議会に提出することができる。すなわち、議会への提出と同時に、大臣の人権救済令は法的効力を発し、提出から120日の期間内に議会両院で承認決議が通過しなかった場合にのみ、その効力は停止される。恒久的法的効果を有するためには以下の手続を取る必要がある。まず、大臣からの人権救済令の提出を受けて、その後60日の期間内に、JCHR は議会に対して、①原命令通りの承認、②修正版の再提出、又は③不承認に関する報告を提出することができる。そして大臣は、当該60日の期間経過後に、議会側の意向を踏まえて、当初の命令を撤回又は新たに修正版を提出することが可能である。修正版が提出された場合には、JCHR は再び同様の審査を行い、議会にその承認の是非を報告する。そして、いずれの手続にせよ、当初の命令提出から120日の期間内に、議会両院が承認決議を行えば、当該人権救済令は時限的制約のない法的効力を有する。なお、JCHR は上記期間内に少なくとも一回は報告を行わなければならない。

また、JCHR は、上記手続における人権救済令の内容審査のみならず、下院議事規則151条及び上院議事規則74条に基づくJCSIの技術審査項目<sup>66)</sup>についても審査を行い、議会に特別の注意を喚起する事項を報告しなければならない。ゆえに、JCSI は人権救済令について審査権を有していない。

### 3. 英国国教会法 (Church of England Measures)

1919年英国国教会権限法 (Church of England Assembly Powers Act 1919) の改正以降、英国国教会会議 (General Synod of the Church of England) は、英国国教会の統治機構に関する事項について立法提案権を保持している。かかる法形式は教会法 (Measures) と呼ばれ、提案が政府ではなく国教会会議であること、国王の裁可を必要とすることを除いて、その制定手続は、制定法的文書の場合と同様である。すなわち、国教会会議が教会法を成立させるには、まず1919年法に基づき設立された教会委員会 (Ecclesiastical Commit-

tee) へ提出し、その後、議会承認を得なければならない。この教会委員会は、大法官 (Lord Chancellor) によって任命された上院議員15名、及び下院議長 (Speaker) によって任命された下院議員15名の合計30名の議員から構成され、委員長は貴族が務める。当該委員会の法的地位は他の議会委員会とは明確に区別されるが、他合同委員会と同様の議事規則に服する<sup>70)</sup>。

かかる教会法の議会審議は、まず主教 (Bishop) ・牧師 (Clergy) ・世俗信者 (Laity) から構成される国教会会議の立法委員会 (Legislative Committee) が、教会法案 (Draft Measure) を教会委員会にその審査・承認を求めて提出するところから始められる。これを受けて、教会委員会は、当該法案の性質及び法的効果、並びにその成立が (特に、国王権限との関連で) 適切か否かを検討した結果を報告書として返す。この法案の審査に際して、教会委員会は、一般的に、国教会会議の代表者を召集し説明を求め、また、国教会会議の立法委員会とも協議を行うが、その他の参考人から口頭陳述を求めることはできない。当該委員会審査は公開され、その記録は委員会報告として公表されている。教会委員会は、教会法案の修正を勧告することは可能だが、法案自体を修正する権限は持たない。かかる教会委員会の報告が、立法委員会の同意を経て、教会法案とともに議会へ提出されると、それと同時に、議会の審議は開始される。その際、教会委員会が否定的な判断を行った場合、両院の審議はこれに拘束されないが、それ以前に立法委員会が法案を撤回するのが通例である。他方、教会委員会が肯定的な報告を行い、両院の承認が得られれば、その後、国王の裁可へと移され、当該法案は成立となる<sup>71)</sup>。

### 4. 1998年北アイルランド法 (Northern Ireland Act 1998) に基づく枢密院令

かつて1974年北アイルランド法 (Northern Ireland Act 1974) は、北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) を停止し、英国政府の直接統治を敷くとともに、また、同法に規定していない事項は、枢密院令によって定めることとした。そして、1998年北アイルランド法の制定以後、北

アイルランド議会の立法機能は回復したが、しかし、同法では、依然として英国政府が枢密院令によって定められる事項を留保していた。同法が英国政府に留保した事項は、公的秩序、刑事法、刑事損害補償、小火器、爆発物、警察、公務員組織、民間防衛組織、緊急権限等と治安活動全般に及ぶ<sup>\*72</sup>。そして、当該枢密院令は、遡及効を有し、さらに、英国議会制定法及び北アイルランド議会制定法を改正又は廃止することが可能である<sup>\*73</sup>。

かかる1998年北アイルランド法に基づく枢密院令の制定は、以下の英国議会の審査・承認手続に服することとなる。すなわち、当該枢密院令には、制定法的文書審査における特別承認型手続に類似した手続が適用され、通常、第一段階の協議（consultation）に向けて60日の期間が設けられる。まず、大臣は、北アイルランド法に基づく枢密院令については、その草案を北アイルランド議会へ提出しなければならず、同議会は当該草案の審査を行い、自らの見解を報告書として提出する。この報告書を踏まえて、大臣は、第二段階の議会審査に向けて、北アイルランド議会の報告書と自らの声明書を添えて、当該枢密院令の草案を英国議会に提出する。当該枢密院令に関して、JCSIは審査権を持たず、下院では、通常、北アイルランド選出議員18名とその他に選任委員会が任命した議員25名以内から構成される北アイルランド大委員会（Northern Ireland Grand Committee）、及び委任立法委員会（DLC）が審査し、議会への報告を行う<sup>\*74</sup>。この点、北アイルランド法に基づく枢密院令の場合、下院委員会審議には通常の90分間ではなく、150分間の審議時間が認められている。他方、上院では、通常、大委員会での審議を経て、本会議での承認決議を求めることとなる<sup>\*75</sup>。そして、議会両院による承認決議が得られれば、枢密院によって制定される。なお、当該枢密院令には緊急手続を適用することが可能で、その場合には40日の期間内に両院の承認決議が得られれば成立となる<sup>\*76</sup>。

## 四 議会統制の現状と課題

### 1. 議会審査制度の問題点

これまでも委任立法のあり様については、第一次立法に関する正規の立法過程を経ることなく、政府が法規範を定立（又は変更）する制度は、議会制民主主義との間に高度の緊張関係を生起するため、その使用は抑制的であるべきとする見解が有力に存在している。また、かかる基本的認識からは、増大する行政裁量への統制に向けて、議会の審査・承認機能が決定的に重要であることは言うまでもない。そして今後も、さらなる委任立法の確実な質的・量的拡大とともに、その重要性が低下することは決してあり得ない。

ところが、これまでの議会審査制度には、多くの機関から問題点の指摘とその改善提案が寄せられている。その中でも、議会審査の制度趣旨からは、前述の否認型手続に最も痛烈な批判が向けられる。すなわち、全くの議会の不作為によって法規範が成立するという有様は、「途方もなく非常識」で、「嘆かわしいほどに不適切」な制度であるとして、早急かつ抜本的な改革が求められてきた<sup>\*77</sup>。それにも拘らず、議会審査の適用を受ける制定法的文書の大半が否認型手続に服する一方で、承認型手続の適用を受けるのは僅かに過ぎない。しかも下院では、制定法的文書に関わる審議時間が十分に確保されず、下院でこれを統制する可能性は現実的には見込めない状況にある。実際、否認型手続の場合は、まるで十分な関心が向けられず、委員会に付託されることすら稀である。また、たとえ承認型手続の場合であっても、事実上、審議時間の制約から、付託された委員会では実質的審査もないまま「審査済み（considered）」との報告を下院に提示し、その後、下院では形式審査のみで当該文書を日常的に承認している<sup>\*78</sup>。例えば、2007-2008会期では、承認型の制定法的文書は257本が下院へ提出され、その後、DLCで審議されたのは188本、さらに下院本会議で審議されたのが15本であるのに対して、同会期に、否認型の制定法的文書は1,049本が下院へ提出されているが、DLCで審議されたのは24本、さらに下院本会議で審議されたのは僅か2本に過ぎない。また、2005-2006会期では、下院へ提出された1,583本の否認型文書のうち、29本が

DLCの審議を受けたが、本会議では1本も審議されていないのが実情である。

その他、議会審査制度の問題点として、以下の事項が指摘されてきた<sup>\*79</sup>。

- ・ 制定法的文書の審査に配分された期間の経過前に、しかもJCSIの審査結果も待たずに、本会議で確定、そして発効する事態が生じている。
- ・ 議会審議日程の予測不能性及び硬直性、さらに不可避的な議会審議の時間的制約（40日以内の議会審査期間・90分以内の審議時間、及び（旧）午後11時30分迄の審議制約等）が、効果的な審査を阻害している。
- ・ 制定法的文書に関する議会審査は承認か否認かの二者択一で、部分的な修正を施すことができない。
- ・ 議会制定法の「細目」ではなく実質的な「政策」内容を制定法的文書に委任する事例（skeleton legislation）が増加しているにも拘らず、多くの制定法的文書は、その量的膨大さ及び質的複雑さゆえに、その重要性が潜在化され、議会審査を殆ど又は全く受けないままに法的効力を有するに至っている。
- ・ 制定法的文書の国内法又はEU法への実質的影響が直接的には明らかにならない。
- ・ （2003年以前）議会は、制定法的文書の実体的政策内容を検討する機会を持たない。
- ・ 本来、重要度の高い制定法的文書には承認型手続を適用すべきところ、重要事項であるにも拘らず、否認型手続が適用される不適合が生じている。

## 2. 議会審査改善に向けた委員会提言

かかる問題点の指摘を踏まえて、これまでに制定法的文書の議会審査には、各機関から数多くの改善に向けた提言がなされている。その中でも、Hansard Society 委員会 (Commission)<sup>\*80</sup>及び下院手続委員会 (Commons Procedure Committee)<sup>\*81</sup>による議会審査制度の分析及び提言が重要であるので、以下では、両機関による報告書の内容を考察してゆきたい<sup>\*82</sup>。

### (1) Hansard Society 委員会報告書（1993年報告）

- ① 制定法的文書の重要性は、政府や議会にとっては議会制定法に比べて二次的な位置づけでしかないが、法令の利害関係者や実務関係者にとっては議会制定法と同等の重要性を有するものであるから、原案形成の早い段階から、議会制定法と同様、利害関係者等との「協議 (consultation)」手続が整備されるべきである<sup>\*83</sup>。
- ② 制定法的文書の起草には法案と同様に、確実性 (certainty)、明確性 (clarity)、平易性 (simplicity)、及び簡潔性 (brevity) に基づく理解可能性が求められると同時に、司法審査の対象にもなる以上、裁判所による解釈可能性が求められ、注釈書 (explanatory notes) において当該文書の目的及び意図する効果が十分に明示されるべきである<sup>\*84</sup>。
- ③ 制定法的文書の優位性は認めつつも、その使用は、議会制定法において政策 (policy) 及び原則 (principle) が定められ、細目 (detail) のみを制定法的文書に委ねるという制約の範囲内で、かつ、議会の審査手続に服する条件留保がなければ認めるべきではない。また、特殊例外的な事情がない限り、議会は、大臣が議会制定法を改正・廃止し得る「ヘンリ8世条項」を設けるべきではない<sup>\*85</sup>。
- ④ 下院議員は制定法的文書にほとんど関心を寄せないが、制定法的文書にも徹底した審査が必要であり、下院議員の関心を引くためには、もう少し彼らにとって専門細分化した査定が必要と考えられ、今後、省庁別の特別委員会 (select committee) が所管事項に関わる制定法的文書を事前に審査し、公的重要事項について議会へ報告を行うべきである<sup>\*86</sup>。
- ⑤ JCSI から指摘を受けた制定法的文書について審議がなされず、また、JCSI の報告を待たずに制定法的文書の審議が開始される場合があり、不適切である。緊急の場合を除き、議会は、JCSI からの報告がなされるまで制定法的文書の審議をすべきではない。また、JCSI からの報告で制定法的文書の問題点が指摘された場合、議会はそれを無視して承認決議をすべきではない<sup>\*87</sup>。
- ⑥ 制定法的文書の審議に関して、承認型手続が適

用される全ての制定法的文書、及び否認動議 (prayers) があつた全ての制定法的文書について、議会審議の対象とすべきであるが、硬直的手続に拘束される本会議とは別に、より小規模で柔軟な審査を可能とする (旧) 常任委員会 (standing committee) を設置し自動的に審議を付託すべきである。そして当該委員会には、制定法的文書の目的・意義・効果等に関して、所管大臣に対する調査権を付与することで、さらに詳細な実体的審査を可能にすべきである\*88。

- ⑦制定法的文書に関して議会で修正権が付与されていないため、議会審査の実質化にとって不十分である。但し、議院または委員会に正式な修正権を付与すると、上院と下院で修正内容に齟齬が生じた場合の調整等の手続が新たに必要となり、本来、委任立法が有する柔軟性・効率性と抵触するおそれがある。そこで審査委員会に、直接的な修正権ではなく、制定法的文書の修正を政府に提案する権限を付与すべきである\*89。
- ⑧制定法的文書の審議・調査制度は、不適切で非効率である。とりわけ、否認型手続に服する制定法的文書の多くは、議院でも委員会でも審議すらなされず、審議が行われても時間制約が審議の実質化を妨げている。少なくとも委員会審査に関わる90分間以内という時間的制約を排除すべきである\*90。
- ⑨重要な制定法的文書に関しては議会審議を可能にすべきで、また他方、否認動議がなされた全ての制定法的文書に関して、議会での審議を実現すべきである。その実現は議会の民主的責任と行政の効率性との狭間で緊張関係を生起するが、それでも否認動議を受けた制定法的文書は、可能な限りで議会審議に付すべきであり、そのために審議時間を適正に配分する立法運営委員会 (Legislation Steering Committee) を設置して、政府の恣意的な管理運営を排除しながら、全ての政党及び新人議員の否認動議が審議されるよう、その手続の標準化・公正化を図るべきである\*91。
- ⑩議会は、議会制定法やその委任立法が現実にとのように施行されているかを体系的に監督する制度を確立すべきであり、例えば、主要な議会

制定法及びそれに基づく制定法的文書については、それを所管する省庁別の特別委員会を通じて、施行後2年又は3年程度で再審査すべきである\*92。

- ⑪上院による制定法的文書の監督機能を強化することが肝要で、(旧) 委任権限監視特別委員会 (Select Committee on the Scrutiny of Delegated Powers) 設置の政府提案は高く評価されるべきである。また、将来的に当該委員会の権限拡大に関する検討も必要である\*93。
- (2) 下院手続委員会報告書 (1996年・2000年報告)
- ①承認型・否認型の手続類型を維持しつつも、重要な制定法的文書については、特別承認型手続の利用をさらに拡大すべきである。すなわち、制定法的文書は正式に議会へ提出される前に草案段階で公開し、利害関係者や議会委員会との事前調整が図られるべきである。それによって、重要事項に関する国民やメディアの関心を喚起することも可能となる\*94。
- ②1946年制定法的文書法上、否認型手続が適用される制定法的文書について、合理的な議会審査を可能とすべく、その審査期間を現行40日間から60日間へ延長するべきである\*95。また、議会審査の実質化に向けて、その審議時間を上限90分間から150分間に延長し、さらに、その審議時間を午後11時30分までとする下院での制約を議事規則から撤廃すべきである\*96。同様に、承認型手続で自動的に付託される (旧) 常任委員会の審査時間についても90分間から150分間に延長するべきである\*97。
- ③制定法的文書統制における JCSI 審査の決定的重要性に鑑みて、当該手続を割愛することは許されず、いずれの議院も JCSI からの報告を待たずに制定法的文書を確定することがないように議事規則でその手続的適正を担保すべきである\*98。
- ④否認型審査手続について、硬直的手続の制約から、事実上、新人議員による否認動議の機会が閉ざされている。今後、新人議員による議会審査を活性化するために、議事規則を変更して、現行20名以上の賛同を要する否認動議を1名で

も可能とすべきである\*<sup>99</sup>。

- ⑤制定法的文書の飛躍的増加傾向に伴い、とりわけ否認型文書の議会審査は形骸化している。かかる状況の改善に向けて、議会は、体系的に制定法的文書の実体審査を付託する専門委員会を制度化すべきである。但し、その任務には、JCSIや省庁別の特別委員会(select committee)は、職務内容の適合性及び現実性・実現可能性から除外する必要がある\*<sup>100</sup>。
- ⑥かかる文脈から、すべての制定法的文書の政治的重要性を精査する、新たな審査委員会(sifting committee)を議会内に創設すべきである。当該委員会には、省庁別の特別委員会とも連携しながら、政府各機関から必要な情報収集を行う権限を付与され、本会議での実体審査を必要とする制定法的文書を選別し各議院へ報告する権限が付与されるべきである\*<sup>101</sup>。
- ⑦議会在制定法的文書を直接的に修正する制度枠組は、過度な混乱を生起する可能性が高く、現実的にその導入を見込めないが、委員会手続の中で、議会への承認報告の条件として一定範囲内での修正を求め、政府による修正・再提出を促す制度枠組を確立すべきである\*<sup>102</sup>。

以上、かかる問題点の分析と改善に向けた提言は、従前の労働党政権及び保守党政権双方からの支持を得ながらも、それらを実現するための制度改革は十分には果たされていない。上記提言による最大の成果としては、前述した上院MSIsCの創設が挙げられよう。すなわち、下院手続委員会による新たな実体審査委員会(shifting committee)に関わる提言が、その後、上院改革王立委員会(Royal Commission on the Reform of the House of Lords)\*<sup>103</sup>からの賛同も得たことで、2003年に上院でのMSIsC創設に繋がったことは特筆すべきである。当初、下院手続委員会は、当該実体審査委員会を両院による合同委員会で構成することを提案していたが、政府は、審議時間を十分に確保できないことを理由に、当該委員会提案を拒否したため、結果的に上院のみでの創設となった。下院手続委員会は、この決定に遺憾の意を表明している\*<sup>104</sup>。また、2009年6月、当該MSIsCは、制定法的文書の事後的審査に関して、議会承

認後に施行されている制定法的文書についても、その有効性を審査する制度枠組の研究を始めたことを発表している\*<sup>105</sup>。しかしながら、その余の多くの問題点は未だに解消されずに残されたままであり、議会制度では世界最先端にある英国議会でさえ、委任立法への統制について、現在も十分にその効率性・有効性を担保しているとは言い難い状況にある。とはいえ、我が国の状況に鑑みれば、英国の委任立法統制に向けた実践的意欲とそれに基づく制度改革の進捗は比較にもならず、世界的にもその精緻な制度設計は、格段の優位性を維持していることを、念のために附言しておく。

## 五. 「憲法の守護者」と委任立法

### 1. 上院と憲法保障

最後に、以上の制度枠組に基づく議会の統制機能に関して、その実効性を考察しておきたい。通例、議会の行政統制という文脈においては、議院内閣制を採用する国であれば、「議会」対「政府」という構図ではなく、議会内与党と政府を同一視して、「政府(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。もちろん、保守党・労働党という討議的で政権交代可能な二大政党制が確立している英国では、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、下院において、如何に野党の行政監督が厳格なものであっても、政府は、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、最終的には自らの制定法的文書を承認させることが可能である\*<sup>106</sup>。さらに、二大政党制のもと、野党の関心は常に政権交代に向けられており、ゆえに野党は、国民的関心事であるテロや教育、移民、人権問題等の、メディアが取り上げる重要事項にしか興味を持たず、細目的・技術的事項にその多くが占められる制定法的文書にはそもそも関心を抱きにくい傾向がある。憲法上、制定法的文書がますます拡大する潮流の中で、議会制民主主義の原則を維持することは、議会の不可避的役割と考えられるが、下院が制定法的文書を統制することには、事実上、構造的な困難があるといえる。

そこで重要視されるのが、上院の監督機能であ

る。かつて1911年及び1949年議会法 (Parliament Act) によって、法案への絶対的拒否権を奪われ、「修正の院 (revising chamber)」として存続してきた上院であったが、1999年の上院改革以降は、世襲議員の排除と相まってその構成を専門家集団へと再構成したことから、自らの機能を、政府活動に対する監督及び審査 (scrutiny) 機能へと大きく変遷させながら、上院は絶えず法案審査の機能強化を図ってきている。そして制定法的文書の統制という文脈においても、JCSI、DPRRC及びMSIsCを通じた上院の審査は、実際に、制定法的文書の監督及び審査に関して十分な成果を挙げており、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<sup>\*107</sup>。

かかる上院機能の優位性は、その構成員の多くが政治家や法律家、研究者等といった専門家から一代貴族 (Life Peer) として上院を構成し、彼らが自らの専門知識と経験を有する領域において、その特性を活かしていること、また、非公選機関であるため、上院議員は、再選という精神的重荷もなく、党派の影響を受けずに、客観的で専門性の高い審議に専念できること、さらに、党派的対立が少ないため、議院内での公正な合意形成が比較的容易であるといった事情に基づいている。対照的に、下院は公選機関であるため、その制度は党派的でかつ競合的である。かかる状況の中で、常に、下院議員は、再選を果たすことに大きな関心を有し、選挙に影響しない事項に関心を持たない傾向がある。そして就中、制定法的文書で扱わ

れる事項は、概して専門的事項が多く、メディアのヘッドラインで報道されることも少ないことから、有権者の関心も低い。それゆえに、下院議員にとって、JCSIの委員に選任されることは、「罰ゲーム」とさえ言われている。そもそも下院議員は制定法的文書にほとんど関心がないのである<sup>\*108</sup>。事実、下院では、制定法的文書の審査に際して、委員会で審議されるのは全体の1割程度、下院本会議で審議されるのはさらに少なく僅か6%-8%に過ぎない。また、下院での制定法的文書審査に配分される時間はますます減少傾向にあり、制定法的文書の審議時間は、例えば、1994-95年会期と1984-85年会期で各々全審議時間の7%と10%であったのに対して、1999-2000年会期と2000-01年会期では各々2.5%と3.9%に減少している<sup>\*109</sup>。同様に、下院本会議で審議対象になった制定法的文書のうち、採決にまで至る割合は、1992-93年会期では34%であったのが、1997-98年会期では僅か5%にまで減少している。(表-4参照)

他方で、上院の場合、本会議に制定法的文書の承認又は否認決議案が上程されると、そのまま本会議で審議するか、あるいはその審議を大委員会 (Grand Committee)<sup>\*110</sup>へ移すこともできる。上院本会議での審議は、下院のように90分間という審議時間の制約がなく、ゆえに、承認型手続が適用される全ての制定法的文書、否認型手続が適用される制定法的文書のうち否認動議があった全ての制定法的文書を審議している。もともと、審議時間に制約はないものの、通常、10分から1時間程

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
本会議への上程 (全SIs内の割合%)	8	6	6	7	6	6
審議無での承認 (上程SIs内の割合%)	59	42	57	73	73	83
本会議で審議 (上程SIs内の割合%)	41	58	43	27	27	17
分割投票 (本会議審議SIs内の割合%)	34	31	26	18	9	5

表-4 【 下院のSIs審議状況<sup>\*114</sup> 】

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
本会議への上程（全 SIs 内の割合％）	6	5	5	7	6	7
審議無での承認（上程 SIs 内の割合％）	1	3	1	3	0	3
本会議で審議（上程 SIs 内の割合％）	99	97	99	97	100	97
分割投票（本会議審議 SIs 内の割合％）	4	7	4	6	2	2

表 - 5 【 上院の SIs 審議状況<sup>\*115</sup> 】

度の審議となっている<sup>\*111</sup>。ちなみに、上院においても制定法的文書の審議に割り当てられる時間は、上院の全審議時間の約5％に過ぎない<sup>\*112</sup>。但し、上院が本会議に提出された制定法的文書を審議もせずに承認することは極めて稀で、例年その僅か3％以内に止まっている<sup>\*113</sup>。（表 - 5 参照）

ところで、かかる上院は、下院と異なり国民代表機能を持たないがゆえに、1911年及び1949年議会議法により以下の制限を受ける。まず歳入・歳出法案に相当する金銭法案（Money Bill）<sup>\*116</sup>に関しては、下院が先議権を有するとともに、下院で可決後少なくとも会期終了の1ヶ月前に上院に送付されれば、上院の同意が無くとも国王の裁可を得て自動的に成立する。上院がこの間に当該金銭法案を修正又は否決したとしても下院が応じない限り、その決議に法的効力はない。また、金銭法案以外の公法案についても、議会の会期を最長である5年以上に延長する法案を除き、上院の権限では、下院で可決した法案の成立を次の会期まで引き延ばすことしかできない。すなわち、①（同一の議会であるかに拘らず）二会期連続して、下院が可決している場合で、かつ②少なくとも会期終了の1ヶ月前に上院へ送付され、また③当該法案に関して、下院の第1回目の会期における第二読会と次の会期における下院の可決との間に、少なくとも1年が経過している場合には、たとえ上院が否決しようとも、下院の議決のみで国王の裁可を得て法律となる<sup>\*117</sup>。

但し、これら1911年及び1949年議会議法に基づく

制約は、議会制定法に特化したもので、制定法的文書については適用されない<sup>\*118</sup>。1911年法の審議段階では、いまだ委任立法が現在の重要性を持たなかったため、これに対する上院の統制に関わる問題は審議対象とされず、また1949年法の審議段階では、1911年から1947年における委任立法の飛躍的拡大にも拘らず、上院権限を縮減する必要性は認識されず、結果的に、上院は、現在においてもなお（歳入・歳入に関わらない）制定法的文書に対する絶対的な拒否権を保持している<sup>\*119</sup>。そして、その後の制定法的文書の多用化傾向に相俟って、必然的に、政府統制における上院の機能も拡大してきたのである。

かかる上院の拒否権につき、政府は、大臣の活動に承認を与えるのは本来的に下院の役割であり、「修正の院」である上院が拒否権を行使することはその性質に馴染まず、習律違反（breach of convention）に当たり、許されないとの立場を取ってきた。これに対して、習律合同委員会（Joint Committee on Conventions）は、以下の理由から、上院が制定法的文書を拒否する機能は「修正の院」の性質と矛盾せず、これに関する上院の権限を縮減することは許容しがたいと主張する。すなわち、「上院が拒否権を行使した場合にも、実際に、政府は、わずかな修正を加えたり、タイトルを変更して再提出することが可能であり、（これまでに経験したことはないが）上院がこれに改めて拒否権を行使した場合でも、最終的に政府は当該事項を法案（Bill）に統合する手段を有するので、憲法的危機に至ることは考えられ

ない。確かに、上院は、日常的に制定法的文書に拒否権を行使すべきではないが、例外的な場合に限ってこれを行行使することは適切なことである<sup>\*120</sup>。」と結論づけている。他方で、上院改革王立委員会は、「制定法的文書の審査過程において、上院の絶対的拒否権はあまりにドラステックであるため、事実上、上院自身がその使用を自重し、合理的な権限行使を妨げる結果をもたらしている。そこで、上院の政府に対する事実上の統制力強化に向けて、上院の権限を、拒否権ではなく停止権として再構成し、上院が否認決議を行った場合でも、3ヶ月以内に下院が承認決議を行えば、当該命令は発効するという様な、下院への再考を促す制度へ修正すべきである<sup>\*121</sup>。」との折衷の見解を示している。

確かに、上院では制定法的文書に絶対的拒否権を持ちながら、それを行行使したがない自己抑制の傾向が看取され、事実、上院では、前述の通り、1968年南ローデシア令、2000年大ロンドン局選挙規則、2000年大ロンドン局選挙活動資金令、及び2007年賭博場免許に関わる地理的分令という僅か4件の否認事例が確認できるのみである。もっとも、実際には、議会が否認決議を行わずとも、政府は議会側の意向を尊重して、委員会から問題点を指摘された場合には、当該制定法的文書を撤回し、委員会報告に従って修正した後に、改めて議会へ提出するという傾向が看取される。そこで、かかる委員会審査の実際の影響力について、最後に考察しておきたい。

## 2. 委員会機能とその影響力

以上の通り、制定法的文書に関わる上院の統制機能は極めて重要であり、就中、その専門委員会である JCSI、MSIsC、及び DPRRC は決定的な役割を演じている。最後に、かかる委員会機能とその影響力について、各委員会に通底する事象を、ここでは JCSI を例に考察を進めたい。

制定法的文書に対する議会審査には、二つの次元が存在する。まず、制定法的文書の「合法性 (legality)」の問題、これは政府の立法権限に関して、権限逸脱の問題のほか、法令全体の一貫性や整合性、及び規定の明確性が審査対象となる。

他方で、制定法的文書の「政策 (policy)」の問題として、当該制定法的文書の必要性やその実体的効果が審査対象となる。但し、合法性の問題と政策内容の問題とは明確に峻別できるものではなく、例えば、政府の権限行使が授権法の範囲内であるかという問題は、常に、技術審査に止まる訳ではなく、時には、議会が授権した際の意図や目的を精査せざるを得ず、その場合、合法性審査は、政策審査にも不可避的に関連することとなる。もっとも、これらの審査内容の峻別が曖昧であることは、両審査を分ける必要性を否定するものではない<sup>\*122</sup>。

そして、通例、一部の例外を除けば<sup>\*123</sup>、合法性に関わる技術的審査のほぼ全ては JCSI に付託される。JCSI は、前述の通り、上下両院の議員14名から構成され、その他8名の専門スタッフによる補佐を受ける。この点、JCSI による実質的かつ有効な審査を可能にしているのは、専門スタッフを構成する法律顧問の尽力によるところが大きく、事実上の実務は、この法律顧問によって処理されている。すなわち、JCSI の審査に際しては、議事規則151条4項において、下院議長顧問 (Speaker's Counsel) 及び上院委員長顧問 (Counsel to the Lord Chairman of Committees) の助言を得るものと規定されており、実際に、JCSI 審査は、かかる法律顧問の助言に基づいて処理される事例が殆どである<sup>\*124</sup>。2010年現在、JCSI の法律顧問は、当該顧問2名及び副顧問 (Deputy Counsel) 3名から構成されており、法的助言を提供することがその役割である。具体的には、まず JCSI は制定法的文書に問題があると認識した場合に、所管する大臣へ質問書を提出するが、概して、その決定は JCSI 構成員ではなく、当該法律顧問の助言に基づいている。その後、質問書を受けた大臣は、14日以内に当該命令制定の必要性とその実体的効果について回答しなければならないが、所管大臣からの回答を受けた際にも、当該法律顧問は議会へ注意喚起の報告をなすべきにつき、JCSI へ実質的な助言を行っている<sup>\*125</sup>。

かかる法律顧問の助言に基づいて、1997-1998 会期では、JCSI に付託された1,565本の制定法的文書のうち、213本 (13.6%) について所管大臣へ質問状が提出され、さらに、その154本

(9.8%)について議会へ注意喚起の報告がなされている。ここで、JCSIが議会への報告にまで及ぶ事例についてみると、直近でも、2008-2009年会期には1,486本の制定法的文書がJCSIで審査され、そのうち議会報告にまで至ったのは59本(4%)、2007-2008年会期では、1,473本が審査され報告に至ったのは70本(5%)、2006-2007年会期でも1,285本が審査され報告に至ったのは76本(6%)と、例年、全体の1割にも満たない<sup>\*126</sup>。しかし、実際にJCSIが制定法的文書の制定過程に与える影響力は、それを遙かに凌ぐものであることに留意すべきである<sup>\*127</sup>。

すなわち、JCSIの審査については、その負担が過重である点や、JCSIは実際に行政の活動を拘束することができない点が批判されながらも、事実上のJCSIの影響力は大きい。制度上、JCSIからの調査に対して、大臣の対応として不作為は許されず、必ず回答しなければならない。また、その回答が十分でないときは、JCSIはさらに詳細な回答を求めることが可能である。もっとも、大臣はJCSIからの指摘について最大限の説得を行いながらも、最終的にはJCSIの報告を無視して手続を進めることも可能である。しかしながら、大臣は、仮にJCSIを説得できなければ、当該命令は議会で否決される危険に晒されることとなる。そこで多くの場合に、大臣はJCSIの報告に応じて、問題点を指摘された命令については一旦撤回し、改めてJCSIの意向に則した修正案を再提出することで、JCSIと明示的な又は黙示的な合意を見出そうとする傾向にある<sup>\*128</sup>。

確かに、政党規律が厳格である限りにおいて、下院の多数派を形成する政府は、自らの制定法的文書を下院で承認させることは、それほど困難ではないように思われるが、時に、下院においても、与党新人議員の反乱及び野党議員が、早朝動議や質問時間(question time)を通じて、政府案を余儀なく撤回させる場合もあり、また他方で、何よりも、上院は制定法的文書に絶対的拒否権を有するので楽観はできない状況がある。したがって、制定法的文書を作成する行政官僚たちは、JCSIからの指摘を回避するために、これまでの経験や過去にJCSIから指摘された類似の問題点をその報告書を通じて精査し、また、議会制定法

の議事録を通じて授權法の趣旨を考慮する等、あらゆる可能な手段を通じてJCSIの意向を確認することで、たとえJCSIの指摘が取るに足りない些細な問題だとしても、制定法的文書がJCSIの審査を無事に通過することに万全を尽くしているのである<sup>\*129</sup>。もっとも、行政官僚がそこまでJCSIの意向にそった運営を行うのは、その背景に、かかる制度上の手続的問題を超えて、議会に対する行政官僚の礼讓の精神が伝統的に存在している事実を指摘しておく必要がある。

以上の文脈において、JCSIを始めとする委員会審査は、各議院審議へのプレステージとして、制定法的文書の矯正を図る重要な局面と位置付けられている。事実上、議会は制定法的文書を否認する権限と機会を持ちながら、それを行使しない傾向にあるが、制定法的文書に関わる議会審査は、実際に否認するか否かは二義的な問題であって、何よりも、政府にその再考を促すことに意義があると言える<sup>\*130</sup>。

## 結びにかえて

これまでに考察した通り、英国における委任立法統制の制度的有効性に関しては、実質的に、上院とその専門委員会JCSI、DPRRC、及びMSIsCの役割に負うところが大きい。そして上院における当該審査制度の有効性は、非公選機関であるがゆえに、世論や利益団体等の圧力から隔絶され、党派的影響も少なく、自らの「専門性」に基づいた審議を可能とする事情に支えられてきたのである。ところが、周知の如く、上院の組織及びその機能について、1997年Blair政権発足以来、抜本的な改革が目指され、すでに1999年上院法(House of Lords Act 1999)の成立によって、一部92名の世襲議員を除いて、その余の世襲議員は上院から排除されている。そして、現在も、その上院改革の過渡期にある<sup>\*131</sup>。これまでに、上院改革に関しては、2000年に公表された上院改革王立委員会による報告書<sup>\*132</sup>のほか、2002年及び2003年に公表された上院改革合同委員会(Joint Committee on House of Lords Reform)による報告書<sup>\*133</sup>、2003年に公表された憲法問題省(Depart-

ment of Constitutional Affairs) による諮問書 (consultation paper)<sup>\*134</sup>等々に基づく議論の蓄積があり、これらの経緯に鑑みれば、上院の民主化は避けられない様相を呈している。事実、2005年の総選挙では、労働党・保守党・自由民主党の主要3政党がいずれもマニフェストでさらなる上院改革を掲げており、2006年に超党派による検討会議が設けられ、その後、2007年には当該検討会議の審議を踏まえた政府白書 (white paper)<sup>\*135</sup>が提示されている。そして、かかる政府白書で示された複数の上院構成案について<sup>\*136</sup>、上下両院で自由投票が行われた結果、上院では選挙に拠らない100%任命制が支持されたが、下院では①100%公選制という案と②80%公選制と20%任命制という複合案が支持される結果となった<sup>\*137</sup>。また、2009年7月に、Brown 政権は、残存する世襲議員の排除、上院議員の解職及び辞職手続について規定した「憲法改革・統治法案 (Constitutional Reform and Governance Bill)」を下院へ提出し、現在も審議中である。さらに、2009年11月には、「憲法改革法案 (Constitutional Reform Bill)」を上院に提出し審議中であるが、この法案成立から7年以内に、上院の規模・構成・任命又は選挙方法等につき、上院改革の選択案を下院が作成し、全国的国民投票にかけることを規定している。かかる経緯に鑑みるに、下院と上院による二院制が存続することに異論はないものの、その上院の構成について、残存する世襲議員の排除と上院を民主的機関へと再構成する方向性は時代の趨勢とも言えるであろう。今後、上院議員が公選制のもとに置かれれば、これまでの高度な専門性と識見に支えられた上院の合理的審議にも影響がある可能性は否めない。但し、英国は、上院の有り様について現在も模索中であり、上院自身も自らの位置づけを探っているが、これに関して、過去及び現在の英国社会では以下の共通認識があると言えるだろう。すなわち、そもそも上院の役割は、各国における歴史的経緯に基づき決定されるが、従前、英国の上院には、①法案の修正、②政府の責任確保、③政府政策の調査、④最高裁判所の構成、⑤憲法の保護という5つの主要な機能が認められてきた<sup>\*138</sup>。現在、その中でも上院は、自ら「憲法の守護者 (guardian of constitution)」としての位

置づけを重視し、憲法規範の保持に強い関心を持っており、これを英国社会も承認する傾向にあることから<sup>\*139</sup>、就中、政府に対する監督機能の一つとして、委任立法の審査機能に大きな後退はないと推察することは十分に可能である。いずれにせよ、上院改革については未だ不鮮明な点も多く、また、上記政府白書も最終的な改革案ではなく、英国社会の世論を喚起しコンセンサスを形成するためのものに過ぎず、最終的な上院の構成と役割については、全国的国民投票又はマニフェスト選挙を通じて、英国国民 (有権者) 自身が決定することになろう。そして、委任立法への議会統制の将来的方向性を見定めるにも、今後、この上院改革の動向を見守るほかない。

ここで翻って、我が国へと目を転じてみると、委任立法への議会統制に関する認識は極めて希薄といわざるを得ない。現在、委任立法への議会統制条項が設けられているのは、災害対策基本法106条のみである<sup>\*140</sup>。もちろん、それは英国と比較して、我が国における委任立法問題が深刻でないことを意味するものでは決してない。例えば、2008年に成立した法律の数が98本であるのに対して、同年成立の行政立法 (政省令等) の数は1665本であり、対法律数ではほぼ17倍の規模である<sup>\*141</sup>。また他方で、かかる量的問題にもまして深刻なのが質的問題である。我が国の議会立法は、概して委任事項が多すぎる上に、その委任の仕方が極めて包括的・白地的であるため、結果として、法律の内容は政省令と照合しなければ理解できない状況にある<sup>\*142</sup>。これは立法権限の包括的白地委任に基づく質的問題である。これまで我が国の判例・学説は、「唯一の立法機関」(憲法41条) という国会の憲法的定位との整合を図る文脈から、議会から行政機関への立法権委任は、個別的具体的でなければならず、「一般的包括的白地委任」は許されないとの指標を掲げるのみであり、当該「一般的包括的白地委任」なる基準が如何なる要素から構成されるのか、その規範内容を具体化・明確化する作業の蓄積については極めて消極的であった<sup>\*143</sup>。むしろ、かかる指標に基づき委任事項の許容範囲を精緻化する議論は、判例でも学説でもほとんど皆無であって、就中、最高裁は、常に抽象的かつ粗雑な論証によって、委任

立法の憲法適合性を肯定し、当該基準形骸化への途を歩んできたのが実情である<sup>\*144</sup>。我が国の委任立法領域は、議会統制の不在及び司法統制の形骸化という事情から、事実上、行政の自由裁量という状況にあると評価せざるを得ない。

このような状況の中、たとえ現代行政における委任立法の不可避性を承認したとしても、それが議会制本来のあり様から逸脱するものである点への警戒心を希薄化させてはならない。かかる文脈において、英国議会における委任立法統制に向けた実践的な制度枠組は、我が国の委任立法論にも少なくない示唆を提供してくれるものである。就中、議会の制定法レベルで、過度な立法権委任の状況を審査・監督し、さらに、行政の委任立法レベルで、授權法との「手続的」整合性、及び「実体的」妥当性を審査する重層的な制度枠組は参考に値する。とはいえ、この点、英国では非公選制に基づく上院がその中心的役割を演じる特殊性に鑑みて、かかる法制度を我が国に導入することの有効性が疑問視されるかも知れない。しかしながら、委任立法への議会統制については、憲法上、2つの視座から検討する必要があることに留意しなければならない。まずは、「唯一の立法機関」という国会の憲法的定位に着目した「議会制民主主義」的視座、また他方で、議会の行政「統制」という文脈で、政府と議会相互の抑制・均衡に着目した「権力分立」的視座である。この前者の文脈において、憲法上、本来的に立法権限を有しないはずの行政が展開する委任立法過程に、議会の「決定」機能を留保し、その政策責任を明示的に議会へ帰属せしめることは、我が国の議会制民主主義にとって、必要最低限度の地平というべきである。たとえ如何なる理由があろうとも、「唯一の立法機関」性を所与のものとする限り、かかる地平の後退は許容されない。もっとも、実質的に行政の委任立法を「統制」するには、議会のより高次の問題意識と審議能力（質的担保）、さらに多くの議会の審議時間（量的担保）を要求することになる。確かに、かかる議会機能の改善が十分に見込めない中で、委任立法の審査制度改革のみに着手したとしても、その意義は限られているが<sup>\*145</sup>、しかし、それを理由に前者の問題まで先送りにすることは、議会制民主主義を掲げた憲法

規範から、決して許されるものではない。我が国でも、抑制しえない委任立法の拡大傾向を直視し、そして英国議会の実践的な制度設計に倣いつつ、憲法41条の実質化に向けて委任立法統制の制度改革を進めることは、もはや不可避の段階にあると認識しなければならない。

## 注

\* 1 例えば、2008年4月から施行の大学設置基準では、人材養成像の公表を始め、人材養成像と整合性のあるカリキュラムや客観的かつ厳格な成績評価基準の明示とともに、組織的FD活動の実施を、各大学に義務として課している。これは、各大学の教育内容への干渉にこそ踏み込まないものの、その教学体制に相当程度の変更を迫るものである。本質的に、我が国の大学教育のあり方及びその基本方針そのものに関わる大事でありながら、それが国会が定める学校教育法の改正ではなく、文部科学大臣が定める大学設置基準の改正によって果たされている現状は、その結論の妥当性は別論としても、議会制民主主義という文脈において手続的に問題と言わざるを得ない。

\* 2 HC Debates, 17th Feb. 1993, vol. 219 col. 319.

\* 3 かかる委任立法への議会統制は、制度的には、英国の他にも、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、インドが保持しており、また、アメリカ合衆国でも1983年 *Chahda* 事件判決以降も事実上は議会の統制機能は維持されてきている。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る—」六甲台論集44巻3号61頁（1998年）参照。

\* 4 Human Rights Act 1998, sec. 4.

なお、1998年人権法のもと、裁判所は、第二次立法についても同様の「不適合宣言」を下す権限を有している。

\* 5 我が国では、order、rule 及び regulation という用語を意識的に区別して使用していないが、英国では Donoughmore 委員会が、order は大臣が執行権行使もしくは司法的又は準司法的決定を行う場合の用語として、rule は手続的事項を規定する場合、他方、regulation は実体的法内容を規定する場合の用語として区別すべきとの見解を示している。see Donoughmore Committee, *Report of the Committee on Ministers' Powers*, at 64, Cmnd 4060 (1932). [hereinafter cited as *The Donoughmore Report*].; see also B. JONES & K.

- THOMPSON, *GARNER'S ADMINISTRATIVE LAW* 80 (8th ed. 1996).
- \* 6 この点、「委任立法」という用語は、制定法的文書と同義であるが、これは講学上の概念であり、法令上は、1946年制定法的文書法の成立以降、「制定法的文書」という用語で統一されている。但し、現在でも、議会や政府の報告書等において、また、議会委員会の名称にも、「委任立法」という用語が使用されていることから、本稿では、両用語を文脈に応じて併用するものとする。
- \* 7 Statutory Instrument Act 1946, sec. 1.
- \* 8 A W BRADLEY & K D EWING, *CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW* 649 (13th ed. 2003).; J.D. Hayhurst & P. Wallington, *The Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation*, P.L. 1988, at 549.
- \* 9 国王布令 (proclamation) とは、国王が枢密院 (privy council) の助言を経て公布する立法形式を指称する。この1539年法はヘンリ 8 世の死後1547年に廃止されている。
- \* 10 BRADLEY & EWING, *supra* note 8, at 649.
- \* 11 EDWARD C PAGE, *GOVERNING BY NUMBERS* 21 (2001)
- \* 12 Poor Law Amendment Act 1834, sec. 15.
- \* 13 PAGE, *supra* note 11, at 21-22.
- \* 14 *Id.*, at 22.
- \* 15 *Id.*, at 23.
- \* 16 Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*, para. 7.1 (Growth in the number of Statutory Instruments since 1900) (Cm. 4534) (Jan. 2000) [hereinafter cited as *A House for the Future*].
- \* 17 LORD HEWART, *THE NEW DESPOTISM* (1929).
- \* 18 *The Donoughmore Report*, *supra* note 5, at 51-52.
- \* 19 地方的文書と一般的文書の区別は、1893年規則公開法で採用され、その後、1946年制定法的文書法でも継承されている。see Statutory Instruments Act 1946, sec. 8(1) (a), and Statutory Instruments Regulations 1947, reg. 4.
- \* 20 当該1946年法の制定を以て1893年規則公開法は廃止されている。なお、1946年法が施行されたのは、1948年1月1日以降である。
- \* 21 制定法的文書を議会が修正すべきではない合理的理由は明確ではないが、修正権を議会に認めた事例は極めて稀で、1850年から1962年の期間でわずか18件しか確認されていない。当該18件のリストは以下の報告書に掲載されている。see Joint Committee on Delegated Legislation, *Report*, HL 184/HC 475 of 1971-72, at 181.
- \* 22 M. ROBERTSON & T. ELIAS, *DOD'S HANDBOOK OF HOUSE OF LORDS PROCEDURE*, para. 11.5.6 (2nd ed. 2006) [hereinafter cited as *DOD'S HANDBOOK OF LORDS*].
- \* 23 See, e.g., D. POLLARD et al., *CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW* 253 (4th ed. 2007).
- \* 24 早朝動議 (Early Day Motions) とは、議員であれば誰でも、(裁判) 審理中の事項でないこと、議会用語 (parliamentary words) を使用して250語以内で記載するという手続要件に則していれば、何らの案件についても、早い時間帯 (early day) での議会審議が求められる制度をいう。この動議に賛同する議員は賛同署名をすることができる。see HILAIRE BARNETT, *CONSTITUTION & ADMINISTRATIVE LAW* 410-411 (6th ed. 2006).
- \* 25 POLLARD et al., *supra* note 23, at 253
- \* 26 Tim Ambler et al., *Towards better scrutiny of regulation*, 18 *Consumer Policy Review* 16, 19 (2008).
- \* 27 See *Sessional Returns for 2007-08*, HC 1 (Mar. 2009).; *Sessional Returns for 2006-07*, HC 1 (Jan. 2008).
- \* 28 下院が発行する各年度の *Sessional Returns* から統計データを得た。
- \* 29 C. Morris & R. Malone, *Regulations Review in the New Zealand Parliament*, 4 *Macquarie Law Journal* 7, 14 (2004)
- \* 30 この専門スタッフ8名の内訳は、法律顧問5名、事務官2名 (上院及び下院から各々1名)、助手1名となっている。これだけの専門スタッフを抱える委員会は珍しい。
- \* 31 報告書の内容は、<[http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/joint\\_committee\\_on\\_statutory\\_instruments/joint\\_committee\\_on\\_statutory\\_instruments\\_reports\\_and\\_publications.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/joint_committee_on_statutory_instruments/joint_committee_on_statutory_instruments_reports_and_publications.cfm)>参照。
- \* 32 制定法的文書の技術審査にあたって、圧倒的多くは、JCSIの審査に委ねられており、例えば、1991-1992会期から1997-1998会期にかけて、SCSIに委ねられたのは全体の7.1%に過ぎない。see PAGE, *supra* note 11, at 158.
- \* 33 以下の制定法的文書が例外として除外される。
- ・2000年北アイルランド法に基づく枢密院令 (Order in Council)
  - ・1998年人権法に基づく人権救済令 (human rights remedial orders)
  - ・2001年規制改革法に基づく規制改革令 (regulatory reform orders)

- ・1919年英国国教会法 (Church of England Assembly Act 1919) に基づく英国国教会制定法 (Church of England Measures)
- ・スコットランド政府又はウェールズ議会 (Assembly) による制定法的文書
- なお、租税等の下院にのみ審議権が与えられる事項については、JCSI 所属の下院議員で構成される SCSJ が審査を行う。
- \*34 Standing Orders of the House of Commons - Public Business No. 151.
- \*35 Standing Orders of the House of Lords - Public Business No. 74.
- \*36 See BRADLEY & EWING, *supra* note 8, at 659.
- \*37 R. BLACKBURN & A. KENNON, *PARLIAMENT : FUNCTIONS, PRACTICE AND PROCEDURES*, para. 11. 73 (2003).
- \*38 See *Sessional Returns for session 2007-2008*, HC 1 (Mar. 2009). ; see also Joint Committee on Statutory Instruments, *Scrutinising Statutory Instruments : Departmental Returns*, HC 915/HL 139 of 2007-08 (July 2008).
- \*39 *DOD'S HANDBOOK OF LORDS*, *supra* note 22, para. 11. 4. 5. ; BLACKBURN & KENNON, *supra* note 37, para. 6. 165.
- \*40 BLACKBURN & KENNON, *supra* note 37, para. 11. 74.
- \*41 *A House for the Future*, *supra* note 16.
- \*42 この専門スタッフ4名の内訳は、政策アドバイザー2名、事務官1名 (DPRRC 兼務)、助手1名となっている。
- \*43 Merits of Statutory Instruments Committee, *The Management of Secondary Legislation : follow-up*, H.L. 70 of 2007-08 (Mar. 2008).
- \*44 但し、以下の制定法的文書は例外として除外される。
  - ・2000年北アイルランド法に基づく枢密院令
  - ・1998年人権法に基づく人権救済令
  - ・2001年規制改革法に基づく規制改革令
  - ・1919年英国国教会法に基づく英国国教会制定法
- \*45 報告書の内容は、<[http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/merits/merits\\_reports\\_and\\_publications.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/merits/merits_reports_and_publications.cfm)>参照。
- \*46 Standing Orders of the House of Commons - Public Business No. 118.
- \*47 See PAUL EVANS, *DOD'S HANDBOOK OF HOUSE OF COMMONS PROCEDURE*, paras. 12. 3. 23-12. 3. 29 (7th ed. 2009) [hereinafter cited as *DOD'S HANDBOOK OF COMMONS*].
- \*48 See PAGE, *supra* note 11, at 168-169.
- \*49 See, e.g., Hayhurst & Wallington, *supra* note 8, at 550-51. ; *A House for the Future*, *supra* note 16, paras. 7. 11-7. 12.
- \*50 英国では、大臣に議会制定法の修正や破棄を行う権限を授権する条項を、かつてテューダー朝時代に中央主権化を推進し絶対王政を確立した専制君主ヘンリ8世にちなんで、この様に呼称している。当該条項の利用は拡大傾向にあるが、従来、議会と政府の権限バランスを著しく損なうものとして「言語道断 (egregious)」との強い批判を浴びてきた。see HEWART, *supra* note 17, at 53. 近年ではこの他に、1998年人権法第10条2項等がある。
- \*51 2005年に内閣府 (cabinet office) は、2001年法の運用に関わる諮問書を発表しており、その中で、①現行法はあまりに技術的側面の是正に偏っていること、②現行法の中核概念である「負担 (burden)」の意味が複雑で適用困難であること、③現行政府権限への制約によって規制改革令の提案が過度に制限されていること、④議会審査手続が一律に採用され制定手続の柔軟性を欠いていること、⑤論争的ではない法律委員会 (Law Commission) の勧告でさえ効率的に実施できていないこと、結果として、現行2001年法は当初の目的を達成し得ておらず、法改正が必要だと批判を展開した。そして、さらに迅速かつ効率的な規制改革を実現すべく、(1)第一次立法を改正又は廃止する政府権限を拡大する、(2)立法を簡素化する、及び(3)コモン・ローの改正も含めて非論争的な法律委員会の勧告を実施できるようにする等々に向けて、2001法改正を主張したのであった。See Cabinet Office, *A Bill for Better Regulation : Consultation Document* (July 2005). <<http://www.berr.gov.uk/files/file44508.pdf>>
- \*52 David Howarth, "Who wants the Abolition of Parliament Bill?", *The Times*, Feb. 21, 2006.
- \*53 「負担」とは、(a) 財政負担 (financial cost)、(b) 行政上の不便 (administrative inconvenience)、(c) 効率性・生産性又は収益性に対する妨害 (obstacle to efficiency, productivity or profitability)、(d) 合法的活動の遂行に影響する刑事上又はその他の制裁 (sanction, criminal or otherwise, which affects the carrying on of any lawful activity) を指している。see *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*, sec. 1 (3).
- \*54 「規制原則」とは、(a) 規制活動が、透明性 (transparent)、責任性 (accountable)、均衡性 (proportionate)、及び一貫性 (consistent) をもって遂行されるべきであること、さらに (b) 規制活動は、当該

- 活動が必要とされる場合に限定してなされるべきであることを指している。see *id.*, sec. 2 (3).
- \*55 See *id.*, sec. 13.
- \*56 See *id.*, sec. 14.
- \*57 See *id.*, secs. 15-18.
- \*58 2006年法は、政府が法案成立後に無制約な命令制定権を得る目的で、2006年法自体の制約を破棄しないように、当該授權規定（第1部）の変更を認めていない。see *id.*, sec. 8.
- \*59 なお、ウェールズ議会の同意を得ない限り、ウェールズ統治法（Government of Wales Act 2006）やウェールズ議会による制定法に関わる条項を制定できない。see *id.*, sec. 11.
- \*60 英国議会では、議会に法案（bill）を提出する前に、政府が、その草案（draft bill）を提出し、合同委員会又は特別委員会による審査を受け、その報告内容を踏まえて、法案を作成・提出するという法案の事前審査手続が存在する。
- \*61 See *DOD'S HANDBOOK OF COMMONS*, *supra* note 47, para. 12.4.11.; *DOD'S HANDBOOK OF LORDS*, *supra* note 22, paras. 11.7.6-11.7.10.
- \*62 BLACKBURN & KENNON, *supra* note 37, para. 6.168.; *DOD'S HANDBOOK OF COMMONS*, *supra* note 47, para. 12.4.11.
- \*63 この専門スタッフ4名の内訳は、法律アドバイザー2名、事務官1名（MSIsC 兼務）、助手1名となっている。
- \*64 *A House for the Future*, *supra* note 16, paras. 4.44-4.45.
- \*65 NICHOLAS BALDWIN, *PARLIAMENT IN THE 21ST CENTURY 172-174* (2005).
- \*66 See Human Rights Act 1998, sec. 10.
- \*67 See *id.*, sched. 2 (Remedial Orders).
- \*68 2010年現在で、JCHR は、上下両院の議員12名（下院議員6名、上院議員6名）で構成され、専門スタッフ6名（事務官3名、調査官1名、補佐官1名、秘書1名）の補佐を受けている。JCHR の審査手続は、下院議事規則152条 B 及び上院議事規則73条に基づく。See Standing Orders of the House of Commons - Public Business No. 152B. ; Standing Orders of the House of Lords - Public Business No. 73.
- \*69 See *supra* note 34 and 35.
- \*70 House of Commons Information Office, *Church of England Measures*, Factsheets L 10 (Dec. 2008).
- \*71 *Id.*
- \*72 See Northern Ireland Act 1998, sched. 3 (Reserved matters).
- \*73 See *id.*, sec. 85 (1).
- \*74 *DOD'S HANDBOOK OF COMMONS*, *supra* note 47, paras. 12.2.2-12.2.6.
- \*75 *DOD'S HANDBOOK OF LORDS*, *supra* note 22, paras. 11.9.1-11.9.6.
- \*76 See Northern Ireland Act 1998, sec. 85 (7) (8).
- \*77 Liaison Committee, First Report, *Shifting the Balance; Select Committees and the Executive*, HC 300 of 1999-2000 (May 2000).
- \*78 *A House for the Future*, *supra* note 16, paras. 7.7-7.14.
- \*79 Hansard Society Commission, *Issues in Law Making - Briefing Paper 3: Delegated Legislation* (Dec 2003).
- \*80 Hansard Society は、議会制民主主義の強化とその普及を目的として、1944年に設立された公益法人である。その中で Hansard Society Commission は、議会政治の多様な問題を調査研究し、多くの報告書を公表してきている。当該立法過程に関する調査研究には閣僚経験者である Rippon 卿（Lord Rippon）が委員長に当てられ、その報告書 *Making the Law* は英国の議会制研究に大きな影響を与えている。<<http://www.hansard-society.org.uk/>>参照。
- \*81 下院手続委員会は、公的議事（public business）に関する下院の実務及び手続の検討を行う特別委員会で、これまでに議事手続や立法過程の改革について多くの提言を行ってきている。<[http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/procedure\\_committee.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/procedure_committee.cfm)>参照。
- \*82 Hansard Society Commission, *Making the Law* (1993).; Procedure Committee, Fourth Report, *Delegated Legislation*, HC 152 of 1995-1996 (June 1996) [hereinafter cited as *1996 Report*]; First Report, *Delegated Legislation*, HC 48 of 1999-2000 (Mar. 2000) [hereinafter cited as *2000 Report*].
- なお、下院手続委員会は、1996年に議会審査制度の改善に向けた提言を行ったが、その後も何らの政府対応がない実情を踏まえて、2000年に改めてほぼ同様の提言を行っている。そこで下院手続委員会報告については、1996年・2000年報告を併せて考察する。
- \*83 Hansard Society Commission, *supra* note 82, paras. 158-162.
- \*84 *Id.*, paras. 251-252.
- \*85 *Id.*, paras. 261-270.
- \*86 *Id.*, paras. 368-369.

- \* 87 *Id.*, paras. 370-371.
- \* 88 *Id.*, paras. 372-376.
- \* 89 *Id.*, paras. 377-379.
- \* 90 *Id.*, para. 380.
- \* 91 *Id.*, paras. 382-387.
- \* 92 *Id.*, paras. 388-393.
- \* 93 *Id.*, paras. 405-414.
- \* 94 1996 *Report*, *supra* note 82, para. 9.; 2000 *Report*, *supra* note 82, para. 20.
- \* 95 1996 *Report*, *supra* note 82, para. 18.; 2000 *Report*, *supra* note 82, para. 14.
- \* 96 1996 *Report*, *supra* note 82, paras. 42-43.; 2000 *Report*, *supra* note 82, paras. 17, 19.
- \* 97 1996 *Report*, *supra* note 82, para. 44.
- \* 98 1996 *Report*, *supra* note 82, paras. 19-20.; 2000 *Report*, *supra* note 82, para. 21.
- \* 99 1996 *Report*, *supra* note 82, paras. 23-27.; 2000 *Reprt*, *supra* note 82, para. 15.
- \* 100 1996 *Report*, *supra* note 82, paras. 28-32.; 2000 *Report*, *supra* note 82, para. 13.
- \* 101 1996 *Report*, *supra* note 82, paras. 33-34, 41.; 2000 *Report*, *supra* note 82, para. 14.
- \* 102 1996 *Report*, *supra* note 82, paras. 51-53.; 2000 *Report*, *supra* note 82, para. 18.
- \* 103 Blair 政権は、1999年上院法の成立以降、第2次上院改革を遂行する目的で、当該上院改革王立委員会を設置し、元保守党の院内総務であった Wakeham 卿 (Lord Wakeham) を委員長に据えて、将来的な上院の役割・機能・構成等について検討させた。その後、2000年の報告書で132項目に及ぶ提言を行っており、その中で委任立法統制に関わる事項にも言及している。別名 Wakeham 委員会とも呼称される。
- \* 104 Procedure Committee, *Delegated Legislation: Proposals for a Sifting Committee, the Government's Response to the Committee's First Report*, HC 684 of 2002-03 (May 2003).
- \* 105 <[http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/merits.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/merits.cfm)>参照。
- \* 106 もっとも、政権交代可能な二大政党制のもとでは、時の政府があまりに広範な権限委任を実現すると、仮に次の選挙で政権が交代した場合に、それが自らを窮地に追い込む危険性があるため、軽々に広範な権限委任を行うべきではないという認識が、事実上の制約として存在している。
- \* 107 See VERNON BOGDANOR et al., *THE BRITISH CONSTITUTION IN THE TWENTIETH CENTURY* 223 (2004).
- \* 108 Hansard Society Commission, *supra* note 82, para. 286.
- \* 109 BRADLEY & EWING, *supra* note 8, at 650 n. 12.
- \* 110 大委員会は、本会議以外での審議に利用され、通常、大規模な Moses Room で開催される。当該委員会の特徴は、議員であれば誰でも参加及び審議することができる一方で、採決 (division) が行われない点にある。本会議の様に形式張らず自由な討議が行える点に長所がある。なお、下院の大委員会 (Grand Committee) とは意義も制度も異なる。
- \* 111 *DOD'S HANDBOOK OF LORDS*, *supra* note 22, paras. 11.5.1-11.5.4, 11.6.1-11.6.6.
- \* 112 See *id.*, para. 2.1.2 (Figure 4 The Work of the House).; *A House for the Future*, *supra* note 16, para. 7.12.  
ちなみに、上院では、全審議時間の55%を法案審議に、40%を大臣質問等を通じた政府監督に配分している。
- \* 113 PAGE, *supra* note 11, at 168.
- \* 114 *Id.*, at 169 (Table 8.3 Prayers and debates 1992-1998)
- \* 115 *Id.*
- \* 116 Parliament Act 1911, sec. 1 (2).
- \* 117 See *id.*, sec. 2.; Parliament Act 1949, sec. 1.
- \* 118 BRADLEY & EWING, *supra* note 8, at 658.
- \* 119 BLACKBURN & KENNON, *supra* note 37, para. 12.161.
- \* 120 See Joint committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament*, HC 1212-1/HL 265-1 of 2005-06, paras. 227-234 (Nov. 2006).
- \* 121 *A House for the Future*, *supra* note 16, paras. 7.31-7.37.
- \* 122 PAGE, *supra* note 11, at 157.
- \* 123 See *supra* note 33.
- \* 124 下院議長顧問 (Speaker's Counsel) は、下院議長への法的助言者であり、下院事務部門内の法制局 (Legal Services Office) の長である。下院法制局は、議長や下院各種委員会に対して法的助言を行う機関である。
- \* 125 PAGE, *supra* note 11, at 158-160.
- \* 126 Joint Committee on Statutory Instruments, *Scrutinising Statutory Instruments: Departmental Returns*, 2008, HL 136/HC 884 of 2008-09, para. 1 (July 2009).
- \* 127 PAGE, *supra* note 11, at 161-162.; see also MARK ELLIOTT et al., *ADMINISTRATIVE LAW* 236 (3rd ed. 2005).
- \* 128 PAGE, *supra* note 11, at 161-162.

- \* 129 See *id.*, at 163-164.; JONES & THOMPSON, *supra* note 5, at 90.
- \* 130 Ambler et. al., *supra* note 26, at 20.
- \* 131 上院改革に関わる従前の動向については、Lucinda Maer, *House of Lords Reform: the 2008 White Paper and recent developments*, Standard Note (SN/PC/05135), House of Commons Library (Aug. 2009). 参照。また、上院改革に関わる議論の現状については、Ministry of Justice, *An Elected Second Chamber: Further Reform of the House of Lords* (Cm 7438) (July 2008). 参照。邦語文献として、大曲薫「イギリスの二院制と上院改革の現状」レファレンス2009年9月号37頁、田中嘉彦「英国ブレア政権下の貴族院改革—第二院の構成と機能—」一橋法学第8巻第1号221頁(2009年)、柳井健一「ニュー・レイバーと貴族院改革」松井幸夫編著『変化するイギリス憲法』93頁(敬文堂、2005年)参照。
- \* 132 *A House for the Future*, *supra* note 16.
- \* 133 Joint Committee on House of Lords Reform, First Report, *House of Lords Reform*, HL 17/HC 171 of 2002-03 (Dec. 2002).; Second Report, *House of Lords Reform*, HL 97/HC 668 of 2002-03 (May 2003).
- \* 134 Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: Next Steps for the House of Lords* (CP 14/03) (Sept. 2003).
- \* 135 White Paper on House of Lords Reform (Cm 7027) (Feb. 2007).
- \* 136 政府白書に基づく構成案には、①100%任命制、②20%公選・80%任命制、③40%公選・60%任命制、④50%公選・50%任命制、⑤60%公選・40%任命制、⑥80%公選・20%任命制、⑦100%公選制という7つの選択肢が提示された。
- \* 137 なお、2003年にも同様の自由投票が行われたが、その際には、上院で100%任命制が可決され、他方の下院では、すべての構成案が否決される結果に終わっている。
- \* 138 EMMA CREWE, LORDS OF PARLIAMENT: MANNERS, RITUALS AND POLITICS, 4-5 (2005).
- \* 139 See, e.g., *A House for the Future*, *supra* note 16.
- \* 140 災害対策基本法(昭和36年11月15日法律第223号)では、第106条1項「内閣総理大臣は、前条の規定により災害緊急事態の布告を発したときは、これを発した日から二十日以内に国会に付議して、その布告を発したことについて承認を求めなければならない。ただし、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合は、その後最初に召集される国会において、すみやかに、その承認を求めなければならない。」同2項「内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があつたとき、国会が災害緊急事態の布告の廃止を議決したとき、又は当該布告の必要がなくなつたときは、すみやかに、当該布告を廃止しなければならない。」と規定している。
- そのほか、政府の意思決定について、議会の事後の承認を求める制度は、自衛隊法76条、国連平和維持活動協力法6条7項、周辺事態法5条、テロ対策特別措置法5条等の自衛隊活動への文民統制という文脈で採用されているが、委任立法への統制という文脈では、上記災害対策基本法があるのみである。
- \* 141 当該データは、法令解説資料総覧326巻(2009年)の別冊「平成20年法令索引」から集計した。
- \* 142 例えば、冒頭で取り上げた大学設置基準への委任に関しては、主として学校教育法3条で「文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準」とあるのみである。
- \* 143 ここで英国の判例傾向にも言及しておく、我が国の場合、委任立法に対する司法統制には、まず授權法が日本国憲法との適合性を有するか(違憲性審査)、また委任立法が授權法からの委任範囲を逸脱せず適合性を有するか(違法性審査)の二通りの審査が行われるが、英国の場合、議会主権の伝統から、前者の違憲性審査は裁判所の管轄に属さず、裁判所の審査は専ら授權法との適合性審査に限られる。裁判所が委任立法の権限逸脱を審査する際には、制定法上の手続を遵守したかを対象とする手続的瑕疵の審査と、制定法上の授權範囲を逸脱していないかを対象とする実体的瑕疵の審査の二種類がある。1914年から1986年の期間で、裁判所が委任立法を無効とした事例は、実体的瑕疵に基づいた15件、また手続的瑕疵に基づいた3件を確認できるのみである。たとえ審査対象の委任立法が事前に議会審査を経ていたとしても、その事実は司法審査に影響を与えるものではないが、これまで裁判所は、委任立法の審査には消極的で違法との評価を出したがない傾向があったと言える。Hayhurst & Wallington, *supra* note 8, at 568.
- \* 144 最高裁がこれまでに憲法適合性審査の文脈で個別具体的委任に基づかない政省令に対して積極的に無効と判示した事例は、昭和27年12月24日刑集6巻11号1346頁(火薬類取締法違反事件)のみで、かかる特殊な事例を除けば、国家公務員法102条1項による委任を一貫して合憲としてきた最高裁判例の傾向からみても(最大判昭和33・3・12刑集12巻3号501

頁、最一小判昭和33・5・1刑集12巻7号1272頁、最大判昭和49・11・6刑集28巻9号393頁他)、最高裁が「一般的包括的白地委任」の規範内容を具体化する努力をしてきたとは言い難い。またこれ以降も、判例上、当該基準の再構築は行われていない。

\*145 Hayhurst & Wallington, *supra* note 8, at 575.

※本稿に記載したH.P.アドレスは2010年3月時点のものである。

※本研究は科研費(課題番号19730031)の助成を受けたものである。