

令和 2 年 5 月 2 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03333

研究課題名（和文）イギリス貴族院における制定法文書審査に関する研究

研究課題名（英文）Study on Scrutiny of Statutory Instruments by the British House of Lords

研究代表者

武藏 勝宏（Musashi, Katsuhiko）

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：60217114

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、イギリス貴族院における制定法文書の審査・承認の手續と機能を検証し、二院制下の議会の委任立法に対する統制の有効性を考察することを目的とする。イギリスでは、専門的技術的観点から実体審査を行う二次立法審査のための審査委員会が設置され、特に貴族院で政策的審査が活発に行われているものの、制定法文書の承認手續に庶民院の優位性はない。本研究では、両院間の不一致による行政立法の停滞を回避する等の観点から、貴族院が拒否権を有する手續を見直し、授權法において、委任立法の必要性、緊急性に基づいて、審議期間に一定の期限を付して庶民院の優越を規定するなどの両院間の調整メカニズムの手續の必要性を提言した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

委任立法の増大は、専門性、機動性の観点から、現代の行政国家において不可避となっている。このことは、議会の付与された立法権限の行政への過度な委譲をもたらすこととなり、議会の委任立法に対する有効な統制を確立することが急務となっている。本研究は、こうした議会に求められる喫緊の課題に解決策を提示するものとして、社会的な意義を有する。また、本研究は、ドイツ、フランス、日本を交えた議院内閣制議会との比較検討の上に、イギリス議会、特に貴族院の委任立法に対する精査機能の観点から、二院制の役割と両院間調整メカニズムについて検証を行うものであり、比較憲法や政治制度論等の学術的観点からも意義を有するものである。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to examine the procedure and function of screening and approval of statutory instruments in the British House of Lords, and to examine the effectiveness of the control over the delegated legislation by the parliament under the bicameral system. In the UK, the Secondary Legislation Scrutiny Committee of the House of Lords plays an important role such as conducting the substantive political examination of a delegated order, however, there is no superiority in the House of Commons in the decision to approve statutory instruments. As a result, there is a delay in the enactment of administrative legislation due to the disagreement between the two houses. Therefore, in this study, we review the procedure in which the House of Lords has a veto power, and propose a coordinating mechanism between the two houses, which defines the superiority of the Houses of Commons in the parent act based on the necessity and urgency of delegated order.

研究分野：立法過程論

キーワード：制定法文書法 委任立法 承認型手續 否認型手續 二次立法審査委員会 議会法 ソールズベリー慣行 ストラスクライドレビュー

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

イギリス議会では、政府は、ヘンリー 条項により、議会制定法の改廃を制定法文書等の二次立法によって行うことが可能である。実際にも両院が制定法文書を審議する件数が年間 3000 件に達するなど、政府が制定法文書を通じて、政策の変更、施行を行うことが今日では一般化している。イギリス議会では、一次立法に関しては、議会法の規定により、貴族院は金銭法案・財政法案の場合、法案の拒否権を有しない。また、一般法案においても、法案通過を 1 年間引き延ばし可能なだけである。これに対して、制定法文書の議会による審査手続においては両議院の権限は対等であり、議会法の庶民院優位の原則は適用されない。こうした制定法文書は、委任立法の増加とともに、一次立法を代替し、議会審議をバイパスする手法として、政府によって多用されるに至っている。一方で、二次立法に関しては、かつて貴族院には制定法文書を拒否しないという実質的な慣行があったとされる。しかし、1999 年の世襲貴族の大幅削減による貴族院改革によって、クロスベンチの議員が増え、政府に対して是々非々の態度をとるようになった。その結果、制定法文書に対しても、貴族院による実質的否決に相当する致命的動議が可決される事例が生じるようになった。こうした変化を受け、2006 年には、立法審議に影響を与える両院間の関係に関する慣行の明文化を検討する「両院合同協定委員会」が設置され、同委員会は、貴族院は例外的な場合を除いて、制定法文書を拒否すべきではなく、貴族院が制定法文書に反対するには、見直しの院としての貴族院の役割と制定法文書に対する議会の役割が一致する場合に限られるとした。ただし、この両院合同協定委員会の報告でも、例外的な場合での貴族院の否決を認めており、制定法文書の政策的な重要性と、制定法文書によって一次立法の実質的な内容を規定している場合には、貴族院が否決しうる例外事項に該当しうると考えられてきた。実際にも、カジノライセンス(2007 年)、司法援助アクセス(2012 年)、タックス・クレジット削減案(2015 年)では、貴族院が不承認とし、政府側に制定法文書の修正・撤回を余儀なくさせた。

このように、イギリス議会の制定法文書に対する議会の統制権限とその役割については、特に貴族院に関して注目が集まってきた。そこで、本研究では、こうした委任立法の増加と、それに対応するイギリスの議会が、制定法文書に対して、どのような有効な統制方法を採用しているのか、また、二院制における貴族院の制定法文書に対する庶民院と対等な権限の行使のあり方などのような問題点があり、それが克服されているかについての理論的・実務的な解明の必要性に着目することとした。

2. 研究の目的

本研究は、イギリス貴族院における制定法文書の審査・承認権限を検証し、一次立法と異なる二次立法におけるイギリスの貴族院の権限とその役割を二院制、委任立法への議会の統制の観点から考察することを目的とする。イギリス議会では、委任立法の増加に対応し、1946 年制定法文書法に基づき、提出後 40 日以内のいずれかの議院の決議によって無効とする否認型手続と、効力要件として承認決議を必要とする承認型手続が制度化されてきた。もっとも、議会は制定法文書を修正することはできず、一括しての承認決議または否認決議しか認められない。また、税制に関する制定法文書の場合は、原則として庶民院にのみ審査権があり、貴族院には審査権はない。他方で、制定法文書においては両議院の権限は対等であり、議会法の庶民院優位の原則は適用されない。このように、貴族院は、委任立法の増大するイギリス議会において、精査と見直しの院として、政府与党と多数会派が一致する庶民院と異なり、その独自性を発揮し、委任立法に対する議会統制の重要な役割を占める蓋然性が高いといえる。実際にも、貴族院は、制定法文書に関して修正権限を有していないものの、貴族院での否決が想定される場合には、政府側が撤回して修正案を再提出することがしばしば生じており、そうした調整が失敗した場合には、貴族院での否決が起こっているとの分析もある。そこで、本研究では、増大する制定法文書に対して、議会側が政府統制のための有効な監督権限を行使し、同時に両院関係における貴族院の役割の発揮が可能となるような制度・運用についての視座と改革案を提示することを目的に実施することとした。

3. 研究の方法

このように、イギリス議会の制定法文書に対する議会の統制権限とその役割については、特に貴族院に関して注目が集まってきた。本研究では、実際に、貴族院が不承認とし、政府側に修正・撤回を余儀なくさせたタックス・クレジット削減案(2015 年)を対象に事例研究を実施し、制定法文書に関するその運用・解釈の理論的対立を具体的事例分析によって検証することとした。2015 年に貴族院で不承認とされたタックス・クレジット削減案では、政府側や研究者においても、貴族院の不承認が、1)金銭法案もしくは財政事項に関する庶民院の財政特権に対する侵害、2) 制定法文書についての慣行違反、3) ソールズベリー慣行の違反として、憲法的慣行違反との批判がなされた。本研究はこうした実務上、学術上の批判に対して、イギリスの統治機構に関する憲法学・比較政治学からの理論的反論とその代替案を提示することとした。具体的には、議会法の適用の可否、庶民院の財政特権の制定法文書への適用の問題点、ソールズベリー慣行の対象とすることの判断基準、制定法文書の慣行の存在確認と貴族院に対する庶民院の優位性の是非などについて、具体的な事例と政府・議会における検討の具体的内容の分析を行うことで、実務における混乱を回避し、理論的な方向性を明示することとした。そのうえで、委任立法の増加に対する議会側からの政府統制のあり方と二院制の役割分担についての新たなモデルを構築する

ことを試みることにした。

4. 研究成果

(1) 研究の主な成果

制定法文書審査における貴族院の役割

両議院の制定法文書に中心的な役割を果たしているのは、委任立法事項が授権法の委任の範囲内で適正に行使されているかを技術的な観点から審査を行う両院合同の制定法文書合同委員会と委任立法の政策的な実体審査を行う貴族院の二次立法審査委員会である。特に、貴族院二次立法審査委員会では、制定法文書が政治的または法的に重要であるか、制定法文書が政策目的を十分に達成することができないおそれはないか等の基準により、年間 1000 件を超える制定法文書の実体審査をおこない、必要に応じ、貴族院に対する注意喚起を行っている。こうした実務的な役割に加え、クロスベンチの存在により、貴族院では、与党が過半数を有しない「分裂議会」が生じることが、制定法文書の貴族院での投票で政府が敗北する政治的な要因となっていることを指摘した。

庶民院の財政特権との関係

庶民院は 17 世紀以来、貴族院に対する財政的優位を有している。現在でも、新税、増減税、国債発行等に関する歳入法案の約半数は、金銭法案の認定を受けずとも、庶民院の財政特権により、貴族院の同意は必要ない。ただし、こうした財政特権は、議会法における金銭法案と同様に、制定法文書にもそのまま適用されるとする法的な根拠はない。

ソールズベリー慣行との関係

「貴族院は総選挙マニフェストに言及された政府提出法案について、第二読会および第三読会において同法案を否決しない」という憲法的慣行として、アトリー労働党政権時から維持されてきたソールズベリー慣行についても、貴族院の党派構成の変化や連立政権の登場などにより、その効力に疑問が生じるようになってきている。そのため、具体的な詳細を伴わないマニフェスト事項については、ソールズベリー慣行を貴族院側が認めず、反対することも、大幅修正をすることも可能との態度をとることが生じている。

両院間の調整メカニズムの必要性

他方で、こうした貴族院の影響力の増大は、両院の意思の不一致により、制定法文書が発効できず、行政執行が停滞し、機動的な対応に支障が生じるという負の効果ももたらしている。本研究では、こうした問題を解決するために、貴族院が拒否権を有する現行の承認型手続を見直し、授権法において、委任立法の必要性、緊急性に基づいて、否認型手続を選択することや、審議期間に一定の期限(例えば 3 か月以内)を付して庶民院の再可決等の優越を規定する両院間の調整メカニズムの手続きの検討の必要性を指摘し、そのあり方を示した。

外国議会における審査制度、手続との比較

本研究では、さらに、イギリスの貴族院を中心とした委任立法に対する議会の統制システムの制度と機能を検討するため、ドイツ、フランス、日本と対比させた比較分析を行った。ドイツでは、基本法上、命令制定に対する連邦議会の同意を必要とする規定は存在しないものの、命令制定に対して授権法律に基づく議会権限の留保によって、委任命令に対する議会の同意権や修正権、廃止要求権を規定する手続きがとられている。フランスでは、委任命令であるオルドナンスについて、議会が追認または拒否の明示的な意思表示によって、その効力を発生させる手続きが憲法上規定されている。ただし、行政立法であるデクレに対する議会の承認権限は認められていない。これに対して、日本では、国会による委任立法に対する事後的な統制権限は、災害対策基本法等ごく例外的な場合に限られている。以上の点から、イギリス議会における委任立法に対する統制は、同じ議院内閣制諸国と比較しても、その制度的な手続きや有効性の観点から、もっとも整備、確立され、実効性を伴うものであり、特に、二院制の役割の点で、修正、見直しの院として、委任命令に対するチェック機能を貴族院が有していることが指摘できる。

(2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

立法制定後の議会の監視機能の強化は、イギリス議会における喫緊の課題となっており、下院手続委員会や貴族院委任権限規制改革委員会でも、委任立法の事後審査に関する報告書が作成されている。民間シンクタンク(WFD)や研究者においてもフィリップ・ノートン教授らによる Post-legislative scrutiny に関する研究が活発に発表されている。本研究は、こうした国際的な研究の展開と同様に、イギリスの委任立法とその監視における議会の役割を日独仏との比較を交えて行ったものであり、その成果は、European Journal of Law Reform 誌において、各国議会の委任立法に対する統制に関する諸論文とともに公刊された(2019)。

(3) 今後の展望

本研究は、議院内閣制議会における委任立法の統制を分析の対象としたが、立法権限を議会が独占する大統領制議会においても、専門性、機動性の観点から行政府への広範な立法委任は不可避となっている。こうした大統領制議会における議会拒否権制度を比較分析の対象に加え、現代行政国家における委任立法に対する議会の統制システムのあり方を日本の制度改革と併せて、さらに検討を深めることとしたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 5件）

1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 20-1
2. 論文標題 国政調査権の制度と運用	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 同志社政策科学研究	6. 最初と最後の頁 25-41
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 19-1
2. 論文標題 予算・予算関連法案の両院関係	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 同志社政策科学研究	6. 最初と最後の頁 135-149
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 18
2. 論文標題 イギリス貴族院における制定法文書の審査権限 タックス・クレジット削減規則案の不承認を事例に	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法政策学の試み	6. 最初と最後の頁 25-49
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 19-2
2. 論文標題 委任立法に対する国会の統制	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 同志社政策科学研究	6. 最初と最後の頁 33-44
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Katsuhiko Musashi	4. 巻 21-4
2. 論文標題 Parliamentary Control over Delegated Legislation in Japan	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 European Journal of Law Reform	6. 最初と最後の頁 545-561
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 21-2
2. 論文標題 与党による閣法事前審査制の見直しに関する考察	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 同志社政策科学研究	6. 最初と最後の頁 157-170
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

[学会発表] 計6件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 5件)

1. 発表者名 武蔵 勝宏
2. 発表標題 国政調査権の制度と運用
3. 学会等名 日本公共政策学会研究大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Katsuhiko Musashi
2. 発表標題 The expansion of the oversight function of the Japanese Diet
3. 学会等名 Korean Association for Public Administration 2018 International Conference (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Katsuhiro Musashi
2. 発表標題 The reform of a Japanese ruling-party's preliminary review of cabinet bill
3. 学会等名 The 4th Annual Conference of Asia-Pacific Public Policy Network (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Katsuhiro Musashi
2. 発表標題 The Japanese Diet 's Controls over Delegated Legislation
3. 学会等名 Asian law and society association (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Katsuhiro Musashi
2. 発表標題 Parliamentary Control over Delegated Legislation in Japan
3. 学会等名 Fourteenth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Katsuhiro Musashi
2. 発表標題 Review of the role of the member-submitted bills in Japan
3. 学会等名 Asian law and society association (国際学会)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 上石圭一、大塚浩、武蔵勝宏、平山真理	4. 発行年 2017年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 755
3. 書名 宮澤節生先生古稀記念現代日本の法過程上巻	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----