

機関番号：13601

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009 年度 ～ 2010 年度

課題番号：21730037

研究課題名（和文）

英国議会の委任立法統制をめぐる比較憲法学的研究

研究課題名（英文）

Comparative Research on U.K. Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation

研究代表者

田中 祥貴（TANAKA YOSHITAKA）

信州大学・全学教育機構・准教授

研究者番号：20398548

研究成果の概要（和文）：

本研究は、事実上、行政の自由裁量となっている委任立法領域に、議会統制の制度枠組を我が国で如何に構築すべきか、比較憲法学的視座からの研究を実施するものである。就中、本研究では、英国議会制度の実体的側面への分析に主眼を置いた。そして、その研究成果として、英国議会の委任立法統制に関わる制度設計の詳細を把握し、かかる法制度運営の有効性を担保する背景要因の調査・分析を果たすことができた。

研究成果の概要（英文）：

This study aimed to examine how to build up a framework of our Diet system for controlling administrative discretion in making delegated legislations from a point of view of comparative constitutional law. In particular, the chief focus of this study was to analyze a substance of U.K. Parliament system. As a result, this study accomplished to find out the details of a framework of U.K. Parliamentary scrutiny of delegated legislations, and to investigate the background factors that validate the system.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	800,000	240,000	1,040,000
2010 年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,400,000	420,000	1,820,000

研究分野：

憲法学、比較憲法学

科研費の分科・細目：

法学・公法学

キーワード：

委任立法、英国議会、議会制民主主義、制定法的文書、行政統制、立法過程、行政国家、憲法保障

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 日本国憲法は、国会を「唯一の立法機関」(41条)と位置付け、立法一元制を規定している。したがって、現代行政国家を所与のものとしつつ、行政による委任立法の必要性・許容性が承認されるとしても、立法一元制の趣旨から、かかる委任立法は、行政独自の立法に繋がる一般的・包括的白地委任は禁止され、あくまでも個別具体的な委任に基づかなければならない(通説・判例)。

しかしながら、実際には、行政への一般的・抽象的な立法権委任は日常的に行われている。行政が命令を定める際の目的や基準等を示すこともなく、法律事項が行政に委任されているのである。そして、わずか一本の法律中に、数百の委任事項が含まれることも稀ではなく、さらに、行政立法の絶対数も拡大の一途を辿っている。かかる状況にありつつも、現在、国会は、行政に広汎な立法権を委任した以後、これに事後的なチェックを加える仕組みも有してはいない。その結果として、委任立法領域において、事実上、行政は自由裁量を有しているといっても過言ではない。以上の状況から、我が国の委任立法領域は、憲法学上、静観を許さぬ状況にあると評価しなければならない。

(2) かかる立法権委任の問題に対して、我が国の判例・学説が十分な対応を展開してきたとは、とてもいい難い。従前、判例・学説とともに、憲法上、許容し得る立法権委任の範囲確定作業、すなわち、委任事項の限界付け作業に終始してきた。ところが、我が国の司法は、当該委任の限界を精緻化する判例理論の蓄積に専心することもなく、むしろ、極めて抽象的かつ粗雑な論証によって如何に白地的な委任であろうとも、その憲法適合性を肯定してきたのである。さらに、近年の傾向として、司法の領域では、委任立法の問題はその授権法との適合性審査のみに傾倒し、これを憲法問題として捉える認識すら希薄化しているといえる。

他方で、学説もまた当該委任立法の問題を憲法41条の文脈から、一般的・抽象的白地委任は許されないとする机上の抽象的原則論に特化してきた結果、これまでに有効な解決策を見出せずにきているのが実情である。現代の行政国家状況を所与のものとするれば、議会に期待される機能は、主として行政機能の監督・統制に向けられるべきであり、そして、委任立法への実質的統制という文脈では、今後、我が国においても、議会の事後的審査・承認制度を導入する方向性が検討されなければならない。

(3) この点、国外の動向に目を転じてみると、20世紀以降の欧米諸国では、委任立法への統制に関して、事前統制から事後的議会統制への転換を時代の趨勢として確認することができる。就中に、英国議会は、委任立法への統制に積極的に取り組んでおり、この10年間に委任立法を手続的および実体的に審査する専門委員会を新たに複数設置することで、議会の委任立法統制機能を飛躍的に強化している。

そして、我が国においても、確かに、これまで比較制度論として、委任立法への事後的議会統制に関する外国法制度を整理・紹介する先行業績は散見し得るが、しかし、それらを我が国の法体系において如何に再構成してゆくのかという研究作業は、未だ手着かずの状況にある。かかる意味において、我が国での当該研究領域は、戦後から現在に至るまで、ほとんど深化されてこなかったといっても過言ではない。そこで実際に、日本国憲法という枠組の中で、議会が事後的に委任立法を直接統制する制度が実体的に導入可能であるのか、その整合性を図る研究が必要とされていた。

## 2. 研究の目的

(1) 委任立法に対する議会の事後的審査・承認制度の我が国への導入を検証するに際して、その研究対象の設定には基軸とすべき問題が2点存する。すなわち、まずかかる制度枠組が我が国の憲法体系と手続的整合性を担保し得るか、憲法解釈論レベルの問題を解消しなければならない。そして他方で、かかる議会による委任立法統制という方法論が、我が国の議院内閣制における特性を踏まえた上で、現実に機能し得るのか、その実体的整合性を検証する作業が看過されてはならない。

この点、前者における憲法解釈論レベルの問題については、これまでの研究で一定の成果をまとめ、公表するに至っていることから(憲理研叢書14巻『改革の時代と憲法』165-177頁他)、本研究では、後者における憲法政策論レベルの問題に特化するものとした。就中、我が国の議院内閣制という制度枠組の中で、議会と行政府間の緊張関係を如何に維持せしめ、委任立法への事後的議会統制を如何に実質的に機能させてゆくのかという政治力学的考察を加えた上で、従来の研究成果を我が国の法体系の中で再構築することを最終的な研究目的とするものである。

(2) そこで本研究は、以上の文脈から、我が国と同じく議院内閣制を敷く英国の法制度

を研究対象として、実践的な比較制度論を展開している。すなわち、英国における委任立法統制に向けた議会の審査・承認制度の実体を捕捉するとともに、一方で、当該制度を有効に機能させている法的背景要因の分析作業を基軸にした研究を推進するものであった。そして、両国間における法体系の相違点を明確にしなが、委任立法への事後的議会統制という方法論が、果たして、我が国において実質的に機能し得るか、その制度的有効性を検証することを目的に据えた。

### 3. 研究の方法

(1) 本研究は、まず委任立法の制定過程において、立法権と行政権の関係を従前の判例・学説の如く相互排他的に捉えるのではなく、現代行政国家の下で両者の関係を有機的・動態的に捉え直して、相互の権限共有を前提としつつ、議会による委任立法への監督・統制機能を強化せんとする認識に立脚するものである。そして各論としては、委任立法に対する議会の事後的審査・承認制度について、我が国における実際上の有効性・実効性を検証することに主眼を置いている。この点で、前述の通り、かかる制度枠組と我が国の憲法体系との整合性に関する憲法解釈論上の問題点を解消する作業については、これまでの研究で既に一応の成果を結んでいることから(前掲論文)、本研究では、かかる解釈論を超えて、実際に当該制度枠組が如何なる条件の下であれば、我が国の政治体制の中で有効に機能し得るのか、政策論レベルの検証作業を行うものとした。すなわち、我が国の議院内閣制の枠組内で、如何に議会と行政府間の緊張関係を維持し、また如何に当該制度運営に実効性を担保せしめるのか、政治力学上の実践的課題を克服してゆかなければならない。そこで、かかる文脈から、当該法制度を有効に運営している英国に、比較法対象を設定しつつ、その法制度研究を進める中で、我が国への一定の示唆を得ることを目指した。

(2) そこで、まず初年度は、英国における委任立法への議会の事後的審査・承認制度について、その精緻な法的枠組内容および最新の制度事情を調査した。英国では1973年から展開された制度枠組がBlair政権以降に大きく修正・改善されている。英国議会は、手続的統制に加えて、実体的にも委任立法統制に積極的に取り組んでいるが、かかる制度が実際に如何に運用され、また如何なる成果を収めてきたのか、現在までの制度の運用状況を分析し、当該制度の生理面および病理面を検証し我が国への示唆を得る作業に専心した。すなわち、これまで我が国では、かかる制度

研究への関心が低かった背景から、英国での委任立法への議会審査制度についても、最近の事情が十分に把握されていないため、まず初年度は、正確な法制度内容の分析および最新の制度事情に関する調査研究に主眼を置くものとした。

(3) 研究二年目は、前年度までの研究成果を踏まえて、英国における委任立法への議会の審査・承認制度が、その実体的機能性について、有効性を担保し得ているとすれば、それは、特殊英国的な事情に基づくものであるのか、あるいは我が国の法体系にも敷衍し得るものであるのか、かかる現実的整合性の問題について検証する作業に着手した。すなわち、当該委任立法への議会統制に実体的有効性を担保している構造的要因は、英国における議会制度や政党制度、さらには選挙制度等々、多岐に渡るものと予想される。そこで、かかる諸要因と委任立法の事後的議会統制論との相関関係を検証し、その検証作業を通じて当該制度を支える主要な構造的要因を抽出するとともに、それらが特殊英国的な性質のものに過ぎないのか、それとも、我が国の政治的枠組においても共有し得る性質のものであるのかを精査しなければならない。

まさに、かかる比較法的視座から、当該制度運営の有効性・実効性を見極める分析調査が本研究の主眼といえる。我が国でも委任立法への議会統制を制度化し、そして実効化せしめるという文脈からは、まず委任立法をめぐって英国の議会と行政府間の緊張関係が如何に構築されているのか、さらに当該制度と直接的関連を有する周辺的構造要因を分析する作業を欠かしては、我が国での議会の審査・承認制度に関する議論も所詮は無意味なものとなってしまう。すなわち、英国の法制度研究を通じて、その成果を我が国の委任立法論に如何に結んでゆくのか、換言すれば、当該制度枠組を実体的に支えている諸要因を、我が国の法体系の中で如何に再構築せしめるのかを研究することが締め括りとなる二年目の主要課題であった。

(4) 以上の通り、本研究は、英国における委任立法への事後的議会審査・承認制度の最新の制度事情を正確に把握するとともに、当該制度に実際上の有効性を担保している構造的要因を分析して、我が国の法体系への再構築を図るものである。そこでまず前者の文脈において、最新の英国における制度事情を把握するためにも、とりわけ英国の法制度に関連する法令・判例・研究論文の整理および分析が重要となる。かかる研究作業に関しては、英国法研究のためのデータベースを活用することはもちろんであるが、この種のデータベースを通じた文献収集には、当然に限界が

あり、また、実際にはデータベースには反映されない詳細な情報も数多く存するので、その点は実際に英国へ渡って、直接、英国議会の専門スタッフや現地の大学研究者と情報交換を行い、さらに議会図書館で詳細な議会資料を取得する作業を欠かすことはできない。最新の制度状況を正確に把握すること、および現実の制度運用面における実態把握に研究の基軸を置いている以上、データベースで捕捉し得ない情報についても、英国現地にて情報収集を行うことが、不可欠である。したがって、渡英しての情報収集活動を、各年度で2週間程度の期間に限定して実施した。そして限られた期間内での情報収集活動に効率性を担保するため、University College London および Queen Mary University of London に在職する知人の研究者に対して、研究協力を依頼した。その結果、現地での研究調査活動に有効な支援協力が得られ、重要な議会関連資料や最近の制度事情に関する情報の獲得を可能にすることができ、短期間の調査に効率性・有効性を担保させることができた。

#### 4. 研究成果

(1) 比較法学的にみて、英国議会における委任立法統制の制度枠組は、諸外国のそれと比較しても、極めて精密であり、格段の優位性を有していると評価できる。我が国でも、過去に、かかる英国の法制度が紹介された経緯はあるが、その当時と比べると、現在の制度は、比較にならないほどの制度的発展を遂げている。ここ10年ほどの間に、英国議会は、委任立法統制に向けた制度改革を大きく推進し、飛躍的にその完成度を高めてきた。

本研究では、上述の通り、英国議会の研究を通じて、比較憲法学的視座から、我が国における委任立法統制の制度構築に一定の示唆を得ることを終局の目的としていたが、そのための基礎的研究作業はほぼ終結したといえる。すなわち、英国議会における委任立法統制の制度枠組について、その詳細を研究するとともに、かかる制度枠組を支える実体的要因を調査・分析することができた。

(2) 英国では、1946年以降、法令上は、「委任立法」ではなく、「制定法的文書(statutory instruments)」という用語が用いられている。英国でも、委任立法の利用は20世紀以降飛躍的な拡大傾向にあり、その法的正当性の問題は、1932年のDonoughmore委員会報告を以て克服されているが、議会制民主主義との原理的整合性を欠いた委任立法実務に対しては批判も根強く、議会統制の必要性が強く認識されている。まさにこの点が、我が国

と大きく異なる特徴で、英国では、ほとんどの制定法的文書が、その授権法の規定に基づき、議会審査に服する。毎年1,500本程度の制定法的文書が議会審査の対象とされている。その「議会」審査の制度枠組について、基本的には1946年制定法的文書法に基づいて、否認型(negative)、承認型(affirmative)、単純提出型(bare laying)に類別される。

かかる制定法的文書の審査に関しては、その実質審査は上記の本会議前の委員会で担われており、委員会審査が極めて重要な役割を果たしている。多くの委員会が関与しているが、とりわけ、以下の委員会が重要である。まず、(a) 制定法的文書合同委員会(Joint Committee on Statutory Instruments (以下、JCSI))。このJCSIは、極めて重要な委員会で、議会審査に付される制定法的文書は、ごく一部の例外を除外して、すべて当該JCSIの審査を受ける。JCSIは、上下両院の議事規則に基づき、制定法的文書の授権法との整合性に関わる「技術的」審査を行い、その結果を各議院へ報告する。かかるJCSIの責務は制定法的文書の技術的審査に特化しており、他方、制定法的文書の政策内容・実体やその背後にある政策方針に関わる「実体的」審査は、(b) 上院の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、merits committee))が、実質的な役割を担っている。また同様に、下院にも、(c) 委任立法委員会(Delegated Legislation Committee(以下、DLC))が存在するが、実質的な実体審査は、上院のmerits committeeが担っているのが実情である。

(3) 通例、上記の手続に基づいて議会審査が実施されるが、特に重大な憲法問題を抱える制定法的文書については、別途特別手続が適用され、比較法学的には注目に値する。例えば、その一つに2006年立法規制改革法に基づく審査手続がある。同法では、従来の否認型・承認型手続のほか、とりわけ重要な委任事項に関しては、特別承認型手続(super affirmative resolution procedure)という審査手続が設けられている。当該手続の特徴としては、利害関係団体等との事前協議(consultation)を制度化したこと、また、委員会審査では、2段階審査を採用することで、政府は、第1段階の委員会審査を踏まえて、政府原案を「修正」した上で、第2段階の審査を受けることが可能になった点を挙げることができる。これは、事前法案手続に類似した制度といえる。なお、同法に基づく審査では、JCSIやmerits committeeは関与せず、両委員会が審査する技術的・実体的事項を、上院の委任権限・規制改革委員会(Delegated Powers and Regulatory Reform Committee

(以下、DPRRC) )と、下院の規制改革委員会(Regulatory Reform Committee)が担当し、各議院に報告を行う。このような特別承認型手続と同種の手続が、立法規制改革令以外にも、人権救済令、英国国教会法、北アイルランド法による枢密院令などでも採用されている。なお、上述の上院 DPRRC は、当該立法規制改革令の技術的および実体的審査のほか、議会が制定する第一次立法についても、①不適切に過度な立法権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、これらを審査して上院への報告を行っている。

(4) ここで英国議会の制度枠組を俯瞰してみると、議会の制定法レベルで、DPRRC が、過度の立法権委任といった委任立法の憲法適合性や統制手続の適否等を審査し、さらに行政の委任立法レベルでは、JSCI が授權法との「手続的」整合性を審査するとともに、また merits committee が「実体的」妥当性を審査する重層的な枠組が看取できる。このように、近年の英国法制度の展開は、委任立法に関わる審査委員会の多様化・専門化に基づくものと看取できる。さらに、委任立法の議会審査手続は、総合すると、現在、単純提出手続、否認型手続、承認型手続、特別承認型手続の 4 類型が存在していることになる。とりわけ、近年創設された特別承認型手続は、今後、我が国における委任立法の憲法適合性を担保する手続としても参考に値する。ちなみに、いずれの手続によるかは、その先例によるものの、英国では明確な基準はなく、法的にはなく、政治的に決定されている。

(5) 最後に、これらの議会審査制度の有効性を支えている実体的要因としては、英国上院の存在を挙げることができる。上院は、1911 年および 1949 年議会法(Parliament Act)によって、法案への拒否権を奪われ、「修正の院(revising chamber)」として存続してきたが、制定法的文書に関しては、なお、絶対的な拒否権を保持しており、委任立法の統制という文脈では、JCSI、DPRRC および MSIsC を通じた上院の審査が何よりも重要な役割を果たしている。当該の上院審査を通じて、不適切な権限委任の濫用・逸脱が大きく抑制されてきた事実は否めない。

かかる上院審査の優位性は、以下の事情に基づく。すなわち、上院は、1999 年改革以降、世襲議員の排除と相まって、その構成を、政治家・法律家・研究者等といった各分野の専門家(一代貴族)から成る専門集団へと再編し、政府活動に対する監督・審査機能を飛躍的に向上させていること、また、非公選機関であるため、上院議員は、再選という精神的負担もなく、党派的影響を受けずに、客観的

で専門性の高い審議に専念できる事情を指摘できる。さらに、近年、上院は、自らを「憲法の守護者」として位置づけ、憲法保障機能の拡充に強い意欲を有するとともに、その上で、委任立法の統制を、その憲法保障機能の一つと認識している事情も存する。かくの如く、上院の高い見識と実践的意欲を背景に、委任立法の統制枠組が、有効かつ適正に運営されてきた経緯を看取できる。

(6) 以上の通り、英国上院という特殊事情が、その制度的有効性を支えている事情は否定し得ないが、英国議会が有する制度枠組そのものは、委任立法の議会統制という文脈において、実に精巧に設計されており、比較憲法学的にみても、高い優位性を保持し、普遍性を有するといっても過言ではない。とりわけ、委任立法をめぐる憲法適合性および授權法適合性に関して、議会統制の不在・司法統制の形骸化という現状にある我が国において、英国議会の精密な法制度設計に倣うべき意義は、極めて大きい。また、現代行政国家を所与のものとしつつ、現在、憲法 41 条の規範と委任立法実務の整合性を調和的に担保するには、かかる法制度の創設以外に選択肢はないものと評価せざるを得ない。

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計 1 件)

①田中祥貴「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—」長野大学紀要 32 巻 1 号 29—58 頁 (2010 年) 査読無

[学会発表] (計 2 件)

①田中祥貴「委任立法と議会統制—日・英・米における比較制度論—」日本公法学会 (2010 年 10 月、上智大学) 査読有

②田中祥貴「英国議会による行政統制—Statutory Instruments 統制をめぐる現状と課題—」関西憲法判例研究会 (2010 年 2 月、関西大学) 査読無

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

田中 祥貴 (TANAKA YOSHITAKA)  
信州大学・全学教育機構・准教授  
研究者番号：20398548

以上