

委任立法に対する国会の統制

武蔵 勝宏

概要

委任立法は、行政国家化の進展に伴い、議会制定法に代替する重要な役割を占めるようになってきている。制定法文書に対して議会在承認権や拒否権を有する議会統制が制度化されているイギリスや、授権法に議会留保を規定し、法規命令の同意または拒否を議会在実施しているドイツに対して、日本では、国会による委任命令の統制は制度化されていない。しかし、行政省庁が内閣提出法案の起草を担当し、国会制定法を大幅に上回る政省令を制定している日本では、委任命令の授権法からの逸脱をチェックする機能を裁判所が十分に行使していないことと併せて、国の唯一の立法機関である国会自らが委任命令の統制を行う必要性は大きい。そこで、本稿では、英仏独日の4か国における委任立法に対する議会の関与を比較し、日本における委任立法の議会統制の具体化について検討を行った。その結果、日本の国会における委任立法の統制は、両院のいずれかが拒否権を持つ否認型、承認型手続ではなく、両院が一致して拒否した場合にのみ、政令の制定を事後的に無効にするという議会拒否権制度の導入が可能性として考えられる。その実現のためには、衆参両院の行政監視委員会に、政令制定時に政府の報告を求め、その内容が授権法の委任の範囲を超えていないか、総括的にチェックすることを権能として加えることや、省庁別に対応した衆参両院の常任委員会が、政省令に対して政策面か

らチェックするなど、国会側の実施体制の確立が求められる。

1. はじめに

委任立法は、行政国家化の進展に伴い、各国の立法過程において、議会制定法に代替する重要な役割を占めるようになってきている。立法の委任とは、立法機関がその権能に本来属する事項を自ら決定せず、立法機関の授権によって行政機関に決定を委ねることを意味する。こうした委任立法の増加現象の背景には、①現代社会における行政の複雑多岐性、②国会審議の時間的制約、③国会の専門的・技術的能力の限界、④めまぐるしい社会変化への機動的な対応などが指摘できる（上田編1998：20-1）。他方で、イタリアのように拒否権プレーヤーの存在によって法案の成立のハードルが高い国では、議会在回避する手段としてしばしば委任立法による行政命令が利用されている（Kreppel1997：340-1）。また、イギリスのように政府に広範な立法権委任の慣習が存在する国では、議会制定法そのものを委任立法によって改廃することも可能とされてきた¹。そのため、イギリスでは、委任立法に対して議会在承認権や拒否権を有する議会統制が制度化され、実施されてきた。こうした統制権の行使によって、議会在代理人である行政権に対する授権法からの権限逸脱を事前・事後に抑止することを可能としてきたので

¹ 議会制定法の委任を根拠に議会制定法の改正を制定法文書によって行うことを1539年布告法（Statute of Proclamations 1539）当時の国王に由来してヘンリーⅧ条項（Henry VIII powers）と呼んでいる。現代においても、政府が議会在の統制がより緩やかな制定法文書を通じて、政策の変更、施行を行うことが一般化しているとされる（Rogers and Walters 2015:224）。

ある。このことは、国会が唯一の立法機関であり、委任命令の授権法からの逸脱をチェックする機能を裁判所が十分に行使していない日本²において、本人である国会が自らその統制を行う必要性を示唆するものであろう。また、裁判所の審査は適法性審査に留まるのに対し、議会による統制は政治部門としての立場から政策的な妥当性を含めた審査を行うことを可能にする（大石 2001：92）。今日の複雑化する社会状況のもとで、議会が事前に明確な方針を示した授権法を制定することが益々困難になっていることに鑑みても、行政省庁に予め命令案を提示させ、議会がその是非を判断するという委任立法の統制の必要性はより増しているといえよう。

そこで、本稿では、英仏独日の4か国における委任立法の現状を概観したうえで、それぞれの議会による委任立法の統制がどのように実施されているかを比較する。そのうえで、委任立法の議会統制が制度化されていない日本におい

て、どのような制度や運用を取り入れることが必要かを検討することとする。

2. 英仏独における委任立法の議会統制

2.1 イギリスにおける委任立法の議会統制

イギリスでは、1946年制定法文書法（Statutory Instruments Act 1946）によって、委任立法である制定法文書（Statutory Instrument）の議会統制が制度化され、今日に至っている。この制定法文書は、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であり、イギリスにおいても、行政国家化に伴い委任立法への依存は大きく、1990年代から現在までの間で、制定法文書の件数は、成立した議会制定法の約80倍近くに相当する規模に達している（表1）。こ

表1 議会制定法律数および制定法文書数（1990-2016年）

	連合王国議会 制定法律	スコットランド 議会制定法律	連合王国 制定法文書	スコットランド 制定法文書	ウエールズ国民議会 制定法規 / 法律
1990	46		2667		
1991	69		2953		
1992	61		3359		
1993	52		3276		
1994	41		3334		
1995	54		3345		
1996	63		3291		
1997	69		3114		
1998	49		3323		
1999	35	1	3501	203	
2000	45	12	3433	453	
2001	25	15	4150	494	
2002	44	17	3279	570	
2003	45	19	3367	623	
2004	38	12	3459	565	
2005	24	16	3602	663	
2006	55	17	3515	616	
2007	31	19	3688	584	
2008	33	7	3371	441	2
2009	27	12	3468	455	5
2010	41	18	3117	471	8
2011	25	16	3136	458	7
2012	23	11	3329	360	2
2013	33	14	3314	366	7
2014	30	19	3563	385	7
2015	37	13	2059	447	6
2016	25	22	1242	438	6

出典) Apostolova (2017:7)

² 委任機関が法律による委任の範囲を超えたものとして最高裁によって違法・無効と判断された事例は、これまで農地法施行令（最大判昭和46年1月20日）、監獄法施行規則（最判平成3年7月9日）、児童扶養手当法施行令（最判平成14年1月31日）、地方自治法施行令（最大判平成21年11月18日）、薬事法施行規則（最判平成25年1月11日）などがある（宇賀2013：274-7）。

の制定法文書の議会による審査手続には、両議院による承認の議決があることを条件として当該制定法文書が制定され、またはその効力を生じる承認型手続（Affirmative Resolution Procedure）と、提出後40日以内に、いずれかの議院による不承認の議決がない限り、当該制定法文書が制定され、または、その効力を生じる否認型手続（Negative Resolution Procedure）がある³。庶民院に提出される承認型手続の件数は年間200件程度で、全体の18%程度にすぎず、否認型手続が全体の82%を占めている（表2）。政府にとって承認型手続は両議院の承認が必要であり、他方で、議会にとっても審査の負担の軽減になることが、否認型手続が大半である理由とされる（田中2012:212）。両手続とも、税制に関する制定法文書の場合は、庶民院のみが審査権を有し、貴族院に審査権はない（Malcolm 2011:672）。また、制定法文書の審査に際して、議会は当該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（ただし、決議案に付帯条件を添えることは可能とされる）。しかし、実際には、議会は、制定法文書に関する動議を可決することによって大臣に再提出をさせ、事実上の修正を行うことも可能である。

制定法文書は、その制定権限を付与した授権法の規定に従って、議会の両議院または庶民院への提出手続に付されることとなる。承認型手続には、①制定法文書の草案（draft）について承認を得る制定法文書承認型、②制定法文書の制定後にその承認を得る制定法文書承認型、③制定法文書の制定後一定の期限（制定日から起算して通例28日または40日）までにその承認が必要な期限付制定法文書承認型の3種類がある。①が原則であり、②③は緊急の場合にのみ用いられる（表2）。先例上、承認型手続は、主として、議会制定法を改める制定法文書、増税または新規課税を定める制定法文書または重大な罪を定める制定法文書等の特に重要な制定

法文書を制定する場合に限られ、庶民院が承認した制定法文書（案）については、非公選の貴族院は、自己抑制が働き、そのほとんどが承認されてきた（河島2013:60-1）。一方、否認型手続には、①制定法文書案不承認型と②制定法文書不承認型がある。40日以内に不承認の議決があったときは、①の制定法文書案はその後の制定手続が停止され、②では当該制定法文書は廃止される。否認動議は早朝動議で行われるのが一般的であり、一定の賛同者が必要なため、その提出数は多くない。②が通常の手続きとなっていて、①はあまり用いられていない（表2）。

ところで、こうした制定法文書に関する議会の審査の中心は、本会議⁴よりも、専門技術性や迅速性、機動性の観点から委員会で行われる。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（Joint Committee on Statutory Instruments）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（Secondary Legislation Scrutiny Committee）である⁵。特に、貴族院二次立法審査委員会では、政策助言者としての職員の補佐を受けながら、制定法文書が政治的または法的に重要であるか、もしくは貴族院の関心事項となる見込みのある国政課題を提起するものであるか、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行い、必要に応じ、貴族院に対する注意喚起を行っている（河島2013:61-2）。制定法文書に関する貴族院の投票で政府が敗北した事例が1968年以降で6件あるのに対して⁶、庶民院では1969年の1件しかない。単独内閣での与党が多数を占める庶民院と異なり、貴族院では、与党が過半数を有しない「分裂議会」が生じることがその要因である。

³ Statutory Instruments Act 1946, s.5.

⁴ 1997-98 会期から 2015-16 会期までの期間の庶民院本会議における制定法文書の討論時間は、1 会期当たり平均で約 21 時間程度に過ぎない（Apostolova 2017: 13）。

⁵ 庶民院にも委任立法の実体審査を行う委任立法委員会（Delegated Legislation Committee）があるが、同委員会で実際に審議される制定法文書は全体の 10% 程度にすぎないとされる（田中 2012: 219）。

⁶ 南ローデシア国連制裁令（1968 年）、大ロンドン市選挙規則（2000 年）、大ロンドン市選挙活動資金令（2002 年）、カジノ場免許地理区分令（2007 年）、司法援助アクセス令（2012 年）、タックス・クレジット削減規則（2015 年）が該当する（Rogers and Walters 2015: 228-9）。

表2 庶民院に提出された制定法文書の件数

会期	承認型手続				否認型手続					その他	合計
	事前	事後	北アイルランド	小計	事前	事後	北アイルランド	小計	否認動議提出数		
1997-1998	141	49	35	225	23	1506	62	1591	300	40	1856
1998-1999	132	39	7	178	9	1230	27	1266	51	35	1479
1999-2000	136	41	3	180	13	1200	28	1241	28	35	1456
2000-2001	102	21	0	123	3	700	14	717	24	28	868
2001-2002	208	51	3	262	10	1426	32	1468	54	58	1788
2002-2003	167	38	28	233	2	1158	56	1216	42	25	1474
2003-2004	159	16	32	207	4	976	58	1038	18	36	1281
2004-2005	100	3	23	126	1	621	38	660	13	7	793
2005-2006	228	6	37	271	1	1494	88	1583	38	31	1885
2006-2007	193	12	19	224	23	1506	45	1574	19	2	1800
2007-2008	229	13	15	257	0	1010	39	1049	28	13	1319
2008-2009	233	23	5	261	5	962	43	1010	30	29	1300
2009-2010	164	13	2	179	3	603	25	631	8	11	821
2010-2012	345	36	5	386	29	1340	2	1371	27	52	1809
2012-2013	210	4	0	214	11	730	1	742	12	38	994
2013-2014	244	16	7	267	24	856	2	882	2	24	1173
2014-2015	356	22	3	381	35	942	2	979	9	18	1378
2015-2016	133	16	2	151	22	541	22	585	19	21	757
2016-2017	160	5	1	166	27	494	16	537	21	22	725

注) 1. 否認動議提出数は、否認型手続において否認動議が提出された件数。

2. その他には、承認型手続と否認型手続の混合型、議会提出されるものの議会での手続を行わない単純提出手続、特別の手続規則が含まれる。

出典) House of Commons Sessional Returns 1997/98 to 2016/17

<http://www.parliament.uk/business/publications/commons/Sessional>Returns/>

2.2 フランスにおける委任立法の議会統制

フランスでは、第五共和制憲法によって、議会の権限が合理化され、法律で定めることのできる事項（法律事項）が限定され（第34条）、法律の領域に属する事項以外は行政府による命令で定めるものとしている（第37条）⁷。提出された法案の内容が法律事項の範囲内かどうかの判断は、最終的に憲法院に委ねられる。また、法律事項の範囲内であっても、議会の授権があれば、政府がオルドナンス（ordonnance）によって規定することができる（第38条）。このオルドナンスは、議会の承認を経て法律としての効力を得る行政立法であり、第三・第四共和制下のデクレ・ロワ⁸を憲法規範化したものであるが、閣議で承認されたオルドナンスの決定

権は、署名する大統領にあり、議会は授権期間中、政府に授権した立法事項に介入できない（上村1985：70）。その件数は第三・第四共和制において多用されたデクレ・ロワと比較すると圧倒的に少ないとされていたが、最近では、年間50件近いオルドナンスが制定されている⁹。一方で、憲法院判決の積み重ねによって議会の権限である法律事項が拡大を続け、政府もこれを追認してきたとされ、議会側の復権も見られる（大山2013：95）。

このオルドナンスに対する議会の統制は憲法38条2項によって規定されており、オルドナンスを承認するための法律案が授権法律の定める期間内に議会に提出される。議会は、これに対して、①オルドナンスを追認して、オルドナンスに形式的法律の効力を付与する。②追認の

⁷ フランスの行政立法には、憲法37条を根拠とし、限定列举された法律事項（domaine de la loi）以外の命令事項を定める独立命令（règlements autonomes）と憲法21条に基づき法律の執行を保障する法律執行命令（décrets en Conseil d'État）があり、この法律執行命令が日本の委任立法に対応するものとして扱われる（横山1989：265-8）。

⁸ デクレ・ロワとは、一般に議会の特別の授権に基づき、かつ議会の承諾の留保のもとに授権の範囲内で法律を改廃する効力をもつデクレをいう（水野1960：347）。

⁹ 「Legifrance」の立法情報（Les dossiers législatifs）https://www.legifrance.gouv.fr/dossiers_legislatifs.jsp より集計。

提案を明示的に拒否する。③追認の提案について意思表示をしないという三つの選択肢があった。①または③の方法が議会によって選択されてきたが、追認の法律案を議会へ提出さえすればよいという③の方法は、政府にとって都合のよい仕組みであると同時に、議会にとっても、責任を回避できるという便法であった。そのため、議会が審議をせずに実質的に追認するという③の方法が多用されてきたが、議会が委任立法に対する統制権限を行使していないということにもなる（上村 1985：89-90）。そのため、2008年の憲法改正により、38条2項に、「オールドナンスの承認は、明示的な方法によってのみ行うことができる。」ことが追加され、③の議会が追認の提案について意思表示をしないという「非明示的な方法」はとれなくなった（三輪 2009：150）。

一方、このオールドナンスとは別に、フランスの行政立法には、通常法制である大統領または首相による行政立法としてのデクレ（décret）がある。オールドナンスは、政府が法律の所管事項に属する措置を定めるもので、議会の承認が必要であるのに対し、デクレは閣議決定を大統領が署名することによって発効し、議会の承認は不要である。憲法38条は法律事項のオールドナンスへの委任を規定しているが、デクレへの委任は規定していない（村田 1990：584）。しかし、実際には、デクレとして制定された行政立法が議会制定法にとって代わって大きな役割を果たし続けていることは第五共和制憲法下においても変わりはなく、議会から政府へ規範制定権限の行使が移動していることを示している（上村 1985：73）。

2.3 ドイツにおける委任立法の議会統制

ドイツでは、連邦行政機関が発する命令として、①議会制定法の委任を受けて、行政機関が制定し、法律と同様に国民を直接に拘束する法規命令（Rechtsverordnung）、②行政機関が定め、行政機関を拘束する行政命令（Verwaltungsverordnung）等がある。日本の委任立法に相当する法規命令について、ドイツでは、基本法80条に規定を置いている。すなわち、同条1項は、「法律によって、連邦政府、連邦大臣または州政府に対し、法規命令を発する権

限を与えることができる。その場合には、与えられる権限の内容、目的および程度は、法律において規定されなければならない。法的根拠が、その命令の中に示されなければならない。権限がさらに委譲されることが法律に規定されているときは、その権限の委譲には、法規命令が必要である。」と定める。このように、ドイツにおいては、日本と異なり、法規命令の法的根拠が命令において提示される（大橋 1998：55）。

一方で、現在の基本法上は、命令制定に連邦議会の同意を必要とする規定は存在しない。ただし、基本法に規定がないことから、連邦議会の命令への法的拘束力を有する統制は授權法律における委任範囲の定めに限られるとする解釈はとられていない（毛利 2012a：429）。議会の命令への関与については、第一に「授權法律に基づく議会権限の留保」があり、これは、授權法律において、命令の発効に議会の同意が必要とするなどと定めるものであり、単なる同意権ではなく、修正権や発効済み命令への廃止要求権などといった形態もある。具体的には、1949年から84年までの52の個別法律において連邦議会の関与が規定されており、その内容は、命令制定前の議会に対する意見表明の機会の付与、議会に対する行政権の理由付記義務、議会の同意権、議会の破棄請求、修正権などがある。これに対して、連邦参議院の関与は、基本法80条2項により、連邦の法規命令のかなりの部分は連邦参議院の同意を要すると規定され、連邦制との関係から各州の意向が行政立法の制定に反映されるようになっている（大橋 1998：60-278）。憲法上の争点としては、基本法80条1項が委任の相手方として列挙する連邦政府、連邦大臣、州政府以外のものが、命令内容の決定に法的拘束力をもって関与してよいのかという点が指摘されている。このことに関して、ドイツでは、同意留保・廃止留保は合憲であるが、修正留保については多くの学説が否定的にとらえるようになっている。その根拠としては、同意留保・廃止留保の場合、命令の内容形成は執行府の判断に委ねられるが、修正留保のように議会が決議によってその内容を変えられるとなると、実質上執行府には提案権しかないことになる。このような連邦議会が命令制定者として、あるいはその代わりに行為する

という事態は、基本法 80 条 1 項が命令制定を委任する相手方として執行権に属する三者を列挙した趣旨に反するとの理由からである（毛利 2012a : 440）。

議会の命令への関与の第二は、「法律による命令改正」である。この場合はあらかじめ授權法律においてその旨を規定しておく必要はない。こうした議会の法律による命令改正は、ドイツでは実務として多用されている。しかし、議会は法律による命令改正を行わなくとも、議会在命令を内容的に覆す法律を制定して、執行府に命令の改正を強いる方法をとることが議会としての本来の在り方であることが指摘されている（毛利 2012b : 359）。

3. 日本における委任立法とその問題点

日本では、委任立法の合憲性は、政令への罰則の委任に関する規定（憲法 73 条 6 号但書）を根拠にしつつ、実質上は現代行政国家から要請される政策の専門技術性や機動性・迅速性、または政治的中立性を根拠に条理上当然に許容されると解されてきた。もっとも、憲法上、国会が国の唯一の立法機関であることから、行政立法への包括的・白紙的委任は許されず、個別

的・具体的委任であることが要請される。また、委任立法は法律を改廃できる効力を有さない。行政機関は、法律に明示された政策と基準の枠内で、それを実施する細目を定めることになるが、この委任立法が授權の範囲を超えるかどうかの判断権は、当然委任した国会にあり、国会は独自の解释权を行使することにより、委任立法の無効を議決することができる。さらには、国会は授權者の立場から、委任立法の内容が適切か否かについて、常時、監視・統制を行うことができるとされる（野中ほか 2012:77）。もっとも、1947 年当時、内閣法制局は、委任立法の場合にも「政令そのものの効果を国会の議決に掛けるということはおそらく憲法上許されない」との国会答弁（浅野・杉原 2003 : 419-20）を行っており、その解釈が現在においても、維持されているかどうかは不明である。しかし、国会が法律事項の定立を行政機関に委任する場合に、最終的な決定権を国会に留保した形での委任も可能とする有力な見解がある。すなわち、この場合の国会による立法権委任は完全な委譲型の委任ではなく、その一部を限定的に委任した部分的委任である以上、委任立法への同意権や拒否権は、国会に留保された権限（留保的立法権）を行使しているにすぎず、憲法上、これを違憲とする必要性は存しないとされる（田中

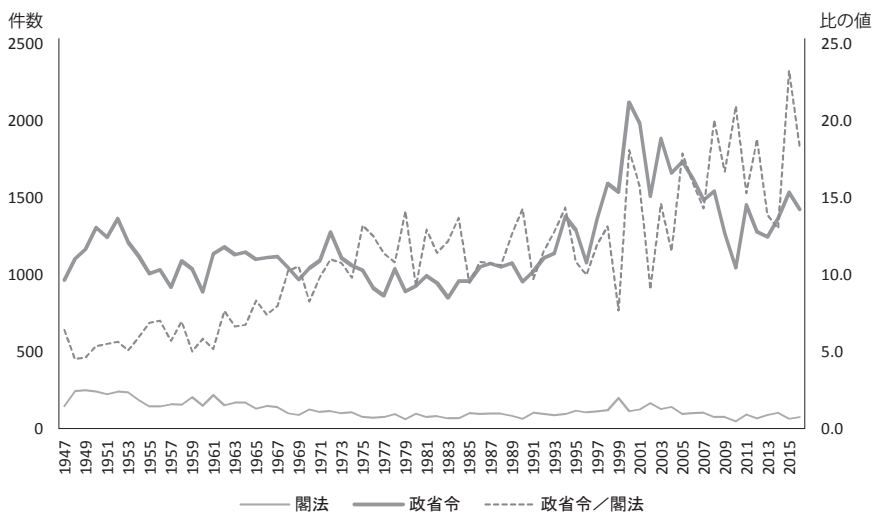


図 1 日本の閣法・政省令制定件数の比較 (1947-2016年)

2012：30)。

ところで、こうした政省令の多寡は、行政的裁量の指標とも考えられる。国会制定法に対して、政省令の数が多いことは、それだけ、省庁官僚制の裁量が大きいことを意味し、逆に、政省令の数が少ないことは官僚制の裁量が少ないことになるからである。

戦後の日本の国会において成立した内閣提出法案(閣法)の暦年ごとの数と、同じく政省令の暦年ごとの数を比較し、成立した閣法数に対する公布された政省令数の比の値を暦年ごとに見たのが図1である¹⁰。暦年ごとの変化からは、閣法成立数の長期的減少に対して、政省令数が2001年の中央省庁の再編期をピークに長期的に増加傾向にあることが指摘できる。その結果、両者の比の値(政省令数/閣法成立数)は、長期的にみても政省令優位に推移しているとみることができる。こうした閣法成立数に対する政省令数の比の値の上昇は、1970年代から見られ、その要因として、ペンペルは、政府が政策を実施するにあたって立法よりも政省令といった行政的手段に依存するようになってきている(Pempel 1974:654-6)。このように、政府が、法律よりも政省令を活用するのは、野党の抵抗や与野党の議会議勢力の接近から、法案成立が困難になった国会を回避するためだけでなく、与党の一部の派閥や、メディア、そして国民にも存在する反対勢力の抵抗を免れるためでもある。

これに対して、増山は、官僚制による国会バイパス説を否定し、閣法と同じ分野の省令が補完関係にないことを根拠に、官僚が国会の意向に忠実である限り、官僚の省令による立法権限の行使は奨励され、むしろ法律と省令の間には、相乗作用があるとする。つまり、与党の意向に沿い、立法において優遇される省庁ほど委任立法による行政的な裁量が与えられ、このことは、行政機関にとって与党の政策目標が内在化されていることを意味するとしている(増山 2003：

162-5)。増山が指摘するように、委任代理論に基づくならば、本人である与党側が代理人である行政機関に対する有効な監視と取り締まり¹¹を行うことができる限りにおいて、委任命令の授権法からの逸脱は生じ得ず、委任立法に対する国会による事前・事後の統制は不要ということになる。

しかし、そもそも内閣提出法案の立案は省庁官僚制によって担われており、法律案の起案段階において、具体的内容の決定を政省令に委任すれば、国会での統制の形骸化を招きかねない。また、委任立法が多用されると、法案審議において議員がその具体的内容を捉えにくくなり、法律案の内容に関わる実質審議が困難となる(中村編 2015：167)。一方で、国会が行政機関の裁量の余地を極小化するように法律に詳細に規定することを求めることは、行政執行を硬直化させ、法律運用の機動性を損なうことにもなりかねない。そうした点で、行政機関が国会をバイパスする手法として、法律事項を政省令によって規定する手法を多用することよりも、行政機関が国会の意向を斟酌し、法律案の起草や、委任立法の制定に際して、国会の立法者意思が厳密にその内容に反映されることが望ましいことはいままでもない。しかし、現実には、日本の法律の規律密度は依然として低いままであり、国会における法案審議においても、逐条審議は実施されておらず、個別の規定に関する立法者意思は不明確なままのものが多く、このことが、委任立法の策定段階での省庁官僚制による恣意的な判断や授権法からの逸脱をうむ原因となっているとも考えられる。実際にも、これまでの委任命令の制定において、法律の目的や立法者の意思に合致しない内容の委任立法が官僚制によって行われる事態が生じているとの指摘も見られる(前田 1992：69-71)。

他方で、省庁による委任立法の作成は、外部の利益団体からの影響を受けやすい。委任命令は、非公開の場で策定され、各種利害対立が生

¹⁰ 政省令(府令を含む)の件数は、1947年から1997年までは、川人貞史・福元健太郎・増山幹高・待鳥聡史(2002)「国会研究の現状と課題：資料解題を中心として」『成蹊法学』55、167-168により、1998年から2000年までは官報調査会編『官報総索引』文化図書により、2001年から2016年までは、国立国会図書館「日本法令索引データベース」制定法令検索(http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/frame/seitei_top.jsp)により集計した。

¹¹ ラムザイヤールーゼンブルースは、官僚の作成した法案や規制に対する拒否権、官僚の昇進のコントロール、有権者からの情報提供、官僚の政治家志向、各省庁間の政策競争、官僚の天下り先の管理などによって、自民党幹部が官僚を監視し、取り締まることが可能であるとしている(Ramseyer and Rosenbluth 1997:107-8)。

じる中で、省庁に対する影響力の強い特定利益団体の利益が過剰に代表されることが問題点として指摘されてきた（成田 1960：41）。現在においては、政省令の制定に際して、2006年の改正行政手続法の施行により、国民からの意見公募が義務づけられているが、同手続きにおいても、こうした特定利益団体と一般国民の間では、決定における影響力には大きな格差が存在している。一般国民からの意見が多数意見であったとしても、それが必ずしも十分に考慮されるわけではないからである。このように、国会による法律制定後の委任立法の作成段階においても、官僚制を中心とする独自の政策決定過程が存在し、そこに、授権法の目的や内容が意図的に変更される余地が生じているのである。

以上の点から、日本の国会においても、イギリスやドイツで行われているように、政府によって策定される委任命令の事前・事後の統制の制度または運用を個別授権法の中に規定し、特に、重要度の高い委任命令に関しては、国会の承認を義務づける一般法としての議会関与法の制定も必要になるといえるのではないか。これまで、国会には委任命令を事前または事後的に統制する仕組みはなかった。そのため、授権法からの委任立法の逸脱や、国会の統制を免れるための行政的手段が省庁側によって意図的に行われてきた。国会において問題となったそうした事例として、以下の3件を指摘する。

第一は、授権法から逸脱した委任命令の制定が国会で追及された事例である。

1990-91年の湾岸危機に際して、政府は自衛隊機による避難民救済のために、自衛隊法第100条の5第1項に基づく特例政令として「湾岸危機に伴う避難民の輸送に関する暫定措置に関する政令」を制定した。法律上は、「自衛隊機による国賓、内閣総理大臣その他政令で定める者の輸送を行うことができる」との規定であり、「その他政令で定める者」として避難民の輸送を行うことには、野党からの反対が強かった。しかし、政府は、人道的見地からの臨時応急の措置として行うものであり、自衛隊法が予定する範囲内のものであるとして（野中ほか 2012：78）、避難民移送任務を定めた特例政令

を強行した。当時、国会はねじれ国会であり、与野党逆転の参議院で法改正を行うことは難しかった。そのため、本来、法律の改正で行うべきものを野党の反対から成立が困難であると判断してあえて政令で行ったともいえる¹²。国会では、野党側から、自衛隊法を拡大解釈し、委任の限界を超えるものであるとの強い批判をあげ、結局、自衛隊機の派遣が実現しないまま、3か月足らずで同政令は廃止されることとなった。後に、ねじれ国会が解消した自社系連立政権下の1994年11月に自衛隊法が改正され、在外邦人および避難民の輸送についての法律上の根拠規定が整えられたことは、上記特例政令が委任の範囲を超えたものであったことを示唆するものであるともいえよう。

第二は、授権法の委任の範囲を逸脱した違法な命令の制定が、国会での立法者意思が明確に示されていないにも関わらず行われ、司法裁判所によって無効判決が出された事例である。2009年に厚生労働省が制定した薬事法施行規則は2006年に政府が規制緩和の一環として制定した新薬事法の施行を受けて、郵便やインターネットでの第一類・第二類の医薬品の郵便等販売を規制するものだった。しかし、そもそも新薬事法には、医薬品の郵便等販売をどのように扱おうかは具体的に規定されていなかった。最高裁は、2013年1月11日、省令の規定が根拠となる新薬事法の趣旨に適合するもの（行政手続法38条1項）であり、その委任の範囲を逸脱したものではないというためには、立法過程における議論をも斟酌し、新薬事法中の規定から郵便等販売を規制する内容の省令の制定を委任する授権の趣旨が、規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れることを要するとした。そのうえで、新薬事法の国会審議において、郵便等販売の安全性に懐疑的な意見も多く出されたものの、新薬事法の郵便等販売に対する立場は不分明であり、その理由が立法過程においてもまったく伺われないことから、国会が郵便等販売を禁止すべきであるとの意思を有していたとはいいがたい。したがって、省令の規定が郵便等販売を一律に禁止することとなる限度において、新薬事法の趣旨に適合するものでは

¹² 「特例政令自衛隊機派遣へ二転、三転」『朝日新聞』1991年1月31日朝刊。

なく、新薬事法の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効であるとの判決を下した（最判平成25年1月11日民集67巻1号1頁）。

厚労省は、省令制定過程において行政手続法に基づくパブリックコメントも実施した。ここでは、省令案に反対の意見が2353件中2303件に達していた。また、政府内でも、規制改革会議から、郵便等販売が店頭での販売よりも安全性に劣ることも実証されておらず、消費者の利便性を阻害することなどから、郵便等販売の規制を撤回すべきとの見解が提起されていた。そもそも郵便等販売を規制することは憲法22条1項で保障された職業活動の自由を制限するものである。郵便等販売を規制するためには、こうした職業活動の自由を制限する立法事実が不可欠であり、本来は法律事項として薬事法の改正によって対応すべきであった。政府部内での意見の相違もあり、当時の与党（自公連立与党）内でも規制強化に消極的な意見がある中で、法律による郵便等販売の一律規制が困難なことが、厚労省による法律改正を回避し、厚労省単独で制定可能な省令によって当該規制強化を図ろうとする誘因となったとも考えることができるのではないかと。政府は当該省令の最高裁無効判決を受け、同年の臨時国会に全体の99.8%に相当する一般用医薬品の郵便等販売を解禁し、残りの0.2%に当たる医薬品については要指導医薬品として、薬剤師の対面による情報提供と指導を義務づける薬事法改正案を提出した。国会では、政府案の郵便等販売の原則解禁に共産党が反対し、みんなの党からは要指導医薬品等の販売の規制について再検討を求める修正案が出されたものの、政府案が賛成多数で原案通り可決された¹³。

第三は、野党の強い反対から法律の制定を断念し、予算措置（実施要綱）によって、法律と同一の内容の政策を実施した事例である。2009年の政権交代で誕生した民主党政権は、マニフェストで掲げたことも手当の導入や高校授業料無償化を野党自民党の強い反対にもかかわらず、公明党の賛成を得ることによって成立させ

た。しかし、同じマニフェストに掲げた全ての農家を対象とする「農業者戸別所得補償制度」については、戸別所得補償交付金等の規定を法律で実現することを断念し、予算措置で対応することとなった。国会での自公両党の強い反対により、予算関連法案の成立の見込みが立たないことがその原因であった（農林水産省経営局経営政策課経営安定対策室2010）。そのため、法律に替えて、農林水産事務次官名の通達によって、「農業者戸別所得補償制度実施要綱」に基づいて交付金の支払いが行われた。補助金や交付金の交付は法律事項ではなく、予算措置のみによる交付に問題はない。定額給付金（2009年）や臨時福祉給付金（2014年）などの給付金についても、財源についての法律が措置されたものの、支給に関する立法措置は行われなかった¹⁴。しかし、予算措置だけでは、単年度の交付にとどまり、政策の継続性・安定性は見込めない。また、補助金であったとしても、本質的決定は議会自らが決定し、行政に委ねてはならないとする本質性理論（重要事項留保説）に立てば、「基幹的な」補助金には議会の授権が要すると考えられ（大橋2013：35-6）、年間で総額8000億円にも達し、農業予算のかなりの比重を占めるこの交付金を法律の根拠がないまま通達レベルの実施要綱で実施することは問題がないとはいえないだろう。そもそも民主党は、野党時代には、この戸別所得保障制度について議員立法で発議していた。政権を担当する立場にありながら、改めて立法措置を講じず、実施要綱により給付を実施したことは、国会への法案提出を回避することによって国会のチェックを実質的にバイパスしたものであったともいえよう¹⁵。2012年の再度の政権交代で自公政権が発足し、翌年の参議院選挙でねじれ国会を解消すると、政府は旧自公政権時の担い手経営安定法を改正して、農業者戸別所得補償制度の名称を経営所得安定対策に変更し、実施することとなった（山下2014：50）。しかし、2014年度に米の直接支払交付金は半減され、2018年度には名実ともに廃止されることとなった。

¹³ 第185回国会衆議院厚生労働委員会議録第10号（2013年11月27日）35頁。

¹⁴ 「ロー・フォーラム立法の話題・定額給付金—法律学の視点から」2009：136。

¹⁵ 法律案の審議は行われなかったが、予算面での国会の審査は行われた。総予算審議では、自民党は政府予算案に対して戸別所得補償制度の撤回を含む組み替え動議を提出し、反対討論を行っている。

4. 国会は委任立法をどのように統制すべきか

このように、日本における行政府の委任立法の策定とその運用には、国会の統制が及ばない状況で様々な問題点が見られる。こうした行政府主導の行政立法の策定過程に対して、国会が委任命令に対する統制を制度的に確立することが、国会中心立法の原則から鑑みて重要度が高いといえる。では、こうした議会による委任立法の統制のために有効な方法は、日本において導入可能であるのだろうか。

田中は、英米の議会統制の仕組みをモデルに、常任委員会における実体審査を踏まえて、衆参両院の本会議で、単純提出型手続、否認型手続、承認型手続、特別承認型手続の4類型にしがって、審査を行うことを提案する（田中2012：261-2）。そのうえで、高度に複雑化した現代国家における行政需要の専門性・機動性を担保する必要性から議会の統制にも一定の制約を受けざるを得ないとして、現時点では、委任立法への事後的議会統制の枠組み（議会拒否権制度）を整備するほかに選択肢はないとしている（田中2015：31）。

問題はこうした事後的議会統制の実現可能性にある。国会による委任命令の統制に関しては、災害対策基本法109条に基づき、災害緊急事態に際しての内閣の緊急政令制定権と国会の事後承認規定が存在するが、同条項は未曾有の大災害となった東日本大震災においても発動されることはなかった。また、2004年の武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律の制定により、著しく大規模な武力攻撃災害の発生に際して、海外からの支援の受入れ措置を定める政令や金銭債務の支払猶予等の措置を定める政令についても、災害対策基本法と同様の国会の事後承認規定が設けられたが、これらの緊急時における内閣による政令制定や、国会による事後的な承認または不承認の事例は一度も生じていない。

他方で、かつて1961年の関税定率法の改正において、緊急関税の政令委任が租税法主義に反するとして社会党が国会の事後承認を求め

たのに対し、附帯決議によって事後に国会報告を行うことが合意された¹⁶。この合意のうちに内閣が緊急関税に関する措置をとったときは遅滞なくその内容を国会に報告する義務を課す規定が置かれることとなった。このように法律案の審議過程で、野党側が国会の事後的な関与を要求して国会への報告事項となったものには、その他にも1983年に各省の官房、局、部の設置およびその所掌事務の範囲を法律事項から政令事項に改正したことに伴い、主要な行政組織の新設、改廃の状況を国会に事後報告することを義務づけた国家行政組織法22条（現25条1項）など、国会への報告、勧告等を要する事項を規定する法律は現在では、118件に達する（参議院事務局編2016：769-75）。また、国の緊急事態及び外交、安全保障上の重要問題等に即応する権限を内閣に付与する一方、内閣が実際にその権限を行使するに際し、事前または事後に国会の承認を要するとする法律は10件に上る。たとえば、自衛隊の行動に関しては、防衛出動の他に重要影響事態における後方支援活動や国際平和共同対処事態における協力支援活動などにおいて国会の事前承認が求められる。これらの規定には、緊急の必要がある場合の事後承認や議決日数についての努力義務が置かれている（表3）。このように、国会の承認等を要する事項を規定する法律は22件に及び、国会の議決を要する事項を規定する法律も21件が該当する（参議院事務局編2016：767-9）。

なお、憲法に規定しているもの以外で国会の議決を要する案件について、先議の議院は、先議の議院の議決に後議の議院が同意しないとき、両院協議会を求めることができる（国会法87条）。ねじれ国会のように参議院で与野党が逆転している場合、国会の議決を要する案件をめぐって、両院の議決が異なる事態が生じうる。この場合、法律案のように衆議院の優越が規定されていなければ、両院の議決の不一致の解決は、国会法87条に基づき、両院協議会に委ねられることになる（鈴木2014：80）。したがって、委任命令を国会の承認・議決案件としても、両院協議会において、与野党間の合意が得られない場合は、国会の議決を得られないことになる。

¹⁶ 第38回国会衆議院大蔵委員会議録第21号（1961年3月25日）24頁。

表3 国の緊急事態・外交・安全保障に関する国会の承認事項

法律に基づき国会の承認を要する事項	時期	根拠規定	事例
災害緊急事態の布告 / 緊急措置を定める政令	20日以内 / 直ちに国会を召集	災害対策基本法 106条、109条、109条の2	なし
国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動(停戦監視業務及び安全確保業務)	事前(各院7日以内議決努力義務)、国会閉会中の場合事後	国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律 6条7項	なし
大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際し緊急事態の布告を発した場合	20日以内	警察法 74条	なし
重要影響事態における後方支援活動等	事前、緊急の場合事後	重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律 5条	なし
対処基本方針 / 緊急対処事態対処方針	閣議決定後直ちに / 閣議決定後20日以内	武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律 9条、22条	なし
海外からの支援の受入れ措置を定める政令、金銭債務の支払猶予等の措置を定める政令	直ちに国会を召集	武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律 93条、130条	なし
国際平和共同対処事態における協力支援活動等	例外なく事前(各院7日以内議決努力義務)	国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律 6条	なし
北朝鮮を仕向地とする貨物の輸出及び北朝鮮を原産地又は船積地域とする貨物の輸入につき承認義務を課する等の措置を講じたこと	措置を講じた日から20日以内	外国為替及び外国貿易法 10条2項	あり
特定船舶の入港禁止の実施	告示の日から20日以内	特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法 5条1項	あり
防衛出動 / 治安出動	事前、緊急の場合事後 / 治安出動を命じた場合20日以内	自衛隊法 76条、78条	なし

以上の国会における行政決定に対する承認事項の先例や委任立法に対する関与の事例から、日本における実現可能性のある委任立法の統制方法としてはどのようなものがあるといえるだろうか。毛利は、ドイツの議会権限留保と比較して、日本において政府による委任命令の制定に対して国会が法的拘束力を持つ関与を検討すらされていないことに疑義を呈し、衆参両院が政令案を拒否すれば委任命令を制定できないという最も介入度の低いものならば取り入れることも可能との示唆をしている(毛利 2012a: 456-8)。この提案は、日本の二院制のもとでは、参議院が拒否権を持つことによって議会留保の制度化が困難になることを考慮したものであり、同様の問題点は、両院の不一致の調整メカ

ニズムが存在しないイギリスの承認型手続においてもすでに発生しているものである。とするならば、日本の国会における委任立法の統制は、両院のいずれかが拒否権を持つ否認型、承認型手続ではなく、毛利の指摘するような両院が一致して拒否した場合にのみ、政令の制定を事後的に無効にするという議会拒否権制度の導入が可能性としては考えられよう。このことは、委任命令に対する拒否や承認の権限が立法権に由来することから、一院だけで委任命令の効力の発生を左右するような仕組みをとることの問題からも妥当なものであるといえるだろう¹⁷。

さらに、こうした手続を実効性あるものにするためには、国会側の委任立法を監視、統制するための実施体制が不可欠である¹⁸。現在、衆

¹⁷ なお、米国では、1996年議会審査法に基づき、各省庁の制定する規則に対して不同意の両院合同決議が成立すれば、これを無効とすることができ(川崎 2014: 331)。

¹⁸ 委任立法の国会による統制の制度化に向けた議論が進展しない要因として、大石は、日本の国会が会期制と会期不継続の原則をとっているため、通年議会のイギリスのような持続的統制の途はとうてい期待できないとの指摘を行っている(大石 2008: 151)。

議院には、決算行政監視委員会が、参議院には、行政監視委員会が設置されており、衆議院では決算と行政苦情、行政監視・勧告（衆議院規則 92 条 15 号）、参議院では、行政監視、行政評価、行政苦情がそれぞれ所管事項とされている（参議院規則 74 条 15 号）。これらの委員会では、委任立法の監視やチェックは具体的な所管には明記されていないが、政府の政令制定権に対する国会側の行政監視の一環として、政府側から委任命令の制定時に報告を求めその内容が授權法の委任の範囲を超えていないか、総括的にチェックすることを権能として加えることは可能であろう。もちろん、政策面での委任立法のチェックは、より専門性が求められることから、省庁別に対応した衆参両院の常任委員会が、政省令に対して、国政調査権の行使として委任立法を監視する必要がある。特に、授權法制定時に政府を名宛人として附帯決議を付した事項については、政府の命令制定内容や通達に至るその執行過程への委員会としてのフォローアップは本来不可欠な役割のはずである。こうした委員会の人的な面でのサポートには、委員会調査室のスタッフのみならず、議院法制局のサポートも得ながら、法案審議に準じた補佐体制の確立が求められる。

参考文献

【日本語文献】

- 浅野一郎・杉原泰雄（2003）『憲法答弁集（1947-1999）』信山社。
 『朝日新聞』「特例政令自衛隊機派遣へ二転、三転」1991年1月31日付朝刊記事。
 上田章（編）（1988）『国会と行政』信山社。
 上村貞美（1985）「議会による委任立法の統制」『香川法学』5（2）、57-106。
 宇賀克也（2013）『行政法概説Ⅰ行政法総論（第5版）』有斐閣。
 大石眞（2001）『議会法』有斐閣。
 大石眞（2008）『憲法秩序への展望』有斐閣。
 大橋洋一（1998）「ドイツの行政立法手続」常岡孝好（編）『行政立法手続—諸外国の動向と日本法の課題』41-80、信山社。
 大橋洋一（2013）『行政法Ⅰ現代行政過程論（第二版）』有斐閣。
 大山礼子（2013）『フランスの政治制度（改訂版）』東信堂。
 川崎政司（2014）「『唯一の立法機関』の法的な意味・射程—意味することとしないことの再考」『法学研究』87（2）、283-335。
 河島太郎（2013）「イギリス議会における行政監視」『外国の立法』255、42-67。
 参議院事務局（編）（2016）『平成28年版参議院要覧（Ⅰ）』参議院事務局。
 鈴木隆夫（2014）『国会運営の理論』信山社。
 田中祥貴（2012）『委任立法と議会』日本評論社。
 田中祥貴（2015）「議会議の Resurrection—議会による委任立法

- の監督・統制」『憲法問題』26、22-32。
 中村睦男（編）（2015）『はじめての憲法第3版』三省堂。
 成田頼明（1960）「問題点はらむ委任立法5（完）」『時の法令』350、35-41。
 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利（2012）『憲法Ⅱ第5版』有斐閣。
 前田英昭（1992）「議院内閣制における国会の行政統制」『年報行政研究』27、51-75。
 増山幹高（2003）『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学』木鐸社。
 水野豊志（1960）『委任立法の研究』有斐閣。
 三輪和宏（2009）「2008年7月23日のフランス共和国憲法改正」『外国の立法』240、139-168。
 村田尚紀（1990）『委任立法の研究—フランス現代憲法における授權法』日本評論社。
 毛利透（2012a）「ドイツにおける委任命令への議会による統制」曾我部真裕・赤坂幸一（編）『大石眞先生還暦記念—憲法改革の理念と展開上巻』信山社、425-458。
 毛利透（2012b）「法律による命令改正—ドイツの実例」『法学論叢』170（4・5・6）、334-359。
 山下慶洋（2014）「経営所得安定対策の見直し—担い手経営安定法改正案」『立法と調査』352、44-53。
 横山信二（1989）「フランスにおける行政立法とその法的統制」『松山大学論集』1（4）、261-284。
 「ロー・フォーラム立法の話題・定額給付金—法律学の視点から」（2009）『法学セミナー』650、136。

【外国語文献】

- Kreppel, Amie (1997) The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy. *European Journal of Political Research*, 31, 327-350.
 Sir Malcolm, Jack (ed.) (2011) *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., LexisNexis.
 Pempel, T. J. (1974) The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan. *American Journal of Political Science*, 18(4), 647-664.
 Ramseyer, J. Mark and Rosenbluth, Frances McCall (1997) *Japan's Political Marketplace: With a New Preface*, Harvard University Press. (=1995、加藤寛監訳『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』弘文堂)。
 Rogers, Robert and Walters, Rhodri (2015) *How Parliament Works*, 7th ed., Routledge.

【ウェブページ】

- 農林水産省経営局経営政策課経営安定対策室（2010）「農業者戸別所得補償制度に関する主要 Q&A（未定稿）」農林水産省ホームページ（2017年10月15日閲覧、http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/kobetu/syuyou_qa_tx.html）。
 Apostolova, Vyara (2017) *Acts and Statutory Instruments: the Volume of UK Legislation 1950 to 2016*, House of Commons Library Briefing Paper, CBP 7438, 21 April 2017 (Retrieved on October 15, 2017, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7438/CBP-7438.pdf>)

謝辞

本研究は科研費（17K03333）の助成を受けたものである。