

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	イギリス議会における委任立法統制
他言語論題 Title in other language	Scrutiny of Delegated Legislation in the U.K. Parliament
著者 / 所属 Author(s)	小熊 美幸 (OGUMA Miyuki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 行政法務課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	857
刊行日 Issue Date	2022-5-20
ページ Pages	53-66
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	イギリス議会における委任立法統制手続を中心に、イギリスにおける委任立法の位置付けや議会による統制に係る課題について、近年の状況も踏まえて概説する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# イギリス議会における委任立法統制

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
行政法務課長 小熊 美幸

## 目 次

はじめに

### I イギリスにおける委任立法の位置付け

- 1 定義
- 2 制定における制約及び形式
- 3 実態

### II イギリス議会における委任立法の統制手続

- 1 委任立法統制手続の種類
- 2 委任立法審査を行う委員会

### III 委任立法統制の課題

- 1 委任立法の内容と統制手続の関係
- 2 委任立法の修正や不承認
- 3 緊急の手続
- 4 委任立法の特質

おわりに

キーワード：議会、委任立法、イギリス、英国

## 要 旨

- ① 立法権を有する議会からの授権に基づき、行政機関が法規を制定することを委任立法という。委任立法は、専門化・技術化が進んだ現代社会において迅速な対応を行うために有効な手段として用いられる反面、委任の範囲が広範になったこと等による課題も指摘されている。
- ② イギリスでは、「1946年制定法的文書法」(Statutory Instruments Act 1946 c.36)の制定以降、政府による委任立法の多くは制定法的文書(Statutory Instrument)として位置付けられている。同法の定義に従い、本稿では枢密院における女王(国王)又は大臣が制定する制定法的文書を「委任立法」とし、その制定の形式、実態、議会における統制手続、各種の課題等について概説した。
- ③ イギリスにおいては、上位法令の規定により委任立法について議会の審査が必要であると定められた場合は、基本的には承認型手続又は不承認型手続のいずれかを採る。また、それ以外にも、上位法令が議会による特定の審査手続を定める場合がある。
- ④ イギリスでは、委任立法の審査は議会の委員会において行われる。両院合同委員会のほか、上院・下院それぞれの一般委員会や特別委員会があり、所掌や役割に応じた審査を行う。
- ⑤ 委任立法について、イギリスでは議会による審査を行う手続が整備されているものの、各種の課題が指摘されている。上位法令の定める議会の統制手続と実際の委任立法の内容とが見合っていない事態があること、議会が委任立法を修正する権限がなく、不承認とした事例もほとんどないこと等である。
- ⑥ また、近年の新型コロナウイルス感染症拡大という事態に対応するために緊急の手続(emergency procedure)による規制が多用され、国民生活が規制されたことも、委任立法の正当性を問う論点の1つとなっている。

## はじめに

立法権を有する議会からの授権に基づき、行政機関が法規を制定することを委任立法という。専門化・技術化が進んだ現代社会においては、諸問題は複雑な様相を見せることが常である。また、迅速かつ機動的な対応を求められる局面にあって、議会が全ての事象を予測した上で法律をもって対応を図ることは非常に困難である。こうしたことから、委任立法は、我が国でも「実際上の必要から条理上当然に容認されるもの」<sup>(1)</sup>とされてきた。

イギリスの委任立法 (delegated legislation)<sup>(2)</sup>の歴史は古く、最も初期の例は14世紀に遡るとされる<sup>(3)</sup>。その後、19世紀までに上位法令 (Primary Legislation)<sup>(4)</sup>による授権が一般化し、20世紀における行政国家化の進展に伴い、委任立法はより一層その意義を増すこととなった<sup>(5)</sup>。一方で、委任の範囲が広範となり、重要な政策の実施に関わる権限が委任されていくことについての懸念も示されてきた。委任されるべきはどのような権限なのか、委任はどのような理由に基づくべきか、委任によってどのような問題が生じるか、委任立法はどの程度の議会の監視を受けるべきか等の観点から検討が行われている<sup>(6)</sup>。

本稿では、イギリスにおける委任立法の位置付けや議会による統制の仕組みについて概説し、イギリス議会の委任立法統制に係る課題について整理する。

## I イギリスにおける委任立法の位置付け

イギリスにおいて、一般的に委任立法は、上位法令で定めるには詳細であり過ぎるとされる

\*本稿のインターネット情報の最終アクセス日は、2022年3月14日である。

- (1) 芦部信喜『憲法と議会政』東京大学出版会、1971、p.249。その他、佐藤功『日本国憲法概説 全訂第5版』学陽書房、1996、pp.551-552, 566-568; 武蔵勝宏「委任立法に対する国会の統制」『同志社政策科学研究』19巻2号、2018.3、pp.33-34; 石川裕一郎「立法の委任(1) 人事院規則への委任」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ 第7版』(別冊ジュリスト No.246)有斐閣、2019、pp.442-443等を参照。
- (2) 議会制定法である上位法令によって委任された権限の行使により制定される法。我が国の政省令に相当する。Subordinate Legislation (従位立法)、Secondary Legislation (第2次立法)とも呼ばれる。
- (3) Daniel Greenberg, ed., *Craies on legislation: a practitioners' guide to the nature, process, effect and interpretation of legislation*, 12th ed., London: Sweet & Maxwell, 2020, p.139.
- (4) 授権を行う法律について、parent Act (親法)、enabling Act (授権法)と表記することもある。本稿では「上位法令」で統一した。
- (5) 河島太郎「イギリス議会における行政監視」『外国の立法』No.255, 2013.3, pp.59-60. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8111647\\_po\\_02550005.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111647_po_02550005.pdf?contentNo=1)> また、第6代ドノーモア伯爵 (Richard Walter Hely-Hutchinson, 6th Earl of Donoughmore) が委員長を務めた委員会による1932年の報告 (以下「ドノーモア報告」という。)では、委任立法の必要性を次の6項目に整理している。①議会の時間が圧迫されていること。②現代の立法が扱う主題は技術的性格を有していること。③大規模で複雑な改革計画に技術的な形をつける場合も、必要な規定を全て法案に書き込むのが間に合うように行政機関を調整するのは困難であること。④委任立法は、予期できない将来に対して、法改正なしに絶えず適応する権限を提供できること。⑤委任立法によって実験の機会が与えられ、経験による教訓を活用できること。⑥現代国家においては、立法行為が突然必要になる機会が多いこと。Committee on Ministers' Powers, *Report*, Cmd. 4060, 1932.4, pp.51-52. <<https://ia903107.us.archive.org/10/items/1936ReportOfTheCommitteeOnBritishParliamentMinistersPowersCmdPaperNo4060/1936%20Report%20of%20the%20Committee%20on%20British%20Parliament%20Ministers%27%20Powers%20-%20Cmd%20paper%20no%204060.pdf>>
- (6) House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Legislative Process: The Delegation of Powers*, 16th Report of Session 2017-19, HL 225, 2018.11.20, para.4. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/225/22502.htm>> また、委任立法を含む政府活動に対する議会の監視の重要性を説く立場から、イギリスにおける実態や議論を解説するものとして、原田一明「行政監視としての委任立法の統制」曾我部真裕ほか編『憲法秩序の新構想—大石眞先生古稀記念論文集—』三省堂、2021、pp.129-156を参照。

事項について細部を定めるために用いられる。

その内容は、施行日の制定や罰金額の変更等の技術的なものから政策の執行を規定するものまで様々である<sup>(7)</sup>。デイヴィッド・リディントン (David Lidington) 元下院院内総務 (2016～2017年在職) は、政府による委任立法が適切と考えられる場合として次のような例を挙げており、上院憲法特別委員会 (House of Lords Select Committee on the Constitution) もこの考え方を支持している<sup>(8)</sup>。

- ◆ 頻繁な更新を必要とする可能性があるので、上位法令に規定するには適していないレベルの細部を規定するため
- ◆ 政策の詳細な実施 (技術的な詳細や手数料等) についての協議を可能にするため
- ◆ 将来に変化する可能性が予想される事態 (インフレによる価格上昇等) に対応するため
- ◆ 政策の小規模な変更に対応できるよう許容される範囲での柔軟性を与えるため
- ◆ 上位法令制定時点では既知ではなかった政策の技術的实施に係る事項を扱うため
- ◆ 政策の詳細は、異なる集団や地域ごとにそれぞれ機能しなければならないという事実に対応するため

以下、イギリスにおける委任立法の定義、制定における制約及び形式、実態について概説する。

## 1 定義

委任立法は、枢密院における女王 (Her Majesty in Council)<sup>(9)</sup> や国務大臣 (Secretary of State) 等に対して法律によって付与された権限に基づき、又は歳入関税庁のような非大臣省庁 (Non-Ministerial Departments)<sup>(10)</sup> やウェールズ、スコットランド又は北アイルランド政府の大臣等に対して付与された権限に基づき制定される<sup>(11)</sup>。

「1946年制定法的文書法」(Statutory Instruments Act 1946 c.36) の制定以降、政府による委任立法の多くは制定法的文書 (Statutory Instrument)<sup>(12)</sup> として位置付けられる。制定法的文書の定義は、同法第1条第1項によれば以下のとおりである。

(7) Richard Kelly, “Statutory Instruments,” *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 06509, 2016.11.15, p.4. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06509/SN06509.pdf>>

(8) House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(6), para.9; “Written evidence (LEG0040).” UK Parliament website <<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/written/45428.html>>

(9) 枢密院 (Privy Council) の助言を得て勅令 (Order in Council) の制定を行う、形式的制定権者としての女王を指す。

(10) 大臣を長としない中央政府の省庁。詳細は、国立国会図書館調査及び立法考査局『英国の内閣執務提要』(調査資料 2012-4) 2013, p.62. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8091534\\_po\\_201204.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1)> を参照。歳入関税庁 (Her Majesty’s Revenue and Customs) について、詳細は、鎌倉治子「英国歳入関税庁の発足—税務行政の一元化と租税政策の立案・実施の分離—」『レファレンス』678号, 2007.7, p.71. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999733\\_po\\_067804.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999733_po_067804.pdf?contentNo=1)> を参照。

(11) National Archives, *Statutory Instrument Practice*, 5th ed., 2017.11, pp.3-4 (1.3.3). Legislation.gov.uk.website <[https://www.legislation.gov.uk/pdfs/StatutoryInstrumentPractice\\_5th\\_Edition.pdf](https://www.legislation.gov.uk/pdfs/StatutoryInstrumentPractice_5th_Edition.pdf)>

(12) 制定法的文書は、実際には、order (執行命令)、rule (手続規則)、regulation (実体規則) 等の名称を与えられる (Committee on Ministers’ Powers, *op.cit.*(5), p.64) が、本稿ではこれらを一括して「命令」とした。詳細は、田中祥貴「第4章 英国における委任立法統制の規範的構造論」『参議院と憲法保障—二院制改革をめぐる日英比較制度論—』法律文化社, 2021, p.129 (注9); 河島 前掲注(5), pp.59-60 (注111) を参照。



## 第1条 制定法的文書の定義

(1) この法律又はこの法律の施行<sup>(13)</sup>後に成立した法律により、執行命令、手続規則、実体規則その他の従位立法を制定し、確認し、又は承認する権限が枢密院における国王（His Majesty in Council）又は大臣（Minister of the Crown）に与えられた場合、

(a) 国王に与えられた権限については、勅令（Order in Council）<sup>(14)</sup>によって

(b) 大臣に与えられた権限については、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ときは、当該権限を行使する文書（document）を「制定法的文書」とし、この法律の規定が適用される<sup>(15)</sup>。

したがって、枢密院における女王（国王）又は大臣が制定する命令に該当しないもの、例えば地方自治体による条例は同法の対象とはならない。以下本稿でいう委任立法とは、同法の定義に該当する命令及びその制定を指すものとする。

## 2 制定における制約及び形式

委任立法で定める規定については、上位法令の授権の範囲内でなければならないとされ、授権範囲を逸脱した規定を有する委任立法は、他の部分が有効であったとしても無効となる<sup>(16)</sup>。一方、法律の内容を何も変えない委任立法も、権力の濫用や議会の時間を無駄にすること等に当たるため、行われるべきではないとされる<sup>(17)</sup>。

委任立法が議会の統制を受ける必要があるか、どのような統制手続（詳細はⅡ1参照）を採るべきかについては、上位法令において定められる。議会での審査は通常は両院で行われるが、財政問題に関する委任立法であった場合は、下院のみの審査となる（詳細はⅡ1（1）及び（2）参照）<sup>(18)</sup>。

また、議会の審査を受ける委任立法については、当該立法の必要性や影響等について、平易な表現で分かりやすく述べた説明用覚書（Explanatory Memorandum）を添付しなければならない<sup>(19)</sup>。

## 3 実態

イギリスでは、2014年頃までは委任立法の制定数が増加傾向にあり、1年に3,000件以上制定される年が続いていたこともあった。しかし、2015年に1度大幅に減少し、それ以降は2,000

<sup>(13)</sup> 1948年1月1日施行。

<sup>(14)</sup> 枢密院の助言により女王が制定した命令であり、その一部を除き、ほとんどが委任立法に該当する。大臣が命令によって委任立法を行うことが適切でない場合（大臣の機能を移管する場合や大臣に委任立法を行うよう再委任する場合等）に用いられる（National Archives, *op.cit.*(11), p.8 (1.4.9)）。

<sup>(15)</sup> なお、1946年制定法的文書法施行前に成立した法律によって規則制定機関に制定権限が与えられ、同法施行後に当該権限を行使する文書も、制定法的文書として同法が適用される（Statutory Instruments Act 1946, s.1(2)）。

<sup>(16)</sup> National Archives, *op.cit.*(11), p.5 (1.3.6)。

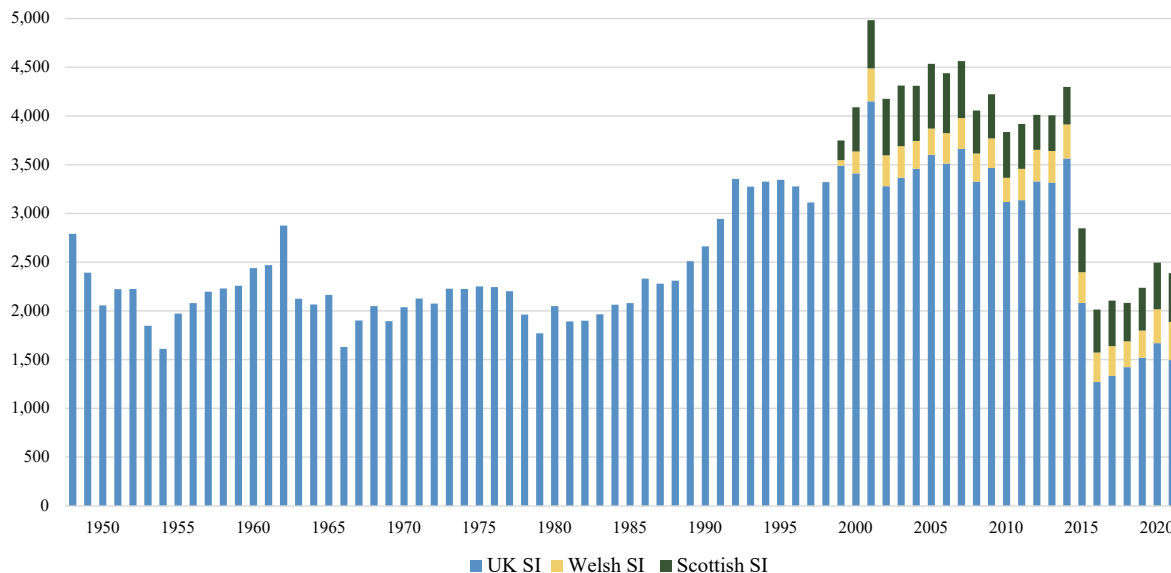
<sup>(17)</sup> Government Legal Service, *GLS Statutory Instrument Drafting Guidance*, 2018.8, p.7 (1.3.2). WhatDoTheyKnow website <[https://www.whatdotheyknow.com/request/644643/response/1540344/attach/3/FOI%2028%2020%20Greenhill%20GLS%20drafting%20guidance.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://www.whatdotheyknow.com/request/644643/response/1540344/attach/3/FOI%2028%2020%20Greenhill%20GLS%20drafting%20guidance.pdf?cookie_passthrough=1)> 本文に挙げた理由のほか、当該委任立法に対し、司法によって制定者の意図とは異なる意味が与えられる危険性についても言及されている。

<sup>(18)</sup> National Archives, *op.cit.*(11), p.12 (1.5.1)。

<sup>(19)</sup> *ibid.*, p.33 (2.9.1, 2.9.2); Government Legal Service, *op.cit.*(17), p.47 (2.16.6). 委任立法には、規定内容を包括的に、かつ短く述べた説明書（Explanatory Note）も慣行として添付されるが、説明用覚書はそれと同じ内容とすべきではないとされている。

件から 2,500 件の間を推移している（図）<sup>(20)</sup>。また、前述のとおり、これら全ての委任立法が議会で提出されて審査されているわけではない。

図 委任立法制定数（推定値）の推移（1948～2021年）



\* Chris Watson, "Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1850 to 2019," *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 07438, 2019.11.4, p.8. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7438/CBP-7438.pdf>> に倣い、Legislation.gov.uk サイトで公開されている各暦年の委任立法のうち最も大きな番号が付されたものから、当該年の委任立法数を推定した。

\*\* 「Welsh SI」「Scottish SI」は、1998年以降の地方分権改革により委譲された権限に基づき、ウェールズ政府又はスコットランド政府が行う委任立法を指す。

（出典）"Search Results." Legislation.gov.uk website <<https://www.legislation.gov.uk/ukxi>> を基に筆者作成。

## Ⅱ イギリス議会における委任立法の統制手続

委任立法の多くは、制定<sup>(21)</sup>後自動的に施行される。ただし、上位法令の規定により当該委任立法が議会の審査に服することとされた場合は、基本的には、議会が承認することにより（1（1）承認型手続）、又は一定期間内に議会が不承認の議決を行わないことにより（1（2）不承認型手続）、制定又は施行することが可能になる。どの手続を採るかは上位法令が規定する。これら基本的な手続類型のほか、上位法令において議会による特定の審査手続が定められている場合もある（1（3）特別の手続）。

また、議会が委任立法に対して行うのは、不承認の動議（Ⅲ2参照）又は承認のみであり、一部の例外を除いて修正等を行うことはできないとされる<sup>(22)</sup>。

<sup>(20)</sup> 2010年に発足したデイヴィッド・キャメロン（David Cameron）政権下で、新しくコストのかかる規制を導入する省庁は、既存の規制を廃止又は修正することによりそのコストの2倍の経費を削減するものとされた（2017年に廃止）。「One-in, two-out: statement of new regulation,」9 July 2014. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation>>

<sup>(21)</sup> 大臣又は法律によって権限を与えられた者が、命令に署名することを指す。

<sup>(22)</sup> Kelly, *op.cit.*(7), p.8. 議会による委任立法の修正については、上位法令に特段の定めがある場合（例えば、1920年国勢調査法第1条第2項（Census Act 1920 c.41, s.1(2)））もあるが、それも非常にまれであるとされる。

## 1 委任立法統制手続の種類

### (1) 承認型手続

承認型手続 (affirmative procedure) とは、委任立法の制定又は施行のために、議会の承認<sup>(23)</sup>が必要になるという手続である。財政に係る事項を扱う命令の場合は、通常は下院のみが手続を行う<sup>(24)</sup>。承認型手続は、通常、重要又は取扱いが微妙な事項を扱う、より高度な精査が必要な命令に適用される<sup>(25)</sup>。そのため、後述の不承認型手続よりも、承認型手続を採る場合の方が少ない<sup>(26)</sup>。承認型手続には、以下の3種類がある<sup>(27)</sup>。

- ① 命令案として議会に提出され、議会の承認を得た場合に命令として制定され、施行される。
- ② 命令の制定後に議会に提出され、議会の承認を得た場合に命令が施行される。
- ③ 命令の制定後に議会に提出され、一定の期間内に議会の承認を得た場合に命令が施行される。

承認型手続を採る場合、最も一般的な形式は①である。③は、迅速な対応が必要とされる緊急時において、例外的に採られる措置であるとされる。③の場合、通常は命令を制定した日から28日、場合によっては1か月又は40日の間<sup>(28)</sup>に議会の承認を得る必要がある<sup>(29)</sup>。

### (2) 不承認型手続

不承認型手続 (negative procedure) とは、一定の期間内に議会のいずれかの院によって不承認の動議が可決された場合には、当該委任立法を制定又は施行することができないという手続である。財政に係る事項を扱う命令の場合は、下院のみの決議により制定又は施行手続が停止する<sup>(30)</sup>。また、1946年制定法的文書法は、その第5条に不承認型手続に関する規定を置いている。不承認型手続には、以下の2種類がある。

- ① 命令案として議会に提出され、40日以内に不承認の議決があった場合は命令を制定することができない。
- ② 命令の制定後に議会に提出され<sup>(31)</sup>、40日以内に不承認の議決があった場合には、命令は廃止される。

<sup>(23)</sup> 下院が承認した命令を上院が承認しない例はほとんどないとされ、第2次世界大戦以降に上院が承認を拒否した数例は、いずれも税や財政に関連しないものであった。しかし、2015年10月に、上院は税額控除に関する命令 (The Tax Credits (Income Thresholds and Determination of Rates) (Amendment) Regulations 2015) について承認を差し控えることとしたため、これを契機として、委任立法に関する下院の優位性や上院の役割についての検討が行われることとなった。詳細は、Baroness Stowell of Beeston, *Strathclyde Review: Statement made on 4 November 2015*, Statement UIN HLWS285, 2015.11.4. UK Parliament website <<https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2015-11-04/HLWS285>>; *Strathclyde Review: Secondary legislation and the primacy of the House of Commons*, Cm 9177, 2015.12. GOV.UK website <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/486790/53088\\_Cm\\_9177\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486790/53088_Cm_9177_Web_Accessible.pdf)> 等を参照。

<sup>(24)</sup> National Archives, *op.cit.*(11), p.18 (2.2.3).

<sup>(25)</sup> *ibid.*, p.13 (1.5.3).

<sup>(26)</sup> 例えば2017-2019会期では、不承認型手続が採られた命令1,324件に対して、承認型手続が採られた命令は689件である (House of Commons, *Sessional Returns*, Session 2017-19, HC (2019) 1, 2020.1.20, p.103. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/csession/2017-19/1/1.pdf>> )。

<sup>(27)</sup> National Archives, *op.cit.*(11), pp.18-19 (2.2.4).

<sup>(28)</sup> この期間には、議会の閉会期間や4日以上以上の休会期間は含まれない。(2)の①及び②の場合も同様。

<sup>(29)</sup> Government Legal Service, *op.cit.*(17), p.26 (2.4.3).

<sup>(30)</sup> Kelly, *op.cit.*(7), p.9.

<sup>(31)</sup> 議会への提出は、当該命令を施行する少なくとも21暦日前でなければならない(「21日ルール」)。National Archives, *op.cit.*(11), pp.37-38 (2.11.1-2.11.5).



不承認型手続を採る場合、一般的な形式は②であり、①が用いられることはほぼない<sup>(32)</sup>。②において不承認が決議された場合、当該命令は勅令によって廃止される。ただし、②の不承認決議は、不承認の議決がなされるまでの間に当該命令の下で実施されたことの有効性を損なうものではなく、新しい命令の制定についても妨げるものではない<sup>(33)</sup>。

### (3) 特別の手続

(1) 及び (2) に述べた基本的な手続のほか、授権法である上位法令の規定によって様々な委任立法統制手続が設けられている。表は、主な例の概要である（緊急の手続については、Ⅲ 3 で後述）。

表 特別の手続の例

上位法令	委任立法	審査を行う委員会	統制手続
1998 年人権法 (Human Rights Act 1998 c.42) <sup>(注1)</sup>	人権救済令 (Remedial Order)	人権に関する両院合同委員会 (Joint Committee on Human Rights: JCHR)	大臣が提出した人権救済令案につき、議会は 60 日間で審査を行う (JCHR に付託)。大臣は 60 日の期間終了後、当該期間に示された意見や修正について取りまとめ、改めて人権救済令案を提出する。更に 60 日間、JCHR が審査を行い、承認可否について報告する。報告を受けて両院が承認すれば、当該命令が成立する <sup>(注2)</sup> 。
2006 年立法及び規制に関する改革法 (Legislative and Regulatory Reform Act 2006 c.51) <sup>(注3)</sup>	立法改革令 (Legislative Reform Order) 規制改革令 (Regulatory Reform Order)	上院：委任権限及び規制改革委員会 (Delegated Powers and Regulatory Reform Committee: DPRRC)	大臣は、立法改革令又は規制改革令を出すに当たり利害関係者との協議を行い、当該命令案を説明用文書 (Explanatory Document) <sup>(注4)</sup> と共に議会に提出する。承認型手続、不承認型手続のほか、特別承認型手続 (super-affirmative procedure) <sup>(注5)</sup> による場合がある。
2011 年公的機関改革法 (Public Bodies Act 2011 c.24) <sup>(注6)</sup>	公的機関命令 (Public Bodies Order)	下院：関連の特別委員会 上院：第 2 次立法審査委員会 (Secondary Legislation Scrutiny Committee: SLSC)	大臣は説明用覚書 (Explanatory Memorandum) と共に公的機関命令案を提出し、議会は 30 日間で審査を行う。委員会の承認が得られた場合、当該命令案を承認する動議を命令案提出から 40 日後に行うことができる。いずれかの院又は委員会の決定により、更に 30 日間の審査期間を設けることができる <sup>(注7)</sup> 。
2018 年 EU 離脱法 (European Union (Withdrawal) Act 2018 c.16) <sup>(注8)</sup>	規則 (Instrument)	下院：欧州委任立法委員会 (European Statutory Instruments Committee) 上院：第 2 次立法審査委員会	大臣は、イギリスの公的機関に立法権限を与える等、一定の要件に該当する規則を制定する場合は、承認型手続にかける。それ以外の場合は、大臣は承認型手続又は不承認型手続のいずれも選択することができる。ただし、不承認型手続を選択した場合は、説明用覚書と規則案を両院に提出する。議会は不承認型手続が妥当か否かにつき 10 日間検討し、両院が承認すれば、大臣は不承認型手続によって規則を制定することができる。いずれかの院が不承認型手続を採ることを認めない場合は、承認型手続を採ることになる。

<sup>32)</sup> *ibid.*, p.21 (2.3.2, 2.3.3).

<sup>33)</sup> *ibid.*, p.21 (2.3.5).

- (注1) 裁判所が制定法について、欧州人権条約 (European Convention on Human Rights) の規定に適合していないと宣言した場合、政府は不適合の部分を除去するために、命令案の提案や法律を改正する命令制定を行うことができる (同法第10条第2項及び第3項)。中村民雄「欧州人権条約のイギリスのコモン・ロー憲法原則への影響—「法の支配」の変・不変—」『早稲田法學』87巻3号, 2012.3, pp.659-691. <[https://waseda.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_action\\_common\\_download&item\\_id=9482&item\\_no=1&attribute\\_id=162&file\\_no=1](https://waseda.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=9482&item_no=1&attribute_id=162&file_no=1)> 参照。
- (注2) このほかに緊急の手段として、まず大臣が人権救済令を制定し、その後議会の承認を得る場合もある。この場合、人権救済令制定後の60日間にJCHRが審査し、報告する。大臣は報告を受けて、代替の人権救済令を提出することもでき、当初の命令制定から120日以内に当初の命令又は代替の命令が両院によって承認されることにより効力が確定する。
- (注3) 法律によって直接的又は間接的に生じた、財政負担、行政上の不便、効率性、生産性若しくは収益性への障害、又は合法活動の継続を妨げる刑事上若しくはその他の制裁の除去又は軽減を目的とする命令を制定する権限を大臣に与える (同法第1条)。岡久慶「英国2006年立法及び規制に関する改革法」『外国の立法』No.233, 2007.9, pp.102-110. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000306\\_po\\_023302.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000306_po_023302.pdf?contentNo=1)> 参照。
- (注4) 立法改革令等に説明用覚書は必要ではないが、どのレベルの議会統制手続を採るべきかについて勧告する文書は必要とされている。
- (注5) 承認型手続よりも高度な議会の審査が必要と考えられる場合に採用される手続である。当該手続の場合、議会は命令案の提出後60日以内に命令案に対して修正や不承認を勧告することができる。
- (注6) 大臣は、特定の公的機関について廃止、統合又は改革を行うために公的機関命令を制定することができる (同法第1条)。
- (注7) この場合、当初の命令案提出の日から計60日間の審査が行われることになる。当該期間経過後、命令案について議会の承認又は大臣による修正が行われる。
- (注8) 大臣は、イギリスのEU離脱によって生じ得る法的問題に対応するための規則を制定することができる (同法第8条第1項、第9条等)。芦田淳「【イギリス】2018年EU離脱法の成立」『外国の立法』No.277-1, 2018.10, pp.12-13. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11165028\\_po\\_02770106.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11165028_po_02770106.pdf?contentNo=1)> 参照。
- (出典) “Delegated legislation and statutory instruments.” MPs’ Guide to Procedure website <<https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/1A7IUL12/delegated-legislation-and-statutory-instruments>>; Richard Kelly, “Statutory Instruments,” *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 06509, 2016.11.15, p.4. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06509/SN06509.pdf>>; Commons Select Committee, “Role - European Statutory Instruments Committee.” UK Parliament website <<https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-statutory-instruments/role/>> 等を基に筆者作成。

## 2 委任立法審査を行う委員会

委任立法の審査は、議会の委員会において行われる。両院の議員で構成される両院合同委員会のほか、下院と上院のそれぞれに委員会が複数設けられており、所管事項や手続が異なっている。

### (1) 委任立法に関する両院合同委員会

多くの委任立法は、委任立法に関する両院合同委員会 (Joint Committee on Statutory Instruments: JCSI) において審査される。JCSIは各院の議事規則 (Standing Orders) に基づき設置され、委任立法における大臣の権限が上位法令の規定に従って行使されているかどうか検討を行う。

JCSIで行う審査は技術的かつ法的なものであり、委任立法の実体審査やその背景である政策についての評価を行うことはない<sup>(34)</sup>。JCSIの審査事項は、議事規則に下記のように列挙されている<sup>(35)</sup>。

- ① 当該委任立法が国の歳入に負担を課しているか、国庫や政府機関等に対して支出を求める規定を置いているか、又はこれらの負担や支出の金額を規定しているか。
- ② 当該委任立法が、上位法令によって裁判所での審査から除外されているか。
- ③ 当該委任立法が、上位法令が認めていない遡及効を有しているか。
- ④ 当該委任立法の公布や議会への提出に当たって、不当な遅延があったか。

<sup>(34)</sup> *ibid.*, p.140 (5.2.1).

<sup>(35)</sup> House of Commons Standing Order no.151; House of Lords Standing Order no.74.

- ⑤ 当該委任立法が議会提出前に施行されるものであった場合、1946年制定法的文書法第4条第1項に定める通知<sup>(36)</sup>の送付に当たって、不当な遅延があったか。
- ⑥ 当該委任立法が委任された権限の範囲内であるか、又は通常ではなく予期されない権限の行使を行っていないか。
- ⑦ 当該委任立法の起草に瑕疵がないか。

## (2) 下院

### (i) 委任立法委員会

下院の一般委員会<sup>(37)</sup>には委任立法委員会 (Delegated Legislation Committee: DLC) があり、委任立法の実体審査を行う。

DLCには、同じ一般委員会である公法律案委員会 (Public Bill Committee) とは異なり、法案の題名にちなんだ名称が付けられるのではなく、連番が付される。DLCの委員は、選任委員会 (Committee of Selection) によって選定される<sup>(38)</sup>。下院議員はDLCの委員でなくとも同委員会に出席できるが、投票や動議を提出すること等はできない<sup>(39)</sup>。

承認型手続を採る委任立法は、自動的にDLCに付託される。不承認型手続を採る委任立法は、大臣が一定の形式による動議を提出した場合にのみDLCに付託されるが、本会議において20人以上の議員が反対した場合は付託することができない<sup>(40)</sup>。

DLCは委任立法を審査したかどうかという点について議決を行うため、否決されたとしても、委任立法は次の段階である本会議での審査に進むことができる<sup>(41)</sup>。

### (ii) 委任立法特別委員会

下院の特別委員会には委任立法特別委員会 (Select Committee on Statutory Instruments: SCSI) があり、委任立法に対する技術的な審査を行う。機能はほぼJCSIと同様で、委任立法の実体審査やその背景である政策についての評価を行うことはない<sup>(42)</sup>。SCSIは、下院のみが手続を行う事項を審査する。

## (3) 上院

### (i) 委任権限及び規制改革委員会

上院の特別委員会の1つである委任権限及び規制改革委員会 (Delegated Powers and Regulatory Reform Committee: DPRRC)<sup>(43)</sup>は、上院に提出された法案が不適切な委任を行って

<sup>(36)</sup> 下院議長及び上院議長に対する、当該委任立法が施行される前にその写しが議会に提出されていないこと及びその理由の通知。

<sup>(37)</sup> イギリスの委員会制度については、濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1056号, 2019.5.28, p.8. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11286064\\_po\\_1056.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11286064_po_1056.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>(38)</sup> 通常は委員長と17人の委員で構成される。“Delegated Legislation Committee.” MPs’ Guide to Procedure website <<https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/TJlQAY5I/delegated-legislation-committees>>

<sup>(39)</sup> House of Commons Standing Order no.118.

<sup>(40)</sup> Kelly, *op.cit.*(7), p.15.

<sup>(41)</sup> “What happens in a Delegated Legislation Committee.” MPs’ Guide to Procedure website <<https://guidetoprocedure.parliament.uk/articles/KWOoO4Mo/what-happens-in-a-delegated-legislation-committee>>

<sup>(42)</sup> National Archives, *op.cit.*(11), pp.141-142 (5.2.9, 5.2.11).

<sup>(43)</sup> 本項目の説明は、以下を参照した。“Delegated Powers and Regulatory Reform Committee - Role of the Committee.” UK Parliament website <<https://committees.parliament.uk/committee/173/delegated-powers-and-regulatory-reform-committee/role/>>

ないか、又は委任立法を行う権限の行使について適切なレベルの議会統制手続が採られているかという点について審査する。

政府は、法案ごとに説明用覚書を付し、委任内容やその目的、委任立法を行うことの正当性について明らかにし、選択した議会統制のレベルが適正であるとする理由を説明する。DPRRC は、各法案における政策の実体審査ではなく、問題となっている権限の委任についてのみ検討を行う。

また、DPRRC は、立法改革令や規制改革令の審査を行う（II 1（3）表参照）。

## （ii）第2次立法審査委員会

上院の特別委員会の1つである第2次立法審査委員会（Secondary Legislation Scrutiny Committee: SLSC）は、委任立法実体審査特別委員会（Select Committee on the Merits of Statutory Instruments）の後継組織である<sup>(44)</sup>。SLSC は委任立法について勧告を行うが、拒否したり、審査を留保したりする権限はない。

SLSC は、議会統制の対象となる委任立法とその他の命令（以下この項において「命令」という。）<sup>(45)</sup>について、以下の基準<sup>(46)</sup>に基づき政策に係る実体審査を行う。

- ① 命令が政治的又は法的に重要であるか、又は上院の関心を引くような公共政策に係る論点を提起するものであるか。
- ② 命令が上位法令の制定後の状況の変化に照らして、不適切でないか。
- ③ 命令による EU 法の実施が、不適切でないか。
- ④ 命令による政策目的の達成が、不十分でないか。

また、SLSC は、公的機関命令や 2018 年 EU 離脱法に基づく規則の審査を行う（II 1（3）表参照）。

## III 委任立法統制の課題

これまで述べたように、イギリス議会においては委任立法について各種の統制手続を整備し、委員会審査等を行っているが、なお幾つかの課題が指摘されている。

### 1 委任立法の内容と統制手続の関係

委任立法に対する議会の統制手続（承認型か不承認型か等）は、上位法令の制定時に決定している。そのため、上位法令の制定から相当の時間を経過して委任立法が制定される場合、そこで採られる統制手続が実際の委任立法の内容に見合っているとはいえないという事態が起り得る。

例えば、特定又は緊急の事態に対応するために必要な措置を定める等、その時点では重要な意義を持つ委任立法について議員が議会での議論を望んだとしても、上位法令の規定により不承認型手続を採ることとされていた場合は、議会での議論が行われる保証はない。通常は当該

(44) National Archives, *op.cit.*(11), p.144 (5.3.1).

(45) 人権に関する両院合同委員会（JCHR）が審査を行う人権救済令、DPRRC が審査を行う立法改革令及び規制改革令は除く。

(46) Government Legal Service, *op.cit.*(17), p.45 (2.16.2).



委任立法が成立するまでの所定の期間が過ぎるのを待つこととなり、議会での議論は行われな  
ない<sup>(47)</sup>。

一方、上位法令が、委任立法について承認型手続を採ることと定めている場合には、その時  
点では国の政策において大きな重要性があるとはいえない委任立法につき議会が議論すること  
も生じ得る<sup>(48)</sup>。

## 2 委任立法の修正や不承認

議会のいずれの院にも、原則として委任立法を修正する権限がない<sup>(49)</sup>。

承認型手続が採られている委任立法については、ほとんどの場合、議会によって委任立法が  
不承認となることはない<sup>(50)</sup>。

不承認型手続が採られている委任立法については、議員は不承認の動議<sup>(51)</sup>を行うことができ  
る。当該動議に対し、例えば下院においては、①大臣は何の行動も起こさず、所定の期間の  
経過後に当該委任立法が施行される、②大臣は DLC で当該委任立法を審査するための動議を  
行う、③当該委任立法について、政府又は野党が議会で審議し投票を行うための日程を設ける、  
のいずれかとなる。実際には不承認の動議が可決されることはほとんどなく、下院では 1979  
年の例が最後である<sup>(52)</sup>。また、不承認の動議について議会の時間を割り当てるかどうかを決  
めるのは政府であり、仮に時間が確保されたとしても、当該委任立法が施行された後にしか設  
定されない場合もある点が指摘されている<sup>(53)</sup>。

## 3 緊急の手続

II 1 に挙げた委任立法統制手続のほかに、「緊急の手続」(emergency procedure) とされる手  
続がある。

2020 年以降の新型コロナウイルス感染症拡大という事態に対応して、イギリス国内におけ  
る国民の移動や集会、旅行等に関する規制の多くは、「1984 年公衆衛生（疾病管理）法」(Public  
Health (Control of Disease) Act 1984 c.22) に基づく委任立法として制定された。同法による委任  
立法は、通常は不承認型手続を採るものとされている（第 13 条）が、この際の委任立法の大

(47) Hansard Society, *Delegated legislation: the problems with the process: Introducing the Hansard Society's Delegated Legislation Review*, 2021, pp.15, 24. <<https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/xYZw7di4PBQo9cCmp0wGV/d295faa17e6720630b6dd4bd94110d2e/delegated-legislation-problems-with-the-process-hansard-society.pdf>> 例えば、新型コロナウイルス感染症拡大の影響による海外渡航に関する制限や条件を定める委任立法 (The Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020; The Health Protection (Coronavirus, International Travel and Operator Liability) (England) Regulations 2021 等) について、上位法令である「1984 年公衆衛生（疾病管理）法」(Public Health (Control of Disease) Act 1984 c.22) の規定のために議会での議論ができなかった例等が紹介されている。

(48) *ibid.*, pp.15-16, 25. 2020 年 5 月 5 日、「2020 年グレーターマンチェスター合同行政機関（消防及び救助機能）に関する修正命令案」(The draft Greater Manchester Combined Authority (Fire and Rescue Functions) (Amendment) Order 2020) が下院において審議され、承認された例が紹介されている。同命令の上位法令は、「2009 年地方自治、経済開発及び建設法」(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 c.20) である。同命令は、特定の地域について、そこを地盤とする議員にとっては重要な問題を扱っているが、新型コロナウイルス感染症拡大の影響下においては、国会議員全員の関心を集めるものではなかったとされている。

(49) Greenberg, ed., *op.cit.*(3), p.406.

(50) *ibid.*, p.420.

(51) 祈りの動議 (prayer motion) と呼ばれ、討論日未定動議 (Early Day Motion) の形式で提出される。

(52) "Statutory instruments procedure in the House of Commons." UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/statutory-instruments-commons/>>

(53) Hansard Society, *op.cit.*(47), p.16.



半は同法第 45R 条の規定に基づく緊急の手続を用いて制定された。すなわち、この手続に基づく場合、大臣が制定する委任立法に、緊急の理由によって命令案を議会に提出することも議会の承認を得ることもなく制定する必要があるという宣言が含まれてさえいれば、そのまま当該委任立法が成立する（ただし、成立から 28 日以内<sup>(54)</sup>に議会の承認を受ける必要がある。）という手続である。

議会の審査を受ける前に委任立法を成立させる、こうした手続の多用によって国民の生活に対する規制が設けられていくことについて、議会や有識者からは懸念や問題を指摘する声が上がった<sup>(55)</sup>。上院憲法特別委員会は 2021 年 6 月に公表した報告書において、1984 年公衆衛生（疾病管理）法に基づく緊急の手続を用いて委任立法を制定する場合にも、当該手続が必要であることの理由や根拠を説明用覚書で明らかにすることや、同法に基づく委任立法は両院の決議によって更新されなければ 3 か月後に失効するようにすべきこと等を提言している<sup>(56)</sup>。

#### 4 委任立法の特質

以下は、委任立法統制の課題というよりは、むしろ委任立法の本質的な問題として従来から指摘されている論点であるが、議会による統制の在り方に関わってくる面もあるので、主なものを列挙する<sup>(57)</sup>。

##### (1) スケルトン・ビル (Skeleton Bills)

上位法令の多くが「骨格」(Skeleton)のみ、又はその一部が「骨格」となっている状態で制定され、政策の詳細を後日委任立法で規定するために広範な権限を委任するという点が問題視されている。上位法令の法案の段階では立法内容の詳細がほとんど示されておらず、法が規定する権限の大半を委任するとした法案について、DPRRC が厳しく批判した例<sup>(58)</sup>もある。一方で、政策の詳細が高度に技術的であったり、又は法案審議が時間的に切迫したりしている場合には、「骨格」法案が適切であることもあり得るとする意見<sup>(59)</sup>もある。

##### (2) ヘンリー 8 世条項

ヘンリー 8 世条項とは、大臣に対し、委任立法によって上位法令を修正する権限を与える条項を指す。こうした委任された権限を指して、ヘンリー 8 世権限ということもある<sup>(60)</sup>。当該条項を設けることについて、将来の法改正が必要な場合を見越しての合理的な措置であるとす

<sup>(54)</sup> 議会の閉会期間や 4 日以上 of 休会を除く。

<sup>(55)</sup> Hansard Society, *op.cit.*(47), p.13; House of Lords Select Committee on the Constitution, *COVID-19 and the use and scrutiny of emergency powers*, 3rd Report of Session 2021-22, HL 15, 2021.6.10, pp.16-17, paras.59-62. <<https://committees.parliament.uk/publications/6212/documents/69015/default/>>

<sup>(56)</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *ibid.*, pp.17-18, paras.63-64, 68.

<sup>(57)</sup> Greenberg, ed., *op.cit.*(3), pp.19-26, 141-143; House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(6), pp.17-20; Hansard Society, *op.cit.*(47), pp.8-13.

<sup>(58)</sup> Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, *Agriculture Bill*, 34th Report of Session 2017-19, HL194, 2017.10.24, paras.3-8. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/lddelreg/194/19402.htm>>

<sup>(59)</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(6), p.18, para.55.

<sup>(60)</sup> 当該条項や権限にヘンリー 8 世という「愛称」が冠されている理由について、ドノーモア報告は、「この王が一般に専制君主政治の体現者であるとみなされているため」と説明している。Committee on Ministers' Powers, *op.cit.*(5), p.36. いずれにしても、こうした表現が使われるようになった由来ははっきりしていないとされる。Greenberg, ed., *op.cit.*(3), p.19.

る考え方があるものの、議会主権<sup>(61)</sup>の原則をゆるがせにするものであるとする意見も根強い。

上院憲法特別委員会は、2018年11月に公表した報告書（以下「2018年報告書」という。）において2010年の報告書を引用し、ヘンリー8世条項は「憲法上の原則からの逸脱」であり、「完全かつ明確な説明と正当化が行われる場合にしか検討されるべきではない」<sup>(62)</sup>とした。さらに2018年報告書は、ヘンリー8世条項については、何のために、かつどのように用いられるかが明らかにされるべきであり、委任立法が通常用いられる主な理由であるところの迅速さや柔軟性が必要というだけではその利用は正当化されないとした<sup>(63)</sup>。

## おわりに

委任立法については、法律の制定時には予測できない将来の事態に対応し、又は高度に技術的な問題に対処する措置として、その迅速さや柔軟性が評価されてきたことは確かである。一方で、幾つかの事例を挙げて紹介してきたとおり、委任される権限があまりにも広範であったり、その範囲が明確でなかったりする場合や、議会における審査手続が十分に機能しない場合等があることが指摘されている。

特に、新型コロナウイルス感染症拡大という未曾有の事態に対して、緊急性が全てに優先するのか、それとも法の支配（Rule of Law）の原則を重視すべきかという点からも委任立法に関する問題が検討されるようになってきている<sup>(64)</sup>。政策の実施の端緒ともいえる委任立法の制定過程に議会がどのように関与していくべきかという点も含め、引き続き注視が必要な論点である。

（おぐま みゆき）

（本稿は、筆者が政治議会課在職中に執筆したものである。）

<sup>(61)</sup> 議会の制定する法律が、より高次のいかなる法によっても制約されることがなく、いかなる権威も議会の制定する法律を否定することはできないことを意味する。「法の支配」と並ぶ英国憲法の二大原理とされる。国立国会図書館調査及び立法考査局編『危機の時代における英国の議会政治』（調査資料2021-2 令和2年度国際政策セミナー報告書）2021, p.45. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11704857\\_po\\_202102.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11704857_po_202102.pdf?contentNo=1)>

<sup>(62)</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Public Bodies Bill*, 6th Report of Session 2010-12, HL 51, 2010.11.3, para.6. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldconst/51/5102.htm>>

<sup>(63)</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(6), p.20, para.67.

<sup>(64)</sup> Joint Committee on Statutory Instruments, *Rule of Law Themes from COVID-19 Regulations*, 1st Special Report of Session 2021-22, HL 57 / HC 600, 2021.7.21. <<https://committees.parliament.uk/publications/6952/documents/72746/default/>>