【招待論文】

英国憲法保障における憲法委員会の意義

The House of Lords Constitution Committee for protecting the Constitution of the U.K.

桃山学院大学　教授

田中　祥貴

St. Andrew's University Professor

Yoshitaka Tanaka

要旨

本稿は、英国憲法保障における憲法委員会の意義について論じるものである。現在、英国上院は「憲法の守護者」としての地位を確立している。その憲法保障機能の遂行に際して、極めて重要な役割を果たしているのが、英国上院の憲法委員会である。当該委員会が 2001 年に創設されてから、すでに 18 年の歳月が経過した。創設当時は、かかる委員会の制度枠組自体に法的・政治的両面から様々な批判が展開されたが、現在では、これまでの上院改革の中で最大の成功を収めた例として称賛され、英国憲法保障の「支柱」と評価されるまでに至っている。そこで本稿は、かかる憲法委員会の創設背景、権限・機能、権限の射程、構成、審査・調査の仕組み、及び近年の新たな制度展開等への考察を通じて、総合的な制度研究を試みる。そのうえで比較法的視座から、我が国における憲法保障に一定の示唆を得ることを目的とするものである。

*「一般国民を代表する民主的機関の欠陥は特別な訓練と知識である。その適切な匡正策は、その特別な訓練と知識を特徴とする機関を民主的機関に対置することである。[*1]」（ジョン・スチュアート・ミル）*

1. はじめに

英国憲法は、永きに亘る歴史の中で、時代の趨勢とともに、常に、変革の圧力に晒されながら、その環境の変化に適応してきた。かかる柔軟性は、英国憲法における最大の特徴の一つであり、まさにその柔軟性こそが、さまざまな変革を経験しながらも、英国憲法の歴史的継続性を支えてきたといえる。就中、英国上院（House of Lords）をめぐる近年の変革は、その「縮図（microcosm）」と表現してよいだろう[*2]。英国上院は、他国の議会のように憲法上に根拠規定を有する訳ではなく、また、英国の歴史上、ある一定の時代にのみ適合し得る特殊な産物として生起したにも拘わらず、その柔軟性ゆえに今日までの永きに亘り存続することを可能にしてきた。

そして、英国上院は、今もなお継続して、現代に適合すべく様々な変革の圧力に晒されている。1999 年の上院改革以降、世襲貴族が一部を除いて上院から排除されることで、上院の構成が大きく変化した。上院は、その多くが熟練した政治家や法律家、研究者等といった専門的知見と経験を有する専門家から構成され、また、非公選機関でかつ院内の党派的均衡が保持されている事情から、その審議では大きな党派的影響を受けず、常に、客観的で公正な合意形成を可能にしている。かかる事情を背景としつつ、英国上院は、政府立法への監督・統制に高い関心を有し、1999 年改革以降、「憲法の守護者」という位置付けを鮮明にしてきたが、現在はさらにその憲法保障機能の「実質化」に向けた変革の段階を迎えている[*3]。

2. 憲法委員会の創設

2001 年、英国上院が憲法委員会（Select Committee on Constitution, Constitution Committee）を創設したのは、かかる文脈上に位置付けられる。そもそも、その直接的契機は、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* に存する[*4]。すなわち、王立委員会は、「第二院の最も重要な機能の一つは、過去においても同様であったが、十分かつ開かれた審議もなく、結果について十分な予見もないままに憲法的変革が実施されないように担保する、憲法の番人（constitutional long-stop）としての役割を果たすことにあり[*5]」、それゆえ、「第二院は、憲法問題への関心と懸念に焦点を絞って活動する権威ある憲法的委員会（constitutional committee）を創設すべきである[*6]」と勧告したことに、党派を超えた賛同があった。

例えば、当時の政権政党であった労働党は、かかる委員会が会期毎に創設されることが、上院の憲法的機能を向上させる可能性があることを認め、当該委員会に次の 2 つの機能遂行を求めた。それは、「すべての法案について憲法問題が内包されているか否かを審査すること（例えば、1998 年スコットランド法、1998 年ウェールズ法、1998 年北アイルラン

ド法等）」、また、「近年及び今後の改革案に関する憲法問題の調査・検討を行うこと」である。英国では、一つの議会委員会がそのような「審査」と「調査」という 2 つの機能を担うことは、前例のない異例なことであった。しかし、そのような機能を担保することが、上院の現代化には必要だと考えたのである。もっとも、労働党は、上院が憲法問題を内包する法案に拒否権を保持することまでは主張していない[*7]。

他方で、John Major 元首相も、「英国の憲法が如何にあるべきかを理解し、また、憲法問題について独立した冷静でかつ信頼しうる報告書を提出する責務を全うできる著名な人物によって構成された、尊敬に値する委員会を整備することは非常に望ましいことだ」と言及している。また、「この委員会は、熟慮されない（ill-considered）憲法的変革を抑制することを一般的目的とするが、また、社会にくすぶる批判的見解を同定し、柔軟かつ漸進的方法でそれに対処することも併せて求められる。当該委員会は、かかる領域において、効果的な役割を果たすに必要な特性を有する」とも指摘している[*8]。

さらに、上院で大きな影響力を有する委任権限・規制緩和委員会（Delegated Powers and Deregulation Committee）は、「上院には、憲法原理の問題を正規の方法で審議する空間が存在しない」ので、「憲法原理の問題に精通し、かかる視点から正規の方法で法案を審査することに熟練した委員から構成される憲法的委員会の助言があれば、上院が助けられる機会は数多く存在するはずである」との見解を示している[*9]。

これらの見解を踏まえ、王立委員会は、「権威ある憲法的委員会は、法案の審議や政府活動を審査する際に、あらゆる憲法上の影響を十分に考慮しなければならない議会の能力を全体として向上させることが期待される。」「そして、憲法上の重大な影響を伴う政策や法案について、議会の注意を引くことに大きな役割を果たすことになる。かかる委員会がなければ、重大な憲法問題でさえ、議会内で見過ごされてしまうか、又は、時間不足で審議できない手遅れの段階で取り上げられることになるだろう[*10]。」「ゆえに、改革後の第二院には、付加的な公的権限を付与するよりも、憲法的委員会を創設することこそが、憲法保障にとって、より適切かつ効果的な方法であると考えられる」ことから、「第二院は、憲法問題に特化した権威ある憲法的委員会を創設すべきである」と結論付けている[*11]。かかる王立委員会による憲法委員会創設の提案を受けて、上院がそれを承認したことで、2001 年 2 月 8 日、正式に憲法委員会は発足することとなった[*12]。

3. 憲法委員会の機能

憲法委員会は、上記の経緯に基づき創設された事情から、制度上、その機能は次の 2 点に集約できる[*13]。すなわち、「審査機能（scrutiny function）」と「調査機能（investigative function）」である。

(1) 法案の審査機能（function of legislative scrutiny）

当該憲法委員会は、12 名の委員から構成され、また、法律顧問（Legal Adviser）の補助を受ける。委員会創設以来、当該委員会は、元上院議長、元大法官（Lord Chancellor）、元法務長官（Attorney General）、元大学学長、元検事総長（Director of Public Prosecutions）等といった重厚な布陣で構成されている[*14]。彼らは、上院に提出されるすべての公法案

（Public Bills）に内在する憲法的関連事項（constitutional implications）を精査する。そして、その法案審査の過程で、憲法に影響を及ぼす原理的問題の検討に際して、憲法委員会は、当該法案を所管する大臣から必要な情報や説明を求めることができる。最終的に、かかる証拠に基づいた審査報告を上院に行うとともに、同時に、それを委員会のウェブサイトで公開する[*15]。

(2)　憲法政策の調査機能（function of policy inquiries）

他方で、憲法委員会は、憲法政策の運用状況について広範な調査を行い、報告書を通じて主に政府に対して勧告を行う。かかる調査機能の遂行に際して、憲法委員会は、特別顧問（special adviser）を従事させ、口頭又は文書での証拠に基づいた報告書を作成し政府に提出する。その報告内容は委員会のウェブサイトでも公開され、政府は、当該委員会報告に対して説明責任を負うものとされている。

かかる憲法委員会の「審査機能」と「調査機能」は別個の制度枠組であるが、実際上は、法案審査を契機に憲法問題が発見され、それが政策調査の端緒となって調査が実施されるのだが、さらに、かかる政策調査の結果報告によって、その後の法案審査がより一層深化・発展させられるという相互関係を有していることは特筆に値する。

なお、この憲法委員会という構想については、オーストラリアやイスラエルの議会に同種の委員会が設置されていたという比較法的視座から着想を得たとの見方もあるが[*16]、むしろ英国では、上院が過去に司法機能を担ってきた史的背景から、上院を「憲法の守護者」と位置付ける認識が上院の内外で形成されており、かかる認識を具体化したという理解が適切であろう。

4.　「憲法的」の範疇問題

英国は成文の憲法典を持たないため、憲法委員会が所管すべき「憲法的（constitutional）」問題の概念が曖昧で、その射程が極めて広範囲にわたることが懸念される。この点、王立委員会は、「なにが『憲法的』問題の範疇にあるかを定義することは、実際上、不可能であろう。不文憲法下において、『憲法的』法令とそれ以外のものを峻別する方法はない。事実、立法形式上、1911 年議会法（Parliament Act 1911）は、同日に裁可された家畜法（Poultry Act）及び電話移設法（Telephone Transfer Act）と全く同じ位置付けがなされている」とし、また仮に、3 本の地方分権法（Devolution Acts）、1998 年人権法（Human Rights Act）や 1972 年欧州共同体法（European Communities Act）といった典型的な憲法的立法のみを指定対象にすると狭きに失し、十分な指定を試みれば過大包摂に陥るため、過不足のないリストを作成することは、やはり至難の業であることを指摘している[*17]。

すなわち、英国は成文の憲法典を持たないため、何が「憲法的」であるかの評価は論者によって異なる。そして、英国では、憲法問題だと主張することで政治的な関心が集まる傾向があるため、しばしば特定の法案や新規の改革に反対する人々によって、それらが重大な憲法問題であると主張されてきた経緯がある。ところが、特定の政策が本当に憲法問題に該当することを立証する、又は、それを否定することは非常に困難な作業であった。仮に、これが成文憲法典を有する国の話であれば、事柄の軽重に拘わらず、いかに些細な

内容であれ、成文憲法典に記載されている事項は「憲法的」問題である。しかし他方で、成文憲法典を持たない国では、「憲法的」事項であるか否かの評価は、形式的にではなく、実質的になされなければならず、その評価には大きな困難が付随する。

もっとも、その英国でも、何を「憲法的」事項とみなすか単純な基準は存在しないが、それでも、その形式ではなく実質から捉えて、「憲法的」と評価するための基準を定式化する理論構成は、それほど困難ではないという見解もある[*18]。例えば、議会、行政府、及び裁判所等への権限配分、その権限が行使される方法や手続、そして当該機関相互の関係といった、英国政府の構造と権限についての事項は、明らかに「憲法的」である。同様に、言論の自由や恣意的な逮捕・捜索に対する人身の自由といった個人の自由や権利の保障に関する事項も「憲法的」である。それは、基本権が社会の基本的価値又は憲法上の構造と密接に結びついているからである。

しかしながら、確かに、かかる最低限度での線引きが可能であったとしても、「憲法的」事項はこれだけに止まらないだろう。そして、そのほかの事項に「憲法的」とする範疇を拡大する余地があるかは、なお不明確なままである。例えば、英国では、教育を受ける権利や適切な住居を得る権利、健康な環境を維持する権利等の社会権は、憲法上、重要とは考えられていない。同様に、国王大権（royal prerogative）として知られる国王の裁量権のすべてが憲法的かは明確ではない[*19]。したがって、英国での「憲法的」問題は、英国政府、議会、裁判所、国王大権、公民権（citizenship）、地方分権、選挙制度改革、公務員制度、欧州連合、表現の自由等の人権からその外延をさらに拡大すると、非常に広範かつ多岐に亘ることとなる。そうすると、憲法委員会が当該事項を重要だと判断すれば、「憲法的」問題とのレッテルを貼ることで、何でもその射程に収めることができることとなるが、それは望ましいことではない。

5. 憲法委員会の射程

そこで憲法委員会は、「憲法」の意義を「国家の基本的な諸機関、その構成要素、及びその関連要素を創出し、当該諸機関の権限並びにその機関相互の関係及び当該諸機関と個人との関係を規定する、一連の法律、規則、及び慣習」と定義付けている。また、英国憲法は、(a)議会主権（sovereignty of the crown in parliament）、(b)法の支配（the rule of law）、(c)連合国家（union state）、(d)代議政治（representative government）、(e)英連邦・欧州連合・その他の国際機関の加盟（membership of the commonwealth, the European Union, and other international organisations）という５つの基本原理から構成されているとも言及している[*20]。

もっとも、事実上、かかる定義に該当するすべての問題を処理することは不可能である。すなわち、かかる範疇の問題には、主題そのものが憲法の基本要素と関係している法案に限られず、一見すると憲法問題とは無関係と思われる法案も包含され得るので、「憲法的」概念は非常に広範囲に亘ることとなる。具体的には、当該委員会に付託される審査事項は、主に、政府諸機関の関係、民事・刑事の裁判制度、議会の立法過程、選挙制度やレファレンダムに関する民主過程、中央・地方政府の権限配分、政府の説明責任、そして、議会主権、法の支配、人権・市民的自由といった基本原理に関する諸問題に加え、国際レベルの政府権限の問題等々、極めて広範かつ多様な内容を包摂するものとなる。

そこでかかる事情から、憲法委員会が対応すべき案件を、創設当初、「主要（principal）」と「原理（principle）」という「2 つの P 基準（two p's test）」によって絞り込むとの方針が示された。すなわち、憲法枠組において主要な事項に該当し、かつ、原理上、重大な疑念を生起する問題に対して、憲法委員会は非党派的な視座から審査を実施するのである[*21]。それゆえ憲法委員会では、上院に送付されるすべての公法案（歳出（Supply）又は統合（Consolidation）法案以外）について、第二読会前に審査を実施するものの、大半の法案は簡単な審査に止まり、上院に報告すべき詳細な審査に値する対象は極めて限定的である[*22]。従前、憲法委員会から上院に報告書が提出されるのは、年間に 5 件から多くて 10 件程度である[*23]。また、憲法委員会から上院への報告は、客観的な手続問題が多い。他方で、個別の法案の実体に関して勧告を行うことは、委員会を党派に巻き込むこととなるので、かかる実体問題に踏み込むのは、何らかの法案が明らかに重大な憲法問題に影響するにも拘わらず、そのことが全く念頭に置かれていないという例外的な場合に限られる[*24]。

憲法委員会は、かかる限定的で重大な憲法問題を有する法案の審査を行い、上院へ報告することを任務としているが、それらの業務は既存の委員会機能と重複する可能性が存する。そして、結論が合致した場合、任務の重複は時間と労力の浪費となり、他方で、結論が割れた場合、委員会間の軋轢の原因となることが懸念される。例えば、憲法委員会は、人権の幅広い趨勢に関わり、人権問題を継続的にチェックする役割を担っており、それは人権合同委員会（Joint Committee on Human Rights）の機能と多分に重複するが如くである。このように、通常、憲法委員会の機能と重複する委員会として、主に、人権合同委員会のほか、欧州連合委員会（European Union Committee）、委任権限・規制改革委員会（Delegated Powers and Regulatory Reform Committee）、及び下院の行政・憲法問題委員会（Public Administration and Constitutional Affairs Committee）等が挙げられる。そこで、これらの各委員会との間において、無駄な任務の重複を回避する必要が生じる[*25]。

しかし、実際には、他の委員会との役割の重複に関する懸念は希有なものと思われる。仮に、他の委員会で審査済み又は審査される予定であっても、憲法委員会の独自で別個の視点から審査を行う、又は重複ではなく補完のための審査が可能であれば、憲法委員会の権限の範囲内で審査を実施することが必然的に排除されるべきとはいえない。ゆえに、憲法委員会の審査は、他の委員会審査と実体的に重複することを回避しながら実施されることが求められる。そこで、憲法委員会は、他の委員会による既発表報告書を考慮するほか、当該委員会と連絡・調整を担保する必要がある。それは、単なる情報・資料の交換に止まらない「相互協力の精神」をもって臨むことが期待されており、そして事実、これまでにも憲法委員会は、他の委員会（議員、事務官、アドバイザー）との適切な連携を、公式に又は非公式に担保してきている[*26]。

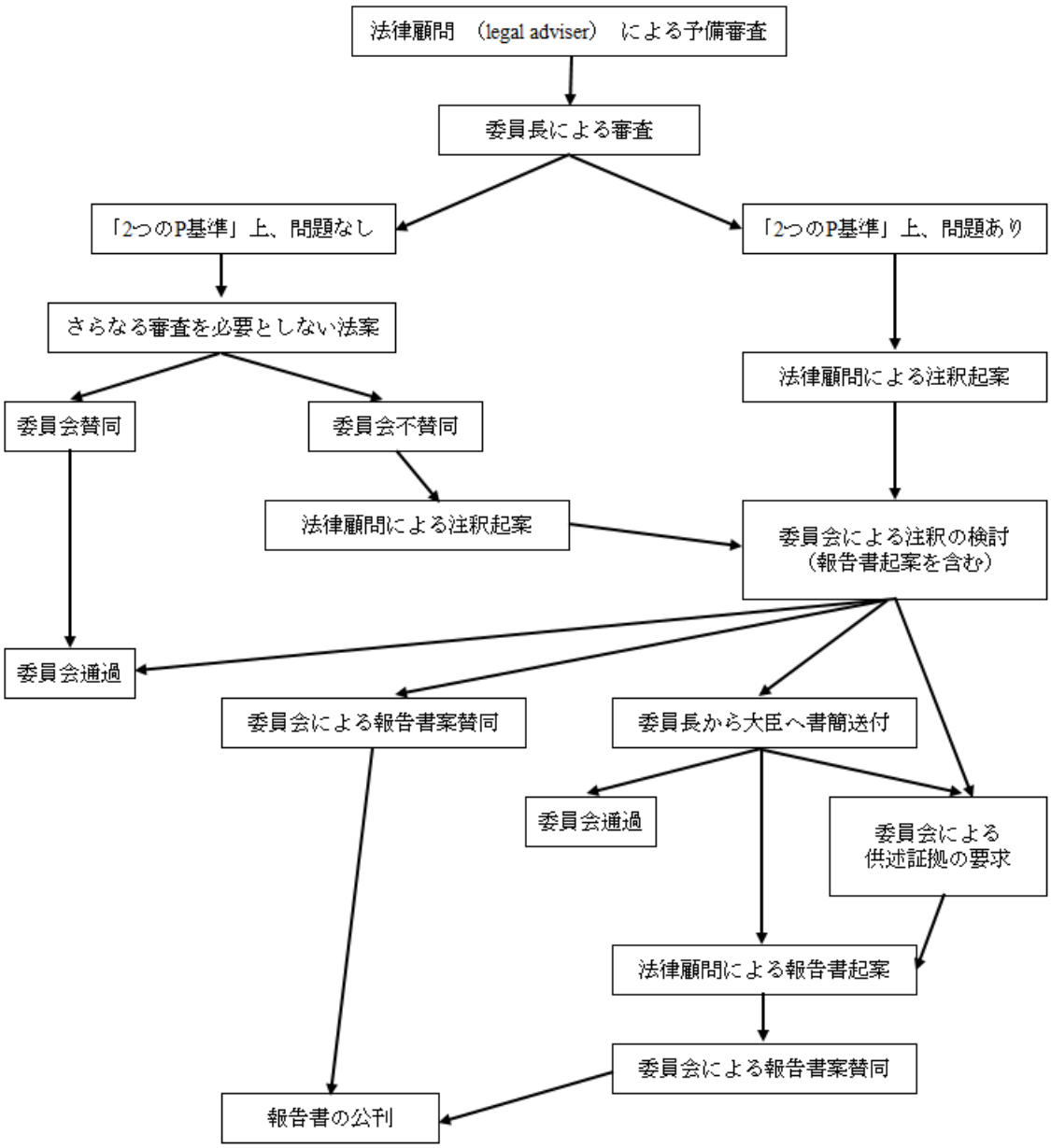
6. 法案審査のしくみ

(1) 法案審査の流れ

前述の通り、憲法委員会は、「2 つの P 基準」を満たした問題、すなわち、憲法枠組において主要（principal）な事項に該当し、かつ、原理上（principle）、重大な疑念を生起する問題に対して、非党派的な視座から法案審査を実施するのだが、そもそも、憲法委員会

が審査を実施するのは、各会期で上院に提出された「すべての政府提出法案（government bills）」及び「成立する合理的見込みを有する議員提出法案（private members bills）」である[*27]。かかる審査手続は、法案が正式に上院へ提出された時点から開始される。

表－1　法案審査の流れ[*28]



まず、法律顧問が予備審査（preliminary sift）として法案の選別を行った上で、委員長による審査が実施される。ほとんどの場合、「承認（cleared）」という評価がなされ、委員会には審査の必要性なしと報告される。通例、前述の「2 つの P 基準」を満たした場合のみ、その法案は委員会の審査手続の対象とされる。法律顧問の助言を踏まえた委員長の判断に沿って、委員会は、法案の事情を考慮しつつ、以下のような手続を経ることとなる。

（a） 通例、委員長は、法案を所管する官庁からの追加情報が必要な場合、担当大臣に書簡を送付し、委員会は、それに沿って提供された行政文書に基づき実施した法案審査の報告書を上院に提出するとともに、委員会のウェブサイトで公開する。

（b） 時に、審査活動は公式な制度から離れた形で実施される。すなわち、法律顧問は、当該法案に関して大臣に助言する行政官や弁護士からなる法案チームの会議に出席して、政府の立法趣旨や憲法に適合的な代替案の有無に関する情報を非公式に求める場合がある。逆に、担当大臣が委員会の非公式な会議に招かれ、解決困難な法案の問題を議論する場合もある。もっとも、このような非公式な会議が実施されるのは非常に稀である（後述の保健・公的介護法案の事例を参照）。

（c） 事前に法律顧問によって起草された報告書案を委員会構成員に回覧の上、委員会の承認を得て即時に委員会報告を公表する場合がしばしば存する。これは委員会報告を行うべき第二読会までに十分な時間的余裕がない場合や、当該法案の憲法問題に関して政府の立場が明白でその修正が期待できない場合にも行われる。

（d） 委員会は、一般的な証拠収集の方法ではなく、法案の分析に貢献し得る専門家へその所見を求める方法を選択することで、より精密な審査を実施することができる。その専門的知見は、口頭又は文書若しくは両方による証拠提示を通じて担保される。もっとも、このような手続は、委員会が広範囲な専門的知見を必要とし、また、その時間的余裕が存する場合にのみ行われる[*29]。

そして、憲法委員会は、法案に存する憲法問題が十分な重要性を有すると認めた場合、上院へ審査報告書（scrutiny report）を提出する。通常、その審査過程は、法律顧問の負うところが非常に大きい。委員長が法律顧問による勧告を拒否することは稀である。就中、2006 年以降は、事実上、法律顧問が起草した報告書案を、委員会は改めて長時間をかけての議論や修正を行うことなしに承認する傾向にある[*30]。もっとも、法案への批判や勧告を行う場合には慎重に委員会審査が行われ、さらに、重要な憲法原理との抵触を理由に条項の修正を求める場合、それらは委員会の全会一致による明確な合意に基づくことが要請される。

憲法委員会による審査報告の目的は、立法過程において、ある法案の憲法的問題を如何に精査したのか、その情報提供を本会議や国民に向けて担保することに存する。そして、審査報告書は、絶対ではないものの、通常、当該法案の第二読会前に公表される。第二読会前に公表された審査報告書は、上院議案情報（House of Lords Business）でも取り上げられることから、上院議員の認知度も高い[*31]。さらに加えて、通例と異なり、第二読会前という早期のタイミングで報告が行われることで、上院議員への周知の機会が十分に担保され、最大のパフォーマンスを実現している。その審査報告書では、個別条項の実体的評価には直接言及せず、単に、問題となる法案への憲法的懸念を示唆するに止まる場合もあれば、特定の条項が重要な憲法原理に抵触すると明示的に結論付ける場合もある[*32]。

かかる憲法委員会による審査報告書が、これまでの上院審議に多大な影響を与えてきたことは明らかである。その影響力は、立法過程で当該審査報告に対して、上院議員たちが如何なる反応を示すかに依拠するが、上院では、憲法委員会の元委員やその理解者の数が年々拡大傾向にあり、かかる憲法問題に関心を有する上院議員たちによって、委員会が指摘した憲法問題が無視や看過されることはない。とりわけ、1999 年の上院改革によって法案審査に関する上院の正当性が強化されて以降、その傾向は顕著であり、政府の改正法案が投票で否決される現実的可能性は極めて高い。事実、直近の 2016−17 会期において、政府は、38 の条項の改正について上院での投票に敗れており、会期によって傾向に差はあるが、2015−16 会期に至っては、60 の条項の改正で敗れている[*33]。

(2) 委員会による法案修正

しかしながら、時に、法案における憲法問題が早期の段階で指摘されたにも拘わらず、第二読会での対応ではなく、委員会段階（committee stage）又は報告段階（report stage）でそれらを解消する場合がある。すなわち、法案の政策方針を根本的に修正するのではなく、比較的簡単な法案の条項修正によってその問題が解消し得る場合、委員会を代表する委員長名で修正案が提出され、かかる委員会段階又は報告段階の過程で、委員会が指摘する憲法問題が十分に論じられ、法案修正による憲法保障の機会が担保されている[*34]。

例えば、2007 年規制施行・制裁法案（Regulatory Enforcement and Sanctions Bill 2007[*35]）は、地方自治体の垣根を越えて一貫した規制の実施、中央政府と地方政府のより良き協調、諸規制のより効果的な実施を目的とした法案だったが、憲法委員会は、当該法案の第 3 章における 3 つの憲法問題を指摘し、上院の注意を喚起する報告書を提出した。すなわち、同法案は、大臣に、刑事犯罪に関与した個人や企業に課徴金納付を命じる権限を授権することを規定していたが、憲法委員会はこの制度枠組に対して次の 3 点を指摘した。

(a) まず、当該法案の枠組は、あまりに複雑で理解が困難であることにより、法の支配の最も重要な側面に違反する恐れが存する。すなわち、法は、合理的に確定可能でかつ理解可能でなければならない。同時に、規制当局（regulator）に付与された法的権限を命令（order）形式ではなく指示（direction）形式で一時停止することを大臣に認めることは適切ではない。

(b) また、法案に規定された枠組は、独立した公平な司法に拠らずして、犯罪行為を認定し制裁を科す権限を、未曾有の規模で大臣に授権することを可能にしている。

(c) さらに、当該枠組は「告知・聴聞」手続の要件を欠いており、自然法的正義であるコモン・ロー上の基本原則（*audi alteram partem*）を排除する危険性を有している。

憲法委員会は、これらの懸念について比較的簡単な修正で解決できると考えた。そこで、委員長は、課徴金納付が確定する前に、被疑者にいわゆる告知・弁解・防御の機会を担保することを修正案として提案した。さらに、委員長は、一定の規制当局に付与された法的権限を一時停止するには、命令形式に拠ることを大臣に要求する修正案を提出している。かかる修正案は、いったん委員会段階では政府によって拒否されたものの、その後の上院審議を踏まえて、報告段階[*36]ではほぼ委員長案に沿う内容で、被疑者に対する告知・弁解・防御の権利保障も制度化される結果となり、委員会が指摘した法案における憲法問題は解消されるに至った。

7. 憲法委員会の構成員

(1) 委員会の委員構成

非公選機関である英国上院の正当性を担保しているのは、まさに専門家集団としての知見・経験であって、憲法委員会の構成にもそれが如実に反映されている。近年の憲法委員会の構成は、法律の専門家が多くを占めているが、発足当初とはやや傾向が異なる（表－2参照）。表－2 の通り、委員会構成を経年比較すると、当初から近年にかけて、法律の専門家が占める割合が飛躍的に拡大していることが看取できる。憲法委員会の創設当初、弁護士は Acton 卿のみであった。それは、当該委員会を法律家が支配すべきでないとの見解が背景に看取される。例えば、創設当初、元委員の Peston 卿（経済学者）は、そのような法律家中心の委員会構成計画に懐疑的な見解を表明していた[*37]。

しかし、それから 10 年後の 2010−12 会期では、当該委員会は、元大法官（Irvine 卿）、元法務長官（Goldsmith 卿）、二人の著名な元弁護士（Hart 卿、Pannik 卿）、元上級裁判官（Woolf 卿、Jauncey 卿）等が名を連ねるに至っている。また、法律の専門家と同様に、大臣経験者や 50 年以上の議員経験を有する政治家が含まれている。かかる著名な委員たちの構成によって、憲法委員会は英国社会で高い尊敬を集めるようになった。なお、委員会の構成員に関して、上院の多くの委員会では、「ローテーション原則（rotation rule）」が採用されており、4 会期を超えて同一の委員会に再任されることは禁止されている。憲法委員会も同様であるが、但し、初代委員長の Norton 卿の如く、任期上限の後にインターバルを置くことで憲法委員会の委員に復職することも可能である。

表－2　憲法委員会の構成[*38]

前職	2001－02会期	2005－06会期	2010－12会期
弁護士	1	1	4
公務員	1	0	1
議員・大臣経験者	3	3	4
実業家	1	2	0
財団	3	3	1
学識経験者	2	2	1
その他	1	1	0

(2) 委員会の補佐体制

憲法委員会の運営に際して看過できないのが、委員を支える常勤の事務官（staff）と法律顧問（adviser）の存在である。少数の事務官がチームで委員会の活動をサポートしている。憲法委員会の機能が拡大するに伴って、現在では、政策調査の委員会業務をサポートする政策分析官（policy analyst）の職や、委員会の調査報告や審査報告を公表する広報担当官（press officer）の職が創設されている。当初、法律顧問は、憲法委員会専属の法律顧問ではなく、人権委員会、EU 委員会、委任権限・規制改革委員会における常勤の法律顧問から適宜助言を得ればよいとの見解に基づいていたが、委員会による法案の専門的な憲法適合性審査は、憲法に関する高度な専門的知見なくして行うことは不可能であるとの事情から、2002 年以降、憲法委員会は、優秀な学識経験者を非常勤（パートタイム）の法律顧問として自ら雇用し、法案審査への助言を求めることとなった。さらに 2009 年以降は、業務量の拡大に応じて、法律顧問の人数は 2 名に増員されている[*39]。そのほか、政策調査に際しても、憲法委員会は、その政策専門領域の学識経験者から必要な人材を、特別顧問（special adviser）として任命することが通例となっている。

8. 審査基準

成文憲法典が存在しない英国で、憲法委員会は法案の憲法適合性審査を如何なる基準をもって実施するのか。これまでに、憲法委員会はこの点を明らかにしていない。実際には、歴代の法律顧問が彼らの職務の効率化のため、非公式なチェックリストを作成しているが、しかし、憲法委員会はかかる基準の編纂を避けてきた経緯があり、これまでのところアドホックな対応を展開してきている。その理由は、①そのような基準の編纂は非常に論争的で政治的対立を招く困難な作業であること、②先例に基づく対応が、固定的でなく時代とともに発展してきた英国憲法規範の本質と調和的であること、③政府立法の監督・統制という文脈では、個別の対応を展開する方が効果的であることが挙げられる。また、憲法委員会で示される規範の多くは、特定法案の立法過程に固有のもので、そもそも基準を一般的・抽象的に論じることが困難ともいえる[*40]。もちろん、憲法委員会はかかる基準を編纂する能力を有しており、かかる基準が存在することによって、政府立法に対する一定の抑制的効果につながることも期待できるが、上記の理由から、現在までにかかる基準の編纂は果たされていない。

もっとも、他方で、憲法委員会はこれまでに数多くの法案審査報告や政策調査報告を実施してきており、その中で一定の憲法規範の形成が看取され、それらが憲法適合性審査に資するものとなっている。例えば、「法の支配」に関わる「遡及的立法」について、従前の委員会報告の中で、(a) 遡及効を有する立法は回避されなければならない[*41]、(b) 遡及効を有する条項は可能な限り抑制的に起草されなければならない[*42]、(c) 遡及的立法はやむにやまれぬ事由が存する場合にのみ許容され得る[*43]、(d) 如何なる個人も実行の時に適法であった行為について刑罰や不利益処分を受けない[*44]等といった規範を明確化している。これらの報告書で提示されてきた先例としての諸規範が、事実上、憲法適合性審査における基準を形成してきている点については特筆しておくべきであろう。法案審査を契機として開始された政策調査が、憲法規範を明確にしつつ、その後の法案審査をさらに深化させて

きた訳である。

なお、憲法委員会が審査対象にすべき「憲法的」問題か否かを判断する際の「2 つの P 基準」について前述したが、実は、かかる制度設計は委員会創設当初のもので、現在は、異なる枠組で運用されている。すなわち、「2 つの P 基準」は委員会創設当初に一定の役割を果たしたが、現在では、それよりも上記の委員会報告で提示された憲法規範が先例として、事実上、「2 つの P 基準」を具体的に代替する機能を果たしている。「2 つの P 基準」は抽象性が高いため、委員会の審査・調査報告で示された諸規範の方が現在では重視されている。もちろん、先例にない憲法問題が生起した場合には、「2 つの P 基準」によって合理的に判断せざるを得ないが、多くの場合は、過去の委員会報告（先例）に沿って法案審査が行われている。確かに、これまでに憲法委員会は基準の編纂を行っていないが、従前の法案審査や政策調査を通じて精力的に蓄積してきた憲法規範が、事実上、一貫性のある基準を構築し、かかる法案審査制度の運用を支えてきた経緯をここで指摘できる。

9. 事例研究

(1) 2006 年立法・規制改革法案（Legislative and Regulatory Reform Bill 2006）

2006 年 1 月、政府は、立法・規制改革法案を下院に提出した。当該法案は、「すべての大臣が、如何なる目的のためであれ（for any purpose）、第一次立法、第二次立法を問わず、あらゆる法令の条項を命令（order）によって修正及び廃止し得る」権限委任を実現する、すなわち、政府の委任立法によって如何なる議会制定法（課税・刑罰規定のみを除く）でも改正・廃止できる内容を有していたため、「議会廃止法案（Abolition of Parliament Bill）」と厳しく批判された。当初、それでも政府は、下院での修正に抵抗したが、結局、議会からの多くの修正提案を受け入れることで事態は収束した[*45]。

通例、憲法委員会は、法案が下院にある時点で政府と書簡のやり取りをすることはないが、当該法案に関しては例外であった。委員長は、まだ法案が下院にあったが、大法官（Lord Chancellor）に書簡を送付し、憲法上の懸念を伝えていた。これに対する大法官からの回答では、政府は大きな論争を招くような当該法案の権限使用は想定しておらず、また今後、当該法案の権限に関するさらなる制約を受け入れる準備があることにも言及していた。

その後、下院での修正にも拘わらず、憲法委員会は、当該法案に対して異例なほど長く詳細な審査報告書を提出した。その内容を大別すると、(a) 法案の個別条項に対する詳細な分析と議院に向けてのその情報提供[*46]、(b) 法案の取扱いに関する政府の説明責任の取り方[*47]、(c) ヘンリ 8 世条項（Henry Ⅷ clause）の使用を規制する規範原理[*48]に関する事項である。就中、憲法委員会は、かかる委任立法の問題に高い関心を示しており、ヘンリ 8 世条項は英国憲法の「議会主権」原理を形骸化させ、法律を改廃できるのは議会のみとする伝統を打ち破る危険性が存することに強い懸念を有していた。そして、ヘンリ 8 世条項に基づく大臣権限が法的正当性に欠け、権限濫用に繋がる危険性から、法的に明確な制限を課し、さらに適正な議会審査手続に服すべきことを強調したのである。

かかる審査報告書において、憲法委員会は当該法案の政策目的を損ねることなく、重大な憲法問題に対応するための安全確保策をいくつか提案しているが、その提案が実際上の影響力を有するに至っている。

例えば、(A)議会審査手続の強化策として、上院の拒否権に対する制約を撤廃するべきと提案している[*49]。かかる拒否権に関する手続的制約の撤廃は、委任権限・規制改革委員会（DPRRC）からも同様の勧告がなされており、政府もこれを無視することはできず、第二読会において両委員会からの勧告を受け入れることを決定した[*50]。

また、(B)命令による憲法枠組の変更を禁止することを提案した[*51]。これは前述の勧告に比して、非常に野心的な勧告であった。当該勧告の実現には、新たな条項を設ける必要があったからである。しかし、多くの上院議員が当該勧告を支持し、その修正に向けた活動を展開した結果、当初、かかる修正の必要性を否定していた政府も[*52]、報告段階（report stage）において、当該修正を受容することを決定し、その結果、2006 年立法・規制改革法第 3 条(2)(f)「憲法的重要性を伴わない条項」という規定の創設に結実している[*53]。

(2)2011 年保健・公的介護法案(Health and Social Care Bill 2011)

2011 年 1 月、下院に提出された保健・公的介護法案は、保健担当大臣（Secretary of State for Health）の国民保健サービス（National Health Service、以下 NHS）に関する法的権限を再定義するものであった。当該法案は憲法委員会の関心を引き、憲法委員会は、その法案審査報告書を 2 本も提出しており、そのいずれの報告書も上院審議に多大な影響を与えたことに加え、また他方で、憲法委員会は、非公式に政府との交渉を行い、修正案の起草を行うなど、その精力的な取組みは特筆に値する。その結果、憲法委員会は、当該法案の再定義に関わる主要部分を修正せしめたのである。

まず、憲法委員会の第一報告は、当該法案が NHS に関する政府の憲法上の責任を希薄化させ[*54]、現行法における一連の憲法的責任を切断する危険性を指摘している[*55]。すなわち、現行法第 1 条の「包括的な保健サービスを促進する大臣の義務」は、第 3 条の「医療施設・サービス等を必要かつ合理的な水準まで提供する大臣の義務」と整合するように解釈する必要があるが、当該法案は、第 3 条における大臣の義務を医療委託団体（clinical commissioning group）に移行させることで、かかる条文相互の関連性を切断している[*56]。また、当該法案に関して、大臣の義務を解除すると説明する注釈書（explanatory notes）と大臣の義務に変更はないと主張する政府見解が矛盾することを指摘し、当該法案による変更は、「不確実性（uncertainty）」と「不当な危険（undue risk）」を生起させるものだと結論付け、その法案修正を求めたのである[*57]。

前述の通り、法案に対する委員会報告の影響力は、その後の上院議員の反応如何で決まる。この点、当該法案に対する上院議員の反応は明確で断固たる決意に基づいていたが、結果的には、第二読会において政府案を阻止するには至らなかった。しかしながら、その後の委員会段階（committee stage）で、上院は、憲法的分析と修正案起草の双方で見事な能力を発揮している。結局のところ、かかる上院審議は、政府案を根本的に修正することなく、大臣の政治責任を如何に担保するかに収斂していった。Williams 女性男爵、Jay 女性男爵及び Patel 卿らは、当時の現行法における大臣義務規定をそのまま残すことを提案したが、政府はその解決策には激しく抵抗した[*58]。そこで、元大法官の Mackay 卿は、「英国での保健サービスに関する条項について、大臣は、議会に対して最終的な責任（ultimate responsibility）を有するものとする」という代替案を提示した。かかる提案は政府見解をも踏まえた内容で、法案担当大臣の関心を引くこととなった[*59]。

その後、報告段階（report stage）の開始前に、憲法委員会は、追加調査による第二報告を提出した[*60]。かかる追加の審査報告は上院の法案審査機能を補強するもので、殊に、その重要性を指摘し得る。当該報告は、憲法委員会と法案担当大臣及び保健省（Department of Health）担当官との非公式な協議を踏まえ、双方の合意から導き出された修正案を反映したものであった。前述の NHS に対する大臣の法的責任に関しては、「英国での保健サービスに関する条項について、大臣は、議会に対して大臣責任（ministerial responsibility）を有するものとする」との修正案が勧告された[*61]。その結果、かかる修正案が、その通りに保健・公的介護法第 1 条(3)として成立するに至った[*62]。この他、第 4 条と第 10 条の修正案も併せて勧告されているが、いずれも憲法委員会の第一報告における憲法的懸念に対して、憲法委員会と政府が共同で対処した修正案であることは特筆に値する[*63]。

10. 政策調査機能

(1) 政策調査報告

前述の通り、憲法委員会は、法案審査機能のほかに、憲法政策の運用状況について広範な調査を行い、報告書を通じて主に政府に対して勧告を行う機能を併有している。その調査機能の遂行に際しては、特別顧問（special adviser）を任命してかかる作業に従事させ、口頭又は文書での証拠に基づいた報告書を作成し、政府に提出するのである。当該調査報告書は公開され、政府はその報告に対する説明責任を負うものとされている。憲法委員会は、創設された 2001 年から 2012 年までの期間に、以下の 20 本の報告書を公開している。

表－3　政策調査報告[*64]

テーマ	報　告　書
憲法的手続	憲法改正：憲法改正手続（2001-02）[*65] 英国人民投票（2009-10）[*66] 憲法改正手続（2010-12）[*67]
地方分権	地方分権：英国の制度間関係（2002-03）[*68] 地方分権：英国議会の立法実務における効果（2003-04）[*69] スコットランド独立の人民投票（2010-12）[*70]
英国議会	議会と立法過程（2003-04）[*71] 遂行中の戦争：英国議会の役割と責任（2005-06）[*72] ウェールズ立法権授権令に関する調査（2007-08）[*73] 迅速手続立法：憲法的関連事項と安全対策（2008-09）[*74] 財政法案と予算に関する下院の優越（2010-12）[*75] 一般選挙投票終了時の投票（2010-12）[*76]

英国政府	規制国家：その責任の確保（2003-04）*77 法務長官府の改革（2007-08）*78 内閣府と英国政府中枢（2009-10）*79 公務員の責任（2012-13）*80
英国司法府	英国政府、英国司法府及び英国議会の関係（2006-07）*81 英国政府、英国司法府及び英国議会の関係（追補版）（2007-08）*82 英国司法府の任命（2010-12）*83
その他	監視：市民と国家（2009-10）*84

(2) 政策調査手続

通例、憲法委員会は、一つの主要なテーマを設定したうえで政策調査を実施する。具体的には、政策分析官（policy analyst）による資料準備に基づいて、委員会では調査テーマを一つに絞り込むまで協議を重ねる。そして、選択された調査テーマに関する文書資料を収集しつつ、他方で、必要な特別顧問の選任を行う。その後、事務官と特別顧問は、委員長との協議を踏まえて政策調査のスケジュールを作成する。委員会は、事前にテーマへの理解を深めるためや各委員の予備的見解を確認するために、特別顧問を講師として招聘し、私的な研究会（seminar）を開催することがある。多くの場合、政策調査のスケジュールは、学識経験者への意見聴取（hearing）から始まり、その後、さまざまな関係団体を経て、関係大臣への意見聴取で締め括られる。かかるスケジュールの中で、事務官と特別顧問が、一連の質問を準備し、意見聴取のおよそ一週間前に参考人へ送付している。意見聴取当日、参考人が委員会室に入室する前に、簡単な非公開の会合を開催し、委員長は委員と一連の質問内容の確認をする。意見聴取は通常 90 分間で実施され、その内容はウェブ公開のために録音又は録画される。その意見陳述の記録は、意見聴取の日から 2、3 週間以内に作成され、委員と参考人に配布される。

通常、すべての参考人の意見陳述が終了するまで、委員が調査テーマに関する議論をすることはないが、委員長は、随時、調査範囲の絞り込みなど必要な議論を簡潔に実施することができる。数ヶ月後、すべての参考人からの意見聴取が終了すると、事務官は特別顧問と連携しつつ、報告書案の構成作りに着手する。そして、報告書案が章ごとに整理され、委員長とも何度も反復して確認を行い、その草案内容に委員長が同意すると、各委員に配布され、また、書式を整えるなどの公表準備へと移っていく。その後、最終案にすべての委員が同意すると、委員会は、公表日程を設定しそれを報告書として公表する。当該報告書に対して、政府は、正式にその公表から 2 ヶ月以内に回答することが求められている。この調査報告は、法案審査の過程で生じた憲法問題を契機とする場合が多いが、報告書にまとめられる段階では、それを超えた憲法論議が展開されており、それは単なる議会への情報提供に止まらず、より広く英国国民一般にかかる憲法問題の状況を周知させる意義を有している。

(3) 事例研究

多くの政策調査報告書で憲法委員会からの勧告が提示されているが、法案審査に関わる委員会勧告とは異なり、そのうちのいくつが政府に受容されたかを数えることは、あまり意味がない。ここでの憲法委員会の役割は、議会や国民に対して憲法問題に関する情報を提供し、同時に、政府に対して当該憲法問題に対する説明責任を求めることであるから、勝ち・負けでその効果を判定することは馴染まないのである。また、法案審査は数ヶ月の期間で行われる一方で、政策調査はより長い期間をかけて展開される性質を有している。以下で、具体的な事例を紹介したい。

［英国軍の海外展開］

英国では、これまで英国軍の海外派遣は国王の大権事項と理解されてきたが、しかし、かかる戦争権限（war powers）を含む大権事項の改革が長年をかけて継続的に議論されてきた。その傾向は 2003 年イラク戦争を契機に顕著となり、2004 年 3 月、下院行政特別委員会（Public Administration Select Committee、以下 PASC）は、政府に対して、武力紛争における諸決定（decisions on armed conflict）を含め、国王大権下における全ての大臣権限に対する議会統制をより強化する法案を提案することを求めた[*85]。その 8 ヶ月後、憲法委員会は、戦争権限に関する政策調査を開始し、2006 年 7 月に、調査報告書「遂行中の戦争：英国議会の役割と責任（2005-06）[*86]」を提出しているが、その結論は PASC とは異なっていた。憲法委員会は、これらがそもそも立法化には馴染まないという理由から、PASC が主張した政府決定に対する議会統制を成文化する方法ではなく、その代わりに、議会慣習（parliamentary convention）で、当該決定に対して議会が果たすべき役割を決めることを提案した。すなわち、当該報告書では、成文化することなく、海外に英国軍を配備する政府決定を統制する議会機能を確立するために、議会慣習が包括すべき特徴を一覧にすることを試みたのである。この提案に対して、政府は、2006 年 11 月に「そもそも大臣は議会に対して責任を負い、議会の承認なしに英国軍の海外展開はなし得ないだろうから、これ以上の統制は不要であり、応じられない」との見解を表明した[*87]。これに対して、憲法委員会は、この政府見解は「不適切」かつ「いい加減」であり、憲法委員会の勧告に誠実に対応できていないと非難する報告書を改めて公表した[*88]。

2007 年 5 月、下院は、上院の憲法委員会と下院の PASC の報告書に触発され、この問題を審議し、政府に対して、さらなる検討のうえ、より詳細な提案を議会に提出することを求める決議を行っている[*89]。これを受けて、司法大臣（Ministry of Justice）は、当時のブラウン首相とともに、かかる議会決議によって定式化された（PASC の選択方式ではなく）戦争権限に関する憲法慣習の受容を一つの内容とする英国統治改革プログラムを進める旨を決定し、ブラウン政権の緑書「英国の統治（The Governance of Britain）」等において公表している[*90]。その中で、政府は、英国軍の海外派兵を国王大権と見なすことは、もはや時代錯誤であり、議会統制の慣習を下院決議で定式化し、さらに法制化の必要性についてまで言及している。これらの経緯は、憲法再生法案起草合同委員会（Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill）からも「均衡のとれた効果的な進め方（well balanced and effective way of proceeding）」との高い支持を得ている[*91]。

11. 司法府との対話機能

最後に、憲法委員会の機能として、創設当初、司法府との関係を有する特定の機能は想定されていなかったが、近年、法案審査及び政策調査機能に加えて、新たな機能として「司法府との対話（Dialogue with the Judiciary）」機能が認められている。当該機能は、非公式なものであるが、近年その重要性が増してきている。その背景には、英国で 2005 年憲法改革法（Constitutional Reform Act 2005）によって、（立法権及び）司法権での大法官（Lord Chancellor）の地位と権限が廃止、その職がイングランド・ウェールズ首席判事（Lord Chief Justice of England and Wales）に継承され、さらに、2009 年には英国最高裁判所（Supreme Court of the United Kingdom）が創設され、最高法院（High Court of Parliament）としての貴族院の司法機能が終焉を迎えるというパラダイムシフトが指摘できる。2005 年法に基づく大法官の司法権廃止や貴族院議員の上訴院判事（senior judge）資格の喪失によって、政府提案が司法を脅かすとき、司法府は、その懸念に対応する新たな方法を模索しなければならなかった。この点、憲法改革法案を担当した上院特別委員会は、議会と司法府とを架橋し得る合同委員会（joint committee）を議会内に創設することを勧告していた[*92]。かかる改革提案を推進し、上院機能の空隙を埋めたのが、まさに憲法委員会であった。

当該憲法委員会の司法関連機能には 4 つの目的がある。まず、第一に、憲法委員会は、ファシリテーターである。すなわち、2007 年 7 月、憲法委員会は、首席判事（Lord Chief Justice）や上訴院判事（senior judge）が、立法又は行政若しくはその他の政策提案が司法に及ぼす重大な影響に関する懸念を表明する安定的な機会を担保することを支持する、また、すでに首席判事は毎年一回この憲法委員会に出席してきたが、今後は、必要に応じて彼（女）が委員会へ随時出席できるよう、その門戸を開放するとの見解を表明している[*93]。かかる機能は、司法府による司法関連の法律や予算等に関するロビー活動の機会として利用されている。例えば、裁判資料をオンラインで利用できるよう資料管理をハイテク化するための立法と予算を求めても政府が遅々として動きを見せない場合、憲法委員会を通じたロビー活動を行うのである。司法によるロビー活動は、従前から現在に至るまで、個別の大臣に対して私的に行われているが、この憲法委員会でのロビー活動は公的なもので、そこでの議論内容は公開もされている。

加えて、第二に、司法関連の政策に対する政府の説明責任を担保すると同時に、第三に、委員会の権限内で司法府指導部（senior judiciary）の説明責任を担保する機能を果たす。後者について、憲法委員会は、「司法の核心（core of the judiciary）」に抵触するような、例えば、個別の裁判で争われている実定法解釈に関する質問をすることは断固としてない。もちろん、個別の裁判に影響を与えるような質問は、司法の独立を侵害するからである。しかしながら、その周辺領域にある司法行政の適正な運営など、司法制度のあり方に関する議論は許容される。例えば、憲法委員会で、裁判官の採用・昇任人事に関して、女性比率や少数民族比率のあり方を議論することや、司法府とメディアの関係を議論することは実務的に重要である。また他方で、憲法委員会が、「法の支配」や「司法の独立」の意義を司法府指導部たちと議論することも有意義であろう。これらの議論を通じて、司法府の対議会責任は、英国国民への説明責任を担保し、国民の司法理解を促すことに資するため、

英国では、必ずしも司法の独立と抵触するとは考えられていない[*94]。

最後に、第四として、2005 年以降に創出された憲法構造（constitutional architecture）の監視機能である。これまでに憲法委員会は、かかる制度展開の方法論に関する精査・提案・説明を行ってきた。この点、多くの場合にそれらの勧告は拒否又は明らかに無視されたが、限定的な成果も存する。

（a）特定の判事及び判決に対する大臣の抑制を欠いた批判に懸念を覚えた憲法委員会は、大臣が公共の場で判事に如何なる論評をすべきで、またすべきでないかを、大臣に対して明白かつ一義的な指導を行うべく、大臣行動規範（ministerial code）の改正を 2010 年に求めたが[*95]、Gordon Brown も David Cameron もこれを行うことはなかった。

（b）憲法委員会は、2004 年 1 月に大法官の Falconer 卿と首席判事の Woolf 卿の間で合意された協定（concordat）[*96]が根本的な重要性を有する文書と認識し、それを更新のうえ正式に議会に提出すべきことを主張したが[*97]、これも実現はしなかった。

（c）他方で、首席判事による年次報告は司法府の説明責任を担保する有効な方法となり得ることから、憲法改革法第 5 条(1)のもと、議会に正式に提出されるべきことを提案したところ、当時の首席判事 Phillips 卿は、まず、2006 年 4 月から 2007 年 9 月までの期間の首席判事報告を 2008 年 3 月に議会へ提出し[*98]、また、その後も Judge 卿が 2010 年及び 2012 年に報告書を継続的に提出するに至っている[*99]。

（d）事後的立法審査（post-legislative scrutiny）はその必要性が高く、より一般的に実施されるべきであること、また、それが議会と司法府間の建設的対話の水準を大きく押し上げることを、憲法委員会は繰り返し主張してきた[*100]。事後的立法審査は、法律の制定後に、その立法意図に合致するように法執行（司法の法解釈も含む）が行われているかを検証する制度で、これは、憲法委員会の勧告が（法律委員会（Law Commission）の支持を経て）制度化に至った好例である[*101]。

12. 憲法保障と委任立法

前述における英国上院を「憲法の守護者」とする評価は、少なくとも 1980 年代には確立されていた[*102]。かかる上院の憲法保障機能は、多くの一代貴族による専門知に拠って支えられてきたといえる。就中、上院が当該憲法保障機能の遂行に際して、最も精力的に活動してきた分野が、政府の委任立法（delegated legislation）に対する監督・統制である。

すなわち、政府法案の憲法適合性に関する上院のチェックはしばしば助言的なものに止まるが、時としてそのチェックは厳密で政府に方針転換を余儀なくさせることも多々存する。ところが、実際の多くの法案では、議会本会議の審議で大きな論争を招く可能性がある事項については、議会制定法には規定せず、事後的に、大臣の行政命令によって、法改正の手続を経ることなく、法の規範内容を修正・廃止することを可能とする立法権委任を行う例が少なくない。かかる権限委任規定は、「ヘンリ 8 世条項（Henry Ⅷ clause）」と呼称され、担当大臣に実に広範かつ無制約な権限委任を行う場合があることから、それは、憲法秩序を大きく形骸化させるものとして警戒されている。この点、英国上院は、かかる委任立法に対しては現在もなお絶対的な拒否権を有しており、また、委任立法の統制に非常に高い関心を有している。

そして同様に、憲法委員会の委任立法統制に対する関心も高く、その実際は委員会報告の内容を見れば明らかである。例えば、憲法委員会は、創設された 2001-02 会期から 2014-15 会期までの期間内に、168 件の報告書を公表しており、そのうち法案審査報告が 102 件で、その他は、特定の憲法テーマに関する調査報告又は年次報告である[*103]。これらの報告書を通じて、憲法委員会は、単に、憲法の守護者として法案審査を実施するに止まらず、英国における憲法適合性（constitutionality）に関する規範概念を徐々に形成してきている[*104]。かかる文脈の中で、憲法委員会が実際に如何なる問題に関心を寄せ、審査及び調査を展開してきたのか、これまでの報告書を内容的に整理すると、以下の規範内容に分類できる[*105]。

(a) 法の支配
①遡及立法（Retrospective legislation）の禁止
②法的確定性（Legislative certainty）

(b) 委任権限、委任立法、ヘンリ 8 世権限
①権限の限定（Defining the power）
②立法権委任への安全装置（Safeguards in delegation of legislative power）
③委任権限の適正使用（Appropriate uses of delegated powers）
④委任権限の正当化事由（Parliamentary justification of delegated powers）

(c) 権力分立
①裁判所（Judiciary）
②政府（Government）
③議会（Parliament）

(d) 個人的権利
①一般原則（General principles）
②裁判を受ける権利（Access to justice）
③適正手続と手続的公正（Due process and procedural fairness）

(e) 議会手続
①事前審査制度（Pre-legislative scrutiny）
②法案注釈書（Explanatory note）
③憲法問題を伴う法案（Bills with constitutional implications）
④迅速手続法案（Fast-track legislation）
⑤法案修正（Amendments）
⑥事後審査制度（Post-legislative scrutiny）

これらの整理から、憲法委員会が、その他の重要な憲法規範と並んで、就中、委任立法の問題に関心を寄せていることが看取できる。我が国では、些末な問題として取り扱われる傾向があるが、英国では、かかる委任立法の問題を憲法秩序への大きな脅威と捉え、精

力的な審査及び調査を展開してきた。この点は、我が国と大きく異なる。このような経緯に鑑みれば、前述した2006年立法規制改革法案（Legislative and Regulatory Reform Bill 2006）の審査に、憲法委員会が精力的な批判を展開したことも首肯できる。英国では、委任立法は重大な憲法問題であり、また、憲法委員会はそれを主要問題として位置付けているのである。

13. 結びに代えて

憲法委員会の創設以前における英国立憲主義の一つの特徴として、憲法規範を詳細に語り、それを保障するための法制度が不在であったことを指摘できる。フランスの憲法院やフィンランド議会の憲法委員会に相当する、立法過程において法案の憲法適合性を客観的に精査する機関が存在しなかった。その結果、英国立憲主義を担保する責任が政治自体に求められてきたのである。不文憲法と議会主権という統治原理の特性が、法案の憲法適合性審査を実施する第三者的な機関の創設を拒んできたのだろう。しかし、かかる英国統治の特徴には、憲法的制度枠組の安全性に関する問題が内包されていることが2000年の王立委員会報告書で指摘され、法案の憲法適合性を抽象的に審査できる政府から独立した専門機関が求められた結果、終に、憲法委員会は創設されるに至った。創設当初、憲法委員会は、不文憲法下での委員会機能を説明する理論枠組をめぐって、政治的及び法的な憲法論の両面から問題が提起され、その立法過程で行われる審査機能の意義自体を疑問視する見解もあった。

しかし現在では、英国社会の憲法問題を効果的に精査する憲法委員会の創設・運営は、これまでの上院改革で最大の成功を収めた例として称賛されており、委任権限・規制改革委員会（Delegated Powers and Regulatory Reform Committee）、人権合同委員会（Joint Committee on Human Rights）と並んで、「憲法の新たな三大支柱（three new pillars of the constitution）[*106]」とさえ呼称されている。就中、憲法委員会は、近年、「憲法の守護者」としての地位を確立してきた上院において、その憲法保障機能を実質化する不可欠的要素を構成している。もちろん、憲法委員会（上院）は、憲法違反の政府法案に対する拒否権を有する訳ではないが、その報告書が現在の政治的体系における憲法問題の所在を英国社会に向けて明らかにし、その上で、総選挙や国民投票等を通じて示される民意が憲法的不当性を矯正するという、民主的な制度枠組が担保されている。かかる文脈において、憲法委員会の飛躍的発展は、まさに英国立憲主義の新たな制度展開を象徴するものといえる。

翻って我が国の現状を見てみると、英国の憲法委員会に相当する機関はまず存在していない。我が国では、憲法適合性を含めて法案のすべての審査は、立法過程で付託された各委員会及び本会議で実施されることとなっており、憲法問題のみに特化した委員会は存在しない。この点、我が国で「憲法の守護者」といえば、憲法上、最高裁判所を想起することが通例である。憲法外では、内閣法制局が指摘されるかも知れない。かかる状況に鑑みて、さらに議会内に憲法保障を担う専門機関を創設することは屋上屋を架すことになるとの批判もあろう。しかし結論からいえば、政府からの憲法規範侵害に対する防御策として、これらの組織のみでは憲法保障として十分とはいえない。すなわち、内閣法制局は政府と一体の存在であるし、我が国の最高裁判所は司法消極主義の文化を有し、就中、高度な政

治問題には踏み込まない立場を堅持している。かかる文脈において、事実、我が国の立憲主義は十分に保障されてきたとは言い難い状況が随所に看取される*107。現状における脆弱な憲法保障の枠組を補完する制度の構築が必要であろう。それが憲法委員会の創設である。憲法に精通した議員及びスタッフによって、法案の憲法適合性審査・調査のみに特化した専門機関が、政府から一線を画した位置付けで創設できれば、我が国の憲法保障にとって大きな前進となるだろう*108。そもそも現行憲法上、「憲法の守護者」が最高裁判所のみに限定される必要はないのである。従前の「常識」を捨象して、政治的領域（立法過程）で、抽象的に法案の憲法適合性審査に特化した専門的委員会の創設を我が国でも検討する価値は十分に存するものといえよう。

---

*1 前田英昭『イギリスの上院改革』（木鐸社、1976 年）118 頁。

*2 F. N. FORMAN AND N. D. J. BALDWIN, MASTERING BRITISH POLITICS 5th ed., at 219（PALGRAVE MACMILLAN 2007）.

*3 通例、上院の機能は各国の歴史的・社会的・政治的背景に基づき規定されるが、英国上院では、かつて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 つの機能が認められ、現在では、上院は自ら「憲法の守護者」という役割を重視し、英国社会もそれを承認する傾向にある。その背景には、裁判所が違憲審査権を持たず、また、2009 年まで上院が最高裁判所としての機能を担ってきた歴史的経緯を指摘することができる。拙著「委任立法と議会」（日本評論社、2012 年）244-45 頁参照。

*4 Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*（2000, Cm 4534）.

*5 *Id*., para. 5.4.

*6 *Id*., para. 5.17.

*7 *Id*., para. 5.18.

*8 *Id*., para. 5.19.

*9 *Id*., para. 5.20.

*10 *Id*., para. 5.21.

*11 *Id*., para. 5.22.

*12 なお、この 2000−01 会期に、英国上院は、当該憲法委員会のほか、人権合同委員会（Joint Committee on Human Rights）及び経済問題委員会（Economic Affairs Committee）といった重要な 3 つの特別委員会を創設している。

*13 Constitution Committee, *First Report, Reviewing the Constitution: Terms of Reference and Method of Working*（Session 2001-2002, HL Paper 11）, paras. 11.

*14 MEG RUSSELL, THE CONTEMPORARY HOUSE OF LORDS, at 215（2013）.

*15 HILAIRE BARNETT, CONSTITUTIONAL & ADMINISTRATIVE LAW 12th ed., at 394（2017）.

*16 *See supra* note 13, para. 13.

*17 *See supra* note 4, para. 5.8.

*18 ERIC BARENDT, AN INTRODUCTION TO CONSTITUTIONAL LAW, at 28-29（1998）.

*19 国王大権の中には、首相の選任、大臣の任命と罷免、新規の貴族の承認、議会の解散、条約の承認、戦争宣言、国家の承認等といった非常に政治性の高い権限が存するものの、他方で、パスポートの授与・回収や欽定聖書の印刷・複写の許可といった大権事項は、憲法的な重要性を有するとは考えられない。*See* BARENDT, *supra* note 18, at 29.

*20 *See supra* note 13, paras. 20-21.

*21 *Id.*, paras. 22-27.（もっとも「2 つの P 基準」の重要性自体が現在では希薄化しているが、それについては後述する。）

*22 *Id.*, para. 34.

*23 毎年の報告書は、憲法委員会のウェブサイト http://www.parliament.uk/hlconstitution で公開されている。

*24 *See supra* note 13, para. 37.

*25 *Id.*, paras. 39-47.

*26 *Id.*, paras. 48-49.

*27 Constitution Committee, *Annual Report 2007-08*（Session 2008-09, HL Paper 20）, paras. 3-4.

*28 *See id.*, para. 5（*Figure 1 "Flowchart: Bill Scrutiny"*）.

*29 *E.g., European Union（Amendment）Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution*（Session 2007-08, HL Paper 84）*and Fixed-term Parliaments Bill*（Session 2010-12, HL Paper 69）.

*30 それ以前は、法律顧問は法案の分析とその覚書を作成するのみで、報告書案の起草については、事務官が、その覚書とその後の委員会審査を踏まえて起草していた。

*31 *See supra* note 27, para. 6.

*32 *Id.*, para. 7.

*33 http://www.ucl.ac.uk/silva/constitution-unit/research/parliament/house-of-lords/lords-defeats

*34 *See supra* note 27, para. 8.

*35 *Regulatory Enforcement and Sanctions Bill, 1st Report*（Session 2007-08, HL Paper 16）.

*36 英国議会では、①法案の題名を朗読する「第一読会（first reading）」、②法案の趣旨説明及び原則について審議する「第二読会（second reading）」、③法案の逐条での詳細な委員会審査（通常、全院委員会（committee of the whole House）又は公法案委員会（public bill committee）、時に、特別委員会（select committee））を行う「委員会段階（committee stage）」、④委員会報告を受けて本会議で法案の修正箇所をすべて再検討する「報告段階（report stage）」、⑤最終審議となる「第三読会（third reading）」（上院では第三読会での修正も可能）を経て上院での採決という経緯を辿る。*See* Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*,（July 2017）.

*37 Andrew Le Sueur and Jack Simson Caird, *The House of Lords Select Committee on the Constitution, in* PARLIAMENT AND THE LAW（ALEXANDER HORNE et al. ed., 2013）, at 285.

*38 *Id.*, at 286（*Table 1: Membership of the Constitution Committee at three points during its first ten years*）.

*39 A.W. Bradley 教授（2002-05）、Andrew Le Sueur 教授（2006−09）、Adam Tomkins 教授及び Richard Rawlings 教授（2009−13）、Adam Tomkins 教授及び Maurice Sunkin 教授（2013−16）が法律顧問を務めているが、いずれも第一線の公法研究者である。

*40 Le Sueur & Caird, *supra* note 37, at 292-93.

*41 Constitution Committee, *Nationality, Immigration and Asylum Bill Further Report*（Session 2001-02, HL Paper 173）, paras. 6-8. ; *Final Progress Report*（Session 2005-06, HL Paper 255）, para. 4.

*42 Constitution Committee, *Banking Bill*（Session 2008-09, HL Paper 19）, para. 7.

*43 *Id.*

*44 Constitution Committee, *Jobseekers（Back to Work Schemes）Bill*（Session 2012-13, HL Paper 155）, para. 13.

*45 詳細は、拙著・前掲注(3)220 頁以下参照。

*46 Constitution Committee, *Legislative and Regulatory Reform Bill*（Session 2005-06, HL Paper 194）, paras. 6-18.

*47 *Id.*, paras. 19-23.

*48 *Id.*, paras. 30-44.

*49 *Id.*, paras. 46-51.

*50 Lord Bassam, HL Deb 13 June 2006, col. 124.

*51 *Supra* note 46, paras. 52-57.

*52 HL Deb 19 July 2006, col. 1357.

*53 Legislative and Regulatory Reform Act 2006（c 51）, sec. 3（2）（f）.

*54 Constitution Committee, *Health and Social Care Bill*（Session 2010-12, HL Paper 197）, para. 4.

*55 *Id.*, para. 14.

*56 *Id.*, para. 13.

*57 *Id.*, paras. 18-19.

*58 HL Deb. 25 October 2011, col. 727.

*59 *Id.*, col. 733.

*60 Constitution Committee, *Health and Social Care Bill: Follow-up*（Session 2010-12, HL Paper 240）.

*61 *Id.*, paras. 6-8.

*62 Health and Social Care Act 2012（c 7）, sec. 1（3）.

*63 *Supra* note 60, para. 15.

*64 Le Sueur & Caird, *supra* note 37, at 300（*Table 2: Policy inquiries 2001-12*）.

*65 *Changing the Constitution: the Process of Constitutional Change*（Session 2001-02, HL Paper 69）.

*66 *Referendums in the United Kingdom*（Session 2009-10, HL Paper 99）.

*67 *The Process of Constitutional Change*（Session 2010-12, HL Paper 177）.

*68 *Devolution: Inter-Institutional Relations in the United Kingdom*（Session 2002-03, HL Paper

28）.

*69 *Devolution: its effect on the practice of legislation at Westminster*（Session 2003-04, HL Paper 192）.

*70 *Referendum on Scottish Independence*（Session 2010-12, HL Paper 263）.

*71 *Parliament and the Legislative Process*（Session 2003-04, HL Paper 173）.

*72 *Waging War: Parliament's Role and Responsibility*（Session 2005-06, HL Paper 236）.

*73 *Scrutiny of Welsh Legislative Competence Orders*（Session 2007-08, HL Paper 17）.

*74 *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*（Session 2008-09, HL Paper 116）.

*75 *Money Bills and Commons Financial Privilege*（Session 2010-12, HL Paper 97）.

*76 *Voting at the Close of Poll*（Session 2010-12, HL Paper 245）.

*77 *The Regulatory State: Ensuring its Accountability*（Session 2003-04, HL Paper 68）.

*78 *Reform of the Office of Attorney General*（Session 2007-08, HL Paper 93）.

*79 *The Cabinet Office and the Centre of Government*（Session 2009-10, HL Paper 30）.

*80 *The Accountability of Civil Servants*（Session 2012-13, HL Paper 61）.

*81 *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament*（Session 2006-07, HL Paper 151）.

*82 *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament: Follow-up Report*（Session 2007-08, HL Paper 177）.

*83 *Judicial Appointments*（Session 2010-12, HL Paper 272）.

*84 *Surveillance: Citizens and the State*（Session 2009-10, HL Paper 18）.

*85 Public Administration Select Committee, *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*（Session 2003-04, HC Paper 422）.

*86 Constitution Committee, *Waging War: Parliament's Role and Responsibility*（Session 2005-06, HL Paper 236）.

*87 *Government Response to the House of Lords Constitution Committee's Report Waging War: Parliament's Role and Responsibility*（2006, Cm 6923）.

*88 Constitution Committee, *Waging War: Parliament's Role and Responsibility Follow-up*（Session 2006-07, HL Paper 51）.

*89 HC Deb 15 May 2007, col. 492.

*90 Ministry of Justice, *The Governance of Britain*（2007, Cm 7170）; Ministry of Justice, *Governance of Britain: War Powers and Treaties*（2007, Cm 7239）. もっとも、その後も 2011 年 3 月の政府決定に従って実施されたリビア空爆は、議会の事前承認に基づいていない。

*91 Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill*（Session 2008-09, HL Paper 166, HC Paper 551）paras. 318, 473-78.

*92 Select Committee on the Constitutional Reform Bill, *First Report of Constitutional Reform Bill*（Session 2003–04, HL Paper 125-Ⅰ）.

*93 Constitution Committee, *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament*（Session 2006-07, HL Paper 151）.

*94 英国では、司法の独立は、裁判官が議会や行政府に対して直接的な説明責任を負わないことを要請しており、司法の責任は、①公開裁判、②対審裁判、③証拠主義、④上訴裁判によって担保されるとする見解もある一方で、国民は司法のステークホルダーであり、議会はその国民の代表する最高位にある、したがって、司法を含めた権力者がその代表機関を通じて国民への説明責任を果たすことは民主主義社会の基本原理だとする見解が存する。*See* Constitution Committee, *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament,* paras. 121-23（Session 2006-07, HL Paper 151）.

*95 *See supra* note 82, para. 8.

*96 Department for Constitutional Affairs, *The Lord Chancellor's Judiciary-related Function: Proposals*（London, 2004）.

*97 *See supra* note 82, para. 14.

*98 Lord Chief Justice of England and Wales, *The Lord Chief Justice's Review of the Administration of Justice in the Courts*（London, The Stationery Office, 2008）.

*99 Lord Chief Justice of England and Wales, *The Lord Chief Justice's Review of the Administration of Justice in the Courts*（London, The Stationery Office, 2010）; Lord Chief Justice of England and Wales, *The Lord Chief Justice's Review of the Administration of Justice in the Courts*（London, The Stationery Office, 2012）.

*100 *See, e.g., supra* note 81, para. 188.

*101 *See also* the Law Commission, *Post-Legislative Scrutiny*（2006, Cm 6945）.

*102 RUSSELL, *supra* note 14, at 187.

*103 *See* Jack Simson Caird, Robert Hazell and Dawn Oliver, *The Constitutional Standards of the House of Lords Select Committee on the Constitution（2nd ed.）, Appendix: List of the Reports of the House of Lords Constitution Committee 2001-02 to 2014-15*（UCL the Constitution Unit, Aug. 2015）.

*104 RUSSELL, *supra* note 14, at 216.

*105 *See supra* note 103, at 6（*A Code of Constitutional Standards Based on the Reports of the House of Lords Constitution Committee*）.

*106 RUSSELL, *supra* note 14, at 225.

*107 委任立法に対する議会統制の不在・司法統制の形骸化という問題のほか、例えば、近年では、2015 年安全保障関連法や 2013 年特定秘密保護法等の実体的妥当性及びその審議・成立過程の手続的妥当性を想起されたい。

*108 政府から一線を画した客観的かつ合理的な法案審査を想定するならば、憲法委員会は、政府と融合した衆議院よりも参議院に設置する方が合目的的であろう。

※本研究は、JSPS 科研費（JP16K03314）の助成を受けたものである。

〔公開日：2019 年 1 月 11 日〕