

Title	委員會政治論
Sub Title	
Author	島田, 久吉 (Shimada, Hisakichi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1935
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.14, No.2 (1935. 7) ,p.1- 38
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19350727-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

法學研究 第十四卷 第二號

委員會政治論

島田久吉

一

議會政治に對する批難攻撃は今日あらゆる方面から加へられ、その觀點も種々ありその論據にもいろいろあるが、一種の超然的議論や先験論的批評と見做すべきものを措いて、實際政治の技術的方面から見ても首肯すべきものと思はれるのは議會政治の非能率的事であることと専門的能力を缺いてゐる點から起る批難であらうと思はれる。

抑も十九世紀の政治理論家は押しなべて、參政權の擴張と議會機構の漸次的完成とは、未だ責任議會政治に馴れまい後進國民が次第にその經驗を積むのと相俟つて政治組織の問題は永久に解決せ

あるものと思像してゐた様である。(註一)殊に英國に於て、平和と進歩の偉大なる時代であつたかのヴィクトリヤ朝に生れ育まれたる有識者にとつては、各國民の進歩の歩調には遅速の差があらうし又その自治の形態には區々の別があつても、何れも其の目指す目的地がデモクラシーにあると云ふことに對しては確固たる信念を藏してゐたものである。已に大戰以前の二三十年に亙つて深刻なる經濟問題が政治の分野に對して急激な重壓を加へつつあつたことは之等の人士をして新しい疑懼と困難とも豫想せしめてゐたと言ひながら何人と雖も今日の世界が現出してゐるが如き民主主義の主義並に實際上の顛覆の可能性を豫想したものは一人もなかつたのである。(註二)

議會政治に對する世人の態度が斯くの如く變化して來たのは主として國家の活動に關する思想の變化に因るものである。經濟企業の規模の發達いはゆる經濟的帝國主義の進展と社會改革に對する要求は近代國家の正常なる活動を一變せしめて了つた。今日の國家は膨大なる社會立法を任務とするとともに、愈々益々、社會の經濟生活を組織統制する必要に直面してゐるのである。茲に於て民主主義の原則を時代の要求に適應せしむることが必要となつて來る。今日の政府に要求せられる處は一代以前或は一世紀以前に比して遙に大なるものがある。故に政治の車輪は以前と違つて遙に高速度で回轉するやうに期待せられるのであつて到る處に強力政治に對する待望が存在するのは之の

所以である。而して後進國に於ては若し斯る事態に應ずべき充分なる権力が憲法の範圍内に於て發見せられないやうな場合には其の國の憲法は顛覆せしめられて仕舞ふのである。(註三) かゝる實例は數で擧げるまでもない。迅速にして積極的なる活動が國家に期待される結果として在來の議會政治に伴ふ例の慎重なるチラクス・エンド・バランスの制度は寧ろ活動の邪魔物と思はれる様になつて了つた。之が議會主義没落の第一の原由である。

次に現今に於る社會活動の復雜化は政治の専門化を必要とするのである。然るに現在の議會制度を以てしては専門的知識乃至技量を以て問題解決の衝に當るを得ないと論ぜられてゐる。

經濟生活一般に於ては専門知識の價値は遍く認められ、専門家の起用は成功を收むる最良の方法として、事務の處置を一任せられてゐる。之に反して政界にあつては科學的意味に於る専門知識は寧ろ其の缺如に於て著しいのである。英、米、佛その他の諸國を見廻しても、閣員の詮衡に當つて重視せらるゝのは其の人の人氣とか政黨に對する貢獻とかであつて、實際の職務を處理する手腕の價値は後廻しにされてゐる。政治技術が如何に時勢後れであるかと證するには内閣組織に際しての閣員詮衡の方法ほど明白なものはないと評せられてゐる。(註四)

元來、民主政治は非職業的政治組織であり、ウキルソンが會て道破した通り、非職業主義は非能

率主義である。(註五) そこで、近代民主政治の主要問題は如何にして民主主義の價值と能率との間に適當なる均衡を保持せんかと云ふ點にあるのである。然るに、デモクラシーとエフィシエンシーとの兩理想の間には可成りの懸隔があるのは争へない。全部の人々に平等の參政を許す極端なる民主政治は無能なる政治となり、又翻つて、能率のみを追求すれば結局、獨裁政治に墮せざるを得ない。少くとも重大なる權力は之を少數の有能なる専門家に委任せざるを得ないことになるであらう。近年に於て、民主政治の觀念と能率の觀念とは兩者ともに歓迎せられてゐるから、茲に明白に相矛盾する二の傾向が生ずることになつた。一方は則ち民主政治に向ふ運動であつて他方は政治の能率化に向ふ運動である。民主政治の思想及び制度の發展は多數の歐洲諸國家に於る立憲共和制の設立、複合選舉の廢止、上院の權限縮少、參政權の擴張、イニシアチーフ、レフェレンダム、リコール制度の採用などの實例に徴して分明であらう。凡て之等の運動は政治に參與する國民の數を増加して政府に對する選舉民の監督を擴大せんとする傾向を示してゐるのである。ところが之と同時に他方に於ては、政治の能率を増進せんとする努力が行はれ、その結果、今度は逆に政府に對する民主的監督を制限せんとする傾向が存在する。その例としては、歐洲諸國家に於る獨裁政治の設立或は強力なる専門家行政による政治を目的とする運動がある。或は執行部の權力増大の要求とか所謂ピッ

マクラシーの出現、各種審議會の設立等は皆この傾向を物語るものである。この第二の傾向は民主政治の原則よりも政治の能率化を強調してゐるのである。(註六)

民主政治の一要請と久しく見做されてゐた古風の権力分立あるひは相互牽制の原則は今日、理論に於ても實際に於ても支持し得られない處として排斥せられ、議會政治は之によつて利するよりも失ふところの多きに悩んでゐると言はれる。今日の議會政治に於て最も緊急必要なことは立法及び政策樹立に於るスピード化であり而かもこのスピード化を議會政治の機構内に於て行はんとすれば是非とも立法執行兩權の協力を強化しなければならぬ。又、現代の社會狀態、經濟問題の複雑化は到底、専門知識を持たない從來の單なる所謂「百頭顱」の政治を許さない。もし議會政治が時世から置き去りにせられるのを免かれないとするならば、どうしても自ら能率化し専門化して、時代の要求を解決するに足るの力量を示し、以てデモクラシーに對する幻滅感を解消せしめなくてはならぬ。

立法部、執行部の協力による政治の能率化と立法部が自ら専門化することによつて行政部内に對する監督の權威を増進すれば或はデモクラシーの原則を堅持してしかも時勢の要求する政治を行ひ得るかも知れないのである。少くとも議會政治の救済もしくは獨裁政治の進出に對する議會の自己

防禦としては、こんな方向に進むほかあるまいと考へる。而して議會の能率化と専門化の問題について最も重大な示唆を與へるものは各國に行はれてゐる議會の常設委員會制度である。勿論、今日、各國に行はれてゐる議會委員會の價値は完全なものではない。又、その得失について判断に苦しむ點も往々あるのである。併しながら、若し此の制度の運用宜しきを得れば政治の能率化専門化に寄與するところ少しとしまし。

ゼトムス、プライス卿は政治制度に於ける委員會政治の地位について次ぎの如く云つたことがある。

自由政治につき纏ふ最も執拗なる難關は、いかにして大規模の議會を立法行政兩目的に向つて迅速且つ圓滑に活動させるかと云ふ點にある。古代のアテネ、シラクサに於るが如き數千人の市民大會に於ても已に之の困難があつたのである。更に近代國家の遙に小規模の代議院に於ても之の困難を認める。之の困難を克服する爲に三の方法が試みられた。第一はごく僅少のしかも比較的簡單な問題のみを議會にかけ、他の凡ての問題は之を小人數の常設的な團體もしくは執行官に保留することである。之れがローマ人の行つた制度であつて、ローマに於ては民會は官吏を選出することと法律を通過することのみに召集せられてゐたが、之の法律たるや簡明であつて、しかも修正の要なき

やう、一括して提出せられ單に賛否を問ふたに過ぎないのである。第二の方法は議會を確然たる政黨組織となし、而して各政黨は一人もしくは數人の領袖を認めて其の指揮に服し、大抵の場合、及び大抵の目的に對して平議員は何等自己の意志を發揮しやうとせず、恰も軍隊の如く號令によつて動くのが之である。この方法は凡そアン女王この方の英國の制度である。(中略)第三の方法は第二の方法と多小混合する餘地のあるものであるが、これは即ち議會を多數の小團體に區分し、この各自に立法行政の問題を付託し或は之に對して最終の決定をなさしめ、又は其の結果を全院に報告せしむるのがこれである。この第三の方法が委員會制度であり、或る程度英國に適用せられ更に多くフランスに、最も多く米國に適用せられてゐる制度である。云云。(註七)

茲に私の研究したいと思ふのは之の第三の制度であり『或る程度英國に、更に多くフランスに、最も多く米國に』適用せられてゐるが故にこの三國の委員會制度を瞥見する必要がある。

(註一) G. D. H. Cole, *Modern Theories & Forms of Political Organisation*, 1932, p. 141 參照

(註二) G. P. Gooch, *Dictatorship in Theory and Practice*, 1935, p. vi. 參照

(註三) *Ibid.*, p. 43-44 參照

(註四) W. K. Wallace, *Passing of Politics*, 1924, p. 275-276 參照

(註五) W. B. Munro, *The Invisible Government*, 1928, p. 54 參照

(註六) R. G. Gettel, *Political Science*, 1933, p. 200-201 參照

(註七)

(238)

(註4) J. Bryce, *The American Commonwealth*, 1920, Vol. I, p. 156 參照

二

英國の議會委員會を一瞥するに先き立つて英國に於ける一般委員會制度の傳統と並に内閣と云ふ特異な委員會と議會との關係について聊か見てみたい。

英國の憲法に於ては委員會を設立する二つの重大なる權力が存在する。一は國王議政府 *King's Council* であり一は國會 *Parliament* である。しかも、この議政府も國會も、ともに古來の國王政廳 *Curia Regis* からの専門化と補強化の過程を経て形成せられたものであつたのは云ふ迄もない。更に普通法の高級裁判所もその最古の段階に於ては國王政廳の専門委員會であつたと云つて差支へない。其の濶鵬時代は兎も角として中世後期から以後を見ても大法官裁判所 *Court of Chancery* は最初は國王議政府の一委員會であつたと信すべき理由がある。また例の星法院 *Star Chamber* も確に議政府の一委員會であつたのである。近代の樞密會議の司法委員會は、その形式に於ては十九世紀に至つて法律を以て創設せられたことになつてゐるけれども、その典型は決して新奇なものと云ふを得ない。(註1)

司法から行政の方面に移つても、已に十六世紀の中葉に於て、國王議政府は各種の委員會に分か

れてゐるのを発見する。即ちエドワード六世によつて起草せられた文書中には *Several commissidans and charges* と云ふ言葉が使用せられてゐる。この中に名が擧げられてゐる委員會に國事委員會 *for the State* と云ふのがあつて、これは國王議政府の全員の半数則ち廿人を以て組織せられた委員會であつた。エドワード六世は之の委員會の毎週の會合に臨御して國家に關するすべての事務を包含する重大問題の討論を聽問せられたと云ふ。之の委員會はある程度、千六百七十九年のサー、ウキリアム、ランブルの案、即ちダイシー教授が「この卅人會議は内閣としては大に失し國會としては小に失する」と批評した會議の先蹤をなしたものと云へる。斯かるエドワード六世の案がどの位の期間、存続したか、或はこの程度正確に履行せられたかと云ふことは茲では問題ではない。唯この例證は委員會に移管して問題を處理すると云ふ方法が、その時代已に行はれてゐたことを示すものとして、甚だ重要である。(註三) 後代長い時期に亘つて、特定の且つ一時的の爲に設置せられた樞密會議の各委員會を列擧することは不可能であり、不必要であるが、形式の問題としては、今日に於てすら、樞密會議のうち、國王が御自身臨御せられざる會議は、總てこれ「卿臣の一委員會」*"A Committee of their Lordships"* に過ぎなすのである(註三) 今日に於ては、樞密會議の若干委員會は政府の各部門即ち行政各省に發達して來たが、それでも *Board of Trade* はその公式の

(340)

官名としては“Committee of the Privy Council appointed for the consideration of matters relating to Trade and Plantations” じやうも、Board of Education は千八百九十九年より變更せられたが、それ以前六十年の間は“Committee of Council on Education”であつた。

以上は單に英國に於ける一般の委員會制度について、其の傳統の古いことを述べんとした譯であるが、しかるに茲に樞密會議の非公式の一委員會と見做すべきものでしかも最重要なるものがある。内閣即ち之である。英國内閣の性質は周知のことであるから多言を要しないが、委員會としての内閣が他の委員會に異なる處は、それが形式に於ては樞密會議の委員會であるに拘らず、實質に於ては議會の一委員會である點である。(註四)更に正確に云へば内閣は議會に多數を擁する政黨の委員會であつて、多數黨の領袖によつて組織せらるゝ非公式ながら常設の會議である。(註五)

執行部の中核をなす内閣が同時に立法部に於ける多數黨の領袖によつて組織せられてゐる處に英國内閣政治の特異性があり強固性がある。英國に於ては、立法部と執行部とは完全に融合してゐて、而してこの連鎖をなしてゐるのが内閣であるとは常に云はれてゐる處だが、このことが同時に英國に於ける議會の消極性の原因をなしてゐるのである。こゝに議會の消極性と云ふのは、立法機關及び監督機關としての議會の活動が常に内閣によつて歴倒せられてゐる事を指すのである。屢々、云

はれるやうに、フランスに於ては議會が内閣を曳きづり、英國に於ては内閣が議會を指揮する。極端に云へば、英國の内閣政治は一人若しくは少數人士の團體の獨裁政治である。(註六) 議會はその立法權を行使することを停止し、全く其の職務を内閣の爲に放棄したと評せらるゝのは尤もである。かゝる内閣と云ふ一種の委員會によつて立法執行の方面が獨裁せらるゝがよいか、或は米合衆國の如く立法は議會内部の各種常設委員會によつて細密に検討審査せらるゝ方がよいか、は暫らく問題外として、さて、英國に於てはこの結果として、内閣の負擔過重と云ふ問題を生じ、之に隨つて、權限の移管 *devolution* 並に委任立法 *delegated legislation* の流行と云ふ弊害を生じ、議會の側に於ては法案の審議不充分及び威嚴低下と云ふ面白からぬ現象が起るのは已むを得ない。そこで立法府としての議會の本來の職責を取戻し監督機關としての威嚴を増進せんとする問題が起つて來る。茲に於て雖しも想起するのは常設委員會の活用と云ふ事である。蓋し議會の無能を防ぎ法案に對して充分なる討論を加へ同時に議員に對して活動の範圍を拓く方法としては常設委員會の活用に最も期待し得る處があるからである。

(註一) F. Pollock, *Government by Committees in England*, in *Essays in the Law*, 1922, p. 116 參照

(註二) F. Pollock, *Ibid.*, p. 121—參照

(註三) W. R. Anson, Law and Custom of the Constitution, 1907, ii. 99 參照

(註四) W. Bagehot, The English Constitution, Oxford University Press, p. 11. 參照

(註五) L. Lowell, The Government of England Vol. I. p. 56. 參照

(註六) S. & B. Webb, A Constitution for a Socialist Commonwealth of Great Britain, p. 72. 參照

三

英國の議會に於ける特別委員會 Select Committee の起源は千五百七十一年エリザベス女王の第三議會にあると云はれてゐる。(註一)之等の委員會は問題の起る毎に特別に任命せられ、その職務の終了とともに解散したものであつた。かくの如く問題を委員會に付託する慣行が正規に採用せられてからは、委員會は次第にその規模を増大せんとする傾向があつた。一方に於て三人より十五人迄の議員から構成される在來の小委員會が依然として利用せられてゐたが、他方、特別に重大なる問題は卅人から四十人迄の議員を以て構成する大規模の委員會に付託せらるゝやうになつた。次いでこの大委員會は漸次、常設委員會 Standing Committee に發展し、宗教問題陳情請願動議に關する問題の如き特別事務に屬する問題は之の委員會に付託して審議せしむることになつた。之等の委員會が後世の參院委員會 Committee of the Whole House に移推したのは一部は委員以外の議員にも投票權は與へないが、委員會に出席することだけは之を許可するに至つたことに歸せしめられて

あるが、この外に全院委員會は一種独自の起源を有してゐるものとせられてゐる。(註三)之等委員會の制度の發展及び其の事情を述べる進はないが、英國に於ても議會委員會は其の他の委員會と等しく相當古い傳統を持つてゐることだけは以上で明かであらう。

其次に現今委員會制度の確立するに至つた經過を略述するに、已に十九世紀の中葉に於て庶民院はその負擔過重に苦んでゐたことは、千八百三十二年マコーレーが其の妹に與へた書翰中にあらはれてゐる。(註三)斯くて、千八百五十四年以降、議事手續に關する各種の提案が提出せられ、いろいろの改良が逐次、企てられた結果、千八百八十八年に至つて二つの常設委員會が設置せらるゝやうになつた。然れども之れのみでは問題を解決するに至らず、遂に千九百〇七年、頑強なる反對を押し切つて大規模な手續改正が斷行せられた。この改正によつて、スコットランド委員會を含む四つの常設委員會が創設せられ財政法案を除くすべての法案は第二讀會の後これ等の委員會に付託せらるゝ事になつた。已に諸外國に於ては重要な位置を占めてゐた常設委員會制度なるものが初めて正規の立法手續として英國に採用せられたのは實にこの時からである。この委員會はスコットランド委員會を除いては皆、アルファベット順にそれ／＼ABC委員會と云ふ暫定的名稱を冠せられ、その定員は六十人より八十人までと規定せられた。更に千九百十九年、時勢の要求は再び手續の改正

(244)

を必要とし(註四)常設委員會の數は四つより六つに増加せられその定員數を四十人より六十人までとなした。其の後、千九百二十六年に三度改正して委員會數を一つ減らして五つとなし、其の定員數を卅人より五十人までに低下した。今日に於ける各種委員會の形式は全院委員會、常設委員會、特別委員會、兩院委員會(上院の特別委員會と下院の特別委員會の協議委員會)、及び個人法案委員會である。

英國に於ける立法委員會はフランスやアメリカの委員會とは全く其の性質を異にするものである。米佛兩國の委員會制度の基礎は立法の全部門を明確なる各範疇に區分し、その別個の一範疇をそれらに該當する別個の一常設委員會に割當てるにあるのである。米國下院は四十二の常設委員會を有し、各委員會は別個にして特別なる目的を有する。フランスに於ける常設委員會は政府の各部門の分野に相當し、其の目的は單に立法にあるのみならず、行政の監督にあるのである。斯かる制度は英國下院の全然知らざるところである。最近に至るまでの二百年間に亘つて英國に於ける典型的の議會委員會は實に全院委員會であつた。全院委員會は英國議會の一大特色であつて、議長と委員長との相違。並びに議事規則に關する多少の相違を除けば本會議と殆んど異なる處はない。故に其の形式及び名稱は委員會であつても、その實質は委員會ではなからう。

また常設委員会の唯一の目的は分業によつて議會の負擔を救はんとするにあるのであつて恰も全院委員會の縮圖の如きものである。フランスや米國の常設委員會の如く独自の活動や専門的活動を期待せられたものではない。故に其の委員も屢々交替してなるべく重任を避け、法案の審査討論についても専門化するのを嫌つて丁度、全院に於て問題を處理すると同じやうな方法で處理するのである。(但しスコットランド委員會は例外である)

特別委員會は議會の負擔を救濟せんとする施設ではなく全院の事務としては不適當なりと思はれる事務を履行する機關である。精密なる調査を要する問題とか、全院の審議に向かない問題とか或は餘り政治的關心を惹かざる問題は之を特別委員會に付託する。しかし乍ら或る特殊な法案が特別委員會に付託せられても、其の本來の目的は之によつて本會議に於ける討論の代用をなさんとするのではないのである。また慣例に徴して見ても特別委員は議事手續の上に於て何等事實上の省略の役をなしてはゐないのである。特別委員會によつて報告せられたる法案は常設委員會或は全院委員會に同附せられ再び審議討論を受けるのであつて、この點、恰も特別委員會が任命せられなかつたかの觀があるのである。(註五)

元來、英國に於ては重要な法案の運命を決するのは本會議に於てなされるのであつて、この點

(246)

に於て委員會の重要性なるものは甚だ乏しいと云はなくてはならぬ。この理由の一つは英國議會の傳統であつて、千八百五十四年以來、常設委員會設置の諸提案が頻りに提出せられたのに拘らず仲を採擇せられなかつたことを常に非常な反對を伴つたことを見ても分かるのである。また二つには已に述べたる通り英國の内閣制度の下にあつては、立法に於ける指導權を政府が掌握してゐる爲に委員會の積極的活動を必要としなからざる爲である。

(註I) G. F. M. Campion, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, 1929, P. 20 參照

(註II) *ibid.* p. 23 參照

(註III) "We are worked to death and we are henceforth to sit on Saturdays. This, indeed, is the only way to get through our business" cited in H. Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, 1932, Vol. II, p. 805.

(註IV) W. W. Willoughby & L. Rogers, *An Introduction to the Problem of Government*, 1922, pp. 247-248. 參照

(註V) L. Lowell, *The Government of England*, op. cit. Vol. I, p. 267.

四

フランスに於る委員會制度の起源は革命時代にある。已に舊制度の三部會 *Etats Généraux* に於ては名士會 *Assemblée des Notables* に於ても所謂る各部 *Bureaux* に分られて幾多問題を審議し、而る後に總會と稱したものであつたが、(註一) 明確に委員會 *Comité* なるものを設立したのは實に

(24)

憲法制定議會 *Constituante* であつた。千七百八十九年六月十九日、即ち成立後、僅に二日にして憲法制定議會は四個の委員會 *Comités de travail* を設置したのが之であり(註三) 次いで各種の委員會が增設せられ遂に其の數三十一の多きに及んだ。しかも其の活動範圍は獨り立法のみに止らず、行政及び一般政治に關する全問題に及んだのである。之等の委員會は常設委員會であつて、憲法制定議會には特別委員會はなかつた。(註三)

次いで成立せる立法議會 *Assemblée Législative* は千七百九十一年、二十一の常設委員會を設立し各部より指名せられた議員を以て之に當て各委員會は或は十二人、或は二十四人、或は四十八人の委員を以て組織せられた。

國民議會 *Convention* は千七百九十二年九月二十七日の命令を以て立法議會の設置せる各種委員會を其の儘、保存することに定めたが、別に軍事委員會 *Comité de Guerre* を設け更に翌年一月一日に國防委員會 *Comité de défense générale* を設け四月七日には公安委員會 *Comité de salut public* が設立せられた。ロビンスピールの没落後、委員會組織の改造が行はれて、委員會の總數は十六となつたが、是等の委員會の特徴はこれが單に立法の準備をなした點に存するのではなく實に政治的權力を有したところにあるのである。即ち之等の委員會は政治の監督をなしたのではなくつて、自ら直

(249)
後に政治の衝に當つたのである。普通には、政治權力は公安委員會、或は之と警保委員會 *Comité de sûreté générale* のみに屬したものと見做されてゐるけれども、事實は各委員會が恰も各省の如く行動したのであつて、只これを主宰する地位にあつたのが公安委員會であつたに過ぎない。

日國民議會の政治は、まづたく權力混交の政治であつて、議會が委員會と云ふ機關を通じて自ら執行權を行使したものであつた。之れに反して共和第三年(千七百九十五年)の憲法は權力分立の基礎の上に總裁政治 *Directorie* を設立し、第六十七條に於て正式に常設委員會の設置を禁止して置つた。この後、千八百四十八年の憲法制定議會に於て再び常設委員會設置の問題が起つたが、共和第三年憲法第六十七條によつて禁止せられて以來は特別委員會制度がフランス議院法の原則となつたのである。

常設委員會制度を排斥して特別委員會制度を採用したのは、常設委員會が不當の權力を獲得するに至ることと、政府の權限を蠶食しその活動の自由を侵干するに至るのを避けんとした爲であるが、また同時に曾て憲法制定議會や國民議會の委員會が行つた暴虐政治に懲りて之に歸還するを怖れた爲である。(註四)

以上が特別委員會制度はまた、その活動の無能なる或は緩漫なることと、相互に聯繫ある法案

が各々別個の特別委員會に付託せらるる結果、事務に統制なくまた時間と勢力の空費を招來すると云ふ理由からして類に批難され遂に千九百〇二年に至つて議會は常設委員會設置の決議をなし、常設委員會制度は議院規則に挿入せられて、茲に議會は之の規則によつて定められたる委員會を設置する義務を負ふことになつた。茲に於て十六の常設委員會が設立せられ全ての議員は之の十六の常設委員會に割當てられ、如何なる議員でも少くとも一の委員會に議席を有することが保障せられた。總ての問題は之等の委員會に分擔せらるる様になり又、委員は各部 Bureau によつて指名せられ、その任期は議會の任期と同一と規定せられた。其後、千九百十年に至つて委員詮衡の方法を改正して即ち従來の Bureau による指名方法を更めて、各政黨別に其の政黨の勢力を比例的に代表する方法を採用し、千九百十四年には常設委員會の數を十六より十八に増加し翌十五年には又、一つを増して總數十九となし其の任期を一年間に縮少した。越へて千九百二十年の改正は各委員會の分類及び名稱に變更を加へ其の數を二十とし、また一人の議員が二個以上の委員會に議席を有することを禁止した。最後に千九百三十二年に至つて常設委員會制度に改正を加へ議院規則によつて當然設立せらるゝ大常設委員會と、議會による個々の決議によつて設置せられ其の決議によつて定められる期間を任期とする小常設委員會との二種を規定した。

現在の大常設委員會の一般的性質は、議院規則によつて當然設立するのであるから、議院規則を變改するに非れば之を廢止するを得ないのと、議員は全部、委員會に振り分けられ、必ず一委員會に議席を有するが(議員が委員會に議席を持たないのは全く一時的な現象に限られてゐる。例へば辭職したての大臣の如き場合が之れである)また同時に二つ以上の委員會の委員たることを得ないのと、常設委員會は其の任期を一年とし、毎年更新せらるることである。然し乍ら委員の重任を邪けず、又實際に於て重任する場合は多いのである。

フランス下院に於る大常設委員會は次ぎの通りであり、その内、財政委員會は特に重要なるに於いて委員數を五十五人とし其の他の委員會は四十四人の委員を以て組織する。

- (一)一般行政委員會(二)外交委員會(三)航空委員會(四)農業委員會(五)アルゼリヤ・植民地・保護領委員會(六)アルサス・ローレーヌ委員會(七)陸軍委員會(八)保險及社會施設委員會(九)商工業委員會(十)決算委員會(十一)關稅及通商條約委員會(十二)教育美術委員會(十三)財政委員會(十四)衛生委員會(十五)民事刑事立法委員會(十六)商船委員會(十七)海軍委員會(十八)鑛業及動力委員會(十九)豫備委員會(二十)工部及交通委員會

委員會は議員の補助機關であり、而して議院の使命は立法と政府に對する監督と豫算の議決にあ

るから、委員會の權能も當然この三つに分類せられる譯であつて、委員會は議院の下にあつて之等の職務を分擔する譯であるが、恰も英國の内閣が議會を代表して議會の下に於て活動するのが本來の約束であるのに却つて内閣が議會の上に位し議會を指揮するのと同じやうに、フランスの委員會も議院を離れて独自の行動を採り寧ろ議院を指導する立場に立つことが多いのである。之れがアンカンをしてフランスには上院下院の外に更に一の議院があると嘆ぜしめた所以である。(註五)

フランスに於てもアメリカに於るが如く、法案の審議修正は事實上に於て、之等の委員會に於てなされるのであるが、フランスに於ては委員會に於る政府との接渉が遙に直接頻繁に行はれるのと所管法案と本會議に上程するに際して委員會が其の委員長もしくは報告者を通じて政府と相並んで指導的地位に立つことは、或る意味に於て、フランスの委員會をしてアメリカの委員會よりも更に重大なる役割を演ぜしめてゐると云へるのである。

更にフランスの委員會制度の一の特色は報告者 *rapporteur* である。各委員會はその役員として委員長、副委員長及び若干の書記を有してゐて、外部に對して委員會を代表するものは委員長であるが、委員會内部の事務、即ち法案の審議修正報告等の委員會本來の職務を主宰するものは實に之の報告者である。而して委員會の報告は報告者の名に於てなされる。故に委員會の報告者たる地位は

委員長と同じく或はそれ以上に重要な地位であつて、ブリアンの如きは曾ての政教分離問題に關する報告を以て一躍、政界に賣出し遂に後年の運命を開拓したものであつた。

立法に於る常設委員會の重要性は勿論のことであるが、最近の傾向に於て、最も世人の注視を惹いてゐるのは委員會によつて行はるる政府の監督である。抑も、議會制度に關する舊來の理論に於ては政府を監督するのは議會によるのであつて、しかも議會のみによらなければならぬとされてゐる。然乍ら實狀は甚しく之と相違してゐるのである。形式論としては、委員會は議會の補助機關であるから、政府の監督についても單に議會の助手たる役目を努めれば充分なのであるが、實狀にあつては寧ろ委員會が議會に代つて監督權を行使してゐる場合が多いのである。(註六)

委員會による政府の監督はその常設的なるどころより出發してゐる。過去の特別委員會にあつては、特定の法案を審議報告することに其の目的が限定せられ、しかも其の任務の終了とともに解散したのであるから、政府を監督する事は不可能であつた。之に反して今日の常設委員會なるものは實に法案に先立つて存在してゐるのである。常設委員會と政府の各省との平行は完全なものではないが、實際に於ては各委員會はそれに相當する各省を自己の擔當と心得てゐるのである。委員會による政府監督の方法は種々あるが、或は委員會は決議をなして、議會を動かし、もしくは直接に與

論に訴へて大臣の行動を監督する場合もあり、また委員會に大臣の出席を要求して其の説明を聴取し質問應答を行ふ場合もある。フランスの憲法は大臣に對して本會議に出席する權利を賦與してゐるが、委員會に出席する權利は之を與へてゐない。故に大臣が委員會に出席するのは委員會の招請に應じ之の許可を得て出席すると云ふ形式を履んでゐるのである。委員會は又その委員長を通じて大臣の説明を求むる事がある。之は單に委員長が大臣に面接して説明を求める許りでなく、委員會に於て詳細なる質問書を作成して大臣に送附し、大臣も亦、詳細なる文書を以て之に答へる事が屢々ある。然し乍ら、斯くの如く大臣が或は委員會に出席したり或は質問書に應答したりすることは議會制度の下に於て猶許さるべきことである。しかるに委員會の監督は單に大臣に對するのみに止るのではないのである。即ち委員會は大臣を通じて直接、各省の事務に關與せんとする傾向がある。舊來の傳統的理論から云へば議會の政府監督は大臣の上のみに行使せらるる筈である。而して大臣は其の屬僚の事務に對して責任を負ふのである。然るに歐洲大戰後、この理論から一の逸脱が行はれて、委員が大臣を通ぜず各省の事務を直接監視する慣例が起つて來た。否、更に進んで委員會に官吏を招喚して其の直接の説明を聴取することさへ行はるるに至つたのである。

一言にして云へば、政府監督の機關たる議會は委員會に其の株を奪はれたるが如き観がある。斯

くして議會を通ぜずして委員會が直接に大臣の責任を追求するやうな事態を生じた。本来、内閣の責任を問ふて、之を瓦解せしむるのは議會のみに限られた権能であるから委員會が自ら内閣の責任を云爲するのは不法なりと云はなくてはならぬ。處が、千九百二十二年一月に於るブリアン内閣、並に千九百二十五年十二月に於てのルーシュトル内閣の辭職は正しく、それ／＼外交委員會、財政委員會の反對行動の結果であつた。斯くの如く、常設委員會による政府の監督は益々増大せんとする傾向あり、之に對して批難の喧しきは疑しむを要しない。

然し乍ら、翻つて思ふのに、委員會は自己の名に於て活動するのではなく、少くとも議會の名に於て活動するのである。又、委員會が議會に於る各政黨の勢力を比例的に代表してゐるならば委員會は正しく議會の代表なりと見做すことが出来るのである。委員會の行動によつて内閣が辭職することありとしても、之は内閣が委員會の行動より見て議會に於る自己の運命を豫見して徒に本會議に於て醜態を曝すの愚を免れん爲である。次に委員會が大臣を招請して説明を聴取するのも必しも委員會の發議に出づるものでなく、却つて大臣の方より進んで委員會に出席して其の意見を開陳せんとする場合があるのである。殊に大臣が自己の提出せる法案の通過を切望してゐるやうな場合には、求めて委員會に出席して、其の空氣を自己に有利ならしめんとする事が往々ある。又、大臣が委員

會に於て時間を費すが爲に政務の緩滞を來すと云ふ批難があるけれども、委員會に於て費されたる時間は決して徒爾であると云ふ事は出來ない。概して委員會に於て成功せる大臣は本會議に於て成功するを常とする。加之ならず、委員會によつて行はるゝ監督は本會議に於る多數の小質問の煩果を免れしむるのである。英國に於ては本會議に於てさへ大多數の小質問が行はれるが、フランスに於ては之等の質問は委員會に於て済まして仕舞ふのである。次に委員會によつて行はるゝ各省事務の監督は干渉過重の嫌ひあるは争へない處であるが、其の結果として、各委員は日常の行政に通曉し、行政に關する専門的知識を吸収してゐるが爲に各法案に對して單に盲目的賛否を表するの無責任を免る利益がある。特に報告者の如きは其の所管法案の調査報告の爲に一角の専門家たるを要し、その報告書も屢々貴重なるものがある。其の結果、各委員會の報告者は其の所管とする各省の大臣候補たるを例とする。(勿論その反對に前大臣たりしものが報告者たる例は屢々ある)この爲に、報告者もしくは委員長が大臣と競争的地位に立ち往々、單なる嫉視反目の爲に不當の干渉を加へ無用の爭論を惹起することが稀ではないが、一方に於て又、兩者の協力の爲に莫大なる利益がある事は見逃す事を得ない。一體、議會の有する政府監督方法は質問、査問及び表決を普通とするけれども、之等の監督手段は事後に於る懲罰的監督であつて豫防的監督ではない。委員會に於ては其の所管と

(256)

する事項について、管轄大臣と或は協力し、或は之に忠告し或は之を是正して以て豫防的監督をなす事が出来るのである。以上を以て見ればフランス一般公法學界に於て常設委員會制度を以て其の欠點より其の利益の方が大なりとしてゐるのは怪しむに足りない。(註七)

(註一) L. Duguit, *L'Organisation Politique de la France*, 1924, p. 326.

(註二) Comité des substances, comité de vérification et de contentieux, comité de rédaction, comité de règlement.

(註三) Joseph-Bartélémy, *Essai sur le Travail Parlementaire et le System des Commissions*, 1934, pp. 19-49. 參照

(註四) L. Duguit, *op. cit.*, p. 329.

(註五) R. Poincaré, *The Parliamentary Regime in France*, *Empire Review*, 1926.

(註六) Joseph-Bartélémy, *op. cit.*, pp. 212-234. 參照

(註七) Maurice Hauvion, *Precis de Droit Constitutionnel*, 1929, pp. 527-528

Joseph-Bartélémy, *Gouvernement de la France*, 1925, p. 51

五

權力分立主義が根本原則をなしてゐる米國憲法に於ては、少くとも理論上に於ては立法權は立法府たる議會に專屬してゐるのであるから、この意味に於て米國は Government by Congress と稱するを得べく、しかも亦、議會の立法權は事實上、常設委員會によつて行使せられてゐるのに鑑れば

米國政治は常設委員會政治であると云つて差支へない。(註一) 米國の政治制度が他の諸國の政治制度と全然その類を異にしてゐること示すのに屢々委員會政治と云ふのは實に茲にあるのである。

(註二) 何故に米國議會に於て、常設委員會が斯くの如く偉大なる地位を占めてゐるかと云ふに、其の理由は内閣政治を行つてゐる諸國の如く政府が議場に於て議會を指導すると云ふ様な有力なる指導者の存在しないこと、議會の審議すべき法律案の量が莫大であること及び議會の會期の短少なること等であらう。(註三)

米國に於る常設委員會制度は長い間の進化の結果である。第一議會開催の當初にあつては立法は兩院全體による審議の直接の結果とすべしと云ふ感情が一般に持たれてゐた。この時代の議會が比較的の小規模であつたため、審議すべき問題が比較的少かつた爲に、斯かる方法が實行し得られたのであつた。然るに總て、問題が複雑なる場合には、之の問題を熟知し之を處理する能力ある少數の人士をして豫め審議し其の意見を定め法案の形式を整へしめて然る後に本會議に上程した方が議院の職責を有効に果すことが出来やうと思はれる様になつて來た。斯くして特別委員會制度が生じたのである。McCall 氏は已に第三議會に於て三百五十を下らざる特別委員會が設置せられたと傳へてゐる。ところが其後數年にして、議會は再び、多數の法案は同じ一般の問題に關するものであ

り、多小とも相互に關聯あるものであるから、之等の法案は之を同一の團體によつて審議せしむる方が得策なりと悟る様になつた。これが總ての法案をそれ／＼別個の範疇に分けて各々別個の委員會として之に當らしめる今日の常設委員會制度を採用した動機である。千八百年には六個の常設委員會あり、次いで千八百十年には其の數が十に増加し千八百十六年には總數二十を算するに至つた。一方に於ては依然として特別委員會を設ける慣行があつたが、この時代に於て常設委員會制度は確立したと云つて差支へないであらう。(註四)

今日に於て米下院の常設委員會は四十二であつて、一般立法に關するものに、(一)司法委員會(二十三人)(二)銀行・通貨委員會(二十一人)(三)貨幣・度量衡制度委員會(十八人)(四)内外通商委員會(二十一人)(五)外交委員會(二十一人)(六)陸軍委員會(二十一人)(七)海軍委員會(二十一人)(八)商船・漁業委員會(二十一人)(九)郵務委員會(二十一人)(十)農業委員會(二十一人)(十一)國有地委員會(二十一人)(十二)インデアン委員會(二十一人)(十三)領有地委員會(二十一人)(十四)諸島部委員會(二十一人)(十五)鑛山・鑛業委員會(十六人)(十六)教育委員會(二十一人)(十七)勞働委員會(二十一人)(十八)特許委員會(二十一人)(十九)官廳委員會(二十一人)(二十)移民及歸化委員會(二十二人)(二十一)國勢調査委員會(二十一人)(二十二)コロンビア地方委員會(二十一人)(二十三)法律改正委

員會(十三人)(二十四)各省費委員會(二十一人)があり其の外に大統領副大統領並に議員代表選舉に關する委員會(十三人)がある。又、財政に關するものに(一)歳入委員會(二十五人)と(二)歳出委員會(三十五人)があり、公共事業に關するものに、(一)河川港灣委員會(二十一人)(二)公共建造物及敷地委員會(二十一人)(三)灌漑開墾事業委員會(十七人)(四)道路委員會(二十一人)(五)食料統制委員會(二十一人)がある。又、年金に關するものに(一)大戰參加在郷兵士立法委員會(二十一人)(二)疾病者年金委員會(二十一人)(三)恩給委員會(二十一人)があり訴願に關するものに(一)訴願委員會(二十一人)(二)戰時訴願委員會(二十一人)あり、選舉に關するものに第一、第二、第三の委員會あり更に議院會計と議院規則に關しては議院會計委員會(十一人)議院規則委員會(十二人)がある。

(陸五)

總ての議員は必ず何れかの委員會に配屬せられ、凡ての法律案は其の性質に應じて各委員會に付託せられ、各委員會は付託せられたる法案に對して殆んど凡ての權能を有するのである。しかし乍ら委員會の重要性は單に法案の審議修正の實力を有する點のみにあるのでなく、實に一の法案を本會議に報告するや否やを決定する權能を有してゐる點にあるのである。即ち一方に於て凡ての法案は之に該當する委員會に付託すべきことが規定せられてゐるが、他方に於て、かかる法案を審議し

(200)

報告する義務を委員會に負はしてゐないのである。故に法案を審議し報告するは一に委員會の任意に決定し得る處である。法案の運命は悉く委員會の左右する處であつて、本會議は只、委員會の決定を反映するに過ぎないのである。

千九百〇一年より千九百二十一年の二十年間に於る議會活動の統計的検査は法案のうち委員會に於て審査されたものは五分の一に過ぎず、本會議に報告せられたものは八分の一に過ぎず、法律となりたるもの十七分の一に過ぎないと云ふ。(註六) 其餘は所謂る握り潰し *killed in committee* の厄に遭ふのである。之れ今日に於て *discharge rule* 問題のやかましい所以である。

一 米國に於る委員會立法については各種の攻撃が加へられてゐるが、今その一例としてプライスの言ふ處を挙げれば、委員會制度は立法府としての議院の統一を破壊すると云はれる。即ち立法についての事實上の任務が委員會に於て果たされるから議員の關心は凡て委員會に集中し本會議の議事に注意が拂はれない。また有能なる委員は二三の重要な委員會の委員長に任せられ或は委員となるから、他の重要ならざる委員會は無能なる委員のみを集むる事になる。又、重心が議院から委員會に移動する結果、本會議に於て充分なる討論が行はれない憾みがあるし各委員會が夫々、自己の所管とする法案を勝手に處理してゐる爲に、立法の調和と關聯とを失ふ缺點が生ずる。更に、委員

會制度の下に於ては買収が行はれ易い。小規模な委員會に於ては一委員の發言權と雖も重大なる價値を持つてゐて然かもパブリック、スカンダルになる危険が少いから随つて買収が行はれ易いと云ふのである。また委員會制度は責任の低下を來すものとしての批難がある。例へば英國に於ては議會が不都合な法律を通過したり、或は立派な法律を否決したりする場合には、先づ政府が攻撃せられ、次いで與黨が批議せられ最後に個々の議員が非難せらるるが、米國に於ては、政府は議會に議席を有さないから、勿論、批議すべき様なく、亦、議會は單に委員會の決議に追隨したのみであるから之も攻撃する譯に行かず、さればとて委員會は不鮮明な團體であつて、その委員は之を非難するに餘りに無價値な人物のみである。又、委員會制度は議院の議事に對する國民の關心を減ぜしめ、最後に、財政もしくは其の他、物質的利害關係を所管とする委員會の委員長に不當の權力を與へる結果を招くことがあると云ふ。(註七)

以上の論難には甚だ傾聽すべき點が多々あるが茲に指摘せられてゐる弊害の多くは米國の立法組織そのものより生ずる弊害であつて、必しも常設委員會に避くべからざる缺點ではないであらう。少くとも議會をして多數の法案を取掌せしむるには、他の如何なる手段よりも常設委員會制度が最も有効であることは疑ひない。また議員をして其の専門的技量を活用せしむる利益は莫大である。

(208) 殊に委員會制度は議員をして非常に勤勉ならしむものであつて、「委員會室に於て投票の行はるゝ際は一人もつまらぬ議員はない」と評せられる程である。(註八) しかし乍ら米國に於ける常設委員會の最も大なる價値は権力分立主義より生ずる不健全なる結果に對する唯一の救済をなしてゐる點であらう。委員會の處理せんとする問題が、若しある省若しくは局に關する時は、之等の省局の長官或はその代表者は委員會の要求に應じて隨時出席するを常とし、立法、執行兩部門の接觸は普通に想像せられてゐる以上に密接に保持せられてゐるのである。委員會は又、其の法案を之に該當する所管各省に送附して其の説明を求めその解答は委員會の決議に重大なる影響を與へるのである。更に進んでは各省長官及び大統領まで各委員會と常に聯絡を保ち、委員會は立法、執行兩部の意志疏通機關として、重要な地位を占めてゐるのである。蓋し米國の如き政治制度を採用してゐる國家に於ては常設委員會制度に訴へずんば立法、執行兩府間に起るデッドロックの頻發を防止するに苦しむであらう。

(註一) W. Wilson, *Congressional Government* 1892, p. 56.

(註二) W. F. Willoughby, *Principles of Legislative Organization and Administration*, 1934, p. 330

(註三) H. Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, 1932, Vol. II pp. 825-826. 參照

(註四) W. F. Willoughby, *op. cit.* pp. 331-332. 參照

(註五) *Ibid.* pp. 334-335

(註六) H. Finer, *op. cit.* p. 828 參照

(註七) J. Bryce, *American Commonwealth*, Vol. I, pp. 161-166. 參照

(註八) Lucas, *Congress*, p. 14

六

以上英米佛の議會委員會を一瞥したが、英國の如く内閣が議會を指揮し、立法及政策の決定について、議會は單に内閣に追隨するに過ぎない處では委員會が重要な地位を占めないのは寧ろ當然である。抑も英國の議會なるものは在來の學說によれば少くとも立法について最高權を掌握してゐる譯であるが、實際に於ては政府の意志の下に動く一個のヴェンチレーチング、チエンパーたるに過ぎない。しからば立法の實力は内閣に歸一し、内閣は名實共に之を獨裁してゐるのかと云ふに、事實は内閣は内閣で各省官吏によつて動かされてゐるのである。これ英國に於て事實上の立法をなしてゐるのはシツイル、サーグイスなりと稱せられる所以である。(註一) 英國に於ける立法の實狀は議會は單に大綱を決定するに過ぎず、所謂る骨組立法 *skeleton legislation* であり其の大部分は規則命令 *Rules and Orders* によつて補填せられるのである。茲に於て各行政官廳に對する委任立法 *delegated legislation* の流行を見ることになつた。(註二) 一例を挙げれば千九百二十七年に於て、

一般公共法律について議會の通過せるもの僅に四十三法案に過ぎないのに、同年に於て發布せられたる規則命令は實に千三百四十九の多數に及んでゐる。しかも之の四十三の一般公共法律のうち廿三の法律は之に附随する命令、規則の發布を豫想あるひは許可してゐるのである。(註三)これに關する理由として、今日に於ては議會に對する立法の要求が過重であつて、議會は行政立法の詳細に立入つて其の任を盡すを得ないこと、今日の時勢の要求する法律は専門的技術を要するから、議會の立法に適さないと云ふ點が擧げられてゐるけれども、若し今日の議會の立法量が過去に比して遂に膨大であると云ふならば、これは事實を強ひるものである。十九世紀中葉に於ける英國議會の一年の平均立法量は歐洲大戰以後に於ける立法量の二倍に昇り、しかも其等の法律は今日の法律の如く専門的であり包括的である上に今日の如く其の細則と規則命令に委してはゐないのである。即ち千八百六十六年より千八百七十一年に至る一般公共法律通過の平均数は百十二法律であるのに、千九百二十年より千九百二十九年に至る十年間の平均数は五十八法律に過ぎないと云ふ。(註四)

各行政官廳による規則命令の形式に於ける立法は議會の無能緩怠を意味した立法權の移動を意味するに外ならない。世人は往々、獨裁政治を以て其の外面的に顯はれてゐる方面のみを認識し、例へばムツソリーニやヒトラーの華々しい活動のみに心を捉はれてゐるけれども、議會政治の擬裝

の下に隠されてゐる専制政治に對しては案外冷淡なるを常とする。然し乍ら表立つて目立ちたる専制政治は、それが専制政治として正しく認識せられてゐるだけ寧ろ危険が少いと云へるのである。

眞に危険とすべきは民主政治の下に隠蔽せられたる専制政治である。これ先きの英國王座裁判所長 Hewart of Bury 卿や牛津大學教授 C. K. Allen 氏が或は The New Despotism と呼び或は Bureaucracy Triumphant と叫んで英國江潮の注意を喚起した所以である。而して英國議會に於ても夙に之の危険を感得し Donoghmore 氏を委員長とする委員會を組織して委任立法及び各省の司法權力に關する調査を開始したが、同委員會の報告は、正常なる委任立法は已むを得ずとするも、之の精査は議會に於ける常設委員會をして之に當らしむべしと云ふ結論に達してゐるのである。(註五)

已に度々述べたる通り立法府及び政府監督機關としての議會の無能は實に其の負擔過重若しくは負擔過重と思はれてゐるところにあるのであつて、自由放任主義旺盛の時代にあつてすら、ジョン・メチユワート、ミルは委員會の必要を力説してゐる程である。(註六) しかれば今日の如く國家に對して社會的活動の要求せらるゝこと甚だしく、隨つて立法量の逐次的増加が避く可からざる時代に於ては常設委員會制度によつて議會の能率を増進する必要があるであらう。然らざれば愈々、委任立法の旺盛を招來して議會は所謂の庇を貸して主屋を取られるのは必定である。

次に議會に於ける専門的能力の缺如は議會に對する信任を喪失せしめ、議會以外に於ける各種委員會或ひは審議會の設置によつて之の不足を充さんとする傾向が各國に於て行はれてゐる。政務の繁雜化と専門化の著しい今日、かゝる便法も一概に排斥すべきではないが、凡そかゝる制度は國民に對する責任の確保と云ふ點に於て缺くる處あるのが普通である。議會は國民の意志を代表し、國民の意途を最も理解し得るものとすれば議會の常設委員會をして自らかゝる任務に當らしむる方が適當であらう。フランスの常設委員會の専門化の如きは此の實例である。抑も、國民代表の機關としての議會は所謂の素人の集團たる性質を必然帯びるものであるが、この素人の集團をして現代の専門的立法に當らしむるには議會内の各委員會をして常設ならしめて、其の委員をして其の所管事務に對する専門家とするのが捷徑である。勿論この爲に委員會と各行政部門との間に競争意識を發生し、前者が後者に不當の干渉を加へ得ることはフランスの例に徴しても起り得ることであるが、要は程度の問題であり、且つ一方から云へば、寧ろ斯る競争こそ却つて政治の能率を高める所以とならぬことはいふ。

又、議會の補助機關たる常設委員會が行政各部に干與するを以て却つて政務の澁滯を來すものなし、或は権力分立の原則に對する違反として之を批難する論者もめるが、元來、行政の專制化を

防止するには是非とも議會の監督に依らざるを得ず、しかるに行政全般に對する全議會の一般的監督と云ふものは結局、理論倒れに墮する憾みあり、若し之の監督を有効に行使せんとすれば行政各般に對する常設各専門委員會の個別的監督に俟たなくてはならぬ。更に常設委員會の行使する監督は所謂豫防的監督であつて、權力分立と云ふものは畢竟、權力協力であり(註七)また協力たらしめなければならぬとすれば、この協力が最も有効に行はれるのは之等委員會であるから、敢て監督と云ふ言葉に拘泥する必要はないのである。

常設委員會制度は政治家の養成にとつて重要な方法であらう。舊時代の政治家は之を措き、現今の如く専門家的政治家を要求する時代にあつては、かゝる専門的素養を育成するのは常設委員會の大任務である。蓋し今日、議員の素質低下が云爲せられてゐるのは、一つは議員に對して重要な活動範圍が與へられてないのと、議會に於ける通常議員の無力感より生ずる怠慢とであらう。若し彼等をして悉く常設委員會に配屬せしめ充分なる研究題目と活動範圍とを與へ、進んでは政治家としての登龍門たらしめば議會の沈滞を救ふことと少くないと思ふ。

最後にアメリカで行つてゐるが如き Public Hearing の制度を完成して委員會の所管とする法案の審議に利害關係者の意見、或は院外専門家の意見若しくは國民一般有志の意見を聽聞參酌する範

(268) 國を擴充すれば國民の議事に關する關心を刺戟する上に於て得る處少しとしないであらう。(完)

(註一) Lord Hewart of Bury, *The New Despotism*, 1929, 8-16. 參照

(註二) 龍ノベツタ C. T. Carr, *Delegated Legislation* 參照

(註三) Lord Hewart of Bury, *op. cit.* p. 100

(註四) C. K. Allen, *Bureaucracy Triumphant*, 1931, p. 145-146. 參照

(註五) John Willis, *The Parliamentary Powers of English Governmental Departments*, 1933, p. 187. 參照

(註六) *Autobiography* pp. 264-265.

(註七) M. Hauriou, *Precis. de Dr. Cons. op. cit.* p. 356 參照