

Title	常設委員会の活動に関する一考察(下)
Sub Title	
Author	島田, 久吉(Shimada, Hisakichi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1937
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.16, No.4 (1937. 12) ,p.1- 30
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19371229-0001

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

第十六卷 第四號

常設委員會の活動に關する一考察（下）

島田久吉

(1339)

- | | | | |
|--------|-----|---|---------------------|
| 本
卷 | 第一號 | 一 | 序論 |
| | | 二 | 常設委員會による監督の性質 |
| | | 三 | 外交と常設委員會制度 |
| | | 四 | 米國に於る上院外交委員會の地位 |
| | | 五 | フランスに於る委員會外交の實例 |
| 本
號 | | 六 | 豫算制度と財政委員會 |
| | | 七 | 歐洲大戰中、フランスに於る委員會の活動 |
| | | 八 | 議會の代行機關としての常設委員會 |
| | | 九 | 結語 |

常設委員會の活動に關する一考察

六

常設委員会を設置する目的が、單に立法手續の改善に止まるものでないことは、已に上述した外交委員会の存在ならびに活動がこれを證明してゐるところである。

元來、常設委員会の権限は特にこれを制限する規定がないかぎり、之れが母胎である議會そのものの権限に準ずべきことは理論から云つても實際の活動から見ても明白なことであるが、議會の権限のうち財政の監督に關する権限は立法に關する権限と同等に、あるひはそれ以上に重要なものである。立法に關する権限、財政に關する権限、一般行政の監督に關する権限は普通に議會の三大権限と見做されてゐるが、三權分立論の結果、議會の職責の第一に立法をあげる習慣と、豫算の議決を立法行爲の形式に於て取扱つてゐるために、立法を以て議會本然の如く思はれてゐるけれども、議會制度の由來から見れば寧ろ財政の監督の方が其の本來の職務であつたと云つて差支ない。而して豫算は厳格な意味に於て法律と見做すべきものでないことは已に一言したところである。

兎に角、代議政體を採用してゐるすべての近代國家に於ては憲法が議會の権限のうちに豫算の定期表決を加へてゐないところはない。また事實、豫算の議決權といふものは一般に最も重大なるものと考へられてゐるのである。たとへ、其の法律的意義が果していかなるものであるにせよ、豫算

は議會制度に於て實に莫大なる政治的價値を藏してゐるものと云はざるを得ない。(註一) 蓋し、周知の通り豫算制度の起原は代議政體の發達と根本的に關聯してゐるものであつて、之のことは各國ことに英佛兩國に於る議會制度の歴史を少しく調べて見れば直に分かることである(註二) 實に『自由を防衛する武器にして且城砦』なりと云はれる所謂『財布の權利』に對する主張は千二百十五年の大憲章より千二百二十六年の權利請願、千六百八十九年の權利券狀を経て千八百六十六年の Exchequer and Audit Act の通過に至るまで英國議會の一貫せる主張であり(註三) フランスの人權宣言第十四條も亦おなじ精神に出づるものである。(註四)

斯くの如く豫算と議會制度とは離すべからざる關係にあるのであるが、其の因縁の深いのか、はらず豫算の編成は理論上、議會の職務とは考へられてゐないのである。(註五) 即ち外交の處理と同じやうに一般に豫算の編成は執行部の特權であると思はれてゐるのである。しかしながら實際に於ては此の點に於ても立法部と執行部の關係は各國とも一樣、且つ明確であるとは云へない。寧ろ立法部の執行的參加の程度が最も相違してゐるのは之の點であると云つて差支へないかも知れないのである。

アメリカ合衆國に於ては千九百二十一年に至るまでは所謂豫算制度と云ふものを有せず、憲法

上の見解から歳入に關する提案はすべて立法部の發議するところとなつてをり、(註六)豫算の編成は財政に關係する數個の常設委員會が個別的に之れに當つたものであつた。財務當局は豫算について之等の委員會に報告する權限のみを有し、之れを提出することは出來ないことになつてゐた。随つて財務長官は立法部に對して單に政府の要求を取次ぐと云ふやうな立場にあり、他の國に於るが如く豫算を編成したのではないのである。この爲に財政の不統一、支出の膨脹そのほか各種の弊害を生じ、之の點に關する改革の必要は各方面に感得せられてゐたが千九百十年、大統領タフトは之れが改革審議のために Commission on Economy and Efficiency と名くる委員會を設立した。この委員會は鋭意、調査をすゝめ改革案を練つた結果、千九百二十一年、Budget and Accounting Act が成立し、茲に於て初めて、豫算局 (Bureau of Budget) を置き大統領は豫算を編成し、之れを提出し、歳入歳出を説明し、並びに將來の財政計畫を示すことが出來るやうになつたのである。(註七)

この改革を以て財政權に對する執行部の權限は著しく擴大強化せられたことは否み難いが、さればといつて財政に關する常設委員會の存在が著しく稀薄になつたとは決して云へないのである。蓋し歳入歳入案は常設委員會によつて屢々、夥しく修正改竄を餘儀なくせられてゐる實狀であり(註八)寧ろ一般の財政學者はアメリカを以て依然として豫算の發議權を議會の専有とする範疇に入れてゐ

るのである。(註九)而してこれはアメリカに於る所謂る Congressional Government から生ずる當然の歸結であるが、しからば内閣政治を採用してゐるところに於ては如何にと云ふのに之の點に於て好個の對照をなしてゐるのは實に英佛兩國の實例であらう。

フランスの議會政治に於て政府の微力振りが最も明白に顯はれるのは實に豫算編成の手續にありと云はれてゐる。(註一〇)而して豫算の編成に於て政府が微力であるといふことは議會が有力であるといふことであり、議會が有力であると云ふことは即ち財政常設委員會が有力であると云ふことを意味するにほかならない。實にフランスの財政常設委員會ほど勢力を有する委員會は其の例なく隨つて其の横暴を批難せられること之の委員會ほど劇しいものはない。

財政常設委員會が莫大なる勢力を有してゐるには色々な理由がある。しかれども其の理由の第一は之の財政委員會が經費を要するすべての提案に關して事實上の決定權を握つてゐることであらう。抑も議會の審議にかゝるべきあらゆる問題は、夫れ々之を擔當する各常設委員會に附託せられて、調査考究ののち次いで議會に報告、決定を見る譯であるが、その大多數は國費の支出を必要とするものであるから、必然、財政常設委員會に送附せられることになる。理論上から云へば案件の解決は之れと擔當する各種常設委員會の決定すべきことであり、只これに必要な經費の支辨の

みが財政常設委員會の検討に附せらるべき道理であるが事實は全くこれと相違するのである。つまり各種常設委員會に於て決定した問題と雖も財政常設委員會が其の經費について意見の相違を開陳すれば問題は再度修正せられざるを得ないことになる。随つて殆んど凡ての委員會議は自己の擔當する問題の検討中にあつて財政委員會の意見を徴することが必要になつて來る。かくて財政常設委員會は宛然、各種常設委員會の上役的存在であるかの觀を呈することになるのである。

財政常設委員會が不當に他の常設委員會を壓迫した最も顯著なる實例は、歐洲大戰後に於るフランス政府とローマ法王廳との間の正式國交回復に關する問題であらう。この國交回復問題は二つの方面に關係してゐる。即ち一つは外交方面であり、一つは内政方面である。故に本問題は當然、外交常設委員會と一般行政常設委員會の擔當に屬する問題であつて、どこから見ても財政委員會の關係すべき筋合ではない。蓋し經費を要する點と云へば國交回復の曉、法王廳に派遣すべき使節の待遇問題ぐらひのものであり、斯かる經費は到底、財政上の重要問題と見る譯にはゆかないからである。しかるに凡ゆる理屈を超越して、之の問題は財政委員會に送附せられ、しかも其の結果、外交委員會の委員長モリス・コルラ氏と財政委員會の委員長ノーブルメル氏との間に意見の衝突を來たし遂に後者の辭職騒ぎまで惹き起すやうな大事件となつた。これは最も極端な例であるが、實

に財政常設委員會があらゆる政策に容喙し得る實力をよく示してをり、況んや之れ以下の例證は枚擧に違がない程である。

財政常設委員會が以上のやうな勢力を有するところから議會の特權たるべき政府の監督權を奪奪し、議會に代つて、或は議會を通せずして自ら直接に政府の責任を云爲するやうな事態を生じたことは會て述べたるどころである。(註二)而して之の點に關して批難の喧しきは當然のことであるが、併し財政委員會に對する最大の批難は本委員會が監督機關たることを脱して一つの發議機關となるに至つたことであらう。

元來、この財政常設委員會は政府の提出にかゝる豫算案を接受し、之れを檢討批評し、其の結果を議會に報告して議會の決定を求むべきものなのである。即ち豫算の發議は政府へ、其の審議は委員會へ、其の決定は議會へ、と云ふのが憲政の常道である。然るに實際は全くこの常道に背戾するものがある。即ち政府の提出にかゝる豫算案が財政委員會に送附せらるるや之の豫算案は委員の手によつて夥しい修正改竄を蒙るのみならず、時には原形を失ふまでに變改せられるのである。また遂には政府の原案に併行して所謂委員會案なるもの作成を見るに至ることさへある。委員會による審議中に於て豫算の或程度の修正は當然なことであり、少くとも已むを得ないことであるが委員

會案の作成に至つては越權も甚しいと云はなくてはならぬ。然るに本會議に於る討論が之の委員會案を基礎として行はれるやうな場合がある。千九百二十六年の豫算の如きは實に之れであつた。而して斯かる場合に於ては政府の原案はかへつて委員會案の對案に過ぎざるやうな奇觀を呈するのである。かくて『フランスの豫算案は、其の干涉的精神と侵害的行動を以て世界に名高い財政委員會によつて支離滅裂の運命に遭ふ。之の委員會は審議の委員會と云ふよりも寧ろ内閣を顛覆して其の後釜に座らんとする Nautageurs の一團である』(註一三)と評せらるるに至り、其の廢止が主張せられるのも相當の理由がある。事實、フランスに於て政府に對する常設委員會の干涉侵害は財政委員會が最も甚しく、之の委員會の委員長は恰かも大藏大臣の競争者たるの感があるのである。また實際に於て本委員會の委員長は通常、後繼内閣の大藏大臣候補であるか、或は逆に前大藏大臣の經歷を持てるものが甚だ多い。随つて、時には財政委員會の委員長の有する勢力は大藏大臣と凌ぐことがあり之の點たとへばアメリカの上院外交委員長の地位を思ひ起させるものがある。

フランスの財政常設委員會は議會の準備的審議機關ならびに豫防的監督機關であると云ふことは出來ない。蓋し監督の度を超へてゐるからである。而して之の根本的な原因は實にフランスの議會政治そのものの性質にあるのである。ところで、フランスより轉じて英國の豫算制度に移ると、今

度は又あまりに議會の監督權の行使せられてゐないのに一驚せざるを得ない。

英國の議會は嚴格な意味に於て立法權の行使を停止してゐると評せられることが屢々あるが、併し立法の問題については議會は發議權は行使しないとしても、少くとも政府案を修正することは出来るのである。しかも、政府の一般政策に關しては議會は猶、強大なる勢力をもつてゐる。しかるに最も重大なる問題すなはち財政については議會は全く無力であるやうに思はれる。(註一三)端的に云へば英國の議會は大藏大臣の提出する豫算案を鵜呑みにすると評して差支ない。英國に於ては豫算の編成は勿論のこと其の議決に際しても議會はフランスの議會の有するやうな監督權を行使することはないのである。これは一部は議會が會て、議員が歳出案を提出する權利を拋棄して了つたことによるが(註一四)一部は政府が豫算案を一體として提出し一體としての贊否を要求するところから來てゐる。随つて、豫算案の討議にあつては政府黨は常にデレンマに當面せざるを得ない。すなはち政府を支持するか、然らずんば自ら解散を招くか、いづれかを擇ぶより仕方がないのである。(註一五)英國に於る政府の獨裁的財政は議會に對する内閣の指揮權が確立してゐる處から生ずる歸結であつて、之の問題の可否は英國の議會政治そのものの可否に關聯してゐるが、單に豫算の審議と云ふ立場から見ても英國の制度は頗る不充分であると云はざるを得ない。(註一六)豫算案の提出後、歳出

案は Committee of Supply に歳入案は Committee of Way and Means に附託せられるが、兩者とも全院委員會であつて、僅少の手續上の相違を除けば、本會議と何等かはるところはないのである。即ち英國に於ては豫算に對して何等、準備的審議をする機關が存在しないのである。千九百十八年の Select Committee on National Expenditure は其の第九報告に於て『歳出に對する議會の現在の監督方法は不充分であるいふことに意見の一致を見た。全院歳出委員會は委員會たる名のみあつて何等、委員會たるの方法を持つてゐない。歳出案に對する直接有効なる監督といふ點に關するかぎりに於ては、豫算案が全く提出されず、歳出委員會が開かれなかつても何等目につく相違はないと云つてよい』と報告してゐる。

以上、概観したる英佛兩國の豫算制度を比較して見るに、フランスに於ては豫算の豫備的審議及び監督については缺くるところはないが、政府の領域を不當に蠶喰し、並びに他の常設委員會を不當に壓迫してゐるのと、英國に於て、豫算の統一、責任に於ては申分はないが、その審議と監督とに於て頗る不充分であると云ふ點は明白である。随つてフランスに於ては英國の制度を採用せんとする運動があり英國に於ては逆にフランスの方法を取入れんとする希望が表明せられてゐるのは誠に面白い。要するにフランスの長を以て英國の短を補ひ、英國の長を以てフランスの短を補へば殆

んど完全に近い制度となるかも知れぬ。前にあげたる Select Committee on National Expenditure が少数委員を以て構成する Committee of Estimates の復活を建言したのを、千九百十三年フランスに於て豫算制度の改善の爲に設立せられたる専門家の調査委員會が英國制の模倣を斷念して『財政常設委員會は豫備的審議といふ自己本來の権限内に止り政府の特權を篡奪せざらん』ことを忠告して常設委員會制度の存続に賛成したのは之の問題に關して少からぬ示唆を與へるものと云ふことが出来やう。(註一七)

(註一) G. Jaze, Cours de Science des Finances et de Legislation Financiere Française, p. 34.

(註二) A. E. Buck, The Budget in Government of Today, p. 3.

(註三) Jaze, op. cit. pp. 10-14. Buck, op. cit. pp. 6-10. Stourm, The Budget, p. 19. Maffioti, The Power of the Purse, Nineteenth Century, August 1917. Dicey, Law of the Constitution, p. 215. 參照。

(註四) サントの公民は自ら又は其の代表者として公の課税の必要を認定し、自由に之を同意し、且、その用途を辨し、及びその性質、徴収の納入ならびに其の繼續期間を定める權利を有す。Jaze, op. cit. pp. 14-20 參照。

(註五) Stourm, op. cit. p. 28.

(註六) All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives, art. I, sec. 7.

(註七) Willoughby, The National Budget System, p. 38. Buck, op. cit. 37-42. Jaze, op. cit. pp. 70-72 參照。

(註八) J. A. Fairlie, Commissions et Comité législatives aux Etats-Unis, Annuaire Internationale de Droit Public, 1932, pp.

常設委員會の活動に關する一考察

41-45 條照

(註九) Jese op. cit, ibid.

(註一〇) E. Allix, *Traité Elémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, pp. 4-23 條照(註一一) Balchémy, *Essai sur le Travail Parlementaire et le Système des Commissions*, pp. 278 條照

(註一二) Jese, op. cit. P. IV.

(註一三) Ramsey Muir, *How Britain is Governed*, p. 219

(註一四) The House of Commons will receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by Parliament, unless recommended by the Crown.

(註一五) W. I. Jennings *Parliamentary Reform*, p. 169(註一六) Herbert Samuel, *Introduction to Davenport, Parliament and Taxpayer*, p. IX. 條照(註一七) R. K. Gooch, *The French Parliamentary Committee System*, pp. 198-208 條照

七

歐洲大戰に際してはフランス國民の全生活は空前の規模を以て戦争の遂行と云ふ目的に集中せられたのである。随つて、國家に於る活動機關たる政府が全能力を擧げて戦争の遂行に對處したのは云ふ迄もないが、戦時に當り政府は如何なる程度まで自由行動を許さるべきやといふ問題には頗る

疑問の餘地があつたのである。そこで戦時に於て議會の政府に對する監督如何といふ全問題が提起せらるることになつた。(註一)

戦争が起つた場合、國家權力の組織をどうするかといふ問題についてはフランスは全く無準備であつたと云つて差支へない。憲法の有するすべての規定は偏へに平和の時を豫想したもののみであつた。斯くて戦時状態の醸成する緊急事態に對して直に政治形態を適應せしめ得るやうな規定はどこにも存在してゐなかつたのである。

千九百十四年の夏の末、フランスの議會は平常通り夏期休暇に入つてゐた。而して政府は空前の大戦争に直面したのである。其のため議會は同年の七月末より刻々に生じたる重大なる時局の發展に關して直に之れを審議する機會をもたなかつたのである。斯かる情勢のもとに上・下兩院が召集せられたのは實に八月四日のことであつた。戦争の勃發當時にあたつてフランスに最も廣く懷かれつゝた政治上の信念は千九百十四年以前すなはち戦争以前に於て一般に許容せられてゐた主義であつたやうである。即ち戦時に於ては政府は國家に於るすべての權力を其の手中に集中し、其の結果として議會は事實上、一時、除外せらる可きものであると云ふこと之れである。そこで八月四日、戦雲あはただしき中に召集せられたる臨時議會は必要なる經費を議決するとともに戦争の遂行に必

要なる絶體的權力を事實上、政府に附與して閉會することになつた。蓋し戦争は短期間に終息するものと一般に觀測せられてゐたからである。

然るに戦局はフランスの期待を裏切つて、決して有利に發展しなかつた。それどころか、巴里は辛じて陥落を免れたが政府は遠くボルドーへ移轉せざるを得ない情勢に置かれたのである。かくて議會を再び召集すべしといふ主張が起つて來たのは當然である。然るに、ボルドーに於ては議會の召集に適當なる場所が得られないと云ふ一部の理由と、議員全部のうち殆んど其の三分の一の多數が動員せられてゐた事情から議會召集の場合に於る是ら動員議員の資格に關して疑義があつたのである。(註三) 之の時の召集は實現を見ずして終つてしまつた。また之れには時たま、マルヌの會戦があり此の會戦の結果、一時、勝利の曙光がひらめいた爲に暫く政府に事態の處理を一任しやうとする心持が再燃したことも與かつてゐたのである。ところが不幸にして戦局は塹壕戰に膠着して仕舞つた。元來、憲法の規定するところに随へば通常の場合ならば、議會は一月の第二火曜日自動的に召集せられることになつてゐた。随つて戦争がなくなるとも一月の初旬には議會が開會せられる譯である。しかも之れと同時に一月一日よりはじまる新財政年度の開始以前に戦費支辨のため臨時支出の議決をする必要が迫つてゐた。そこで千九百十四年の十二月の末、戦費支出の目的の爲に短期間、

臨時議會を開會してのち直ぐさま翌年の一月初旬に通常議會の召集を見ることになつたのである。斯くて大戰の第一年は『何等憲法上の監督を伴はざる事實上の政府の獨裁』を以て其の幕を閉じたのである。(註三)

然かるに千九百十五年の初頭から議會は其の態度を一變し、單に政府の爲す處を傍觀してゐることを以て満足しないやうになつた。換言すれば議會は其の有する立法、財政、監督の權限を行使して、以つて勝利に貢獻すべしといふ自覺を持つに至つたのである。斯くて生れたのが直接委任(Directation directe)といふ理論である。しかしながら斯かる理論は代議政治の原則に違反するばかりでなく、余りに極端なる理論である爲、政府は勿論、議會内部に於ても反對あり、結局實現せずして終つたが、其の代りとして戰時を通じて、政府の監督は之れを常設委員會に委任することになつた。これが大戰中に於るフランスの常設委員會が活動を開始した起原である。この常設委員會の起用によつて執行部と立法部の關係を根底より變改せんとする極端なる企圖は實現されずに済んだのである。即ち平時に於る議會政治の機構を以て戰時の緊急事態に對處することになつたのであつて、之の意味に於て常設委員會の活動は深い意義を藏したものであつた。

斯くして、千九百十四年十二月、臨時議會召集の第一日に於て上院は陸軍常設委員會の人數を増

加するとともに、其の委員を更新した。而して上院中もつとも有能達識なる人士がこの委員會の委員に選任せられ、しかも其の委員長には往年ガンベッタの國防政府の一員であつたド・フレシネ氏が就任した。之の委員會は分科委員會に分かれ、之等の分科委員會は戰爭の遂行に必要な各種の事項を擔當した。分科委員會の調査は報告書に纏められ、次いで全委員會に呈出せられる。之等、委員會の活動の多くは其の結果に於て甚だ建設的なものであつたと云ふ。殊に委員會が最も努力を傾注したのは軍需品關係の調査であつた。一例をあげればフランス陸軍の重砲の整備は實に之の委員會の活動に胚胎したものと云ふ者さへある。(註四)上院は之の陸軍委員會による活動のみを以て足れりとせず、千九百十五年の二月には外交に關する委員會を設けて外交方面に活躍し、この兩委員會は力を併せて勝利の目的に邁進した。また下院が上院の例にならつたのは云ふ迄もなく下院に於る常設委員會の活動も上院の夫れに比肩するものがあつた。

いま之等委員會の活動を一々詳述する邊はないが、大戦中に於けるフランスの常設委員會の活動と政府に對する監督の行使ならびに其の功積は周知の事實であると云つて差支ない。上院の陸軍委員會の如きは戰時に於る議會の監督の模範を示せるものと呼ばれてゐる位である。(註五)

また委員會の活動に對する讚辭は委員會制度の頑強なる反對論者からも、立法部に對して執行權

の獨立を最も熱心に支持した政治家によつても、或は亦、大戦中フランスを訪問して親しく之等の活動を觀察した外國人によつても（註六）口を揃へて呈せられたところである。

之等の委員會の活動は凡ゆる方面に及んだが、只一個所に於て停止せざるを得ない處があつた。戰略決定の問題が即ち之れである。しかし乍ら戦局の發展とともに後には之の方面に於ても委員會が説明を聽取せんとする希望を持つに至り爲に政府も秘密會を開いて情勢を報告するやうなことがあつた。また軍令の方面に關して多小の容喙を敢てするやうな委員が生じたこともあつたらしい。

（註七）其の爲、政府は屢々、委員會に對して政府の權限を侵犯せざるやう、特に戦線に於て軍當局の行動に介入せざること注意を喚起せざるを得なかつた。ことに戦争の初期に於ては陸軍大臣と陸軍委員會との間に見解の對立があつて前者は後者を厄介視し後者は前者の態度にあきたらず、一時は正式の攻撃文を起草した事すらあつた様である。また陸軍省の一高官の辭職、及び航空次官の辭職も之等委員會の行動の結果であると傳へられてゐる。これらの點は常設委員會の活動史に於る誠に重大なる汚點であるが、しかし其の愛國的動機に出でたる過失であつたことは何人も疑はないところである。

（註一） Duguin, L'Organisation politique de la France, p. 402.

常設委員會の活動に關する一考察

(1886)

- (註II) Pierre, *Traité de droit politique, électorale et parlementaire*.
- (註III) Goch, *op. cit.* p. 233-241.
- (註IV) R. Poincaré, *The Memoirs*, 1915, eng. tr. p. 94 參照
- (註V) Balhémy, "Nos institutions politiques et la guerre", *Revue des sciences politiques*, 1917, p. 368
- (註六) Willoughby and Rogers, *An Introduction to The Problem of Government*, p. 257-258, note 參照
- (註七) Balhémy, *Essai sur le Travail Parlementaire et le Systeme des Commissions*, p. 238-240 參照

八

英國の如く殆んど一年中にわたつて議會を開いてゐる(註一)とここでは問題はないが、議會の會期の比較的短い國家に於ては、議會の會期中以外あるひは解散中に當つて何等かの重要問題が発生した場合これを直に議會の審議に附することを得ない。随つて政府の責任に於て對策を決定し、或は緊急命令を以て事態に處し、通常議會を待つか臨時議會を召集するか又は解散の場合は特別議會の成立を俟つて議會の協力を求めなければならないが、現今の如く内政上あるひは國際關係上、時務するに多端であつて、しかも對策決定の急を要する場合、獨裁政治を行つてゐる國家以外のところでは政府はまことに困難なる事情のもとにあると云はなくてはならない。

絶へず重大なる問題が續出するやうな時に其の都度、一々、臨時議會を召集して新事態に對處す

る解決策を協議するのは甚だ不便であり、さればといつて通常議會の開會まで政府の獨斷を以てことを運び事實上に於て議會の事後承諾を豫期するのは、所信の斷行と行動の迅速は期待せられるが、國民の意見を顧慮せざる嫌ひあり、少くとも國民の自覺的支持を確保し得ない憾みがある。ことに重大なる國家的問題が長期に亘つて發生したやうな場合は猶更であらう。

此の問題に關聯して示唆せられるのは議會内に或種の委員會を常置して閉會中あるひは解散中の議會の代行機關たらしめることである。已に述べたるワイマル憲法の規定する外交常設委員會が議會閉會中も會議を開くのみならず議會解散の場合と雖も新議會の成立まで政府と接觸し之れと協力したのは其の一例である。この委員會は單に外交問題のみを擔當したのであるが、外交問題のみならず、總て議會の審議を要すべき問題を處理する、議會の代行機關としての一種の常設委員會を設くる仕組は當然考へらるべきことである。しかして之の適例と見做すべきものはチェッコスロヴァキアに於る常設委員會(Vyboč)である。

この常設委員會は議會の解散ののち或は議會の任期満了後、新議會の成立に至るまで、又は議會の閉會中もしくは停會中に緊急なる事態が發生した場合に對應するものとして設置せられたものである。本委員會の委員の數は二十四人であつて之のうち十六人は下院より八人は上院より選出せら

れる。委員の任期は一年とし、其の選出方法は比例代表法によつてゐる。委員會は委員長を選擧し、また上院委員中より第一副委員長を下院委員中より第二副委員長を選擧する。

次に、この常設委員會はチュッコスロヅ、キア憲法の規定する上・下兩院の共同會議たる國民議會の權限に屬するすべての權限を附與せられてゐるのである。隨つて委員會は完全な意味に於て國民議會の代行機關たる性質をもつてゐると云つてよい。しかし乍ら之の委員會が斯くの如き大なる權限を附與せられてゐることから斯かる機關の存在は議會内に於る寡頭政治的弊害の生ずるものとして之れを憂慮する論者があるかも知れない。此の點の憂慮はまことに尤なことであり、同國憲法も此の點を顧慮して本委員會の權限に次の如き制限を加へて國民議會そのものの縮刷版たるを防いだのである。

第一に本常設委員會は大統領もしくはその補缺者を選擧することを得ない。第二に憲法を修正することは出来ない。第三に新しき且永續的なる財政上の處置をとつて國民の義務を増大することを禁せられてゐる。第四に宣戰の布告に同意を與へることは出来ないのである。之等の權限は國民議會のみの有する權限であつて本委員會の有せざるところである。

また同國の憲法はこの常設委員會が通常、法律を以てすることが必要なる事項につき決定をなす

場合ならびに豫算外の支出または徴収に同意を與へる場合は全委員出席のうへ、絶體多數の議決を以てすることを規定してゐる。また緊急な決定を要することで通常、法律を以てすることが必要なる事項については必ず政府の提案と大統領の同意を以てするにあらずんば之を議決するを得ないとしてゐる。而して本委員會の議決せる處置はすべて議會が開會してより二ヶ月以内に於て議會の同意を求むることが必要であり、もしかゝる同意が得られない場合は其の効力を喪失することと規定せられてゐる。(註二)

抑も執行部たる政府は一日たりと雖も其の存在を停止することは許されない。故に何處に於ても内閣が辭職をなしたる場合は後繼内閣の成立まで其の内閣が政務を執つてゐるのである。而してこのことは當然のこととせられ、若し内閣が辭職せる後、後繼内閣の成立を見るまで何等の執行機關も存在しないとすれば實に重大なる問題を惹起するにちがひない。之に反して立法部たる議會は各種の理由によつて事實上その存在を停止することが屢々あるのである。而してこれについては格別の論議がなされてゐないやうである。少くとも議會の不在は政府の不在ほど重要視せられてゐない。勿論このことは從來の政府と議會の性質についての歴史的な理由から説明せらるべきものであるが、斯かる歴史的な事情を離れて純然たる理論から云へば少しく不約合と云はざるを得まい。此の

點に於て歐洲大戰後の新興國であり、政治機構の決定について何等の因縁も有さなかつたチェッコ
スロヅ、キアが以上述べたるが如き常設委員會を設置して之れに國民議會の攝政的地位を與へたの
は頗る興味ある企圖と云ふべきであらう。

(註一) G. F. M. Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, p. 97 參照

(註二) 同國憲法第二章第五十條 *Dareste, Les Constitutions Modernes, 1929, Vol. II, pp. 833-834*

九

三權分立主義を憲法の基本的精神となし、立法部と執行部を可及的に對立せしめてゐるアメリカ
合衆國に於ては、常設委員會制度の仲介によらなければ國政一般の圓滿なる遂行を期待し得ないこ
とは明らかである。アメリカ合衆國に於ける委員會立法については、ブライヌ卿をはじめとして
(註一) 幾多の反對論者があるが、若し此の制度を廢止せんとすれば、憲法そのものを根本的に變改
するより外はないのである。即ち現在の大統領政治を廢して、英國流の内閣政治を採用するほかは
ないやうに思はれる。併しかかる轉換は殆んど不可能なことといふべく、しかも英國流の内閣政治
と雖も現在ならびに將來の事態に對して、決して完全なる仕組といふことは出來ないのである。こ
とに近年、同國に於て、二大政黨對立主義崩潰の前兆とも覺しきものあるに鑑れば、猶更、慎重に

考慮すべき問題であらう。

次に斯かる立法・執行兩部間の橋梁としての常設委員會制度といふ地位から離れて、單に立法手續の改善すなはち議會の豫備的審議機關としての方面から見ても、其の立場は決して不當に攻撃せらるべきものではない。

今かりに豫備的審議機關としての常設委員會制度について、アメリカ合衆國の例をとつて考察して見るのに、少くとも其の活動に三つの大なる特徴がある。(註二)まづ第一にあぐべく且ある意味に於て最も重要なる點は、議會に上提せられる法案は委員會によつて報告せられたるものに限定せられると云ふこと之れである。随つて、議會の各會期中に提案せられる膨大なる諸法案のうち常設委員會によつて考究の價值あるものと認められたるもののみが議會の討論に附せられるのである。茲に於て、委員會によつて篩ひ落ちられ議會に上提せられる機會を得ない法案が多數でることとなる。之の委員會による握潰し(Killed in committee)の制度については少なからぬ批難もさくが、大體から見て之の制度は不都合とは云はれない。蓋し毎期、議會に提出せられる提案は莫大の數量にのぼり、斯かる數多の提案を議會が一々、審議することは事實上、不可能であるからである。故に之等の提案中から眞に議會が審議する價值あるものを選択する何等かの方法を講ずるのは絶対に必要で

ある。而して之の必要に應ずる方法としては現在の委員會制度に代るべき一層有効なる手段を發見することは極めて困難である。勿論、委員會による選擇に弊害の件はない譯はない。即ち委員會が其の權限を濫用して送附せられたる提案を不當に無視することもあり得るのである。アメリカに於てはよく此の危險を感得して Discharge rule と稱する規則を設けて、委員會が報告を拒否したる提案につき、もし提案者が之れの審議を希望する場合には、委員會に對して、その審査の義務を解除して直接、議會に提出せしめ得るやうにしてゐるのである。然れども Discharge rule の手續きは頗る煩瑣であり、且つ之の適用を要求するには當該法案に對して是非とも議會の審議を希望する一般的要求がなければならぬ。然れども、斯かる一般的要求の存在する法案を委員會が無視することは殆んど稀れであり、随つて、事實上この手續きが適用せられることは甚だ少く又その實積も殆ど擧がつてゐないと云つて差支へない。元來、今日に於ても議會の負擔過重は周知の事實であり、随つて一方、議案の審議に不充分なる憾みあるとともに他方、委任立法の流行を來してゐる状態にある。將來、社會機構の複雑化に伴ひ愈々國家活動の要求せらるるとともに立法量の増大は避け得難き運命にあるのであるから、議會負擔を輕減して、重要なる法案に對して充分なる審議を盡さしむる爲には何等かの豫備的機關を設くる必要は益々痛感せられるに至るであらう。而して委員會によ

(1962)

る選擇制度が最良でない迄も比較的無難な方法であることは否定し得ないところである。

第二に常設委員會制度に於ては、其の委員に比較的、永續的な任期を與へてゐるから、附託せられたる法案の審議に際して、高度の技術的能力を發揮し得ることである。ことに各種委員會の委員長には古參にして練達せる議員を選任する慣行があるので、之等の委員長は委員會に於ては、よく委員の活動を助長し、本會議に於ては適切に其の討論を指導すると云ふ効能があるのである。また委員會はその規模が小さいため色々の調査器關を充分に活用することが出来るのは言ふまでもない。

第三の特徴は公聽會 (Public hearing) の慣例である。之の制度は委員會に附託せられたる法案の審議にあたり、之の法案によつて影響を蒙るべき、或ひは之の法案に利害關係ある各方面に對して其の意見を開陳する機會を與へんとするにある。この制度はアメリカ獨特のものであり、しかも甚だ價值ある企圖と云はなくてはならない。抑も或る種の法案を審議するにあつては、其の法案の立案者の説明を聽取するとともに、之れによつて影響を蒙るべき人々、あるひは之に利害關係ある團體の主張を參酌しなくてはならない。然らずんば到底、健全なる結論に到達することは不可能である。現在、各國に於て専門的なる立法をなす場合、當局以外に利害關係團體の代表者ならびに専門家を加へて特別の調査委員會を設置する風潮がある。我邦、現下の電力委員會の如きが其の一例で

ある。斯かる特別委員會の設置はもとより反對すべきことではないが、これが議會外に設けられることから其の到達せる結論について再び議會の討論を要することになる。しかも議會外に於ける委員會の活動は一般國民の注意を惹かず、その結論が議會に提出せられ、議會の討論に移されてから初めて輿論の對象になるやうな傾向が多い。斯かる場合、もし議會内の常設委員會に於て立案當局の提出理由を慎重に検討しつつ、利害關係團體の之に對する主張を聴取し並びに各方面の専門家を招致して其の意見を參酌した上、之が報告書を作成、提出すれば、無用の磨擦、討議の重複を回避することが出来るうへ國民の關心を刺戟する利益がある筈である。之の意味に於て公聽會の制度は多大の示唆を含むものと云はなくてはならない。

議會の審議に對して之れが準備的活動をなす機關を設置する必要があることは何人も反對しないところであり、而してこの準備的活動の方法としては、常設委員會制度を採用するのが實際上、もつとも便宜であるのは疑を容れない。よつて、立法手續きの改善方法としての委員會制度には問題はないのである。

次に委員會による政府の監督といふ點についても委員會が其の正當なる限度内に於て行へば決して排斥すべきものでないことは已に度々述べたところである。問題となるのは委員會自ら執行。

行政の實務に乗出して、政府の權限を侵害し、その責任の統一を破壞する事情にあることも已に述べたる通りで、其の實例としてアメリカの上院外交委員とフランスに於る外交、財政、兩委員會を擧げたのである。蓋し、外交及財政に關する委員會は嚴格な意味に於て立法委員會とは云へないからである。しからば之等の委員會は廢止すべきかと云ふ疑問を生ずる。これらの點について少しく私見を述べて本小稿の結論としたいと思ふ。

先づ外交の問題であるが、外交の處理が本來、執行的權力に屬することは各國に於る理論ならびに實際上、明白なことである。しかし乍ら廣い意味の外交が政府の專行するところに限るといふことは出来ないのである。一方、消極的な方面に於て、國民の支持を有せざる外交が、外交として充分なる効果を擧げ得ず、隨つて往々失敗の危險あると同時に、他方、積極的な方面に於て、國民による外交、いはゆる國民外交なる言葉があるのは之の間の事情を證明してゐる。外交の消極的方面あるひは對内的方面に於て、政府は國民の支持を持たねばならないのは云ふ迄もないが、其の技術的な點に於ては、外交といふものの性質上すこぶる微妙な關係にある。外交の機密を保持しながら國民一般の支持を確保することは非常に困難なことである。隨つて絶體的な公開外交といふものも成立しないし、絶體的な秘密外交といふものも存在しない。そこで外交審議會などといふエルダー。

ステーツメンの會議を設けて、政府の諮問機關とすると同時に、之を通じて輿論と接觸を保つと云ふ方法は、我邦のみならず各國にも其の例がある。しかし乍ら、將來とも斯かる方法に訴へるのは時世に即せざる憾みがあるやうと思はれる。議會内に於る公開討論は、少くとも外交に關しては甚だ不利であり、また秘密會の開催も好ましくならずとすれば、外交委員會を常設して政府は之れと接觸を保ち、之の機關を通じて、議會しいては國民一般の協力を求むるに如かないであらう。次にフランスの外交委員會の例に見らるるが如き、委員會による直接の外交活動は疑なく政府の特權に對する侵害であり、一の越權行爲である。但し最近、國際關係の多端なるにつれて、各國政府は外交官の活躍以外に、各方面の人材を起用して外交の補強に努めてゐるやうな事情がある。所謂國民使節の派遣といふやうなことが之の例である。故に外交常設委員會が政府とは別個に独自の行動をとるのは論外として、若し政府の方針に従つて、政府の依頼により、政府の委託せる權限内に於て、國民外交のチャンピオンたるに於ては、之れを嫌ふべき理由はない。否、むしろ其の地位から見て外國の信用を博するのみならず、眞の國民外交使節たる最善の資格を具備せるものと云へやう。

第二に豫算の編成にあつて常設委員會が政府の領域に侵入し、豫算の統一を破壊し、責任の歸屬を不明ならしむことは誠に残念なことである。更にフランスに於て曾て行はれたるが如き、選舉の

爲にする修正 (Amendement électoral) 及びアメリカに於て見らるる logrolling が常設委員會に於て最も多く行は易いのは之れまた甚だ不幸なことである。しかし乍ら之等の弊害は常設委員會制度のみより生ずる特別の弊害と見ることは出来ず、また假りに之の制度より生ずるものとしても、何等かの制限を設けて之れを防壓することは不可能ではない。(註三) 英國に於る豫算制度に對して批難の多いのに徴しても、財政委員會の行動に適當なる制限を加へて、純然たる準備的審議機關及び豫防的監督機關たる埒内に止まらしめば其の効用は少しと云はれない。蓋し豫算案なるものは政策的方面と財政的方面の兩面を有するものである。故に豫算の表示する一般政策的方面は全院委員會によるも或は大規模なる豫算委員會によるも、之を監督するに充分であるが、其の財政的方面は多分に技術的・専門的であるが故に、之れを検討するには相當の調査機關を有する小規模の委員會による外はないであらう。而して又、豫算の含む政策的方面のみを重視して、其の財政的方面を輕視する理由はないのである。

最後にチエッコスロヴァキアの例にある如く、上・下兩院の共同常設委員會を設置して、政府に對する常時協力機關たらしむるのも議會制度改善の一方法であり、殊に戰時に際し、舉國一致、國民總動員を必要とするやうな場合、議會の活動機關として常設委員會制度を活用するのも、大戰中に於る

(1868)

フランスの競争に對して、無用の沙汰を云ふことは出来なうであらう。(完)

(註I) Bryce, *American Commonwealth*, Vol. I, pp. 161-166

(註II) W. F. Willoughby, *The Government of Modern States*, 1936, pp. 370-372 參照

(註III) Art. 73. loi financière de 28 Feb, 1934 參照