HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	イギリス庶民院における調査委員会制度（２）　－国政調査権に関する制度考察－
Author(s)	木下, 和朗
Citation	北大法学論集, 44(6), 367-400
Issue Date	1994-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15564
Type	bulletin (article)
File Information	44(6)_p367-400.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

イギリス庶民院における調査委員会制度（二）

――国政調査権に関する制度考察――

木下和朗

〈目　次〉

序　章　本研究の目的
第一章　イギリスにおける国政調査制度の構造
第二章　古典的国政調査の形成・発展・衰退　（四四巻五号）
第三章　現代的国政調査の形成・発展

第一節　現代的国政調査の形成
第一款　内閣統治制の出現
第二款　特別委員会改革論
第三款　歳出予算委員会
第四款　改革反対論
第二節　現代的国政調査の発展
第一款　特別委員会の「復活」――クロスマン改革――
第二款　一九七〇年代の調査特別委員会
第三款　一九七八年議事手続委員会報告書　（以上本号）
第四章　現行制度　――省庁別委員会を中心として――
終　章　まとめ

＊略語について

本稿において用いる略語の一覧は北大法学論集四四巻五号（一九九四年）一二三一頁に掲載されている。

第三章　現代的国政調査の形成・発展

前章で述べたように、政治調査、及び、法案起草段階における立法調査については、庶民院の特別委員会に代わって、調査審問所や王立委員会といった議会外の機関がその任にあたることになった。その構造的原因は政党国家と行政国家の発展である。一方、同じ状況の下、庶民院は、政府監視調査を任務とする特別委員会を発展させることで、その活路を見出そうとするのである。

第一節　現代的国政調査の形成

第一款　内閣統治制の出現

現代的国政調査の形成と発展を理解する前提として、一九世紀末から二十世紀初頭にかけてのイギリスにおける憲法構造を概観しておく。

一　リベラル・モデルの定着

この時期のイギリス憲法をめぐる最大の変化は、選挙法改革の指導理念であったリベラル・モデル[1]が、一八八〇年代までに、イギリス憲法における規範モデルとして承認されるようになったことである[2]。つまり、議会主権、議会内における庶民院の優位、議会に対する政府の責任といった原則がイギリス憲法における中心的特徴とされるのである。

このことは、次の制度変遷によって裏づけられる。第一に、一八八四年国民代表法（Representation of the People Act 1884）、一九一八年国民代表法（Representation of the People Act 1918）、一九二八年国民代表法（Representation of the People Act 1928）、一九四八年国民代表法（Representation of the People Act 1949）等を通じて、一連の選挙法改革が完成した[3]。この結果、二一歳以上[4]の男女は、原則として一人一票の選挙権[5]をもつことになり、完全な普通選挙制が導入された。第二に、一九一一年議会法（Parliament Act 1911）によって、貴族院に対する庶民院の優位が確立した[6]。同法によると、貴族院には庶民院の可決した財政法案（Money Bill）に対する拒否権がなく（第一条）、財政法案以外の一般法律案（Public Bill）についても、庶民院が三会期連続して可決し、かつ、第一会期における庶民院の第二読会の日から第三会期における庶民院の法案可決まで

に二年以上の期間が経過している場合[7]、当該一般法律案は、貴族院の可決がなくとも法律として成立するものとされた（第二条）。第三に、行政組織が、行政委員会(board)を中心とした構成から、議会に対して責任を負う大臣を長とする省庁(ministry)を中心とした構成に変化した。省庁が公権力行使の主体になることは、大臣責任制を通じた議会の政治的統制の確保にとって大きな利点となると考えられたのである[8]。

一八八〇年代以降、憲法規範としてのリベラル・モデルを承認する政治指導者の発言が相次ぐ[9]一方、リベラル・モデルは学問的見地からも支持された[10]。代表的論者がダイシー(A. V. Dicey)である[11]。ダイシーの憲法理論は、①無制約な立法権を意味する法的主権が議会に属し、政治的主権は国民に存するとする「議会主権(Parliamentary Sovereignty)」論、②(a)恣意的権力の影響と対比される正式の法の絶対的優越、(b)通常の司法裁判所の運用する通常法に一切の身分階層が等しく服すること（法の前の平等）、(c)憲法は通常法の結果であること、を意味する「法の支配(Rule of Law)」論、③執行権行使の規律を主要な目的とする「憲法的道徳」たる「憲法習律(Constitutional Convention)」論から構成される[12]。これらの理論の前提として、リベラル・モデルが措定されているのである[13]。そして、このようなダイシーの憲法理論は、アンソン[14]、リッジス[15]等に継承され、イギリス憲法学説において通説的地位を占めるのである[16]。

註

(1) リベラル・モデルに関する説明につき、第二章第一節第二款一（北大法学論集四四巻五号［一九九四年］一二六二頁以下）参照。

(2) *See* A. H. Birch, Representative and Responsible Government 72-74 (1964).

(3) 一九一八年国民代表法によって、二一歳以上の男子の普通選挙制が確立し、一九二八年国民代表法によって、男子と同等の婦人参政権が付与された。各選挙法改革に関する簡潔な説明として、田中英夫・英米法総論上（東京大学出版会・一九八〇年）一五四―一五六、一七六―一七七頁、樋口陽一・比較憲法（全訂第三版）（青林書院・一九九二年）一二三―一二七頁等参照。

(4) 一九六九年国民代表法(Representation of the People Act 1969)によって、選挙権者の年齢制限は二一歳から一八歳に引き下げられた。現行法は一九八三年国民代表法。*See* Representation of the People Act 1983, Sec. 1 (1) (c).

(5) 一九四八年国民代表法が制定される以前には、事業所

投票権（居住選挙区外に事業用の土地家屋を占有している者に対して、居住選挙区における選挙権とは別個に、占有家屋が存する選挙区における選挙権を付与する制度）や大学選挙区（特定の大学の学位取得者を選挙人とする選挙区。この結果、大学選挙区における有権者は、居住選挙区における選挙権の他に、もう一票の選挙権の行使が認められることになる）といった、一人が二票を持ち得る制度が存在した。

(6) *See* E. C. S. Wade & A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law 190-194 (10th ed. 1985). なお、前田英昭・イギリスの上院改革（木鐸社・一九七六年）八九―一一一頁、藤田晴子「イギリス議会における両院の権限の差異」議会制度の諸問題（立花書房・一九八五年）一三九頁以下所収等参照。

(7) 一九四九年議会法(Parliament Act 1949)によって、この要件は二会期・一年に短縮された。

(8) Wade & Bradley, *supra* note 6, at 297; P. P. Craig, Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America 31-33 (1990).

(9) 例として、バーチは、グラッドストーン(William Ewart Gladstone)、モーレイ(John Morley)、ハーティントン卿(Lord Hartington)を挙げている(Birch, *supra* note 2, at 72-73)。

(10) *See, e. g.*, L. Courtney, The Working Constitution of the United Kingdom 6 (1901).

(11) A. V. Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (10th ed. with an introduction by E. C. S. Wade, 1959). A・V・ダイシー（伊藤正己・田島裕訳）・憲法序説（学陽書房・一九八三年）〔生前最後の第八版の翻訳〕。

(12) ダイシーの憲法理論に関する簡明な説明につき、伊藤正己「ダイシー」木村龜二（編著）・近代法思想史の人々（日本評論社・一九六八年）一三八頁以下所収参照。ダイシーの憲法理論については、我が国でも研究が進んでいる。とりわけ、伊藤正己博士による一連の業績が参照されるべきである。伊藤正己・法の支配（有斐閣・一九五四年）、同・イギリス公法の原理（弘文堂・一九五四年）、同・イギリス法研究（東京大学出版会・一九七八年）、「訳者解題」前掲（註（11））・憲法序説四四五頁以下所収参照。その他、田島裕・議会主権と法の支配（有斐閣・一九七九年）等参照。

(13) クレイグは、ダイシーの憲法理論の前提として、一元的で自己修正的な代表民主政(unitary, self-correcting representative democracy)が措定されている旨を指摘する。*See* Craig, *supra* note 8, at Ch. 2 (at 12-55).

(14) Sir W. R. Anson, The Law and Custom of the Constitu-

tion (5th ed. by M. L. Gwyer, 1922).

(15) E. W. Ridges, Constitutional Law (8th ed. by G. A. Forrest, 1950).

(16) このことは、イギリス公法学において、ダイシーの憲法理論に対してさまざまな批判が向けられる現在においても、ダイシーに対する敬慕の念が表明されることからもわかる。そのような敬慕の念の表明の例につき、和田英夫「イギリス公法の動向と展望—その断面—」法律論叢六〇巻二・三号（一九八七年）六五頁以下、六六—六九頁参照。

また、ダイシーのような憲法観は、一九三〇年代の政府内においても承認されていた。例えば、一九二九年に設置された大臣の権限に関する委員会（通称、ドノモア委員会 Donoughmore Committee）は、その任務として、「議会主権及び法の優越という憲法原則を保障するために妥当な、または、必要な保障手段は何かを報告する」旨が付託命令に定められていた。*See* Cmnd. 4060 (1932), Report of the Committee on Ministers' Powers.

二　内閣統治制の出現

リベラル・モデルが規範モデルとして承認され、リベラル・モデルが掲げる一定の憲法原則が定着したことは、従来の憲法モデルであるホワイトホール・モデル[17]の廃棄を意味しない。なぜなら、リベラル・モデルを指導理念とする一九世紀の改革は、旧来の政治制度や社会制度を廃止せずに、多かれ少なかれ、その性質を変化させるに過ぎなかったからである[18]。この結果、二十世紀イギリス憲法を制度全体として見た場合、リベラル・モデルとホワイトホール・モデルともに、一方のモデルだけでは説明がつかないが故に、両モデルが折衷されていると言えるのである。

このような憲法構造の下、一九世紀末から二十世紀初頭にかけて起こった①政党の組織化と②執行権の拡大と複雑化によって、内閣統治制 (Cabinet Government) が出現した[19]。つまり、「内閣がイギリス憲法制度の核[20]」であり、庶民院との関係においては、「内閣が庶民院をコントロールする[21]」ようになるのである。

内閣統治制が出現する構造的原因は次のようにまとめられる。第一に、リベラル・モデルによると、選挙法改革による選挙権の拡大は、庶民院の民主的基盤を強固にし、議会の正統性を高めるものと考えられた。しかし、選挙権拡大の帰結はそれにとどまらなかった。つまり、有権者数の増加によって、政党は総選挙に勝利するために多くの票を集めることを要するよう

になり、政党の組織化が進行したのである。[22] この組織化は、議会外政党の全国的組織化と議会内政党の組織化の二つの側面に分けられる。[23] この結果、議員個人に対する政党の拘束が強化され、[24] 庶民院内において多数党＝政府という構図が現れ、庶民院に対して内閣が優位になるのである。第二に、一九世紀の経済社会改革を通じて国家介入が増大することに伴い、行政事務の増大と複雑化が進行した。つまり、それまでは「国家が単に警察官、裁判官、護民官であったのに対して、いまや、国家は、教育し、医療を行い、家を建て、道路をつくり、公共サービスを提供し、その他一切のことを行うようになった」[25] のである。[26] また、庶民院の多数党が政府を形成することにより、内閣もまた民主的基盤を備えるようになった。[27] その結果、議院の多数派たる政府が、政策の実行につき有権者からの委任を受け、政策の成功につき（議会ではなく）有権者に究極的責任を負うという統治観が形成されるようになったのである。[28]

内閣統治制の出現は次の現象に具体的に見られる。第一に、内閣存立の基礎が庶民院の信任にあるという、庶民院に対する内閣の究極的責任が形骸化することである。つまり、内閣が一体となった庶民院の多数派によって支持されている以上、政府の政策や活動に関して野党や国民からの批判が高まったとしても、不信任決議が庶民院で可決され、政権の維持が危険にさらされるという状況は滅多に考えられなくなったのである。[29] 第二に、政策過程における政府の役割が著しく増大することである。王立委員会 (Royal Commission) と省庁委員会 (Departmental Committee) の発達[30] は、法案起草段階における政府の役割増大を端的に示す現象である。また、一九世紀における行政の合理化と中央集権化の過程において、広汎な委任立法を必要とする状況は生じていたが、二十世紀に入ると、立法による社会改革の推進や二回にわたる世界大戦という国際的国内的情勢不安によって、委任立法が著しく増加した。[31] 議会内立法過程においては、政府提出法案の増大、当該法案に対する議院の修正率低下という現象が見られるようになった。[32] また、その影響は議事手続にも反映している。[33] まず、政府が庶民院の多数派の支持を得ていることから、議事の統制について政府が特権的地位を保持することが求められ、政府が議事日程を統制するようになった。[34] さらに、政府提出法案を迅速に可決するために諸々の議事手続が導入される。例えば、一八八二年の①緊急延会動議 (Urgent Adjournment Motion) の制限、[35] ②議員の発言打切権を議長に付与する、③討論終結 (Closure) 制度の導入、[36] 一八八八年の①ギロチン (Gilotine)、[37] ②散会時間の確定[38] といった制度の導入が挙

げられる。

内閣統治制の出現によって、内閣による立法手続の支配や庶民院の執行府統制機能の低下という現象が庶民院にもたらされ、庶民院議員個人については、政府に関する情報からの隔絶という結果を招くのである。(39)

註

(17) ホワイトホール・モデルに関する説明につき、第二章第一節第二款一（北大法学論集四四巻五号［一九九四年］一二六四頁以下）参照。

(18) Birch, *supra* note 2, at 29.

(19) 本文で以下に述べる内閣統治制がもたらす諸現象は多くの論者によって観察されている。*See, e. g.*: Sir H. S. Maine, Popular Government: Four Essays (2d ed. 1886); M. Ostrogorski, Democracy and the Organization of Political Parties (trans. by F. C. Clarke, 1902); W. S. McKechnie, The New Democracy and the Constitution (1912); S. Low, The Governance of England (rev. ed. 1914); A. L. Lowell, The Government of England (new ed. 1920).

但し、イギリスにおける規範的政体原理として内閣統治制を措定するかは別問題である。規範的政体原理として内閣統治制を措定する代表的論者は、ジェニングス (Sir I. Jennings, Cabinet Government [3d ed. 1959])、アメリィ (L. S. Amery, Thought on Constitution [3d ed. 1953]) である。規範的政体原理として内閣統治制を措定する論者とそうでない論者との間では、「法 (law)」についての理解などに相違があるので、この問題を究明することは容易でない。また、特定の論者がどちらの立場をとるかにつき、解釈が分かれることもある（代表例がバジョット［Walter Bagehot］の立場に関する理解の相違である。なおバジョットの議会制論につき、小山廣和・浜田豊「W・バジョットとイギリス議会制の問題」高山短期大学研究紀要九号［一九八六年］四九頁以下参照）。よって、本稿においてはこの問題に立ち入らず、「内閣統治制」という用語を、本文で述べる諸現象を総称する意味で用いることにする。

なお、イギリスにおいては、国王大権（例えば、庶民院解散権・外交権・国防権）の行使において首相が有する助言の影響力の大きさや主要な政策形成において首相が占める役割の大きさなどに鑑みて、内閣統治制をさらに進めて、首相が事実上の統治権を握っているとする「首相統治制 (Primeministerial Government)」と統治構造を特徴づける見解も有力である。*See, e. g.*, R. H. S. Crossman, *'Introduction' to* Walter Bagehot's The English Con-

STITUTION (1964); J. P. MACKINTOSH, THE BRITISH CABINET (3d ed. 1977).

内閣統治制に関する邦語文献として、作間忠雄「イギリスの議院内閣制」法学二〇巻一号（一九五六年）一六頁以下、同「内閣政治制の意義とその成立」法学二六巻一号（一九六二年）一頁以下、同「内閣政治制の特質と課題」清宮四郎博士退職記念・憲法の諸問題（有斐閣・一九六三年）二三九頁以下所収等参照。

(20) SIR I. JENNINGS, CABINET GOVERNMENT 1 (3d ed. 1959).

(21) *Id.* at 480.

(22) P. NORTON, COMMONS IN PERSPECTIVE 15 (1981); CRAIG, *supra* note 8, at 39.

(23) 政党の組織化の過程につき、第二章第三節第一款**一**（北大法学論集四四巻五号［一九九四年］一二八二頁、同頁註（83））参照。

(24) 1 OSTROGORSKI, *supra* note 19, at 605 ff. メインは、コーカス・システム(Caucus System)の発達の結果、議員が「自由な代表から指示を受けた代理人」に変化したと述べる(MAINE, *supra* note 19, at 94)。

(25) SIR C. T. CARR, CONCERNING ENGLISH ADMINISTRATIVE LAW 10 (1941).

(26) 一九世紀後半における執行権拡大につき、第二章第三節第一款**二**（北大法学論集四四巻五号［一九九四年］一二八三頁以下）参照。二十世紀における政府機能の拡大は、立法による新たな政府権能の獲得に見てとれる。例えば、会期毎に可決された議会制定法の平均件数は、五十（一九〇六年会期～一九一三年会期）から五七（一九二九―三〇年会期～三七―三八年会期）と増加し、同じ期間を以て比較した議会制定法の平均頁数は、三三五頁から九九五頁に激増した。このほとんどが政府の執行権行使に係る法律であった。*See*, J. A. G. Griffith, *The Constitutional Significance of Delegated Legislation in England*, 48 MICH. L. REV. 1079, at 1080; JENNINGS, *Who made the Laws in 1936-1937?*, in *supra* note 20, at Appendix II (at 534-537). さらに、二回にわたる世界大戦は執行権の拡大、議会に対する執行府の優位を加速化した。

(27) G. Campion, *Parliament and Democracy*, in LORD CAMPION *et al.*, PARLIAMENT: A SURVEY 9, at 25 (1952).

(28) BIRCH, *supra* note 2, at 165.

(29) 一八九五年（ローズベリィ卿[Lord Rosebery]自由党内閣の総辞職）以降、庶民院で過半数を制する内閣が庶民院における採決での敗北を理由に総辞職したという事例はない。*See* R. BRAZIER, CONSTITUTIONAL PRACTICE 171-173 (1988).

(30) 第二章第三節第三款（北大法学論集四四巻五号［一九九四年］一二八八頁以下）参照。

(31) 水野豊志・委任立法の研究（有斐閣・一九六〇年）一三八頁。但し、イギリス議会は、委任立法を発効前ないし発効後に議院に提出させ、効力肯定決議（affirmative resolution）ないし効力否定決議（negative resolution）によってその効力を確認する手続など、委任立法を自ら統制する制度を有する点が特徴である。この点を含め、イギリスにおける委任立法につき、水野・前掲書・第二章（一一〇—二五七頁）の他、利光利一「イギリス行政法における委任立法の研究（一）～（五・完）」法学研究（愛知学院大学論叢）二七巻三・四号一頁以下、二八巻三・四号一頁以下、二九巻一・二号一一七頁以下、二九巻三・四号一頁以下、三十巻三・四号一頁以下（一九八四～八七年）等参照。

(32) *See* Birch, *supra* note 2, at 75 ff. なお、政府の立法過程支配に関する実証的研究として、*see* J. A. G. Griffith, Parliamentary Scrutiny of Government Bills (1974).

(33) Vgl. J. Redlich, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, Bch. 1, Abschn. 2, Kap. 3 (S. 195-220).

(34) Lord Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons 37-38 (3d ed. 1958).

(35) 従来、質問に対する大臣の答弁に満足できない場合、議員には、延会動議を提出して意見を述べる権利があった。この権利行使につき、対象を「特定の緊急を要する国政事項」に限定し、四十名以上の議員の賛成を要するとされた。前田英昭・イギリス議会政治の研究（溪林出版社・一九九〇年）一四六—一五二頁参照。

(36) 採決に入る旨の動議を可決することで、議案に係る討議を打ち切る手続。但し、当該動議は、少なくとも百名の議員の賛成を以て可決されることを要する。*See* May, at 405-408. なお、高見勝利「議会における審議の自由とその制限—一九世紀イギリス下院のクローチュア制導入をめぐる議論を素材として—」三島淑臣ほか（編）・法と国家の基礎に在るもの（創文社・一九八九年）三四三頁以下所収参照。

(37) 「時間配分動議（Time Allocation Motion）」とも言う。この動議は政府が特に重要かつ争いのある政府提出法案を確実に可決させるために提出される。この動議が可決されると、審査段階毎に議事日程が配分、固定され、当該段階の審査が未了であっても審査終了として次の段階に進行することになる。*See* May, at 408-415. なお、原度「イギリス下院における時間割当規則（ギロチン）」レファレンス二一一号（一九六八年）五頁以下参照。

(38) 議長裁定で午前一時までに終了させるようになった。

(39) W. I. Jennings, Parliamentary Reform 140-141 (1934).

第二款　特別委員会改革論[40]

一　改革論の背景

リベラル・モデルを前提とすると、①庶民院の信任が内閣や大臣の在職要件であること、②大臣が掌理する省庁の事務につき説明責任を負うこと等を意味する責任内閣制という憲法習律を通じて、庶民院が内閣を統制することは、憲法上、重要な特徴である。したがって、内閣統治制の出現に対しては、リベラル・モデルを前提とする論者から、さまざまな危惧が表明された。例えば、高等法院国王座部首席裁判官（Lord Chief Justice of England）だったヒュウォート卿（Lord Hewart）は、執行権の強大化を目の当たりにし、それを「新たな独裁（New Despotism）」と呼び、その目標は「議会を従属させること、裁判所（の統制）から逃れること、執行府の意志ないし気紛れを自由のままにして最高のものとすること」だと批判した。[41]

特別委員会改革論は、このような危惧の一環として具体化した。ここで言う「特別委員会改革論」とは、政府の政策や活動の監視を目的とする調査（政府監視調査）を任務とする特別委員会、特に、特定の政府省庁ないし政策分野を所管する調査委員会を庶民院に設置すべきとする主張を指す。特別委員会改革論の背景として、次の二点が指摘できる。第一に、第一次世界大戦以後、庶民院が執行府に対する統制という伝統的機能を適切に果たしていないという状況認識が浸透し、さらに、平議員（back-bencher）の間に、政府情報から隔絶された自己の役割に対する不満が生じたことである。そして、この平議員の不満を解消することと執行府統制機能を回復することとは、相互に関連する問題とされたのである。[42] なぜなら、議員が政府の政策や活動について何も知らなければ、庶民院が執行府の統制という機能を全く果たせないと考えられるからである。[43] そこで、もし、政府内部の意思決定過程を公開する機会と議員が情報を獲得できるよりよい方法とが庶民院に存するならば、内閣不信任は事実上困難であるとしても、大臣の説明責任の追及などを通じて、庶民院の執行府統制機能の実効性は維持できるとされたのである。そして、そのための最良の――事実上唯一の――方法として、主要な政府省庁に対応して構成され、政府監視調査を任務とする複数の特別委員会を設置する必要性が唱えられたのである。[44] 第二に、質問時間（Question Time）や延会討議（Adjournment Debate）といった、従来からの執行府統制制度が内閣統治制という新たな状況に対応できないことである。なぜなら、こ

れらの制度は、行政に対する個々の苦情救済、つまりミクロレベルの行政統制を主眼とする制度だからである。[45] したがって、政府の政策と活動に対する監視という、よりマクロレベルの執行府統制機能を庶民院が適切に果たし、かつ、議員が従来有していた自己の責務に対する充足感を再び感じることができるようにする新しい技術として、政府監視調査を任務とし、省庁に対応する特別委員会が観念されたのである。[46]

註

(40) 特別委員会改革論に関する有益な整理として、*see* HANSARD SOCIETY (ed.), PARLIAMENTARY REFORM: A SURVEY OF SUGGESTED REFORMS Ch. 3 (rev. ed. 1967). なお、本書第一版（一九六一年）の邦訳がある。三澤潤生（訳）「英国における下院議事手続の改革論（上）（下）」レファレンス一四八号二七頁以下、一四九号三七頁以下（一九六三年）参照。

(41) LORD HEWART, THE NEW DESPOTISM 17 (1929). このような危惧は第二次世界大戦後にも表明され続けた。*See, e. g.*, G. W. KEETON, THE PASSING OF PARLIAMENT (1952).

(42) A. H. Hanson & H. V. Wiseman, *The Use of Committees by the House of Commons*. [1959] P. L. 277, at 279.

(43) BIRCH, *supra* note 2, at 153.

(44) P. Baines, *History and Rationale of the 1979 Reforms*, in G. DREWRY (ed.), THE NEW SELECT COMMITTEES 13, at 14 (2d ed. 1989).

(45) G. M. Young, *The Future of British Parliamentary Government*, in LORD CAMPION *et al.*, PARLIAMENT: A SURVEY 171, at 182 (1952).

(46) JENNINGS, *supra* note 39, at 140-141.

二　改革論の形成

このような背景をもつ特別委員会改革論の萌芽は、一九〇九年のジョウェット (Fred W. Jowett) 庶民院議員の提案に見てとれる。[47] 政府内部においては、一九一八年のホールデイン (Haldane) 委員会報告書に遡る。[48] すなわち、同報告書は、「もし、議会が策定した政策の各省庁による執行において、議会の継続的かつ熟知した上での関心が確保されるならば、公共サービスの能率性は向上する」(para. 52)として、政府省庁を所管してその活動を審査する一連の特別委員会の設置が「この目的に貢献する」と示唆したのである (para. 53)。

一九三〇年代に入ると、特別委員会改革論は庶民院内外で広く主張された。議院内では、一般法律案に関する議事手続委員

会(Select Committee on Procedure on Public Business)において、独立労働党(Independent Labour Party)が改革論を積極的に陳述した。[49] また、学説も同様に特別委員会改革論を支持した。例えば、特別委員会改革が実行された場合の利点として、①政策が超党派的精神により監視されること、[50] その結果、政府と議会の間に協調感が生ずること、[51] ②議員が行政に関するより多くの情報と知識を得ることができること、[52] ③②の結果、議員の欲求不満が解消され、[53] また、④本会議の討議の質が向上することなどが指摘されたのである。[54]

但し、これらの特別委員会改革論につき、以下の点が留意される。第一に、新たな特別委員会の役割に関して、大臣の所掌事務の範囲内で情報を収集して調査するという点で一致があるものの、他の具体的権限については見解の相違がある。特に、特別委員会改革が第三共和政下のフランス国民議会(Assemblée Nationale)及びアメリカ連邦議会(Congress)における常任委員会(standing committees)の導入を意味するかについては争いがある。これらの常任委員会は、一定の行政分野（省庁）を所管し、当該分野において、①政府活動を監視すること、②法案や予算の決定手続に継続的に関与することに特徴がある。[55] イギリス議会における特別委員会は②の任務を担わないのが伝統であるから、[56] ②の権限を特別委員会に認めることは委員会制の基本理念を修正することを意味する。特別委員会を法案審査や予算決定手続に関与させるかに関しては、積極説もあるが、[57] 消極説が主流であった。具体的には、①委員会が立法や財政に関してイニシアティブをとることは大臣責任制に反すること、②委員会の議院への従属性を維持するならば、省庁の事務に応じた委員会はイギリス議会における委員会制の基本理念と相違がないことが指摘される。[58] この指摘は特別委員会改革論を考える上で重要である。なぜなら、特別委員会改革論が、既存の政治構造や議会制度を所与として、それらの変更を目指すものではない一例を示すからである。

第二に、特別委員会改革に対する支持の理由として、改革が議会のみならず大臣や省庁にとっても有益であることが挙げられている。例えば、ホールデイン報告書は、行政について知識を有する議員からなる委員会が設置されることで、予断をもった批判よりもむしろ、社会利益のために省庁に託された職務の遂行において建設的に仕事を行うことの方が強調されるようになると指摘する。[59] また、①大臣にとっても世論を知り、政策を説明するよい機会になること、[60] ②有能な行政官の評価を高めることも指摘される。[61] もっとも、これらの指摘については、省庁

独自の情報ネットワークが当時は十分に発達していなかったことが大きく影響していると思われる。(62)

註

(47) *See* R. S. Arora, *Parliamentary Scrutiny: The Select Committee Device*, [1967] P. L. 30. また、一九二四年の列国議会同盟 (Inter-Parliamentary Union) に対するラスキ (Harold J. Laski) の回答にも、省庁に対応した政府監視調査を任務とする特別委員会の設置という提案が見られる。「議会政治の現状」ハロルド・J・ラスキ（前田英昭訳）・イギリスの議会政治（日本評論社・一九九〇年）二八三頁以下所収、二九四—二九五頁参照。

(48) Cd. 9230 (1918), Report of the Machinery of Government Committee.「ホールデイン委員会」という名称は、委員長であるホールデイン (The Viscount Haldane of Cloan) の名前に由来するものである。

(49) その中心はジョウェットである。独立労働党の他には、ロイド＝ジョージ (Lloyd George)、ミュア (Ramsay Muir) 等が特別委員会改革論に賛意を表明している。*See* H. C. 161 (1930-31), Special Report from the Select Committee, Procedure on Public Business ; H. Morrison, Government and Parliament, 156-158 (2d ed. 1959). ミュアの特別委員会改革論につき、*see* R. Muir, How Britain is Governed: A Political Analysis of Modern Developments in the British System of Government 231-235 (2d ed. 1930).

(50) Campion, *supra* note 27, at 34.

(51) Amery, *supra* note 19, at 53 ; Young, *supra* note 45, at 181-182.

(52) Campion, *supra* note 27, at 34.

(53) *Ibid.*

(54) *Ibid.* ; H. R. G. Greaves, The British Constitution 44 (3d ed. 1955); K. C. Wheare, *The Machinery of Government*, 24 Pub. Ad. 75, at 83 (1946).

(55) Campion, *supra* note 27, at 33.

(56) 第一章第一節第一款二（北大法学論集四四巻五号［一九九四年］一二四〇頁）参照。

(57) Jennings, *supra* note 46, at 145.

(58) Campion, *supra* note 27, at 33-34. ハンソンとワイズマンは、改革されるべき委員会が助言委員会 (advisary committee) であることを強調する (Hanson & Wiseman, *supra* note 42, at 282-284)。もっとも、ブローガンは、フランスやアメリカとの比較の観点から、法を作り、統制する際の有効かつ独立の役割を議会が有するという意味においては、フランスやアメリカの議会の方がイギリスよりも「議会政 (Parliamentary Government)」的であ

るとする (D. W. Brogan, *Comparison with American and French Parliamentary System*, in LORD CAMPION *et al.*, PARLIAMENT: A SURVEY 72, at 83-84 [1952])。

(59) Cd. 9230 (1918), *supra* note 48, at para. 54.

(60) Young, *supra* note 45, at 181-182 ; AMERY, *supra* note 19, at 54.

(61) GREAVES, *supra* note 54, at 44.

(62) 但し、イギリスの官僚が議会指向である点は指摘されてよい。*See* N. JOHNSON, PARLIAMENT AND ADMINISTRATION: THE ESTIMATES COMMITTEE 1945-65, at 138-139 (1966).

第三款　歳出予算委員会

特別委員会改革は、政府監視調査と財政調査を複合した調査委員会制度として実現された。すなわち、一九一二年に歳出予算委員会 (Select Committee on Estimates, Estimates Committee)[63] が設置された。[64] この歳出予算委員会は、第一次世界大戦中を含む一九一四年から二一年までの間と第二次世界大戦中（一九三九年～四五年）に国家歳出委員会 (Select Committee on National Expenditure) が代わりに設置された他、一九七一年に歳出予算委員会が廃止され、歳出委員会 (Expenditure Committee) に改組されるまで、その命脈を保ったのである。

設置当時、歳出予算委員会の任務は、「委員会に適当と思われる本院に提出された歳出予算見積書 (Estimates)[65] を検査して、これらの歳出予算見積書の中に含まれる政策に沿って、もし節約が可能ならば、どのような節約が可能であるかを報告する」ことと付託命令に定められた。[66] 一九二一年に「どのような形式の歳出予算見積書が検査のために提出されるべきかについて意見を述べる」ことが任務として付託命令に付加された。[67] 一九六〇年、付託命令は次のように改正された。すなわち、①「本院に提出された歳出予算見積書のうち適当と認めるものを検査する」こと、②「これらの歳出予算見積書の中に含まれる政策をより経済的に実施し得る方法がある場合には、その方法を報告する」こと、③「適当と認めるときは、当会計年度の歳出予算見積書と前会計年度の歳出予算見積書との主な相違点、及び、本院に対する歳出予算見積書の提出形式を審査する」ことが、任務として規定された。[68]

付託命令からわかるように、歳出予算委員会は、本来、財政調査を任務とする委員会であり、「政策」を調査すること、つまり、政府監視調査を任務とすることは許されていなかった。[69]

なぜなら、政府監視は、政府・与党と反対党の対決を通じて、全院において行うべきと考えられたからである[70]（本節第四款二参照）。

しかし実際には、委員会設置当時の意図とは異なる発展を遂げた。第二次世界大戦後、その調査と報告対象は勢い政策に及ぶようになり、歳出予算委員会は、どの程度能率的に政府の政策が実行されているかを調査する委員会となったのである[71]。なぜなら、形式的理由として、「歳出予算見積書」の意味が必ずしも明瞭でないので、通常はそれが「現在の政府活動」と解釈されたからである[72]。また、あくまで見積に過ぎないが故に、歳出予算見積書自体が財政調査の手段として不適切であった[73]。実質的理由としては、政策を実行する行政組織が能率的か否か、そして、政策によって必要となる財政支出が合理的か否かを認定する過程においては、政策をある程度調査対象とせざるを得ないからである[74]。

歳出予算委員会は以下の権限を有する。①証人召喚権、文書提出要求権、②休会中に審議を行う権限、③会議場を議事堂外に移す権限、④議院に随時報告する権限、⑤小委員会を設置する権限、⑥小委員会が収集した証拠録及び委員会への小委員会の報告を議院に随時報告する権限[75]。

歳出予算委員会は政府活動に関する情報を公開するのに有用であった[76]。しかし、いくつかの欠陥が指摘された。すなわち、①その役割が明確に定義されていないこと、②付託命令が制限的である（調査対象が省庁の歳出予算見積書に限られる）こと、③小委員会が省庁の歳出予算に対する体系的監視を避ける傾向にあること、④政府によって委員会に提供される財政情報が、委員会が任務を効果的に遂行するには不適切であること、⑤会計検査官(Comptroller and Auditor General)の協力が得られないことである[77]。さらに、一九六六年以降には、政府監視調査を任務とする新たな特別委員会（専門委員会 Specialist Committee）が設置された（本章第二節第一款三（a）参照）。このことは、歳出予算委員会委員のなり手となる平議員に不足をきたし、歳出予算委員会と専門委員会との間の任務に重複が生ずる原因となった。また、①歳出計画についての政府調査機関である公共支出調査委員会(Public Expenditure Survey Committee)が発達したこと、②各省庁が提出していた歳出予算見積書が歳出白書(Expenditure White Paper)に一本化されたことも歳出予算委員会改革を促した[78]。一九六九年、議事手続委員会は歳出予算委員会の改組を勧告した[79]。一九七一年、この勧告は政府と庶民院によって受け入れられ、歳出予算委員会は歳出委員会に

改組されたのである（本章第二節第二款参照）。

註

(63) 一九六〇年、Select Committee on Estimates から Estimates Committee に公式名称が変更された。

(64) 歳出予算委員会につき、*see*, N. JOHNSON, PARLIAMENT AND ADMINISTRATION: THE ESTIMATES COMMITTEE 1945-65 (1966); B. CHUBB, THE CONTROL OF PUBLIC EXPENDITURE: FINANCIAL COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS, Ch. 8 (1952). なお、藤田晴子「英国国会の予算関係諸委員会の構成および運営の実際」レファレンス六七号（一九五六年）二〇頁以下、三二一三八頁参照。

(65) 次会計年度において議定費歳出として政府が必要とする金額を見積り、国王が議会に提出する見積書。藤田・前掲論文（註（64））一二頁参照。

(66) 37 H. C. Deb. col. 434 (17 Apr. 1912).

(67) *See* 143 H. C. Deb. cols. 1390 ff. (22 Jun. 1921); 143 H. C. Deb. cols. 2079 ff. (28 Jun. 1921).

(68) 629 H. C. Deb. col. 317 (2 Nov. 1960). この年から付託命令が庶民院規則第八十条 (H. C. S. O. No. 80) として規定されることになった。

(69) NORTON, *supra* note 22, at 128. さらに、歳出予算委員会設置時の討議における大蔵大臣の発言 (143 H. C. Deb. col. 367 [17 Apr. 1912]) 参照。

(70) N. Johnson, *Select Committees and Administration*, in S. A. WALKLAND (ed.), THE HOUSE OF COMMONS IN THE TWENTIETH CENTURY 426, at 428-429, 429 n. 1 (1979).

(71) NORTON, *supra* note 22, at 128.

(72) CHUBB, *supra* note 64, at 164.

(73) G. Drewry, *Select Committees and Back-bench Power*, in J. JOWELL & D. OLIVER (eds.), THE CHANGING CONSTITUTION 141, at 148 (2d ed. 1989).

(74) JOHNSON, *supra* note 64, at 19-20.

(75) 一九六五―六六年会期、六六―六七年会期中には、これらの権限の他に、専門助言者 (Specialist Adviser) を任命する権限が付与された。

(76) JOHNSON, *supra* note 64, at 128-131.

(77) NORTON, *supra* note 22, at 128.

(78) Drewry, *supra* note 73, at 148.

(79) H. C. 410 (1968-69), First Report from the Select Committee on Procedure, Scrutiny of Public Expenditure and Administration, para. 32.

第四款　改革反対論

一　改革反対論

政府監視調査を任務とする特別委員会の導入という主張は、一九五〇年代後半になると平議員や学説の間では広汎に受け入れられた。また、歳出予算委員会は政府監視を目的とする調査活動の実績を重ねていた。[80] もっとも、特別委員会改革に対しては、モリソン(Herbert Morrison)[81]、バトラー(Richard Austen Butler)[82]といった大物庶民院議員が反対していた。反対の理由として、モリソンは、①委員会審議に関わる仕事が従来の大臣の仕事に加わることで大臣の体がもたないこと、②委員会の決定に時間がとられることで行政と立法が遅延すること、③与党対野党という議院の対立構造を阻害すること、④大臣責任制に反することを挙げている。[83]

最も強力な反対論は庶民院内部から唱えられた。一九五九年、議事手続委員会は、植民地に関する特別委員会(Select Committee on the Colonies)の設置に関して次のように指摘し、政府省庁を所管する調査委員会の設置を拒否した。すなわち、①当該委員会の設置は「急進的な憲法改革」であるから、「委員会の活動が省庁に関わる政策及び行為を批判する(criticise)ことよりも、むしろ統制する(control)ことを目的とするであろうことは少しの疑問もない」こと、②当該委員会が「議院自体が決して行使しようとはしなかった権能を簒奪するであろう」こと、つまり、「庶民院が現在の執行府を批判し、最終的にその信任を撤回する権能を常に維持する一方、庶民院はいかなる執行権も簒奪しないように注意を常に払ってきた[84]旨の原則を侵害することを議事手続委員会は指摘したのである。

註

(80) 歳出予算委員会以外の特別委員会の発展を一瞥しておく。アトリー(Clement Attlee)労働党政権の下、多くの公益事業が国営化された。そこで、大臣が議会に対する責任を直接負わない国営企業の拡大に対応するため、一九五六年から国営企業の監視を目的とする国営企業特別委員会(Select Committee on Nationalised Industries)が会期毎に設置されるようになった。国営企業特別委員会につき、*see*, D. Coombes, The Member of Parliament and the Administration: The Case of Select Committee on Nationalised Industries (1966); Arora, *supra* note 47, at 34 ff. *etc.* なお、清水睦「イギリス議会の公社に対するコントロールについて」法学新報六三巻一一号(一九五六年)

五一頁以下等参照。

(81) モリソンはアトリー政権下で院内総務・外務大臣・労働党副党首を歴任した。

(82) バトラーは、チャーチル(Winston L. S. Churchill)、イーデン(Anthony Eden)両保守党政権下で大蔵大臣を歴任し、五九年の議事手続委員会報告書が提出された当時、院内総務を務めていた。

(83) MORRISON, *supra* note 49, at 158-159.

(84) H. C. 92 (1958-59), Report from the Select Committee on Procedure, para. 47. なお、同報告書に関する説明や当時の議事手続委員会の動向につき、*see*, A. H. HANSON & H. V. WISEMAN, PARLIAMENT AT WORK: A CASE BOOK OF PARLIAMENTARY PROCEDURE 326-341 (1962).

二　反対論の憲法的含意

五九年議事手続委員会報告書をいかに理解するかは問題である。庶民院の内部で、特別委員会改革に対する支持がほとんどなかったというわけではない。議事手続の実効的改革にあたっては特別委員会を活用することが当然必要であるという点では相当の合意があった。但し、そのような根本的変革が一般に受け入れられるかについての現実的証拠に欠けていたのである。(85)

しかしながら、この報告書の中には重要な憲法的含意がある。すなわち、政府監視調査を任務とする特別委員会の導入を考える際に念頭に置かれている憲法モデルと特別委員会による政府監視調査に対する評価との関係である。特別委員会改革論は庶民院が有する執行府統制機能の回復を眼目とする。つまり、政府監視調査を任務とする特別委員会は、議会に対する政府や大臣の「責任」を確保する手段とされる。しかし一方、モリソンのように、「責任内閣制」を特別委員会改革に対する反対理由として挙げる者もいる。すなわち、内閣が庶民院全体に責任を負うが故に、庶民院に対する内閣や大臣の責任を分割しかねない政府監視調査を任務とする特別調査委員会の設置は不要とされるのである。(86)(87)

このような見解の相違に関して、次の二点が留意される。第一に、「責任内閣制」が語られる際に前提とされる憲法モデルの相違である。このような相違が生ずるのは、二十世紀イギリス憲法において、リベラル・モデルとホワイトホール・モデルという二つの憲法モデルが折衷されているからである。「責任内閣制」に関しては、内閣や大臣が議会に対して「責任を負う」という点では、両モデルともに見解の一致がある。しかし、どの事項について、どのような制度を通じて、どのような内容の

「責任を負う」かについては、憲法モデルに応じて、異なった理解が可能なのである。[87a] 特別委員会改革論は、その起源から分かるように、リベラル・モデルを前提とする主張である。ところが、五九年報告書の指摘はホワイトホール・モデルを前提としている。[88] ホワイトホール・モデルを前提にするならば、既に述べた通り（第二章第二節第二款）、[89]「責任内閣制」の下、内閣が庶民院の信任を得ている限り、大臣が掌理する省庁の執行権行使につき裁量が大臣に大きく認められる。五九年報告書が「権力分立理論の独特の厳格な解釈」を援用しているとの指摘は具体的にはこのことを意味する。[90] 換言すれば、ホワイトホール・モデルを前提とする限り、全院における質問や延会討議などといった既存の制度の他に、執行府の統制を目的とする制度は不要なのである。この結果、前提とする憲法モデルによって、「責任内閣制」という同じ憲法原則（習律）を援用しながらも特別委員会による政府監視調査に対する評価が異なるのである。

第二に、反対論にはイギリスにおける二大政党制が影響している。二大政党制の定着によって、有権者によって選択された政府は「全ての決定について明確な責任を負う強い政府」であることが、現代イギリス政治制度における主要原則として承認されるようになったのである。[91] その際、政府・与党対反対党（Opposition, 野党第一党）という対決する二大政党が前提となる。つまり、次の総選挙における政権奪取を目指して、反対党が全院において政府の政策と活動を批判することが、政府に対する議会の統制とされる。[92] したがって、モリソンような、責任はあくまで全院と政府に集中すべしとの「責任内閣制」観が導かれるのである。

これらの点は、特別委員会改革の支持者も所与の統治構造を前提として政府監視調査を任務とする特別委員会の導入を主張するだけに、とりわけ重要である。なぜなら、特別委員会改革を評価する際、前提となる憲法モデルに関して二つのモデルが存在し、特別委員会の改革につき、どちらのモデルを採用するかについての選択を迫られるか、または、二つの憲法モデルの間のバランスをいかにとるかという困難な問題が生ずるからである。

註

(85) Hanson & Wiseman, *supra* note 84, at 341. 例えば、当時の庶民院事務総長 (Clerk of the House) であるフェロウズ (Sir Edward Fellows) は、植民地問題に関する合同委

員会、国防予算を監視する委員会の設置を示唆している。また、報告書に当該部分については労働党所属の委員六名（当該議事手続委員会の定員は一六名）が反対票を投じている。

(86) Morrison, *supra* note 49, at 159.
(87) Brogan, *supra* note 58, at 76-77.
(87 a) G. Marshall, *Ministerial Responsibility*, 34. Pol. Q. 256, at 257 (1963).
(88) A. H. Birch, The British System of Government 27 (6th ed. 1983).
(89) 北大法学論集四四巻五号（一九九四年）一二七七頁以下参照。
(90) Johnson, *supra* note 70, at 459.
(91) Mackintosh, *supra* note 19, at 14-15. キャンピオンは、イギリス憲法の根底にある原則を「国民代表機関を通じた人民の統制によってバランスが保たれる強い政府」と述べる(Campion, *supra* note 27, at 25)。
(92) Jennings, *supra* note 20, at 15-16, 472.

第二節　現代的国政調査の発展

第一款　特別委員会の「復活」

——クロスマン改革——

一　改革の背景

政府省庁に対応した構成をとり、政府監視調査を任務とする特別委員会の導入という主張は、一九三〇年代以降、平議員を中心とする庶民院議員の間で、そして、学説においても、有力な見解となっていった。しかし逆に、特別委員会による調査活動は衰退していた[93]（古典的国政調査の衰退）。つまり、調査を任務とする特別委員会の設置数は一九三〇年代から五〇年代にかけて減少した[94]。ところが、一九六〇年代になるとこの状況が一変する。その契機は、一九六六年、当時の労働党庶民院内総務[94a]（Leader of the House of Commons）だったクロスマン（R. H. S. Crossman）を中心に実施された「クロスマン改革」である。この改革以後、政府監視調査を任務とする特別委員会の設置が著しく増加し、特別委員会の「有意義な復活」[95]という現象が見られるのである。

この特別委員会の「復活」の背景は次のようにまとめられる[96]。

第一に、一九六〇年代に入り、イギリスおいて経済活動に対する懸念が広まった。いわゆる「英国病」に対する懸念である。この「英国病」に対する救済を探求するうち、統治機構を改革することが必要であり、その改革がイギリスの国運を転換する鍵であるという確信が急速に広まったのである。特に、この確信は世論に影響を与え得る専門家集団に浸透し、他の制度改革と同じく、庶民院改革に大きく影響を及ぼしたのである。第二に、一九六四―六六年議会期から六六―七〇年議会期の間に、議員の世代交代が進んだ。その結果、庶民院の中には以前よりも特別委員会改革に好意をよせる議員が多くなった。さらに、新議員の多くは教師やジャーナリスト等の専門職の出身者であり、議会研究グループ(Study of Parliament Group)などが主張する議会制度改革論に直接影響されたのである。第三に、世代交代の結果、庶民院の衰退という危機意識がほぼ全ての平議員と議会研究者との間で共有された。この危機意識によって、執行府を統制できる国民代表機関としての議会を強化するために何かすべきであるという信念を両者が共有することになった。第四に、当時の強くなりつつある改革の気風を政府もまた十分に認識し、また、改革を求める平議員に満足を与えることも必要であることを認識していたからである。

一九六〇年代の特別委員会改革を語る上で議会研究グループの影響は見逃すことはできない。この研究グループは一九六四年初頭に学者と議院書記を中心として結成され、議会改革支持者の理論的支柱となった[97]。特に、議会研究グループ設立者の一人であるクリック(Bernard Crick)が著した『議会の改革(the Reform of Parliament)』は庶民院内外において絶大な注目を集めた[98]。クリックは、この著作の中で、議会の執行府に対する「統制(control)」は、政府提出法案を廃案にしたり、内閣を不信任するといった直接的な権能行使ではなく、間接的な権能行使、つまり執行府に対する影響(influence)・助言(advice)・批判(criticism)・公開(publicity)であると定義した(p. 79)。そこで、執行府に指揮命令することなく、執行府を有効かつ間接的に統制できる機関として特別委員会を挙げ、その活用を主張したのである(pp. 98-99)。

クロスマン改革前夜の特別委員会改革論は、議会研究グループが一九六四年議事手続委員会に提出した上申書に集大成されている[99]。この上申書における議会による執行府に対する統制の定義もクリック説を採用している。すなわち、「『議会の統制』は、庶民院における政府の倒閣のみならず、政府に影響を及ぼし、かつ、有権者に情報提供する過程をも長い間意味してきた」

とする(p. 132)。さらに、「行政を監視するため、実際には政策事項を討議するために議会に現存する方法における主な弱点は、行政についての詳細な批判、または、情報を得た上での政策論議に不可欠な背景的事実と理解を得る能力が限られていることである」との認識を示した(para. 21)。したがって、議会の執行府統制と特別委員会による調査の関係につき、「行政の運用と政府の活動とに関して、庶民院が正しく判断するためには、何らかの調査の過程が必要である」(para. 16)ことから、①歳出予算委員会の小委員会を以前よりも活用し、かつ、調査対象を専門分化すること、②一定の行政分野について政府の活動を監視する専門委員会(Specialist Committee)なる調査委員会を設置することを勧告したのである(para. 21)。

註

(93) Johnson, *supra* note 70, at 440.

(94) 北大法学論集四四巻五号［一九九四年］一二七六頁註(50)参照。

(94a) 院内総務は、慣行に基づき、首相によって任命される役職であるが、通常、無任所大臣ポストを兼任し、「議院担当閣内相」とでも言うべき地位を保持している。その主な任務は、院内幹事の上に立ち、議事日程を調整すること、及び、議事手続の管理である。*See* MAY, at 201.

(95) Drewry, *supra* note 73, at 147.

(96) *See* Johnson, *supra* note 70, at 460-463.

(97) ジョンソンは議会研究グループを「思慮深い圧力団体」と表現している(*id.* at 462)。

(98) B. CRICK, THE REFORM OF PARLIAMENT (1964; 2d ed. 1968)〔以下アメリカ版(Anchor Books, 1965)に準拠〕. クリックの著作に対する注目の大きさは、当時公表された多数の書評に窺える。六五年までに一二もの書評が公表されている。*See* A. Barker, *Parliamentary Studies 1961-65: A Bibliography and Comment*, 36 POL. Q. 347, at 351 (1965). なお、クリックの所説の簡明な説明として、山口二郎・一党支配体制の崩壊（岩波書店・一九八九年）一〇一―一〇五頁参照。

(99) H. C. 303 (1964-65), Fourth Report from the Select Committee on Procedure, Appendix 2, Memorandum by the Study of Parliament Group (at pp. 131-142).

二　一九六五年議事手続委員会報告書

一九六五年、議事手続委員会は第四次報告書を議院に提出した。[100] その主な内容は、執行府の活動についての知識の不足が庶民院の主要な弱点となっていることを宣言するものだった。[101]

まず、議事手続委員会は「議会改革の主要な目的は討議する場(debating chamber)としての庶民院の能率性を向上させることでなければならないと確信する」と述べた(para. 3)。続けて、「争いのある問題に関する討議に参加する際、背景となる必要知識を以て議員が武装できるように、政府省庁が責任を果たす方法について、より多くの情報が議員に提供されるべきであるという結論に本委員会は達した。このことは、庶民院が行政を監視する、より能率的な制度を有することを要する」(*ibid.*)。その上で、「国家の省庁が〔庶民院に対する〕責任をどのように果たしているかを調査し、省庁の歳出予算見積書と報告書を審査する」ために新たな委員会が設置されるべき旨を勧告したのである(para. 10)。

この報告書は政府監視調査を任務とする特別委員会の設置を勧告するものである。ここに至り、庶民院は、特別委員会による政府監視調査についての態度を初めて公式に変更したのである。

註

(100) H. C. 303 (1964-65), Fourth Report from the Select Committee on Procedure.

(101) WADE & BRADLEY, *supra* note 6, at 206.

三　クロスマン改革

(a) 専門委員会の設置

一九六六年一二月、六五年の議事手続委員会第四次報告書を受けて、いわゆる「専門委員会(Specialist Committee)」が設置された。「クロスマン改革」の始まりである。具体的には、省庁活動の監視を目的として調査する「省庁別委員会」として、農漁業食糧省(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)に対応する農業委員会(Select Committee on Agriculture)が設置され、一定の主題に関して調査を行う「主題別委員会」として、科学技術委員会(Science and Technology Committee)が設置されたのである。(102)

クロスマン改革が行われた背景として、先に述べた一般的背景(本款一参照)の他、クロスマン自身が「改革心に溢れる」院内総務であったという個人的影響の大きさが指摘されている。(103) クロスマンは労働党を代表する理論家の一人であるとともに、首相統治制を主張する有力な政治学者であり、(104) ジャーナリストでもあった。クロスマンの経歴から見て、彼が政府監視調査を任務とする特別委員会の導入に熱心に取り組んだことは

当然とも言える。[105]

専門委員会の目的は、執行府が議会に対する責任を以前より も十分に果たすようにすることである。この目的は、従来は完全に政府内に留まっていた種類の情報を引き出すことによって主に実現される。つまり、①実際に政府の決定がなされる以前に、政策に直接関係のある質問を特別委員会委員が行うこと、②結果として、政府活動の特定の分野についての多くの知識と経験を有する議員からなる機関を庶民院内に作り上げることが専門委員会に期待されたのである。[106]

クロスマン改革は実験的性格を持つ改革とされた。[107] 特に、農業委員会が政府に批判的な調査活動を遂行するにしたがい、改革の実験的性格が強調された。結局、農業委員会は調査の批判的性格が政府の反感を買い、一九六九年二月に廃止された。[108] その間、政府は農業委員会の報告書に一つも応答しなかった。一方、科学技術委員会は一九七九年に省庁別委員会(Departmental Select Committees)が設置されるまで存続することになった。農業委員会は廃止されたが、クロスマン改革を契機として、専門委員会が続々と設置された。一九六八年、主題別委員会として人種関係移民委員会(Select Committee on Race Relations and Immigration)、教育科学省(Department of Education and Science)を所管する省庁別委員会として教育科学委員会(Select Committee on Education and Science)が設置された。一九六九年、海外援助開発省(Department of Overseas Aid and Development)を所管する省庁別委員会として海外援助開発委員会(Select Committee on Overseas Aid and Development)、及び、スコットランドに関する全官庁の活動を調査する委員会として、スコットランド委員会(Select Committee on Scottish Affairs)が設置されたのである。[109]

註

(102) 117 H. C. Deb. cols. 611-612 (14 Dec. 1966).

(103) C. Turpin, British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials 463 (2d ed. 1990).

(104) *See* R. H. S. Crossman, *'Introduction' to* Walter Bagehot's the English Constitution (1964).

(105) クロスマンの経歴につき、R・H・S・クロスマン（小松春雄訳）・政府と人民（岩波書店・一九五五年）三〇五頁以下〔訳者のあとがき〕、河合秀和「クロスマンの『憲政論』論」世界の名著72（中央公論社・一九八〇年）付録63等参照。なお、彼の死後、『閣内大臣の日記』(R. H. S. Crossman, The Diaries of a Cabinet Minister, 2 vols.

[1976]) と題する日記が刊行され、イギリスにおける内閣統治制に関する一級資料と評価されている。

(106) D. R. Shell, *Specialist Select Committees*, 23 PARL. AFF. 380 (1970).

(107) *Id.* at 381.

(108) 農業委員会の調査活動につき、*see* G. T. Popham & D. Greengrass, *The Role and Functions of the Select Committee on Agriculture*, 48 PUB. AD. 137-151 (1970).

(109) *See* Shell, *supra* note 106, at 381-383.

(b) 特別委員会の権限の拡大

クロスマン改革を通じて、特別委員会に授権される権限も改革され、特別委員会制度が強化された。[110] 具体的には、①専門助言者(Specialist Adviser)を任命する権限、②調査のために海外出張する権限[111]が付与された。前者は、政府の政策や活動の監視を目的として調査活動を行う場合、政府の政策や活動の複雑性に鑑みて、専門家による助言を受けることによって調査の能率が向上することが期待されることから、特別委員会に付与された権限である。また、後者の権限は、政府の対外活動拡大に対処することで、特別委員会による調査を実効的にする手段と考えられたのである。

註

(110) *See* M. Partington, *Parliamentary Committees: Recent Developments*, 23 PARL. AFF. 366, at 367-373 (1970); K. BRADSHAW & D. PRING, PARLIAMENT AND CONGRESS 216 (rev. & updated ed. 1981).

(111) 第一章第一節第二款**四**（北大法学論集四四巻五号〔一九九四年〕一二四六頁註（39））参照。

第二款　一九七〇年代の調査特別委員会

一　状況

クロスマン改革をはじめとする一九六〇年代の特別委員会改革は一九七〇年代に引き継がれた。一九六九年、議事手続委員会は『公共支出と行政の精査』と題する報告書を庶民院に提出した。[112] この報告書は、歳出と行政の監視制度をめぐる技術的問題を調査対象として勧告するものであり、歳出予算委員会に代わって歳出委員会を設置することを主に勧告した（paras. 32-37）。そして、「もし、〔歳出と行政についての監視という〕

この領域における適当な影響を庶民院が発展させるべきならば、〔本報告書の中で〕提案された手続変更についての主要点に遅滞なく着手すべきであると本委員会は考える」(para. 42)と述べて報告書を締めくくり、特別委員会改革を継続する姿勢を明らかにした。

一九七〇年、ウィルソン(Harold Wilson)労働党政権から交代したヒース(Edward Heath)保守党政権は、政府監視調査を任務とする特別委員会の発展を基本的に容認する態度を示した。[113] すなわち、①「特別委員会が……議会に対する大臣の責任を害することのない、または、本会議場での議事手続の重要性を減ずることのない有効な監視制度となっている」とし(para. 24)、②特別委員会の発展によって生ずる、議事日程への圧迫の増大と統治過程の機密維持に関する争いの増加は、「議会制度を有意義に強化するために支払われるべき当然の対価である」旨(para. 25)を表明したのである。

一九七一年、六九年報告書の勧告に基本的にしたがい、[114] 歳出予算委員会が廃止、歳出委員会(Expediture Committee)に改組された。[115] 歳出委員会の任務は、「本院に提出された公共支出に関する文書及び委員会審査に適当と認め得る歳出予算見積書を検査すること、特に、可能ならば、歳出金額や歳出見積書の中に示された政策がより経済的に実施し得る方法を審査すること、並びに、本院に提出された文書及び歳出予算見積書の形式を調査すること」と定められた。[116] この結果、歳出予算委員会よりも付託事項が一般的になり、政府監視調査を遂行することがより容易になった。歳出委員会には六小委員会を設置する権限が付与され、当該小委員会は機能的に分割されていた。[117] したがって、より体系的な政府監視調査が可能になった。

専門委員会については、歳出委員会の設置によって教育科学委員会が廃止され、後にスコットランド委員会も設置されなくなった。[118] 海外援助開発委員会は、一九七一年に一旦廃止されたものの、一九七三年に海外開発委員会(Select Committee on Overseas Development)として再び設置された。科学技術委員会と人種関係移民委員会は、一九七九年の省庁別委員会設置まで存続した。

一九七〇年代の特別委員会の活動を量的に見るならば、その活動は非常に活発になったと言える。[119] 具体的には、①全平議員のうち特別委員会に所属する平議員が過半数を占めるようになったこと、[120] ②委員会の会議数が一九六〇年代初めに比べると約二倍に増加したこと、[121] ③議院に提出される報告書の数が増加したこと[122]を指摘できる。

註

(112) H. C. 410 (1968-69), First Report from the Select Committee on Procedure, Scrutiny of Public Expenditure and Administration.

(113) Cmnd. 4507 (1970), Select Committees of the House of Commons.

(114) 六九年勧告においては、八小委員会を設置して、定員もそれに見合う増員が勧告されていた。また、任務も「関係国家省庁の活動及び議院に提出された歳出見積書を審査し、その活動及び歳出を司る能率性を調査する」とされ、より広い任務が勧告されていた。*See*, H. C. 410 (1968-69), *supra* note 112, at paras. 32-37 ; H. C. 588-I (1977-78), First Report from the Select Committee on Procedure, Vol. I, Report and Minutes of Proceedings, para. 5. 9.

(115) 歳出委員会につき、*see*, A. Robinson, Parliament and Public Spending: The Expenditure Committee of the House of Commons (1978); P. Byrne, *The Expenditure Committee: A Parliamentary Assessment*, 27 Parl. Aff. 273-286 (1974); A. Silkin, *The Expenditure Committee: A New Development?*, 53 Pub. Ad. 45-67 (1975); M. Hyder, *Parliament and Defence Affairs: The Defence Sub-committee of Expenditure Committee*, 55 Pub. Ad. 59-78 (1977) *etc.*

(116) 809 H. C. Deb. cols. 1550-1551 (22 Jan. 1971).

(117) 内訳は、①国防及び対外問題、②環境、③通商産業、④教育芸術及び内務省、⑤社会福祉及び雇用、⑥一般小委員会である。一般小委員会は、主に歳出委員会全体の運用を調整する任にあたる。

(118) 一九七二年二月三〇日の討議において、当時の院内総務であるプライヤー (James Prior) は、一九七二―七三年会期に委員会を再設置するかを依然として考慮中であると説明した (847 H. C. Deb. cols. 635-636)。結局、七二―七三年会期から委員会は設置されなくなった。*See* P. Myers, *The Select Committee on Scottish Affairs*, 27 Parl. Aff. 359, at 368 (1974).

(119) *See* H. C. 588-I (1977-78), *supra* note 114, at para. 5. 11, Table. V.

(120) 例えば、一九六〇―六一年会期は一八〇名、六七―六八年会期は二五五名、七五―七六年会期は二九四名である(*id.* at Table. V)。

(121) 例えば、一九六〇―六一年会期は二九四、六七―六八年会期は四八三、七五―七六年会期は八二五である(*ibid.*)。

(122) 例えば、一九六一―六二年会期は一四、六七―六八年

会期は三一、七四―七五年会期は五〇、七六―七七年会期は五五である(*id.* at para. 5. 11)。

二　平議員の台頭

特別委員会改革に対しては平議員の大きな支持があった。事実、改革を通じて設置された特別委員会による調査活動には多くの平議員が従事し、かつ、熱心に遂行していた。[123] 特別委員会の調査から、平議員は以前よりも多くの政府情報を得るようになり、議院における自己の役割を特別委員会による調査に見出すようになった。したがって、平議員が特別委員会改革の推進力となったことは疑いのない事実である。一九六〇年代と七〇年代を通じて政府監視調査を任務とする特別委員会が発展し、一九七九年改革に結びつく大きな要因は平議員の台頭にあるのである。[124]

しかしながら、イギリス議会制度において、平議員は「脇役」の域を出るものではない。なぜなら、イギリスにおける政治制度は、二大政党制を基調とする「対決の政治(adversary politics)」を基礎とするからである。[125] つまり、政治的意思決定は政府と反対党との競合を通じて行われ、その競合の中心は政党指導部なのである。したがって通常、平議員が院内幹事(Whip)の強い党議拘束を受け、所属政党の方針と政策を支持する役回りであることは与野党ともに前提となっている。平議員の意見は政党の方針と政策を決定する政党指導部にとっては決定的ではなく、その受諾の可否は政党指導部に留保されているのである。[126] それでは、この間になぜ平議員が台頭したか。その理由は、一九七〇年代において安定政権が存在しなかったこと、つまり「対決の政治」という政治構造そのものが危機に陥ったことにある。

一九七〇年から七九年までの庶民院においては、安定した議院多数派が支持する政権が存在しなかった。一九七〇年から七四年までのヒース政権は、野党との議席差が総選挙後で三〇議席しかなく、解散前には一四議席にまで減少していた。一九七四年二月の総選挙で成立したウィルソン労働党政権の獲得議席は過半数を割り（過半数に三三議席不足）、十月に再度解散、総選挙を行い、三議席差の多数派をようやく形成する有様であった。七六年、ウィルソン政権は同じ労働党のキャラハン(James Callaghan)政権に引き継がれたが、その間に労働党は補欠選挙(by-election)の度重なる敗北などで議席を減らし、七九年の解散前には過半数に一七議席足りない少数派政権(minority government)となったのである。

このような状況の下、平議員の些細な反乱によって、政府は庶民院における採決で敗北することが以前に比べて著しく増加した。[127] この政府の敗北の増加は、庶民院における実質的案件についての政府の敗北は内閣総辞職ないし庶民院解散の原因となり得るといった、一九六〇年代までは維持されてきた憲法原則[128]を修正しかねないほど政府にとっては深刻な事態であった。[129] したがって、特に与党平議員の党内における発言力が強くなり、平議員の議会内での活躍場所を提供する特別委員会改革という要求を政府は受け入れざるを得なかったのである。[130]

註

(123) P. G. Richards, The Backbenchers 133-134 (1972).

(124) Turpin, *supra* note 103, at 463.

(125) 「対決の政治」、及び、それに対する評価をめぐるファイナー(S. E. Finer)とローズ(R. Rose)の論争につき、梅津實「イギリス二大政党制のもたらしたもの――『対決の政治』か『合意の政治』か?――」同志社法学三七巻一・二号(一九八五年)一頁以下参照。

(126) Griffith & Ryle, at 13-14. イギリス議会においては、与党と反対党の政党指導部対両党平議員という対立構図も描き得る。例えば、与党平議員が政府の政策を批判する場合、反対党指導部が政府に同情して自党所属の平議員の政府批判を押さえることがある(なぜなら、反対党の指導部は、政権掌握時の経験から、このような場合に反対党が政府を批判をすることは、政権獲得後、自らに不利に働くことを知っているからである)(*ibid.*)。

(127) 政府に批判的な議決(法案の否決、不信任動議の成立を含む)がなされた数は、一九〇〇年から六九年まで間が四一であるのに対して、一九七〇年から七九年三月まで間は三七であった。事例のリストにつき、*see* D. Butler & G. Butler, British Political Facts 1900-1985, at 188-190 (6th ed. 1986).

(128) G. Moodie, The Government of Britain 100 (1964).

(129) *See* Brazier, *supra* note 29, at 173-176. なお、この間の平議員の反乱と憲法に対するインパクトにつき、*see*, P. Norton, Dissention in the House of Commons 1945-74 (1975); *ditto*, Dissention in the House of Commons 1974-1979 (1980) *etc.*

(130) *See* N. Johnson, *Departmental Select Committees*, in P. G. Richards & M. Ryle (eds.), The Commons under Scrutiny 157, at 164-165 (1988).

第三款　一九七八年議事手続委員会報告書

一　一九七八年議事手続委員会[131]

一九七六年六月、庶民院は、「一般法律案に係る議事に関する庶民院の慣行と議事手続を審査し、庶民院がより効果的に機能するための勧告を行う」ことを任務とする議事手続委員会の設置を議決した。[132] この議事手続委員会は、一五回の参考人質疑を含む、六八回にわたる審議を経て、一九七八年七月一七日、第一次議事手続委員会報告書を庶民院に提出した。[133] この報告書は、一般法律案の立法手続（第一章）、委任立法（第二章）、ヨーロッパ共同体関連立法手続（第三章）、特別委員会の構造（第四章）、特別委員会の組織化（第五章）、証人召喚権及び文書提出要求権（第六章）、財政統制（第七章）、会期と審議日の組織化（第八章）、といった広範な対象を扱うものであった（報告書の報告と勧告部分のみで一二九頁に及ぶ）。但し、その核心は特別委員会改革についての基本計画を勧告することにあったのである。

報告書は議会の現状をめぐる問題について以下のような認識を示した。

> 現在、議会が批判の波に曝されている「問題の本質は、……国政の日々の運用における議会と政府との間の優勢のバランスが、広範な懸念を生じ、かつ、我々の議会制民主主義の適切な運用に反する程度に、政府に有利に傾いているということである」(para. 1. 5)。

続けて、議会制度の改革にあたっての基本姿勢を述べた。

> 「制度の公式の権能における根本的(fundamental)性格ないし革命的(revolutionary)性格を有する変革によらずに、現在の慣行から自然に生ずる漸進的(evolutionary)性質の変革によって、新たな均衡が生じなければならない。政府の任務をより快適にする、野党の武器をより強力にする、または、平議員の生活を〔平議員が〕より我慢できるものにするということに期待するのではなく、①大臣と公務員が責任を負う、近代国家の拡張する官僚制に対して、全院が効果的に統制し、かつ、管理者としての役割を行い得るようにするという目的、及び、②全院が議会と政府の決定を有権者の意思にもっと応えられるようにするという目的を持って、我々は〔議院から付託された〕責務にアプローチした」(para. 1. 6)。

ここで強調されるのは議会制度改革の漸進性である。この漸進的性格は委員会に対する一般的評価にも反映する。議事手続

委員会は、委員会に提出された圧倒的な量の証拠が庶民院における委員会制度の発展に好意的であることを認めながらも、議員の間に存する委員会への反対論にも注意し、委員会制度をイギリス議会制度に本質的に備わった制度であるとの考えを否定している(paras. 1. 8, 1. 11)。さらに、「それ自体いくら妥当であっても、現在非常に上手く行われている議院の活動に対して新たな慣行が及ぼす効果についての適当な注意を払わずに、議事手続と慣行における完全な変更を行おうとすることに含まれる危険を承知している」とする(para. 1. 8)。改革の漸進性は、庶民院が制度改革にあたって維持してきた態度であり、議会研究グループをはじめとして議会外にも多くの支持を集めた態度である。但し、この報告書の計画に基づき後に設置された省庁別委員会の運用をめぐる問題の根本原因が改革の漸進性にある点には留意すべきである(本款二参照)。

議事手続委員会は一般法律案に関する議事手続全般にわたって検討を加え、総計七六に及ぶ勧告を行った[134]。以下、特別委員会改革に関する主な勧告のみを概観しておく。

最も重要な勧告は、現存する特別委員会を、政府の省庁に対応させる構成をとり、政府監視調査を行う十名程度の委員からなる一二の委員会、いわゆる「省庁別委員会」、に再編成すべきとした点である(第五章・第六章)。議事手続委員会は一九六〇年代後半以降の政府監視調査を任務とする特別委員会の発展を認めながらも(paras. 5. 7-5. 13)、「制度の発展が断片的であり、政府省庁若しくは行政機関の活動、及び、政策若しくは行政の主要領域についての明らかに寄せ集め的な監視という結果になっている」旨の問題点を指摘した(para. 5. 14)。そして、その理由を「議院が採用すべき専門化の形式について明確な決定を行わなかった点にある」とした(para. 5. 16)。そこで、「特別委員会は議院の代理として全政府活動を精査する手段として構想されるべきである」(para. 5. 17)から、「単一の省庁ないし複数の関連省庁の責任の範囲内にある歳出、行政及び政策の全側面を調査する任務を有する」省庁別委員会に再編成されるべきであると勧告したのである(para. 5. 16)。

その他の主な勧告は次のようにまとめられる。①委員会の委員は院内幹事によってではなく、委員選任委員会(Committee of Selection)によって選任される(para. 6. 18)。②委員会の委員長は「適度の職務手当」を与えられる(para. 6. 33)。③委員会は証人召喚権と文書提出要求権を有するものとする(第七章)。④文書提出などが拒否された場合、文書提出などを要求する動議は庶民院において討議がなされるものとする(para. 7.

25)。⑤委員会報告書の討議のため、会期中の月曜日のうち八日間が割り当てられる (para. 6. 2)。⑥政府は報告書に迅速に応答すべきである (para. 6. 14)。

註

(131) 七八年第一次議事手続委員会報告書につき、*see*, W. A. Proctor, *The House of Commons Select Committee on Procedure, 1976 to 1979*, at 47 TABLE 13-36 (1979). なお、孝忠延夫「イギリスにおけるセレクトコミティー制度の発展—一九七九年改革を中心として—」同・国政調査権の研究（法律文化社・一九九〇年）二六六頁以下所収参照。

(132) 912 H. C. Deb. cols. 1632 (9 Jun. 1976).

(133) H. C. 588-I~Ⅲ (1977-78), First Report from the Select Committee on Procedure, vols. 3.

(134) 勧告のリストにつき、*see*, H. C. 588-I (1977-78), First Report from the Select Committee on Procedure Vol. I, Report and Minutes of Proceedings, pp. cxxii-cxxix. なお、以下、本文中に附されるパラグラフは、H. C. 588-I (1977-78) からの引用箇所を示す。

二　一九七九年改革への展望

政府監視調査を任務とする特別委員会に関して、一九六〇年代と七〇年代は「改革の時代」[135]であった。この「改革の時代」の成果として、一九七九年、省庁別委員会が設置されることになる（一九七九年改革）[136]。そこで、本章を終るにあたり、「改革の時代」における特別委員会改革の特徴と一九七九年改革への展望を簡単に述べておく。

特別委員会改革が進行した理由として、リベラル・モデルに基づく責任内閣制観が一九六〇年代以降庶民院において主流となったことが挙げられる。責任内閣制と特別委員会による調査との関係は、憲法モデルの相違に応じて、異なった評価が下されていた（本章第一節第四款二参照）。一九五〇年代末の庶民院内部では、ホワイトホール・モデルの下で理解される責任内閣制観が主流であり、特別委員会改革に対する消極観が優勢であった[137]。しかし、一九六〇年代に入ると、制度改革の気風の高まりや議員の世代交代などを背景として、リベラル・モデルの下で理解される責任内閣制観が主流となったのである[138]。一九六〇年代以降公表される議事手続委員会の報告書や政府の応答はこの点を端的に表している。

但し、これらの委員会改革は、リベラル・モデルとホワイトホール・モデルの折衷という二十世紀イギリスにおける憲法構造を変革するものではない。つまり、これらの改革は、二大政

党制を前提とする対決の政治、及び、全院によって執行府統制を行うという庶民院に根強く存在する伝統等、既存の統治構造や議会制度を前提としていた。実際、改革支持者は特別委員会による調査を既存の統治構造にうまくはめ込むことに腐心していた。[139] 例えば、七八年報告書はそのような改革の漸進性を典型的に示した。さらに、特別委員会改革の推進にとっては、少数派政権の出現による平議員の台頭という、二大政党制を前提とする既存の政治構造の危機が大きな政治的要因となったのである。

この間の特別委員会改革に対する学説の評価において、政府の政策形成に対するインパクトに欠けるなどといった批判が見出される。[140] 現行の省庁別委員会制度に対する批判とこの批判との間には大きな差異はない。さらに、現行制度においても、特別委員会の調査活動の限界に関して、責任内閣制の理解の相違を原因とする、委員会と執行府との対立という事態が依然として生じている（第四章第四節参照）。現在、省庁別委員会が直面している問題は、この時点から政府監視調査を任務とする特別委員会に内在する問題なのである。[141]

註

(135) Johnson, *supra* note 130, at 164.

(136) 詳細は第四章において扱う。

(137) Birch, *supra* note 2, at 160-164.

(138) P. Norton, *'Norton View'*, in D. Judge (ed.), The Politics of Parliamentary Reform 54, at 58 (1983).

(139) Johnson, *supra* note 70, at 462-463 ; S. A. Walkland, *The Politics of Parliamentary Reform*, Parl. Aff. 190, at 191.

(140) *See, e. g.*, Shell, *supra* note 106, at 400 ; Richards, *supra* note 123, at 129-133 ; N. Johnson, *Select Committees as Tools of Parliamentary Reform*, in S. A. Walkland & M. Ryle (eds.), The Commons Today 203 ff. (1981).

(141) なお、一九七〇年代に入ると、既存の統治構造自体の改革を目指す「憲法改革」の一環として議会改革を唱える論者がいる(Norton, *supra* note 138, at 58)ことは注目されてよい。ウォークランド、ジョンソンは、その例である。*See*, Walkland, *supra* note 139 ; Johnson, *supra* note 140.

（未完）

[付記] 本稿は、平成五年度文部省科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部である。

Select Committees in the British House of Commons (2)
—Structure and Historical Development—

Kazuaki KINOSHITA*

INTRODUCTION: Purposes of This Note

CHAPTER 1: Structure of the Parliamentary Inquiry System in Britain
Sec. 1: Select Committees
1. Features of Select Committees
2. General Rules related to Select Committees
Sec. 2: Contempts

CHAPTER 2: Origin, Development and Decline of the Classical Parliamentary Inquiry
Sec. 1: Introductory Remarks
1. Types of Parliamentary Inquiries
2. Outline of the Select Committees' History
Sec. 2: Origin and Development of the Classical Parliamentary Inquiry
1. Origin of the Classical Parliamentary Inquiry
2. Development of the Classical Parliamentary Inquiry
3. Inquiry for Financial Control
Sec. 3: Decline of the Classical Parliamentary Inquiry
1. Backgrounds of Decline
2. Tribunals of Inquiry
3. Royal Commissions
(The Hokkaido Law Review Vol. XLIV No. 5)

CHAPTER 3: Origin and Development of the Modern Parliamentary Inquiry
Sec. 1: Origin of the Modern Parliamentary Inquiry
1. Appearance of Cabinet Government

*Doctoral Student, Hokkaido University; Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science for Japanese Junior Scientists.

2. Supports for Select Committee Reform
3. The Estimates Committee
4. Oppositions to Select Committee Reform
Sec. 2: Development of the Modern Parliamentary Inquiry
1. 'Revival' of Select Committees
2. Select Committees in 1970's
3. The First Report from the Select Committee on Procedure of 1978

(to be continued)

CHAPTER 4: Current System

CONCLUSION