Title	イギリス庶民院における調査委員会制度(3・完) - 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, 45(1-2), 151-219
Issue Date	1994-07-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15576
Туре	bulletin (article)
File Information	45(1-2)_p151-219.pdf



Instructions for use

# イギリス庶民院における調査委員会制度(三・完)

国 政 調 査 する制度考察―

木 和 朗

(四四卷六号)

(四四巻五号)

現代的国政調査の形成・発展

古典的国政調査の形成・発展・衰退

第一

章

イギリスにおける国政調査制度の構造

序

章

本研究の目的

自 次

北法45(1-2:151)151

権に関

第四章 現行制度 ― 省庁別委員会を中心として ―

第一節 第二節 省庁別委員会制度 一九七九年改革の経過

第三節 省庁別委員会制度の運用

第一款 委員及び委員長の選任と交替

第四節 第二款 第一款 省庁別委員会制度の評価

第二款

調査活動

省庁別委員会の有効性評価の基準

第三款 情報の公開 庶民院に対する執行府の責任の確保

特別常設委員会

第五節

第五款 第四款

政府の活動に対する影響

議院へのインパクト

(以上本号)

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。

北法45(1-2:152)152

から二十日にかけて、庶民院本会議において討議された。その(2)

一九七八年議事手続委員会報告書は、一九七九年二月一九日(1)

第一節

一九七九年改革の経過

### 第四章 現行制度

省庁別委員会を中心として-

Committees) と特別常設委員会(Special Standing Committee) mittees related to Government Departments, Departmental Select

主な調査委員会として、省庁別委員会(Select Com-

がある。本章では、省庁別委員会を中心に現行制度を概観、

討する。

検

動議は可決され、省庁別委員会が設置される運びとなった。 (8)

労働党政権は総選挙に敗北し、サッチャー (Margaret Thatcher)

保守党政権が誕生することで、状況は一変した。保守党は、選 挙綱領(manifest)において特別委員会改革を選挙公約として

民院本会議において討議が開催された。その席上、保守党院内 規則制定に係る動議が政府によって提出され、六月二五日、庶 打ち出していた。六月一八日、省庁別委員会設置を定める議院

総務であるセイント・ジョン・スティヴァス(Norman St.John-

改革を構成し得る一連の改革」と述べ、その目的を、「選挙を Stevas)は、省庁別委員会の導入を「今世紀の最も重要な議会 うに権力の均衡を回復する」ことであると述べた。同日、当該 通じて庶民院に遂行を託された職務を、より有効に行い得るよ

(1) 第三章第二節第三款(北大法学論集四四巻六号[一九 九四年] 一八〇九頁以下) 参照。

(\alpha) 963 H.C.Deb. cols. 44 ff. (19 Feb. 1979); 963 H.C.Deb cols. 276 ff. (20 Feb. 1979).

(3)フット自身が特別委員会改革消極論者だった。

(4) See H.C.267 (1978-79), First Special Report from the

るべき旨を表明した。同年五月、キャラハン(James Callaghan)

委員会による勧告のうち、特別委員会改革が最も優先され

を見せた。討議後、議事手続委員会は特別報告書を議院に提出 あるフット(Micheal Foot)は省庁別委員会導入に慎重な姿勢 持が表明されたが、労働党院内総務(Leader of the House)で 討議において、特別委員会改革に対して議員の間から広汎な支

北法45 (1-2:153) 153

Select Committee on Procedure

- (ഗ) 969 H.C.Deb. cols.33 ff. (25 Jun. 1979)
- (~) Id. at col.36 (6) Id. at col.35
- (8)Id. at cols.247-252. 分列表決(division)の結果は賛成 and Technology Committee] に任務が受け継がれ、一九 は貴族院 [House of Lords] の科学技術委員会 [Science 委員会、科学技術委員会が廃止された(科学技術委員会 二四八票、反対一二票であった。同時に、以前から存続 九二年になって省庁別委員会の一つとして復活した)。 していた特別委員会のうち、歳出委員会、国営企業特別

ウェールズ (Welsh Affairs)、⑬運輸(Transport)、⑯大蔵公務 障(Social Security)、⑬スコットランド(Scottish Affairs)、⑭ ⑩通商産業(Trade and Industry)、⑪保健(Health)、⑫社会保 (Environment)、⑧外務(Foreign Affairs)、⑨内務(Home Affairs)、

北法45(1-2:154)154

No.130(1))°

員(Treasury and Civil Service)の各委員会である(H.C.S.O.

と法務官府(Law Officers' Department)は調査対象から除外るという理由から、大法官府(Lord Chancellor's Department) 法務官の助言 (H.C.S.O. No.130 (2))、④訴追政策は除外されて されていた。しかし、一九九一年、内務委員会の所管事項に大 の訴訟、②個々の裁判官の任命、③政府内部での大臣に対する った。但し、その調査事項はあくまで司法行政に限られ、①個々 法官府と法務官府とが加えられ、省庁別委員会の調査対象とな 省庁別委員会設置当初、司法権の独立に対する侵害となり得

第二節 省庁別委員会制度

省庁別委員会(88

(a) 構成

省庁に対応している点が特徴である。現在、一六委員会から構 成される。内訳は、①農業 (Agriculture)、②国防 (Defence) 、 省庁別委員会は、その名が示す通り、所管が中央政府の主要

③教育(Education)、④文化遺産(National Heritage)、⑤科学技

術 (Science and Technology)、⑥雇用 (Employment)、⑦環境

註

(8a) H. C. S. O. No. 130 については、一九九二年六月三 されている(H. C. 104 [1992-93])。以下、本稿において ○日の改正を受けて、改正された議院規則の法文が公表

10)「法務官」という名称は、

法務総裁

(Attorney-General)

る (H.C.S.O. No.130(5))。

法務次長(Solicitor-General)、スコットランド法務総裁

- (9)省庁別委員会の構成の変遷をここで一瞥しておく。 310-311 (1993) Committees after the 1992 Election, 46 Parl. Aff. 309, at See M.Cremin, The Setting-up of the Departmental Select ないとして、主題別委員会の有用性も強く主張されている。 省庁別委員会の構成は省庁活動範囲の広狭を考慮してい cols. 1390-1391)。②から④までの変遷は、政府省庁の コットランド委員会が設置、追加された(972 H.C.Deb. 会(969 H.C.Deb. cols.359-362)、同年十月三十日にス 月一六日(省庁別委員会設置の翌日)にウェールズ委員 Committee)が設置されていたことである。一九七九年七 員会は設置されておらず、エネルギー委員会(Energy は社会福祉委員会(Social Services Committee)という一 Committee)だったこと、③保健委員会と社会保障委員会 員会は教育科学芸術委員会(Education, Science and Arts 現在の委員会構成との相違は、①スコットランド、ウェー 庁別委員会は、設置当初、十二委員会で構成されていた。 組織改革に対応したものである。但し、議員の間では、 つの委員会だったこと、④文化遺産委員会、科学技術委 ルズの各委員会は設置されていなかったこと、②教育委 省
  - General for Scotland)を指して用いられる。 (Lord Advocate)、スコットランド法務次長 (Solicitor-

No. 130を引用する際には、H. C. 104(1992-93)に拠る。

- (\pi) 195 H.C.Deb. cols.579-608 (18 Jul.1991) (2) 190 H.C.Deb. col.183 (Written Answer, 1 May 1991).

### (b) 委員

二大政党の院内幹事の協議によって党派勢力比に応じて選任さ れる。任期は、辞任しない限り、 委員会と同じく、省庁別委員会の委員は平議員のみから任命さ の例外である。習律上、従来の政府監視調査を任務とする特別 れる ―― のが原則であるから、 れる(H.C.S.O. No.104 (2))。特別委員会委員は与党院内幹事 を除く)以上前に通告した動議に基づき、議院によって選任さ (Government Whip) の動議によって選任される ---(H.C.S.O. No.130(2))。省庁別委員会委員は、委員選任委員会 (Committee of Selection)の委員長ないし委員が二日(休会日 省庁別委員会の定数は十一名であり、定足数は三名である(3) 省庁別委員会委員の選任はそ 議会期 (Parliament) の間であ 事実上、

### 註

H.C.19-I (1989-90), Second Report from the Select Comcols.823-324 [30 Jun.1992])。なお、定足数については、 議事手続委員会で院内総務が引上げを示唆している。See 委員会と同じに引き下げられた(210 H.C.Deb. 定足数五名であった。しかし、一九九二年に他の省庁別 以前、スコットランド委員会については、定数一三名

(14) Griffith & Ryle, at 415. 具体的には、大臣、院内幹事、 影の内閣の構成員が任命対象から除かれる(H.C.19-I System, para.295 [1989-90], supra note 13, at para.176)° 大臣補佐兼任議員(Parliamentary Private Secretary)、

mittee on Procedure, The Working of the Select Committee

### (c)委員長

り、委員長が有する権限についても、他の特別委員会委員長と 選任方法は、他の特別委員会と同様に、委員による互選であ

### 飳

(15)委員長に関する制度につき、第一章第一節第二款三・ (北大法学論集四四巻五号 [一九九四年] 一二四五頁

い形、

要請の形で専ら行われる。その他、各委員会は、①専門助言者

滅多にない。省庁別委員会の調査活動は、公式の手続に拠らな 証人召喚権や文書提出要求権を省庁別委員会が行使することは 院に随時提出する権限を有する(H.C.S.O. No.130 (4)(a)) 。但し、

すなわち、我が国で言う参考人招致や非公式の文書提出

### 以下)

### (d) 任務と権限

No.130 (1))。つまり、省庁別委員会は、政府監視を目的として の「歳出、行政及び政策を調査する」ことである(H.C.S.O 省庁別委員会の任務は、委員会が所管する省庁と関係公法人

(3))。第二に、各委員会は、証人召喚権、及び、文書提出要求権 休会中に会議を開く権限、会議場を変更する権限、報告書を議 会は、一つの小委員会を設置する権限がある(H.C.S.O. No.130 次の権限を有する。第一に、外務、内務、大蔵公務員の各委員 省庁別委員会は、特別委員会に一般に認められた権限の他!

が国やアメリカ連邦議会の常任委員会と異なり、法案や予算案

する調査委員会制度である。したがって、省庁別委員会は、

の決定過程に関与しない点に留意する必要がある。

執行府の政策と行政活動全般とについて包括的・体系的に調査

収集した証拠を議院に報告する権限(H.C.S.O. No.130(4)(c))、を任命する権限(H.C.S.O. No.130(4)(b))、②小委員会において

の目的のために他の委員会と会議する権限(H.C.S.O. No.130 (4)(d))、④審議や証人喚問、報告案の検討の目的のために他の委員会と証言及び記録を相互に伝達しあう権の共通の関係事項について公会計委員会(Committee of Public

### E

(4)(e)) を有する。

(17)前三者については小委員会も同じ権限を有する員問題担当小委員会を設置している。 種関係及び移民担当小委員会、大蔵公務員委員会は公務(16)外務委員会は海外開発担当小委員会、内務委員会は人

(A) 牟田10~~ あっぱらに行う (とこば) 南西4月1歳(1)。 (H.C.S.O. No.130(4))。

照。 号 [一九九四年] 一二五七頁以下)、本章第四節第二款参(18) 詳細につき、第一章第二節四(北大法学論集四四巻五

註

れ

ている。

四巻五号[一九九四年]一二四六頁以下)参照。(19)詳細につき、第一章第一節第二款五(北大法学論集四

### 連絡委員会

Massignal Court of the National Cast of Commons Commission)の求めに応じて特院協議会(House of Commons Commission)の求めに応じて特の議会(House of Commons Commission)の求めに応じて特別委員会の運用に関する一般的事項を検討する、②庶民

を有する(H.C.S.O. No.131(3))。連絡委員会には歳出予算定例休会中に会議を開く権限、③報告書を議院に随時提出する権限No.131(5))。権限として、①証人召喚権と文書提出要求権、②構成され、定数は約二〇名である。定足数は六名である(H.C.S.O. Mo.131(5))。在限として、①証人召喚権と文書提出要求権、②構成され、定数は約二〇名である。定足数は六名である(H.C.S.O. No.131(3))。この委員会は、ほとんどの特別委員会の運用について助言を行う、といった目的のため、連別委員会の運用について助言を行う、といった目的のため、連

通常の特別委員会の議事手続と同じである。省庁別委員会に(e) 議事手続

おいても、

超党派的な合意形成を中心とする審議形式が採用さ

院が審議する機会を提供する。また、連絡委員会は省庁別委員があり(H.C.S.O. No.131(2))、省庁別委員会報告書に関して議

日(Estimates Day)のうち三日間の議事を自由に処理する権

北法45 (1-2:157) 157

る評価と勧告において重要な役割を果たしている。 会制度の運用に関する報告書をしばしば提出し、その運用に係

### 註

(20) 一九七八年庶民院(管理)法(House of Commons 内総務、③反対党党首(Leader of the Opposition)によ 内部の管理機関。構成員は、①庶民院議長、②庶民院院 議員(三名)である(第一条)。 って任命された議員(一名)、④議院において選任された (Administration) Act 1978) に基づき設置された庶民院

詳しくは、本章第四節第四款参照。

(21)May, at 658. 議院規則には定めがない。

第三節 省庁別委員会制度の運用

第一 款 委員及び委員長の選任と交替

### 委員の選任

(a) 党派勢力比に基づく選任

省庁別委員会委員の選任は、委員選任委員会から提出された

を承認するだけの存在 (rubber stamp)になるとすれば、

極め

て遺憾であるとしている。

動議に基づく。このような選任方法を採用するのは、省庁別委 特別委員会委員の選任の場合と変わらなくなっている。なぜな 在、委員の選任における二大政党の院内幹事の影響力は、他の 非党派性を確保するためである。確かに、省庁別委員会設置当 員会から可能な限り院内幹事の影響を排除して、委員会運営の 初は非党派性に配慮した委員の選任がなされていた。しかし現

いる。議事手続委員会も、委員選任委員会が院内幹事の指名案(窓) な委員選任をめぐる運営は少数野党の反発をしばしば招来して う、調査を任務とする特別委員会に共通する原則のほか、②各 ことになる。具体的には、①平議員から委員が任命されるとい 結果、省庁別委員会委員が党派勢力比にしたがって選任される 案に基づいて省庁別委員会の委員を選任するからである。この 命されるため、それらの委員が各党代表となり、院内幹事の原 ら、委員選任委員会の委員が議院の党派勢力比にしたがって任 員会は省庁別委員会の委員を選任している。そして、このよう[33] る党派勢力比を反映する、といった原則に基づき、委員選任委 会によって特別委員会に選任された各党の議員数が全院におけ 委員会において与党が委員の過半数を占める、③委員選任委員

### 註

- 例えば、当時の委員選任委員会委員長であるフォック のは各政党である」との発言参照(125 H.C.Deb (Sir Marcus Fox)の「どの議員を任命するかを決定す
- (2) S. de Smith & R.Brazier, Constitutional and Administrative col.398 [13 Jan.1988])°
- (5) H.C.19-I (1989-90), supra note 13, at para.176 Law 294 (6th ed. 1989)
- 26) このような場合、選任は本会議において決することに 50 H.C.Deb. cols. 1111-1137 (14 Dec.1983). また、| | 大政党は自党の委員ポストの一部を少数野党に分け与え なる。See, e. g., 50 H.C.Deb. cols.647-648 (9 Dec.1983);
- (%) H.C.19-I (1989-90), supra note 13, at para.178

**いらゆ (Griffith & Ryle, at 418-419)**°

- b 委員選任の遅延と委員の不選任
- ②議会労働党 (Parliamentary Labour Party)の議会委員会(38) に政党政治上の問題」である。つまり、①大臣ポストの充足、 委員の選任が遅延するという問題がある。その理由は「本質的 (Parliamentary Committee) 委員の確定を待って、残りの平議 省庁別委員会委員の選任の時期に関して、新議会の召集後、

その間に政府省庁の監視が行われないことを理由とする批判が 不満噴出が遅延の理由に加わる。委員選任の遅延に対しては、 (front bench)」ポストの充足を待つ必要性を認めながらも、影 ある。議事手続委員会は、大臣ポスト等の「フロントベンチ 九八三年議会期の場合、委員ポストの配分に対する少数野党の 員から省庁別委員会委員が選任されるからである。さらに、一

つ必要はないと勧告している。 さらに、新議会召集後に委員が選任されずに、当該省庁別委

の政務次官(shadow junior minister)の決定まで委員選任を待

員会が事実上設置されなかったという事例がある。一九八七年

議会期におけるスコットランド委員会である。理由は、 二一議席のうち十議席しか獲得できず、さらに、そのうち五名 の結果、与党である保守党がスコットランドの選挙区において 総選挙

意には至らず、同委員会委員は選任されなかった。この点につ である。召集後、保守党と労働党との間で解決が図られたが合(34) 保守党が委員の過半数を制し得ないことが明らかになったから ド地方各選挙区選出議員から構成されるという習律に照らして、(33) が大臣に就任したので、スコットランド委員会はスコットラン 議事手続委員会は、①委員を選任しないことは議院規則

照らし遺憾であること、②監視されない省庁が生じ、省庁別委

ŧ,

けるよう勧告した。(35)(35)(35)

### ī

(2) Id. at para.301.

(13 Jul.1993).

supra note 13, at para.300; 211 H.C.Deb. cols.113-945

- 30) 労働党が反対党である場合、議会委員会は「影の内閣」を構成する。 See Parliamentary Labour Party Standing
- (37) GRIFFITH & RYLE, at 148.
- (X) H.C.19-I (1989-90), supra note 13, at para.302.
- (33) Id. at para.270; G.Drewry, Select Committees and Backbench Power, in J.Jowell & D.Oliver (eds.), The Changing Constitution 141, at 162 (2d ed. 1989); GRIFFITH & RYLE,

査する常設委員会[H.C.S.O. No.94(1)])の委員については、ンド関連歳出予算見積書、スコットランド関連事項を審なり、なお、スコットランド関連一般法律案、スコットラは、なお、スコットランド大委員会(Scottish Grand

れなかった。125 H.C.Deb. cols.397-423 (13 Jan.1988): 旨が議院規則によって定められている (H.C.S.O. No.94(2))。 任することを認める妥協案を出したが、保守党は受け入任することを認める妥協案を出したが、保守党は受け入任することを認める妥協案を出したが、保守党は受け入れた。その問題に関し、庶民院において二回の討議が開催された。その問題に関している。 スコットランド地方各選挙区選出議員全員が委員となるスコットランド地方各選挙区選出議員全員が委員となる

144 H.C.Deb. cols.336-394 (20 Dec.1988). 結果、「設置を簡単にするために」スコットランド委員会 お果、「設置を簡単にするために」スコットランド委員会

### 一 委員長の選任

supra note 9, at 312-313.

との間で等分されていた。しかし、八三年議会期以降、保守党の交渉事項である。設置当初、委員長ポストは保守党と労働党るのが通常である。委員長ポストの配分は二大政党の院内幹事省庁別委員長の候補者は委員任命後の初会議前に決定してい

る、といった頃句と写句。(40) の委員長職を占める、②委員長職について政党の「好み」があの委員長職を占める、②委員長職について政党の「好み」がある。(38) 占めるようになった。配分については、①与党が重要な委員会(33) が議席数を伸ばしたので、保守党の方が多くの委員長ポストを

委員間で委員長と目される者と院内幹事が指名した候補者との 所属議員のうち議員歴が最も長い議員が指名される。例外的に、 が割り当てられた政党の院内幹事が指名する。通常、当該政党 間で齟齬を来す場合、両者が同一政党に所属していても、委員

会採決によって委員長を決することがある。

(%) Griffith & Ryle, at 421.

<u>37</u> 下げ、一六委員会のうち、十ポストを占めている。 労働党の議席数増加によって、保守党は委員長占有率を を保守党が占めていた。しかし、九二年議会期においては、 八七年議会期においては、一四委員会のうち九ポスト

(3)例えば、保守党は農業委員会、労働党は社会保障 保守党は、農業、国防、外務、内務、大蔵公務員といっ た省庁別委員会委員長ポストを確保している。

间

社会福祉)委員会といったように。

(38) 具体的には、八三年、八七年、九二年議会期を通じて、

(\(\frac{1}{4}\)) Griffith & Ryle, at 421-422.

41 See M.Rush, The Social Services Committee, in G.Drewry (ed.), THE NEW SELECT COMMITTEES 239, at 241 (2d ed. 例えば、一九七九年の社会福祉委員会の委員長の事例。

Ξ 委員の交替

1989).

譲院規則は委員の任期を議会期終了までと定めるが、議会期

率は、 が大臣などのフロントベンチへ昇格することである。委員交替 中の委員交替は当然生じ得る。委員交替の大きな理由は、 交替率は一一%であり、この傾向は後続会期もほぼ同様である。 なお、交替率は委員会によってかなり差がある。会期毎の平均 一九七九-八三年議会期の平均値で四三・八%である。 委員

### 註

(42)H.C.19-I (1989-90), supra note 13, at para.73. 最大值 Table.8.10 (at 170) (1993). House of Commons: The Select Committee System, at 委員会の一一%である。See also M.Jogerst, Reform in the はスコットランド委員会の七七%であり、最小値は教育

(4)例えば、一九八五-八六年会期の平均交替率は一八%

北法45(1-2:161)161

cols.683-684 (Written Answer, 16 Jan.1986) である。一九七九-八〇年会期から一九八五-八六年会 までの交替率の詳細につき、 see 89 H.C.Deb

### 第二款 調査活動

活発な調査活動

た。第二に、委員出席率も従来が平均六五%程度だったのに対(4)。第一に、会議開催数が制度発足以前と比較して倍に増加しる。第一に、会議開催数が制度発足以前と比較して倍に増加し が応えていることを示すものと言えるのである。 (48) 分野について専門的知識を有する平議員の欲求に省庁別委員会 に行われるようになった。これらのデータは、政府活動の特定 に報告される報告書数が激増した。第四に、委員の出張も活発 して、制度発足後は平均七五%程度に増加した。第三に、議院 統計上、省庁別委員会による調査活動は活発に遂行されてい

# para.5)° [1982-83], First Report from the Liaison Committee,

- (4) Ibid; 89 H.C.Deb. cols.683-684 (Written Answer, 16 Jan.1986).
- (46)|九九〇年七月までに五九|の報告書と二三|の特別 note 13, at para.190)° 報告書が公表されている(H.C.19-I [1989-90], supra
- (4) 一九八八-八九年会期の出張旅費は三四万六五二七ポ at para.97)° ンドであり、省庁別委員会の全経費の約一割を占める (id
- (4) N.Johnson, Departmental P.G.RICHARDS & M.RYLE (eds.), THE COMMONS UNDER SCRUTINY 157, at 170 (1988). Select Committees,

### 調査活動の内容

事項を任意に選択できる。唯一の制約は連絡委員会において調 は広汎にわたる。 査事項の重複を避けることである。したがって、その調査活動 行政及び政策」(H.C.S.O. No.130(1)) の範囲内において、調査 (a)調査の種類 省庁別委員会は、「主要政府省庁の歳出、

と、調査活動の結果である委員会報告書の種類は次のように分

連絡委員会への教育科学芸術委員会委員長からの報告に拠る

(4)従来の平均が一一回(一九六九-七〇年会期)、一四回 八二年会期においては平均三一回に増加している(H.C.92 (一九七二-七三年会期) だったのに対して、一九八一-

北法45 (1-2:162) 162

註

類できる。 (50)

① 回、 政府に影響を及ぼそうとする主要な」調査 五年またはそれ以上の期間〔政策を〕検討している

2 ぼそうとする、比較的迅速に〔報告書が〕提出される比較 「特定の会計年度内の政府政策及び歳出の決定に影響を及

的小規模の」調査

④「政府の応答を要求するためではなく、ある事件の渦中の

「状況に即座に影響を及ぼそうとする極めて迅速な」

3

さらに、⑤特に歳出を対象として行う調査を加え得る。 の対応の〕きっかけとなる効果があると考えて行う」調査。 行することによって、一定の状況において、〔後の何らか 者に公開の場において証言を求め、適切な短い報告書を発

(b) 主な調査報告書

(52)主要な調査報告書を委員会毎にまとめると次のようになる

①農業委員会 (一九九一一九二年会期まで)。

九九〇年代の食糧市場、 酪農品の生産規定数量、

飲食料品における貿易不均衡。

土地利用と山林管理、

輸送中の

②国防委員会

調査、

イギリスとの関係、トライデント計画の進展。 シャ湾の航行、 ウェストランド問題、フォークランド紛争、 戦略防衛構想 (Strategic Defence Initiative) ン 南太平洋、ペ ル

③教育科学芸術委員会

高等教育に対する補助金、

中等学校教育のカリキュラム、芸

術基金、初等教育、 一九九〇年代の教師の供給、 奨学金、 監獄内教育、特殊教育の必要性、 初等学校における読解力の基準。

④雇用委員会

 $(\mathfrak{P})$  E.C.S.Wade & A.W.Bradley, Constitutional and Adminis-

TRATIVE Law 208 (10th ed. 1985).

た緊急調査、 職員の団結権を禁止する旨の一九八四年一月の政府決定を受け 政府通信本部 パートタイム労働、 (Government Communications Headquaters) 雇用の実際。

(51) Griffith & Ryle, at 424. なお、ドリューリィは、 (S) H.C.92 (1982-83), supra note 44, at pp.47-48

① ②

③の他、④議院への情報提供のための調査という分類を

する (Drewry, supra note 33, at 158)。

⑤エネルギー委員会

政府の原子力計画、 北海油田、 電気及びガス料金、

石炭産業、

北法45 (1-2:163) 163

エネルギーの効率、

電力事業の民営化の帰結。

⑥環境委員会

地方参事会住宅の売却、

放射能汚染、 年野性生物及び田園法 開発不服審查請求(planning appeals)、歴史的建

(Wild Life and Countryside Act 1981),

備、

∃

民間の賃貸住宅、

酸性雨、

一九八一

河川の汚染、

築物、 ⑦外務委員会 土壌汚染。

関係、 クランド紛争、グレナダ問題、南アフリカにおける飢饉、 アメリカ法 (British North America Act) に関する報告、フォー

カナダ憲法の制定に関する議論への反応として行った英領北

⑧内務委員会

ple Act)、再拘留 国管理国籍部、 ロンドン警視庁公安部(Special Branch)、 麻薬問題、

⑨スコットランド委員会

ト条約後のヨーロッパ、中欧・東欧における民主化以後の問題。 ユネスコ (UNESCO)、湾岸戦争後の中東、 マーストリヒ 英ソ

不平等の問題、 「容疑者」法 ('sus' law) と人種間不平等との関係、 警察問題、 国民代表法 人種間

(Crown Proceeding Service) 人種間紛争、英国内バングラディシュ人の問題、 (remand in custody)、刑事犠牲者の補償問題、 フーリガン。 (Representation of Peo-内務省入

> る地方道路交通、イギリス鉄鋼公社 スコットランドにおける青年の雇用、 (British Steel Corporation) スコットランドにお

ガートコッシュ製鉄所の閉鎖、 ーロッパとスコットランドの交通接続の将来。 スコットランドにおける病院設

⑩社会福祉委員会 死産数と新生児の死亡数、医学教育、

ける子ども、 地域介護、社会保障制度の見直し、 初期診療

高齢者問題、

介護にお

(primary healthcare) エイズ。

①通商産業委員会

輸出入問題、 ローバー (Rover) コンコ ルド、 グループ、 イギリス鉄鋼公社、 ヨーロッパ 自由貿易連 自動車組立産

業、

(EFTA) との貿易。

⑫運輸委員会

通 英国内の空港の組織化・ 補助金及び監督、 空港の安全、

英仏海峡トンネルの開通をめぐる問題、

ロンドンにおける交

道への助成、 公共都市交通。

③大蔵公務員委員会

務員の給与、 歳出予算の形式と内容、 人員削減、 公務員の外部からの任用、 金融統制と金融政策、 国営企業、 職務の一 公 般

的な実効性と能率性、 国際金融に関する諸措置、 国際信用、 銀

(c) 調査事項の選択における問題

⑭ウェールズ委員会 行の監督と BCCI(Bank of Credit and Commerce International)。

の水質汚濁、 エールズにおける水道、 高齢者の地域介護。 ウェールズにおける雇用機会、ウェールズにおける放送、 ウェールズにおける観光事業、 ウェールズにおける公共交通、沿岸部 ウェールズにおけ

註

ernment Publications Annual Catalogue によって補充した。 なお、比較的新しい委員会である①教育、②文化遺産、 424-428 に拠る。それ以降については、H.M.S.O. Gov-

(52)一九八六-八七年会期までは、Griffith & Ryle, at ④社会保障の各委員会については割愛した。 とって、政府政策を批判する報告書に賛成することは所属政党 するためには全会一致の報告書が必要である一方、 の方針への反対を意味するという矛盾から生ずる。しかも実際!

であるとは即断できないのである。

と、③委員会の補佐機構や予算に限界があることが挙げられる。(55)

したがって、調査事項決定の選択的性格を否定的に評価すべき

ゥ

事項の選択につき、次の問題がある。第一に、全会一致で調査 判する報告書を作成する場合、政府に対するインパクトを確保 結果を承認できるような報告書を作成することが期待できる調 査事項を選択する傾向がある。このことは、特に政府政策を批 しかしながら、(a)で述べた①から④の調査における調査

与党議員に

委員会の影響を弱める結果となると批判されている。 がちになるのである。この点については、 告書作成を目指すあまり、周辺的な事項に対する調査が行わ 書が全会一致で可決されない場合が多い。したがって、報告書 より対立的な問題(重要な政治問題が多い)については、報告 の脇役として位置づけられ、逆に、政府と国民に対する省庁別 の政府に対するインパクトを確保するために全会一致による報 省庁別委員会が政治

財政的調査に対する関心は委員会によってかなり異なる。財 第二に、財政面に関する調査がさほど行われないことである。

ことが指摘される。理由として、①省庁の活動が大規模である あること、②委員会は自ら認識した事件に反応するに過ぎない ②議員は委員会の活動以外の仕事もこなす必要があるこ

①委員会による調査活動が「印象主義(impressionistic)」的で

省庁別委員会の調査事項の決定は選択的である。すなわち、

北法45 (1-2:165) 165

することを委員が嫌うことが挙げられる。議事手続委員会は、が合わないという技術的理由、②財政の内容が技術的性格を有 的調査が低調な理由として、①会計年度のサイクルと議会日程 将来の運用においては省庁別委員会が恒常的な財政に関する監

### 註

視を行うべきことを勧告している。(61)

- (公) Johnson, supra note 48, at 183
- (去) Drewry, supra note 33, at 156
- (5) P.Silk, How Parliament Works 221-222, 226-228 (2d ed. 1989)
- 56 例えば、一九八三年以降の環境委員会。
- (5) GRIFFITH & RYLE, at 425-426
- (≲) Id. at 426
- 政に対する調査に積極的である。平均値は、 各委員会一報告書といったところである。 例えば、所管の関係上、大蔵公務員委員会は政府の財 一議会期に
- (ⓒ) Johnson, *supra* note 48, at 179
- ) H.C.19-I (1989-90), supra note 13, at para.26

### 第四節 省庁別委員会制度の評価

第一款

省庁別委員会の有効性評価の基準

特別委員会の有効性を評価するにあたり、 用』と題する第二次報告書を庶民院に提出した。同報告書は、(65) とその問題点を抽出して評価する試みの必要性は否定できない。 因となる。しかしながら、制度目的に照らして、(4) 分野の相違、③人的構成の多様性が、制度評価を困難にする原(6) にする。一九九〇年、議事手続委員会は『特別委員会制度の運 者である庶民院が提示した評価基準に求めて叙述を進めること 本稿ではさしあたり、そのための評価基準を、 を採用し、発展させていること、②各委員会の扱う省庁や政策 省庁別委員会を評価する場合、 ①各委員会が独自の運用方法 次のような評価基準 制度運用の当事 運用の共通項

〔庶民院に対する〕大臣及び公務員の責任

(accountability)

「の確保

を設定している。

②情報の公開

④政府活動に対する影響 ③庶民院及び国民に対するインパクト

以下ではこの評価基準に即して、省庁別委員会制度の評価に

関する議論を見ていくことにする。

討

note 48, at 172. のことは、例えば、証人の職種、専門助言者が委員

(63) 具体的に言えば、委員の構成や委員長に誰が就くかと(64) Drewry, supra note 33, at 155: See also G.Drewry, Introduction, in ditto (ed.), New Select Committees 1, at 5-8

(2d ed. 1989): J.Nixon, Evaluating Select Committees and Proposals for an Alternative Perspective, 14 Policy & Politics 415 (1986).

(5) H.C.19-I (1989-90), Second Report from the Select

Committee on Procedure, The Working of the Select Committee System. 同報告書は議事手続委員会による省庁別の包括的調査である(id. at para.4)。

post 1979 Select Committee system: the Verdict of the 1990

Procedure Committee, 63 Pol.Q.91, at 93 (1992)

庶民院に対する執行府の責任の確保

問題の所在

確保である。このことは、①省庁別委員会が政府監視調査を任省庁別委員会の第一の目的は執行府(大臣と公務員)の責任

務とする委員会であること、②省庁別委員会の設置が歳出予算

行府統制機能の強化を眼目としていたことから理解できる。 特別委員会改革の延長線上にあり、これらの改革が庶民院の執委員会(Estimates Committee) やクロスマン改革といった一連の委員会(Estimates Committee)

Government)」の内容の一つとして、「説明責任 (explanatory (20) (20) (20) (20) (20) (20)

省庁別委員会による調査活動と執行府の責任の確保との関係

responsibility)」、つまり、大臣が議院に対して政策を説明し、

情報を提供する責任が観念されている。この説明責任によって、

律上の義務が政府に課される。したがって、省庁別委員会の調る・綿密に調査する・批判するといった機会を議会が持つ)習議会の監視に服する(執行府に対して、質問する・異議を唱え

北法45 (1-2・167) 167

員会に出頭する、②証言を行う、③文書を提出するといった習題は、省庁別委員会の要求があった場合、大臣や公務員が①委

査において、庶民院に対する大臣や公務員の責任確保という問

れるのである。

る問題、②公務員の出頭と証言をめぐる問題、③省庁からの文つの側面に分けられる。すなわち、①大臣の出頭と証言をめぐこの問題は、省庁別委員会が有する権限との関係において三

書提出をめぐる問題である。

に、

習律上の責任の問題として取り扱われる。

との関係で委員会の召喚権に限界があるかが問題となる。つまに及ぶとされる一方で、大臣責任制 (Ministerial Responsibility)に又ぶとされる一方で、大臣責任制 (Ministerial Responsibility)して取り扱われる。

務員の匿名性)と召喚権との関係が主に問題となる。そして、監視に曝されない、つまり説明責任を負わないという習律(公政策と行政活動に関する責任を大臣に集中して、公務員は公のり、大臣責任制の内容として伝統的に認められてきた、省庁の

同じ問題は公務員の証言の範囲についても生ずる。

第三に、省庁からの文書提出について、庶民院の特別委員会

からの文書提出の問題は、大臣の出頭と証言に係る問題と同様 いちの文書提出要請によることになる。したがって、省庁別委員会による調査活動に関しては、国務大臣 (Secretary of 別委員会の調査対象となる省庁のほとんどが国務大臣を長省庁別委員会の調査対象となる省庁のほとんどが国務大臣を長とするので、省庁からの文書提出には及ばないものとされる。省庁が有する文書提出要求権は、国王の命令に基づく文書提出といが有する文書提出要求権は、国王の命令に基づく文書提出とい

なり、委員会における取扱につき、正式の召喚を経た「証人」としての資格でのみ委員会で発言できる。さらに、我が国と異有するのは委員に限られるので、大臣と公務員ともに「証人」次の二点が留意される。第一に、特別委員会における発言権をなお、我が国における委員会の調査をめぐる問題との関係で、

当と考える全ての質問に答えなければならないからである。 と招致による「参考人」とは同じ扱いを受ける。 限り多くの情報を委員会に提供する」旨を院内総務が確約して らに、省庁別委員会の設置の際、「機密情報も含めて、 直接問題とならない。なぜなら、 と公務員の証言や文書提出の限界につき、 る議論においては、「責任内閣制」 いる。したがって、 以下に述べる証言と文書提出の限界をめぐ 原則として証人は委員会が適 の理解から生ずる憲法上の 守秘義務との関係 第二に、 可能 大臣 さ な

な関係にあることは疑いない。なぜなら、

完全な「責任

### 註

限界が問題となっているのである。

)司皇は食け、寝こう引誓ぎらう。 せいてだり、にてて(68)「執行府の統制」と「執行府の責任追及ないし確保」と「八一頁以下)参照。 「一の大」第三章(北大法学論集四四巻六号[一九九四年]一七

ある。「統制」は執行府の決定以前に行われ、「責任」はの統制と執行府の責任追及とは別個に区別される機能でターパンによる以下の指摘を紹介するに止める。執行府両者の関係の解明は容易でない。さしあたり、本稿では、任」の具体的内容はともにさまざまであり(次註参照)、の関連は検討を要する問題である。但し、「統制」と「責の関連は検討を要する問題である。但し、「統制」と「責

決定以後に追及されるからである。

しかし、

両者が密接

[1959])。なお責任内閣制につき、

前註に挙げたター

55-56 (2d ed. 1989). 後者の第一版の翻訳がある。 CONSTITUTION: Text, Cases and Materials 421-422 多いのである。 れる。 指針が示される。②説明責任によって政府情報が提供 ①統制の制度によって、 内閣制」は次のような理念型として考えられるからである。 四号(一九九二年)一〇一頁以下参照。 統制権としての国政調査権」関西大学法学論集四二巻三・ 八九年) 二三頁以下、二六頁。なお、孝忠延夫「議会的 実か? ― (上)」鹿児島大学社会科学雑誌一二号 (一九 リン・ターパン(小栗実訳)「大臣責任制 JJowell & D.Oliver (eds.), The Changing Constitution 51, at 1990); ditto, Ministerial Responsibility: Myth or Reality?, in 制度は執行府の責任追及も同時に制度目的とする場合 され、それに対する救済がなされる。また、 ③政策の失敗ないし権限の濫用の責任は政府に See C. Turpin, British Government and the 政府活動の限界、 ―神話か、 政府の政策や 執行府統制 コー

- ス語文の他(ローリン・ターバン [小栗実脈]「大臣責任の (1991) etc.
- (R) G.Marshall, Police Accountability Revised, in D.Butler & A.H.Halsey (eds.), Policy and Politics: Essays in Honour of Norman Chester 51, at 61-62 (1978).
- (Z) See, e.g., Turpin, supra note 68, at 57; G.Marshall, Constitutional Conventions 54 (rep. with additions, 1986); M.Jack, Parliament's Role as a Check on Government, 38 Parl. Aff. 296, at 296-297 (1985).
- $(\stackrel{\sim}{\sim})$  Turpin, supra note 68, at 57.
- (♥) CJ.(1688-93), 51.
- らの許可を得ることを要する(MAY, at 677)。 別委員会に出席することを適当と考え、かつ、貴族院かなお、貴族院議員の場合、本人が証人として庶民院の特(社) 北大法学論集四四巻五号(一九九四年)一二五三頁参照。
- (P) H.C. 588-I (1977-78), First Report from the Select Committee on Procedure Vol.I, Appendix C, Memorandum by the Clerk of the House, para.25; GRIFFITH & RYLE, at

- 448.
- (\$\times)\$ See, e.g., Marshall, supra note 71, at 54; Wade & Bradley, supra note 49, at 279; de Smith & Brazier, supra note 24, at 185
- 九九四年) | 1 | 五三頁以下参照。 (7) May, at 630. 詳細につき、北大法学論集四四巻五号(|
- 食糧省のみである。 ではなく担当大臣 (Minister) が長を務める省庁は農漁業(物) 省庁別委員会の調査対象となる省庁のうち、国務大臣
- | 二五五頁註(仍)参照。 (內) 北大法学論集四四卷五号(一九九四年)一二五四頁以下、
- 参照。 北大法学論集四四巻五号(一九九四年)一二五五頁以下北大法学論集四四巻五号(一九九四年)一二五五頁以下(side-lining)といった証人保護は存する。この点を含めて、書の証拠録(minutes of evidence)への記載を控えること(∞)但し、①尋問を非公開とすること、及び、②証言や文
- (₩) 969 H.C.Deb. col.45 (25 Jun.1979).

### 二 大臣の出頭と証言

### 選圧(a)

招致が拒否されたという事例は存在しない。なぜなら、自己の(83) (88) 省庁別委員会による調査活動の場合、大臣に対する委員会の ストランド事件に関する調査において、

国防委員会は法務次長

(Solicitor-General)を出頭を要請したが、政府に対する法務官

拒否するという見解を法務官自身はとってきた。例えば、ウェ政府に対する助言についての証言を求める出頭要請については

出頭に関してである。省庁別委員会による招致がある場合、

大臣の出頭について問題となるのは、

法務官(Law Officer)

制を理由とする制限があることも理由となっている(本款三参られるからである。また、委員会に出頭することを拒否するとまたは、彼の省庁についての尋問に答弁することを拒否するとまたは、彼の省庁についての尋問に答弁することを拒否するとまたは、彼の省庁についての尋問に答弁することを拒否するとを担否するととが強力の政策と活動に関して、庶民院に対する説明責任業理する省庁の政策と活動に関して、庶民院に対する説明責任

する場合にもこの限界に服すると解される。

### 註

(82) 省庁別委員会設置以前では、無任所大臣の招致が問題となった事例がある。一九七六年、ランカスター公領総となった事例がある。一九七六年、ランカスター公領総となった事例がある。一九七六年、ランカスター公領総となった事例がある。一九七六年、ランカスター公領総となった事例がある。一九七六年、ランカスター公領総となった事例がある。一九七六年、ランカスター公領総となった事例がある。一九七六年、ランカスター公領総(82) 省庁別委員会設置以前では、無任所大臣の招致が問題(82) 省庁別委員会設置以前では、無任所大臣の招致が問題

照)。

(3) 969 H.C.Deb. col.45 (25 Jun.1979)

臣が省庁別委員会に出頭することを指摘している(id. atンは、自己の省庁の政策に関する反応を見るためにも大。) Johnson, supra note 48, at 174-175. さらに、ジョンソ

(5) GRIFFITH & RYLE, at 448

詳細につき、本款三及び註(97)参照。

(本章第二節一(a)参照)、他の省庁別委員会が法務官を招致務委員会の調査事項が議院規則等によって限定されているのでた。この点については、現在、大法官府と法務官府に対する内の助言は証言できないことを理由に、法務次長は出頭を拒否し

### (b) 証言

って委員会に出頭する場合、当該議員は証人と同じに取り扱わ第一四版以降のアースキン・メイにおいて、議員が招致によ

本で委員会に出頭する場合、当認證員は証人と同じに取り扱わって委員会に出頭する場合、当認證員は証人と同じに取り扱わって表しては、七九年の院内総務の確約にしたがって大臣は機密情報を含めて委員会で証言している。しかし、一般論としては、公益令助がではない。さらに、責任内閣制を理由とする証言拒否が許されている。この点は公務員の証言範囲の問題と併せて後に述べて委員会に出頭する場合、当認證員は証人と同じに取り扱わって委員会に出頭する場合、当認證員は証人と同じに取り扱わって委員会に出頭する場合、当認證員は証人と同じに取り扱わって委員会に出頭する場合、当認證員は証人と同じに取り扱わって委員会に出頭する場合、当認証員は証人と同じに取り扱わって委員会に出頭する場合、当認証員は証人と同じに取り扱わって委員会に出頭する場合、当認証目に証人と同じに取り扱わって委員会に出現する場合に述べ

### î

ることにする (本款三・五参照)。

(≿) H.C.588-I (1977-78), supra note 75, at para.9.

変更されている(May, at 676)。と同じに取り扱われる」とのみ記述され、弱いトーンにに「議院の命令によらずに調査に服する議員は他の証人(88)/d. at para.11. メイの現在の版である第二一版では、単

政権交代による大臣の交替や政策変更に対して公務員の政治的第二に実質的理由として、公務員の匿名性を認めることで、①

8) Griffith & Ryle, at 449.

二 公務員の出頭と証言

(a)問題の背景

中立性を維持すること、(92) に資することが挙げられる。 臣に集中して責任の拡散を防止し、 ②省庁の政策と行為に関する責任を大 責任の所在を明確にするの

複雑化の結果、 明責任を十分に追及するためには、公務員の出頭と証言が不可 くなったのである。 政策形成における実質的決定が公務員段階でなされることが多 大臣が責任を負いきれない領域の増大を意味する。逆に言えば、(タチ) に関わる領域に限定されるようになったのである。このことは、 欠と考えられる。 は問題となる。 ることによって、執行府の説明責任が実効的に確保されるのか この状況変化を考慮するならば、 大臣が把握できる省庁の活動領域が政策に密接 つまり、委員会による調査の場合、執行府の説 したがって、公務員の匿名性という伝統的習 単に大臣のみから証言を得

> 90 Marshall, supra note 69, at 466

註

- 92 91 sponsibilities, 30 PARL.Aff.293, at 293-294 (1977). Id. at 294; DE SMITH & BRAZIER, supra note 24, at 185 M. Wright, Ministers and Civil Servants: Relations and Re
- Turpin, supra note 68, at 64
- 93

つまり、

Wright, supra note 91, at 294-295

省庁の活動領域の増大、及び、省庁が関与する経済社会問題の

に伴い、そこに占める大臣と公務員の地位が変化する。

しかし二十世紀に入ると、政策形成や行政活動における変化

b 出頭

る。しかし、大五が選尺(これ等量・ごご覧です。――(96)別委員会による調査の場合にも、その慣行が通常尊重されてい 員を選択できるという長年にわたる慣行が存在している。省庁(タメ) きるとされる。ところが一方では、大臣責任制(公務員の匿名 員との間に齟齬を来した場合、どちらの公務員が出頭、 性)を理由として、大臣が、委員会で証言するのに適当な公務 べきかについて、 省庁別委員会は任意の公務員を指名した上で召喚権を行使で 問題が生ずることになる。

限会社(Westland plc.)めぐる一連の事件 (ウェストランド事件(幻) に対する調査がある。この調査において、国防委員会は、法務 この問題に関する重要な事例として、ウェストランド公開有

と証言の範囲が問題とされるようになったのである。

律の下で庶民院に対する説明責任を負わなかった公務員の出

頭

北法45(1-2:173)173

secretary)が国防委員会に出頭して証言を行うことになったのをcretary of the Cabinet)と通商産業省事務次官 (parmanent Secretary)が国防委員会に出頭して証言を行うことになったの政府との間で妥協が成立した。すなわち、国防委員会が当該公務員に対する召喚権を行使しない代わりに、内閣官房長官の指示の結果、「イギリス政治の真の伝統において」委員会とた。この結果、「イギリス政治の真の伝統において」委員会となっ。この結果、「イギリス政治の真の伝統において」委員会となっ。この結果、「イギリス政治の真の伝統において」委員会と政府との間で妥協が成立した。すなわち、国防委員会が当該公務員に対する召喚権を行使しない代わりに、内閣官房長官、Secretary)が国防委員会に出頭して証言を行うことになったのをできない。

は公務員に対する特別委員会の召喚権は限界がないのである。しない傾向にある。しかし、実際の制約はともかく、法の上で出頭する場合、省庁別委員会は政府と妥協して、召喚権を行使概して、公務員の上司たる大臣が公務員の代わりに委員会に

ウェストランドはイギリスで唯一の軍事用ヘリコプ

製造会社である。ウェストランドは、一九八四年頃

### 註

(5) H.C.588-I (1977-78), supra note 75, at para.15
 (5) Griffith & Ryle, at 448.

キー(Sikolsky)は、シコルスキーの傘下に入ることを条係にあるアメリカのヘリコプター製造会社のシコルスた。そのような状況の下、ウェストランドと業務提携関と支払不能(insolvency)になるという状態に追い込まれ月までにウェストランドに対する財政的支援を行わないからその財政的困難が顕在化し、一九八五年には、一二

(97) ウェストランド事件は、「[最近] 二五年の間で最大の政治スキャンダル」(D.Oliver & R.Austin, Political and Constitutional Aspects of the Westland Affair, 40 Parl.Aff.20, at 35 [1987])である。この事件は、本稿において取り上げる問題の他、内閣の内部運営、大臣と公務員の関係などといった責任内閣制の解釈と運用に係る多様な問題を含んでおり、さまざまな角度から分析されている。See, e.g., D.Oliver & R.Austin, op.cit.; G.Marshall, Cabinet Covernment and the Westland Affair, [1986] P.L.184; R.Austin, The Westland Affair: Open Government by Error, 39 C.L.P.269 (1986); G.Drewry, The Defence Committee on Westland, 58 Pol.Q.82 (1987); P.Hennessy. The Westland Affair, 13 J.L.& Soc.423 (1986), cited in: G.Marshall. (ed.), Ministerial Responsibility 80 (1989). ウェストランド事件の事実の概要は以下の通り。

競争 と提携した方がよいという案があった(「ヨーロッパ案」)。 省内部では、ウェストランドはむしろヨー なぜなら、それによって、 け入れに傾いた。 ッパのヘリ」を製造できるからであり、 てアメリカに依存すべきではないという見解をもって (Michael Heseltine) 個人も、イギリスは軍事 (Secretary of State for Defence) であるヘーゼルタ (「アメリカ案」)、 できるからである。さらに、 一方、この救済案に対して、特に国防 ウェストランドもその NATO加盟諸国が「ヨ アメリカと受注 当 ロッパの企業 時 設備につ 国 Ź 防 1 ン V 相 口

件にウェストランドを救済することをウェストラン

۲

1

閣 な ウェストランドがシコルスキーと提携するのは好ましく 議決定後もヨーロッパ案実現に尽力し、八六年一月四日、 とる旨が決定された。 であり、 救済案を採用するかを決定するのはウェストランド自体 わなかった。八五年一二月一九日の閣議において、 ^ | きているとする内容の手紙を、 でもウェストランド問題を議題にしようとしたが叶 ゼルタインは、 以後、 |摘がヨーロッパ各国諸政府と関係法人から政 全大臣はこの問題に対して中立の立場を ヨーロッパ案を実現すべく活動し、 しかし、ヘーゼルタインはこの閣 ヨーロッパ案の取り どの

まとめ役でありウェストランドの債権者の一つであるロ

長からヘー

案に与しているように受け取られかねず、政府に対する 手紙の内容では全ての政府と関係公法人とがヨー 表された。一月六日、法務次長は、その手紙の公表につ ホーン (David Horne) に送り、 るようサッチャー首相に要請した。 ゼルタインはウェストランド問題を閣議で再び取り上 かによって暴露された。一月九日、閣議が開催され、ヘー 務次長の手紙は、 賠償請求訴訟の虞があると警告した。ところが、この法 いて機密かつ私的にヘーゼルタインに手紙を宛て、 ズ・マー ・チ ャントバンク(Lloyds Merchant Bank) 国防省に到達してから二 その手紙はタイムズ紙に公 しかし、 時 間 ・ロッパ げ

なった。この問題につき、 するとして、 Aerospace) 会長であるリンゴ (Raymond Lyngo)とヘーゼ Brittan)がウェストランドのヨーロッパ側債権者の一つ State for Trade and Industry)であるブリタン(Leon タインの辞任前日に会談し、 ^1 るブリティシュ・エ ゼルタインの辞任後、 リンゴに圧力をかけていたことが明らかに 庶民院において質問があったが、 アロ ヨーロッパ案は国益に反 通商産業相(Secretary of スペース 社

に無視され、

同日、

彼は国防相を辞任した。

次長の要求と首相の指示に基づき内閣官房長官が法務次 ゼルタインに宛てた手紙を暴露した者を調 北法45 (1-2:175) 175

さらに、

ブリタンは当たり障りのない答弁をした。

首席報道官に対しては連絡があったけれども、当事者でに対して許可を与えていたこと、②通商産業省から首相明した。さらに、暴露の際、①通商産業相が当該公務員した結果、その実行者は通商産業省の公務員であると判

守党平議員からも特に通商産業相に対する批判が高まっ反対党は首相及び通商産業相を厳しく批判し、また、保反対党は首相及び通商産業相を厳しく批判し、また、保さる事実を知らせていなかったことも明らかになった。議がなかったこと、③報道官も上司たる首相に暴露に関議がなかったこと、国防相と通商産業省側との間には何ら協議の議論に対しては連絡があったけれども、当事者で首席報道官に対しては連絡があったけれども、当事者で

がこの問題に対する調査を行った。 動議を提出したが、否決されている)。主に、国防委員会野党はウェストランド事件を調査する特別委員会の設置庶民院は同事件の調査に乗り出した(なお一月一五日、民院の質問をこれ以上受けることを拒否した。そこで、民院の質問をこれ以上受けることを拒否した。そこで、 相の助言にもかかわらず、ブリタンは通産大臣を辞任した。た。一月二四日の午後、引き続き在任するようにとの首

ウェストランド事件に関する国防委員会の調査報告書につき、see, H.C.518 (1985-86), Third Report from the Defence Committee, Defence Implications of the Future of Westland plc.; H.C.519 (1985-86), Fourth Report from the Defence Committee, Westland plc.: Government Deci-

sion Making

 $(\mathfrak{S})$  Oliver & Austin, supra note 97, at 3

### (c) 証言

Select Committees)」が参照される。この覚書は、一九六七年、では公務員の出頭を許可しようとしないのだろうか。また、出題は公務員の出頭を許可しようとしないのだろうか。また、出題は公務員の出頭を許可しようとしないのだろうか。また、出現した場合でも公務員は証言を拒否するのだろうか。また、出現のような証言が公務員に求められる場合に、大それでは、どのような証言が公務員に求められる場合に、大

する政府内委員会において作成されたガイドラインに起源を有しており、一九七二年に行政組織(Civil Service)内で発行され、この覚書は直接には公務員を対象とするものであるが、その内容は大臣の証言範囲にも関連する点が多々あり、責任内閣的に基づく省庁別委員会の調査の限界に関する政府の見解を示するの内容は大臣の証言範囲にも関連する点が多々あり、責任内閣の内容は大臣の証言範囲にも関連する点が多々あり、責任内閣の内容は大臣の証言範囲にも関連する点が多々あり、責任内閣の内容は大臣の証言範囲にも関連する点が多々あり、

に協力することは公務員の義務であるとする。そして、情報提賞書は、従われるべき一般原則として、可能なかぎり委員会

供 「を差し控えることは、「よき統治(Good Government)」 の 利

益または安全保障の利益において必要な例外に限 また、 情報収集に過度の費用がかかる場合にも情 5 n る

報提供を差し控えることができるとする(para.28)。 委員会に出頭する公務員の地位につき、覚書は、公務員が大

証言を避けるべき事項として 会に提出を控えるべき情報を挙げている(para.30)。すなわち、 決定権が大臣にあるとする(para.20)。そこで、具体的に委員 臣の代理であり、公務員による情報の提供と拒否とに係る最終

②機密にもたらされた個人ないし機関の私的事項に関する情 ①法務官による助言 (para.30 iii)' (para.30 ii)',

また、文書提出を避けるべき事項として、

④商業的または経済的性質を有する微妙な情報(para.30 v)、低度に対に多いのある分野についての質問(para.30 iv)、

⑤ヨーロッパ共同体を含む政府等との間の微妙な交渉事項で る事項、 または、 その可能性がある事項 (para.30 vi) ~

れば、

⑥大臣が準司法的

機能を有し若しくは有し得る特殊な場合、または、要求事

(quasi-judicial) 若しくは上訴的(apellate)

項が裁判所若しくは議会行政監察員

(Parliamentary Com

missioner for Administration) る特殊な場合(para.30 vii)、 による審理の対象となって を挙げる

由

たかについて、④どのように大臣が他の大臣と協議したかにつ する省庁間のやりとり、 (para.30 i)。①省庁から大臣になされた助言、②政策問題に関 に さらに覚書は、 次の事項について公務員は証言すべきでないとする 内閣の連帯責任の原則を保護することを理 ③政府の意思決定がどの段階でなされ

ないしその決定に関する事項。

いて、

⑤閣内委員会(Cabinet Committee)[における議事内容]

(para.34)。「現在の政策が何であるかを説明すること、 公務員の匿名性との関係では、 覚書は次のように述 及び、 べ る

ある。 及ぼすかを説明すること、 要素が政策の選択とその実行様式との双方にどのような影響を それらの政策の対象や正当化理由を説明すること、 政治的論争を引き起こさない論評を加えることは公務員 以上のことに公務員は備えるべきで 行政に係る

限界を超えるように圧力を加えられたならば、公務員は、 に任されている。 べきである。 が大臣になされるべき旨を示唆すべきである」。 対立する政策論争に引き込まれるのを可能な限り避ける もし、 しかし、 公務員たる証人が委員会によってこれらの 公務員は、 大臣の事前の許可がなけ 質問

報告書とに対する政府応答の中で、政府は「特別委員会は個々(※) さらに、同調査に関する国防委員会報告書と大蔵公務員委員会(晩) 臣の指示に従い、五名の公務員が出頭せず、証言を拒否した。 なく大臣にある」。また、ウェストランド調査においても、大 蔵公務員委員会は報告書を庶民院に提出した。まず同報告書は、 の公務員の活動を調査するのに適した制度ではないと考える」 には第二次的証拠や推量に基づくものがある。過ちは我々では なかったので、この報告書の質は損なわれている。我々の結論 のように述べた。「我々は完全な事実を手に入れることができ 調査を遂行することができなかった。委員会は報告書の中で次 公務員の度重なる証言拒否に遭遇した。結局、委員会は完全な が、この調査の過程で委員会は覚書を根拠とする通商産業省の 業委員会は零細企業の倒産危機に関する調査を行った。ところ 課している。例えば、一九八五-八六年会期において、 このような覚書の運用に基づく調査活動の阻害に対して、大 このような内容の覚書は、省庁別委員会の調査活動に制約を 通商産 よって、大臣の命令ないし政策に反する公務員を特別委員会が 関する調査について、特別委員会が公務員の懲戒審判所 支持した(para.10)。さらに、連絡委員会は、公務員の行為に 務員の活動に関する調査についての大蔵公務員委員会の批判を るいかなる制約も全く誤りであり、受け入れ難いものであると ちにある。〔したがって、活動に関する公務員の〕証言に対す 大臣の政策を推進するためのものであるという含みが暗黙のう を関係大臣が〔公務員に〕付与しているという含み、または、 する限り、特別委員会は、……公務員から日常的に証拠を収集 得る行為」と定義する(paras.14, 15)。そこで、「『活動』に関 の定義の外にあり、実際、違法行為(misconduct)と等しくなり (disciplinary tribunals)でないことを認めつつも、そのことに いうことを我々は疑わない」(para.16)として、政府を批判した。 している。そのような場合、証言のために与えられるべき権限 この報告書を受け、連絡委員会も報告書を議院に提出し、 ― 反証がない限り ―― 大臣の指揮に基づくもの、あるい

う義務を果たしていないと批判したのである(para.18)。 絡委員会は、大臣責任制を政府が強調する一方で、それに見合 調査することは妨げられないとした(para.14)。その上で、連 これらの委員会の批判に対して、政府は次のように応答した。 (当)

関係大臣の政策に一致する行為」と定義し、「行為」を「活動 を行い、「活動」を「大臣の指揮に基づき実行された行為、及び、 公務員の「活動(actions)」と「行為(conduct)」という類型化 旨を表明した。

は

公務員の行為が調査において問題になるならば、委員会は関係府はそれを制約する意図はないとした(para.6)。また、特定のまず、公務員の活動に対する特別委員会による調査につき、政

いてはガイドラインが必要であるとの見解を維持しながらも、した(para.8)。そこで、政府は、委員会への公務員の出頭につを委員会に知らせるのが「正しいコース」であると政府は主張大臣にその旨を告知し、当該大臣が事実調査を行い、その結果

足において、応答の第八節における政府の主張が明文化された

委員会の批判に応えるために、覚書の補足を公表した。この補

②当該尋問は後に大臣ないし大臣が指定する上級公務員によっいし大臣が指定する上級公務員にむしろなされるべきである。問題にかかわることが予見される場合、当該尋問は関係大臣な調査が、公務員個人の行為または自分以外の公務員についてのはか、公務員の証言に関して次のような見解を示(para.4)。次いで、公務員の証言に関して次のような見解を示

める(para.6)。 を述べ、その際、委員会は公務員が大臣の指示を仰ぐ時間を認問された場合、公務員は大臣の指示をうけることを希望する旨

て回答される。③公務員の行為について公務員が予期せずも尋

### 註

- 一九八八年版に準拠する。(9)別名、オズモザリィ・ルール (Osmotherly Rule)。以下、
- ( $\Xi$ ) H.C.588-I (1977-78), supra note 75, Appendix.D (pp.38-51).
- (大蔵大臣との事前協議を要する)、②国営企業の経営な(⑪)覚書が列挙する例。①金融市場に影響を与え得る情報(⑪)議事手続委員会においても、院内総務はこの点を強調
- appeals)。 appeals)。 された商業情報ないし経済情報、など。

いし契約に関する微妙な情報、③秘密裡に政府にもたら

- (国) See Paliamentary Commissioner Act 1967
- (笠) H.C.305-I (1985-86), First Report from Select Committee on Trade and Industry, para.12.
- (至) H.C.519 (1985-86), supra note 97, at para.230. 至) H.C.92 (1985-86), Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee, Civil Servants and Ministers:

  Duties and Responsibilities.
- (室) Cmnd.9916 (1986), Government Response to the Third and Fourth Reports from the Defence Committee Session 1985-86, para.44.

- (鱼) H.C.62 (1986-87), First Report from the Treasury and Civil Service Committee, Civil Servants and Ministers
- $\widehat{110}$ Committee, Accountability of Ministers and Civil Servants H.C.100 (1986-87), First Report from the Liaison
- (三) Cm.78 (1987), Accountability of Ministers and Civil to Select Committees of the House of Commons
- (≅) Id. at pp.4-5

Servants

### 四

省庁からの文書提出

前述した通り (本款一参照)、省庁別委員会が有する文書提

ある。また文書提出についても、委員会に出頭する公務員のた がなく、公的かつ公務的性格を有する文書であることが原則で らの文書提出を受けることになる。 がって、省庁別委員会は非公式の文書提出要請によって省庁か 出要求権は、 省庁からの文書提出の範囲については、私的かつ機密的性格 調査対象となるほとんどの省庁に及ばない。 した

を論議した閣議資料の提出を要請したのに対し、政府は当初そ

国防委員会がウェストランドに対する政策

文書提出拒否がしばしば発生している。例えば、ウェストラン めの指針覚書に従った運用がなされている。実際、省庁による

ド調査においては、

当該資料の要約が提出された。 の要請を拒否した。しかし委員会からのかなり強い圧力の後

### 註

113

北大法学論集四四卷五号(一九九四年)一二五四頁参照。

114 115 of the International Tin Council) がロンドン金属取引 表決の結果、 文書提出を求める動議を議院に提出した。しかし、分列 Second Report 1985-86 (H.C.457). その結果、委員会は dustry Committee, Observations by Government on the 提供できない旨を決定した。委員会は抗議したけれども、 には外交特権があるとの理由で、協議会は委員会に情報 料の提供を要請したが拒否された。政府は、主に協議会 した通商産業委員会は、協議会に証言のための出頭と資 に支払不能を通告し、ブリキ取引が停止した事件を調査 リキ協議会の緩衝ストック管理者(Buffer Stock Manager (1985-86), Third Special Report from the Trade and In-政府は当該決定を変更しなかった。See H.C.457 H.C.519 (1985-86), supra note 97, at paras.217-224 なお、外交特権が絡む以下の特殊事例がある。国際ブ 議院は政府の立場を支持した。

118

ドリューリィは、

See Johnson, supra note 48, at 176-177

省庁別委員会への出頭や証言を受け入れているとする

上級公務員が日常業務の一環として

### **五** 評

議院の監視に従順に服していることを意味しないのである。申書の数の多さからも窺える。しかし、そのことは、執行府が申書の数の多さからも窺える。しかし、そのことは、執行府が明書の数の多さからも窺える。その点は、大臣や上級公務員して健康な状態」であるとする。その点は、大臣や上級公務員と執行府との間の関係は「概議事手続委員会は、省庁別委員会と執行府との間の関係は「概

### 註

(田) 例えば、一九八五-八六年会期・八六-八七年会期の(田) 例えば、一九八五-八六年会期・八六-八七年会期の(田) 例えば、一九八五-八六年会期・八六-八七年会期の

用委員会・旧教育科学芸術委員会・農業委員会など)。 「1989-90], supra note 65, at paras.75-76)。例えば、大 で公務員の証言がさほど重視されない委員会がある(雇 臣や公務員の証言がさほど重視されない委員会に出頭し 大のその他の公務員が、一四の省庁別委員会に出頭し た(GRIFFITH & RYLE, at 421)。なお、証人、文書提出の傾 た(GRIFFITH & RYLE, at 421)。なお、証人、文書提出の傾 に(1989-90], supra note 65, at paras.75-76)。例えば、大 で会期中、三五名の閣内大臣、五七名の閣外大臣、一九 二会期中、三五名の閣内大臣、五七名の閣外大臣、一九

も彼らは十分に認識していることを指摘する(Johnson,公務員には当然の初歩的事項について調査する傾向など)一方で、委員会の限界(例えば、多くの委員の知識不足、臣と公務員が省庁別委員会に献身的なほど協力的である(Drewry, supra note 33, at 160)。またジョンソンは、大

### (a) 覚書の運用

supra note 48, at 178)°

る大きな制約であることは事実なのである。 議事手続委員会の評価にもかかわらず、覚書が調査活動に対すない」として、その影響を深刻には受け取っていない。しかし別委員会に対して受け入れ難い制約を課しているという証拠は別委員会に対して受け入れ難い制約を課しているという証拠は別委員会に出頭する公務員のための指針覚書の調査活動に特別委員会に出頭する公務員のための指針覚書の調査活動に

と③の問題は大臣の証言においても同じく問題となる。③情報提供を拒否する各事項の妥当性の問題である。なお、②限界の問題、②内閣の連帯責任を理由とする証言の限界の問題、ち、①公務員の匿名性との関係における公務員の出頭と証言の

覚書の内容に関する問題は三つの局面に分けられる。

すなわ

(≦) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at para.155.

120 関して、委員会よりも学者の方が強く批判していること を指摘している(ibid.)。 ld. at para.157. 同旨、para.153. 報告書は、この点に

(三) Judge, supra note 66, at 94-95. ジャッジは、 ける障害の典型的事例であるにもかかわらず、省庁別委 と指摘している(ibid.)。 員会から議事手続委員会に報告されていない事例がある 調査にお

## (イ)公務員の出頭と証言

性を理由に、公務員の出頭と証言を全く認めないとするのでは というものである。そして、実際の運用においては、省庁別委 なく、公務員の出頭と証言について大臣に最終決定権を認めよ 公務員の証言と出頭に関する執行府の主張は、公務員の匿名

妥協が成立しないならば、出頭や証言の拒否の問題は委員会か 委員会と執行府とが妥協するのは実際的理由による。つまり、 妥協するという運用が見られるのである。 召喚権を行使せずに、双方が ―― 結果として執行府有利に 執行府と委員会との意見が対立する場合でも、委員会が正規の 員会が執行府の主張を認め、公務員の出頭と証言とをめぐって

> 議院において委員会の主張が通ることは倒閣を意味し、ほとん 支持するのは当然予想されることである。そうであるならば 要するからである。庶民院において、多数党たる与党が政府を ら議院へと報告され、庶民院が召喚を命令するためには議決を

どあり得ないことなのである。

ている。この点は、議会行政監察員や各種の行政審判所(四)、公務員の匿名性が当然には有効であり得ない旨が指摘されて、公務員の匿名性が当然には有効であり得ない旨が指摘され する行政監視制度の発達によっても例証される。そして、省庁 (Tribunals and Inquiries)といった特定の公務員を直接対象と 学説においては、今日の大臣と公務員を取り巻く状況にお

理解できる。したがって、公務員の出頭と証言についての学説別委員会による調査もまた、そのような行政監視の一環として の評価の傾向は次のようにまとめることができる。

行できる場面では、公務員の出頭や証言の拒否を承認するのが 任制が機能する場面、すなわち、大臣の証言によって調査が遂 第一に、公務員の「活動」に関する調査については、 大臣責

調査の正当な対象になるとする学説がある。また、ウェストラ 明らかにしようとするならば、関係する公務員と大臣の双方が 調査については、省庁の行為に不適当な点があるかを委員会が 学説においては有力である。他方、公務員の「行為」に関する

会を大臣は与えるべきとされる。 公務員が委員会に出頭、証言して自らの見解を明らかにする機 公務員が委員会に出頭、証言して自らの見解を明らかにする機 に曝され、しかもその原因を大臣が作り出したような場合には、 ンド事件のように、公務員自身が議院や委員会による責任追及

…しっ平面が(図)。 これで、その)手引は「最近で引きている。」と、その正当性を維持できるならば、「それはそれで結構である」委員会が必要な証言を得ることができ、また、政府が自らの主第二に、委員会と執行府との妥協については、それによって会をプ目に与えるへきとされる

調している。したがって、もし妥協に失敗するならば、立法府調している。したがって、もし妥協に失敗するならば、立法府公務員に対する召喚権行使は法の上では無制約である。このことする評価がある。しかし、妥協の事例は「憲法原則よりも過とする評価がある。しかし、妥協の事例は「憲法原則よりも過とする評価がある」とも言える。

権能を行使すべきとされるのである。 (図)と執行府との間の均衡を回復するために、その疑う余地のない

### 註

- (图) Oliver & Austin, supra note 97, at 35.
- (辺) Id. at 36; Marshall, supra note 69, at 465. 一九六〇年代以降、公務員の匿名性が衰退している徴候が見られるようになる。See L.A.Gunn, Politicians and Officials: Who is Answerable?, 43 Pot.Q.253, at 254-255 (1972).

- (E) Oliver & Austin, supra note 97, at 34; G.Marshall, Ministers, Civil Servants, and Open Government, in C.Harlow (ed.), Public Law and Politics 80, at 84-85 (1986).
- Si) Oliver & Austin, supra note 97, at 34. See also Gunn, supra note 123, at 256-258.
- (Marshall, supra note 69, at 467)。

  (Marshall, supra note 69, at 467)。

  (Marshall, supra note 69, at 467)。
- (至) Marshall, supra note 69, at 467.
- (E) Oliver & Austin, supra note 97, at 35-36; Hennessy, supra note 97, at 90.
- (至) Brazier, supra note 126, at 189
- (⑶)例えば、ウェストランド事件では、結局政府と妥協し〈刢)Marshall, supra note 71, at 227.
- 、「ものの、国防委員会はその立場を貫いた。
- $(\mathfrak{S})$  B<sub>RAZIER</sub>, supra note 126, at 189.
- 謝絶事項を列挙している(本款〓(c)参照)。また大臣も、連覚書は、内閣の連帯責任の保護を理由として、公務員の証言(ロ)連帯責任を理由とする証言拒否、その他の拒否事項

する情報が拒否事由とされるのは大臣責任制が機能する場合でを拒否することがある。但し、大臣への公務員の助言に関持することが認められてきた。このことは、責任内閣制が情報公開の方向において理解されてきた。とのことは、責任内閣制が情報公開の連帯責任(一体性)を保持するために閣内の機密性を維(図)

他方、その他の情報提供の拒否に関する覚書の列挙事由は、他方、その他の情報提供の拒否は、執行府が理解する議会への責任の果たし方の観念にとって脅威となることを理由とするに過ぎないと批判される。そして、この観念が、政策由とするに過ぎないと批判される。そして、この観念が、政策由とするに過ぎないと批判される。しかし学説からは、その具体が運用の情報をもって庶民院が関与することとを理は、対策のには是認できるものである。しかし学説からは、その具体が、

(35) Id. at 83

136) Marshall, supra note 124, at 85. この観念はホワイト

われる。例えば、マーシャルは「庶民院が今やこのようモデル的に理解される責任内閣制観を支持していると思ものと言える。一方、庶民院や学説は、よりリベラル・ホール・モデルの下で理解される責任内閣制観に基づく

(b) 大臣に対する召喚権の是非

と指摘する(ibid.)。

な責任の果たし方を望んでいないことは明らかである」

あるからとも言える。

省庁別委員会が有する現在の召喚権や文書提出要求権の範囲省庁別委員会が有する現在の召喚権や文書提出要求権の範囲省庁別委員会が有する東は以前から論議の対象になっている。を大臣や省庁に拡大する案は以前から論議の対象になっている。

註

(33) Wade & Bradley, supra note 49, at 108-109

(3) Marshall, supra note 124, at 85.

与党を占める現状では、意味ある変化が期待できないこと、②的立場が表明されている。理由として、①議院の多数派が政府・って委員会が〕より機能的になるとは考えない」として、消極なまたはさらなる権能が必要であるとか、〔それらの権能によなまたはさらなる権能が必要であるとか、〔それらの権能によ

一九九〇年議事手続委員会第二次報告書においては、「新た

残されていることが挙げられる。但し、この消極意見には憲法 されること、 大臣の拒否に対しては議員達からの悪評による抑止効果が期待 ③議院の命令を求めるという究極手段が委員会に

権能であってもその限界までは行使されないのである。そして、(タロ) 官庁への文書提出要求権を委員会に授権しないことは、イギリ 上の理由が内在していると言える。すなわち、大臣の召喚権や 自制の現れとも言えるからである。つまり、法的には無限定の スにおける議会と執行府との間の基本習律としての権能行使の

の独自性確保の顕現なのである。

この自制がイギリスにおける権力分立の出発点であり、 執行部

# (c) 庶民院と執行府

すのは、イギリスの執行府は法の上では国王であり、 協点を見出すことになる。このような妥協のための努力を尽く 院内総務の確約にしたがって、議院における審議が行われ、 会への情報提供の拒否に関して、議院において広汎かつ一般的 庶民院に命令されるということは好ましくないのである。(㎏) 係が存在するからである。このような関係においては、国王が 王との間には、 る審議を開催する時間を政府の持ち時間の中から提供する旨の な関心があることが明らかである」場合には、当該拒否に関す い場合、その解決は議院に委ねられる。その場合、「特別委員 出頭や証言について委員会と執行府との間に妥協が図られ 封建的遺産に基づく相互の尊重という歴史的関 議会と国

137 Committee on Procedure Vol.I, para.7.21 H.C.588-I (1977-78), First Report from the Select

註

138 H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at para.162.

(139) Ibid

140 Marshall, supra note 71, at 201

<u>141</u>

England: Vorbild einer deutschen Reform?, S.68 (1991). B.Ziemske, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in

の対立に移行した場合)、執行府がその議決を拒否することは は通常あり得ない。 与党が政府を支持しているので委員会の動議が可決されること に関して無制約の権能を有する。 (すなわち、 政府・与党と野党との対立が庶民院と執行府と また、議院が命令ないし上奏を議決した場 但し実際には、 多数党である

提出命令、文書提出の上奏を求める動議を委員会が議院に提出

この手続においても妥協できない場合には、召喚命令、

文書

することになる。庶民院自体は、証人の出頭や証言、文書提出

うことになる。したがって、庶民院と執行府の関係においては、そのような対立を避けるべく、執行府は議院の命令や上奏に従臣の助言と庶民院の上奏との間の対立に直面する。かくして、「憲法的危機」を意味する。すなわち、その場合、国王は、大「憲法的危機」を意味する。すなわち、その場合、国王は、大

証人の出頭と証言や文書提出について、執行府に対する庶民院

庁からの文書提出については、 証言については委員会の優位を確保し、大臣の出頭・証言や省 のところ、委員会と執行府の関係においては、公務員の出頭 する正規の召喚権を行使すべしという主張に表れている。現在 に関して委員会と執行府が妥協できない場合には、公務員に対 責任内閣制を基本とする。例えばそのことは、公務員の出頭等 見出される。但し、庶民院や学説はよりリベラル・モデル的な れる、公務員の匿名性や機密性の維持に対する執行府の態度に においてその責任を果たそうとする。このことは、覚書に表さ 理解される責任内閣制を基本として、省庁別委員会の調査活動 係でまとめておく。執行府は、ホワイトホール・モデルの下で 保に関する全体的評価を、イギリスにおける憲法モデルとの関 0) 優位が確保されていると言えるのである。 最後に、省庁別委員会の調査における大臣や公務員の責任確 権力分立を理由とする一定の限

界を認める(召喚権と文書提出要求権を授権しない)線で両モ

デルが貫徹しているとも解される。令ないし上奏が最終的には通るので、その意味でリベラル・モいては、妥協(自制)という限界が働くとはいえ、庶民院の命デルは折衷されていると言える。庶民院と執行府との関係にお

#### 註

- (至) 996 H.C.Deb. col.1312 (16 Jan.1981).
- (43) Marshall, supra note 71, at 72
- GRIFFITH & RYLE, at 451

144

- (仏) リベラル・モデルとホワイトホー:(仏) Marshall, supra note 71, at 72.
- 款二(北大法学論集四四巻六号[一九九四年]一七九七表生委員会による調査との関係につき、第三章第一節第四一二七七頁以下)参照。責任内閣制に関する理解の相違第二節第二款三(北大法学論集四四巻五号[一九九四年]一二六三頁以下)参照。ホワイトホー説明につき、第二章第一節第二款一(北大法学論集四四説明につき、第二章第一節第二款一(北大法学論集四四) リベラル・モデルとホワイトホール・モデルに関する

頁以下)参照。

## 情報の公開

### (a) 報道機関の関心の増加 委員会と報道機関

政府内過程の公開性の増大もまた省庁別委員会の目的として

その重要な媒介が報道機関なのである。(昭)そして、省庁別委員会から国民への情報の流通を考える場合、 挙げられる。大臣と公務員の責任が確保されるためにも、政府(単) 係において執行府の責任を確保することを考えると了解できる。 とは、単に執行府と庶民院の関係のみならず、国民を含めた関 の活動や決定に関する情報の公開は不可欠である。特にこのこ

> 会の報道機能を過大視してはならないのである。 <sup>(B)</sup> 性や②報道機関自体の関心に依存するのである。この点で、 なお、省庁別委員会による証人尋問のテレビ中継につい

の公開促進は、①議会に関する情報を報道機関が利用する可

露呈する結果ともなり得るとの指摘もある。(悩)についる。しかし、非協力的な証人の場合、(増) いだろうし、逆に相当に特別委員会の運用が強化され得ると評 員会は、テレビ中継は特別委員会の運用に対する害とはならな 圧倒的多数の省庁別委員会は積極的立場をとっている。連絡委 委員会の無力を

#### 註

(室) P.Giddings, What Has Been Achieved?, (ed.), The New Select Committees 367, at 378 in G.Drewry

- ( $\stackrel{\text{\tiny 48}}{=}$ ) Turpin, supra note 68, at 559-560
- (symbiotic)関係にあるとする(ibid.)。 議事手続委員会は、省庁別委員会と報道機関は共生

149

(5) H.C.92 (1982-83), supra note 44, at para.85; H.C.19-I 員会は、特に定期刊行の専門誌からの取材が多くなった (1989-90), supra note 65, at paras.216, 220. 議事手続委

とする(id. at para.216)。

存するという現状を前提にするならば、議会を通じた政府情報 道機関との関係という要素が絡む点に注意を要する。議会自体(⑫) の国民に対する広報制度が限定され、情報流通を報道機関に依 但し、委員会による調査が情報公開に資するかには、議会と報

書が新聞等の大きな記事として扱われるようになったのである。(⑮) 関して報道機関に論評を求められる機会が増加し、委員会報告 を指摘する。例えば、委員長が委員会の任務の範囲内の事項に 加に伴い、省庁別委員会に対する報道機関の注目が増加した旨

連絡委員会や議事手続委員会は、委員会からの報告書数の増

北法45(1-2:187)187

- 豆) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at para. 220.
- 〔2〕また、省庁別委員会に対する報道機関の関心の増大は note 66, at 98)° 概括的主張に過ぎず、それを支持する体系的データない し経験的証拠が少ないことも指摘される(Judge, supra
- (至) R.Negrine, Reporting Parliamentary Committees: the Inves-公聴会に対する関心が少ない。③大部分の委員会審議が note 65, at para.217)。①報告書のうち、政府批判の部分 Parl.Aff.399-400 (1992). また、議事手続委員会報告書 tigation of the Rover Group Sale to the British Aerospace, 45 特定の曜日(水曜日)に集中するため完全な取材を受け のみが報道されることで報告書の趣旨が誤解される。② は、次の問題点を指摘する(H.C.19-I [1989-90], supra
- (15) DE SMITH & BRAZIER, supra note 24, at 236. また、今世紀 C.Seymour-Ure, Parliament and Mass Communications in 張・躊躇・懐疑であることも指摘される。 における議会と報道機関との関係の最も重要な特質が緊 the Twentieth Century, in S.A. Walkland (ed.), The Commons THE TWENTIETH CENTURY 527 (1979) See
- H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at para.218
- 156 Drewry, supra note 33, at 163 H.C.92 (1983-84), supra note 44, at para.87

(b) 委員会に関する情報の漏洩(isi)

議会侮辱罪(Constructive Contempt)とされる。ところが、委(図) る。そして、元の漏洩者が判明しない場合、 るのである。但し、近年の事例においては、 年、ジャーナリストが議会侮辱罪に問われる事例が増加してい 員会による調査に対する報道機関の関心の増加を反映して、近 を秘匿するために、議院が漏洩者を同定できないのが実情であ 員会の審議または公表前の報告書に関する内容の漏洩は擬制的 委員会報告書の内容の事前漏洩といった問題が生じてきた。委 報道機関が省庁別委員会に関心をよせるようになった結果、 議院は公表したジ 報道機関が情報源

件を検討した特権委員会は、特別委員会報告書の内容の漏洩に イムズ紙上において公表されるという事件が起こった。この事 うに勧告した。①特権を全ての事例において行使する必要はな()()) いう現に深刻な事例を扱うために従来の規則を維持すべきであ つき、特別委員会の発達と進展に照らして検討を行い、次のよ ャーナリストを処罰するのに消極的態度をとるのである。 (substantial interference)の原因となる、 一九八五年、起草中の内務委員会報告書の内容が漏洩し、タ (para.50)。②漏洩が委員会の機能に対する実質的妨害 または、なり得ると

修正とは、

「議院に報告される以前に起草中の特別委員会報告

報告書の事前漏洩に関して、

報道機関は、

公益と公衆に興味

部に重要な修正を施され、

枚の六ヶ月間の没収という処罰が適当である。この勧告は、

庶民院で支持された。その重要な(6)

る<u>i@</u>vee, が適当である(para.70)。そして、 を公表した出版者とがともに等しく処罰されるべきである る(para.51)。③当該漏洩に責任のある議員と漏洩された情報 党議拘束のない投票)によって庶民院で支持されたのであ ④出版者を処罰する場合は、 同報告書は自主投票(free 議事堂内の活動停止 ものである。 書を暴露した議員を処罰するのは適当であるが、

び発生した。この事件は先の特権委員会勧告にしたがった取 草中に漏洩し、 タイムズ紙において公表されるという事件が ŋ 再

九八五年末、

酸性雨に関する環境委員会報告書の内容が

起

い場合には、

ジャーナリストを議会侮辱罪で処罰することに対

環境委員会は漏洩源を特定できなかったが、当該漏洩が委員会 扱いがなされ、まず、環境委員会が漏洩に関する調査を行った。

間の議事堂内の活動停止、タイムズ社についてはロビー通行証(低)版者は議会侮辱罪を犯した。③議会付の記者については六ヶ月 運営の深刻な妨害となる旨の特別報告書を議院に提出した。 (宮) 表は委員会運営への実質的妨害にあたる。 経て以下の結論に達し、議院に勧告した。 特別報告書は自動的に特権委員会に付託され、当事者の聴聞を すなわち、 ②漏洩者の某及び出 ①当該公 同 委員会の運営を害するとする(para.224)。 パクトを散漫にする、

③勧告を否定するものである。 と出版者はともに処罰しないという内容であり、 たが故にジャーナリストを処罰するのは誤りであろう」という すなわち、 漏洩源が同定されない以上、 庶民院は、 漏洩源が同定できな 特権委員会の 関係記

単に仕事をし

して消極的態度をとることを明らかにしたのである. 但し、この議院の消極的態度に対しては、 議事手続委員会が

②報告書の起草段階 内容に関する委員会の同意後から報告書公表までの間 批判している。 (paras.223-225)。そして、 まず、 議事手続委員会は、 (同意前) ①は、 における漏洩とに区別する 報告書の政府に対するイン 報告書の漏洩を、 の漏洩と (1)

報告書の趣旨が誤解される虞がある点で

特に②につき、

別委員会制度全体の破壊」とする(para.226)。 きく依存しているからである(para.226)。 を超党派の議員が容易にできる点に省庁別委員会の実効性が大 うからであり、 ような漏洩は、 問題を検討し時には政府を猛烈に批判すること 議院と委員会スタッフとの間の したがって、 なぜなら、 信頼関係を損な 委員会

北法45(1-2:189)189

受容と思われるとしている(para.229)。 の処罰に対する消極的態度は、正しくない立場への黙従ないし もたせる利益とを混同する危険に陥っており(para.228)、議院

いることの現れと言えるのである。 と理解しており、それと調和する限りでの情報公開を目指して 省庁別委員会の第一の目的を庶民院に対する執行府の責任確保 議事手続委員会が報告書の事前漏洩に強硬な立場を示すのは、

#### 註

- (頃) 庶民院決議(CJ.[1837], 282)に基づく。See May, at 原田一明 「英米流 「強い自律権」 論の検討 ― イギリス 「議 一号(一九九二年)七一頁以下参照。 会特権」の動向 ― (五・完)」都立大法学会雑誌三三巻 議会特権の観点からこの問題を扱った邦語文献として、
- (頃) 一九七一年以降六件ある(一九八九年現在)。
- (6) H.C.555 (1984-85), Second Report from the Committee of Privileges
- (室) 94 H.C.Deb. cols.260-265 (18 Mar.1985)
- (留) H.C.211 (1985-86), Second Special Report from the Environment Committee, Leak of Draft Report Acid Rain.

- (函) H.C.376 (1985-86), First Report from the Committee of Privileges
- (⑮) ロビー(Lobby)とは、庶民院の議員ロビー(Members Lobby)、貴族院の貴族ロビー(Peers' Lobby)を指す。 できない。P.Laundy, Parliaments in the Modern World 130 選任され、議院の許可を受けた記者しか立ち入ることは ロビーの中には、経験を積んだ記者の中から代表として (1989).
- (盛) 98 H.C.Deb. cols.293-332 (20 May 1986)
- 區) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at paras.223-231.
- .68) 議事手続委員会は、情報の公開を省庁別委員会の「有 益な、しかし本質的には偶然の副産物」と表現している (id. at para.357)°

## 二 委員会と圧力団体

的関係として考えられるのが省庁別委員会と圧力団体との関係 源となることである。実際、省庁別委員会のうち特定の委員会 だけでは得ることのできない議会外の事実や意見に関する情報 に、委員会の側からの利点として、圧力団体が大臣や省庁から である。両者が関係を持つ利点は次のように考えられる。第一 院外からの情報を収集するという機能も有する。その際、典型 省庁別委員会は、議院外に情報提供を行うだけではなく、議 情報なしには適切な調査が遂行できないからである。第二に、情報なしには適切な調査が遂行できないからである。第二に、定力団体の側からの利点として、①委員会が圧力団体の見解を圧力団体の関からの利点として、少重要な利点として、委員においても承認される。さらに、より重要な利点として、委員においても承認される。さらに、より重要な利点として、委員においても承認される。さらに、より重要な利点として、委員においても承認される。さらに、より重要な利点として、委員においても承認されることが挙げられる。

提供している。なぜなら、このような委員会は、議会外からのにおいては、大臣や公務員よりも圧力団体の方が多くの証拠を

は、政府内で従来行われていた政策形成における利害調整が議(国) う指摘もある。圧力団体との関係における省庁別委員会の意義 体の影響力を行使する範囲が、限定されているからであるとい 体の影響力を行使する範囲が、限定されているからであるとい 体の影響力を行使する範囲が、限定されているからであるとい 体の影響力を行使する範囲が、限定されているからであるとい 体の影響力を行使する範囲が、限定されているからであるとい 体の影響力を行使する・ 本の影響力を行使する・ を関会が政策形成において大きな影響 が関係する団体の多さも委員会の独自性を保持すること

#### 註

169

本稿における「圧力団体(pressure group)」なる用語は

会という公開の場で行われるという点にあるのである。

ている。 [1989-90], supra note 65, at para.200)に従い、民間の[1989-90], supra note 65, at para.200)に従い、民間の門家集団・公共企業・私企業・学会・宗教団体の他、場門家集団・公共企業・私企業・学会・宗教団体の他、場合によっては国民の個々人さえも含む幅広い意味で用い合によっては国民の個々人さえも含む幅広い意味で用い合によっては国民の個々人さえも含む幅広い意味で用いる。

いる(id. at para.202)。例えば、一九八五-八六年会期各委員会は、全証拠の半分以上を圧力団体から収集して(印)特に、農業、教育科学芸術、エネルギー、社会福祉の・・・・

但し、省庁別委員会と圧力団体の関係については、緊密な関し、省庁別委員会と圧力団体の関係については、緊密な関し、省庁別委員会と圧力団体の関係については、緊密な関し、省庁別委員会を「政府の身代わり」ないし「政府への直接的導管」とは見ていないとする(paras.212-213)。そのの直接的導管」とは見ていないとする(paras.212-213)。そのの直接的導管」とは見ていないとする(paras.212-213)。そのの直接的導管」とは見ていないとする(paras.214)、省庁別委員会の関心が広範囲にわたることから特定の団体と結びつき難議事手続委員会は、両者は互いの能力と機能を現実的に評価し、省庁別委員会と圧力団体の関係については、緊密な関しという所見を「説得的な証拠」としている(para.215)。また、いという所見を「説得的な証拠」としている(para.215)。また、

から証言をとっている。農業委員会は、一一名の公務員・の公務員・六名の公法人職員の他、八一名の民間の証人において、教育科学芸術委員会は、二名の大臣・二四名

名の民間の証人から証言をとっている(大臣は招致され二一名の関係公法人職員・一名の貴族院議員の他、四一から証言をとっている。農業委員会は「一名の公務員・

- ず)。See Johnson, supra note 48, at 176. (印) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, para.204. (印) ラッシュ(Michael Rush)の所見による。See id. at
- (\(\xi\)) Judge, supra note 66, at 97. See, e.g., M.Rush, Select Committees, in ditto (ed.), Parliament and Pressure Politics 137 ff. (1990); I.Marsh, Policy Making in a Three Party System 224 (1986); D.Judge, Parliament and Industry (1990).
- (印) Judge, supra note 66, at 97. さらに、当時の政治的要因として、サッチャー政権が圧力団体と距離を置こうとしとして、サッチャー政権が圧力団体と距離を置こうとしい 1989, at 43 Par.Afr.397, at 413 (1990).

察することは不可欠なのである。

- (≦) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at para.213.
- (陥) ラッシュの所見。ノートン (Philip Norton)もこの所見
- (clientelistic)」関係と記述するのは誤りとする。 「政策共同体(policy communities)」ないし「顧客主義的(加) Judge, supra note 66, at 97. ジャッジは、両者の関係を

- 《78》Shell, supra note 174, at 413. 詳細につき、本節第五款
- (四) なお、政府内の政策形成につき、see, A.G.Jordan & Arena Approach chs.6-8 (1987) etc.

第四款 議院へのインパクト

省庁別委員会と議院

がって、委員会と議院の関係という観点から省庁別委員会を考などといった全院による執行府統制制度が発達している。した伝統があり、質問 (Question) や延会討議 (Adjournment Debate) 庶民院においては、執行府に対する統制は全院が行うという

高度の機密は決して洩らさないので、委員会による政府情報のわれる結果、議員が本会議に関心を持たなくなる、②大臣は最長に対しても向けられた。具体的には、①委員会の仕事に追民院議員の間に存在した。そして、この反対と懐疑は省庁別委民院議員の間に存在した。そして、この反対と懐疑は省庁別委民院議員の間に存在した。そして、この反対と懐疑論は根強く庶

するのである。学説においても、 院における二大政党の対立構造を蝕むという批判である。 しかしながら、省庁別委員会の活動が庶民院において定着し

収集は議院における質問権の行使による情報収集とは大差がな

③委員である議員と委員でない議員とに二極化する、

**④**議

的に検討を加える。 要な背景的事実と情報を議院に与え、現在の問題を議院に提示 させた」と一般的に評価している。省庁別委員会は、討議に必(感) 省庁別委員会の活動が「議院の活動の幅を拡張し、政府の立場 た現在、この反対論や懐疑論は少数派である。連絡委員会は、 に対する議院の立場を強化し、そして、議院の討議の質を深化

現実な恐れ」と評価するものがある。以下、批判に即して具体(宮) 第一の批判の背景には本会議の出席率低下現象がある。(※) これらの反対論や懐疑論を「非 しか

されていたことが想起されるべきである。そして現在、(タ) 係を示すデータはないというのが学説の一致した見解である。(恩) 院による執行府統制制度が内閣統治制に対応できない点が指摘 特別委員会改革が唱えられ、支持された要因の一つとして、全 第二の批判に関しては、そもそも省庁別委員会の設置に連なる よる執行府統制制度の限界が改めて指摘されている。例えば、 委員会活動の活発化と本会議の出席率低下との間の因果関 全院に politics)」が政治構造の基礎である。したがって、議院や常設(図) 与党と反対党とが対峙するという対決的審議形式がとられ 委員会における審議形式は「対決の政治」を反映している。 政治構造自体の評価に関わる批判だからである。現代イギリス ところが、省庁別委員会をはじめとする特別委員会においては、 まり、 においては、二大政党制を基調とする「対決の政治(adversary 第四の批判が最も重要な批判である。なぜなら、イギリスの 規律された平議員によって支持され一体となった政府

向のある大臣の答弁の真偽を裏づけることができない。したがなり、質問や延会討議によっては、省庁の決定を正当化する傾 論者も存在するのである。第三の批判については、省庁別委員 制度に代わる情報収集手段として省庁別委員会の意義を見出す 員会が獲得できるという見解の方が一般的であり、そのような って、全院による執行府統制制度よりも多くの情報を省庁別委 情報獲得という面では同じ側面を有する質問の場合、 (rota)による情報収集の限界がある。また、委員会の調査と異 当番 制

見出す見解があるのである。(※) える。さらに、省庁別委員会の委員は平議員に限られている。(㎏) むしろ、平議員に対する情報提供機能に省庁別委員会の意義を 会の職務に就く議員の多い現在においてはその懸念はないと言

北法45 (1-2:193) 193

ないこと、②その妥協が執行府に接近したものになりがちであ(39) そして、この批判は、対決の政治という政治構造を損なうよう 超党派的な合意形成を中心とする審議形式がとられるのである。 (密) 政党の議員が互いに相手方の政党の見解と妥協しなければなら 体的には、①報告書を作成する場合に結論を得たいが故に二大 な省庁別委員会の超党派的審議形式に向けられるのである。具

た。しかし、内閣充台リンニー(20)(20)という対立軸が執行府の責任を維持する道と考えられてき野党という対立軸が執行府の責任を維持する道と考えられてき 場合、与党対野党という対立軸の他、大臣対平議員という対立 軸に意義を見出す見解が有力なのである。従来、政府・与党対軸に意義を見出す見解が有力なのである。従来、政府・与党対 ある。すなわち、執行府の庶民院に対する責任の維持を考える 得ると批判される一方で、執行府の責任維持の観点から、この おいては、「責任追及は野党の独占的機能ではない」。つまり、(※) ような審議形式に意義を見出す見解があることに留意すべきで 但し、省庁別委員会の超党派的審議形式が対決の政治を害し

> るのである。 府に批判的な報告書を作成する省庁別委員会の意義が認められ

#### 註

- 180 北大法学論集四四巻五号 (一九九四年) 一二七九頁参照。
- 181 パウェル(Enock Powell)議員がその代表である。
- 182 Silk, supra note 55, at 229

ることが指摘される。

- 183 負である。 110-112 (1970). なお、筆者のメンデルソンは庶民院議 THE GROWTH OF PARLIAMENTARY SCRUTINY BY COMMITTEE 109, at as the Center of Parliamentary Scrutiny, in A.Morris (ed.) 後者三つの批判につき、see, J.Mendelson, The Chamber
- 184 してらる。L.Radice, E.Vallance & V.Willis, Member of Par ほぼ全員の平議員が特別委員会の発展及び強化を是認
- ( $\stackrel{(s)}{\boxtimes}$ ) H.C.92 (1982-83), supra note 44, at para.6

LIAMENT 163 (2d ed. 1990)

- (藍) H.C.363 (1984-85), First Report from the Liaison Committee, para.17.
- (至) Drewry, supra note 33, at 142
- See Silk, supra note 55, at 229

〔88〕本会議の出席率はこの四十年間で特に減少している。

(懇) Ibid.: Wade & Bradley, supra note 49, at 209. また、

議

構成し、超党派的審議形式を採用し、時には委員が一致して政

党制の枠を超える制度の一つとして、与野党の平議員が委員を

手段として重要視されるのである。そして、そのような二大政<sup>(M)</sup>

従来の二大政党制の枠を超えた行動が執行府の責任を確保する

事手続委員会報告書において、庶民院事務総長であるブ 摘し、この批判に懐疑的姿勢をとる(H.C.19-I [1989-90] は今世紀だけではなく、実に長い間の問題であったと指 ルトン(Sir Clifford Boulton)は本会議の出席率の低下

- (90) 第三章第一節第二款一(北大法学論集四四卷六号 [一 supra note 65, at para.188)° 九九四年] 一七八九頁以下) 参照。
- 、⑪)具体的には、大臣が当番制で出席する(約二週間に一度) う現状を併せて考慮するならば、然るべき大臣に然るべ See A.Adonis, Parliament Today 132 [2d ed. 1993]) ~5 そのうち口頭の答弁を得た質問は二四、九四〇件だった。 年会期において、回答を得た質問は七二、六六六件であり、 もかかわらず質問時間には限界がある(一九八七-八八 場合、①事前に質問を通知しなければならない、②通知 ある。See Brazier, supra note 126, at 179 き質問を議員が行うのは事実上困難であるという限界で の効力には期限がある(十日)、③質問希望者が多いのに
  - 195 (藍) H.C.92 (1983-84), supra note 44, at para.10; J.P.Mack. Turpin, supra note 68, at 464
  - 〔97〕第三章第二節第二款二(北大法学論集四四巻六号 [一 INTOSH, SPECIALIST COMMITTEES IN THE HOUSE OF COMMONS: HAVE no.11, 1980) THEY FAILED?, at 22-23 (Waverley Occassional Paper
  - 九九四年]一八〇七頁以下)参照。
  - 下参照。See also Drewry, supra note 33, at 143-144. 北大法学論集四四巻五号(一九九四年)一二四六頁以
- (3) Silk, supra note 55, at 229
- (S) Mendelson, supra note 183, at 111-112
- (3) See, e.g., Turpin, supra note 68, at 70-72; Griffith 292-293. なお、樋口陽一「責任・均衡・二大政党制 ジュリスト八八四号(一九八七年)一二四頁以下参照。 Ryle, at 13-14; de Smith & Brazier, supra note 24, at 多数派デモクラシー―議院内閣制をめぐる四つの神話

できない。

(望) Wade & Bradley, supra note 49, at 205-206. 但し、

問と特別委員会による調査を二者択一的に論ずることは

(E) Turpin, supra note 68, at 469

(望) Wade & Bradley, supra note 49, at 205-206

として、前田英昭「質問権と答弁義務」イギリス議会政 1981). 質問と委員会による調査権の関係は改めて論じた M.Ryle (eds.), Commons Today 175, at 198-199 (rev.ed 治の研究(渓林出版社・一九九〇年)一二一頁以下所収、 大石眞・議院法制定史の研究(成文堂・一九九〇年)三 い。なお、質問と国政調査権との関係に関する邦語文献 頁以下参照。

- (器) See, e.g., Sir IJennings, Cabinet Government 472 (3d ed.
- (\vec{\varpin}) Turpin, supra note 68, at 71.

(GRIFFITH & RYLE, at 14)。

(GRIFFITH & RYLE, at 14)。

(GRIFFITH & RYLE, at 14)。

note 68, at 71)。See also Sik, supra note 55, at 230.

note 68, at 71)。See also Sik, supra note 55, at 230.

ある。(※)と代表して行動するといい。 と明確に述べている。(※)とれるのでは、報告書に基づき行動することは、議院の責任とされるのでは、報告書に基づき行動するということである」と明確に述べている。を代表して行動するということである」と明確に述べている。

に発議権を割り当てられた三日間の歳出予算定例日(Estimatesった。現在、委員会報告書を審議する制度として、連絡委員会な言書を審議を目的とする定例日を議事手続委員会はこの問題を検討し、後継のであると勧告した。しかし、この勧告は実現されなかな自会報告書を審議するための定例日を各会期につき八日間配えられる。一九七八年の議事手続委員会はこの問題を検討し、の意任を果たす方策として、委員会報告書に関す無民院がこの責任を果たす方策として、委員会報告書に関す

○年議事手続(予算)委員会報告書の勧告に基づき、一九八二〇年議事手続(予算)委員会報告書の報告書を審議できるが、審議対象となる歳出予算見積書に関連する特別委員会報告書に関する審議を連絡委員会が発議できる。したがって、事告書に関する審議を連絡委員会が発議できる。したがって、事告書に関する審議を連絡委員会が発議できる。したがって、事告書に関する審議を連絡委員会が発議できる。したがって、事告によづき、一九八二年記書を表演して、「別)のである。

しかしながら、省庁別委員会から庶民院に提出された報告書

Day)がある(H.C.S.O. No.52)。この歳出予算定例日は、一九八

一 委員会報告書に関する議院における審議

会に要求される。連絡委員会は「委員会の本質は委員会が議院中心主義を採用するので、とりわけ議院との密接な関係が委員院から授権されている。さらに、イギリス議会の場合、本会議の員会報告書に関する議院における審議をめぐる問題が挙げら委員会報告書に関する議院における審議をめぐる問題が挙げらるに要求を問題として、

事手続委員会と異なり、

現行の歳出予算定例日以上の審議日を

る

け得

る

と述べ、

定

例

日 の 増

加を示唆して 一九七八年の

議

しかし、この議事手続委員会は、

審議は委員会が報告した重要な事項を議院が進んで取り上げ

は歳出予算定例日などの審議に関連する報告書として庶民院の き審議された報告書数は合わせて一三に過ぎず、 九八七~八八年会期までの間、 る機会は少ないのが実情である。 書が公表されている)に比して、 (Substantive Motion) や延会動議 (Adjournment Motion) に基づ 一六である(全報告書の約二五%)。そのうち、 審議の対象となった報告書は一 一九七九-八〇年会期から一 議院において報告書を審議す 残りの一〇三 独立の動 議

(一九九○年七月までに五九一の報告書と二三一の特別報告

議事日程表に記載された(tagged)報告書である。 学説においては、省庁別委員会の活動が「議院の活動範囲 を

員会報告書の中では、 足していることに対する批判が強い。一九九〇年の議事手続委 議の質を高めた」という評価に基づき、 拡張し、 院事務総長は 別委員会からの不満も指摘されている(para.192)。また、 政府との関係における議院の地位を強化し、 「独立の動議に基づき必要に応じてなされる特定 審議の機会が少ないことについての省庁 報告書審議の機会が不 議院の審 庶民

> して、 第二に、委員会報告書の審議には議員全員が出席しているわ 委員会の報告書の有効性は議院の審議に依存しないことである。 割り当てる必要はないと結論している(para.196)。 議事手続委員会は次の二点を挙げる(para.195)。 その理由

効性の評価に関わる。 議においても中心になることである。 ではなく、当該報告書を提出した委員である議員が議院での は報告書が関連する事項に対する一般的な審議への貢献に存す 議事手続委員会は、 第一の理由は報告書の 委員会報告書の価

有

別委員会の報告書が図書館の本棚の場所を単に占めるだけに 情報と……結論とを審議する時間を議院が見つけない限り、 るという明白な危険がある」旨の学説からの指摘がある。 な

は重要な権限の行使である。しかし、そのように〔収集され

しかし他方では、

「情報を収集すること

き

ると見る (para.198) 。

旨 の理由に対しては、 れ得るのである。 に関する自らの見解を表明、 。 一 九七八年議事手続委員会報告書の見解が反論として示さ 報告書の審議は委員会委員が委員会の結 敷衍する機会とみなすべきであ

#### 註

- (%) H.C.92 (1982-83), *supra* note 44, at para.63
- (%) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at para.185.
- (瓷) H.C.588-I (1977-78), supra note 137, at para.6.10. (裳) H.C.118-I (1980-81), First Report from the Select
- Committee on Procedure (Supply), para.55
- (21) 以下のデータにつき、see H.C.19-I (1989-90), supra
- 一九七九年の設置時から一九八九年一二月までで七に過知) しかも、独立の動議に基づき審議された報告書数は、note 65, at para.190.
- 結果、当該報告書に関する審議が行われたことを言う。審議することを目的とする動議が提出され、可決された他の議事に付随して提出された動議ではなく、報告書を他の議事に付随して提出された動議ではなく、報告書をさい (164 H.C.Deb. cols.225-226 [Written Answer,ぎない (164 H.C.Deb. cols.225-226 [Written Answer,
- See May, at 321-322
- (溫) H.C.92 (1982-83), supra note 44, at para.6.
- (a) See, e.g., Brazier, supra note 126, at 191; Wade & Brad. LEY, supra note 49, at 209.
- (語) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at paras.192-199 (쫇) Brazier, supra note 126, at 191.
- (a) H.C.588-1 (1977-78), supra note 137, at para.6.9. &

あった者は三分の一に満たない。See Jogerst, supra note員会報告書に関する審議に発言した平議員のうち委員でている。すなわち、一九七九年から一九八九年の間、委なるという恐れは事実に基づいていないことが指摘されお、省庁別委員会の委員が報告書に関する審議の中心にお、省庁別委員会の委員が報告書に関する審議の中心に

## 第五款 政府の活動に対する影響

42, at Table 9.7 (at 191), 193

# 政府の活動に対する間接的影響とその評価

ども、それが具体的に何を意味するかにより評価は異なってく対する影響である。但し、「政府の活動に対する影響」と言え省庁別委員会の実効性を評価する最後の基準が政府の活動に

る。

たる事項を列挙している。但し、政府が勧告を「受け入れた」(Written answer)において、一九八五年三月から一九八六年三対する省庁別委員会報告書の影響である。政府は、書面回答式ず、直接的影響として考えられるのが、政府の政策形成にまず、直接的影響として考えられるのが、政府の政策形成に

という意味は個々の事例において注意深く検討される必要があ

る。ここでは特に、政府の政策決定に影響を及ぼしたものとし細 て援用される事例を検討する。

law)の廃止である。この法律は、犯意(criminal intent)を持っ そのような検討に最適の事例が、いわゆる「容疑者」法('sus'(※)

規定している(第四条)。従来から、この法律に対しては人種 て放浪または浮浪していることが疑われる者を逮捕できる旨を

審議が行われた。審議において、内務大臣は、 報告書を公表した。その後庶民院において、同報告書に関する 刑事未遂法に関

則として根本的に不十分な法であるとする旨の政府に批判的な について調査を行った。そして調査の結果、「容疑者」法は原 務委員会は「容疑者」法の適用とそれが人種関係に与える効果 差別的に適用されているとの批判が強かった。一九八一年、内

で改正について直接の行動はとらない旨を明らかにした。 する法改革委員会(Law Commission)の報告書が提出されるま 当時の内務委員会委員長だったペイジ(Graham Page)は改 しか

改正されたとするのである。

結論から述べると、省庁別委員会は政府の政策形成に対して

書を公表した。次会期、「容疑者」法を廃止して「容疑者」法 議員提出法案の形で委員会が改正案を議院に提出する旨の報告 委員会は、もし政府が「容疑者」法の改正を拒否するならば、 に反して野党と行動をともにした。さらに、この審議後、内務(※) 革の必要性を訴え、採決において、自ら所属する保守党の方針

> 認めた。(恋)第二読会において、政府は内務委員会の批判的報告書の影響を第二読会において、政府は内務委員会の批判的報告書の影響を (Criminal Attempts Bill)を政府は議会に上程した。当該法案の よりも特定した犯罪 (offence) を導入した刑事未遂法案

るこの事例においてでさえ、省庁別委員会の勧告が政府の政策 しかし、省庁別委員会の「サクセス・ストーリー」と言われ

の存在は看過できず、内務委員会の勧告がなくともいずれ法は 止を唱える議会外キャンペーンが相当にあったことという事情 を唱えるのが困難だったに過ぎないこと、②「容疑者」法の廃 だったというわけではなく、問題の性質上、政府が改正に異議 すなわち、「容疑者」法の事例では、①委員会の主張が説得的 形成に影響したかという点につき、疑問を呈する学説がある。

成せず、政策を最終的に変更しないこと、②その調査が大臣の 実質的影響を与えていないというのが学説のほぼ一致した評価 は言えないのである。具体的には、①省庁別委員会は政策を形 における政策形成の様式が設置以前に比して明確に変化したと である。つまり、省庁別委員会が存在するが故に、政府省庁内

辞任及び公務員の懲戒の原因とならないことが指摘される。 (3)

北法45 (1-2:199) 199

実質的に影響を与えるものではないとされるのである。 (33) とする」ほどには、執行府内部における政策形成に日常的かつとする」ほどには、執行府と執行府間の「権力の均衡を回復しようが述べたような立法府と執行府間の「権力の均衡を回復しよう役割が明らかであった。ただ、省庁別委員会は、スティヴァスかに、いくつかの政策については、政策形成における委員会のかに、いくつかの政策については、政策形成における委員会の

しかしながら、省庁別委員会が政策形成に実質的影響を及ぼ とないからと言って、委員会が政府の活動に全く影響しないと は言えない。議事手続委員会は、政府の政策形成に対する直接 の影響について「不当に控え目に感ずる必要はない」としなが らも、省庁別委員会の調査による政府の活動に対する影響は「よ り静的及び間接的な徴候」によって測られるとする。具体的に は、政府に対する影響として①長期にわたる弱いながらも継続 した(drip-drip)影響、②委員会の存在による無形のインパクト、 (窓) した(drip-drip)影響、②委員会の存在による無形のインパクト、 (窓) でいる。

を批判する論者がいる。彼は、前述したような間接的影響しか省庁別委員会が政府の政策形成に対する実質的影響がないことついて、学説においては、ジョンソン(Nevil Johnson)のように、省庁別委員会の政府に対する影響が間接的影響に留まる点に

政府の政策形成に対する直接的影響を含めるべきではないとの政府の政策形成に対する直接的影響を含めるべきではないとの政府の政策形成に対する直接的影響を含めるべきではないとの政府の政策形成に対する直接的影響を含めるべきではないとの政府の政策形成に対する。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。したがって、学説においても、議事手続いうことなのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもそも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもをも委員会の評価基準として、解が多数なのである。また、そもではないとの政府の政策を任務といる。

たがって、省庁別委員会制度の第一の意義は庶民院に対する執たがって、省庁別委員会制度の第一の意義は庶民院に対する執明責任の確保に資することを以て、それが「立派なかつ成功し明責任の確保に対する影響よりもむしろ、大臣と公務員の説政府の政策形成に対する影響よりもむしろ、大臣と公務員の説政府の政策形成に対する影響よりもむしろ、大臣と公務員の説政府の政策形成に対する影響よりもむしろ、議事手続委員会は、

見解も存するのである。

行存の説明責任の確保にあり、執行府の「統制(control)」と いう観点から省庁別委員会を評価する場合、委員会による調査 には政策形成に対する間接的影響といった程度の機能が期待さ れるにとどまるのである。

#### 烘

- (\approx) 98 H C Deb. cols.433-446 (3 Jun. 1986). ♥♥′ ⊖ ] 九八三年三月から一九八四年二月までの間、及び、②一 九八四年三月から一九八五年二月までの間に政府が受け 入れた勧告のリストにつき、see. 101 H.C.Deb. cols.460-478 (15 Jul.1986).
- (\mathref{\m
- (図) 正確な名称は、一八二四年浮浪者法(Vagrancy Act 1824)°
- (云) H.C.559 (1979-80). Second Report from the Home Affairs Committee, Race Relations & 'Sus' Law.
- (鬟) 985 H.C.Deb. cols.1763-1821 (5 Jun.1980).
- (S) H.C.744 (1979-80), Fourth Report from the Home Affairs Committee, Race Relations & 'Sus' Law, No.2.
- (以) なお、この法案は、特別常設委員会(Special Standing Committee)に付託された最初の法案である。詳しくは、 本草第五節参照。

- (岩) See 997 H.C.Deb. cols. 21ff (19 Jan.1981).
- (氣) G.Drewry, The Home Affairs Committee, in ditto (ed.), THE NEW SELECT COMMITTEES 182, at 200 (2d ed. 1989).
- (切) 公務員の非公式の主張である。See id. at 199.
- (\mathbb{S}) Grippith & Ryle, at 431 n.34.
- (図) Id at 431 なお、ドリューリィは、省庁別委員会の果 たした役割の完極的テストは新規定が旧規定よりも十分 なものか否かにあるとし、この点につき、新規定が厳し く端われていることを指摘する。Drewry subra note 33. at 200.
- (図) Griffith & Ryle, at 430. そもそも政策形成に対する影 鰤が測定し難いことも指摘される (id. at 431)。
- (≅) Johnson, supra note 48, at 183-184.
- (\(\xi\)) H.C.19-I (1989-90), subra note 65, at para.358.
- (\mathbb{E}) M.Ryle. Recent Procedural Changes in the Commons, 44 PARL.Aff.470, at 476 (1991). ルインは、 からょうな災殊 の最適の事例として、国民医療制度(National Health Service) の数額や挙げている。
- (素) 969 H.C.Deb. col.36 (25 Jun. 1979).
- (岩) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at para.359.
- (\(\xi\)) Id. at para.360.
- (別) 彼は、一連の特別委員会の改革に対して「長い間反対 コレゼ や に (C.Harlow, Book Review, 50 M.L.R.124

北法45(1-2·201)201

- [1987]) である。
- 〔28〕Johnson, supra note 48, at 183-184. 彼の「説明的対話」 概念につき、see, NJohnson, Parliament and Administration:
- THE ESTIMATES COMMITTEE 1945-65, at 167-172 (1966).
- (器) Johnson, supra note 48, at 184.
- N.Johnson, An Academic View, in D.Englefield (ed.), at 64 (1984). Commons Select Committees: Catalysis for Progress?, at 60,
- (24) D.Oliver, Government in the United Kingdom: The Search FOR ACCOUNTABILITY, EFFECTIVENESS AND CITIZENSHIP 45 (1991) 員会の批判が超党派的批判になる点に意義を見出す見解 See also Wade & Bradley, supra note 49, at 208. なお、桜 がある(DE SMITH & BRAZIER, supra note 24, at 296)。
- note 233, at 475 etc.)、②委員会の心理的インパクトを Smith & Brazier, supra note 26, at 295-296; Ryle, supra ①大臣や公務員の説明義務の充足に力点を置く見解(pe 強調する見解(Drewry, supra note 33, at 82)などがある。 )どの徴候を重視するかは論者により異なる。例えば、
- (⅔) Judge, supra note 66, at 98
- 会生活の有益な特徴になった」とする(H.C.92 [1982 長期間にわたり、そして、継続的に出頭することは、議 せる。同委員会の一九八三年報告書は「大臣が委員会に 連絡委員会による省庁別委員会の評価も同じ傾向を見

- supra note 65, at para.368)とする点には留意される。 が自らの評価を「政治的判断」(H.C.19-I [1989-90] -83], supra note 44, at para.14)。但し、議事手続委員会
- (A) H.C.19-I (1989-90), supra note 65, at paras.355-357
- (鉛) 但し、庶民院議員の多くは、政策形成に対する影響を Jogerst, supra note 42, Table 10.1 [at 204])、委員会によ 省庁別委員会の評価基準と考えており(全体の七五%、

り多くの権能を付与し、独立性を高めるべきと考えてい る(全体の四九%、id. at Table 9.10 [at 197])。

第五節 特別常設委員会

特別常設委員会導入に至る背景

えがある。執行府の統制を考える場合、この考えの方がむしろ ことを認めた上で執行府を統制(影響)させるべきだという考 る。したがって、法案審査手続などの庶民院の意思決定過程に は関与しない。一方、委員会が議院の意思決定過程に関与する (a)委員会の法案審査手続への関与 省庁別委員会は、あくまで調査を任務とする調査委員会であ

自然とも言える。かくして、実現された制度が特別常設委員会

の権力の均衡を回復しようとする意図がある。但し、特別常設「紹) 礎には、省庁別委員会の発展と同じく、立法府と執行府との間 (Special Standing Committee)である。特別常設委員会成立の基

法案審査手続に関与する点が特徴なのである。

#### 註

(五) H.J.Beynon, The House of Commons' Experiment with Special Standing Committee, [1982] P.L.193

〔24〕この点で、特別委員会が「調査のための委員会」、常設

委員会が「審査のための委員会」と峻別してきた庶民院 における委員会制の特徴を侵食するものとも言える。第 章第一節第一款二(北大法学論集四四卷五号[一九九

四年」一二三九頁以下)参照。

#### b 導入の背景

れる(H.C.S.O. No.61(1))。通常、 さが挙げられる。 設委員会(Standing Committee)による法案審査の機能の不明確 (Second Reading)の後、法案は原則として常設委員会に付託さ なぜ特別常設委員会が導入されたのか。その背景として、常 一般法律案 (Public Bill) の場合、 常設委員会においては逐条審 第二読会

> 細につき技術的修正を施すという機能が考えられる。一方、 確でない。まず、第二読会で承認された原則に即して法案の詳 査がなされる。しかし、法案審査におけるその実質的機能は明

| 設委員会は「第二読会では盛り込まれなかった [法案に対する]

立や議事日程に影響を及ぼすような障害を許したくないという 政府側の欲求と政府法案を通したくないという野党側の欲求の 委員会の機能に対するこうした二つの相異なる見方は、法案成 に与えるという積極的機能を有するとも言えるのである。 政治的な支持ないし反対を法案の詳細に盛り込む」機会を議員

まな目的で修正動議が提出される。しかし、政府法案に対する このように機能が明確でない常設委員会においては、 さまざ 対立とを反映しているのである。(タム)

する修正動議は四・三%しか可決されなかった。また、 大臣から提出されたものであり、野党が提出した政府法案に対 九六八年-六九年会期、一九七〇-七一年会期の三会期中にお トは大きいとは言えない。例えば、一九六七-六八年会期、(窓) いて、可決した政府法案に対する修正動議のうち九三・七%は 修正動議の成立を指標に用いるならば、常設委員会のインパク 同じ会

北法45 (1-2:203) 203

期中、常設委員会段階において、政府提出動議の実際の否決な

いし否決を示唆する圧力によって、

政府が政府法案の原則的規

定の変更を迫られたのは一六の法案に過ぎなかったのである。(※)

常設委員会のインパクトが欠如している理由は、二大政党制の下で委員が党派勢力比によって任命されていることが挙げらの下で委員が党派勢力比によって任命されていることが挙げらの下で委員が党派勢力比によって任命されていることが挙げらい。しかし、常設委員会に対する議員の欲求不満は、議員の出る。しかし、常設委員会に対する議員の欲求不満は、議員の出る。しかし、常設委員会に対する議員の欲求不満は、議員のはより情報を持った上で法案審査を行うべきであるとの意見に達するのである。したがって、法案審査の委員会段階に証拠収集に関する特別委員会の技術を導入することが主張されてきた(窓)

である (para.2.19)。

般法律案委員会(Public Bill Committee)」の設置を勧告したの

催でき、その間は召喚権と文書提出要求権を有するという「一会の形式の逐条審議に入る以前に、特別委員会形式の会議を開員会とを折衷した委員会制度を勧告した。すなわち、常設委員(para.2.18)。そこで、議事手続委員会は常設委員会と特別委題を委員は直接に尋問できるべきである」旨の立場をとった

九八六年、特別常設委員会は恒久的制度として議院規則に規定案が特別常設委員会に付託された(法案名は後述)。そして一いて実験されることになった。一九八〇-八一年会期中、三法期終了時までの時限議院規則によって制度化され、庶民院にお期終了時までの時限議院規則によって制度化され、庶民院にお出た、特別常設委員会に付託された(別)

#### 註

されたのである。

(%) S.A.Walkland, The Legislative Process in Great Britain 72-73 (1968).

(50) Id. at 73.

法案が

産み出すと予想される効果、及び、その実行にかかわり得る問

外部の利害団体との事前協議の程度と内容、

なる資料、

(妇) D.R.Miers & A.C.Page, Legislation 81 (2d ed. 1990)

- (25) Id. at 82
- in S.A.Walkland & M.Ryle (eds.), Commons Today 130 (rev.ed. 1981).

Ibid; J.A.G.Griffith, Standing Committee in the Commons,

- (語) J.A.G.Griffith, Parliamentary Scrutiny of Government Bills Table.6.3 (at 198) (1974).
- それは党議拘束の弛緩と軌を一にしている。Miers &の少数派政権下では、常設委員会のインパクトは増大し、(窓)1d. at 203. 但し、一九七四年と一九七六年から七六年
- (5) K.C.Wheare, Government by Committee: An Essay on the

Page, supra note 251, at 83 n.46

- British Constitution 154 (1955).
  (Si) Miers & Page, supra note 251, at 83.
- (紹) Griffith, supra note 254, at 239.
- (器) GRIFFITH & RYLE, at 318; Ryle, supra note 233, at 472. (器) H.C.588-I (1977-78), supra note 137, at paras. 2.11-2.20
- (冕) 991 H.C.Deb. cols.716-853 (30 Oct.1980). (冕) 92 H.C.Deb. cols.1083-1136 (27 Feb.1986).

付託に関して特別規定のある法案以外の一般法律案は、第二

制

委員会と特別委員会を複合した制度構造をもつ点にある。 喧ができる(H.C.S.O. No.61 (2))。 特別常設委員会の特徴は、党

読会の後、

議員の動議に基づき特別常設委員会に付託すること

選任委員会によって選任される(H.C.S.O. No.86 (1))。議事手続として常設委員会に関する議院規則が適用される。委員は委員委員会と特別委員会を複合した制度構造をもつ点にある。原則委員会と特別委員会を複合した制度構造をもつ点にある。原則

以外の議員(平議員)の中から任命する(H.C.S.O. No.91 (2))。 関して調査する部分と調査後に法案審査を行う部分である。委 関して調査する部分と調査後に法案審査を行う部分である。委 選任委員会によって選任される(H.C.S.O. No.86 (1))。議事手続

三時間以内の午前中の会議 (morning sitting)を四回開催する権の他、①召喚権、②文書提出要求権、③調査を目的とする各日から議長が任命する。権限としては、常設委員会が有する権限から議長が任命する。権限としては、常設委員会が有する権限を譲渡される。後者の委員長は委員長候補団 (Chairman's Panel)実際には、付託された法案に関連する省庁別委員会の委員長が実際には、付託された法案に関連する省庁別委員会の委員長が

動議を大臣が提出する場合、当該動議に係る議題は動議に対すい)でのみ有効である(H.C.S.O. No.91 (1))。この期間の延長の八日を超えない期間内(但し、二日間以上の休会日は算入しな限がある。但し、①~③の権限は法案が当該委員会に付託後二

目的とする午前中の会議のうち三回を限度に証人尋問が公開でる反対手続の終決後に採決される(H.C.S.O. No.91 (4))。調査を

員会は、常設委員会と同様に当該法案の逐条審査を行う。 <sup>(別)</sup> れる。委員会によって尋問された証言は、委員会が印刷に付す(%) 中に印刷される(H.C.S.O. No.91 (1))。これらの調査の後、 ことを命令した調査書類とともに、委員会審査の公式報告書の

行われる。残りの一回は非公開で調査遂行に関する会議が行わ

263 載)、③第一一七条(証人の氏名の公表など)、④第一一 書の撤回)、②第一一三条(尋問者の氏名の証拠録への記 八条 (証拠の公表)。 (H.C.S.O. No.91 (3))。①第一○九条(特別委員会への文 さらに以下の特別委員会に関する規定が準用される

名を超えない範囲で議長が会期当初に任命する(H.C.S.O 員長に就く委員長候補者たる議員で構成される団体。十 臨時委員長(Temporary Chairman)または常設委員会委 26) May, at 594; Griffith & Ryle, at 276. 委員長候補団は、

(%) GRIFFITH & RYLE, at 276

26) May, at 594

段階のみならず議会段階にまで拡張し、それが広く公開の場で 会は、議会外の利益団体と政府・省庁との間の協議を法案起草 委員会を「非常に有用」と評価する学説がある。特別常設委員 て、特別常設委員会に対する称賛が議員から相次いだ。また、(郷) 尋問または意見聴取を行うことは、議員や公務員等の法案起草 行われる点に意義がある。そして、専門家や圧力団体に委員が 特別常設委員会に付託された最初の三法案の第三読会におい

に関わる者により多くの情報を与え、最終的には法案の質を高

委

て低いことである。一九九○年までに付託された法案は、刑事 ぐるそれ以上の ―― そして最大の ―― 問題は使用頻度が極め めるのに貢献すると言えるのである。 の変化がないからである。しかしながら、特別常設委員会をめ ぜなら、既存の立法手続や政府を中心とする立法過程には格段 もっとも、特別常設委員会の効果を誇張すべきではない。 (勿)

年会期)、婚姻及び家族関係訴訟法案(Matrimonial and Family 案(Deep Sea Mining [Temporary Provision] Bill)、教育法案 未遂法案(Criminal Attempts Bill)、深海鉱業(時限規定)法 (Education Bill) (以上一九八〇-八一年会期) 、精神保健(改 法案(Mental Health [Amendment] Bill)(一九八一-八三

Proceeding Bill) (一九八三-八四年会期)の五法案に過ぎない。

Ξ

運用と評価

る左兵元こるゝこは、共産丁央の弘惠とこゝう女牙刺りを尽し、より重要な理由として、政府が議事日程をコントロールすが政党間の争いのない技術的法案に限られるからである。しか

この理由は次のようにまとめられる。第一に、

付託される法案

が法案審査の徹底化という議員側の要求に優越していることがる立法手続においては、法案可決の迅速化という政府側の要求し、より重要な理由として、政府が議事日程をコントロールす

広い枠組みの範囲内で達成されることを要する」。 しながら、この目的は、例えば議事日程を考慮に入れた、より細な規定を精査し明確にする機会を提供することである。しか細な規定を精査し明確にする機会を提供することである。しかがに、法案の委員会段階において優先される目的は、法案の詳挙げられる。このことは以下の院内総務の言葉に現れる。「思

法案付託の実行に不足しているのは「政府の意志のみである」を表明した。一九九〇年には、議事手続委員会が、委員会へのり広い範囲の法案が特別常設委員会に付託されるべきとの希望される法案が技術的法案に限られることを容認しながらも、よ五年、議事手続委員会は特別常設委員会の活用を支持し、付託

使用頻度が極めて少ないことに対しては批判が強い。

九八

る。学説も同様に批判する。且し、養養――ロバ・・・ーーー(スロ)(スロ)(なり)を勧告してい確実にするために政府が真剣に努力すべきこと」を勧告してい

による争いのない法案)が特別常設委員会に付託されることを

として、「合理的割合の立法プログラム(及び、特に政党政治

楽観できないのが現状である。(知)(知)(知)

#### 註

(疑) Criminal Attempts Bill (3R), 1 H.C.Deb. col.249 (31 Mar.1981); Education Bill (3R), 5 H.C.Deb. col.491 (10

Jun.1981); Deep Sea Mining (Temporary Provision) Bill

(3R), 8 H.C.Deb. col.836 (13 Jul.1981).

(ﷺ) Brazier, supra note 126, at 184.

(\varpi) Beynon, supra note 247, at 195-196.
(\varpi) A.Samuels, Special Standing Committee, 10
Rev. 208, at 210 (1989).

(云) Id. at 209.

法案起草能力が不足していることを理由として、特別常991 H.C.Deb. col.725(30 Oct.1980). なお、議員自身にに制度発足当初からこのように理解している。See,e.g.,(沈) 議事手続には何ら制限がないが、庶民院と政府はとも

北法45(1-2:207)207

し制度上、特別常設委員会の使用は政府提出法案に限ら7a note 247. at 196; Samuels. supra note 270, at 209. 但使用するのに適すると指摘する学説がある。Beynon, sup設委員会のような形式の委員会は議員提出法案において

れる(イギリス議会においては、

政府提出法案と議員提

出法案とは立法手続が異なる)。

(麗) H.C.49-II (1984-85), Second Report from the Select Committee on Procedure Vol.II, Minute of Evidence, p.31. (瓷) H.C.49-I (1984-85), Second Report from the Select

(37) H.C.49-1 (1984-85), Second Report from the Select Committee on Procedure Vol.I, Report and Minute of Proceedings, paras.11-13. 議事手続委員会はこの希望を繰り

巡し表明している。See H.C.350 (1986-87), at para.10. 返し表明している。See H.C.350 (1986-87), at para.315.

(流) D.R.Shell, The British Constitution in 1990, at 44(五) PARL.AFF.265, at 278 (1991).

われる。See also Drewry, supra note 33, at 144. を超えた委員会であることも使用頻度の低い原因かと思を超えた委員会であることも使用頻度の低い原因かと思を超えた委員会であることも使用頻度の低い原因かと思いう希望が具体化する徴候は示されない(Mieks & を超えた委員会であることも使用頻度の低い原因かと思われる。See also Drewry, supra note 33, at 144.

終章 まとめ

第一章から第四章にわたり、イギリス庶民院における調査委

本質の問題と②調査手続上の問題とに分類できる。本稿においとめておく。ところで、国政調査権をめぐる問題は、①制度的我が国との制度比較を念頭に置きながら、これまでの議論をま員会の構造と歴史的展開に関する議論を概観してきた。以下、

註

調査委員会の特徴をまとめることにする。

ても、このような問題の分類に従い、イギリス庶民院における

一九六二年)三一頁以下、四三頁参照。暦記念・日本国憲法体系第四巻統治の機構Ⅰ(有斐閣・(1)なお、和田英夫「議院の国政調査権」宮沢俊義先生還

委員会による調査

の主体が少数の議員から構成される特別委員会(Selectの主体が少数の議員から構成される特別委員会に会議中で委員会による調査」を考察の対象とした。そして、本会議中で、国政調査権の問題)とに区別できる。①の問題につき、や限界の問題(権能の問題)とに区別できる。①の問題につき、や限界の問題(権能の問題)と②調査権の範囲使する主体は何かという問題(主体の問題)と②調査権の範囲を対している。

侮辱罪(Contempt)を背景とした強制力を伴う証人召喚権及び Committee)であることを確認した。②の問題については、 議会

O) る 文書提出要求権が特別委員会に付与されていることが特徴であ 減少傾向があることも併せて指摘した)。 (但し、 現在、 委員会によって正規の権限が行使される機会

イギリスにおける特別委員会制度史の特徴

国政調査の類型と二つの憲法モデ

特別委員会による調査活動に焦点をあて、その歴史

末

古典的国政調査は、

二つの準備作業を行った。

から委員会による調査の制度的意義の理解を容易にするために、

を概観することにした。本稿においては、

特別委員会の制度史

統制 を類型化した。庶民院の機能は、 (③(a)政府監視、 ③(b)苦情の救済) に類型化できる。 ① 立法、 ② 財 政、 ③執行府 0

これらの機能に応じて、庶民院における特別委員会による調査 議院の機能(function)に応じて委員会による調査 ある。 にする。

一八世紀から一九世紀にかけて、 調査を有効に遂行するために、 国王対庶民院という対立構

造に転換した。この結果、 政府・与党対野党という庶民院内部における対立の政治構 執行府の統制を目的とする調査は消

Model)という二つの憲法モデルを設定した。委員会による調

モデル (Liberal Model)、②ホワイトホール・モデル (Whitehall

第二に、バーチ (A.H.Birch) に従い、①リベラル・

造は、 て、

議院内閣制

(Parliamentary Government)

③政府監視調査、④政治調査に

分類できる。

も、①立法調査、②財政調査、

(b) 古典的国政調査と現代的国政調査

分立的モデルと捉えることが可能である。

査を考察する文脈においては、

①は民主政的モデル、

②は権力

による調査活動を捉えるならば、 以上の準備作業を通して得られた視点に照らして特別委員会 特別委員会による調査活動は、

①古典的国政調査及び②現代的国政調査として対比できる。

近代的主権的議会への移行期(一六世紀

法モデルとして前提にされる。中心となる調査は立法調査と政 査である。この時期においては、ホワイトホール・モデルが憲 治調査である。古典的国政調査の形成は、 から古典的議会政(一八八〇年代まで)の時代における調 庶民院と国王の対立

罪の性質を有する議会侮辱罪を背景的強制力として用いたの という政治構造を背景として、庶民院の権能拡大過程と軌を一 そして、 議会特権侵害

の発展によっ

極的に捉えられ、

調査委員会の設置は内閣に対する不信任を意

いる限りでの大臣の裁量が強調されたこと、(b)執行府統制は(Responsible Government)の内容として、庶民院の信任を得て味するようになった。その理由として、(a)責任内閣制

れる。 全院が行うという伝統が庶民院に形成されていたことが挙げら

会(Royal Commission)と省庁委員会(Departmental Committee)の技術的高度化)に特別委員会が対応できなくなり、王立委員になることで、政治調査の中立性が阻害されたからである。第二に、立法調査は、行政の専門化(特にそれに応じた法案起草になることで、政治調査の中立性が阻害されたからである。第二に、立法調査は、行政の専門化(特にそれに応じた法案起草の技術的高度化)に特別委員会(Royal Committee)の技術的高度化)に特別委員会が関連されたのである。第二に、立法調査は、行政の事件が表現している。

した任務を有する歳出予算委員会(Estimates Committee)が設置

このような憲法構造の下、政党制と官僚制の発展によって内閣ホール・モデルが折衷されていると理解することが可能である。制度全体として見てみた場合、リベラル・モデルとホワイトるようになる調査である。今世紀におけるイギリス憲法構造は、これに対して、現代的国政調査は、二十世紀に至って見られ

る。

の設置数は減少した。

が行うことになった。その結果、調査を任務とする特別委員会

制の下においても、リベラル・モデルを前提にする論者からは、統治制(Cabinet Government)が出現したのである。内閣統治

に捉えられた。そこで当初は、財政調査と政府監視調査を折衷する特別委員会は、一九五〇年代までは庶民院において消極的でた。このように、執行府優位の統治構造において議会の復権の手段として位置づけられる調査が現代的国政調査である。現の手段として位置づけられる調査が現代的国政調査である。現物行府統制機能強化の手段とされたのが、委員会による調査だも、このは、対策を対象を表している。その際、執行府統制機能を果たすことが庶民院に期待された。その際、執行府統制機能を果たすことが庶民院に期待された。その際、

(Special Standing Committee)が設置されることになったのである、庶民院の立法能力を高めることによって、政府監視調査委員会の発展が加速化され、一九七九年よって、政府監視調査委員会の発展が加速化され、一九七九年も、庶民院の立法能力を高めることによって法案審査段階において執行府を統制するという目的から、常設委員会の法案審査いて執行府を統制するという目的から、常設委員会の法案審査いて執行府を統制するという目的から、常設委員会の法案審査のである。また、立法調査についても、庶民院の立法能力を高めることになったのである、庶民院の立法能力を高めることになったのである。 (Special Standing Committee)が設置されることになったのである。また、立法調査についても、庶民院の立法能力を高めることになったのである。 (Special Standing Committee)が設置されることになったのである。 要するに、

現在のイギリスにおける委員会による調査につい

Ĉ 上の制度史から、 制度史の特徴 庶民院における現行の調査委員会につき、

政治調査が衰退した。②行政活動の拡大と専門化に応じた、 たがって調査が中立性を維持できなくなり、特別委員会による 次の特徴が見出される。 ①議会活動が党派的性格を帯びるにし 立

案起草段階の立法調査が衰退した。③内閣統治制の下、執行府 法過程における議会の役割の低下に伴い、特別委員会による法

案審査に伴う立法調査を任務とする特別常設委員会が設置され 改革によって、政府監視調査を任務とする特別委員会が発展し 政策と活動に対する監視という庶民院の機能の強化が主張さ そのための手段として特別委員会改革が主張された。 ④立法能力の向上による政府監視強化という観点から、 その 法

ていると言える。 政府監視調査を遂行する点に主にその制度的意義が認めら 我が国の議論状況と関連させながら、 そこで以下、 本稿における国政調査の類型 イギリスにおける

は、

る議会の位置づけの変化に対応している。 具体的には、 一七世 11

改革の必要性や②一般法律の制定の増加に起因する。また、 ている。一八三〇年代の立法調査の発展は、①立法による社会 紀を通じた立法調査の確立は議会の立法権の確立と軌を一にし イギリス庶民院における立法調査の盛衰は、 立法過程にお

西欧諸国の議会に共通する現象である。 法過程への移行はイギリス議会特有の現象ではなく、我が国や 府中心の立法過程への移行が大きな原因である。 十世紀に入って特別委員会による立法調査が衰退したのは、 但し、イギリスにお 政府中心の 寸

ては、 かるべきであろう。結局、 在ほとんど活用されていないとはいえ、積極的に評価されて ける立法府と執行府との間の均衡の回復を目的として特別常設 がより衰退した要因とも考えられる。 委員会を庶民院が議院規則に規定したことは、この委員会が現 立法過程のあり方自体に関わる問題と言えるのである。 立法審査手続に特別委員会が関与しないことが立法調査 議院の委員会による立法調査の問 この点で、法案審査にお

特徴を敷衍する。

₹

立法調査

(2)イギリス議会におい 他にも、 立法府としての議会の機能を強化するため ては、 特別常設委員会制 度 0 導入

北法45(1-2.211)211

題

Procedure, The Process of Legislation, 成田憲彦「〈主要国 の適 における議会改革の動き〉イギリス議会」レファレンス 法案準備作業に関する事項を審査し、②は立法後の法律 islation Committee)の設置に係る提案である。①は政府の 措置を講じようという提案が存在した。代表的なものは、 (1970-71), Second Report from the Select Committee on (Pre-legislation Committee)と②立法後委員会(Post-leg 九七一年の議事手続委員会による、①立法前委員会 [四〇号(一九八七年)二五頁以下、二八頁参照。 解釈等の問題を調査する。See H.C.538

3 男「イギリス議会における立法手続の概要」レファレン 程に関する比較研究は今後の課題としたい。なお、イギ 会における立法過程の比較法的研究(勁草書房・一九八 リス」比較立法過程研究会(代表・深瀬忠一) (編)・議 リス議会における立法に関する邦語文献として、中村泰 〇年) 三五頁以下所収等参照 ス三三四号(一九七八年)一六頁以下、 我が国やイギリスをはじめとした、立法機能や立法過 吉田善明「イギ

法機関 よる政治調査は衰退した。その結果、 (調査審問所)

国民の関心事となる重要な国政事項について真相を究明するこ それが政治調査に適するかは問題である。政治調査の機能 然大きいと言える。但し「委員会による調査」を考える場合。 においては、この分野における委員会の調査に対する期待は依 が政治調査の任にあたる。 議会制定法に基づく準司 他方、 我が国

とで、政府ひいては国家に対する国民の信任の危機を避ける点

にある。そうであるならば、委員会による調査がこの機能を果 げる原因となる。 と、③議員には他の職務があることも、 ①委員である議員の専門知識の不足、 示しており、我が国においても、このことは、 よる調査は政治的思惑に左右されがちだからである。 たせるかにつき疑問が生じざるを得ない。 イギリスにおける制度史はこのことをまさに ②調査に時間がかかるこ 徹底的な政治調査を妨 なぜなら、 多くの政治調査 さらに、 委員会に

選択ではあるが、不適切な制度選択であり得ることは指摘でき 査に議院の委員会を用いるのは、 視される。もとより、「国政調査権」の行使において、 査が全く意義をもたないと解するものではない。ただ、 このように考えると、委員会による政治調査の有効性は疑問 憲法の枠内で許容される制度 政治調 政治調

に関する事例から了解できると言えよう。

#### 政治調

って調査の中立性が維持できなくなったが故に、特別委員会に イギリスにおいては、 委員会活動の党派的性格の強まりによ

拠をもつ調査機関が政治調査を行うという型も制度の選択肢と る制度として、委員会による調査の他に、 要するに、 政治調査を目的に議院が国政調査権を行使す 議会制定法に法的根

してあり得るのである。

(4)最近では、法律時報六五巻十号(一九九三年)が (15) Z.Segal, The Power to Probe into Matters of Vital Public 造的汚職と国政調査権」と題する特集を組んでいる。 構

それを実践したと言えよう。

イギリスにおいて政府監視調査が発展した要因は次の二点に

- (©) Id. at 971 Importance, 58 Tul.L.Rev.941 (1984)
- (7) イギリスにおいても、調査審問所が活用されていない 査を遂行するという制度趣旨自体を消極的には評価でき 保護の問題に主に起因し、政治的に中立の機関が政治調 点は考慮すべき問題である。 しかし、 それは証人の人権

考え方は我が国の憲法学説においても有力であり、 このように、委員会による調査を「議会の復権」の手段とする 執行府統制機能を強化する手段として位置づけられたのである。 る。政府監視調査を任務とする特別委員会の設置は、 イギリスは 庶民院の 数派を通じて庶民院をコントロールする内閣統治制の出現であ 行政権の拡大によって、内閣が統治の中心となり、庶民院の多 たものである。その契機は、議院内閣制の下、

政党の組織化と

特別委員会は、

第二次大戦後、特に一九六○年代以降に発達し

責任内閣制と委員会による調査との関係をめぐる議論に表れる。 まとめられる。第一に、庶民院においてリベラル・モデルの下 が強調され、 ホワイトホール・モデルの下で理解される責任内閣制にお で理解される責任内閣制が主流になったことである。この点は、 庶民院の信任が政権維持及び大臣の在職の要件であること 庶民院の信任を得ている限り、 省庁の政策と活動

(ハ) 政府監視調査

義が認められる。 活動の監視を目的とする政府監視調査を行う点に主に制度的意 現在、 イギリスにおける委員会による調査は、 イギリスにおける政府監視調査を任務とする 政府の政策と

北法45(1-2:213)213

また、省庁の政策と活

動を説明、正当化する責任(説明責任)は全院に対して果たせ

したがって、責任内閣制との関係にお 他方、

リベラル・モデル

について大臣が裁量を有するとされる。

て政府監視調査は消極的に解された。

ばよいと考えられた。

においては、

は、この態度を転換し、リベラル・モデルに沿う形で特別委員前者の態度を表明していた。しかし一九六〇年代以降、庶民院れた。一九五〇年代までは、政府監視調査に関して、庶民院は

教行府の説明責任確保に資するものとして積極的に捉えら

政府監視調査は、庶民院の執行府統制機能を強化

会改革を推進するのである。

政治的要因として、

執行府統制機能の手段として委

した要因は一九七〇年代の平議員の台頭であった。換言すると、推進力となったことである。例えば、特別委員会改革が加速化政府情報の希求と結びついており、平議員が特別委員会発展の員会による調査を考える場合、それが平議員(back-bencher)の

委員会の制度構造に具体化されている。さらに、省庁別委員会形式を採用し、③全会一致によって政府を批判するという特別委員会の委員が平議員に限定され、②超党派的・合意的な審議してきたものと言える。このことは、①調査を任務とする特別いう対立軸ではなく、大臣対平議員という対立軸において発展イギリス庶民院における政府監視調査は、政府・与党対野党と

調査による執行府の統制を考える際、大臣対平議員という超れているのである。の意義として、執行府に対する超党派的批判が積極的に評価さ

査権行使の例としては、ドイツ連邦議会(Bundestag)の少数者として、議院少数派の強化が主に考えられてきたのであり、調と言える。我が国においては、政府統制が有効に機能する方策党派的対立軸を設定することは、我が国にも示唆を与えるもの

調査権の行使をめぐる対立が、「与党」対「野党」という党派い。ただ一方で、大臣対平議員という対立軸を設定することは、

このような議院少数派の強化が大きな意義をもつことは疑いな調査権が注目される。もちろん、政府統制の実効化にとって、

界はどのようになっているだろうか。現行制度である省庁別委それでは、イギリス庶民院における政府監視調査の範囲と限り扱われるという点で大きな意味があると解されるのである。(2)的対立に解消せず、「議会」対「政府」という対立において取

法務官府については、司法権の独立を理由として調査の範囲が限り、委員会は自由に調査事項を定め得る。但し、大法官府との全般に及ぶ。つまり、これらの政策や行政、支出に関係する

員会による調査は、主要省庁と関連公法人の政策や行政、

歳出

画定されている。

これらの権限を付与しないことは権力分立からの限界と理解さ②省庁に対する文書提出要求権が授権されていない。委員会に

調査の限界については、委員会には①大臣に対する召喚権と

して取り扱われる。その結果、 責任内閣制の理解から生ずる限

界を別として、大臣は委員会に出頭し、省庁は文書を提出して

いる。これに対して、イギリスにおいて最も問題となるのは、

臣責任制から導かれる公務員の匿名性との調整の問題である。

公務員の委員会への出頭と証言の範囲である。

この問題は、

大

委員会への出頭と省庁からの文書提出は習律上の責任の問題と れている。 しかし、委員会の法的権限が及ばなくとも、 大臣 の

る、

省庁別委員会は、

自らの政策と活動について説明、

正当化す

る。 質の向上といった点などが評価されている。国民との関係では、 義が認められている。 国民に対する政府情報の提供も省庁別委員会の目的の一つであ 批判すること、②議院における討議の質の向上、 論者が主流である。具体的には、 委員会による調査はより間接的な影響を以て評価すべしとい 直接の影響は少ないとされる。この点は批判の的でもあるが、 但し、その 執行府の説明責任を確保するものである点にその第一の意 情報提供機能を過信すべきでないことが指摘 但し、 政策形成に対する省庁別委員会 ①執行府の政策を超党派的に ③平議員の資

場である。他方、委員会と異なり、議院自体には召喚権と文書 委員会が正規の権限を行使すべきというのが庶民院と学説の立 委員会の召喚権は無制限なので、 調査の有効な遂行のためには が対立する場合でも、委員会は公務員に対する召喚権を行使せ 入れる。さらに、公務員の出頭と証言をめぐり執行府と委員会

れるのである。 (13)

註

両者の妥協が図られる。但し、法の上では公務員に対する

いて消極的である。また、委員会も通常、執行府の主張を受け 執行府は、公務員の匿名性を理由に、公務員の出頭と証言につ

9 バーチは、 省庁別委員会の設置がホワイト 朩 1 ル

Ŧ

一頁)参照。

(8) 序章 (北大法学論集四四巻五号

\_

九九四年]一二三

デ ている。 ルから離れリベラル・モデルへ進む一 See A.H.Birch, The British System of Government 歩であると

(1) 吉田栄司「西ドイツ連邦議会におけ 制機能 (一)~(三・完)」法学論叢一一三巻三号五六頁以 る反対派 府

(8th ed. 1990).

のである。

究極的には、

行使された場合には庶民院の命令に執行府が従うことになるの

執行府に対して庶民院が優位に立つと言える

権限を実際に行使することは稀である。しかし、

正規の権限

が

提出要求権についての限界はない。確かに、この場合も正規の

北法45(1-2:215)215

下、一一四卷二号三十頁以下、一一四卷四号二三頁以下(一 九八三~八四年)、同「議会内反対派による政府統制 (一)

苗村辰弥「議会内『少数派』の地位と権利 ―『少数派』 十号一一九頁以下、六十卷一一号九八頁以下(一九八四年)、 ~ (三・完)」自治研究六十巻九号一〇二頁以下、六十巻

九九一年)一八七頁以下等参照。 の自立性と統合性を焦点として ―」 九大法学六二号(一

(11)孝忠延夫・国政調査権の研究(法律文化社・一九九〇 年) 等参照。

(1) なお、樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デ

モクラシー ― 議院内閣制をめぐる四つの神話 ―」ジュ

(1)) なお、①専ら調査を任務とする、②主要な国政事項に リスト八八四号(一九八七年)一二四頁以下参照。

であろう。なお、調査会につき、 章の二、参議院規則第七章の二)に近いものとも言える 省庁別委員会は我が国の参議院の「調査会」(国会法第五 つき長期的調査を行い、報告書を提出するといった点では、 前田英昭「参議院調査

(二) 財政調査

5 (Committee of Public Accounts)による決算調査である。なぜな イギリス庶民院の場合、 予算手続などでの財政統制においては、全院による統制を 財政調査の中心は公会計委員会

あり、 委員会には官庁の支出を調査する権限が付与されている。 基本とするからである。これらの特徴はイギリス固有のもので 直接には我が国と比較できないであろう。なお、省庁別

極的には遂行されていない。 会計年度の周期が一致しないことなどを理由に、財政調査は積

財政の内容が技術的性格を有すること、

議会の議事周期と

しか

Ξ 調査手続における特徴

なる手続がいくつか見出される。 イギリス庶民院における調査手続からは、 我が国にも参考と

この制度を我が国に導入できるかについてはさらなる検討を要 ることが容易になり、政府監視調査の実効性も増大するのであ る。但し、議員数や委員会制のあり方などの違いを考慮すると、 た。この結果、調査において、非党派的・合意的審議形式をと 第一に、委員が平議員に限られる。この理由は二で既に述べ

沢大学) 四一号六七頁以下 (一九九〇年) 〔後に、中村睦

大学法学部研究紀要四八号一三七頁以下、法学論集

()駒

点—」法学論集(駒沢大学)四〇号一二一頁以下、駒沢 会の創設をめぐって ― 国会法第十五次改正の経過と問題

頁以下所収】等参照。

(編)・議員立法の研究

(信山社・一九九三年) 一二八

北法45(1-2:216)216

の点は一考を要する。

大きな問題となる。さらに、議会文書を国民に公開する制度も 重点がある。そうであるからこそ、報告書の内容の事前漏洩が まれる。 に関する所見についての報告書を議院に提出することまでが含 「調査」概念に、単に事実認定のみならず、認定の内容とそれ 第二に、「調査」概念が調査手続に反映している。具体的には、 また調査活動として、証人尋問よりも報告書の提出に における討議の機会が保障されるのである。我が国においては、 を行うことが大きな問題となり、日数が少ないとはいえ、 以上、何らかの措置が必要と言えよう。 えられていない。 委員会による調査結果を議院がフォローすることはほとんど考 予算定例日(Estimates Day)の中で委員会報告書に関する議院 しかし、 国政調査権が 「議院」の権能である

#### 註

(11) 一九七○年代以降、本来証人となるべき者が参考人と

整っている。

ていく制度論が必要と言えよう。

れるが、イギリスのように報告書の提出を「調査」概念に含め

我が国においても報告書提出の義務づけが主張

能面として、証人が自己の経験した事実の陳述を求めら(15)我が国における「証人」と「参考人」との違いは、機参照。 (一九九二年) 二九頁以下、三五―三六頁治研究二三号(一九九二年)二九頁以下、三五―三六頁 と質稲穂「衆議院・証人及び参考人制度の運用」議会政して出頭する、「証人的参考人」の事例が増加している。

おいては、証人的参考人の増加によって、「証人」と「参考人」(生)

「証人」とそうではない「参考人」との区別がない。我が国に

尋問手続において、我が国で言う正規の手続を経た

との取り扱いについて問題が生じていることを考慮すると、こ

条)ことの他、補佐人選任権の付与(第一条の四)、尋問れ(第一条)、それらの拒否に対する罰則を設ける(第七いては、証人について、出頭や証言、文書提出を強制さいては、証人について、出頭や証言、文書提出を強制さいては、証人が自己の経験した事実の陳述を求めら能面として、証人が自己の経験した事実の陳述を求めら

イ うであるからこそ、委員会報告書に関して事後に庶民院が討議ず 独占すべきでなく、全議員が共有すべきと考えられている。そ 展 属性から当然導かれる。また調査結果は、調査を行った委員が 報告書や収集した調査資料を議院に提出する義務は委員会の従 報告書や収集した調査資料を議院に提出する義務は委員会の従 報告書や収集した調査資料を議院に提出する義務は委員会の従 報告書に関して事後に庶 場合の 第四に、イギリス議会は本会議中心主義を採用するので、委け

中の撮影の不許可(第五条の三)等の参考人との違い

何れにするかをめぐり、議院内が紛糾して他の議事手続 権の保護の面においても、不十分な事態が生じている。 らしても、また、国民への情報提供、証人や参考人の人 のために調査権が存在するという調査権の法的性格に照 なテレビ中継が認められる等、議院の権能の実効的行使 の進行に支障を来す、②「証人」には静止画像によるテ となる者の取扱につき、「証人尋問」と「参考人質疑」の レビ中継しか認められないのに対し、「参考人」には完全 しかし、証人的参考人の増加の結果、①調査対象

執行府統制機関としての議会をめぐる憲法原則の理論化と制度 本研究を踏まえて、イギリス議会を主な比較対象としながら、 本研究はそのための準備作業の一つに過ぎない。方向としては、 法構造をより精密かつ明確に把握することが筆者の課題である。 法構造を垣間見ることになった。少なくとも、 結果として、イギリスにおける議会政ひいては憲 この議会政や憲

> [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。

△正誤表>

誤植がありました。お詫びの上、次のように訂正致します ・32頁上段9行目註(1)×憲法講義下→○憲法講義下(新版) ・32頁上段18行目註(1)×統治の機構Ⅱ→○統治の機構Ⅰ 32頁下段 2 行目註(1)×一〇八頁所収→○一〇八頁以下所収 本稿(一)(四四巻五号[一九九四年]一二二九頁以下)に誤記 (筆者)。

・33頁下段1行目註(6)×憲法→○憲法Ⅱ

36頁上段20行目 3項下段23行目註(9)×Parlamentrismus→○Parlamentarismus ×考察すこと →○考察すること

36頁下段7行目註(11)×Procedual→○Procedural

40頁下段12行目 39頁上段20行目註(4)×International Parliamentary Union →○Inter-Parliamentary Union ×見出だされる→○見出される

41頁上段1行目 2頁上段5行目註(8)×Admfnistration→○Administration ×枢密院顧問官→○枢密顧問官

42頁下段20行目註(21) X CONSTITUTION → ○ CONSTITUTION

43頁下段13行目註(28)×TALOR→○TAYLOF

論の展開とを今後の課題にしたい。

4頁下段8行目註(31)×governmental→○government 4頁上段12行目註(31)×Committes→○Committees

50頁下段7行目註(57)×78), Report→○78), First Report

完

· 86頁上段 4 行目 · 87頁下段 2 行目註 (%)	・85頁下段10行目	· 84頁下段18行目	· 82頁下段11行目註(81)×ect. →○etc	・81頁上段7行目註(74	・76頁上段11行目	・75頁上段18行目	·73頁上段13行目註(39)×ect. →○etc	・73頁上段6行目註(39)×Corr→○Courr	・72頁上段6行目	・71頁下段14行目註(32	・71頁上段12行目註(30	・69頁上段12行目	・68頁下段9行目	・68頁下段5行目	・62頁上段2行目註(9)×Nortrn→○Nortor	・59頁上段10行目	・55頁下段3行目	・52頁下段22行目註(63
86頁上段4行目 ×Depatmental→○Departmental ×Depatmental→○Departmental	★C軍事行動並ひに「その	)にもでりなど、「・) ×軍事行動及び「その	5) × <i>ect.</i> → ○ <i>etc.</i>	81頁上段7行目註(74)×財務会計省法→○財務検査省法	×一○代後半→○十台後半	×見出だされる→○見出される	$(S) \times ect. \rightarrow \bigcirc etc.$	3) ×C <sub>ORT</sub> →○C <sub>OURT</sub>	×見出だされる→○見出される	71頁下段14行目註(32)×アイルランド戦→○アイルランド戦争	71頁上段12行目註(30)×国学学会→○国家学会	×めさず→○目指す	×陥いる→○陥る	×専門家委員会→○専門委員会	$^{\circ}) \times Nortm \rightarrow \bigcirc Norton$	×見出だす→○見出す	×異義→○異議	52頁下段22行目註(63)×by Clerk→○by the Clerk
														①空白行は行数の計算	注	·一四〇八頁21行目	・一四〇八頁18行目	・90頁下段11行目
														①空白行は行数の計算に含めず。②32頁は一二三二頁の章		×Tribinals→○Tribunals	×Finacial→○Financial	×見出だせない→○見出せない

一頁の意味。

#### Select Committees in the British House of Commons (3) — 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: Introductry 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)

<sup>\*</sup>Doctoral Student, Hokkaido University; Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science for Japanese Junior Scientists.

#### Vol. XLV No.1-2 (1994) The Hokkaido Law Review

#### CHAPTER 3: Origin and Development of the Modern Parliamentary Inquiry

Sec. 1: Origin of the Modern Parliamentary Inquiry

- 1. Appearance of Cabinet Government
- 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
- The First Report from the Select Committee on Procedure of 1978

(The Hokkaido Law Review Vol. XLIV No. 6)

#### CHAPTER 4: Current System

Sec. 1: The 1979 Reform

Sec. 2: System of Departmental Select Committees

Sec. 3: Operations of Departmental Select Committees

- 1. Selection and Turnover of Committees and Chairmen
- 2. Inquiry Activities

Sec. 4: Effectiveness of Departmental Select Committees

- 1. Criteria for the Assessment of their Effectiveness
- 2. Accountability of Ministers and Officials
- 3. Publication of Information
- 4. Inpact upon the Commons
- 5. Influence upon Government's Actions

Sec. 5: The Special Standing Committee

#### CONCLUSION