



Title	イギリス庶民院における調査委員会制度（1）－国政調査権に関する制度考察－
Author(s)	木下, 和朗; KINOSHITA, Kazuaki
Citation	北大法学論集, 44(5), 191-253
Issue Date	1994-01-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15551">https://hdl.handle.net/2115/15551</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	44(5)_p191-253.pdf



# イギリス庶民院における調査委員会制度（一）

—— 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

第一節 特別委員会制度

第一款 特別委員会の特徴

第二款 特別委員会制度に関する総則  
第二節 議会侮辱罪

第二章 古典的国政調査の形成・発展・衰退

第一節 序論

第一款 国政調査の類型

第二款 特別委員会制度史の概要

第二節 古典的国政調査の形成・発展

第一款 古典的国政調査の形成

第二款 古典的国政調査の発展

第三款 財政調査

第三節 古典的国政調査の衰退

第一款 衰退の背景

第二款 調査審問所―政治調査―

第三款 王立委員会―立法調査―

(以上本号)

第三章 現代的国政調査の形成・発展

第四章 現行制度―省庁別委員会を中心として―

終章 まとめと今後の課題

〈略語表〉

一 議会資料・政府刊行物<sup>(1)</sup>

① H. C. S. O.: House of Commons Standing Orders (庶民院規則).

本稿では一九八九年七月現在の規則に拠る。規則の正文につき、*see* May, Appendix (at 976-1023).

② H. C. Deb.: House of Commons Debates (庶民院討議公式報告).

③ C. J.: Journals of House of Commons (庶民院議事録).

④ H. C.: House of Commons Paper (庶民院文書).

⑤ C.d.: Command Paper (勅命文書), 2nd ser.

⑥ C.m.d.: Command Paper, 3rd ser.

⑦ C.m.d.: Command Paper, 4th ser.

⑧ C.m.: Command Paper, 5th ser.

二 著書

① MAY: ERSKINE MAY'S TREATISE ON THE LAW, PRACTICES, PROCEEDINGS AND USAGE OF PARLIAMENT [通称: PARLIAMENTARY PRACTICE] (21st ed. by C. J. Boulton, 1989).

② GRIFFITH & RYLE: J. A. G. GRIFFITH & M. RYLE. PARLIAMENT. FUNCTIONS, PRACTICE AND PROCEDURES (1989).

註

(1) 議会資料と政府刊行物に関する説明につき、竹島武郎・イギリス政府・議会文書の調べ方(丸善・一九八九年)、中村泰男「イギリス議会の議会資料」外国の立法六号(一九六二年)四二頁以下参照。

序章 本研究の目的

一 本研究の目的

本稿は、国政調査権行使の主要形態である議院の委員会による調査の意義と機能を、憲法構造や議会制度との関係において、分析、検討するものである。以下、この点を敷衍する。

(a) 憲法学説の問題関心

日本国憲法第六二条は「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる」として、議院の国政調査権を規定する。当該規定の解釈につき、現在、我が国の憲法学説は、この権能

の法的性質に関して、議院の権能行使に必要な国政調査に調査目的が限られるという補助権能説に立つのか、または、独立権能説と補助権能説との違いを認めないという立場に立つのかを別として、現代議会制における国政調査権の意義や機能を分析するのが主流である。例えば、①議会が有する国民に対する情報公開機能に着目し、専ら議会と国民の関係において国政調査権を捉え、国民の知る権利の充足という面を強調する説、②議会による行政に対する監視の前提として情報公開機能を位置づけた上で、対行政権との関係で「議会の復権」の手段として国政調査権を位置付ける説、③さらにその延長として憲法第六二条を根拠としてオンブズマン制の導入を狙う説、④国民主権・国民代表に関するプーブル(Peuple)主権論的理解を前提として、国民代表たる議員の政治責任追及の手段として捉える説などが挙げられる。

註

- (1) 法学協会(編)・注解日本国憲法下巻(有斐閣・一九五四年)九四七頁、和田英夫「議院の国政調査権」宮沢遼磨・日本国憲法体系第四巻統治の機構Ⅱ(有斐閣・一九六二年)三一頁以下所収、四〇頁、作間忠雄「議院の国政調

- 査権」清宮四郎・佐藤功(編)憲法講座3国会・内閣(有斐閣・一九六四年)一〇八頁所収、一一二頁、芦部信喜「議院の国政調査権」同・憲法と議会議政(東京大学出版会・一九七一年)三頁以下所収、一五一―一五二頁、横川博「国政調査権の本質」ジュリスト六三八号(一九七七年)一六六頁以下、一六九頁、清宮四郎・憲法Ⅰ(第三版)(有斐閣・一九七九年)二八七頁、佐藤功・憲法(下)(新版)(有斐閣・一九八四年)七七八―七七九頁、小林直樹「憲法講義下(東京大学出版会・一九八一年)一八五頁、小嶋和司・憲法概説(良書普及会・一九八七年)四一―四一四頁、橋本公亘・日本国憲法(改訂版)(有斐閣・一九八八年)五五九―五六〇頁、樋口陽一・佐藤幸治・中村陸男・浦部法穂・注釈日本国憲法下巻(青林書院・一九八八年)九八七―九八八頁(樋口)、伊藤正己・憲法(新版)(弘文堂・一九九〇年)四八六頁、浦部法穂・憲法学教室Ⅱ(日本評論社・一九九二年)二九五頁、野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利・憲法Ⅱ(有斐閣・一九九二年)一〇五頁(高見)等参照。

- (2) 学説の分類につき、中村陸男・憲法30講(青林書院・一九八四年)一九七頁以下、浅野一郎・議会の調査権(ぎょうせい・一九八三年)六三頁以下、藤馬龍太郎「国政調査権」芦部信喜(編)・憲法の基本問題(別冊法学教室・一九八八年)一〇二頁以下所収、清水陸「国政調査権」

清宮四郎ほか(編)新版憲法演習3統治機構Ⅱ(改訂版)

(有斐閣・一九八七年)一二五頁以下所収等参照。

(3) 奥平康弘「国政調査権」自由と正義二七卷十号(一九七六年)二頁以下、佐藤幸治・憲法(新版)(青林書院・一九九〇年)一八〇頁等参照。

(4) 芦部信喜「議政政治と国民主権」現代議政政治(法学セミナー増刊・一九七七年)一四頁以下、小林直樹「現代国家と議会制」前掲・現代議政政治二頁以下、藤馬・前掲論文(註(2))、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。もっとも、この説の中でも、議会による政府統制に関する理解、及び、政府統制における調査権の位置づけにつき、微妙な相違がある。また、①説と②説が密接に関係するのは言うまでもない。両者を関連させて捉える説として、高見勝利「英・仏・独の国政調査の実情」自由と正義二七卷十号(一九七六年)十五頁以下等参照。

(5) 手島孝「行政国家における議会の復権」現代議政政治(法学セミナー増刊・一九七七年)九三頁以下、中川剛「行政国家における国政調査権―補助的権能説批判とオンブズマン」伊藤満先生喜寿記念・比較公法学の諸問題(八千代出版・一九九〇年)九七頁以下所収等参照。

(6) 杉原泰雄・辻村みよ子「国政調査と犯罪調査」ジュリスト六七六号(一九七八年)一四四頁以下、杉原泰雄・

憲法 統治の機構(有斐閣・一九八九年)二五八頁以下、辻村みよ子「国政調査権の本質・再論」法律時報六五巻十号(一九九三年)三二頁以下等参照。

(b) 分析手法の問題

本稿も、現代議会制における国政調査権の意義と機能を分析するという問題関心を共有する。しかし、現在の憲法学説は、その分析手法に関して問題がある。つまり、国政調査権の意義と機能を分析する場合、必ずしも議会法<sup>(7)</sup>までを視野に入れて分析してはいないのである。

「国政調査権」の意義と機能は、議会法において、「議院の委員会による調査」として具体化される(第一章第一節第一款参照)。ところが、我が国においては、「国政調査権」の意義や機能を分析することはあっても、「委員会による調査」の意義と機能を自覚して論ずることは少ないようである。しかし、国会及び議院の権能は議会法を通じて実現されるので、国会及び議院が有する権能の意義や機能を考察する場合、議会法を含めて検討しなければ実際の意義と機能は解明できない。したがって、「国政調査権」の意義と機能を分析する場合、その議会法段階の具体化である「委員会による調査」の意義と機能を分析、検

討することが不可欠なのである。

さらに、一般に、議会制度を主に支配するのは統治構造であるとされる<sup>(9)</sup>。つまり、議会制度は議会内外の憲法原理との関係や諸制度間の関係によって規定される。そうであるならば、「委員会による調査」を分析することは、「国政調査権」を取り巻く憲法構造や制度間関係を分析することであり、「国政調査権」の機能を、より広い見地から、その果たしている現実的機能に即して説明することになる。

また、「委員会による調査」を検討することは、「国政調査権」が当面する問題の質を見分けることにもつながる。議会制度をめぐる制度間関係には二つの側面が考えられる。すなわち、①議会外の統治制度との関係、及び、②議院の権能行使を具体化するための諸制度間の関係である。このような区別を行い、かつ、制度間関係を考察することで、当面する問題が、①憲法上の統治構造から生ずる問題、②憲法の範囲内での政策的な制度選択から生ずる問題の何れなのかを明らかにできるのである。我が国においては、国政調査権は学説が期待する程の成果を上げていないのが実情であり、これまでに種々の改革論が提示されて<sup>(10)</sup>いる。しかし、問題に対する対処方法は、問題の質を明らかにすることによって初めて決定できるのである。

## 註

(7) 議会法とは、ブレロー(Marcel Prétot)の定義に拠ると、「議院の組織、内部運営および権能行使にあたって行われる規範」である(大石眞・議院自律権の構造「成文堂・一九八八年」一二―一三頁参照)。イギリスにおいても、この定義があてはまる。See LORD CAMPION, AN INTRODUCTION TO THE PROCEDURE OF THE HOUSE OF COMMONS, 56 (3rd ed. 1958). 本稿ではこの定義に従う。なお、我が国において「議会法」の定義を試みる例として、松澤浩一・議会議法(ぎょうせい・一九八七年)一三一―一八頁(国会と地方議会の組織及び運営に関して規律する法)「広義」であり、「議会の内部組織及びその権能ならびにこれを行わせるために行う議事の手続その他議会の運営に関する法」〔狭義〕等参照。

(8) 鈴木隆夫「わが国の委員会制度と特別委員会の性格」法律時報二二巻九号(一九五〇年)三頁以下、同・国会運営の理論(聯合出版社・一九五三年)第九章(三〇五―三四五頁)、松沢浩一「国政調査権の運用に関する基本問題」日本法学四七巻一号(一九八一年)八五頁以下等参照。

(9) S. A. Walkland, *The Politics of Parliamentary Reform*, 29 PARL. AFF. 190, at 191 (1976); J. Redlich, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, S. 800 (1905).

(10) 憲法学説における改革論に関する整理として、藤馬龍太郎「議会の役割と国政調査権の機能」公法研究四七号(一九八五年) 八〇頁以下、九一—九四頁参照。最近の改革論として、山口二郎「政治改革」(岩波新書・一九九三年) 一六五—一六七頁。なお、一九九三年四月二日、参議院予算委員会が「政治不祥事の解明と国政調査機能のあり方」に関して、参考人(堀田力弁護士・浅野一郎関東学園大学法学部教授・山口二郎北海道大学法学部助教授「肩書は当時」)を招いて意見聴取と質疑を行った(第百二十六回国会参議院予算委員会会議録第十四号参照)。

## 二 比較対象としてのイギリス庶民院

本稿は、現代議会制における国政調査権の意義と機能を、その制度的具体化である委員会による調査の意義と機能を分析、検討することを通じて、考察することを目的とする。具体的には、①委員会の調査はどのような目的の国政調査に適しているか、②委員会による調査活動として具体的に何ができるか、といった点を分析、検討することを目的とする。そして、本稿は、その手掛かりとして比較制度研究を行うものであり、対象をイギリス庶民院(House of Commons)に設定している。その意義は次のようにまとめられる。

まず、注目すべきことは、憲法構造に対応したイギリス庶民院の制度改革能力の確かさである。<sup>(11)</sup>この点では、庶民院における調査委員会制度である「特別委員会(Special Committee)」制度も例外でない。特別委員会は、議会の発展段階に応じてその機能を変え、現行制度へと至っている。主に、次の点が特徴的である。

第一に、現在、政治汚職などに対する国政調査(政治調査)については、議会制定法に基づく調査機関が行うという制度になっている。元来、政治調査は特別委員会による調査の中心であったが、委員会による国政調査が政争の具となり、調査の中立性が保たれなくなったことを理由に、庶民院は政治調査の任務を委員会から議会外の機関に委ねたのである。

第二に、庶民院における近年の特別委員会制度における発展は注目値する。具体的には、今世紀に入って、政党の組織化及び執行権の拡大と複雑化にともない、内閣が統治の中心となり、議会多数派を通じて庶民院を統制するという内閣統治制(Cabinet Government)へと議院内閣制が変貌する中で、特別委員会は、庶民院に対する政府の責任を強化する手段として位置づけられ、政府の政策と行為に対する監視を目的とする調査委員会として発展したのである。この発展は、一九七九年、各官

庁に対応した(常任委員会型)——但し常任委員会とは異なり、調査を専らの任務とする——、政府に対する包括的・体系的な調査委員会制度(省庁別委員会 Departmental Select Committees)の設置に結実する。一九七九年改革は「今世紀の最も重要な議会改革」と呼ばれ、いくつかの問題もかかえながらも、おおむね好意的な評価を得ている。<sup>(12)</sup><sup>(13)</sup>

このような制度改革の流れは、我が国とイギリスとの相違を考慮しなければならぬといえ、我が国においても、委員会による国政調査を検討する際に示唆を与えるものが多いと言える。第一に、我が国でも政治調査のあり方は大きな問題であるが、イギリスにおける制度は一つのモデルを提示するものである。第二に、我が国の学説でも国政調査権を「議会の復権」の重要な手段として位置づける説があるが、イギリスの制度は、議会の復権の手段としての委員会による国政調査の制度的限界を考察する素材となる。なぜなら、イギリス庶民院の省庁別委員会、政府官庁に包括的に対応するという点で常任委員会型をとり、しかも調査のみを任務とするから、政府監視を目的とする、委員会による調査としては、考え得る限りで最も制度化されたものである。そうであるならば、省庁別委員会の限界を考察することは、議会復権の手段としての委員会による国政調査

の制度的限界を考察することになるのである。

さらに、我が国において、イギリス議会における国政調査権を扱う研究が比較的少数であることから、<sup>(14)</sup>特別委員会制度の発展を、その起源から現行制度にわたって分析かつ検討することは無意味とは言えないであろう。

## 註

(11) M. Kyle, *Recent Procedural Changes in the House of Commons*, 44 Parl. Aff. 470, at 479-480 (1991).

(12) 969 H. C. Deb. col. 35 (25 Jun. 1979).

(13) その総括と言えるのが、一九九〇年十月、庶民院に提出された『特別委員会制度の運用』と題する議事手続委員会第二次報告書(H. C. 19 [1989-90], Second Report from the Select Committee on Procedure, The Working of the Select Committee System)である。

(14) イギリスにおける国政調査権を扱った主な文献として、伊藤正己「国政調査権の史的背景」*国家学会雑誌*六三卷十・十一・十二号(一九四九年)四八頁以下(後に、同・憲法の研究(有信堂・一九六五年)一四九頁以下所収)、齋藤秀夫・国会と司法権の独立(岩波書店・一九五一年)第二章、寺尾正二「司法に関する国会の国政調査権の範囲及び限界」*司法研究報告書*二輯一号(一九四九年)第

三章第二節、高見勝利「英・仏・独の国政調査の実情」自由と正義二七巻十号(一九七六年)十五頁以下、青山武憲「国政調査権の研究(1)」政経研究(日本大学)(一九七八年)一五巻一号一二二頁以下、孝忠延夫「国政調査権の研究(法律文化社・一九九〇年第一章・第五章、田村公伸「議会の調査—英米議會をモデルとして—」立法と調査一六一号(一九九〇年)六四頁以下、田村公伸「英国議会の国政調査と補佐機関」議政政治研究一六号(一九九一年)八五頁以下がある。

### 三 本稿の構成

本稿では、まず、イギリスにおける国政調査制度の構造を議會制度との関連において説明する(第一章)。次に、イギリス庶民院における現行の議事手続はその歴史を見ずしては理解できないから、イギリスにおける憲法構造と関連づけて、特別委員会制度の歴史的展開を概観する(第二章・第三章)。その上で、現行制度の内容及び運用、評価をそれぞれ紹介する(第四章)。そして最後に、我が国の制度との比較を念頭に置きながら、委員会による調査の意義と機能に関するイギリス庶民院における特徴をまとめることにする。なお、特別委員会の使用頻度及びその重要性を考慮して、本稿は庶民院の特別委員会制度を対象

を限定する。<sup>(16)</sup>

#### 註

- (15) CAMPION, *supra* note 7, at 1.  
 (16) 貴族院の特別委員会について、*see*, T. St. J. N. Bates, *Select Committees in the House of Lords*, in G. DREWRY (ed.), *THE NEW SELECT COMMITTEES* 35-54 (2d ed. 1989); D. SHELL, *THE HOUSE OF LORDS* 210-241 (2d ed. 1992).

### 第一章 イギリスにおける国政調査制度の構造

イギリス議會における国政調査制度の特徴として、次の二点が挙げられる。すなわち、①国政調査の主体が特別委員会(Select Committee)であること、②証人の召喚、宣誓による証言、文書提出を議院や委員会が強制する際の背景として、議會侮辱罪(Contempt)が用いられることである。<sup>(1)</sup>

## 註

(1) 伊藤正己博士は、イギリスにおける国政調査権の史的背景を考察するにあたり、調査委員会制度（すなわち特別委員会制度）の発展と侮辱処罰権との二つの側面に分けられる。伊藤正己「国政調査権の史的背景」国家学会雑誌六三卷十・十一・十二号（一九四九年）五三四頁以下、五三六頁（憲法の研究（有信堂・一九六五年）一四九頁以下所収、一五三頁）参照。また、和田英夫教授は伊藤博士の指摘を「重要」とされる。和田英夫「議院の国政調査権」宮沢俊義先生還暦記念・日本国憲法体系第四巻統治の機構Ⅰ（有斐閣・一九六二年）三一頁以下所収、三八頁註（二）参照。

## 第一節 特別委員会制度

## 第一款 特別委員会の特徴

## 一 国政調査権行使の主体としての委員会

国政調査権は議院の権能である。しかし、その行使に際しては、委員会が中心的役割を果たす。委員会が国政調査権行使の

主体となる意義は、委員会の機能として、物事を詳細に審議し、調査することによる、①政策形成に対する影響、②行政活動の監視が期待されることから説明できる。さらに、この点は制度比較によっても裏づけられる。<sup>(4)</sup>

## 註

(2) 水木惣太郎・議会制度論（有信堂・一九六三年）六六頁。

(3) J. BLONDEL, COMPARATIVE LEGISLATURES 68 (1973).

(4) 我が国の国会において、国政調査権行使の主体は委員会と考えられている（国会法第百四条参照。常任委員会につき、衆議院規則第九十四条第一項、参議院規則第七十四条の三第一項参照）。特別委員会については、「その院において特に必要があると認められた案件又は常任委員会の所管に属しない特定の案件を審査するため」特別委員会を設置できる旨を国会法が規定し（第四十五条第一項）、当該「審査」には国政調査を含むと解されている（鈴木隆夫「わが国の委員会制度と特別委員会の性格」法律時報二二卷九号「一九五〇年」三頁以下、七頁、同・国会運営の理論〔聯合出版社・一九五三年〕三一頁、佐藤吉弘・詳解参議院規則〔参友会・一九五五年〕一四三頁など）。また、実際の運用においても議院自身が国政調査権を行

使用することはない。なお、我が国における国政調査権の運用事例につき、松沢浩「国政調査の史的概観」自由と正義二七巻十号(一九七六年)三〇頁以下、志賀稲穂「衆議院・証人及び参考人制度の運用」議会政治研究二二三号(一九九二年)二九頁以下、工藤政行「参議院・証人及び参考人招致の事例」議会政治研究二二三号(一九九二年)三九頁以下等参照。

諸外国に目を転ずると、少なくとも、イギリス・アメリカ合衆国・フランス・ドイツでは、国政調査権(証人召喚権・文書提出要求権)を行使するのは委員会である。但し、行使する委員会の種類、行使できる権限には差異がある(例えば、ドイツ連邦議会[Bundesrat]においては、召喚権と文書提出要求権の行使は調査委員会[Untersuchungsausschuss]に限られる等)。松橋和夫「主要国の議会制度—議院の組織、運営、権限および立法手続等を中心として—(その一)」レファレンス四一四号(一九八五年)四四頁以下、表六事項二四(五八—五九頁)参照。See also I. I. P. U. PARLIAMENTS OF THE WORLD: A COMPARATIVE REFERENCE COMPENDIUM, at Table 23 (at 702-721) (2d ed. 1986). 列国議会同盟(International Parliamentary Union)の調査に拠ると、調査委員会につき、政府公職者の召喚権を有する議会は七三ヶ国、公職者以外の証人の召喚権を有する議会は六三ヶ国、文書提出要求権を有する

議会は七二ヶ国となっている(調査対象は八三ヶ国)。  
Id. at 700-701.

## 二 イギリスにおける特徴—委員会制度の特殊性—

イギリス議会における国政調査権行使の主体は各議院の特別委員会(Select Committee)である。但し、この点はイギリス議会における委員会制度の特殊性と併せて理解する必要がある。

第一に、イギリス議会における「特別委員会」は我が国における「特別委員会」とは意味が異なる。我が国における「特別委員会」は、各議院がその院において特に必要があると認められた案件又は常任委員会の所管に属しない特定の案件を審査するために設置される委員会である(国会法第四五条第一項)。つまり、国会法が定める常設機関として、その部門に属する議案及び請願等を審査する「常任委員会」(国会法第四一条)と「特別委員会」は対になる。この場合、「委員会」は議院よりも少数の議員で構成される機関であることが前提であり、その上で、①審査及び調査の範囲が特定の一件に限定されるか否か、②機関の常設性などを基準に、「特別委員会」と「常任委員会」が分類される<sup>(5)</sup>。一方、イギリスにおける「特別委員会」は、①「特に指名された何人かの議員から構成」され、②「特定の事項な

いし法案を、審査、調査または処理するために設置される委員会<sup>(6)</sup>であり、議院に所属する議員全員から構成される「全院委員会 (Committee of the whole House)」と対になる制度である。この場合、少人数の議員が委員として選任 (select) されているかという観点から、「特別委員会」と「全院委員会」とが区別されている。イギリス議会においては、「特別委員会」とは、一定数の議員が委員として選任されている委員会の総称なのである。さらに、全院委員会は本会議の特殊な討議形式と考えられるから、特別委員会だけが「真正の委員会 (real committee, der wirkliche Ausschuss)」<sup>(8)</sup>である。この点にイギリス議会における委員会分類の特殊性がある。なお、議院に設置される委員会として、特別委員会や全院委員会の他、常設委員会 (standing Committee)<sup>(10)</sup>、庶民院議員と貴族院議員から構成される合同委員会 (Joint Committee)<sup>(11)</sup>がある。

第二に、イギリス議会は議事手続について本会議中心主義を採用する。委員会は、常に議院に従属して活動しなければならず、議院は、多くの権限を委員会に授権することに同意しないのである。<sup>(12)</sup>この結果、イギリス議会においては、委員会中心主義の下で委員会が有する「審査 (debate)」と「調査 (inquiry)」という二つの任務が委員会に同時に授権されることは原則とし

てなく、特別委員会が「調査のための委員会」(調査を任務とする委員会)であり、全院委員会と常設委員会が「審査のための委員会」(審査を任務とする委員会)と特徴づけられる。<sup>(13)</sup>立法過程においては、全院委員会と常設委員会が一般法律案 (public bill) 審査に係る<sup>(14)</sup>、特別委員会が一般法律案の審査に関与することは減多にない。法案審査手続において、特別委員会は間接的な補佐機関に過ぎない。特別委員会は、後に制定され得る法案に関する資料を揃え、議員の法案に関する意見を明らかにするといった限りで、立法に貢献するのである。<sup>(15)</sup>

特別委員会が調査を任務とする理由は二つの側面からまとめられる。第一は歴史的理由であり、第二は機能的理由である。

第一の理由は、イギリス議会における委員会の歴史の中に見出だされる。<sup>(16)</sup>もともと、この理由はイギリス議会が本会議中心主義を採用する理由とも言える。つまり、イギリス議会には小人数からなる特別委員会に対する不信という伝統が存在するのである。なぜなら、現在につながる特別委員会が形成された一六世紀には、特別委員会が国王が庶民院をコントロールする手段として用いられたからである。つまり、国王が特別委員会委員に枢密顧問官 (Privy Counsellor) を任命し、彼らを通じて、国王が庶民院に影響を及ぼしたのである。<sup>(17)</sup>ジェームズ一世

(James) の時代になると、特別委員会における枢密院顧問官の影響は消滅したが、庶民院の特別委員会に対する不信は依然として残存した。この庶民院の不信は全院委員会という独特の審議形態の発達によって例証される。<sup>18</sup> 全院委員会発展の原因は、①「高官(Grande)」に留保されてきた秘密を公開の議院で取り扱いたいという議員の欲求、②当時、国王の利益を保護することを期待された議長という威圧的存在を排することで自由な審議を確保することであった。<sup>19</sup> まず、一七世紀になると、議長不在の全議院に法案が付託されるという慣行が現れ始めた。さらに、絶対王政時代には、「プロテスタント信仰や庶民院の特権に対する国王の侵害、及び、裁判や課税の領域における国王の介入に対して、国民が議会闘争を實行する形式」<sup>20</sup>であった常設委員会が全院委員会へと変化した。一八世紀までに、全院委員会は議院における意思決定過程の構成要素として定着した。全院委員会の発展により、特別委員会は、議院の意思決定手続に関与しない、議院の補佐機関として位置づけられた。名譽革命による議会主権(Sovereignty of Parliament)の確立によって、庶民院は取り扱う任務が拡大した。しかし一方で、議院内閣制(Parliamentary Government)が発展しつつあった。したがって、拡大した庶民院の任務は議会と国王との間の「連絡委員会」<sup>21</sup>た

る内閣を通じて処理され、庶民院においては、全院委員会を解消して特別委員会に議院の任務を授權する必要がなかった。<sup>22</sup> この全院委員会と議院内閣制の発展によって、「行政の責任は全体としての内閣、立法の責任は全体としての議院」に集中すべしという伝統精神が形成された。<sup>23</sup> この結果、特別委員会は「調査のための委員会」と位置づけられたのである。

第二の理由は機能的理由である。つまり、本会議中心主義を採用した結果、特別委員会の主要な機能は議院自体に適さない任務を行うこととされたのである。<sup>24</sup> 公的ではあるが、政治的ではなく、また利害対立的でもない事項について、注意深く詳細な調査や証拠の検討及び考量を議院が行うのは不適當なのである。<sup>25</sup> 例えば、一八五五年、グラッドストーン(William Ewart Gladstone)は以下のように述べている。「委員会は、そこで議題とされた事項につき、あらゆる思考を傾けることによって、比較的一般的な事項において真実を調査することに非常によく適している」<sup>26</sup>。したがって、議院の強い統制の下、特別委員会に調査の任務が付託されたのである。

## 註

(5) 鈴木・前掲書(註(4))十三一四七頁参照。

- (6) MAY, at 611.
- (7) GRIFFITH & RYLE, at 269.
- (8) J. Redlich, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, S. 470 (1905); N. Johnson, *Select Committees and Administration*, in S. A. WALKLAND (ed.), *THE HOUSE OF COMMONS IN THE TWENTIETH CENTURY* 426 (1979).
- (9) 1 I. P. U., *supra* note 3, at 625.
- (10) 元来、常設委員会は特別委員会のうち会期中存続する委員会であった。しかし現在、常設委員会は、主に法案審査手続の委員会段階(Committee Stage)で法案毎に組織され(H. C. S. O. No. 84(1))、「全院委員会のミニチュア」(N. WILDING & P. LAUNDY, *AN ENCYCLOPEDIA OF PARLIAMENT* 552 [1958])と特徴づけられるものであり、(特定の案件を取り扱うという意味で)特別委員会(ad hoc committee)と言うべきものである(J. A. G. GRIFFITH, *PARLIAMENTARY SCRUTINY OF GOVERNMENT BILLS* 47 [1974])。
- (11) 最も重要なのが、委任立法の統制を任務とする制定法文書合同委員会(Joint Committee on Statutory Instrument)である(H. C. S. O. No. 124)。
- (12) K. BRADSHAW & D. PRING, *PARLIAMENT AND CONGRESS* 207 (rev. & updated ed. 1981).
- (13) *Id.* at 213; Redlich, a. a. O. [N 8], S. 451; 1 A. L. LOWELL, *THE GOVERNMENT OF ENGLAND* 267 (new ed. 1920).
- (14) H. C. S. O. No. 61. 但し、個別法律案(private Bill)、一般個別混合法律案(hybrid Bill)は特別委員会に付託される。
- (15) Redlich, a. a. O. [N 8], S. 415.
- (16) イギリス庶民院における委員会の歴史につき、vgl. Redlich, a. a. O. [N 8], S. 469-482. また、鈴木法日見「イギリス議会に於ける委員会制度の推移に就て」法学三五巻三号(一九七一年)六三頁以下、大西芳雄「英国議会の委員会制度(一)」法学論叢三六巻五号(一九三七年)四五頁以下、清水陸「イギリス議会における議事手続の生成—絶対主義時代の下院議事手続—」法学新報六五巻一号(一九五八年)三二頁以下、四三—四六頁等参照。
- (17) LORD CAMPION, *AN INTRODUCTION TO THE PROCEDURE OF THE HOUSE OF COMMONS* 26 (3d ed. 1958).
- (18) T. P. TASWELL-LANGMEAD, *TASWELL-LANGMEAD'S ENGLISH CONSTITUTIONAL HISTORY* 361 (11th ed. by T. E. F. Plucknett, 1960).
- (19) CAMPION, *supra* note 17, at 26-27.
- (20) Redlich, a. a. O. [N 8], S. 476.
- (21) W. BAGEHOT, *THE ENGLISH CONSTITUTION* 12 (Oxford World's Classics, 1945). バジレット(小松春雄訳)「イギリス憲政論」世界の名著72(中央公論社・一九八〇年)六一頁以下所収、七五頁。

(22) Redlich, a. a. O. [N 8], S. 478-479.

(23) D. W. Brogan, *Comparison with American and French Parliamentary System*, in LORD CAMPION *et al.*, PARLIAMENT: A SURVEY 72, at 79 (1952). 藤野重信「常任委員会制度の類型—イギリス型とフランス型—」ジュリスト一四四号(一九五七年)三八頁以下参照。

(24) E. TAYLOR, COMMONS AT WORK 177 (1st ed. 1951).

(25) CAMPION, *supra* note 17, at 236. の理由は「我が国においても、委員会が国政調査権行使の主体となる理由として挙げられている。松沢浩一「国政調査権の運用に関する基本問題」日本法学四七巻一号(一九八一年)八五頁以下、八七頁参照。

(26) Cited in: SIR W. R. ANSON, THE LAW AND CUSTOM OF THE CONSTITUTION 398 (5th ed. by M. L. Gweyer, 1922).

## 第二款 特別委員会制度に関する総則

特別委員会制度は成立当初から現在まで大きな変化がない。

本款では、特別委員会制度に関する総則を概観する。具体的制度を記述する前に特別委員会制度の特徴を述べておく。第一に、

「調査」を本来の任務とすることから、「調査」概念が議事手続に反映している。まず、調査という任務の故に、証人召喚権と文書提出要求権とを議院が特別委員会に授権することは当然とされる。<sup>(27)</sup>次に、超党派的な合意形成を中心とする審議形式がとられる。さらに、委員会の議院への従属性を確保するため、「調査」という任務の中に、事実の認定(証拠の収集、一定の結論)のみならず議院への報告までが含まれ、<sup>(28)</sup>そのための手続が用意されている。第二に、今世紀に入ってから<sup>(29)</sup>の慣行であるが、重要な特徴として、構成員が平議員に限られる。

## 註

(27) Redlich, a. a. O. [N 8], S. 451; I LOWELL, *supra* note 13, at 267.

(28) TAYLOR, *supra* note 24, at 177.

(29) 詳細につき、第四章第四節第四款参照。

## 一 設置

特別委員会は、議院が議決した付託命令(Order of reference)によって設置される。<sup>(30)</sup>通常、付託命令は当該会期(session)限りで有効であるから、特別委員会は当該会期を超えて存続する

ことはできない。会期内に付託された任務が遂行されない場合、当該委員会は次会期の開会時に改めて付託命令が議決され、当該命令に基づき委員会が再設置され、委員が再任命される。そして、任務完了まで、再設置と再任命を繰り返すことになる。近年、特別委員会の設置を繰り返すことを避けるため、継続的任務に従事する特別委員会については、付託命令を議院規則(Standing Order)の形式で定めるようになった。<sup>(31)</sup>

註

(30) May. at 612-613.

(31) 特別委員会が会期を超えて存続できない点に対しては、一九六〇年代後半に特に批判が高まった。See D. R. Shell, *The Specialist Select Committees*, 23 *Parl. Aff.* 380, at 383 (1970). 付託命令の議院規則化は、一九七三年の公会計委員会(Committee of the Public Accounts)が最初である。一九八三年に、この措置が拡大された。GRIFFITH & RYLE, at 280. 現在、議院規則で定められている特別委員会は次の通り。①特権委員会(Committee of Privileges, H. C. S. O. No. 121) ②公会計委員会(H. C. S. O. No. 122) ③庶民院(管理)特別委員会(Select Committee on House of Commons (Services), H. C. S. O. No. 125) ④議会行政監

察官特別委員会(Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration, H. C. S. O. No. 126) ⑤ヨーロッパ共同体関連立法特別委員会(Select Committee on European Legislation, H. C. S. O. No. 127) ⑥議員利害特別委員会(Select Committee on Members' Interests, H. C. S. O. No. 128) ⑦音声放送特別委員会(Select Committee on Sound Broadcasting, H. C. S. O. No. 129) ⑧省庁別委員会(Select committees related to governmental departments, H. C. S. O. No. 130) ⑨連絡委員会(Liaison Committee, H. C. S. O. No. 131)。

二 委員の任命、任期

特別委員会の定員と定足数は議院規則または付託命令によって定められる。特別委員会設置後、議院によって委員が任命される。<sup>(32)</sup> 原則として、特別委員会委員の選任は議員による動議に基づく(H. C. S. O. No. 104 (1))。この場合、与党院内幹事(Government Whip)が当該動議を提出するのが通例である。但し、省庁別委員会委員については、委員選任委員会(Committee of Selection)が指名し、当該委員長ないし当該委員会の他の委員が提出した動議に基づき議院が任命する(H. C. S. O. No. 104 (2))。任命後の委員変更も任命の手續と同じく行われる。委員

の任期は付託命令によって定められる。但し、議会期 (Parliament) を超えることはない。

## 註

(32) May. at 613-617.

(33) GRIFFITH & RYLE. at 281. どの議員がどの委員会の委員になるかについては、「通常の経路 (usual channels)」(院内総務 [Leader of the House] 及び、与党内幹事、反対党院内総務、反対党院内幹事から構成される) で事前に合意されている。つまり、事実上、院内幹事によって委員が指名される。

(34) 国王の詔書によって新たな庶民院が召集され、①任期満了 (五年、一九二一年議会法第七条) ないし②解散によって当該議院が終了するまでの期間。GRIFFITH & RYLE. at 180-181. 詳細につき、鈴木重武・藤田晴子・下田久則「主要国の会期」レファレンス二二七号 (一九六一年) 一頁以下参照。

## 三 委員長

特別委員会の第一回会議の冒頭に委員による委員長選挙が行われる。(35) 実際には、事前に候補者が決定しているのが通常であ

る。しかし、委員長選任権はあくまで委員会自体の権限である。委員長の権限は、①採決する権限、②当該委員会の議事手続事項を裁定する (ruling) 権限である。しかし、所属委員の懲戒権はない。(36) また、討論を終結させる (closure) 権限や、証人に対する尋問の内容が委員会任務の範囲内の事項である限り、委員の尋問を制限する権限もない。(37)

## 註

(35) May. at 620-621. 第一回会議の日は、委員会の古参議員 (senior Member. 議員歴最長議員) によって定められる。May. at 620.

(36) 全院委員会委員長と常設委員会委員長は懲戒権を有する。

(37) May. at 622; GRIFFITH & RYLE. at 282-283.

## 四 委員会の権限

特別委員会を設置する付託命令には当該委員会の任務と権限が記載され、委員会は付託命令による授權の範囲内で活動する。(38) 前述したように、特別委員会の任務は調査であるから、継続的調査の遂行を任務とする委員会には証人召喚権と文書提出要求権 (power to send for persons, papers and records) とが付与さ

れる。さらに、主要な権限として、①閉会 (adjournment, recess) 中に会議を行う権限、②議事堂の外で会議を行う権限 (園内に限る場合と海外での会議をも認める場合がある)、③委員会に付託された任務につき議院に随時報告をする権限、が付与される。調査権を授権された委員会は、収集した証拠を議院に報告する権限が必ず付与される。その他、任務に応じてさまざまな権限が付与される。例えば、①委員会に代理して調査を実行する者を任命する権限、②小委員会を設置する権限などである。

委員会を設置し、委員を任命した後では、議院規則と議院慣行には制約されるものの、委員会は議院によって付与された権限を自由に行使できる。<sup>(40)</sup> なお、全ての特別委員会は、委員会独自の書記 (Clerk) などのスタッフ、場合によっては専門助言者 (Specialist Adviser) によって補佐される。<sup>(41)</sup>

註

- (38) May, at 618. See also, GRIFFITH & RYLE, at 281-282.  
 (39) 委員会は庶民院の権威が及ぶ範囲内で活動すべきと考えられてきたので、調査のための海外出張を特別委員会に認めるか否かは長い間の問題であった。一九六六年七

月、歳出予算委員会が、国防海外問題小委員会の海外出張に関して庶民院の許可を求める動議を提出し可決されたことで、初めて特別委員会による調査のための海外出張が認められる運びとなった。See M. Partington, *Parliamentary Committees: Recent Developments*, 23 PARL. AFF. 366, at 370-373 (1970).

(40) GRIFFITH & RYLE, at 282.

(41) 議会の補佐機構一般に *‘c’* see, M. RUSH & M. SHAW (eds.), *THE HOUSE OF COMMONS SERVICES AND FACILITIES* (1974); M. RUSH (ed.), *THE HOUSE OF COMMONS SERVICES AND FACILITIES 1972-1982* (1983); D. ENGLEFIELD (ed.), *WORKING OF WESTMINSTER* (1991) etc.

五 議事手続

特別委員会の議事手続は、本会議や全院委員会、常設委員会の議事手続とは審議スタイルが異なる。第一に、委員に対する院内幹事の統制が少なく、党派性が薄い。第二に、委員の間の合意が重視され、採決で決着をつけることがほとんどないのである。<sup>(42)</sup>

## 註

(42) GRAFFITH & RYLE, at 283; G. DREWRY, *Select Committees and Back-bench Power*, in J. JOWELL & D. OLIVER (eds.), *THE CHANGING CONSTITUTION* 141, at 143-144 (2d ed. 1989).

(a) 任務遂行に関する会議<sup>(43)</sup>

特別委員会の議事は①任務遂行に関する会議 (deliberative session) と②証人尋問 (evidence session) の二種類からなる。前者の議事は秘密会である。したがって、委員の他、委員会書記 (Clerk of the committee)、専門助言者のみが出席できる。委員会の議場にはU字形のテーブルがあり、その中央に委員長が着席し、委員長の側に委員会書記が着席する。専門助言者は委員と向かい合って着席する。主な議事内容は次の通りである。①委員長を選任、②調査事項の決定、③議院外で調査を行う場合の出張に関する議論、④専門助言者の任命についての審査、⑤特定の証人に対する尋問に関する方針についての議論、⑥収集、受理した証拠の検討、⑦報告書の内容の合意、⑧報告書の字句の検討、⑨報告書の正式な起草、⑩完成した報告書についての最終的な合意。

秘密会であることから、任務遂行に関する会議の雰囲気は形

式張ったものではなく、議事の大部分は非公式の合意形成の積み重ねによって進行する。つまり、報告書を正式に可決する場合、あるいは、委員会の議事手続または委員長選挙に関する動議が提出された場合を除き、採決されることはない。大抵、委員長が会議内容を要約し、「……ということを我々は合意していると思う。」とか「我々が……すべきなのが一般的な見解のようだ。」といった言葉で、委員会の決定を表明する。但し、委員は正式の手続による採決を求める権利を有する<sup>44</sup>。

## 註

(43) See GRAFFITH & RYLE, at 283.

(44) この権利の保障には次のような意義がある。委員会報告書は多数意見のみで構成され、少数意見で構成されることは許されない。但し、採決に付された動議の内容が賛成者と反対者の氏名とともに報告書に記録される。したがって、報告書原案の内容に反対する委員が原案の修正動議を提出し、これに対する採決が行われるならば、この記録によって、原案の反対者は自分が報告書のどの部分に反対したかを公にできる。See *ibid.*

(b) 証人尋問<sup>(45)</sup>

証人尋問の場合、特に、議院が命令を議決しない限り、特別委員会は部外者の傍聴を許可する権限を有する(H. C. S. O. No. 108)。もっとも、証人尋問の公開については、一九世紀から二十世紀初頭までは非公開が原則であった。証人喚問の公開は、一九六〇年代中頃から国営企業特別委員会(Special Committee on Nationalised Industries)において通例になり始めた。そして一九七一年、議院規則第一〇八条によって、特別委員会とその小委員会の傍聴が許されるようになった。現在では、ほとんど<sup>(46)</sup>の特別委員会が証人尋問を公開している。証人尋問を公開する場合、傍聴人(圧力団体が中心、他に議会研究者など)は委員会室の後方で傍聴する。傍聴人が尋問を乱すような行為をした場合、衛視長(Serjeant at Arms)を代表して委員会に出席している警察官が、委員長<sup>(47)</sup>の指示に基づき、当該傍聴人を退場させることができる(H. C. S. O. No. 141(2))。もっとも、このような事態は滅多にない。放送局は公開された証人尋問を放送するために録音できる<sup>(48)</sup>。その際、委員会に当該放送を禁止する権限はない。

尋問手続は審議に比べて形式張る。委員長と委員の座席の位置は会議の際と変わらないが、専門助言者はテーブルの傍らに

着席する。さらに、速記者も同席する。証人は委員と向かい合  
って着席する。尋問様式は、委員会毎に独自の様式を發展させて  
いるので、一般化は容易ではない。但し、二つの様式に分類  
できる。すなわち、①委員長または他の委員が主尋問を行い、  
後に他の委員が補足的に尋問するという様式と、②委員長が委  
員全員の尋問の機会を保障し、委員が順番に尋問するという様  
式である。

委員会が会議場を変更する権限を有する場合、証人尋問が議  
事堂外の場所(国内、場合によっては海外)で行われることが  
ある。また、証拠収集のための非公式な出張が認められる<sup>(49)</sup>。

## 註

(45) See *May*, at 627-633; *GURFITH & RYLE*, at 284-285.

(46) 但し、現行制度においても、①外務委員会(Foreign Affairs Committee)及び、国防委員会(Defence Committee)、公会計委員会が機密情報について政府からの証人を喚問する場合、②通商産業委員会(Trade and Industry Committee)及び公会計委員会が商業信用情報について証人尋問を行う場合には、秘密会になる。なお、尋問を原則として公開し、一定内容の質問部分のみを非公開とすることも行われる。

(47) 首都警察 (Metropolitan Police) から派遣され、衛視長の指揮命令権に服している警察官である。See May, at 190. 詳しくは、西村健一「英国下院の秩序保持について—英国内閣警務部の執務要領—」レファレンス一四九号 (一九六三年) 六八頁以下、七〇—七一頁参照。

(48) 長年、庶民院は議事手続のテレビ中継の認否につき論争してきた。一九八九年十一月、八ヶ月の予定で庶民院は試験的に本会議のテレビ中継を開始した。清水陸「議会の恒常的テレビ放送をめぐる若干の問題」法学新報九六卷一一・一二号 (一九九〇年) 一五一頁以下、田村公伸「米・英議会のテレビ放送」議政政治研究二〇号 (一九九一年) 七頁以下等参照。

(49) May, at 626-627.

(c) 報告<sup>(50)</sup>

証拠収集が終了すると委員会は報告書の作成に入る。この最初の段階は、収集した証拠の検討や報告書の主な方針をめぐる討議に費やされる。その後、報告書の第一次原案が起草される。起草者は通常は①委員会書記である。その他、②書記が専門助言者の補佐を得て起草する場合、③専門助言者が起草する場合、④委員のうちの数人が共同で起草する場合がある。起草完了後、

草案が委員長に託され、委員長の意思によって修正が施されて、報告書の委員長案として委員の間で回覧される。回覧後、草案をめぐる読会 (Reading) が開催される<sup>(51)</sup>。採決は報告書の大部分について合意形成された段階で行なわれる。報告書の内容について合意がない部分が残っている場合、当該部分を含む報告書の節 (Paragraph) について修正動議が提出され、採決される。

修正動議の採決が完了すると、「本報告書は議院への委員会報告書とすること (That the report be the report of committee to the House)」を議題とする動議 (question) が委員長から提出され、採決される。これを以て、委員会報告書の内容が確定する。

報告書は、①報告書本体、②委員会議事経過録 (minutes of proceedings)、③証拠録 (minutes of evidence) から構成される。

証拠録には、委員会が収集し、報告書の基礎となる証拠が記載される<sup>(52)</sup>。しかし、機密情報につき、証人の要請及び委員会の合意により証拠録に記載されることがある (side-lining)。当該部分は、報告書の中で \*印によって示される。他に、証拠録に記載されない多くの証拠も報告書とともに議院に提出され、庶民院図書館に保管され、議員の利用に供される<sup>(53)</sup>。

特別委員会は、付託された任務には関係しない委員会の活動によって生じた問題に関して、特別報告書 (Special Report) を

議院に提出できる。<sup>(56)</sup> 通常、特別報告書は、委員会が以前提出した報告書に対する政府の意見を議院に報告するために用いられる。その他、例えば、①付託命令または委員会の任務に関する委員会の所見、②将来取り扱うべき調査事項、③尋問した証人の行為に関する報告などが特別報告書として議院に提出される。

報告書に対して、政府は、報告書公表後二ヶ月以内に、応答ないし所見を公表することで合意している。<sup>(57)</sup> 主な報告書に対する政府の応答は勅命文書(Command Paper)として議院に提出される。

註

(50) See, *May*, at 641-647; GRIFFITH & RYLE, at 285.

(51) 報告書の内容をめぐって委員の対立がある場合、報告書が長大作である場合には、読会が何回にも亘ることがある。

(52) *May*, at 633-637.

(53) 但し、一九九〇年議事手続委員会報告書において、当時の保守党院内総務ハウ(Geoffery Howe)は、報告書の内容に直接関係のある証拠のみを議院に提出すべきことを主張している。H. C. 19-1 (1989-90), Second Report from

the Select Committee on Procedure, p. lxxix.

(54) なお、別に貴族院図書館がある。May, at 177, 196.

(55) また、貴族院記録部(Record Office)を通じて、公共の利用にも供される。

(56) *May*, at 647.

(57) 一九七八年議事手続委員会の勧告に基づく。H. C. 588-1 (1977-78), Report from the Select Committee on Procedure, vol. I, Report and Minutes of Proceedings, para. 6. 12. See also *May*, at 649-650.

六 終了

議院規則によって設置された委員会、または、会期委員会(Sessional Committee)<sup>(58)</sup>でない限り、議院への報告書提出を以て特別委員会は解散する。

註

(58) 議院規則または付託命令において会期中継続して存続することが規定される委員会。

## 第二節 議会侮辱罪

## 一 議会侮辱罪の性質

一般に、調査の効果的遂行のため、強制力のある証人召喚権と文書提出要求権が調査委員会に認められる。<sup>(59)</sup>この強制は、議会に対する罪(Crime against a Parliament)が法定されることで担保される<sup>(60)</sup>。イギリス議会も例外でない。但し、強制力として議会侮辱罪(Contempt)が用いられる点がイギリス議会における特徴である。議会侮辱罪の起源は裁判所侮辱罪の起源と同一であった。もともと、議会侮辱罪は議会特権侵害罪(Breach of Privilege)の側面を有し<sup>(61)</sup>、議会特権(Parliamentary Privilege)とともに発展したものである。<sup>(62)</sup>さらに、この議会侮辱罪は処罰権行使の主体が議会に限られ、議会侮辱罪の対象となる事項について裁判所による事後の司法審査は認められないのである<sup>(63)</sup>。(Bradlaugh v. Gosset, 12 K. B. D. 271 [1884])。

## 註

(59) 本章第二節第一款註(3)参照。例外は、第五共和政下のフランス国民議会(Assemblée Nationale)の調査委員会・監査委員会(Commissions d'enquête et de contrôle)で

ある。当該委員会には、一九七七年まで罰則を背景とする強制力が認められていなかった。下田久則「フランス議会における強制調査権の復活」レファレンス三二二六号(一九七八年)一〇五頁以下参照。

(60) 1. I. P. U. *supra* note 3, at 700, Table 4, 7 (at 140-177). 我が国の衆参両院の場合、議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律(議院証言法)が制定されている。議院証言法においては、証人の出頭義務・文書提出義務が定められ(第一条、証人の偽証罪(第六条第一項)、不出頭・書類不提出の罪、宣誓・証言拒絶の罪(第七条第一項)が規定されている。日本国憲法制定過程において、当初、憲法第六二条には国会侮辱罪が法定されていた。しかし、日本の実情にそぐわないとして後に削除された。高柳賢三ほか(編著)・日本国憲法制定の過程II解説(有斐閣・一九七二年)二〇八頁参照。

(61) 但し、特権侵害罪と議会侮辱罪とは同一でない。特権侵害罪は全て議会侮辱罪を構成するが、例えば、証人の不出頭、及び、文書不提出、偽証のように、議会侮辱罪であっても議会特権侵害罪を構成しないものがある。もともと、手続及び罰則につき両者に差異はない(S. DE SMITH & R. BRAZIER, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 325-326 [6th ed. 1990])。

(62) 伊藤・前掲論文(註(1))五一―五二(一五五頁)頁。

国政調査権行使における議会侮辱罪の歴史的起源につき、伊藤・同論文五〇—六一頁〔一五三—一六六頁〕参照。

(63) 列国議会同盟の調査によると、議会に対する罪を法定する国(四一ヶ国)。なお、二一ヶ国は議会に対する罪を法定せず通常の罪で処罰する)のうち、議会のみが処罰主体となる国は二十ヶ国である。代表例は、イギリスの他、オーストラリア、マレーシアである。なお、議会により権限を付与された者が処罰主体となる国は三ヶ国、議会と司法裁判所がともに処罰主体となる国は八ヶ国、司法裁判所が処罰主体となる国は十ヶ国である。I. I. P. U. *supra* note 3, at 138.

アメリカ連邦議会(Congress)も、憲法上、議会侮辱罪を理由とする処罰権を有する(Anderson v. Dunn, 19 U. S. [6 Wheat.] 204, at 231 [1821])。しかし、連邦議会は、そのプロセスを妨害ならし実際に(virtually)破壊する行為しか議会侮辱罪で処罰できなく(Marshall v. Gordon, 243 U. S. 521, at 545 [1917])。証人の不出頭に対する議会の処罰権も是認されている(MacGrain v. Daugherty, 273 U. S. 135 [1927])。しかし、この場合、連邦議会は議会侮辱罪に訴えることなく、国政調査における証言拒否及び文書提出の拒否を理由とする侮辱罪(2 U. S. C. §192)による告発を行い、司法手続による処罰に委ねるのが通常である。See L. H. TRIBE, AMERICAN CONSTITUTION-

AL LAW 376 n. 3 (2d ed. 1988).

議会特権に対する司法審査の可否は議会と裁判所の関係をめぐる大論点であり、長年論争され、幾多もの判例と学説がある。本稿では、一般的に二つの見解があることにのみ言及し、それ以上立ち入らない。第一は、議会が議会制定法(Act)によらずして一般法を変更できないのと同じく、一議院の行為だけでは新たな特権を創設できないことは認めながらも、あくまで議院のみが自らの特権の排他的裁判官(exclusive judge)であるとする見解である。この見解を前提にすると、議会特権に対する司法審査に消極になる。第二は、議会立法(Lex parliamenti)といえども国法の一部と考えられるから、議会法も司法審査の及ぶ範囲内にあるとする見解である。この見解を前提にすると、司法審査に積極になる。See MAY, at Ch. 11 (at 145-160) etc.

証人が召喚を拒否した場合や文書不提出の場合の議会侮辱罪による処罰に対する司法審査の可否につき、庶民院事務総長(Clerk of the House)は、証人の召喚及び文書提出は政治問題であり、議院内部でのみ解決可能であることを理由に、消極的見解を示した(H. C. 588-1 [1977-78], First Report from the Select Committee on Procedure Vol. I, Appendix C, Memorandum by Clerk of the House, para. 54)。また最近、特別委員会の委員長及

び委員の任命が議会議特権の範囲内にあるとして、議院の許可がない限り、委員に任命されなかったことを証拠として引証できない旨を判示する判決が下されている (Post v. Edwards, [1990] 2 Q. B. 460 [Popplewell J.] 特別委員会で得た機密情報を不正に売却しようとしていた旨の全国紙の記事によって委員に再任されなかったとして、庶民院議員が当該記事を書いた記者などを文書による名誉毀損で訴えた事例)。

本稿では議会議特権の詳細に立ち入ることができない。イギリス議会における議会議特権につき、原田一明「英米流『強い自律権』論の検討——イギリス『議会議特権』の動向——(一)〜(五・完)」都立大法学会雑誌三〇巻一頁五五三頁以下、三〇巻二頁一八九頁以下、三一巻一頁一六九頁以下、三二巻二頁一七一頁以下、三三巻二頁三三三頁以下(一九九〇〜九二年)等参照。

二 証人召喚、文書提出要求、証人尋問<sup>(63a)</sup>

(a) 召喚、文書提出要求

証人召喚権と文書提出要求権はともに議院固有の権能であるため、委員会は、議院規則または付託命令などによって議院から授けられた範囲内で当該権限を行使できる。また、議会議特権に基づく処罰権は議院しか保有し、かつ、行使できず、委員

会に授けられない<sup>(64)</sup>。委員会ないし議院の召喚に証人が応じない場合、及び、文書提出要求を拒否した場合、当該行為を行った者は議会議特権に該当する<sup>(65)</sup>。但し、議会議特権の該当性が問題になるのは正規の手続に従って証人召喚権ないし文書提出要求権を行使した場合であり、参考人招致や文書提出要求といった非公式の証拠収集については、議会議特権該当性は問題にならない<sup>(66)</sup>。さらに、権限行使につき、次の限界がある。

(イ) 証人召喚権

証人召喚権が付与されない場合、参考人招致はおろか自発的に出頭する参考人に対する質問さえも委員会はできない<sup>(67)</sup>。①貴族、②(大臣を含む)庶民院議員に対しては、委員会は証人召喚権を行使することができる<sup>(68)</sup>。この場合、委員会は参考人招致を行うか、または議院の議決による召喚命令を求めることになる。国内に居住または在留する、その他の者は全て証人召喚権の対象となる。

(ロ) 文書提出要求権

議院に対する文書提出の形式として、①国王の命令に基づく文書提出(勅命文書 Command Paper)(大臣の助言に基づく場

合と庶民院の上奏(Humble Address)を受けて行う場合がある)、②議会制定法による文書の提出(法定文書 Act Paper)、③議院の命令による文書の提出(議院命令に基づく文書 Resolution)がある。国政調査において問題となる文書提出は①と③である。しかし、委員会の文書提出要求権は③の形式の文書提出要求権のみを授権されているに過ぎない。よって、①の形式による文書の場合、委員会は非公式の文書提出要求を行うか、または議院の文書提出命令を求める動議を提出することになる。<sup>(71)</sup> また、公共機関からの文書提出を議院ないし委員会が要求する場合、当該文書は以下の要件を満たさねばならない。①当該文書が議院ないし国王に権限がある国政に関する文書であること、②公役務につく職員、または議会制定法などによって公共目的のために設立された法人ないし機関、官職から獲得できる文書であること、③国家官庁からの文書提出の場合、私的かつ機密的性格がなく、公的かつ公務的性格を有する文書であること。<sup>(72)</sup>

註

(63 a) 本稿脱稿後、この点に関して、榊原志俊「英国議会における証人制度」議会政治研究二七号(一九九三年)

六五頁以下に接した。

(64) H. C. 588-1 (1977-78), *supra* note 63, paras. 2-4.

(65) *May*, at 115-117. 議会侮辱罪一般に *vis à vis* see, *May*, at Chs. 8-9 (at 103-134).

(66) H. C. 588-1 (1977-78), *supra* note 63, at para. 17.

(67) *May*, at 628.

(68) *Id.* at 675-678.

(69) *Id.* at 212-214.

(70) 理由は「憲法上、君主に上奏する権利を享有するのは、全体としての議院であって、委員会でない点にある」とされる。H. C. 588-1 (1977-78), *supra* note 63, at para. 38.

(71) *Id.* at para. 39; *May*, at 630. さらに「文書提出を求める動議にも制約がある。つまり、官庁からの文書提出を求める動議を提出するには官庁の事前の承諾を要する(*May*, at 281)。

(72) H. C. 588-1 (1977-78), *supra* note 63, at para. 30. 官庁からの文書提出をめぐる問題につき「第四章第四節参照。

(b) 証言

(1) 証人の取扱

委員会の尋問において、正規の手続を経て召喚された「証人」と招致された「参考人」との間で取扱には差異がない。<sup>(73)</sup>

(ロ) 宣誓に基づく証言

議院ないし議院の委員会に出頭した証人に宣誓を行なわしめることを最初に規定した法律は、選挙争訟に関する庶民院の調査のために制定された一七七〇年のグレンヴィル法 (Green-ville's Act) であった。現在、一八七二年議会証人宣誓法 (Parliamentary Witness Oath Act 1871) に基づき、庶民院ないしその委員会に出頭する者に対して証言する際に宣誓を行わしめることができる (第一条)<sup>(74)</sup>。この場合、偽証した者は議会侮辱罪で処罰される<sup>(75)</sup>。しかし、司法的性格ないし特殊な性格の調査を除いて、特別委員会が宣誓に基づく証言をさせることは通常ない<sup>(76)</sup>。

(ハ) 証人尋問

証人は委員会が適当と考える全ての質問に答弁しなければならず、いかなる抗弁も許されない<sup>(77)</sup> (訴訟係属規則 [sub-judice rule] による例外あり)<sup>(79)</sup>。但し、答弁したくない場合、証人は理由を陳述した後、証言をすべきかについての裁定を議長に求めることができる<sup>(80)</sup>。証言を公表されたくない場合は当該証言の不公表を要請できる。もともと、証拠の公開についての判断は委員

会の裁量である<sup>(81)</sup>。さらに、所属委員は他の委員の質問に対して異議を唱えることができる<sup>(82)</sup>。その場合、委員会の調査は中断し、証人を退席させた上で異議の是非を討議する。異議の是非が議決されると、証人は再び証言席につき、調査が再開、続行される<sup>(83)</sup>。

註

(73) P. M. Leopold, *The Power of the House of Commons to Question Private Individuals*, [1992] P. L. 541, at 543. の点は我が国の制度運用と大きく異なる。したがって、本稿において「証人 (Witness)」と言う場合は「参考人」も含む。

(74) 貴族院については、一八五八年議会証人法 (Parliamentary Witness Act 1858) 第二条による。

(75) なお、偽証罪によっても処罰され得る (一九一一年偽証法 (Perjury Act 1911) 第一条)。但し、この法律は議会侮辱罪による処罰を排除するものではない。また、宣誓によらない証言の場合は、議会侮辱罪のみで処罰される (May, at 681)。

(76) May, at 682. 事例の多くは一九世紀のものである。最近では、一九八七—八八年会期に通商産業委員会が一定の証人に対して宣誓に基づく証言をさせた例がある。See H. C. 732 (1987-88).

- (77) C. J. (1946-47), 378; 441 H. C. Deb. cols. 2276-2303 (12 Aug. 1947).
- (78) May, at 680. 例に「*see. ibid.*」なお、文書提出に「*つても同様である。*」
- (79) 動議、討議、首相への質問(含補足質問)において、訴訟係属中の事件を議院は議題として取り上げないという原則(一九六三年七月二三日庶民院決議[581 H. C. Deb. col. 1417])。この決議は特別委員会における適用につき明示していないが、特別委員会の議事手続でも効力がもたらされる(May, at 624)。
- (80) May, at 624.
- (81) May, at 636, 636 n. 1.
- (82) May, at 680. 委員が異議を唱える理由のほとんどは証人の抗弁事由に一致する(H. C. 588-1 [1977-78], *supra* note 63, at para. 21)。
- (83) May, at 680.

(c) 議会侮辱罪の適用

召喚の無視、文書不提出、証言拒否、偽証などは議会侮辱罪を構成する<sup>(84)</sup>。しかし、議会侮辱罪は懲罰的(punitive)性質ではなく強制的(coercive)性質を有するものなので、<sup>(85)</sup> 処罰権行使は議院の裁量に委ねられる。したがって、委員会は議会侮辱罪に

該当すると思われる行為を議院に報告するだけであり、また、議会侮辱罪に該当しても議院が処罰権を行使しないことがある<sup>(86)</sup>。(第四章第四節第三款参照)。

註

- (84) その他、議院報告以前に委員会報告書案の内容を漏洩するとは擬制的議会侮辱罪(Constructive Contempt)に<sup>(87)</sup>なる(May, at 122-124)。
- (85) Leopold, *supra* note 73, at 548.
- (86) *Id.* at 544-545.

三 正規の召喚及び文書提出に関する手続

委員会に証人召喚権と文書提出要求権が授権されている場合、委員長が署名した召喚命令ないし文書提出命令が証人に発せられる<sup>(87)</sup>。召喚の場合、委員会の命令が拒否されると当該事実が議院に報告される。委員会の報告を受けると通常、議院が、召喚を拒否した証人に本会議場(Bar)への出頭を議決する。さらに当該証人が議院命令も無視すると、議院は当該拒否を委員会命令の拒否とは別件の議院命令違反として取り扱う。よって、議院は、議長より証人の拘禁令状を衛視長に対して発行する旨

を議決する。さらに、議院決議によって、執行官が衛視長を補佐することが要求される。一方、召喚命令に基づき証人が委員会または本会議場に出頭した場合、出頭した時点で召喚命令は失効する。<sup>(88)</sup>

文書不提出または偽証などの場合、委員会は、当該行為が委員会の尊重されるべき機能に対する「実質的妨害 (substantial interference)」である旨の特別報告書を議院に提出して、議会侮辱罪の適用に関する手続に入ることになる (第四章第四節第三款参照)<sup>(89)</sup>。

註

(87) May, at 628.

(88) H. C. 538-1 (1977-78), *supra* note 63, at para. 19: May, at 628.

(89) 議会侮辱罪の適用に関する手続につき、*see*, May, at Ch. 10; GRIFFIN & RYLE, at 94-98. この手続はジャーナリストによる委員会報告書案の事前漏洩において主に採用されている。近時、私人の答弁拒否の事例でもこの手続が採用されている。See Leopold, *supra* note 73, at 542.

四 証人召喚権と文書提出要求権の適用

イギリス議会における議会侮辱罪を強制力とする証人召喚権及び文書提出要求権は強力である。しかし、現在、特別委員会の国政調査につき、議会侮辱罪が適用されることは稀であると言える。なぜなら、特別委員会の国政調査において、議会侮辱罪を背景とする正規の証人召喚権や文書提出要求権を行使せず、参考人招致や文書提出要請という非公式的手段によって調査を遂行するという慣行が主流となっているからである。<sup>(90)</sup>

この慣行の発展の理由は次のようにまとめられる。第一に、政府監視を目的とする調査を特別委員会が主な任務にするようになった結果 (第二・三・四章参照)、証人召喚権や文書提出要求権の対象とならない者 (大臣、国務大臣 [Secretary of State] を長とする官庁<sup>(91)</sup>など) が主要な調査対象となっていることである (第四章第四節第二款参照)<sup>(92)</sup>。つまり、特別委員会が行う国政調査の性格の変化が背景にある。そして、この変化はイギリス議会政における特別委員会の位置づけの変化に対応しているのである。第二に、召喚や文書提出要求の対象になる者については、委員会による調査に対する協力が浸透し、<sup>(93)</sup> 招致や文書提出要請で調査が遂行できるようになったことである。さらに、近時、特権侵害罪及び議会侮辱罪の適用一般に庶民院が

慎重であることも背景となるのである<sup>(94)</sup>。

註

- (90) May, at 629; H. C. 588-1 (1977-78), *supra* note 63, at paras. 17, 39, 40; K. P. Pool, *The Power of Select Committees the House of Commons to Send for Persons, Papers and Records*, 32 *Parl. Aff.* 268, at 270 (1979).
- (91) 国務大臣を長とする官庁からの文書提出は議院の上奏という形式によらねばならぬ(May, at 630)。
- (92) 最も問題になるのは公務員の場合である(第四章第四節第二款参照)。議員や大臣の場合、招致に抵抗することは少ないとされる(H. C. 588-1 (1977-78), *supra* note 63, para. at 8)。例えば、一九八九年、農業委員会が前保健政務次官であるキューリイ(Edwina Currie) 庶民院議員の出頭と証言を求める動議を可決した例があった。もっとも、当該動議提出以前にキューリイ議員は委員会に出頭した。もし、当該動議が庶民院に提出されたならば、一八四二年(Fleming's Case, C. J. (1842), 438, 453, 458)以来の事例になつた。See *The Times*, 8 Feb. 1989.
- (93) H. C. 588-1 (1977-78), *supra* note 63, at para. 57. 一四五年以降、委員会が私人に対して証人召喚権を用いた事例は三件であり、文書提出要求権を用いた事例は二件

である(Leopold, *supra* note 73, at 543)。

(94) この点は、委員会報告書案の漏洩に対する議会侮辱罪適用の問題として後述する(第四章第四節第三款参照)。

五 証人の保護

国政調査の遂行において議会侮辱罪という強制力がある一方、議院ないし委員会の命令に従つて出頭、証言、文書提出を行った者の保護についても注意が払われる<sup>(95)</sup>。第一に、貴族院、庶民院を問わず、議院の委員会において証言した者または文書を提出した者は、一八九二年証人(公調査)法(Witness (Public Inquiries) Act 1892)によつて保護される。すなわち、証人ないし文書提出者に対して、脅迫したり、損害を与える者、または、当該行為をしようとする者は、当該証人等に害意(*Malice*)がない限り、軽罪(*misdeemeanor*)とされ、罰金または三ヶ月以下の自由刑(*imprisonment*)に処せられる(第二条)。第二に、例外的に、完全な暴露のためには証人の保護がより必要であると議院が判断した場合には、さらなる証人保護のための特別法を制定する。第三に、報告書の中で氏名が公表されることによつて権利侵害ないし復讐といった結果が生じ得るのを懸念するの理由がある場合、情報源を匿名にして報告書に記載

することがある。第四に、委員会の証言を理由とする、口頭による名譽毀損 (slander) 訴訟は却下される (Goffin v. Donnelly, 6 Q. B. D. 307 [1881])。

## 註

(95) See MAY, at 683.

## 第二章 古典的国政調査の生成・発展・衰退

## 第一節 序論

特別委員会が「調査のための委員会」として特徴づけられるならば、特別委員会の制度史を概観することによって、庶民院における国政調査の特徴を見出すことが可能になる。そこで以下、特別委員会の制度史を概観する。本節は、序論として、①説明枠組として国政調査を類型化し、②イギリスにおける憲法構造を定式化し、その上で、③本章次節以下に述べる制度史の概要を示しておく。

## 第一款 国政調査の類型

## 一 議院の「機能」による国政調査の類型化

特別委員会による調査活動を検討する場合、国政調査を類型化した上で、特別委員会の制度史を概観する方が、特別委員会による国政調査の意義と機能をより理解しやすくなる。そこで、本稿では、議院の「機能 (function)」に従って国政調査を類型化する。<sup>(1)</sup> その理由は次の通りである。我が国においては、国政調査権は議院が有する権能を実効的に行使するための補助的権能であるとするのが通説である。そして、その意味は、議院の権能行使に必要な情報の獲得を目的として国政調査が行われるという点にある。<sup>(2)</sup> このことはイギリス庶民院における国政調査活動にもあてはまる。なぜなら、庶民院においても、議院の権能行使の範囲内で特別委員会は国政調査を行うからである。<sup>(3)</sup> そうであるならば、議院の権能と調査活動の間は対応関係にあり、類型化にあたっては、議院の権能に着目するのが妥当であると考えられる。しかし、「権能 (power)」そのものを基準として類型化するのには適当ではない。なぜなら、「権能」は機関の行為 (議決) としての法的効力を生ずる範囲をいうから、そうであるならば、議院の権能はさまざまであり、一般的類型化が困難

だからである。つまり、類型化によって理解の便をはかる本稿の目的にとっては有効でないからである。そこで、「機能」概念を利用する。「機能」は法的効力をもつ機関の行為を行爲の目的の観点から包括するものであるから、複数の「機能」を一つの「機能」にまとめることができる。<sup>(4)</sup>その結果、「機能」が「機能」に包括、類型化され、「権能」に対応する「調査」も「機能」に包括して一般的類型化が可能になるのである。

## 註

(1) 従来、我が国においてイギリスの国政調査制度を紹介する場合、①選挙調査、②立法調査、③政治調査なる分類がなされてきた(美濃部達吉・議會制度論「日本評論社・一九三〇年」三五九頁、寺尾正二「司法に関する国会の国政調査権の範囲及び限界」司法研究報告書二輯一号「一九四九年」五七―六一頁、齋藤秀夫・国会と司法権の独立「岩波書店・一九五一年」二二―二八頁、水木惣太郎・議會制度論「有信堂・一九六三年」六六―六六九頁、青山武憲「国政調査権の研究(1)」政経研究「日本大学」一九七八年一五卷一―二頁以下、一四〇―一四二頁等)。しかし、この分類はイギリスで用いられる分類ではなく、ドイツにおいて一般に用いられてきた

国政調査の分類に従ったものと思われる。vgl. N. Achenberg, *Parlamentsrecht*, S. 447 mit Fn. 142 (1984).

(2) 小嶋和司・憲法概説(良書普及会・一九八七年)四一四頁等参照。

(3) H. C. 588-1 (1977-78), First Report from the Select Committee on Procedure Vol. I, Appendix C, Memorandum by the Clerk of the House, para. 2.

(4) *Voir* P. Avril & J. Gicquel, *Droit parlementaire*, p. 120 (1988); J. A. G. Griffith, *The Constitutional Significance of Delegated Legislation in England*, 48 Mich. L. Rev. 1079, at 1092ff. (1950). なお、佐々木惣一・改訂日本国憲法論(有斐閣・一九五二年)二四〇―二四一頁、二四九―二五〇頁参照。

## 二分類

庶民院の機能を類型化することは必ずしも容易ではない。<sup>(5)</sup>その類型は、論者によって異なる。もともと、一般に承認されているのは以下の分類と言える。すなわち、①立法、②財政統制、③執行府の統制(広義)である。<sup>(7)</sup>但し、統制という機能は汎汎である。執行府の統制<sup>(7)</sup>機能は、③(a)政府の政策と行政の監視(scrutiny)、③(b)苦情の救済(redress of grievance)にさらに

区別できる<sup>(8)</sup>。この区別は、前者がマクロレベルの執行府に対する統制であるのに対して、後者がミクロレベルの執行府に対する統制であることに対応したものである<sup>(9)</sup>。したがって、本稿では、この機能の分類に従い、①立法調査、②財政調査、③政府監視調査、④政治調査と国政調査を類型化する。

次に、具体的に調査類型を定義しておく。第一に、立法調査は、立法過程（法案起草及び法案審査過程）に直接関係する調査である。法案の起草段階で行う立法資料の収集を目的とする調査、法案審査（審議）手続に伴う調査が典型である。さらに、起草段階における調査のうち、事後の法案化を直接の目的とする調査に限られる。第二に、財政調査は、予算や決算を主な調査対象として議院の財政統制手続において行われる調査である。第三に、政府監視調査は、政府の政策に関する調査である。まず、「政府の政策を明確にし、政策を支える前提を引き出し、その有効性についての説明を得る」<sup>(10)</sup>調査がある。この調査は立法調査に類似する。しかし、この調査は対象が法案に限られず、法案提出者たる政府に対して事前に影響を及ぼすこと、及び、事後の責任を明確化し追及することを目的とするので、立法調査と区別される<sup>(11)</sup>。その他、国王大権 (prerogative) 及び法律、行政規則等の執行の監視を目的とする調査などがある。第四に、

政治調査は、国政事項のうち、特に国民の関心を集める事項について調査し、政府に何らかの対応（苦情の救済）を求めようとする調査である。但し、以上の分類が絶対ではなく、相互に排他的でないことは当然である。

## 註

(5) S. DE SMITH & R. BRAZIER, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 233 (6th ed. 1990); P. NORTON, THE COMMONS IN PERSPECTIVE Ch. 4 (at 47-79) (1981). 後者は政治学的観点から議会の機能分析を試みている。

(6) 例えば、バジヨットの次の分類は著名である (W. BAGEHOT, ENGLISH CONSTITUTION 117-122 [Oxford World's Classics, 1945]. バジヨット「小松春雄訳」『イギリス憲政論』世界の名著72 [中央公論社・一九八〇年]六一頁以下所収一七〇—一七六頁)。①選出機能 (elective function)、②表明機能 (expressive function)、③教育機能 (teaching function)、④報道機能 (informing function)、⑤立法機能 (legislative function)、⑥財政機能 (financial function)。

(7) DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 5, at 233.

(8) *Id.* at 236. この分類は、一九七八年議事手続委員会報告書においても是認されている。See H. C. 588-I (1977-78), First Report from the Select Committee on

Procedure, para. 1. 7.

(9) P. Norton, *North View*, in D. Judge (ed.), *The Politics of Parliamentary Reform* 54, at 55 (1983).

(10) H. C. 19-1 (1989-90) Second Report from the Select Committee on Procedure, *The Working of the Select Committee System*, vol. I, para. 29.

(11) 我が国でも、「政策」は立法形式に定められた事項そのものでないことが指摘されている。西尾勝・行政学(有斐閣・一九九三年)二〇八—二〇九頁参照。

(12) 両者を区別する実際の意義は、例えば外交などの君主大権に関する調査といった、イギリスにおいては立法調査に包含できないものを類型化できる点にある。もっとも、原理的には立法権および政府統制権の機能的区別や規範的区別に対応していると思われる。

## 第二款 特別委員会制度史の概要

序章で述べた通り、議会制度の決定要因は憲法構造である。

そこで、イギリスにおける憲法構造を定式化した上で、特別委員会制度史を概観する。

## 一 二つの憲法モデル<sup>(13)</sup>

イギリス憲法史をたどることで、二元的な憲法モデル(憲法構造)を設定することが可能である。バーチ(A. H. Birch)によれば、①リベラル・モデル(Liberal Model)と②ホワイトホール・モデル(Whitehall Model)<sup>(14)</sup>である。

## 註

(13) See A. H. Birch, *The British System of Government* Ch. 2 (at 21-29) (8th ed. 1990).

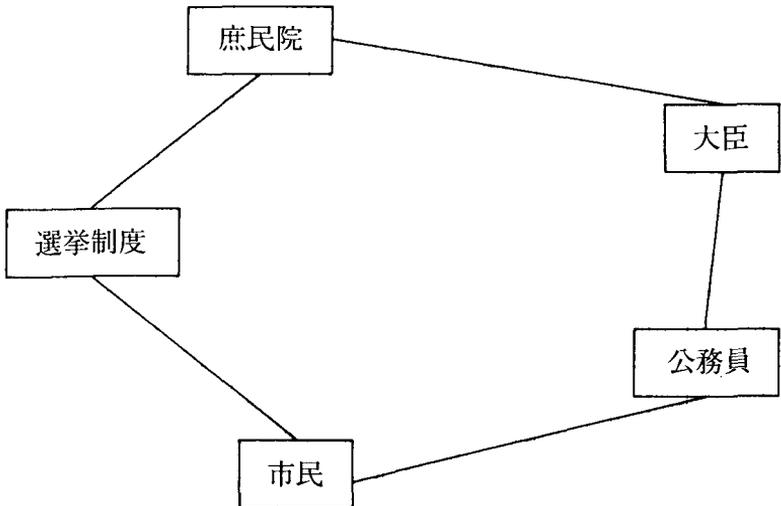
(14) これらの憲法モデルは、国家権力(主に執行権)の統制という観点から見た場合、イギリス公法学における、①国家権力の統制を裁判所に委ねるというアプローチをとる潮流、②国家権力の統制の起点を政治過程、すなわち議会を通じての責任追及の維持という手段、の中に見出す潮流という二大潮流にも関連すると思われる(①はホワイトホール・モデルと関連し、②はリベラル・モデルと関連する)。植村勝慶「現代イギリス公法学の動向について」名古屋大学法政論集一二二号(一九八八年)三七五頁以下参照。

イギリス庶民院における調査委員会制度 (1)

(a) リベラル・モデル

リベラル・モデルにおいては、有権者—庶民院—大臣—公務員が連環となって相互の行為を統制(control)する(図1参照)。このモデルは、①代表制(Representative Government)、②議会主権(Sovereignty of Parliament)、③責任内閣制(Responsible Government)、④法の支配(Rule of Law)という相互に関連する憲法原則を包含している。このモデルにおいて特に中心となる原則は「議会主権」である。議会主権は、立法に関して直接かつ包括的に統制し、行政に関して執行府を間接的に統制する、統治制度における議会の至高権を強調する。つまり、立法に関して、議会の立法権は無制約であり、自ら委任しない限り、他の機関には立法権はない。行政に関しては、責任内閣制という習律によって大臣は所管官庁の政策と全行為につき議会に責任を負っており、庶民院の信任を失うと、内閣は総辞職を強いられる。このモデルでは、議会の中でも庶民院が権力の中心であり、庶民院議員が有権者の代表であることが強調される。有権者には、選挙権の行使を通じた政策問題に関する究極的決定権があるのである。公務員は、大臣の指揮命令に服して政治家が作った政策を実行し、市民に権限を行使する存在である。このようにして、統制の循環が<sup>(16)</sup>できあがるのである。

(図1) リベラル・モデル (Liberal Model)



(出典) A. H. BIRCH, THE BRITISH SYSTEM OF GOVERNMENT 23 (8th ed. 1990).

註

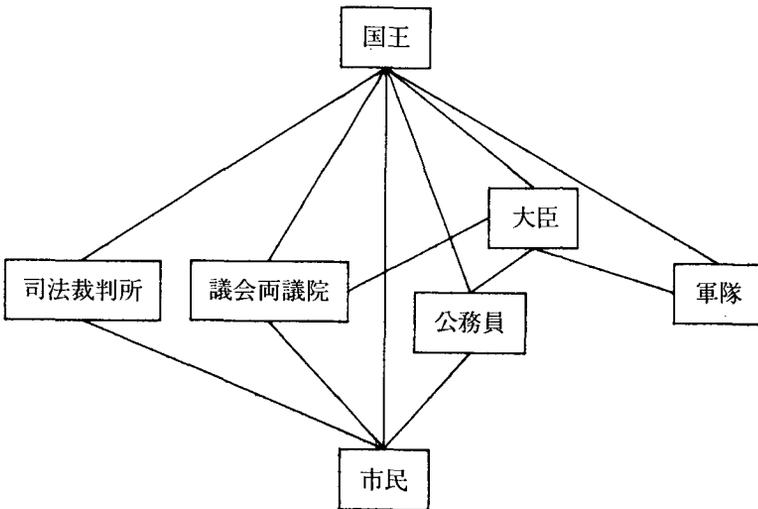
(15) A. H. BIRCH, REPRESENTATIVE AND RESPONSIBLE GOVERNMENT: AN ESSAY ON THE CONSTITUTION 65 (1964).

(16) Birch, *supra* note 13, at 22-23.

(b) ホワイトホール・モデル<sup>(17)</sup>

ホワイトホール・モデルは、国家の統合機関として君主を頂点に置き、君主の下で、裁判所、貴族院、庶民院、大臣、公務員、軍隊相互の権力分立を強調し、大臣と公務員を統治(government)の中心と位置づけ、これらの各機関の作用を国民が受けるというモデルである(図2参照)。このモデルは、元来、国家生活の統合及び継続性の体現としての君主を指定した君主制原理に基づく。もともと現在は、議会多数派たる政府が政策の実行につき有権者から委任を受け、政策の成功につき(議会ではなく)有権者に政府が究極的責任を負うという新たな統治概念に当該モデルは基づく<sup>(18)</sup>。このモデルにおいては、統制関係は①大臣と公務員との間、②庶民院と大臣との間に存在する。しかし、①における大臣の公務員に対する統制は指揮命令という強い作用であるが、②における庶民院の大臣に対する統制は批判という弱い作用に過ぎないのである<sup>(19)</sup>。

(図2) ホワイトホール・モデル(Whitehall Model)



(出典) A. H. BIRCH, THE BRITISH SYSTEM OF GOVERNMENT 26 (8th ed. 1990).

註

- (17) 「ホワイトホール・モデル」という名称は、大臣と公務員が統治の中心であることがこの憲法モデルの特徴であり、彼らが勤務する多くの官庁が「ホワイトホール」に所在することに由来する(我が国で言う「霞ヶ関」と同じ)。
- (18) Birch, *supra* note 15, at 165.
- (19) Birch, *supra* note 13, at 25-26.

(c) 政治的価値観と歴史的背景の相違

バーチは、イギリス憲法のモデルとして両モデルはともに真実の一つの側面を表しており、両モデルの相違は政治的価値観及び歴史的背景の相違を反映しているとす<sup>(20)</sup>。すなわち、政治的価値観として、リベラル・モデルは全ての意見が公の議論に基つぎ、ホワイトホール・モデルは統治を公共サービスの供給及び公共利益促進の手段として捉えろという政治観に基つぎ、歴史的には、前者が一九世紀の自由主義者の目標を反映し、後者が一八世紀から二十世紀を通して存続してきた憲法の特徴を反映しているのである。

註

(20) Birch, *supra* note 13, at 28-29.

二 古典的国政調査と現代的国政調査

一七世紀以後、イギリスにおける議会議政の発展は次の諸段階を経て<sup>(21)</sup>いる。①近代的主権的議会議政への移行期(一六〇三—一六八八年)、②土地貴族及び有産市民が君主権力に依拠しつつその支配を確保する議會寡頭制(一六八八—一八三三年)、③市民的自由主義ないし民主主義の進展によって、次第に君主の権力を名目化し、民主的に一元化してくる議會優位の古典的議會議制(一八三二年—一八八〇年代)、④普通選挙制を前提として、国民が国の施策に関する究極的決定権を持つようになる大衆民主制(一八八〇年代以後)。さらに④段階は二つに分けられる。

④(a) 一九世紀末から今世紀の二つの大戦間に頂点に達する—いわゆる大衆民主制に起因する—議會主義の危機、④(b) 執行府とりわけ単一の首長が国民と直接つながりを持ち、議會に優越する権力を行使する現代議會制民主主義。

この諸段階を前提に特別委員会による国政調査活動の歴史的展開を見る場合、前述の憲法モデルとの関連で、国政調査を二種類に分類できる。すなわち、①古典的国政調査と②現代的国

政調査である。

註

- (21) 中村英勝「イギリス議会政治体制発展の諸段階について」お茶の水女子大学人文科学紀要一八巻（一九六五年）八七頁以下、深瀬忠一「議会制民主主義の展開」芦部信喜（編）現代の立法（岩波講座現代法3・一九六五年）三五頁以下所収、四十頁参照。なお、イギリス議会史一般につき、中村英勝・イギリス議会史（新版）（有斐閣双書・一九七七年）等参照。

(a) 古典的国政調査

近代的主権議会への移行期から古典的議会の段階までは、憲法構造としてホワイトホール・モデルが前提となる。このモデルの下、庶民院の特別委員会による調査活動の中心は、立法調査、政治調査、及び、政治調査と政府監視調査が混在した執行府統制調査であった。この国政調査を古典的国政調査と呼ぶことにする。

古典的国政調査の場合、前提となる政治構造は国王と庶民院の対立である。国王に対して庶民院が権能を獲得する過程において、特別委員会による調査は新たに獲得した権能を行使する

ための用具だった。そして、調査を確実に行うため、さらに言えば、新たに獲得した権能を有効に行使するために、議会特権を背景とする議会侮辱罪が強制力として用いられた。したがって、特別委員会による調査活動の発展は庶民院の権能拡大過程と軌を一にするのである。例えば、一五世紀末、選挙争訟を裁定する権能を得ると、選挙調査を目的とする特別委員会が設置される。そして、名誉革命による議会主権の確立によって、庶民院はその主要機能である立法機能と執行府統制機能を十分に果たすことが期待された。したがって、政治調査と立法調査が国政調査の中心となったのである。第一に、庶民院が苦情救済の中心的役割を果たすべく、苦情の原因となった国王の臣下の失政に対する査問的な政治調査が行われた。第二に、立法過程において議会が中心的役割を担うようになるにつれて、立法調査が発展したのである（本章第二節第一款・第二款参照）。

一八世紀、議院内閣制 (Parliamentary Government) が成立していくにつれて、国王対庶民院という対立は与党対野党という議院内の対立に変化する。このことは執行府統制調査に影響を及ぼすことになった。つまり、責任内閣制の意義として、庶民院の信任が内閣の政権維持及び大臣の在職要件であるということが強調され、執行府統制調査が消極的に捉えられるのである

(本章第二節第一款参照)。

一九世紀末から二十世紀にかけての普通選挙制の成立に伴う大衆民主制への移行過程は、政治活動において政党が中心的役割を果たすようになる政党国家化や、行政事務の飛躍的拡大と複雑化・専門化に起因する、委任立法の増加などに象徴される行政国家化の過程でもあった。この憲法構造の変化は庶民院の権能行使のあり方にも影響し、特別委員会による国政調査も変貌することになった。第一に、政治調査の主体が調査審問所(Tribunal of Inquiry)に移動した。なぜなら、議会議会政党的組織により議員活動が党派性を帯びることで、特別委員会による政治調査はその中立性を欠き、行政の失政を査問するという機能を果たすには不適當となったからである。第二に、立法過程における議会の役割が低下し(立法府の衰退)、立法調査が王立委員会(Royal Commission)の手に委ねられるようになった(本章第三節参照)。

財政調査は庶民院が財政統制権を行使するようになると直ちに行われた。但し、庶民院の財政統制手続には庶民院の本会議中心主義という伝統が強く反映し、公会計委員会(Committee of Public Accounts)による決算調査が財政調査の中心となった。財政調査は、財政統制の技術性の故に、特段の変化なく現

行制度に続いている(本章第二節第三款参照)。

(b) 現代的国政調査

大衆民主制の段階において前提となる憲法構造は、リベラル・モデルとホワイトホール・モデルの併存である。なぜなら、選挙法改革を初めとして、リベラル・モデルを指定した一九世紀の政治改革は、従来の統治制度を廃止せずに、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。<sup>(22)</sup> このモデルの下、庶民院の特別委員会による調査活動は政府監視調査が中心となる。よって、この調査を現代的国政調査と呼ぶことにする。

政党の組織化と執行権の拡大や複雑化によって、議院内閣制は、内閣が統治の中心となって、内閣を支持する多数派を通じて庶民院を統制するという内閣統治制(Cabinet Government)に事実上変貌した。しかし一方、一八八〇年代以降、リベラル・モデルはイギリスにおける憲法モデルとして承認されるようになり、庶民院による執行府統制機能として、政府の政策形成に対する監視機能が觀念されるようになった(第三章第一節第一款参照)。そこで、一九三〇年代、内閣統治制が確固となる状況の下、特別委員会の新たな使用形態に関する主張(特別委員

会改革論)が強く変わった。特別委員会改革論は、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ものであった。そのねらいは、特別委員会による国政調査を庶民院の執行府統制機能強化の手段とする点にあった(第三章第一節第二款参照)。

政府監視調査については、責任内閣制との関係で、①庶民院による政府の責任追及の手段として委員会による調査を積極的に位置づける積極観と、②責任追及は質問や不信任決議を通じて全院が中心となつて行うべきであり、委員会による調査はむやみに行われるべきではないとする消極観が存在した。庶民院においては、ホワイトホール・モデルを前提とする責任内閣制の理解や全院による行政統制という伝統が強かったので、一九五〇年代までは消極観が主流であった。また、二大政党制を前提とする対立的政治構造をとる限り、政府監視調査を行う特別委員会には限界があると考えられた(第三章第一節第四款参照)。そこで、特別委員会による政府監視調査は、歳出予算委員会(Estimates Committee)という、財政調査と政府監視調査を複合した形式で最初に導入された(第三章第一節第三款参照)。

一九六〇年代に入ると、二大政党制における庶民院の執行府統制機能の実効化のため、二大政党制を前提とする政府・与党対反対党という対立軸の他に、平議員対大臣という新たな対立

軸が主張されるようになり、平議員が特別委員会改革の推進力となった。特別委員会による国政調査が平議員の有力な情報獲得手段になり得ることが、平議員の改革支持の原因となった。このような状況の下、大臣の責任に対応する官庁の政策や行為一般の監視を目的として国政調査を行う専門家委員会(Specialist Committee)が設置された(第三章第一節第一款参照)。

一九七〇年代、議会少数派政権(Minority Government)の登場により、従来の二大政党制に陰りが見え、与党対野党という対立構造が危機に陥いると、平議員対大臣という対立軸が政治構造の一角を占めた(平議員の台頭)。平議員の台頭によって、特別委員会改革は加速することになった(第三章第二節第二款参照)。この結果、主要官庁の権限に対応してその政策や行為を監視するために調査を行う省庁別委員会(Departmental Select Committees)などが設置されるのである(第四章参照)。

#### 註

(22) Birch, *supra* note 13, at 29.

## 第二節 古典的国政調査の形成・発展

第一款 古典的国政調査の形成<sup>(23)</sup>

一六世紀後期には、庶民院が特別委員会に対して召喚権や文書提出要求権を付与する例が見られた<sup>(24)</sup>。しかし、庶民院において、特別委員会による国政調査が制度として確立したと言えるのは、一六八八年の名誉革命を通じて議会主権が確立し、庶民院が多くの権能を行使し、議事进行处理するようになってからである<sup>(25)</sup>。

当時の特別委員会による国政調査を検討する際、前提となるのは、国王及びその臣下である高官及び大臣と庶民院との対抗関係である。特に一七世紀、議会議法は、市民的自由の確保という目的の下、絶対王政打破をめざす様々な議会活動の用具として用いられた<sup>(26)</sup>。特別委員会による国政調査もそのような用具として用いられ、庶民院の権能拡大過程に依りて制度として確立する。そして、特別委員会の証人召喚権と文書提出要求権の後盾となったのが議会侮辱罪といった議会特権なのである<sup>(27)</sup>。

## 註

(23) この間の特別委員会の歴史的発展につき、伊藤正己「国政調査権の歴史的背景」国家学会雑誌六三卷十・一一・一二号(一九四九年)四八頁以下、六一―六五頁(憲法の研究(有信堂・一九六五年)一四九頁以下所収、六一―一七〇頁)参照。

(24) 特別委員会が行う最初の国政調査の事例は、当選をめぐる争訟に関する調査(選挙調査)であった。元来、当選をめぐる争訟は国王及び枢密院の管轄であった J. M. Landis, *Constitutional Limitation on the Congressional Power of Investigation*, 40 HARV. L. REV. 153, at 160 (1926)。しかし、一六世紀になって庶民院がその管轄を主張するようになった。庶民院が当選に関する争訟を最初に扱った事例は、一五五三年のノウエル(A. Nowell)の当選に関する争訟である。一五七一年、庶民院はウェストベリイ(Westbury)の争訟を調査する特別委員会を設置している。論者によつては、この一五七一年をもってイギリスにおける調査委員会の始まりとする(See, e. g., R. BRIGER, EXECUTIVE PRIVILEGE: A CONSTITUTIONAL MYTH 15 n. 1 (1974))。一五八六年、庶民院は国王に対して、選挙争訟について調査する権能を有するのは庶民院であると改めて主張している。一五八九年からは庶民院の特権委員会が選挙調査を行っている。一六〇四年、Goodwin v. For-

rescue 判決(2 St. Tr. 91 [1604])において、庶民院の選挙争訟に関する調査権が認められ、庶民院による選挙調査は確立した。See, D. L. Keir, *THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF MODERN BRITAIN SINCE 1485*, at 150-151 (9th ed. 1969); F. W. MAITLAND, *THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF ENGLAND* 248 (1908). F. W. メイトランド(小山貞夫訳)・イングラント憲法史(創文社・一九八一年)三二八—三二九頁。選挙調査については、一八六八年議会選挙法(Parliamentary Election Act 1868)に基づき選挙争訟の管轄が民訴裁判所(Court of Commons Pleas)に移行するまで、多くの事例が見られる。See Landis, *op. cit.*, at 160 n. 28. なお、現行選挙争訟制度につき、see O. H. PHILLIPS & P. JACKSON, *O. HOOD PHILLIPS CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW* 199-200 (7th ed. 1987).

(25) 2 H. HALLAM, *THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF ENGLAND* 354 (5th ed. 1846; rep. by William S. Hein Co. 1989). ホンソンの見解に同意する。Sir W. R. ANSON, *THE LAW AND CUSTOM OF THE CONSTITUTION* 397 (5th ed. by M. L. Gwyer, 1922).

(26) 清水陸「一七世紀イギリス議会法の基礎構造(一)」(一)完」法学新報六八巻二二号(一九六一年)一頁以下、二六頁、六九巻二号(一九六二年)二五頁以下、五七一—五八頁。

(27) 伊藤・前掲論文(註(23))五二—五六(二五五—一六〇頁)頁参照。

#### 一 執行府に対する国政調査

庶民院が国王の大臣に対する統制権を行使するようになるのは一六二〇年代に入ってからである。当時、執行府に対する庶民院の統制には多様な制度が混在していた。例えば、大臣弾劾(Impeachment)がある。この制度は、訴追権的性質を持ちながらも、大臣責任制(Ministerial Responsibility)の端緒となる制度である。また、請願(petition)などの苦情救済制度がある。その他、立法及び財政統制という権能行使に伴った統制も存在した。よって、当時の国政調査を前述の分類によって類型化するのには困難だが、執行府に対する統制という庶民院の機能に資する国政調査と特徴づけられる。

政府に対する国政調査の最初の事例は一六二一年に遡る。大臣弾劾の準備行為として調査委員会が設置されたのである。具体的には、当時大法官(Lord Chancellor)であったベイコン(Francis Bacon)に対する庶民院弾劾決議を受け、弾劾訴追委員会によって庶民院と貴族院との合同調査委員会が設置された<sup>(28)</sup>。苦情救済の側面としては、一六二六年、庶民院に蓄積していた

外交問題や内政問題に関する苦情を調査するために、庶民院はいくつかの特別委員会を設置している<sup>(31)</sup>。

## 註

(28) 歴史家の通説である。See C. B. Anderson, *Ministerial Responsibility in the 1620's*, 34 J. Mod. His. 381 (1962).

(29) Berger, *supra* note 24, at 15.

(30) 佐藤立夫・弾劾制度の研究(新版)(前野書店・一九七九年)四〇—四二頁。大臣弾劾につき、佐藤・同書の他、川手忠義「英国議会の大臣弾劾権」法学新報三六卷一(一九二六年)四一頁以下、伊藤正己「弾劾及び国民罷免制度」国家学会雑誌六〇卷十一号(一九四六年)八四頁以下(後に、国学会(編)・新憲法の研究(有斐閣・一九四七年)二七二頁以下所収)、筒井信定「イギリスにおける弾劾制度の興亡——大臣責任制への発達過程——」経済理論一五・一六・一七・一八号(一九五三年)二九五頁以下等参照。

(31) Anderson, *supra* note 28, at 385.

## 二 政治調査

名譽革命を経て議会主権が確立すると、特別委員会の設置につき、特徴ある事例が見られる。特定の事件に対する政治調査

を任務とする査問委員会の設置である(査問権の確立)。このような政府活動に対する広範な調査の事例は、一六八九年に見られる。この時、庶民院は、アイルランド戦争の遂行を不満として、特にロンドンデリー(Londonderry)に援軍を派遣する際の遅延が誰の責任かについて調査する委員会を設置した。五ヶ月後、アイルランドとの戦争の遂行一般について調査する委員会をその他に設置している<sup>(32)</sup>。また同年、東インド会社の提督が、権限なくして戒嚴令をサンクタ・ヘレナ(Sancta Helena)に布告したことを調査する委員会の例も見られる<sup>(33)</sup>。その後も、庶民院は多くの政治調査を行っている<sup>(34)</sup>。

## 註

(32) 2 HALLAM, *supra* note 25, at 354. 以上の叙述はハラム(*ibid.*)及びランデイス(Landis, *supra* note 24, at 162)の所説に従ったものである。但し、このアイルランド戦の事例が、政治調査として、一に述べた執行府に対する調査と一線を画するものかについては検討の余地があると思われる。当該委員会設置に係る庶民院の討議につき、see 5 COBBETT'S PARLIAMENTARY DEBATES, COLS. 280-284 (1 Jun. 1688). なお、伊藤・前掲論文(註(23))六三頁(一六七—一六八頁)参照。

(33) 10 C. J. 280 (1968).

(34) 事例に「*see Landis, supra note 24, at 163-164.*

### 三 立法調査

一六世紀後期には立法調査を任務とする特別委員会が設置されてきた。特別委員会に対する法案付託の記録は一五七二年の庶民院議事録に最初に見出だされる<sup>(35)</sup>。この頃には既に、特別委員会は、完全な立法活動に不可欠であつて情報収集及び調査権限を伴う組織として出現している<sup>(36)</sup>。もっとも、第一章第一節第一款で述べた通り、特別委員会は立法手続における間接的補佐機関に過ぎなご。

### 註

(35) J. Redlich, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, S. 470 (1905). 事例に「*see Landis, supra note 24, at 161.*

(36) Redlich, a. a. O. [N 35], S. 472. ランティスは、破産法に関する調査を任務とする特別委員会を設置する庶民院の規則(Ordre) (21 C. J. 223 [1728])を引用して、「一七一〇年代には特別委員会が「立法過程における普通の道具」になった旨を指摘する(Landis, *supra note 24, at 163*)。

### 四 「国民の大審問官」

庶民院に調査権(証人召喚権、文書提出要求権)が承認される根拠として、庶民院が「国民の大審問官」(Grand Inquest of the Nation)であることが、議院における公式の発言や判例の中で指摘されている<sup>(37)</sup>。「国民の大審問官」という用語は、イギリス議会が立法機関である他に執行府統制機関としてもその意義を形成当初から認められてきたことを示すものである<sup>(38)</sup>。したがって、特別委員会による国政調査は庶民院の執行府統制機能に資する制度として観念されるのである<sup>(39)</sup>。

### 註

(37) G. MARSHALL & G. C. MOODIE, *SOME PROBLEMS OF THE CONSTITUTION* 166 (1959). 判例に「*see, e. g., Stockdale v. Hansard, 9 A. & E. 1, at 193 (1839) (Patteson J.); Howard v. Gosset, 10 Q. B. 359, at 380 (1845) (Lord Coleridge).*

(38) H. FINER, *THE THEORY AND PRACTICE OF MODERN GOVERNMENT* 528 (1954); K. C. WHEARE, *LEGISLATURES* 1 (1963).

(39) 但し、「国民の大審問官」なる用語の起源が明確でないため、この用語がいかなる原理に支持されているかについて、*see* 上に検討することが必要である。*See* MARSHALL

& MOODIE, *supra* note 37, at 166-167. 本稿では国政調査権に関連して以下の点を指摘するに留める。まず、「国民の大審問官」という用語を庶民院が有する「議会高等法院 (High Court of Parliament)」、伝統に支持された司法機能の表れとする見解がある (C. H. McILWAIN, *THE HIGH COURT OF PARLIAMENT AND ITS SUPREMACY* 186 ff. [1910])。したがって、同じく調査権を執行府統制機能に資するものと捉えながらも、①議会主権原理に支持された庶民院の立法的権能から調査権を根拠づける見解 (Laidis, *supra* note 24, at 160) と、②議会高等法院伝統に支持された司法的権能から調査権を根拠づける見解 (I. N. STEVENS, *CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW* 114, 116 [2d ed. 1993] *et. seq.*) とは、特に査問委員会を議会高等法院の部分で説明する教科書に窺える。See, e. g., PHILLIP & JACKSON, *supra* note 24, at 133-134; E. W. RIDGES, *CONSTITUTIONAL LAW* 94 [8th ed. by G. A. Forrest, 1950]) がある。この問題は、庶民院の執行府統制機能の起源を考慮する際、重要な論点になると思われる。

## 第二款 古典的国政調査の発展

### 一 新たな政体原理と庶民院の国政調査権

#### (a) 議院内閣制と代表民主制の形成

名譽革命後に形成された混合政体 (mixed government)<sup>(46)</sup> は、一八世紀を通じて、議院内閣制 (parliamentary government) に移行了した。他面、この過程は立憲君主制から議會君主制に移行する過程でもあった。この過程をいくつかの視点から簡略に図式化すると、以下のようにまとめられる<sup>(4)</sup>。①国王の内閣に対する影響が減少し、内閣が執行権の担い手の中心となる過程。②内閣が庶民院議員を以て構成されるようになる過程。③執行権の行使につき、大臣の個人責任とともに内閣の連帯責任 (責任内閣制 Responsible Government) が形成される過程。④大臣の責任が国王に対する責任と議會に対する責任という二元責任から、議會さらには庶民院に対する責任という一元責任へ事実上変化する過程。⑤君主大権である解散権 (dissolution) が大臣 (首相) の助言に従って行使されるようになり、庶民院と内閣間の均衡をはかる機能をもつようになる過程。議院内閣制の形成を通じて、議會と執行権の対抗関係は庶民院と内閣の関係が軸となっていくのである。

議院内閣制の確立にとって、二度の選挙法改革（第一次・一八三二年、第二次・一八六七年）を通じて代表民主制の発展が大きな要因になったことは疑いない<sup>(42)</sup>。さらに、これらの改革はイギリス憲法に大きな影響を及ぼした。つまり、リベラル・モデルという新たな憲法モデルが觀念されるようになったのである<sup>(43)</sup>。

## 註

(40) 「議院内閣制」概念は我が国でも活発に論じられている。小嶋和司「憲法の規定する政治機構——はたして議院内閣制か——憲法と政治機構（小嶋和司憲法論集二）（木鐸社・一九八八年）三六一頁以下所収、樋口陽一「議院内閣制の概念」小嶋和司（編）・憲法の争点（新版）（有斐閣・一九八五年）一八〇頁以下等参照。但し、本稿では特定の概念を措定せず、本文でまとめた過程の結果形成された制度を「議院内閣制」と呼ぶ。なお、イギリス議院内閣制の理解につき、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）一六頁以下等参照。

(41) 特に、一七世紀以後の議院内閣制発展過程につき、清水陸「揺籃期におけるイギリス内閣制度研究の一議論——一八世紀の議会との関係を中心にして——」（四・完）法学新報六三巻二号八〇頁以下・三号九二頁以下・四号

五一頁以下・五号六一頁以下（一九五六年）、小平修「議院内閣制の発生的考察——イギリスにおける生成・発展の段階的把握試論——」産大法学一卷二号（一九六八年）五三頁以下、児玉誠「議院内閣制の研究（お茶の水書房・一九八六年）、前田英昭「イギリス議院内閣制への胎動」駒沢大学法学部研究紀要四九号（一九九一年）五五頁以下等参照。

(42) イギリスにおける代表民主制につき、吉田善明「代表民主制の法的研究——一九世紀のイギリス憲法を素材として——」法律論叢六一巻二・三号（一九八八年）二九頁以下等参照。

(43) Birch, *supra* note 15, at Ch. 5 (at 65-81); *ditto*, *supra* note 13, at 33-37.

## (b) 議院内閣制と国政調査権

議院内閣制の下、庶民院の調査権は憲法上の権能として承認されていた。例えば、一七八八年、海軍省を調査する委員会設置動議に関する討議の際、当時の首相であるピット(William Pitt)は次のように述べた。「不信任または弾劾の何れかの目的をもって、政府官庁の行為を調査する権能が庶民院に存することは疑いない<sup>(44)</sup>」。但し、イギリスにおける議院内閣制は、原理

的には君主制と民主制との妥協によって成立した歴史的産物であり、二面的・中間的性質を有する<sup>(45)</sup>。つまり、議院内閣制は前述した二つの憲法モデルのいずれにも結び付く。この点が庶民院の執行府統制機能や特別委員会による国政調査の根拠づけに影響するのである。

ホワイトホール・モデルにおいては、庶民院の執行府(君主及び内閣)に対する統制機能は庶民院の国王に対する上奏(address)の権利を根拠とする。この上奏権は統治と國家福祉に關係する全ての点に及ぶ<sup>(46)</sup>。庶民院の調査権は、この統制機能の一環として認められるのである<sup>(47)</sup>。

リベラル・モデルにおいては、代表民主制の本質的機能として、政府の政策と活動の監視という執行府統制機能が庶民院の重要な機能に据えられる<sup>(48)</sup>。この統制機能はミル(J. S. Mill)によつて的確に述べられる。ミルは議会にとつての適切な任務は執行府の監視及び統制であるとして、執行府に対する統制の内容を以下のように述べる。「政府の行為に公表の光を当てること、誰かが疑わしい考える全ての行為を十分に説明し納得させるように強制すること、もし、非難し得る点が見出だされるならば、政府の行為を譴責すること、そして、もし、政府を構成する者が自らの信託に違反している、または、国民の熟慮した考え方

と対立するように仕事を行うならば、彼らを政權から追放し、明示のないし実質的に彼らの後任者を任命することである<sup>(49)</sup>」。この統制機能の一環として、庶民院の調査権が認められるのである。

## 註

(44) Cited in: I. A. Todd, ON PARLIAMENTARY GOVERNMENT IN ENGLAND: ITS ORIGIN, DEVELOPMENT, AND PRACTICAL OPERATION 255 (1867).

(45) 小嶋和司「議院内閣制」憲法と政治機構(小嶋和司憲法論集二)(木鐸社・一九八八年)三八一頁以下所収、三八四頁。小平・前掲論文(註(41))五八頁。

(46) May, at 566-567.

(47) I. T. E. May, THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF ENGLAND: SINCE THE ACCESSION OF GEORGE THE THIRD 365-366 (new ed. by F. Holland, 1912); I Todd, *supra* note 44, at 255-256. トッドは「同旨の見解を述べる例として」ラッセル伯爵(Earl Russell)「バーク(Edmund Burke)」「フォックス(Charles James Fox)」「ダービー卿(Lord Derby)」を引いてゐる(*ibid.*)。

(48) Birch, *supra* note 15, at 150.

(49) J. S. Mill, CONSIDERATIONS ON REPRESENTATIVE GOVERN-

MENT, in 19 J. M. ROBSON (ed.), COLLECTED WORKS OF JOHN STUART MILL, 371, at 432 (Univ. of Toronto Pr., 1977). J. S. ミル (山下重一訳) 「代議政治論」世界の名著49 (中央公論社・一九七九年) 三四九頁以下所収、四三三頁。

### (c) 調査活動の活発化

国政における庶民院の役割の高まりに依じて、特別委員会の調査活動も頂点を極めた。この点は特別委員会の設置数に窺える。例えば、一八六八―六九年会期において三七、一八八七年会期において三八の特別調査委員会が設置されている。この数字は、特別委員会による国政調査が衰退した一九三〇年代から一九五〇年代の委員会設置数が一〇代後半だったことを考慮すると、倍近い開きがある<sup>(50)</sup>。

### 註

(50) B. CRICK, THE REFORM OF PARLIAMENT, Appendix A (at 225-227) (1965). クリックによると、一九〇九年会期以降、設置数の最大は一八であり(一九三〇―三二年会期)、最少は一四(一九三七―三八年会期・一九五六―五七年会期・一九六〇―六一年会期)である。

### 二 立法調査

一八三〇年代以降、特別委員会による立法調査が特に増加した。調査対象も当時の社会問題にまで及び、調査委員会の報告書は、調査における証拠を公表することで情報の公開に資すると共に、政府及び庶民院に立法による改革を納得させる重要な役割を果たした<sup>(51)</sup>。当時の立法調査の特徴として、特別委員会報告書の勧告が政府に対して影響を及ぼしただけではなく、特別委員会委員が報告書の勧告に沿った法案を議員提出法案(Co-Value Members' Bill)として庶民院に上程したことが挙げられる<sup>(52)</sup>。

立法調査発展の背景は、産業革命に起因する経済的及び社会的な変化に対して、立法による対応が必要になったことである。もともと、この発展は庶民院の立法機能変化の反映とも言える。第一次選挙法改革以後、庶民院の立法機能を一般法準則の作成作業に限定し、個々の場合の処理機能を大臣や司法裁判所に委任する傾向が見られる<sup>(53)</sup>。つまり、一般法律案の定立が庶民院の立法の中心に据えられるのである。この点は、一般法律案主体の議事手続改革に反映している<sup>(54)</sup>。例えば、①政府による常設委員会委員選任という慣行の進展<sup>(55)</sup>、②立法手続における委員会段階に配分される時間の増加、③請願に基づく討議の廃止、④第

一読会 (First Reading) 時の討議の廃止などである。<sup>(56)</sup>したがって、このような一般法律案作成のための用具として、特別委員会による國政調査が利用されたのである。

註

- (51) E. C. S. WADE & A. W. BRADLEY, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 206 (10th ed. 1985). そのような調査の例として、一八三五年の炭坑事故に関する委員会がある (S. A. WALKLAND, THE LEGISLATIVE PROCESS IN GREAT BRITAIN 70 [1968])<sup>o</sup>.
- (52) D. R. MEENS & A. C. PAGE, LEGISLATION 23, 43 (2d ed. 1990).
- (53) MATTIAND, *supra* note 24, at 384-385. 小山訳・前掲書 (註 (24)) 五一〇—五一二頁。
- (54) Keir, *supra* note 24, at 423-424.
- (55) 一八世紀においては、法律案の発議者が常設委員会委員を選任しつゝた (*id.* at 424).
- (56) Vgl. Redlich, a. a. O. [N 35], Bch. 1, Abschn. 2, Kap. 1 (S. 93-162).

三 責任内閣制と執行府統制調査

(a) 責任内閣制と執行府統制調査の境界

一九世紀においては、特別委員会の國政調査にあたり、「政策」に対する調査と「行政」に対する調査は特に区別されない。<sup>(57)</sup>したがって、政府監視調査と政治調査は執行府統制を目的とする國政調査 (執行府統制調査) として一元的に扱われる。

責任内閣制が確立すると、特別委員会設置動議が事実上内閣の不信任決議として働く事例が見出されるようになる。<sup>(58)</sup>具体的には、一八五五年、イギリス陸軍の現状並びに軍隊の不足に責任のある政府関係省庁の活動を調査するために「セバストポリ調査委員会」を設置する旨の議決が、当時の首相であるアバデアーン (Lord Aberdeen) によって内閣に対する不信任決議として受け止められ、アバデアーン内閣は総辞職したのである。<sup>(59)</sup>一方、戦争の遂行や官庁内部の事務などといった、執行権に当然属する事項の調査につき、庶民院の調査権を消極的に捉える見解がある。例えば、前述したセバストポリ調査委員会がアバデアーン内閣を引き継いだパーマストン (Lord Palmerston) 内閣によって設置された際、委員に任命されたグラッドストーンは、戦争継続中にこのような調査をすることは「執行府の官職保有者に対する庶民院側の現実の信任と両立せず、いかなる状況においても、大臣に帰属されるべき責任及び権限を侵奪することになる」旨の意見を表明しているのである。<sup>(60)</sup>

以上の事例は次のように説明できる。一八八〇年代までは、ホワイトホール・モデルが、責任内閣制と調査権行使の関係において念頭におかれる憲法モデルと言えるのである。当時、リベラル・モデルは選挙法改革の指導理念として大きな役割を果たし、急激に普及したとはいえ、少なくとも、特別委員会による国政調査をめぐる慣行を規律する規範原理にはなっていないのである。<sup>(62)</sup>

ホワイトホール・モデルにおいては、君主が統治権の法の上における主体であるから、庶民院は、二元責任を負う大臣を通じて執行権を間接的に統制するものとされる。よって、責任内閣制の第一の意義は、庶民院の信任が、内閣の政権維持及び大臣の在職の要件になるということである。一方、内閣が庶民院の信任を得ている限り、大臣は自らが掌理する官庁の執行権の行使につき裁量を有する。<sup>(62)</sup>このことは「真の大臣責任は国王の法的権限を行使する際の大臣の自由に依拠する」という言辞に端的に表れている。<sup>(63)</sup>したがって、憲法上の権能として庶民院の調査権が承認されるとしても、調査権を用いる（特別委員会を設置する）のは、責任内閣制が機能しない場合、すなわち内閣なしし大臣を不信任すべき場合、に限られることになる。実際にも、内閣なしし大臣が庶民院の信任を得ている限り、委員会

設置動議は否決される。そうであるからこそ、庶民院の特別委員会設置動議が庶民院の不信の表明として機能するのである。<sup>(64)</sup>

換言すると、庶民院に対する執行府の責任が責任内閣制という制度を通じて保持されている場合、特別委員会による調査のような責任内閣制以外の制度で政府に対する責務を確保するのは、責任内閣制を害するということになる。先のグラッドストーンの見解は、執行府統制を目的とする特別委員会の調査と責任内閣制とが対立する可能性を指摘している。そして、この見解は、一九世紀後半から政党制と官僚制の発展によって現実になつていく執行府支配の統治構造（内閣統治制）における特別委員会による調査の限界を暗示しているのである。<sup>(65)</sup>

## 註

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

(58) E. C. S. WADE & G. G. PHILLIPS, *CONSTITUTIONAL LAW* 147 (7th ed. by E. C. S. Wade & A. W. Bradley, 1965).

(59) セバストポリ調査委員会をめぐる事件の経過につき、*see*, ANSON, *supra* note 25, at 398-399.

- (60) *Id.* at 399.
- (61) Birch, *supra* note 15, at 66.
- (62) 1 Todd, *supra* note 44, at 254-255; 1 May, *supra* note 46, at 365-366.
- (63) 1 Todd, *supra* note 44, at 254.
- (64) *Id.* at 256, 258.
- (65) G. Drewry, *Select Committees and Back-bench Power*, in J. Jowell & D. Oliver (eds.), *THE CHANGING CONSTITUTION* 141, at 146 (2d ed. 1989).
- (b) 全院による執行府統制
- 責任内閣制の意義として、庶民院の信任が内閣の政権維持及び大臣在職の要件になることその他、大臣が掌理する官庁の政策と行為について、庶民院に説明、正当化するという大臣の責任(説明責任)が考えられる。<sup>(66)</sup> 庶民院の場合、説明責任については、特別委員会による国政調査よりも全院による追及が志向された。なぜなら、庶民院には、本会議中心主義を背景とする全院による執行府統制という伝統があるからである。つまり、「行政活動の継続的な調査は、議院自体が偉大な公開かつ中心のフォーラムとして行う」という傾向がある。したがって、庶民院は、<sup>(67)</sup> 全院による執行府統制制度として、質問(question)・延会

討議(adjournment debate)といった制度を発達させてきた。<sup>(68)</sup> のことも、執行府統制を目的とする特別委員会による国政調査に庶民院が消極的態度をとる原因となったのである。<sup>(69)</sup>

註

- (68) See G. MARSHALL, *CONSTITUTIONAL CONVENTION* 54 (Rep. with additions, 1986).
- (67) H. Finer, *Congressional Investigations: The British System*, 18 U. Chi. L. Rev. 521, at 524 (1951).
- (68) *Id.* at 523-524. なお、質問及び延会討議に関する邦語文献として、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)第三章(二二—二六一頁)等参照。
- (69) 特別委員会による調査に対する全院伝統に基づく批判につき、第四章第四節第四款参照。

第三款 財政調査

一 財政調査の形成

庶民院の財政調査の形成は、財政統制制度の形成と軌を一にする。<sup>(70)</sup> 例えば、庶民院の財政統制に関する現代的制度の最初の

試みとされる一六二四年供与補助金法(Subsidy Act)について既に、同法によって任命された八名の出納官(Treasurers)による決算を会計検査するための特別委員会が設置されている<sup>(71)</sup>。

## 註

- (70) 庶民院の財政統制制度には独自の複雑性や特殊性が内在し、財政調査に関する検討もそれ自体一つのテーマになり得るものである。本稿では、財政調査に関する制度につき、本款で触りを扱うに止める。財政調査につき、*see generally*, B. CHUBB, THE CONTROL OF PUBLIC EXPENDITURE: FINANCIAL COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS (1952) ; V. FLEGMAN, CALLED TO ACCOUNT: THE PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE OF THE HOUSE OF COMMONS, 1965-66 AND 1977-78 (1980) ; *ditto*, PUBLIC EXPENDITURE AND THE SELECT COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS (1986) *etc.*
- (71) Anderson, *supra* note 28, at 385. 一六二四年供与補助金法につき、小嶋和司・憲法と財政制度(有斐閣・一九八八年)一九七—一九八頁参照。それ以前には、一三四〇年に最終的に同意された補助金を検査する庶民院と貴族院の合同委員会設置の例がある(Redlich, a. o. [N 35], S. 469)。

## 二 公会計委員会

### (a) 成立

特別委員会による財政調査の主要な対象は決算検査についての調査である。なぜなら、予算手続においては、一七世紀以後の議定費歳出予算委員会(Committee of Supply, 一六二〇年成立)や歳入予算委員会(Committee of Ways and Means, 一六四〇年成立)といった全院委員会が用いられてきたからである<sup>(72)</sup>。決算調査は、一八六一年に設置された公会計委員会(Committee of Public Accounts)が遂行している。公会計委員会は、当初、決算検査を行うという技術的側面のみを有していた。一八六六年、財務検査省法(Exchequer and Audit Department Act)の制定によって会計検査官(Comptroller and Auditor General)が設けられ<sup>(73)</sup>、公会計委員会が会計検査官の報告書に基づき調査を行い、その結果を議院に報告するという決算統制の形式が確定した。この形式は現在も基本的に維持されている。技術的側面の調査が主であった公会計委員会は、政府活動の増大によって会計検査官の検査対象が行政の能率や実効性などに拡大したことに応じて、調査対象を拡大している<sup>(74)</sup>。

註

(72) K. BRADSHAW & D. PRING, PARLIAMENT AND CONGRESS 308-309 (rev. & updated ed. 1981), 歳入予算委員会は一  
九六七年十月二四日に廃止された (May, at 725 n. 2)。

(73) 現在、庶民院の監督下にある公職者である。See  
National Audit Act 1983, Sec. 2 (2)。

(74) その理由は、財務会計省法が会計検査官の任務として  
規定した「検査(Audit)」概念の漠然性にある。Drewry,  
*supra* note 59, at 157。

(b) 制度、運用

公会計委員会委員は、定数が一五名、定足数が四名であり  
(H. C. S. O. No. 122 (1))、党派勢力比に応じて委員ポストが配  
分される。任期は原則として議会期の間である (H. C. S. O. No.  
122 (2))。委員長には、<sup>(75)</sup> 習律上、反対党所属議員 (通常、前大  
蔵政務次官) が就任する。公会計委員会は、①証人召喚権及び  
文書提出要求権、②議院に随時報告する権限、③会議場を変更  
する (出張調査を行う) 権限を有する (H. C. S. O. No. 122 (1))。  
会計検査官の報告書は公会計委員会のみが利用でき、歳出につ  
き責任ある公職者が委員会で証言する際には会計検査官も出席  
するので、公会計委員会の報告書は官庁に最大の尊重を以て取

り扱われる<sup>(76)</sup>。庶民院においても、公会計委員会の報告書を討議  
し、報告書に対して政府が応答するため、各会期につき一日の  
定例日が割り当てられている<sup>(77)</sup>。

註

(75) May, at 660; DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 5, at 287.

(76) Drewry, *supra* note 59, at 157-158; DE SMITH & BRA-  
ZIER, *supra* note 5, at 287.

(77) May, at 651-652, 661.

第三節 古典的国政調査の衰退

第一款 衰退の背景

二十世紀に入り、一九世紀に頂点を極めた特別委員会の調査  
活動は衰退した。つまり、特別委員会が担っていた立法調査や  
政治調査といった古典的国政調査を議会外の機関が担うことにな  
った。特別委員会の調査活動が衰退した一般的背景は、庶民  
院をめぐる統治構造の転換にある<sup>(78)</sup>。議会多数派が不信任の表明

を通じて政府の存在について決定できるので、理論上、特別委員会が最高の影響力を持つようになった時、<sup>(79)</sup> 実際には、特別委員会はその意義を著しく喪失したのである。その大きな要因は、<sup>(80)</sup> ①政党の組織化の進展と②官僚制の発達である。

註

(78) 詳細は第三章第一節第一款で扱い、本款では、古典的  
国政調査の衰退に必要な限りで言及する。

(79) W. Steffani, "Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse", in: K. Kluxen (Hrsg.), *Parlamentarismus*, S. 249 ff., S. 259 (1969).

(80) WALKLAND, *supra* note 51, at 70-71.

一 政党の組織化の進展<sup>(81)</sup>

第二次選挙法改革によって有権者数が飛躍的に拡大すると、有権者が内閣を事実上選択するという政党内閣制がイギリス議会において定着した。それにより、得票数の拡大を目指して議会外で政党の全国組織化が始まった。一八八三年腐敗及び違法行為防止法(Corrupt and Illegal Practice Prevention Act 1883)によって議員個人の選挙運動が著しく制限されると、政党が選

挙運動を組織する政党選挙が選挙運動の様式として主流となり、政党の組織化が促進された。<sup>(82)</sup> 二十世紀になると庶民院内でも政党の組織化が進み、<sup>(83)</sup> 所属議員の行動に対する政党の拘束が強化され、議院内における議員活動が党派性を帯びるようになったのである。

註

(81) See generally, P. Norton, *The Organization of Parliamentary Parties*, in S. A. Walkland (ed.), *The House of Commons in the Twentieth Century 7-59* (1979); A. L. Ball, *BRITISH POLITICAL PARTIES: THE EMERGENCE OF A MODERN PARTY SYSTEM* (2d ed. 1987) *ect.*

(82) Kier, *supra* note 24, at 467.

(83) この点は、①一九世紀末には党内の規律を司る院内幹事(Whip)事務局が組織されていたこと(保守党[Conservative Party]・自由党[Liberal Party])、<sup>(84)</sup> 二十世紀に入ってから現象として、②所属議員による党内会議の開催(議会労働党[Parliamentary Labour Party]等)、③党内委員会(Party Committee)の発達(保守党)等に現れる。なお院内幹事につき、佐藤毅夫「ホイップ(院内幹事)について—イギリス議会政党の「側面」—」レファレンス二五七号(一九七二年)七三頁以下参照。

## 二 官僚制の発達

イギリスにおける官僚制発展の起源は、一八五四年のノースコート・トレヴェリヤン報告書(Northcote-Trevelyan Report)に遡る。<sup>(84)</sup>まず、この報告書は、情実任用(Patronage)に基づく公務員制度の不完全性を指摘した。そして、「国王及び議会に直接責任を負う大臣に服する地位を占めているとはいえ、彼らを監督している大臣に随時、助言、援助し、ある程度影響を与えることができるために十分に独立し、それだけの資質と能力、経験を有する、常勤の官吏からなる能率的機関の援助なくして」統治は実行できないとし、メリット制に基づく公務員の任用を勧告した。<sup>(85)</sup>翌年、同報告書の勧告に基づき、人事委員会(Civil Service Commission)が設置された。さらに、一八七〇年には競争による公務員の任用が実施され、行政組織(Civil Service)が確立した。また、このころから、大蔵省(Treasury)から諸官庁に対する人員に関する職務命令の発布が増加した。このような経過を経て、官僚制の独立が確立するのである。

また、一九世紀になると、官庁自体の規模も拡大した。<sup>(87)</sup>その原因はさまざまである。第一に、産業革命による工業化にしたがい、さまざまな社会問題が頻発した結果、私的領域に対する国家の介入が増加、国家の行政責任が増大した。また、第二次

選挙法改革による政党内閣制の確立により、政策形成における国王の影響がなくなり、大臣の補佐機構の増強が必要となった。これらのことにより、内務省など国内行政を所管する官庁の規模が拡大した。第二に、イギリスの対外拡大政策による外交事務の増加である。これにより、外務省が拡大することになる。第三に、第一次世界大戦の勃発である。これにより、国防関係官庁の組織化が進展した。これらの諸官庁の規模と管轄の拡大は、庶民院に対する内閣の連帯責任の強化とも影響しあい、内閣の組織化も促した。例えば、一九一六年、内閣本府(Cabinet Office)が設立されている。<sup>(89)</sup>また、官僚制の組織化の進行は、大臣(Minister)数の増加という現象にも現われるのである。<sup>(90)</sup>

## 註

(84) Cmnd. 3638 (1968), The Civil Service Vol. I: Report of the Committee 1966-68, para. 1. 本報告書はいわゆる「フールトン報告書」である。なお「行政組織の歴史につき、*see generally*, H. PARRIS, CONSTITUTIONAL BUREAUCRACY (1969) *etc.*」

(85) Cmnd. 3638 (1968), *supra* note 84, at Appendix B, p. 108.

(86) 行政組織は「立法府ないし司法府の官職保有者とは別

の、文官として採用され、その報酬が議定費から全額かつ直接支払われる公僕」(Cmnd. 3638 [1968], *supra* note 84, at Appendix A, p. 107)たる公務員(Civil Servant)からなる組織である。

(87) See Kier, *supra* note 24, at 503-515.

(88) *Id.* at 426.

(89) 永井幹久「イギリスの内閣官房」レファレンス二六六号(一九七三年)二六頁以下、大河内繁男「イギリスの内閣制度とその運用」公法研究四九号(一九八七年)七一頁以下等参照。

(90) イギリスにおいて「大臣(Minister)」と言う場合、我が国に言う「政務次官」も含まれる。大臣と大臣補佐兼任議員(Parliamentary Private Secretary)を合わせた庶民院議員の数は、一九〇〇年で四二名、一九一〇年で五九名、一九二〇年で七一名と増加している(ちなみに、一九八五年現在で七一〇四名)(D. BUTLER & G. BUTLER, BRITISH POLITICAL FACTS 1900-1985, at 82 [6th ed. 1986])。

## 第二款 調査審問所 — 政治調査—

### 一 背景

議会内における議員活動が党派性を帯びると、特別委員会による調査は中立性を維持できなくなった。このことは、特に政治調査にとって致命的であり、この分野における調査活動衰退の大きな理由となったのである。<sup>(91)</sup>

特別委員会による調査活動の限界を示す契機となったのがマルコーニ (Marconi) 事件 (一九一三年) である。<sup>(92)</sup> この事件は、自由党所属の大臣が無線中継所建設と無線中継網設置とに関する政府契約をめぐる情報を事前にマルコーニ社に漏洩し、その見返りとして大臣が未公開株式を受け取ったという事件であった。この事件において、特別委員会は、政府による巧みな情報操作や委員の政党利益を露骨に反映した事実隠蔽により、有効な情報収集を行い得ず、特別委員会による政治調査の限界が露呈したのである。そして、マルコーニ事件を契機に、政治調査における中立性の確保が強く主張された。<sup>(93)</sup> 一九一六年、特別法 (Special Commission (Dardanelles and Mesopotami) Act 1916) により、メンボタミア及びダーダネルスの軍事行動及び「その戦争の遂行に従事した軍の要求に応ずる義務のある官庁の責

任」を調査する特別委員会が設置された。<sup>(94)</sup>この委員会は、その構成員に議員のみならず議会外の者も含んでおり、調査の中立性が維持されるようになっていた。一九二二年、特別法が一般化され、調査(証拠)審問所法(Tribunals of Inquiry (Evidence) Act)が制定され、政治調査は調査審問所が行うことになったのである。

## 註

- (91) ANSON, *supra* note 25, at 400; PHILLIP & JACKSON, *supra* note 24, at 134. 議院の委員会による政治調査の非中立性は多くの論稿で指摘される。See, e. g., Z. Segal, *Tribunals of Inquiry: A British Invention Ignored in Britain*, [1984] P. L. 206; Cmnd. 3121 (1966), *infra* note 105, at para. 35.
- (92) WADE & BRADLEY, *supra* note 51, at 206. トルローニ事件につき、吉沢英成・トルロニ事件(筑摩書房・一九八九年)、犬童一男ほか・かくして政治はよみがえった—英国議会・政治腐敗防止の軌跡—(日本放送出版協会・一九八九年)一五—一五七頁(NHK取材班)参照。
- (93) G. W. Keeton, *Parliamentary Tribunals of Inquiry*, 12 C. L. P. 12, at 16 (1959).
- (94) この法律の起源は、一八八二年特別委員会法(Special Commission Act 1882)にあるとされる。この法律は、ア

イルランド国民党(Irish Nationalist)指導者であるパーネル(Parnell)議員と彼の一派がイルランドで殺人を含む違法行為を行っているとの疑惑を調査するための委員会を設置し、かつ、司法上の権限を付与することで委員会の尋問を実効的に行うために制定された。See Keeton, *supra* note 93, at 16-20.

## 二 制度

調査審問所は一九二二年調査(証拠)審問所法に基づき設置される機関である。なお、イギリスには数々の行政審判所(Tribunals and Enquiries)が存在するが、それらとは関係がない。<sup>(95)</sup>調査審問所は、「国民の不安を鎮静するものが何もない場合に用いられる、最終手段となる手続」<sup>(96)</sup>である。調査審問所は、「緊急かつ重要な国政事項(urgent public importance)」を調査事項として、議会の両院の議決に基づき、国王ないし国務大臣によって設置される(第一条(1))。法において、審問所構成員に関する規定はない。現在のところ、構成員は政府が任命している。<sup>(97)</sup>但し、審問所の長は高等法院(High Court)の裁判官をあてるのが慣例である。<sup>(98)</sup>審問所は、調査について高等法院と同等の権能を有する。すなわち、①証人の出頭命令権、宣誓や

確約 (affirmation) に基づく証言を司る権限 (第一条(1)(a)、②文書提出命令権 (第一条(1)(b))、③裁判所規則にしたがって、国外の証人に対して尋問命令または要請を発する権限 (第一条(1)(c)) を有する。これらの権限に服することを拒絶する者は、裁判所侮辱罪 (Contempt of Court) として処罰される (第二条)。このように、準司法的性格を持つことで、調査審問所は、調査の中立性と非党派性を確保するようになっていた。調査審問所の手続は、調査事項や証拠の性質に関する理由によって非公開にするのが公益にかなっている<sup>(97)</sup>と審問所が判断しない限り、公開で行われる (第二条(a))。なお、調査対象者に補佐人を認めるかについての決定権は審問所が有する (第二条(b))。調査審問所の認定及び結論、勧告は、何ら法的拘束力を持たない。しかし、大臣が不適切な行為につき責任がある旨を審問所が結論した場合、大臣は、議会において説明及び弁明した後、辞職するという慣行が発展している<sup>(100)</sup>。

## 註

(95) H. W. R. WADE, *ADMINISTRATIVE LAW* 1001 (6th ed. 1988).

なお、行政審判所につき、下山瑛二「イギリスにおける戦後の行政法・行政法学の発展—主として Tribunals and

Enquiries をめぐって」公法研究三八号 (一九七六年) 四〇頁以下、同「イギリス法における『審判所』制度研究序説—その法的地位について—」内田力蔵先生古稀記念・現代イギリス法 (成文堂・一九七九年) 一頁以下所収等参照。

(96) WADE, *supra* note 95, at 1001.

(97) この慣行は後に王立委員会によって是認された。Cmnd. 3121 (1966), *infra* note 105, at para. 73. しかし、

当該委員会委員長を務めたサーモン控訴院判事 (Salmon L.) は、大法官 (Lord Chancellor) が構成員を任命すべきとの見解を明らかにしている。Sir C. Salmon, *Tribunals of Inquiry*, 2 *Is. L. R.* 313, at 324 (1967).

(98) Segal, *supra* note 91, at 211.

(99) *Id.* at 206.

(100) Keeton, *supra* note 93, at 29.

## 三 運用

法制定当初、調査審問所は比較的多く設置された。しかし、現在、調査審問所はほとんど設置されないのである<sup>(101)</sup>。その理由は次のようにまとめられる。第一に、政治調査を必要とする国民の声が高まると、政府自身が司法裁判官を長とする調査委員会を設置するようになったことである。概して、政府は

調査審問所を設置するのに消極的態度をとるのである。第二に、政府が調査審問所設置に消極的な理由でもあるが、調査審問所制度自体に問題がある。裁判所侮辱罪を背景とする調査審問所の調査が調査対象者の人権保護に欠けるのである。例えば、ジャーリストが取材源の開示を拒否したことを理由として裁判所侮辱罪で処罰された事例につき、裁判所はそれを正当と判断している<sup>103</sup>。また、調査対象者に事務弁護士 (solicitor) などの補佐人選定権がない、陪審員がいないという点も人権保護の観点から問題とされる<sup>104</sup>。

一九六六年二月、調査審問所と人権保護との関係を調査する王立委員会が設置され、同年一月、同委員会は報告書を勅命文書として議会に提出した<sup>(105)</sup>。王立委員会は、調査の遂行にあたっては、以下の主要六原則が最も重要であったとした (para 332)。

すなわち、①ある者に審問所の調査が及ぶ(べき)事情が存在するという要件が、彼が調査対象となる以前に、満たされること。②調査関係者が証人として招致される以前に、調査関係者に対してなされている主張及びその主張を支える証拠の内容を知らされるものとする。③(a)証人は、自らの事件を準備する適切な機会及び弁護士によって補佐される適切な機会を与

えられるものとする。③(b)証人の合法的支出は公金から通常賄われるものとする。④証人は、彼自身の事務弁護士などによって尋問される機会及び調査において公開の場で自らの主張を陳述する機会を有するものとする。⑤他の重要証人の調査への呼び出しを証人が希望する場合、合理的に実行できるならば、当該重要証人は聴聞されるものとする。⑥証人は、彼の事務弁護士または代理人によって彼に影響を与え得る証人を交互尋問する機会を与えられるものとする。

これらの原則にしたがって法律を改正または新たに規定するよう王立委員会は勧告している (paras 48-66)。

審問所の裁判所侮辱罪の適用については、一九六八年七月、省庁間委員会 (Interdepartmental Committee) が設置され、六九年六月に報告書が提出されている<sup>(106)</sup>。委員会は、証人を侮辱罪に問える場合を、「審問所が設置された後に発言したこと、または、行ったこと、または、発言若しくは行為の原因となったことが、審問所の調査事項に関連する証拠の関係において、当該証拠を変更若しくは歪曲、破壊、撤回する意図をもって行われる、または、明白にその虞がある」場合に限定し、そのように法律の規定を修正することを勧告している (paras 32, 41)。

政府は王立委員会と省庁間委員会の勧告を原則として認

め<sup>(102)</sup>た。しかし、依然として法の規定は改正されていない<sup>(103)</sup>。

## 註

(101) 調査審問所の設置数は、一九二〇年代は七、三〇年代及び四〇年代は各三、五〇年代及び六〇年代は各二、七〇年代は三、八〇年代（一八五年）は一となっている。具体的リストにつき、see D. BUTLER & G. BUTLER, *supra* note 90, at 303.

(102) 例えば、プロヒューモ (Profumo) 事件の調査は、当時記録長官 (Master of the Rolls) であったデニング卿を長とする政府の調査委員会が行った。この間の経過につき、see LORD DENNING, *THE DUE PROCESS OF LAW* 67-73 (1980)。但し、この調査が国民に受け入れられたのは、デニング卿の個人的名声に拠るところが大きい (Segal, *supra* note 91, at 207)。また、政府は、フォークランド戦争に関する調査においても、調査審問所ではなく枢密顧問官からなる調査委員会を組織して、調査にあたった。同委員会の報告書につき、see Cmnd. 8787 (1983), *Falkland Island Review: Report of a Committee of Privy Councillors*.

(103) See, *Att-Gen. v. Clough*, [1963] 1 Q. B. 773; *Att-Gen. v. Mulholland*, *Att-Gen. v. Foster*, [1963] 2 Q. B. 477.

(104) WADE, *supra* note 95, at 1001-1002; Segal, *supra* note

36, at 212.

(105) Cmnd. 3121 (1966), *Royal Commission on Tribunals of Inquiry*, 1966, Report of the Commission under the Chairmanship of The Rt. Hon. Justice Salmon.

(106) Cmnd. 4078 (1969), Report of the Interdepartmental Committee on the Law of Contempt as it affects Tribunals of Inquiry.

(107) Cmnd. 5313 (1973), *Government Views on the Recommendations of the Royal Commission on Tribunals of Inquiry and the Interdepartmental Committee on the Law of Contempt as it affects Tribunals of Inquiry*.

(108) 但し、侮辱罪に関する勅告は一九八一年裁判所侮辱罪法 (Contempt of Court Act 1981) 第五条と第二〇条に影響を及ぼした。See Segal, *supra* note 91, at 208.

## 第三款 王立委員会 — 立法調査 —

## 一 背景

元来、王立委員会 (Royal Commission) は国王のための諮問機関であり、早くもくハリー一世 (Henry I) とくハリー二世 (Hen-

(10) の統治 (一二世紀) 下には極めて一般的になっていた。<sup>(10)</sup> それが一九世紀になって政策形成の実権が国王から大臣に移動するに伴い、大臣のための政策立案に関する調査諮問機関となつたのである。また、特別委員会の調査と王立委員会の調査は協調関係にあつた。なぜなら、一九世紀においても、特別委員会の調査を補完するために王立委員会が設置される例が見出されるからである。<sup>(11)</sup> 特別委員会による立法調査衰退の背景は、執行権の範囲の拡大や近代官僚制の形成によつて、政策形成における政府の役割が強調される結果、政府が立法過程を支配するようになり、議会の立法における役割が、法案を法にしようとする活動を権威づけることに限られるようになった点にあるのである。<sup>(11)</sup>

つまり、特別委員会による立法調査が衰退した具体的理由は次のようにまとめられる。第一に、事実上、政府が法案の第一次的発議権を占めるようになったからである。<sup>(12)</sup> また、官僚制の発展によつて、法案に関する助言を受けるならば、議会よりも官庁の方がよいとの意識が大臣の間で生ずることにもなつた。<sup>(13)</sup> 第二に、行政の複雑化と専門化に伴い、法案の調査も高度化し、長期化するようになったからである。特に、第二の理由は、各会期毎に議院の付託命令に基づき設置されなければならず、構

成員たる委員が必ずしも法案起草の専門家ではない議員に限られるという制度構造を有する特別委員会にとっては、立法調査が衰退する決定的理由となつた。<sup>(14)</sup> そこで、一八八〇年代以降、特別委員会が有するような制度的弱点がない王立委員会 (Royal Commission) が立法調査の主役となるのである。

## 註

- (10) T. J. CARTWRIGHT, ROYAL COMMISSIONS AND DEPARTMENTAL COMMITTEES IN BRITAIN 32 (1975). なお、王立委員会の歴史については、*id.* at Ch. 3 (at 32-49).
- (11) J. A. G. Griffith, *The Place of Parliament in the Legislative Process, Part I*, 14 M. L. R. 279, at 290-291 (1951).
- (12) 例えば、一八五七年・五八年、連合王国沿岸の避難港改修及び拡大に係る公金支出に関する政策を調査するために特別委員会が設置された際、委員会の報告に基づき王立委員会も設置された。See I Todd, *supra* note 44, at 274.
- (13) S. A. Walkland, *Government Legislation in the House of Commons*, in *ditto* (ed.), THE HOUSE OF COMMONS IN THE TWENTIETH CENTURY 247 (1979).
- (14) Crick, *supra* note 50, at 98.
- (14) CARTWRIGHT, *supra* note 109, at 38.

(115) Bradshaw & Pring, *supra* note 72, at 212.

## 二 制度、運用

現在の王立委員会は政策形成に関する調査諮問機関である。

同じ任務を担う制度として、大臣が任命する省庁委員会 (Provincial Committee) がある。<sup>(116)</sup> 任務における両者の相違は調査対象にある。つまり、王立委員会は特に重要かつ基本的な政策を長期にわたって調査する点に特徴があるのである。<sup>(117)</sup>

王立委員会は国王大権に基づく勅任状 (Royal Warrant) によって設置され、国王によって構成員が任命される。構成員は、調査諮問事項に適任である者が任命され、その資格に制限はない (委員の多くは、議員、行政官、公職者以外の専門家の何れかである)。権限などは全て勅任状によって定められる。王立委員会は行政委員会であるから、強制力を伴った調査権 (証人召喚権・文書提出要求権) を持たないのが通常である。<sup>(118)</sup>

王立委員会は、あくまで調査諮問機関であるから、勧告の実行に関する決定権は政府にある。<sup>(119)</sup> もっとも、その設置形式や調査事項の性質から、王立委員会は省庁委員会よりも格が上であると考え、王立委員会の報告書は立法改革の重要資料として位置づけられる。<sup>(120)</sup> 但し、設置数は省庁委員会の方が断然多い。よ

って現在、日常的立法調査は省庁委員会が中心と言える。

王立委員会をめぐる問題は次のようにまとめられる。<sup>(121)</sup> 第一に、王立委員会の議会に対する責任が問題となっている。王立委員会は独立行政委員会なので、大臣はその行為につき議会に対して責任を負わない。<sup>(122)</sup> しかし、王立委員会の調査は公金を用いて行われるので、その点に関しては支出に責任がある大臣が責任を負うべきとされる。第二に、王立委員会に、証人召喚権や文書提出要求権を認めるかが問題となる。勅任状により権限を付与した場合は、それを裁判所が強制できるかは疑問視される。調査審問所のように制定法によって付与することも考え得るが、まだ解答を見出だせないのが現状である。

## 註

(116) Wade & Bradley, *supra* note 51, at 310. 省庁委員会は、二十世紀に入り、多く設置されるようになった (Cartwright, *supra* note 109, at 40)。二十世紀に設置された省庁委員会は一四〇〇余りにのぼる (Mires & Page, *supra* note 52, at 24)。

(117) 例えば、国制に関する王立委員会 (Royal Commission on Constitution) は、一九六九年から七三年にかけて存続し、調査費用は四八万ポンドを超えた (省庁委員会の場合、

存続期間は大きな調査で一年半程度である)。同委員会の報告書に *じや*, see Cmd. 5460 (1973), Royal Commission on the Constitution, 1967-1973, Vol. I, Report.

(118) 但し、召喚権や文書提出要求権が付与される場合がある。例えば、調査審問所に関する王立委員会(前述)には当該権限が付与されていた。

(119) MIRS & PAGE, *supra* note 52, at 25.

(120) K. C. WHEARE, GOVERNMENT BY COMMITTEE 68-69 (1955). 戦後の主要な立法改革の多くは、王立委員会の勧告に基づいている。今世紀の王立委員会の事例につや, see D. BUTLER & G. BUTLER, *supra* note 90, at 294-297.

(121) See CARTWRIGHT, *supra* note 109, at 208-209.

(122) 王立委員会と大臣間の監督関係は、国营企業(Nationalised Industry)と大臣間の監督関係に近いとされる。Id. at 208.

(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 (1)

## — 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 (to be continued)

CHAPTER 3: Origin and Development of the Modern Parliamentary Inquiry

CHAPTER 4: Current System

CONCLUSION

---

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