



Title	イギリス庶民院における調査委員会制度（3・完） ー国政調査権に関する制度考察ー
Author(s)	木下, 和朗; KINOSHITA, Kazuaki
Citation	北大法学論集, 45(1-2), 151-219
Issue Date	1994-07-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15576
Type	departmental bulletin paper
File Information	45(1-2)_p151-219.pdf



イギリス庶民院における調査委員会制度（三・完）

—— 国政調査権に関する制度考察 ——

木下和朗

〈目次〉

序章 本研究の目的

第一章 イギリスにおける国政調査制度の構造

第二章 古典的国政調査の形成・発展・衰退
(四四卷五号)

第三章 現代的国政調査の形成・発展
(四四卷六号)

第四章 現行制度 — 省庁別委員会を中心として —

第一節 一九七九年改革の経過

第二節 省庁別委員会制度

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

第二款 調査活動

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

第二款 庶民院に対する執行府の責任の確保

第三款 情報の公開

第四款 議院へのインパクト

第五款 政府の活動に対する影響

第五節 特別常設委員会

終章 まとめ

(以上本号)

*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卷五号(一九九四年)一二三二頁に掲載されている。

第四章 現行制度

——省庁別委員会を中心として——

現在、主な調査委員会として、省庁別委員会 (Select Committees related to Government Departments, Departmental Select Committees) と特別常設委員会 (Special Standing Committee) がある。本章では、省庁別委員会を中心に現行制度を概観、検討する。

第一節 一九七九年改革の経過

一九七八年議事手続委員会報告書⁽¹⁾は、一九七九年一月一九日から二十日にかけて、庶民院本会議において討議⁽²⁾された。その討議において、特別委員会改革に対して議員の間から広汎な支持が表明されたが、労働党院内総務 (Leader of the House) であるフット (Michael Foot) は省庁別委員会導入に慎重な姿勢⁽³⁾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し、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るべき旨を表明した⁽⁴⁾。同年五月、キャラハン (James Callaghan)

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 (manifesto) において特別委員会改革を選挙公約として打ち出していた。六月一日、省庁別委員会設置を定める議院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、庶民院本会議において討議が開催された⁽⁵⁾。その席上、保守党院内総務であるセイント・ジョン・ステイヴァス (Norman StJohn-Stevass) は、省庁別委員会の導入を「今世紀の最も重要な議会改革を構成し得る一連の改革⁽⁶⁾」と述べ、その目的を、「選挙を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う⁽⁷⁾に権力の均衡を回復する」ことであると述べた。同日、当該動議は可決され、省庁別委員会が設置される運びとなった⁽⁸⁾。

註

(1) 第三章第二節第三款 (北大法学論集四四卷六号「一九四一年」一八〇九頁以下) 参照。

(2) 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

Select Committee on Procedure.

- (5) 969 H.C. Deb. cols. 33 ff. (25 Jun. 1979).
- (6) *Id.* at col. 35.
- (7) *Id.* at col. 36.
- (8) *Id.* at cols. 247-252. 分列表決 (division) の結果は賛成二四八票、反対一一票であった。同時に、以前から存続していた特別委員会のうち、歳出委員会、国営企業特別委員会、科学技術委員会が廃止された(科学技術委員会は貴族院 [House of Lords] の科学技術委員会 [Science and Technology Committee] に任務が受け継がれ、一九九二年になって省庁別委員会の一つとして復活した)。

第二節 省庁別委員会制度

一 省庁別委員会^(9a)

(a) 構成

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省庁に対応している点特徴である。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) 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

(Environment) ⑧外務 (Foreign Affairs) ⑨内務 (Home Affairs) ⑩通商産業 (Trade and Industry) ⑪保健 (Health) ⑫社会保障 (Social Security) ⑬スコットランド (Scottish Affairs) ⑭ウェールズ (Welsh Affairs) ⑮運輸 (Transport) ⑯大蔵公務員 (Treasury and Civil Service) の各委員会である (H.C.S.O. No. 130 (1))。

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るといふ理由から、大法官府 (Lord Chancellor's Department) と法務官府 (Law Officers' Department) は調査対象から除外されていた。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法務官の助言 (H.C.S.O. No. 130 (2)) ④訴訟政策は除外されている。⁽¹²⁾

註

(8 a) H. C. S. O. No. 130 については、一九九二年六月三〇日の改正を受けて、改正された議院規則の法文が公表されている (H. C. 104 [1992-93])。以下、本稿において

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

- (9) 省庁別委員会の構成の変遷をこつて一瞥しておく。省庁別委員会は、設置当初、十二委員会で構成されていた。現在の委員会構成との相違は、①スコットランド、ウェールズの各委員会は設置されていなかったこと、②教育委員会は教育科学芸術委員会 (Education, Science and Arts Committee) だったこと、③保健委員会と社会保障委員会は社会福祉委員会 (Social Services Committee) という一つの委員会だったこと、④文化遺産委員会、科学技術委員会は設置されておらず、エネルギー委員会 (Energy Committee) が設置されていたことである。一九七九年七月二六日 (省庁別委員会設置の翌日) にウェールズ委員会 (969 H.C. Deb. cols. 359-362)、同年十月二十日にスコットランド委員会が設置、追加された (972 H.C. Deb. cols. 1390-1391)。②から④までの変遷は、政府省庁の組織改革に対応したものである。但し、議員の間では、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。See McCremin, *The Setting-up of the Departmental Select Committees after the 1992 Election*, 46 *Parl. Aff.* 309, at 310-311 (1993).

(10) 「法務官」という名称は、法務総裁 (Attorney-General)、法務次長 (Solicitor-General)、スコットランド法務総裁

(Lord Advocate)、スコットランド法務次長 (Solicitor-General for Scotland) を指して用いられる。

- (11) 195 H.C. Deb. cols. 579-608 (18 Jul. 1991).
 (12) 190 H.C. Deb. col. 183 (Written Answer, 1 May 1991).

(b) 委員

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⁽¹³⁾ (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れる (H.C.S.O. No. 104 (2))。特別委員会委員は与党院内幹事 (Government Whip) の動議によって選任される——事実上、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——のが原則であるから、省庁別委員会委員の選任はその例外である。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れる⁽¹⁴⁾。任期は、辞任しない限り、議会期 (Parliament) の間である (H.C.S.O. No. 130 (5))。

註

(13) 以前、スコットランド委員会については、定数一三名、定足数五名であった。しかし、一九九二年に他の省庁別委員会と同じに引き下げられた(210 HC Deb. cols.823-324 [30 Jun.1992])。なお、定足数については、議事手続委員会が院内総務が引上げを示唆している。See H.C.19-1 (1989-90), Second Report from the Select Committee on Procedure, The Working of the Select Committee System, para.295.

(14) GRIFFIN & RYLE, at 415. 具体的には、大臣、院内幹事、大臣補佐兼任議員 (Parliamentary Private Secretary)、影の内閣の構成員が任命対象から除かれる (H.C.19-1 [1989-90], *supra* note 13, at para.176)。

(c) 委員長

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異なる⁽¹⁵⁾。

註

(15) 委員長に関する制度につき、第一章第一節第二款三・

四 (北大法学論集四四卷五号 [一九九四年] 一二四五頁

以下) 参照。

(d) 任務と権限

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の「歳出、行政及び政策を調査する」ことである (H.C.S.O. No.130 (1))。つまり、省庁別委員会は、政府監視を目的として執行府の政策と行政活動全般とについて包括的・体系的に調査する調査委員会制度である。したがって、省庁別委員会は、我が国やアメリカ連邦議会の常任委員会と異なり、法案や予算案の決定過程に関与しない点に留意する必要がある。

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、次の権限を有する。第一に、外務、内務、大蔵公務員の各委員会は、一つの小委員会を設置する権限がある (H.C.S.O. No.130 (2))。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、報告書を議院に随時提出する権限を有する (H.C.S.O. No.130 (4)(a))。但し、証人召喚権や文書提出要求権を省庁別委員会が行使用することは減少しない⁽¹⁶⁾。省庁別委員会の調査活動は、公式の手続に拠らない形、すなわち、我が国で言う参考人招致や非公式の文書提出要求の形で専ら行われる。その他、各委員会は、①専門助言者

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

③ 共通の関係事項について公会計委員会 (Committee of Public Accounts) や他の委員会と証言及び記録を相互に伝達しあう権限 (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会議する権限 (H.C.S.O. No.130 (4)(e)) を有する。

註

(16) 外務委員会は海外開発担当小委員会、内務委員会は人種関係及び移民担当小委員会、大蔵公務員委員会は公務員問題担当小委員会を設置している。

(17) 前三者については小委員会も同じ権限を有する (H.C.S.O. No.130 (4))。

(18) 詳細につき、第一章第二節四 (北大法学論集四四巻五号「一九九四年」一二五七頁以下)、本章第四節第二款参照。

(e) 議事手続

通常の特別委員会の議事手続と同じである。⁽¹⁹⁾ 省庁別委員会においても、超党派的な合意形成を中心とする審議形式が採用さ

れている。

註

(19) 詳細につき、第一章第一節第二款五 (北大法学論集四四巻五号「一九九四年」一二四六頁以下) 参照。

二 連絡委員会

① 特別委員会⁽²⁰⁾の運用に関する一般的事項を検討する、② 庶民院協議会 (House of Commons Commission) の求めに応じて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、連絡委員会 (Liaison Committee) が庶民院規則に基づき設置される (H.C.S.O. No.131 (1))。この委員会は、ほとんどの特別委員会委員長と反対党 (野党第一党) 党首を除く野党代表者から構成され、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 (5))。権限として、① 証人召喚権と文書提出要求権、② 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を有する (H.C.S.O. No.131 (3))。連絡委員会には歳出予算定例日 (Estimates Day) のうち三日間の議事を自由に処理する権限があり (H.C.S.O. No.131 (2))、省庁別委員会報告書に関して議院が審議する機会を提供する。⁽²¹⁾ また、連絡委員会は省庁別委員

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

註

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

(21) May, at 658. 議院規則には定めがない。

(22) 詳しくは、本章第四節第四款参照。

第三節 省庁別委員会制度の運用

第一款 委員及び委員長を選任と交替

一 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

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、他の特別委員会委員の選任の場合と変わらなくなっている。²³⁾なぜなら、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ことになる。²⁴⁾具体的には、①平議員から委員が任命されるという、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、委員選任委員会は省庁別委員会の委員を選任している。²⁵⁾そして、このよう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いる。²⁶⁾議事手続委員会も、委員選任委員会が院内幹事の指名案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。²⁷⁾

註

(23) 例えば、当時の委員選任委員会委員長であるフォックス (Sir Marcus Fox) の「この議員を任命するかを決定するのは各政党である」との発言参照 (125 H.C. Deb. col.398 [13 Jan.1988])。

(24) S. DE SMITH & R. BRAZIER, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 294 (6th ed. 1989).

(25) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 13, at para.176.

(26) このような場合、選任は本会議において決することになる。See, e.g., 50 H.C. Deb. cols.647-648 (9 Dec.1983); 50 H.C. Deb. cols. 1111-1137 (14 Dec.1983). また、二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る (GRIFFITH & RYLE, at 418-419)。

(27) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 13, at para.178.

(b) 委員選任の遅延と委員の不選任

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、委員の選任が遅延するという問題がある。(28) その理由は「本質的に政党政治上の問題」である。(29) つまり、①大臣ポストの充足、②議会労働党 (Parliamentary Labour Party) の議会委員会 (Parliamentary Committee) 委員の確定を待って、残りの平議

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不満噴出が遅延の理由に加わる。(31) 委員選任の遅延に対しては、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ある。議事手続委員会は、大臣ポスト等の「フロントベンチ (front bench)」ポストの充足を待つ必要性を認めながらも、影の政務次官 (shadow junior minister) の決定まで委員選任を待つ必要はないと勧告している。(32)

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、総選挙の結果、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) 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である。召集後、保守党と労働党の間で解決が図られたが(34) 合意には至らず、同委員会委員は選任されなかった。この点につき、議事手続委員会は、①委員を選任しないことは議院規則に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

員会の欠陥となることを指摘し、院内総務に解決策を探索し続けるよう勧告した。⁽³⁵⁾

註

- (28) 一九八三年議会期においては、召集が六月一日、委員任命が同年二月一日だった。八七年議会期においては、召集が六月十七日、委員任命は同年一月二十四日(大蔵公務員)と二月二日(その他)にわたって行われた。九二年議会期においては、召集が四月十七日、委員任命が七月一三日だった。See, 164 H.C. Deb. cols. 225-226 (Written Answer, 20 Dec. 1989); H.C. 19-1 (1989-90), *supra* note 13, at para. 300; 211 H.C. Deb. cols. 113-945 (13 Jul. 1993).
- (29) *Id.* at para. 301.
- (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 Order No. F.
- (31) GRIFFITH & RYLE, at 148.
- (32) H.C. 19-1 (1989-90), *supra* note 13, at para. 302.
- (33) *Id.* at para. 270; G. DREWRY, *Select Committees and Back-bench Power*, in J. LOWELL & D. OLIVER (eds.), *THE CHANGING CONSTITUTION* 141, at 162 (2d ed. 1989); GRIFFITH & RYLE,

- at 415. なお、スコットランド大委員会 (Scottish Grand Committee, スコットランド関連一般法律案、スコットランド関連歳出予算見積書、スコットランド関連事項を審査する常設委員会 [H.C.S.O. No. 9 (2)]) の委員については、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旨が議院規則によって定められている (H.C.S.O. No. 9 (2))。
- (34) この問題に関し、庶民院において二回の討議が開催された。その間、野党はインクランド選出議員が委員に就任することを認める妥協案を出したが、保守党は受け入れなかった。125 H.C. Deb. cols. 397-423 (13 Jan. 1988); 144 H.C. Deb. cols. 336-394 (20 Dec. 1988).
- (35) H.C. 19-1 (1989-90), *supra* note 13, at para. 271. この結果、「設置を簡単にするために」スコットランド委員会 の定員が一三名から一名に引き下げられ、九二年議会 においては、再び委員が選任されている。See Cremin, *supra* note 9, at 312-313.

二 委員長 の 選 任

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の交渉事項である。⁽³⁶⁾ 設置当初、委員長ポストは保守党と労働党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

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占めるようになった。⁽³⁷⁾ 配分については、①与党が重要な委員会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⁽³⁹⁾、といった傾向を指摘できる。委員長候補は、委員長ポスト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、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。⁽⁴¹⁾

註

(36) GRIFFITH & RYLE, at 421.

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

(38) 具体的には、八三年、八七年、九二年議会期を通じて、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。

(39) 例えば、保守党は農業委員会、労働党は社会保障(旧社会福祉)委員会といったように。

(40) GRIFFITH & RYLE, at 421-422.

(41) 例えば、一九七九年の社会福祉委員会の委員長の事例。
See M. RUSH, *The Social Services Committee*, in G. DREWRY (ed.), *THE NEW SELECT COMMITTEES* 239, at 241 (2d ed. 1989).

三 委員の交替

議院規則は委員の任期を議会期終了までと定めるが、議会期中の委員交替は当然生じ得る。委員交替の大きな理由は、委員が大臣などのフロントベンチへ昇格することである。委員交替率は、一九七九—八三年議会期の平均値で四三・八%である。なお、交替率は委員会によってかなり差がある。⁽⁴²⁾ 会期毎の平均交替率は一一%であり、この傾向は後続会期もほぼ同様である。⁽⁴³⁾

註

(42) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 13, at Para.73. 最大値はスコットランド委員会の七七%であり、最小値は教育委員会の一一%である。See also M. JOHNSON, *REFORM IN THE HOUSE OF COMMONS: THE SELECT COMMITTEE SYSTEM*, at Table 8.10 (at 170) (1993).

(43) 例えば、一九八五—八六年会期の平均交替率は一八%

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

第二款 調査活動

一 活発な調査活動

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た⁽⁴⁴⁾。第二に、委員出席率も従来が平均六五%程度だったのに対して、制度発足後は平均七五%程度に増加した⁽⁴⁵⁾。第三に、議院に報告される報告書数が激増した⁽⁴⁶⁾。第四に、委員の出張も活発に行われるようになった⁽⁴⁷⁾。これらのデータは、政府活動の特定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が応えていることを示すものと言えるのである⁽⁴⁸⁾。

註

- (44) 従来の平均が二一回(一九六九—七〇年会期)、一四回(一九七二—七三年会期)だったのに対して、一九八一—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)

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

(45) *Ibid.*: 89 H.C. Deb. cols. 683-684 (Written Answer, 16 Jan. 1986)。

(46) 一九九〇年七月までに五九一の報告書と二三一の特別報告書が公表されている(H.C. 19-1 [1989-90], *supra* note 13, at para. 190)。

(47) 一九八—八九年会期の出張旅費は三四万六五二七ポンドであり、省庁別委員会の全経費の約一割を占める(*id.* at para. 97)。

(48) N. Johnson, *Departmental Select Committees*, in P. G. RICHARDS & M. RYLE (eds.), *THE COMMONS UNDER SCRUTINY* 157, at 170 (1988)。

二 調査活動の内容

(a) 調査の種類 省庁別委員会は、「主要政府省庁の歳出、行政及び政策」(H.C.S.O. No. 130(1))の範囲内において、調査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査事項の重複を避けることである⁽⁴⁹⁾。したがって、その調査活動は広汎にわたる。

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

類で(50)。

- ① 「四、五年またはそれ以上の期間〔政策を〕検討している政府に影響を及ぼそうとする主要な」調査、
 - ② 「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ぼそうとする、比較的迅速に〔報告書が〕提出される比較的小規模の」調査、
 - ③ 「状況に即座に影響を及ぼそうとする極めて迅速な」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行することによって、一定の状況において、〔後の何らかの対応の〕きっかけとなる効果があると考へて行(51)う」調査。
- さらに、⑤特に歳出を対象として行(51)う調査を加え得る。
- 註
- (49) E.C.S.WADE & A.W.BRADLEY, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 208 (10th ed. 1985).
 - (50) H.C.92 (1982-83), *supra* note 44, at pp.47-48.
 - (51) GRIFFITH & RULE, at 424. なお、ドリーユーリーは、①②③その他、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)。

(b) 主な調査報告書

- ① 農業委員会
 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 (一九九一—一九九二年会期まで)⁽⁵²⁾。
 酪農品の生産規定数量、土地利用と山林管理、輸送中の動物、一九九〇年代の食糧市場、飲食料品における貿易不均衡。
- ② 国防委員会
 ウェストランド問題、フォークランド紛争、南太平洋、ペルシャ湾の航行、戦略防衛構想 (Strategic Defence Initiative) とイギリスとの関係、トライデント計画の進展。
- 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、奨学金、監獄内教育、特殊教育の必要性、一九九〇年代の教師の供給、初等学校における読解力の基準。
- ④ 雇用委員会
 政府通信本部 (Government Communications Headquarters) 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た緊急調査、パートタイム労働、雇用の実際。
- 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、

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、民間の賃貸住宅、酸性雨、一九八一年野性生物及び田園法 (Wild Life and Countryside Act 1981)、放射能汚染、開発不服審査請求 (planning appeals)、歴史的建築物、河川の汚染、土壌汚染。

⑦外務委員会

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アメリカ法 (British North America Act) に関する報告、フォーランド紛争、グレナダ問題、南アフリカにおける飢饉、英ソ関係、ユネスコ (UNESCO)、湾岸戦争後の中東、マーストリヒ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。

⑧内務委員会

「容疑者」法 (sus' law) と人種間不平等との関係、人種間不平等の問題、警察問題、国民代表法 (Representation of People Act)、再拘留 (remand in custody)、刑事犠牲者の補償問題、ロンドン警視庁公安部 (Special Branch)、麻薬問題、内務省入国管理国籍部、人種間紛争、英国内バンングラディッシュ人の問題、公訴局 (Crown Prosecuting Service)、フリーガン。

⑨スコットランド委員会

スコットランドにおける青年の雇用、スコットランドにおける地方道路交通、イギリス鉄鋼公社 (British Steel Corporation) ガートコッシュ製鉄所の閉鎖、スコットランドにおける病院設備、ヨーロッパとスコットランドの交通接続の将来。

⑩社会福祉委員会

死産数と新生児の死亡数、医学教育、高齢者問題、介護における子ども、地域介護、社会保障制度の見直し、初期診療 (primary healthcare)、エイズ。

⑪通商産業委員会

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

⑫運輸委員会

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通、英国内の空港の組織化・補助金及び監督、空港の安全、鉄道への助成、公共都市交通。

⑬大蔵公務員委員会

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

行の監督と BCCI (Bank of Credit and Commerce International)。

⑭ ウェールズ委員会

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水道、ウェールズにおける公共交通、沿岸部の水質汚濁、ウェールズにおける観光事業、ウェールズにおける高齢者の地域介護。

註

- (52) 一九八六—八七年会期までは、GARFINK & RYLE at 424-428 に拠る。それ以降については、H.M.S.O. Government 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、③保健、④社会保障の各委員会については割愛した。

(c) 調査事項の選択における問題

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、①委員会による調査活動が「印象主義(impressionistic)」的であること、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こと、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

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。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であるとは即断できないのである。

しかしながら、(a) で述べた①から④の調査における調査事項の選択につき、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。⁽³⁶⁾ このことは、特に政府政策を批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するためには全会一致の報告書が必要である一方、与党議員にとって、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、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告書作成を目指すあまり、周辺のな事項に対する調査が行われがちになるのである。⁽⁵⁷⁾ この点については、省庁別委員会が政治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委員会の影響を弱める結果となると批判されている。⁽⁵⁸⁾

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。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。⁽⁵⁹⁾ 財政

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することを委員が嫌うことが挙げられる。⁽⁶⁰⁾ 議事手続委員会は、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視を行うべきことを勧告している。⁽⁶¹⁾

註

- (53) Johnson, *supra* note 48, at 183.
- (54) Drewry, *supra* note 33, at 156.
- (55) P. SILK, *HOW PARLIAMENT WORKS* 221-222, 226-228 (2d ed. 1989).
- (56) 例えは、一九八三年以降の環境委員会。
- (57) GRIFFITH & RYLE, at 425-426.
- (58) *Id.* at 426.
- (59) 例えは、所管の閣係上、大蔵公務員委員会は政府の財政に対する調査に積極的である。平均値は、一議会期に各委員会一報告書といったところである。
- (60) Johnson, *supra* note 48, at 179.
- (61) H.C.19-1 (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

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分野の相違、⁽⁶²⁾ ③人的構成の多様性が、制度評価を困難にする原因となる。⁽⁶⁴⁾ しかしながら、制度目的に照らして、運用の共通項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。本稿ではさしあたり、そのための評価基準を、制度運用の当事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用』と題する第二次報告書を庶民院に提出した。⁽⁶⁵⁾ 同報告書は、特別委員会の有効性を評価するにあたり、次のような評価基準を設定している。⁽⁶⁶⁾

- ①〔庶民院に対する〕大臣及び公務員の責任 (accountability)
- 〔S 確保〕

②情報の公開

③庶民院及び国民に対するインパクト

④政府活動に対する影響

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。

註

- (62) このことは、例えば、証人の職種、専門助言者が委員会において果たす役割に違いをもたらす。Johnson, *supra* note 48, at 172.
- (63) 具体的に言えば、委員の構成や委員長に誰が就くかということにより、委員会の運用は変わり得る。例えば、教育科学芸術委員会につき、委員長の交代によって、調査事項の選択の傾向が大きく変化したという事例がある。
- (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).
- (59) H.C.19-1 (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委員会に対する初の包括的調査である (*id.* at para.4).
- (66) *Id.* at para.327. See also DJudge, *the 'Effectiveness' of the post-1979 Select Committee system: the Verdict of the 1990*

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

第二款 庶民院に対する執行府の責任の確保

一 問題の所在

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委員会(*Estimates Committee*)やクロスマン改革といった一連の特別委員会改革⁽⁶⁷⁾の延長線上にあり、これらの改革が庶民院の執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。

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は次のように説明できる。一般に、「責任内閣制(*Responsible Government*)」の内容の⁽⁶⁹⁾一つとして、「説明責任(*explanatory 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。⁽⁷¹⁾この説明責任によって、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)習律上の義務が政府に課される。⁽⁷²⁾したがって、省庁別委員会の調

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律上の義務をどの程度まで負うかという問題として具体的に現れるのである。

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省庁からの文書提出をめぐる問題である。

第一に、大臣の出頭と証言をめぐる問題である。大臣の出頭については、省庁別委員会が有する召喚権は庶民院議員に及ばず、議院のみが当該議員に対して委員会への出席を命令できるとされる（一六八八年三月一六日庶民院決議⁽⁷³⁾）から、庶民院議員である大臣には委員会の召喚権が及ばない⁽⁷⁴⁾。したがって、委員会は参考人招致ができるに過ぎず、大臣の出頭と証言に係る問題は大臣の「責任」の問題、すなわち習律上の義務の問題として取り扱われる。

第二に、公務員の出頭については、委員会の召喚権が公務員に及ぶとされる一方で、大臣責任制⁽⁷⁵⁾ (Ministerial Responsibility) 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

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（公務員の匿名性⁽⁷⁶⁾）と召喚権との関係が主に問題となる。そして、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う形式を必要とする文書提出には及ばないものとされる⁽⁷⁷⁾。省庁別委員会による調査活動に関しては、國務大臣 (Secretary of State) を長とする省庁からの文書提出の場合がこれにあたる。

省庁別委員会の調査対象となる省庁のほとんどが國務大臣を長とするので、省庁からの文書提出につき、通常、省庁別委員会は非公式の文書提出要請によることになる。したがって、省庁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に、習律上の責任の問題として取り扱われる。

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、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」としての資格のみ委員会が発言できる。さらに、我が国と異なり、委員会における取扱につき、正式の召喚を経た「証人」

と招致による「参考人」とは同じ扱いを受ける。⁽⁷⁹⁾第二に、大臣と公務員の証言や文書提出の限界につき、守秘義務との関係は直接問題とならない。なぜなら、原則として証人は委員会が適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。⁽⁸⁰⁾さらに、省庁別委員会の設置の際、「機密情報も含めて、可能な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いる。⁽⁸¹⁾したがって、以下に述べる証言と文書提出の限界をめぐる議論においては、「責任内閣制」の理解から生ずる憲法上の限界が問題となっているのである。

註

(67) 第三章(北大法学論集四四卷六号「一九九四年」一七八一頁以下)参照。

(68) 「執行府の統制」と「執行府の責任追及ないし確保」との関連は検討を要する問題である。但し、「統制」と「責任」の具体的内容はともにさまざまであり(次註参照)、両者の関係の解明は容易でない。さしあたり、本稿では、ターバンによる以下の指摘を紹介するに止める。執行府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ある。「統制」は執行府の決定以前に行われ、「責任」は決定以後に追及されるからである。しかし、両者が密接

な関係にあることは疑いない。なぜなら、完全な「責任内閣制」は次のような理念型として考えられるからである。①統制の制度によって、政府活動の限界、政府の政策や指針が示される。②説明責任によって政府情報が提供される。③政策の失敗ないし権限の濫用の責任は政府に帰され、それに対する救済がなされる。また、執行府統制制度は執行府の責任追及も同時に制度目的とする場合が多いのである。See C. TURPIN, *BRITISH GOVERNMENT AND THE CONSTITUTION: TEXT, CASES AND MATERIALS* 421-422 (2d ed. 1990); *ditto*, *Ministerial Responsibility: Myth or Reality?*, in JOWELL & D. O'NEILL (eds.), *THE CHANGING CONSTITUTION* 51, at 55-56 (2d ed. 1989). 後者の第一版の翻訳がある。コーリン・ターバン(小栗実訳)「大臣責任制—神話か、現実か?—(上)」鹿兒島大学社会科学雑誌一二号(一九八九年)二二頁以下、二六頁。なお、孝忠延夫「議会的統制権としての国政調査権」関西大学法学論集四二卷三・四号(一九九二年)一〇一頁以下参照。

(69) 「責任内閣制」は、①内閣の連帯責任と②大臣個人の責任(大臣責任制)の二つの側面からなる。但し、それらの「責任」の内容は極めて多義的である。論者によっては、「責任」の内容は一二にも分類される (C.E. GILBERT, *The Framework of Administrative Responsibility*, 21 J. POL. 373 [1959])。なお責任内閣制につき、前註に挙げたターバ

- ン論文の他(コーリン・ターバン「小栗実証」「大臣責任制—神話か、現実か?—(上)(下)」鹿児島大学社会科学雑誌一二号二三頁以下、一三号二七頁以下[一九八九〜九〇年])、see, A.H.BIRCH, REPRESENTATIVE AND RESPONSIBLE GOVERNMENT (1964); G.Marshall, *The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing down the Rules*, 44 PARL.AFF.460 (1991) etc.
- (70) 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).
- (71) 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).
- (72) Turpin, *supra* note 68, at 57.
- (73) C.J.(1688-93), 51.
- (74) 北大法学論集四四卷五号(一九九四年)一一五三頁参照。なお、貴族院議員の場合、本人が証人として庶民院の特別委員会に出席することを適当と考え、かつ、貴族院からの許可を得ることを要する(MAY, at 677)。
- (75) 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.

- (76) See, e.g., MARSHALL, *supra* note 71, at 54; WADE & BRADLEY, *supra* note 49, at 279; DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 24, at 185.
- (77) MAY, at 630. 詳細につき、北大法学論集四四卷五号(一九九四年)一一五三頁以下参照。
- (78) 省庁別委員会の調査対象となる省庁のうち、国務大臣ではなく担当大臣(Minister)が長を務める省庁は農漁業食糧省のみである。
- (79) 北大法学論集四四卷五号(一九九四年)一一五四頁以下、一一五五頁註(73)参照。
- (80) 但し、①尋問を非公開とすること、及び、②証言や文書の証拠録(Minutes of evidence)への記載を控えること(side-lining)といった証人保護は存する。この点を含めて、北大法学論集四四卷五号(一九九四年)一一五五頁以下参照。
- (81) 969 H.C.Deb. col.45 (25 Jun.1979).

二 大臣の出頭と証言

(a) 出頭

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招致が拒否されたという事例は存在しない。⁽⁸²⁾ なせなら、自己の

掌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を大臣が負う故に、大臣が委員会に出頭することは当然と考えられるからである。また、委員会設置の際、院内総務は政府を代表して、「省庁の大臣が委員会に出頭することを拒否する、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いった虞はない」旨を確約している⁽⁸³⁾。もっとも、大臣が省庁別委員会に出頭するのは、公務員の出頭と証言について大臣責任制を理由とする制限があることも理由となっている⁽⁸⁴⁾(本款三参照)。

大臣の出頭について問題となるのは、法務官 (Law Officer) の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、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拒否するという見解を法務官自身はとってきた⁽⁸⁵⁾。例えば、ウェ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 (本章第二節一(a)参照)、他の省庁別委員会が法務官を招致

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裁 (Chancellor of the Duchy of Lancaster)〔無任所大臣〕兼支払長官 (Pay Master General) であるレイヴァー (Harold Lever) の出頭を歳出委員会が要請した際、当時の首相であるウイルソンの指示に従ってレイヴァーは出頭しなかった。当時、ウイルソンは、出頭拒否の理由として、無任所大臣の招致は、責任の所在を曖昧にして内閣の連帯責任を害することを挙げた。See H. WILSON, FINAL TERM: THE LABOUR GOVERNMENT 1974-76, at 223 (1979).

(83) 969 H.C. Deb. col. 45 (25 Jun. 1979).

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

(85) GRIFFITH & RYLE, at 448.

(86) 詳細につき、本款三及び註(97)参照。

(b) 証言

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れるので、委員会が適当と考える全ての質問に答える義務があるという慣行が存在すると指摘されてきた⁽⁸⁷⁾。しかし、庶民院事務総長 (Clerk of the House) は、この慣行が先例によって支持されているわけではないと指摘している⁽⁸⁸⁾。実際の運用においては、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 (public interest) に反することを理由とする証言拒否が許されないわけではない⁽⁸⁹⁾。さらに、責任内閣制を理由とする限界が認められる。この点は公務員の証言範囲の問題と併せて後に述べることとする (本款三・五参照)。

註

(87) H.C.588-1 (1977-78), *supra* note 75, at para.9.(88) *Id.* at para.11. メイの現在の版である第二二版では、単に「議院の命令によらずに調査に服する議員は他の証人と同じに取り扱われる」とのみ記述され、弱いトーンに変更されている (May, at 676)。

(82) GREENH & RYLE, at 449.

三 公務員の出頭と証言

(a) 問題の背景

省庁別委員会の調査活動における最大の問題が、公務員の出頭と証言をめぐる問題である。この問題は、政府監視の一環としての省庁別委員会による調査活動と大臣責任制の内容の一つである公務員の匿名性という伝統的習律とをいかに調整するかという問題である⁽⁹⁰⁾。この問題の背景は次のようにまとめられる。公務員の匿名性は、省庁と大臣に与えられた権限の行使等につき、大臣個人が責任を負うという大臣責任制の内容の一つとして伝統的に認められてきた。大臣責任制から公務員の匿名性が認められる理由としては、次の諸点が指摘されてきた。第一に歴史的理由である。大臣責任制が確立した一九世紀においては、大臣自身が省庁の行為の存在を知っており、それに対して許可を下しているという意味で、省庁の行為は大臣の行為とされていた。したがって、省庁の行為に関する議会に対する責任については、大臣個人の責任を問題にすれば足りたのである⁽⁹¹⁾。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

中立性を維持すること、⁽⁹²⁾ ②省庁の政策と行為に関する責任を大臣に集中して責任の拡散を防止し、責任の所在を明確にするのに資する⁽⁹³⁾ことが挙げられる。

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に伴い、そこに占める大臣と公務員の地位が変化する。つまり、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複雑化の結果、大臣が把握できる省庁の活動領域が政策に密接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、大臣が責任を負いきれない領域の増大を意味する。⁽⁹⁴⁾ 逆に言えば、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くなったのである。

この状況変化を考慮するならば、単に大臣のみから証言を得ることによって、執行府の説明責任が実効的に確保されるのは問題となる。つまり、委員会による調査の場合、執行府の説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欠と考えられる。したがって、公務員の匿名性という伝統的習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と証言の範囲が問題とされるようになったのである。

註

(90) Marshall, *supra* note 69, at 466.

(91) M. Wright, *Ministers and Civil Servants: Relations and Responsibilities*, 30 *Parl. Aff.* 293, at 293-294 (1977).

(92) *Id.* at 294; DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 24, at 185.

(93) Turpin, *supra* note 68, at 64.

(94) Wright, *supra* note 91, at 294-295.

(b) 出頭

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員を選択できるといふ長年にわたる慣行が存在している。⁽⁹⁵⁾ 省庁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る。⁽⁹⁶⁾ しかし、大臣が選択した公務員と委員会が出頭を望む公務員との間に齟齬を来した場合、どちらの公務員が出頭、証言すべきかについて、問題が生ずることになる。

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限会社(Westland plc.)めぐり一連の事件(ウェストランド事件)⁽⁹⁷⁾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

次長から国防相にあてた機密の手紙の暴露に關わつたとされる、通商産業省の公務員三名、首相首席報道官(Chief Press Secretary to Prime Minister)、首相秘書官(Private Secretary to Prime Minister)を招致した。しかし、関係大臣の指示に従い、当該公務員は委員会への出頭を拒否した。これに対し、国防委員会は態度を硬化させ、当該公務員に召喚権を行使しようとした。この結果、「イギリス政治の眞の伝統において」⁽⁹⁵⁾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 of the Cabinet)と通商産業省事務次官(parliamentary secretary)が国防委員会に出頭して証言を行うことになつたのである。

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。

註

(95) H.C.588-1 (1977-78), *supra* note 75, at para.15.

(96) GRIFFITH & RYLE, at 448.

(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ヤンダル」(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 Government 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。
ウェストランドはイギリスで唯一の軍事用ヘリコプター製造会社である。ウェストランドは、一九八四年頃からその財政的困難が顕在化し、一九八五年には、一二月まででウェストランドに対する財政的支援を行わないと支払不能(*insolvency*)になるといふ状態に追い込まれた。そのような状況の下、ウェストランドと業務提携関係にあるアメリカのヘリコプター製造会社のシコルスキー(Sikolsky)は、シコルスキーの傘下に入ることを条

件にウェストランドを救済することをウェストランドに提案し(「アメリカ案」)、ウェストランドもその提案の受け入れに傾いた。一方、この救済案に対して、特に国防省内部では、ウェストランドはむしろヨーロッパの企業と提携した方がよいという案があった(「ヨーロッパ案」)。なぜなら、それによって、NATO加盟諸国が「ヨーロッパのヘリ」を製造できるからであり、アメリカと受注競争ができるからである。さらに、当時の国防相(Secretary of State for Defence)であるヘーゼルトイン(Michael Heseline)個人も、イギリスは軍事設備についてアメリカに依存すべきではないという見解をもっていた。

ヘーゼルトインは、ヨーロッパ案を実現すべく活動し、閣議でもウェストランド問題を議題にしようとしたが叶わなかった。八五年一月一九日の閣議において、どの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であり、以後、全大臣はこの問題に対して中立の立場をとる旨が決定された。しかし、ヘーゼルトインはこの閣議決定後もヨーロッパ案実現に尽力し、八六年一月四日、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ない旨の指摘がヨーロッパ各国諸政府と関係法人から政府にきているとする内容の手紙を、ヨーロッパ案の取り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

イズ・マーチャントバンク(Lloyds Merchant Bank)のホーン(David Horne)に送り、その手紙はタイムズ紙に公表された。一月六日、法務次長は、その手紙の公表について機密かつ私的にヘーゼルトインに手紙を宛て、先の手紙の内容では全ての政府と関係法人とがヨーロッパ案に与しているように受け取られかねず、政府に対する賠償請求訴訟の虞があると警告した。ところが、この法務次長の手紙は、国防省に到達してから二時間後、何者かによって暴露された。一月九日、閣議が開催され、ヘーゼルトインはウェストランド問題を閣議で再び取り上げるようサッチャー首相に要請した。しかし、要請は首相に無視され、同日、彼は国防相を辞任した。

ヘーゼルトインの辞任後、通商産業相(Secretary of State for Trade and Industry)であるブリタン(Leon Britan)がウェストランドのヨーロッパ側債権者の一つであるブリテイシユ・エアロススペース社(British Aerospace)会長であるリング(Raymond Lyngo)とヘーゼルトインの辞任前日に会談し、ヨーロッパ案は国益に反するとして、リングに圧力をかけていたことが明らかになった。この問題につき、庶民院において質問があったが、ブリタンは当たり障りのない答弁をした。さらに、法務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長からヘーゼルトインに宛てた手紙を暴露した者を調査

した結果、その実行者は通商産業省の公務員であると判明した。さらに、暴露の際、①通商産業相が当該公務員に対して許可を与えていたこと、②通商産業省から首相首席報道官に対しては連絡があったけれども、当事者である法務次長・国防相と通商産業省側との間には何ら協議がなかったこと、③報道官も上司たる首相に暴露に関する事実を知らせていなかったことも明らかになった。

この調査結果は世間に「汚い策略」があるとの印象を与え、反対党は首相及び通商産業相を厳しく批判し、また、保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た。一月二四日の午後、引き続き在任するようにとの首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。

一月二七日、首相は、ウェストランド事件に対する庶民院の質問をこれ以上受けることを拒否した。そこで、庶民院は同事件の調査に乗り出した（なお一月一日、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動議を提出したが、否決されている）。主に、国防委員会がこの問題に対する調査を行った。

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 *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.

(88) Oliver & Austin, *supra* note 97, at 32.

(c) 証言

それでは、どのような証言が公務員に求められる場合に、大臣は公務員の出頭を許可しようとしないのであるか。また、出頭した場合でも公務員は証言を拒否するのだろうか。この点につき、「委員会に出頭する公務員のための指針覚書 (Memorandum of Guidance for Officials Appearing Before Select Committees)」が参照される。この覚書は、一九六七年、当時の院内総務であるクロスマン (R.H.S. Crossman) を委員長と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、一九七八年議事手續委員会第一次報告書の中で初めて公表された⁽¹⁰⁰⁾。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、責任内閣制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ものとして興味深いものである。

覚書は、従われるべき一般原則として、可能なかぎり委員会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

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られる(para.20)。また、情報収集に過度の費用がかかる場合にも情報提供を差し控えることができる(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決定権が大臣にあるとする⁽¹⁰⁾(para.20)。そこで、具体的に委員会に提出を控えるべき情報を挙げている(para.30)。すなわち、証言を避けるべき事項として、

- ① 法務官による助言 (para.30 ii)；
 - 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報 (para.30 iii)；
- また、文書提出を避けるべき事項として、

- ③ 政治的に争いのある分野についての質問 (para.30 iv)；
- ④ 商業的または経済的性質を有する微妙な情報 (para.30 v)；
- 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ある事項、または、その可能性がある事項 (para.30 vi)；
- ⑥ 大臣が準司法的 (quasi-judicial) 若しくは上訴的 (appellate) 機能を有し若しくは有し得る特殊な場合⁽¹⁰⁾、または、要求事項が裁判所若しくは議会行政監察員 (Parliamentary Com-

missioner for Administration) による審理の対象となつて いる特殊な場合 (para.30 vii) を挙げる。

さらに覚書は、内閣の連帯責任の原則を保護することを理由に、次の事項について公務員は証言すべきでないとする (para.30 c)。

- ① 省庁から大臣になされた助言、
- ② 政策問題に関する省庁間のやりとり、
- ③ 政府の意思決定がどの段階でなされたかについて、
- ④ どのように大臣が他の大臣と協議したかについて、
- ⑤ 閣内委員会 (Cabinet Committee) における議事内容

ないしその決定に関する事項。

公務員の匿名性との関係では、覚書は次のように述べる (para.34)。「現在の政策が何であるかを説明すること、及び、それらの政策の対象や正当化理由を説明すること、行政に係る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及ぼすかを説明すること、以上のことに公務員は備えるべきである。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に任されている。しかし、公務員は、大臣の事前の許可がなければ、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べきである。もし、公務員たる証人が委員会によってこれらの限界を超えるように圧力を加えられたならば、公務員は、質問が大臣になされるべき旨を示唆すべきである」。

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課している。例えば、一九八五—八六年会期において、通商産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なかつたので、この報告書の質は損なわれている。我々の結論には第二次の証拠や推量に基づくものがある。過ちは我々ではなく大臣にある⁽¹⁰⁶⁾」。また、ウェストランド調査においても、大臣の指示に従い、五名の公務員が出頭せず、証言を拒否した。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報告書⁽¹⁰⁷⁾とに対する政府応答の中で、政府は「特別委員会は個々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⁽¹⁰⁸⁾」旨を表明した。

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、大蔵公務員委員会は報告書を庶民院に提出した⁽¹⁰⁹⁾。まず同報告書は、公務員の「活動(actions)」と「行為(conduct)」という類型化を行い、「活動」を「大臣の指揮に基づき実行された行為、及び、関係大臣の政策に一致する行為」と定義し、「行為」を「活動

の定義の外にあり、実際、違法行為(misconduct)と等しくなり得る行為」と定義する(Paras.14, 15)。そこで、「活動」に関する限り、特別委員会は、……公務員から日常的に証拠を収集している。そのような場合、証言のために与えられるべき権限を関係大臣が〔公務員に〕付与しているという含み、または、

—— 反証がない限り—— 大臣の指揮に基づくもの、あるいは、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ちにある。(したがって、活動に関する公務員の) 証言に対す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いうことを我々は疑わない⁽¹¹⁰⁾(para.16)として、政府を批判した。この報告書を受け、連絡委員会も報告書を議院に提出し⁽¹¹¹⁾、公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支持した(Para.10)。さらに、連絡委員会は、公務員の行為に関する調査について、特別委員会が公務員の懲戒審判所(disciplinary tribunals)でないことを認めつつも、そのことによつて、大臣の命令ないし政策に反する公務員を特別委員会が調査することは妨げられないとした(Para.14)。その上で、連絡委員会は、大臣責任制を政府が強調する一方で、それに見合う義務を果たしていないと批判したのである(Para.18)⁽¹¹²⁾。

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⁽¹¹³⁾。

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、政府はそれを制約する意図はないとした(Para.6)。また、特定の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した(Para.8)。そこで、政府は、委員会への公務員の出頭につ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、委員会の批判に應えるために、覚書の補足を公表した。⁽¹⁰⁾この補足において、応答の第八節における政府の主張が明文化された(Para.4)。次いで、公務員の証言に関して次のような見解を示した。①委員会から公務員が証言を求められ、かつ、委員会の調査が、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いし大臣が指定する上級公務員にむしるなされるべきである。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める(para.6)。

註

- (99) 別名、オズモザリイ・ルール(Osmotherly Rule)。以下、一九八八年版に準拠する。
- (100) H.C.588-1 (1977-78) . *supra* note 75, Appendix D (pp.38-51).
- (101) 議事手続委員会においても、院内総務はこの点を強調した(H.C.19-1 [1989-90], *supra* note 65, at para.123)。
- (102) 覚書が列挙する例。①金融市場に影響を与える情報(大蔵大臣との事前協議を要する)、②国営企業の経営ないし契約に関する微妙な情報、③秘密裡に政府にもたらされた商業情報ないし経済情報(など)。
- (103) 例えば、開発不服審査請求(planning applications and appeals)。
- (104) See Parliamentary Commissioner Act 1967.
- (105) H.C.305-1 (1985-86), First Report from Select Committee on Trade and Industry, para.12.
- (106) H.C.519 (1985-86), *supra* note 97, at para.230.
- (107) H.C.92 (1985-86), Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee, Civil Servants and Ministers: Duties and Responsibilities.
- (108) Cmnd.9916 (1986), Government Response to the Third and Fourth Reports from the Defence Committee Session 1985-86, para.44.

- (109) H.C.62 (1986-87), First Report from the Treasury and Civil Service Committee, Civil Servants and Ministers.
 (110) H.C.100 (1986-87), First Report from the Liaison Committee, Accountability of Ministers and Civil Servants to Select Committees of the House of Commons.
 (111) Cm.78 (1987), Accountability of Ministers and Civil Servants.
 (112) *Id.* at pp.4-5.

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出要求権は、調査対象となるほとんどの省庁に及ばない。したがって、省庁別委員会は非公式の文書提出要請によって省庁からの文書提出を受けることになる。

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ある。⁽¹¹³⁾ また文書提出についても、委員会に出頭する公務員のための指針覚書に従った運用がなされている。実際、省庁による文書提出拒否がしばしば発生している。⁽¹¹⁴⁾ 例えば、ウェストランド調査においては、国防委員会がウェストランドに対する政策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

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、当該資料の要約が提出された。⁽¹¹⁵⁾

註

- (113) 北大法学論集四四巻五号（一九九四年）一二五四頁参照。
 (114) H.C.519 (1985-86), *supra* note 97, at paras.217-224.
 (115) なお、外交特権が絡む以下の特殊事例がある。国際ブ
 リキ協議会の緩衝ストック管理者 (Buffer Stock Manager of the International Tin Council) がロンドン金属取引所に支払不能を通告し、ブ
 リキ取引が停止した事件を調査した通商産業委員会は、協議会に証言のための出頭と資料の提供を要請したが拒否された。政府は、主に協議会には外交特権があるとの理由で、協議会は委員会に情報提供できない旨を決定した。委員会は抗議したけれども、政府は当該決定を変更しなかった。See H.C.457 (1985-86), Third Special Report from the Trade and Industry Committee, Observations by Government on the Second Report 1985-86 (H.C.457). その結果、委員会は文書提出を求める動議を議院に提出した。しかし、分列表決の結果、議院は政府の立場を支持した。

五 評価

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「概して健康な状態」⁽¹⁶⁾であるとす。その点は、大臣や上級公務員が省庁別委員会に出頭・証言する数や省庁が提出する文書・上申書の数の多さからも窺える⁽¹⁷⁾。しかし、そのことは、執行府が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。⁽¹⁸⁾

註

(16) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para.151.

(17) 例えば、一九八五―八六年会期・八六―八七年会期の二会期中、三五名の閣内大臣、五七名の閣外大臣、一九〇名の上級公務員(局長[Under Secretary]以上)、二七五名のその他の公務員が、一四の省庁別委員会に出頭した(Garrett & Ryle, at 421)。なお、証人、文書提出の傾向は「委員会が扱う調査事項の性質に左右されがちであり、一般的傾向を示していないことが指摘される(H.C.19-1 [1989-90], *supra* note 65, at paras.75-76)。例えば、大臣や公務員の証言がさほど重視されない委員会がある(雇用委員会・旧教育科学芸術委員会・農業委員会など)。

See Johnson, *supra* note 48, at 176-177.

(18) ドリュアリーは、上級公務員が日常業務の一環として省庁別委員会への出頭や証言を受け入れているとする

(Drewry, *supra* note 33, at 160)。またジョンソンは、大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一方で、委員会の限界(例えば、多くの委員の知識不足、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)も彼らは十分に認識していることを指摘する(Johnson, *supra* note 48, at 178)。

(a) 覚書の運用

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対する影響について、議事手続委員会は、覚書には「議会における地位は何もな」⁽¹⁹⁾く、覚書が「監視機能の全範囲にわたり特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ない」として、その影響を深刻には受け取っていない⁽²⁰⁾。しかし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る大きな制約であることは事実なのである。⁽²¹⁾

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、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と③の問題は大臣の証言においても同じく問題となる。

註

(119) HC.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para.155.

(120) *Id.* at para.157. 同旨、para.153. 報告書は、この点に
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.*)。

(121) *Judge, supra* note 66, at 94-95. ジャッジは、調査にお
ける障害の典型的事例であるにもかかわらず、省庁別委
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
と指摘している (*ibid.*)。

(イ) 公務員の出頭と証言

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うというものである。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、委員会が正規の召喚権を行使せずに、双方が——結果として執行府有利に——妥協するという運用が見られるのである。

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

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、議院において委員会の主張が通ることは倒閣を意味し、ほとんどあり得ないことなのである。⁽¹²²⁾

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いて、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ている。⁽¹²³⁾ この点は、議会行政監察員や各種の行政審判所 (Tribunals and Inquiries) といった特定の公務員を直接対象とする行政監視制度の発達によっても例証される。⁽¹²⁴⁾ そして、省庁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理解できる。⁽¹²⁵⁾ したがって、公務員の出頭と証言についての学説の評価の傾向は次のようにまとめることができる。

第一に、公務員の「活動」に関する調査については、大臣責任制が機能する場面、すなわち、大臣の証言によつて調査が遂行できる場面では、公務員の出頭や証言の拒否を承認するのが学説においては有力である。⁽¹²⁶⁾ 他方、公務員の「行為」に関する調査については、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の正当な対象になるとする学説がある。⁽¹²⁷⁾ また、ウエストラ

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究に曝され、しかもその原因を大臣が作り出したような場合には、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会を大臣は与えるべきとされる。⁽¹¹⁸⁾

第二に、委員会と執行府との妥協については、それによって委員会が必要なる証言を得ることができ、また、政府が自らの主張の正当性を維持できるならば、「それはそれで結構である」とする評価がある⁽¹¹⁹⁾。しかし、妥協の事例は「憲法原則よりも過去の慣行を都合よく援用することに依拠している」とも言える⁽¹²⁰⁾。公務員に対する召喚権行使は法の上では無制約である。このことを議事手続委員会をはじめとする特別委員会は事ある毎に強調している⁽¹²¹⁾。したがって、もし妥協に失敗するならば、立法府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権能を行使すべきとされるのである⁽¹²²⁾。

註

(122) Oliver & Austin, *supra* note 97, at 35.

(123) *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 *Pol. Q.* 253, at 254-255 (1972).

(124) 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).

(125) Oliver & Austin, *supra* note 97, at 34. See also Gunn, *supra* note 123, at 256-258.

(126) 例えば、ブレイシーは、大臣への助言、政策に関する省庁間の意見交換、政治的対立に属する事項は証言すべきではなく、「主要な例外」であるとす (R. BRAZIER, *CONSTITUTIONAL PRACTICE* 190 [1988])。ブーシャルも同旨 (Marshall, *supra* note 69, at 467)。

(127) Marshall, *supra* note 69, at 467.

(128) Oliver & Austin, *supra* note 97, at 35-36; Hennessy, *supra* note 97, at 90.

(129) Brazier, *supra* note 126, at 189.

(130) Marshall, *supra* note 71, at 227.

(131) 例えば、ウェストランド事件では、結局政府と妥協したものの、国防委員会はその立場を貫いた。

(132) Brazier, *supra* note 126, at 189.

(ロ) 連帯責任を理由とする証言拒否、その他の拒否事項
覚書は、内閣の連帯責任の保護を理由として、公務員の証言謝絶事項を列挙している (本款三(c)参照)。また大臣も、連

帯責任の維持を理由として、覚書が列挙する事項につき、証言を拒否することがある。従来、責任内閣制の内容の一つとして、内閣の連帯責任（一体性）を保持するために閣内の機密性を維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にもかかわらず、本質的に維持されている習律である。但し、大臣への公務員の助言に関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あるからとも言える。⁽¹³²⁾

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、抽象的には是認できるものである。しかし学説からは、その具體的運用における執行府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つ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、政策形成に関する情報源に庶民院がアクセスすることと、政策形成過程に独自の情報をもつて庶民院が関与することを妨げていると指摘されている。⁽¹³³⁾

註

(132) Wade & Bradley, *supra* note 49, at 108-109.

(133) Marshall, *supra* note 124, at 85.

(135) *Id.* at 83.

(136) Marshall, *supra* note 124, at 85. この観念はホワイトホール・モデルの下で理解される責任内閣制観に基づくものと言える。一方、庶民院や学説は、よりリベラル・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われる。例えば、マーシャルは「庶民院が今やこのような責任の果たし方を望んでいないことは明らかである」と指摘する (*ibid.*)。

(b) 大臣に対する召喚権の是非

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。一九七八年議事手続委員会第一次報告書においては、出頭と証言を大臣に対して要求する権限を特別委員会に付与すべきことが勧告されていた。⁽¹³⁷⁾しかし、省庁別委員会に当該権限は付与されなかった。

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、「それらの権能によつて委員会が」より機能的になるとは考えない」として、消極的立場が表明されている。⁽¹³⁸⁾理由として、①議院の多数派が政府・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

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されること、③議院の命令を求めるという究極手段が委員会に残されていることが挙げられる。⁽¹³⁹⁾但し、この消極意見には憲法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自製の現れとも言えるからである。つまり、法的には無限定の権能であってもその限界までは行使されないのである。⁽¹⁴⁰⁾そして、この自制がイギリスにおける権力分立の出発点であり、執行部の独自性確保の顕現なのである。⁽¹⁴¹⁾

註

- (137) H.C.588-1 (1977-78), First Report from the Select Committee on Procedure Vol.1, para.7.21.
- (138) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para.162.
- (139) *Ibid.*
- (140) MARSHALL, *supra* note 71, at 201.
- (141) B.Ziemske, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England: Vorbild einer deutschen Reform?, S.68 (1991).

(c) 庶民院と執行府

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ない場合、その解決は議院に委ねられる。その場合、「特別委員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院内総務の確約⁽¹⁴²⁾にしたがって、議院における審議が行われ、妥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すのは、イギリスの執行府は法の上では国王であり、議会と国王との間には、封建的遺産に基づく相互の尊重という歴史的関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。⁽¹⁴³⁾

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

「憲法的危機」⁽¹⁴²⁾を意味する。すなわち、その場合、国王は、大臣の助言と庶民院の上奏との間の対立に直面する⁽¹⁴³⁾。かくして、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、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の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、公務員の出頭や証言については委員会の優位を確保し、大臣の出頭・証言や省庁からの文書提出については、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いては、妥協（自制）という限界が働くとはいえず、庶民院の命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・モデルが貫徹しているとも解される。

註

(142) 996 H.C. Deb. col. 1312 (16 Jan. 1981).

(143) MARSHALL, *supra* note 71, at 72.

(144) GRIFFITH & RYLE, at 451.

(145) MARSHALL, *supra* note 71, at 72.

(146) リベラル・モデルとホワイトホール・モデルに関する説明につき、第二章第一節第二款一（北大法学論集四四卷五号「一九九四年」一二六三頁以下）参照。ホワイトホール・モデルの下で理解される責任内閣制につき、第二章第二節第二款三（北大法学論集四四卷五号「一九九四年」一二七七頁以下）参照。責任内閣制に関する理解の相違と委員会による調査との関係につき、第三章第一節第四款二（北大法学論集四四卷六号「一九九四年」一七九七頁以下）参照。

第三款 情報の公開

一 委員会と報道機関

(a) 報道機関の関心の増加

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挙げられる。⁽¹⁴⁷⁾ 大臣と公務員の責任が確保されるためにも、政府の活動や決定に関する情報の公開は不可欠である。⁽¹⁴⁸⁾ 特にこのことは、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。そして、省庁別委員会から国民への情報の流通を考慮する場合、その重要な媒介が報道機関なのである。⁽¹⁴⁹⁾

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を指摘する。⁽¹⁵⁰⁾ 例えば、委員長が委員会の任務の範囲内の事項に關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。⁽¹⁵¹⁾ 但し、委員会による調査が情報公開に資するかには、議会と報道機関との関係という要素が絡む点に注意を要する。⁽¹⁵²⁾ 議会自体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

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能性や②報道機関自体の関心に依存するのである。⁽¹⁵³⁾ この点で、議会の報道機能を過大視してはならないのである。⁽¹⁵⁴⁾

なお、省庁別委員会による証人尋問のテレビ中継について、圧倒的多数の省庁別委員会は積極的立場をとっている。⁽¹⁵⁵⁾ 連絡委員会は、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価している。⁽¹⁵⁶⁾ しかし、非協力的な証人の場合、委員会の無力を露呈する結果ともなり得るとの指摘もある。⁽¹⁵⁷⁾

註

(147) P.Giddings, *What Has Been Achieved?*, in G.DREWRY (ed.), *THE NEW SELECT COMMITTEES* 367, at 378 (2d ed. 1989).

(148) TURN, *supra* note 68, at 559-560.

(149) 議事手続委員会は、省庁別委員会と報道機関は共生 (symbiotic) 関係にあるとする (ibid.).

(150) H.C.92 (1982-83), *supra* note 44, at para.85; H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at paras.216, 220. 議事手続委員会は、特に定期刊行の専門誌からの取材が多くなったとする (id. at para.216).

- (151) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para. 220.
- (152) また、省庁別委員会に対する報道機関の関心の増大は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* note 66, at 98)。
- (153) R.Negrine, *Reporting Parliamentary Committees: the Investigation of the Rover Group Sale to the British Aerospace*, 45 *Parl. Aff.* 399-400 (1992). また、議事手続委員会報告書は、次の問題を指摘する (H.C.19-1 [1989-90], *supra* note 65, at para.217)。(1) 報告書のうち、政府批判の部分のみが報道されることで報告書の趣旨が誤解される。(2) 公聴会に対する関心が少ない。(3) 大部分の委員会審議が特定の曜日 (水曜日) に集中するため完全な取材を受けなす。
- (154) DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 24, at 236; また、今世紀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張・躊躇・懐疑であることも指摘される。See C.Seymour-Ure, *Parliament and Mass Communications in the Twentieth Century*, in S.A. WALKLAND (ed.), *THE COMMONS IN THE TWENTIETH CENTURY* 527 (1979).
- (155) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para.218.
- (156) H.C.92 (1983-84), *supra* note 44, at para.87.
- (157) Drewry, *supra* note 33, at 163.

(b) 委員会に関する情報の漏洩⁽¹⁵⁸⁾

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、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議会侮辱罪 (Constructive Contempt) とされる⁽¹⁵⁹⁾。ところが、委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るのである。但し、近年の事例においては、報道機関が情報源を秘匿するために、議院が漏洩者を同定できないのが実情である。そして、元の漏洩者が判明しない場合、議院は公表したジ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。

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、次のように勧告した⁽¹⁶⁰⁾。①特権を全ての事例において行使する必要はない (para.50)。②漏洩が委員会の機能に対する実質的妨害 (substantial interference) の原因となる、または、なり得るといふ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

る (para 51)。^③ 当該漏洩に責任のある議員と漏洩された情報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 (para 56)。^④ 出版者を処罰する場合は、議事堂内の活動停止が適当である (para 70)。^⑤ として、同報告書は自主投票 (free vote) 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る。⁽¹⁶²⁾

一九八五年末、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再び発生した。この事件は先の特権委員会勧告にしたがった取り扱いがなされ、まず、環境委員会が漏洩に関する調査を行った。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。⁽¹⁶³⁾ 同特別報告書は自動的に特権委員会に付託され、当事者の聴聞を経て以下の結論に達し、議院に勧告した。⁽¹⁶⁴⁾ すなわち、① 当該公表は委員会運営への実質的妨害にあたる。② 漏洩者の某及び出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⁽¹⁶⁵⁾ 一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、一部に重要な修正を施され、庶民院で支持された。⁽¹⁶⁶⁾ その重要な修正とは、「議院に報告される以前に起草中の特別委員会報告

書を暴露した議員を処罰するのは適当であるが、単に仕事をしたが故にジャーナリストを処罰するのは誤りであろう」というものである。すなわち、漏洩源が同定されない以上、関係記者と出版者はともに処罰しないという内容であり、特権委員会の^③ 勧告を否定するものである。庶民院は、漏洩源が同定できない場合には、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、議事手続委員会が批判している。⁽¹⁶⁷⁾ まず、議事手続委員会は、報告書の漏洩を、① 内容に関する委員会の同意後から報告書公表までの間の漏洩と^② 報告書の起草段階 (同意前) における漏洩とに区別する (para 223-225)。^③ として、①は、報告書の政府に対するインパクトを散漫にする、報告書の趣旨が誤解される虞がある点で委員会の運営を害するとする (para 224)。^④ 特に②につき、「特別委員会制度全体の破壊」とする (para 226)。^⑤ なぜなら、そのような漏洩は、議院と委員会スタッフとの間の信頼関係を損なうからであり、問題を検討し時には政府を猛烈に批判すること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きく依存しているからである (para 226)。^⑥ したがって、委員会報告書の事前漏洩に関して、報道機関は、公益と公衆に興味を

もたせる利益とを混同する危険に陥っており(Para.228)、議院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受容と思われるとしている(Para.229)。

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、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いることの現れと言えるのである。⁽¹⁶⁰⁾

註

(158) 議会特権の観点からこの問題を扱った邦語文献として、原田一明「英米流「強い自律権」論の検討—イギリス「議会特権」の動向—(五・完)」都立大法学会雑誌三三三巻一号(一九九二年)七一頁以下参照。

(159) 庶民院決議(CJ.[1837].282)に基づく。See May, at 122-124.

(160) 一九七一年以降六件ある(一九八九年現在)。

(161) H.C.555 (1984-85), Second Report from the Committee of Privileges.

(162) 94 H.C.Deb. cols.260-265 (18 Mar.1985).

(163) H.C.211 (1985-86), Second Special Report from the Environment Committee, Leak of Draft Report Acid Rain.

(164) H.C.376 (1985-86), First Report from the Committee of Privileges.

(165) 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。

ロビーの中には、経験を積んだ記者の中から代表として選任され、議院の許可を受けた記者しか立ち入ることはできない。PLAUNDY, PARLIAMENTS IN THE MODERN WORLD 130 (1989).

(166) 98 H.C.Deb. cols.293-332 (20 May 1986).

(167) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at paras.223-231.

(168) 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的の副産物」と表現している(*id.* at para.357)。

二 委員会と圧力団体

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、典型的関係として考えられるのが省庁別委員会と圧力団体⁽¹⁶⁹⁾との関係である。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

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提供している。⁽¹⁷⁰⁾ なぜなら、このような委員会は、議会外からの情報なしには適切な調査が遂行できないからである。⁽¹⁷¹⁾ 第二に、圧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述べる「公共の演壇 (public platform)」となること、②同じ政策分野で競合する団体に対して自らの見解をテストできること、③新たな情報に接近できることが挙げられる。⁽¹⁷²⁾ この利点は学説においても承認される。⁽¹⁷³⁾ さらに、より重要な利点として、委員会が「公共の演壇」となることで、④圧力団体の意見が国民に公的意見として捉えられること、⑤圧力団体の意見が政府に伝達されることが挙げられる。⁽¹⁷⁴⁾

但し、省庁別委員会と圧力団体の関係については、緊密な関係の構築によって委員会が独自性を喪失するという懸念がある。⁽¹⁷⁵⁾ 議事手続委員会は、両者は互いの能力と機能を現実に評価している、つまり、委員会は圧力団体に圧倒されているわけではなく、圧力団体も委員会を「政府の身代わり」⁽¹⁷⁶⁾ ないし「政府への直接的導管」とは見えていないとする (para.212-213)。その上で、この問題の分析は難しいながらも (para.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いという所見を「説得的な証拠」としている (para.215)。また、

委員会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に資する。⁽¹⁷⁷⁾ しかしながら、両者に特別の関係が生ずることを防ぐ最大の要因は、省庁別委員会が政策形成において大きな影響力がないために、省庁別委員会を通じた、政府に対する圧力団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う指摘もある。⁽¹⁷⁸⁾ 圧力団体との関係における省庁別委員会の意義は、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会という公開の場で行われるという点にあるのである。⁽¹⁷⁹⁾

註

(169) 本稿における「圧力団体 (pressure group)」なる用語は、一九九〇年議事手続委員会の用語法 (H.C.191 [1989-90], *supra* note 65, at para.200) に従い、民間非政治団体 (non-governmental and non-party political organisations) 一般を指し、雇用者団体・労働組合・専門家集団・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人々々さえも含む幅広い意味で用いている。

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

において、教育科学芸術委員会は、二名の大臣・二四名の公務員・六名の公法人職員その他、八一名の民間の証人から証言をとっている。農業委員会は、一一名の公務員・二一名の関係公法人職員・一名の貴族院議員その他、四一名の民間の証人から証言をとっている（大臣は招致されず）。See Johnson, *supra* note 48, at 176.

(171) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, para.204.

(172) ラッシュ (Michael Rush) の所見によらる。See *id.* at para.203.

(173) 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); DJudge, PARLIAMENT AND INDUSTRY (1990).

(174) 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たことが指摘される。D.R.Shell, *The British Constitution in 1989*, at 43. Parl. Aff. 397, at 413 (1990).

(175) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para.213.

(176) ラッシュの所見。ノートン (Philip Norton) もこの所見に同意している (*id.* at para.215)。

(177) Judge, *supra* note 66, at 97. シャッチスは、両者の関係を「政策共同体 (policy communities)」ないし「顧客主義的 (clientelistic)」関係と記述するのは誤りとする。

(178) Shell, *supra* note 174, at 413. 詳細につき、本節第五款参照。

(179) なお、政府内の政策形成につき、see, A.G.JORDAN & J.J.RICHARDSON, BRITISH POLITICS AND THE POLICY PROCESS: AN ARENA APPROACH chs.6-8 (1987) etc.

第四款 議院へのインパクト

一 省庁別委員会と議院

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伝統があり、質問 (Question) や延会討議 (Adjournment Debate) 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。⁽¹⁸⁰⁾ したがって、委員会と議院の関係という観点から省庁別委員会を考察することは不可欠なのである。

全院による執行府統制という伝統を理由とする、政府監視調査を任務とする特別委員会に対する反対論や懐疑論は根強く庶民院議員の間に存在した。⁽¹⁸¹⁾ そして、この反対と懐疑は省庁別委員会に対しても向けられた。具体的には、①委員会の仕事に追われる結果、議員が本会議に関心を持たなくなる、⁽¹⁸²⁾ ②大臣は最
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

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い、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、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するのである。⁽¹⁸⁶⁾ 学説においても、これらの反対論や懐疑論を「非現実な恐れ」と評価するものがある。⁽¹⁸⁷⁾ 以下、批判に即して具体的に検討を加える。

第一の批判の背景には本会議の出席率低下現象がある。⁽¹⁸⁸⁾ しかし、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。⁽¹⁸⁹⁾ 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されていたことが想起されるべきである。⁽¹⁹⁰⁾ そして現在、全院に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、

情報獲得という面では同じ側面を有する質問の場合、当番制 (Tota) による情報収集の限界がある。⁽¹⁹¹⁾ また、委員会の調査と異なり、質問や延会討議によつては、省庁の決定を正当化する傾向のある大臣の答弁の真偽を裏づけることができな⁽¹⁹²⁾い。したがって、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論者も存在するのである。⁽¹⁹³⁾ 第三の批判については、省庁別委員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。⁽¹⁹⁴⁾ 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見出す見解があるのである。⁽¹⁹⁵⁾

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。現代イギリスにおいては、二大政党制を基調とする「対決の政治 (adversary politics)」が政治構造の基礎である。⁽¹⁹⁷⁾ したがって、議院や常設委員会における審議形式は「対決の政治」を反映している。つまり、規律された平議員によつて支持され一体となった政府・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る。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、

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。⁽¹⁸⁶⁾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ぬこと、⁽¹⁸⁷⁾②その妥協が執行府に接近したものになりがちであることが指摘される。⁽¹⁸⁸⁾

但し、省庁別委員会の超党派的審議形式が対決の政治を書し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。⁽¹⁸⁹⁾従来、政府・与党対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た。⁽¹⁹⁰⁾しかし、内閣統治制が確立した現代イギリス議会の状況においては、「責任追及は野党の独占的機能ではない」。⁽¹⁹¹⁾つまり、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手段として重要視されるのである。⁽¹⁹²⁾そして、そのような二大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

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るのである。⁽¹⁹³⁾

註

- (180) 北大法字論集四四卷五号(一九九四年)一一七九頁参照。
 (181) パウエル (Enock Powell) 議員がその代表である。
 (182) *Suk. supra* note 55, at 229.
 (183) 後者三つの批判は *see*, J.Mendelson, *The Chamber as the Center of Parliamentary Scrutiny*, in A.Morris (ed.), *THE GROWTH OF PARLIAMENTARY SCRUTINY BY COMMITTEE* 109, at 110-112 (1970). なお、筆者のメンデルソンは庶民院議員である。
 (184) ほほ全員の平議員が特別委員会の発展及び強化を是認している。L.RADICE, *E.V. ALLANCE & V. WILKS, MEMBER OF PARLIAMENT* 163 (2d ed. 1990).
 (185) H.C.92 (1982-83), *supra* note 44, at para.6.
 (186) H.C.363 (1984-85), *First Report from the Liaison Committee*, para.17.
 (187) Drewry, *supra* note 33, at 142.
 (188) 本会議の出席率はこの四十年間で特に減少している。
See Suk. supra note 55, at 229.
 (189) *Ibid.*: WADE & BRADLEY, *supra* note 49, at 209. また、議

事手続委員会報告書において、庶民院事務総長である「ルトン」(Sir Clifford Boulton) は本会議の出席率の低下は今世紀だけではなく、実に長い間の問題であったと指摘し、この批判に懐疑的姿勢をとる(H.C.19-1 [1989-90], *supra* note 65, at para.188)。

(190) 第三章第一節第二款一(北大法学論集四四卷六号「一九九四年」一七八九頁以下) 参照。

(191) 具体的には、大臣が当番制で出席する(約一週間に一度)場合、①事前に質問を通知しなければならぬ、②通知の効力には期限がある(十日)、③質問希望者が多いのもかわらず質問時間には限界がある(一九八七-八八年会期において、回答を得た質問は七二、六六六件であり、そのうち口頭の答弁を得た質問は二四、九四〇件だった。See A. Abonis, *Parliament Today* 132 [2d ed. 1993]) とする現状を併せて考慮するならば、然るべき大臣に然るべ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ある。See Brazier, *supra* note 126, at 179.

(192) Wade & Bradley, *supra* note 49, at 205-206.

(193) Turpin, *supra* note 68, at 469.

(194) Wade & Bradley, *supra* note 49, at 205-206. 但し「質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できない。両者の機能の相違を指摘する論者がいる。See D.N. Chester, *Questions in Parliament*, in S.A. WALKLAND &

M. RYLE (eds.), *Commons Today* 175, at 198-199 (rev. ed. 1981). 質問と委員会による調査権の関係は改めて論じた。なお、質問と国政調査権との関係に関する邦語文献として「前田英昭「質問権と答弁義務」イギリス議会政治の研究(溪林出版社・一九九〇年)一二二頁以下所収、大石眞・議院法制定史の研究(成文堂・一九九〇年)三一〇頁以下参照。

(195) Turpin, *supra* note 68, at 464.

(196) H.C.92 (1983-84), *supra* note 44, at para.10. J.P. MACKINTOSH, *SPECIALIST COMMITTEES IN THE HOUSE OF COMMONS: HAVE THEY FAILED?*, at 22-23 (Waverley Occasional Paper no.11, 1980).

(197) 第三章第二節第二款二(北大法学論集四四卷六号「一九九四年」一八〇七頁以下) 参照。

(198) 北大法学論集四四卷五号(一九九四年)一二四六頁以下参照。See also Drewry, *supra* note 33, at 143-144.

(199) Silk, *supra* note 55, at 229.

(200) Mendelson, *supra* note 183, at 111-112.

(201) See, e.g., Turpin, *supra* note 68, at 70-72; GIFFIN & RYLE, at 13-14; DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 24, at 292-293. なお「樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派アモクラシー」議院内閣制をめぐる四つの神話」ジュリスト八八四号(一九八七年)一二四頁以下参照。

(202) See, e.g., Sir JENNINGS, CABINET GOVERNMENT 472 (3d ed. 1959).

(203) Turpin, *supra* note 68, at 71.

(204) タリフィスとライルは「大臣対その他の議員という対立は「人民に応え得る」議会と国王により任命された執行府との間の歴史的・憲法的対立である」と述べる (GRIFFITH & RYLE, at 14).

(205) ターバンは、対決する政党政治は委員会から完全に排除されるものではないが、主要な政策上の相違を留保しつつも、情報提供を受ける権利と執行府を批判する権利を行使することで、委員が議会人として共に働くことは注目に値することであると指摘している (Turpin, *supra* note 68, at 71)。See also SULK, *supra* note 55, at 230.

二 委員会報告書に関する議院における審議

省庁別委員会と庶民院との関係に関する重要な問題として、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れる。付託命令によって、省庁別委員会はその任務と権限を議院から授権されている。さらに、イギリス議會の場合、本會議院から授権されているので、とりわけ議院との密接な関係が委員中心主義を採用するので、連絡委員会は「委員会の本質は委員会が議院に要求される。連絡委員会は」

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⁽²⁰⁶⁾。したがって、委員会の報告書を審議すること、そして必要ならば、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ある⁽²⁰⁷⁾。

庶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る審議を目的とする定例日を議事日程の中に組み込むことが考えられる。一九七八年の議事手続委員会はこの問題を検討し、委員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分すべきであると勧告した⁽²⁰⁸⁾。しかし、この勧告は実現されなかった。現在、委員会報告書を審議する制度として、連絡委員会に発議権を割り当てられた三日間の歳出予算定例日 (Estimates Day) がある (H.C.S.O. No. 52)。この歳出予算定例日は、一九八〇年議事手続 (予算) 委員会報告書の勧告に基づき、一九八二年七月一九日の庶民院規則の改正によって規定された。歳出予算定例日における審議対象は歳出予算見積積書 (Estimates) であるが、審議対象となる歳出予算見積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、事実上、歳出予算定例日において議院は委員会報告書を審議できるのである⁽²⁰⁹⁾。

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

数(一九九〇年七月までに五九一の報告書と二三一の特別報告書が公表されている)に比して、議院において報告書を審議する機会は少ないのが実情である。⁽²¹⁾一九七九—八〇年会期から一九八七—八八年会期までの間、審議の対象となった報告書は一六である(全報告書の約二五%)。そのうち、独立の動議(Substantive Motion)や延会動議(Adjournment Motion)に基づき審議された報告書数は合わせて一三に過ぎず、残りの一〇三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議事日程表に記載された(Caged)報告書である。

学説においては、省庁別委員会の活動が「議院の活動範囲を拡張し、政府との関係における議院の地位を強化し、議院の審議の質を高めた」という評価に基づき、報告書審議の機会が不足していることに対する批判が強い。⁽²²⁾一九九〇年の議事手続委員会報告書⁽²³⁾の中では、審議の機会が少ないことについての省庁別委員会からの不満も指摘されている(Para.192)。また、庶民院事務総長は「独立の動議に基づき必要に応じてなされる特定の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るのを助け得る」と述べ、定例日の増加を示唆している(Para.193)。しかし、この議事手続委員会は、一九七八年の議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

割り当てる必要はないと結論している(Para.196)。その理由として、議事手続委員会は次の二点を挙げる(Para.195)。第一に、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。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けではなく、当該報告書を提出した委員である議員が議院での審議においても中心になることである。第一の理由は報告書の有効性の評価に関わる。議事手続委員会は、委員会報告書の価値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ると見る(Para.198)。しかし他方では、「情報を収集することは重要な権限の行使である。しかし、そのように〔収集された〕情報と……結論とを審議する時間を議院が見つけられない限り、特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なるという明白な危険がある」旨の学説からの指摘がある。第二の理由に対しては、報告書の審議は委員会委員が委員会の結論に関する自らの見解を表明、敷衍する機会とみなすべきである旨の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れ得るのである。⁽²⁴⁾

註

- (206) H.C.92 (1982-83), *supra* note 44, at para.63.
- (207) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para.185.
- (208) H.C.588-1 (1977-78), *supra* note 137, at para.6.10.
- (209) H.C.118-1 (1980-81), First Report from the Select Committee on Procedure (Supply), para.55.
- (210) GRIFFITH & RYLE, at 409.
- (211) 以下の「*ナーマ*」に *see* H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at para.190.
- (212) しかも、独立の動議に基づき審議された報告書数は、一九七九年の設置時から一九八九年一月までで七に過ぎない (164 H.C.Deb. cols.225-226 [Written Answer, 20 Dec.1989])。なお「独立の動議に基づく審議」とは、他の議事に付随して提出された動議ではなく、報告書を審議することを目的とする動議が提出され、可決された結果、当該報告書に関する審議が行われたことを言う。
See MAY, at 321-322.
- (213) H.C.92 (1982-83), *supra* note 44, at para.6.
- (214) *See, e.g.*, BRAZIER, *supra* note 126, at 191; WADE & BRADLEY, *supra* note 49, at 209.
- (215) H.C.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at paras.192-199.
- (216) BRAZIER, *supra* note 126, at 191.
- (217) H.C.588-1 (1977-78), *supra* note 137, at para.6.9. な

お、省庁別委員会の委員が報告書に関する審議の中心に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ている。すなわち、一九七九年から一九八九年の間、委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あった者は三分の一に満たない。See JOHNSON, *supra* note 42, at Table 9.7 (at 191), 193.

第五款 政府の活動に対する影響

一 政府の活動に対する間接的影響とその評価

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対する影響である。但し、「政府の活動に対する影響」と言っても、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る。

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 (written answer) において、一九八五年三月から一九八六年三月までの間に政府が受け入れた主な勧告として、一五〇にもわたる事項を列挙している。⁽²¹⁸⁾ 但し、政府が勧告を「受け入れた」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

る。⁽²¹⁹⁾ここでは特に、政府の政策決定に影響を及ぼしたものと
して援用される事例を検討する。

そのような検討に最適の事例が、いわゆる「容疑者」法⁽²²⁰⁾ (sus-
law)の廃止である。この法律は、犯意(criminal intent)を持っ
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
規定している(第四条)。従来から、この法律に対しては人種
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
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
について調査を行った。そして調査の結果、「容疑者」法は原
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
報告書を公表した。⁽²²¹⁾その後庶民院において、同報告書に関する
審議が行われた。審議において、内務大臣は、刑事未遂法に關
する法改革委員会(Law Commission)の報告書が提出されるま
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。しか
し、当時の内務委員会委員長だったペイジ(Graham Page)は改
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
に反して野党と行動をとらした。⁽²²²⁾さらに、この審議後、内務
委員会は、もし政府が「容疑者」法の改正を拒否するならば、
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
書を公表した。⁽²²³⁾次会期、「容疑者」法を廃止して「容疑者」法

よりも特定した犯罪(offence)を導入した刑事未遂法案
(Criminal Attempts Bill)を政府は議院に上程した。⁽²²⁴⁾当該法案の
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
認めた。⁽²²⁵⁾

しかし、省庁別委員会の「サクセス・ストーリー」と言われ
るこの事例においてさえ、省庁別委員会の勧告が政府の政策
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。
すなわち、「容疑者」法の事例では、①委員会の主張が説得的
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
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
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
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ば
改正されたとするのである。⁽²²⁶⁾

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
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
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
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
は言えないのである。⁽²²⁷⁾具体的には、①省庁別委員会は政策を形
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
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。⁽²²⁸⁾確

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役割が明らかであった。⁽²³²⁾ただ、省庁別委員会は、ステイヴァース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とする」⁽²³³⁾ほどには、執行府内部における政策形成に日常のかつ実質的に影響を与えるものではないとされるのである。

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さないからと言って、委員会が政府の活動に全く影響しないとはいえない。議事手続委員会は、政府の政策形成に対する直接的影響について「不当に控え目に感ずる必要はない」としながらも、⁽²³⁴⁾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」⁽²³⁵⁾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(trip-dip)影響、②委員会の存在による無形のインパクト、③委員会の勧告が省庁間の交渉及び議論の過程において果たす役割、④議院におけるやりとりの質に対する助成的効果を挙げている。⁽²³⁶⁾

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、省庁別委員会が政府の政策形成に対する実質的影響がないこと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

持たない省庁別委員会の調査を「説明的対話(explanatory dialogue)」の営みとする。⁽²³⁷⁾具体的には、政府監視調査を任務とする従前の特別委員会と同様に、省庁別委員会が本質的に主張と説得という権能だけに依拠する批判機関に過ぎず、⁽²³⁸⁾統治機構において「傍観者のままでいる(stay on the sidelines)」ことが期待されていると指摘する。しかしながら、多くの論者は説明的対話で満足する姿勢を示す。二大政党制をとる議院の党派勢力を事実上反映している委員会が政府の政策を変更することは期待できず、期待され得ることは委員会が批判者たりうるということなのである。⁽²³⁹⁾したがって、学説においても、議事手続委員会が述べた、より静的かつ間接的な影響に意義を見出す見解が多数なのである。⁽²⁴⁰⁾また、そもそも委員会の評価基準として、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見解も存するのである。⁽²⁴¹⁾

省庁別委員会の実効性を評価する場合、議事手続委員会は、政府の政策形成に対する影響よりもむしろ、大臣と公務員の説明責任の確保に力点を置いている。⁽²⁴²⁾つまり、省庁別委員会が説明責任の確保に資することを以て、それが「立派なかつ成功した」制度であると結論している。⁽²⁴³⁾学説も同様の傾向を示す。したがって、省庁別委員会制度の第一の意義は庶民院に対する執

行府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⁽²¹⁾。

註

- (218) 98 H.C.Deb. cols.433-446 (3 Jun. 1986). なお、①一九八三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勤告のリストにつき、see. 101 H.C.Deb. cols.460-478 (15 Jul.1986).
- (219) GRIFFITH & RYLE, at 430 n.31.
- (220) 正確な名称は、一八二四年浮浪者法 (Vagrancy Act 1824)。
- (221) H.C.559 (1979-80), Second Report from the Home Affairs Committee, Race Relations & 'Sus' Law.
- (222) 985 H.C.Deb. cols.1763-1821 (5 Jun.1980).
- (223) H.C.744 (1979-80), Fourth Report from the Home Affairs Committee, Race Relations & 'Sus' Law, No.2.
- (224) 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、本章第五節参照。
- (225) See 997 H.C.Deb. cols. 21ff (19 Jan.1981).
- (226) G.Drewry, *The Home Affairs Committee*, in *ditto* (ed.), *THE NEW SELECT COMMITTEES* 182, at 200 (2d ed. 1989).
- (227) 公務員の非公式の主張である。See *id.* at 199.
- (228) GRIFFITH & RYLE, at 431 n.34.
- (229) *Id.* at 431. なお、ドリュエーリイは、省庁別委員会の果たした役割の究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、新規定が厳しく疑われていることを指摘する。Drewry, *supra* note 33, at 200.
- (230) GRIFFITH & RYLE, at 430. そもそも政策形成に対する影響が測定し難いことも指摘される (*id.* at 431)。
- (231) Johnson, *supra* note 48, at 183-184.
- (232) H.C.19-I (1989-90), *supra* note 65, at para.358.
- (233) M.Ryle, *Recent Procedural Changes in the Commons*, 44 *PARL.AFF.*470, at 476 (1991). ライルは、そのような法案の最適の事例として、国民医療制度 (National Health Service) の改組を挙げている。
- (234) 969 H.C.Deb. col.36 (25 Jun. 1979).
- (235) H.C.19-I (1989-90), *supra* note 65, at para.359.
- (236) *Id.* at para.360.
- (237) 彼は、一連の特別委員会の改革に対して「長い間反対してきた者」(C.Harlow, *Book Review*, 50 *M.L.R.*124

- [1987]) を参る。
- (238) Johnson, *supra* note 48, at 183-184. 彼の「説明的対話」概念は「*ホウ*」*see*, NICHOLSON, PARLIAMENT AND ADMINISTRATION: THE ESTIMATES COMMITTEE, 1945-65, at 167-172 (1966).
- (239) Johnson, *supra* note 48, at 184.
- (240) NICHOLSON, *An Academic View*, in DENGFIELD (ed.), COMMONS SELECT COMMITTEES: CATALYSIS FOR PROGRESS?, at 60, at 64 (1984).
- (241) OLIVER, GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM: THE SEARCH FOR ACCOUNTABILITY, EFFECTIVENESS AND CITIZENSHIP 45 (1991). *See also* WADE & BRADLEY, *supra* note 49, at 208. なお、委員会の批判が超党派の批判になる点に意義を見出す見解がある (DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 24, at 296)。
- (242) どの徴候を重視するかは論者により異なる。例えば、
 ① 大臣や公務員の説明義務の充足に力点を置く見解 (DE SMITH & BRAZIER, *supra* note 26, at 295-296; RYLE, *supra* note 233, at 475 *etc.*)、
 ② 委員会の心理的インパクトを強調する見解 (DREWRY, *supra* note 33, at 82) などがある。
- (243) Judge, *supra* note 66, at 98.
- (244) 連絡委員会による省庁別委員会の評価も同じ傾向を見せる。同委員会の一九八三年報告書は「大臣が委員会に長期間にわたり、そして、継続的に出頭することは、議会生活の有益な特徴になった」とする (HC92 [1982

-83], *supra* note 44, at para.14)。但し、議事手続委員会が自らの評価を「政治的判断」(HC.19-1 [1989-90], *supra* note 65, at para.368)とする点には留意されよう。

(245) HC.19-1 (1989-90), *supra* note 65, at paras.355-357.

(246) 但し、庶民院議員の多くは、政策形成に対する影響を省庁別委員会の評価基準と考えており(全体の七五%、JOERST, *supra* note 42, Table 10.1 [at 204])、委員会によ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

一 特別常設委員会導入に至る背景

(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

(Special Standing Committee) である。特別常設委員会成立の基礎には、省庁別委員会の発展と同じく、立法府と執行府との間の権力の均衡を回復しようとする意図がある。⁽²⁴⁷⁾ 但し、特別常設委員会は法案に関する調査だけではなく法案審査も行うことで法案審査手続に関与する点が特徴なのである。⁽²⁴⁸⁾

註

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

(248) 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。第一章第一節第一款二(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

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

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確でない。⁽²⁴⁹⁾ まず、第二読会で承認された原則に即して法案の詳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、常設委員会は「第二読会では盛り込まれなかった(法案に対する)政治的な支持ないし反対を法案の詳細に盛り込む」⁽²⁵⁰⁾ 機会を議員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。常設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対立とを反映しているのである。⁽²⁵¹⁾

このように機能が明確でない常設委員会においては、さまざまに修正動議が提出される。⁽²⁵²⁾ しかし、政府法案に対する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トは大きいとは言えない。⁽²⁵³⁾ 例えば、一九六七―六八年会期、一九六八―一九六九年会期、一九七〇―七一年会期の三会期中において、可決した政府法案に対する修正動議のうち九三・七%は大い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する修正動議は四・三%しか可決されなかった。⁽²⁵⁴⁾ また、同じ会期中、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。⁽²⁶⁾

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れる。⁽²⁶⁾しかし、常設委員会に対する議員の欲求不満は、議員の政府情報に対する希求と結びつき、常設委員会において費やされる時間をより有効に使用できないかという問題を生ぜしめる。⁽²⁶⁾

つまり、既存の立法手続の根本が変更されないとしても、議員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のである。⁽²⁶⁾

一九七八年、議事手続委員会はこの問題を調査し、次のように勧告した。⁽²⁶⁾まず、委員会段階の法案審査をより活性化するため、従来の常設委員会のような逐条審査以前に、「いずれ法案を詳細に審査すべき委員に、法案の事後的及び技術的な背景を調査、確定する機会を与える何らかの方法を見出すことが好ましい」とした。続けて、「このことを達成するためには、法案起草者や法案の目的に従いそれを実行する者に、法案の基礎となる資料、外部の利害団体との事前協議の程度と内容、法案が産み出すと予想される効果、及び、その実行にかかり得る問

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 (para.218)。そこで、議事手続委員会は常設委員会と特別委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「一般法律案委員会 (Public Bill Committee)」の設置を勧告したのである (para.219)。

一九八〇年、一般法律案委員会設置という議事手続委員会勧告は、特別常設委員会 (Special Standing Committee) として次会期終了時までの時限議院規則によって制度化され、庶民院において実験されることになった。⁽²⁶⁾一九八〇—八一年会期中、三法案が特別常設委員会に付託された (法案名は後述)。そして一九八六年、特別常設委員会は恒久的の制度として議院規則に規定されたのである。⁽²⁶⁾

註

(249) S.A. WALKLAND, *THE LEGISLATIVE PROCESS IN GREAT BRITAIN* 72-73 (1968).

(250) *Id.* at 73.

(251) D.R. MIERS & A.C.P. AGE, *LEGISLATION* 81 (2d ed. 1990).

- (252) *Id.* at 82.
- (253) *Ibid.*: J.A.G.Griffith, *Standing Committee in the Commons*, in S.A.WALKLAND & M.RYLE (eds.), *COMMONS TODAY* 130 (rev.ed. 1981).
- (254) J.A.G.GRIFFITH, PARLIAMENTARY SCRUTINY OF GOVERNMENT *BILLS* Table 6.3 (at 198) (1974).
- (255) *Id.* at 203. 但し、一九七四年と一九七六年から七六年の少数派政権下では、常設委員会のインパクトは増大し、それは党議拘束の弛緩と軌を一にしている。MERS & PAGE, *supra* note 251, at 83 n.46.
- (256) K.C.WHEARE, GOVERNMENT BY COMMITTEE: AN ESSAY ON THE BRITISH CONSTITUTION 154 (1955).
- (257) MERS & PAGE, *supra* note 251, at 83.
- (258) GRIFFITH, *supra* note 254, at 239.
- (259) GRIFFITH & RYLE, at 318; RYLE, *supra* note 233, at 472.
- (260) H.C.588-1 (1977-78), *supra* note 137, at paras. 2.11-2.20.
- (261) 991 H.C.Deb. cols.716-853 (30 Oct.1980).
- (262) 92 H.C.Deb. cols.1083-1136 (27 Feb.1986).

二 制度

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

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ができる(H.C.S.O. No.61 (2))。特別常設委員会の特徴は、常設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。原則として常設委員会に関する議院規則が適用される⁽²⁶³⁾。委員は委員選任委員会によって選任される(H.C.S.O. No.86 (1))。議事手続は、制度構造を反映して、二つの部分から構成される。法案に關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。委員長も各部ごと一名が任命される。前者の委員長は議長が大臣以外の議員(平議員)の中から任命する(H.C.S.O. No.91 (2))。実際には、付託された法案に關連する省庁別委員会の委員長が任命される。後者の委員長は委員長候補団(Chairman's Panel)から議長が任命する⁽²⁶⁴⁾。権限としては、常設委員会が有する権限の他、①召喚権、②文書提出要求権、③調査を目的とする各日三時間以内の午前中の会議(morning sitting)を四回開催する権限がある。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い)でのみ有効である(H.C.S.O. No.91 (1))。この期間の延長の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

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れ⁽²⁶⁵⁾。委員会によって尋問された証言は、委員会が印刷に付する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中に印刷される(H.C.S.O. No.91 (1))。これらの調査の後、委員会は、常設委員会と同様に当該法案の逐条審査を行う⁽²⁶⁶⁾。

註

(263) さらに以下の特別委員会に関する規定が準用される(H.C.S.O. No.91 (3))。①第一〇九条(特別委員会への文書の撤回)、②第一一二条(尋問者の氏名の証拠録への記載)、③第一一七条(証人の氏名の公表など)、④第一一八条(証拠の公表)。

(264) May, at 594; GRIFFITH & RYLE, at 276. 委員長候補団は、臨時委員長(Temporary Chairman)または常設委員会委員長に就く委員長候補者たる議員で構成される団体。十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. No.4 (1))。

(265) GRIFFITH & RYLE, at 276.

(266) May, at 594.

三 運用と評価

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て、特別常設委員会に対する称賛が議員から相次いだ⁽²⁶⁷⁾。また、委員会を「非常に有用⁽²⁶⁸⁾」と評価する学説がある。特別常設委員会は、議会外の利益団体と政府・省庁との間の協議を法案起草段階のみならず議会議段にまで拡張し、それが広く公開の場で行われる点に意義がある⁽²⁶⁹⁾。そして、専門家や圧力団体に委員が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めるのに貢献すると言えるのである⁽²⁷⁰⁾。

もっとも、特別常設委員会の効果を誇張すべきではない⁽²⁷¹⁾。なぜなら、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ぐるとそれ以上の——そして最大の——問題は使用頻度が極めて低いことである。一九九〇年までに付託された法案は、刑事未遂法案(Criminal Attempts Bill)、深海鉱業(時限規定)法案(Deep Sea Mining [Temporary Provision] Bill)、教育法案(Education Bill)(以上一九八〇—八一年会期)、精神保健(改正)法案(Mental Health [Amendment] Bill)(一九八一—八三年会期)、婚姻及び家族関係訴訟法案(Matrimonial and Family Proceeding Bill)(一九八三—八四年会期)の五法案に過ぎない。

この理由は次のようにまとめられる。第一に、付託される法案が政党間の争いのない技術的法案に限られるからである。⁽²⁷⁰⁾しかし、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。「思うに、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、より広い枠組みの範囲内で達成されることを要する」⁽²⁷¹⁾。

使用頻度が極めて少ないことに対しては批判が強い。一九八五年、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」として、「合理的割合の立法プログラム（及び、特に政党政治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」を勧告している。⁽²⁷²⁾ 学説も同様に批判する。但し、議事日程が大臣のコントロ

ール下にある状況においては、特別常設委員会の活用の拡大は樂觀できないのが現状である。⁽²⁷³⁾

註

- (267) 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).
- (268) Brazier, *supra* note 126, at 184.
- (269) Beynon, *supra* note 247, at 195-196.
- (270) A.Samuels, *Special Standing Committee*, 10 STAT. L. REV.208, at 210 (1989).
- (271) *Id.* at 209.
- (272) 議事手続には何ら制限がないが、庶民院と政府とはもに制度発足当初からこのように理解している。See, e.g., 991 H.C. Deb. col.725 (30 Oct.1980). なお、議員自身に法案起草能力が不足していることを理由として、特別常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使用するのに適すると指摘する学説がある。Beynon, *supra* note 247, at 196; Samuels, *supra* note 270, at 209. 但し制度上、特別常設委員会の使用は政府提出法案に限られる（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)。

- (273) H.C.49-II (1984-85). Second Report from the Select Committee on Procedure Vol.II, Minute of Evidence, p.31.
- (274) H.C.49-I (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「この希望を繰り返し表明しつゝ」。See H.C.350 (1986-87), at para.10.
- (275) H.C.19-I (1989-90), *supra* note 65, at para.315.
- (276) D.R.Shell, *The British Constitution in 1990*, at 44 *Parl.Aff.* 265, at 278 (1991).
- (277) GIFFIN & RYLE, at 318. 現状では、特別常設委員会が委員会における法案審査の方法として受容されるようになるという希望が具体化する徴候は示されない (MERS & PAGE, *supra* note 251, at 85)。また、特別常設委員会が常設委員会と特別委員会の折衷という従来の委員会制の枠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

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、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制度的本質の問題と②調査手続上の問題とに分類できる⁽¹⁾。本稿においても、このような問題の分類に従い、イギリス庶民院における調査委員会の特徴をまとめることにする。

註

(1) なお、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)三二頁以下、四三頁参照。

一 委員会による調査

国政調査権の制度的本質の問題を考える場合、①調査権行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、本稿では、国政調査権の典型的な行使主体を委員会として、「委員会による調査」を考察の対象とした。そして、本会議中心主義を採用するイギリス庶民院においても、国政調査権行使の主体が少数の議員から構成される特別委員会(Select

Committee)であることを確認した。②の問題については、議会侮辱罪 (Contempt) を背景とした強制力を伴う証人召喚権及び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る (但し、現在、委員会によって正規の権限が行使される機会の減少傾向があることも併せて指摘した)。

二 イギリスにおける特別委員会制度史の特徴

(a) 国政調査の類型と二つの憲法モデル

そこで、特別委員会による調査活動に焦点をあて、その歴史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、二つの準備作業を行った。

第一に、議院の機能 (function) に応じて委員会による調査を類型化した。庶民院の機能は、①立法、②財政、③執行府の統制 (③(a) 政府監視、③(b) 苦情の救済) に類型化できる。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も、①立法調査、②財政調査、③政府監視調査、④政治調査に分類できる。第二に、バーチ (A.H. Birch) に従い、①リベラル・モデル (Liberal Model)、②ホワイトホール・モデル (Whitehall Model) という二つの憲法モデルを設定した。委員会による調

査を考察する文脈においては、①は民主政的モデル、②は権力分立的モデルと捉えることが可能である。

(b) 古典的国政調査と現代的国政調査

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による調査活動を捉えるならば、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。

古典的国政調査は、近代的主権的議会への移行期 (一六世紀末) から古典的議会議政 (一八八〇年代まで) の時代における調査である。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治調査である。古典的国政調査の形成は、庶民院と国王の対立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にする。そして、調査を有効に遂行するために、議会特権侵害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である。

一八世紀から一九世紀にかけて、国王対庶民院という対立構造は、議院内閣制 (Parliamentary Government) の発展によって、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造に転換した。この結果、執行府の統制を目的とする調査は消

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味するようになった。その理由として、(a)責任内閣制 (Responsible Government) の内容として、庶民院の信任を得て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れる。

今世紀に入り、政党制と官僚制の発達の結果、古典的国政調査は衰退した。第一に、政治調査は調査審問所 (Tribunal of Inquiry) が行うことになった。なぜなら、議院の活動が党派になることで、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) に特別委員会が対応できなくなり、王立委員会 (Royal Commission) と省庁委員会 (Departmental Committee) 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の設置数は減少した。

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、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。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

統治制 (Cabinet Government) が出現したのである。内閣統治制の下においても、リベラル・モデルを前提にする論者からは、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、執行府統制機能強化の手段とされたのが、委員会による調査だった。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。現代的国政調査の中心は政府監視調査である。政府監視を任務とする特別委員会は、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した任務を有する歳出予算委員会 (Estimates Committee) が設置された。ところが、一九六〇年代の制度改革の風潮、一九七〇年代の二大政党制の動揺と平議員の台頭といった政治的要因によって、政府監視調査委員会の発展が加速化され、一九七九年に省庁別委員会 (Select Committees related to Government Departments) の設置に至るのである。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手続と特別委員会の調査手続を複合させた特別常設委員会 (Special Standing Committee) が設置されることになったのである。

(c) 制度史の特徴

以上の制度史から、庶民院における現行の調査委員会につき、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、立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、執行府の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れ、そのための手段として特別委員会改革が主張された。その改革によって、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、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た。

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て、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れていると言える。そこで以下、本稿における国政調査の類型毎に、我が国の議論状況と関連させながら、イギリスにおける特徴を敷衍する。

(イ) 立法調査

イギリス庶民院における立法調査の盛衰は、立法過程における議会の位置づけの変化に対応している。具体的には、一七世紀を通じて立法調査の確立は議会の立法権の確立と軌を一にしている。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、二十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、政府中心の立法過程への移行が大きな原因である。政府中心の立法過程への移行はイギリス議会特有の現象ではなく、我が国や西欧諸国の議会に共通する現象である。但し、イギリスにおいては、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がより衰退した要因とも考えられる。この点で、法案審査における立法院と執行府との間の均衡の回復を目的として特別常設委員会を庶民院が議院規則に規定したことは、この委員会が現在ほとんど活用されていないとはいえず、積極的に評価されてしかるべきであろう⁽²⁾。結局、議院の委員会による立法調査の問題は、立法過程のあり方自体に関わる問題と言えるのである⁽³⁾。

註

(2) イギリス議会においては、特別常設委員会制度の導入の他にも、立法院としての議会の機能を強化するための

措置を講じようという提案が存在した。代表的なものは、一九七一年の議事手続委員会による、①立法前委員会 (Pre-legislation Committee) と②立法後委員会 (Post-legislation Committee) の設置に係る提案である。①は政府の法案準備作業に関する事項を審査し、②は立法後の法律の適用、解釈等の問題を調査する。See H.C.538 (1970-71), Second Report from the Select Committee on Procedure, The Process of Legislation. 成田憲彦「主要国における議会改革の動き」イギリス議会」レファレンス 四四〇号 (一九八七年) 二五頁以下、二八頁参照。

(3) 我が国やイギリスをはじめとした、立法機能や立法過程に関する比較研究は今後の課題としたい。なお、イギリス議会における立法に関する邦語文献として、中村泰男「イギリス議会における立法手続の概要」レファレンス三三四号 (一九七八年) 一六頁以下、吉田善明「イギリス」比較立法過程研究会 (代表・深瀬忠一) (編)・議会における立法過程の比較法的研究 (勁草書房・一九八〇年) 三五頁以下所収等参照。

(ロ) 政治調査

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

よる政治調査は衰退した。その結果、議会制定法に基づく準司法機関 (調査審問所) が政治調査の任にあたる。他方、我が国においては、この分野における委員会の調査に対する期待は依然大きいと言える。⁽⁴⁾但し「委員会による調査」を考える場合、それが政治調査に適するかは問題である。政治調査の機能は、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と⁽⁵⁾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たせるかにつき疑問が生じざるを得ない。なぜなら、委員会による調査は政治的思惑に左右されがちだからである。さらに、①委員である議員の専門知識の不足、②調査に時間がかかること、③議員には他の職務があることも、徹底的な政治調査を妨げる原因となる。⁽⁶⁾イギリスにおける制度史はこのことをまさに示しており、我が国においても、このことは、多くの政治調査に関する事例から了解できると言えよう。

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

よう。要するに、政治調査を目的に議院が国政調査権を行使する制度として、委員会による調査の他に、議会制定法に法的根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してあり得るのである。

註

(4) 最近では、法律時報六五巻十号(一九九三年)が「構造的汚職と国政調査権」と題する特集を組んでいる。

(5) Z. Segal, *The Power to Probe into Matters of Vital Public Importance*, 58 TuL. Rev. 941 (1984).

(6) *Id.* at 971.

(7) イギリスにおいても、調査審問所が活用されていない点は考慮すべき問題である。しかし、それは証人の人権保護の問題に主に起因し、政治的に中立の機関が政治調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な。

(ハ) 政府監視調査

現在、イギリスにおける委員会による調査は、政府の政策と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義が認められる。イギリスにおける政府監視調査を任務とする

特別委員会は、第二次大戦後、特に一九六〇年代以降に発達したものである。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る。政府監視調査を任務とする特別委員会の設置は、庶民院の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。このように、委員会による調査を「議会の復権」の手段とする考え方は我が国の憲法学説においても有力であり、イギリスは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、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。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いては、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が強調され、庶民院の信任を得ている限り、省庁の政策と活動について大臣が裁量を有するとされる。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ばよいと考えられた。したがって、責任内閣制との関係において政府監視調査は消極的に解された。他方、リベラル・モデル

においては、政府監視調査は、庶民院の執行府統制機能を強化し、執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会改革を推進するのである。⁽⁹⁾

第二に、政治的要因として、執行府統制機能の手段として委員会による調査を考える場合、それが平議員(Back-Bencher)の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、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制度構造に具体化されている。さらに、省庁別委員会の意義として、執行府に対する超党派的批判が積極的に評価されているのである。

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

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、調査権行使の例としては、ドイツ連邦議会(Bundestag)の少数者調査権が注目される。⁽¹¹⁾ もちろん、政府統制の実効化にとって、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、調査権の行使をめぐる対立が、「与党」対「野党」という党派的対立に解消せず、「議会」対「政府」という対立において取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。⁽¹²⁾

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界はどのようなものになっているだろうか。現行制度である省庁別委員会による調査は、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画定されている。

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②省庁に対する文書提出要求権が授權されていない。委員会に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

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、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。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ず、両者の妥協が図られる。但し、法の上では公務員に対する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である。究極的には、執行府に対して庶民院が優位に立つと言える。

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、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義が認められている。但し、政策形成に対する省庁別委員会の直接の影響は少ないとされる。この点は批判的でもあるが、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う論者が主流である。具体的には、①執行府の政策を超党派的に批判すること、②議院における討議の質の向上、③平議員の資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、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る。但し、その情報提供機能を過信すべきでないことが指摘されるのである。⁽¹³⁾

註

- (8) 序章「北大法学論集四四卷五号「一九九四年」一二三二頁」参照。
- (9) パーチは、省庁別委員会の設置がホワイトホール・モデルから離れリベラル・モデルへ進む一歩であると評価している。See A.H.Brech, *THE BRITISH SYSTEM OF GOVERNMENT* 183 (8th ed. 1990).
- (10) 吉田栄司「西ドイツ連邦議会における反対派の政府統制機能(一)〜(三・完)」法学論叢一一三卷三三五六頁以下。

下、一一四卷二号三十頁以下、一一四卷四号二二三頁以下（一九八三—八四年）、同「議院内反対派による政府統制（二）」（三・完）自治研究六十卷九号一〇二頁以下、六十卷十号一一九頁以下、六十卷一一号九八頁以下（一九八四年）、苗村辰弥「議院内「少数派」の地位と権利——「少数派」の自立性と統合性を焦点として——」九大法学六二号（一九九一年）一八七頁以下等参照。

（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。

（12）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——」ジュリスト八八四号（一九八七年）一二四頁以下参照。

（13）なお、①専ら調査を任務とする、②主要な国政事項に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、省庁別委員会は我が国の参議院の「調査会」（国会法第五章の二、参議院規則第七章の二）に近いものとも言えるであろう。なお、調査会につき、前田英昭「参議院調査会の創設をめぐる——国会法第十五次改正の経過と問題点——」法学論集（駒沢大学）四〇号一一一頁以下、駒沢大学法学部研究紀要四八号一三七頁以下、法学論集（駒沢大学）四一—四七頁以下（一九九〇年）（後に、中村睦男（編）・議員立法の研究（信山社・一九九三年）一一八頁以下所収）等参照。

（二）財政調査

イギリス庶民院の場合、財政調査の中心は公会計委員会（Committee of Public Accounts）による決算調査である。なぜなら、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あり、直接には我が国と比較できないであろう。なお、省庁別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。しかし、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、財政調査は積極的には遂行されていない。

三 調査手続における特徴

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

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た。この結果、調査において、非党派的・合意的審議形式をと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、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する。

第二に、「調査」概念が調査手続に反映している。具体的には、「調査」概念に、単に事実認定のみならず、認定の内容とそれ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まれる。また調査活動として、証人尋問よりも報告書の提出に重点がある。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整っている。我が国においても報告書提出の義務づけが主張されるが、イギリスのように報告書の提出を「調査」概念に含めていく制度論が必要と言えよう。

第三に、尋問手続において、我が国で言う正規の手続を経た「証人」とそうではない「参考人」との区別がない。我が国においては、証人的参考人の増加によって、「証人」と「参考人」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、この点は一考を要する。

第四に、イギリス議会は本会議中心主義を採用するので、委員会の議院への従属性が我が国に比べて極めて強い。例えば、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

を行うことが大きな問題となり、日数が少ないとはいえず、歳出予算定例日 (Estimates Day) の中で委員会報告書に関する議院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、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えられていない。しかし、国政調査権が「議院」の権能である以上、何らかの措置が必要と言えよう。

註

(14) 一九七〇年代以降、本来証人となるべき者が参考人として出頭する、「証人的参考人」の事例が増加している。

志賀稲穂「衆議院・証人及び参考人制度の運用」議政政治研究二三号(一九九二年)二九頁以下、三五―三六頁参照。

(15) 我が国における「証人」と「参考人」との違いは、機能面として、証人が自己の経験した事実の陳述を求められるのに対し、参考人はその意見を聴くことを目的とする点にあるとされる(浅野一郎「編著」・国会事典(新版) [有斐閣・一九九〇年]二九五頁参照)。議院証言法においては、証人について、出頭や証言、文書提出を強制され(第一条)、それらの拒否に対する罰則を設ける(第七条) ことその他、補佐人選任権の付与(第一条の四)、尋問中の撮影の不許可(第五条の三)等の参考人との違いが

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

* * *

本研究は、結果として、イギリスにおける議政ひいては憲法構造を垣間見ることになった。少なくとも、この議政や憲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。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、本研究を踏まえて、イギリス議會を主な比較対象としながら、執行府統制機関としての議會をめぐる憲法原則の理論化と制度論の展開とを今後の課題にしたい。

(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。

△正誤表▽

本稿（一）（四四卷五号「一九九四年」二二九頁以下）に誤記・誤植がありました。お詫びの上、次のように訂正致します（筆者）。

- ・ 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
- ・ 32頁上段9行目註(1) × 憲法講義下 ↓ 憲法講義下（新版）
- ・ 33頁下段1行目註(6) × 憲法 ↓ 憲法II
- ・ 34頁下段23行目註(9) × Parliamentismus ↓ Parliamentarismus
- ・ 36頁上段20行目 × 考察すこと ↓ 考察すること
- ・ 36頁下段7行目註(11) × Procedural ↓ Procedural
- ・ 39頁上段20行目註(4) × International Parliamentary Union ↓ Inter-Parliamentary Union
- ・ 40頁下段12行目 × 見出だされる ↓ 見出される
- ・ 41頁上段1行目 × 枢密院顧問官 ↓ 枢密顧問官
- ・ 42頁上段5行目註(8) × Administration ↓ Administration
- ・ 42頁下段20行目註(21) × CONSTITUTION ↓ CONSTITUTION
- ・ 43頁下段13行目註(28) × TALOR ↓ TAYLOR
- ・ 44頁上段12行目註(31) × Committees ↓ Committees
- ・ 44頁下段8行目註(31) × governmental ↓ government
- ・ 50頁下段7行目註(57) × 78) ↓ 78), Report ↓ 78), First Report

イギリス庶民院における調査委員会制度 (3・完)

- ・ 52 頁下段 22 行目註 (63) × by Clerk → ○ by the Clerk
- ・ 55 頁下段 3 行目 × 異義 → ○ 異議
- ・ 59 頁上段 10 行目 × 見出だす → ○ 見出す
- ・ 62 頁上段 2 行目註 (9) × Norton → ○ Norton
- ・ 68 頁下段 5 行目 × 専門家委員会 → ○ 専門委員会
- ・ 68 頁下段 9 行目 × 陥いる → ○ 陥る
- ・ 69 頁上段 12 行目 × めさず → ○ 目指す
- ・ 71 頁上段 12 行目註 (30) × 国学会 → ○ 国家学会
- ・ 71 頁下段 14 行目註 (32) × アイルランド戦 → ○ アイルランド戦争
- ・ 72 頁上段 6 行目 × 見出だされる → ○ 見出される
- ・ 73 頁上段 6 行目註 (39) × Court → ○ Court
- ・ 73 頁上段 13 行目註 (39) × ect. → ○ etc.
- ・ 75 頁上段 18 行目 × 見出だされる → ○ 見出される
- ・ 76 頁上段 11 行目 × 一〇代後半 → ○ 十台後半
- ・ 81 頁上段 7 行目註 (74) × 財務会計省法 → ○ 財務検査省法
- ・ 82 頁下段 11 行目註 (81) × ect. → ○ etc.
- ・ 84 頁下段 18 行目 × 軍事行動及び ○ その
→ ○ 軍事行動並びに「その
- ・ 85 頁下段 10 行目 × Enquiries → ○ Enquiries
- ・ 86 頁上段 17 行目註 (95) × ADMINISTRATIVE → ○ ADMINISTRATIVE
- ・ 88 頁下段 2 行目註 (106) × Tribunals → ○ Tribunals
- ・ 89 頁下段 17 行目註 (112) × Government → ○ Government
- ・ 90 頁上段 4 行目 × Departmental → ○ Departmental

- ・ 90 頁下段 11 行目 × 見出だせない → ○ 見出せない
- ・ 一四〇八頁 18 行目 × Financial → ○ Financial
- ・ 一四〇八頁 21 行目 × Tribunals → ○ Tribunals

注

① 空白行は行数の計算に含めず。② 32 頁は一二三二頁の意味。

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: Introductory Remarks

1. Types of Parliamentary Inquiries
2. Outline of the Select Committees' History

Sec. 2: Origin and Development of the Classical Parliamentary Inquiry

1. Origin of the Classical Parliamentary Inquiry
2. Development of the Classical Parliamentary Inquiry
3. Inquiry for Financial Control

Sec. 3: Decline of the Classical Parliamentary Inquiry

1. Backgrounds of Decline
2. Tribunals of Inquiry
3. Royal Commissions

(The Hokkaido Law Review Vol. XLIV No. 5)

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

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
- 3 . 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 . Impact upon the Commons
- 5 . Influence upon Government's Actions

Sec. 5 : The Special Standing Committee

CONCLUSION