

イギリス議会下院における国政調査制度（一）

— Tony Blair 政権期における改革動向 —

木 下 和 朗

〈目 次〉

序

第1章 特別委員会による国政調査の特徴

第2章 特別委員会制度の概要

第3章 省庁別委員会の改革

第1節 2002年改革の経緯

第2節 2002年改革の実施及び運用

（以上本号）

第4章 特別委員会と立法調査

第5章 特別委員会と政治調査

跋

序

本稿は、イギリス議会下院特別委員会（Select Committees）による国政調査制度について、Tony Blair 政権下における改革動向に着目して、検討するものである。最初に、筆者の問題関心を明らかにしておきたい。

日本国憲法は、議院の権能として国政調査権を明定し、議院が調査手段として証人喚問権及び文書提出要求権を有することを認めている（第62条）。憲法学説においては従来、国政調査権に関して、補助的権能説と独立権能説との対立に代表される「本質」、司法権との関係に代表される「限界」が主に論じられてきた¹。すなわち、「権能」たる国政調査に係る解釈論が議論の中心であったと言える。筆者は、この議論の重要性を否定はしない。行政秘密に対する調査や私人に対する調査の限界、証人保護のあり方など、解明を要する問題は依然として残されている。

1 筆者による整理として、木下和朗「国政調査権の意義と限界」高橋和之＝大石眞（編）『憲法の争点 [第3版]』（ジュリスト増刊・1999年）所収176頁以下参照。

ただし、今日の衆参両議院における国政調査の運用をめぐる重大な問題は、権能としての限界とは別の側面にも存すると解される。すなわち、国政調査とりわけ、証人喚問が与野党間の政争の具として時に用いられる一方、「平時」における国政調査の「存在感」が希薄であるということである。政争の具として用いられることは、既に例証されている²。「存在感」が希薄であるとは、調査と議案の審議との関係が必ずしも明確でない上に、そもそも、証人尋問や提出された書類等を踏まえて、委員会ないし議院としていかなる認定、評価に至ったかという「調査」の内容が明らかでないということである。

この原因を考えるに、議院の権能たる国政調査の限界というよりはむしろ、国政調査権の限界内にある権能の用い方、すなわち、国政調査「制度」の内容及び実効性（effectiveness）にあるのではないか。具体的には、次のような国政調査「制度」の有り様を指摘できるのである。第一に、審査を任務とする常任委員会が、所管に属する事項について国政調査を遂行できる。議院内閣制における政府と議院との対立は、与野党の対立軸を基本とする。この結果、与党が成立させなければならない重要法案を抱える場合、野党が、審議に応ずることと引き替えに、国政調査を要求する（法案を人質に取る）ことを長らく国会戦術の手法として重用してきた。与党は、議案の成立を取るか、または、国政調査によって生ずる政治上のダメージを避けるかの比較衡量を強いられるのである³。第二に、常任委員会における国政調査の実態として、一般的・抽象的事項を委員会の調査事項とした上で、具体的な調査事項は委員の自由な選択に委ねて質疑が行われる、一般調査が中心となっている。この結果、委員会が国政調査として何をなすべきか明確に位置づけられていないきらいがある⁴。第三に、要するに、「わが国の国政調査制度は、常任委員会が議長の承認という簡便な仕方では調査権を発動することができ、しかも最終的な事実認定を行わず、調査報告の作成も義務づけられていないという、いわば異例尽くしのもの」⁵である。

この問題の解決について、憲法学説における関心は必ずしも高くない。確かに、国政調査の主体、権限及び手続の決定は第一次的には、議院自律権の問題である。しかし、国政調査権の実効性の確保という観点から、国政調査「制度」の設計を構想することは、

2 近時の事例の一覧につき、加藤祐一「衆議院における国政に関する調査の事例」議会政治研究78号（2006年）32頁以下、木下博文「参議院における国政に関する調査の事例」議会政治研究78号（2006年）39頁以下参照。

3 向大野新治『衆議院—そのシステムとメカニズム—』（東信堂・2002年）155-156頁。

4 松沢浩一「国政調査権の運用に関する基本問題」日本法学47巻1号（1981年）85頁以下、108-109頁。

5 大石眞「国会改革をめぐる憲法問題」法学論叢141巻6号（1997年）1頁以下、13頁。

憲法学の問題として意義があろう。

以上の問題関心から、イギリス議会下院における特別委員会、とりわけ、その中心をなす省庁別委員会の制度内容及び運用、並びに、制度改革をめぐる動向は、有意義な比較議会法上の素材を提供するであろう⁶。そこで、本稿においては、特別委員会による国政調査の特徴（第1章）及び特別委員会制度の内容（第2章）を概観した後、政府監視を目的とする調査を任務とする省庁別委員会の改革動向（第3章）、立法過程における特別委員会の活用（第4章）、2005年調査法をはじめとする国民の関心事に応える政治調査の制度設計（第5章）を検討することとする。

第1章 特別委員会による国政調査の特徴

国政調査権は議院の権能である。ただし、その行使に際しては、委員会が中心的役割を果たす。イギリス議会下院において、国政調査権の行使主体は特別委員会（Select Committees）である。

特別委員会による国政調査の基本的特徴として、我が国との比較を念頭に置けば、次の4点を挙げ得る。第一に、調査を任務とする特別委員会は、原則として議案の審査を任務としない。第二に、20世紀以降の慣行であるが、特別委員会委員が原則として平議員（backbenchers）に限られる。第三に、特別委員会による調査においては、議会侮辱罪を背景とする強制力を有する証人召喚権及び文書提出要求権をほとんど行使することなく、我が国でいうところの参考人招致や文書提出要請という非公式の手段によって調査を遂行するという慣行が主流である。第四に、今日において特別委員会による調査の意義は、政府監視を目的とする調査に主に認められる。

6 イギリス議会下院における国政調査制度に関する拙稿として、木下和朗「イギリス庶民院における調査委員会制度（一）～（三・完）－国政調査権に関する制度考察－」北大法学論集44巻5号（1994年）1229頁以下、44巻6号（1994年）1779頁以下、45巻1＝2号（1994年）151頁以下参照。本稿（特に第3章以下）は、拙稿公表以後の動向を検討する続編である。

イギリスにおける国政調査権を扱う邦語文献につき、木下・前掲（一）1237頁註（14）に挙げた文献のほか、原度「イギリス下院の委員会制度」議会政治研究35号（1995年）21頁以下、衆議院調査局議会制度等研究グループ「日米英国議会における予算及び国政調査等－予算・決算審議及び国政調査等における日米英国の比較－」RESEARCH BUREAU 論究3号（2006年）134頁以下など参照。

1 全院伝統における委員会の任務⁷

国政調査権の行使主体が特別委員会であるということの意味は、下院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。「特別委員会」とは、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」をいう。特別委員会は、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)と対になる機関である。さらに、わが国の衆参両議院の委員会と異なり、「審査」(debate)と「調査」(inquiry)という二つの任務を委員会に同時に授権しないのが原則である。この結果、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)である一方、全院委員会、及び、「全院委員会のミニチュア」たる常設委員会(standing committees)が「審査のための委員会」(議案の審査を任務とする委員会)と位置づけられる。

特別委員会が「調査のための委員会」とされる理由は二つの側面からまとめられる。第一に、歴史的理由として、「全院伝統」、すなわち、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ことである。この結果、全院伝統と表裏をなす、少数から構成される特別委員会に対する不信が存する。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てこなかったのである。第二に、機能的理由として、公的ではあるが、政治的でなく、また利害対立的でもない事項に関する、注意深く詳細な調査や証拠の検討及び考量という、議院(全院)に適さない任務の遂行が特別委員会の主要な機能とされたことである。

2 平議員対大臣という対立軸⁸

特別委員会は平議員にとって重要な活動の場の一つである。他方、議会政治の場においても、平議員から構成される特別委員会は、政党指導部(frontbench)から自律した政治勢力となりつつある。したがって、平議員のみから構成される特別委員会、特に省庁別委員会の調査活動は、政府与党対反対党(Opposition, 野党第一党)に加えて、政党指導部対平議員、議院(全院)対特別委員会という多様な対立軸における微妙な政治バランスの上に運用されるのである。

7 詳細につき、木下・前掲註(6)(一)1238-1243頁(第1章第1節第1款)参照。

8 木下・前掲註(6)(三)193-194頁(第4章第4節第4款)も参照。

平議員対大臣という対立軸を含む特別委員会の運用については、二大政党制下における対決の政治を阻害し得ると批判される一方、下院に対する政府の政治責任確保の観点から意義が見出される。なぜなら、内閣統治制 (Cabinet Government) が確立した現代イギリス議会政の状況において、政府の責任追及は野党の独占的機能でないからである。むしろ、二大政党制の枠を超えた議員の活動が政府の政治責任を確保する手段として重要視される。こ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、超党派的審議形態を採用し、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。

3 証人召喚権及び文書提出要求権に依拠しない調査活動⁹

継続的調査を任務とする特別委員会には、証人召喚権及び文書提出要求権 (power to send for persons, papers and records) が授権される。当該権限は、議会侮辱罪 (Contempt) を背景とする強制力を有する。しかし現在、特別委員会による調査においては、このような正規の権限を行使せず、我が国でいうところの参考人招致や文書提出要請という非公式の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。特別委員会の調査遂行を支えるものは、公開性である。また、我が国のような正規の手続を経た「証人」とそうでない「参考人」との区別も無く、“witness” として同様に扱われる¹⁰。

このような慣行が発展した理由は次のようにまとめられる。第一に、特別委員会の任務が政府監視を目的とする調査になった結果、証人召喚権及び文書提出要求権が及ばない者 (大臣、国务大臣 [Secretary of State] を長とする官庁など) が主要な調査対象となっている。第二に、他方、証人召喚権及び文書提出要求権が及ぶ者については、委員会の調査活動に対する協力が普及し、招致や文書提出要請を以て調査を遂行できる。第三に、近時、特権侵害罪及び議会侮辱罪の適用自体に下院が慎重であることも背景となる。第四に、政治的観点から、正規の権限発動は委員会にとって必ずしも利益とならない。すなわち、問題が議院というより広い政治フォーラムへ移ることは、委員会が事件を処理できなくこと、手続が面倒になること、もし、政党間の政治的駆け引きの問題 (party political football) となるならば、委員会が望む結果を最終的に得る保証がな

9 詳細につき、木下・前掲註 (6) (一) 1251-1259頁 (第1章第2節) 参照。

10 本稿においては witness を「証人」と訳する。ただし、証人は、特に断らない限り、非公式の要請に応ずる者を含む。

いことを意味するのである¹¹。

4 特別委員会による国政調査の意義＝政府監視調査

(1) 国政調査の類型

特別委員会による調査の意義及至目的を制度史に照らして理解しようとする場合、下院の機能（function）に応じて調査を類型化することが有益である。下院の機能は、①立法、②財政、③政府の統制（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、特別委員会による調査もまた、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¹²。

(2) 制度史の特徴

以上の類型を踏まえて特別委員会による調査活動の歴史的展開を捉えるならば、次のような特徴が見出される。第一に、議院内における議員の活動が党派性を帯びるに従い、委員会による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。第二に、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低下にともない、特別委員会による法案起草段階の立法調査が衰退した¹³。第三に、内閣統治制の下、政府の政策と活動に対する監視という下院の機能強化が主張され、そのための手段として特別委員会改革が主張された。当該改革を通じて、政府監視調査を任務とする特別委員会が発展し、1979年、省庁別委員会の設置に結実した¹⁴。要するに、特別委員会による調査の現代的意義は、政府監視調査を遂行する点に主に認められていると言えるのである。

11 ROBERT ROGERS & RHODRI WALTERS, *HOW PARLIAMENT WORKS* 358 (6th ed. 2006).

12 詳細につき、木下・前掲註(6)(一)1259-1262頁(第2章第1節第1款)参照。

13 詳細につき、木下・前掲註(6)(一)1281-1291頁(第2章第3節)参照。ただし、立法調査に関しては近時、「復権」とも解し得る動向が見られる(本稿・第4章参照)。

14 詳細につき、木下・前掲註(6)(二)～(三)(第3章～第4章)参照。

第2章 特別委員会制度の概要

1 総説

特別委員会制度の基本構造は、現在に至るまで大きな変化がない¹⁵¹⁶。調査を本来の任務とすることから、「調査」概念が特別委員会の基本構造及び議事手続に反映している。第一に、証人召喚権及び文書提出要求権を議院が特別委員会に授権することは当然とされる¹⁷。第二に、超党派的な合意形成を中心とする審議形態がとられる。第三に、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、事実の認定及び評価（証拠の収集、一定の結論）のみならず議院への報告までが包含され¹⁸、そのための手続が設けられている。

2 設置及び種類

(1) 設置

特別委員会の設置根拠は、①議院が議決する付託命令（order of reference）、②議会期（Parliament）終了まで効力を有する時限規則（temporary standing order）¹⁹、ま

15 本章は、木下・前掲註(6)(一)1243-1250頁(第1章第1節第2款)、同(三)154-158頁(第4章第2節)に基づき、2005-06年会期終了時点までの所要の改訂を加えて、再構成したものである。したがって、記述が重なる部分については、註記を略している。下院規則に関しては、2005年10月の規則(HC 416 [2005-06], Standing Orders of the House of Commons: Public Business 2005(2))に拠る。下院規則(一般法律案に係る議事)(Standing Orders of the House of Commons: Public Business)につき、see <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm>>.

16 特別委員会制度につき、see generally, ERSKINE MAY, PARLIAMENTARY PRACTICE 738-93 (23d ed. by Sir William McKay 2004); ROBERT BLACKBURN & ANDREW KENNON, GRIFFITH & RYLE ON PARLIAMENT: FUNCTIONS, PRACTICE AND PROCEDURES 569-634 (2d ed. 2003); PAUL EVANS, HANDBOOK OF HOUSE OF COMMONS PROCEDURE 17-20, 211-24 (4th ed. 2003); ROBERT ROGERS & RHODRI WALTERS, HOW PARLIAMENT WORKS 344-78 (6th ed. 2006); House of Commons Information Office, Departmental Select Committees (House of Commons Factsheet P2, Procedure Series) (Nov. 2006).

17 J. Redlich, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, S. 471 (1905); 1 A. L. LOWELL, THE GOVERNMENT OF ENGLAND 267 (new ed. 1920).

18 ERIC TAYLOR, COMMONS AT WORK 177 (1st ed. 1951).

19 近時の代表例は、1997-2001年議会期以降設置されている下院現代化委員会(Select Committee on Modernisation of the House of Commons)である。2005-年議会期の時限規則(2005年7月13日)につき、see HC 416 (2005-06), *supra* note 15, at 162.

たは、③議院規則 (Standing Orders) の何れかである。付託命令を設置根拠とする場合、通常、付託命令は会期 (session) 限りで有効であるから、特別委員会は会期を超えて存続できない。付託された任務が会期内に完了しない場合、次会期の開会時に付託命令が改めて議決され、委員会が再設置、委員が再任命される。そして、任務完了まで、付託命令の議決、設置及び委員任命を繰り返すことになる。ただし現在は、継続的任務にあたる特別委員会に関しては、設置の繰り返しという煩雑を避けるため、議院規則を設置根拠とすることが通例である。議院規則を設置根拠とする主な特別委員会は以下の通りである。

(2) 省庁別委員会

1979年6月25日、下院は、省庁別委員会 (Select Committees Related to Government Departments, *as known also* Departmental Select Committees) 設置を議決した。

省庁別委員会は、所管する省庁 (government departments) 及び関係公法人 (associated public bodies) の「歳出、行政及び政策を調査する」ことを任務とする (HCSO No. 152(1))。すなわち、政府に対する監視を目的として、その政策及び行政活動全般を包括的に調査する調査委員会であり、特別委員会の主軸となる。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直接関与しない点に留意する必要がある。

省庁別委員会は、その名称が示す通り、所管が中央政府の主要省庁に対応して編成されるという特徴を有する。したがって、政府省庁の組織再編に応じて、委員会も再編される²⁰。現在、18委員会から構成される (HCSO No. 152(2))。①地域共同体及び地方政府 (Communities and Local Government), ②法務 (Constitutional Affairs), ③文化・メディア及びスポーツ (Culture, Media and Sports), ④国防 (Defence), ⑤教育技能 (Education and Skills), ⑥環境・食糧及び農村 (Environment, Food and Rural Affairs), ⑦外務 (Foreign Affairs), ⑧保健 (Health), ⑨内務 (Home Affairs), ⑩国際開発 (International Development), ⑪北アイルランド (North Ireland Affairs), ⑫科学技術 (Science and Technology), ⑬スコットランド (Scottish Affairs), ⑭通商産業 (Trade and Industry), ⑮運輸 (Transport), ⑯大蔵 (Treasury), ⑰ウェールズ (Welsh Affairs), ⑱雇用及び年金 (Work and Pensions)。

20 最近では、2006年7月に副首相府 (住宅・都市計画・地方政府及び地方支庁) 委員会 (Office of the Deputy Prime Minister: Housing, Planning, Local Government and Regions) が地域共同体及び地方政府委員会へ再編されている。

(3) 「省庁横断」委員会

政府の監視を同じく目的とし、省庁別委員会を補完する委員会として、複数省庁を横断する事項の調査を任務とする、「省庁横断」(cross-cutting)委員会が設置される。①ヨーロッパ事項監視委員会(European Scrutiny Committee, HCSO No. 143)²¹, ②行政特別委員会(Select Committee on Public Administration, HCSO No. 146)²², ③公会計委員会(Committee of Public Accounts, HCSO No. 148), ④環境評価委員会(Environmental Audit Committee, HCSO No. 152A)。

(4) 連絡委員会

連絡委員会(Liaison Committee)は、①特別委員会の運用に関する一般事項を検証する、②下院協議会(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、③ウェストミンスターホールにおける会議(Sittings in Westminster Hall, HCSO No. 10)の討議対象とする特別委員会報告書を選択して議院へ報告する(HCSO No. 145(1))、及び、④公共政策事項に関して首相から証言ないし意見を聴取する(HCSO No. 145(2))という任務を有する。当該委員会は元来、特別委員会制度の運用に関わる内部管理的任務を遂行するものである。したがって、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及び勧告において重要な役割を果たしている(第3章第1節参照)。これに対して、首相質疑は、2002年5月新たに加わった任務であり、特別委員会による政府監視調査の象徴となっている(第3章第2節3参照)。

委員に関しては、下院規則に定めがない。通常、ほとんどの特別委員会委員長に加えて、反対党を除く野党を代表する議員1人、委員長候補となる議員1人が任命される²³。現在、委員数は約35人である。定足数は3人である(HCSO No. 145(8))。権限として、①証人召喚権及び文書提出要求権、並びに、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、④小委員会を設置する権限を有する(HCSO No. 145(4), (6))。

(5) 下院内部の管理運営

下院内部を管理運営する機関として伝統的に、特別委員会が設置されている。①議事

21 ヨーロッパ共同体関連立法特別委員会(Select Committee on European Legislation)の後継である。

22 議会行政監察員特別委員会(Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration)の後継である。

23 MAY, *supra* note 16, at 782; EVANS, *supra* note 16, at 31; ROGERS & WALTERS, *supra* note 16, at 349.

手続委員会 (Procedure Committee, HCSO No. 147), ②政治倫理及び特権委員会²⁴ (Committee on Standards and Privileges, HCSO No. 149), ③管理委員会²⁵ (Administration Committee, HCSO No. 139), ④財務及び庶務委員会²⁶ (Finance and Services Committee, HCSO No. 144)。

3 委員の任命及び任期

(1) 総則

委員の定数は議院規則または付託命令によって定められる。委員会設置後、議院によって委員が任命される。原則として、委員の選任は議員による動議に基づく (HCSO No. 121 (1))。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。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。任命後の委員変更も任命と同様の手続を以て行われる。委員の任期もまた、議院規則または付託命令によって定められる。ただし、議会期を超えることはない。

(2) 省庁別委員会

委員の最大定数は11ないし14人である (HCSO No. 152(2))²⁷。委員は、委員選任委員会 (Committee of Selection) が選任し、当該委員会委員長または委員が2日 (休会日を除く) 以上前に通告した動議に基づき、議院が決定する (HCSO No. 121(2))。特別委員会委員は与党院内幹事が提出する動議によって選任されるのが原則であるから、省庁別委員会委員はその例外をなす。習律上、政府監視調査を任務とする従来の特別委員会と同じく、省庁別委員会委員も平議員のみから任命される。任期は、辞任しない限り、議会期の間である (HCSO No. 152(5))。

4 委員長

特別委員会の第1回会議冒頭に、委員による委員長選挙が行われる。候補者が事前に

24 1996年、①特権委員会 (Committee of Privileges) と②議員利害特別委員会 (Select Committee on Members' Interests) が統合して、設置された。

25 2005年7月13日規則改正により、①放送特別委員会 (Select Committee on Broadcasting, HCSO 旧No. 139) 並びに、②内部委員会 (Domestic Committees, HCSO 旧No. 142) として設置されていた、施設及び営繕 (Accommodation and Works)、管理 (Administration)、配膳 (Catering)、及び、情報 (Information) の各委員会が統合された。

26 下院 (庶務) 特別委員会 (Select Committee on House of Commons [Services]) の後継である。

27 国防、環境・食糧及び農村、外務、内務、通商産業、並びに、大蔵の各委員会が14人、北アイルランド委員会が13人であり、その他は11人である。

決定しているのが通例である。ただし、委員長選任権はあくまでも委員会自体の権限である。委員長には、2 議会期または継続 8 年の何れか長い期間までという任期制限が附される (HCSO No. 122A)。委員長の権限は、①採決する権限、②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。また、討論を終結させる (closure) 権限や、証人に対する尋問内容が委員会の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。省庁別委員会についても同様である。

5 権限

(1) 総則

特別委員会を設置する下院規則及び付託命令において、委員会の任務及び権限が定められる。委員会は授權された任務及び権限の範囲内で活動する。継続的調査を任務とする委員会には、証人召喚権及び文書提出要求権 (power to send for persons, papers and records) が授權される。当該諸権限を授權された委員会は、①他の委員会と証言及び記録を相互に伝達しあう権限、②審議・証人喚問または報告案の検討という目的のために他の委員会と合同委員会を開催する権限、③合同委員会の委員長の選任を合意する権限を有する (HCSO No. 137A(1))²⁸。加えて、主要な権限として、①休会または閉会 (adjournment, recess) 中に会議を開く権限、②議事堂の外で会議を行う権限 (国内に限る場合と海外での会議をも認める場合とがある)、③委員会に付託された任務について議院へ随時報告する権限が授權される。調査権を授權された委員会は、収集した証拠を議院へ報告する権限が必ず授權される。このほか、任務に応じてさまざまな権限が授權される。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である。

委員会を設置し、委員を任命した以後は、議院規則及び慣行の制約に服するほか、委員会は授權された権限を自由に行使できる。

(2) 省庁別委員会

①証人召喚権及び文書提出要求権、並びに、②休会または閉会中に会議を開く権限、③会議場を変更する権限、④議院へ随時報告する権限といった、特別委員会一般に認められる権限が授權される (HCSO No. 152(4)(a))²⁹。ただし、省庁別委員会の調査活動もまた、前述した通り (第 1 章参照)、非公式の手段を以て遂行される。このほか、次の

28 以前は省庁別委員会に認められていたが、全ての特別委員会に拡張された。

29 小委員会も同様の権限を有する (HCSO No. 152(4))。

【論説】

権限を有する。① 1 小委員会を設置する権限 (HCSO No. 152(3))³⁰, ②容易に入手できない情報を得るため、または、委員会の付託命令の範囲内にある複雑な事項を解明するために、専門助言者 (specialist adviser) を任命する権限 (HCSO No. 152(4)(b)), ③小委員会において収集した証拠録を随時報告する権限、及び、小委員会の議事経過録を議院へ提出する権限 (HCSO No. 152(4)(c))。

6 議事手続

(1) 議事定足数

議事定足数は、下院規則または付託命令に他の定めがない限り、3 人または委員定数の 4 分の 1 のうち多い方である (HCSO No. 124(1))。

(2) 超党派的な合意形成を中心とする形態

省庁別委員会を含む特別委員会の議事手続は、超党派的な合意形成を中心とする形態が採用され、本会議、全院委員会及び常設委員会のそれと異なる。第一に、委員に対する院内幹事の統制が少なく、党派性が希薄である。第二に、委員間の合意が重視され、採決を以て決着をつけることがほとんどない。

(3) 任務遂行に関する会議

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) からなる。前者は秘密会である。したがって、委員のほか、委員会書記 (Clerk of the committee) 及び専門助言者のみが出席できる。特別委員会室には U 字形のテーブルが設置され、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委員長の選任、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、委員長が見解を要約し、「……というこ

30 設置当初は、外務、内務、及び、大蔵公務員 (大蔵の前身) の各委員会に限定されていた。現在は、全ての委員会に認められる。

とを我々は合意していると思う」または「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。ただし、委員は正式の手続による採決を求める権利を有する。

(4) 証人尋問

特別委員会は、その議決により、証人尋問について部外者の傍聴を許可する権限を有する(HCSO No. 125)。現在では、ほとんど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、委員長への指示に基づき、当該傍聴人を退場させることができる(HCSO No. 161(2))。もっとも、このような事態は滅多にない。公開された証人尋問は報道機関にも同じく公開される。この場合、委員会に報道や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発展させているので、一般化は容易でない。ただし、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、出張尋問を行うことがある。また、証拠収集のための非公式な出張が認められる。

7 報告

証拠収集が終了すると委員会は報告書の作成に入る。この段階の最初は、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、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。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 (minute of proceedings)、③証拠録 (minute 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。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ないことがある (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、下院図書館に保管され、議員の利用に供される。

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。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応答を議院に報告するために用いられる。そのほか、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。

8 終了

議院が議決する付託命令を根拠設置とする特別委員会は、付託命令または下院規則に他の定めがない限り、議院への報告書提出を以て終了する。

9 報告書に対する政府の応答

政府は、報告書公表後 2 ヶ月以内に報告書に対する応答ないし所見を公表することを下院と合意しており、政府の内部規則もこの旨を確認している (Departmental Evidence and Response to Select Committees, *as known also the 'Osmotherley Rule'*, para. 108)。主な報告書に対する政府の応答は勅命文書 (Command Paper) として議院へ提出される。

10 議院における報告書に関する討議

省庁別委員会が提出した報告書のうち幾つかは議院における討議に附される。連絡委員会は歳出予算定例日 (Estimates Day) のうち 3 日間の議事を自由に処理する権限を有する (HCSO No. 145(3))。当該定例日において通常、2 報告書が討議される³¹。

31 詳細につき、木下・前掲註 (6) (三) 196-198頁 (第4章第4節第4款二) 参照。

さらに、年に24報告書が木曜午後のウェストミンスターホールにおける会議において討議されることが許される。これらの討議に附す報告書の優先順位を決定する権限は連絡委員会にある。そのほか討議に附されない多くの報告書は、審議に関連する報告書として下院の議事日程表にその所在を記載される (tagged)。

第3章 省庁別委員会の改革

第1節 2002年改革の経緯³²

1 運用上の問題点

一般に、省庁別委員会の設置は「20世紀における最も重要な議会改革」と評される。事実、省庁別委員会は、(表1)に示す通り、下院の活動において重要な位置を占めるに至っている。1989-90年会期までの運用を総括した1990年議事手続委員会第1次報告書は、幾つかの問題点を指摘しながらも、下院に対する政府の説明責任の確保に資することを以て、省庁別委員会が「立派なかつ成功した」制度である結論している³³。

しかしながら他方、制度創設後20年余を経て、省庁別委員会によっては、下院院内総務がその導入時に述べた「選挙を通じて下院に負託された職務をより有効に遂行し得るよう権力の均衡を回復する」ことが実現されていない旨の批判も見出されるに至っている。主要な批判は次のようにまとめられる。第一に、委員を指名する過程において、与党院内幹事が強い影響力を行使している。第二に、委員会による調査及び勧告は政府の政策形成に実質的影響を及ぼしていない。第三に、委員会は公務員の説明責任の追及に資していない。第四に、調査対象が選択的であり(合意的アプローチを採用する結果、与野党間で合意に至ることが可能な事項のみが調査され、結果的に、政府に対する批判的調査が回避される)、報告書の内容が印象論の域を出ていない。

32 See generally, Chris Sear, Pat Strickland & Ruth Winstone, Departmental Select Committees, HC Library Research Paper 02/35 (2002); Alexandra Kelso, 'Where were the Massed Ranks of Parliamentary Reformers?': 'Attitudinal' and 'Contextual' Approaches to Parliamentary Reform, 9 J. Legis. Stu. 57 (2003). なお、邦語文献として、梅津實=キース・オールダーマン「イギリス下院における省庁別特別委員会制度の再検討」同誌法学275号(2001年)1頁参照。

33 同報告書の内容を中心とする省庁別委員会に対する評価につき、木下・前掲註(6)(三)166-202頁(第4章第4節)参照。

(表1) 特別委員会活動の現況

	2003-04年会期 (2003年11月26日 ～2004年11月18日)	2004-05年会期 (2004年11月23日 ～2005年4月7日)
特別委員会委員に就任している議員数	373人	348人
特別委員会報告書の頁数の総計	41,720頁	34,514頁

(出典) 会期活動報告書 (Sessional Returns)³⁴

2 連絡委員会による改革案

(1) 背景

1997-2001年議会会期においては、以上の批判にもかかわらず、政府は、特別委員会制度を改革の対象と見ていなかった。事実、下院内において政府が議事手続改革を主導する場となった下院現代化委員会は、特別委員会を調査対象に取り上げなかった。これに対して、連絡委員会は、任務遂行の一環として、省庁別委員会を中心とする特別委員会の運用を検討していた。1997年、連絡委員会は、会期の当初における委員会設置の遅延、大臣による委員会への出席拒否、省庁からの情報提供をめぐる問題等を含む、特別委員会の運用に係る幾つかの側面について懸念を表明した³⁵。ただし、この時点ではなお、委員会内において、特別委員会の運用に関する改革案を積極的に提示するという機運はなかった。転機となったのは、1999年11月、連絡委員会委員数名とハンサード協会議会監視に関する委員会委員との非公式な懇談である。この懇談を通じて、両者は、特別委員会をめぐる問題点を議論し、連絡委員会側は特別委員会の役割及び機能を以前に増して詳細に分析する機会を得て、後の改革案提示の誘因となったのである。したがって、省庁別委員会の改革は、イギリス議会下院において通常の形態である政府主導の議事手続改革でない点に特徴がある³⁶。

(2) 2000年連絡委員会第1次報告書

2000年3月、連絡委員会は、第1次報告書『均衡の回復－特別委員会と執行府－』³⁷を下院へ提出した。当該報告書は、「全ての特別委員会委員長から構成される委員会とし

34 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsesret.htm>>.

35 HC 323-I (1996-97), First Report from the Liaison Committee, The Work of the Select Committees.

36 イギリスにおける政府主導による議事手続改革という特質につき, see ANDREW KENNON, THE COMMONS: REFORM OR MODERNISATION 2-3 (2000).

37 HC 300 (1999-2000), First Report from the Liaison Committee, Shifting the Balance: Select Committees and the Executive.

て、我々の関心は「省庁別委員会」制度の実効性にある。20年を経て——とりわけ国制の変革 (constitutional change) という現状において——さらなる改革及び現代化を要する時期にある」(para. 8) との認識に立ち、これまでに見られない具体的な改革案を勧告した点に特徴がある。改革案の主な内容は次のようにまとめられる。

①連絡委員会を「特別委員会パネル」(Select Committee Panel) に再編し、当該パネル(議会期開始の時点においては、先任議員 3 名から構成される)が、従来の委員選任委員会に代えて、特別委員会委員を指名する (paras. 14-15)。

②特別委員会委員を議員にとって魅力あるキャリアとするために、省庁別委員会委員長に手当を支給し、秘書及び調査サービスのための費用を助成する (paras. 30-33)。

③特別委員会が提出する報告書に関して全院による時宜に適った有効な (timely and effective) 討議を行うため、週 1 回、質問時間 (Question Time) 後の 30 分間を以て、当日から 2 週間以内に公表された報告書を議題とする討議を実施する (para. 40)。

④報告書に対する政府の応答はその公表後 2 ヶ月以内に行う旨の明確な準則にもかかわらず、余りに多くの応答が当該期限を遵守していない。省庁が当該期限の不遵守を続ける場合、委員会は、報告書公表時において、公表後 2 ヶ月を過ぎた時点で責任を負う大臣が委員会に出席することを要請すべきである。応答の質を改善するため、委員会は、年次報告書を作成する際、応答すべき基準を作成する。特別委員会パネルは毎年、政府全体の応答を検証する (paras. 45-49)。

⑤政府歳出に関する討議日を、関連する特別委員会報告書に係る討議も併せて行い、現行の 3 日から 6 日に延長する (para. 60)。

⑥省庁別委員会が対応する省庁に関連する法律案に係る提出前審査 (pre-legislative scrutiny) を実施する (para. 62)。

(3) 政府の消極的応答

しかし、同年 5 月、政府は連絡委員会の改革案に対して消極に応答した³⁸。また、下院現代化委員会がこれを取り上げることもなかった。この「ゼロ回答」とも評し得る政府の対応に接して、連絡委員会は、第 2 次報告書を下院へ提出し、改革案が穩健であったにもかかわらず、委員会とは明らかに異なる議会改革の方針に基づきなされた「政府の

38 Cm 4737 (2000), The Government's Response to the First Report from the Liaison Committee on Shifting the Balance: Select Committees and the Executive.

応答に失望し、驚いた」(para. 4)と政府を厳しく批判した³⁹。

3 2001-02年会期における展開

(1) 委員選任における混乱

2001年6月、下院総選挙を経て新議会が召集されると、特別委員会改革は新たな展開を見せた。

第一に、組閣の結果、第1次政権において外相 (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs) だった Robin Cook が下院院内総務に就任した。彼は、第1次政権の前任者達と異なり、Richard Crossman に匹敵し得る、議会制度に関する卓見と政治指導力を有する政治家である点で衆目が一致していた。

第二に、会期初めの特別委員会委員の選任において事件が発生した。委員選任委員会、交通小委員会委員長だった Gwyneth Dunwoody 及び外務委員会委員長だった Donald Anderson を特別委員に再任しなかった。両議員は何れも、下院内において確固とした名声を得たベテラン平議員であり、以前に、政府の行為を批判する委員会報告書の公表を指導したことがあった。この再任拒否は、与野党を問わず、下院全体から反発を受けた。2001年7月16日、下院は特別委員会委員の選任に関する討議を行った⁴⁰。当該討議において、与党院内幹事が委員の選任手続に介入し、今回の選任拒否は特別委員会が政府を批判することを阻止しようとする一例であるとの批判が、野党に加えて、労働党平議員からも続出した。討議の後、Dunwoody が前議会会期に委員だった交通・地方政府及び地域委員会の委員選任案は、308対221を以て否決された⁴¹。Anderson が委員だった外務委員会の委員選任案も、301対232を以て否決された⁴²。否決を承けて、同月19日、両議員を再任する委員選任の修正案が討議、可決されたのである⁴³。

(2) 下院現代化委員会による改革案

この事態に直面して、政府は、これまでの方針を変更し、特別委員会改革に着手した。2001年7月19日の討議において、Cook は、同年秋までに下院現代化委員会において改革案を検討して提案する旨を発言した。この方針転換は、Cook のリーダーシップに拠るところが大きい。Blair 首相は特別委員会改革に積極的に取り組む必要はない旨を指

39 HC 748 (1999-2000), Second Report from the Liaison Committee, Independence or Control?

40 372 HC Deb. cols. 35-91 (16 Jun. 2001).

41 372 HC Deb. col. 81 (16 Jun. 2001).

42 372 HC Deb. col. 77 (16 Jun. 2001).

43 372 HC Deb. cols. 508-20 (19 Jun. 2001).

示したと伝えられる。しかし、Cookは、Meg Russell及びGreg Powerといった議会制度の専門家を議会外から助言者として招き、議会改革に積極的に関与し始めたのである。

下院現代化委員会は、2001年12月、院内総務による覚書の形式による改革案の協議文書（consultative paper）の公表を経て⁴⁴、翌2002年2月、特別委員会の改革プログラムを提案する第1次報告書を下院へ提出した⁴⁵。本報告書は、特別委員会「改革」に関する1979年の創設以降最も包括的な検討だった。加えて、改革案となる委員会による勧告は、自らその貢献を認める通り、連絡委員会における議論のほか、ハンサード協会議会監視に関する委員会報告書、保守党議会強化委員会報告書といった議会外からの改革論から多くの示唆を得ていた。主な内容は次のようにまとめられる。

①委員指名委員会の設置

特別委員会委員の選任に関して、議会期の始めに、委員指名委員会（Committee of Nomination）を歳入予算委員長（Chairman of Ways and Means）の下に設置する。歳入予算委員長は、当該委員会の議事を進行するものとするが、委員長の中立性を保持するため、表決権を有しない（para. 15）。委員長候補者団（Chairmen's Panel, HC SO No. 4）の任命は厳格に議長の所管とし、いかなる政党の利益及び働きかけも排する（para. 16）。委員指名委員会の委員構成⁴⁶は議院規則を以て規定する（para. 17）。

②省庁別委員会の任務の明確化

従来、省庁及び関係公法人の歳出、行政及び政策を調査するという任務をどのように果たすか——例えば、具体的な調査事項の選択——は、委員会独自の判断に委ねられて

44 HC 440 (2001-02), Memorandum Submitted by the Leader of the House of Commons, Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme for Consultation. ただし、特別委員会改革に関する限り、当該覚書は、「決意表明」ととどまり、実質的内容を含むものでない（paras. 5-6）。

45 HC 224-I (2001-02), First Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, Select Committees: Report, together with the Proceedings of the Committee relating to the Report; HC 224-II (2001-02), First Report, Select Committees: Minutes of Evidence and Appendices.

46 具体的には次の通りである。①委員長：歳入予算委員会委員長、②委員（9人）：①7人の委員長候補者団員（内訳は、議員歴の長い順に4人の与党所属団員〔うち1人は最も議員歴の長い女性議員とする〕、議員歴の長い順に2人の反対党所属団員〔うち1人は最も議員歴の長い女性議員とする〕及び最も議員歴の長い野党第二党所属団員）、議員歴が最も長い②与党所属平議員及び③野党所属平議員。

きた。これに対して、委員会は、省庁別委員会の中核任務に関する合意宣言が存在するべきであるとする。当該委員会の主要目的と考えられ得るものの例示として下記のモデルを勧告する（paras. 33-34）。

- ・ 主要な政策提案を調査すること
- ・ 生起しつつある主要問題に対する政府の対応を調査すること
- ・ 現在の政策の修正が必要である理由を示す証拠があると委員会が考える点について変更を提案すること
- ・ 議会提出前における法律案草案の審査（pre-legislative scrutiny of draft bills）を行うこと
- ・ 主な歳出予算（Estimate）、年次歳出計画（annual expenditure plan）及び年次資産会計報告（annual resource accounts）を検証し、〔議院へ〕報告すること
- ・ 公役務協定（public service agreement）における目標に反する活動を監視すること
- ・ 少なくとも年1回は各大臣から証拠を得ること
- ・ 独立した業務監査機関及び監察員（regulators and inspectors）から証拠を得ること
- ・ 行政法人の報告書を調査すること
- ・ 国務大臣、または、上級担当大臣による主要な任用を調査し、適当と認める場合は〔議院へ〕報告すること
- ・ 委員会の所管事項に含まれる条約を検証すること

③委員会による勧告のフォロー

各省庁別委員会は、連絡委員会によるさらなる調査の基礎となる年次報告書を作成し、連絡委員会へ提出する（para. 35）。

④委員長の手当

議員としてのキャリアを政府の監視に捧げる価値に鑑みて、調査を任務とする主要な特別委員会の委員長に手当を支給することが認められるべきである（para. 43）。

⑤委員会補佐機構の強化

下院協議会（House of Commons Commission, House of Commons [Administration] Act 1978）は、専門的支援スタッフから構成される本部（central unit of specialist support staff）を設置するために必要な財政措置を講ずる（para. 28）。会計検査局（National Audit Office）は、特別委員会のための専門家その他スタッフの必要性を評価することを補佐し、最良の形態を助言すべきである。下院委員会は提

案されたスタッフ増員のための財政措置を好意的に考慮すべきある (para. 29)。

下院現代化委員会の勧告は、1997-2001年議会期における政府の対応とは異なり、2000年連絡委員会第1次報告書に近い立場を採用したものである。連絡委員会は当然、これらの勧告を支持したのである⁴⁷。

(3) 下院における討議 — 委員指名委員会設置案の頓挫 —

2002年5月14日、下院は下院現代化委員会による特別委員会改革案に関して討議を行った⁴⁸。改革案の各事項が自由投票を以て分列表決 (division) にかけられた。政府が予期しない事件が再び発生した。改革案のうち、今回の改革の契機であり、院内総務及び下院現代化委員会が最重点事項と位置づけていた、委員指名委員会設置に伴う下院規則改正が209対195を以て——僅差ではあるが——否決されたのである⁴⁹。しかし、委員指名委員会の設置以外の下院現代化委員会の勧告は実施される運びとなった。

第2節 2002年改革の実施及び運用

1 省庁別委員会の目標及び任務の明確化

(1) 背景

省庁別委員会の制度趣旨は、体系的・包括的な政府監視にある。他方、各委員会は、下院から授権された任務及び権限の範囲内で、調査事項の選択及び調査方法をはじめとする調査活動の内容を自律的に決定できる。この結果、調査活動の内実は、質量ともに、委員会によって著しく異なる。ハンサード協会議会監視に関する委員会報告書の調査に拠ると、1997-98年及び1998-99年会期に関して、次の通りである⁵⁰。①各委員会が下院に提出した報告書数について、最多が33 (環境・運輸及び地方委員会 Environment, Transport and Regional Affairs Committee)、最少が4 (スコットランド委員会) であった。②報告書の調査事項を財政・行政及び政策という主要3領域を以て分類すると、報告書総数258のうち、政策面に係るものが199 (総数比〔以下同じ〕77.1%)、行政

47 HC 692 (2001-02), Second Report from the Liaison Committee, Select Committees: Modernisation Proposals.

48 385 HC Deb. cols. 648-730 (14 May 2002).

49 385 HC Deb. cols. 716-19 (14 May 2002).

50 The Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, The Challenge for Parliament: Making Government Accountable, Appendix 5, Survey of Subject-matter of House of Commons Select Committee Reports, 1997-98 and 1998-99 (2001).

面に係るものが153（59.3％）である一方、財政面に係るものは88（34.1％）にとどまる⁵¹。このような調査活動の多様性と偏向性は、省庁別委員会制度「全体」として見るならば、体系性に欠け、弱点となっていると指摘されてきた。したがって、この解決策として、調査活動における委員会の自律性を留保する一方、委員会の任務の離型を策定、標準化を図ることが主張されるのである。

2000年連絡委員会第1次報告書は、「特別委員会制度の活動は一貫しておらず、一様でない（unalloyed）。1979年以降の5議会期の間、異なる委員会が異彩を放ったが、直面した困難を乗り越えることが困難だと悟った委員会もあった」との認識を示した⁵²。当該報告書の公表後、委員会の共通目標の策定というアイディアは、政府との意見交換を通じてより明確になり、2002年下院現代化委員会第1次報告書における勧告に至るのである（第1節3(2)参照）。

委員会の目標及び任務の明確化は、同時期に公表された議会外の改革論からも支持を得た。第一に、保守党議会強化委員会（Conservative Commission to Strengthen Parliament, *as known also* Norton Committee）報告書（2000年7月）は、「委員会〔調査〕が予算、計画並びに成果及び活動分析に焦点を合わせることを促す連絡委員会の勧告を支持する」旨を表明した⁵³。第二に、前述のハンサード協会報告書は、以下の通り、より具体的に勧告した⁵⁴。①「委員会を通じた〔政府の〕説明責任〔の確保〕を改善するために、委員会の任務をより綿密に特定し、外部の監視メカニズムとの関係を正式にして、議会の他の活動への委員会のインプットを増加すべきであると考え」（para. 3.22）。②「取扱う問題の範囲を改善し、業務監査機関の職務を利用し、委員会の活動を継続的なものにするために、委員会は、議会期中における事前に合意された目標に応えるべきである。これらの目標は、委員会の活動を評価できる基準となり得よう」（para. 3.25）。③「これらの目標は、連絡委員会との間で合意されるべきであり、連絡委員会は、議会期中の進展を監視することについて責任を負うよう改革されるべきである」（para. 3.26）。このように述べた上、委員会の具体的目標を提案している（para. 3.26, Figure 3B）。

51 複数の領域にわたる事項を調査する報告書については領域ごと重複して数えているので、総計は報告書総数を超えている。

52 HC 300 (1999-2000), *supra* note 37, para. 6.

53 The Report of the Commission to Strengthen Parliament, *Strengthening Parliament*, 31 (2000); <<http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>> (visited: 5 July 2007).

54 Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, *supra* note 50.

(2) 運用

下院は、現代化委員会による勧告を考慮して、省庁別委員会の共通目標を確定することを連絡委員会に要請する旨を議決した⁵⁵。2002年6月20日、連絡委員会は、(表2)に示す目標及び任務の一覧を合意した。2003年3月、省庁別委員会の活動に係る年次報告書において当該一覧を公表した⁵⁶。各委員会は、年次報告を行う際の雛型として当該一覧を用いている。

(表2) 省庁別委員会の目標及び任務 —例示的雛型—

	目標A 省庁の政策を検証、論評すること
任務1	緑書、白書、要綱草案その他において示される、連合王国政府及びヨーロッパ委員会(European Commission)からの政策提案を検証すること。委員会が適切であると考えるときは、さらなる調査を行うこと。
任務2	生起しつつある政策領域を明確にし、検証すること。または、既存の政策に欠点があるときは、提案を行うこと。
任務3	委員会の責任の範囲に含まれる公表された法律案草案を精査すること。
任務4	文書またはその他の決定において表明された省庁の特定の成果を検証すること。
	目標B 省庁の歳出を検証すること
任務5	省庁、行政法人及び非省庁公法人(NDPB: Non-Departmental Public Bodies)の歳出計画及び執行額(out-turn)を検証すること。
	目標C 省庁の行政を検証すること
任務6	公務務協定、これに付随する政策目標及び措置に係る統計を検証すること。適切なときは、報告書を検証すること。
任務7	省庁が所管する行政法人、非省庁公法人、業務監査機関及びその他関係公法人の運営を監視すること。
任務8	省庁による主要な任用を精査すること。
任務9	立法及び主要な政策提案の実行を検証すること。
	目標D 議院における討議及び議決を補佐すること
任務10	議院(ウェストミンスターホール、討議を行う委員会を含む)における討議に適している報告書を作成すること。

55 385 HC Deb. col. 715 (14 May 2002).

56 HC 558 (2002-03), First Report from the Liaison Committee, Annual Report for 2002, para. 13 and Appendix 3. なお、法務委員会の目標及び任務に係る邦訳として、齋藤憲司「英国の憲法改革の新段階—憲法問題省創設と大法官廃止・議会の憲法委員会・憲法改革法案—」レファレンス646号(2004年)53頁以下、62頁参照。

2 委員長手当の支給

下院は、いかなる手当が特別委員会委員長にとって適当かについて調査することを上級公務員給与審議会（Review Body on Senior Salaries）に要請する旨を議決した⁵⁷。当該審議会は、2003年1月24日、下院総務に報告を行い、7月17日、報告書として公表した⁵⁸。この中において、特別委員会委員長への手当支給の導入する前に、「支払われている、または、対立している」議会外の議員利益（“paid or conflicting” outside interests）を放棄することを委員長手当の支給要件とするかに関して下院自体が決定すべき旨を勧告した（para. 2.34）。当該勧告を承けて、院内総務は政治倫理及び特権委員会委員長にこの問題を検討することを書面声明において要請し⁵⁹、当該委員会が検討にあたることになった。10月15日、政治倫理及び特権委員会は第6次報告書を議院に提出した⁶⁰。同月30日、下院は、当該報告書を是認する旨を議決、手当が支給されることとなった。手当支給は2003-04年会期から施行され、委員長は手当12,500ポンド（約250万円）⁶¹を受給している。

3 首相の連絡委員会への出席及び質疑

特別委員会改革は予期せぬ余波に及んだ。首相の連絡委員会への出席及び質疑の実施と定例化である。首相は、下院においては議院及び委員会を問わず、首相質問（Prime Minister's Questions）を除いて出席しないことが習律であると解されてきた。当該習律は、議院及び特別委員会において自らの責任領域について答弁するのは各国務大臣であり、首相ではないという原則に基づく⁶²。ただし、実例においては、1937-38年会期中、Neville Chamberlain 首相が、秘密法に関する特別委員会に出席していた。この際、首相は、兼任していた下院院内総務という資格で出席したが、これと同様の委員会出席がそれまでの8年間で4回存した⁶³。他方、首相側は、少なくとも1945年以降、首相は特別

57 385 HC Deb. col. 723-25 (14 May 2002).

58 Cm 5673 (2003), SSRB Report No. 55, Pay for Select Committee Chairmen.

59 409 HC Deb. cols. 83-84WS (17 Jul. 2003).

60 HC 1150 (2002-03), Sixth Report from the Committee on Standards and Privileges, Pay for Select Committee Chairmen.

61 支給額は上級公務員給与審議会の勧告に基づく。

62 HC 321 (2000-01), First Report from the Liaison Committee, *Shifting the Balance: Unfinished Business*, para 145. (首相の返書) なお、下院特別委員会の召喚権は、大臣、首相を含む下院議員にはそもそも及ばない。詳細につき、木下・前掲註(6)(一)1253頁(第1章第2節二)、(三)167-172頁(第4章第4節第2款一〜二)参照。

63 Sear, Strickland & Winstone, *supra* note 32, at 50-51. 連絡委員会は、当該習律が「近時の習律」(recent convention)であるとする。HC 321 (2000-01), *supra* note 62, para 145. (首相への書簡)

委員会において答弁していないとしている⁶⁴。

首相の委員会への出席要求は、首相質問の定例時間の短縮後⁶⁵、特に平議員から高まっていた。そもそも、首相質問は「政府の政策を熟考探究するためのフォーラムとして適切または十分でない」⁶⁶とも指摘される。また、政府「全体」(Government as a whole)の監視を改善するという観点から、「政府の全般的方向と活動に関して答弁し得る唯一の大臣は首相その人であろう」ことから、特別委員会における首相の質疑の必要性が認識されるようになった⁶⁷。

2000年5月から6月にかけて、行政特別委員会が、大臣規範(Ministerial Code)に関する調査の一環として、委員会への出席及び質疑を首相に要請した。しかし、首相は、前述の習律を根拠として当該要請を何れも謝絶した。行政特別委員会は、首相との間に交換された書簡を報道発表として公表する⁶⁸とともに、2001年第3次報告書において、首相と連絡委員会との間において、政府の年次報告書を基礎として用いた質疑内容に係る厳格な合意の下、1年1回の会議開催に向けて調整すべき旨を勧告した⁶⁹。これを承けて、2000年12月14日、連絡委員長は、出席及び質疑を要請する書簡を首相に宛てた。しかし、首相は、2001年1月29日付返書において再び、習律を同じく援用して当該要請を謝絶した⁷⁰。連絡委員会は、「首相の返答に失望し」(para. 146)、「今後の検討において、首相が我々の招致を受諾できると思うことを希望する」旨を表明した(para. 151)。2002年下院現代化委員会第1次報告書においても、この点は勧告として取り上げられなかった。

ところが、2002年4月26日、政府は、首相が6ヶ月ごとに連絡委員会に出席し、政府の政策及び活動に関する質疑に答弁する旨を突然発表した⁷¹。下院は、5月14日の討議において、公共政策事項に関して首相から証言ないし意見を聴取する権限を連絡委員会

64 HC 321 (2000-01), *supra* note 62, para 145. (首相の返書)

65 木下和朗「イギリス議会下院における議会質問制度の現況」上田章先生喜寿記念『立法の実務と理論』(信山社・2005年)所収957頁以下、963頁参照。

66 HC 235 (2000-01), Third Report from the Select Committee on Public Administration, The Ministerial Code: Improving the Rule Book, para. 21.

67 HC 321 (2000-01), *supra* note 62, paras. 143-44.

68 Invitation to the Prime Minister to Give Evidence on the Ministerial Code, Select Committee on Public Administration Press Notice No. 20 (1999-2000) (22 Jun. 2000).

69 HC 235 (2000-01), *supra* note 66, para. 21.

70 HC 321 (2000-01), *supra* note 62, para 145.

71 HC 984 (2001-02). First Special Report from the Liaison Committee, Evidence from the Prime Minister.

に付与する下院規則改正を行った（HCSO No. 145(2)）。

連絡委員会における最初の首相質疑は、7月16日に実施された。この後、年2回の質疑が定例化し、2005-06年会期終了までに9回実施されている⁷²。首相質疑に関する運用は、連絡委員会が、全ての委員——特別委員長——が受容できような質疑様式を見出さなければならず、急速に形成された。2001-05年議会期までに確立された具体的手続は次の通りである。①連絡委員会は、来たる質疑の際に取り扱う予定である三つのテーマないし問題点を首相及び報道機関に告知する。②質問及び答弁は、首相質問に比べて、建設的・情報提供的及び非党派的対話を認める傾向にある。③質疑時間は2時間30分とし、ある程度詳細に問題点を検討できる機会を提供する。さらに、覚書または追加情報を連絡委員会へ質疑後に提出することが首相としばしば合意されている⁷³。

首相質疑は特別委員会がイギリス議会政において占める地位の向上に資するものと言えよう。

4 委員会補佐機構の強化

従来、全ての特別委員会が、委員会独自のスタッフ（約130人）、場合によっては専門助言者（約150人）によって補佐されている。これに加えて、2002年11月、委員部（Committee Office）内に弁護士、会計士など専門家18人からなる専門調査室（Scrutiny Unit）が設置された。専門調査室は、①省庁に係る歳出予算、年次報告及び会計報告その他財政情報の分析、②法律案草案の精査について、特別委員会の調査を補佐するものである。

〔付記〕 本稿第1章～第3章は、衆議院調査局議会制度等研究グループにおける報告（2006年5月22日、於衆議院第二議員会館）に基づくものである。

72 尋問記録につき、*see*, HC 1095 (2001-02) ; HC 334-i~ii (2002-03) ; HC 310-i~ii (2003-04); HC 318-i (2004-05) ; HC 709-i~iii (2005-06).

73 ALEX BRAZIER, MATTHEW FLINDERS & DECLAN McHUGH, *NEW POLITICS, NEW PARLIAMENT? A REVIEW OF PARLIAMENTARY MODERNISATION SINCE 1997*, at 38-39 (2005).