

英国下院の省別特別委員会

奥 村 牧 人

- ① 英国下院の特別委員会は、現議会で推進されている議会強化の改革において中心的なテーマの1つとなっており、多くの関心を集めている。
- ② 本稿は、特別委員会のなかでも最も大きなグループを構成する、省別特別委員会（Departmental select committees）の制度および活動について紹介する。省別特別委員会は、1979年に設置されて以降、英国議会の行政監視機能の面で重要な役割を果たし、有識者からは「20世紀後半の最も重要な改革」とも評されてきた。省別特別委員会は、調査を通じて政府から情報を引き出し、数多くの調査報告書を公刊するとともに、直接または間接に政府の政策決定に影響を及ぼしてきた。また、その活動は、議員の専門知識の向上に資するという点でも大きな意義を有している。
- ③ 近年、省別特別委員会は、行政監視に加えて法案草案の立法前審査等、限定的ながら法案審査に関わるようになってきている。また、多くの公職の任命前聴聞にも関与する等、その活動範囲を広げつつある。
- ④ 2010年5月の総選挙後、省別特別委員会の委員長および委員は、下院および党内の秘密投票で選出されることになった。また、バックベンチャー（平議員）の審議活性化のためにバックベンチ議事委員会が新たに設置された。これらの改革は、議会の自律的な活動を促すものと期待されており、新しい制度下で運営される省別特別委員会の活動は、まさに政府に対する議会の復権を占う試金石であると言えよう。

英国下院の省別特別委員会

政治議会課 奥村 牧人

目 次

はじめに

I 委員会の構成

- 1 委員長
- 2 委員
- 3 委員会スタッフ

II 委員会の権限および主な職務

- 1 権限
- 2 主な職務

III 委員会の活動

- 1 調査事項の決定
- 2 証拠の収集および証言の聴取
- 3 国内外での証拠収集
- 4 報告書の作成
- 5 政府の回答
- 6 報告書に関する討論

IV 委員会の新しい活動領域

- 1 法案草案の立法前審査
- 2 人事の任命前聴聞

おわりに

はじめに

英国下院の委員会は、一般委員会 (general committees) と特別委員会 (select committees) に区分することができ、法案審査は主として公法案委員会 (public bill committees) 等の一般委員会、政府の政策および活動等に関する調査は特別委員会が行っている。近年は、限定的ではあるが、特別委員会も法案草案の立法前審査(後述のⅣの1を参照)等、法案審査に関わるようになってきている。特別委員会には、所管する省の歳出、運営および政策の精査を主な職務とする省別特別委員会 (Departmental select committees)⁽¹⁾、省横断的な活動や問題を取り扱う「分野横断的」特別委員会 (“Cross-cutting” select committees)⁽²⁾、下院の内部事項を取り扱う特別委員会 (Internal select committees)⁽³⁾、特定の目的のために一時的に設置されるアドホック委員会 (ad hoc committees) 等がある。

本稿は、特別委員会のなかで最も大きなグループを構成する省別特別委員会の制度および活動

について、最近の下院改革の動向を踏まえつつ紹介する。省別特別委員会は、1979年に設置されて以降、英国議会の行政監視機能の面で重要な役割を果たし、有識者からは「20世紀後半の最も重要な改革」⁽⁴⁾とも評されてきた。むしろ、省別特別委員会に対する評価は、肯定的なものばかりではない。政党間で対立のある主題が調査対象にあまり選ばれないこと、委員会の勧告が諮問的なものにとどまること等を挙げ、実効的な行政監視が必ずしも行われてきたわけではないとの指摘もある⁽⁵⁾。だが、こうした指摘にもかかわらず、省別特別委員会は、調査を通じて政府から情報を引き出し、数多くの調査報告書を公刊するとともに、直接または間接に政府の政策決定に影響を及ぼしてきた⁽⁶⁾。加えて、省別特別委員会の活動は、議員の専門知識の向上に資するという点でも意義がある。

英国下院の特別委員会は、現議会で推進されている議会強化の改革において中心的なテーマとなっており、多くの関心を集めている。2009年の議員経費スキャンダル⁽⁷⁾を契機に設置された下院改革委員会⁽⁸⁾は、『下院の再建 (Rebuilding

(1) 英国下院の省別特別委員会制度を紹介した日本語文献として、例えば、木下和朗「イギリス庶民院における調査委員会制度—国政調査権に関する制度考察 (1)」『北大法学論集』44(5), 1994.1, pp.1229-1291; 同「イギリス庶民院における調査委員会制度—国政調査権に関する制度考察 (2)」『北大法学論集』44(6), 1994.3, pp.1779-1812; 同「イギリス庶民院における調査委員会制度—国政調査権に関する制度考察 (3)」『北大法学論集』45(1・2), 1994.7, pp.151-219; 同「イギリス議会下院における国政調査制度 (一)」『熊本ロージャーナル』1号, 2007.9, pp.3-28; 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」『同志社法学』52(5), 2001.1, pp.1-30. を挙げることができる。

(2) ヨーロッパ問題監視委員会 (European Scrutiny Committee)、決算委員会 (Public Accounts Committee)、行政委員会 (Public Administration Committee)、環境監査委員会 (Environmental Audit Committee) 等がある。

(3) 議事手続委員会 (Procedure Committee)、倫理基準・特権委員会 (Standards and Privileges Committee)、財政・サービス委員会 (Finance and Services Committee) 等がある。

(4) Philip Norton, *Parliament in British Politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p.117.

(5) 梅津・オールダーマン 前掲注(1), pp.10-19.

(6) 最近、政府が省別特別委員会の勧告どおり政策を実施した例として、2004年に内務委員会が刑務所の過密収容を緩和するために勧告した電子標識 (electronic tagging) と社会内刑 (community sentence) の活用が挙げられている。Moyra Grant, *The UK Parliament*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009, p.126.

(7) 議員経費スキャンダルの経緯については、齋藤憲司「英国における政治倫理—下院議員経費スキャンダルと制度の変容—」『レファレンス』710号, 2010.3, pp.5-27. に詳しい。〈http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/201003_710/071001.pdf〉

(8) 下院改革委員会は、2010年7月20日に下院に設置された特別委員会であり、通称「ライト委員会」と呼ばれる。トニー・ライト (Tony Wright) 議員を委員長とし、18人の超党派議員から構成される。

the House)』と題する報告書を公刊し、そのなかで特別委員会の委員長および委員の選出手続、下院の議事手続等における改革の必要性を勧告した⁽⁹⁾。改革の機運の盛り上がりを追い風に、同勧告は、2010年2月22日、3月4日に下院での討議を経て、議決に付され、2010年5月の総選挙後の新議会期から省別特別委員会委員長および委員の選出過程の透明化に向けた改革が実施されることになった。これにより、特別委員会の委員長と委員が初めて下院または党員の秘密投票によって選ばれることになり、省別特別委員会が政府の活動や政策を監視する上で、これまで以上に積極的な役割を担うことが期待されている。

I 委員会の構成

1 委員長

(1) 委員長の権限等

省別特別委員会の委員長は、明示的に多くの権限を有するわけではないが、委員会運営や調査事項の決定等に大きな影響力を有している。2003年からは、特別委員会委員長に対する職務手当の支給が始まり、2010～2011年には年額14,582ポンド（約204万円）が委員長に支給される⁽¹⁰⁾。特別委員長の職務手当については、有為の人材を引き寄せるため、担当大臣（副大臣）並み（2009年4月1日現在で年額41,370ポンド）に増額すべきとする提言もある⁽¹¹⁾。

省別特別委員会を含む下院の特別委員会の委員長は、下院連絡委員会（Commons Liaison Committee）⁽¹²⁾の委員を兼ねるため、特別委員会の運営に加え、本会議やウェストミンスターホールでの討議に付される調査報告書の選定にも影響力を有する。

(2) 従来の選出手続

省別特別委員会の活動開始に当たって、はじめに委員長の選出が行われる。これまで委員長は、形式的には委員の互選により、実質的には非公式に持たれる与野党の院内幹事長間の協議（通常の経路：Usual Channels）を通じて決定されてきた。その選出過程の実態については、以下のように紹介されている。

「新しい議会の開始に当たって特別委員会が設置されると、議員は、院内幹事から意中の委員長候補者が伝えられる。その際、その委員長候補者とは別の議員に票を投じたり、または自らが委員長に立候補したりする可能性が高いとみなされた議員は、委員会から外すように主張される。」⁽¹³⁾。このように委員長候補者は、実質的に院内幹事長らによる事前の根回しにより内定し、委員には院内幹事長の意向に沿った議員が選ばれていたようである。

だが、2001年7月の特別委員会の委員長選出をめぐる下院と院内幹事長との対立は、院内幹事長が特別委員会人事に対して最終的な統制力を持たないことを示すとともに、委員長選出

(9) House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House*, First Report of Session 2008-09, HC 1117, 24 November 2009. 同報告書については、大山礼子「変革期の英国議会」『駒澤法学』9(3), 2010.6, pp.92-94. に詳しい。

(10) Richard Kelly, *Modernisation: Select Committees - pay for chairs*, SN/PC/02725, 21 June 2010, p.1. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02725.pdf>>

(11) Executive Committee of the Better Government Initiative, *Good Government Reforming Parliament and the Executive*, January 2010, p.29. <<http://www.bettergovernmentinitiative.co.uk/sitedata/Misc/Good-government-17-October.pdf>>

(12) 2010年2月22日の下院の議決により、下院連絡委員会は、特別委員会の役割、資源、職務を検討する役割を新たに担うこととされた。

(13) Meg Russell and Akash Paun, *The House Rules? International lessons for enhancing the autonomy of the House of Commons*, The Constitution Unit, October 2007, p.21. <<http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/142.pdf>>

過程における透明性の確保の必要を認識させる契機となった。

この発端は、労働党のアームストロング (Hilary Armstrong) 院内幹事長が、政府に批判的と見られる同党所属のダンウッド (Gwyneth Dunwoody) 前運輸委員長とアンダーソン (Donald Anderson) 前外務委員長の名前を特別委員会の委員リストから削除し、下院に提出したことであった。この院内幹事長の行為は下院で強い反発に遭い、2人の名前が削除された委員リストは、多数の与党議員の造反により否決されることになった⁽¹⁴⁾。結局、アームストロング院内幹事長は、採決で示された下院の意思を尊重せざるを得なくなり、ダンウッドとアンダーソンの両議員は前議会期に引き続き委員長職を務めることになった。この出来事をきっかけに、議会内外で委員長および委員の選出方法の改革が活発に提言され、最終的に以下で述べる下院改革委員会の勧告へとつながっていくのである。

(3) 選出手続の改革

2009年11月、下院改革委員会は『下院の再建』と題する報告書を公開し、そのなかで委員長選出における院内幹事の関与の実態について次のように指摘した。

「(中略) 院内幹事が(特別委員会の)委員長職を、慰労や激励のしるしに大臣経験者に提供したり、お気に入りの候補者が委員の空席時に任命されたりすることは受け入れられるものではない。院内幹事は、委員長選出において絶大な影響力をふるっていると一般的に認識されている。すなわち、議会期の開始に当たって、議員が(特別)委員会でも活動できるか否かは、彼らが委員長として支持する候補者がどのように判

断されるかによる。たとえ議員が委員に任命されたとしても、党規律を前には委員長候補者の選出において自らの意思を十分に通すことは困難である。」⁽¹⁵⁾。

このように指摘した上で、下院改革委員会は、委員長および委員の選出において、民主主義の原理をより強く、明確にすることで特別委員会の信頼性は高まるだろうと勧告した⁽¹⁶⁾。

勧告を受けて、下院は、2010年3月4日、省別特別委員会等の特別委員会委員長の選出を次の議会期から下院での秘密投票により選出するものと議決した⁽¹⁷⁾。下院の秘密投票の導入により、政府の一員である院内幹事が特別委員会委員長の選出過程で隠然たる影響力を行使することを防ぎ、下院が委員長の選出においてより強い影響力を発揮することが期待されている。下院改革委員会の顧問を務めたメグ・ラッセル博士(ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン憲法ユニット)は、今回の改革の最も重要な点は、真剣な候補者による競争的な選挙が導入されたことであると指摘する⁽¹⁸⁾。すなわち、下院議員全員による投票は、党派に依拠せず、議会全体のために立候補する議員の登場を促し、新しい挑戦とインセンティブを議員に与えるものと期待されているのである。

(4) 新しい選出手続

委員長の選出手続は、下院規則で定められており、①委員長職の政党(会派)への割当ての決定→②委員長候補者の届け出→③投票→④委員長の選出、という手続きで実施される(下院規則(以下「規則」という。)第122B条)。

新しい議会期が始まると、下院議長は各党の党首に対して、概ね下院の議席数を反映した委

(14) “Rebels triumph in sackings vote,” *BBC News*, 2001.7.16. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1439806.stm>

(15) 括弧は筆者が補足した。House of Commons Reform Committee, *op.cit.* (9), para.72.

(16) *ibid.*, para.74.

(17) House of Commons, *Parliamentary Debates*, Volume 506, No.50, 4 March 2010, col. 1093.

(18) Sam Macrory, “Select Committee Elections,” *House Magazine*, 31 May 2010, p.17.

員長の割当て案を提示する。各党の党首は、議長の提案を受けて、連名で委員長の割当てに関する動議を提出し、その後院議により、各委員会の委員長がどの政党に配分されるかが決定される⁽¹⁹⁾。なお、委員長の割当てに関する動議が女王演説から2週間以内に提出されない場合、議員提出で同趣旨の動議が優先的に処理される（規則第122B条第5項）。

委員長選出のための投票は、委員長の割当てに関する動議が可決されてから14日後に実施されることになっており、委員長候補者は投票日前日の午後5時までに書面で事務局に届出を済ませなければならない（規則第122条第7項および第8項a号）。候補者の届出には要件が課されており、①立候補の意思を明示した候補者本人の署名入りの宣誓書の提出、②候補者の所属政党の15人の下院議員または候補者の所属政党の10%の下院議員のいずれか少ない人数の署名が必要とされる（規則第122条第8項b号）。候補者は、同じ所属政党の15人の署名のほかに、候補者と異なる政党または無所属の議員の署名を5人まで付記することが認められる（規則第122条第8項c号）⁽²⁰⁾。なお、議員は、自らの所属する政党に割当てられていない特別委員会の委員長に立候補することはできず、規則第122B条に定める特別委員会の委員長に重複して立候補することもできない（規則第122条第8項e号およびg号）。

候補者の申出が受理されると、即日、候補者とその賛同者、候補者の利害関係（公私の役職等）が掲載された下院文書が印刷され、ウェブサイト上でも随時公開される。投票は、選択投票制（Alternative Vote (AV) system）で行われる。

各議員はアルファベット順に候補者が掲載された投票用紙に、優先順位に従って1、2、3…と順位をつける。候補者は、1位票の過半数を得て当選するが、いずれの候補者も過半数の票を得ない場合、1位票の得票数が最下位の候補者から票が取り除かれ、それらの票は第2順位の候補者に割り振られる。それでも過半数を得票する候補者がいなければ、同様の手続きを繰り返し、最終的に過半数を得票した者が選出される（規則第122条第11項d号）。委員長は、通例、バックベンチャー（backbencher：平議員）から選出される。

なお、大臣・担当大臣（副大臣）および議会担当秘書官（Parliamentary Private Secretary: PPS⁽²¹⁾）は、下院改革委員会の勧告に従い、自らが所属する省庁に対応する省別特別委員会の委員長については投票を自粛することとされている⁽²²⁾。

表1は、2010年の新議会期における省別特別委員会委員長選出の日程である。6月9日の投票日には、19の省別特別委員会のうち、7の委員会の委員長が無投票で選出された。

表1 省別特別委員会委員長選出の日程（2010年）

2010年5月19日	下院議長、各党の代表に委員長の割当て案を提示
25日	女王演説（政府の施政方針演説に相当）
26日	下院、委員長の割当てに関する動議を可決
6月8日	委員長候補者の届出の締切
9日	投票（午前10時～午後5時）

（出典）筆者作成

(19) 現議会における省別特別委員会の委員長職の政党別割当ては、保守党10、労働党7、自由民主党2となっている。

(20) なお、各議員は、同じ特別委員会の委員長に立候補する複数の候補者に署名することはできない（規則第122条第8項d号）。

(21) 議会担当秘書官は、下院議員であり、無給で大臣を補佐する。通常、バックベンチャーと大臣を取り結ぶ役割を担う。詳細については、濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問（資料）」『レファレンス』709号、2010.2、pp.139-140。を参照。〈http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/201002_709/070907.pdf〉

(22) House of Commons, *Parliamentary Debates*, Volume 510, No.6, 26 May 2010, col. 172.

(5) 委員長の任期等

委員長の任期は、議会期中、継続する。任期には制限が課されており、二議会期または8年間のいずれか長い期間までとされている（規則第122A条）。

2010年5月の新しい議会期からは、委員長の辞職と不信任の制度が新たに設けられた。委員長は、下院議長に書面で辞職願を提出し、委員長職を辞することができる。また、委員長は、全会一致または委員会でも多数を占める政党に所属する2人の委員と他の政党に所属する1人の委員を含む過半数により、委員長不信任動議が可決された場合、委員長職を辞さなければならない（規則第122C条第4項）。下院議長は、委員長の辞職または委員長不信任動議の可決等により、委員長職に空席が生じた場合、委員長職の空席と新しい選挙の実施を宣言しなければならない（規則第122C条第4項）。なお、委員長不信任動議は、委員長の選挙後6か月間と委員長不信任動議の議決後1年間は提出することができない（規則第122C条第5項）。

2 委員

(1) 定員等

省別特別委員会は、北アイルランド委員会を除き11人以内の議員により構成される（表2を参照）。以前は、省別特別委員会の定員は11～14人以内で構成されていたが、特別委員会の設置数の増加⁽²³⁾により、委員の欠員が常態化したり、1人の議員が複数の委員会を掛け持

ちしたりする等、委員会が一体性を持って活動していくことが困難になっていることが指摘されていた⁽²⁴⁾。こうした指摘を受けて、省別特別委員会の定員は、2010年5月の新しい議会期から11人以内に減らされることになったのである。

委員は、通例、バックベンチャーから選ばれ、大臣や野党の幹部議員（frontbencher）、院内幹事等は委員にならない。委員の政党別構成は、概ね下院の議席数に応じて配分される。委員会の定足数は、3人または委員の4分の1のいずれか多い方である（規則第124条第1項）。

省別特別委員会の出席率には、委員会によりばらつきがある。2008-09年の会期では、19の省別特別委員会のうち、出席率の最も高い委員会は、財務委員会の80.7%で、出席率の最も低い委員会は、科学技術委員会の45.4%であった⁽²⁵⁾。各委員の出席率は一様でなく、例えば、30数回の公式会議に1回も出席しなかったというような委員もいる。こうした事情を受けて、下院は、委員の出席率向上のため、特別委員会の公式会議への出席率が60%に満たない委員を解任できるものと議決した⁽²⁶⁾。

(2) 選出手続の改革

委員の選出については、これまで会期の初めに与野党の院内幹事が作成した候補者リストに基づき、委員選任委員会（Committee of Selection）⁽²⁷⁾に所属する議員（通常、委員長）が委員指名の動議を提出し、院議を経るという形式で行われて

⁽²³⁾ 下院連絡委員会の指摘によると、2008-2009年の特別委員会の数は、1979年の省別特別委員会発足時に比べ、24から40に増え、それに伴い定員も275人から548人に倍増している。House of Commons Liaison Committee, *The work of committees in 2007-08*, First Report of Session 2008-09, HC 291, 11 March 2009, p.60, Annex3. を参照（ただし、情報・安全保障特別委員会は議会に設置された特別委員会ではないため、数から除外した）。

⁽²⁴⁾ House of Commons Reform Committee, *op.cit.* (9), para.54.

⁽²⁵⁾ House of Commons, *Sessional Returns Session 2008-09*, HC1, 27 January 2010, pp.100-301.

⁽²⁶⁾ Lucinda Maer, *Reform of the House of Commons: Decisions taken on 22 February and 4 March 2010*, SN/PC/05368, 8 March 2010, p.16. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05368.pdf>>

⁽²⁷⁾ 選任委員会は、与野党の院内幹事ら9人の議員から構成され、院内幹事を務めた経験のある与党のベテラン議員が委員長を務める。

きた⁽²⁸⁾。だが、この従来の手続きでは、院内幹事が委員指名に過剰な影響力を行使し、政府や党に批判的と見られる議員が恣意的に委員から外されることもあった⁽²⁹⁾。下院改革委員会は、こうした選出過程の不透明さを指摘し、行政府を監視するための特別委員会委員の選出は、政府でなく下院が行うべきであると勧告した⁽³⁰⁾。勧告を受けて、下院は、2010年3月4日、新しい議会期から特別委員会委員を党内の秘密選挙によって選出するものと議決した。

2010年の新議会期では、従来と比較して、多くの新人議員が特別委員会の委員に選出されている。例えば、保守党の場合、特別委員会の委

員に選出された82人の議員のうち、実に84%に当たる69人が新人議員であった⁽³¹⁾。労働党においても、教育委員会の委員5人全員が新人議員から選出されるなど、従来よりも新人議員の進出が目立っている⁽³²⁾。これには2010年5月の総選挙において、新人議員が多数当選したことが少なからず影響しているものと考えられる。

なお、新議会期開始後の特別委員会の委員の任命については、新たに期限が設定され、女王演説から6週間以内に委員を任命するものと下院で議決された⁽³³⁾。

表2 省別特別委員会

	委員会	所管の省庁	定員
1	産業・技術革新・職業技能委員会	産業・技術革新・職業技能省	11
2	教育委員会	教育省	11
3	コミュニティ・地方政府委員会	コミュニティ・地方政府省	11
4	文化・メディア・スポーツ委員会	文化・メディア・スポーツ省	11
5	国防委員会	国防省	11
6	エネルギー・気候変動委員会	エネルギー・気候変動省	11
7	環境・食糧・農村地域委員会	環境・食糧・農村地域省	11
8	外務委員会	外務省	11
9	保健委員会	保健省	11
10	内務委員会	内務省	11
11	国際開発委員会	国際開発省	11
12	司法委員会	司法省、法務総裁庁、財務弁護士、検察庁、重大経済犯罪捜査庁	11
13	北アイルランド委員会	北アイルランド省、北アイルランド法務庁	13
14	科学技術委員会	科学庁	11
15	スコットランド委員会	スコットランド省	11
16	運輸委員会	運輸省	11
17	財務委員会	財務省、歳入税関庁	11
18	ウェールズ委員会	ウェールズ省	11
19	労働・年金委員会	労働・年金省	11

(出典) House of Commons Standing Order No.152 (2)

⁽²⁸⁾ House of Commons Library, *The Departmental Select Committee System*, Research Paper 09/55, 15 June 2009, p.11. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2009/rp09-055.pdf>>

⁽²⁹⁾ House of Commons Reform Committee, *op.cit.* (9), para.72.

⁽³⁰⁾ *ibid.*

⁽³¹⁾ Tony Grew, "Select Committee Membership," *House Magazine*, 5 July 2010, p.8.

⁽³²⁾ *ibid.*

⁽³³⁾ Maer, *op.cit.* (26), p.11. 委員の選出の遅滞については、例えば1997年と2005年の新議会期には委員長および委員の任命まで3か月もの時間を要する等、その問題点が指摘されていた。

3 委員会スタッフ

省別特別委員会は、各委員会の運営を管理する書記官2人、常勤の委員会スタッフとして任命される専門家1、2人、委員会運営を補佐するスタッフ2～4人の支援を受けることができる。委員会は、また、非常勤職員として外部の専門家を任命することもできる。

このほかに、省別特別委員会は、委員部審査室(Scrutiny Unit)の支援を受けることができる。委員部審査室は、委員会の調査を支援するために、2002年11月に下院委員会事務局(Commons Committee Office)に設置されたものであり、法律家、エコノミスト、財務アナリスト等の専門家や運営スタッフを含め、約15人のスタッフで構成される。委員部審査室は、主として法案草案の立法前審査や財政に関する調査等において省別特別委員会を補佐する。

II 委員会の権限および主な職務

1 権限

(1) 証人召喚権および文書記録等提出要求権

省別特別委員会には、他の特別委員会と同様に、証人召喚権と文書記録等提出要求権が授権されている(規則第152条第4項a号)。これらの権限は強制力を有し、したがって仮に証人が宣誓を拒否したり、偽証したりすると議会侮辱罪(contempt)に問われることになる。だが、委員会がこれらの権限を正式に発動することはほとんどなく、委員長や書記官が非公式に証人を招致し、証言の聴取等を行うことが慣例となっている⁽³⁴⁾。また、証人の宣誓も通常は行われて

いない。

特別委員会の証人召喚権の対象には、大臣および下院議員は含まれないため、彼らから証言を聴取する場合、非公式に招致する形式をとる⁽³⁵⁾。大臣が委員会への出席を拒否することは稀であり、多くの場合、委員会からの要求を受諾する。

(2) 公務員および特別顧問の委員会出席

特別委員会での証言等に対する公務員の対応については、内閣府が発行する『特別委員会に対する省の証言および対応』(通称「オスマザーリー・ルール: Osmotherly Rules」と呼ばれる)に指針が示されている⁽³⁶⁾。この政府文書は、下院で公式に承認されたものではないが、公務員が特別委員会の証言等に対応する際に用いる唯一の正式な指針とされている。指針では、公務員の義務として特別委員会に可能な限り協力することが基本的原則であると明示され、公務員は書面であれ口頭であれ、できる限り協力的に特別委員会に情報提供するものとされる⁽³⁷⁾。ただし、情報が機密に属する事項等、公開により支障が生ずると考えられる場合、政府は、その理由を付して秘密保持を前提とした情報の利用を委員会事務局に要請するものとされている⁽³⁸⁾。また、情報提供に当たって省に過大な費用がかかる場合等には、政府は情報の提供依頼を拒絶することもあり得る⁽³⁹⁾。

特別委員会が特定の公務員に委員会で答弁させることができるかについては、グレーゾーンの問題であると言われる⁽⁴⁰⁾。実情としては、委員会が特定の公務員に答弁を要求すること等はできず、省を代表して誰が答弁するかについて

⁽³⁴⁾ William McKay, *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 23rd edition, London: Butterworths, 2004, p.758.

⁽³⁵⁾ ただし、下院倫理基準・特権委員会(Committee on Standard and Privileges)は、大臣および下院議員の委員会への出席を命令し、調査に必要な文書および記録を要求する権限を有する(規則第149条第6項)。

⁽³⁶⁾ Cabinet Office, *Departmental Evidence and Response to Select Committees*, July 2005. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/osmotherly_rules.pdf>

⁽³⁷⁾ *ibid.*, para.53.

⁽³⁸⁾ *ibid.*, paras.85-86.

⁽³⁹⁾ *ibid.*, para.69.

は、大臣が決定権を有するものとされている⁽⁴¹⁾。

また、首相官邸や省に置かれる特別顧問に対する委員会への出席要求についても、特別委員会の権限には限界があり、特別顧問の委員会出席の可否については、首相や大臣が最終的な決定権を有する。例えば、2002年1月、運輸・地方政府・地方委員会が、ブレア首相の運輸政策担当特別顧問であり、上院議員でもあったバート卿 (Lord Birt) に委員会への出席を求めたことがあったが、ブレア首相の拒絶等により、証言の聴取は実現しなかった。内閣府は、バート卿が長期的な観点から首相の諮問を受ける無給の顧問であり、かつ実務的な役割を担っていないため、委員会の調査には運輸・地方政府・地方省の所管の局長が適任であるとの見解を示した⁽⁴²⁾。この際に、バート卿の委員会出席の妨げとなったのは、首相の決定だけではない。上院議員は下院の委員会に召喚されないという議会の慣行もまた、バート卿の委員会出席を困難なものとした⁽⁴³⁾。下院に設置されている省別特別委員会が首相や大臣の特別顧問の出席を要求する際に、特別顧問が上院議員であるか否かも重要な点であると言える。

(3) 専門家の任命

省別特別委員会は、委員会の調査に資するために、非常勤の専門家を任命することができる(規則第152条第4項b号)。専門家には、非常勤職員として日当が支給される。非常勤の専門家

の委員会資料の閲覧および会合の傍聴に関しては、常勤スタッフと同等に遇せられ、したがって調査に関する秘密と公平性については、常勤スタッフと同等の義務を負う。

(4) その他の権限

省別特別委員会は、他の特別委員会と同様に、①議会の休会中にも会議を開く権限、②議事堂外の場所で会議を開く権限、③調査で収集した証拠等を随時下院に報告する権限、④調査報告書を公刊する権限、⑤小委員会を設置する権限等を有する。

2 主な職務

省別特別委員会の職務について、下院規則は「主な省の歳出、運営および政策を検証すること」(規則第152条第1項)と規定するが、職務の具体的内容について細かく規定しているわけではない。

省別特別委員会が1979年に設置されて以降、その活動内容や実績は委員会ごとに異なり、たとえ同じ委員会であっても、会期ごとの活動実績は一様でなかった⁽⁴⁴⁾。1990年代後半に統治機構改革が進展し、議会改革にも関心が集まるなか、2001年にハンサード協会⁽⁴⁵⁾は『議会の挑戦』という報告書を公表し、特別委員会が調査をより体系的に実施するために、省別特別委員会の中核となる職務を規定するように勧告した⁽⁴⁶⁾。その後、2002年2月の下院現代化委員

(40) Paul Evans, *Dod's Handbook of House of Commons Procedure*, 7th edition, London: Dod's Parliamentary Communications, 2009, para.17.2.8.

(41) House of Commons Library, *op.cit.* (28), p.23.

(42) House of Commons Transport, Local Government and the Regions Committee, *The Attendance of Lord Birt at the Transport, Local Government and the Regions Committee*, Fourth Report of Session 2001-02, HC 655, 27 February 2002, p.12, Appendix I.

(43) *ibid.*, para.18.

(44) House of Commons Liaison Committee, *Shifting the balance: Select committee and the Executive*, First Report of Session 1999-2000, HC 300, 2 March 2000, paras.4, 6.

(45) ハンサード協会は、1944年に議会制度と民主主義に関する知識と理解の普及を目的に設立された独立・非党派の政治研究および教育団体である。

(46) Hansard Society, *The Challenge for Parliament: Making government accountable*, London: Vacher Dod Publishing, 2001, para.3.25.

表3 省別特別委員会の中核的職務一覧

	目標 A：省の政策を検証および評価すること
職務 1	緑書、白書、行政指針案 (draft guidance) 等にある政府および欧州委員会の政策提言を検証し、委員会が適切と認めた場合、さらに調査を行うこと
職務 2	新しい政策分野または既存の政策に欠けている点を確認・検証し、提言を行うこと
職務 3	委員会所管の公表された法案草案を審査すること
職務 4	政府文書、その他決定で表明された省の個別の活動を検証すること
	目標 B：省の歳出を検証すること
職務 5	省および省に属さない公的機関 (Non-departmental public body: NDPB) の歳出計画および結果を検証すること
	目標 C：省の運営を検証すること
職務 6	省の公共サービス協定、それに付随する達成目標および算定根拠を検証すること、委員会が適切と認めた場合、それらを議会に報告すること
職務 7	エージェンシー (Department's executive agencies)、省に属さない公的機関、規制当局、その他関係公的機関の業務を監督すること
職務 8	省による主な人事任用について審査すること
職務 9	法令および主な政策構想の実施状況を検証すること
	目標 D：下院での審議および議決を補佐すること
職務 10	ウェストミンスターホール、委員会および本会議の審議に資する報告書を提出すること

(出典) House of Commons Liaison Committee, *The work of committees in Session 2008-09*, Second Report of Session 2009-10, HC 426, 16 March 2010, para.12.

会による勧告とその勧告の下院による議決を経て、同年6月、下院連絡委員会は、省別特別委員会の中核となる職務を公表し、省別特別委員会の活動評価の際の雛形とするように各省別特別委員会に要請した(表3を参照)。表3で挙げられた職務一覧は、省別特別委員会の活動を方向付け、年次報告書の作成の際にも参照されることが例となっている。

III 委員会の活動

省別特別委員会の活動は、様々な方法で実施されるが、典型的な活動例として、特定の主題や政府の政策を選定し、それを調査する方法がある。このような調査は、通常、①調査事項の決定→②証拠の収集および証言の聴取→③国内外での証拠収集(必要に応じて実施)→④報告書の作成→⑤政府の回答→⑥報告書に関する討論(すべての報告書が討議に付されるわけではない)の順序で実施される。以下、順を追って見ていきたい。

1 調査事項の決定

省別特別委員会は、調査事項について裁量を持って自由に決定することができる。調査事項

は、例えば、その時々で社会で話題となっている諸問題、所管の省の支出、過去に実施された政策の妥当性等、多岐にわたる。

委員会は、調査事項の決定後、調査の趣旨や要点、書面による証拠の提出期限および提出方法等の調査事項 (terms of reference) を記載した予告通知を行い、関係者に周知する。予告通知は、省別特別委員会のウェブサイトで見ることができ

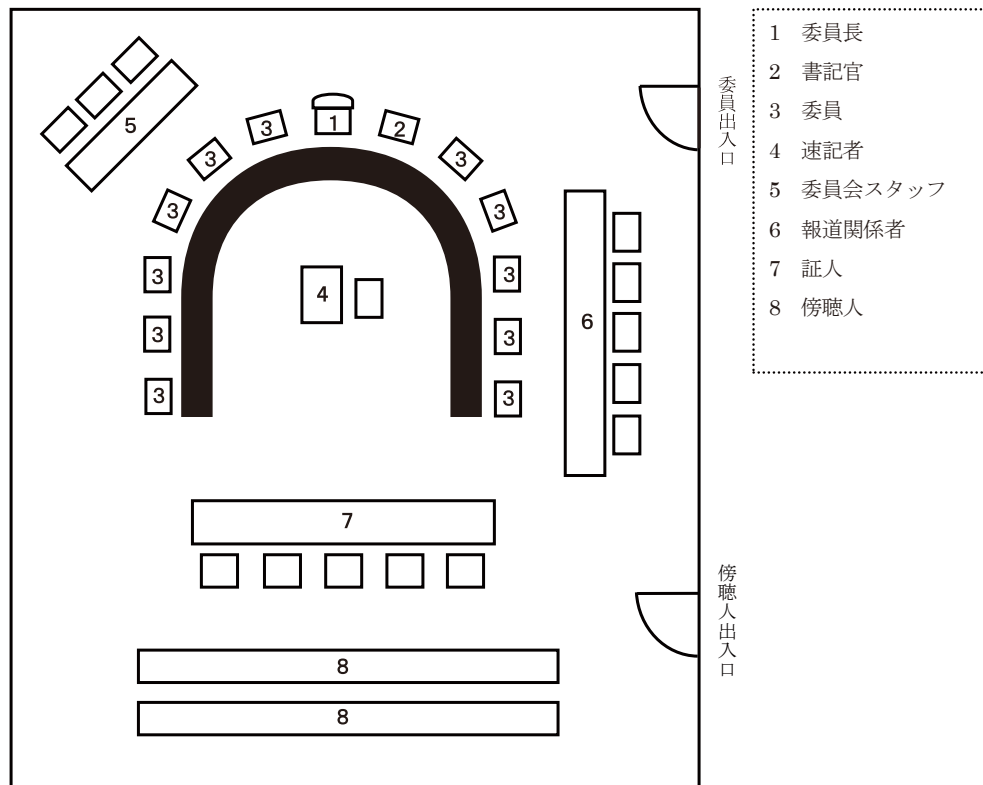
2 証拠の収集および証言の聴取

委員会は、調査事項に関する予告通知後、関係者から書面による証拠の提出を求め、委員会スタッフの助力を得て、証拠の収集および分析を行う。この段階で、関係省庁は調査事項に関する文書および記録の提出を求められる場合が多い。書面による証拠の収集と同時に、委員会は、証人喚問の対象となる証人の選定作業を行う。

特別委員会の委員席は、図1のように馬蹄形に配置されている。与野党合意型の委員会運営を反映して、委員は多くの場合、政党ごとに固まって着席することはしない。

証言の聴取の大半は、公開で行われ、証言の記録も後に公開されるが、個人および商業上の秘密、国家安全保障に関する証言が含まれる場

図1 特別委員会の配置図



(出典) Paul Evans, *Dod's Handbook of House of Commons Procedure*, 7th edition, London: Dod's Parliamentary Communications, 2009, p.14.

合等、会議を非公開にすることができる。

3 国内外での証拠収集

委員会は、調査に関する証拠収集等のために、必要に応じて国内外に出張し、調査を行う。国内外で証拠収集する場合、委員は、通常、調査事項に関する現場を視察し、現場関係者から意見を聴取することが多いが、地方当局や地方の利益団体等の参席のもと、公開で意見聴取の場を設けることもある。

2008-09年の会期において、省別特別委員会の証拠収集のための国内出張は58件、海外出張は33件、EU関係機関へ出張は4件となっている⁽⁴⁷⁾。

4 報告書の作成

委員会は、報告書の作成に際し、まず、報告

書の概略および大まかな結論について議論を行う。その後、委員長は、委員会の討議に付すために、書記官の助力を得て報告書の草案の原案を作成する。草案の原案は、非公式の討議や修正を経た後、正式に委員長草案として提示される。委員長草案は、委員会で段落ごとに討議され、場合によって修正が加えられる。委員会は、通常、全会一致で草案の合意を目指す、表決に付されることもある。こうした一連の討議過程は非公開で行われる。委員会で草案全体が承認されると、委員長は報告書を下院に提出する。その後、報告書は公刊され、まもなく委員会のウェブサイトでも閲覧できるようになる。報告書には調査で収集した書面および口頭の証拠も収められる。表4は、2008-09年の会期にコミュニティ・地方政府委員会が刊行した報告書一覧である。

(47) House of Commons, *op.cit.* (25), p.98. より算出。

表4 コミュニティ・地方政府委員会が刊行した報告書（2008-09年）

	報告書名	発行日	頁数
1	委員会の活動（2007-08）	2009年 1月 22日	32頁
2	住宅と信用収縮	2009年 2月 24日	270頁
3	コミュニティ・地方政府省年次報告書 2008	2009年 3月 4日	146頁
4	インフラ企画委員会委員長の任命	2009年 3月 23日	29頁
5	ニュータウン：追跡調査	2009年 5月 7日	19頁
6	権限のバランス：中央政府と地方政府	2009年 5月 20日	84頁
7	地方自治体の投資	2009年 6月 11日	77頁
8	住宅と信用収縮：追跡調査	2009年 7月 14日	49頁
9	市場の失敗？：従来の市場は生き残れるか？	2009年 7月 23日	88頁
10	需要と影響：中心市街地計画	2009年 7月 25日	86頁
11	インフラ企画委員会副委員長の任命	2009年 7月 27日	28頁
12	地方政府オンブズマンおよびイングランド地方行政委員会副委員長の任命	2009年 10月 19日	23頁
13	民生支援プログラム（第1巻） 同上（第2巻）	2009年 11月 3日 同 上	92頁 245頁

（出典）英国下院コミュニティ・地方政府委員会ウェブサイトを基に筆者作成。

5 政府の回答

政府は、報告書が刊行されてから60日以内に回答することが求められる。60日以内の回答は、正式な規則というよりも政府と委員会との間の慣例（convention）に近いものであり⁽⁴⁸⁾、必ずしも守られているわけではない。

政府の回答は、通常、覚書の形式で委員会に送付され、後に委員会から「特別報告書（Special Report）」として公刊される。政府は、白書⁽⁴⁹⁾等、コマンドペーパー⁽⁵⁰⁾の公刊という形で委員会に回答を行うこともある。

6 報告書に関する討論

特別委員会の刊行した調査報告書のいくつかは討論に付される。調査報告書に関する討論の

大半は、木曜日の午後（午後2時30分～5時30分）にウェストミンスターホールの大委員会室（Grand Committee Room）で行われる。ウェストミンスターホールでの討論は、1999年から下院で試行的に開始されたもので、主としてバックベンチャーに発言の機会を提供する場として機能しており、1会期⁽⁵¹⁾で約60時間が特別委員会の調査報告書に関する討論に費やされている⁽⁵²⁾。本会議でも1会期に3日間（estimate days：予算見積り審議日⁽⁵³⁾）が調査報告書の討論に割り当てられている。

2008-09年の会期には、公刊された371の特別委員会の調査報告書（そのうち、省別特別委員会の調査報告書は167）のうち、20の調査報告書がウェストミンスターホールでの討論の対象と

(48) Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 6th edition, Pearson Longman, 2006, pp.368-369.

(49) 白書について、公式の定義はないが、一般に政府の政策提言や陳述を含む政府文書と解されている。白書という呼称は、非公式の定義であるため、表題に「白書」と記載されるわけではない。

(50) コマンドペーパーは、形式的には国王の命（Command）により、実質的には所管大臣の命により議会に提出される議会討議資料の総称である。

(51) 英国議会の会期（session）は、通常、10月下旬から11月下旬頃までに召集され、翌年の同時期頃まで続く。

(52) 過去10年の各会期において、特別委員会報告書に費やされた平均的な討論時間。各会期のHouse of Commons, *Sessional Returns*. より算出。ただし、総選挙があり会期日数が少なかった2000-01年、2004-05年および2009-10年の会期は計算対象から除外した。

(53) すべての公共支出は議会による承認を必要とし、その見積もりは議会に提出される。予算見積もりの内容について討論するために年間3日間が割り当てられており、その3日間は慣習的に特別委員会報告書に関する討論のために用いられている。

表5 調査活動の日程例（内務委員会による「21世紀における警察活動」に関する調査日程）

2008年		活動内容
1月18日	金	調査に関する予告通知
2月15日	金	書面による証拠の提出期限
2月26日	火	証言の聴取①
3月11日	火	証言の聴取②
4月22日	火	証言の聴取③
4月24日	木	証言の聴取④（於：レディング公会堂）
6月3日	火	証言の聴取⑤
6月10日	火	証言の聴取⑥
6月16日	月	国内出張①（モンマス） ※セミナーの開催（於：ブリッジ・コミュニティセンター）
6月17日	火	証言の聴取⑦
7月1日	火	証言の聴取⑧
7月7日	月	国内出張②（ストックポート、マンチェスター） ※現地の警察官等から意見聴取
7月15日	火	証言の聴取⑨
7月22日	火	調査終了の通知、調査の中間報告 ※調査を通じて、36の書面証拠を収集し、41人から証言の聴取が行われた。
11月10日	月	委員会報告書『21世紀における警察活動（policing in the 21st century）』の公刊
2009年		
2月26日	木	政府の回答 ※コマンドペーパーの形式で公刊
3月31日	火	政府の回答に関する審査および意見聴取
6月11日	木	ウェストミンスターホールでの討論

（出典）英国下院内務委員会ウェブサイト等を基に筆者作成。

なり⁽⁵⁴⁾、これとは別に、本会議で3日間、6つの調査報告書について討論が行われた。こうして見ると、討議に付されるのは、公刊された報告書のわずかに過ぎないことがわかる。

だが、2010年6月15日のバックベンチ議事委員会の設置を契機に、今後、本会議で討議に付される特別委員会の調査報告書が増加する可能性も考えられる。バックベンチ議事委員会は、バックベンチャーによる審議の活性化のために設置された特別委員会であり、特別委員会やバックベンチャーに関する議事日程等の調整をその職務とする。同委員会の設置に伴い、新たに改正された下院規則では、各会期の35日分をバックベンチャーの議事に割り当てるものとされ、そのうち少なくとも27日分は本会議での審議に割り当てるものと定められた（規則第14条第3A項）。

表5は、内務委員会が2008-09年の会期に行った「21世紀における警察活動」の調査日程である。

IV 委員会の新しい活動領域

1 法案草案の立法前審査

(1) 概要

英国下院の委員会では、法案審査機能と行政監視機能は、多くの場合、別個の主体によって担われ、法案審査は主として公法案委員会等の一般委員会、国政調査等による行政監視は特別委員会が行ってきた。しかし、1990年代頃から、法案審議の充実のために省別特別委員会を活用する提言が活発に出され、1997年以降、政府が公表した法案草案の立法前審査（pre-legislative scrutiny）が継続的に省別特別委

⁽⁵⁴⁾ House of Commons Liaison Committee, *The work of committees in 2008-09*, Second Report of Session 2009-10, HC 426, 16 March 2010, para.78.

表6 各会期の法案草案の審査件数

会期*	法案草案の公表件数	委員会による審査件数
1997-98	3	2
1998-99	6	5
1999-2000	6	3
2000-01	2	1
2001-02	7	6
2002-03	9**	10
2003-04	12***	10
2004-05	5****	2
2005-06	4	3
2006-07	4	3
2007-08	9	7
2008-09	4#	2
2009-10	4	2

* 会期は、法案草案が公表された会期を指す。

** Police (Northern Ireland) Bill の条項の草案を含む。

*** Gambling Bill の条項の草案の幾つかは、2002-03年の会期に公表された。

**** Company Law Reform Bill の条項の草案を含む。残りの条項は、2005-06年の会期に公表された。

Antarctic Bill と Immigration Bill の法案草案は、閉会中の週に公表された。

(出典) Richard Kelly, *Pre-legislative scrutiny*, SN/PC/2822, 9 April 2010, p.8.

員会で実施されるようになった。2003年には委員部審査室(前述Iの3を参照)が設置され、議員は法案審査において法律家や財務アナリスト等、専門家からの支援を受けることができるようになった。

しかし、現在のところ、特別委員会で審査された法案草案の数はそれほど多くはなく、1会期平均して約4.3件にとどまっている(表6を参照)。そもそも公表される法案草案の件数が、2003-04年の12件をピークに低調に推移しており、2009-10年において公表された法案草案の件数はわずか4件に過ぎない。立法前審査に付される法案は、その骨子について超党派の合意があるものに限られ、与野党間で論争のある法案はこうした過程から除外されている⁽⁵⁵⁾。

(2) 審査手続

法案を草案の形式で公表するか否かに関する決定は、内閣委員会⁽⁵⁶⁾の1つである立法委員会(Legislation Committee)⁽⁵⁷⁾が立法計画の全体状況を勘案し行う。法案草案を公表する利点としては、特別委員会における法案草案の精査を通じてより良い法律の成立に資する点、潜在的な議会の反対意見や利害関係者の見解をあらかじめ顕在化させることで、法案の議会通過を円滑にする点等が挙げられる。

立法委員会の委員長である下院院内総務は、各会期の始めに行われる女王演説の直後に、政府が草案の形式で公表する予定の法案と会期および公表日付一覧を付した書簡を下院連絡委員会に送付する⁽⁵⁸⁾。法案草案の公表の準備が整うと、法案草案は立法委員会で審査されること

⁽⁵⁵⁾ Grant, *op.cit.* (6), p.81.

⁽⁵⁶⁾ 内閣委員会とは、内閣の意思決定における負担を軽減するために閣内に設置される会議体である。各委員会に付託事項が定められており、関係大臣から構成される。

⁽⁵⁷⁾ 立法委員会は、下院院内総務を委員長とする13人の関係閣僚から構成される。2010年6月現在、下院院内副総務(副委員長)、下院院内幹事長(財務政務次官を兼任)、上院院内幹事長、エネルギー・気候変動大臣、法務長官、内閣府担当大臣等が委員を務めている。

になる。法案草案の承認手続 (clearance) は会議の形態ではなく、立法委員会と所管大臣が書簡を往復する形式で行われる。法案草案の公表が承認されると、コマンドペーパーの形式で議会に提出される。特別委員会における法案草案の審査は、通常、少なくとも3、4か月の期間を要するため、法案草案の公表はイースター⁽⁵⁹⁾までに行われることが通例となっている⁽⁶⁰⁾。

法案草案の付託委員会等は、通常、与野党の院内幹事間の「通常の経路」で決定され、省別特別委員会や両院合同委員会 (joint committee) 等に付託される。特別委員会での審査手続は、基本的に省別特別委員会における調査と同様の手続きで進められ、証拠の収集および証言の聴取を通じて法案草案の審査を行う。法案草案を審査した後、委員会は政府への勧告を含む報告書を提出する。政府は、勧告の諾否について委員会に回答し、その回答は、白書や下院文書の形式で公開される。

(3) 効率的な審査のための提言

法案草案の公表件数が伸び悩むなか、幾つかの改善すべき点が指摘されている。下院現代化委員会は、2006年9月の『立法過程』という報告書のなかで、①法案草案の公表件数、②法案草案の審査に関与する委員の継続性について提言した⁽⁶¹⁾。

第一に、同報告書は、2003-04年をピークに

減少する法案草案の公表件数に懸念を示し、法案草案の公表プロセスを経て立法される法律の割合を高めるように政府に勧告した。また、法案草案の立法前審査が超党派で合意の得られる法案に最も効果的であるかもしれないとしつつも、そうした法案に限定されず政党間で対立のある法案も草案として公表するように勧告した。

第二に、報告書は、法案草案の審査に関与する委員が、後に同法案が常任委員会 (現在の公法案委員会) で審査される際にも委員として審査に参加することが望ましいと指摘し、具体的な数字として、法案草案の立法前審査に参加した委員の少なくとも4人以上が、同法案の常任委員会での審査に参加することを提言した。

キャメロン連立政権は、2010年7月時点で既に3件の法案草案の公表を明らかにするとともに、今後も可能な限り法案草案の立法前審査を実施していくとしており、今後の動向が注目される⁽⁶²⁾。

2 人事の任命前聴聞

(1) 経緯

省別特別委員会は、近年、公職者の任命前聴聞に積極的に関与している。その直接的なきっかけは、2007年7月に政府が公表した緑書⁽⁶³⁾『英国の統治』である⁽⁶⁴⁾。政府は、緑書のなかで、議会が特に強い関心を有する政府要職の幾つかについては、公職任命コミッショナー (Commissioner

⁽⁵⁸⁾ Cabinet Office, "Publication in draft and pre-legislative scrutiny," 11 May 2010, para.22.7. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/publication_in_draft.aspx>

⁽⁵⁹⁾ キリストの復活を記念するキリスト教の祝日で、毎年3月21日以降の満月のあとの最初の日曜日に行われる。

⁽⁶⁰⁾ Cabinet Office, *op.cit.* ⁽⁵⁸⁾, para.22.27.

⁽⁶¹⁾ House of Commons Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Process*, First Report of Session 2005-06, HC 1097, 7 September 2006, paras.30-35.

⁽⁶²⁾ House of Commons, *Parliamentary Debates*, Volume 514, No.38, 26 July 2010, cols. 711-712.

⁽⁶³⁾ 緑書について、公式の定義はないが、一般に政府が公の議論に資するための政策構想を示したものとされている。

⁽⁶⁴⁾ なお、この政府 (緑書) の提案以前にも、いくつかの委員会は既に省の主な人事について任命前聴聞を実施した例がある。例えば、財務委員会は、1997年にイングランド銀行が政策運営上の独立性を政府から付与されたことを契機に、イングランド銀行の金融政策委員会委員 (総裁、副総裁、その他内外から任命される委員より構成される) の任命に関する聴聞会を実施していた。

for Public Appointments)⁽⁶⁵⁾や他の独立監査機関の監督に服さず、所管の特別委員会が監督の役割を果たすべきであると提言した⁽⁶⁶⁾。特別委員会は、聴聞会を通じて任命候補者の適格性、職務における優先事項、選出過程等を審査するものとされ、また、聴聞会で得た結論は大臣を拘束しないが、大臣は委員会から提出された報告書を考慮し、任命手続を進めるか否かを決定するものとされた⁽⁶⁷⁾。緑書は、特別委員会の審査に服する公職の具体例として、第一公務員コミッショナー (First Civil Service Commissioner)、公職任命コミッショナー、議会行政コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) とイングランド医療サービスコミッショナー (Health Service Commissioner for England)、イングランド地方政府オンブズマン (Local Government Ombudsman

for England)、首席刑務所監察官 (Chief Inspector of Prisons) 等の独立監察官を挙げた⁽⁶⁸⁾。

緑書の公刊後、政府と下院連絡委員会との間で、任命前聴聞に服する公職について意見が交わされた。2008年1月に、ミリバンド (Edward Miliband) 内閣府担当大臣が下院連絡委員会委員長に書簡を送り、任命前聴聞に服する29の公職一覧を提示した。同年3月、下院連絡委員会は、その回答として各省別特別委員会との協議を基に41の公職一覧を示すとともに、任命前聴聞のガイドライン草案を提示した。ガイドライン草案では、聴聞会の開始前、聴聞会の審査、聴聞会の終了後と時期を3つに区分して、それぞれの時期に委員会 (委員長および委員) がどのようなことに留意すべきかが示された。表7は、ガイドライン草案を要約したものである。

表7 任命前聴聞のガイドライン草案 (要約)

<p>聴聞会の開始前</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 参考人には、聴聞会の少なくとも1週間前には通知するように努力する。 ○ 候補者には、聴聞会で何が求められるかについて、標準的な説明を施さなければならない。 ○ 候補者には、どれくらいの期間、聴聞会が続くかについて通知しなければならない。
<p>聴聞会の審査</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 委員長は、各委員の質問が候補者の職業的適性や独立性に関する事項にとどめておくようにしなければならない。 ○ 委員長は、委員からの質問が不適切で、過度に個人的、または差別的である場合、質問を制止しなければならない。
<p>聴聞会の終了後</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 委員会は、候補者の適格性に関する見解を盛り込んだ下院への報告書について合意を得るため、聴聞会終了後直ちに非公開の会合を開かなければならない。 ○ 委員会は、非公式の意見表明が望ましいものにつき、報告書を補完するため、委員長から所管大臣に書簡を送るように要請することができる。 ○ 委員会の報告書は、聴聞会終了後、できるかぎり早く公刊しなければならない。 ○ 候補者と大臣が、報告書の否定的なコメントに対して回答を準備することができるように、報告書は24時間、発行が留保される。発行が留保されている間、報告書は候補者と大臣にのみ提供される。

(出典) House of Commons Liaison Committee, *Pre-appointment hearings by select committees*, First Report of Session 2007-08, HC 384, 5 March 2008, para.13.

(65) 公職任命コミッショナーは、省に属さない公的機関 (Non Departmental Public Bodies: NDPBs) や国民医療サービス (National Health Service: NHS) 機関等の公職任命手続を規制、監督したり、公職任命に関する服務規定を発令および改訂したりする。大臣による公職任命過程を外部から検証することを目的に、公的生活の倫理基準に関する委員会 (Committee on Standards in Public Life) の勧告に基づき、1995年11月、初代の公職任命コミッショナーが任命された。

(66) Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, Cm7170, July 2007, para.75. 公職任命に関する政府 (緑書) の改革案とその経緯については、次の文献を参照。廣瀬淳子「ブラウン新政権の首相権限改革—イギリス憲法改革提案緑書の概要と大臣規範の改定—」『レファレンス』684号, 2008.1, p.56. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200801_684/068404.pdf>

(67) *ibid.*, para.76.

(68) *ibid.*, para.77.

その後、政府と下院連絡委員会は、試験的に約 60 の公職につき、任命前聴聞を実施することに合意し、現在に至っている。

(2) 実施例

省別特別委員会は、公職者の任命に関して公式には何の権限も有していないが、既に述べたように、2008 年 6 月に政府と下院連絡委員会との間で、政府の約 60 の公職について試験的に任命前聴聞を実施することが合意された。それ以降、2010 年 2 月までに 18 の公職ポストの任命について 17 の聴聞会が開催されている⁽⁶⁹⁾。

任命前聴聞の後に提出される委員会報告書は、あくまで諮問的な性格にとどまり、大臣を拘束するものではない。これまでのところ、特別委員会が任命候補者を支持しなかった例は、

2009 年 10 月に児童・学校・家族委員会が児童コミッショナーの候補者であるアトキンソン (Maggie Atkinson) 博士の不支持を表明した 1 例だけであるが、この時、ボールズ (Ed Balls) 児童・学校・家族大臣は委員会の勧告に応じず、アトキンソン博士を児童コミッショナーに任命した⁽⁷⁰⁾。ただし、この 1 例をもって将来の先例とすることはできず、今後、大臣が委員会報告書の勧告に応じる事例が出てくる可能性も指摘されている⁽⁷¹⁾。表 8 は、2008 年以降に実施された任命前聴聞会の一覧である。

(3) 現段階での評価

公職の任命における議会の関与については、これまで様々な理由から反対意見が示されてきた。ブラウン政権は、2007 年 7 月に緑書『英

表 8 下院特別委員会における任命前聴聞会 (2008 年以降)

日時	公職	所管委員会
2008 年 5 月 8 日	統計委員会委員長	財務委員会
7 月 22 日	医療および社会的ケアの質委員会	保健委員会
10 月 21 日	上院任命委員会委員長	行政特別委員会
2009 年 1 月 13 日	情報通信庁長官	商業・企業委員会 文化・メディア・スポーツ委員会
1 月 27 日	情報コミッショナー	司法委員会
3 月 16 日	インフラ計画委員会委員長	コミュニティ・地方政府委員会
4 月 21 日	警察監察官	内務委員会
4 月 29 日	鉄道規制局長官	運輸委員会
5 月 5 日	経済社会研究会議議長	技術革新・大学・科学・技能委員会
5 月 13 日	バイオテクノロジー・生物科学研究会議議長	技術革新・大学・科学・技能委員会
6 月 6 日	食品基準庁長官	保健委員会
7 月 13 日	科学技術施設会議議長	技術革新・大学・科学・技能委員会
7 月 20 日	インフラ計画委員会副委員長	コミュニティ・地方政府委員会
10 月 12 日	児童コミッショナー	児童・学校・家族委員会
10 月 12 日	地方政府オンブズマン	コミュニティ・地方政府委員会
11 月 25 日	ナチュラル・イングランド議長	環境・食糧・農村地域委員会
11 月 26 日	企業就職諮問委員会委員長	行政特別委員会
2010 年 1 月 12 日	検察庁首席監察官	司法委員会

(出典) Peter Waller and Mark Chalmers, *An Evaluation of Pre-Appointment Scrutiny Hearings*, The Constitution Unit, 2010, pp.68-69. (http://www.astrid-online.it/rassegna/29-03-2010/Constitution-Unit_PAS-Final-Copy.pdf)

⁽⁶⁹⁾ Peter Waller and Mark Chalmers, *An Evaluation of Pre-Appointment Scrutiny Hearings*, The Constitution Unit, 2010, para.2.1.1 (http://www.astrid-online.it/rassegna/29-03-2010/Constitution-Unit_PAS-Final-Copy.pdf)

⁽⁷⁰⁾ *ibid.*, para.2.5.2.

⁽⁷¹⁾ *ibid.*, paras.5.4.1, 5.4.2.

国の統治』で公職任命における議会関与の拡大を提言したが、それ以前の労働党政権は一貫して慎重な姿勢を示してきた。反対理由として、以下の点が指摘された⁽⁷²⁾。

- ・ 任命に関する大臣責任が曖昧になる。
- ・ 特別委員会の同意が得られないまま大臣に任命された場合、いわゆる「レームダック（死に体）」の任命となってしまう危険性がある。
- ・ 意思決定でなく行政監視を行う会議体としての特別委員会の地位が変化する。

また、公職任命コミッショナーのゲイマー（Dame Janet Gaymer）氏は、2008年1月の行政特別委員会における証言で、特別委員会による任命前聴聞がもたらす影響について、以下の関心事項を挙げている。①候補者となる人材プールの減少、②任命過程の政治化、③委員会が候補者に不適切な質問をする危険性、④聴聞会の日程、⑤大臣の説明責任の役割の変化、⑥公職任命コミッショナーによる統制プロセスへの影響、である⁽⁷³⁾。

では、公職の任命前聴聞の実態はどうか。ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン憲法ユニットが、2008年以降の下院特別委員会による任命前聴聞の実態と暫定的な評価について報告書にまとめているので、ここで紹介しておきたい。報告書は、任命前聴聞が任命過程の透明性を高める点で民主主義に資すると評価する一方で、現在の任命前聴聞に服する公職一覧の選択基準に不合理な点が認められること、所

定の手続きと候補者の適性を重視する公職任命コミッショナーの審査方法と公式の手続きに限定されず、より幅広い観点から審査する特別委員会の方法との間に、本来的な矛盾が存在すること等を指摘している⁽⁷⁴⁾。

(4) 最近の動向

キャメロン連立政権は、2010年5月の連立合意において、政府の透明性を高める手段として公職任命に関する特別委員会の権限を強化すると明記し、公職任命への特別委員会の関与に積極的な姿勢を示している⁽⁷⁵⁾。最近の注目すべき動きとしては、2010年7月の財務委員会で、オズボーン（George Osborne）財務大臣が新設された予算責任局（Office for Budget Responsibility）⁽⁷⁶⁾の局長の任命につき、財務委員会に拒否権を付与する提案を行ったことが挙げられる⁽⁷⁷⁾。2010年9月に同財務大臣が財務委員会委員長に宛てた書簡では、予算責任局長の任命につき、財務委員会に拒否権を付与する法案を議会に提出する考えが示されており、今後の動向が注目される⁽⁷⁸⁾。

おわりに

1979年に設置された省別特別委員会制度は、これまで政府の政策を検証し、その説明責任を確保する上で重要な役割を果たしてきた。下院改革委員会も、省別特別委員会の活動について

(72) Lucinda Maer, *Parliamentary involvement in public appointments*, SN/PC/4387, 7 October 2010, p.6. <<http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snpc-04387.pdf>>

(73) House of Commons Public Administration Select Committee, *Parliament and public appointments: Pre-appointment hearings by select committees*, Third Report of Session 2007-08, HC 152, 16 January 2008, Ev. 16-18.

(74) Waller and Chalmers, *op.cit.* (69), pp.46-53.

(75) *The Coalition: our programme for government*, Cabinet Office, May 2010, p.21. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf>

(76) 予算責任局は、政府から独立した立場で経済および公的財政の予測・評価を行うことを目的に、2010年5月に設立された。

(77) Treasury Committee, *June 2010 Budget*, First Report of Session 2010-11, HC 350, 20 July 2010, Ev. 31.

(78) Letter from Chancellor to the Chair of the Treasury Select Committee, 8 September 2010. <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/chx_letter_tsc_09092010.pdf>

は、概ねうまく機能してきたと評価しているが、一方で省別特別委員会の限界についても指摘している。既に述べたように、各省別特別委員会は、自らの裁量で調査事項を自由に決定したり、報告書を公刊したりすることはできるが、法案提出権を有していない。こうした制約は、特別委員会による調査報告書の勧告を実行段階へと移す上での限界を示すものとも言える。加えて、本会議の議事において特別委員会が公刊した調査報告書に十分な討論の時間が割かれていないという問題点も指摘されている⁽⁷⁹⁾。これらの点について、最近ではユニバーシティ・カレッジ・ロンドン憲法ユニットが、特別委員会に法案提出権を付与することや本会議の毎週30分間を特別委員会の調査報告書の議論のために割り当てること等を提言している⁽⁸⁰⁾。

だが、こうした限界にもかかわらず、省別特別委員会は、政府の活動を監視するとともに、

調査や報告書の作成等を通して公論を喚起する等、積極的な役割を担ってきた。最近では、法案草案の立法前審査や公職の任命前聴聞等に関与する等、その活動範囲を広げつつある。

2010年5月の総選挙後には、省別特別委員会の委員長および委員は下院および党内の秘密投票で選出されることになり、バックベンチャーの審議活性化のためにバックベンチ議事委員会が新たに設置されることになった。これらの改革は、議会の自律的な活動を促すものと期待されており、新しい制度下での省別特別委員会の活動は、まさに議会の復権を占う試金石であると言えよう。

我が国において、政府と議会の関係について多くの議論が見られるなかで、英国下院の省別特別委員会とそれをめぐる議論は貴重な示唆を与えてくれるのではなかろうか。

(おくむら まきと)

(79) Russell and Paun, *op.cit.* (13), p.22.

(80) *ibid.*, p.10.