

イギリスにおけるセレクトコミティー制度の発展

——一九七九年改革を中心として——

孝
忠
延
夫

はじめに——問題の所在

一 二〇世紀における議会改革

一、戦前におけるセレクトコミティーの役割

二、満足の時期——一九四五年から一九六四年

三、改革の時代——一九六五年から一九七九年

二 一九七九年改革とセレクトコミティー

一、一九七八年報告

二、議院での審議と議事規則改正

三 議会による政府の統制とセレクトコミティー

一、セレクトコミティーと政府活動の統制

二、省庁関連セレクトコミティー

三、セレクトコミティーと常任委員会

四、議院の構造上の改革と議員の態度の変化

むすびにかえて

はじめに——問題の所在——

イギリスにおける議會、とりわけ下院における議事手続改革は、「議會の行政統制の実質化の傾向」⁽¹⁾、すなわち、議會の地位・役割を再確認し、政府に対する議會的統制を実効化するための試みとして展開されている。一九七九年には、「今世紀最大の議會改革」⁽²⁾といわれた議會改革の重要な柱として、政府省庁にそれぞれ対応するセレクトコミティー (government related select committee) が設置された。

一九七〇年代においては、イギリスのみならず、いくつかの国でかかる試みがなされてきた。例えば、アメリカ合衆国では、一九七〇年議會再構成法 (Legislative Reorganization Act of 1970) 以降、数多くの議會改革立法、規則改正が行われている⁽³⁾。また、西ドイツでも、一九六九、七〇年及び一九八〇年に議事規則の大幅な改正が行われた⁽⁴⁾。これら各国の議會改革は、国によりそれぞれ異なる特徴を持つてはいるが、「議會による行政統制の形骸化」⁽⁵⁾に歯どめをかけ、政府・行政権との関係で議會の地位を確立し、『議會の復権』をめざしたものと評価できよう。また、それらの試みが、議院の運営上、小会派又は政府反対派の権利さらには平議員 (backbencher) の権利を尊重し、議院の民主主義的運営を徹底していく方向にむかっている点で軌を一にしていることが注目される。

本稿は、イギリスにおけるセレクトコミティー制度——とりわけ一九七九年のセレクトコミティー制度——発展の概観を行おうとするものである。考察の対象を主として二〇世紀の後半に限定したのは、イギリス議會史上、セレクトコミティーが現在ののような地位を与えられたのは「本世紀の後半に至って、下院さらには政府さえもが巨大な政府 (Big Government) の時代における統治の責任を扱うために (セレクトコミティー) を広く用いる必要がある」とい

認識をもつようになった」といわれているからである。⁽⁶⁾

尚、セレクトコミティーは、多くの場合『特別委員会』と訳されている。しかし、本文の中でも述べるように、イギリスの委員会制度は、日本における常任委員会、特別委員会の制度とはかなり異なっている。したがって、あえてセレクトコミティーという言葉のまま使用させていただいた。また、とくにことわらないかぎり、「委員会」とはコミティーのことをさしている。

- (1) 清水陸「現代議会の立法をめぐる状況と展望」公法研究第四七号(一九八五年)一頁、一六頁。
 - (2) HC Deb, 969, col. 35 (25 June 1979).
 - (3) 山内幸雄「アメリカ連邦議会改革と国政調査権」(一)山梨学院大学法学論集八号(一九八五年)一三一頁、同一〇号(一九八六年)一〇五頁参照。
 - (4) 吉田栄司「西ドイツ連邦議会における反対派の政府統制権能」(一)法学論叢一一三巻三号(一九八三年)五六頁。
 - (5) 清水陸・前掲四頁。また、吉田善明『現代憲法の構造』(一九七九年)一二三頁、以下参照。
 - (6) S. F. Downs, *Structural Changes Select Committees: Experiment and Establishment*, in Ed. by P. Norton, *Parliament in the 1980s*, 1985, p. 54.
- 本稿は、下院の委員会制度にのみ論及し、上院の委員会については論じていない。制度上も、さらには与えられた権限についても二つの議院の委員会はかなり、異なっている。例えば上院の委員会は、議院が権限を個別的に付与しなくても、人の出頭・文書提出を要求できるが、下院の委員会は、議院により個別的に付与されなければならない。Ed. by Sir Charles Gordon, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20th ed. 1983, pp. 642, 646; St. John N. Bates, *Select Committees in the House of Lords*, in Ed. by G. Drewry, *The New Select Committees*, 1985, p. 37; P. Norton, *Parliamentary Reform: Where to From Here?*, in Ed. by P. Norton, *op. cit.*, p. 152.

一 二〇世紀における議会改革

一九世紀においては、公金の収入・支出にかかわる多様な側面を調査するためにセレクトコミティーが頻繁に任命された。「一九世紀の大きな社会改革の幾つかは、セレクトコミティーの調査及び報告書にその多くを負っていた。」⁽¹⁾といわれ、このセレクトコミティーによる審査と統制が、一九世紀議会制度の一特色であったともいわれている。セレクトコミティーは、とりわけ一八三二年以後の五〇年間に一層広範に用いられた。そして、ビクトリア朝時代の大半の時期には、議会の一機関として存在していたというばかりでなく、調査目的のための最も重要な機関として用いられていた。⁽²⁾

しかし、二〇世紀におけるセレクトコミティーの性格及びそれが議院において果たしてきた役割は大きく変化した。セレクトコミティー制度の発展という視点から二〇世紀における議会改革の歩みをふりかえってみるとき、いくつかの時期区分が考えられる。例えば、N・ジョンソン (Nevil Johnson) は、それを次のように区分している。⁽³⁾ ① 一九一四年以前。② 一九一四年から一九三九年 (セレクトコミティーによる調査の衰退)。③ 一九四五年から一九六四年 (満足の時期)。④ 一九六五年から現在まで (改革の時代)。これらの時期区分をふまえ、本稿では次のように分けて、二〇世紀におけるセレクトコミティーの発展を概観する。① 一九四五年まで。② 一九四五年から一九六四年まで。③ 一九六五年から一九七九年まで。④ 一九七九年以降。ただし、一九七九年議会改革とその後の発展については次章以下で扱う。

一 戦前におけるセレクトコミティーの役割

(一) 一九一四年以前の時期におけるセレクトコミティー

一九一四年以前、セレクトコミティーの役割は、次のようなものと考えられていた。① 行政府の権限濫用等についての調査、② 行政府の行為の根拠となっている政策に関する調査、③ 法案の審査、④ 財政についての継続的監視。本世紀の前半、セレクトコミティーによる政府活動の監視は、その大部分を二つのセレクトコミティーが行っていた。一つは、一八六一年、グラッドストーン (Gladstone) によって初めて設置された決算委員会 (Public Account Committee) であり、他の一つは、L・ジョージ (Lloyd George) によって一九一二年に初めて設置された予算委員会 (Estimates Committee) である。⁽⁴⁾ 予算委員会は、政府の政策の是非を問うことにかかわる調査を行う権限を与えられていなかったが、その付託事項の範囲内で徐々に政策を検討するようになった。「決算委員会に関するかぎり、政策形成にかかることをその付託事項から除外していることはその任務上黙示のことである。というのは、この委員会は、決算を調査するからである。金銭はすでに支出されており、政策は良きにつけ悪しきにつけすでに決定され、適用されているからである。」⁽⁵⁾

(二) セレクトコミティーによる調査の衰退

—— 一九一四年から一九三九年 ——

ある委員会の報告書 (一九一八年) 中、予算委員会の財政統制機能との関連で次のように述べられていた。① 歳出委員会 (Supply Committee) における統制は、予算に対する統制ではない。② 大蔵省による統制は非常に重要ではあるが議会による統制にかわるものではない。③ 大臣による統制は十分でない。そのような考えは「大臣の責

任を無責任にかえるだろう。」⁽⁶⁾

一九二〇年代及び三〇年代初期の不況期に、活動的なセレクトコミティーの可能性が検討されていた。予算委員会は、その議事を準備し、記録する上級書記 (Clerk) のほか、専門助手や常勤のスタッフをもっていなかった。このことは、決算委員会が会計検査院長 (Comptroller and Auditor General) と呼ばれる専門スタッフを有していたのと著しい対照をなしている。予算委員会の規模は一九二四年、二四名から二八名に増員されていたが、一九二六年、外部からの専門家を加え、小委員会に分割することのできる規模にまで拡大すべきだという勧告もなされた。この提案は却けられたが、大蔵省官吏がこの委員会に出席するということが一九二七年から行われるようになった。⁽⁷⁾ この他にも、このような時期にこそ、議会が積極的にかかわり、予算委員会のようなセレクトコミティー制度を充実すべきだという勧告もなされたが、これらの提案の多くは実現しなかった。⁽⁸⁾

(三) 国家歳出予算委員会 (National Expenditure Committee)

——一九三四年から一九四五年——

この委員会は、戦時中の制度として、第一次世界大戦中 (一九一七年) に初めて設置され、第二次世界大戦開始時にも設置された。そして、一九四五年まで各会期ごとに再任命されている。その付託事項から政策事項が除かれていることは、予算委員会の場合と同じである。すなわち、この委員会は、「議会によって定められた金銭から支払われた当面の歳出予算を調査し、必要とあらば、歳出予算に影響を与える、政府による政策の執行と適合した経済が何であるかを報告すること」をその任務としていた。⁽⁹⁾

戦後の委員会制度改革にあたって、この委員会の経験が参考とされた。K・C・ウィーア (K. C. Wheare) ⁴⁵⁾

「国家歳出予算委員会の経験が示すものは、セレクトコミティーが行政に対する効果的な統制を行うためには必ずしも専門家を必要とほしくないということであろう。専属のスタッフを充実させることは大切であるが、彼らが専門家である必要はない。」と述べている。

二 満足の時期——一九四五年から一九六四年——

戦後、政府は積極的に立法を実現していくための権限を必要としていた。これに対して、議会は積極的な審査、調査活動をすすめていくことを認められていなかった。このアンバランスを解決するための一連の改革が一九四〇年代後半に行われた。しかし、これらの改革案は、セレクトコミティーの発展をはかるといよりは、常任委員会を積極的に活用すべきだというような勧告を含んでいた。⁽¹¹⁾

しかし、一九五〇年代以降、一九五六年のスエズ危機をめぐる対応を別にすれば、この時期は、議会と政府の両者が議会による政府活動の監視と責任追求の伝統的手法に「満足」していた時期だといわれている。セレクトコミティーは、一九世紀におけるその重要性と比べると相対的に低い役割しか与えられておらず、その作用もほとんど議院自身の特権行使に関する事項を調査することに限定されていた。⁽¹²⁾

一九六〇年代は、議会の内部から、批判・改革運動が始まっていった時期でもある。とりわけ、ふつうの議員すなわち平議員たちが議会の日常活動の中で十分な地位を与えられていないことに不満が高まり、セレクトコミティーという制度を活用する方法で議会改革を行っていくという気運が高まっていった。つまり、「増大しつつある政府の権限と、議会の非効率の増大」とのこととの間に拡大していく不均衡を救済・解決していく手段として何が考えられる

のかが追求されていた」時期であった。⁽¹³⁾

議会改革を求めてきた人々の多くは、議会の調査機能を回復し、議員たちに有効な活動の場を与える調査機構を議院に設置することが「最善の——実際唯一の——手段」だと考えるにいたつた。⁽¹⁴⁾この時期に形成された議会研究グループ (Study of Parliament Group) によつて、この機能を果す専門化されたセレクトコミティーの確立が強く主張された。彼らは、イギリスの統治制度が独特の安定性をもってきたのは強力な政府と強力な反対党——有効な、議会と公の批判——とを結びつけることが出来たからであるが、現在それが恣意的でしかも非体系的になされているところに問題があると述べた。そして、政府に対する効果的な議会統制を回復することが、効果的な統治に不可欠であるとした。ここに云う「議会的統制 (parliamentary control)」とは、倒閣に向けての威嚇ではなく、選挙民に情報を与えていく過程すなわち行政を調査、審議及び監視することによつて政府に影響力を行使していかうとすることを意味するとされた。⁽¹⁵⁾この主張は、一九六四年一月に任命された議事手続委員会への証言の中でも明らかにされている。ただし、彼らは、イギリス議会制度の根本的性格における変化を論じたわけではないし、議会と政府との間の権力均衡の根本的变化についてもほとんど論じていなかった。むしろ、彼らは、それまでに論じられてきていた大小の変革を体系的に関連づける必要性を主として論じていたのである。⁽¹⁶⁾

その後、続く改革の第一歩として、一九六四年、予算委員会が幾つかの小委員会にわけられた。⁽¹⁷⁾

三 改革の時代——一九六五年から一九七九年——

(一) 一九六四—六五年議事手続委員会

イギリスにおけるセレクトコミティー制度の発展

一九六四年二月二日に任命された議事手続委員会は、「議院の公の活動における手続を検討し、その変更が必要だとすれば、どのような変更がその活動の一層効果的な処理にとって望ましいのかを報告する」任務をもっていた。この委員会に提出された議会研究グループの覚書は次のような趣旨であった。

「議会による執行府の監視は、議会改革の全問題にとって基本的なものである。政府の主要な任務は統治することである。他方、議会の任務は、政府を支持したり、その政策や行動を批判することである。吾々は、議会による統制が、直接的な権限とはいえない影響力、命令とはいえない助言、妨害でなく批判、イニシアティブではなく監視、秘密ではなく公開を意味するという固い信念を吾々のアプローチの基準としている。吾々は、強力な政府は批判的反対党を必要とするということを信ずる。そのような批判から利益を得ることが出来るし、それに依拠してもいるだろう。かく考えられた政治的統制は、統治を直接的に妨げるものではない。それどころか、統治がトラブルにまきこまれるのを防ぐことすらあるだろう。しかし、かような統制は、議員によく情報が提供されること、及び政府と議員との間の充分な均衡を必要とする。……(ここに委員会活動の基盤がある。)……吾々の提案した改革は、大臣責任の原則に反するものではない。確かに、全く異なった憲法的・政治的条件にあるフランスやアメリカ合衆国の制度の『弱点と欠陥』を含んでいるかもしれない。しかし、委員会でなされる多くの仕事を一段と高い地位におくように工夫するかぎり、それらは本会議場での論議におきかわるべきものではなく、そこでなされる論議に一層の深みを付与するものである。つまり、下院議員の眞の権利を侵害するものではなく、むしろ権利を与えていくものだと解されよう。」⁽¹⁸⁾

この委員会の第一報告書は、⁽¹⁹⁾ ① 委員会が政策問題をどのように扱うべきか、② 会議時間について、③ 議会议程と動議等の扱いについて、という三つの問題を取り扱った。第二報告書は、⁽²⁰⁾ 質問時間の問題を検討している。第三

報告書は、全般的な議事手続についての報告を行う予定であったが、財政法案の審議についての問題を中心に扱った報告書となった。第四報告書は、「最も重要であり、誇張なしに議会の歴史において画期的なものである」と評価された。この報告書の中で、委員会はその目的を「議会改革の主要な目的が審議機関としての下院の役割を増大していくことだと信ずる。」と述べ、議員への十分な情報提供、行政統制のための効果的な制度の必要性を明らかにしている。すなわち、「大臣の行政責任の全分野」にわたる調査が行えるように委員会制度を充実させていくべきであるとされた。しかし、下院の何れかの委員会に新しい地位を与えていくことに必ずしも積極的であったわけではない。例えば、予算委員会については、広範で一般的な事項を付託できるようにすべきであるが、政策的に論議のある事項にまでは拡大されない、と述べている。

一九六五年—六六年及び六六年—六七年会期において、統括的任務をもつ (Steering) 一つの委員会と七つの小委員会が任命された。⁽²⁴⁾

(二) クロスマン委員会

一九六六年、R・クロスマン (R. Crossman) は、議会の新たな「実験的」改革に着手することを宣言した。まず、農業と科学・技術とを扱う二つの専門家セレクトコミティーが設置された。クロスマンは、これらの委員会の活動が「政府に対する議会的統制のリバイバルという点での一つのささやかな前進」しか意味しないことを強調したが、⁽²⁵⁾多くの議員とりわけ平議員たちはこれらの委員会に大きな期待をかけた。

一九六六年—七〇年議会の間に、六つの所謂『クロスマン委員会』が設立された。⁽²⁶⁾これらの委員会は、その設立趣旨がさまざまであったと同時に、その活動形態も各様であった。例えば、当初設立された二つの委員会の性格をみて

も、ともに実験的な性格をもつものであるとされていたが、農業委員会が省庁関連 (departmental) 委員会であるのに対して、科学・技術委員会は、テーマ別 (subject) 委員会であると述べられていた。新しく設置された専門家セレクトコミTEEと予算委員会との調査対象の重複等の理由により必ずしも当初期待されたような成果を生みだしたとはいえないが、「この時期の諸改革は、将来への種を蒔き、つづく一〇年間で広範に達成されていく諸改革」の礎石となつたと評価されよう。⁽²⁷⁾

(三) 一九六九年報告書と歳出予算委員会

恒久的でしかも包括的なセレクトコミTEE制度確立に向けてのもう一つのステップは、一九六九年議事手続委員会報告書をうけて行われた改革であろう。一般歳出予算及び行政の監視 (Scrutiny of Public Expenditure and Administration) についての報告書の中で、クロスマン委員会と予算委員会の両者による非体系的な委員会活動の問題点が指摘された。この報告書は、予算委員会を廃止し、政府の歳出計画の一般的審理を行う責任を有する八つの「機能的な (functional)」小委員会と一つの一般小委員会をもつ歳出予算委員会 (Expenditure Committee) の設立を勧告した。この小委員会の作用の性質は、個々の政府省庁又は単一のテーマに限定されない機能的なものであるとされていた。報告書は、この歳出予算委員会の設置によつても、決算委員会及び国有企業委員会は残り、クロスマン委員会の将来については検討していくべきだとして、委員会制度合理化を勧告したのである。つまり、政府活動に十分に対応でき、しかも包括的な委員会をテーマごとに機能的に設置していこうとするものであった。

一九七一年二月に設置された歳出予算委員会は、四九名の委員で構成され、当初六つの小委員会にわけられていた。しかし、このような歳出予算委員会さえ、まにあわせの改革にしかすぎないのではないかと考えられるようになった。

つまり、一九六〇年代の「実験」によって作りだされた委員会を合理化することには成功したけれども、政府に対する精神的な統制を行うための「必要な組織」を欠いていると評価されたのである。

一九七四年一月一五日の討論の中で、歳出予算委員会の活動が一九六九年報告書の意図とは異なった形になっていることの問題点が指摘された。この中で、歳出予算委員会の各小委員会が統一的な活動を展開しておらず、予算委員会の活動パターンに逆行しているという批判や、このような状況では専門家委員会に全てを委ねるような方法が好ましくないのではないかという意見も出された。⁽⁸²⁾このまじな中で、一九七六年六月九日、「公の活動に関する議会の慣行と手続を検討し、その作用を一層効果的に実現していくための活動を行う」任務をもつ委員会が設置された。

- (1) K. C. Wheare, *Government by Committee*, 1955, p.71.
- (2) H. Mc. Clokie & J. W. Robinson, *Royal Commission of Inquiry*, 1969, p. 72. 一六九号のサマリーにてこのEleventh Report from the Select Committee on National Expenditure 1943/44, HC122 (1944), Appendix II; HC98 (1918).
- (3) N. Johnson, *Select Committees and Administration*, in Ed., by S. A. Walkland, *The House of Commons in the Twentieth Century*, 1979, p. 426.
- (4) Stephen F. Downs, *Structural Changes Select Committees: Experiment and Establishment*, in Ed., by Philip Norton, *Parliament in the 1980s*, 1985, p. 54.
- (5) K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 207.
- (6) Sir Ivor Jennings, *Parliament 2nd ed.*, 1957, p. 305.
- (7) K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 223.
- (8) See, HC 15 (1930-31), HC 148 (1930-31).
- (9) K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 208.

- (10) *Ibid.*, pp. 227-28.
- (11) S. F. Downs, *op. cit.*, pp. 55-6.
- (12) K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 70. 補注「上述の4名議員がの使用に「A. H. Hanson & H. V. Wiseman, *The Use of Committees by the House of Commons*, Public Law 1959, p. 277.
- (13) P. Baines, *History and Rationale of the 1979 Reforms*, in Ed. by G. Drewry, *The New Select Committees*, 1985, p. 13. 補注「この4名は区分をわけて「一九六〇年代の半ばに「S. F. Downs, *op. cit.*, p. 54) 補の条補注「ヤン・ドゥー・ナーの「4名は議員が「A. H. Hanson & H. V. Wiseman, *The Use of Committees by the House of Commons*, Public Law 1959, p. 277.」(S. F. Downs, *op. cit.*, p. 54)
- (14) P. Baines, *op. cit.*, p. 14.
- (15) By Members of the Study of Parliament Group, *Reforming the Commons*, Planning, vol. XXXI, No. 491, 1965.
- (16) *Ibid.*, p. 272.
- (17) 予算委員会が行政の全分野をほぼカバーする小委員会にわけられ、活動を展開して行くことになった。この間に、各小委員会の政策論争にも取り組まれることを意味しながら、このことが経験により明らかになってきた。委員会がどのような形での委員に任務を果したのかの好例として、次のような報告書の例が挙げられる。HC 40 (1962-63); HC 282 (1962-63, 63-64); HC 283 (1964-65); HC 308 (1964-65).
- (18) Members of the Study of Parliament Group, *op. cit.*, p. 302.
- (19) HC 149 (1964-65).
- (20) HC 188 (1964-65).
- (21) HC 276 (1964-65).
- (22) HC 303 (1964-65).
- (23) Members of the Study of Parliament Group, *op. cit.*, p. 276.
- (24) A. Neave, *Control by Committee—The Reform of the House of Commons*, 1968.
- (25) HC Deb., 738, col. 494.

- (26) P. Baines, *op. cit.*, p. 20.
(27) S. F. Downs, *op. cit.*, p. 57.
(28) HC 410 (1968-69).
(29) P. Baines, *op. cit.*, p. 25.

二 一九七九年議会改革とセレクトコミティー

一 一九七八年報告

一九七六年六月九日に設置された議事手続委員会 (Select Committee on Procedure) は、一九七八年七月に報告書⁽¹⁾を提出した。この報告書は、歳出予算委員会の第一一報告書 (一九七七年)⁽²⁾と同旨のものであるが、議会改革についての全般的考察のうえに、議会と政府との憲法上の関係を論じ、議会改革の方向性を示すものであった。本報告書の主たる勧告は、約一〇名の委員によって構成され、議事規則の特定の条項にもとづいて任命される一二のセレクトコミティーに関するものであった。ここでは、このセレクトコミティーに非常に高い地位が与えられている。すなわち、その第五章は委員会制度を全般的に検討し、新しい恒常的な委員会制度を確立することを勧告している。また、第六章は委員会活動の構造を分析し、第七章は、人、文書、記録提出を要求するセレクトコミティーの権限について分析を行っている。

報告書は、まず、憲法上の議会の役割を、① 立法、② 政府活動の監視、③ 財政統制、④ 苦情救済 (redress of grievance) に分け、本報告書が前二つを主として扱ったことを明らかにする。つまり、報告書は、憲法上の議会

の役割を定義することはしなかったが、議会の主要な任務が何であるかを述べ、この問題を考えるにあたって、政府と議会との間の関係が憲法上の重要な問題であることを指摘した。もちろん、問題考察の前提として、報告書は委員会制度を本来的に秀れた好ましい制度の一つだということから論議を展開しているのではない。報告書の立場は、議会活動の各分野における委員会の使用を検討し、明確な位置づけを与えようとするものであった。委員会は、それ自体が目的ではなく、議会による執行府の充分な監視を行っていくための手段であると述べられている。そして、委員会の使用に関しては、次の五点に留意しなければならないとする。第一に、その活動が委員会で扱われるのに適していること。第二に、委員会の態様は、扱われることになる活動の性質に適切であること。第三に、委員会の活動は、議院の活動に建設的な貢献を行うこと。第四に、委員会活動が議員に不必要な負担をかけないこと。最後に、議員が自らの任務を他の一層適当な方法でなしうると考えた場合には、委員会で活動することを強制されないこと。

報告書は、第七章において、人、文書、記録提出を要求するセレクトコミティーの権限についての分析を行うにあたって、次のように述べている。

「情報を入手するための権限は、議院の存在の第一次的要件である。執行府の行動を監視するという議院の責任は、それらの活動にかかわる情報が容易に利用でき、議院に提出されなければ果すことが出来ないだろう。必要とあらば強制的にでも行使されうる、かかる権限、すなわち人、文書及び記録提出を要求できる権限をセレクトコミティーに与えることについて詳細に検討を加えてきた。」

報告書は、これまで多くのセレクトコミティーがこれらの権限を正式に行使するのではなく、政府省庁による情報『提供』を求め、政府の判断を尊重することで相互の信頼と理解を築きあげていくという傾向が一般的であったと記

している。また、報告書は、文書、記録提出を命ずる権限ばかりでなく、大臣をはじめとする公務員の出席を要求する権限をセレクトコミティーが議院により与えられることを勧告している。この中で政府内部文書である「セレクトコミティーに出席する官吏のための指針覚書(Memorandum of Guidance for Officials appearing before Select Committee)」⁽¹⁾についても論じられている。

この委員会設置にさきだつ論議の中で、E・ショート(Rt. Hon. Edward Short)は、議会批判の中心には議会と政府との関係があることを示唆していた。しかし、彼の主張は、効果的な政府を弱体化するのではなく、そのような政府の活動を明確なものとし、それを監視していくことに議会の役割があるというものであった。報告書は、ショートのような見解とは異なったアプローチをとった。すなわち、議会と政府との間の新しい均衡は、現在の制度を基本的に変更することによってではなく、現行制度の権限配分を変更しないで実現することができる。また、議会が全体として大臣に対する効果的な統制を行うことが出来、しかも議会と政府との決定が選挙民の意志に、より一層適合していくことができるようにするという目的をもってアプローチした、と述べている。⁽³⁾つまり、政府の政策にたいして対応していく機構としてではなく、「政策発展の全ての段階で政府の行為を調査する付託事項」⁽⁴⁾をセレクトコミティーに与えていくことによって、政府と議会との新しい均衡が築きあげられていく望みを持っていたのである。

セレクトコミティーの組織及び権限を扱った二つの章では「クロスマン委員会」以降、セレクトコミティーが直面してきた問題が徹底的に検討されている。

会期中八月曜日がセレクトコミティーの審議にあてられるべきこと。政府省庁は二ヶ月以内に報告書に回答すべきこと。専門的なスタッフが委員会の要望にしたがい、恒常的に任命されるべきこと。専門家助言者の協力を得られる

ようにすること。付属施設が供与されるべきこと。人、文書及び記録提出要求権を強化すること。また、セレクトコミティーの構成についても二つの重要な勧告を行った。まず第一に、委員の指名は、議院が最終的決定権を持つことは維持されなければならないが、院内幹事によって指名されるべきではなく、選考委員会 (Committee of Selection) の動議にもとづいてなされるようにするということ。第二に、セレクトコミティーの委員長によって構成される非公式の連絡委員会 (Liaison Committee) は、常任委員会の委員長によって構成される連絡委員会とすべきであり、この委員会は、議院の全議員の構成を反映した補助委員をもたねばならないこと。⁽⁵⁾

この報告書についての、一九七九年二月一九日、二〇日の論議はセレクトコミティーがどの程度まで議会活動の特色となってきたのかを明らかにするものであった。

二 議院での審議と議事規則改正

これまでの委員会制度を「革命的」に変えるのではなく、発展的に改革していくものとしてこの報告書は受けとめられた。何人かの議員は、廃止を勧告された委員会の延命をはかる立場からこの報告書の提案に部分的に保留の態度をとったが、多数の議員は、積極的・建設的にこの報告書の提案に賛成の態度を表明した。M・フート (Michael Foot) のように、委員会制度のいかなる拡張に対しても反対する見解をもつ議員は少数であった。

一九七九年六月二五日、St・J・ステヴァス (St. John Stevas) が、新議事規則についての動議を提出した。⁽⁶⁾ 部分的な修正はあったものの、この動議は可決され、一九七八年議事手続委員会報告書にもとづく新セレクトコミティーが制度化された。

St・J・ステヴァスは、まず、イギリス議会が何故七〇〇年間も存在をつづけてきたのかと問いかけ、それは議会がつねに自らを改革していこうとする姿勢を保ってきたからだと述べた。St・J・ステヴァスの提案は、二つの点で、報告書の勧告とは異なっていた。一つは産業貿易省にかかわる委員会を提案し、雇用省にかかわる委員会を提案していた。第二には、国内問題を扱うものとして勧告されたセレクトコミティーの任務範囲から大法官庁と法務官庁を除いたことである。

新議事規則は、「主要な政府省庁及び関連公共団体の支出、運営及び政策を検討する」ために定められた。この省庁関連セレクトコミティーの新設後にも決算委員会、オムブズマンについてのセレクトコミティー、委任立法についてのセレクトコミティー、EC法についてのセレクトコミティーが存続した。その他のセレクトコミティーは議院の内部事項を扱うものである。

報告書の勧告は、いくつかの重要な点で実現されなかった。例えば、セレクトコミティー報告書の審議に八日間あてられるべきこととか、証人として大臣を委員会に出頭せしめたり、政府省庁の文書提出を強制することのできる権限とかについての勧告である。また、連絡委員会が議事規則中に明文上定められなかったために委員会は一九八〇年一月三十一日まで正式に任命されなかった。セレクトコミティーの委員は一九七九年一月二十六日に選考委員会によって指名されたが、委員長を選出するのに手まどり、一九八〇年初めになってやっと活動を開始した。すなわち、農業、防衛、教育・科学・芸術、雇傭、エネルギー、環境、外務、内務、産業・通商、社会福祉、運輸、及び大蔵・公務員委員会であり、スコットランド問題及びウェールズ問題委員会の二つの委員会も加えられ計一四の省庁関連コミティーが誕生したのである。

- (1) Reports from the Select Committee on Procedure, 1977-78, HC 588-1~4 (1978); R. S. Lankester, *House of Commons Select Committee related to Government Departments*, The Table vol. XLVIII (1980), p. 29; W. A. Procter, *The House of Commons Select Committee on Procedure, 1976 to 1979*, The Table vol. XLVII (1979), p. 13.
- (2) Eleventh Report from the Expenditure Committee, HC 535 (1976-77)
- (3) HC 588-1, 「吾々は、当該制度の形式的権限の基本的又は革命的变化によってではなく、現在の慣行から当然に生ずる発展的性質をもつ慣行上の変化によって、一つの新しい均衡が始まるにちがいないと信ずる。吾々は、政府の仕事が安易なものにしようとか、議員の生活を我慢できるものになろうとか望んでいるのではなく、全体としての議院が、責任を問われるべき大臣や現代国家の肥大しつつある官僚制への効果的コントロールや責務を行使できるよう、さらには、議会と政府の決定が選挙民の望みに一層応えることができるものとなるようにするという目的で、吾々の任務にアプローチしてきた。」
- (4) S. F. Downs, *op. cit.*, p. 58.
- (5) HC 588-1, (6.18-, 6.51).
- (6) HC Debs., 25 June 1979, col. 35-.
- (7) この点についての論議の中で、St. J. ステヴァスは、次のように述べている。「私は、二つのコメントをしなければならぬ。第一に、いずれかの議員に(彼が大臣であると否とを問わず)セレクトコミティーへの出頭を命ずる権限は憲法上厳格に云えば議院に属しており、委員会には属していない。第二に、報告書を作成した議事手続委員会自身が、この問題については、正式の権限は稀な場合にのみ行使されるべきだと認めていた。」(Ibid., col. 44)

三 議会による政府の統制とセレクトコミティー

議院の手続を改革しようとする人たちは、一九六〇年代の諸改革にひるまなかった。彼らは、政府及びそれを担う議院多数派と議院との間の関係に急激な変化をもちこもうとはしなかった。彼らはそのかわりに、政府活動の監視と影響力への行使を実現するため、議院の能力を引き上げようとした。手続上の改革——あるいは広い範囲にわたるセ

レクトコミティー制度というような構造上の変化——は、かかる目的のため、明白にして充分な制度と思われた。⁽¹⁾

戦後、議院が政府への統制、政治活動の監視を効果的に行いえないことが明らかになってきたので、改革への要求が高まっていった。しかし、「一九七〇年まで、セレクトコミティーは議会的景観の目だった特徴ではなかった。⁽²⁾」といわれ、過去一世紀の間、議会は政策作成 (policy-making) 議会ではなく、政策に影響を与える (policy-influence) 議会であったといわれている。しかし、一九七九年以降のセレクトコミティーの活動によって、議院の活動水準が高まり、改善されてきたことには殆どの人が賛成している。⁽³⁾

セレクトコミティー制度に反対して挙げられる論拠は、次のようなものであった。⁽⁴⁾

まず第一に、このようなセレクトコミティーは、議会在が政権を担う政府を支持するために存在しているイギリスの従来の制度と本来的に矛盾するアメリカ型の委員会制度を採用しようとするものであるという批判がなされた。そして、究極的には執行府の権限を減少させることに資する、政策論争に関与していくことは誤りだと述べられた。

第二に、このようなセレクトコミティーの制度は、本来的な活動の場すなわち本会議場から公の関心を引き離してしまうというものである。セレクトコミティーを「増殖することは治療の一種ではなく病気の一部分である」と断じ、「下院本会議場での真の論議を減少させる全てのもは、執行府を強化し議会を弱体化するものである」と主張された。このような見解は、全議院の活動の場である本会議の地位を守るためにこそ全力が傾けられるべきだという前提から論議を進めていた。

第三に、このようなセレクトコミティー制度によって二つのクラスの議員が作りだされると述べられていた。一つのクラスは、セレクトコミティーの委員となった議員であり、個々のテーマについて非常に多くの情報に接するこ

とが出来る。他のクラスは、情報から疎外された地位におかれてしまう議員である。このような二つのクラスの形成は、改革者たちが主張するように、論議を活発にするのではなく、情報を与えられず、権限を持たない議員をつくりだしてしまうものであると主張された。

このような反対論にもかかわらず、セレクトコミティー制度の確立へ向けて試行錯誤がくりかえされてきたことは、すでに本稿でも述べてきたとおりである。

一 セレクトコミティーと政府活動の統制

K・C・ウィーアは、『委員会による統治 (Government by Committee)』(一九五五年)という本の中で、委員会と政府との関係、委員会の果す役割について詳細な検討を行っている。調査委員会 (Committees to Inquire) にいて、彼は助言委員会 (Committees to Advise) と立法委員会との間に位置づけ、次のように述べる。「その任務は、行政や立法の過程に参加することでもないし、何をなすべきかについて助言することでもない。それらは、一つのプロセスがどのように遂行されるべきか又は遂行されるべきかどうかを検討するという任務を委ねられ、かかる任務を行うことによって、そのプロセスの実現を統制する手段を提供していくという任務に仕える」⁽⁶⁾ また、委員会の形式として、セレクトコミティーという形を採った場合、「その委員は議員に限定されているので、審議の対象、方法も限定される。さらには、議員に与えられた時間と能力の範囲内で問題を処理することは困難である。この理由から調査のための他の制度が発展してきた」⁽⁶⁾ とされ、セレクトコミティーを十分に積極的に位置づけるといふところみはなされていまいようである。しかしながら、委員会の形式はともかく、政府に対する監視・統制を行う委員会について

は、「助言委員会、調査委員会及び交渉委員会の使用がホワイトホールを強化してきたと思われる一方で、監視委員会の使用がウェストミンスターを強化してきたことも思いおこされよう。」⁽⁷⁾として、議院の委員会による政府活動の監視・統制作用の意義が強調されている。

したがって、問題は、どのような構成の委員会が、どのような権限をもってこの任務を遂行していくのか、ということであろう。

二 省庁関連セレクト委員会

一九七九年議会改革で誕生したセレクト委員会の最大の特徴は、それらが省庁関連 (departmental related) 委員会だということであろう。もちろん、「一応、省庁的なものであり、省庁区分を反映している、つまり関連する主たる依頼 (Client) 省庁が存在しているが、必要ならばそれぞれ広い範囲の調査を行う自由も与えられている。かくして区別主義 (compartmentalism) のおそれを和らげている。」⁽⁸⁾とも云われるが、それまでのテーマ別のセレクト委員会や専門家セレクト委員会と比べて大きく異なっている。

注意しなければならないのは、同じく省庁 (departmental) 委員会と呼ばれるものであっても大臣によって任命される省庁委員会とは全く異なった制度だということであろう。大臣によって任命されるこの省庁委員会は、歴史上「王立委員会とならんで、重要な調査作用を行う」⁽⁹⁾てはきたが、本稿で対象としている、議院の機関たる委員会とは別の機関である。

政府省庁のイニシアティブによって設置された調査委員会の場合、その基本的性格は、あくまでも当該省庁の動機

によって決定されよう。前述K・C・ウィーアは、その動機を次のように分類する。⁽¹⁰⁾ ① 予想される批判をなだめる (pacify) ために設置される委員会。② 決定を遅らせたり、引き延ばしたりするための委員会。この委員会は、必ずしも消極的役割に限定されるわけではない。何故ならば、その期間中に公衆は情報を得、意見を形成する機会を与えられるからである。③ 提案をだめにしてしまうため設置される委員会。反対の報告書を作成したり、意見の鋭い対立があることを明らかにすることによって、ある施策が実現不可能であることを納得させる役割を与えられる。④ 形式的な必要性から設置されるもの。

結局のところ、四類型に分けられたこれらの委員会は、そのイニシアティブが政府に存し、政策を形成し適用する責任が政府省庁に存すべきであるので、議院自体が主導的な政府統制作用を果していくための重要な制度とはみなされない。

これまで述べてきたように、一九七九年に至るまで、各種の形態の委員会がこころみられてきた。

特定のテーマ毎に委員会を任命し、調査を行わしめていくのか、あらかじめ特定の付託事項をもったいくつかの委員会を任命しておき、それらに調査を行わしめていくのかという問題がある。一九七九年改革では、後者の委員会が設置された。もちろん、必要に応じて特別に (ad hoc) 委員会を任命し、調査を行わしめていくことは必要であるし、現にそのようになされている。ただ、一九七九年以降、政府活動の殆んどの分野をカバーする恒常的な委員会が確立しているのである。このセレクトコミティーは、政府省庁に対応して設置されているので、政府省庁との密接な『協力』が可能である。反面、あまりにも「協調的」な活動は、議院による政府統制・監視の意味を問い直すことにもつながるだろう。

このような危惧を避けるものとして、第一にセレクトコミティーにおける平議員 (backbenchers) たちの活動力がある。すなわち、その構成及び活動態様が、平議員に活躍の場を与えてきたものと評価されている。⁽¹¹⁾ そして「議員の側での、より大きな独立性は、調査セレクトコミティーの作用にとって適格的であろうし、監視、影響力を行使する一つの効果的な機関として議院を再び活気づけることに役立つだろう。」⁽¹²⁾ とも云われる。

第二に、セレクトコミティーの権限の問題がある。付託事項が狭い範囲に限られ、政策とのかかわりあいを否定される場合には、調査の本来の目的を達成することは困難になるだろう。また、調査を有効に行うための諸権限が与えられていなければ、実効的な調査は不可能である。政府省庁の文書、記録提出を要求する権限と、その行使手続が、一九七八年報告書の第七章で詳細に検討されていることは、先に述べたとおりである。⁽¹³⁾

セレクトコミティーの作成する報告書について、一九七八年報告書は、少数意見報告書を公刊しないのを原則とする方向を示した。しかし、詳細な議事録の作成・公刊が、議事規則により義務づけられているので、結論に至った経過についての参照が可能である。一九七八年報告書は、小委員会の議事録の議院への報告が義務づけられていないことは問題であるとし、近い将来、小委員会議事録報告も義務づけられるべきだと勧告している。⁽¹⁴⁾

三 セレクトコミティーと常任委員会

常任委員会は、通常、法案を検討するための委員会であり、議院から付託をうけた法案を逐条的に審議するための委員会である。議員全員が委員になるわけでもないし、特定の専門的所管を持っていないのが普通である。⁽¹⁵⁾ したがって「常任委員会は、特別の (ad hoc) ものであり、一時的な機関である。」といわれている。これに対してセレクト

コミティーとは、付託された案件について調査、審査を行い、報告書を提出する⁽¹⁶⁾。別の言い方をすれば、セレクトコミティーとはある特定の任務、一般的には調査のために委員会の委員が選出(セレクト)された委員会であるということにすぎない。このかぎりでは、常任委員会も「セレクト」された委員会といえる⁽¹⁷⁾。しかし、本稿で対象としているセレクトコミティーは、一九七九年改革で制度化されたものであり、議事規則にもとづいて会期ごとに会期終了まで『常設』される委員会である。

これらの点をふまえれば、極端な帰結として、常任委員会を廃止し、立法を含めた活動の監視機関としてセレクトコミティー制度を発展させていくということも成り立ちうるかもしれない。あるいは、J・A・G・グリフィス(J. A. G. Griffith)の提案するように⁽¹⁸⁾、セレクトコミティーの技術が法案審議に際しても用いられるようにすべきだという⁽¹⁹⁾ことも考えられよう⁽²⁰⁾。しかし、常任委員会制度は、近年特別常任委員会(special standing committee)という形で、一定の調査権を有する常任委員会を生みだしてきている⁽²¹⁾。

四 議院の構造上の改革と議員の態度の変化

議員の態度、行動上の変化こそが、議院と政府との関係変化の前提となると主張するのは、P・ノートン(P. Norton)である。彼は、「態度上の変化が、有効な構造上、手続上の変化に先行する⁽²²⁾」と論ずる。彼自身の説明によれば『ノートン説』とは、下院と政府との間の関係上の再配列(re-alignment)達成のための手段を設定するものである。つまり、それは、議院が効果的な監視と影響力行使に政府を服せしめるものである。彼は、体系上の変化は国内の基本的問題について限られた効果しか持つことができないとする。これにたいして、自己のアプローチは、一八

世紀とそれ以前存在していた統治のウェストミンスター形式と考えられる政治的権威の均衡を達成しうる手段を明示するものと述べられる。⁽⁸³⁾

議院で十分な活動の場を求める議員たちの行動が議会改革の大きな力となったことは確かであろう。議員たちの票決行動における独立性は、一九七〇年以降強くなってきたといわれている。しかし、これらの動きは、その提唱者も認めているように、政策影響力 (policy-influence) 機関たろうとする、より一層強力な動きであり、政策作成の役割 (policy-making role) を果す方向に発展する何ものも実現してはこなかった。⁽⁸⁴⁾ したがって、貴重な問題提起とは云えようが、議院がいかにして政策作成機関となっていくことができるかという問いに対する回答としては不十分であろう。⁽⁸⁵⁾

- (1) P. Norton, *Parliament in the 1980s*, 1985, p. 140.
- (2) *Ibid.*, p. 15. 「一九六〇年代まで、企みられた改革は限定的であり、その影響は部分的なものにすぎなかった。」(p. 140)
- (3) S. F. Downs, *op. cit.*, p. 67.
- (4) P. Baines, *op. cit.*, p. 16-.
- (5) K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 205. 次のように分類しよう。⁽⁸⁶⁾ ① Committees to Advise, ② Committees to Inquire, ③ Committees to Negotiate, ④ Committees to Legislate, ⑤ Committees to Administer, ⑥ Committees to Scrutinize and control.
- (6) *Ibid.*, pp. 70-71.
- (7) *Ibid.*, p. 248. 近年の継続の過程で E. C. S. Wade & A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10th ed., 1985, p. 306-.
- (8) S. F. Downs, *op. cit.*, p. 58.
- (9) K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 669.

- (10) Ibid., pp. 89-92.
- (11) P. Norton, *Behavioural Changes Backbench Independence in the 1980s*, *op. cit.*, p. 22.
- (12) P. Norton, *op. cit.*, p. 146.
- (13) 大臣責任の原則とパルリメントリーへの出離要求とについて Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*, 1984, p. 71. また、前政府文書へのアクセスについては Hunt, *Access to a Previous Government's Papers*, Public Law 1982, p. 514-.
- (14) HC 588-1, [6. 26, 27].
- (15) Ed. by Sir Gordon, Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 20th ed., 1983, p. 660-.
- (16) Ibid., p. 681-; S. F. Downs, *op. cit.*, p. 50. その他の委員会(例えば、専門委員会、立法準備委員会等)については A. Neave, *op. cit.*, p. 3-.
- (17) 鈴木法司氏「英国議会庶民院の委員会制度について」(小嶋和司博士東北大学退職記念『憲法と行政法』(一九八七年)所収)三三五頁、三四八頁。同・「パルリメント議会における委員会制度の推移について」法學第三五卷三号(一九七一年)六三頁。
- (18) S. F. Downs, *op. cit.*, p. 67. また、この名称で呼ばれることの実際上の意義は、ある特定の法案審理のために活動する常任委員会との区別のためである。
- (19) Second Report of the Procedure Committee, HC 538 (1970-1), para 27-9.
- (20) M. Kyle, *The Commons Today—A General Survey*, 1979, p. 29. J. A. G. Griffith, *Standing Committees in the House of Commons*. p. 118, in Ed., by S. A. Walkland & M. Kyle, *The Commons Today*, 1981.
- (21) H. J. Beynon, *The House of Commons, Experiment with Special Standing Committees*, Public Law (Summer 1982), p. 193.
- (22) P. Norton, *The Norton View*, in Ed., by David Judge, *The Politics of Parliamentary Reform*, 1983, pp. 54, 66.
- (23) Ibid., p. 69.

(24) P. Norton, *Behavioural Changes*, *op. cit.*, pp. 43-4.

(25) 政策に対する影響力行使を行う立法府でなく、「アメリカ合衆国の範例にならない、それを行動的 (active) 又は政策作成立法府に変えていくことは、雑誌『エコノミスト』を除いて、大部分の改革者たちが期待している以上の変化を必要とするだろう。……すべての人が現実に見望むことが出来、望むべきなのは、議会が一層政策影響力を持つようになることである。」(Ibid., p. 157) また、国民代表としての議員の行動については、Fanes W. Marsh, *Representational Changes*, in Ed. by P. Norton, *op. cit.*, p. 69.

むすびにかえて

はじめにも述べたように、本稿はイギリスにおける一九七九年議会改革——省庁別セレクトコミティー制度の確立——を中心として、議会による政府統制のあり方を概観しようとしたものである。

控えめに云っても、「セレクトコミティー制度は、イギリス政治の大動脈に流れこんだ。それは、議会と執行府との活動関係を変えなかったが、少なくともそれを改善した。」⁽¹⁾と評価される、この一九七九年改革以降、いくつかの改革も行われてきた。さらには、新たな改革の道を模索する動きも存在する。この点については別の機会に論じてみたい。また、次の諸点についても考察していきたい。

- (1) 議会による政府への統制手段としてのセレクトコミティーの果たしてきた役割。
- (2) イギリスにおける国政調査権の歴史とその評価
- (3) 一九七九年改革以後におけるセレクトコミティーの活動⁽²⁾

(1) S. F. Downs, *op. cit.*, p. 67.

イギリスにおけるセレクトコミティー制度の発展

- (2) セレクトコミティーで行われた証言の公開については、See, Ed. by Sir Charles Gordon, *op. cit.*, p. 704. また、一九八三年に行われたセレクトコミティー委員数制限の撤廃については、See *Ibid.*, p. 682. 一九八三年六月における新しい議会改革グループの誕生や、一九八四年に行われた改革については、See, P. Norton, *op. cit.*, pp. 138, 158.