

## イギリス議会における行政監視

海外立法情報調査室 河島 太朗

### 【目次】

はじめに

#### I 議会における質問

- 1 質問の要件等
- 2 口頭質問
- 3 文書質問
- 4 緊急質問と分野横断質問
- 5 課題

#### II 特別委員会

- 1 特別委員会の組織
- 2 特別委員会の権限と職務
- 3 特別委員会の活動

#### III 決算

- 1 決算委員会
- 2 会計検査院
- 3 決算とその審査等

#### IV 議会オンブズマン

- 1 議会オンブズマンの地位と名称
- 2 議会オンブズマンの所管事項
- 3 議会オンブズマンの活動

#### V 委任立法の統制

- 1 委任立法統制の制度的枠組み
- 2 特別な委任立法の統制

おわりに

### はじめに

一般的に、近代以降の工業化や都市化の急速な進展と参政権の拡大により、議会が均質な討

論の場から階級対立の場に変質し、さらに、福祉国家化に伴い議会の審議能力を超える政策課題とともに委任立法が増加したことにより、かつて絶対的な優位を誇った議会から給付行政を担当する行政府に国家機能の重心が相対的に移行したとされている（行政国家化）。議会の立法権が無制限な議会主権の国イギリスにおいても、19世紀中葉には名望家政党に依拠した内閣が下院における造反投票でしばしば退陣を余儀なくされたが、19世紀後半から政党の組織化により党議拘束が強化されて議院内閣制（内閣統治、cabinet government）が完成し、20世紀初頭には長時間演説等の議事妨害的慣行を抑えるため政府議事を優先する議事日程手続が導入された。二次にわたる世界大戦時には挙国一致内閣の下で首相その他の有力閣僚（閣内内閣、inner cabinet）に権力が集中し、政府優位の議会運営が行われた。戦後は首相への権力集中が常態化して内閣統治から首相統治（prime ministerial government）に移行し、行政の精緻化や技術的な複雑化に応じて政府に広範な委任立法権限が与えられる等、その後も行政国家化の傾向は継続している。<sup>(1)</sup>

このような背景の下で、議会審議を能率化して政権運営を阻害しないように配慮しつつも戦後は次第に議会の影響力の強化を図る改革が行われてきた。その結果、イギリス議会には議会質問、省別特別委員会、決算委員会及び会計検査院並びに議会オンブズマンといった立法権を補完する多様な行政監視の仕組みが備わるに

(1) 有賀弘「まえがき」日本政治学会編『政治過程と議会の機能』岩波書店、1988、pp.iii-vi；高橋直樹「人民予算と二〇世紀初頭のイギリス議会」『同』pp.3-18；犬童一男「戦後イギリスの議会改革—下院の衰退と六〇年代以降の改革について—」『同』pp.31-50；山口和人「英国の議会改革（1）～（3）」『レファレンス』47（9）、1997.9、pp.70-91；47（10）、1997.10、pp.18-35；48（10）、1998.10、pp.58-81。

至っている<sup>(2)</sup>。

本稿では、これらに加えて法律の事後審査及び委任立法への議会の関与に言及しつつ、イギリス議会による行政監視の概略について、権力分立に基づく立法機能に典型的な行政統制とこれを補完する行政監視との差異及びウェストミンスター・モデルの下における議会与野党の役割に留意しながら紹介する。

なお、かつて、イギリス議会には、1921年調査審問機関（証拠）法<sup>(3)</sup>に基づいて、両院の決議により設置された独立の調査審問機関（tribunal of inquiry, 独立調査委員会と訳されることも多い。）が重大な事件、事故又は政策課題等「緊急の公的重要性（urgent public importance）」を有する事項について公開審問（public inquiry）を行い、必要に応じ立法措置等を勧告する制度があった。しかし、両院の決議という手続上の要件の具備が容易でないこともあってあまり活用されず、しばしば別の法律に基づき、又はそもそも法律に基づかないで、大臣の諮問により公開審問を行うことが少なくなかった。その後、1921年調査審問機関（証拠）法を廃止して2005年審問法<sup>(4)</sup>が制定され、制度の機動性を高める

ため大臣の諮問により、社会的な関心（public concern）を生じさせた事件等に関する公開審問が行われることとなった。公開審問を主宰する独立性の高い審問委員会（inquiry panel, 独立調査委員会と訳されることも多い。）には宣誓に基づく証言等の証拠を徴する権限があり、その委員長その他の委員には裁判官等の法曹を充てることが多い<sup>(5)</sup>。調査結果や勧告事項を記載した報告書は、諮問した大臣に手交された後、議会にも提出されて公表される。しかし、公開審問は、もはや議会の手を離れて議会による行政監視という性格を失ったものと考えられるため、本稿ではこれを取り扱わなかった。<sup>(6)</sup>

## I 議会における質問

日本の国会では、口頭質問が緊急時に限られるため、議題について疑義をただす質疑が専ら多用されている。しかし、イギリス議会では、議題にかかわらず国政一般について説明や所見を求める質問（Parliamentary Question）が古くから用いられており<sup>(7)</sup>、その本質が政府の有する情報を収集する方法であるとされる点に

(2) Peter Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, (Constitutional Systems of the World), Fully rev. and updated 2nd ed., Oxford; Portland, Or.: Hart Pub., 2012, pp.141-156.

(3) Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921. なお、同法は、既に廃止されている。

(4) Inquiries Act 2005.

(5) 委員長1人をもって組織されることも少なくない。なお、最近の公開審問としては、例えば、ニューズ・オブ・ザ・ワールド紙の日常的な盗聴取材に関する調査を行い、法律に基づく報道規制機関の新設等を勧告した審問委員会（委員は委員長のレブソン（Leveson）控訴院判事1人）の例がある。河島太郎「報道規制に関するレブソン調査会報告」『外国の立法』254-1号, 2013.1, p.29.

(6) 岡久慶「【短信：イギリス】2005年審問法—行政府による公開審問制度の管理」『外国の立法』2006.3.27.（事務用資料）

(7) 以下主に次の資料によりながら公選の下院における質問について説明するが、邦文資料に最近のものが見当たらなかったため、英文資料記載の最新情報も加えてやや詳細に紹介する。田中孝和「議会における質問制度と大臣の責任—イギリスにおける議会質問制度を参考に」『阪大法学』53(5), 2004.1, pp.1245-1270; House of Commons Information Office, *Parliamentary Questions*, (Procedure Series, Factsheet P1), Rev. 2010; Mark Sanford, “House of Commons Background Paper: Parliamentary Questions: recent issues,” Standard Note, SN/PC/04148 (Last updated July 2012, Amended November 2012). <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04148.pdf>>; “7. Parliamentary Questions,” *Guide to Parliamentary Work*. [Cabinet Office] 7/5/2010, paras. 7.1-7.108. <[https://update.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide\\_to\\_parliamentary\\_work.pdf](https://update.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide_to_parliamentary_work.pdf)>, <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/guide-parliamentary-work>> or <<https://www.gov.uk/government/>>

政監視としての意義が認められる。質問はその形態に応じて口頭質問（Oral Question）、文書質問（Written Question）、緊急質問（Urgent Question）及び分野横断質問（Cross-cutting Question）に区分され、その実態に応じて行政監視としての意義も異なっている。以下、この区分に従い、各質問制度の意義と機能の概要を紹介する。なお、質問に関する議事規則（Standing Order: SO）の規定は僅かであり<sup>(8)</sup>、議事慣行や答弁側である政府内の実務慣行によるところが大きく、根拠法の参照も少なくなっている。

## 1 質問の要件等

質問は、次に掲げる要件その他の一定の要件を備えていなければならない<sup>(9)</sup>。

- ・ 大臣に対して、その所掌事務に関する①情報を求めるもの（いわゆる 5W1H の質問）又は②施策を求めるもの（施策について大臣の意向の有無を問う質問）であること。
- ・ 議員が意見を提出し、又は大臣に意見の表明を求めるものであってはならないこと。
- ・ 議員が情報伝達、発案又は議論をするものであってはならないこと。
- ・ 所管大臣に対し事実に基づく質問をすること（例えば、噂やマスコミ報道の内容の認否を求めてはならない）。
- ・ 質問事項は大臣の所掌事務に関するものに限ること。（例えば、大臣が政党指導者又は党員の資格で行った活動、独立機関の報告書（関

係の有無を問わない。）又は法律上スコットランド等の自治政府が所管する事項については、質問をすることができない。）

- ・ 法律問題に関する意見の表明又は法律問題の解釈を求めてはならないこと<sup>(10)</sup>。これは裁判所が判断することである。
- ・ 現にイギリスの裁判所に訴訟が係属している事件に関する質問であってはならないこと。
- ・ 議事録等、別の情報源で容易に得られる情報又は同一会期内において既に同じ大臣が提供した情報若しくは提供を拒否し若しくは存在を否定した情報を求めてはならないこと。
- ・ 仮定にわたる質問又は明らかに野党の政策に関する質問であってはならないこと。

文書による答弁を求める文書質問は、その質問自体も文書で行われる。しかし、文書質問のみならず、口頭質問についても答弁準備のため事前に文書で質問をする必要がある。いずれの質問も議事課長（Clerk in the Table Office）に文書で交付又は送付をして通知することにより提出されてきたが、2003年に電子的提出方法が導入され、安全性の高い議会イントラネット上のシステムに登録した議員は、これを用いて電子的に質問を提出することができるようになった。

提出された質問は原則として各省大臣に送付されるが、答弁者として最も適切な大臣を決定するのは議会に対し連帯責任を負う政権（government）である<sup>(11)</sup>。必ずしも質問事項の所管大臣が明らかでない場合において、政権が

publications/guide-to-parliamentary-work）以下、インターネット情報は、2012年1月31日現在のものである。

(8) HC SO 21-SO 22B.

(9) House of Commons Information Office, *op.cit.* (7), p.3; cf. Malcolm Jack et al., *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 24th ed., London: LexisNexis, 2011, pp.358- 366.

(10) 英米法上「法律問題」とは、事実の認定ではなく、事実への法の適用・解釈を問題にする争点をいう。その判断権は、裁判所、より正確にいえば陪審（jury）ではなく裁判官（judge）に属する。「question of law」田中英夫ほか編『英米法辞典』東京大学出版会、1991、p.691.

(11) 日本では、内閣が行政権の行使について国会に対し連帯して政治的な責任を負う（日本国憲法第66条第3項・内閣法第1条第2項。「連帯責任」法令用語研究会（横畠裕介ほか）編『法律用語辞典（第4版）』有斐閣、2012、p.1173.）。他方、広義では国の統治機構全体、狭義では内閣及びその統轄の下にある行政機関全体を「政府」と

質問先の大臣を答弁者として適切でないと認めるときは、当該質問は別の大臣に移送される。

各省大臣は、議会に対し説明責任を負い、当該各省等の政策、決定及び活動について説明しなければならない。大臣が不注意による誤りを訂正して議会に正確かつ真正な情報を提供することは何より重要であり、大臣が事情を知りながら議会に誤解を生じさせたときは、首相に辞任を申し出ることが期待されている。また、大臣は、できるだけ議会及び公衆に情報を開示し、開示が公益に反する場合に限り 2000 年情報自由法その他の関係法律の定めるところにより情報提供の拒否を決定しなければならない。<sup>(12)</sup>

ただし、答弁費用が所定の限度額 (advisory cost limit 又は disproportionate cost threshold : DCT) を超えると<sup>(13)</sup>、大臣は必要な費用の全額等を明示して文書の答弁を拒否することができるほか、外交上又は安全保障上の秘密事項、閣議事項、企業の営業秘密、個人のプライバシー等、答弁の拒否が可能とされる事項も少なくない。

## 2 口頭質問

口頭質問は、大臣に口頭の答弁を求める質問であり、質問自体は答弁が行われる質問時間 (Question Time) がある日の 3 審議日前までに文書で提出しなければならない。そこで、質問提出期限以降の事態に関する質問ができるようにするため、2007 年 7 月 20 日の下院現代化委員会の報告書の提案により<sup>(14)</sup>、2007 ~ 08 年会期から各質問時間を二分し、最初におおむねその 4 分の 3 に相当する時間に従来どおりの口頭質問を行い、その後、残余の時間に後述の首相の質問時間における質問と同様に事前の質問提出が不要な時事的質問 (Topical Question) を行うことができるようになった。

各省大臣の質問時間は、当該各省の規模に応じ 10 ~ 55 分が月曜~木曜に当番表に従って配分される。首相に対しては別途質問時間があり、現在、休会期間を除く会期中の水曜日の正午から 30 分が割り当てられている。質問時間に応じて配分される 8 ~ 25 問に相当する数の質問

いい (佐藤功「政府」吉国一郎ほか編『法令用語辞典 (第 9 次改訂版)』学陽書房, 2009, p.466)、広義の政府はもちろん、補助機関である一般職の公務員を含む狭義の政府も前述の政治的な連帯責任を負うことはない。これに対し、イギリスで government とは、狭義の政府のほか、しばしば閣僚をもって組織する「内閣 (cabinet)」に副大臣、政務官等のいわゆる閣外大臣を加えたものをいい、後者が本文にあるような政治的連帯責任の主体となる government と考えられる。本稿ではこれを狭義の政府と区別して「政権」の語を用いた。なお、このような「政権」を意味する語として administration が用いられることもある。田中英夫ほか編「administration」『英米法辞典』東京大学出版会, 1991, pp.24-25.

(12) *Ministerial Code*, Cabinet Office, 21 May 2010, para.1.2 b-d. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf)> ; <<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>>

(13) 答弁費用の限度額は、別途 5 年ごとに財務省が標本調査をして人件費等により算出する限界平均答弁費用 (average marginal cost, 当該 5 年間は毎年物価スライドで推計) に基づいて設定されてきた。"7. Parliamentary Questions," *op.cit.* (7), para. 7.27. かつて、答弁費用の限度額は、2000 年情報自由法上の情報開示請求手数料の限度額と同額の 600 ポンドであったが、必要に応じ 50 ポンド単位で増額され、2012 年 2 月 8 日には 850 ポンドとなっている。Sanford, *op.cit.* (7), p.11. ちなみに、同日推計の平均答弁費用 (average cost) は、口頭質問が 450 ポンド、文書質問が 164 ポンドである。The Economic Secretary to the Treasury (Chloe Smith MP), "Costing Parliamentary Questions, Written Ministerial Statement", HM Treasury. <[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/wms\\_est\\_080212.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/wms_est_080212.pdf)>, HC Deb, 8 Feb 2012, c16WS. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201212/cmhansrd/chan263.pdf>>

(14) House of Commons Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of the back bench Member*, First Report of Session 2006-07, HC 337, London: The Stationary Office, 2007, p.28. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf>>

が無作為抽出で番号を付して選抜される。質問は事前に提出済であるため、読み上げないで直ちに番号順に答弁を行い、質問時間内に行えなかった答弁はその後文書で行う。所管違いで移送された質問も、移送先の大臣が文書で答弁する。議長は、本来の質問に対し大臣が口頭で答弁した後、質問者に対し関連の補足質問1問を許可することとなっており、その後、通常は与野党交互となるよう、その他の議員に対し関連の補足質問を許可することができる。

首相の質問時間については、首相が政府の活動全般にわたり直接又は間接に責任を負う立場にあるため質問事項の限定には困難があるところから、最初に当日の首相の予定を質問することで、その後の関連の補足質問の範囲を事実上無制限にすることが慣例となっている。そこで、首相の質問時間においては事前の通知にとられない不意打ちの質問が常態化し、施策に関する大臣の意向確認又は情報を求めるという質問本来の意義は失われている。ただし、補足質問は、野党第1党の党首にあっては6問、その他の質問者にあっては1問に限られており<sup>(15)</sup>、首相側も補足質問に対する詳細な説明はなるべく各省に求めつつ、極めて時事的な質問については政権側の政策の主張又は反論の機会にしてしまう。現在、首相に対する質問時間は全面的に与野党の「党首の対決」という性格を帯び、テレビの生中継、プライムタイムのニュース、新聞等により大きく取り上げられる中で首相や野党党首の「指導者」としての資質や与野党の政権担当能力が問われる機会として、政治的影

響力が極めて大きく、最も華々しい議会活動の1つとなっている<sup>(16)</sup>。結局、首相の質問時間は、実質的に討論の場と化しており<sup>(17)</sup>、その内容を「日常的な選挙運動」と揶揄（やゆ）する向きもあるという。

### 3 文書質問

文書質問とは、文書による大臣の答弁が必要な質問であり、次の3つに大別される。

第1は、提出して選抜された口頭質問で、質問時間内に大臣が口頭で答弁することができなかったものであり、前述のとおり後で文書により答弁する。

第2は、通常の文書質問で、特定の期日に答弁する必要がない質問である。その提出後7日以内の答弁が想定されている。

第3は、期日指定の文書質問で、大臣は質問者が指定した期日に文書で答弁しなければならないが、質問をする議員も答弁期日の2日前までに質問を提出しなければならない。

なお、文書による答弁は、原則として議事録に掲載されるが、表計算ソフトを利用して作成されたデータ資料等の膨大又は複雑な答弁は、議員の利用に供するため下院図書館に寄託され、2007年月以降は議会ウェブサイト上でも公表されている<sup>(18)</sup>。

文書質問は大臣に情報提供を求めるという質問の趣旨に適っている。しかし、その増加に伴いしばしば答弁が遅延し、期日指定の文書質問を選択する傾向に拍車がかかったため、2003年1月に期日指定の文書質問が議員1人当たり

(15) *Question Time*, UK Parliament website (<http://www.parliament.uk/about/how/business/questions>) ; ちなみに、現在の保守・自民連立政権樹立前の単独政権の時代は、野党第1党の党首にあっては3～4問、野党第2党の党首にあっては2問の補足質問が許されていた。House of Commons Information Office, *op.cit.* (7), p.10.

(16) 「衆議院英国議会制度等実情調査議員団報告書」『議会政治研究』52号, 平成11年12月, pp.30-31 参照

(17) 首相の質問時間をモデルとして日本の国会に導入された衆参両院の国家基本政策委員会の合同審査会における内閣総理大臣と主な野党の党首との議論も討議であり、当初から通称として「党首討論」と呼ばれているのは周知のとおりである。

(18) UK Parliament website, Deposited papers, (<http://deposits.parliament.uk>) 1987年以降の寄託資料を公表するサイトで、若干の検索機能がある。

1日5問以下に制限された。ただし、文書質問は口頭質問と同様に休会期間を除く会期中に行われてきたが、2006年7月から夏季休会中の9月に質問提出期日とこれに対応する答弁期日をそれぞれ3日指定して文書質問を受理することとなり、この点では文書質問の機会が若干拡大している<sup>(19)</sup>。最近の約12年間の文書質問数の推移を示すと、2000～01年の会期中1日当たりの文書質問は201件であったが2005～06年の会期中1日当たりの文書質問は462問を数え、その後同様の水準で推移したが、2010～12年の会期中<sup>(20)</sup>1日当たりの文書質問は330問に落ちている<sup>(21)</sup>。なお、2011年には議事手続委員会の勧告<sup>(22)</sup>により2011年9月から期日指定か否かを問わず文書質問の電子的提出を1日5問以下に、電子的提出期限を原則として午後6時30分（金曜日は午後2時30分）までに制限する等の措置が講じられたが、文書質問の総数はほとんど減少していないという<sup>(23)</sup>。

ともすると、多数又は高度の質問は、答弁が遅延し、又は長大化する原因となる。期限内に答弁を行うことができないときは、期限内に遅延の通知（'will write' letter）が行われ、会期内に答弁を終える見込みがないときは、2004年以降遅延の通知に代え、遅延の事実を告げて翌会期における質問の再提出を促す会期末答弁（prorogation answer）が行われるようになった。

#### 4 緊急質問と分野横断質問

##### (1) 緊急質問

緊急質問は、緊急に大臣に対する質問が必要な場合における特別の手段である。質問者は質問当日の午前中の所定の時刻までに緊急質問を提出し<sup>(24)</sup>、議長がこれに緊急性及び公的重要性があると認めるときは、直ちに関係大臣に通知して通常の質問時間後に答弁が行われる。2010～12年の会期中73件（週平均1件）の緊急質

(19) HC SO 22B.

(20) 従来、イギリス議会の会期は、通常は11月に更新されおおむね1年間継続し、解散総選挙の時は総選挙後召集令状で指定された最初の集会日から翌年11月までの長い会期となるのが常であった。しかし、総選挙の期日を原則として5年ごとの5月の第1木曜日に固定する2011年議会任期固定法（Fixed-term Parliaments Act 2011, c.14）が制定されたため、2010年5月に始まった会期は2011年11月に閉会することなく2012年5月まで継続して更に長いものとなった。今後の会期は、原則として毎年5月に更新される見通しである。なお、2011年議会任期固定法については、河島太郎「イギリスの2011年議会任期固定法」『外国の立法』254号、2012.12, pp.4-34 参照

(21) Sanford, *op.cit.* (7), para.8.2.

(22) House of Commons Procedure Committee, *Improving the effectiveness of parliamentary scrutiny: a) select committee amendments b) explanatory statements on amendments c) written parliamentary questions*. Second Report of Session 2010-12, HC 800, 9 March 2011, pp.15-21, esp. p.20 (para.50). (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmproc/800/800.pdf>) なお、議員秘書等が議員に無断で文書質問の電子的提出をする例が見受けられ、近年の質問数増加の一因となっていたという。 *ibid.* para.40.

(23) この措置は2011年9月～12月の期間に試行された。その結果、文書質問の総数に有意な差は見られなかったものの、議事課が要件の不備な質問を議員に差戻す割合とともに文書質問の電子的提出自体の割合が低下し、加えて質問提出期限の前倒しにより同課の事務処理が効率化したという。House of Commons Procedure Committee, *E-tabling of parliamentary questions for written answer*. Eighth Report of Session 2010-12, HC 1823, 21 February 2012, pp.5-6 (esp. paras.3, 6). (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmproced/1823/1823.pdf>) 結局、この措置は、議事手続委員会による続行の勧告 (*ibid.* pp.6, 7) が下院の決議で承認されたことにより（HC Deb, 16 April 2012, c141）、本格的に実施される運びとなった。 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201212/cmhansrd/chan288.pdf>) なお、この経緯の概要については、Sanford, *op.cit.* (7), para.3.4.

(24) HC SO 24.

間があった。

## (2) 分野横断質問

分野横断質問は、2以上の省にわたる共管事項について質問をしやすいよう、2003年1月に設けられたものである。ただし、2004年10月28日の反社会活動に関する質問以降、分野横断質問は行われていない。

## 5 課題

前述のとおり質問数の増加と答弁の遅延、ひいては答弁の質が問題とされている。質問数の増加に伴い、各省では負担の軽減を図って答弁準備の専門部署を置く傾向がみられ、質問事項に関する実務経験の乏しい職員による起案が答弁の質の低下を招いているとの批判があるほか<sup>(25)</sup>、議員には答弁費用の限度額超過その他の答弁拒否事由により十分な情報が得られないとの不満が見受けられる<sup>(26)</sup>。他方、質問数の増加要因には、質問が無料の調査サービスとして用いられるようになった旨、手当の充実が議員秘書等質問の起案に当たる人員増を招いた旨等の指摘や<sup>(27)</sup>、多数の質問実績が少数の議員に集中している事実もあり<sup>(28)</sup>、質問本来の趣旨である政府から議会への情報提供が必ずしもうまく機能していない状況もうかがわれる。<sup>(29)</sup>

このような中で、質問と別の有力な情報収集方法として、不開示に対し不服申立てが可能な

2000年情報自由法上の情報開示請求を用いる議員も現れている。ただし、各議院の自律事項として裁判管轄の及ばない議会内の発言である質問については、その拒否を同法上の不服申立てによって争うことができず、情報開示請求自体はあくまで議会活動と別な次元で行われる点に留意する必要がある。<sup>(30)</sup>

## II 特別委員会

下院の委員会は、一般委員会 (general committees)<sup>(31)</sup>、特別委員会 (select committees) 及び全院委員会 (Committee of the Whole House)<sup>(32)</sup>に分類される。本会議と全院委員会のほか、法案審査に重要な役割を果たすのは、公法案委員会 (public bill committees) 等の一般委員会である。これに対し、特別委員会は、調査を行う委員会とされ、政府活動の監視、各省による決定の検討、法案提出前の草案の提出前審査 (pre-legislative scrutiny) 等を行う。下院の特別委員会には、省別特別委員会 (departmental select committees)、2以上の省にわたる事項に関する分野横断的特別委員会 (cross-cutting committees)、臨時委員会 (ad hoc committees) 等の種別がある。<sup>(33)</sup>

このように、下院の特別委員会は主に調査を担当し、主に法案審査を担当する公法案委員会等の一般委員会と機能上も対置される。特に下

(25) HC Deb 28 June 2006 c346. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo060628/debtext/60628-0016.htm#0606286002225>>

(26) 田中 前掲注(7), pp.1254-1256.

(27) Sanford, *op.cit.* (7), para.3.1. なお、前掲注(22)参照

(28) *Memorandum to Procedure Committee from the Principal Clerk*, Table Office (P 19), February 2007. para.18. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmproced/336/336m04.htm>>

(29) 田中 前掲注(7), pp.1252-1259; Sanford, *op.cit.* (7), paras.3.1-3.4.

(30) *ibid.*, para.5.

(31) 一般委員会には、付託された法案ごとに設置されてその審査に当たる公法案委員会 (public bill committees) や後述の委任立法委員会がある。

(32) 下院議員全員をもって組織する委員会であり、本会議より柔軟な手続による法案審査を目的とする。

(33) 古賀豪ほか『主要国の議会制度』国立国会図書館調査及び立法考査局, 2010, p.18. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166394\\_po\\_200901b.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166394_po_200901b.pdf?contentNo=1)>

院の省別特別委員会は、調査により政府から得た情報に基づいて数多くの調査報告書を公刊し、政府の政策決定に直接又は間接の影響を及ぼしてきた。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おり、現在、教育委員会、国防委員会、外務委員会等、19の省別特別委員会がある。<sup>(34)</sup>

上院の委員会は、全院委員会<sup>(35)</sup>、大委員会(Grand Committee)<sup>(36)</sup>及び特別委員会に分類される。特別委員会は、政府の政策や特定の問題に関する監視その他の調査を行い、EU委員会(European Union Committee)、憲法委員会(Constitution Committee)等がある。上院の特別委員会は総じて下院より分野横断的であるとされ、後述の下院の省別特別委員会のようなものは見当たらない。法案の提出前審査等の特定の任務を遂行するため設置されるものもあるが、憲法委員会は憲法問題の調査のほか全公法案について憲法的な視点から審査している。上院における法案審査は本会議、全院委員会及び大委員会で行い、公法案委員会のような主に法案審査を担当する一般委員会が設けられていない点で下院と異なる。これに対し、上院の特別委員会が主として調査を行う点では下院と共通している。<sup>(37)</sup>

以下本章では、特別委員会に共通の事項にも触れながら、その中でも最も数が多く、議会の

行政監視機能の面で重要な役割を果たしている下院の省別特別委員会に焦点を当てて略説する。なお、イギリス議会の委員会制度は、議事規則のほか、決議や慣習によりながら運営されている。

## 1 特別委員会の組織

### (1) 特別委員会の委員長

本稿の冒頭で述べたように、イギリス議会では組織化された各党の政党規律が徹底され、委員会の組織についても各党幹部の意向が決定的な影響を及ぼしてきた。省別特別委員会の委員長を含む特別委員会の委員長人事も、形式的には委員の互選によるが、実質的には「通常の経路(Usual Channels)」と呼ばれる与野党の院内幹事長間の非公式協議を通じて院内幹事長らによる事前の根回しにより内定した候補者が委員長に選任される仕組みとなっていた。<sup>(38)</sup>

しかし、2010～12年の会期に新たに導入された特別委員会の委員長の選出手続では、その職を各党に対しその所属議員数に応じて配分した上で下院議員全員が選択投票制により委員長を選挙することとなった<sup>(39)</sup>。また、特別委員会の委員長の辞職及び不信任の制度が新設され、委員の全員一致又は委員会の最大政党に所属する委員2人及びその他の政党に所属する委員1人を含む委員の過半数で特別委員会の委員長の

(34) 本章の記述は、主として奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.191-209. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050311\\_po\\_071810.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050311_po_071810.pdf?contentNo=1)> によった。省別特別委員会の詳細については、同稿を参照されたい。

(35) 上院議員全員をもって組織する委員会であり、本会議より柔軟な手続による法案審査を目的とする。

(36) 上院議員全員が出席するこのできる委員会であり、全院委員会とほぼ同じ手続によるものの、表決が全会一致で行われる点で全院委員会と異なり、主に異論の少ない法案を審査する。

(37) 古賀ほか 前掲注(33), p.19.

(38) 同上, p.193.

(39) HC SO 122B. なお、選択投票制は、選挙人が任意の候補者に選好順位を付した投票をしてその第1順位の過半数の得票者を当選人とし、該当者がいないときは、最少得票者の落選を決定してその得票を投票用紙に記載された次順位の候補者に移譲する手続を過半数の得票者が現れるまで繰り返す当選人決定方式である。河島太郎「【イギリス】下院議事規則の改正」『外国の立法』245-2号, 2010.11, pp.8-9. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050562\\_po\\_02450204.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050562_po_02450204.pdf?contentNo=1)>



不信任決議案が可決されたときは、特別委員会の委員長は辞職しなければならない<sup>(40)</sup>。

## (2) 省別特別委員会の委員

従来、省別特別委員会の委員は、慣習上与野党の院内幹事が作成した候補者名簿に基づいて、委員選任委員会（Committee of Selection）に所属する議員（通常、委員長）が委員指名の議案を提出して院議を経るという形式で行われ、事実上与野党の院内幹事が委員指名に影響力を行使してきた<sup>(41)</sup>。しかし、特別委員会の委員の選任についても、院内幹事の委員指名に対する影響力を排除するため、2010年3月4日の下院の決議により<sup>(42)</sup>、各党にその所属議員数に応じて配分された数の委員を当該各党内で秘密投票により選挙することとなった。なお、省別特別委員会の委員数も各党に対しその所属議員数に応じて配分され、大臣等与野党の幹部議員（frontbencher）ではなく一般議員（backbencher）が委員となるのが通例である。<sup>(43)</sup>

## (3) 省別特別委員会事務局の職員

省別特別委員会は、それぞれ運営管理者の書記2人、専門職1～2人を含む常勤職員5～8人がその職務を補佐するほか、非常勤職員として外部の専門家を任命することができる。

## 2 特別委員会の権限と職務

### (1) 特別委員会の権限

省別特別委員会を含む特別委員会は、証人を尋問し又は文書等の提出を命じる権限を有する<sup>(44)</sup>、これらの権限を正式に行行使することはほとんどなく、宣誓を省略して証人の招致や証言の聴取を行う慣例である。公務員が特別委員会の証言等に対応する際に用いる内閣府の指針『特別委員会に対する各省職員の証言及び対応』（通称オズマザリー・ルール（Osmotherly Rules））<sup>(45)</sup>によれば、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り、公務員は、書面であれ口頭であれ特別委員会に対する情報提供にできる限り協力しなければならない。ただし、機密情報等、公開により支障が生ずると考えられるものについては、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。また、情報提供に当たって各省が過大な費用を要する場合等には、政府が情報提供の依頼を拒否することもあり得る。なお、特別委員会に出席する公務員は大臣が選定する。

### (2) 省別特別委員会の主な職務

省別特別委員会の職務については、下院議事規則に「主な省の歳出、運営及び政策を検証すること」とする規定があるのみ<sup>(46)</sup>、その具体的内容に関する規定は見当たらない。特別委員

<sup>(40)</sup> HC SO 122C, (4).

<sup>(41)</sup> HC SO 121 に特別委員会の委員の指名議案の形式的な提出手続に関する規定がある。

<sup>(42)</sup> HC Deb. 4 March 2010, col.1095.

<sup>(43)</sup> House of Commons Information Office, *Departmental Select Committees*, (Procedure Series, Factsheet P2), Revised August 2010, pp.2-3.

<sup>(44)</sup> HC SO 152 (4) (a).

<sup>(45)</sup> Cabinet Office, *Departmental Evidence and Response to Select Committees*. July 2005, para.53. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/guidance-departmental-evidence-and-response-select-committees>; <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide-deptal-evidence-and-response-to-select-committees.pdf>; [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety\\_and\\_ethics/assets/osmotherly\\_rules.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/osmotherly_rules.pdf)

<sup>(46)</sup> HC SO 152 (1).

会の役割、資源及び職務の検討等に当たる下院連絡委員会 (Commons Liaison Committee) は、これら議事規則上の3つの検証事項に、下院における審議及び議決の補佐を加えた4区分に省別特別委員会の主な職務を整理し、これら4区分の下に、併せて10の職務を細分していた

(表1)。しかし、この職務区分表はもはや状況の変化に対応しなくなったとして、議事規則上の検証事項とは異なる視点から新たな優先課題を反映した改訂版の職務区分表が2012年10月25日の連絡委員会で決定されている(表2)<sup>(47)</sup>。

表1 従来の省別特別委員会の主な職務 (CURRENT CORE TASKS)

目的 A	各省の政策を検証及び評価すること。
職務 1	緑書、白書、行政指針案 (draft guidance) 等に記載された政府及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には、更に調査を行うこと。
職務 2	新たな政策分野又は既存の政策の欠点の所在について確認及び検証をし、提言を行うこと。
職務 3	公表された法律案草案で当該委員会の所管事項に属するものを審査すること。
職務 4	政府文書又は決定により表明された各省の個別の成果物を検証すること。
目的 B	各省の歳出を検証すること。
職務 5	各省及び各省に属さない公共機関 (Non-departmental public body: NDPB) の歳出計画及び結果を検証すること。
目的 C	各省の運営を検証すること。
職務 6	各省の公共サービス合意、それに付随する達成目標及び算定根拠を検証すること。、委員会が適切と認めた場合には、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)、各省に属さない公的機関、規制当局その他の公的関係機関の業務を監視すること。
職務 8	各省による主な任用人事について審査すること。
職務 9	法令及び主な政策構想の実施状況を検証すること。
目的 D	下院での審議及び議決を補佐すること。
職務 10	ウェストミンスター・ホール等における本会議又は審議中の委員会の審議に資する報告書を作成すること。

(出典) House of Commons Liaison Committee, *Select committee effectiveness, resources and powers*. Second Report of Session 2012-13, Vol. I, HC 697, Incorporating HC 1844-i, Session 2010-12, London: The Stationary Office, 8 November 2012, p.10 ; 奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号, 2010.11, p.200 の表3に基づき筆者作成

(47) House of Commons Liaison Committee, *Select committee effectiveness, resources and powers*, Second Report of Session 2012-13, Vol. I, HC 697, Incorporating HC 1844-i, Session 2010-12, London: The Stationary Office, 8 November 2012, pp.3, 8-11. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmliaisn/697/697.pdf>> 改訂版の職務区分表等が記載されたこの報告書は、2013年1月31日に下院本会議で承認されている。HC Deb, 31 Jan. 2013, c1147. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/chan116.pdf>>

表2 特別委員会の主な職務 改訂版 省別特別委員会用  
(REVISED SELECT COMMITTEE CORE TASKS FOR DEPARTMENTAL SELECT COMMITTEES)

総合目標	各大臣及び各省に対しその政策及び意思決定について説明責任を負わせ、並びに公金の支出 (supply of public money) の管理及び法律案の審査を行う本院を支援すること。
戦略	
職務1	その省の戦略、同省がその主要な目的及び優先課題をどのようにして設定してきたか、並びに同省が計画、資源、技能、能力及び運営管理情報に照らしてこれらの目的や優先課題を達成する手段を有するか否かについて、検証すること。
政策	
職務2	その省による政策提言及び新たな政策分野又は既存の政策の欠点の所在について検証をし、並びに提言を行うこと。
歳出及び実績	
職務3	その省及びその独立機関の歳出計画、成果 (outturn) 及び実績並びに支出と成果物の提供 (delivery of outcomes) との関係を検証すること。
法律案草案	
職務4	その委員会の所管に属する法律案草案の審査を行うこと。
法律案及び委任立法	
職務5	下院による法律案及び委任立法 (公共機関法 (Public Bodies Act) 上の命令案を含む。) の検討を補佐すること
法律の事後審査	
職務6	法律の実施状況を検証し、及び各省主管の法律に関する当該各省による事後評価を審査すること。
欧州事項の審査	
職務7	欧州及び欧州法令に関する提言の政策展開を検証すること。
任用人事	
職務8	各省による主な任用人事について審査し、及び必要に応じ事前に聴聞を行うこと。
本院に対する支援	
職務9	ウェストミンスター・ホール等における本会議又は審議中の委員会の審議に情報を提供する報告書及び提出された請願の審査に必要な報告書を適時に作成すること。
公衆との交流 (PUBLIC ENGAGEMENT)	
職務10	委員会活動の確実な公開により、公衆とのよりよい交流を図る下院を補佐すること。

(出典) House of Commons Liaison Committee, *Select committee effectiveness, resources and powers*. Second Report of Session 2012-13, Vol. I, HC 697, Incorporating HC 1844-i, Session 2010-12, London: The Stationary Office, 8 November 2012, p.11 に基づき筆者作成

### 3 特別委員会の活動

#### (1) 調査活動

省別特別委員会の典型的な活動は、特定の主題や政府の政策に関する調査活動であり、①調査事項の決定→②証拠の収集及び証言の聴取→③国内外に出張して行う証拠収集→④報告書の作成→⑤政府の回答→⑥報告書に関する本会議

等における討論の順序で実施される。①の調査事項は、当該委員会が決定する。また、常に①～⑥を全て行うわけではなく、③の出張による証拠収集や⑥の討論は必要に応じて実施される。④の報告書が作成され公表されると、政府は、義務的ではなく慣例として通常60日以内に書面で⑤の回答をする。2010～12年の会

期中に、特別委員会は、全体で2,327回の会議を開催し、うち1,463回が証言聴取会（evidence session）であった。また、216回の出張（うち160回が国内出張）をし、報告書575本を作成した<sup>(48)</sup>。

## (2) 法案提出前審査

従来イギリス議会には、特別委員会が調査等の行政監視に専念する一方で、前述の一般委員会（2006～07年会期前の名称区分は常任委員会（standing committee）のうち公法案委員会が法案ごとに設置されてその審査に当たり立法機能を担当するという役割分担があった。しかし、1997年以降は、法案審議の充実を図るため、省別特別委員会の恒常的な職務の1つとして、法案を提出する前に公表されたその草案の提出前審査が加えられた。提出前審査に付される法案草案は、政権内部で政府提出法案の予定等を勘案しながら決定され、結果として審査対象となる法案草案は骨子につき超党派の合意があるものに絞られる。与野党間に争いのある法案草案が除外されるため、1会期平均の提出前審査の件数が4.3件程度にとどまってい

る。提出前審査が終了すると省別特別委員会は審査した法案草案に関する報告書を作成する。これを受けて政府はその回答を記載した報告書を作成し、その後省別特別委員会の報告書に記載された勧告事項等を考慮して正式の法案を提出する。<sup>(49)</sup>

## (3) 任命人事の事前聴聞

2008年5月、イギリスでは60足らずの重要な役職について<sup>(50)</sup>、採用候補者の任命前に省別特別委員会が試行ベースでその聴聞を始め、その後恒常的に行われることとなった<sup>(51)</sup>。当該任命について委員会には特に権限がなく、聴聞の結果、任命に否定的な意見を記載した報告書が提出された場合であっても、その意見は勧告的な性格を有するにとどまり、何ら拘束力がない。省別特別委員会には任命人事の承認権があるべきであるとの議会側の主張に対し、政府はこれを拒否している<sup>(52)</sup>。また、事前聴聞の対象となる役職の選定にはさしたる合理性が認められず、その対象を拡大すべきであるとの議会側の主張に政府は同意しているものの<sup>(53)</sup>、その後特段の進展は見られない<sup>(54)</sup>。

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

(49) 奥村 前掲(34), pp.203-205.

(50) House of Commons Liaison Committee, *Pre-appointment hearings by select committees: Government Response to the Committee's First Report of Session 2007-08*, HC 594, London: The Stationery Office, 2 June 2008, Annex A. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmliaisn/594/594.pdf>)

(51) House of Commons Liaison Committee, *Pre-Appointment Hearings: Further Government Response to the Committee's Second Report of Session 2009-10 (The Work of Committees in 2008-09)*. HC 564, London: The Stationery Office, 2 November 2010, p.2, para.1. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmliaisn/564/564.pdf>)

(52) House of Commons Liaison Committee, *Select Committees and Public Appointments: Government's Response*, First Report of Session 2012-13, HC 394, London: The Stationery Office, 6 September 2012, para.11. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmliaisn/394/394.pdf>)

(53) *op.cit.* (51), p.2, para.2.

(54) *op.cit.* (52), para.13. なお、現在、政府は事前聴聞の対象となる役職の表を更新中のようである。House of Commons Liaison Committee, *Select Committees and Public Appointments: Government Response to the Committee's First Report of Session 2012-13*, First Special Report of Session 2012-13, HC 912, London: The Stationery Office, 24 January 2013, p.3. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmliaisn/912/912.pdf>)

#### (4) 法律の事後審査

2004年10月、上院憲法委員会は、制定された法律が所期の目的を達成していない場合があることに鑑みて、政府各省に主管の法律の制定後その施行の状況について検討を加えることを義務付け、その結果を記載した検討報告書(memorandum)を作成させて下院の適切な省別特別委員会の審査に付することを提案した<sup>55)</sup>。課題は、法律の事後審査の所管委員会であった。その後この件に関し政府の諮問を受けた法律委員会(Law Commission)<sup>56)</sup>は、意見公募をして得られたノートン(Norton)卿(著名な政治学者である上院議員)等の意見に従い、本来なら適任の下院省別特別委員会には余裕が乏しいとして<sup>57)</sup>、2006年10月に上下両院合同委員会を新設して当該所管委員会とするよう政府に答申した<sup>58)</sup>。法律委員会の答申に納得しなかった政府は、2008年3月20日の報告書で、省別特別委員会が政府各省の政策や活動の監視に重要かつ指導的な役割を果たしており他の機関をもって代えがたいとして、各省の作成した検討報告書の提出先をとりあえず当該省別特別委員会としたものの、その委員会がこれに優先的に取り

組むことが困難である場合も考慮して爾後の審査機関については提出先の委員会の判断に委ねることとした<sup>59)</sup>。その後、法律の事後審査は省別特別委員会の所管事項に加えられ<sup>60)</sup>、各省は法律の制定後3年を経過した時から制定後5年を経過した時までの間にその施行状況に関する検討報告書を当該省別特別委員会に提出して公表している。当該検討報告書の公表は2008年12月に始まり、2012年3月までに検討報告書44本が公表されている。<sup>61)</sup>

### Ⅲ 決算

イギリスの決算制度は、下院の決算委員会(Committee of Public Account)が会計検査院(National Audit Office: NAO)と緊密に連繫して、重要な役割を果たしている点に特徴がある。イギリスの各省は決算を作成すると順次にそれぞれ会計検査院に提出し、財務省(HM Treasury)は各省の会計検査が終了すると順次にそれぞれその決算と検査報告を下院に提出する。議会における決算の審議は下院のみで行い、会計検査院が提出した決算検査報告その他

55) House of Lords Select Committee on the Constitution, *Parliament and the Legislative Process: 14th Report of Session 2003-04*, HL 173-I, Vol. I, 29 October 2004, pp.6, 46. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/173/173.pdf>>

56) 法の体系的整備、簡素化及び近代化の促進を目的として法制度の見直しと必要に応じその改革の勧告をする常設の独立委員会で、1965年法律委員会法により法改革委員会(Law Reform Commission)の後身として設置されたものである。委員資格は法曹、法律学の大学教授等とされ(同法第1条第2項)、通常その委員長には控訴院判事等の裁判官が充てられる。「Law Commission」田中英夫編『英米法辞典』東京大学出版会、1991年、p.500; Who we are – Law Commission website. <<http://lawcommission.justice.gov.uk/about/who-we-are.htm>>

57) Law Commission, *Post-Legislative Scrutiny: A Consultation Paper*, (Consultation Paper No 178), [January 2006], paras. 3.14-3.17, 7.35. <[http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/cp178\\_Post-legislative\\_Scrutiny.pdf](http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/cp178_Post-legislative_Scrutiny.pdf)>

58) Law Commission, *Post-Legislative Scrutiny*, (LAW COM No 302), Cm 6945, The Stationery Office: London, October 2006, paras.3.46-3.47, 6.6. <[http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/lc302\\_Post-legislative\\_Scrutiny.pdf](http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/lc302_Post-legislative_Scrutiny.pdf)> ; <<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm69/6945/6945.pdf>>

59) Office of the Leader of the House of Commons, *Post-legislative scrutiny – The Government's Approach*, Cm 7320, The Stationery Office: Norwich, March 2008, Appendix, paras.19-21 (pp.8-9). <<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7320/7320.pdf>>.

60) 「表2 特別委員会の主な職務 改訂版 省別特別委員会用」(52頁)の職務6参照

61) Richard Kelly, "Post-Legislative Scrutiny," *Standard Note*, SN/PC/05232, last updated: 21 August 2012. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05232.pdf>>

の検査報告に基づいて、決算委員会が審査を行うとともに改善勧告等を記載した報告書を作成している。<sup>62)</sup>

## 1 決算委員会

下院決算委員会は、格式が高い上席の委員会とされ、分野横断的特別委員会に分類される。その委員については、II 1(2)で見た下院の決議により、下院における所属議員数に応じて各党に配分された員数の者が当該各党内で選挙される。決算委員長は、議事規則上、常に野党第1党の議員でなければならない<sup>63)</sup>。また、特別委員会である決算委員会については、大臣や影の大臣等の与野党の幹部議員が委員とならず、慣習上例外的に委員とされている財務副大臣1人も通常は委員会に出席しないことになっており決算委員会と財務省との関係を示す象徴的存在にすぎない<sup>64)</sup>。

## 2 会計検査院

1983年会計検査法上、会計検査院は、会計検査院長 (Comptroller and Auditor General: C&AG) を長としつつ、下院の会計検査院監督

委員会 (Public Accounts Commission)<sup>65)</sup>の所轄の下に置かれ、公的資金を受ける各省等の公的団体を政府から独立して監査しつつ直接議会に責任を負う。2007年5月、当時の会計検査院長の長年にわたる公費の濫費、職業倫理の欠如及び公私混同が発覚したことから、会計検査院監督委員会は、ジョン・タイナー (John Tiner) 元金融サービス機構事務局長に会計検査院の組織統治の在り方について諮問し、その勧告に基づいて<sup>66)</sup>、会計検査院の組織改革を図る2011年予算責任及び会計検査法 (以下本章において「2011年法」という。) が制定されている<sup>67)</sup>。ただし、本章で述べた基本構造には特に変更がない。<sup>68)</sup>

### (1) 会計検査院の組織

かつての会計検査院は法人格がなく、法人である会計検査院長とその任命する職員とで組織されていた。2011年法は会計検査院を会計検査院長とは別の法人 (separate legal entity) として検査官9人による合議制の組織に改め、職員は会計検査院が任用することになった<sup>69)</sup>。タイナー勧告を踏まえて、検査官中過半数の5

<sup>62)</sup> 本章の内容は、全般的に片山信子「アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』434号, 2004.1, pp.5-8 ([http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_998437\\_po\\_0434.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998437_po_0434.pdf?contentNo=1)) によった。ただし、用語等については、本稿のその他の部分との関係等を考慮して適宜調整した。

<sup>63)</sup> HC SO 122B (8) (f).

<sup>64)</sup> 野澤大介・日比規雄「英国、フランス及びドイツにおける決算審査等の実情—海外派遣報告—」『立法と調査』335号, 2012.12, p.46, 注4.

<sup>65)</sup> 会計検査院監督委員会は1983年会計検査法に基づき、会計検査院を監督する機関として設置された。National Audit Act 1983, s.2 and Sch.1. 主な役割は、会計検査院の予算を審査した後、必要に応じ修正を加えて下院に提出すること等であり、会計検査院監督委員会の委員は、下院決算委員長、下院院内総務その他下院により任命される下院議員7人となっている。National Audit Act 1983, s.2 (2).

<sup>66)</sup> Public Accounts Commission, *Review of the National Audit Office's Corporate Governance*, Fourteenth Report, London: The Stationery Office, 6 Feb. 2008, HC 328. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/empacomm/328/328.pdf>)

<sup>67)</sup> Budget Responsibility and National Audit Act 2011 (c.4). その第1章は、予算責任局の設置根拠を定めるものであり、会計検査院関係の規定は、原則として第2章並びに第2附則及び第3附則の規定に限られる。

<sup>68)</sup> 本節の詳細については、東信男「英国会計検査院 (NAO) におけるコーポレート・ガバナンスの改革」『会計検査研究』43号, 2011.3, pp.133-145. ([http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3193382\\_po\\_j43d10.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3193382_po_j43d10.pdf?contentNo=1)) 参照

<sup>69)</sup> Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Sch.2, paras.1 (1), 17 (1).

人は外部検査官、1人は会計検査院長、3人は内部検査官とする<sup>(70)</sup>。検査官会議会長は外部検査官とし、後述の会計検査院長と同様の手続で任命する<sup>(71)</sup>。その他の外部検査官は原則として検査官会議会長の推薦する者を会計検査院監督委員会が任命し、内部検査官は原則として会計検査院長の推薦する者を外部検査官が任命する<sup>(72)</sup>。

## (2) 会計検査院長

会計検査院長が独立性の高い下院の役員 (officer) と同時に本人1人を社員 (構成員) として組織される一人法人 (又は「単独法人」という。corporation sole) である点は、2011年法の制定後も変更がない。会計検査院長は、首相が下院決算委員長と協議して下院に推薦の議案を提出し、下院の上奏 (address) により女王が開封勅許状を交付して任命する<sup>(73)</sup>。ただし、その罷免は、両院の上奏により女王が行う<sup>(74)</sup>。従来、会計検査院長に任期や定年はなかったが、2011年法により任期を10年として再任が禁止された<sup>(75)</sup>。また、その報酬は、首相が下院決算委員長と事前に取り決め<sup>(76)</sup>、従来その支払に毎年必要とされた議会の議決は不要となった。なお、2011年法上、会計検査院が会計検査院長の職務に必要な資源の提供、その職務遂行の監視及び所定の事務の実施の承認をするもの<sup>(77)</sup>、職務遂行上は会計検査院長が引き続き完全な裁量

を有することとされている<sup>(78)</sup>。

## 3 決算とその審査等

決算委員会は、会計検査院から提出された報告の内容を精査し、審査に関する委員会報告書を作成する。財務省は、委員会報告書に記載された勧告内容に対する各省の措置を財務省覚書 (Treasury Minutes) と呼ばれる答弁書に取りまとめて下院に提出する<sup>(79)</sup>。

### (1) 決算の審査

会計検査院は、各省から提出される会計資料を基に、決算等の状況を検査して決算委員会に報告する。同院は、政府の事業や政策の正確性、合規性等の決算検査のほか、支出・税金に見合った価値の実現 (Value for Money) という観点からその経済性、効率性、有効性等を評価するVFM検査を行っており、検査が終了したのから順次に、決算検査報告及びVFM検査報告を議会に提出する<sup>(80)</sup>。報告の内容は多岐にわたるが、決算委員会は、特にVFM報告の内容を吟味し、会計検査院から検査の終了時に支出の適切性が実証されなかった旨の指摘があったものについて注意深く審査を行う<sup>(81)</sup>。

一般的には政治家である大臣等が説明責任 (accountability) を負うが、決算委員会では会計官 (Accounting Officer) である各省の事務

(70) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Sch.2, para.3.

(71) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Sch.2, paras.1 (1), 2.

(72) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Sch.2, paras.4, 12.

(73) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, ss.11 (2)-(4), 12 (1)-(2). cf. National Audit Act 1983, s.1.

(74) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, s.14 (2).

(75) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, s.11 (6)-(7).

(76) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, s.13 (1).

(77) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Sch.3, paras.2-5.

(78) Budget Responsibility and National Audit Act 2011, s.17 (1).

(79) 以下本節の内容については、片山 前掲注(62)のほか、最近の事情については、野沢・日比 前掲注(64), pp.45-49も適宜参照した。

(80) Exchequer and Audit Departments Act 1921, ss. 2-3; National Audit Act 1983, Pt. 2.

(81) 片山 前掲注(62), pp.5-6.

次官等が説明義務を負い、委員会に出席して答弁や証言を行う。さらに、審査事項が政策の是非ではなく既済事業の執行状況の合規性又は経済性、効率性若しくは有効性に限られることも相まって、決算委員会の審査は非党派的なものとなっている。<sup>82)</sup>

## (2) 決算委員会の報告

決算委員会の任務は、会計検査院が提出した決算検査報告やVFM検査報告に基づいて、自ら改善勧告等を記載した報告書を作成することにある。委員会での議論を踏まえて委員長が会計検査院の担当者の補佐により作成した草案(Chair's Draft Report)を非公開の会議において提示し、これに各党の意見を反映させた委員会報告書を作成する。その内容は、VFM検査報告に決算委員会での証言等を加味し、政府に対する勧告等を記載したものである。なお、審査が非政策的な内容に限られるため、報告書も非党派的で中立な内容となるが、会計検査院が作成した報告と比較すると、政府への批判的な表現が強いこともあるという。<sup>83)</sup>

## (3) 決算委員会の報告に対する政府の対応等

決算委員会の報告書に示された勧告に対し、その後8週間以内に、各省は財務省と協議しながら改善措置等の対応を財務省覚書に取りまとめて下院に報告する。下院では、委員会報告書及び財務省覚書について討論が行われる。<sup>84)</sup>

他方、財務省覚書は、法的拘束力がないもの

の議会に対する政府の公約と捉えられ、最終的に財務大臣の承認を受ける。決算委員会は、2011年秋から財務省覚書に記載された措置の実施状況について追跡調査を行い、対する財務省は各省の状況を取りまとめて毎年2回財務省覚書に記載して議会に報告している。決算委員会報告書に記載された勧告事項は、各省で9割方が受け入れられているという。<sup>85)</sup>

## IV 議会オンブズマン

イギリスでは、行政上の苦情処理に当たるオンブズマンを議会に置き、その結果を報告させる制度がある。<sup>86)</sup>

### 1 議会オンブズマンの地位と名称

議会オンブズマンは、女王が開封勅許状を交付して任命する。ただし、その任期は7年で、再任されることができない。議会オンブズマンに非行があったときは、両院の上奏に基づいて女王が罷免する<sup>87)</sup>。なお、議会オンブズマンの正式名称は、Parliamentary Commissioner for Administrationであるが、議会オンブズマン(Parliamentary Ombudsman)の通称で呼ばれることが多い。また、後述のとおり医療オンブズマンを兼職することとされているので、議会・医療オンブズマン(Parliamentary and Health Service Ombudsman)と称することも少なくない<sup>88)</sup>。しかし、議会による行政監視を主題とする本稿では、原則として医療オンブズ

<sup>82)</sup> 片山 前掲注(62), p.6; ただし、政策的な問題かどうかの境界線は曖昧であり、また、過去の政策に対しては与野党それぞれの立場もあるため、政策的な発言を完全に排除することは困難であり、非現実的であるという。野澤・日比 前掲注(62), p.47。

<sup>83)</sup> 片山 前掲注(62), pp.6-7; 野澤・日比 前掲注(62), p.48。

<sup>84)</sup> 片山 前掲注(62), pp.7-8; 野澤・日比 前掲注(62), pp.47, 48。

<sup>85)</sup> 片山 前掲注(62), pp.6-7; 野澤・日比 前掲注(62), pp.48-49。

<sup>86)</sup> 以下本章の記載については、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂, 2012, 特にその「第3章 イギリス」(pp.208-299)を全面的に参考にさせていただいた。

<sup>87)</sup> Parliamentary Commissioner Act 1967, s.1。

<sup>88)</sup> 議会オンブズマン・ウェブサイトのロゴ参照 <<http://www.ombudsman.org.uk/>>



マンについては射程から外し、議会オンブズマンに関する記述に必要な範囲内において触れるにとどめた。<sup>(89)</sup>

## 2 議会オンブズマンの所管事項

議会オンブズマンによる苦情処理の対象となる官庁は、法律で定める250程度の中央行政機関に限られ、これらの機関も所掌事務によっては除外されている<sup>(90)</sup>。対象外の機関としては地方自治体、病院、警察等があり、対象外の事項としては行政機関の取引等の契約、公務員人事<sup>(91)</sup>、外交関係、犯罪捜査、治安、栄典、裁判等がある。

これら議会オンブズマンの所管外の事項については、分野別に多様なオンブズマンがあり、地方自治体に関する地方行政オンブズマン (Commission for Local Administration, 全3人のうち1人は議会オンブズマンが兼職)<sup>(92)</sup>、警察に関する独立警察苦情処理委員会 (Independent Police Complaint Commission)<sup>(93)</sup>、医療に関する医療オンブズマン (Health Service Commissioner)<sup>(94)</sup>、受刑者の処遇に関する矯正保護オンブズマン (Prisons and Probation Ombudsman)<sup>(95)</sup>、法律扶助に関する法律扶助オ

ンブズマン (Legal Services Ombudsman)<sup>(96)</sup>、金融に関する金融オンブズマン (Financial Ombudsman Services)<sup>(97)</sup>、データ保護と情報公開に関するデータ保護オンブズマン (Data Protection Commissioner) ないし情報オンブズマン (Information Commissioner)<sup>(98)</sup>、放送倫理に関する放送倫理委員会 (Broadcasting Standards Commission)<sup>(99)</sup>等がこれに当たるものとされている<sup>(100)</sup>。

これら多数のオンブズマンは、議会オンブズマンを補完するものと見ることもできるが、利用者が苦情の申立先を誤ると苦情を却下されることになりかねないため、いずれのオンブズマンが苦情を受理した場合においても適正な申立先に移送することができるオンブズマン相互間の協力体制の整備が課題となっている。<sup>(101)</sup>

## 3 議会オンブズマンの活動

### (1) 本来の活動

行政上の過誤 (maladministration) により生じた不当な取扱い (unjustice) を受けた者は、下院議員を通じて議会オンブズマンに苦情を申し立てることができる<sup>(102)</sup>。議会オンブズマンは、

(89) 医療オンブズマンの職務や設置等については、「イギリスの医療オンブズマン」平松 前掲注(86), pp.242-254; 「イギリスの専門分野別公的オンブズマン」同上, p.294等を参照されたい。

(90) Parliamentary Commissioner Act 1967, Sch.2, 3.

(91) 公務員規範違反及び公務員試験に関する苦情処理は、人事委員会が行う。Constitutional Reform and Governance Act 2010, ss. 9, 13.

(92) Local Government Act 1974, Pt 3.

(93) Police Reform Act 2002, Pt.2.

(94) Health Service Commissioners Act 1993.

(95) 議会制定法によらないで設置された機関である。

(96) Courts and Legal Services Act 1990, ss.21-26.

(97) Financial Services and Markets Act 2000, Pt.XVI. なお、法律上の用語としては、金融オンブズマン制度を "ombudsman scheme" と、金融オンブズマンを "scheme operator" としている。

(98) Data Protection Act 1998; Sch.5, Freedom of Information Act 2000, s.18, Pt. 3.

(99) Broadcasting Act 1996, Pt.5.

(100) これらは、必ずしも行政機関に対する苦情の処理を行う機関ばかりではなく、民間の苦情を処理する機関もある。このほかに、純粋な民間の機関として「オンブズマン」と呼ばれるものもある。

(101) Oonagh Gay, "The Ombudsman – the developing role in the UK," *Standard Note*, SN/PC/04832, 20 November 2012, p.7. (<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04832.pdf>)

(102) Parliamentary Commissioner Act 1967, s.5 (1).

当該機関が行政上の過誤のない適正な手続により正当な取扱いをしたか否かを調査し、その際に裁判所と同様に証人を尋問し、又は文書を提出させることができる<sup>(103)</sup>。議会オンブズマンはその結果を記載した調査報告書2通を苦情の受理をした議員に送付し、議員はこれを苦情申立人に送付することができる。関係行政機関に対しても当該調査報告書1通を送付して<sup>(104)</sup>、是正措置を講じるよう勧告することができるが、これを強制することはできない。ただし、調査の結果、行政上の過誤による不当な取扱いが明らかになった場合において、これが是正される見込みがないときは、必要に応じ議会に当該事件に関する特別報告書を提出することができる<sup>(105)</sup>。

これとは別に、オンブズマンは、各議院に対し、職務の状況に関する一般報告書を毎年提出し、必要に応じその他の報告書を随時提出する<sup>(106)</sup>。

## (2) 議会オンブズマンの課題

議会オンブズマンについては、所管外の事項が多く、また、前述のとおり苦情の申立ては下院議員を通じて行わなければならない事実上その紹介が必要となる等の事情により、議会オンブズマンの苦情処理件数が伸びなかった。そこで、1973年国民医療制度再組織法<sup>(107)</sup>により医療オンブズマンが設けられた際に、これを議会オンブズマンが兼職することとなった。ちなみに、医

療オンブズマンについては、下院議員の紹介が不要であり、また、当初申立てが可能な苦情は医療行政に関するものに限られ医療の内容に関する苦情が除外されていたが、その後医療オンブズマンは医療の内容に関する苦情も受理できるようになった<sup>(108)</sup>。

2011年度中の議会・医療オンブズマンに対する苦情申立件数は2万4千件程度に及ぶが、正式な調査案件として受理した苦情は苦情申立件数全体の2%に相当する421件であり、うち議会オンブズマンとして受理した苦情は93件とその4分の1足らずにすぎない<sup>(109)</sup>。

なお、かつてあった議会オンブズマン固有の所管委員会が別の委員会と統合して行政特別委員会 (Public Administration Select Committee: PASC) となってから、議会オンブズマンは議会で証言する機会が減少しているという<sup>(110)</sup>。

## V 委任立法の統制

本稿の冒頭で述べたとおり、イギリスは行政国家化に伴い議会制定法の数が減少し、2012年に制定された法律の数は僅かに23本を数えるにすぎない。他方、これに応じて命令の数が増加し、2012年に制定された委任立法 (Statutory Instrument)<sup>(111)</sup>は3,289本に及んでいる。また、委任立法には議会制定法の一部を

<sup>(103)</sup> Parliamentary Commissioner Act 1967, ss.7-9.

<sup>(104)</sup> Parliamentary Commissioner Act 1967, s10 (1).

<sup>(105)</sup> Parliamentary Commissioner Act 1967, s.10 (3).

<sup>(106)</sup> Parliamentary Commissioner Act 1967, s.10 (4).

<sup>(107)</sup> National Health Service Reorganisation Act 1973. なお、同法は、既に廃止されている。その後の医療オンブズマンの根拠法は、前掲注<sup>(94)</sup>参照

<sup>(108)</sup> 平松 前掲注<sup>(86)</sup>, pp.246-247, 294.

<sup>(109)</sup> Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Moving forward: Annual Report 2011-12*, HC 251, London: The Stationery Office, 2012, Appendix: p.45.

<sup>(110)</sup> Gay, *op.cit.* (101), p.15.

<sup>(111)</sup> 通常、委任立法とは、delegated legislation をいい、厳密に言えば statutory instrument (「制定法的文書」と訳されることが多い)とは異なる。statutory instrument とは、原則として、大臣が制定した命令又は枢密院の助言により女王が制定した命令 (このような形式で制定された命令を勅令 (Order in Council) といい、以下この

改正するものもあり<sup>(112)</sup>、行政権の肥大化が懸念されている。

このような状況に対応するため、議会が一部の委任立法の帰趨に参与してその統制を行うようになってきた。議会による委任立法の統制は、本来の行政監視とはいささか趣を異にするが、本章でその概略を紹介する。<sup>(113)</sup>

## 1 委任立法統制の制度的枠組み

委任立法には、基本的に個別の法律で定めるところにより、議会による承認の議決があること又は不承認の議決がないことを条件として、その効力の有無が決定されるものがある。議会は、原則として当該委任立法の案について当該議決をするが、当該命令案を修正することはできないものとされている。ただし、緊急の場合を除き、手続上実質的にその審査を行う委員会が命令案の修正を示唆し、制定権者である大臣が任意に当該命令案を撤回し、示唆に従った命令案を改めて議会に提出することで事実上の修正をすることがある。

### (1) 委任立法統制手続の基本類型

イギリスの委任立法統制の基本類型は、次の3つに大別される。なお、これらの基本類型のほかに、委任立法の授権法等の根拠法の規定により多様な類型があり、(2)でその一部に言及す

る。

#### (i) 承認型手続

承認型手続 (affirmative resolution procedure) とは、イギリス議会両院による承認の議決があることを条件として、当該命令が制定され、又はその効力を生ずる手続である。さらに、これは、命令案について承認を得る①命令案承認型、命令の制定後にその承認を得る②命令承認型及び命令の制定後一定の期限までにその承認が必要な③期限付命令承認型の3つに分けることができる。

①が原則的な手続類型であり、②及び③は緊急性がある場合に用いられるのが例である。③の期限は命令を議会に提出した日から起算して28日又は40日を経過した時とされることが多く、期限までに承認が得られない命令は自動的に施行が停止される。

下院が承認した命令(案)について、非公選の貴族院である上院は、自己抑制の観点からそのほとんどを承認している。なお、歳入・歳出に関する命令の場合には、下院のみの承認で足りるようになっている。

委任立法統制の趣旨からは承認型手続が望ましいが、行政国家化の経緯に鑑みればそれは事実上不可能である。先例上、この手続は、主として、議会制定法を改める命令、増税又は新規課税を定める命令又は重大な罪を定める命令等

注において勅令の形式的制定権者としての女王を「枢密院における女王」という。)のいずれかであって議会制定法の委任に基づくものをいう。議会制定法に基づく法体系の外で国王大権に基づき大権事項に関し制定される勅令のほか、直接には議会制定法に基づかない再委任命令又は地方自治体の条例等、大臣若しくは枢密院における女王が制定する命令に該当しないものは、statutory instrument から除かれる。Statutory Instrument Act 1946, s.1 (1)。更に厳密に言えば、これらの題名には、その内容上の性質を反映して、order (執行命令)、rule (手続規則)、regulation (実体規則)等の語が用いられるが、本章以下においてはこのような用語上の区分を度外視し、「命令」の語で一括した。田中祥貴「第4章 英国議会と委任立法」『委任立法と議会』日本評論社、2012, p.245(注2)。

(112) もとより、このような委任立法も、大臣に当該委任立法の制定権限を授与する議会制定法の規定に根拠を置くものである。イギリスでは、当該規定をかつての専制君主の名にちなんで「ヘンリー8世条項」と、これにより大臣に授与された当該委任立法の制定権限を「ヘンリー8世権限」と呼んでいる。

(113) 本章の内容については、田中 前掲注(111)、pp.203-252 によった。詳細については同書を参照されたい。なお、Daniel Greenberg, ed., *Craies on legislation: a practitioners' guide to the nature, process, effect and interpretation of legislation*, 9th. ed. Sweet & Maxwell, 2008, Ch.6, Section 2 も適宜参照した。

の特に重要な命令を制定する場合に限られる一方で、委任立法統制の8割方は、次の(ii)の手続によるとされている。

### (ii) 不承認型手続

不承認型手続 (negative resolution procedure) とは、いずれかの議院による不承認の議決がない限り、当該命令が制定され、又はその効力を生ずる手続である。承認型と同様に①命令案不承認型と②命令不承認型との別があるが、承認型の場合と異なり②が通常の手続とされ、①はほとんど用いられていない。いずれも40日以内に不承認の議決があったときは、①の命令案にあつてはその後の制定手続が停止され、②の命令にあつては勅令 (Order in Council) により廃止される<sup>(114)</sup>。なお、不承認型手続により議会に提出すべき命令で速やかに議会に提出されなかったものは、慣習上その制定後21日以内にその効力を停止する措置を講じるものとされている。

### (iii) 単純提出手続

単純提出手続 (bare laying procedure) とは、委任立法が効力を生じる前にこれを議会に提出することで足りる手続であり、委任立法統制の意義はほとんどなく、議会に当該命令について注意を喚起するものにすぎない。

## (2) 委任立法の審査に関する委員会

本会議中心主義のイギリスにおいても、委任立法については、本会議の審議で専門的又は技術的な規定を迅速かつ機動的に取り扱うことは困難であるので、委員会審査が中心となる。

### (i) 委任立法に関する両院合同委員会

各議院の委員会がそれぞれ別に審査すると重複や齟齬が生じかねないとして、委任立法に関する両院合同委員会 (Joint Committee on Stat-

tutory Instruments: JCSI) が設けられており<sup>(115)</sup>、委任立法審査の中核的な存在とされている。通常、野党第1党の議員がJCSIの委員長となるほか、法律顧問5人等と専門的な審査に必要な職員が充実している。

JCSIは、実体的な審査は行わず、次に掲げる基準により技術的な審査を行う。

- ① 当該委任立法が公的歳入に負担を課し、又は政府に債務負担行為を義務付けているか。
- ② 当該委任立法が授權法により裁判所の審査から除外されているか。
- ③ 当該委任立法が授權法上許されていない遡及効 (retrospective effect) を有するか。
- ④ 当該委任立法の公布又は議会への提出に不当な遅延があったか。
- ⑤ 議会に提出する前に施行される委任立法について、1946年委任立法法第4条第1項<sup>(116)</sup>に規定する上下両院議長への通知に不当な遅延があったか。
- ⑥ 当該委任立法事項が委任立法権限の範囲内で定められているか、又は委任立法権限を通常外の方法により行使するものか。
- ⑦ 当該委任立法の形式又は趣旨について合理的な説明をする必要があるか。
- ⑧ 当該委任立法の起草に瑕疵があるか。

### (ii) 下院委任立法特別委員会

下院には委任立法特別委員会 (Select Committee on Statutory Instruments: SCSI) があり、JCSI所属の下院議員がその委員を兼ね、上院で審議することができない歳出・歳入関係の委任立法の審査を所管事項としているが、その他の委任立法はあまり審査していない。

### (iii) 上院下位法令審査委員会

前述のとおり、JCSIによる委任立法の審査

<sup>(114)</sup> Statutory Instruments Act 1946, ss. 5 (1), 6 (1).

<sup>(115)</sup> HC SO 151; HL SO 73.

<sup>(116)</sup> Statutory Instruments Act 1946, s.4 (1).

は技術的なものに限られ、政策的内容の審査をすることができない。そこで、別に委任立法の政策的な実体審査を行う委員会として、上院に委任立法実体審査委員会 (Select Committee on the Merits of Statutory Instruments: MSIsC) が置かれていたが、その審査対象が 2011 年公共機関法 (Public Bodies Act 2011) に基づくいわゆる公共機関令 (Public Bodies Order)<sup>(117)</sup> のほか委任立法その他の下位法令 (ただし、後述の立法改革令、規制改革令及び人権救済令並びにこれらの案を除く。) と拡大したことにより<sup>(118)</sup>、2012～13 年の会期からその名称も「下位法令審査委員会 (Secondary Legislation Scrutiny Committee: SLSC)」に変更された<sup>(119)</sup>。SLSC は、政策助言者 2 人等の職員の補佐を受けながら、次に掲げる基準により、下位法令を審査している<sup>(120)</sup>。

- ① 当該命令 (その案を含む。また、委任立法か否かを問わない。②～④において同じ。) が政治的若しくは法的に重要であるか、又は上院の関心事項となる見込みのある国政課題を提起するものであるか。
- ② 当該命令が授権法の制定以降の事情の変更に照らして適切性を欠くものであるおそれはないか。

③ 当該命令が欧州連合法を実施するために整備されるものである場合において、これを適切に実施することができるか。

④ 当該命令により政策目的を十分に達成することができないおそれはないか。

SLSC は、これらの審査基準に照らして毎年千本を超える下位法令の実体審査を行い、必要に応じ上院にこれに対する注意喚起をしており、委任立法統制において最も重要な委員会の 1 つとされている。なお、これらの審査基準、特にその④によれば、SLSC による下位法令の政策的な実体審査は、政策目的の是非を審査するものではなく、政策目的を達成する方法として当該命令が適切であるか否かを審査するものである点に留意する必要がある。

#### (iv) 下院委任立法委員会

下院では、委任立法の実体審査をする一般委員会として委任立法委員会 (Delegated Legislation Committee: DLC) があり<sup>(121)</sup>、やはり一般委員会に分類される公法案委員会と同様に審査すべき委任立法が付託されるたびに設置される。公法案委員会と異なり、委員以外の下院議員も DLC に出席して発言することができる (ただし、当該議員は、議案を提出し、又は表決に

(117) 公共機関令とは、法律に基づいて設置された独立機関等の公共機関の整理、統合等の組織変更を行う命令のことであり、2011 年公共機関法は同法所定の公共機関に関し公共機関令の制定権限を主務大臣に委任している。当該命令の制定手続は、主務大臣が当該命令案に説明書を添えて議会に提出し、その後一定期間内に関係機関との協議を開始し、当該協議を経て、所定の審査期間内に承認型手続を経ることになる。なお、各議院のいずれかの要求又は各議院のいずれかの委員会の勧告により、当初の審査期間が延長される。Public Bodies Act 2011, Pt. 1 (esp. ss.1-5, 10, 11), Sch.1.

(118) House of Lords Merits of Statutory Instruments Committee, *The Work of the Committee in Session 2010-12*. 60th Report of Session 2010-12, HL 290, London: The Stationery Office, 27 April 2012, para.27.

(119) HL SO 64; House of Lords, *Amendment made on 15 May 2012 to the Standing Orders relating to Public Business*, HL 4, London: The Stationery Office, 2012. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldstords/hl4.pdf>>

(120) Parliament home page > Parliamentary business > Committees > Committees A-Z > Lords Select > Secondary Legislation Scrutiny Committee > Role of the Committee > Terms of Reference <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/secondary-legislation-scrutiny-committee/role/tofref/>> ; House of Lords Secondary Legislation Scrutiny Committee, 16th Report of Session 2012-13. HL 77, London: The Stationery Office, 28 November 2012, p.2. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldsecleg/77/77.pdf>>

(121) HC SO 118.

加わることができない。)。DLCに付託される委任立法は、承認型にあってはその全部であり、不承認型にあっては所管大臣が申し出たものに限られる。政府与党が多数を占める下院では委任立法の制定を阻止することは困難で、下院議員の関心も低く、更に審議時間の不足もあって実際にDLCで審議される委任立法は全体の10%程度であるとされており、概してDLCによる委任立法の統制は低調であるといえよう。

## 2 特別な委任立法の統制

前述のとおり、委任立法統制には1(1)の基本類型以外に授權法等の根拠法の規定により多様な類型があり、これを審査する委員会も異なるものがある。ここでは、主要なものとして、立法改革令及び規制改革令並びに人権救済令に関する委任立法統制の概要を簡略に紹介する。

### (1) 立法改革令・規制改革令

「立法改革令 (Legislative Reform Order)」とは、2006年立法及び規制に関する改革法<sup>(122)</sup>第1条第3項に規定する負担<sup>(123)</sup>の除去又は軽減を目的とする命令である<sup>(124)</sup>。また、同法上「規制改革令 (Regulatory Reform Order)」とは、同法第2条第3項に規定する規制原則<sup>(125)</sup>を遵守した規制権限の行使を確保することを目的とする命令である。

#### (i) 立法改革令・規制改革令の統制手続

立法改革令又は規制改革令に該当する命令を

制定しようとする大臣は、その他同法所定の要件を備えた上で、必要に応じ利害関係当事者との協議を経て、説明書を添えて当該命令案を議会に提出する。その際、所管大臣は、不承認型、承認型又は特別承認型の中から手続を選択してそれぞれ当該各手続の履践を勧告する。

#### (a) 不承認型手続

大臣が不承認型手続を勧告した場合において、30日以内に特別承認型手続の選択を求める議院があるときは、特別承認型手続による。特別承認型手続の選択を求める議院がない場合において、同様に承認型手続の選択を求める議院があるときは、承認型手続によることとなる。これらの場合を除き、不承認型手続によることとなる。なお、手続期間は40日となる。<sup>(126)</sup>

#### (b) 承認型手続

大臣が承認型手続を勧告した場合において、特別承認型手続の選択を求める議院があるときは、特別承認型手続による。この場合を除き、承認型手続によることとなる。なお、手続期間は40日となる。<sup>(127)</sup>

#### (c) 特別承認型手続

大臣が特別承認型手続 (Super-affirmative resolution procedure) を勧告した場合には、これによることとなる。特別承認型手続においては、利害関係当事者との協議が義務付けられ、各議院において次の2段階の審査を受けることになる。<sup>(128)</sup>

第1段階においては、各議院の委員会がそれ

<sup>(122)</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006. 同法については、岡久慶「英国2006年立法及び規制に関する改革法—規制緩和と行政権限の拡大」『外国の立法』232号, 2007.6, pp.102-110 参照

<sup>(123)</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006, s.1 (3). 「負担」とは、立法上直接又は間接に生じた財政負担、行政上の不便、効率性、生産性若しくは収益性への支障又は合法活動の継続を妨げる刑事罰その他の制裁をいう。

<sup>(124)</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006, s.1 (1)-(3).

<sup>(125)</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006, s.2 (3). 規制活動は、透明性があり、その責任の所在が明確で、目的との均衡がとれ、かつ、整合性があるものとし、及び処分が必要な場合に限り行われるものとする原則を「規制原則」という。

<sup>(126)</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006, s.16.

<sup>(127)</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006, s.17.

<sup>(128)</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006, s.18.

ぞれ証言等を聴取しながら、所定の基準に照らして当該命令案の実体審査をし、命令案の提出後60日以内にその承認、修正又は不承認を勧告する。

第2段階においては、所管大臣が当該命令案の原案又は修正案を提出し、下院の委員会においては、原案にあつては15日以内、修正案にあつては25日以内に第1段階と同様の審査を行って下院に報告する。上院の委員会においては、承認型手続と同様の要領で再び審査する。各委員会の報告に基づきそれぞれ各議院において議決が行われ、両院の承認の議決があれば当該命令が制定されることとなる。

ただし、第2段階では、大臣が修正案を提出した場合において、その提出後各議院の採決前にいずれかの議院の委員会が審査手続の進行停止を勧告し、その委員会の所属の議院においてその勧告が否決されなかったときは、当該命令を制定することができないものとされている。

## (ii) 立法改革令・規制改革令の審査委員会

下院では規制改革委員会 (Regulatory Reform Committee: RRC)、上院では委任権限及び規制改革委員会 (Delegated Powers and Regulatory Reform Committee: DPRRC) が立法改革令及び規制改革令を審査する。

特に、DPRRCは、議会制定法についても、大臣に対し命令制定権限を委任する規定について、①過度に不適切な委任はないか、②委任立法権限の行使が議会の適切な審査を受けているかという2点を基準として審査しているという。また、非公選の上院に属するDPRRCの委員には法律や行政の専門家が多く、政府が委任立法権限を行使しようとするときは、DPRRCの公式又は非公式な意見を求めてその勧告に従う傾向があるとされている。

RRCとDPRRCは、組織上は互いに独立した委員会であるが、事実上密接な協力体制を構築しているといわれている。なお、JCSIは、立法改革令及び規制改革令の審査権限を有しない<sup>(129)</sup>。

## (2) 人権救済令

議会主権の国イギリスでは、かつて、通常の議会制定法が最高法規であり、裁判所には違憲立法審査権がないものとされてきた。しかし、欧州人権条約を国内で実施するため1998年人権法が制定されると、裁判所は、判決により議会制定法を無効とすることはできないものの、当該法律が欧州人権条約に違反する旨の不適合宣言をすることができるようになった<sup>(130)</sup>。不適合宣言があったときは、大臣は、当該法律を改正する命令(「人権救済令 (Remedial Orders)」という。)を制定することができる<sup>(131)</sup>。

### (i) 人権救済令の統制手続

人権救済令の制定については、その緊急性に応じて次に掲げる議会審査手続のいずれかをとらなければならない。

#### (a) 通常手続

所管大臣が通常手続 (Normal (Non-Urgent) Procedure) を選択し、説明書を添えて人権救済令に該当する命令の案を議会に提出すると、これが人権に関する両院合同委員会 (Joint Committee on Human Rights: JCHR) に付託される。JCHRは、その後60日以内に当該命令案について第1段階の報告をする。第2段階においては、所管大臣がその報告を踏まえて当該命令案の原案又は修正案を議会に提出し、その後60日以内に改めてJCHRが当該命令案を承認すべきか否かについて報告をする。この報告に基づき各議院において表決が行われ、両院の承

(129) HC SO 151 (1) (A); HL SO 73 (1).

(130) Human Rights Act 1998, s.4 (2).

(131) Human Rights Act 1998, s.10 (2), (3).

認の議決があれば、当該命令が制定されることになる。

#### (b) 緊急手続

所管大臣が緊急手続 (Urgent Procedure) を選択し、人権救済令に該当する即時施行の命令を制定してこれを議会に提出した場合において、その後 120 日以内に両院による承認の議決がなかったときは当該命令の効力は停止される。

所管大臣が当該命令を議会に提出した後 60 日以内に JCHR がその命令の承認、これを改正した命令の再提出又はその命令の不承認のいずれかの報告をする。所管大臣がその報告を踏まえて当初の命令を廃止し、又は改めてこれを改正した命令を提出したときは、JCHR が再び同様の審査を行って議会に報告する。当初の命令の提出後 120 日以内に両院がその承認の議決をすると、当該命令の効力が確定する。

#### (ii) 人権救済令の審査委員会

人権救済令については、各議院別の委員会ではなく、人権に関する両院合同委員会 (Joint Committee on Human Rights: JCHR) が専らその審査を所管する。JCHR の審査は実体的審査のみならず、本来は JCSI の所管事項である委任立法の技術的審査も併せて行い<sup>(132)</sup>、JCSI は人権救済令の審査権限を有しない<sup>(133)</sup>。

#### おわりに

かつては、二大政党制の下で議会の多数派が政権を掌握して立法と行政を制し、議会主権の下で貴族院 (厳密にはその司法委員会) が違憲審査権のない最終上訴裁判所の役割を担い、そ

の長である貴族院議長が法務大臣に当たる当時の大法官を兼ねていた時代には、三権の分立ではなく融合と説かれていたこともある。しかし、最高裁判所を設置して貴族院議長と大臣職を分離<sup>(134)</sup>、大権事項であった公務員制度を法律事項として「法律による行政」の強化を図ったこと<sup>(135)</sup>等の憲法改革により、イギリスの憲法状況もそれなりに三権分立に近づいてきたといえよう。ただし、現在のところ、議会と政府との関係については、二大政党が政権交代を繰り返して与党内閣と野党第 1 党の影の内閣が対峙しながら、政権与党の優位な議会運営が行われるいわゆるウェストミンスター・モデルと呼ばれる政治体制に特に大きな変更は見られない。

そこで、本稿の冒頭で述べた三権分立モデルの観点にウェストミンスター・モデルの観点を加えてイギリスの行政監視を整理してみると、おおむね次のようなことがいえよう。

まず、三権分立の観点からすると、法律を制定することにより議会の意思に行政を従わせる法律による行政の原理が基本である。これは、①議会が事前に意思決定をして、②行政がこれを遵守するという構図になっており、議会によるこのような行政権の抑制をここでは仮に行政統制と呼ぶこととする<sup>(136)</sup>。これに対し、行政監視とは 1 次的に①行政活動を議会が事後に検証することといえるが、2 次的には更にこれに問題があると認めるときは、②行政に自発的な是正措置等の対応を促しつつ、必要に応じ③現行法の改正等により議会が自ら問題の是正に必要な立法措置等を講じることにより、行政統制に循環していく構造を見てとることができよう。

<sup>(132)</sup> HC SO 152B (2) (c).

<sup>(133)</sup> HC SO 151 (1) (A); HL SO 73 (1).

<sup>(134)</sup> Constitutional Reform Act 2005.

<sup>(135)</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010, Pt.1.

<sup>(136)</sup> ここでは仮に 1 つの視点から議会による「行政統制」と「行政監視」を整理したにすぎず、もとより、これらに様々な位置づけがあり得ることは論を俟たない。そのような議論に関する最近の文献としては、さしあたり日本公法学会 編『公法研究』72 号、有斐閣、2010.10, pp.1-211 所収の諸論文参照



最後に、本稿で紹介してきた議会の機能にこれを当てはめつつ、先のイギリス議会政治に特徴的なウェストミンスター・モデルの観点から野党が政権与党の政治的責任を追及する機能を仮に政権監督機能と呼んで、行政監視と行政統制に加えることができよう。これらを手掛かりとして、本稿で述べてきた議会の機能についてごく簡単な分析を加えて、本稿を閉じることとする。

第1に、議会における質問が行政に関する情報を収集する方法であるという本来の機能に鑑みれば、これが行政監視機能であることは論を俟たないであろう。しかし、その実態を見ると、首相に対しては事前に提出される質問が形骸化して不意打ちの時事的な補足質問が実質化していること、各省大臣に対してもこれと同様の時事的質問の制度が導入されたこと等から、口頭質問の多くは、事実上かなり討論に変質している。したがって、口頭質問の相当部分が行政監視機能から政権監督機能に重点を移しているといえよう。これに対し、文書質問は行政監視本来の機能を保持しているといいうるが、多数の議員が熱心に文書質問をするあまり、これに対応しきれない行政の不完全な答弁が行政監視機能を阻害する要因となっていることが窺われる。

第2に、本稿では下院の省別特別委員会に焦点を当てて特別委員会を紹介したが、そこにはウェストミンスター・モデルに沿った工夫が見られた。すなわち、法案審査を行う公法案委員会等ではともすると与野党の対立が行政監視という地道な機能を埋没させかねないおそれがあり、イギリスではこれと別に、調査等いわば行政監視機能に特化した特別委員会を設けた結果、そのような事態が回避されている。また、一部の特別委員会の委員長に政権監督機能を担う野党第1党の議員を迎えることにより、その

行政監視機能を有効に発揮する条件の整備が図られている。さらに、省別特別委員会の行政監視による成果は、法案草案の提出前審査により新たな行政統制機能に還元される仕組みとなっている。ただし、提出前審査に付されるものは、あらかじめ与野党対立の要素の少ないごく少数の法案草案に限定されているところにその限界が垣間見える。また、法律を実施する立場にある主管の各省に報告書を提出させて行う制定済の法律の事後審査についても、今後その成果に注目していく必要があるように思われる。

第3に、会計検査は古典的な行政監視活動といえようが、ここでは議会の所轄の下に置かれた独立組織である会計検査院と下院特別委員会の1つである決算委員会との協力関係や、行政の実務を担う官僚に決算審査の結果への対応を義務付けている点が、その活動を実りあるものしていると考えられよう。また、前述のとおり、決算委員長には野党第1党の所属議員が選任されることも見逃せない点である。

第4に、議会の所轄の下に置かれた独立の機関である議会オンブズマンと議会との関係は、一見すると会計検査院と議会との関係に類似しながら、その成果の点ではいささか異なる要素があるように見受けられる。たとえば、下院議員を通じた苦情の受理という仕組みがオンブズマン本来の苦情処理をかえって機能不全に陥らせているように思われる点である。オンブズマン固有の所管委員会が別の委員会と統合して、議会オンブズマンが議会で証言する機会が減少したことも、議会本体と議会オンブズマンとの関係がいささか疎遠になっていることを物語る事実といえよう。議会オンブズマン自身も、議会の単なる附置機関ではなく、直接国民に対してより多くの説明責任を負う存在であると認識しているとされ<sup>(137)</sup>、議会オンブズマンによる行政監視機能と議会本体の活動との歯車がかみ

<sup>(137)</sup> Gay, *op.cit.* (10), p.12.

合っていないことを示しているように思われる。

第5に、議会による委任立法の統制は、事前に議会の意思を委任立法の内容に反映させる可能性がある点を考えると、本来の立法に並ぶ行政統制機能の一部と見ることができる。しかし、大臣による委任立法制定権限の行使又は議会が制定した授權法（委任立法の根拠法）の行政機関による運用の事後検証という側面があることを考えると、行政監視機能の一端を担うものとも見ることができよう。いずれにせよ、前述した行政統制、行政監視及び政権監督の機能はいずれも併有しうる余地のあるものであり、その意味ではこれらを截然と区分することには困難があるといえよう。また、委任立法統制の実態を見ると、公選の議院として与野党の職業政治家が対決する色合いの濃い下院よりも、しばしば、上院の方がその機能を有効に発揮していた。こ

の点については、世襲貴族議員を大幅に限定した1999年の上院改革<sup>(138)</sup>以降、非公選のイギリス上院が、首相その他の有力閣僚や下院議長といった役職を経験して一線を退いた老練な政治家、退職した高級官僚、著名な学識経験者等を中心とした一代貴族議員による専門家集団に集約されてきたことも、上院による行政監視に厚みを与えていると考えられよう。<sup>(139)</sup>

以上に考察したとおり、イギリスの議会には、その所轄の下に置かれた機関も含めて、多様な行政監視の仕組みが備わっている。そして、議会が与野党の対決する場でもあることが微妙に影響して、その機能の有効性にも差がみられた。イギリスは、憲法上多くの制度をその運用により洗練させてきた国であり、今後本稿で紹介した議会による行政監視の制度がどのように展開し、あるいは新たにどのような仕組みがこれに加えられるか、今後の推移が注目される。

(かわしま たろう)

<sup>(138)</sup> House of Lords Act 1999.

<sup>(139)</sup> 田中 前掲注<sup>(111)</sup>, pp.236. なお、田中准教授は、委任立法の統制手続が1911年議会議法に規定する下院の優越に服さないことから上院が委任立法の統制手続上行政府に対する十分な抑制機能を営みうる点と、いわば護憲の院としての第2院の意義付け（『明日の議院』国立国会図書館調査及び立法考査局, 2002.6, (原書名: Royal Commission on the Reform of the House of Lords, A House for the Future. Cm 4534, January 2000) paras.3.27, 5.4 (recommendation 15)) とに基づいて、イギリス上院の委員会による委任立法統制の重要性を強調されている。田中 前掲注<sup>(111)</sup>, pp.236-245.