

アメリカ及びイギリスにおける公職任命の議会による統制

高 澤 美有紀

- ① 我が国の国会同意人事は、戦後、導入された制度であるが、両議院の同意を必要としている一方で、それらの意思が異なる場合の調整手段がないため、これまで、議院の同意を得られずに空席が生じる場合があった。
- ② 国会同意人事に類似する制度は、諸外国にもある。大統領制をとるアメリカでは、閣僚や最高裁判所裁判官、各省の局長級以上の幹部等の重要な公職は、大統領が指名し、連邦議会上院による助言・承認を経て任命することとなっている。他方、議院内閣制をとるイギリスでは、従来、そのような制度はなく、1990年代後半から、国务大臣が任命する公職の一部について、議会下院特別委員会が任命前聴聞を行うようになった。
- ③ アメリカでは、厳格な三権分立がとられていることに加え、政治任用職の範囲が広いいため、大統領による任命人事に対する上院による助言・承認は、議会が大統領の権限を統制する重要な手段である。上院において、所管の常任委員会が聴聞を行う人事案件は、政府の高官が主であり、上院による助言・承認を経て大統領が任命するものの一部に過ぎない。しかし、常任委員会による候補者についての調査や候補者に対する聴聞が候補者の負担となったり、上院での承認手続が議会戦術上の手段として用いられ任命手続が遅延したりする等の弊害も目立っている。そこで、アメリカにおいては、これまで空席を防止するための方策がとられてきたほか、候補者の負担を軽減するための方策も検討されている。
- ④ イギリスでは、議院内閣制の下、職業公務員が中立的な立場から政権を支えていることから、従来、公職任命への議会の統制はアメリカほど重視されておらず、下院特別委員会による任命前聴聞は1990年代後半から始まった。任命前聴聞の対象となる公職は、議会と政府との合意によって決定されており、候補者を下院特別委員会が支持しない場合でも、国务大臣はその候補者を任命することが可能であるという点で、議会による統制はアメリカほど強いものではない。このため、下院連絡委員会は、任命前聴聞の対象となる公職の範囲の拡大や任命拒否権の議会への付与を求めて、政府と協議を行っている。
- ⑤ 我が国の国会同意人事は、これらの国とは相違点があるものの、国会における円滑かつ効果的な人事統制の在り方を検討するに当たっては、両国における取組みが参考となるだろう。

アメリカ及びイギリスにおける公職任命の議会による統制

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 高澤 美有紀

目 次

はじめに

I アメリカ連邦議会上院における人事統制

- 1 大統領の任命権及び上院における候補者の承認
- 2 候補者の任命までの手続
- 3 問題点
- 4 対応策
- 5 小括

II イギリス議会下院における人事統制

- 1 下院特別委員会における任命前聴聞
- 2 候補者の任命までの手続
- 3 任命前聴聞の現状
- 4 任命前聴聞に係る手続の変更に向けた動き
- 5 小括

おわりに

はじめに

我が国においては、行政府が発令する職のうち、内閣に対し独立の地位を有する会計検査院や一定の中立性が求められる合議制行政機関、政策審議機関等の構成員の任命について、両議院の同意を必要とする国会同意人事の制度がある⁽¹⁾。この制度の趣旨は、憲法第15条第1項に基づく国民の公務員選定罷免権を実現するため、国民の代表者である国会が、政府の選任の基準等がそれぞれの根拠法の趣旨に照らして適切であるかどうか、その基準に適合した人選が行われているか否か等について政府の判断をチェックすることにある⁽²⁾。我が国への国会同意人事の導入は、戦後、アメリカの影響の下に、会計検査院法（昭和22年法律第73号）や国家公務員法（昭和22年法律第120号）に規定を設けたのが最初である⁽³⁾。現在、国会同意人事の手続について、両議院の意思が異なる場合にそれらを調整する手段やいずれかの院に議決の優越を認める規定はないため、どちらか一院でも同意しない場合には、国会同意人事を規定する当該法律に職務継続規定がある場合を除き、空席が生じることとなる。これまでには与党の人事案について野党が反対して同意人事案に議院の

同意が得られない事案が頻発し、長期にわたって空席が生じる例も生じており⁽⁴⁾、その在り方には問題が指摘されている⁽⁵⁾。

国会同意人事に類似する制度は諸外国にもある。アメリカでは、閣僚や最高裁判所裁判官、各省の局長級以上の幹部等の重要な公職は大統領が信を置く人物を政治任用する仕組みが建国当初からとられており、大統領による公職任命に対する議会の統制は重要な役割を果たしてきた。他方、イギリスでは、議院内閣制の下、国務大臣や政務官には与党議員が就任し、各省の事務次官や局長級の公職は職業公務員であることから、政治任用の対象は、大臣特別顧問や非省庁公的機関の公職等、アメリカに比べると限られ、議会による統制はアメリカほど重視されてはいなかった。イギリスにおいて国会同意人事に類似する制度は1990年代後半から試行的に開始され、最近、手続の見直し等が行われている。これらの国における制度の枠組みや最近の動きは、我が国の国会同意人事の在り方の検討にも参考となると思われる。

I アメリカ連邦議会上院における人事統制

アメリカでは、上院が任命に関与する人事案

(1) 衆議院議院運営委員会理事会申合せ「国会同意人事の取扱い等について」1998.6.9.

(2) 同上；第169回国会衆議院予算委員会議録第9号 平成20年2月15日 p.18.

(3) 鹿兒島重治ほか編『逐条国家公務員法』学陽書房、1988、pp.118-129；会計検査院編『会計検査院百年史』会計検査院、1980、pp.400-408。当初は、会計検査院法及び国家公務員法には衆議院の優越が規定されていたが、人事院の人事官について規定している国家公務員法については人事官の権限の重要性等を理由に手続を慎重にすることを目的として昭和23年に、会計検査院の検査官について規定している会計検査院法については参議院改革の一環として平成11年に改正され、両議院の同意を要することとなった（第4回国会衆議院人事委員会議録第9号 昭和23年12月14日 p.4；第145回国会参議院会議録第17号 平成11年4月28日 p.21.）。これらのほかにも、衆議院の優越が規定されていた法律はあったが、これまでに全て改正され、両議院の同意を要する規定となっている。

(4) 2012年9月から2013年3月までの公正取引委員会委員長の空席について、長引けば独占禁止法の厳正な執行に影響があり得るとの懸念が表明されていた（「独禁法の執行に委員長不在影響 公取委事務総長」『日本経済新聞』（電子版）2013.2.13.）。

(5) 国会同意人事については、その時々事情に応じて個別法で制定されたので、統一的な基準の下で整合的に制定されていないと指摘されている（保坂榮次「国会同意人事について」『拓殖大学政治行政研究』1巻、2009、p.101.）。また、与野党の駆け引きの過程で国会同意人事とする条文が盛り込まれるケースもあったことが指摘されている（「永田町インサイド 同意人事 新ルール模索」『日本経済新聞』2007.11.1、夕刊.）。

件が1議会期（下院議員の任期に当たる2年間）に4万件から5万件にも上っている⁽⁶⁾。現在、上院による助言・承認を経て大統領が任命する公職（Presidential Appointment with Senate Confirmation：PAS）は、各省の設置法等に規定されており、単独の法律で規定されているわけではない。大統領選挙の年に連邦議会が発行する「合衆国政府の政策決定及び補佐に関わる公職（United States Government Policy and Supporting Positions）」（通称を「プラム・ブック（Plum Book）」という。）⁽⁷⁾に掲載されている公職のうち、上院による助言・承認を経て大統領が任命するものは2012年6月時点で1,217に上る⁽⁸⁾。このプラム・ブックには、上院による助言・承認を経て大統領が任命する公職のほか、競争試験によらずに任用することができる連邦政府による任命職も掲載されており、その内訳は、次のとおりである。

- ①上院による助言・承認を経て大統領が任命する職（Presidential Appointment with Senate Confirmation：PAS）⁽⁹⁾：閣僚、大使、最高裁判所裁判官、連邦検察官、省や主要な独立機関の幹部等
- ②上院による助言・承認を要せずに大統領が任命する職（Presidential Appointment：PA）：大統領府の大半の公職、大統領補佐官、大

統領副補佐官、大統領法律顧問等

- ③終身職（Career Appointment：CA、試用期間がある。）・非終身職（Noncareer Appointment：NA）：課長、副課長、課長補佐等
 - ④期限付緊急任用（Limited Emergency Appointment：EA）又は期限付任用（Limited Term Appointment：TA）の職：特定のプロジェクトの管理者等
 - ⑤秘密を要する職又は政策決定の性質を有する職のうち、競争試験によることなく任用される職（Schedule C Excepted Appointment：SC）：PASやPAを補助する大統領府の公職
 - ⑥法令により機関独自の人事制度の対象となっている職（Appointment Excepted by Statute：XS）：省内の管理部門の担当者等
- 本稿では、前記①から⑥までのうち、①を扱う。

1 大統領の任命権及び上院における候補者の承認

アメリカでは、大使その他の外交使節及び領事、最高裁判所の裁判官並びに法律によって設置される他の全ての合衆国の公務員で、憲法にその任命について特段の定めのないものを、大統領が指名し、上院による助言・承認を経て任命することとなっている（憲法第2条第2節第2

(6) “Résumé of Congressional Activity,” *Congressional Record Daily Digest*. <http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm>（以下、本稿の注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2013年9月17日現在のものである。）

(7) 上院政府問題委員会と下院政府改革委員会が交互に作成している。

(8) U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, *United States Government Policy and Supporting Positions*, December 1, 2012, p.200. これ以外にも、法律上、上院による助言・承認を経て大統領が任命することとなっている公職がある。例えば、商務省海洋大気局職員、保健社会福祉省公衆衛生局職員、軍組織における軍人職、外務職員等の上院による助言・承認を経て任命される公職はプラム・ブックには含まれておらず、上院による助言・承認を経て大統領が任命する公職の数を正確に把握することは困難であるとの指摘もある（Maev P. Carey, “Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress,” *CRS Report for Congress*, R41872, October 9, 2012, p.7.）。

(9) ①は法律で設置する必要があるが、①とそれ以外の職との境界は明確ではないといわれる（デイヴィッド・ルイス（稲継裕昭監訳）『大統領任命の政治学—政治任用の実態と行政への影響』ミネルヴァ書房, 2009, pp.27-28.）。①の公職は、増減があるものの、最近では1,200前後で推移している。このうち、主要な政策決定に関わる公職は600程度である（David E. Lewis and Jennifer L. Selin, *Sourcebook of United States Executive Agencies*, Washington, D.C.: Administrative Conference of the United States, December 2012, p.89.）。①の公職の選考過程は大統領府が主導するが、②以下の公職については、各機関が中心となって選考を行う。

項)。この規定は、憲法制定時に、政府高官の任命権を上院に付与しようとする意見と大統領のみの管理下に置こうとする意見との妥協の結果、置かれたものといわれている⁽¹⁰⁾。議院内閣制をとらず、厳格な三権分立がとられているアメリカでは、議員が行政府のポストを兼職できないことから、行政省庁の中核ポストに大統領が信を置く人物を政治任用することは、大統領にとって重要な仕組みと考えられてきた⁽¹¹⁾。

2 候補者の任命までの手続

候補者の任命までの具体的な手続については、必ずしも明文で規定されているわけではなく、慣習によるものもある。候補者の選定から任命まで手続の概略は、図1のようになっている。

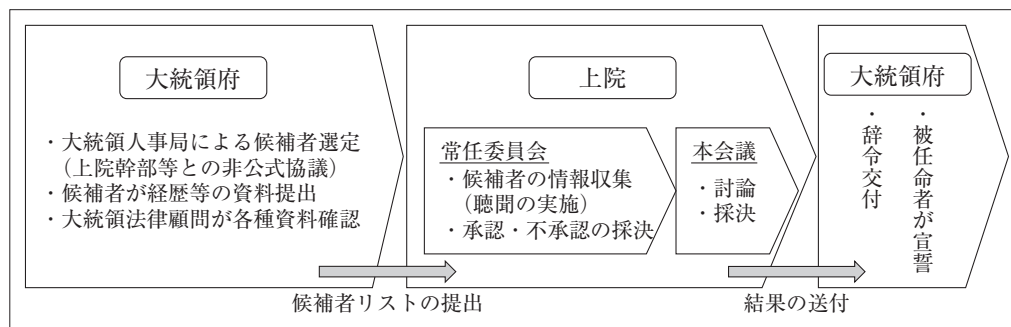
(1) 大統領府における候補者の選定

まず、大統領府の大統領人事局 (Office of Presidential Personnel : OPP) が候補者を選定し、予備審査を行う。政府高官の選定には、大統領

本人が関与したり、連邦議会議員や利益団体が大統領に候補者の推薦を行ったりする場合がある。しかし、大統領府は推薦に拘束されるわけではない⁽¹²⁾。大統領は、上院による承認の拒否を可能な限り防ぐために、上院に指名者リストを提出する前に上院幹部や利益団体と非公式に協議するのが通例である⁽¹³⁾。

候補者が選定されると、連邦捜査局 (Federal Bureau of Investigation: FBI)、内国歳入庁 (Internal Revenue Service: IRS)、政府倫理局 (Office of Government Ethics: OGE) 等の行政部門が審査過程に関与し、大統領法律顧問局 (Office of Counsel to the President) が監督する。審査の過程で、候補者は、国家安全保障職のための質問票、資産開示報告書、経歴等の書類を提出する⁽¹⁴⁾。審査の結果、大統領法律顧問局が問題ないと認めた場合に、大統領が指名者の氏名を上院に提出する⁽¹⁵⁾。その後、上院での承認が難しいことが予想される場合は、大統領側が指名を撤回することもある⁽¹⁶⁾。

図1 上院による助言・承認を経て大統領が任命する公職の任命までの手続の概略



(出典) 各種資料に基づき筆者作成。

(10) Betsy Palmer, "Evolution of the Senate's Role in the Nomination and Confirmation Process: A Brief History," *CRS Report for Congress*, RL31948, May 13, 2009, p.1.

(11) *Guide to the Presidency and the Executive Branch*, 5th ed., CQ Press, 2013, pp.1166-1173.

(12) Carey, *op.cit.*(8), p.4.

(13) *Guide to Congress*, 7th ed., CQ Press, 2013, p.372.

(14) 候補者は、①国家安全保障に影響を及ぼし得る公職にふさわしいことを証明するための質問票 (SF86。政権によっては、連邦捜査局の身辺調査の補助のために補足質問票を用いる場合がある。)、②上院による助言・承認を経て大統領が任命する常勤の公職の候補者に対して資産情報の開示を求める質問票 (OGE278)、③大統領府に個人情報を申告する質問票 (WHPDS。内容は多岐にわたる。オバマ (Barack Obama) 政権では使用していない。) を提出する (Working Group on Streamlining Paperwork for Executive Nominations, *Streamlining Paperwork for Executive Nominations*, Executive Office of the President of the United States, November 2012, pp.9-11.)。

(15) Carey, *op.cit.*(8), pp.3-4.

(2) 上院における候補者の承認

上院での指名承認案件は、上院規則第31条に基づいて、各公職の根拠法令を所管する常任委員会に付託される。ただし、上院の決議等により、常任委員会に付託せずに承認する場合もある⁽¹⁷⁾。

各常任委員会は、承認手続に関する規則をそれぞれ定めており、それらの規則には候補者からの情報の収集に関する基準等が規定されている。また、聴聞や採決の前に委員が候補者について検討できるよう最低限設けるべき期間も規定していることが多い。各常任委員会は、聴聞の前に又は聴聞の代わりに、候補者に関する情報を収集する。ほとんどの常任委員会は、大統領府とは別に、候補者に対して独自の質問票⁽¹⁸⁾への回答を求める等の方法で候補者の経歴や資産に関する情報を収集する。また、1978年政府倫理法 (Ethics in Government Act of 1978, P.L. 95-521) に基づいて政府倫理局が提出する候補者に関する倫理報告書のほか、場合によっては、候補者に関する連邦捜査局の調査結果を審査することもある⁽¹⁹⁾。

文官の候補者の半分程度は、聴聞を経ずに上院の承認を受ける。聴聞を行うかどうかは、当該公職の地位や所管委員会の業務量等によって

異なる。例えば、司法委員会においては、連邦検察官や連邦保安官の候補者については聴聞を行わない⁽²⁰⁾。常任委員会での聴聞は、原則として公開される⁽²¹⁾。聴聞の時間の長さや内容は多様であり、顔合わせの挨拶が目的の場合もあれば、候補者が任命された後の政策に議会が影響を与えることが目的の場合もある⁽²²⁾。近年は候補者の政治信条や倫理観に関心が集中する傾向があるといわれる⁽²³⁾。

常任委員会による審査の後、当該委員会は、候補者の承認、不承認若しくは委員会の判断を留保し上院の採決に委ねる旨を、過半数により決定し上院に報告するか、又は特段の手続を行わないかのいずれかの方法をとる。通常は、委員長が立法事務官に委員会決定を伝え、条約と任命人事に関する議事目録 (executive calendar) に委員会決定が掲載される。議事目録には、候補者について、氏名、候補となっている公職、前職及び委員会の承認若しくは不承認又は委員会の判断を留保し上院の採決に委ねる旨の別が掲載され、議員事務所等に配付される。

上院本会議では、ほとんどの人事案件は一括して全会一致で承認される⁽²⁴⁾が、任命が論争の対象となるような一部の高官については、時間の制限なく討論が行われる。討論終結には、

(16) 1993年にクリントン (Bill Clinton) 大統領が指名した司法省公民権局長の候補者については、批判が大きかったため、上院での審議が始まる前に撤回した (*op.cit.*(11), p.1425.)。

(17) 例えば、2011年6月29日の上院決議 (後述) により、272の公職について、上院議員の反対がない限り、常任委員会における審査を省略することとなった (*Carey, op.cit.*(8), p.14.)。

(18) 上院の常任委員会の質問票は委員会ごとに作成され、その内容は、経歴、犯罪歴、資産情報の開示、栄典の授与歴等多岐にわたる (*Working Group on Streamlining Paperwork for Executive Nominations, op.cit.*(14), p.12.)。

(19) Elizabeth Rybicki, "Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure," *CRS Report for Congress*, RL31980, January 31, 2013, pp.4-5.

(20) *ibid.*, p.5.

(21) 上院規則第26条。国防上の必要性等秘密とするの必要性のある事項等の特定の場合には、多数決により公開しないことができる。

(22) Rybicki, *op.cit.*(19), p.5. 例えば、2013年1月31日に行われた国防長官の候補者 (ティモシー・ヘーゲル (Timothy Hagel) 氏) に対する上院軍事委員会における聴聞の場合、政策に対する考えや候補者の過去の政治的行動等についての質問が行われている。また、2013年2月7日に行われたCIA長官の候補者 (ジョン・O・ブレナン (John O. Brennan) 氏) に対する上院情報特別委員会における聴聞の場合、就任後の上院への情報提供や過去の政治的行動等についての質問が行われている。なお、いずれも、委員会における聴聞の議事録は百数十ページに及び、委員会報告書は作成されず、委員長により本会議で報告が行われている。

(23) *op.cit.*(13), pp.345, 373.

出席議員の5分の3以上の賛成が必要なため（上院規則第22条）、通常、多数党院内総務は承認の見込みがある場合に人事案件を上院本会議の議題とする⁽²⁵⁾。候補者の承認には、議員の過半数の賛成が必要である。採決の後、上院事務総長は、承認又は不承認の議決の結果を大統領府に送付する。なお、上院では、承認又は不承認の議決のほかに、委員会に再考を求めて差し戻す場合がある。これは、委員会が上院に報告した直後に候補者について新情報が判明した場合等に行われる⁽²⁶⁾。

上院が閉会する場合又は30日以上休会する場合には、否決され又は承認されなかった候補者の案件は、大統領府に返付される。大統領は、返付された候補者の案件についての審議を望む場合には、改めて上院に候補者の氏名を提出しなければならない。一方、上院は全会一致により、第1会期と第2会期の間は上院で人事案件を継続することができる⁽²⁷⁾。

(3) 上院承認後の手続

上院の承認を経た候補者は、国璽と大統領の署名のある辞令を受け取り、宣誓した後に、着任する⁽²⁸⁾。

以上のような大統領による任命についての上院による助言・承認は、議会による行政監視の一環として位置付けられている⁽²⁹⁾。

(4) 上院において承認手続に付された公職の件数
第107議会から第112議会までの間に上院において承認手続に付された公職の件数は、図2のようになっている。これによると、各議会期中、4万件から5万件に上る人事案件が上院に提出されている。このうち、9割以上の案件が承認され、常任委員会に付託されない等による未承認の案件が数%、大統領府が指名を撤回した案件が0.1~0.2%となっている。図2の期間内には、上院において承認が否決された案件はない。その理由としては、政府の閣僚その他の高官の人事案件の承認を否決することは、政権への影響が大きいことから、大統領府が指名前に関係者と協議したり、承認を得ることが難しい候補者に対する指名を撤回したりすることが挙げられる。

3 問題点

人事案件について上院において否決された例は近年はないものの、上院による助言・承認の手続や対象となる公職については、1970年代以降、問題が指摘されるようになった。主要な問題点としては、以下のようなものがある。

- ① 上院による助言・承認を経て大統領に任命される公職が増加した⁽³⁰⁾。
- ② 大統領府と上院の両方で候補者を審査することに加え、野党が政権から譲歩を引き

(24) なお、連邦判事の任命には、「上院の礼讓 (Senatorial Courtesy)」といわれる伝統がある。これは、下級裁判所判事の任命案件について、上院は、大統領と同一政党に所属し、指名された判事の管轄区域を選挙区とする上院議員の意向に従う、というものである（詳細については、松橋和夫「アメリカ連邦議会上院の権限および議事運営・立法補佐機構」『レファレンス』627号, 2003.4, p.48; Palmer, *op.cit.*(10), pp.5-7を参照。)

(25) Rybicki, *op.cit.*(19), pp.9-10.

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

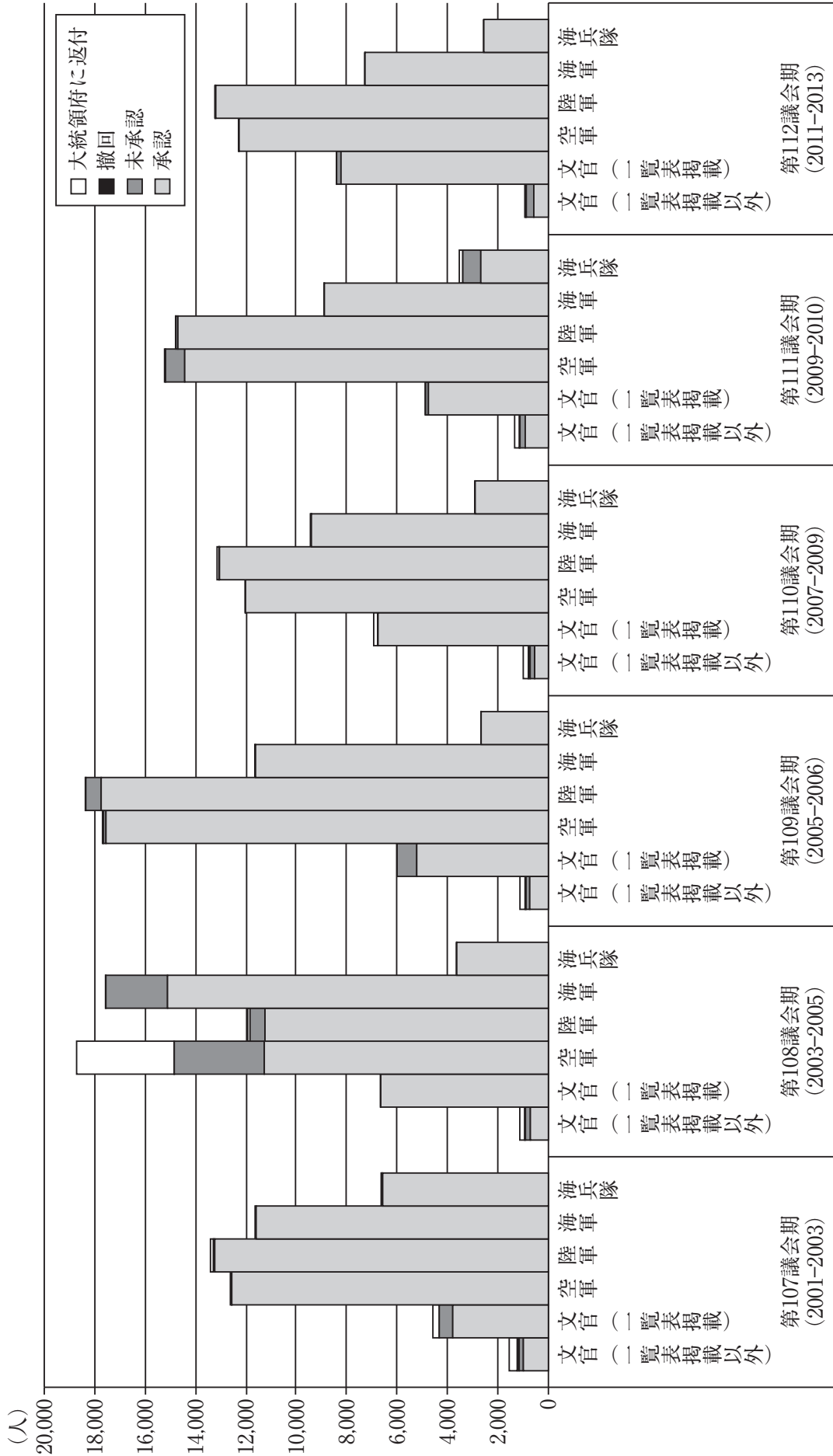
(27) *ibid.*, p.12.

(28) Maeve P. Carey et al., "Presidential Appointments to Full-Time Positions in Independent and Other Agencies During the 111th Congress," *CRS Report for Congress*, R42932, January 22, 2013, p.5.

(29) 廣瀬淳子「アメリカにおける行政評価と行政監視の現状と課題—GAOとCIAを巡る最近の状況から—」『レファレンス』664号, 2006.5, p.51; 廣瀬淳子「アメリカ連邦議会の行政監視—制度と課題—」『外国の立法』no.255, 2013.3, pp.9-10.

(30) The National Commission on the Public Service, *Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*, 2003, pp.19-20. 上院の審議を経る人事案件は、1970年代に急増した。これは、ウォーターゲート事件やベトナム戦争を背景に、人事案件についての説明責任への要請が高まると同時に承認のプロセス自体が問題となったためである (*op.cit.*(13), p.344.)。

図2 上院において承認手続に付された公職の件数（第107議会期～第112議会期）



(注) 「一覧表掲載」としていているのは、通常、一覧表に掲載されて上院に提出される文官の公職（沿岸警備隊、外務、海洋大気庁及び公衆衛生局の公職）で、上院での聴聞を経ることなく一括して承認されることが多いものである。このうち、海洋大気庁及び公衆衛生局の公職については、2011年大統領任命の効率化及び合理化に関する法律により、上院による助言・承認は不要となった。軍関係の公職についても、上院での聴聞を行わずに一括して承認する例が多い。
 (出典) "Resumé of Congressional Activity," Congressional Record Daily Digest. <http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm> に基づき筆者作成。

出す議会戦術上の手段として承認過程が用いられる⁽³¹⁾ことから、手続が長期化している⁽³²⁾。例えば、議案上程の差止め（「ホールド（hold）」⁽³³⁾や長時間演説による議事妨害（「フィリバスター（filibuster）」⁽³⁴⁾）等を各議員が行うことができる。

- ③ ①や②があいまって、政権交代期には、何百もの公職の空席期間が生じる状態となっている⁽³⁵⁾。
- ④ ②の過程で、連邦捜査局による身辺調査が行われるほか、経歴、資産・所得等に関する質問への回答や聴聞会での発言などが

求められるため、候補者の時間的、精神的な負担が大きい。このため、候補者が指名を辞退する例があり、有能な人材を確保する上での課題となっている⁽³⁶⁾。

- ⑤ 民間部門での給与に比べて公職の給与が大幅に下回っており、退職後も再就職の制限がある⁽³⁷⁾。

4 対応策

前記のような問題について、公職の空席を防止するための方策や特定の公職についての任命手続を合理化するための方策がとられている。

(31) 特定の政策との取引に上院の人事承認が用いられた例として、2011年初頭、共和党は自由貿易交渉の結論が出ない限りオバマ政権の指名する通商関係の公職の候補者を承認しないと主張した（*op.cit.*(11), p.1427.）。

(32) 政権発足から候補者に対する上院の承認までの平均日数は、レーガン（Ronald Reagan）政権 194 日、ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）政権 163 日、クリントン政権 267 日、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権 242 日となっている（Anne Joseph O'Connell, "Vacant Offices: Delays in Staffing Top Agency Positions," *Southern California Law Review*, Vol. 82 No.5, July 2009, p.956.）。第 113 議会期（2013 年 1 月 3 日～）では、共和党の議事妨害により、117 の公職の任命が遅れており、プライバシー・市民的自由監視会議の議長に至っては大統領の指名から上院での承認までに 510 日が経過したとの指摘もある（Jeremy W. Peters, "More Obama nominees face partisan standoff," *International Herald Tribune*, 13 May 2013.）。

(33) 非公式な慣行である。詳細については、松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス』640 号, 2004.5, p.11; Walter J. Oleszek, "Proposals to Reform "Holds" in the Senate," *CRS Report for Congress*, RL31685, August 31, 2011, pp.4-21 を参照。

(34) 第 113 議会期では、これまではあまり議事妨害の対象とならなかった閣僚人事についても、共和党による議事妨害が行われるようになった。例えば、国防長官人事では、討論終結の動議の 1 回目の採決では 5 分の 3 以上の賛成が得られず、2 回目の採決で討論終結の動議が可決され、承認の採決が行われた（Senate Armed Services, "Presidential Nominations 113 th Congress (2013-2014) PN 34-113." <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?nomis:113PN0003400:>>）。また、中央情報局（Central Intelligence Agency: CIA）長官人事では、13 時間にわたる演説により議事妨害が行われた（Sen. Rand Paul, "My filibuster was just the beginning," *Washington Post*, 11 Mar 2013.）。多数党院内総務は、上院規則の改正による討論終結の要件の引き下げを検討しているが、改正には至っていない。なお、行政庁の長官人事については、上院はこれまでわずかな例外を除いて承認している（Maev P. Carey et al., "Nominations to Cabinet Positions During Inter-Term Transitions Since 1984," *CRS Report for Congress*, R42963, February 20, 2013, p.5.）。

(35) National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 2004, p.422. この 9/11 委員会報告書では、ジョージ・W・ブッシュ新政権の国防関係の主要人事が 2001 年の春～夏にまで遅れたために国防政策が混乱したことを指摘し、政権移行を円滑に行うために、移行後の人事を迅速に行うための方策を提言している。

(36) 菅原和行「アメリカ二大政党制における政治任用の機能と課題」『法学研究』83 卷 11 号, 2010.11, pp.129-131. 1996 年には既に、二十世紀財団（Twentieth Century Fund）が、質問項目、記入する質問票数、証明、調査、聴聞が多過ぎ、かつ、重複が多いために長期にわたり、候補者の負担となっていると批判している（*op.cit.*(13), p.344.）。第 113 議会期では、環境保護庁長官の候補者に対して、共和党が 1, 100 項目の質問への回答を求めた。また、財務長官の候補者に対しては、395 項目の質問が出された。なお、ジョージ・W・ブッシュ政権時の財務長官の候補者に対しては、民主党から 49 項目、共和党から 32 項目の質問が出されていた。（Peters, *op.cit.*(32)）2010 年にワシントン連邦控訴裁判所の判事に指名されたケイトリン・ハリガン（Caitlin Halligan）氏について、討論終結の動議に必要な 60 票が得られないままであったため、同氏は 2013 年に指名を辞退した（James Oliphant, "Halligan's Withdrawal Is a Victory for GOP and Gridlock," *National Journal*, March 22, 2013.）。

(37) The National Commission on the Public Service, *op.cit.*(30), pp.22-25.

(1) 公職の空席を防止するための方策

政権交代期に多数の公職の欠員が生じることについての対策として、以下の方法により臨時の代理等を置くことができるようになっている。

(i) 1998年欠員改革法

1998年欠員改革法 (Vacancies Reform Act of 1998, P.L.105-277) により、欠員の生じた公職の代理を置くことができる。この法律は、①補佐 (first assistant) が自動的に代理となる場合、②上院による助言・承認を要する他の公職に就いている者が代理となるよう大統領が指示する場合、③同じ組織内で一定の給与を得て過去1年間に90日以上勤務している者を大統領が代理として選任する場合、の3つの場合について規定している⁽³⁸⁾。この法律に基づいて代理を置ける期間は、原則として210日以内である。

(ii) 閉会中の任命

大統領は、上院の閉会中に公務員に欠員が生じた場合に欠員を補充することができる。ただし、当該任命は、次の会期の終了時に効力を失う (憲法第2条第2節第3項)。この規定は、上院の承認が得られない人事案件について、大統領が抜け道として利用することがあった⁽³⁹⁾。これまで、会期中の休会期間及び会期と会期の間の閉会期間の両方にこの規定に基づく任命が行われたが、どのような場合にこの規定に基づく任命ができるのかが問題となることがあった⁽⁴⁰⁾。

実質的には議会が休会していたが形式的には開会中であった2012年1月4日、オバマ大統領は、閉会中任命の手続により、全米労働関係委員会の委員を任命した。この手続で任命された委員により労働事件で違法の裁定を受けた当事者が、当該委員の任命が無効であるとして提訴した。これについてコロンビア特別区連邦控訴裁判所は、憲法第2条第2節第3項の規定は休会中ではなく閉会中に適用されるとして、任命が無効であると判断した⁽⁴¹⁾。

(iii) 個別の法律における代理任命規定・職務継続規定

個別の法律に、①特定の公職に就いている者を自動的に代理とする規定 (例：行政管理予算局長)、②大統領が代理を指定しない限りは特定の公職に就いている者を自動的に代理とする規定 (例：連邦調達庁長官)、③臨時代理の立場で業務を行う者を大統領が選任する規定 (例：全米労働関係委員会の法務担当責任者)、④欠員のある組織の長が代理を選任する規定 (例：教育省の副長官)、⑤後任が任命されるまでの職務継続規定 (例：連邦準備制度理事会理事) がある場合には、それらの規定によって、代理や前任者が、欠員となっている公職の業務を行う⁽⁴²⁾。

(2) 特定の公職についての任命手続を合理化するための特例に関する決議

2011年6月29日の上院決議 (S.Res.116) により、272の公職について、反対する上院議員

⁽³⁸⁾ ただし、この法律は、複数の構成員から成る規制委員会や新設の公職には適用されない。

⁽³⁹⁾ ジョージ・W・ブッシュ政権での国連大使の指名について、民主党と共和党の一部から候補者の適性に疑問が呈され、民主党の議事妨害により上院の承認が得られなかったため、大統領は閉会中任命を利用した (*op.cit.* (13), p.364.)。

⁽⁴⁰⁾ David H. Carpenter et al., "President Obama's January 4, 2012, Recess Appointment: Legal Issues," *CRS Report for Congress*, R42323, January 23, 2012, pp.4-6.

⁽⁴¹⁾ Noel Canning v. NLRB, 705 F.3d 490 (2013). <[http://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/D13E4C2A7B33B57A85257AFE00556B29/\\$file/12-1115-1417096.pdf](http://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/D13E4C2A7B33B57A85257AFE00556B29/$file/12-1115-1417096.pdf)>; Todd Garvey and David H. Carpenter, "The Recess Appointment Power After Noel Canning v. NLRB: Constitutional Implications," *CRS Report for Congress*, R43030, March 27, 2013, pp.7-12.

⁽⁴²⁾ Henry B. Hogue, "Temporarily Filling Presidentially Appointed, Senate-Confirmed Positions," *CRS Report for Congress*, RS21412, October 25, 2012, pp.3-5.

がない限り、常任委員会への付託を要しないこととした。これらは、承認に当たってこれまでほとんど議論の対象となることがなかった公職であるが、憲法の規定との関係で助言と承認を要する地位のままにしておく必要があったものである。

また、2013年1月24日の上院決議(S.Res.15)により、第113議会期の間は、特定の公職の任命承認に当たっては、8時間以内に上院本会議での討論を終結することとした。

(3) 2011年大統領任命の効率化及び合理化に関する法律

上院の承認の対象となる公職の数の削減を目的とする2011年大統領任命の効率化及び合理化に関する法律案が2011年に上院に提出され、2012年8月に成立した(The Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011, P.L. 112-166)。

この法律の内容は、以下のとおりである。

- ① 上院の業務量の軽減に資するため、169の公職(省庁内の公職で政策的立場が比較的低いもの)について、上院による助言・承認を不要とした(2012年10月9日から施行)。
- ② 候補者審査に関与する政府職員を中心としたワーキング・グループを設置し、このワーキング・グループは、候補者に要求する資料の軽減に関する提言については法律制定後90日以内に、候補者の経歴調査の改善の方策についての報告書については法律制定後270日以内に、大統領のほか上院の国土安全保障・政府問題委員会及び議院規則・議院管理委員会に提出する。

②の規定に基づいて、候補者に要求する資料の軽減に関する提言については、2012年11月に、報告書「行政職員任命に係る事務手続の簡素化」⁽⁴³⁾が公表された。なお、候補者の経歴調

査の改善の方策については今後提出される予定である。

ワーキング・グループは、行政職の任命の過程について専門的知見を有する党派的に中立的な、元上院議員、現職公務員及び元公務員で構成された。2012年11月に公表された報告書においては、以下のような指摘や提案が行われた。

① 重複する質問の削減

候補者が提出すべき質問票⁽⁴⁴⁾の内容に重複があったため、ワーキング・グループは、重複する内容について指摘し、基本的な質問項目を提示した。

② 候補者が提出する質問票の見直し

質問内容が漠然としていて候補者の負担となる場合があったため、候補者の適性を判断するために必要な質問をするよう具体的に指摘した。

③ 非常勤職の候補者が提出する資料の見直し

上院による助言・承認を経て大統領が任命する公職については、常勤、非常勤にかかわらずほぼ同じ質問票の提出が求められているため、非常勤(上院による助言・承認を経て大統領が任命する公職の30%程度が非常勤職である。)の場合には質問数の削減を行うよう求めた。

④ “自動作成書式”を用いた電子的なシステムの構築

候補者が大統領府からポータルサイトへのID等を付与され、最初の質問票に候補者が入力すると、他の質問票の同様の質問にも回答が自動的に入力されて、候補者の助言者もそれにアクセスできるシステムを提案した。

5 小括

以上のように、大統領による任命人事への議会の統制は、アメリカの建国当時から上院の重

⁽⁴³⁾ Working Group on Streamlining Paperwork for Executive Nominations, *op.cit.*(14)

⁽⁴⁴⁾ 前述(前掲注(14);(18))のように、候補者は、① SF86、② OGE278、③ WHPDS、④上院の各委員会の質問票を提出しなければならなかった。

要な役割とみなされてきたが、議会の関与が強いことに伴う問題も多く発生している。2011年大統領任命の効率化及び合理化に関する法律に基づく経歴調査の方法の改善に関する報告書が今後出る予定であるが、そのほかにも議事妨害への対応等、人事承認手続に関する見直しの検討は今後も進められると考えられる。

II イギリス議会下院における人事統制

イギリスでは、公職任命コミッショナー (Commissioner for Public Appointments)⁽⁴⁵⁾が、多様な非省庁公的機関 (省庁の一部ではないが国の機能を執行する機関) 等の公職に関する任命手続を規制、監督している⁽⁴⁶⁾。議会下院の省別特別委員会 (以下「下院特別委員会」という。)⁽⁴⁷⁾における任命前聴聞は、公職任命コミッショナー等⁽⁴⁸⁾が任命手続を監督しているものの一部について、任命前に下院特別委員会が関与するものである。

1 下院特別委員会における任命前聴聞

(1) 任命前聴聞の対象

任命前聴聞の対象となっているのは、政府と下院連絡委員会とで合意した60程度の公職である。議院内閣制をとるイギリスでは、与党議員が閣僚や政務官等の役職に就いて政策運営を行い、公開の競争試験によって任用された職業公務員が政治的に中立な立場で政権を支えている⁽⁴⁹⁾。競争試験によらずに国务大臣が任命に関与する公職は2万1千程度といわれており、

①国务大臣の関与が助言程度にとどまるもの (一般公務員、保健機関の公職等)、②国务大臣が任命を決定し、任命過程を公職任命コミッショナー等が監督するもの (1万程度、人事委員会等の非省庁公的機関の幹部、運転免許試験局等の執行機関の公職、水道事業規制局等の規制機関の公職等)、③国务大臣が任命を決定し、任命過程の監視を受けないもの (職業外交官以外の大使、欧州委員会委員等) がある⁽⁵⁰⁾。また、これらの公職とは別に、国务大臣を補佐するため国务大臣が民間人等から任命する特別顧問 (special advisers) が存在する⁽⁵¹⁾。

特定の公職の候補者に対する任命前聴聞の実

(45) 公職任命コミッショナーは、国务大臣が非省庁公的機関等の代表者や役員等の公職を任命する際に、その任命過程を監督することを職務としている。与党のコネで任命される事例が多いとして非難されたことを契機として、1994年の公職倫理基準委員会の勧告に従って設置された (日隅一雄編・訳『審議会革命—英国の公職任命コミッショナー制度に学ぶ』現代書館, 2009, p.7.)。公職任命コミッショナーの職務の詳細については、The Commissioner for Public Appointments ウェブサイト <<http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/>>を参照。

(46) 公職任命コミッショナーの監督対象となっていない公職も多く、その在り方について透明性を高める必要性が指摘されている (Dr Ruth Levitt and William Solesbury, *Policy tsars: here to stay but more transparency needed, Final report*, November 2012 with corrections December 2012, pp.1-3.)。

(47) 省別特別委員会とは、所管する省の歳出、運営及び政策の精査を主な職務とする特別委員会である。省別特別委員会の詳細については、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; House of Commons, *Guide for select committee members*, March 2011を参照。

(48) 下院特別委員会が関与する公職の全てに公職任命コミッショナーが関与しているわけではない。

(49) Gillian Peele, *Governing the UK: British Politics in the 21st Century*, 4th ed., Malden, MA: Blackwell, 2004, pp.172-176.

(50) Cabinet Office, *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, June 2013, pp.20-21.

(51) 特別顧問の詳細については、濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.142-146; Cabinet Office, *Code of conduct for special advisers*, June 2010; Cabinet Office, *op.cit.*(50), pp.23-29を参照。

施は、下院特別委員会の中心的な任務の一つとされている⁽⁵²⁾が、アメリカと異なり、公職の任命に当たっての議会の統制は、必ずしも制定法に基づく必須のものとはなっていない。また、対象となる公職は60程度と少なく、閣僚や省庁の幹部職員も対象となっていない。任命前聴聞を行うこととなっている公職の候補者について聴聞を行った結果、特別委員会がその候補者を支持しないこととした場合であっても、国務大臣はその候補者を任命することが可能である。

(2) 任命前聴聞実施までの経緯

任命前聴聞は、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の候補者に対して行われるようになった。その後も、公職任命への議会の関与を強めべきとの意見はあったが、政府は議会が任命過程に公式に関与することには反対していた⁽⁵³⁾。2003年に、下院行政特別委員会は、大臣の行動に対する議会の効果的な監視を確保するため、関連する下院特別委員会へ国務大臣が候補者を通知することや、任命が承認される前に関連する下院特別委員会において聴聞を行うべきであることを提言した⁽⁵⁴⁾。提言に当たっては、全ての任命権を議会に委譲して、議会に

おける聴聞を経るべきとする積極的な意見もあったものの、公職の数が多く審査する委員会の負担が大きくなること、公職の専門性が高く議員や公衆には候補者の適性を判断する能力が十分でないこと、アメリカのように政治的論争の対象となる場合には候補者となり得る人材が候補となることを躊躇すること等の問題も指摘されていた。この提言に対して、政府は、事前に候補者を通知することは適切と考えており、聴聞については既に事後的な審査の機会を認めていると回答した⁽⁵⁵⁾。

本格的に下院特別委員会が公職者の任命前聴聞を行うようになった契機は、2007年7月に政府が公表した緑書『英国の統治 (“The Governance of Britain”)』である。その後、政府と下院連絡委員会 (Commons Liaison Committee)⁽⁵⁶⁾との協議の結果、下院連絡委員会により、任命前聴聞の対象とする公職一覧と任命前聴聞のガイドライン草案が提示され、試験的に任命前聴聞が行われるようになった⁽⁵⁷⁾。

2 候補者の任命までの手続

下院特別委員会が任命前聴聞を行う公職の任命までの手続の概略は、図3のようになっている。

⁽⁵²⁾ Richard Kelly and Agnieszka Suchenia, “Select Committees—core tasks,” *Standard Note*, SN/PC/ 03161, 29 January 2013, pp.6-7.

⁽⁵³⁾ House of Commons Liaison Committee, *Shifting the Balance: Unfinished Business*, First Report of Session 2000-01, HC 321, 15 March 2001, para. 90. <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/200001/cmselect/cmliaisn/321/32103.htm>>

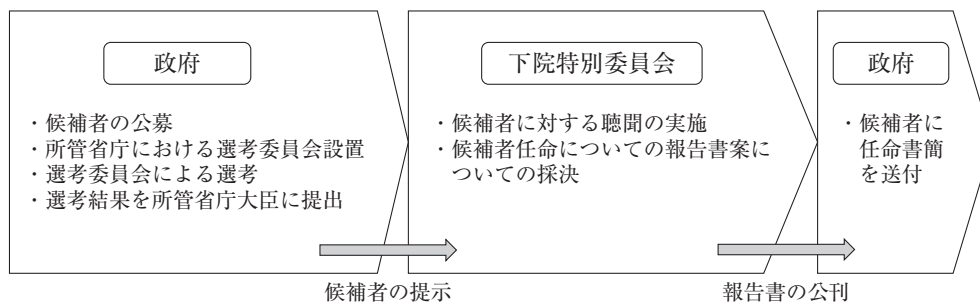
⁽⁵⁴⁾ House of Commons Public Administration Select Committee, *Government by Appointment: Opening Up The Patronage State*, Fourth Report of Session 2002-03, HC 165-I, 2003, pp.30-32.

⁽⁵⁵⁾ Cabinet Office, *Government Response to the Public Administration Select Committee’s Fourth Report of Session 2002-2003 “Government by Appointment: Opening Up the Patronage State” (HC165)*, Cm 6056, December 2003, p.6.

⁽⁵⁶⁾ 下院特別委員会の役割や職務の検討等を行う委員会で、下院特別委員会の委員長で構成する。

⁽⁵⁷⁾ 緑書の内容、政府と下院連絡委員会との協議、ガイドライン草案の内容に関する日本語文献としては、奥村前掲注(47), pp.205-208を参照。任命前聴聞は、試験的に開始されたが、現在は、その方法について検討を継続しているものの、恒久的な手続として確立されている (Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 7th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.625.)。なお、ウェールズの分権政府の大臣が任命する公職の一部については、ウェールズ議会において任命前聴聞が行われている (Owain Roberts, *Public appointments in Wales and elsewhere*, 12/049, November 2012, pp.5-10.)。

図3 下院特別委員会が任命前聴聞を行う公職の任命までの手続の概略



(出典) 各種資料に基づき筆者作成。

(1) 公職任命コミッショナーの実施要領

任命手続は、2013年公職任命令(Public Appointments Order in Council 2013、2002年公職任命令を廃止して制定)に基づいて任命された独立した公職任命コミッショナーが定めた実施要領⁽⁵⁸⁾に基づいて行われる。実施要領によると、公職によって手続は異なり得るものの、①候補者を選考基準に照らして評価するための選考委員会を所管省庁に設置すること、②公職任命コミッショナーが任命した評価者が原則としてその委員会の委員長となること、③選考過程・選考基準・広報戦略等について、選考過程の初めに所管省庁の国务大臣も含めて議論の上で合意し、幅広い候補者の関心を引くよう注意を払うこと、④選考過程の終わりに委員長が署名した委員会報告書を作成すること、⑤任命される人物を公表すること、が求められている。評価者が委員長を務める場合は、委員長は、選考が公平な公開の競争により候補者の能力に基づいて行われるようにする役割を果たし、候補者に対する任命の可否の最終判断は行わない。

(2) 政府における候補者の選定

公職任命コミッショナーの実施要領による

と、任命前聴聞を行う場合には、国务大臣は、事前に下院特別委員会に選考過程・選考基準・広報戦略について助言を求めることとなっている。具体的な選考例を見ると、募集広告は、採用コストを抑えるために、政府機関等のウェブサイト掲載にとどめる場合⁽⁵⁹⁾もあれば、政府機関等のほか民間の新聞・雑誌社のオンライン版に掲載したり、人材紹介会社を利用したりする場合⁽⁶⁰⁾もある。広告には、所管省庁名、職務内容、報酬、職務に必要な経験、面接の時期、応募方法、提出書類(履歴書、人種・性別等に関する質問票、政治活動質問票等)が記載されている。任命前聴聞を行う場合には、その公職に関する全ての広報媒体で任命前聴聞を実施することを明示しなければならない。

公職任命コミッショナーの実施要領に沿って設置された選考委員会は、書類選考を経て面接を行い、任命することが適当と判断した候補者を国务大臣に推薦する。

国务大臣は、選考委員会が推薦した候補者の面接を行い、当該公職にふさわしいと判断した候補者を、下院特別委員会に通知する。

⁽⁵⁸⁾ この要領は、公職任命の原則、省庁の責務、公職者の行為規範、公職任命の評価者、国务大臣の関与、任命前審査、能力・適合性評価、不服申立、再任命・任期延長、適用除外等の項目から成る(Commissioner for Public Appointments, *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*, 1 April 2012.)。

⁽⁵⁹⁾ House of Commons Communities and Local Government Committee, *Pre-Appointment hearing for the Chair of the Audit Commission*, Fourth Report of Session 2012-13, HC553, 6 September 2012, p.15.

⁽⁶⁰⁾ House of Commons Energy and Climate Change Committee, *Pre-Appointment hearing with the Government's preferred candidate for Chair of the Committee on Climate Change*, Fourth Report of Session 2012-13, HC555, 4 September 2012, p.7.

(3) 下院特別委員会における任命前聴聞

下院特別委員会における任命前聴聞は、下院連絡委員会による任命前聴聞のガイドラインに沿って、選考手続の終了後公職任命前までの間に公開で行われる⁽⁶¹⁾。聴聞の際の質問数は、30～40程度で終わることもあれば、120～130程度に上ることもある。内容は、候補者のこれまでの経験が応募している職務にどのように適合しているか、応募のきっかけ等の採用過程、当該公職との利益相反関係の有無、政治的中立性、組織の展望、職務に費やすことができる時間、報酬の妥当性等である。任命前聴聞は新規の任命について実施するものであるが、公的機関及び公職任命に対する継続的審査の一環として、現職の公職者から聴取する場合もある。

任命前聴聞が終了すると、下院特別委員会は任命前聴聞に関する報告書を公刊する。この報告書には、当該公職への候補者の適否に関する委員会の見解や表決の結果、候補者の経歴に関する資料、所管省庁が候補者を適切と判断するに当たり基礎とした基準、聴聞の議事録等が記載されている⁽⁶²⁾。候補者の立場を不安定にしないよう、報告書は聴聞終了後1週間以内に公刊されるのが一般的である。この委員会の見解には拘束力がないが、政府は、国务大臣が当該候補者の任命を決定する前に、委員会報告書を検討する。なお、アメリカと異なり、下院特別委員会での審査の後に、下院本会議での表決は行われない。

(4) 任命前聴聞後の手続

委員会報告書の提出を受けた大臣が候補者を

任命するが、任命しないこととした場合にはその決定が記録され、選考手続が再開される。

関連法により再任命や任期の延長が定められている場合であって、十分な実績があり、かつ、1つの公職の継続期間が10年に満たない場合には、再任命や任期の延長が可能である。

3 任命前聴聞の現状

(1) 任命前聴聞の実施状況

下院特別委員会における公職ごとの近年の任命前聴聞の実施状況は表のようになっている。これまで、下院特別委員会において支持されなかった例は、2008年5月から2013年9月までの間で4例（児童コミッショナー、保護観察首席監察官、統計局局長及び教育機会均等局局長）である⁽⁶³⁾。児童コミッショナーの候補者については、役割の独立性の主張、現状への取組み、児童の権利擁護に関する権限拡大等について決手に欠けるとして下院特別委員会は支持しなかったが、児童・学校・家庭大臣は選考委員会の選考結果が適切であると判断して任命した。保護観察首席監察官の候補者については、保護観察団体の長であった経歴から、外部の人材を候補者とすべきであるとの理由により下院特別委員会が支持しなかったため、暫定的な保護観察首席監察官が任命された。統計局局長については、任命前聴聞において候補者の独立性について下院特別委員会が懸念を示した結果、候補者が辞退を申し出たため、後任が決まるまでの間、前任者が職務を継続した。教育機会均等局局長については、下院特別委員会は候補者の能力に懸念を示して支持しなかったが、ビジネス・

(61) なお、内閣府による省庁向けの手引（Cabinet Office, *Pre-Appointment Hearings by Select Committees: Guidance for Departments*, August 2009.）によると、任命前に議会で審査することが適当な場合であっても、議会在閉会中で開会前に任命する必要があるときや市場に影響を与えやすいとき等は、任命後速やかに聴聞を行うこととされている。

(62) イングランド銀行総裁の候補者に対する任命前聴聞の報告書は、選考の経緯から任命前聴聞の議事録、候補者に対する質問とその回答も含め100ページ近くであったが、ケアの質委員会委員長の候補者に対する任命前聴聞の報告書は9ページ程度であった。

(63) Paul Bowers et al., "Parliamentary involvement in public appointments," *Standard Note*, SN/PC/04387, 2 March 2012, pp.12-16.

表 下院特別委員会における聴聞例 (2010 年以降)

聴聞実施日	公職	所管委員会	採決
2010年 1月12日	検察庁首席監察官	司法委員会	支持
3月10日	刑務所首席監察官	司法委員会	支持
9月9日	ケアの質委員会委員長	保健委員会	支持
9月14日	イングランド銀行金融政策委員会委員	財務委員会	支持
9月21日	予算責任局局長	財務委員会	支持
10月11日	援助インパクト独立委員会首席委員	国際開発委員会	支持
10月25日	予算責任委員会追加委員	財務委員会	支持
11月16日	首席公務員コミッショナー 公職任命コミッショナー	行政特別委員会	支持
2011年 1月31日	裁判官任命委員会委員長	司法委員会	支持
3月10日	BBCトラスト (BBCの経営監督機関) 長官	文化・メディア・スポーツ委員会	支持
3月30日	社会保障諮問委員会委員長	労働・年金委員会	支持
5月11日	保護観察首席監察官	司法委員会	不支持 (司法省が、 手続の中止と別の 候補者での手続の 実施の声明を公表)
5月17日	イングランド・ウェールズ刑務所・保護観察 オンブズマン	司法委員会	支持
5月17日	イングランド銀行金融政策委員会委員 イングランド銀行暫定金融政策委員会外部委員	財務委員会	支持
5月24日	S4C局 (ウェールズ語専門放送局) 局長	ウェールズ問題委員会、文化・メディア ・スポーツ委員会合同委員会	支持
6月7日	イングランド銀行暫定金融政策委員会外部委員	財務委員会	支持
6月28日	統計局局長	行政特別委員会	候補者が辞退
7月5日	労働力供給事業者認可局局長	環境・食糧・農村地域委員会	支持
7月6日	議会オンブズマン 医療サービスオンブズマン	行政特別委員会	支持
10月18日	国民保健サービス委託理事会理事長	保健委員会	支持
10月24日	技術戦略理事会理事長	科学技術委員会	支持
10月26日	イングランド銀行暫定金融政策委員会外部委員	財務委員会	支持
10月31日	住宅・コミュニティ庁規制委員会委員長	コミュニティ・地方政府委員会	支持
11月1日	教育水準局首席監察官	教育委員会	支持
11月9日	租税簡素化局局長 租税簡素化局租税部長	財務委員会	支持
12月6日	統計局局長	行政特別委員会	支持
2012年 2月1日	資格・試験首席監督官	教育委員会	支持
2月2日	教育機会均等局局長	ビジネス・イノベーション・技能委員会	不支持 (候補者が必 要な要件を満たして いない)
3月7日	工学・物理科学研究審議会議長	科学技術委員会	支持
6月20日	社会保障諮問委員会委員長	労働・年金委員会	支持
6月26日	警察監査局首席監査官	内務委員会	支持
7月4日	水道事業規制局局長	環境・地方問題委員会	支持
7月10日	社会移動・子どもの貧困委員会委員長	教育委員会	支持
7月11日	医療研究審議会議長	科学技術委員会	支持
9月3日	監査委員会理事会理事長	コミュニティ・地方政府委員会	支持
9月4日	気候変動委員会委員長	エネルギー・気候変動委員会	支持
9月5日	チャリティ委員会委員長	行政特別委員会	支持
9月11日	イングランド銀行金融政策委員会委員	財務委員会	支持
11月6日	金融行為監督機構長	財務委員会	支持
12月5日	ケアの質委員会委員長	保健委員会	支持
12月11日	国立最適医療研究所所長	保健委員会	支持
2013年 2月7日	イングランド銀行総裁	財務委員会	支持
2月27日	小売業規範審判委員	ビジネス・イノベーション・技能委員会	支持
6月4日	イングランド銀行金融安定政策委員会委員	財務委員会	支持
6月12日	イングランド銀行金融安定政策委員会委員	財務委員会	支持
9月11日	公職倫理基準委員会委員長	行政特別委員会	支持

(注) 2009年以前については、奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』709号、2010.11、p.207を参照。児童コミッショナーの任命前聴聞は、2009年10月に行われた。

財務委員会によるイングランド銀行金融政策委員会及び金融安定政策委員会、予算責任委員会並びに租税簡素化局の公職に関する聴聞については、1997年の決定により任命後に行われている。

(出典) House of Commons Liaison Committee, *Select Committees and Public Appointments: the Government's response*, First Report of Session 2012-13, HC394, 6 September 2012, pp.8-14 及び下院特別委員会の各報告書に基づき筆者作成。

イノベーション・技能大臣は候補者は適切であり下院特別委員会の勧告には拘束されないとして任命した。

(2) 任命前聴聞についての意見

下院特別委員会は、任命前聴聞が既に所管省庁によって決定された人事を支持する形式的なものにとどまっていることを強く懸念しているものの、候補者や所管省庁は、下院特別委員会が考えている以上に任命前聴聞の存在を重視している。

(i) 議会の立場からの意見

下院特別委員会からは、任命前聴聞の対象を拡大すべきとする意見⁽⁶⁴⁾が出されているほか、任命における議会の関与を強め、下院特別委員会に人事拒否権を付与するべきであるとの提言⁽⁶⁵⁾がなされている。児童コミッショナーの任命の例のように、下院特別委員会が任命を支持しなかったにもかかわらず国務大臣が無視して任命するのであれば、任命前聴聞を行う意味がない⁽⁶⁶⁾ということが背景にある。他方、国務大臣が下院特別委員会の判断を完全に無視することは困難であり、下院特別委員会への人事

拒否権を認めないことは、任命権者である国務大臣と任命に反対する下院特別委員会の間に緊張関係を生じさせるという指摘⁽⁶⁷⁾もある。また、現在は任命前聴聞の対象が最終選考に残った候補者から国務大臣が決定した1人のみなので、最終選考に残った他の候補者に下院特別委員会が面接することを認めたり、政府と下院特別委員会との見解に相違がある場合には下院本会議での討論に付したりするべきであるという指摘もある⁽⁶⁸⁾。

(ii) 候補者の立場からの意見

任命前聴聞を経験した候補者は、任命前聴聞の負担をそれほど重いものとは感じておらず、任命前聴聞を経ることによりその公職に就くことへの正当性を確保できるだけでなく、任命前聴聞を下院特別委員会との関係を構築する好機であると考えている⁽⁶⁹⁾。ただ、任命前聴聞の結果、下院特別委員会が任命を支持しなかった場合には、その職務の効果的な遂行ができなくなるため、任命を辞退するつもりであったという候補者が多いようである⁽⁷⁰⁾。

(64) バーナード・ジェンキン (Bernard Jenkin) 下院行政特別委員会委員長は、国務大臣の特別顧問も任命前聴聞の対象とすべきと主張した (Polly Curtis, "Role of political advisers to be investigated after Coulson row," *Guardian*, 27 August 2011.)。金融行為監督機構 (Financial Conduct Authority: FCA) の長について、下院財務委員会は任命前聴聞の対象とすべきと主張したが、市場に影響を与えやすいことを理由に政府は任命前聴聞の対象とすることに同意しなかった。下院財務委員会は、政府による任命後に聴聞を行った (House of Commons Treasury Committee, *Appointment of John Griffith-Jones as Chair-designate of the Financial Conduct Authority*, Sixth Report of Session 2012-13, HC 721, 18 January 2013, p.4.)。

(65) 下院内務委員会は、国境局長や歳入関税庁長を務めたリン・ホーム (Lin Homer) 氏の業績について問題視し、能力に問題がある人物が昇進できる仕組みが問題であり、下院特別委員会に任命拒否権を付与するべきであると主張している (House of Commons Home Affairs Committee, *The work of the UK Border Agency (July-September 2012)*, Fourteenth Report of Session 2012-13, HC792, 25 March 2013, pp.16, 41.)。

(66) Peter Waller and Mark Chalmers, *An Evaluation of Pre-Appointment Scrutiny Hearings*, Constitution Unit of University College London, 9 February 2010, pp.18-23.

(67) Peter Kopecky et al., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p.351.

(68) Robert Hazell et al., "Pre-Appointment Scrutiny Hearings in the British House of Commons: All Bark, or Some Bite," *The Journal of Legislative Studies*, 18(2), June 2012, p.234.

(69) *ibid.*, p.235.

(70) Waller and Chalmers, *op.cit.*(66), pp.28-29.

(iii) 省庁の立場からの意見

任命前聴聞に関わった省庁は、任命前聴聞は候補者の応募を抑止する要因となっていないが、任命前聴聞から得られる直接的な利益も見出せないとして、賛成でも反対でもない立場である⁽⁷¹⁾。下院特別委員会が任命を支持しない場合の対応についても特に想定していないことが多いようである⁽⁷²⁾。下院特別委員会が任命を支持しない場合について想定している機関は、最終選考に残った次順位的人物ではなく、最良の人物を任命するために採用手続を最初から行う予定としているが、採用手続の時間と費用の問題から、1回目の選考手続で確実に任命することが重要と考えている⁽⁷³⁾。また、任命前聴聞は、少なくとも国務大臣が知人等に対する報酬として任命することを抑止し得ると考えられている⁽⁷⁴⁾。

(iv) 公職任命コミッショナーからの提案

公職任命コミッショナーは、公職任命の手続と議会の公職任命審査の強化がどのように補完し合うかについての下院連絡委員会委員長からの質問に対し、①公職任命手続開始前から下院特別委員会が関与して採用基準に下院特別委員会の意見を反映させること、②任命前聴聞において、候補者の資質よりも候補者がどのように任務に取り組むたいと考えているかを重視すること、③規制や監査を任務とする公職については、候補者の政府からの独立性を審査すること

を提案している⁽⁷⁵⁾。

4 任命前聴聞に係る手続の変更に向けた動き

(1) 下院連絡委員会の提言 (2011年9月)

2011年9月、下院連絡委員会は3年間実施した下院特別委員会による任命前聴聞の実績を評価し、国務大臣による任命についての説明責任を強化するための提言を公表した⁽⁷⁶⁾。この報告書において、下院連絡委員会は、任命前聴聞を行うことにより、国務大臣による意思決定を審査し、重要な公職が能力に基づいて任命されていることを国民に対して保証し、任命される人物の職務に対する正当性を向上させ、候補者の中立性を国民に対して証明することができると評価した上で、次の提言を行った。

- ① 募集過程の最初に、政府と下院特別委員会との間で、職務内容や候補者の評価基準について明確にすること。
- ② 任命前聴聞に先立ち、最終選考者の一覧についても下院特別委員会に情報を提供すること。
- ③ 会計検査院長や予算責任局局長のように議会の役割と密接に関係する権限を有している公職や議会の代理としての説明責任を負う公職については、その任命について下院が公式に関与すること。
- ④ 重要な公職については、下院特別委員会による聴聞にとどまらず、公募前の雇用条件の決定を含め下院と内閣が共同で任命手

(71) Hazell et al., *op.cit.*(68), p.236.

(72) Waller and Chalmers, *op.cit.*(66), pp.33-34.

(73) Hazell et al., *op.cit.*(68), p.236.

(74) *ibid.*, p.237.

(75) デイビッド・ノーミントン (Sir David Normington) 公職任命コミッショナーからアラン・ベイス (Sir Alan Beith) 下院連絡委員会委員長への書簡 (25 May 2011.). <<http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/pre-appointment-hearings.pdf>>

(76) House of Commons Liaison Committee, *Select Committees and Public Appointments*, First report of session 2010-12, HC1230, 4 September 2011, pp.23-25. この提言は、任命前聴聞に関する関係者の意見 (Waller and Chalmers, *op.cit.*(66)) や 2011年3月に政府研究所 (Institute for Government) が行った提言を踏まえている。政府研究所の報告書は、任命前聴聞導入後の評価を行うべきであるということのほか、任命前聴聞の対象とすべき公職の性格、議会への拒否権の付与等についての提言を行っている (Akash Paun and David Atkinson, *Balancing Act: The Right Role for Parliament in Public Appointments*, London: Institute for Government, March 2011, pp.7-8.)。

続に関与すること。

- ⑤ 一定の公職については、国務大臣が任命の際に下院特別委員会の助言を考慮するようにするために、拒否権を導入すること。
- ⑥ 必要な場合には、下院特別委員会は、報告書の公刊前に、国務大臣との非公式協議で候補者に対する懸念を表明し、国務大臣は手続を進めるかどうかの判断の際に考慮すること。
- ⑦ ⑧のカテゴリ A の公職については、議会は免職権も有すること。
- ⑧ 下院特別委員会と下院の関与の度合いによって、公職を次の3種類に分けること。
カテゴリ A 議会と政府との共同の任命手続を経る公職であって、下院の院議を経て任命し、下院特別委員会の勧告に基づいて下院が免職するもの⁽⁷⁷⁾
カテゴリ B 下院特別委員会による任命前聴聞の対象となる公職であって、下院特別委員会が任命拒否権を行使することができ、必要な場合には下院の院議に付すことができるもの⁽⁷⁸⁾
カテゴリ C 任命手続前に下院特別委員会が任命前聴聞を行うかどうか選択することのできる公職⁽⁷⁹⁾
- ⑨ 閣僚以外の政治任用については、任命前に下院特別委員会に提示してその審査に付すること。
- ⑩ 任命前聴聞の手続について、下院連絡委員会によるガイドラインと内閣による手引

を1本化して新たな手引を策定すること。

この報告書には、新たな手引の草案⁽⁸⁰⁾が添付されており、所管省庁が採用手続に入る前に下院特別委員会と協議すること、候補者の情報のほか全体的な選考状況について任命前聴聞の前に下院特別委員会に通知すること、任命前聴聞後は直ちに下院への報告や報告書の公表を行うこと、下院特別委員会における手続や決定内容は議会以外の裁判や審判の対象とならないこと等を内容としている。

(2) 政府の回答 (2012年6月)

政府は、2012年6月付けの文書で、下院連絡委員会の前記報告書のうち、任命前聴聞に対する評価については賛成した上で、提言について以下のような回答を行った⁽⁸¹⁾。

- ① 職務内容等について情報を共有するための手続を新しい手引に記載する。
- ② 公職任命の新しい手引に明確な手続を記載し、個人情報の保護に配慮した情報を下院特別委員会が入手できるよう各省庁に求める。
- ③から⑦まで
議会の役割に密接に関係する公職について、議会が公式に任命権を行使することには同意するが、候補者に対する国務大臣の直接の説明責任を留保するべきであることから、下院又は下院特別委員会の拒否権は認められない。また、免職権も国務大臣の権限とすべきである。
- ⑧ 公職を3種類に分けることは適切ではな

(77) 統計局局長、情報コミッショナー、上院議員任命委員会委員長等の9の公職

(78) 競争委員会及び公正取引局長、国民保健サービスの監視機関の長等の21の公職

(79) イングランド高等教育財政会議の議長、就職諮問委員会の委員長等の29の公職

(80) 2011年予算責任及び会計検査法附則第1条では、予算責任局長等について、下院財務委員会の承認を経て財務大臣が任命することとしているが、この手続は手引案に沿ったものとなっている (House of Commons Liaison Committee, *op.cit.*(76), p.44.)。

(81) House of Commons Liaison Committee, *Select Committees and Public Appointments: the Government's response*, First report of session 2012-13, HC394, 6 September 2012, pp.16-22. この2012年9月の下院連絡委員会報告書の付録として、2012年6月付けの政府の回答が掲載されている。

く、2011年に下院連絡委員会に提示した1種類の公職一覧で十分である。かつて政府と議会との間で任命前聴聞の手續に合意したので、下院特別委員会の委員長がそれぞれの所管省庁の国务大臣とともに見直しを行い、対象とする公職について合意するのが適切である。

- ⑨ 政治任用については、内閣府の手引の対象であり、今回の検討の対象外である。
- ⑩ 政府は、公職任命に関する政府の既存のガイド⁽⁸²⁾を原則中心の内容へ見直した。見直し後の内容は、公職任命の手續、被任命者の多様性、国务大臣の関与、被任命者の業績評価に基づく再任用、下院特別委員会の関与、報酬に関する事項から成る。

以上のような政府の回答に対して、下院連絡委員会委員長は政府の回答は任命前聴聞の改善に向けた提案としては驚くほど不十分であると述べた⁽⁸³⁾。また、下院連絡委員会は2012年9月の報告書において、政府が下院連絡委員会の手引案をほとんど考慮していないこと等について厳しく批判した上で、国务大臣とこの問題についての議論を続行していくと述べている⁽⁸⁴⁾。

(3) 政府の回答 (2012年12月)

政府は、下院連絡委員会の2012年9月の報告書に対して、同年12月付け文書で、以下のような回答⁽⁸⁵⁾を行った。

- ・ 下院特別委員会の拒否権については前回の回答と同様に認められない。
- ・ 任命前聴聞の対象となる公職については、省庁横断的に見直しを行っている⁽⁸⁶⁾が、3種類に分けることはしない。
- ・ 政治任用については、公職任命の特質である独立性よりもむしろ、国务大臣の代弁者としての性質に鑑みて、公職任命の手引の対象とはしない。
- ・ 下院連絡委員会による手引案を歓迎するが、単に標準的な手續によるのではなく、原則に従うことにより、所管省庁が適切な任命結果を得るよう注力することが重要と考えている。

5 小括

以上のように、公職任命についての議会による統制の歴史が比較的浅いイギリスにおいては、下院特別委員会による任命前聴聞が定着した。しかし、その在り方を巡って、任命前聴聞の対象の拡大や議会の関与の度合いの強化を求める議会と政府との議論は今後も続くと考えられる。

おわりに

アメリカにおける上院による助言・承認は、自ら信を置く人物を政府の高官に任命しようと

⁽⁸²⁾ Cabinet Office, *Making and Managing Public Appointments: A Guide for Departments*, 4th ed., February 2006.

⁽⁸³⁾ Select Committees and Public Appointments, 6 September 2012. <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liason-committee/news/select-committees-and-public-appointments-government-response-publication/>>

⁽⁸⁴⁾ House of Commons Liaison Committee, *op.cit.*(81), pp.4-7.

⁽⁸⁵⁾ 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, HC912, 24 January 2013, pp.1-4. この2013年1月の下院連絡委員会報告書の付録として、2012年12月付けの政府の回答が掲載されている。

⁽⁸⁶⁾ 個別の法律の制定過程で、任命前聴聞について下院特別委員会と政府とが合意した例がある。新たに法律で設置された小売業規範審判委員 (Groceries Code Adjudicator) について、明文で任命前聴聞の対象とすることはしなかったものの、法律制定の審議過程において任命前聴聞の実施に政府が合意し、下院特別委員会で任命前聴聞が行われた (HC Deb, 26 Feb 2013, Col 218; House of Commons Business, Innovation and Skills Committee, *Pre-appointment hearing with the Government's preferred candidate for the post of Groceries Code Adjudicator*, Eighth Report of Session 2012-13, HC 1011-I, 28 February 2013, p.3.)。

する大統領の公職任命権に対する議会の統制手段として重視されており、上院による助言・承認の対象となる公職の範囲も広い。他方、イギリスにおいては、議院内閣制の下、職業公務員が中立的な立場から政権を支えていることから、政府の高官は下院特別委員会の任命前聴聞の対象となっておらず、任命前聴聞の対象となる公職の範囲は狭い。このほか、アメリカ及びイギリスの議会における公職の候補者に対する聴聞については、以下のような特徴が見られる。

任命前聴聞の対象となる公職に関し、アメリカでは任命前聴聞の対象となる公職は法律で定められているが、そうでない公職との境界が明確でないという指摘がある。イギリスでは政府と下院連絡委員会との間の協議で対象となる公職が決定され、その範囲について議論が続いている。これらのことから、議会が任命に当たって関与すべき公職の範囲について、明確な基準を定めることは容易でないことが視られる。日本でも、アメリカと同様、国会同意人事の対象は個別の法律で定められているが、どのような公職を国会同意人事の対象とするかの一般的な基準は必ずしも明らかではない。

任命前聴聞の前段階の手續として、アメリカでは、上院に指名者リストを提出する前に、大統領府で候補者の選考を行い、非公式に上院幹部等との協議を行う等の議会の不承認を回避するための策を講じている。イギリスでは、公職任命コミッショナーの実施要領に沿った選考過程を経た候補者が下院特別委員会に提示されている。

任命前聴聞の実施主体としては、アメリカでは上院の常任委員会、イギリスでは下院特別委員会を実施しており、いずれも所管の各委員会

において職務の内容や政策の方針等を中心に聴聞を行う点で共通している。これに対して、日本では、公職の種類を問わず議院運営委員会で候補者からの聴取を行っている。

任命に係る議会の拒否権については、アメリカでは、上院が否決した場合に大統領はその候補者を任命することはできないため、政権党と上院の多数党が異なる場合には、承認手續が停滞する問題が生じている。イギリスでは、下院特別委員会が候補者を支持しない場合であっても國務大臣はその候補者を任命することができ、アメリカほどの深刻な問題は生じていないようである。日本でも、アメリカと同様に、国会同意人事の手續が進まないことが問題となる場合があるが、日本では両議院の同意が必要である点で、アメリカと異なっている。

候補者を任命することができず空席が生じた場合の対応については、アメリカでは空席が生じないようにするための法令を整備しているものの、政権交代時等には依然として空席が大量に生じる問題が発生している。イギリスでは、空席が生じた例は多くなく、候補者を任命できなかった場合には、暫定的な任命や前任者の職務継続等の措置をとっている。日本においては、国会同意人事の対象となっているが職務継続規定のない公職もあり、その対応が必要と考えられてきたところである⁽⁸⁷⁾。

アメリカ、イギリスいずれにおいても、公職任命への議会の関与の仕組みの改善に向けた取り組みがなされており、我が国の国会同意人事について検討するに当たっても、国会の実効的な関与の在り方や空席の防止策等の参考となろう。

(たかざわ みゆき)

(87) 平成21年4月に、両議院の同意に係る国家公務員等の職務継続規定の整備に関する法律案(第171回国会衆法第16号)が提出されたものの、同年7月の衆議院解散に伴い廃案となった。