

英国の内閣委員会制度

政治議会課 濱野 雄太

目 次

はじめに

I 内閣委員会制度の概要

- 1 内閣委員会制度の意義・経緯
- 2 内閣委員会の構成
- 3 内閣委員会の特徴
- 4 事務官委員会
- 5 内閣官房

II 内閣委員会の手続き

- 1 案件の承認
- 2 内閣委員会の書面による承認
- 3 内閣委員会の会合による承認

おわりに

はじめに

英国では内閣委員会 (Cabinet Committee⁽¹⁾) が政策決定過程において重要な役割を果たしている。我が国でも 2009 (平成 21) 年の政権交代後に、特定の政策に関係する少数の大臣で案件の議論・調整を行うため、複数の閣僚委員会が設置された。

本稿は、英国における内閣委員会制度の概要を紹介することで、我が国における閣僚委員会のあり方に関する検討材料を提供するものである。

まず、I 章では内閣委員会制度の意義・経緯、内閣委員会の構成・特徴等を中心に概要を紹介する。次に、II 章では現在のキャメロン政権の場合を事例として、内閣委員会の手続きについて、特に内閣委員会による案件の承認が、構成員への書面 (correspondence) を通じてなされる場合と、構成員が一堂に会する会合を通してなされる場合とがあることについて説明する。最後に、これまでの内閣委員会の運用実態についての指摘をいくつか紹介する。

なお、キャメロン政権に関する情報のうち、脚注を付していないものについては、基本的に英国内閣府 (Cabinet Office) ウェブサイトに掲載されている各省職員向け手引書「閣議及び内閣委員会の手引き (Guide to cabinet and cabinet committees)」⁽²⁾ (以下、「現行の手引書」とする) 及び英国内閣府ウェブサイトの内閣委員会に関するページの説明によっている。他の資料を参考にした部分については脚注に記した。

I 内閣委員会制度の概要

1 内閣委員会制度の意義・経緯

英国において、閣僚をその構成員とする閣議は、政府の全政策の究極的な調整の場である。しかし、案件に関係しておらず限られた理解や興味しか持たない閣僚も参加する閣議よりも、案件に関係する少数の大臣で構成される内閣委員会の方が、詳細な議論・意思決定を行うためには、より効率が良い場であると広く認識されている⁽³⁾。

内閣委員会の歴史を振り返ると⁽⁴⁾、19 世紀にクリミア戦争を遂行するために設置された戦争委員会 (War Committee) や、1903 年に設置された帝国国防委員会 (Committee of Imperial Defence) などで既にその存在が確認されている。しかし、第一次世界大戦が起きるまでは、政府の主要課題の多くは閣議で検討・処理することが可能であり、平時は小規模なグループに意思決定を委ねる必要性はなかった。内閣委員会制度の一つ目の転換点は第一次世界大戦であり、当時のデービッド・ロイド・ジョージ首相は戦争に対応するため多くの委員会を活用し、その際に閣議や内閣委員会の事務的補佐を行うための内閣府や内閣官房 (Cabinet Secretariat) が設置され、後述する内閣委員会における手続きの基本的な枠組みが整備された。第一次世界大戦後、内閣の規模が拡大し、政府の業務が増大したため、約 20 の臨時的な内閣委員会が設置・活用され、迅速な業務の処理を助けた。しかし、この時点でも、閣議はまだ主要な意思決定の場であった。二つ目の転換点となる第二次世界大戦の間に内閣委員会は再び拡大され、戦後のアトリー政権では、平時にもかかわらず約 150 の

(1) 「閣僚委員会」、「大臣委員会」、「閣僚会議」と訳されることもある。

(2) *Guide to cabinet and cabinet committees*, Jun 2010. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees.pdf>>

(3) Peter Dorey, *Policy Making in Britain: an introduction*, Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 2005, p.101.

(4) Rodney Brazier, *Minister of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997, pp.145-147.

常任委員会と 300 を超える臨時委員会が存在したという。アトリー政権以降、閣議では政府全体の業務を監督することが不可能となり、内閣委員会において意思決定を行うことが定着した。以後、制度の一部変更⁽⁵⁾や政権による様々な運用を経て、現在に至っている。

2 内閣委員会の構成

(1) 内閣委員会の種類

内閣委員会は、常任委員会 (Standing Committee)、臨時委員会 (Ad hoc Committee) という二つの種類に分類されることが多く、それらの下に小委員会 (Sub-Committee) が置かれることもある⁽⁶⁾。常任委員会は、経済問題、内政問題、国防・海外問題、立法問題等の継続的な問題に対処するものであり⁽⁷⁾、新しい政権は前政権の常任委員会の大枠を維持するとされる⁽⁸⁾。臨時委員会は、特定かつ緊急の問題を処理するために設置され、委任された業務を遂行した時に廃止される⁽⁹⁾。臨時委員会の名称には「MISC」又は「GEN」のどちらかが使われ、ど

ちらを使うかは政権によって異なる⁽¹⁰⁾。小委員会は、より限定された事項を扱う傾向がある⁽¹¹⁾。

これら内閣委員会の設置、廃止、付託事項の設定は、首相が行うとされていた⁽¹²⁾。しかし、現在の保守党と自由民主党による連立政権の下では、付託事項は首相 (保守党党首) が副首相 (自由民主党党首) と協議の上で決定することとされた。

キャメロン政権では今のところ、狭義の内閣委員会 (Cabinet Committees) と小委員会 (Cabinet sub-Committees) が存在しており、臨時委員会は確認できない。前掲の分類に当てはめるならば、狭義の内閣委員会は常任委員会に相当すると思われる。2010年9月時点では、狭義の内閣委員会が9、小委員会が7設置されている⁽¹³⁾ (表)。

(2) 内閣委員会の構成員

委員会の正式な構成員は全て政府構成員、いわゆる大臣たちである。閣僚だけでなく、中

(5) 例えば、内閣委員会の存在は長らく公表されていなかったが、サッチャー政権で主要な4つの常任委員会の名称が、メージャー政権で1992年に16の常任委員会と10の小委員会の構成員・付託事項が公表され、以後は公表されるようになった (Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 6th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.402.)。

(6) Gillian Peele, *Governing the UK*, 4th ed., Malden: Blackwell, 2004, pp.141-146; *ibid.*, p.401.

(7) F. N. Forman and N. D. J. Baldwin, *MASTERING British politics*, 5th ed., Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, pp.281-282.

(8) Turpin and Tomkins, *op.cit.*

(9) *ibid.*

(10) Peele, *op.cit.*, p.141. MISC は Miscellaneous の略、GEN は General の略である (Rodney Brazier, *Constitutional Practice: the foundations of British government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, p.116.)。Miscellaneous は「雑多な」、「多方面の」などの意味を持つ。

(11) Peele, *ibid.*, p.142. 中には、特定の課題に関して又は必要に応じて内閣委員会に報告を行うことが、付託事項に規定されているものもある。例えばキャメロン政権では、規制緩和と小委員会は欧州規制に関係する課題について欧州問題委員会に、国家安全保障会議 (脅威、災害、災害耐性及び非常事態) は必要に応じて国家安全保障会議に、報告を行う。

(12) Turpin and Tomkins, *op.cit.*

(13) 国家安全保障会議 (脅威、災害、災害耐性及び非常事態)、国家安全保障会議 (核抑止及び安全保障)、国家安全保障会議 (新興国) は、国家安全保障会議の下に設置された小委員会である (“National Security Council” <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/national-security-council>>)。また、連立の運営及び戦略企画グループ (Coalition Operation and Strategic Planning Group) はワーキンググループであり、内閣委員会には含まれない (*Cabinet Committee System*, September 2010. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees-system.pdf>>)。

表 キャメロン政権における内閣委員会一覧

(●は狭義の内閣委員会、・は小委員会)

委員会	付託事項等	構成員			委員長
		総数	閣僚級 (※1)	下級大臣 等	
●連立委員会 (Coalition Committee)	毎週又は必要に応じて会合を開き、政府の業務・優先課題及び連立協定の実施・運用の管理を行う。 連立政権の二党から構成員が二名ずつ出席しているならば、定足数に達しているとみなす。	10	10	0	首相、副首相 (共同委員長)
●国家安全保障会議 (National Security Council)	国家安全保障、外交政策、国防、国際関係・開発、災害耐性、エネルギー・資源保護に関する案件を検討する。	11	10	1	首相
・国家安全保障会議（脅威、災害、災害耐性及び非常事態） (NSC (Threats, Hazards, Resilience and Contingencies)) (※2)	テロリズム、その他の安全保障上の脅威、災害、災害耐性、公安政策、公安関係機関の業績・資源に関する課題を検討する。 必要に応じて、国家安全保障会議に報告をする。	18	17	1	首相
・国家安全保障会議（核抑止及び安全保障） (NSC (Nuclear Deterrence and Security))	核抑止及び安全保障に関する課題を検討する。	7	7	0	首相
・国家安全保障会議（新興国） (National Security Council (Emerging Powers))	英国と新興国との関係に関する課題を検討する。	11	9	2	外務・英連邦相
●欧州問題委員会 (European Affairs Committee)	EUに関する課題を検討する。	14	11	3	外務・英連邦相
●社会的公正委員会 (Social Justice Committee)	貧困、平等、及び社会的公正に関する課題を検討する。	10	7	3	労働・年金相
・児童貧困小委員会 (Child Poverty sub-Committee)	児童貧困に関する課題を検討する。	7	0	7	児童・家庭担当相
●内務委員会 (Home Affairs Committee)	憲法・政治改革及び移民・保健・学校・福祉を含む内政に関する課題を検討する。	20	20	0	副首相
・公共保健小委員会 (Public Health sub-Committee)	公共保健に関する課題を検討する。	19	6	13	保健相
・オリンピック小委員会 (Olympics sub-Committee)	2012年ロンドンオリンピック・パラリンピック及びその跡地利用に関する、企画及び警備を含む実施体制を検討する。 必要に応じて、他の大臣、ロンドン市長、情報保安局長、ロンドン警視庁警視総監、ロンドンオリンピック組織委員会代表の出席を要請することができる。	8	6	2	内閣府担当相
●経済問題委員会 (Economic Affairs Committee)	経済に関する課題を検討する。	12	11	1	財務相
・規制緩和小委員会 (Reducing Regulation sub-Committee)	規制緩和に関する課題を検討する。 欧州規制に関する課題について欧州問題委員会に報告をする。	9	6	3	産業・ 技術革新・ 技能相
●銀行改革委員会 (Banking Reform Committee)	銀行に関する課題を検討する。	6	5	1	財務相
●議事・立法委員会 (Parliamentary Business and Legislation Committee)	政府の議事及び立法計画の履行を検討する。 首席立法担当官及び首相付・副首相付議会担当秘書官は出席を要請される。 必要に応じて、スコットランド相、ウエールズ相、北アイルランド相は出席を要請され、資料及び議事録を受け取る。	13	6	7	下院院内総務
●公共支出委員会 (Public Expenditure Committee)	公共支出に関する課題を検討する。	5	5	0	財務相

(※1)「閣僚級」には内閣の構成員である閣僚23名だけでなく、閣議に常時出席する閣僚級の大臣5名も含めた。

(※2) 公安関係の場合の出席者は、首相(委員長)、副首相(副委員長)、外務・英連邦相、財務相、内務相、国防相に限定される。

(出典) *Cabinet Committee System*, September 2010.<<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees-system.pdf>>

には担当大臣 (Minister of State。「副大臣」や「閣外大臣」と訳されることも多い) や政務官 (Parliamentary Secretary) などの下級大臣 (Junior Ministers) が構成員に含まれている委員会も存在し、特に小委員会には通常、下級大臣が含まれるとされる⁽¹⁴⁾。

構成員は委員長、副委員長とそれ以外(便宜上、本稿では「委員」とする)に分けられる。委員長は通常、首相、副首相、又は上級閣僚が務める⁽¹⁵⁾。委員の多くは、当該委員会の付託事項に利害関心を持つ省の大臣たちであり、事実上、自動的に又は自己選択的に決定されるといふ⁽¹⁶⁾。しかし、付託事項に関係していないが故により広い視野を提供するという意味で、無任所大臣や首相に特に信頼されている上級閣僚が1名か2名選ばれることもある⁽¹⁷⁾。また、多くの委員会は、検討される政策が公共支出の拡大を伴わないようにするために、財務大臣、予算担当大臣 (Chief Secretary to the Treasury⁽¹⁸⁾)、金融担当大臣 (Financial Secretary⁽¹⁹⁾) を含んでいる⁽²⁰⁾。

委員長を含む構成員の人選は首相が行うこととされていた⁽²¹⁾が、連立政権となった現在で

は、首相 (保守党党首) が副首相 (自由民主党党首) と協議の上で決定することとされた。また、副委員長は委員長とは異なるもう一方の政党の大臣が務めることとなった。

構成員の規模については委員会によって大きく異なっており、例えばキャメロン政権では、狭義の内閣委員会が5名から20名、小委員会が7名から19名の大臣で構成されている。

3 内閣委員会の特徴

(1) 決定の拘束力

内閣委員会における決定は、閣議における決定と同様の権威及び拘束力を持つ⁽²²⁾。すなわち、内閣委員会において一部の大臣によって行われた決定が、その議論・決定に関与していない大臣を含む、政府構成員全員を拘束するのである⁽²³⁾。内閣委員会における決定は閣議で報告されるが、閣議では通常、形式的な承認を受けるのみである⁽²⁴⁾。現行の手引書によれば、内閣委員会が拘束力を持つ決定を行うことができるのは、内閣委員会の正式な構成員が大臣のみであり、大臣たちは議会に対する責任を有しているからであると説明されている。

(14) 例えば、キャメロン政権における児童貧困小委員会 (Child Poverty sub-Committee) の構成員は全て下級大臣であり、委員長を務めるのは教育省の下級大臣である児童・家庭担当大臣 (Minister of State (Children and Families))。下級大臣を含む小委員会は、政策の策定というよりも、政策の調整に関係することが多いとされている (Peele, *op.cit.*, p.147.)。内閣委員会制度において、下級大臣は閣僚の負担を軽減するという点で重要な役割を果たしており、その働きぶりは彼らの評価につながる (Forman and Baldwin, *op.cit.*, p.282.)。

(15) Dorey, *op.cit.*, p.102.

(16) *ibid.*, p.101.

(17) *ibid.*

(18) 財務大臣の他に財務省に置かれるもう一人の閣僚で、政府の公共支出の管理を担当する。「大蔵省首席担当官」、「大蔵首席国務大臣」、「首席財務政務官」などと訳されることもある。

(19) 銀行・金融サービスの改革・規制、金融の安定等の金融政策を担当する、下級大臣。

(20) Dorey, *op.cit.*, p.102.

(21) Turpin and Tomkins, *op.cit.*

(22) Peele, *op.cit.*, p.147. ただし、小委員会の中には常に最終的な決定を行うわけではないものもあるという (“Cabinet committees,” *BBC News*, 8 August 2008. <http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/guides/newsid_81000/81930.stm>).

(23) Oonagh Gay and Thomas Powell, “The collective responsibility of Ministers: an outline of the issues,” *House of Commons Library Research Paper*, 04/82, 15 November 2004, pp.11-12. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2004/rp04-082.pdf>>

(24) Dorey, *op.cit.*, p.102.

(2) 閣議請議

内閣委員会の決定や結論に対して不満を持つ委員は、委員長長の同意が得られた場合のみ、当該案件について閣議請議 (appeal) を行うことができる⁽²⁵⁾。閣議請議が行われた場合、当該案件は閣議で検討されることとなる。現行の手引書には委員による閣議請議に関する明確な記述は見当たらないが、関連するものとして、財務省の大臣が同意しない公共支出に関する案件は、首相の判断により閣議に諮られる場合があるという記述が挙げられよう。

(3) 機密性

閣僚委員会での議論は秘密のうちになされなければならず、その議事録や関係文書は即座には公開されない⁽²⁶⁾。現行の大臣規範 (Ministerial Code) でも、内閣委員会の会合における発言、書面における意見表明は秘密とされている⁽²⁷⁾。現行の手引書によれば、内閣委員会に関する資料は「部外秘 (Restricted)」又はそれ以上の機密に分類され、基本的に情報公開請求によっても公開されない⁽²⁸⁾。省の内部でさえ、内閣委員会に関する資料は、正当な理由がある者のみ閲覧するべきとされる。

4 事務官委員会

(1) 事務官委員会の構成

内閣委員会には含まれないが、職業公務員である事務官 (official) のみによって構成される事務官委員会 (Official Committee) も存在する。事務官委員会は内閣委員会が会合を開く際の事務的な運営に当たり重要な役割を果たしているため、紹介することとする。

事務官委員会は内閣委員会とほぼ並行して設置される。複数の事務官委員会が一つの内閣委員会の補佐をすることもあるというが、正確な数等の情報は公表されていないので、詳細については確認することができない⁽²⁹⁾。現行の手引書によれば、委員長は内閣官房の事務官が、委員は案件に関係する省の事務官たちが務める。例えば主要な内政政策に関する内閣委員会を補佐する事務官委員会には、首相官邸の秘書室 (Private Office) 及びポリシーユニット (Policy Unit)、副首相府、戦略室 (Strategy Unit)、財務省、当該政策を主導する省、当該内閣委員会の委員を務める大臣の省の事務官たちが、出席するよう求められる。事務官委員会の会合に出席する事務官たちは、自身の省の代表として合意を行うことができる程度に上級の事務官であることとされる⁽³⁰⁾。

(25) Brazier, *op.cit.*(10), pp.117-118; Dennis Kavanagh, "The Cabinet and the Prime Minister," Bill Jones, ed., *Politics UK*, 6th ed., Harlow, England: Pearson Education, 2007, p.503.

(26) Brazier, *ibid.*, p.124.

(27) *Ministerial Code* 2010, para.2.1. 大臣規範とは、内閣の手続きや大臣の行為に関する慣習をまとめた文書である。法的拘束力はなく、首相が自身の権限により改訂している。

(28) 当該資料が古いものである場合など、特定の非常に限られた状況においては、公開されることもある。"Cabinet and Cabinet Committee information" <<http://www.justice.gov.uk/guidance/freedom-and-rights/freedom-of-information/foi-assumptions-cabinet.htm>>

(29) Dorey, *op.cit.*, pp.104-105.

(30) 最も多いのは課長補佐 (Assistant Director)・課長代理 (Deputy Director) 級の委員会、次に多いのが課長 (Director)・局長 (Director General) 級による委員会であり、事務次官 (Permanent Secretary) による委員会は少数であるという (Simon James, *British Cabinet Government*, 2nd ed., London: Routledge, 1999, p.52.)。なお、当該引用資料にある役職の名称は後に変更されたものも含まれていたため、ジューン・バーナム、ロバート・パイパー (稲継裕昭監訳・浅尾久美子訳) 『イギリスの行政改革—「現代化」する公務』 ミネルヴァ書房, 2010, p.193. (原書名: June Burnham and Robert Pyper, *Britain's modernised civil service*. 2008.) ; Martin Stanley, *How to be a Civil Servant*, 2nd ed., London: Politico's, 2004, p.22. を参考に、「principal」を「Assistant Director」、「assistant secretary」を「Deputy Director」、「under-secretary」を「Director」、「deputy secretary」を「Director General」に置き換えた。

(2) 事務官委員会の目的・業務

事務官委員会の目的は、内閣委員会の会合における議論が効率的に行われるようにすることである。そのために、事務官委員会の会合は内閣委員会の会合が行われる前に開催され、事務的・技術的な観点での検討を行い、省間の不一致を最小限に減らし、委員である大臣たちが解決しなければならない問題を事前に特定・明確化する⁽³¹⁾。

現行の手引書によれば、事務官委員会の具体的な業務として、委員会の会合を開催する時期を特定するために、省横断的で優先順位の高い分野の政策を監視すること、前回の内閣委員会の会合以降の各省の進捗状況を監視すること、省間で議論のある課題が内閣委員会に上げられる前に解決すること、大臣たちが重要な課題に焦点を当てることができるよう、内閣委員会の資料に含まれる必要がある分野を特定すること、会合が開かれる前に内閣委員会で検討される資料の案文の効率性を検証すること、他の大臣が提起する可能性がある課題について、委員長又は委員たちに簡単な説明を提供すること等が挙げられている。

5 内閣官房

内閣委員会の事務的な運営は、内閣官房が担当する⁽³²⁾。内閣官房は内閣府に属し、職業公務員である内閣官房長⁽³³⁾が長を務める組織であり、複数の内閣委員会事務局 (Cabinet Committee Secretariat)⁽³⁴⁾等で構成されている。その役割は、首相や内閣委員会の委員長を務め

る大臣を補佐することである。現行の手引書によれば、具体的には委員長・副委員長への助言、内閣委員会の議事録の発行、内閣委員会に関する各省からの問い合わせ・協議への対応、内閣委員会の会合や書面による承認の準備・調整等を行う。

II 内閣委員会の手続き

1 案件の承認

(1) 内閣委員会による承認が必要な案件か否か
全ての案件が内閣委員会による承認を必要とするわけではない。内閣委員会による承認を得る必要がある案件については、①連立政権協定に影響を与えるもの、②国民からの意見や批判が予想されるもの、③複数の省に関係する主題が存在するもの、④省同士の書面のやり取りや議論を経ても解決できないもの、といった四つの基準が設けられている。これらの基準に一つでもあてはまる場合、その案件は基本的に内閣委員会に諮る必要があるとされる。案件を主導する省はこれらの基準を考慮しつつ、案件を内閣委員会に諮るか否かを検討する。判断に迷う場合は、内閣官房から助言を得ることもできる。

内閣委員会に諮られる可能性が極めて高い案件の例として、連立政権の運営に影響を与える案件、連立政権協定に含まれている分野の政策を推進する案件、協議文書及び緑書・白書の発行⁽³⁵⁾、省別特別委員会報告書 (Select Committee Report) への回答⁽³⁶⁾、国際的会合における交渉姿勢の決定、議会への法案提出前の

(31) James, *ibid.*, p.52; Dorey, *op.cit.*, pp.104-105. なお、閣議の前日に各省の事務次官が出席する事務次官会議は、事務官委員会が内閣委員会の補佐を行うのとは異なり、閣議の事前準備を行う場ではなく、広範囲に適用されるであろう問題の提起や、自身の省の政策説明を、事務次官が行う場となっている (James, *ibid.*, p.53)。

(32) "Cabinet secretariat," *BBC News*, 13 August 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/81934.stm> 内閣官房の職員は各省からの出向者であり、内閣官房には二年から三年在籍するという (James, *ibid.*, p.198)。

(33) 職業公務員の最高位であり、議員が就く役職ではない。現在の内閣官房長はガス・オドネル氏で、元財務省事務次官である。"Sir Gus O'Donnell" <<http://www.civilservice.gov.uk/about/leadership/gus/index.aspx>> 内閣官房長は、「官房副長官」と訳されることもある。

(34) 例えば、キャメロン政権では、欧州・地球規模問題事務局 (European and Global Issues Secretariat)、経済・内政問題事務局 (Economic and Domestic Affairs Secretariat) 等が内閣委員会の事務局機能を担っている。

最終的な政策提案への合意、新規の規制又は規制緩和の提案、新規の政策又は政策の変更に関する公式声明の企図、EU法の履行等が挙げられる。また、特に困難な政策又は複雑な政策を含む場合、政策形成過程における複数の局面で承認が求められることもある⁽³⁷⁾。

内閣委員会に諮られる必要のない案件の例として、調査結果やデータの発行、協議文書に対する国民の反応の分析や事実情報等の発行、以前合意した政策への影響がない、主に技術的な点での政府による法案修正、以前合意した政策を実施するための二次立法 (secondary legislation)⁽³⁸⁾の起草及び付随する大臣声明 (Ministerial Statement)⁽³⁹⁾、既に合意した政策に関する日常的な報道発表等が挙げられる。

(2) 承認を得るための方法、案件を諮る委員会の決定

ある案件について内閣委員会による承認が必要と判断した場合、当該省は、内閣委員会の構成員への書面を通じて承認を得るべきか、又は構成員が一堂に会する会合を開いて承認を得るべきか、そしてどの内閣委員会に諮るべきかについて、内閣官房から助言を得ることができる。

(i) 特定の案件に関する、承認要請の前の協議

承認を要請する前に、特定の機関との協議を経なければならぬ案件がある。一つ目は財政上の影響を伴う提案であり、財務省との協議が必要とされ、財務省が同意できない場

合は、承認の要請をする際に、財務省が同意できる条件を添付しなければならない。二つ目は規制に影響を与える提案であり、その費用と効果について説得力のある分析をするために、産業・技術革新・技能省の規制改善実施局 (Better Regulation Executive) との議論が必要とされる。その提案が政府の設定した規制の改善に関する方針に適合しない場合、委員会での承認はなされない。

(ii) 書面による承認か、会合による承認か

書面による承認は会合による承認に比べ時間がとられないため、基本的に用いるべき手段であるとされる。当該省が会合の開催が必要と考えた場合、内閣官房との協議において、当該案件は多くの省の間に意見の相違があるか、財源やその履行など、重要な点に関して疑問が残っているか、事前に政府横断的に大臣たちの賛同を得る必要があるか、連立政権協定の内容を変更する又は後退させる懸念があるか等を検討する。その結果会合の開催に内閣官房が同意した場合、内閣官房は当該委員会の委員長に助言を行い、委員長が (不在の場合は副委員長が) 会合を主催する。

(iii) 案件をどの委員会に諮るか

案件はその内容に対応する委員会に諮ることとなる。大多数は内務委員会 (Home Affairs Committee) 等の、政策を扱う委員会 (policy committee) に諮られ、検討される。政策を扱う

(35) 英国では政策形成過程における複数の段階で、協議文書や緑書・白書を発行し、それらに対する国民や関係団体からの意見を募り政策に反映させるという、協議 (Consultation) 制度が行われている。

(36) 省別特別委員会は上下両院に設置されている。各省の活動から経済事情まで幅広い分野の調査・監視を行い、刊行する報告書では政府からの回答を要求するものが多い (“Select Committees” <<http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>>)。下院の省別特別委員会については、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. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071810.pdf>> が詳しい。

(37) ブラウン政権の手引書では、政策形成過程において内閣委員会による承認が必要とされる段階の一例が公表されていた (*A Guide to Cabinet and Cabinet Committee Business*, November 2008, p.14. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/98307/guide_to_cabinet.pdf>.)。

(38) 一次立法 (primary legislation) である法律 (Act) によって授権された、行政レベルで制定される規則等。

(39) 大臣が議会において口頭又は文書で行う意思表明。

委員会において、政党の方針に基づく見解の相違が発生し、解決しなかった問題や、連立政権協定の方針を大きく変更する提案は、連立委員会 (Coalition Committee) に諮ることとなる。

議会に提出する法案や、既に議会に提出した法案への修正は、政策を扱う委員会と議事・立法委員会 (Parliamentary Business and Legislation Committee) の両方に諮り、承認を得なければならない。政策を扱う委員会では法案の内容について検討し、議事・立法委員会では議会における法案の取扱いについて検討するという分担がなされる⁽⁴⁰⁾。

また、問題が解決しなかった案件は、委員長又は副委員長どちらかにより連立委員会に諮られることもある。そして、内閣委員会では合意に達することができなかつた本質的な問題を含む案件は、閣議に諮られることもある。

2 内閣委員会の書面による承認

(1) 承認を求める書面の起草

(i) 書面の内容

案件の承認を求める書面は、当該案件を主導する省が起草する。書面には、当該案件が進捗する過程で他省とどのような議論をしてきたかを述べる。特に政策に関する案件の場合、財務省との議論の経過を示す、財源関係の項目がなければならない。規制・規制緩和に関係する政策の場合、その影響も述べるべきであるとされる。

(ii) 機密性

書面は、基本的に「部外秘 (Restricted)」に分類すべきであるとされる。より機密性の高

い「委員会構成員のみ」に分類することもできるが、その場合配布に時間を要し、締切りを守る事が困難になる可能性があるため、妥当な理由がないかぎり「委員会構成員のみ」にするべきではなく、そうする場合は内閣官房と協議をしなければならないとされる。

(2) 承認を求める書面の送付

(i) 書面の宛先

書面は、内閣委員会の委員長を宛名として送付し、そのコピーを首相、副首相、委員、内閣官房長に送付する⁽⁴¹⁾。当該案件を主導する省が委員長自身の省である場合、当該省の下級大臣の一人が提案者として署名し、宛名は委員長とする。また、内閣委員会の構成員には含まれていないが、案件に利害関心を持つ大臣たちにも、コピーを送付することができる。彼らの関心は明確に表明されるべきだと考えられている。

書面は、内閣官房長を除き基本的には大臣のみに送付されるが、政策分野によっては例外的に大臣ではない者に送付する場合もある。例えば、欧州問題委員会 (European Affairs Committee) に諮る案件の場合は首相付の国際事情・欧州担当顧問へ、当該案件が法案の起草を伴うものである場合は首席立法担当官 (First Parliamentary Counsel)⁽⁴²⁾へコピーを送付すべきであるとされる。

当該案件が複数の委員会に関係する場合、書面のコピーは関係する他の委員会にも送付することができるし、そうすべきであるとされる。ただし、委員会ごとに別々に起草し送付する必要はない。その場合の承認は、首相が委員長を務める委員会が含まれている場合は首相が、そ

(40) "Collective agreement," *Guide to Making Legislation*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/guide-making-legislation>> (英国内閣府ウェブサイトに掲載されている、政府提出法案作成の手引書)

(41) 書面の送付や配布には、Eメール等が活用される。

(42) 現在は内閣府に置かれている、立法担当局 (Office of the Parliamentary Counsel) の最高位の役職。立法担当局は、各省からの指示に基づいて、主に政府が議会に提出する法案や特定の枢密院令 (Order in Council) 等の起草を行う ("Office of the Parliamentary Counsel" <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/office-parliamentary-counsel>>)。立法担当局は、「法制局」、「立法顧問局」などと訳されることもある。

うでない場合は最も上級の委員長が行う。

(ii) 回答の締切り

書面の回答の締切りには、少なくとも6開庁日（議会休会中は9開庁日）の期間をとることとされるが、内閣官房との協議の上で、より短い締切りを設定することも可能である。

(3) 書面に対する回答の起草・送付

(i) 回答の内容

事務官は、当該案件を担当する大臣たちが検討し承認するための時間を十分確保できるように、回答の案文を起草するべきであるとされる。単純に当該案件を支持するならば大臣は回答を書く必要がなく、無回答（nil return）は案件に同意していることを意味する。書面の内容に異議がある場合は、問題となる論点は即座に検討され、大臣が正式に回答を送付するより前に、妥協が図られることが重要であるとされる。書面の内容に同意するための条件がある場合、同意するための条件というほどではないがコメントがある場合、同意に関して異議がある場合は、回答において明確に示されるべきであるとされる。

(ii) 回答の宛先

回答は委員長を宛名として送付し、回答のコピーを、承認を求める書面を受け取ったメンバーに送付する。

(4) 各省からの回答のとりまとめ

(i) 案件を主導する省における回答のとりまとめの管理

各省からの回答は委員長を宛名としているが、回答のとりまとめに関して責任を負うのは案件を主導する省である。案件を主導する省は、締切りまでに確実に回答を受け取ることができるようにしなければならず、そのため締切りの2日前に回答の督促等を行っている。また、回答のとりまとめ状況については内閣官房に逐一

連絡をすることとされ、全ての回答を受け取った後に改めて報告をする。

(ii) 内閣官房における回答への対応

内閣官房は、案件を主導する省から各省の回答を全て受け取った後、案件の承認に関して同意が得られているかどうかを確認する。同意が得られていれば、案件は承認される。書面の内容に同意するための条件がある場合、書面の内容に関する異議がある場合は、それらの問題を解決するよう調整を行う。それでも同意が得られない場合、承認はなされず、会合による調整に委ねられることとなる。

(5) 委員長による案件の承認

案件の承認を決定した場合、委員長又は副委員長は、各省の回答の要約と承認のための条件をまとめた文書を委員会宛てに送付し、委員会として案件を決定することを確認する。案件の承認を決定する書面は、委員長が発行する。各省の回答が全て揃ってから案件の最終的な決定が行われるまでは通常数日を要し、それまでは公的な決定の宣言をするべきではないとされる。

以上の流れを示すと図1のようになる。

3 内閣委員会の会合による承認

(1) 会合の開催の決定

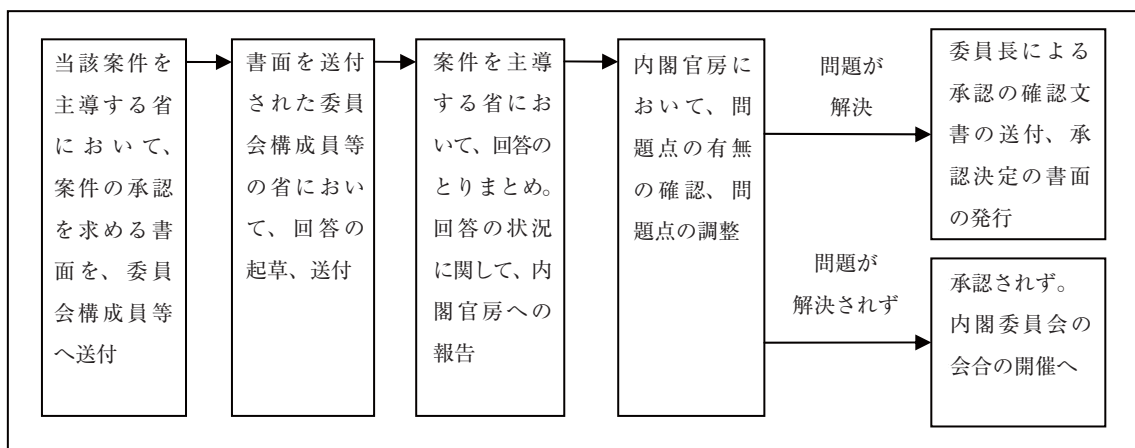
会合は、基本的に政策形成の初期の段階や、書面のやり取りでは問題が解決できなかった時に開催される。開催の決定は、内閣官房の助言に基づいて委員長が（不在の場合は副委員長が）行う。

(2) 議題・委員会資料等の事前準備

会合が開催されるまでの準備として、会合の議題の準備と会合で検討される委員会資料（Committee Papers）の作成が挙げられる。

関係する省は、会合の7日前までに、検討される課題に関連する資料の題名を委員会の事務

図1 内閣委員会の書面による承認の流れ



(出典) 筆者作成。

局に提出する。内閣官房は必要に応じて関係する省に資料や説明を要請しながら、会合における議題を準備する。

会合では省の政策提案が書かれた委員会資料の検討が行われるが、この資料は通常、案件を主導する省が準備する。課題が省横断的で重要な場合は、内閣官房が資料を準備することもある。委員会資料は、関係する省が当該政策や政策変更の影響を会合の前に分析することができ、それに基づく大臣への事前説明が可能となるようなもの、会合で議論し決定に至るための情報が十分に含まれているようなものでなければならない。委員会資料の案文は会合の5開庁日前までに内閣官房に提出され、体裁に関するチェックを受け、その後当該省の大臣に提出され、承認を得る。そして会合の48時間前には、関係者が委員会資料を入手できる状態になっていなければならない。

委員会資料を事前に検討するための十分な時間が大臣たちに確保されていない場合や、大臣たちが検討するための主な目的や選択肢が委員会資料に明確には示されていない場合は、内閣官房の助言に基づいて、委員長が会合の延期を決定することもある。

(3) 事務官委員会の会合

内閣委員会の会合に先立ち、前述のように事務官委員会の会合が開催され、問題点の調整や、委員会資料に含まれる必要がある分野の特定等、内閣委員会の会合が効率的に行われるための準備がなされる。事務官委員会の会合で全ての課題が解決した場合、内閣委員会の会合を開催する必要がなくなることもある。

(4) 内閣委員会の会合

内閣委員会の会合への出席は、枢密院 (Privy Council)⁽⁴³⁾の業務を除く他の全ての案件に優先されると大臣規範に規定されるが、代理出席が認められていないわけではない⁽⁴⁴⁾。議会用務のための欠席はありうるとされており、自らの省の他の大臣による代理出席は許されている。ただし、特定の会合では委員長の判断により例外が存在することもある。なお、職業公務員である事務官を大臣の代理として出席させることはできない。

委員長が適正と判断した場合は、委員以外の大臣、事務官等を招くことができる⁽⁴⁵⁾。政府の主任法律顧問である法務官 (Law Officer)⁽⁴⁶⁾は必要に応じて招かれ、議事録を受け取る。事

(43) 慣習により閣僚、下院議長、野党第一党党首等が任命される枢密顧問官 (Privy Counsellors) で構成され、女王大権等の執行に関する助言を行う。会議が平均して月一回、女王により開催され、通常は案件に関係する大臣が3名から4名出席する。

(44) *op.cit.*(27), para.2.5.

務官の出席が必要な場合は、事前に内閣官房と協議することとされている⁽⁴⁷⁾。

中には、予め他の出席者を想定している委員会もある。例えばオリンピック小委員会(Olympics sub-Committee)では、他の大臣、ロンドン市長、情報保安局長(Director General of the Security Service)、ロンドン警視庁警視総監、ロンドンオリンピック組織委員会代表の出席を、必要に応じて要請することとされている。

(5) 内閣委員会の会合の議事録

会合の議事録の作成については、内閣官房がその責任を負う。議事録は会合の24時間以内に発行される。会合に出席していた委員会の構成員や事務官は、議事録が発行されるまでは議事録の内容を明らかにしたり、コメントをしたりしてはならない。

(6) 決定の実行

内閣委員会における決定は拘束力を持つ。委員会の構成員である大臣が所属する省の秘書室は、大臣が自身の省に対して、委員会における決定を実行するよう明確に指示することに責任を負う。案件に関係する省の大臣が会合を欠席していた場合、委員会の事務局は当該省に通知を行い、会合における決定が確実に実行されるようにする。

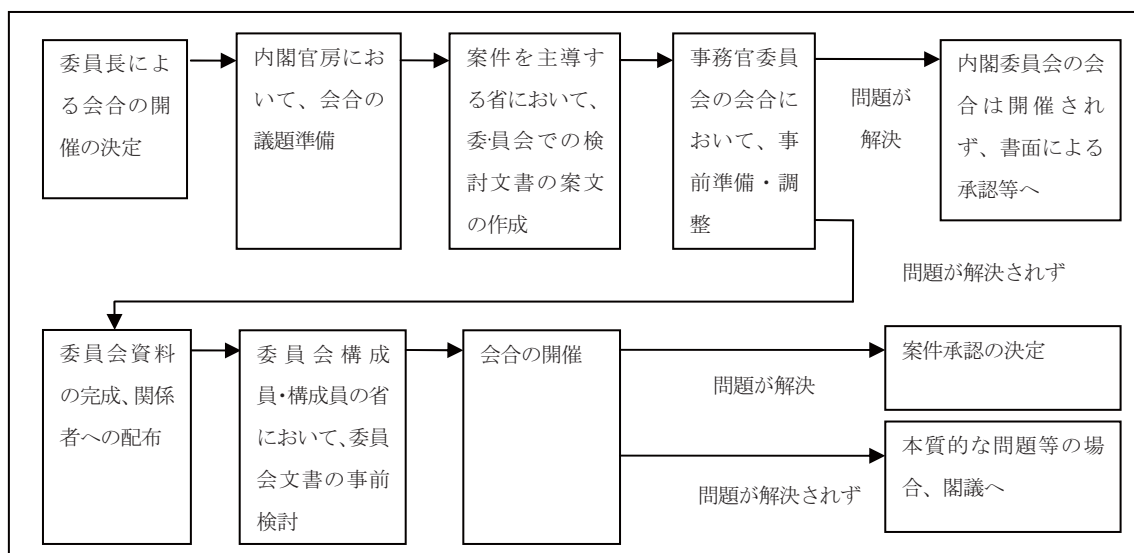
以上の流れを示すと図2のようになる。

おわりに

最後に、これまでの内閣委員会制度の運用実態についての指摘をいくつか紹介する。

これまで見てきたように、英国の内閣委員会は案件の検討・承認・決定を会合によって行う

図2 内閣委員会の会合による承認の流れ



(出典) 筆者作成。

(45) *Cabinet Committee System, op.cit.*(13) なお、ブラウン政権の手引書では、会合における事務官の補佐について詳しい情報を公開していた (*op.cit.*(37), p.33.)。会合において、委員である大臣が事務官による技術的な情報の提供等を要請した場合、内閣委員会事務局の助言に基づく委員長の同意が得られれば、認められたという。出席した事務官は、助言が完了すると退席するよう委員長に求められた。

(46) 法務官は政府構成員であり、議員が務める役職である。政府に対して法的助言を行う。2011年7月現在、法務総裁(Attorney General)、法務次長(Solicitor General)、スコットランド法務総裁(Advocate General for Scotland)の3名がおり、法務総裁・法務次長は下院議員、スコットランド法務総裁は上院議員である。

(47) *op.cit.*(27)

だけでなく、大臣間の書面のやり取りによっても行っている。むしろ、前述のように会合の開催よりも書面のやり取りレベルでの解決が推奨されており、実際の運用においても、大臣たちがEU関係業務等でロンドンを離れることが多く、会合の開催が困難であることから、会合よりも書面のやり取りによる案件の承認の方が一般的になっているようである⁽⁴⁸⁾。内閣委員会は一堂に会しての話合いの機関というより、書面のやり取りのためのネットワークとして機能しているという指摘もある⁽⁴⁹⁾。

また、英国の内閣委員会制度には、大臣たちが案件を十分に検討するための様々な仕組みが用意されているが、それらは内閣官房、各省の事務官たちによる事前準備を前提としている。会合が開催される際に事務官委員会が事前準備を行うことにより、政治的な刷新が制限されることもあるように見受けられるといった弊害も指摘される⁽⁵⁰⁾が、一方で、内閣委員会が効果的に機能するためには、事務官委員会の補佐が必要であるという評価もある⁽⁵¹⁾。

議論の実態について、ブレア政権で教育・雇用大臣、内務大臣、労働・年金大臣を歴任したデービッド・ブランケット氏が上院憲法委員会の証言において指摘しているが、検討する課題が非常に複雑な会合では、大臣たちは自身の省が用意した文書を読み上げるということもあったようである⁽⁵²⁾。議論の充実は、英国においても課題であると思われる。

参考文献（脚注に挙げたものを除く）

- ・ 岩波薫「英国統治機構の変容と停滞—憲法・制度・アイデアからの分析」『阪大法学』58(5), 2009.1, pp.1155-1182.
- ・ 憲法調査研究会「Watch英国議会政治(6) 政治主導を担う閣僚委員会」『時の法令』1867号, 2010.10.15, pp.54-61.
- ・ 宮井清暢「イギリスにおける閣僚委員会制度と「内閣統治」の現在」浦田賢治編『立憲主義・民主主義・平和主義』三省堂, 2001, pp.156-190.
- ・ Cabinet Office, *The Cabinet Manual - Draft*, 2010.12. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-draft-manual.pdf>>
- ・ Better Government Initiative, *CABINET GOVERNMENT: COLLECTIVE DECISION-TAKING AND THE ROLE OF THE CABINET*, 2010.12. <http://www.bettergovernmentinitiative.co.uk/sitedata/Misc/Cabinet_Government.pdf>

(はまの ゆうた)

(48) Kavanagh, *op.cit.*, p.504.

(49) James, *op.cit.*, p.51.

(50) Peele, *op.cit.*, p.147. ウィルソン政権で閣僚を務めた労働党のリチャード・クロスマン氏は、事務官委員会による支配のためのネットワークを構成しており、事務官が政策の方針を固め、それを大臣に押しつけるために利用されると考えていたという (James, *ibid.*).

(51) “The Cabinet Office and the Centre of Government,” *HOUSE OF LORDS Select Committee on the Constitution 4th Report of Session 2009-10*, 29 January 2010, p.29. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/30/30.pdf>>

(52) “Minutes of Evidence WEDNESDAY 15 JULY 2009,” *ibid.*, p.106.