

# イギリス下院特別委員会の改革

——一九七九年以降の軌跡をたどって——

梅 津 實

## 一．一九七九年の改革

イギリス下院では、いうまでもなく主たる審議の場を本会議場にもとめ、そこで政府と野党が対峙する形で (adversarial) 論争する。それがこの国の特徴であり、長年にわたる伝統であった。しかし実は一九七九年に調査・分析型の性質をもつ委員会制度を体系的に採り入れ、議会審議のありように大きな修正をくわえていたのである。

このとき制度改革をなしたのには、一言でいえば政治・行政の規模の拡大により、議会の守備範囲と負担が大きくなったこと、複雑さを増す政策内容に対応するには議会自体も専門性を兼ね備えなければならなくなったこと、そんな差

し迫った背景があったからである。それに状況の変化にともない、ますます「議会支配」の度を強める政府に、どう立ち向かうべきかという焦燥感も改革に拍車をかけた。いずれにせよ、本会議場における大味の議論だけではもはや時代の変化に対応できない、これが当時の議員たちの共通認識であったように思われるのである。

もつとも、このとき守旧派とも呼ばれるべき何人かの議員たちは、本会議中心の審議を変更することには本能的に反発した。たとえば、保守党の閣僚経験者でかつ右派の論客であるエノック・パウエル (Enoch Powell) や、労働党左派のマイケル・フット (Michael Foot) などによる批判がそれであった (Drewry, 1989:151, Sear, Strickland, Winstone, 2002: 42)。

しかし新委員会制度の導入に関する一九七九年六月の下院の採決自体は、二四八票対一二票という圧倒的多数で可決された。これには多くの人々が指摘するように、その前月に発足したサッチャー保守党政権の院内総務、ノーマン・セント・ジョン・ステークス (Norman St John Stevas) らの並々ならぬ努力があったからである。ともあれ、このときの改革にはいわば潮が押し寄せるような勢いがあった (cf. Downs, 1985: 59-60)。一九七〇～八〇年代に、ヨーロッパ各国やその他多くの国は議会運営の舵を大きく切って、本会議中心の審議から委員会による審議へと重点移動させるが、イギリスもまたそれなりに時代の流れに掉さしていた、といつてよいだろう (Norton, 1998: 146, 152, cf. Longley & Davidson, H 1998)<sup>10</sup>。

ところで一九七九年一月に新メンバーが承認され、翌一九八〇年早々に活動をはじめこの委員会は、周知のよう  
に省庁別特別委員会 (departmental select committee) と呼ばれる。これは法案の逐条的審議にあたる常任委員会 (のち二〇〇六年に公法委員会と改称) とは異なるタイプのもので、各省庁にリンクさせて設けられ、そこで省庁およびそれに関連する諸団体の政策やその履行状況を精査し、問題点を剔抉させようとしたのである (以下、本稿で特別委員会

もしくは単に委員会と記すものは、すべて省庁別特別委員会のことである。ただし同じ特別委員会でも、省庁にリンクしないタイプのものである。それについては、例えば連絡委員会、手続き委員会など固有の名称を記すことにする。

特別委員会のメンバーは九名から十一名<sup>(2)</sup>。このときは与野党の院内幹事らからなる委員選出委員会 (Committee of Selection) により、議会任期ごとに指名された。委員長はそのメンバーのなかから選ばれる。こうして構成されたものが、省庁数にあわせて一四置かれたのである<sup>(3)</sup>。以後、設置数は政権交代や省庁の再編のたびに、それに応じて変更された<sup>(4)</sup>。

特別委員会の主たる業務は、くりかえすが各省庁および関連諸団体の支出、行政、政策の精査である。このため証人の出頭、文書、記録の提出をもとめることができた。具体的にどんなテーマを取り上げるかは自由。ただし法案の審議は—のちに法案 (draft bill) の事前審査をするようにはなるが—ほとんどやらない。取りあげたテーマの問題点を掘り下げるため、文書はもとより口頭で証言をえることもできた。このため証言聴取セッションを設けた。

そうして作業をすすめた結果については、スタッフなどの助けを借りて報告書として公表する。これは下院に提出され、そのなかの何本かは本会議で討論にふされた。

報告書の内容の多くは政府省庁に係わる。したがってそこで打ちだされる「勧告」(recommendation 以下この用語はすべて「勧告」と表現する) に対しては、各省庁が回答することになる。回答は Command Paper として公表されるか、当該特別委員会に覚書 (memorandum) として送付された (Gordon, ed 1983: 717)。回答の時期は報告書ができたあと、いまではだいたい二ヶ月以内になされる。しかしこの制度ができたころ、政府がその期限内に回答をだす慣習はまだ確立されていなかった (cf. Lock, 1989: 345)。

なお以上とは別に、一九八〇年一月には特別委員会の各委員長から構成される連絡委員会 (Liaison Committee) も

つくられた。これは右の特別委員会間の連絡、業務内容の調整、政府とのパイプ役などの仕事をになう。

ただ連絡委員会については、同じ名称のものがすでに一九六七年につくられていた。しかしそれは、そのころあつた特別委員会の委員長と大臣らによる非公式な懇談会程度のものにすぎない。これに対して、一九八〇年のものは連絡委員会自体が証人、文書、記録などを請求し、さらに報告書を作成し、必要があれば各委員会の共同の見解も打ちだせる公的な組織である (HC588-1, 1978, para.6, 54, Gordon, ed 1983: 725-726)。したがってこれは、おそらく一四の特別委員会に対する「保護者」、「後見人」のような役割をはたすよう期待されていたのである。

さて、それでは一九七九年に導入された新制度はどのような成果をあげたのか。それは当然のことながら、これを積極的にとらえるか消極的にとらえるか、あるいはその中間かで見方が異なる。そこでここでは、とりあえず積極・消極の二つの対照的な見解を紹介し、新制度のどの部分が評価され、なにが評価されなかったのか、その理解に努めることにしよう。

まず、積極派の指摘する点は次のようなものであった。

一、特別委員会は、一九七九年から一九八三年までに二二四〇回の会合をもった。その間の委員会メンバーの出席率は、一四の委員会のうち少ないところで六四%、多いところで八八%を記録した。これはかなり高いパーセンテージである。

大臣、官僚などから証言をひきだす証言聴取セッションは計一二三〇回開かれた。閣僚の証言回数は一一七、官僚のそれは一七七九回におよんだ。官僚のなかには、情報の提供に非協力的な態度をとるものもいたが、しかし大臣たちはおおむね協力的であった。これらから、特別委員会はスタート時よりかなり活発に活動していたことがわかる (Downs, 1985: 62, 65, Johnson, 1988: 169, Lock, 1989: 319ff)。

二、特別委員会は活動の幅にも広がりを見せた。活動の幅というのは、特別委員会を各省庁に対応させて設置したことで、ほとんどの政策分野をカバーできたということである。そのため委員会ごとに数の違いはあるが、上記の一九七九年から一九八三年までのあいだに、総計一九三本の報告書を公表した。

しかも留意すべき点は、大臣、各省庁とも特別委員会との情報・意見の交換をほぼや不自然なことは思わなくなっていたということである。特別委員会はなんらの問題もない、あたりまえの「正規の対話者」として各省庁から受け入れられていたのである (Johnson, 1988: 167)。

三、特別委員会は、馬蹄形に配置された小会議室の机で審議する。これは政党対立の緊張を和らげ、メンバー間の合意形成を容易にした。脱党派的な審議が委員会レベルで可能になったというのは、画期的な成果である。同じ小部屋でも、法案審議にあたる常任委員会（公法委員会）が政府側と野党側に別れて向い合い、ミニ本会議よろしく対決しあうのとは大違いであった (Downs, 1985: 51; Johnson, 1988: 168-169; Norton, 1998: 150)。

四、しかも同じ委員会に所属する同じ顔ぶれの議員たちは、同じテーマに継続的に取り組む、これでかれらのプロ化がうながされた。メンバーはもはやアマチュア紳士などではない。特定の分野に精通する専門家に変ったのである (Johnson, 1988: 170; Norton, 1998: 150)。

五、以上にともない、政府の政治責任の究明作業がより充実した。とりわけ証言聴取セッションで、閣僚たちはなぜある政策を策定する（策定した）のか、いかにしてそれを履行する（履行した）のか、それらをひとつ一つ委員会メンバーに丁寧に説明しなければならない。こうしたやりとりを通して、政府は議会へのアカウントビリティを果たすことになった (Gidding, 1994: 182)。

これらが新制度に対する積極的評価のおもな内容である。

しかしそれでも、以上にはいくつか批判が投げかけられた。一九七九年の改革を右の評価とは異なる批判的視点からみる人は、当時もそれ以後もかなりいた。しばらく後に、筆者自身もそれに同調した(梅津、オールダーマン二〇〇一)。消極派のあげるネガティブな側面とは、次のようなものである。

第一に、一九七九年から一九八三年までに公刊された報告書は一九三本に達したかもしれない。しかしそれらはすべて自動的に下院の本会議に持ち上げられたわけではない。本会議場で討論にふされたものは、そのわずか三%から七%で、他はほとんど棚上げされたのである(Downs, 1988: 52, Lock, 1989: 342-345)。

そうなったのは、各委員会の報告書には緊急性も政治的な魅力も感じられず、アジェンダに乗せるまでもないと処理されたからである。ではなぜ報告書には魅力がなかったのか。それは委員会が内部の合意形成を優先するあまり、対立を招きかねない政治的テーマの採用などは、できるだけ避けようとしたから。つまりメンバー間で意見が一致しないのなら、報告書には賛成意見、反対意見の両論を併記せざるをえない。しかしそうなると報告書のインパクトは弱まる。だからどうしても、あたりさわりのないテーマを選びできるだけ採決なしで公表する、ということになったのである(HCI9-1, 1999: paras 30-33, Weir & Beethan, 1998: 409, Kelso, 2009a: 99, 梅津、オールダーマン二〇〇一: 四)。これは大きな落とし穴であった。

第二に、特別委員会はたしかにほとんどの政策分野をカバーした。しかしそのさい連絡委員会のアドヴァイスに耳を傾けず、勝手気ままにテーマを選んだ結果、精査内容がバラバラになるという弊害もでた。むしろ、議員たちが自主的に調査対象を選ぶのは当然のことだし、大切なことである。しかしそれも度が過ぎれば、委員会の仕事は変転する目先の現象ばかりを追うものとなり、一貫性や体系性を失う(Gidding, 1994: 184, Hawes, 1993: 55ff)。

なおさきにも触れたように、特別委員会は各省庁および関連諸団体の支出、行政、政策の三分野の精査をめざした。

しかし支出（財政）については、メンバーがあまり関心をもたないという理由で、少なくとも半数近くの委員会が精査を怠っていた（Johnson, 1988 : 179, Giddings, 1994: 184）。

第三に、特別委員会の議員たちが専門的知見をもち、プロの立場から判断できるようになったというのは、まことに結構なことである。

といっても、そのプロたるゆえんがもっぱら押し寄せる利益団体との接触や、それら団体との頻繁な情報交換のなかでえられたものだとするれば（cf. Rush, 1990: 141-142, Judge, 1992: 97）、これもそのまま信じるわけにはゆかなくなる。それは専門家というより、業界をバックにする単なる事情通にすぎないと捉えられなくもないからである。<sup>(5)</sup> 本物のフェアな専門家かどうかのみきわめは、簡単なことではない。

第四に、特別委員会には院内幹事の影響力が残されており、政党支配からの脱却というには、まだほど遠い状態にあった。

院内幹事の軛から逃れえないのは、いうまでもなく議員たちが「政党」人だからである。しかも、かれら議員たちの個人的野心の目標が大臣ポストへの到達におかれるとすれば、なおさらそうだろう（Brazier, Flinders, McHugh, 2005: 44）。

そのうえ院内幹事は、特別委員会メンバーの選出にも間接的に係わる。すなわち、特別委員会のメンバーは総選挙の結果にもとづき各党に割り当てられる人数をそれぞれがリストにし、それを先述の「委員選出委員会」に提出して決められる。党内幹事はそのリスト作成過程に介入するのである（Weir & Beetham, 1998: 408, Maer, Gay, Kelly, 2009: 10）。しかもかれらの強引な介入ぶりは、ときに党内に政治的軛轢をもたらし、リストの決定を大幅に遅らせる<sup>(6)</sup>。そうした事情なので、特別委員会のメンバー所属をひそかに自己のキャリアアップに繋げようと目論んでいる議員などにと

つては、執行部の意向に逆らうことなど考えられることはない。

第五に、証言聴取セッションで大臣や官僚たちに証言させるにも、実は特別委員会にはそれを「強制する」権限がない。もつとも大臣が出席を拒むことはほとんどない。しかし官僚（公務員）の場合がちがう。彼らは肝心な場面で「逃げる」ことができた。なぜなら、彼らはこう弁明できたからである。

もともと公務員は大臣に対して責任を負っているものであり、大臣と同じように直接議会への責任を負うわけではない。公務員が証言の場へ出頭するのも大臣の指示による。そこで証言される省庁の政策や行為の説明は、「大臣の代わり」としておこなわれるのに過ぎない。いわんや特定の政策や政治的論争にたいして、公務員が個人的な見解や判断を述べると許されることはない、と (Cabinet Office 2005: paras 40-41, 55-56)。

これは一九七九年の改革がなつた翌年に、政府が新制度に対応するために作成した証言用ガイドランス、いわゆる「オズモザリー・ルール」(Osmotherly Rules) に盛り込まれた内容の一部である。もつともオズモザリー・ルールは政府が勝手に決めたものであり、議会側は一度もこれを認めたことがない。しかし官僚たちは、右のルールを盾に出席を拒否する(代理人を立てる)か、もしくはかりに出席したとしても、質問の内容次第で回答を拒否することができたのである。

しかしこうなると、議会は「閉ざされた政府」の分厚い壁に阻まれ、その前にいつも打ち碎かれる。つまり政府の議会にたいするアカウンタビリティは、実は十分に果たされない。これが一九七九年改革における最も大きなウィークポイントであった (Judge, 1992: 95; Kelso, 2009a: 101)。

こうして、一九七九年の省庁別特別委員会制度導入は、たしかに時代を画す改革ではあったが、しかし実際に運用してみるとさまざまな問題を含んでいたことがわかる。



それでは以上のような積極派、消極派の見解を、あらためてどのように捉えればよいのか。簡単にそのどちらか一方に軍配をあげ、他を捨てて顧みないというのはいささか軽々にすぎるだろう。

しかし問題の核は、くりかえすが次の点にある。もともと特別委員会は政府の政策、行政行為、財政支出状況などを精査し、それを通じて政府の責任を問う事を目的にして設立された。したがって、評価の基準はあくまでもそれがどれほど達成されたのか、その点におかれなければならない、これである。

だがそれに関していえば、特別委員会のこれまでのパフォーマンスは必ずしも十分だとはいえない。官僚の壁に阻まれ必要な情報がえられず、苦心して作成した報告書も大半はお蔵入りとなるなど、基本的な点で成果をあげていないからである。いずれにせよ委員会はまだ発展途上にある。依然としてあるべき姿を模索している、そうみえたのである。

## 二・改革の再燃―二〇〇〇年以降―

しかしその後二〇〇〇年にいたるまで、省庁別特別委員会制度はいくつかの問題を抱えながらも「制度として」はほぼ完全に定着していった。

設置数一四からスタートした委員会は、二〇〇年の間に一八に増えた(二〇一〇年以降は一九)。定員には大きな変化はみられなかったが、<sup>(8)</sup>しかし開催数、証言者数、報告書の公表数などはそのどれをとっても増加する (cf. Blackburn & Kemm, 2003: 569ff)。全体としてはさかんな活動ぶりをみせたのである。

それに特別委員会は、外部を意識してできるだけホットな話題をとりあげるよう気を配り、一回かぎりの証言聴取セッション、ブリーフィング、セミナーの開催など細かなサービスも厭わなかった。各省庁の施策の問題点については、

各委員会の委員長たちがメディアを通じ国民に解説する。これが全国に広がった。さらに委員会のメンバーも、自分の手になる報告書はもはや議会や政府だけのものではない、受け手 (audience) はなによりも国民だと思っようになった。だから国民の特別委員会に対する認知度も、また期待感も少しずつ高められたのである (Nazlier & Hutton, 2005: 95)。

したがって、この間の特別委員会の活動をモニターしてきた手続き委員会、連絡委員会などは、報告書で特別委員会がいかに「成功」したかを強調した。

たとえば一九九〇年の手続き委員会はいう。「現行の特別委員会制度がどれだけ大臣たちの行為や政策を厳正かつ体系的、包括的に精査したか、それがこれまでの五九一の報告書と二三一の特別報告書のなかに・・・よく表れている」(HC19-1, 1990: paras 67-68)。一九九七年の連絡委員会もこういった。「近年、発展いちじるしい特別委員会の強さのひとつは、ウエストミンスターやホワイトホルルの世界の外に住む、情報に通じた人々へ影響力を広げている点にあるのだが・・・それだけではない。いまや委員会の報告書や証言それ自体が、より広範な人々の計り知れないほどの関心と呼んでいるのである」(HC323-1, 1997: para. 39)。

こうした評価は、長年の委員会の仕事を思えば、至極当然のことであろう。だがそうはいっても、それでイギリスの政治システムの根幹が揺らいだというわけではない。たしかに表面だけを見ると、委員会が活発に活動してきたのは理解できる。しかし、政府が議会運営の実権を握っている構図にはなんの変化もなかった。そしてそのことが各省庁の精査を実質的に阻んでいる、これも二〇年前と比べて決定的な違いはなかったのである (Judge, 2005: 58, 63, Kelso, 2009a: 100-101)。

そこで一八年におよぶ保守党政権に代わり、一九九七年に労働党政権が誕生すると、ようやく議会改革の動きがでた。

発足した同政権が、一九九七年総選挙時の「マニフェストの趣旨に添うよう」「現代化委員会」(Modernisation Committee)を立ち上げ、改革にむかつて一歩前に踏みだしたからである。

しかし特別委員会の改革については、それからしばらくして二〇〇〇年三月に連絡委員会が報告書『バランスを変える』(Shifting the Balance: Select Committee and the Executive)を公表したことで議論に火がついた。

このとき打ちだされた報告書『バランスを変える』は、特別委員会の改革すべき内容として、つぎの点をあげた。

a 特別委員会のメンバー選定を院内幹事の手からとりもどす。そのため議会開会と同時に尊敬される長老議員のなかからの三名を選び(委員会議長、副議長という名称で)彼らを中心にメンバー選定をすすめる。b 連絡委員会を「特別委員会パネル」に改組し、議事運営に関連する部分的な権限をもたせる。c 特別委員会の業務の裾野を広げ、第二次立法、法案の審議、条約内容の検討、高位官職就任予定者へのヒアリング実施までカバーする。d 特別委員会の委員長に手当を支給し、大臣など政府高官になりたがる議員に、これがもうひとつのキャリア・パス(出世の道)であることを示す。e 週一回、水曜日のクエスチョンタイムのあとに三〇分だけ時間を割り、特別委員会の報告書の審議にあてる(HC300, 2000; paras 10-13, 13-3, 24ff, 29-34, 39-43, 木二二〇〇七:一九)。

みられるように、『バランスを変える』は制度の単なる部分的手直し(効率化)を求めたものではない。委員会人事に対する政府(院内幹事)の介入に楔を打ち、かつ議会側の権限を拡大するという、積年の課題に正面から取り組みもうとするものであった。

ところが政府はこの報告書の実施を拒否する。労働党政府は議会改革を公言していたが、しかし改革の矛先が政府自身の権限の削減に向かうことは断固拒絶したのである。そこで連絡委員会は同年七月にふたたび『独立か、統制か?』(Independence or Control?)を著し、「ほんなにも穏やかな提案が拒否されるとは驚きを禁じえない」と皮肉たつぷ

りに政府に反論したのである。

このやり取りは院外の動きと共鳴した。前年一九九九年より、政治学者のフィリップ・ノートン (Lord Norton of Louth) に委嘱して議会改革の構想を練っていた野党保守党が、それを二〇〇〇年七月に『議会の強化』(Strengthening Parliament) として公表。それに、この問題の検討を院内総務経験者のアントニー・ニュートン (Lord Newton of Braintree) らに依頼していたハンサード協会も、その結果を翌二〇〇一年に『議会への挑戦』(The Challenge for Parliament) として世に問いかけたのである。これら院外における改革の提言、とりわけ特別委員会に関するそれが、逆に院内の改革派議員たちを刺激したことは言うまでもなかった (Sear, Strickland, Winstone, 2002: 9-10, Dorey, 2008: 89, Kelsso, 2009a: 106ff)。

しかもこのとき、新たな改革の担い手が登場した。それは二〇〇一年六月の総選挙で二度目の勝利を勝ち取った労働党政府の院内総務に、外相ロビン・クック (Robin Cook) が横滑りしたことである。クックの院内総務就任はブレアによる降格人事の匂いがした。とはいっても彼は筋金入りの改革派。クックのリーダーシップの下で改革にさらに弾みがつくことが期待されたのである。

しかしクックは、就任早々政府と議会側の衝突にはさまれて苦境に陥る。というのは、二〇〇一年七月に政府が下院本会議に提案した特別委員会メンバーのリストには、それまでの外務委員会と運輸委員会の委員長の名前が含まれておらず (政府は二名を政府に従順な人物に差し替えた)、これに硬化した議会側が採決で政府提案を否決してしまうという事態が生じたからである。議員たちは、与党の造反 (不服従) 議員約一〇〇名をふくめ、院内幹事による人事介入に強く反発したのである (Brazier, Flinders, McHugh, 2005: 34-35, Flinders, 2007: 180, Power, 2007: 496-497, 木下二〇〇七: 二〇)。

これでクックは政治家としてテストされた。つまり院内総務として「政府の人間」に徹するのか、それとも改革者として「わが信念」を貫くのである。結局、彼は事態から少し距離をおこうとして、採決では棄権にまわった。だがこれは院内幹事長アームストロング (Hilary Armstrong) の神経を逆撫でさせる。以後、二人は緊張関係に陥ったのである (Power, 2007: 497)。

それでもクックは、その年の一二月に覚書を公表し、あらためて特別委員会の改革を「現代化委員会」の最優先課題にするむね宣言し、意気軒昂たることをみせた (HC440, 2001: para. 1, 2, 5, Brazier, Flinders, McHugh, 2005: 35)。そうして明けて二〇〇二年二月、みずから委員長として主宰する「現代化委員会」の報告書を通じて、特別委員会についてのラジカルな改革案を打ち出したのである。

報告書は、二二の勧告から構成される。しかし主たるものは次の三点だろう。

(一) 二〇〇一年七月の下院での特別委員会メンバーの否決を考えると、メンバー選出を院内幹事の影響力のもとにある「委員選出委員会」に委ねるやり方ではよくないことがわかった (HC224-1, 2002: para. 13)。

これに関しては、連絡委員会が (報告書『バランスを変える』により) 特別委員会メンバーの選出を三名の長老議員に主導してもらう案をだしたが (HC300, 2000: para. 15) ¹、しかしわれわれはこの案はとらない。そのかわり下院副議長 (the Chairman of Ways and Means) とその他九名の議員からなる「任命委員会」を新設し、それに特別委員会メンバーの選出作業をゆだねる。任命委員会の九名の委員はおもに下院議長が任命するチェアマンズ・パネルから選出<sup>10</sup>、委員長は下院副議長に兼務してもらう。これで政党からの独立性が確保される (HC224-1, 2002: paras 12-17)。

具体的な特別委員会メンバー候補については、下院の直接選挙で選ぶべきだという声もあるが、しかしその選定はこ

れまで通りに各政党にまかせせる。ただしそのプロセスについては透明性を高める必要がある (ibid: paras 10-11)。

(二) 特別委員会の精査の対象は、国内的な要請から、また国際的な取り決め等の要請から今日ますます拡散している。そこでとりあげるべき対象を左のものに限定し、それを特別委員会の中核的な業務 (core tasks) とする。

すなわち、主要な政策的イニシアチブ、大問題 (争点) にたいする政府の対応、証言にもとづく現行政策修正の提案、法案の事前審査、歳出予算・(各省庁の) 年次歳出プラン・年次資源会計についての検討および報告、公共サービス協定目標達成度のモニター、各大臣からの毎年の証言聴取、独立業務監督機関 (independent regulators) や検査官 (inspectors) からの証言聴取、執行エージェンシーによる報告書の検討、大臣による主要な高官任命の審査、条約の審議、などである (ibid: para. 34)。

(三) 政府に対する精査の仕事は、政府へ奉仕するのとおなじように有利な進路選択だという雰囲気を広げれば、精査の優先順位も質も高まる。このためには連絡委員会、ノートン委員会、ハンサード協会が指摘するように、特別委員会委員長へ特別手当を支給することが望ましい (ibid: paras 40-41)。ただし委員長の就任期間は二議会任期に制限する (ibid: para. 43)。

報告書の勧告は、右のもの以外にたとえば以下の点にも及んでいた。委員会をサポートする専門スタッフ (Scrutiny Unit) への財源確保 (ibid: para. 28)、『各特別委員会による「年次報告書」の連絡委員会への提出 (ibid: para. 36)、『特別委員会の精査委員会 (Scrutiny Committees) への名称変更 (ibid: para. 37)、『委員会メンバー数の一五名化 (ibid: para. 47)、『政府回答二ヶ月後にすべての委員会報告書をウエストミンスター・ホールで討論に付す (ibid: para. 57)、『<sup>45</sup> (cf. Sear, Strickland, Winstone, 2002: 11-41, 以上本二〇〇七: 二一-二二)。

ついでクックは、右の報告書を実施に移すため二〇〇二年五月一四日にこれを本会議に動議として提出した。その

結果、「中核的な業務」の設定や、特別委員会委員長への特別手当支給、その他多くについては承認された。ところが、最も肝心な特別委員会メンバー決定のための「任命委員会」創設案については、二〇九票対一九五票で否決されてしまったのである。これはクックにとつては打撃であった。

しかしなぜ彼は提案の中心的内容で、一敗地にまみれたのか。理由のひとつは、特別委員会メンバーの決定を院内幹事や政党の手に委ねるべきか、それとも議員自身で行うべきか、それを自由に決めよなどと言われると、クック自身が述べたように――「党公認でウエストミンスターにやってきた」議員としてはどうしても前者に投票しがちになる、つまりギリギリのところでは党本部側につく、ということだったのかもしれない (Cook, 2003: 153-154, Wright, 2004: 870, Flinders, 2007: 189)。

しかし決定的な理由は、なによりも政府首脳とその周辺のやる気のなさにあった。首相ブレアは、改革を口にするその威勢の良さにもかかわらず、実際にみずから議会改革をリードすることはしない。このときも、少なくともブレアがクックらの改革プランを支援し、周辺を説得した気配などもどこにも感じられなかったのである (Power, 2007: 502, 507, Flinders, 2007: 193)。

しかしもしそうであれば、そんなときこそ院内幹事長が院内総務を支え、二人が息を合わせ、政府内部の各方面の調整をはかり、議会労働党はもとより野党の動向も分析して採決に持ち込まなければならぬ (Power, 2007: 498)。それで閣僚全体でバックアップ体制をとる。そうしなければ重要案件など通るはずがない。

ところが、院内幹事長アームストロングはむしろ逆に動いた。すなわち、この案件の採決は党議拘束をかけず自由投票でやるということになっていたのに、アームストロングは――彼女自身は一応クック提案に賛成票を投じたのだが――ひそかに与党議員の票固めをしてクック案を葬ろうと動いたのである。だからその意をうけ、数人の院内幹事OBたち(ア



表1 特別委員会の中核的な業務

<b>目標A 省庁の政策の検討とそれへのコメント</b>	
Task 1	グリーン・ペーパー、ホワイト・ペーパー、ガイダンス草案等に示されるイギリス政府およびEU委員会の政策提案を検討する。さらに委員会が必要ありと思う問題を調査する。
Task 2	政策化の必要な分野、また既存の政策では不十分な分野を特定し、かつ検討して、それを提案する。
Task 3	委員会の責任範囲内のもので、すでに公表された法草案 (draft bill) を精査する。
Task 4	文書その他諸決定の形で表明される省庁の特定の成果 (output) を検討する。
<b>目標B 省庁の財政支出の検討</b>	
Task 5	省庁・そのエージェンシー・主な非政府公共機関 (NDPB) の歳出プランおよびその経過を検討する。
<b>目標C 省庁の行政行為の検討</b>	
Task 6	省庁における公共サービス協定とその達成目標、およびそこで用いられる統計的な評価基準、さらに適切なものであればその報告書を検討する。
Task 7	省庁の執行エージェンシー、NDPB、業務監督機関および関連諸機関の業務をモニターする。
Task 8	省庁により主要な高級ポストに任命された人物について精査する。
Task 9	法律の履行状況および主要な政策提案を検討する。
<b>目標D 本会議における討論および決定への支援</b>	
Task 10	本会議およびウエストミンスター・ホール、それに委員会 (debating committees) での討論に資する報告書を作成する。 (Kelly, 2004: 2)

ームストロンクは現役の院内幹事たちを表にだすことは控えた) が採決ロビーの入口周辺に待ち構え、賛成ロビーに入ろうとする議員たちにささやいて反対ロビーに誘導する、そんな光景が現出したのである。いずれにせよ、クックの敗北ははじめから避けられなかったのである (Cook, 2003: 152-153, Brazier, Flinders, McHugh, 2005: 40, Power, 2007: 498)。

しかし、くりかえすが委員会の精査活動を中核的な対象に集中させる点や、その他の多くの提言は承認された。「中核的業務」の設定はもともと、ハンサード協会『議会への挑戦』が提唱したものであったが (Hansard Society 2001:



35-37)、これやっと目の目を見たことになる。

ともあれ、これで特別委員会はそれまで疎かにしてきた予算や支出の精査に、本腰で取り組まざるをえなくなる。そのための専門家による支援体制もとのえられた(二〇〇二年一月に *Serunity Unit* が創設される)。委員会は、また各省庁の規制内容、エージェンシーやクアンゴ (*quangos*) などにも積極的に切り込めるほか (Brazier and Fox, 2011: 356)、高位官職ポスト就任予定者へのヒアリング、法案の事前審査なども実施できることとなった(木下二〇〇七: 二二二-二二五)。拡散する活動範囲に歯止めを掛けることで、従来以上にシステマチックな精査が約束されたのである。ロビン・クックと彼を支持する議員ら、いわゆる「モダンイザー」たちの努力は、決して小さなものではなかったといえるだろう。

ちなみに、その「任命委員会」創設案が下院にかけられるその前月(四月)には、首相ブレアがそれまで要請されても何度も断ってきた連絡委員会への出席に同意して、周囲を驚かせた。これは委員会側が事前に示すテーマをめぐり、年二回連絡委員会メンバーと首相とが質疑応答をかわすものだが(二〇〇二年七月の最初の会合では二時間三〇分やり取りした)、これを契機に首相は首相クエスチョン・タイムなど以外に、委員会にも出席して説明責任をはたすという慣習が生まれた。ブレアはどちらかというと議会に背を向けがち。それゆえ彼にどのような心境の変化が生じたのか、あるいはどのような政治的計算を働かせたかは興味がそそられる。しかしともかく、このときの決断が非常によい結果をもたらしたのは疑いなかった (Brazier, Flinders, McHugh, 2005: 38-39, 木下二〇〇七: 二二二-二二八)。

### 三. ライト委員会の勧告

その後ロビン・クックは、二〇〇三年三月にイラク参戦に踏み切ろうとするブレアに抗議して、院内総務を辞任した。辞任はその二、三ヶ月前に、上院改革問題でブレアと対立したさいにもメディアに書きたてられ噂になった。しかし「敗北」のクックはここで閣外に去ったのである。ただ下院における辞任演説では、政府の外交上の誤りは批判こそすれ、ブレアへの個人攻撃は慎んだ。むしろ彼のリーダーシップを褒めたたえて決別したのである (Cook, 2003: 361-365)。

それにつづく二ヶ月間、院内総務の職は副院内総務が務め、ついでわずか一ヶ月ほどではあったがジョン・レイド (John Reid) がそれを担った。そして同年六月には、こんどはピーター・ヘイン (Peter Hain) が院内総務に任命された。しかしヘインは議会改革に関してはそれほど関心がない。彼はむしろ首相官邸の意向ばかりを気にする人物であり (Power, 2007: 504)、そのせいか改革はこれからしばらく停滞状況に陥った。

クックの辞任にともない改革が停滞した、というのはいわかりやすい説明である。しかし、実はこの局面ではしばらくスローペースでゆこうと決めたのは、クック自身であったといわれる (Power, 2007: 504)。当時は、イラク戦争をめぐる政府と与党内反対派の激突で、それどころではなかったからである。

従来、イギリスでは戦争は首相や内閣が決定しておこなった。手続的には議会の同意がなくとも海外へ出兵できる。しかし今回は、議会の承認をえるべきだという声に押し切られ、二〇〇三年三月一八日にはじめて事前の討論、そして採決となったのである。その意味では、これはイギリス憲政史上画期的な出来事であったといえるだろう。<sup>11)</sup> しかしそれは別として、このときの採決で明白になったのは、参戦に反対の与党議員が二三八名 (三四%) もでて、政府与党内の傷口を広げたということである。だからクックも、議論の軸をさらに対立を煽りかねない特別委員会ではなく、「議

会と国民」の関係というやや穏やかなテーマに誘導したのであった (Power, 2007: 504)。

しかしそれゆえに、特別委員会の改革は最終的には決着づけられていないという事実は残った。それに政府高官や官僚たちが情報提供などで非協力的な態度をとりつづけると、委員会はいつまでも低レベルの精査しかやれない。せっかく「中核的業務」を設定しても、それも画餅に帰しかねないのである。

こうした懸念は、同年七月政府がハットン調査委員会 (Hutton Inquiry) を設け、国防省上級公務員のD・ケリー博士の自殺事件の原因の究明にあたったこと<sup>(12)</sup>で現実となる。というのも、政府はそれまで特別委員会に対してはナマの資料ではなく、それを要約した覚書程度のものしか提供してこなかったのに、ハットン調査委員会には内部文書のコピー、議事録、ファイル、eメールなどさまざまな資料を提供し、大臣、特別アドヴァイザー、上級官僚にいたるまでの接触を許したからである。これは特別委員会のメンバーたちにとってはショックであった (Brazier, Flinders, McHugh, 2005: 47-48)。

とりわけイラク参戦の前後、外務特別委員会などは政府の徹底的な情報管理 (機密情報に係る大臣の証言拒否) に直面して当惑させられ、さらに国防委員会、環境評価委員会なども同様の取り扱いで苦しんでいたのである (Brazier, Flinders, McHugh, 2005: 48, Appendix 5, Flinders, 2006: 398-399)。これでは特別委員会はあまりにも軽く扱われていく。だいたいハットン調査委員会程度のものなら、特別委員会で調査すればそれで済むのに……。委員会のメンバーたちはそう受け止め、あらためて特別委員会の権限強化の必要性を痛感したのであった<sup>(13)</sup> (Wright, 2004: 874)。

しかし、だからといって彼らはそれで直ちに改革に立ちあがったというわけではない。右のイラク戦争をピークとして、二〇〇〇年代にはさまざまな法案をめぐる政府与党と与党内反対派が抗争を繰り返しており (Cowley, 2007: 25-28, Stuart, 2009: 183-186, Whitaker, 2006 a: 350-359, b: 694-702) おそらくは落ちていく改革をすすめるという雰囲気では

なかったのだろう。

そのためか特別委員会の改革は、二〇〇五年の総選挙をへてブレアがG・ブラウンに首相の座を禪譲する二〇〇七年まで、しかもブラウン政権が発足したその二年後の二〇〇九年まで待たなければならなかった。<sup>14)</sup>

このとき消えかかる改革の炎に、首相ブラウンが息を吹きかけもう一度燃え立たせようとしたのには理由がある。それは噴出した政治(議員)不信へ対応するため、それを通して政権の浮揚をはかるためであった。

ここでいう政治不信とは、二〇〇九年五月に議員経費の不正使用(とりわけ遠方の選挙区選出議員のためのロンドン居住費についての不正)が『デイリー・テレグラフ』紙によって暴露され、以後毎日のようにその実態が明るみにだされることで広がったものである。

この件では、諸経費の収支の公表を押えるのに大きな役割を演じた下院議長M・マーチン(Michael Martin)が辞職、不正使用の疑惑をもたれた現職大臣もあいついで辞任、その他所属政党により停職処分されるもの、翌年にせまる総選挙への立候補を辞退するもの、引退を表明するもの、ひたすら謝罪してまわるものなどが続出したのである。少なくとも、これ以後夏休みをはさむ数ヶ月間、国内は騒然たる雰囲気<sup>15)</sup>に包まれた(Kalso, 2009b: 329-338, Keso, 2011: 51-56l, Kavanagh, Cowley, 2010: 26-28, 斎藤二〇一〇: 一一二七)。

そこでブラウン政権は、議員経費の不正を防止するため委員会を二つ立ちあげ、同年六月にはいそいで議会倫理基準法も制定した(Keso, 2011: 54)。しかし危機を乗り越えるには、それだけではたりない。議会改革に着手し、議会を「再活性化」させることで評判を取り戻さなければならぬ。なにしろ一年以内には総選挙も迫っているのだから。つまりブラウン政権の願いはただひとつ、首相と議会の信頼を回復させること、これであった。こうして同年七月に「下院改革に関する特別委員会」が設置されたのである(Kalso, 2011: 56-57, Russell, 2011: 618)。

下院改革に関する特別委員会の委員長には、行政特別委員会の委員長トニー・ライト (Tony Wright) 議員が任命された(これ以後、同委員会を「ライト委員会」と略称して表記する)。これはもともと、ライト議員が首相ブラウンに委員会の設置をうながす私的書簡をおくり、ブラウンがそれに応じたという経緯から来ている。しかしトニー・ライトは、政治家としての力量はともかく、労働党内ではロビン・クックに優るとも劣らない改革派の論客であり、委員長ポストには打ってつけの人物であった。同委員会は七月に発足し、すぐに夏の休暇に入ったのだが、しかし同年一月には報告書『議会の再建』(Rebuilding the House, HC1117) をまとめ、事態打開のための方向性を打ちだしたのである。

報告書『議会の再建』は、はじめにこういった。議員経費の不正使用にともなう危機は、われわれにさまざまな形の改革を実行するよう迫ったが、議会に関してはつぎの三点が重要である。第一は特別委員会のメンバーと同委員長ポスト選出の改革、第二はアジェンダの設定、業務スケジュールの決定など議事運営の見直し、そして第三は議会と国民の関係の再構築である (HC1117, 2010: paras 18-19)。

このうち第一の課題に対する回答は、特別委員会のメンバーや委員長ポストの実質的な決定権を院内幹事の手から取り戻すため、なんらかの形で「選挙」に持ち込むというものであった。だいたい精査をするための委員会のメンバーが、直接的にせよ間接的にせよ、精査されるべき当の相手により密かにしかも党派的な都合などにより選ばれるというのは、どうみてもおかしい (Wright, 2012: 196-197)。そこで報告書はこう勧告したのである。

各党が(院内幹事の影響のもとに)特別委員会のメンバーを決め、それをもとに組織される委員会がそれぞれの委員長を選ぶ、という従来の方式をやめる。そのかわり(一)はじめに下院全体で選挙により各特別委員会(非省庁別委員会を含む)の委員長を決定する (HC1117, 2010: para. 80)。しかし、そのさい特定の政党が選挙で委員長ポストのすべてを独占してしまうのは好ましくない。したがって、現行通りあらかじめ政党間で話しあい、どの委員会の委員長がポ

トをどの政党にもたせるかを割り振り、それを議会に承認してもらう。選挙はそのうえで(おこなう) (ibid: paras 82-83)。立候補者は所属政党議員の少なくとも一五名もしくは一〇%の支持(署名)をえなければならぬ。ひとつのポストが複数の候補者により競われる場合は、選択投票(alternative vote)方式をもちいて当選者を決定する (ibid: paras 84-85)。

ついで(二)各党は、議席数にもつき自党に割り当てられる数の特別委員会のメンバーを秘密投票により選出する。つまりこの選挙方式では、政党はいわば「選挙人団」(electoral colleges)のような役割をはたすことになる。ただし選挙は下院議長が認める方法で行うべきで、いわば「カイトマーク」(英国規格協会の風印)が付いたような、透明性の高い民主的なものでなければならぬ (ibid: paras 87-88)。

報告書は、これ以外にもいくつか細かな改革点に言及する<sup>(16)</sup>。しかし、第一の課題にたいする答えのポイントは、以上のようなものであった。

しかしライト委員会の勧告で重要なのは、むしろつぎの議事運営の基本的な見直しに関する部分であろう。なぜなら委員会はここで院内総務(政府)の影響力を弱めるため、さらに大胆な工夫を凝らすからである(なお、本稿の目的は省庁別特別委員会の検討にあるので、これら第二、第三の課題は主題からは少しはずれる。しかし第二の問題は、右に述べたように省庁別特別委員会の運用にも大きく関係するので第三の議会と国民との関係は省くがここで取り上げることにしたい)。

ところで、この第二の問題への具体的な改革案をしめすまえに、報告書は議事運営の現状をつぎのようなものとして捉えた。

政府は、議事日程や議題の優先順位などをほとんど自分たちで決め、議会をコントロールしている。これが可能な

は、彼らが議事案件のうち量的に多数を占める「政府案件」<sup>(1)</sup>を自由に、しかも他に優先させて審議する権限をもつからである（下院議事規則第一四条）。もつとも実際の運用にあたっては、ユージャー・チャンネル<sup>(2)</sup>という不思議な呼び方の政府・野党間交渉を通じて、あらかじめ野党の同意をえる形でおこなわれる。しかし、これこそが議会手続きを不透明にする私的取り決めに他ならない（*ibid.* para. 164）。

ともかく政府はこうした手順をふみ、そのうえで主要法案のどの部分を本会議で取りあげるか、討論のテーマをどれにするか、野党日（一二期二〇日間は野党が自由に議題を設定できる）の日取りをいつにするか等を決定する。さらに手続きをタテに議員立法を葬り去る（*ibid.* para. 162）、特別委員会報告の審議をアジェンダにのせない（*ibid.* para. 163）、こんなことを日々おこなっているのである。

しかも一般議員はこれに修正案をだせない。アジェンダの草案に質問することはできるが、しかしそれもたまたま議長長の目に留まり（“catches the Speaker's eye”）、発言を許された場合にかぎられる（*ibid.* paras 152-155）。だから結局、政府の敷いたレールに乗らざるをえない。これが議員のやる気を奪い、議会の活力を損なっているのである<sup>(3)</sup>と。

そこで委員会は、この現実の壁を乗り越えるため、およそつぎのように勧告したのである。

下院自体がアジェンダを決定する。そのためフロアから一週間の行事日程を動議としてだせるようにする。そのさいには、あわせて二週間後の日程の草案もアナウンスさせる（*ibid.* paras 169-170）。この動議に対しては修正案も受けつけ、最終的には投票で決定する（*ibid.* paras. 171-2）。

それと同時に一般議員にかかわる案件については、つまり院内の業務関連案件、特別委員会の報告書の取り扱い、時局的なテーマをめぐる討論の日程等々に関しては「一般議員案件委員会」（Backbench Business Committee）を設立し、そこであらかじめ議論しそのうえで本会議にあげられるようにしておく（*ibid.* paras 176-181）。



この一般議員案件委員会は、秘密投票によって選ばれる七〜九名の一般議員により構成される。メンバーは、議席数に応じて各党に配分された数の議員からなるものとする。これには政府関係者、PPS（議会秘書官）は入れない。同委員会は週一回会合をもち、特別委員会や一般議員からだされる要求を検討し、アジェンダにのせるべき一般議員案件を決定する (ibid: para. 180)。これで一般議員は議会への責任感をもつようになり、かつ討論のテーマに関して国民が関心を持つホットな話題がとりあげられるようになる (ibid: para. 181)。

右の簡単な紹介から窺えるように、第二の問題に関する委員会の答えとその狙いは、「政府案件」と「非政府案件」の取り扱いを、いわば棲み分けることであった。前者については政府の専管事項として認める、だが後者は議会自身を取り仕切るというわけである。

しかしライト委員会の考えは、このように単に「棲み分ける」だけには止まらない。実はもうひとつ大きな枠組みとなる「議事運営委員会」(House Business Committee)を新設し、最後に「政府案件」も「非政府案件」もそこにすべて投げ込み、そこでたがいに納得したうえで本会議に提案するようにしよう、とも勧告していたのである。

といっても、議事運営委員会 (HBC) は一般議員案件委員会 (BBBC) に取って代わるものとして設置されるわけではない。同委員会 (HBC) には、一般議員案件委員会 (BBBC) も、三大政党の党首の指名によるフロントベンチャーたち、院内総務、影の院内総務など、議会の各方面の代表者も構成メンバーとして含まれる。つまりそれは院内の多様なグループによる一大フォーラムとでも呼べるようなものである。そして委員長には下院副議長をあて、彼もしくは彼女のもとに運営される (ibid: para. 200)。

したがって、この委員会 (HBC) ではいきなり投票にかけ勝敗をつけるようなことはしない。むしろ、アジェンダ設定について互いの立場と提案内容を理解することをめざす。たとえば正式に会合をはじめる前に、構成メンバーがイ



ンフォーマルな形で十分に話しあう。ここでは、一般議員案件委員会委員長のだす提案にフロントベンチャー側が自由にコメントし、逆に一般議員側も率直に政府案の説明をもとめる。しかし相手を屈服させる、あるいは無理に相手の内容を骨抜きにするなどはしない。お互いの論拠をつきあわせ、自由な討論を重ねるなかで自発的に修正しあえるように互いに後押しする、それを心掛けるのである (ibid. para. 201, Russell, 2011: 621)。

むろん、話しあいがかまくゆかず合意に至らぬ場合もあろう。そんな場合は前述のように本会議に送り、もう一度視点をかえてフロア全体で議論し、修正し、投票にかける (HC1117, 2010: paras 201-202)。いずれにせよ、政府案件であらうとなかろうと、またそれが投票までゆこうとゆくまいと、議事運営委員会が「各方面の納得した」(Wright, 2012: 197)業務スケジュール案を毎週本会議に提出する。それでアジェンダ決定のプロセスの透明化が確保され、それによって政府の干与の度合いも希薄化される、そう考えたのであった (Russell, 2011: 620-621)。

ライト委員会の報告書は大きな波紋をうみ、メディアにも大きく取り上げられた (Russell, 2011: 622)。しかしそれよりも、同委員会はこのを議員全体が真摯に受け止めてくれるよう求めた。なぜなら委員会報告は政府の回答をえるため打ちだされ、政府に二ヶ月以内の回答を求めるのが通例だが、しかしこの報告はあくまでも「議会の判断とその意思」にかかわる。だから政府というより議会自身が二ヶ月以内に討論にかけ、その是非を下院全体でつけるべきだと要請したのである (HC1117, 2010: paras 15-16)。

しかしながら事はそう簡単には運ばない。というのは院内総務や院内幹事らがその前に立ちはだかり、「既存の手続き」を駆使して有形、無形の妨害、サボタージュにでたからである。首相ブラウンも、一応は報告書を歓迎すると言明した。しかしなにか歯切れが悪い。政府首脳は一般議員案件委員会 (BBBC) までは許せるとしても、運用いかにによって政府の権限を劇的に縮小させかねない議事運営委員会 (HBC) の設立は警戒したのである (Russell, 2011: 622)。

だが、ライト委員会の背後には多数の一般議員の支持があった。これはロビン・クックの時との決定的な違いである (Russell, 2011: 623-624)。したがって、報告書は二〇一〇年の二月と三月には討論にかけられ、勧告内容の主要なポイントはほとんど可決、承認されるに至った。最大の難関は議事運営委員会 (HBC) の設立である。しかしこれも「一応の」承認をえることができた。

残るのは議会で認められた勧告内容を、具体的に議事規則 (Standing Order) に記載するか、どうかである。だが、ここでもふたたびブラウン政権の院内総務ハリエット・ハーマン (Harriet Harman) が抵抗する。彼女たちは目前に迫る総選挙に突入しさえすれば、いずれ改革などはどこかに吹き飛んでしまう、と計算したのである。

それでも議事規則への記載は、総選挙終了後の二〇一〇年六月一日、議事運営委員会 (HBC) 創設に関する部分を別として、ほとんどすべて投票なしで可決された。これで一般議員案件委員会 (BBBC) の取りあつかう案件は、一会期中三五日間は取りあげられ、そのうち少なくとも二七日間は本会議場で討論されることとなった。議事運営委員会 (HBC) の創設は未完だが、しかしついにライト委員会の苦心は実ったのである (Russell, 2011: 626-627)。

ちなみに、これに先立つ六月九日には特別委員会の委員長選挙がとり行われた。それにやや遅れ各党で同委員会メンバーの選挙もおこなわれた。前者については五九〇名の議員が投票に参加 (議員総数の約九〇%にあたる)、無競争の八ポストを除く一六委員会の委員長を決定することができた。後者もなんらの支障もなく進められ、その結果ある委員会などでは、メンバー一一名のうち二名を除く全員が二〇一〇年当選の新人議員となるという珍事も招いたのである (Russell, 2011: 627)。

こうして院内に新風が吹きこまれた。特別委員会制度は装いも新しく再出発したのである。

#### 四．「改革」をどう評価するか

さて、それではこれまでの改革をどう評価すべきか。以上みてきたさまざまな改革は、政策過程にどのような影響し、議会のありようをいかに変えたか。最後にあらためて、若干の先行研究を紹介する形でそれを少し考えてみよう。

一九九七年に労働党政権が登場して以降の特別委員会の影響力については、すでにいくつか研究がある。たとえば一九九七年から二〇〇五年にいたる教育特別委員会の報告書（勸告）とその間の一〇本の教育関係法案を比較し、その関連性を分析したアンドリュー・ハインドムーア等の仕事（Hindmoor, Larkin and Andrew, 2009）。また二〇〇八年から二〇一〇年まで、特別委員会が高位官職就任予定者へ実施した二〇回の事前ヒアリングを手掛かりに、その制度上の限界と、しかし政府に対する間接的な影響力の増加を認めたロバート・ハゼル等の論稿（Hazel, Chalmers & Russell, 2012）などが、それである。

また、これは特別委員会そのものの分析ではないが、一九八七年から二〇〇七年までメディア（新聞）がいかに委員会に注目するようになったか、そしてそれはなぜかを考察したマレク・クバラの議論（Kubala, 2011）も、特別委員会の影響力評価に貢献した。

しかしそのなかで、もつとも包括的かつ体系的なものは、一九九七年から二〇一〇年にいたる一三年間の特別委員会の活動を取りあげ、その影響力を実証したメグ・ラッセルとメーガン・ベントンの研究だろう（Russell and Benton, 2011, Benton and Russell, 2013）。

ラッセルらは、ここでは七つの特別委員会（健康、内務、外務、国防、財務、ビジネス・イノベーション・技能、行政〔非省庁特別委員会〕）に焦点をあわせ、その報告書五〇五点からランダム・サンプル二一六を取出し、そこに盛ら

れた五六八二の結論、勧告の内容を数値化し、勧告は政府(省庁)に受け入れられたか、また実際に履行されたかを分析したのである (Russell and Barton, 2011: 13-16)。その結果、彼女らはつぎのような結論をえた。

報告書における勧告の相手は圧倒的に政府であった(勧告の宛先にはクアンゴ、公共団体、地方自治体、EUなどもある)。そこで勧告が政府に求めたものは特定の政策実現のための法律制定、あるいはそれに係わる調査及び再検討、財政措置、情報公開などだが、その最大のもは全体の約四分の一を占める「調査及び再検討」の要求であった (Ibid.: 29-30)。

そのさい勧告がどれほどの政策の変更をもとめたかという点、決して大がかりなものではなく、多くは中規模かそれとも小幅なものにとどまった。政策の重要度についても、マニフェストやクイーンズ・スピーチ(施政方針演説にあたる)に載せられるような最重要政策 (flagship policy) は避け、中程度のもの、それほど重要と思われないものを選ぶ傾向がみられた (Ibid.: 34-37, 66)。

これに対して、政府は勧告の約四〇%を「完全に」もしくは「部分的に」受け入れた。「拒否」「暗黙の拒否」は三三%であった。さらに実際に履行されたのは、「完全に」「部分的に」が計四四%にのぼった (Ibid.: 47-49, 56-62, 67-68)。その他最初に受け入れを拒否したものでも、その後一定期間において履行されたものも多数ある(勧告が本当に実施されたかどうかは、成立した法律の内容、公表された政策ドキュメント、予算消化記録、省庁のウェブ・サイト、年次報告書、ホワイトペーパー、グリーンペーパーなどを精査し、そこに記述されている内容を数値化して判定した Ibid.: 50)。

以上から読み取れるのは、特別委員会は政策変更を大幅にかつ具体的に明示する形(たとえば法律制定)で求めたのではなく、むしろ問題の再調査もしくはその新たな検討の実施を求めたということである。そして政府による勧告の「受

け入れ」率と、勧告全体のなかでの「履行」率が同程度であったということは、委員会の目的がほぼ達成されたことを意味していた (ibid: 52)。

しかしこうした分析だけでは、特別委員会の影響力は過小評価される恐れがある。なぜなら勧告の内容にも政府の公的答へにも、実は数値化できない部分がかなり含まれており、それらの「隠れた」影響力を視野に入れると結論は少し違ったニュアンスを帯びるかも知れないからである。ではどうすればよいか。実現された勧告からさらにいくつかケースを抽出し、関係者へインタビュー (聞き取り調査) をし、それで先の報告書 (勧告) の結果を補完すればバランスがとれる (ibid: 69ff)。

そこで実際にそうした作業をすすめてみると、先にみた「政府に勧告内容を受け入れさせた」に加えて、特別委員会は次の七点において影響力をおよぼしていることがわかった。

- (一) アジェンダに新しい視点を注入するなど、政策ダイバートを活性化させ人々の関心を高めた。
- (二) デイベートに大量の情報や信頼できるエビデンスを提供した。
- (三) 特定の政策争点にスポットライトを浴びせることで、各省内における政策の優先順位を変えさせることを可能にした。
- (四) 委員会は大臣、さまざまな部署の官僚、関連諸団体のあいだで「仲介的」役割を演じ、それらの間のコミュニケーションの推進、透明性の向上にあずかった。
- (五) 政府の施策をチェックし、議会にそのどれに係わるべきかを報告することで、透明性とアカウントビリティを高めた。
- (六) 不法行為 (wrongdoing) や、貧弱なあるいは問題のある政策決定を摘発した。
- (七) アカウントビリティの追及や暴露により政府 (行政当局) に恐怖をいだかせ、それを回避するためかれらに予測的対応をとらせた (ibid: 80-89)。

以上が、ラッセル等による委員会の影響力評価のおおよその内容である。

ここにみられるのは、いたずらに政府の失敗をあげつらい、メディアに派手に取り上げられても、しかし直ちに政府に撥ねつけられてしまう愚を避ける、むしろ地味ではあるが、着実に種々の施策を精査しその問題点を明らかにする、そんな委員会の姿であった。その意味において、特別委員会は十分に影響力を行使していると彼女らは判断したのである。

しかし、この研究は影響力についての一般的な評価にとどまる。つまり「中核的業務」や一般議員案件委員会などが直接およびした効果については取り上げられていない。それでは、それらについてはどう考えればよいのか。

しかし残念ながら、それに関する綿密な研究はいまのところない。散見されるのは、それらの改革が影響力を増加させたのは疑えないとしながらも、制度運用上いくつか問題点があるといい、それらの是正策を求めることに力点をおくものである。

たとえば「中核的業務」設定の現状について、アレックス・ブレイザーとルース・フォックス等はこう言う (Brasier and Fox, 2011)。

「中核的業務」を設けたことで効果をあげた分野 (Tasks 5: 予算支出の精査) はたしかにある。また新設の分野 (Task 6, Task 7: 公共サービス協定の検討や執行エージェントのモニター) を活用して新しい取り組みが始まったことも看取できる。しかし、逆に制度的な限界を思わせる分野 (Tasks 8: 高位官職就任予定者へのヒアリング)、なかなか成果をあげられない分野 (Task 3: 法案案の精査)、政府の非協力に悩まされる分野 (Task 9: 法律制定後の追跡調査) も目につく (ibid: 358-360)。

それだけではない。問題は「中核的業務」を設けたことで、委員会の負担が増え、効果的な精査ができない恐れもまたということである。その克服のためには、委員会自らが透明性とアカウントビリティを高めなければならない。だが

ら彼らは年次活動報告書をだしはじめた。しかしその内容は不十分で、自画自賛の気味さえするものもある。委員会における調査テーマ選定の基準も曖昧、精査作業の優先順位が明示されないこともある (ibid: 360-364)。

ブレイザーらのこの論文は、もともとライト委員会が『議会の再建』で投げた問題、すなわち特別委員会の「少ない」調査時間にどう対応するかという問いに応えて執筆されたものである (HCG97, 2012: para.3)。しかしそうした背景があつたにせよ、この評価はいささか手厳しい。

しかし誤解されてならないのは、これはあくまでも「中核的業務」設定の効果を認めたくえて、さらにその効率を高めるにはどうすべきか、それを念頭におき書かれたものだということである。実際、同じような主旨の報告は他にも出ている (ibid: paras.11-20)。しかし、ここではブレイザーによるネガティブな評価を受け止め、少なくとも現在のところ「中核的業務」設定による効果は限定的である、とみなす事にしよう。<sup>(18)</sup>

特別委員会委員長の選挙の影響についても(委員会メンバー選出に関してもそうだが)、制度発足後まだ日が浅いせいだろう、十分な研究成果はでない。わずかにアレクサンドラ・ケルソーによる挑戦的な試み (Kelso, 2012) があるだけである。しかしこれは必ずしもここでのテーマにマッチしているようにはみえない。また全体として得るところもそれほど多くない。<sup>(19)</sup>

ただしケルソーの報告には、たとえば特別委員会の委員長の活動力は、委員長の所属政党よりもむしろ委員長個人の経験や意欲などにもとづく、という実証的な「発見」もいくつかある (Kelso, 2012: 26, 33, 48)。そこでとりあえず、ケルソーのこの部分の指摘をくみ取り(同様の指摘はメグ・ラッセル等もおこなっていた Russell and Benton, 2011: 40-41) 委員長選挙の効果については次のように予測することにした。

特別委員会の委員長は議員全員から選出されるようになった。したがって彼らは院内幹事の軛から解放され、いま



や「独立した」存在として自由に行動できる。これはいずれ委員長の行動の幅をひろげ、彼もしくは彼女の個人的なりダーシップを増幅させ、彼らを委員会と本会議の間にあつて議会全体を活性化させる中心的なアクター (divotal actors) とするに違ふなご、と (cf. Kelsso, 2012: 15-16)。

ここでもうひとつ、一般議員案件委員会 (BBBC) 設置の効果についても触れておこう (すでにお断りしたように、本稿の目的は省庁別特別委員会の解明にある。しかし、非省庁別委員会である一般議員案件委員会は省庁別特別委員会の活動と微妙に連動する。したがって、両者による影響力行使を形式的に分離して取り扱うのは、むしろ不自然であるように思われるのである)。

一般議員案件委員会を設置した効果は当初より顕著であり、これは別の側面から委員会全体の影響力拡大に寄与した。別の側面というのは、これを通じて議員が一定の期日、独自で討議テーマを決定できるようになったので、なにかと干渉がましい政府の圧力を跳ね除け、院内の風通しをすこぶるよくしたということである。

この点については、デイビッド・フォスターによる論稿がある (Foster, 2013)。フォスターはこれまでに判明したその役割 (影響力行使) を次の四点に絞って評価したのである。

(a) 委員会 (BBBC) では委員会メンバーが週一回公の場集まり一般議員提出の討論テーマを検討し、優先順位をつける。したがって、その決定のプロセスはオープンで透明性をもった (ibid: 6)。

(b) 討論のテーマが時務的 (topical) なものになり、国民の関心をひきつけた。おかげで国民はテレビの議会番組に釘づけになり、多くの人々がEUREFアレンダム (二〇一一年、四八万人視聴) やヒルズバラ事件報告書の討論 (二〇一二年、三三万人視聴) などに耳を傾けた (ibid: 7)。

(c) 重要なのは、政府自身みずからは決してアジェンダには載せようとしないテーマ、つまり政府の嫌がるテーマを委



員会 (BBC) が討論の場にもちだし、採決にまで突き進んだということである。これらにより政府は従来以上にアカウンタビリティを問われることになった。アフガン派兵問題 (二〇一〇年)、移民受け入れ問題 (二〇一〇年)、サーカスの野生動物利用禁止 (二〇一一年) などはその具体例である (ibid: 9)。

(d) 討論のテーマ決定にあたっては、委員会は全政党の一般議員の要望を聞き、委員会内でも党派的対立に陥らないように極力心掛けた。その結果、内部にある種の同志的な連帯感が芽生えた。それもあつてか、この間 (二〇一〇—二二年セセッション) の討論テーマ四六のうち、三八は単一の政党ではなく複数の政党にまたがる形で推薦されたものが選ばれた (ibid: 12)。

いずれにせよ一般議員案件委員会は、院内に政党横断的なカルチャー (cross-party culture) を育み、政党の方針のみ従う政治家ではなく、みずから「議会人」(parliamentarians) と自覚し、種々の施策を大所高所から精査する人間を培おうとした。むしろこれはわずか二年ではなすとげられない。しかしここには明らかにその萌芽がある (ibid: 二)、フォスターはこう言ったのである。

以上のように、いくつかの先行研究をみると特別委員会は議会はもとより政府およびその他の諸団体等にも、さまざまな形で大きな影響力をおよぼしていることがわかった。もはや、この流れを止めることはできないところまで来たといつてよいであろう。少なくとも、一九七九年の議会と二〇一〇年のそれを比べると、議事運営の様相が一変しているのは誰の目にも明らかなのである。

もつとも改革はこれで「完結」したわけではない。まだ若干の、しかもイギリス政治システムの根幹にかかわる重要な課題を残している。

思いつくままあげると、たとえば特別委員会の調査に対する省庁の非協力 (オズモザリー・ルールの存在)、民間諸

団体をふくむ各方面の証言拒否、情報への接近妨害 (HC697, 2012: para32, 135-136)。さらに宙に浮いた形になっている「議事運営委員会」(HBC) を今後実際に発足させるのか否かなどである。

また、大小のいわば技術的な問題にも多数、未解決なものがある。具体的には委員会開催の時間のやりくり、ベテラン議員の委員会メンバーからの離脱問題、定足数の是正、委員会メンバーの精査技量の向上、「勧告」の表現 (wording) の曖昧さ、BBCへの少数政党代表の未参加など (HC82, 2013: para23-25, 29, 55 HC697, 2012: para 23, 79, 94-97)。

したがって先はまだ長い。といってもイギリス下院は、ともかくここまでではやって来たのである。それに将来についても、それほど悲観する必要はないかもしれない。なにしろ手続き委員会、連絡委員会、行政委員会、それに政権ごとに設置される改革委員会 (現代化委員会や政治・憲法改革委員会など) を通じ、議員たちはたえず改革のための議論を重ねているので。ともあれ今後、彼らはどのように改革を進めるのか、さらに大胆に一步前にでて政府と議会の関係の根幹を揺るがすまで迫るのか、大いに興味がそえられるのである。

(1) イギリス下院の委員会制度は実は長い歴史をもっている。すでに一八六二年には決算委員会 (Public Account Committee) が一九二二年には歳出予算委員会 (Estimates Committee) が設立され、長年議会議の一翼を担ってきたからである。

しかし委員会制度が本格的に設けられたのは、第二次世界大戦後である。その最初の動きは、福祉国家の運用が緒につく一九五〇年代にあらわれた。しかしこのときはまだ委員会制度の重要性が広く認知されておらず、わずかに一九五六年一月に国有化企業に関する精査委員会が設置されただけにすぎなかった。

しかしその後、一九六六年に第二次ウィルソン労働党政権が成立するや、改革の機運がたかまる。すなわち同政権の院内総務リチャード・クロスマン (Richard Crossman) のリーダーシップのもとに農業、科挙・技術、教育など六つの特別委員会が設置され、いわゆる「クロスマンの実験」と呼ばれるものが試みられたのである。さらにその後一九七一年には、先の歳出予算委員会を六つのサブ・コミッティと四九名のメンバーを擁す、新

規の歳出予算特別委員会 (Select Committee on Expenditure) に再編した。

といっても、「クロスマンの実験」にもとづく特別委員会制度は安定性がなかった。なぜなら、まだ特別委員会の数が少ないので各省庁にたいする包括性に欠けるだけでなく、それをどこまで拡大すべきか、またどれだけ存続させるべきか等々についての確実な合意がなかったからである。

だからこの程度のパッチワーク的対応で、政府の行為をチェックできるなどと思うのであればそれはあまりにもナイーブすぎる、などという批判も出た。そこで一九七八年に手続委員会があらためて報告書を公表、より体系的な省庁別特別委員会制度の必要性を訴えたのである。一九七九年の改革は、この一九七八年の手続委員会の報告書をたたき台に検討して(そのときはキャラハン労働党政権であったが)、はじめて実現できた (Giddings, 1994: 176-178; Sear, Strickland, Whinstone, 2002: 43-44; Maer, Gay, Kelly, 2009: 2; 梅津, オールドターペン二〇〇一: 六七)。

(2) 一九八三年にすべて二名となる。ただしスコットランド問題特別委員会は一九八七年まで二三名であった。

(3) 農業、国防、教育・科学・芸術、雇用、エネルギー、環境、外交、内務、産業・貿易、社会福祉、運輸、財政・公務員それにスコットランド、ウエールズの各委員会。ただし北アイルランド、大法官に対応するものは設けられなかった。なお外交、内務、それに財政・公務員の三委員会はサブ・コミッティをもつことが認められた。

(4) ちなみに、下院の委員会制度は省庁別特別委員会からだけで構成されるわけではない。特別委員会だけをとってみても、省庁別特別委員会にくわえて、省庁に直接リンクせずそれらを飛び越えた省庁横断的なタイプの委員会があるし、また議会運営に関する実務的な委員会、アド・ホックな調査委員会などもあるのである。

そこで参考のために、ここで現在(二〇一五年)の形はどうなっているのか、それを下院のホームページにもとつき、ごく簡単に示してみよう(表2)。それによれば委員会は省庁別特別委員会を含め、おおよそ次表のA、B、C、D四タイプに分類される。そしてこれらが複雑にからまり、さまざまな形で政策決定や評価に寄与しているのである。

このように一口に委員会といっても、簡単には覚えられないほどの数のものが設置されており、今日では議会審議の多くが本会議以外で行われていることに留意されたい。

(5) 特別委員会と利益団体との接触はますます増加する傾向にあった。具体的には、たとえば農業、教育、エネルギー、社会福祉、貿易・産業の各委員会がえた証言の半分以上は、こうした外部の利益団体からのものであったと言われている (Judge, 1992: 97)。

したがってこうした環境のなかでは、特別委員会のメンバーのいわゆる「族議員化」も容易に促され、彼らのいわゆる「専門的知識」にたれも太刀打ちできないという状態になる。これについては、たとえば一九九〇年のBSE危機のさいの農業特別委員会メンバーの行為が印象深い。同委員

表2 下院の委員会制度

A 特別委員会 (Select Committee)	
a) 省庁別特別委員会 (Departmental Select Committee)	
Business, Innovation and Skills Committee	International Development Committee
Communities and Local Government Committee	Justice Committee
Culture, Media and Sport Committee	Northern Ireland Affairs Committee
Defence Committee	Scottish Affairs Committee
Education Committee	Transport Committee
Energy and Climate Change Committee	Treasury Committee
Environment, Food and Rural Affairs Committee	Treasury Sub Committee
Foreign Affairs Committee	Welsh Affairs Committee
Health Committee	Work and Pension Committee
Home Affairs Committee	
b) 非省庁別特別委員会	
会計検査、一般議員案件、環境評価、EU文書、武器輸出規制、議事手続、連絡 (Liaison)、政治・憲法改革、行政、規制緩和、議員不祥事、議員歳費、高速鉄道 (ロンドン=ウエスト・ミッドランド間) 法案審議、などに関する委員会	
B 上下両院合同委員会 (Joint Committees)	
人権問題、制定法文書 (= 委任立法) の審査	
C 一般委員会 (法案審査委員会) (General Committees)	
公法委員会 (Public Bill Committee)	
D 全体委員会 (Grand Committees)	
ウエールズ、スコットランド、北アイルランド問題に関する委員会	

(出所 下院ホームページ)

会のメンバー一人のうち九名は農村選挙区議員か、ノーセージ・ペーコン製造業、大養豚業など業界出身の議員。したがってかれらは事情通よろしく終始業界擁護にまわり、結果として大惨事の片棒を担いだといわれているのである (Weir & Beetham, 1998: 414)。

(6) 院内幹事の人事介入はいつもスムーズにゆくわけではない。リスト作成に手こずることもある。なぜなら党内にも政敵がいるからである。しかしそうなるとリストができるまで特別委員会は開設できずに、待ちぼうけを食わされる。

具体的に言えば、一九八三年の総選挙の場合はその後一八〇日間も一九八七年総選挙のときは二六〇日間も、一九九二年総選挙では七七日間も特別委員会は発足できなかった。ちなみに一九九二年の場合は、総選挙が終わり議会が開かれたのが五月はじめて、特別委員会が動くことができたのは七月半ばだったが、しかしその後すぐに議会が夏期休暇にはいったので、実際には一五〇日後も詳細な審議ができなかったことになる。ただしこのときの遅延は、同年六月のEU政府間交渉の結果待ちという事情に起因していたようである (HC323-I, 1997: paras 4-5; Weir & Beetham, 1998: 408)。

しかし、いずれにせよ新政権がスタートしたというのに、これほど長期間仕事をしない、あるいはさせられない

いというのは、到底受け入れられることではないだろう。

(7) オズモザリー・ルールの正式な名称は Memorandum of Guidance for Civil Servants Appearing before Select Committees。通常は一九八〇年にこれを案出した当時の内閣府の高官 E. B. C. Osmotherly の名前をかぶせ、オズモザリー・ルールと呼んでいる。

オズモザリー・ルールは伝統的な大臣責任の原則を狭く解釈し、特別委員会における公務員の「証言」行動に歯止めを掛けたものだが、それだけにその後かなりの批判を浴びた。それ以降なんとか修正されたが、しかしその基本的な骨格はほとんどそのままである (Cabinet Office 2005: paras. 55-56; Burnham & Pyper, 稲継, 浅尾訳二〇〇八年: 七〇、一六八、一七八)。

(8) ただし、北アイルランド委員会は二三名。一九九六年には教育委員会と雇用委員会が合併され教育・雇用委員会となり二三名となる。しかしこれはブレア新政権のもとでさらに一七名となる。その他環境・運輸委員会なども一七名定員となる (Maer, Gay, Kelly, 2009: Appendix 2)。

(9) 特別委員会のひとつである「現代化委員会」では他の委員会と異なり、一九九七年の発足当初より院内総務みずから委員長を務めることになっていた。ただし、院内総務が委員長職をかねるといっても、彼ら彼女らのすべてが改革派というわけではない。一九九七年から「現代化委員会」が終わる二〇〇八年頃までの間に改革派として名を残したのは、恐らくロビン・クックと後に公法委員会改革で成果をあげるジャック・ストロー (Jack Straw 2006: 2007 在任) くらいだろう (梅津二〇一〇)。

(10) チェアマンズ・パネルとは、下院議長が会期の始めに「一〇人を下回らない数の人々」を議員の中から選びプールしておくもの。下院議長はここから適当な人物を選んで、議事が始まるとすぐにでも開かれる公法委員会の委員長 (議長) に任命するのである。パネルのメンバーは、この他ウエストミンスター・ホールでのディベート、全院委員会における議長役も務めさせられる。

ちなみに、二〇一〇年五月の下院開催時に下院議長により選ばれたパネルのメンバー数は四〇名で、内訳は保守党一七、自民党一、労働党一八、その他 (SNP, PC, デモクラティック・ユニオニスト、無所属) 四名であった (以上、下院ホームページ)。

(11) このときの経験は、明らかにそれ以後の戦争権限の行使に変化をもたらした。というのは、これに少しさまたつコンソボ紛争 (一九九九年)、アフガン戦争 (二〇〇一年) では、かつてのスエズ戦争、フォークランド戦争、湾岸戦争同様、「伝統的スタイル」にもとづき議会の承認をうけなかった。しかし二〇一一年のリビア内戦での軍事介入、さらに二〇一三年のシリア内戦への軍事介入では、いずれも議会の承認をもとめ採決をおこなったからである。しかもリビア介入は賛成多数で可決されたが、二〇一三年のシリア内戦の場合は、これを下院が二八五対二七三票で否決、首相キャメロンを介入断念に追い込んだのである (cf. Phillips, 2013)。

(12) 労働党政府はイラク参戦を正当化するために、二〇〇二年九月に文書を公表した。それはひとたび決断すれば、イラクのサダム・フセインは四五

分以内に大量破壊兵器をもちいてイギリスの軍事施設を攻撃できる、というものであった。「四五分以内」という表現は、9/11の印象が生々しい当時の人々を震い上がらせるには十分であった。ところが翌二〇〇三年五月にBBCの記者A.ギリガンが、「四五分以内」は根拠のない誇張(exaggerate)であると批判、政府との言い争いとなった。

問題はギリガン記者の論拠はなにかということであったが、取材源は特殊兵器の専門家かつ国防省上級公務員のケリー博士(Dr David Kelly)でないかと噂され、ケリーは七月下院の外務特別委員会に喚問されるなど追いつめられて自殺におよんだのである。これは人々を驚愕させた。そこで政府は、法律の専門家ハットン卿に依頼して独自の調査をおこなったのである。このハットン調査委員会の報告書は二〇〇四年一月に公表された(梅津二〇〇八年：一五一―一六)。

- (13) イギリスには、以上に関連して一九九四年の国家機密保護法(Intelligence Services Act)にもとづく機密情報委員会(SSC: Intelligence and Security Committee)が存在し、政府から重要機密や豊富な資料に接することができるようになっていた。しかし、これは「議員からなる」委員会ではあるが「議会の」委員会ではなかった。首相が勝手にメンバーを選び、秘密裏に会合を開かせ、議事録も残すことなく、ただえられた結論を首相に提出するだけの委員会であった。したがって、同委員会は議会へのアカウンタビリティをはたせるようなものではなかった。

そこで議員間には自分たちも機密情報にかかわり、もっと積極的な役割をはたすべきだという声が高まった。とりわけイラク戦争後のテロ事件をめぐり、容疑者の取り扱い等で外交、人権、司法など幅広い行政分野がかかわる事態が頻発すると、それも当然と思われるようになった。しかし、これが「議会の」委員会になったのは、やっと二〇一〇年以降であった。その年おこなわれた総選挙の後にISCの委員長M・リフキンドがISC改革案をうちだし、それを土台に二〇一三年司法、機密情報法(Justice and Security Act)の制定に漕ぎつけることができたからである。

その内容は、従来のISCの権限を拡大し、メンバーも議会が選出する、報告書も直接議会に提出させる、ただし国家機密にかかわるような内容であれば首相にも提出することにする等であった。しかし、この新ISCは発足してまだ日が浅い。したがって、これを評価するには時間をかけなければならぬ。(Bochel, Dely and Kirkpatrick, 2013: 1-18)。

- (14) ただし、この間二〇〇六年にジャック・ストローによる常任委員会(公法委員会)改革が実現される(梅津二〇一一年：三八―四〇)。なお、ロビン・クックはその前年の二〇〇五年にスコットランドの高地でトレッキング中、心臓発作のため死去した。

- (15) ひとつは議員の経費申請の内容を調査するレッグ(Thomas Legg)委員会、もうひとつは議員歳費規制にかかわる独立組織を設けるための調査委員会、ケリー(Christopher Kelly)委員会であった。

- (16) 報告書は、これら以外にもいくつか細かな勧告をしていた。省庁別特別委員会のメンバー数を二名以内に縮小する(HC1117, 2009: para. 55)。

特別委員会の発足の遅延を防ぐためメンバーおよび委員長選挙を女王スピーチ後六週間以内に完了させる (ibid: para. 56)。特別委員会の委員長およびメンバーを選挙で決定するというルールは、機密情報委員会の委員長ポストにも適用されるべきである。ただし同委員会の場合、その性質上委員長は政権与党から選出され、かつ選挙に入る前に首相の公的な同意をえておくべきである (ibid: paras 58-59)、などであった。

(17) 「政府案件」には、たとえばつぎのようなものがある。政府法案の提出およびその審議、歳入予算審議、女王スピーチとそれに対する質疑応答、大臣ステートメント、制定法文書およびEUドキュメントに関する討論、嘆願の取り扱い、歳出予算の審議、院内業務 (スケジュールなど) の告示、討論の開始、時局的テーマによる討論の開始など。これらの「政府案件」は議事規則によりすべて政府の主導のもとにおこなわれる (HC117, 2009: paras 130-148)。

したがって、逆以上以外のものはすべて「非政府案件」となる。たとえば「野党日」(二期二〇日間)、議員提出法案審議 (同一三日間)、歳出予算審議 (同一三日間)、さらに後に本文で触れる「一般議員案件委員会」の発議による討論 (同一五日間)、その他、特別委員会の報告書にもづく討論、クエスチョン・タイムでの質問、緊急動議などもこれに含まれる。

ただし「政府案件」と「非政府案件」の違いは、実は必ずしも明瞭ではない。たとえば「野党日」の設定は、野党のフロントベンチの提出する動議により設定されるので、それは明らかに「非政府案件」だが、しかし同じく野党や一般議員の要請によって開催される制定法文書 (委任立法) に関する討論は、「政府案件」と分類されているのである。こうして、実際には政府主導により開始される議事を「政府案件」と呼ぶことが多く、両者の区別はいささか曖昧なのである (ibid: paras 127-128)。

(18) なお、二〇〇二年に設定された「中核的業務」に対しては、その後二〇一二年に連絡委員会から改定版が提案され (HC697, 2013: para. 20)、二〇一二年一月に下院の承認をえるにいたった (河島二〇一三: 五一-五二)。したがって現在では、取りあつかうべき主たる業務内容がさらにリニューアルされたわけである。しかしこれについては、なにしろ始まってまだわずしか経過していない。その評価のためには、これも少し時を重ねる必要があるだろう。

(19) アレクサンドラ・ケルソーの報告 (Kaiso, 2012) は、二〇一〇年の制度改革の内容を取りあげ、さらにそれ以降特別委員会の委員長がどのような役割を演じたか、委員長は制度的リソースを利用して実際に強力かつ重要なアクターとなりえたのか等を説明しようとしたものである。このためケルソーは特別委員会が催した証言聴取セッションに着目、同セッションに大臣 (閣内相、閣外相) が出席したさいの委員長の発言行動たとえばセッション開始時における委員長の発言 (質問)、セッション途中における介入的発言などを議事録にもとづき分析した。その結果、委員長による制度的リソースの利用は広がり、リソースにたいする個人的な対応の度合いも大きくなった、というのが彼女の結論であったように思われる。



しかし特別委員会の仕事は、精査対象の決定から、分析作業とその間の議論、報告書のとりまとめ、連絡委員会や他の特別委員会との調整など多岐にわたる。したがって委員長のリダースHIPの強弱を解明するのに、証言聴取セッションだけを取りあげ、しかもその間の委員長の発言「回数」を内容に係わりなくカウントしただけで明らかにしたといえるのかどうかが、筆者には疑問に思われる。

#### 参考文献

- Benton, M and Russell, M (2013) Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons, *Parliamentary Affairs*, Advance Access Publication 16 May 2012
- Blackburn, R & Kennon, A (2003) *Parliament: Function, Practice and Procedures* (2nd ed), Sweet & Maxwell
- Bochel, H, Dely, A and Kirkpatrick (2013) 'New Mechanism of Independent Accountability': Select Committees and Parliamentary Scrutiny of the Intelligence Services, *Parliamentary Affairs*, Advance Access Publication 13 November 2013
- Brazier, A Flinders, M McHugh, D (2005) *New Politics, New Parliament? A review of parliamentary modernization since 1997*, Hansard Society
- Brazier, A and Fox, R (2011) Reviewing Select Committee Task and Modes of Operation, *Parliamentary Affairs* Vol. 64 No. 2
- Burnham, J & Pyper, R (2008) *Britain's Modernised Civil Service*, Palgrave Macmillan 稲継裕昭 浅尾久美子訳『イギリスの行政改革』ミネルヴァ書房
- Cabinet Office (2005) *Departmental Evidence and Response to Select Committees*, Cabinet Office
- Conservative Party (2000) *Strengthening Parliament: The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, Conservative Party
- Cook, R (2003) *The Point of Departure*, Simon & Schuster
- Cowley, P (2007) Parliament, in Seldon, A (ed) *Blair's Britain 1997-2007*, Cambridge University Press
- Dorey, P (2008) *The Labour Party and Constitutional Reform: A History of Constitutional Conservatism*, Palgrave Macmillan
- Downs, S. J (1985) Structural Changes, Select Committee: Experiment and Establishment, in Norton, P (ed) *Parliament in the 1980s*, Basil Blackwell
- Drewry, G (1989) Select Committee and Back-bench Power, in Jowell, J & Oliver, D (ed) *The Changing Constitution*, Oxford University Press
- Dunleavy, P and Muir, D (2013) *Parliament bounces back – how Select Committees have become a power in the land*, Democratic Audit

- Finders, M (2005) Scrutiny At and Beyond the Fringe. in Gidding, P (ed) *The Future of Parliament: Issues for a New Century*, Palgrave Macmillan
- Finders, M (2006) Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain, 1997-2005. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3
- Flinders, M (2007) Analysing Reform: The House of Commons 2001-2005. *Political Studies* Vol. 55
- Foster, D (2013) Going 'Where Angels Fear to Tread': How Effective was the Backbench Business Committee in the 2010-2012 Parliamentary Session? *Parliamentary Affairs*. Advance Access Publication 9 June 2013
- Gidding, P (1994) Select Committees and Parliamentary Scrutiny: Plus Ça Change. *Parliamentary Affairs* 47 (4)
- Gordon, C (ed) (1983) *Erskin May's Treatise on The Law, Privileges Proceedings and Usage of Parliament* (20th Edition). Butterworths
- Hansard Society (2001) *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, Vacher Dod
- Hawes, D (1993) *Power on the back benches: the growth of select committee influence* (SAUS Publications)
- Hazell, R, Chalmers, M & Russell, M (2012) Pre-Appointment Scrutiny Hearings in the British House of Commons: All Bark, or Some Bite? *The Journal of Legislative Studies* Vol. 18, No. 2
- HC588-1 (1978) *First Report from the Select Committee on Procedure*, Session1977-78, HMSO
- HC19-1 (1990) *The Working of the Select Committee System*, Second Report from the Select Committee on Procedure, Session1989-90, HMSO
- HC323-1 (1997) *The Work of the Select Committee*, First Report from the Liaison Committee, HMSO
- HC300 (2000) *Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*, First Report from the Liaison Committee, HMSO
- HCT48 (2000) *Independence or Control?: The Government's Reply to The Committee's First Report of Session 1999-2000 Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*, HMSO
- HC440 (2001) *Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme for Consultation*, Memorandum submitted by the Leader of the House of Commons, HMSO
- HC224-1 (2002) *Select Committee*, First Report from the Modernisation Committee, HMSO
- HC1117 (2009) : *Rebuilding the House*, House of Commons Reform Committee , First Report of Session 2008-09, HMSO
- HC272 (2010) : *Rebuilding the House: Select Committee Issues*, House of Commons Liaison Committee, First Report of Session 2009-10, HMSO
- HC697 (2012) : *Select Committee effectiveness, resources and powers*, House of Commons Liaison Committee , Second Report of Session 2012-13,

HMSO

HC82 (2013) *Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms*, House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Third Report of Session 2013-14, HMSO

Hindmoor, A Larkin, P and Andrew, K (2009) Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005,

*The Journal of Legislative Studies* Vol. 15, No. 1

Judge, D (1992) The 'Effectiveness' of the post-1979 select committee system: the verdict of the 1990 procedure committee, *The Political Quarterly* vol. 63, Issue 1

Judge, D (2005) *Political Institutions in the United Kingdom*, Oxford University Press

Kavanagh, D & Cowley, P (2010) *The British General Election of 2010*, Palgrave Macmillan

Kelly, R (2004) *Modernisation: Select Committees-core tasks*, Standard Note: SN/PC/3161 House of Commons Library

Kelso, A (2009 a) *Parliamentary reform at Westminster*, Manchester University Press

Kelso, A (2009b) Parliament on its knees: MPs' Expenses and the Crisis of Transparency at Westminster, *The Political Quarterly*, Vol. 80, No. 3

Kelso, A (2011) Changing Parliamentary Landscapes, in Heffernan, R, Cowley P & Hay (ed) *Developments in British Politics*, Palgrave Macmillan

Kelso, A (2012) Development and Reform in the UK House of Commons Departmental Select Committee system: The Leadership Role of Chairs and

Impact of Government/Opposition Status, Paper presented at the ECFR Standing Group on Parliaments General Conference, Dublin, June 2012

Kubala, M (2011) Select Committees in the House of Commons and the Media, *Parliamentary Affairs* Vol. 64 No.4, Advance Access Publication 17 May 2011

Lock, G (1989) Resources and Operations of Select Committees - A Survey of the Statistics, in Drewry, G (ed) *The New Select Committees* (2nd ed), Clarendon press

Longley, L. D. & Davidson, R. H (1998) Parliamentary Committee: Changing Perspectives on Changing Institutions, in Longley, L. D. & Davidson, R. H (ed) *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass

Maer, L. Gay, O Kelly, R (2009) *The Departmental Select Committee System*, Research Paper 09/55, House of Commons Library

Maer, L (2010) Reform of the House of Commons: Decisions taken on 22 February and 4 March 2010, Standard Note: SN/PC/05368, House of

Commons Library

Natzer, D. & Hutton, M. (2005) Select Committee: Scrutiny a la carte?, in Giddings, P. (ed) *The Future of Parliament: Issues for a New Century*, Palgrave macmillan

Norton, P. (1998) Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament, in Longley, L. D. & Davidson, R. H. (ed) *The New Roles of*

*Parliamentary Committees*, Frank Cass

Phillipson, G. (2013) 'Historic' Commons' Syria vote: the constitutional significance (Part I), Constitutional Law Group Blog, September 19, 2013  
<http://ukconstitutionalaw.org>

Power, G. (2007) The Politics of Parliamentary Reform: Lessons from the House of Commons (2001-2005), *Parliamentary Affairs* Vol. 60 No. 3

Rush, M. (1990) Select Committee, in Rush, M. (ed) *Parliament and Pressure Politics*, Clarendon Press

Rush, M. (1995) Parliamentary Scrutiny, in Pypert, R. & Robins, L. (ed) *Governing UK in the 1990s*, Macmillan Press

Russell, M. (2011) 'Never Allow a Crisis To Go To Waste': The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons, *Parliamentary Affairs*, 64

Russell, M. and Benton, M. (2011) *Selective Influence: The policy impact of House of Commons Select Committees*, Constitution Unit

Sear, C. Strickland, P. Winstone, R. (2002) *The Departmental Select Committees*, Research Paper 02/35, House of Commons Library

Stuart, M. (2009) The Role of Parliament under Blair, in Casey, T. (ed) *The Blair Legacy*, Palgrave

Whitaker, R. (2006 a) Backbench Influence on Government Legislation?: A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster, *Parliamentary Affairs* Vol. 59 No. 2

Whitaker, R. (2006 b) Parliament and Government, 2005-06: Reforms and Reflections, *Parliamentary Affairs* Vol. 59 No. 4

Wier, S. & Beetham, D. (1998) *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge

Wright, T. (2004) Prospects for Parliamentary Reform, *Parliamentary Affairs*, Vol. 57 No. 4

Wright, T. (2012) *Doing Politics*, Biteback Publishing

梅津實, キーン・オルターマン (二〇〇一) 「イギリス下院における倉庫別特別委員会制度の再検討」『同志社法学』第五二巻第五号 (二七五号)

梅津實 (二〇〇八) 「ブレア政治一〇年の意義」『同志社法学』第六〇巻第二号 (三二七号)

梅津實 (二〇一七) 「イギリス下院における法案審議手続き改革とその問題点」『同志社法学』第六三卷第五号 (三五一号)

奥村牧人 (二〇一〇) 「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』七一一号

奥村牧人 (二〇一七) 「英国下院の議事日程改革―バックベンチ議事委員会の設置を中心に―」『レファレンス』七三二号

大山礼子 (二〇一〇) 「変革期の英国議会」『駒澤法学』第九卷第三号 (通巻三五号)

河島太郎 (二〇一三) 「イギリス議会における行政監視」『外国の立法』二五五

木下和朗 (二〇〇七) 「イギリス議会下院における国政調査制度 (一)」: Tony Blair 政権期における改革動向」『熊本ジャーナル』一

斎藤憲司 (二〇一〇) 「英国における政治倫理―下院議員経費スキャンダルと制度の変容―」『レファレンス』七一〇号

高澤美有紀 (二〇一三) 「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」『レファレンス』七五三号