

神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

Royal Commission of Inquiry in England and Canada

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 1998-09-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 品田, 充儀, Shinada, Mitsugi メールアドレス: 所属:
URL	https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/1686

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



イギリスとカナダの王立委員会制度

品 田 充 儀

序 章 はじめに

第1章 イギリスの王立委員会制度

1. 王立委員会の位置付け
 - (1) イギリスの委員会制度
 - (2) 王立委員会の特徴
2. 王立委員会の歴史
 - (1) 初期の王立委員会
 - (2) 19世紀における王立委員会の様相
 - (3) 20世紀における王立委員会の推移
3. 王立委員会の活動と勧告
 - (1) 王立委員会の目的
 - (2) 手続きと職務の遂行方法
 - (3) 勧告の策定

第2章 カナダの王立委員会制度

1. カナダの王立委員会の特徴
 - (1) 「公的調査法 (Public Inquiries Act)」の存在
 - (2) 王立委員会の定義
 - (3) 委員少数精鋭主義
2. 王立委員会の歴史と展開
 - (1) 王立委員会の創世と展開
 - (2) 王立委員会のテーマ
3. 王立委員会の設立と勧告
 - (1) 王立委員会の設立プロセス
 - (2) 王立委員会の活動と勧告
 - (3) 委員の属性

第3章 王立委員会の評価

終 章 おわりに

序章 はじめに

国民間の利害が相反する政策課題について、どのような手法とプロセスによって調和的な結論を見出すか。わが国に限らず、近代民主主義を標榜するあらゆる国家は、常にこの課題に直面する宿命を持つ。もちろん、立法ならびに行政施策を司るあらゆる政治家および公務員がこうした利害調整を常に意図しているというわけではなく、いずれの国においても、度々強行的な手法による政策決定が行われてきたことは間違いない。しかしながら、これら政策決定者にとって、その地位の延命と結果に対する責任回避という側面において、政策決定段階での利害関係者のコンセンサスが重要であることも疑いない。国民が納得しうるプロセスを経て、合意しやすい結論を得ようとする努力は、おそらくあらゆる近代国家において試みられているものと思われる。

国民の合意形成のための手法は、政策担当者が関係当事者に個別的に合意を求めるという方法から、大規模な聴聞会を開催するなど多様である。しかしいずれにしても、わが国の場合には、政策の方針が一定程度決まった段階にて関係当事者の合意形成を図るというケースが多く、そもそもいかなる政策を採るかという段階において関係当事者が関与する場合は多くない。政策立案段階において関係当事者が関与するケースとしては、行政機関が主催する委員会制度において一部の関係者が委員として参加するか、もしくは意見聴取の対象とされるといったことが考えられる程度であろう。ところが、欧米においては、直面する政策課題について関係当事者に直接的な議論の場を与え、問題を抽出し、もって適当な解決手法を探るという方策を採る国々がある。なかでも、おそらく最も古い歴史を持つ国がイギリスである。王立委員会（Royal Commission）と称される調査（inquiry）委員会制度は長い歴史を持ち、今もなおあらゆる分野の政策立案段階において重要な役割を演じている⁽¹⁾。特に、社会政策および労働政策において、王立委員会が行なって

きた勧告は、その後の法政策に極めて大きな影響を与えている。

本稿は、王立委員会の歴史と役割について、発祥国であるイギリスと、その歴史を受け継ぎこれを頻繁に利用することで法発展を成し遂げているカナダを概観する。⁽²⁾

第1章 イギリスの王立委員会制度

1. 王立委員会の位置づけ

(1) イギリスの委員会制度

イギリスには、本稿がテーマとする王立委員会の他、多数の委員会制度がある。これら委員会の形態は極めて多様であり、分類すること自体が困難であるといわれるが、⁽³⁾誰が指名を行なうかという観点から、以下の7つに分類した例がある。⁽⁴⁾

a. 英国議会, b. 枢密院, c. 内閣, d. 王室, e. 大臣（各省庁の公務員を含む）f. 省庁以外の各種組織, g. 地方自治体

英国議会委員会としては、下院において会期ごとに指名される特別常任委員会（select and standing committees）がもっとも有名であるが、上院においても同様の委員会が選任されることもあり、また場合によっては両院合同委員会（joint committees of both houses）が指名されることもある。⁽⁵⁾枢密院によって指名される委員会は、第二次世界大戦以降その歴史的役割を終えつつあるといわれるが、1950年代半ばには、国際安全保障に関わる問題を検討するために、当時の首相が2つの枢密院委員会を指名している。⁽⁶⁾内閣が指名する委員会は、その存在自体が秘密に属するものであり、詳細な情報を入手することは難しい。ただし、同委員会には、少なくとも国防や海外での事件などを継続的に審議する常任委員会と、一時的に特定の問題を取り扱う特別委員会（ad hoc committee）の2種類があることは知られている。⁽⁷⁾

中央政府における省庁とその他の組織との区別は、通常、前者については当該大臣が議会に対して直接的かつ包括的な責任を負っており、一方後者についてはそうした責任関係はないものとして判断されるが、この区別は必ずしも判然としたものではない。後者の例としては、農業調査評議会（Agricultural Research Council）、医療調査評議会（Medical Research Council）、全国炭坑協会の組織に関する勧告委員会（Advisory Committee on the Organisation of the National Coal Board）などがある。⁽⁸⁾ 地方自治体の委員会にも、常任と特別の2種類があり、ケースによっては一般公衆のほか、選定または指名された役人がそのメンバーとなることがある。王室と大臣もしくはその省庁によって指名される委員会は、通常指名した組織と当該委員会との関係から、内部委員会（internal committee）、外部委員会（external committee、通常は諮問委員会）、および審問機関（tribunal）の3つに区分される。⁽⁹⁾ これは、基本的にはそのメンバーが公務員によって構成されるか（内部委員会）、公務員以外のメンバーを含むか（外部委員会）による区分であるが、委員会の活動方法や勧告においても違いを生じる。すなわち、前者は基本的にはこれを指名した組織の個別的問題を取り扱うに過ぎないが、後者は広報され、公聴会や討議を経て勧告を含む詳細な報告書を策定することとなる。⁽¹⁰⁾

（2）王立委員会の特徴

王立委員会は王室によって指名されることを原則とするが、王室の特権はもはや政府の指示から独立して存在するものではない。したがって、実際にはその時期の政権与党、特に首相および内閣が委員会設立の最終決定をする。⁽¹¹⁾ そして、その設立に関する責任も当該首相および内閣に帰属し、この点は、たとえ英国議会在が議会法にしたがって王立委員会を設立するに至ったという場合においても同様である。⁽¹²⁾ ただし、王立委員会の権限は、あくまで王室の権威に由来するものであり、その意味においてその他の諮問委員会制度

とは威信ならびに地位において異なる位置づけを与えられる。⁽¹³⁾具体的には、王立委員会は一度設立されると、他のいかなる機関ないしは制度にも帰属しない独立性が与えられる。いわば、議会や枢密院といった国家の重要な機関と同等の法的地位を取得することとなるのである。⁽¹⁴⁾

王立委員会の第1の特徴は、その取り扱うテーマである。一般的に王立委員会が指名されるに至る案件は、政党の利害に関わるため、それ自身において独立して審議される必要があるといった国家の重要な問題である。⁽¹⁵⁾第2の特徴は、その構成員である。王立委員会は他の多くの委員会と異なり、公務員が委員として選任されることはない。⁽¹⁶⁾第3の特徴は、その任期である。省庁によって指名される委員会とは異なり、王立委員会には特定の任期はなく、また議会委員会とも異なり、国会会期の終了によって解散するというものもない。さらに、政権交代によって中断されるということもなく、あくまでその任務が終了し、王室に対して報告書を提出するまで任期は継続するのである。ただし、委員に空白が生じた場合には、途中交代は可能とされている。⁽¹⁷⁾第4の特徴は、王立委員会の報告書に記載された勧告内容は政府を拘束するものではなく、議会ないし内閣は立法上これを採択する義務を負うものではない。ただしこの点は、各種の勧告を目的とする諮問委員会と同様である。

2. 王立委員会の歴史

(1) 初期の王立委員会

イギリスにおける委員会制度は政府の歴史と同じ古さをもつといわれる。王立委員会の創世時を正確に確定しうる記録は存在しないものの、ウィリアム1世が調査を行うために数名の直臣と司法官を任命したという記録が存在することから、イギリス政府における委員会制度は少なくとも11世紀には存在したものと推定される。その後、ヘンリー1世および2世の時代になると王立委員会はかなり一般化し、例えば保安官による査問が国王によって任命された司法委員会 (panel of justices) の前で行われたという記録が残され

ている。⁽¹⁹⁾エドワード1世の時代になると、1279年における教会領土の永久保有権規則、1284年におけるコモンローのウェルズへの適用拡張など、いくつかの法改革は王立委員会の調査に基づいて行われている。ところが、エドワード3世の時代までに、明確な法的根拠のない調査委員会制度に対しては議会から反発が生じ、法にしたがって行われる場合や議会によって公認された場合以外の王立委員会は徐々にその頻度が少なくなった。この傾向は、1485年のヘンリー7世の即位まで続くが、チューダー・スチュアート時代になると、王立委員会は政府の正式な制度として認知され、イギリス北部の境界線問題をはじめとして多くの調査が行われた。そしてこの時期までに、王立委員会は、枢密院議員 (Privy Councillors)、公務員、その他の関係者などが一同に会する機会となっていた。さらに、調査の対象となる問題も、16世紀の初頭には、刑事訴追や土地区画の問題のみならず、例えば、当時徐々に進んでいた囲い込みと農村部からの人口流出を調査するために1517年に任命された「囲い込み委員会 (Commission on Enclosures)」に代表されるような、いわゆる社会問題の原因とその結果を調査するまでに発展していた。その後、聖職給の評価、離婚規制、教会からの装飾品等の収集などに関する調査がローマ教会からの反発を招き、王立委員会の利用はやや減少するものの、「王立委員会を用いるという考え方が政治家の意識から消えたわけではなかった」⁽²⁰⁾といわれる。

そして、17世紀に入ると王立委員会は行政改革やその他の改革に頻繁に用いられることとなった。もっとも、これらの委員会は必ずしも常に有効に機能したと言うわけではなかった。例えば、1629年から1634年まで行われた法令局 (Ordinance Office) に関する王立委員会は、重大な失政を見つけ出したにもかかわらず、その勧告は同局の職員に対して厳格な宣誓を課すに留まったのである。このような王立委員会の相対的な機能低下現象は、17世紀から18世紀のほとんどの期間継続することとなる。

こうした現象が生じてきた原因としては、国王の権限が衰退したことのほ

か、議会在がそれ自身の調査研究委員会（investigatory committee）を頻繁に利用しはじめたこと、省庁委員会（departmental committee）が現れてきたことなどが考えられている。ただし、この時期においても、王立委員会は廃止されたわけではなく、土地の区画や囲い込みなどのケースにおいては繰り返し利用されており、また18世紀末には政府の正式な制度として確固たる地位を獲得していた。

（2）19世紀における王立委員会の様相

19世紀の当初、王立委員会はわずか年間1つ程度の割合で創設されていたに過ぎなかったが、同世紀の半ばに入るとその数は急激に増加していった。そして例えば、1859年には、年間少なくとも13の王立委員会が任命されており、この時期は「王立委員会の黄金時代」といわれるほどであった。⁽²¹⁾この時期に王立委員会が復活してきた背景には、数多くの要因がある。第1に、この時期頃から、例えば、西アフリカ、アメリカ、アジアなどに点在する植民地問題など、王立委員会の調査に付することが適切と考えられる新しい問題が勃発しはじめたことである。第2に、産業革命の到来によって発生した社会経済的な問題も、王立委員会による調査・審問に委ねることが適切であると考えられたことである。例えば、1933年の例では、工場における児童の労働条件、アイルランドの貧困問題、刑法要覧、間接税務局などが王立委員会による調査に付されている。第3に、王立委員会の衰退理由であった王室から議会への権限委譲が、大きな意味を持たなくなってきたことである。つまり、王立委員会はもはや王室がその権限のもとに創設するものではなく、事実上国民によって選任された代表者によって任命されるものであるとの認識が進んできたのである。さらに、一方において、議会委員会は議会内の批判にさらされることになるという理由からその活動が縮小されるようになったこと、また省庁委員会は王立委員会とは競合しないことが理解されてきたことなどが考えられる。⁽²²⁾

1860年代に入ると、王立委員会の新設数は年平均6つ程度となり、70年代及び80年代には平均4つ程度、さらに90年代にはそれ以下へと減少傾向に転じたものの、特に70年代の不況期には産業および農業に関する問題の多くが王立委員会の調査に付されるなど、政府の重要な制度としての位置づけはより明確になったといえる。しかし、ある歴史学者は、「19世紀の最後の20年間における王立委員会は、その発想においては豊かであったものの、成果においては不十分なものであった⁽²³⁾」と評価している。王立委員会に限らず、聴聞会を開いて利害関係者等の意見を聞くという方法は、19世紀のとりわけ後半期に一般化したといわれる⁽²⁴⁾。その背景には、第1に、農業及び産業の革命が進むなか、国家が市民生活への介入を余儀なくされる機会が増加し、公共の福祉と私権とのバランスをとる必要性が高まったことである⁽²⁵⁾。第2に、政府の権限が拡張したことである。政府に対する国民の要求増大は行政権限の拡大を生み、紛争は裁判所よりも聴聞会で解決する方向が模索され、またいくつかの重要な問題は立法的解決よりも政策的解決へと導かれたのである⁽²⁶⁾。なお、この時期、聴聞会のための法規定は、地方自治体のあり方と労働災害問題という2つのカテゴリから発生してきたといわれている⁽²⁷⁾。

(3) 20世紀における王立委員会の推移

20世紀に入ると王立委員会の数はやや増加するものの、1910年以降はまた減少に転じる。減少理由の1つとして世界大戦の影響があるといえるが、戦争中にも10を超える王立委員会が創設されており、必ずしもそれだけが理由ではない。1915年には、新たな王立委員会が1つも指名されないという、およそ1世紀にわたって初めての事態が生じた後、1920年代は年間平均3つ、30年代には年間平均2つ以下へと減少傾向が加速された。その後も、1960年代まで指名数は増加することなく、年間平均1つ程度が新たに指名されるに留まっている。こうした事態の背景には、省庁の諮問委員会が急激に一般化したことがある。実態としては、王立委員会の役割は、徐々にこうした諮問

委員会に取って代わられているといえるが、重要な案件においては未だに王立委員会が用いられていることから、その意義は失われていない⁽²⁸⁾という。

3. 王立委員会の活動と勧告

(1) 王立委員会の目的

政府が王立委員会を指名する目的は、4つあるといわれる⁽²⁹⁾。第1に、政府は政策決定に当たって、いうまでもなく指導的役割を演じる立場にあるが、いかに判断すべきかについて常に確信し、また一致しているわけではない⁽³⁰⁾。そこで、王立委員会が関連性のある事実を収集し、対立する利害に評価を与え、もっとも妥当な政策を勧告してもらうことである⁽³¹⁾。第2に、政府が政策決定を行なった場合にも、国民が十分な情報を得ていないか、もしくは利益団体の反対のために当該政策の遂行が困難となる場合がある。こうした場合において、王立委員会が一般公衆を導き、反対の動きを抑止し、もって政府の政策に最大限の支持が得られることを期待するためである⁽³²⁾。第3に、政府がある問題に対して何らの政策案も持ち合わせておらず、一方これを放置することも批判の対象とされるといった状況において、王立委員会を創設することで、政府は当該問題における政治的な関与を避け、また運動団体からの批判をかかわることができる⁽³³⁾と考えるためである。第4に、政府がその党派性に偏りがあることないしは階級間の利益対立のために国民からの信頼を得られないといった場合、批判対象となっている機関に打開策を与え、また批判組織間に公正な調停案を提示するといった、いわばあらゆる利害関係者の調整代表として王立委員会が行動することを期待するためである⁽³⁴⁾。

王立委員会にこうしたことが期待される背景には、市民（組織を含む）にも政府にも、最適な政策に到達するという目的のためには障害となる組織的ないしは個人的な欠陥があるという認識がある⁽³⁵⁾。すなわち、市民およびその利益団体は、政策決定プロセスに関与する機会がないか、そもそも無知、無関心、ないしは狭い視野しかもたないといったことになりやすい。さらに、

相反する利害が調整されることを拒否し、少数の見解を押し付けようとすることがある。一方、政府は、可能であったとしてもすべての市民を政策決定に関与させようとはしない。またあまりに多忙であり、組織が持つ将来への見込みも限定的なものとなりやすい。さらに、政治家は党派性を持つため、政治的な損害を回避するといった自己利益を優先しやすい。

(2) 手続と職務の遂行方法

王立委員会は、任命の際に令状が交付され、これにより正式な権限が付与されることとなる。当該令状は、一般的には、前文、委員の任命、付託期間、および日時・所在地・印章または署名の4つの部分から成り、前文の後に当該委員会を任命した理由が記述される。⁽³⁶⁾緊急性がない限り、この令状に期限が付されることはなく、新しい委員会に取って代わられるということがない限り、その任務が完了するまで王立委員会は存続する。⁽³⁷⁾事実、イギリスにおいては、少なくとも1970年まで、王立委員会がその任務を完了する前に解散されたケースはない。⁽³⁸⁾なお、王立委員会は、2ないし3ヶ月程度で満了する場合もあれば、20年以上続く場合もある。⁽³⁹⁾

王立委員会の手続に関する正式なルールは存在しないが、共通する一定の特徴を見出すことは可能である。⁽⁴⁰⁾例えば、通常その職務は、情報の収集と報告書作成という2つの段階を持っている。⁽⁴¹⁾委員は必要となる情報の種類と総量、最適な入手先、もっとも容易な入手方法などを決定することから始める。⁽⁴²⁾委員は、統計調査もしくはその他の調査のために特別な調査員を任命することも可能であり、また公務員、民間人を問わず証人として招聘し、尋問することもできる。⁽⁴³⁾一般的には、聴聞会を開いて当該テーマに対する利害関係者や一般人の見解を聞くほか、専門家に対して証人 (expert witness) として、その見解を聞くことが行われている。⁽⁴⁴⁾場合によっては委員は反対尋問をすることができるが、通常その際には委員ではない議長が議論をリードしていくことになる。⁽⁴⁵⁾なお、こうした専門家については、王立委員会のメンバー

としてではなく、政策策定段階から当該委員会に参加させることができるとされている。⁽⁴⁶⁾さらに、当該コミッションのテーマに関連する政府の部局は、委員の要請により関連資料や情報を提供することも求められるが、一方当該部局の方から、特定の利益の観点から考慮すべき事例を提示することもある。⁽⁴⁷⁾

(3) 勧告の策定

王立委員会は、付託された問題に関する関連事実を入手し、最も適切な解決法を勧告することを使命とする。ところが、その際の基本的な問題として、当該社会的な事実、言い換えれば社会関係における客観的な事実を確定すること自体が困難な問題として立ち足るることとなる。⁽⁴⁸⁾すなわち、人の見解は必ずしも自立的に形成されるものではなく、その結論は度々本人の地位や立場に影響を受けるものであり、社会における客観的事実とは、政党、経営者団体、労働組合、教会、知識人といった特定の利益団体によって決定及び解釈されるものである。⁽⁴⁹⁾そして、支配者階級は、自らの見解に不利となる事実を覆い隠そうとし、これに反対する少数派は、自らの主張を作り上げた要件にもつばら集中するという傾向を持つというのである。⁽⁵⁰⁾王立委員会は、こうした状況を認識した上で、社会的事実を確定し、評価と処方箋を作り上げるために、当該問題にかかる様々な見解を正確に並列的に列記するという手法を取る。⁽⁵¹⁾つまり、当該問題に関わる個人ならびに団体の意見とは、その社会的な地位や利益から引き出されるものであり、それゆえ部分的であり、歪められているものであるが、それらを並列的に描くことで、客観性への新たなレベルへ達する足がかりとするわけである。⁽⁵²⁾

もちろん、このことは、それらの対立する利益を基礎とする社会的事実から、何が正しいのかを導き出すという次なる困難にぶつかることとなる。⁽⁵³⁾この作業が困難であることはいうまでもない。しかし、王立委員会は、その構造および手続きにおいて、あらゆる民間ならびに政府関連機関から、すべて

の利益を適切に調整し、ほぼ客観的な正義に到達しうる力量と公正さを持つものであると認識されており、これがその結論に対する利害関係者の合意形成に資するのである。⁽⁵⁴⁾

第2章 カナダの王立委員会制度

1. カナダの王立委員会の特徴

(1) 「公的調査法 (Public Inquiries Act)」の存在

カナダの法・政治システムの多くは、イギリスから受け継がれており、王立委員会をはじめとする公的調査制度も基本的にはイギリスの制度がそのまま導入されているといえる。⁽⁵⁵⁾ その意味では、カナダの王立委員会は歴史的な現象であるといえる。ところが、カナダには王立委員会を規制する公的調査に関する制定法が存在し、もはやそれは法的な存在でもある。この点、王立委員会の設置にかかる一般的法規定は存在せず、その都度これを創設する個別の法規によって権限が与えられるイギリスとは大きく異なっている。カナダの王立委員会は、連邦および州のいずれにも存在する公的調査に関する法規にしたがい任命ならびに実行されていく。⁽⁵⁶⁾ したがって、王立委員会の創設のたびに両院の議決を必要とするイギリスとは異なり、行政的な判断によって王立委員会が創設されることとなり、結果的にカナダにおける王立委員会制度の利用頻度は格段に高くなるのである。⁽⁵⁷⁾

カナダにおいて、調査に関する連邦法規定が誕生するのは1846年のことである（「調査法第1編 (Part I of Inquiries Act)」と称される）が、1880年には公務員に対する調査権限を委員会に付与し、また省庁ごとの調査委員会を創設するために引き続いて連邦法が制定される（「調査法第2編 (Part II)」と称される）に至る。⁽⁵⁸⁾ その後1906年には、第1編と第2編が統合され、「公的ならびに省庁による調査に関する法 (An Act respecting Public and Departmental Inquiries)」として構成される。⁽⁵⁹⁾ さらに、1912年には、手続

き規定や現行連邦「調査法」に含まれる権利保護規定などを包摂した法令が制定され（「調査法第3編（Part III）」と称される）、1934年には国際的な諮問委員会や審判所を開くことも可能となる法改正（「調査法第4編（Part IV）」と称される）が行われた。⁽⁶⁰⁾

（2）王立委員会の定義

カナダにおいて、王立委員会を定義付けることは容易ではない。一般的な手続きとしては、王室証明書（royal warrant）が発布された後に、参事会命令（order-in-council）が降りることとなるが、実際の手続きは必ずしも一様ではない。⁽⁶¹⁾ すなわち、一定の調査委員会には、王室証明書も発布されずまた参事会命令も受けていないにもかかわらず、「王立」という名称が用いられる場合もあれば、手続き的には典型的な王立委員会の形態をとるにもかかわらず、「王立委員会」としてのステイタスを与えられない場合もある。⁽⁶²⁾ この点、王立委員会とは、調査法第1編に基づきカナダ国璽（Great Seal）のもとで設立された委員会であるとの見解がある。⁽⁶³⁾ しかし、第2編によって設立される委員会はカナダ国璽ではなく、各省庁の大臣印のみが付された省庁による調査に限定されており、この定義では王立委員会ではないこととなるが、1908年にこの第2編に基づいて設立された公務員に関する調査は、一般的に王立委員会とみなされている⁽⁶⁴⁾という。

このように王立委員会の定義には必ずしも一致した見解があるわけではない。しかし、カナダにおける王立委員会の歴史研究を行なった John Childs Courtney は、王立委員会について、「その時期の内閣が付託した緊急な社会的問題を調査し、報告を行なわしめるべく、参事会総督によって任命された一人もしくは複数人からなる一時的な調査委員会である。『王立』という名称は、当該委員会がカナダ国璽を付され国王によって発足されるものであるという任命時における法執行上の性格から用いられるものである。王立委員会の調査行為に対して認められる権限は『調査法』に基づいている。政府は、

王立委員会がその報告書の中で提示した勧告のすべてもしくは一部を、立法化すべき義務を負うものではない。王立委員会は、最終報告書の提出を持ってその任務を終了する。⁽⁶⁵⁾』と定義しており、この定義はその後の研究においてもたびたび引用されている。

(3) 委員少数精鋭主義

カナダの王立委員会は、イギリスと比べるとその規模がかなり小さい傾向にある。⁽⁶⁶⁾イギリスの大規模な王立委員会は、すべての利害関係人の代表者を委員として選任しようとするが、カナダにおいては委員の数は通常で1人ないし3人である。1966年までの連邦の王立委員会のチェックリストによると、1人の委員による王立委員会が175回と最も多く、3人の委員による場合が85回、2人の委員による場合が50回となっている。⁽⁶⁷⁾ただし、第二次世界大戦以降、時々開催された大規模な王立委員会においては、5人ないし7人の委員が任命されている。⁽⁶⁸⁾

カナダの王立委員会は、そのすべてが司法的審問形態をとっており、議長と委員に対して絶大なる信頼を置いている。⁽⁶⁹⁾このように委員数を限定することについて、カナダの王立委員会に関するいくつかの論評を著わしている J. E. Hodgetts 氏は、委員となるよりも証人としてその利害を証言するほうが、利害代表者のあり方としてふさわしいという理由を挙げている。⁽⁷⁰⁾

2. 王立委員会の歴史と展開

(1) 王立委員会の創世と展開

カナダにおける最初の王立委員会がいつであったかは、その定義にかかる解釈の違いもあり、必ずしも一致した見解があるわけではない。⁽⁷¹⁾例えば、J. E. Hodgetts 氏は、イギリス領北アメリカの時代であった1839年にも、上カナダ (Upper Canada) の立法府が副総督に対して公務局 (Public Department) の調査を要求した委員会に「王立」という名があったこと、さらに、

1840年代には郵政事業と労働委員会に関して、大臣に諮問されることなく国王の特権によって「王立」という名のつく調査委員会が任命されていることを指摘している⁽⁷²⁾。しかし、こうした委員会をカナダ「王立委員会」と認める見解は一般的ではなく、カナダ年報などのいくつかの文献では、1870年に任命され、翌年に報告書が提出された「カナダ領の国内海運の改善」にかかる王立委員会をポストコンフェデレーション最初のもものと認知している⁽⁷³⁾。

その後、カナダ全土においてどの程度の王立委員会が開催されたかについて、何人かの著述家が議会資料、各種年報、官報、新聞などからのリストアップを試みたといわれるが、John Courtneyによると、少なくとも連邦後開もない時期におけるリストには2つとして同じ物がないという⁽⁷⁴⁾。こうしたリストアップにおける数が異なってくる理由は、各人がその根拠とする資料に違いがある点が大きいいえるが、そもそもリストアップの試み自体が、公聴会も開かれず、報告書も提出されていないといった王立委員会が存在するために困難であるともいわれる⁽⁷⁵⁾。現在最も信頼できると考えられる連邦王立委員会のチェックリストによると、コンフェデレーション（1867年）から1966年までが396件⁽⁷⁶⁾、その後1966年から1977年までが18件、1978年から1988年までが24件⁽⁷⁷⁾となっている。一方各州の王立委員会数については、コンフェデレーションから1982年までで767件⁽⁷⁸⁾という資料があるが、この中には必ずしも王立委員会と銘銘されていないものも含まれており、それらが実際の手続きにおいては王立委員会であったか否かは確定し得ない。またいくつかの州については、それぞれに州立の王立委員会のチェックリストが存在するが、これらは州ごとの「公的調査法」に基づく委員会をすべて包摂しており、その中から王立委員会のみをリストアップすることも難しい⁽⁷⁹⁾。しかし、いずれにせよ、カナダにおける王立委員会数は連邦だけでも年平均2つ程度、さらに各州ごとに年平均1つないし2つの委員会が設立されており、各種の年報ならびに報告書を見る限り、今のところチェックリストが存在していないこの10年の間にも、同程度の王立委員会が任命されているものと思われる。

(2) 王立委員会のテーマ

もっとも、カナダの王立委員会は、その歴史において必ずしも毎年平均的に任命されてきたわけではなく、1962年までの約90年を捉えると、その約半数が人口の拡大と土地問題が頻発した1890年から1919年までの30年間に創設されている⁽⁸⁰⁾。一方、1930年代の不況期には、大きな王立委員会は任命されおらず、その創設自体が時代を反映したものとなっている⁽⁸¹⁾。その後は、利用頻度そのものは縮小傾向にありながらも、近代的福祉国家時代の到来により、王立委員会はそのテーマを一層広げるとともに、より重要な問題を調査するようになってきた⁽⁸²⁾。

カナダにおいても王立委員会が取り扱うテーマは極めて多様であるが、J. E. Hodgetts氏は、これを以下の4つに分類している⁽⁸³⁾。第1の分類は、1897年にケベック市で起こったがけ崩れ、1916年のオタワ市における議会ビル火災、1963年のモントリオール近郊での航空機事故など、予期せぬ破滅的事件を調査するものである。第2の分類は、例えば、放送番組、インディアン問題、カナダにおける芸術と科学の発展、生活費、二言語と二文化の問題など、社会および文化にかかる国家的な重要課題を調査するものである。第3の分類は、カナダの経済問題を取り扱うものであるが、その種類は銀行業務や財政問題から穀物取引、さらには鉄道問題から食品価格といった広い範囲に及んでいる。第4の分類は、政府が自らの組織について調査を行うものである。この種類は、数そのものは多くないものの、特に初期においては公務員の地位や要求を扱うための王立委員会が任命されている。

3. 王立委員会の設立と勧告

(1) 王立委員会の設立プロセス

① 王立委員会の設立動機

王立委員会が設立されるきっかけは多様であり、ある委員会の設立について特定の要因を導き出すことは容易ではないといわれる⁽⁸⁴⁾。しかし、John

Childs Courtney は、1946年から1962年までの王立委員会について、内閣が王立委員会を任命するに至る主要な要因を議会議事録や新聞記事などから分析するという方法によって、これを圧力団体の成果、政府による要請、行政による先導という3つに分類している。⁽⁸⁵⁾ まず、この時期に任命された43の王立委員会のうち、少なくとも8つは、各種団体による政府への圧力によって実現に至ったという。⁽⁸⁶⁾ 例えば、第二次世界大戦中に財産を没収されたことについて、政府に対して不服を申し立て続けた日系カナダ人の例がある。政府は、当該団体の不服に対して、休戦後できるだけ早い時期に調査を行うべく王立委員会を任命すると回答し、事実1947年に「日本人の財産喪失に関する王立委員会 (Royal Commission on Japanese Property Losses)」を設立したのである。⁽⁸⁷⁾ 政府の要請による委員会の設立例としては、1945年に発生したソビエト大使館からの亡命者の取り扱いについて政府が指示を仰いだカナダ弁護士会会長の要請によって設立されたケースや、1948年に連邦政府による貨物運賃値上げ方針に反対する州政府の意向によって設立された「運輸に関する王立委員会 (Royal Commission on Transportation)」のケースなどがある。⁽⁸⁸⁾ さらに、行政の先導によって設立された例としては、選挙中の公約を果たすために政府組織や税制の調査を行う委員会を任命したケースや、優秀な公務員を企業との競争関係の中で確保する方策を調査する委員会を任命したケースなどがある。⁽⁸⁹⁾

② 委員会の設立と準備段階

王立委員会の設立を正当化する事態が発生した場合、首相もしくは関連省庁の大臣は、推挙される委員の名簿と調査の見通しを明記した勧告を参事会総督に対して提出する。⁽⁹⁰⁾ その後、カナダ国璽に基づく委員会が「調査法」のもとに誕生することとなるが、同法はその後の手続きに関しては特定していない。⁽⁹¹⁾ そこで各調査とも、そのテーマ、委員、およびその証人に適合した方法を採用することができるが、通常は委員が最初の会議を計画し、その場で

委員の組織ならびにその後の手続きを決定する。⁽⁹²⁾この時点において、事務官 (Secretary) が任命されていない場合においてはこれを任命する。聴聞会を国内各所において開催する必要がある場合には、その日時を決定し、州都および主要都市において新聞により広報し、利害関係者に対して文書による意見提出を求め⁽⁹³⁾る。また、特別な調査がなされる場合には、その準備のために学者や技術的専門家が選任される。⁽⁹⁴⁾これらすべてのことは、委員会が適切に職務を遂行できるよう事前に処置されなければならないとされている。

王立委員会の委員は、事務官のほか、法律顧問や技術的指導者、事務員、書記、アシスタントなどを任命することができるが、なかでも事務官は最も重要な役割を演じる⁽⁹⁵⁾といわれる。その任務は、「かばんの中身のチェックから、報告書の草案作りまで」⁽⁹⁶⁾といわれるほど広く、委員が当該調査テーマの専門家ではない場合には、事務官がその専門家である場合もある。事務官は、委員会を設立した参事会命令において指名を受けている場合もあるが、通常は当該テーマに関連する省庁によって選定⁽⁹⁷⁾されている。

(2) 王立委員会の活動と勧告

① 調査方法

王立委員会の委員は、委員会手続きについてはほぼ完全な権限を有しているが、その情報収集手続きは、かなり標準化してきている。⁽⁹⁸⁾一般的には、公聴会が広範に行われ、事前に意見書を提出していた人々や当該テーマにかかる関係者が証人として公聴会に参加する。⁽⁹⁹⁾委員は、公聴会の日時、場所等を決定するほか、情報収集のために海外へ出張することもできる。⁽¹⁰⁰⁾公聴会の期間は、テーマによって数日で終わる場合もあれば数年に及ぶこともある。⁽¹⁰¹⁾公聴会の形式は、裁判官が議長となるケースが多いため、かなりフォーマルなものとなっている。⁽¹⁰²⁾また、テーマによっては、利害関係者の弁護士が膨大な資料の元に意見陳述を行うこともあり、激しい論戦となる場合もある。この点、カナダの王立委員会は、法廷手続きにあまりに類似し過ぎており、弁護士が

法廷技術を披露する場になっているとの批判がある⁽¹⁰⁴⁾。その背景には、王立委員会による調査は、できる限りリラックスした中で行われるべきであり、公聴会の目的も事実に基づく証拠ではなく意見を聴取する場であり、またデータを収集する場ではなく信念を聞く場である⁽¹⁰⁵⁾との考えがある。

② 報告書の作成

公聴会終了後、委員は最終報告書の作成に取り掛かることになるが、その期間は2～3週間程度の場合もあれば数ヶ月に及ぶ場合もある⁽¹⁰⁶⁾。ただし、一定段階での公聴会の結果から最終報告書の提出までに長い期間を要すると見られるような場合には、事前報告書もしくは中間報告書を作成することができる⁽¹⁰⁷⁾。こうした中間報告書は、公開するに至らない程度である場合もあれば、それ自身において当該テーマの分析にとって必要な情報を含む総合的な報告書となっている場合もある⁽¹⁰⁸⁾。最終報告書に定型化された様式はないが、一般的には事実ならびに認定事項を提示した後、勧告とその理由を記載している⁽¹⁰⁹⁾。報告書の分量は様々であり、小さなパンフレット程度である場合もあれば、数千ページに及ぶ場合もある⁽¹¹⁰⁾。最終報告書は立法府に提出され、多くの場合、ただちに公開される⁽¹¹¹⁾。イギリスの場合と同様に、立法府は当該報告書の勧告に拘束されるものではないが、少なくともカナダの連邦レベルにおいては、王立委員会の勧告は一般的に信じられている以上に採用されている⁽¹¹²⁾という意見がある。

(3) 委員の属性

王立委員会が十分な成果をあげられるか否かは、その委員の人選によるところが大きい⁽¹¹³⁾といわれる。過去の王立委員会を振り返る限り、委員は法曹会、すなわち著名な弁護士や法廷裁判官から選任されるケースが多かった⁽¹¹⁴⁾。その理由としては、以下のような点が挙げられる。第1に、王立委員会は、歴史的に不正行為の問題や法の改正をテーマとすることが多く、必然的に法律知

識を必要としていたこと、第2に、「調査法」によって、王立委員会は法廷に類似した手順で進められるものとなっていること⁽¹¹⁵⁾、第3に、法律関係者によって書かれた報告書は、公衆に公平であるとの意識をもたらし受け入れられやすいこと、第4に、カナダにおいては政党活動に与していないと認められる者は少なく、裁判官は特に魅力的な人材となること、第5に、裁判官および弁護士は、一時的にその任務を離れて委員会活動に専念しやすい職業であること⁽¹¹⁶⁾、などである。しかし、特に裁判官を委員とすることについては、根強い反対意見があった。その論旨は、いかなる影響も受けず中立であると推定される裁判官を、政治的な配慮が全く行われなるとは考えにくい立場に置くことにより、司法システムへの信頼性が損なわれる⁽¹¹⁷⁾、というものである。

法曹会以外からの委員としては、産業界や大学関係者（学長もしくは教授）が選ばれることが多い⁽¹¹⁸⁾。こうした人々が委員となる理由には、当該調査テーマの専門家であると認知されたことによる場合もあるが、単なる知人関係によるといった場合もある⁽¹¹⁹⁾。委員の専門性については、災害や高度の技術的問題を扱う委員会などにおいて、技術者や軍人が選任されたというケースもあるが、これらは全体としてはわずかであり、一般的には「非専門家」が好まれる傾向にある⁽¹²⁰⁾。王立委員会の委員たる資質とは、その専門性ではなく、高度に鍛えられた精神と当該問題を適切な展望を持って感知する能力を身につけていることであるとの意見がある⁽¹²¹⁾。そして、結局のところ、それが王立委員会の目的である⁽¹²²⁾というのである。

第3章 王立委員会の評価

イギリスの王立委員会制度については、これを賞賛する声は高い。例えば、王立委員会は、「重要な法の策定段階において、国家の英知を集結させる典型的なイギリス的制度であ」り⁽¹²³⁾、「広い範囲の公的な問題について、偏向することなく専門家の調査にゆだねるといふ、公平かつ説得力のあるシステム

であり、世界中のいかなる国にも存在しなかったものである⁽¹²⁴⁾」、との意見がある。さらに、「イギリス民主主義の歴史は、そのかなりの部分において、王立委員会が達成してきた歴史において語られるべきものである⁽¹²⁵⁾」との意見さえある。しかし一方において、この制度を批判する声も存在する。具体的には、委員の構成やその専門性への疑義、不適切な手続き、危険もしくは矮小化された勧告への批判といったものが見受けられる⁽¹²⁶⁾。ただしその論旨は、多くの場合、特定の委員会の結論に対して反対する立場から提起されており、全体としては必ずしも説得性を持ち得ていないように感じられる。もっとも、その職務遂行過程において、時間的制約が大きいこと、専門の調査員を常勤で雇用する例は少ないため十分な調査を行うことができないまま終わることがあること、委員会の調査を支援する政府系の調査機関は、そのスタッフが公務員であるため任務遂行に制約が生じてしまうこと、などといった具体的な問題指摘もある⁽¹²⁷⁾。

これに対して、カナダの王立委員会に対する批判はより強烈である。カナダにおいては、王立委員会の存在そのものについて、「カナダ最大の企業である⁽¹²⁸⁾」、「大規模な王立委員会は、一時的な政府機関となっている⁽¹²⁹⁾」といった皮肉も聞かれる。批判の最大の論拠は、政府による委員会への影響力の強さである。すなわち、「犬も鼻づらを掴まれたら泥棒をかむことはできない⁽¹³⁰⁾」との表現に表されるように、政府は王立委員会をコントロールしているというのである。具体的には、政府はたびたび調査の期間を延長もしくは変更するといった影響力を行使している⁽¹³¹⁾、また委員の人選においても政策への理解者を作為的に選任している⁽¹³²⁾といった内容である。特に後者の点については、カナダの政府高官には、法的なバックグラウンドを持つ大きな事業を手がけてきた人が多く、「オールド・ボーイ・ネットワーク」が存在するとの批判や、最高裁判事や著名な弁護士には褒章としての委員任命が行われているといった指摘もある⁽¹³³⁾。さらに、もう一つの批判は、委員会に対する財政支出の大きさである。委員会に要する総費用は、様々であるが、委員の給与のほか、

法律顧問や外部コンサルタントの雇用に要する費用は大きい⁽¹³⁴⁾と指摘される。

もっとも、カナダにおいても、王立委員会に代替する適切な方法があるとの具体的な提案があるわけではなさそうである。少なくとも、議会による一時的な立法委員会の機能の充実や多数の利害関係者によるフォーラムの開催といった提案も、王立委員会の機能を代替できるとは考えられていないように思われる。⁽¹³⁵⁾

終章 おわりに

「カナダにおいて、王立委員会が調査をしていない唯一のテーマは、王立委員会そのものである⁽¹³⁶⁾」との表現があるように、王立委員会に関する研究は、その社会的影響度に比較して極めて少ないといわざるを得ない。その背景には、第1に、王立委員会とは政府が当面懸案となっている問題を後回しにするための手段であり、特に選挙が近づいてくると利用されるものであるといった冷ややかな見方があること、第2に、そもそもその数が多くまたテーマの範囲も広く、これを一定のパラメーターや目的別に比較分析することは困難であると見られている点にある。⁽¹³⁷⁾また、イギリスにおいても、1970年代まではこれをテーマとする書物も存在し、ある程度研究されていたが、その後は王立委員会の利用頻度が減ったためか、これを扱う論文も極めて少ない。

しかし、こうした現象が両国における王立委員会の意義を疑う理由とはならないものと思われる。特にカナダにおいては、あらゆる立法において王立委員会の勧告を示唆する記述が存在し、また勧告そのものが立法の内容となっている場合も少なくない。政党からも政権からも独立し、アマチュアリズムを基本として問題に関する情報を収集し、解決策を提起するというシステムは、単に歴史的産物であるという以上に、民主主義の具現化として意義を持つものと受け止められているのである。

注

- (1) わが国において、王立委員会に言及した文献としては、田中英夫「英米法総論(上)」(東京大学出版会、1980年)がある。同書は、注において「イギリスでは、重要な立法がなされる前に、識見の高い者を比較的少数集めて構成される Royal Commission (王立委員会) が組織され、この委員会が綿密な事実調査を行い、利害関係者-日本と違い委員とならないのが例-の意見を聴いた上で、事実認定とその分析並びに具体的提案を盛った詳細な報告書を提出し、それを基礎として法案が作成されることがよくある。」(p.44 注21)と説明している。また、田中英夫編集「英米法辞典」(東京大学出版会、1991年)においては、Royal Commission (王立委員会)について、以下のような説明がなされている。「国王の命令書によって任命された委員たちにより構成される立法委員会。特定の事項について調査し、必要と考えられる法の変更等を勧告する。1830年以前はほとんど使われず、その役割は主として庶民院の Select Committees (特別委員会) が担っていたが、1830年以降は頻繁に使われるようになった。他の委員会のように省庁の事情に制約されたり、予算にしばられたりすることはなく、高い立場から勧告しており、またその前提として詳細な事実調査がなされその結果が記されているので、その報告書はきわめて重要である。最近のもので比較的よく知られているものとして、Constitution や Legal Services に関する王立委員会がある。」わが国においては、王立委員会制度についてのこれ以上の研究はなされていない。もっとも、イギリス、カナダにおいても、王立委員会に関する研究は少ないといえる。しかし、本論文中に引用されている文献以外にも、例えばカナダ各州の「公的調査法」の解釈問題や政治学的な意味での王立委員会の評価など、一定の研究も行われているものと思われる。しかし、それらを包括的に取り上げることは著者の能力からも、また紙面の都合からも難しく、本稿はあくまで両国の王立委員会制度の概要とその制度としての評価にとどまるものであることをお断りしておく。
- (2) 本稿の研究は、著者が、カナダのブリテッシュ・コロンビア州において32年ぶりに開催された労働災害補償制度に関する王立委員会に参加したことから、そのきっかけを得た。同州のみならず、州の権限領域にある労働災害補償制度は、歴史的に王立委員会のもとで法改革が進められてきており、このシステムの研究なくしてカナダの労災補償制度改革を論じることはできない。本稿は、今後カナダ労災補償法制度改革を研究していくための基礎となるものと位置付けている。
- (3) W. J. M. Mackenzie, *Committees in Administration, Public Administration XXXI* (1953) at 235. なお、これらの委員会のもとにおいて開催される公聴会は、地方紙において案内される小規模なものから公衆一般にとって重要な問題を大規模に調査するものまで含めると、年間7000ないしは8000回に及ぶといわれる。以上、R. E. Wraith, G. B. Lamb, *Public Inquiries As an Instrument of Government* (1972) at 13を参照。
- (4) T. J. Cartwright, *Royal Commissions and Departmental Committees in Britain*, (Hodder and Stoughton, 1975) at 7-8. もっともこの分類はあくまで形式的な側面を持っており、実際には王室や枢密院の委員会を内閣が任命するといったことが生じる。議会委員会は、行政の各部署が関与することなく任命が行われているという点に特徴があり、省庁が任命する委員会は、日常の業務に関連した様々な問題を1つの省庁ないしは省庁間をまたがって調査に付すという点において、その特徴を有する。以上 *id.*, p.8, および R. E. Wraith,

- G. B. Lamb, *supra* note 3, at 13を参照。
- (5) T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 8. なお、首相の要請に応じて、下院議長が召集し議事進行をつかさどる議長会議 (Speaker's Conference) と呼ばれる特殊な委員会も存在している。英国議会委員会の詳細については、例えば、Eric Taylor, *The House of Commons at Work*, (6th ed. Harmondsworth: Penguin, 1967) Chapter 5を参照のこと。
 - (6) T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 9. 枢密院委員会は必ずしも枢密顧問官で構成されていたわけではなく、例えば大学教員がその構成員となる場合もある。
 - (7) T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 10. なお、内閣委員会に言及している文献としては、Hans Daalder, *Cabinet Reform in Britain, 1914-1963* (Stanford University Press, 1963), J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, (2nd. ed. London: Stevens and Sons, 1968) などがあがるが、いずれもこれを詳細に扱っているわけではない。
 - (8) T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 10.
 - (9) T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 11. 審問機関は内部委員会と外部委員会の双方に類似性を持つ。すなわち、その構成員は公務員以外の場合もあり、その存在及び運営は広報される。しかし、同機関は、諮問委員会と異なり、自ら決定する権限を有するとともに、当該省庁の大臣は同機関の活動に関する責任を議会との関係において放棄することを許されない。
 - (10) *Id.*
 - (11) Charles J. Hanser, *Guide to Decision: The Royal Commission* (The Bedminster Press, 1965) at 38.
 - (12) *Id.*
 - (13) Richard A. Chapman, *The Role of Commissions in Policy-Making* (George Allen & Unwin Ltd., 1973) at 175.
 - (14) Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 37.
 - (15) Richard A. Chapman, *supra* note 13, at 175.
 - (16) T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 12.
 - (17) Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 37.
 - (18) T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 32. 以下、イギリスの王立委員会の歴史にかかる記述については、主に T. J. Cartwright, *supra* note 4, at 32-49を参照としており、他の引用によるものを除き、引用注は省略している。
 - (19) Hugh McDowall Clokie, J. William Robinson, *Royal Commission of Inquiry* (Stanford University Press, 1937) Chapter 2.
 - (20) Sir William Ashley, *An Introduction to English Economic History and Theory* (London, Rivington, 1888-93), *quoted in* H. M. Clokie, J. W. Robinson, *supra* note 19, at 39.
 - (21) この年の王立委員会は、例えば、一般教育、海軍徴兵、在郷軍の待遇、海上照明と灯台の敷設および維持などの問題を検討している。以上、H. M. Clokie, J. W. Robinson, *supra* note 19, Chapter 3を参照。
 - (22) H. M. Clokie, J. W. Robinson, *supra* note 19, Chapter 3.
 - (23) H. J. Hanham, *The Nineteenth-Century Constitution, 1815-1914: Documents and Commentary* (Cambridge university Press, 1969) at 297, *quoted in* T. J. Cartwright,

supra note 4, at 39.

- (24) R. E. Wraith, G. B. Lamb, *supra* note 3, at 27.
- (25) *Id.*
- (26) *Id.*
- (27) 詳細については, *id.* at 22-26を参照のこと。
- (28) 同様の記述として, Hugh McDowall Clokie, J. William Robinson, *Royal Commissions of Inquiry-The Significance of Investigations in British Politics*, (Octagon Books, NY, 1969) p. 1があるが, これらの文献が記述されて20年から30年を経た現在においても, イギリスの王立委員会がなお意義を持ちつづけているかは, 資料不足のため本稿では明らかにすることはできなかった。
- (29) Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 142.
- (30) Hugh McDowall Clokie, J. William Robinson, *supra* note 28, at 6-11を参照。
- (31) Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 142.
- (32) *Id.* at 142-3.
- (33) *Id.* at 143.
- (34) *Id.* 政府が王立委員会を指名する目的は複雑であり, 通常上記の1つの理由であることはない。
- (35) 以下, *Id.* at 145-8を参照。
- (36) Hugh McDowall Clokie, J. William Robinson, *supra* note 28, at 153-4. 任命の理由は, 一般的にはごく簡単に記述される。令状においてもっとも重要な部分は, 委員の氏名とその義務の宣言である。
- (37) Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 38-9.
- (38) Hugh McDowall Clokie, J. William Robinson, *supra* note 28, at 155.
- (39) *Id.*
- (40) Richard A. Chapman, *supra* note 13, at 180.
- (41) *Id.*
- (42) *Id.*
- (43) Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 39. 証人が行なう証言および証拠提出には司法手続における証拠の一般原則は適用されず, それらは一つの見解であると把握され, 事実に関する情報と同様に扱われる。
- (44) *Id.*
- (45) *Id.*
- (46) Richard A. Chapman, *supra* note 13 at 180. 委員は給与を得ることはなく, 自宅外における夜間勤務について, 名目的な報酬を受けるに過ぎない。証人も同様に特別な報酬を受けることはなく, 委員秘書も他部署の公務員から配属されることとなる。したがって, 委員会にかかる主な費用は, 職員の給与, 事務所費用, および事務・印刷費だけである。以上, Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 40.
- (47) Richard A. Chapman, *supra* note 13, at 181.
- (48) Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 145.
- (49) *Id.* at 146.

- (50) *Id.* at 146-7.
- (51) *Id.* at 148.
- (52) *Id.*
- (53) *Id.* at 149.
- (54) *Id.* at 151.
- (55) カナダの政治システムには、一定の範囲でアメリカの影響があるといえるが、それらは、イギリスの議会制度を基調とするカナダの政治機構について、何ら大きな影響を及ぼすようなものとはなっていない。以上、John Childs Courtney, *Canadian Royal Commissions of Inquiry, 1946 to 1962: An Investigation of An Executive Instrument of Inquiry*, (doctoral dissertation, Duke University, 1964) at 1.
- (56) J. E. Hodgetts, *Institute of Public Administration of Canada*, Proceedings, 1951, at 353.
- (57) Ontario Law Reform Commission, *Report on Public Inquiries* (1992) at 6.
- (58) *Id.* コンフェデレーション以前のカナダ法の多くがそうであるように、調査法第1編も1867年に立法府によって正式に更新されており、また多くの新しい自治区においても法のひとつとして取り入れられた。以上、John Childs Courtney, *supra* note 55, at 21. なお、各州のうち、例えばブリテッシュ・コロンビア州において最初に公的調査法 (Public Inquiries Act) が誕生したのは1872年である。ただしその条文は、わずかに調査委員会に証人の召喚権限を与える一方で、宣誓に基づき証拠書類を作成し、法廷におけるがごとき手続きを遂行していくことを定めたに過ぎないものであった。以上、*Legislative Assembly of the Province of British Columbia*, Revised Statutes of British Columbia 1872, c.14.
- (59) Ontario Law Reform Commission, *supra* note 57, at 6.
- (60) *Id.* 1912年の法改正は、下院において大議論が行われた。理由は、従前の法が、委員に対して技術的専門家や法律顧問を自由に雇用ないしは職務委託するなどの大きな権限を与えていたため、野党がその権限の縮小を求めたのである。結局、政府は野党の主張を取り入れ、参事会総督 (Governor in Council) の許可がある場合にのみこうした権限を認めることとした。一方、1934年の法改正については、議会においてもほとんど議論されることなく通過している。以上、John Childs Courtney, *supra* note 55, at 22. 州においては、こうした公的調査に関する法のあり方自体が、王立委員会の検討事項となった例も少なくない。例えば、オンタリオ州では1971年に公的調査に関する法が大きな改正を受けることとなるが、これは1968年に提出された王立委員会報告 (Royal Commission Inquiry into Civil Rights, 通称 McRuer Report) に基づくものであった。この点に関する詳細は、Ontario Law Reform Commission, *supra* note 57, at 25-63を参照のこと。
- (61) Marjorie Holmes, *Royal Commissions and Commissions of Inquiry (under the "Public Inquiries Act") in British Columbia 1872-1942, a Checklist* (Provincial Library, Victoria, B. C., 1945) at 5. 比較的新しい資料では、参事会命令ではなく枢密院命令 (Orders in Privy Council) とされている。州における任命も必ずしも一様ではないが、例えばオンタリオ州やブリテッシュ・コロンビア州などでは、地方レベルの問題については、王立委員会の任命は副総督が行い、全国レベルの問題においては、各大臣の指示ないしは立法府の法によって総督が行うものとされている。以上、Anjan K. Chaklader, *The Impact*

- of *Royal Commissions on Public Policy: Workers' Compensation in British Columbia-1941-1968*, (Master's Dissertation, UBC 1992) at 1.
- (62) K. B. Callard, *Commissions of Inquiry in Canada: 1867-1949* (Ottawa, 1950) at 1. および Marjorie Holmes, *supra* note 61, at 5.
- (63) Letter to the Courtney from Jean Miquelon, Under Secretary of State, Department of Secretary of State, Ottawa, Canada, February 20, 1963, *quoted in* John Childs Courtney, *supra* note 55, at 22.
- (64) J. E. Hodgetts, *Royal Commissions of Inquiry in Canada: A Study in Investigative Technique*, (unpublished M. A. thesis, University of Toronto, 1940) at 82, *quoted in* John Childs Courtney, *supra* note 55, at 13 n. 1.
- (65) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 14.
- (66) G. Bruce Doern, *The Role of Royal Commissions in the General Policy Process and in Federal-Provincial Relations*, 10 *Canadian Public Administration* 4, 1967, at 423.
- (67) George Fletcher Henderson, *Federal Royal Commissions in Canada 1867-1966, A Checklist*, (University of Toronto Press, 1967) at xii.
- (68) *Id.* at xii
- (69) G. Bruce Doern, *supra* note 66, at 423.
- (70) J. E. Hodgetts, *Should Canada be De-Commissioned?*, *Queen's Quarterly* LXX (Winter 1964), at 477.
- (71) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 7-8 を参照。
- (72) J. E. Hodgetts, *Pioneer Public Service* (Toronto, 1955) at 24, 28, *quoted in* John Childs Courtney, *supra* note 55, at 9.
- (73) Grace S. Lewis, *Reports of Dominion and Provincial Royal Commissions, Together with a Selection of Reports of British Royal Commissions Having a Bearing on Canada, The Canada Year Book: 1940* (Ottawa, 1940) at 1108, Arthur Harrison Cole, *A Finding-List of Royal Commission Reports in the British Dominions* (Cambridge, Massachusetts, 1939) at 92. なお, John Childs Courtney もこの見解に賛同している。以上, John Childs Courtney, *supra* note 55, at 9.
- (74) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 15.
- (75) *Id.* at 15-16.
- (76) George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at 1-183.
- (77) 1966年から1977年までは, Susan Krywolt, *Evelyn Piush, Federal Royal Commissions In Canada 1966-1977, An Update* (Government Pub. Unit, University of Alberta Library, 1977) at 1-17, 1978年から1988年までは, Anna Bombak, *Canadian Federal Royal Commissions 1978-1988, An Update* (Government Pub. Unit, University of Alberta Library, 1977) ページ記載なし, を参照。なお, これらいずれも Henderson のチェックリストを更新することを目的とする旨明言されており, 王立委員会の定義については, 「調査法第 1 編に基づき参事会 (枢密院) 命令によって設立されたもの」という基準に統一されている。
- (78) *Provincial Royal Commissions and Commissions of Inquiry, 1867-1982: A Selective*

Bibliography (National Library of Canada, Ottawa, 1986) ページ記載なし。

- (79) 例えば、オンタリオ州では、Susan Waitman, Ana Tampold, *Ontario Royal Commissions of Inquiry 1867-1978: A Checklist of Reports* (Toronto Legislative Library, Research and Information Services, 1980) と Susan Waitman, *Ontario Royal Commissions of Inquiry 1979-1984: A Checklist of Reports* (Toronto Legislative Library, Research and Information Services, 1985) があり、それぞれ177と189の調査委員会の概要が記されている。このうち「王立委員会」という名称を持つものは約半数程度であるが、その他のものについても、参事会命令によって設立されている委員会もあり、カナダ国璽を受け、本来的には王立委員会とみなすべきであるのか否かは確定し得ない。ブリテッシュ・コロンビア州には、やや古いものの、Marjorie C. Holmes, *supra* note 61がある。ここには、133の調査委員会がリストアップされているが、同解説によると、このうち「省庁調査に関する法 (Departmental Inquiries Act)」が制定される1927年までの分はすべて王立委員会であり、その後のものについては「カナダ国璽のもとに副総督により任命され、公的調査法の適用を受けるもの」が王立委員会であるという。この定義に従うと、この時期までの同州の王立委員会はおおよそ100程度となる。そのほかの州では、アルバータ州のチェックリストである Christine E. Backhaus, *Royal Commissions and Commissions of Inquiry in Alberta 1905-1976* (Legislature Library, Edmonton, Alberta, 1977) には、82の調査委員会が列記されており、サスカチワン州のチェックリストである *Guide to the Records of Royal and Special Commissions and Committees of Inquiry Appointed by the Province of Saskatchewan* (Legislative Assembly Office, 1968) には103の調査委員会が列記されているが、「王立」との名称が使われているものはそのうち約半数程度である。
- (80) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 124.
- (81) *Id.* at 124.
- (82) *Id.* at 125.
- (83) John Edwin Hodgetts, *The Role of Royal Commissions in Canadian Government, Proceedings of the Third Annual Conference of the Institute of Public Administration of Canada, 1951* (Toronto, 1952) at 354-55, *quoted in* George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xii.
- (84) 例えば、G. Bruce Doern, *supra* note 66, at 422. 一般的には、利益団体による圧力が、王立委員会設立の最も大きな原動力になると認識されている。以上、例えば Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 5-6.
- (85) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 26.
- (86) *Id.*
- (87) *Id.* at 27-8.
- (88) *Id.* at 33-4.
- (89) *Id.* at 37-40.
- (90) George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xii.
- (91) *Id.* at xii, xiv.
- (92) *Id.* at xiv.
- (93) *Id.* at xiv.

- (94) *Id.* at xiv.
- (95) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 79. 各種スタッフの選任権は委員にあるとはいえ、実際にはその手続きにおいて政府が関与するといわれる。以上、John Childs Courtney, *supra* note 55, at 78.
- (96) J. E. Hodgetts, *Royal Commissions of Inquiry in Canada*, *supra* note 64, at 137-38 quoted in George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiii.
- (97) George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiii.
- (98) Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 7, K. B. Callard, *supra* note 62, at 22.
- (99) George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiv.
- (100) *Id.* at xiv. 委員は、政府の官僚に対して、専門知識や実験データについて意見を聴くこともできる。
- (101) Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 7.
- (102) *Id.*
- (103) George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiv.
- (104) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 98.
- (105) *Id.*
- (106) George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiv.
- (107) *Id.*
- (108) *Id.*
- (109) Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 7.
- (110) *Id.*
- (111) *Id.*
- (112) *Id.* at 7-8.
- (113) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 44.
- (114) 特に、委員が一名である委員会の場合は、裁判官か弁護士である場合が多い。以上、George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiii.
- (115) 以上, *id.*
- (116) 以上, Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 6.
- (117) 進歩保守党の John G. Diefenbake 氏の発言として, John Childs Courtney, *supra* note 55, at 57-8 に引用されている。ただし同種の意見として, 例えば, Robert MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, (Canadian Government Series; 2nd.ed. Toronto, 1954) at 482 がある。
- (118) John Childs Courtney, *supra* note 55, at 73.
- (119) *Id.*
- (120) *Id.* at 72.
- (121) *Id.* at 76.
- (122) *Id.*
- (123) Wilhelm Dibelius, *England* (New York, Viking Press, 1938) at 253.
- (124) Arthur Harrison Cole, *A Finding List of British Royal Commission reports* (Cambridge, Harvard University Press, 1935) at 7.

- (125) Felix Frankfurter, *The Public and Its Government* (New Haven, Yale University Press, 1930) p.162, *quoted in* Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 46.
- (126) *See* Charles J. Hanser, *supra* note 11, at 47.
- (127) Richard A. Chapman, *supra* note 11, at 181-2. このほか、王立委員会の存在は、イギリスにおける大学の社会科学研究所も各省庁に雇用されている社会学者も、政策決定にかかわる実務問題の解決に価値のある寄与をしていないことを意味するという指摘もある。以上、*id.* at 181.
- (128) *Financial Post*, Sept.1, 1962, at 3.
- (129) Ontario Law Reform Commission, *supra* note 57, at 5.
- (130) *Toronto World*, Feb. 28, 1906. *quoted in* George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiii.
- (131) George Fletcher Henderson, *supra* note 67, at xiii.
- (132) Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 6.
- (133) *Id.* 委員として選任されてきた人の多くは、白人で上流階層の男性であり、こうした人々から先駆的な改革案が出されてくるとは思えないとの批評もある。以上、*id.* at 7.
- (134) *Id.* at 8. なお、カナダの王立委員会の委員は、固定給のもとに常勤として職務に従事しており、長期にわたる調査においては、その他の人件費および事務費用などを含め、相当規模の財源を必要とすると思われる。もっとも、委員によると、報酬は決して大きいものではなく、また委員会終了後の職場復帰もしくは再就職を考えると、決してよい待遇ではないという。以上、*Royal Commission on Workers' Compensation in British Columbia, 1997* における委員および法律顧問からの聞き取り（1997年1月8日）による。
- (135) 以上、Sylvia Bashevkin, *Does Public Opinion Matter? The Adoption of Federal Royal Commission and Task Force Recommendations on the National Question, 1951-1987*, 31 *Canadian Public Administration* (1) 1988, at 390-407, John Childs Courtney, *supra* note 55, at 178-85, Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 8-9などを参照。
- (136) Robert MacGregor Dawson, *Review of Royal Commissions of Inquiry: The Significance of Investigations in British Politics*, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, IV (Nov, 1938) at 602.
- (137) Anjan K. Chaklader, *supra* note 61, at 1.