

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

——現代化委員会の提言（一九九七～二〇〇八年）をめぐって——

梅 津 實

一

一九九七年五月の総選挙で、久しぶりに保守党から政権を奪還したイギリス労働党は、新政府をスタートさせるや、その一ヶ月後には下院に「現代化委員会」(Modernisation Committee)を設置し、法案の取り扱いをふくむ議事運営の改革に取りこんだ。

こうした改革は、それまでにも何度か試みられた。八〇年代以降をみても、議事手続き委員会や連絡委員会がいくつか報告書をだし、部分的ではあるが成果をえていたし、九〇年代にはジョプリング報告 (Jopling Report, 1992) や、ハンサード協会のリップン委員会報告 (Rippon Commission Report, 1993) が、事態の改善に少なからざる役割をはた

していったのである。(Forman 2002, pp.228-229, Adonis 1993, pp.121-129)。したがって、問題がどこにあるのかについては、院の内外を通じてみな知らないわけではなく、ここで再度、改革のための委員会を設けたといっても、それだけでたてて耳目を引くことはなかった。

しかし、このときの新政府には、過去のものとは異なる、なにか強い意気込みが感じられた。

たとえば、新設の現代化委員会は特別委員会 (Select Committee) の一つとして組織されたが、他の特別委員会がだいたい一人名のメンバーからなるのに、これはそれより多い一五名で構成されていた。しかも、現代化委員会には保守党の影の院内総務、自民党フロント・ベンチのスポークスマンなど、各党のリーダー・クラスの人物もくわわった。(Maier 2005, p.10) したがって、ここでの論議と合意は、改革を現実化する強力なテコとなるかもしれない、という期待感をもたせたのである。

また同委員会の委員長に、労働党政府の院内総務 (Leader of the House) アン・テイラー (Ann Taylor) が就任した点も見逃せない。院内総務は、いうまでもなく閣僚の一員であり、その権限は政府の議会への影響力行使という点できわめて大きい。それゆえ、一般的にこうした立場の人間は、議会の委員会ポストにはつかない。しかし政府としては、委員会での決定をすぐにでも内閣に受け入れ、できるだけはやく実行に移せるよう、あえて院内総務を送りこんだのである。院内総務を委員長に据えることには批判もあったが (Kelso 2007, p.140, 2009, p.132)、しかし改革をみずからリードしようとするこの姿勢も、政府の積極性を感じさせた。

ちなみに総選挙の前年に、ブレアとそのときはまだ影の院内総務であったアン・テイラーが、憲政改革のための知識人運動「チャーター88」の大会に出席し、ともに議会改革の必要性を訴えていた。改革の目的は、議員の権利を守り、政府に説明責任をとらせることにある (ブレア)。それは「より効果的で、より効率的な」立法府をつくることにある。

改革は、保守党によっていじくり回されたようなものではなく、大臣責任、特別委員会、野党への支援、議会の有効な時間活用など、広範囲に及ぶものでなければならぬ（アン・テイラー）、こう力説していたのである。（Power 2007, p.494, Kennon 2001, p.3）

考えてみると、労働党は一九九七年総選挙のマニフェストで、世襲貴族の排除をめざす上院改革から、比例代表制導入の検討、その是非を問うレファレンダムの実施、地方分権（デヴォリューション）による中央集権政治の打破などを掲げていた。（Labour Party Manifesto 1997）現代化委員会による下院の議事手続き改革も、まさしくこの政治改革の大きな一環として位置づけられていた。労働党政府としては、マニフェストに掲げた改革路線にそって、いまその第一歩を踏み出そうとしていたのであった。

ところで、現代化委員会は発足から終了までの一年のあいだ、二八度報告書をだす。報告書の個々のテーマは、表1に示めされる。これには議会の年次日程、開催時間、議場の活性化（ホットな時事問題についての質問、緊急質問、スピーチの持ち時間）、議場の運用（ウエストミンスター・ホールの使用）、ヨーロッパ問題の精査、投票方法、議会と国民との交流（学生・生徒の見学、ウェブサイトの充実、傍聴席）、議員の役割など、さまざまな問題が含まれていた。しかし、そのなかでも注目されるのは、立法手続きに関するものである。立法手続き改革は、委員会がまさきに取り組み課題であり、これも表1に見られるように、立法草案の事前審議、法案付属文書の改善、審議のプロگرام化、常任委員会のあり方、キャリア・オーバー（法案の継続審議）など多様な角度から検討がくわえられているのである。

そこで小論では、一九九七年から二〇〇八年までに公にされた、これら立法手続きについての報告書を取りあげ、それにもとづく改革をどう評価すべきか、あらためて考える。具体的には、はじめに同委員会による改革案を概括し、ついでそれへの批判の説を紹介する。そのうえで、たとえ改革はラジカルなものではないにせよ、しかしその漸進的な成

表 1 現代化委員会による報告書

1997-98年会期		
1997年7月	立法過程	HC190
1997年12月	法案の説明文書	HC389
1998年3月	公法案のキャリー・オーバー（継続審議）	HC543
1998年3月	議場での行為（議長役割、議員の出席、発言、傍聴など）	HC600
1998年4月	投票（採決）方法についての協議文書	HC699
1998年6月	投票方法	HC779
1998年6月	ヨーロッパ問題の精査	HC791
1998-99年会期		
1998年12月	年間・週間の議事日程	HC 60
1999年4月	ウエストミンスター・ホールにおける議事運用	HC194
1999年7月	木曜日の開催時間	HC719
1999年11月	委員会の役割	HC865
1999-2000年会期		
2000年4月	メディアへの便宜（取材の規制緩和など）	HC408
2000年6月	立法のプログラム化と投票のタイミング	HC589
2000年11月	木曜日の開催時間	HC954
2000年11月	ウエストミンスター・ホールにおける議事運用	HC906
2000-01年会期		
2001年4月	立法のプログラム化	HC382
2001-02年会期		
2002年9月	下院の現代化：改革計画	HC1168-I
2002年9月	特別委員会	HC1168-II
2002-03年会期		
2003年11月	法案のプログラム化	HC1222
2003-04年会期		
2004年6月	国民と議会の結びつき（教育のための便宜供与、ウェブサイトの改革など）	HC368
2004-05年会期		
2005年1月	開催時間	HC 88
2005年3月	ヨーロッパ問題の精査	HC465
2005-06年会期		
2006年1月	委員会での公法審査	HC810
2006年9月	立法過程	HC1097
2006-07年会期		
2007年1月	議場の再活性化：平議員の役割	HC337
2007-08年会期		
2008年1月	立法草案計画の精査	HC 81
2008年5月	各省庁の目標・年次計画の精査	HC530
2008年7月	地域（地域開発公社 RDAs、政府地方局、地域議会）のアカンタビリティ	HC282

出所 イギリス下院ホームページ

果は、いずれ議会の機能強化につながることを示唆し、イギリスにおける立法過程の可能性について再考することにする。

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 六三巻五号

二〇（二一三八）

現代化委員会の立法手続きに関する報告書は、いくつかのテーマに分かれて、別々に公表されている。しかし、このうち最初の報告書「立法過程…一九九七—九八会期」(HCl190)には、立法過程の問題点と改革の基本的な方向が、やや包括的にしめされている(これについては、すでに大山2003、藤田2005、吉田2007a, 2008a, bらによる紹介がある)。同様のものは、その後「下院の現代化・改革プログラム:二〇〇一—〇二会期」(HCl168-1)、「立法過程:二〇〇五—〇六会期」(HCl197)などとして公にされた。そしてこれらは、それぞれ強調するポイントを微妙に異にしながら、しかし一つのまとまった提言として打ち出されているのである。

さて最初の「立法過程…一九九七—九八会期」によれば、立法過程はそれまでの調査が指摘していたように、いささか眉をしかめなければならぬような状態にあった。

すなわち、政府は議会に正式に法案を提案する前に、それを法草案(draft bill)にしてあらかじめ院の内外にしめし、利害関係者(個人だけでなく関係する利益団体をふくむ)の意見をくみ上げながら事前審議をする、ということをしてこなかった。だから、立法過程と国民との結びつきが阻まれ、院外のさまざまな意見を法案に反映させることができなかつたのである。(HCl190:5, HCl197:17, ロロンのあとの数字は報告書におけるパラグラフ番号。以下すべて同じ)しかも、提案者たる大臣はいったん法案を提案すると、なかなか法案の修正に應ぜず、できるだけ無傷のまま原案を通そうとする。まるで、それが大臣たるものの評価・名声につながる、と思ひ込んでいるかのよう。

法案の逐条的な審議をおこなう常任委員会(Standing Committee)に目を転じてみても、それは体系的な審議の場というのにはほど遠い党派的な対決の場と化していた。とりわけ対立的な法案であればあるほど、与党議員は常任委員

会で沈黙し、いわれるままに投票する。これに対し野党議員は引き延ばし作戦をとる。そこで与党議員が動議をだし、法案をギロチンにかけ、十分な審議もせず可決にもち込む、という事態が起こっていたのである。(HC190:7-9)

なるべく党派にとらわれない議論ができるようにと、特別常任委員会 (Special Standing Committee) の開設も試みられた (特別常任委員会の運用については後述の注 (3) を参照)。しかしこれも時間的余裕がないなどという理由で、めったに開かれない。法案が委員会審議をへて、本会議での「報告」の段階に入っても、野党は新規提案や修正条項を提出するそぶりをしめしながら、しかし政治的論争をしかける。逆に与党側は瑣末な修正提案を多数くりだし、それを長々と説明して対抗してきた。(HC190:9-10)

また政府は重要法案については、その通過を確実にするため、できるだけ有利な地点から審議をスタートさせようとする。このために法案の提出をいつも会期初めに集中させた。しかし、そうなると同一会期中でも、ある時期は山積みする法案に追われて雑な審議になるが、しかし他の時期には比較的丁寧におこなう、という不釣り合いがおこったのである。とくに会期末になると、積み残しの法案を急いで処理する必要から、バタバタと通過させてしまう。こうした光景がみられたのである。(HC190:11)

以上は、あまりにも簡単なまとめだが、これまでの調査が指摘した問題点である。しかし現代化委員会も、立法過程の現状については、この過去の調査結果に完全に同意した。(HC190:11-13) そして次のように言明したのである。だいたい政府・野党は、ほんのわずかな改革でも本能的に嫌がる。政府は手続きが変更されると、計画通りにゆかなくなると不安になり、野党のほうは法案の通過を阻む権利が損なわれはしまいかとおののく。こんな状態では、立法過程はますます硬直化に向かわざるをえない。(HC190:15-18)

そこで現代化委員会は、以下のような改革案を打ち出す。政府は法案を上程する前に、それを法案として公表し事

前審議 (pre-legislative scrutiny) に付すこと。これは、制度上はこれまででもできなかったわけではないが、実際にはおこなわれなかった。しかし事前審議を慣行化するれば、多くの平議員が実際の立法過程に参加できるようになる。法案によって影響を受ける人々 (一般の市民、利益団体) とも打ち解けて対話ができるようになる。(HC190:19~21)

第一読会 (First Reading) は、現在のところ完全に形式化しているが、ここではとりあえず法案に添付される法案説明書 (Explanatory Memorandum: 法案の目的、内容などを解説した文書) を、できるだけ読みやすいものにする(こと)さらに個々の条文に関する注釈書 (Notes on Clauses) も——これは常任委員会メンバーであれば利用できる——全院に配布するようにすべきである。そうなれば、第二読会での議論はもっと充実する。(HC190:35~36)

第二読会 (Second Reading) では、非論争的な法案の審議のため「第二読会委員会」を開くことを考慮したほうがよい。(HC190:94)

法案の細部を審議することになる委員会についてはどうか。ここでは柔軟な運用を心がけ、法案を常任委員会のほか、特別常任委員会やアドホックな特別委員会へ委託する、あるいは一つの法案を本会議と常任委員会に切りわけて審議する、(こう)したことを検討すべきである。なお、常任委員会 (Standing Committee) という名称の変更を考えるべきである。(HC190:46, 49)

「報告」段階では、すでに述べたように、政府側があまりにも多くの修正をぶつけてくる。しかもその多くはどのようにもよいような些細なものばかり。したがって、非論争的な箇所の修正については再度、常任委員会を招集し、そこで審議することが考えられる。(HC190:99) (以下、第三読会、上院による修正、事後立法審査 Post-legislative scrutiny 等については省略) 以上が提案のおおよその内容であった。

ただし、ここでもう一つつけ加えなければならぬものがある。それは、右の改革案を実現するには、法案審議のプ

ログラム化 (the programming of legislation) が不可欠だということである。

いうまでもないが、議会は党派抗争の喧騒のなかで、相反する見解がぶつかり合うところである。アカデミックな討論の場などでは決していない。それゆえ、法案はつねに政治的思惑のもとに取り扱われ、それが法律の内容に悪影響をおよぼすことが多々ある。法案を成立させるにも、現状ではユー・ジャル・チャンネル⁽¹⁾で合意をえるか、それとも与野党抗争のはてに、結局はギロチンで審議を打ち切られるか、それしかないのである。

しかし、これにはいづれも問題がある。ユー・ジャル・チャンネルに任せる場合は、たしかにそれでいくつかの論争的・対立的法案を可決にもちこめる。だが、この方法で論争的法案をすべて処理することなどできないからである。それになりより、ユー・ジャル・チャンネルにおける合意は、あくまでも「密室での妥協」にすぎない。またギロチンの行使は、野党議員による「組織的な」サボタージュへの対抗のためとはいえ、あまりにも厳しく、かつ挑発的にすぎるのである。(HC190:60, 62)

では、以上を克服するにはどうすればよいのか。それは法案審議を自動的に進行させる仕組みを取り入れること、つまり「ユー・ジャル・チャンネルよりは公的で、しかしギロチンよりは柔軟な」、審議のプログラム化を導入することである。

具体的な手続きとしては、とりあえず(試用期間を設け)ユー・ジャル・チャンネルを通し、どの法案をプログラム化するかを定める。そのうえで政府が第二読会終了後ただちにプログラミング動議を提出し、常任委員会での審議の終了日、報告、第二読会段階でついでやすべき日数の割り振りなどを確定する。常任委員会における実際の審議に関しては、新たに設けるプログラミング小委員会のもつて運用する。およそ、こう提言したのである。(HC190:89) (以上、すべて大山2003, pp.189-藤田2005, pp.74-、吉田2007a, 2008a, b)

これにつづく報告書「下院の現代化・改革プログラム：二〇〇一—二〇〇二会期」(HC1168-1)でも、次の点について注意をうながした(ただし、この報告書は立法だけをとりあげたものではない)。

それは法案の事前審議(最初の報告書を受けて実施されるようになった)の件数を今後さらに増やし、法案案をできるだけ早く公表するようにすること。(HC1168-1:31, 32) 法案の精査を確実なものにするために、キャリア・オーバー(継続審議)を活用すること、などであった。(HC1168-1:36-44)

なお、その後実施されたプログラミングについては、やや難しい側面があることを率直に認めた。政府側は法案のスムーズな通過を望むので、プログラム化を歓迎するが、しかし野党側は時間をかけた審議を望むため、なかなかうまくゆかないからである。これを根本的に解決するには、結局のところ与野党の歩み寄りしかないが、そのためには政府は建設的な法案審議(serenity)が、いかによりよい法律をつくるかを理解し、野党は議事妨害的行為などにでるべきではない、と戒めるしか術がなかったのである。(HC1168-1:48)

いずれにせよ、現代化委員会の右の二つの報告書は、およそ次の点に力をいれて提言していたことがわかる。(cf. HC1097:11) 繰り返さずが、それらは(一)市民と議会とのむすびつきを強めるため、法案案をあらかじめ公表し、提案以前に事前審議をすること、(二)スムーズな法律の制定をはかるため、法案審議のプログラム化を推し進めること(三)そして、法案審議に十分な時間をとるためキャリア・オーバーを活用し、ひいては「会期不継続の原則」を打破することであった。これらは、みないかにして法案審議の実(効果)をあげるか、を狙ったものであったのである。

立法手続きに関する包括的な報告書として、最後に公表される「立法過程：二〇〇五—〇六会期」(HC1097)は、以上にくわえてさらに常任委員会の大胆な改革を提唱した⁽²⁾。これも、法案審議の機能強化をもくろんだものであった。では、常任委員会のどの部分をどう改革すべきなのか。それはおよそ三点にしばられるだろう。

第一に、常任委員会という名称を、公法委員会 (Public Bill Committee) に変更すること。常任委員会は、周知のようには「常任」委員会ではなく、アド・ホックに組織される委員会である。第二読会から法案が委員会に送付されると、その時点で A、B、C…と冠される常任委員会が構成され、メンバーも決定される。しかし審議がおわると、各委員会は解散、新しい法案が上程されるとまたそれに応じて次の委員会がアド・ホックに結成される、という具合であった。

したがって、これをたとえば「健康法案委員会」というように、法案のタイトルをかぶせた名称にし、それらの全体を公法委員会と呼ぶようにする。こうすれば少なくとも外観と内容の不一致は避けられる。(HC1097:63~66)

第二に、審議スタイルについては、院外の専門家による証言の聴取を可能にする特別常任委員会形式にすべきである。⁽³⁾ そうすることで問題点が浮き彫りにされるし、また委員会での議論に深みができるからである。(HC1097:53~56, 58)

しかしそうになると、これは法案の事前審議(すでに述べたように院外の意見を受け入れて審議をする)とほとんど同じで、屋上屋を架すことになる、という批判を受けるかもしれない。しかし、次の点に留意する必要がある。法案の事前審議に参加する議員は、実は必ずしもそのまま常任委員会のメンバーにはなれない(常任委員は「選考委員会」によって選出される)。したがって事前審議によせられる外部からの意見は、そのまま同じ議員の手によりストレートに常任委員会にまで持ち上げられるわけではない。(HC1097:33~35) それに、事前審議はあくまでも政府による贈り物(プレゼント)として開催される。だからすべての法案の審議に、院外から直接意見が寄せられることもない。このような理由から、常任委員会の段階で、制度的に証言聴取の機会をもつということは、やはり画期的なことなのである。(HC1097:56)

第三に、常任委員会の審議に際しては、逐条審議が重要である。(HC1097:74)

そのさい議員は法案のテキスト、個々の条文の注釈書 (ENs; the Explanatory Notes)、修正箇所についての簡単な説明文、委員長が暫定的に選ぶ修正箇所のリスト、下院図書館公刊のリサーチ・ペーパー、ブリーフィング・ノートなどを参照する。しかしこれは、実はきわめて煩雑である。そこで、右のような関連文書を、なんらかの形ですべて一本化する工夫が必要である。(HC1097:75)

さらに常任委員会では、各委員にパソコンをもたせ、画面を開けばどの条文のどの箇所(原案)がどのように修正されたかをカラーで表示し、その変更の履歴を追跡できるようにすればよい。ある条文をクリックすれば、それに関連する他の条文、他の修正箇所、EN_sが瞬時にみることのできる文書システム(ハイパー・テキスト)も開発すべきである。そうならば、議員は糊とハサミで修正案をつくる必要などなくなる。(HC1097:86)

もっとも、委員会室でのラップトップの使用には抵抗感があるし、これに問題がないというわけでもない(たとえば審議の最中に外部とメールで連絡をとりあうなど)。したがって、導入には慎重であるべきだろう。だがウエールズ議会ではすでに利用している。また二〇〇三年にはウエストミンスターでも連絡委員会がその使用を認めた。そして、いまのところなんらのトラブルもおこっていない。(HC1097:84, 85)

なお、法案が常任委員会から本会議での「報告」に送られるときには、その時点で、それまでに修正された箇所の痕跡は消されている。したがって修正された条文を把握し、そのいきさつや内容を理解しようとすれば、議員は一々議事録をめくり、修正されたのは何ページの何行目のどの文言なのかを確かめなければならない。これも大変な労力である。だから、これについても条文中の修正箇所、常任委員会では検討されなかった他の条文、大臣が再考を約束した条文とその箇所などをすぐに把握できるように、新しいフォーマットの作成が望まれる。(HC1097:89~90)

三

それでは、以上の提言は実際に採用されたのであろうか。現代化委員会の申し出では、同委員会をリードするのが院内総務なのだから、すべて順調に政府や議会に受け入れられるはずであった。しかし現実には厳しく、立法改革以外のものを含めた報告書全体をみると、実現には至らなかったもの、実現後すぐ元にもどされたものなどが、いくつかあったのである。

その理由は、政治的な背景（政府内部の思惑の違い、与野党議員の利害関係など）を別にすると、しばしば指摘されるように、院内総務自身の改革への「姿勢」と「情熱」に温度差があったからである。ある提案は受け入れられ、しかし別の提案はうやむやのままに放置された、というのにはこれが多分に影響していた。

院内総務は、現代化委員会が設置され終了する一九九七年から二〇〇八年のあいだに八名任命される。⁽⁴⁾しかし、このうちアン・テイラーは期待はずれに終わった。マーガレット・ベケットは最初からやる気がない。やみくもに政府法案の通過を図るのみで、急速に改革の機運を萎ませた（彼女は「議会」よりつねに「党」側の利益を優先させ、陰ではスターリニスト!と呼ばれていた）。（Flinders 2007, pp.186-187, Kelso 2007, pp.141-142, 2009, p.106）ピーター・ヘインについては評価がわかれる。しかしジェフ・フーンの場合は、現代化委員会をいわば、開店休業 状態に追い込んでしまった。（Kelso 2007, p.142, Power 2007, p.504）希望をもたせたのは、ロビン・クックとジャック・ストローだけである。クックは議会改革について強い意欲をもち、その内容についても十分に理解していた。就任時に、特別委員会委員長ポストの任命をめぐる混乱（the Dunwoody/Anderson affair）で若干足をとられるが、しかしそれでも彼のもので改革に大きなはずみがついた。ストローも常任委員会の改革で成果をえた。（Power 2007, pp.496-、Stuart 2009,

pp.179～182, Gay 2005, pp.374～376) しかし周知のように、クックはイラク戦争批判で閣僚を辞任、またストローの在任はブレア政権の低落期にあたっていた。そのため、両者が全党的なバックアップを受けるといふことはなかったのである。

しかしこの間、法案審議の手続き改革に限定するかぎり、提言はほとんど受け入れられた。それは、そこに含まれる内容が、現代化委員会設置以前から他の委員会の報告などによりよく知らされていたことと (Kennon 2001, p.6, Brazier & McHugh, 2005, p.17) 其の解決の方向についても大方の支持をえていたからであろう。さらに、少なくとも立法手続きの変更については、そのどれも党派性を帯びるものではないと認識されていたか、また仮にこれを受け入れたとしても、政府・野党の双方にとって結果的にはゼロサム・ゲームにならないと理解されていたからにちがいない。(Kennon 2001, p.15)

ともかく、こうして法案の事前審議が(一九九七年、新政府発足時より)実施された。これに法案・条文説明書の一本化 (EN_s) (一九八八年)、審議のプログラム化、⁽⁵⁾ 常任委員会改革 (二〇〇六年) がつづいた。そしてキャリア・オーダー (二〇〇一年度の終わりまで短期間実験的に試みられ、二〇〇四年一月正式に議会で承認) についても、なんらの紛糾もなく実現されたのである。

しかし時間が経過すると、人びとの眼は厳しくなる。改革を好意的に受け入れる人はいたが、しかし現場の議員からアカデミズムにいたるまで、無関心を装うか、それとも遠慮ない批判を浴びせはじめたのである。

批判は実利的なレベルのものから、改革の根本にせまるものまであった。そこでとりあえず、それらを三点にしぼると、第一に問題となるのは現代化委員会のとり扱うテーマがあまりにも狭く、かつ些細にすぎるといふものであった。

テーマの狭さについては、全部で二八本公表された報告書の、そのどれにも「議員立法」、「委任立法」、「法案修正」

など、今日重要な課題となつていゝるものが一部分的な記述はあるにせよ取りあげられていないことに窺えた。上下両院の関連性を分析する単独の報告書がないことも大きな問題であつた。したがつて上院をふくめて議会全体をみまわし、そのうえで立法過程を再構築するという発想は、現代化委員会にはなかつたといわざるをえないのである。(Wright 2004 p.871)

テーマが些細なものばかりであることも目に付く。たとえばプログラム化、公法案のキャリア・オーバーなどは重い問題だが、しかしA・ケルソーなどにいわせれば、これは結局、審議のスピード化を図るといふ技術的なものにすぎない。(Kalso 2007 pp.146-147) いわんや、立法に関するもの以外の議事運営改革については、そのどれをとつても枝葉の問題でしかない。E.N._s、投票(採決)方法、年間・週間の議事日程、開会・閉会の時間、ウエストミンスター・ホールの活用方法など、みなそうだとされたのである。

したがつて、このことは第二の批判を引きだす。それは提言の内容が狭い範囲にかぎられ、しかも些細で技術的な問題ばかりなのは、実はそれらが時の政府にとつて都合がよいものばかりだったから、というものである。換言すると、現代化委員会が追いつめたものは、あくまでも政府の業務を遂行するための「効率」(efficiency)であり、議会の権能を高める「効果」(effectiveness)ではなかつた、といふのである。(Kalso 2007 pp.144-、Whitaker 2006 a, p.176)

そういわれると、たとえばプログラム化などは一度ボタンを押しさえすれば、数ヶ月先には必ず法案の成立をみるのだから、たしかにこれほど効率的なものはないだろう。しかも第二読会終了時にだされるプログラム化動議は、二〇〇一年六月から討論なしでいきなり採決に移されるようになった。その段階で与党議員が一致して賛成票を投じれば、すべてがうまくゆくことになる。しかし、そのように効率化ばかりを追求すると、当然のことながらツケがまわる。すなわち審議に時間的余裕がなくなり、修正動議の提出も自粛され、法案の逐条審議についても必ず一部省略させられる。

したがって、それはやがて一般議員による法案の精査を押し潰す結果をまねく。政党レベルで見ると、野党は政府法案の成立を阻止するために「時間の武器」を使い、妨害やサボタージュにできることができなくなる。こうした論拠をもちだし、現代化委員会の提言はそこにつながる、と批判されたのである。(Gay 2005, p.378; Kelso 2007, pp.149-150, 2009 pp.50-57; Brazier McHugh 2005, pp.16-17, 29)

第三の批判はよりラジカルである。それは議会改革を以上のような手続きの効率化ではなく、執政と立法府（議会）の既存のバランスの変更に求めるべきだ、というものである。(cf. Wright 2004, pp.869-870)

では、執政と議会のバランスの変更とはなにを指すのか。それは政府が議会よりも優位にたつ現状を打破すること、つまり「政府」に対する「議会」の精査権能を高め、それを通して両者の関係のバランスを回復することにほかならない。かつて一九六〇年代に労働党の論客R・クロスマン (Richard Crossman) が述べて、改革には二種類のものがあり、ひとつは modernisation で他は parliamentary reform だが、前者は日々のごまごました実務的改革を意味するのに対して、後者は執政と立法のバランスをはかることだ、と区別したことがある。(Kennon 2001, p.1, Flinders 2007 p.177) こうした立場からすれば、現代化委員会の仕事などは、それほどたいした意味をもたない。これが第三の批判なのである。

この点からすれば、現代化委員会の仕事は、たしかに発足から中盤に至るまではきわめて貧弱であった。たとえば、委員会は不透明なユー・ジャーナル・チャンネルの存在そのものを疑って、法案審議のマネジメントをすべて議会側に移行させるべきだ、などという大胆な発想をもたなかった。わずかにロビン・クックが、二〇〇二年に特別委員会の改革に乗りだし、それを通じて「執政と議会のバランス」を回復させようと試みたことはある。しかし、これも内閣そのもの支持をえられず、また現代化委員会メンバー自身の本議場で分裂に直面して、実現には至らなかったのである。(Flinders,

2007 pp.188~189, Kalso 2009, pp.124~129) ⁽⁶⁾「すれにせよ、政府法案にたいして厳しい精査をおこなない、政府を追いつめること、そうした精神的雰囲気 (a culture of scrutiny) を漲らせることが議会側の悲願であったのに、どうして現代化委員会はそこに焦点をあわせないのでか、」⁽⁷⁾ 厳しく批判されたのである。(Brazier McHugh 2005, pp.33~, Cf. Hansard Society 2001 pp.14~)

それに考えてみると、現代化委員会は発足してから一度も「現代化」(modernization) の意味を確定せず、どこに仕事の目標をおくのか明示しなかった。(Maer 2005, pp.8~10, Cowley & Stuart 2001, pp.238~239) 右のように各レベルから批判がでたのは、これに起因する。人びとが提言に不満を抱いたのは、いわば当然のことだったのである。

四

現代化委員会への批判には、傾聴すべきものがある。委員会の報告書に抜け落ちたテーマがいくつもあり、しかも重要なものが見落とされていたのは、その通りであった。それにより、報告書の主題が執政と議会のバランスの変更におかれてないのも、物足りない。しかし、それでは現代化委員会にはとりたてて大きな意義はなかったのかというと、必ずしもそうではない。なぜなら次のような点について、もう一度考えてみる必要があるからである。

その第一は、批判者の幾人かが指摘する「効率」と「効果」は、実は必ずしも対立する概念ではないのではないか、という点である。とくに立法過程において、この二つはメダルの表と裏のように、一体となって機能することが期待される。たとえば次の例をみられたい。

すなわち表2に示されるように、今日、制定された法律の数はそれほど増えていないのに(むしろ減少ぎみ)、法律のボリューム、すなわち頁数は増加しているのである。このためこれを取りあつかう議員の負担も増える傾向にある。

それゆえ、現場の議員が迫られているのは効率と効果を区別し、それらを別々に機能させることなどではなく、逆に両者をいかにうまく組み合わせ、質量ともにふくれあがった法案の処理に、いかに立ち向かうかということなのである。いいかえると、効率なくして効果はえられないし、効果を期待しない効率などそもそもありえないのである。しかも彼らの前には、正規の法律の優に倍する分量をもつ委任立法（S_I）や、EU関連の案件が押寄せている。これらへの対応にも、頭を悩ませているのである。（HC1097-7-9）

このほかでは、E_N_Sで確かな情報を提供しなければ、それを参照する議員の発言の質の低下をまねく例もある。つまり、E_N_Sの改善と議員の発言内容の出来具合は切り離せないのである。また一見、技術的な分野にみえる法案審議のプ

表2 第一次法律 (primary legislation) の分量
1992～2004年

年	法律（公法） の数	法律のページ 数
1992（総選挙の年）	55	1288
1993	65	2041
1994	42	2005
1995	48	2290
1996	57	2248
1997（総選挙の年）	62	1534
1998	47	2357
1999	35	2063
2000	45	3610
2001（総選挙の年）	25	1232
2002	43	2848
2003	44	3435
2004	38	3470

出所 HC1097、p.7 法律（公法）の数には議員立法によるものも含めている。

ログラミングも、良くも悪くも法律の内容に大きな影響をおよぼす。したがって立法手続きに関して、そもそも効率と効果を分けて考えることにどれほどの意味があるのか、疑わしくなる。いわんや効率をもとめるのは低いレベルで、効果をもとめるのは高いレベルの改革だと二分する言説があるとすれば、それには強い違和感を覚えざるをえない。

もう一つは、「ラジカルな」な改革案をだせば、それでただちにすべてうまくゆくのか、はたして実現に結びつくのか、それも冷静に計算しなければならぬ、ということである。議員はすべてが改革の擁護者ではない。政府首脳といえども完全な味方とはいえず、なかには改革にブレーキを掛けるものがでてくる。改革は、そうしたさまざまな人々に依存しながら、しかし厳しい交渉や妥協を潜り抜け、やっと日の目をみる (cf. Power 2007, pp.505-507)。したがって政治過程のダイナミズムを横におき、理想的なプランを花火のように打ち上げたとしても、それだけで物事は解決しない。

むしろ、ここでは困難な政治環境のなかでの小さな改革の積み重ねが、大きな変化につながりうることに留意したい。実際、M・フリンダーズなどは、現代化委員会の評価のさいにはそれを考えるべきで、そうすると同委員会の成果はうわべだけの改革 (cosmetic reform) ではなく、かといって憲政の根幹を揺るがす遠大な改革 (far-reaching reform) でもない、リアリスティックな漸進的・抑制的な改革 (incremental-bounded reform) として捉えられる、というのが (Flinders 2007, pp.178-179) ある。

このことは、現代化委員会自身も表明していた点であり、彼らは「自分たちのアプローチは、経験にもとづき試行錯誤を重ねられるようさまざまな案を提言すること、さらにその結果をモニターしながら、進行の途中で、また新しい提言をする」とある (quoted from Maer 2005, p. 15) と述べていたのである。ともあれ、かりに究極のゴールを執政に対抗できる議会の権能の強化におくとしても、そこに至るまでの小さな改革の可能性まで排除すべきではないか。

そこで、現代化委員会の評価の一助とするため、同委員会が提言した立法手続き改革のなかから主要な部分を四点左右だして、もう少し具体的にみてみよう。

法案の事前審議

法案の事前審議については多方面から歓迎された。(Brazier & McHugh 2005 pp.18~20) とはいえ、これにもたしかにいくつか解決すべき問題が残されていた。

たとえば、a. 重要な法案については、事前審議にかける以前に、所管省庁やロー・コミッション、場合によると閣自身ですでに何度も検討済みである。b. どの法案を草案にして事前審議にかけるかは政府次第で、実際にかげられたものは政府の「善意」による。c. 与野党間で妥協できそうもない重要法案は事前審査の対象から省かれる。d. 憲法にかかわるような大きな問題もなかなか取り上げられない。e. 審議の結果、ある方向をとるべきことが打ち出されたとしても、それは政府への単なる「推挙」でしかなく、政府はそれには拘束されない。f. 議会日程からして、事前審議にかける時間が窮屈。g. 実際に事前審議にかげられた法案の件数は、すべての分野を通して非常に少ない。(Kennon 2004, Snookler 2006)

しかし、こうしたネガティブな未解決部分があるとしても、なお事前審議には意味がある。なぜなら、練りかえそれが法案として一般に公開されることから始まるものであるし、多くの団体の審議への関わり、さまざまな議員の参加など、すべて市民の前に問題点をさらけだし、メディアによる活発な議論を可能にするものだからである。(HC1097: 17~18, cf. Kelly 2010, p. 13)

それに法案そのものへの実質的な影響もある。一二例示すると、通信法 (Communications Act 2003) の審議の結果、事前審議委員会は政府に対して同草案の一四八箇所の修正を申し出たが、これに政府は一二〇箇所の修正に同意した。

それ以外に、ある委員会などでは、法案のタイトル名 *Mental Incapacity Bill* が不当であるとみなし、これを *Mental Capacity Bill* に変更させた。(Kennon 2004, p. 490)

民間緊急事態法 (*Civil Contingencies Act 2004*) の場合は、三五〇以上の文書証言と三〇回の口頭証言を踏まえ、委員会が五〇箇所の草案修正を政府に申し入れた。そしてそのうち、政府は三八箇所の修正を認めた。(ただし、内容的には部分的な受け入れ、実施の遅延があり、それらを勘案すると実際に政府が受け入れたのは一三箇所にすぎないともいわれる) しかも、政府が受け入れを同意したものには、人権侵害への歯止め、政府の恣意的な権力行使の防止など、きわめて重要なものも含まれていた。(Smookler 2006, pp. 523～524)

このように、事前審議の結果に対して、政府側はオール・オア・ナッシングで臨んでいるわけではない。むしろ、そのすべてを受け入れているわけではないし、政府案の根幹に触れる部分の修正には応じないことが多い。しかしそうした場合でも、問題の内容如何によっては議員たちが政党の垣根を越えて協力し合い、当該法案が議会に正式に提案された後、第二読会、常任委員会等で、重要箇所の修正にもちこむことができる。(Smookler 2006, p. 532)

こうして事前審議には、合意形成によりその後の議会審議をスムーズに運ぶという側面がある(効率化)し、またはじめから院内外の専門家(専門知識をもつ利益団体のエキスパート、院内の *Scrutiny Unit* など)の助けをかりて審議するという点で、立法の質の向上にも寄与する(効果)のである。

法案審議のプログラム化

プログラム化の評価はやや難しい。先にも触れたように、実際にこれで十分な審議 (*scrutiny*) が阻まれる場合がでてくるからである。といっても、再びこれをプログラム化導入以前にもどすというのは、現実問題としては考えにくいだろう。

それに立法作業の複雑化、増大化を思えば、法案審議の流れをあらかじめ予測して、未審議の条項などでないように、できるだけバランスよく審議しようとするのは、むしろ自然なことなのである。実際、第二読会、委員会、報告、第三読会などの各ステージに、具体的にどれだけ日数を配分し、委員会ではどれとどの条文の検討に重点をおくべきか、審議終了日をどこに設けるべきか、これはプログラム化によってしかなしえない。

では、プログラミングに従い審議をすると、どのように進められるのか。現代化委員会がうまくいったケースとして挙げるものを、ひとつだけ紹介しよう。

それは論争となった「狩猟法」(Hunting Bill)の場合である。この法案は二〇〇二年二月一六日下院の第二読会を通過した。その直後、プログラム動議も可決され、常任委員会での審議終了日が翌年二月一三日と設定された。ここで議員たちはクリスマス休暇をふくむ四週間のあいだに、法案の内容、修正箇所等を調査し、二〇〇三年一月七日からは法案のなかで最も複雑で、論争となりそうな箇所を始めて取りあげ、順次簡単な問題に移り、かりに時間がたりなくなっても、未消化部分はほんの瑣末な個所にすぎないように配分したことであった。場当たり的な対応に振り回されず、限られた期間のなかで集中的に審議できるよう、彼らは合理的なスケジュールを組み立てたのである。(HC1222:20~22)

これは一見するとあたりまえのことと思われるかもしれない。しかしイギリスの常任委員会には、もともと本会議の対決性が色濃く反映されており(adversarial)、与野党がひとつ特定の条項をめぐる対決すると、その攻防だけに時間が費やされ、「児童支援法」(Child Support Act1991)の場合のように、他の条項はほとんど審議されずに通過されてしまふということが頻発する。(Levy 2009, p.12) この点からすれば、右のようなプログラミングによる運営は、や

はり建設的な第一歩であったといえるのである。

ただし当然のことだが、先に述べたようにプログラミングには、時間のかかる審議を野党に許さないという難点があり、これなどは手続き上の改正によりできるだけ克服しなければならない。そこでその後、左のようなアイデアが出てきた。

(一) 第二読会終了後にプログラム化提案をするさいに、それを二つの動議にわけて提出する。第一の動議では「この法案の審議はプログラム化される」というだけにし、一・二日において第二の動議を提出し、そこに審議の終了日等の内容をもりこむ。そうすれば、その一両日の間に、はたしてその法案がプログラム化に相応しいかどうか、第二読会での議論を汲み取っているかどうか、それを再考する時間が与えられる。(HC109749) (ちなみに議事手続き委員会は、プログラミング動議の採決を、第二読会終了後四八時間待ってだすべきだといった。理由は、現代化委員会のそれと同じである。HC109748) (二) プログラム化された法案は、常任委員会へ送られた後、プログラム小委員会の手で運営される。しかしプログラム小委員会には、与野党の院内幹事、政党スポークスマンなどがふくまれており、ユーザー・チャンネルとも密接な関係にある。(Lewy 2009, p.39) したがって、プログラム小委員会のあり方を再検討し、場合によれば常任委員会の委員長に権限を移管させることも考える。(Kelly 2008, p.6) (三) プログラム化をキャリア・オーバーと連結させ、立法過程全体に時間的な幅(ゆとり)をもたせる。(以上Brazier 2004, pp.26~28)

これらの課題を一つ一つ乗り越えることができれば、プログラミングへの不安も幾分は解消されると思われるのである。

常任委員会 (公法委員会) のありかた

常任委員会に関しては、逐条審議のためのコンピューター活用を除けば、「立法過程…二〇〇五—〇六会期」提言

(HC1097) の主要部分がほとんど受け入れられ、改革の成果がもつとも顕著にあらわれた。当時、院内総務兼現代化委員会の委員長であったジャック・ストローが、われわれは「プログラム化で議会過程を効率のよいものにした。今度は立法の精査を通じて、議会をもっと効果の高いものになりたい」と意気込んだゆえんであった。(Kelly 2007, p.2)

成果の内容は、委員会の名称を「公法委員会」に変更したこと(二〇〇六年一月より)、委員会の審議スタイルを変えて、「証言聴取セッション」を組み入れたことなどであった。(ただし事前審議された法案についての証言聴取は、認められない。) (Levy 2009, p.19)

証言聴取セッションの導入が、なぜ画期的であったかという点、これにより院内外の質の高い情報が大量にもたらされ、結果として委員会が活気づいたからである。実際、証言数もかなりの規模におよんでおり、J・レヴィ(J. Levy)によれば、二〇〇六—二〇〇七年、二〇〇七年—二〇〇八年の場合、二会期全部で二九九名(口頭・文書証言を含む)に達した。(Levy 2009, p.26)

証人には、さまざまなタイプの人びと、つまりステークホルダー、各種専門家、当該法案の責任者である所管の大臣が含まれた(大臣は関連官庁の官僚を陪席させた)。したがって各委員(議員)は、これらの証人に直接質問をぶつけて、当該法案についての問題点を具体的に掘り下げることができ、また大臣との緊張あふれるやり取りで、それを実際に適用できるのかどうか、熟考できるようになったのである。むろん議員は、これまでも法情報に接してきた。しかし、それは各自が山のようなブリーフィング・ペーパーに埋もれてはじめて見出したもので、その多くはナマの情報ではない。しかも本当に重要な情報は、いつも一握りの人間によって独占されるのが常だった。だが以上で情景は一変し、議員たちは新しい経験を、その後の逐条審議セッションで生かすはじめていたのである。(Levy 2009, pp.27~33)

ただ、公法委員会に関しても、他の改革のそれと同じようにいくつか問題はあつた。たとえば、証人を決定するのは誰

か(証言リストはプログラミング小委員会が決める)、「適切な証人」とはだれか、セッションのタイミング、時間(証言聴取セッションと逐条審議セッションをわけたことで、時間の配分が難しくなり、かえって時間のゆとりがなくなつた)、それに公法委員会メンバーそのものの選出方法(九名の院内幹事たちが「選定委員会」をつくり選出する)の改革、など。(Levy 2009, pp.35~)しかしそれにもかかわらず、J・レヴィが指摘するように、改革により委員会審議がより透明化し、法案審議の質が高まったのも疑えないのである。

キャリア・オーバー(法案の継続審議)

周知のようにイギリス議会の業務は、すべて会期の終了をもって終わる。会期内に成立しない法案は、そこで廃案となる。ただし会期は一年間(毎年一月の初めもしくは中頃から、次年度の一〇月終わり頃まで)なので、廃案となつた法案でも、それを会期終了後すぐに始まる次の会期において再提案することができる。しかしいうまでもなく、その場合審議はもう一度最初からやり直さなければならぬ。^⑦

現代化委員会が、最初に報告書(「立法過程…一九九七—九八会期」)をだしたとき指摘したのは、これの不合理さであり、同委員会はそれ以後、なんとかキャリア・オーバーの導入を訴えたのである。理由は、法案審議は基本的に時間をかけじっくりとおこなうべきもので、それができないのならキャリア・オーバーを活用すべきだ、というものであった。それに、これを導入すれば法案審議のプログラム化により、どうしても全体として窮屈になる審議時間を補える。また、わざわざ会期末の混乱時を狙って法案を突っ込み、どさくさにまぎれて通過させようという不届きな行為も防止すべきである。(HC1168-I:35, 36)

この提言は、きわめて穏当な内容にみえる。しかしそれでも反対がでた。というのは、これを認めると時間のプレッシャーがなくなるのですが弛緩し、立法の草案化、プログラミング、スケジュールの作成などの作業が杜撰になる

から、それに会期内に決着されなくても、次の会期で可決されるということになると、多数派の意向はいつかどこかの時点で必ず実現されることになってしまいうから (Kelly 2009, p.5)、また、この導入には議会法の改正が必要だし、そうなればクイーンズ・スピーチも廃止しなければならなくなるからである。(Power 2007, p.502) これらが反対の主たる理由であった。

しかし、キャリー・オーバーは前にも述べたが、二〇〇二年に試験的に導入され、その後二〇〇四年―二〇〇五年会期の開始から正式な導入となった。これで継続審議となった法案は、次の会期においては、前会期に到達した時点から審議をスタートできるようになったのである。

なお、実際の実施状況は、初めは「法案〔財政サービス・市場法案〕Financial Services and Markets Bill 1999) だけであったが、ロビン・クックが院内総務に就任してやや回数が多くなった。それでも、二〇〇三年以来二〇〇八年までわずかに四本の法案が適用されたにすぎない。(Brazier & McHugh 2005, p. 22, Kelly 2009, p.7) しかし、キャリー・オーバーに関しては、提言の内容といい実施状況の慎重さといいい着実な改善であったといえるだろう。

五

こうしてみると、現代化委員会の立法手続きに関する提言とその結果は、決して華々しいものではないが、しかしきわめて現実的な改革であったことがわかる。あらためてその特徴を反芻してみると、それは主として次の点にあったように思われる。

第一に、提言のそこかしこで「開かれた」議会の実現を訴えていたように、現代化委員会は、立法過程にできるだけ国民の声が反映されるような制度設計を試み、法案案の事前審議や公法委員会での証言聴取などで、それを実現させた。

むろん、「白書」や「緑書」のように、法案提出前に政府の政策方針の骨格をしめし、それで国民の反応をみることはこれまでもなされてきた。また証言の聴取については、特別委員会でもおこなっている。しかし、(法案の事前審議をおこなう特別委員会を別とすれば)立法を精査する過程で直接国民と対話し、さまざまな社会的要求をできるだけ合理的に吸い上げようとするのは、これが初めてであった。

第二に、法案を可決させるまでの膨大な作業量への対応と、慎重審議の確保というジレンマへの取り組みがみられた。プログラミング、キャリア・オーバーの導入はその一成果である。

立法にさいして慎重な審議を心がけることは、あたりまえのことである。しかし、作業量や限りある時間を無視して、ただ慎重であるべきことだけを口にしたとしても、それで問題は解決しない。現代化委員会には、停滞する状況に果敢に立ち向かう姿勢があり、それによりやっとな問題の一角が打ち崩されたのである。

第三に、現代化委員会は「執政と議会のバランス」の変更を真正面から打ち出すことはなかった。だが、法案の審議を突り多いものにする、その条件の整備には寄与した。

審議のスケジュール管理、時間配分、透明性のある手続きの適用などがそれであり、これらにより伝統的な対決型審議にともなう無駄や、恣意的な運用の慣習を多少なりとも是正できた。また公法委員会へ証言聴取セッションを導入したことで、議員たちに「やる気」を起させた。実際、彼らは大臣をふくむ証言者とのやり取りを通じて、これまで以上に問題点への理解を深めることができるようになったのである。(GfLewy 2009, pp.27~34)

例えば、現代化委員会のなしたげた立法手続の改革は、一般的にはそれほどよい評価を受けていない。逆に、さまざまな批判が投げつけられているのは、先に見た通りである。しかしP・カウリーもいうように「現代化委員会の活動は、少なくとも下院の改革の可能性を見せてくれた。そして二〇〇七年の下院は、手続的には一九九七年のそれとまった

く異なるものとなっていた」(Cowley 2007, p.18) のである。

さてそれでは、以上の改革は、今後どのように展開してゆくのだろうか。はたして根を下ろせるのか、それともいずれ旧態に復し、努力は徒勞に帰す運命にあるのであろうか。もとよりそれは誰にも答えられないが、しかし改革はこれで終わりとならず、さらに大きく展開する可能性がひとつある。それは、いまわずかではあるが政府の下院支配が弱まったことで、院内の政治的力関係が変動し、法案の取り扱いをめくり、これまで以上に政府・与党間に交渉、妥協の余地が生まれているということである。

政府の下院支配が弱まったというのは、二〇〇五年の総選挙で労働党の議席数が目減りしたことをさす。以後、政府は与党内の少数の議員の造反を恐れるあまり、たとえば法案の事前審議の段階などで、かなり批判議員に妥協するようになった。もちろん、政府与党における議席数の減少は、逆に党内を結束させることもある。しかし最近の多くのケースでは、テロ防止法 (The Prevention of Terrorism Bill, 2005) やIDカード法 (The Identity Cards Bill, 2006) などの場合にみられるように、いずれも法案の取り扱いで政府を苦境に陥れているのである。(Cowley & Stuart 2004 p.305, 2005, pp.260~, Cowley 2007, pp.25~ Whitaker 2006 p, pp.350~)

さらに、政府のいわば勝手な立法に歯止めをかけているのには、最近の「上院の反乱」もかわる。これは一九九九年の上院改革以来、上院内の議員構成、活動内容が大幅に変容し、それにより上院が下院から送られてくる法案を修正して下院へ送り返す動きが活発化し、いわゆる上下両院間の「ピン・ポン」(ping-pong) が激しくなったことで、下院の立法過程が大きな影響を受けている状況をさす。(Whitaker 2006 a. pp.176~177, 2006 c. pp.538~539, 2006 d. p.701, Russell & Sciarra 2007, pp.304~305, p.318) つまり、これで政府・与野党議員の法案に対する対応が微妙に揺れ動き、場合によると人種・宗教嫌悪法 (The Racial and Religious Hatred Bill) のような「上下両院の議員たちが「共闘」

して政府に立ち向かうという事態も起こっているのである。いずれにせよ、政府はこれまでのように安易には法案を提出できなくなっている。(Russell 2006, pp.8-10) 立法過程には、旧来のような静態的イメージではとらえられない、より流動的な条件が派生しているように思われるのである。(二〇一〇年一〇月擱筆)

(1) ユージャー・チャンネル (The Usual Channels) とは、政府を代表する院内総務と院内幹事長 (The Chief Whip) などが、野党の影の院内総務や院内幹事長などと会合し、非公式に議事運営についての合意を取りつけるものである。具体的には、懸案となっている政策問題や法案の審議スケジュールなどについて話し合う。さらに、特別委員会の委員の配分や同委員長ポストの割り振りなども決める。つまり議事運営委員会の存在しないイギリスでは、ユーザー・チャンネルが実質的にその役割をはたすのである。

ユーザー・チャンネルが問題なのは、これを通じて政府が議会運営に関して、ほとんど優位にたてるという点である。というのは、政府が野党と会合をもつ場合、それは政府と全野党が一堂に会しておこなわれるのではなく、政府と野党第一党、政府と野党第二党という個別の形でおこなわれるからである。したがって、たとえば野党第一党の保守党 (当時) は政府と自民党の駆け引きの内容や了解事項 (合意) を把握できない。自民党も政府と保守党との間にどんな話し合いがもたれたのかわからない。そこで結局、野党は政府に各個撃破されてしまうのである。(Rush & Eittinghausen 2002)

しかもユーザー・チャンネルでの話し合いは、すべて私的な形で、かつ口頭でおこなわれる。議事録もないので証拠が残らない。だから、労働党左派の閣将トニー・ベンなどは、このチャンネルこそ「ヨーロッパで最も汚い連河だ」と酷評したのである。(Rogers & Walters 2006, p.100)

(2) といっても、この報告書は最初のそれと同様に、立法過程における各ステージ (第一読会から第二読会、上院による修正案の取り扱いまで) の間、題点を一つ一つ明らかにしたものであり、常任委員会の改革だけを取り上げたものではない。たとえば、事前審査や法案の情報開示の充実策について、第二読会におけるスピーチの時間の幅について、プログラミング動議提出のタイミングについて、上院による修正案の処理の仕方についてなど、さまざまなテーマが取り上げられているのである。しかしそのなかでも印象的なのは、法案の実質的な審議の場である常任委員会のありかたについてである。

(3) 特別常任委員会とは、はじめに二八日間のあいだ証言聴取のための会合をおこなう。具体的には開催日、期間、証人の選定を定める議員による内々の会合を一回おこない、つづいて証言聴取の会合を (各三時間を越えない範囲で) 三回おこなう。これらをおこなった後、委員会は普通の委員会にもなる。

ただし現代化委員会は、特別常任委員会の運営方法については、証言聴取の回数、委員会の開催期間、タイミングなどについての規制をはずし、もっと柔軟に運用すべきだと主張する。(HC1997-88-71) また、重大な「憲法にかかわる」法案、緊急をようする法案等については、特別常任委員会の審議スタイルではなく、たとえば全院委員会のようなところで審議すべきだという。

(4) この間の労働党政府の歴代院内総務は、次の通りである。Ann Taylor (1997-1998), Margaret Beckett (1998-2001), Robin Cook (2001-2003), John Reid (2003), Peter Hain (2003-2005), Geoff Hoon (2005-2006), Jack Straw (2006-2007), Harriet Harman (2007-2010)

(5) 法案審議のプログラム化は、九七-九八年会期に政党間の「合意」にもとづき実施された。しかしその後、合意が成立しにくい事態となる。一九九九・二〇〇〇年会期においては、合意にもとづくプログラミングはゼロ。したがって、それ以降は第一読会終了後にプログラム動議が提出され、それを討論なしに採決し、可決されれば実施ということになった(会期中規則に記載。二〇〇四年よりは下院議院規則に記載)。以後、政府法案は多数の議員の支持をうけて、ほとんどプログラム化されるようになる。(Brazier, Finders & McHugh 2005, pp.16-17; Kelly 2008)

(6) 特別委員会の目的は、政府の行為を監視し、その内容を精査することにあった。しかし、実際には委員会自体に「政党の論理」が持ち込まれ、それでうまく機能しなかった。「政党の論理」が持ち込まれた原因の一つは、そもそも委員会メンバーの選出が各党の院内幹事whipsに握られていて、党派を超え、客観的な立場から政府を監視しようとする議員がメンバーに選出されなかったからである。したがって、これに対して連絡委員会が改革をだした(二〇〇〇年)。しかしブレア政府はそれを拒否した。そのときの政府側スポークスマンが、院内総務M・ベケットだったのである。(梅津、オールダーマン二〇〇一年)

そこで、あらためてクックがこの問題を取りあげ、メンバー選出の仕組みを変えるため、実質的に各党の院内幹事がもちこむリストに従う「委員選出委員会」(Committee of Selection)を廃止し、あらたに「委員任命委員会」(Committee of Nomination)を創出しようとした。新しい任命委員会の大半は、議長が選ぶ議長パネル(the Chairman's panel)の人々から構成されるもので、少なくともこれで特別委員会のメンバー選出に関しては、「議会の自律性」が保てる、と考えられたのである。(Maer, Gay & Kelly, 2009)

ところが、このクック主導による改革案(現代化委員会の提言)を認めるかどうかの採決に際して(二〇〇二年五月一日)、閣僚の誰もが議場に姿を現さず、クックを孤立させたのである。(Finders 2007, p.188)

なお、クックの院内総務の在任期間は長くなかったが、しかしその間に彼は現代化委員会を通じて、特別委員会を支えるscrutiny unitの創設、特別委員会の業務(one-facts)の確定、特別委員会委員長に対する手当ての増額などを提言し、実現にこぎつけた。

またこの間に首相の連絡委員会への出席もみられ、以後、首相の年二回の連絡委員会への出席も慣習化した。連絡委員会への首相出席は、現代化委員会の要請によるものではなかったが、しかしブレアはおそらく、クックらの努力による改革の潮流に抗しがたく思ったにちがいない。なぜなら、

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 六三巻五号

四六 (二一六四)

ブレアはそれまで(一九九七年から二〇〇一年まで)委員会への出席を四度も要請されながら、いずれも拒否してきたのに、ここでやっと出席を受け入れたからである。(Flinders 2007, p.182)

これもふくめると「執政と議会のバランス」回復という見地からして、漸進的ではあるが、当時は事態が少しずつ良い方向に向かっていたのは確かであるように思われる。(J.Maer, Gay, Kelly 2009)

(7) 私法案 ハイブリット法案については、これまでもキャリー・オーバーは認められていた。

参考文献

- 梅津實、K・オルターマン(二〇〇二)イギリス下院における省庁別特別委員会制度の再検討『同志社法学』第五二巻第五号
大山礼子(二〇〇三)『比較議会政治論』岩波書店
藤田達朗(二〇〇五)ニュー・レイバーと庶民院改革、松井幸夫編著『変化するイギリス憲法』敬文堂所収
木下和郎(二〇〇七)イギリス下院議会における国政調査制度(一)：Tony Blair 政権期における改革動向『熊本ロージャーナル』13-28
吉田早樹人(二〇〇七a)英国下院の現代化(Modernisation)について『議会政治研究』No.82
吉田早樹人(二〇〇七b)ブレア前首相と議会・党関係『議会政治研究』No.83
吉田早樹人(二〇〇八a)英国下院・法案の審議手続きについて『議会政治研究』No.85
吉田早樹人(二〇〇八b)英国下院の議事審議手続きの効率性『議会政治研究』No.85
Aoduis, A (1993) *Parliament today*, Manchester University Press
Brazier, A (ed) (2004), *Parliament, Politics and Law Making*, Hansard Society
Brazier, A. Flinders, M & McHugh, D (2005) *New Politics, New Parliament?: A review of parliamentary modernisation since 1997*, Hansard Society
Cowley, P & Stuart, M (2001), Parliament: A Few Headaches and a Dose of Modernisation, in *Parliamentary Affairs* VI.54 No.2
Cowley, P & Stuart, M (2004), Parliament: More Bleak House than Great Expectations, in *Parliamentary Affairs* VI.57 No.2
Cowley, P & Stuart, M (2005), Parliament: Hunting for Votes, in *Parliamentary Affairs* VI.58 No.2
Cowley, P (2007) Parliament, in A. Seldon (ed) *Blair's Britain 1997-2007* Cambridge

- Flinders, M (2007) Analysing Reform: The House of Commons, 2001-5, in *Political Studies* Vol.55
- Forman, FN (2002) *Constitutional Change in the United Kingdom*, The Constitutional Unit.
- Gay, O (2005) Modernisation-Making the Commons fit for the 21st Century, in Nicholas D.J.Baldwin (ed) *Parliament in the 21st Century*, Politico's
- Hansard Society (2001) *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*
- Kelsø, A (2009), *Parliamentary reform at Westminster*, Manchester University Press
- Kelsø, A (2007) The House of Commons Modernisation Committee: Who Needs It?, in *The British Journal of Politics & International Relations* Vol9 No1
- Kelly, R (2007), Modernisation: Public Bill Committees, *Standard note* : SN/PC/04541
- Kelly, R (2008), Modernisation: Programming of Legislation, *Standard note* : SN/PC/00569
- Kelly, R (2010), Pre-legislative scrutiny, *Standard note* : SN/PC/2822
- Kennon, A (2001) *The Commons: Reform or Modernisation*, The Constitution Unit
- Kennon, A (2004) Pre-legislative scrutiny of draft bill, in *Public Law*, Autumn2004
- Levy, J (2009) *Strengthening Parliament's Powers of Scrutiny?: An assessment of the introduction of Public Bill Committees*, The Constitution Unit
- Lords Constitution Committee (2004) *Parliament and the Legislative Process*, 14th Report of Session 2003-04, HL173, HMSO, London
- Maer, I. (2005) Modernisation of the House of Commons 1997-2005, House of Commons Library *Research Paper* 05/46
- Maer, I, Gay, O & Kelly, R (2009) The Departmental Select Committee System, House of Commons Library *Research Paper* 09 /55
- Modernisation Committee (1997) *The Legislative Process*, First Report of Session1997-98, HC190, HMSO, London
- Modernisation Committee (1999—2000) *Programming of Legislation and Timing of Votes*, HC589, HMSO, London
- Modernisation Committee (2002) *Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme*, Second Report of Session 2001—2 Vol. I HC 1168— I , HMSO London
- Modernisation Committee (2003) *Programming of Bills*, First Report of Session2002—3, HC 1222 HMSO London
- Modernisation Committee (2006) *The Legislative Process*, First Report of Session2005-06, HC1097 HMSO, London
- Norton, P (2005), *Parliament in British Politics*, Palgrave

- Oliver, D. Evans, P. Lee, C and Norton, P (2005), Parliament's Role and the Modernisation Agenda, in Giddings, P (ed) *The Future of Parliament* Palgrave.
- Oliver, D. Evans, P. Lee, C and Norton, P (2005), Modes of Scrutiny, in Giddings, P (ed) *The Future of Parliament* Palgrave
- Power, G (2007), The Politics of Parliamentary Reform: Lessons from the House of Commons (2001—2005), in *Parliamentary Affairs* VI.60 No.3
- Riddell, P (2004) Prime Ministers and Parliament, *Parliamentary Affairs* VI.57 No.4
- Rogers, R & Walters, R (2006) *How Parliament Works*, Pearson, Longman, 6th ed
- Rush, M & Ethingausen, C (2002) *Opening up the Usual Channels*, Hansard Society
- Russell, M (2001) What are Second Chambers for?, in *Parliamentary Affairs* Vol.54 No.3
- Russell, M (2006) Reforming the British House of Lords: How a Little Reform can go a Long Way. Australian Senate Occasional Lecture 8 December 2006
- Russell, M and Sciarra, M (2007) Why Does the Government get Defeated in the House of Lords?: The Lords, the Party System and British Politics, *British Politics*, 2
- Russell, M (2007) Peers' and Public Attitudes to the Contemporary House of Lords, Briefing for a seminar in the House of Lords, 12 December 2007
- Russell, M and Sciarra, M (2008) The Policy Impact of Defeats in the House of Lords, *BJPR:2008 Vol 10*,
- Russell, M and Sciarra, M (2009) Independent Parliamentarians En Masse: The Changing Nature and Role of the 'Crossbenchers' in the House of Lords, in *Parliamentary Affairs* Vol.62 No.1
- Smookler, J (2006) Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny, in *Parliamentary Affairs* VI.59 No.3
- Stuart, M (2009), The Role of Parliament under Blair, in T. Casey (ed) *The Blair Legacy* Palgrave,
- Wright, T (2004), Prospects for Parliamentary Reform, in *Parliamentary Affairs* VI.57 No.4
- Whitaker, R (2006.a), Ascendant Assemblies in Britain? Rebellions, Reform and Inter-Cameral Conflict, in *Parliamentary Affairs* VI.59 No.1
- Whitaker, R (2006.b), Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster, in *Parliamentary Affairs* VI.59 No.2
- Whitaker, R (2006.c), Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005-06, in *Parliamentary Affairs* VI.59 No.3
- Whitaker, R (2006.d), Parliament and Government, 2005-06: Reforms and Reflections, in *Parliamentary Affairs* VI.59 No.4