

英国の政府提出法案の立案過程 —英国内閣府の『立法の手引き』—

政治議会課 古賀 豪

目 次

はじめに

I 英国の政府立法

- 1 政府提出法案と議員提出法案
- 2 政府提出法案の源泉
- 3 政府の立法計画と立法委員会

II 『立法の手引き』の概要

- 1 『立法の手引き』の趣旨
- 2 立法計画に関する作業日程
- 3 主管省内の法案立案体制
- 4 関係大臣の合意
- 5 法案の起草
- 6 法案に付随する主な文書
- 7 立法委員会による法案提出の承認
- 8 議会の法案審議への対応
- 9 議員提出法案への対応
- 10 政府依頼法案

III 政府の法案立案過程について指摘されている問題点

- 1 「良い立法の原則」
- 2 立法の分量の削減
- 3 法案準備の改善と立法前審査

おわりに

はじめに

近年我が国では、いわゆる「政治主導」を目的とした統治機構改革が行われ、英国の制度をモデルとして副大臣・大臣政務官制度や党首討論の制度等が導入されてきた。英国の議会制度や内閣制度については、すでに多くの優れた研究がある。そこで、次の課題の1つとして挙げられるのは、こうした政治主導の仕組みが立法に際してどのように機能しているか、より具体的には、政府はどのような手続で政府提出法案を立案しているのか⁽¹⁾、また、議会の法案審議に際して政府はどのような姿勢で臨んでいるのかという問題である。こうした問題を理解する一助となるのが、本稿で紹介する内閣府が作成した『立法の手引き (Guide to Making Legislation)』⁽²⁾である。

『立法の手引き』は、主に政府の省内で法案作業に従事する職員のために、内閣府に置かれた立法委員会の事務局が作成した手引きであり、2009年9月に従前の『立法手続の手引き

(Guide to Legislative Procedures)』から題名を改めて刊行された⁽³⁾。

以下では、まず英国の政府立法について簡単に説明した後、『立法の手引き』の内容を紹介し、最後に政府の法案立案過程の問題点について触れる。

I 英国の政府立法

1 政府提出法案と議員提出法案

法案は大別して、①一般的に適用される公法案 (Public Bill)、②特定の個人・団体等に適用される私法案 (Private Bill)、③両者の規定が混在した混合法案 (Hybrid Bill) に分かれ、さらに公法案は、①大臣である議員が提出した法案である政府提出法案 (Government Bill)、②その他の議員が提出した法案である議員提出法案 (Private Members' Bill) に分かれる。政府提出法案と議員提出法案の位置づけにはほとんど相違がないが、下院では、議院規則上、議員提出法案の審議時間は極めて限定されており、一定の反対がある法案は成立が困難な仕組みになっ

(1) 英国の政府提出法案の立案過程を紹介した主な邦語文献としては、次のものがある。林修三「ヨーロッパの法制局訪問記」『ジュリスト』25号, 1953.1, pp.22-24; 下山英二「立法過程研究 (イギリス)」『比較法研究』23号, 1962, pp.96-102; ウォークランド (田口富久治ほか訳)『イギリスの立法過程』未来社, 1973, pp.86-105; 吉田善明「第1章 イギリス」比較立法過程研究会編『議会における立法過程の比較法的研究』勁草書房, 1980, pp.35-67; 『ヨーロッパに於ける政府行政機関の立法活動—イギリスでの法律案提出過程の詳細な研究』日本貿易振興会, 1997; 明渡将「英国の政治・行政制度と政治的任用者(5)」『自治研究』81巻9号, 2005.9, pp.102-124; 憲法調査研究会「Watch 英国議会政治 ⑤ 英国流「閣法」のつくり方」『時の法令』1865号, 2010.9.15, pp.55-64; 長谷部恭男「イギリス」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義 補遺』商事法務, 2011, pp.450-457.

(2) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation.pdf>> 本稿が典拠とする内閣府ウェブサイトに掲載された電子版には刊行時期が記載されていないが、紙媒体では2009年9月に刊行された。House of Lords House of Commons Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Crime and Security Bill; Personal Care at Home Bill; Children, Schools and Families Bill*, Twelfth Report of Session 2009-10, HL Paper 67 HC 402 (2009-10), 2 March 2010, p.63, n.175. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200910/jtselect/jtrights/67/67.pdf>>

(3) 『立法手続の手引き』は、1996年にその存在が初めて議会に対して明らかにされた。議会の答弁書から1996年11月に改訂されたことが確認できる。HL *Hansard*, 5 November 1996, col.43WA; HL *Hansard*, 3 February 1997, col.132WA. 最近では、2003年9月と2004年10月に改訂された。Michael Zander, *The Law-Making Process*, Sixth edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.7; HC *Hansard*, 9 May 2006, col.185W. 2004年10月刊行の版は、国立公文書館ウェブサイトのウェブアーカイブにある。Cabinet Office, *Guide to Legislative Procedures*, October 2004. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/downloads/guide_legislative_procedure.pdf>

ている⁽⁴⁾。

近年における法案提出件数と成立件数は、表1のとおりである。

議院内閣制をとる英国においては、我が国と同様に、成立した法案の大部分は政府提出法案が占めており、また、内閣提出法案が年間100件を超えることもままある我が国に比べて⁽⁵⁾、政府提出法案の件数がかなり少ないということがわかる。

2 政府提出法案の源泉

政府提出法案の源泉は様々であるが、大別して、①財政法案、統合国庫基金法案、歳出予算法案等、毎年成立させる必要がある予算関係の法案、②与党が総選挙に掲げたマニフェストを実施する法案、③省側から提起された施策を実

施する法案、④緊急事態に対処するための法案、⑤技術的性格の改正法案、⑥法制審議会 (Law Commissions)⁽⁶⁾の報告書に基づく改正法案、⑦条約の国内法化のための法案、の7つが挙げられる⁽⁷⁾。政府提出法案のほとんどが総選挙に掲げたマニフェストに由来するというのは誤解であるとされる⁽⁸⁾。古い研究ではあるが、1970年～1974年の保守党政権下における政府提出法案のうちマニフェストに由来するものは8%であり、1974年～1979年の労働党政権下における政府提出法案のうちマニフェストに由来するものは13%であったというデータがある⁽⁹⁾。

3 政府の立法計画と立法委員会

政府は、1会期に成立を期する法案の一覧として立法計画 (Legislative Programme) を作成

表1 政府提出法案と議員提出法案の提出件数と成立件数 (1997-1998 年会期以後)

会期	提出件数			成立件数		
	政府提出	議員提出	合計	政府提出	議員提出	合計
1997-1998*	53	156	209	52	10	62
1998-1999	31	104	135	27	8	35
1999-2000	40	104	144	39	6	45
2000-2001**	26	63	89	21	0	21
2001-2002*	39	114	153	39	8	47
2002-2003	36	97	133	33	13	46
2003-2004	35	96	131	33	5	38
2004-2005**	34	54	88	20	0	20
2005-2006*	58	116	174	54	3	57
2006-2007	33	96	129	29	4	33
2007-2008	32	100	132	30	3	33
2008-2009	26	112	138	22	5	27
2009-2010**	23	67	90	23	7	30

(注) 私法案および上院に提出された法案で下院第1読会に至らなかったものは含まれていない。

* 総選挙後の最初の会期で通常よりも長い。

** 会期末に解散が行われた会期で通常よりも短い。

(出典) House of Commons, *Sessional Information Digest*, 各会期版。 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsid.htm>> を基に筆者作成。

(4) Malcolm Jack et al., eds., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Twenty-fourth edition, London: LexisNexis, 2011, pp.525-526.

(5) 我が国の国会の法案提出件数、成立件数については、古賀豪ほか「帝国議会および国会の立法統計—法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.117-155. を参照。

(6) 法制審議会は、統合法案および既存の法律の廃止法案の手段により現行法制を整理合理化する提言を行う審議会である。イングランド・ウェールズに関するものとスコットランドに関するものの2つがある。

(7) Rodney Brazier, *Ministers of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997, pp.182-185. ここに掲げた7つの種類に加えて、欧州連合法の国内法化のための立法も多い。1980年から2009年までの議会制定法1,302件のうち186件(14.3%)が何らかの欧州連合法の影響を受けているというデータがある。Vaughne Miller, "How much legislation comes from Europe?" *House of Commons Library Research Paper*, 10/62, 13 October 2010, p.19. <<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/RP10-62.pdf>>

(8) Zander, *op.cit.*(3), p.2.

する。立法計画に登録された法案の多くは、議会の会期冒頭の女王演説で言及され、法案の提出が予告される。2007年からは、議会召集の数か月前に立法計画案を公表して公衆の意見を募集した上で、最終的に立法計画を決定している⁽¹⁰⁾。

第1次世界大戦の終わりまでは、内閣全体で政府の立法計画を統制していたが、1922年までに、内閣で検討する提出予定法案の一覧の作成が、各所管事項に関係する大臣から構成される内閣委員会 (Cabinet Committees)⁽¹¹⁾の1つである立法委員会 (Legislation Committee) に委任された。1945年には、別に将来立法委員会 (Future Legislation Committee) が内閣委員会として設置され、将来立法委員会が次会期に提出予定の法案を検討し、立法委員会は個別の法案についてより技術的な検討をすることとなった。このように立法に関する内閣委員会が2つ置かれることとなった理由としては、①立法委員会の委員である各省大臣が影響力を持ちすぎて、議会で審議不可能な数の法案を立法計画に含めてし

まったこと、②年間の立法計画に含める施策を選別することと法案の質を審査することとは別の作業であるとされたこと、の2つがあった⁽¹²⁾。しかし、その後の政権では2つの委員会を1つにまとめたものも多く、現在のキャメロン政権においても、議事・立法委員会 (Parliamentary Business and Legislation Committee)⁽¹³⁾が内閣委員会の中で立法を所管する唯一の委員会である。

2011年10月に内閣府が刊行した『内閣執務提要 (*The Cabinet Manual*)』には、立法に関する内閣の意思決定手続について次のように記載されている⁽¹⁴⁾。

立法

4.20 すべての第1次立法 (Primary Legislation)⁽¹⁵⁾に関する立法提案は、所管する政策別内閣委員会による承認に加えて、議事および立法を所管する内閣委員会による承認を必要とする。立法提案には、一定の期間内に立法を行う公約、法案の提出、法案の議会通過における当該法案に対する修正案および議員提出法

(9) Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?* Second edition, London: Macmillan Press, 1984, p.70. なお、現在では当時よりも政治主導の仕組みが強化されたため、マニフェストに由来する法案の割合は高くなっていると推察されるが、近年の法案についての研究は見当たらなかった。

(10) 2007年7月、政府は『英国の統治—政府の立法計画』を公表し、女王演説の前に立法計画案を公表して公衆から意見募集を行い、11月、寄せられた意見の概要を取りまとめて『政府の立法計画案—広範な意見の反映』を公表した。Office of the Leader of the House of Commons, *The Governance of Britain: The Government Legislative Programme*, Cm7175, July 2007; Office of the Leader of the House of Commons, *The Government's Draft Legislative Programme: Taking a wider view*, Cm7248, November 2007. その後、2008-09年会期と2009-10年会期については同様の立法計画案が公表されたが、現在の2010-12年会期は総選挙後の最初の会期であるので、立法計画案は作成されていない。

(11) 内閣委員会については、濱野雄太「英国の内閣委員会制度」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.93-105. を参照。

(12) Brazier, *op.cit.*(7), pp.185-186.

(13) 議事・立法委員会の委員は、次のとおりである。①下院院内総務・国璽尚書 (委員長)、②下院副院内総務 (副委員長)、③エネルギー・気候変動大臣、④首席財務担当大臣、⑤上院院内総務・ランカスター公領尚書、⑥内閣府副大臣、⑦下院院内幹事長、⑧法務長官、⑨上院院内幹事長、⑩上院副院内総務、⑪下院副院内幹事長、⑫上院副院内幹事長、⑬スコットランド法務長官。首席議会顧問および首相付・副首相付議会担当秘書官は出席を要請される。また、必要に応じて、スコットランド大臣、ウェールズ大臣、北アイルランド大臣は出席を要請され、資料と議事録を受領する。Cabinet Office, *The Cabinet Committees System and list of Cabinet Committees*, September 2010. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees-system.pdf>>

(14) Cabinet office, *The Cabinet Manual: A Guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, October 2011, pp.33-34. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-manual.pdf>>

(15) 第1次立法とは議会制定法をいう。

案に対する政府の立場の承認を含む。

4.21 第1次立法を所管する内閣委員会の役割は、政策別内閣委員会の役割と異なる。同委員会の役割は、政府の政策の承認ではなく立法計画の作成および管理に関する。同委員会は、立法計画の全体の内容が政府の優先案件を実施するものであるようにし、法案の議会通過を適切に管理できるようにすることを目的とする。

4.22 立法提案の承認に関する詳細な情報は、内閣府のウェブサイトにある。

II 『立法の手引き』の概要

1 『立法の手引き』の趣旨

『立法の手引き』は、内閣府に置かれる立法委員会⁽¹⁶⁾の事務局が、議会顧問局 (Office of Parliamentary Counsel)⁽¹⁷⁾、両院の院内幹事長 (Chief Whip)⁽¹⁸⁾、下院院内総務 (Leader of the House of Commons)⁽¹⁹⁾および上院院内総務 (Leader of the House of Lords)⁽²⁰⁾の各事務室ならびに両院の公法案課の助言を受けて作成したものであり、第1次立法を準備し、議会を通過させる手続と、法案チーム (後述) が立法計画への法案の登録から女王の裁可を得るまでの各

段階で行うべき作業について記載されている。

目次は表2のとおりであり、AからFまでは標準的な立法に関する項目、Gは特別な種類の立法に関する項目、Hは議員提出法案に関する項目である。『立法の手引き』は目次も含めて241頁もの大部な資料であるが、本稿では、法案の立案過程に焦点を当てて、立法計画に関する作業日程、主管省内の法案立案体制、関係大臣の合意、法案の起草、法案に付随する主な文書、議会の法案審議への対応、議員提出法案への対応および政府依頼法案について概要を紹介する。以下、〔 〕内に説明の内容が記載されたパラグラフの番号を記載する⁽²¹⁾。

なお、『立法の手引き』では、財政法案、統合国庫基金法案、歳出予算法案、専らスコットランド、ウェールズまたは北アイルランドに関する法案、私法案、第2次立法 (Secondary Legislation)⁽²²⁾および立法改革命令 (Legislative Reform Orders)⁽²³⁾は、対象としていない [1.7]。

内閣府ウェブサイトに掲載された『立法の手引き』の電子版は、議会の審議手続の変更を反映して少なくとも毎年改訂される。使用者は、電子版を参照することが強く推奨される [1.8]。

(16) 前述のとおり、現在のキャメロン政権では「議事・立法委員会」が設置されているが、『立法の手引き』が刊行された当時は、ブラウン政権の下で「立法委員会」が設置されていた。

(17) 議会顧問局は、内閣府に置かれ、省の指示を受けて法案を起草し、議会の手続について助言する機関。「法制局」、「立法担当局」等とも訳される。局の長は、首席議会顧問 (Chief Parliamentary Counsel) であり、職員のはほとんどは弁護士資格を有する議会顧問 (Parliamentary Counsel) である。

(18) 院内幹事 (Whips) は、党内規律を保持し、重要案件の採決で党の方針どおりに自党の議員に投票させることを主な任務とする。院内幹事長は、通常閣議に出席し、党内の意見等について首相に助言する。

(19) 下院院内総務は、通常は閣僚であり、院内幹事長と緊密に連携して下院における政府案件の議事に責任を負い、1～2週間の議事日程について本会議で発表する。

(20) 上院院内総務は、下院院内総務と同様の任務を有する。また、上院議長は議事手続の決定権を有しないため、上院院内総務が議院に対して手続上の問題について助言する。

(21) 電子版では頁番号が付されていないので、『立法の手引き』の該当箇所はパラグラフ番号により示すこととする。

(22) 第2次立法とは、我が国の政省令に相当し、第1次立法による委任に基づき制定される。「従位立法 (Subordinate Legislation)」、「委任立法 (Delegated Legislation)」と呼ばれることもある。

(23) 立法改革命令とは、2006年立法および規制に関する改革法 (Legislative and Regulatory Reform Act 2006 (c. 51)) 等に基づき、実業界等に負担を課するとみなされる第1次立法の規定を改正または廃止する命令をいう。岡久慶「英国2006年立法及び規制に関する改革法—規制緩和と行政権限の拡大」『外国の立法』No.232, 2007.6, pp.102-110. を参照。

表2 『立法の手引き』の目次

<p>A. 立法過程の紹介と立法の登録</p> <p>1. この手引きの使用法</p> <p>2. 政府の立法計画と立法委員会の機能</p> <p>3. 立法過程の各段階の概要</p> <p>4. 立法の主要な当事者</p> <p>5. 立法計画への登録</p> <p>6. 法案チームと法案作業の進行管理</p> <p>7. 関係大臣の合意</p> <p>B. 提出へ向けた法案の準備</p> <p>8. 提出のための法案の準備—省が行うべき作業の確認項目</p> <p>9. 法案の起草</p> <p>10. 立法計画案</p> <p>11. 説明書</p> <p>12. 欧州人権条約</p> <p>13. その他の法律上の問題</p> <p>14. 影響評価書</p> <p>15. 権限委譲—スコットランド、ウェールズおよび北アイルランド</p> <p>16. 委任権限</p> <p>17. 王室属領と海外領土</p> <p>18. 女王の承認</p> <p>19. 税と公共支出</p> <p>20. 対策戦略書</p> <p>21. 女王演説と立法委員会による法案提出の承認</p> <p>22. 法案の草案の公表と立法前審査</p> <p>C. 下院の審議</p> <p>23. 下院の審議の概観、審議段階間の最低限の間隔および下院の審議時間</p> <p>24. 下院への提出と第1読会</p> <p>25. 下院の第2読会</p> <p>26. 金銭決議と歳入決議</p>	<p>27. 審議日程の決定</p> <p>28. 下院の委員会審査段階</p> <p>29. 下院のその後の審議段階（報告段階と第3読会）</p> <p>30. 立法の継続審議</p> <p>D. 下院と上院に共通する重要な点</p> <p>31. 下院と上院における修正案の取扱い</p> <p>32. 議会制定法を解釈する際の会議録の使用</p> <p>E. 上院の審議</p> <p>33. 上院の審議の概観と下院の審議との相違点</p> <p>34. 上院への提出と第1読会</p> <p>35. 上院の第2読会</p> <p>36. 上院の委員会審査段階</p> <p>37. 上院のその後の審議段階（報告段階と第3読会）</p> <p>F. 下院と上院の審議段階の終了後と女王の裁可後の措置</p> <p>38. 修正案の審議と両院間の往復</p> <p>39. 女王の裁可と施行</p> <p>40. 女王の裁可後の措置</p> <p>41. 法律の施行状況調査</p> <p>G. 他の種類の政府提出法案</p> <p>42. 混合法案</p> <p>43. 統合法案</p> <p>44. 税法整理法案</p> <p>H. 議員提出法案</p> <p>45. 議員提出法案：紹介</p> <p>46. 議員提出法案：議会の手続</p> <p>47. 議員提出法案：非政府提出法案への対応</p> <p>48. 政府依頼法案</p>
---	---

(出典) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation.pdf>> 目次より筆者作成。

2 立法計画に関する作業日程

政府は、各会期に通常30件以下の法案から構成される立法計画を決定する。立法委員会は、現在の立法計画を内閣に代わって管理し、次の立法計画の戦略的管理について内閣に助言する。これにより立法委員会は、立法計画が政府の優先案件全体を反映し、立法計画に登録された法案が可能な限り円滑に議会を通過するようにすることを目的とする〔2.1〕。立法委員会は、通常、実際に登録される数の2倍の数の法案の登録申請を受け付ける〔2.2〕。下院の審議時間のうち政府立法の審議に充てられるのは3分の1以下であり、立法委員会とその事務局は、この限られた時間を可能な限り有効に使うように立法計画を管理する〔2.3〕。この立法委員会が

立法への登録申請を審査し、立法計画を管理する制度は、省の利害と政府全体の利害との均衡を図るためのものである〔2.5〕。

法案が成功するための鍵は、①関係大臣の合意を得るための文書、説明資料および大臣の発言原稿を非常に短い時間で作成すること、②手続に習熟すること、③議事担当者(Business Managers)⁽²⁴⁾と情報を共有することであり、法案チームと大臣および立法委員会事務局との間の頻繁かつ率直なコミュニケーションが重要である〔2.6〕。

法案を提出しようとする省は、立法計画への法案の登録を申請する。通常、毎年下院院内総務が立法委員会委員長として閣僚に次会期に提出予定の法案の登録申請を求める。申請は、登

(24) 議事担当者とは、立法委員会事務局、下院院内幹事室および上院院内幹事室をいう〔6.12〕。

録申請書を添付した立法委員会委員長宛の書簡により行う。立法委員会は、申請を法案の政治的優先順位と準備状況を考慮して評価し、立法計画の内容について内閣に勧告する。立法計画は、立法計画案の準備と女王演説の準備の際に再検討される [3.3]。登録申請書に記載する事項は、表3のとおりである。

申請は、立法委員会が定める期限までに提出しなければならない。詳細が確定していない場合であっても、期限までに申請を提出することが推奨される [5.5]。立法計画に関する作業日

程は、表4のとおりである。⁽²⁵⁾

省の将来計画に資するために、下院院内総務は、次会期の立法計画への登録申請の募集の際に、次々会期に提出しようとする法案も記載するよう求め、通常、いくつかの法案について次々会期の立法計画に暫定的に登録するよう勧告する [5.8]。

立法委員会は、委員長が定める基準に従って各法案の優先度を評価する。通常、この評価基準には、次に掲げることが含まれる [5.9]。

- ・立法の必要性。立法委員会は、立法提案が第

表3 立法計画への登録申請書の記載事項

政策上の問題	4.2 協議・立法前審査の実施
1.1 立法の必要性	4.3 政治的対策戦略上・広報上の問題
1.2 詳細な内容	
1.3 マニフェストと公約	作業日程
1.4 時間的制約	5.1 政策内容の承認
1.5 公共支出への影響	5.2 起草指示
権限委譲	5.3 草案の公表
2.1 施行地域と権限委譲に関する検討	5.4 立法計画案
規制改善	政府依頼法案
3.1 実業界、公共部門および第3セクターの費用負担ならびに規制への影響	6.1 政府依頼法案への適性
対策戦略	その他
4.1 立法の分量（予定される条項の分量を含む）	7.1 立法を担当する大臣
	7.2 立法を担当する職員
	7.3 その他の検討すべき問題

(出典) *Future Legislative Requirements Template for Bidding for Bills*. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/bidding-template_1.doc> を基に筆者作成。

表4 立法計画に関する作業日程

時期	立法計画に関する作業
議会召集の約12か月前 (10月-11月)	・立法委員会委員長が各大臣に立法の登録申請を募集する。
議会召集の10-11か月前 (12月)	・立法委員会事務局が議事担当者、首相官邸および議会顧問局と協議の上、政治的優先順位と法案の準備状況を考慮して立法計画案を作成する。 ・立法計画は、通常、最重要 (essential) 法案、草案を公表する法案および議会の審議時間に余裕がある場合に提出する法案から構成される。 ・内閣が立法委員会の勧告を検討し、次会期の立法計画の内容について暫定的見解を決定する。
議会召集の5-6か月前 (5月頃)	・立法委員会が立法計画に登録された法案の進捗状況を検討し、新規の登録申請を調べる。立法委員会が立法計画の変更 (複数回生じ得る) の必要性を検討する。 ・協議と議論のために、政府が次会期に提出しようとする法案の暫定的一覧と各法案の背景情報から構成される立法計画案が公表される。
議会召集の1か月前 (10月頃)	・内閣が立法計画案に関する協議の結果と法案の進捗状況を考慮して立法計画を確定し、女王演説の内容を承認する。 ・立法計画案に関する協議への応答の概要は、女王演説と同時にまたはその直後に公表する。

(出典) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, para.5.7. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation.pdf>> を基に筆者作成。

⁽²⁵⁾ これまで会期の開始は、総選挙後の最初の会期を除き、概ね11月であったが、現在の2010-12年会期は2012年春に閉会し、今後は総選挙が通常実施される春に合わせて、総選挙後2回目の会期以後も春に議会の召集する旨の政府の発表があった。HC *Hansard*, 13 September 2010, cols.33-34WS. したがって、この作業日程も、今後少なくとも時期については変更されると推察される。

2次立法や立法改革命令のような他の手段によつては実施不可能である旨の確認を求める。立法計画への法案の登録を求める前に、代替的手段を検討すべきであり、疑義のある場合には、省は、ビジネス・技術革新・技能省の規制改善実施局 (Better Regulation Executive) または立法委員会事務局の助言を求める。

- ・法案の政治的内容と緊急性。政治的に優先されるもの (マニフェストで公約した案件等) や、必要不可欠なもの (例: 国際的義務の履行) がある。
- ・立案作業の進捗状況と今後の見込み。通常、法案の政策内容の合意において相当進捗していることが求められる。
- ・協議 (Consultation)⁽²⁶⁾ や立法前審査 (Pre-Legislative Scrutiny)⁽²⁷⁾ のための、法案の草案 (Draft Bill) の公表。草案の公表は立法計画への登録を保証するものではないが、立法委員会が有利な点と認める要素である。

立法委員会は、緊急の場合に限り、当該会期中の立法の登録を承認する [5.16]。

省は、政策内容の承認を得た上で、特定分野の立法の予定を発表することができるが、特定の会期または一定の期間内に立法を行う予定であると発表してはならない。ただし、①法案が立法計画案においてまたは女王演説の後に下院院内総務が提出する大臣文書声明 (Written Ministerial Statement)⁽²⁸⁾ において発表された場合、②立法委員会の承認を得た場合は、この限りでない [5.17]。

3 主管省内の法案立案体制

(1) 法案チーム

非常に短い法案以外は、専属の法案チーム (Bill Team) の設置が必要となる。適切な資源を与えられた法案チームは、法案立案の成功にとって決定的に重要である [6.1]。省は、法案の政策内容が確定するのを待たずに法案チーム主任 (Bill Manager) を任命する [6.3]。法案チーム主任の役割は、法案の政策内容の詳細にとらわれることなく、議会の日程を注視し、法案全体を客観的に見渡すことである [6.5]。法案チーム主任は、日々の法案作業の管理に責任を負い、高い管理能力とコミュニケーション能力が求められる [6.6]。また、法案チーム主任は、法案作業管理委員会 (後述) に対して法案と関連資料の作成について責任を負う [6.7]。

多くの場合には、法案チームは、法案チーム主任に加え、事務官 (Administrative Officer) 1名、行政官 (Executive Officer) 1名または2名、そして大規模な法案の場合には、これに加えて上級行政官 (Higher Executive Officer) 1名から構成される [6.9]。法案チームの人数は、「拠点 (hub)」として機能できるだけ少なく、しかも繁忙期の作業に耐え得るだけ多くなければならない。ほとんどの法案では3~4名で足りるが、大規模な法案の場合には、4~5名が必要となる [6.10]⁽²⁹⁾。

(2) 法案作業計画書とリスク登録簿

すべての法案について法案作業計画書 (Delivery Plan) とリスク登録簿 (Risk Register)

(26) 協議とは、省が白書または緑書等により施策を公表し、専門家、利害関係団体や一般公衆から意見を募集する制度である。協議制度については、明渡 前掲注(1)を参照。

(27) 1990年代頃から、政府が公表した法案の草案について、下院の省別特別委員会等が立法前審査を行い、その指摘を踏まえて政府が正式に法案を提出する例が見られ、近年、特に立法の質の向上のためにこの手続が推奨されている。奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.203-205.

(28) 大臣が所管事項について議会に報告する手段。議事日程に記載され、会議録に掲載される。

(29) 実際には、政策担当者が法案チームに含まれる場合があり、その場合にはこれより人数が増える。2002年に成立した4法案の立案過程についての研究では、法案チームの人数は4名~11名であった。Edward C. Page, "The civil servant as legislator: Law making in British Administration," *Public Administration*, Vol.81 No.4, 2003, p.653.

が作成され、法案作業管理委員会と大臣の承認を得る。法案作業計画書には、各作業の担当者一覧に加えて次の事項の時期を記載する〔6.16〕。

- ・省の大臣の承認
- ・関係内閣委員会における関係大臣の合意
- ・関係する政策文書（例：緑書、白書）の公表
- ・協議
- ・協議に対する政府の回答
- ・法律顧問への政策指示の送付
- ・議会顧問への起草指示の送付
- ・議会顧問からの起草された条文の送付開始
- ・すべての条文の起草の終了
- ・その他の問題（例：他省や外部利害関係者との問題）の解決
- ・説明書、影響評価書、欧州人権条約覚書、議会対策戦略書、委任権限覚書および各条項の説明書の作成
- ・議会審議の各段階と女王の裁可後に必要となるその他の作業
- ・指針や制定法的文書の作成等の法案施行の際に必要なその他の作業

法案作業計画書には、法案作成に要する予算と人員についても記載する〔6.18〕。

リスク登録簿には、法案に関するリスク、リスクを低減するための措置およびリスクが現実となった場合の対策を記載する。法案提出前のリスクには、（新任の）大臣からの政策変更の指示、予算・人員等の不足、議会顧問への起草指示の遅延、公衆への協議の結果による法案起草の大幅なやり直し等がある。法案提出後のリスクには、政府の立場からの大幅な逸脱が生じる場合、利害関係者との協議における説得方法、議会の採決で政府の主張が否決されないための譲歩、政府の主張が否決された場合の対応等がある〔6.21-22〕。

(3) 法案作業管理委員会

法案作業管理委員会（Project Board）は、法案作業に関心を有し、または責任を負う上級職員から構成される。通常、最も直接大臣に責任を負う上級職員1名が委員長を務める。法案の種類のかんを問わず、少なくとも政策担当1名と法律顧問1名の計2名の上級公務員（Senior Civil Service）⁽³⁰⁾が法案について責任を負うが、法案作業に関与する省内外のすべての関係部署の代表が委員となるようにする。また、法案を直接担当しない部署の代表1名、法案の利害関係団体の代表1名を委員とすることも有用である〔6.23-27〕。法案作業委員会の役割は、法案担当大臣と立法委員会とで合意された日程に従って法案が立案されるようにすることにある。具体的には、次に掲げることを行う〔6.28-29〕。

- ・法案チームのすべての役割が遂行され、関係者が自分の担当範囲を把握し、特に法案作業に関係者が専念できない場合には、作業をどの程度優先すべきかを把握するようにすること。
- ・作業を実施するのに必要な組織と体制が準備され、作業の進捗状況について定期的に報告を受けるようにすること。
- ・政策上または法律上の資源の不足、政策上または対策上の問題等を特定し、迅速に対処すること。
- ・主要なリスクとその対策案を定期的に検討すること。
- ・法案作業の資源に影響を与えるおそれのある法案に関する大臣の優先順位の変更について対処すること。
- ・法案の立案の最初の段階においては、法案の登録申請を承認し、法案作業計画書に署名し、資源に関する問題を検討すること。
- ・法案作成の段階においては、定期的に会合

(30) 上級公務員とは本省課長級以上の職員をいう。「第1編第1部第3節 2 英国」人事院『平成19年度年次報告書』
<<http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h19/018.html>>

し、進捗状況を評価し、リスクに対処すること。

- ・法案の提出が迫った段階や特に問題が生じた場合には、週1回以上会合し、進捗状況を把握して問題に対処すること。

(4) 政策担当者

法案の政策担当者 (Policy Leads) は、省の法律顧問に政策指示 (Policy Instructions) を送付し、議会顧問から送付される条文案と質問に回答する。また、法案の政策に関する影響評価書の作成も担当する [6.31]。法案の議会提出後は、政策上の問題点の解決策の検討、利害関係者との継続的接触のほか、修正案に関する資料や法案担当大臣への説明資料を作成し、必要に応じ議会の本会議と委員会の会議に陪席する [6.32]。

(5) 法案担当法律顧問

省の法案担当法律顧問 (Bill Legal Advisors) は、政策担当者が作成する政策指示に基づいて議会顧問への起草指示 (Drafting Instructions) を作成し、議会顧問が作成した資料に対応する [6.34]。法案担当法律顧問が複数の場合には、通常そのうち1名が主任として議会顧問や法案チーム主任との連絡を行い、起草作業の進捗状況を把握し、発生した問題を特定し、大臣の発

言原稿を承認する [6.36]。法案の議会提出後は、法案審議において提起された政策上の問題の検討、修正案の起草指示、議会における発言原稿の作成、大臣への説明等を行い、必要に応じ議会の本会議と委員会の会議に陪席する [6.37]。

4 関係大臣の合意

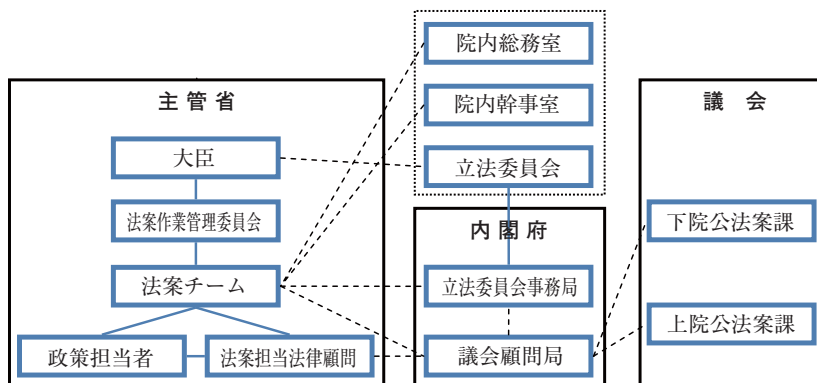
政府の連帯責任が問われる問題については、内閣または内閣委員会の承認が必要となる [7.1]。通常、法案の立案に当たっては、立法委員会と当該法案の政策を所管する政策別内閣委員会の2つの内閣委員会における関係大臣の合意 (Collective Agreement) が必要となる。理想的には、法案の立法計画への登録申請時には、政策別内閣委員会の承認を得ておくべきであるが、承認が得られない場合には、登録の承認後すぐに政策別内閣委員会の承認が得られる状態であるべきである [7.2]。

(1) 立法委員会の承認が必要な事項

次に掲げる事項については、立法委員会の承認を必要とする [7.2]。

- ・立法計画への登録
- ・法案の草案を公表する方針
- ・立法前審査のための法案の草案の公表⁽³¹⁾
- ・立法計画への登録以後の法案の内容の重要な

図1 政府提出法案の立案体制



(出典) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation.pdf>> より筆者作成。

(31) 法案の草案を公表する方針の決定の際と実際に草案が完成して公表する際の2回、立法委員会の承認が必要となる。

変更

- ・法案の議会への提出
- ・政府による修正案の提出または野党議員もしくはバックベンチャー⁽³²⁾による修正案の受入れ。ただし、立法委員会事務局と議会顧問がともに当該修正案が軽微かつ技術的なもの⁽³³⁾であると認めた場合には、立法委員会の承認は不要である。

(2) 政策別内閣委員会の承認が必要な事項

次に掲げる事項については、所管する政策別内閣委員会の承認が必要となる〔7.4〕。

- ・法案の政策内容
- ・法案の政策内容の変更または重要な規定の追加

年間 2000 万ポンド超の費用を実業界に負担させる提案や、相当程度の費用または均衡を失する費用を特定の部門に負担させる提案は、財務省の承認を得た上で政策別内閣委員会の 1 つである経済発展委員会 (Economic Development Committee) にも送付する〔7.5〕。

法案担当大臣は、所管する政策別内閣委員会の委員長に提案の概要を送付し、写しを当該委員会の委員に送付する。書簡には各大臣が自省への影響を検討するのに十分な情報を記載し、影響評価書の写しを添付する。回答には 10 開庁日以上、議会休会中は 15 開庁日以上 の期限を付する。期限日には、法案担当大臣の秘書室が、当該委員会の委員である各大臣の秘書室に回答の意思の有無を電話で確認する。合意がかなり困難である場合には、省は当該委員会の事

務局に相談し、合意の調整や必要な場合には委員会の会議開催を依頼する〔7.9-14〕。

5 法案の起草

法案の起草⁽³⁴⁾は、省が作成する起草指示に基づいて議会顧問局が行う。省は、議会顧問局に十分な起草の時間を与えなければならない〔9.1〕⁽³⁵⁾。議会顧問局への起草指示は、①立法委員会が立法計画への当該法案の登録を承認した場合、②立法委員会が特に法案の起草を許可した場合で、かつ、法案の政策内容について関係大臣の合意を得たときに限り、行うことができる〔9.3〕。立法計画への登録が承認されると、立法委員会事務局が法案チーム、法案担当法律顧問、議会顧問、所管する内閣委員会の事務局との会議を設定し、法案作業日程について合意する〔9.4〕。

通常は、法律顧問と政策担当者が法案の規定の詳細について議会顧問と作業を行い、法案チームは作業の全体的進行を監視するだけでよい〔9.15〕。法案担当法律顧問が政策指示に基づいて起草指示を作成する。起草指示は、①特に法案が新しい分野に関する場合には基本的な法的概念を確認し、②当該分野の現行法について記載し、③関係する判例について言及する〔9.18〕。

可能な場合には、すべての条文に関する起草指示を同時に議会顧問に送付するが、同時に送付することができない場合には、省、議会顧問および立法委員会事務局で送付の日程に関して合意する〔9.22〕。起草指示と添付文書は、首席

(32) バックベンチャーとは、与党であれば大臣等の政府構成員以外の議員、野党であれば影の大臣等以外の議員をいう。本会議場の後部座席に着席することから、このように呼ばれる。「平議員」、「陣笠議員」、「一般議員」等と訳されることもある。

(33) II 8 (3)「修正案に関する対応」の記述を参照。

(34) 法案の起草の実際については、憲法調査研究会 前掲注(1)を参照。

(35) 省の職員向けの議会顧問局との作業の手引きが作成されている。Office of Parliamentary Counsel, *Working with Parliamentary Counsel*, 26 January 2011. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/working-with-parliamentary-counsel.pdf>> また、議会顧問局は起草の指針を公表している。Office of Parliamentary Counsel, *Drafting Guidance*, 2 October 2010. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/opc-drafting-guidance.pdf>>

議会顧問に電子メールで送付し、首席議会顧問が当該法案を担当する議会顧問にこれを割り当てる〔9.23〕。法案を担当する議会顧問が決定すると、そのうち上級の者が省に連絡し、法案担当法律顧問および法案チーム主任と作業の進め方について協議する〔9.24〕。

議会顧問は、起草した条文を法案担当法律顧問主任と法案チーム主任に送付し、法案チーム主任が政策担当者に転送する〔9.26〕。

議会顧問が法案の正式題名と短縮題名を付与する。正式題名は法案のすべての規定を包括するものであるため重要である〔9.31-32〕。法案に重要な新しい政策を加えることは、法案の範囲と分量に影響を及ぼしかねないので、立法委員会と所管する政策別内閣委員会の承認が必要となる。法案全体の範囲と分量に影響を及ぼさないような小規模な規定の加除については、立法委員会の承認は不要であるが、所管する政策別内閣委員会の承認は必要となる〔9.33〕。

法案チームは、大臣が法案に関してどのように権限を行使するのか、例えば起草の進捗状況を大臣に連絡すべきかを早期に正確に把握する。主要な問題は大臣の判断を仰ぎ、提出予定日に影響する作業の遅れは大臣に必ず報告する〔9.34〕。

6 法案に付随する主な文書

(1) 説明書

法案の説明書(Explanatory Notes)は、財政法案等を除く政府提出法案と政府依頼法案(後述)に添付され、法案チームが議会顧問と、また必要に応じ当該省の財務課と財務省と協議して作成する。説明書は、法案が成立した場合には、改訂された上で法律に添付されて刊行される〔11.1〕。省が説明書の作成を担当し、法案を起草した議会顧問の承認を得る〔11.5〕。法案の説明書は議会文書であり、著作権は議会に帰属する。各議院の公法案課が法案に付随する文書

表5 説明書に関する作業

時期	説明書に関する作業
提出まで	
議会顧問への起草指示の送付	・ 議会顧問が省に書式を送付し、場合により説明書作成に関する意見交換を行う。 ・ 省が説明書に関する作業を開始する。
法案起草がかなり進んだ時点	・ 省が説明書の最終版を議会顧問に送付し、構成と内容に関する意見を求める。 ・ 省が、説明書を議会顧問に送付して、その正式な承認を得るに当たり、法案の提出を承認する立法委員会の会議に間に合うようにするための送付の時期について、議会顧問と相談する。
立法委員会が法案の提出を承認する会議を開催する前	・ 省が説明書の省内承認を終了する。 ・ 省が議会顧問による承認を得る。 ・ 省が他の法案関係文書と共に説明書を立法委員会事務局にメールで送信する(法案は議会顧問が送付する)。
提出前	・ 省が欧州人権条約への適合性に関する声明への法案担当大臣による署名を得て、署名された写しを議会顧問に送付する。 ・ 議会顧問が説明書の最終版を法案と共に先議の院の公法案課に送付する。 ・ 公法案課が法案番号を付与し、法案と説明書の印刷を手配する。
先議の院への提出	
報告段階前	・ 省が後議の院のために説明書を完成させる時期を議会顧問に相談する。
第3読会時	・ 省が説明書を改訂し、変更について議会顧問の承認を得る。 ・ 省が改訂された説明書を所定の書式で議会顧問に送付する。議会顧問が議院の担当部局の承認を求める。 ・ 省が欧州人権条約への適合性に関する声明への後議の院における法案担当大臣による署名を得て、署名された写しを議会顧問に送付する。
第3読会の直後	・ 議会顧問が改訂した説明書の最終版を法案と共に後議の院の公法案課に送付する。 ・ 公法案課が法案番号を付与し、法案と説明書の印刷を手配する。
後議の院への送付	
報告段階前	・ 省が後議の院における修正に関する説明書と法律のための説明書を完成させる時期を議会顧問に相談する。
第3読会時	・ 省が説明書を改訂して法律の説明書とし、議会顧問の承認を得る。
第3読会の直後	・ 後議の院における修正に関する説明書は、先議の院の審議のために法案が回付される時に刊行する。通常の議会顧問による取扱いの期限は、後議の院が第3読会を終了した時から2時間後と散会時のうち遅いほうである。
議会通過	・ 省が説明書の最終版を国立公文書館立法局に電子メールで送付する。
女王の裁可	
女王の裁可	・ 国立公文書館立法局が法律に付随して説明書を刊行し、両者をウェブサイト www.legislation.gov に掲載する。

(出典) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, para.11.14. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation.pdf>> を基に筆者作成。

として刊行を手配する〔11.6〕。説明書の目的は、法律の専門知識や政策上の専門知識を持たない読者が法案を理解できるようにすることにある〔11.9〕。

説明書は、中立的に記載すべきである。説明書が法案の中立的な説明を越えて法案を「宣伝」しようとする場合には、議会当局は刊行を拒否する〔11.26〕。説明書に専門用語や法律用語を使用しないことも重要である。平明な言葉で短い文と段落で書かれた説明書が最も良い説明書である〔11.27〕。説明書の構成を定める規則はないが、通常、①序、②概要および背景、③法案の構成、④施行地域、⑤注釈、⑥財政上の影響、⑦公的部門の人員の増減、⑧影響評価書の概要、⑨欧州人権条約との適合性、⑩欧州連合法の国内法化に係る説明（Transposition Notes）、⑪施行日の項目が含まれる〔11.29〕。

説明書に関して行うべき作業は、表5のとおりである。

(2) 欧州人権条約上の権利に関する文書

1998年人権法⁽³⁶⁾により、公的機関が欧州人権条約上の権利に抵触する仕方で行うことは違法とされ、立法は可能な限り欧州人権条約上の権利と適合するように解釈されなければならない〔12.1〕。欧州人権条約に関する法的助言は、まず省の法律顧問が行うが、司法省の法律顧問と法務官（Law Officers）⁽³⁷⁾の助言を求めることもできる〔12.7〕。法案を提出し、または立法前審査のために草案を公表する場合には、当該法案が欧州人権条約上の権利に及ぼす影響を記載した覚書を立法委員会に提出する。この欧州人権条約覚書は、立法委員会への提出前に法務官の承認が必要であり、省は、立法委員会の

会議の2週間以上前に覚書と法案の写しを法務長官庁とスコットランド法務長官法務局に送付する〔12.8〕。欧州人権条約覚書は非公開であり、省の立場の強みと同時に弱みも記載する〔12.9〕。

1998年人権法第19条に基づき、すべての政府提出法案について、法案担当大臣は、議会において、自らの見解では法案の規定が欧州人権条約上の権利に適合している旨の声明を行わなければならない。ただし、大臣が適合について確信することができない場合にも、大臣は、なお政府は法案の審議を希望する旨の声明を行うことができる〔12.13-14〕。声明は、各議院の法案審議の第2読会の前に行う。後議の院においては、先議の院でなされた修正も踏まえて適合についての声明を行う。声明は、当該議院における法案審議を担当する大臣が行うので、両院において声明を行う大臣は別となる⁽³⁸⁾〔12.16-17〕。

人権に関する両院合同委員会（Joint Committee on Human Rights）は、法案の欧州人権条約上の問題について調査し、報告を行う。同委員会が、説明書による欧州人権条約上の問題の説明が不相当であると認める場合には、同委員会の求めにより、法案担当大臣が特定の問題に関する文書を作成する〔12.29-30〕。

(3) 影響評価書

影響評価書（Impact Assessment）⁽³⁹⁾は、政策変更にあたっての可能な選択肢の影響の分析であり、対処すべきリスクや問題と可能な選択肢を、何もしない場合、立法以外の措置の場合等と比較して評価する〔14.1〕。影響評価書は、実業界、第3セクターもしくは環境に相当程度の影響を及ぼし、または公共部門に500万ポンド

(36) Human Rights Act 1998 (c.42)

(37) 法務官は政府構成員であり、政府に対して法的助言を行う。法務長官（Attorney General）、法務次官（Solicitor General）およびスコットランド法務長官（Advocate General for Scotland）の3名から構成される。

(38) 大臣、副大臣等の政府構成員はすべて議員でなければならず、その所属する議院でしか発言することができない。したがって、政府提出法案の審議を担当する大臣も下院と上院とで異なることになる。例えば法案の主管省の大臣が下院議員であった場合、上院で審議を担当するのは当該省の副大臣等である上院議員であることが多い。

超の費用を負担させる政策提案に関して作成する。立法計画への法案の登録申請に当たっては立案段階影響評価書が、法案の政策内容に関して関係大臣の合意を求めるに当たっては選択肢段階影響評価書が、法案の提出または草案の公表に関する立法委員会の検討に当たっては最終影響評価書が、それぞれ必要となる。最終影響評価書は、法案の提出または草案の公表の際には、法案に付随して公表する〔14.4〕。人種、性別および障害に関する平等影響評価書は、すべての政府提出法案について作成する〔14.6〕。

(4) 対策戦略書

議会対策戦略書 (Parliamentary Handling Strategy) は、立法委員会が法案を提出前に検討する際に、法案と共に提出する。法案チームは、利害関係者・メディア対策戦略書 (Wider Stakeholder/Media Handling Strategy) も作成するが、立法委員会への提出は不要である。対策戦略書の性格は法案の分量と争点の水準による〔20.1〕。対策戦略書に関して行うべき作業は、表6のとおりである。

7 立法委員会による法案提出の承認

立法委員会事務局が作成した会期冒頭の女王演説の原稿が、立法委員会と内閣で検討される〔21.1〕。早秋に、法案チームは、女王演説用に法案の概要を記載した1文の提出を求められる。女王演説は非常に短いので、通常、当該会期に提出予定のすべての法案の概要を盛り込むことはできないが、盛り込まれなかった法案も、その後に行われる首相の演説と下院院内総務が公表する法案一覧において言及される。法案チームは、女王演説に関する討論のために法案の背景説明を求められる〔21.2〕。

女王演説に先立って、立法委員会はすべての法案の準備状況を再確認し、立法計画の最終版を作成する。立法委員会は、立法計画案に関する協議中に寄せられた意見に基づき立法計画を変更する必要性や、新たに生じた立法上の優先案件を検討する〔21.3〕。立法委員会事務局は、女王演説の相当前の時期に、法案チームに提出予定時期を連絡する。議事担当者は、主要法案を会期の最初の週に提出し、その他の法案を2週目または3週目に提出しようとする〔21.5〕。

表6 対策戦略書に関する作業

議会対策戦略書に関する作業	利害関係者・メディア対策戦略書に関する作業
<ul style="list-style-type: none"> 議院の雰囲気と各議員の個別の利害関係の把握に基づいて、議論の焦点となる可能性のある個所を記載する。 特に関心を持ちそうな議員を特定し、当該議員への接触のあり方を記載する。 大臣による議員に対する説明、省職員による議員との議論、大臣によるメディア対応等の詳細を含める。 政府院内幹事室と省の特別顧問の助言に従って作成する。 大臣の承認を得る。 	<ul style="list-style-type: none"> 利害関係者の関心把握と主要な利害関係者が法案の進捗の早期から関心を持ち続ける可能性の把握に基づく。 主要な利害関係者とその詳細な連絡先、役職、関係の構築方法を一覧にする。 主要な論点、論点を提起する可能性のある団体とその理由を一覧にし、論点に関する政府の立場とその解決のための対応を記載する。 記者会見等のメディア対応の詳細を含む予定を記載する。 主要な利害関係者の代表から構成される諮問会議の設置を検討する。 主要なメッセージ、その想定する受け手およびメッセージを受け手に到達させる手段を記載する。 中核的メディア向けのシナリオと記者発表を含む。 省の広報室とコミュニケーションの専門家と連携して作成する。 大臣の承認を得る。

(出典) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, paras.20.1-2. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation.pdf>> を基に筆者作成。

(39) 影響評価書については、内閣府の資料の翻訳である次の資料に詳しい。(財)農林水産奨励会農林水産政策情報センター「政策決定の改善に向けて：規制インパクト評価の手引き」『政策情報レポート』No.81, 2004.3. <<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/gaiyo/pdf/081.pdf>>; (財)農林水産奨励会農林水産政策情報センター「影響評価ハンドブック及び影響評価ツールキット 英国内閣府 (Cabinet Office)」『政策情報レポート』No.129, 2007.8. <<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/gaiyo/pdf/129.pdf>>

立法委員会事務局は、法案の提出とその後の対応を検討する立法委員会の会議を設定するが、通常、会議は提出の1週間前に行われる。法案担当大臣は、法案に関する覚書を準備し、会議に出席するように要請される。覚書は、所定の書式により、会議の1週末と3開庁日前までに提出する。法案チームは、提出文書の案について予め立法委員会事務局に意見を求めておくことが推奨される〔21.7〕。

立法委員会の法案提出を検討する会議までに省が行うべき作業は、表7のとおりである。

立法委員会に提出する文書は、①立法委員会覚書、②法案の最終版、③説明書、④欧州人権条約覚書、⑤影響評価書、⑥議会対策戦略書、⑦委任権限覚書である〔21.8〕。

中心となる立法委員会覚書に記載すべき事項

は、表8のとおりである。

立法委員会事務局は、立法委員会の会議の議題と関係文書を、通常、会議の1週末と2開庁日前に CabCom⁽⁴⁰⁾上に掲載する。したがって、省は、法案に関係する文書をこれに間に合うように提出する。省の内閣文書担当官 (Cabinet Documents Officer 通常、大臣秘書室の職員が任命される。) は、CabCom を注視して、大臣が立法委員会の文書を会議前に余裕をもって入手できるようにする〔21.10〕。

立法委員会の審査の観点は、次のとおりである〔21.13〕。

- ・法案が提出日までに準備できるか。
- ・説明書が準備できているか。
- ・影響評価書は満足できるものか。
- ・法案の欧州人権条約との適合性に関する作業

表7 立法委員会による法案提出の承認までに省が行う作業

<ul style="list-style-type: none"> ・法案を作成する。 ・法案の政策内容のすべてについて政策別内閣委員会の承認を得る。 ・立法委員会覚書を作成する。 ・法案に付随する説明書のセットを作成する。 ・人種、障害および性別に関する平等影響評価書を含む影響評価書を作成し、規制改善実施局の承認を得る。 ・委任権限覚書を作成する。 ・法案の欧州人権条約上の権利との適合性を検討し、欧州人権条約上の権利に抵触するとみなされるおそれがある規定の理由を欧州人権条約覚書に記載する。 ・欧州法との適合性を含むその他の法律上の問題を検討し、遡及適用の規定等について法務官の承認を得る。 ・権限委譲された政府に適用される規定に関して当該政府と合意する。 ・必要な場合には、女王の承認または島嶼の行政当局の承認を得る。 ・財政、公共支出または税に関する影響を検討し、必要な場合には財務省の承認を得る。 ・議会対策戦略書を作成し、両院の政府院内幹事室の承認を得る。
--

(出典) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, para.8.1. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation.pdf>> を基に筆者作成。

表8 立法委員会覚書の記載事項

<ol style="list-style-type: none"> 1. 趣旨 2. 経緯 3. 施行地域と権限委譲 4. 公共支出と公共部門の人員への影響 5. 影響評価書の概要 6. 欧州人権条約覚書の概要 7. 欧州連合への影響 8. 議会対策 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 法案の準備状況 (2) 審議日程 (3) 予想される審議の焦点 (4) 公法案委員会における証人候補 (5) 特別な議事手続 (6) 女王の裁可の日程 9. 対外的説明と広報 10. 結論
--	---

(出典) *Legislation Committee Memorandum Template*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/memo-template.doc>> を基に筆者作成。

(40) 内閣府経済・国内政策事務局が管理する内閣委員会の議題、配布文書、議事録等の電子データベース。Cabinet Office, *A Guide to Cabinet and Cabinet Committee Business Guidance to Departments from the Cabinet Office Secretariat*, November 2008, p.36. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/98307/guide_to_cabinet.pdf> なお、現在では CabCom2 になっている。Cabinet Office, *Guide to cabinet and cabinet committees*, June 2010, p.17. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees.pdf>>

が満足できるものであり、1998年人権法第19条に基づく欧州人権条約上の権利との適合性に関する声明の署名がなされているか。

- ・その他の顕著な法律上の問題があるか。法案が欧州連合法に適合しているか。遡及適用の規定または早期施行の規定が法務官により承認されているか。
- ・施行地域と権限委譲された政府への影響が承認されているか。
- ・対策戦略書が用意されているか。
- ・法案担当大臣が法案により委任される権限の議会審議の方法について理由を示すことができるか⁽⁴¹⁾。
- ・審議中に法案が重要な修正案を必要としないか。

上記の点に問題がない場合には、立法委員会は、「軽微な修正案または修文上の修正案を条件として」法案の提出を承認する。問題が解決されていない場合には、立法委員会は、問題解決後に法案について再検討する旨の決定を行う。立法委員会が法案提出日を指定しなかった場合には、立法委員会の会議後に立法委員会と首相官邸戦略的コミュニケーション室(Strategic Communications Unit)とで提出日について協議する〔21.15-17〕。

8 議会の法案審議への対応

(1) 下院の法案審議過程の概観

主要な政府提出法案、特に大規模な支出を伴

うものは、下院に提出される〔23.1〕⁽⁴²⁾。まず第1読会では、本会議で法案の短縮題名が議会職員により読み上げられ、提出する大臣が頷くことで終了する〔23.3〕。第2読会は、法案の印刷後、通常、2回の週末をはさんで開かれる。本会議で法案の一般原則が審議され、採決が行われる。法案が第2読会で可決されると、法案の委員会付託、委員会が審査報告をする期日等を定める審議日程動議(Programming Motion)、法案が公共支出を伴う場合には金銭決議(Money Resolution)、法案が増税等を伴う場合には歳入決議(Ways and Means Resolution)が審議される〔23.5〕。第2読会を通過した法案のうち多くは、公法案委員会(Public Bill Committees)⁽⁴³⁾による審査を受ける。第2読会が月曜日または火曜日に終了した場合には、委員会審査は1週間後に、第2読会が水曜日、木曜日または金曜日に終了した場合には、委員会審査は10日後に開始される。委員会審査では、法案担当大臣、専門家等からの口頭証言の聴取と逐条審査が行われる。委員会は、利害関係団体等から提出された文書証拠を検討することもできる。なお、憲法上の意義を有する法案は、本会議場において委員会審査を行う⁽⁴⁴⁾。また、上院先議の法案については、通常口頭証言の聴取を行わない〔23.6〕。委員会審査が終了すると、通常、1週間後に本会議で委員会審査報告を受けた報告段階の審議が行われ、提出された修正案について審議される。第3読会は、通常この

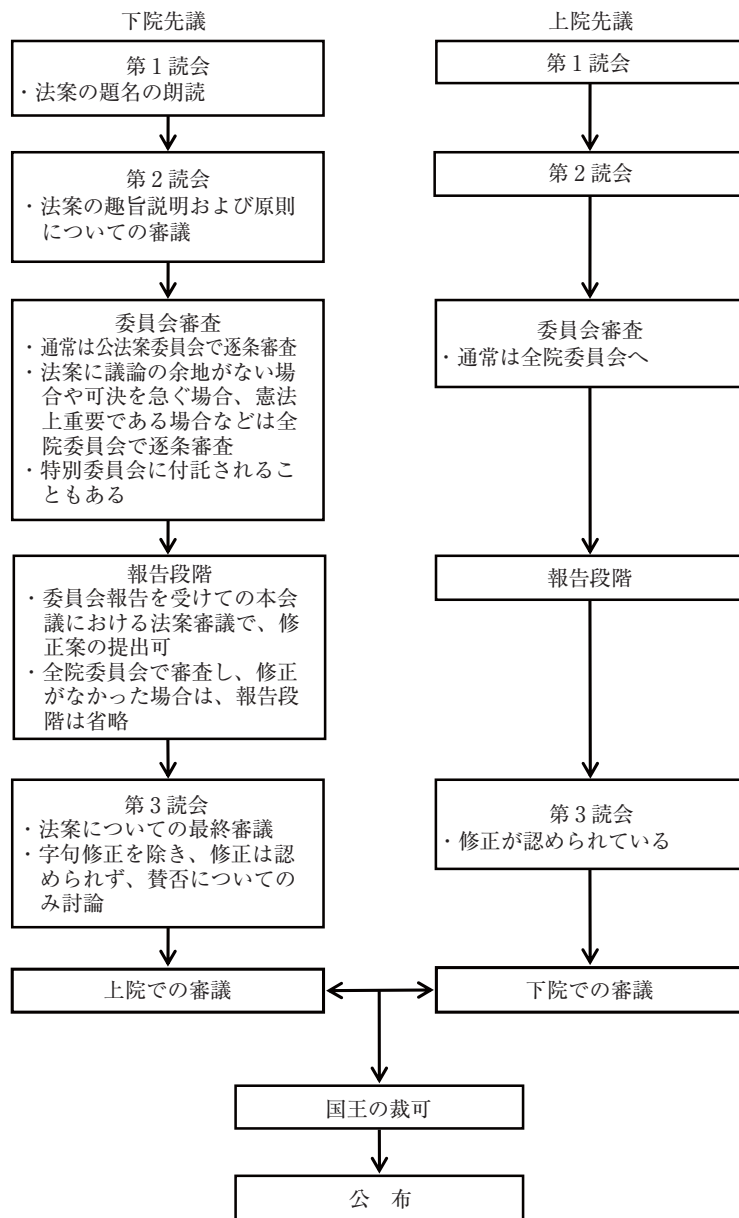
(41) 委任立法のうち一定のものは議会審議に付されるが、その審議手続にはいくつかの種類がある。ここでは、法案で当該委任立法の性格に照らして適切な審議手続が規定されているかどうかが問われるという趣旨である。委任立法の議会審議については、田中祥貴「英国議会と委任立法—制定法的文書統制をめぐる現代的展開」『長野大学紀要』32巻1号, 2010.7, pp.29-58. を参照。

(42) 英国議会の立法手続は、両院ともに本会議中心主義をとり、三読会制をとる。法案は、委員会審査の前に本会議で原則について議論され、本会議における3回の読会を通過することにより当該議院を通過したこととなる。英国議会の立法手続については、那須俊貴「II イギリス」吉賀豪ほか『主要国の議会制度』(調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ⑤) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2010, pp.19-22; 吉田早樹人「英国下院・法案の審議手続きについて」『議会政治研究』85号, 2008.3, pp.29-54. を参照。

(43) 公法案委員会は、法案ごとに設置され、審査が終了すると解散する。委員会名には法案の短縮題名が付され、○○法案を審査する委員会の名称は、「○○法案委員会」となる。

(44) 本会議から全議員を委員とする全院委員会(Committee of the Whole House)に移行して委員会審査を行う。

図2 英国議会の立法過程



(出典)「図2 イギリスの立法過程」古賀豪ほか『主要国の議会制度』（調査資料 2009-1-b 基本情報シリーズ⑤）国立国会図書館調査及び立法考査局，2010, p.48.

直後に開かれる。委員会審査と報告段階で修正された形で法案の原則について再び審議され、最終的な採決が行われる〔23.7〕。

(2) 第2読会における支援

第2読会における発言の順序は、通常、省の大臣のうち上位にある者が冒頭の発言を行い、副大臣等または法案に関係する別の省の大臣が

締括りの発言を行う〔25.5〕⁽⁴⁵⁾。冒頭の発言は、通常、法案の条文ごとの概要を説明する。大臣向けの説明資料のスタイルは、大臣の好み、法案の性格および大臣が法案の詳細を把握している程度によって異なり、原稿そのものが求められる場合も多い〔25.10〕。締括りの発言では、討論において提起された問題点に可能な限り回答しなければならないので、公務員席で傍聴

(45) 第2読会においては、議院が許可する場合を除き、各議員は大臣を含め1回しか発言することができないので、このように複数の大臣が発言することになる。

している法案チームの職員は、議会担当秘書官 (Parliamentary Private Secretary)⁽⁴⁶⁾を通じて締括りの発言を行う大臣にメモを回す。メモについて非常に重要なことは、①判読可能であること、②発言議員の選出選挙区を特定すること⁽⁴⁷⁾、③発言で提起された論点を明確かつ簡潔に示し、回答として述べる事実や主張の方向性を記載することである [25.12]。締括りの発言を行う大臣が法案チームに説明を求める場合には、野党による反対の有無により大臣の発言の調子が異なることを念頭に置くべきである。また、締括りの発言を行う大臣が口頭での説明を求める場合には、説明を行いながら会議における他の議員の発言も聴取できる体制を整える必要がある [25.13]。

(3) 修正案に関する対応

政府による修正案には必要なものもあるが、法案が適切に準備されていなかったという印象を与え、法案の通過を妨げかねない。特に法案審議を遅らせる過剰な修正案は、立法計画全体を危険にさらすことになる [27.19]。法案の議会提出後、政府による修正案の提出と野党提出の修正案の受入れには、立法委員会と所管する政策別内閣委員会の承認が必要となる。立法委員会は、法案の通過と立法計画全体にとっての修正案の利害得失に照らしてその可否を判断し、法案をより完成させることと、法案を成立

させることとの間の適切な均衡を探る [27.21]。

修正案の種類には、次の4種類がある [27.22]。

- ①軽微かつ技術的な修正案…誤字誤植、規定の明確化、条項の番号の修正等。
- ②譲歩のための修正案…法案審議において議員により提起された問題に対処するために提出され、法案の通過を容易にする修正案や政府以外の提出者の修正案が可決されそうになり代替案として提出する修正案。上院の委任権限・規制改革委員会 (Delegated Powers and Regulatory Reform Committee)、人権に関する両院合同委員会、その他特別委員会の勧告に基づく修正案は、すべて譲歩のためのものとみなされる。
- ③必要不可欠な修正案…法案の提出時には予見できなかった事態に対応するための修正案。
- ④希望的 (desirable) 修正案…法案の政策内容に新しい分野を追加する修正案。

議会顧問と院内幹事の助言に基づき立法委員会事務局が軽微かつ技術的であると認めた修正案については、立法委員会の正式な承認は不要である。委員会審査段階においては、譲歩のための修正案または必要不可欠な修正案以外は承認されない。委員会審査段階の後においては、譲歩のための修正案以外は承認されない。純粋に希望的な修正案は、法案の議会提出後は認められず、次の立法の機会を待たなければならない [27.23-24]。

表9 修正案の承認を求める申請書の書式

法案の題名		修正案を提出する議院とその審議段階	
修正案の提出の承認を求める申請書の日付			
立法委員会委員の回答の期限日 (10 開庁日以上、休会中は 15 開庁日以上必要)			
修正案の提出期限日 (各審議段階が開始する 1 週間前まで)			
法案の提出以後に政府が提出した修正案の総数 (軽微かつ技術的な修正案を含む)			
この申請書において承認を求める修正案の数			
提出する修正案が欧州人権条約上の権利に適合していると確信できるか否か?			
各修正案の内容と提出の理由	各修正案の種類; 譲歩のためのものか必要不可欠なものか?	各修正案の条項の施行地域	
	分類の理由		

(出典) *Amendment template*. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/amdt-template_3.doc> を基に筆者作成。

(46) 議会担当秘書官は、下院議員であり、無給で大臣を補佐する。通常、バックベンチャーと大臣を取り結ぶ役割を担う。

(47) 慣例として、議員は発言において他の議員をその氏名ではなく、役職または選出選挙区により言及しなければならない。

法案チームは、提出しようとする修正案について立法委員会事務局に早期に連絡し、当該修正案が該当する種類を照会し、立法委員会に提出する文書について助言を求める。立法委員会の他の委員が修正案に反対しない場合にも、立法委員会事務局が委員長に対して承認しないよう助言することがあるので注意を要する。議員に十分な検討の時間を確保するため、修正案は、審議の1週間前までに議会に提出する必要がある。関係大臣の合意に10開庁日（休会中には15開庁日）を、合意の確認を立法委員会事務局に送付してから議会への修正案の提出までに24時間を見込まなければならない〔27.26-27〕。

修正案の提出の承認を求める申請書の書式は、表9のとおりである。

法案担当大臣が、法案の政策内容の改善のためまたは法案通過に必要であるため、政府以外の提出者の修正案を受け入れるべきであると認める場合には、立法委員会の承認と、必要な場合には所管する政策別内閣委員会の承認を求め、当該修正案の文言が適切か否かについて議会顧問の助言を求める〔31.27〕。政府以外の提出者の修正案が政府の意に反し可決された場合には、法案担当大臣は、院内幹事と協議の上、当該修正を受け入れて法案に残すか、または当該部分について改めて政府が修正案を提出するかを検討する〔31.29〕。当該修正を受け入れる場合には、法案担当大臣は、立法委員会の承認に加えて所管する政策別内閣委員会の承認も必要か否かを考慮する〔31.30〕。政府以外の提出者の修正案を受け入れる場合には、実際には、提出議員に依頼して修正案を撤回するよう提出議員に依頼し、同趣旨で書きぶりが改善された修正案をその後政府が提出することを約束することになる。この約束を行う際には、予め立法委員会の承認が必要となる〔31.34〕。

(4) 委員会審査における支援

公法案委員会による法案審査の段階は、議会の法案審議過程で最も集中的な作業が法案チー

ムに必要となる。作業の多くは、委員会における大臣の口頭証言の補佐と、修正案に関する大臣の発言用のメモの作成である〔28.1〕。法案チームは、委員会書記官と法案の取扱いについて協議することが望ましいが、省と両院の公法案課との正式のルートは議会顧問を通じてであることに留意する〔28.6〕。法案チームと法律顧問のうち数名が委員会に陪席する。議会顧問は委員長の近くに着席し、修正案の選択等について委員会書記官を補佐する〔28.10-11〕。

口頭証言の聴取では、法案チームは、事前に大臣に説明を行い、必要に応じ陪席して補佐するほか、他の証人の口頭証言や委員会に提出される文書証拠について情報収集する〔28.25〕。

逐条審査における修正案に関する大臣の発言原稿の作成は、法案チームの最も重要な責務の1つである〔28.61〕。法案チームは、要点を箇条書きにして大臣本人が文章に組み立てられるような原稿と、慣習的な文言を除いてそのまま大臣が読み上げられるような原稿とのどちらかを大臣が望んでいるかを事前に確認しておく〔28.63〕。

一般的に、公法案委員会の会議の基調は本会議とかなり異なっており、論争的というより実務的である。委員は通常、委員会の審査による法案の改善を望んでおり、大臣もこれに対応しようとする。特に委員会審査の初めの段階における大臣の姿勢は審査の進捗に大きな影響を及ぼすので、法案チームは大臣が正しい姿勢をとるよう補佐する〔28.70〕。

(5) 上院の法案審議過程の概観と留意点

上院の審議手続も下院と概ね同様である〔33.1〕。第1読会では、法案審議を担当する大臣が法案の正式題名を読み上げ、第1読会を通過するための動議を提出する〔33.8〕。第1読会から2回の週末をはさんで第2読会が行われる〔33.9〕。第2読会の終了後、14日以上をはさんで委員会審査が行われる。委員会審査は、本会議場（全院委員会）で行う場合と大委員会（Grand

Committee)⁽⁴⁸⁾で行う場合とがある〔33.10〕。委員会審査終了後、14日以上をはさんで報告段階が行われる〔33.11〕。報告段階終了後、3日以上をはさんで第3読会が行われる。下院と異なり、第3読会においても修正案の提出が可能である〔33.12〕。

上院においては、通常、与党が過半数を占めておらず⁽⁴⁹⁾、法案審議において慎重な対応が必要となる。また、上院議員には各分野の専門家がおり、下院よりも詳細な審査が行われるので、大臣は下院よりも詳細な議論に備える〔33.1〕。上院で法案審議を担当する大臣は、法案担当大臣以外の大臣であることが多く、主管省の大臣ではない院内幹事や法務官が審議を担当することもある。したがって、大臣等への説明を下院よりも徹底して行う〔35.3〕。上院の第2読会における締括りの発言では、各上院議員が行った発言に適切に応答する必要があり、応答することができない場合には、24時間以内に当該議員に書簡を送付する〔35.8〕。上院の委員会審査段階では、下院の審議日程動議のような手続がないので、政府が審議時間を管理することが困難である〔36.5〕。

9 議員提出法案への対応

立法委員会事務局は、提出が予定されている議員提出法案⁽⁵⁰⁾について主管省に定期的に連絡する。連絡を受けた省の議会对策部署は政策担当者に連絡し、政策担当者は法案に対する政府の立場（賛成、反対または中立）の検討を開始する。議会ウェブサイトから法案の概要について必要な情報が得られない場合には、大臣、議会担当秘書官または特別顧問が提出議員に連絡

を取る〔47.1-4〕。

大臣は、法案の第2読会の1か月前までに法案に対する政府の立場について立法委員会に提案し、その承認を得る。提案の写しは、政策別内閣委員会にも送付され、提案が賛成または中立の場合には、政策別内閣委員会の承認も得る〔47.5-6〕。

省が法案の全体的目的には同意しつつも一部の規定を受け入れることができない場合には、政府が法案に賛成することができるように提出議員と協議し、法案を修正する可能性を探る〔47.12〕。提出議員は、しばしば政府の法案への賛成を得ようとして大臣に接触し、大臣は、法案について提出議員と協議することを職員に許可する〔47.13〕。

上院議員提出法案に反対する場合には、政府は上院の第2読会においては賛否を留保し、下院に法案が送付されてから法案通過を阻止する〔47.26〕。

第2読会を通過した議員提出法案が公共支出を伴う場合には、政府のみが金銭決議案を提出することができるので、理論上は、必要となる金銭決議案の提出を政府が拒否することにより成立を阻止することができるが、政府は、法案に賛成していないときであっても、通常、金銭決議案を提出する〔47.41-42〕。政府は、下院を通過する見込みのある議員提出法案の書きぶりを整える責任を負っており、政府が当該法案に対して反対または中立の場合であっても、起草の補佐を行う〔47.43〕。

10 政府依頼法案

下院においては、各会期の最初の木曜日に議

(48) 大委員会は、全議員が委員となって委員会審査を行う。手続は表決が行われない点を除き全院委員会と同じである。

(49) 上院の2011年11月現在の党派別議席数は、保守党218、労働党241、自由民主党91、クロスベンチ（無所属議員の会）185、その他35で、連立政権を構成する保守党と自由民主党を合わせても過半数に至らない。“Lords by party and type of peerage.” <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party/>>

(50) 英国議会における議員立法については、「第9章 イギリス議会における議員立法」谷勝宏『議員立法の実証研究』信山社出版、2003、pp.490-529；憲法調査研究会「Watch 英国議会政治④ 法案提出は運次第！？」『時の法令』1863号、2010.8.15、pp.55-61。を参照。

員提出法案の抽選が行われ、上位 20 名に法案の提出機会が認められる。抽選で上位当選した議員の多くは法案化する政策上のアイデアを持っているが、アイデアがなく、政府が提示する小規模でありながら意義のある施策を受け入れて提出する議員もいる〔48.1〕。

各会期の開始の相当前に、立法委員会委員長は、各省に政府依頼法案として適当な施策の提出を求める。議員提出法案の審議時間が制限されていることから、議員に提出依頼をするのに適当な施策は、次に掲げるものである〔48.2〕。

- ・ 短く（12条以下）、単純な（技術的でない）もの
- ・ 比較的議論の的とならないものでありながら、議員が提出したいと思うような関心を引くもの
- ・ 財政負担が多大でないもの
- ・ 大きな憲法改革に関係しないもの
- ・ すでに政策内容について関係大臣が合意し、または提出依頼に並行して政策内容の承認が求められるもの

省が政府提出法案に盛り込めなかった小規模な施策や、議員提出法案で技術的な問題により政府が支持できずに成立しなかったものが良い候補となる〔48.3〕。

立法委員会が適当と認めた施策については、直ちに起草指示を議会顧問に送付する必要がある。省の大臣ではなく院内幹事が、法案提出の抽選に上位当選した議員と協議する。上位当選した議員が法案の提出を引き受けない場合には、他の下院議員に通常の手続での提出を依頼したり、上院議員に依頼したりすることもできるが、いずれも抽選法案より成立する可能性は低くなる〔48.5-9〕。

議会顧問が法案の題名を付与し、院内幹事室に提出の通告を送付し、院内幹事室が提出議員のために下院事務局公法案課への提出の手配をする。法案の主管省の大臣は、法案の第2読会の1か月前までに立法委員会に所定の文書を提出し、承認を得る。法案の第2読会において、大臣は政府が法案に賛成する旨の発言を行う。主管省は、議会審議を通じて提出議員を補佐する〔48.10-15〕。

III 政府の法案立案過程について指摘されている問題点

近年、英国においては、立法過程に関する改革提言が相次いでいるが⁽⁵¹⁾、『立法の手引き』の主たる内容である政府の法案立案過程についても問題点が指摘されている。

元内閣官房長、元事務次官等から構成される「政府改善イニシアチブ（Better Government Initiative）」は、2010年1月に刊行された報告書『良い政府：議会と行政府の改革（*Good Government: Reforming Parliament and the Executive*）』⁽⁵²⁾（以下、「報告書」とする。）において、近年、立法の分量が議会審議の許容限度を超え、立法の質が低下していることを批判し、内閣府が作成した『内閣および内閣委員会の事務の手引き（*Guide to Cabinet and Cabinet Committee Business*）』⁽⁵³⁾および『立法の手引き』には、立法の準備の早期の段階、特に立法の基礎にある政策、立法が必要な理由および立法の形式に関する判断について規定されていないことを指摘した。

(51) 例えば、Alex Brazier et al., *Law in the Making: Influence and Change in the Legislative Process*, London: Hansard Society, 2008; Ruth Fox and Matt Korris, *Making Better Law: Reform of the legislative process from policy to Act*, London: Hansard Society, 2010. がある。

(52) Better Government Initiative, *Good Government: Reforming Parliament and the Executive*, January 2010. <<http://www.bettergovernmentinitiative.co.uk/sitedata/Misc/Good-government-17-October.pdf>>

(53) Cabinet Office, *op.cit.* (40)

1 「良い立法の原則」

報告書は、「良い立法の原則 (Principles of Good Legislation)」として、次の11項目を掲げた。

- ①他の手段によって目的が効果的かつ正当に達成することができる場合または必要な権限がすでに存在する場合には、一般的に立法を避けるべきである。新規立法の分量は必要最小限とすべきである。
- ②立法は、運用上必要なものであるべきであり、実質的な目的に資するべきである。通常は、宣言的または象徴的な目的のために立法すべきでない。
- ③立法は、明確に表現され、その意図に不明確な点がないようにすべきである。異議申立てを受けるおそれがあり、裁判所による、場合によっては一連の判決および上訴を通じての解釈を必要とするような不明確な点を立法に残すべきでない。
- ④立法が付与する権限および立法が創設する犯罪は、当該犯罪に対する罰も合わせて、これらにより予防しようとする害悪に比例すべきであり、意図された目的に限定すべきである。
- ⑤新しい刑事上の犯罪は、慎重に創設すべきであり、法の支配に必要な場合に限るべきである。
- ⑥可能な限り、法案は1つの明確かつ一貫した目的を有すべきであり、法案の目的が複数の場合には、これらが1本の法案の目的となるだけの関連性を有すべきである。
- ⑦法案は、既存の法律またはすでに有効な権限と重複すべきではない。
- ⑧遡及適用される立法は、可能な限り避けるべきである。
- ⑨第2次立法を行う明確な基準を定めるべきで

あり、大臣は、第1次立法を制定法的文書により改正する（「ヘンリーⅧ条項」⁽⁵⁴⁾）ことができないようにすべきである。例外的にそのようにする場合には、十分な理由を示し、議会で審議すべきである。

- ⑩同一の主題に関する立法がいくつかの法律に分かれている場合には、統合すべきである。
- ⑪法案は、通常、立法前審査を可能とするため草案を公表すべきである。

報告書は、所管する政策別内閣委員会が関係大臣の合意を行う際に上記の原則すべてが満たされていることを確認し、立法委員会も法案提出を承認する際に最後の確認をすべきであるとした⁽⁵⁵⁾。

2 立法の分量の削減

第2に報告書は、第2次立法を含めた立法の分量が1960年代から2倍を超えて増えており、適切な議会審議を行うには、立法の分量と複雑さを減少させるべきであるとした。そのためには、政府の政策立案過程を厳格にする⁽⁵⁶⁾だけでは不十分であり、政府は、新規法案を必要不可欠な目的のものに制限し、徹底した議会審議と両立できる分量にするという目標を掲げて公表すべきであるとした⁽⁵⁷⁾。

3 法案準備の改善と立法前審査

第3に報告書は、政府が法案立案に当たって徹底した準備とチェックを行い、議会に十分な審議時間を与えることが必要であるとし、次に掲げる事項を含む、徹底した法案準備に関する要件または基準を、議会が政府に要求すべきであると提言した⁽⁵⁸⁾。

・徹底した法案準備を行った旨を大臣が議会に

(54) ヘンリーⅧ条項とは、議会制定法の改廃を政府が制定法的文書等の第2次立法によって行うことができる旨の規定をいう。1539年布告法 (Statute of Proclamations 1539) により、当時の国王ヘンリーⅧが布告により法律を制定する権限を付与されたことに由来してこのような通称が付されている。

(55) Better Government Initiative, *op.cit.*(52), p.21.

(56) 報告書第2章で提言されている。 *ibid.*, pp.10-14.

(57) *ibid.*, p.22.

認証すること。

- ・法案準備の基準および主要な要件を作成すること。
- ・大臣が当該基準を遵守する方法に関して声明を公表すること。
- ・立法前審査に十分な時間が確保されるように早期に法案の草案を公表すること。
- ・内閣府大臣のうち適任者が法案の議会への提出前に手続上の要件を満たした旨を認証すること。

また、政府部内においては、徹底した法案準備のため、次の事項を含む仕組みを整備すべきであるとした⁽⁵⁹⁾。

- ・首相および政府全体が、徹底した法案準備を行い、効果的な議会の法案審議が可能になるような立法の分量とすることについて明白かつ早期に支持すること。
 - ・立法委員会が、所管する政策別内閣委員会の委員長から政策立案の基準を遵守した旨の保証を得て、各法案について徹底した議会審議に必要な審議時間を見積もること。
 - ・内閣府の事務を監督する内閣府大臣が、所定の手続が遵守されたことを保証し、法案の公表時にこの保証も添付すること。
 - ・立法計画が決定される際には、適切な審議に必要な審議時間が立法計画全体に充てることのできる時間内に収まっている旨の内閣に対する声明書を作成すること。
- このような改革提言が今後どのように生かさ

れていくのかが注目される。

おわりに

以上、『立法の手引き』の概略を紹介してきたが、最後に、我が国に参考となる点をいくつか指摘しておきたい。

第1に、内閣と、内閣委員会の1つである立法委員会とが、立法計画の管理を通じて早期から政府立法を統制していることがわかる。この背景には、内閣委員会制度が政治主導の仕組みとして「政」と「官」とを緊密に組み込んで機能していることに加えて、議会在本会議中心主義をとっており、我が国のように委員会で並行して法案審議を開始できないので、審議時間の制約が厳しいこともあると思われる。本稿では、日英の法案の立案過程を比較することはできなかったが、我が国ではこうした早期からの提出法案の管理は行われていないようである⁽⁶⁰⁾。

第2に、このような手引きは、法案の立案の手続を政府部内で標準化し、外部に対して透明化し、立法の質の向上を図る上で極めて有用であるように思われる⁽⁶¹⁾。我が国の内閣提出法案の立案過程については、内閣法制局出身者や省庁において法案立案に従事した経験のある者等による優れた紹介があるが⁽⁶²⁾、政府部内で統一された手引きやマニュアルの類は見当たらない⁽⁶³⁾。他方、こうした手引きは、英国のみならず、フランス⁽⁶⁴⁾、オーストラリア⁽⁶⁵⁾、カ

(58) *ibid.*, pp.22-23.

(59) *ibid.*, p.23.

(60) 我が国では、常会に提出予定の法案の一覧と概要が、前年9月20日までにそれぞれ内閣総務官室と内閣法制局に提出される日程となっているが、その段階で提出の可否について判断がなされているわけではないようである。大森・鎌田編 前掲注(1), pp.61-62.

(61) 国会提出前の立案過程の可視性を高める必要性を指摘する見解として、川崎政司「立法をめぐる昨今の問題状況と立法の質・あり方」『慶應法学』12号, 2009.1, pp.43-99.

(62) 主な文献として次のものがある。関守「内閣提出法律案の立案過程」『ジュリスト』805号, 1984.1.1, pp.25-33; 川崎政司「立法の常識(24)-(39) 内閣提出法律案の立案過程(1)-(16)」『国会月報』591-607号, 1998.3-1999.7; 田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社出版, 2000; 田丸大「省庁における法案の作成過程とその変容」日本行政学会編『官邸と官房 年報行政研究40』ぎょうせい, 2005, pp.68-86; 中島誠『立法学 序論・立法過程論(新版)』法律文化社, 2007; 大森・鎌田編 前掲注(1)

ナダ⁽⁶⁶⁾にも見られる⁽⁶⁷⁾。

第3に、説明書や影響評価書等のような、法案に付随して作成され、その一部は議会にも提出される資料が多くあることがわかる⁽⁶⁸⁾。我が国においても、法案の提案理由の充実を求める意見がある⁽⁶⁹⁾が、こうした資料は、議会の法案審議の充実に資するだけでなく、法律の制定後も、外部有識者や一般国民にとって有益なものとなると考えられる。

参考文献（脚注に掲げたものを除く）

- ・小川貞夫編著『英米法律語辞典』研究社, 2011.
- ・戒能通厚編『現代イギリス法事典』新世社, 2003.
- ・Evans, Paul. *Handbook of House of Commons Procedure*, Seventh edition, London: Dods, 2009.
- ・Robertson, Mary and Thomas Elias. *Handbook of House of Lords Procedure*, Second edition. London: Dods, 2006.
- ・Rogers, Robert and Rhodri Walters. *How Parliament Works*, Sixth edition. Essex: Pearson Education Limited, 2006.
- ・UK Parliament. “Glossary.” <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/>>

（こが つよし）

(63) ただし、法令の誤りを防止する目的で、内閣法制局が手引きを作成したことがある。内閣法制局「法令案における誤りの防止について（手引き）（増補版）」（平成16年12月）<<http://www.lawdata.org/etc/ayamariboshi.pdf>>

(64) Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'Etat, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Deuxième édition, Paris: La documentation française, 2007. ウェブ版のアドレスは、<http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1679/11687/version/1/file/guide_legistique_2007.pdf> なお、手引きではないが、法令の制定手続について規定した1997年1月30日の通達には邦訳がある。岡村美保子・古賀豪「官報に掲載される法文の作成、署名及び公布の規則並びに首相所管の特別手続の実施に関する1997年1月30日の通達」『外国の立法』No.210, 2001.10, pp.52-107.

(65) Department of the Prime Minister and Cabinet, *Legislation Handbook*, May 2000. <http://www.dPMC.gov.au/guidelines/docs/legislation_handbook.pdf>

(66) Privy Council Office and Department of Justice Canada, *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, Second edition, 2001. <<http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/legislation/pdf-eng.pdf>>

(67) ドイツでは、手引きのような詳細な記述ではないが、連邦省共通事務規則（Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien）において、政府提出法案に関する手続が規定されている。古賀豪「ドイツ連邦政府の事務手続—連邦省共通事務規則—」『外国の立法』No.214, 2002.11, pp.130-163.

(68) なお、フランスにおいても、政府提出法案への影響評価書の添付が義務づけられている。鈴木尊紘「立法情報 フランス 議会運営改革法の制定」『外国の立法 月刊版』No.242-1, 2010.1, pp.10-11.

(69) 上村達男ほか「座談会 立法・立法学の現状と課題 下」『NBL』631号, 1997.12.15, p.17. で、大森政輔・内閣法制局長官（当時）は、「…それから、国会に法案が出されるときには、必ず提案理由が説明されますが、ドイツの法案のときに非常に詳細なコンメンタールといってよいほどのベグリュンドゥングと比べると簡潔であって、そこから立法者意思を知るといことがやや困難な側面があります。…」と述べ、同, p.19. では、「…さらに、法律案の提案にさいして、その内容にもよりますが、通常は、ドイツの「連邦政府提出法案」（Gesetzesentwurf der Bundesregierung）における提案理由（Begründung）のように、もう少し提案理由を詳しく書き、できれば総論と条文ごと理由までつけた形での提出が実現できないものだろうか」と常々考えています。…」と述べている。