

## カナダの議会制度

山 田 邦 夫

- ① カナダの政治制度は、英国の立憲君主制・議院内閣制を継承したものであり、連邦議会は国王と上下両院により構成され、下院を基盤とし下院に対し責任を負う首相とその内閣が行政を担う。国王の代理たる総督は、首相の助言によりその権限を行使する。
- ② 他方、カナダは米国的な連邦制を採用しており、下院が小選挙区制に基づく公選制であるのに対し、上院は州を基盤とした任命制である。ただし、上院議員の任命の主体は州ではなく、しかも米国などと異なり上院議員の配分数は州により異なる。立法権は連邦と州との間で分割される。
- ③ 議会の活動単位は、総選挙後から解散までの議会期であり、議会期はいくつかの会期に分かれる。会期の期間についての規定はなく、極めて短期で終わることもあれば2～3年の長期に及ぶこともある。会期終了時に審議未了の法案は廃案となるのが原則だが、新たな会期において、前会期終了時に到達していた段階から審議を開始することも可能である。
- ④ 会期中、下院本会議は毎平日に開会し、その時間やスケジュールは規則で規定されている。政府提出法案等を審議する政府議事には最も多くの時間が割かれるが、議員提出法案や議員発言、口頭質問など政府構成員以外の議員が主体となる時間も定例的に確保されている。
- ⑤ 法案は、両院で可決され総督による国王裁可を得て法律となる。両院の立法権は、金銭法案に関する下院の先議権を除けば基本的に対等だが、上院は公選制でないため下院に対する拒否権の行使には慎重である。
- ⑥ 法案は両院とも3読会制で審議される。第1読会では法案名が読み上げられ、第2読会で法案の立法目的が承認されれば委員会審査に付される。委員会からの報告が本会議でなされた後、第3読会で可決されればその法案は議院を通過したことになる。多くの法案は下院先議だが、政府提出法案の場合は下院を通過する前に上院の委員会で予備審査を行うことができる。
- ⑦ 上院は、本会議よりは委員会活動の方に重点があり、委員会による法案審査や政策調査・研究には定評がある。しかし、任命制であることや州権を代表する機能が必ずしも充分でないことから憲法改正を含む改革論が起きている。

# カナダの議会制度

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 政治議会調査室 山田 邦夫

## 目 次

はじめに

### I 政治体制と議会制度

#### 1 政治体制

#### 2 議会制度の枠組みと議会の権限

### II 両院の構成と運営の枠組み

#### 1 定数・任期

#### 2 選挙・任命制度

#### 3 会期制度

#### 4 議院運営機関

### III 会議の手續と立法過程

#### 1 本会議

#### 2 委員会制度

#### 3 立法過程

おわりに

はじめに

カナダ議会は、英国の植民地時代の伝統を受け継いだ典型的なウェストミンスター型の議会の一つとして知られている。上下両院とも対面式の議席で与野党が討論を繰り広げるところも英国議会と同じであるし、また元来は二大政党制のもとで下院の多数派を基盤として首相が強力な権力を振るってきたところも英国政治を彷彿とさせる。ただし、カナダが英国と異なり連邦国家であることに由来する権力の多元性は、議会改革の議論に対しても少なからぬ影響を与えてきた。

法案審議のあり方については、やはり英国式に本会議における3読会制を中心に展開する。議事は政府の主導により行われている部分も大きい。他方では議員提出の動議や対政府質問の時間などもスケジュールに組み込まれている。会期には通常会や臨時会などの区別がなく通年となることもあるが、休会の時期などは年単位であらかじめ設定されている。

このようなことを取り上げただけでも、日常的なレベルで議会の仕組みや運営の仕方がわが国とはかなり異なることが想像される。

本稿は、英国的伝統から出発したカナダ議会について、現在に至るまでの変容の経緯や改革論議にも簡単に触れつつ、制度面からその姿を紹介することを試みるものである<sup>(1)</sup>。

## I 政治体制と議会制度

### 1 政治体制

#### (1) カナダの建国と憲法

カナダは、米国と同様に、英国の複数の植民地が統合して成立した連邦国家である（ケベック植民地は、はじめはフランス領だったが後に英国領となっていた）。ただし、米国が激しい独立戦争を経て英国から完全に分離したのと異なり、カナダは英国領の地位を保ちながら各植民地の自治権拡大の過程で連邦を形成したのであり、現在もなお英連邦の一員として英国王を元首としている。こうした事情からカナダの政治制度は、英国型の立憲君主制・議院内閣制と米国的な連邦制とが組み合わさっているのが特徴である。

カナダの連邦成立は、「1867年憲法法」(Constitution Act, 1867)<sup>(2)</sup>に基づく。これは、英国王とその代理人である総督(Governor General)以下、カナダの連邦国家としての統治機構およ

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2013年12月6日である。

(1) カナダ議会の諸制度や手続を定めるものとしては、憲法上の諸規定のほか、「カナダ議会法」(Parliament of Canada Act)、「下院規則」(Standing Orders of the House of Commons)、「上院規則」(Rules of the Senate)をはじめとする諸法規がある。このほか多くの議長決定・議長声明や不文律があるので制度の仕組みは複雑だが、カナダ議会のウェブサイト <<http://www.parl.gc.ca>> には豊富な解説が用意されている。特に下院については、これらを体系的にかつ歴史的経緯を踏まえて詳細に整理したものとして、Audrey O'Brien and Marc Bosc, eds., *House of Commons procedure and practice*, 2nd ed., Ottawa: House of Commons, 2009. <<http://www.parl.gc.ca/Procedure-Book-Livre/Document.aspx?sbdid=7C730F1D-E10B-4DFC-863A-83E7E1A6940E&sbpid=1&Language=E&Mode=1>> が下院のウェブサイトに掲載されている。本稿における議会制度に関する記述は、特に断りのない限り、これらの諸法規とウェブサイト資料に依拠している。

なお、本稿は、米英独仏の各国議会制度を解説した古賀豪ほか『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. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166394\\_po\\_200901b.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166394_po_200901b.pdf?contentNo=1)> に続くものである。

(2) 1867年憲法法は、カナダ憲法を構成する法律(1982年憲法法に列挙されている)の一つであり、英国議会により「1867年英領北アメリカ法」(British North America Act, 1867)として制定され、1982年憲法法別表により名称変更された。カナダ憲法については、齋藤憲司『各国憲法集(4)カナダ憲法』(調査資料2011-1-d 基本情報シリーズ⑩) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487777\\_po\\_201101d.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487777_po_201101d.pdf?contentNo=1)> を参照。

び連邦と州 (province) の権限関係等を規定するものである。時代が下って1982年には、人権憲章や憲法改正規定等を明文化した「1982年憲法法」(Constitution Act, 1982)が制定された。

## (2) 立憲君主制と議院内閣制

1867年憲法法の前文には、カナダは英国の憲法と同じ原理の憲法を有するべきことが謳われている。立法府、すなわちカナダ議会 (Parliament of Canada) が国王と上下両院により構成され、かつ公選制の下院と任命制の上院という2院制で成り立つところは、英国議会に近似した制度である。行政府については、同法には首相 (Prime Minister) を長とする内閣が行政を担うとは明文化されていないが、前文に従えば、内閣制度は英国の憲法慣習に基づいて予定された政治制度ということが出来る<sup>(3)</sup>。

憲法上、カナダの統治に関する英国王の権限は、その代理人である総督に委ねられている。いうまでもなくこれは形式的なものであって、英国王はカナダの首相の助言に基づいて総督を任命し、総督もすべての権限を首相と内閣の助言に基づいて行使する。首相とその内閣は、下院の多数党を基盤とし、下院に対し責任を負い、下院の信任を得ている限りその地位を保つことができる。このように、英国王を元首とする立憲君主制は、英国政治の伝統を受け継いで責任政府＝議院内閣制の原則に則って運営されている。<sup>(4)</sup>

## (3) 連邦制

連邦国家においては、連邦と連邦構成体 (州など) が各々に付された立法権限を行使すると

いう意味で、カナダは1867年憲法法のもと、単一国家である英国とは根本的に異なる政治体制を有することになった。カナダ議会上院は、英国議会上院 (貴族院) と異なり、憲法上は州を代表する上院議員を総督が任命することが規定されている。

各州では、植民地時代から英国型の責任政治＝議院内閣制が行われており、その統治機構は連邦のミニ版である。連邦の総督に当たる各州の副総督 (Lieutenant Governor) は、総督が任命する。州の立法府は副総督と州議会 (現在はすべて1院制) で構成され、州議会を基盤として州首相と州政府が組織される。現在のカナダは、10州と3準州 (territory) で構成されている。

## 2 議会制度の枠組みと議会の権限

### (1) 立法権と議会主権

1867年憲法法は、連邦の立法権を、国王、上院 (Senate) および下院 (House of Commons) で構成されるカナダ議会に与えている (第17条、第91条)<sup>(5)</sup>。法案は、両院で可決され国王裁可を得て法律となる (立法過程についてはⅢ-3を参照)。両院の立法権は、金銭法案に関する下院の先議権を除けば基本的に対等である。このようなカナダの立法府の原型は、やはり英国議会に求めることができる。同法の前文に謳う英国の憲法原理が、ここでは具体的に示されている。

では、英国の憲法原理の一つである議会主権<sup>(6)</sup>がそのまま移植されたかといえば、必ずしもそうではない。次項に述べるとおり、1867年憲法法がカナダにおける立法権限を連邦と州に分割しているのは、カナダが連邦制を採用し

(3) Patrick Malcolmson and Richard Myers, *The Canadian regime: An introduction to parliamentary government in Canada*, 5th ed., Toronto: Univ of Toronto Press, 2012, p.37. 1867年憲法法は、英国の政治制度の継承を自明の理としたうえで、カナダの連邦発足にあたり必要な固有の制度について明文化したものといえよう。同書 p.23によれば、この前文こそカナダ憲法を理解するうえで最も重要であるという。

(4) Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2008 student ed., Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, c2008, pp.271-273.

(5) もっとも、1867年に連邦が成立した後も、英本国は憲法改正権を含めカナダに対する立法権を保持していた。1982年、このカナダに対する英国の立法権は廃止され、憲法制定権も完全にカナダに移管された。

たことの表現でもあるが、このことにより、連邦議会たるカナダ議会の権限行使は憲法上明示された範囲に限定されたといえる。しかも、カナダ議会と州議会との間で立法権限をめぐる争いが生じたときは、司法の判断に解決が委ねられることになる。さらに1982年憲法により人権憲章が初めて憲法上明文化され、しかも同法第52条が憲法に反する法規は無効であると宣言したことで、人権を侵害する疑いのある立法の合憲性に対する司法審査も可能になった。英国的な議会主権の伝統は、カナダでは大きく修正されてきている。<sup>(7)</sup>

## (2) カナダ議会の立法権と連邦・州関係

1867年憲法は、カナダにおける立法権限を連邦と州とに分割して与えている。具体的には、同法第91条が郵便、国防、通貨、度量衡、刑法などカナダ議会が専属的に立法権を有する事項を列挙し、第92条から第93条が各州の財政自治、基礎自治体、司法行政、資源、教育など州議会の専属的立法権に係る事項を列挙している。

このように連邦と連邦構成体との間で立法権限を分割することは、連邦国家の憲法における一般的な特徴である。1867年の時点で連邦制度の先例となっていた1788年の米国憲法は連邦の立法権のみを列挙し、それ以外の権限(残余権限)は州に留保するというスタイルであった。1901年に建国したオーストラリアは、カナダと同様に英国的な議院内閣制と連邦制とを組み合わせた国家だが、憲法上は連邦の専属的立法権および連邦と州との競合的立法権を列挙

し、残余権限は州に与えている。

カナダの1867年憲法は、連邦と州の各々の専属的立法権を列挙したうえで残余権限は連邦に与えている(第91条)ことから、カナダ議会が州議会よりも広い立法権限を有するよう見える。州立法に対しては連邦の総督が無効にすることもできることが規定されていることもあり(第90条)、憲法の規定上は連邦が州よりも優位に立つ集権的な制度となっているように見える。ところが現実には、建国後の判例理論の展開や連邦・州関係をめぐる慣行によって実質的に連邦の権限は縮小し、州の権限が広く認められるようになってきた<sup>(8)</sup>。残余権限を州に留保した米国やオーストラリアが連邦権限を強化してきたのとは逆に、カナダはむしろ分権化の方向をたどってきたのである。

## (3) 政府の存立に関する権限

連邦の行政権は、1867年憲法第9条の規定により国王に帰属するが、実際には、同法に明文規定のない首相と内閣がこれを行行使する。首相を任命するのは総督だが、下院の多数党党首が任命されるのが例である。各省大臣となる國務大臣(Cabinet Minister)やこれを補佐する担当大臣(Minister of State)は、首相が選り総督が任命する。これらの大臣は下院議員から任命されるのが原則であり<sup>(9)</sup>、非議員が任命された場合はその後の選挙に出馬して当選しなければ辞任することになる。総督が憲法上有する下院の解散権は、実際には首相の助言に基づいて行使される。憲法慣習上、下院は内閣の信任および不信任の議決権を有する。

(6) 英国の議会主権の原理とは、「英国議会が、英国憲法のもとで、いかなる法をも制定し廃止する権利を有し、さらに、いかなる人も機関も英国議会の立法を覆しまたは無視することが、英国の法により認められることがない」ことを意味する(A.V. Dicey (with introduction by E.C.S. Wade), *Introduction to the study of the law of the constitution*, 10th ed., London: Macmillan and Co., 1959, pp.39-40)。

(7) Hogg, *op.cit.*(4), pp.311-316; Patrick J. Monahan, *Constitutional law*, 2nd ed., Toronto: Irwin Law Inc., 2002, pp.84-85; 松井茂記『カナダの憲法—多文化主義の国のかたち』岩波書店, 2012, pp.30-32。

(8) Monahan, *ibid.*, pp.103-104。

(9) 連邦発足当初は、上院議員が大臣になる例も多かった。また、上院議員が首相になったことが1890年代に2度あった。

## (4) 予算統制権

政府が予算を支出し税を課すには、金銭法案 (money bill) の形で議会の承認を求めなければならない。金銭法案は下院が先議権を有する (Ⅲ-3(1)(iii)を参照)。

政府財政の支出状況については下院の公会計常任委員会により精査される。また、会計検査長官はカナダ議会の附属役員<sup>(10)</sup>であり、その報告書はすべて同委員会に付託される。

## (5) 条約承認権

条約を批准する権限は内閣に属するが、重要な条約については批准前または批准後に議会に提出して承認を求める慣行が行われてきた。2008年に政府は、条約に対する議会の関与を高めるとして、すべての条約を批准前に下院に提出すると発表した。それでも、内閣の批准権は留保されたままであり、議会の意思決定が法的拘束力を有するわけではない。ただし、新たな立法による国内法化の手続を要する条約の場合は、議会による当該立法の成立が不可欠となる。<sup>(11)</sup>

## (6) 上院の権限

連邦国家の議会上院は州などの連邦構成体を基盤として構成されるのが一般的であり、カナダ議会上院もその例に漏れない。

しかし、カナダの上院が州の利害に対して果

たすべき役割は、必ずしも明確なものではない<sup>(12)</sup>。上院議員は連邦の総督が任命するのであって、米国やオーストラリアなどと異なり、州から選出されるわけではなく、しかも各州に配分される議員数は平等ではない (Ⅱ-2(2)を参照)。また、ドイツの上院 (連邦参議院) のように、州に関わる立法に対するチェック機能が特に強化されているわけでもない。

上院議員には、30歳以上という年齢要件や4,000ドルの不動産等という連邦発足当時としては高額な財産要件が課されている (Ⅱ-2(2)を参照)。しかも1965年までは終身制であった (現在は75歳定年制: Ⅱ-1(2)を参照)。こうしたことから、上院は、公選制の下院が急進的な傾向に走るのを抑制する保守的な機関として設計されたと見られている<sup>(13)</sup>。

立法権に関して上院は、金銭法案が下院先議であるのを除けば下院と同等の権限を有する (Ⅲ-3(4)を参照)。しかし実際には、公選制という民主的正統性を背景とした下院が政権の母体となり、政府法案は基本的に下院に提出され、上院が下院の意思決定に抵抗することはあまり多くない<sup>(14)</sup>。上院の特徴は、政党の立場に捉われず、議員の有する専門的な知識や豊富で多様な経歴を生かして法案の精査や政策調査・研究を行うところにある。

(10) カナダ議会の附属役員には次のものがある (括弧内の年号は設置年)。会計検査長官 (Auditor General, 1868)、選挙管理委員長 (Chief Electoral Officer, 1920)、公用語コミッショナー (Official Languages Commissioner, 1970)、プライバシーコミッショナー (Privacy Commissioner, 1983)、情報アクセスコミッショナー (Access to Information Commissioner, 1983)、利益衝突・倫理コミッショナー (Conflict of Interest and Ethics Commissioner, 2007)、公務部門清廉性コミッショナー (Public Sector Integrity Commissioner, 2007)、ロビイングコミッショナー (Commissioner of Lobbying, 2008)。

(11) Laura Barnett, "Canada's approach to the treaty-making process," *Background Paper*, 2008-45-E, Ottawa: Library of Parliament, 24 Nov 2008 (Rev. 6 Nov 2012), pp.2-4; 条約問題が上院をも巻き込んだ政治的争点になったことがある。マルルーニー (Martin Brian Mulroney) 進歩保守党政権下の1988年、自由党が多数を占める上院は米加自由貿易協定実施法案の通過を阻止した。この自由貿易協定が争点となった同年の総選挙で進歩保守党が勝利したことを受けて同法案は成立した。

(12) David E. Smith, *The Canadian Senate in bicameral perspective*, Toronto: Univ of Toronto Press, 2003, pp.89-90.

(13) C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto: Univ of Toronto Press, 1987, pp.186-187.

## II 両院の構成と運営の枠組み

### 1 定数・任期

#### (1) 下院議員の定数と任期

下院議員 (Member of Parliament: MP) の定数は 308 人である (1867 年憲法第 37 条)<sup>(15)</sup>。任期は、次に述べるとおり 4 年で解散がある。

任期について、憲法上は下院は 5 年を超えて継続しないことが規定され (同法第 50 条および 1982 年憲法第 4 条第 1 項)、戦時などの際には下院の「3 分の 1 を超える議員の反対があるときを除き」、5 年を超えて継続することも可能であるとされる (同条第 2 項)。解散権は総督が有し (1867 年憲法第 50 条)、総督は、首相の助言に基づいて議会の解散を布告するとともに総選挙の実施を命ずる。

このように任期は憲法上 5 年と規定されているが、2007 年の「カナダ選挙法」(Canada Elections Act) 改正により、下院議員の総選挙は、4 年ごとの 10 月の第 3 月曜日に行われることとなった。これにより首相の解散権行使が抑制されると見られていたが<sup>(16)</sup>、他方では「総督

の裁量により議会の解散する権限」を妨げないことが明文で規定されており、実際にその後も 4 年の年限到来以前の解散・総選挙が 2 回行われた<sup>(17)</sup>。

#### (2) 上院議員の定数と任期

上院議員 (Senator) の定数は 105 人である (1867 年憲法第 21 条)<sup>(18)</sup>。ただし、4 人または 8 人の上院議員を、「カナダの四つの区域」(2-(2)を参照) を「平等に代表するように」追加で任命することができる (同法第 26 条)<sup>(19)</sup>。したがって、上院議員の数は最大で 113 人となるが、これを超えることはできない (同法第 28 条)。

任期はないが、75 歳定年制が定められている (同法第 29 条)<sup>(20)</sup>。

## 2 選挙・任命制度

#### (1) 下院議員の選挙制度

下院議員は、直接選挙により選出される。

選挙制度は単純小選挙区制であり、選挙区 (riding) ごとに、相対多数を獲得した候補者が当選する。議席は、人口に比例して各州に配分されることを原則とし、10 年ごとの国勢調

(14) C.E.S. Franks, "Not dead yet, but should it be resurrected?: The Canadian Senate," Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, eds., *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus: Ohio State Univ Press, 1999, pp.121-124; Danielle Pinard, "The Canadian Senate: An upper house criticized yet condemned to survive unchanged?" Jörg Luther et al., eds., *A world of second chambers: Handbook for constitutional studies on bicameralism* (Centro studi sul federalismo, studi 4), Milan: Giuffrè, 2006, pp.493-495.

(15) 連邦発足当初の下院の定数は 181 人であった。また、2011 年に同法が改正されたことと同年の国勢調査の結果により、次回選挙時における下院の定数は 338 人に増加する。

(16) Jack Stilborn, *Parliamentary reform and the House of Commons* (PRB 07-43E), Ottawa: Library of Parliament, 2007, p.5.

(17) このカナダ選挙法改正が行われたのは、ハーバー (Stephen Harper) 首相の保守党少数内閣のもとにおいてである。同法改正により、次期総選挙は 2009 年 10 月 19 日に施行されることが明文規定されたが、ハーバー首相は 2008 年 9 月に下院を解散し 10 月に総選挙が行われた。さらに 2011 年 3 月には内閣不信任案の可決により下院を解散し 5 月に総選挙が行われ、保守党は初めて単独過半数を獲得した。

(18) 連邦発足当初の上院の定数は 72 人であった。

(19) 上院議員の追加任命規定は、連邦発足以来ずっと発動されなかった。1990 年、マルルーニー首相は、野党が多数派を占める上院で連邦消費税 (GST) 法案を通過させるため、初めてこの規定に基づき上院議員を 8 人送り込んで与党を多数派とすることに成功した。Franks, *op.cit.*(14), pp.131-140 を参照。

(20) 上院議員は、当初は終身制であったが、1965 年に同条が改正され定年制が導入された。ハーバー政権は 8 年任期制を導入すべく繰り返し憲法改正を含む法案を提出したが、いずれも廃案になった (第 39 議会期第 1 会期 S-4、同第 2 会期 C-19、第 40 議会期第 2 会期 S-7、同第 3 会期 C-10)。第 41 議会期第 1 会期に提出した法案 C-7 では 9 年任期とされたがやはり廃案になった。

査の結果に従い調整される（1867年憲法第51条第1項）。しかし、人口の少ない州や準州でも、一定程度の議員数を確保することができるように特例措置が設けられている。すなわち、州にはその上院議員数以上の議席数が保障され（同法第51A条）、三つある準州には各1の議席数が保障されている（同法第51条第2項）。この結果、オンタリオ州やブリティッシュ・コロンビア州のように人口の多い州は、完全な人口比例により計算した場合に比べて過少な議席数が割り当てられることになる。ただし、次回選挙時における定数が増加することに伴い<sup>(21)</sup>その

配分が見直されるため、議席当たりの人口格差は州単位ではやや縮小することになった（表1を参照）。

選挙権年齢および被選挙権年齢は、カナダ選挙法の規定によりともに18歳である。

## (2) 上院議員の任命制度

任命制であり、総督が「女王の名において」上院議員を任命する（1867年憲法第24条）。この任命は、実際には首相の助言に基づいて行われている<sup>(22)</sup>。

上院議員は州を基本的な単位として任命され

表1 各院の州別議席配分

州・準州	人口 <sup>(1)</sup> (2011年国勢調査)	下院		上院 <sup>(4)</sup>
		2011年 <sup>(2)</sup>	次回 <sup>(3)</sup>	
① オンタリオ州	12,851,821	106	121	24
② ケベック州	7,903,001	75	78	24
③ ノヴァ・スコシア州	921,727	11	11	(10)
④ ニュー・ブランズウィック州	751,171	10	10	(10)
⑤ プリンス・エドワード・アイランド州	140,204	4	4	(4)
(③～⑤) 大西洋沿海諸州	(1,813,102)			24
⑥ マニトバ州	1,208,268	14	14	(6)
⑦ ブリティッシュ・コロンビア州	4,400,057	36	42	(6)
⑧ サスカチュワン州	1,033,381	14	14	(6)
⑨ アルバータ州	3,645,257	28	34	(6)
(⑥～⑨) 西部諸州	(10,286,963)			24
⑩ ニューファンドランド&ラブラドル州	514,536	7	7	6
⑪ ユーコン準州	33,897	1	1	1
⑫ ノースウェスト準州	41,462	1	1	1
⑬ ヌナヴト準州	31,906	1	1	1
合計	33,476,688	308	338	105

(注1) "Population and dwelling counts, for Canada, provinces and territories, 2011 and 2006 censuses." Statistics Canada Website <<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/hltfst/pd-pl/Table-Tableau.cfm?LANG=Eng&T=101&S=50&O=A>>

(注2) "Canada's federal electoral districts." Elections Canada Website <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/list&document=index&lang=e>>

(注3) "Who gets more seats in the Canadian House of Commons?" *National Post*, 27 Oct 2011. <<http://news.nationalpost.com/2011/10/27/graphic-308-becomes-338-in-canadas-house-of-commons/>>

(注4) 1867年憲法第22条

(出典) 注(1)～(3)のデータおよび注(4)の規定を基に筆者作成

(21) 前掲注(15)を参照。

(22) 任命制は民主的正統性に欠けるとして、州を単位とした公選制を上院に導入するための憲法改正も議論されている。ハーパー政権は、憲法改正を要しない方法として、各州・準州における諮問的な選挙を通じて任命候補者リストを作るという趣旨の法案を繰り返し提出したが、いずれも廃案になった（第39議会期第1会期C-43、同第2会期C-20、第41議会期第1会期C-7）。

る<sup>(23)</sup>。とはいえ、米国やオーストラリアが全州に同数の議席を配分しているのと異なり、表1に示すとおり、オンタリオ州、ケベック州、大西洋沿海諸州（3州を含む）および西部諸州（4州を含む）を「四つの区域」として、各々に24議席が与えられている。これらのほかに1州および3準州があり、各々に議席が配分されている（同法第22条）<sup>(24)</sup>。

議員の資格要件としては、満30歳以上で、代表する州内に居住しかつ4,000ドル以上の不動産等を所有することなどが憲法上規定されている（同法第23条）<sup>(25)</sup>。

実際に上院議員に任命されるのは、下院議員または州・自治体の議員といった政治家（国務大臣経験者、州首相や市長経験者も含まれる）のキャリアを有する者が半数ほどを占める<sup>(26)</sup>。その他にも様々な職業や活動を経験した者も多く、外国生まれも少なからず存在し、「上院議員の任命推薦において、専門的知識や社会との接点の多さ、あるいは民族的少数派であることが、重要な基準となっている」と指摘されている<sup>(27)</sup>。

平均年齢は65.1歳であり、下院の52.1歳よりもかなり高い<sup>(28)</sup>。女性議員の割合は37.9%と、下院の24.7%を大きく上回っている<sup>(29)</sup>。

### (3) 政党別構成

現在の各院の政党別議席数は、表2のとおりである。

カナダの政党政治は、建国以来長い間保守党と自由党の二大政党の時代が続いたが、次第に多党化が進むようになった。保守党は、1942年に進歩保守党と改称し、政権時の1993年の下院総選挙では直前の156議席から一気に2議席に転落するという大敗北を喫した。2003年に、分裂していた保守系勢力により新たな保守党が結成され、2006年から政権を担っている。

表2 各院の政党別議席数（2013年12月現在）

政党	下院	上院
保守党	160	57
新民主党	100	0
自由党	34	32
ケベック連合	4	0
緑の党	1	0
無所属	4	7
欠員	5	9
合計	308	105

（出典）“Party standings / House of Commons.” Parliament of Canada Website <<http://www.parl.gc.ca/SenatorsMembers/House/PartyStandings/standings-E.htm>>; “Standings in the Senate.” Parliament of Canada Website <<http://www.parl.gc.ca/SenatorsMembers/Senate/PartyStandings/ps-E.htm>>を基に筆者作成

<sup>(23)</sup> ケベック州のみ、上院議員は州内の24の上院議員選出区を単位に1名ずつ任命される。

<sup>(24)</sup> 連邦発足当時の上院の州別議席配分は、オンタリオ州24、ケベック州24、大西洋沿海諸州24（ノヴァ・スコシア州12、ニュー・ブランズウィック州12）であった。なお、上院改革論の一つとして、議席をオンタリオ州・ケベック州以外の州にもっと配分すべきという議論がある。これには、全州に同数の議席を割り当てる案や、人口規模を考慮してある程度傾斜的に配分する案がある。

<sup>(25)</sup> 近年、財産資格の撤廃を求める憲法改正法案が上院議員から提出されている（第39議会期第2会期S-229、第40議会期第1会期S-212、同第2会期S-215）。

<sup>(26)</sup> Jonathan Nagle, “Database and charts on the composition of the Senate and the House of Commons,” Serge Joyal, ed., *Protecting Canadian democracy: The Senate you never knew*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, c2003, pp.327-329.

<sup>(27)</sup> 岩崎美紀子「二院制議会(2)―カナダの上院(上)―」『地方自治』733号, 2008.12, pp.22-23. 岩崎教授（筑波大学大学院）による上院議員の経歴調査によれば、政界・官界以外では、弁護士、実業家、ジャーナリスト、教師、コンサルタントなどが多いという。

<sup>(28)</sup> 上院議員についてはカナダ上院ウェブサイト掲載の議員リストを基に計算した。下院議員については、“Members of the House of Commons – average age.” Parliament of Canada Website <<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/Lists/ParliamentarianAge.aspx?Language=E&Menu=HOC-Bio&Chamber=03d93c58-f843-49b3-9653-84275c23f3fb>>を参照。

<sup>(29)</sup> “Women in national parliaments (Situation as of 1 Nov 2013).” Inter-Parliamentary Union Website <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

1993年から2006年までは自由党政権の時代であった。新民主党は長く下院で野党第3党あたりに位置していたが、2011年の総選挙では自由党とケベック連合を抜いて野党第1党になった。

英国議会と同様に野党には「影の内閣」が組織される。現在、野党第1党（Official Opposition）の新民主党のみならず、自由党とケベック連合も影の内閣を設けている。「影の大臣」は、カナダではOpposition Criticと呼ばれる。

上院議員は、多くは時の首相と同じ政党の者が任命されてきた。任期も解散もないため、新議員は補充的に任命されることになり、下院における政党勢力の変化は直ちには反映されない。また、同じ理由で、所属政党の立場に従って行動することもあまりない。

### 3 会期制度

#### (1) 議会期

下院議員総選挙後、総督は、首相の助言によ

り、議会を召集（summon）する布告<sup>(30)</sup>を女王の名において発する。これによる最初の開会日から下院が解散（dissolution）されるまでの期間が議会期（Parliament）である<sup>(31)</sup>。憲法上その期間の上限は5年だが、選挙法により4年に短縮されている（1-1を参照）。

議会が解散されると、審議未了の議案はすべて廃案となり、文書質問、請願または議会の文書提出要求に対する政府の回答義務もなくなる。

#### (2) 会期

議会期はいくつかの会期（session）に分かれる。会期ごとに総督が召集を布告する。会期の期間についての規定はなく、極めて短期で終わることもあれば2～3年の長期に及ぶこともある（表3を参照）。

会期をいつまで続けるかは政府の決定次第であり、政府の助言により総督が閉会（prorogation）<sup>(32)</sup>または解散を布告すれば会期は終了する。閉会の場合、未成立の法案は廃案になるの

表3 近年の議会期と会期

議会期	会期	期間	日数	開会実績	
				下院	上院
第37議会期（1210日間） 総選挙：2000.11.27	第1会期	2001.01.29-2002.09.16	595日間	211	124
	第2会期	2002.09.30-2003.11.12	408日間	153	97
	第3会期	2004.02.02-2004.05.23	111日間	55	42
第38議会期（421日間） 総選挙：2004.06.28	第1会期	2004.10.04-2005.11.29	421日間	159	100
第39議会期（888日間） 総選挙：2006.01.23	第1会期	2006.04.03-2007.09.14	529日間	175	113
	第2会期	2007.10.16-2008.09.07	327日間	117	73
第40議会期（858日間） 総選挙：2008.10.14	第1会期	2008.11.18-2008.12.04	16日間	13	8
	第2会期	2009.01.26-2009.12.30	338日間	128	83
	第3会期	2010.03.03-2011.03.26	388日間	149	99
第41議会期 総選挙：2011.05.02	第1会期	2011.06.02-2013.09.13	834日間	272	181
	第2会期	2013.10.16-			

（出典）“Parliament - duration of sessions.” Parliament of Canada Website <<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/parliament/Sessions.aspx>> を基に筆者作成

(30) 布告は『カナダ官報』（Canada Gazette）に掲載される。

(31) 解散がなくとも、憲法上は5年で任期満了となるが、常に解散が行われるのが例である。

(32) 閉会期間のことを recess ともいう。ただし、recess は長期の休会期間（adjournment）についていうこともある。

が原則であり、委員会の活動も終了し、議院運営委員会を除いてすべての議員は委員会の委員でなくなる。政府は通常、重要な法案が成立するまでは閉会の助言は行わない<sup>(33)</sup>。

1982年憲法第5条の規定により、「12か月ごとに少なくとも1回」開会するものと定められているので、閉会や解散の期間を長期に引き延ばすことはできない。

### (3) 開会と休会

両院とも、会期中は休会期間を除いて平日(月曜から金曜)は、本会議の開会時間が各々の規則で定められている(Ⅲ-1(1)を参照)。通年会期を仮定した場合、開会の日は年に約135日になる。

休会(adjournment<sup>(34)</sup>)については、会期中、約2か月半の夏期休会、1か月余のクリスマス休会および2週間余の春期休会があるほかに、感謝祭や戦没者追悼記念日などに合わせた1週間ずつの休会が5回ある<sup>(35)</sup>。休会のスケジュールは各院で定められ、必ずしも完全に同一ではない。各議長は、「公の利益」のため必要なときは、休会中であっても議員を呼び戻す(recall)ことができる。

### (4) 議案と会期の関係

議案は、会期終了時に審議未了の場合には廃案になるのが原則である。法案も、国王裁可が得られる前に会期が終了すれば廃案となり、次の会期に再提出しなければならない。

この原則は、徐々に緩和されるようになって

きた。法案審議は3読会制で行われるが(Ⅲ-3(3)を参照)、下院の例では、新たな会期において、前会期終了時に到達していた段階から審議を開始するということが、法案ごとに議院の全会一致による承認またはこれを認める動議の採択によって行われてきた。2003年からは、下院の議員提出法案はすべて前会期終了時に到達していた段階から継続されるようになった。

## 4 議院運営機関

### (1) 下院の運営機関

下院の議長(Speaker)は、総選挙後の最初の開会日において、議員のなかから選挙される(1867年憲法第44条)。この選挙は、秘密投票により行われ、1人の議員が投票総数の過半数を得るまで続けられる<sup>(36)</sup>。議長は議会期を任期として選ばれるが、死亡、辞任等の理由で空席になったときは、議員のなかから補充選挙が行われる(同法第45条)。

下院の副議長(Deputy Speaker)は、議長が主要政党の党首と協議したうえで指名し、本会議において選任される<sup>(37)</sup>。議会期を任期とする。副議長は全院委員会委員長(Chair of Committees of the Whole)でもある。

議長は英語系とフランス語系が交互に選出され、副議長は議長と異なる言語系から選ばれる慣習になっている<sup>(38)</sup>。

主要政党(recognized party: 下院で12人以上の議員を有する政党)の院内総務(House Leader)は、各政党における院の議事運営の担当者であり、定期的に会合して審議日程を協議する。与

<sup>(33)</sup> Monahan, *op.cit.*(7), p.95.

<sup>(34)</sup> 会期中において開会していない状態を adjournment というので、「散会」の意味でも使われ、開会されない土日も「休会」である。

<sup>(35)</sup> 開会と休会の年間スケジュールを定めることで合意されたのは1982年のことである。その後休会期間が徐々に増加して現在に至っている。

<sup>(36)</sup> 下院議長の選挙に秘密投票制度が導入されたのは、1985年の下院規則改正による。それまでは議長選挙の方法を規定する規則がなく、首相の提案を受けて本会議で選出されるという手続をとっていた。

<sup>(37)</sup> 2004年の下院規則改正による。以前は首相が副議長候補者を提案していた。

<sup>(38)</sup> 英語とフランス語は、1982年憲法第16条第1項の規定により、公用語として同等の地位を有するとされた。議会においては、議員も証人(witness)も自分が選択した公用語で発言することが認められている。1958年、議場に同時通訳の便宜を設ける決議がなされた。

党院内総務 (Government House Leader) は首相に指名される大臣の 1 人でもあり、政府関係議事の運営を担当する。野党側を代表する野党院内総務 (Leader of the Opposition) は、通常は野党第 1 党の党首が務め、野党側の討論の先頭に立ち、政府提出法案の修正やこれに対する対案を提案する<sup>(39)</sup>。

各政党の院内幹事 (Whip) は、党所属議員に対し議事や表決への参加を求め、院における役職や委員会を割り当て、党の規律を維持する。政府側を代表する与党院内幹事長 (Chief Government Whip) および野党側を代表する野党院内幹事長 (Chief Opposition Whip) がいる。

常任委員会の一つである議院運営委員会 (Standing Committee on Procedure and House Affairs) は、各党の院内総務・院内幹事クラスの議員が委員に含まれており、下院の議事手続、下院規則、各委員会の委員の調整、下院の運営等に関する事項を担当する。

## (2) 上院の運営機関

上院の議長 (Speaker) の任免権は総督が有し (1867 年憲法第 34 条)、総督は議会期ごとに議員のなかから首相の推挙によって議長を任命する。また、議長が不在のときに代わりを務める議長代行 (Speaker *pro tempore*) は、会期ごとに選任委員会により指名される。選任委員会 (Committee of Selection) とは、会期ごとに本会議において任命された 9 人の議員で構成される組織で、通常は与党院内幹事が委員長になる。選任委員会は、議長代行のほか、常任委員会および常任合同委員会の各委員を指名する。

上院の与党院内総務も通常は大臣の 1 人であり、首相に指名される。上院において政府提出

法案を代弁し、質問時間においても政府を代表して答弁する。野党院内総務はやはり上院の野党第 1 党から選ばれ、与党側との法案審議日程の調整等を行う。幹事については、上院の場合は、与党院内幹事と野党院内幹事が正副 1 人ずつ指名される。

## III 会議の手続と立法過程

### 1 本会議

#### (1) 本会議の議事日程

カナダ議会においては、会期中における毎平日の本会議のスケジュールが各院の規則で定められている。下院規則上、本会議の開会時刻は、月曜は午前 11 時、火曜、木曜および金曜は午前 10 時、水曜は午後 2 時<sup>(40)</sup>、散会時刻は通常は月曜から木曜は午後 7 時、金曜は午後 2 時 30 分と規定されている。上院規則上、本会議の開会時刻は、月曜から木曜は午後 2 時、金曜は午前 9 時、散会時刻は通常は月曜から木曜は午後 12 時、金曜は午後 4 時と規定されている<sup>(41)</sup>。当日の審議事項については、各院の議事日程表 (*Order Paper*) で公開される。

以下、下院における日々のスケジュールを見ることにする (表 4 を参照)。

- ① 日課事項 (Daily Proceedings) : 会議冒頭の祈禱などのほか、次のものが所定の時刻に行われる。
  - ・ 議員発言 (Statements by Members) : 月曜から木曜は午後 2 時から、金曜は午前 11 時から 15 分間行われる。大臣以外の議員が様々な論題について 1 分以内で意見表明等を行う<sup>(42)</sup>。
  - ・ 口頭質問 (Oral Questions (Question Period)) :

<sup>(39)</sup> 野党院内総務は、一定の討論に際し無制限の時間が与えられるほか、口頭質問では最初の質問を行う権利を有する。

<sup>(40)</sup> 水曜の午前には各政党の議員集会 (caucus) が行われ、上下両院の議員が政策や議事日程について議論する。

<sup>(41)</sup> ただし、上院の本会議は月曜・金曜に開会することはあまりなく、火曜から木曜にかけて開会するのが基本である。上院の活動は委員会に重点がある。

<sup>(42)</sup> 議員発言の制度は 1982 年に導入された。当初の制限時間は 90 秒だったが、1986 年に短縮された。

表4 下院本会議の週間スケジュール

時間	月	火	水	木	金	時間
10:00-11:00		定例事項 -----		定例事項 -----	政府議事	10:00-11:00
11:00-11:15	議員提出議案				議員発言	11:00-11:15
11:15-12:00					口頭質問	11:15-12:00
12:00- 1:00	政府議事	政府議事	委任立法調査 (要求次第で開催)	政府議事	定例事項 -----	12:00- 1:00
1:00- 1:30					政府議事	1:00- 1:30
1:30- 2:00						
2:00- 2:15	議員発言	議員発言	議員発言	議員発言	議員提出議案	1:30- 2:00
2:15- 2:30	口頭質問	口頭質問	口頭質問	口頭質問		2:00- 2:15
2:30- 3:00						2:15- 2:30
3:00- 5:30	定例事項 -----	政府議事	定例事項 〔含・資料要求 動議通告〕 -----	政府議事	政府議事	議員提出議案
	政府議事					
5:30- 6:30		議員提出議案	議員提出議案	議員提出議案		3:00- 5:30
6:30- 7:00	散会手続	散会手続	散会手続	散会手続		5:30- 6:30
						6:30- 7:00

(出典) “The daily program (Figure 10.1 Daily order of business),” Audrey O’Brien and Marc Bosc, eds., *House of Commons procedure and practice*, 2nd ed., Ottawa: House of Commons, 2009. <<http://www.parl.gc.ca/Procedure-Book-Livre/Document.aspx?sbid=7C730F1D-E10B-4DFC-863A-83E7E1A6940E&sbpid=1&Language=E&Mode=1>> を基に筆者作成。

月曜から木曜は午後2時15分から、金曜は午前11時15分から45分間行われる。「(4)質問」を参照。

②定例事項 (Routine Proceedings)：以下の順により、大臣や他の議員等が様々な事項について院に提起しあるいは報告する。討論は行われない。月曜と水曜は午後3時、火曜と木曜は午前10時、金曜は正午から行われる。

- ・文書の提出 (Tabling of Documents)：大臣、政務官、下院議長などが、法定提出文書など様々な趣旨で作成した文書を院に提出する。
- ・政府提出法案 (Introduction of Government Bills)：政府提出法案の第1読会である。
- ・大臣発言 (Statements by Ministers)：政府提出法案等の政策に係る簡潔な説明や国政課題についての声明を行う<sup>(43)</sup>。
- ・議会間会合代表報告 (Presenting Reports from Interparliamentary Delegations)

- ・委員会報告 (Presenting Reports from Committees)：各委員会に付託された法案審査や予算案審査などの結果を報告する。
- ・議員提出法案 (Introduction of Private Members' Bills)：議員提出の公法案の第1読会であり、提出者は簡潔な趣旨説明を行う。
- ・上院先議公法案第1読会 (First Reading of Senate Public Bills)
- ・動議 (Motions)：法案以外の動議が提出されることが多い。
- ・請願 (Presenting Petitions)：15分の時間制限がある。
- ・議事日程表掲載質問 (Questions on the Order Paper)：議員の文書質問に対し政府側が答弁する<sup>(44)</sup>。「(4)質問」を参照。
- ・資料要求動議通告 (Notices of Motions for the Production of Papers)：水曜のみ行われる。

(43) 2001年の下院規則改正により、大臣発言は政府提出法案の第1読会に続けて行われることになった。政府が法案や政策についての声明を議会以外の場で行う傾向が高まってきたという懸念があったため、大臣が法案の提出後直ちにその説明を行うというのがこの措置の目的であった。

- ③政府議事 (Government Orders) : 金銭法案を含む政府提出法案およびその他の政府提案に係る議案の審議が行われる<sup>(45)</sup>。議事日程のうち最も多くの時間が割かれる部分であり、議員発言、口頭質問、定例事項、議員提出議案といった定時の議事を間に挟みながら行われるのが通例である。審議対象の選択はもっぱら政府側が行う<sup>(46)</sup>。
- ④議員提出議案 (Private Members' Business) : 議員提出の法案その他の動議について審議する。1度に扱われるのは1動議のみで、月曜は午前11時、火曜から木曜は午後5時30分、金曜は午後1時30分から、各1時間が割り当てられる。
- ⑤散会手続 (Adjournment Proceedings (Late Show)) : 散会前の30分間、主に議員からの質問に充てられる。金曜には行われぬ。「(4) 質問」を参照。

## (2) 本会議の定足数

本会議の定足数は、1867年憲法法の規定によれば、下院は議長を含む20人であり(第48条)<sup>(47)</sup>、上院は議長を含む15人である(第35条)<sup>(48)</sup>。

各院とも、会議開始時に定足数に達しないと

きは、議長は散会することができる。会議中に議員から定足数を満たしていない旨の指摘があったときは、集合ベルなどで集合をかけても定足数に達しなければ、議長は散会しなければならない。

## (3) 動議の提出

議案の提出は、法案のそれを含めて、すべて動議 (motion) の手順を踏む。実体的動議 (substantive motion)<sup>(49)</sup>を提出するには、ほとんどの場合、事前に文書による通告 (notice) を行わなければならない。動議の通告は、通告提出日<sup>(50)</sup>の翌開会日の通告表 (Notice Paper)<sup>(51)</sup>に掲載される。この通告提出日は、法案などの場合は、実際に本会議で動議を提出する2日前でなければならないという、48時間の通告期間ルールがある<sup>(52)</sup>。

動議の提出には、本人以外に1人の賛同者 (seconder) を要する。

## (4) 質問

### (i) 下院

議員による質問の権利行使は、政府に情報を求め、政府に説明責任を果たさせる制度として重視されている。これには、口頭で行う方法と

(44) 議事日程表掲載質問は、1975年以前は毎日のスケジュールに入っていなかった。1987年に下院規則が改正され、定例事項の一つになった。

(45) 政府提出法案の審議は、連邦発足当初は限られた日にしか行われなかったが、現在のように毎日の日程に組み込まれるようになったのは1962年である。

(46) ただし、歳出議事の場合は野党議員の提出する動議について議論される(後掲注(69)を参照)。なお、上院では、上院規則の規定により、本会議において法案や政府の行政責任に係る事項について審議するときは、上院議員でない大臣も、上院の招致により討論に加わることができるようになっている。大臣は基本的に下院議員だが、これにより上院における法案審議にも支障が生じないようになっている。ただし、この制度が政府の責任追及のために用いられることはないとされる (Pinard, *op.cit.*(14), pp.498-499)。

(47) 下院の定足数を30または50に引き上げるための議員提出法案が出されたことが過去何度かあった。

(48) 同条の規定は、「別に定めるまでは」との条件付きになっているが、現行上院規則の規定でも15人と規定されている。

(49) 実体的動議とは、他の動議や議事手続に付随しない独立した動議をいう。法案の提出動議(第1読会)は実体的動議だが、法案の第2読会や第3読会の動議は付随的動議なので通告を要しない。

(50) 動議通告は、月曜から木曜は午後6時まで、金曜は午後2時までに提出すればその日が提出日となる。

(51) 通告表は、議事日程表に添付される文書で、通告のあった法案名、動議、質問等が掲載される。

(52) 実際には、通告表に掲載された翌日の本会議で動議を提出することができるので、通告提出や動議提出の時間によっては48時間よりも短くなりうる。金曜が通告提出日のときには翌週月曜の通告表に掲載されるが、当該月曜に動議を提出することができる。通告期間のルールは、動議の種類により1時間から2週間までと異なる。

文書で行う方法とがある<sup>(53)</sup>。

口頭質問には、本会議の1日のスケジュールのうち、45分間が充てられる<sup>(54)</sup>。質問は、その内容について所管する大臣に対して行われるが、ほかに下院財務理事会 (Board of Internal Economy)<sup>(55)</sup>の委員および下院の各委員会の委員長に対しても、各々の所掌について質問を行うことができる。野党議員は与党議員より多くの質問の機会が与えられ、大臣や政務官 (Parliamentary Secretary) は質問の権利を有しない<sup>(56)</sup>。緊急の質問であれば通告を要しない。

質問を受けた大臣は、必ずしも即答する必要はなく、答弁しないことも認められる。また、他の大臣や政務官が答弁することもできる。質問者は、答弁を得ることや指名した大臣からの答弁に固執することはできない。質問者が口頭質問への答弁に不満なときは、通告を行ったうえで、散会手続の時間に質問を行うことができる<sup>(57)</sup>。これは、月曜から木曜の本会議の散会前30分間に行われるもので、質問に対しては、大臣または政務官が答弁する。質疑応答は質問者1人あたり10分以内とされている。

文書質問は、48時間前に通告したうえで、議事日程表に掲載しなければならない。これに

対しては、後日の本会議の議事日程表掲載質問の時間に、主に政務官から答弁がなされる。答弁は、当日の『議事録』 (Debates)<sup>(58)</sup>に答弁内容が掲載される質問番号を示すにとどめるか、質問者の要求があった場合には読み上げられる。詳細な答弁を要する場合は、政府側は下院からの報告書要求 (order for return) を出すよう求めることができる。

文書質問に45日以内に答弁するよう要求したにもかかわらず答弁がないときは、自動的に所管の常任委員会に問題が付託されることになる<sup>(59)</sup>。

## (ii) 上院

上院にも、口頭質問および文書質問の制度がある。1日の本会議で口頭質問に充てられる時間は30分間である。質問の相手は、与党院内総務、大臣および委員会の委員長である。

## (5) 表決方法

### (i) 下院

動議をめぐる討論終了後、議長が動議に対する承認を求めたときに、異議が出なければ議長は可決を宣告する。異議のある議員がいて、そ

53) 連邦発足当初の下院規則には文書質問のみ規定されていたにもかかわらず、口頭質問は最初から行われ、やがて議員の権利として慣習法的に認められていった。規則上、議事日程に位置づけられるようになったのは1964年になってからである。

54) 首相と野党党首などとの論戦が行われるのも口頭質問の時間である。通年で開会した2012年の1年間を見ると、下院本会議の議事が行われた131日のうちハーパー首相が答弁に立ったのは64日であった。同年の議事録を見る限り、首相の下院本会議における発言はもっぱら口頭質問の時間に行われている。

55) 下院財務理事会は、下院議長を長とし与野党の議員等からなる、下院の財務や内部管理を所掌する組織。下院事務総長 (Clerk of the House of Commons) が事務局長を務める。

56) 口頭質問については、1997年の議長・各党間合意により次のような取り決めとなった。まず野党第1党の院内総務 (党首) が3問、次に同党の他の質問者が2問、続いて野党第2党の質問者2人が各々2問ずつ、さらに野党第3党の質問者1人から3問と質問することが認められる。その後は下院の政党勢力に従って議長が差配する。発言時間は1問につき約35秒、首相や大臣等による答弁も約35秒が認められる。したがって、短い質問時間に数多くの質疑応答が速いテンポで交わされていく。

57) 散会手続の時間における質問は、1964年の下院規則改正により認められるようになった。

58) 両院とも、本会議の議事については『議事録』のほか、決定事項等の要録をまとめた『日誌』 (Journals) が英仏両語で発行される (これらには全院委員会の議事も含まれる)。各委員会の議事について両者に相当するのは、各々EvidenceとMinutesである。

59) 議員側には、質問に対する答弁がなかなか得られないという不満がある。1議員が議事日程表に掲載できる質問数の上限は4であり、答弁が得られないままだと他の質問ができなくなる。2001年の下院規則改正により、委員会への自動付託が行われるようになった。

の議員が全会一致は避けたいが発声表決や記名表決は求めないというときは、議長は、単に賛否が分かれたうえでの (on division) 可決または否決とすることができる。

発声表決 (voice vote) の場合は、議長の呼びかけに応じて、賛成の議員は「yea」、反対の議員は「nay」と答え、議長はその声量に従い可否を判断して宣告する。しかし、5人以上の議員が記名表決を求めて起立した場合には、議長は記名表決に付すべく議員に本会議場への集合を命じなければならない。ただし記名表決は、院内幹事等の要求により後刻または後日に持ち越されることもある<sup>(60)</sup>。

記名表決 (recorded vote) は、議長の呼びかけに応じて、賛成、反対の順に議員が起立し、議場書記官が議員の名を呼びながら記録していく。1867年憲法第49条の規定により、議長は表決には加わらないが、可否同数の場合に限り議長は表決権を有する。

なお、議案の内容に関して私的な利害を有する議員は、討論にも表決にも加わることができない<sup>(61)</sup>。

## (ii) 上院

発声表決の際に2人以上の議員が要求すれば、起立表決 (standing vote) が行われる。起立表決の手順は下院の記名表決の場合と同様である。

上院議長は、1867年憲法第36条の規定により、下院議長と異なり常に表決権を有し、可否同数のときは否決とみなされる。

## 2 委員会制度

### (1) 下院における委員会制度

#### (i) 常任委員会

常任委員会 (standing committee) は、下院規則により設置され、各委員会の定員は12人、常任委員会の数は24である。これとは別に、全常任委員会の委員長 (Chair) および常任合同委員会の下院側委員長により構成される連絡委員会 (Liaison Committee) が置かれ、下院財務理事会から常任委員会に割り当てられた経費の配分などを行っている。

議員は複数の委員会に所属することができる。政務官は通常、その担当分野の常任委員会の委員となる。委員会に正規の委員のほかに準委員 (associate member) を置く制度があり、準委員は小委員会に加わる資格を有するとともに、正規委員が委員会に出席できないときに代理を務める。原則的にどの下院議員も委員会に出席し、証人に質疑し、公開の議事に加わることができるが、定足数として数えられ、動議や表決を行う資格を有するのはあくまで正規委員であり、他の議員は代理として正式に指名されない限りこれらの資格を持たない。

常任委員会の委員長は与党から選ばれ、第1副委員長は野党第1党から、第2副委員長はその他の野党から選ばれるが、四つの委員会 (「公会計」「情報アクセス・プライバシー・倫理」「政府活動・予算」「女性の地位」の各委員会) に限っては委員長は野党第1党から、第1副委員長は与党から選ばれる。委員長は可否同数のときのみ表決に加わる。

各委員会に所属する委員数の内訳は、おおむね院における政党勢力に比例して配分され、各政党の院内幹事が、自党からの委員名簿を議院

(60) 記名表決は、近年、火曜と水曜の政府議事の終了後 (議員提出議案の前) などに順次まとめて行う例が多くなった。

(61) 2004年に下院議員利益衝突規範 (Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons) が定められ、下院規則に付属文書として加えられた。この規範によれば、議案の内容に私的な利害を有する議員はその旨を会議で開示しなければならない、討論・表決への参加が禁止される。同規範にはこのほか、職務遂行に当たっての私的利益の追求、影響力の行使および内部情報の利用の禁止、贈物・利益供与の受領および招待旅行の原則禁止、ならびに政府との契約の禁止などが規定されている。

運営委員会に提出する。

常任委員会のもとに小委員会 (subcommittee) が置かれることがあり、議会期の間または特定の任務の終了まで続けられる。小委員会の構成は、常に親委員会における政党別構成比に従うとは限らない。小委員会の委員には、親委員会の正規の委員からだけでなく、準委員から任命されることもある。

## (ii) 立法委員会・特別委員会

立法委員会 (legislative committee) は、動議により必要に応じて設置されるものであり、院から付託された法案を審査する<sup>(62)</sup>。政府提出法案を起草することが付託されることもある。15人以下の委員で構成され、委員長は議長により任命される。

特別委員会 (special committee) は、特定の任務を遂行するためにその都度動議により設置される。設置根拠となる付託命令 (Order of Reference) に示された特定の権限のみを有し、最終報告を提出して役割を終える。特別委員会の委員長は、その委員会で選出されることもあれば、付託命令において指名されることもある。

## (iii) 全院委員会

全院委員会 (Committee of the Whole) は、下院議員全員による略式の全院会議であり、下院本会議場 (Chamber) で開催される。本会議のときと異なり、1事項について2回以上発言することが許され、動議には賛成者を要しないなど、手続が簡略化される。首相と野党院内総務には無制限の発言時間が許される。かつては法案の過半が全院委員会で審議されたが、多くの法案が常任委員会等で扱われるようになった現在では、歳出予算案のほか、処理を急ぐなどの必要のある特定の議案や法案を審査するために開催される<sup>(63)</sup>。

全院委員会委員長は副議長が兼務するが、委員長不在時の代理として、全院委員会副委員長 (Deputy Chair of Committees of the Whole) および全院委員会副委員長補佐 (Assistant Deputy Chair of Committees of the Whole) が、会期を単位として任命される。

## (iv) 委員会における定足数等

常任委員会、立法委員会および特別委員会における定足数は過半数であり (立法委員会の定足数に委員長は算入されない)、定足数が満たされなければ表決、決議その他の決定を行うことはできないが、例えば目的が公聴会の場合は、定足数に満たない委員数で行うことができる。定足数を満たしていても、野党委員が1人もいない状態では委員会を開かないのが通常のマナーとされている。なお、全院委員会の定足数は本会議と同じ20人、連絡委員会の定足数は7人である。

なお、委員会は、本会議が行われているときも、また休会中であっても会議を行うことができる。

## (2) 上院における委員会制度

上院にも下院と同様に、常任委員会、立法委員会、特別委員会および全院委員会の制度がある。下院と異なり、本会議が行われているときに委員会を開くことはできない。

上院における審議は、本会議より委員会の方に多くの時間が割かれる。下院議員に比べ政党の拘束から比較的自由で、かつ専門的知識と経験に富む上院議員は、委員会において、討論を行い、証人から証言を得、様々な地域や階層の国民の意見を集めて、法案を練り上げていく。また上院の委員会は、具体的な法案の審査のみならず、政策分野に関する調査・研究においても定評がある。<sup>(64)</sup>

<sup>(62)</sup> 立法委員会制度は、1985年の下院規則改正により導入された。

<sup>(63)</sup> 本会議の議事を切り替えて全院委員会に移行し、それが終われば本会議の議事に戻るという形をとることが多い。

常任委員会については、上院規則により16の委員会が設置されている。各委員会の委員数は12人が基本だが、委員会によっては5人から15人と異なる。

全院委員会において法案や政府の行政責任に係る事項について審査するときは、本会議の場合と同様に、上院議員でない大臣も、全院委員会の招致により討論に加わることができる。

### (3) 両院合同委員会

両院合同委員会 (joint committee) は、各院の議員数に比例した数の議員により構成される。委員長は、各院から1人ずつ出て共同委員長 (Joint Chair) となる。

常任合同委員会としては、議会図書館常任合同委員会 (Standing Joint Committee on the Library of Parliament) と委任立法審査常任合同委員会 (Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations) がある。後者は1971年に設置された委員会で、議会制定法のもとで政府が制定・執行する諸般の規則や規制を監視する役割を有し、下院側の共同委員長は野党第1党から、上院側の共同委員長は与党から選ばれ、第1副委員長は下院与党から、第2副委員長は下院の野党第1党でない野党から選ばれる。

## 3 立法過程

### (1) 法案の種類

#### (i) 公法案と私法案

公法案 (public bill) は、一般に適用される性

質を有するものである。

これに対して私法案 (private bill) は、特定の個人や企業などの法人にのみ関わるものであり、当事者の請願に基づくものである。ほとんどは上院で先議され、法案全体に占める割合は極めて小さい。私法案を大臣が提出することは許されていない。

#### (ii) 政府提出法案と議員提出法案

公法案は、政府提出法案 (government bill) と議員提出法案 (private Members' bill) に分けられる。

政府提出法案は、通常は下院に、下院議員である大臣が提出する。政府提出法案は、法務省が、内閣の指示を受け、関係の省との協議に基づいて起草し、内閣の承認を経て提出に至る。大臣はまた、下院の常任委員会、特別委員会または立法委員会に政府提出法案を起草させることができる<sup>(65)</sup>。議会における審議時間の多くは、政府提出法案に割かれる。

議員提出法案は、大臣や政務官といった政府構成員でない議員が提出するものだが、提出には一定の制限がある<sup>(66)</sup>。議員提出法案の作成にあたっては、下院では議会法制顧問 (Law Clerk and Parliamentary Counsel) の助言を得ることができる。

近年の会期ごとの法案提出数と成立数については、表5を参照されたい。

(64) Smith, *op.cit.*(12), pp.159-160, 177-178; C.E.S. Franks, "The Canadian Senate in modern times," Joyal, ed., *op.cit.*(26), pp.182-185.

(65) 委員会への法案起草の付託は、議員に政策形成に参与する機会を与える目的によるものであり、1994年の下院規則改正により導入された。

(66) 議員提出法案の選択については、下院では次のような手続で行われる。まず議会期の始めに、くじ引きで議員全員の順位を決めて議員提出議案審議順位一覧 (List for the Consideration of Private Members' Business) が作成され、この一覧から、すでに法案等を提出している上位30人の議員 (議長や政府構成員等は除かれる) が選ばれて、その法案等が優先順位表 (Order of Precedence) に載せられる。議員提出議案の時間では、同表に掲載された法案等が扱われ、処理済みになったものは表から削除されていく。こうして同表の法案等の残りが15件になったところで、次の15人分の法案等が同表に追加される。一覧と表は議会期の間はキープされるので会期をまたいで継続し、一覧に残った議員の数が15人以下になると、新たにくじ引きが行われて次の一覧が作成される。

表5 近年の会期ごとの法案提出数と成立数

( ) 内は成立数

議会期 - 会期 (期間)	下 院				上 院				合 計
	公 法 案		私法案	計	公 法 案		私法案	計	
	政府提出	議員提出			政府提出	議員提出			
37-1 (2001.1-2002.9)	62 (47)	280 (0)	0 (0)	342 (47)	14 (14)	26 (3)	3 (3)	43 (20)	385 (67)
2 (2002.9-2003.11)	58 (28)	271 (4)	0 (0)	329 (32)	2 (1)	19 (1)	2 (1)	23 (3)	352 (35)
3 (2004.2-5)	36 (21)	329 (3)	0 (0)	365 (24)	0 (0)	16 (0)	1 (1)	17 (1)	382 (25)
38-1 (2004.10-2005.11)	82 (46)	265 (4)	0 (0)	347 (50)	10 (7)	34 (2)	2 (1)	46 (10)	393 (60)
39-1 (2006.4-2007.9)	63 (36)	261 (4)	0 (0)	324 (40)	5 (4)	29 (0)	1 (1)	35 (5)	359 (45)
2 (2007.10-2008.9)	62 (29)	354 (6)	0 (0)	416 (35)	3 (1)	43 (4)	0 (0)	46 (5)	462 (40)
40-1 (2008.11-12)	4 (0)	53 (0)	0 (0)	57 (0)	1 (0)	17 (0)	0 (0)	18 (0)	75 (0)
2 (2009.1-12)	63 (31)	295 (0)	0 (0)	358 (31)	7 (3)	45 (0)	0 (0)	52 (3)	410 (34)
3 (2010.3-2011.3)	61 (28)	441 (4)	0 (0)	502 (32)	12 (5)	29 (2)	1 (0)	42 (7)	544 (39)
41-1 (2011.6-2013.9)	64 (50)	340 (15)	0 (0)	404 (65)	16 (11)	22 (4)	3 (3)	41 (18)	445 (83)

(出典) "Table of legislation introduced and passed by session." Parliament of Canada Website <<http://www.parl.gc.ca/parlinfo/compilations/houseofcommons/BillSummary.aspx>> を基に筆者作成

(iii) 金銭法案

1867年憲法第53条は、政府提出法案のうち金銭法案、すなわち「歳入の一部を支出し、または租税もしくは賦課金を課すための法案」は、下院で先議されなければならないと規定している。金銭法案には、総督による国王勸告(Royal Recommendation)の添付がなければならない(同法第54条)<sup>(67)</sup>。

カナダの予算年度は4月に始まる。年度の歳出に係る当初歳出予算(Main Estimates)案は、3月1日までに下院の各委員会に提出される。各委員会では、付託された予算案について、所管の大臣や省庁の公務員、利害関係者等を証人として招致するなどして審査を進め、5月31日までに本会議に報告する<sup>(68)</sup>。当初歳出予算

案が下院で承認を受けると<sup>(69)</sup>、これに基づく政府の支出権限に効力を与えるための歳出予算法案(appropriation bill)が提出され、下院、上院の順に最終的には6月23日までに可決されることになる。年度当初の支出については、通常は暫定歳出(Interim Supply)に係る歳出予算法案が3月26日までに可決される。

(2) 開会と玉座演説

上述のように、下院議員の総選挙後に総督が議会を召集し、下院議長が選出される。開会の儀式は上院本会議場において行われ、総督、大臣、上下両院議員のほかに連邦最高裁判所の判事も列席する。ここで総督は、玉座演説(Throne Speech)を朗読する。これは、政府の立法計画

(67) 議員提出法案で公金の支出に係る内容が含まれる場合も国王勸告を要し、第3読会までにこれが得られなければその法案は廃案になる。つまり、政府の支持がなければ成立しないということである。

(68) このように下院各委員会による当初歳出予算案の審査が制度化されたのは、1968年の下院規則改正による。なお、本会議への報告は義務的ではない。

(69) 下院における政府議事の時間に歳出議事(Business of Supply)が行われる。ただし、歳出議事では野党が主導権を握り、野党議員は48時間前動議通告を行ったうえで動議を提出する。動議の内容は、予算に限らず議会の権限に属するものであればいかなる事項でも認められ、政府の政策に対する批判とこれに対する政府側の反論が繰り返される。歳出議事を行う時期は、下院規則により3期間(supply period)に分けられ、①3月26日以前に7日、②6月23日以前に8日および③12月10日以前に7日と年間22日設けられることになっている。おおむね①は暫定歳出案、②は当初歳出予算案、③は補正予算案の審議の時期に当たり、各期間の最後には各々の予算案の承認手続が行われる。歳出議事が設けられる日はallotted dayまたはsupply dayと称され、元来は英国議会の野党日(opposition day)の伝統の名残である。

の概要について首相が起草したものである。英国王が滞在しているときには英国王自らが朗読する。玉座演説は、会期ごとに行われる。

### (3) 法案の審議過程

#### (i) 法案提出の動議通告

公法案の大部分は下院で先議されるので、以下、下院における審議過程から説明する。

大臣であれ議員であれ、法案を提出するには少なくとも 48 時間前に文書で動議通告をしなければならない (1-3)を参照)。この通告が行われると、まず通告表にその提出予定の法案名と提出者名が記載される。次に、通告期間が経過すると議事日程表に掲載され、実際にその法案が提出されるまで掲載される。

#### (ii) 第 1 読会

法案の審議は、英国議会と同様に 3 読会制によって行われる。

第 1 読会では、提出者である大臣または議員は、法案名を読み上げることによって、当該法案の提出許可を求める動議にかける。議員提出法案であれば、通常は提出者により簡潔な趣旨説明が行われる。政府提出法案であれば趣旨説明はほとんど行われないが、後で本会議における大臣発言の形でなされることもある。第 1 読会は形式的なものであり、提出動議にかけられた法案は、討論、修正または質疑に付されることなく通過したものと見なされる。法案には法案番号が付され<sup>(70)</sup>、英仏両語で印刷されて議員に配布される。

#### (iii) 第 2 読会

第 2 読会では、法案の立法目的について討論

が行われる。後述のように事前に委員会審査に付託されない限り、この段階で焦点が当てられるのは法案の基本原則であり、条文の詳細には立ち入らず、修正は行われない。討論の終了後に表決が行われ、可決されれば法案は委員会に付託されるが、否決されれば廃案となる。法案が第 2 読会で可決されれば、その立法目的が確定し、以後の審議段階で原則的な修正を行うことはできなくなる。

第 2 読会通過に抵抗するには三つの方法がある<sup>(71)</sup>。すなわち、①第 2 読会の審議を 3 か月または 6 か月延期する提案 (hoist amendment)、②法案に対する適切な理由を付した反対 (reasoned amendment)、および③法案を撤回する代わりに委員会に当該法案の主題内容に関する検討を付託する提案である。延期の提案は 1 回限り許されているが、仮に採択されれば、実質的には廃案と同様の効果が生ずる。主題内容の検討を付託された委員会は、期限付きで付託された場合でなければ報告の義務は生じない。

政府提出法案については、大臣は院の承認を得て、第 2 読会の審議に入る前に常任委員会、特別委員会または立法委員会に付託することもできる<sup>(72)</sup>。この場合、委員会は法案の基本原則についても審査できるので、逐条修正だけでなく立法目的の修正をも提案することができる。委員会審査が終了すれば、その報告を受けて本会議における報告段階に移行するわけだが、この場合の報告段階は第 2 読会を兼ねたものになる。したがって、ここを通過すれば、法案は第 3 読会に進む。

#### (iv) 委員会段階

委員会では、付託された法案について、条文

(70) 下院における法案番号は、政府提出法案は C-2 から C-200、議員提出法案は C-201 から C-1000、私法案は C-1001 からの番号が会期ごとに付される。上院に提出された法案には同様に S 番号が付される。C-1 と S-1 は、玉座演説直後に政府が儀式的に提出する法案に付される。

(71) いずれも、第 2 読会可決動議に対する修正 (amendment) 動議の形式をとる。なお、動議に対する修正動議には通告を要しない。

(72) 第 2 読会前の委員会付託は、1994 年の下院規則改正により導入された。

の審査が行われたうえで承認または修正がなされる。多くの法案は、その主題に応じた常任委員会に付託されるが、法案によっては立法委員会または特別委員会が臨時に設置され、または成立を急ぐなど必要があれば全院委員会の形式で審査されることもある。常任委員会、立法委員会および特別委員会は、必要に応じ外部の専門家を雇用することができる。

委員会審査では、まず有識者等の証人から意見の聴取および質疑応答が行われる。そのうえで逐条審査が行われ、その過程で委員から修正案が出されたものについては、条文ごとに修正の可否が表決される。こうして全条文にわたる審査が終了すれば、最後に、修正を含めた法案全体について表決が行われ、本会議での報告段階に進むことになる。法案に関する委員会審査報告には、委員会が修正案を採択した場合にはそれも盛り込まれる。

委員会の会議の多くは公開で行われるが、非公開で (*in camera*) 行うこともでき、報告書案の検討や議事日程の協議は通常非公開で行われる。

#### (v) 報告段階

委員会審査報告の審議は本会議で行われるが、ここではすべての議員が修正案を提出することができる。修正案が提出されなければ討論は行われず、直ちに第3読会に進むことになる。全院委員会からの報告であれば、修正のあるなしにかかわらず直ちに表決に付され、その日のうちに第3読会に移行する。

報告段階で議員が修正案を提出する場合は、報告段階の審議が始まる少なくとも1開会日前に書面で通告したうえで、修正動議を提出する必要がある。議長は、提出された修正案を選択し、グループ分けして討論に付す権限を有する。委員会での議論が単に繰り返されることを防ぐために、委員会ですでに検討された修正案や承

認されなかった修正案は、通常は選択されない<sup>(73)</sup>。修正案は、討論のうえで個々に表決され、最後に、可決された修正案を含む法案が表決されて第3読会に進む。

#### (vi) 第3読会

第3読会は、院として最後の段階であり、法案の可否について審議を行う。

第2読会のとおり同様に、審議を3か月または6か月延期する提案、法案に対する適切な理由を付した反対を行うことが可能である。また、法案の特定の条項についての検討を委員会に再付託することもできる。この場合には、法案を本質的に変更するような検討の付託はできず、委員会は特定された条項を審査するのみである。

第3読会を通過した法案は、上院に対して承認を要請する伝達書 (message) を添えて送付される。

#### (vii) 上院における審議

上院における法案審議過程は下院と同様の3読会制である。

ただし、上院は、下院に提出された法案について、下院から受領する前にその主題内容を常任委員会で検討することができる。政府提出法案のほとんどは下院先議であるため、この予備審査 (pre-study) 制度は、上院での法案審議を迅速に進めるには有効な手段となる。これにより、上院は法案の受領後短期間でその承認または修正の態度を決めることができる。

上院が、下院から受領した法案について修正することなく承認したときは、その旨が伝達書によって下院に通知されるとともに、通常は速やかに国王裁可が得られることになる。

#### (4) 両院関係

上院が下院の承認した法案を修正したときは、その旨を記した伝達書とともに法案が下院

<sup>(73)</sup> このような報告段階における修正動議の扱いについては、基本的には1968年の下院規則改正により導入されたものである。

に返付され、下院の再審議に付されることになる。この場合、下院の再審議の動議に要する通告期間は24時間である。動議は、上院修正に同意する、同意しない、これをさらに修正する、または部分的に同意・不同意としもしくは修正するといったものでもよい。上院修正に関する審議は、当該修正に限定され、法案の他の部分や法案全体に及ぶものであってはならない。

上院は、主として技術的な見地から法案を精査する役割を果たしているとされ、起草時のエラーの訂正や執行上の観点からの改善といった修正がしばしば行われる。こうしたものは、法案の趣旨そのものに触れない限り、下院側でも受け入れるのが通常である<sup>(74)</sup>。

しかし、法案について両院の意思が異なった場合には、その文言が一致するまで両院間を往復することになる。制度上、法案審議に関する各院の権限は基本的に同等なので<sup>(75)</sup>、両院とも同一文言で承認しない限り法案は成立しないのである<sup>(76)</sup>。英国議会における「1911年議会法」(Parliament Act 1911)やソールズベリー慣習(Salisbury Convention)のように<sup>(77)</sup>、両院が衝突した場合に一定の条件のもとで下院の意思を上院のそれに優越させるような法律も慣習も存

在しない<sup>(78)</sup>。

両院間を往復した調整によっても解決が見られないときのために、かつては両院協議会によって合意を図る方法も使われていたが、両院協議会は1947年に行われたのを最後に途絶した。両院間の伝達書によるやり取りや、大臣らが各院の委員会に出席することで解決を図るといった方法が定着し、両院協議会は制度としては残ったもののこれを使う必要性が減じたとされている<sup>(79)</sup>。

#### (5) 裁可

両院で可決された法案は、総督による国王裁可(Royal Assent)を得て法律となる(1867年憲法第55条)<sup>(80)</sup>。これには二つの方式がある。

一つは、両院議員が上院本会議場に会して裁可の儀式を執り行うという伝統的なもので、年に少なくとも2回行われることになっている。特に、その会期に最初に成立した歳出予算法は、この儀式により裁可を得ることとされている。

もう一つは、成立した法案を議会事務総長(=上院事務総長)<sup>(81)</sup>が総督に提出し、総督が裁可する旨の宣言書に署名するというものである。総督の署名を得たという通知が直ちに議会事務総

(74) 「こうした見直しの役割は、政府の法案起草技術が今より不備だったかつてに比べれば、現在はさほど重要ではなくなったものの、起草作業はいまだに決して充分ではないので、今でも上院の甚だ有用な機能なのである」とされる(Franks, *op.cit.*(13), p.190)。

(75) 憲法改正法案については、一部の事項を除いて、両院の決議および3分の2以上の州(それらの州の人口の合計が直近の国勢調査において全州の人口の50%以上であることを要する)の議会の決議による承認を必要とするが(1982年憲法第38条)、この場合に、下院における決議の可決後180日以内に上院が同旨の決議を可決せず、下院が決議を再可決したときは、上院の決議は不要となる(同法第47条)。

(76) 上院に公選制を導入することを主張する論者の多くは、同時に、両院衝突の際に下院の優越性を確保するため上院の権限を抑制するべきと主張する。

(77) 英国では1911年議会法により、貴族院は金銭法案に対しては1か月、一般の法案に対しては2年(後に1年に短縮)の遅延権を有するにすぎなくなった。ソールズベリー慣習とは、政府与党が総選挙時のマニフェストで公約していた法案について、貴族院は第2読会で否決しないと決めたものである。

(78) Franks, *op.cit.*(14), p.150は、上院に、例えば6か月間の遅延権を導入するだけでも、任命制に対する正統性の疑いは緩和されるのではないかと示唆する。

(79) 岩崎教授(前掲注(27)を参照)の調査によれば、20世紀に上院で否決された公法案の数は44本だが、このうち39本は1940年以前であり、戦後の上院は直接的否決権の行使に慎重になったという(岩崎美紀子「二院制議会(3)―カナダの上院(中)―」『地方自治』734号, 2009.1, p.27)。ただし、1980年代から1990年代にかけては上下両院が対立した時期もあり、上院が法案審議を引き延ばして廃案に追い込んだ例もある(前掲注(11)を参照)。

(80) 総督の代理として、カナダ首席裁判官(Chief Justice of Canada)のほかカナダ最高裁判所(Supreme Court of Canada)裁判官が裁可を行うこともある。

長から両院議長に、さらに議長から各院に伝達される。各院に伝達された日が裁可を得た日とされる。かつては裁可の儀式が行われるまで法律が施行されないという不都合があったが、2002年に国王裁可法（Royal Assent Act）が制定されたことでこの署名方式が多用されるようになった。

当該法律に別段の定めのない限り、裁可を得た日をもって法律の効力が発生するとされる。

おわりに

カナダ議会の歴史は漸進的な改革の歴史でもある。本文では現在の議会の姿を概説してきたが、脚注である程度示したように、議会運営のあり方等についてはしばしば変更が行われてきた。それらの多くは、おおむね議員の発言権の確保と議事の効率性・合理性の追求との調整の産物といえる。与野党の交代が生じうることを前提に、議院規則の改正によって解決できることを実行してきたのである。日常的な議事スケジュールそのものが定型化されているだけでも議事運営の効率性に寄与するものと思われ、制度の大きな違いはあれ、わが国の国会改革論議にも示唆するところがあるだろう。

他方、憲法改正などの困難さを伴うのが上院改革である。これも脚注でいくつか触れたように、任命制の見直しと公選制の導入、州への議席配分の見直し、両院の権限関係の見直しなどが提案されており、現在のハーパー政権も積極的に取り組んでいるが、実現に向けての合意にはなかなか至らない<sup>(82)</sup>。これまで実現した憲法上の上院改革といえ、75歳定年制がほと

んど唯一の成果である。任命制が民主的正統性を欠くと批判されるものの、任命制であるが故に政局に捉われず専門性が発揮できるなどと評価され、下院とほぼ同等の権限を有しながらその行使を抑制するという慣習も定着しており、制度を一挙に改革すべきという機運には欠ける。上院のあり方をめぐる悩みは、その母型である英国貴族院の場合とも共通するが<sup>(83)</sup>、カナダ上院の場合は州代表としての機能の強化が期待されているという点で英国貴族院と異なっている。今後の成り行きに注目したい。

#### 参考文献

- ・岩田啓「カナダ連邦議会における一般議員議事手続き」『レファレンス』553号, 1997.2, pp.5-29.
- ・富井幸雄「カナダの上院一憲法と第二院(1)」『法学会雑誌』47巻2号, 2007.1, pp.35-79.
- ・富井幸雄「カナダの上院一憲法と第二院(2・完)」『法学会雑誌』48巻1号, 2007.7, pp.1-58.
- ・野住不二男「カナダ議会—その運営を中心として—」『レファレンス』130号, 1961.11, pp.12-30.
- ・馬場伸也ほか『世界の議会11 カナダ・中米』ぎょうせい, 1983, pp.9-120.
- ・Brooks, Stephen, *Canadian democracy: An introduction*, 5th ed., Don Mills, Ont.: Oxford Univ Press, 2007.
- ・Courtney, John C. and David E. Smith, eds., *The Oxford handbook of Canadian politics*, Oxford: Oxford Univ Press, 2010.
- ・Robertson, James R., *House of Commons procedure: Its reform* (82-15E), Ottawa: Library of Parliament, May 1982 (Rev. 21 Feb 2002).
- ・Smith, David E., *The people's House of Commons: Theories of democracy in contention*, Toronto: Univ of Toronto Press, 2007.
- ・Ward, Norman, *Dawson's the government of Canada*, 6th ed., Toronto: Univ of Toronto Press, 1987.

(やまだ くにお)

(81) 上院事務総長兼議会事務総長（Clerk of the Senate and Clerk of the Parliaments）は、議会事務総長としては、法案の裁可に関わるほか、制定法原本の管理やその原本証明付複写に関する役割を担う。

(82) 上院改革論の経緯については、Jack Stilborn, "Forty years of not reforming the Senate," Joyal, ed., *op.cit.*(26), pp.31-66; 岩崎美紀子「二院制議会(4)—カナダの上院(下)—」『地方自治』735号, 2009.2, pp.21-33を参照。

(83) 最近の英国貴族院の改革論議については、山田邦夫「英国貴族院改革の行方—頓挫した上院公選化法案—」『レファレンス』747号, 2013.4, pp.25-45. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8200260\\_po\\_074702.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8200260_po_074702.pdf?contentNo=1)>を参照。