

No. 1106 (2020. 7.16)

イギリス議会の立法前審査

- はじめに
- I 立法前審査の手続、支援体制及び実態
- II 立法前審査をめぐる提言と議論
- 2 下院連絡委員会における検討
- 3 上院憲法委員会における検討
- 1 手続
- 2 支援体制
- 3 実態
- 1 下院現代化委員会における検討
- おわりに

キーワード：議会、立法過程、立法前審査、イギリス、英国

- イギリス議会においては、立法過程の1つとして立法前審査という手続が導入され、議会の委員会において草案の形式で公表された政府提出法案の審査を行っている。
- 立法前審査は、議会に提出される法案が早い段階で公表されることにより、より広範な関係者による検討が可能になること等から、法律の質を向上させることに意義があるとされている。
- 一方、立法前審査の対象とする法案や審査に係る日程を決定する政府と、立法前審査を行う議会との間では、その実務運営に当たって調整を要する課題が存在することが指摘されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

政治議会課長 おぐま みゆき 小熊 美幸

第 1 1 0 6 号

はじめに

イギリスでは、法律の質を高めるため、法案草案（draft bill）を議会が審査する立法前審査（pre-legislative scrutiny）が行われている。政府提出法案¹が正式に議会に提出される前に、草案の形式で政府が公表し、議会の委員会が審査を行うという手続である。1990年代初めから慣行として行われるようになり²、1997年に下院現代化委員会が公表した報告書（II 1（1）を参照）において法案草案の体系的な審査の在り方について提言がなされたことを機に、省別特別委員会等での審査が行われるようになった。その後、法案草案の公表数の減少や、審査の仕組みに係る問題点等を踏まえて、議会等から複数の提言が行われている。

いずれの法案を立法前審査の対象とするかについて、また、立法前審査と法案提出後の審議に係る日程の割振り等については、政府の決定による。そのため、議会の側からは、対象となる法案の範囲や種別、立法前審査のために確保できる期間と政府から示される審査期限の関係等について課題があるとたびたび指摘されてきた。その一方で、これらの議論からは、立法過程、特に政府提出法案の審議過程において、議会の委員会がその審査能力を効率的かつ十分に発揮するための手法の1つとして、立法前審査の仕組みに意義を見出していることがうかがえる。

本稿では、立法前審査に係る具体的な手続や支援体制、実態を概説した上で（I）、これまでの立法前審査をめぐる各種の提言と議論について紹介する（II）。

I 立法前審査の手続、支援体制及び実態

1 手続

立法前審査に係る過程において主要な役割を果たすのは、政府に置かれる内閣委員会³の1つである議事・立法委員会（Parliamentary Business and Legislation Committee）である。2010年に設置された議事・立法委員会は、政府の議会に関する事務や立法計画の実施等に関する問題の検討を任務としており、その委員長は下院院内総務（Leader of the House of Commons）が務める⁴。法案の起草については、草案形式で公表する場合も、最終的な形で議会に提出する場

* 本稿のインターネット情報の最終アクセス日は、2020年5月25日である。

¹ 法律案の種類について、濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1056号、2019.5.28、pp.7-8。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11286064_po_1056.pdf?contentNo=1> を参照。政府提出法案の立案過程について、古賀豪「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』—（資料）」『レファレンス』731号、2011.12、pp.79-102。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196934_po_073105.pdf?contentNo=1> を参照。

² 法案草案の形式による審査を求める声は1950年代から高まっていたが、1990年代にその考え方がより一般的になった。1992年から1997年にかけては計18本の法案草案が公表され、外部との協議が行われたが、議会の体系的な審査に付された法案はなかった（Jennifer Smookler, “Making a Difference? The Effectiveness of Pre-legislative Scrutiny,” *Parliamentary Affairs*, Vol.59 No.3, July 2006, p.522.）。

³ 内閣委員会は、内閣の意思決定における負担を軽減するために置かれた会議体であり、大臣や下級大臣によって構成される。内閣委員会の詳細については、濱野雄太「英国の内閣委員会制度（資料）」『レファレンス』727号、2011.8、pp.93-105。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050357_po_072705.pdf?contentNo=1> を参照。

⁴ 2019年7月時点のその他のメンバーは、上院院内総務、上・下院院内幹事長（Chief Whip）、法務総裁（Attorney General）、予算担当大臣（Chief Secretary to the Treasury）、北アイルランド大臣、ウェールズ大臣、スコットラ

合も、いずれも議事・立法委員会の承認が必要である⁵。

まず、政府は、会期ごとに通常最大でも 30 件の法案から構成される立法計画 (Legislative Programme) を作成する⁶。省庁は法案の立案を決定した場合、この立法計画への登録を図る⁷。立法計画に登録された法案は、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⁸。法案は、省庁からの指示を受けて議会顧問 (Parliamentary Counsel)⁹によって起草され¹⁰、政府内での手続を経て正式に議会に提出される¹¹。立法前審査の手続は、政府提出法案が議会に正式に提出されるこの段階の前に実施される。

立法前審査は、全ての政府提出法案について行われるわけではないが、政府は、より多くの法案草案を立法前審査にかけることを企図している。立法前審査を行う場合には、法案の起草作業が進んだ段階で、議事担当者 (Business Managers)¹²が、当該法案の立法前審査を行う予定について「通常の経路」 (Usual Channels)¹³によって同意を得るために必要な調整を行う。法案を草案の形式で公表する準備ができると、省庁は、議事・立法委員会の承認を得るための手続を開始し、承認が得られた法案草案はコマンドペーパー¹⁴等により公表され、議会に提示される¹⁵。

議事・立法委員会が行う立法前審査に係る手続の詳細は、内閣府作成の「立法の手引き」¹⁶に定められており、その記述に沿って当該手続について概説する。以下、〔 〕内に説明内容に該当するパラグラフの番号を記載する。

(1) 議事・立法委員会による状況確認

女王演説に先立ち、議事・立法委員会事務局は、草案公表に向けて準備を進めている全ての法案の進捗状況を評価し、連絡委員会 (Liaison Committee. 詳細は II 2 参照) に送付する一覧に記載すべき法案について省庁に確認を行う [22.7]。

ンド大臣等。[Cabinet Office], ["Parliamentary Business and Legislation," *List of Cabinet Committees and their membership as at 29 July 2019*], [2019.7.29.] <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/821544/Committee_lists_for_GOV.UKv2.pdf>

⁵ Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, July 2017, para.22.6. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf>

⁶ *ibid.*, para.2.1.

⁷ *ibid.*, para.3.4.

⁸ Cabinet Office, "Guidance Legislative process: taking a bill through Parliament," 2013.2.20. <<https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>>

⁹ 議会顧問局 (Office of the Parliamentary Counsel) に属する職員で、そのほとんどは弁護士資格を有する。議会顧問局は、政府提出法案の起草を担当し、議会における手続について省庁への助言等を行う内閣府設置の機関。

¹⁰ Cabinet Office, *op.cit.*(5), para.3.8.

¹¹ 提出後の法案は、本会議を中心とする 3 読会制によって審議される。下院では、第 2 読会後の委員会段階において公法律案委員会に法案が付託され、逐条審査が行われる。法案の審議過程について、詳細は濱野 前掲注(1)を参照。

¹² 議事・立法委員会事務局、下院院内幹事室及び上院院内幹事室の職員等をいう。Cabinet Office, *op.cit.*(5), para.6.12.

¹³ 与野党院内幹事長間の非公式協議。

¹⁴ コマンドペーパー (Command Paper) は、形式的には国王の命 (Command) により、実質的には所管大臣の命により議会に提出される議会討議資料の総称である。

¹⁵ Cabinet Office, *op.cit.*(5), para.3.20.

¹⁶ Cabinet Office, *op.cit.*(5) 「立法の手引き」について、詳細は古賀 前掲注(1)を参照。

(2) 連絡委員会への通知

議事・立法委員会の委員長である下院院内総務は、女王演説の直後に、政府が当該会期において草案を公表する予定の法案及び公表予定日付を一覧化した書簡を下院連絡委員会に送付する。並行して、上院院内総務は、書簡を上院連絡委員会に送付することができる。これにより、法案草案の審査に係る調整につき、「通常の経路」によって交渉することが可能となる〔22.7〕。

(3) 議事・立法委員会による法案草案公表についての審査及び承認

法案草案の公表準備が整った場合、当該草案は議事・立法委員会において審査される。審査は通常、会議の形式ではなく、書簡によって行われる〔22.9〕。

法案草案の承認（Clearance）に当たっては、法案の所管大臣が議事・立法委員会に対して書簡を送り、評価のために少なくとも6開会日（休会を挟む場合には9業務日）、法案草案の公表日調整のために48時間を確保することとされている。また、所管大臣は、承認を求める書簡に、①議事・立法委員会の覚書（memorandum）¹⁷、②最新の法案草案、③法案の説明書、④法的問題に関する覚書及び⑤影響評価（impact assessment）を添付する必要がある。法案草案の公表は、議事・立法委員会の委員長が書簡に署名することにより、承認される〔22.10〕。

公表が承認されているにもかかわらず、当該法案草案の全体についての準備が間に合わない場合において、議事・立法委員会は、既に準備ができている一部の条項について公表することを認めることができる〔22.13〕。

(4) 法案草案の公表

法案草案は、政府から議会に対してコマンドペーパーとして提示され、公表される。法案の説明書及び影響評価も併せて公表される〔22.14〕。

(5) 立法前審査を行う委員会についての検討

立法前審査は、①下院の省別特別委員会（Departmental Select Committees）若しくは分野横断的委員会（Cross-cutting Committees）、②（通常は臨時的）両院合同委員会、③下院若しくは上院の臨時委員会¹⁸、④各院において独立した、ただし並立的な委員会、又は⑤2以上の既存の委員会による同時開催の集会のいずれかによって行われる〔22.16〕。

法案草案の所管大臣は、立法前審査を行う委員会についての要望を、法案草案の公表に承認を求める初期の段階で示すことができる。議事・立法委員会がこの要望に合意した場合でも、立法前審査の進め方については「通常の経路」によって交渉が行われる。その際、考慮されるのは次のような点である〔22.17〕。

¹⁷ 議事・立法委員会の覚書には、議事担当者が合意し、又は通常の経路によって調整した取決めの詳細を記載することとされている。記載内容には、立法前審査の完了や、審査結果としての勧告に対する政府の回答、その他公開協議などの事項を記載した予定表が含まれる〔22.11〕。

¹⁸ ①から③までの委員会の類型について、詳細は濱野 前掲注(1), p.12 を参照。

- ・当該草案につき、一方の院が特に関心を有する見込みがあるかどうか。
- ・政府が両院合同委員会の設置に同意しない場合、後で上院における対応が困難になるかどうか。
- ・当該法案につき、複数の省庁が責任を負っているかどうか。
- ・既存の特別委員会が、関連する緑書¹⁹に対する先行調査等を通じて、既にその分野での専門性を確立しているかどうか。
- ・当該法案が、ウェールズについて大幅な特別規定を設けるかどうか²⁰。

一般的には、特に反対する理由がない限り下院の省別特別委員会が選択される。ただし、1会期で少なくとも3つの両院合同委員会が開催される可能性もある〔22.18〕。

既存の特別委員会の場合には、ある立法前審査を引き受けるかどうかは当該委員会が決定する。それに対し、臨時委員会は、立法前審査を実施するために特別に任命されている〔22.19〕。臨時の両院合同委員会の場合は、省庁は、委員長及び日程についての要望を表明することができる。しかし、この場合は、各院における一連の動議及び「通常の経路」による複雑な交渉を必要とするため、手続に時間がかかるとされる〔22.20〕。

(6) 委員会による立法前審査

委員会による立法前審査は、一般に少なくとも3か月から4か月を要する〔22.27〕。

その手続は、原則として、特別委員会における通常の調査と同様に進められる²¹。証拠の収集や証言の聴取を経て、委員会が報告書を作成する。報告書において、多くの場合、委員会は法案の全体的な目的に異議を唱えたり、立案の詳細な点に踏み込んだりすることはないが、法案に対して議会提出前の修正や追加事項等を勧告する。政府はこれを受けて、勧告を受け入れるかどうか検討し、通常は2か月以内²²に回答を公表する〔22.29〕。

(7) 公開協議

議会における立法前審査に加えて、省庁は、公開協議（public consultation）のために、法案草案の公表と同時に協議文書や白書²³を公表することができる〔22.31〕。

¹⁹ 緑書（Green Paper）とは、政府が政策や構想の概要を提案する文書をいう。

²⁰ この場合、ウェールズ問題特別委員会はそれらの条項を精査することができる〔22.17〕。

²¹ Sarah Priddy, “Pre-legislative scrutiny under the 2015 and 2017 Conservative Governments,” *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 07757, 2018.11.8, p.5. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7757/CBP-7757.pdf>> 特別委員会の調査について、詳細は奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.200-203. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050311_po_071810.pdf?contentNo=1> を参照。

²² 立法前審査を行った委員会は、法案の提出に係る予定に合わせて、政府の回答に更に長い期間を認めることもできる〔22.29〕。

²³ 白書（White Paper）とは、政府の審議会の意見や緑書への反応を含めた、政府の政策提言文書である。

2 支援体制

議会の委員会が立法前審査を行うに当たっては支援が必要であるとの各種提言を受け、2002年11月に委員部審査室（Scrutiny Unit）が下院委員会事務局（Committee Office in the House of Commons）に設置された²⁴。

委員部審査室の主な任務は、財政に関する調査や立法前審査について特別委員会を補佐することである。特に、立法前審査の場合は、法案草案を所掌する省別特別委員会に対してはその審査を支援し、また立法前審査のために設立される臨時の両院合同委員会に対しては、運営上の支援、法や手続に関する助言等を行う。委員部審査室は、法律家、会計士、エコノミスト、統計学者等を含む約14人のスタッフで構成されている²⁵。

その設置に至る経緯を概説すると、まず、1998-99年会期において、下院手続委員会（Commons Procedure Committee）²⁶が、会計や予算等、財政に関する調査を新たな任務として行うために、特別委員会に対する新しい支援が必要であるとの提言を行った²⁷。これを受けて2000年及び2001年、下院連絡委員会は、財政に関する調査と同様、立法前審査についても委員会を支援するための特別の機関が必要であるという趣旨の報告書を公表した²⁸。さらに2002年2月、下院現代化委員会が2001-02年会期の第1次報告書において委員部審査室の設立を勧告し²⁹、同年に設置が実現したものである。

3 実態

立法前審査が特別委員会等において体系的に行われるようになった1997年以降、各会期における法案草案の公表数及び委員会による審査数は表1のとおりである。なお、表中の「公表された法案草案数」には、法案草案として公表されるもののほか、法案の一部の条項が草案の形式で公表される場合も含む。また、表中の「政府提出法案総数」には、同一会期の「公表された法案草案数」に該当する法案が議会に提出された場合が必ずしも含まれるものではないが、規模感を示すために参考として提示する。

また、2015年議会期及び2017年議会期において公表された法案草案のうち主なものの審査概要と経過は、表2（p.7）のとおりである。

²⁴ “History of the Scrutiny Unit.” UK Parliament Website <<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/history-of-unit/>>

²⁵ “Scrutiny Unit.” *ibid.* <<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/>>

²⁶ 議事運営の実施と手続を所掌する。特別委員会の1つ。

²⁷ House of Commons, Procedure Committee, *Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans*, Sixth Report of session 1998-99, HC295, 1999.7.26, paras.52-53. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmproced/295/29505.htm>>

²⁸ House of Commons, Liaison Committee, *Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*, First Report of session 1999-00, HC300, 2000.3.3, paras.71-84. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmliaisn/300/30005.htm#a18>>; *idem*, *Shifting the Balance: Unfinished Business*, First Report of session 2000-01, HC321, March 2001, paras.43-44. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmliaisn/321/32103.htm>>

²⁹ House of Commons, Modernisation of the House of Commons Select Committee, *Report, together with the Proceedings of the Committee relating to the Report*, First Report of session 2001-02, HC224- I, 2002.2.12, para.28. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/224/22407.htm>>

表1 各会期において公表された法案草案数及び委員会による審査件数

議会期	会期	公表された法案草案数*1	委員会によって 審査された法案草案数	政府提出法案総数
1997	1997-98	3	2	53
	1998-99	6	5	31
	1999-2000	6	3	40
	2000-01	2	1	26
議会期計		17	11	150
2001	2001-02	7	6	39
	2002-03	9*2	10*3	36
	2003-04	12*4	10	36
	2004-05	5*5	2	32
議会期計		33	28	143
2005	2005-06	4	3	58
	2006-07	4	3	34
	2007-08	9	7	32
	2008-09	4*6	2	26
	2009-10	4	2	23
議会期計		25	17	173
2010	2010-12	11*7	8	46
	2012-13	15*8	17*9	34
	2013-14	5	4	31
	2014-15	4*10	2	26
議会期計		35	31	137
2015	2015-16	2*11	2	26
	2016-17	3	3	27
議会期計		5	5	53
2017	2017-19	9*12 *13	7*13	60*14

*1 財政法案 (Finance Bill) 草案は含まない。

*2 警察 (北アイルランド) 法案の条項草案を含む。

*3 2001-02 年会期に公表され、2002-03 年会期に委員会により報告された会社法案草案を含む。

*4 2002-03 年会期に公表された賭博法案草案の一部の条項を含む。

*5 会社法改革法案の条項草案を含む。なお、他の条項は2005-06 年会期に公表された。

*6 南極法案草案及び移民法案草案は、いずれも閉会中に公表された。

*7 テロリスト容疑者拘留 (暫定延長) 法案草案は2つの法案から構成されているが、1つの法案草案として扱う。

*8 子供と家族法案草案は、その一部の条項草案が独立した文書として公表されたが、1つの法案草案として扱う。

*9 2010-12 年会期に公表され、2012-13 年会期に委員会により報告された強化テロリズム防止及び調査措置法案草案ほか2件の法案草案、条項草案を含む。

*10 スコットランド法案の条項草案を含む。

*11 エネルギーに関する一連の条項草案を含む。

*12 人身傷害割引率 (personal injury discount rate) に関する条項草案を含む。

*13 2018年11月8日時点。

*14 2019年1月20日時点。

(出典) Sarah Priddy, "Pre-legislative scrutiny under the 2015 and 2017 Conservative Governments," *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 07757, 2018.11.8, p.17, Table 1. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7757/CBP-7757.pdf>>; "Sessional Returns." UK Parliament Website <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsetret.htm>> を基に筆者作成。

表2 2015年議会期及び2017年議会期において公表された主な法案草案の審査概要及び経過

議会期	会期	法案草案名 (政府による公表日)	審査を行った委員会 及び報告書	政府の回答	その後の経過
2015	2015-16	調査権限法案草案 (2015年11月4日)	・調査権限法案草案両院 合同委員会, 報告書 (HL Paper 93 / HC 651, 2016 年2月11日) ・下院情報及び安全保障 委員会報告書 (HC 795, 2016年2月9日) ・下院科学技術委員会, 2015-16年会期第3次報告書 (HC 573, 2016年2月1日)	・政府の回答 (Cm 9219, 2016年3月)	調査権限法 (2016 c.25) : 2016年3月1日下院提出、 同年11月29日裁可、成 立。
	2015-16	ウェールズ法案草案 (2015年10月20日)	・下院ウェールズ問題 委員会, 2015-16年会期 第1次報告書 (HC 449, 2016年2月28日)	・政府の回答を含むウェ ールズ国務長官からの書 面 (2016年6月7日) ・政府の回答 (Session 2016-17, HC 280, 2016年6月14日)	ウェールズ法 (2017 c.4) : 2016年6月7日下院提出、 2017年1月31日裁可、 成立。
	2016-17	宇宙飛行法案草案 (2017年2月21日)	・下院科学技術委員会, 2016-17年会期第14次 報告書 (HC 1070, 2017年 4月29日)	・政府の回答 (Cm 9465, 2017年6月)	宇宙産業法*1 (2018 c.5) : 2017年6月27日 上院提出、2018年3月 15日裁可、成立。
2017	2017-19	国内ガス及び電気 (関 税上限) 法案草案 (2017年10月12日)	・下院ビジネス・エネル ギー・産業戦略委員会, 2017-19年会期第4次報告書 (HC 517, 2018年2月13日)	・政府の回答 (HC 865, 2018年2月28日)	・国内ガス及び電気 (関税上限) 法 (2018 c. 21) : 2018年2月23日 下院提出、同年7月19日 裁可、成立。
	2017-19	テナント料法案草案 (2017年11月1日)	・下院住宅・コミュニテ ィ・地方政府委員会, 2017 -19年会期第3次報告書 (HC 583, 2018年3月29日)	・政府の回答 (Cm 9610, 2018年5月)	・テナント料法 (2019 c. 4) : 2018年5月2日 下院提出、2019年2月 12日裁可、成立。
	2017-19	環境 (原則及び統治) 法案草案 (2018年12月19日)	・下院環境監査委員会, 2017-19年会期第18次 報告書 (HC 1951, 2019年 4月25日) ・下院環境・食糧・農村 地域委員会, 2017-19年会期 第14次報告書 (HC 1893, 2019年4月30日)	・ポリシーペーパー (2019年7月23日) ・下院環境・食糧・農村 地域委員会, 2017-19年 会期第14次報告に 対する政府の回答 (Session 2019, HC 95, 2019年10月17日) ・下院環境監査委員会, 2017-19年会期第18次 報告に対する政府の回 答 (Session 2019, HC 238, 2019年10月23 日)	環境法案*2 : 2019年10月 15日下院提出、審議未了 のため廃案。
	2017-19	国内虐待法案草案 (2019年1月21日)	・国内虐待法案草案両院 合同委員会, 2017-19年 会期第1次報告書 (HL Paper 378 / HC 2075, 2019年 6月14日)	政府の回答 (CP 137, 2019年7月; CP 214, 2020年3月)	国内虐待法案 : 2019年 7月16日下院提出、 同年10月7日継続動議 可決、2019年審議未了 のため廃案。

*1 宇宙飛行法案を基として、名称を変更して提出された。Space Industry Bill [HL], Explanatory Notes, HL Bill 7-EN, 2017.6.27, para.14. <<https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2017-2019/0007/18007en.pdf>>

*2 環境 (原則及び統治) 法案を基として、条項を追加し、名称変更等の上提出された。Environment Bill, Explanatory Notes, Bill3-EN 2019, 2019.10.15, paras.1-3. <<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2019-2019/0003/en/20003en.pdf>>; Louise Smith, "Commons Library Analysis of the Environment Bill 2019," House of Commons Library Briefing Paper, CBP-8712, 2019.10.24, p.5. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8712/CBP-8712.pdf>>

(出典) "Draft Bills before Parliament." UK Parliament Website <<https://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/draft-bills/>> 等を基に筆者作成。

II 立法前審査をめぐる提言と議論

1997年以降、議会の各委員会は、それぞれの立場や観点から、立法前審査に関連する提言が含まれた報告書を複数回公表している。主な論点としては、立法前審査を行うことの利点のほか、体系的に実施するための議会における手続や体制、資源等に関する課題、政府の示す審査日程と議会側の対応において生じる齟齬等が挙げられている。議会の側における問題意識の変遷もうかがうことができるため、以下、主な報告書とその提言内容について紹介する³⁰。

1 下院現代化委員会における検討

下院現代化委員会は、議会の実務及び手続を改善するための検討を行うことをその任務として1997年に下院に設置され、2008年まで活動した。その間、下院の議事手続に関する複数の報告書を公表している。以下、「立法過程」と題された2つの報告書の概要を紹介する。

(1) 1997年報告書

1997年7月に公表された下院現代化委員会1997-98年会期第1次報告書「立法過程」³¹は、従来、法案が正式に議会に提出される前には議会との協議はほとんど行われていなかったこと、また、法案草案の公表とそれに関する協議は、体系的な仕組みでは行われていないこと等を問題点として指摘した³²。

同報告書は、立法前審査の実施による効果について、①議会全体に対して、また個々のバックベンチ議員³³や野党に対しても法案に対するインプットの機会を与えること、②当該立法によって影響を受ける議会外の関係者に対しても公開されること、③立法前審査を経ることにより、その後の立法過程にかかる時間を短縮することができるため、政府にとっても有益であり、より良い立法につながることを挙げている³⁴。

また、同報告書は、法案草案の具体的な審査方法について、①既存の省別特別委員会、②新規かつ常設の立法委員会、③各院の臨時特別委員会、④個別の法案草案に対応する両院合同委員会のいずれかによる審査を提言した³⁵。

(2) 2006年報告書

2006年9月に公表された下院現代化委員会の2005-06年会期第1次報告書「立法過程」³⁶で

³⁰ 便宜上、「報告書」に公表年を付して見出しとした。なお、報告書に対する政府の回答が確認できたものについては、当該報告書を紹介する項の末尾に概要を記載した。

³¹ House of Commons, Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *The legislative process*, First Report of session 1997-98, HC190, 1997.7.29. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmmodern/190i/md0102.htm>>

³² *ibid.*, paras.5, 19.

³³ バックベンチ議員とは、与党における大臣や下級大臣等、政府の役職に就いていない議員と、野党における影の大臣や下級大臣等、影の政府の役職に就いていない議員とを併せていう。本会議場の座席が後列にあることからこのように呼ばれる。

³⁴ House of Commons, Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *op.cit.*(31), para.20.

³⁵ *ibid.*, para.21.

³⁶ House of Commons, Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Process*, First Report of Session 2005-06, HC1097, 2006.9.7. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097.pdf>>

は、前述の 1997-98 年会期第 1 次報告書が立法前審査の実施による効果として挙げた点につき検証を行っている。

まず、立法過程に関与する機会を広く与えることについては、立法前審査は効果的な方法であり、それによって公衆による議論を活気づけるとしている³⁷。また、議会外の関係者に対しても公開されることに関して、より良い立法の実現を科学的に証明することは困難であるが、立法前審査における協議の手續と過程により、議会が法案の欠点を特定し、改善すること等が可能であるという証言に言及した³⁸。一方、法案の円滑な議会通過については明確には実証できないとし、立法前審査の結果として両院を迅速に通過する法案もあれば、かえって時間がかかる法案もあった³⁹。

また、同報告書は、より効果的な立法前審査を行うために、公表される法案草案の割合を増加させることを政府に対して求め⁴⁰、さらに、立法前審査に関与した議員を、法案の委員会審査を行う常任委員会（現在の公法案委員会）の委員に含めるようにするべきであると勧告した⁴¹。

2 下院連絡委員会における検討

下院連絡委員会は、特別委員会の各委員長によって構成される。特別委員会の業務に関する一般的な事項を検討すること、特別委員会に関して下院委員会に助言すること、ウェストミンスターホール⁴²において討論すべき特別委員会の報告を選択すること等をその任務とする⁴³。同委員会は、効率的な委員会審査の促進に特に関心を有しており、立法前審査についてはその観点からの報告を行っている。

(1) 2005 年報告書

2005 年 3 月に公表された下院連絡委員会 2004-05 年会期第 1 次報告書「2004 年次報告書」⁴⁴は、法案草案の立法前審査について、特別委員会の主要な活動の 1 つという見地からその課題を整理している。立法前審査の仕組みが適正に働くために解決が必要な点として、①法案草案の公表が遅れること、②立法前審査を行う委員会の設置が遅れること、③立法前審査を行った委員会に対して政府が短期間で報告を強いること、④立法前審査を行う委員会にとって必要な資料の入手が遅れたり、不可能だったりすること等が挙げられている⁴⁵。

また、2004 年に行われた立法前審査において、法案草案の代わりに、当該法案の基礎となる原則や主要な政策提案の内容を含む覚書が政府から省別特別委員会に対して提供された事例が 2 件あったことを報告している。覚書によって立法前審査を行った委員会は、いずれも、覚書

³⁷ *ibid.*, paras.18-19.

³⁸ *ibid.*, para.20, Ev54.

³⁹ *ibid.*, paras.25-26.

⁴⁰ *ibid.*, para.30.

⁴¹ *ibid.*, para.35.

⁴² ウェストミンスターホールでは、本会議で行われるべき議事のうち与野党で対立点の少ない議事について討論が行われる。本会議の審議時間の有効活用を目的としており、また、同ホールでの討論はバックベンチ議員の発言機会を拡大するものとして評価されている。なお、同ホールは、ウェストミンスター宮殿（英国議会議事堂）内の西側に位置している。

⁴³ 下院規則（Standing Orders (Public Business)）第 145 条第 1 項。

⁴⁴ House of Commons, Liaison Committee, *Annual Report for 2004, First Report of Session 2004-05*, HC419, 2005.3.15. <<https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmsselect/cmliaisn/419/419.pdf>>

⁴⁵ *ibid.*, para.35.

では不明な点が多かったために審査は非常に困難であったと評した⁴⁶。この件を受けて、同報告書は、立法前審査に当たって法案草案の代わりに覚書を用いようとする政府の動きには懸念があるとしている⁴⁷。

さらに、同報告書は、2004年に公表された上院憲法委員会の報告書「議会と立法過程」における、立法前審査のために両院合同連絡委員会を設置するべきであるとする提言（II3（1）参照）については、その組織による利点はあっても、むしろ扱いにくさのほうを上回るのではないかという危惧を示した⁴⁸。

（2）2007年報告書

2007年3月に公表された下院連絡委員会 2005-06 年会期第1次報告書「2005-06 年次報告書」⁴⁹は、立法前審査の主な課題として、①政府が公表する法案草案の数が減少しつつあること、②政府は法案草案の公表を計画する際に、詳細な審査のために十分な時間をとるよう考慮すべきこと⁵⁰を挙げた。

当該報告書に対する政府の回答は、2007年7月に公表された⁵¹。政府は、上記の課題①については、今後草案の形式で公表する法案数を増加させたいと考えていること、課題②については、政府も法案草案が適切な時期に公表されることの重要性は認識しており、法案の所管省庁は、法案草案の公表前に関係する委員会と連携を図り、相互に都合のよい日程の計画案を作成すべきであること⁵²等を述べている。

（3）2012年報告書

2012年11月に公表された下院連絡委員会 2012-13 年会期第2次報告書「特別委員会 有効性、資源及び権限」⁵³は、立法前審査を行うために両院合同委員会を設置するという方向性には懐疑的な姿勢を示した。その理由として、下院の特別委員会が最初に法案を拒否する権利を持つべきであるという原則から乖離すべきでないことを挙げている。しかし、政府が、下院の省

⁴⁶ *ibid.*, paras.39-40.

⁴⁷ *ibid.*, para.41.

⁴⁸ *ibid.*, paras.42-43.

⁴⁹ House of Commons, Liaison Committee, *Annual Report for 2005-06, First Report of Session 2006-07*, HC406, 2007.4.17. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmliaisn/406/406.pdf>>

⁵⁰ この時期における立法前審査に委員会が十分な時間を確保できなかった例の1つに、下院憲法問題委員会による2006年の検死官法案草案の立法前審査に係る問題がある。同委員会は、政府による同法案草案の公表が当初の予定よりも遅れ、第1回証言聴取の前日という時期であったため、徹底した、かつ効果的な審査を行う時間がなかったとした。また、このような場合においては、政府は立法前審査過程に責任を持って関与しているとは言えないとしている（House of Commons, Constitutional Affairs Committee, *Reform of the coroners' system and death certification*, Eighth Report of Session 2005-06, HC902- I, 2006.8.1, paras.4, 10. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmconst/902/902i.pdf>>）。

⁵¹ House of Commons, Liaison Committee, *Annual Report for 2005-06: Government Response to the Committee's First Report of Session 2006-07, First Special Report of Session 2006-07*, HC920, 2007.7.16. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmliaisn/920/920.pdf>>

⁵² *ibid.*, paras.1-3. ただし、2015年3月に公開された下院連絡委員会 2014-15 年会期第1次報告書によれば、委員会で立法前審査を行うための時間の確保についての課題は依然として残っており、政府に対して、法案草案に関する情報を適時に議会に提供するよう一層の改善を求めるとしている。House of Commons, Liaison Committee, *Legacy Report, First Report of Session 2014-15*, HC954, 2015.3.24. para.67. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmliaisn/954/954.pdf>>

⁵³ House of Commons, Liaison Committee, *Select committee effectiveness, resources and powers, Second Report of session 2012-13*, HC697, 2012.11.8. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmliaisn/697/697.pdf>>

別特別委員会よりも、両院合同委員会によって立法前審査が行われることを選択する傾向があることを踏まえ、立法前審査のために両院合同委員会を設置する場合には、当該法案に関係のある下院の省別特別委員会は、その委員の一部を両院合同委員会の委員として任命できる機会を有するべきであると提言した⁵⁴。

3 上院憲法委員会における検討

上院憲法委員会は、公法案に含まれている憲法的論点について検討すること、及び憲法的事項の実施について審査することを目的として、2001年に設置された⁵⁵。2004年及び2017年に議会及び立法過程に関する報告書を公表しており、立法過程を改善する観点から立法前審査についての提言を行っている。

(1) 2004年報告書

上院憲法委員会は、議会の活動の基礎である法案審査における課題を洗い出し、議会の能力の更なる改善を図ることを目的として、2004年10月に、2003-04年会期第14次報告書「議会と立法過程」⁵⁶を公表した。

同報告書は、立法前審査は法案の質の向上や円滑な議会通過に資するものであるというこれまでの各種提言における見解を支持した上で⁵⁷、より体系的な仕組みを構築するためにいくつかの提言を行っている。主な内容は、①政府は、全ての法案を草案で公表することを前提とし、草案で公表すべきでない法案を決定した場合は、その理由を法案の説明書 (explanatory note) に明記すべきであること⁵⁸、②立法前審査を受ける必要がある法案の決定は、政府と下院連絡委員会との間の交渉によって決定すべきであること、③上院の意見を反映するため、両院合同連絡委員会を設立すべきであること⁵⁹、④立法前審査を行う委員会は、当該審査のために明解かつ透明性の高いチェックリストを導入すべきこと⁶⁰等である。

当該報告書に対する政府の回答は、2005年4月に公表された⁶¹。その主な内容としては、政府は、立法前審査が法案の質の向上に貢献していることを認めるとともに⁶²、効果的な協議過程の一環として法案草案を公表し、その比率の維持を目指すとしている⁶³。一方、法案草案を公

⁵⁴ *ibid.*, para.39. なお、政府が両院合同委員会による立法前審査を選択する傾向の理由については、省別特別委員会の委員長や委員は当該委員会によって選出されるが、両院合同委員会の委員は院内幹事によって任命されるため、立法前審査を後者において行うほうが政府にとって都合がよいと説明されている。

⁵⁵ “Constitution Committee: Role.” UK Parliament Website <<https://committees.parliament.uk/committee/172/constitution-committee/role/>>

⁵⁶ House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Parliament and the Legislative Process*, 14th Report of session 2003-04, Volume I, HL Paper 173- I, 2004.10.29. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/173/173.pdf>>

⁵⁷ *ibid.*, para.25.

⁵⁸ *ibid.*, para.34.

⁵⁹ *ibid.*, para.41.

⁶⁰ *ibid.*, paras.54-57. ここで言うチェックリストとは、法案草案の立法前審査に際して、立法目的の明確性のほか、他の法律や規制の内容との適合性や費用対効果、リスク評価等について特定の基準を設定し、法案草案がそれを満たしているかどうかを確認するためのものとされている。

⁶¹ House of Lords, Select Committee on the Constituion, *Parliament and the Legislative Process: The Government's Response*, 6th Report of session 2004-05, HL Paper 114, 2005.4.20. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldconst/114/114.pdf>>

⁶² *ibid.*, para.10.

⁶³ *ibid.*, paras.8, 11.

表しなかった理由を法案の説明書で明記するべきという提言については、法案自体の緊急性や議会顧問の要求、また、他の法案を優先すべき事情等があるという理由により、否定的である⁶⁴。なお、立法前審査のための両院合同連絡委員会の設立やチェックリストの導入については、両院の課題であるとした⁶⁵。

(2) 2017年報告書

2016年、上院憲法委員会は、立法過程について更に広範な調査を行うことを決定した。同委員会は、立法過程を「議会への立法準備」「法案の議会通過」「権限委任」「国王裁可後」⁶⁶の4段階に分け、それぞれの段階について提言をまとめることとした。2017年10月に公表された上院憲法委員会2017-19年会期第4次報告書「立法過程：議会への立法準備」は、この4段階のうち議会への立法準備段階、すなわち政策形成、協議、法案起草及び立法前審査を検討対象としている。

同報告書は、立法前審査について、今回の調査で得た複数の証言内容を踏まえた上で、当該審査が全ての法案に必要であるとは言えないとしつつも、立法の質を高めるという効果におけるその有用性について強調した⁶⁷。立法前審査を行うことにより、立法過程で引き続き行われる公法案委員会における重複する審査を省略することが可能であるという複数の見解が紹介され、当該審査を立法過程の不可欠な一部であると考えているべきであるとしている⁶⁸。

当該報告書に対する政府の回答は、2018年4月に公表された⁶⁹。回答において、閣僚の一員である下院院内総務は、立法前審査の重要性について認め、立法前審査のために法案草案を公表するよう議事・立法委員会が省庁に対して働きかけを行っているとして述べている。

おわりに

イギリス議会における立法前審査は、本稿で整理したとおり複数の課題や論点が指摘されており、政府、議会間で調整を繰り返しつつ運用されてきた。近年に至るまで最もよく論じられてきたのは、法案草案の公表数である。会期によってその数は安定せず、著しく減少した時期もあったため、議会からは公表数の維持又は増加が定期的に主張されてきた。この点については、政府もその必要性について同様の見解を示し、「立法の手引き」において立法前審査のために公表される法案草案の数を増やすよう取り組むと明記している⁷⁰。また、時間の制約の問題については、立法前審査のために議会側で確保できる時間が、政府による法案草案公表の時期等によっては非常に制限されることになるという事実を受けて、政府も議会に対する時間配

⁶⁴ *ibid.*, para.12.

⁶⁵ *ibid.*, paras.17, 21.

⁶⁶ House of Lords, Select Committee on the Constitution, *The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament*, 4th Report of session 2017-19, HL Paper 27, 2017.10.25, para.3. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/27/27.pdf>>

⁶⁷ *ibid.*, para.82.

⁶⁸ *ibid.*, paras.83-87.

⁶⁹ “HM Government Response to the Committee’s report on *The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament* (16 April 2018).” UK Parliament Website <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/constitution/Legislative-process-inquiry/20180126_Leader-to-Baroness-Taylor-of-Bolton_The%20LegislativeProcessPreparingLegislationforParliament.pdf>

⁷⁰ Cabinet Office, *op.cit.*(5), p.162.

分には十分に配慮するものとしている⁷¹。

一方、法律の質を維持、向上させるという観点における立法前審査の意義については、政府、議会の双方から一定の評価を得ていると考えられる。その効果の1つとしては、各報告書が繰り返し指摘しているとおり、議会への提出が予定されている法案について、早い段階で草案が公表されることにより、委員会における審査を充実させ、より広範な利害関係者の目に触れることを可能とする点がある。立法前審査のために公表された法案草案は、必ずしもその全てについて政府提出法案としての提出が保証されるわけではなく、場合によっては委員会による立法前審査も行われなことがある。しかし、その場合であっても、議員による非公式の審査や公開協議の機会が得られるため、法案草案の公表には意義があるとされ、政府もこれに同意している⁷²。

なお、イギリス議会においては、近年、法律成立後の施行状況を監視し、その結果について評価等を行う立法後審査（post-legislative scrutiny）⁷³も行われている。議会による立法過程の改善の取組は継続して行われており、今後もその動向が注目される。

⁷¹ *ibid.*, para.22.27.

⁷² *ibid.*, paras.22.22, 22.30.

⁷³ Richard Kelly and Michael Everett, "Post-legislative scrutiny," *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 05232, 2013.5.23. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05232/SN05232.pdf>>