

英国下院の議事日程改革
—バックベンチ議事委員会の設置を中心に—

奥 村 牧 人

- ① 英国議会では2009年の議員経費スキャンダルを契機に、下院改革が進行中である。特別委員会改革（委員長及び委員の選任手続に関する改革）と並び、下院改革の中核を成すのが議事日程に関する改革である。
- ② 従来、英国下院の議事日程は超党派の議事協議機関ではなく、「通常の経路」と呼ばれる非公式の与野党協議の場で政府が主導権をもって決定してきた。
- ③ 2010年3月、下院はバックベンチャー発議の案件を取り扱うバックベンチ議事委員会を設置し、一会期当たり35日分をバックベンチ議事に割り当てることを議決した。ここに議事日程協議の在り方と議事の時間配分の双方において、政府の優位性が修正されることとなった。議事協議のための委員会の設置は、英国下院史上初めてのことである。
- ④ バックベンチ議事委員会の主な職務は、バックベンチ議事に割り当てられた35日分の会議に付される案件の決定である。バックベンチ議事委員会が設置され、新たに35日分がバックベンチ議事に割り当てられたことにより、バックベンチャーによる動議の提出が活性化するとともに、社会の多様な意見がこれまで以上に国政審議の場で取り上げられることが期待されている。
- ⑤ 一方、バックベンチ議事以外の議事、すなわち政府提出の案件及び野党の議事等の取扱いについては、2013年に設置予定の下院議事委員会で協議されることになっている。だが、政府議事の審議については、従来どおり優先的に取り扱われるべきとする意見がフロントベンチャーを中心に根強く、下院議事委員会の設置に至るまでには紆余曲折も予想される。議事日程の決定において誰がどの程度まで関与するのか、下院議事委員会の設置をめぐる議論の行方に注目が集まる。

英国下院の議事日程改革 —バックベンチ議事委員会の設置を中心に—

前 政治議会課 奥村 牧人

目 次

はじめに

I 下院の議事日程改革

- 1 政府優位の議事日程
- 2 非政府議事の拡充に関する改革案
- 3 下院改革委員会の提言

II バックベンチ議事委員会

- 1 設置までの経緯
- 2 構成
- 3 所掌等
- 4 暫定的な取組
- 5 活動の実際

おわりに

はじめに

議事日程の設定に対する政府の統制の強さという点で、英国は諸外国の中で最も強い部類に属する⁽¹⁾。下院規則第14条第1項は「本規則に規定されるものを除き、政府議事はすべての会議において優先権を有する」と定めている。この規定の源流は、20世紀初頭の「バルフォア改革」にある。1902年に、保守党のバルフォア（Arthur Balfour）首相が「議会の鉄道時刻表（parliamentary railway timetable）」と呼ばれる政府優位の議事日程制度を導入して以降、野党日（Opposition days）⁽²⁾等を除き、政府議事（主に政府提出の案件）が原則としてすべての会議において優先的地位を占めてきた。そして政府議事の優先的地位を非公式に下支えしてきたのが「通常の経路（Usual channels）」と呼ばれる与野党間の協議である。英国議会の議事日程は、ドイツやフランスのような大陸諸国の議会に見られる超党派の議事協議機関ではなく、非公式の与野党協議の場で政府が主導権をもって決定してきた。

2009年の議員経費スキャンダル⁽³⁾は、政府に対する議会の自律性を高めようとする改革志向のバックベンチャー（政府又は影の政府の役職に就いていない議員）⁽⁴⁾にとって追い風となった。同年7月には、国民の議会に対する不信を払拭すべく下院改革委員会（Reform of the House of Commons Select Committee）が設置され、下院改革に関する提言を行うこととされた⁽⁵⁾。下院改革の中で、特別委員会に関する改革や一般公衆の議事への関与と並び、中核を成すのが議事日程に関する改革である。2010年3月4日、下院はバックベンチ議事（主にバックベンチャー発議の案件）を取り扱うバックベンチ議事委員会（Backbench Business Committee）を設置し、会期の35日分をバックベンチ議事に割り当てることを議決した。バックベンチ議事は、これまでの「通常の経路」ではなく超党派で構成されるバックベンチ議事委員会で協議されるとともに、新たに35日分がバックベンチ議事としてバックベンチャーに割り当てられることになった。ここに、議事日程協議の在り方と議事の時配分の双方において、政府の優位性が修正されるに至ったのである。

(1) Herbert Döring, "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda," Herbert Döring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press, 1995, pp.223-246.

(2) 本会議で野党が自由に題目を定めて討論するために割り当てられたものであり、1会期につき野党第一党に17日、野党第二党に3日が割り当てられる。1日分を1/2日ずつに分けて、それぞれを別の日に討論することもできる。野党日は、とりわけ野党第一党にとって政府の政策を批判する機会として活用されている。与野党のフロントベンチャー（与党は大臣等、野党は影の大臣等）が活発に議論する一方、新人議員にとっても自らの能力をアピールする機会となっている。

(3) 2009年5月8日のデイリー・テレグラフのスクープを端緒に明らかになった下院議員の不正請求スキャンダル。追加費用手当制度を悪用した、下院議員の不正請求や重複請求の実態が暴露され、国民の政治不信は頂点に達した。一連のスキャンダル報道で名指しされた下院議員は170人以上にもものぼる。その詳しい経緯については、以下の文献を参照。齋藤憲司「英国における政治倫理—下院議員経費スキャンダルと制度の変容—」『レファレンス』710号, 2010.3, pp.5-27. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071001.pdf>>

(4) バックベンチャーとは、与党においては大臣や閣外大臣等、政府の役職に就いていない議員、野党においては、影の大臣や閣外大臣等、影の政府の役職に就いていない議員をいう。バックベンチャーは、しばしば「平議員」とも訳されるが、バックベンチャーの中には政府又は影の政府の役職を経験した者もあり、我が国でいうところの「平議員」と若干意味合いが異なるため、本稿ではバックベンチャーという用語を用いることとする。

(5) 下院改革を含む、最近の英国議会改革について論じた邦文資料として、大山礼子「変革期の英国議会」『駒澤法学』9巻3号, 2010.6, pp.61-118; 小松由季「英国議会下院改革及び選挙制度改革等の動き」『立法と調査』321号, 2011.10, pp.76-88. <http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2011pdf/20111003076.pdf> 等がある。

2013年には、下院全体の議事日程案を協議する場として、政府、野党及びバックベンチ議事委員会の代表らで構成される下院議事委員会(House Business Committee)が設置される予定となっており、今後の下院改革の動向が注目される。

本稿では、まずIで英国下院の議事日程協議の特徴とともに、これまで提言されてきた議事日程に関する主な改革案を概観する。IIでは、Iの内容を踏まえ、それらの改革案がどのように結実したかに着目しつつ、2010年に新たに設置されたバックベンチ議事委員会の機能と運営の実際について見ていく。

I 下院の議事日程改革

1 政府優位の議事日程

(1) 政府議事の優先的取扱い

英国下院の1会期において、本会議の審議は、総選挙のない年で通常140～160日間程度行われる。そのうち下院規則が野党又はバックベンチャーに割り当てている時間を除き、すべての会議において政府議事が優先的に取り扱われる。2010年の総選挙前まで、規則上、野党及びバックベンチャーに割り当てられる時間には、1会期において野党日に20日間、抽選による議員提出法案⁽⁶⁾に13日間、特別委員会調査報告書の討論に充てられる「予算見積り審議日(estimate days)」⁽⁷⁾に3日間のほか、こ

れらとは別に10分間規則により提出する法案(ten-minutes rule bills)⁽⁸⁾や緊急質問という形式があり、また、実質的にバックベンチャーに発言の機会を与える場として、議事の最後に毎日30分間行われる散会討論(daily adjournment debate)⁽⁹⁾があった。そして、現在は、これらの時間に加えて35日分がバックベンチ議事に確保されている(詳細についてはIIを参照)。

本会議の審議時間における政府議事とそれ以外の議事のおおよその内訳をみると、5分の3が政府、10分の1が野党、4分の1がバックベンチャーの提出又は発議によるものとされる⁽¹⁰⁾。ただし、これらの数字が政府、野党及びバックベンチャーの議事への関与の度合いをそのまま反映したものではないことに注意する必要がある。例えば、野党日、予算見積り審議日及び抽選による議員提出法案の審議は、野党又はバックベンチャーの発議によるものであり、審議案件は野党又はバックベンチャーが決定するが、審議がどのタイミングで実施されるかは政府が主導権をもって決定している。政府の議事日程への関与は、非政府議事にも及んでいるのである。

他方、野党やバックベンチャーが政府議事に全く関与しないわけではない。時間の割当ては政府主導で決定されるにしても、特定の案件に費やされる実際の時間に関しては、野党やバックベンチャーの要望により決定される場合が多い⁽¹¹⁾。例えば、野党は女王演説に関する討論⁽¹²⁾

(6) 各会期召集後の第2木曜日に抽選が行われ、20人の議員に法案提出の優先権が与えられる。当選した20人は、第5水曜日に法案を提出し、会期中の金曜日の13日間が法案の審議に充てられる。法案審議に充てられた13日間のうち、通常7日間が第2読会に充てられることから、上位7位以内の法案が第2読会で十分な審議を受ける可能性は高いが、いずれの順位の法案も成立が保証されているわけではない。

(7) 予算見積り審議日は、政府が公金を支出するにあたって議会の同意を得るために必要とされた手続を起源とし、現在では特別委員会報告書の討論に時間が充てられている。

(8) 毎週火曜日と水曜日に各1件ずつ、議員は法案提出を求める動議の提出が認められている。提出者は10分以内で法案の趣旨説明を行い、その後、反対者も10分以内で討論することができる。10分間規則に基づき提出された法案が議會を通過することはほとんどなく、もっぱらバックベンチャーの意見表明の機会となっている。

(9) 本会議の議事の最後に行われる30分間の討論であり、主としてバックベンチャーに発言する機会を与える場となっている。抽選で発言機会が与えられた議員が15分程度発言し、担当大臣(副大臣)が残りの時間で答弁する形式をとる。

(10) Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 6th edition, New York: Pearson Longman, 2006, p.94.

において自らが決めた題目を討論で取り上げることができるし、一般討論や散会討論のような政府議事の時間においても、野党やバックベンチャーに発言の機会が与えられているのである。

とはいえ、英国議会では、議事日程の設定において政府が主導権を有するとともに、政府議事が原則としてすべての会議において優先的に取り扱われてきた。そして、政府が議事日程を決定するに当たって重要な役割を果たしてきたのが「通常の経路」と呼ばれる与野党院内幹事長間の非公式協議である。

(2) 与野党間の非公式協議

議事日程に関する政党間の非公式協議は19世紀に既に行われていたことが確認されているが、「通常の経路」という用語は、前述のバルフォアが1905年に初めて使用し、1914年までには日常的に用いられるようになったと言われる⁽¹³⁾。

下院における「通常の経路」は、与野党の院内幹事長間で行われるが、広義での交渉には与野党の院内幹事長に加えて、与野党の院内総務と与党院内総務の秘書官も関与する。週に1回、議事日程の協議のために定期会合を持つほか、進行中の案件を協議するために毎日相手方と連絡をとる。「通常の経路」における協議は、与党と野党第一党、与党と野党第二党というよう

に二者間協議の形態で行われる。二者間協議は、与党による野党の分割統治 (divide and rule) を容易にし、議事日程協議において与党＝政府を優位な立場に置くのである。

議事日程は、このように与野党間の非公式協議を経て調整された後、内閣の構成員である与党院内総務が作成し、通常毎週木曜日に公表することになっている。既に述べたように、ドイツやフランスなど主として大陸諸国の議会は、議長、副議長及び与野党議員で構成される議事協議機関を通して超党派的な議事運営を行っているのに対し、英国議会では議会で多数派を形成する与党＝政府が「通常の経路」を通じて議事日程の決定に主導的な役割を果たしてきたのである⁽¹⁴⁾。

非公式かつ不透明で政府優位の議事日程協議の在り方については、これまでも改革の必要が多々指摘されてきた。例えば、1993年にハンサード協会の立法過程に関する委員会（いわゆる「リップオン委員会」）は、『法律を作る (Making the Law)』という報告書の中で、議長、各党派の代表及びバックベンチャーで構成される議事運営委員会の設置を提言しており⁽¹⁵⁾、同趣旨の提言は下院現代化委員会 (Select Committee on Modernisation of the House of Commons)⁽¹⁶⁾や超党派のバックベンチャーで構成されるパラメント・ファースト (Parliament First) から出されてきた⁽¹⁷⁾。

(11) Malcolm Jack et al., ed., *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 24th edition, London: LexisNexis, 2011, p.332.

(12) 会期の冒頭に女王演説を受けて行われる討論で通常、4～6日間程度行われる。初日に政府の立法計画全般に関する討論が行われた後、2日目からは外交・防衛、エネルギー・環境など特定の主題を定めて討論が行われる。初日の討論には首相及び野党党首が出席して討論を行い、2日目以降は主題と関連して、所管の大臣が出席し答弁する。なお、女王演説に関する討論は、多くの新人議員の処女演説の機会ともなっている。

(13) Michael Rush, *Parliament Today*, Manchester: Manchester University Press, 2005, p.152.

(14) なお、ニュージーランド議会、オーストラリア議会など大陸諸国以外の議会においても超党派による議事委員会が設置されている。

(15) Hansard Society Commission on the Legislative Process, *Making the Law*, London: Hansard Society, 1993, p.150.

(16) 下院現代化委員会は、院の慣習及び手続を現代化するための議論を行い、提言することを目的として1997年6月に設置された特別委員会である。

(17) このあたりの経緯については、Meg Russell and Akash Paun, eds., *Managing Parliament Better? A Business Committee for the House of Commons*, London: The Constitutional Unit, August 2006, pp.10-12. を参照。

こうした諸改革案は、最終的に2009年11月の下院改革委員会の提言とそれに基づき議決されたバックベンチ議事委員会の設置という形で部分的に結実する。詳細についてはⅡで論じるが、バックベンチ議事委員会の設置により、政府議事以外の議事日程は超党派のバックベンチャーで構成される同委員会で決定されることになった。政府議事の議事日程等については、政府、野党第一党及びバックベンチ議事委員会の代表らで構成される下院議事委員会で協議されることとなり、保守党と自由民主党との連立合意において現議会期の3年目(2013年)に設置される予定となっている⁽¹⁸⁾。ともあれ、議事を協議するための委員会の設置は、英国下院史上初めてのことであり、画期をなす出来事と言えよう。

2 非政府議事の拡充に関する改革案

バックベンチ議事委員会及び下院議事委員会の設置は、これまでの英国下院における議事日程協議の在り方を大きく変えるものである。政府から議会へのパワーシフトを考えるに当たって、議事日程協議の在り方と並び重要な課題が議事の時間配分である。ここでは、議事の時間配分に関する改革、すなわち非政府議事の拡充について、これまでどのような議論がなされてきたかを見ていきたい。

(1) バックベンチャー発議による議事の促進

バックベンチャー発議の議事を促進するために、これまで様々な提言が出されてきた。かつて本会議におけるバックベンチャーの動議の提出は、公式に月曜日の半日分を4回と金曜日の10日分が認められていたが、1995年のジョプリング改革⁽¹⁹⁾の一環で廃止されて以降、バックベンチャーは動議を政府の許可なく提出することができなくなり、バックベンチャーの発議による下院規則の改正もできなくなった⁽²⁰⁾。

その後、ウェストミンスターホールでの討論⁽²¹⁾の開始等により、バックベンチャーの討論機会は次第に増加したが、院議を求める動議の提出は10分間規則による法案の提出のみに限られ、散会討論であれ、ウェストミンスターホールでの討論であれ、バックベンチャーに院議を求める動議を提出する機会は与えられていなかった。こうした討論の在り方について、バックベンチャーの間では、提出した動議が討論に付される機会があっても、下院の意思を明らかにするための議決が行われないことに対し不満が受けられるようになった。下院現代化委員会は、「バックベンチャーは実体的動議⁽²²⁾の形式で討論の題目を提示してこそ、はじめて発議という文字通りの力を発揮することができる」との証言者の言葉を引用しつつ、バックベンチャーによる動議提出の機会を再び設けることを提言し

(18) HM Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, May 2010, p.27.

(19) 保守党議員のジョプリング (Michael Jopling) を委員長とする「議院の会議に関する特別委員会」が提出した報告書に基いて実施された議事運営の効率化のための改革である。詳細については、山口和人「英国の議会改革(1)」『レファレンス』560号, 1997.9, pp.75-78.

(20) もっともジョプリング改革以前の1984～87年の3会期を分析した結果、その間の動議の提出の大半は与党議員によるものであり、動議の内容も与野党間で対立のないものにほぼ限られていたため、動議が表決に付された事例はそれほど多くなかったという分析もある。J. A. G. Griffith and Michael Ryle, *Parliament: functions, practice and procedures*, London: Sweet & Maxwell, 1989, pp.401-402.

(21) ウェストミンスターホールとは、ウェストミンスター宮殿(英国議会議事堂)内の西側に位置する大ホールである。実際の討論は、ウェストミンスターホールの北の端にある大委員会室(Grand Committee Room)で行われ、委員会室の席の配置は対決よりも合意重視の審議を志向した馬蹄形となっている。ウェストミンスターホールでの討論は、与野党で対立の少ない議案の討論機会を同ホールに確保し、重要議案に関する本会議の審議時間を有効活用することを目的とし、1999年にオーストラリア議会を参考に下院で試行的に始められた。同ホールでの討論は、すべての下院議員に開かれており、とりわけバックベンチャーにとって貴重な発言の場となっている。なお、ウェストミンスターホールでは、議案の採決は行われない。

た⁽²³⁾。さらに、最近では下院改革委員会（同委員会の改革案についてはIの3を参照）が、下院が院の意思を明示するために、実体的動議のさらなる活用を勧告している⁽²⁴⁾。

このほか、バックベンチャー発議の議事を促進するための改革案としては、例えば緊急質問及び緊急討論の積極的な活用がある⁽²⁵⁾。緊急質問とは、クエスチョンタイムの最後又は金曜日の午前11時に大臣に対し行われる口頭質問であり、緊急かつ公的重要性を有するものと議長が認めた場合に許可される。近年の緊急質問の件数をみると大体年に10件前後であるが、2009年6月にバーコウ（John Bercow）が下院の新議長に就任して以降、件数の伸びが顕著となっており、2009-10年の会期では26件の緊急質問が許可された⁽²⁶⁾。近年の緊急質問件数の増加は、バーコウ下院議長が緊急質問の許可をこれまで以上に与えた結果であり⁽²⁷⁾、議長が緊急質問の実施に広い裁量を持っていることを示している。

他方、緊急討論は、緊急の審議に付すべき特別かつ重要な問題について行われる討論であり、議長がその必要を認め、かつ下院の議決を得た場合に行われる。緊急討論を求める動議は

議員1人でも提出することができ、討論時間は最長で3時間まで認められる。ただし、緊急討論の実施は緊急質問以上に稀である。最近では、2011年7月5日に英紙ニュース・オブ・ザ・ワールドによる電話盗聴疑惑に関する緊急討論が行われたが、過去10年を通じてわずか5件にとどまっている⁽²⁸⁾。

バックベンチャーの発議による審議の活性化を、公益の増進に資するという観点から支持する提言もある。非党派で非営利の政治研究及び教育団体であるハンサード協会は、議員の選挙区に関するような個別的内容ではなく、党派を超えて多くの議員（150～200人程度）からの賛同を得た、広く公益に適用問題、例えば政府の明らかな政策の失敗等については、審議する機会が設けられるべきであると提言した⁽²⁹⁾。

この提言と類似の趣旨のものとしては、一定数（例えば200人）以上の議員の署名を得た討論日未定動議（Early Day Motion: EDM）は審議に付されるべきとする下院議事手続委員会（Procedure Committee）の勧告がある⁽³⁰⁾。討論日未定動議は、議員の意見表明の手段として、又はある特定の意見や考えがどのくらいの議員に支持されているかを明示するために用いられ

(22) 動議は、実体的動議(substantive motion)と付随的動議(subsidiary motion)に区別することができる。実体的動議は、他の議事とは関係なく独立した審議対象となるものである。他方、付随的動議は、議事の進行や手続に関する動議等、他の議題と関連して出される動議である。付随的動議には、例えば、(1)「法案の2回目の読み上げが行われる」など議事日程に基づき付随的に出されるもの、(2)散会討論のための動議のように質問にとって代わる目的で出されるもの、(3)修正案のように他の動議に付随するものがある。Jack et al., ed., *op.cit.*(11), p.392.

(23) Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of the back bench Member*, First Report of Session 2006-07, HC337, 20 June 2007, paras.112-114.

(24) House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House*, First Report of Session 2008-09, HC 1117, 24 November 2009, para.210.

(25) Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *op.cit.*(23), paras.65-71.

(26) 各会期の House of Commons, *Sessional Returns*. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsesret.htm>>

(27) Hansard Society, *The Reform Challenge: Perspectives on Parliament: Past, present and future*, London: Hansard Society, 2010, p.18.

(28) Department of Information Services, *Urgent Debates since 1979*, SN/PC/4569, House of Commons Library, 18 July 2011, p.2. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04569.pdf>>

(29) Hansard Society, *The Challenge for Parliament: Making government accountable*, London: Vacher Dod, 2001, paras.4.34-4.35.

(30) House of Commons Procedure Committee, *Procedures for Debates, Private Members' Bills and the Powers of the Speaker*, Fourth Report of Session 2002-03, HC 333, 27 November 2003, para.36.

てきた。したがって、動議が実際に討論に付されることはほとんどなく、議員の一方的な意見表明や注意喚起にとどまることが少なくなかった。ただし、動議の中には党派を超えて多くの議員から賛同を得るとともに、公益に適う具体的な政策提言を含んだものもある。こうした動議が本会議やウェストミンスターホールで討論に付され、広く社会で認知されることは審議を活性化する上で望ましいことと考えられたのである。

(2) 委員会報告書に関する審議の活性化

現在、英国下院には省別の特別委員会をはじめとして、多くの特別委員会が設置されており、それぞれの特別委員会は、証拠の収集及び証言の聴取等を基にして年間 300 以上の調査報告書を公刊している⁽³¹⁾。だが、これらの委員会報告書が討論に付される機会は限られており、ウェストミンスターホールでの討論に 1 会期当たり 60 時間程度、それに加えて本会議の討論に 1 会期当たり 3 日間が充てられているに過ぎない。

こうした現状を踏まえて、特別委員会に関する議事の割当時間の増加を求める提言が出されてきた。例えば、特別委員会の委員長で構成される下院連絡委員会 (Liaison Committee) は、特別委員会報告書の審議のために、予算見積り審議日をこれまでの 3 日間から倍増し、6 日間を確保するように勧告した⁽³²⁾。

このほか同委員会は、現在、火曜日と水曜日に行われている 10 分間規則に基づく法案審議

を月曜日に移し、火曜日の本会議の 30 分間を特別委員会の調査報告書の審議のために確保するように提言している⁽³³⁾。この提言の背景には、調査報告書の公刊後、なるべく早い段階で政府と委員会が報告書について意見を交わすのが望ましいという認識がある。特別委員会の調査報告書には大抵、末尾に政府への勧告が掲載されるが、この勧告に対する政府の回答は必ずしも迅速に行われているわけではない。慣習上、60 日以内に回答することになっている上、それが守られない場合も少なくないのである。そこで時宜を得た討論を実施するために毎週 30 分間の時間枠を本会議に設定し、その中でまず省の担当大臣 (副大臣) が 5 分以内で調査報告書に関する回答を行い、その後、所管委員会の委員長又は委員が 5 分以内で意見を述べるという案が提言された⁽³⁴⁾。委員会報告書に関する審議の活性化は、特別委員会における調査活動をより一層促進するものと期待される。

(3) 野党日の弾力的運用

野党への割当時間については、既に下院規則で野党日として 20 日間が確保されていることもあり、バックベンチャー発議の議事や特別委員会報告書への割当時間と比較すると若干関心は低いようであるが⁽³⁵⁾、それでも野党の議事日程への関与について提言がないわけではない。例えば、ハンサード協会は、野党日の弾力的な運用を提言した⁽³⁶⁾。具体的には、野党が野党日の討論に代えて、その時々で話題になってい

(31) 特別委員会の多くは、バックベンチャーから構成される。省別特別委員会の詳細については、拙稿「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.191-209. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071810.pdf>>

(32) House of Commons Liaison Committee, *The Work of Select Committees*, First Report of Session 1996-97, HC323-I, 13 March 1997, para.38; House of Commons Liaison Committee, *Shifting the Balance: Unfinished Business*, First Report of Session 2000-01, HC 321-I, 8 March 2001, para.36.

(33) House of Commons Liaison Committee, *Shifting the Balance: Unfinished Business*, *ibid.*, para.31.

(34) *ibid.*, paras.31-34.

(35) Meg Russell and Akash Paun, *The House Rules?: International lessons for enhancing the autonomy of the House of Commons*, The Constitution Unit, October 2007, p.19.

(36) Hansard Society, *op.cit.*(29), para.4.32.

る問題につき、大臣声明を求めることができるようにするというものである。同様の提案は、保守党のタスクフォースも行っており、野党日として割り当てられた時間を口頭質問と交換できるようにするという案が示されている⁽³⁷⁾。こうした案の背景には、野党日の日程を政府が決定している等の理由により、野党日の討論が幾分、形式化しており、必ずしもタイムリーな質問を政府に投げかける場とはなっていないという認識がある。政府の説明責任を確保するためには、野党が日時を指定した上で、政府に対し口頭質問や大臣声明の要求をすることがより効果的であると考えられたのである⁽³⁸⁾。ハンサード協会の案によると、野党は、例えば、野党日1日分に代えて、4件の政府答弁を求めるといふ具合に、野党日を一定の割合で政府に対する質問の時間と代替できる⁽³⁹⁾。

以上で見てきた、バックベンチャー、委員会及び野党の積極的な議事への関与を求める提言の一部は、2009年の下院議員経費スキャンダルをきっかけに実現へ向け大きく歩を進めることになる。

3 下院改革委員会の提言

2009年の下院議員経費スキャンダルは、議会の在り方、議会と政府及び国民との関係を再考する機会をもたらした。下院改革を後押しする結果となった。2009年7月には、国民の議会に対する不信を払拭すべく労働党のトニー・ライト議員（元行政委員会委員長）を委員長とする下院改革委員会（通称「ライト委員会」）が設置され、下院改革の提言を行うこととされた。

下院改革委員会の活動は急ピッチで進められ、9月に実質的な審査のための初会合を開い

た後、11月には提言をまとめた報告書が公開された。下院改革委員会が提言をまとめるに当たって掲げた原則は、以下の6点である。①議事の決定において下院の統制を強化すること、②集合体としての下院の権限を強化し超党派の活動を促進すること、また各議員により多くの機会を与えること、③下院の意思決定の透明性を高め、一般公衆の関与を強化すること、④政府議事の審議を担保すること、⑤現在の審議時間の枠組みの中で活動すること、⑥実現可能な改革を目指すこと、である⁽⁴⁰⁾。

これらの原則を見てもわかるとおり、下院改革委員会の勧告は政府及び議会に革命的变化を要求したものではない⁽⁴¹⁾。実際に同報告書は、議会の主たる機能は政府議事を精査、討論し、最終的には表決に付すことであると明記し⁽⁴²⁾、選挙による信任を受けた政府が従来どおり政府議事の時間を確保することを前提としている。報告書は、これまで議事手続において政府の影響力が過大であったと指摘しつつも、政府を単に悪者扱いして批判するのではなく、議会に分相応の当事者意識（ownership）と責任を求めている。

同報告書は、議事日程のみを主題としたものではないが、特別委員会改革と並んで議事日程改革に多くの枚数が割かれている。表1は、議事日程に関する下院改革委員会の勧告を整理したものである。

従来の制度及び慣行では、議事日程の決定過程から議会が疎外されていることにより議会に議事日程の決定に伴う責任感が欠如し、結果として議会は安易な政府批判に傾きがちとなっていたとされる。従来の制度及び慣行が「議員を子ども扱いし、政府を悪者扱いしている」⁽⁴³⁾と

(37) Conservative Democracy Task Force, *Power to the People: Rebuilding Parliament*, 2007, p.5.

(38) *ibid.*

(39) Hansard Society, *op.cit.*(29), para.4.32.

(40) House of Commons Reform Committee, *op.cit.*(24), paras.20-35.

(41) "The right prescription for a grown-up parliament," *Parliamentary Brief*, January 2010, p.4.

(42) House of Commons Reform Committee, *op.cit.*(24), para.30.

表1 議事日程に関する下院改革委員会の勧告

		勧告内容
議事日程協議の 在り方		・ 下院議事委員会の設置
		・ バックベンチ議事委員会の設置
		・ 週の議事日程を下院の議決を経て決定
非政府議事の拡充	バックベンチャー	・ 議員の多数の賛同を得た動議の本会議での審議
		・ 散会討論の活性化
		・ 実体的動議の提出の促進
		・ 1週間に1日以上をバックベンチ議事の審議時間として確保
	委員会	・ 特別委員会報告書に関する討論
		・ 特別委員会報告書の勧告に関する決議案の採決
	野党	・ 予算見積り審議日 (Estimate days) を3日間から5日間に拡充
	・ 野党日の議事の拡充 (従来の討論に加えて、質問や法案審議の導入等)	

(出典) House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House*, First Report of Session 2008-09, HC 1117, 24 November 2009, pp.86-91. より筆者作成。

指摘されるゆえんである。

そこで下院改革委員会は、議会の当事者意識と責任感を向上させるため、バックベンチ議事の日程を調整するバックベンチ議事委員会の設置、下院の議事日程案を作成する下院議事委員会の設置及び議事日程を決定するに当たって下院の議決を経ること等を勧告した⁽⁴⁴⁾。

なお、バックベンチ議事と政府議事については、従来、明確な区別がなされてきたわけではないが⁽⁴⁵⁾、同報告書はバックベンチ議事委員会が管轄するバックベンチ議事として、時事問題等に関する討論 (topical debate)⁽⁴⁶⁾、特別委員会報告書に関する討論、多数の超党派のバックベンチャーから支持された動議に関する討論及び議員提出法案の審議等を例示している⁽⁴⁷⁾。例示されたバックベンチ議事の内容を見ると、これまで提言されてきた改革案が所々に盛り込まれていることが見て取れよう。

次に、下院改革委員会の勧告がどのように実行に移されていったか、バックベンチ議事委員会の設置を中心に見ていきたい。

II バックベンチ議事委員会

1 設置までの経緯

下院改革委員会の提言は、概ねメディアからは好感をもって受け止められた。だが、2009年11月に報告書が公刊されてから2か月が過ぎても下院では提言に関する討論は行われなかった。改革を求める院外団体や下院改革委員会の政府への働きかけにより、2010年の2月下旬にようやく1回目の討論が行われ、3月に2回目の討論が行われることとなった⁽⁴⁸⁾。2010年3月4日、下院は、バックベンチ議事を取り扱うバックベンチ議事委員会を次の議会期までに設置するという下院改革委員会の勧告を承認した⁽⁴⁹⁾。下院は、また、バックベンチ議事委員会の設置に当たって下院改革委員会の勧告で示された諸原則、すなわち、①特別委員会のバックベンチ議事への積極的な関与、②本会議におけるバックベンチャーの動議の提出及び動議の表決の促進、③バックベンチ議事の審議時間の確保 (1

(43) *ibid.*, para.168.

(44) House of Commons Reform Committee, *op.cit.*(24), paras.169, 180, 200.

(45) Meg Russell, "A bigger bite of business," *House Magazine*, 22 February 2010, p.15.

(46) 一般討論の一種で、地域、国内及び国際社会の重要問題等、その時々で話題になっている問題につき、大臣の提案により行われる討論。バックベンチ議事委員会の設置に伴う下院規則の改正により、同委員会の提案により行われることになった。討論の題目の選定も同委員会が行う。

(47) House of Commons Reform Committee, *op.cit.*(24), paras.220-221.

(48) Meg Russell, "'Never Allow a Crisis Go To Waste': The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons," *Parliamentary Affairs*, Vol.64, No.4, 2011.10, pp.622-623.

(49) House of Commons, *Parliamentary Debates*, Vol.506, No.50, 4 March 2010, col.1099.

週間に1日以上)、④予算見積り審議日の拡充を尊重するものとした⁽⁵⁰⁾。バックベンチ議事以外の議事については、次期議会期において政府、野党及びバックベンチ議事委員会で構成される下院議事委員会を設置することが下院で承認された。

下院改革委員会の勧告のうち、ひとまずバックベンチ議事委員会の設置が実施に移され、下院議事委員会の設置や下院の議決を経て議事日程を決定するという勧告は次期議会期以降に先送りとなった。勧告の完全な実施は、二つの方面からの抵抗に遭ったと言われる⁽⁵¹⁾。一つは、勧告が出された当時のブラウン労働党政権からの抵抗である。ブラウン政権は、議事の設定の権限が政府からバックベンチャー（特に与党所属のバックベンチャー）に移るため、議事日程を下院の議決に付すことには終始、懐疑的であったと言われる。いま一つは、理念的な立場から反対するグループであり、労働党のアームストロング（Hilary Armstrong）元院内幹事長に代表されるフロントベンチャーの議員らである。これらの議員は、政権与党の政策公約の実施を妨げるいかなる干渉も民主主義に対する冒とくとみなすとともに、行政権と立法権の分離をほめかすいかなる改革にも反対した。すなわち、アームストロング議員らにとって与党議員の唯一の仕事は、選挙により信任された政策公約の実施であり、下院に集合的な利益や機能は存在する余地がないのであった。

下院改革委員会による勧告の完全な実施についてはこのように根強い反発が存在したが、政府議事の進行に直接的な影響のないバックベンチ議事の割当てとバックベンチ議事委員会の設置については比較的反対が少なかった⁽⁵²⁾。それ

でもバックベンチ議事の割当日数については当初の35日から15日に縮小しようとする修正案がフロントベンチャーから出された。当時、与党院内総務であったハーマン（Harriet Harman）は、野党保守党から出された修正案を支持し、閣僚らにも支持を促したが、十分な統制がとれず、例えばボールズ（Ed Balls）児童・学校・家族大臣は修正案に反対する立場をとった。結局、修正案は賛成106、反対221で否決され、バックベンチ議事の割当日数は当初の35日となった。改革派らは、表決における政府の統制力のなさに驚いたと言われる⁽⁵³⁾。

2010年3月25日、ブラウン政権はバックベンチ議事委員会の設置に伴う下院規則の改正案を公表したが、改正案が本会議に上程される前に下院の解散を迎えたため、下院規則の改正は次期政権の手に委ねられることとなった。

2010年5月に発足したキャメロン連立政権は、連立合意において「我々は、バックベンチ議事の運営を行う委員会を皮切りに、ライト委員会（下院改革委員会の通称）の下院改革に関する提言すべてを議題にのせるつもりである」⁽⁵⁴⁾と前政権に引き続き、下院改革の実行を明言した。2010年6月15日、下院は下院規則の改正案を議決し、バックベンチ議事委員会の構成人数、委員の選任、所掌及びバックベンチ議事の割当日数等が新しく規則に規定された。

2 構成

(1) 委員長

委員長は、会期の始めに議長が定めた日に下院議員全員による選挙で選出される。候補者推薦の届出は、選挙実施日の前日の午前10時から午後5時までの間に書面で事務局に提出しな

(50) *ibid.*

(51) David Howarth, "The House of Commons Backbench Business Committee," *Public Law*, Issue 3, July 2011, pp.493-494.

(52) *ibid.*, p.494.

(53) "Backbench reformers win big role in controlling Commons business," *Guardian*, 4 March 2010.

(54) HM Government, *op.cit.*(18), p.27. 括弧は筆者が補足した。

なければならない。届出には、立候補の意思を明示した候補者本人の署名のほか、20人以上25人以下の議員の署名が必要とされる。その際、候補者と同じ所属政党の議員10人以上、それ以外から10人以上の署名が必要とされる。こうした候補者要件は、委員会の超党派的な運営を促す上で重要な意味を持つ。委員長選挙は、他の特別委員会の選挙と同じく下院議員の秘密投票で行われる。投票は、選択投票制で行われる⁽⁵⁵⁾。

2010年6月22日、バックベンチ議事委員会の委員長を選出するための選挙が初めて実施され、労働党のエンゲル(Natascha Engel)議員が前下院副議長で保守党所属のヘイゼルハースト(Sir Alan Haselhurst)議員を202対173で破り、初代委員長に就任した。

エンゲル議員は、バックベンチ議事委員会の設置を勧告した下院改革委員会の委員を務めた人物でもある。同議員は、委員長に選出されるちょうど4か月前、下院改革委員会の勧告に対し「ちっぽけで間に合わせの改革」と批判し、「バックベンチ議事委員会と下院議事委員会の設置は良い方向に向かうかもしれないが、これら(両委員会の設置)は間違った方向への一歩だと思う」と述べていた⁽⁵⁶⁾。委員長選出後、この発言につき尋ねられたエンゲル議員は、「ですから私は(委員長に)立候補したのです。私はバックベンチ議事委員会が下院の他の特別委員会の一つになり下がってしまうのを憂えていました。」と応え、新しい考え方と手法を取り入れつつ、委員会運営を進めていく意欲を示した⁽⁵⁷⁾。

(2) 委員

委員の定員は7人であり、委員長を含めた8人の委員の政党別構成は下院の構成を反映して割り当てられる。また、委員の構成において、男性又は女性が1人以下になってはならないとされる。なお、委員(委員長を含む)には、原則として省の担当大臣(副大臣)、議会担当秘書官及び野党の前ベンチャーは選出されない⁽⁵⁸⁾。

委員の選挙は、委員長の選出後、できる限り早い時期に議長が日を定めて実施する。候補者の届出は、委員長の選挙と同様、選挙実施日の前日の午前10時から午後5時までの間に書面で事務局に提出しなければならない。候補者の届出には、立候補の意思を明示した候補者本人の署名に加え、12人以上15人以下の議員の署名が必要とされる。他の特別委員会の委員が党内の秘密投票で選出されるのに対し、バックベンチ議事委員会の委員は下院議員の投票により選出される。投票は、単記移譲式投票制⁽⁵⁹⁾で行われる。

2010年6月29日に行われた委員選出のための選挙では、保守党と自由民主党の議員が無投票で選出され、選挙は労働党の議員においてのみ実施された。現会期のバックベンチ議事委員会の構成は、下院の政党別構成を反映して、保守党4人、自由民主党1人、労働党3人(委員長を含む)である。

(55) 選択投票制は以下のような手順で行われる。まず、各議員は候補者がアルファベット順に掲載された投票用紙に、優先順位に従って1、2、3…と順位をつける。候補者は、1位票の過半数を得て当選するが、いずれの候補者も過半数の票を得ない場合、1位票の得票数が最下位の候補者から票が取り除かれ、それらの票は第2順位の候補者に割り振られる。それでも過半数を得票する候補者がいなければ、同様の手続を繰り返し、最終的に過半数を得票した者が選出される(下院規則第122条第11項d号)。

(56) House of Commons, *Parliamentary Debates*, Vol.506, No.42, 22 February 2010, cols.70-71, 74. 括弧は筆者が補足した。

(57) "Backbench Business Committee Q&A," *House Magazine*, 28 June 2010, p.15. 括弧は筆者が補足した。

(58) したがって、仮に委員を務めている議員が大臣や幹部議員に昇進した場合には、その議員は委員を辞任し、新たに委員の選挙が実施されることとなる。

3 所掌等

下院規則は、1会期あたり35日をバックベンチ議事に割り当て、そのうち少なくとも27日をウェストミンスターホールではなく、本会議における審議に充てることと規定している（下院規則第14条3A項）。

バックベンチ議事委員会の所掌する議事は、以下に列挙される議事を除くあらゆる議事である。すなわち、①政府議事（政府提出法案及び財政に関する議事、議会制定法に基づく議事、EU文書に関する議事、大臣の名によるあらゆる動議）、②各会期において20日間割り当てられた野党日における議事、③下院規則第9条第7項に基づく散会動議（毎日30分間行われる散会討論に関する動議）、下院規則第23条に基づく法律案の提出許可を求める動議（10分間規則により提出する法案）及び特別委員会の委員の指名を求める動議並びに各会期に13日間割り当てられている抽選による議員提出法案等に関する議事、④私的議事（私法案に関する議事）、⑤下院規則第14条（公的議事の配列）又は第152J条（バックベンチ議事委員会）の改正を求める動議に関する議事、⑥議長の名による議事又は議長が優先的に取り扱う議事、を除く議事の中からバックベンチ議事委員会が議事を決定する。

また、これまで大臣の提案により行われていた時事問題等に関する討論は、下院規則の改正により、バックベンチ議事委員会の提案により行われることになった（下院規則第24A条）。

4 暫定的な取組

バックベンチ議事委員会は、委員選出の翌週

から1週間に1回のペースで公式の会合を開催し、委員会の運営について討論を行った。その後、2010年7月21日に『暫定的な取組 2010～2011年会期』と題する報告書を公刊し、今後の委員会運営の暫定的な指針を明らかにしている⁽⁶⁰⁾。「暫定的」とあるのは、委員会の活動内容を最初から規定することはせず、下院と議員のニーズに最も適合するように時間をかけて委員会活動を発展させていきたいと意図していることである。

(1) 討論の題目の決定

バックベンチ議事委員会は、バックベンチ議事の討論に付される題目を決定するに当たって、以下のとおり暫定的な方針を明らかにしている⁽⁶¹⁾。

- ①委員会は、討論の題目を決定するに当たって、それを支持するバックベンチャーの人数、バックベンチャーの多様な利害・関心を考慮に入れるとともに、特定の提案を取り上げる利点と様々な個人、団体及び利害関係者間の公正な日数配分とを調和させるように努める。
- ②委員会は、討論の題目を決定するに当たって、週1回会合を開き、議員から提案される討論の題目、討論日未定動議（EDM）及びそれに対する支持者の数、最近下院に提出された請願、特別委員会報告書（最近公刊されたもの又は近い将来公刊予定のもの）等について討論を行う。
- ③委員会は、特別委員会の活動について討論するに当たって、下院連絡委員会と密に協力する。

(59) 比例代表制の一種である。選挙人は各候補者に1、2、3と順位を付して投票し、第1順位票の集計で当選基数以上の票を獲得した候補者が当選する。当選者が定数に満たない場合は、当選者の得票から当選基数を引いた票（剰余票）を第2順位が付された候補者に移譲する。移譲票によって当選基数に達する候補者がいれば当選となるが、この作業を繰り返しても定数に満たない場合は、最下位票得票者の票を他の候補者に移譲する。当選者数が定数に達するまでこの手続を繰り返す。詳細については、佐藤令「諸外国の選挙制度—類型・具体例・制度一覧—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』721号、2011.8.25, pp.3, 6. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0721.pdf>>を参照のこと。

(60) House of Commons Backbench Business Committee, *Provisional Approach: Session 2010-11*, First Special Report of Session 2010-2011, HC 334, 21 July 2010.

- ④バックベンチ議事に割り当てられた35日には、防衛、欧州問題、漁業、ウェールズ問題及び決算委員会の報告書に関する討論等、これまで政府議事として割り当てられてきた特定の問題に関する討論の時間を含む。
- ⑤3日間の予算見積り審議日は当面の間、現状維持とする。
- ⑥委員会は、時事問題等に関する討論がより迅速かつ柔軟に行われるようにし、その基本的理念の維持に努める。
- ⑦バックベンチ議事の議題として取り上げる討論の題目については、議員が適宜計画を立てることのできるように、少なくとも1週間前の木曜日に、可能な限り2週間前の木曜日まで事前に通知する。

(2) 議事進行の形式等

バックベンチ議事委員会の報告書は、議事進行の形式について以下のような具体案を示している⁽⁶²⁾。一つは、討論に充てられる時間の単位に関するものであり、バックベンチ議事が半日(3時間)又は四半日(1.5時間)単位ではなく、なるべく1日単位(6時間)で割り当てられることが望ましいとしている。もう一つは、討論の進行に関する案である。討論は議事を提案したバックベンチャーから開始し、省の担当大臣(副大臣)が討論の終わりに答弁するという形式をとることとし、できれば、締めくくりに野党議員も発言することが望ましいとしている。

また、バックベンチ議事については、以下で挙げるように様々な態様で出された動議に基づき、審議が行われると想定している。

- ①他の一般討論と同様に「本院は、～を審議した」という動議
- ②既に提出された討論日未定動議に関する実体的動議

- ③バックベンチ議事委員会の勧告に基づいて出される限定的な形式の動議(例えば、特別委員会報告書の特定の勧告の承認等)
- ④実体的動議によらない動議(特別委員会報告書の提出、大臣声明文書、制定法文書又はEU文書に関する大臣への質問)

(3) 情報公開及び説明責任

バックベンチ議事委員会は、その運営に当たってできる限り情報を公開するとともに、バックベンチャー、委員会に委員の割当てを受けていない少数党派及び外部の有識者から広く意見を聴取していくこととしている⁽⁶³⁾。具体的な取組としては、委員会に寄せられた要望とそれに関する決定をウェブサイト上で公開すること、委員会の決定事項につき理由を付して公開すること等を明らかにしている。

(4) バックベンチ議事の審議までの予定表

バックベンチ議事委員会は、バックベンチ議事で取り上げられる題目が決定されるまでの暫定的な予定表を示している。予定表は、将来的に微調整の上、変更される可能性があるが、現段階では表2のような日程で討論の題目が決定される。

5 活動の実際

これまでバックベンチ議事委員会の運営における暫定的な指針を紹介してきたが、ここでは、暫定的な取組として示された委員会の運営が実際にどのように行われているかを見ていきたい。

(1) 活動実績

これまでのバックベンチ議事の審議日数は表3のとおりである。月によって審議日数の多寡

(61) *ibid.*, paras.3-11.

(62) *ibid.*, paras.12-16.

(63) *ibid.*, paras.17-21.

に若干のばらつきが見受けられる。月平均すると、本会議及びウェストミンスターホールでの審議時間を合算して約2.5日/月であり、本会議及びウェストミンスターホールの審議時間はいずれも1日分を6時間として計算するので、平均してひと月あたり約15時間がバックベンチ議事に充てられている。

ウェストミンスターホールにおけるバックベンチ議事は、木曜日の午後2時半から5時半に行われることが通例となっており、本会議のバックベンチ議事もこれまでの実績を見るとほぼ木曜日に割り当てられている⁽⁶⁴⁾。

(2) 討論の題目の決定過程

討論で取り上げられる題目の決定は、毎週火曜日の午後1時（当初は月曜日の午後4時）に開かれる委員会で行われる。題目を提案する議員は、事前に所定の申請書を委員会に送付することが推奨されている。申請書には、議員の氏名、討論の題目、討論を支持する議員の氏名、所要時間、その他委員会に考慮してもらいたい事項（題目の話題性、重要性及び関心の大きさ等）を記入する⁽⁶⁵⁾。

討論の題目を提案する議員は、委員会の場で馬蹄形に配置された席に座る委員らを前に、自らが取り上げようとする題目を必死に売り込ま

表2 バックベンチ議事の審議までの予定表

1週目	政府	第3、4週目におけるバックベンチ議事の日程を委員会に提示する。
	委員会	イントラネット及び議事日程表に会議の日時を公示し、関係者に周知する。
2週目	委員会	審議日当日のバックベンチ議事につき、議員から提案された題目を審査した上で決定する。 議事日程に関する質問の際に討論に付される題目を公表し、ウェブサイト及び議事日程表に公示する。
	委員会	時間調整、発言者等の承認 バックベンチ議事の審議日当日

(出典) House of Commons Backbench Business Committee, *Provisional Approach: Session 2010-11*, First Special Report of Session 2010-2011, HC 334, 21 July 2010, para.23. を基に筆者作成。

表3 バックベンチ議事の審議日数 (2010年7月～2011年6月)

	本会議	ウェストミンスターホール	計
2010年7月	1.5日	0日	1.5日
8月	0日	0日	0日
9月	1日	0日	1日
10月	1日	0.5日	1.5日
11月	3日	2日	5日
12月	3日	1.5日	4.5日
2011年1月	1日	1日	2日
2月	3日	1日	4日
3月	1日	1日	2日
4月	0.5日	0.5日	1日
5月	4日	1日	5日
6月	1日	1日	2日

(出典) House of Commons, "List of subjects debated during backbench time in the current session," Last updated 5 July 2011. <<http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/backbench-business/list%20for%20web.pdf>>

(64) この一見些細なことが、政府とバックベンチ議事委員会との間に摩擦を引き起こしていると指摘されている。というのも、議員はたいてい木曜日にロンドンを離れ、地元の選挙区に戻るのだが、政府があえて木曜日にバックベンチ議事を割り当てていると考えられているためである。政府（院内幹事）は、木曜日にバックベンチ議事を割り当てることで、院議を求める実体的動議の提出を牽制し、委員会が表決を伴わない一般討論を行うように効果的に圧力をかけていると言われる。Howarth, *op.cit.*(51), p.497.

(65) 申請書は、委員会のウェブサイトからワードファイルでダウンロードすることができる。"Application Form" <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/backbench-business-committee/application-form/>>

なければならない。委員会はまさに選考会の様相を呈し、次から次へと議員が委員らの前に現れ、自らの提案する題目の重要性等を訴えることになる。その際、題目とその提案理由、所要時間、本会議又はウェストミンスターホールのおいずれの場での討論を希望するか等につき、簡潔な口頭説明が求められる。

口頭による説明を終えると、討論の題目、題目を取り上げる緊急性、討論時間の希望等につき、委員から質問がなされる。その後、委員会は秘密会に移行し、討論の題目が決定される。選定結果は、委員会で題目の提案を行った議員らに速やかに伝達されるとともに、ウェブサイ

ト上でも閲覧ができるようになる。選定結果には、委員会が当該題目を選定するに至った理由も付される。

(3) 本会議に付された討論の題目

2010年7月から2011年7月までの間に本会議での討論に付された題目は表4のとおりである。討論の題目は、既に公刊された特別委員会報告書や討論日未定動議(EDM)に関する討論、下院規則の修正案に関する討論及び表決等、多岐にわたっている。

表4からわかるとおり、バックベンチャーの実体的動議による討論が活発に行われているこ

表4 本会議におけるバックベンチ議事の題目一覧(2010年7月～2011年7月)

日付	曜日	題目	日数
2010年7月20日	(火)	大臣声明によるバックベンチャーへの情報提供(実体的動議)	0.5
7月27日	(火)	夏季休暇前の一般討論	1
9月9日	(木)	アフガニスタンの駐留英軍(実体的動議)	1
9月16日	(木)	戦略的防衛・安全保障概観	1
10月14日	(木)	①血液汚染と血液製剤(実体的動議) ②奴隷制度反対デー	1
11月11日	(木)	①決算委員会報告書 ②成長のための政策	1
11月18日	(木)	移民(実体的動議)	1
11月29日	(月)	①銀行改革 ②独立系フィナンシャル・アドバイザーの規制	1
12月2日	(木)	①下院の倫理基準及び特権 ②独立議会倫理基準委員会(実体的動議) ③決算委員会(下院規則の改正:実体的動議)	1
12月16日	(木)	①パークホーム(実体的動議) ②決算委員会の活動(実体的動議)	1
12月21日	(火)	クリスマス休暇前の一般討論	1
2011年1月20日	(木)	①競馬賭け金に対する賦課(実体的動議) ②貧困家庭の子ども	1
2月3日	(木)	①消費者金融と債務管理(実体的動議) ②司法扶助	1
2月10日	(木)	囚人による投票(実体的動議)	1
2月28日	(木)	大きな社会(実体的動議)	1
3月10日	(木)	①行政委員会報告書 ②ジェンダーの平等と女性のエンパワーメントのための国連機関(「国連女性機関」)(討論日未定動議:EDM) ③各国議会の連携によるEUの外交防衛・安全保障政策への監視	1
4月5日	(火)	イースター休暇前の一般討論	0.5
5月5日	(木)	ロンドンの公営住宅	1
5月12日	(木)	①2009年議会倫理基準法の再検討 ②漁業政策	1
5月19日	(木)	①BBCワールドサービス ②地方のブロードバンドと携帯電話の通話可能地域	1
5月24日	(火)	春季休暇前の一般討論	1
6月23日	(木)	①運輸委員会報告書 ②先天性心疾患児に対するサービス(実体的動議) ③サーカス団の野生動物(実体的動議)	1
7月19日	(火)	夏季休暇前の一般討論	0.5

(注) 1日は6時間である。

(出典) Backbench Business Committee, "List of subjects debated during backbench time in current session," last updated 5 July 2011.

とは注目に値する。これまで本会議における一般討論は、修正案が出されず、議決も行われない散会討論の形式で行われることが少なくなかった⁽⁶⁶⁾。また、既に述べたように、バックベンチャーによる動議の提出は、1995年のジョブリング改革による廃止以降、行われなくなっていた。

だが、この度のバックベンチャー議事委員会の発足を契機に、バックベンチャーによる動議の提出が活発化しており、多くの討論が院議を求め実体的動議の提出により行われている。さらに、2010年12月2日にバックベンチャーの発議により下院規則が修正されたことは、下院が院内手続における主導権を政府から取り戻したことを意味する⁽⁶⁷⁾。

加えて、これまで議員の意見表明にとどまってきた討論日未定動議が本会議の討論で取り上げられていること、特別委員会報告書が本会議で討論の対象になるとともに、討論の題目を決定する際にも参照されていることは、バックベンチャーや特別委員会の活動に新たな機会と活力を与えるものと期待される。

また、最近の注目すべき動きとして、2011年8月に政府が新たに開設した電子請願(e-petition)ウェブサイトを挙げるができる。この電子請願システムの画期的な点は、一般公衆が請願を通じて、特定の問題に関する討論を下院に促すことができるという点にある。すなわち、一定数以上の署名を得た電子請願に下院での討論への道が開かれることになったのである。

具体的な手続としては、10万人以上の署名を集めた請願は、まず院内総務によって要件が満たされているか確認された後、バックベンチャー議

事委員会に伝達される。ただし、前述のとおり、バックベンチャー議事の決定は議員による提案をもって初めて行われるため、10万人以上の署名を集めた電子請願であっても、下院での討論が保証されているわけではない。請願が下院で討論されるためには、議員によって当該請願がバックベンチャー議事委員会に提案された後、同委員会がバックベンチャー議事の討論で取り上げるべき案件として決定する必要がある。

なお、2011年8月にロンドンで暴動を起こした暴徒に関する請願が25万を超える署名を集め、10月13日に同請願を題目として電子請願による討論が初めてウェストミンスターホールで行われた。

おわりに

バックベンチャー議事委員会の活動及びその意義について、現段階で評価を定めるのは時期尚早であるが、同委員会の設置はバックベンチャーの声を組織化し、顕在化させるものと期待されている⁽⁶⁸⁾。

英国の議院内閣制は、行政権力と立法権力の融合を特徴とし、従来から「選挙独裁(elective dictatorship)」とも評されるように、総選挙と総選挙の間において政府をチェックする仕組みが十分ではないと指摘されてきた⁽⁶⁹⁾。

この度の議事日程改革は、バックベンチャーの議事への積極的な関与を促すものであり、これは政府の説明責任をより一層確保する上で、また社会の様々な意見を国政審議の場に反映させる上で大きな意義を有すると言えよう。

とはいえ、現段階での議事日程改革はあくまでバックベンチャー議事に限定されている。政府議

(66) Jack et al., ed., *op.cit.*(11), pp.339-340.

(67) Howarth, *op.cit.*(51), p.491.

(68) Meg Russell, "Strengthening the British House of Commons: The Unexpected Reforms of 2010," Parliament of Australia Senate, Papers on Parliament No.55, February 2011, p.152. <<http://www.aph.gov.au/senate/pubs/pops/pop55/c07.htm>>

(69) 例えば、高安健将「空洞化する英国の議院内閣制」『アステイオン』(71), 2009, p.40.

事も含めたバックベンチ議事以外の議事については、2013年に下院議事委員会の設置が予定されているものの、どのように具体化するかは未だ不透明である。選挙によって信任を得た政府が政策公約を遅滞なく実施に移すために、政府議事の審議は担保されるべきとする意見はフロントベンチャーを中心に根強い。バックベンチャーの議事への関与は、国政審議を活性化させ、社会の多様な意見を国政に届けるという効用がある一方、政策を実施する上での効率性を損な

う側面があることもまた否定できない。議事日程の決定において、誰がどの程度まで関与するかという問題をめぐり、今後、英国議会でどのような議論が交わされるかに注目が集まる。

(おくむら まきと

参議院事務局 委員部第七課)

(本稿は、筆者が政治議会課在職中に執筆したものである。)