

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	アイルランド下院の議事日程改革—議事委員会の設置を中心に—
他言語論題 Title in other language	Reform of the Irish House of Representatives' Order of Business: Focusing on the Establishment of the Business Committee
著者 / 所属 Author(s)	濱野 雄太 (HAMANO Yuta) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 政治議会課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	907
刊行日 Issue Date	2026-7-20
ページ Pages	29-45
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	2016 年の下院改革において、政府が有していた議事コントロール権を議会が分有する趣旨の制度改正が行われた。改正で設置された議事委員会に焦点を当て、その概要、評価及び実態を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

アイルランド下院の議事日程改革

—議事委員会の設置を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 濱野 雄太

目 次

はじめに

I アイルランド下院における議事日程改革

- 1 下院改革の背景
- 2 下院改革小委員会の設置及び報告書の承認
- 3 下院規則の改正による議事委員会の設置

II アイルランド下院の議事委員会

- 1 構成
- 2 任務
- 3 主な活動

III 改革の評価及び改革後の実態

- 1 制度的観点からの改革の評価
- 2 改革後の実態

おわりに

キーワード：アイルランド、議会、国会、議会改革、議事日程、議事コントロール権

要 旨

- ① アイルランド共和国では立法過程における政府の支配的立場が顕著であり、議会に対する政府の優位を決定づける制度的要因として、議事日程の設定に影響を及ぼす諸権限（議事コントロール権）がある。2016 年の下院改革において、政府が有していた議事コントロール権が議会に分有されたと評される制度改革が行われたため、アイルランドにおける議事コントロール権の在り方の実態的側面にも変化が生じたことが予想される。
- ② 下院改革の背景として、2008 年以降の経済危機によって政治制度に内在する問題が浮き彫りとなり、特に議会機能のせい弱性に関する長年の議論が急速に表面化したことが挙げられる。2016 年下院総選挙後には下院改革小委員会が設置され、同小委員会の最終報告書における提言に沿った形で諸改革が実施された。こうした改革の中でも、議事委員会の設置は最も根本的な改革の一つとされている。
- ③ 議事委員会は、下院総選挙後に、下院が再び会議を開く際に設置される常任委員会の一つであり、委員長には下院議長が役職指定により就任する。委員には与野党の議員が就き、与党勢力が過半数を超えない構成になっている。同委員会の任務は、下院の議事日程に関する事項の検討であり、合意による決定を目指す点が特徴的である。主な活動としては、翌週の議事日程の検討、議事委員会報告書の提出、議事日程の勧告等がある。
- ④ 2016 年の下院の議事日程改革に関する、制度的観点からの主な評価については、改革によって演説型議会と作業型議会のハイブリッド型から作業型議会に移行したという見方と、これまで政府優位であった政府・議会間の関係において、本質的に権力の再均衡をもたらしたという見方があった。また、改革後の実態についても、議事日程の設定における合意形成が促進されたとする評価が一般的であった。
- ⑤ 一方で、委員の反対が記載された議事委員会報告書の件数を見る限りでは、議事日程が全会一致で合意されることはほとんどなく、結局本会議で政府・与党の多数決によって決定されている例が多い。また、少数政権であった改革直後を除くと、成立法案に占める政府提出法案の割合は改革前と変わらず高水準を維持し、政府提出法案成立率は上昇した。こうした実態を見る限りでは、改革の効果は、従来は舞台裏で行われていた院内幹事間の協議を透明化したという評価にとどまる可能性もある。

はじめに

執政制度は、行政機関と立法機関の関係の違いに基づき議院内閣制と大統領制に大別することができるが⁽¹⁾、統治機構の運営に関する権限については、大統領制が権力分立の制度であるのに対し、議院内閣制は権力集中の制度であるとされる⁽²⁾。アイルランド共和国の政治制度は、議会に対する政府の優位を特徴とする、古典的なイギリスのウェストミンスターモデルに非常に近い議院内閣制であると評され⁽³⁾、立法過程における政府の支配が顕著な国として知られている。実際、「アイルランド政府は、ウェストミンスターモデルを採用する諸国の中でも珍しいほどに、立法府を支配してきた」と指摘されることさえあった⁽⁴⁾。その帰結として、政府提出法案以外の法案が法律となる可能性は事実上皆無であり、政府の大臣たちは法案に対する修正を受け入れることに極めて消極的であるとされた⁽⁵⁾。こうした議会に対する政府優位を決定づける制度的要因の一つとして指摘されるものが、議事日程の設定に影響を及ぼす諸権限（議事コントロール権）である⁽⁶⁾。

議事コントロール権とは多義的な概念であり、その強弱の測定は様々な基準によってなされる。例えば、西欧 18 か国の議会を議事コントロールの制度的権限に着目し分類したデーリング（Herbert Döring）の研究によれば、議事コントロールの制度的権限は七つの基準、すなわち①本会議の議事日程を決定する権限の所在、②政府が有する特権としての、支出を伴う法案の提出権に関する制約の強弱、③委員会付託に先立つ本会議における法案審議が委員会審査を拘束する度合い、④委員会が有する法案修正権の強弱、⑤委員会の議事日程を決定する権限の所在、⑥本会議における法案の最終採決に先立つ討論時間の制限の有無、⑦会期末又は議会期末における法案の継続の有無、によって測られる⁽⁷⁾。この基準によって政府による議事コント

* 本稿におけるインターネット最終アクセス日は、2026（令和 8）年 6 月 16 日である。

(1) 伊藤武ほか『民主主義の比較政治学』有斐閣、2025、p.109。

(2) 待鳥聡史『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問い直す—』中央公論新社、2015、p.142。

(3) Thomas Saalfeld, “Gesetzgebung im politischen System der Irischen Republik,” Wolfgang Ismayr, Hrsg., *Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, p.201. ウェストミンスターモデル（Westminster model）とは、厳格な規律を有する政党によって運営される強力な中央集権政府という、イギリスの長年にわたる伝統を反映した政治システムであり、多数決型民主主義（majoritarian democracy）の典型例とされる（Mark Garnett et al., *Exploring British politics*, 6th ed., Oxfordshire: Routledge, 2024, pp.4, 24.）。ただし、ウェストミンスターモデルの特性として挙げられるのは、不文の憲法典、議会主権、首相統治、議会に対する大臣の説明責任、中立的で有能な官僚制、行政権と立法権の融合による議会に対する政府の優位、単純多数代表制の選挙制度、2大政党制、限定的な司法審査、単一国家・中央集権といった諸点であるところ（Garnett et al., *ibid.*, p.5.）、成文憲法の採用、直接選挙による大統領の選出、比例代表制に近似した選挙制度、連立政権の実践、積極的議院内閣制（首相の選出に当たり、直接選挙により選出された議員で構成される議院による明示的な承認を要する仕組み）の採用等の諸点においてアイルランドとイギリスは全体として異なっており（Saalfeld, *ibid.*）、その政治システムの作動には相違が生じる余地がある。

(4) Saalfeld, *ibid.*

(5) Eunan O’Halpin, “Irish Parliamentary Culture and the European Union: Formalities to be Observed,” Philip Norton, ed., *National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, p.125.

(6) 「政府と議会」ジョージ・ツェベリス（眞柄秀子・井戸正伸監訳）『拒否権プレイヤー—政治制度はいかに作動するか—』早稲田大学出版部、2009、pp.116-144。（原書名：George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002.）

(7) Herbert Döring, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda,” *idem*, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus, 1995, pp.223-246. 西欧の議院内閣制（半大統領制を含む。）諸国における議事コントロール権と立法過程の帰結である立法データ（Legislative data）との関係に関する主な文献として、Herbert Döring, “Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe,” *Legislative Studies*

ロール権の強弱を指標化したツェベリス (George Tsebelis) の研究によれば、18 か国のうちアイルランドはイギリスに次いで 2 番目に強い国であり⁽⁸⁾、西欧の中でもアイルランド政府は強力な議事コントロール権を有するとされてきた。しかし、2016 年の下院改革の中で、政府が有していた議事コントロール権が議会に分与されたと評される制度改正 (前掲①～⑦のうち、主に①に関する改正) が行われたため、アイルランドにおける議事コントロール権の在り方の実態的側面にも変化が生じたことが予想される。

本稿は、これまで紹介される機会が多くなかった、アイルランド議会 (Oireachtas) の下院 (Dáil Éireann) における議事日程改革を紹介することで、議事コントロール権の在り方の検討に資することを企図するものである⁽⁹⁾。第 I 章では下院改革のうち議事日程改革を中心に概観し、第 II 章ではこの改革によって新設された議事委員会に焦点を当てて紹介した上で、第 III 章では議事日程改革の評価、改革後の実態を検討する。

I アイルランド下院における議事日程改革

1 下院改革の背景

2008 年以降の経済危機により、アイルランドでは政治制度に内在する問題が鮮明に浮き彫りとなり、特に議会機能のせい弱性に関する長年の議論が急速に表面化した⁽¹⁰⁾。そもそもアイルランド議会、特に下院についてはその非効率的な運営、行政府への従属性が批判されてきたところであり、前者については 1970 年代から行われてきた議会改革において焦点が当てられていたが、後者については改革が進展していなかった⁽¹¹⁾。

アイルランド議会の運営を規定する用語・慣行・手続は、イギリスの一部であった時代のものを建国時 (1922 年) に継承しており⁽¹²⁾、ウェストミンスター (すなわち、イギリス) 起源の痕跡が多く残る、議会に対して政府が優位に立つ仕組みとなっている。2016 年の下院改革以前、下院の立法機能は制約されていると見なされており、特にアイルランドの法律のほとん

Quarterly, Vol.26 No.1, 2001, pp.145-165; Rolf Becker and Thomas Saalfeld, "The Life and Times of Bills," Herbert Döring and Mark Hallerberg, eds., *Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation Across Western Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2004, pp.57-89; George Tsebelis and Björn Erik Rasch, "Governments and legislative agenda setting: An introduction," Björn Erik Rasch and George Tsebelis, eds., *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Oxfordshire: Routledge, 2011, pp.1-21 が挙げられる。

- (8) 「政府と議会」前掲注(6), p.132. デーリングの基準を用いて西欧 18 か国に日本を加えた 19 か国について、政府が有する議事コントロール権の強弱 (多数主義性) を測定し指標化した研究においても、19 か国のうちアイルランドはやはりイギリスに次ぐ 2 番目に強い国であった (増山幹高『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学—』木鐸社, 2003, p.67.)。なお、イギリス下院の議事日程改革については、奥村牧人「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—」『レファレンス』731 号, 2011.12, pp.103-119. <<https://doi.org/10.11501/3196935>> を参照。
- (9) 我が国では国会に対する内閣の権限が弱く、内閣が国会の議事運営に関与する術がないことが国会審議の空洞化に係しているとして、内閣による議事運営への関与を強める方向での改革の必要性を指摘する主な文献は、次のとおりである。大山礼子「忘れられた改革—国会改革の現状と課題—」大山礼子『国会改革の「失われた 30 年」』信山社, 2025, pp.25-62; 竹中治堅「日本の議院内閣制の変容の方向性—権力分立論再考—」駒村圭吾・待鳥聡史編『統治のデザイン—日本の「憲法改正」を考えるために—』弘文堂, 2020, pp.176-205; 野中尚人『さらばガラパゴス政治—決められる日本に作り直す—』日本経済新聞出版社, 2013, pp.230-231。

- (10) Catherine Lynch et al., "Dáil reforms since 2011: Pathway to power for the 'puny' parliament?" *Administration*, vol.65 no.2, 2017, p.38.

- (11) Mary C. Murphy, "Reform of Dáil Éireann: The Dynamics of Parliamentary Change," *Parliamentary Affairs*, vol.59 no.3, 2006, pp.447, 449.

- (12) Peter Finnegan and Muirís MacCarthaigh, "A century of Irish parliamentary government," *Administration*, vol.66 no.4, 2018, p.58. アイルランド議会の歴史等については、森山高根「アイルランド」石井五郎『世界の議会 4 (ヨーロッパ II)』ぎょうせい, 1983, pp.228-255 を参照。

どが政府提出であり、議員立法が占める割合は低いこと、法案審議の議事コントロール権を政府が掌握していることが、その証左として指摘されていた⁽¹³⁾。

法案の審議スケジュールは、政府院内幹事長（Government Chief Whip）が野党各党の院内幹事と協議した上で決定していた⁽¹⁴⁾。毎週水曜日に政府と野党が会合を開き、ここで政府院内幹事長が暫定の議事日程案を提示し、各党の院内幹事に合意を求めた上で、翌週の議事日程を木曜日の午後に議員に、金曜日の午後に一般に公表していた⁽¹⁵⁾。しかし、政府は多数派の立場を常に利用し、議会における時間の大部分を政府議事（Government Business）に割り当ててきた⁽¹⁶⁾。のみならず、かつての下院規則は、大臣に対し、事前の通告なしに、一般議員時間（Private Members' time. すなわち、野党の時間）を、政府議事に差し替えることさえも認めていたという⁽¹⁷⁾。このように、政府は下院の議事日程を事実上支配していたのである⁽¹⁸⁾。

2011 年下院総選挙の際には政治改革論議が活発化し、議会機能の強化を求める議論は重要な論点となり、全ての政党が政治改革案を提示したが、その中で多くの政党が下院の大幅な改革を提唱した⁽¹⁹⁾。これ以降、政府は議会の制度的権限を強化するためのいくつかの取組を先導し、第 31 期下院（2011～16 年）終盤の 2016 年 1 月には、下院議長選挙における秘密投票（無記名投票）の導入、委員長職の配分における議席数比例方式の導入、特定の委員会への年 2 回の首相出席の義務付けといった改革が実現した。こうした改革は、2012 年に政府が設置した「アイルランド憲法会議」（Irish Constitutional Convention. 議長（非議員の有識者）、33 人の政治家及び 66 人の無作為抽出された市民で構成）⁽²⁰⁾の勧告に沿ったものであった⁽²¹⁾。そして、2016 年 2 月の下院総選挙後の政治的分断と少数与党体制が、下院改革への更なる注目の契機となったとされる（I 2 参照）⁽²²⁾。同年 3 月には下院改革小委員会が設置され、同小委員会はその最終報告書において一連の提言を行い、諸改革が実施されることとなった。こうした改革の中でも、議事委員会の設置による、首相が有していた議事コントロール権の廃止は、最も根本的な改革の一つとされている⁽²³⁾。

(13) Murphy, *op.cit.*(11), p.440.

(14) Brian Hunt, *Role of the Houses of the Oireachtas in the Scrutiny of Legislation*, Houses of the Oireachtas, 2010, p.25.
<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2011/2011-11-12_the-role-of-the-oireachtas-in-the-scrutiny-of-legislation_en.pdf>

(15) *ibid.*

(16) Conor Casey, “The Constitution Outside the Courts: The Case for Parliamentary Involvement in Constitutional Review,” *Irish Jurist*, Vol.61, 2019.12, p.58.

(17) Paul Mitchell, “Ireland: ‘O What a Tangled Web...’ Delegation, Accountability, and Executive Power,” Kaare Strom et al., eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.431.

(18) 野党のうち政権を担う可能性のある主要野党も、政権交代後に議事日程を決定する特権を享受することを期待し、こうした政府優位の状況を受け入れてきた（Saalfeld, *op.cit.*(3), p.211.）。

(19) Lynch et al., *op.cit.*(10), p.38.

(20) アイルランド憲法会議については、David M Farrell et al., “The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014,” *Political Studies*, 68(1), 2020, pp.56-58 を参照。アイルランド憲法会議の設置は政府政策綱領（Programme for Government）にて約されていたものであり、上下院の議決を経て設置された。

(21) David Farrell, “At last, some real Dáil reform!” 2016.1.30. Irish Politics Forum website <<https://politicalreform.ie/2016/01/30/at-last-some-real-dail-reform/>>

(22) Lynch et al., *op.cit.*(10), p.38.

(23) *ibid.*, p.51.

2 下院改革小委員会の設置及び報告書の承認

2016年2月26日に行われた下院総選挙⁽²⁴⁾の結果、前政権で労働党と連立を組み首相を輩出していた統一アイルランド党 (Fine Gael) が引き続き第1党になったものの、総議席158のうち50を得るのみであり、過半数を超えることができなかった⁽²⁵⁾。ほかの政党の獲得議席も、共和党 (Fianna Fáil) が44、シン・フェイン党 (Sinn Féin) が23、労働党が7、反緊縮同盟・利益よりも人 (Anti-Austerity Alliance - People Before Profit: AAA-PBP) が6、変革のための独立が4、社会民主党が3、緑の党が2、そして無所属議員が19といった結果であり、党派的に分断された政治状況であったと言える。

第32期下院 (2016～20年) は同年3月10日に大統領によって招集され、同日に行われた首相指名⁽²⁶⁾投票では、統一アイルランド党のエンダ・ケニー (Enda Kenny) 首相 (当時) を含む全ての候補者が下院で首相指名に必要な票数を獲得できないという事態に陥った。議長を小委員長とし、議会の強化に向けた改革パッケージの策定を任務とする、下院改革小委員会の設置を求める動議は、そうした不安定な政治状況の中、全会一致で可決された⁽²⁷⁾。下院の命令に基づき、同小委員会は議長のほか9の党派 (無所属を含む。) から成る14人の委員 (統一アイルランド党、共和党各3人、シン・フェイン党2人、労働党、AAA-PBP、社会民主党、緑の党、無所属同盟、無所属各1人) で構成され、議員又は政党から提出される意見書を踏まえた上で、4週間以内に下院に一連の提案を含む報告書を提出し、承認を得ることとされた⁽²⁸⁾。

同小委員会は11回目の会議である2016年5月24日に最終報告書を提出し、同報告書は同月26日の本会議で承認された。同報告書において提案された改革は9項目あり、議事委員会の設置は1番目に掲げられていた⁽²⁹⁾。同報告書では、下院における議事編成の権限は、これまで政府に大きく依存していたが、議事委員会の設置により制度的な転換を図ることを強調している。報告書が示した議事委員会設置の趣旨は、大要次のとおりである⁽³⁰⁾。

- ・下院において、一般議員議事 (Private Members' Business. 野党提出の法案や動議を審議する議事) を除く日々の議事の選定及び議事に割り当てられる総時間の決定は、これまで政府の領分であった。そのような仕組みの下、特に政府立法綱領に基づく法案は成立が確約されるにもかかわらず、議員はそれらがいつ本会議に上程されるかについてさえ、事前に知らされていない状況である。
- ・常任委員会であり議長が委員長を務める議事委員会に政府と野党がそれぞれの立法綱領を提

(24) 下院の選挙制度については、大曲薫「アイルランド下院の選挙制度—単記移譲式による比例代表制 (PR-STV) の仕組みと機能—」『レファレンス』823号、2019.8, pp.1-32. <<https://doi.org/10.11501/11340942>> を参照。

(25) 32nd DÁIL GENERAL ELECTION 26 February 2016 Election Results, Houses of the Oireachtas, 2016, p.63. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/electoralProcess/electionResults/dail/2016/2016-04-28_32nd-dail-general-election-results_en.pdf>

(26) 首相は、大統領が下院の指名に基づき任命する (憲法第13条。『各国憲法集 (2) アイルランド憲法』 (調査資料 2011-1-b 基本情報シリーズ 8) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, p.20. <<https://doi.org/10.11501/3487278>> を参照)。

(27) Final Report of the Sub-Committee on Dáil Reform, Houses of the Oireachtas, 2016, p.2. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/sub_committee_on_dail_reform/reports/2016/2016-05-24_final-report-sub-committee-dail-reform_en.pdf>

(28) *ibid.*, pp.34-35.

(29) *ibid.*, p.6. その他の8項目は、②予算監視委員会及び独立議会予算局の設置、③議会法律顧問室の設置、④党派 (複数のみなし会派の許容)、⑤本会議・委員会の時間配分 (本会議と委員会の同時刻開会禁止)、⑥立法過程 (議員立法の水準向上のための補佐の強化)、⑦委員会 (委員会の活動支援のための体制整備)、⑧党首質問・議会質問・時事問題質問、⑨下院手続 (議会での審議内容を国民がより理解しやすくするための措置) であった。

(30) *ibid.*, p.7.

出し、委員会が週次・会期・年度ベースで立法の審議計画を策定することによって、立法計画の策定過程が議会内に組み込まれ、議会の全陣営がそれに関与することで、透明性が確保される。

3 下院規則の改正による議事委員会の設置

2016年5月26日の最終報告書の承認以降、下院規則の改正が随時行われていった。議事委員会を設置する下院規則の改正は、同年6月8日付けの下院改革小委員会による「〔第1次〕⁽³¹⁾ 下院規則の改正に関する下院改革小委員会報告書」を基に、同月9日に議決され、同月14日に施行された。下院改革小委員会の設置から改正下院規則の施行に至るまでの動きは、表のとおりである。

6月9日、改革小委員会の委員である首相省副大臣（政府院内幹事長）は、下院規則の改正を求める動議を提出し、その趣旨説明を行った。そこでは、議事委員会の設置を含む今回の規則改正は、これまでの改革を基盤として、より効果的かつ効率的な議会の構築を目指すものであると位置付けられた⁽³²⁾。また、2016年の下院総選挙の結果、下院で単独過半数を占める政党が存在せず、統一アイルランド党主導の少数政権が上下両院の全議員と連携することを約束しているという事実は、新たな議事運営手法が必要とされることを示すものであると指摘した。さらに、規則改正によって、これまでになく議会に権限が付与され、議会の発言力が強化されるとともに、議会に対する政府の説明責任も重くなると主張した。加えて、議事委員会の設置によって、全ての下院議員が議会の運営により大きな発言力を与えられるようになり、野党と政府との間での審議時間の配分も、より公平になるとの見通しを示した。

続く討論で発言した6野党の議員のうち、いずれも改革小委員会の委員又はその代理である3野党の議員が、議事委員会について言及した⁽³³⁾。労働党の議員（改革小委員会の委員であった同党の議員の代理として発言）は、議事委員会が合意によって運営されることは重要であり、議会の円滑な運営を確保するために機能するであろうと指摘した。AAA-PBPの議員は、議事委員会の重要性を確認した上で、政府院内幹事長が同委員会における他の委員の発言に耳を傾け、これを真摯に受け止めることが不可欠であると指摘した。また、議事委員会では政府の提案についての合意形成が求められ、合意が得られない場合は、政府の提案への反対が本会議に付され、現行の下院では当然ながらそのような提案は否決され得るが、将来の議会運営では必ずしもそうなるとは限らないとした。社会民主党の議員は、議事委員会は、政府に権力が集中し、野党は特定の事項にのみ影響力を持つという従来の構造から、政府と議会との間で権力が共有されるという変化を反映する上で、極めて重要な役割を担うことになるとした。

次章では、このような議論を踏まえて設置された議事委員会の概要を、現在の第34期下院における下院規則とその運用に焦点を当てて紹介する。

(31) 報告書の正式名称に「第1次」が付されているわけではないが、ほどなくして2016年6月21日付けで「第2次下院規則の改正に関する下院改革小委員会報告書」(Second Report of the sub-Committee on Dáil Reform regarding changes to Standing Orders)が出されたため、便宜的に付した。

(32) “Standing Orders: Motion,” *Dáil Éireann debate*, Vol.912 No.2, 9 Jun 2016. <<https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2016-06-09/13/?highlight%5B0%5D=standing+orders%3A+motion>>

(33) *ibid.*

表 議事委員会設置までの動向

年月日	動向
2016 年 2 月 26 日	下院総選挙が実施される。
3 月 10 日	第 32 期下院が招集される。 下院本会議でエンダ・ケニー（Enda Kenny）首相を含む首相指名の候補者が全て否決される。 全会一致により下院改革小委員会が設置される。 同首相は大統領に辞任を申し出る。以後、新たに首相が任命されるまで、同首相による暫定政権が続く。
11 日	全下院議員に対し下院改革に関する意見書提出の機会が設けられる。 ※結果的に下院議員からの 14 件だけでなく、両院議員名義の 2 件、政党・団体からの 9 件、市民からの 3 件を含む、計 28 件の意見書が提出される。
23 日	下院改革小委員会が第 1 回会議を開く。
4 月 5 日	下院改革小委員会が第 2 回会議を開く。議事委員会の設置について合意する。 下院議員の意見を聴取するために、これまでに検討した事項をまとめた中間報告書が本会議に提出される。
6 日	下院改革小委員会が第 3 回会議を開く。 下院本会議で下院改革に関する声明が発表され、下院議員 20 人が討論に参加する。
13 日	下院改革小委員会が第 4 回会議を開く。
20 日	下院改革小委員会が第 5 回会議を開く。
27 日	下院改革小委員会が第 6 回会議を開く。
5 月 4 日	下院改革小委員会が第 7 回会議を開く。
6 日	下院本会議でケニー暫定首相が首相に指名され、大統領によって首相に再任される。
11 日	政府が政権支持派の無所属議員との合意書を公表し、第 16 項目「政治・憲法改革」において、議事委員会の設置等を約束する。 下院改革小委員会が第 8 回会議を開く。
17 日	下院改革小委員会が第 9 回会議を開く。
18 日	下院改革小委員会が第 10 回会議を開く。最終報告書草案について合意する。
19 日	下院本会議で最終報告書草案に関する動議を審議する。
24 日	下院改革小委員会が第 11 回会議を開く。小委員会が最終報告書を議決する。
26 日	下院本会議で、小委員会の委員である首相省副大臣（政府院内幹事長）が小委員会最終報告書の承認を求める動議を提出し、野党議員による修正案 ^(注) を否決（記名表決ではなく賛否の票数不明）の上、当該動議が可決される。
6 月 8 日	下院改革小委員会が「〔第 1 次〕下院規則の改正に関する下院改革小委員会報告書」を下院に提出する。
9 日	下院本会議で、小委員会の委員である首相省副大臣（政府院内幹事長）が「〔第 1 次〕下院規則の改正に関する下院改革小委員会報告書」に含まれる、議事委員会の規定の挿入等に関する下院規則の改正を求める動議を提出し、野党議員による修正案 ^(注) を否決（賛成 31・反対 97）の上、当該動議が可決された。
14 日	改正下院規則の施行によって、議事委員会が設置される。

(注) 議事委員会に関する条項の修正を趣旨とするものではない。

(出典) *Final Report of the Sub-Committee on Dáil Reform, Houses of the Oireachtas*, 2016, pp.4-5. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/sub_committee_on_dail_reform/reports/2016/2016-05-24_final-report-sub-committee-dail-reform_en.pdf> 等を基に筆者作成。

Ⅱ アイルランド下院の議事委員会

1 構成

議事委員会は、下院総選挙後に、下院が再び会議を開く際に設置される常任委員会の一つとして設置される（下院規則第 28 条第 1 項）。

委員会は委員長及び委員で構成され、委員長には下院議長が役職指定により就任する（同条第 2 項）。なお、下院議長は、第 31 期下院の終盤に実施された 2016 年の改革以前は首相による任命であったため、「政府の傀儡」と批判されてきた⁽³⁴⁾。当該下院改革で議長は秘密投票によって選出されることになったが、これは党議拘束が厳しいことで知られるアイルランド下院では特に重要なことであった⁽³⁵⁾。すなわち、これによって党議拘束に反する投票が不可視化されることとなり、議員は自らの選好に沿った投票が可能となったのである。改革以降、議長職はその独立性及び権威が強化されたと評価されている⁽³⁶⁾。

委員は 3 種類に大別され、①政府が指名する、政府に参加する政党（つまり与党）の数と同数の委員、②下院内の会派⁽³⁷⁾勢力に対応する数の委員（各会派は、1 人の委員を指名する権利を有する。与党に属さない議員のうち、会派に属さない議員（無所属議員）の代表者も含む。）、③委員長委員会の作業部会（Working Group of Committee Cathaoirligh）⁽³⁸⁾長、である（同項）。政府や会派の院内幹事（Whip）⁽³⁹⁾は、通常、議事委員会の委員に就任する⁽⁴⁰⁾。

2024 年 11 月の下院解散・総選挙を経て、同年 12 月 18 日に大統領が招集した現第 34 期下院において、議事委員会は 10 人で構成されている。委員長及び委員の人数及び所属党派は、委員長 1 人（無所属⁽⁴¹⁾）、委員 9 人（共和党 2 人、統一アイルランド党 1 人、シン・フェイン党、無所属、労働党、社会民主党、無所属みなし会派（Independent Technical Group）、無所属・政党みなし会派（Independent and Parties Technical Group）の各 1 人）である⁽⁴²⁾。このうち政府を支持する与党勢力は、連立政権を構成する共和党及び統一アイルランド党の委員（それぞれ 2

⁽³⁴⁾ Lynch et al., *op.cit.*(10), p.50.

⁽³⁵⁾ *ibid.*

⁽³⁶⁾ Finnegan and MacCarthaigh, *op.cit.*(12), p.58.

⁽³⁷⁾ アイルランドの下院では、会派とは 5 人以上の野党議員から成る機関と定義されている（下院規則第 170 条第 1・2 項）。

⁽³⁸⁾ 両院合同委員会の一つであり、議事委員会等の一部の委員会を除く常任委員会、特別委員会（Select Committee, Special Committee）及び両院合同委員会の委員長で構成され、委員会の運営全般の検討を任務とする（下院規則第 130 条第 1 項、上院規則第 118 条第 1 項）。現在、下院議員 22 人（委員長委員会の作業部会長 1 人を含む。）、上院議員 3 人の計 25 人で構成されている。所属党派は共和党及び統一アイルランド党各 8 人、シン・フェイン党 6 人、労働党、社会民主党及び独立アイルランド党各 1 人であり（“Membership: Working Group of Committee Cathaoirligh.” Houses of the Oireachtas website <<https://www.oireachtas.ie/en/committees/34/working-group-of-committee-cathaoirligh/membership/>>）、与党勢力が過半数を占めている。委員会における法案審査のスケジュールリングも、この作業部会の所掌である（下院規則第 130 条第 4 項、上院規則第 118 条第 4 項）。

⁽³⁹⁾ 各党が上下院議員の中から任命し、党の規律の維持、審議日程等に関する他党の院内幹事との交渉などを行う。

⁽⁴⁰⁾ “Agreeing the Dáil schedule,” 2024.11.29. Houses of the Oireachtas website <<https://www.oireachtas.ie/en/procedure-guide-dail/business-papers-and-schedules/schedule/>>

⁽⁴¹⁾ 現在の委員長（下院議長）は、議長就任によって無所属に転じたわけではなく、就任前から無所属であった。

⁽⁴²⁾ “Membership: Business Committee.” Houses of the Oireachtas website <<https://www.oireachtas.ie/en/committees/34/business-committee/membership/>> 等を参照。2026 年 3 月時点の下院（定数 174）における政党勢力は、共和党 48 人、シン・フェイン党 39 人、統一アイルランド党 37 人、無所属 15 人、労働党 11 人、社会民主党 11 人、独立アイルランド党 4 人、PBP 連帯 3 人、団結と同意（Aontú）2 人、100% 救済党（100% RDR）1 人、緑の党 1 人、欠員 2 人である。なお、無所属みなし会派の委員の所属政党は独立アイルランド党、無所属・政党みなし会派の委員の所属政党は PBP 連帯である。

人及び1人)、無所属のうち委員長ではない委員1人の計4人であり、与党勢力を合わせても過半数を超えない構成になっている。

2 任務

議事委員会は、下院の議事日程に関して主に次の事項に関する提案を検討する（下院規則第31条第2項）⁽⁴³⁾。

- ・議事の編成（発言時間を含む。）
- ・本会議及び特別委員会（Select Committees）で審議・審査する法案の上程
- ・下院の開会時間の延長
- ・下院規則が定めた時間の枠とは異なる時間の枠における議事の議題
- ・特定の議事の延期又は省略
- ・木曜日午後の審議事項の選定（議員提出法案、委員会報告書等）⁽⁴⁴⁾
- ・本会議の散会
- ・本会議の議事進行のため必要又は適当と認めるその他の事項

3 主な活動

(1) 週次定例会議における翌週の議事日程の検討

議事委員会は、原則として、毎週、翌週の議事とその議事の編成について検討するため、会議を開くと規定される（下院規則第29条第1項、第31条第1項）。通常、毎週木曜日の朝に非公開の会議を開く⁽⁴⁵⁾。本会議の定例日は火曜日・水曜日・木曜日である⁽⁴⁶⁾ため、木曜日は週の最終会議日に当たる。会議の定足数は、5人である（下院規則第28条第2項）。

政府は政府時間における議事及びその順序を決定する特権（prerogative）を、野党は会派所属議員数の多い順の輪番で一般議員時間における議事を決定する特権を有し⁽⁴⁷⁾、政府及び野党は、決定した翌週の議事の詳細を議事委員会の会議が開かれるまでに十分な時間をもって提出する（同規則第29条第2項）。また、副議長は、議事委員会に対し、私的議事（Private Business）の進行に関する議事の編成を提案することができる（同条第3項）。

議事委員会は、提案された議事の編成に関する勧告を決定する際、合意を目指すことと規定される（下院規則第32条第1項）。つまり、表決による決定は行われない⁽⁴⁸⁾。議長は、議事委員会に提出された提案に関係する合意の有無を判断する権限を有し、合意に至らないと判断

(43) なお、議事委員会は選任委員会（Committee of Selection）としての側面も有し、特別委員会又は常任委員会の委員の選任、政府に参加する政党及び各会派への委員長職の配分も任務として規定される（下院規則第33条）。

(44) 木曜日午後に法案又は委員会報告書の審議を希望する議員は、議事委員会に事前の通告を行う必要がある。

(45) “Agreeing the Dáil schedule,” *op.cit.*(40); “Business Committee,” Houses of the Oireachtas website <<https://www.oireachtas.ie/en/committees/34/business-committee/>>

(46) “Dáil Éireann,” 2025.4. Houses of the Oireachtas website <<https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/role-of-the-oireachtas/dail-eireann/>> 議会両院委員会（Houses of the Oireachtas Commission. 上下院議長計2人、下院議員4人、上院議員3人、公共支出・改革大臣が指名する1人の議員及び議会議務総長で構成され、議事手続を除く議会の運営を監督する委員会）の年次報告書によれば、2008～24年の1年当たり平均本会議開会日数は103日、平均開会時間は915時間であった（年次報告書は、同委員会ウェブサイト（“Houses of the Oireachtas Commission.” *ibid.* <<https://www.oireachtas.ie/en/how-parliament-is-run/houses-of-the-oireachtas-commission/>>）掲載）。

(47) 一般議員時間は火曜日及び水曜日に2時間ずつ、合計して週に4時間割り当てられており、主に議員提出法案に関する議事を執り行うと規定される（下院規則第168条第1・2項）。

(48) John Coakley et al., eds., *Politics in the Republic of Ireland*, 7th ed., Oxford: Routledge, 2024, pp.227-228. なお、上院に

した場合、反対する委員に対し、その意思を表明するよう求める（同条第3・4項）。反対を表明した委員の氏名は、委員会の報告書に記載される（同条第5項）。

(2) 議事委員会報告書の提出

議事委員会は、会議の翌日（つまり、原則として金曜日）付けで、議事委員会報告書を下院に提出する（下院規則第31条第3項）。報告書に記載する内容は下院規則で規定され、①政府及び野党がそれぞれ決定した政府議事及び一般議員時間における議題、②委員が提案した翌週の編成に関する勧告、③翌々週の議事の見通しを含むものとされる（同項）。

現在の第34期下院の約1年半（2024年12月～2026年6月12日）の間に公表された報告書は、主に①議事の編成及び議事日程（Arrangements for Business and Business Schedule. 翌週3日間（火・水・木曜日）の本会議の議事及び議題の名称並びに開催する時間帯及び開催時刻が記載）、②議事の編成（Arrangements for Business. 各議事の進行、政府及び各会派の発言順序及び発言時間の配分等の提案が記載）、③反対した委員（Members Dissenting. 反対した委員の氏名及び反対した内容が記載）といった項目で構成され、各会議日の議事が分単位で予定されている。なお、④今後の木曜日夜方の議事（Upcoming Thursday Evening Business）、⑤翌々週の特定の議事（Indicative Business）などの項目が加わることもある。報告書1件当たりの分量は、平均6.3ページ（2～10ページ）であった⁽⁴⁹⁾。

(3) 議事日程の勧告

週の議事日程は、原則として火曜日に行われる議事「議事日程（Order of Business）」において決定される⁽⁵⁰⁾。下院規則第34条及び別表3は、火曜日の午後2時から10時48分頃まで、水曜日の午前9時から午後9時30分頃まで、木曜日の午前8時47分から午後9時39分頃までの議事を分単位で規定しているが、当該「通常の議事進行」に従って議事日程の審議が開始される際、議長は、議事委員会の委員のうち指名した者に、議事日程の議決を求める動議を提出させる（同規則第35条第1項）。当該動議は、議長からの問題の提出を経て議決が行われる（同項）。第34期下院の約1年半（2024年12月～2026年6月12日）を見る限りでは、下院規則が定める「通常の議事進行」の大枠は維持しつつも、修正を加える提案が行われる場合がほとんどであり、政府院内幹事長が修正版の議事日程の議決を求める動議を提出している。

議事日程の議決を求める提案に反対がある場合、議長は、その裁量により、野党1党の1人の院内幹事又は副院内幹事及び議事委員会の1人のみなし会派の代表（又はその指名者）から30秒以内の発言を許可することができる（同条第2項）。その後、政府院内幹事長（又はその指名者）は、3分以内の発言を行うことができる（同項）。ただし、野党からの発言は1回、政府構成員からの発言は1回のみが許可される（同項）。

また、議員は週の議事日程の議決を求める動議に対する修正を提案することができ、その場合、当該議員は修正対象の提案の番号を明示し、その概要を簡潔に説明しなければならない（同条第

は下院のような議事委員会は設置されておらず、議事日程は与党（与党が複数の場合はそのうちの1党）を代表する上院院内総務（Leader in the Seanad）、各党の院内幹事及び無所属の上院議員の間の交渉を経て合意される（*ibid.*, p.228.）。

(49) “Publications.” Houses of the Oireachtas website <<https://www.oireachtas.ie/en/publications/?committee%5B0%5D=%2Fen%2Fcommittees%2F34%2Fbusiness-committee%2F&topic%5B0%5D=reports>> を基に筆者が集計した。

(50) “Agreeing the Dáil schedule,” *op.cit.*(40)

3項)。当該修正案は個別に処理されず、議長から提出される単一の問題に含めて処理される(同項)。発言の後、議長は、合意がないと認めた場合、採決を呼びかけることができる⁽⁵¹⁾。

(4) 議事委員会報告書の改訂

政府院内幹事長は、議事委員会と協議の上、決定された議事日程の変更を本会議で提案することができる(下院規則第35条第5項)。すなわち、緊急の案件が生じた場合など、議事日程を変更する必要があるときには、改めて議事委員会が開かれ、議事の追加、会議時間の変更等を検討するのである。そして議事委員会報告書の改訂版が公表され、本会議で変更が提案されることとなる。第34期下院の約1年半(2024年12月～2026年6月12日)の間に、議事委員会報告書は93件公表され、そのうち改訂版は41件であった⁽⁵²⁾。

改訂の例として、2026年3月4日付け議事委員会報告書(改訂版)を挙げる⁽⁵³⁾。アメリカ及びイスラエルによる対イラン軍事作戦をめぐる中東情勢を受け、3月4日水曜日に議事委員会は会議を開き、翌5日木曜日の政府議事において予定されていた政府提出法案の審議を2週間後に延期し、中東情勢に関する声明を追加する提案を含んだ改訂版の報告書を公表した。4日夜の本会議では、5日の議事について4日付け議事委員会報告書(改訂版)のとおりに変更する旨の提案が政府院内幹事長によってなされ、合意された⁽⁵⁴⁾。

なお、政府が議事日程に議題を追加する変更を行う場合、当該変更によって既に合意された部分に特段の変更が生じないときは、議事委員会報告書の改訂版に当該変更を盛り込み下院に通告することで足りる(同項)。

Ⅲ 改革の評価及び改革後の実態

1 制度的観点からの改革の評価

(1) 演説型議会と作業型議会のハイブリッド型から作業型への移行

西欧における議院内閣制(半大統領制を含む。)の議会を、制度上の「委員会権限の強弱」(指標として、①常任性、②法律案修正権、③省庁対応性)及び政府又は与党の「議事コントロールの集権性」(指標として、①議事日程コントロール(法案上程権)、②積極的議事コントロール(修正案の上程阻止権)、③消極的議事コントロール(審議打ち切り権))という2点に着目して、(1)演説型(talking)議会、(2)作業型(working)議会、(1)と(2)の中間に位置する(3)ハイブリッド型議会の3つに分類する、ミヒャエル・コス(Michael Koß)の議論がある⁽⁵⁵⁾。作業型議会は、①議事コントロールの分権性、②権限の強い委員会を制度的特徴とし、その影響から「議会による法律案変換指数」が高い。演説型議会は、対照的に、①政府又は与党に集

(51) Lynch et al., *op.cit.*(10), p.51.

(52) “Publications,” *op.cit.*(49)を基に筆者が集計した。改訂の回数はおおむね1回であるが、最大で3回の改訂が重ねられたこともある。

(53) “Rev (1) Report of The Business Committee.” Houses of the Oireachtas website <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/34/business_committee_dail_eireann/reports/2026/2026-03-04_revised-report-of-the-business-committee-for-4-5-march-2026_en.pdf>

(54) “Gnó na Dála: Business of Dáil,” *Dáil Éireann debate*, Vol.1082 No.3, 4 Mar 2026. <<https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2026-03-04/24/>>

(55) Michael Koß, *Parliaments in time: the evolution of legislative democracy in Western Europe, 1866-2015*, Oxford: Oxford University Press, 2018, pp.24-29. 演説型議会に分類される国としてイギリス、ギリシャ及びマルタがあり、作業型議会に分類される国としてオーストリア、ドイツ、フィンランド、スウェーデン、スイス、ベルギー、アイスラ

権化された議事コントロール、②権限の弱い委員会を制度的特徴としていて、政府が立法過程をコントロールし、委員会は重要な役割を果たさない。また、その影響から「議会による法律案変換指数」が低く、議会を通過した政府提出法律案は、審議過程で修正されない場合が多い。

この議論において、2016年の改革以前のアイルランドは、委員会権限がスコア2（やや強いレベル）、政府や与党の議事コントロール権の集権性がスコア3（強いレベル）であり、フランスやスペインと同じハイブリッド型議会に分類されていた。しかし、2016年の改革によって議事コントロール権は分権化されたと評価され、ハイブリッド型議会の分類から外れたものとされている⁽⁵⁶⁾。明言こそされていないが、この結果、アイルランド議会は議事コントロール権の集権性のスコアが1又は0の「作業型議会」に移行したことが示唆される。

議事コントロール権が分権化されたという評価は、デーリングの基準を用いたキャサリン・リンチ（Catherine Lynch）らの分析においてもなされている⁽⁵⁷⁾。前掲（はじめに）で示した議事コントロールの制度的権限を測る七つの基準のうち、①本会議の議事日程を決定する権限の所在において、2016年の改革以前のアイルランドは、カテゴリー1～7のうち1、つまりイギリスと並び政府の権限が最も強い国に位置付けられていたが、議事委員会の設置によって、中程度の強さである、オーストリア、ベルギー、ドイツ、ノルウェー、スペインと同じカテゴリー4に移行したと評価されている。また、⑥本会議における法案の最終採決に先立つ討論時間の制限の有無についても、第32期下院では一方的な審議時間制限（いわゆるギロチン）の発動が減少したこと等から、暫定的な評価ではあるが、政府の統制が最も強いカテゴリー1から、フィンランド、オランダ、スウェーデンと同じで最も弱いカテゴリー3に移行したとされる。

（2）議会と政府の関係の再均衡

議事委員会の設置だけでなく、第32期下院より前の改革も含む諸改革（議長選出における秘密投票の導入による議長の独立性及び権威の強化、委員長職の配分における議席数比例方式の導入による政治的均衡の確保、小政党及び5人以上の会派による、従来は2大政党が独占していた権利及び特権の享受等）も踏まえた上での評価ではあるが、一連の改革は、控えめではあるものの、これまで政府優位であった政府・議会間の関係において、本質的に権力の再均衡をもたらしているとされる⁽⁵⁸⁾。すなわち、議会の権限強化が実現し、権力の比重が政府から少なからず議会に移行したとする見方である。政府の時間枠で行われる政府議事については政府に優先権があり、野党の時間枠で行われる議事については野党が決定するという基本的なルールは、依然として適用されるものの、議事委員会への政府議事の提出において交渉が増え、しばしば政府側の譲歩と妥協が行われるようになり、また野党の時間がより多く確保されるようになったという議会事務総長の述懐も、このことを裏付けているように見える⁽⁵⁹⁾。

ただし、これらは2018年時点の評価であり、当時の少数政権という状況が大きく影響していた可能性がある。2020年2月8日の下院総選挙を経た第33期下院（2020～24年）では、共和党、統一アイルランド党及び緑の党の連立によって、少数政権ではなく多数政権になった

ンド、ノルウェー、デンマーク、ルクセンブルク、イタリア、オランダ及びポルトガルがある。この議論を紹介した邦語文献として、加藤淳子『政治学原論—方法・理論・実証—』東京大学出版会、2025、pp.162-164を参照。

(56) Koß, *ibid.*, p.27.

(57) Lynch et al., *op.cit.*(10), pp.43, 51-52.

(58) Finnegan and MacCarthaigh, *op.cit.*(12), p.58.

(59) “A multifaceted role,” 2018.4. eolas Magazine website <<https://www.eolasmagazine.ie/a-multifaceted-role/>>

ことにより、議会運営が多数主義的なものに回帰し、これまで合意に基づいて運営されてきた議事委員会の性格が変質したことが、野党の労働党によって指摘されている⁽⁶⁰⁾。政府・議会間の関係の再均衡が今後も継続するののかについては、検証を要すると考えられる。

2 改革後の実態

改革後の実態に関する評価として、2016年の改革で議事委員会が設置されたことによって、議事日程の設定における協調と合意形成が促進されたという評価がある⁽⁶¹⁾。また、改革直後の2017年を総括した、2018年の議会両院委員会の年次報告書によれば、議事委員会の設置は、下院の議事日程の策定・編成に関する権限を強化し、法案審議日程の決定過程における合意形成の促進と透明性の向上に貢献しているとされている⁽⁶²⁾。

本稿では、反対が記載された議事委員会報告書の件数、成立法案に占める政府提出法案の割合及び政府提出法案成立率という、3種類のデータに着目して実態を検討する。

(1) 反対が記載された議事委員会報告書の件数

前掲Ⅱ 3 (4) で示したとおり、第34期下院の約1年半(2024年12月～2026年6月12日)の間に公表された議事委員会報告書は93件(改訂版を含む。)であるが、このうち、議事日程に関して委員からの反対が記載されたものは92件である。改訂が行われなかったものと改訂版(複数の改訂が行われたものは最終版)を合わせた54件に限れば、全てにおいて反対が記載されている。つまり、ほぼ全ての議事日程が、党派の全会一致に基づく合意に至っていないことが確認できる。報告書に記載されている反対した委員の党派を見ても、一部の小規模な党派の反対によって全会一致が崩れているというより、最大野党を含む複数の野党が反対していることが分かる。このことから、政府・与党が提案する議事日程に対して、恒常的に野党が反対しているという構図が透けて見える。本会議における議事委員会報告書の提案に関する58回の議決においても、政府・与党の多数決による議決は、記名表決で確認できた限りで、少なくとも46回行われている。

つまり、議事委員会の設置が合意形成を促進したという評価については、一定の留保を要すると考えられる⁽⁶³⁾。なお、これまで舞台裏で行われていた与野党調整の一端を可視化したという点で、透明性の向上に寄与したという評価は、妥当であろう。

(2) 成立法案に占める政府提出法案の割合

先行研究において、政府の議事コントロール権の強弱は、立法過程の帰結である様々な立法

⁽⁶⁰⁾ Duncan Smith, “Dáil Reform ended tonight as Government took back control,” 2020.7.30. The Labour Party website <<https://labour.ie/news/2020/07/30/dail-reform-ended-tonight-as-government-took-back-control/>>

⁽⁶¹⁾ Finnegan and MacCarthaigh, *op.cit.*(12), p.58.

⁽⁶²⁾ Houses of the Oireachtas Commission, *Houses of the Oireachtas Commission Annual Report 2017*, 2018, p.32. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/corporate/reports/2018/2018-06-28_houses-of-the-oireachtas-commission-annual-report-2017_en.pdf>

⁽⁶³⁾ ただし、少数政権であった第32期下院では、一定程度の合意形成が実現していた可能性がある。現時点で議事委員会のウェブページには2016年の報告書は2件が掲載されるのみ、2017年の報告書は1件も掲載されていないため、第32期下院における実態の全容を把握することはできない。しかし、2018年の1年間で公表された報告書94件をピックアップし、改訂が行われなかったものと改訂版(複数の改訂が行われたものは最終版)を合わせた35件に限って見ると、反対が記載された報告書は10件(29%)であった。つまり、25件(71%)は合意が成立していたこととなる。このことから、議事委員会における政府・与党と野党との合意は、少数政権か多数派政権かといった政治状況によって大きく左右される可能性が指摘され得る。

データと関係する、議会制度の重要な指標であるとされる。議事コントロール権が影響を及ぼすデータとして、成立法案に占める政府提出法案の割合の高低があり、制度的に政府が有する議事コントロール権が強いほど、成立法案に占める政府提出法案の割合が高くなる（議員提出法案の割合が低くなる）とされる⁽⁶⁴⁾。実際、アイルランドにおいて政府が議会の「時間」を掌握していることが、議員提出法案が成立しない要因の一つと指摘されてきた⁽⁶⁵⁾。この理論と前掲Ⅲ 1 の評価を勘案すれば、2016 年の改革によって議事コントロール権が政府だけでなく議会にも分有されたことで、成立法案に占める政府提出法案の割合が低下する（議員提出法案の割合が高くなる）ことが予想される⁽⁶⁶⁾。

第 30 ～ 33 期下院（2007 ～ 24 年）及び現第 34 期下院における 2024 ～ 25 年の、成立法案に占める政府提出法案の割合及び議員提出法案の割合は、図 1 のとおりである⁽⁶⁷⁾。改革が行われた 2016 年を含む第 32 期下院では、理論どおりに成立法案に占める政府提出法案の割合が低下していることが分かる。一方、続く第 33・34 期下院では成立法案に占める政府提出法案の割合がほぼ 100% になり、これは改革が行われる前の第 30・31 期下院と同等かそれ以上の水準に「回復」しているように見える。

2016 年の議事委員会の設置によって、合意に基づいて議事日程を策定するようになり、本会議における議員提出法案の審議時間が増えたという評価もある⁽⁶⁸⁾ため、改革の影響が全くなかったというわけではないであろう。しかし、審議時間は増えても、議員提出法案を可決に導くほどの影響はなかったと言える。そもそも第 32 期下院のみが少数政権であり、野党に配慮した議事運営が行われたという例外的状況であった可能性が高い⁽⁶⁹⁾ことを考慮すると、必ずしも理論どおりの効果が出ていない可能性が示唆される。

(64) Maria Thürk, “Small in Size but Powerful in Parliament? The Legislative Performance of Minority Governments,” *Legislative Studies Quarterly*, Vol.47 No.1, 2022.2, p.205.

(65) Ronan Cormacain, “Legislation in Ireland,” Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, eds., *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, New York: Hart Publishing, 2020, p.258.

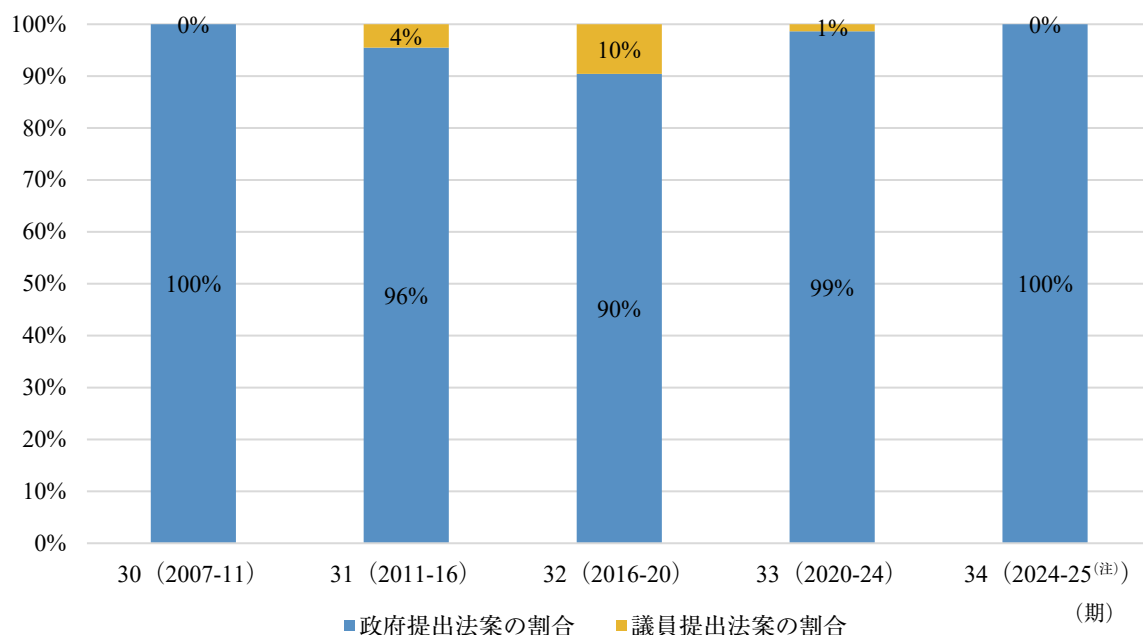
(66) 議事コントロール権の分有と成立法案に占める政府提出法案の割合の変化との因果関係を検討するためには、厳密には諸変数を統制した分析を行う必要があるが、ここでは記述データから得られる示唆を検討するにとどめる。

(67) なお、成立した議員提出法案は野党提出が大半を占め、与党提出は少ない（成立した議員提出法案が 0 件の第 30 期下院（2007 ～ 11 年）を除く、第 31 ～ 33 期下院における成立した議員提出法案の件数のうち野党提出の件数は、第 31 期下院では 4 件のうち 3 件（75%）、第 32 期下院では 15 件のうち 11 件（73.3%）、第 33 期下院では 3 件のうち 3 件（100%）であった（“Find Bills & Acts.” Houses of the Oireachtas website <<https://www.oireachtas.ie/en/bills/>> を用いて筆者集計））。

(68) Liam Weeks, *The impact of Private Members’ Bills on legislative and policy outcomes*, Houses of the Oireachtas, 2026, p.11. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2026/2026-03-12_the-impact-of-private-members-bills-on-legislative-and-policy-outcomes_en.pdf>

(69) 少数政権下の第 32 期下院では野党に配慮した議事運営が行われていたことの証左として、第 33 期下院以降（すなわち少数政権解消以降）の政府時間の増加が挙げられる。2016 年の下院改革小委員会において、週ごとの政府議事と一般議員議事の時間配分は 6:4 で合意され（*Final Report of the Sub-Committee on Dáil Reform*, op.cit.(27), p.40.）、実際に当時は政府議事が 6 時間 30 分、一般議員議事が 4 時間と、おおむね合意内容と同様の配分がなされていた（“32nd Dáil Layout of Dáil sitting day,” *Dáil Éireann Standing Orders relative to Public Business: Together With Oireachtas Library & Research Service Rules 2016*, 2017, p.129. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2017/2017-01-17_consolidated-standing-orders-of-dail-eireann_en.pdf>）。しかし、第 33・34 期下院の下院規則別表 3 に掲げられた下院本会議議事日程の基本的な枠組みを見ると、一般議員議事の 4 時間は維持されたものの、第 33 期下院では政府議事が 13 時間 59 分（“Schedule 3: Ordinary routine of business,” *Dáil Éireann Standing Orders relative to Public Business 2020*, 2022, pp.115-116. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2022/2022-05-26_consolidated-dail-eireann-standing-orders-may-2022_en.pdf>）、第 34 期下院では 14 時間 28 分（“Schedule 3: Ordinary routine of business,” *Dáil Éireann Standing Orders relative to Public Business*, 2024 ed., 2026, pp.118-119. <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2026/2026-04-08_consolidated-dail-eireann-standing-orders-march-2026_en.pdf>）と大幅に増加した。このことから、第 32 期下院は野党に配慮した議事運営が行われていた、例外的な状況であったと評価し得る。

図1 成立法案に占める政府提出法案及び議員提出法案の割合（2007-25）



(注) 第34期下院は、2026年現在も継続中である。

(出典) “Ireland: House of Representatives Law-making.” Inter-Parliamentary Union website <<https://data.ipu.org/parliament/IE/IE-LC01/law-making-oversight-budget/law-making-oversight-budget/>>; “Acts of the Oireachtas.” Electronic Irish Statute Book website <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2025/act/>> を基に筆者作成。

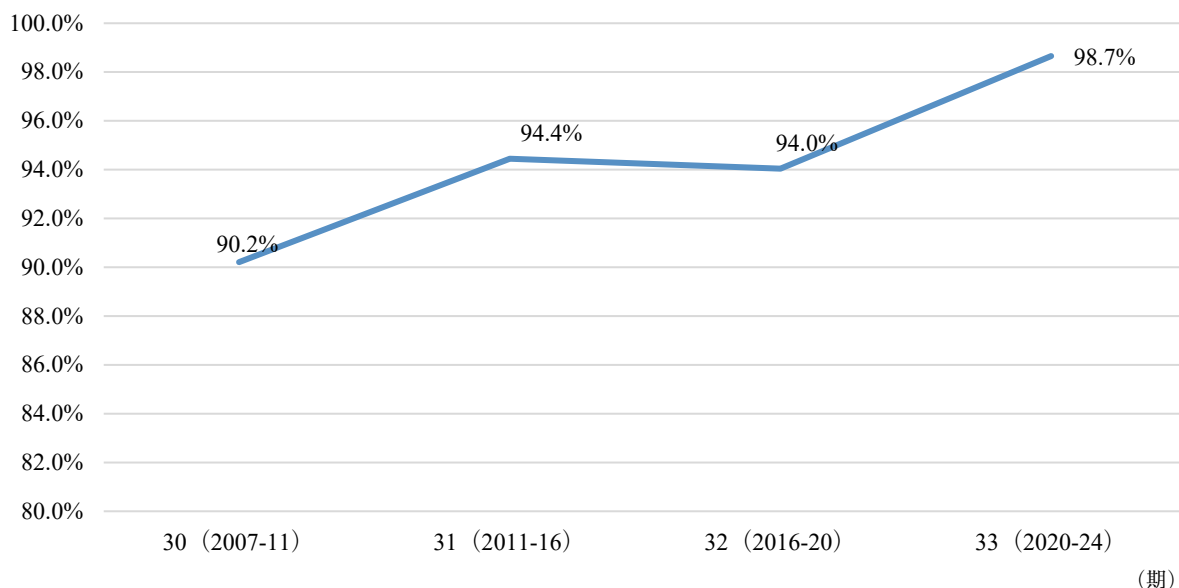
(3) 政府提出法案成立率

議事コントロール権が影響を及ぼすデータとして、政府提出法案成立率も取り上げる。制度的に政府が有する議事コントロール権が強いほど、政府提出法案成立率が高くなるとされる⁽⁷⁰⁾ため、この理論と前掲Ⅲ1の評価を勘案すれば、改革後は政府提出法案成立率が低下することが予想される。

第30～33期下院（2007～24年）における政府提出法案成立率は、図2のとおりである。改革が行われた2016年を含む第32期下院では、改革前の第31期下院と同等、第30期下院と比べればより高い水準で法案が成立しており、さらに、第33期下院では100%に近い割合となっている。これは前掲Ⅲ2（2）同様、必ずしも理論とおりの効果が出ていない可能性が示唆される。

⁽⁷⁰⁾ Thürk, *op.cit.*(64), pp.205-206.

図2 政府提出法案成立率（2007-24）



（出典）“Ireland: House of Representatives Law-making.” Inter-Parliamentary Union website <<https://data.ipu.org/parliament/IE/IE-LC01/law-making-oversight-budget/law-making-oversight-budget/>>; “Acts of the Oireachtas.” Electronic Irish Statute Book website <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2025/act>> を基に筆者作成。

おわりに

以上、アイルランドにおける2016年の下院議事日程改革とその後を概観した。当該改革は、政府・議会間関係において政府に対し従属的な立場にある下院の機能強化を求める議論が、当時の経済・政治状況と相まって活発化し、実現したとすることができよう。

改革の評価について、制度面では、議事日程の設定における議会に対する政府の優位が後退し、議会の権限が強化されたという評価がなされた。また、改革後の実態についても、議事日程の設定における合意形成が促進されたとする評価が一般的であった。

一方で、いくつかのデータを検討した結果、これらの評価には一定の留保を要するものと考えられる。委員の反対が記載された議事委員会報告書の件数を見る限りでは、議事日程が全会一致で合意されることはほとんどなく、結局本会議で政府・与党の多数決により決定している例が多い。また、成立法案に占める政府提出法案の割合も、少数与党であった改革直後を除き改革前と変わらずに高水準を維持し、政府提出法案成立率はむしろ改革前よりも上昇した。この結果は、政府が有していた議事コントロール権が議会に分有された場合に想定される帰結とは異なるものである⁽⁷¹⁾。こうした実態を見る限りでは、議事委員会を導入した効果は、従来は政治の舞台裏で行われていた院内幹事間の協議を制度化し、一部の透明性の向上を実現したという評価にとどまる可能性もある。

こうした状況は、制度変更の効果が浸透するまでの過渡的なものにすぎないのか、今後の推移を引き続き注視する必要がある。

（はまの ゆうた）

(71) なお、2016年の下院改革の影響は、政府が有する議事コントロール権の一部にしか及ばなかったため、理論通りの効果が出ていない可能性もある。例えば、デーリングが示した議事コントロールの制度的権限に関する七つの基準のうち、リンチらの評価によれば、関係するのは①・⑥のみである（前掲Ⅲ1（1））。