

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	一括法案の取扱いをめぐる議論—日本及びカナダ議会下院を例として—
他言語論題 Title in other language	Omnibus Bills in Japan and the House of Commons of Canada
著者 / 所属 Author(s)	小林 公夫 (KOBAYASHI Kimio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 政治議会調査室主任
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	889
刊行日 Issue Date	2025-1-20
ページ Pages	3-32
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	1 件の法律案で複数の法律の改正等を行う一括法案をめぐる日本とカナダの議論を紹介する。政府にとり望ましい立案形式との見方、濫用に対する批判等は共通するが、規制の在り方は両国で異なる。

* 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。

一括法案の取扱いをめぐる議論 —日本及びカナダ議会下院を例として—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 政治議会調査室主任 小林 公夫

目 次

はじめに

I 日本における議論等

- 1 序論
- 2 法律案の一括化の是非をめぐる議論
- 3 実例及び統計

II カナダ議会下院における一括法案の取扱い

- 1 序論
- 2 一括法案の取扱いをめぐる議論
- 3 2017 年の下院規則改正

おわりに

キーワード：国会、カナダ議会、一括法、束ね法、法律案の一括化、法案の一括化、法律の一括化、抱き合わせ法案

要 旨

- ① 日本及びカナダ議会下院を例として、1 件の法律案で複数の法律の改正等を行う一括法案の取扱いをめぐる議論を紹介する。
- ② 一括法案は、個々の法律の改正案を提出するよりも国会／議会における審議時間の短縮が図られることなどから、内閣／政府にとって望ましい立案形式とされる一方で、通常の立法手続の例外的な存在という見方も存在する。また、国会／議会（議員）の審議権や表決権が制約されるといった問題点の指摘や濫用に対する批判が見られる。
- ③ こうした一括法案に対する評価は両国でおおむね共通していると言えるが、内閣／政府が提出する一括法案に対する規制の在り方は異なっており、一括法案を国会に提出する前の内閣による自主的な規制に委ねられている日本に対し、カナダ議会下院では 2017 年に下院規則第 69.1 条を新設し、一括法案が提出された後に一定の規制を加えることにした。
- ④ 日本では、内閣提出法律案の一括化が許容される場合について、a) 法律案に盛り込まれた政策が統一的なものであり、趣旨、目的が同じであること、b) 法律案の条項が相互に関連しており、一つの体系を形づくっていること、c) できる限り同じ委員会の所管に属する事項に関するものであることが望ましいこと、という三つの基準を内閣法制局が設定している。これらのうち、c) は a) 又は b) のいずれかの基準が満たされていることを前提とした上での追加的な考慮事項であり、絶対的な基準ではないとされる。
- ⑤ カナダ議会の下院規則第 69.1 条は、政府が提出した一括法案について「種々の規定をつなぐ共通の要素がなく、又は関係のない事項が結び付けられている」場合に、第 2 読会又は第 3 読会の際に採決を分割する権限を下院議長に付与している。ただし、一括法案の典型的な類型の一つとされる予算執行法案が基本的に対象外とされている。また、分割されるのは採決だけで討論は一括して行われるため、十分な審議が行われない可能性が残されている。
- ⑥ 日本では、内閣が国会の常会に新規に提出する一部改正等法案に占める一括法案の割合が平成 31・令和元（2019）年以降 6 年連続して 50% 以上となっている。カナダでは、下院規則第 69.1 条に基づく下院議長の裁定例が見られるが、予算執行法案の巨大化傾向も進んでいる。

はじめに

日本では、1 件の法律で既存の複数の法律の改正等を行うことを目指して立案された法律案が国会に提出されることが常態化している。このような法律案は、立法関係者の間では「一括法案」又は「束ね法案」と呼ばれており⁽¹⁾、本稿では引用の場合を除き「一括法案」（一括法案が法律となったものは「一括法」）と呼ぶ。個々の法律案について一括法案という立案形式をとることの妥当性を疑問視するような指摘が行われることはあるものの、一括法案一般を中心的なテーマに据えた論稿は必ずしも多くなく、従来は実務経験者等によるもの⁽²⁾が見られる程度であったが、最近になって憲法研究者によるものが発表された⁽³⁾。

一括法案に相当する法律案は、諸外国にも存在する。本稿では、それらの中からカナダを取り上げる。カナダ議会の下院規則には一括法案（omnibus bill）に関する明文の規定が設けられている⁽⁴⁾。管見の限りでは他の G7 諸国に同様の例は見当たらず、ユニークな取組と考えられる。

比較の観点から、Ⅰ章において日本における議論等を概観した後、Ⅱ章においてカナダ議会上院における一括法案の取扱いについて見ることにする。

Ⅰ 日本における議論等

1 序論

最初に、法律（案）に関わる基本的な事項を簡単に整理・確認しておく。

（1）法律の種類—新法、改正法、廃止法—

国会で毎年制定される法律は、おおむね表 1 のように分類できると考えられる⁽⁵⁾。

このうち、全部改正法は、実質的に新法と同じであるが、既存の法律の全部を改正するものである旨の制定文が題名の次に置かれる⁽⁶⁾。また、一部改正法は、いわゆる「溶け込み方式」を前提に、既存の法律の改正箇所を特定した上で、鍵括弧（「」）で示した文言を「改め、加え、削り」という規定の仕方になっている（後掲図 2 参照）。他の種類の法律とは異なり、法文を見ただけでは規定内容を把握しにくい点が特徴と言える⁽⁷⁾。

* 本稿の内容は、特記したものを除き、令和 7（2025）年 1 月 7 日現在の情報に基づく。インターネット情報の最終アクセス日も、同日である。文中で言及する人物の肩書等は、当時のものである。敬称は省略する。引用文等における「」は筆者において記述を補ったことを、「…」は一部省略したことを示す。

（1） 山本庸幸『実務立法技術』商事法務，2006，pp.27-28 参照。原文は、法律案についてでなく、法令について記したものである。著者は、内閣法制局の部長である。

（2） 行政法制研究会「一括法案（重要法令関係慣用語の解説 75）」『判例時報』1399 号，1991.12.21，pp.21-23；高橋康文「法律の一括化（法令執務雑記帳 10）」『金融法務事情』2164 号，2021.6.25，pp.66-76 等参照。後者の文献の著者は、内閣法制局の部長経験者である（高橋康文「新旧対照表方式（1）（法令執務雑記帳 1）」『金融法務事情』2149 号，2020.11.10，p.47 参照）。

（3） 大西祥世「法律案の「一括化」と憲法」『法学教室』522 号，2024.3，pp.43-49。それまでは、孝忠延夫「21 世紀の『この国のかたち』再構築に向けた立法動向」『政策創造研究』1 号，2008.3，pp.36-37。<<http://hdl.handle.net/10112/1126>> が日本の立法過程・手続の特徴の一つとして触れている程度であった。

（4） これに対して、カナダ議会上院規則には一括法案に関する規定は設けられていない。

（5） 大島稔彦『立法学—理論と実務—』第一法規，2013，p.52 は、表 1 の①、② a)・b) 及び③（ただし、呼び方は異なる。）が形式的な分類としては最も一般的ではないかと説く。なお、原文は法令について記したものである。

（6） 山本 前掲注(1)，p.39 等参照。

（7） 同上，pp.24-25；法制執務研究会編『ワークブック法制執務 新訂第 2 版』ぎょうせい，2018，p.363；高橋「新

(2) 法律の基本構造

今日における法律の基本構造（最低限の構成要素）は、①題名、②法律の本体を成す「本則」及び③本則に付随する内容（施行期日、施行に伴う経過措置など）を定める規定が置かれる「附則」である（図1参照）⁽⁸⁾。

表1 法律の種類

種 類	説 明
①新法	新規に制定される法律
②改正法	既存の法律を改正する法律
a) 全部改正法	既存の法律を全部改正する法律
b) 一部改正法	既存の法律を一部改正する法律
③廃止法	既存の法律を廃止する法律

（出典）筆者作成。

図1 法律の基本構造

皇太子徳仁親王の結婚の儀の行われる日を休日とする法律*	①題名
皇太子徳仁親王の結婚の儀の行われる日は、休日とする。	②本則
附 則	③附則
1 この法律は、公布の日〔平成五年四月三十日〕から施行する。	
2 この法律に規定する日は、他の法令の規定の適用については、国民の祝日に関する法律（昭和二十三年法律第百七十八号）に規定する日とする。	

* 原文は縦書き。

（出典）皇太子徳仁親王の結婚の儀の行われる日を休日とする法律（平成5年法律第32号）を基に筆者作成。

(3) 既存の法律の一部改正・廃止を行う場合の方式—本則による改廃と附則による改廃—

既存の法律の一部改正又は廃止（以下「改廃」という。）を行う場合の方式として、本則で行う場合（以下「本則による改廃」という。）と附則で行う場合（以下「附則による改廃」という。）がある（図2参照）。

本則による改廃は、当該法律を制定する目的が既存の法律の改廃である場合にとられる方式である。

これに対して附則による改廃は、ある法律の制定又は改廃に伴い必然的に必要とされる既存の法律の一部改正（「はね改正」、「ハネ改正」、「伴い改正」などと呼ばれることがある⁽⁹⁾。）又は廃止が必要となる場合にとられる方式である⁽¹⁰⁾。なお、「はね改正」を行う必要のある法律が多数に上る場合には、附則で行う改正内容を本則にまとめた1件の法律とすることがある⁽¹¹⁾。このような法律は、「整理法」（当該法律の規定内容が必然的な改正にとどまらず、何らかの意味で実質的な改正を伴う場合は「整備法」と呼ばれる⁽¹²⁾。さらに、附則で規定する事項が非常に多くなる場合には、これらの事項（他の法律の改正以外の事項を含む。）を単独の法律に

旧対照表方式(1) 前掲注(2), pp.40-42 等参照。「溶け込み方式」とは、一部改正法の規定内容が元の法律の中に溶け込んで新しい条文が生成される改正方式をいう。

(8) 法制執務研究会編 同上, pp.75-76 等参照。目次や前文が置かれることもある。

(9) 「はね改正」とする例として、高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.73 等参照。「ハネ改正」とする例として、中島誠『立法学—序論・立法過程論— 第4版』法律文化社, 2020, p.283 等参照。「伴い改正」とする例として、磯崎陽輔『分かりやすい法律・条例の書き方 改訂版』ぎょうせい, 2011, p.27 等参照。なお、「はね改正」・「ハネ改正」は、「は（跳）ね返り改正」の短縮形と考えられる。「はね返り改正」の使用例として、鶴養幸雄「任期付研究員法について」『公務研究』1巻1号, 1998.10, p.162（注2）等参照。

(10) 法制執務研究会編 前掲注(7), pp.369, 624-628 等参照。

(11) 高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.74; 山本庸幸『実務立法演習』商事法務, 2007, p.403 等参照。

(12) 山本 同上, p.403 等参照。なお、法制執務研究会編 前掲注(7), pp.430-433 によれば、法律の規定内容が必然的な改正という意味での「整理の域を少々はみ出すような改正」を伴う場合には「整理等」という語を用いた題名が付されることがあるという。また、整備法の中に法律の廃止を含む場合には「整備等」という語を用いた題名が付されたとされる（山本 同, p.403. 後述(4)も参照のこと。）。ちなみに、沖縄の復帰に伴う関係法令の改廃に関する法律（昭和46年法律第130号）のように、「整理」や「整備」の語が用いられなかった例もある。

まとめた「〇〇法施行法」が制定されることもある⁽¹³⁾。

図2 一部改正法の例

学校教育法の一部を改正する法律* 学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）の一部を次のように改正する。 第二百二十四条第二号中「授業時数」の下に「又は単位数」を加える。 第二百五条第三項中「に準ずる学力」を「と同等以上の学力」に改め、同条の次に次の一条を加える。 第二百五条の二 〔略〕 〔中略〕 第三十二条中「専門課程（修業年限が二年以上であることその他の文部科学大臣の定める基準を満たすものに限る。）」を「特定専門課程」に改め、「（第九十条第一項に規定する者に限る。）」を削り、同条の次に次の一条を加える。 第三十二条の二 〔略〕 〔中略〕 附 則 第一条～第三条 〔略〕 （職業安定法及び船員職業安定法の一部改正） 第四条 次に掲げる法律の規定中「生徒」を「学生若しくは生徒」に改める。 一 職業安定法（昭和二十二年法律第四十一号）第三十三条の二第一項第二号 二 船員職業安定法（昭和二十三年法律第三十号）第四十条第一項第二号 （独立行政法人日本学生支援機構法の一部改正） 第五条 独立行政法人日本学生支援機構法（平成十五年法律第九十四号）の一部を次のように改正する。 〔略〕 （地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律の一部改正） 第六条 地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律（平成三十年法律第三十七号）の一部を次のように改正する。 〔略〕 （大学等における修学の支援に関する法律の一部改正） 第七条 大学等における修学の支援に関する法律（令和元年法律第八号）の一部を次のように改正する。 〔略〕	本則による既存の法律の一部改正 附則による既存の法律の一部改正
--	---

* 原文は縦書き。附則第1～3条の見出しは省略した。
 （出典）学校教育法の一部を改正する法律（令和6年法律第50号）を基に筆者作成。

(4) 一括法の題名

複数の法律を改正する一部改正法の題名の付け方には一定のルールがある。

すなわち、①改正される法律が2件（A法及びB法）の場合には、「A法及びB法の一部を改正する法律」とし、②改正される法律が3件以上の場合には、改正される法律のうちの1件目の題名のみを挙げ、2件目以降の法律は「等」でまとめて「A法等の一部を改正する法律」とするのが原則とされる⁽¹⁴⁾。①の例外として、改正される法律がa) A法及びb) A法の一部を改正する法律の2件であるときは、②と同様に「A法等の一部を改正する法律」という題名が付される⁽¹⁵⁾。「A法等の一部を改正する法律」という題名の付け方については、A法のほかにどのような法律が改正されるのかが全く分からないという難点があるものの、改正される法律

(13) これらの単独法は、本来附則で規定する事項を切り離して1件の法律としたものにすぎず、法形式が異なるだけであって、その法律上の効果に差異はない。法制執務研究会編 前掲注(7), pp.306-309 等参照。

(14) 同上, pp.424-427 等参照。①の法律案は「及び法案」、②の法律案は「等法案」と呼ばれることがある。高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.66 等参照。このため、一括法のことを「及び法」と呼ぶ論者（例えば、田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社出版, 2000, p.51）もいる。

(15) 法制執務研究会編 前掲注(7), pp.424-425 等参照。A法の一部を改正する法律の一部改正とは、同法の附則についての改正であり、実質的に見ればA法の一部改正と考えてもよいことから、わざわざ一部改正法の題名においてA法の一部を改正する法律を明示するほどのことはなく、題名の簡潔性の要請（次注参照）もあるため、同法は「等」で示される扱いとなっている。

の題名を全て列挙すると一部改正法の題名が非常に長くなることから、題名の簡潔性の要請⁽¹⁶⁾の観点から、A 法以外の法律は「等」でくくることがとされている⁽¹⁷⁾。この場合、一部改正法の題名中に改正の目的を明示することにより改正される法律の範囲をある程度表すといった趣旨で「〇〇ための A 法等の一部を改正する法律」という題名が付されることもある⁽¹⁸⁾。

また、「…改正する法律」でなく「…改正する等の法律」という題名が付されることがある。このような題名が付されるのは、その法律の本則において題名に掲げられた法律の一部改正とこれに関連する法律の廃止とを行う場合である⁽¹⁹⁾。

2 法律案の一括化の是非をめぐる議論

(1) 定義

まず、議論の対象となる一括法案について、「はじめに」よりも厳密な定義を示す。

日本には一括法案に関する法令（議院規則等を含む。）の規定は存在しないが、次のような定義例が見られる⁽²⁰⁾。

いわゆる一括法案とは、法律案の立案形式上、二つ以上の法律の改正を一つの法律案の本則で行うものをいう。附則で改正を行うものは含まれない。

この定義は立法関係者の間の共通理解を示したものと考えられることから、以下本章ではひとまずこの定義に従うこととする。図 2 に掲げた学校教育法の一部を改正する法律（令和 6 年法律第 50 号）を例にとると、附則で 5 件の法律を改正しているものの本則では 1 件の法律しか改正していないので、同法は一括法に当たらないことになる。

(2) 法律案の一括化が行われる場合

(i) 総説

一部改正法案の在り方については、「法律案というものは、それぞれが独自の分野と存立根拠をもっているものであるから、ひとつの法律を改正する法律は、やはり一本の一部改正法であるべきである。その意味で、一括法案というものは、あくまでも例外的な存在である」との指摘が見られる⁽²¹⁾。なお、以下では、特記しない限り内閣提出法律案⁽²²⁾を検討の対象とする。

(16) 一般に、法令の題名は、簡潔であると同時に、その内容をできるだけ正確に表現するという要請を満たすものでなければならないとされる。同上、pp.158-159, 426 等参照。

(17) 同上、pp.426-427 等参照。

(18) 同上、p.427 等参照。このように題名中の改正目的を明示する文言を「冠（かんむり）」と呼び、「冠」を含む題名が付された法律を「冠法」と呼ぶ論者もいる。山本 前掲注(11), pp.398-399. なお、「冠」でなく「ため書」と呼ぶ論者もいる（高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.73）が、「冠」には「〇〇ための」だけでなく「〇〇に伴う」というものもあるとされる（山本 同, p.399）。

(19) 法制執務研究会編 前掲注(7), p.425 等参照。

(20) 行政法制研究会 前掲注(2), p.21.

(21) 山本 前掲注(11), p.392. 高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.66 も、「法律の制定、改正が行われる場合には、…別々に法律案が立案され、国会で個別に審議されるのが原則である」と指摘する。

(22) 法律案には、国会議員が提出する「議員提出法律案」（衆議院議員が提出するものは「衆法」、参議院議員が提出するものは「参法」と呼ばれる。）と内閣が提出する「内閣提出法律案」（略して「閣法」と呼ばれる。）がある。

(ii) 内閣提出法律案の一括化の基準

(a) 閣議決定

内閣提出法律案の一括化については、「内閣提出法律案の整理について」（昭和 38 年 9 月 13 日閣議決定。以下「昭和 38 年閣議決定」という。）⁽²³⁾の中で「その趣旨、内容において密接な関連がある二以上の改正法律案であって、付託される常任委員会が同一であることその他の事情により統合することが適当なものは、統合して提出すること。」との方針が示されている。

このような方針がとられるのは、1 件の法律案に必要な国会の審議日数に暗黙の了解（相場）があるとするならば、限られた国会の会期の中で、提出する法律案の全ての成立を図るには、なるべく提出件数を絞り込むことが政府にとっては望ましいため、と説かれている⁽²⁴⁾。

昭和 38 年閣議決定は、内閣提出法律案の立案及び内閣法制局における審査の際の基準の一つと位置づけられている⁽²⁵⁾。

なお、一括法案という立案形式は、昭和 38 年閣議決定によって創設されたものでなく、これよりも前から存在していた⁽²⁶⁾。

(b) 内閣法制局における審査基準

法律案の一括化が許容される場合について、内閣法制局がより具体的な基準を設定していることが国会答弁などで明らかにされている。初期の答弁例である昭和 52 年 5 月 24 日の衆議院内閣委員会における角田禮次郎・内閣法制次長の答弁⁽²⁷⁾（以下「昭和 52 年答弁」という。）を掲げると、次のとおりである。

…法制局といたしまして各省の立案いたしましたものを審査する場合に、…それがどういう場合に許されるかということにつきまして、一応の基準というものを立てております…。

第一には、法案に盛られた政策が統一的なものであること、その結果として法案の趣旨、目的が一つであると認められる場合であります。

第二は、内容的に法案の条項が相互に関連していて一つの体系を形づくっていると認められる場合であります。

それから第三は、これは実際上の理由であります、やはり関連を持って国会の委員会ですできるだけ円滑に審議していただくという見地から、原則としては一つの委員会の所管に属する範囲内のものでまとめる。むろんこれは例外はございますけれども、できるだけそういう原則をとる。

以上申し上げましたようなことが三つの理由であると思います。

なお、これらの基準に法的根拠はなく、「いろいろな事柄を総合的に勘案いたしましても合

⁽²³⁾ 内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局百年史』内閣法制局、1985、pp.229-230;『内閣官房関係訓令・通達集 令和 6 年』内閣官房内閣総務官室、2024、pp.611-612 等参照。

⁽²⁴⁾ 高橋「法律の一括化」前掲注(2)、p.66。昭和 38 年閣議決定が行われた背景に昭和 37、8 年から内閣提出法律案の件数が非常に多くなったことがある旨を説明するものとして、昭和 48 年 6 月 27 日の衆議院文教委員会における吉國一郎・内閣法制局長官答弁（第 71 回国会衆議院文教委員会議録第 25 号 昭和 48 年 6 月 27 日 p.27）参照。

⁽²⁵⁾ 内閣法制局百年史編集委員会編 前掲注(23)、p.229。吉川沙織参議院議員提出「東ね法案及び新規制定の法律案に関する質問主意書」（令和 5 年 2 月 22 日質問第 26 号）及び「参議院議員吉川沙織君提出東ね法案及び新規制定の法律案に関する質問に対する答弁書」（令和 5 年 3 月 7 日内閣参質 211 第 26 号）によれば、現在も有効である。

⁽²⁶⁾ 例えば第 1 回国会（昭和 22 年 5 月 20 日～12 月 9 日）に内閣が提出した法律案を見ると、「及び法案」や「等法案」（前掲注(14)及びこれに対応する本文参照）はもとより、整合法案（民法の改正に伴う関係法律の整理に関する法律案（第 1 回国会閣法第 113 号））や施行法案（家事審判法施行法案（第 1 回国会閣法第 114 号））（1(3) 参照）も含まれている。

⁽²⁷⁾ 第 80 回国会衆議院内閣委員会議録第 18 号 昭和 52 年 5 月 24 日 p.10。

理的なものであるというふうに考え」られたものを基準としている旨説明されている⁽²⁸⁾。

(イ) 政策の統一性基準

政策の統一性基準（昭和 52 年答弁の第 1 の基準をいう。以下同じ。）を満たす場合の例として、ある法制執務に関する解説書は、意匠法等の一部を改正する法律（平成 18 年法律第 55 号。本則で意匠法（昭和 34 年法律第 125 号）、特許法（昭和 34 年法律第 121 号）等 5 件の法律を改正している。）を挙げている。この法律は、日本の産業の国際競争力を強化するため、意匠権の存続期間の延長、役務商標の小売業等への拡大等の措置とともに、知的財産権の侵害に対する刑事罰の抜本的強化を図ったものであるところ、仮に意匠法や特許法の一部改正を別々に立案して国会に提出し、一方のみが成立した場合、同じ知的財産権の侵害罪なのに大きな不均衡が生ずるという法の適用上好ましくない事態を招くことになるため、この種の統一的な政策で行う法律改正は一括化して行うべきものと説かれている⁽²⁹⁾。

「政策が統一的なもの」に当たるかどうかをどのように判断しているのかという点について、政府は、個々の法律案に盛られる政策の内容に応じて判断されると答弁している⁽³⁰⁾。

(ロ) 条項の相互関連性基準

条項の相互関連性基準（昭和 52 年答弁の第 2 の基準をいう。以下同じ。）を満たす場合の例として、(イ) に記した法制執務に関する解説書は、証券取引法等の一部を改正する法律（平成 18 年法律第 65 号。本則で証券取引法（この法律による改正によって「金融商品取引法」に改題）（昭和 23 年法律第 25 号）等 17 件の法律を改正している。）を挙げている。この法律は、有価証券の定義の拡大、投資家保護の観点からの規制の強化などを行うこととしており、その性質上、同種の経済関係法律の全てにおいて同一の趣旨で同様の規制の強化をしなければ、その政策目的が達成できないという内容のものであったことから、これら関係法律を一括して改正する必要があったものと説かれている⁽³¹⁾。

条項の相互関連性については、一括化される法律の全てに関連性が必要でなく、例えば A 法と B 法と D 法が関連し、C 法と D 法が関連すれば、D 法をかすがい（ブリッジ）として A 法～D 法全体が関連している扱いになる、と説かれている⁽³²⁾。

(ハ) 委員会所管事項基準

委員会所管事項基準（昭和 52 年答弁の第 3 の基準をいう。以下同じ。）は、元々「できるだけそういう原則をとる」とされ、例外のあることが当然視されていることもあり、絶対的な基準ではないとされる⁽³³⁾。その後の国会答弁では、(イ)・(ロ) の基準を適用する場合の実際上の考慮や配慮（にすぎない）とされ⁽³⁴⁾、「法律案の具体的内容によっては、これを一本化した

(28) 昭和 60 年 4 月 10 日の衆議院大蔵委員会における茂申俊・内閣法制局長官答弁（第 102 回国会衆議院大蔵委員会議録第 17 号（その 1）昭和 60 年 4 月 10 日 p.14）。

(29) 山本 前掲注(11), pp.392-393.

(30) 「参議院議員吉川沙織君提出厚生労働省関連の東証法案に関する質問に対する答弁書」（平成 31 年 4 月 2 日内閣参質 198 第 26 号）

(31) 山本 前掲注(11), p.393. なお、証券取引法等の一部を改正する法律では証券取引法（金融商品取引法）とは別に 15 件の法律の改正が一括化されたとしている（同, p.394）が、筆者の見るところでは 16 件である。

(32) 高橋「法律の一括化」前掲注(2), pp.71-72.

(33) 同上, p.70.

(34) 例えば、昭和 56 年 8 月 20 日の参議院内閣委員会における答弁の中で、角田禮次郎・内閣法制局長官は、「いま申し上げた〔二つの〕基準とは別に実際上の考慮と言った方がいいかと思いますが、いま申し上げた基準を適用する場合に、むしろ例外はありますけれども、原則としてできる限りは一つの委員会の所管の範囲でまとめるというような基準を立てて毎国会処理してまいってきているわけでございます。」と述べている（参議院内閣

方がとらうとする政策の趣旨、目的がかえって明確になるようなもの…につきましては、同一の委員会の所管に属しないものであっても複数の法律の改正案を一本化するということは、従来からしばしば行われておるところ」と説明されている⁽³⁵⁾。

(二) 基準間の関係

(イ)～(ハ)の基準は「三つの基準」と呼ばれたこともある⁽³⁶⁾が、委員会所管事項基準は政策の統一性基準や条項の相互関連性基準が満たされていることを前提とした上での追加的な考慮事項とされており、これら二つの基準とは位置づけが異なる。一括化の基準を説明する際に委員会所管事項基準に言及しない答弁例も見られるようになっている⁽³⁷⁾(後述(ホ)参照)。

一方、政策の統一性基準と条項の相互関連性基準の関係、すなわち、一括化が許容されるためには①両方の基準を満たす必要があるのか、あるいは②いずれかの基準を満たせばよいのか、という点については、昭和52年答弁では判然としないが、昭和56年8月の答弁で②であることが明言された⁽³⁸⁾。

これまでに一括化が問題視された法律案について見ると、内容に関連性がない改正が混在している(すなわち、条項の相互関連性基準を満たさない)旨の批判⁽³⁹⁾に対して政府が政策の統一性基準を満たしているため一括化できる旨を答弁している例が多い⁽⁴⁰⁾。このため、「どの

委員会(第94回国会閉会後)会議録第2号 昭和56年8月20日 pp.9-10)。また、茂申俊・内閣法制局長官は、昭和60年4月2日の衆議院大蔵委員会において、「法律案の委員会別の問題…につきましては、いわば実際上の配慮と言っているかと思いますが、先ほど申し上げた二つの基準を適用する場合に、むしろ例外はありませんけれども、原則として、できる限りは一つの委員会の所管の範囲でまとめるというような態度を我々としてはとっておるところでございます。」と答弁している(第102回国会衆議院大蔵委員会議録第15号 昭和60年4月2日 pp.3-4)。さらに同月10日の同委員会では、「今申し上げました〔二つの〕基準とは別に、実際上の考慮といたしましての問題でございますが、できる限りどの法律改正も同一の委員会の所管に属する事項に関するものであることが望ましいと考えてきておるわけでございます」と述べている(第102回国会衆議院大蔵委員会議録第17号(その1)前掲注28, p.14)。茂申長官が「基準」という言葉の使用を意図的に避けたのか否かは、不明である。

⁽³⁵⁾ 第102回国会衆議院大蔵委員会議録第15号 同上, p.4(茂申俊・内閣法制局長官答弁)等参照。

⁽³⁶⁾ 昭和56年2月28日の衆議院予算委員会第一分科会における角田禮次郎・内閣法制局長官の答弁(第94回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第2号 昭和56年2月28日 p.12)参照。

⁽³⁷⁾ 平成9年4月2日の衆議院商工委員会における野田哲也・内閣法制局第四部長答弁(第140回国会衆議院商工委員会議録第7号 平成9年4月2日 pp.7-8)等参照。ちなみに、山本 前掲注(1), p.392や大森政輔・鎌田薫編『立法学講義 補遺』商事法務, 2011, p.184も同様である。これに対して高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.70は、三つの基準を挙げている。

⁽³⁸⁾ 昭和56年8月20日の参議院内閣委員会における答弁において、角田禮次郎・内閣法制局長官は、政策の統一性基準を満たすと認められる場合「あるいはまた、」条項の相互関連性基準を満たすと認められる場合に法律案の一括化は可能という処理をしてきた旨説明している(参議院内閣委員会(第94回国会閉会後)会議録第2号前掲注34, pp.9-10)。なお、同年2月28日の衆議院予算委員会第一分科会において、財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案(第94回国会閣法第3号)について、「三つの基準」のうちの「第一の基準〔政策の統一性基準〕に当たるということで、…一本の法案にまとめた」と同長官が答弁した(第94回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第2号 前掲注36, p.12)時点で、この点は明らかであったと言える。

⁽³⁹⁾ この点に関連して、与野党の意見が対立しないと見込まれる法律案については、一括化の基準(特に条項の相互関連性基準)は緩く認められているように思われるとの指摘がある。高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.70参照。

⁽⁴⁰⁾ 慣例上一括化が行われているとされる①所得税法等の国税に関する法律の改正及び②いわゆる地方分権一括法(正式の題名は「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」)(同上, p.71参照)について見ると、①については「政策が統一であり、趣旨、目的が同一であるということであれば、従来国会御審議をお願いをいたします際にも、改正事項を一括して法案化して御提案を申し上げてきたところでございますので、今回もその線に沿ったものでございます」(第109回国会衆議院大蔵委員会議録第10号 昭和62年9月2日 p.4(水野勝・大蔵省主税局長答弁))、②については「地方自治体への義務づけ、枠づけの見直し等を通じまして地域の自主性及び自立性を高め、自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改めるという同一の趣旨、目的を有するものであることから、一括法として提案することが適当である」(第213回国会衆議院地域活性化・こども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会議録第22号 令和6年5月30日 p.18(自見はなこ国務大臣答弁))などと説明されている。ただし、②について、提案募集方式(個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて政府が検討を行う仕組み)が導入された第5次以降の地方分権一括法の中にはそもそも改正内容が「地域の自主性及び自立性を高める」もの

ような改正内容であっても当てはまる広範な目的や極めて抽象的あるいは汎用性の高い事由をもってして「共通の動機」とすることが認められるのであれば、束ね法案を国会に提出する場合の基準に言う「政策が統一的なもの」や「法案の趣旨・目的が一つである」は有名無実化することになるとの批判がある⁽⁴¹⁾が、政府は「お尋ねのように「広範な目的や抽象的又は汎用的な事由を「共通の動機」としさえすれば束ね法案として国会に提出することが可能」とは考えていない。」と答弁している⁽⁴²⁾。

(ホ) 質問主意書に対する答弁書における説明

最後に、国会議員の質問主意書に対する答弁書の記述を見ると、平成 20 年及び平成 28 年の答弁書⁽⁴³⁾では法律案の一括化について次のように説明されている。

二つ以上の法律の改正を提案しようとする場合においては、一般に、法案に盛り込まれた政策が統一的なものであり、その結果として法案の趣旨・目的が一つであると認められるとき、あるいは内容的に法案の条項が相互に関連して一つの体系を形作っていると認められるときは、一つの改正法案として提案することができると考えている。

委員会所管事項基準への言及がない点について、「〔当該〕基準はなくなったのか。なくなったなら、その理由は何か。なくなっていないなら、それを答弁書に記載しなかった理由は何か。」との質問が行われた⁽⁴⁴⁾のに対し、政府は、前掲の答弁書の記述を繰り返した上で、「御指摘の「二以上の法律案を束ねて一本の法律案として国会に提出する場合の基準」を変更したものではない。」とのみ答弁した⁽⁴⁵⁾。実際、平成 27 年 6 月 2 日の衆議院法務委員会において、横畠裕介・内閣法制局長官が昭和 52 年答弁と同様の答弁を行っている⁽⁴⁶⁾ものの、答弁書の上では委員会所管事項基準にとらわれない立場が強調されている⁽⁴⁷⁾。

(3) 法律案の一括化に対する批判

法律案の一括化に対する批判を、①国会（議員）の権能との関係、②国民との関係、③一括

なのか疑問に感ずるものもあるとの指摘がある。同上、pp.72-73 参照。

(41) 吉川沙織参議院議員提出「銀行法等束ね法案に関する第三回質問主意書」（令和 3 年 5 月 7 日質問第 66 号）

(42) 「参議院議員吉川沙織君提出銀行法等束ね法案に関する第三回質問に対する答弁書」（令和 3 年 5 月 18 日内閣参質 204 第 66 号）

(43) 「参議院議員平野達男君提出予算と関連法案に関する質問に対する答弁書」（平成 20 年 2 月 22 日内閣参質 169 第 28 号）；「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案に関する質問に対する答弁書」（平成 28 年 2 月 12 日内閣参質 190 第 33 号）

(44) 吉川沙織参議院議員提出「束ね法案に関する再質問主意書」（平成 28 年 2 月 15 日質問第 49 号）

(45) 「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案に関する再質問に対する答弁書」（平成 28 年 2 月 23 日内閣参質 190 第 49 号）

(46) 横畠長官は、次のように答弁している（第 189 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 平成 27 年 6 月 2 日 p.2）。

複数の法律の改正を一つの法律案で行う場合には、従来から議論がございまして、一定の基準のもとで運用してございます。

その基準と申しますのは、一つ目が、法律案に盛り込まれた政策が統一的なものであり、趣旨、目的が同じであること、二つ目が、法律案の条項が相互に関連しており、一つの体系を形づくっていること、三つ目が、できる限り同じ委員会の所管に属する事項に関するものであることが望ましいことの以上でございます。

(47) 昭和 38 年閣議決定（a 参照）に記された「付託される常任委員会が同一であること」が法律案を一括化する条件の唯一の例示であるとしても、これを絶対視するものではない旨の答弁（「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案に関する再質問に対する答弁書」前掲注(45)；「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案に関する第三回質問に対する答弁書」（平成 28 年 3 月 18 日内閣参質 190 第 79 号））や、昭和 38 年閣議決定は「付託される常任委員会が同一でない場合の法律の改正を一つの法律案において行うことを否定しているものではない」旨の答弁（「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案及び新規制定の法律案に関する再質問に対する答弁書」（令和 5 年 3 月 28 日内閣参質 211 第 41 号））が行われている。

化の濫用とされる場合に分けて概観する。

(i) 国会（議員）の権能との関係

法律案の一括化は国会（議員）の審議権や表決権を制約するのではないか、という批判が行われてきた⁽⁴⁸⁾。なお、これに対して、複数の法律案を関連性が強い等の理由で一括して議題とすることや一括議題とした法律案を一括して採決することは、一般的に行われている⁽⁴⁹⁾。

(a) 審議権との関係

審議権との関係では、第1に「法律案の問題点についての詳細な議論が制約される」ことが問題視されている⁽⁵⁰⁾。具体的には、①一括化された法律案について個別に改正案が提出された場合よりも審議時間が短くなる⁽⁵¹⁾、②審議時間を市民の関心が高い論点などに集中的に使うとその他の論点が議論に取り上げられにくくなる⁽⁵²⁾、といった問題が指摘されている。この点、内閣が有する国会への議案提出権は恣意的に行使されるべきものではなく、国民全体のために、信頼できる国会審議を行えるように行使されなければならないとの指摘も見られる⁽⁵³⁾。

第2に、複数の常任委員会の所管事項に係る法律案を一括化した場合、当該一括法案は、便宜的にいずれかの常任委員会に付託され、又は新たに設置された特別委員会に付託されることになる。この点に関し、付託されなかった常任委員会の審議権を著しく制約することになるのではないかという問題が指摘されている⁽⁵⁴⁾。また、常任委員会制の趣旨⁽⁵⁵⁾を没却することになりかねない旨の懸念も示されている⁽⁵⁶⁾。

(48) 例えば、昭和52年5月24日の衆議院内閣委員会において、中川秀直衆議院議員は、「関係のない法律を一緒に一部改正案として出すこと…は行政府が立法府の審議権というものに、…法案提出の形によって容喙をしてくることになるのではないか」、「法案の出し方で採決の仕方が決まってくるのでございますから、これは行政府が立法府の審議あるいは採決といったようなものに事実上制限を加えてくることになりはしないか。」と指摘した（第80回国会衆議院内閣委員会議録第18号 前掲注27, pp.9-10）。また、昭和60年4月17日の参議院本会議において、赤桐操参議院議員は、59件の法律案を一括化した国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律案（第102回国会閣法第8号）について、関係省庁が多数にわたり、異質の内容をもつものであることを指摘し、「本法案のやり方は、議会制民主主義を否定し、国民の代表である国会議員の審議権と議決権を実質的に奪う」、「本来、これら改正法律案は各省庁の責任で国会に提出され、それぞれの常任委員会で審議すべきは当然である」と批判した（第102回国会参議院会議録第13号（その1）昭和60年4月17日 p.2）。

(49) 森本昭夫『国会法概説 第2版』弘文堂、2024, pp.199-200, 232, 258-259, 395-396等参照。

(50) 吉川沙織参議院議員提出「東ね法案に関する質問主意書」（平成28年2月3日質問第33号）等参照。

(51) 例えば、平成9年4月2日の衆議院商工委員会において、吉田治衆議院議員は、民間活動に係る規制の改善及び行政事務の合理化のための通商産業省関係法律の一部を改正する等の法律案（第140回国会閣法第47号）の審査時間に触れて「審議時間等、きょうでもこれ三時間半ですか、十六本の法律を一つに束ねて、私たち野党の立場からしたら、もっともっと審議をしたい、一つの法律それぞれが一時間ずつぐらい法案審議をさせていただいてもしかるべきだと思うのですが、トータル一本と言われるとこの時間になってしまう。」と述べている（第140回国会衆議院商工委員会議録第7号 前掲注37, p.8）。

(52) 大西 前掲注(3), pp.48-49等参照。具体例として「原発事故処理に再エネ財源流用 政府提出のエネ特会改正案」『東京新聞』2020.5.25; 「15年 安保 18年 働き方 20年 検察定年 安倍政権 得意の「東ね法案」(核心)」『中日新聞』2020.5.17; 「GX法成立 原発運転 議論なき延長 東ね法案 安全性置き去り」『北海道新聞』2023.6.1等参照。

(53) 木村草太「多様な法案の一括審議を強く批判する 事後的な検証手続きを導入せよ（特集 新しい安保法制で日本はどうなる?）」『Journalism』301号、2015.6, p.45参照。

(54) 行政法制研究会 前掲注(2), pp.21-22等参照。

(55) 常任委員会制は、「国政が複雑多様化し、専門的、技術的要素が濃厚となったことにも対応するもので、当該分野の施政に通暁し、これに関して知識経験の豊富な議員を委員にあてて審議の充全を期することを目的とする。」と説明されている。松澤浩一『議会法』（現代行政法学全集 11）ぎょうせい、1987, p.353。

(56) 例えば、各省庁にまたがる151件の法律の改正を一括法案（日本国有鉄道改革法等施行法案（第107回国会閣法第7号））として特別委員会の審査に委ねる手法により、国会の常任委員会が「諮問機関化されようとしている」との指摘があった（原野翹「国鉄改革関連法案の問題点」『法律時報』58巻12号、1986.11, p.40）。

これに対して、政府は、「国会の御審議が法案の提出の仕方によって拘束をされるということとはあり得ない」⁽⁵⁷⁾、「法案の国会審議の問題は最終的には国会でお決めいただくこと」⁽⁵⁸⁾、「一括化法案…[が] 国会の各委員会の審議権を制限するという事などはもとより考えておりません」⁽⁵⁹⁾などと答弁している。より積極的に「むしろ一本の法律にする方が立法の趣旨、目的がかえって明らかになる、措置の全体を総合的に把握することも可能になるのではないか…。その結果としまして、国会の御審議にもむしろプラスではないかというふうな見解がある」⁽⁶⁰⁾などと、一括化の利点を強調する答弁例もある。

常任委員会の審議権の問題については、当該一括法案が付託されなかった常任委員会との連合審査会⁽⁶¹⁾を開くことができるとの指摘もある⁽⁶²⁾。連合審査会は、案件が付託されていない委員会の知見を審査に反映させることを狙いとするものではある⁽⁶³⁾が、独立の審査機関として設けられたものではないため、単に案件の説明を聴き、質疑等をするだけで、当該案件についての結論を出す表決やその前提となる討論を行うことはできないといった制約がある⁽⁶⁴⁾点に留意が必要であろう。

(b) 表決権との関係

表決権との関係では、「個々の法律案に対する賛否が異なる場合でも…一括して賛否を表明しなければならない…ことは、憲法で保障された国会議員の表決権を侵害するものではないか。」との批判がある⁽⁶⁵⁾。このように与野党が共に賛成している法律改正と与野党で賛否が分かれる法律改正を一括化することは、「抱き合わせ」などと呼ばれ、批判の対象となってきた⁽⁶⁶⁾。「抱き合わせ」の効果として、「意見が異なる法案について賛成する法案と束ねられれば反対しづらい」との指摘がある⁽⁶⁷⁾が、この点は、反対する改正規定の重要度や当該一括法案に占める割合などによって異なってくると考えられる⁽⁶⁸⁾。

(57) 第 80 回国会衆議院内閣委員会議録第 18 号 前掲注(27), p.10 (角田禮次郎・内閣法制次長答弁)。

(58) 第 102 回国会衆議院大蔵委員会議録第 17 号 (その 1) 前掲注(28), p.14 (茂申俊・内閣法制局長官答弁)。

(59) 同上, p.14 (茂申俊・内閣法制局長官答弁)。

(60) 第 104 回国会衆議院大蔵委員会議録第 13 号 昭和 61 年 4 月 15 日 p.6 (保田博・大蔵省主計局次長答弁)。

(61) 衆議院規則第 60 条及び参議院規則第 36 条参照。

(62) 高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.69 等参照。

(63) 森本 前掲注(49), p.321 等参照。

(64) 同上, pp.320-321 等参照。また、連合審査会は、案件を付託された委員会がその案件に関連のある他の委員会からの申入れを受諾して開かれるのが通常であるが、申入れを拒否した事例もある。浅野一郎・河野久編著『新・国会事典一用語による国会法解説— 第 3 版』有斐閣, 2014, pp.67-68 等参照。

(65) 吉川 前掲注(50)参照。表決との関係で問題視された内閣提出法律案の例として、電力用炭販売株式会社法等の一部を改正する法律案 (第 72 回国会閣法第 61 号) が挙げられる。同法律案に対しては、法律の趣旨や成立時期が異なり各党においてそれぞれ別個の意見がある 3 件の法律改正を一括して提案されるのは「賛否に各党とも非常に苦悩する状態」であるとして、「政府は、本法案のような、それぞれ別個の意味をもつ三法律を一本として提出するが如き形式をとることは、審査の万全を期する上で妥当を欠く面も生ずるおそれがあるので、十分留意せられたい。」という附帯決議案が委員会に提出され、全会一致で可決された。第 72 回国会衆議院石炭対策特別委員会議録第 7 号 昭和 49 年 3 月 25 日 p.18。

(66) 例として、小沢辰男「特別区の区長公選と財源問題」『住民と自治』123 号, 1973.8, pp.47-48; 野田進「働き方改革推進整備法案」における政策矛盾 (法律時評)』『法律時報』90 巻 3 号, 2018.3, p.3 等参照。前者は第 71 回国会に提出された国立学校設置法等の一部を改正する法律案 (閣法第 50 号) 及び地方自治法の一部を改正する法律案 (閣法第 83 号) を、後者 (ただし、法律案要綱について検討したもの) は第 196 回国会に提出された働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案 (閣法第 63 号) を「抱き合わせ法案」と呼んでいる。

(67) 高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.69 等参照。

(68) 例えば大西 前掲注(3), p.47 は、一括法案について「部分的に反対で、おおむね賛成」といった場合には採決の際に反対しにくく、賛成の立場になりやすいであろうと指摘する。また、野田 前掲注(66), p.3 は、働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案 (第 196 回国会閣法第 63 号) について、①労働団体も関与して平成 29 年 3 月に策定された「働き方改革実行計画」に由来する法律改正 (非正規雇用の処遇改善や長時間労働の是正に係る改革) に②平成 27 年の常会に提出されたものの廃案となった労働基準法等の一部を改正する法

こうした批判に対して、政府は、「国会審議の在り方は、国会で御判断いただくもの」と答弁している⁽⁶⁹⁾。3件の法律改正を一括化した3か条から成る法律案を例に挙げて、第2条については賛成がなく、第1条と第3条だけが合理的と判断されるのであれば、第2条を削除して第3条を第2条に繰り上げる修正も可能であろうと示唆したこともある⁽⁷⁰⁾。

(ii) 国民との関係

立法における国会の主要な機能の一つとして、国民に対する情報提供機能が挙げられる。公開で行われる審議を通じて、法律の必要性・合理性・問題点等を国民の前に明らかにすることが国会には期待されている⁽⁷¹⁾。

また、国会は、多様な民意を審議の場にフィードバックし調整・統合してゆく機能を果たすことも期待されている。すなわち、法律案の立案・審議の過程での情報を基に形成された国民の多様な意見・利害・不安をできるだけ議論の俎上（そじょう）に載せることが国民のフォーラムとしての国会には求められる⁽⁷²⁾。

一括法案について審議時間が十分に確保されないとすれば、これらの機能に支障が生じかねないことになる⁽⁷³⁾。

このほか、3件以上の法律改正を一括化する場合、法律案の題名からは改正の対象となる法律の特定ができず（1(4)及び後掲表2参照）、国民から見えにくくなるとの批判もある⁽⁷⁴⁾。これに対して、政府は、内閣提出法律案については、一括法案を含め、国会での審議、ホームページへの掲載等を通じ、丁寧な説明や内容の周知に努めている旨を答弁している⁽⁷⁵⁾。

(iii) 一括化の濫用とされる場合

(a) 多様な内容の混在・巨大化

1件の一括法案において①多様で異なる内容が混在している場合や②文字数が多くなり過ぎ

律案（第189回国会閣法第69号）を「抱き合わせ」にすることで②について反対しにくくなることを狙ったものとしつつ、②に固執することで法律全体の成立が危うくなるリスクが生ずると指摘する。

(69) 「参議院議員吉川沙織君提出東海法案に関する質問に対する答弁書」前掲注(43)

(70) 第71回国会衆議院文教委員会議録第25号 前掲注(24), p.27 (吉國一郎・内閣法制局長官答弁)等参照。与野党で賛否が分かれた例ではないが、昭和50年5月23日の衆議院内閣委員会において、許可、認可等の整理に関する法律案（第75回国会閣法第49号）中の外国人登録法（昭和27年法律第125号）の改正部分は同法の基本に触れる疑いのあるものがあり、これを許認可等の一括整理法で処置することにはなお検討を要するとして、当該改正部分を原案から削除する修正案が各派共同で提出され、全会一致で可決された（第75回国会衆議院内閣委員会議録第18号 昭和50年5月23日 pp.10-11）。同法律案は、同月27日の本会議でも内閣委員長報告のとおり修正議決されたものの、廃案となった。第76回国会に改めて提出された許可、認可等の整理に関する法律案（閣法第7号）には、前国会の衆議院における審議結果を尊重して、外国人登録法の改正は盛り込まれなかった（第76回国会衆議院内閣委員会議録第1号 昭和50年10月28日 p.15（松澤雄蔵・行政管理庁長官発言））。

(71) 川崎政司「第5章 国会と立法」只野雅人編『統治機構I』（講座 立憲主義と憲法学 4）信山社，2023，p.172 参照。

(72) 同上，p.172 参照。

(73) なお、民意のフィードバック機能については、社会の多様化と社会的利害の対立激化などにより討議と説得による調整・統合は困難さを増しており、現実問題としては国民に開かれた議論がどの程度行われたかといったプロセスが問われることになるとも指摘されている（同上，p.172 参照）。一括法案について審議時間が十分に確保されないとすれば、プロセスの正統性が損なわれることになりかねないであろう。

(74) 吉川 前掲注(50)等参照。

(75) 「参議院議員吉川沙織君提出東海法案及び新規制定の法律案に関する再質問に対する答弁書」前掲注(47)参照。関連して、3件以上の法律改正を対象とする一括法案の題名に改正目的を掲げる場合（1(4)参照）の基準について、「〔一括化の〕共通の動機が比較的広範な目的に係るものであるなどのときには、改正の対象となる法律の範囲をある程度示す趣旨で題名において当該目的を明示することがあると承知している。」との答弁が見られる。「参議院議員吉川沙織君提出銀行法等東海法案に関する再質問に対する答弁書」（令和3年4月30日内閣参質204第64号）

る⁽⁷⁶⁾場合は、一括化の濫用に当たる旨の指摘がある⁽⁷⁷⁾。すなわち、①内容が多岐にわたり、あるいは②巨大化し、構造が複雑になることで、法律案の内容の総合的な理解が困難になる、という問題が生ずるとされる。

関連して、①「一般に、束ねる法律案の本数が多ければ多いほど、従事する職員に負荷がかかることになり、また、日程の余裕が失われることになる」との指摘⁽⁷⁸⁾や、②これにより、多数の法律の改正を内容とする一括法案という立案形式を採用することは条文に誤りを生じさせる要因の一つとなるのではないかと指摘⁽⁷⁹⁾がある。政府は、いずれの指摘に対しても、そのように断定することは困難である旨の見解を示している⁽⁸⁰⁾。①の指摘の前提となる「束ね法案の立案作業においては、複数の法律案の立案作業を同時並行で行わなければならない、改正内容も幅広く、合議等を必要とする組織体が多岐にわたることも少なくない。」⁽⁸¹⁾という認識に対しては、法律案の立案作業を同時並行で行うことや改正内容の広狭等は一括法案固有の問題ではない旨の指摘がなされている⁽⁸²⁾。

(b) 大きな政策転換における多用

国民に賛否両論がある、従来の政策の大きな転換の際に一括法案が多用されるのは、一括化の濫用に当たる旨の批判がある⁽⁸³⁾。一括化に伴う問題点は、(i) 及び (ii) で記したのと同様であるが、関係法律について国会でのより一層時間をかけた丁寧な議論が必要と指摘される⁽⁸⁴⁾だけに、短時間の審議で成立させることの弊害が大きいということであろう⁽⁸⁵⁾。

3 実例及び統計

(1) 一括化される法律の組合せ及び一括法の題名

2(1) に記したように一括法案は「二つ以上の法律の改正を一つの法律案の本則で行うもの」と定義されるが、実例を見ると、①複数の法律の一部改正を行うものに加え、②一又は複数の法律の一部改正と一又は複数の法律の廃止とを行うもの⁽⁸⁶⁾がある。これに対し、③新法又は

(76) なお、一括化される法律の件数と一括法案の文字数の多さとは必ずしも比例しない。

(77) 大西 前掲注(3), pp.46-49 参照。

(78) 吉川 前掲注(3), pp.46-49 参照。

(79) 吉川 前掲注(3), pp.46-49 参照。孝忠 前掲注(3), p.37 も、第 159 回国会（常会）で成立したいわゆる年金改革関連法（国民年金法等の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 104 号）。本則で 17 件の法律を改正している。）の公布後に多数の条文ミスが判明して問題となったことに触れ、一括法という立案形式によって実務上も対応が困難になるほどの「わかりにくさ」が生じていると指摘する。

(80) 「参議院議員吉川沙織君提出銀行法等束ね法案に関する質問に対する答弁書」（令和 3 年 4 月 20 日内閣参賛 204 第 57 号）；「参議院議員吉川沙織君提出銀行法等束ね法案に関する第三回質問に対する答弁書」前掲注(42)参照。ちなみに、国民年金法等の一部を改正する法律の条文ミス（前掲注(79)参照）の原因について、厚生労働省は、同法が膨大な分量で複雑な上、限られた時間での作業であったことを挙げていると報じられた。「年金法条文、官報で訂正 40 カ所「形式的誤り」」『朝日新聞』2004.7.27, 夕刊。

(81) 吉川 前掲注(78)

(82) 高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.76 参照。

(83) 大西 前掲注(3), pp.46-49 参照。

(84) 同上, p.48 参照。

(85) 孝忠 前掲注(3), p.37 が「近年採られる一括法形式のなかには、国会の審議権を形骸化し、国民にその問題点を明確に提示しえないまま「この国のかたち」再構築をおこなうことになってしまうのではないかと懸念せざるを得ない例も見られる。」と指摘しているのも、同様の趣旨と考えられる。

(86) 一括法案の提出件数等についての政府の答弁書（後掲注(89)参照）でも、「本則において二つ以上の法律の改正等（改正又は廃止をいう。…）を行う法案」を集計している。

全部改正法と一部改正法との一括化は行わないこととされている⁽⁸⁷⁾。なお、①の「複数の法律の一部改正」には、A 法の一部改正と A 法の一部改正法の一部改正という組合せも存在する。

一括化される法律の主な組合せ及びこれに対応する一括法の題名（題名に関するルールについては、1(4) 参照）を整理すると、表 2 のようになる。

表 2 A 法の一部改正法と一括化され得る法律の種類

件数 ^{*1}	一括化され得る法律の種類 ^{*2}	一括法の題名
2 件	A 法の一部改正法の一部改正法	A 法等の一部を改正する法律
	B 法の一部改正法 ※	A 法及び B 法の一部を改正する法律
	B 法の廃止法	A 法の一部を改正する等の法律
3 件	A 法の一部改正法の一部改正法及び B 法の一部改正法	A 法等の一部を改正する法律
	A 法の一部改正法の一部改正法及び B 法の廃止法	A 法等の一部を改正する等の法律
	B 法の一部改正法及び C 法の一部改正法 ※	A 法等の一部を改正する法律
	B 法の一部改正法及び C 法の廃止法	A 法及び B 法の一部を改正する等の法律
4 件	B 法の一部改正法、C 法の一部改正法及び D 法の廃止法	A 法等の一部を改正する等の法律

（注）組合せは、網羅的なものではない。

*1 一括化される法律の件数を指す。

*2 一般的・典型的な組合せに※を付した。

（出典）筆者作成。

(2) 統計

過去 25 年間の国会の常会（第 147 回国会（平成 12 年）～第 213 回国会（令和 6 年））に内閣によって新規に提出された一部改正等法案（本則で① 1 件の法律の一部改正を行う法律案及び②複数件の法律の改正等（一部改正又は一部改正及び廃止をいう。）を行う法律案（整理・整備法案及び施行法案（1(3) 参照）を含む。）をいう。以下同じ。）（②が一括法案に当たる⁽⁸⁸⁾。）の件数等を表 3 にまとめた。なお、これらの中には質問主意書に対する答弁書等において一部のデータが明らかにされている回次もある⁽⁸⁹⁾が、筆者において集計し直した⁽⁹⁰⁾。

⁽⁸⁷⁾ 新法と一部改正法を一括化しない理由は、①新法の実体規定部分と②施行によって溶け込み実質的な役割を終えるはずの一部改正の部分とが本則に混在する事態を避けることにあり、立法形式についての美学の問題とされる。ただし、議員提出法律案には例があるほか、内閣提出法律案について議員修正による追加が行われた結果、一括化が行われた例もある。詳細については、高橋「法律の一括化」前掲注(2), pp.74-76 等参照。

⁽⁸⁸⁾ 同上, p.68 (表 3) は、附則で複数の法律改正を行っても一括法案とされないことからすれば、本来附則で行う改正内容を本則にまとめた「整備法」案を一括法案として扱うのは適当ではないと指摘する。これに対して、山本 前掲注(11), p.394 は、整備法も「一種の束ね法」と位置づけている。実務上も、整備法（案）等を一括法（案）に含めている（内閣法制局百年史編集委員会編 前掲注(23), p.232 (注 4); 「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案及び新規制定の法律案に関する質問に対する答弁書」前掲注(25)等参照）。

⁽⁸⁹⁾ 「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案に関する質問に対する答弁書」前掲注(43)には、第 164 ～ 189 回国会（常会に限る。）に内閣が提出した一括法案の①件数、②内閣提出法律案に占める割合、③①のうち 3 件以上の法律の改正等（改正又は廃止をいう。以下この注において同じ。）を行うものの数及び内閣提出法律案に占める割合並びに④①のうち 7 件以上の法律の改正等を行うものの数及び内閣提出法律案に占める割合が記されている。また、「参議院議員吉川沙織君提出束ね法案及び新規制定の法律案に関する質問に対する答弁書」同上には、第 190 ～ 211 回国会に内閣が提出した（第 211 回国会については提出予定のものを含む。）①法律案の件数、②一括法案の件数及び①に占める割合並びに③新法案の件数及び①に占める割合が記されている。このほか、高橋「法律の一括化」前掲注(2), pp.67-68 に第 164 ～ 204 回国会（常会に限る。第 204 回は令和 3 年 4 月 25 日現在）に内閣が提出した①法律案の件数、②一括法案の件数及び①に占める割合、③②のうち 3 件以上の法律の改正等を行うものの数及び①に占める割合、④②のうち 7 件以上の法律の改正等を行うものの数及び①に占める割合等が記されている。

⁽⁹⁰⁾ 個々の法律案についての判断が異なるためか、答弁書等の数値と一致しない部分があることをお断りしておく。

表3 国会の常会に内閣が新規に提出した一部改正等法案の件数等の推移（平成12～令和6年）

常会の開会年（国会回次・会期* ¹ ）内閣が新規に提出した法律案の総件数	内閣総理大臣の氏名	①一部改正等法案の件数等* ²	【内訳】改正等の対象となる法律の件数等* ²				
			① 1 件	② 2 件以上	③ 3 件以上	④ 7 件以上	
平成 12 年（第 147 回・135 日※）	97	小淵恵三・森喜朗	70 (72.2)	37 (52.9)	33 (47.1)	20 (28.6)	5 (7.1)
平成 13 年（第 151 回・150 日）	99	森喜朗・小泉純一郎	78 (78.8)	54 (69.2)	24 (30.8)	20 (25.6)	6 (7.7)
平成 14 年（第 154 回・192 日）	104	小泉純一郎	71 (68.3)	38 (53.5)	33 (46.5)	25 (35.2)	10 (14.1)
平成 15 年（第 156 回・190 日）	121	小泉純一郎	87 (71.9)	46 (52.9)	41 (47.1)	28 (32.2)	13 (14.9)
平成 16 年（第 159 回・150 日）	127	小泉純一郎	94 (74.0)	50 (53.2)	44 (46.8)	27 (28.7)	14 (14.9)
平成 17 年（第 162 回・200 日※）	89	小泉純一郎	65 (73.0)	37 (56.9)	28 (43.1)	23 (35.4)	7 (10.8)
平成 18 年（第 164 回・150 日）	91	小泉純一郎	67 (73.6)	26 (38.8)	41 (61.2)	33 (49.3)	16 (23.9)
平成 19 年（第 166 回・162 日）	97	安倍晋三	71 (73.2)	36 (50.7)	35 (49.3)	21 (29.6)	6 (8.5)
平成 20 年（第 169 回・156 日）	80	福田康夫	60 (75.0)	34 (56.7)	26 (43.3)	17 (28.3)	6 (10.0)
平成 21 年（第 171 回・198 日※）	69	麻生太郎	52 (75.4)	24 (46.2)	28 (53.9)	18 (34.6)	3 (5.8)
平成 22 年（第 174 回・150 日）	64	鳩山由紀夫・菅直人	50 (78.1)	24 (48.0)	26 (52.0)	17 (34.0)	4 (8.0)
平成 23 年（第 177 回・220 日）	90	菅直人	59 (65.6)	30 (50.9)	29 (49.2)	21 (35.6)	9 (15.3)
平成 24 年（第 180 回・229 日）	83	野田佳彦	62 (74.7)	35 (56.5)	27 (43.6)	22 (35.5)	8 (12.9)
平成 25 年（第 183 回・150 日）	75	安倍晋三	56 (74.7)	33 (58.9)	23 (41.1)	15 (26.8)	5 (8.9)
平成 26 年（第 186 回・150 日）	81	安倍晋三	68 (84.0)	42 (61.8)	26 (38.2)	20 (29.4)	8 (11.8)
平成 27 年（第 189 回・245 日）	75	安倍晋三	63 (84.0)	28 (44.4)	35 (55.6)	25 (39.7)	6 (9.5)
平成 28 年（第 190 回・150 日）	56	安倍晋三	52 (92.9)	26 (50.0)	26 (50.0)	20 (38.5)	5 (9.6)
平成 29 年（第 193 回・150 日）	66	安倍晋三	60 (90.9)	30 (50.0)	30 (50.0)	19 (31.7)	5 (8.3)
平成 30 年（第 196 回・182 日）	65	安倍晋三	53 (81.5)	28 (52.8)	25 (47.2)	15 (28.3)	5 (9.4)
平成 31・令和元年（第 198 回・150 日）	57	安倍晋三	49 (86.0)	22 (44.9)	27 (55.1)	19 (38.8)	5 (10.2)
令和 2 年（第 201 回・150 日）	59	安倍晋三	49 (83.1)	22 (44.9)	27 (55.1)	21 (42.9)	6 (12.2)
令和 3 年（第 204 回・150 日）	63	菅義偉	52 (82.5)	23 (44.2)	29 (55.8)	26 (50.0)	10 (19.2)
令和 4 年（第 208 回・150 日）	61	岸田文雄	53 (86.9)	23 (43.4)	30 (56.6)	22 (41.5)	7 (13.2)
令和 5 年（第 211 回・150 日）	60	岸田文雄	49 (81.7)	19 (38.8)	30 (61.2)	19 (38.8)	11 (22.5)
令和 6 年（第 213 回・150 日）	62	岸田文雄	48 (77.4)	23 (47.9)	25 (52.1)	17 (35.4)	5 (10.4)

（凡例）

(1) 本則で1件の法律の一部改正又は複数件の法律の改正等（一部改正又は一部改正及び廃止をいう。）を行っている法律案を対象とした（いわゆる整理・整備法や施行法を含む。）。

(2) 改正等の対象となる法律の件数は、提出時の法律案を基に、公布年法律番号によって同定される法律の件数を機械的に集計した。具体的な計算方法を例示すると、次のとおりである。

○ A法の改正等を施行日を分けて多段階で行っている場合は、1件とした。

○ B法の一部改正とB法の一部を改正する法律の一部改正を行っている場合は、2件とした。

○ 第1条でC法の一部改正を行い、第2条でD法及びE法の廃止を行っている場合は、3件とした。

*1 会期の最後に※を付した回次は、会期末に衆議院が解散されたことを示す。

*2 括弧内は、内閣が新規に提出した法律案の総件数（①について）又は一部改正等法案の件数（①～④について）に占める割合を百分率で示した数値である。小数点第2位を四捨五入し、単位記号「%」は省略した。

（出典）「立法情報」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/Internet/index.nsf/html/rippu_top.htm> 等を基に筆者作成。

ここでは、一部改正等法案に占める一括法案の割合の推移に注目したい（表3②欄及び図3参照）。「ひとつの法律を改正する法律は、やはり一本の一部改正法であるべきである。その意味で、一括法案というものは、あくまでも例外的な存在である」という見方（2(2)(i)参照）からすれば、一部改正等法案に占める一括法案の割合が50%以上というのは正常な状態とはいえない難いと考えられる。この点、平成12～17年の6回の常会においては30.8～47.1%の間で推移していたが、平成18年常会では61.2%と前年の常会よりも約18ポイント増加した。平成19・20年の常会では再び50%未満となったものの、平成21年常会では53.9%となり、政権交代⁽⁹¹⁾後の平成22年常会でも52.0%を占めた（一括法案が政府や内閣にとって望ましいものであることの証左と見られている⁽⁹²⁾）。その後の4回の常会では50%を割り、減少傾向にあったが、平成27年常会では前年の常会よりも約17ポイント増加して55.6%となり、その後は平成30年常会（47.2%）を除いて50%以上の状態が続いている（令和5年常会では、平成18年常会と並ぶ最高値の61.2%を占めた）。これより前に50%以上となる常会が連続したのは平成21・22年の2年であったのに対し、既に6年連続しており、正常とはいえない状態が常態化しているという見方もできるであろう。また、これら6回の常会では、7件以上の法律を一括化した一括法案が一部改正等法案に占める割合が10%を超えており（表3④欄参照）、巨大化の傾向も見取れる。

近年の傾向に関しては、「「東ね法案」の手法は、安倍晋三内閣総理大臣による「官邸主導」の強化とあわせて多用された。」「岸田文雄内閣総理大臣のもと、「巨大な一括化」へのハードルがより下がったといえよう。」との指摘も見られる⁽⁹³⁾。

参考までに、「大統領型内閣総理大臣」を唱えて官邸主導を推進し、一括法案という立案形式を多用したことで知られる中曽根康弘・内閣総理大臣（昭和57年11月27日～昭和62年11月6日在任）⁽⁹⁴⁾を首班とする内閣の頃の状況を見ると、中曽根内閣が国会の常会⁽⁹⁵⁾に提出した一部改正等法案に占める一括法案の割合は32.0～41.8%（平均39.2%）であり、50%以上となったことはない（表4②欄参照）。直近の25年間と比較しても低めと言え、長期にわたって一括法案の割合が上昇してきている⁽⁹⁶⁾傾向の一端を示すものという見方ができるかもしれない。

(91) 平成22～24年の常会の際の内閣は民主党を中心とするもの、それ以外は自由民主党を中心とするものである。

(92) 高橋「法律の一括化」前掲注(2), p.72; 大西 前掲注(3), p.47 参照。ただし、これらは内閣が新規に提出した法律案の総件数に占める一括法案の割合を検討対象としている。

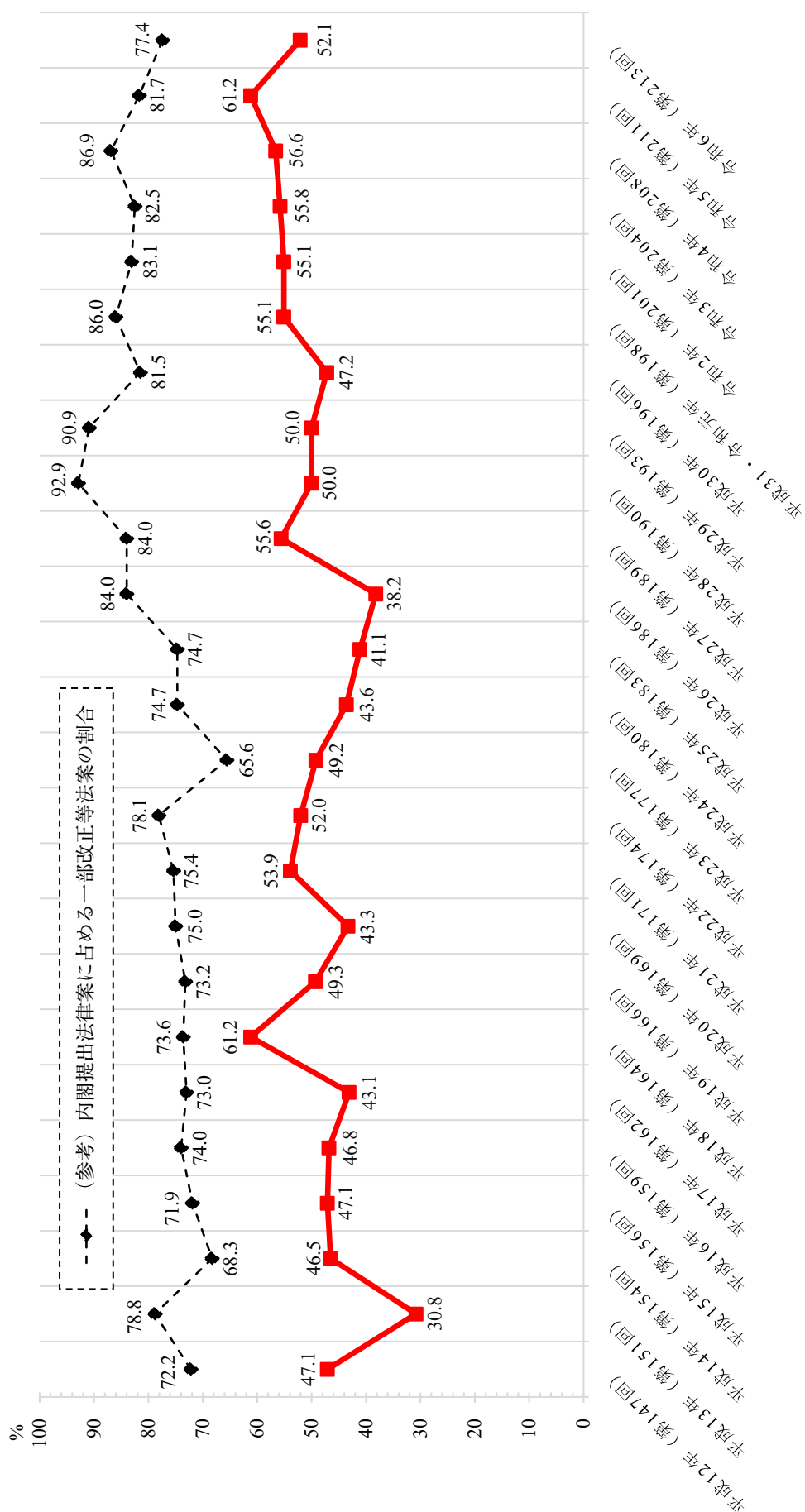
(93) 大西 同上, p.49. なお、著者は、昭和52年答弁で示された三つの基準による一括化を「広義の「法律案の一括化」」、「[これら]」の一括化の基準と異なり、内閣の都合により、それぞれ別個の意味をもつ複数の法律案を一括して国会に提案することを「狭義の「法律案の一括化」」として区別し、後者（「法律案の一括化」の濫用）に係る法律案を「東ね法案」と呼んでいる（同, p.46）。「東ね法案」を「一括法案」と同一視する従来の用語法（「はじめに」参照）とは異なる点に注意を要する。

(94) 官邸主導という政治手法は、「安倍晋三首相ら後の歴代首相…に影響を与えた」と評されている。今堀守通「中曽根内閣 社会主義打倒の1806日 国労の崩壊 日米の結束」『産経新聞』2018.5.28 等参照。一括法案の多用については、新藤宗幸『行政改革と現代政治』岩波書店、1986, p.111 等参照。著者は、「[一九]八〇年代の行革過程における重要法案のほとんどが、一括法なる立法形式をとっている」とも指摘し（同, p.114）、中曽根総理大臣の下で多用されてきた一括法案は「国会の制度的重みを承認しつつ、審議過程を空洞化するための手続として創意されてきた」「便法」であり、「重要な議会政治の変質の現わ[ママ]れであるといわなくてはならない」と批判している（同, pp.14, 106）。原野 前掲注(56), p.40 も、同大臣による行政改革の過程で導入された一括法案の作成・集中審議といった手法が議会制民主主義と法治主義の否定につながりかねないことは明らかであると指摘している。

(95) 昭和58年12月18日に執行された衆議院議員総選挙を受けて同月26日に召集された第101回国会(特別会)は、昭和59年8月8日まで継続したため、同国会を常会とみなす。

(96) 同様の指摘を行うものとして、高橋「法律の一括化」前掲注(2), pp.66-67 参照。ただし、昭和34・35年、平成元・2年及び平成31=令和元・2年の公布法律に占める一括法の割合を比較しての指摘である。

図3 国会の常会に内閣が新規に提出した一部改正等法案に占める一括法案の割合の推移（平成12～令和6年）



国会の常会の開会年 (回数)

(出典) 「立法情報」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/Internet/index.nsf/html/rippu_top.htm> 等を基に筆者作成。

表4 国会の常会に中曽根康弘内閣が新規に提出した一部改正等法案の件数等の推移

国会回次（会期）・内閣が新規に提出した法律案の総件数	① 一部改正等法案の件数等*1	【内訳】改正等の対象となる法律の件数等*1			
		① 1 件	② 2 件以上	③ 3 件以上	④ 7 件以上
第 98 回（昭和 57 年 12 月 28 日～昭和 58 年 5 月 26 日・150 日）58	50 (86.2)	34 (68.0)	16 (32.0)	5 (10.0)	1 (2.0)
第 101 回（特別会*2）（昭和 58 年 12 月 26 日～昭和 59 年 8 月 8 日・227 日）84	67 (79.8)	39 (58.2)	28 (41.8)	21 (31.3)	7 (10.4)
第 102 回（昭和 59 年 12 月 1 日～昭和 60 年 6 月 25 日・207 日）84	70 (83.3)	43 (61.4)	27 (38.6)	18 (25.7)	3 (4.3)
第 104 回（昭和 60 年 12 月 24 日～昭和 61 年 5 月 22 日・150 日）87	59 (67.8)	35 (59.3)	24 (40.7)	10 (16.9)	4 (6.8)
第 108 回（昭和 61 年 12 月 29 日～昭和 62 年 5 月 27 日・150 日）100	68 (68.0)	40 (58.8)	28 (41.2)	13 (19.1)	6 (8.8)

（凡例）

(1) 本則で 1 件の法律の一部改正又は複数件の法律の改正等（一部改正又は一部改正及び廃止をいう。）を行っている法律案を対象とした（いわゆる整理・整備法や施行法を含む。）。

(2) 改正等の対象となる法律の件数は、提出時の法律案を基に、公布年法律番号によって同定される法律の件数を機械的に集計した。具体的な計算方法を例示すると、次のとおりである。

○ A 法の改正等を施行日を分けて多段階で行っている場合は、1 件とした。

○ B 法の一部改正と B 法の一部を改正する法律の一部改正を行っている場合は、2 件とした。

○ 第 1 条で C 法の一部改正を行い、第 2 条で D 法及び E 法の廃止を行っている場合は、3 件とした。

*1 括弧内は、内閣が新規に提出した法律案の総件数（①について）又は一部改正等法案の件数（①～④について）に占める割合を百分率で示した数値である。小数点第 2 位を四捨五入し、単位記号「%」は省略した。

*2 昭和 58 年 12 月 18 日に執行された衆議院議員総選挙を受けて召集されたもので、常会に代わる機能を果たした。（出典）「日本法令索引」国立国会図書館ウェブサイト <<https://hourei.ndl.go.jp/#/>> 等を基に筆者作成。

Ⅱ カナダ議会下院における一括法案の取扱い

1 序論

(1) 議会制度の概略

カナダは英国王を君主とする立憲君主国であり、カナダ議会（Parliament of Canada. 以下「議会」という。）は国王、上院（Senate. 元老院）及び下院（House of Commons. 庶民院）から成る⁽⁹⁷⁾。憲法慣習により内閣が下院の信任に依存する議院内閣制が採用されている。

上院（定数 105）は、総督（Governor General. カナダにおける英国王の代理）が任命する議員によって組織される⁽⁹⁸⁾。上院議員は、75 歳で定年となるが、任期の制限はない⁽⁹⁹⁾。一方、下院（定数 338）は直接選挙によって選出される議員によって組織される⁽¹⁰⁰⁾。下院議員の任期は、議会が早期解散されない限り、戦時等の例外を除きおよそ 4 年である⁽¹⁰¹⁾。

議会は、下院議員総選挙（以下単に「総選挙」という。）の結果報告（return of the writ）の

(97) 1867 年憲法法（Constitution Act, 1867）第 17 条参照。カナダ憲法は、同法を含む複数の法令等によって構成されている（1982 年憲法法（Constitution Act, 1982）第 52 条第 2 項参照）。議会制度の詳細については、山田邦夫「カナダの議会制度」『レファレンス』756 号、2014.1, pp.65-86. <<https://doi.org/10.11501/8408484>> 等を参照されたい。

(98) 1867 年憲法法第 21 条及び第 24 条参照。

(99) 1867 年憲法法第 23 条及び第 29 条参照。

(100) 1867 年憲法法第 37 条及び 1982 年憲法法第 3 条参照。なお、下院の定数は、2024 年 4 月 23 日以降に行われるカナダ議会の解散日から 343 に増員されることになっている。Proclamation Declaring the Representation Orders to be in Force Effective on the First Dissolution of Parliament that Occurs after April 22, 2024 (SI/2023-57)。

(101) 1867 年憲法法第 50 条及び 1982 年憲法法第 4 条第 1 項によれば、下院は、解散されない限り、選挙結果報告の日（に指定された日）から 5 年間継続するが、カナダ選挙法（Canada Elections Act, S.C.2000, c.9）第 56.1 条は、早期解散がない場合の下院議員総選挙の投票日を、直近の総選挙の投票日から 4 暦年目の 10 月の第 3 月曜日と定めている。

日に指定された日⁽¹⁰²⁾から解散日⁽¹⁰³⁾まで存続する⁽¹⁰⁴⁾。この議会の存続期間を「議会期 (Parliament)」と呼び⁽¹⁰⁵⁾、第1議会期から一連の番号が付されている⁽¹⁰⁶⁾。議会期は、1又は複数の会期 (session) に分けられる。会期は、総督 (英国王が滞在しているときは英国王) が政府の立法計画等を朗読する玉座演説 (Speech from the Throne)⁽¹⁰⁷⁾によって始まり、閉会又は解散によって終了する⁽¹⁰⁸⁾。会期の日数に関する定めはなく、召集の際に指定されることもない。政府が議会を閉会するのは、①新しい立法計画・政策プログラムの樹立又は②議会の膠着 (こうちゃく) 状態の解消のためとされる⁽¹⁰⁹⁾。

議会に提出される法律案には、公法律案 (public bill) と私法律案 (private bill) がある。

公法律案は、国の利益に関わる事項を扱い、全国的に適用されるものである⁽¹¹⁰⁾。閣内大臣 (Cabinet minister)、政務次官 (parliamentary secretary) 又は上院における政府代表 (Government Representative in the Senate)⁽¹¹¹⁾である議員が提出するものを「政府提出法律案 (government bill)」、大臣その他の政府構成員でない議員が所属の議院に提出するものを「議員提出法律案 (private member's bill)」と呼ぶ⁽¹¹²⁾。政府提出法律案のうち、金銭法案 (歳入からの支出に関する法律案及び課税に関する法律案) は下院で先議することが義務付けられている⁽¹¹³⁾。それ以外の政府提出法律案も、通常は下院に提出される⁽¹¹⁴⁾。成立する法律の大半は、政府提出法律案による。

私法律案は、請願に基づき自然人又は法人に対して特権、便宜又は免除を付与するものであり、大臣は提出することができない⁽¹¹⁵⁾。私法律案の大半は上院に提出され、下院に提出されることはまれであるとされる⁽¹¹⁶⁾。

法律案には、①提出議院の頭文字である「C」(下院の場合) 又は「S」(上院の場合) と②a) 政府提出法律案にあつては1～200、b) 議員提出の公法律案にあつては201～1000、c) 私法律案にあつては1001～の範囲内で割り振られる会期ごとの連番とをハイフンで結んだ法案番

(102) 総選挙の実施について総督が発出する布告の中で指定される (カナダ選挙法第57条第2項(c) 参照)。

(103) 議会は、任期満了に伴い解散するほか、総督によって任期満了前に解散され得る。“dissolution,” *Glossary of Parliamentary Procedure*. House of Commons, Canada Website <<https://www.ourcommons.ca/procedure/glossary/index-e.html>>

(104) “Appendix 11: Parliaments Since 1867 and Number of Sitting Days,” Marc Bosc and André Gagnon, eds., *House of Commons Procedure and Practice*, Third Edition, 2017. <<https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/App11-e.html>>

(105) 議会期の始期については、憲法に規定する総選挙の結果報告の日 (に指定された日) でなく、新議会の召集日とする資料もある。“Parliaments,” *Parlinfo*. Library of Parliament Website <https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/en_CA/Parliament/Parliaments>

(106) “Parliament (1),” *Glossary of Parliamentary Procedure*, *op.cit.*(103) 等参照。現在は第44議会期に当たる。

(107) “Parliamentary Cycle,” *Our Procedure*. House of Commons, Canada Website <https://www.ourcommons.ca/procedure/our-procedure/ParliamentaryCycle/c_g_parliamentarycycle-e.html> 等参照。

(108) “Appendix 11: Parliaments Since 1867 and Number of Sitting Days,” *op.cit.*(104)

(109) *Senate Procedure in Practice*, 2015, p.45. Senate of Canada Website <<https://sencanada.ca/media/93509/spip-psep-full-complet-e.pdf>> 等参照。

(110) “How a Bill Becomes a Law.” Parliament of Canada Website <<https://learn.parl.ca/understanding-comprendre/en/how-parliament-works/how-a-bill-becomes-a-law/>> 等参照。

(111) 上院の与党院内総務 (Leader of the Government) に代わって置かれた役職。下院の与党院内総務とは異なり、閣内大臣に含まれない。“Cabinet,” Prime Minister of Canada Website <<https://www.pm.gc.ca/en/cabinet>> 等参照。

(112) “How a Bill Becomes a Law,” *op.cit.*(110) 等参照。議長又は副議長が提出する法律案も、議員提出法律案には含まれないとされる。“Types of Bills (Chapter 16 The Legislative Process),” Bosc and Gagnon, eds., *op.cit.*(104). <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_16_2-e.html> 等参照。なお、「議員提出法律案」は下院の用語であり、上院では、政府構成員でない議員が提出する公法律案を「上院公法律案 (Senate Public Bill)」、下院の議員提出法律案を「下院公法律案 (Commons Public Bill)」と呼んでいる。*Senate Procedure in Practice*, *op.cit.*(109), p.128 等参照。

(113) 1867年憲法第53条参照。

(114) “Types of Bills,” *op.cit.*(112) 等参照。

(115) *ibid.* 等参照。

(116) *ibid.* 等参照。

号が付与される⁽¹¹⁷⁾。

両議院を通過した法律案は、国王裁可 (royal assent. 以下「裁可」という。) を得て法律となる⁽¹¹⁸⁾。

(2) 下院における立法過程の概略

下院における法律案の審議は、基本的に、①第1読会、②第2読会、③委員会審査段階、④報告段階、⑤第3読会の順に進められる⁽¹¹⁹⁾。

①では、基本的に議長が法律案の題名等を読み上げるだけで、討論、質疑や修正は行われない。②では、法律案の総論的部分（基本原理や趣旨・目的）についての全般的な討論が行われる。この段階で法律案を修正することはできない。③では、法律案の詳細について、逐条的な検討が行われる。各委員は、修正案を提出できる。審査が終了すると、委員長は報告書を下院に提出し、本会議において審査結果（法律案が原案どおり可決されたのか、修正議決されたのか等）の報告を行う。この時点では討論は行われない。④では、委員会審査が終了した法律案について本会議で再び審議が行われる。政府構成員を含む各議員は、修正案を提出できる。討論は、修正案の是非についてのみ行われる。⑤では、④で承認された法律案の案文について審議が行われる。法律案が可決された場合、下院が先議のものは上院に送付され、後議のものは裁可の進捗に進む。

なお、②の通過は法律案の総論的部分が承認されたことを意味するため、その後の審議段階において総論的部分の修正はできないことになる。そのため、政府提出法律案については、委員会において総論的部分についての修正も可能とするため、②の前に③の手続を選択することが可能となっている。この場合、③の後に④と②を兼ねた審議が行われた上で、⑤へと進む。

2 一括法案の取扱いをめぐる議論

(1) 経緯等

一括法案については、2017年に下院規則 (Standing Orders) が改正されて一定の定義づけがなされる（後述3参照）まで明確な定義は存在しなかったが、下院事務局職員が編集した下院の手続・慣行に関する解説書では次のように説明されている⁽¹²⁰⁾。

一般に、一括法案は、複数の法律の改正、廃止又は制定を目指すものであり、関連するが独立した多数の措置 (initiatives) から成るという事実によって特徴づけられる。

一括法案は、議会史の初期から用いられている立案形式であり、確立した議会慣行となつてはいるものの、しばしば通常の立法過程の例外と見られているとされる⁽¹²¹⁾。

(117) “Structure of Bills (Chapter 16 The Legislative Process),” Bosc and Gagnon, eds., *op.cit.*(104). <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_16_4-e.html>; *Senate Procedure in Practice*, *op.cit.*(109), p.128 等参照。

(118) 裁可は、総督又はその代理によって行われる。なお、1867年憲法第55条は総督が裁可しない等の裁量権を有する旨を、同法第56条は総督が裁可した法律について英国王が不承認とすることができる旨を規定しているが、これらの権能を行使しない慣行が確立しているとされる。Peter W. Hogg and Wade K. Wright, *Constitutional law of Canada*, 2023 Student edition, Toronto, Ontario: Thomson Reuters, 2023, pp.352-353 等参照。

(119) 詳細については、“Stages in the Legislative Process (Chapter 16 The Legislative Process),” Bosc and Gagnon, eds., *op.cit.*(104). <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_16_5-e.html>; “How a Bill Becomes a Law,” *op.cit.*(110) 等参照。

(120) “Forms of Bills (Chapter 16 The Legislative Process),” Bosc and Gagnon, eds., *op.cit.*(104). <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_16_3-e.html>

(121) Michel Bédard; Andre Barnes, revised, *Omnibus Bills: Frequently Asked Questions* (HillStudies No.2012-79-E), Ottawa: Library of Parliament, 2022, p.1. <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/HillStudies/PDF/2012-79-E.pdf>> なお、一括法案が法律となった最初期の例として、第1議会期の第1会期(1867年11月6日～1868年5月22日)に成立した「幾つかの法律を暫時存続させるための法律 (Act to continue for a limited time the

1 件の法律案の中に異質の提案や原理が含まれていることを理由に、様々な法律案について受理可能性 (admissibility) に対する異議申立て (point of order) が議員によって提起されてきたが、これを認容した下院議長の裁定はない⁽¹²²⁾。その理由として、一括法案の複数の構成要素を結び付ける「一体化した原理 (unifying principle)」、「一つの目的 (single purpose)」、「一体化した筋道 (unifying thread)」、「単一の目的 (unitary purpose)」等の存在が指摘されてきた⁽¹²³⁾。

一方、濫用に対する懸念も早くから示されている。例えば、1971 年 1 月 26 日の裁定の中でリュシアン・ラムルー (Lucien Lamoureux) 議長は、1 会期中の全法律案を盛り込んだ「カナダにおける生活の質の向上」のための一括法案が会期の冒頭に提出される事態を例示した上で、議事手続の観点から一括法案が許容されるか否かを分ける限界点があるはずであると述べた⁽¹²⁴⁾。

また、野党の抵抗により、政府が一括法案を一旦撤回し、複数に分割した法律案を提出し直した例もある⁽¹²⁵⁾。

(2) 一括法案の例

「一括法案」の意味は文脈によって異なるとされる⁽¹²⁶⁾が、一括法の典型的な類型として、①諸法律改正法 (Miscellaneous Statute Law Amendment Act) 及び②予算執行法 (Budget Implementation Act) が挙げられる。

①の諸法律改正法は、連邦法における不調和、矛盾、時代遅れの用語又は過誤を修正するために多数の法律の改正を一括して行うものであり、1977 年以来 12 件制定されている。当該法律案に盛り込まれる改正に異論のないこと等が条件とされており、各議院の委員会における事前審査を経た上で提出されるため、討論を経ずに法律案が可決される例となっている⁽¹²⁷⁾。

②の予算執行法は、予算が措置された様々な施策を実施するための法律であり、複数の法律の制定や改廃が一括して行われる⁽¹²⁸⁾。1990 年代になって制定されるようになった⁽¹²⁹⁾。

(3) 評価

(i) 一括法案のメリットとされる点

一括法案のメリットとして、審議時間が短縮されることが挙げられる。この点は、提出者である政府にとってのメリットである⁽¹³⁰⁾と同時に、貴重な審議時間の節約という意味で議会に

several Acts therein mentioned, 31 Vic., c.29)」が挙げられている。ibid., p.2.

(122) ibid., pp.3-4. 法律案を「一括立法 (omnibus legislation)」と位置づけて反対が表明された最初の記録は、1969 年の刑法改正法案に対するものとされる。

(123) ibid., p.2 等参照。1988 年に行われた異議申立ての中で使用された「法律案の全ての条項を結び付ける一つの基本的な原理又は目的」という文言も、しばしば引用されている。Adam M. Dodek, "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations," *Ottawa Law Review*, Vol.48 No.1, 2017.1, pp.12-13. <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2889773>

(124) *House of Commons Debates*, 28th Parliament, 3rd Session, Vol.3, 26 January 1971, pp.2767-2768.

(125) Bédard; Barnes, revised, *op.cit.*(121), p.5; Dodek, *op.cit.*(123), p.17 等参照。

(126) Bédard; Barnes, revised, *ibid.*, p.2 参照。

(127) "The Miscellaneous Statute Law Amendment Program," Date modified: 2024.12.10. Justice Laws Website <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/MSLA/>>

(128) Alex Smith; Shaowei Pu, revised, *The Parliamentary Financial Cycle* (HillStudies No.2015-41-E), Ottawa: Library of Parliament, 2021, pp.8-9. <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/HillStudies/PDF/2015-41-E.pdf>> 等参照。

(129) Louis Massicotte, "Omnibus Bills in Theory and Practice," *Canadian Parliamentary Review*, Vol.36 No.1, spring 2013, p.14. <http://www.revparl.ca/36/1/36n1_13e_Massicotte.pdf> Budget Implementation Act, 1991, S.C.1991, c.51 に始まると見られる。

(130) Louis Massicotte, "Canada: If Controversial, Omnibus Legislation is Here to Stay," Ittai Bar-Siman-Tov, ed., *Comparative multidisciplinary perspectives on omnibus legislation* (Legisprudence Library 8), Cham: Springer, 2021, p.259 等参照。

とってのメリットにもなり得る⁽¹³¹⁾。

また、一括法案を正当化する論拠として、議会における審議の円滑化⁽¹³²⁾、議員にとっての便宜⁽¹³³⁾ということなどが挙げられている。

その他、政府にとってのメリットとして、野党が激しく反対する措置を野党が賛成する措置に結び付けることで、野党内に混乱を生じさせることができるとの指摘がある⁽¹³⁴⁾。

(ii) 一括法案の問題点等

一括法案に対する反対論は、各議員が法律案について個別に賛否の表決を行う「古来の特権 (ancient privilege)」が妨げられることを問題視する⁽¹³⁵⁾。この問題は、一括法案に盛り込まれた措置ごとに議員の賛否が異なる場合に顕在化する⁽¹³⁶⁾。もっとも、立法過程において各議員が個々の措置に対する賛否を表明する方法は表決以外にもあるとの指摘もある⁽¹³⁷⁾。

また、関連性のない主題事項に関する法律の一括化が行われると、議員が法律案の内容を適切に精査することや適当な委員会に付託することが困難になる⁽¹³⁸⁾。同様に、大部の一括法案が短時間の審議で可決されるような場合、議会が当該一括法案の問題点を特定し、修正する機会を逸する可能性がある⁽¹³⁹⁾。このように政府に説明責任を果たさせる下院の能力を弱体化しかねない一括法案は、民主主義の観点から問題があるとされる⁽¹⁴⁰⁾。

その他、一括法案の正式の題名 (long title) には改正の対象となる全ての法律の題名を記すべきである、との主張が行われることがあるが、その必要はないとの裁定が行われてきた⁽¹⁴¹⁾。

3 2017 年の下院規則改正

(1) 経緯

(i) 予算執行法案の濫用

予算執行法案について、①巨大化傾向にあること及び②予算と関係のない事項が盛り込まれ

(131) 諸法律改正法のように、全ての政党が賛成している多数の法律改正を一括化する場合が例に挙げられる。Massicotte, *op.cit.*(129), pp.15-16 参照。

(132) “Forms of Bills,” *op.cit.*(120); Bédard; Barnes, revised, *op.cit.*(121), p.7 等参照。

(133) Bédard; Barnes, revised, *ibid.*, p.3 (1953 年の大臣答弁) 等参照。

(134) Massicotte, *op.cit.*(130), p.259 参照。例えば、金銭法案に当たる予算執行法案を否決することは内閣の不信任を意味することになるため、野党がその内容の一部に反対であったとしても、議会の解散を恐れて法律案全体について反対することをためらうような事態が想定され得る。Dodek, *op.cit.*(123), pp.8 (fn.10), 11 参照。

(135) Dodek, *ibid.*, p.22; Bédard; Barnes, revised, *op.cit.*(121), p.7 等参照。

(136) 例えば、1994 年 3 月 25 日の本会議におけるスティーヴン・ハーバー (Stephen Harper) 議員の発言参照。House of Commons Debates, 35th Parliament, 1st Session, Vol.133 No.45, March 25, 1994, pp.2775-2776. その指摘は一括法案に対する最も包括的で明快な反対論の一つと評されている (Dodek, *ibid.*, p.18) が、首相となった後は一括法案の濫用で批判されることになる (後述 3(1) 参照)。

(137) Bédard; Barnes, revised, *op.cit.*(121), p.7 等参照。例えば、各議員は、報告段階において反対する措置を削除する修正案を提出できる。1994 年 4 月 11 日の下院議長裁定 (House of Commons Debates, 35th Parliament, 1st Session, Vol.133 No.46, April 11, 1994, p.2861) 参照。

(138) Dodek, *op.cit.*(123), p.9; Bédard; Barnes, revised, *op.cit.*(121), p.7 等参照。

(139) Bédard; Barnes, revised, *ibid.*, p.7 等参照。

(140) Dodek, *op.cit.*(123), pp.9, 13-14 等参照。

(141) “Forms of Bills,” *op.cit.*(120). 一例として、“Omnibus bills: admissibility; long titles, June 8, 1988 (The Legislative Process / Miscellaneous),” *Selected Decisions of Speaker John Fraser*. House of Commons, Canada Website <<https://www.ourcommons.ca/procedure/speakers-decisions/john-fraser/ch05/decision07-e.html>> 参照。このような主張の論拠は、議員が修正案を提出する機会が制約されるということであった。

ていることが問題視されるようになった⁽¹⁴²⁾。

このような予算執行法案の濫用は、カナダ自由党（以下「自由党」という。）のポール・マーティン（Paul Martin）首相（2003年12月12日～2006年2月5日在任）が率いる少数政権⁽¹⁴³⁾に始まり、同じく少数政権として発足したカナダ保守党（以下「保守党」という。）のスティーヴン・ハーパー（Stephen Harper）首相（2006年2月6日～2015年11月3日在任）を首班とする内閣⁽¹⁴⁴⁾によって増長されたとの指摘がある。一括法案とすることで全ての野党が特定の争点について政権打倒で合意する可能性を減らせるとして、少数政権がその生き残りを確実にするための武器として利用したと見るのである⁽¹⁴⁵⁾。

マーティン内閣以来、予算執行法案の審議において一括法案であることに対する批判が常態化し、ハーパー内閣が予算執行法案を極限まで濫用したことで一括法案という立案形式が一般に知られるようになったとされる⁽¹⁴⁶⁾。

マーティン首相の前任であるジャン・クレティエン（Jean Chrétien）首相（1993年11月4日～2003年12月11日在任）の率いる自由党内閣以降に提出された予算執行法案の題名（成立した法律の略称）、ページ数等を一覧表にまとめると、表5のとおりである⁽¹⁴⁷⁾。

マーティン内閣は、比較的短命であったため、予算執行法案を3件しか提出していない。第38議会期第1会期に提出されたC-43号こそ110ページ⁽¹⁴⁸⁾あるものの、それ以外の2件は56ページと76ページにとどまる。もっとも、それまで年に1件であった予算執行法案を年に2件提出するようになったのは同内閣からであり、年単位で見ると、2004年に提出された予算執行法案は132ページとなる。なお、法律案は、公用語である英語とフランス語で並記される。

ハーパー内閣の時代に予算執行法案の巨大化が大幅に進んだ。クレティエン＝マーティン内閣の時代に提出された12件の予算執行法案の平均ページ数が約67.8ページであるのに対し、ハーパー内閣の時代に提出された18件の予算執行法案の平均ページ数は約305.4ページであり、約4.5倍となった⁽¹⁴⁹⁾。第40議会期第3会期に提出されたC-9号は約900ページもあり、

⁽¹⁴²⁾ Smith; Pu, revised, *op.cit.*(120), p.9; Michael Lukyniuk, “Tax Bills and the Ways and Means Process,” *Canadian Parliamentary Review*, Vol.34 No.2, summer 2011, pp.28-29. <http://www.revparl.ca/34/2/34n2_11e_Lukyniuk.pdf> 等参照。

⁽¹⁴³⁾ 下院の議席の過半数を占めていない政党によって組織された政権を「少数政権（minority government）」、過半数を占める政党によって組織された政権を「多数政権（majority government）」という。2004年6月28日に実施された総選挙の結果、マーティン首相の率いる自由党が135議席を獲得し、第1党の座を維持したものの過半数（155議席）に達せず、マーティン内閣は少数政権となった。以下を含め、総選挙の結果については、“Past elections.” Elections Canada Website <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&dir=pas&document=index&lang=e>> を参照。

⁽¹⁴⁴⁾ 2006年1月23日の総選挙の結果、ハーパー党首の率いる保守党が過半数の155議席には達しなかったものの124議席を獲得して第1党となり、政権交代を果たした。少数政権の状態は、2008年10月14日の総選挙を経て、2011年5月2日の総選挙で同党が166議席を獲得するまで続いた。

⁽¹⁴⁵⁾ Massicotte, *op.cit.*(120), p.16. この指摘が正しいとすればカナダ人が少数政権を歓迎すべき理由はほとんどない、とコメントするものとして、Dodek, *op.cit.*(123), p.20 参照。

⁽¹⁴⁶⁾ Dodek, *ibid.*, p.20 参照。

⁽¹⁴⁷⁾ 同様のデータを掲載する資料に、Massicotte, *op.cit.*(130), pp.278-279; Aaron Wherry, “A Short History of Budget Implementation Acts,” 4 May 2012. Maclean’s Website <<https://macleans.ca/politics/ottawa/a-short-history-of-budget-implementation-acts/>>; Lukyniuk, *op.cit.*(142), pp.29-30 等があるが、これらはいずれも“Bills,” *LEGISinfo*. Parliament of Canada Website <<https://www.parl.ca/legisinfo/en/bills>> に掲載されたPDFファイルを開いた際に表示されるページ数を法律（案）のページ数としている模様である。そのため、①表紙、②要旨（summary）、③目次（table of contents）、④説明文書（explanatory notes）などが含まれることとなるが、これらはいずれも法律案の一部とはみなされず（そもそも③及び④は必須とされておらず、④は提出時の法律案にのみ添付される。“Structure of Bills,” *op.cit.*(117)参照）ページ番号も別建てとなっていることから、表5にはこれらを除いたページ数を掲載した。

⁽¹⁴⁸⁾ 以下、特記しない限り、予算執行法案のページ数は提出時のものに基づく。

⁽¹⁴⁹⁾ Massicotte, *op.cit.*(130), p.260 が同様の指摘を行っているが、クレティエン＝マーティン内閣の時代には審議過程でページ数が著しく圧縮される傾向にあったのに対し、ハーパー内閣の時代には提出時のページ数が裁可時まで

表5 カナダの予算執行法案一覧（第35議会期第1会期～）

内閣 ^{*1}	議会期 - 会期 ^{*2}	法案 番号	法律の題名（略称による）	法律案 提出日	裁可日	ページ数 ^{*3}
ジャン・クレティエン（自）	35-1	C-17	Budget Implementation Act, 1994	1994.3.16	1994.6.15	23 / 21
		C-76	Budget Implementation Act, 1995	1995.3.20	1995.6.22	48 / 48
	35-2	C-31	Budget Implementation Act, 1996	1996.4.23	1996.6.20	54 / 53
		C-93	Budget Implementation Act, 1997	1997.4.9	1997.4.25	58 / 58
	36-1	C-36	Budget Implementation Act, 1998	1998.3.19	1998.6.18	83 / 82
		C-71	Budget Implementation Act, 1999	1999.3.16	1999.6.17	28 / 27
	36-2	C-32	Budget Implementation Act, 2000	2000.4.7	2000.6.29	30 / 30
ポール・マーティン（自）	37-1	C-49	Budget Implementation Act, 2001	2002.2.5	2002.3.27	112 / 112
	37-2	C-28	Budget Implementation Act, 2003	2003.3.25	2003.6.19	135 / 133
	37-3	C-30	Budget Implementation Act, 2004	2004.3.31	2004.5.14	56 / 57
ステイヴン・ハーパー（保）	38-1	C-33	Budget Implementation Act, 2004, No. 2	2004.12.8	2005.5.13	76 / 76
		C-43	Budget Implementation Act, 2005	2005.3.24	2005.6.29	110 / 102
	39-1	C-13	Budget Implementation Act, 2006	2006.5.11	2006.6.22	186 / 186
		C-28	Budget Implementation Act, 2006, No. 2	2006.10.18	2007.2.21	132 / 134
		C-52	Budget Implementation Act, 2007	2007.3.29	2007.6.22	136 / 134
	39-2	C-28	Budget and Economic Statement Implementation Act, 2007	2007.11.21	2007.12.14	367 / 367
		C-50	Budget Implementation Act, 2008	2008.3.14	2008.6.18	139 / 139
	40-2	C-10	Budget Implementation Act, 2009	2009.2.6	2009.3.12	528 / 528
		C-51	Economic Recovery Act (stimulus)	2009.9.30	2009.12.15	52 / 52
	40-3	C-9	Jobs and Economic Growth Act	2010.3.29	2010.6.12	880 / 880
		C-47	Sustaining Canada's Economic Recovery Act	2010.9.30	2010.12.15	143 / 143
	41-1	C-3	Supporting Vulnerable Seniors and Strengthening Canada's Economy Act	2011.6.14	2011.6.26	48 / 48
		C-13	Keeping Canada's Economy and Jobs Growing Act	2011.10.4	2011.12.15	644 / 644
		C-38	Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act	2012.4.26	2012.6.29	425 / 425
		C-45	Jobs and Growth Act, 2012	2012.10.18	2012.12.14	414 / 414
		C-60	Economic Action Plan 2013 Act, No. 1	2013.4.29	2013.6.26	116 / 116
	41-2	C-4	Economic Action Plan 2013 Act No. 2	2013.10.22	2013.12.12	308 / 309
		C-31	Economic Action Plan 2014 Act, No. 1	2014.3.28	2014.6.19	362 / 363
		C-43	Economic Action Plan 2014 Act, No. 2	2014.10.23	2014.12.16	460 / 460
		C-59	Economic Action Plan 2015 Act, No. 1	2015.5.7	2015.6.23	158 / 158
ジャスティン・トルドー（自）	42-1	C-15	Budget Implementation Act, 2016, No. 1	2016.4.20	2016.6.22	179 / 179
		C-29	Budget Implementation Act, 2016, No. 2	2016.10.25	2016.12.15	234 / 186
		C-44	Budget Implementation Act, 2017, No. 1	2017.4.11	2017.6.22	290 / 290
		C-63	Budget Implementation Act, 2017, No. 2	2017.10.27	2017.12.14	317 / 317
		C-74	Budget Implementation Act, 2018, No. 1	2018.3.27	2018.6.21	556 / 559
		C-86	Budget Implementation Act, 2018, No. 2	2018.10.29	2018.12.13	854 / 854
		C-97	Budget Implementation Act, 2019, No. 1	2019.4.8	2019.6.21	367 / 363
	43-2	C-30	Budget Implementation Act, 2021, No. 1	2021.4.30	2021.6.29	343 / 344
	44-1	C-19	Budget Implementation Act, 2022, No. 1	2022.4.28	2022.6.23	440 / 420
		C-32	Fall Economic Statement Implementation Act, 2022	2022.11.4	2022.12.15	164 / 164
		C-47	Budget Implementation Act, 2023, No. 1	2023.4.20	2023.6.22	408 / 409
		C-59	Fall Economic Statement Implementation Act, 2023	2023.11.30	2024.6.20	523 / 526
		C-69	Budget Implementation Act, 2024, No. 1	2024.5.2	2024.6.20	656 / 640

*1 首相の氏名を掲げる。括弧内は首相の所属政党。「自」はカナダ自由党、「保」はカナダ保守党を指す。

*2 網掛けは、政権党が下院で過半数を占めていない会期を示す。

*3 「/」の左は提出時、右は裁可時のもの。表紙、要旨、目次及び説明文書を除く。第41議会期第1会期のC-38までは、紙媒体に基づく。

（出典）各法律案; “Bills,” *LEGISinfo*. Parliament of Canada Website <<https://www.parl.ca/legisinfo/en/bills>> 等を基に筆者作成。

維持されている旨の指摘は事実と反する（表5参照）。前者の時代の予算執行法案が提出時と裁可時でページ数に大幅な違いが生じたように見える（例として、Wherry, *op.cit.* (44)参照）のは、提出時にのみ添付されることがある説明文書（法律案の一部とはみなされない。前掲注 (44)参照）をページ数に算入したことが原因と考えられる。

前年に成立した法律の総ページ数のほぼ半分に相当すると指摘された⁽¹⁵⁰⁾。

また、マーティン内閣以降の予算執行法案については、予算で言及されていない措置を盛り込むこと（「抱き合わせ（tacking）」と呼ばれる。）が頻繁に行われるようになったとされる⁽¹⁵¹⁾。とりわけ、論争を招くような措置を紛れ込ませる場合の弊害が指摘されている⁽¹⁵²⁾。

（ii）2015 年の政権交代後における予算執行法案の取扱い

ハーパー内閣の下で、一括法案は、政府提出法律案の適切な精査を回避するための権威主義的な装置、保守党政権の議会軽視の姿勢を示すものとして野党議員、メディア、研究者等から非難されるようになった⁽¹⁵³⁾。

2015 年 10 月 19 日に実施された総選挙においてジャスティン・トルドー（Justin Trudeau）党首の率いる自由党が 338 議席中の 184 議席を獲得し、政権交代を果たした。

自由党は、その選挙公約において、①議会における適切な審議・討論を妨げるために一括法案を利用してきたハーパー首相の非民主的な慣行をやめるために下院規則を改正する、②（財政の透明性の向上に関連して）一括立法（omnibus legislation）の不適切な使用をやめる、などと述べていた⁽¹⁵⁴⁾。2015 年 12 月 3 日に召集された新議会（第 42 議会期第 1 会期）で行われた玉座演説の中でも、「政府は、議会による精査を避けるために閉会や一括法案といった道具に頼ることはしない。」と述べられた⁽¹⁵⁵⁾。

ところが、2016 年 4 月 20 日に提出されたトルドー内閣による最初の予算執行法案（C-15 号）は、237 条及び二つの別表（Schedule）から成り、179 ページに及ぶものであった。前内閣と同様に議会による適切な監視を避けるために一括法案を利用しているのではないかとの野党（新民主党）議員の質問に対し、財務大臣は、当該予算執行法は決して一括法案ではないと答弁し、その理由として、法律中の全ての措置が予算に関連しているということを挙げた⁽¹⁵⁶⁾。

トルドー内閣⁽¹⁵⁷⁾は、その後も大部な予算執行法案の提出を続けている（表 5 参照）。これまでに提出された 13 件の平均ページ数は約 410 ページであり、ハーパー内閣時代（i）参照）よりも 100 ページ以上増加している。

（iii）下院規則の改正

2017 年 3 月 10 日、下院与党院内総務が多岐にわたる下院規則の改正に関する討議資料

⁽¹⁵⁰⁾ “This budget bill is overstuffed,” *Globe and Mail*, Jul 9, 2010.

⁽¹⁵¹⁾ Dodek, *op.cit.*(123), p.21 等参照。

⁽¹⁵²⁾ Massicotte, *op.cit.*(130), p.260 参照。問題事例の一つとして、第 41 議会期第 2 会期に提出された C-4 号の末尾に盛り込まれた最高裁判所法（Supreme Court Act, R.S.C.1985, c.S-26）の改正が挙げられている。カナダ最高裁判所の裁判官の任命要件に関する規定を改正したものであるが、その一部は同裁判所の 2014 年 3 月 21 日勧告的意見で違憲とされた。邦語文献として、富井幸雄「カナダ最高裁の構成と立憲主義—カナダ最高裁判事任命無効判決—」『法学新報』121 巻 5・6 号, 2014.10, pp.227-267. <<https://chuo-u.repo.nii.ac.jp/records/7385>> 参照。

⁽¹⁵³⁾ *ibid.*, p.261 等参照。

⁽¹⁵⁴⁾ Liberal Party of Canada, *Real Change: A New Plan for a Strong Middle Class*, 2015, pp.30, 75. <<https://liberal.ca/wp-content/uploads/sites/292/2020/09/New-plan-for-a-strong-middle-class.pdf>>

⁽¹⁵⁵⁾ *House of Commons Debates*, 42nd Parliament, 1st Session, Vol.148 No.2, December 4, 2015, p.10.

⁽¹⁵⁶⁾ *House of Commons Debates*, 42nd Parliament, 1st Session, Vol.148 No.44, April 21, 2016, p.2544. Dodek, *op.cit.*(123), p.42 は、財務大臣が「一括法案ではない」と述べたのは政治用語としてであって、C-15 号が議会用語としての「一括法案」に該当することに疑問の余地はない、と指摘する。

⁽¹⁵⁷⁾ 2019 年 10 月 21 日の総選挙の結果、トルドー内閣は少数政権（前掲注(14)参照）となった。この状態は、2021 年 9 月 20 日の総選挙以降も続いている。

(discussion paper)⁽¹⁵⁸⁾を公表したが、政権監視能力が損なわれかねない項目が含まれていることに反発した野党による議事妨害を招いたため、大半の項目は撤回され、比較的異論の少なかった項目について改正が行われることになった⁽¹⁵⁹⁾。一括法案の取扱いも、その中の一つであった。

6月19日に下院与党院内総務が提出した下院規則改正案⁽¹⁶⁰⁾は、同月20日に賛成多数で可決され⁽¹⁶¹⁾、9月18日から施行された。一括法案については、次の規定が新設された⁽¹⁶²⁾。

第 69.1 条

一括法案

(1) 政府提出法律案が1を超える法律の廃止、改正又は制定を目指す場合において、種々の規定をつなぐ共通の要素がなく、又は関係のない事項が結び付けられているときは、議長は、第2読会及び委員会付託に係る動議並びに第3読会及び法律案の通過に係る動議に関する議題を、表決に付するために分割する権限を有する。議長は、当該法律案の規定を主題ごとに組み合わせ、これらの規定のまとまりをそれぞれ個別に前述の議題に供する権限を有する。ただし、各審議段階における討論は単一とする。

予算執行法案

(2) [前項]の規定は、当該法律案が予算の執行を主目的とし、かつ、予算発表 (budget presentation)⁽¹⁶³⁾又は予算発表の間に提出された書類において予告された規定のみを含むものであるときは、適用しない。

なお、「種々の規定をつなぐ共通の要素がなく、又は関係のない事項が結び付けられている」政府提出法律案を第1読会の時点で個別の法律案に分割する権限を下院議長に付与すること等を内容とする修正案を新民主党が提出したが、否決された⁽¹⁶⁴⁾。

(2) 下院規則第 69.1 条の解釈、運用、評価等

下院規則第 69.1 条に規定する一括法案というためには、①「1を超える法律の廃止、改正又は制定を目指す」こと及び②「種々の規定をつなぐ共通の要素がなく、又は関係のない事項が結び付けられている」こと、の二つの要件を満たす必要がある。①の要件だけでは今日ほとんど全ての法律案は一括法案とみなされることになる⁽¹⁶⁵⁾ため、②の要件が決め手になるとさ

⁽¹⁵⁸⁾ Leader of the Government in the House of Commons, “Reforming the Standing Orders of the House of Commons,” March 2017. <<https://www.canada.ca/en/leader-government-house-commons/services/reform-standing-orders-house-commons/2017/march.html>>

⁽¹⁵⁹⁾ Massicotte, *op.cit.*(130), p.265; Aaron Wherry, “Liberals’ latest attempt at parliamentary reform remains a tale of woe, for now,” Last Updated: March 25, 2017. CBC Website <<https://www.cbc.ca/news/politics/wherry-parliament-reform-chagger-1.4037813>> 等参照。

⁽¹⁶⁰⁾ House of Commons of Canada, *Journals*, 42nd Parliament, 1st Session, No.197, June 19, 2017, pp.1989-1992.

⁽¹⁶¹⁾ House of Commons of Canada, *Journals*, 42nd Parliament, 1st Session, No.198, June 20, 2017, pp.2014-2017, 2019-2020.

⁽¹⁶²⁾ 出典は、下院規則の最新版 (*Standing Orders of the House of Commons*, Consolidated version as of September 18, 2023, p.67. <<https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/SOPDF.pdf>>)である。なお、各項の見出しは、同規則の改正に係る決議 (2017年6月20日可決)によって付与された編集権限に基づき下院事務総長が付したものである。

⁽¹⁶³⁾ 予算発表は、政府の財政状態の包括的な評価及び国の経済状況の概要を示すとともに、納税者の負担の増減の有無や時期についても明らかにするものである。毎年、財務大臣が政府の予算政策に対する全般的な承認を求める動議を下院に提出して財政演説を行い、これについて討論及び表決が行われる。“The Business of Ways and Means (Chapter 18 Financial Procedures),” Bosc and Gagnon, eds., *op.cit.*(104). <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_18_4-e.html>

⁽¹⁶⁴⁾ House of Commons of Canada, *op.cit.*(161), pp.2017-2019.

⁽¹⁶⁵⁾ カナダの法律には Schedule が置かれることがあり、「附則」と訳されることもあるが、日本の法律の附則 (I

れる⁽¹⁶⁶⁾。

第 69.1 条は、あくまでも下院議長が採決を分割する権限を有する一括法案を定義したもの⁽¹⁶⁷⁾であって、一括法案を一般的に定義したものとは言えないであろう。その意味で、同条の追加後に下院の議会手続用語集における記述が表 6 のように変更されたことには注意が必要であろう⁽¹⁶⁸⁾。一括法案の説明が 180 度転換したように見えるが、これは、一括法案に対する視点が許容されるものから規制されるものへと変化したことによるものと考えられる。

表 6 下院の議会手続用語集における一括法案 (omnibus bill) の記述の変化

第 7 版 (2011 年 6 月刊行)	現在 (2017 年の下院規則改正後) のもの
関連しているが独立した幾つかの部分によって構成されている法律案であって、一若しくは複数の既存の法律の改正若しくは廃止又は一若しくは複数の新しい法律の制定を目指すもの。	複数の法律の改正、廃止又は制定を目指す法律案であって、様々な規定をつなぐ共通の要素がなく、又は無関係の事項が結び付けられているもの。

(出典) *Glossary of parliamentary procedure*, 7th ed., Ottawa: House of Commons, Canada, 2011, p.39. <https://publications.gc.ca/collections/collection_2011/parl/X9-18-2011-eng.pdf>; *Glossary of Parliamentary Procedure*. House of Commons, Canada Website <<https://www.ourcommons.ca/procedure/glossary/index-e.html>> を基に筆者作成。

また、第 2 項で、一括法案の典型的な類型とされる予算執行法案が基本的に分割採決の対象外とされた。これは、ジャスティン・トルドー内閣が初めて提出した予算執行法案について全ての措置が予算に関連しているので決して一括法案ではないと答弁した財務大臣の見解 ((1)(ii) 参照) に従ったものと見られている⁽¹⁶⁹⁾。

第 69.1 条に基づく一括法案に係る採決の分割に関する下院議長の裁定の結果は、表 7 のとおりである。なお、全ての一括法案について分割採決の申立てが行われているわけではない⁽¹⁷⁰⁾。

これまでのところ、分割採決の申立ての対象となった法律案は 10 件で、そのうちの 5 件が予算執行法案である。これは、第 69.1 条の施行以降に提出された予算執行法案 (表 5 参照) の半数に当たる。申立てが認容されたのは 6 件で、そのうちの 3 件が予算執行法案を対象とする。分割された採決の結果を見ると、採決ごとに賛否の数が異なっている例が大半を占める。

下院議長裁定の中で明らかにされたこととして、①分割採決の結果否決された規定群は法律案から除去されること、②第 2 読会の採決の際に分割された規定群が第 3 読会でも維持されている場合には、改めて申立てがなくても採決が分割されること、③第 69.1 条第 2 項の予算は予算執行法案が提出される直前のものを指すこと、などがある⁽¹⁷¹⁾。

章 1(2) 及び (3) 参照) とは異なり、施行期日や経過措置、「はね改正」などを定めるものではなく (“Structure of Bills,” *op.cit.*⁽¹⁶⁷⁾等参照。そのため、本稿では「別表」と訳している。)、日本のように本則による改廃と附則による改廃という区別はない。また、日本の内閣提出法律案では新法と一部改正法の一括化は行わないこととされている (I 章 3(1) 参照) のに対し、カナダの政府提出法律案では一般的に行われているという違いがある。

⁽¹⁶⁶⁾ Massicotte, *op.cit.*⁽¹³⁰⁾, p.266 参照。

⁽¹⁶⁷⁾ Bédard; Barnes, revised, *op.cit.*⁽¹²¹⁾, p.1 参照。

⁽¹⁶⁸⁾ この点、2(1) に記した下院の手続・慣行に関する解説書は、「2017 年の下院規則改正前は、一括法案の合意された定義はなかった」と述べた上で、一般的な一括法案の説明を行っている。“Forms of Bills,” *op.cit.*⁽¹²⁰⁾

⁽¹⁶⁹⁾ Massicotte, *op.cit.*⁽¹³⁰⁾, pp.266-267 参照。著者は、第 2 項の要件を満たさない予算執行法案のみが第 1 項で定義する「一括法案」に該当すると解しているようである。この点、第 69.1 条が新設される前の下院議長裁定の中には、予算執行法案が一括法案であることを認めつつ、予算を執行するという「共通の筋道 (common thread)」や「単一の目的」があるとして許容した例 (1994 年 4 月 11 日の下院議長裁定 (前掲注⁽¹³⁷⁾参照) など) がある。

⁽¹⁷⁰⁾ *ibid.*, p.269 参照。

⁽¹⁷¹⁾ *House of Commons Debates*, 42nd Parliament, 1st Session, Vol.148 No.232, November 8, 2017, p.15145; *ibid.*, 42nd Parliament, 1st Session, Vol.148 No.350, November 6, 2018, pp.23342-23343 等参照。

表7 一括法案に係る採決の分割に関するカナダ議会下院議長の裁定一覧 (2017 年 9 月 18 日～)

裁定日 裁定内容*1	法律案*2	審議段階 (法律案の ページ数) (採決日)	採決 番号等	賛成 数	反対 数
2017.11.7 棄却	C-56 [42-1], An act to amend the Corrections and Conditional Release Act and the Abolition of Early Parole Act	第 1 読会 (10p)	(第 2 読会に至らず)		
2017.11.8 認容 (5 分割)	☆ C-63 [42-1], Budget Implementation Act, 2017, No. 2	第 2 読会 (317p) (2017.11.8)	387 ① 388 ② 389 ③ 390 ④ 391 ⑤	205 287 252 198 165	82 0 34 89 122
		第 3 読会 (317p) (2017.12.4)	426 ① 427 ② 428 ③ 429 ④ 430 ⑤	209 288 288 199 164	79 0 0 89 124
2017.11.20 却下※	C-59 [42-1], National Security Act, 2017 ※下院規則第 69.1 条の対象外	第 2 読会前委員会付託 (138p) (2017.11.27)	406	164	118
2018.3.1 認容 (2 分割)	C-69 [42-1], An Act to enact the Impact Assessment Act and the Canadian Energy Regulator Act, to amend the Navigation Protection Act and to make consequential amendments to other Acts	第 2 読会 (351p) (2018.3.19)	460 ① 461 ②	204 205	97 97
		第 3 読会 (359p) (2018.6.20)	877 ① 878 ②	168 169	132 131
2018.4.23 棄却 : 69.1 II	☆ C-74 [42-1], Budget Implementation Act, 2018, No. 1	第 2 読会 (556p) (2018.4.23)	652	165	129
2018.6.18 認容 (3 分割)	C-59 [42-1], National Security Act, 2017	第 3 読会 (148p) (2018.6.19)	871 ① 872 ② 873 ③	172 259 176	134 47 129
2018.11.6 認容 (2 分割)	☆ C-86 [42-1], Budget Implementation Act, 2018, No. 2	第 2 読会 (854p) (2018.11.6)	931 ① 932 ②	175 167	121 129
		第 3 読会 (854p) (2018.12.3)	966 ① 967 ②	169 163	108 113
2019.4.29 棄却 : 69.1 II	☆ C-97 [42-1], Budget Implementation Act, 2019, No. 1	第 2 読会 (367p) (2019.4.30)	1301	167	130
2020.9.29 棄却	C-4 [43-2], COVID-19 Response Measures Act	第 2 読会 (45p) (2020.9.29)	6	307	0
2022.11.28 認容 (2 分割)	C-27 [44-1], Digital Charter Implementation Act, 2022 ※委員会審査未了・廃案	第 2 読会 (101p) (2023.4.24)	300 ① 301 ②	205 203	109 112
2024.1.30 認容 (9 分割)	☆ C-59 [44-1], Fall Economic Statement Implementation Act, 2023	第 2 読会 (523p) (2024.3.18)	660 ① 661 ② 662 ③ 663 ④ 664 ⑤ 665 ⑥ 666 ⑦ 667 ⑧ 668 ⑨	172 320 323 323 321 206 322 323 175	148 1 2 0 0 117 0 0 149
		第 3 読会 (526p) (2024.5.28)	777 ① 778 ② 779 ③ 780 ④ 781 ⑤ 782 ⑥ 783 ⑦ 784 ⑧ 785 ⑨	175 316 317 318 318 202 317 318 175	144 0 0 0 0 114 0 0 144

*1 「棄却 : 69.1 II」は、下院規則第 69.1 条第 2 項に該当することを理由に異議申立てを棄却したことを示す。

*2 法案番号・[提出された議会期 - 会期]・題名 (略称) の順に記述。☆を付した法律案は、予算執行法案である。
(出典) *Selected Decisions of Speakers of the House of Commons*, House of Commons, Canada Website <<https://www.ourcommons.ca/procedure/speakers-decisions/index-e.html>>; “Bills,” *LEGISinfo*, Parliament of Canada Website <<https://www.parl.ca/legisinfo/en/bills>> 等を基に筆者作成。

第 69.1 条の施行から 7 年が経過したとはいえ、同条を導入した内閣が存続中であることからすれば、その総括的な評価は時期尚早であろう。一括法案は提出が禁止されるのでも分割審議されるのでもなく、政府にとっては第 2 読会又は第 3 読会における採決の回数が増えるのが不便である程度であることからすれば、同条の内容は 2015 年総選挙時の自由党の公約等 ((1)(ii) 参照) に照らすと微温的ではあるものの、野党に異議申立ての明文の根拠を提供することで一括法案の濫用の防止⁽¹⁷²⁾につながっている可能性がある、というのが当面の評価ということになるのであろう⁽¹⁷³⁾。

おわりに

一括法案をめぐる日本とカナダの議論を比較すると、内閣や政府が提出する法律案が対象(議員提出法律案は対象外)とされ、内閣や政府にとって望ましい立案形式と見られている点は共通している。また、議会(議員)の審議権や表決権が制約される等の問題点の指摘や濫用に対する批判など、一括法案に対する評価もおおむね同じと言える。両国の政治体制が議院内閣制であることや、議会の基本的な機能に変わりがないことからすれば、当然かもしれない。

一方、規制の在り方は異なっており、一括法案の提出前の内閣法制局による審査を通じた自主的な規制に委ねられている日本に対し、カナダ議会下院では、2017 年に下院規則第 69.1 条を新設し、一括法案が議会に提出された後に一定の規制を加えることにした⁽¹⁷⁴⁾。もっとも、相互に関連性のない規定の採決を分割するのみで討論は一括して行われるため、十分な審議が行われない可能性が残されている。

第 69.1 条の運用実績などを踏まえて下院における一括法案の取扱いが今後どのように評価され、何らかの見直しが行われるのかは、予断を許さない⁽¹⁷⁵⁾。引き続き注目してゆきたい。

(こばやし きみお)

⁽¹⁷²⁾ トルドー内閣が提出した一括法案(予算執行法案)の問題事例として、第 42 議会期第 1 会期に提出された C-74 号(表 5 参照)に盛り込まれた刑法典(Criminal Code, R.S.C., 1985, c.C-46)の改正が挙げられている。企業犯罪についての訴追延期合意に関する規定を導入したもので、改正時にはほとんど注意が払われなかった(ちなみに、分割採決の申立ては棄却されている。表 7 参照)ものの、後年になって大手建設会社の SNC-ラヴァラン(SNC-Lavalin)社のロビイングによるものであったことが判明した。同社との合意の締結を拒否した司法大臣が格下の大臣に異動となった末に辞任し、トルドー首相等から繰り返し圧力を受けたことを暴露した。同首相が利益相反法(Conflict of Interest Act, S.C.2006, c.9, s.2)に違反したと議会倫理コミッショナーが認定する事態となり、2019 年 10 月 21 日の総選挙でトルドー内閣が少数政権に転落する一因となったと指摘されている。Massicotte, *op.cit.* (30), pp.276-277 参照。なお、訴追延期合意とは、被疑企業が特定の経済犯罪を犯したことを認め、捜査・訴追機関に対して全面的協力、コンプライアンスの向上等を行うことを約し、その見返りに捜査・訴追機関が訴追手続を一定期間延期し、義務違反なく一定期間が経過した場合に手続を打ち切る旨の合意をいう。清野憲一「平成 28 年刑訴法改正の位置付けと今後の展望」『刑法雑誌』59 巻 3 号, 2020.9, p.393 (注 23)。<https://doi.org/10.34328/jcl.59.3_380> 等参照。

⁽¹⁷³⁾ *ibid.*, pp.266-267, 275, 277-278 参照。ただし、記述内容は 2020 年 9 月 29 日の下院議長裁定までの情報に基づく。

⁽¹⁷⁴⁾ 州レベルでは、一括法案の提出そのものを規制する例(サスカチュワン州議会規則第 74 条など)も見られる。また、2015 年 2 月には、新民主党の下院議員が①単一の主題事項に関する法律案又は②明確な相互関連性を有し、単一の政策を実現するものと合理的にみなされ得る主題事項に関する法律案を除く一括法案(諸法律改正法案及び全ての実体的な規定の目的が主として財政的な性格のものである予算執行法案を除く。)の制定を禁ずる旨のカナダ議会法(Parliament of Canada Act, R.S.C., 1985, c.P-1)の改正案(C-654 [41-2])を提出し、注目された。*ibid.*, p.262 によれば、第 1 読会より先の審議段階に進むことが期待されない議員提出法律案がマスメディアで取り上げられることはまれという。

⁽¹⁷⁵⁾ この点、*ibid.*, p.278 は、2019 年の総選挙における主要政党の選挙公約で一括法案に言及するものが皆無であったことは指摘に値すると述べる。管見の限りでは、2021 年の総選挙でも同様であった。