

No. 1320 (2025. 4. 3)

データで見る英国議会の政府法律案審議

はじめに

- I 会期と法律案審議
- II 政府による法律案の提出
- III 議会における政府提出法律案審議の特徴
- IV 議会における審議段階別の特徴

キーワード：国会、議会、イギリス、英国、政府提出法律案、審議

- 本稿は、イギリス議会の審議についての理解に資するため、主に政府提出法律案の審議に焦点を当て、「第 58 議会期（2019-24）」における各種データを様々な観点から紹介するものである。
- 紹介するデータは、本会議開会日数（1 年当たり平均で下院 151 日、上院 158 日）、政府提出法律案の件数（161 件）並びに政府が提出した法律の成立数及び成立率（142 件、88%）、政府が提出し成立した法律に関する議会での審議日数（平均 169 日）、下院及び上院の本会議総時間に占める政府提出法律案の審議時間の割合（下院で 23%、上院で 35%）、両院間手続に要した日数（平均 33 日）、本会議の表決における与党及び野党第 1 党の態度等である。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

政治議会課 はまの ゆうた
濱野 雄太

第 1 3 2 0 号

はじめに

イギリス議会の審議の在り方は、同じ議院内閣制を採る我が国でも国会審議の在り方を考えるに当たって度々参照され、多くの研究が存在するところである。しかし、イギリス議会の審議の実態、特に政府提出法律案（Government Bill）¹の審議について、データを中心に紹介したものは多くない。本稿は、イギリス議会の審議についての理解に資するため、主に政府提出法律案の審議に焦点を当て、「第 58 議会期（2019-24）」における各種のデータを様々な観点から紹介するものである²。本稿における平均値等は概数であり、一部を除き基本的に小数第 1 位を四捨五入している。なお、イギリス議会及び立法過程の特定の側面にのみ着目したものであるため、全体像を紹介した他の文献も併せて参照されたい³。

I 会期と法律案審議

1 議会期と会期

議会における立法過程の時間的側面の理解に資するため、イギリス議会の「議会期」（Parliament）と「会期」（Session）を取り上げる。

「議会期」は、下院の総選挙から翌総選挙までの期間を指すと説明され⁴、任期途中の解散がない場合は、議員の任期 5 年と同一である。本稿の対象期間である「第 58 議会期」について言えば、途中で解散が行われており、2019 年 12 月 12 日～2024 年 7 月 4 日となる。しかし、議会のウェブサイト等に記載されている第 58 議会期の期間は、下院総選挙後初の議会の召集日から翌総選挙前最後の議会閉会日の期間である「2019 年 12 月 17 日～2024 年 5 月 30 日」となっており⁵、本稿はこれに従う。なお、第 58 議会期は、保守党のボリス・ジョンソン（Boris Johnson）首相の下で 2019 年 12 月 12 日に行われた下院総選挙の結果、与党・保守党が 650 議席中 365 議席を獲得して政権を維持し、202 議席を獲得した労働党が野党第 1 党という政治状況⁶の下で幕を開けたが、終了までの間に首相が 2 回交代した（ジョンソンからリズ・トラス（Liz Truss）へ、トラスからリシ・スナク（Rishi Sunak）へ）。

* 本稿のインターネット情報の最終アクセス日は、2025 年 2 月 27 日である。

¹ イギリスにおいて、法律案は①一般的に適用される公法律案（Public Bill）、②特定の個人・団体等に適用される私法律案（Private Bill）、③両者の規定が混在した混合法律案（Hybrid Bill）に大別され、さらに公法律案は、a)大臣である議員が提出した法律案である政府提出法律案、b)その他の議員が提出した法律案である議員提出法律案（Private Members' Bill）に分けられる。

² イギリス議会を含む欧米主要国の議会の主なデータを紹介したものとして、高澤美有紀ほか「データで見る議会—欧米主要国の議会と我が国の国会—」『調査と情報—Issue Brief—』1065 号、2019.8.1, pp.1-14. <<https://doi.org/10.11501/11335971>> がある。

³ 辻晃士「イギリスの議会制度 第 2 版」『調査と情報—Issue Brief—』1311 号、2025.3.6, pp.1-14. <<https://doi.org/10.11501/14062157>>; 古賀豪「英国の政府提出法案の立案過程—英国内閣府の『立法の手引き』—（資料）」『レファレンス』731 号、2011.12, pp.79-102. <<https://doi.org/10.11501/3196934>>; 吉田早樹人「英国下院・法案の審議手続きについて」『議会政治研究』85 号、2008.3, pp.29-54 など。

⁴ Nicolas Besly and Tom Goldsmith, *How Parliament Works*, 9th ed., London: Routledge, 2023, p.123.

⁵ “Parliament periods.” UK Parliament website <<https://electionresults.parliament.uk/parliament-periods>> 近年、下院総選挙後 5～12 日の間に議会の召集が行われるとされる（Besly and Goldsmith, *ibid.*, p.125.）ところ、第 58 議会期では 5 日後の召集と比較的短期間であった。

⁶ “Election results.” Inter-Parliamentary Union website <<https://data.ipu.org/parliament/GB/GB-LC01/election/GB-LC01-E20191212/>>

「会期」は、議会期を複数に区切った期間であり、議会開会式及び国王（又は女王。以下「国王」で統一する。）の演説で始まり、閉会（*prorogation*）又は解散で終了する⁷。会期の期間を決定するのは政府であり、会期の終了時期は会期末の数日のうちに決定される⁸。下院総選挙が実施された年は、実施直後の会期が1年より長くなる傾向にある⁹もの、おおむね1年ごとの会期に分けられる¹⁰。ただし、近年は大幅に変動しているとされ¹¹、第58議会期の4会期「2019-21」、「2021-22」、「2022-23」及び「2023-24」のうちほぼ1年間と言い得るのは「2021-22」会期のみである（表1）。特に「2019-21」会期は新型コロナウイルス感染症の流行に対応するため500日間続き、議会700年の歴史の中で異例と言えるほど長期間の会期となった¹²。さらに、「2022-23」会期は、2022年に首相が2回交代したことによる議会での法律案審議の停滞を受けて¹³、535日間と、より長期間続くこととなった。なお、下院の「2023-24」会期及び第58議会期は、任期途中の解散によって終了している。

表1 第58議会期の各会期及び期間

	2019-21	2021-22	2022-23	2023-24
下院	2019年12月17日～ 2021年4月29日 (500日間)	2021年5月11日～ 2022年4月28日 (353日間)	2022年5月10日～ 2023年10月26日 (535日間)	2023年11月7日～ 2024年5月30日 (206日間)
上院	2019年12月19日～ 2021年4月29日 (498日間)	同上	同上	2023年11月7日～ 2024年5月24日 (200日間)

(出典) 各会期の下院 *Sessional Returns*. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/>>; “Previous Lords recess dates.” *ibid.* <<https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-recess-dates/list-of-previous-lords-recess-dates/>> を基に筆者が集計し、作成。

つまり、第58議会期の期間は約4年半（1,627日間¹⁴）で、会期の期間は下院で計1,594日間、上院で計1,586日間となる。このように1年以上会期が継続する場合があるだけでなく、会期が1年未満であっても、会期終了から翌会期の開始までの閉会期間は短い（「2021-22」会期と「2022-23」会期の間で11日間）ので、実態として通年会期に近いと言える。

2 休会

通年会期に近いとはいえ、会期の期間全てを議事に充てているわけではなく、1年で6～47日程度の休会（*recess*）期間（夏季、クリスマス、復活祭、聖霊降臨祭等の前後）を6～8回挟

⁷ Besly and Goldsmith, *op.cit.*(4), p.127.

⁸ *ibid.*, p.133.

⁹ Edward Hicks, “Is this the longest parliamentary session ever?” 2019.5.10. UK Parliament website <<https://commonslibrary.parliament.uk/is-this-the-longest-parliamentary-session-ever/>> 総選挙実施の直前の会期は、1年より短くなる傾向にある（1990年代以降、総選挙実施直前の9会期のうち「1991-92」、「1996-97」、「2000-01」、「2004-05」、「2009-10」及び「2023-24」の6会期は約5か月）。

¹⁰ 詳細は、安田隆子「欧米主要国議会の会期制度 第2版」『調査と情報—Issue Brief—』1098号, 2020.5.14, pp.4-7. <<https://doi.org/10.11501/11488118>> を参照。

¹¹ Besly and Goldsmith, *op.cit.*(4), p.128.

¹² “Read the Sessional Returns for the 2019-21 session,” 2022.2.10. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/news/2022/february-2022/read-the-sessional-returns-for-the-2019-21-session/>>

¹³ Paul Seddon, “Rishi Sunak extends time to pass current crop of laws,” 2022.12.16. BBC website <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-63988847>>

¹⁴ 上院の「2023-24」会期の終期は閉会日の2024年5月24日としたが、議会期の期間の計算に当たって、本稿では下院と同一とみなした。

んでいる。休会期間は、下院で1年当たり140日間（計624日間）、上院で1年当たり132日間（計587日間）である¹⁵。

3 開会日

(1) 下院

下院で本会議及び委員会を開くのは会期中の月～木曜日であり、金曜日、土曜日、日曜日は原則として議事を行わない¹⁶。下院の会議日（本会議が開かれた日）の日数は1年当たり151日（計675日）であり¹⁷、金曜日に開会したのは1年当たり10日（計46日）のみである¹⁸。土曜日又は日曜日に開会されることはほとんどなく、第58議会期では女王エリザベス2世（Queen Elizabeth II）の追悼等を行った2022年9月10日の土曜日に1日のみ開会された。

下院本会議の開会から散会までの時間は、通例、月曜日が14時30分～22時30分、火曜日及び水曜日が11時30分～19時30分、木曜日が9時30分～17時30分、開会される場合の金曜日が9時30分～15時となっているが、下院において合意された場合には変更され、また、散会時間は早まることもある¹⁹。実際の散会時刻は12時39分～深夜1時27分の間であり、平均散会時刻は18時55分である²⁰。また、675日のうち、22時以降に散会したのは107日（16%）、そのうち深夜0時以降に散会したのは7日（1%）である²¹。

(2) 上院

上院においても本会議及び委員会を開くのは、会期中の月～木曜日であり、金曜日、土曜日、日曜日は原則として議事を行わない。上院の会議日の日数は1年当たり158日（計700日）であり²²、金曜日に開会したのは1年当たり13日（計58日）のみである²³。土曜日又は日曜日に

¹⁵ 各会期の下院 *Sessional Returns*. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/>>; “Previous Lords recess dates.” *ibid.* <<https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-recess-dates/list-of-previous-lords-recess-dates/>> を基にした。なお、1年当たりの数値は、第58議会期における休会日数の総計を同議会期の日数（1,627日）で除した後、365を乗じて算出した（以下同様）。各議院で休会時期はおおむね一致しているが、始期又は終期及び期間が異なることもあるため、日数の総計が異なっている。また、同時期の休会でも名称が異なることもあれば（11月中旬の休会の名称は、下院では「11月（November）」で、上院では「秋季（Autumn）」）、片方の院のみ休会となる場合もある（例えば、「2023-24」会期の11月は、上院では秋季休会となったが、下院では休会となっていない。）。このように、各議院の休会の運用はおおむね一致しているものの、細かい部分では違いもある。

¹⁶ ただし、本会議における議員提出法律案の審議のために、各会期において13日間が確保されているが、当該審議は金曜日に行われる（下院規則第14条第8項）。

¹⁷ 各会期の下院 *Sessional Returns*, *op.cit.*(15)に記載されている期間を基にした。

¹⁸ 各会期の下院 *ibid.* に記載されている、金曜日に開会した日の一覧を基にした。

¹⁹ “Parliamentary sessions and sittings.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/how/occasions/calendar/>>

²⁰ “House of Commons Sessional Diary.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-diary/index/>> を基に算出した。ただし、同資料には散会時刻の記載がないものが1件あり、記載があるものについても会議録掲載の散会時刻と齟齬（そご）があるものも散見されるため、飽くまでも同資料を基にしたデータであることに留意されたい。

²¹ 算出方法については、同上参照。「1979-80」～「2021-22」会期において、夜遅く（22時以降、深夜0時以降、深夜2時以降）まで議事が続いた日数を見ると、長期的には低下傾向にある（Helena Carthew, “House of Commons: Hours Sat & Late Sittings,” *Research Briefing*, 2023.8.9, p.10. UK Parliament website <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02226/SN02226.pdf>>）。なお、下院の本会議は、議事定足数がないことに留意する必要がある（分列表決（後述IV2）が行われる場合は、定足数がある。）。

²² “Business of the House of Lords.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-statistics/>>; “Average attendance for previous sessions.” *ibid.* <<https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-sittings/>> を基にした。

²³ “Hansard.” UK Parliament website <<https://hansard.parliament.uk/>> を基に確認した。

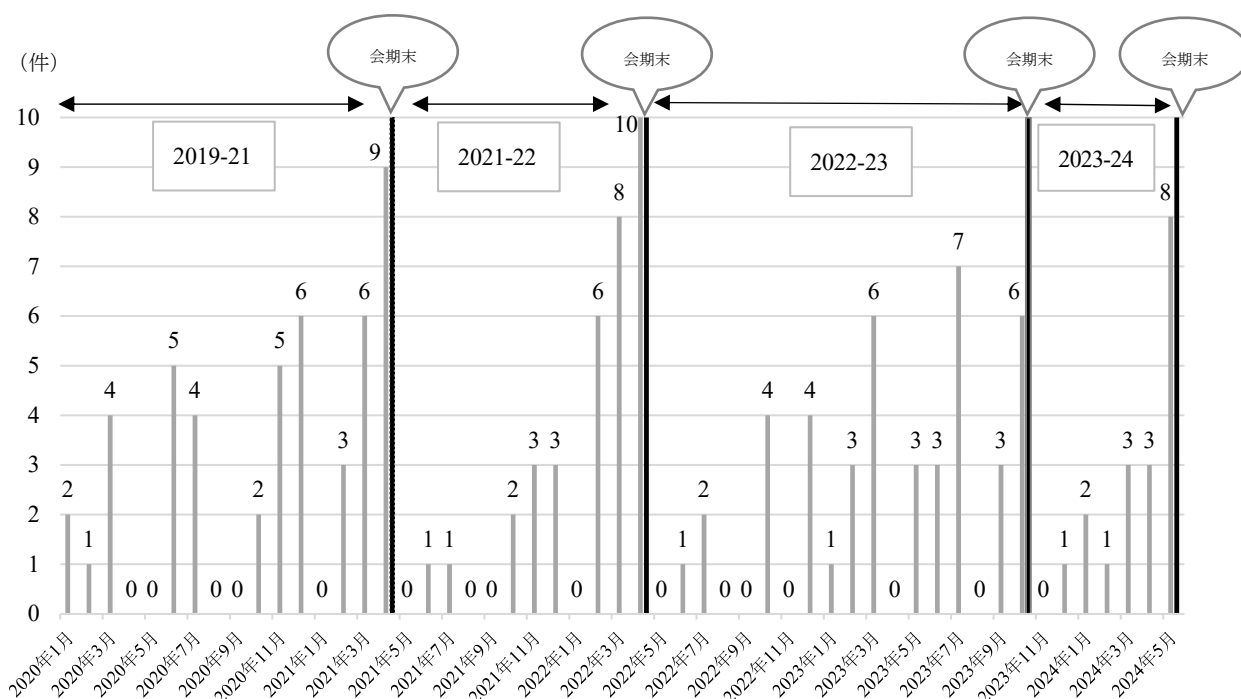
開会されることはほとんどなく、第 58 議会期では下院同様 2022 年 9 月 10 日の土曜日 1 日のみであった。

上院本会議の開会時刻は、通例、月曜日及び火曜日が 14 時 30 分、水曜日が 15 時、木曜日が 11 時、開会される場合の金曜日が 10 時となっている²⁴。また、700 日のうち、22 時以降に散会したのは 159 日 (23%)、そのうち深夜 0 時以降に散会したのは 19 日 (3%) である²⁵。

4 会期末等における法律案処理

長期の休会の直前や会期末は、国王の裁可を受けるために法律案の処理が集中する傾向にあり、政府提出法律案についても例外ではない (図 1)。

図 1 第 58 議会期の各会期における政府提出法律案の裁可日の分布状況



(出典) 基本的に“Parliamentary Bills.” UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/>> に掲載されている各法律案の“Stages”の日付を基に筆者が集計し、作成。

特に会期の末日又はそれに近い日に国王の裁可を受けた政府提出法律案の件数は、「2019-21」が 9 件 (当該会期中成立した法律 47 件の 19%。全て会期末日である 2021 年 4 月 29 日に裁可)、「2021-22」が 10 件 (当該会期中成立した法律 34 件の 29%。全て会期末日である 2022 年 4 月 28 日に裁可)、「2022-23」が 6 件 (当該会期中成立した法律 43 件の 14%。全て会期末日である 2023 年 10 月 26 日に裁可)、「2023-24」が 8 件 (当該会期中成立した法律 18 件の 44%。全

²⁴ “Business of the House of Lords,” *op.cit.*(22)

²⁵ “Business of the House,” *Statistics on Business and Membership Session 2023-2024: 7 November 2023 to 24 May 2024*, London: House of Lords, 2025, p.1. <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/publications-records/house-of-lords-publications/records-activities-and-membership/business-membership-statistics/hl-sessional-statistics-on-business-and-membership-2023-24.pdf>> を基に算出した。なお、上院の本会議は、議事定足数が 3 人であることに留意する必要がある。

て2024年5月20日又は24日に裁可)である²⁶。

5 法律案の翌会期への継続

会期終了時点で審議手続を終えていない公法律案は原則として廃案となるが、所定の条件を満たす法律案について手続を踏めば、翌会期に前の会期で到達した段階から審議を再開することができる仕組みがある。

第58議会期の政府提出法律案のうち公法律案158件について、継続審議動議が可決され翌会期に継続した法律案は15件(9%。全て下院先議)²⁷、うち法律として成立したものは11件(73%)、審議未了となったものは4件(27%)である。継続審議動議が提出されないまま廃案になった法律案は、10件である(撤回された3件を除く。)。なお、政府提出法律案のうち混合法律案については、3件全てに継続審議動議が提出された²⁸。

II 政府による法律案の提出

1 政府提出法律案

第58議会期において政府が提出した法律案は161件(継続審議となった法律案18件は、重複して計上していない。重複して計上した場合、179件)、そのうち成立した法律は142件であり、成立率は88%であった(継続審議となった法律案を重複して計上した場合、79%)。会期ごとの内訳は、表2のとおりであり、1年当たり36件の法律案が政府から提出され、32件が成立したことになる。撤回された法律案は161件のうち4件(2%)で、撤回のタイミングは先議院の第1読会終了の段階が3件、先議院の委員会段階(翌会期に継続中)が1件である。

なお、成立した法律142件の種別の内訳は、公法律が141件、混合法律が1件であった。

表2 第58議会期の会期別の政府提出法律の成立率

	2019-21	2021-22	2022-23	2023-24	第58議会期 (2019-24)
政府提出法律案 (A) ^(注1)	54件	39件	56件	30件	161件
政府提出法律 (B) ^(注2)	47件	34件	43件	18件	142件
成立率 (B) / (A) ^(注3)	87%	87%	77%	60%	88%

(注1) 各会期の欄では継続審議となった法律案も計上したが、第58議会期欄では計上していない。したがって、各会期の合計と第58議会期欄は一致しない。

(注2) 翌会期に継続して成立した法律は、成立した会期にのみ計上した。

(注3) 小数第1位を四捨五入した。

(出典) 基本的に“Parliamentary Bills.” UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/>> に掲載されている各法律案の“Stages”の日付を基に集計した上で、各会期の *Sessional Returns. ibid.* <<https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/>> を参照し、筆者作成。

²⁶ 議員提出法律案も含めれば、より多くの法律案が会期末に処理される。

²⁷ 基本的に“Parliamentary Bills.” UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/>> に掲載されている各法律案の“Stages”の情報を基に集計した。なお、継続した法律案1件に対し、翌会期に再び継続審議動議が提出された場合であっても、1件として計上した。

²⁸ 「公法律案」及び「混合法律案」については、前掲注(1)参照。

2 立法計画と国王演説

政府は、1 会期に成立を期する法律案の一覧として立法計画（Legislative Programme）²⁹を作成する。立法計画に登録された法律案の多くは、会期冒頭の国王演説で言及され、法律案の提出が予告される。

立法計画に登録されていない法律案の提出が認められないわけではなく、予期せず発生した問題に対処するための、緊急の法律案が提出されることもある³⁰。立法計画に登録された法律案の中には、結局提出に至らなかったもの、提出されないまま翌会期冒頭の立法計画に再度登録されるもの、名称等を変更して提出されるもの、提出されたが当該会期では成立せず継続法律案となり、翌会期冒頭の立法計画に再度登録されるものも散見される。

国王演説では、下院総選挙において与党が掲げたマニフェスト（政権公約）との関係を明示している法律案もあり、第 58 議会期における 4 回の国王演説において、そのような法律案は約 30 件であった。また、立法計画には、議会による立法前審査のために提出する法律案の草案（Draft Bill）及び法制審議会（Law Commissions）³¹の報告書に基づく改正法律案は登録されないが、国王演説では言及される。

3 省庁別内訳

政府提出法律案の省庁別内訳は、表 3 のとおりである。各会期において、全ての省庁が法律案を提出するわけではない。また、第 58 議会期において財務省が提出した法律案は 36 件に上る一方で、外務・英連邦省（提出時は外務・英連邦・開発省）などが提出した法律案は 1 件のみであり、法律案を提出した省庁の間でも提出法律案数に差があると言える。なお、法律案を少なくとも 1 件提出した 1 省庁当たりの平均提出件数は、会期別で「2019-21」が 4 件、「2021-22」が 2 件、「2022-23」が 3 件、「2023-24」が 2 件であった。

下院には下院議員である政府構成員（Ministers）、上院には上院議員である政府構成員しか法律案を提出できず、また、出席することもできないので、先議院を通過した後議院に到達した法律案については、担当する政府構成員が 2 人存在することになる。通常、どちらかは内閣の構成員（上級大臣）であり、上級大臣の中でも省を所管する省大臣が含まれることが多いが、両方上級大臣ではない場合もある。第 58 議会期において政府が提出した法律案のうち、下院に先議院として提出又は後議院として送付された 156 件は上級大臣が 123 件、下級大臣（担当大臣（副大臣）又は政務官若しくは政務次官（以下「政務官」で統一））が 33 件を担当した。上院に先議院として提出又は後議院として送付された 147 件は上級大臣が 1 件、下級大臣（担当大臣又は政務官）が 126 件、院内幹事が 14 件、法務官が 1 件、上院政策担当者（Lords Spokesperson）³²が 5 件を担当した。また、下院と上院で法律案を担当する政府構成員の所属省庁が異なることがまれにある。

²⁹ 立法計画は、通常、国王演説の翌日に下院院内総務が文書声明（Written Statements）として公表する。例えば、「2023-24」会期では、2023 年 11 月 7 日の国王演説の翌日に公表された（“Government’s Legislative Programme 2023-24,” 2023.11.8. UK Parliament website <<https://hansard.parliament.uk/commons/2023-11-08/debates/2311085000012/Government%E2%80%99SLegislativeProgramme2023-24>>）。

³⁰ “Legislative process: taking a bill through Parliament.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>>

³¹ 法制審議会は、統合法律案及び既存の法律の廃止法律案の手段により現行法制を整理合理化する提言を行う審議会である。イングランド・ウェールズに関するものとスコットランドに関するものの二つがある。

³² 2019-21 会期の一時期、法務省には上院議員の上級大臣又は下級大臣が存在しなかったため、上院議員のスコットランド法務総裁が上院政策担当者として 5 件の法律案を担当した。

表3 第58議会期の政府提出法律案の省庁別内訳

省庁名	2019-21	2021-22	2022-23	2023-24	第58議会期 (2019-24)
ビジネス・エネルギー・産業戦略省	5	4	4	—	13
ビジネス・貿易省	—	—	—	4	4
エネルギー安全保障・ネットゼロ省	—	—	—	1(1)	1(1)
内閣府	2	1	2	0	5
国防省	2	0	0	0	2
デジタル・文化・メディア・スポーツ省	3	4	0	—	7
文化・メディア・スポーツ省	—	—	1	2(1)	3(1)
教育省	0	1	3(1)	0	4(1)
環境・食糧・地方問題省	4	2(1)	1	1	8(1)
EU離脱省	1	—	—	—	1
外務・英連邦省 (外務・英連邦・開発省)	0	0	1(1)	0	1(1)
保健・社会保障省	3	1	0	1(1)	5(1)
内務省	6	2	5	3(1)	16(1)
住宅・コミュニティー・地方政府省	3(1)	0	1(1)	0	4(2)
国際開発省	0	—	—	—	0
国際貿易省	2	0	1	—	3
法務省	8	1	2(1)	2(2)	13(3)
スコットランド法務総裁庁	0	0	0	1(1)	1(1)
下院院内総務府	0	0	0	0	0
上院院内総務府	0	0	0	0	0
レベリングアップ・住宅・コミュニティー省	—	4	5(2)	1	10(2)
北アイルランド省	0	1	7	1	9
科学・イノベーション・技術省	—	—	2(2)	0	2(2)
スコットランド省	0	0	0	0	0
運輸省	2 ^(注)	1(1)	2(1)	2	7(2)
財務省	11	9	11	5	36
ウェールズ省	0	0	0	0	0
労働・年金省	2	1	3	0	6
総計	54(1)	32(2)	51(9)	24(7)	161(19)
法律案を提出した省庁	14	13	16	12	—
法律案を提出した1省庁当たり平均	4	2	3	2	—

(凡例) 基本的に、下院に法律案を提出した政府構成員が所属する省庁を当該法律案の提出省庁とし、上院先議で下院に送付されなかった法律案については、上院に提出した政府構成員が所属する省庁を当該法律案の提出省庁とした。省庁は、基本的に閣僚が所管するもののみ掲載した。括弧内の数値は、未成立法律案の件数を示す。「—」は、当該会期において法律案を提出せず、当該会期の間又は当該会期のほとんどの期間において存在していないことを示す。各会期の欄では継続審議となった法律案は計上していないので、各会期の総計欄の件数と、継続審議となった法律案を計上した表2の政府提出法律案の各会期の件数は、異なっている。

(注) 厳密には前議会期における「2017-19」会期に提出された混合法律案1件も、便宜上、「2019-21」年会期提出として計上した。

(出典) “Parliamentary Bills.” UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/>> を基に集計し、Vacher’s Quarterly, Vacher’s Publications, 2020 Sum-2024 Spr を参照した上で筆者作成。

III 議会における政府提出法律案審議の特徴

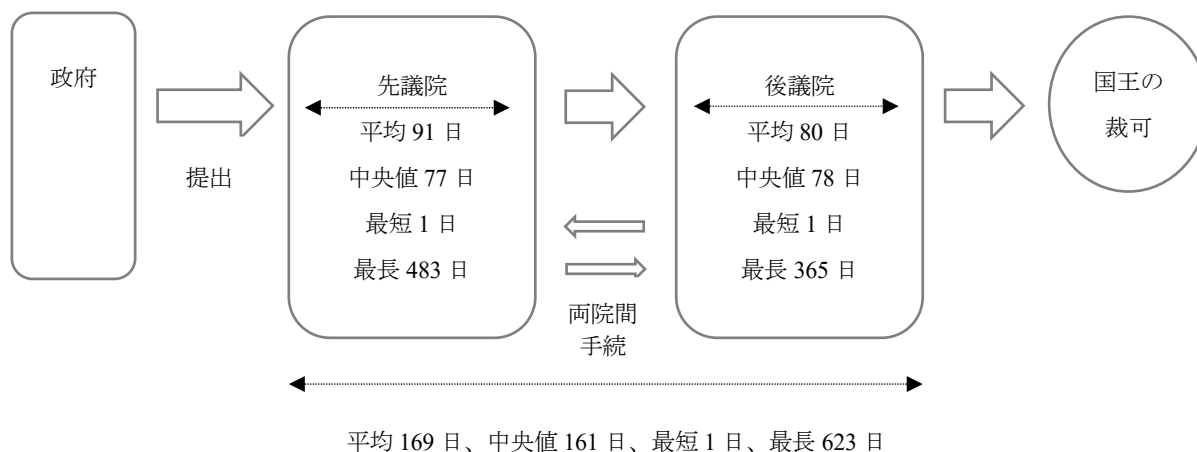
1 議会における審議

国王演説終了後、政府は法律案を議会に提出する。法律案の審議は、本会議の審議を中心とする3読会制を採る。すなわち、①第1読会（本会議）、②第2読会（本会議）、③委員会段階、④報告段階（本会議）、⑤第3読会（本会議）の5段階である。

第58議会期に上下院を通過し成立した政府提出法律141件（前議会期から継続した混合法律案によるもの1件を除く。）について、先議院の①から後議院の⑤（両院間手続が生じた場

合は、同手続も含む。)を終えるまでに要した日数は、平均 169 日(中央値は 161 日)、最短は 1 日(つまり、即日で両議院を通過。2 件)、最長は 623 日(1 件)であった(図 2)³³。

図 2 第 58 議会期に成立した政府提出法律の経過日数



(出典) 基本的に“Parliamentary Bills.” UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/>> に掲載されている各法律案の“Stages”の日付を基に集計した上で、筆者作成。

下院における法律案の進捗に関しては、3 種類の動議(継続審議動議、プログラム動議³⁴、時間割当て動議³⁵)が提出され得る。第 58 議会期の政府提出法律案 161 件のうち、プログラム動議は 103 件(64%)、時間割当て動議は 13 件(8%)について可決された(継続審議動議については、前掲 I 5 参照)。プログラム動議は 1 件の法律案について複数回提出されることもある(最大で 5 回)が、1 回のみ提出された法律案も含めて、1 回目のプログラム動議が可決されるタイミングは、第 2 読会終了直後がほとんど(103 件中 92 件、89%)である。時間割当て動議は、全て第 2 読会終了直後に可決されている。

法律案については、下院において 2 種類の金銭関係の決議(金銭決議(Money resolution)³⁶、歳入決議(Ways and Means resolution)³⁷)が提出され得る。第 58 議会期の政府提出法律案 161 件のうち、金銭決議は 89 件(55%)、歳入決議は 46 件(29%)について可決された。金銭決議及び歳入決議は、1 件の法律案について複数回提出されることもある(最大で金銭決議は 2 回、

³³ 基本的に“Parliamentary Bills,” *op.cit.*(27) に掲載されている各法律案の“Stages”の日付を基に集計した。なお、先議院における①～⑤の終了には平均 91 日を要し(中央値は 77 日)、最短は 1 日(つまり、即日で通過)、最長は 483 日、後議院における①～⑤の終了には平均 80 日を要し(中央値は 78 日)、最短は 1 日(つまり、即日で通過)、最長は 365 日であった。

³⁴ その後の法律案審議の日程(委員会審査終了日、報告段階及び第 3 読会に要する時間等)を決定する。同動議が可決された政府提出法律案は、予定の時間又は日数が経過した時点で審査又は審議が打ち切れ、次の段階へ進む。

³⁵ 法律案の審議時間配分に関する動議であり、緊急の法律案を迅速に可決するために使用されることが多い。「ギロチン動議」と呼ばれることもある(“Allocation of time orders (guillotines),” *Erskine May*. UK Parliament website <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5253/allocation-of-time-orders-guillotines>>)。

³⁶ 金銭決議は、新規の法律案がそれまで議会制定法で承認されていない事項への公費の支出を提案している場合、下院の同意を得るために用いられる(“Money resolutions.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/money-resolution/#:~:text=A%20Money%20resolution%20must%20be,by%20an%20Act%20of%20Parliament.>>)。

³⁷ 歳入決議は、一般市民に課される税金やその他の課税に関する法律案の一部について、下院の同意を得るために用いられる(“Ways and Means resolution.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/ways-and-means-resolution/#:~:text=Ways%20and%20Means%20resolutions%20are,being%20made%20on%20the%20public.>>)。

歳入決議は3回)。1回のみ提出された法律案も含めて、1回目の決議が提出されるタイミングは、第2読会終了直後がほとんど(金銭決議は89件のうち88件(99%)。歳入決議は46件のうち39件(85%))である。なお、金銭決議、歳入決議が共に可決されたのは、161件のうち36件(22%)である。

下院議長が「金銭法律案」³⁸に認定したものは28件(17%)であり、全て法律として成立した(全て下院先議)。下院に提出した省庁別の件数の内訳は、財務省が21件、労働・年金省及び北アイルランド省がそれぞれ2件、ビジネス・貿易省、環境・食糧・地方問題省及び内務省がそれぞれ1件である。先議院の①から後議院の⑤を終えるまでに要した日数は、平均38日(中央値は19日)、最短は2日(1件)、最長は161日(1件)であった。

2 下院における審議

政府は各議院における法律案審議のバランスを考慮して先議院を決定するとされる³⁹が、実態として下院先議の法律案の方が多く⁴⁰、第58議会期の政府提出法律案161件のうち下院先議のものは126件(78%)であった。

本会議の総時間及び1会議日当たりの平均時間はそれぞれ5,101時間25分と7時間34分、会期別に見ると「2019-21」が1,575時間36分及び7時間32分、「2021-22」が1,252時間34分及び8時間14分、「2022-23」が1,545時間4分及び7時間15分、「2023-24」が728時間12分及び7時間13分である⁴¹。ただし、このうち政府提出法律案の審議に充てられたのは、1,183時間38分(本会議総時間の23%)、1年当たりに換算すると271時間2分、1会議日当たりの平均は1時間45分であり⁴²、下院本会議では政府提出法律案の審議以外の議事に多くの時間が割かれていることが分かる(図3)⁴³。

3 上院における審議

第58議会期の政府提出法律案161件のうち上院先議のものは35件(22%)であった。下院同様3読会制を採り、その手続は下院とおおむね類似している。ただし、第2読会の後、法律案は、通常、全上院議員で構成する全院委員会(Committee of the Whole House)に付託される。

本会議(便宜的に、全院委員会の公法律案審査に関する時間を除く。)の総時間及び1会議

³⁸ 下院議長が下院事務局の担当部署の助言に基づき、1911年議会法(Parliament Act 1911)上の金銭法律案として認定したものであり、国の租税、公的資金又は公債に関する規定を含む公法律案を指す(“1. CHAPTER 1 CERTIFICATION OF BILLS AS MONEY BILLS.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/publications/money-bills/money-bills>>; “Money bills.” *Erskine May*. UK Parliament website <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5513/money-bills/>>)。金銭法律案については、下院で可決された後、上院に送付されてから1か月以内に可決されない場合、上院の同意を得ずに、国王の裁可を求めることができる(ただし、会期終了の少なくとも1か月前に、上院に送付されていることを要する)。金銭法律案の例として、財政法律案(Finance Bill)、歳出予算(当初予算)法律案(Supply and Appropriation (Main Estimates) bill)などが挙げられる。ただし、財政法律案の中には、金銭法律案に認定されないものもある。

³⁹ “Legislative process,” *op.cit.*(30)

⁴⁰ Besly and Goldsmith, *op.cit.*(4), p.133.

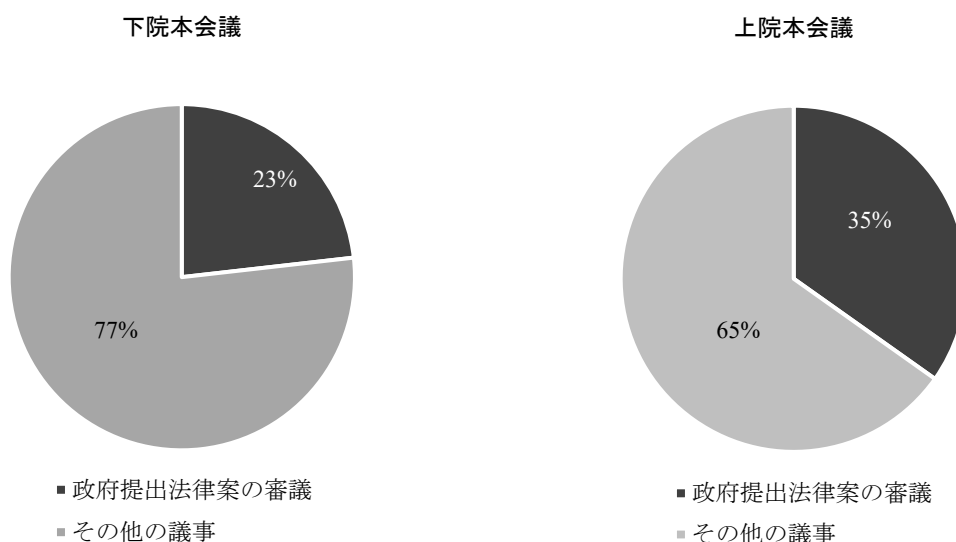
⁴¹ 各会期の下院 *Sessional Returns*, *op.cit.*(15)に記載されている数値を基に算出した。

⁴² 算出方法については、前掲注(38)参照。

⁴³ その他の議事の例とその総時間数・1年当たりに換算した時間数は、次のとおりである。声明(Statements. 大臣の所管事項に関する発表等とそれに続く質疑)(543時間4分(11%)・124時間21分)、政府に対する口頭質問(530時間9分(10%)・121時間24分)、バックベンチ議事(Backbench Business. バックベンチ議員が提起した議題に関する討論)(393時間20分(8%)・90時間4分)、野党日(Opposition Days. 野党が選んだ議題に関する討論)(351時間6分(7%)・80時間24分)、議員提出法律案の審議(198時間50分(4%)・45時間32分)。

日当たりの平均時間はそれぞれ 3,830 時間 33 分及び 5 時間 28 分、会期別に見ると「2019-21」が 1,324 時間 8 分及び 5 時間 58 分、「2021-22」が 863 時間 8 分及び 5 時間 32 分、「2022-23」が 1,105 時間 12 分及び 5 時間 1 分、「2023-24」が 538 時間 10 分及び 5 時間 17 分である⁴⁴。このうち政府提出法律案（ここでは公法律案のみ）の審議に充てられたのは、全院委員会の審査に関する時間を除くと 1,333 時間 39 分（全院委員会の公法律案審査に関する時間を除いた本会議総時間の 35%）、1 年当たりに換算すると 306 時間 55 分、1 会議日当たりの平均は 1 時間 55 分であり⁴⁵、下院に比して多くの時間が割かれていると言える（図 3）⁴⁶。

図 3 下院及び上院の本会議総時間に占める政府提出法律案審議時間（第 58 議会期）



（凡例）上院の本会議総時間は、上院の統計に記載されている数値から全院委員会の公法律案審査に関する時間を除いたもので、政府提出法律案の審議時間は、公法律案のみに限る。

（出典）各会期の下院 *Sessional Returns*. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/>>; “Business of the House,” *Statistics on Business and Membership Session 2023-2024: 7 November 2023 to 24 May 2024*, London: House of Lords, 2025, p.1. <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/publications-records/house-of-lords-publications/records-activities-and-membership/business-membership-statistics/hl-sessional-statistics-on-business-and-membership-2023-24.pdf>> に記載されている数値を基に筆者が算出し作成。

4 両院間手続

先議院を通過した法律案に後議院が修正を加えた場合、当該法律案は先議院に返付され、両議院の意見が一致するまで法律案は両院間を往復する（これを「ピンポン (ping-pong)」と呼ぶ。）。第 58 議会期においてピンポンの対象になった政府提出法律案は 161 件中 79 件 (49%)、法律案が片方の院からもう一方の院に返付された回数は平均 2.6 回（中央値は 2 回）、最小は 1 回で最大は 10 回、ピンポンに要した日数（後議院の通過日から両院間の意見が一致した日までとした。）は平均 33 日（中央値は 23 日）、最短は 0 日（つまり、後議院の第 3 読会終了日

⁴⁴ “Business of the House,” *op.cit.*(25), p.1. 全院委員会の公法律案審査に関する時間を除く本会議の総時間及び 1 会議日当たりの平均時間は、当該資料を基に試算した。

⁴⁵ 算出方法については、前掲注(41)参照。

⁴⁶ その他の議事の例とその総時間数・1 年当たりに換算した時間数は、次のとおりである。政府に対する口頭質問（600 時間 7 分（16%）・131 時間 7 分。緊急質問の一部を除く。）、議員提出法律案（141 時間 52 分（4%）・32 時間 39 分。公法律案のみ。全院委員会の審査時間を除く。）。

に両院間の意見が一致。6件）、最長は155日（1件）であった⁴⁷。

IV 議会における審議段階別の特徴

1 第1読会

本会議において法律案の題名が朗読されるのみであり、法律案に関する審議は行われ⁴⁸ない。第1読会終了後法律案は印刷され、2回の週末を挟み、第2読会を実施するのが通例とされる。なお、議論の余地がない（non-controversial）法律案については、第2読会の実施の前に、下院では第2読会委員会が、上院では第2読会委員会又は大委員会（全上院議員が参加・発言できる委員会）が開かれることもある。第58議会期の政府提出法律案161件のうち、下院で第2読会委員会が開かれたのは3件、上院で第2読会委員会又は大委員会が開かれたのは、それぞれ2件である。

第58議会期において成立した政府提出法律141件（前議会期から継続した混合法律案によるもの1件を除く。以下この章において同じ。）の第1読会の日から第2読会の実施までの日数⁴⁹は、先議院では平均23日（中央値は14日）、最短は0日（つまり、即日で第2読会実施）、最長は189日、後議院では平均25日（中央値は14日）、最短は0日（つまり、即日で第2読会実施）、最長は182日であった⁵⁰。

2 第2読会

本会議において法律案の基本方針が審議される。審議は、法律案の趣旨説明を行う政府構成員、野党の政策責任者（影の内閣の大臣）及び与野党のバックベンチ議員⁵¹の討論の形で行われる。なお、法律案の趣旨説明を行う政府構成員は、法律案を提出した政府構成員とは限らない。

第58議会期において成立した政府提出法律141件について、下院で法律案の趣旨説明が行われたのは128件であり、このうち趣旨説明を上級大臣（ここでは内閣の構成員に限定し、内閣の構成員以外で常時閣議に出席する大臣を除く。）が担当したのは、74件（58%）である。3件は、首相が担当した。上院で法律案の趣旨説明が行われたのは125件であり、趣旨説明を上級大臣が担当したのは、4件（3%）である。上級大臣以外では、上下院ともに下級大臣（担当大臣、政務官）が趣旨説明を担当する例が多いが、まれに法務官、院内幹事が担当することもある（法務官は下院で1件・上院で7件、院内幹事は上院で13件）。法律案を提出した省庁と趣旨説明を行う政府構成員の所属する省庁が異なることもあり、特に財務省の法律案の上院

⁴⁷ 基本的に“Parliamentary Bills,” *op.cit.*(27)に掲載されている各法律案の“Stages”の日付を基に集計した。

⁴⁸ 上院先議の法律案が下院に送付された場合、下院では第1読会が行われたものとみなされる（Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, 2025, p.210. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67af11163d7f4ccee9e1b9/2025_Guide_to_Making_Legislation_-_master_version.pdf>）。

⁴⁹ 第2読会の前に大委員会で審査された法律案1件については、便宜上、大委員会の日を第2読会の実施日とした。

⁵⁰ 基本的に“Parliamentary Bills,” *op.cit.*(27)に掲載されている各法律案の“Stages”の日付を基に集計した。翌会期に継続された法律案のうち、第2読会が継続前の会期で実施されず翌会期になって実施された場合は、継続前の会期の第1読会から翌会期の第2読会までの期間を計上した。なお、先議院、後議院別に見ると、先議院では、平均26日（中央値は14日）、最短は0日（つまり、即日で第2読会実施）、最長は189日、後議院では、平均27日（中央値は14日）、最短は0日（つまり、即日で第2読会実施）、最長は182日であった。

⁵¹ フロントベンチ議員（Frontbencher。「幹部議員」とも訳される。）以外の議員を指す。すなわち与党において政府の役職に就いていない議員、野党において影の内閣の役職に就いていない議員の総称。本会議場では後列の席を占める。「一般議員」と訳されることもある。

での趣旨説明は、宮内庁に所属する院内幹事が担当することもある（36件のうち10件）。

通常、第2読会は1日で終了するが、まれに2日間にわたって行われることもある（第58議会期において成立した政府提出法律141件のうち、下院で2件（1%）、上院で4件（3%））。

法律案の通過について異議がある場合、討論後の表決において分列表決（Division. 我が国における記名表決に類似）が行われる。第58議会期において成立した政府提出法律141件のうち、下院で34件（24%）、上院で4件（3%）について実施された（つまり、分列表決が行われなかったものは、下院で107件（76%）、上院で137件（97%）に上る。）。下院での34件のうち、与党である保守党は全てに賛成し、造反⁵²があったものは6件（造反者は1～12人、6件のうち1件当たり平均4人）、野党第1党である労働党が賛成したものは3件、反対したものは22件、棄権⁵³したものは9件、造反があったものは6件（造反者は1～22人、6件のうち1件当たり平均9人）であった。下院議長が認定した「金銭法律案」28件について見ると、分列表決が実施されたものは5件であり、野党第1党である労働党は5件全てに反対した。なお、第2読会で審議された政府提出法律案のうち、第2読会を通過しなかったものはない。

3 委員会段階

(1) 概説

第58議会期において、先議院で第1読会から第2読会を経て委員会審査が開始されるまでの日数は、平均50日（中央値は40日）、最短は0日（つまり、即日で委員会審査開始）、最長は189日であった（ただし、委員会審査が省略された法律案の場合、翌段階の審議開始日までの日数を計上した。）。

財政法律案（Finance Bill）、歳出予算法律案（Supply and Appropriation Bill）などの予算法律案（supply bill）については、委員会段階は省略される⁵⁴。ただし、予算法律案ではなくとも、修正案が提出されていない場合、委員会段階が省略されることもある。第58議会期において成立した政府提出法律141件のうち、委員会段階が省略されたのは下院で11件（8%）、上院で39件（28%）、上下両院ともに委員会段階が省略されたのは10件（7%）である。

(2) 下院

下院において、法律案は、公法律案委員会又は全院委員会に付託される場合がほとんどである。公法律案委員会は法律案の付託ごとに委員が選任され、各委員会の名称は法律案の名称に準じたものとなる。また、同委員会は、法律案審査のために証人を召喚した上での口頭証拠の聴取を行い、書面の証拠の提出を求める権限を有している。

第58議会期において成立した政府提出法律141件のうち委員会が開催された130件について、審査が行われた委員会の内訳を見ると、公法律案委員会が70件（第2読会委員会1件、全院委員会の審査後に公法律案委員会でも審査が行われた5件を含む。）、全院委員会が58件、立法大委員会が1件、特別委員会が1件⁵⁵である。委員会別の開催日数は、公法律案委員会（全院委員会の審査後に審査を行ったものについては、全院委員会での審査日数も含む。）が総計

⁵² 表決において所属政党の議員の多数とは異なる投票行動を取った議員が存在した場合を造反として扱った。

⁵³ 分列表決に参加した労働党議員が0人又は少数の場合を棄権として扱った。

⁵⁴ “Committee negatived,” *Erskine May*. UK Parliament website <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5482/committee-negatived>>

⁵⁵ 全院委員会の審査後に、特別委員会でも審査が行われた。

282日、平均4.0日（回数は総計535回、平均7.5回）、最短で1日（21件）、最長で14日（1件）、全院委員会が総計65日、平均1.1日、最短で1日（53件）、最長で4日（1件）、立法大委員会が1日、特別委員会が2日（全院委員会での審査日数1日も含む。）であった⁵⁶。

70の公法律案委員会について、委員長を除く委員数別の内訳は、16人が3、17人が62、18人が2、19人が2、24人が1であり、平均で1.7人（1人が27、2人が35、3人が8）の政府構成員が含まれていた。政府構成員である委員のパターンは、担当大臣又は政務官と院内幹事という組合せが36、院内幹事が含まれず担当大臣及び（又は）政務官のみが34であった。委員に上級大臣が含まれる例はなかったが、32の公法律案委員会については、担当大臣が含まれていた⁵⁷。公法律案委員会に提出された書面の証拠は平均24件（0～118件）であり、データが確認できた64の公法律案委員会が開催した口頭証拠の聴取は、平均1.7回（0～4回）であった⁵⁸。

(3) 上院

上院では、通常は全院委員会に法律案が付託されるが、それ以外の委員会に付託されるものもある。第58議会期において成立した政府提出法律141件のうち委員会が開催された101件について、審査が行われた委員会の内訳を見ると、全院委員会が64件（大委員会の審査後に全院委員会でも審査が行われた3件を含む。）、大委員会が31件（全院委員会の審査後に大委員会でも審査が行われた3件を含む。）、特別公法律案委員会が1件、その他5件⁵⁹である。委員会の開催日数は、平均3.0日、最短で1日（44件）、最長で15日（1件）であった⁶⁰。

4 報告段階

委員会報告を受け、本会議において法律案の逐条審議が行われる。委員会審査と異なり、修正案が提出された条文のみ討議及び表決を行うので、修正案が提出されていない法律案については、報告段階は省略される。第58議会期において成立した政府提出法律141件のうち、報告段階が省略されたものは、下院で58件（41%）、上院で39件（28%）、上下院ともに省略されたものは31件（22%）である。

報告段階は1日で終了し、直後に第3読会が開かれるのが通例であるが、2日以上にわたって行われることもある。報告段階に要した日数が2日以上政府提出法律の件数を上下院別に見ると、下院で2日間で5件、上院で2日間以上が30件（2日間で15件、3日間で8件、4日間で4件、5日間・6日間・8日間でそれぞれ1件）である（上下院ともに2日間以上要した4件は、各議院でそれぞれ計上している。）。

⁵⁶ なお、「2022-23」及び「2023-24」会期に成立した政府提出法律61件について、「Parliamentary Bills,」 *op.cit.*(27)に掲載されている“Amendments”を確認した限りでは、委員会段階で提出された修正案の総数は2,263件、このうち合意されたものは588件（26%）。全院委員会では上級大臣、公法律案委員会では委員である政府構成員による提出が586件、公法律案委員会の委員である与党議員による提出が2件であった（修正案の提出が確認できた1委員会当たりの修正案は65件、合意されたものが17件）。

⁵⁷ 予算担当大臣（Chief Secretary to the Treasury）が委員である公法律案委員会が一つ存在したが、同大臣は常時閣議に出席する大臣であるものの内閣の構成員ではなかったため、上級大臣として扱わなかった。

⁵⁸ 各会期の下院 *Sessional Returns, op.cit.*(15)に記載されている数値を基に算出した。

⁵⁹ 2020年5～6月に本会議場で行われたバーチャル委員会（Virtual Committee）など。

⁶⁰ なお、「Parliamentary Bills,」 *op.cit.*(27)に掲載されている“Amendments”を確認した限りでは、委員会段階で提出された修正案の総数は1万1112件、このうち合意されたものは1,721件（15%）であった（修正案の提出が確認できた1委員会当たりの修正案は117件、合意されたものが18件）。

5 第3読会

通常、報告段階の直後に本会議において開かれ、法律案についての最終審議が行われる。第3読会では、法律案の賛否についてのみ討論及び表決が行われ、字句以外の修正は認められない。

第58議会期において成立した政府提出法律141件のうち、法律案の通過について異議がある場合に行われる分列表決が実施されたものは、下院で32件(23%)、上院で2件(1%)であった(つまり、分列表決が行われなかったものは、下院で109件(77%)、上院で139件(99%)に上る。) ⁶¹。下院での32件のうち、与党である保守党は全てに賛成し、造反があったものは7件(造反者は1~11人、1件当たり平均5人)、野党第1党である労働党が賛成したものは2件、反対したものは20件、棄権したものは10件、造反があったものは3件(造反者は1~6人、1件当たり平均3人)であった。下院議長が認定した「金銭法律案」28件について見ると、分列表決が実施されたものは5件であり、野党第1党である労働党は5件全てに反対した。なお、第3読会で審議された政府提出法律案のうち、第3読会を通過しなかったものはない。

⁶¹ 分列表決が行われなかった法律案については、異議がなかったものとして扱われる(下院図書館からの回答(2025年1月24日)による。)。政府提出法律案に対する第2読会又は第3読会での野党第1党の態度を調査し、政党間の意見の相違はそれほど大きくないことを指摘した上で、政党同士がお互いを日常的に批判しているという過度に敵対的なイメージは、イギリス政治の神話の一つであるとする研究もある(Philp Cowley and Mark Stuart, "7. Ignored, Irresponsible and Irrelevant?: Opposition MPs in the House of Commons," Nigel Fletcher ed., *How to be in Opposition: Life in the Political Shadows*, London: Biteback Publishing Ltd, 2011, pp.169-171.)。