

英国議会における議員立法

日本へのレッスン

谷 勝 宏

はじめに

第一章 手続き別の要因分析

第二章 与野党派によるファクター

第三章 法案の内容によるファクター

第四章 政府の協力によるファクター

第五章 党議拘束 自由投票によるファクター

終わりに イギリスの議員立法と日本へのレッスン

はじめに

本研究は、英国議会における下院議員提出の議員立法が、どのような手続きと過程を経て、成立に至るのか、ま

たは、失敗に終わるのかを検証し、議院内閣制を共通の制度的基盤としている日本の議員立法へのレッスンを導くことを目的とする。イギリスの議員立法のデータに基づく詳細な実証研究としては、既に一九八〇年代前半までのイギリスの議員立法の実態を詳細に分析したD・マーシュ、M・リード等の既存研究がある。本研究では、マーシュらの研究成果を踏まえながら、一九八〇年代半ば以降から九〇年代末までの議員立法の制度・過程・アウトプットの現状と変容を、筆者自身が集計したデータの分析によって示すこととする。そして、これらの分析を通して、日英の制度の比較を行い、日本の議員立法の制度改革への提言を導くこととする。

第一章 手続き別の要因分析

一節 法案提出手続き

(一) 三種類の法案提出手続き

イギリスにおける下院の議員立法 (Private members' bills) の提出手続きには、抽選法案、議院規則提出法案、一〇分間ルール法案の三種類があり、これらとは別に、貴族院でも、議員が法案を提出することができる。

この内、抽選法案とは、政府の閣僚を除く与野党のバックベンチャーが参加して、各会期の第二木曜日に抽選を行い、当選した二〇人の議員にのみ法案の提出を認める手続きである。抽選法案のうち、第七位までに当選した議員は、金曜日の本会議審議で第一議題として、第二読会を行う優先権が与えられており、その結果、議員立法の続きの中でもっとも成立の可能性が高くなっている。これに対して議院規則提出法案とは、下院議院規則(二〇〇〇)一会期の下院議院規則では、第五七条が相当する)によって、下院議員が自由に法案を提出することを認める法案手続きである。ただし、その提出時期は、抽選法案の提出以後に制限されている。最後の二〇分間ルール法

案とは、火曜日と水曜日のクウェスチョンタイムの後の時間を利用して、一〇分間程度、法案の説明を行うことを認める法案手続きで、政策のアドヴォカシーを目的とする議員によって最も多用される法案手続きである。

(二) 提出件数と成立数の概観

下院のバックベンチャーの提出による前記三種類の法案の一九五〇一五一会期から一九九八一九九〇会期の期間における提出件数と成立件数及び成立率の平均値は、抽選法案が一〇〇九件の提出で成立数三八七件、成立率三八・四%ともっとも高い(表1参照)。これに対し、議院規則提出法案は、九一一件の提出で成立数一二七件、成立率一三・九%と低く、また、一〇分間ルール法案も、一七二〇件の提出で成立数六四件、成立率は三・七%に過ぎない。

このデータからは、下院議員提出の議員立法の手続きのうち、実際に審議、成立の可能性のあるのは、抽選法案が大部分であり、ついで議院規則提出法案も低い率ながら成立する法案があることを示している。まず、提

次に、三種類の法案手続き別の提出件数、成立件数の一〇年ごとの集計によるその変化を見てみたい。まず、提出件数では、抽選法案の提出数が、会期毎の上限があるため一定であるのに対して、議院規則提出法案の提出数は、一九五〇年代の三五件から六〇年代に一五六件に急増し、さらに、八〇年代には三〇〇件を超えるなど、増加が顕著であり、一〇分間ルール法案も五〇年代の八七件から六〇年代に二九六件に急増し、八〇年代には四八一件に達している。こうした状況は、九〇年代においても同様であった。これに対して、成立率は、抽選法案が三〇〜四〇%台でほぼ安定しているのに対して、議院規則提出法案は、五〇年代の三七%から、六〇年代に二八%に下がり、七〇年代にはさらに一四%に低下し、八〇年代は八%、九〇年代は七%に止まった。同様に、一〇分間ルール法案も五〇年代の三〇%から、六〇年代には七%に低下し、七〇年代、八〇年代は一%に過ぎず、九〇年代も二%と低

表2 手続き別議員立法の法案進捗度の比較 (1983-84 会期から 1998-99 会期を対象)

	抽選法案	議院規則提出法案	10 分間ルール法案
未 印 刷	9	104	362
第 一 読 会 の み	66	383	415
第二読会流会・延期	60	18	14
第 二 読 会 通 過	34	8	6
下 院 の み 通 過	7	2	1
成 立	143	39	10
合 計	319	554	808

データ) House of Commons, Sessional Information Digests より集計。

の圧倒的多数が成立に至っているのに対し、議員立法の内、抽選法案では半数近くが成立に達する一方、一〇分間ルール法案ではほんのわずかの例外を除いてほとんどの法案が第一読会で終了し、未印刷のままの法案も四割近くある。また、議院規則提出法案では、未印刷の法案は一割程度と少ないもののやはり第一読会までで終了する法案が大部分である。一〇分間ルール法案は政策のパブリシティを目的としており、他方、議院規則提出法案で成立した件数が一〇分間ルール法案より相対的に多いのは、政府の支持があつてほとんど議論すらされずに成立する実質的な政府法案である点を指摘している³⁾。

表2は、ドルウリーの研究以後の一九八三 八四会期から一九九八 九九会期までの一六六年間に提出された議員立法を、手続き別に、法案の審議がどの段階まで進んだかを示したデータである。このデータからは、一九八〇 九〇年代においても、ドルウリーが指摘した特徴に大きな変化はないと言える。

まず、抽選法案では、成立した法案が半数近くあり、成立に至らなくとも、第二読会通過以上に進んだ法案が全体の約六割近くに達する。第一読会は、法案の件名だけを読み上げる形式的な審議に過ぎず、実質的な法案の審議は、第二読会において行われる。抽選法案の六割近くが第二読会通過以上に進むということは、抽選法案が下院において実質的な審議の機会をかなり保障されていることを示している。

もっともこうした抽選法案も、第一順位から第七順位の法案とそれ以下の順位

いままでである。

こうした一〇分間ルール法案の成立率の急激な低下について、マーシュらは、一〇分間ルール法案が、党派的で、政策面での対立的な内容のものが増え、法案の成立よりも、議論の喚起と政治的なパブリシティを目的とするようになったことを原因に上げている³⁾。

(三) 手続き別の法案審議のプロセス

次に、下院議員提出の三種類の議員立法のそれぞれの法案審議の段階を比較することとする。G・ドルウリーは、一九八二 八三会期から一九八六 八七会期の五年間の政府法案と議員立法の法案の進捗度を比較している。それによれば、政府法案

表1 法案提出議員の所属政党による手続き別議員立法の成立数・成立率

政 権 ・ 期 間	抽選法案			規則提出法案			10 分間ルール法案			合計
	保守	労働	他党	保守	労働	他党	保守	労働	他党	
保守党政権 1951/2-63/4	91 (59)	20 (22)	9 (90)	26 (51)	10 (48)	2 (50)	15 (25)	16 (14)	2 (29)	191 (37)
労働党政権 1964/5-69/70	16 (19)	16 (30)	3 (43)	10 (21)	5 (11)	1 (7)	4 (6)	8 (7)	2 (12)	65 (15)
保守党政権 1970/1-73/4	14 (37)	8 (20)	0 -	7 (28)	3 (1)	0 -	1 (4)	2 (2)	0 -	35 (13)
労働党政権 1974/5-78/9	18 (30)	14 (33)	4 (67)	4 (7)	6 (19)	3 (75)	0 -	0 -	0 -	49 (12)
保守党政権 (サッチャー) 1979/80-89/90	62 (45)	20 (27)	6 (32)	22 (15)	6 (4)	0 -	3 (2)	1 (0)	0 -	120 (11)
保守党政権 (メージャー) 1990/1-96/7	52 (68)	13 (24)	3 (30)	13 (24)	3 (2)	1 (4)	4 (3)	2 (1)	1 (5)	92 (13)
労働党政権 1997/8-98/9	6 (35)	4 (21)	2 (50)	0 -	2 (7)	0 -	0 -	1 (1)	0 -	15 (7)
合 計 (平均)	259 (46)	95 (25)	27 (47)	82 (21)	34 (7)	8 (9)	27 (4)	30 (3)	5 (4)	567 (15)

注) 数値は上段が成立数、下段が成立率 (%) を示す。
データ) 1984/5 会期までのデータは D. Marsh and M. Read, Private Members' Bills, Cambridge University Press, 1988, p.33 及び House of Commons Information Office, The Success of Private Members Bills, 1998. を利用し、1985/6 会期以降は、法案のリストについて、House of Commons, Sessional Information Digests、法案提出議員の所属政党については、Dod's Parliamentary Companion を利用して集計。

の法案では、第二読会の優先順位に決定的な差異が生じる。第八位以下の法案は、先に議題となった法案が問題のない法案で、短時間に審議を終了しない限り、十分な第二読会での審議時間を確保できないからである。しかし、第一順位から第七順位までの法案と第八位以下の法案の成立率を比較するとそれほど大きな成立率の差異はない。一九八四―八五会期から一九九八―九九会期の一五年間において、第一位から第七位までの抽選法案の成立率が、四八・六%であったのに対し、第八位から第一四位までの抽選法案の成立率は三八・一%、第一五位から第二〇位までの抽選法案の成立率は四五・六%であった。第八位以下の法案が、第二読会審議を受ける機会が限定されているにもかかわらず、成立に至ったのは、その内容が、非対立的で、技術的なものであることが要因として指摘できる。第七位までの上位抽選法案が、すべて第二読会での討論を行っているのに対して、第八位から第一四位までの抽選法案で、第二読会を討論無しで済ました割合は、五〇%、第一五位から第二〇位までの下位抽選法案では、その割合は、実に八〇%に上っている。

これに対して一〇分間ルール法案は、成立した件数ももともと少なく、第二読会通過以上に進んだ法案はわずかに二%に過ぎない。大部分の法案は、第一読会で終了し、印刷に付されない法案も相当数に上る。また、第一読会でスピーチを認めるという特殊な手続きは、一〇分間ルール法案だけに適用されており、議院規則提出法案は、第二読会に進まなければ実質的な審議の機会是与えられない。しかし、議院規則提出法案の大部分は第一読会で終わっており、第二読会通過以上に進んだ法案は、一割に満たないのである。

二節 法案成否への手続きによる影響

(一) 抽選法案

このように、抽選法案と他の提出手続きの議員立法の間に成立率の格差が生じるのは、議員立法の提出後の審議の優先順位が抽選法案に与えられていることによる。議員立法を審議するために与えられた時間は、政府議事優先のルールによって、金曜日の五時間、一會期合計しても、六〇―六五時間しか与えられていない⁶⁾。限られた議員立法の審議時間を効率的に活用するためには、特定法案に審議を集中することが必要となる。審議時間の優先権は、提出議員の党派、議員歴にかかわらず全ての議員に平等に機会を与える抽選法案に与えられている。抽選に当選するかどうかは、くじによる運にのみ依存しており、与野党の別、議員の実力の度合いとは関係がない。その結果、法案提出者が野党であっても、また、党内で影響力のないバックベンチャーであっても、抽選に当たりさえすれば、法案の提出、審議、成立の可能性を通じて、公共政策の形成に一定の影響力を持ち得るのである。

このことは議員立法にチャレンジしようとする議員の参加への能動性を高めることにつながる。党の幹部にとっても、抽選に自分の党の平議員の当選の確率を増やして、反対党の議員の当選の確率を減じるためにも、抽選への参加を最大化することを議員に要請する⁷⁾。また、野党の幹部も、議員立法を重要な機会と捉える認識を高めることによって、抽選に参加するようになっていく⁸⁾。その結果、抽選法案のくじには、政府側の代表である与党の閣僚と野党の党首を除いて、約五四〇人程度の議員に参加の機会があり、一九八〇年代には、約四五〇人ほどの議員が抽選に参加した⁹⁾。また、抽選法案は、各会期の第二木曜日に抽選が行われ、当選した二〇人の議員は、第五水曜日までに法案の件名だけを示せばよく、法案の条文を提出する必要はない¹⁰⁾。つまり、抽選段階では、法案の件名を確定する必要もなく、当選後も、法案の内容を確定するまでの時間的猶予(約三週間)が与えられている。その結果、法案の提出を真剣に考慮している議員でなくとも、取り敢えず抽選に参加し、当選後に法案内容を考えようという動機の議員の参加を増加させることにもなっている。抽選に当選した議員には、利益団体や同僚議員、政府各省庁、選挙区などから、様々な形で、法案提出の要求やアドヴァイスが持ち込まれる¹¹⁾。このことは、議員立法が、公共政策の形成における議題設定の窓口の役割を持つことを示唆している。マーシュらは、抽選法案の起源を議員個人の

利害と関心、利益集団の代表、政府の提案の三種類に分類し、その内訳がほぼ均等であることを分析している。それによれば、当選順位が上位の議員の場合には、利益団体からの要求法案などの対立的、党派的な法案を提出する場所が見られるのに対し、当選順位が下位の議員の場合には、法案成立の機会を確保するために、政府各省庁からの支持の得られる、技術的で、非対立的な法案を提出する場所が多いという¹³⁾。

(二) 一〇分間ルール法案

一方、一〇分間ルール法案は、議員立法の中でもっとも提出件数の多い手続きである。一〇分間ルールとは、火曜日と水曜日のクウェスチョンタイムの後の一〇分間ほどの時間を利用して、提出者が法案の内容を説明することを認めるものである。そして、このスピーチは、クウェスチョンタイムに続く議事日程において行われるため、マスコミなどの耳目に触れることも多く、バックベンチャーにとって、自らの政策をアピールする格好の機会を提供することになる。成立率ももっとも低く、第二読会に進むこともほとんどないなど、そのアウトプットの低さにもかかわらず、一〇分間ルール法案がもっとも多用されているのは、こうしたスピーチによるパブリシティの高さに起因している。その結果、一〇分間ルール法案の多くは、成立を目的とするより、議員が所属する党の政策をアピールするための政策表明型の内容が多いと言えよう。マーシュらは、抽選法案と異なり、成立の可能性がほとんど望めない一〇分間ルール法案と、議院規則提出法案の提出目的について、イシューのためのパブリシティを提供するため、イシューへの下院の関心を引くため、その問題に関する議会の意見をテストするためなどの要因を上げている¹⁴⁾。一九六〇年代に立法化された死刑廃止、劇場検閲禁止、ホモセクシュアリティに関する法律改正などの社会改良のための自由化法案も、一〇分間ルールで、対立的なトピックをデモンストレーションし、次国会以降における立法化の機会をもたらししたのである¹⁵⁾。そして、一〇分間ルール法案は、対立的なイシューのパブリシティを可

能とするため、保守党議員よりも労働党議員によって、より多用される法案手続である。

(三) 議院規則提出法案

三種類目の議院規則提出法案は、抽選法案や一〇分間ルール法案と異なり、その内容の表出の機会は、ほとんど与えられない。こうした不利な条件にもかかわらず、この手続を用いるのは、特定政策の専門家や、政策の改革に向けて活動している議員が多く、法案の提出自体に価値を見出す場合すらあるとされる¹⁶⁾。一方、議院規則提出法案は、平均して一會期に二件程度が成立しており、成立率の面では、一〇分間ルール法案よりも高い。その要因には、成立する議院規則提出法案の特徴として、非対立的な内容が多いこと、前国会で抽選法案などで、第二読会まで進んだ法案の再提出に用いられることが指摘できよう¹⁷⁾。特に、成立した議院規則提出法案では、第二読会の段階からほとんど審議が行われておらず、政府側からの法案に対するサポートがあるなど、政府からの実質的なハンドアウト法案であるケースも少なくないのである。

(四) 手続き別の比較

以上の各法案手続きの内、第二読会での審議が保障された上位の抽選法案を除くと、議員立法が第二読会以上に進むことが、非常に困難なことが指摘できる。それは、審議のための時間的な保障を上位抽選法案以外が受けられないという時間的な制約要因によるものである。議院規則第一四条第四項では、一三日間の金曜日議員立法の第二読会の審議日に充てられているものの、その内の後半の六日間は、貴族院の修正回付案や第三読会などに優先権があり、実質的に議員立法の第二読会の審議が優先されるのは、前半の七日間の金曜日に過ぎないのである。その結果、第八位以下の抽選法案や、一〇分間ルール法案、議院規則提出法案では、第一議題として、審議される上位

抽選法案の第二読会審議が終わらなければ、審議入りすらできないのである。また、先に審議された抽選法案が、比較的、短時間で、法案審議が終了しても、次の法案が、第一読会に進む際に、反対する議員が Object と発言した場合、第二読会審議を延期しなければならないという法案に反対する側に極めて有利なルールが採用されている。特に、政府がその法案に対して好意を持っていない場合には、政府の幹事によって、反対がなされると、法案を第二読会に進めることができない。その結果、第二読会以降に進む法案は、上位抽選法案を除いて、非対立的な法案で、党派を問わず反対が出てこない法案に限られてしまう。

一方、第二読会の審議入りを果たしても、その法案に政府が反対していたり、反対の議員がいたりした場合、閣僚や反対議員が、法案の審議時間切れを狙った審議引き延ばし演説を行うことがしばしば見られる (Talk out 戦術)。この場合、審議を打ち切って、採決を行うためには、討論打ち切りの動議 (Closure) を出して、可決する必要がある。しかし、この動議の可決のためには、一〇〇人以上の議員の賛成が必要であり、さらに賛成票が反対票を上回るためには、過半数の議員の賛成が必要となる。金曜日午後の法案審議のため、週末に選挙区に帰ろうとする議員を足留めにして、一〇〇人以上の議員の賛成を確保することは、実際には、党の幹事からの非公式の指示がなければ難しいとされている⁽⁴⁾。定足数の四〇人に満たず、採決が無効になることも珍しくなく、党派的な内容を持たない議員立法に賛成する議員を動員することの困難さを示している。

(注)

(1) David Marsh and Melvyn Read, *Private Members' Bills*, Cambridge University Press, 1988. なお、トーマスのイギリスの議員立法研究の先行研究として、一九〇〇年代から一九五〇年代前半までを分析の対象とした P. A. Bromhead, *Private Members' Bills in the British Parliament*, Routledge and Kegan Paul, 1956. 社会改良のための

(2) 一九八四 八五会期までのトーマスは、Marsh and Read, *ibid.*, pp.22-33. を補正して使用し、一九八五 八六会期以降のトーマスは、House of Commons Information Office, "Appendix: The Success Rate of Private Members' Bill 1983/84-1997/98", in *Private Members' Bill Procedure*, 1999 を使用した。なお、一九八三 八四会期から一九九八 九九会期の期間における貴族院議員提出法案の内、上院に送付された法案の送付件数が一七件であったのに対して、成立件数五〇件、成立率四一・七％と、貴族院議員提出法案の上院での法案通過が容易ではなことを示している。

(3) 一九八〇年代前半までのトーマスは、Marsh and Read, *ibid.*, pp.22-23. を使用した。

(4) *ibid.*, p.24.

(5) Gavin Drewry, "Legislation", in M. Ryle and P. G. Richards eds., *The Commons under Scrutiny*, Routledge, 1988, pp.133-135.

(6) David Marsh and Melvyn Read, *British Private Members Balloted Bills: A Lottery with Few Winners, Small Prizes, But High Administrative Costs*, Essex Papers in Politics and Government Number 21, 1985, p.17. 労働党政権時の一九六六年には、議員立法の審議日が六日間増加し、政府から議員立法審議のための時間の割り当てを要求し、議員立法が多数成立するようになったものの、七〇年代の保守党政権以降、議員立法の審議日は二日間減少し、議員立法に政府から時間が提供されることも減少した (Peter G. Richards, *The Backbenchers*, Faber and Faber, 1972, p.142.)。なお、一九九〇年代前半には、議員立法の審議日は、三日間となっている。

(7) J. A. G. Griffith and Michael Ryle, *Parliament*, Sweet & Maxwell, 1989, p.385.

(8) Peter G. Richards, *The Backbenchers*, Faber and Faber, 1972, p.144.

(9) Griffith and Ryle, *op. cit.*, p.385.

(10) ただし、第一読会の于一〇日前または印刷にせしむべきと定められた (Richards, 1972, *op. cit.*, pp.144-145.)。

- (11) Griffith and Ryle, op. cit., p.386.
- (12) Marsh and Read, 1985, op. cit., p.14.
- (13) *ibid.*, p.9.
- (14) Richards, 1972, op. cit., p.144.
- (15) House of Commons Information Office, *Private Members' Bill Procedure*, 1999.
- (16) *ibid.*
- (17) *ibid.*

第二章 与野党派によるファクター

(一) 与野党の差異による法案成立率への影響

次に、与党と野党の所属政党の区別によって、提出法案の手続きの選択や、提出された法案の成立率にどのような影響を及ぼしているかを示すこととする。まず、党派による提出手続きの選択に関して、マーシュらは、一九八〇年代半ばまでの特徴として、抽選法案は保守党がより多用し、一〇分間ルール法案に関しては、労働党が多用していることを示している。一九五〇年代前半までを対象としたブロムヘッドの研究では、労働党議員が、伝統的に党の政策を促進するために、議員立法を利用してきたことを指摘していたのに対し、マーシュらは、労働党議員が抽選法案の手續を認識した結果、抽選法案には、非対立的な法案を用意し、闘争的で争点のパブリシティを目的とする法案については、一〇分間ルール法案を多用するようになったとの推測をしている¹⁾。

こうした傾向は、一九八〇年代半ばから九〇年代（一九八五 八六会期から一九九六 九七会期）にかけての

期間においても大きな変化はなかった（表1参照）。抽選法案の提出数は、保守党が労働党の約一・五倍で、成立数は、保守党が労働党の約三・七倍と、その差異は、成立率に顕著に現れている。この差異は、ブレア労働党政権において縮小したものの、成立率は、保守党が依然上回っている。一方、一〇分間ルール法案では、提出数は、労働党が保守党の約一・四倍と上回っており、九七年の政権交代によって、労働党が与党になって以降も、依然として、労働党が保守党を提出数で上回り、その格差は、約二倍に広がっている。このように、一〇分間ルールが与野党に関係なく、労働党の平議員のポリシー・アドヴォカシーの手段として活用されていることは、労働党が保守党と比較して、政策提案における平議員の自律性が強いことを示唆している²⁾。

他方で、議院規則提出法案は、九〇年代以降、保守党の提出件数が一桁台に減少し、労働党の提出数は、保守党の三倍になっている。ただし、成立件数は、保守党が労働党の四倍近くある。このことは、政府の後押しが無い場合には、保守党議員が議院規則提出法案を提出することの誘因が低下していることを示している。ブレア政権以降では、議院規則提出法案の提出件数は、さらに低下し、成立件数も、二年間でわずかに一件だけと低下している。ブレア政権の議員立法全体の成立率も一〇%台から七%に低下し、同政権では、議員立法の比重が低下していることを示している。

次に、与野党別による法案成立率との関連は、一九五一 五二会期から一九九八 九九会期の期間、抽選法案では、ブレア労働党政権の二年間を除いて、与党の方が、成立率が高かった（表1）。また、議院規則提出法案でも、野党が与党を成立率で上回ったのは、一九六四 五会期から一九六九 七〇会期にかけてのウィルソン労働党政権の時期だけである。一〇分間ルール法案では、例外なく、与党の方が野党より成立率が高い。このように、議員立法の成立率で、与党が野党を上回るのは、下院内の構成において、与党が多数党であることが考えられる。また、議員立法の場合、採決の段階で、党の幹事からの指示は、原則的にはない。しかし、法案審議を通じて、政府の意

向が表明されることが一般的であり、それが、与党の議員の投票行動に影響を与ぼすことで、結果的に与党議員の提出法案が、野党議員の提出法案の成立率を上回ることには作用していると思われる。

日本でも、同様に、議員立法の提出者が与党に属するか、野党に属するかは、法案の成立率に決定的な影響を及ぼし、また、法案の委員会における審議の実施に關しても、野党の提出法案は、政府案の対案を除いて、委員会で実質的な審議（質疑）が行われることは、非常に限られたものにすぎない。もつとも、日本の議員立法では、与党提出の法案の成立率が極めて高く、野党提出の法案では成立することがほとんど不可能なのに対して、イギリスの議員立法における野党提出法案の成立率の相対的な高さは、特筆に値する。抽選法案での野党時代の保守党議員の提出法案の成立率は、平均二八％、同様に、野党時代の労働党議員の平均成立率は、二三％に達している。議院規則提出法案、一〇分間ルール法案も、成立率は低いものの、野党提出法案でも成立の可能性を常に維持しているのである。このように、与党優位であるものの、成立法案の約三分の一以上を野党提出が占めており、第三党以下の政党を含めて野党にも法案を成立させるチャンスが十分あることが指摘できる。²⁾

以上のように、野党議員の提出法案でも成立が可能な要因としては、まず、提出者が野党であっても、与党の議員が賛同者となり、超党派の支持があるケースが考えられる。しかし、議員立法の場合、党として賛否をあらかじめ示して、表決に臨むという慣行はなく、議員個人の考え方が優先されるため、日本のように賛同者が与野党にまたがっていることが、必ずしも法案の成立に結び付くわけではない。むしろ、賛同者が与野党にまたがるということとは、法案の内容自体に党派的对立が少なく、問題の少ない法案であるため、法案に対する反対勢力が少ないか、存在しないということの要因が大きいと考えられる。

つまり、法案の提出者が与野党のいずれであるかよりも、むしろ法案の内容が政府の政策に対立的か、政党間でも対立的な内容かがより重要なファクターであると言えよう。日本では、与党提出の法案に、政府が反対の意思表示を委員会場で示すことは皆無であり、国会審議の段階では、政府の意向よりも、与党の意向が重視される。しかし、イギリスでは、政策の最終責任は、与党ではなく、担当大臣自身が負つのであり、政府が法案に反対の場合には、与党提出の法案であってもその成立の可能性は、低くならざるを得ない。このことは、逆に、野党提出の法案であっても、政府がその政策に賛同する場合は、与党の議員からの賛成も見込まれ、法案の成立の可能性が高まることになる。その結果、与野党を問わず、提出された法案に、政府が反対したり、反対議員からの強い反対があったり、または、党派的对立が存在したりする場合には、成立は著しく困難となる。そのため、野党の議員から提出された法案が成立する条件としては、非党派的で政府の政策と衝突しない技術的な法案を提出することが必要となる。特に、上位抽選法案のように審議時間の優先的な割り当てを受けられない限り、下位抽選法案や議院規則提出法案では、政府側の協力を得て、時間の割り当てや投票での協力を受けなければ成立はほとんど不可能であろう。

こうした成立に關しての障害は、同様に、法案のプロセスにおいても共通しており、すでに見た通り、議院規則提出法案で第二読会通過以上に進む比率は一割程度、一〇分間ルール法案においては、二％程度に過ぎず、しかも、第二読会通過以上に進む議院規則提出法案、一〇分間ルール法案のほとんどは、第二読会で討論が行われずに委員会付託されている。このことは、法案の内容が対立的でない非論争的なものであることを示している。一九八五 八六会期から一九九六 九七会期の期間において、第二読会を通過しながら、未成立に終わった議院規則提出法案は、労働党四件、保守党八件、一〇分間ルール法案は、労働党二件、保守党四件と、与党の保守党が上回っていた。このことは、野党の提出という党による差異が、法案の成立のストップに決定的な要因となっていないことを示している。以上のことから、議員提出法案が第二読会通過以上に進み、成立に至るか否かの鍵は、その法案の内容が、対立的であるかどうかであることが推測できよう。

(二) 保守党・労働党単独提出法案の特徴 抽選法案のケース

一方、上記の抽選法案の会派別の分類では、提出者（一人）の所属会派にのみ注目して政党別の比較を行った。実際には、抽選に当選した提出議員は、法案に賛同してくれるサポーターを、できるだけ多様な党からの議員を集めて提出するのが一般的であり、一九八四 八五会期から一九九八 九九会期までに提出された抽選法案の内、七割以上は、保守党と労働党の議員がサポーターとなった、いわば超党派型の法案であった。これに対して、労働党のみ（自由民主党などの第三党の議員が賛同者となることはある）、または、保守党のみ（前者と同様）が賛同者となっている法案は、いわば党派型の法案であり、全体の約四分の一を占めるにすぎない。同期間中の全抽選法案の成立率四四％と比較して、党派型の法案の成立率は、三五％とその数値が低くなっている。特に、党派型の法案の成立率は、一九八四 八五会期から一九九六 九七会期では、労働党中心が一八％、保守党中心が五〇％、一九九七 九八会期から一九九八 九九会期では、労働党中心が三三％、保守党中心が〇％と与党提出法案が優位していた。一五年間の合計期間では、保守党中心法案の成立率四五％に対し、労働党中心のそれはわずか一九％であった。

超党派型の法案に比べて、党派型の法案の成立率の方が低い要因は、その法案の内容が党派的な対立を含む傾向が強いことによるものである。特に、労働党中心法案には、労働者保護、年金、NHS、福祉、人権、教育、最低賃金などの法案が目立っており、政府の方針と対立する政策案が含まれていた。また、保守党中心の法案では、治安関連、規制緩和、環境保持（保全）、産業界成などの内容が含まれていた。これらの法案内容は、それぞれの政党の基本的な政策に一致しており、対立する政党の中から賛成者を得にくいことが、成立を困難にした要因である。

(注)

(1) Marsh and Read, 1988, op. cit., pp.33-34.

(2) サッチャー・メジャー両内閣の期間（一九七九 八〇会期から一九九六 九七会期）における与野党の各党別に見た議員提出法案の成立件数のデータでは、議院規則提出法案四四件の内、保守党提出が三四件、労働党提出が九件、自由民主党提出が一件、一〇分間ルール法案一件の内、保守党提出が七件、労働党提出が三件、無所属が一件であった。また、抽選法案では一五六件の内、保守党提出が一一四件、労働党提出が三三件、自由民主党提出が五件、社会民主党提出が一件、アルスター統一党提出が一件、ブライド・カムリ（ウェールズ国民党）提出が一件であった。このように、同期間中の与党であった保守党議員の提出法案が成立法案の約七割を占めるなど、与党優位が明らかである。しかしながら、成立法案の三割弱を野党議員の提出法案が占めていることは、野党議員にも抽選法案以外にも法案を成立させるチャンスが十分あり、それは、野党第一党に限らず、わずか数名の小政党においても可能性が皆無でないことを示している。

第三章 法案の内容によるファクター

(一) 抽選法案

議員立法の成否の決定要因として、手続きと同様に、決定的な要素となるのが、その法案の持つ内容であると考えられる。例えば、グリフィスとライルは、一九八二 八三会期から八六 八七会期の五年間に提出された抽選法案の分類をしており、ここでは、論争的な政党法案は九％、キャンペーン法案で政党の枠を越えて、論争的な法案が三二％、モラルイシューの法案で、通常、政府が立法化しないものが八％、個々の議員の非論争的な改革提案が二二％、政府が起草した実質的な省庁法案が三二％であったとしている¹⁾。この分析によれば、実質的な政府法案と

非論争的な法案を合わせると実に五割を越え、政党間または、議員間の対立的・論争的なイシューは、実質半分程度にすぎないことになる。

一方、マーシユらは、一九五〇 五一会期から、一九八三 八四会期の期間における抽選法案の内容の政策傾向を、ドルウイライらによる一〇種類の法案分類を援用して、分析を行っている。政策領域のカテゴリは、憲法と行政法、財政と経済の規制、福祉サービスの行政、非福祉サービスの行政、土地利用と環境規制と交通、個人と国家の関係、個人と団体の関係、外国人と国家の関係、対外関係、動物の一〇種類である。そして、これらの類型のうち、頻度の高いカテゴリは、憲法と行政法、福祉サービスの行政、個人と国家の関係、個人と団体の関係の分野に集中しているとする。この内、憲法と行政法に関する議員提案は、一九六〇年代及び七〇年代の政治・行政改革などへの政府の取り組みの増加によって減少の傾向を示した。また、個人と国家の関係に関する議員提案も、六〇年代の労働党政権時に、相当な量の自由化改革法案が成立したために、七〇年代以降、その比率を低下させている。逆に、様々な団体・企業の活動に対する個人の保護のための個人と団体の関係を規定する議員法案が七〇年代に増加するようになっていた。このことは、消費者保護のための消費者団体の影響力の増大によるものであった。一方、七〇年代末のサッチャー政権以降、福祉サービスの行政、個人と国家の関係に関する議員法案の提出が減少している。このことは、小さな政府を標榜して、福祉政策の削減を進めようとする保守党政権のレトリックの浸透と議員立法における政府の役割の増大を通じて、抽選に当選した保守党議員への影響力が増加したことを示唆していると指摘している⁽²⁾。

こうしたマーシユらの分類方法は、政府による公共政策形成との関連において、イギリスの議員立法を分析する有用な視座を提供している。しかし、本研究では、こうしたイギリスの公共政策の分類方法とは異なり、ロウイによる政策類型の分類方法を基礎とした、筆者独自の政策分類のカテゴリを用いることとした。筆者が、先行研究として行った、日本の議員立法の法案分類のカテゴリを援用することで、日英の議員立法の政策内容の比較を可能とすることが、その理由である⁽³⁾。

本研究では、主として、経済的・社会的弱者などの個人や、自然環境、安全・治安などの社会環境を保護の対象として、強者や環境・秩序破壊者を規制の対象とする保護的規制政策、業界内・間の業務範囲の調整・規制や、職業などの資格法定、営業の免許・許可などを内容とする競争規制政策、補助金や減免税などを通じて、特定の団体や地域、個人に便益を供与する分配政策、経済的・社会的弱者に対して、社会保障や福祉、雇用、所得補償などを通じて、所得の再分配を行う再分配政策、行政、政治、司法、地方自治などの機構の改革や制度の改正を内容とする機構構成政策、国家間関係や対外経済協力、安全保障などを内容とする外交安全保障政策の六つの政策領域に分類した。各カテゴリ内のサブカテゴリの分類は、その政策の対象・目的によって区別することとした。データは、一九八四 八五会期から九八 九九会期までのサッチャー第二次政権以降の保守党政権、ブレア労働党政権の期間を対象とした。そして、本分析では、法案の提出者の所属政党を基準に集計を行うことで、各政党の抽選法案における政策選好の傾向を分析することとした。

まず、五五年体制時の日本の議員立法では、与党の自民党は、分配政策と競争規制政策、機構構成政策に比重があるのに対し、社会党や公明党、共産党などの五五年体制時の野党は、保護的規制政策と、分配政策、再分配政策に比重があり、その対称が明確であった。これに対して、イギリスでも、党派による内容の差異は比較的明確であった(表3)。データは、分析対象期間における抽選法案の政策内容を党派別に比較し、それぞれその領域のサブカテゴリでの提出数と成立数を比較したものである⁽⁴⁾。

まず、保護的規制政策に関しては、集計した件数からは、両党間に有意な差はないものの、自然環境の保護や、治安のための犯罪取締り、交通安全のための交通規制では保守党が労働党を明確に上回るのに対し、動物の福祉の

競争規制政策

政策の内容 (規制の対象を基準として分類)	保守党	労働党	その他
ライセンス (緩和)	1 (0)	0	0
日曜営業 (緩和)	3 (0)	1 (0)	0
農業 (強化)	0	1 (1)	1 (1)
医療 (緩和)	1 (1)	0	0
医療 (強化)	2 (2)	0	0
教育 (強化)	1 (0)	0	0
商標 (強化)	4 (3)	0	0
交通 (強化)	2 (1)	0	0
中小企業 (緩和)	1 (0)	0	0
中小企業 (強化)	1 (0)	0	0
その他	1 (0)	1 (0)	1 (0)
合計	17 (7)	3 (1)	2 (1)

分配政策

政策の内容 (分配の対象を基準として分類)	保守党	労働党	その他
農業	1 (1)	0	0
公共事業	1 (1)	0	0
パズ燃料税	1 (0)	0	0
合計	3 (2)	1 (0)	0

再分配政策

政策の内容 (再分配の対象を基準として分類)	保守党	労働党	その他
年金・失業	0	2 (0)	0
障害者	1 (1)	3 (1)	0
医療サービス	1 (1)	2 (1)	0
補償	0	3 (0)	1 (0)
介護	0	2 (2)	0
その他	3 (1)	2 (0)	0
合計	5 (3)	14 (4)	1 (0)

表3 抽選法案の政策別の分類 (1984-85 会期から 1998-99 会期まで)

保護的規制政策

政策の内容 (保護の対象を基準として分類)	提出数 (成立数)		
	保守党	労働党	その他
消費者	8 (8)	5 (1)	2 (0)
環境	16 (7)	6 (4)	0
動物の福祉	4 (2)	12 (2)	1 (0)
治安 (犯罪対策)	21 (17)	3 (1)	0
交通安全	9 (6)	2 (1)	1 (1)
子供・青少年	9 (7)	7 (3)	1 (1)
胎児 (中絶)・受精卵	5 (0)	2 (1)	2 (1)
賃借人・借地人	3 (1)	3 (0)	1 (0)
障害者	1 (1)	5 (1)	1 (1)
エネルギー保全	0	8 (1)	3 (1)
喫煙・間接喫煙	0	4 (1)	0
災害・安全	4 (2)	3 (0)	0
高齢者	0	4 (0)	1 (0)
プライバシー	2 (0)	3 (0)	0
ジェンダー	2 (0)	0	1 (0)
労働者	0	2 (0)	2 (1)
患者・医療	3 (2)	2 (1)	0
被害者・証人	3 (2)	1 (0)	0
遺物保存	3 (3)	0	0
エスニック・マイノリティー	2 (1)	1 (1)	0
コンピューター・著作権	2 (2)	0	0
受刑者	2 (1)	0	0
住環境	1 (0)	1 (0)	0
その他	4 (2)	0	0
合計	104 (64)	74 (18)	16 (6)

機構構成政策

政策の内容 (政策の対象を基準として分類)	保守党	労働党	その他
情 報 公 開	4 (2)	9 (2)	2 (1)
行政機関の設置・改革	3 (1)	2 (0)	0
行政制度の改正	9 (7)	1 (1)	2 (2)
議会・選挙制度	4 (3)	2 (0)	0
地方分権・地方自治	3 (3)	5 (1)	2 (0)
レファレンダム	3 (0)	0	0
司法制度	2 (2)	0	0
そ の 他	3 (1)	0	0
合 計	31 (19)	19 (4)	6 (3)

外交安全保障政策

政策の内容 (政策の対象を基準として分類)	保守党	労働党	その他
E U	2 (0)	0	0
核 兵 器	0	1 (0)	0
合 計	2 (0)	1 (0)	0

データ)House of Commons, Parliamentary Debates の記載に基づき集計。

ための規制や障害者保護、エネルギーの保全、高齢者の保護などのための規制や、喫煙の規制では、労働党が保守党を明確に上回っていた。次に、競争規制政策では、両党とも提出数が少ないものの、保守党の提出数が労働党よりもかなり多い。日本のような特定の業界や国家資格を法定し、個別業界に既得権を付与するような利権関連法案は、ほとんどなく、また、民営化のような規制を緩和するような政策もほとんどなく、農業や医療などの限られた政策分野での技術的・部分的な規制を強化するものに限定されているのが特徴である。

一方、分配政策や再分配政策、外交安全保障政策では、抽選法案の提出は極めて限られている。分配政策や再分配政策の成立のためには、マネーレゾリューションの可決が必要であり、政府の了解がなければそれは不可能である。外交安全保障政策も議題設定権は基本的に政府に主導性がある。こうした制約が分配政策や再分配政策、外交安全

保障政策の提出を極めて限定的なものにしていると考えられる。一方、抽選法案において、再分配法案の提出が少ないことが、バックベンチャーの政策関心が福祉や所得再分配などの分野で低いということを意味しているわけではない。プロパガンダを目的とした一〇分間ルール法案では、福祉や所得再分配は、重要な政策テーマであり、法案の提出割合も抽選法案と比較すると相対的に大きい。抽選法案では、政策のアドヴォカシーよりも、実質的な成立を目的とすることが多く、その結果、成立の見込みのない再分配政策よりも、成立の可能性の高い保護的規制政策に抽選法案当選者の関心が向かうことがその要因と考えられよう。

機構構成政策では、情報公開に労働党議員が熱心なのに対し、行政機構の改革には、保守党議員の関心が強く、対称を示した。また、レファレンダムの導入についての提案は、EUへの参加や、通貨統合をめぐってメイジャー政権の与党内に対立があることを示唆しており、同時に、ブレア労働党政権に対しては、保守党議員からの揺さぶりであるとも言えよう。

一方、内容の違いによる成立率の違いについては、いずれの政策領域でも、与党が長かった保守党の成立率が労働党のそれを凌駕している。そして、その中でも、保護的規制政策の分野での保守党の成立率が約六割ともしっかり高く、この分野では、労働党も二割、その他の政党も四割の法案が成立しており、成立の可能性がもっとも高い。また、機構構成政策では、保守党提出の五七%が成立し、労働党の二割、その他の政党の五割が成立している。件数が少ないものの競争規制政策も、全提出数の四一%が成立し、一方、再分配政策も提出数が少なく、成立率は三五%であった。

こうしたことから、政策領域による成立率の差異は、保護的規制政策と機構構成政策の保守党で高く、再分配政策では、労働党の成立率が低いことが指摘できよう。こうした成立率の高さと提出件数の多い領域は、重なっており、提案者側にも、成立の可能性の高い保護的規制政策や機構構成政策の提出によって、その成立を図るという傾

向が内在しているものと思われる。

(二) 一〇分間ルール法案

次に、一〇分間ルール法案の政策領域別の比較を行った。データは、一九九四～九五会期から一九九八～九九会期までの五年間を対象に、保守党政権時と労働党政権時に分けて集計した(表4)。同期間の党派別の提出件数は、労働党一四三件、保守党七十七件、その他の政党三一件と、労働党議員が、与野党の時期にかかわらずなく、この法案提出手続きを多用していることがわかる。政策領域別の割合では、保護的規制政策が六六・九%ともっとも多く、ついで機構構成政策二二・四%、再分配政策一〇%、分配政策五・二%と続く。抽選法案で、再分配政策と分配政策の割合の合計がわずかに八・二%しかなかったのに対して、一〇分間ルール法案では、財政支出を伴う分配・再分配法案の割合が相対的に高いことが指摘できる。党派別では、保守党が分配・再分配法案の割合が保守党提出の全体の七・八%であるのに対して、労働党では、同割合が一六・八%になり、労働党議員がこの分野での政策提案に関心があることがわかる。

次に、各政策領域のサブカテゴリーを党派別に比較した。まず、保護的規制政策では、労働党議員の提出の多いサブカテゴリーは、高齢者、女性、障害者、患者、貧困者、宗教差別などの社会的な弱者や、雇用・賃金・労働安全などの分野での労働者を保護の対象として規制をする法案が指摘できる。これに対して、胎児や受精卵を保護して、中絶を規制する法案や、報道によるプライバシーの保護、移民問題の対策などでの法案の提出は、保守党議員のみである。

一方、消費者保護や環境保全、動物の福祉、子供・青少年の保護、エネルギーの保全では、労働党議員の比重が高いものの、保守党議員も法案を提出している。治安(犯罪対策)では、保守党、労働党とも提出数が多い。

表4 10分間ルール法案の政策別の分類(1994-95会期から1998-99会期まで)
保護的規制政策

政策の内容 (保護の対象を基準として分類)	提出数(成立) 1995~97			提出数(成立) 1998~99		
	保守	労働	他	保守	労働	他
消費者	2(1)	1(1)		2	3	1
環境	2	3			6	
動物の福祉	3	4		2	7(1)	1
治安(犯罪対策)	5	5(1)		1	4	
交通安全	2	5	2	1	8	3
子供・青少年	1	3	1	4	4	
胎児(中絶)・受精卵	4					
賃借人・借地人(住宅政策)	1		1(1)		2	1
障害者		2			1	
エネルギー保全	1	1			2	
喫煙・間接喫煙			1			
高齢者差別	1	1				2
報道と人権	1			2		
女性差別		2			1	
雇用・賃金・労働安全		6	3		1	
患者		2			4	
文化・アイデンティティ		1		1	1	
水保全・供給・下水処理		2			1	
スポーツ		1		1	1	
地方開発	1			1		1
空き家対策	1				2	
コンピューター2000年対策	1			3		
安全(災害・火事)		1		1	1	
ホロコースト		1			1	
貧困対策					2	
学校教育		1			1	1
漁業者		1				1
移民問題	2					
宗教差別					1	
共産主義犠牲者	1					
戦争記念物				1		
テレビライセンス						1
ベジタリアニズム		1				
住居表示	1					
合計	30(1)	44(2)	8(1)	20(0)	54(1)	12(0)

再分配政策

政策の内容 (再分配の対象を基準として分類)	提出数 (成立) 1995~97			提出数 (成立) 1998~99		
	保守	労働	他	保守	労働	他
年金		4	1		3	
障害者					1	1
医療保険 (NHS)		1			2	1
医療		3			1	
社会保障					1	
水道代			1			1
臓器移植						1
宝くじ地域再分配		1				
テレビライセンス				1	1	
合計	0	9(0)	2(0)	1(0)	9(0)	4(0)

機構構成政策

政策の内容 (政策の対象を基準として分類)	提出数 (成立) 1995~97			提出数 (成立) 1998~99		
	保守	労働	他	保守	労働	他
情報公開				1	1	
行政機関・委員会の設置・改革		1			1	
行政制度の改正	2	1			1	
議会	1		1	1	1	
選挙	1	1				
地方分権		1				
地方自治		1	1		1	
レファレンダム	2			1		
司法制度	3		1(1)	1		
政治資金		4				
汚職					1	
合計	9(0)	9(0)	3(1)	4(0)	6(0)	0

外交安全保障政策

政策の内容 (政策の対象を基準として分類)	提出数 (成立) 1995~97			提出数 (成立) 1998~99		
	保守	労働	他	保守	労働	他
EU	3			1		
英連邦	1					
安全保障					2	
ODA		1				
合計	4(0)	1(0)	0	1(0)	2(0)	0

データ)House of Commons, Parliamentary Debates の記載に基づき集計。

競争規制政策

政策の内容 (規制の対象を基準として分類)	提出数 (成立) 1995~97			提出数 (成立) 1998~99		
	保守	労働	他	保守	労働	他
建設業				1		
美容師					1	
乳母					1	
ライセンス (緩和)		1				
放送 (緩和)				1		
小企業 (緩和)				1		
合計	0	1(0)	0	3(0)	2(0)	0

分配政策

政策の内容 (分配の対象を基準として分類)	提出数 (成立) 1995~97			提出数 (成立) 1998~99		
	保守	労働	他	保守	労働	他
学校教育 (財政支出)	1	1				
寒冷地暖房費 (財政支出)			1			
青少年 (財政支出)	1					
クラブサッカー (財政支出)					1	
入国空港・港 (財政支出)					1	
地方交通 (財政支出)				1		
生涯学習 (財政支出)					1	
カントリーサイドへのアクセス (権利)		1				
デジタルテレビ (権利)					1	
借地人 (減免)	1					
海底利用料 (減免)						1
学校制服 (減免)				1		
合計	3(0)	2(0)	1(0)	2(0)	4(0)	1(0)

次に、競争規制政策は、提出数自体が少なく、法案提出を通じての免許創設や業界間規制に議員の政策関心があまり高くないことが指摘できる。他方で、分配政策でも、党派別の有意な差異はない。寒冷地や入国空港・港の所在地、田園地帯などの特定地域への補助金支出や、学校教育への助成、減免などは、党派を超えた問題であるとも言えよう。

これに対して再分配政策では、労働党議員の法案提出が他党に対して突出して多い。国民医療サービス(NHS)や、年金、障害者、医療、社会保障などの分野で、弱者を対象に、所得の再分配を行う政策が多数を占めている。こうした労働党議員の立法行動には、「第三の道」を掲げて、福祉依存からの自立を進めるブレア政権の福祉政策に対する党内左派のオールド・レイバーからの異議申し立て的な要求が反映している。

一方、機構構成政策では、情報公開や行政制度の改正、議会・選挙改革、司法制度の改正など、保守党、労働党の議員が、ともに法案を提出している政策カテゴリーが多い中で、地方分権の推進・地方自治の制度改革及び政治資金規制や汚職摘発に関しては、労働党とその他の政党が、レファレンダムの導入に関しては、保守党の議員だけが法案を提出している。同様に、外交安全保障政策では、EUの問題に関しては、保守党議員が統合に反対の立場から問題提起し、安全保障やODAに関しては、軍事費削減やODA支出増大などの立場で、労働党議員が法案提出するなど、その立場が対照的であることが指摘できる。

(三) 成立法案の比較

一方、一九八四―八五会期から一九九八―九九会期までの期間における成立法案に限った議院規則提出法案と、一〇分間ルール法案の政策領域を比較すると、議院規則提出法案では、保護的規制政策が五九%、機構構成政策が二七%、競争規制政策が一四%であった。また、一〇分間ルール法案では、保護的規制政策が八割、機構構成政策

が二割であった。これら両手続きにおいても、成立する法案は、保護的規制政策、機構構成政策、競争規制政策に限られ、財政支出を必要とする分配、再分配政策は成立に至っていない。この二政策領域に関しては、政府の支持が得られないことが未成立の最大要因と考えられよう。

(注)

- (1) Griffith and Ryle, *op. cit.*, p.388.
- (2) Marsh and Read, 1988, *op. cit.*, pp.30-33.
- (3) 筆者による日本の議員立法の政策類型化について、谷勝宏『現代日本の立法過程』信山社、一九九五年二八三―二八四頁を参照。

第四章 政府の協力によるファクター

(一) 政府の法案に対する態度

一九八四―八五会期から一九九八―九九会期の間に提出された抽選法案の下院審議で表明された政府側担当大臣の発言(大部分は、報告段階及び第三読会の最終場面で、政府側の担当大臣から政府の立場が示される)から、政府の態度を抜き出し、それと法案の成否との関係を示したのが、表5である。特徴的なのは、政府が反対した法案は、わずか一例を除いて、成立し得ていないことである。このことは、法案の成否に政府の態度が決定的な影響力を持っていることを示している。政府が賛成しながら、成立しなかったケースも、二三五例中、一六例(内、保守党議員提出法案一〇件、労働党議員提出法案五件、自由民主党議員提出法案一件)あるが、これらは大部分が

表5 政府の法案への態度と法案成立との相関 (1984-85会期から1998-99会期まで)

	政府の法案への態度		
	賛 成	反 対	中 立
成 立	109	1	3
未 成 立	16	48	12
合 計	125	49	15

政府と同じ政党である与党から提出された法案であった。与党議員からの提出法案であることから、政府側としても表向きは、明確に反対を示せなかった面もある。事実、賛成の態度を示しながら、そのポジションは、政府の見解に沿った修正を行うことを法案賛成の条件に付けた条件付きの賛成であった場合も多く、また、政府が明確に賛成の態度を示しながら、成立できなかったのは、野党の議員、または、与党中の法案反対議員が法案の成立を遅らせるための審議引き延ばし(Talk out)戦術をとったことが、未成立に至った主要因であるといえよう。また、政府が中立の態度を示した場合も、実際には、未成立に終わったケースの方が多い。このことは、政府が建て前は、中立を表明しながらも、実質的には、反対の立場から、与党議員に働きかけたケースも少なくないと思われる。

このように、政府の態度は、議員立法の成立の可否にとってもっとも大きな影響力をもつファクターであり、そうした傾向は、議院規則提出法案や一〇分間提出法案においても同様である。特に、両法案は、手続的に、第二読会の優先順位を与えられず、通常の立法続きでは、成立の可能性はほとんど無い。そうした不利な状況にもかかわらず、一九八四 八五会期から九九九〇会期の期間で、議院規則提出法案(三六件)と一〇分間提出法案(一〇件)が成立した要因は、まず、その法案内容が、非党派的で論争のない技術的な法案であり、論争的であった法案は極めて少ないことである。また、政府の態度が示された法案のうち、政府が支持した法案が大多数で、政府が中立だった法案は、極めて限られている¹⁾。こうした非対立的な法案に対して、政府側が立法準備に協力したり、成立を側面から支援するなどの協力の立場をとった場合に、初めて、手続的に不利な両形態の議員立法が成立し得ると考えられる。党派の別

でも、与野党はそれ程関係なく、党内、他党にかかわりなく、法案に対する強い反対議員が存在せず、政府側の支援があるということが、両手続きの法案成立の要件であることが指摘できる。

(二) 政府の審議時間の割合

一方、金曜日以外の議事日程は、政府によって、統制されており、政府が、特定の議員立法に審議時間を割り当てることで、法案の成立に間接的に協力するという傾向がかって見られた。例えば、一九六四年から七〇年の労働党政権においては、議員立法に対して政府のかなりの審議時間が割り当てられ、社会改良政策やモラル・イシューに関する多くの重要な立法が成立した²⁾。これに対して、一九七〇年代のヒース・サッチャー政権以降、政府側からの審議時間の割り当ては、大きく減少するようになった³⁾。一九七九 八〇会期から、一九八五 八六会期におけるサッチャー政権では、一會期に平均〇・四件程度の議員立法に対して、政府からの審議時間の割り当てがあった⁴⁾。しかし、第三次サッチャー政権の一九八六 八七会期以降、そうした事例は、ほとんど見られなくなった。そして、現在のブレア政権においても、ブレア首相自身の議會を重要視しないリーダーシップスタイルに伴って、政府からの審議時間の割り当てはほとんどなくなっている⁵⁾。

(注)

- (1) 政府の立場が表明されて、成立に至った議院規則提出法案二二件、一〇分間ルール法案二件のうち、政府が反対の立場をとった法案は、一件もなく、中立の立場を示したアナグマ法案以外は、すべて、政府の立場は、賛成であった。
- (2) Peter G. Richards, *Parliament and Conscience*, George Allen & Unwin, 1970, p.20.
- (3) Marsh and Read, 1988, op. cit., p.58. なお、マーシとリードは、一九六〇年代と比較して、一九七〇年代には、政府側の

審議時間の割当時間に占めるモラルイシューの比重が、増大したことを示している。政府が、そうした対立的な問題への関与を避けようとしたものの、関連利害団体からの圧力の強まりが、それらの比重の増大につながったと指摘している (Marsh and Read, *ibid.*, pp.60-61.)⁹

(4) Marsh and Read, *ibid.*

(5) プレア首相は、議会における野党との討論よりも、メディアを通じての国民とのより直接的なコミュニケーションを重視する統治スタイルを取っているとされる。プレア首相の議会軽視について、Peter Riddell, *Parliament Under Blair*, Politico's Publishing, 2000, pp.245-249を参照。なお、一九八七年以降、成立した議員立法に対して、政府が審議時間を割り当てたのは、一九八七年のスコットランドにおける社会福祉・看護施設の設置登録に関する法案(規則提出法案)の貴族院修正回付案審議と、一九九七年の公共娯楽施設におけるドラッグの使用を規制する法案(抽選法案)の貴族院修正回付案審議のわずか二例にすぎない。

第五章 党議拘束 自由投票によるファクター

これまで見てきたように、成立する法案は、非論争的な法案が多数を占めており、そうした法案の投票は、デビジョン(分列表決)の方法をとらないのが通常である。一方で、モラルイシューのような論争的な議員提出法案の場合には、党議拘束のない自由投票の形で、デビジョンが行われるのが通例とされてきた。

表6は、一九八四 八五会期から、一九九八 九九会期までの一五年間を対象に、抽選法案のデビジョンにおける保守党と労働党、及びその他の政党のクロス・ボート(交差投票)の割合を示したものである。同期間において、抽選法案のデビジョンは、九五回行われており、法案の件数としては、四七件について、デビジョンが行われた。これは、同期間に提出された全抽選法案の一五・七%に相当する。次に、抽選法案のデビジョンが行われる際の議決定足数は、四〇名である。デビジョンが行われた九五回の内、四〇名の議決定足数に足りず、議決が成立しなかったケースは、一一回に上った。一方、このデビジョンは、第二読会や、報告段階で、審議引き延ばしを図ろうとする反対派の討論を打ち切り、委員会付託や議決に持ち込むために、法案賛成派の側からの討論打ち切り動議に対して、行われることが多い。この討論打ち切り(Closure)のためには、投票総数の過半数と、一〇〇名以上の賛成を得ることが要件となっているため、実際には、一〇〇名の賛成者が得られず、議院規則に従い、否決となる場合が、半分近くを占めている。表6で示した一五年間では、第二読会または報告段階での討論打ち切り動議のデビジョン四三回の内、二〇回が一〇〇名の賛成者が得られず、否決となっている。こうした、否決に作用する議員の法案への消極的な態度には、政府側の法案に対する賛成、反対、または、中立の支持の度合いが、与党議員の投票行動に影響を及ぼしていると考えられる。

85-86 168	保守党	児童少年法案(修正)	保護規制	報告段階 修正案第二読会 (否決)	保守党 労働党 他政党	1- 22 11- 0 2- 0	賛成 (成立)
86-87 83	保守党	人権法案	保護規制	第二読会 討論打ち切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	58- 6 16- 10 20- 0	反対 (未成立)
134	保守党	わいせつ出版法案	保護規制	第二読会 討論打ち切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	164- 1 3- 14 3- 1	反対 (未成立)
135	同上	同上	同上	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	154- 1 3- 21 3- 1	同上
87-88 140	保守党	政府情報保護法案	機構構成	第二読会 議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	19-269 192- 1 23- 1	表明 せず
150	自由党	中絶法案(修正)	保護規制	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	236- 64 34-171 26- 16	中立 (未成立)
286	同上	同上	同上	報告段階 討論打ち切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	211- 44 35-163 19- 15	同上
287	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	12-241 143- 44 15- 21	同上
288	同上	同上	同上	報告段階 討論打ち切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	243- 50 46-157 21- 18	同上
289	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	62-232 153- 52 7- 31	同上
303	保守党	自動車(子供のシートベルト着用)法案	保護規制	報告段階 討論打ち切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	44- 0 51- 3 12- 1	保留 (未成立)
304	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	6- 37 10- 39 0- 13	同上

表6 抽選法案の分列表決(Division)における保守・労働党のクロス・ボートの割合(1984-85会期から1998-99会期まで)

会期	提出議員	法案名	政策領域	議決段階	政党名	賛成・反対	政府の態度 (成否)
84-85 108	労働党	未誕生児(保護)法案	保護規制	第二読会 討論打ち切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	168- 13 42- 41 23- 2	中立 (未成立)
109	同上	同上	同上	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	169- 22 45- 42 24- 2	同上
197	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	20-103 57- 32 5- 22	同上
196	保守党	道路交通(文書提出)法案	保護規制	報告段階 修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	0- 78 50- 10 0- 20	賛成 (成立)
203	保守党	性犯罪法案	保護規制	報告段階 修正案第二読会 (否決)	保守党 労働党 他政党	1- 28 5- 5 5- 0	賛成 (成立)
85-86 48	保守党	わいせつ出版(児童等保護)修正案	保護規制	第二読会 討論打ち切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	134- 4 20- 26 8- 1	反対 (未成立)
49	同上	同上	同上	第二読会 全院委員会付託 動議(否決)	保守党 労働党 他政党	2-106 22- 12 1- 7	同上
157	同上	同上	同上	報告段階 討論打ち切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	70- 0 4- 17 2- 1	同上
158	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	6- 74 16- 1 1- 1	同上
159	同上	同上	同上	報告段階 討論打ち切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	75- 0 2- 9 2- 2	同上
76	労働党	地方議員追加請求・資格剥奪(廃止)法案	機構構成	第二読会 討論打ち切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	1- 0 49- 0 1- 0	反対 (未成立)

89-90 184	保守党	道路交通（臨時規制）法案	機構構成	報告段階 修正案議決 （否決）	保守党 労働党 他政党	0- 23 7- 0 0- 4	賛成 （未成立）
283	同上	同上	同上	貴族院回付案 議決 （否決）	保守党 労働党 他政党	28- 0 0- 0 0- 0	同上
202	保守党	性犯罪法案	保護規制	報告段階 条項第二読会議決 （可決）	保守党 労働党 他政党	0- 28 0- 15 0- 2	賛成 （未成立）
203	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 （否決）	保守党 労働党 他政党	0- 24 5- 9 1- 0	同上
204	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 （否決）	保守党 労働党 他政党	0- 25 0- 14 0- 1	同上
284	同上	同上	同上	第三読会 討論打ち切り動議 （否決）	保守党 労働党 他政党	33- 0 5- 5 0- 0	同上
90-91 47	労働党	雌豚飼育法案	保護規制	第二読会 討論打ち切り動議 （可決）	保守党 労働党 他政党	48- 0 58- 0 12- 0	賛成 （未成立）
56	社会 民主党	国民健康サービス （補償）法案	再 分配	第二読会 議決 （否決）	保守党 労働党 他政党	6-193 63- 0 12- 0	反対 （未成立）
77	保守党	裁判所（研究）法案	機構 構成	第二読会 討論打ち切り動議 （否決）	保守党 労働党 他政党	9- 0 10- 0 2- 0	中立 （未成立）
139	労働党	アナグマ法案	保護 規制	報告段階 修正案議決 （否決）	保守党 労働党 他政党	15- 45 0- 50 4- 5	中立 （成立）
91-92 42	保守党	国営宝くじ法案	機構 構成	第二読会 討論打ち切り動議 （否決）	保守党 労働党 他政党	72- 1 9- 28 3- 6	反対 （未成立）
82	労働党	野生哺乳動物（保 護）法案	保護 規制	第二読会 討論打ち切り動議 （可決）	保守党 労働党 他政党	26- 3 143- 0 6- 0	中立 （未成立）

87-88 305	保守党	自動車（子供のシー トベルト着用）法 案	保護 規制	第三読会 議決 （可決）	保守党 労働党 他政党	37- 5 42- 0 11- 0	保留 （未成立）
88-89 59	保守党	プライバシー保護 法案	保護 規制	第二読会 討論打ち切り動議 （否決）	保守党 労働党 他政党	53- 1 39- 0 6- 0	賛成 （未成立）
74	労働党	反論権利法案	保護 規制	第二読会 討論打ち切り動議 （可決）	保守党 労働党 他政党	23- 0 89- 0 8- 0	中立 （未成立）
169	同上	同上	同上	報告段階 討論打ち切り動議 （可決）	保守党 労働党 他政党	21- 23 77- 3 2- 0	同上
170	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 （可決）	保守党 労働党 他政党	19- 20 75- 3 2- 0	同上
90	保守党	国民登録証法案	保護 規制	第二読会 討論打ち切り動議 （否決）	保守党 労働党 他政党	44- 5 0- 27 4- 5	保留 （未成立）
102	保守党	日曜スポーツ法案	競争 規制	第二読会 討論打ち切り動議 （否決）	保守党 労働党 他政党	46- 13 5- 39 0- 15	賛成 （未成立）
89-90 52	労働党	消費者保証法案	保護 規制	第二読会 討論打ち切り動議 （可決）	保守党 労働党 他政党	18- 0 81- 0 9- 0	賛成 （未成立）
150	同上	同上	同上	報告段階 条項全院委員会 付託動議（可決）	保守党 労働党 他政党	28- 0 50- 0 7- 0	同上
151	同上	同上	同上	報告段階 条項全院委員会 付託動議（可決）	保守党 労働党 他政党	25- 0 48- 0 4- 0	同上
65	保守党	債務利息法案	保護 規制	第二読会 討論打ち切り動議 （否決）	保守党 労働党 他政党	33- 0 14- 0 5- 0	反対 （未成立）
111	保守党	人民代表法案	機構 構成	第二読会 全院委員会付託 動議（否決）	保守党 労働党 他政党	25- 0 0- 0 2- 0	賛成 （成立）

93-94 120	労働党	タバコ広告法案	保護 規制	第二読会 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	27- 17 176- 0 24- 0	反対 (未成立)
238	労働党	同上	同上	報告段階 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	14- 9 95- 0 8- 0	同上
239	労働党	同上	同上	報告段階 修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	19- 12 0- 88 0- 8	同上
162	労働党	市民権（障害者） 法案	保護 規制	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	34- 0 178- 0 19- 0	反対 (未成立)
229	同上	同上	同上	報告段階 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	14- 0 40- 0 6- 0	同上
230	同上	同上	同上	報告段階 修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	1- 12 0- 40 0- 2	同上
249	同上	同上	同上	報告段階 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	5- 1 22- 0 1- 0	同上
218	自民党	エネルギー保全法案	保護 規制	報告段階 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	14- 3 38- 0 15- 0	反対 (未成立)
296	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	45- 1 15- 1 3- 0	同上
94-95 63	保守党	オリンピックシン ボル等（保護）法 案	競争 規制	第二読会 全院委員会付託 動議（可決）	保守党 労働党 他政党	7- 0 30- 0 11- 0	賛成 (成立)
69	労働党	市民権（障害者） 法案	保護 規制	第二読会 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	5- 2 156- 0 17- 0	反対 (未成立)
70	同上	同上	同上	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	5- 0 153- 0 17- 0	同上

91-92 83	労働党	野生哺乳動物（保 護）法案	保護 規制	第二読会 議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	27-181 142- 0 5- 6	中立 (未成立)
90	保守党	国民投票法案	機構 構成	第二読会 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	21- 2 14- 1 11- 0	反対 (未成立)
92-93 120	労働党	商店法案（修正）	競争 規制	第二読会 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	41- 22 161- 4 26- 1	反対 (未成立)
121	同上	同上	同上	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	36- 32 155- 5 23- 4	同上
268	同上	同上	同上	報告段階 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	13- 13 97- 0 9- 0	同上
269	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	17- 8 93- 1 10- 0	同上
270	同上	同上	同上	報告段階 条項修正案議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	13- 13 0-103 0- 1	同上
271	同上	同上	同上	報告段階 条項議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	12- 15 1-100 1- 9	同上
134	労働党	報道の自由と責任 法案	保護 規制	第二読会 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	16- 9 109- 1 4- 1	反対 (未成立)
135	同上	同上	同上	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	10- 13 105- 2 4- 1	同上
150	労働党	人民代表法案（修 正）	機構 構成	第二読会 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	1- 0 73- 0 4- 0	反対 (未成立)
159	労働党	知る権利法案	機構 構成	第二読会 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	16- 2 142- 0 10- 0	反対 (未成立)

97-98 206	労働党	野生哺乳動物（猟犬による狩猟）法案	保護規制	報告段階 条項第二読会議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	41- 3 1-126 2- 7	中立 (未成立)
207	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	39- 3 1-128 2- 8	同上
208	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	40- 3 1-126 2- 9	同上
209	同上	同上	同上	報告段階 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	3- 37 143- 1 4- 2	同上
210	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	27- 9 2-141 2- 4	同上
211	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	39- 2 1-123 2- 3	同上
327	労働党	花火法案	保護規制	貴族院回付案 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	0- 2 40- 0 9- 0	賛成 (未成立)
328	同上	同上	同上	貴族院回付案 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	5- 0 36- 0 9- 0	同上
98-99 94	労働党	毛皮飼育（禁止）法案	保護規制	第二読会 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	6- 4 115- 0 6- 0	賛成 (未成立)
121	保守党	国民投票法案	機構構成	第二読会 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	125- 0 1- 5 3- 0	反対 (未成立)
122	同上	同上	同上	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	124- 0 1- 0 3- 0	同上
195	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	0- 0 1- 0 2- 0	同上

(注) 党内の賛否の割合は、保守党と労働党及びその他の政党を対象として集計した。

94-95 76	労働党	タバコ製品表示法案	保護規制	第二読会 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	17- 1 68- 0 7- 0	反対 (未成立)
85	保守党	国民投票法案	外交 安全 保障	第二読会 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	11- 2 12- 0 1- 0	同上
94	労働党	野生哺乳動物（保護）法案	保護規制	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	31- 0 207- 0 15- 0	中立 (未成立)
95-96 30	保守党	イギリス時間（特別日照時間）法案	保護規制	第二読会 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	41- 24 48- 44 4- 14	中立 (未成立)
48	労働党	雇用（広告における年齢制限）法案	保護規制	第二読会 討論打切り動議 (否決)	保守党 労働党 他政党	8- 1 53- 0 2- 0	反対 (未成立)
65	労働党	公共利益情報公開法案	機構構成	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	13- 0 99- 0 6- 0	反対 (未成立)
96-97 76	保守党	裁判権（謀議・扇動）法案	保護規制	第三読会 議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	26- 0 0- 0 0- 0	賛成 (未成立)
86	同上	同上	同上	第三読会 議決 (否決)	保守党 労働党 他政党	19- 0 0- 0 1- 0	同上
97-98 100	労働党	野生哺乳動物（猟犬による狩猟）法案	保護規制	第二読会 議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	7-127 372- 2 32- 22	中立 (未成立)
191	同上	同上	同上	報告段階 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	3- 53 175- 0 8- 7	同上
192	同上	同上	同上	報告段階 条項第二読会議決 (可決)	保守党 労働党 他政党	54- 2 3-176 7- 9	同上
205	同上	同上	同上	報告段階 討論打切り動議 (可決)	保守党 労働党 他政党	3- 40 122- 0 7- 2	同上

日本の議員立法の場合、法案提出段階で、党の賛否を決定し、法案の審議段階から党の方針に議員が拘束されるのに対して、イギリスでは、議員立法の場合、事前に、法案に対して党が賛否を明確にすることはない。その結果、各議員は、党の方針から自律的に政策論議を戦わすことができる。しかし、議員立法の場合も、第二読会での論議を経て、最終的な決定段階である報告段階においては、政府側の担当大臣（多くは、議政務次官）から、法案に対する態度が表明される。政府の法案への態度が、賛成あるいは、反対が明確な場合、最終的なディビジョンにおいては、党幹事からの指示がなくとも、与党のバックベンチャーの投票には、政府の方針に沿った投票行動を取る傾向が強く、一定の党派的傾向（パーティーライン）が見られる。表6の期間において、政府が賛成の態度を表明して、与党の議員の投票が、党内で、相当程度（党内での反対票が、全体の三分の一を超える場合）分裂した事例は一度もなく、また、政府が反対の態度を表明した場合に、与党の議員の投票が、党内で、相当程度（党内での賛成票が、全体の三分の一を超える場合）分裂した事例は、保守党政権の時代の商店法案（修正）と、報道の自由と責任法案、タバコ広告法案の三件のみであった。

一方、争点が党派を超えて、対立的なイシューで、世論の関心と呼ぶ政策テーマにおいては、政府側が、中立の立場を表明し、議員の投票は、自由投票に委ねられることが、慣行となっている。フィリップ・コウリイらの研究では、中絶、ギャンブル、スポーツ、検閲、離婚、日曜営業、戦争犯罪、障害者の権利、動物保護、ハンティング、ホモセクシユアリティなどの議員個人のそれぞれのコンシャスに関する政策事項に関しては、政府側が中立の態度を取ることが通常であり、その場合には、議員個人が自分自身の判断にしたがった投票行動を取る必要があり、それぞれの議員個人の思想・信条、選挙区事情、関連利害団体からの影響力、所属政党などによって、投票行動に一定の傾向が見られることが指摘されている。表6に示したディビジョンにおいても、未誕生児（保護）法案、中絶法案（修正）、反論権利法案、アナグマ法案、野生哺乳動物（保護）法案、イギリス時間（特別日照時間）法案、

野生哺乳動物（猟犬による狩猟）法案などの法案で、自由投票が行われ、各議員がそれぞれの政策に対する関心に応じて、党派を超えたクロスボーティグを行った。その結果、野党議員が主導して提出した法案が、可決されたり、逆に、与党議員が主導する法案が、否決されたりすることで、議員立法の審議、投票における議員の政府からの自律性を確保することが可能となっていることが指摘できよう。

(註)

(一) Philip Cowley ed., *Conscience and Parliament*, Frank Cass, 1998 所収の論文を参照のじよ。

終わりに イギリスの議員立法と日本へのレッスン

以上の分析から、イギリスの議員立法の成功・失敗の決定要因は、法案を提出する際の手続きの別、法案に対する与野党を超えた賛同者の数（同時に反対者の数）、法案の持つ政策内容、法案に対する政府の態度、ディビジョンにおける各議員の投票行動などの複合的な要素によって、左右されることが指摘できよう。この中でも、決定的に重要なのは、政府の態度であり、政府が法案の成立に反対している場合に、それを乗り越え、成立に至るためには、法案の審議段階において、修正を受入れ、政府や反対議員により受容度の高い内容に変更するしかない。このことは、議院内閣制の下での日本の議員立法との共通性を持つ。

しかし、日本の議員立法との最大の相違点は、日本の議員立法、とくに、野党提出の議員立法が、政府案への対案としての意味を持つ政党立法であるのに対して、イギリスのそれは、一九三〇年代以降から、すでに議員立法が政党法案としての意味合いを減少させていることである¹⁾。イギリスでは、影の内閣を組織する野党第一党は、対案

を議員立法の形で発議せず、野党日 (Opposition days) の実体動議や、政府法案や実体動議に対する委員会または報告段階での修正案等の形で党としての政策を表明するのが一般的であり、議員立法は、野党による直接的な "Opposition Bills" ではないのである。これに対して、日本の議員立法は、政府案との対案関係にある場合、委員会、一括審議されるのが慣行となっている。もっとも、日本の場合、実質的には、政府案優先で、対案の一括審議は、形式的な場合が多い。イギリスのように、実質的な対案として、野党側からの修正案が本会議の最終段階で、政府側の意見も交えながら、論議される方が、実質的な意義があるといえよう。

また、イギリスの場合、議員立法の提出には、金銭法案の提出の制限がある。金銭法案は、金銭の支出と租税の賦課を目的とする法案を指し、議員提出法案において、支出または課税を付随的に伴う場合、第二読会の議決の後、委員会に付託される前に、政府が、それを承認する金銭決議案 (マネーレゾリューション) を上程し、可決される必要がある。政府は、金銭法案に対して、通常の場合、金銭決議案の提出を拒否することで、金銭条項の委員会付託を阻止するか、第二読会自体に反対するのが通常である。その結果、マネーレゾリューションに政府の承認が得られるのは一会期に数件程度に過ぎず、それは、政府の承認を事前に得られた法案に限定されている。およそ重要な政策案には、予算との関連が不可欠であり、金銭法案の提出に政府側からの強い制約がかかることは、議員立法が政党の政策法案として、また、政府案への対案としての意味を持つことを事実上閉ざすことになっているのである。

確かに、一九六〇年代の労働党政権時には、政府から審議時間の割り当てを受け、数々の自由化法案を議員立法で成立させるという、議員立法の全盛期が存在した。しかし、七〇年代の保守党政権以降、現在のブレア労働党政権まで、議員立法の役割は低下し、政府側のコントロールがより強まっている。イギリスの議員立法にこうした問題点が存在する中で、日本の国会がイギリスから学ぶべきレッスンは、何か。イギリスの議員立法の意義は、政府案の対案としての機能よりも、むしろ、政府側が提案しにくいイシューに関して、争点を議題設定し、議会での議論を深めることで、世論の合意を形成していくという、議題設定・合意形成型の機能をより強化していくことに求めていくべきであろう。

日本の国会の議員立法の最大の欠陥は、それが与野党の事前の根回しによって、国会でほとんど議論されないまま成立したり、党議拘束が強く、野党の法案がほとんど審議されていない現状にある。イギリスの議員立法は、政府による議事日程の統制という強い制約の下で、議員に委ねられた政策決定の聖域として位置付けることもできよう。抽選法案では、クジという偶然性に左右されながらも、すべての平議員が、審議が可能な法案提出への参加の機会を保障され、法案審議や投票行動において、党派を越えた自律的な行動を一定程度保障されている。こうした制約度の低さが、イギリスの議員立法の活発な議論をもたらしていることは疑いない。日本の議員立法にもっとも不足する審議機能の欠如を克服するためには、イギリスの議会において採用されているような、与野党の別なく、議員立法の審議の機会を平等に保障する制度の採用 (例えば、委員会での議員立法審議を与党優先の付託順だけでなく、与野党案を交互に行うなどの慣行を取り入れる) や、委員会ですら十分に審議することを採決の前提にしたり (例えば、問題のない技術的な法案を除いて、法案の採決を、法案の政策の原則論、法案の法制面での逐条審議、修正の可否についての議論の三段階を経ることを手続きの条件とするなど)、党議拘束を対案関係のない議員立法に限って緩和し、議員間の議論をもっと活発にするなどの制度・慣行の改革に取り組むべきであろう。

(注)

(1) Marsh and Read, 1988, op. cit., pp. 27-29.

(2) 三好陽『英国庶民院の年間議事周期』レファレンス、第五〇七号 (一九九三年四月号) 五九頁。Griffith and Ryle,

op. cit., pp.341-342.

- (3) 中村泰男「イギリスにおける議員立法」『レファレンス』第一七〇号（一九六五年三月号）五五頁。
- (4) Marsh and Read, 1988, op. cit., pp.20-21. もっとも、一九七〇年代から一九八〇年代には、一會期平均して一件程度だったマネーレトリクションも、一九九〇年代では、平均して二〜四件程度に増加するようになっていた。

(付記) 本研究の実施に当たって『The Daiwa Anglo-Japanese Foundation (大和日英基金)』より、研究助成を受けた。