

英国下院 情報室編『私法律案 (Private Bills)』 (法律制定概略版シリーズ L4) 2009年10月改訂版

馬 場 健 記

訳者まえがき

本冊子は、英国下院私法律室がほぼ毎年改訂を行っている私法律案の国会への提案方法等に関する手引書である。そもそも私法律案による個人や団体に対する権限付与というメカニズムは、歴史的にはかなり古い段階から利用されてきたが、盛んに用いられるようになったのは、いわゆる産業革命の進展やそれに随伴する都市化による都市問題が発生した18世紀から19世紀にかけてである。「社会的、経済的な大改革は院外の利害関係者によって提案され、そして特定の領域、特定の所有者、及び特定の関係当局に適用される私法案立法によって、漸次的に遂行された。」¹というかつての私法律案提案の活況ぶりは、現在では年間10案件足らずへと極端に減少しており、その提案に際して国会と発案者との間の仲介役である議会代理人の数も19世紀中葉の数百人から6人へ、さらに実際に事案を扱う代理人は2人(2法律事務所)へと激減している。

この背景等については今後少しずつ検討するとして、今回の翻訳は現在の私法律案制定の概略を紹介することを目的とする。

なお、今回の翻訳に当たっての訳語については、国立国会図書館調査立法考査局が1980年に出版した『イギリス議会下院議事手続提要(公的議

1 ウォークランド(田口他訳)『イギリスの立法過程』(未来社、1973年)、p.17。

事)』を参考とした。また、House of Lords、House of Commonsはそれぞれ上院、下院と訳出し、Parliamentには、両院を包含する議会という用語を当てることとした。

冊子扉

私法律案とは、議会外の個人ないし組織（例えば、地方当局²や企業）が、一般法に優位するないしは抵触する権限を自らが得るために発議するものである。ただし、私法律案と議員提案法案（private Members' bills）とを混同してはならない。後者は、公法律案の一種である（概略版1、2参照³）。今日、国会の各会期において、私法律案が提案されることは比較的まれである。私法律案提案に関する手続きの概略は附則A、Bに掲載する。

スコットランドにおけるほとんどの私法律案は、上記とは異なる政令⁴という仕組みにより処理される（概略版L9参照⁵）。

概略版は、すべてインターネット上の以下のアドレスから入手可能である。

<http://www.parliament.uk/factsheets>

2 地方当局には、地方自治体や地方自治体の連合体など様々な主体が含まれる。

3 概略版1、2とは、以下を示す。1: *The Parliamentary Stages of a Government Bill*, Factsheet L1. 2: *Private Members' Bill Procedure*, Factsheet L2.

4 Orderには、大別して国王の立法大権に基づいて枢密院が発する枢密院令（Order in Council）と、各国務大臣が発する大臣令（Order）とがあるが、これらを一括して政令と解釈することが可能である。

5 *Order Confirmation Bills and Special Procedure Orders*, Factsheet L9.

はじめに

私法律案は、19世紀には一般的で、鉄道、船舶用ドック、港湾、ガスおよび水道事業の建設に利用されていた。しかし、かつて私法律案が必要とされた多くの公共事業（路面軌道、鉄道、運河、港湾等）は、今日では1992年交通および公共事業法に基づいて制定される政令という仕組みを通じて法制化される（詳細は後述）。

スコットランドに関する大半の私法律案は、1935年スコットランド私法律案手続法に基づいて取り扱われる（この手続については、概略版L9の「政令確認法案および特別手続政令」⁶で扱う。また、一般的にはこの手続は、交通および公共事業法の影響を受けない⁷）。さらに、ハイブリッド法案（公法律案と私法律案の結合法案）については、概略版L5⁷を参照されたい。

私法律案に関する手続

準備段階

私法律案は、当該法案を望む個人ないし組織⁸の請願により議会に提出される。ある限られた状況を除いては、この請願は、毎年11月27日以前に国会に提出されなければならない。

私法律案は、法律ないしコモン・ローが認める以上の権利や権限を求めるものである。したがって、発案者以外の利害関係者は、この法律案に対して反対することが予想される。議会は、法律制定を求める行為について、

6 注5参照。

7 *Hybrid Bill*, Factsheet L5.

8 総称してPromoter（発案者）と呼ばれる。

毎年12月11日以前に新聞および官報での公示を要求する。さらに、当該法案により影響を受けるとしき人物には、通知がなされなければならない。例えば、墓地の建設許可を求めるために私法律案を利用する場合には、予定地の275メートル以内に住む住民には、その旨の通知がなされなければならない。

議会代理人（Parliamentary Agents）

私法律案の作成および国会の両院の通過に関する作業には複雑な過程がある。そこで、法律案発案者は、議会代理人を有する法律事務所の一つにその作業を依頼する。私法律案の制定過程について知識を持つと議長が認めた法律事務所がいくつかあり、この法律事務所だけが、議会に法案を持ち込むことによる対価⁹を得ることができる。これら法律事務所の名称と住所は、附則Aに掲載されている。その多くでは、私法律案の事務について長年にわたる深い経験を持つ一人ないし複数の事務職員が、議会代理人を補佐する。この議会代理人は、多くの場合当該法律事務所のパートナーの一人である。

議会代理人の最も困難な業務として、議会審議過程の前段ないしその最中に、当該法案に対する潜在的な異議申し立て者と調整を図る必要がある点が挙げられよう。私法律案委員会での審議に際して弁護士団を雇うことで生じる高額な出費をする前に法律案に対する反対者をうまく取り扱うのは、一般に安上がりで時間の節約になるとされる。

9 発案者の代理人として報酬を得ることができるのはこの議長が認めた議会代理人のみであるということここは意味している。

法律案印刷謄本の送付

法律案印刷謄本は、様々な関係機関に対して送付されなければならない、また、議員および議会の事務官が、議会資料配付課 (Vote Office) を通じて入手できるようにしなければならない。一般の人々は、議会对応のために雇われている法律案発案者の法的代理人である議会代理人から印刷謄本を購入することができる。

まれではあるが鉄道、道路、橋梁、運河、貯水池等の公共事業を行う場合には、省庁に通知しなければならない。公共事業に関する計画は、以下の機関に送付されなければならない。すなわち、

- 両院 (「送付書類」参照)
- 環境、食糧および農村問題省、交通省
- 当該地域内で影響を受けるカウンティおよびその他の自治体
- 当該計画が公聴会のために公開された場合には、議会公文書館

さらに、このような公共事業に関する法律案の提案には、ほとんどの場合その年の12月4日以前の環境アセスメントの提出が不可欠である。

1991年度議会から、法律案には説明書を添付しなければならないことになっている。

法律案に反対する請願

法律案に反対の個人ないし組織は、両院に対して反対の請願をすることができる。もちろん、議員に接触を図ることも可能である。後者の場合、その結果は、議員の妨害行動 (blocking motion) にむすびつく可能性がある (4ページ参照)。下院への請願には、専門の議会代理人の雇用も含まれる。もし、専門の議会代理人を雇わない場合には、請願者は自ら活動することもできるし、友人や同僚の代表者となることもできる。ただし請願は、下院の規則に従って作成されなければならない。

下院は、私法律案に反対できるものおよび反対できないものを宣言する。個人が当該法律案により「直接的かつ個別に」影響を受ける場合、換言すれば、少なくとも一般人やその共同体に住む人々とは異なる形で影響を受ける場合、請願を行うことができる。例えば、教区議会や社会クラブ（amenity society）のようなコミュニティの代表者は、そのコミュニティの利益が影響を受ける場合、請願を行うことができる。もし、法律案発案者が、（反対）請願者には意見聴取を受ける権利がないと異議を提起する場合は、私法律案請願資格審査会（Court of Referees）が、その両者の請願の根拠を検証し（いわゆる当事者適格）、その事案についての判定を下す。この審査会は、議長法律顧問（Speaker's Counsel）の支援を受ける古参の陣笠議員からなる合議制機関である。

私法律案に反対する請願をどのように行うかについての詳細は、以下の website を参照されたい。

<http://www.parliament.uk/documents/upload/CommonsPetitioningKit.pdf>

議事規則（Standing Orders）

両院にはそれぞれ、私法律案に関する事務取扱のための議事規則がある。個々の私法律案に対する請願は、この議事規則に規定された諸条件を満たさなければならない。そして、この確認を行う職員が（私法律案請願）審査官（Examiner）¹⁰であり、同時に自らが所属する各院における法律案に関する担当官の役割を負う。

法律案発案者もしくはその代理人は、審査官の前に出頭しなければならず、また審査は各年12月18日以前に開始されなければならない。

この審査の結果として、審査官が議事規則の要件を満たしていないと

10 Examiners of Petitions for Private Billsの略（訳者注）。

考えた場合、当該請願は、議事規則委員会 (Standing Orders committee) に送致される。この委員会は、11人の議員で構成され、当該案件についてさらに審議し、議会に報告する (ある状況下では、たとえ要件を満たしていなくても、当該法律案が審議過程に進むことを許される場合がある)。

さらに、議事規則委員会は、私法律案発案者が11月を過ぎて提出することを望む法律案 (「遅滞」法律案) に対して議事規則を適用除外とすることの妥当性を審議するために参会することもある。また、当初公示した内容に新たな提案を付加することを必要とする場合にも、やはりこの委員会が招集される。

私法律案の審議過程

第一および第二読会

下院歳入委員会議長および上院全委員会委員長 (Lord Chairman of Committees) は、法律案の審議をどちらの院から開始するかを決定する。この決定を行う際には、様々な要因を検討しなければならないが、一般には本質的に地方自治体に関する立法およびその他の複雑な法律案の審議は、事務処理上の理由から、上院から開始する。しかし、政治的議論が予想される私法律案の審議は、どのようなものであれ、一般には下院から開始される。

私法律案は、公法律案と同じ段階を経る (概略版『政府提案法律案の議会での各審議段階』(L1) 参照¹¹⁾) が、異なるルールが適用される。

法律案は、本会議に上程された段階で、第一読会が開催されたと見なされる。その後第二読会に付託される。

下院には、議員による異議のない私法律案を審議するための時間がある。

この時間は、火曜日から木曜日の間の祈祷の後にある。この時間は、異議のない法律案処理のためであり、第一義的には、私法律案のすべてはこの時間に取り扱われる。事務官は私法律案の名称を読み上げる。次いで、異議のない場合には、法律案は次の段階に進むことになる（各審議段階間の間隔は、議事規則により規定される。）。

ひとたび法律案に異議が提示され、次いで議員が「妨害行動」を行った場合、審議過程は、審議のための時間（異議のある私法律議事の時間）が確保されるまで、もしくは妨害行動が取り下げられる（より正確には更新されなくなる）まで中断される。妨害行動は、当日の議事資料（The Vote Bundle）の私法律案議事に関する部分で議会に通告される（概略版『議事資料』（P16）参照）。歳入委員会委員長は、議事のために月曜ないし火曜午後7時ないし水曜午後4時、または木曜午後3時を指定するのが通例である。また、どの場合でも議事は3時間まで可能である。金曜日には議事は設定できない。上記時間における議事の進行は、異議のある法律案を議論する場合、自動的に中断される。

近年、異議のある法律案に関する第二および第三読会の議事では、かなり広い議論が行われる傾向にある。妨害行動を取り下げた議員は、この法律案の利点について議論することや発案者と反対請願者が和解に至るためにより多くの時間を使うことができるように望む。議事は広範囲に及ぶ可能性があるが、議長は、その議論がある一定の範囲に収まるようにする。

委員会段階

法律案には、以下の2つの委員会のうちの1つが関わる。

異議のある法律案委員会

その法律案に反対がある場合には、法案はこの委員会に送付される。異議のある法律案委員会は、選定委員会（Committee of Selection）によって指名された4人の中立な立場の議員から構成される。各議員は、この法

律案に対して自らが利害を持たずまた自らの地元の選挙民について利害がない旨、さらにこの案件について証拠を聴取せずにいかなる問題についても投票を行わない旨の宣誓に署名しなければならない。また、1991年以降、各委員は、すべての会議に出席する義務を負っていると認識していると宣言をしなければならない。

異議のない法律案委員会

法律案に反対の請願がない場合には、5人の議員から構成される異議のない法律案委員会に送付される。この5人とは、歳入委員会議長ないし副議長、および選定委員会によって指名された小委員会 (panel) から選出の4人である。異議のない法律案委員会の手続は、異議のある法律案委員会と比べると複雑ではなく、一般に短期間である。すなわち、主な作業は、法律案発案者がその法案の必要性を証言すると同時に、委員会が提示した質問に回答することである。しかし、当該委員会では、当該法案の技術的側面を調査されることも多い。この場合、議長法律顧問が当該委員会を補佐する。

いずれの場合も、委員会は、準司法的権限を持ち、弁護団から提出される証拠について聴聞することもできる。委員会の機能は、当該法案の審議を進めるか否かおよびどのような形で進めるかを決定することにある。この委員会の審議過程は、法案オンライン (<http://service.parliament.uk/bills/>) から入手可能である。過去の聴聞記録については、議会公文書館オンラインに納められている。

下院に設置されるこの2つの委員会以外の委員会への議員の出席は、一般には強制ではない。しかし、私法律案委員会の委員に任命された議員には、委員会への出席が義務づけられており、下院は、もし当該議員が欠席した場合には、罰を科すことができる。異議のある法律案委員会は、一般には、当該法律案の審議が終わるまで、会期中の火曜、水曜、木曜の午前と午後両方に会議を開催する。多くの場合、法律案の反対者は弁護団を雇

うことはない。しかし、法律案発案者は通例は弁護団を雇う。異議のある法律案委員会での審理は、民事法廷と同様のやり方で執り行われ、事案を証明する責任は、法律案発案者にある。この目的を達するため、法律案発案者の弁護団は、証人を召喚したり証拠を提示したりすることができる。反対者の弁護団ないし代表者は、その後で反論する。彼らは、法律案を完全に却下するよう提案したり、修正を求めたりすることがある。

この手続が終わると、委員会は提起された諸問題について議論する。すべての下院の委員会と同様、委員会は非公開である。委員会は、法案を維持することに賛成かどうかについて審議する。

この会議の結論には二つの可能性がある。

事案不承認

事案が承認されない場合（例えば、前文で承認されなかったと書かれる）、法律案全体の却下に等しい。これはあたかも公法律案が第二読会で否定されたのと同様である。（さらに、異議のない法律案委員会は、前文が承認されているか、またかつて承認されなかったことがなかったかどうかを審議しなければならない。）1994年度国会において、私鉄法律案（クロスレール法案）でこのような事態は実際に起こっている。

事案承認

事案が承認された場合、委員会は、表明された法律案の目的が適切で望ましいと公式に表明する。さらに、委員会は修正が必要かどうかを審議する。例えば、請願者の権利や利益を保護したり、法案申請者が明らかに過剰な権限を要求している場合に法律案の適用範囲に制限を設けたりするためである。

本会議での審議と第三読会

委員会段階の終了後、当該法案の修正が行われた場合には、代理人によって再度印刷が行われ、祈祷の後の本会議開会后すぐに再度当該法案は審議

に付される。ここでは、すべての議員が修正案を提出しようとするのが可能である。しかし、修正案を審議するためには、当該法案を午後7時までには再度審議に付さなければならない。

一般に、第三読会は、数日後に行われるが、審議時間が確保できるまで、開かれないということもある。政府関連議事担当官 (Government business managers) は、一般には、異議のある私法律案の事務に忙殺される時間が余りに多くならないようにと切望しているが、この法律案成立を遅滞させようと議員が当該委員会に参加しないという可能性は大いにある。

上院での審議段階

続いて、法律案は上院に送付され、そこで、前述とほとんど同様の過程を経る (これには、必要な場合のさらなる異議のある法律案委員会の設置およびそこでの検討も含まれる)。しかし、上院は、請願者が再度自分たちの意見を述べなくても済むように、下院で削除された条項を復活させることはない (その逆も同様である)。上院が当該法律案を修正する場合、公法律の場合と同様、下院は、その修正について審議しなければならない。

継続審議

通常、公法律案は、会期の終わり (通常は10月ないし11月) までに両院での審議段階を完了しなければならないが、完了できなかった場合には次の会期に再度初めから提案し直さなければならない。完了できなかった私法律案については、「継続審議」(いわゆる継続提案) となるのが一般的である。したがって、発案者が申請をした場合、仮に総選挙があったとしても、下院は次の会期で法案を審議することを認める決定を行う。当該法案は、形式的には前会期で完了しているすべての過程を経て、前会期で未了

となった段階に進む。私法律案が継続審議にならなかった場合でも、継続審議できるように新会期においてその法案を「復活」（復活審議において）させることが可能である。これには、特に、諸般の理由により、前会期で継続審議を審議する時間がなかった場合を挙げることができる。

地方および個別法（王の裁可）

両院が合意した場合、当該法律案は、王の裁可に付される。法律として裁可され印刷されると、私法律は、地方および個別法集の中に納められて公開される。私法律の章番号は、ローマ数字で印刷され（例：e.g.1988, cap x x x v i）、個別法の章番号は、イタリック（例：e.g. 1988, cap. x x x v）である。

私法律案の審議過程の調べ方

議会の会期内の私法律案の審議過程の進行状況についての情報は、議会ホームページ内で検索することができる。「法案および法制化」の中の「議会での私法律」参照（http://www.parliament.uk/bills/private_bills.cfm）。さらにこのページでは以前の会期に審議された法案の案文も検索できる。

私法律の調べ方

地方および個別法の検索方法については、概略版L12『議会の調べ方』¹²に書かれている。検索のための資料例は、以下の通りである。

12 *Tracing Acts of Parliament*

- 1797年～2002年の地方立法に関する年表 (HMSO 発行、1996年までの増補版はTSO 発行)
- 1801年～1947年の索引および1948年から1966年までの継続索引 (HMSO 発行)
- 法律索引-グレーター・ロンドンに関する法律に関するもの。グレーター・ロンドン・カウンシル発行
- 囲い込み法および判決に関する土地台帳 (Domesday)。レディング大学発行
- インターネット-1991年以降の私法律の完全版は以下で入手可能。
<http://www.opsi.gov.uk/>

私法律案の記録は、公法律案と比べて膨大である。1835年から1917年間に私法律案委員会に提出された証拠書類のデータベースは、地方および個別法の索引と同様、議会公文書館職員により管理運営されている。議会公文書館への詳しい問い合わせ方法は、本書の裏表紙に掲載してある。

地方法制の法典化

地方自治体は、地方および個別法に基づく多くの権限を行使している。数百年にわたって、自治体は、複雑かつ継続的な再編成を経てきたので、多くの自治体が再編以前の団体が長い年月にわたって取得してきた各地域の一部に適用される権限を行使している。グレーター・ロンドン外のイングランドおよびウェールズの自治体に対しては、1972年地方自治法第262条によって、これら継承した権限は、新規の法律が制定されない限り、無効となるとされた。そして、1975年以降、これらの古い法律を修正、現代化、合理化するために、自治体は多くの法律案を提案した。

交通および公共事業法

1986年、私法律制定に関する合同委員会が設置された。この委員会は、1987年から1988年にかけて、私法律というシステムの全体にわたる網羅的な調査を行った。下院は、この報告書を検討したが、その中には、私法律制定手続の範囲から、公共事業に関する法律案を除くという勧告も含まれていた。この提案に実効性を持たせるための法律案が1991年度国会に提案され、これが交通および公共事業法となった。今日、当該法律が規定する手続では、公共事業を行おうとするものは、当該法律に基づいて国務大臣に大臣令の発効を申請することとなる。計画を供託することと環境アセスメントを行うことは、元々私法律の領域であったが、今日ではこの法律により行うことが義務づけられた。地方における公聴会もこの後開催されることになっており、そこでは、計画に対する反対者が意見を述べることができる（詳細は、ブラックストーンの1992年交通および公共事業法ガイド参照）。国務大臣が国家的重要事項であるとその事業を認定する審議に関する規定も存在する。しかし、この手続では、国会の監督から当該公共事業を外すことも議論されうる。当該事業を国会の監督から外すことを承認するための提案は、両院において56日間で通過しなければならない。当該法律に基づくすべての申請は、交通省により、下院の週間情報議会報に通知され、副本の出典とともに私法律欄の最後に掲載される。申請書類は、議員が情報を得ることができるよう、国会図書館にも送付される。

当該法律第14条(5)(a)に基づいて、私法律案の供託計画に相当する計画は、大臣令が作成された後は、議会公文書館に送付されなければならない。現行のものではない申請書類も、将来正当な手続に則って下院図書館から国会図書館に移管されることになる。

交通および公共事業法に基づく大臣令により法制化された公共事業の枠組みは、地方法制度となり、政府刊行物センターによって印刷および販売される。

結論

私法律案の法制化は、複雑である。この冊子はこの内容についての紹介に過ぎない。私法律案のこの過程に関わるようになる可能性のある人は、請願者であれ、申請者であれ、(まず)国会の私法律案事務局に連絡することを強く勧める。下院情報事務局は、私法律案の存在および法制化に関する過程について助言できるし、必要な場合は、私法律案事務局に連絡することも可能である。

附則A 議会代理人一覧表 (省略)

附則B 私法律案の提案の流れ (フローチャート、省略)

附則C 私法律案に対する異議の取扱 (フローチャート、省略)