

(一財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2016年 1月)

【「イングランドの法律のためのイングランドの票」が制度化 ～ イングランドのみに関係する法案の国会審議でイングランドに選挙区がある議員に拒否権】

要旨

- ・ イングランド以外の英国の地域への分権が進展した結果、国会での法案の審議プロセスに関して生じていたいわゆる「ウェスト・ロジアン疑問」と呼ばれる問題に対処するための制度改革が行われた。
- ・ 保守党は、これまでの状況について、イングランドにとって不公平であるとして、制度改革を訴えてきた。
- ・ 新制度下において、イングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関係する法案は、イングランド（またはイングランドあるいはウェールズ）に選挙区がある議員の過半数の賛成がなければ成立しないことになった。

英国下院は、2015年10月、イングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関係する法案について、下院での審議プロセスを変更し、それらの法案の立法化過程におけるイングランド（またはイングランドあるいはウェールズ）の選挙区から選出されている下院議員の決定権を強化する政府案を承認した。これによって、いわゆる「ウェスト・ロジアンの疑問 (West Lothian Question)」、また近年では、「イングランドの法律のためのイングランドの票 (English votes for English laws)」と呼ばれていた英国国会における長年の問題に対し、当面の解決策がもたらされることになった。

「ウェスト・ロジアンの疑問」とは、イングランド以外の英国の地域（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）への分権が進展した結果、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの選挙区選出の下院議員が、イングランドに係る法案について下院で投票できるのに対し、イングランドの選挙区選出の下院議員は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに係る法案について下院で投票することができないという矛盾が生じている状態を指して使われている言葉である。1977年に、スコットランドのウェスト・ロジアン選挙区選出のタム・ダリエル下院議員（労働党）が、下院での質疑で初めて指摘したことからこの名前が付けられた。

現在の与党である保守党はかねてから、国会のこのような状態について、イングランドにとって不公平であり、イングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に係する法律は、イングランド（またはイングランドあるいはウェールズ）に選挙区がある議員によって決められるべきであるとの立場を取っていた。同党は、2001年、2005年、2010年の総選挙のマニフェストでも、この件について制度改正を公約していた。

2010年の総選挙の結果、保守党と自由民主党が連立政権を組み、政権発足直後に発表した政策文書¹では、『ウェスト・ロジアン疑問』について検討する委員会を発足する」との方針が掲げられた。この方針に沿って、下院の元事務総長であるウィリアム・マッケイ卿を委員長とする通称「マッケイ委員会」が2012年1月に設置された。同委員会は、2013年3月に発表した調査報告書²で、「イングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に影響を与える国レベルでの決定は、通常、イングランド（またはイングランドあるいはウェールズ）に選挙区がある下院議員の過半数が合意した場合のみ行う」との原則を下院の決議によって採択することを提案し、この原則に沿った国会での法案の審議プロセスの変更案を幾つか示した。

制度変更のきっかけはスコットランド独立に関する住民投票

こうした経緯はあったが、この長年の問題に対処する制度変更が行われるきっかけとなったのは、2014年9月に行われたスコットランドの独立に関する住民投票であった。住民投票でスコットランド独立が否決された翌日、キャメロン首相は、首相官邸前で声明を読み上げ、スコットランドにさらなる権限を移譲するという3政党の約束は果たされると明言した。約束とは、投票日直前、独立賛成派が勢いを増してきたこと受け、キャメロン首相（保守党党首）及び労働党と自由民主党の党首が、独立が否決されれば、スコットランドにさらなる権限を移譲すると誓約したことを意味する。この際、キャメロン首相はさらに、スコットランドにより多くの権限が与えられるのであれば、イングランド、ウェールズ、北アイルランドについても、新しい公平な取り決めが適用されるべきであるとして、ウィリアム・ヘイグ下院院内総務（当時）を委員長とする新しい委員会が、この件について検討することを明らかにした。首相は、特にイングランドについて、「イングランドの法律のためのイングランドの票という問題 — いわゆるウェスト・ロジアン疑問という問題 — は、決定的な回答を必要としている」と述べた。

¹https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf

²http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030652/http://tmc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/The-McKay-Commission_Main-Report_25-March-20131.pdf

ヘイグ下院院内総務が委員長を務めた委員会は、結局、保守党と自由民主党で意見が割れたため、「イングランドの法律のためのイングランドの票」の問題への解決策について、委員会として統一した見解をまとめることができなかった（労働党は同委員会に参加しなかった）。保守党は、2015年5月の総選挙のマニフェストで、この件に関する制度変更を改めて公約し、「スコットランドが分権された分野で自身の法律を決めることができる一方で、スコットランドに選挙区がある下院議員が、イングランドとウェールズのみに関係する同様の分野の事項について決定権を持てる可能性があるという明らかな不公平を終わらせない」などと述べていた³。

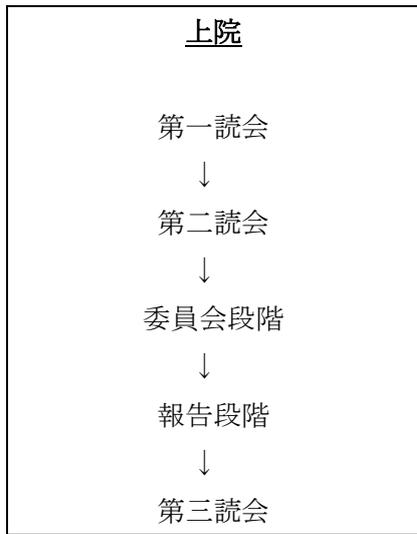
2015年5月の総選挙で保守党は下院の過半数の議席を獲得し、単独政権を発足させた。2015年10月、クリス・グレイリング下院院内総務は、公約に沿って、「イングランドの法律のためのイングランドの票」の問題に対処することを目的として下院の議事規則（Standing Orders）を変更することを提案する動議を下院に提出した。同年10月22日、下院はこれを可決し、議事規則は即日変更された。

国会の審議プロセスの変更内容

下記は、通常、下院に提出された法案が、法律になるまでの流れである（法案が上院に提出された場合は、下院での審議と上院での審議の順番が入れ替わる）。



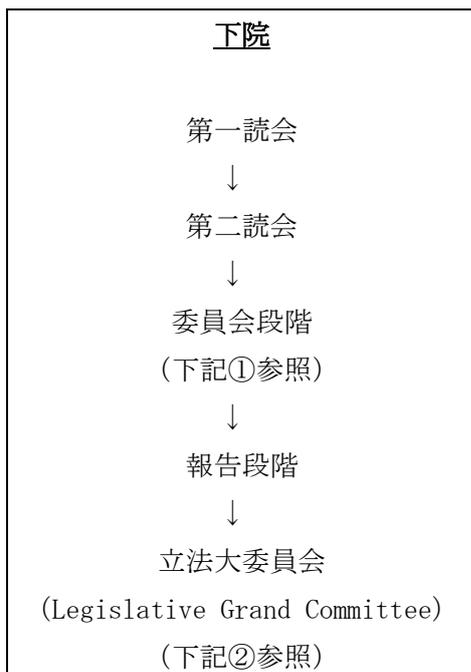
³<https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf>

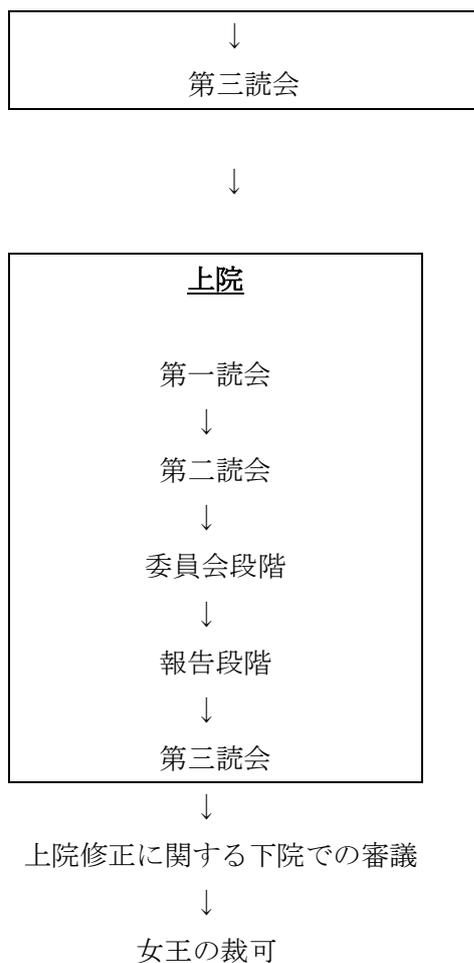


↓
上院修正に関する下院での審議
(Consideration of amendment)

↓
女王の裁可 (Royal Assent)

今回の議事規則の変更によって、イングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関する法案の国会での審議プロセスは、次のように変更された。





新制度で導入された新しい審議プロセスは、政府提出法案（Government Bill）にのみ適用され、議員個人が提出する「議員提出法案（Private Members' Bill）」は対象外である。新制度下では、下院議長（Speaker）が、下院の第二読会の前に、法案の全体または一部がイングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関係するかどうかを判断する。法案の全体または一部がイングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関係すると議長が判断した場合、上記の新しい審議プロセスが適用される。新しい審議プロセスは、法案の内容全てがイングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関係する場合と、法案の一部がイングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関係する場合で若干異なるが、ほぼ同じである。

上図①

通常、下院の「委員会段階」では、法案ごとに設置された「公法案委員会（Public Bill Committee）」が、法案の逐条審議と修正を行う。一部の法案については、下院の全議員を

メンバーとする「全院委員会 (Committee of the Whole House)」がこれを行う。今回の制度変更で、法案の内容全てがイングランドのみに関係する場合に限って、公法案委員会のメンバーが、イングランドに選挙区を持つ下院議員に限定されることになった。この場合、公法案委員会のメンバー構成には、イングランドで各政党が占める下院の議席数が反映される。法案の内容全てがイングランドのみに関係する法案のうち一部については、公法案委員会ではなく、イングランドに選挙区を持つ全ての下院議員をメンバーとする「イングランド立法大委員会 (Legislative Grand Committee(England))」がこの作業を行う。

上図②

新制度では、「報告段階」の後に、その内容の全てまたは一部がイングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関わる法案だけに適用される「立法大委員会」の段階が新たに設けられた。この段階では、内容の全てまたは一部がイングランドのみに関わる法案については、イングランド立法大委員会が、法案（または関係する条項）を、過半数の合意によって承認または否決する。内容の全てまたは一部がイングランドとウェールズのみに関わる法案については、イングランドあるいはウェールズに選挙区がある全ての下院議員をメンバーとする「イングランド・ウェールズ立法大委員会 (Legislative Grand Committee (England and Wales))」がこれを行う。立法大委員会は、法案を修正することはできない。これによって、イングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関わる法案または条項は、イングランド（またはイングランドあるいはウェールズ）から選出されている下院議員の過半数の賛成を得てから法制化されるよう確保する。この段階で法案（または関係する条項）が否決された場合は、下院の全議員が参加できる「再考段階 (Reconsideration Stage)」が設けられ、妥協案を探る。

なお、この新しい審議プロセスは、毎年度の予算の内容を立法化する「財政法案 (Finance Bill)」及びその他の財政関連法案にも適用されることになったが、この場合、立法大委員会には、イングランドとウェールズのみならず、北アイルランドの選挙区選出の議員も含まれることになる。これは、近い将来、スコットランドにおける所得税の税率及びそれらの税率が課税される所得金額を決定する権限がスコットランド議会に移譲されるためである⁴。このため、今後、財政法案及びその他の財政関連法案の所得税に関する条項については、下院の「報告段階」の後、イングランド、ウェールズ及び北アイルランドに選挙区がある全ての下院議員で構成される「イングランド・ウェールズ・北アイルランド立法大委員会 (Legislative Grand Committee (England, Wales and Northern Ireland))」が承認または否決を行うことになる。

⁴ スコットランドにおける所得税の税率決定権などのスコットランド議会への移譲は、現在国会で審議中の「スコットランド法案 (Scotland Bill)」に盛り込まれている。ウェールズ、北アイルランドには、こうした権限はまだ移譲されておらず、イングランドと同じ所得税率が適用されている。

また、新制度で、上院での審議プロセスは変更されなかったが、上院による法案の修正を下院が承認する方法が変更された。上院による法案の修正が、イングランドのみ（またはイングランドとウェールズのみ）に関係する場合は、下院の承認に、①採決に出席している全ての下院議員の過半数と、②採決に出席しており、選挙区がイングランド（またはイングランドあるいはウェールズ）にある下院議員の過半数の両方が必要とされることになった。

2015年10月に下院に提出された「住宅・計画法案（Housing and Planning Bill）」⁵は、全ての条項が、イングランドのみまたはイングランドとウェールズのみに関係しており、新制度が適用された初の例となった。2016年1月12日、下院で、これらの条項に対するイングランド立法大委員会及びイングランド・ウェールズ立法大委員会による採決が行われ、いずれも承認された。

⁵<http://services.parliament.uk/bills/2015-16/housingandplanning.html>