英国下院における電子請願制度の導入過程
―「改革」のジレンマとバックベンチャーの議題設定権―

衆議院事務局秘書課
黒　澤　正　樹

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――

本稿は、英国下院における電子請願制度の導入を可能にした政治的条件を検討し、その導入過程に生じた政治的メカニズムを分析するものである。英国下院の電子請願制度は 10 万筆の署名がなされた請願を討論の議題として取り上げるものであり、議会における権力闘争の焦点である議題設定権と密接な関係を持っている。本稿では「マルチプル・ストリームズ・フレームワーク（ＭＳＦ）」の分析枠組みを採用し、同制度の導入過程を「政策」「問題」「政治」の３つの流れとその合流から分析することで、議会内外における制度アイデアの展開や、議会制度改革を巡る各政党間の競争関係を跡付ける。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　先行研究と問題の所在
Ⅱ　方法論・分析視角
Ⅲ　制度の概要
Ⅳ　政策の流れ：下院・議事手続委員会
Ⅴ　問題の流れ：下院議員経費不正請求スキャンダル
Ⅵ　政治の流れ：2010 年総選挙
Ⅶ　流れの合流：ライト委員会
Ⅷ　電子請願制度の導入
おわりに

はじめに

英国下院の電子請願制度は、下院及び政府が共同で運営するウェブサイト[1]に基づいたものである。全ての英国国民及び英国住民（British citizens and UK residents）は同ウェブサイト上で電子請願のアップロードを行い、また、これらの請願に署名することができる。さらに、これらの電子請願が 10 万筆の署名を集めた場合、下院の請願委員会は、当該請願についての公開討論を行うことを検討するものとされている（以下、特定の請願又は電子請願に基づいて行われる討論を「請願討論」という）[2]。

本稿は、上記のような制度の導入を可能にした政治的条件を検討し、制度導入過程に生じた政治的メカニズムを分析するものである。

＊本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は全て 2025 年 11 月 27 日である。

[1] Petitions UK Government and Parliament 〈https://petition.parliament.uk/〉

[2] 我が国の国会において、「討論」とは議題となっている案件が表決に付される前に、これに対して賛否の意見の表明を行うことを指す。本会議においては質疑の終了後に行われることが両院の規則に規定されており、委員会においても質疑終局後に行われるのが例である。このように、国会における討論は、おおむね質疑と表決の間に行われる審査・審議の一ステージとして理解される。他方、英国議会における討論（debate）とは、ある動議（motion）を議題として、議員が賛否の意見を表明し、討論が終了すれば動議が表決に付されるという一連の過程を指す。英国議会では、質問（question）や委員会における証言聴取などを除いたほとんどの議事は討論の形で行われる。我が国の国会における討論については浅野一郎、河野久編著『新・国会事典』（第３版）有斐閣（2014）137-138 頁、英国議会における討論については吉田早樹人「英・下院の議事手続の効率性」議会政治研究会『議会政治研究』No. 87（2008.9）25 頁を参照。

論　文

Ⅰ　先行研究と問題の所在

１　先行研究の動向

近年、議会における電子請願制度は幅広い研究者の関心を集めつつあるが[3]、そこでなされる研究の多くは、同制度の機能を「政治参加」という観点から捉えたものである。英国下院の電子請願制度を扱ったキャサリン・ボッセルやクリスティーナ・レストン・バンデイラの研究も、こうした視点に基づいたものとなっている[4]。

しかし、英国下院の制度は単に議会外に開かれたものであるだけでなく、議会内における政治活動にも深く関わるものである。とりわけ、議題設定のための権力が議会内における重要な権力資源と見なされていることに鑑みれば、請願討論という仕組みが持つ意義もまた、斯様な権力闘争との関係の中で量られるべきものと言えよう[5]。

こうした問題意識から、本稿では議会内在的な視点に基づきつつ、英国下院において電子請願制度がどのような政治的プロセスの下で導入されたのかを分析する。

２　３つの論点

以上の問題設定を受け、本稿では主に以下の３つの論点を念頭に置いて議論を進めていきたい。

(1) 請願制度を巡る歴史的経緯について

英国議会における請願制度は、1215 年のマグナ・カルタに遡る長い歴史を持つものとされる。とくに 19 世紀にはチャーティスト運動などの中で請願制度が活用され、多くの請願が議会に寄せられることとなった。しかし、20 世紀に入るとその件数は減少し、1970 年代には、下院においては会期ごとにおおむね 35 件ほどの請願が提出されるのみとなっていた[6]。

このように 20 世紀の後半において、英国下院における請願制度は低調なものとなっていた。では、そうした制度がなぜ 2000 年代半ば以降に注目を浴びるようになったのだろうか。

(2) 間接民主制と議会における議題設定について

ヘルベルト・デーリングが論じるように、議題設定権は議会における重要な権力資源の一つである。この点、英国下院における議題の設定は与野党のフロントベンチャーによってほぼ独占的に行われてきた。とりわけ、与党フロントベンチャーすなわち政府は議題の決定に大きな権力を行使することができ、そ

---

[3] 各国の（電子）請願制度を比較した研究として以下を挙げておきたい。Ralf Lindner and Ulrich Riehm, “Electronic Petitions and Institutional Modernization: International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective.” *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, Vol. 1, Issue 1 (September 2009); Tiago Tibúrcio, *The Right to Petition*. Policy Department, European Parliament, 2015. なお、このような研究上の関心の高まりは、電子請願という仕組みに対する認知の広がりと軌を一にしている。列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union、ＩＰＵ）の「世界電子議会レポート 2020」によれば、電子請願は調査対象議会のうち 23％で使用されており、28％が使用を検討中とのことである（*World e-Parliament Report 2020*. Inter-Parliamentary Union, 2021, p. 66）。

[4] 一例として以下を参照。Catherine Bochel, “Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?” *Parliamentary Affairs*, Vol. 66, Issue 4 (October 2013); Cristina Leston-Bandeira, “Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions.” *Policy & Politics*, Vol. 47, Issue 3 (July 2019). また、我が国における先行研究として以下を参照。今井良幸「イギリスにおける請願制度の変遷と電子請願システム導入過程に関する一考察」中京大学先端共同研究機構社会科学研究所『社会科学研究』第 42 巻第１号（2022.2）。

[5] 議会における時間的資源の希少性と議題設定権については以下を参照。Herbert Döring, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda.” Herbert Döring (ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press, 1995.

[6] 請願制度を巡る歴史的沿革の概要については以下を参照。*Public Petitions and Early Day Motions*, First Report from the Select Committee on Procedure, 2006-07 (HC513), Ev 15-16.

の中で、優先すべき議題を速やかに取り上げる一方、望ましくない議題をあらかじめ排除することが可能であった[7]。

他方、バックベンチャーが自ら議題設定を行うことができる機会は、議員提出法律案に関する議事などのわずかなものに限定されていた。しかし、バックベンチャーにとっても、議題設定権は政府の追及や有権者へのアピールという観点から有用な権力資源である[8]。そのため、議題設定権はバックベンチャーがフロントベンチャーに対して試みる議会内権力闘争の主要な焦点となるわけである。

このように、下院における議題設定権は、選挙で選ばれた代表者（議員）によってほぼ排他的に占有され、その中で厳しい競合にさらされていたのであるが、これは同時に、一般国民が議題設定に分け入る余地がほとんどなかったことを意味する。「選挙による独裁」という言葉が示すように、従来、英国議会には直接民主制的な回路がほとんど備わっておらず[9]、議題に関する決定権力・非決定権力の行使はもっぱら間接民主制の枠組みの下でなされてきた。こうした中で、請願討論のような制度を導入すれば、従来議員が占有してきた権力資源、すなわち議題設定権を一般国民へと引き渡すことになる。だとすれば、議員たちはなぜそのような制度の導入を受け入れたのだろうか。

(3) ウェストミンスター型議会における制度改革について

先に述べたとおり、英国下院においては、制度上、通常は多数派すなわち政府が議案の帰趨（すう）を支配している。政府は自らの望む議案をその多数により可決することができ、そうでない議案は同様に否決することができる。さらに、前述のとおり、政府は議題設定においてもほぼ排他的な権力を握っているため、後者のような議案はそもそも議題にさえ上らない場合が多い。

これらのことは、議事規則の改正案など、議会制度に関する議案についても当てはまる。つまり、審議の効率化や合理化など、政府にとって有利な制度改正は容易に実現する一方、審議の充実や行政監視機能の拡充など、政府にリスクをもたらす制度改正は否決されるか、もとより会議に付されないわけである[10]。

---

[7] フロントベンチャーの議題設定権の制度的根拠として、「野党日(Opposition Days)」など一部の例外を除き、政府議事が全ての会議で優先されることを規定した下院議事規則第14条がある。同規則については以下を参照。奥村牧人「英国下院の議事日程改革」国立国会図書館『レファレンス』平成23年12月号（2011.12）。なお、野党日とは、野党が自由にテーマを決め、動議を提出して討論を行う議事であり、一会期につき20日分が充てられる。

[8] ウーナ・ゲイの以下の研究は、議会での議題設定権がバックベンチャーによる選挙区向けキャンペーンにとって有益であることを示唆するものである。Oonagh Gay, “MPs Campaigning for their Constituencies.” Christina Leston-Bandeira and Louis Thompson (eds.), *Exploring Parliament*. Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 275-276.

[9] 高安健将「空洞化する英国の議院内閣制」CCCメディアハウス『アステイオン』第71巻（2009.10）37頁

[10] このことを論じたものとして以下を参照。Alexandra Kelso, *Parliamentary reform at Westminster*. Manchester: Manchester University Press, 2009. なお、議会におけるルールや議事手続についての採決では、慣習上、党議拘束を伴わない「自由投票」が行われることとされている（Meg Russell, “‘Never Allow A Crisis To Go Waste’: The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons.” *Parliamentary Affairs*, Vol. 64, Issue 4 (October 2011), p. 613)。しかしながら、実際にはこうした自由投票に際してもフロントベンチャー（院内幹事）が影響力を行使しており、政府の支持を得ないことには可決は困難であるとされる。このことを論じた研究の一例として以下を参照。Matthew Flinders, “Analysing Reform: The House of Commons, 2001-5.” *Political Studies*, Vol. 55, Issue 1 (February 2007). 同様に、アンドリュー・ケノンは、下院に自らを改革する能力があると考えることは「誤った理解」だと論じている。政府は議事規則の改正に至る複数の段階において拒否権を行使することができるため、はじめから政府の支持を得ないことには改革は成功しないというのがケノンの議論の趣旨である（Andrew Kennon, *The Commons: Reform or Modernisation*. London: Constitution Unit, 2001, p. 2)。なお、下院では1990年以来、バックベンチャーの動議によって議事規則を改正することが不可能とされており、この意味でも、規則の改正には政府の容認が不可欠であった。ただし、バックベンチ議事委員会の設置（後述）により、バックベンチャーの動議提出による規則改正が（一定の例外を除き）可能となった（David

この点、議会に提出される請願の多くは政府の活動に何らかの是正を求めるものであり、それらについての討論が政府に対する追及の場になることは容易に想像できる。つまり、電子請願や請願討論といった制度は、通常であれば政府によって拒絶されるべきものだと言える。では、なぜそのような制度の導入が実現を見たのだろうか。

Ⅱ　方法論・分析視角

１　方法論：マルチプル・ストリームズ・フレームワーク（ＭＳＦ）

(1) ＭＳＦの基本的性格

英国下院における電子請願制度の導入プロセスを分析するに当たり、本稿では「マルチプル・ストリームズ・フレームワーク（ＭＳＦ）」という分析枠組みを用いる[11]。

ＭＳＦは、政策過程を「政策」「問題」「政治」の３つの流れから説明するものである。個々の流れは相互に独立したものとされ、それぞれの中で多様なアクター（参加者）が活動を繰り広げる。そして、３つの流れが合流したときに、特定の政策アイデアが政府のアジェンダ[12]に設定される（「アジェンダの窓」が開く）可能性が高まるものとされる。

ＭＳＦはジョン・キングダンが提示した「政策の窓モデル」を基礎としている[13]。キングダンが同モデルを提唱したのは、「他の主題が無視される一方、ある主題が政府アジェンダになるのはなぜか、政府内やその周辺の人々が他の選択肢を犠牲にしてある選択肢に真剣な注意を払うのはなぜか」という問いに説明を与え得るモデルを提供するためであった[14]。このようなモデルの提示に際し、キングダンはマイケル・コーエンらが提唱した非合理的政策決定モデル(ゴミ缶モデル)に多くを負っている[15]。すなわち、政策過程は「組織化された無秩序」と見なされ、特定の政策あるいは制度がアジェンダに選ばれるプロセスもまた、何らかの問題とその解決策を結ぶ直線的・合理的なものとしては把握されない。

ＭＳＦの大まかな枠組みは「政策の窓モデル」のそれに基づいたものだが、近年の研究の中では、キングダンが前提とした米国の大統領制以外の政治体制、すなわち権威主義体制や議院内閣制へも適用の範囲を広げている。加えて、キングダンのモデルが政策の前決定過程に焦点を当てたものだったのに対し、最近ではＭＳＦを「決定」や「実施」といったその他の政策段階へと応用することが試みられている。これらを踏まえ、本稿でもＭＳＦのコンポーネントを援用しつつ、制度の決定・実施段階にまで視野を広げた分析を行う。

(2) ＭＳＦにおける３つの流れ

以下、ＭＳＦの主要コンポーネントである「３つの流れ」について見ていきたい。

まず、「政策の流れ」とは、政策アイデアが生み出され、検討に付されるプロセスである。この中で、特定のアイデアが多くの参加者に

Howarth, “The House of Commons Backbench Business Committee.” *Public Law*, Issue 3 (July 2011), pp. 490-491, 496)。

11 ＭＳＦの包括的な概説として以下を参照。Nicole Herweg et al., “The Multiple Streams Framework.” Christopher M. Weible (ed.), *Theories of the Policy Process*. 5th ed., New York: Routledge, 2023.

12 ＭＳＦにおける「アジェンダ」とは政策決定者及びその周辺が注意を向ける主題や問題一般を指すものであり、「議会において議事の題目となる案件（議題）」とはやや意味合いが異なる。このような趣旨から、本稿では「アジェンダ」と「議題」の語を使い分けるものとする。

13 ジョン・キングダン（笠京子訳）『アジェンダ・選択肢・公共政策』勁草書房（2017）（原書名：*Agendas, Alternatives, and Public Policies*. updated 2nd ed., 2011）

14 同上　261頁

15 Michael D. Cohen et al., “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Issue 1 (March 1972).

認知され、受け入れられていくことを、キングダンは「軟化」と呼称している。なお、数多ある政策アイデアのうち特定のものが生き残る基準として、キングダンは①技術的実行可能性、②価値受容性、③将来の制約の予測の３つを挙げている[16]。

次に、「問題の流れ」とは、政府が解決すべき問題が認識されるプロセスである。この中では、焦点となる出来事や指標の存在を通じて人々が特定の状況を問題と認知することになる[17]。重要なのは、ここでの問題は人々の「感情」や「価値」、「知識」などに訴えかけるよう、多様な形でフレーミングされ得るということである[18]。このことからもわかるように、ＭＳＦにおける問題は客観的事実というよりは社会構築的なものとして理解される。

最後に、「政治の流れ」は、「国民全体の雰囲気」や選挙の結果、議会における党派・イデオロギーの分布、政権交代などからなる[19]。この中で、政策決定の鍵となる参加者（「政治起業家」）が特定のアイデアを積極的に支持し、そのために多数派形成を試みたときに流れが合流へ向かうことになる[20]。

これら３つの流れが一つ所に収斂（れん）したとき、特定の政策アイデアが政府のアジェンダとして設定される可能性が高まるというのが、ＭＳＦの基本的な枠組みである。なお、流れの合流に際しては、特定の政策を推し進める参加者（「政策起業家[21]」）や、前述した「政治起業家」が重要な役割を果たすものとされる。

(3) ＭＳＦにおける参加者の類型

キングダンによれば、ＭＳＦにおけるアクター、すなわち参加者は「目に見える参加者」と「隠れた参加者」に分類される。「目に見える参加者」とは「報道機関や大衆から注目される」者であり、 具体的には大統領や議員、政党などが挙げられる。彼らはたとえば公聴会や演説、議案の提出などによる公的な活動を通じ、政府のアジェンダに影響を与える[22]。こうした活動は、「問題の流れ」又は「政治の流れ」の中で行われる場合が多い[23]。

これに対し、「隠れた参加者」には学者、調査員、官僚、議会スタッフなどが含まれる。「隠れた参加者」は、アジェンダを実現するための具体的な手段（「選択肢」）を特定する上で活躍する。たとえば、官僚や議会スタッフが専門的な知識を生かして政策ないし制度の技術的・細目的な検討を行うといった活動がここに含まれる。このような取組は，主として「政策の流れ」の中で行われる[24]。

２　分析視角：参加者の行動から

ここで、ＭＳＦのコンポーネントに依拠しつつ、本稿の分析視角を参加者の行動の観点からまとめてみたい。

---

16 前掲注 13　177-188 頁

17 同上　125-142 頁

18 Åsa Knaggård, “The Multiple Streams Framework and the problem broker.” *European Journal of Political Research*, Vol. 54, Issue 3 (April 2015).

19 前掲注 13　195-201、217 頁。なお、ここでいう「国民全体の雰囲気」とは必ずしも大衆の中に実在的に存在するものではなく、様々なコミュニケーションの場における人々の態度から政策決定者等が感じとるものとされる。

20 前掲注 11　pp. 36-37

21 キングダンによれば、政策起業家の特徴は、自らが推奨する政策の実現や政策に参加した満足感、雇用の安定や昇進などによる個人的権力の増大といった利益を追求し、自らの資源を投じることである（前掲注 13　166-168, 239-245, 271-273 頁）。

22 同上　97-99 頁

23 同上　262-266 頁

24 同上　266-267 頁

(1) 議会内の参加者

先に述べたとおり、本稿は議会における政治力学の観点から制度の導入プロセスを検討するものである。したがって、議会に属する参加者、すなわち議員はもっとも主要な参加者ということになる。しかし、議員は政党によって分割され、かつ、政府や影の内閣に地位を占めているか否かでフロントベンチャーとバックベンチャーに区別される。このうち、本稿の鍵となるのは後者の区別、すなわちフロントベンチャーとバックベンチャーが、それぞれに異なった利害に基づいて行動するという点である[25]。

ア　フロントベンチャーの行動

フロントベンチャーは政党指導者としての側面を持ち、さらに、与党フロントベンチャーは政府を形成する。このため、フロントベンチャーは議員個人としての利害と同時に政党あるいは政府としての利害をも追求し、その権力を維持・拡大しようとする。

議会における与党フロントベンチャーの権力は、党議拘束による多数派形成を通じて議案の帰趨を決定する力に基礎付けられている。また、野党フロントベンチャーは「通常の経路（Usual Channels）」と呼ばれる非公式・非公開の協議により、議題設定権の一部を与党フロントベンチャーと分有している[26]。

他方、政党の権力は議会外における有権者からの支持に基礎付けられている。したがって、政党の指導者たるフロントベンチャーは政策実現を通じて有権者からの支持を拡大し、その障害となる事柄を排除しようとする。政府が議会内での権力を保持・強化しようとするのはこのためである。

また、ある時点の与党の下で形成された議会制度は、政権交代を経れば当然にそれまでの野党、すなわち新たな与党へと受け渡されることになる。 このため、二大政党制のもと数年単位での政権交代が繰り返される英国において、強大な政府権力を保証する制度は与党フロントベンチャーだけでなく、将来の政権復帰を見通す野党フロントベンチャーにとっても維持すべきものとなる[27]。こうした理由から、政府権力にリスクをもたらす制度に対し、与野党双方のフロントベンチャーの対応は多かれ少なかれ非応答的なものとなる。

ただし、本稿で問題となるのは、有権者がフロントベンチャーの利益に反するような制度変化、すなわち権力分散的な制度改革を求める状況である[28]。こうした場合、政府は議会内における権力保持（長期的・制度的利益）と議会外における支持獲得（短期的・政治的利益）の間でジレンマに立たされ、その狭間で、特定の改革アイデアを政府アジェンダに設定することを余儀なくされる。また、このような状況下では、改革への志向性は与党の

25　フロントベンチャーとバックベンチャーの関係についての古典的研究として以下を参照。Anthony King, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany.” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, Issue 1 (February 1976).

26　通常の経路については以下を参照。吉田早樹人「ブレア前首相と議会・党内関係」議会政治研究会『議会政治研究』No. 83 (2007.9) 54-55 頁。

27　行政監視及び政権追及という役割において、野党フロントベンチャーはバックベンチャーと一定程度利害を共有している。しかし、ある政党が野党時代に政府権力を低下させるような改革案を唱えていたとしても、当該の政党が与党となれば、そのような改革に対しては消極的になる傾向がある。このことを論じたものとして以下を参照。Matthew Flinders, “Conserving the Constitution? The Conservative Party and Democratic Renewal.” *The Political Quarterly*, Vol. 80, Issue 2 (April 2009), p. 256. こうした議論を踏まえれば、野党フロントベンチャーとバックベンチャーは部分的に重なり合った利害を持つものの、その追求の程度（どれほどラディカルな制度変化を望むか）や一貫性（政権交代後も同様の制度変化を望むか）という点では必ずしも一致しないとまとめることができよう。

28　議会制度を含めた代議制民主主義を権力集中／権力分散の観点から論じたものとして以下を参照。増山幹高「代議制民主主義と国会における権力の集中・分散」成蹊大学法学会『成蹊法学』第 58 号 (2004.1)。

みならず野党フロントベンチャー側にも同様に（あるいはより強く）生じる。よって、そこでは与野党が改革アイデアを競い合う状況（「改革競争」）が生まれることになる[29]。

しかし、政府アジェンダの提示を通じて有権者の支持を取り付けた後、すなわち制度の決定・実施へ至る段階では、フロントベンチャーは集権的な権力構造を維持・回復するため、改革によって生じる影響を様々な形で抑制しようと試みる。このように、改革を巡りフロントベンチャーが直面する長期的利益・短期的利益の相克と、そこから生じる選択及び行動の矛盾を、本稿では「改革のジレンマ」と呼称する[30]。

強調すべきこととして、このようなジレンマは必ずしも制度変化に負の効果をもたらすとは限らないということである。たしかに、そこでは新制度の持つ政治的インパクトが減殺され、政府によって無害なものに修正されることになる。しかし、逆に見れば、このような調整メカニズムを経るからこそアイデアが広く受け容れ可能なものとなり、実現に近づくと捉えることもできる。また、仮にこのような調整過程を欠いていれば、政府は提案されたアイデアを単に可決するか、又は否決あるいは無視するかの選択を迫られることになり、その対応はより硬直的なものとなるだろう。その意味で、改革のジレンマは制度変化のプロセスに妥協点を作り出し、政府による応答的対応のコストを低減させるメカニズムでもあるのである。

イ　バックベンチャーの行動

フロントベンチャー同様、バックベンチャーもまた有権者からの支持を獲得すべく行動し、その障害を速やかに排除しようとする。しかし、その選好は必ずしも集団としての政党と一致するわけではなく、たとえ与党バックベンチャーであったとしても、政府と異なった利害に基づき行動する場合がある。

議会において、バックベンチャーとフロントベンチャーの利害がもっとも鋭く衝突する領域の一つが議題設定権である。前述のとおり、英国下院においては従来フロントベンチャーによって半ば独占的に議題設定がなされてきたが、バックベンチャーもまた、利害追求のための権力資源として議題設定権を要求する[31]。本稿の事例においても、議題設定の在り方を巡るフロントベンチャー・バックベンチャー間の闘争が展開されることになる。

また、制度アイデアの準備に際しても、バックベンチャーは中心的な役割を演じる。バックベンチャーは特別委員会（Select Committees）のメンバーとして、議会内外の参加者のアイデアをまとめ上げ、報告書として提出していく。このことを通じ、バックベンチャーは議会内外の「目に見える参加者」と「隠れた参加者」の間を架橋し、政府アジェンダと個々の制度アイデア（「選択肢」）を結び付ける役目を担うのである。

---

[29] 本稿が論じる「改革競争」のメカニズムは、英国における一連の分権化改革（「マディソン主義的改革」）に関する高安健将の議論から示唆を受けたものである。高安は、改革が推進された要因について「自らを縛る改革を実行することで、自党が有権者の信頼を獲得できるとの期待があったからであり、あるいはそうしなければ、他党との競争に負けて政権から排除される恐れがあったからである」とし、こうした改革の背景には政党間競争が適切に機能したことがあったと論じている（高安健将『議院内閣制』中央公論新社（2018）268頁）。

[30] 高安はナイジェル・フォーマンの議論を参照しつつ、議会主権の原則と政府による議会運営のコントロールの間に生じる矛盾を「ジレンマ」と表現している（Nigel Forman, *Constitutional change in the United Kingdom*. London: Routledge, 2002, p. 235; 高安健将「現代英国政治における権力の監視とコントロール」成蹊大学法学会『成蹊法学』第68-69巻（2008.11）269頁）。本稿でいう「改革のジレンマ」も部分的にはこの議論に関連するものだが、本文中にも示したとおり、本稿の力点はむしろフロントベンチャーが直面する短期的・政治的利益と長期的・制度的利益の相克であり、議会主権の原則という論点はやや後景に退く。

[31] 前掲注８

(2) 議会外の参加者

議会外の「目に見える参加者」としては、ジャーナリストやマスメディアの存在が挙げられる。ジャーナリストは、自らの知識によって特定の状況を問題としてフレーミングする役割を果たす。こうした問題のフレーミングは、マスメディアを通じて一般国民に共有されることになる。また、マスメディアは制度の在り方に対する多様な参加者（国民や議員、有識者など）の見解を集約し、政府や議会へのフィードバックをもたらす機能も担っている。

次に、「隠れた参加者」としては、「ハンサード協会（Hansard Society）」や「憲法ユニット（Constitution Unit）」といったシンクタンクの存在が挙げられる。こうした団体の活動は主に「政策の流れ」において展開され、制度に関する「選択肢」の検討に影響を及ぼす。具体的には、調査報告書の発表や議会における証言などを通じて、現行制度に対する評価や代替的アイデア、他の議会や機関における実践などについての情報をもたらすのがシンクタンクの機能である[32]。

(3) 統合的分析視角

以上を踏まえ、本稿全体を貫く分析視角は次のようなものとなる。

① 通常、フロントベンチャーは権力集中的な制度を志向し、権力分散的な制度変化を排除しようとする。しかし、有権者が権力分散的な制度変化を求め、政党間で「改革競争」が生じた場合、フロントベンチャーは応答的な反応を強いられる。

② このとき、バックベンチャーはフロントベンチャーからの権力分与を求め、そのための制度アイデアを糾合して政府に提案する。フロントベンチャーはバックベンチャーからの提案に応じ、改革アイデアを政府アジェンダとして設定することで、有権者からの支持を獲得しようとする。

③ 他方、フロントベンチャーは決定や実施の諸段階で新制度のリスクを軽減し、集権的な構造を維持しようとする（「改革のジレンマ」）。このような動きに対し、バックベンチャーやマスメディア、有権者からのフィードバック及び制度修正の要求が生じる。これらの調整を経て、新制度が導入される。

Ⅲ　制度の概要

ここからは電子請願制度の概要について、請願討論を中心に確認してみたい。ここで注意を要するのは、同制度の在り方が 2011 年から 2015 年の間に大きく変化したという点である。そこで、はじめに 2011 年に導入された当初の制度を概観した後、現行制度について見ていくことにしたい。

1　政府ウェブサイトに基づく運用

2011 年に導入された請願討論は、政府が運営するウェブサイト上の電子請願システム「英国政府電子請願（HM Government e-Petitions）」に基づいて運用されるものであった。この中で、請願討論は「バックベンチ議事」の一環として実施されることとされた。そこで、まずはこのバックベンチ議事について紹介していきたい。

(1) バックベンチ議事

バックベンチ議事とは、後述するライト委員会による下院改革提言の一環として 2010

[32] 他方、改革の過程でアイデアの実現が危ぶまれた場合や、アイデアが当初想定したものと異なった形で決定・実施された場合、これらの参加者は一種の圧力団体として機能し、議会に対して制度の実現を要請したり、その問題点を指摘したりするようになる。言い換えれば、 シンクタンクは「問題の流れ」あるいは「政治の流れ」に影響を及ぼすこともあり、かつ、その働きはアジェンダ・セッティングのみならず、決定や実施のプロセスにも関わり得るものである。

年に導入された制度であり、一会期につきおおむね35日分（1日分は6時間として計算。なお、35日のうち27日分は本会議場、8日分は「第二本会議場」ウェストミンスターホールでの討論）、バックベンチャーから提案された議題に基づく討論を行うというものである[33]。なお、バックベンチ議事は下院議事規則第14条が定める政府議事（主に政府提出の案件）優先の原則の例外として規定されたものであり、同じく同条の例外とされている野党日などとは別個のものである。

バックベンチ議事の議題は、特別委員会の一つである「バックベンチ議事委員会（Backbench Business Committee）」が決定するものとされている。同委員会はバックベンチャーからの議題の提案を受け、これについての協議を行い議題を決定する。なお、バックベンチ議事においては、以下①から⑥の事項を除くあらゆる議題を扱うことができる。

①政府議事
②野党日における議事
③散会討論に関する動議、10分間規則により提出する法律案、特別委員会委員の指名を求める動議及び議員提出法律案に関する議事
④私法案に関する議事
⑤議事規則第14条（政府議事の優先に関する規定）又は第152J条（バックベンチ議事委員会の構成及び所管事項等に関する規定）の改正を求める動議に関する議事
⑥議長の命による議事又は議長が優先的に取り扱う議事

(2) 政府ウェブサイトに基づく請願討論

2011年に導入された請願討論の仕組みでは、まず、政府の電子請願システム上で特定の請願が10万筆の署名を集めた場合、院内総務からバックベンチ議事委員長に対し、当該請願についての通知がなされる。その後、当該請願に基づく討論の実施を支持するバックベンチャーから提案があれば、バックベンチ議事委員会での協議がなされ、そこでの決定を経て、本会議場又はウェストミンスターホールで討論が行われるという流れであった[34]。

この仕組みのポイントとして、まず、ある電子請願が10万筆の署名を集めたとしても、当該請願について討論を行うことを希望するバックベンチャーが存在しないか、又はバックベンチ議事委員会が討論の実施を決定しない場合、討論が行われないという点が挙げられる。後述するように、このことは国民やマスメディアから政府に対して批判が生じる原因となった。

また、請願討論がバックベンチ議事の35日分の枠内で実施された点も、運用上の問題点として浮上した。後に論じるように、そもそもバックベンチ議事はバックベンチャーの権力強化を企図して導入された制度であり、バックベンチャーにとって貴重な議題設定の機会をもたらすものであった。しかし、その議題が電子請願により決定されてしまうとなれば、その分だけ、バックベンチャーの裁量の範囲は狭まることにならざるを得ない。このような理由から、政府ウェブサイトに基づく請願討論の在り方を巡っては、バックベンチャーからも政府に対する批判がなされることとなった。

---

33 バックベンチ議事及びバックベンチ議事委員会の制度については前掲注7の奥村論文を参照。

34 中井万知子「国民の議会への関与」国立国会図書館『レファレンス』平成24年10月号（2012.10）16頁。ただし、10万筆の署名を集めていない請願についても、討論を希望する議員がおり、かつ、バックベンチ議事委員会が討論を決定した場合には議題とすることが可能であった（Philip Norton, *Parliament in British Politics*. 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, p. 236）。

(3) ウェストミンスターホールでの請願討論

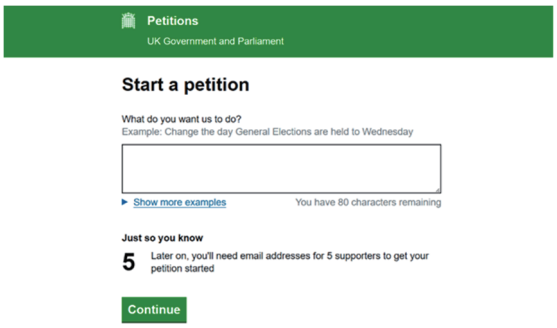
上記のような批判を踏まえ、政府と下院の間で協議がなされたことを受けて、請願討論はバックベンチ議事の時間枠とは別個のものとして実施されることとなった。具体的には、ウェストミンスターホールでの会議として、月曜日の 16 時 30 分から最長３時間分の時間枠が請願討論のために創設されたのである。また、2012 年９月には１万筆の署名を集めた電子請願に対して政府からの応答がなされることが発表され、以降、1 万筆と 10 万筆という２つの基準が現行制度に至るまで維持されている。

第２項　現行制度

2015 年２月 24 日、議事手続委員会の報告書に基づき議事規則の改正がなされ、総選挙をはさんで同年６月より現行制度が運用開始されることとなった。

現行制度の特徴として、電子請願ウェブサイトが下院及び政府の共同運営となったことと、新設の請願委員会(Petitions Committee)が紙の請願及び電子請願の処理を所管し、請願討論実施に係る検討を行うようになったことが挙げられる[35]。なお、請願討論は従前どおり 16 時 30 分から最長３時間、ウェストミンスターホールで実施されるものとされた[36]。加えて、請願討論に係る 10 万筆の署名という基準も維持されたが、この署名数に届かない請願も同委員会の決定によって討論の議題に設定することが可能である。ちなみに、請願討論の動画や政府からの応答は同ウェブサイト上で公開されている[37]。

（図表１）下院・政府共同電子請願ウェブサイト　電子請願アップロード画面



（出所）Petitions UK Government and Parliament, “Start a petition”〈https://petition.parliament.uk/petitions/check〉

新たに設置された請願委員会は 11 名以内の委員により構成され、請願及び電子請願の検討並びに請願討論の設定を所管するほか、証言や文書、記録の収集、報告書の提出や小委員会の設置などの権限を持つことが議事規則第 145Ａ条により規定されている。請願委員会の設置により、討論に限られない多様な請願処理の方法が実現し、より柔軟な対応が可能になったということができる[38]。

---

35 ただし、請願を本会議における議題とすることは引き続き可能であり、その場合にはバックベンチ議事委員会が決定を行うこととされた(Richard Kelly and Lucinda Maer, “Parliamentary Reform and the Accountability of Government to the House of Commons.” Alexander Horne and Andrew Le Sueur (eds.), *Parliament: Legislation and Accountability*. Oxford: Hart, 2016, p. 157). なお、下院では 19 世紀半ば以降請願委員会が設置されていたが、同委員会は 1974 年に廃止された（前掲注６）。

36 請願討論の議事の具体的な流れについては以下に詳しい。UK Parliament, “A Guide to Petitions Debates in Westminster Hall”〈https://committees.parliament.uk/publications/34247/documents/190033/default/〉

37 今井・前掲注４　186 頁; UK Parliament, “Committee opens consultation on its working methods”〈https://committees.parliament.uk/committee/326/petitions-committee/news/99341/committee-opens-consultation-on-its-working-methods/〉

38 請願委員会の実際の取組の一部が『アースキン・メイ』に記載されている。ここでは請願委員会委員と一般国民との意見共有の一環として、請願者などの議会への招致やソーシャルメディアにおける意見表明の促進、オンラインコミュニティとの連携を通じた議論などが挙げられている。UK Parliament, “Erskin May (25th edition, 2019); E-petitions (Para.24.

最後に、電子請願及び署名の手続についてごく簡単に触れておきたい。まず、電子請願は全ての英国国民及び英国住民がアップロード及び署名することが可能である．ただし、アップロードに際しては他の５名の賛成者を必要とする。その後、いくつかの条件[39]を満たしていることが請願委員会のスタッフにより確認されれば、当該請願はウェブサイト上で公開され、署名の対象となる。

以上、英国下院の電子請願制度について確認してきた。

Ⅳ　政策の流れ：下院・議事手続委員会

ここまでに示した問題設定及び分析視角に基づき、以下では電子請願制度の導入に係る具体的なプロセスを検討していきたい。

まずは「政策の流れ」として、電子請願及び請願討論という制度アイデアが参加者の間で共有されていったプロセスを確認する。

１　アイデアの源流

(1) 他機関における事例

そもそも、電子請願という仕組みの導入は英国下院に始まるものではなく、2000 年代半ば頃にはすでにいくつかの先行的な事例が存在していた。たとえば、スコットランド議会は早くも 1999 年から電子請願システムの開発を巡る取組を開始しており、2004 年にはこれを紙媒体の請願と一体のものとして位置付けていた[40]。また、議会とは異なるものの、英国首相官邸では 2006 年 11 月から電子請願サービスを提供していた。同システムは首相に対してオンラインで請願を直接提出できるものであり、その容易さによって人気を博し、メディアからの注目を集めていた[41]。これらの事例は、下院での検討における重要な参照軸として機能した。

(2) 保守党の動向と「民主主義タスクフォース」

一方、下院の請願制度自体についても、その活用を求めるアイデアが提起されつつあった。2005 年６月、当時野党であった保守党の「民主主義タスクフォース」が「人々に力を：議会を再建する」と題した報告書を提出し、議会改革についての提言を行った[42]。これを受け、同党党首デヴィッド・キャメロンは、オンライン請願と、これに基づいた討論や採決の実施というアイデアを提示した[43]。

下院における電子請願制度の検討が本格化

---

22)” 〈https://erskinemay.parliament.uk/section/5093/epetitions?highlight=e-petition〉

39 ここでいう条件とは、当該請願がサイト上で既に公開された特定の請願と実質上同様のものでないこと、下院又は政府による行動への明確な要求をなしていること、当該請願が下院又は政府が責任を負う物事に関するものであること、当該請願が機密に関わるか中傷にわたる言辞、あるいは英国の裁判所において審理中の事件への言及を含んでいないこと並びに当該請願が侮辱的な言辞や冗談、無意味な言葉や広告を含んでいないことである(同上)。

40 田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」国立国会図書館『レファレンス』平成 18 年６月号（2006.6）81 頁

41 同システムが政府の政策に影響を及ぼした事例として、道路税反対の電子請願が挙げられる。道路税は第３次ブレア政権によって交通渋滞の緩和と環境保全のために提案されたが、首相官邸ウェブサイト上ではこれに反対する電子請願が 180 万筆近い署名を集めた。これに対し、運輸大臣ロバート・アレクサンダーやブレア首相はメディアを通じた応答を余儀なくされ、とくにブレアは、請願の署名者らに対して政府を擁護する趣旨の電子メールを送信するに至った。なお、同システムは 2010 年の総選挙に伴い停止された。ブレア・ブラウン政権下における首相官邸の電子請願システムについては以下を参照。中井・前掲注 34　13-14 頁。また、道路税反対の電子請願については以下を参照。University of Oxford, Oxford Internet Institute, The Internet, Policy & Politics Conference (2010), “*The Internet and Representative Democracy: a doomed marriage? Lessons learned from the Downing Street e-Petition Website and the case of the 2007 Road-Tax petition* (Giovanni Navarria)”.
〈https://blogs.oii.ox.ac.uk/ipp-conference/sites/ipp/files/documents/IPP2010_Navarria_Paper.pdf〉

42 *Power to the People: Rebuilding Parliament*. Conservative Democracy Task Force, 2007. 同報告書はこの他にも、下院における議題設定のステージとして「議事委員会（Business Committee)」を設置することや特別委員会制度の改革など、ライト委員会の改革提言（後述）と共通した内容を多く含んでいる。

43 “E-petitions ‘should prompt votes.’” BBC, June 6, 2007. 以下、BBC ニュース及び新聞各紙の日付はオンライン版の

するのは、以上のような背景のもとであった。

２　議事手続委員会における検討

以上を踏まえ、ここからは、下院における請願及び電子請願制度についての検討プロセスを見ていきたい。

ところで、電子請願を含む請願制度改革の検討にあたっては、下院に設置された特別委員会である「議事手続委員会（Procedure Committee）[44]」が中心的な役割を果たした。他方、下院の制度を所管する特別委員会としては、この他に「下院現代化委員会（House of Commons Modernisation Committee）[45]」が設置されており、また、2010年には後述する「下院改革委員会（House of Commons Reform Committee、通称「ライト委員会」）」が設置された。そのため、電子請願制度の検討を巡っては、これらの特別委員会の動きも併せて視野に入れる必要がある[46]。

(1) 報告書「請願」

請願制度を巡る検討の端緒を開いたのは、下院現代化委員会が 2004 年に提出した報告書「議会と国民をつなぐ」(HC368) であった。同報告書は政治不信の高まりや議会への信頼感の喪失などを背景として、議会を有権者にとって近づきやすく親しみが感じられるものにすることや、若い人々を引き込む努力を強化すること、情報通信技術のより良い活用を促進することを意図したものであった[47]。なお、このようなテーマが同委員会の検討対象となった理由としては、イラク戦争を巡って議会内の政治的緊張が高まったことがあったとされる。そうした中で、論争的なテーマを避けるという観点から選ばれたのが、「議会と国民をつなぐ」というテーマだったわけである[48]。同報告書の中で、請願制度は国民と議会のコミュニケーションの手段として取り上げられ、請願の処理方法などについて議事手続委員会等で検討するよう提言がなされている[49]。

これを受けて、議事手続委員会では請願制度についての検討が行われ、2004 年 11 月に報告書「請願」(HC1248) が提出された[50]。この中では請願を所管の特別委員会へ送付する手続や請願の書式などについて検討がなされたものの、全体としてさほど目立つ制度の修正にはつながらなかった[51]。

記事に表記されたものに基づく。

44 公的議事の遂行に関して下院における慣行や議事手続を検討し、提言を行うために設置される特別委員会 (UK Parliament, “Procedure Committee” 〈https://committees.parliament.uk/committee/126/procedure-committee/〉)。

45 下院の手続及び慣習が現代化されるように議論を行い、提言をすることを目的として、ブレア政権の下で下院に設置された特別委員会。他の特別委員会がバックベンチャーから構成されるのに対し、下院現代化委員会は閣僚の一人である院内総務を委員長とし、また、影の院内総務や院内総務の議会秘書官が委員として加わる点に特徴がある（吉田早樹人「英国下院の現代化（modernisation）について」議会政治研究会『議会政治研究』No. 82（2007.6）62頁）。なお、下院現代化委員会はブレア・ブラウン政権期を通じて設置されたほか、2024年に発足したスターマー政権下でも再び設置された。

46 各特別委員会の特質については以下を参照。Thomas Fleming and Hannah Kelly, *Delivering House of Commons Reform: What Works?* London: Constitution Unit, 2024.

47 中井・前掲注34　8頁

48 グレッグ・パワーによれば、このテーマに関する下院現代化委員会の調査は論争的な領域を回避するものであったという（Greg Power, “The Politics of Parliamentary Reform: Lessons from the House of Commons (2001-2005).” *Parliamentary Affairs*, Vol.60, Issue 3 (July 2007), pp. 504-505)。

49 *Connecting Parliament with the Public*, First Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, 2003-04 (HC368), paras. 96-104.

50 *Public Petitions*, Fifth Report from the Select Committee on Procedure, 2003-04 (HC1248).

51 中井・前掲注34　13頁

(2) 報告書「請願及び討論日未定動議」

議事手続委員会における請願制度の検討が本格化したのは、総選挙を経た2005年以降のことであった。同委員会はスコットランド議会やドイツ連邦議会などの視察、首相官邸電子請願ウェブサイトの担当職員との会談などを経て、2007年５月に報告書「請願及び討論日未定動議[52]」(HC513)を提出するに至った。以下、同報告書のうち請願制度に関連する部分について検討を加えていきたい。

ア　主な内容

同報告書は国民の議会への関与促進を企図したものとなっており、その中で、スコットランドや首相官邸などのシステムを引き合いに出しつつ、下院においてどのように請願制度を活用するべきかが検討されている。論点は多岐にわたるが、まずは請願の提出方法の問題が挙げられる。

従来、英国議会への請願は議員を通して行われてきた。他方、たとえばスコットランド議会では、請願は議員を介すことなく直接議会へと提出され、専門の委員会がこれを処理する手続が採用されていた。そこで、請願手続における議員の介在や請願委員会の設置が問題となったわけである。この論点について、同報告書は、議員が請願手続に介在する仕組みは現行制度の強み（strength）であるとの見解を示し、請願の直接提出や請願委員会の設置に対しては否定的な姿勢をとっている[53]。また、請願への対応については、ウェストミンスターホールにおける会議の時間枠を広げ、この中で、政府からの応答が不十分であった請願についての討論を行うというアイデアが示されている[54]。

他方、電子請願については、引き続き検討が必要ではあるものの、基本的には導入を支持する見解が示されている。また、議員の介在の下で電子請願を運用することや、署名のために一定の公開期間を設けること、提出された電子請願は紙の請願と同様の地位を得ることといった基本的な原則が示されている[55]。

以上が、報告書「請願及び討論日未定動議」のおおまかな内容である。ここでは電子請願を含む新たな試みへの展望が示されたが、同時に、議員を介した請願手続の重要性が再確認されるなど、直接民主制的な仕組みの導入に対してはあくまで慎重な姿勢が貫かれたと言うことができる。

イ　政府の応答

議事手続委員会が行った提言に対し、政府はおおむね好意的な反応を示した。この背景にあったのは、2007年６月に発足した労働党ブラウン政権の政策方針であった。

発足当初より、ブラウン政権は憲法改革というテーマを重視し、首相に集中した権力を様々な主体へと分散化させる方向性を打ち出した。この理由として、いくつかの先行研究はブレア政権期における首相への権力集中や、同政権における憲法改革の積み残しといった背景を指摘している[56]。しかし、そうした具体的な政策目標とは別に、「改革志向の姿勢を打ち出す」ということ自体が国民からの支持調達の手段となり得たという点は強調すべきだろう。たとえば、高安健将はブレア政権期以

---

52 討論日未定動議（Early Day Motion）とは、本会議のはじめに主としてバックベンチャーにより提出される10件前後の動議を指す。動議の討論日は未定とされ、実際に討論に付される機会は少ない（Nicolas Besly and Tom Goldsmith, *How Parliament Works*. 9th ed., London: Routledge, 2024, pp. 274-275）。同制度については以下も参照。中井・前掲注34 11頁。

53 前掲注６　paras. 7-27.

54 同上　paras. 42-48.

55 同上　paras. 49-58.

56 大山礼子「変革期の英国議会」駒澤大学法学部『駒澤法学』第９巻第３号（2010.6）82-85頁；近藤康史「ひび割れていく「大統領型」首相」梅川正美ほか編著『イギリス現代政治史』（第２版）ミネルヴァ書房（2016）234頁

降に進展してきた分権的な憲法改革について以下のような分析を加えている。

> 近年の国家構造改革は、政治権力の担い手たちが自らの手を縛る提案をすることで、一方で従来からの政治運営の基本的な枠組みを維持し、他方で自らが権力を獲得・行使する正当性を得ようとする試みとも解釈できる[57]。

このことはブラウン政権にもっともよく当てはまる。ブラウンはブレアから政権を譲り受ける形で首相となっており、総選挙による「洗礼」を経ていなかった。このため、国民の意見をより重視せざるを得ない状況にあったと考えられる[58]。こうした文脈を踏まえれば、ブラウンの示した改革姿勢はまさに正当性獲得のための方策であったと理解することができるのである。

議事手続委員会の提言もまた、こうした改革機運の追い風を受けることになった。2007年７月３日、憲法改革構想についての演説の中で、ブラウンは請願処理の新たな手続について下院が合意することを奨励する旨の発言を行い[59]、さらに、請願の署名数に基づいて討論を行う仕組みについても言及を加えた[60]。この他、政府が同日に発表した緑書[61]「英国の統治」においても電子請願制度を含めた請願手続の検討への言及がなされた[62]。かくして、請願制度の活用はブラウン新政権の憲法改革アジェンダの一環として位置付けられたわけである。

こうした流れの中、院内総務府により、議事手続委員会報告書に対する応答文書が発表されたが、この文書も、同委員会の提言に対しておおむね肯定的な反応を示し、制度についての更なる検討を促すものであった[63]。また、2007年10月25日には、報告書「請願及び討論日未定動議」が本会議での討論に取り上げられた[64]。特別委員会の報告書は必ずしも本会議に取り上げられるわけではないため、このような議題設定がなされたこと自体が、報告書に対する政府の受容的な態度を例証していると考えられる[65]。一方、討論の中ではジョン・バーコウ議員が発言を行い、請願討論のような仕組みにおいて「プロの活動家（professional activists）」の影響力が拡大することに懸念を示した[66]。こうした発言からは、請願という制度に付随する直接民主制的な要素への警戒心を読み取ることができる。

---

57 高安健将「動揺するウェストミンスター・モデル？」国立国会図書館『レファレンス』平成23年12月号（2011.12）47頁

58 齋藤憲司「英国の統治機構改革」国立国会図書館『レファレンス』平成21年３月号（2009.3）32-33頁

59 HC Deb 3 July 2007, col. 818（英国議会会議録「ハンサード」〈https://hansard.parliament.uk/〉の当該日付及び箇所を参照。以下同じ）.

60 同上　col. 830.

61 緑書（green paper）とは、政府の政策や構想を提案し協議するための文書のことである。これに対し白書（white paper）とは、緑書をもとにした協議の結果、一定の結論が得られたものをまとめた文書のことである（前掲注58　31頁）。

62 *The Governance of Britain* (Cm7170). Ministry of Justice, 2007, paras. 157-163.

63 *The Governance of Britain-Petitions: The Government's response to the Procedure Committee's first report, session 2006 to 2007* (Cm7193). Office of the Leader of the House of Commons (2007), paras. 2-15.

64 HC Deb October 25, 2007, cols. 441-504. なお、ここでは下院現代化委員会の他の報告書の提言なども議題とされている。

65 特別委員会の報告書は特別委員長らを委員とする連絡委員会（Liaison Committee）によって本会議の議題とされる場合があるものの、その数は限られており、そこで選択されなかった報告書の取扱いは政府の判断により決定されてきた。このことは議事手続委員会の報告書にも当てはまる。以下を参照。奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」国立国会図書館『レファレンス』平成22年11月号（2010.11）202-203頁; Howarth・前掲注10　p. 496.

66 前掲注64　col. 483.　これに対し、グレッグ・ナイト議事手続委員長は、現職議員と有権者とのつながり、すなわち議員を介した請願の提出が重要であるとの見解を示した（同上　cols. 483-484）。

(3) 報告書「電子請願」

このように政府からの好意的な反応を受ける中、議事手続委員会は翌2008年３月に新たな報告書「電子請願」(HC136) を提出した[67]。

ア　主な内容

同報告書は、電子請願システム導入の構想について、その大枠のみならず運用等の詳細にも踏み込んだものとなっている。

同報告書はオーストラリア上院やスコットランド議会、英国首相官邸の電子請願システムなどを参照しつつ、複数の選択肢の比較検討や論点の提示を行い[68]、その上で、以下のような内容を含む制度案を「我々が望む案」として提示している。

・電子請願は議会のウェブサイトを通じて投稿(submit)される。
・それらの電子請願が下院のルールに従っていれば、請願者の選挙区の議員はファシリテーターとして行動するよう依頼を受ける。
・その後、電子請願は一定期間、議会のウェブサイト上に提示される。他の人々はそれに署名することができる。
・政府は通常、提出から２か月以内に応答するものと期待される。
・１年に３回、いくつかの電子請願は下院においてウェストミンスターホールでの討論に付される[69]。

この案からは、議事手続委員会がオンラインでの請願手続を導入しつつ、その中であくまで議員による仲介プロセスを存続させようとしたことが見て取れる。また、請願討論の回数も１年（一会期）につき３回と控えめに設定され、その議題設定はあくまで議員（議事手続委員会）が行うものとされている[70]。これらのことから、同報告書もまた、議員の裁量権を重視する間接民主制的な仕組みを支持したと理解することができる。

イ　政府の応答

同報告書に対しても、政府は当初好意的な反応を示した。たとえば2008年７月22日にハリエット・ハーマン院内総務が発出した大臣声明では同報告書のアプローチに対する賛意が示され、同年の後半に本会議での討論を実施することが示唆されている[71]。しかし、その後政府の態度は著しく硬化し、上述の討論も実施されることはなかった。

政府が態度を変えた原因として、同年９月に世界金融危機が発生したことが考えられる。大山礼子によれば、経済危機を前にして政府は対応に追われることになり、「首相の関心も憲法改革を離れて、より幅広い政策分野に移ってい」ったとされる[72]。すなわち、新たな優先課題の発生により、政権にとって取り組むべきアジェンダが変化したということである。事実、クリス・ブライアント院内副総務からグレッグ・ナイト議事手続委員長に宛てられた書簡には、以下のような文言が含まれている。

> 現下の経済情勢では下院による自身の手続のためのいかなる支出についても、非常に慎重に吟味する必要があり、一般国民に対して完全に正当化できるもの

---

67 *e-Petitions*, First Report from the Select Committee on Procedure, 2007-08 (HC136).

68 同上　paras. 43-101.

69 同上　para. 102. なお、後年『ガーディアン』紙が報じたところによれば、このとき議事手続委員会が請願討論の回数を少なく設定した背景には、首相官邸電子請願システムにおける道路税反対請願の事例（前掲注41を参照）に基づく懸念があったとされる。以下を参照。"E-petitions: the people's voice." *Guardian*, November 17, 2011.

70 前掲注67　paras. 113-114.

71 HC Deb July 22, 2008, col. 99WS.

72 大山・前掲注56　84頁

でなければならない[73]。

ここからは、経済情勢の変化に伴い、議会に係る支出に対する政府のポリシーが変化したことが読み取れる。このような状況の中で、下院における電子請願制度の検討は―アイデアの「軟化」を遂げつつも―停滞を迎えることとなったのである。

Ⅴ　問題の流れ：下院議員経費不正請求スキャンダル

ここからは「問題の流れ」として、2009年５月に発覚した「下院議員経費不正請求スキャンダル」について見ていきたい。

１　スキャンダルの概要

下院議員経費不正請求スキャンダルとは、2009 年５月８日の『デイリー・テレグラフ』紙のスクープを発端とする一連の報道により、下院議員らによる不正な経費請求が暴露された事件である[74]。この中ではブラウン首相やキャメロン保守党党首などを含む400名近い与野党議員による不適切な経費の使用が報じられ、その中には刑事告発を受ける議員もいた[75]。さらに、現職議員らが次々に次期選挙への不出馬を表明し、下院議長が辞職を余儀なくされるなど、英国の政治空間に深甚な影響をもたらすものであった[76]。

２　フレーミングの拡大

以上のように、同スキャンダルはもともと政治家による政治資金関連の「不品行」にまつわる問題であった。しかし、このような問題のフレーミングは、マスメディアの報道の中で次第に拡大・重層化されていくことになった。

アレクサンドラ・ケルソーによれば、経費問題が発覚した当初、人々は経費制度の成り立ちや請求の具体的な内容などに関心を向けていたが、すぐにその焦点は変化したという。すなわち、スキャンダルは「英国の国体の内にある、はるかに深刻な悪性腫瘍の単なる兆候」と見なされるようになっていったのである。そこでは経費の濫用という個別具体的な事象だけでなく、より一般的な政治システムの在り方自体が問題視され、「新しい政治」や「政治の浄化」、「目的に適った」政治システムの構築といった課題が前景化することになった[77]。また、このようなフレーミングの拡大と並行し、『ガーディアン』紙のようなメディアはその解決策にも注意を向けるようになっていった。それはつまり、上院の民選化や選挙制度改革などの大掛かりな憲法改革を実行することであった[78]。

重要なことは、ここでメディアが「知識」（だけ）ではなく「価値」や「感情」を通じて国民に訴えたという点である。ケルソーも指摘するとおり、大元の経費スキャンダルと憲法改革には直接の関係はほとんどない[79]。

---

73 *e-Petitions: Call for Government action*, Second Report from the Select Committee on Procedure, 2008-09 (HC493), Ev 1.

74 この事件については以下を参照。Alexandra Kelso, “The Public Good: Reforming Westminster after the Expenses Crisis.” *Political Insight*, Vol. 1. Issue 1 (March 2010)；齋藤憲司「英国における政治倫理」国立国会図書館『レファレンス』平成22年３月号（2010.3）。

75 小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容』法律文化社（2012）43頁

76 齋藤・前掲注74　6-7頁

77 Kelso・前掲注74

78 同上；Russell・前掲注10　p. 618.

79 Kelso・前掲注74　p. 9. なお、経費制度自体については議会において見直しがなされ、その他、議会倫理基準法の制定などの対応がなされた（齋藤・前掲注74　14-24頁）。

つまり、ここで問われているのは、改革がもたらす効果やそのメカニズム(「知識」)ではなく、あるべき政治の姿(「価値」)の実現であり、だからこそ、それを成しえない政治エリートへの怒り(「感情」)が広く喚起されたのである。このようなフレーミングの拡大・重層化を経て、「問題の流れ」は合流の準備を整えたのである。

Ⅵ　政治の流れ：2010 年総選挙

以下では「政治の流れ」として、2010 年の総選挙を前にした各政党の動きを見ていきたい。ここでは各政党が有権者の支持を獲得すべく、様々な憲法改革のアイデアを競い合うことになった。

1　野党の動向

まずは野党側の動きを見ていきたい。野党第一党である保守党はキャメロン党首の下、かねてから憲法改革へのコミットメントを強めていた[80]。こうした姿勢はブラウン政権の当初のアジェンダに対応したものであり、経済危機の発生後は後景に退いていたが、議員経費スキャンダルの発覚に伴って再び浮上することになった。

憲法改革を求める「国民全体の雰囲気」に対し、キャメロンは機敏に対応した。経費スキャンダルが発覚した５月の末、キャメロンは『ガーディアン』紙上に「新たな政治」と銘打った憲法改革構想を提示した[81]。また、これに続けて「壊れた政治の修復」と題した演説を行い、改革姿勢を明確に打ち出した。ここで示されたのは地方分権や説明責任といったスローガンなど、全体として首相及び執政府からの権力の分散化へ向けた改革方針であった。加えて、この中では下院、とくにバックベンチャーの権力の強化や自律性の向上も唱えられた[82]。

次に第三党である自由民主党だが、そもそも同党は従来から選挙制度改革を主張していた。そのため、経費スキャンダルがもたらした政治的危機の状況、とりわけ憲法改革に向けた機運の高まりは、同党にとっては好機として映ったと見ることができる[83]。

以上のように、憲法改革を求める「国民全体の雰囲気」の中、総選挙に至る１年間は野党にとって自らの改革アイデアをアピールするための「ショーウィンドウ」となったのである[84]。

2　政府の動向

上述のような「改革競争」の中で、ブラウン首相もまた、議会での演説や文書「英国の未来の建設」を通じて一連の改革アイデアを提示していった[85]。しかし、『タイムズ』紙のコラムニストであるピーター・リデルは同紙上で「デヴィッド・キャメロンは、経費騒動を巡るあらゆる戦術的な闘争に勝利しており、

80　前述した保守党民主主義タスクフォースを想起されたい。また、前掲注 27 のフリンダースの研究を参照。

81　“A new politics: We need a massive, radical redistribution of power.” *Guardian*, May 25, 2009; “A new politics: Electoral reform.” *Guardian*, May 25, 2009; “A new politics: Democratic accountability.” *Guardian*, May 25, 2009; “A new politics: The post-bureaucratic age.” *Guardian*, May 25, 2009.

82　Conservative Party, “Fixing Broken Politics.”
〈http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/05/David_Cameron_Fixing_Broken_Politics.aspx〉〔以下のアーカイブより参照〕
〈https://web.archive.org/web/20090529062001/http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/05/David_Cameron_Fixing_Broken_Politics.aspx〉

83　この間、自由民主党は「英国の政治を救うための 100 日」というキャンペーンを実施している（Kelso・前掲注 74　p. 10)。

84　同上　p. 9.

85　大山・前掲注 56　84 頁

不満なゴードン・ブラウンと政府がずっと後ろを歩くのを置き去りにしている」と論じ、ブラウンの対応の遅れを指摘している[86]。

政府側の動きが遅れたことについて、ケルソーは２つの理由を挙げている。第一の理由は、野党が実施の責任を（直ちに）負うことなくアイデアを提案できるのに対し、与党は実施の責任を負わざるを得ないという単純な、しかし重要な事実である[87]。

第二の理由は、そもそも憲法改革というアジェンダは労働党自身が 1990 年代以来掲げ続けてきたものであったということである。ブラウンが経費スキャンダルを受けて提示したアイデアは同党が 10 年以上前から約束してきたはずのものであり、そのことは首相の改革言説から信憑（ぴょう）性を奪うことになった[88]。事実、キャメロンは 2009 年６月 10 日の首相演説を受け、なぜ憲法改革にここまで時間がかかっているのかという趣旨の問いを投げかけている[89]。

また、上記のような理由に加え、支持率の点でも、党内における求心力という点でも、ブラウン政権の「体力」が明らかに低下していたことも背景として指摘すべきであろう。

そうした状況の中、同政権に残された数少ない「手札」の一つが「自らの手を縛る」改革の実行であった。言い換えれば、短期的・政治的利益の獲得のため、長期的・制度的利益を手放すという選択が、ここにおいて現実性を帯びつつあったわけである。

以上のように、高まる「改革競争」の圧力を受け、各政党が議会制度を含む統治機構改革へと目を向け始める中で、「政治の動き」は合流の準備を整えたのである。

Ⅶ　流れの合流：ライト委員会

ここからは、３つの流れが合流し、電子請願制度導入を含めた下院の制度改革が政府のアジェンダに設定されていったプロセスを検討したい。

１　「政策起業家」トニー・ライト

まず、３つの流れを結合させる上で重要な役割を果たした参加者として、労働党のトニー・ライト議員が挙げられる。

1992 年に下院議員としてのキャリアを開始したライトは、労働党の憲法改革路線に深い影響を及ぼした活動団体「憲章 88（Charter 88）[90]」の支持者であった。1999 年から 2010 年にかけては下院・行政委員会の委員長を務め、情報自由法の修正などに携わる傍ら、特別委員会への首相の出席を求めるなど、憲法改革や議会改革とも少なからぬ関わりを持っていた。加えて、ライトは政治学者としてのバックグラウンドを持っており、議員となってからも憲法ユニットの研究プロジェクトのアドバイザーを務めていた[91]。

このように、ライトは議員経費スキャンダルが発覚する以前から憲法・議会改革についての知見を蓄積しており、それらのアイデア

---

86 “David Cameron is ahead in the tactical battle on expenses.” *Times*, May 27, 2009.

87 Kelso・前掲注 74　p. 9.

88 同上

89 HC Deb June 10, 2009, cols. 799-800.

90 憲章 88 は 1988 年に左派系知識人らが中心となって結成したグループであり、行政監視の強化、情報自由法制定、地方分権推進などに関する提言を行った（大山・前掲注 56　79 頁）。

91 Russell・前掲注 10　p. 618. なお、メグ・ラッセルによれば、ライト委員会が提案したバックベンチ議事委員会は、憲法ユニットの報告書「議会の統治？」により提起されたアイデアであったとされる（同上　pp. 616-617）。同報告書はバックベンチ議事の創設や同委員会の設置のほか、特別委員会委員及び委員長の選任方法の改革も提言している（Meg Russell and Akash Paun, *The House Rules? International lessons for enhancing the autonomy of the House of Commons*. London: Constitution Unit, 2007）。

の「軟化」に自ら携わりつつ、実現の機会を待っていたわけである。この意味で、ライトはＭＳＦにおける「政策起業家」としての資質を十分に備えていたと言えるだろう。

２　アジェンダの窓：ライト委員会の活動

(1) 委員会設置の経緯

2009年６月１日、ライトはブラウン首相に向けて下院改革を勧める内容の書簡を送付した[92]。スキャンダルにより失墜した政治的信頼を回復するための手段として、ライトは下院の制度改革を提示したのである。

これを受け、同月10日、憲法改革に関する演説の中で、ブラウン首相はライトの提案を受け入れる旨の発言を行った。具体的には、特別委員会委員及び委員長の選任手続の民主化、「非政府議事」の創設に加え、「国民が討論のために問題のいくつかを直接提起できるようにすること」を含む改革についての勧告を目的とした、超党派の会議体を時限的に設置することへの支持を表明したのである[93]。さらに、キャメロンの発言に応答する中で、現在首相官邸に提出されている請願が討論可能な形で議会に提出されるよう検討することを提案した[94]。首相官邸にあえて言及していることから、これは電子請願に基づいた制度を意味するものと考えられる。

かくして、「政策起業家」ライトの行動は「政治起業家」ブラウンのアジェンダに影響を及ぼし、下院改革をその筆頭へと浮上させることに成功した。また、上述のとおり、その中には請願制度に係るアイデアも含まれていた。つまり、ここにおいて３つの流れは合流し、電子請願制度の導入に向けた「アジェンダの窓」が開いたわけである。

この合流はいかなる条件の下に生じたのであろうか。第一に重要なのが、ライトによる改革アイデアの迅速な提示である。下院における議題設定の仕組みや特別委員会に関する改革といったアイデアは、いずれも保守党民主主義タスクフォースやシンクタンクなどによって従来から唱えられ続けてきたものであった[95]。すなわち、ライトはすでに手元にあったアイデアを糾合することで、改革パッケージの速やかな準備に成功したのである。

第二に指摘すべきは、問題のフレーミングの在り方である。憲法改革一般と同様、ライトの提案した下院改革と経費スキャンダルとの間にもまた、直接のつながりはほとんどない[96]。しかし、先に見たように、本事例における問題は単なる経費の濫用事件から国家制度一般の病理へと拡大・重層化されていた。こうしたフレーミングがあったからこそ、下院制度改革というアイデアが解決策としての妥当性を獲得したわけである。

そして第三のポイントは、「政治起業家」の動向である。総選挙を翌年に控え、各党のリーダーは改革を巡る競争へと突入していた。ラッセルによれば、こうした中でブラウンもまた、「議会の評判を回復する喫緊の必要性[97]」を感じ、かつ、「改革派の首相」という評価を取り戻す機会として目下の状況を捉えたとされる[98]。このように、ライトが行動を起こす段階で「問題の流れ」と「政治の流れ」はすで

---

92 Russell・前掲注10　p. 618.

93 前掲注89　col. 797.

94 同上　col. 801.

95 前掲注42及び91

96 Philip Cowley, “The coalition and Parliament.” Anthony Seldon and Mike Finn (eds.), *The Coalition Effect 2010-2015.* Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 141; Russell・前掲注10　p. 618.

97 Russell・前掲注10　p. 618.

98 同上

に合流の予兆を見せつつあったのであり、その中でライトが果たした役割は、制度検討の主体として特別委員会の新設を提案するとともに、具体的な選択肢の枠組みを示したことであったと言えよう。

(2) 委員会の設置

次に、ライト委員会が正式に設置されるまでの流れを確認したい。政府は委員会設置の動議を６月後半の段階で提出したが、委員会の所管事項を巡って合意が得られないことを理由として議決が遅れることになった。その後、修正や再提出を経て、7月 20 日に動議が可決されたことで、ライト委員会はようやく設置を見ることになった[99]。なお、翌 21 日に同委員会は最初の会議を持ったが、この日はちょうど下院が夏期休会に入る日であった[100]。

上述のような設置の遅延が、政府にとって有利なものであったことは間違いない。改革に許された時間は限定されており、その時機を逸すれば、議会制度という分野に再び国民の関心が集まる可能性は低い[101]。つまり、可能な限り決定を遅延し、議会内外の改革機運がしぼむのを待てば、政府は長期的な制度的利益を維持することができるのである。ここには、短期的利益と長期的利益のジレンマに立たされたフロントベンチャーの選好が如実に反映されている。

３　報告書「下院を再建する」

このような時間的制約の中、ライト委員会は報告書「下院を再建する」(HC1117) を短期間のうちにまとめ、2009年11月に提出した。

同報告書は、下院における政府、具体的には院内幹事の影響力を弱め、議院の自律性を高めることを主眼に据えたものであった[102]。ここでの「議院」とは無論、執政府から独立した立法府の全体を指すのであり、その意味で、同報告書はバックベンチャーの自律性ひいては権力の強化を目指すものであったと言うことができる。以下ではその内容を確認した後、下院における審議の経過を見ていきたい。

(1) 主な内容

報告書「下院を再建する」は、大きく分けて３つのテーマを柱として掲げている。すなわち、

①特別委員会（委員及び委員長選任手続の自律性の向上など）
②下院における議事（下院議事委員会及びバックベンチ議事委員会の設置など）
③国民の関与（電子請願制度の導入など）

である。

このうち、本稿では②及び③を中心に検討を加えていきたい。というのも、同報告書中、電子請願制度はバックベンチャーの議題設定権の強化（バックベンチ議事委員会の設置）と密接に関連したものとして位置付けられているためである。

ア　下院における議事

最初に、下院における議事というテーマについて見ていきたい。ここで志向されたのは、バックベンチャーの議題設定権の強化である。

まず、同報告書では、下院における議題設定について政府が大きな力を持っていることが問題として指摘される。その上で、政府議事及び野党日とは別に「バックベンチ議事」

---

99 この間の経緯については以下を参照。Lucinda Maer and Richard Kelly, *Establishment of the Select Committee on Reform of the House of Commons* (SN/PC/05140). House of Commons Library, 2010.

100 Russell・前掲注10　p. 619.

101 同上　p. 618. ラッセルによれば、議会改革は稀にしか国民の関心を引かないとされる。

102 同上　pp. 627-628.

を創設し、バックベンチャーが議題設定を行うべきだとの見解が示される[103]。

これを踏まえて、同報告書は大きく２つの制度を提案する。一つは前述のバックベンチ議事委員会であり、今一つは「下院議事委員会」である。下院議事委員会とは、副議長を委員長とし、政府及び野党の代表者並びにバックベンチャーの代表者（バックベンチ議事委員会)が参加する会議体であり、政府議事、野党日（Opposition Days）及びバックベンチ議事の議題の協議を行うものとされている。同委員会は議題の決定を行う機関ではないが、委員会で合意が得られなかった場合には、委員長が自らの名のもとに議題の案（draft agenda）を修正可能な動議として提出できるものとされている[104]。すなわち、これまではフロントベンチャーが独占的に決定してきた下院の議題を、バックベンチャーを含む委員間の協議、ひいては下院全体の議決の対象とすることが提案されたわけである。

イ　国民の関与

次に、国民の関与というテーマについて見ていきたい。この中では、国民が議会での議題設定に関与できるようないくつかの制度について検討がなされているが、本稿では電子請願に関する部分を中心に検討を行う。

なお、前提として、本テーマが同報告書の中で必ずしも中心的な位置付けを与えられていないということを指摘しておきたい。事実、同報告書の中では「国民が下院における討論と議事を引き起こすことを可能にする」という方向性が示される一方で、国民はすでに議会での審議に実質的な影響を及ぼしているとの見解も併せて打ち出されている[105]。また、同報告書の「主要な目的(overriding thrust)」はバックベンチ議事委員会の創設により議員が議事を主導する手段を増加させることであり、国民の影響力はこれを通じて自動的に高められるとも述べられている[106]。すなわち、ライト委員会はあくまで間接民主制の原則を支持する姿勢を貫いており、直接民主制的な制度の導入には慎重であったということである。このことを踏まえれば、同報告書が提案した電子請願制度もまた、議員を中心とした議題設定のシステムに基づきつつ、その中で部分的に国民の声を吸い上げるためのもの、いわば間接民主制の「サブ・システム」として位置付けられていたに過ぎないことが理解できる。

では、その具体的な制度はどのように示されたのだろうか。まず、同報告書は議事手続委員会がこれまで行ってきた検討の経緯を確認した上で、電子請願システムの導入如何（いかん）は政府でなく下院の判断に基づいて決定されるべきだとの見解を示している。そして、同システムについての緊急の検討を促し、2010 年の前半に費用の積算を経た案を策定するよう提言を行っている[107]。

続いて、同報告書は、請願が電子・紙を問わず①下院による何らかの調査に値するか否か②（本会議場などでの）討論に値するか否かの２点を決定できるような機関によって検討されるべきだとの見解を示し、議事手続委員会自身がこうした役割を担うことを提言している。その具体的な手続としては、まず、同委員会において請願を検討し、その中で特

103 *Rebuilding the House,* First Report from the Select Committee on House of Commons Reform, 2008-09 (HC1117), paras. 120-195. とくにバックベンチ議事委員会については paras. 176-181 を参照。
104 同上　paras. 200-202.
105 同上　paras. 224-225.
106 同上　para. 227.
107 同上　paras. 235-237, 246-254.

別の取扱いに値するものがあれば、それについての政府の応答を待つ。その後、政府の応答や他の資料を確認した後、当該請願の主題が討論に値するかどうかを同委員会において決定するというものである。ただし、このような検討に付される請願の数については「各会期につき一握り以上がそうした取扱いを求めるとは考えていない」とされている。その上で、以上のような運用を行うため、議事手続委員会の所管を拡大して「議事手続及び請願委員会」へと改組する案が、当面の試験的措置として提言されている[108]。

更に興味深いこととして、ここでは「改革され、刷新された請願制度」を反映した議事手続として、バックベンチ議事委員会を主体に据えた請願討論の仕組みも示されている。その具体的な流れとしては、まず請願の提出議員が議事手続委員会に討論を提案する。その後、同委員会はこれについての意見をバックベンチ議事委員会へと通知する。そして、最終的にはバックベンチ議事委員会が当該の討論を実施するか否かを決定するというものである。なお、この討論についてはウェストミンスターホールでの会議だけでなく、本会議場での短時間の討論も視野に入れられている。同報告書は、十分な重要性のある請願が提出されることを条件としつつ、電子請願制度の導入に先立ってこのような討論を試行することを提言している[109]。

(2) 下院における審議

報告書「下院を再建する」に対し、政府は慎重な反応を示した。提出からおおむね２か月後の 2011 年１月 21 日、ハーマン院内総務は同報告書についての本会議討論に言及したが、討論の日付はさらに１か月後の２月 22 日とされた。その上、ハーマンは全議員からの賛成を必要とする動議(unamendable motion)に基づく採決を提案した。すなわち、１名でも反対する議員がいれば動議は否決されるということであった[110]。このような議事手続について、エヴァン・ハリス議員は、下院自身が改革に抵抗しているように見せかけ、同時に、政府が議会に改革の機会を与えたと主張できるように考え出されたものだと批判している[111]。

しかしその後、２月 10 日にライト委員会が行った証言聴取[112]の場で、ハーマンは３月４日に再度討論を実施し、２月 22 日に可決されなかった事項を議題にする旨の発言を行った。これを受け、ライト委員会の提言については計２回の討論が催されることとなった[113]。

ア　２月 22 日の討論

２月 22 日の討論に際し、政府はライト委員会の提言に基づく動議を提出したが、下院議事委員会設置を含むいくつかの提言はここには含まれていなかった。また、採決においては特別委員及び委員長の選任方法の変更やバックベンチ議事委員会の設置など、主要な提言はほとんど否決されることとなった[114]。

ただし、電子請願制度の検討に関する動議

---

108 同上　paras. 255-263.

109 同上　para. 264.

110 ラッセルによれば、この手続は近年の議会制度改革には適用されていなかったという（Russell・前掲注 10　p. 623)。

111 “Disdain for parliamentary reform.” *Guardian*, February 8, 2010.

112 委員会が調査活動の一環として証人（witness）からの証言（evidence）を得ること。得られた証言は報告書の作成などに活用される（Besly and Goldsmith・前掲注 52 pp. 329-330)。

113 *Rebuilding the House: Implementation*, First Report from the Select Committee on House of Commons Reform, 2009-10 (HC372), Ev 1.

114 Russell・前掲注 10　p. 623.

は全会一致で可決された。また、請願討論の試験的実施に係る動議も同様に可決されたが、この中では請願討論の実施場所がウェストミンスターホールに限定されている。なお、議事手続委員会の所管変更に係る提言は、政府の動議からは除外されていた[115]。

イ　３月４日の討論

３月４日に行われた討論の中で重要な点は、バックベンチ議事委員会設置についての動議が修正を経て可決されたことである。

当初、政府が提出した動議は同委員会の設置を次期議会の開始から（開会中の週で数えて）10 週間以内に設置することとしていた。これに対し、同委員会を次期議会の開始に間に合うように設置する趣旨の修正案がバックベンチャー側から提出された。しかしながら、政府動議に対してはさらにもう一つ、保守党のフロントベンチャーからも修正案が提出されることとなった。この修正案では委員会の設置時期こそバックベンチャー案と変わらないものの、バックベンチ議事の日数を一会期あたり 15 日に制限する内容を含んでいた。この修正動議の署名者にはキャメロンや影の院内総務ジョージ・ヤング、野党院内幹事長パトリック・マクローリンが含まれたほか、ハーマン院内総務もこれに賛意を示した。すなわち、ここでは議題設定権を巡る与野党フロントベンチャーとバックベンチャーの緊張関係が顕在化したわけである[116]。

しかし結果として、フロントベンチャーによる修正案は賛成106対反対221で否決され、バックベンチャーの修正案が満場一致で可決されることとなった。さらに、その他の動議についても、ほとんどがライト委員会の提言のとおりに可決された[117]。

このように、ライト委員会による改革提言の採決に当たっては、与野党フロントベンチャーはバックベンチャーを十分にコントロールすることができなかった。その背景には、下院の解散が迫っていたことや、経費スキャンダルを経て次期総選挙への出馬を断念した議員が一定数存在したことにより、党議拘束の求心力が低下していたことが指摘される[118]。

ウ　下院の解散

かくして、報告書「下院を再建する」の提言の一部は本会議で可決されたが、正式な制度変更のためには、さらに議事規則の改正が必要であった。とりわけバックベンチ議事委員会は次期議会の開始までに設置することとなっていたため、下院の解散前に議事規則を改正することが求められた。しかし、こうした議事規則改正が本会議の議題に取り上げることはなく、下院は 2010 年４月 12 日に解散を迎えた。

Ⅷ　電子請願制度の導入

ここからは、解散・総選挙を経て発足した保守党・自由民主党連立政権のもとで電子請

---

115 HC Deb February 22, 2010, col. 131; Lucinda Maer, *The Report of the Select Committee on Reform of the House of Commons, Rebuilding the House* (SN/PC/05294). House of Commons Library, 2010, p. 28. なお、2010年２月８日のハンサードに掲載された下院委員会（House of Commons Commission）の答弁書によれば、請願及び電子請願制度に関するライト委員会の提言についてはすでに下院事務局による検討が部分的に開始されていた(HC Deb February 8, 2010, col. 652WA)。なお、下院委員会とは、下院の人事・財務等の管理・運営について決定する常設の委員会である。下院議長を長とし、その他６名の議員、２名の外部委員及び２名の下院事務局職員から構成される（濱野雄太 「イギリスの議会制度」国立国会図書館『調査と情報』第1056号（2019.5）６頁）。

116 Russell・前掲注10　p. 624.

117 同上　pp. 624, 633. ラッセルによれば、保守党フロントベンチャーによる修正案の賛成者は労働党・保守党の計33名のフロントベンチャーと、おおむね保守党議員からなる73名のバックベンチャーであった。他方、反対したのはおおむね自由民主党及び少数政党からなる42名のフロントベンチャー及び179名の全党のバックベンチャーであったとされる。

118 この点について、マイケル・ミーチャー議員による以下の記事を参照。“Parliamentary reform starts here.” *Guardian*, November 26, 2009.

願及び請願討論が実施へと移されていく過程を検討していく。

１　政府ウェブサイトにおける電子請願と請願討論

(1) 保守党マニフェストと連立協定

ア　保守党マニフェスト

総選挙に際して各政党はそれぞれのマニフェストを打ち出したが、中でも保守党の公約は議会改革に対する積極的な姿勢を示していた。そこで、以下では同党のマニフェスト「英国の統治への参加の招待」の内容を見ていきたい。

まずは請願制度について、同マニフェストは以下のように記載している。

> 保守党政権では、10 万筆の署名を確保した全ての請願は議会における公式の討論への資格を得る。もっとも多くの署名を得た請願は、国民が議会で投票される資格を持った法律案を提出することを可能ならしめる[119]。

ここでは、一定数以上の署名を得た請願を討論に付すことや、請願を法律案の発議と結び付けることなど、議事手続委員会やライト委員会が検討した制度と比べて直接民主制的な色彩の濃いアイデアが提示されている。

また、下院における議題設定の問題については、下院議事委員会に関する言及は見当たらないものの、バックベンチ議事委員会を設置することが明記されている[120]。

イ　保守党・自由民主党連立協定

2010 年５月６日に行われた総選挙を経て、保守党及び自由民主党の連立政権が発足した。同月 20 日、政府は連立協定「連立政権：私たちの統治のプログラム」を公表し、新たな政権の公約を提示した。

この協定の中では、ライト委員会による提言について以下の言及がなされている。

> 我々は、下院改革のためのライト委員会の提言を全て議題にのせる。バックベンチ議事を運営するために提案された委員会から開始する。政府議事を検討するための下院議事委員会は、議会期の３年目までに設置される[121]。

このように、連立政権はライト委員会の提言を実現することを明確に公約し、バックベンチ議事委員会の設置をその始点として位置付けた。また、同協定には請願制度の活用についても記載されており、その内容は保守党マニフェストとほぼ同一である[122]。

かくして、現行の電子請願制度につながる２つの制度、すなわちバックベンチ議事委員会と請願討論は、いずれも政府の公約へと浮上した。本事例におけるアジェンダ・セッティングのプロセスは、ここにおいてひとまず完了したと言えよう。

(2) バックベンチ議事委員会の設置

ア　経緯と背景

バックベンチ議事委員会の設置に係る議事規則の改正は、2010 年６月 15 日という早いタイミングで成し遂げられた。その要因として、自由民主党議員であったデヴィッド・ホワースは、労働党や保守党のフロントベンチャーが同委員会を「限定的で自己充足的な目的を持ったもの」と見なしたことを指摘して

---

119 *Invitation to Join the Government of Britain*. Conservative Party, 2010, p. 66.

120 同上　p. 67.

121 *The Coalition: our programme for government, 2010*. Cabinet Office et al., p. 27.

122 同上。なお、下院議事委員会の設置や請願を通じた法律案発議は結局実現を見なかった（Cowley・前掲注 96　p. 142）。

いる。つまり、フロントベンチャーは同委員会の機能を（政策上いくらかの影響はあったとしても）あくまで立法から離れた範囲での「ガス抜き（let off steam）」に過ぎないと捉えていたというのである[123]。ホワースが述べるように、バックベンチ議事委員会の設置が政府に許容された理由としては、同委員会の制度が―下院議事委員会のような制度と異なり[124]―政府の立法計画を直接阻害するものではなかったことがあるだろう。

加えて、公約の実現を通じ、党内バックベンチャーや国民からの支持を獲得する必要があったことも、政府を突き動かす動機の一つであったと考えられる。政権交代を成し遂げたとはいえ、キャメロンの首相としての足場は必ずしも盤石とは言えなかった。総選挙において保守党の議席を単独過半数へと導けなかったことや、連立によって自党に配分できる政府の役職数を減らしてしまったことは、キャメロンの求心力を低下させる要因となっていた。とりわけ、保守党内における右派バックベンチャーと執行部の対立は、政府や党内における人事などを通じて表面化しつつあった[125]。こうした政治的状況もまた、分権的な制度改革の実現に一定の影響を与えたと考えられる。

イ　ライト委員会案との相違点

以上のような背景の中、バックベンチ議事委員会の設置は議事規則の改正を通じて実現したが、その制度設計はライト委員会が提案したものとはいくつかの点で異なっていた。

この違いは大きく３点に要約することができる。１点目は、討論の実施場所についてである。ライト委員会はバックベンチ議事を本会議場で行うことを想定していたのに対し、実際の制度では 35 日分のうち８日分がウェストミンスターホールでの開催となった[126]。この変更が本会議場における政府議事の時間を確保するためであったことは明白だが[127]、それに加えて、ウェストミンスターホールでは投票に基づく決議を発することができず[128]、会議に出席する議員も少ない場合が多いなど[129]、政治的インパクトの点で本会議場に見劣りする部分がある。すなわち、政府の側から見れば、ウェストミンスターホールでの討論は相対的にリスクの少ない選択肢だったわけある。

２点目として、バックベンチ議事委員会の委員及び委員長は会期（おおよそ１年）ごとに改選されるものとされ、加えて、同委員会の活動については次の会期のはじめに評価がなされることとされた[130]。とりわけ前者は、他の特別委員会の委員及び委員長が一議会期（５年）を任期とすることと対照的であり、バックベンチ議事委員(長)の地位を相対的に不安定にするものであった。

３点目として、議題の範囲の限定が挙げられる。ライト委員会はバックベンチ議事から原則的に除外される対象として、政府議事、野党日の議事及び議員提出法律案を挙げてい

123 Howarth・前掲注 10　p. 496.

124 前掲注 122

125 宮畑建志「英国保守党の組織と党内ガバナンス」国立国会図書館『レファレンス』平成 23 年 12 月号（2011.12）197 頁

126 Kelly and Maer・前掲注 35　p. 144.

127 ジョージ・ヤング院内総務は、バックベンチ議事が法律案審議における報告段階（Report stage）の時間を圧迫するリスクがあることなどを理由に挙げている(HC Deb June 10, 2010, cols. 469-470).

128 ハンサード協会の報告書「電子請願、次はどうする？」では、投票を伴わないウェストミンスターホールでの討論は、政府の行動を求める点で効果が弱くなるという旨の指摘がなされている（*What next for e-petitions?* London: Hansard Society, 2012, pp. 17-18)。

129 Norton・前掲注 34　p. 116.

130 Kelly and Maer・前掲注 35　pp. 144-145.

たが、先に示したとおり、実際の制度ではより多くの項目が除外対象として列挙されることになった。中でも、下院での議題設定そのものに関するルール（議事規則第14条）やバックベンチ議事委員会自体に関するルール（同第152J条）が議題から除外されたことは重要である。このことを通じ、政府はバックベンチャーによる同委員会の権限強化や議題設定権の更なる追求を周到に阻止し、議題設定を巡るルールの決定・変更権を自らのもとに保持したものと考えられる[131]。

このように、バックベンチ議事委員会を設置する段階で、政府は制度の持つ政治的インパクトを下方修正しようとしたことがわかる。すなわち、制度の決定段階において、「改革のジレンマ」による調整（長期的・制度的利益の追求）が試みられたわけである。

(3) 電子請願と請願討論

ア　導入の経緯及び背景

ここからは、政府電子請願システム及び請願討論の導入プロセスについて見ていきたい。先に見たとおり、保守党マニフェスト及び保守党・自由民主党連立協定の中には、請願討論についての公約が記載されていた。したがって、同制度を導入する動きは、一義的には政府による公約実現のための営みとして理解される。

いま一つ重要な要素は、バックベンチ議事委員会が新政権発足後の早い段階で実現を見ていたことである。このため、政府は同委員会の存在を前提として新たな仕組みを構想することが可能であった。

このような背景のもと、政府は2010年半ば以降、断続的に電子請願の実現に向けた見通しを表明していった。2010年12月には署名数に基づいた請願討論の仕組みがあらためて示されるとともに、政府ウェブサイト（Directgov）における電子請願システムの運用が示唆された[132]。また、翌年1月には、政府ウェブサイトに基づいたシステムやバックベンチ議事委員会の位置付けといった制度の具体的枠組みが示され[133]、その後、8月4日にはシステムの稼働が開始された[134]。

イ　ライト委員会案との相違点

かくして、電子請願及び請願討論は実現を見たのであるが、その仕組みもまたライト委員会（及び議事手続委員会）が検討してきた案と若干の点で異なるものであった。

たしかに、バックベンチ議事委員会が討論の設定主体となるという点では、両者のアイデアには共通するものがあった。しかし、議事手続委員会やライト委員会が請願受理の主体として下院の特別委員会を想定したのに対し、実際に導入された仕組みでは政府のウェブサイトが窓口となった。言い換えれば、電子請願の処理手続は基本的に政府の側で行われ、その署名が10万筆を超えたときにはじめて議会の側へと移されることになったわけである。

また、数量的な基準に基づいて請願討論が行われるという仕組みも、議事手続委員会やライト委員会の制度アイデアとは異なるものであった。このことを考える上で重要なのが、バックベンチ議事の時間枠の問題である。前述のとおり、バックベンチ議事は一会期につきおおむね35日分という上限のもとで実施されることとなっている。これに対し、請願

131 Russell・前掲注10　p. 626.　なお、ライト委員会が提案したバックベンチ議事の議題の範囲については以下を参照。前掲注113　para. 10.

132 HC Deb December 2, 2010, col. 977.

133 HC Deb January 20, 2011, col. 1021.

134 Richard Kelly and Sarah Priddy, *e-Petition* (Briefing Paper No. 6450). House of Commons Library, 2015, p. 11.

討論の回数には上限が設定されていない。したがって、多くの請願が10万筆を超える署名を得た場合、その分だけバックベンチ議事の時間枠は圧迫され、バックベンチャーの議題設定権も損なわれることになる。

たしかに制度上は、討論の実施如何を決定する裁量権はバックベンチ議事委員会に留保されており、署名数の基準を満たした電子請願が自動的に討論に付されるわけではなかった。しかし、10万筆もの署名を集めた電子請願を消極的に処理した場合、バックベンチ議事委員会は国民及びマスメディアからの鋭い批判にさらされることになった[135]。すなわち、ここではバックベンチャーと一般国民＝マスメディアとの間に議題設定を巡る緊張関係が生じていたのであり、その中でバックベンチ議事委員会は、議題設定権と政治的責任のジレンマに立たされることになったのである。

ここで、議事手続委員会やライト委員会が間接民主制の建前を重視し、議員を介した請願提出手続の維持を唱えたことや、請願討論の上限回数を抑制的に打ち出したことを想起されたい。両委員会による検討の中では、議会における議題設定を行うのはあくまで議員であり、国民の関心もまた議員を介して議会へと反映されるという考え方が堅持されていた。このことに鑑みれば、政府が導入した署名数に基づく討論という仕組みは、その実質において、上述のような間接民主制に基づく議題設定のシステムを動揺させるものだったと言えるだろう。

2　フィードバックと制度修正

ここからは、政府が導入した電子請願及び請願討論の実践を受け、これに対する議員や国民からの反応が生じ、最終的に制度の修正が行われる過程を検討していく。

(1) バックベンチャーによる異議申立て

まずは、バックベンチャーから生じた異議申立てについて見ていきたい。この中でもっとも重要な役割を演じたのが、ナターシャ・エンゲルバックベンチ議事委員長であった。エンゲルは議会の内外において積極的な意見表明を行い、電子請願に関する問題のフレーミングを主導した。

ここで特定された問題は、第一に、請願処理がバックベンチ議事の枠内で行われるものとされたことである。第二に、政府が議会に諮ることなく電子請願及び請願討論の仕組みを導入し、それにも関わらず、請願処理の責任が議会に帰せられたということである。そして第三に、バックベンチ議事委員会に請願処理の責任を負わせたにも関わらず、政府がそのための追加の時間枠を同委員会に与えなかったことが問題化された。

たとえば、2011年9月8日の本会議において、エンゲルはジョージ・ヤング院内総務に以下のような批判を投げかけている。

> 政府は夏期休会の前日に、ほとんど下院に諮問したり、討論や同意を得たりすることなく、電子請願ウェブサイトを立ち

135　このことを報じたものとして以下を参照。“Why MPs are unhappy with current e-petition system.” BBC, September 9, 2011. また、ハンサード協会のポッドキャスト番組「パーラメント・マターズ」によれば、10万筆の署名を得た請願を討論に付さなかった場合、請願者からの批判のメールが大量に届き、バックベンチ議事委員会はこれらに対する応答を強いられることになったという（Hansard Society, “What's the point of petitioning parliament? Parliament Matters podcast, Episode 56 transcript (November 22, 2024).” 〈https://www.hansardsociety.org.uk/news/parliament-matters-podcast-e56-transcript?utm_source=HansardSociety〉なお、燃料価格問題や移民問題についての電子請願など、多くの署名を集めた電子請願の中にはタブロイド紙による後援を受けているものもあった。こうした事例では、国民の声をマスメディアが集約し、あるいは増幅する機能を果たしていたと言えよう。両事例については以下の会議録及び報道を参照。HC Deb November 15, 2011, col. 743; “E-petition demands drastic action to stop Britain's population hitting ‘unsustainable’ 70million.” *Daily Mail*, November 1, 2011.

> 上げました[136]。（略）政府は国民の期待を高めてきたものの、その期待に応えるために行うことの責任をバックベンチ議事委員会に引き渡しました[137]。

また、次のようにも述べている。

> 問題は（略）政府が我々に時間を与えないことには、我々は電子請願が提起した主題について討論を設定できないことです[138]。

このように、エンゲルは電子請願導入後のごく早い時期から、その問題を論点として整理し、議会の場で提起していた。

また、電子請願及び請願討論を巡ってはマスメディア上でも批判が展開されたが、こうした報道の中でもエンゲルの意見が併せて紹介された。たとえば『デイリー・メール』紙は「電子請願の仕組みは茶番に堕した」という記事の中で、電子請願及び請願討論の在り方を批判的な論調で報じており、この記事の中ではエンゲル自身による「大臣たちは、システムがどのように作動するのかを考えることなく、莫大な期待を引き起こさせてきた」との発言も紹介された[139]。この他にも、エンゲルは様々なメディア上で電子請願の仕組みを批判し、その責任を政府へと帰す見解を示した[140]。

以上のように、エンゲルは議会内のみならず議会外のメディアをも利用することで、電子請願及び請願討論に関する国民からの批判の矛先を政府の側に向けようとした。ＭＳＦの枠組みで言えば、エンゲルは電子請願導入に係る手続と、その運用の両面から問題を特定し、これらを政府に起因するものとしてフレーミングしてみせたのである。なお、国民とバックベンチャーの間に議題設定権を巡る競合・緊張関係が生じていたことは先に述べたとおりだが、少なくとも電子請願の在り方に何らかの問題を見出す点においては、両者は立場を共有していたと言えよう。

(2) 議事手続委員会における協議

以上のような問題提起を受け、2011 年末頃から、政府は電子請願及び請願討論の仕組みの修正を迫られることになった。修正協議の主要なステージとなったのは、従来から請願制度の在り方を検討してきた議事手続委員会であった。同委員会は同年 12 月にヤング院内総務及びエンゲルバックベンチ議事委員長を招致しての証言聴取を実施し、翌年１月にはこれに基づいた報告書「政府の電子請願についての討論」(HC1706) を提出した。同報告書の提言は、ウェストミンスターホールにおける請願討論の開始という制度修正の契機となるものであった。

ＭＳＦの観点から見たとき、議事手続委員会が協議のステージとなった意味は決して小さくない。同委員会は電子請願に関する問題をフレーミングしてきたエンゲルと、議会制度に関する「政治起業家」であるヤングを引

---

136 電子請願の導入に先立ち、ヤングは議事手続委員会とはやりとりを行っており、バックベンチ議事委員会とも協議する見込みである旨の発言を行っている (HC Deb January 13, 2011, col.434)。しかし、「パーラメント・マターズ」によれば、後者は実現を見ていなかったようである (Hansard Society・前掲注 135)。

137 HC Deb September 8, 2011, col. 554.

138 同上

139 “E-petition scheme descends into farce: MPs can't find time for 'people power' debates.” *Daily Mail,* September 7, 2011.

140 一例として以下を参照。“E-petitions need to be rethought urgently, says Labour MP.” *Guardian*, November 16, 2011.

き合わせる結節点として機能し、かつ、それらの流れを特定の制度アイデア（ウェストミンスターホールでの会議）のもとに水路付ける役割を演じた。すなわち、ここにおいて「政策（アイデア）」「問題」「政治」の３つの流れが結合し、制度修正に向けた「（再）決定」の可能性が開かれたのである。

このことを踏まえつつ、以下、まずは証言聴取の主な論点を確認し、その後に報告書の主な提言の内容を見ていきたい。

ア　証言聴取の主な論点

証言聴取では、エンゲルによって大きく２つの論点が提示された。第一の論点は、国民からの期待の高まりにどう応えるかについてである。この中でポイントとなるのが、政府の設定した「10 万筆」という数量的基準の問題である。この点についてエンゲルは、バックベンチ議事委員会はバックベンチャーのための場であり、事実上の電子請願委員会になることで独立性が損なわれることは望まないと述べている[141]。さらに、現状では請願そのものの意義ではなく署名数を巡るゲームの方が前景化しているとの懸念を表明している[142]。

また、同委員会における電子請願の扱いについて、エンゲルは以下のように述べている。

> 現実として、我々は議員であり、政治家であるので、国民が我々に関して考えることに、とくに今日、非常に、非常に敏感です。（略）我々はバックベンチ議事委員会において、電子請願が添えられたどんな申入れをも優先します。なぜならば、電子請願が添えられているからです[143]。

この発言からは、バックベンチ議事委員会が議題設定における国民からの政治的圧力に苦慮する様が窺（うかが）える。

第二の論点は、請願討論のための時間の問題である。冒頭、エンゲルは、同委員会が請願討論のための追加の時間を与えられていないことを問題として指摘している[144]。また、ジェームズ・グレイ委員からは、なぜ政府のシステムに対してバックベンチ議事の時間を割く必要があるのか、政府はバックベンチ議事の時間を追加するのかという趣旨の質問がなされている[145]。

これに対してヤングは、現状のままでも電子請願への対応は可能だとして、時間の追加に消極的な姿勢をとっている[146]。注目すべきは、この議論の中でヤングが下院の委員会報告書の内容を引き合いに出している点である。まず、ヤングは 2010 年７月に提出されたバックベンチ議事委員会特別報告書「暫定的アプローチ：2010-11 年会期」（HC334）に言及している。同報告書はバックベンチ議事委員会が今後とるべき活動の暫定的方針をまとめたものだが、ここでは同委員会が検討する対象に「首相官邸ウェブサイト上で公表された請願（下院に電子請願のためのシステムが実装されるときまで）」という項目が含まれている[147]。ヤングはこの記述を踏まえつつ、政府の決定はこれに同意してのものだという主張を展開

---

141 *Debates on Government e-Petitions*, Seventh Report from the Select Committee on Procedure, 2010-12 (HC1706), Ev 1.

142 同上　Ev 4.

143 同上　Ev 5-6.

144 同上　Ev 1.

145 同上　Ev 2-3, 6.

146 同上

147 *Provisional Approach: Session 2010-11*, First Special Report from the Select Committee on Backbench Business, 2010-11 (HC334), para. 4.

している[148]。加えて、請願や電子請願に基づく討論のアイデアはもともと議事手続委員会で検討されてきたものであり、政府が生み出したものではないとも主張している[149]。

これに対してエンゲルは、報告書「暫定的アプローチ：2010-11 年会期」の上掲部分の趣旨はバックベンチャーが持ち込んだ議題であれば何でも検討するということであり、電子請願をバックベンチャーから独立に扱うような意図はなかったと反論している[150]。

また、議事手続委員会における制度アイデアの検討についても、グレイはヤングと異なった見解を示している。

> しかし、〔政府が導入した〕新しい仕組みはその〔議事手続委員会の〕報告書とまったく関係がありません。私が正確に記憶していれば、本委員会が作成した報告書は、１年に２、３回、午後に〔討論を〕実施することを述べたものです[151]。

これらの発言からわかるとおり、エンゲルやグレイはバックベンチャー側が構想した電子請願の制度アイデアと、政府が導入したものとの間の差異を強調している。ヤングが両者の連続を主張したのに対し、バックベンチャーたちはそれらの断絶を指摘したのである。討論時間の追加を巡る議論もまた、こうした立脚点の違いから理解することができる。

ここに立ち現れた政府・バックベンチャー間の認識の齟齬（そご）は、そのまま議会における議題設定権を巡る両者の（あるいは政府・議員・国民間の）対立を反映したものであると言えよう。

イ　報告書の主な内容

次に、上記の証言聴取などに基づいて作成された報告書「政府の電子請願についての討論」の内容を見ていきたい。

全体として、同報告書の提言はエンゲルの主張を支持し、政府側に対応を促すものとなっている。とりわけ、政府が議会に諮ることなく請願討論の運用を決定したという点、現状への対応が緊急を要するという点､そして、電子請願は政府が考案し、決定したシステムであるため、バックベンチ議事の既存の時間枠とは異なる新たな討論の時間枠を設けるべきだという点において、同報告書はエンゲルと見解を共有している[152]。

また、ヤングが証言聴取の中で言及した報告書「暫定的アプローチ：2010-11 年会期」の記述（同委員会が首相官邸ウェブサイトの電子請願を検討するというもの）に関しては以下の２点を指摘している。まず、この記述は連立政権が新たなシステムの詳細を提示する以前になされたものであること。そして、同報告書が想定していた労働党時代の首相官邸電子請願システムには、署名数に基づいて討論を引き起こす仕組みはなかったということである[153]。

これらの指摘から、議事手続委員会は、連立政権が導入した仕組みとそれ以前に検討された制度アイデアとを断絶したものと見なす立場をとったことがわかる。先に指摘した政府／バックベンチャーの対立図式を踏まえつつ、議事手続委員会は再度後者の見解を強調したと見ることができるだろう。

148　前掲注 141　Ev 2.
149　同上　Ev 3.
150　同上　Ev 4.
151　同上　Ev 3.
152　同上　paras. 1-12.
153　同上　para. 11.

その上で、報告書「政府の電子請願についての討論」の提言は大きく３つの内容を含んでいる。一つは請願討論専用の時間枠を設けること。もう一つは、国民の期待を過度に高めないよう政府ウェブサイト上の文言等を修正すること。そして最後に、10 万筆の署名を集めた電子請願について議員や請願者に周知することである。ここでは総じて、国民からの批判を回避するため、10 万筆の署名を得た請願を可能な限り討論に付すことが目指されたと見られる。このことを踏まえた上で、以下、ウェストミンスターホールでの討論に関する提言について検討を加えていきたい。

まず、同報告書は本会議場で使うことのできる時間が限られていることを指摘する。そして、多数の請願討論が本会議場で行われれば、政策や法律案に関する議論の時間が減少し、議員が有権者の代表として政府を監視する能力が低下するとの懸念を表明する[154]。

こうしたことから、同報告書は本会議場以外の場所、すなわちウェストミンスターホールにおける討論の実施を提案している。具体的には、月曜日の 16 時 30 分から 19 時 30 分までの新たな時間枠を設定し、これを請願討論専用とするという案が示された。この討論は、従前どおりバックベンチ議事委員会の裁量によって設定されるものとされている。なお、ウェストミンスターホールでの討論は投票や反対を伴わない動議により開始されるが、請願討論もこれに準じるものとされている。以上のような討論は１年の間試験的に導入され、その期間の終わりに有効性の評価が行われるものとされている[155]。

また、同報告書ではウェストミンスターホールの権威についての懸念も示されている。ここでは、一部の請願者がウェストミンスターホールを本会議場に比べて劣ったものと見なしていることが問題視されている[156]。これを受けて、同報告書は、ウェストミンスターホールでの請願討論には大臣や影の大臣が出席して応答を行うということを請願者に明確に説明する必要があるとし、また、こうした討論の実施が「第二本会議場」としてのウェストミンスターホールの評判の向上に資するだろうとの見通しを示している[157]。

ウ　制度修正

こうした提言を受けて議事規則改正が行われ、ウェストミンスターホールにおける請願討論が試験的に実施されることとなった[158]。なお、試験期間は当初 2012-13 年会期末までに限定されていたが、2013 年４月に議事手続委員会報告書「ウェストミンスターホールにおける政府の電子請願についての討論」（HC1094）[159]が提出され、これを受けて試験期間が議会期の末まで延長された[160]。

試験的導入とはいえ、以上のプロセスがウェストミンスターホールでの請願討論を公式の制度へと近づけたことは間違いない。事実、後述する現行制度の導入プロセスを通じて、試行された請願討論の制度はほとんどそのまま常設の規則として制定されることになった。すなわち、これまで議会における正当化手続を経ていなかった請願討論は、ここにおいて正式な「決定」段階を迎えたのである。

---

154 同上　para. 13.

155 同上　paras. 14-21.

156 以下の報道を参照。“Cameron’s e-petition policy ‘to be watered down.’” *Guardian*, November 15, 2011.

157 前掲注 141　para. 16.

158 HC Deb July 17, 2012, cols. 955-956.

159 *Debates on Government e-Petitions in Westminster Hall*, Sixth Report from the Select Committee on Procedure, 2012-13 (HC1094).

160 HC Deb July 4, 2013, col. 1159.

なお、ここでの制度修正を議会内外にわたる権力闘争という観点から整理するならば、フロントベンチャー・バックベンチャー間の利害の一致点、あるいは双方に一定の権力資源をもたらすための「入会地」としてウェストミンスターホールが注目を集めたと指摘することができる。すなわち、政府は電子請願に関する国民及びバックベンチャーからの批判を回避しようとし、そのために請願討論の時間枠を拡張することを余儀なくされた。しかし、本会議における議題設定権をバックベンチャーに譲り渡すことにはあまりに大きなリスクが伴うことから、許容可能な選択肢としてウェストミンスターホールでの討論が浮上したと見ることができる。

他方、バックベンチャーの側もこうした政府の反応を予測し、次善の策としてウェストミンスターホールを選択したと考えられる。たしかに、政治的なインパクトの観点から見ると、ウェストミンスターホールが本会議場に劣る部分があったことは否めない。しかしながら、請願討論専用の時間枠が確保できたことで､少なくとも 10 万筆の署名を得た電子請願についての討論を実施できないというリスクは回避され、バックベンチャーの活躍機会も増加することとなった。そして何より、バックベンチ議事に対する国民及びマスメディアの介入を排除し、バックベンチャー自身の議題設定権を確保することに成功したのである。

3　現行制度の導入

ここからは、現行制度の導入、すなわち下院及び政府が共同で運営する電子請願ウェブサイトの実装及び請願委員会の設置に至るプロセスを見ていきたい。

(1) 経緯と背景

ウェストミンスターホールにおける請願討論の試験的導入と並行して、下院では電子請願制度の更なる変更についての検討が開始しつつあった。2013 年６月 27 日の本会議で、アンドリュー・ランズリー院内総務は、議事手続委員会やバックベンチ議事委員会と協力しつつ制度を発展させていく意向を示したが、この中では請願についての調査権を持つ委員会の設置の可能性が示唆された[161]。なお、同年７月２日のトーマス・ドカーティ議員の発言によれば、院内総務は６月末の段階で両委員会に対しコンタクトをとっていたようである[162]。ここからは、政府が早い段階で議会に働きかけ、協調的に制度修正を行おうとしていたことが理解できる。

なお、制度の修正が必要とされた背景としては、バックベンチ議事委員会の所管事項の問題が挙げられる。前述のとおり、もとよりバックベンチ議事委員会は請願の取扱いを所管するための機関ではなく、その処理を担うことには制度的な限界があった[163]。このような中、ウェストミンスターホールでの請願討論が事実上ほぼ自動的に行われることになったことを受け、これを含めた請願処理一般を所管する委員会が求められるようになったわけである。

(2) 政治及び憲法改革委員会報告書「「下院を再建する」再訪：ライト改革の影響」

こうした流れの中、2013 年７月、下院・政治及び憲法改革委員会が報告書「「下院を再建する」再訪：ライト改革の影響」(HC82) を提

161 HC Deb June 27, 2013, cols. 461-462.

162 HC Deb July 2, 2013, col. 188WH.

163 エンゲル委員長は 2014 年５月８日の本会議において、バックベンチ議事委員会は一般国民ではなくバックベンチャーのための場であり、電子請願委員会ではない旨改めて発言している (HC Deb May 8, 2014, cols. 342-343)。

出した。同報告書はタイトルのとおり、ライト委員会が推し進めた下院制度改革とその現状を評価するものであった。以下、同報告書のうち電子請願及び請願討論に関する部分を確認していきたい。

まず、同報告書は電子請願の現在の運用が国民の期待を過度に高めているという問題を改めて強調している。加えて、現状、多くの国民が政府と議会の役割を混同しており、そのことが議会への批判を招いていると指摘している。その上で、同報告書は下院が政府とは別の電子請願システムを持つことを提言している[164]。

加えて、同報告書は請願委員会の設置を提言している。ここではスコットランド議会などの事例を参照しつつ、請願処理の方法に柔軟性を持たせることが推奨されている。また、下院が請願に関する新たなシステムを導入するための決議を行うべきだという提言も併せて行われている[165]。

同報告書を受け、政府は、議会・政府のそれぞれが電子請願システムを持つべきだという見解には反対しつつ、その代わりに両者が共同して運営する単一のシステムを導入することを提案した。このようなシステムであれば、国民が議会に請願する権利や立法府が請願の実質について検討・討論する権利、そして政府が応答を行う責任を尊重することができるというのが政府の主張であった。また、政府の電子請願システムが比較的低コストで運用されており、リソースの節減に効果を発揮していることも付け加えられた。他方、請願委員会の設置については同意が示された[166]。

これらを受け、2014年５月８日の本会議では、下院・政府共同の電子請願システムを次の議会期の開始時に創設することや、議事手続委員会が政府等との協議に基づいた提言を行うことを求める動議がアンドリュー・ランズリー院内総務より提出され、可決された[167]。なお、同日の本会議におけるナターシャ・エンゲルバックベンチ議事委員長の発言から、ランズリーの動議にはエンゲル自身や議事手続委員長も賛意を示していたことがわかる。このことからも、ここでなされた制度の修正が政府・バックベンチャー双方の協調的関係のもとに進められたことが読み取れる。以上のような経緯を経て、下院・政府共同のシステムと、これに基づく新たな電子請願制度の構築が進められることになったのである。

(3) 議事手続委員会報告書「電子請願：共同システム」

５月８日の本会議における議決を踏まえ、議事手続委員会では新たな電子請願システムの検討が行われ、その成果として、2014年11月、議事手続委員会報告書「電子請願：共同システム」（HC235）が提出された。同報告書は現行の電子請願制度を方向付けるものであり、その主な内容は下院・政府共同の電子請願システムの構築と、請願及び電子請願を所管する請願委員会の設置であった。

まず、新たに設置される請願委員会は、請願処理に際して用いる基準や処理の在り方を自ら決定できるものとされている。すなわち、従来はおおむね署名数に基づく討論に限定されてきた請願処理の方法は、以後、請願委員

164 *Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms*, Third Report from Committee on Political and Constitutional Reform, 2013-14 (HC82), Vol. 1, paras. 119-124, 130-132.

165 同上 paras. 125-127, 133-134.

166 *Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms: Government Response to the Committee's Third Report of Session 2013-14*, Third Special Report from Committee on Political and Constitutional Reform, 2013-14 (HC910), paras. 79-82.

167 前掲注163 col. 357.

会のより柔軟な裁量に委ねられることとされたのである。ただし、新制度の開始段階では「10万筆」という基準を引き続き用いることが推奨されている[168]。この背景としては、一旦設定され、国民からも認知された基準を変更することの政治的な困難性があったものと考えられる[169]。いずれにせよ、請願委員会の設置は請願討論のハードルを引き上げるものではなく、むしろ同委員会における検討の対象及び方法の拡大・多様化を導くものであったと言えよう[170]。

また、ウェストミンスターホールにおける請願討論については、討論を設定する権能をバックベンチ議事委員会から請願委員会に移管することが提言されている。ここでは、請願討論の設定を同委員会の責務の中心的なものと考えるべきとの見解が示されている[171]。なお、請願討論の時間枠が従前どおりとされたことは、さきに述べたとおりである。

同報告書の提言は2015年2月24日の本会議に取り上げられ、これに基づいた議事規則の改正が次の議会期より適用されることが議決された[172]。その後、総選挙を経て第2次キャメロン政権が発足し、同政権のもと、同年7月より新たな電子請願制度（現行制度）の運用が開始されることとなった[173]。

以上のように、現行の電子請願制度は、バックベンチャー・フロントベンチャーのみならず、一般国民をも交えた権力闘争のプロセスを経て導入された。政府は自身の公約としてバックベンチ議事委員会の設置や請願制度の活用を実現させていったが、その中では「改革のジレンマ」による制度の調整もまた試みられた。バックベンチ議事の一部がウェストミンスターホールでの討論となったことや、バックベンチ議事委員会委員の任期が制限されたことなどは、こうした「ジレンマ」の現れだと言えよう。また、請願討論については、従来議事手続委員会やライト委員会が検討してきた議員中心の制度像に反し、政府は数量的基準に基づくシステムを導入すると共に、討論の時間をバックベンチ議事の枠内から捻出する決定を下した。これらはいずれも、新制度が政府にもたらすリスクや負担を軽減するとともに、それらをバックベンチャー側に転嫁する意味を持っていた。この決定の結果として、バックベンチ議事の議題設定権はバックベンチャーと一般国民の間で競合にさらされることとなった。

重要なのは、こうした政府の決定に対し、政府や一般国民からの異議申立てが生じ、制度の修正を導いたという点である。とりわけ請願討論の導入手続については、その決定プロセスが制度的な正当化（すなわち議会での議決）を欠くものであったことが批判の焦点となった。こうした批判に基づいたフィードバックの結果、議事手続委員会を結節点とした交渉を経て、ウェストミンスターホールにおける請願討論専用の時間枠の設定という新たな決定が下されることとなった。

請願討論の主なステージがウェストミンスターホールになったという意味では、政府は

---

168 *E-petitions: a collaborative system*, Third Report from the Select Committee on Procedure, 2014-15 (HC235), para. 25.

169 一例として、エンゲルは、署名数の基準を高めることは国民の怒りを買うものであり、不可能であるとの見解をメディア上で示している（前掲注140）。

170 ただし、電子請願に対する請願委員会の調査は既存の特別委員会の調査権を侵害するべきではないとされており、具体的には、情報提供や対応に遅滞が生じているといった状況を除き、基本的には大臣からの証言聴取は行うことができないとの制約が課されている（前掲注168　paras. 30-31）。

171 同上　para. 64.

172 HC Deb February 24, 2015, cols. 248-256.

173 前掲注134　p.37.

同制度の持つ政治的リスクを一定程度制限することに成功したと考えられる。他方、新たな討論の時間枠が設定されたことで、バックベンチャーは自らの活躍する機会を増加させたということができる。加えて、請願討論が安定的に実施されるようになったことにより、一般国民の願意が議会で取り上げられる機会も増加することとなった。

このように、英国下院の電子請願制度は、議題設定権を巡る政府、バックベンチャー及び一般国民の利害の対立とその調整過程の中で修正を施されていった。その後、下院・政府共同ウェブサイトの開設や請願委員会の設置を通じ、請願及び電子請願をより包括的かつ柔軟に処理できる体制を整える中で、現行の制度が実現を迎えたのである。

おわりに

1　本研究の結論

以上、英国下院における電子請願制度の導入プロセスについて、ＭＳＦの枠組みに依拠しつつ検討を加えてきた。ここからは、先に提示した３つの論点に沿う形で、本稿の結論をまとめていきたい。

(1) 請願制度を巡る歴史的経緯について

英国下院において従来低調なものに留まっていた請願制度が、なぜ2000年代半ばというタイミングで注目を浴びるに至ったのか。この論点は、本稿における「政策の流れ」と密接に関連したものである。

2000年代中盤、請願制度は「議会と国民をつなぐ」というテーマの一部として検討の対象とされ始めた。重要なのは、このテーマが政治的に見て非対立的なものとして選択されたことである。すなわち、請願制度はその運用が「低調」であったがゆえに非論争的なものと見なされ、検討対象に浮上したということができる。結果としては、(電子)請願制度を巡る検討は議会内権力闘争の一部へと組み込まれていくことになったが、それはあくまで同制度がバックベンチ議事のような他の制度と接続されたために過ぎない。

なお、新たな請願制度の検討に際しては、スコットランド議会や首相官邸などによる先行的な取組が下院に参照軸を提供したことも重要であった。これらの事例が議事手続委員会やライト委員会に制度アイデアをもたらしたことで、電子請願という制度が具体的な像を結んでいくこととなったのである。

(2) 間接民主制と議会における議題設定について

間接民主制の伝統が根強く、直接民主制的な契機に乏しい英国下院において、電子請願制度はいかにして実現を見たのであろうか。

同制度の検討に当たり、バックベンチャーは間接民主制の枠組みを重視し、一般国民による直接の議題設定については慎重な態度を示し続けた。しかし、キャメロン保守党党首は数量的な基準による国民発議権的な制度の導入に積極的な姿勢を示した。同党のマニフェストや連立政権の公約にもこうした色彩が反映され、最終的には政府ウェブサイトに基づく電子請願及び請願討論の仕組みにも取り入れられることとなった。こうした政府の決定を考える上で重要なのは、ライト委員会の改革を経て新設されたバックベンチ議事委員会の存在であった。同委員会の設置により、請願討論の仕組みの在り方そのものが、政府・バックベンチャー・一般国民の三者が議題設定権を巡って争う権力闘争のステージとして機能することになったのである。

政府は当初、バックベンチャーの権力資源（バックベンチ議事の時間及び議題設定権）を国民に割り当てることで有権者からの支持を調達しようとした。しかし、この決定は手続的な正当性を欠いており、当然のこととし

てバックベンチャーからの異議申立てが生じることとなった。加えて、10 万筆の署名を得た電子請願が討論の対象とされない可能性が生じ、そのことへの批判は議会だけでなく政府にも向かうようになった。つまり手続・運用両面の問題により、政府はバックベンチャーと一般国民の両方から批判を受けることになったのである。これを受けて、最終的には三者が一定の利益を得ることができる選択肢、すなわちウェストミンスターホールにおける定例的な請願討論が導入される運びとなった。

このように、政府と他の参加者における利害追求と調整の結果として、一般国民による議題設定という、従来の英国議会にはほとんど存在しなかった議事手続の契機が生じたのである。

(3) ウェストミンスター型議会における制度改革について

政府（与党フロントベンチャー）が制度改革の帰趨を支配する英国下院において、なぜ、政府追及の機会となり得る請願討論の制度が実現したのか。このことを考える上で重要なのが「改革のジレンマ」のメカニズムである。フロントベンチャーは短期的・政治的利益（有権者からの支持獲得あるいは批判回避）と長期的・制度的利益（集権的制度構造の維持）の相克に直面したとき、①アジェンダ・セッティング段階では改革の推進を掲げつつ、②その後の決定・実施段階では改革のインパクトを抑制しようと試みる。これらのメカニズムを通じて、通常であれば回避されるような制度改革が実現を見たというのが本稿の全体を貫く分析視角であった。

「改革のジレンマ」の前半部（上記①）は、ライト委員会の提言を含めた分権的な改革が政府アジェンダに浮上したことに現れている。このプロセスの中では、相互に重なり合う３つの条件が作用している。第一に、改革が国民の広範な支持を獲得したことが挙げられる。その背景には「問題」のフレーミングの在り方、すなわちそれが「知識」だけでなく「価値」や「感情」にも訴えかけるものとなっていたことがある。

第二に、上述した状況の中で、政党間の「改革競争」が生じたことが重要である。2010 年の総選挙を控え、「国民全体の雰囲気」としての改革機運が高まる中、与野党の双方は互いに改革のアイデアを競うようになっていった。ライト委員会の設置や改革案のマニフェストへの記載といった出来事は、こうした流れを受けて生じたものであった。その中で、政府もまた改革要求に対して応答的になることを余儀なくされたのである。

そして第三には、政府の政治的資源が少なかったことが指摘できる。ブラウン政権は選挙による正当化を経ておらず、支持率の点でも苦境に立たされていた。他方、総選挙後のキャメロン政権も自由民主党との連立という不安的な基盤のもとに成り立ったものに過ぎず、かつ、その党内基盤も安定していなかった。両政権が分権的改革という選択肢をとらざるを得なかった背景に、こうした権力基盤の脆弱さがあったことは間違いない。

こうした条件が揃う中、バックベンチャーは既存の制度アイデアを糾合し、議会外の参加者から支持を調達しつつ改革を推し進めた。議事手続委員会をはじめとした特別委員会を結節点とし、バックベンチャーは委員会報告書の提出や本会議場及びウェストミンスターホールでの発言、メディアでの発信などを通じて政府の行動に影響を及ぼしていった。この点、制度変更の方向を定める意思決定（アジェンダ・セッティング）に際してフロントベンチャーが大きな影響力を保持したのに対し、バックベンチャーは「政策の流れ」すなわちアイデアの糾合や提示といったプロセスを担い、改革の実質（選択肢）を規定する役

割を演じたと言えるだろう。

他方、「改革のジレンマ」の後半部（上記②）は、決定・実施といったポリシー・プロセスにおいて現出することとなった。バックベンチ議事委員会の設置や政府ウェブサイトにおける電子請願の導入過程に見られたように、政府はこれらのプロセスの多くの部分で独占的な力を発揮し、決定・実施のタイミングや制度運用の具体的側面をコントロールすることができた。この中で、政府はバックベンチャーや国民からのフィードバックも踏まえつつ、短期的・政治的利益と長期的・制度的利益を衡量し、自らの利害に沿う形で制度を調整しようと試みた。このような漸進的な調整過程を通じて、現行の電子請願制度は実現を見たのである。

2　本研究の限界と展望

本研究は個別の制度の変遷を取り上げた単一事例分析であり、とくに制度の性質上、議会外の参加者（マスメディアや一般国民など）がその導入プロセスに少なからぬ影響を及ぼしたという点に特徴がある[174]。この意味で、本稿の事例は必ずしも議会制度改革の代表的なケースとは言えないのであり、その分析結果を議会制度一般へとただちに敷衍（えん）することには慎重であらねばならないだろう。

本稿の事例も含め、議会制度の変化を巡るプロセスは複雑かつ多様であり、そのメカニズムを明らかにするためには、具体的な権力配置やアクター間の相互関係を踏まえた上で個々のケースを分析することが求められる。また、そうした個別研究の蓄積や相互比較などを経て、はじめて新たな変数の発見やプロセスの類型化、より洗練された分析視角の提示といった課題への応答も可能となるだろう。本稿がそうした取組みの一助となることを願いつつ、筆を擱（お）きたい。

【付記】本稿は、執筆者が 2024 年度に政策研究大学院大学公共政策プログラム総合政策コースに派遣された際に執筆した修士論文「英国下院における電子請願制度とバックベンチャーの議題設定権 ―「改革」のジレンマの中で―」に基づき、その論旨をまとめたものである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・梅津實「イギリス下院特別委員会の改革」同志社法學會『同志社法学』第 66 巻第６号（2015.3）
・大山礼子『比較議会政治論』岩波書店（2003）
・河島太朗「イギリス 下院議事規則の改正」国立国会図書館『外国の立法』No. 245-2（2010.11）
・小松由季「英国議会下院改革及び選挙制度改革等の動き」参議院事務局企画調整室『立法と調査』No. 321（2011.10）
・阪野智一「イギリス議院内閣制の変容」佐々木毅編著『比較議院内閣制論』岩波書店（2019）
・スティーブン・ルークス（中島吉弘訳）『現代権力論批判』（第２刷）未來社（1999）（原書名：*Power; A Radical View.* 1974）

・BBC（https://www.bbc.com/news）
・Conservative Party（https://www.conservatives.com/）

174 Russell・前掲注 10

・*Daily Mail* (https://www.dailymail.co.uk/home/index.html)
・GOV.UK (https://www.gov.uk/)
・*Guardian* (https://www.theguardian.com/international)
・Hansard Society (https://www.hansardsociety.org.uk/)
・Inter-Parliamentary Union (https://www.ipu.org/)
・*Times* (https://www.thetimes.com/?msockid=2f5fb0e2c9f96a400e63a5c2c80b6b52)
・University College London (https://www.ucl.ac.uk/)