

国民の議会への関与  
—英国議会の取組みをめぐって—

中 井 万知子

- ① 議会制民主主義の国において、議会は国民から選出された代表からなり、国民の意思を表現する国権の最高機関である。近年、英国議会は議会改革のテーマの1つとして、国民の議会への関与を促進するための取組みを強化してきた。その背景には、社会意識の変化と国民の政治への関心の低下がある。
- ② ブレア労働党政権が設置した下院現代化特別委員会が2004年6月に公表した報告書「議会と国民をつなぐ」は、国民に対する議会の情報提供の強化等を勧告し、その後の下院の取組みを方向づけた。議会の情報化の推進とも連動し、議会教育サービス、議会アウトリーチ、情報提供等に大きな進展があった。
- ③ 2009年の下院議員の経費不正請求問題を契機として設置された下院改革特別委員会は、同年11月に報告書「下院の再建」を公表し、電子請願（e-petition）の導入、国民の法案審査への参画等を国民による関与の方策として勧告した。同じく、2009年11月に上院情報委員会も報告書「上院は聞いているか？」を公表し、議会情報のオープンデータ化の方向性を勧告した。
- ④ 電子請願については、下院において導入に向けての検討を行っていたが、2010年5月の下院選挙にあたり、保守党が10万件の署名を確保した請願は議会で討議に付すことをマニフェストに掲げ、その施策は選挙の結果成立した連立政権の合意事項にも盛り込まれた。
- ⑤ 2011年8月、「英国政府電子請願」システムがインターネットで公開され、10万件の署名を確保した電子請願が下院で討議されるルートが作られた。2012年5月の会期末までに、電子請願に基づく討議が5回行われた。
- ⑥ 国民の法案審査への参画についても、オンラインで法案への意見を登録する「国民読会ステージ」の試行等の取組みが行われている。下院では2010年に2010年から2015年までの戦略計画を定め、国民の関与を促進する方策の継続を掲げた。
- ⑦ 一方で、議会情報の再利用によって、議会をモニタリングする第三者団体の活動も行われている。英国ではTheyWorkForYou等のモニタリング・サイトがあり、世界的にも議会情報を活用したモニタリング活動が活発化している。
- ⑧ 日本の国会においては、電子的な情報提供は進んでいるが、英国議会のような多岐な取組みには及んでいない。政治および社会状況が変化する中で、国会に対して国民の意思を反映する方策を改めて見直すことが必要となっている。

# 国民の議会への関与 —英国議会の取組みをめぐって—

議会官庁資料調査室 中井 万知子

## 目 次

はじめに

### I 外から中へ—英国議会の 3 本の報告書から

- 1 下院現代化特別委員会報告書 (2004)
- 2 取組みの進展
- 3 下院改革特別委員会報告書 (2009)
- 4 上院情報委員会報告書 (2009)

### II 電子請願 (e-petition)

- 1 導入への経緯—議会と政府の間で
- 2 稼働後の状況
- 3 国民による法案の審査
- 4 下院の新たな戦略 2010-2015

### III 議会への視線

- 1 議会情報とオープンデータ
- 2 第三者団体による議会モニタリング
- 3 “届きにくい人々”を議会につなぐ

おわりに

はじめに

議会制民主主義の国において、議会は国民から選出された代表からなり、国民の意思を表現する国権の最高機関である。人々の社会意識が変動し、情報伝達および知識流通のあり方も激しく移り変わろうとする現在、議会はどのように国民とつながり、民主主義の新しい姿を追い求めるのだろうか。

1944年に設立された英国の権威あるチャリティ団体で、議会政治に関する調査研究、政治への国民の関与の促進等を活動分野とするハンサード協会(Hansard Society)<sup>(1)</sup>は、毎年英国内の世論調査を行い、「政治関与に関する監査(Audit of political engagement)」と題する報告書を公表している。第9次の2012年版(2011年12月調査)では、議会に関する質問の中で、「あなたは、英国議会に関する次の考え方にどの程度賛成ですか、または不賛成ですか?」との問いを発している。「考え方」とは、議会は、「私たちの民主主義にとって不可欠である」、「私に関係のある問題について議論し、決定している」、「政府に説明責任を持たせている」、そして「国民による政治への関与を促している」の4つである<sup>(2)</sup>。

結果は、図1に見るように、議会が民主主義にとって不可欠であることについては賛成意見(やや賛成以上)が66%であり、その重要さは概念的には感じとられている。一方で、国民による関与を促していると感じている賛成意見は30%と、不賛成意見の32%より低く、4つの項

目の中では最も賛成者が少ない。

ハンサード協会の上記調査は、2004年刊行の第1次以来9回目になるが、実のところ、議会による国民の関与の促進がこの形で質問されたのは初めてであり、数値の経年的な変化を見ることはできず、評価は難しい。ただし、この設問が行われること自体、近年の英国議会の取り組みと問題意識を示すものと言えよう。そして、「あなたは、政治にどのくらい関心を持っているでしょうか?」というこの調査において最も基本的な問いに対し、図2に見るように「関心がある」の回答率が42%('非常に'8%、「ある程度」34%)であり、前回の2010年12月の第8次調査より16%も低く、この調査が開始されて以来、初めて50%を割り込む最低の数値である<sup>(3)</sup>、という衝撃的な結果ともつながりがあると言わざるを得ない。

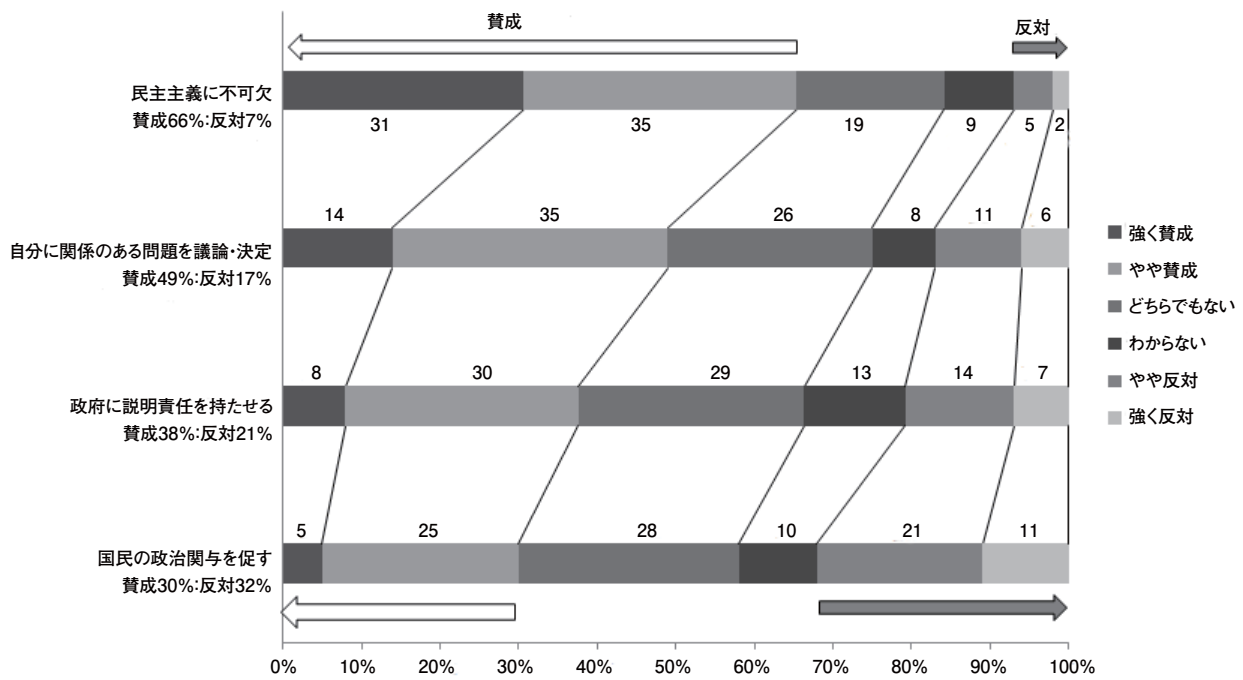
本論では、ほぼ今世紀からの英国議会の国民の関与を促す動きを、2004年および2009年に下院の委員会でもとめられ、その後の取組みを方向づけた2本の報告書を軸に見ることにする。また、同じく2009年に公表された上院の報告書についても触れる。次いで、これらの産物の1つとして2011年夏に導入された「電子請願(e-petition)」をめぐる経緯および導入直後の状況を追う。最後に、外側からの視点として、議会情報を活用してウェブ上で議会をモニタリングしようとする第三者団体の活動を紹介し、議会と国民の関係をめぐる動向について論じることとする。

(1) ハンサード協会は、英国の代表的な独立・非党派の政治研究・教育団体。会長は英国議会下院および上院の議長。副会長には首相も含まれる。“Welcome to the Hansard Society.” <<http://www.hansardsociety.org.uk/>> \* 以下、本稿の注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2012年9月3日である。

(2) *Audit of Political Engagement 9: the 2012 Report: Part One*, Hansard Society, 2012, pp.50-52. <[http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/press\\_releases/archive/2012/04/25/audit-of-political-engagement-9-part-one.aspx](http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/press_releases/archive/2012/04/25/audit-of-political-engagement-9-part-one.aspx)>

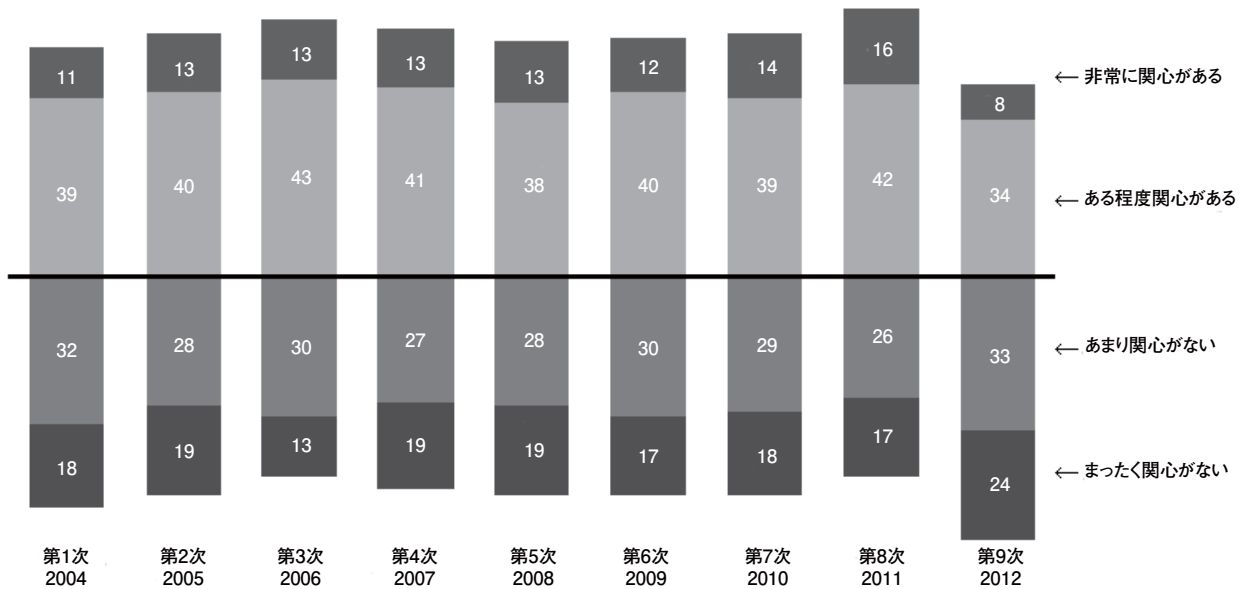
(3) *ibid.*, pp.19, 28-29.

図1 英国議会に対する考え方



(出典) *Audit of Political Engagement 9: the 2012 Report: Part One*, Hansard Society, 2012, p.50. (ハンサード協会世論調査「政治関与に関する監査 第9次(2012年版)」)を基に筆者作成。

図2 政治への関心の推移



(出典) *Audit of Political Engagement 9: the 2012 Report: Part One*, Hansard Society, 2012, p.28. (ハンサード協会世論調査「政治関与に関する監査 第9次(2012年版)」)を基に筆者作成。

## I 外から中へ—英国議会の3本の報告書から

### 1 下院現代化特別委員会報告書 (2004)

#### (1) 下院現代化特別委員会

1997年、これまでの保守党政権に替わって登場したトニー・ブレア (Tony Blair) 率いる労働党政権は、議会の現代化 (Modernisation) を掲げ、下院の議事手続等の改革を目的とする下院現代化特別委員会 (Select Committee on Modernisation of the House of Commons、以下「現代化委員会」という) を設置した。現代化委員会は多くの調査審議を行い、改革を実現した<sup>(4)</sup>が、その検討テーマの1つとなったのが、議会に対する国民の理解と関与を促す方策であった。

このテーマに基づく調査審議は、2003年から2004年にかけて、院内の関係部門、外部関係者・専門家 (ハンサード協会等の関係団体、学者、報道機関等) との議論、公聴会の開催、議員全員へのアンケート調査等、さまざまな手段を用いて行われた。結果としてとりまとめられた報告書「議会と国民をつなぐ (Connecting Parliament with the public)」(以下「現代化委員会報告書」という)<sup>(5)</sup>は、2004年6月に公表された。同報告書では、審議に至った背景として、政治家への不信の高まりによって議会への信頼感も損なわれ、1950年には84%であった下院選挙の投票率が、2001年選挙では59%に低下したことをあげている<sup>(6)</sup>。

そして、議会施設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、若い

人々を引き込む努力をもっと強化すること、情報通信技術のよりよい活用を促進することの3点を意図して<sup>(7)</sup>、①若い人々とのつながり、②国民への情報提供、③議会施設の参観、④国民の請願、⑤下院とメディア、⑥議員と有権者のコミュニケーション (番号付けは筆者)、からなる6つのカテゴリーに基づき、現状を分析し、多くの具体的な方策を勧告している。

#### (2) 英国議会の情報化

現代化委員会の審議がなされたタイミングは、議会においても情報通信技術の活用が定着し、情報提供の経路が旧来のメディアから電子的な情報発信へと移りつつある時代が到来していたことに合致したものと言えよう。

英国議会の情報化は1980年代に開始され、1990年代後半からのインターネットの普及により本格化した。1996年にはウェブサイト、www.parliament.ukが開設され、デジタル化された両院の会議録 (Hansard)、法案 (Bill)、報告書等の閲覧が可能になった。

2000年を前後して、下院の運営を監督する下院委員会 (House of Commons Commission) を中心に、議会による情報通信技術の活用を提言する報告書の作成や戦略プランの策定がなされ、国民に対する議会のアクセシビリティの向上がその目標の1つとして明示されることとなった。また、下院および上院の管理運営部門の部長クラスを含み、両院の議会スタッフからなる“国民のための情報グループ (Group on Information for the Public)”が編成され、両院の協力体制が築かれている。2002年7月には、それまでの簡

(4) 議会改革全般については、大山礼子「変革期の英国議会」『駒澤法学』9巻3号、2010.6、pp.61-118。現代化委員会の活動については、吉田早樹人「英国下院の現代化 (modernisation) について」『議会政治研究』No.82、2007.6、pp.61-82。を参照。

(5) Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Connecting Parliament with the public*, First report of session 2003-04, HC368, June 2004. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf>>

(6) *ibid.*, p.9.

(7) *ibid.*, p.11.

素な体裁のウェブサイトが一新され、コンテンツ、デザインとも、魅力ある充実した内容となった。また、同年1月には、インターネットで本会議、委員会等の映像を配信するウェブキャストの試行を開始している（2003年10月に正式実施）<sup>(8)</sup>。

### (3) 下院の戦略プランとプットナム委員会

現代化委員会報告書は、2005年1月26日に下院本会議で承認され、下院の運営方針の中に位置づけられていく。下院委員会では2005年7月18日に、「2006年から2011年までの下院管理運営のための戦略プラン概要」<sup>(9)</sup>を決定し、5か年の戦略プランの3つの主目標の3番目として、「情報提供とアクセスを容易にすることで、議会の活動と役割に関する国民の知識と理解を促進する」ことを掲げた。その後は、毎年の事業計画および年次報告書の中で、この目標に基づいた計画の策定と報告がなされている。

また、現代化委員会報告書を受け、ハンサード協会は、上院議員で著名な映画プロデューサーでもあるプットナム卿（Lord Puttnam）を委員長とし、議会関係者、学者、メディア関係者等を委員とする「議会制民主主義のコミュニケーションに関するハンサード協会委員会（The Hansard Society Commission on the Communication of Parliamentary Democracy）」（通称はプットナム

委員会）を設置した。プットナム委員会は、議会と国民の間のコミュニケーションのあり方について調査審議を行い、その結果は、2005年5月に39の勧告を盛り込んだ報告書として公表された。同年11月には、上院において、プットナム卿自らが進行役となり報告書の内容に基づく「議会と国民」に関する審議が行われた。<sup>(10)</sup>

## 2 取組みの進展

方針が明示され、経営資源が確保されることにより、英国議会の国民に向けた活動には大きな進展があった。特に青少年に対する議会教育サービス、国民に対する議会アウトリーチ、ウェブサイトを通じた情報提供等の充実には見るべきものが多い<sup>(11)</sup>。組織としては2008年1月の下院の組織再編によって整備された下院情報サービス部広報局（Department of Information Service, Public Information Directorate）が所管するが、上院の活動に関する窓口も統合し、両院の一体的な事業として運営している。ここでは、2009年から2011年までの動きを中心にごくかいつまんで紹介する。

### (1) 議会教育サービス

議会教育サービスのプログラムは、学生生徒の議会訪問、議員による学校訪問、教員の研修、オンラインでの教材提供等多彩であり、議会

(8) 英国議会の情報化については、武田美智代「議会の情報発信と情報通信技術（ICT）—国際的動向と英国の事例を中心に—」『レファレンス』699号，2009.4，pp.27-48. を参照。

(9) “Outline Strategic Plan for the House of Commons Administration 2006-2011,” House of Commons Commission, *Twenty-eighth report of the House of Commons*, financial year 2005/06, HC1234, July 2006, p.17. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmcomm/1234/1234.pdf>>

(10) *Members only? Parliament in the public eye*, London: Hansard Society, 2005. この段落については次を参照。Paul O’Hare et al., “The Puttnam (Hansard Society) Commission: Members only? Parliament in the public eye,” (Standard Note SN/PC/4106) 18 December 2006. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04106.pdf>>

(11) 戦略プラン策定後の進展については次を参照。E. Jude and Oonagh Gay, “House of Commons: providing information and access for the public,” (Standard Note SN/PC/3359) 9 March 2009. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03359.pdf>>

また、2008年までの議会教育サービスおよび議会アウトリーチについては、武田美智代「青少年の政治教育と議会の関与—英国の事例を中心に—」『青少年をめぐる諸問題—総合調査報告書』（調査資料2008-4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2009，pp.33-47. を参照。

ウェブサイトの「教育 (Education)」<sup>(12)</sup>のカテゴリーからアクセスできる。

青少年による議会訪問は、2002年度の約7,500人から、2011年度には約4万2千人に増加した<sup>(13)</sup>。2009年から遠隔地の学校には議会から旅費の一部支給を行っており、2010年度は約840の学校の1万1千人以上の生徒が支給を受けて議会を訪問した<sup>(14)</sup>。一方、議員による学校訪問については、下院議員には学校から直接選挙区の議員にコンタクトをとって、学校への訪問を依頼できる。上院議員についても“Peers in School (学校の上院議員)”のプログラムが開始され、2010年度には555の学校から窓口である議会教育サービス事務局への訪問依頼があり、180名の上院議員が280回の学校訪問を行った<sup>(15)</sup>。議会ウェブサイトからアクセスできるオンライン教材にも魅力的なコンテンツが揃っている。一例として、ゲームをする本人が議員になって活動するロールプレイングゲーム“MP for a Week (議員の1週間)”<sup>(16)</sup>は、デジタル関係の賞をいくつも受賞している。

## (2) 議会アウトリーチ

議会アウトリーチの活動は、“アウトリーチ=手を差し延べる”という語が示すように、国民に対して、議会の任務、特に立法過程、委員会等の活動に対する意識・知識の向上をはかり、その関与を強化することを目的とする。市

民団体、地域で活動する機関等と連携することにより、議会内外における講習会、イベント等を企画・実施している。各地域の活動の問い合わせ窓口として、それぞれの地域を担当する議会スタッフの電話番号とメールアドレスをウェブサイトに掲載している。議会アウトリーチは、2008年秋から事業として本格実施され、議会ウェブサイトでは、「参加しよう (Get involved)」のカテゴリーから議会アウトリーチのページ<sup>(17)</sup>にアクセスできる。2011年度には、500以上の議会アウトリーチのイベントが開催され、約2万人が参加した<sup>(18)</sup>。

また、2011年11月には、全国的な行事として「議会週間 (Parliament Week)」が初めて開催され、外部機関やメディアとの協力によって議会の内外で多彩なイベントが行われた<sup>(19)</sup>。

## (3) 情報提供

議会ウェブサイトについては継続的に改善がはかられ、2010年から新デザインとなった。各委員会の資料等掲載物も増加し、ウェブサイトの検索エンジンの改善によって、かなり精度の高い検索も可能になっている。また、2008年からソーシャルメディアへのリンクを開始し、ユーチューブ、ツイッター、フェイスブック、フリッカー等、主だったサービスにリンクしている<sup>(20)</sup>。また双方向のオンラインツールの使用についても、早い段階から試行されていたが、

(12) “Education.” <<http://www.parliament.uk/education/>>

(13) House of Commons Commission, *Thirty-fourth report of the Commission, and annual report of the Administration Estimate Audit Committee*, Financial year 2011/12, HC518, July 2012, p.34. <<http://www.parliament.uk/documents/commons-commission/commission-annual-report-2011-12.pdf>>

(14) House of Commons Commission, *Thirty-third report of the Commission, and annual Report of the Administration Estimate Audit Committee*, Financial year 2010/11, HC1439, July 2011, p.17. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/1439.pdf>>

(15) House of Lords Information Committee, *Annual report*, 2010-11, HL Paper 190, July 2011, p.10. <<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/information/Annualreport.pdf>>

(16) “MP for a Week.” <<http://www.parliament.uk/education/online-resources/games/mp-for-a-week/>>

(17) “Parliamentary outreach.” <<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/>>

(18) House of Commons Commission, *op.cit.*(13), p.29.

(19) *ibid.*, pp.26-27.

各特別委員会が行う調査において、広く文書証拠を集めるために<sup>(21)</sup>、ウェブフォーラムを公開することが一般的になっている。また、議会自体ではなく、ハンサード協会が、上院議員によるブログ“Lords of the Blog (ロード・オブ・ザ・ブログ)”<sup>(22)</sup>を2008年から運営している。

### 3 下院改革特別委員会報告書 (2009)

以上のように、「情報提供とアクセスを容易にする」という観点では、さまざまな成果がもたらされた。しかしながら、外に向けた活動だけでなく、より内在的な議会機能への国民による関与の方策が、検討の俎上に上る事態が訪れる。

2009年5月8日のデイリー・テレグラフのスクープ記事を発端とする下院議員による経費不正請求問題は、下院の運営に大きな動揺をもたらし、議長にまで発展した<sup>(23)</sup>。国民の政治不信に対する影響も深刻なものであった。この危機を直接の契機として、2009年6月、トニー・ライト (Tony Wright) 議員を委員長とする下院改革特別委員会 (Select Committee on Reform of the House of Commons、通称はライト

委員会) が設置された。ライト委員会は、議事日程および特別委員会の改革、そして国民の議事への参画による下院の改革について検討し、2009年11月24日に報告書「下院の再建 (Rebuilding the House)」(以下「ライト委員会報告書」という)<sup>(24)</sup>を刊行した。

国民の議会への関与については、インターネットやメディアによるコミュニケーションの面では多くの改善がなされてきたが、国民が議会の議事に直接影響を与えられるようにするという意味では、何も大きな変化がないとの認識のもとに、議員および国民に対する下院の意思決定の透明性の向上、そして、議事を理解し影響を与える国民の能力の増大を原則の1つとして掲げている<sup>(25)</sup>。そして、これまでも国民の意向を反映させるために存在しながら実効に乏しかった手段を活性化する方法を論じ、勧告を行っている。

国民の関与をテーマとする勧告は、電子請願 (e-petition) の導入とその取扱い、国民の法案審査への参画の強化、それまで軽視されてきた討論日未定動議<sup>(26)</sup>への配慮の3つが中心となっている。これらの勧告は、2010年2月22日に

(20) House of Lords Information Committee, *Are the Lords listening? Creating connections between people and Parliament*, volume I: Report, HL Paper 138-I, July 2009, pp.15-16. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldinformation/138/138i.pdf>>

(21) 特別委員会 (select committees) は、主に調査を行う委員会とされ、政府の行動の監視、議会に提出される前の法案の草案の立法前審査等を行う。調査にあたり、国民による証拠 (evidence) を集めるために、関係団体からの文書証拠 (written evidence) の提出および公聴会の開催による口頭証拠 (oral evidence) の陳述を求めることが一般的に行われる。

(22) “Lords of the Blog: life and work in the House of Lords.” <<http://lordsoftheblog.net/>>

(23) 大山 前掲注(4)；齋藤憲司「英国における政治倫理—下院議員経費スキャンダルと制度の変容—」『レファレンス』710号, 2010.3, pp.5-27. を参照。

(24) House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House*, First report of session 2008-09, HC1117, November 2009. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmrefhoc/1117/1117.pdf>>

(25) *ibid.*, pp.11-13.

(26) *ibid.*, pp.69-70, 77-78. 討論日未定動議 (Early Day Motion、EDM と略される) は、議会における討議の日程が未定のまま議員から提出される動議。支持する他の議員が署名する。議事資料にも印刷されるが、実際には議員本人が意見を表明する手段に留まり、討議に付されることは基本的にない。ライト委員会は、EDM が国民による議事への間接的な参画手段であるとし、なんらかの方法で要求度の高い動議を選択して討議に付す仕組みを検討すべきことを勧告した。1989年以降のEDMは議会ウェブサイトで閲覧可能。“Early Day Motions.” <<http://www.parliament.uk/business/publications/business-papers/commons/early-day-motions/>>



下院で討議に付され、承認された<sup>(27)</sup>。

そして、2010年5月の下院選挙の結果、労働党から保守党への政権交代が行われ、保守党と自由民主党の連立政権のもとで電子請願の議事への導入が行われることになる。ライト委員会への勧告の内容を含む電子請願をめぐる経緯についてはⅡで論じることとし、同じく2009年にとりまとめられた上院の報告書についても次に触れておこう。

#### 4 上院情報委員会報告書 (2009)

上院では、院内の情報化、外部とのコミュニケーション等を管理する立場にある情報委員会 (Information Committee) が、2009年に国民と議会のつながりを強化するための調査を実施し、2009年11月に報告書「上院 (上院議員) は聞いているか? 人々と議会の間結びつきを作り出す (Are the Lords listening? Creating connections between people and Parliament)」(以下「上院報告書」という)<sup>(28)</sup>を刊行している。

この調査は、2005年のプットナム委員会の勧告の延長線上にあり、どこまで勧告が実現されたかをレビューし、今後の取組みに向けてアップデートする意図が強く、主要な報道機関、関係団体、電子政府関係者等を参考人招致し、多くの文書証拠をもとにとりまとめが行われた。議会教育サービスおよび議会アウトリーチについては、上院議長 (当時の議長は、2006年に上院で初めて互選で選出されたヘイマン女性男爵 (Hayman Baroness)) の主導によって “Peers in School” のプログラム (2 (1) を参照) も開始されており、上院報告書ではその方向性を強化するように勧告している。1999年の上院法 (貴族

院法) の改正によって、世襲貴族の議席が制限され、一代貴族の議員が多数を占めることになり、なおも改革が続行している上院の変化をここにも見ることができよう<sup>(29)</sup>。

しかし、上院報告書において最も強調されているのは、電子的な関与 (Digital engagement) の推進および議会情報のオープン化であろう。その1つは上院の審議への国民の関与を強める方策として、審議と同時並行で国民がコメントできるオンライン会議を公開するとの勧告であり、実際にBBCニュースの投稿サイトである Have Your Say を通じて試行が行われた<sup>(30)</sup>。また、法案、会議録等の議会情報を、外部での二次利用を容易にする標準的かつオープン性の高いデータ形式で作成・提供することを促す勧告が重ねてなされており<sup>(31)</sup>、Web2.0および電子政府推進の影響が色濃い。これも重要な方向性の1つであり、Ⅲで再度触れることにする。

## Ⅱ 電子請願 (e-petition)

請願および署名を一般に公開されたオンラインシステムを通じて行うことができる電子請願は、情報通信技術を用いた国民の議会への関与手段として、2004年頃から各国の議会によって導入が始まった<sup>(32)</sup>。2011年、英国議会は、かなり特異な形で電子請願を議事に取り入れることになった。ここでは、従来からの英国議会の請願の扱い、電子請願をめぐる検討経緯、導入の実際および状況についてやや詳細に見ることとする。また、同じくライト委員会報告書で勧告された立法過程への国民の関与を意図する「国民読会ステージ (Public Reading Stage)」に

(27) Richard Kelly, “Proposals for debating petitions and for a public reading stage for bills,” (Standing Note SN/PC/05884), 8 August 2011, p.4. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05884.pdf>>

(28) House of Lords Information Committee, *op.cit.*(20)

(29) 田中嘉彦「英国の貴族院改革—二院制の史的展開と上院改革の新動向—」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.49-77.

(30) House of Lords Information Committee, *op.cit.*(15), p.11.

(31) House of Lords Information Committee, *op.cit.*(20), pp.22-28.

関する検討についても述べる。

## 1 導入への経緯—議会と政府の間で

### (1) 英国議会の請願

請願は、英国議会において国民が意思を主張する権利として、中世後期には存在したという非常に長い歴史を持つ。19世紀には、1832年の第1次選挙法改正前後の選挙権拡大と議会改革を求める民衆運動において重要な役割を持ち、その数が劇的に増え、1843年の会期には約3万4千件近い請願が寄せられ史上最高を記録した。議会はその処理に苦心し、議会や政府への負荷を回避するため、請願を議員が議場で取り上げることは議事規則によって強く制限されることになった。20世紀になって請願の数は激減し、19世紀から存続した請願委員会は1974年には廃止されている。2000年代に入ってから会期ごとに数十件から250件程度の請願が紹介提出されているに過ぎない<sup>(32)</sup>。

請願者は、通常は自らの選挙区選出の議員に対し、1名以上の署名と住所を添えて請願書を提出する。請願を受け付けた議員は、開会中の議場においてその請願を紹介提出する。公式には議員が短い声明を述べ、請願書を議長の席の背後に備え付けてある請願袋に収める。非公式には請願書を請願袋に収めるのみでも紹介提出ができる。その後、すべての請願の主題、請願者の名称等が、議事記録簿 (Votes and proceedings) に印刷され、本文は2007年から

会議録に印刷され公表されている。また、請願の写しは政府の関係省庁に送付され、回答がなされる。政府の回答も会議録に印刷され、公表される。

こうして請願は国民から議員および議会に対する意見表明の手段としての意味づけを持ってきたが、請願自体が審議の対象となることは基本的に起こり得なかった。

議会への国民の関与が課題となる中で、2004年の現代化委員会報告書は、請願は国民と議会との重要な道筋になる可能性をもつものとの認識を示したが、具体的な勧告は、請願に対する特別委員会の関与、請願の書式の改善の2点であり<sup>(34)</sup>、それほど目立つ修正にはつながらなかった。

### (2) 下院議事手続委員会による検討

2007年5月になって、下院の議事手続を検討する議事手続委員会 (Procedure Committee) が、請願および討論日未定動議に関する調査報告書を刊行した<sup>(35)</sup>。その背景には、英国内外におけるオンライン電子請願システムの実装例の登場がある。委員会では、スコットランド議会 (2004年2月から運用)、ドイツ連邦議会 (2005年9月から運用) の電子請願システム、そして英国首相官邸が、2006年11月に運用を開始した“*No.10 Downing Street* (ダウニング街10番地)”電子請願システム (以下「首相官邸システム」という) 等の調査を行っている<sup>(36)</sup>。

(32) *World e-Parliament report 2010* によれば、2009年に世界の議会に対して行った調査で回答のあった134の議院のうち、12%が電子請願システムを導入、25%が導入の計画があると回答。“Communications between parliaments and citizens,” *World e-Parliament report 2010*, [United Nations], c2010, pp.31-34. <[http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2010\\_ch02.pdf](http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2010_ch02.pdf)> *World e-Parliament report 2010* の内容については次を参照。岡村光章「電子議会の国際的動向と米国の事例」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.183-186.

(33) 英国議会の請願の歴史については、主に次を参照。House of Commons Procedure Committee, *e-Petitions*, First report of session 2007-08, HC136, March 2008, pp.5-7. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmproced/136/136.pdf>>; 日本の国会、英国、スコットランドおよびドイツ連邦議会の請願制度については、次を参照。田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』665号, 2006.6, pp.66-83.

(34) Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *op.cit.*(5), pp.30-32.

(35) House of Commons Procedure Committee, *Public petitions and Early Day Motions*, First report of session 2006-07, HC513, May 2007. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmproced/513/513.pdf>>

特に首相官邸システムの稼働は、この報告書の大きな論点となっている。国民が誰でも直接請願をシステム上で提出できる容易さによって、首相官邸システムは非常に人気を博し、メディアの注目を集めた。報告書では、本来的に議会の役割と考えられる国民の請願が議会を素通りする形でなされることに対して懸念を示しつつ、英国議会による電子請願は、議員を窓口とする従来と同様の請願ルートを反映すべきとし、その導入に関してさらなる検討を行うとしている<sup>(37)</sup>。なお、報告書は、ほかにも請願全文の会議録への掲載、請願に対する政府の回答の迅速化（2か月以内に回答）との勧告を行い、これらについては実際に改善が進められた。

一方で、この報告書の2か月後の2007年7月に公表された政府の「英国の統治（The Governance of Britain）」<sup>(38)</sup>は、「直接民主主義の改善」の中で請願に関する提言を行い、前述の議事手続委員会の報告書にも触れ、国民は首相官邸システムと同様に容易な方法で請願を議会に対して行えるべきとして、議会に対して請願手続の現代化を求めている。

2008年4月、議事手続委員会は、「電子請願（e-Petitions）」と題する報告書<sup>(39)</sup>を刊行し、望ましい電子請願システムの選択肢を提案した。望ましい選択肢とは、先の報告書の路線に沿っ

て、電子請願システムは議会ウェブサイトを設置されること、従来の請願と同様に議員が窓口となって介在できるシステムであること等である。そして、最初の1年で2万9千件もの請願、550万件もの署名が寄せられ、“ユーモラスな”請願に人気が集まるといった首相官邸システムの状況について批判的に言及し、議会ではとても対応できないとしている。また、議会で受け付ける電子請願は基本的には従来の請願と同じルートで扱うが、年に3回、何件かの電子請願については議場での討議に付すとの提案も行った<sup>(40)</sup>。

しかしながら、電子請願システムの開発および運用には財政支出を伴い、議会全体および政府との合意形成が必要となる。その行く手には暗雲が立ち込め、2009年2月には、議事手続委員会が提案する選択肢による電子請願システムの開発・運用にはコストがかかりすぎるとの見解が副院内総務<sup>(41)</sup>から示されるに至り、2009年4月、議事手続委員会は、政府に対して重ねて実現を求める報告書を公表した<sup>(42)</sup>。これに対し、2009年7月には、副院内総務から、6月に設置が決定された前述のライト委員会（I 3参照）が電子請願に関する検討を引き継ぐとする政府側の回答が提示され、同委員会において、より単純で安価なシステム形態を検討すること

(36) *ibid.*, p.6.

(37) *ibid.*, pp.18-20.

(38) 2007年6月にトニー・ブレアに代わって組閣したゴードン・ブラウン（Gordon Brown）によるブラウン労働党政権が憲法改革を進める目的でとりまとめた政策提案書（緑書）。Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, CM7170, July 2007. 請願については、pp.46-47. 参照。 <<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>>

(39) House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*<sup>(33)</sup>

(40) *ibid.*, paras.13, 19, 113.

(41) 当時の下院院内総務（Leader of the House）はハリエット・ハーマン（Harriet Harman）、副院内総務（Deputy Leader of the House）はクリス・ブライアント（Chris Bryant）。「与党の院内総務は、閣僚の1人であり、下院議員の中から首相によって任命される。院内総務は、議会での政府の政策実現について責任を有する一方、議院全体の権利と特権を守り、議院の運営について指導的な役割を果たす。」（古賀豪ほか『主要国の議会制度』（調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ⑤）国立国会図書館調査及び立法考査局，2010，p.16.）。下院の副院内総務は、政府の役職である院内総務室付きの政務官（Parliamentary Secretary）にも任命され、政府とバックベンチャー（政府等の役職に就いていない議員）との間の調整にあたることが多い。

を希望する旨が表明された<sup>(43)</sup>。

(3) ライト委員会勧告から連立政権合意事項へ  
こうして検討を委ねられたライト委員会の勧告は、2010年早期に電子請願を導入することを想定し、その要件とコストを関係者で至急議論すべきというものである。また、電子請願と従来の議員介在型の請願を併存させることを勧告している<sup>(44)</sup>。さらに、イングランドおよびウェールズの地方議会については、2009年11月に女王の裁可を受けた地方民主主義、経済開発および建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act) によって、電子請願の導入が義務づけられたことに言及している。この法律には、その地方の住民等による一定数の署名を集めた請願は“討議を求める請願 (petitions requiring debate)”として、地方議会にかけるための規定を整備することも定められており、ライト委員会は、地方議会の経験にならい、国レベルで請願を議会の議事に取り上げる手続を調査すべきことを勧告している。そして、代表制民主主義は絶対欠くべからざるとしながらも、それは“他の民主主義的可能性を探求すること”によって培われるのであり、

その機会を今こそ捉えるべきと記している<sup>(45)</sup>。

しかしながら、ライト委員会が勧告した“討議を求める請願”に対しては、調査の結果というよりは、端的な形で基準線が示されることになった。2010年5月の下院選挙を前にして、同年4月に公表された保守党のマニフェストに、「10万以上の署名を確保した請願は、議会の公式の討議に付す適格性があるものとし、最も署名の多い請願は、議会の議決に付す適格性があるとする」ことと、一般国民が法案を上程できるようにする」との公約が盛り込まれたのである<sup>(46)</sup>。

2010年下院選挙は保守党が勝利し、5月11日、保守党党首デービッド・キャメロン (David Cameron) を首相とする自由民主党との連立政権が発足した。保守党のマニフェストにおける請願に関する事項は、そのまま連立政権の合意事項の1つとなった<sup>(47)</sup>。

その後、下院では散発的に電子請願の検討状況に関しての質疑が行われたが、2011年1月になって、新しい電子請願システムは、政府の電子政府のウェブサイトである Directgov<sup>(48)</sup> によって運営されることが明らかにされた。つまり、政府の電子請願システムとして、首相官

(42) House of Commons Procedure Committee, *e-Petitions: call for Government action*, Second report of session 2008-09, HC493, April 2009, Ev 1, 2. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmproced/493/493.pdf>>

バーバラ・キーリー (Barbara Keeley) 副院内総務 (2009年に就任) から示された見解は、議事手続委員会グレッグ・ナイト (Greg Knight) 委員長宛ての書簡の形で文書証拠として収録されている。議事手続委員会提案の電子請願システムのコストは、開発・導入経費が50万ポンド、年間運用経費が84万ポンドと見積もられているのに比べ、首相官邸システムの実績は、開発・導入経費が1万7500ポンド、年間運用経費 (人件費含む) が約10万9千ポンドであることを示している。

(43) House of Commons Procedure Committee, *e-Petitions: call for Government action: Government response to the Committee's Second report of session 2008-09*, First special report of session 2008-09, HC952, July 2009. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmproced/952/952.pdf>>

(44) House of Commons Reform Committee, *op.cit.*(24), para.259.

(45) *ibid.*, paras.283, 286, 289.

(46) Conservative Party, *Invitation to join the Government of Britain: the Conservative Manifesto 2010*, London: Conservative Party, April 2010, p.66.

(47) HM Government, *The Coalition: our programme for Government*, May 2010, p.27. <[http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf)>

(48) “Website of the UK Government: Directgov.” <<http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>>

邸システム（2010年4月に休止）に替わるものとなる。ただし、連立政権の合意に基づき、署名が10万件に達した場合には議会で討議に付す条件を充たし、それらの請願を討議の対象とするかについての最終判断を行うのは下院バックベンチ議事委員会（Backbench Business Committee）であることが示唆された<sup>(49)</sup>。バックベンチ議事委員会は、ライト委員会の勧告による議事日程改革の目玉として、2010年6月に新設された委員会であり、政府等の要職に就いていないバックベンチャー（議場の後方に座席がある議員の意味。平議員とも呼ばれる）による非政府議事の提出に係る決定やその議事日程の決定を主な役割とする<sup>(50)</sup>。

## 2 稼働後の状況

### (1) 「英国政府電子請願」

2011年8月4日<sup>(51)</sup>、新電子請願システム「英国政府電子請願（HM Government e-Petitions）」<<http://epetitions.direct.gov.uk/>> が一般に公開された。電子請願の基本的なフローは次のとおりである<sup>(52)</sup>。

- ① インターネットからシステムにアクセスする。請願の提出または署名を行う場合は、あらかじめシステムに住所等を登録し、本人認証の上、システムにログインする。英国国民または英国を主な居住地にしていることが条件。
- ② すでに同じ内容の請願が提出されていないかを確認の上、フォームに必要事項を入力し、

請願を作成・登録する。

- ③ 下院院内総務室のスタッフが調整者となり、新規登録された請願を政府の関係省庁にチェックのために振り分ける。関係省庁はチェックを行い、請願と認定するか、却下するかを決定する。その結果は2、3日中に請願者にメールで通知される。また、却下の理由はシステム上に表示される<sup>(53)</sup>。
- ④ 認定された請願は、1年間はシステム上で署名を受け付けることが可能になり、請願に賛同する者は署名を付加することができる。請願者は、ソーシャルメディアにリンクを張るなどして署名を呼び掛けることができる。
- ⑤ 署名が10万件に達した場合、下院院内総務は、バックベンチ議事委員長にその請願を議事にすることを検討するようにとの要望書を出す。バックベンチ議事委員会において、請願を主題とする討議を支持する議員が、議事として提出する表明を行う。提出する議員がいなければ討議には持ち込めない（そのため、請願者は議員とコンタクトをとっておく必要がある）。そして、バックベンチ議事委員会の最終決定を経て、時間配分が可能であれば討議が行われる。

なお、英国議会自体の請願は、従来と変わらず議員の紹介によって提出するものである。「英国政府電子請願」（以下「電子請願システム」という）に対しては、議会ウェブサイトの請願のページ<sup>(54)</sup>から関連リンクが張られている。

(49) House of Commons Hansard, 20 January 2011, cols.1005-1006. ジョージ・ヤング（George Young）院内総務への質問に対する答弁を行ったのは、デービッド・ヒース（David Heath）院内総務室政務官・副院内総務。ライト委員会報告以降の電子請願システムに係る経過については、次を参照。Kelly, *op.cit.*(27)

(50) 奥村牧人「英国下院の議事日程改革—バックベンチ議事委員会の設置を中心に—」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.103-119.

(51) Kelly, *op.cit.*(27), p.11.

(52) 以下は、次の電子請願システムのページ“[How e-petitions works.](http://epetitions.direct.gov.uk/how-it-works)”<<http://epetitions.direct.gov.uk/how-it-works>> および次を参考にした。Hansard Society, *What next for e-petitions*, 2012, pp.14-17. <[http://hansardsociety.org.uk/blogs/press\\_releases/archive/2012/05/18/parliament-must-take-over-e-petitions-says-hansard-society.aspx](http://hansardsociety.org.uk/blogs/press_releases/archive/2012/05/18/parliament-must-take-over-e-petitions-says-hansard-society.aspx)>

(53) 請願として認定するかを判断するガイドラインは次のページを参照。“[Terms and conditions.](http://epetitions.direct.gov.uk/terms-and-conditions)”<<http://epetitions.direct.gov.uk/terms-and-conditions>>

## (2) 電子請願と議事の状況

電子請願システムは、公開直後から非常に多くのアクセスを記録した。特に公開直後の8月初旬にロンドン北部で発生し、英国各地に飛び火した暴動<sup>(55)</sup>に対しては、暴徒から社会的恩恵を剥奪せよとの電子請願が登録され、数日間で10万件をはるかに超える署名を獲得することになった。この請願を主題として、10月13日にはウェストミンスター・ホールで下院の討議が行われた。また、1989年にシェフィールドのサッカー場で発生し、多くの死者を出した「ヒルズボロの悲劇 (Hillsborough Disaster)」<sup>(56)</sup>に関するすべての記録を公開せよとの請願については、15万6千もの署名が集まり、10月17日に討議が行われ、全資料の公開が決議された。

稼働後1年が経過した2012年7月末時点では、電子請願システムにおいて、署名を受付中の請願が約13,000件、すでに署名受付を終了した請願約2,300件、省庁によって重複等の理由により却下されたものが約13,600件である。署名10万件超の請願は10件（署名受付中4件、署名終了6件）であった。

バックベンチ議事委員会の報告書によれば、2012年5月の議会会期末（当該会期は、2010年5月25日に開会し、2012年5月1日に閉会）までに、電子請願に基づく下院の討議は5回行われており、10万以上の署名を得て同委員会が議事の

検討を依頼された電子請願のうち、討議に付すことを却下したのは1件のみである。討議された主題は、前述のほか、自動車燃料の税金引下げ、学校カリキュラムへの財政教育の導入等であり、討議が却下されたのは、医療および社会的ケア法 (Health and Social Care Bill) の制定を阻止しようとする請願で、すでに多くの時間が討議に費やされていることが理由とされた<sup>(57)</sup>。

## (3) 課題

このように、電子請願システムはほぼ新政権の公約に沿って滑り出し、議会議事への導入を果たしている。しかし、課題もいろいろ指摘されている。

一番大きい問題は、電子請願に充てられる討議時間の捻出である。バックベンチ議事委員会には35日間の討議日程が配分されているが、バックベンチャーが提出を要望する議事と電子請願による議事をその中でやりくりするのは非常に厳しい。下院議事手続委員会は、2012年1月、政府に電子請願に関する要望を提出し、電子請願専用の討議時間を増やすことを提言し、同3月にその試行について政府の了承を得<sup>(58)</sup>、7月に正式決定が行われた<sup>(59)</sup>。

ハンサード協会では、2012年3月6日に下院の関係者を中心とした電子請願のセミナーを開催し、報告書「電子請願に次は何を? (What

(54) "Petitioning." <<http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/petitioning/>>

(55) 2011年8月6日、ロンドン北部トットナムで発生した警官による射殺事件をきっかけに暴動が発生、建物の焼き打ち、商店の破壊・略奪等が各都市に波及、逮捕者は1,500名以上。キャメロン首相は8月11日に夏期休会中の議会を召還した。「英国各地で暴動、緊縮財政への不満背景、首相、治安緊急会議を開催」『日本経済新聞』2011.8.10；「暴動で臨時議会招集、英政権、強硬姿勢鮮明に一批判の抑止狙う」『日本経済新聞』2011.8.12。

(56) 1989年4月15日、シェフィールドのヒルズボロ・スタジアムのサッカー試合で、立見席の入場者が将棋倒しとなり、96名が死亡した英国スポーツ史上最悪と言われる事故。2008年に遺族が欧州裁判所に提訴。"Hillsborough Family Support Group." <<http://www.hfsg.co.uk/>>

(57) House of Commons Backbench Business Committee, *Work of the Committee in session 2010-12*, Second special report of session 2010-12, HC1926, April 2012, pp.11-13. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmbackben/1926/1926.pdf>>

電子請願由来の審議は、上述の10月13、17日のほか2011年11月13日（主題は、燃料価格）、12月15日（財政教育）、2012年3月1日（物価指数と年金）に行われた。また、2011年10月24日には通常ルートの請願で10万件の署名を集めたEU加盟に関するレファレンダムを求める動議も提出された（採決では否決）。

next for e-petitions?)」<sup>(60)</sup>を公表した。報告書ではいくつかの提言を行い、現在の電子請願システムは議会と政府の間に中途半端にまたがった状態になっているが、本来その所在と責任は下院にあるべきで、いずれはシステムが下院に引き渡されるのが望ましいとしている。また、下院に請願委員会を新設し、専門の部署を設け、請願者とのコミュニケーションを高め、10万件以上の署名といった基準に必ずしもこだわらずにその実効性を増すためのさまざまな手段をとるべきであるとしている。

### 3 国民による法案の審査

#### (1) 「国民読会ステージ」の試行

ライト委員会が電子請願と並んで勧告した、立法の審議過程における国民の影響力の行使については、やはり保守党のマニフェストに、「国民読会ステージ (Public Reading Stage)」の導入が盛り込まれ、これも連立政権の合意事項となった<sup>(61)</sup>。

「国民読会ステージ」とは、国民が議会で審議中の法案に対して意見を寄せる場として、法案ごとにオンラインツール (ウェブフォーラム) を公開するというものである。マニフェストでは、寄せられた意見が法案審議を行う委員会に

において特別に審議される「国民読会日 (Public Reading Day)」の設置と対になっている。

2011年2月15日、政府は、自由保護法案 (Protection of Freedoms Bill) の審議にあたり、国民の意見を求める「国民読会ステージ」オンラインの試行版を公開した<sup>(62)</sup>。議会の議事日程に影響を与えず、しかも国民の意見を審議の中に確実に組み込むためには、その公開の日程設定が重要である。

公法<sup>(63)</sup>の法案である公法案 (Public bill) は、下院または上院の本会議に提出され、第1読会と呼ばれる段階でその題名が読み上げられた後、第2読会で趣旨説明と原則に関する審議が行われる。第2読会を通過した法案は、法案ごとに設置される公法案委員会 (Public Bill Committee) に付託され、実際の逐条審査が行われる<sup>(64)</sup>。自由保護法案は、2月11日に下院に提出され、3月1日に第2読会を終了し、3月22日から5月17日まで公法案委員会で審議される日程となった。それに対し、「国民読会ステージ」試行版の公開期間は2月15日から3月7日までと設定され、公法案委員会の開始前に意見が締め切られ、その審議に盛り込まれることが意図された。

結果として、オンラインツールには約6,600

(58) House of Commons Procedure Committee, *Debates on Government e-petitions*, Seventh report of session 2010-12, HC1706, January 2012. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmproced/1706/1706.pdf>>

月曜の午後4時半から7時半を審議時間として追加し、ウェストミンスター・ホールで電子請願の審議を行うとの提案 (ただしウェストミンスター・ホールの審議は議決を伴わない)。政府の回答は次の報告書に収録。House of Commons Procedure Committee, *Debates on Government e-petitions: Government response to the Committee's seventh report of session 2010-12*, Fourth special report of session 2010-12, HC1902, March 2012. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmproced/1902/1902.pdf>>

(59) "Power to schedule e-petition debates on Monday afternoons in Westminster Hall." <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/backbench-business-committee/news/westminster-hall-monday-debates/>>

(60) Hansard Society, *op.cit.*(52). なお、本文献によれば、英国政府電子請願システムは、内閣のITチームによって構築され、開発・導入経費は80,700ポンド、年間運用経費は約67,500ポンドと推計されている (p.14.)。

(61) Conservative Party, *op.cit.*(46); HM Government, *op.cit.*(47)

(62) 2011年の「国民読会ステージ」試行の経過については次を参照。Kelly, *op.cit.*(27), pp.12-17.

(63) 公法 (Public act) は、特定地域、個人等に適用されるのではなく一般的に適用される法律。

(64) 「図2 イギリスの立法過程」古賀ほか 前掲注(41), p.48.

名がアクセスし、256名が568件の意見を寄せた。意見のとりまとめは法案を提出した内務省（Home Office）が行い、公法案委員会に回付した<sup>(65)</sup>。試行では「国民読会日」は設けられなかったが、一部の意見は公法案委員会の審議で言及された。

「国民読会ステージ」の試行の第2回は、2012年7月12日から、新しく公開された試行システム<sup>(66)</sup>によって行われ、6月21日に下院で第1読会が行われて審議入りした小額慈善寄付法案（Small Charitable Donations Bill）に対する国民の意見を求めた（8月23日に締め切り）。試行システムには、法案の条文、関係資料、「国民読会ステージ」についての説明等が掲載され、条文ごとに修正意見等を付加し、付加された意見の確認を行うことができるようになっている。試行の結果を受け、さらに改善をはかることが予定されている<sup>(67)</sup>。

## (2) 下院の対応

実は、公法案委員会の整備等による立法過程の改革自体、現代化委員会の検討結果に基づき2006年11月に実現したものである。改革により、公法案委員会はその立法審査において、参考人招致、文書証拠の受理、公聴会の開催等ができるようになった<sup>(68)</sup>。文書証拠の提出は誰からでも可能であり、実際に国民が法案審査に意見を提出する道が開けていたのである。議会ウェブサイトには、各法案の提出から審議、成立までのプロセスをわかりやすく図示するペー

ジが設けられている。しかし、文書証拠の提出ということ自体、一般人にとっては馴染みがなく、実際にはほとんど提出されていないことがライト委員会報告書でも指摘されている<sup>(69)</sup>。議会ウェブサイト上で、誰もが公法案委員会に文書証拠を提出ができることを紹介し、電子メールによる提出の方法に関する案内が掲載されるようになった<sup>(70)</sup>のは、ライト委員会報告書を受けてからのことと見られる。

議会アウトリーチの活動においても、明確に目標の見直しが行われた。2010年度の下院委員会年次報告書は、国民の関与に向けた下院の取組みは、単なる情報提供から、国民の参加をより高度に達成するための積極的な助力にシフトすべきであるとのライト報告書の文章を引用し、特別委員会との協働および「公法案ワークショップ」の活動を強化することを新たな議会アウトリーチの目標として掲げている<sup>(71)</sup>。「公法案ワークショップ」は、公法案の制定過程への関与の具体的な方法を参加者が共有することにより、立法審査への国民の関与を促進しようとする講習会であり、2010年から随時開催されることになった。

「国民読会ステージ」は、新たな仕組みを作ることで関与へのハードルをさらに下げることが意図したものであり、試行から本格実施への道筋が注目される。

## 4 下院の新たな戦略 2010-2015

以上のように、経費問題による下院の危機は

(65) “Protection of Freedoms Bill - public reading stage report: Memorandum submitted by the Home Office (PF28),” March 2011. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmpublic/protection/memo/pf28.htm>>

(66) “HM Government Public Reading Stage.” <<http://publicreadingstage.cabinetoffice.gov.uk/>>

(67) Richard Kelly and Charley Coleman, “Public reading stage of bills,” (Standard Note SN/PC/06406) 22 August 2012. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06406.pdf>>

(68) 大山 前掲注(4), pp.88-89.

(69) House of Commons Reform Committee, *op.cit.*(24), para.274.

(70) “Written submissions.” <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/written-submissions/>>

(71) House of Commons Commission, *op.cit.*(14), p.19.



国民の議会への関与の必要性を呼び起こし、さらに連立政権の成立が拍車をかけ、電子請願といった新しい関与の経路が拓かれることになった。その実現プロセスには、国民の関与の「直接性」を推進しようとする新旧両政権と、国民の代表である議員を通じた「間接性」を保持しようとする議会との攻防がかいま見られたが、開始後1年の状況を見る限り、電子請願は、バックベンチャー議事委員会の設置等によって実現した議事の改革の中に、大きな混乱なく組み込まれているよう見られる。議会改革全体の進行の中で、その実効ある運用および評価は行われるべきものであろう。

下院運営理事会(Management Board)は、2006年から2011年までの5か年の戦略プランが年限に達するため、2010年6月に新しい戦略プランである「新しい議会：2010から2015までの下院サービスのための戦略(New Parliament: Strategy of the House of Commons Service 2010-15)」<sup>(72)</sup>を定めた。柱立ては、①すべてのレベルにおいて、下院への尊敬(Respect)を獲得するために働く、②下院をより実効あるもの(Effective)にする、③下院の運営をより効率的(Efficient)にする、そして④議員、スタッフおよび国民が、十分に情報提供されること(well-Informed)を確実にする、の4本からなり、それぞれの戦略プランが列挙されている。

国民の関与については、主として次の2つのプランに示されており、以前の戦略を継承しつつ、新しい取組みを明示したものと考えられる。

・①のための戦略： 特別委員会の活動およ

び立法過程を含む議事への国民参加を促進し、我々のアウトリーチおよび教育サービスを発展させ、そして下院が国民をもっと暖かく迎え入れられるようにする

・④のための戦略： 我々の情報サービス、教育およびアウトリーチサービスを継続すること、ならびにウェストミンスターに新しい教育センターをオープンすること<sup>(73)</sup>によって、下院および議員の活動が理解され、是認されるために必要な情報を国民に与える

なお、③の「効率的」の観点では、2014/15年までの3か年で下院の運営経費は17%もの節減が予定されている。そのため、“印刷物からウェブへ(Print-to-Web)”というスローガンのもとでの印刷物の縮減が想定されており<sup>(74)</sup>、国民に向けた取組みにマイナスの影響が及ばないような配慮が必要になるろう。

### III 議会への視線

#### 1 議会情報とオープンデータ

これまで見たように、英国議会は国民による関与の促進に向けて、さまざまなレベルの取組みを行ってきた。次には少し観点を換え、外側からの議会への視線、特に2009年の上院報告書(I 4参照)においても重視されている議会情報の再利用による電子的関与の動向について触れておきたい。

2000年代後半から、あらゆる分野に広がりを見せ、Web2.0との呼び名で代表されるインター

(72) House of Commons Management Board, *New Parliament: strategy for the House of Commons service 2010-2015*, June 2010. <[http://www.parliament.uk/documents/commons-commission/Commons\\_Management\\_Board/New\\_Parliament\\_strategy\\_201015.pdf](http://www.parliament.uk/documents/commons-commission/Commons_Management_Board/New_Parliament_strategy_201015.pdf)>

(73) 議会訪問用の教育センターは年間4万人程度の受入れが限度であるため、10万人規模の受入れが可能な新施設の設置が両院の間で合意されているが、ウェストミンスター宮殿の構造上の問題で2012年段階では実現していない。House of Commons Commission, *op.cit.*(13), p.27.

(74) House of Commons Office of the Chief Executive, *Corporate business plan 2012/13-2014/2015*, May 2012, p.10. <[http://www.parliament.uk/documents/commons-commission/Commons\\_Management\\_Board/CBP-2012-web.pdf](http://www.parliament.uk/documents/commons-commission/Commons_Management_Board/CBP-2012-web.pdf)>

ネットの進化は、情報をウェブサイトに掲載するという固定的な情報提供のあり方を変え、ある程度の知識と技術さえあれば、誰もが他のサイトからデータを取り込み、別のデータと混ぜ合わせて（マッシュアップ）、独自のウェブサービスとして公開できるような可能性を開拓してきた。このような変化は、大量かつ良質のデータを持つ政府機関に対し、再活用が可能な形でデータの提供、つまり“オープンデータ”化を迫る動きになった。特に、米国のバラク・オバマ（Barack Obama）大統領が2009年1月の就任後に示したオープン・ガバメントへの覚書およびイニシアティブは、各国の政府に大きなインパクトを与えることとなった<sup>(75)</sup>。

議会も政府と同じく、大量かつ良質の情報を有する。むしろ議会は、例えば会議録の刊行等によって、政府よりもはるか以前から情報の透明性の確保に対する責任を果たしてきたと言える。ただし、議会自らによる議会情報の提供は、古くからの伝統を持つ刊行物がベースになり、真正性を第一とし、堅苦しいものになりがちである。議会情報を柔軟な発想で再利用することによって、別の角度から議会情報の新しい価値を掘り出し、アクセシビリティを高めるサードパーティー（第三者団体）のサービスを奨励する、そして、人々の関与の経路の1つとしていこうとする方向性が、上院報告書の勧告にも示されている<sup>(76)</sup>。

以下、実際に議会情報を活用しているTheyWorkForYouおよびPublic Whipという英国の2つの第三者団体による議会モニタリ

ング（監視）のウェブサイトについて簡単に見ておくことにしたい。

## 2 第三者団体による議会モニタリング

### (1) TheyWorkForYou

「彼らはあなたのために働いている」との名称が示すように、TheyWorkForYou<sup>(77)</sup>は、自分の選挙区の議員がどのような活動をしているのかを追跡できるようにし、議員とのコンタクトへの道を開く議員のモニタリングサイトである。

下院および上院の各議員のページを設け、顔写真、コンタクトへの誘導、採決における投票傾向、関心分野、本会議や委員会における最近の活動、利害関係登録<sup>(78)</sup>、経費の明細、関連リンク等、各種の情報を表示する。主要なデータを議会の会議録等から取り込むことにより、データの分析による議員の活動傾向を示すほか、会議録の検索・閲覧も可能とする。議員のページから、TheyWorkForYouが編集した会議録データの本会議および委員会における本人の発言部分にリンクできるが、議会ウェブサイトが公開している会議録とは異なり、発言議員の顔写真が表示されるなど一般のウェブサービスと同じ使い勝手を充たしている。また、発言に対してユーザがリンクを張り、注釈をつけるといったWeb2.0のユーザ参加機能も盛り込まれている。サイトが保持しているデータをオープンソースとして公開し、ユーザが自由に取り込み、さらに再利用できるようにしていることも大きな特徴の1つと言えよう。

(75) Barack Obama, “Transparency and Open Government: Memorandum of January 21, 2009,” *Federal Register*, Vol.74, no.15, (January 26, 2009). <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>>; “Open Government Initiative.” <<http://www.whitehouse.gov/open>>; 総務省「トピック オープンデータ活用に向けた期待」『情報通信白書 平成24年版』2012, pp.119-121.

(76) House of Lords Information Committee, *op.cit.*(20), paras.61-67.

(77) “TheyWorkForYou.com.” <<http://www.theyworkforyou.com/>>

(78) 利害関係登録（Register of Member’s Interests）は、下院・上院それぞれの政治倫理に関する行為規範によって定められ、議員は利害関係のある者からの報酬、寄付等を登録し、公表する。議会ウェブサイトの次のページを参照。“Standards and financial interests.” <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/>>

TheyWorkForYou は、市民活動へのインターネットの活用を実験しようとするボランティアグループの活動が生み出したもので、2003年から、チャリティ団体の UK Citizens Online Democracy (UKCOD)<sup>(79)</sup> のプロジェクトである mySociety のサービスの1つとして運営されている。UKCOD は、非営利のプロジェクトを行う一方で、2006年にウェブサイトの開発やコンサルタント等の営利活動を行う mySociety 社を会社組織として設立した<sup>(80)</sup>。電子請願システムの前身となった首相官邸システムも、mySociety 社によって開発された。

## (2) Public Whip

一方、Public Whip<sup>(81)</sup> は、同じく議員の活動を監視するサイトであるが、議案採決における議員の投票行動に的を絞っている。フィップ (Whip) とは、「むち打つ」という本来の意味から、英国議会では政党の方針に沿って所属議員の結束をはかり、議案の賛否について指示をする政党の院内幹事を指す。しかし、議員は院内幹事の指示に従わず、党の方針に対する反対票を投ずる場合もある。Public Whip には、各議決における政党ごとの投票結果とともに、議員の“造反率”のランキングのページも設けられ、ある保守党の議員は、4分の1近い議決に造反しているといったことが明らかにされている。我が国の国会と比較して、小選挙区制の英国議会に

おける有権者と選挙区の議員との関係について考えさせられるものがある。

Public Whip は、TheyWorkForYou と同じく、ボランティアの手によって開発された。議会が公表している投票結果のデータを取り込むことにより、2003年に2人の情報技術者によって開発され、運営されてきたが、2011年から小規模なウェブ開発業者が運営する体制に移行した<sup>(82)</sup>。ただし、その非営利かつ不偏不党の性格は変わらず、TheyWorkForYou と同様にオープンソースである。また、TheyWorkForYou と相互リンクを張ってそれぞれのサイトを活用し合っている。

## (3) 議会モニタリングの国際動向

このような議会情報を活用したモニタリングは、英国に限られたものではない。2011年9月に公表された全米民主研究所 (NDI) および世界銀行研究所 (WBI) による世界の議会モニタリング組織 (Parliamentary Monitoring Organizations、略して PMO と呼ばれる) の活動に関する調査報告書<sup>(83)</sup> は、世界の80以上の国あるいは国に準じる地域の議会 (EU 議会を含む) に対して何らかのモニタリング活動を行う、190を超える PMO が存在することを明らかにしている<sup>(84)</sup>。

モニタリングの内容は、調査研究からアドボカシー (政策提言) まで幅広いが、特に先進国

(79) “UK Citizens Online Democracy.” <[http://www.ukcod.org.uk/UK\\_Citizens\\_Online\\_Democracy](http://www.ukcod.org.uk/UK_Citizens_Online_Democracy)>

(80) “MySociety: usability with purpose.” <<http://www.mysociety.org/>> MySociety プロジェクトと MySociety 社は並列関係にあることが、前注の UKCOD のウェブサイト中に示されている。TheyWorkForYou の創始者で、MySociety 社の代表取締役であるトム・スタインバーグ (Tom Steinberg) は、2001～03年にはブレア政権の首相戦略室 (Prime Minister’s Strategic Unit) に政治アナリストとして所属、2010年にはキャメロン政権が設置した Public Sector Transparency Board のメンバーになっている。

(81) “Public Whip.” <<http://www.publicwhip.org.uk/>>

(82) 開発者のフランシス・アービング (Francis Irving) とジュリアン・トッド (Julian Todd) は、TheyWorkForYou のシステム開発にも参加。Public Whip は、2011年から Bairwell 社によって運営されている。

(83) Andrew G. Mandelbaum, *Strengthening parliamentary accountability, citizen engagement and access to information: a global survey of parliamentary monitoring organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, 2011. <<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>>

においては、議会情報処理の高度化（同報告書では“議会インフォマティクス（Parliamentary informatics）”と呼んでいる）が顕著であり、多くのビジュアルでインパクトのあるウェブサイトが公開されている<sup>(85)</sup>。これらは議会情報の透明性によってもたらされるものであり、議会に対して強くオープンデータ化を要請する動き、PMOの国際的なネットワークを形成しようとする動きも見られ、注目される<sup>(86)</sup>。

### 3 “届きにくい人々”を議会につなぐ

それでは、ウェブは国民の議会への関与の切り札となるのであろうか。上述したPMOに連なる組織の中で、最も歴史と権威がある組織とも言うべきハンサード協会は、議会への国民の関与の促進を活動の主要テーマとし、毎年さまざまな調査を行っている。2011年に刊行した調査レポート「市民を議会につなぐ：議会は、届きにくいグループといかに効果的に関わられるのか（Connecting citizens to Parliament: How Parliament can engage more effectively with hard to reach groups）」<sup>(87)</sup>は、その標題のとおり、英国において議会に対する関心が薄く、関わりをもたない社会集団を分析し、その関与をどう進めるかの方策を提言することを目的としている。

全体的なアンケート調査結果<sup>(88)</sup>では、政治および議会に対する意識（関心、知識、関与へ

の意向等）については、社会階層が大きなファクターとなること、また、社会階層の上位クラス、高学歴、高年齢層のほうが総じて意識が高いことが明らかにされた。また、議会に関する情報源としては、インターネットが非常に有力な情報源であることが確認されている。しかし、一方で“届きにくい（hard to reach）”と想定される対象者を絞り、少人数のグループにインタビューを行ったフォーカスグループ調査<sup>(89)</sup>においては、インターネットを通じた情報入手や関与に対しては、対象者からの関心はまったくと言ってよいほど示されなかった。インタビュー参加者は、テレビや新聞等の報道に対しても偏りがあると感じており、自分たちに身近な地域において議員と直接コミュニケーションをとる方法が一番望ましいとの考えを示す傾向があった。ハンサード協会は、地域のコミュニティや日常的な場所が、議会とのつながりにおいても重要であることが再確認されたとしている。

調査レポートの提言には、地域コミュニティや教育現場の若手リーダーたちが議会でインターンシップ等の機会をもてるようにすること、大衆紙で議会の公聴会の広報を行い、昼間の帯ドラマが議会をテーマとするよう働きかける等、身近なメディアに議会を押し出すこと、議員と選挙区、議会と地域の第三者団体等の既存の関係を活かして議会アウトリーチを強化し

(84) ラテンアメリカ、中央・東ヨーロッパ、アジア、サハラ以南アフリカにそれぞれ20以上のPMOを確認。日本は該当組織の確認なし。実際には、63のPMOが調査に対して回答。

(85) 例として、米国のOpenCongress <<http://www.opencongress.org/>>、フランスのRegards Citoyens <<http://www.regardscitoyens.org/>> 等あり。

(86) 2012年4月30日～5月2日、NDI等が主催したPMOの国際会議がワシントンD.C.で開催され、Declaration on Parliamentary Openness 草案が提示されている。“Opening Parliament.” <<http://www.openingparliament.org/>>

(87) Hansard Society, *Connecting citizens to Parliament: How Parliament can engage more effectively with hard to reach groups*, 2011. <<http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2011/09/19/connecting-citizens-to-parliament.aspx>>

(88) 2010年8月に調査サイトによるオンライン調査として実施。社会階層は6クラスに分類。

(89) フォーカスグループは社会調査における質的調査の一手法。本調査では、2010年4～8月にイングランド3か所、スコットランドおよびウェールズ各1か所の5か所で実施。参加者は公共のパソコンの入門コースの受講者（3か所）、障害者とその介助者、若年労働者。

ていくこと、そして上院報告書と同様に議会情報オープン性を高め、第三者団体による再利用を促進すること等が挙げられている。

そして、“届きにくい”人々の議会への関心を高め、参加へと巻き込んでいくためには即効力のあるいわばビッグ・バンのような方法はありません。得ず、長期的な一歩ずつの積み重ねが必要であること、そして、議会自らがすべての活動を主導していくことはできず、教育機関、メディア、そして第三者団体との協力が不可欠であるとの見解を述べている<sup>(90)</sup>。

実際のところ、最初に紹介したように、新連立政権成立の1年半後の2011年12月に行われたハンサード協会の世論調査では、政治への関心があるとの回答が42%に落ち込み、9年間の調査において最低を記録した（「はじめに」を参照）。世論調査結果に見られる政治への関心の顕著な後退は、この調査レポートが着目した社会階層や年齢層といった類型を超えて“届きにくくなっている”人々が現れていることをも疑わせる。世論調査の結果は、調査レポートの提言の方向修正を促すものではないとしても、さらなる分析を求めるものではあろう。

## おわりに

以上、2010年の政権交代を挟む英国議会による国民の議会への関与の推進策について見てきた。この数年において、関与への取り組みにはいくつかの方向性が見られると言ってよからう。1つは、情報発信等の働きかけによって議会を知らしめようとする外に向けての動きである。2つめには、議会本来の機能に国民を関与させようとする議会活動の中核に向けての動きがある。その動きは、議会の特質である代表制の

中に、より直接制民主主義の手法を取り入れようとの試みともつながる。3つめとして、議会からではなく、国民の側から議会に対するモニタリング活動等を行うボランティアな組織の動きがある。そして、最後に挙げられるのは、情報通信技術を活用した電子的な関与の進展であり、これはすべての動きを促進する手段となっている。

日本の国会について見るならば、1つめの情報化の推進には、英国にそれほどひけをとらないものがあると言ってよからう。国会会議録は、衆議院、参議院および国立国会図書館が共同でデータベース化を計画、平成9（1997）年からフルテキストによる入力を開始、平成13（2001）年には第1回国会からの会議録がすべてインターネットでも検索可能になった<sup>(91)</sup>。議案、請願等の基本的な情報については、両院のウェブサイトからアクセスできる。ただし、英国議会が下院・上院ともそれぞれの性格はまったく別でありながら、情報提供については統合的なウェブサイトを持つのと比べると、「国会」という国の最高機関としてのインターネット上の存在感はやや弱いように感じられる。また、2つめ以降の観点については、大きく目立つような取り組みには及んでいないと言ってよからう<sup>(92)</sup>。

起源を中世まで遡る歴史と伝統を受け継ぎ、その中で改革を進めてきた英国議会と比較して、日本の現在の国会が、昭和22（1947）年に第1回国会を召集した、20世紀における民主主義を出発点とする機構であることは、その違いの一因として考えられる。例えば、学校生徒による議会訪問の人数が英国議会では4万人程度であり（I（2）3を参照）、しかも国費によって旅費の一部支給を行っているのに対し、日本の国

(90) Hansard Society, *op.cit.*(87), p.v.

(91) 国立国会図書館『国立国会図書館年報 平成13年度』2002, pp.17-18.

(92) 平成18年頃までの情報化を中心とする「開かれた国会」に関する取り組みについては、次を参照。武田美智代・山本真生子「主な国会改革提言とその論点」『レファレンス』670号, 2006.11, pp.103-106.

会見学は、一番多かった平成 22 (2010) 年度には小・中学生だけで 38 万人近くに及んでいる<sup>(93)</sup>。もちろん英国議会とはプログラムの充実度が異なると思われるが<sup>(94)</sup>、修学旅行、遠足といった学校行事との組み合わせで、義務教育という観点では国会の存在が強固に組み込まれているように見える。

他にも数字を挙げるならば、NHK による「政治と社会に関する意識・2010」調査<sup>(95)</sup>では、国の政治への関心の程度について尋ねた質問に対し、「非常に関心がある」32.5%、「ある程度関心がある」46.8%と、8割近い人が関心があると回答しており、1年の差があるとは言え、英国の結果（「はじめに」を参照）と大きく異なる。ただし、このことは、政治への満足度を尋ねた質問に対し、「不満」32.7%、「どちらかといえば不満」58.0%と、不満が9割との結果、また、

民意の反映に関して、国会があるから国民の声が政治に反映されると思うか、という問いに対し、「そうは思わない」または「どちらかといえばそうは思わない」が合わせて 63.3%（前者が 17.3%、後者が 46.0%）といった結果と突き合わせて考えるべきであろう。

安定政権の時代は過ぎ去り、長期的な見通しが見えにくくなっている現在の政治状況の中で、社会的、経済的にも将来に対する明るい予測を持つことが難しくなっている。このような時こそ、国会の透明性、開放性および説明責任の確保が重要であり、国民が身近に関係を感じ、これからの時代を乗り切っていくための知恵と意思を集める国会の姿を、多方面から論じるべき時期であろう。

(なかい まちこ・専門調査員)

(93) 衆議院事務局編『平成 23 年衆議院の動き 第 19 号』2012, p.498. <[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_anna.nsf/html/statics/ugoki/h23ugoki.pdf/\\$File/h23ugoki.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_anna.nsf/html/statics/ugoki/h23ugoki.pdf/$File/h23ugoki.pdf)>

(94) 英国の議会訪問では、学校の選挙区の議員の時間が許せば質疑応答の時間が持てる。なお、施設見学に限れば、議事堂であるウェストミンスター宮殿は、時計台ビッグベンで有名な世界遺産でロンドンの観光名所である。2011 年度の下院の年次報告書のジョン・バーコウ (John Bercow) 下院議長の挨拶文 (House of Commons Commission, *op.cit.*(13), p.3.) には、議会への訪問者は 100 万人を超えたとある。

(95) 河野啓・関谷道雄「政権交代 1 年の評価—「政治と社会に関する意識・2010」調査から」『放送研究と調査』61 巻 1 号, 2011.1, pp.2-29. 平成 12 (2010) 年 9 月実施。ここでは、第 5 問 C、第 7 問、第 11 問 B の結果を参照 (pp.23-24.)。