The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	英国統治機構の変容と停滞 ： 憲法・制度・アイデアからの分析
Author(s)	岩波, 薫
Citation	阪大法学. 2009, 58(5), p. 213-240
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55362
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

英国統治機構の変容と停滞
――憲法・制度・アイデアからの分析――

岩　波　　薫

はじめに

近年、我が国における政治・行政改革に関して、英国の統治機構、いわゆるウエストミンスターモデルの制度とそのアイデアが強く影響を及ぼしていることは論を待たない。(1) そのような中で、後に本稿の中で論じることになるが、ブラウン政権になって以降、ウエストミンスターモデルの運用にも変化が生じており、今一度、英国の統治機構について現状と課題を把握しておくことには十分な意義があると考える。従って本稿の研究の背後には、現在の我が国の統治機構の特徴や政治・行政改革の課題を、歴史的あるいは憲法理論的に、縁浅からぬ英米の統治機構と比較研究する意図がある。そのような課題意識の下で、事例研究として英国の統治機構の全体的な特徴や変化の方向、またその統治機構の制約下でどのような課題が大きく論ぜられ、それはどのように解釈できるのかを明らかにすることが本稿の目的である。

次に方法論に関してごく簡単に述べておきたい。政治と行政という違った性質を持つ二つの要素を、どのように

組み合わせるかということが、統治機構の分析に関して重要であるが、現実の政治・行政の関係を一つのモデルで説明しきることは困難であり、実際は複数のモデルが重なり合って現実を構成しているであろう。[2] ミクロ的な研究、例えば合理的選択論による緻密な研究の蓄積は重要ではあるが、同時にそれは分析の細分化傾向を強く持っていると考えられる。[3] 従って、それを補正しつつ総合的な見取り図を描くためのマクロ的な研究戦略が必要となる。そこで本稿では厳密な因果理論からは少し距離を置き、何をどのように見るかを示す枠組理論に近づく構成主義的なアプローチ[4]を採ることにしたい。勿論、全体的な枠組みと言っても、総花的な分析では、次の段階で比較をすることが困難となり、研究デザインとしては最小の変数を用いて最大の説明力を得ることが重要である。[5] 従って理論的には、本稿はその分析内容だけではなく、分析の枠組み自体の有効性が帰納的に問われることにもなるが、[6] まずそのことは本稿の英国の事例研究によって試されることになる。

アクターの設定、マクロ的な比較を可能にする工夫、近年急速な発展を遂げている執政論の動向などについての検討は、すでに別稿で行われており、[7] 本稿ではその内容を踏襲する。具体的には、本稿の分析モデルの中核となる主要なアクターは、執政部、立法部、行政部（官僚機構）の三者に絞られ、必要に応じて若干のサブアクターを取り上げる。また、その主要アクターの相互関係については、ツェベリスが用いた、アクターの凝集性と、アクター間の距離という概念に着目する。[8] さらに、統治機構の運用に中長期的な構造要因として大きな影響を及ぼすアイデアについても分析対象とする。執政論としては、大統領的首相論やコア・エグゼキュティブ論が関心の中心となる。[9]

次に、本稿の分析の流れであるが、英国の統治機構の特徴を主要三アクターモデルでコンパクトにまとめ、執政中枢の実態を明らかにしつつ、主要三アクターの相互関係について分析を行う。そして、現在英国の統治機構を考える上で大きな課題となっている、多数主義とコンセンサス主義を巡る議論をどう解釈すべきか、またその問題は

何かについて分析していこうと考える。

第一章　執政部（首相）優位の統治機構の完成

本章では国際関係論で用いられる「多角形モデル」[10]に着想を得て、先の主要三アクターモデルに接合する形で統治機構の視覚化も行いたい。この多角形モデルは、扱えるアクターは比較的少数に限られつつも、必要に応じて頂点を増やすことによって（例えば三角形→四角形）、関連するサブアクターを分析に加えることができる点が優れている。本稿では、多角形の各辺において、単なる事実関係を普通線で、制度的な関係を二重線で示す。その際、アクター間の距離は比較的示しやすいが、各アクターの凝集性はアクター間の距離と表示上の混同を避けるため、図示せず記述で補うことにする。また、主要アクターを必要に応じてサブアクターに分割表示する。この多角形モデルを使うことによって、一般に執政部優位が言われるウエストミンスターモデルを非常にコンパクトに描写することができるようになると考える。デフォルメされる部分も出てこようが、その点は留意して記述において補おうと考える。

第一節　基本構図

立法部、執政部、行政部の基本構造は図1のように表される。立法部と執政部の間は憲法によって制度化されており、執政部と行政部の関係は法律によって制度化されている。もちろん、これに加えて規範や慣行など制度に準じた強いアイデアが実際の運用に影響を及ぼす。与党政治家と官僚の間には、通常時には接触しないという原則・慣習が[11]存在するので単なる事実関係である。尚、議会における二院制の問題には触れず簡略化したモデルで分析を進め、二院制の問題は後述する。

一、野党の孤立

ここで、議会の詳細を見るために、議会アクターを与党と野党に分割してみる。（図2）与党と野党は政党の高い凝集性により基本的には対立関係にあるが、その政策の距離は、歴史上明らかなように、政権交代不可能な程遠くはない。また、内閣と野党間、官僚機構と野党間には直接の制度的な関係は通常ない。一方、内閣と与党の関係は、対野党で見た場合、政党の高い凝集性[12]からその分立が否定され、政党内閣制として実質的に融合した姿となる。[13]以上の前提で、統治機構を眺めると与党アクターは相対的に内閣アクターに吸収され（非拒否権プレイヤー化）、実態は（図3）のような関係に転換される。

二、野党を除いた政権権力の構造

（図3）から、今度は政権内部の権力構造を見るために、執政部のアクターを首相と内閣に分割してみる。（図4）内閣と与党関係を見ると、与党議員の内、百名近くが内閣に入り、首相を頂点とする階統的な統制下に入る。有力議員の多くも内閣に入り、与党に残ったバックベンチャーと呼ばれる議員は、ウイップ（whip）と呼ばれる党の役員が執政部内からコントロールする。[14]こうして政党の高い凝集性から内閣優位の関係が現出する。

次に内閣と官僚機構の関係を見ると、官僚が内閣の方針に従うという行動パターンの強化と官僚機構内部における、エイジェンシー化による凝集性の低下などにより、[15]ここでも内閣優位が示される。さらに内閣と首相間の関係では、選挙制度とマスメディアの発展が相俟って、後述する首相の個人化の進展と、[16]閣僚委員会の制度の活発化と補佐機構の拡充から、首相の優位が現出する。

こうして内閣はアクターとして首相に吸収されるが、政権内の権力構造の中で見た場合は、与党までが首相に完全に吸収されてしまうわけではない。何故なら、内閣に入らない議員が人数としては相対的に多いし、総選挙の結

果によって政党の凝集性も変化する。[17] また議員の選挙区志向や、圧力団体を通じた官僚機構との間接接触、いわゆるイシューネットワークの問題があるからである。[18] このようにして、首相優位のウエストミンスターモデルが完成する。（図5）このコンパクトに纏めた議院内閣制の変容に関して、結果的には親和性が高い憲法理論が、我が国においては高橋和之の国民内閣制の議論[19]であると考えられる。

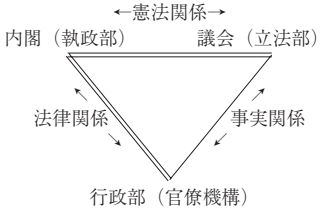
第二節　大統領型首相論とコア・エグゼキュティブ論

執政部（首相）優位構造に関連して、近年必ず言及される議論はマイケル・フォリーが主唱した大統領型首相論[20]と、ダンレヴィーとローズらが主唱したコア・エグゼキュティブ論[21]である。賛否を含めこれらの議論の範囲は広いが、本稿の主要三アクターモデルの視点からは統一的に捉えることが可能である。

一、大統領型首相論

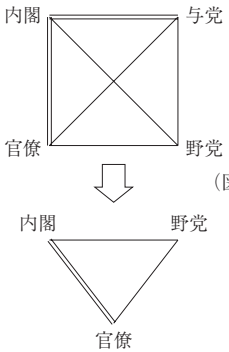
フォリーの議論は、議会から首相へのヘゲモニーの大幅なシフトに対する認識が前提としてある。そして、大統

＜基本構図＞



（図1）

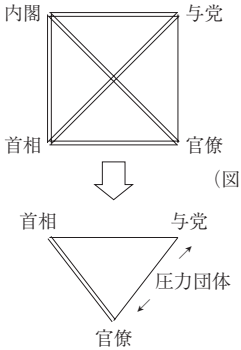
＜野党の孤立＞



（図2）

（図3）

＜野党を除いた政権の権力構造＞



（図4）

（図5）

領的首相のアナロジーは、当然のごとく米国大統領制から発するものであるが、①米国流の選挙キャンペーンのあり方、②シンクタンク、メディア・コンサルタントなどの活用法、③世論調査やフォーカスグループによる調査を通じた報道コントロールのあり方、④政党や内閣、議会から距離を置き、直接国民と接することによる首相の個人化などである。[22] 大統領型首相論に対する賛否は一様ではないが、スティーブン・バックリーが簡潔に整理をおこなっている。[23] それによると、ヘネシー（Peter Hennessy）は、強い首相は何もブレアに始まったことではなく、また大統領型首相は英国のコンセンサス型の政治にそぐわないと批判する。バーチ（Mertin Burch）は、フォーマルな制度を重視し、米英で制度は違うと批判するし、ジョーンズ（George Johnes）は、強い首相は何よりも議会での多数議席と関係があるとする。逆にカバナー（Dennis Kavanagh）は、サッチャーの大統領化は個人的な性格の要素が大きいが、ブレアの場合には長期的な傾向が認められるとし、補佐機能の拡充、メディアの影響と相関して、首相が自律性を強めた点を強調する。最後に主唱者であるフォリーは、大統領型首相の議論で、首相が内閣や議会と距離を置くという考え自体は全く新しいことを強調する。

バックリーの整理でよく分かるのは、大統領型首相に対する懐疑論は、各論者の評価軸の違いに混乱の原因の多くが含まれているように思われることである。しかし、本稿の主要三アクターの相互関係で統治機構を分析する視角からみると、大統領型首相の議論は、立法部と執政部の関係での執政部（首相）優位の議論として理解することが出来る。（図6）

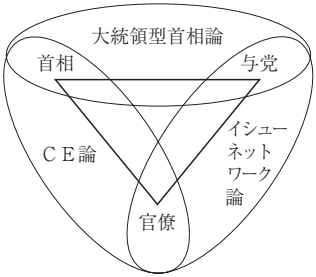
二、コア・エグゼキュティブ論

次にコア・エグゼキュティブ論の定義とその影響についても、スティーブン・バックリーが上手く簡潔にまとめている。[24] まず、コア・エグゼキュティブ（以下、省略してCEと表記する）とは、多様なメンバーが含まれるが、

それは首相、大臣、閣僚委員会（cabinet committees）のメンバー、内閣府や協議に参画する各省庁の官僚などである。そのCEが、異なる省庁間の複雑に張り巡らされた網の目のような相互関係の中で、協業しながら調整するモデルであると定義する。バックリーによれば、このモデルは議会対内閣の果てしない議論に辟易して考え出された議論である。その特色は、①政策形成は内閣と議会関係だけでは語れない。②行政も含めて複数のアクターの相互関係を分析する必要がある。③固定的な領域を超えて、分散化したネットワークの考え方が必要である。④対議会への説明責任が薄らいでいる点に留意する必要があることなどである。

この議論は明示的に議員を排除したモデルではないが、「エグゼキュティブ」の名が示すがごとく、執政部を重視していることは明らかで、最大の特徴は官僚機構の中枢を執政部に引き付けて捉えていることである。このことは、本稿の主要三アクターモデルで言えば、執政・行政の相互関係の連結部分の実態を説明する議論と受け止めることが出来る。（図6）

＜大統領型首相論とＣＥ論＞



（図６）

三、小括

本章で明らかになったこと、留意すべき点を以下にまとめておきたい。首相権力の強化という変化の原因については、これまでにも首相の大統領化とＣＥ論を統合して解釈すべきだという有力な主張はあったが、[25] それは本稿の主要三アクターモデルによる分析で更に明確になった。もちろん、ＣＥ論の特徴であるネットワーク性や（イシュー毎の）分散化についての議論や、首相の個人化などによる議会への説明責任の変化の論点が残されているが、それらについては次章において明らかにしたいと考える。

第二章　主要三アクターと執政中枢

本章では、CE論の議論を念頭におきつつ、まず首相の自律性強化、内閣の集合責任性の弱化、意思決定過程の実態などCE論に密接に関係する事象を立体的に捉えることを試みる。その際に執政部における補佐機構の発展などは多く論じられているが、[26] 英国の首相の影響力の拡大に関連して、必ず触れられる制度は閣僚委員会の存在である。従って本章では閣僚委員会に焦点を当てて、執政中枢の実態を明らかにしつつ、主要三アクターの相互関係を分析していくことにする。

一、閣僚委員会（Cabinet Committees）

閣僚委員会は、内閣で細部に渡って政策を協議するのは物理的に不可能であるので、関係閣僚を含む委員会を作り、閣議の実質的な決定を代替する仕組みである。[27] もちろん、首相が特定の事項に関して、関係する大臣を呼んで検討を命じることは昔からあることだが、現代の閣僚委員会は、内閣官房によって、その審議内容や開催時期がフォーマルに管理、記録され、閣議にも文書で報告されるなど、制度的・組織的に運用されている点で、単なる会議とは異なる。[28]

閣僚委員会は、関連大臣をメンバーに、首相や、副首相、内務大臣、大蔵大臣などの上級大臣が議長を務める集積度の高い委員会である。閣僚委員会は、経済や外交・安全保障などテーマ毎の常設の委員会と、他のアドホックな問題を担当する臨時の委員会に分けられる。また閣僚委員会はそれ自体で完結する組織ではなく、個別の内閣委員会には対応する事務官委員会（official committees）が表裏一体となって設置されていることが極めて重要である。[29]

そして事務官委員会は内閣府の官僚が議長を務め、関連各省庁の官僚と連携しつつ、事務的な細部にわたる調整

を行っているのである。つまり閣僚委員会は政の分野での調整をおこない、事務官委員会が官の部分を調整する二重構造の統一的な運用こそが、行政府内部での実質的な意思決定を担っていると言えるのであるが、この調整過程をもう少し詳しく見ていくことにする。

二、行政府内部における協議過程

この協議過程について詳細に記述したものはイアン・ホリディーらの研究を嚆矢とするが、[30] 閣僚委員会や事務官委員会の存在自体が、一九七五年のクロスマン（Richard Crossman）の日記の公開までは秘匿されており、[31] その後も公開性が高くなかったことが、閣僚委員会と事務官委員会が不可分となったこの協議過程についての研究の障害になり、詳細な研究が少なかった原因と考えられる。

ホリディーらによれば、協議のリンク（link）は四層に分類される。第一層目は、各省庁の大臣秘書室（ministerial private office）で、省内の大臣と官僚機構の結節点の役割を果たす。第二層目は各省庁の事務次官のインフォーマルな会議がある。この会議体は、各省庁の大臣秘書室と密に連携をとりながら、週に一回の定例的な会議を持つ。第三層目は内閣府の官僚で、これが官僚機構内部における最重要部分である。その理由は先に見たとおり、彼らが各事務官委員会の議長を務めることに求められるだろう。そして最後の第四層目は首相府（prime minister's office）で、とりわけその政治的中心となる首相政策ユニット（prime minister's policy unit）である。ここでは、首相の政策顧問らとも連絡を取り、政治的・党派的な問題が協議される。[32]

政府原案の作成過程は、まず主務省庁が起案書を作成するところから始まる。その起案書に番号が振られることをもって、正式に内閣の意思決定過程に入ることになる。次に、その起案書は関連する閣僚委員会メンバーに回付される。この際、回付先について官僚側にある程度の裁量が認められる。協議の結論は閣議宛に閣僚委員会から文

書で報告される。この全体的なアジェンダ設定・協議スケジュールの調整を担っているのは内閣府の官僚であり、彼らは毎週木曜日の午後に、向う三週間程度の協議スケジュールを立てている。(33)

この過程に関する主要な会議の週間スケジュールを示せば、火曜の午前に閣僚委員会、水曜日の午前に事務次官会議とウイップ会議、木曜日の午前に閣僚委員会、午後に閣議、夕刻には内閣府の官僚によるスケジューリング会議が行われる。(34) このように内閣府の作成したスケジュールにそって政府原案は決定されていく。

三、原案決定への圧力装置

複雑な政府原案作成の過程では、個々の政策には各アクターの利害が相反するものも含まれるだろうが、結果として一定の集約が整然と行える理由について考えておく必要がある。理由として、先に見たように協議過程が執政中枢に集約的に存在することの他に、協議日程があらかじめ決まっており、それを首相をはじめとするCEがコントロールできることが上げられる。(35)

先に内閣府内部での主要会議のスケジュールを見たが、例えば予算審議のスケジュールも決まっている。十二月に大蔵省が原案提示、四月にはその細部が公開され、大蔵省はロビイストからの陳情を受け付ける。六月には、経済税制戦略報告が議会になされ、十月には首相が予算説明を行う。そして十一月に下院で審議となるのである。(36) このようにスケジュールが決まっており、交渉の全体期限は制約を受ける中で、内閣は先に見た四層の協議リンクを通じて、交渉の細部に渡る具体的スケジュールに影響を及ぼせること。また、政策を巡る対立が解消されず先送りになる場合も部分的にはあるにせよ、内閣が議会での多数を占める与党をコントロールできる限り、内閣の決定が原則として必ず議会でも可決されるのである。

四、閣僚委員会と大統領型首相論、CE論との関係

閣僚委員会の影響についてサイモン・ジェームスに従って簡単に整理すると、[37]①内閣（とくにその閣議）は大臣や内閣委員会の提案に受動的に反応する機関となり、内閣自体の審議は形骸化する。[38]②内閣委員会のメンバーやその議長を首相が選ぶことから、首相の内閣での影響力強化につながる。[39]③首相が政府権力の焦点（focal point）の役割を果たすようになる。[40]④これらのことによって、内閣における首相の指導性と内閣の集団責任性との潜在的な緊張関係が、首相側に大きく傾くことなどである。[41]

確認しておくと、議院内閣制における立法部と執政部の関係を複雑にしているのは、憲法が規定するアクター相互間の権力行使にかかる制度だけではなく、与党という政党組織によっても両者が架橋されている二重性にあった。多くの与党議員が内閣に入ることは、与党議員が首相の下で階統的な関係に入ることだけでなく、与党が内閣の中に首相に対する拒否権プレイヤーを出すことをも同時に意味していた。しかし、内閣の集合責任性の希薄化で与党と独任化した首相の関係は、言わば合議的関係から、首相優位の階統的関係に大きくシフトしたのであり、ここに大統領型首相論と閣僚委員会の運営との親和性の本質が現れるのである。

そしてもう一つの帰結は、政官が行政府の内部で密接に融合しながら政策調整を進めること。またその実態は閣僚委員会と表裏一体となった事務官委員会が、内閣府や首相政策ユニットなど中枢機関のコントロールのもと、課題ごとに主務官庁の大臣、官僚を巻き込んで意思決定をしていく過程であり、まさにネットワークとして、イシュー毎に分散化の様相を呈しているのであり、CE論の実相に相応しいと考えられることである。

五、立法部・官僚機構関係

本章で見たとおり、官僚機構が行政府内において執政部と融合し、政策の詳細を調整することによって政策原案

の作成に深く関与し、結果として立法部に影響を及ぼしているのは事実だが、[42]それはあくまで執政部を通じた間接的なものである。通常時は議会の議員と官僚が直接接触しないという原則を金科玉条のごとく考えれば、両者の直接的な関係は薄いと言わざるを得ないが、ロビー活動の存在を考慮に入れれば、全く関係がないというのも非現実感が漂う。

圧力団体は業界団体とも一致することが多く、官僚機構に陳情をするだけでなく政策の立案や執行について、官僚機構へ協力さえもする。更に一般に政策案の細部が決まるのは官僚機構内部であることが多く、圧力団体はその細部にこそ利害が宿るので、議員よりも官僚機構にアプローチすることが多いという議論がある。[43]しかし一方では、サッチャー政権期以降、議会に対するロビー活動が増え、上院の職能代表機能やクロスボートの多さを指摘する議論もある。[44]いずれにせよ官僚機構が行政府内への民間からの情報流入のゲートキーパー役を果たしているのは事実であり、[45]それは先に見た大蔵省の定例的な予算ヒアリングにも見られる。このことから、内閣への直接のロビー活動は官僚機構や議員に対するものほど多くはないであろうと推測はできる。

しかしながら、官僚機構と議員を取り巻くロビー活動は、制度的には何の裏づけもない事実関係であり、かつその実態の公開性が低いために実証するのは困難を伴う。また、そもそもロビー活動自体を政府と公衆（the public）を繋げるものだと考える場合には、本稿の主要三アクターモデルではその全姿を捉えることは難しい。残念ながらここでは、ロビー活動を通じて立法部と行政部が間接的には相互関係を持っていることのみを指摘するに留めたい。[46]

第三章　大統領型首相に対する「巻き戻し」

ウエストミンスターモデルの我が国への適用については、現在多くの疑問も呈せられ、[47]それは憲法学の領域も含

めて最大公約数的に言ってしまえば、ウエストミンスターモデルの含意する多数派支配的なるアイデアに対する違和感と解することができる。[49] 今日の英国においても、同様に首相のヘゲモニー強化に対する反発と議会重視の考え方による巻き戻しが顕著に見られるのであるが、本章ではこの現象についての分析を行う。

一、多数主義批判

批判論の多くは、まず首相の議会軽視や選挙における投票率の低下を問題にする。例えば、首相の議会審議への参加や演説は、その時間も回数も減る傾向にあり、首相が下院の投票に参加する割合ですら、サッチャーが十五％、メイジャーが三十％、ブレア政権一期目には三％を切った。[50] さらに選挙結果を見れば、戦後から二〇〇五年までの総選挙では、五十年代に平均八割あった投票率が、二〇〇一年から五年では平均六割にまで低下し、二大政党が投票に占める割合も、七十年代までは九割を超えていたのに、七四年から二〇〇五年では平均七割に低下、政党の党員数も有権者の二％程度に落ち込んでいる。[51] そして全得票の半分を切る得票数で政権が誕生する現象も現れ、[52] 政権の正統性さえ疑われかねない状況さえ出てきている。

このような中で脚光を浴びてくるのが、小選挙区多数代表制（first past first post）の欠陥を指摘し、比例代表的な選挙制度への転換やレファンレンダムの導入、さらには地方分権の推進を求める議論であり、[53] 二大政党制から多党制（multi-party system）への転換を主張する議論であった。[54]

これらの議論はレイプハルトの主張するコンセンサス型民主主義、つまり①連立内閣、②執政部と立法部の均衡、③多党制、④比例代表制、⑤コーポラティズム、⑥地方分権、⑦強い二院制、⑧硬性憲法、⑨違憲審査権、⑩中央銀行の独立などを重視する主張[55]と親和性が高いと考えられる。[56] 同時に我が国においても、ほぼ同様の多数主義への懐疑が政治学の分野でも、[57] 憲法学の分野でも議論されていることは、[58] この議論の影響の広がりを感じさせ興味深い

が、先に具体的な統治に関する制度の変化を見ていくことにする。

二、制度・運用の変容

一九九七年以降に順次、スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会が設立され、選挙制度改革も、ヨーロッパ議会（北アイルランドを除く）は名簿式比例代表（closed List PR）、スコットランド議会とウェールズ議会、ロンドン市議会は付加代表（ＡＭＳ＝小選挙区制と名簿式比例代表制の混合制）、ロンドン市長は補充投票（ＳＶ）、北アイルランドの地方議会、ヨーロッパ議会選挙では単記移譲式（ＳＴＶ）となり、英国民すべてが、いずれかの選挙で比例的な選挙を体験することとなった。[59] また、同じ一九九七年よりレファレンダムが地域ごとに制度化されていき、九八年にはヨーロッパの人権法を国内に取り込み、イングランド銀行の独立性を強め、九九年には上院の民主化改革も進み始めた。[60]

次に議会の変容を見ておきたい。九十年代から少しずつ、議会による法案の事前審査が行われるようになった。主に議会の委員会の場で、ドラフト段階の原案を第一読会に先立ち審査を行う意義は大きい。ただし、その実数は二〇〇三年から四年にかけては十二本のレベルに留まっている。[61] また、議会に議員と有権者の接触を容易にするためのセンターを設置したり、請願を電子的にも行えるような制度も導入されている。[62]

このような制度的な変化だけでなく、運用における変化も出てきている。二〇〇五年にバックベンチャーが重要法案であるテロ対策法案に、特別委員会での事前法案審査を活用しつつ、執政部に反乱をおこしたことは象徴的であった。[63] 下院で与党の多数が十分に確保されていない状況では、このような事態が起こる可能性は今後もあり、与党にとって議会運営に気を使う場面が増えることが予想される。また、議会での最大の運用変化は労働党が自由民主党と連立を組んだことであり、このように実際に起こった変化を確認していくと、まさに多数主義が解体に向か

い始めたとも評価できる余地もあるが、[64] そう簡単に結論づけることはできない。

三、コンセンサス主義の射程

先にコンセンサス主義に親和的と考えられる制度・運用の変化を見てきたが、現在においてそれらの変化が、政治への信頼を取り戻しつつあるとまでは評価しづらいことは政府も認めている。[65] 投票率をみても、下院選挙では二〇〇一年には五九・四%、二〇〇五年には六一・三%と向上しているとは言い難いし、肝心の比例制を導入した欧州議会選挙では一九七九年から二〇〇四年まで、一貫して三十%台以下であり、国民投票も六十%台にとどまるものが多く、[66] 地方選挙の投票率も北アイルランド議会では高い投票率を示すが、その他では六割を超えることはなく、それほど高くなっていない。しかも、イングランドの分権化などの更なる地方分権や司法改革も含めた上院改革、中央の選挙改革など主要制度改革は、現在は停滞状況にあると見られている。[67]

そもそも、コンセンサス主義の捉え方自体に重大な疑義をはさむ議論もある。サルトーリによると、レイプハルトのコンセンサス主義の議論は、連立政権を伴う比例制は非効率であるというアーモンド（Gabriel A. Almond）らの議論に対し、オランダをモデルに、多極共存型民主主義（consociational democracy）のモデルを作って対抗したことに始まり、それ自体は有効な議論であった。しかしレイプハルトは、この多極共存型民主主義を、宗教・民族・言語・文化など事実上分断化された下位社会のクリービッジ（亀裂）に対する議論を深めることなく、そのまま合意形成型民主主義（consensus democracy）へと一般化し、いついかなる状況においても、この考えが民主主義の主導的な原理であるとの錯覚をおこさせた。[68] 多数主義といっても、少数者への扱いを誤れば民主主義自体が崩壊するのであって、多数主義やコンセンサス主義が民意の調整メカニズムをアプリオリに規定すると考えるのは適切ではない。そこで、憲法改革の停滞の原因が問題となる。

四、憲法改革停滞の政治的背景

近年の制度改革が中途半端な状態にとどまっている原因については、ブレアは憲法制度改革を高らかに謳ったけれども、そもそも憲法改革の方向性に確固たるものがあったわけではないことを指摘する議論もあるが、[69] その政治的背景を明確に捉えたものとして、フラインダーズらの議論がある。[70] フラインダーズらの議論では、ブレア労働党政権はギデンスの示した第三の道におけるコンセンサス的なアイデアに対して大枠では理解を示しつつも、大臣責任であるとか議会主権、強い執政部など、中央でのこれまでの多数主義的な原則については維持しようとしていた。ここに中央と地方とで臨む態度に差異が出てくる源泉がある。また、このアイデア面でのねじれと合わせて、制度改革後に結果として自らが有利になるかどうかという視点と、改革には積極的だとの印象を有権者には与えたいという二つの視点が混ざり合い、多数主義からコンセンサス主義への移行ではなく、双方のアイデアは混沌としてくるのである。[71]

このことを具体的な政治的経緯と合わせてみれば、まず労働党は自由民主党と連携する形で、一九九七年のマニフェストに憲法改革を掲げるが、選挙を四一八議席で大勝すると、憲法改革の推進や自民党との連携はあまり必要ではなくなってくる。さらに、皮肉なことには分権化し、選挙に比例要素を加えた地方議会において、労働党が必ずしも自党のみで与党となれる状況ではなくなってきたことは、余計に中央においての憲法改革を躊躇させ、二〇〇一年の選挙以来、下院の選挙方法について調査をすると約束をしながら、その先延ばしを続けた。

しかし、二〇〇五年の選挙後、次回の総選挙での労働党の勝利は不確かなものになり、再び自民党との連携を重視しての改革推進の動きが始まる。つまるところ、憲法改革に統一的で一貫したアイデアはなく、中央での行政改革の進捗が遅いことに対する苛立ちや、九・一一テロ以後の安全保障上の要請から強い政府が求められる中、政権

の安定も必要だとの考えも強く、結果として昨今の憲法改革の停滞につながっているとするものである。[72] このような中で、二〇〇七年にブレア政権を引き継いだブラウン政権は、苦戦も予想される次の選挙を視野に入れ自民党との連携を考慮しつつ、立法部と執政部間のバランスの見直しを志向していくのである。[73]

五、ブラウンの改革方針

ブラウンの憲法改革姿勢は、先に見た停滞状況と比べるとドラスティックなものである。彼の改革の方針は二〇〇七年六月の政府文書で明らかにされた。[74] まず執政部の権力を制限することが宣言される。具体的には、軍隊の派遣、議会の解散、条約の批准など執政部に特権的に属していると解釈されがちな権限についても議会の関与を認めること。同時に議会の統制機能の拡充の必要性や、公職の任命などについて議会の関与を広げることなどを言う。第二には、執政部の議会への説明責任を強化、情報の透明性の確保に努めること、そのために執政部の方針・法案について詳細なレポートを議会に送ること、統計の整備などを言う。第三には、民主主義の強化、更なる地方分権や上院議員を選挙で選ぶ方向で改革しその正統性を高めること、請願などの直接民主主義的な要素も積極的に取り入れることなどを主張する。[75]

執政部に特権的に専属するかのように運用されがちな権限を、議会の強い統制下に置くという宣言や、更には議会の解散についても事前に議会と協議するべきだという主張は衝撃的ですらあり、これらの方針は、議会との関係で執政部、首相優位に傾いたウエストミンスターモデルを見直すことを明確に宣言した点で大きな意義があると思われる。

第四章　議会重視主義の課題

ブラウンの宣言にも見られるように、多数主義への批判が中央では特に議会重視の動きとなって現れるが、その重視されるべき議会が要請に応じられるだけの変化をしているのかが問題となる。先のフラインダーズらの分析は、昨今の憲法改革の停滞を政治状況の変化の側面から見るとすれば説得的な分析であるように思われるが、極論すれば党派的な利害で説明されているため、アドホック感も拭えない。一連の憲法改革の方向がコンセンサス主義の概念だけでは読み解けないことは明確になったと考えるが、本稿の観点からはマクロ的な変化の方向と停滞状況の整合的な分析が可能である。

一、制度的課題

まず上院については、少なくとも戦後、執政部優位のウエストミンスター制を議論する際に、議会の二院制はさほど問題にされてはいなかった。[76] ところが、一九九七年以後の改革によって、世襲貴族が九二名まで減員されたことによってその正統性を高め、積極的に主張をするようになった。また単独で過半数を制する政党はなく、自民党はスイングボートを繰り返し、そもそも七二一名中一九二名の中立議員もいることから不確実化の度合いを増していると言われている。[77] この上院の変化の評価は難しいが、一見すると凝集性が薄まることによって執政部に対する反対が分断されるようにも見えるが、逆に言えば与党に対するラバースタンプにはなりえないわけで、これまでのように統治機構分析で議会を取り上げる際に、下院だけを扱う手法を困難にする方向にあるといえる。上院はソールズベリ原則[78]があり、政権のマニフェストには反対できないし、下院の決議の発効を遅らせることが出来るだけである点は変化していないけれども、上院議員の選挙による任命を多くする改革が遅々として進まないのは、上院の

アクター化に対する不透明感・不安感があるためと言える。

さらに下院での改革も不徹底であり、先に触れた委員会の場における法案の事前審査は、内閣が原案（draft）を、早期に委員会へ諮問するのであるが、それは内閣の裁量に基づく内閣の側からの行動である点が特徴的である。[79] また法律の事後審査については、二〇〇八年に予算以外で成立した法律についても三年後、六年後にレヴューを行わねばならないという「提案」が行われているレベルに過ぎない。[80] また、議会審議を強化する観点からは、法案だけでなく、政令の審議なども含まれるべきだろうが、例えば二〇〇〇年には何と三四一二本の政令がほとんど審議されないままに議会を通過しているのが現状である。[81]

二、運用上の課題

更に運用上の課題も見ておく必要がある。コンセンサス主義の含意を、拒否権アクターの増加による政策の現状固定化だけに見る場合はいざ知らず、多数主義よりその変換スピードは落ちるかも知れないが、政策の選好の差異を熟議の中で優先順位をつけて、変更すべきは変更するという含意に読み解くならば、議会を変換議会と考え、その政策形成力が問われることになるだろう。

この点に関連しては、バックベンチャーの選挙区での滞在時間が、五十年前にはたまに訪れる程度であったのに、近年は「金帰火来」と大幅に増加し、[82] 地元の個々利益の反映が重視される中で、バックベンチャーの内閣に反対する場面が増えていることが挙げられる。二〇〇一年から五年の間に、ウイップの指示に従わないケースが二五九回もあり、法案に対する反乱が起きる割合が平均して二十・八％と劇的に増加している。[83]

三、アイデアにおける課題

（一）代表性のアイデア

アイデア面では、議会の代表性の問題は統治機構における内在的な問題ではなく、選挙制度にその多くを負うという通説的な見解を覆すような事象は本稿の分析では見出せていない。そして、レイプハルトの議論の比例選挙が小選挙区制よりも普遍的に優れているという議論は、先に見た通りサルトーリによって論理的に否定され、またノリスなど小選挙区制の優位を主張する実証研究に基づく批判もある。(84)

選挙制度の代表性に関する適格性を争う議論は政治学だけでなく、憲法学の分野も含めて大きな関心を呼んできたが、実証問題であるとすれば、英国という同一国で同一時期に、クリービッジの大きいと言われる北アイルランドとそれ以外の地域において、様々なバージョンの選挙制度がまるで実験場のごとく実施されている一九九七年以後の英国こそは最も制御された検証の場となるであろう。また、新しく導入された比例「的」選挙制度もその比例の度合いは制度毎に異なっている点にも留意が必要である。従って、選挙制度の問題は、今後の問題なのであり結論が出ているわけではない。付け加えれば下院選挙における一票の格差が五倍程度に達しており、(85)その地域代表性には歪みも残されたままである。

（二）政策形成・統制のアイデア

上院改革、バックベンチャーの存在感の高まり、事前・事後の議会審議のあり方、連立政権の誕生など、どれもが変換議会へ向けた最初の一歩であるかも知れない。しかし、行政府内での決定へ至る圧力装置も含めた集約的な原案決定過程に関して、議会としてどのように統制し、どのように優先順位をつける中で、その変換を図っていくのだろうか。またその「密度」をどう確保していくのか。政令に関して手つかずのままでよいのだろうか。与党内

での変換と議会内での変換はどのような関係にあるのだろうか。これら議会の統制機能の密度や政策形成機能の向上をめぐる議論は、抽象的なレベルにとどまり、具体的な制度設計を視野に入れたものになっているとは思えないのである。

結　論

本稿では、英国の統治機構のマクロ的な特徴を、執政中枢の実態を明らかにする中で主要三アクターの相互関係というフレームワークの中に位置づけた。それは、マクロ的な意味での統治機構比較に資することであると同時に、本稿で位置づけた様々な相関経路の存在は、合理的選択論のようなミクロ的な分析における関数関係の特定の場面でも寄与し得るものと考えるが、以下に本稿の分析によって得られた個々の結論、示唆をまとめておきたい。

一、大統領制首相論とCE論の統一的解釈と執政中枢の関係

本稿の主要三アクターモデルで、大統領制首相論とCE論は統一的に解釈することができ、どちらも首相周辺のヘゲモニー強化を説明するものであった。そして、執政中枢は執政部と行政部を合わせた行政府内における閣僚委員会と事務官委員会との集約的な原案決定過程にあることを示した。CE論における「ネットワーク性」や「分散化」についても、案件毎に主務官庁が異なる中、官庁の持つロビー団体との意見聴取・交渉の存在を視野に入れ、執政中枢におけるハブ組織での調整促進機能を見れば、一見アドホックに見えるネットワーク性も統一的に捉えることができたのである。

二、アクターの相互関係

まず執政部と行政部の相互関係では、個々の政策では対立する可能性を内包した別々の省庁を、集約的な原案決

定過程を有することで、全体として統一し強固な凝集性の中に取り込んでいる。また、官僚機構側に内閣に「仕える」というアイデアが熟成されていることは、政権交代時の官僚機構側の錯綜が大きくはないことからも確かめられる。つまり、双方の選好の距離は「常に」それほど遠くないことになる。次に、立法部と執政部との関係では、執政部は首相の大統領化で一極集中化しその凝集性は高まっているが、立法部は上院のアクター化、政権の連立化、バックベンチャーの反乱の増加などによってその凝集性を弱める傾向にある。

このような中で現在のブラウン政権では、もはや閣僚委員会にさえ諮ることなく、事務官委員会のネットワークに首相周辺が一元的にアクセスするような状態も生じているとされる。[86] 内閣の合議制の希薄化がますます進む中で、議会の権限自体を強化しても、上院改革や最高裁の独立などは新たな拒否権アクターを創出し、与党の連立の性格は議席の配分に影響されざるを得ず、他の条件が等しければ、安定しているのは行政府内部だけとなりかねない。行政府内での原案作成はより効率的になったとしても、最終的な法案可決における安定性や、議会における政策変換（法案修正）の可能性は何も担保されておらず、一般に「国民→議会→内閣」と表される議院内閣制の委任連鎖の本質に関して、深刻な矛盾を引き起こす可能性を秘めているのである。

この点に関しては比較の観点から、英国の原案決定過程は主に行政府内にあるが、我が国のように原案決定過程が主に与党の政調会と各省庁との調整過程のごとく、議会外・執政部外に存在する場合との差異は、重要な論点となってくるだろう。最後の立法部と官僚機構との相互関係については、間接的に少し触れたに留まり、この点は今後に課題を残すことになった。

三、コンセンサス主義と議会重視主義とのギャップ

英国における憲法改革は地方分権改革であることを重視すべきとの議論もある。[87] これまでの分析から、現在の憲

法改革の中央レベルでの停滞は、コンセンサス主義アイデアを英国議会に適用しようとしたときに、その制度的な「解」がまだ見出せないことにあるように考えられる。確かに集約的で強固な行政府システムに対峙（チェック&バランス）できるだけの、統制・政策形成を行う議会システムの具体的な制度設計は政治学においても、憲法学においてもそれほど進んでいるとは思われない。レイプハルトの言う十個の具体的制度が整合的な一つのパッケージとして、政治の信頼性向上への解決策としてアプリオリに成立すると考えるのはナイーブに過ぎると言えるのである。

四、本稿における示唆

英国の執政部、首相優位の統治機構は、行政国家現象が進むにつれて進行し、行政府内での集約的な原案決定過程を生み出すことで完成したと言える。戦後この傾向は進み、ブレアが政権を獲得する時期にはすでに完成していたのである。この経緯に関して非常に興味深いのは、憲法改革はブレア政権以降から本格的に始まることである。つまり経験主義の英国らしく、[88] アイデアの変化が制度変化に先行していたわけである。

現在の英国の統治機構改革の中央レベルでの停滞を、政党内での議論と議会内での議論の連結、連立のあり方なども含めて、議会の「政策変換のあり方」に見るならば、具体的な制度改革より先に、議会について、その代表性だけでなく、政策形成機能や官僚機構も含めた行政府全体に対する統制機能を含めた細部の議論までが必要だというアイデアが広く共有されることこそ、議会重視主義の前提としてまず必要なのではないかと思われるのである。

（1） 大山礼子『比較議会政治論』（岩波書店、二〇〇三）、はじめに一―三頁。

（2） 山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会、二〇〇七）、一八―一九頁。

（3） 野中尚人「国会議員の接触行動と自己影響力の認識パターン」（法学会雑誌第四二巻二号、二〇〇七）四頁。

(4) 恒川惠市「比較政治学における構成主義的アプローチの可能性について」(日本比較政治学会年報第八号、二〇〇六)、四〇―四一頁。しかし、筆者は合理的選択論と構成主義を対立的には考えておらず、相互補完的なものと考えている。

(5) G・キング、R・O・コヘイン、S・バーバ(真鍋勝監訳)『社会科学のリサーチデザイン』(勁草書房、二〇〇四)三五頁。

(6) H・ブレディー、D・コリアー(泉川泰博・宮下明聡訳)『社会科学の方法論争』(勁草書房、二〇〇八)、一四頁。

(7) 岩波薫「日米英の統治機構比較の枠組み」(阪大法学第五七巻六号、二〇〇八)一八九―二一八頁。

(8) ジョージ・ツェベリス(原田真理子訳)「拒否権プレーヤー、アジェンダ設定、政治学」眞柄秀子、井戸正伸編『拒否権プレーヤーと政策転換』(早稲田大学出版部、二〇〇七)、四―五頁。

(9) 我が国での先行研究としては、待鳥聡史「大統領的首相論の可能性と限界」(法学論叢第一五八巻五・六号、二〇〇六)、阪野智一「ブレアは大統領的首相か」梅川正美ほか編『現代イギリス政治』(成文堂、二〇〇六)、伊藤光利「コア・エグゼキュティブ論と官僚制」村松岐夫編『コア・エグゼキュティブと幹部公務員制度の研究』(国際高等研究所、二〇〇七)、伊藤光利編『政治的エグゼキュティブの比較研究』(早稲田大学出版部、二〇〇八)などが挙げられる。

(10) 岩下明裕「《9・11》とユーラシアの四角形」(日本比較政治学会年報第九号、二〇〇七)、五四―六五頁。

(11) 大臣規範、公務員規範、公務員管理規則などによる。また、木原誠二「英国にみる《政と官》の相互不可侵:大臣のために働くのが仕事」(議会政治研究第六二号、二〇〇二)、二二―二三頁参照。

(12) Ludger Helms, *Presidents, Prime Ministers and Chancellors*, Palgrave Macmillan, 2005, p. 165.

(13) Ibid, p. 175.: Stanley Henig, "Modernising British Government", *Federal Trust*, 2006, pp. 21-22.

(14) Duncan Watts, British Government and Politics, Edinburgh University Press, 2006, p. 121.

(15) David Richards & Martin J. Smith, *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford Univ. Press, 2002, pp. 220-223.: Gillian Peele, *Governing the UK*, 4th ed., Blackwell, 2004, pp. 172-173.

(16) Richard Heffernan, "The Prime Minister and the News Media", *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4, 2006.

(17) Richard Heffernan, "The Blair Style of Central Government", in Patrick Dunleavy et al., *Developments in British Politics*

8, Palgrave, 2006, p. 29.

(18) Gillian Peele, supra note 15, pp. 345-6.

(19) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(有斐閣、一九九四)。

(20) Michael Foley, *The British Presidency,* Manchester Univ. Press, 2000, pp. 3-28.

(21) Patrick Dunleavy & R. A. W. Rhodes, "Core Executive Studies in Britain", *Public Administration,* Vol. 68 Spring, 1990, pp. 3-28.

(22) Michael Foley, supra note 20, pp. 3-16.

(23) Stephen Buckley, *The Prime Minister and Cabinet,* Edinburgh Univ. Press, 2006, pp. 173-179.

(24) Ibid., pp. 184-188.

(25) Peter Riddell, "Prime Minister and Parliament", *Parliamentary Affairs,* Vol. 57 No. 4, 2004, p 816.

(26) Martin Burch & Ian Holliday, "The Prime Minister's and Cabinet Offices: An Executive Office in All But Name", *Parliamentary Affairs,* Vol. 52 No. 1, 1999. などがよく整理されている。

(27) Gillian Peele, supra note 15, p. 147.

(28) Rodney Brazier, *Constitutional Practice,* Oxford Univ. Press, 1994, pp. 109-111.

(29) F. N. Forman & N. D. J. Baidwin, *British Politics,* Macmillan, 1999, pp. 294-299.

(30) Martin Burch & Ian Holliday, *The British Cabinet System,* Harvester Wheatsheaf, 1996.

(31) Ibid., pp. 3-4.

(32) Ibid., pp. 66-68.

(33) Ibid., pp. 73-78.

(34) Ibid., p. 111.

(35) Ibid., p. 107.

(36) Ibid., p. 122.: 現在の英国の予算は三年ごとに全体計画を立てている。Martin Burch & Ian Holliday, "The Blair Government and Core Executive", *Government and Opposition,* Vol. 39, 2004, p. 6. 参照。

(37) Simon James, "The Cabinet System Since 1945", *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, 1994., pp. 613-629.
(38) Ibid., p. 620.
(39) Ibid., p. 621.
(40) Ibid., p. 622.
(41) Ibid., pp. 626-627.
(42) Edward C. Page, "The Servant as Legislator", *Public Administration*, Vol. 81 No. 4, 2003, p 673.
(43) Duncan Watts, supra note 14, pp 285-294.
(44) Gillian Peele, supra note 15, p. 345.
(45) Martin Burch & Ian Holliday, supra note 26, p 71.
(46) CE論をロビー団体のネットワークへも拡張する考え方もあるが、その議論には「コア」と言いうる「密度」への配慮が欠けるように思われる。
(47) 大山礼子、前掲書(注1)はじめに三―八頁。
(48) 高見勝利「《この国のかたち》の変革と《議院内閣制》のゆくへ」(公法研究第六二号、二〇〇〇)、二一―二二頁。
(49) アレンド・レイプハルト(粕谷裕子訳)『民主主義対民主主義』(勁草書房、二〇〇五)、二三五―二四一頁。
(50) Peter Riddell, "Prime Minister and Parliament", *Parliamentary Affairs*, Vol. 57 No. 4, 2004, pp. 822-826.
(51) Duncan Watts, supra note 14, p. 253, p. 349, p. 357.
(52) Vernon Bogdanor, "The Constitution and the Party System in the Twentieth Century", *Parliamentary Affairs*, Vol. 57 No. 4, 2004, p. 728.
(53) Ibid., pp. 730-733.
(54) Philip Lynch & Robert Garner, "The Changing Party System", *Parliamentary Affairs*, Vol. 58, 2005, p. 553.
(55) アレンド・レイプハルト、前掲書(注49)三四―三七頁。
(56) Malcolm Shaw, "The British Parliament in International Perspective", *Parliamentary Affairs*, Vol. 57 No. 4, 2004, p. 887.
(57) 大山礼子、前掲書(注1)、五―八頁。

(58) 小松浩「選挙制度の変容と選挙制度論」(法律時報七九巻八号、二〇〇七)、一〇一―一〇五頁

(59) Cm 7304, The Lord Chancellor and Secretary of State for Justice, *Review of Voting Systems: The experience of new voting systems in the United Kingdom since 1997*, pp. 23-29.: SVは、投票者は二票持ち、一位と二位に分けて投票、一位投票だけで決まらない場合、二位を移譲していく。

(60) Matthew Flinders, "The Half-heated Constitutional Revolution", in Patrick Dunleavy et. al., *Development in Blitish Politics 8*, supra note 17, p. 120.

(61) Jennifer Smooker, "Making a Difference? The Effective of Pre-Legislative Scrutiny", *Parliamentary Affairs*, Vol. 59 No. 3, 2006, p. 522-523.

(62) Alexander Kelso, "Parliament and Political Disengagement: Neither Waving nor Drawing", *The Political Quarterly*, Vol. 78 No. 3, 2007. pp. 369-371.

(63) Richard Whitaker, "Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscle at Westminster", *Parliamentary affairs*, Vol. 59, No. 2, 2006, pp. 350-351.

(64) Peter Mair, "Partyless Democracy", *New Left Review*, Vol. 2, 2000, p. 2.

(65) Cm 7304, supra note 59, p. 18.

(66) Duncan Watts, supra note 14, p. 357, P. 366.

(67) Stanley Henig, supra note 13, pp. 146-147.

(68) ジョバンニ・サルトーリ(工藤裕子訳)『比較政治学』(早稲田大学出版会、二〇〇〇)、七八―八一頁。

(69) Kevin Theakston, "Prime Minister and the Constitution", *Parliamentary Affairs*, Vol. 58. No. 1, 2005, p. 32.

(70) Matthew Flinders & Dion Curry, "Bi-constitutionality: Labour's Constituional Orientations", *Parliamentary Affairs*, Vol. 61, No. 1, 2008, pp. 99-121.

(71) Ibid., pp. 103-110.

(72) Ibid., pp. 114-116.

(73) Ibid., p. 117.

(74) Cm 7170, The Secretary of State for Justice and Lord Chancellor, *The Governance of Britain*, 2007.
(75) Ibid., pp. 15-30, pp31-39, pp40-52.
(76) Philip Cowley, "Making Parliament Mater?", in *British Politics* 8, supra note 17. p. 49.
(77) Ibid., pp. 50-53.
(78) Gillian Peele, supra note 15, p. 43.
(79) Cm 7175, Leader of the House of Commons, *The Governance of Britain: The Government's Draft Legislative Programme, 2007*, pp. 10-11.
(80) Cm 7320, Leader of the House of Commons, *Post-Legislative Scrutiny-The Government's Approach*, 2008, p. 7.
(81) Gillian Peele, supra note 15, p. 227.
(82) Philip Cowley, supra note 76, p. 39.
(83) Ibid., p 42. しかし、この間に否決された法案は二件のみであり、うがった見方をすれば、否決にまでは至らないことを見越しての議員のパフォーマンスに止まっている段階とも言える。
(84) Pippa Norris, "The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequence", *Political Studies*, Vol. 49, 2001, pp. 877-900.
(85) Gillian Peele, supra note 15, p. 255, p. 265.
(86) Peter Hennessy, "The Condition of British Government", *Political Quarterly*, Vol. 78, No. 3, 2007, p. 350.
(87) Andrew Gamble, "The Constitutional Revolution in the United Kingdom", *Publius*, No. 36, 2006, p. 33.
(88) Robert Colls, "After Bagehot: Rethinking the Constitution", *Political Quarterly*, Vol. 78, No. 4, 2007, pp. 521-524.