

小選挙区制は改革されるか

—イギリス選挙制度改革の現在—

甲斐祥子

1 はじめに

日本では、イギリスの政治体制は、ウェストミンスター・モデルあるいはイギリス・モデルとして、議院内閣制の成功した類型としてあつかわれることが多い¹。とりわけ、小選挙区制²・二大政党・政権交代を一連のものとしてイギリス政治の特徴とみなし、イギリス型を政治改革のモデルとする傾向が存在している。

しかし、イギリスでは、既に1970年代からウェストミンスター・モデルからの現実の乖離が始まっていた。なかでも、第三党への支持の拡大は、小選挙区制という選挙制度への批判を生み、それが一定の注目を集め、選挙制度改革が政治に関する議題の一つとみなされるようになっていた。さらに、1997年に成立したブレア労働党政権は、憲法（政治）構造全般にかかわる「憲法改革 constitutional reform」³を打ち出したが、そのプログラムの中には小選挙区制改革も含まれていたのである。

¹ ウェストミンスター・モデルに関しては、大山礼子『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店、2003年、江島晶子「議会制民主主義と『憲法改革』—イギリス・ウェストミンスター・モデル再考」『ジュリスト』1311号、2006年。

² イギリスの小選挙区制は、小選挙区多数代表制single-member pluralityで、SMPやFTPT (first past the post)と略称される。本稿で小選挙区制と言うときは、これを指すものとする。

³ 憲法改革に関する全般的な研究としては、松井幸夫編著『変化するイギリス憲法—ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」—』敬文堂、2005年がある。

ところが、ブレア政権下での下院の選挙制度改革の動きは、98年にジェンキンス委員会が、比例代表の要素を一部取り入れた、択一投票・補充制 AVPlus を勧告する報告を提出して以降停滞している。総選挙のマニフェストで掲げられた選挙制度に関するレファレンダムも未だ実施されていない。2007年6月に成立したブラウン政権が発表した政策文書『イギリスの統治 *The Governance of Britain*』でも、選挙制度 voting systems は検討を続ける課題とされてはいるが、扱いは小さく、優先度も低そうである。これらは、国民全般の期待の程度を反映したものと考えられるべきなのであろう。

とはいえ、現在選挙制度への関心が全般的に低いかというと、必ずしもそうではない。ニュー・レイバーの「憲法改革」の一環である、地域的分権の結果成立した、スコットランド議会 the Scottish Parliament、ウェールズ議会 the National Assembly for Wales、北アイルランド議会 the Northern Ireland Assembly、ロンドン市長、大ロンドン市議会 the Greater London Assembly の選出には、それぞれ小選挙区制とは異なる選挙制度が導入された。また、ヨーロッパ議会議員の選挙制度も、従来の小選挙区制から変更された。さらに、第一段階の改革を終えた上院改革においては、選挙で選ばれた議員を上院に迎える可能性が検討されているが、そこでも小選挙区制とは異なる選挙制度が議論の俎上にのぼっている。新しい選挙制度はいずれも比例代表ないしはそれに類似した特徴を持つものである。さらに言えば、それまでは例外的に実施されていたレファレンダムが、1997年以降、イギリス各地で計5回行われ、さらに、いくつかの問題については将来実施されることが約束されている。1997年以降のイギリス人は、それまでとは違った選挙体験を重ねていると言うことができるのである。

地域議会の選挙への参加資格は住民に限られているし、ヨーロッパ議会の選挙の投票率はかなり低いものである⁴。また、上院改革は、選挙制度どころか上院の構成をどうするかという問題の決着がまだついてい

ない段階である。しかし、このような体験や議論の積み重ねが、下院の選挙制度改革の議論に何らかの影響を与えることがないとは言いきれないのである。むしろ、何らかの影響を与えると考えるべきである。本稿では、まず、イギリスの選挙制度改革論議の全般を俯瞰した上で、1997年以來の憲法改革の中の、地方分権改革、上院改革と選挙制度改革の関連の考察を試みる。そして最後にブラウン新政権の下での、改革の見通しと現状の報告を付け加えることとする。

2 選挙制度改革論議の動向

第二次世界大戦後のイギリスで、小選挙区制への批判が高まったのは、1970年代半ば以降である。かつては二大政党の一翼を担っていたにもかかわらず、1945年以降は議会第三党とはいえ議席数、得票率ともに低迷していた自由党が、1974年2月の総選挙で、全体で19.3%の得票を記録した。70年の総選挙までは、議席数は最高で12、最低で6、得票率は最高で11.2%、最低で2.6%であったことからすれば大躍進であった。ところが獲得できた議席は14に過ぎず、37.9%で297議席の保守党、37.2%で301議席の労働党との不均衡は明らかであった⁵。二大政党制を是とし、二大政党制を維持する選挙制度として小選挙区制を支持する立場からすれば、自由党の不利益はいたしかたないということもできた。しかし、この選挙では、1951年総選挙以來の、得票率で勝った政党が敗北するという逆転現象も起こった。小選挙区制という選挙制度の欠陥が現れた選挙であったとすることができる。

この選挙以降、自由党は保守・労働の二大政党とほぼ並ぶ人数の候補

⁴ 1999年の投票率は24%で加盟国中最低、2004年も38.8%で下から3番目である。

⁵ イギリスの選挙に関するデータは、Colin Rallings and Michael Thrasher (eds.), *British Electoral Facts 1832-2006*, Ashgate, 2007 によっている。

者を立てて選挙に臨むようになった。さらに、1983年総選挙では、労働党から分離した社会民主党と連合 the Alliance を形成し、共通マニフェストを掲げて戦い、88年には両党が合同、89年からは自由民主党 the Liberal Democrats の党名で活動している。1974年2月の総選挙では、保守・労働の二大政党の得票率の合計は、それまでの90%程度から一挙に75.1%にまで低下したのだが、80年代にはさらに低下して70%台の前半で推移し、2005年には67.6%まで低下した。一方、自由党—連合—自由民主党は、平均して20%程度の得票を重ね、1983年には第二党の労働党に得票率では2.2%の差にまで肉薄した⁶。常に二大政党と同程度の数の候補者を立てながらも、小選挙区制の壁により議席の獲得には苦慮している⁷が、現在、メディアでは三大政党としての扱いを受けてようになっている。

このような経緯からして、自由党、現在の自由民主党は、一貫して小選挙区制の改革・比例代表制の導入を主張してきたのである。一方、小選挙区制の恩恵に浴してきた保守党と労働党の二大政党には、選挙制度改革を推進しようという動きは殆どなかった。政治学者や憲法学者の間では見直しの必要性が指摘されていたとしても、保守党と労働党が交代で政権を担っている限り、どちらかが改革を言い出すということにはならなかったのである。19世紀以来続いている小選挙区制が、イギリスに比較的安定した政治をもたらしてきたとの自負も一般に根強いものであった。

労働党内で選挙制度改革が論議されるようになったのは、1980年代末

⁶ 得票率は労働党27.6%、連合25.4%、議席数は労働党209、連合23であった。70年代以降の二大政党制の変動の要因に関する論考は、小松浩『イギリスの選挙制度—歴史・理論・問題状況』現代人文社、2003年、第4章参照。

⁷ 1997年の総選挙からは、重点選挙区に資金や人員を集中させる戦略の採用や戦術的投票の広がりにより、かつてより効率的に議席を獲得できるようになっている。Andrew Russell and Edward Fieldhouse, *Neither Left nor Right? The Liberal Democrats and the Electorate*, Manchester University Press, 2005, p.199.

以降である。小松浩は、その要因をサッチャー政権の誕生と、その下で進行したイギリス憲法の危機にあると指摘している。サッチャーによる新自由主義的な改革は、時に強権的ともいえる手法で遂行されたが、これは、「選挙による独裁 elective dictatorship」という言葉を想起させるものであった。「有権者の過半数に満たない支持であるにもかかわらず小選挙区制ゆえに庶民院で多数を得て思いのままに法律を可決することができる」⁸という事態は、イギリス憲法構造の不備に起因するとの認識の下に、労働党内で選挙制度改革をはじめとする「憲法改革」が議論されるようになったというのである。労働党は、1979、83、87と続けて3回の総選挙に敗北していた。80年代前半における左傾化が支持率低下の原因であるとの反省にたつて、80年代後半には中道への復帰が図られたが、支持の目立った回復はなかった。そして、サッチャーからメージャーへの首相交代後の92年の総選挙では、連続4度目の敗北を喫したのであった。

この敗北以降、労働党内での改革の論議が本格化することになる。1992年の総選挙では労働党が有利であると言われていた。それにもかかわらず敗北したことで、労働党の政権復帰への悲観的な見方が生まれ、もはや労働党と保守党を二大政党と呼ぶことはできないのではないかと、といった議論さえ起こる⁹ほどであった。小選挙区制は、有権者が政権を担当する政党を選ぶ選挙であり、また、勝利を誇張する（勝者のボーナスがある）ので強力で安定した政権が実現するとされている。しかし、政権政党が安定してしまつて政権交代が全く起こらないならば、労働党が小選挙区制にこだわる意味はないわけである。労働党左派には左翼陣営全体の底上げを図るためには、左派ブロックの多党化を促す比例代表制を導入すべきだという議論も存在していた¹⁰。ただし、党内の選挙制

⁸ 小松浩「イギリス『憲法改革』と選挙制度改革」松井編著前掲書、131頁。

⁹ 小松前掲書、97頁。

¹⁰ 小松前掲論文、131、2頁。

度に関する特別調査委員会（プラント委員会）の報告書では、下院の選挙制度として補充投票制 supplementary vote（SV）の採用が勧告されるにとどまった¹¹。補充投票制は、有権者が2票を持ち、候補者に1位、2位の順位をつけて投票し、まず1位票が過半数に達する候補者がいたらその候補者が当選し、いなかった場合は、得票数3位以下の候補者の第2順位票を1位と2位の候補者に配分するというものである。死票が多くなるという小選挙区制の欠点を是正した修正版小選挙区制ともいえるべきもので、厳密には比例代表制とは言いがたいが、イギリスでは比例代表制の一種として扱われることも多い。

選挙制度改革が本格的に政治日程にのぼったのは、1997年の総選挙においてであった。総選挙に先立ち、トニー・ブレア率いる労働党と自由民主党（党首アシュダウン）は提携して保守党に対抗することになり、「憲法改革」についても合意に達した。「憲法改革」には、自由党の長年の主張であった選挙制度改革も含まれていたのである。選挙では、自由民主党は比例代表制の導入を主張したが、労働党のマニフェストにも、小選挙区制に代わる、比例性を有する投票制度を勧告するための独立委員会の設置と、現行制度の維持か、何らかの形の比例代表制への移行かを問うレファレンダムの実施が掲げられたのであった。

総選挙で労働党が大勝すると、ブレア首相は早速、自由民主党のロイ・ジェンキンスを委員長とする投票制度に関する独立委員会 Independent Commission on the Voting System（ジェンキンス委員会）を設置した。ジェンキンス委員会は選挙制度全般についての検討を続け、翌98年には小選挙区制に比例代表の要素を取り入れた混合制度である、択一投票・補充制 AVPlus の採用を勧告した¹²。この制度は、定数全体の

¹¹ 改革後の第二院（上院）と地域議会の選挙には比例代表制の採用を勧告している。

¹² 報告書は、*The Report of the Independent Commission on the Voting System* として公開されている。また、小松浩前掲書の第6章に詳しく紹介されている。

80～85%を択一投票、残りの15～20%を名簿式の比例代表制選挙で選ぶというものである。択一投票は、前述の補充投票に似ているが、有権者はすべての候補者に順位をつけて投票し、過半数を制した候補者がいない場合は、まず最下位の候補者は落選として、その候補者に投じられた第2順位の票を配分し、過半数の票を獲得する候補者が出るまで、同様の手順を続けるというものである。

ジェンキンス委員会の報告にもとづく下院での討議では、保守党は反対、自由民主党は賛成と分かれた。保守党はもともと小選挙区制の改革には消極的であった。労働党の態度が明確でなかったのは、AVPlusで選挙が行われたとすると、労働党の議席が100議席も減ると推定されたからであるという¹³。労働党が418議席、保守党が165議席で、労働党の歴史的な大勝とされる1997年の総選挙も、得票率で比べれば43.2%と30.7%であり、議席数ほどの支持の差はなかったのである。選挙で大勝利をおさめた労働党が改革への情熱をもち続けることはあまり期待できないことであった。ジェンキンス報告に関するレファレンダムは2007年現在行われていない。

労働党は、2001年、2005年の総選挙に続けて勝利をおさめたが、このところ選挙制度が労働党に有利に働いていることは、しばしば指摘されているところである。これは保守党が勝利した1992年の選挙結果と、2001年と2005年の選挙結果を比較すれば明らかである（100頁の表1参照¹⁴）。1992年に、保守党はイギリス全体で41.9%の得票で336議席を獲得したが、労働党は2001年には40.7%で412議席、2005年には35.2%で1992年の保守党を上回る355議席を獲得している。これは、労働党の支持者が、イングランド北部やスコットランド、ウェールズなどに集中し

¹³ Bill Jones, Dennis Kavanagh, Michael Moran and Philip Norton (eds.), *Politics UK*, 6th ed., Pearson, p.193. 以下*Politics UK* と略称。

¹⁴ 表は、Colin Rallings and Michael Thrasher (eds.), *op.cit.*, pp.53-8 に基づき作成。

ており、これらの地域で安定して議席が確保できること、これらの地域の選挙区の人口が比較的少ないこと（特にスコットランド、ウェールズは、イングランドに比べて過大に代表されている）、戦略的投票により、自由民主党支持者の票が期待できることなどが、原因とされている¹⁵。カヴァナーによれば、次の選挙で、労働党と保守党が同じ得票率であった場合には労働党が111議席余分に獲得し、両党の議席が同数になるためには、保守党は得票率で6.4%上回らねばならないと推定されているという¹⁶。得票率で明らかにまさった政党が選挙に敗れるという事態も出現しかねないのである。

2005年の選挙では、多党化の傾向が現れたことが指摘されている。画期的だったのは、小政党リスペクト Respect が、ベスナル・グリーン選挙区で労働党を破って議席を獲得したことであった。リスペクトは他に2選挙区で投票者の5分の1程度の票を獲得している。連合王国独立党 UK Independent Party、イギリス国民党 British National Partyといった右派の小政党、緑の党 Greens も、いくつかの選挙区では泡沫政党とは言いがたい存在感を示した¹⁷。また、スコットランドとウェールズでは、二大政党（労働党と保守党）の得票率の合計がそれぞれ54.7%、64.1%にまで低下し、一方、自由民主党やそれぞれの地域政党であるスコットランド国民党 Scottish National Party (SNP) とウェールズ国民党 Plaid Cymru (PC) の存在感が増している。両地域では保守党は殆ど議席を獲得できない状況が続いており¹⁸、これらの地域では、すでに労働党、保守党の

¹⁵ John Curtice, 'The Electoral System: Biased to Blair?', in Pippa Norris (ed.), *Britain Votes 2001*, Oxford University Press, 2001, pp.240-1.

¹⁶ Dennis Kavanagh, 'Elections', in *Politics UK*, p.191.

¹⁷ Patrick Dunleavy and Helen Margetts, 'The Impact of UK Electoral Systems', in Pippa Norris and Christopher Wlezien (eds.), *Britain Votes 2005*, Oxford University Press, 2005, p.201.

¹⁸ 1997年、2001年には両地域共に議席なし、2005年には少し回復して、スコットランド1議席、ウェールズ3議席となった。

二大政党とは言いがたいのである。

代表的な政治の教科書『イギリス政治 *Politics UK*』では、近年の状況をふまえた小選挙区制批判論として次の5点を挙げている。

1. しばしば僅差の勝利となり、政権の安定に必要な多数を勝者にもたらずとは限らない。
2. 4分の3ほどの選挙区が特定の政党の指定席であり、その選挙区で弱い政党の支持者の票は常に無駄になる。そのため、政党支持が下院の議席に正しく反映されない。
3. 党全体の得票と獲得議席が著しく乖離する。一定の支持があり、ある程度得票がある政党で、あまり地域性がなく、支持者が薄く全国に広がっている政党（自由民主党）が特に不利である。
4. 第3党の進出や、多党化を必ずしも阻止できない。
5. 二大政党の支持基盤の地域的な分断が進み、労働党に有利、保守党に不利な状態が出現している¹⁹。

2, 3は従来からの批判であるが、1, 4, 5は、従来の「二大政党化を促進し、二大政党による政権交代を起こす」という小選挙区制支持論がもはや有効性を失ったという指摘である。

さらに、投票率低下の一因が選挙制度の不備にあるとして、制度改革を急ぐように主張する声もある²⁰。戦後一貫して70%以上を維持していた投票率は、2001年には59.4%、2005年には61.4%と低迷している。低投票率は、政権の正統性に疑問を抱かせかねない重要な問題と認識されているのである。

2005年の総選挙を終えて、研究者や選挙に関心を持つ人々の間では、選挙制度改革を訴える声がこれまで以上に高まっていると言える。しかし、自由民主党はともかくとして、労働党と保守党²¹の動きは鈍いもの

¹⁹ Kavanagh, *op.cit.*, pp.190-1.

²⁰ Dunleavy and Margetts, *op.cit.*, p.212.

と言わざるをえない。

3 様々な選挙制度—地域議会の実験

ダンレビーとマーゲッツは、近年、政党配置が変化しつつある原因の一つとして、イギリスに小選挙区と比例代表の選挙制度が混在していることを挙げている²²。小選挙区制の国イギリスというイメージとは異なり、現在のイギリスでは、小選挙区制をとっているのは、下院議員選挙と、地方議会議員選挙の一部のみである。それ以外の地方選挙やヨーロッパ議会選挙では、比例代表の要素を取り入れた様々な選挙制度が採用されているのである。

1997年以前のイギリスでは、下院議員選挙と地方議会選挙およびヨーロッパ議会選挙は小選挙区制であり、一部の地方議会選挙でブロック投票制 block vote (BV)、北アイルランド地域の地方議会選挙とヨーロッパ議会選挙で単記移譲式比例代表制 single transferable votes (STV) が行われていた。このうち、ブロック投票は、定数が2人ないし3人の選挙区で、有権者が定数と同数の票を投じ、得票数の上位から当選が決まる制度であり、1885年の議席再配分法によって小選挙区制が導入されるまで、イギリスで一般的であったものである。また、STVは、大選挙区で有権者が候補者に順位をつけて投票し、その後の複雑な計算により当選者を決める方式²³である。イギリスで19世紀に考案された比例代表制の一種であり、アイルランド共和国で長年用いられている制度である。い

²¹ 保守党は、現行制度では労働党に比べて不利であるにもかかわらず改革に及び腰である。各種の比例代表制度でシミュレーションをすると、保守党の議席増にはつながりそうもないことがその一因であろう。シミュレーションは、Dunleavy and Margetts, *op.cit.*, p.209 参照。

²² *ibid.*, p.200.

²³ STVについては、甲斐祥子「イギリス選挙制度改革と単記移譲式比例代表制」『帝京国際文化』第18号、2005年を参照されたい。

ずれも、イギリス人にとっては古くから馴染みのある制度であった。

ところが、事情は現在では大きく変化している。まず、ニュー・レイバーの「憲法改革」の一環として進められた地域的分権により、スコットランド議会、ウェールズ議会、大ロンドン議会と北アイルランド議会が設置され、前三者のための新しい選挙制度として付加議員制 additional member system (AMS) が採用された。公選の市長の設置により、補充投票制が導入された。ヨーロッパ議会の選挙が、名簿式比例代表制で行われることになった。まとめると、次のようになる。

- ・小選挙区制 SMP—イギリス下院、地方議会の一部
- ・ブロック投票 BV—地方議会の一部
- ・補充投票 SV—市長
- ・付加議員制 AMS—スコットランド議会、ウェールズ議会、大ロンドン市議会
- ・単記移譲式 STV—北アイルランドの議会・地方議会・ヨーロッパ議会代表、スコットランドの地方議会
- ・名簿式比例代表制—イングランド・スコットランド・ウェールズのヨーロッパ議会代表

付加議員制は、小選挙区制と名簿式比例代表制の混合制である。有権者は小選挙区候補への1票と、リージョン region (地域選挙区) 単位の政党名簿への1票の計2票を投じる。まず、小選挙区部分で当選者が決まり、その後、各リージョンにおける政党名簿別の得票総数をリージョン内の小選挙区で当選した議員数プラス1で割り、その除数が最大の政党にまず1議席が与えられる²⁴。以下、同様の手順の繰り返しで当選者

²⁴ 小松前掲書、108頁の説明がわかりやすい。なお、付加議員制というイギリス独特の呼称について、lundベルグは、名簿から選出された議員が「付け足し」であるかのような印象を与えるので適当ではないとし、選挙研究では標準的な用語である混合議員比例代表 mixed-member proportional を用いるべきであると指摘している。Thomas Carl Lundberg, *Proportional Representation and the Constituency Role in Britain*, Palgrave Macmillan, 2007, p.ix.

を「付け加え」、全当選者を決める。日本の並立制とは異なり、小選挙区部分と比例代表部分が連動している「併用性」であり、ドイツの制度に類似している。小選挙区で候補者個人を選ぶ一方で、政党支持に応じて議席を配分しようというものである。

ヨーロッパ議会選挙で採用された名簿式比例代表制は、イングランドを9つのリージョンに分け、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドはそれぞれ独立のリージョンとして、北アイルランド以外のリージョン単位で行われている。それぞれのリージョンには最大11、最小で4の議席が配分されており、有権者は政党が作った候補者名簿に投票する。名簿は閉鎖式、政党がつけた順位に従って当選者が決まる方式である。

付加議員制 AMS 以下（*Politics UK* では、補充投票制も比例代表制の一種としている）が、比例代表制の選挙である。すなわち、現在のイギリス人はすべて、何らかの形の比例代表制選挙を経験しているということになる。ウェールズ、大ロンドンの有権者（合計で約700万人）は、ヨーロッパ議会の選挙に加え、それぞれの地域議会の選挙がAMSで行われるので、2種類の比例代表制に触れることになる。スコットランドの有権者（約400万人）はさらに地方議会のSTVも加えて3種類に触れることになる。ヨーロッパ議会選挙も地方選挙も、投票率は低く、高くても50%で、20%台、30%台のこともあるほどなので、有権者の比例代表体験を過大に評価することはできないが、様々な比例代表の制度が導入され、その経験を重ねていることは事実なのである。

AMSの選挙を実施している地域議会のうち、もっとも投票率が高いのはスコットランド議会選挙である。スコットランド議会には、広範な第一次立法権と一定の財政権限が与えられたので、住民の議会に対する関心が高い。またスコットランドでは、ニュー・レイバーによる地域的分権への着手に先立って、議会の機能や選挙のあり方についての議論の蓄積があった²⁵ことも関心の高さにつながっているという。以下ではス

²⁵ 大山前掲書、145、6頁。

コットランドを例にとり、AMS 導入の影響を考えてみることにする。

101頁の表 2²⁶は、1992年以後のイギリス下院選挙のスコットランドでの結果である。主要政党の得票率、当選議席数と立候補者数をまとめてある。102頁の表 3²⁷は、スコットランド議会の選挙結果について、選挙区の得票率と獲得議席数、比例区の得票率と獲得議席数、合計の当選議席数をまとめたものである。二つの表から言うことができるのは、近年の、二大政党の得票率の伸び悩みと、スコットランド国民党をはじめとする地域政党や、小政党の進出傾向（僅かなものではあるが）である。AMS 導入との関係を証明することはできないまでも、比例代表制の選挙によって、スコットランド議会では大政党以外の政党も議席を獲得できるようになり、さらに、選挙運動や当選後の議会での活動で政党としての認知度を高めてきたことは想像できる。スコットランド国民党や緑の党、その他の小政党の得票率は、一般的に下院選挙よりもスコットランド議会選挙のほうが高い。反対に、三大政党、特に労働党と自由民主党の得票率は下院選挙のほうが高い。これは、下院は大政党に任せようという判断のほか、「落選する候補者には最初から投票しない」「当選しそうな候補者に投票する」といういわゆる戦術的投票を行う有権者がいるためであろう。地域政党や小政党の支持という点で、有権者の意志を比較的正確に反映しているのは、AMS で行われるスコットランド議会選挙の結果の方であると思われる。AMS の導入によって、有権者の意志がスコットランド議会選挙の結果として示されたことの効果は無視できないものである。

2007年のスコットランド議会選挙では、ついにスコットランド国民党が第一党となり、首相役である首席大臣 first minister を出すにいった。

²⁶ 表は、Colin Rallings and Michael Thrasher (eds.), *op.cit.*, pp.53-8 に基づき作成。

²⁷ 表は、Colin Rallings and Michael Thrasher (eds.), *op.cit.*, pp.53-8 と、BBC オンライン版の選挙結果に基づき作成。

小選挙区では労働党が37議席、スコットランド国民党は21議席であったのだが、比例代表部分では、9対26となり、合計で国民党が勝利をおさめたのである。まさに、AMS 効果であった²⁸。一方、下院議員の選挙では、5～6議席の獲得を期待できるスコットランド国民党だけでなく、いくつかの小政党が、大政党に匹敵する数の候補者をたてているのが注目される。これは、スコットランド議会での小政党の認知度が高まったことを反映したものと考えることができる。スコットランド議会の与党がスコットランド国民党となったとなると、次回の総選挙の結果がスコットランドでの小選挙区制見直し論議につながる可能性がある。もし、労働党が依然として力を持ち、小選挙区効果のために得票率以上の多数の議席を獲得したとするとそれへの批判が高まるし、国民党が優勢で同じことが起きたとすると、労働党の方から見直し論が出ないとも限らないからである。ウェールズや大ロンドンについては、スコットランドほどの変化は見られないが、AMS で行われる地域議会選挙は、選挙制度改革論議に何らかの影響を与えるものであると言うことはできよう。

名簿式比例代表制で行われているヨーロッパ議会の選挙の影響も、無視できないものである。比例代表制が導入された1999年以後、ヨーロッパ議会には、小選挙区制では議席を獲得できなかった（ヨーロッパ議会選挙でも、下院議員選挙でも）政党が少数ではあるが議員を送り出している。緑の党と連合王国独立党である。とりわけ、連合王国独立党は2004年のヨーロッパ議会選挙で15.6%の得票をして、12議席を獲得した。EUからの脱退や移民排斥などを主張する右翼的な政党の進出は人々を驚愕させ、その後政府や保守党は移民政策の見直しを余儀なくされた²⁹という。独立党は翌2005年の総選挙では、2004年のような勢いを失った。

²⁸ 労働党政権がスコットランドにAMSを導入するのを認めたのは、皮肉にも、将来の国民党政権を阻止するためであったという。大山同書、147頁。

²⁹ Dunleavy and Margetts, *op.cit.*, p.200.

小選挙区制のもとで議席を獲得できなかったことに不思議はないが、全国的な得票率でも2.2%にとどまったのは、よく言われるところの「イギリス人のバランス感覚」の賜物かもしれない。小選挙区制支持論の根拠の一つに、小政党の進出が難しいがゆえに、極端な主張を持つ政党の進出を阻止できるというものがある。このエピソードは、小選挙区制と比例代表制のメリット、デメリットについて人々に考えさせる契機になったことは確かである。

現在のイギリスには、小選挙区制だけでなく、様々な選挙制度が並立している。これは、多くの問題点が指摘されつつも、伝統への自負と郷愁からか、あるいは党利・党略からか、変革されないうままであり続けている下院の選挙制度の修正へと発展しないとは言いきれない状況なのである³⁰。

4 上院改革と選挙制度

ニュー・レイバーの「憲法改革」の中でも、めだった成果と言うことができるのが、上院改革であるが、これも選挙制度の問題と深いかわりを持っている。

上院改革の第一段階は比較的速やかに進行した。1999年に成立した上院法 House of Lords Actで、世襲貴族議員が原則として議員資格を失った。上院の抵抗に配慮し、暫定措置として、世襲貴族議員のうち互選で選ばれた者など92名だけは残ることになったが、900人以上が上院を去ることになったのである。その後の上院は、上記の92人と26人の聖職貴族のほかは、すべて任命された一代貴族からなっている。一代貴族は600人ほどである。この改革にともない、上院の政党別の勢力分布は、かつて

³⁰ ブラウン新政権は、『イギリスの統治』で、2007年末までに、1997年以後導入された新しい選挙制度の見直し調査を行うと述べている。

の保守党の優勢から、二大政党および無所属+自由民主党に三分される形になった³¹。一代貴族の指名権は当初は首相の手にあったが、2000年から、新設された独立の組織、上院任命委員会 House of Lords Appointment Commission の手に移っている。

第二段階は、これまでとは違う新しい上院を作り上げる段階である。その主要な課題の一つが、暫定的に残った世襲貴族議員の処遇も含めて、上院の構成をどうするか=誰が上院議員になるべきか、誰を上院議員にするかを決定することであり、これが選挙制度の問題にかかわってくる。第二段階の議論は、上院の機能、権限をどう考えるか、どう規定するかを決定せねばならぬうえ、政治的な思惑や上院自身の意向も働くため、容易に決着のつくものではない。第一段階が速やかに進行したのに対して、第二段階は議論はすれども進まずという状況³²が続いている。ただし、2005年に可決された憲法改革法 Constitutional Reform Act 2005 により、2009年に最高裁判所の機能が上院から分離され、新設される最高裁判所に移されることが決定され、また大法官職が上院から切り離された。このことは、上院の機能、権限に大きな変化をもたらすものであり、上院の構成の議論にも大きな影響を与えることになるはずである。

上院の構成については、100%任命議員で構成する、任命委員と公選議員の混合制にする、100%公選議員で構成する、の3パターンのある。さらに、誰を任命するか、どのような原則で任命するか、任命委員と公選議員の構成比をどうするか、公選の場合、どのような選挙制度を採用するか、で多くのヴァリエーションが生じる。

2000年1月に公表された上院改革に関する王立委員会(通称 Wakeham Commission)の報告では、①65人を総選挙でのリージョン毎の得票に応

³¹ Philip Norton, 'The House of Lords', in *Politics UK*, p.457.

³² 議論の詳細については、柳井健一「ニュー・レイバーと貴族院改革」松井編前掲書を参照。

じて（間接的に）選出する、②87人をヨーロッパ議会選挙と同じ時に行う選挙で直接選出する、③195人をヨーロッパ議会選挙と同時に比例代表で選出する、という3案³³が示された。これらには、任命派からも公選派からも好意的な反応は得られなかったということである。

2001年11月に政府が発表した白書『貴族院—改革の達成 *The House of Lords: Completing the Reform*』では、20%の議員を公選することが提案された。これに対し、下院では「主として公選議員からなる第二院」に党派を超えた支持が集まっていた。下院の行政委員会の報告では、60%を単記移議式か開放式地域名簿方式の比例代表制で選出することが提言されている³⁴。

次の舞台は、上院改革に関する両院合同委員会であった。合同委員会は、2002年末にその報告書で、上院の構成に関し、すべて任命からすべて公選までの7つの選択肢を示した。これを受けて、両院での討議のうち、それらの選択肢を支持するかを問う投票が行われた。上院では、任命の議員のみで構成とする案が支持を集めたが、下院では、任命の議員のみとする案を明瞭に退けたものの、他のいずれの案も過半数の支持を集めることができなかった。また、下院は、一院制議会をめざすべきであるとの修正動議も否決している。上院の構成についての協議は暗礁に乗り上げてしまったのである。この背景には、第二院としての上院の位置づけに関する下院議員間の見解の相違がある。合同委員会はこのような経緯をふまえ、2003年に発表した第二報告書では、職能代表制、地方議会による間接選挙、総選挙の際の得票に比例させて上院議員を選出する、といった新しい制度の検討を提言している³⁵。

これらに対する政府の対応は鈍いものであった。政府は、世襲貴族議

³³ Norton, *op.cit.*, p.471.

³⁴ 柳井前掲論文、102頁。

³⁵ 同論文、103頁。

員を完全に排除する方針を示しはしたものの実現にはいたっていない。超党派の議員による改革の提案等もあるものの、上院の構成に関する議論はその後あまり進展をみせなかった。むしろ、議論が深まったのは、上院の位置づけ、機能をどう規定するかに関してである。前述の、上院からの司法機能の分離の決定はこの文脈上にあるといえよう。労働党の2005年総選挙のマニフェストでも、改革後の上院は「効果的で、正統性を持ち、下院の優越性と競合することなくより代表制を高められたものであるべき」としているが、議会の構成について世襲貴族議員の排除に言及するのみであった³⁶。ノートンは、2006年初めの段階で、次のような述懐があることを紹介している。1911年の議会法 Parliament Act of 1911で、より民主的な上院への過渡的な形態として採用された形が、90年近く続いたことを考えると、1999年の House of Lords Act 1999 が、同じくらい長く続かないとは言いきれない³⁷。

ところが、2007年になってから停滞を脱する動きが見られるようになったのである。2006年5月に設置された上下両院の関係を検討する両院合同委員会が、11月に報告を出し、そこで、将来の上院像のたたき台となるべきものが示された。同時期に、下院院内総務ジャック・ストローの主催で、上院改革のための超党派議員の懇談がもたれており、この成果が反映された政府白書『上院－改革 *The House of Lords: Reform*』が、2007年2月に発表された。この白書には上院の構成についていくつかの選択肢が示されており、これらを支持するか否かについて、3月7日に下院で党議拘束なしの自由投票が行われたのである。投票の結果、完全公選の上院とする案が圧倒的な支持を集めたほか、80%公選、20%任命の案が38票差で支持されたが、その他の任命議員が多くなる選択肢は否定された³⁸。これは、労働党ブレア政権の一代貴族（＝上院議員）

³⁶ Norton, *op.cit.*, pp.473-4.

³⁷ *ibid.*, p.474.

³⁸ *The Governance of Britain*, pp.41-2.

任命をめぐる政治献金疑惑で、ブレア首相自身が警察の聴取を受けたことが明らかにされた後のことであり³⁹、任命議員制度への反感が高まったことにも影響されていると思われる。一方、上院の支持は完全任命の上院であったが、下院では、野党の保守党も自由民主党も、公選の上院に反対はしていないため、下院の意向に沿う方向で議論が深まっていくことになろう。また、同時に行われた、世襲貴族議員の排除を問う投票では、下院は280の大差で排除を支持している。

2007年6月に成立したブラウン政権は緑書『イギリスの統治』の中で、「憲法改革」の続行と、その一環としての上院改革への意欲を語っている。ストロー新司法相・大法官は、7月19日に下院で、年末までに「完全あるいはほぼ完全に公選による上院」を作る計画を白書とし、次の労働党のマニフェストに含めると述べた。さらに、その時までに超党派の協議で、上院の権力や選挙制度についての検討を続けるとしている⁴⁰。これは、次の総選挙までは改革はないということでもあるが、ブレア政権後半の改革の停滞を脱する意欲は示されたと言うべきであろう。

これまでの上院改革の議論の中で、争点となっていたのは議員の構成であり、具体的な選挙制度ではない。議論の過程で、選挙制度に言及されていたとしても、その是非が検討される段階ではなかったのである。しかしこの段階でも、言及されたものの多くが比例代表制にもとづく制度であったことは指摘しておきたい。さらに、今後、上院への公選制の導入が現実味をもって議論されることになると、選挙制度も本格的に組上へのぼることになる。

上院の選挙制度としては、前述のように比例代表制が人気があるようであるが、比例代表制を採用する際生じる問題がある。それは、上院に

³⁹ ‘No Lords reform until after election’, *The Guardian*, 19 July 2007. ブレア首相の事情聴取は1月27日に行われ、2月1日にそのことが明らかにされた。

⁴⁰ House of Commons Hansard, Col 450, 19 July 2007.

公選制を導入することに懸念を感じる人々の議論と共通するものである。それは、上院議員が公選で選出されることで、上院がこれまでになかった正統性を手にすることになり、このことが下院の優位という原則を掘り崩しかねない、というものである⁴¹。上院の第二院としての役割を明確に規定することでこの問題には対処できるかもしれない。だが、政党支持という点で、比較的正確に民意を反映する比例代表制で選出された議員からなる議院と、民意を正確に反映できないことがある小選挙区制で選出された議員からなる議院とが争ったとき、国民がどちらに正統性を見出すかは予測することができないのである⁴²。そのような可能性を考慮にいたした場合、上院の選挙制度論が、下院の選挙制度論につながる可能性もあるわけである。

上院が第一院である下院を補完する役割を果たすためには、下院と同じような党派色が強い議院になることは望ましいことではないので、比例代表制は適当でない、あるいは、上院には専門的知識のある人々を集める必要があるので、100%の公選は避けるべきだ、あるいは選挙制度を工夫すべきだ、といった議論も存在する。上院の構成と選挙制度に関する議論のゆくえが注目されるところであるが、これが下院の選挙制度改革にあたえる影響もまた、注目すべきものである。

5 ブラウン政権と選挙制度改革

ブラウン新首相は、2007年7月3日、下院での首相としての初演説で、政府を「人民のよりよき僕」とするために、「憲法改革」をさらに強力に推進するとの方針を表明した⁴³。改革の方針は、同時に発表された緑

⁴¹ Norton, *op.cit.*, p.475.

⁴² 事情は異なっているが、2007年7月の参議院選挙で敗北した結果、安倍首相が辞任に追い込まれた日本のことを想起されたい。

⁴³ BBC NEWS, 2007/07/03, <http://news.bbc.co.uk>

書『イギリスの統治』でも明らかにされている。このことは、改革への意欲を失ったかのようにみえたブレアの路線からの決別を宣言するものであり、ブラウン首相とストロー司法相・大法官が、労働党政権を刷新して継続することへの意欲を示したものである。提案は、戦争を開始する決定をする、条約を批准するといった政府の権限を大幅に議会に移譲するというまさに「憲法改革」にふさわしい内容を含むもので、様々な観点から検討すべきものである。その検討は他に譲るとして、ここでは選挙という観点に絞って紹介することにする。

12に整理された主要な提案のうち、選挙に関するものは2つある。選挙の投票日を木曜から週末に移すことと、投票年齢を16歳に引き下げることを検討することである⁴⁴。近年低下している投票率を上昇させ、「イギリスの民主主義を再び活気づけ、政治家に対する信頼の回復を図る」⁴⁵ことが目的とされる。さらに、下院での女性やマイノリティーの比率を高めるに必要な措置をとることも、『イギリスの統治』には述べられている。このような問題の議論を通じ、国民の政治への参加の意欲を高め、投票率の低下に歯止めをかけることは確かに大切なことである。ただし、これらの提案では「公正な投票制度の必要性が訴えられていない」⁴⁶という、自由民主党のキャンベル党首（当時）の批判は確かにあっている。選挙制度改革については、1997年以降に導入した様々な選挙制度の見直し調査を、2007年の地方選挙の結果もふまえて年末までに行うことを述べるにとどまっているのである。ただし、前述のように、上院改革に関連して、上院の選挙制度の検討は進めるとしている。

9月12日のオンライン版ガーディアン紙によると、自由民主党のキャンベル党首が、「労働党、保守党を問わず、選挙制度改革に前向きな政

⁴⁴ *ibid.*.

⁴⁵ Times Online, 2007/07/04, <http://www.timesonline.co.uk>

⁴⁶ *ibid.*.

党と提携する」⁴⁷と述べたということである。自由民主党は、新しい選挙戦術を採用することでこのところ議席を伸ばし、2005年の総選挙では64議席を獲得している。下院でキャスティング・ボートを握る可能性がある政党の意向を完全に無視することは、労働党にとっても、選挙制度改革には消極的な保守党にとっても難しいことだろう。また、同じ記事によると、ブラウン首相は首相就任前の5月に、「有権者と選挙区の間を断ち切ることさえしないなら、選挙制度改革には必ずしも反対はしない」と述べて、人々を驚かせたという。選挙制度改革への早急な着手がないことは確かだろうが、次の総選挙の形勢如何では、また大きくクローズアップされることになる可能性もある、というところであろう。

とはいえ、2007年9月に俄かに沸きあがった「総選挙熱」は、二大政党が対決し、勝ち負けを競う総選挙が、人々の興奮を呼び起こす一種の祭りであることをあらためて思い起こさせるものであった。好調な世論調査の結果を受けて、ブラウン首相が11月に選挙を行うとの観測に、メディアはいっせいに走り出し、選挙熱を煽った。熱は2週間ほどでさめたが、小選挙区制のわかりやすさ、また「二大政党の対決の楽しさ」は、今後も人々をひきつけ続けるかもしれないのである。

6 むすび

本稿では、イギリスの選挙制度改革論議の展開と、それをめぐる近年の状況を追ってきた。二大政党制の国という固定観念とは少々異なったイギリスの現状と、労働党政権による国政全般の見直しである「憲法改革」の中で、選挙制度や政党制も大きく動いていることが確認できたと思う。選挙制度改革論が生まれる前提には、二大政党制の変容という事

⁴⁷ Guardian Online, 2007/09/12, <http://politics.guardian.co.uk>

態がある。その様々な要因を分析することも必要だが、ここでは、1980年代の両党それぞれの右傾化、左傾化が第3党への支持の拡大を促したこと、逆にニュー・レイバーの成立後は、両党の立場が接近したことが、小党の進出につながっているということを指摘するにとどめたい。

日本では、二大政党による政権交代を望ましい議会政治像とする見解が根強く存在している。自由民主党の一方優位体制を批判する立場からすれば、政権交代や争点を明確にした対決型の審議（ウェストミンスター・モデル）が魅力的であるのは当然である。また、政権交代の可能性が、政治の腐敗や停滞を防ぐ処方箋であるのも確かであろう。このような二大政党待望論は、日本だけでのものではなく、日本と同じ時期に選挙制度を改革し、小選挙区制を採用していたイタリアにもある。2007年10月、イタリアで中道左派の勢力が「民主党」に結集したのだが、これは「二大政党制への第一歩」と期待されているのだという⁴⁸。ところが、「二大政党による対決型」政治の元祖ともいべきイギリスで、二大政党制が崩れつつあり、ヨーロッパ大陸型の多党制に向かっている⁴⁹との説や、その新しい状況に即応した選挙制度を作り上げるべきであるとの説が、広く議論されていることは知っておくべきことであろう⁵⁰。

⁴⁸ 『朝日新聞』2007年10月28日。イタリアでは、2005年に当時のベルルスコーニ首相が完全比例代表制に変えたため、二大政党化は進まず、再び小党乱立状態になっている。

⁴⁹ Dunleavy and Margetts, *op.cit.*, p.212.

⁵⁰ 政府による選挙制度の見直し調査の成果は、'Review of Voting Systems: the experience of new voting systems in the United Kingdom 1997' として、2008年1月24日に発表された。

表 1 下院選挙結果

		1992	1997	2001	2005
保守党	得票率%	41.9	30.7	31.7	32.4
	議席	336	165	166	198
	立候補	645	648	643	630
労働党	得票率%	34.4	43.2	40.7	35.2
	議席	271	418	412	355
	立候補	634	639	640	627
自由民主党	得票率%	17.8	16.8	18.3	22.0
	議席	20	46	52	64
	立候補	632	639	639	626
SNP	得票率%	1.9	2.0	1.8	1.5
	議席	3	6	5	6
	立候補	72	72	72	59
PC	得票率%	0.5	0.5	0.7	0.6
	議席	4	4	4	3
	立候補	35	40	40	40
UK Ind.	得票率%	-	0.3	1.5	2.2
	議席	-	0	0	0
	立候補	-	193	428	496
Green	得票率%	0.5	0.2	0.6	1.0
	議席	0	0	0	0
	立候補	256	95	145	203
その他	得票率%	3.0	6.3	4.8	5.0
	議席	17	20	20	22
	立候補	675	1398	712	873
投票率%		77.7	71.4	59.4	61.4

※その他には、北アイルランドの諸政党が含まれている

表2 下院選挙のスコットランドでの結果

		1992	1997	2001	2005
保守党	得票率%	25.6	17.5	15.6	15.8
	議席	11	0	1	1
	立候補	72	72	71	58
労働党	得票率%	39.0	45.6	43.3	38.9
	議席	49	56	55	40
	立候補	72	72	71	58
自由民主党	得票率%	13.1	13.0	16.3	22.6
	議席	9	10	10	11
	立候補	72	72	71	58
SNP	得票率%	21.5	22.1	20.1	17.7
	議席	3	6	5	6
	立候補	72	72	72	59
Green	得票率%	0.3	0.1	0.2	1.1
	議席	0	0	0	0
	立候補	19	5	4	19
SSP	得票率%	-	-	3.1	1.9
	議席	-	-	0	0
	立候補	-	-	72	58
その他	得票率%	0.5	2.0	1.4	2.1
	議席	0	0	1	1
	立候補	34	138	46	72
投票率%		75.5	71.3	58.1	60.8

※2005年からスコットランドの議席は72から59に減っている

表3 スコットランド議会選挙結果

	1999		2003		2007		
	選挙区	比例区	選挙区	比例区	選挙区	比例区	
保守党	得票率%	15.6	15.4	16.6	15.5	16.6	13.9
	議席	0	18	3	15	4	13
	合計議席	18		18		17	
労働党	得票率%	38.8	33.6	34.6	29.3	32.2	29.2
	議席	53	3	46	4	37	9
	合計議席	56		50		46	
自由民主党	得票率%	14.2	12.4	15.4	11.8	16.2	11.3
	議席	12	5	13	4	11	5
	合計議席	17		17		16	
SNP	得票率%	28.7	27.3	23.8	20.9	32.9	31.0
	議席	7	28	9	18	21	26
	合計議席	35		27		47	
Green	得票率%	-	3.6	-	6.9	0.2	4.0
	議席	0	1	0	7	0	2
	合計議席	1		7		2	
SSP	得票率%	1.0	2.0	6.2	6.7	-	0.6
	議席	0	1	0	6	0	0
	合計議席	1		6		0	
その他	得票率%	1.7	5.7	3.4	9.0	1.9	10.0
	議席	1	0	2	2	0	1
	合計議席	1		4		1	
投票率%		58.2		49.4		51.8	

※SSPはスコットランド社会党 Scottish Socialist Party