

英国議会下院改革及び選挙制度改革等の動き

総務委員会調査室 こまつ ゆき
小松 由季

1. はじめに

議会制民主主義の母国とされる英国の政治制度は、我が国の政治改革においても参考とされてきた。一方、英国の政治制度自体も変化を続けている。本稿では、2009年5月に発覚した下院議員による追加経費手当の不適切請求に端を発する下院改革の動きと、その後の総選挙結果及び保守党・自由民主党連立政権下における、下院の主要な制度改革の概要とともに、これらの動きに伴い、これまで一般に知られてきた英国政治制度の特徴からいかに変化する可能性があるか、主な見解を記すこととする。

2. 2009年以降の下院改革

(1) 下院改革の背景

英国の下院改革は2009年後半に進行した。その背景としては、英国議会議員の追加経費手当の不適切請求問題がある。

2009年5月8日、デイリー・テレグラフ紙が、下院議員による追加経費手当の不適切請求を初めて報じた。英国議会では議員の歳費は低額に設定されているものの、その分各種手当が支給される。そのうち追加経費手当は「議会の仕事を適切に遂行するために自宅又は主たる住宅を離れて宿泊した場合に、宿泊料の自己負担を求めず、実際に支払った金額を後に請求し、経費として還付を受ける仕組み」である¹。しかしながら、高級家具の購入等、本来の趣旨とは異なる請求についても公費を請求し、支給されている実態は与野党を問わず、多くの議員について発覚した²。この問題に伴う現職閣僚の辞任や多くの議員の引退表明等もあり、議会に対する国民の信頼感は失墜する結果となった。

当時のマーティン (Michel Martin) 下院議長についても、親族が不適切請求を行っていたことや、改革に消極的とされる姿勢について批判が高まった。これを受けてマーティン下院議長は、2009年5月19日に議長職を辞任する意向を表明し、6月21日に議長を退任、下院議員職も辞した。そして、翌6月22日に新下院議長の選挙が行われ、保守党のバーコウ (John Bercow) 議員が新たな議長に選出された。その就任に当たり、バーコウ議長は下院改革の実行に言及している。

(2) 下院改革特別委員会の発足

2009年7月20日に、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) が発足した。同委員会は、①特別委員会の委員長及び委員の選出方法、②歳入委員会委員長及び副委員長 (これらの職にある者は下院副議長も兼ねる) の選出方法、③下院の日程決定方法、④下院における議論や手続その他関連事項に対する一般市民の参画の4点につき検討し、議会年度の終わり

に当たる同年11月13日までに報告書を提出することとされた。

(3) 下院改革特別委員会報告書

委員会の審議は2009年の夏から秋にかけて集中的に行われた。その結果、2009年11月12日の下院改革特別委員会において報告書“Rebuilding the House”が決定され、下院に提出された。同委員会の報告書の概要は以下のとおりである。

ア 特別委員会の委員長及び委員の選出方法

同報告書は、下院の各特別委員会の委員長については、下院議員の秘密投票による選出を基本とすることとした。ただし、各委員長ポストの配分を受ける政党については、あらかじめ政党間で合意されることとする。なお、委員長の候補者は自党内で最低限の支持を集めなくてはならないものとされている。

また、下院の各特別委員会の委員については、各党内における秘密投票によって選出することとした。投票方法については各党が選択することとなるが、民主的かつ透明性があるとして議長の承認を得ることが求められる。各党で選出された委員については下院に報告し、最終的な院の是認を得ることとなる。

なお、同報告書は委員会に関し、委員会数及び委員数の縮小や、委員の選出時期についても勧告を行っている。

イ 下院の日程決定方法

下院の審議日程を決定する際、予算や内閣提出法案を始めとした「政府案件」と分類される案件については、閣僚等によって審議日程が決定されていた。この制度の運用においては、幅広い案件が「政府案件」とされ、閣僚等による日程決定は詳細にわたっていた。

この状況に鑑み、同報告書は、厳密にみて「政府案件」と区分されない案件については、新たに立ち上げるバックベンチ議事委員会 (Backbench Business Committee) において審議日程を決定することを勧告している。なお、このバックベンチ (Backbench 又は Backbencher) とは、議場後方に着席することとなっている、閣僚や影の内閣閣僚の役職に就いていない無役議員のことである³。全体の日程は、このバックベンチ議事委員会の代表並びに閣僚及び影の内閣閣僚の代表により構成され、歳入委員会委員長 (下院副議長) を委員長とする議事委員会 (House Business Committee) により決定することとしている。

ウ 一般市民の意見の反映

報告書では、動きが停滞しているネット請願システム (e-petition system) を含めて、請願処理の方法について検討することを求めている。また、バックベンチ議員の動議の中で議論に適したものを取り上げることを目的とした手続等について検討、導入することも要請されている。

(4) 議事規則の改正

報告書に盛り込まれた改革案のうち、特別委員長等の選挙制度の導入やバックベンチ議

事委員会を創設するため、下院の審議を経て、2010年3月4日に下院議事規則が改正された。この議論の際に下院改革特別委員会のライト委員長は「全てにおいて政府を糾弾できるという状況は、ある意味、気楽なものであった。しかし、これからは我々が自ら参加し、責任を負わねばならない。もしそうしなければ、この改革は成功しないであろう」と発言している⁴。

(5) 総選挙後の動き

ア バックベンチ議事委員会の設置

総選挙後の2010年6月、バックベンチ議事委員会の設置が合意された。この委員会では政府によって政府案件以外の議事のために割り当てられた時間帯の議事内容について決定することになる。

イ 請願に関する対応

保守党及び自由民主党による連立合意では、10万人以上の署名がある請願については議会において取り上げ、最多の署名を集めたものについては法案提出を可能とする旨が示されている。

2011年8月には連立政権下で刷新されたネット請願システム用ウェブサイトが運用を開始した。これに先立って7月29日には、ヤング (George Young) 下院院内総務が、10万人以上の署名があるものについては議会で取り上げられる旨発言している。一方で、現状において議題として取り上げる事項が多いにもかかわらず、請願を取り上げないといけなくなることに対する懸念や、逆に、請願が議題として取り上げられることについての期待をあおったにもかかわらず、他の重要案件が優先されてほとんど取り上げられない事態が発生することへの懸念も示されている。

3. 総選挙及び連立合意

2010年5月6日に執行された英国下院総選挙では、いずれの政党も過半数の議席を獲得できないことによる、「ハング・パーラメント」の状態に至った。

(1) 各党マニフェストにおける下院改革等に関連する内容

各党のマニフェストにある政策では、有権者による議員の解職請求制度の導入や、ロビイングに関する規制の強化等はおおむね共通していたと考えられる。その他の事項として各党が掲げた主な内容は以下のとおりである。

ア 労働党⁵

労働党は、2011年10月に下院の選挙制度を選択投票制(4.(1)ア参照)とすることについて国民投票を行うこととした。また、選挙人年齢を16歳とすることや、議会期の固定化に関する法案提出も盛り込んだ。

イ 保守党⁶

保守党は、追加経費手当の不適切請求問題を受けて、政策決定過程における一般国民の関与の余地があまりに少ないことへの不満が表面化したとの認識を示し、英国に長年存在してきた「トップダウン」の政策決定モデルは「完全に時代遅れ」としている。そ

の上で、「権限の再分配」を行うとの方針を示した。

具体的には、議員報酬に係る制度改革、議会経費・議員定数・閣僚報酬の削減や、議員年金制度の改革、団体献金から個人献金を中心とした制度への移行等を掲げた。また、10万人以上の署名がある請願については議会で取り上げることを保証することも盛り込んだ（2.（5）イ参照）。

選挙制度については、小選挙区制こそ有権者の意思に基づく政権交代を可能とするとして、現行制度を維持すべきとの姿勢を示した。一般に、小選挙区制から比例代表制に近い制度に改革することによって、単独の政党が下院の過半数の議席を獲得することが困難になると考えられている。そして、過半数を獲得する政党が存在しない場合、連立の組み方次第で、最多議席を獲得しなかった政党が政権を樹立することや、過半数を失った総選挙前の政権与党が政権を維持することも可能となる。この点などに鑑みて、小選挙区制の維持を主張しているものと考えられる。なお、保守党のキャメロン（David Cameron）党首は、選挙運動の期間中、保守党が過半数を獲得できなければ、たとえ労働党の獲得議席数を保守党が上回ったとしても、ブラウン（Gordon Brown）政権が継続する可能性が残ることを踏まえ、保守党が過半数を得る必要があると訴えていた⁷。

ウ 自由民主党⁸

自由民主党は、より公正な選挙制度とするため、大選挙区における単記移譲式投票制の導入を訴えた。単記移譲式投票制は比例代表的な制度であり、これを導入することにより、ある政党の強固な地盤であるために小選挙区制下では当選者の所属政党が固定化されている地域（いわゆる「無風選挙区」）がなくなるとともに、下院の定数を150削減できるとしている。

その他の改革としては、選挙人年齢を16歳とすることや、議会期の固定化等も盛り込んだ。また、議会による政府の予算等に対する監視の強化や、議会の審議日程の決定を議会に委ねることの必要性も訴えた。

（2）総選挙の結果

総選挙の結果、いずれの党も過半数に至らない「ハング・パーラメント」の状態となった。ハング・パーラメントの発生は1974年2月の総選挙以来である。

この選挙において、初めて環境政党の「緑の党」が議席を獲得した。これは、同党のルーカス（Caroline Lucas）党首がイングランド南部の都市、ブライトンの選挙区において勝利したものである。一方、追加経費手当の不適切請求が取りざたされた閣僚経験者の落選も大きく取り上げられた。

なお、新人議員は227人で総議員の35%を占め、非常に高い割合となっている。また、女性議員は142人となり、過去最多となった。エスニック・マイノリティに属する議員も増加して26人となり、初のイスラム教徒の女性下院議員が3人（全て労働党議員）当選している。当選議員の平均年齢は50歳である。

表 1 2010年英国下院総選挙 主要政党得票数及び獲得議席数

政党	得票数	(%)	獲得議席数	(%)	前回比	
					得票率	議席数
<主要全国政党>						
保守党	10,726,614	36.1%	307	47.1%	+3.8%	+97
労働党	8,609,527	29.0%	258	39.7%	-6.2%	-91
自由民主党	6,836,824	23.0%	57	8.8%	+1.0%	-5
緑の党	285,616	1.0%	1	0.2%	-0.1%	+1
英国独立党	919,546	3.1%	0	-	+0.9%	±0
英国国民党	564,331	1.9%	0	-	+1.2%	±0
<スコットランド地域政党>						
SNP	491,386	1.7%	6	0.9%	+0.1%	±0
<ウェールズ地域政党>						
プライドカムリ	165,394	0.6%	3	0.5%	-0.1%	+1
<北アイルランド地域政党>						
DUP	168,216	0.6%	8	1.2%	-0.3%	-1
シンフェイン	171,942	0.6%	5	0.8%	-0.1%	±0
SDLP	110,970	0.4%	3	0.5%	-0.1%	±0
アライアンス	42,762	0.1%	1	0.2%	+0.0%	+1

(注) 無所属で立候補し当選したバーコウ議長を含まない。投票が2010年5月27日に延期されたThirsk and Malton選挙区の結果を含む。

(出所) BBCウェブサイト <<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>> より作成

(3) 組閣

通常であれば、投票翌日には過半数を獲得した政党の党首が女王陛下から組閣の命を受けることとなっているが、過半数に達する政党がない状態により、連立協議が行われることになった。保守党の影の内閣の主要メンバーと自由民主党の主要分野の政策責任者（実質的には影の内閣と同様の位置付けと考えられる）が協議を行い、最終的に5月11日夕刻に連立合意に至ることとなった。同日に女王陛下からキャメロン保守党党首に対して組閣の命が下り、保守党のキャメロン党首及び自由民主党のクレグ（Nick Clegg）党首による記者会見が翌12日に実施され、閣僚が任命された。主要閣僚は保守党が独占しているものの、副首相にクレグ党首が就任している。

連立合意には、保守党のマニフェストの60%が、自由民主党のマニフェストの75%が盛り込まれたとされる⁹。この連立協議で焦点の一つとなったのは、次項において述べる選挙制度改革であった。

4. 総選挙以降の下院関係立法

(1) 選挙制度改革に関する国民投票及び下院定数削減

下院の選挙制度について、①現行の小選挙区制（First Past the Post: FPTP）から、選択投票制（Alternative Vote: AV）に変更することについて、2011年5月5日に国民投票を行うこと、及び、②小選挙区数を650から600に削減することを内容とする「2011年議会選挙制度及び選挙区法」（Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011）が2011年2月16日に成立した。なお、②の定数削減は、①の国民投票の結果には影響されない旨が規定されている。

ア 背景及び法律案成立

この法律案提出の背景としては、やはり、2009年の下院の追加経費手当の不適切請求問題がある。これによって、下院議員の定数を削減することにより経費の節減を行うことや、新たな選挙制度の導入等が提案されることとなった。2010年2月には、労働党のブラウン首相が、2011年9月に選択投票制の導入に係るレファレンダムを行うとの発表を行った。また、保守党は、2010年5月の総選挙に向けたマニフェストにおいて議員定数の10%削減をうたい、自由民主党は同党のマニフェストにおいて大選挙区制における単記移譲式投票制（Single Transferable Vote: STV）が導入されれば、下院定数を150削減できる旨記載した。総選挙後の保守党と自由民主党間の連立協議においても選挙制度改革は焦点の一つであり、連立合意においては、小選挙区制から選択投票制に制度を変更することについての国民投票を行うことを内容とする法案を提出することが盛り込まれた。

この国民投票の対象となった「選択投票制」（Alternative Vote: AV）では、選挙区については各選挙区から一人を選出する小選挙区を用いる。投票時に選挙人は、投票用紙に各候補者に対する選好順位を記載する。開票時には、過半数の票を獲得する者が出るまで、最下位の候補者を落選とし、当該候補者に対する票については、次順位の候補者に移譲するというプロセスを繰り返すことになる。投票の移譲により、過半数を得る候補者が出れば、その候補者を当選人とすることとなる。このような手法から、「絶対多数勝者が現れるまで、選好が再配分される。選択投票制は、したがって真の多数制である」ともされる¹⁰。

小選挙区制維持を主張する保守党にとっては国民投票を行うこと自体が大きな妥協であり、単記移譲式投票制導入を主張する自由民主党にとっては国民投票の対象を必ずしも比例代表的とは言えない選択投票制とすることを認めたのは大きな妥協であったとの見方もある¹¹。

法律案は2010年7月22日に提出され、上下両院の審議を経て、2011年2月16日に成立した。

イ 選挙制度改革に関する国民投票

選挙制度改革に係る国民投票は2011年5月5日に執行された¹²。

この国民投票に当たっては、連立を組む保守党と自由民主党が異なる態度を示していた。保守党のキャメロン首相は2011年2月18日の講演において、選択投票制においては大規模政党の候補者に対する票は一度しかカウントされない一方、極右政党等の小規模政党に対する票は当該政党の候補者の落選が決定したことに伴い選好順位に従って移

議されることによって複数回カウントされることの不公平さ、選択投票制の制度の複雑さ、過半数を獲得する政党が不在となるいわゆる「ハング・パーラメント」の状態が生じやすくなることによる政権運営の不安定さ等を理由に、選択投票制の導入に反対し小選挙区制の維持を唱えた¹³。一方、自由民主党のクレグ副首相は2月18日の講演において、小選挙区制において各党の地盤が強固な「無風選挙区」から選出される議員が有権者のことを顧みないことが追加経費手当の不適切請求の問題の元凶となったこと、小選挙区制では死票が増加すること、選択投票制や類似の制度は既にオーストラリア等で導入されていることに鑑みれば制度の複雑さに係る指摘は当たらないこと等を挙げて、選択投票制の導入に賛成の姿勢を示した¹⁴。なお、労働党については、ミリバンド (Ed Miliband) 党首が現状の小選挙区制に比して公平として選択投票制の導入を支持したものの、影の内閣の中にも選択投票制に反対の立場を示している者もいるとされた¹⁵。

2011年5月5日に行われた投票(投票率42.0%)の結果は、選択投票制導入について、賛成32.1%に対し、反対67.9%であり、大きな差がついた。全国440の開票区に分けられていたが、そのうち賛成票が過半数に達したのは10開票区に過ぎなかった¹⁶。

表2 国民投票結果(地域別)

	投票数		割合		投票率	
	賛成	反対	賛成	反対		
英国全体	6,152,607	13,013,123	32.1%	67.9%	42.0%	
イングランド	4,824,357	10,774,735	30.9%	69.1%	40.7%	
スコットランド	713,813	1,249,375	36.4%	63.6%	50.4%	
ウェールズ	325,349	616,307	34.6%	65.4%	41.5%	
北アイルランド	289,088	372,706	43.7%	56.3%	55.2%	
イングランド各地域	東ミッドランド	408,877	1,013,864	28.7%	71.3%	42.5%
	東イングランド	530,140	1,298,004	29.0%	71.0%	42.9%
	ロンドン	734,427	1,123,480	39.5%	60.5%	35.3%
	北東	212,951	546,138	28.1%	71.9%	38.6%
	北西	613,249	1,416,201	30.2%	69.8%	38.7%
	南東	823,793	1,951,793	29.7%	70.3%	44.1%
	南西	564,541	1,225,305	31.5%	68.5%	44.4%
	西ミッドランド	461,847	1,157,772	28.5%	71.5%	39.6%
	ヨークシャー・ハンバー	474,532	1,042,178	31.3%	68.7%	39.5%

(出所) F. McGuinness, "Alternative Vote Referendum 2011" *House of Commons Library Research Paper 11/44*, 2011. より作成

ウ 定数削減に伴う選挙区改定

下院定数が600に削減されることにより、選挙区を改めて定める必要が生じた。

この選挙区改定に当たっては、原則として、各選挙区の面積は13,000km²を超えてはな

らないこととされている。また、選挙人数についても、全体の選挙人数を選挙区数で割ることによって算出された76,641人の前後5%（72,809人から80,473人）としなければならないこととされている¹⁷。ただし、例外が適用される選挙区が存在する（スコットランドの島嶼部にある2選挙区及びイングランドのワイト島¹⁸）。ここで使用する選挙人数は、2010年12月1日現在のものである。なお、各選挙区における選挙人数の範囲に係る計算においては例外が適用される選挙区が除かれている。英国の選挙人数を総定数600で割った平均は70,600人である。

定数の配分においては、イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの選挙人数に基づき、サン＝ラグ式¹⁹で各地域の選挙区数を算出する。この配分数に基づき、イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドそれぞれの選挙区管理委員会（Boundary Commission）が各選挙区の区域を決定していくことになる。なお、イングランドについては更にイングランド内の各地域（欧州議会議員選挙時の選挙区）の選挙人数に基づき、サン＝ラグ式でそれぞれの選挙区数を算出することが提案されている。

表3 各地域への選挙区数配分案

	現行定数	変更後定数	差	平均選挙人数	
英国全体	650	600	-50	76,641	
イングランド	533	502	-31	76,665	
スコットランド	59	52	-7	77,468	
ウェールズ	40	30	-10	76,053	
北アイルランド	18	16	-2	74,415	
イングランド各地域	東ミッドランド	46	44	-2	76,388
	東イングランド	58	56	-2	76,441
	ロンドン	73	68	-5	77,454
	北東	29	26	-3	75,817
	北西	75	68	-7	77,250
	南東	84	83	-1	76,451
	南西	55	53	-2	76,273
	西ミッドランド	59	54	-5	76,216
	ヨークシャー・ハンパー	54	50	-4	76,979

(注) 平均選挙人数の算出には、2010年12月1日時点の選挙人数が用いられている。また、例外が適用される選挙区を除外している。

(出所) F. McGuinness, “Sizes of constituency electorates” *House of Commons Library Standard Note SN/SG/5677*, 2011.

イングランドでは2011年9月、スコットランドでは2011年10月、ウェールズでは2012年1月に選挙区管理委員会によって具体的な選挙区割の素案が提示され、一般からのヒアリングが開始される見込みである。北アイルランドについては2011年8月中旬時点において具体的な時期は提示されていない。

(2) 議会期固定法案

保守党と自由民主党の連立合意の中に、議会期（総選挙後の議会召集から、次の総選挙に向けた議会解散までの期間）の固定化が盛り込まれた。これは、以前からの自由民主党の主張であると同時に、固定化が連立政権の安定に資すると考えられたことによる。キャメロン首相は、自身が英国史上初の解散権を手放す首相となるとした上で、これは大幅かつ良い制度変更であると発言している²⁰。

議会期固定法案（Fixed-term Parliaments Bill 2010-11）は2010年7月22日に提出された。その内容は、次回総選挙の日程を2015年5月7日とし、その後の総選挙は5年ごとに5月の第1木曜日に執行することとしている²¹。なお、その時期より前に総選挙が行われることになる場合も規定されている。第一に、下院が総定数の3分の2以上の賛成により総選挙実施の動議を可決した場合である。第二に、内閣不信任決議案が過半数で可決し、その後14日以内に、いずれの政府に対する信任決議も可決されない状況が生じている旨の証明を下院議長が発行する場合である。

2010年5月の保守党及び自由民主党による連立合意においては、下院の55%以上の賛成により解散を行う旨が盛り込まれていた。なお、保守党と自由民主党は下院の56%の議席を保有している。この55%という数値設定については、保守党が自由民主党の同意なしに解散を行うことをできないようにするため等ともみられ、過半数という従来の議会の原則を侵害するとの批判がなされた²²。このような状況を受けて、法案においては55%という数値は盛り込まれなかった。その他、議会期の固定が将来の議会をも拘束することになることの妥当性や、内閣不信任決議案の可決後直ちに解散する慣習が損なわれることについて疑問が呈された。

本法案に対しては審議の過程で複数の大きな修正が加えられている。第一に、総選挙との時期の重複を防ぐため、現時点において2015年5月に予定されているスコットランド及びウェールズの議会議員選挙を2016年5月に延期することである。なお、北アイルランド議会議員選挙の取扱いについては、2011年5月の北アイルランド議会選挙の後に検討されることとされている。第二に、議長が政治闘争に巻き込まれることを防ぐなどの理由から、下院議長による証明発行の手続が削除されている。

また、上院において、議会期固定化の効力は自動的に次議会期には及ばず、更新のためには議会期ごとに新たな議決を要することとする、いわゆる「サンセット条項」を盛り込む旨の修正が行われた。政府側はこの修正に反発しているため、下院は当該修正について不同意とすることを決定したものの、上院は再検討の上で当該修正を求める立場を維持することを決定した。この決定を受けて、今後は再度下院において議論が行われることとなる。

5. 「ウェストミンスターモデル」からの変質

一般的に英国の政治体制はいわゆる「ウェストミンスターモデル」として有名である。このウェストミンスターモデルについては、政治学者のレイプハルトが示した以下の10の特徴が知られる²³。

- ① 単独過半数内閣への執行権の集中
- ② 内閣の優越
- ③ 二大政党制
- ④ 得票と獲得議席の格差が大きい選挙制度
- ⑤ 利益集団多元主義
- ⑥ 単一国家と中央集権制
- ⑦ 一院制議会への立法権の集中
- ⑧ 軟性憲法
- ⑨ 違憲審査権の不在
- ⑩ 政府に支配される中央銀行

しかし、これらの特徴については、もはや現在の英国政治の姿を示すものではないとの指摘がなされている。その要因は多様であるものの、ここでは、前述の下院改革等の動きが関連しうる事項について示すこととしたい。

(1) 内閣への権限の集中

英国においては内閣へ圧倒的に権力が集中しているとされ、英国の議会と政府の関係は「内閣主導 (executive dominance)」又は「選挙によって選ばれた者による独裁 (elective dictatorship) ²⁴」といった言葉で表現されることが多い。これは、一度選挙によって下院の過半数を得る政党があれば、当該政党が政権を樹立し、下院で過半数を有しているという、「数の力」をもって全ての決定を行うことを表している。この際、与党の無役議員 (Backbencher) については、強い党議拘束により、内閣 (すなわち党執行部) が提案する政策について、議会の投票で賛成票を投じるだけの存在であり、かつ、内閣に対して不信任を突き付けることがないことを前提としている。レイプハルトは、「内閣は下院で結束した過半数政党の指導者から構成されるので、通常、下院の過半数によって支持されており、安心してその地位にとどまることができる。また、同様の理由から、内閣提出法案の議会通過は当然のことと考えられている。このように、議会に対し内閣は明らかに優位にある」と説明している²⁵。

議員の陳情対応活動に関する研究においても、無役議員の政策決定における影響力の弱さを裏付けるような結論を導いているものがある²⁶。一般的には、議員の陳情対応は、自らの再選を確実なものとすることを目的に行われているものと考えられやすい。しかし、実際に陳情対応に割く時間の割合をみると、特定政党への強い支持傾向がある「無風選挙区」を地盤とする下院議員 (すなわち、陳情対応を行わなくても再選が確実な議員) とそうでない下院議員の間では大きな差が見られず、唯一有意な差が見られたのは、閣僚又は影の内閣閣僚か無役議員かという点のみであった。同研究において議員に対して行ったアンケート結果によれば、議員が陳情対応に熱心であるのは、必ずしも自らの再選を目的としているためではなく、むしろ院内活動では得られない充足感を得るためであることが示されている。このように、無役議員が陳情対応にやりがいを見出すのは、下院において無役議員が政策決定過程で影響力を有していないことの一つの現れであると考えられる。

しかしながら、このような内閣の優越を強調する見解については、実情を反映していないとの反論がなされている。特にブレア政権下の労働党では「テロ容疑者の拘束延長」などの重要法案が同党所属の無役議員の造反を受けて否決された事例も存在する。また、無役議員も政党内の意思決定において、執行部が無視しえない力を有するとの見解もある²⁷。選挙で議席を獲得するためにも、無役議員からは党の政策に対して様々な意見が出される。無役議員の造反を防ぐために、さらには、党運営を円滑にし、かつ、資金や労働力といった党運営や選挙運動に欠かせない資源を確保するためにも、党執行部たる内閣は、無役議員の希望に誠実に対応する必要があると示されている。

さらに、今回の下院改革においてバックベンチ議事委員会が創設されること等により、多少なりとも議事運営における内閣の影響力が抑制されることが想定される。下院改革特別委員会の報告書も、内閣ではなく議員が重視する事項を取り上げる時間を確保することにより、議員が議会運営を主導し責任を持つ機会が生ずることの意義を強調している²⁸。

また、議会期の固定化が導入されることとなれば、首相の解散権が制約されることになり、無役議員の造反を抑え込む手法が減少するとの指摘がある。しかしその一方で、いわば「死に体」となった内閣でさえも退陣させることが困難になることや、議会期の固定化が導入されているカナダやドイツにおいて、内閣が当該制度を無視して解散を行った事例があるため、固定化の効果は少ないとの見方もある²⁹。

(2) 二大政党制・得票と獲得議席の格差が大きい選挙制度

英国議会は二大政党制として知られ、単独過半数内閣が形成されてきた。20世紀の間で過半数を獲得する政党が存在しない、ハング・パーラメントの状態が生じたのは、1910年1月、同年12月、1923年12月、1929年5月及び1974年2月の総選挙のみである。これについては、下院の多数に立脚した単独政権が樹立された時期ばかりではなく、過去100年間のうち34年間は連立政権又は少数政権であったとの指摘も存在するものの³⁰、その多くは第二次世界大戦前から大戦中にかけて見られたものであった。

英国の総選挙で採用されている小選挙区制は、「デュヴェルジェの法則」として知られるように、二大政党制を招くとされる。2010年の総選挙においても、議席の約87%が保守党及び労働党によって占められていることに鑑みれば、二大政党制は継続していると考えられる。

その一方で、状況は変化しているとの見解も存在する。欧州議会議員選挙や90年代後半に進められた地方への権限移譲の結果として発足したスコットランド、ウェールズ、北アイルランド議会議員の選挙では小選挙区制は採用されていない³¹。このため、極右政党の英国独立党や英国国民党もこれらの選挙では議席を獲得している場合が多い³²。

加えて、政党の党員数も減少傾向にある。特に保守党の減少幅は大きく、1983年に120万人を数えた党員数は、2001年には35万人に減少している。さらに、党員がその活動に割く時間も減少しているとする研究もある³³。

2005年に行われた前回総選挙の時点で、二大政党の得票率合計が70%を下回っていることに基づき、上述のような政党離れの傾向と国政選挙以外における比例代表制導入の動き

が、国政選挙における有効政党数（議会の政党間競争を検討する際に重要と考えられる政党の数）の増加という結果を及ぼしているとの指摘は既になされていた³⁴。2010年総選挙の結果についても、前回の2005年総選挙と比較して労働党が得票率を6%以上減少させた一方で、保守党の得票率は4%弱しか増加しておらず、労働党から流れた票の受け皿になりきれなかったことがうかがわれる。これに対して、自由民主党や極右政党の英国独立党、英国国民党の得票率はそれぞれ1%前後の伸びを見せている。この状況は、更に二大政党離れが進んだことの裏付けとも考えられる。

しかしながら、各政党の得票率については、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドで状況が大きく異なっていることや、第三党の自由民主党の支持率が大幅には増加していないこと、追加経費手当の不適切請求問題を背景にした今回の総選挙の特殊性等を理由に、必ずしも二大政党制が否定されたものではないことを示す論調もある³⁵。また、国民投票において大差で選択投票制導入が否決されたこともあり、当面、現行の小選挙区制は維持されるものと考えられる。

6. 結びにかえて

英国の政治制度は、政治状況等により受動的に変質していくのみならず、自ら意識的に改革を行っている。本稿では言及していないものの、90年代後半から行われた上院改革も英国の政治制度を大きく変化させてきた。現在も上院における公選制導入等の改革が検討され、議員の公選制を所与の条件と考える我が国と異なった観点から議論が行われている。

我が国で行われてきた政治改革は、90年代後半以降、英国の制度を一つのモデルとしてきた。しかしながら、下院改革の動きに見られるとおり、その英国自体の姿が変化している。そのため、我が国としては、いつの時点の英国の制度をいかなる理念に基づいて参考としているのか、また、そもそも当該制度に欠点は無いか、我が国の政治制度にとってふさわしいのかといった検証を行うことが必要であると考えられる。英国の政治制度も、あくまで我が国の政治制度の改革を検討する際に参考としうる一つの例に過ぎず、今後は、各国の制度を含めて、幅広く参考としていくことが求められるであろう。

¹ 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（平22.3）1頁

² “MPs’ expenses: Full list of MPs investigated by The Telegraph” 2009.5.8付けThe Telegraph ウェブサイト

<<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/5297606/MPs-expenses-Full-list-of-MPs-investigated-by-the-Telegraph.html>>

³ 対して、フロントベンチ（Frontbench 又は Frontbencher）は与野党幹部（閣僚及び影の内閣閣僚）のことを指す。

⁴ House of Commons Debate 4 March 2010 c1082.

⁵ The Labour Party Manifesto 2010: A future fair for all, 2010, Chapter 9.

⁶ The Conservative Manifesto: Invitation to Join the Government of Britain, 2010, pp.63-67.

⁷ “Election 2010: Lib Dem policies targeted by rivals” 2010.4.19付けBBC ウェブサイト

<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8628765.stm>>

⁸ Liberal Democrat Manifesto 2010, 2010, pp.86-89.

⁹ R. Hazell and B. Yong, *Inside Story: How Coalition Government Works*, Constitution Unit, UCL, 2011.

- ¹⁰ G. サルトーリ (岡沢憲芙監訳 工藤裕子訳) 『比較政治学』(早稲田大学出版部 平成12年) 6頁 (原著 G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering (Second Edition)*, New York University Press, 1997.)
- ¹¹ R. Hazell, *The Conservative-Liberal Democrat agenda for constitutional and political reform*, Constitution Unit, UCL, 2010.
- ¹² なお、同日には、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドそれぞれの議会議員選挙及びイングランドの多くの地方選挙も執行されている。
- ¹³ “Votes referendum: Cameron speech in full” 2011.2.18付け BBC ウェブサイト
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12504935>
- ¹⁴ “Votes referendum: Clegg speech in full” 2011.2.18付け BBC ウェブサイト
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12504941>
- ¹⁵ “AV referendum: Where parties stand” 2011.4.26付け BBC ウェブサイト
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11609887>
- ¹⁶ 内訳は、ロンドンの6開票区、スコットランドの2開票区、ケンブリッジ及びオックスフォードである。
- ¹⁷ 北アイルランドについては、他の地域に比較して選挙区数が少なく、18選挙区しかないため、各選挙区の選挙人数を70,583人から80,473人の間とすることも許容されている。また、12,000km²を超える広さの選挙区については、関係する選挙区管理委員会が認めれば、前後5%の要件を緩和することができる。
- ¹⁸ 対象となるスコットランドの2選挙区は、アウトターヘブリディーズ諸島 (Na h-Eileanan an Iar : 2010年12月1日現在の有権者数21,837人) とオークニー諸島及びシェットランド諸島 (Orkney and Shetland : 2010年12月1日現在の有権者数33,755人) である。イングランドのワイト島 (Isle of Wight : 2010年12月1日現在の有権者数110,924人) は、2010年総選挙では島全体で1選挙区とされ、当該選挙において最大の有権者数を抱える選挙区であった。今後は2選挙区に分割されることとなる。
- ¹⁹ サン＝ラグ式を用いた場合、ドント式に比して人口の少ない地域に多くの議席を配分することとなる。ドント式を用いる場合は各地域の人口を自然数(1、2、3…) で除して商の大きい順に議席を配分することとなる。一方のサン＝ラグ式では、除数が自然数ではなく奇数(1、3、5…) となる。
- ²⁰ “Cameron defends fixed-term parliaments plan” 2011.5.15付け Financial Times ウェブサイト
<http://www.ft.com/cms/s/0/8a5621d2-5f9a-11df-a670-00144feab49a.html#axzz1Wkk127x2>
- ²¹ ただし、状況に応じて首相は総選挙の期日を5月の第1木曜日から前後2か月の間で変更することができることとされている。
- ²² “Cameron defends fixed-term parliaments plan” 2011.5.15付け Financial Times ウェブサイト
<http://www.ft.com/cms/s/0/8a5621d2-5f9a-11df-a670-00144feab49a.html#axzz1Wkk127x2>
- ²³ A. レイプハルト (粕谷祐子訳) 『民主主義対民主主義：多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』(勁草書房 平成17年) 8～16頁 (原著 Lijphart, A, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999.)
- ²⁴ L. Hailsham, *Elective Dictatorship: The Richard Dimbleby Lecture, 1976*. British Broadcasting Corporation, 1976.
- ²⁵ A. レイプハルト (粕谷祐子訳) 『民主主義対民主主義：多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』(勁草書房 平成17年) 9頁
- ²⁶ P. Norris, “The Puzzle of Constituency Service,” *Journal of Legislative Studies*, 3(2), 1997, pp. 29-49.
- ²⁷ A. King, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany,” *Legislative Studies Quarterly*, 1(1), 1976, pp. 11-36.
- ²⁸ Select Committee on Reform of the House of Commons, *Rebuilding the House: First Report of Session 2008-09. HC1117*. The Stationery Office Limited, 2009, paragraph 181.
- ²⁹ R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, Constitution Unit, UCL, 2010.
- ³⁰ D. Butler in A. Brazier and S. Kalitowski (eds), *No Overall Control?*, Hansard Society, 2008.
- ³¹ 主なものでは、欧州議会議員選挙において拘束名簿式比例代表制(北アイルランドは単記移譲式投票制(STV))が、スコットランド議会議員、ウェールズ議会議員、ロンドン市議会議員の選挙において小選挙区比例代表併用制が、北アイルランド議会議員選挙において単記移譲式投票制(STV)が用いられている。
- ³² 2009年6月に行われた欧州議会議員選挙において、英国独立党(得票率16.5%)は英国における第2党となった。なお、その際の主要3政党の得票率は、保守党27.7%、労働党15.7%、自由民主党13.7%であった。
- ³³ P. Seyd and P. Whiteley, “British Party Members: An Overview,” *Party Politics*, 10(4), 2004, p. 355
- ³⁴ P. Dunleavy and H. Margetts, “The Impact of UK Electoral Systems,” *Parliamentary Affairs*, 58(4), 2005, pp. 854-870.
- ³⁵ 内貴滋「英国総選挙の意味するもの」『地方自治』平成23年3月号44～46頁