

英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革

齋 藤 憲 司

- ① 2010年5月6日に投票が行われた総選挙は、どの政党も過半数を獲得できず、ハング・パーラメント（hung Parliament：宙ぶらりんの議会）となった。政党間の様々な駆け引きののち、最大議席を獲得した保守党が第3位の自由民主党と連立政権を組むことになり、政権が交代した。ハング・パーラメントは、36年ぶり、連立政権は65年ぶりのことである。
- ② ここでは、ハング・パーラメント下での連立政権の構成、政策の形成過程について、自由民主党主導で行われることとなった政治改革の場面で検証すると共に、政治改革の内容について明らかにする。
- ③ 政治改革は、多岐にわたるが、その第一弾として、議会期を固定し首相の議会解散権を制限する法案、これまでの選挙制度に代えて新たに選択投票制の採用を問うレファレンダムの実施と下院議員の定数を削減し選挙区の較差是正を図る法案の2つが議会に提出されている。この他、上院改革、下院改革、下院議員リコール制度の導入なども予定されている。
- ④ ハング・パーラメントの久々の出現は、二大政党だけで国民の様々な要求を吸収するのが困難な政治状況になってきている証であろう。さらに政治改革が、第三政党である自由民主党主導で行われると、レファレンダムでの選択投票制の採用、その結果としての自由民主党の議席の増加、ハング・パーラメント、連立政権というサイクルが確立し、連立政権という政治形態が常態化する可能性がある。
- ⑤ 政治改革が実現すれば、英国政治の大きな転換となることが予想され、英国のいくつかの制度を導入してきた日本にとっても、改めて検討すべき論点が含まれていると思われる。

英国の 2010 年総選挙と連立新政権の政治改革

政治議会調査室 齋藤 憲司

目 次

はじめに

I 総選挙結果の意味

- 1 ハング・パーラメントと連立政権
- 2 マンデート（選挙区の信任）
- 3 議員の世代交代
- 4 議員経費スキャンダルの影響

II 連立政権

- 1 連立合意
- 2 連立政権の組閣
- 3 政策合意

III 連立政権における政治改革

- 1 政治改革案の形成過程
- 2 自由民主党主導の政治改革

IV 政治改革の第一段階

- 1 議会期固定法案
- 2 議会選挙制度・選挙区法案

V 予定される政治改革

- 1 上院改革
- 2 下院改革
- 3 下院議員のリコール制度
- 4 その他の政治改革

おわりに

はじめに

2010年5月6日に投票が行われた総選挙は、13年にわたる労働党政権の評価、ブレア前首相によるイラク戦争への参加決定の検証、三党首による初めてのテレビ討論、フェイスブックやツイッターなど新しい情報手段による選挙運動、生中継されたブラウン首相の失言、議員経費スキャンダルを追及された議員の選挙戦、「クレグ狂 (Cleggmania)」という言葉も生むほど党首の人気が高かった自由民主党の党勢など、様々な話題を集めた。

開票の結果、どの政党も過半数を獲得できないハング・パーラメント⁽¹⁾ (hung Parliament: 宙ぶらりんの議会) となった。政党間の様々な交渉のち、最大議席を獲得した保守党が第3位の自由民主党と連立政権を組むことで政権が交代した。自由民主党は、かつての二大政党の一翼を担った自由党と労働党右派議員で結成された社会民主党が1988年に合併してできた中道左派の政党である。

総選挙でハング・パーラメントとなったのは1976年以来36年ぶり、連立政権は、1940年から第二次世界大戦終結の1945年まで続いたチャーチルの保守党・自由党連立政権以来65年ぶりのことである。

I 総選挙結果の意味

1 ハング・パーラメントと連立政権

「表1 2010年総選挙結果」のとおり、保守党307議席、労働党258議席、自由民主党57議席で、前回2005年と比較して、保守党は97

議席増加し、労働党は91議席の減、自由民主党も5つ議席を減らした。労働党と自由民主党が負け、保守党が勝利したにもかかわらず、保守党は単独過半数の326を獲得できなかった。

下院は、小選挙区で、かつ最も多く票を獲得した者が当選する最多得票者当選制 (First Past the Post System: FPTP) を採用しているため、これまで二大政党のどちらかが勝利し、ハング・パーラメントとなることは、極めて稀であった。「図1 1945年以降の与党の議席数と二大政党支配の低下」のとおり、1945年以降、総選挙に起因するハング・パーラメントは、1974年2月と今回の2回のみである。ハング・パーラメントは、政府が短命に終わり政策を効果的に実施できないことで、歓迎されない事態とされてきた⁽²⁾。総選挙以外にハング・パーラメントになる原因としては、議員の死亡や補欠選挙の敗北等がある。1976年のキャラハン労働党政権、1997年2月のメジャー保守党政権に起きたが、少数与党のまま総選挙を迎えた。

なぜハング・パーラメントになるのかは、その時の政治情勢、選挙運動の成否等に左右されるが、今回は、起こるべくして起きたといえるであろう。図1のとおり、労働党と保守党の得票率の合計が80%を超えていた時代には、二大政党以外に流れる票も議席も少なく、激烈な選挙戦の結果、僅差であってもどちらかが過半数を制することができた。ところが、合計が70%を切り、二党以外の得票率が30%を超えてくると、例えば、1997年のブレア旋風が巻き起こった時のように、二党のどちらかが圧倒的に勝利しない限り、たとえ最多得票者当選制が二大政党に有利に働き、得票率を上回って議席を獲得できたとしても、半数を超

(1) ハング・パーラメントは、用語として適当ではないので、「過半数がない (no overall majority)」を使用すべきとの意見もある。House of Commons Justice Committee, *Constitutional processes following a general election*, Fifth Report of Session 2009-10, 29 March 2010, HC 396, para.7. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmjust/396/396.pdf>)

(2) Susanna Kalitowski, "Hung-up over Nothing? The Impact of a Hung Parliament on British Politics," *Parliamentary Affairs*, Vol.61 No.2, 2008, p.396.

表1 2010年総選挙結果

	議席数	新規獲得議席	喪失議席	増減	得票数	得票率	増減
保守党	307	100	3	+97	10,726,614	36.1	+3.8
労働党	258	3	94	-91	8,609,527	29.0	-6.2
自由民主党	57	8	13	-5	6,836,824	23.0	+1.0
民主統一党	8	0	1	-1	168,216	0.6	-0.3
スコットランド民族党	6	0	0	0	491,386	1.7	+0.1
シン・フェイン党	5	0	0	0	171,942	0.6	-0.1
ウェールズ民族党	3	1	0	+1	165,394	0.6	-0.1
社会民主労働党	3	0	0	0	110,970	0.4	-0.1
緑の党	1	1	0	+1	285,616	1.0	-0.1
連合党	1	1	0	+1	42,762	0.1	+0.0
英国独立党	0	0	0	0	919,546	3.0	+0.9
英国国民党	0	0	0	0	564,331	1.9	+1.2
アルスター統一党	0	0	1	-1	102,361	0.3	-0.1
イギリス民主党	0	0	0	0	64,826	0.2	+0.2
統一尊重連合	0	0	1	-1	33,251	0.1	-0.1
伝統統一の声	0	0	0	0	26,300	0.1	
キリスト教党	0	0	0	0	18,623	0.1	
独立コミュニティ・健康関連	0	0	1	-1	16,150	0.1	+0.0
労働組合社会主義者連合	0	0	0	0	12,275	0.0	
スコットランド社会党	0	0	0	0	3,157	0.0	-0.1
その他	1	1	1	0	321,309	1.1	0.0
	650				合計 29,691,380		
					投票率 65.1		
					投票率前回比 4.0		

(出典) 正式な数字は、選挙委員会が公表するが、未発表のため、BBC NEWS | Election 2010 | Results | United Kingdom - National Results (<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>) を用いた。

えるのは困難となる。

与党が総選挙で破れ、野党の1つが下院で過半数の議席を確保する場合には、直ちにその党の党首が首相に任命され政権交代となるが、ハング・パラメントとなった場合、首相には、①直ちに辞任する、②下院の信任投票で敗れたときに辞任する、③他の政党の支持を得るよう努力し、支持が不可能になった時点で辞任する、という3つの選択肢がある⁽³⁾。なお、ハング・パラメントとなったときに、直ちに再度総選挙を行うよう国王に求めることができるとする考え方もあるが、これについては議論があり、

(3) *ibid.*, p.399.

(4) Philip Norton, "The perils of a hung parliament," Alex Brazier and Susanna Kalitowski ed., *No overall control? The impact of a 'hung parliament' on British politics*, London: Hansard Society, 2008, p.109.

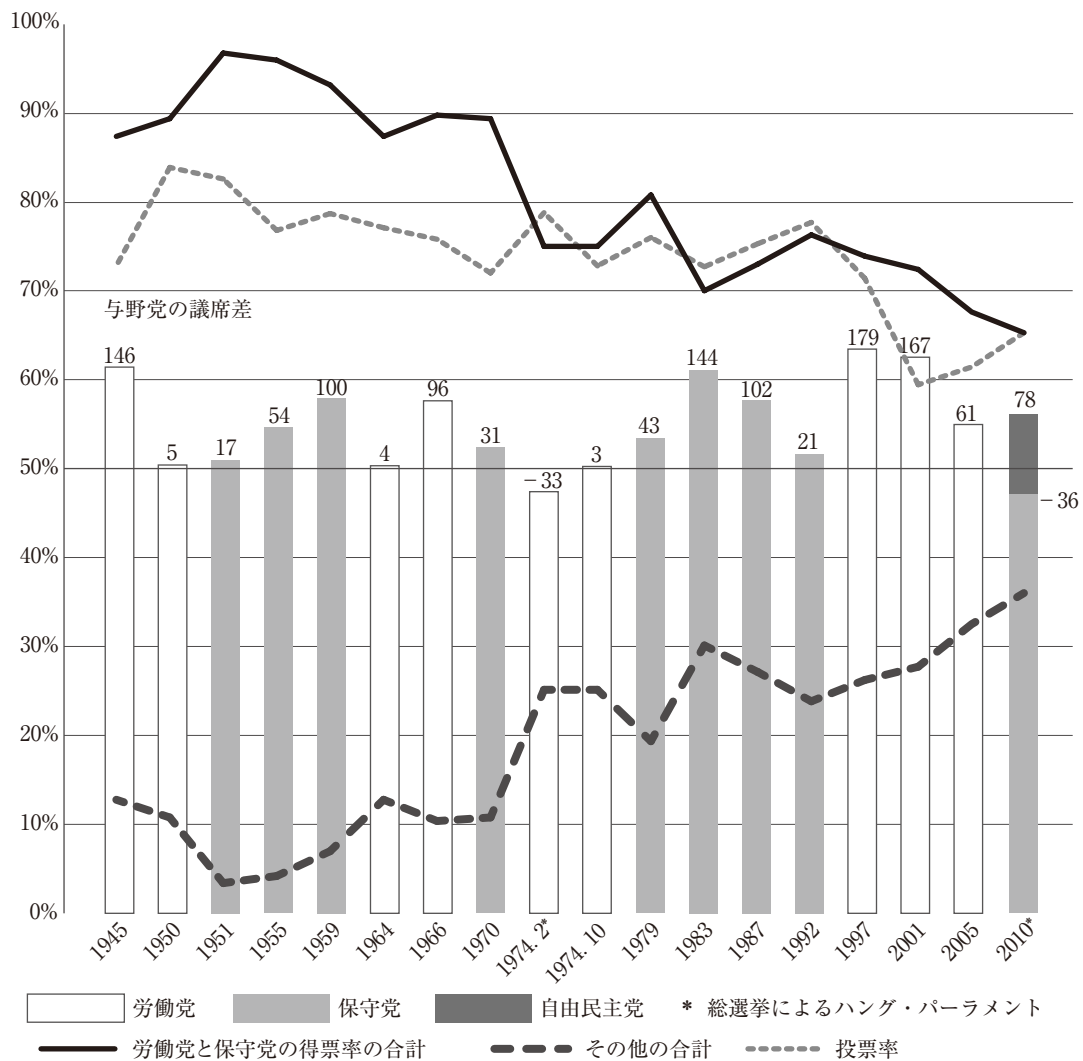
(5) Akash Paun and Robert Hazell, "Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall: How to Make Minority and Multiparty Governance Work," *Political Quarterly*, Vol.81, No.2, April-June 2010, p.214.

実際にも行われたことはない。

①の場合は、最大議席を得た党の党首が首相を命じられる可能性が高いが、必ずしも自動的ではない。②は、これまでの政府が少数与党として継続する場合であり、③は、他の政党と連立政権を形成したり、個別の政策について協定を結んだりして、政権を継続させる場合である。ハング・パラメントでは、少数与党、連立、連立解消が複数回発生することも理論上はある⁽⁴⁾。

いずれの場合も、首相任命の鍵となるのは、誰が下院の信任を得る可能性が最も高いかである⁽⁵⁾。その場合、国王がどのタイミングで誰を

図1 1945年以降の与党の議席数と二大政党支配の低下



(出典) Robert Hazell, et al., *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, December 2009, The Constitution Unit, pp.10, 12. <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/publications/unit-publications/147.pdf> にデータ追加

首相に命ずるのが問題となる。タイミングを誤ると、国王の政治介入となりかねない。下院の法務委員会は、ハング・パラメントの可能性の高まった2010年2月、総選挙後の憲法過程に関する口頭証言を聴取したが、証言した全員が、誰が下院の信任を最も得ることができるかを交渉するのは政治家であり、その過程に君

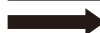

主が加わることを君主自らが希望したり、あるいは国民がそのように期待してはならないとすることで意見は一致していた⁽⁶⁾。

「表2 総選挙と政権の推移」のとおり、ハング・パラメントとなった場合に最大議席を得た政党は、少数与党を選択する傾向がある。権限委譲により設けられたスコットランド、ウェー

(6) House of Commons Justice Committee, *op.cit.*, para.19. なお、この間の行政の執行をどのように行うかも同時に問題となる。2010年2月に内閣府は、解散から次の政府の成立までは「暫定原則 (caretaker principles)」を適用し、基本的事務のみ執行し、重大な政策決定、重要な政府契約の締結、上級公務員の任命など次の政府を拘束することは避けるべきとしたマニュアル草案を公表している。Cabinet Office, “Chapter 6: Elections and Government formation (DRAFT),” *Cabinet Manual*, 24 February 2010. http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_stories/100224-election.aspx

表2 総選挙と政権の推移

	首相			野党第一党		
1945年総選挙	1945-1951年	クレメント・アトリー	労働党	1945-1951年	ウィンストン・チャーチル	保守党
1950年総選挙						
1951年総選挙	1951-1955年	ウィンストン・チャーチル	保守党	1951-1955年	クレメント・アトリー	労働党
1955年総選挙						
1959年総選挙	1955-1957年	アンソニー・イーデン	保守党	1955-1963年	ヒュー・ゲーツケル	労働党
1964年総選挙	1957-1963年	ハロルド・マクミラン	保守党			
1966年総選挙	1963-1964年	アレック・ダグラス=ヒューム	保守党	1963-1964年	ハロルド・ウィルソン	労働党
1970年総選挙	1964-1970年	ハロルド・ウィルソン	労働党	1964-1965年	アレック・ダグラス=ヒューム	保守党
1974年2月総選挙				1965-1970年	エドワード・ヒース	保守党
1974年10月総選挙	1970-1974年	エドワード・ヒース	保守党	1970-1974年	ハロルド・ウィルソン	労働党
1979年総選挙	(1974年2-10月)		(少数党政権)	1974-1975年	エドワード・ヒース	保守党
	1974-1976年	ハロルド・ウィルソン	労働党			
	1976-1979年	ジェームズ・キャラハン	労働党	1975-1979年	マーガレット・サッチャー	保守党
	(1977年2月-1979年5月)		(少数党政権)			
1983年総選挙	1979-1990年	マーガレット・サッチャー	保守党	1979-1980年	ジェームズ・キャラハン	労働党
				1980-1983年	マイケル・フット	労働党
				1983-1992年	ニール・キノック	労働党
1992年総選挙	1990-1997年	ジョン・メージャー	保守党	1992-1994年	ジョン・スミス	労働党
				1994-1997年	トニー・ブレア	労働党
				(1997年2-5月)		(少数党政権)
2001年総選挙	1997-2007年	トニー・ブレア	労働党	1997年5-6月	ジョン・メージャー	保守党
				1997-2001年	ウィリアム・ハグ	保守党
				2001-2003年	イアン・ダンカン・スミス	保守党
2005年総選挙	2003-2005年	マイケル・ハワード	保守党	2003-2005年	マイケル・ハワード	保守党
2010年総選挙	2007-2010年	ゴードン・ブラウン	労働党	2010年-	ハリエット・ハーマン (9月党首選までの暫定)	労働党
	2010年-	デイビッド・キャメロン	保守党・自由民主党連立政権			

 は政権交代となった総選挙
  はハング・パラメント状態 (筆者作成)

ルズ、北アイルランドのそれぞれの議会では、ハング・パラメントが常態化し、いずれも連立政権である。これに対しイングランドでは、

総じて連立を好まないと言われている⁽⁷⁾。ただし、連立に対する国民の感情は、相反するものがあり、一方で単独政権による安定を求めなが

(7) David Butler, "Hung parliaments: context and background," Brazier and Kalitowski ed., *op.cit.*, p.11.

ら、他方、より広い範囲の利益を満たすことを理由に連立に魅力を感じているという⁽⁸⁾。

1974年2月のハング・パーラメントの時に、第二党となった保守党のヒース首相は、連立政権を模索したが実現せず辞任し、あとを最大議席数を獲得した労働党のウィルソンが引き継ぎ、少数与党でスタートした。ウィルソン首相は、8か月後に総選挙を実施し、過半数を獲得している。

1977年のハング・パーラメントの時は、労働党と自由党は、政策協定を結んだが、重要選挙区における協力以上には進展しなかった。

なお、1997年の総選挙の前に、労働党と自由民主党は、政治改革に関する交渉を行ったが、結局、当時の自由民主党の党首が憲法改革に関する内閣委員会に一時的に加わっただけで、連立には至らなかった⁽⁹⁾。

今回、最大議席を獲得した保守党は、少数与党ではなく、自由民主党との完全な連立を選択した。

2 マンデート（選挙区の信任）

選挙民から政府や議員に委任された権限をマンデートといい、マンデートの有無は、選挙民の過半数の支持を得ているかどうかで判断される。現行の下院の選挙制度は、最多得票者当選制度を採用し、票を最も多く獲得した者が当選者となり、必ずしも過半数の支持を得ることを必要としない。

2010年の総選挙では、過半数の票を得た、つまりマンデートを得た当選者は、3分の1に過ぎず、半数が40～50%の範囲に留まっていた(表3 2010年総選挙におけるマンデートの割合)。

マンデートを獲得できなかった割合は、20世紀の後半で1974年の全国炭鉱ストの中2度

表3 2010年総選挙におけるマンデートの割合

	下院議員数	割合
過半数のマンデート		
50%以上を得票した議員	216	33.23%
過半数を超えないマンデート		
50%以下の議員の総数	434	66.77%
40～50%	322	49.54%
30～40%	104	16.00%
30%以下	8	1.23%

(出典) Electoral Reform Society, "This Illegitimate Parliament Needs AV," July 2nd 2010. <<http://www.electoral-reform.org.uk/news.php?ex=0&nid=478>>

にわたり行われた総選挙は別としても、全体として増加傾向にあり、2010年は、1974年の割合を超えて過去最高となった(図2 マンデートを獲得できなかった割合)。

このマンデートをいかに確保するかが政治改革、とりわけ選挙制度改革の大きな課題となる。

3 議員の世代交代

政権が交代すると平均年齢が下がり新人の割合が増加する傾向にあり、今回は、新人議員が227名で35%を占めた。返り咲きは5名で、再選は64%であった。新人の割合が最も高いのは保守党で、48%に達している。

新人議員のうち家族が現職又は前職の下院議員、上院議員あるいは欧州議会議員である者は14名(6%)であり、うち、親と同じ選挙区を継いだ「世襲議員」は、労働党と民主統一党のわずか2名であった⁽¹⁰⁾。

新人議員の政治経験では、欧州議会議員、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドのそれぞれの議会、ロンドン議会の現職を含めた議員経験者が15名いる。

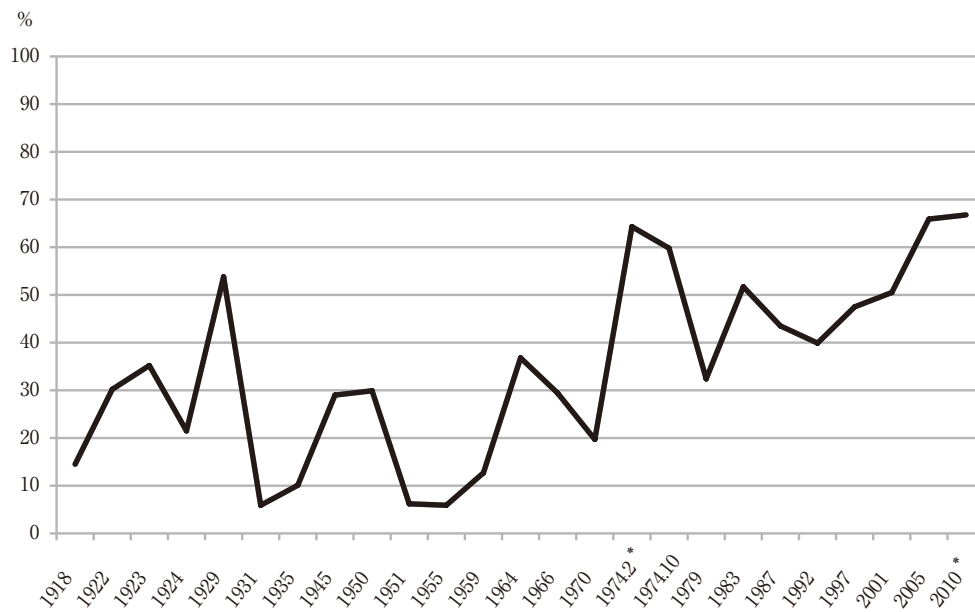
議員全般の特徴としては、女性議員の数が増加したことで、142名で全体の21.8%を占め、2005年の19.5%から増加した。民族的なマイ

(8) Kalitowski, *op.cit.*, p.404.

(9) House of Commons Library, *Hung parliaments*, Standard Note: SN/PC/04951, Last update: 3 June 2010, pp.13-14. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04951.pdf>>

(10) House of Commons Library, *General Election 2010 Detailed analysis*, Research Paper 10/36, 8 July 2010. <<http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/rp2010/RP10-036.pdf>>

図2 マンデートを獲得できなかった割合



* 総選挙によるハングパーラメント

(出典) Electoral Reform Society, "This Illegitimate Parliament Needs AV," July 2nd 2010. <<http://www.electoral-reform.org.uk/news.php?ex=0&nid=478>> をもとに作成

ノリティである議員が27名であった。教育の面では、3分の1が私立学校の出身で、90%が大学以上の学歴を有し、その4分の1がオックスフォード大学かケンブリッジ大学を卒業している。

このほかの特徴として、緑の党が初めて1議席を獲得したこと、英国ではいわゆるタレントが選挙に出ることはあまりないが、全国的に有名なテレビ司会者が大差で落選⁽¹¹⁾したことがあげられよう。

4 議員経費スキャンダルの影響

新人議員が多かった理由は、引退した議員が149名に上り、過去60年間で最大となったことである。引退議員のうち100名が労働党議員であった。

2009年の政界の最大の事件は、議員が経費を不当に請求したことをマスコミが暴露した議

員経費スキャンダル問題⁽¹²⁾で、これには多くの議員が関与し、大きな政治不信を招いた。引退議員の多くは、経費スキャンダルで立候補を断念した。

現職議員で落選したのは75名で、その多くは経費スキャンダルの影響を受けた。特に注目された議員のうち、当選できたのは元コミュニティ・地方政府大臣のヘーゼル・ブリアーズのみで、夫のボルノ映画レンタル代金を経費請求したジャッキー・スミス元内務大臣をはじめ落選者が相次いだ。落選議員のうち57名が労働党議員、2名が保守党、9名が自由民主党であった。労働党議員のうちには現職の省内大臣14名が含まれ、自由民主党では、影の内閣の大臣2名も含まれた。

なお、連立内閣の閣内大臣である大蔵省首席担当官は、就任後に経費不正請求が発覚し、わずか18日で辞任に追い込まれるなど、不正

(11) Esther Rantzenで1872票で第4位

(12) 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. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/201003_710/071001.pdf>

請求問題はなおも引き続いている⁽¹³⁾。

このように経費スキャンダルを「清算する」ことも投票における判断基準の1つであったといえることができるだろう。

II 連立政権

1 連立合意

すでに述べたように、ハング・パーラメントとなった場合に、総選挙に敗れた首相は、直ちに辞任するわけではなく、新たな政府を組織する可能性を探るため、数日間の猶予が与えられる。総選挙の結果、第二党となったブラウン首相は、自由民主党との連立交渉に入った。もっとも、20世紀以降は、第二党の党首に首相を命じた事例はないので⁽¹⁴⁾、勝算の見込みの少ない交渉であった。保守党も同様に自由民主党との交渉を開始した。

労働党との連立について自由民主党は、最大議席を獲得した政党が第一義的に政権を樹立する権限を有すること、また、両党を併せても過半数に届かないことを理由に難色を示し、ブラウン首相は、自由民主党との連立を円滑に行うために5月10日に党首辞任の意向を表明したが、それでもまとまらず、連立を断念した。

自由民主党は、政策的には労働党に近く、保守党とは、選挙制度改革をはじめ、欧州統合、核政策、公共支出の削減についても意見の隔たりがあり、また、両党が厳しい選挙を争ってきた選挙区や、労働党の支持者が戦略的に投票することで自由民主党の候補が当選した選挙区もあり、連立のための条件提示に注目が集まった。

連立の条件として提示されたのは、選挙制

度改革であった。総選挙の結果を見てもわかるとおり、現行の最多得票者当選制のもとで自由民主党は、いつまでも「得票率に比べて獲得議席が少ない」状態から脱することができず、得票率に比例して議席が配分される単記移譲式を求めていた。これに対し、保守党は、従来より選挙制度改革には不熱心で、そのほとんどは、現行の選挙制度を維持し、変更を望んでいなかった。結局、双方が譲歩し、労働党が推していた選択投票制を採用することで決着し、5月11日、連立に合意した。

2 連立政権の組閣

「『夜の8時10分にバッキンガム宮殿にいて、8時45分には首相官邸に入っていたよ』ってランチの席で誰かに聞かされたら、私はその人の頭がおかしくなったと思うに違いない」とキャメロン首相は、新聞のインタビューに答えた⁽¹⁵⁾。ハング・パーラメントで連立交渉に日数を要し、進展の遅さに不満の声⁽¹⁶⁾が高まったものの、新たな首相が決まるとその後のプロセスは極めて迅速である。政権交代の速さは英国政治の大きな特徴である(表4 連立政権組閣の日程)。

迅速な交代が要求されるのは、政治的混乱を回避するためであり、それを可能にするのが影の内閣の存在である。「表2 総選挙と政権の推移」からみても明らかのように、政権の交代の前の野党第一党党首は、4～5年の間その地位にあり、いつでも政権に移行できるようにしているのである。これに加えて、政権交代時の混乱を最小に留めることのできる優秀な官僚機構も存在する。

(13) “David Laws: an end of innocence,” *Guardian*, 31 May 2010. <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/may/31/editorial-david-laws-mps-expenses>>

(14) Kalitowski, *op.cit.*, p.398.

(15) “Coalition government: David Cameron tells of shock at being Prime Minister,” *Telegraph*, 14 May 2010. <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/politics/david-cameron/7722377/Coalition-government-David-Cameron-tells-of-shock-at-being-Prime-Minister.html>>

(16) “Three days on: still no deal as talks stalled on voting reform,” *Independent*, 10 May 2010; “Britain on hold,” *Times*, 10 May 2010. などの記事

表 4 連立政権組閣の日程

2010年		
5月6日	木	総選挙投票日 22時投票締め切り 即日開票
5月7日	7時 金	議席の90%確定 ハング・パラメント確実に
		ブラウン首相、直ちに辞任せず、保守党と自由民主党との連立交渉を公務員が「補佐」することを許可し、党間交渉の道を選択
	16時33分	候補者死亡により投票延期の1議席を除き確定 保守党、最大議席を獲得するが過半数に達せず
	17時	保守党キャメロン党首、自由民主党クレグ党首と会談
		ブラウン首相、クレグと電話会談
5月8日	20時15分 土	キャメロン、クレグと会談
5月9日	11時00分 日	保守党、自由民主党、内閣府で交渉
	17時58分	ブラウン首相、クレグと会談
	20時48分	キャメロン、クレグの会談
5月10日	17時04分 月	ブラウン首相、自由民主党との連立交渉を円滑に行うために労働党党首辞任を表明
	20時頃	キャメロンとクレグの電話会談
5月11日	12時39分 火	三党首、下院へ。それぞれ交渉
	16時00分	労働党と自由民主党の連立交渉失敗に終わる
	19時19分	ブラウン首相、官邸前で辞任表明
	19時25分	ブラウン首相、宮殿へ (19時42分退出)
	20時08分	キャメロン夫妻、宮殿へ
	20時12分	保守党、自由民主党との連立合意
	20時35分	女王、キャメロンに新政府を組織するよう命ずる。新首相誕生
	20時41分	キャメロン、首相官邸に入り、自由民主党との連立を発表
	21時～	主要閣内大臣決定
	23時16分	女王、クレグの任命を承認
5月12日	14時22分 水	首相と副首相、官邸中庭で共同記者会見。「保守党自由民主党連立合意」公表
	19時45分	閣内大臣の確定名簿をホームページに掲載
5月13日	木	省内大臣等30名を任命
5月14日	夜 金	政務次官を任命し、政府の人事完了
5月16日	日	自由民主党臨時党大会、連立合意を了承
5月20日	木	「連立：政府のための我々の計画」発表
5月25日	火	議会で女王演説

(出典) Telegraph の連載記事 “General Election 2010 as it happened” などをもとに筆者作成

影の内閣から「真の」内閣に移行するときの移行の仕方は、労働党と保守党では若干の違いがあるが⁽¹⁷⁾、影の内閣がそのまま移行することを原則としてきた⁽¹⁸⁾。労働党の場合は、影の大臣を閣内大臣に任命すべきとされるが、担当ポストの継続までは、党の規則で定められてはいない。そのため、ポストの差し替えは、容易

に起こりうる。1997年の政権交代では、7つのポストの差し替えを行った。これに対し保守党では、ポストの差し替えは減多に行われない。

しかしながら、今回は、政権交代に連立の要素が加わったため、従来の方法を変更せざるを得なくなった。

どう変わったのか。まずは、大臣ポストの

(17) 齋藤憲司「英国における政権交代」『レファレンス』707号, 2009.12, pp.24-25. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200912_707/070701.pdf>

(18) なお、2009年の日本の政権交代では、影の内閣時のポストを新政権でも継続したのは、首相を除けば、総務大臣のみであった。

表5 連立政権の大臣ポストの割合

	閣内大臣	相対割合	閣外大臣	相対割合	獲得議席	相対割合	獲得票	相対割合
保守党	18	78.3%	77	82.8%	307	84.3%	10,726,614	61.1%
自由民主党	5	21.7%	16	17.2%	57	15.7%	6,836,824	38.9%

(出典) House of Commons, Her Majesty's Government, *Weekly Information Bulletin*, Session 2010-11, No.2, Edition No.1077, 5 June 2010, pp.29-34. を基に筆者作成

数を見てみよう。「表5 連立政権の大臣ポストの割合」は、保守党と自由民主党の大臣ポスト⁽¹⁹⁾の割合を表したものであり、自由民主党は、閣内大臣の21.7%、閣外大臣の17.2%を占め、議席の対保守党比率の15.7%と比べて高くなっている。数の点で自由民主党への厚遇ぶりがかがえる。

両党の影の内閣からの移行は、「図3 影の内閣から新政権への移行」のとおりであり、以下のことが判明する。

- ① 副首相を設け、自由民主党党首のポストとし、政治改革担当とした。
- ② 自由民主党に5つの閣内大臣のポストを与えたが、主要な省は2つにとどまり、大蔵、外務、内務など主要な省は保守党が押さえた。
- ③ 閣内大臣は、1つのポストを除き、横滑りもあるものの、影の内閣のメンバーの中から選ばれた。例外となったのは労働・年金大臣で、影の大臣でも閣外大臣でもなかった保守党元党首のイアン・ダンカン・スミスを起用した。
- ④ 保守党は、11のポストについて影の内閣をそのまま移行させた。内務大臣、運輸大臣、環境・食糧・農村地域大臣については、影の大臣をその省や他の省の省内大臣に格下げし、他の影の大臣を横滑りさせた。連立の結果、自由民主党に与えた5つのポストについ

ては、他の大臣ポストへの振替や、省内大臣への格下げで対応した。

- ⑤ 自由民主党は、5つのポストのうち影の内閣からの継続は全くなく、全員が横滑りであった。
- ⑥ 閣内大臣で無給の国務大臣が1名誕生した。
- ⑦ これまで下院院内総務には閣内大臣ポストが与えられる例が多かったが、連立内閣では、閣内大臣ではなく、閣議に参加できる地位が与えられるにとどまった。

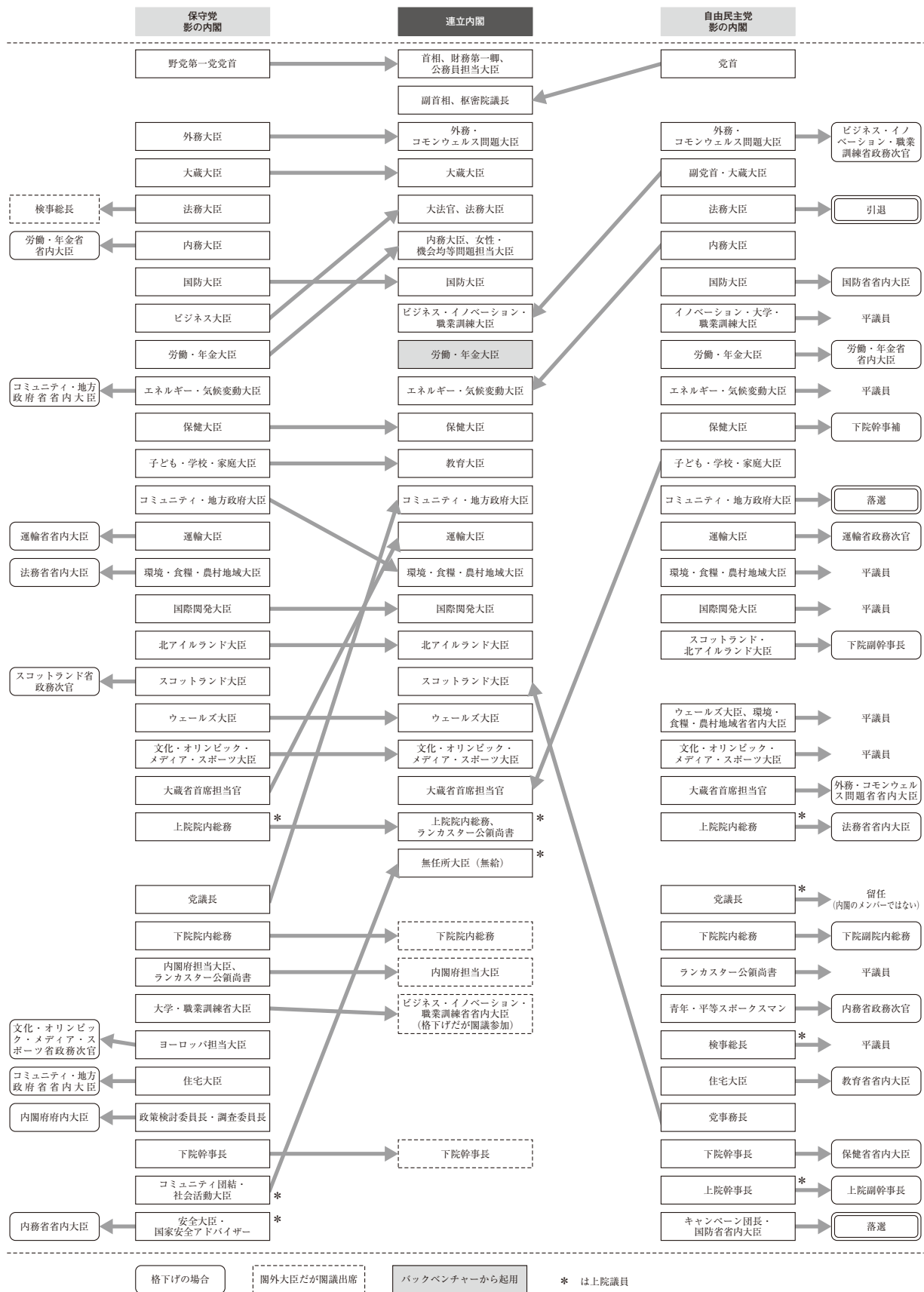
連立政権が機能するための条件として、相互信頼、情報の共有、問題が発生した場合の処理メカニズムなどがあげられる⁽²⁰⁾。連立政権は、内閣に設けられた内閣委員会を改変することで、これらに込んでいる。まず、ブラウン労働党政権時代に11あった内閣委員会、21の小委員会を減らし、内閣委員会を8、小委員会を5とした。委員会、小委員会とも、委員長と副委員長の政党が同一にならないように人選をしている。内閣委員会のうち最も重要なのは、連立委員会で、委員長に首相、副委員長に副首相が就任し、他の内閣委員会では解決できない事項が付託される。

このほか、日々生ずる連立の問題については、「連立活動戦略計画グループ」が解決する。閣外大臣ではあるが閣議に出席する内閣府内大臣(保守党)と閣内大臣である大蔵省首席担

(19) 閣内大臣は、首相が選び閣議を構成する大臣で、有給のポストは最高22名であり、その多くは、国務大臣が省全体を所掌する国務大臣 (Secretary of State) である。省内には、その省の特定の事項を担当する省内担当大臣 (Minister of State)、政務次官 (parliamentary under-secretary of State)、政務秘書官 (parliamentary private secretary) が置かれ、省内担当大臣以下を閣外大臣と呼んでいる。これら全体で政府が構成され、今回の連立政権では全体で116名となっている。

(20) Robert Hazell, *The Conservative-Liberal Democrat Agenda for Constitutional and Political Reform*, June 2010, The Constitution Unit, p.11. <<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/publications/unit-publications/149.pdf>>

図3 影の内閣から新政権への移行



(注) この図は、政権発足時のものであり、自由民主党の大蔵省首席担当官は、内閣発足直後、経費スキャンダル問題で辞任し、スコットランド大臣が後任に、スコットランド大臣の後任には影の内閣のときの国際開発大臣が就任した。

(筆者作成)

当官（自由民主党）が共同で議長を務める⁽²¹⁾。

3 政策合意

新政権は、2010年5月12日の午後に11項目から成る「保守党自由民主党連立合意」⁽²²⁾を公表した（表6 連立合意）。さらに5月20日には、それを詳細化した「連立：政府のための我々の計画」⁽²³⁾が内閣府から発表された。計画の冒頭には「自由・公正・責任」がスローガンとして掲げられ、個々の政策は、アルファベット順に配列され、優先順位は付けられていない（表7 連立政権の31の計画）。また、すべての項目に財政赤字縮小計画が優先すると明記されている。

表6 連立合意

1	赤字縮小
2	歳出見直し - NHS（国家医療制度）、学校及び公正な社会
3	課税方式
4	銀行改革
5	出入国管理
6	政治改革
7	年金と福祉
8	教育
9	EUとの関係
10	市民的自由
11	環境

（出典）Conservative Liberal Democrat coalition negotiations: agreements reached 11 May 2010. <http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/05/Coalition_Agreement_published.aspx>

連立合意は、両党のマニフェストで記述された項目のうち、特に推し進めるべきものについて強調し、隔たりのある項目について一致させ、両党が連立に入るための合意事項という性格が強い。連立は本来異質な政党の組み合わせであり、連立政権発足ののちは、連立政権として、すべての国政分野にわたり、詳細な計画を改めて提示しなければならない。それが「連立：

表7 連立政権の31の計画

1	銀行	16	政府の透明性
2	ビジネス	17	出入国管理
3	市民的自由	18	国際開発
4	コミュニティと地方政府	19	雇用と福祉
5	消費者保護	20	司法
6	犯罪と警察	21	国の安全
7	文化、オリンピック、メディアとスポーツ	22	NHS（国家医療制度）
8	国防	23	年金と老人
9	赤字縮小	24	政治改革
10	エネルギーと気候変動	25	公共健康
11	環境、食糧と地方の問題	26	学校
12	平等	27	社会活動
13	ヨーロッパ	28	社会ケアと障害
14	家族と子供	29	課税
15	外交問題	30	輸送
		31	大学と継続教育

（出典）Cabinet Office, *The Coalition: our programme for government*, May 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf>

政府のための我々の計画」ということになる。

どのようにして両党のマニフェストが連立政権の政策へと変化したのか。計画のうち、連立政権誕生の鍵となった選挙制度改革を含む政治改革について、その形成過程、内容について次に見てみる。

III 連立政権における政治改革

1 政治改革案の形成過程

両党のマニフェストに基づき連立の際の合意事項が定められ、連立政権の計画としてより詳細を明らかにしたうえで、召集された議会の冒頭、国王が新政権の施政方針及び立法計画の演説において、会期中に実現する項目を明らかにする。これを受けて、具体的な方針が議会で明らかにされ、立法化を要するものは法案の提出となる。

では、この一連の過程で、両党が本来掲げていた政策が、どのように変化してゆくのか。

(21) *ibid.*, p.12.

(22) Conservative Liberal Democrat coalition negotiations: agreements reached 11 May 2010. <http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/05/Coalition_Agreement_published.aspx>

(23) Cabinet Office, *The Coalition: our programme for government*, May 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf>

計画のうち政治改革について試みる。「表8 連立政権の政策形成過程」は、それぞれの項目がどこから派生し進展していったのかを、連立政権計画を基軸に表現したものである。

連立政権であるから譲歩や妥協は当然であり、それぞれのマニフェストもそれに応じて修正されていることがわかる。例えば、選挙制度では、保守党は現状維持、自由民主党は単記移譲式を長らく主張していたが、結果として選択投票制となった。労働党は選択投票制を主張しているので実現可能性を第一に考えたためと思われる。

定数削減は、マニフェストでは、保守党10%、自由民主党150名としていたものの、連立合意、連立政権計画のいずれにも登場しなかったが、総選挙から2か月後にクレグ副首相が発表した政治改革提案の中に、減員数50が明記された。

また、長年議席交代のない200の選挙区における郵便による予備選挙実施のための資金助成など、両党のマニフェストにはなかったが連立政権計画に盛り込まれた項目もある。

逆に、自由民主党のマニフェストにあった選挙年齢の16歳への引き下げ、成文憲法、連邦制の導入などは、盛り込まれなかった。

2 自由民主党主導の政治改革

(1) 副首相の権限

キャメロン首相は6月3日の声明⁽²⁴⁾で、議会期の固定、選択投票制に関するレファレンダム、公選による上院、下院議員のリコール等、政治改革に関する権限を法務大臣からクレグ

副首相に移すと発表した。手足となるスタッフ70～80名も法務省から移された。さらに選挙委員会、選挙区画定委員会及び独立議会倫理基準委員会に対する政策責任も副首相に与えられた。こうして、政治改革は、副首相主導で行われることになった。

権限の移管に議会も対応した。議会の重要な任務の1つに行政の監視があり、省庁別の特別委員会を中心にその機能を果たしており、クレグ副首相の上記の任務を監視するため2010年6月、下院に新たな特別委員会「政治・憲法改革委員会」が設けられた。7月15日に副首相から口頭証言を聴取し⁽²⁵⁾、22日には公聴会を開催した。

(2) 副首相による政治改革の提案

政治改革の担当となったクレグ副首相は、7月5日の下院で政治改革の第一段階として、議会期の固定と選挙制度改革の提案を行った⁽²⁶⁾。英国において議会期とは、総選挙で議会が召集され、次の総選挙の為に議会が解散されるまでの期間のことであり、それを1年ごとに分けたものを会期と呼んでいる。

クレグ副首相は、「政治制度は壊れてきており、それを修理する必要がある」、「政府から議会へ、議会から人々へ権力を移す」ことで政治の革新を図りたいとし、次の提案を行った。

第一に、議会期を固定し、次の総選挙を5年後の2015年5月7日に行う。これまで、議会の解散権は、首相が有していたが、放棄することになる。議会が自主的に解散を決める場合については、3分の2以上の賛成に改める。

⁽²⁴⁾ Prime Minister's Office, *Written Ministerial Statement - Machinery of Government: Departmental Organisation*, 3 June 2010. <<http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/06/written-ministerial-statement-machinery-of-government-departmental-organisation-51316>>

⁽²⁵⁾ House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Uncorrected Transcript of Oral Evidence to be published as HC 358-i*. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpolcon/uc358-i/uc35801.htm>>

⁽²⁶⁾ House of Commons, *Hansard*, Vol.513 No.26, July 2010, cols. 23-24. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/chan26.pdf>>

表8 連立政権の政策形成過程

保守党 マニフェスト	自由民主党 マニフェスト	連立合意事項 のうちの 「政治改革」 2010年5月12日	連立政権計画のうちの「政治改革」及び「政府の透明性」 2010年5月20日	女王演説のうち 政治改革に 関する部分 2010年5月25日	クレグ副首相 への法務省の 権限の移管 2010年6月3日	クレグ副首相による 政治改革提案 2010年7月5日	労働党 マニフェスト
			[政治改革]				
	○→ (55%は明記 せず)	○→	議会期を5年に固定し、2015年5月の第1木曜日に次の選挙を予定し、この間に議会を解散する場合は、下院で「55%以上」の賛成を必要とすること。	→○	→○	→○ 次の総選挙を2015年5月7日とする。解散の55%を取らなくても過半数とし、不信任の立法化を図る。	議会期を固定
現状維持 「最多得票者 当選制度」	単記移議式	○→	選択投票制の採用を問うレファレンダムを実施するとともに、選挙区の定数不均衡の全面的見直しを行うこと。	→○	→○	→○ レファレンダムを2011年5月5日に実施 選挙区の見直しを2013年末までに完了すること。	下院に選択投票制導入を問うレファレンダムを2011年10月までに実施
○→	○→	○→	選挙区の有権者の10%の請求により、重大な非行のあった議員をリコールし補欠選挙を行うこと。	→○	→○		金銭的不正行為について議会が処分しないときリコールされることが可能。
○→	○→	○→	上院に比例代表による選挙制度を導入することを検討する委員会を設置し、2010年12月までに草案をまとめることとし、過渡的措置として、下院の議席構成比に従って、一代貴族を任命すること。	→○	→○		完全に選挙された議員で構成される上院の導入を問うレファレンダム(下院のレファレンダムと同日に実施)
○→		○→	下院改革を検討してきたライト委員会の提案の実現を図り、バックベンチャーの議事を運営する委員会を設立し、3年目に政府の議事を検討する議事委員会を設けること。				
○→		○→	選挙人登録のスピードアップにより、不正選挙を減らすこと。		→○		
○→		○→	「西ロジアン問題」を検討するために、委員会を設立すること。		→○		
○→			重大な非行で非難された下院議員による議会特権の不正行使の防止	→○			
○→			議会と関連する役得と官僚主義の廃止				
○→			下院議員の退職手当の廃止について独立議会倫理基準委員会と協議すること。				
			長年、議席の交代のなかった200の選挙区について、郵便による予備選挙に資金助成を行うこと。資金は、直近の総選挙の獲得議席数に応じて按分する。		→○		
○→			請願が10万人の署名を得ている場合は、議会でも正式に討論されるようにし、最も多くの署名を集めた請願については、議会で採決される法案を提出することができるようにする。				
○→			法案の審議に「公衆による読会段階」を設け、提案されている法案に対しオンラインで意見を述べる機会を与えるとともに、法案の委員会審査の段階に「公衆による読会日」を設ける。				
○→			公務の水準を高め、最高の公務員を報酬し、最も少なく非効率なものを除去する。				
○→			公務員給料計画を改善し、民間の部門に近づけること。				
○→			特別顧問の数の制限				
○→			下院議員、評議員その他選挙による公職者を希望する障害者に対し、追加の支援を行うこと。		→○		
○→			中央政府職員の欠員をオンラインで公表することにより、政府の求人オープンにすること。				
○→			25,000ポンド以上のEUの資金を受ける国内の計画の詳細を公表する。				
○→			地方問題について地方レファレンダムを行う権利を住民に付与すること。				
○→			影響を受ける会社の過半数の同意なしに、追加的営業税を賦課しないこと。				
○→			地方税の過度の増加に対する住民の拒否権を付与すること。				
○→			北アイルランド問題に重きを置くこと。	→○			
○→		○→	ウェールズの更なる権限委譲についてレファレンダムを提案すること。	→○			ウェールズへの権限委譲に関するレファレンダム
	○→		スコットランドにおける化石燃料賦課金の見直し				
		○→	権限委譲資金制度について、当面、赤字の縮減と財政の安定化を優先させる。				
○→			政府の省の集团的指導を行う省委員会を導入し、省の運営の効率化を図る。				
			[政府の透明性]				
○→	○→		上級公務員等の給料等をオンラインで公表				
○→			首相より高給な公務員の給料是正				
自主規制ができない場合に法的規制	○→	○→	ロビイストの制定法に基づく登録と透明性の確保によりロビー活動を規制		→○		ロビイストの法的登録及び下院議員がロビー会社のために働くことの禁止
○→	○→	○→	政治献金の制限と政党資金の改革		→○		
○→	○→		主要な公職者任命の精査のために、下院特別委員会の権限を強化する。				
○→			公共部門における内部告発者の新たな保護				
○→			政府調達オープン化と費用減、政府情報通信技術契約のオンライン公表				
○→			オープンソースソフトウェアを奨励し、巨大な情報通信技術計画のコンポーネント化を図る。				
○→			25,000ポンド以上の政府契約のオンライン公開				
○→	○→		「データ権」を創出し、政府保有データベースへの要求と利用を認め、定期的に公表する。				政府データベースの利用
○→			地方評議会の会議議事録と地方サービス及び執行データを公表する。				
○→			地方評議会の500ポンド以上の支出の品目と契約を公表し、文書を公表する。				
○→			公的機関が公表するすべてのデータを、オープンかつ標準化された形式で公表することを保証し、第三者が最小の費用で利用できるようにする。				
議員定数10%削減	議員定数150削減						下院議員定数を50人削減し600人に
	選挙年齢16歳						選挙権年齢を16歳に引き下げる。
	成文憲法						成文憲法への道筋を検討する全党委員会の設置
	強力な地方政府						強力な地方政府
	両院議員及び立候補者に英国内居住を義務付け						
	連邦制の導入						
大臣職経験者のロビー活動を2年間禁止							

(注) 連立政権計画を軸に作成しており、○→、→○は、連立政権計画とほぼ同様であることを示す。

(筆者作成)

第二に、伝統的な政府不信任権を制定法で定め、可決には過半数を必要とすると明記する。連立政権計画では、55%の賛成を必要ととしていたが、従来どおりの過半数とする。不信任案可決ののち14日以内に新たな政府を組織できない場合は、議会は解散され総選挙を行う。

第三に、選挙制度として選択投票制の採用を問うレファレンダムを実施する。選挙区の数を見直し、定数を650名から600名とする。レファレンダムの問いは、簡単に「賛成」「反対」を問う文言にする。

クレグ副首相が提案者となり、第1点目と第2点目を内容とする法案「議会期固定法案⁽²⁷⁾」及び第3点目を内容とする「議会選挙制度・選挙区法案⁽²⁸⁾」が7月22日に下院に提出された。

法案が成立すれば、2011年5月5日に選択投票制の採否を問うレファレンダムを実施し、承認後、それぞれの選挙区画定委員会(Boundary Commissions)が、その区割りを2013年末までに完了させ、2015年5月7日の総選挙を選択投票制で行うというのである。

では、議会期固定、解散権、選択投票制、レファレンダムとは何なのか。これまでの論議、各党の提案、問題点等について、以下検討する。

IV 政治改革の第一段階

1 議会期固定法案

(1) 議会期の固定・首相の解散権の制限

多くの国では、議会期を憲法などで固定し、一定の条件で議会期終了前の解散を認めている。

英国では、1715年七年法⁽²⁹⁾により、最長でも5年以内に解散されなければならないと定められているのみで、議会期が明示されているわけではない。総選挙を正式に命ずるのは、君主としての国王の権限である。この国王の権限は、首相によって行使される。憲法慣習によれば、第一に、国王は、首相によって下院の解散を助言されたときは、これを解散しなければならないこと、第二に、国王は、首相の助言なしに議会を解散すべきではないことが確立している。これは、国王の解散権が形式的なものに転化し、実質的に首相の手に委ねられていることを意味している。しかし、憲法は、実質的な担い手がその実質を欠く場合、例えば、首相が自己の保身のためあるいは党利党略のために国民の意思に反して解散の助言を行うような場合には、解散の実質的決定権を首相の手から奪いこれを再び国王のもとに帰する。こうして、政府の非立憲的行為に歯止めがかけられている。

解散を首相の判断のみに委ねるのが良いかについては、議論がある。ブラウン前政権時代にも検討が進められ、法務省が2007年7月にまとめた緑書「英国の統治」では、首相は、解散を求める前に下院の承認を求めなければならないとした⁽³⁰⁾。これを受けて下院の現代化特別委員会も2007年10月に調査を開始したが結論を得るまでには至らなかった⁽³¹⁾。2010年総選挙のマニフェストで、保守党は、議会期について

(27) Fixed-term Parliaments Bill, Bill 64, 22 July 2010. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/064/2011064.pdf>>

(28) Parliamentary Voting System and Constituencies Bill, Bill 63, 22 July 2010. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/063/2011063.pdf>>

(29) Septennial Act 1715 その名のとおりに、制定当初は7年であったが、その後の改正で5年となった。

(30) 齋藤憲司「英国の統治機構改革—緑書『英国の統治』及び白書『英国の統治:憲法再生』における憲法改革の進捗状況—」『レファレンス』698号, 2009.3, pp.42-43. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200903_698/069802.pdf>

(31) House of Commons, Select Committee on Modernisation of the House of Commons, "NEW INQUIRIES," 24 October 2007, No.10. <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/select-committee-on-modernisation-of-the-house-of-commons/modcompn241007/>>

何ら触れず、自由民主党は、固定を求め⁽³²⁾、労働党も、成文憲法を制定するという文脈で固定を求めている⁽³³⁾。

議会期の固定により、議会に安定性をもたらす、与党が自分の都合の良いように投票日を設定することができなくなるので、与野党間に公平さがもたらされる。その反面、議会運営に柔軟さを欠くようになり、政権のレイムダック化を招く危険があるとの指摘もある⁽³⁴⁾。

議会期固定法案では、次の総選挙日を2015年5月7日と明記し(第1条)、それ以降は5年後の5月の第1木曜日に実施するとしている(同条第3項)。ただし、短期的な危機的状況や予定通りの実施が適当でない場合⁽³⁵⁾は、首相の判断で、2か月間の範囲で前後させることができる(同条第5号)。

(2) 早期の解散

議会期を固定することで、首相の解散権は制限されることになるが、全く解散できないわけではない。

議会期固定法案は、早期に議会を解散できる2つの場合を規定する。

その第一は、下院で政府不信任決議案が可決される場合であり、14日以内に新たな政府が信任されなければ、議会は解散される(第2条第2項)。不信任決議案は、これまで単純過半数で可決されてきたが、連立政権は、当初、

単純過半数の代わりに55%以上の賛成という案を示した。55%は、両党のマニフェストでは触れられておらず、連立合意で突如登場した数字である。55%は、保守党と自由民主党の議席占有率の合計を1%下回り、両党で不信任案あるいは解散決議案を阻止することが可能な数字である。しかし、話はより複雑で保守党の深謀遠慮の色彩もある。議席は現在650であるが、55%を適用すれば、仮に自由民主党が連立から離脱した場合でも、保守党単独の議席307で阻止できることになる⁽³⁶⁾からである。さらに、5議席を占めるシン・フェイン党は議会に全く出席せず、議長及び3名の副議長は表決に加わらないので、単独阻止の条件はさらに緩くなる。

これまで、不信任決議が可決された例は、極めて少ない⁽³⁷⁾。1895年1月、1924年1月と10月、そして1979年3月の4回のみである。1979年は、スコットランドとウェールズへの権限委譲のレファレンダムが失敗した責任を問うものであり、311対310の1票差で不信任案は可決された。キャラハン首相は、翌日議会を解散し⁽³⁸⁾総選挙を選択したが、サッチャーの保守党に敗れて政権交代となった。これに55%を適用すると不信任案は可決できなかったことは明白であり、55%は民主主義のルールに反するという声が保守党の内部からも上がった⁽³⁹⁾。

さらに、議会主権の原則があり将来の議会を拘束すべきでないこと、55%の基準は現政

⁽³²⁾ Liberal Democrat, *Liberal Democrat Manifesto 2010*, p.88. <http://network.libdems.org.uk/manifesto2010/libdem_manifesto_2010.pdf>

⁽³³⁾ Labour Party, *Labour Party Manifesto, A Future Fair for All*, 2010, p.9:2. <<http://www2.labour.org.uk/uploads/TheLabourPartyManifesto-2010.pdf>>

⁽³⁴⁾ Hazell, *op.cit.*, p.15.

⁽³⁵⁾ 例えば、2001年の口蹄疫の流行で地方選挙が延期されたような事態が想定されるという。Fixed-term Parliaments Bill, Explanatory notes, Bill 64-EN, 22 July 2010, p.3. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/064/en/2011064en.pdf>>

⁽³⁶⁾ 650の過半数だと326必要だが、55%だと45%でブロックできるので、 $650 \times 0.45 = 292.5$ 以上あればよいことになる。

⁽³⁷⁾ House of Commons Library, *Confidence Motions*, Standard Note: SN/PC/2873, Last update: 9 July 2010, pp.15-22. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-02873.pdf>> なお、信任決議は、1945年以降32回可決され否決はなく、1994年11月が最後である。

⁽³⁸⁾ HC Deb vol 965 cc461-590.

権の維持を図るためのものであること、不信任決議案の可決ののちは直ちに解散するという憲法慣習が損なわれるなどの批判を受け⁽⁴⁰⁾、副首相は、55%の提案を取り下げ過半数とした。

なお、解散に至らず、14日以内に新たな政府が信任される場合であるが、当初、クレグ副首相は、新たな政府がどのような方法により承認されるかについては言及しなかったが、法案では、信任の動議によると規定している（第2条第2項第b号）。

早期解散の第二の場合は、いわゆる自主解散で、定数の3分の2以上の賛成で総選挙実施動議を可決したときに議会は解散される（第2条第1項）。自主解散は新たに明文化されることになる。

上記2つの早期解散の場合、議会は投票日の17仕事日前の日に解散される（第3条）。

2 議会選挙制度・選挙区法案

(1) 議会選挙制度・選挙区法案

議会選挙制度・選挙区法案の本文は、17の条であるが、7つの別表で膨大な詳細を定めている。法案の第一部では、2011年5月5日に選択投票制の採用を問うレファレンダムを実施すること、その問いの文言、選挙権、運動期間、投票等を定める。

第二部は、下院の選挙区について規定し、その数を現在の650から50削減して、600とし、そのために、選挙区画定委員会による再画定を求め、再画定に際して、地理的条件で例外

とされる2つを除き、個々の選挙区における較差を全国一律の基準値の±5%以内とすることとし、2013年9月までに完了することを求めている。

(2) レファレンダム

(i) 選挙制度を問うレファレンダム

1997年以降、レファレンダムは、通常の憲法上の装置となっている⁽⁴¹⁾。過去7回行われたレファレンダムのうち全国規模で行われたのはEEC加盟をめぐる1975年の1回のみであり、あとは対象者を限定して行われたレファレンダムである（表9 レファレンダム一覧）。

これらを踏まえてレファレンダムの一般原則について定めたのが2000年政党・選挙・国民投票法⁽⁴²⁾である。同法は、選挙及びレファレンダムにおける運動費用の制限、寄附の制限等を定めるほか、個々のレファレンダムについては、別の立法により、設問の形式、選挙人などの詳細を定めるとしている。

また、何がレファレンダムの対象となるのかについては、上院の憲法委員会が検討を重ねている。2010年4月7日に発表された報告書⁽⁴³⁾では、レファレンダムが英国の政治と憲法の一部となっていることを認めつつも、その時々政権のより戦略的手段として使われてきた側面は否めず⁽⁴⁴⁾、費用も総選挙と同程度の8000万ポンド（約108

⁽³⁹⁾ “Coalition government: Conservative anger at ‘anti-democratic’ no-confidence rule,” *Telegraph*, 14 May 2010. <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/politics/conservative/7721593/Coalition-government-Conservative-anger-at-anti-democratic-no-confidence-rule.html>>

⁽⁴⁰⁾ House of Commons Library, *Fixed term Parliaments*, Standard Note: SN/PC/831, Last update: 26 May 2010, p.3. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-00831.pdf>>

⁽⁴¹⁾ House of Commons Library, *Referendum on electoral reform*, Standard Note: SN/PC/05142, Last updated: 28 July 2010, p.5. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05142.pdf>>

⁽⁴²⁾ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, chapter 41.

⁽⁴³⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Referendums in the United Kingdom*, 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>>

⁽⁴⁴⁾ *ibid.*, para.62.

表9 レファレンダム一覧

年月日	事項	投票人	問い	賛成	反対	投票率	結果
1973年3月8日	北アイルランド国境投票	北アイルランド	北アイルランドの連合王国残留かアイルランド共和国に加わるか	98.9%	アイルランド共和国に加わる1.1% (ボイコット運動あり)	58.7%	北アイルランドは連合王国残留
1975年6月5日	ヨーロッパ共同体加盟	連合王国全体	連合王国は、ヨーロッパ共同体に留まるべきかどうか	67.2%	32.8%	64.0%	連合王国は、ヨーロッパ共同体に留まる
1979年3月1日	スコットランドへの権限委譲	スコットランド	1978年スコットランド法の規定の発効を望むか	51.6%	48.4%	63.6%	賛成が「有権者」の40%以上必要とするとの条件を下回り、32.8%であったため、権限委譲は行われず
1979年3月1日	ウェールズへの権限委譲	ウェールズ	1978年ウェールズ法の規定の発効を望むか	20.3%	79.7%	58.8%	権限委譲は行われず
1997年9月11日	スコットランド議会の設立	スコットランド	スコットランド議会設置に賛成か、賛成しないか	賛成74.3%	賛成しない25.7%	60.2%	スコットランド議会設置
			スコットランド議会が課税変更権を持つことに賛成か、賛成しないか	賛成63.5%	賛成しない36.55%	60.2%	スコットランド議会に課税変更権付与
1997年9月18日	ウェールズのための国の議会の設立	ウェールズ	ウェールズ議会設置に賛成か、賛成しないか	賛成50.3%	賛成しない49.7%	50.1%	ウェールズ議会設置
1998年5月7日	大ロンドン機関の設立	ロンドン	選挙された市長と別に選挙される議会で構成される大ロンドン機関設立の政府提案に賛成か	72.0%	28.0%	34.0%	大ロンドン機関設立
1998年5月22日	ベルファスト合意	北アイルランド	北アイルランドに関する多党合意及び政府文書3883号の内容を支持するか	71.1%	28.9%	81.0%	ベルファスト合意に基づく北アイルランド平和交渉の継続にコミュニティ合意が得られる
2004年11月4日	イングランド北東部地域に選挙された地域議会の設置	イングランド北東部	イングランド北東部地域に選挙された地域議会を設けるべきか	22.1%	77.9%	47.1%	イングランド北東部地域に選挙された地域議会は設置されず

(出典) House of Lords Select Committee on the Constitution, *Referendums in the United Kingdom, Report with Evidence*, 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, pp.9-10. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>); House of Commons Library, *Referendum on electoral reform*, Standard Note: SN/PC/05142, Last updated: 7 July 2010, p.5. (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05142.pdf>) に基づき筆者作成

億円)も要する⁽⁴⁵⁾が、憲法上の重要事項については、その有用性を認め、①君主制の廃止、②EUからの脱退、④連合王国からの離脱、⑤議会のいずれかの議院の廃止、⑥下院の選挙制度の変更、⑦成文憲法の採用、⑧通貨の変更などが対象となるとしている⁽⁴⁶⁾。今回の選択投票制の採用を問うレ

ファレンダムは、⑥に該当することは言うまでもない。

議会選挙制度・選挙区法案では、レファレンダムで問う設問を「あなたは、下院議員を選ぶ現行の最多得票者当選制に替えて選択投票制を英国が採用することを希望するか」と条文内で具体的に規定している(第

(45) House of Commons Library, *op.cit.* (41), p.12.

(46) House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*, para.210.

1条第3項第4項)。また、選挙権については、1975年のヨーロッパ共同体のレファレンダムと同じく、議会選挙権を有する者を対象としている⁽⁴⁷⁾ (第2条)。

(ii) 問題点

このレファレンダムについて、いくつかの問題が指摘されよう。

第一に、議会選挙制度・選挙区法案は、7月22日に提出されたが、2011年5月5日の実施までに成立するかどうかである。1997年のスコットランドとウェールズの権限委譲に関するレファレンダム法案は、「ファスト・トラック⁽⁴⁸⁾」の手続きが採られ時間的に間に合ったが、レファレンダムで問われることとなる選択投票制自体の説明と理解、賛成反対の運動期間などを考えると、時間的余裕は多くない。下院の政治・憲法改革委員会は、8月2日、政府の予定が厳しすぎて十分に審議できないとする異例の報告書⁽⁴⁹⁾を公にしている。

第二に、2011年5月5日の投票日であるが、この日は、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の総選挙の投票日であり、さらにイングランドの地方選挙の投票日でもある。総選挙とレ

ファレンダムを同一日に実施することに法的な制限はないが、議論はある。総選挙は政党間の闘いであるのに対し、レファレンダムは政党を超えた問題について問うものであり、同一日に実施するとなるとレファレンダムが総選挙に引きずられてしまう危険性があるというのである⁽⁵⁰⁾。これに対し、費用の観点から同一日に実施しても良いという考え方もある。

第三に、選択投票制のレファレンダムだけでは否決される可能性が高いという観測である。最多得票数当選制と選択投票制の結果の違いはわずかであり、選択投票制が比例代表ではないことを理由に選挙制度改革派による強力な反対や、選択投票制がハンク・パーラメントの恒久化に繋がることを理由とする反対も予想され、その結果、混乱した有権者は、普段慣れ親しんでいる制度を選択し、レファレンダムは否決されるという予想である⁽⁵¹⁾。

国民にとって選挙制度の変更より議員定数削減のほうが分かりやすく、なおかつ削減に異論はないことを理由に、選択投票制単独ではなく、議員定数削減をセットにして問うべきである⁽⁵²⁾との声もあったが、法案では、単独の道を選んでいる。

(47) 2000年政党・選挙・国民投票法では、レファレンダムの投票人については、地方選挙権を有する者又は議会選挙権を有する者のどちらかを選択できるようになっている。地方選挙権を有する者には、国民のほか、他のEU国民で英国居住者、上院に議席を有する貴族を含むが、在外投票権を登録した海外在住の国民は含まない。他方、議会選挙権を有する者には、在外投票権を登録した海外在住の国民を含み、他のEU国民で英国居住者、上院に議席を有する貴族は含まない。なお、地域議会の設立についてのレファレンダムが2004年に実施されたが、これは2003年地域議会（準備）法（Regional Assemblies (Preparations) Act 2003）に基づくものである。

(48) fast track、政府提案の関係法案を一括審査して賛否を問う一括承認手続きのこと。

(49) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Parliamentary Voting System and Constituencies Bill Report for Second Reading*, First Report of Session 2010-11, HC 422, 2 August 2010, para.2. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpolcon/422/422.pdf>>

(50) House of Commons Library, *op.cit.* (41), p.10. ニュージーランドでは、選挙制度を問うレファレンダムが1992年と1993年に行われたが、1993年は総選挙と一緒に実施されたため、投票率は82.6%と高率を記録した。1992年は55%であった。

(51) Hazell, *op.cit.*, p.7.

(52) *ibid.*, p.20.

(3) 選挙制度改革

(i) これまでの検討

選挙制度の在り方については、古くから議論されてきており、総選挙時には各政党とも選挙制度改革を訴えるが、いったん政権を獲得すると、店晒しにするのがこれまでの常であった。1997年の総選挙で政権を取ることとなる労働党は、マニフェストで下院の選挙制度に関するレファレンダムを実施するとしていた。同年12月、ジェンキンス卿を委員長とする投票制度に関する独立委員会が設置され、①広範な比例性、②安定した政権の要請、③有権者の選択の拡大、④議員と地理的な選挙区のあいだの繋がりの維持という4つの条件によって、最多得票者当選制、比例代表制、選択投票制など各種の選挙制度を検討したうえで、1998年10月に報告書を公表し、議席の80～85%を選択投票制で選び、残り15～20%を比例代表制で選ぶことを提案した⁽⁵³⁾。しかし労働党政府は、この報告に正式に

答しなかった。

2001年の労働党マニフェストでは、1997年以降、欧州議会の英国選出議員の選挙やロンドン議会の選挙で導入された比例代表制を検討するとし、これを受けてユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの憲法ユニット⁽⁵⁴⁾により設置された独立委員会は、2003年に報告書を公表した。報告書は、1997年以降に設けられた議会では英国下院の選挙制度である最多得票者当選制を採用しておらず、もはや支配的な選挙制度ではないと結論づけたが、新たな制度を提示するまでには至らなかった⁽⁵⁵⁾。それぞれの議会が採用する選挙制度は、「表10 英国における選挙制度」のとおりであり、現在、最多得票者当選制は、下院、イングランド及びウェールズの地方議会で採用されているに過ぎない。

労働党は、2005年のマニフェストでは2001年の表現から踏み込むことはなかったが⁽⁵⁶⁾、2008年1月には政府として、こ

表10 英国における選挙制度

	選挙制度	地域
英国議会下院	最多得票者当選制 (FPTP)	
ヨーロッパ議会	拘束名簿式比例代表制	イングランド、アイルランド、ウェールズ
	単記移譲式 (STV)	北アイルランド
スコットランド議会	追加メンバー制 (AMS)	
ウェールズ議会	追加メンバー制 (AMS)	
北アイルランド議会	単記移譲式 (STV)	
ロンドン議会	追加メンバー制 (AMS)	
ロンドン市長選挙	補充投票制 (SV)	
地方議会	最多得票者当選制 (FPTP)	イングランド、ウェールズ
	単記移譲式 (STV)	スコットランド、北アイルランド

(出典) Ministry of Justice, *The Governance of Britain: Review of Voting Systems: the experience of new voting systems in the United Kingdom since 1997*, January 2008, Cm 7304, pp.23-26. <<http://www.justice.gov.uk/publications/docs/voting-systems-review-full.pdf>>に基づき筆者作成

⁽⁵³⁾ *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, Volume 1, October 1998, Cm 4090-I; 成廣孝「イギリスにおける選挙制度改革」『岡山大学法学会雑誌』57巻1号, 2007.9, p.112.

⁽⁵⁴⁾ 憲法ユニット (Constitution Unit) は、憲法改革と比較憲法研究を行う研究者グループで、憲法に関する提言を行っている。<<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/>>

⁽⁵⁵⁾ Independent Commission on PR, *Changed Voting Changed Politics: Lessons of Britain's Experience of PR since 1997*, April 2003. <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/108_icpr_final.pdf>

⁽⁵⁶⁾ Labour Party, *op.cit.*, p.110.

れまでの検討をまとめた報告書⁽⁵⁷⁾を公表した。2010年2月に、ブラウン首相は、審議中の憲法改革統治法案を修正し、2011年10月までに選択投票制導入のレファレンダムを実施するとの規定⁽⁵⁸⁾を挿入したが、会期末の法案の後片付け段階(wash-up)で削除されてしまった⁽⁵⁹⁾。

2010年総選挙では、保守党は、有権者が飽きた政府を追い出すことができることを理由に現行の最多得票者当選制を維持するとし⁽⁶⁰⁾、自由民主党は、単記移譲式を求めた⁽⁶¹⁾。選択投票制を求めていたのは、労働党で、選択投票制の導入と上院改革をセットで同じ日にレファレンダムにかけることを提案し、さらに区割りの是正を訴えた⁽⁶²⁾。

国民の側では、民間の団体の「パワー2010 (Power2010)」や「選挙制度改革協会 (Electoral Reform Society)」などの市民運動団体が共闘して選挙制度改革を求めている⁽⁶³⁾。

(ii) 選択投票制

レファレンダムで問われるのは、保守党

と自由民主党のどちらも推さなかった選択投票制である。

選択投票制は、一人区の選挙区において候補者に順位を付けて投票する仕組みで、第一順位が最小の者の票を、その者の第二順位の者に振り分けて、再計算し、再計算後の票が過半数を超えた者が当選者となる。具体的方法については、現行の最多得票者当選制、単記移譲式と比較する形で「表11 選挙制度の仕組み」にまとめてある。

選択投票制にも長短があり、長所として以下の諸点が主張される⁽⁶⁴⁾。

- ・すべての議員は、その選挙区で過半数の支持を得なければならなくなること。
- ・現在の選挙区の変更はない。その結果、選挙区と議員の繋がりが維持される。
- ・自分の票を無駄にしない様にする戦略的投票行動が不要になる。
- ・単記移譲式への第一歩となる。
- ・第2候補者と決めていた人を第1候補者が罵るのを聞きたくないというのが人の心情であるから、ネガティブ・キャンペーンがなくなる。

⁽⁵⁷⁾ Ministry of Justice, *The Governance of Britain: Review of Voting Systems: the experience of new voting systems in the United Kingdom since 1997*, January 2008, Cm 7304. <<http://www.justice.gov.uk/publications/docs/voting-systems-review-full.pdf>>

⁽⁵⁸⁾ Order Paper on 3 February 2010. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmbills/004/amend/psc0040302a.777-779.html>>

⁽⁵⁹⁾ House of Commons Library, *Constitutional Reform and Governance Bill: Committee stage report*, Research Paper 10/18, 25 February 2010. <<http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/rp2010/RP10-018.pdf>> なお、この改正では、議員経費スキャンダルへの対応として制定されたばかりの2009年議会倫理基準法も修正され、議会調査コミッショナーは一度も任命されることなく廃止され、代わりに遵守職員を新設し、金銭に関わる権限を独立議会倫理基準委員会から下院に戻し、「独立議会倫理基準委員会に関する下院議長委員会」に3名の非議員の委員を加えることになった。

⁽⁶⁰⁾ The Conservative Party, *The Conservative Party Manifesto, Invitation to join the Government of Britain*, 2010, p.67. <http://media.conservatives.s3.amazonaws.com/manifesto/cpmanifesto2010_lowres.pdf>

⁽⁶¹⁾ Liberal Democrat, *op.cit.*, p.88.

⁽⁶²⁾ Labour Party, *op.cit.*, p.9:2.

⁽⁶³⁾ “UK General Election 2010: Disenfranchised Voters Organise Rally for Electoral Reform,” *The Global Herald*, 10 May 2010. <<http://theglobalherald.com/uk-general-election-2010-disenfranchised-voters-organise-rally-for-electoral-reform/3187/>>

⁽⁶⁴⁾ House of Commons Library, *AV and electoral reform*, Standard Note: SN/PC/05317, Last update: 7 July 2010, pp.14-15. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05317.pdf>>

表 11 選挙制度の仕組み

選択投票制 (AV)					
投票用紙の候補者に順位を付ける。50%以上の獲得で当選となる。					
第1順位	B	A	A	C	合計120票 (過半数61票)
第2順位	A	B	C	A	
	42票	17票	10票	51票	
第1順位の合計 A=17+10=27 B=42 C=51 (過半数獲得者がいないので、最下位のAの第2順位の票でAの票を振り分ける) B=42+17=59 C=51+10=61 (Cが過半数を獲得したので当選者となる) (以上を50%以上の者が出るまで繰り返す)					

最多得票者当選制 (FPTP)				
投票用紙の候補者名に「×」と記入 最大得票者が当選となる。過半数獲得は必要とされない				
	A	B	C	合計120票 (過半数61票)
獲得票	39	48 (当選)	33	

単記移譲式 (STV)							
候補者に順位を付ける。政党をまたがっても良い。 当選人になるためには、選挙区の当選基数に達しなければならない。							
第1順位	A	B	C	D	E	C	合計20票 (過半数 11票)
第2順位	B	A	D	C	D		
	8票	4票	1票	5票	1票	1票	
当選基数は、ドループ式を用いると、投票数÷(議席数+1)+1 となる。 議席数3では、20÷(3+1)+1=6となる。							
	A	B	C	D	E		
第1回計算 (第1順位が当選基数に達するか)	8 (当選)	4	2	5	1		
第2回計算 (当選した場合、余剰票を減じ、第2順位に移譲する)	8-2=6	4+2=6 (当選)	2	5	1		
第3回計算 (最少のEは削除され、第2順位のDにEの票が移譲される)	6	6	2	5+1=6 (当選)	1-1=0		

(出典) Ministry of Justice, *The Governance of Britain: Review of Voting Systems: the experience of new voting systems in the United Kingdom since 1997*, January 2008, Cm 7304, pp.170-177. <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/voting-systems-review-full.pdf> に掲載の表に基づき作成し、単記移譲式の部分については、掲載の表を参考に作成した。

これに対し、短所としては、単記移譲式よりも得票率に比例しないこと、先頭の候補者から順番に番号をつけてしまう「ロバ選挙」の恐れがあることが挙げられる。

2010年総選挙の結果に基づいて、試算を行ってみると（「表12 2010年総選挙結果に基づく選挙制度別試算」参照）、まず得票率で議席を配分する場合、これはもっと単純な比例代表となるわけだが、二大政党が20～30%議席を減らし、逆に自由民主党は、3倍近く増えることになる。議席割合を得票率で割ったものを1票の効果とするならば、二大政党が130%、自由民主党が40%となる。さらに、自由民主党の二大政党に対する1票の相対的な効果は、 $40 \div 130$ の30%とさらに低いものとなる。長年、自由民主党が選挙制度改革を求めている理由がここにある。

さらに、前述の選挙制度改革協会が行った単記移譲式と選択投票制による試算⁽⁶⁵⁾で比較してみると、単記移譲式は、得票率で議席を配分する場合とほぼ同様の結果で、保守党と労働党とも20%減、自由民主党180%増となっている。選択投票制の場合は、保守党が打撃を受けるものの8%減にとどまり、労働党2%増、自由民主党

39%増となる。どちらにしても、単独で過半数を獲得するのは困難となり、連立政権の可能性が出てくるのである。

(iii) 選択投票制となった理由

選択投票制を採用したことは、連立政権の形成における妥協の結果であった。

なぜそうなったかを推測してみると、第一に、両党の構想する選挙制度の隔たりが、大きかったことである。試算の結果を見る限り、それぞれの案のどちらかではなく、妥協案が必要なことがわかる。

第二に、単記移譲式よりもドラスティックではない改革であり、二大政党であっても議席が増加する場合があること。

第三に、野党第一党の労働党がマニフェストで約束した制度であり、全党合意が望ましいとされる選挙制度改革がスムーズに実現する可能性が高いこと。

第四に、選択投票制は、選挙民の50%の支持を得ることができるので、マニフェスト問題はクリアできる。

最後に、後に述べるように、上院改革との関連である。上院改革は、選挙された議員で構成する方向でまとまっており、選挙制度として比例代表制が採用される可能性

表12 2010年総選挙結果に基づく選挙制度別試算

	2010年総選挙 (最多得票者当選制)	議席割合	得票率	試算		
				得票率で議席を 割り当てた場合	単記移譲式による 試算	選択投票制による 試算
保守党	307	47.2	36.1	235	245	281
労働党	258	39.7	29.0	189	207	262
自由民主党	57	8.8	23.0	150	162	79
スコットランド民族党	6	0.9	1.7	11	14	5
ウェールズ民族党	3	0.5	0.6	4	4	3
その他	19	2.9	9.6	62	18	20
合計	650	100.0	100.0	650	650	650

(出典) 単記移譲式及び選択投票制による試算の部分は、Electoral Reform Society, "STV & the parliament that might have been," *ERS News*, May 10th 2010. (<http://www.electoral-reform.org.uk/news.php?ex=0&nid=469>) による。それ以外は、筆者作成

⁽⁶⁵⁾ Electoral Reform Society, "STV & the parliament that might have been," *ERS News*, May 10th 2010. (<http://www.electoral-reform.org.uk/news.php?ex=0&nid=469>)

が高い。他方で、二院制の構成原理として、異なる役割と異なる構成により互いに補完することで、二院制は最もうまく機能するという⁽⁶⁶⁾考え方からすれば、両院とも比例代表制ではなく、下院には選択投票制を採用することで、選挙民との繋がりを緊密にし、議員はマンデートを得ることができ、多数を占めた党が政府を構成する議院となり、上院には比例代表制で、広範囲な意見を集めることができ、選挙の洗礼を受けながらも、現在の上院と同じような役割を果たすことができるようになる⁽⁶⁷⁾という理由である。

(4) 議員定数削減

議員定数の削減は、議会選挙制度・選挙区法案第9条第1項で1986年議会選挙区法⁽⁶⁸⁾別表第2「議席分配規則」を差し替える改正により、600議席と選挙区較差5%以内を実現する。

600というのは、突如出てきた数字である。保守党は、2004年の段階では、20%の削減を求める文書を明らかにし、2006年には10%を提案していた⁽⁶⁹⁾。2010年のマニフェストでは、10%削減と明記した⁽⁷⁰⁾。自由民主党は、2010年のマニフェストで定数の150名削減を打ち出していた⁽⁷¹⁾。労働党は、定数削減については、政治のコストの最小化としているだけで明記していなかった。

連立政権の計画には記載していなかったが、

7月5日のクレグ副首相の提案では、50名を削減し、600名とした。ちなみに、600という数は、第一次選挙法改正が行われた1832年以来、最も少ない議席数である⁽⁷²⁾。

定数の削減は、必然的に選挙区の区割りの再画定を意味し、すべての下院議員に関わるので、選挙制度改革よりも難しい側面はある。また、ウェールズ議会と北アイルランド議会の選挙区は、下院議員の選挙区と同一と規定されているので、これらの定数にも影響を及ぼすことになる。

定数削減により議員の歳費、年金及び諸手当に限定しても年間800万～1200万ポンド(約10～16億円⁽⁷³⁾)の節約効果があるという指摘もあり⁽⁷⁴⁾、国民受け狙いの格好の材料となる。

(5) 選挙区の再画定

これまで定数配分について、各地域への割当てが尊重されてきた。イングランド以外は、連合王国に加わる際に議席数を一定数保障されたため、下院の定数650議席をイングランド533議席、北アイルランド18議席、スコットランド59議席、ウェールズ40議席と各地域に割り当て、その地域の中で較差が生じないように選挙区が画定されてきた。この方法では、1つの選挙区の大きさは、有権者総数を各議席数で割った数となるので、当然、地域ごとに基準値の較差が生じることになる。

これを是正するために、それぞれの地域ごとに選挙区画定委員会⁽⁷⁵⁾が設けられ、例えば、

⁽⁶⁶⁾ Hazell, *op.cit.*, p.21.

⁽⁶⁷⁾ Meg Russell, "How to square the electoral reform circle," *Guardian*, 10 May 2010. <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/may/10/electoral-reformers-lords>>

⁽⁶⁸⁾ Parliamentary Constituencies Act 1986.

⁽⁶⁹⁾ House of Commons Library, *Reducing the size of the House of Commons*, Standard Note: SN/PC/05570, Last update: 3 June 2010, p.8. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05570.pdf>>

⁽⁷⁰⁾ The Conservative Party, *op.cit.*, p.8.

⁽⁷¹⁾ Liberal Democrat, *op.cit.*, p.88.

⁽⁷²⁾ House of Commons Library, *op.cit.* (69), p.15.

⁽⁷³⁾ 1ポンド = 135円で計算 (2010年7月)

⁽⁷⁴⁾ House of Commons Library, *op.cit.* (41), p.12.

⁽⁷⁵⁾ 選挙区画定委員会の委員長は役職任命で、すべて下院議長が就任する。実際は、副委員長が実務を総括し、副委員長には高等法院の判事がそれぞれ就任している。

イングランド選挙区画定委員会⁽⁷⁶⁾は、定期的に区割りを見直し、新たな区割り案を大臣に報告することになっている⁽⁷⁷⁾。今回の総選挙は2008年までに完了した第5次見直し報告に基づき実施され、次回の第6次見直しは、イングランドが2014年から2018年まで、スコットランド2012年から2016年までの間に完了予定などと、各地域によって異なっていた。

議会選挙制度・選挙区法案は、地域の較差を認めず、原則として全国一律⁽⁷⁸⁾とし、選挙区間の較差を±5%とするよう規定している。ただし、例外もあり、諸島など地理的に分割が困難な2つの選挙区は除外される。この再画定の作業を2013年9月までに完了することを選挙区画定委員会に求めている。

V 予定される政治改革

1 上院改革

(1) これまでの改革

上院の最も大きな改革は、1999年の世襲貴族の縮減であった。この改革で、世襲貴族の90%の議席が廃止され、世襲貴族の互選で選ばれる90名のみとなった。その後、「より民主的で代表性の高い」第二院を目指して改革の検討が進められ、2007年2月には、上院がどのような議員によって構成されるべきかについて7つの案が両院にかけられた。下院では、完全に選挙による案と大部分(80%)が選挙による案の2案

が可決されたのに対し、上院では、100%任命による議員案のみが可決されて、結局まとまらなかった。政府は、2008年7月にこれまでの論点を整理したホワイトペーパー⁽⁷⁹⁾を公表し、上院の構成原則として、①下院と異なる代表制で選ばれること、②上院議員が独立した判断で任務を遂行できるようにすべきこと、③任期を長くすること、④有権者の間で支配的な政治的意見を反映するとともに少数意見を披瀝する場でもあること、という4つを提示し、選挙制度として、最多得票者当選制、選択投票制、単記移譲式などを検討すべきとした⁽⁸⁰⁾。

2010年の総選挙で、保守党は、大部分が選挙による上院を求め⁽⁸¹⁾、自由民主党は、完全に選挙により構成され、数も削減した上院を提案したのに対し⁽⁸²⁾、労働党は、世襲貴族を排除し完全に選挙された議員で構成される上院とし、総選挙ごとに3分の1ずつ入れ替え、選挙制度は、非拘束名簿式比例代表制(政党が用意した名簿の個人名に投票)とし、これらを問うレファレンダムを下院の選挙制度のレファレンダムと同一日に実施することを提案した⁽⁸³⁾。

2010年5月12日の連立合意事項に基づき、政府にクレグ副首相を委員長とする上院改革委員会が設置された。メンバーは、内閣府内大臣、下院院内総務、下院院内副総務、影の下院院内総務、影の法務大臣、上院院内総務、上院院内副総務、影の上院院内総務である。委員会は、2010年12月までに法律案の草案をまとめ、

(76) Boundary Commission for England <<http://www.boundarycommissionforengland.org.uk/>>

(77) 国務大臣は、大法官兼法務大臣を指し、区割りに変更がある場合は、大法官兼法務大臣は、直ちに枢密院令案を両院に提出し、審議を受ける。可決されれば枢密院令を公布し、否決されれば、修正案を提案する(Parliamentary Constituencies Act 1986)。

(78) 基準値は、7万5000人になると想定される(HC Deb 5 July 2010 c44.)。

(79) Ministry of Justice, *An Elected Second Chamber: Further reform of the House of Lords*, July 2008, Cm 7438. <<http://www.justice.gov.uk/publications/docs/elected-second-chamber.pdf>>

(80) 詳しくは、大曲薫「イギリスの二院制と上院改革の現状」『レファレンス』704号, 2009.9, pp.37-57. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200909_704/070403.pdf> を参照のこと。

(81) The Conservative Party, *op.cit.*, p.67.

(82) Liberal Democrat, *op.cit.*, p.88.

(83) Labour Party, *op.cit.*, p.9:3.

草案は、両院の合同委員会で立法前の審査を受ける予定となっている⁽⁸⁴⁾。なお、改革が行われるまでの過渡的措置として、下院の議席構成比に従って、一代貴族を任命することとしている。

(2) 予想される改革

政府の委員会がどのような結論を出すのか予測してみると、まず定数について、三党とも現在の700名を超える数を大幅に減ずることで一致しており、保守党は250～300名、労働党は400～500名規模を想定している。

すべてが選挙された議員かどうかについては、選挙制度と密接な関連がある。そこで、考えなければならないのは、英国上院特有の無所属議員の数の多さである。採用される選挙制度として比例代表制が有力となっているが、この場合、現在約200名存在する無所属議員は、選出されないことになる。そこで、すべて選挙ではなく、大部分、すなわち80%が選挙で残り20%を任命で選ぶ方式が意味を持つことになる。任命により無所属議員が活躍できる余地が残される。

比例代表制とする場合に、参考となるのは、すでに欧州議会の英国選出議員の選挙で採用されている方式で、選挙区を12の地域に分け、政党が用意する候補者名簿を見て政党名を選ぶ方式である。これを参考にして、候補者名のみ、あるいは政党名又は候補者名のどちらも選ぶことのできる方式を採用すれば、選挙人が自らの選好を表明できるようになる。

任期については、労働党の主張のように3分の1ずつ入れ替える方法を採用すると、議会期は

5年に固定されるので、任期は5×3の15年ということになる。現在、上院議員の任期は終身であるので、それと比べれば15年は短い、それでも極めて長い。15年の間に下院議員に鞍替えするような場合も出てくるであろうが、このような事態を想定して、一定の期間、例えば5年間、下院選への立候補を禁止することも考えられている。

以上は、上院改革が全党的に合意され実現した場合の予想図であるが、失敗に終わる可能性もある。その理由として、第一に、党内で考え方が様々であり党の方針を出せない場合が想定されること、第二に、下院議員は上院のことについて関心がないこと、第三に、上院改革について下院の投票は伝統的に自由投票で行われてきたこと、第四に、上院がそれ自体改革に抵抗していることが指摘されている⁽⁸⁵⁾。上院議員の多くは、上院改革のための憲法改革が不可避であると感じているものの、100名の上院議員に対するアンケート調査では、完全な選挙による議院に賛成した上院議員は、わずか9%で、18%が部分選挙、半数近い48%が任命制を支持したという⁽⁸⁶⁾。

2 下院改革

(1) 委員会改革

下院議員経費スキャンダルの渦中の2009年6月に下院改革を検討する委員会が設置された。委員長の名を付してライト委員会とも呼ばれる下院改革委員会は、2009年11月に報告書「下院の再建⁽⁸⁷⁾」を発表し、次のような勧告を行った。

⁽⁸⁴⁾ House of Commons Library, *Reform of the House of Lords: the Coalition Agreement and further developments*, Standard Note: SN/PC/05623, Last update: 1 July 2010, p.3. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05623.pdf>>

⁽⁸⁵⁾ Hazell, *op.cit.*, pp.29-30.

⁽⁸⁶⁾ もとの調査は、ComRes, Peers Panel Survey: An Independent House (June 2009) であり、House of Lords Library, *Possible Implications of House of Lords Reform*, Library Note: LLN 2010/014, 25 June 2010. <<http://www.parliament.uk/documents/LLN%202010-014%20PossImplicationsHOLReformFP.pdf>> より再引用。

⁽⁸⁷⁾ House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House*, 24 November 2009, HC 1117 2008-09. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmrefhoc/1117/1117.pdf>>

- ①政府案件以外の議事日程について所管するバックベンチ議事委員会を新設し、全議員の秘密投票で選出する。
- ②毎週1日程度、議員が優先案件と認める問題について討論する。
- ③特別委員会の委員長を秘密投票により選出し、委員を会派内で秘密投票により選出する。
- ④特別委員会の影響力を強めるため、委員会数を削減し、各委員会の委員数も削減する。
- ⑤国民の意見を審議に反映させるため、電子請願制度の創設も含めた請願制度を改革する。

このうち、バックベンチ議事委員会は、バックベンチャー、すなわち政府の役職や野党の役職に就いていないいわゆる平議員による審議の活性化を図るための委員会であり、2010年6月15日に設置された。同委員会は、バックベンチャーによる討論について、会期中の35日分の議事日程を決定する。うち少なくとも27日分は本会議場で行われなければならない。討論の議題は、議員の要求、早朝動議、議院に提出された請願、特別委員会の報告書、下院外での大臣の声明、最新の話題、動議等に基づいて決定する⁽⁸⁸⁾。最初の討論は、7月20日に開催され、「政府声明におけるバックベンチャーのための情報」について討論が行われた。この討論には、0.5日分が割り振られた。

選挙による特別委員長の選出は、総選挙前に議事規則を改正し、選挙は6月9日に行われた。

以上のほか、3年以内に政府の議事を検討する議事委員会を設けることが予定され、これは、下院の運営を下院に取り戻すことを目的とするものである。

(2) 公衆の関与

ライト委員会は、請願制度の改革を勧告し

たが、「連立：政府のための我々の計画」では、より公衆が立法過程に関与できるような方法を提示している。すなわち、請願が10万人の署名を得ている場合は、議会で正式に討論することとし、最も多くの署名を集めた請願については、議会で採決される法案を提出することができるようにする。また、法案の審議に「公衆による読会段階」を設け、法案に対しオンラインで意見を述べる機会を与えるとともに、法案の委員会審査の段階に「公衆による読会日」を設けるとの提案である⁽⁸⁹⁾。

3 下院議員のリコール制度

主要三党ともリコール制度の創設を支持している。「連立：政府のための我々の計画」では、リコールの端緒となるのは、「重大な非行(serious wrongdoing)」であり、選挙区の有権者の10%の署名により、補欠選挙実施の請求ができるとしている⁽⁹⁰⁾。

問題は、重大な非行があったと誰が判断するのかである。下院議員の身分の問題を扱う倫理基準特権委員会か、下院議員の政治倫理を扱う議会倫理基準コミッショナーか、議院全体によるか。倫理基準特権委員会は、身内に甘く、さらにバックベンチャーよりもフロントベンチャーに甘いことが指摘されてはいる⁽⁹¹⁾が、倫理基準特権委員会の委員の一部を外部の者にすることで機能するかもしれない。第二の問題は、リコールが承認されるための数である。有権者として登録した者の過半数か、それとも別の基準を採用するかどうかである。

国会議員のリコール制度を採用している国は、ほとんどなく、国レベルでは、フィリピンとベネズエラのみであり、州レベルでは、アメリカの18の州とスイスの6つの州、ウエストミ

⁽⁸⁸⁾ House of Commons Library, *The Backbench Business Committee*, Standard Note: SN/PC/05654, Last update: 22 July 2010, p.6. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05654.pdf>>

⁽⁸⁹⁾ Cabinet Office, *op.cit.* (23), p.27.

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*

⁽⁹¹⁾ Hazell, *op.cit.*, p.38.

ンスター型システムを採用するカナダのブリティッシュ・コロンビア州である⁽⁹²⁾。ブリティッシュ・コロンビア州では、重大な非行で正式に有責とされる場合に限られ、選挙登録人の40%以上の署名でリコールが成立し、補充のための補欠選挙が実施されると定めている⁽⁹³⁾。

英国でこの制度が導入されれば、他の国に大きな影響を与えるに違いない。

4 その他の政治改革

以上のほか、政治改革の場面では、重大な非行で非難された下院議員による議会特権の不正行使の防止、議会と関連する役得と官僚主義の廃止、下院議員の退職手当の廃止について独立議会倫理基準委員会との協議、長年、議席の交代のなかった200の選挙区について郵便による予備選挙に資金助成を行うこと、特別顧問の数の制限、ロビイストの制定法に基づく登録と透明性の確保によるロビー活動の規制、政治献金の制限と政党資金の改革などが、連立政権計画の中に盛り込まれており、順次実施されてゆくことになるろう。

おわりに

ハング・パーラメントの久々の出現は、二大政党だけで国民の様々な要求を吸収するのが困難な政治状況になってきている証であろう。ハング・パーラメントについては、それが強い議会を創り出すという見方と、議会と政府の均衡を生むという見方がある⁽⁹⁴⁾、この5年間はそれが実証される場でもある。

連立にあたり、保守党は、内閣の主要ポスト

を押えたが、政治改革の権限は、自由民主党が握ることになった。自由民主党にとって、得票率と全く見合わない議席しか得られない選挙制度を改革することこそが連立の第一の目的であり、自由民主党主導の政治改革により、レファレンダムでの選択投票制の採用、その結果としての自由民主党の議席の増加、どの政党も過半数を獲得できないハング・パーラメント、連立政権というサイクルが確立する。従来、自由民主党は、労働党と親和性の高い政党であったが、今回、保守党とも連立を組めることも証明した。すると、このサイクルにおける連立政権は、自由民主党を核に、保守党か労働党のどちらかという選択になり、自由民主党が常に与党となるかもしれない。さらに、これまでの30年で3回の政権交代も、これからは総選挙ごとに起きることも予想され得る。

選挙制度は国民がその代表を選ぶための装置であり、その決定を国民に委ねることは、民主主義の原理からして当然のことである。選択肢が複数あるわけではなく限定されたものではあるが、その意味は大きい。これが、連立政権のサイクルを起動させる最初のスイッチになるのかどうか、2011年5月に予定されるレファレンダムの行方が注目されよう。

これまで、二大政党制を作り出すための小選挙区制導入、政権交代を見据えた影の内閣の設置、議会の行政監視機能の強化、党首討論、マニフェスト選挙など、日本は、英国の政治制度を導入してきたが、逆に、英国政治は、連立政権の常態化という日本の政治状況に向かい始めるのか。「皮肉なねじれ⁽⁹⁵⁾」が生じようとしている。

(さいとう けんじ)

⁽⁹²⁾ House of Commons Library, *Recall Elections*, Standard Note: SN/PC/05089, Last update: 27 July 2010, p.3. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf>

⁽⁹³⁾ British Columbia, Recall and Initiative Act, R.S.B.C. 1996, c.398, Part 3.

⁽⁹⁴⁾ Kalitowski, *op.cit.*, p.406.

⁽⁹⁵⁾ "Don't write Labour Party off," *Japan Times*, May 15, 2010.