

# イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

——選挙区画委員会を中心に——

森 脇 俊 雅

- 一 はじめに
- 二 イギリスにおける選挙区再編成の歩み
- 三 下院選挙区の再編成
  - (一) 選挙区画委員会の役割と手続き
  - (二) 事例①ミルトンキーンズ選挙区の分割  
事例②ウイルトシャーカウンティにおける選挙区増設
- 四 地方議会選挙区の再編成
  - (一) 地方政府区画委員会の役割と手続き
  - (二) ウイルトシャーカウンティ議会選挙区の再編成の事例
- 五 むすびにかえて——問題点と展望——
- 一 はじめに

筆者はさきにアメリカにおける議員定数再配分・選挙区再編成の方法と実態を調査し、報告した<sup>(1)</sup>。アメリカでイギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

は一〇年ごとの国勢調査結果にもとづき各州への議員定数の再配分が行なわれ、そしてそれを受けて各州では選挙区画の線引き、すなわち選挙区再編成を実施する。<sup>(2)</sup> 選挙区再編成は基本的に州法制定手続きによって行なわれるので、再編成案は州議会上・下両院で可決され、州知事の承認を得なければならぬ。選挙区画の変更は議員の政治生命のみならず、その背後にいる各種団体や政党の勢力に重大な影響を及ぼすのでしばしば政治的紛争となる。アメリカでは、選挙区再編成にさいして、選挙区人口の平等、マイノリティの代表選出力の確保、郡・市の境界の尊重、緊密性 (compactness)、隣接性 (contiguity) の五つの基準が設けられているが、実際には、選挙区人口の平等とマイノリティの代表選出力の確保がとくに重視され、他の三つの基準は事実上軽視されている。<sup>(3)</sup> しかし、選挙区規模の平等を厳密に追求することおよび黒人やヒスパニック系の代表を選出しようとする選挙区をつくることは、しばしば他の基準を著しく侵害する。そこから党利党略的選挙区づくり、いわゆるゲリマングが発生する。<sup>(4)</sup> 政治的紛争を回避し、ゲリマングの発生を防止するために、中立的第三者機関に選挙区再編成を委ねる方式も検討され、一部の州で採用された経緯もあるが、成功しているとはいえない。<sup>(5)</sup> 中立的第三者機関による議員定数再配分・選挙区再編成（以下、選挙区再編成とする）を採用している代表的な国がイギリスである。<sup>(6)</sup> イギリスでは中立的第三者機関としての選挙区画委員会 (Boundary Commission) が設立され、比較的円滑にかつ安定的に選挙区再編成を実施しているといわれる。わが国の選挙制度の緊急の課題である議員定数の不均衡是正とか選挙制度改革のひとつの方向としての小選挙区制の導入を検討する場合、イギリス式の選挙区再編成は参考になるであろう。

本来、選挙区再編成は「一票の価値の平等」という民主主義の基本原則を実現しようとするものであるとともに

に、民主政治の根幹である選挙による代表者の選任という制度の基本ルールにほかならない。その意味で、選挙区再編成が実施されているかどうかはその国の民主政治の到達度を示すひとつの指標ともいえる。わが国が現行選挙制度を維持するにせよ、あるいは新しい制度を導入するにせよ、選挙区再編成は避けて通ることのできない課題である。

本稿はイングランド選挙区画委員会の具体的な活動を取りあげて、イギリスにおける選挙区再編成方式の現状と問題点を検討する。なお、イギリスでは地方議会の選挙区再編成は地方政府区画委員会 (Local Government Boundary Commission) で扱われるので、<sup>(7)</sup> 地方議会についてはイングランド地方政府区画委員会の具体的な活動を中心にして検討していくことにする。

## 一 イギリスにおける選挙区再編成の歩み

イギリスでは選挙区再編成の実施は一九世紀における三次にわたる選挙法改正にさかのぼることができる。<sup>(8)</sup> 一八三二年の第一次選挙法改正では選挙資格の拡大が実現し、年価値一〇ポンド以上の資産保有者にまで選挙権が付与され、選挙人数は四三万人から六五万人へと約五〇パーセント増加した。このとき、人口変動に対応した選挙区づくりの努力もなされ、五〇〇〇人以下の選挙区の廃止、五〇〇〇〜一〇〇〇〇人当たり一人の議員という基準にもとづき五〇の都市選挙区の廃止、三〇の選挙区を定数一にする、四二のカウンティ選挙区新設などが実現した。一八六七年の第二次選挙法改正では、選挙資格が資産価値五ポンド以上に引下げられ、選挙人数は一挙に二〇〇万人に増加した。同時に、人口五〇〇〇〇人以下の都市選挙区の廃止、それにかわる二五のカウンティ選

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

挙区、一九の都市選挙区ならびに大学選挙区が新設された。さらに、一八八四年の第三次選挙法改正では、戸主選挙権がカウンティ選挙区にまで拡大され、その結果、選挙人数は二六〇万人から四四〇万人に増大し、人口の一二〜一三パーセントを占めるにいたった。また、このとき、小選挙区制の導入がはかられ、人口五四〇〇〇人に一人の代表を選ぶ選挙区が編成された。

一九世紀における以上三次にわたる選挙法改正は主に選挙権拡大をめざしたものであり、過剰代表と過少代表の若干の是正がなされたものの、選挙区規模そのものの平等化ははかられなかった。二〇世紀に入って、選挙権拡大の動きはさらに高まり、第一次大戦後、一九一八年二月、国民代表法 (Representation of People's Act) が成立し、男子普通選挙権が実現し、そして女性についても若干の制限を残しつつも選挙権が認められた。同時に、若干の二人区を除いて小選挙区制が採用され、ほぼ人口七〇〇〇〇〇人に一議席の選挙区が編成されることになった。このようにして平等な選挙区という原則が実現するに至った。だが、選挙制度改革にもなる選挙区再編成はいずれも一時的措置にとどまり、定期的再編成ではなかった。一九一八年以後、一九二八年の国民代表法により、二一歳以上の男女普通選挙権が実現したものの、選挙区の再編成は行なわれなかった。そのため、選挙区人口の格差は拡大し、一九三九年までに、二〇の選挙区で一〇万人を超え(基数の二倍)、他方、一三の選挙区が三万人以下という状態になった。第二次大戦が勃発するや、さらに人口変動は激しくなり、格差の拡大が進行した。

このような事態のなかで、一九四二年、人口登録局長官 (Registrar General) サー・シルヴァナス・ビビア (Sir Sylvanus Vivian) を委員長とする「選挙運営の制度に関する委員会」が設置され、改善策を討議し

た。<sup>(9)</sup> 同委員会は常設の選挙区画委員会の設立を勧告し、そして議員の任期ごとに選挙区画の再検討を行なうことを提言した。この提言は受け入れられ、一九四四年に議席配分法 (Redistribution of Seats Act) として成立した。同法はその後幾度かの修正を経たが、常設の第三者機関により定期的に選挙区再編成案を作成する方式は変わっていない。同法では、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの四つの選挙区画委員会を設立すること、それぞれは五人の委員から構成されること、そして下院との結びつきを保つために下院議長が委員長となり、委員として人口登録局長官、陸地測量部長官 (Director General of Ordnance Survey) ならびに内務大臣、厚生大臣によって任命された各一名が就任することが定められた。なお、下院議長は四つの選挙区画委員会それぞれの委員長であるが、その地位は名目的であり、実質的には副委員長が各区画委員会の長とされた。

選挙区画委員会は三年以上七年以内に全体調査 (General Review) を行ない、特別な事情があるときは臨時報告 (Provisional Report) を行なうものとされた。これは議員の任期 (五年) 中に見直しをする原則に沿ったものである。そして次のルールが定められた。(a) スコットランドの選挙区数は七一を下まわらないこと、(b) ウェールズの選挙区数は三五を下まわらないこと、(c) 全体として五九一選挙区程度とすること、(d) 選挙区境界は地方行政区画を侵害しないこと、(e) 各選挙区の選挙人数は選挙基数 (electoral quota) のほぼ二五パーセント以内とすること、(f) 地方行政区画は基数からの著しい逸脱を避けるために必要な場合は分断されうること、(g) 選挙区の規模、形状、交通手段などを含む特別な地理的条件がある場合、上記の条件からの逸脱を認めることである。なお、選挙基数のほぼ二五パーセント以内とする規定はあまりに厳しすぎるとして一九四六年法で撤廃され、

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

「選挙区選挙人数は地方行政区画の尊重についてのルールに配慮しつつ、できるかぎり基数に近づける」とされた。

一九四六年、ときの労働党政権は都市部が過少代表になっているとし、選挙区画委員会に是正の検討を要請した。政府は区画委員会に一七選挙区の増設を要請し、区画委員会はイングラントの大都市に九選挙区を増設し、残りを八〇〇〇人を超える選挙人数のバラに割り当てるという内容の報告書を作成し、一九四七年秋に提出した。これは一九四八年国民代表法の一部として実現したが、議会では紛糾し、野党保守党はバラ選挙区とカウンティ選挙区との間に六〇〇〇人以上の格差があると同法案を批判し、「露骨なゲリマンダリングだ」と政府を非難した<sup>(10)</sup>。つづいて、五年後の一九五三年、選挙区画委員会は最初の定期全体調査に着手し、翌五四年に最終報告書 (Final Report) を提出した。しかし、議会では、前回の再編成から五年目で間隔が短すぎる、異論や意見を述べる機会が必要だ、区画委員会は人口登録局の資料にもとづいて陸地測量部が作成した案をそのまま用いており、自ら作成したものとはいえないなどの批判が相次いだ<sup>(11)</sup>。結局、区画委員会最終案は一九五五年議会を通過して実施されたが、区画委員会の構成ならびに再編成手続きの改正がなされることになった。すなわち、人口登録局長官と陸地測量部長官を委員からはずして補佐委員 (Assessor) とする、副委員長に高等裁判所判事をあてる、全体調査の間隔を一〇年以上一五年以内とする、区画委員会の第一次案に対して関係地方政府あるいは一〇〇人以上の選挙民の異議が提出されたときは地方公聴会 (local inquiry) を開催することとなった。

第一回から一〇年後の一九六五年に選挙区画委員会は第二回定期全体調査に着手し、一九六九年四月、最終報告書を内務大臣に提出した<sup>(12)</sup>。当時の労働党政権は区画委員会最終報告書では三〇議席程度を次の選挙で労働党が

失うことになる懸念した。<sup>(13)</sup> キャラハン (James Callaghan) 内相は地方制度改革を検討するマウド委員会 (Maud Commission) の最終報告が作成中であることを理由にして、ロンドンならびに格差の著しい五選挙区の再編成のみをはかった修正案を下院に提出した。同案に対して保守党は厳しく批判し、同案は下院を通過したものの、上院で否決された。結局、キャラハン内相は区画委員会の再編成案そのものの提出を保留することにした。翌七〇年総選挙において、労働党は敗北し、保守党が政権を奪回するや、新たに就任したモードリング (Reginald Maudling) 内相は区画委員会再編成案をそのまま提案し、議会を通過させた。

一三年後の一九八三年に第三回定期全体報告書が作成され、内務大臣に提出されたが、同報告書作成作業はすでに一九七六年に開始されていた。作業開始から報告書提出までじつに七年間が経過していた。このときすでに実施されていた地方制度改革のため、多くの地方政府の境界が変更され、選挙区画委員会はこれを考慮しなければならず、時間がかかったとされる。さらに、次のような事情も加わった。当時のフット (Michael Foot) 党首以下四名の連名で労働党は「選挙区画委員会は選挙人数の等しい選挙区を作成するという義務をはたしていない」として裁判所に提訴した。<sup>(14)</sup> 今回も再編成により大都市部での議席減を懸念した労働党は提訴により区画委員会案の実施を阻止しようとしたといわれる。<sup>(15)</sup> 裁判所は区画委員会の裁量権を認め、原告の主張を却下した。こうしたことから、第三回の定期全体報告は大幅に遅れた。

第四回の定期全体調査はすでに一九九一年に着手され、一九九四年秋の最終報告書提出をめざして作業が進行中である。前回の一九八三年から計算すると一九九三年から一九九八年の間に第四回の定期再編成が必要となる。選挙区画委員会は一九九一年の選挙統計で選挙基数の一〇パーセント以内におさまっている選挙区が二六八にす

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

表—1 1991年における選挙基数のパーセントごとの選挙区数

Percentage of Electoral Quota	England		Wales		Scotland		Northern Ireland					
	Total	Borough	Total	Borough	Total	Borough	Total	Borough				
Total	524	245	279	38	32	6	72	43	29	17	13	4
Less than 50%	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—
50 but less than 60%	—	—	—	1	1	—	2	2	—	—	—	—
60 but less than 70%	5	—	5	—	—	—	1	—	1	—	—	—
70 but less than 80%	37	2	35	1	1	—	2	1	1	1	—	1
80 but less than 90%	89	14	75	6	6	—	12	4	8	3	—	3
90 but less than 100%	110	37	73	8	6	2	15	8	7	1	1	—
100 but less than 110%	158	94	64	12	8	4	16	9	7	9	9	—
110 but less than 120%	93	74	19	9	9	—	18	13	5	3	3	—
120 but less than 130%	26	21	5	1	1	—	4	4	—	—	—	—
130 but less than 140%	5	2	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
140 but less than 150%	1	1	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—
Electoral Quota	69,279		58,086				54,369			66,636		

出所 Office of Population Census and Survey, *Electoral Statistics 1991*



表一 2 地域別人口変動状況

Area	Hectares (1991)	Population present				
		1961	1971	1981	1991	
a	b	c	d	e	f	
<b>ENGLAND AND WALES</b>						
England	15,124,445	46,104,548	48,749,575	49,016,600	48,959,500	
<i>Regions</i>	13,047,825	43,460,525	46,018,371	46,226,100	46,161,000	
North	1,542,070	3,120,048	3,142,318	3,098,100	3,005,300	
Yorkshire and Humberside	1,542,100	4,681,071	4,856,039	4,853,600	4,767,100	
East Midlands	1,562,997	3,320,799	3,633,031	3,807,800	3,902,500	
East Anglia	1,257,327	1,468,896	1,668,669	1,864,200	2,007,000	
South East	2,722,698	15,993,688	16,931,286	16,731,600	16,713,700	
Greater London	157,947	7,992,616	7,452,520	6,696,200	6,377,900	
Outer Metropolitan Area	904,465	4,344,824	5,152,899	5,379,100	5,418,700	
Outer South East	1,660,286	3,656,248	4,325,867	4,656,300	4,917,100	
South West	2,384,985	3,689,314	4,080,585	4,326,700	4,565,400	
West Midlands	1,301,274	4,757,638	5,109,578	5,137,800	5,066,100	
North West	734,376	6,429,071	6,596,865	6,406,400	6,133,900	
Wales	2,076,620	2,644,023	2,731,204	2,790,500	2,798,500	

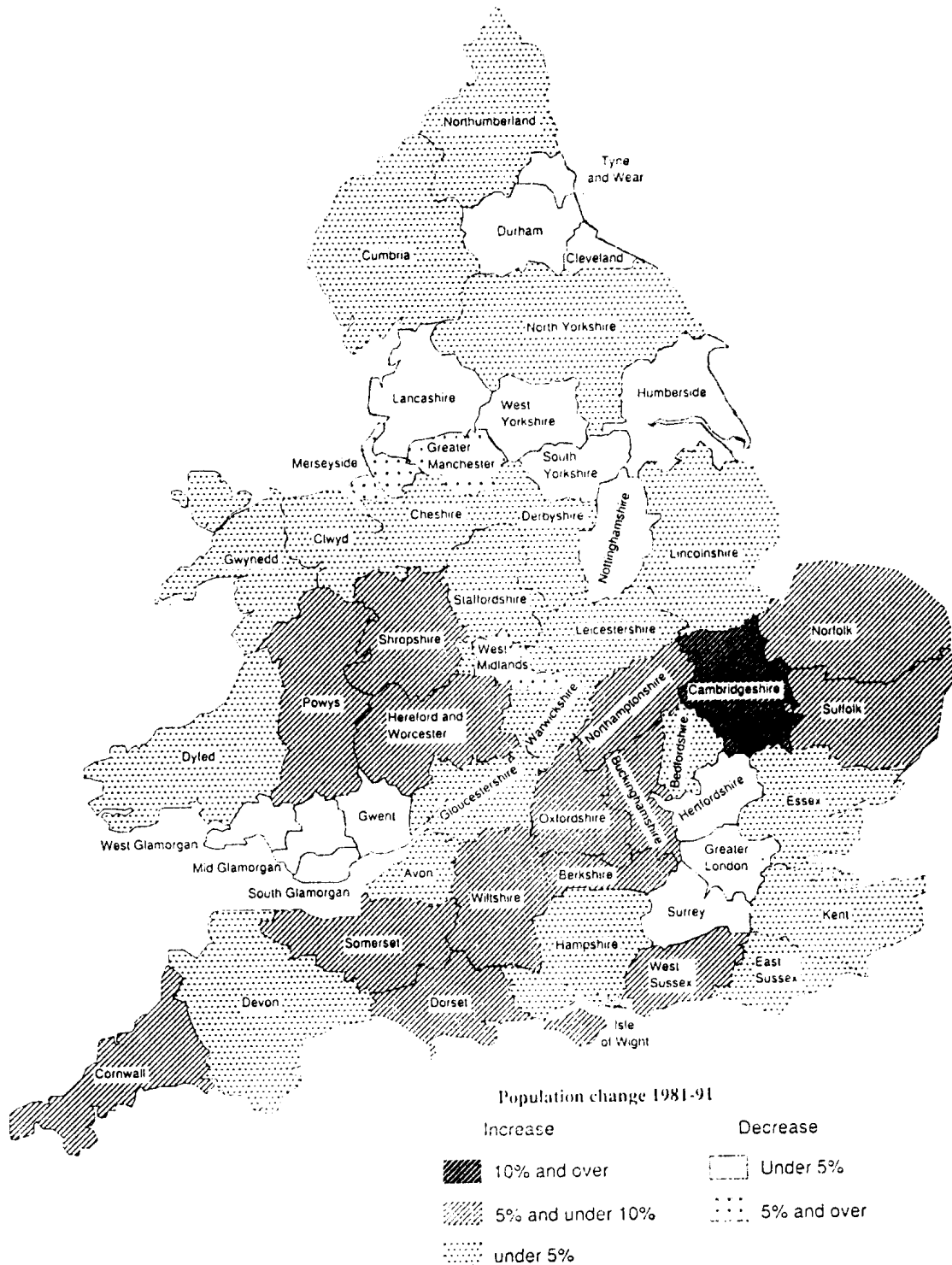
出所 1991 Census: Preliminary Report for England and Wales

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

九

図一1 1981～1991年の間のイングランドとウェールズのカウンティ別人口変動

論  
説



出所 1991 Census; Preliminary Report for England and Wales

一  
〇

ぎず、全選挙区の半数以下になっていることを重視して、早い機会の再編成を決定した。

さて、これまで述べた経過より、選挙区画委員会の報告書作成とその実施は必ずしも円滑に進んだわけではないことがわかる。そのつど議会内外で激しい論議をよんでいるのである。戦後一貫して続いている大都市中心部での人口減と郊外における人口増は、都市部を基盤とする労働党にとり、議席再配分ではつねに不利な結果をもたらしている(表12および図1を参照<sup>(16)</sup>)。ちなみに一九四八年の再編成案は一九五〇年総選挙で実施されたが、二〇〇三〇議席が保守党選挙区になり、その後、第一回定期全体調査により二〇一〇議席が、第二回定期全体調査により一六〇二議席が、そして第三回定期全体調査により一五議席が保守党選挙区になったといわれる<sup>(17)</sup>。このため、労働党は選挙区再編成に重大な関心をもち、自党に不利な結果をできるかぎり回避しようと努めている。

### 三 下院選挙区の再編成

#### (一) 選挙区画委員会の役割と手続き

選挙区画委員会は事実上任期四年の三人の委員から構成される。高等裁判所判事が副委員長となり、残り二名は通例法廷弁護士と地方政府行政主席経験者から選任される<sup>(18)</sup>。委員は内務大臣によって任命されるが、政治的に中立であること、過去に選挙に立候補したことのない人が条件とされる。また、慣行的に正式の任命に先立って、主要政党に打診し、了解を得ておく<sup>(19)</sup>。委員は非常勤職で、通常は月一回の定例会議がある。統計資料の収集・整理、原案作成などの実務的な作業は、区画委員会事務局が担当する。さらに、重要な役割を担うのが地方公聴会

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

を主宰する委員補 (Assistant Commissioner) である。これは地方公聴会のみを担当する臨時の職で、選挙法に詳しい法廷弁護士の中から内務大臣が選任する。

選挙区画委員会の任務は管轄下の各選挙区の選挙人数の推移を調査し、選挙区再編成案を作成し、そして内務大臣に報告書を提出することである。内務大臣はこれを受理し、議会に提案する。区画委員会はあくまでも勧告機関であるが、内務大臣は委員会の勧告を尊重することになっている。<sup>(20)</sup> 選挙区再編成の具体的手続きは、まず区画委員会が各選挙区の選挙人数の状況を調査し、再編成についての第一次案 (First Proposal) を作成し、選挙区に通知する。これに対して、当該選挙区に所在する地方政府 (カウンティおよびディストリクト) あるいは一〇〇人以上の選挙民の異議があれば、地方公聴会を開催しなければならない。<sup>(21)</sup>

地方公聴会の開催はあらかじめ区画委員会より地方新聞を通じて日時、場所ならびに委員補の氏名が発表される。だれでも参加して意見を述べることができ、対案ないし修正案がある場合、あらかじめ提出することが望ましい。区画委員会としては地方公聴会を通じて、(a) 関係地域の情報や意見を確認する、(b) 委員会案への批判あるいは支持を聞く、(c) 代案を受けとる、(d) 意見を述べる機会を与えることをねらいとする。地方公聴会には区画委員会のメンバーは参加せず、臨時に任命された委員補が現地に行き、地元選挙民や政党関係者からの意見とか代案を聴取する。委員補は終了後公聴会での意見を整理し、かつ自己の意見も添えて報告書を作成し、区画委員会に提出する。区画委員会は同報告書の内容を検討し、妥当と認めた場合、修正案を作成する。そして同様に当該選挙区に通知する。修正案についても地元からの意見を受けつけるが、再度、地方公聴会を開催するかどうかは区画委員会の裁量に委ねられる。委員会としては第一次案についての公聴会を徹底的なものとし、なるべく再度

の公聴会は避ける方針である。しかし、修正案についての種々の意見の中からくみとるべきものはくみとり、最終案を作成する。

選挙区画委員会が原案を作成するにさいしての判断基準としてとくに重視するのは、選挙基数と地理的形状である。<sup>(22)</sup>なるべく等しい規模の選挙区を作るためには選挙基数に近づける努力が支払われる。しかし、選挙基数に近づけることと地理的形状に配慮することとは必ずしも両立しがたい。イギリスには多くの小さな島があり、それらの地理的位置を無視して機械的に選挙人数で選挙区画を編成することはむずかしい。また、スコットランド北部の山岳地帯では人口減少が進んでいるが、やはり機械的に選挙人数で選挙区画を編成するとあまりに広大な区域がひとつの選挙区に含まれることになる。区画委員会事務局長のマクレオド氏 (Robert McLeod) は「国会議員の重要な職務は選挙民の意見や要望をよく聞くことであり、地理的形状により議員へのアクセスが困難になる場合、配慮せざるをえない」と述べている。<sup>(23)</sup>

選挙区画委員会は前述のように再編成案の作成にあたって選挙基数と地理的形状を判断基準としているが、同委員会当初案 (第一次案) が当該選挙区に提示されると、しばしば反対や異議が続出し、地方公聴会が開催されることになる。多くの場合、地元では区画委員会案に対して地域感情とかコミュニティ意識を考慮していないと批判する。区画委員会は基本的に選挙人統計と地図を資料として選挙区画を作成する。現地を訪問したり、調査したりすることはない。外部の圧力や要求に左右されず、公平さと中立性を保つため、区画委員会はあえて「机上の作業」に自らを限定している。しかし、机上の案があまりに非現実的で地域住民の感情を無視することにも問題があり、その是正のために地方公聴会が開催される。

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

地方公聴会は「裁判的」形式で運営される。すなわち、選挙法に詳しいベテランの弁護士である委員補が中立的な裁判官のような役割をはたし、区画委員会案に対する賛成、反対の意見をそれぞれ主張させる。区画委員会は地方公聴会での議論を重視し、かつ委員補の意見を尊重する。マクレオド氏によれば、地方公聴会を経たケースの七〇〜八〇パーセントが当初案を修正することになるという<sup>(24)</sup>。区画委員会としては選挙基数に近づけることを原則としつつ、地元の意見をくみ入れた修正案を作成するように努める。原則を掲げつつもそれに固執せず、地元の意見を取り入れて円満な解決をめざす努力が払われているのである。次に、最近実施された選挙区再編成の事例をとりあげ、実際の手続きを検討しよう。

## (二) 事例① ミルトンキーンズ選挙区の分割

すでに述べたように、イギリス下院では第二次大戦後定期的に選挙区再編成が行なわれるようになり、今回は一九九四年秋に最終報告書が作成される予定である。しかし、定期全体調査の間にも中間的な調査は随時実施され、緊急に必要と認められた場合、再編成が実施される。一九九〇年四月のミルトンキーンズ (Milton Keynes) 選挙区の分割は最近のその例である。従来、ミルトンキーンズバラーはひとつの選挙区を形成していたが、人口の急激な増加のため、二つに分割することになったのである。

ミルトンキーンズバラーはロンドンの北西、鉄道で約一時間半の新興都市でバッキンガムシャー (Buckinghamshire) カウンティに属する。地理的にロンドンに近く、しかもノーザンプトン、ベッドフォード、ルートンの三都市を結ぶ三角形の中に位置する。さらに、高速道路が走り、鉄道もあり交通に便利である。地形は全体

に平坦で、水量も豊富なため開発に適した地域であった。もともとミルトンキーンズの大半は牧野であったが、一九六七年計画都市に指定されて後、急速に発展した。南部を中心に職住接近の工業都市化がはかられ、工場の進出と住宅建設が推進された。その結果、二〇数年間で人口は三倍に増加し、かつての牧野は様相を一変し、新しい整然とした都市になった。

急激な人口増加のため、ミルトンキーンズバラ選挙区の選挙人数はイギリス全体の平均を大きく超えて全国一になった。すなわち、一九八九年の平均選挙区選挙人数は約六五〇〇〇人であったが、ミルトンキーンズでは一〇万七〇〇〇人にも達していた。<sup>(25)</sup> ミルトンキーンズには二つの選挙区が必要だという声が高まるに至った。まず、保守党現職のベニヨン氏 (William Benyon) は、ひとりの議員が対応するには選挙民が多すぎる、分割が必要だと主張した。<sup>(26)</sup> こうした意見を背景にして、一九八九年、ミルトンキーンズバラ議会は一致して分割の必要を議決し、選挙区画委員会にその旨を要請した。なお、当時のミルトンキーンズバラ議会の議員数は四六名で、うち労働党一八議席、保守党一五議席、自由民主党一一議席、無所属二議席であり、保守党と自民党が協力関係を形成して多数派となっていた。それまでミルトンキーンズバラ選挙区からは保守党候補者が選出されてきたが、分割による一議席増加によって労働党と自民党にも議席獲得の可能性がでてきたことから、両党とも分割には積極的に賛成した。

選挙区画委員会は同選挙区の分割の必要性を認め、一九八九年早々より検討を開始した。同委員会は等しい規模の選挙区づくりを原則として委員会案作成をめざしたが、一九八九年二月当時のミルトンキーンズの選挙人数は一〇七、〇一一人で二つの選挙区に分割するには選挙人数がやや足りなかった。そこで隣接するバッキンガム

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

表一三 選挙区画委員会第一次案

現行選挙区	選挙人数	新選挙区	選挙人数
バッキンガム選挙区	72,252	バッキンガム選挙区	55,923
ミルトンキーンズ選挙区	103,239	ミルトンキーンズ東選挙区	58,895
		ミルトンキーンズ西選挙区	60,673

出所 *Boundary Commission for England Report* (2 April 1990)

論

説

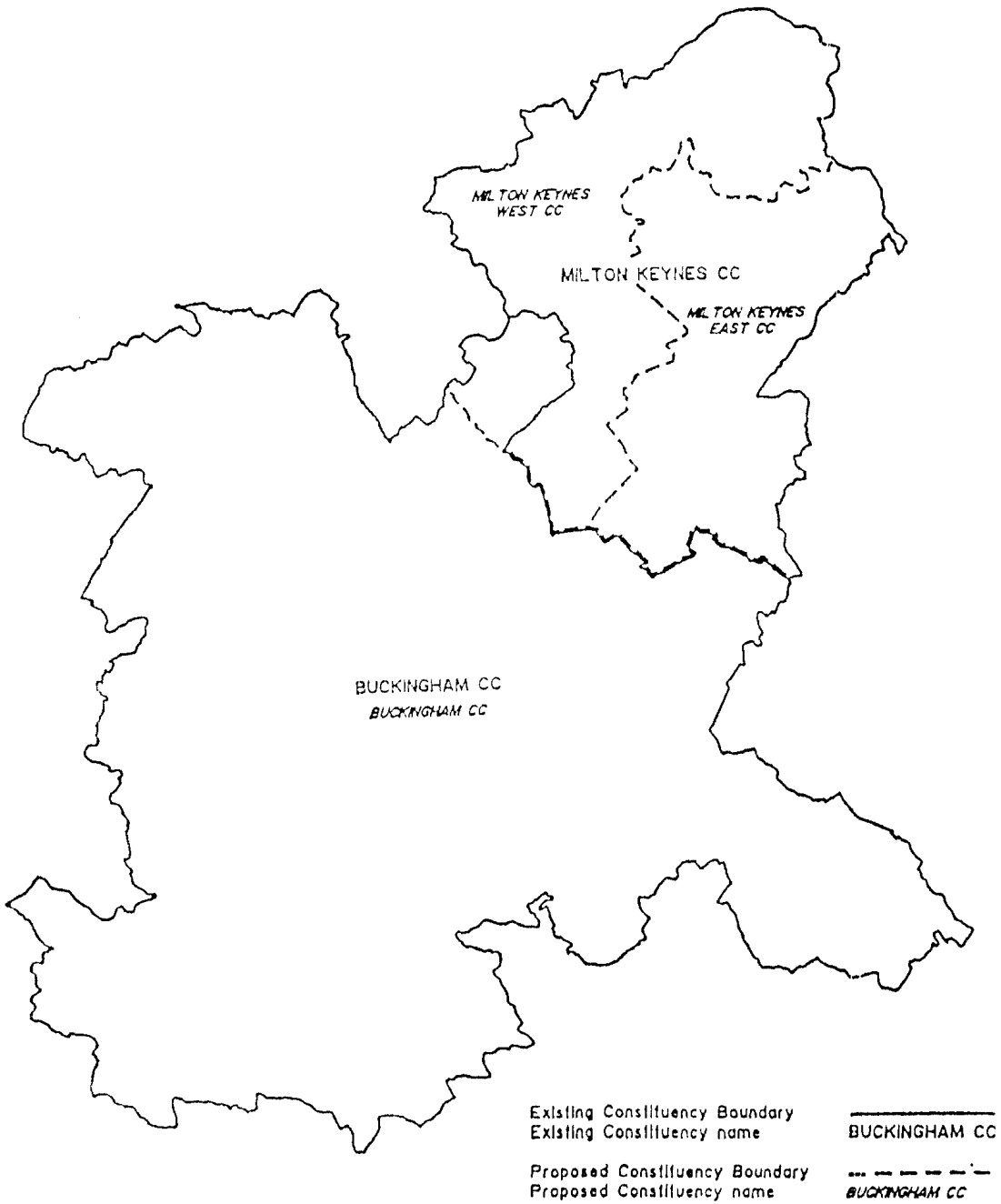
選挙区の一部を削り、新たに編成される選挙区に編入することになった。なお、編入される地域はもとミルトンキーンズバラに属しており、一九七〇年定期再編成でミルトンキーンズバラ選挙区がバッキンガム選挙区から分離して編成されたさいに、やはり選挙人数の関係からバッキンガム選挙区に組み入れられた経緯があり、住民の間にこの帰属変更については抵抗感はなかった。一九八九年二月一九日、区画委員会はミルトンキーンズを東西に分割し、ミルトンキーンズ東選挙区とミルトンキーンズ西選挙区の二つとする区画委員会案を作成し、地元に提示した(図一2参照)。同案の内容は表一3の通りである。なお、東西選挙区の格差は一七七八人である。

同案が提示されるや、多くの反対の意見が出された。政党関係では、労働党と自民党が強く反対した。労働党はミルトンキーンズ南部のニュータウンにある工場とか新住民の間で強い支持基盤を形成しつつあった。自民党は南部ニュータウンと北部オールタウンのほぼ境界に位置するニューポートパグネル周辺で支持層を獲得していた。区画委員会案はこれら地域をいずれも分断することになり、議席増による議席獲得をめざしていた両党には受け入れられないものであった。他方、保守党は区画委員会案に賛成の立場をとった。ミルトンキーンズバラ議会は労働党と自民党の発議もあり、同案反対を表明した。また、自民党は一〇〇名以上の選挙民の反対署名を集め、区画委員会に送付した。これは地方公聴会開催を要求するものであった。区画委員会案提示後一カ月の意



図一 2 区画委員会の第一次案（東西分割案）

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成



出所 *Boundary Commission for England Report* (2 April 1990)

表一4 選挙区画委員会修正案

選挙区	選挙人数
バッキンガム選挙区	56,583
北東ミルトンキーンズ選挙区	59,541
南西ミルトンキーンズ選挙区	63,855

出所 *Boundary Commission for England Report* (2 April 1990)

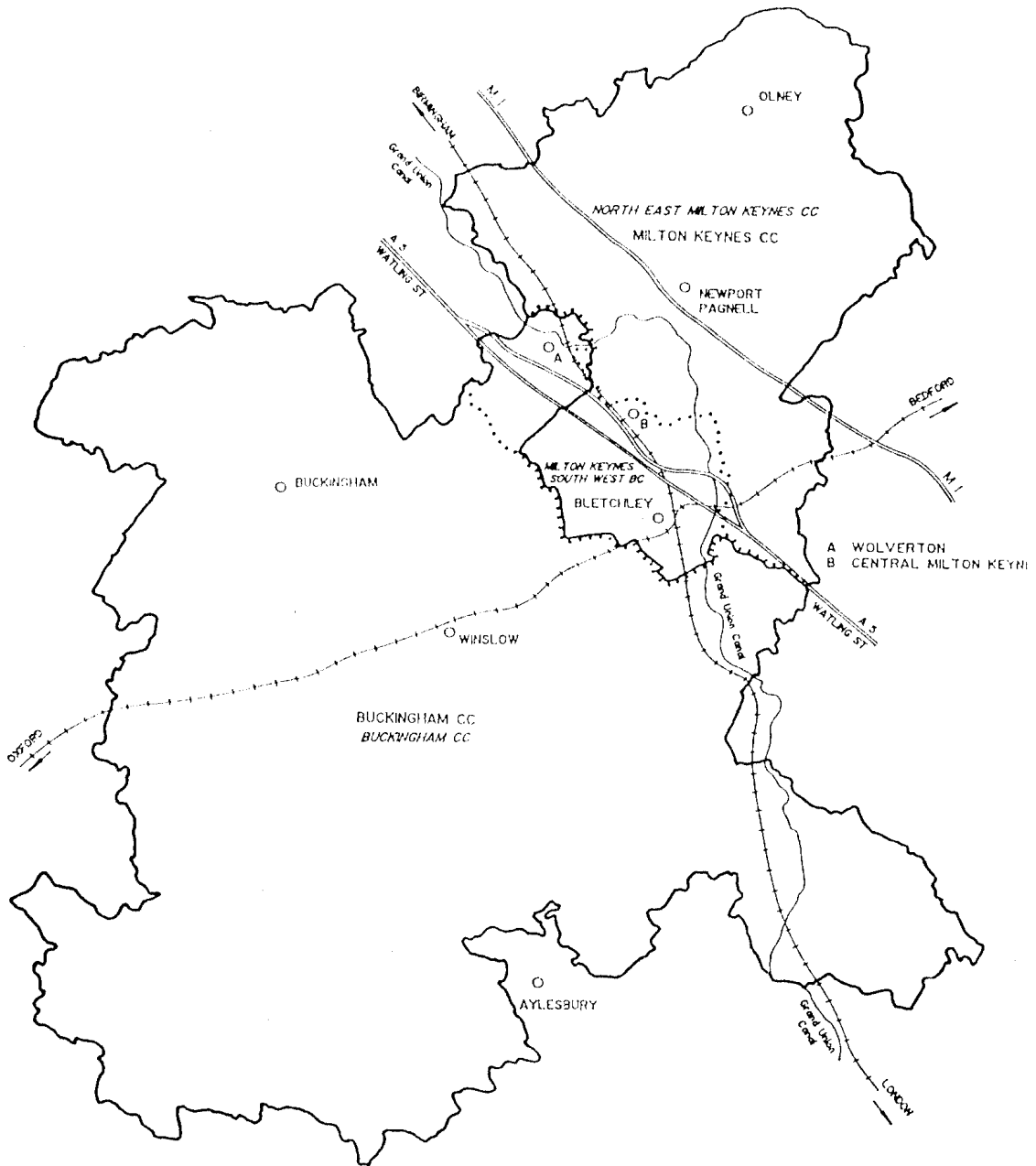
論  
説

見表明期間中、二二の意見表明がなされ、うち一七が同案反対、三が賛成そして一がどちらともいえないというものであった。一九八九年七月六日と七日の二日間、ミルトンキーンズバラー議会棟において地方公聴会が開催された。両日とも委員補として法廷弁護士ワトソン氏 (R. J. Watson) が出席し、公聴会を主宰した。公聴会開催に先立って、ミルトンキーンズ緑の党とミルトンキーンズバラー議会よりそれぞれ対案が提出されていた。いずれも東西分割ではなく南北分割を主張したものであった。

公聴会では区画委員会案支持と反対の双方より主張が述べられ、活発な論戦が展開された。しかし、大勢は同案反対であり、南北分割を主張した。ことに、ミルトンキーンズバラーのパリッシュ議会代表者たちより区画委員会案に強い反対が表明された。ミルトンキーンズは過去二〇数年間の発展のなかで南部ではニュータウンが発達していたが、他方、北部は従来と同様な牧野の広がる純農村地域であった。地理的にもまた社会経済的一体性の見地からも南北分割の方が自然であると彼らは主張した。労働党は党中央から選挙区画対策責任者のガードナー氏 (David Gardner) を招き、南北分割案のなかでさらに労働党に有利となる境界線を策定し、公聴会での採用を求めた。<sup>(27)</sup> 区画委員会案賛成の立場をとる保守党は、しかし、強く固執する姿勢をみせなかった。公聴会の大勢は同案反対、代案として南北分割を求める声が圧倒的という結果となった。委員補のワトソン氏はこうした公聴会の模様をまとめた報告書を区画委員会に提出した。それに

図一三 区画委員会の修正案（南北分割案）

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成



Existing Constituency name .....BUCKINGHAM CC  
 Existing Constituency boundary .....  
 Proposed Constituency name ..... NORTH EAST MILTON KEYNES CC  
 Boundaries between proposed Constituencies .....  
 Roads .....  
 Railways .....  
 Grand Union Canal .....  
 A WOLVERTON  
 B CENTRAL MILTON KEYNES

一九

出所 *Boundary Commission for England Report (2 April 1990)*

は南北分割が望ましいという自己の意見も添付されていた。<sup>(28)</sup>

選挙区画委員会は公聴会での議論やワトソン氏の意見を受け入れ、南北分割を内容とする修正案を作成し、一九八九年十一月二三日発表した(図―3参照)。それは労働党や自民党の主張はほぼ採用したものであった。なお、ふたつの選挙区の格差は四三一四となり、区画委員会当初案より拡大した。区画委員会修正案に対して、地元から七通の意見が表明されたが、区画委員会はそれらは修正案の根幹にかかわるものではないとし、修正案を最終案とすることにした。区画委員会最終案は内務大臣に提出され、一九九〇年四月二〇日、下院の議決により確定した。そして、それは一九九二年四月九日の総選挙から実施され、北東ミルトンキーンズ、南西ミルトンキーンズ選挙区とも保守党が勝利した。

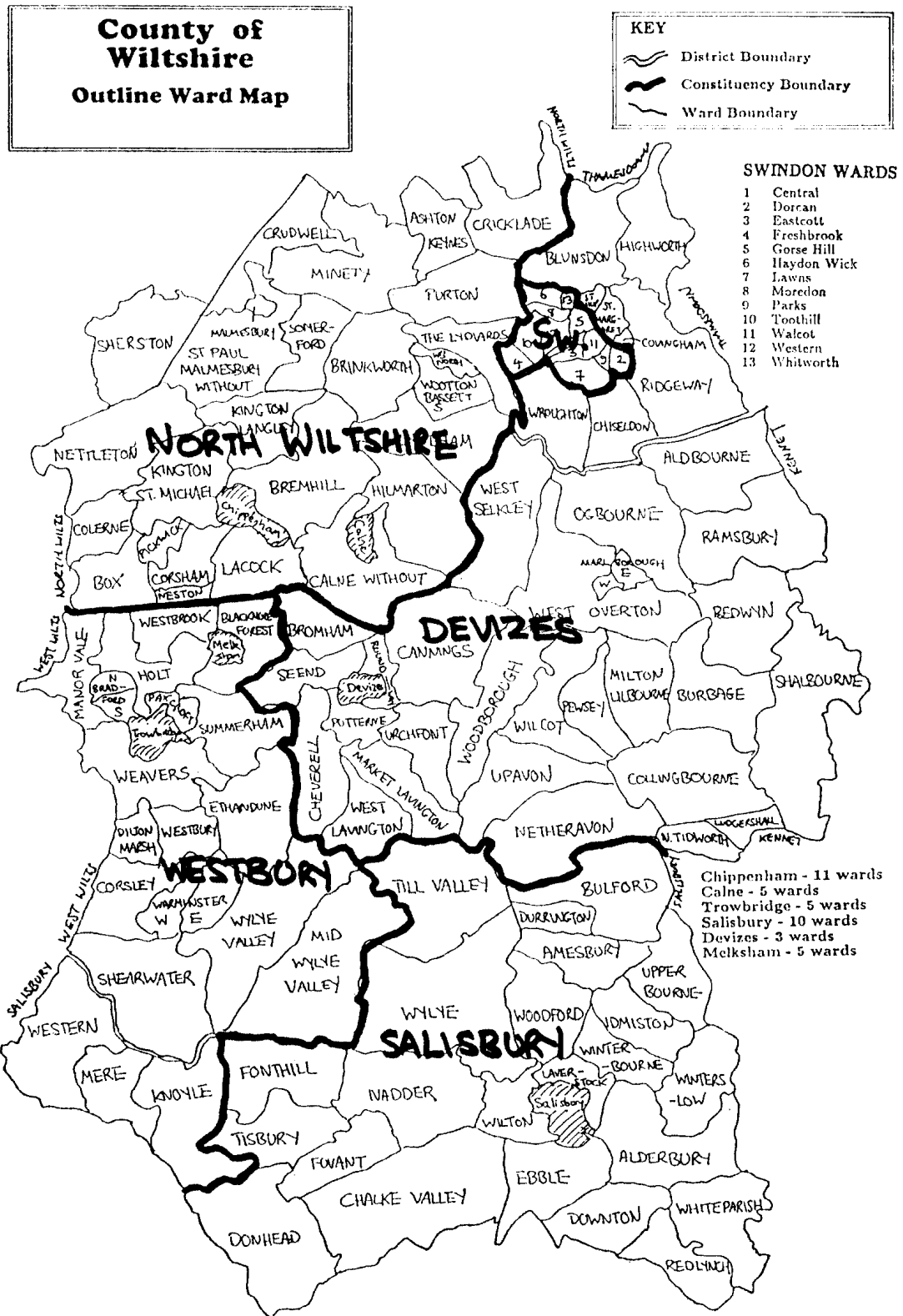
事例② ウィルトシャーカウンティにおける選挙区増設

選挙区画委員会は一九九四年秋を目標に第四回定期全体調査を行なっているが、全選挙区を同時に実施するのではなく、特定の地域ごとに順次進めていく方式を採用している。今回はイングランド南西部、とりわけエイボン(Avon)、グロウチェスターシャー(Gloucestershire)、オックスフォードシャー(Oxfordshire)、ウィルトシャー(Wiltshire)の各カウンティからとりかかっている。本稿では、すでに最終案段階まで確定しているウィルトシャーカウンティの下院選挙区再編成の過程を検討しよう。

ウィルトシャーカウンティにはこれまで五議席が配分されてきた(図―4参照)。一九九一年の選挙人数はウィルトシャーカウンティ全体として四三〇、二七七人であり、これを選挙基数六九、二七九で割ると六・二一と

図-4 ウィルトシャーカウンティの現行下院選挙区

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成



出所 David L Gardner, *Options Paper County of Wiltshire* (June 1990)

表—5 選挙区画委員会第一次案

現行選挙区	選挙人数	新選挙区	選挙人数
スウィンドン選挙区	90,343	デビゼス選挙区	70,122
北ウィルトシャー選挙区	85,357	北スウィンドン選挙区	72,776
ウェストベリー選挙区	88,185	北ウィルトシャー選挙区	72,456
デビゼス選挙区	89,527	ソールズベリー選挙区	74,333
ソールズベリー選挙区	76,200	南スウィンドン選挙区	68,644
		ウェストベリー選挙区	71,946

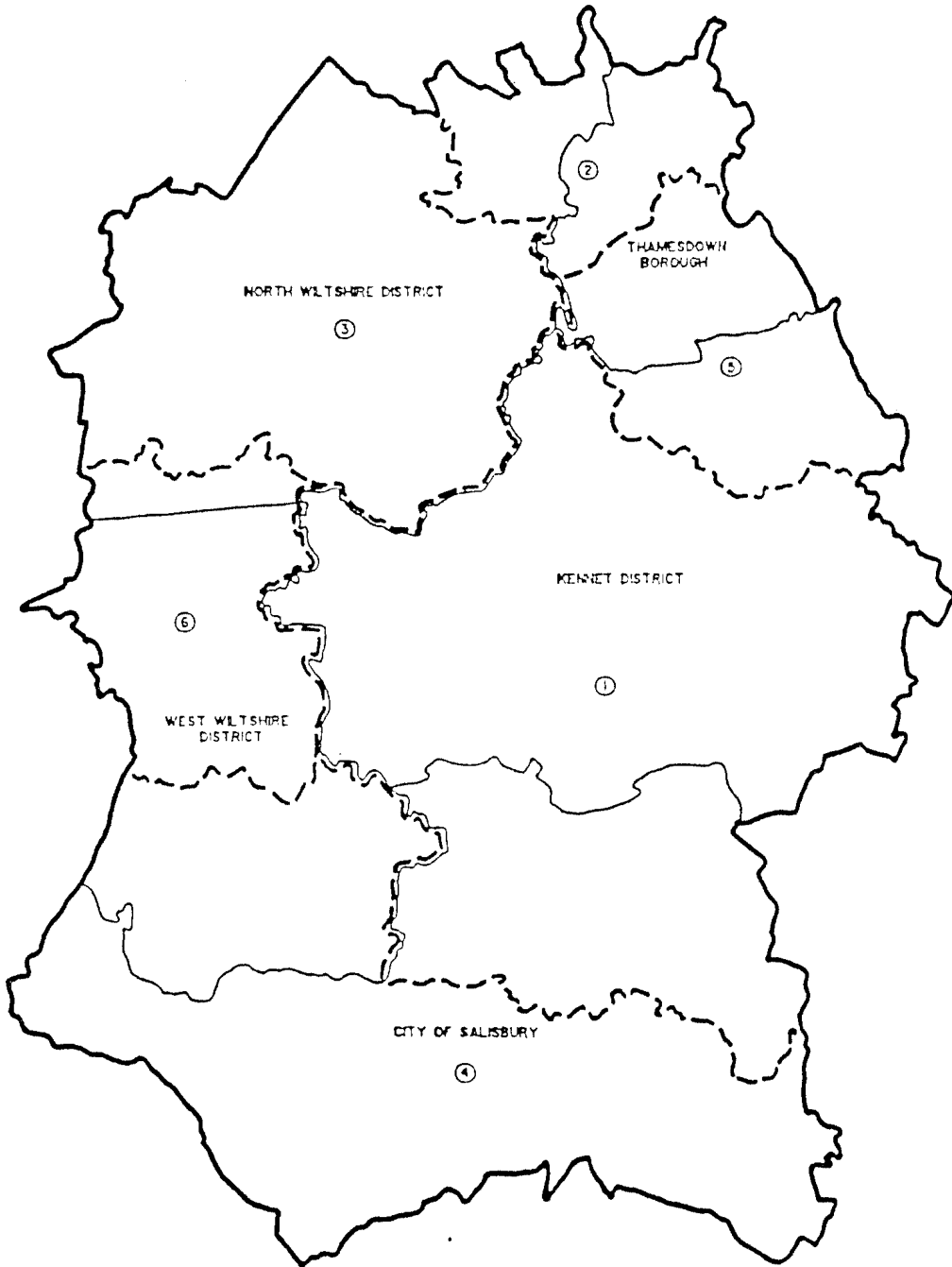
論  
説出所 *Boundary Commission for England News Release* (5 December 1991)

なる。つまりウィルトシャーカウンティ全体として最低六議席配分を主張することができる。もし五議席のままであるならば、ウィルトシャーカウンティでは平均八六、〇五五人に一議席となる。これは選挙基数を大きく超える。それゆえ、六議席配分が妥当であると選挙区画委員会は決定した。ウィルトシャーカウンティの中ではチームズダウンバラー (Tamesdown Borough) とりわけスウィンドン (Swindon) 地区の人口増加が顕著だった。ロンドンから鉄道で約一時間、地形は平坦で交通の便利のよいスウィンドンには工場進出が相次ぎ、それにともない人口も急増している。前回の一九八三年定期再編成でもスウィンドンはひとつの選挙区にまとめられていたが、その後さらに人口増加は続いた。一九九一年選挙人統計ではスウィンドン選挙区では九〇、三四三人に達し、これはイングランドで六番目に大きな選挙区になっていた。

選挙区画委員会はスウィンドン選挙区を手直ししてもう一つの選挙区を作る必要を認めた。チームズダウンバラーの人口増加はめざましいものの、しかし、二つの選挙区を同バラーに作るほど大きくはない。そこでスウィンドンを中央の鉄道線に沿って南北に分割し、北スウィンドン選挙区と南スウィンドン選挙区にする。それぞれ選挙基数に達しないので、北スウィンドン選挙区には北ウィルトシャーディストリクトの一部を編入する。他方、南スウィンドン選挙区

図一五 ウィルトシャーカウンティの下院選挙区についての選挙区画委員会第一次案

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成



COUNTY BOUNDARY —————  
 DISTRICT BOUNDARY - - - - -  
 PROPOSED CONSTITUENCIES ————

二三

出所 *Boundary Commission for England News Release (5 December 1991)*

へはケネットディストリクトの一部を編入する。この措置は当然他の選挙区にも影響を及ぼすことになり、ケネットディストリクトを主な区域とするデビゼス選挙区にはソールズベリディストリクトの一部が編入され、ソールズベリ選挙区へは西ウィルトシャーディストリクトの南半分が編入され、西ウィルトシャーディストリクトを主な区域とするウエストベリ選挙区へは北ウィルトシャーディストリクトの南の一部が編入されることになった(図―5参照)。この区画委員会案による各選挙区選挙人数は表―4の通りである。なお、最大格差は五、六八九人で現行の九、九二九人を下まわっている。

区画委員会第一次案は一九九一年一月五日発表され、そして地元に通じられた。地元では区画委員会案に対して強い反対意見が次々に出された。<sup>(29)</sup> なによりも従来の五選挙区の際にはソールズベリ、ウエストベリ、北ウィルトシャー各選挙区はディストリクトの区域と一致していたし、デビゼス選挙区もケネットディストリクト全域を主たる区域としていた。つまり、ディストリクトと下院選挙区がほぼ一致していた。ところが、区画委員会案ではディストリクトの境界が全面的に分断され、他のディストリクトの一部と合体して選挙区を作るところが続出し、強い異議が出た。とくにデビゼス選挙区に編入されるソールズベリーの住民は激しい不満の声をあげた。「ソールズベリーの大聖堂」として有名なソールズベリーの住民であることに誇りをもつ彼らはソールズベリ選挙区から切り離されることに不満をもった。程度の差こそあれ、同様に他のディストリクトを主たる区域とする選挙区に編入された住民たちは地域感情や社会経済的一体性を無視した案だとし、反対を表明した。

ウィルトシャーカウンティは全体として保守党の強固なところであり、従来より、全議席を保守党が獲得してきた。しかし、スウィンドン地域の急速な工業化の進行は労働党にとって議席獲得の可能性があるものと期待さ



表一六 選挙区画委員会修正案

新選挙区	選挙人数	新選挙区	選挙人数
デビゼス選挙区	75,555	ソールズベリー選挙区	76,194
北スウィンドン選挙区	64,530	南スウィンドン選挙区	68,197
北ウィルトシャー選挙区	71,312	ウストベリー選挙区	74,489

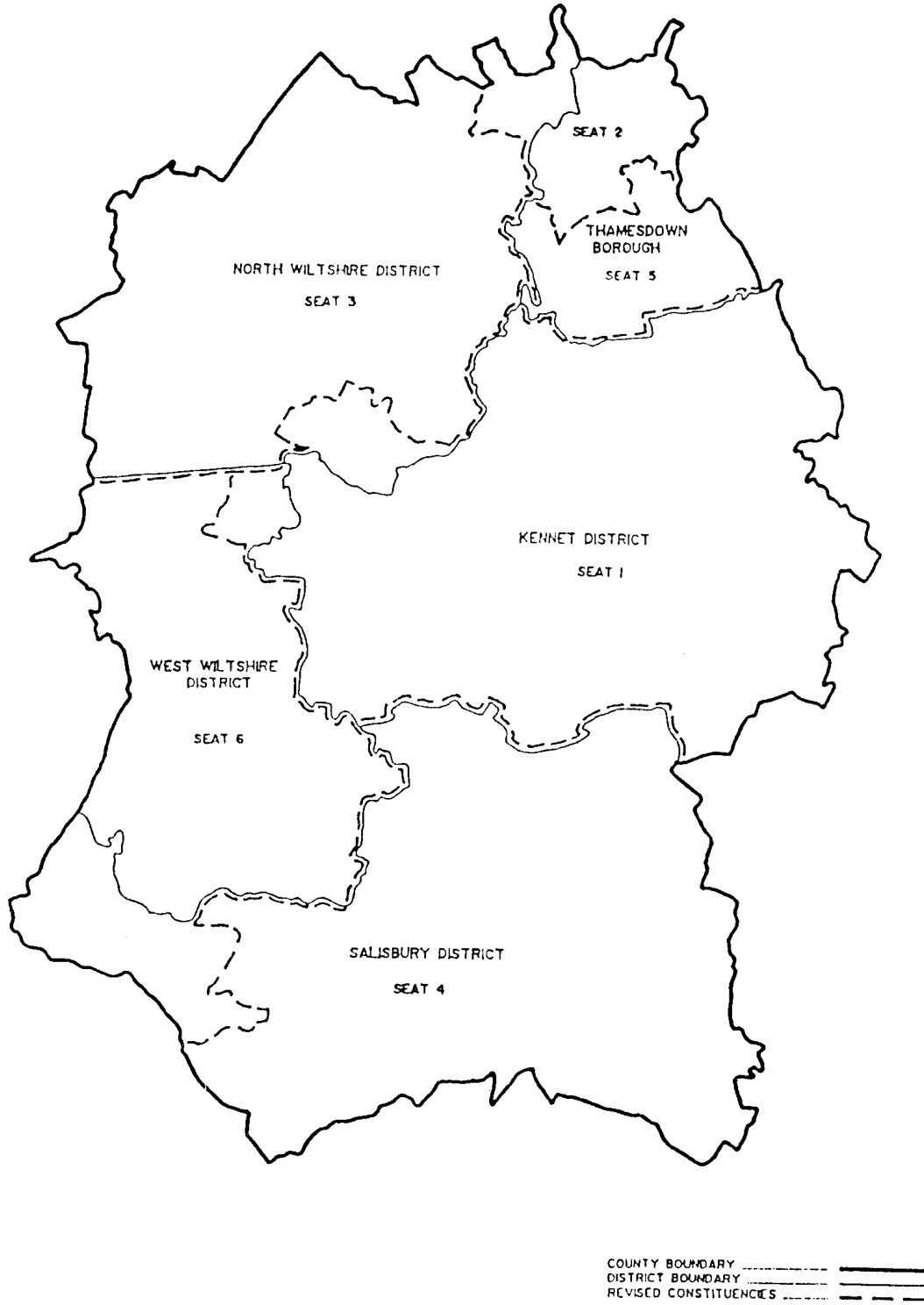
出所 *Boundary Commission for England News Release* (3 December 1992)

れた。したがって労働党はスウィンドンの選挙区の区画がどのようなかになるかに大きな関心を寄せた。労働党としてはスウィンドンをなるべくひとつのまとまった選挙区にすることが議席獲得につながると考え、鉄道線にしたがって分割する区画委員会案には難色を示した。<sup>(30)</sup>

一九九二年六月一七日と一八日の二日間、地方公聴会がトロウブリッジ (Trowbridge) にあるウィルシャーカウンティ議会棟で開催された。区画委員会からは委員補として法廷弁護士のパーカー氏 (M. F. Baker) が出席し、会を主宰した。席上、各ディストリクト議会関係者より、地域感情に配慮し、選挙基数にもとづく機械的な再編成をしないようにとの要望が述べられた。労働党はスウィンドン地区を分割しない案を代案として提出した。保守党は区画委員会案に賛成の態度をとった。<sup>(31)</sup> パーカー氏はこれらの意見を集約し、さらに自己の意見も加えた報告書を区画委員会に提出した。区画委員会はこの報告書を検討し、原案を修正しそして修正報告書を作成した。区画委員会の修正案は一九九二年一二月に発表された(図一六参照)。修正案は図のように分離に対して強い不満の出たソールズベリーと北ウィルトシャーの住民に配慮した内容になっていた。労働党側も基本的にはスウィンドンを南北に分割されており不満は残るが、自党に有利な地域が含まれる区画となっており、前進であると評価した。なお、最大格差は一一、六六四人と拡大した。区画委員会修正案に対しては強い反対も出なかったため、同委員

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

図一6 ウィルトシャーカウンティの下院選挙区についての選挙区画委員会修正案



論  
説

二六

出所 *Boundary Commission for England News Release (3 December 1992)*

会はこの修正案を最終案にすることにした。

#### 四 地方議会選挙区の再編成

##### (一) 地方政府区画委員会の役割と手続き

イギリスでは地方議会選挙区の再編成は地方政府区画委員会によって行なわれる。これは一九七二年制定の地方政府法 (Local Government Act) にもとづいて設立された第三者的勧告機関であって、地方政府の区域ならびに地方議会の選挙区再編成を行なう。ここではとくにイングランド地方政府区画委員会をとりあげるが、これは「効率的で便利な地方政府」をつくるために、イングランドのすべてのカウンティ、すべてのメトロポリタンディストリクトおよびすべてのロンドンバラーの区域を定期的に検討する。それはまたすべてのカウンティ、ディストリクトおよびロンドンバラー議会の選挙区画も検討する。地方政府区画委員会は内務大臣が任命する五名の委員と事務局長以下三七人のスタッフから構成されている。委員は地方制度に詳しい弁護士、裁判官、地方政府関係者などから選任される。<sup>(32)</sup>

地方政府区画委員会は地方政府の区域ならびに地方議会選挙区について調査し、勧告案を作成し、内務大臣に提出する。勧告案に対して、内務大臣は受理、却下、修正の要請の三つのいずれかの対応を行なう。却下は通常はありえず、受理あるいは修正の要請が大半である。地方政府区画委員会の勧告案は内務大臣に提出されるとともに関係地方政府にも送付される。関係地方政府は六週間以内に内務大臣に意見を申し述べることができる。内務大臣はそれらの意見をふまえて修正を求める。修正の要請を受けた地方政府区画委員会は修正案を作成し、提

出する。地方議会の選挙区再編成については、通例、住民の関心は低く、地方公聴会の開催を求める声は少ない<sup>(33)</sup>。したがって、手続上地方公聴会は開催されうるが、事実上ほとんど開催されない。しかし、当該地方議会議員のなかには少数でも再編成案に不満をもつ人は当然存在する。修正案についてなお不満がある場合、裁判所に訴える道も開かれている。しかし、地方政府区画委員会事務局長のコンプトン氏(R. D. Compton)によれば、「一九七二年の設立以来、訴訟にいたった事例は一度か二度にすぎない<sup>(34)</sup>」。一九七二年の地方政府法により地方政府区画ならびに地方議会選挙区の再編成については議会の議決は要求されない。最終的には内務大臣のオーダー(Order)により成立する。

地方議会選挙区の再編成には三つの判断基準が用いられる。すなわち、選挙人数の平等、住民の意思ならびに地域的結びつきである。地方政府区画委員会としては、まず、選挙人数の平等化を重視する。次に、住民の要望、とくに地域的結びつきにも配慮する。さらに、河川、湖、山脈などの地理的要因も無視することはできない。そのほか、ウォードとかパリッシュといった伝統的コミュニティの境界もできるだけ守るようにする。これに対して住民や議員は地域的結びつきの重要性を主張する。次に、最近実施された地方議会選挙区の再編成の事例をとりあげ、検討しよう。

#### (二) ウィルトシャーカウンティ議会選挙区の再編成の事例

定数七五の現行ウィルトシャーカウンティ議会の選挙区は一九八一年五月に再編成された。しかし、一九八三年すでにウィルトシャーカウンティ議会とチームズダウンバラ議会とはカウンティ議会選挙区間に格差が生じて

いると地方政府区画委員会に報告した。<sup>(35)</sup> 地方政府区画委員会は検討の必要を認識し、早速、作業にとりかかった。当初、チームズダウンバラーのスウィンドン、とりわけトートヒル地区で人口増加が著しいので、まずトートヒルを扱い次にカウンティ全体を扱うという二段階方式の検討を予定した。そして一九八四年一月二日地方政府区画委員会はトートヒル地区についての勧告案を作成し、内務大臣に提出した。内務大臣はこれを受理し、一九八五年五月二日、同勧告案は実施された。しかし、この勧告案作成中、地方政府区画委員会はトートヒル地区の人口がさらに増加を続けており、どうしてもカウンティ全体の検討が必要との認識を持つにいたった。

一九八七年九月三日、地方政府区画委員会は検討の開始をウィルトシャーカウンティ議会ならびに関係当事者に通知した。そのさい、選挙基数の二〇パーセント以内となるようにすることを勧告した。地方政府区画委員会はウィルトシャーカウンティ議会に選挙区改正のための原案 (draft) の提出を求めた。一九八八年二月一七日、ウィルトシャーカウンティ議会は一九八七年選挙人数と一九九二年予想選挙人数にもとづいて再編成案を作成し、地方政府区画委員会に提出した。それはチームズダウンバラーで選挙区を一つ増やす、他はそのままとする内容であった。ウィルトシャーカウンティ議会は減員には反対そして現状の大きな変更にも消極的であった。同案によれば、三一の選挙区で議員一人当たりの選挙人数の割合が平均の一〇パーセント以下になり（現行では一六選挙区）、二〇の選挙区で二〇パーセント以下になる（現行では二七選挙区）。

しかし、地方政府区画委員会はこのようなウィルトシャーカウンティ議会案は不十分であり、まだ多くの選挙区が平均より大きく逸脱しているとみなした。また、議員一人当たりの選挙人数は北ウィルトシャーと西ウィルトシャーで一九九二年にはさらに増加するであろうと予測した。加えて、地方政府区画委員会は人口に比べてウ

イルトシャーカウンティ議会の議員定数は多すぎると考えていたので、一議席増を内容とする同議会案には不満をもった。ウィルトシャーカウンティ議会案について関係当事者、住民からのコメントが求められ、四二のコメントが地方政府区画委員会に送られた。それらの中で、同議会案に対する修正案はチームズダウンバラ議会、西ウィルトシャー保守党および労働党南西地域本部<sup>(36)</sup>から提出された。チームズダウンバラ議会ならびに西ウィルトシャー保守党の修正案はそれぞれ若干の改善内容を含んでいたが、格差是正にまではいたらなかった。これに対して、労働党南西地域本部案は議員数を六八に削減し、選挙区間の平等化をはかるといったものだった<sup>(37)</sup>。地方政府区画委員会は労働党南西地域本部案を評価し、同案を地方政府区画委員会案の基礎とすることに決定した。一九九〇年一月一二日、地方政府区画委員会案が発表され、ウィルトシャーカウンティ議会ならびに五つのディストリクト議会に通知された。また、同案は地方新聞にも発表され、一九九〇年三月九日までにコメントを提出するよう求めた。

地方政府区画委員会案に対して多くのコメントがこの期間内に寄せられた。ウィルトシャーカウンティ議会、北ウィルトシャー保守党、北ウィルトシャー自民党などからそれぞれコメントが出された。ウィルトシャーカウンティ議会からは六九選挙区案、つまり前案より七議席削減する案が提出された。他のコメントでは六八選挙区案には賛成しつつも、選挙区の名称とか境界の部分的変更が要請されていた。地方政府区画委員会は同年七月「ウィルトシャーカウンティ議会の六九選挙区案をはじめ、他のコメントも検討に値するが、しかし、それらの採択は手続き的にさらに時間がかかり、一九九三年五月に予定されているウィルトシャーカウンティ議会選挙に間に合わない恐れがある。カウンティ議会選挙区の現状は選挙区の平等性からは著しく問題적이다。地方政府

区画委員会案は大きな改善になりうる。したがって、今回は区画委員会が提示した案をそのまま最終案とする」と決定した。<sup>(38)</sup>

地方政府区画委員会の最終案は内務大臣に提出された。再度、六週間のコメント期間が設けられた。この期間内にウィルトシャーカウンティ議会も意見を内務大臣に提出することができる。同議会では区画委員会案に不満をもつ議員がおり、対応を協議したものの、結局、区画委員会案を受け入れることにした。このようにして、ウィルトシャーカウンティ議会選挙区再編成案は最終的に確定した。一九九三年五月六日、新しい選挙区のもとでウィルトシャーカウンティ議会選挙が実施された。全国的な保守党退潮傾向の中で、ウィルトシャーカウンティ議会選挙でも自民党が大躍進して第一党となり、保守党は大幅な議席減となった。<sup>(39)</sup>

##### 五 むすびにかえて——問題点と展望——

これまで選挙区画委員会の活動を中心にイギリスの選挙区再編成を検討してきた。イギリスの選挙区画委員会は常設の中立的な第三者機関であるが、基本的には勧告機関であり、強制権限を有しない。区画委員会案は最終的には内務大臣によって受理され、そして議会を通過しなければならぬ。選挙区境界の変更は議員の政治生命、さらには政党の盛衰に影響するので、いかに中立的第三者機関の作業であるとしても政争や党利党略にまきこまれることは避けられない。すでに言及したように、第二回全体調査の最終報告の取り扱いをめぐる、一九六九年当時の労働党政権の対応がその例といえよう。また、報告書作成過程で開催される地方公聴会とかコメント提出期間にも激しい論議や異議が続出し、政党勢力も自党に有利な線引きになるよう論陣を張る。選挙区画委員会案

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

が決して無条件に絶対的に受け入れられているわけではない。選挙区画委員会はこうした政党の駆け引きや地元との対応のなかで政治的中立性と公平性を維持しながら、再編成作業を行っているのである。このような選挙区画委員会の活動は第四定期全体調査が進行中の現在、すでにイギリスでは定着しているともいえるが、そこにはいくつかの問題点があることも指摘しなければならない。<sup>(40)</sup>

第一は再編成の基準の問題である。ミルトンキーンズ選挙区分割の事例でも指摘したように、当初、選挙区画委員会は選挙人数の平等化原則にたつて東西分割案を提示したが、地元や政党勢力の強い反対の中で、結局、譲歩して南北分割案に修正した。その結果、当初案よりも格差の大きい南北分割案が採用されることになった。基準の観点からは、地元感情とか社会経済的一体性確保に配慮して平等化を犠牲にしたともいえよう。平等化原則かそれとも地域感情とか社会経済的一体性重視かは、この例にかぎらず区画委員会が地方公聴会で必ず直面する深刻な論争点である。選挙区画委員会は平等化原則を掲げつつも、それに固執することなく当事者たちの了解が得られるような決着をめざす。それは選挙区人口の平等化を絶対的に追求するアメリカのやり方とは異なるところである。このようなイギリス流の方式はアメリカ流の方式によって生じる政治的紛争を回避することにはなるが、その反面で基準の適用にあまいさを残すことにもなっている。選挙基数からの逸脱がカウンティごとに異なるのである。

第二は格差の残存の問題である。イギリスにはイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの四つの選挙区画委員会が設置され、それぞれがその管轄内の選挙区画の再編成を行なう。しかし、これら四つの区画委員会間の相互調整とか協議はほとんどなされていない。そのため、イギリス全体としては著しい不均衡



が残る結果となっている。一九九一年選挙人統計では、最小選挙区はスコットランド北部の島、ウェスタン島で選挙人数二二、七九四人、他方、最大選挙区はイングランド南部の島、ワイト島で選挙人数九九、八三八人であり、両者の格差は四・三八倍にも達している。このような事態になっていることには当然事情がある。スコットランドには人口の少ない島が多いこと、また山岳地帯もあり、単純に選挙人数だけで選挙区画を設定しにくいことが指摘できよう。さらに、もともとスコットランドは人口に比べて多数の議席が配分されているという経緯もある。伝統的にスコットランドとウェールズは過剰代表、イングランドは過少代表という状態が続いている。しかし、政治的事情から、スコットランドとウェールズの議員数を削減することはきわめてむずかしい。このような格差の是正は各選挙区画委員会が関与する事項ではなく、むしろ下院で検討すべきことである。しかし、現在にいたるまでは是正されるにいたっていない。

第三に、第二の問題とも関連するが、議員定数の増加傾向が指摘される。各選挙区画委員会間の格差の拡大を是正するひとつの方法として、過少代表状態の続くイングランドにおいて議員数を増やす措置が定期全体調査のつど行なわれてきた。そのため、議員数の増加が続いている。すなわち、一九五〇年議員定数は六二五（うちイングランド五〇六）であったが、第一回定期再編成のさいに六三〇に増員、第二回定期再編成のさいに六三五に増員そして第三回定期再編成のさいに六五〇（うちイングランド五二三）に増員されている。一九九〇年のミルトンキーンズ選挙区分割の結果、一議席増えて定数六五一（うちイングランド五二四）となっている。しかし、このやり方をいつまでも続けることができないことはいままでもない。イギリス全体での根本的な議員定数の見直しが求められているのである。

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

第四の選挙区画委員会の現状の問題点は最終報告書までの作業に時間がかかりすぎることそして決定が遅いことである。このことは基準年の選挙人統計が古くなってしまい、その後の人口変動に適応できない選挙区をつくりだしている。前回の一九八三年定期再編成がそのよい例である。選挙区画委員会は一九七六年に作業を開始し、七年後の一九八三年に最終報告書を提出した。このときの基準となる統計資料は一九七六年の選挙人統計であり、七年後にはすでにかなり実情にそぐわなくなっていた。こうした批判に対して、選挙区画委員会は地方公聴会の開催に時間がかかるので、それがなければもっと迅速に作業を進めることができると答えている。<sup>(41)</sup>とはいえ、区画委員会としても遅延の問題性を自覚しており、定期全体調査の本格化とともにスタッフの増員をはかり、作業の迅速化に努めている。

第五に言及しておきたいのは、地方議会選挙区の再編成である。すでに指摘したように、下院選挙区の場合と異なり、再編成は内務大臣のオーダーで確定し、議会の議決は要求されない。また、異論が出た場合、公聴会を開催するという規定はあるが、実際にほとんど開催されていない。地方政府区画委員会によれば、地方議会選挙区の変更については選挙民の関心が低く、公聴会開催の要望も少ないためとされる。しかし、下院選挙区の再編成手続きと比較すると、地方議会選挙区の再編成では選挙民の意見や要望が十分に伝えられていないのではないかとという印象が残る。

では、こうした問題点を有する選挙区再編成方式は関係当事者の間ではどのように評価されているのであろうか。まず、労働党は戦後選挙区再編成のたびに有利な選挙区を失ってきたといわれるが、労働党選挙区再編成担当責任者のガードナー氏は選挙区画委員会の活動を肯定的に評価している。同氏は選挙区画委員会は公聴会など

で自分たちの主張をよく聞いてくれるし、修正案はしばしば改善された内容となっている、基本的には区画委員会を信頼しているとし、ときに結果について不満はあるが、最終報告書を受け入れ、議会段階で異論を反対することはしないと述べている。<sup>(42)</sup> 労働党としては区画委員会最終報告書を議会段階で変更したり、それに反対したりすることは、区画委員会の活動自体を否定することになりかねず、危険だと考えている。また、現行の小選挙区制下の選挙でもっとも不利な結果となっている自由民主党の政策局長ダンカン・ブラック氏 (Duncan Brack) は、党としては小選挙区制に代えて比例代表制の導入を主張しているが、現行制度下において選挙区画委員会は必要であり、そして現委員会を信頼していると述べている。同氏は「自由民主党も労働党ほどではないにせよ、過去の選挙区再編成によって有利な選挙区を失ったことはある。それは不運であったが、しかし、不正ではなかった」としている。<sup>(43)</sup> さらに、世論調査の専門家で選挙分析でも著名なロバート・ウォーラー氏 (Robert Waller) は「選挙区画委員会は政治的に中立で独立した機関であるが、実質的には専門的な公務員が作業を行い、原案を作成している。その公平性は信頼できる。結果的にある政党に有利、別の政党に不利になり、かつまた地域にも影響を及ぼすので、論争になる。しかし、イギリスのやり方ではアメリカのような混乱は生じておらず、完全ではないが、よりましな制度といえる」と述べている。<sup>(44)</sup>

イギリスにおいて選挙区画委員会を中心にして議員定数再配分・選挙区再編成を行なう方式は、前述したような問題点を残しつつも、政党関係者や専門家の間でも基本的に支持されている。また、選挙区画委員会の最終報告書も論議をよびつつも、最終的には議会で議決され、実施されてきている。そこには、本稿の冒頭でも述べたように、「一票の価値の平等」原則を実現する努力そして人民による代表者選任の機会としての選挙の基本ル

ルを守る努力が払われている。それは民主政治の原則とルールを守り、維持する努力にほかならない。定期的な議員定数再配分・選挙区再編成制度を今後確立していかなければならないわが国において、イギリスの方式はその問題点をも含めて参考にすべきところが少なくないといえよう。

- (1) 調査結果の分析の一部として、拙稿「選挙区再編成の政治過程——アメリカ連邦下院選挙区を中心に——」、『公共選挙の研究』第二〇号（一九九二年二月）、六五—七五ページを参照。
- (2) アメリカの選挙区再編成については数多くの文献があるが、最近刊行されまとまったものとして、David Butler and Bruce Cain, *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives* (Macmillan, 1992) を参照。なお、日本語の文献としては、渡辺重範編著『選挙と議席配分の制度』（成文堂、一九八九年）、三七—八七ページならびにリチャード・ニィミ著（森脇俊雅訳）「アメリカ合衆国定数再配分・選挙区再編成小史」、『法と政治』四二巻四号（一九九一年二月）、一一五—一二六ページを参照。
- (3) これらの基準について詳しくは、Butler and Cain, *op. cit.*, pp. 65-90を参照。
- (4) ゲリマンダリングとはなにかについては、ニィミ前掲論文を参照。より詳しくは、Bruce Cain, *The Reapportionment Puzzle* (University of California Press, 1984), pp. 147-178を参照。
- (5) *Congressional Quarterly Inc., State Politics and Redistricting* (Congressional Quarterly, 1982) を参照。
- (6) イギリスの議席再配分・選挙区再編成制度についての日本語の文献としては、吉田善明『選挙制度改革の理論』（有斐閣、一九七九年）、とくに「第六章 第三者機関による選挙区画の構想——イギリスにおける選挙区画委員会の構成と役割——」、梅津實「イギリスデモクラシーのシレンマと選挙改革」、岡本清一先生傘寿記念『デモクラシーの思想と現実』（法律文化社、一九八五年）所収、三好陽「イギリス下院の議席再配分制度」、『議会政治研究』No. 14（一九九〇年六月）、菅原泰治「諸外国における選挙区画改正のための第三者機関について（一）」、『選挙区画改正のための第三者機関について（一）」、『選挙』四一巻一号（一九九二年一月）などがある。
- (7) イギリスの地方議会選挙区再編成制度についての日本語の文献は少ないが、制度の紹介としては、山口祥義「諸外国

の地方選挙制度(一)——イギリス——」、『選挙』四五巻二号(一九九二年二月)がある。

- (8) イギリス選挙制度の発展ならびに選挙区再編成制度の確立については、中村英勝『イギリス議会史』(有斐閣、一九七七年)、とくに二〇二—二一八ページ、K・R・マッケンジー著福田三郎訳『イギリス議会——その歴史的考察——』(敬文堂、一九七七年)、とくに二〇二—二二二ページを、David Butler, *Electoral System in Britain Since 1918* (Oxford University Press, 1963), pp. 213-220を参照。また、イギリス選挙制度の理念および制度については Andrew Reeve and Alan Ware, *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction* (Routledge, 1992) を参照。
- (9) イギリスにおける選挙区画委員会の設立とその経過については、David Butler, "Redistribution of Seats", *Public Administration*, Vol. 33 (Summer 1955), pp. 125-147 を、H. F. Rawlings, *Law and The Electoral System* (Sweet and Maxwell, 1988) pp. 15-24を参照。
- (10) 一九四八年選挙区再編成については、Butler, *op. cit.*, pp. 125-127. を参照。
- (11) 一九五五年選挙区再編成については、Butler, *op. cit.*, pp. 125-127. を参照。
- (12) 一九六九—七〇年における定期選挙区再編成をめぐる紛糾については、吉田善明、前掲書一四七—一四九ページおよび Geoffrey Alderman, *British Elections: Myth and Reality* (B. T. Baford, 1978), pp. 58-63 を参照。
- (13) 当時のウィルソン政権は選挙区画委員会案がそのまま実施されることに強い危惧をもち、なんとか実施を延期させた。その模様はウィルソン内閣の閣僚を歴任したリチャード・クロスマンの日記に描かれている。Richard Crossman, *The Diaries of A Cabinet Minister* Vol. 3 (Macmillan and Cape, 1977), pp. 506-507, pp. 515-516, pp. 530-531, p. 552, pp. 558-559, p. 582, pp. 587-588 を、pp. 591-592.
- (14) 一九八三年選挙区再編成については、三好陽、前掲論文、Robert Waller, "The 1983 Boundary Commissions: Policies and Effects," *Electoral Studies*, Vol. 3, No. 2 (1983), pp. 197-206 を、Ivor Crewe, "The Partisan Impact of the Boundary Revisions," *The BBC/ITN Guide to the New Parliamentary Constituencies* (Parliamentary Research Services, 1983), pp. 1-14. を参照。

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

- (15) この点については、Waller, *op. cit.*, pp. 189-200. を参照。
- (16) バトラーは、確かにこれまでの四回の選挙区再編成は労働党に不利な結果をもたらしたが、しかし、保守党の有利はその後の労働党地域選挙民の移動により侵食されてきたと主張している。David Butler, "The Redrawing of Parliamentary Boundaries in Britain," Pippa Norris, Ivor Crewe, David Butler and David Broughton eds., *British Elections and Parties Yearbook* (Harvester, Wheatsheaf 1992), pp. 10-11.
- (17) これは Dick Leonard, *Elections in Britain Today* (Macmillan, 1991), p. 29 における推定にもとづく。
- (18) 現行の選挙区画委員会の役割と手続きについては、Parliamentary Boundary Commission for England, *The Review of Parliamentary Constituencies 1991* を参照。
- (19) イングランド選挙区画委員会事務局長マクレオド氏との一九九二年九月一八日のインタビュー。
- (20) イギリスにおける議員定数再配分・選挙区再編成に詳しいバトラーは、一九五五年論文ですでに内務大臣が選挙区画委員会の最終報告書に手を加えることが許されるのは、重大な違法性がある場合かミスピリの是正程度であると述べている。Butler, *op. cit.* p. 138.
- (21) 地方公聴会の手続きなどについては、Parliamentary Boundary Commission for England 発行の *The Procedure at Local Inquiries* (1992) を参照。
- (22) これら以外の考慮すべき基準として、(a) 検討中の地域に配分される選挙区の数、(b) 選挙人数の間の格差の最小化、(c) 飛び地をつくらない、(d) できるかぎり現行の選挙区を変えない、(e) ディストリクトの境界に沿った選挙区の作成、(f) ディストリクトの間で選挙区を分断しない、(g) 選挙区間でディストリクトを分断しない、(h) タウンの分割を避ける、(i) 地域的結びつきに配慮する、(j) 地理的特徴の尊重があげられる。
- (23) マクレオド氏との一九九二年九月一八日のインタビュー。
- (24) 同上。
- (25) ミルトンキーンズ選挙区分割の経過については、一九九〇年四月二日発行のミルトンキーンズに関する *Boundary*

*Commission for England Report* を参照。なお、ミルトンキーンズバラ議会会の行政担当アシスタント・ディレクター、ジョン・マフィット氏 (John Moffitt) から、分割の事情とか経過について一九九二年九月一〇日インタビューした。

(26) ミルトンキーンズ選挙区分割については、一九九二年四月総選挙のさい、日本の新聞にもとりあげられたことがある。『朝日新聞』一九九二年四月二日(朝刊)参照。

(27) 公聴会の議論内容については、議事録 *Boundary Commission for England, Minutes of Proceedings at a Public Inquiry held at Civic Office, 1 Saxon Gate East, Milton Keynes* を参照。

(28) 労働党の対応については、分割後ミルトンキーンズ南西選挙区から立候補したケビン・ウィルソン氏 (Kevin Wilson) から一九九二年九月二二日のインタビューで聴取した。

(29) ウィルトシャーカウンティの選挙区再編成の経過については、同カウンティ議会のコミッティマネージャー、チャールズ・ゲイル氏 (Charles Gale) より一九九二年九月二三日聴取した。

(30) 労働党の対応については、労働党南西地域本部責任者のグラハム・マヌエル氏 (Graham Manuel) より一九九三年三月三日聴取した。

(31) 公聴会の模様については、議事録 *Boundary Commission for England, Minutes of Proceedings at a Public Inquiry held at the Council Chamber, County Hall, Trowbridge* を参照。

(32) 地方政府区画委員会の役割とか手続きについては、同委員会発行の *People and Places: Local Government Boundary Commission for England Report No. 550* および *Local Government Boundary Commission for England Final Report 1971-1992* が参考になる。なお、一九九二年一〇月一日地方政府区画委員会は改組され、地方政府委員会 (Local Government Commission) となった。従来と同様に地方政府の区域および地方議会選挙区の再編成については同委員会が扱うことになった。改組の意図とか地方政府委員会の目的については、一九九二年七月に環境省が発行した *Policy Guidance to the Local Government Commission for England* を参照。

(33) 一九九二年九月一日地方政府区画委員会事務局長コンプトン氏とのインタビュー。

イギリスの議員定数再配分・選挙区再編成

- (34) 同上。
- (35) ウィルトシャーカウンティ議会選挙区の再編成については、*Local Government Boundary Commission for England Report No. 881* を参照。なお、ウィルトシャーカウンティ議会のチャールズ・ゲイル氏からも一九九二年九月二三日聴取した。
- (36) 労働党はイングランドに九つの地域本部制をひいており、ウィルトシャーなどを含む南西地域を管轄する南西地域本部はブリストルにある。なお、ウィルトシャーカウンティ議会選挙区再編成についての労働党の対応については、一九九三年三月三日にグラハム・マヌエル氏から聴取した。
- (37) ウィルトシャーカウンティ議会は保守党三八議席、自由民主党一九議席、労働党一五議席、無所属二議席と保守党が優位であった。ウィルトシャーカウンティ議会の労働党議員は減員には消極的であったが、労働党南西本部は減員は保守党の勢力減になり、労働党の相対的有利をもたらすと判断し、七名減員を提案した。
- (38) *Local Government Boundary Commission for England Report No. 881*.
- (39) すなわち、選挙前には定数七五議席中、保守党三八、自民党一九、労働党一五、無所属二であったが、選挙結果は定数六八議席中、自民党三三、保守党一八、労働党一七となった。
- (40) 選挙区画委員会の現状批判としては、Norris, Crewe, Butler and Broughton eds. *op. cit.*, pp. 7-10 および R. L. Borthwick and J. E. Spence, *British Politics in Perspective* (Leicester University Press, 1984), pp. 28-35. を参照。
- (41) 一九九二年九月一八日のマクレオド氏とのインタビュー。
- (42) 一九九三年三月三日のガードナー氏とのインタビュー。
- (43) 一九九二年九月二二日のブラック氏とのインタビュー。
- (44) 一九九二年九月一七日のウォーラー氏とのインタビュー。

〔追記〕 本論文の基礎となった調査研究の実施にあたっては、財団法人松下国際財団から研究助成を受けた。