

〔論 説〕

イギリスにおける選挙訴訟

三 枝 昌 幸

はじめに

- 1 選挙訴訟の制度
- 2 選挙訴訟の事例
- 3 選挙訴訟の改革論

おわりに

はじめに

代表民主制を採用する国家において、選挙は国民の代表者を選出するという最も重要な手続である。そして、選挙で国民の意思が表明された以上、その結果は当然尊重されなければならない。しかしながら、このことは選挙の清廉性 (integrity) が確保され、民意が選挙結果に正しく反映されている場合に限る。そこで、選挙の清廉性が確保されていたかを確認し、そうでない場合に選挙結果を覆す仕組みが必要になる。現代の民主制国家の多くでこの役割を担っているのは裁判所である。

この点、「議会制の母国」と称されるイギリス (United Kingdom) では、選挙結果を争う仕組みとして選挙裁判所による選挙訴訟 (election petition) の制度がある。ところで、イギリスの選挙訴訟については日本でも既に優れた先行研究が存在する⁽¹⁾。もっとも、先行研究の多くは選挙訴訟という制度の概要を紹介するものが多く、具体的な選挙訴訟の事例をほとんど扱っていない。このため、制度の実態面については未解明な部分が多い。また、先行研究の多くは日本の選挙で生じる腐敗行為への対処方法を検討することを主たる目的としており、そのための参考になる制度としてイギリスの選挙訴訟に注目している。すなわち、腐敗行為防止という視点から選挙訴訟を分析しているのである。しかしながら、20世紀以降のイギリスでは腐敗行為を理由とする選挙訴訟はほとんど見られず、むしろそれ以外の理由に基づく選挙訴訟が主流となっている。このため、腐敗行為防止という視点のみではイギリスの選挙訴訟の全体像を十分に理解できない。さらに、先行研究の多くは1990年代前半に記されており、それ以降の選挙訴訟の展開については当然のことながら扱われていない。以上のように、イギリスの選挙訴訟については現在でも未解明な部分が少なくないのである⁽²⁾。

(1) 堀江湛＝櫻本正樹「イギリスにおける選挙裁判の制度」選挙研究6号(1991年)20頁以下、櫻本正樹「政治腐敗の根絶と選挙裁判の促進——イギリスにおける選挙争訟の比較法的分析」堀江湛編『政治改革と選挙制度』(芦書房、1993年)269頁以下、前田英昭『政治腐敗防止法を考える——イギリスの教訓と日本の課題』(信山社、1993年)36-45頁、川口英俊「英国腐敗防止法と選挙裁判制度」洗足論叢22号(1993年)127頁以下など。

そこで本稿は、イギリスにおける選挙訴訟の実態を解明するために、主に第二次世界大戦以降の具体的な選挙訴訟の事例を分析する。また、日本の先行研究はイギリスの選挙訴訟制度を好意的に評価するものが多いが、21世紀以降のイギリスでは選挙訴訟制度の問題点を指摘してその改革を求める議論が少なからず登場している。そこで、近年のイギリスにおける選挙訴訟の改革論を分析し、選挙訴訟制度の問題点と改革の方向性についても明らかにする。

本稿は、最初にイギリスの選挙訴訟制度が成立するまでの歴史と現行制度の概要を確認し、次に第二次世界大戦以降の選挙訴訟の事例を裁判所の判決に即して検討していく。その上で、近年の選挙訴訟の改革論を取り上げる。なお、本稿は議会選挙（庶民院議員選挙）に関する選挙訴訟を中心に扱うが、必要に応じて地方選挙に関する選挙訴訟の制度や事例にも触れる。

1 選挙訴訟の制度

以下では、現在の選挙訴訟制度が成立するまでの簡単な歴史と現行制度の概要を確認する。

(1) 現行制度に至るまで

選挙結果に対する異議申立ては1318年には既に行われており⁽³⁾、その歴史は古い。もっとも、選挙結果を争う方法は多様であり、初期の頃は国王への請願という方法が用いられ、やがて裁判所が利用されるようになった。さらに、これらと並んで議会の庶民院でも選挙結果の異議申立てが扱われるようになる⁽⁴⁾。

庶民院は16世紀後半になると組織自律権を根拠として選挙結果に対する異議申立ての管轄権を主張したが、ここで裁判所と庶民院の間で管轄権を巡る争いが生じた。この争いは最終的には庶民院の勝利に終わり、17世紀中には庶民院が選挙問題を決定する唯一の権限を有すると見なされるようになった⁽⁵⁾。庶民院での審理方法も多様であったが、次第にこの問題を専門に扱う特別委員会を設置して審理する方法が定着していった。ところが、政党組織が発達するに連れて審理が党派的な対立の影響を受けるようになり、その仕組の限界が明らかになる⁽⁶⁾。19世紀前半には審理の公平性を確保するための改革や選挙で横行した腐敗行為に対処するための権限を付与する改革が行われ、特別委員会の強化が進め

(2) もっとも、選挙訴訟の実態があまり知られていないのはイギリスでも同様であり、選挙訴訟は「選挙法の陰にある」と言われる (C. Morris, *Parliamentary Elections, Representation and the Law* (Hart Publishing, 2012) p. 68)。

(3) *Ibid.*, p. 69. もっとも、選挙結果の異議申立てが増加するのはエリザベス女王の時代になってからである。この時代、議員を選出することを認められた多数のバラ (boroughs) が設立されており、同時に、議員はより権威のある存在で「より人気のある (sought-after) 地位」となった。結果として、選挙結果への異議申立てが増加したのである (*ibid.*, pp. 69-70)。

(4) *Ibid.*, pp. 73-76.

(5) *Ibid.*, pp. 76-80. See also, A. W. Bradley, K. D. Ewing & C. J. S. Knight, *Constitutional & Administrative Law* (17th ed., Pearson, 2018) p. 166.

(6) Morris, *ibid.*, pp. 80-82.

られたものの、抜本的な改革が求められていた⁽⁷⁾。

最終的な改革は1868年議会選挙法（Parliamentary Elections Act 1868）の制定によってなされた。同法は選挙結果に対する異議申立ての管轄権を再び裁判所へと移したのである。同法の制定は長らく続いた庶民院の特権を消滅させることを意味したが、議会では大きな反対もなく成立した⁽⁸⁾。そして、この新たな制度が十分に機能することが認識されると、以降はそれをより強固にすることに関心が向けられ、例えば1872年には地方選挙にも同様の制度が採用され、1879年には議会選挙訴訟を担当する裁判官の数が1人から2人へ増加するなどしている。こうして選挙訴訟の基本的な仕組が完成し、これ以降100年以上に渡ってこの仕組が維持されている⁽⁹⁾。現行法である1983年国民代表法（Representation of the People Act 1983, 以下では「1983年法」とする）が定める選挙訴訟制度の多くは、19世紀後半に導入された仕組を継承している。

（2）現行制度の概要

イギリスの場合、議会選挙であれ地方選挙であれ、選挙結果を争う唯一の方法が選挙訴訟である（1983年法120条(1), 127条）。以下では現行制度について議会選挙訴訟を中心に概観するが、必要に応じて地方選挙訴訟の制度にも触れる。なお、選挙訴訟については、①イングランド及びウェールズ、②スコットランド、③北アイルランドでそれぞれ異なる制度が設けられているが、本稿では①を中心に扱う。

①選挙裁判所

議会選挙訴訟における「選挙裁判所」とは、「訴訟を指揮する裁判官」を意味する（1983年法202条(1)）。選挙訴訟を担当する裁判官は高等法院女王座部の中から2名が毎年輪番で選出される（1983年法123条(1), 1981年上級裁判所法（Senior Courts Act 1981）142条(1)）。選挙裁判所は高等法院の裁判官と同一の権限を有している（1983年法123条(2)）。これに対し、地方選挙訴訟における「選挙裁判所」とは、地方選挙訴訟のために1983年法に基づき構成される裁判所を意味する（1983年法202条(1)）。地方選挙訴訟を審理する者はコミッショナー（commissioner）と呼ばれ、法曹資格要件（judicial-appointment eligibility condition）を7年以上有する者の中から任命される（1983年法130条(2)）。任命は議会選挙訴訟のために選出された裁判官が行う（1983年法130条(3)）。地方選挙裁判所の権限は、議会選挙裁判所と同一である（1983年法130条(5)）。

②原告と被告

議会選挙訴訟を提起できる者は、①当該選挙の選挙人、②当該選挙で当選したと主張する者、③当該選挙の候補者であったと主張する者である（1983年法121条(1)）。被告は、選挙又は当選の効力が争われている者（当選者）であるが、選挙管理官（returning officer）の行為について訴訟が提起されている場合は選挙管理官が被告となる（1983年法

(7) *Ibid.*, pp. 82-83.

(8) *Ibid.*, pp. 83-85.

(9) *Ibid.*, pp. 85-86. See also, H. F. Rawlings, *Law and the Electoral Process* (Sweet & Maxwell, 1988) p. 221.

121条(2))。選挙訴訟は所定の方式で高等法院に提起する(1983年法121条(3))。なお、選挙訴訟を提起するには訴訟費用の担保として5000ポンドを超えない額を納めなければならない(1983年法136条(2)(a))。これに対し、地方選挙訴訟を提起できる者は、①当該選挙の4人以上の選挙人、②当該選挙の候補者であったと主張する者である(1983年法128条(1))。被告は当選の効力が争われている者(当選者)であるが、選挙管理官の行為が争われている場合は選挙管理官が被告となる(1983年法128条(2))。地方選挙の場合は2500ポンドを超えない額を訴訟費用の担保として納めなければならない(1983年法136条(2)(b))。

このように、イギリスの選挙訴訟は原告と被告の争いという民事訴訟の形態になっている。これは選挙訴訟が導入された時代に起因する。すなわち、1860年代は大衆政党が出現する以前の時代であり、選挙は候補者個人によって争われた。また、この時代は議席が個人の財産権に類似するものと理解されていた。これらの事情により、選挙訴訟が私益を争う民事訴訟の形態で整備されたのである⁽¹⁰⁾。

③出訴期間

議会選挙訴訟の出訴期間は、原則として当選報告が王室書記官長(Clerk of the Crown)に対してなされた日から21日以内である(1983年法122条(1))。ただし、金銭の支払いを伴う腐敗行為や違法行為が行われたことを申立てる選挙訴訟の場合は、金銭の支払日から28日以内が期限となる(1983年法122条(2)(3))。

④審理・判決・上訴

選挙訴訟の審理は公開の法廷で陪審なしで行われる。また、審理は結審に至るまで原則として継続して行われる(1983年法139条(1)(2))⁽¹¹⁾。選挙訴訟における証人は、たとえ自己に不利益となる場合であっても証言を拒否することができない(1983年法141条(1))。

審理が終わると、議会選挙訴訟の選挙裁判所は、被告が(或いは誰が)正当に当選したか、又は選挙が無効か否かについて決定する(1983年法144条(1))。そして、当該決定を直ちに庶民院議長に対し文書で証明(certify)しなければならない(1983年法144条(2))。なお、2人の裁判官で意見の相違がある場合、当選の効力が争われている者は正当に当選したと見なされる(1983年法144条(3)(a))。また、腐敗行為又は違法行為が争われている選挙訴訟の場合、選挙裁判所は、腐敗行為又は違法行為が行われたか否か、或いは腐敗行為又は違法行為が広範囲に渡って行われたか否かについて庶民院議長に報告しなければならない(1983年法144条(4))。これらの他、選挙裁判所は庶民院に提出すべきと考えるいかなる事項についても報告することができる(1983年法144条(5))。なお、腐敗行為又は違法行為に関する報告は公訴局長官(Director of Public Prosecutions)にも提出しなければならない(1983年法160条(3))。庶民院は、選挙裁判所の証明や報告を議長から受けると、それらを議事日誌(journals)に記録し、新しい選挙令状を発する

(10) Morris, *ibid.*, p. 92.

(11) 日本の先行研究は、この点がイギリスの選挙訴訟が迅速に行われている理由であると評価している(櫻本・前掲注(1) 297頁, 前田・前掲注(1) 41頁)。

ための指示 (direction) を行うなど必要な措置をとらなければならない (1983 年法 144 条(7))。

選挙裁判所の判決に対し上訴は認められない。ただし、1983 年法 146 条に基づき特別事件 (special case) として高等法院が審理した法律問題 (question of law) の判決に対しては、高等法院の許可を得た場合に限り、控訴院に上訴できる。この場合は控訴院判決が終局判決となる (1983 年法 157 条(1))。

⑤司法審査

地方選挙訴訟の判決が司法審査 (judicial review) の対象になることは確立されているが⁽¹²⁾、議会選挙訴訟についても同様であるかは長らく不明確であった。この点、高等法院は、2010 年の判決で司法審査が可能であると結論した⁽¹³⁾。高等法院は、1983 年法の諸規定を踏まえると、選挙裁判所は確かに高等法院と同一の権限を与えられているが、それは 1983 年法の定める範囲で行使できるに過ぎず、選挙裁判所の権限や管轄は限定されたものであるとする (paras. 31-32. 数字は判決のパラグラフ番号を示す。以下、同様)。とりわけ、法律問題に関する特別事件は選挙裁判所ではなく高等法院が扱うなどと定める規定 (1983 年法 146 条(1)(4)) の存在を踏まえると、法解釈の最終的な決定者は選挙裁判所ではないとする (para. 40)。また、選挙裁判所の判決は終局判決ではあるが、それが誤った法解釈に基づいている場合は異議申立てが可能であるとするのが議会の意図であるとする (para. 47)。そして、法律問題の決定権を選挙裁判所ではなく高等法院とすることは、議会の制定した法の意味を確定するのは通常裁判所 (高等法院など) であるという憲法原理とも適合するとする (paras. 51-52)。こうして、議会選挙訴訟の場合にも、選挙裁判所の誤った法解釈については高等法院による司法審査が肯定されたのである。

⑥刑事訴訟

腐敗行為又は違法行為は刑事訴訟の対象にもなる。この場合、公訴局長官が捜査し公訴を提起する (1983 年法 181 条(1))。ただし、選挙犯罪に関する公訴は違反行為が行われてから 1 年以内に提起しなければならない (1983 年法 176 条(1))。刑事訴訟で有罪とされた場合、刑罰が科せられることに加え、当選が無効とされたり、投票資格及び候補者資格が一定期間剥奪される (1983 年法 173 条)。

代表的な事案に Fiona Jones の事案がある。Jones (労働党) は 1997 年 5 月 1 日の議会選挙において Newark 選挙区で当選した。ところが、Jones は 1983 年法 82 条に違反したとして起訴された。同条は、1983 年法 81 条の定める選挙費用報告書を提出する際、候補者及びその選挙事務長 (election agent) による宣誓 (選挙費用報告が法に従って正確になされていると確信しているとの宣誓) が付されなければならないとし (1983 年法 82 条(1)(2))、故意で虚偽の宣誓をした場合は腐敗行為の罪になると定める (1983 年法 82 条(6))。本件では、Jones が㊦事務所の賃借料や㊧選挙人データベースの作成・使用に用いた費用

(12) *R v. Cripps, ex parte Muldoon and others* [1984] Q.B. 68 (DC). 本件では、地方選挙裁判所は下級裁判所であり司法審査が可能であると判断された。

(13) *R (on the application of Woolas) v. Parliamentary Election Court* [2010] EWHC 3169 (Admin); [2012] Q.B. 1.

を選挙費用報告書に記載しておらず、結果として宣誓も虚偽であるとして起訴された。

刑事法院 (Crown Court) は有罪判決を下し、結果として Jones の当選は無効とされた。しかし、上訴を受けた控訴院は刑事法院判決を破棄した⁽¹⁴⁾。控訴院は、法で規制される選挙費用とは、選挙という仕組と密接に関係し、候補者又は候補者の代理人によって支出される費用であって、当該候補者の利益 (当選) を促進することを主たる目的とするものとした⁽¹⁵⁾。そして、1983 年法 82 条 (6) で有罪とするには、①被告人が選挙費用報告書に関する宣誓をしたこと、②記載すべき支出が選挙費用報告書に記載されていなかったり、過少に記載されていたが故に、当該宣誓が虚偽だったこと、③被告人が当該宣誓を虚偽であると認識していたことが必要であるとした。とりわけ③が重要であり、選挙費用報告書に記載すべき支出を記載しなかったり、過少に記載したとしても、被告人がそのような選挙費用報告を正確なものであると正直な確信 (honest belief) をもって宣誓した場合は罪に問われないとする⁽¹⁶⁾。

これらを踏まえると、上記㉗に関して、問題とされた支出がそもそも選挙費用に該当するかが陪審によって適切に決定されたと言えるか疑問があり、仮に選挙費用に該当するとしても、被告人が当該支出を記載しなかったことに関して不正直 (dishonest) であったことを示す証拠がないとした⁽¹⁷⁾。また、㉘に関して、記載額が低すぎるのが問題視されたが、控訴院は記載した金額が宣誓を不正直なものとするほどに低すぎると被告人が認識していたことを示す証拠がないとした⁽¹⁸⁾。こうして刑事法院判決は覆された。

なお、控訴院判決を受けて Jones の議席が回復するのかが問題となった。この点、高等法院は、有罪判決が破棄されたならば、既に補欠選挙が実施され新しい当選者が決まっているのでない限り、議席が回復するとした⁽¹⁹⁾。本件では新たな選挙を実施する令状が発せられていなかったため、Jones の議席が回復した。その後、2000 年に 1983 年法 173 条が修正され、刑事訴訟で有罪となった場合でも、上訴の機会を保障するために、上訴が可能な期間中は議席が剥奪されないことになった (1983 年法 173 条 (4) (5))⁽²⁰⁾。

(3) 小括

選挙訴訟の基本的な仕組は 19 世紀後半に整備された。この点、R. Grist は、1868 年以降の歴史を通じてほとんど変わることのない選挙訴訟の特徴として以下の 4 点を指摘している⁽²¹⁾。第一に選挙訴訟は民事訴訟の形態をしている、第二に選挙訴訟には厳格な手続上の要件が存在する、第三に選挙訴訟では相当な費用支出 (訴訟費用の担保など) が要求される、第四に選挙訴訟は選挙裁判所という特別に構成され、かつ上訴の機会が制限された裁判所で決定される。

(14) *R v. Jones* [1999] 2 Cr. App. R. 253 (CA).

(15) *Ibid.*, p. 256.

(16) *Ibid.*, pp. 258-259. なお、当該確信が欠落していたことを証明するのは訴追側 (prosecution) である。

(17) *Ibid.*, pp. 261-262.

(18) *Ibid.*, p. 265.

(19) *Attorney General v. Jones* [1999] EWHC 837 (Admin); [2000] Q.B. 66.

(20) See, Bradley *et al.*, *supra* note 5, p. 168.

(21) R. Grist, "Challenging elections in the courts" [2015] P.L. 375, p. 377.

それでは、このような選挙訴訟制度の下で具体的にどのような事案が扱われているのか。この点を次に検討していく。

2 選挙訴訟の事例

選挙訴訟は「不当な選挙 (undue election)」又は「不当な当選報告 (undue return)」を争う制度であり (1983 年法 120 条(1))、具体的には 3 つの類型に区分される。すなわち、①候補者資格に関する争い、②腐敗行為又は違法行為に関する争い、③選挙管理事務の不正 (選挙法違反) に関する争いである。

(1) 候補者資格に関する争い

候補者資格を欠く者が当選した場合、選挙訴訟の対象となる。もっとも、現在では各種の制定法が候補者資格を明記しており、候補者資格を欠く者が立候補する事態はほとんど生じないため、この種の選挙訴訟が提起されることはあまりない。なお、議会選挙の候補者資格は、①年齢要件 (18 歳以上) と②国籍要件を満たした上で、③法の定める欠格事由に該当しない者に認められる⁽²²⁾。

候補者資格に関する最も代表的な事例が Bristol South East 選挙区の選挙訴訟である⁽²³⁾。同選挙区選出の庶民院議員であった Anthony Neil Wedgwood Benn (後の Tony Benn) は、1960 年 11 月 17 日に貴族である父親の死を受けてその爵位 (Viscount Stansgate) を相続した。しかし当時は、コモン・ローのルールにより、貴族には庶民院議員となる資格が認められていなかった。このため Benn は庶民院議員の資格を喪失し、1961 年 5 月 4 日に補欠選挙が実施された。Benn は候補者資格を欠いていたが立候補した。この点、イギリスでは立候補段階で候補者資格を満たすか否かの実質的審査が原則として行われなかったため、Benn の立候補も認められたのである。選挙の結果、Benn は 23275 票を獲得して当選した。次点候補者は 10231 票であったため、Benn の大勝であった。これに対し、次点候補者が選挙訴訟を提起した。

選挙裁判所は先例を踏まえ、爵位を相続したならば、貴族院に出席するための議会召集令状 (writ of summons) を受領したか否かに関わらず、議会選挙の候補者資格を失うとした⁽²⁴⁾。そして、Benn は 1960 年 11 月 17 日に爵位を相続したのであり、候補者資格を欠くとして当選は無効であるとした。次に選挙裁判所は、誰が正当に当選したかを判断している。本件選挙では Benn 以外の候補者は原告のみであったため、原告が正当に当選したかが問題となる。ここで適用されたのが「放棄された票 (votes thrown away)」の法理である。この法理は、ある候補者 (当選者) が候補者資格を欠いているという事実を選挙人が投票前に認識していた場合、選挙人がその候補者に投じた票は集計されず、その他の最多得票者 (次点候補者) が正当な当選者として宣言されるというものである。本件にお

(22) 議会選挙の候補者資格については、三枝昌幸「イギリスにおける候補者資格の拡大」千葉商大紀要 57 巻 2 号 (2019 年) 23 頁以下を参照。

(23) *In re Parliamentary Election for Bristol South East* [1964] 2 Q.B. 257.

(24) *Ibid.*, p. 288.

いて原告は、選挙区内の選挙人に対し文書の配布や地方新聞の広告、演説などを通じて Benn が候補者資格を欠いている事実を伝えており⁽²⁵⁾、選挙人は当該事実を認識していたと認定されている⁽²⁶⁾。結論として、原告が正当な当選者であると判断された。

以上のように、候補者資格を欠く者の当選は無効となり、また、誰が正当に当選したかを定めるための特殊な法理も存在している⁽²⁷⁾。ただし、1999年貴族院法 (House of Lords Act 1999) により、現在では貴族院に議席を持たない貴族であれば議会選挙の候補者資格が認められている。このため、本件と同様の選挙訴訟が今後生じる可能性は極めて低い。この他、本判決で適用された法理についても近年では賛否両論ある。この法理を支持する見解は、新たな選挙を実施しなくて済むため経費が浮くこと、無資格の候補者に投票した選挙人は自らの投票を放棄したものを見なしかることなどを理由としている。他方で、法律委員会 (Law Commission) は、候補者資格を欠く当選者への投票を放棄したものを見なすことや、再選挙を経ることなしにより人気の低い候補者 (次点候補者) を当選者として宣言することは、民主政の現代的理解や公正の考え方に反するとしている⁽²⁸⁾。そして、裁判所が選挙を無効にする権限を有していることを踏まえると、この法理は時代遅れで不要であるとしている⁽²⁹⁾。

なお、本件の他に第二次世界大戦以降の議会選挙訴訟で候補者資格を欠くことを理由に当選が無効とされた事例としては、Fermanagh and South Tyrone 選挙区の事例と Mid Ulster 選挙区の事例がある⁽³⁰⁾。いずれも1955年の判決であり、1870年財産没収法 (Forfeiture Act 1870) により大逆罪で有罪となった者の当選が無効とされている。

(2) 腐敗行為又は違法行為に関する争い

選挙で腐敗行為又は違法行為が行われた場合、選挙訴訟の対象となる。これには2つの種類がある。第一に、候補者又はその選挙運動員 (agents) が腐敗行為又は違法行為を行った場合であり、候補者の当選が無効となる (1983年法159条(1))。加えて、違法行為の場合は3年間、腐敗行為の場合は5年間、投票資格及び候補者資格が剥奪される (1983年法160条(4)(5))。第二に、一般的腐敗行為 (general corruption) と呼ばれる場合である。これは候補者の当選を目的として行われた腐敗行為又は違法行為が広範囲に渡り、それが選挙結果に影響を与えたと合理的に推定できる場合であり、やはり候補者の当選が無効となる (1983年法164条(1))。なお、選挙裁判所は、腐敗行為又は違法行為を認定しても刑罰を科す権限は持たず、当選無効や投票資格剥奪などの制裁を課すに止まる。

この種の選挙訴訟は19世紀までは多く見られたが、20世紀以降は激減している。実際、

(25) *Ibid.*, p. 268.

(26) *Ibid.*, p. 300.

(27) この法理は庶民院特別委員会が選挙請願を処理していた時代から利用されており、候補者資格を欠く事案に適用されてきた。1983年法157条(2)により、選挙裁判所は、庶民院特別委員会が運用していた「原理、慣行 (practice) 及びルール」を参照することが求められているため、同法理は現在でも有効であると考えられる。

(28) Law Commission, *Electoral Law: A Joint Consultation Paper LCCP 218* (2014) at [13.19]-[13.20].

(29) Law Commission, *Electoral Law: An Interim Report* (2016) at [13.12].

(30) See, I. White, *Parliamentary election petitions* (House of Commons Library, Briefing Paper no. 5751, 2015) p. 17.

議会選挙訴訟の場合は 1924 の判決を最後に半世紀以上この種の選挙訴訟が成功することはなかった。ところが、21 世紀に入り変化が見られる。

①候補者による違法行為

腐敗行為又は違法行為を理由とする選挙訴訟が再び注目されるきっかけとなったのが *Watkins v. Woolas* である。舞台となった Oldham East and Saddleworth 選挙区は、2001 年の国勢調査によると人口の 9% がアジア系、8.5% がイスラム教徒であるとされており、しかも同年には人種暴動 (race riots) が発生するなど人種間対立を抱えていた。こうした状況下において、2010 年 5 月 6 日の議会選挙で当選したのは P. Woolas (労働党) であった。次点候補者である R. E. Watkins (自民党) とは 103 票差だった。Watkins は、Woolas が 1983 年法 106 条 (1) に違反する違法行為を行ったとする選挙訴訟を提起した。同条は、何人も選挙結果に影響を与える目的で、候補者の「個人的な性格又は行為 (personal character or conduct)」に関し、虚偽の事実を陳述し又は公表することを違法行為として禁止している。ただし同条は、虚偽の事実を陳述し又は公表した者がその内容を真実であると信じるに足る合理的根拠を有しており、かつ、真実であると信じていたことを証明できれば免責されるとも定めている。

本件では 3 つの選挙文書の内容が争われた。第一の文書は、原告が選挙区に居住すると約束していたのに、その約束を破ったと指摘するものである。第二の文書は、原告がイスラエルへの武器販売をしないよう主張することで、過激派 (イスラム過激派) の支持を得ようとしていると主張するものである。また、同文書の最後では、原告の選挙費用の出所が不明確であるとした上で、原告がサウジアラビアの実業家である Sheikh Abdullah Ali Alhamrani のビジネス・アドバイザーを務めていることなどを指摘し、費用の出所が外国人からの献金 (違法) であることを示唆している。第三の文書は、選挙区内外の過激派が Woolas に対し暴力を振るったり殺害すると脅迫しているが、原告はそのような過激派の行為を非難していないと記していた。また、同文書の最後では第二文書と同様の内容を繰り返し、原告の選挙費用について批判している。

選挙裁判所は⁽³¹⁾、先例を踏まえ、候補者の個人的な性格又は行為に関する陳述と候補者の公的 (public) な性格又は行為に関する陳述とを区別し、しかも候補者の個人的な性格に関する陳述は同時に候補者の公的又は政治的な性格とも関係し得るとした (paras. 29-35)。このため、陳述の内容が候補者の公的性格に関するものであったとしても、それが同時に候補者の個人的性格に関する虚偽の内容となっていたならば、1983 年法 106 条により有罪となる。

そして、選挙文書の意味内容を確定する場合は選挙区における「通常かつ合理的な読み手」の視点で判断するべきとした上で (para. 61)、第一文書については、居住地の決定は原告のコントロールが可能な問題であり、そのような約束の違反をもって原告を信用に値しない人物であると非難することは原告の個人的な性格又は行為を攻撃するものであるとする (para. 109)。第二文書については、原告が選挙での優位性を得るために暴力を容認

(31) *Watkins v. Woolas* [2010] EWHC 2702 (QB).

していることを示唆するものであり、それは明らかに原告の個人的な性格又は行為に対する攻撃であるとする。この点、原告が選挙での勝利を目指している以上、文書の内容は原告の政治的行為とも関係しているが、それが原告の個人的性格の攻撃となっている以上は1983年法106条の責任を免れないとする (para. 82)。また、選挙費用の出所に関する記載は、原告が法に違反したとか、原告が選挙結果をカネで買おうと試みた Sheikh から献金を受けていると示唆するもので、それは原告の公的行為への攻撃であると同時に個人的な性格又は行為に対する攻撃であるとした (paras. 94-95)。第三文書についても、第二文書と同様に、原告が選挙での優位性を得るために暴力を容認していることを示唆するものであり、原告の政治的行為と関係してはいるが、同時に原告の個人的な性格又は行為に対する攻撃でもあるとする (para. 104)。また、選挙費用の出所に関する記載についても、第二文書と同様の結論を下している (para. 106)。さらに、原告がこれらの内容について真実であると信じるに足る合理的根拠を有し、かつ、真実であると信じていたかを検討し、選挙費用に関する記載を除き⁽³²⁾、いずれの文書についてもこれらを欠くと判断した。結論として、被告は違法行為の罪で有罪であり、1983年法159条に従い当選が無効とされた。

その後、Woolas は選挙裁判所が誤った法解釈をしたと主張して高等法院へ司法審査を申立てた。高等法院は⁽³³⁾、1983年法106条の解釈に際しては以下の5つの要素を考慮すべきとした。すなわち、①1983年法106条は刑事訴訟で有罪判決を受けた者に罰金を科す (1983年法169条) という刑事的性質を有する規定でもあるから、明確性 (certainty) が要求される (para. 83)。②過失による虚偽陳述も違法行為となる (para. 84)。③候補者だけでなく、何人も虚偽陳述は許されない (para. 85)。④本条の原型である1895年の法律に関連する先例を考慮すること。そして、先例を見ると、候補者の個人的な性格又は行為に関する虚偽陳述と候補者の公的 (政治的) な性格又は行為に関する虚偽陳述とを区別しなければならない (paras. 86-87)。⑤表現の自由を保障したヨーロッパ人権条約 (European Convention on Human Rights) 10条を考慮すること。この点、人権条約10条は表現者が虚偽であると知っていた表現や真実であると信じていない表現は候補者の公的性格に関するか個人的性格に関するかを問わず保護していないとする。そして、1983年法106条は候補者の個人的な性格に関する虚偽陳述のみを禁止するものあり、人権条約とも適合しているとする (para. 106)。

さらに、陳述を候補者の個人的性格に関するものと公的性格に関するものに区別することは議会の意図に沿っているとするが、陳述が個人的性格と公的性格の両方と同時に関係することはなく、どちらか一方とだけ関係するとした。この点で、選挙裁判所は先例の理解を誤ったとされる。こうして、裁判所は陳述が候補者の個人的性格に関するものか公的性格に関するものかを決定しなければならないとする (paras. 109-111)。この点、個人的性格に関する陳述の例として、家族、宗教、性行為 (sexual conduct)、ビジネス、財力 (finances) を挙げている (para. 112)。また、候補者の政治的地位に関する陳述が、それを超えて候補者の個人的な性格に関する陳述となる場合もあるとする。その例として候

(32) この記載については、被告が合理的根拠を欠いていたことに関して原告が証明責任 (legal burden) を果たしていないとした (para. 204)。

(33) *R(on the application of Woolas) v. Parliamentary Election Court* [2010] EWHC 3169 (Admin); [2012] Q.B. 1.

補者に対し腐敗していると非難する場合を挙げている。そこで述べられていることは候補者が個人的に不誠実であって、かつ、犯罪を行っているとの内容であり、それは候補者の個人的性格に関する陳述であるとする (para. 114)。

以上を踏まえて本文文書を見ると、第一文書については、候補者が選挙区で暮らすか否かは候補者の政治的地位に関する問題であり、その約束違反を非難することは候補者の政治的地位に関する信頼性を非難するものとする。そして、そのような言論を禁止することは政治的討論を弱めてしまうとする。このため、選挙裁判所の判断は間違っていたとする (paras. 117-119)。これに対し第二文書については、Watkins が政治的立場としての過激派の支持を求めているとの内容ではなく、暴力的行為（犯罪行為）を進んで容認しているとの内容であるとし、それは候補者の政治的な性格に関する陳述を超えて個人的な性格の陳述に至っているとする (para. 121)。同様に、第三文書も Watkins が暴力を振るうとの脅迫を非難しない人物であるとする内容で、それは候補者の個人的性格に関する陳述になっているとする (para. 122)。結局、3つの文書に対する選挙裁判所の判断の1つは覆されたが、他の2つは維持され、Woolas の当選無効の判断も維持された。

高等法院判決に対しては、将来の裁判所に事案処理のための指針を十分に提供していないとの批判が向けられている。すなわち、高等法院は虚偽陳述が個人的性格に関するものか公的性格に関するものかは明確に区別できるとしたが、その違いは程度問題であり、両者を明確に区別することは困難ではないかと指摘されている。そして、高等法院が両者を区別するための明確な指針を示していないことから、結局は将来の裁判所は陳述の内容を区別する際に事案の事実を詳細に分析する必要がある、大いに 'fact sensitive' な審査をせざるを得ないと指摘されている⁽³⁴⁾。

なお、本件と同様に議会選挙について 1983 年法 106 条違反を申立てる選挙訴訟はスコットランドでも生じているが、こちらでは同条の違反はなく正当に当選したと判断されている⁽³⁵⁾。しかしながら、21 世紀に入り、1983 年法 106 条違反の申立てが増加していることは注目される。

②広範囲に渡る腐敗行為（一般的腐敗行為）

2004 年の Birmingham City Council 選挙において、郵便投票 (postal voting) を悪用した腐敗行為が広範囲に渡って行われたと認定された。まず、当時の郵便投票の仕組みを簡単に見ておく。2000 年国民代表法により、郵便投票は申請すれば原則として誰でも利用可能となった。申請は選挙登録官 (registration officer) に対し選挙人が行い、申請にあたっては①申請者の氏名、②申請者が選挙人名簿登録されている住所、③投票用紙の送付を希望する住所（②と異なってもよい）を申請書に記入する。加えて、④申請者の署名も必要である。申請が認められると郵便投票者名簿に記載され、⑦投票用紙、④本人証明のための宣誓書（署名が必要）、⑤これらを返送するための封筒が③の住所に郵送される。

本件選挙で労働党は、同党への投票が増えると予想された郵便投票の活用を画策した。

(34) F. Hoar, "Public or Personal Character in Election Campaigns: A Review of the Implications of the Judgment in Watkins v Woolas" (2011) 74(4) Modern Law Review 607, pp. 614-615.

(35) *Timothy Morrison and others v. Alistair Carmichael MP and Alistair Buchan* [2015] ECIH 90.

その結果、郵便投票の利用率が大幅に向上し、Bordesley Green 区 (ward) と Aston 区 (それぞれ3議席) の当選者は全て労働党候補者が占めた⁽³⁶⁾。ところが、これら2つの選挙区において選挙訴訟が提起された。いずれの選挙訴訟も、労働党候補者やその選挙運動員が腐敗行為又は違法行為を行ったこと、選挙区内で労働党による組織的な腐敗行為 (一般的腐敗行為) が行われたことを申立てるものであった。

両選挙訴訟を一括して審理した選挙裁判所は⁽³⁷⁾、郵便投票を利用した多くの不正行為を認定している。例えば、Bordesley Green 区では、1600以上の郵便投票について、本人証明のための宣誓書の署名が郵便投票申請時になされた署名と異なっていること (別人による署名) が明らかにされた (para. 386)。また、本人の知らない間に郵便投票の申請がなされ、勝手に郵便投票が行われていた事例もあった。例えば、郵便投票を申請しなかった選挙人が投票所に行ったところ、本人の知らない間に郵便投票者名簿に記載されており、投票所で投票できないと告げられた事例がある (para. 397)。さらに、当選者の1人が郵便配達員から配達用バッグ (郵便投票用紙が入っていたと思われる) を回収していたことや、同じ当選者に郵便配達員が郵便投票用紙を手渡していたことが目撃されており、不正な方法で郵便投票用紙を入手していたことが明らかにされている (paras. 405-406)。これらの他にも様々な不正の証拠が示されている (paras. 386-413)。同様に、Aston 区でも郵便投票用紙を不正に入手し、正当な選挙人の名前を騙って記入していたことが明らかにされている。例えば、倉庫 (warehouse) において労働党候補者達が空白の投票用紙に記入したり、労働党候補者に対するものではない投票用紙を修正したり破棄する目的で投票用紙の検証をしていたとされる (para. 501)。

そして、Bordesley Green 区では、少なくとも1500票 (おそらく2000票以上) が不正な票であったとする。この点、当選者のうち最小得票者は3976票であったが、落選した候補者のうち最多得票者は3535票でその差は441票に過ぎず、不正が結果に影響を与えたことは明らかであるとする (paras. 419-420)。同様に、Aston 区でも1000票以上が不正な票であったとされ、最下位の当選者と最上位の落選者の差は514票であったから、不正が結果に影響を与えたとする (paras. 525-526)。そして、いずれの選挙区でも労働党候補者が不正に関与していたとされ、候補者本人及びその選挙運動員による腐敗行為及び違法行為が行われたこと、また、選挙区内で腐敗行為が広範囲に渡って行われたことが結論された。こうして、6名の労働党候補者全員の当選が無効とされた (paras. 430-431 and 530-531)⁽³⁸⁾。

なお、選挙裁判所は本件選挙区だけでなく、Birmingham 全体で労働党による郵便投票

(36) See, J. Stewart, "A Banana Republic? The Investigation into Electoral Fraud by the Birmingham Election Court" (2006) 59(4) Parliamentary Affairs 654, pp. 655-656.

(37) *Akhtar and others v. Jahan and others Iqbal and others v. Islam and others* [2005] All ER (D) 15 (Apr).

(38) ただし、Aston 区の労働党候補者1名については、控訴院での司法審査の結果、選挙裁判所の審理手続に問題があり公正な裁判を受ける機会が被告に与えられていなかったとされ、選挙裁判所の判断が覆されている (*R(on the application of Muhammad Afzal) v. Election Court and others* [2005] EWCA Civ 647)。また、Aston 区の選挙運動員1名 (選挙訴訟の被告ではない) が1983年法160条(1)により腐敗行為を行ったと報告されたが、適切な手続を経ずに報告書に記載されたとして、司法審査の結果、選挙裁判所の判断が覆されている (*R(on the application of Khan) v. Election Commissioner* [2005] EWHC 2365 (Admin)).

を利用した組織的な不正行為があったと指摘している。ただし、不正はBirminghamの労働党支部が行ったもので、労働党本部が不正行為を承認していた証拠はないとする(paras. 691-692)。

以上のように、21世紀を迎えても依然として選挙での不正、それも大規模で組織的な不正が行われている実態が明らかになった。本件は地方選挙の事案ではあるが、後に郵便投票の仕組みについて新たな立法がなされるなど⁽³⁹⁾、国政にまで影響を与えるものとなった。

(3) 選挙管理事務の不正（選挙法違反）に関する争い

選挙訴訟のうち最も多く見られるのが選挙管理事務における不正、すなわち選挙事務担当者が選挙に関する法（1983年法に限られない）に違反したことを理由とする訴訟である。もっとも、選挙管理事務における法の違反が認定されれば常に選挙が無効となるわけではない。この点、1983年法23条(3)は、いかなる議会選挙も、①選挙に関する法に実質的に従って実施され、かつ、②選挙事務担当者の職務上の義務に違反する作為又は不作為（act or omission）が選挙結果に影響を与えなかった場合、当該作為又は不作為を理由に選挙を無効としてはならないと規定しているのである。また、地方選挙についても1983年法48条(1)が同様の規定を設けている。

ここでの重要判決がMorgan判決である。本判決は地方選挙の事案であるが、その判例法理は議会選挙にも妥当すると考えられている。1973年4月12日に実施されたGreater London Council選挙のうちCroydon North-East選挙区では23691票が投じられたが、そのうち44票は投票所の事務担当者の不注意により1973年地方選挙（主要地域）規則（Local Elections (Principal Areas) Rules 1973）が定める公印（official mark）が付されていなかったため無効とされた。開票の結果、D. H. Simpson（労働党）が10340票を獲得し当選した。次点候補者であるG. E. Morgan（保守党）の得票は10329票であり、僅か11票差の当選であった。しかしながら、もしも無効とされた44票に公印が付されていたならば、選挙結果は逆転しMorganが7票差で当選したはずであった。そこでMorgan及び4人の選挙人は、Simpson及び選挙管理官を被告とする訴訟を提起した。原告は、公印が付されていない投票用紙を選挙人に交付したという点で本件選挙は法に従って実施されたとは言えず、しかもそのような「作為又は不作為」は選挙結果に影響を与えたと主張した。

高等法院は⁽⁴⁰⁾、選挙が実質的に法に従って実施されたならば、たとえ些細な法の違反が選挙結果に影響を与えたとしても、そのことは選挙を無効とするのに十分とは言えないとする。そして、公印が付されていない投票用紙が僅かな比率で存在することは、あらゆる選挙で生じやすい出来事であって些細な法違反に過ぎないとする。結論として、本件選挙は実質的に法に従って実施されており有効とされた。Morganらは上訴した。

(39) 2006年選挙管理法（Electoral Administration Act 2006）14条は、郵便投票を申請する際に選挙人が提出した署名及び生年月日を選挙登録管が記録すると定めた。そして、郵便投票を行う際に、本人証明のための宣誓書に代わって設けられた郵便投票申告書に選挙人が記載した署名及び生年月日とこれらの記録情報を照合することとした。

(40) *Morgan and others v. Simpson and another* [1974] Q.B. 344 (DC). 本件は1949年国民代表法126条（現在の1983年法146条）に基づき特別事件として扱われ、選挙裁判所ではなく高等法院で審理された。

控訴院は高等法院判決を覆し、選挙は無効であるとした⁽⁴¹⁾。指導的意見を記した Lord Denning M.R. は、地方選挙を無効にする場合を定めた 1949 年国民代表法 37 条(1)——1983 年法 48 条(1)とほぼ同一の規定——について、同条は消極的な規定の仕方、すなわち選挙を無効としてはならない場合を規定しているとする。しかしながら、選挙法の歴史に照らすと、同条は積極的な規定として、すなわち選挙を無効としなければならない場合を定めたものとして読むべきとする。この解釈に従うと、①選挙が実質的に法に従って実施されなかった場合、又は、②選挙事務担当者の作為又は不作為が選挙結果に影響を与えた場合、地方選挙は無効とされなければならないとする⁽⁴²⁾。

Lord Denning はこの解釈を示した上で、選挙の有効性に関する基準として以下の 3 つの命題を提示した⁽⁴³⁾。第一に、選挙が実質的に法に従っていたと言えないほど悪く (badly) 実施された場合、それが選挙結果に影響を与えたか否かに関わらず、選挙は無効である。第二に、選挙が実質的に法に従って実施された場合、投票における法違反や誤りがあったとしても、それが選挙結果に影響を与えなかったのであれば、選挙は無効ではない。第三に、選挙が実質的に法に従って実施されたにもかかわらず、投票における法違反や誤りが存在し、かつ、それが選挙結果に影響を与えたのであれば、選挙は無効である。結論として、本件では第三の命題が適用され、選挙は実質的に法に従って実施されたが、公印の付されていない 44 票は選挙結果に影響を与えたとして選挙を無効とした⁽⁴⁴⁾。Lord Denning が提示した 1949 年国民代表法 37 条の「積極的」な読み方について他の 2 人の裁判官は同調していないが⁽⁴⁵⁾、選挙事務担当者による法違反が選挙結果に影響を与えた場合は選挙を無効とするという点については全員一致の判断である。

ところで、本件では認定されなかったが、第一の命題の内容、すなわち選挙に関する法の「実質的」な違反が何を指すかについては、本判決における Stephenson L.J. の見解が一応の参考になる。Stephenson によれば、実質的に法に従った選挙とは、投票用紙 (ballot) による現実の選挙が存在し、かつ、議会が定めた手続からの実質的な逸脱が存在しないことである。そして、実質的な逸脱の具体例として、候補者でない者に投票するのを認める

(41) *Morgan and others v. Simpson and another* [1975] Q.B. 151 (CA).

(42) *Ibid.*, p. 161.

(43) *Ibid.*, p. 164.

(44) なお、やはり地方選挙に関する訴訟で公印が付されていなかったために 102 票が無効とされた事案では、選挙が実質的に法に従って実施されなかったことを理由に選挙無効の判決が下されたが (*Gunn and others v. Sharpe and others* [1974] Q.B. 808 (DC)), Lord Denning はその理由付けは間違っており、法の違反が選挙結果に影響を与えたことを理由に選挙を無効にすべきだったと述べている (*Morgan and others, ibid.*, p. 164)。

(45) また、B. Watt も Lord Denning の読み方を批判している。すなわち、Lord Denning の読み方では選挙管理事務における法違反が選挙結果に影響を与えたことが明らかでない場合は選挙を有効とすることになる。これに対し Watt は、選挙管理事務における法違反が生じた場合、それが選挙結果に影響を与えなかったことが証明されない限りは選挙を無効とするのが正確な法の理解であるとする (B. Watt, *UK Election Law: a critical examination* (Routledge, 2006) pp. 171-172)。さらに、そもそも選挙事務担当者が投票用紙に公印を付すのを忘れたことは決して些細な法違反ではなく、むしろ非常に深刻な違反であり、そのような認識を Lord Denning (控訴院判決) は欠いていると批判している (*ibid.*, p. 169)。Watt は本件に限らず、選挙訴訟における裁判所の姿勢は当選者と選挙事務担当者に余りに敬讓しすぎていると批判している (*ibid.*, p. 153)。

場合や、違法な根拠に基づき資格のある候補者の立候補を拒否する場合、相当な割合の選挙人から選挙権を剥奪する場合を挙げている⁽⁴⁶⁾。

なお、議会選挙でも 1997 年の Winchester 選挙区において同様の事案が生じている。本件は 2 票差で落選した候補者が、55 の投票用紙に公印が付されていなかったという法の違反を理由に提起した訴訟であり、選挙が無効とされている⁽⁴⁷⁾。

(4) 小括

第二次世界大戦以降も 3 つの類型全ての選挙訴訟が提起されており、当選を無効とする判決も僅かながら存在する。このことは 19 世紀後半に導入された選挙訴訟の仕組みが現代でも有効に機能していることを示している。

ところで、選挙訴訟の事例を分析すると、21 世紀に入り腐敗行為又は違法行為が再び出現しつつあるように見える。それらは 19 世紀に見られた買収や供応とは異なるものであるし、また、言うまでもなく新たな選挙犯罪がイギリス全土で横行しているわけでもない。しかしながら、選挙犯罪によって選挙の清廉性が害された事案が 1 世紀近い時間を経て復活したことは事実である。このため、イギリスでは腐敗行為が消滅したとする「コンセンサスはもはや成り立たない」と言える⁽⁴⁸⁾。

なお、腐敗行為又は違法行為を争う選挙訴訟の数は 20 世紀以降減少しているが、その理由の 1 つとして選挙訴訟の仕組み自体に原因があるとの指摘がなされている。すなわち、選挙訴訟が民事訴訟の形態をしており公訴局長官が主導的役割を果たさないこと、また、選挙訴訟は高額な費用を要するため現実的に選挙訴訟を提起できる主体が限られていることが指摘されている⁽⁴⁹⁾。このことは、選挙訴訟の仕組みが原因で腐敗行為又は違法行為が却って顕在化しづらくなっている可能性を示唆する。要するに、選挙訴訟制度には何らかの問題点が含まれているのである。そこで次に、選挙訴訟制度に関してどのような問題点が指摘され、それに対しどのような改革案が提示されているかを確認する。

3 選挙訴訟の改革論

選挙訴訟の改革は長らく議論されてこなかった。しかしながら、21 世紀に入り様々な改革案が示されている。その内容は多岐にわたるが、以下では多くの論者によって指摘される問題点と改革案を中心に検討していく。それらは、①出訴権者の拡大、②選挙訴訟の利便性の問題、③選挙訴訟手続の問題に大別できる。

(1) 出訴権者の拡大

多くの改革案で提案されているのが、選挙訴訟を提起できる主体を拡大することである。その理由は 2 つある。第一に、選挙訴訟は公益に関するものだから、選挙人や候補者とい

(46) Morgan and others, *supra* note 41, p. 168 (Stephenson L.J.).

(47) See, *The Times* (7 October 1997) p. 2; White, *supra* note 30, p. 17.

(48) Morris, *supra* note 2, p. 86.

(49) Rawlings, *supra* note 9, p. 226.

う個人だけに訴訟提起の資格を認めるのは適切でなく、公益に関わる主体にもその資格を認めるべきとする⁽⁵⁰⁾。第二に、選挙訴訟は高額な費用を要するため、個人だけに資格を限定すると、富裕な政党や団体から支援を受けられる個人以外は選挙訴訟を提起できないとする⁽⁵¹⁾。そこで、選挙訴訟を提起できる主体の拡大が提案される。例えば、C. Morris は、選挙委員会 (Electoral Commission) が選挙の清廉性を担うために様々な権限を有し重要な役割を担っていることや、特定の分野で公的機能を果たしている団体にはその機能を果たすために公訴権が認められるとした判例を踏まえ、選挙委員会にも同様の権限が与えられるべきとしている⁽⁵²⁾。また、Morris は、現実の選挙訴訟の多くが政党の支援を受けて提起されていることを踏まえ、政党の選挙訴訟における役割をより明確にし、訴訟当事者の資格を付与するべきとも主張している⁽⁵³⁾。さらに、同様の観点から、選挙管理官にも選挙訴訟を提起する権限を付与するべきとの提案もある⁽⁵⁴⁾。

以上のような提案の原型は1947年には既に見られる。すなわち、選挙法改革に関する委員会 (Committee on Electoral Law Reform) は、「選挙の清廉性は、特定の選挙区の選挙人だけではなく全体としての共同体に関係している」として選挙の公益性を指摘し、この故に国家が選挙訴訟に関与することが求められるとしたのである⁽⁵⁵⁾。この指摘は長らく注目されてこなかったが、近年それを具体化する傾向が見られると言える。注目すべきは、選挙訴訟は私益ではなく公益に関する訴訟であることが強く認識されるようになったことである。

(2) 利便性の問題

選挙訴訟が利用しづらいことも指摘され、改革案が提示されている。その内容も多岐に渡るが、最も多く指摘されているのは訴訟に要する費用の問題である。この点、議会選挙訴訟では訴訟費用の担保として5000ポンドを超えない額 (1983年法136条(2)(a)) が要求されており、その他の費用も含めれば選挙訴訟に要する費用は膨大な額になるとされる。そして、この高額な費用こそが選挙訴訟の数が少ない原因の1つとされているのである。そこで提案されるのが、訴訟費用の担保額の引き下げである。例えば、Morris は2012年の著書において、オーストラリアでは500オーストラリアドル (約240ポンド)、ニュージーランドでは1000ニュージーランドドル (約400ポンド) が訴訟費用の担保額であると指摘し、その金額は選挙訴訟を提起する際の障壁としてはイギリスの現行制度より低いものであり、他方で濫訴防止のためには十分な金額であると述べている⁽⁵⁶⁾。また、選挙訴訟

(50) Morris, *supra* note 2, pp. 92-94; Electoral Commission, *Challenging elections in the UK* (2012) at [43].

(51) Morris, *ibid.*, p. 98; Rawlings, *supra* note 9, pp. 226-227; Grist, *supra* note 21, p. 377; Electoral Commission, *ibid.*, at [123]. 高額な費用が選挙訴訟を提起する際の障壁になっているとの指摘は、1947年には既に見られる (Home Office, *Final Report of the Committee on Electoral Law Reform* (Cmd.7286, 1947) at [53]).

(52) Morris, *ibid.*, p. 97. なお、Morris が依拠している判例は、*R (on the application of Securiplan and others) v. Security Industry Authority* [2008] EWHC 1762 (Admin) である (*ibid.*, p. 96)。

(53) Morris, *ibid.*, p. 97.

(54) Law Commission, *supra* note 29, p. 185 (Recommendation 13-11).

(55) Home Office, *supra* note 51, at [54].

(56) Morris, *supra* note 2, p. 98.

では認められにくいとされる法律扶助 (legal aid) の利用を広く認めるべきと示唆している⁽⁵⁷⁾。

以上の他にも、どのような根拠に基づき選挙訴訟を提起できるかが法定されていないこと、出訴期間が原則 21 日では短すぎることで、選挙訴訟を提起するための手続が複雑過ぎることなど⁽⁵⁸⁾、利便性に関する多くの課題が指摘されている。

(3) 手続の問題

選挙訴訟の手続についても多くの指摘がなされている。例えば、上訴の機会を拡大すべきことが指摘されている。現行制度でも上訴は可能だが、それは法律問題について例外的な場合にのみ認められる。これは選挙訴訟の迅速化を目的としており、一応は合理的な理由がある。しかしながら、例えば選挙委員会は、選挙裁判所の判決について上訴を認めないことは様々な国際組織が示している選挙訴訟の指針と適合しないとし、また、被告が腐敗行為を犯したとして投票資格などが剥奪される場合ですら上訴の権利が認められないことは不公平であるとする。そこで、選挙裁判所の判決に対しても事実問題と法律問題の双方について完全なる上訴の権利を認めることが必要とする⁽⁵⁹⁾。

また、選挙委員会は、国際組織は 2ヶ月以内に選挙訴訟が解決されるべきと勧告しているが、イギリスの選挙訴訟はこの期限内に解決されていないと指摘し、現在よりも迅速な選挙訴訟が行われることが望ましいと指摘している⁽⁶⁰⁾。

さらに、些細な選挙管理上の法違反があった場合でも、現行制度ではそれを是正するために選挙訴訟を提起することが必要とされており、より容易に選挙管理上の誤りを修正する方法（裁判所への申立てなど）を設けるべきとも指摘されている⁽⁶¹⁾。

他にも、選挙犯罪を争う選挙訴訟の手続に関して議論がある。すなわち、腐敗行為又は違法行為を争う選挙訴訟の場合、その実態は刑事訴訟と類似するもので準刑事的 (quasi-criminal) な性質があるとされる。そこで、選挙訴訟の手続も、刑事訴訟における被告人と同様に、公正な裁判 (fair trial) を受ける権利を保障するべきと解されるのである⁽⁶²⁾。ところが、腐敗行為又は違法行為を認定した選挙裁判所の判決に対する司法審査の結果、選挙裁判所の審理手続に問題があり、公正な裁判を受ける機会が与えられていなかったと判断された事例が存在する⁽⁶³⁾。選挙委員会は、このことは現在の選挙訴訟制度が被告の権利に対し十分な保護を常に与えているわけではないことを示していると指摘する⁽⁶⁴⁾。たとえ刑罰でなくとも、選挙訴訟で有罪判決が下された場合は投票資格及び候補者資格が

(57) *Ibid.*, pp. 98-99.

(58) Electoral Commission, *supra* note 50, at [58], [68] and [76].

(59) *Ibid.*, at [194]-[195]. See also, Grist, *supra* note 21, p. 382.

(60) Electoral Commission, *ibid.*, at [173] and [178].

(61) Morris, *supra* note 2, p. 99; Grist, *supra* note 21, p. 381.

(62) 実際、選挙訴訟の手続には刑事訴訟と類似する部分も少なくない。とりわけ、選挙裁判所が腐敗行為又は違法行為で有罪か否かを判断するときは刑事訴訟と同様の証明の程度（合理的疑いを超える程度の証明）が求められている (Electoral Commission, *supra* note 50, at [198]-[199])。

(63) 選挙委員会が挙げているのは、Afzal 判決 (*supra* note 38) と Khan 判決 (*supra* note 38) である。

(64) Electoral Commission, *supra* note 50, at [204].

一定期間剥奪されるという強力な制裁が存在している。このため、腐敗行為又は違法行為を争う選挙訴訟の被告にも公正な裁判を受ける権利を保障することが求められている⁽⁶⁵⁾。この他、選挙訴訟で有罪が認定された後に改めて刑事訴訟が提起されることはほとんどなく、現実的には選挙訴訟が刑事訴訟の代替物になっているとし、その場合は選挙犯罪を行った者が刑事訴訟の手続を受ける機会を与えられないといった問題が指摘されており⁽⁶⁶⁾、選挙訴訟と刑事訴訟の役割の違いを明確にすることも課題となっている。

(4) 小括

以上の他にも選挙訴訟に関する問題点や改革案が数多く提示されている⁽⁶⁷⁾。要するに、19世紀後半に導入された制度は、今や「時代遅れで、複雑で、利用しづらく、非効率」なのである⁽⁶⁸⁾。この点、選挙訴訟の改革が必要であることは議会（庶民院）でも認識されており⁽⁶⁹⁾、今後は議会でも具体的な改革論議が進むと考えられる。改革の方向性を示す概念は「公益」である。19世紀と異なり、現代では選挙の清廉性を確保することは選挙区或いは国家全体の利益に関わるものと認識されるようになっている。このため、民事訴訟（私益保護）型の選挙訴訟の制度から公益保護に適した制度に修正することが求められているのである。出訴権者の拡大や訴訟費用担保額の引き下げにより選挙訴訟に参加できる主体を拡大しようとする提案は、この要請に沿ったものと言える。この他、腐敗行為や違法行為を争う場合には刑事訴訟と同様の厳格な手続保障も求められており、この点でも伝統的な民事訴訟型の制度は見直しを迫られている。

おわりに

本稿は、イギリスの選挙訴訟に関する先行研究の空白部分を埋めるべく、イギリスにおける選挙訴訟の実態面を解明してきた。そして、具体的な事例や近年の改革論を見ると、幾つかの指摘ができる。第一に、21世紀に入り腐敗行為や違法行為が再び出現していることである。それらは19世紀に見られた腐敗行為とは種類が異なるし、イギリス全土で横行しているわけでもないが、少なくとも現在のイギリスについて腐敗行為が消滅したとする認識は適切でない。第二に、選挙訴訟は高額な費用を要するなど利用しづらい制度であることが指摘されており、このような制度上の欠陥により腐敗行為や違法行為が顕在化していない可能性に注意する必要がある。このため、イギリスの選挙訴訟は腐敗行為又は違法行為を防止するための最適な制度であると安易に結論することはできない。無論、日本の先行研究もそのような結論を下しているわけではないが、少なくとも腐敗行為防止という点でイギリスの選挙訴訟制度に問題があることは認識しておく必要がある。第三に、

(65) *Ibid.*, p. 53 (Conclusion 30).

(66) Grist, *supra* note 21, pp. 383-384.

(67) See, Electoral Commission, *supra* note 50, pp. 57-61.

(68) *Ibid.*, p. 5.

(69) Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Electoral Law: The Urgent Need for Review, First Report of Session 2019*, HC 244 (2019) at [31].

近年では様々な改革案が提示されているが、特に注目すべきは選挙訴訟が公益に関するものであるとの理解が次第に高まってきたことであり、これに伴い伝統的な民事訴訟型の制度に強い批判が向けられていることである。このため、今後はイギリスの選挙訴訟制度が変化する可能性があることに注意する必要がある。

選挙の清廉性を確保することは日本でも不可欠である。この点、日本の選挙訴訟制度にも改善すべき点があることは既に指摘されており⁽⁷⁰⁾、日本の制度改革でイギリスが参考になることは疑いない。もっとも、日本とイギリスでは選挙訴訟の仕組みが大きく異なっているため、イギリスの制度を直ちに日本に導入することはできない。また、イギリスの制度を参考にする場合であっても、制度の外観だけに注目するのではなく、制度の運用面や問題点などを明らかにすることも不可欠となる。これらの点に留意すれば、イギリスは今後も有益な示唆を与え続けてくれるだろう。

(2020.1.20 受稿, 2020.3.16 受理)

(70) 例えば、川口英俊「政治腐敗除去のための法的措置の検討」法学政治学論究 16 号 (1993 年) 253 頁以下、櫻本・前掲注(1) 292-296 頁、前田・前掲注(1) 163-176 頁等参照。

〔抄 録〕

選挙の清廉性を確保することは不可欠であり、それが害された場合は選挙結果を覆す仕組が必要になる。そのための仕組として、イギリスでは選挙裁判所による選挙訴訟が存在している。この点、日本ではイギリスの選挙訴訟に関する優れた先行研究が存在しているが、それらは選挙訴訟の制度面を紹介したり、腐敗行為防止という視点から検討するものが多く、イギリスの選挙訴訟については未解明な部分が残されている。そこで本稿は、第二次世界大戦以降の選挙訴訟の事例を判例に即して分析したり、21世紀に入り増加してきた選挙訴訟の改革論に注目することで、イギリスにおける選挙訴訟の実態を解明する。その結果、現在のイギリスでは選挙の腐敗行為が消滅したとする認識はもはや維持できないこと、選挙訴訟の制度が原因で腐敗行為が顕在化していない可能性があること、選挙訴訟が公益に関するものであるとの理解が次第に高まってきたことを指摘できる。日本での選挙訴訟制度改革に際してイギリスが参考になることは確かだが、その場合には制度の外観に注目するだけでなく、制度の運用面や問題点などを明らかにしていくことが不可欠となる。