

〔論 説〕

イギリスにおける選挙区割りの改定

三 枝 昌 幸

はじめに

- 1 選挙区割りと代表概念
- 2 選挙区割りの歴史
- 3 選挙区割りの仕組み
- 4 選挙区割りの改革論

おわりに

はじめに

現代選挙を支える基本原則の1つに平等選挙がある。これは選挙人の選挙権に等しい価値を認めるという原則であり、19世紀においては1人1票を意味し、現代では投票価値の平等をも含むと解されている。投票価値の平等とは、各投票が選挙結果に及ぼす影響力の平等を意味する。現代国家では1人1票は確立されているため、主な課題は投票価値の平等を実現するべく議員1人当たりの人口又は選挙人数を選挙区間で均衡させることにある。もっとも、投票価値の平等を実現するのは容易ではない。なぜなら、人口は絶えず変動するし、また、選挙区割りを改定する際に行政区画や地勢などの非人口的要素（本稿では「地域的要素」と記す）を考慮することが認められるのが普通だからである⁽¹⁾。さらに、区割りの改定は議員や政党の利害に直結する問題であることから政治的な干渉を受けやすく、党派的な区割り（ゲリマンダリング）が行われる危険もある。

以上のことは「議会制の母国」と称されるイギリス（United Kingdom）にも当てはまる。イギリスでも健全な議会制民主主義は1人1票と投票価値の平等の双方を必要とするとされており⁽²⁾、前者は1948年に複数投票制を廃止することで実現し、後者については1944年に恒久的な選挙区割制度を整備した。もっとも、区割改定に際して地域的要素を考慮することが認められるなど、投票価値の平等が絶対視されてきたわけではない。また、政府や議会が区割改定手続に干渉することもあった。しかしながら、2011年に選挙区間の選挙人数の較差を概ね1.1倍以内に収めるための法改正が実現し、2020年には政治的干渉を

(1) 日本の最高裁も、「各選挙区の選挙人数又は人口数……と配分議員定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされるべきことは当然であるとしても、それ以外にも、実際に考慮され、かつ、考慮されてしかるべき要素は、少なくない」としている（最大判1976（昭和51）年4月14日民集30巻3号223頁）。ただし、2011年の大法廷判決（最大判2011（平成23）年3月23日民集65巻2号755頁）以降、最高裁は投票価値の平等をより重視する傾向にある。なお、憲法学の視点から非人口的要素（地域的要素）を検討した文献として、和田進『国民代表原理と選挙制度』（法律文化社、1995年）158頁以下がある。

(2) R. Blackburn, *The Electoral System in Britain* (Macmillan, 1995) p.113.

防ぐための法改正もなされるなど、近年のイギリスは投票価値の平等に向けて大きく前進している。

このため、日本で投票価値の平等を実現するための制度を考える場合⁽³⁾、イギリスを分析することで有益な示唆が得られると言える。そこで本稿は、イギリス議会選挙（庶民院議員選挙）の選挙区割制度に注目し⁽⁴⁾、イギリスがどのように投票価値の平等を実現してきたのかを明らかにする。以下では、最初に区割りとは密接な関係を有している2つの代表概念を取り上げる。次に、イギリスにおける区割りの歴史を概観し、それから現行制度を確認する。その際、2011年と2020年の法改正で加えられた修正の内容や意義を明らかにする。最後に、2020年の立法過程で提示された改革論を取り上げることで、残された課題も明らかにする。

1 選挙区割りと代表概念

イギリスにおける選挙区割りの問題は、代表（庶民院議員）が何を代表しているかという問題と密接な関係を有している。この点、多様な代表概念が提示されてきたが⁽⁵⁾、選挙区割りととの関係では地域代表と国民代表の2つが重要である。

(1) 地域代表と国民代表

地域代表は代表に関する代理人理論（delegate theory）の主張する代表概念であり、歴史的には主にトーリー（Tory）によって主張された。これによると、代表は地域共同体（選挙区）の代表であり、地域共同体の利益を促進する。その際、代表は選挙区民の指示に従って行動することが求められる⁽⁶⁾。地域代表の概念は長い歴史を有している。すなわち、13世紀以降、国王は統治（課税など）への同意を得る必要から代表を召集するようになり、その際、代表は伝統的な行政区画であるカウンティ（county）や君主の特許

(3) この点、岩崎美紀子『一票の較差と選挙制度——選挙制度を支える三層構造』（ミネルヴァ書房、2021年）42-47頁、稲葉馨「衆議院議員選挙区の区割基準に関する一考察」糖塚康江編『代表制民主主義を再考する——選挙をめぐる三つの問い』（ナカニシヤ出版、2017年）83頁以下等参照。

(4) イギリスの選挙区割りを扱った文献として、長富一暁「イギリスにおける選挙区割りに関する研究の最新動向」選挙研究26巻1号（2010年）102頁以下、河合宏一「英国における下院議員選挙区画の改定（1）（2・完）」選挙61巻4号（2008年）20頁以下、61巻6号（2008年）13頁以下等がある。ただし、これらは2011年の法改正以前の文献である。これに対し、甲斐祥子「投票価値の平等を求めて——イギリス議会下院の議員定数及び選挙区改定」帝京法学28巻2号（2013年）23頁以下、佐藤令「諸外国における選挙区割りの見直し」調査と情報782号（2013年）6-8頁、岩崎・同上49-52頁は2011年の法改正も扱っている。

(5) イギリスの代表概念については、以下の諸文献を参照。A. H. Birch, *Representation* (Pall Mall Press, 1971)（翻訳として、アンソニー・H・パーチ〔河合秀和訳〕『代表』（福村出版、1972年））；H. F. Rawlings, *Law and the Electoral Process* (Sweet & Maxwell, 1988) pp. 5-11；D. Judge, *Representation: Theory and Practice in Britain* (Routledge, 1999)；C. Morris, *Parliamentary Elections, Representation and the Law* (Hart Publishing, 2012) pp.7-40。なお、日本語文献としては、吉田善明「代表民主制論の法的研究——十九世紀のイギリス憲法を素材として」法律論叢61巻2=3号（1988年）29頁以下、山本悦夫『国民代表論——国民・政党・国民代表の関係において』（尚学社、1997年）146頁以下、小松浩『議会制民主主義の現在——日本・イギリス』（日本評論社、2020年）2頁以下を参照。

(6) Birch, *ibid.*, p.38（河合・同上訳書49頁）；Rawlings, *ibid.*, pp. 5-9；Judge, *ibid.*, pp.149-153；Morris, *ibid.*, p.17.

状により自治権を認められた都市であるバラ (borough) から召集された⁽⁷⁾。そして、代表は自身の選挙区に代わって発言し、選挙区民を代表して国王の行為に同意を与えることができることされており、選挙区の代理人として理解されていた⁽⁸⁾。

これに対し、国民代表は受託者理論 (trustee theory) の主張する代表概念であり、歴史的には主にホイッグ (Whig) によって主張された。これによると、代表は全国民の代表であり、全国的利益を促進する。代表は選挙区という一定の地域から選出されるが、選出後は選挙区民の指示に拘束されることなく、議会での自由な討論を通じて各選挙区の利益を調整して全国的な利益を追求する⁽⁹⁾。国民代表の概念は17世紀以降主張されるようになり、選挙権が拡大した19世紀になると有力な概念となった。もっとも、地域代表の概念が消滅したわけではない。例えば、2020年の議会審議では多数の議員が地域共同体の利益に配慮した区割ルールを定めるべきと主張している⁽¹⁰⁾、また、選挙制度を論じる多くの理論家がイギリスの選挙制度の基礎に地域代表の観念があることを指摘している⁽¹¹⁾。

(2) 選挙区割りと代表概念

以上のような代表概念の違いは、区割りの仕方について異なる考え方をもたらす。すなわち、地域代表の概念は利益を共有する地域共同体を単位として選挙区を構成すべきであると、選挙区と地域共同体が可能な限り一致することを要請する。逆に言えば、人口や選挙人数に基づいて機械的に選挙区を定めるべきではないとする⁽¹²⁾。従って、この概念を重視するほど投票価値の平等から遠ざかることになる。これに対し、国民代表の概念は全ての国民 (選挙人) が等しく代表されるべきであり、一票の価値も同等であると、選挙区間の人口又は選挙人数が均衡することを要請する⁽¹³⁾。従って、この概念を重視するほど投票価値の平等に近づくことになる。

なお、イギリスの選挙区割制度について詳細な研究をした D. J. Rossiter らは、区割りの「公正原理 (fairness principles)」として地域共同体を重視する「共同体にとっての公正 (fairness to communities)」と人口や選挙人数を重視する「人々にとっての公正 (fairness to people)」を挙げている⁽¹⁴⁾。これらのうち、「共同体にとっての公正」は地域代表の概念を反映し、「人々にとっての公正」は国民代表の概念を反映したものである。さらに

(7) A. Reeve & A. Ware, *Electoral Systems: A comparative and theoretical introduction* (Routledge, 1992) pp.45-46; C. Seymour, *Electoral Reform in England and Wales: The Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832-1885* (Yale University Press, 1915) pp.9-10.

(8) Birch, *supra* note 5, p.28 (河合・前掲訳書注 (5) 35頁).

(9) Birch, *ibid.*, pp.37-40 (河合・同上訳書 49-53頁); Rawlings, *supra* note 5, pp.7 and 9; Judge, *supra* note 5, pp.47-49; Morris, *supra* note 5, pp.15-16.

(10) 例えば、労働党の J. Cummins 議員 (HC Deb vol.676, cols.791-792 (2 June 2020)) や保守党の A. Rosindell 議員 (*ibid.*, col.796) などがこのような主張をしている。

(11) Rawlings, *supra* note 5, p.80; Blackburn, *supra* note 2, p.79; Morris, *supra* note 5, p.56.

(12) D. J. Rossiter, R. J. Johnston & C. J. Pattie, *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's map of parliamentary constituencies* (Manchester University Press, 1999) p.15. また、甲斐・前掲注 (4) 33頁も参照。

(13) *Ibid.*, p.14. また、甲斐・同上 33頁も参照。

(14) *Ibid.*, pp.7-8. なお、「共同体にとっての公正」は「有機的 (organic) 要件」, 「人々にとっての公正」は「数学的 (mathematic) 要件」とも呼ばれている。

Rossiterらは、これらに加えて、全ての政党にとって公平な区割りを求める「政党にとっての公正 (fairness to parties)」も挙げており⁽¹⁵⁾、イギリスの制度はこれらの原理を調和させたものでなければならないと主張している⁽¹⁶⁾。

(3) 小括

イギリスの選挙区割りでは何を重視するかは、地域代表と国民代表のいずれを重視するかで異なる。前者を重視すれば地域共同体に配慮した区割りが行われ、後者を重視すれば人口や選挙人数を均衡させた区割りが行われることになる。現実の選挙区割制度は両者への配慮を示すものとなっているが、後述するように、長期的な視点で見ると徐々に投票価値の平等を重視する制度になってきた。Rossiterらの表現を借りれば、「共同体にとっての公正」よりも「人々にとっての公正」を重視する方向へと進んできたのである。

2 選挙区割りの歴史

以下では、イギリスにおける選挙区割りの歴史を主要な立法に注目して分析する。その際、3つの時期に区分して分析する。第一期が19世紀から20世紀初頭、第二期が20世紀中頃、第三期が21世紀以降である。

(1) 19世紀から20世紀初頭

① 19世紀

19世紀初頭、イギリスには658の選挙区が存在した。これらのうち100選挙区は1801年のアイルランド併合に伴い同地域に配分されたものであり、残りの558選挙区は1707年以降変化がない⁽¹⁷⁾。このため、18世紀に生じた人口変動を反映しておらず、新興工業都市から選出される議員がいないなど、選挙区間の選挙人数の較差が大きかった。また、バラ選挙区の中には有力者の意のままに議員を指名できる指名選挙区 (nomination borough) や買収が横行する腐敗選挙区 (rotten borough) が存在するという問題もあった。なお、中世以来の伝統により、当時の選挙区は定数2を原則としていた。

以上の状況を改善するために、19世紀中に3回の区割改定がなされている。まず、1832年の第一次選挙法改正は選挙権を拡大すると共に、指名選挙区や腐敗選挙区を廃止したり、小規模なバラ選挙区の定数を1に減らしたりした。そして、こうして得られた議席が新興工業都市などに配分された⁽¹⁸⁾。もっとも、この改革は地域共同体を基礎に選挙区を再編したものであり、選挙区間の選挙人数の最大較差はイギリス全体で約100倍、イングランドに限っても約60倍に及んでいた⁽¹⁹⁾。続く1867年の第二次選挙法改正でも選挙権が拡大し、これに合わせて翌年の立法で選挙区が見直された。この改革では小規模な

(15) *Ibid.*, p.8.

(16) *Ibid.*, p.14.

(17) C. Cook & J. Stevenson, *A History of British Elections Since 1689* (Routledge, 2014) pp.233-234.

(18) *Ibid.*, pp.245-246.

(19) D. E. Butler, *The Electoral System in Britain since 1918* (Clarendon Press, 2nd ed., 1963) p.213 (footnote 3).

バラ選挙区の廃止や定数削減が行われ、こうして得られた議席が配分されて新たなバラ選挙区が創設されたり既存の選挙区の定数が増加されたりした⁽²⁰⁾。もっとも、この改革も投票価値の平等を目指すものではなく、最大較差はイギリス全体で約150倍、イングランドでは約80倍に及んでいた⁽²¹⁾。1884年の第三次選挙法改正でも選挙権が拡大し、翌年には議席再配分法（Redistribution Act 1885）が制定された。議席再配分法は現在にまで続く単純小選挙区制を導入したものであり、これに合わせて選挙区が大幅に見直され、バラ選挙区の統廃合や大規模な選挙区の分割などが実施された⁽²²⁾。この改革で注目されるのは、不十分ながらも人口の平等に着目した区割りがなされたことである⁽²³⁾。結果として最大較差は大幅に改善したが、それでもイギリス全体で約8倍、イングランドでも約7倍の較差が存在していた⁽²⁴⁾。

以上のように、19世紀の区割改定は定期的には実施されたものではなく、選挙権拡張に合わせてアドホックに実施されたものであった。また、新興都市への議席配分や腐敗選挙区の廃止に力点が置かれ、投票価値の平等を目的とするものではなかった。さらに、当時は議会が区割改定手続に干渉することも珍しくなかった。すなわち、当時の区割改定作業はその都度任命される選挙区画定委員によって行われたのだが、そもそも議席配分の大枠は議会が事前に決定し、選挙区画定委員はそれを踏まえて細かい区割作業をしているに過ぎなかったし、選挙区画定委員の区割案を議会が修正することもあった⁽²⁵⁾。

② 20世紀初頭

1916年に選挙法改正に向けた調査をするために議長会議（Speaker's Conference）が設置され、翌年1月に報告書を提出した⁽²⁶⁾。この報告書は選挙権の拡張に加え、区割改定についても重要な勧告をしている。第一に、区割りの基本原則として投票価値の平等を掲げた（para.13）。第二に、区割改定の「一般的ルール」を示した。すなわち、①議員1人当たり人口7万人を目途に区割りをすること、②人口5万人未満の選挙区を廃止すること、③人口7万人を超える都市は独立したバラ選挙区とすること、④選挙区は可能な限り行政区画と一致させること、などを勧告した（para.14）。そして、以上のルールは3つの選挙区画定委員会（イングランド及びウェールズ担当、スコットランド担当、アイルランド担当）に対する指示（instructions）とされた。ただし、後に議会（庶民院）の決議を踏まえてこれらの指示に修正が加えられ、選挙区画定委員会は特殊な地域的要素を考慮することが認められ、その場合は上記のルールを厳格に適用しなくてもよいとされた⁽²⁷⁾。選挙区画定委員会はこれらの指示を踏まえて1917年に区割改定作業を行い、それは1918年国

(20) Cook & Stevenson, *supra* note 17, pp.246-247. また、吉田善明『選挙制度改革の理論——議会制民主主義と選挙制度』（有斐閣、1979年）141頁も参照。

(21) Butler, *supra* note 19, p.213 (footnote 3).

(22) Cook & Stevenson, *supra* note 17, p.247. また、吉田・前掲注（20）141頁も参照。

(23) Rossiter et al., *supra* note 12, p.44.

(24) Butler, *supra* note 19, p.213 (footnote 3).

(25) Rossiter et al., *supra* note 12, pp.26, 29 and 39.

(26) *Cd. 8463* (1917).

(27) Rossiter et al., *supra* note 12, pp.51 and 54.

民代表法 (Representation of the People Act 1918) 附則9に結実した。これにより、最大較差はイギリス全体で約5倍、イングランドでは約3倍にまで縮小した⁽²⁸⁾。

この改革は人口を区割りの基準にすることを初めて明確にしたという点で画期的なものであった。もっとも、人口が絶対の基準とされていたわけではなく、むしろ選挙区と行政区画を一致させることが「支配的な基準」であったとされ、この故に、議長会議が示した人口7万人という基準を大きく上回る選挙区が多数存在していた⁽²⁹⁾。つまり、「人々にとっての公正」を採用しつつも、依然として「共同体にとっての公正」が重視されていたのである。

(2) 20世紀中頃

①恒久的制度の創設

1942年1月、選挙法改正に向けた調査をするためにS. Vivianを委員長とするヴィヴィアン委員会が設置された。同年12月に提出された報告書は⁽³⁰⁾、①常設の選挙区画定委員会の設置、②定期的な区割改定の実施、③区割ルールを法定などを勧告した。なお、ヴィヴィアン委員会は、議席は地域共同体に配分すべきであり、しかもそれらの地域共同体は可能な限り等しい人口を有すべきとした (para.64)。つまり、「共同体にとっての公正」を基礎としつつ、「人々にとっての公正」にも配慮を示したのである。

その後、1944年には議長会議が設置された。同年5月に提出された報告書は⁽³¹⁾、①常設の選挙区画定委員会の設置、②区割ルールを法定、③区割りは法律ではなく枢密院勅令 (Order in Council) で実施すべきこと、などを勧告した。注目すべきは②の内容であり、㊦区割りは選挙人数を基準とし、各選挙区の選挙人数は選挙基数の±25%以内に収めること、㊧選挙区は行政区画と一致させるべきこと、㊨特殊な地域的要素がある場合、㊦㊧を厳格に適用しなくてもよいこと、などが示された (paras.6-15)。この他、区割改定の間隔は3~7年とすることも勧告された (para.21)。

これらの諸勧告を踏まえて制定されたのが1944年庶民院 (議席再配分) 法 (House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1944, 以下では「1944年法」とする) である。同法は、①イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの各地域に常設の選挙区画定委員会を設置し、②区割改定の間隔を3~7年とした上で、③区割ルールを法定した。③の内容として、㊦グレート・ブリテン全体の議席は591程度とし、スコットランドに少なくとも71議席、ウェールズに少なくとも35議席配分し、また、北アイルランドに12議席配分すること、㊧各選挙区の選挙人数は選挙基数 (選挙人数の平均値) の±25%以内に収めること (25%ルール)、㊨上記㊦を考慮しつつ、可能な限り地域共同体を跨いだり分割したりすることなく選挙区を設けること、㊩特殊な地域的要素 (規模、形状、交通の利便性など) がある場合、㊦㊧を厳格に適用しなくてもよいこと、などを定めた。

(28) Butler, *supra* note 19, p.213 (footnote 3).

(29) Rossiter et al., *supra* note 12, p.61.

(30) *Cmd. 6408* (1942).

(31) *Cmd. 6534* (1944).

1944年法の制定により、現在にまで至る選挙区割制度の基礎が整備された。同法は議会から独立した常設機関に区割改定作業を委ねることで政治的干渉の危険を減少させると共に、選挙区画定委員会が遵守すべき区割ルールを明文化したという点で大きな意義がある。とりわけ、各選挙区の選挙人数の基準（選挙基数）を設定したことは重要である。もっとも、選挙基数から±25%の範囲で逸脱を許容していた上に、特殊な地域的要素を考慮する場合は25%ルールからの逸脱も許容していたことは無視できない。なお、同法に基づく区割改定の結果、1948年には最大較差がイギリス全体で約3倍、イングランドでは約2倍にまで縮小している⁽³²⁾。

② 1944年法以降の展開

投票価値の平等に向けて大きな一歩を踏み出した1944年法であるが、地域共同体への配慮は依然として根強いものがあつた。例えば、1947年庶民院（議席再配分）法により25%ルールが廃止され、各選挙区の選挙人数を可能な限り選挙基数に近づけることを求めるルールが新設された。このような修正がなされた理由は、25%ルールにより行政区画を踏まえた区割りが困難になるとの批判が向けられていたからである。つまり、この修正は「共同体にとっての公正」を「人々にとっての公正」に優先させるものと言える⁽³³⁾。この点、1947年法案の説明をしたC. Ede(内務大臣)も、「我々は、地方政府の境界という利益共同体の原則が単なる算術よりも優先されなければならないということを望んでいる」と述べている⁽³⁴⁾。

さらに、1958年庶民院（議席再配分）法は、①区割改定の間隔を10～15年とすること、②選挙区画定委員会の副委員長を裁判官とすること、③4つの地域ごとに異なる選挙基数を設定すること（本法以前はグレート・ブリテン用と北アイルランド用の選挙基数が存在した）、④各選挙区の選挙人数を可能な限り選挙基数に近づけることを求めるルールを緩和すること、などを定めた。とりわけ注目すべきは④であり、その具体的内容として、選挙区画定委員会は選挙区の変更によって生じる不都合（inconveniences）や、選挙区の変更によって破壊される地域の結びつき（local ties）を考慮しなければならないとされた。なお、「地域の結びつき」の定義は規定されておらず、その解釈は選挙区画定委員会に委ねられている⁽³⁵⁾。結果として、選挙区画定委員会には地域的要素を考慮する広い裁量を与えられ、投票価値の平等よりも地域共同体の一体性を重視した区割りをすることが容易になった。

このように、1944年法制定以降も地域共同体に配慮した区割りが可能であったことから、選挙人数が選挙基数に近い選挙区の割合は低い状態が続いた。例えばイングランドの場合、1947年から1983年の間に4回実施された区割改定の結果を見ると⁽³⁶⁾、選挙人数が選挙基数の±10%以内に収まった選挙区の割合は初回改定（1947年）で53.9%、第1回定期改定（1954年）で56.2%、第2回定期改定（1969年）で51.4%に止まっていた。こ

(32) Butler, *supra* note 19, p.213 (footnote 3).

(33) Rossiter et al., *supra* note 12, p.84.

(34) HC Deb vol.431, col.1560 (13 December 1946).

(35) Rossiter et al., *supra* note 12, p.96.

のような状況が改善するのは第3回定期改定(1983年)においてであり、この時は74.7%へと上昇している⁽³⁷⁾。

③政治的干渉

1944年法制定以降も政府や議会が区割改定手続に干渉することがあった。とりわけ悪名高いのが第2回定期改定である。この時の改定作業は1965年に始まり、1969年に区割案が政府に提出されたのだが、時の労働党政府は区割案が当時進められていた地方制度改革(行政区画再編など)と適合しないことを理由に否定的な態度を示した。もっとも、真の反対理由は区割案の内容が労働党に不利になると考えられたことにあった。すなわち、区割案に従うと、次の国会選挙で労働党は10~20議席を失うと予想されていたのである⁽³⁸⁾。そこで政府は、「連合王国の議会史における極めて独創的な物語(a highly original episode)を開始した」⁽³⁹⁾。すなわち、政府が区割案を実施するための枢密院勅令案(draft Order in Council)を庶民院に提出し——当時は勅令案を承認する両院の議決が必要だった——、後日それを否決するよう求めたのである⁽⁴⁰⁾。議会多数派は労働党だったため勅令案は否決され、翌年の国会選挙は従前の区割りに基づいて実施された。この国会選挙で労働党は敗北し、新たに成立した保守党政府の下で第2回定期改定による区割りが実現した。

言うまでもなく、労働党政府が用いた方法は「政治的にも道徳的にも間違っている」との強い批判を受け⁽⁴¹⁾、区割改定手続に対する政治的干渉の例として現在に至るまで批判の対象になっている⁽⁴²⁾。このように、区割りを実施するための勅令案を議会で承認する段階で政治的干渉がなされる危険があり、この問題は後述する2020年の法律によって改善されることになる。

(3) 21世紀以降

① 1986年議会選挙区法

21世紀以降の展開を確認する前に、現行法である1986年議会選挙区法(Parliamentary Constituencies Act 1986, 以下では「1986年法」とする)について触れておく。同法は既

(36) 初回改定(Initial Review)作業は1947年に実施され、その区割りは1950年の国会選挙から適用された。第1回定期改定(Periodical Review)作業は1953~1954年に実施され、1955年の国会選挙から適用された。第2回定期改定作業は1965~1969年に実施され、1974年2月の国会選挙から適用された。第3回定期改定作業は1976~1983年に実施され、1983年6月の国会選挙から適用された。各改定作業については、以下の諸文献を参照。N. Johnston, *Constituency boundary reviews and the number of MPs*(House of Commons Library, SN05929, 2022) at [7.3]-[7.8]. 甲斐・前掲注(4) 30-31頁。

(37) Rossiter et al., *supra* note 12, p.169. スコットランドやウェールズでも第2回定期改定までは低い状態が続き、第3回定期改定や第4回定期改定(1995年)で改善する傾向にある。

(38) Blackburn, *supra* note 2, p.134.

(39) *Ibid.*, p.135.

(40) HC Deb vol.791, col.428 (12 November 1969).

(41) *Ibid.*, col.458.

(42) 例えば、2020年の議会審議でC. Smith(内閣府担当大臣)が批判的に言及している(HC Deb vol.676, col.766 (2 June 2020))し、保守党のSir P. Bottomley議員も批判的に言及している(*ibid.*, col.774)。

存の庶民院（議席再配分）法を統合したものである。同法制定時の区割ルールを確認しておくとして、①グレート・ブリテンの議席数を613程度とし、スコットランドに少なくとも71議席、ウェールズに少なくとも35議席配分し、また、北アイルランドに16～18議席配分すること、②可能な限り地域共同体を分割せずに選挙区を設けること、③これらのルールを考慮した上で、各選挙区の選挙人数を可能な限り選挙基数（選挙人数の平均値）に近づけること、④特殊な地域的要素がある場合は②③を厳格に適用しなくてもよいこと、⑤選挙区の変更によって生じる不都合や、選挙区の変更により破壊される地域の結びつきを可能な限り考慮すること、などが規定されていた。なお、1986年法制定から2011年の修正がなされるまでの間に2回の定期改定が実施されている⁽⁴³⁾。

② 2011年の修正——5%ルールの導入

2011年2月に2011年議会投票制度及び選挙区法（Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011、以下では「2011年法」とする）が成立し⁽⁴⁴⁾、1986年法に重要な修正が加えられた。すなわち、①議席数を650から600に削減すること、②区割改定の間隔を5年とすること、③各地域への最低限の議席配分を廃止すること、④一部の選挙区を除き、各選挙区の選挙人数を選挙基数（選挙人数の平均値）の±5%以内に収めなければならないこと（5%ルール）、などの修正がなされた。とりわけ注目すべきは④である。これにより、選挙基数からの逸脱が±5%以内とされ、しかも行政区画や地域共同体の結びつきを考慮する場合でも5%ルールに従わなければならないことが明記された（改正後の1986年法附則2のルール5（3））。2011年法以前は選挙人数を選挙基数に近づけるとのルールは絶対のものではなく、地域的要素を考慮する広い裁量が選挙区画定委員会に与えられていたが、2011年法は5%ルールを地域的要素に優先させたのである。この点、庶民院第二読会で法案説明をしたN. Clegg（副首相）も、「選挙区画定委員会は地域の結びつき、地理、カウンティの境界などを参照する既存の能力を維持するが、平等の原則（principle of equality）に従うということは強調しておく価値がある」と明言している⁽⁴⁵⁾。2011年法以前は選挙区間の選挙人数の最大較差が5倍を超えることもあったが、5%ルールの導入により、一部の選挙区を除いて最大較差は1.1倍以下（105÷95）に収まることになった⁽⁴⁶⁾。

もっとも、法案審議過程では5%ルールの緩和を求める修正案も提出されている。例えば、C. Bryant議員（労働党）の修正案は±10%の逸脱を許容するとの内容であった。Bryant議員は地域的要素を考慮する広い裁量を選挙区画定委員会に与えるべきとしており、その理由として、「この国は単なる地図上の統計値だけでなく、独自の歴史的、文化的、政治的同一性を有する生きた共同体によって構成されており、庶民院においてそれぞれの

(43) 第4回定期改定作業が1991～1995年に実施され、その区割りは1997年の議会選挙から適用された。第5回定期改定作業は2000～2008年に実施され、スコットランドでは2005年の議会選挙から、その他の地域では2010年の議会選挙から適用された（Johnston, *supra* note 36, at [7.10]-[7.11]）。

(44) 2011年法については、河島太郎【イギリス】議会選挙制度及び選挙区法の制定」外国の立法.247-1号（2011年）10頁以下も参照。

(45) HC Deb vol.515, col.38（6 September 2010）。

(46) 佐藤・前掲注（4）7-8頁。

代表を必要としているからである」と述べている。そして、「数学的完全性を提供する制度は無菌的に (aseptically) 清潔であり、整然とした (tidy) 功利主義者や中央集権主義者を喜ばせるだろうが、数え切れないほどの事案で選挙人を川や山、カウンティや区 (ward) の境界、或いは文化的な分断の間違った側に置くことになり、その故に、我々が設定すべき基本的基準 (fundamental tests) を満たさないだろう」と述べている⁽⁴⁷⁾。Bryant 議員も投票価値の平等を否定しているわけではないが、地域共同体を重視する観点から5% ルールの緩和を求めている。

なお、2011年法に基づき2013年10月を期限とする第6回定期改定が実施される予定になっていたが、2013年選挙登録及び管理法 (Electoral Registration and Administration Act 2013) によって期限が2018年10月へと延長された。さらに、次に見る2020年の法律によって第6回定期改定による区割案自体が破棄されてしまった。新たな区割改定は2020年の法律に基づいて実施されることになったのである。

③ 2020年の修正——区割りの自動的实施

2020年12月に2020年議会選挙区法 (Parliamentary Constituencies Act 2020, 以下では「2020年法」とする) が成立し⁽⁴⁸⁾、1986年法は再び重要な修正を受けた。同法は、①議席数を650とすること、②次回の区割改定作業は2020年3月2日現在の選挙人名簿に登録されている選挙人数を基準とし、2023年7月1日を期限とすること、③区割改定の間隔を8年とする (次々回の区割改定作業は2031年10月1日を期限とし、それ以降の改定作業は8年ごとの10月1日を期限とする) こと、④選挙区画定委員会の区割案を実施するに当たって議会の議決を不要とすること、また、政府は選挙区画定委員会の区割案を変更する権限を失うこと、などを定めた。注目すべきは④である。後述するように、④により議会や政府による干渉を受けることなく、選挙区画定委員会の区割案が自動的に実施されることになったのである。

(4) 小括

19世紀から20世紀初頭までの区割りは選挙権拡張に合わせて実施されており、それらは投票価値の平等を目指すものではなかった。この時代は地域共同体が代表されるべきとの考え方が有力だったのである。もっとも、19世紀後半以降、投票価値の平等を目指すべきとの考え方や、区割りは政治的影響力から独立して行うべきとの考え方が生じたことは重要である。これらは1944年法において恒久的な選挙区割制度として具体化した。もちろん、1944年法制定以降も地域共同体に配慮したルールは存続したが、選挙人数の均衡を重視する傾向は次第に強まり、2011年法によって地域的要素に優先するルールとされるに至った。また、2020年法により政治的干渉を防止するための改正もなされた。このように、イギリスは長い時間をかけて投票価値の平等へと近づいてきたのであり、特に1944年法制定以降は「共同体にとっての公正」よりも「人々にとっての公正」を重視す

(47) HC Deb vol.517, col.657 (1 November 2010).

(48) 2020年法については、以下の諸文献も参照。芦田淳「【イギリス】2020年議会選挙区法の制定」外国の立法 287-2号 (2021年) 22頁以下。Johnston, *supra* note 36, pp.60-61.

る方向へと着実に進んできた⁽⁴⁹⁾。

3 選挙区割りの仕組み

以下では、現在の選挙区割制度を確認する。先述したように、現行法は1986年議会選挙区法であるが、それは2011年法と2020年法により修正されたものである。

(1) 選挙区画定委員会

選挙区画定委員会はイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの各地域に設置され、それぞれの地域の区割改定作業に従事する(1986年法2条)。委員会の構成は、①委員長、②副委員長、③政府が任命した者(2名)によって構成される(1986年法附則1-2)。各委員会の委員長を務めるのは庶民院議長である(附則1-1)が、慣例により委員会に出席しないことになっており、実際に会議を主宰するのは副委員長である。副委員長は裁判官であり、イングランド及びウェールズでは大法官(Lord Chancellor)が任命した高等法院の裁判官が、スコットランドでは民事控訴院長(Lord President of the Court of Session)が任命した民事控訴院の裁判官が、北アイルランドでは北アイルランド首席裁判官(Lord Chief Justice of Northern Ireland)が任命した北アイルランド高等法院の裁判官が就く(附則1-3)。

このように、選挙区画定委員会は庶民院議長を名目上の委員長とすることで議会との結びつきを形式的に確保しつつ、実質的に議会からの独立を図る構成になっている。

(2) 区割りの基準

区割改定の基準として、1986年法附則2は以下のルールを定めている。

ルール1：選挙区の数(庶民院の議席数)は650とする(附則2-1)。

ルール2：各選挙区の選挙人数は選挙基数の±5%(95~105%)以内としなければならない(5%ルール、附則2-2(1))⁽⁵⁰⁾。選挙基数とは選挙人数の平均値であり、具体的には5つの特例選挙区(ルール6参照)の選挙人数を除いた全選挙人数を議席数(特例選挙区を除いた645)で除して得た数を指す(附則2-2(3))⁽⁵¹⁾。なお、5%ルールは後述のルール4(2)、6(3)、7に従う(附則2-2(2))。

ルール3：各選挙区はイギリスの4地域のいずれか1つの領域内に収まっていなければ

(49) Rossiter et al., *supra* note 12, p.131.

(50) 2020年法案の審議過程でも5%ルールの緩和を求める主張が見られた(see e.g., HC Deb vol.676, cols.772-773 (2 June 2020); *ibid.*, col.783)。いずれも選挙区画定委員会に広い裁量を与えることで地域共同体に配慮した区割りを求めている。

(51) 2023年の区割改定の場合、選挙基数は73393人となり、5%ルールにより各選挙区の選挙人数は69724~77062人の範囲に収めることが求められる。

ならない(附則2-3(1))。各地域の議席数は後述のルール8が定める方法に従って決まる(附則2-3(2))。

ルール4: 選挙区の広さは13000km²を超えてはならない(附則2-4(1))。なお、選挙区が12000km²を超える場合、選挙人数を選挙基数の95%未満としてもよい(附則2-4(2))。

ルール5: 選挙区画定委員会は以下の要素を考慮することができる。すなわち、①特殊な地域的要素(大きさ、形状、交通の利便性など)、②地方政府の境界、③既存の選挙区の境界、④選挙区の変更によって損なわれる地域の結びつき、⑤選挙区の変更に伴う不都合、である(附則2-5(1))。ただし、ルール5はルール2, 4に従う(附則2-5(3))。

ルール6: 5つの特例選挙区、すなわち、①ワイト島の2選挙区、②オークニー及びシェトランド、③ナ・ヒラナン・アン・イアル(Na h-Eileanan an Iar)、④アニスモーン(Ynys Môn)については、ルール2を適用しない(附則2-6(3))。

ルール7: 北アイルランドについては、各選挙区の実選人数について5%ルールを緩和することが認められる(附則2-7)⁽⁵²⁾。

ルール8: 各地域に配分される議席の数は、各地域で選挙人名簿に登録されている選挙人数に比例する。この議席配分はサン・ラグ方式によってなされる(附則2-8)⁽⁵³⁾。

ルール9: 附則2(ルール1~8)で使用されている文言の定義が示されている(附則2-9)。それらのうち特に重要なものとして「審査日(review date)」の概念があり、それは選挙区画定委員会が区割案を庶民院議長に提出する期限(1986年法3条(2))の2年10ヶ月前とされている(附則2-9(5))。選挙区画定委員会は審査日現在の選挙人名簿に基づいて区割改定作業を行うとされているため、通常は区割案提出期限の2年10ヶ月前の12月1日現在の選挙人名簿が使用されることになる。例えば、2031年10月1日期限の改定作業の場合は2028年12月1日現在の選挙人名簿を使用するというのである。ただし、2023年の改定作業では2020年3月2日現在の選挙人名簿が使用される(附則2-9(2A))⁽⁵⁴⁾。

選挙区画定委員会は上記以外を考慮することはない。従って、過去の選挙結果や選挙人

(52) この理由は、他の地域よりも選挙人数が少ない北アイルランドで5%ルールを厳格に適用すると適切な区割りができなくなるとの懸念があるからである(Johnston, *supra* note 36, p.14)。

(53) 具体的には、選挙人数が最大の地域に最初の議席を配分し(附則2-8(2))、2つ目以降の議席も同様に配分していくが、その際、議席が既に配分されている地域の選挙人数を $2C + 1$ (C は当該地域に既に配分された議席の数)で除算する(附則2-8(3))。なお、これに従うと、2023年の区割改定ではイングランドに543議席(10議席増)、スコットランドに57議席(2議席減)、ウェールズに32議席(8議席減)、北アイルランドに18議席(増減なし)が配分されることになる。

の投票パターン、選挙人名簿の登録率などは考慮されない。もっとも、イングランド選挙区画定委員会が公表しているガイダンスは審査日以降に生じた人口変動に完全に目を瞑るべきではないとしており、法定の区割ルールを遵守することを前提に、審査日以降の人口変動を考慮することは可能であるとしている⁽⁵⁵⁾。

なお、選挙区画定委員会は区割案を作成する際に選挙区の指定 (designation) も行う (1986 年法 3 条 (4))。これは、選挙区がカウンティ選挙区かバラ選挙区かを決めるという意味である。どちらの選挙区になるかで候補者が使用できる選挙運動費用の上限が変化する (1983 年国民代表法 76 条)。また、イングランド及びウェールズでは選挙事務の責任者である選挙管理官 (Returning Officer) に就く者が増える (1983 年国民代表法 24 条)。ただし、選挙区の指定に関する基準は法定されておらず、選挙区画定委員会の判断に委ねられている⁽⁵⁶⁾。

(3) 区割改定手続

区割改定作業の手続は 1986 年法 5 条と附則 2A が定めており、以下のような流れになっている⁽⁵⁷⁾。まず、選挙区画定委員会によって区割りの初期案が公表される。これ以降、第一次意見公募期間が開始する。この期間は 8 週間であり、選挙人や政党が区割案に対する意見書を提出できる。8 週間後、選挙区画定委員会は全ての意見書を公表しなければならない。

意見書の公表により第二次意見公募期間が開始する。この期間も 8 週間である (2023 年の改定手続のみ 6 週間)。この段階でも意見書の提出が認められ、第一次意見公募期間中に提出された意見書に対して意見書を提出できる。また、この期間では公聴会 (public hearing) の開催も義務付けられている。公聴会は選挙人や政党が口頭で初期案に対する意見を述べる機会であり、また、第一次意見公募期間中に提出された意見書に対しても意見を述べたり、別の提案をしたりできる機会であることから、改定手続の中でも特に重要な手続とされている。第二次意見公募期間終了後、選挙区画定委員会は受理した意見書や公聴会の記録を公表しなければならない。

選挙区画定委員会は第二次意見公募期間中に提出された意見を踏まえ、初期案を修正するか否かを判断する。修正する場合は修正案を公表する。そして、修正案公表後の 8 週間 (2023 年の改定手続のみ 4 週間) が第三次意見公募期間となる。この段階では意見書の提出は可能であるが、公聴会は実施されない。第三次意見公募期間が終了すると、選挙区画定委員会は報告書 (区割案) を作成し、庶民院議長 (2020 年法以前は国務大臣) に提出する。

(54) この理由は、新型コロナウイルスの流行によるロックダウン (都市封鎖) などの影響により、2020 年 12 月 1 日現在の選挙人名簿が正確でないとの懸念があったからである。実際、2020 年 12 月 1 日現在の選挙人名簿登録者数は約 4690 万人であるのに対し、2020 年 3 月 2 日現在の登録者数は約 4710 万人とされており、より登録者数の多い後者が基準とされたのである (Johnston, *supra* note 36, at [2.5])。

(55) Boundary Commission for England, *Guide to the 2023 Review of Parliamentary constituencies* (2021) pp.11-12.

(56) Johnston, *supra* note 36, p.25.

(57) 区割改定手続の詳細については、以下を参照。N. Johnston, *Parliamentary boundary reviews: public consultations* (House of Commons Library, CBP-7696, 2022).

(4) 区割実施手続

新しい区割りを実施するための手続は以下のようになっている。まず、各選挙区画定委員会は区割改定作業終了後、勧告(区割案)を報告書にまとめ、庶民院議長に提出する(1986年法3条(1))。そして、庶民院議長は報告書を議会に提出する(3条(2ZB))。なお、選挙区画定委員会は政府にも報告書の複写を提出する(3条(2ZA))。次に、報告書が出そろった後、国务大臣が可能な限り速やかに(特別な事情がない限り4ヶ月以内)、区割案を実施するための枢密院勅令案を「枢密院における国王(His Majesty in Council)」に提出する(4条(1),(2))。なお、従来は地域ごとに区割りを実施する枢密院勅令を制定する必要があったが、2020年法により単一の枢密院勅令で実施できるようになった。最後に、枢密院勅令案が承認されると、次の議会選挙から新しい区割りが適用される。

ここで重要なことは、選挙区画定委員会の区割案を実施するに当たって、政府や議会が何の干渉もできないということである。これが2020年法による最も重要な修正点である。具体的には、①2020年法以前は枢密院勅令案を「枢密院における国王(女王)」に提出する前に議会両院で承認の議決を経る必要があったが、これが不要とされた。また、②2020年法以前は⑦勅令案を議会に提出する際に政府が区割案を修正することや、④勅令案が議会で否決されたり議会の許可を得て撤回したりした場合に政府が区割案を修正した上で新たな勅令案を提出することが可能であったが、これらの権限が廃止された。要するに、選挙区画定委員会の区割案が自動的に実施されることになったのである。なお、枢密院勅令案が「枢密院における国王」に提出される前であれば、選挙区画定委員会が庶民院議長に区割案を修正すべき旨の声明書を提出することで区割案を修正することが可能である(4A条)。

枢密院勅令案に対する議会の議決を廃止した理由について、C. Smith(内閣府担当大臣)は、区割改定手続に確実性をもたらすこと、すなわち、独立した選挙区画定委員会の勧告は干渉・遅延なしに実施されるという信頼を提供することにあると説明している⁽⁵⁸⁾。これに対し、野党議員は、議会の監視(承認の議決)がないと政府が区割改定手続に不当な干渉をする危険や、潜在的なゲリマンダリングの危険があるなどと批判した⁽⁵⁹⁾。しかし政府は、区割案を修正する政府の権限が削除されたことを挙げて、野党側の批判は当たらないとしている⁽⁶⁰⁾。

(5) 司法審査

枢密院勅令制定後は、その効力について「いかなる法的手続によっても争うことができない」と規定されている(1986年法4条(7))。この規定は1944年法の段階から存在しており、これによりイギリスでは選挙後の裁判を通じて選挙区割りの妥当性を争うことはできない。

他方で、枢密院勅令が制定される前の段階であれば司法審査(judicial review)を提起

(58) HC Deb vol.676, col.766 (2 June 2020).

(59) 例えば、労働党のC. Smith議員(*ibid.*, cols.770-771)、S. Kinnock議員(*ibid.*, col.783)、H. Hayes議員(*ibid.*, col.807)や、スコットランド国民党のD. Linden議員(*ibid.*, col.777)などがこのような批判をしている。

(60) *Ibid.*, col.766.

する余地がある⁽⁶¹⁾。実際、選挙区画定委員会が区割ルールに違反した（投票価値の平等に反する区割りをした）と主張して、国務大臣が枢密院勅令案を「枢密院における女王」へ提出することの差止めを求めたり⁽⁶²⁾、選挙区画定委員会が区割案を国務大臣へ提出することの差止めを求めたり⁽⁶³⁾する司法審査が提起されてきた。もっとも、控訴院は、裁判所は選挙区画定委員会が法律で付与された権限を逸脱したり不合理に行使したりしていないかを審査することは可能であるとしつつも⁽⁶⁴⁾、区割ルールは選挙区画定委員会に対するガイドライン（guidelines）に過ぎず⁽⁶⁵⁾、どのような区割りをするかについては選挙区画定委員会の広い裁量が認められるとして、選挙人数の均衡よりも地域的要素を重視した区割りをすることも許されるとした⁽⁶⁶⁾。このため、選挙区画定委員会の作成した区割案が違法と判断されたことはない。もっとも、2011法によって5%ルールが導入され、それが地域的要素に優先すると明記されたことを踏まえると、今後同様の司法審査が提起された場合、裁判所は5%ルールからの逸脱についてより厳格に審査する可能性がある。

4 選挙区割りの改革論

選挙区割制度については、更なる改革を求める議論も存在する。以下では、2020年法案の審議過程で提出された意見書（written evidence）のうち2つを取り上げる。

(1) 選挙区画定委員会委員の任命手続

ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン（University College London）のA. Renwick及びR. Hazellによる意見書は⁽⁶⁷⁾、選挙区画定委員会委員の任命手続の改革を求めている。

まず、区割改定手続にとって重要なことは、区割りが厳格な中立性を保障したルールに従って政治的影響から独立してなされることであるとする（para.4）。この点、イギリスの区割改定手続は世界最高水準の制度であると評価しつつも（para.5）、選挙区画定委員会の勧告を実施するために議会の議決が必要とされている点で区割改定手続の独立性が害されているとする（para.6）。この故に、2020年法案が議会による議決を廃止して選挙区画定委員会の勧告を自動的に実施するようにしたことは「強く歓迎すべき」と評価する（para.8）。もっとも、この仕組みも区割改定手続が不当な干渉から真に独立している場合にのみ適切なものになるとする（para.13）。そして、この点で現在の制度には疑問があるとする。それは選挙区画定委員のほとんどを任命するのが政府だという問題である。もちろん、現在でも任命手続の適正さを確保する仕組みは用意されているが、議会で区割案

(61) 区割りの司法審査については、以下の諸文献を参照。Rawlings, *supra* note 5, pp.52-62; Blackburn, *supra* note 2, pp.137-142; Rossiter et al., *supra* note 12, pp.113-117.

(62) *Harper and another v. Secretary of State for the Home Department* [1955] Ch 238 (CA).

(63) *R v. Boundary Commission for England, ex p. Foot* [1983] 1 Q.B. 600 (CA).

(64) *Ibid.*, pp.626-627.

(65) *Ibid.*, p.624.

(66) *Ibid.*, pp.636-637.

(67) Written evidence submitted by Dr Alan Renwick and Professor Robert Hazell, Constitution Unit, University College London (PCB03).

を阻止する可能性が消滅すれば、選挙区画定委員の任命手続に干渉しようとする動機が高まる可能性があるとする (para.15)。

そこで Renwick らは、2つの対処法を提示する。第一に、政府が選挙区画定委員を任命する手続をより厳格に規制することである。具体的には、①委員の再任を認めず、その任期は区割改定の間隔に合わせて8年とする、②委員の資格要件として政治的中立性と法務経験 (legal experience) を法定する、③副委員長を務める裁判官が、その他の委員を任命するための任命委員会 (appointments panel) の構成員となる、④政府は任命委員会が推薦した者の中から選挙区画定委員を任命する、というものである (para.16)。これに対し、第二の対処法は、任命権を政府から取り上げて議会に与えることである。これは選挙委員会 (Electoral Commission) 委員の任命手続をモデルとする仕組みである (para.17)。もっとも、第二の対処法には課題があると指摘し (paras.18, 19)、第一の対処法が望ましいと結論している (para.20)。

(2) 基準データの正確性

イースト・アングリア (East Anglia) 大学の Toby S. James による意見書は⁽⁶⁸⁾、区割改定の基準として利用するデータの正確性を高めることを求めている。

まず、区割改定の基準となるデータは議会制民主主義にとって決定的に重要であり、それは完全性 (Complete)、正確性 (Accurate)、代表性 (Representative) を満たさなければならないとする (para.2)。次に、区割改定の基準として利用できるデータには①登録人口、②人口推計、③選挙人名簿の3つがあるとした上で、イギリスには中間人口推計 (Mid-year population estimates) というデータがあることから②が利用可能であり、しかも当該データは国家統計局 (Office for National Statistics) によって定期的にアップデートされるという利点があるとする (para.3)。これに対し、現在利用されている③には完全性、正確性、代表性の点で問題があるとする。まず、若者や借家人 (private renters)、EU 市民やコモンウェルス市民、アフリカ系やアジア系のイギリス市民、都市部の住人、社会経済的に下層に位置する人々、学歴の低い人々などの選挙人名簿への登録率が低く (paras.5-6)、このことは、これらのグループに属する人々の代表性が低いことを示しているとする (para.10)。また、現在は選挙人名簿登録が常時可能であることやオンライン登録も可能であることから選挙前に登録率が急上昇する傾向にあるとして、選挙人名簿の正確性が最も高まるのは選挙直前であるとする (para.7)。このため、2019年12月の議会選挙で利用された同年12月1日現在の選挙人名簿が最も正確で完全であるとする。他方で、政府が2020年3月2日現在の選挙人名簿を基準にするとしたことは、登録率の高まる時期ではないことから問題があるとする (paras.8-9)。そして、選挙人名簿を今後も利用するのであれば、その完全性を図るための改革が必要であるとする (paras.11-12)。

以上を踏まえて、James は2020年法案の修正案を提示する。すなわち、①区割改定の基準として中間人口推計を利用すべきこと、②選挙人名簿を利用する場合は2019年12月

(68) Written evidence submitted by Professor Toby S. James, Professor of Politics and Public Policy, University of East Anglia (PCB05).

1日現在のものを利用すべきこと、③選挙人名簿の完全性を高めるための仕組みを法律で定めること、である (para.13)。

(3) 小括

上記の改革案はいずれも2020年法では採用されなかったが、今後の更なる制度改革に向けて課題を示したと言える。すなわち、選挙区画定委員の任命段階で政治的干渉がなされる危険があること、選挙区の見直しは正確性や完全性を備えたデータを利用しなければならず、そのためには選挙人名簿よりも正確性の高いデータを用いるか、選挙人名簿の正確性を高める必要があることである。これらの改革案は2011年法や2020年法でなされた改革に比べれば地味なものと言えるかもしれないが、投票価値の平等により近づくための重要な提案である。

おわりに

イギリスは長い時間をかけて投票価値の平等を実現するための制度を構築してきた。もちろん、イギリスの制度を日本へ安易に導入することはできないが、幾つかの点で参考になる。

第一に、区割ルールの厳格化である。現在の日本では衆議院議員選挙区（小選挙区）の区割改定について選挙区間の人口較差を2倍未満とすることが求められている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条1項）が、較差を1.1倍以下とするイギリスの5%ルールのように、選挙基数からの逸脱を最小限に収めるルールを採用し、それを地域的要素に優先させることも検討に値する。ただし、日本の衆議院（小選挙区選出）とイギリスの庶民院では議席数に大きな差があることや、イギリスの小選挙区は日本のそれよりも面積が小さく選挙人数も少ないことなど⁽⁶⁹⁾、両国の違いに注意する必要がある。

第二に、区割改定手続における政治的干渉の防止である。日本の区割改定は公職選挙法の改正によってなされるため、国会による政治的干渉の危険がある。そこで、イギリスの2020年法のように、独立した委員会が勧告した区割案を自動的に実施する仕組みを導入することも検討に値する。ただし、日本には「選挙区……に関する事項は、法律でこれを定める」と規定する憲法47条が存在するため、同条に違反しない制度設計や制度の運用方法を検討する必要がある。

第三に、選挙区画定委員会委員の任命手続に注目する必要性である。Renwickらの改革論が示しているように、選挙区画定委員会の構成員を政府が任命できる以上、その任命を通じて区割改定手続に政治的干渉がなされる危険がある。日本でも衆議院議員選挙区画定審議会委員は「内閣総理大臣が任命する」とされているため（衆議院議員選挙区画定審議会設置法6条2項）、その任命手続に注目する必要がある。もちろん、このことは同審議会委員が恣意的に任命されていると主張するものではないが、時の政府による政治的干渉を防ぐためにも、任命手続がどのように行われているかに関心を向けることは大切であ

(69) 河合・前掲注(4) 61巻4号20-21頁。

る。

投票価値の平等は日本でもイギリスでも20世紀後半になって重視されるようになったが、その重要性は今後も減少することはない。投票価値の平等を実現するためにどのような制度を構築すべきなのか、イギリスから得られる示唆は多い。

(2023.1.19 受稿, 2023.3.11 受理)

〔抄 録〕

現代選挙の基本原則の1つである平等選挙は1人1票と投票価値の平等を内容としており、現代では後者を実現することが主要な課題となっている。この点、近年のイギリスでは投票価値の平等を実現するための法改正や区割改定手続への政治的干渉を防止するための法改正がなされている。そこで本稿は、イギリスがどのように投票価値の平等を実現してきたのかを明らかにするために、庶民院議員選挙における選挙区割りの歴史や現行制度を分析する。その結果、イギリスは20世紀以降投票価値の平等を重視するようになり、議会から独立した選挙区画定委員会の設置や区割ルールの厳格化を進めてきたことが指摘できる。そして、それらのうち各選挙区の選挙人数を選挙基数の±5%以内に収めるとのルール（5%ルール）や、選挙区画定委員会の区割案を議会や政府の関与なしに自動的に実施する仕組み、選挙区画定委員会委員の任命手続に注目する必要性などは日本にとっても参考になる。投票価値の平等は今後も重要性が減少することはないのであり、それを実現するためにどのような制度を構築すべきなのか、イギリスから得られる示唆は多い。