

# 二〇一一年イギリス国民投票と自由民主党

——AVシステムは何故国民に拒絶されたのか——

渡 辺 容 一 郎

はじめに

- 一、二〇一一年国民投票結果の特質と全体的評価
  - 二、AVシステム賛成論と反対論
  - 三、有権者から見た二〇一一年国民投票
- おわりに——政党不信・緊縮財政時代の国民投票

## はじめに

周知のようにイギリスでは、二〇一一年統一地方選挙と並行して、現行国政選挙制度（小選挙区制）存続の是非を問う国民投票が実施された。具体的には、国政選挙への「選択投票制（the Alternative Vote system）——以下A Vシステム」導入に関する賛否を問うものである。この国民投票結果を受けてA Vシステム導入・小選挙区制廃止が決まれば、イギリス憲政史上画期的な出来事として記録されたことは間違いない。ところが今回の国民投票では、A Vシステム賛成：約三二%、反対：約六八%という結果に終わったため、小選挙区制存続が確定する運びとなった。

近年イギリスでは、小選挙区制を含むその統治システムの問題点をめぐり、さまざまな角度から議論や検討、そして改革が行われてきた。とりわけ、「価値観が多様化しているにもかかわらず『二大政党に比較的有利な』小選挙区制は時代遅れ」という主張も、常になされていたように思われる。しかしながら二〇一一年国民投票で、有権者の三分の二が、伝統的な‘first past the post’システム存続を選択したのは、どうしてなのであるか。換言すれば、地方分権にも匹敵するこの抜本的政治改革が拒絶された要因は何なのであるか。二〇一一年イギリス国民投票結果の意味を、ここで、あらためて問い直してみる必要があると考えられるのである。

このような問題意識に基づき、本稿は、選挙改革をめぐる二〇一一年国民投票結果と国政第三政党・イギリス自由民主党（以下、自民党）との関連について、分析しようとするものである。本稿の構成は以下のとおりとなる。まず、今回の国民投票結果の特質を概観し、その全体像について評価する。次にA Vシステム賛成・反対両キャンペーンの特徴や、政党政治家の動き等について検討し、A Vシステム反対論が最終的に勝利を収めた要因を明らかにしていく。

さらに有権者の側にも注目して、とりわけ政治意識の変化という見地から、AVシステム賛成論が次第に後退していった原因を探っていくことにしたい。

## 一、二〇一一年国民投票結果の特質と全体的評価

二〇一一年国民投票 (AV referendum) は、全国規模のものとしてはイギリス史上二回目となる。拘束力を伴う国民投票としてはイギリス史上初であり、AVシステム導入は単純多数決によって決まるとされていた<sup>(1)</sup>。また既述のように、スコットランド議会選挙に代表される一部地域の統一地方選挙<sup>(2)</sup>と同時に実施されたレファレンダムでもあった。政党不信ならびに緊縮財政 (財政再建) の時代に行われた国民投票である以上、今回の国民投票結果を、同日 (五月五日) 実施の統一地方選挙結果と切り離して考えるべきではない。

選挙管理委員会の公式報告によると、国民投票結果は、AVシステム導入すなわち改革賛成 (Yes) 票：六、一五二、六〇七票 (三三・一%) に対し、改革反対 (No) 票：一三、〇一三、一一三票 (六七・九%) であった。反対意見が賛成意見の二倍以上となったため、改革推進派のクレグ (Nick Clegg) 自民党からすれば、後述する統一地方選挙結果と合わせて、まさに「ダブルパンチ」を食らったことになる。換言すれば、三大政党のなかで、今回、国民から最も拒絶されていたのがクレグ自民党だったのである。

また、投票率四一・八% (The Guardian, 7 May 2011) という数字は、EC残留を選択した一九七五年国民投票時の投票率六四・五%を大幅に下回った。そのため、選挙改革に対する国民の関心が総じて低かったような印象を与えるかもしれない。しかしながらタイムズによれば、この四一・八%という数字は当初の予想より高いものであり、AV

表1 2011年国民投票 地域別投票結果 (AV システム導入に対して)

地域	賛成票数	賛成率 (%)	反対票数	反対率 (%)
北部アイルランド	289,088	43.7	372,706	56.3
ロンドン	734,427	39.5	1,123,480	60.5
スコットランド	713,813	36.4	1,249,375	63.6
ウェールズ	325,349	34.6	616,307	65.4
サウス・ウェスト	564,561	31.5	1,225,305	68.5
ヨークシャー & ハンバー	474,532	31.3	1,042,178	68.7
ノース・ウェスト	613,249	30.2	1,416,201	69.8
サウス・イースト	823,793	29.7	1,951,793	70.3
イースト・オブ・イングランド	530,140	29.0	1,298,004	71.0
イースト・ミッドランド	408,877	28.7	1,013,864	71.3
ウェスト・ミッドランド	461,847	28.5	1,157,772	71.5
ノース・イースト	212,951	28.1	546,138	71.9

出典 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13321284>

システム反対派の多い保守党支持者が投票所に出向いたことで、結果的に投票率が底上げされたと捉えられているのである (*The Times*, 7 May 2011)。だとすれば、選挙改革賛成・反対キャンペーンの戦略や課題等についても、詳細に検討していく必要があるといえるであろう。

#### (1) 地域別に見た二〇一一年国民投票結果

今回の国民投票は全国四四〇か所で実施されている。ここでは、国民投票結果、すなわちAVシステム導入への賛否を、地域 (region) 別に整理して考察することにした。現行の「小選挙区制」存続を望む声 (現状容認派) は、例えば保守党支持の強い地方農村部に多いのではない。逆に、比例代表制導入や小選挙区制廃止を含め「AVシステム導入」に賛成する意見 (改革推進派) は、周辺地域や、移民が多く社会的多様性の強いコミュニティに比較的多いのではないか。このように予想されるからである。その結果は表1のとおりである。

かなり大雑把ではあるが、やはり北部アイルランド (一位)、スコットランド (三位)、ウェールズ (四位) といった、イングランド以外の周辺地域が賛成率上位を占めている。加えてイングランドのなかでは、人口の多い国際都市ロンドンが、予想どおり、賛成率上位 (二

位)に入った。

BBCによると、全国四四〇か所のうち、AVシステム導入賛成票が反対票を上回ったのは、Cambridge, Camden, Edinburgh Central, Glasgow Kelvin, Hackney, Haringey, Islington, Lambeth, Oxford, Southwark の一〇か所のみであった。伝統的な大学都市、いわゆる「オックスブリッジ」がここに入っているのも興味深い。さらに、国民投票実施から三か月後の二〇一一年八月上旬、若者たちによる一連の暴動（イングランド暴動）が生じたロンドンのハックニー（Hackney）およびイズリントン（Islington）両地区で、賛成票が反対票を上回っている点も注目される。特にハックニーでは、賛成率が六〇%にも及んでいる（BBC）という。

暴動の背景として、さまざまな要因——暴動事件発生直後、YouGovが一般市民二、〇七五人を対象に行った世論調査結果（複数回答可）によると、親のしつけの悪さ、ギャング団の横行、犯罪的不良文化の蔓延、刑罰の軽さが、一位〜四位までの理由を占めている——が指摘されている。だが、こうした特定地域に住む少数グループの構造的閉塞感や不公平感に加え、最近の景気低迷や歳出削減批判なども考慮すれば、やはり既成政党政治への不満や批判、そして選挙改革（少数意見のさらなる尊重）との関連を完全に否定することはできない。

AVシステム導入に対し過半数の賛成意思表示をした「レア地域」（The Times, 7 May 2011）とされるハックニーおよびイズリントン両バラ（boroughs）は、労働党安泰選挙区で自民党が第二位となっている。そして富裕層と貧困層との二極化、公営住宅居住者や宗教的、人種・民族的多様性が比較的大きいコミュニティという共通点を持つ。一方、AVシステム導入反対率が八〇%を占めた（The Times, 同上）とされる、例えばBroxbourneなどは、予想どおり二〇一〇年総選挙で保守党が過半数票を獲得した、まさしく保守党「安泰」選挙区であった。<sup>(3)</sup> 即断は禁物であるが、

表2 2011年(北部アイルランド議会選挙を除く) 主要政党統一地方選挙結果  
※( )は、前回比

スコットランド議会選挙<全129議席>			ウェールズ議会選挙<全60議席>		
スコットランド民族党	69	(+23)	労働党	30	(+4)
労働党	37	(-07)	保守党	14	(+2)
保守党	15	(-05)	プライドカムリ	11	(-4)
自民党	05	(-12)	自民党	05	(-1)
その他	03	(+01)	その他	00	(-1)

  

イングランド各地方議会 (councils) 選挙<全279地方議会>					
	獲得地方議会数合計		獲得地方議員 (councilors) 数合計 (人)		
保守党	157	(+04)	5,109	(+ 86)	
労働党	57	(+26)	2,459	(+857)	
自民党	10	(-09)	1,098	(-748)	
緑の党	00	( 00)	79	(+ 14)	
UK 独立党	00	( 00)	7	( 00)	
英国国民党	00	( 00)	2	(- 11)	

出典 The Guardian, 7 May 2011.

<http://www.bbc.co.uk/news/special/election2011/council/htmlengland.stm>

このような事例を見る限り、今回の国民投票は単なる「選挙改革」の賛否のみに対する意思表示ではなかったと推察できるのである。

(2) 二〇一一年統一地方選挙結果と国民投票結果

既述のように、A Vシステム導入に関する国民投票は、一部地域の統一地方選挙と同時に行われた。それゆえ、発足から一年経ったキャメロン (David Cameron) 〓クレッグ 〓保守党・自民党 〓連立内閣に対する有権者の審判という性格も併せ持っていたといえる。

北部アイルランド議会選挙を除く二〇一一年統一地方選挙結果の概要は、表2のとおりである。まずスコットランド議会選挙では、同議会選挙史上、初めてスコットランド民族党 (SNP) が過半数を制した(註(2)を参照)のに対し、三大政党がいずれも議席を減らしている。ウェールズ議会選挙では、逆に労働党と保守党の議席が増加しているのに対し、地域政党プライドカムリ (Plaid Cymru) に加え、主要政党では自民党だけが議席を減らす結果となった。そして今回、

表3 AVシステム導入について

賛成	33%	(-8%)	⇒	【32.1%】
反対	37%	(+8%)	⇒	【67.9%】
わからない	30%	(±0%)		

出典 *The Times*, 5 April 2011.

二七九のイングランド各地方議会でも実施された選挙結果を見てみると、三大政党のなかで自民党だけが、獲得地方議会も地方議員数も、共に減らしていることがわかる。

連立内閣に加わったことで、その当初の公約（大学授業料値上げ反対など）を現実的に修正せざるを得なかったクレッグ自民党への失望・怒りと、そのクレッグ自民党が党勢拡大も目論んで推進する「AVシステム導入」への反対とが、少なくとも無関係でないということは、今回の地方選挙結果からも明確に読み取れるのである。

### (3) 国民投票実施直前の世論調査結果と国民投票結果

最後に、興味深い世論調査結果を紹介してみよう。表3は、国民投票日の約一か月前（二〇一一年四月一〜三日）、Populusが一般市民二、〇五二人を対象に行った「AVシステム導入に関する」世論調査結果である。また表の（ ）内の数字は、さらにその二か月前（二月初旬）の同世論調査結果からの変化を、【 】内の数字は実際の国民投票結果を、それぞれ示している。断言はできないかもしれないが、四月の時点で「わからない」と回答した有権者は、およそ三分の一程度存在していたことになる。そのわずか一か月後の投票日になって、その三〇%の有権者は、ほとんどそのまま「AVシステムに反対」投票した計算になるのである。同時に、有権者による選挙改革への熱狂が徐々にトーンダウンしていったという事実も、ここから読み取ることができる。

タイムズによれば、このPopulus世論調査で「AVシステム反対」意見が賛成意見を上回ったのは、この四月が初めてであり、しかも「わからない」という回答者の割合は常に三〇%台

に留まっていた。「わからない」回答者三〇%を除くと、賛成意見は四七%、反対意見は五三%になるという。そしてこの結果は、選挙改革すなわちAVシステム導入によって政治が変わると主張する「賛成(Yes)」キャンペーンに対し、有権者が次第に懐疑的になっていった結果であるとも分析している。<sup>4)</sup> それゆえ、既述のように、賛成・反対両キャンペーンの動向にも注目していくことが必要となるのである。

二〇一一年国民投票結果を見る限り、「No to AV」の声は圧倒的に勝っていた。しかしそれは、イギリスがさらなる政治改革を拒絶したということの意味するものではない。限りなく少ないケースではあるが、地域社会の構造的特別性ゆえ、選挙改革賛成意見が上回った地域も存在したからである。また、同日実施された統一地方選挙結果、とりわけ自民党の「一人負け」という現象も軽視することはできない。現連立政権の歳出削減策に対する批判を含め、既成政党政治に対する全般的な批判は、連立を組んで現実路線に舵を切った——支持者と有権者を裏切ったように見えた——クレグ自民党への不満・攻撃となつて、同党の選挙改革の要望を否定する結果をもたらしたと考えるのが自然である。あるいは、単なる選挙「制度」イジリだけでは解決できないほど、有権者の既成政党離れや政治不信が進行しているという現実を、二〇一一年国民投票結果は如実に示すものであったと理解してもよいであろう。

## 二、AVシステム賛成論と反対論

AVシステム導入の理念については、二〇一〇年の「保守党・自民党」連立協定に垣間見ることができるといえる。すなわち「わが国の政治システムは崩壊した。早急に抜本的な政治改革を行う必要がある。そこには、選挙改革に関する国民投票、従来以上に政党横断的な協力、そして、わが国の政治システムの透明性と説明責任をもっと高めるような変



革が含まれる」。さらに、それに伴う国家構造「一大改革として、二〇一〇年議会の任期中に解散総選挙は行わないとする法案、選挙制度変更をめぐる国民投票実施ならびに選挙区数（議員定数）変更に関する法案が準備された。<sup>⑤</sup>

こうした政治改革理念の背景として、ある新聞記事を通じて発覚した、一部下院議員による経費濫用問題（二〇〇九年）があつたことはいまでもない。しかしこの政治改革理念は、あくまで連立「内閣」（政府）としての立場にすぎない。とりわけ選挙制度改革に関しては、必ずしも保守「党」としての主張と合致していなかつた。<sup>⑥</sup> 比例代表制導入に反対してきた保守党がその連立内閣に自民党を加えるための「手土産」として示した譲歩案、これこそAVシステム——選択の幅が広がるとはいえ、周知のように小選挙区制の一種である——導入に関する国民投票実施であつた。同時にこれは、即座の比例代表制導入を非現実的と判断して自民党が歩み寄つた「妥協の産物」でもあつた。ここからわかることは、保守党側はもちろん、肝心の自民党側でさえ、AVシステム導入は決して「第一志望」ではなかつたという事実である。

今回の場合保守党は、一三年ぶりの（連立）与党復帰と、自民党を「連立」につなぎとめることを目的として、国民投票実施を一応認めた。しかし、労働党と自民党による中道左派（進歩派）連合形成の恒久的可能性を高めるAVシステム導入に対しては、当然反対キャンペーンを展開せざるを得なかつた。一方自民党としては、第三政党としての党勢拡大、ハングパーラメント化傾向の増大を踏まえ、連立政治の『かなめ党』的立場を強めるためのステップとして、AVシステム賛成キャンペーンに着手したのである。

いずれにせよ、政治家が選挙（制度）改革の実施、あるいはその拒絶に向けて行動する理由・動機は、党派を問わず、常に「利害関係」であることを忘れてはならない。換言すれば、政治改革に対し政治エリートの行動を根底から

支配する要素は、何にもまして自己権力最大化<sup>(7)</sup>ということでもある。選挙改革の「理念」というものは、その改革プロセスに対する発言の機会を一般市民に与えるうえで、必要とされるにすぎない。

(1) イギリス的文脈から見たAVシステムと小選挙区制

AVシステムは、独立と連邦制導入について議論していた一九世紀後半～二〇世紀初頭のオーストラリアで当時必要とされ、導入されたことで知られる。一八七〇年代のMIT教授ウェア(W. R. Ware)がAVシステム考案者とされている<sup>(8)</sup>。このように、AVシステムは自然発生的に定着した選挙制度というより、必要とされた結果、合理的人為的に「工夫」「発明」されたシステムであった。

その特質は、アメリカ大統領選挙で言及される「決勝戦システム」にかなり近い。また、国政選挙というより、例えばイギリス労働党など政党の「党首」選挙制度としても広く用いられている<sup>(9)</sup>。周知のように選出まで時間はかかるが、党内から広く浅く支持を得た候補者が当選しやすいことから、積極的支持も消極的支持も含めて、当選者への絶対的批判が出にくくなる。党内コンセンサスや正統性を比較的得やすいシステムであるため、党内分裂を回避しやすいのであろう。

それに対し歴史的に見た場合、イギリスの小選挙区制も、やはり必要性と合理化・単純化——中世以来のいわゆる腐敗・懐中選挙区等の一掃、南北地域間不均衡の是正、そして二大政党化に伴う「一政党一候補者」の必要性——を理由として、定着していったと考えられる。しかしながら、特定政党のみ有利になるような抽象的な議論に基づいて、一気に法制化されたわけではない<sup>(10)</sup>。今回のAVシステム導入に見られるような党利党略性・抽象性を伴うことなく、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて、一連の選挙法改正と政党政治の発展を通じて漸進的に生じた「副産物」、こ

れがイギリス小選挙区制だったのである。換言すれば、イギリスの場合、ほぼ地生えの制度であると同時に、トリー（保守党）およびホイッグ（自由党）という二大政治勢力の二大政党化・組織化（大衆政党化）をもたらしただけな「競合」「相互発展」に伴い、必然的に導入され成立したのが小選挙区制ということでもある。

それゆえ、その欠陥については、一九世紀後半以来さまざまな批判や意見があるとはいえ、国政選挙における小選挙区制は、イギリス的「国家構造」の一部として位置づけられることになるのである。

## (2) AVシステム賛成・反対論と主要政党

自民党をはじめ、ミリバンド (Ed Miliband) 党首に代表される労働党の一部、そして緑の党やプライドカムリなどは、今回 AV システム導入を支持している。それに対し保守党および労働党多数派は、反対の立場となった。ここからも、前述のように「党益」が選挙改革最大のモチーフとなっていることがわかる。しかしながらキャンペーンを実施して有権者の判断を仰ぐ以上、合理的かつ正当な理由づけも必要不可欠であることはいうまでもない。

党利党略はともかく、理論上 AV システムに賛成する根拠として、一般的には以下の点が指摘される。「AV システムにしたほうが、議員はもつと働くようになる」「ある候補者（政党）の安泰選挙区を削減できる」「小選挙区制の長所も活かせる改善策である」「当選させたい候補者（政党）を複数選べる」「この国の政治を変える一つのチャンスとなる」。これに対し反対意見の根拠としては、「第二位以下の候補者が当選することもあり得るので、AV システムはアンフェアである」「フィジーやオーストラリア、パプアニューギニアなどでしか使われていないマイナーな制度である」「費用や時間がかかる」「連立の可能性が高くなるので、政府形成の主導権が有権者から政治家に移ってしまう」「わかりにくいし、クレックなど推進派も完全にこれを支持しているわけではない」などが挙げられている。<sup>11)</sup>

AVシステム反対論は、イギリスではそのまま小選挙区制擁護論になるといってよい。首相キャメロンもしばしば訴えてきたように、小選挙区制(現状維持)の理論的長所として、その単純明快さ、有権者と議員とのつながり、極左・極右政党抬頭の防止、小政党キャスティングボート化の阻止、そして有権者が投票で「政府」をつくることのできる、などの側面が挙げられることが多い。

さらに、とりわけ保守党が小選挙区制維持にこだわるのは、それが国家の安定に貢献できるからである。イギリス保守主義の政治思想によると、政権は単独過半数議席に支えられる可能性が高いので、accountableでeffectiveかつresponsiveな政府が国民に対するアカウンタビリティを果たしやすくなる。その結果、国民感情に敏感で有効な統治が可能となり、ひいてはイギリス国家の安定につながるというのである。<sup>12)</sup>

労働党では、党内が賛否両論で割れた。元々労働党は、一九九七年総選挙マニフェストで、選挙改革(比例代表制導入)に関する国民投票実施を公約として掲げていたのである。政権獲得後ブレア(Tony Blair)労働党政府は、投票システムに関する独立委員会、いわゆるジェンキンス委員会(the Jenkins Commission)を設置しており、その後同委員会によってAVシステム導入が勧告されるところまで進展した。しかし、党内古参議員による大きな抵抗に直面したため、結局実現することはなかった。

ミリバンド労働党党首によると「AVシステム導入問題に関して、労働党は約八〇年間分裂してきた<sup>13)</sup>とされる。そして今回も同様の結果となった。現行小選挙区制のおかげで保守党代替政府あるいは「反対党」として党政策を追求・実現できるという「現実主義」と、地方分権を含む国家構造改革を「進歩的政党」として当然追求すべしとする「理想主義」とが、労働党内に共存しているからではないかと思われる。いずれにしても、AVシステム賛成派が今

回も労働党内の意見を統一できなかつたのは、大きな失策であつたといえよう。

### (3) AVシステム反対論の勝因（賛成論の敗因）

一九四五年以前のイギリスで小選挙区制改革が実現しなかつた要因を調査したハート (Jennifer Hart) によれば、多くの理由があるにせよ、結局のところ大別して、以下の二つの要因にグループ化することが可能だという。すなわち、改革賛成派のミステイクや欠陥（準備不足や説明不足）に由来するもの、そして、改革反対派（小選挙区維持派）の態度や主張によつて示された、改革案の問題点に起因するものがそれである<sup>14</sup>。では、今回の結果は、どちらのケースに当てはまるのであろうか。

AVシステム賛成キャンペーン支持者の主張を総合すると、賛成派は今回の敗因を、①キャメロン首相のキャンペーン力、②AVに敵対的な新聞報道、そして、③（クレグの不人気を巧みに利用するなどした）反対キャンペーンの手堅さに求めている。これに対し反対キャンペーン支持者の見解を見ると、その勝因として、①現状維持のメリットを主張したこと、②AVシステムが複雑で不必要だということを説得できた点などが挙げられている<sup>15</sup>。

さらにBBC政治部のホーキンス (Ross Hawkins) は、今回のAVシステム導入に関する議論を特徴づけたポイントとして、次の二点を指摘している。どうでもよいことで口論する政治家たち、そして、キャンペーン活動家たちの間で繰り広げられた、酷くてわかりにくいバトルがそれである。例えば、賛成キャンペーンに参与したのが自民党のケーブル (Vince Cable) 経済産業大臣とエド・ミリバンド労働党党首であつたのに対し、反対キャンペーンの側についたのが保守党のキャメロン首相と労働党のリード (John Reid) 元内務大臣であるといった、いつもと違う組合せが有権者を混乱させた可能性もあるという<sup>16</sup>。したがって元来政治に関心のない人たちからすれば、党派を越えた対立の

図式が従来以上にわかりにくく見えたことも、今回の結果に何らかの影響を与えたのかもしれない。

国民投票結果（勝因と敗因）に関する分析として特に注目されるのは、上述の賛成派がその敗因として掲げている「A Vに敵対的な新聞報道」ならびに「(反対派) キャメロン首相のキャンペーン力」ではないかと思われる。後者については、次章で触れることにして、ここでは前者について若干検討してみることにした。

ジョーンズ (Nicholas Jones) によれば、二〇一〇年総選挙当時から選挙改革支持のキャンペーンを行っていた全国日刊紙は、ガーディアンとインデペンデントという中道左派系の二紙だけであった<sup>17</sup>。クレック自民党支持を明確に表明していたのも、これら二紙である。しかしながら、二〇〇五年総選挙時に比べ減少傾向にあった両紙発行部数を合計（約四八万部）しても、例えばサン一紙の発行部数約三〇〇万部にさえ遠く及ばない<sup>18</sup>。

これに対して、キャメロン保守党支持に転向し、いわゆる the Tory press に復帰したメディア王マードック (Rupert Murdoch) 傘下の全国四大紙、タイムズ、サンデータイムズ、サン、そしてニュース・オブ・ザ・ワールド（二連の盗聴事件に深く関与していたとして、国民投票実施後の二〇一一年七月廃刊）の全国紙市場販売部数は、他のライバルグループのそれをはるかに凌駕して、約四二%という圧倒的ウエイトを占めるとされる<sup>19</sup>。同時に、A Vシステム導入に反対する保守党は、二〇一〇年総選挙で単独過半数を制することはできなかったものの、投票日の時点で、十大全国紙のうち六紙、九大日曜紙のうち五紙から、それぞれ支持されるようになっていた。これは、保守党が前回単独勝利を収めた一九九二年総選挙以来の好条件だったのである<sup>20</sup>。

政治情報の入手経路が多様化している今日、「新聞の政治的立場、新聞の購読者数、政党支持、そして選挙改革に対する投票行動」が、方程式のように、必ずしも完全に合致するわけではない。しかし二〇一〇年総選挙以来、主要

政党、そして選挙改革賛成・反対両キャンペーンを取り巻いていた「press environment」は——総選挙結果には必ずしも直接結びつかなかったとはいえ——圧倒的に保守党、すなわち「AVシステム反対派」有利に作用し得る状態となっていたことがわかる。したがって、新聞報道面に限っていえば、反対キャンペーン（反対論）のほうが圧倒的に有利な条件で戦っていたことになるのである。

以上の点から、AVシステム導入反対論（キャンペーン）が最終的に勝利を収めた要因として、さしあたり次の点を——可能性として——指摘することができる。①欠陥はあるにせよ、長い年月を通じて定着してきたイギリス国家構造の一部・小選挙区制よりAVのほうが相対的に優れたシステムであることを、賛成派は有権者に幅広くわかりやすく説得することができなかった可能性があること。②賛成派が労働党議員を賛成論で統一し、賛成キャンペーンに取り込むのに失敗したこと。③パルチザンの色彩の強いイギリス新聞報道は、政党のポリシーはもちろん、さまざまな運動キャンペーンの「兵器」となり得る。賛成派を支持するプレス勢力が、反対派のそれに比べ、圧倒的に貧弱であったこと。それゆえ、改革反対派の態度や主張（AVシステムの問題点）の直接的効果以上に、改革賛成派のミスイクや欠陥（新聞対策不足や説明不足など）のほうを、むしろ強調しなくてはならないであろう。

### 三、有権者から見た二〇一一年選挙改革国民投票

本論の一および表3でも触れたように、議員経費濫用スキャンダルを発火点とする選挙改革（AVシステム導入）への熱狂は、時間が経つと同時にフェードアウトしていった感がある。そしてその流れは、UK Poling Reportという各種世論調査結果の変化からも確認することができる。<sup>21</sup>表4は、月別に平均を出して、その流れをまとめたものであ

表4 AVシステム導入をめぐる投票意思の月別平均推移 (%)

※ [ ] は、実施した世論調査の回数

	AVシステム支持	小選挙区制支持	わからない
2010年11月平均 [2]	41.5	28.0	26.0
2010年12月平均 [2]	40.0	34.0	26.0
2011年1月7日 [1]	37.0	20.0	37.0
2011年2月平均 [3]	38.0	29.7	30.7
2011年3月平均 [7]	33.6	31.7	30.3
2011年4月平均 [14]	39.1	47.6	20.3
2011年5月1日 [1]	34.0	66.0	n/a

※2011年1月と5月の1回は、それぞれ Angus Reid (1月)、ComRes/Independent (5月) による調査結果。

出典 <http://ukpollingreport.co.uk/av-referendum> に基づき作成。

る。それを見ると、AVシステム導入を支持する声は、二〇一一年四月頃から、小選挙区制維持を望む声を下回るようになったことがわかる。

近年の総選挙結果や世論調査結果からもわかるように、イギリスでも主要政党（政治家）不信は強まっていると考えられる。では、イギリスの一般有権者は、現行の小選挙区制について、どのような認識を持っているのだろうか。

#### (1) 小選挙区制に対するイギリス有権者の認識

やや古い事例となるが、一九九八年、選挙システムに関するイギリス有権者の認識や態度についてフォーカスグループ調査を実施したファレル (David Farrell) は、調査結果の二大ポイントとして、以下の傾向・特質を指摘している。

① 現行の小選挙区制について正しく定義づけられる人、その代替システムを示せる人は、いずれも皆無であった。それゆえ、回答者の大半が現行システム存続を支持したとしても驚くに値しない。

② 政治学者が注目するのは逆で、有権者の間で比例代表制への関心は特に目立っていなかった。むしろ回答者にとって断然最重要基準とされたのは、「選挙制度の複雑さを最小限にする必要性」「投票者の選好をもっと大きくす



るのが望ましい」「選挙区とのつながりを失うことへの恐れ」(他国以上にイギリスで強調された特徴がこれであり、おそらく文化的な現象であろうとファレルは主張している)であった。

そして調査の結論となる最も重要な点として、「有権者自身が、比例代表制にさほど関心を持っていない」ことを指摘したのである。<sup>(22)</sup>

二〇一一年の国民投票時、こうした認識が実はさほど変化していなかったとするならば、世論調査結果(表4を参照)における「改革熱のフェードアウト現象」についても、ある程度説明がつくかもしれない。いうまでもなく選挙改革のムードを盛り上げ、当初AVシステム導入の声をここまで高めてきたものは、既述のように、議員経費濫用問題に象徴される既成政党政治(家)への「怒り」であった。

ところがそれは、少なくとも二〇一〇年総選挙キャンペーン中、重要なテーマ・争点にはほとんどなっていないかつた。<sup>(23)</sup>ここから、何らかの選挙改革は必要だが、小選挙区制よりAVシステムのほうがベターであるという認識は一連の賛成キャンペーンによっても広く浸透せず、結局のところ、国民的コンセンサスを得ることすら難しくなってしまうといえる。また、反対キャンペーンの努力もあったのかもしれないが、よほどのことがない限り、元来イギリスの平均的な有権者というのは、比較的「利用上、理解上、単純簡潔なシステム」を好み、加えて「選挙区での候補者とのつながり」を重視しやすい傾向があるとも推察される。

## (2) 政党・党首支持率との関係

前述したように、AVシステム賛成派が挙げたその失敗理由の一つに「(反対派)キャメロン首相のキャンペーン力」という要素が入っていた。賛成・反対各キャンペーンが全有権者に、どの程度影響力を及ぼしたのか客観的に測

表5 2011年国民投票実施直前の三大政党支持率とその推移  
[2011年1月～5月] (%)

	保守党	労働党	自民党
1月21～24日	32	42	15
2月18～20日	34	41	14
3月11～13日	35	41	11
4月15～17日	36	40	12 (※国民投票実施日 5月5日)
5月20～24日	33	41	11

出典 <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll>

定するのは、いうまでもなくほとんど不可能に近い。しかし各種世論調査結果を検討すれば、間接的に「キャメロン効果」と「小選挙区制維持」との間に、何らかの相互関係が見えてくるかもしれない。

Ipsos MORIによつて示されている全世論調査会社の「投票意思のトレンド調査」を検討してみると、二〇〇五年五月の総選挙以来今日まで、AVシステム導入を目指す自民党支持率は、二〇一〇年四月一九～二〇日(YouGov/the Sunの調査)がそのピークであったことがわかる。この背景には、第一回テレビ党首討論会(四月十五日)におけるクレッグ党首の新鮮なパフォーマンスの影響があったと思われる。ところがそれ以降、ほぼ一貫して自民党支持率は低下を続け、二〇一〇年総選挙時には二三・六%となっていた。

そして自民党の連立加入後、その傾向はさらに加速して一〇%台に低迷し、二〇一一年五月の国民投票実施直前の自民党支持率は、二一パーセントにまで落ち込んでいたのである(表5)。それに対して、小選挙区制維持派・保守党のケースを見ると、二〇一〇年五月総選挙時の三六・九%から、連立政権形成後は一時的に四三% (二〇一〇年七月中旬～下旬) にまで上昇したこともあった。その後、連立政府による一連の緊縮政策(年内からの歳出削減開始)の影響からか、当然のように保守党支持率は減少しているものの、同じ連立与党の自民党ほどは低迷していない。そして国民投票実施直前の保守

表6 政府と主要政党党首に対する満足度  
(2010年総選挙直前および2011年1月～5月) (%)

	政府		ブラウン (首相)		キャメロン		クレッグ	
	満足	不満	満足	不満	満足	不満	満足	不満
2010年4月18～19日	30	66	35	59	45	42	68	15
	政府		キャメロン (首相)		ミリバンド		クレッグ	
	満足	不満	満足	不満	満足	不満	満足	不満
2011年1月21～24日	30	61	38	52	37	37	32	55
2011年2月18～20日	31	60	39	52	34	43	34	57
2011年3月11～13日	36	59	43	51	37	42	34	56
2011年4月15～17日	37	55	44	47	41	40	35	53
2011年5月20～24日	34	56	44	47	35	43	29	61

出典 <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll> に基づき作成。

党支持率は三六%、労働党のそれは四〇%となっている(表5)<sup>(24)</sup>。

さらに表6によると、緊急の歳出削減を実施する同じ連立与党党首であるにもかかわらず、首相のキャメロン(AV反対派)以上に副首相クレッグ(AV賛成派)のほうが、圧倒的に不人気な状態になっていたことがわかる。これだけでは、既述の「キャメロン首相のキャンペーン力」が国民投票結果に影響したとは思えない。もちろん即断は控えるべきだが、期待と満足度が大きかったにもかかわらず、連立に加わったことで、当初の公約(例えば、景気対策を優先してからの歳出削減実施等)変更を余儀なくされたクレッグ党首への批判や不満は、統一地方選挙同様国民投票でも自民党(賛成派)に突きつけられた可能性が否定できないと考えられる。表6からもわかるように、国民投票実施一か月前(四月頃)のキャメロンとクレッグを比較してみると、「満足―不満」の数値でキャメロンが「13」でしかないのに対し、クレッグの場合はそれぞれ「18」(四月)、「132」(五月)という結果が出ているからである。このように、二〇一一年国民投票・統一地方選挙は、反対論(キャメロン)と賛成論(クレッグ)の明暗がはつきり分かれた状態で、実施されたことになるのである。

表7 重要争点に対する有権者の認識（%）

	憲法・地方分権	経済運営	教育	医療介護	年金
2001年5月31日～6月2日	—	7	39	50	15
2008年8月15日～8月17日	1	35	22	22	9
2009年9月25日～9月27日	1	39	17	20	5
2010年3月19日～3月22日	—	32	23	26	6

出典 <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll> に基づき作成。

### (3) 最重要争点認識との関係

最後に、有権者から見た場合、選挙改革が本当に最重要争点であったのかという点について触れてみたい。既述のように、選挙改革そのものは、二〇一〇年総選挙の最重要テーマになっていなかったからである。

結論からいえば、リーマンショックや金融危機以来、イギリスにとって最重要課題は、当然ながら「経済運営」（財政再建も含む）となっている。選挙改革を含む地方分権や国家構造改革は、議員経費濫用問題が起きているにもかかわらず、少なくとも二〇〇八年以降の時点では、ほとんど重要争点として見られてはいなかった（表7）。二〇〇八年以降は当然のごとく、教育や医療介護、あるいは年金問題以上に、経済問題のほうが重要争点となっていた。

したがって二〇一一年五月の段階では、選挙改革より経済運営、そして歳出削減等に伴う「痛み」と将来への不安、さらにはクレック自民党に対する失望と「怒り」のほうが、大半の有権者にとって大きな意味を持っていたことになる。そうした状況下で行われた「AVシステム導入に関する国民投票」は、成立後一年目を迎えた連立政権、とりわけ、当初の期待以上に失望を与えた「クレック自民党に対する信任（不信任）国民投票」という形になってしまったと考えられるのである。さらに、あくまで推測にすぎないが、現行の小選挙区制を変更するだけでは、こうした生活にかかわる諸問題が完全に解決されるわ

けではないという意識が、二〇一一年の春頃有権者の間に相当浸透していた可能性も否定できない。

こうした状況下でA Vシステム賛成論が次第に後退していったのは、ある意味、当然の結果であったといわざるを得ないのである。

### おわりに——政党不信・緊縮財政時代の国民投票

相対的に住民投票実施の少ないイギリスでは、地方選挙が「準国政選挙」として位置づけられている。二〇一一年イギリス国民投票ならびに統一地方選挙結果は、主要政党（政治家）不信と緊縮財政政策（経済）に何らかの影響を受けた有権者による歴史的な選択であった。

もつとも今回のケースを見ると、本来積極的に「攻める」立場であるにもかかわらず、新聞報道対策や政党政治家の抱き込み、あるいは全国的コンセンサスの形成といった側面で、賛成派側の戦略・戦術とそのキャンペーンに十分な点が多かったことは否定できない。コミュニティ特有の複雑な問題を抱えやすい一定の地域では、賛成派の声が反対意見を上回った。しかし小選挙区制に慣れ親しんできた大半の有権者からすれば、どちらがベターなシステムなのか、あるいはA Vシステム導入によってイギリス政党政治（政治家）が本当に変わるのか「あてにならない」「よくわからない」というのが、本音だったのではないかと思われる。

あるテーマないし争点Xをめぐる国民投票の結果は、純粋にXについての是非・賛否というより、国民投票実施前の有権者の政治経済状況認識に左右されることが多い。換言すれば、現政権に対する有権者の信頼が、そのまま国民投票結果に反映されやすいということでもある。地域別投票結果からもわかるように、有権者は選挙改革そのものを

完全に拒絶したわけではなかった。投票した有権者の多くは、それ以上に主要政党（政治家）への不信や、自分たちの生活に密着する緊縮財政政策のあり方のほうに、総じて影響を受けていたのではないかと考えられる。その結果、連立政権のなかでも、とりわけ批判・失望・不満そして怒りのターゲットとされたのが、逆説的だが選挙（政治）改革に最も熱心な「クレック自民党」となってしまったのである。「党益」も兼ねて連立に加わった自民党は、その「理想主義」を「現実主義」へと修正していかざるを得なかった。クレック自民党が次第に保守党ペースで連立政権内に埋没していく姿を目の当たりにした多くの有権者からすれば、いわば自分たち政治家（政権）の保身のため「出し抜け」に提案されたAVシステム導入をめぐって、国民投票が実施されているように見えたのであろう。

そうした点で、AVシステム導入をめぐる二〇一一年イギリス国民投票は、例えば、欧州憲法条約批准をめぐってフランス、オランダで実施された二〇〇五年国民投票結果（否決）<sup>25</sup>に、ほぼ共通する性質や意味を持っていたといえるであろう。

歴史的に見た場合、イギリスで選挙改革（小選挙区制の変更）をめぐる議論が活発になった時期は三つあるとされる。①一九世紀末～一九三〇年代初頭、②一九七〇年代初頭、③一九九〇年代後半がそれである。<sup>26</sup> 既述のように、③は一九九七年総選挙時におけるニューレーバーの選挙公約に象徴されるが、地方分権改革が実施されただけであった。これら三つの時期に共通する事実として、いずれもイギリス国家の「モダニゼーション」をめぐる議論が活発になった時期に重なっていたという点を指摘することができる。また、既成二大政党（政治）に対する不信・不満が相対的に高まっていた時期でもあるという点、そして——③は無関係かもしれないが、二〇一一年のケースのように——経済財政面で不調な時期であったという点も指摘できる。

だとすれば、イギリスにおける選挙改革や国家構造改革は、イギリスの相対的「衰退」に対応しようとする国家的取組み（モダニゼーション）の一環として捉えなおすこともできる。私見ではあるが、一連の国家構造改革が国民的国家的「戦略」である場合は合意を得やすく、有権者もレファレンダムなどを通じてこれを支持しやすい（例、イギリス経済安定化を目的としたEC残留）のではないだろうか。しかしながら一連の国家構造改革が、政権政党（今回はクレグ自民党）の党益に直結する「戦術」として理解されたり、経済社会の不安を取り除き生活を改善することには結びつかないと認識されたりした場合は、大半の有権者にとって、これは当然支持できないということになるであろう。

フランスなどとは異なりイギリスでは、議会を素通りした国民投票的あるいは大衆請願運動的スタイルの政治変革は、即座には実現しにくい。そうでなくても二〇一一年の場合、緊縮財政に対する不満だけでなく、政治改革提案者である「クレグ自民党」への不信・不満も従来以上に高まっていた。したがって、こうした現状が改善されない限り、特に自民党の主張するAVシステム導入（国家構造改革）が今回のように「（政権）政党信任」的意味を持つ国民投票で成功する可能性は、もとより低かったといっても過言ではない。

二〇一一年イギリス国民投票結果に関する以上の考察から、「イギリス政治の変容」すなわち第三極・クレグ自民党の変容（保守党との連立政権入りなど）を通じて、イギリス政治における「伝統的な小選挙区制が存続」するという皮肉な結果がもたらされたことがわかった。本稿の「はじめに」でも触れたように、近年、多くのイギリス政治研究者によって、ウェストミンスター型デモクラシーと表現される従来のイギリス政治システムの「変質」が指摘されている。しかしながら今回の国民投票結果を振り返ると、それと同時に、既存の政治制度のいわば「粘り強さ」「生命力」もまた、あらためて思い知らされるのである。

## 註

- (1) Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution* (Oxford: Hart Publishing) 2011, pp. 89-90.  
イギリスにおける全国規模の国民投票としては、EC残留を選択した一九七五年国民投票(投票率六四・五%)が挙げられる。
- (2) 二〇一一年五月五日に投票が実施された統一地方選挙では、連立政権の歳出削減策に対する有権者の怒りの矢面に立たされた自民党が特に苦戦した。また、スコットランド議会選挙(総定数一二九議席)では、そのカリスマ性や三大政党批判で人氣と支持を集めたサーモンズ(Alex Salmond)党首率いるスコットランド民族党(SNP)が、歴史的な大勝利(前回より二三議席上乗せして、六九議席獲得)を収めている。その結果、一九九九年のスコットランド議会創設以来初めてとなるSNP安定政権が成立した。
- (3) *The Times, Guide to the House of Commons, 2010* (London: Times Book) 2010, p. 122, 180, 198.
- (4) *The Times*, 5 April 2011.
- (5) V. Bogdanor, *op. cit.*, p. 81.
- (6) Philip Norton, "The Con-Lib Agenda for the 'New Politics' and Constitutional Reform", in Simon Lee and Matt Beech (eds.), *The Cameron-Clegg Government* (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2011, pp. 157-164.
- (7) David Farrell, *Electoral Systems*, 2nd edition (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2011, p. 190.
- (8) *Ibid.*, pp. 50-51.
- (9) Alan Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform* (London: Biteback Publishing) 2011, p. 57.  
代表的なAVシステムとしては、有権者が各候補者に選好順位をつけて投票し、第一位順位票の過半数獲得候補者がいない場合、最下位候補者を落選させ、その第二順位票を残りの候補者に加算していき、過半数獲得候補者が出るまで同様の手順を繰り返すというオーストラリア方式が比較的よく知られている。このシステムは、別名「小選挙区優先順位付投票制」とも呼ばれる。

加藤秀治郎(編訳)『選挙制度の思想と理論』芦書房、一九九八年、二九四頁。



- (10) イギリス国政選挙レベルにおける小選挙区制は、一八八五年の議席再配分法や、一連の国民代表法（選挙権の拡大）などを通じて、漸進的に定着していった。
- (11) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13229787>
- (12) P. Norton, “The Constitution”, in Kevin Hickson (ed.), *The Political Thought of the Conservative Party since 1945* (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2005, pp. 93-96.
- (13) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13303862>
- (14) Jennifer Hart, *Proportional Representation* (Oxford: Clarendon Press) 1992, p. 267.
- (15) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13318667>
- (16) 同上
- (17) Nicholas Jones, *Campaign 2010* (London: Biteback Publishing) 2010, p. 360.
- (18) Dominic Wring and Stephen Ward, “The Media and the 2010 Campaign: the Television Election?”, in Andrew Geddes and Jonathan Tonge (eds.), *Britain Votes 2010* (Oxford: Oxford University Press) 2010, p. 221.
- (19) N. Jones, *op. cit.*, p. 159.
- (20) Margaret Scammell and Charlie Beckett, “Labour No More: The Press”, in Dennis Kavanagh and Philip Cowley with a Foreword by David Butler, *The British General Election of 2010* (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2010, p. 280.
- (21) 詳細については <http://ukpollingreport.co.uk/av-referendum> を参照。
- (22) D. Farrell, *op. cit.*, pp. 198-199.
- (23) Margaret Scammell and Charlie Beckett, *op. cit.*, p. 283.
- (24) 詳細は <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemId=...> を参照。
- (25) 周知のように、各種欧州委員会資料によると、フランス国民投票における「欧州憲法条約」批准への反対理由として、一位「国内の雇用や失業への悪影響」（三二％）や、二位「国内経済状況の低迷と失業の多さ」（二六％）のほか、四位「政府や

特定政党への不満」（二八％）が挙げられている。また、同じくオランダでの国民投票の場合、一位「情報不足」（三二％）のほか、三位「政府や特定政党への不満」（二四％）という結果となっている。

(26) D. Farrell, *op. cit.*, pp. 25-31.

〔付記〕 本稿は、平成二四年度日本選挙学会研究大会での報告論文に一部修正を加えたものである。研究報告当日、討論者やフロアの会員から貴重なご助言とご指摘を賜った。記して感謝の意を表したい。