

『選挙制度調査勅命委員会報告書（1910年）』分析

——「代表原理」の比較国制史研究の基礎視角設定のために——

佐藤 芳彦

I はじめに

周知のように、国際政治レベルでのあの劇的な「(東西) 冷戦体制」の崩壊(1989年)後、日本政治レベルでの「55年体制」の崩壊(1993年)によって、翌94年に公職選挙法が改正され、従来の日本独自のいわゆる「中選挙区制」(単記制)に代り、「小選挙区比例代表並立制」という新たな選挙制度が採用され、1996年10月にそれに基づく「総選挙」が実施された。その結果¹⁾についての諸議論等は別にして、歴史的観点からいえば、このようなわが国における新たな事態は、改めて、議会制民主主義の観点から、欧米諸国における選挙制度に関する比較史的研究の必要性を提起しているのではあるまいか。

因みに、欧米諸国における選挙制度＝代表原理の現状を確認すると、例えば、主要7ヵ国(いわゆるG7)の場合、イギリス及びその旧植民地たるアメリカ合衆国とカナダにおいては「小選挙区」(1回投票)制による「比較多数代表」原理、フランスにおいては「小選挙区2回投票」制による「絶対多数代表」原理、イタリアにおいては(つい1993年以來の)「小選挙区比例代表並立制」による「多数代表」と「比例代表」原理の並立²⁾、そしてドイツにおいては「小選挙区比例代表併用制」による「多数代表」と「比例代表」

原理の併用という、選挙制度＝代表原理が採用されている³⁾。このように主要7ヵ国間で相異なる選挙制度＝代表原理は、どのような歴史的要因＝背景によるのであろうか。またそれはどのような歴史的意味をもっているのであろうか。

このような問題関心から、本稿では、前拙稿、すなわち、(いわゆる議会議会制民主主義の「祖国」たるイギリスの国家レベルと地方レベルの双方について、国家の機能＝行財政と関連させつつ、構造＝代議制(庶民院の選挙法改正と地方政府の選挙関係法)を取り上げ、その展開が、国民(住民)＝納税者＝有権者にとってもつ意味を解明する一視角を検討したところの)「欧米近現代財政史・国制史研究の一視角」(中)(岩手大学人文社会科学部紀要『アルテス リベラレス』第59号、1996年12月)を踏まえつつ、国家レベルでのいわゆる第三次選挙法改正(1884-85年)から第四次選挙法改正(1918年)に至る過程で提起された選挙制度改革問題に関する調査報告書たる、1910年の『選挙制度調査勅命委員会報告書』(Report of the Royal Commission appointed to enquire into Electoral Systems with Appendices, 1910, [Cd. 5163].)を取り上げて、そこにおける諸選挙制度(＝代表原理)の調査内容——具体的には、1910年時点におけるイギリスの現状(＝「小選挙区」(1回投票)制による「比較多数代表」原理)の観点から、種々の改革論(とりわけ、一方での(「小選挙区2回投票」制等による)「絶対多数代表」原理、他方での(種々の制度による)「少数代表」及び「比例代表」原理)の批判的な検討内容——を明らかにし、また第四次選挙法改正(1918年)を展望することによって、欧米諸国におけるいわば『代表原理』の比較国制史研究のための基礎視角を設定する作業の一環としたい。

II 「選挙制度調査勅命委員会」の設置

『報告書』分析に先立ち、予め、『報告書』成立の背景に一言しておきたい。いわゆる第三次選挙法改正において、議会選挙権については、1884年「国民代表法」(Representation of the People Act)により、連合王国中のすべ

ての議会カウンティ選挙区と議会バラ選挙区で、統一的な「戸主選挙権」と「£10間借人選挙権」（2条）、更には「£10占有選挙権」（5条）が付与されるとともに、翌1885年「議席再配分法」（Redistribution of Seats Act）によって、（後述するように）小選挙区制が採用され（また、「アイルランド自治問題」を契機として、自由党の分裂とその長期的な衰退過程——その結果としての、自由党と保守党（乃至統一党）の2大政党体制から、第一次世界大戦を転換点とする、保守党と労働党の2大政党体制への段階的移行過程——が開始し）た後、20世紀に入り、1906年の総選挙で、（29名の「労働党」（Labour Party）議員が選出されるとともに）自由党が圧勝し、自由党政権が（対外的な対独建艦競争とともに）対内的には1908年「老齢年金法」（Old Age Pensions Act）等の「福祉国家」政策を強力的に開始した直後に、（このような「階級立法」を懸念しつつ⁴⁾）院の内外における「比例代表協会」（Proportional Representation Society）の活動等を受けて、同1908年12月31日、「大衆的に選挙される立法諸団体に、完全に代表的性格（a fully representative character）を確保するために、採用されあるいは提案されている種々の計画を検討する：またそれらが、あるいはそれらのうちのどれかが、この国において現行の有権者に関して、適用しうるか否か、またどれ程そうであるかを考察する」ために、（前自由党議員の）キャベンデッシュ（Lord R. F. Cavendish）を委員長として、自由党と統一党の庶民院議員を含むその他7名の委員からなる「選挙制度調査勅命委員会」（Royal Commission on Systems of Election）が設置された⁵⁾。

同「委員会」は、翌1909年、「人民予算」をめぐる両党、両院が決定的に対立してくる中で「比例代表協会」の委員長（Lord Courtney）や書記（J. H. Humphreys）の他に、ベルギー、フランス、ドイツ及びオーストラリア諸植民地等の議会関係者を含む多数の証人の証言を受けたのち⁶⁾、1910年に『報告書』を提出した。以下、その内容を順次（紙幅の許す範囲内で）概括していくことにしたい（なお、典拠を『報告書』のパラグラフ番号で本文中に挿入する）。

Ⅲ 『選挙制度調査勅命委員会報告書（1910年）』の概括的内容

さて、『報告書』は、予め、「付託事項」の限定的解釈により、調査対象を「選挙制度」（その3要素として、① 投票を記録する方法、② 当選者を決定する方法、③ 各選挙区の選出議員数）のみに限定したのち（1, 2）、まず「現行制度」について、次のように指摘していく。

[1] 現行制度

- (1) 投票について。1872年の「秘密投票法」(Ballot Act)が現行の秘密投票を導入し、また投票の手続きを規定した(3)。
- (2) 選出について。同法第2条が規定するように、当選者は、絶対多数でなく「比較多数」(relative majority)、すなわち、有効投票の過半数でなく他のどの候補者よりも多い投票を得ることによって決定される(4)。
- (3) 選挙区について。庶民院の選挙区643のうち、27(3つの大学選挙区を含む)は2議員選挙区であるが、他の616は1議員選挙区である。このような1議員選挙区制度は、1885年における両党リーダーたちによる「明確な選択行為」に帰される。その時、「少数代表」(minority representation)は考察されて「拒否」され、また「比例代表」(proportional representation)は政治家に殆ど印象を与えていなかった(5, 6)。また(大学選挙区以外の)24の「2議員選挙区」の変則的維持は、結局、首相グラッドストーンの「個人的感情」に帰される(8)。
- (4) 現行制度の特徴。現行制度は「比較多数による1議員選挙」制度といえる。選挙人にとってより簡単なもの、作用でより迅速なもの、結果においてより直接的なものは工夫されていない。これは過大評価しえない諸利点であるが、それは利点の欠陥をももつ(9)。

[2] 現行制度において提案された諸改革

続いて、『報告書』は、現行制度が与えるよりもより完全な代表のために提案された諸措置を、(1)「等しい選挙地域の基礎での再配分」、(2)「絶対多

数制度」(absolute majority systems), (3)「少数及び比例代表制度」(minority and proportional representation systems)に3区分し(10), 順次それを検討していく。

(1) 「等しい選挙地域の基礎での再配分」

この提案は、現行制度自体の変更ではなく、単にその適用方法の変更のみを含む。

[提案理由=]「不平等な選挙地域」。有権者の数で不平等な選挙地域が、庶民院の代表的性格を2方向で損なうと主張される。第一に、選挙区間での1票の価値の相違であるが、これは、我々が更に追求しえない政治的争点である。第二に、諸政党の投票と庶民院での相対的強さの不釣り合いの1因とされるが、グレートブリテンに関する限り、この「誇張された多数」(exaggerated majorities) (後掲の表を参照)は[与野党の]双方で公平に得られるので、その原因とはいえない(10, 12)。

(2) 「絶対多数制度」

1. [提案理由=] 現行制度の欠陥としての「分割票」(split vote)。

ヨーロッパで、1議員選挙区が一般的であるとしても、比較多数方法が英語を話す諸国に限定され⁷⁾(他の諸大国がそれを拒否あるいは放棄し)ている事実は、我々の(間に合わせの便法の時代に始まる)代議的諸制度の古さ、あるいは、2大政党制度——これは候補者を制限し、比較多数と絶対多数間での区別を隠す——に帰されるかもしれない。が、この方法が受けている最も重大な批判は、[とりわけ、労働党の出現により]最近より普通になったところの、次のような、最も人気のない候補者の選出という偶然の現象である。すなわち、比較多数制度は投票者に投票する機会を1度のみ与えるのであるが、この制度の下で、1議員選挙区を2人より多い候補者が争う場合、例えば、第3の候補者は、殆ど常に、2大政党のうちの1つに結合されているために、彼の立候補の結果、彼の政党の票を分割することによって、最も人気のない候補者の選出を生ぜしめることである(13-15)⁸⁾。

2. 「救済策」としての「絶対多数制度」。

この欠陥を改革する必要性が、[与野党の]双方の側から、強く主張された(16)。その「救済策」は「絶対多数制度」であるが、検討に値するその方法は、次の2つ、すなわち、(a)「第2回投票」(second ballot)制と(b)「選択票」(alternative vote)制である。

3. 「第2回投票」制。

この制度の下では、最初の選挙で選出される1候補者は、投票された有効投票の絶対多数を獲得しなければならない。もしも、どの候補者もこのような多数を得ないならば、第2回の選挙が開催される。その場合には、(この制度の最も通常の形態では)最初の選挙で最多投票を獲得した2人の候補者が争う。

この第2回投票制は、第2回選挙を規制する諸規則での多かれ少なかれ重要な相違をもって、フランス、イタリア、ドイツ、オーストリア=ハンガリー、ロシア、およびより小さなヨーロッパの諸国の殆どで、実施されている(10)。

「その不利点」。この制度に、我々の制度のライバルとして、最初に注目する。これに賛成して、簡潔性等の事実が主張されうるが、それに対する実際の反対は、非常に重大であるので、その採用を勧告しえない。すなわち、第2回の選挙による混乱と妨害の延期、費用の増加、選挙人を再度の投票に誘引する困難、結果としての投票数の減少とその価値の減退等である(17)。

4. 「選択票」制。

この制度の下では、投票者は、候補者たちを、彼の選択の順序で彼等の名前に対して1, 2, 3という数字をつけることによって、並べることを求められる。最初の計算で、最初の投票のみが計算される。もしも、どの候補者も絶対多数を得ないならば、最初の投票で最小の票数を受け取った候補者が排除されたと見なされて、彼の投票用紙が、もしもあるならば、名前に2を記された名前に従って、配分される。第2の選択が記されていない用紙は「尽くされた」と見なされ、これらの票数は、第2の計算で絶対多数を計算する目的のため、その総計から控除される。もしも、なお、どの候補者もこのような多数を受け取らなかったならば(このことは、もちろん、もしも、元々3人以上の候補者が立候補する場合にのみ起こる)、この過程が、望まれる

結果が得られるまで必要なほど頻繁に繰り返される。

このようにして、第2回投票制によるのと同じの目的が（少なくとも、理論的には）、別個の選挙に頼ることなしに、得られる。（なお、多くの候補者が立候補するならば、彼等の継続的排除はかなりの労力を伴うかもしれない。それ故に、オーストラリアのクイーンズランド（Queensland）植民地では、最初の計算後に、2人以外のすべての候補者が同時に排除される。しかし、このより即決の方法は、正確さを犠牲にしている。）

この選択票制は、オーストラリアのクイーンズランド植民地及び西部オーストラリア（Western Australia）植民地で実施されている（10）。

「その諸利点」。この制度は、第2回投票制の場合には候補者数の増加によって必要とされる継続的選挙なしに、どんな点にまでもそれに対応しうる点で、より進んでいる（18）。従って、この制度は、以前の第2回投票制唱導者たちをその支持者に改宗させ、また多様な政治的意見をもつ人々によって、殆ど満場一致で、我々に勧奨された。他方、クイーンズランド及び西部オーストラリア植民地の経験に基づく判断は、限定的承認だったので、我々はこの制度の欠陥を注意深く検討する（19）。

「その諸限界」。この制度の限界としては、最悪の候補者の選出は阻止するが、最良の候補者の選出を確実にしないこと（20）、教育のない選挙人に、最初、変化による困難を惹起すること（21）、第2の選択を行使しない場合、第2の計算での目減り（22）、また候補者の増加にともなうこれらの困難の増大（23）等があり、また2議員選挙区に満足的な適用が可能でないこと（25）である。

「選択票についての結論」。結論として、「選択票」は、1議員選挙区制度が有しうるもっとも重大な欠陥——少数候補者の選出——を排除する最良の方法のままである、従って、我々は1議員選挙区でのその採用を勧告する（26）。

「提言される2議員選挙区の停止」。2議員選挙区の継続は、この改革の有益性を重大には損わないが、存続する限り、その例外的取扱が維持されねばならない。1885年におけるその維持は、グラッドストーンの個人的な感

情に帰されたが、我々はそれらが一般的に不人気であることを知った。それらは、明白な変則である。それ故に、我々はそれらが、最も早い便宜な機会に停止されるべきことを提言する (27)。

(3)「少数及び比例代表制度」

1. [提案理由＝] 現行制度の下での「比例しない多数」。

「現行制度と比例代表間での原則上の相違」。

前項の諸勧告は、現行制度が本質的諸特徴において維持に値するという仮定に基礎づけられている(けだし、「選択票」は、現行の1議員選挙区の意図たる、各単位での選挙人の多数による最も望まれる候補者の選出を、全ての状況において実施するのを確実にするための便法にすぎない)。

これに対して、少数代表(及び比例代表)提案(これらは「多数議員選挙区」(multi-member constituencies)を必要とする)は、現行の1議員選挙区自体への攻撃である、また現行制度が与えるのを公言しないものを要求することによって、その理論を完全に放棄させる。すなわち、①現行の1議員選挙区は、せいぜい平均と蓋然性の法則によって、比較しうる規模の諸政党の相対的強さの大雑把な指示を確保し、また小さい諸政党、諸利害に議会で傾聴される最も広範囲な機会を与えることを主張する(従って、もしも、2つより多い大政党が競争場にあるならば、「選択票」のような規定なしには、それは崩壊する)。また②それは、少数に代表を保証すること、あるいは全ての政党、グループをそれらの強さに比例して代表することを、公言しない。かくして、少数代表(及び比例代表)制度に賛成して、現行制度を放棄させる理由は、現行制度が、①(諸政党の相対的強さの大雑把な指示を確保するという)約束を果たさないこと、また②(少数代表、あるいは比例代表という)より多くを約束しないことである(28)。

「現行制度の記録」。異なる目的をもつ(少数代表及び比例代表)制度の検討の前に、現行制度が、どんな程度にまで、(約束＝)期待を果たしえなかったのかを確認する(29)。

「比例しない多数」。最初の検討事項は、投票と庶民院での2大政党の相

表：総選挙における自由党（L）（労働党とアイルランド国民党を含む）と保守党（C）（自由統一党を含む）間での庶民院での多数と票での多数（カッコ内）の推移（『報告書』10頁より作成）

政 党	1885年	1886年	1892年	1895年	1900年	1906年	1910年
	自由党	保守党	保守党	保守党	保守党	自由党	自由党
グレートブリテン	91(41)	169(27)	13 (1)	211(37)	195(41)	289(77)	63(28)
アイルランド	67(51)	65(45)	57(39)	61(35)	61(39)	67(37)	61(26)
合 計	L 158(92)	C 104 (L 18)	L 44(40)	C 150(2)	C 134(2)	L 356(114)	L 124(54)

対的強さの間で生じるといわれる不釣り合いの実際の大きさである。表に表示したように、票での多数と院での多数の間での相違（＝比例しない多数）は、（1892年総選挙の場合以外）顕著である。数学的には、1議員選挙区の場合の選挙の正常的結果は、票の割合の3乗が選出議員の割合である、換言すると、票で11：9の多数は、11の3乗：9の3乗の割合、あるいは、ほぼ2対1で、議席の多数を得るだろう、といわれている（30-35）。

「代表の多様性」。1議員選挙区のための第2の主張は、それが代表の多様性、すなわち、多数の諸利害と意見の代表を生ぜしめることである。この主張の正当性は、それがなされている意味で、議論の余地がない。私議員法案や動議、大臣への代表団の目録は、庶民院で直接的あるいは間接的に代表される諸政党の数が無数であることを示す（36）。

2. 少数代表の諸制度。

さて、有権者の願望を確認する手段として、現行制度は——多数が（値するより大きな力をもって）支配する、しかし、少数は傾聴されるので——不成功でないとされる故に、その代替方法——その目的は、完全な非代表に反対して、少数代表を確保することである——は簡単に片付けられる。それに対する支持が、今や、比例代表に移っているので益々そうであるが、それは、この国で、現行制度以外に実験した唯一の制度であるので注目する（37）。少数代表を確実にする方法は、(a)「限定票」(limited vote) 制と (b)「集積票」(cumulative vote) 制である。

(a)「限定票」制。

この制度では、選挙人は限定された数の候補者に対してのみ、すなわち、選出されるべき議席の数より少ない数に、投票するのを許されるので、そう呼ばれる(10)。この下では、例えば、3議員選挙区の場合、票の3分の1あるいはより多くを命じる少数が、代表の可能性をもつ(38)。しかし、その「不利点」は、議席の獲得が不確かな時、その政党の選挙責任者に対する選挙人の従属の程度に従って、議席が決まることである(39)。

この方法は、この国では、1867年から1885年まで、2人より多い議員を選出する13の選挙区で実施された(40)、またポルトガルで1901年以来実施されている(が、満足を与えていない)(41)。

「限定票の多様性」。この限定票制の1変種が、日本で実施されている。選挙区は幾人かの議員(平均して約8人)を選出するが、各選挙人は1票のみを許される。かくして、8議員選挙区では、投票者の8分の1を支配しうる[少数の]1政党は1議員を選出することが可能でありうる。この場合、組織が全てであるので、劣らずに反対されている(10, 42)。

(b)「集積票」制。

この制度では、投票者は選出される議席と同じほど多くの票を与えられる、しかし、彼は、彼の選択に従って、それらを幾人かの候補者にわたって広げてもよいし、あるいは1人にそれらを集積してもよい。この集積の権能は、数の上で弱い[少数]政党が、それ自身の候補者へのその投票力の集中によって、はるかにより強力な反対者たちに対して、少なくとも1議席を獲得するのを可能にする(10)。

この方法は、いづれの国の政治的選挙でも、採用されていない。この国では、1870年から1902年まで、(政治的選挙での採用に対する反対が適用しない)[地方当局としての]イングランドの「学務委員会」選挙で(宗教的少数の代表を確保するため)実施された。これも、「限定票」の致命的な欠陥(=政党選挙責任者への選挙人の暗黙の従属の必要性)をもった(43)。

3. 比例代表。

次に、比例代表、すなわち、大小のすべての政党の投票でのそれらの強さ

に比例しての代表を獲得する諸方法に注目する (44)。

「制度の区分」。これには無数の変種があるが、考察と比較のための2大タイプは、次の2つ、すなわち、(a)「名簿制度」(list systems)と(b)「委譲票」(transferable vote)制である。

まず、(a)「名簿制度」。

この制度では、候補者たちは自らを名簿にグループ化する、またこの名簿上の個々の候補者に与えられたすべての票は、最初、この名簿自体に対する票として計算する。それから、その名簿の獲得した票の総数に比例して、議席が、その名簿間で、分割される (10)。

この「名簿制度」は、「厳格名簿制度」(strict list system)と「自由名簿」(free list)制度に区分しうる。

前者の「厳格名簿制度」は、ベルギーで実施されている。この「ベルギー制度」は、名簿制度の最も簡単な例であるが、この場合、名簿は、明確な選択の順序 (a definite order of preference) で、選出されるべき議席の数を超えない数の名前を含む。選挙人は1票を投じる。またドント (d'Hondt) 教授の方法で、議席が名簿間で配分される (45-49)。

後者の「自由名簿」制度は、フランスで、現行の選挙制度改革のためフランス議会の普通選挙委員会 (Commission du Suffrage Universel) によって1907年の報告書で採用のため勧告されたものであるが、この「フランス制度」(提案)は、ベルギー制度を出発点としてそれを修正したものであるが、この場合、名簿は、アルファベット順の名前で並べられる。選挙人は、選出されるべき議席と同じほど多い票をもち、それらを名簿の間で好むように配分してもよい、また1候補者に彼が好むほど多くを集積してもよい。議席は、名簿間でドントの方法で、配分される、そして各名簿から、票の最大数を得た候補者が (必要な数まで) 選出される (45, 55-56)。

次に、(b)「委譲票」制。

候補者を政党に從属させる名簿制度とは全く異なり、この方法は、政党を人物に從属させる。この方法は、元々、1859年にヘア (T. Hare) によって提案されたのであるが、現在、次のように提案されている。

選挙区は、幾人かの議員を選出し、また選挙人は、前述の選択票制のように投票する。すなわち、選挙人は、数字1を彼が最も好む候補者の名前に対してつけることによって、投票する、また番号2を彼の第2の選択の名前に対してつけること、番号3を彼の第3の選択に、等々と、彼が好むほど多い候補者に番号をつけることを求められる。選出を確実にするために、1候補者は、投票された票の多数ではなく、一定数のみを得る必要がある、それは、選出されるべき議席数に等しい数の候補者によって——決して以上でなく——得られうるように固定される。この票数は、「定数」(quota)と呼ばれる。最初の計算で、最初の票のみが計算される、またこの定数以上を獲得した候補者たちが当選と宣言される。その時、もしもすべての議席が満たされなかったならば、定数以上を獲得した候補者の「余剰票」(surplus votes)が名前に2と記された名前に従って委譲される。もしも、これらの委譲が、なお必要な数の候補者を、この定数まで引き上げないならば、その最低の候補者が排除され、また彼の票が、それらに記された次の順位の選択に従って、委譲される。この過程が、すべての議席が満たされるまで、継続される。

この制度は、オーストラリアのタスマニア (Tasmania) 植民地で実施されているもので、最初、南ア憲法草案 (Draft South Africa Constitution) で提案され、また「比例代表協会」によってこの国での採用のために唱導されている (10, 45, 57-68)。

以上の制度区分に続いて、『報告書』は、「ベルギー制度」と「フランス制度」を考察し、いずれもイギリスに適用しえない旨を指摘した (69-72) のち、適用の可能性があるものとして、「委譲票」制度について、一方での「代表の理論」(a theory of representation) と他方での「統治の理論」(a theory of government) を中心にして (88)、「賛成する議論」(89-101) と「反対する議論」(102-114) のそれぞれを要約し、さらにそれらを「吟味」(115-122) して、その結果を次のように「結論」する。

「比例代表についての諸結論」。

① 比例代表の原則について。

まず比例代表、すなわち、全ての政党のそれらの投票する強さに比例して

の代表という原則それ自体が望ましいか否かについていえば、現行制度がこのような結果を生ぜしめないことが、（それはそうすることを公言していないので）それに反対する公正な議論ではないこと。[現行制度下での]総選挙は、事実上、この国の有権者の1大部分によって、2つの「政府」のうちいずれが政権に復帰するののかという問題についての実質的に国民投票（a referendum）として見なされている。この見解は、庶民院の構成を中心とするいかなる討論についても、考慮されねばならない（126）。

② 比例代表の3制度の確実性について。

次に、3制度の確実性についていえば、3制度のいずれもが、一般的には現行の方法よりも数学的にはより正確な諸結果を生ぜしめるだろうとしても、議会で、それらが理念として保持する「国民の縮図」（small-scale map of the country）を生ぜしめるのは、部分的でありうるにすぎないこと。すなわち、「ベルギー制度」は、幾つかの独立した大きな政党間で正確に達成されるが、小さい独立諸政党にも、あるいはこの国で大きな関心をもつ大政党内の小部分にも有利ではない。また「フランス制度」は、諸政党が多数で互いにある程度共感しているところで、代表の多様性を生ぜしめるが、1政党のための票を1個人のための票と混同する傾向があるので、必ずしも、諸政党の比例代表を生ぜしめない。この国で選挙人は、もしも自分の政党外で投票する場合には、他の政党の候補者たちに投じるだろうが、そのように投じられた票は、この制度の下では、その選挙人が全く共感をもたないかもしれない政党のために計算されるだろう。更に、「委譲票」制度は、諸個人が諸政党よりより重要であるところで強さをもつだろうが、政党を代表することに対する決定的効果を、選挙人の後順位の選択として、最も政党的諸理由のために投じられていない諸票に、与える傾向をもつので、頼りえない（127-128）。

③ この国における比例代表の適用可能性について。

「ベルギー制度」と「フランス制度」の双方は、現行の状況ではイギリスの政治的諸条件に適用するのが困難であり、またイギリスの世論によって拒否されるべく運命づけられていること。それ故に、選択肢は、現行制度の維

持（「選択票」がそれに接ぎ木される場合でさえ、残るであろうすべての諸欠陥とともに）と「委譲票」の採用の間にある。しかし、後者の「委譲票」採用の選択は、地方的状況に従って、3人から9人あるいは10人の議員を選出する大選挙区の創設を伴うだろう。さらに、我々に与えられた証言によると、現在、比例代表を生ぜしめるいかなる制度についても強い大衆的支持はない、また「委譲票」は、一定の諸欠陥をもち、そのうち最も注目すべきものは、後順位の選択の決定的効果および補欠選挙の困難である。従って、「我々は、今ここで庶民院への選挙のための『委譲票』採用の論拠が立証されたとは報告しえない」（130-134）。

④ 結論に対する限定と「委譲票」の実験的適用について。

比例代表についての以上の考察は、将来、新たな状況で変更されるかもしれない。また「委譲票」に反対する見解も、（政党が国民を統治する問題が支配的役割を演じる）政治的選挙に限定される。それは、（諸個人を争点とする）「第2院」の選挙の方法として、また（都市選挙のように）選出される団体の諸機能が第一義的には行政的である場合に、有効であるかもしれない。

最後に、我々は「委譲票」を、最初、幾つかの選挙区で適用することによって、それについて実験を試みる問題を考察した。このような措置は、疑いもなく、国全体をこの制度が伴うような急進的な諸変化に委ねる前に、最終的テストとして助言しうるであろう。但し、比例代表一般の望ましさ、特に「委譲票」に賛成する利点が広く認められた時に、「実際的な予防措置」として、である（134-136）。

（4）最終的結論

最終的結論として、①「2人より多い候補者が1議席のために立候補する場合、『選択票』の採用を勧告する」。②「2議員選挙区へのその適用を勧告しない、しかし、我々は、このような選挙区——それは変則的である——の維持の問題が、機会が与えるだけ早く再考察されるべきであることを提言する」。③「比例代表を生ぜしめる諸計画について、『委譲票』が究極的承認の最良の機会を持つだろうと考える、しかし、我々は、現行の諸状況で、庶

民院への選挙のためその採用を勧告しえない」(139) 9)。

Ⅳ 展望 ——『報告書(1910年)』をめぐる政策展開

1906年総選挙で圧勝して成立した(最後の)自由党政権下に設置された「選挙制度調査勅命委員会」の『報告書』の概括的内容は、以上の如くである。最後に、この『報告書(1910年)』において提言され検討された諸改革提案、とりわけ(1)絶対多数代表のための「選択票」と(2)比例代表のための「委譲票」に関する政策展開を簡単に追跡しつつ、第一次世界大戦という新たな状況下に、新たに形成された連立政権によって実現されてくる第四次選挙法改正(1918年)を展望しておきたい。

(1) 1914年「アイルランド統治法」における「委譲票」規定

『報告書(1910年)』提出の翌1911年、貴族院の立法権能を制限する「国会法」(Parliament Act)の成立により、「アイルランド自治問題」が現実化し、またそれを促進する「アイルランド比例代表協会」の運動の下で、同法の規定に基づいて、第一次世界大戦勃発直後の1914年9月18日、「アイルランド統治法」(Government of Ireland Act) (4 & 5 Geo. 5. c. 90)が立法化された。

同法は、創設されるアイルランド議会の選挙に関して、(明らかに、プロテスタント少数派の比例代表を可能にするため)次のように規定した。すなわち、まず「アイルランド上院」(Irish Senate)の場合、「上院議員の選挙は、比例代表の原則に従い、……また各選挙人は1票の委譲票をもつ」(8条(2)項)、と。また「アイルランド庶民院」(Irish House of Commons)の場合には、「3人あるいはより多くを選出するどんな選挙区においても、選挙は、比例代表の原則で開催される、また各選挙人は1票の委譲票をもつ」(9条(2)項)、と。

このように、アイルランド自治の実現という新たな状況下に、アイルランド議会に関して、比例代表原則が立法化された。しかし、同法の施行は、大

戦勃発により1914年「停止法」によって停止されたので、直ちには実施されなかった。

(2) 1917年「選挙改革会議」における「委譲票」と「選択票」決議

アイルランドにおける比例代表原則の立法化とともに、グレートブリテンの場合にも同様の方向で一定の変化が生じた。すなわち、第一次世界大戦の遂行のために形成された連立政権の下で、1916年、戦後再建のために議会を「この国の一般的意見」を代表するものにする（選挙上の基礎を規定する）ことが（首相によって）望まれたので、庶民院議長（J. W. Lowther）は、（庶民院における戦前の諸政党の強さに比例した数の）種々の政治的意見を代表する庶民院議員と貴族院議員（計32人）からなる「選挙改革会議」（Conference on Electoral Reform）を召集した。この会議は、付託事項、すなわち「次の諸事項を検討し、また可能ならば、同意された諸決議を提出すること：（a）選挙権の改革。（b）議席再配分のための基礎。（c）選挙人登録制度の改革。（d）選挙の方法、及び選挙費用が担われる方法。」という付託事項を検討したのち、その結果を翌1917年1月、『首相宛議長書簡』（Letter from Mr. Speaker to the Prime Minister. 1917. [Cd. 8463]）として提出したのであるが、その中で、選挙権改革と議席再配分に関する決議に続いて、「委譲票」と「選択票」等に関して、（『報告書（1910年）』と異なり）新たに、次のように決議した。

①「大学代表」について。（a）オックスフォード及びケンブリッジ大学の場合、各々2人の議員を選出し続けるが、「適当な少数代表を確保するため、各投票者は、1人の候補者のみに投票すること [=少数代表のための「限定票」]。（b）イングランドのダラム、マンチェスター、バーミンガム、リバプール、リーズ、シェフィールド、ブリストルの諸大学及びウェールズ大学は、ロンドン大学とグループ化され、「単記委譲票制度（system of a single transferable vote）に基づいて3人の議員を選出する単一の選挙区を形成する」こと。（c）スコットランドのエディンバラとアンドリュース（St. Andrews）及びグラスゴウとアバディーンの結合された諸大学もグルー

ブ化され、「単記委譲票制度下に3人の議員を選出する単一の選挙区を形成する」こと（決議22）。

②「選挙の方法」について。(a)人口の基礎で3人あるいはより多い議員を選出する権利を与えられる議会都市選挙区は単一の選挙区となること。

(b)「このような選挙区での選挙は、比例代表の原則に基づいて開催される、また各選挙人は、1票の委譲票をもつ」こと（決議23）。以上は全会一致で合意された。

③「その他」の、多数によって可決された決議として、「1議員選挙区で、2人の候補者がいる場合の選挙では、その選挙は選択票（alternative vote）として知られる制度に基づいて開催される」こと（決議36）。

このように、新たな状況下に、今や、選挙権の拡大とともに、大学選挙区での少数代表及び比例代表に加えて、その他の選挙区でも比例代表原則の採用が全会一致で決議されるに至った。

(3) 第四次選挙法改正=1918年「国民代表法」における「委譲票」関係規定

このような諸決議に基づいて、また両院間での修正等を経て、大戦末期の1918年2月6日、いわゆる第四次選挙法改正として、1918年「国民代表法」（Representation of the People Act）（7 & 8 Geo. 5. c. 64）が成立した。同法により、議会選挙権（男子）については「居住資格」あるいは「£10事業用家屋敷資格」（1条）が規定され、また1議員選挙区の原則に基づく議席再配分により庶民院の議員総数が（670から707に）増加されたのであるが、「選挙の方法」に関して、新たに、20条は「一定の大学選挙区での、また選択スキームが承認されるならばその他の一定の選挙区での、比例代表」として、「委譲票」について、次のように規定した。

① 「一定の大学選挙区」の場合には、「大学選挙区のため争われる選挙で、2人あるいはより多い議員が選挙される場合、その全数の議員の選挙は、比例代表の原則に従い、各選挙人は本法によって定義されるような1票の委譲票をもつ」こと。

② 「その他の一定の選挙区」の場合、(a)「陛下は、本法の成立後まもなく、可能なだけ100人に近い議員が、グレートブリテンにおいて3人あるいはより多い議員を選出する選挙区のため、比例代表の原則にもとづいて総選挙で庶民院に選挙される計画を準備するため、委員会を任命してもよい」こと。(b)「本法下に固定される庶民院の議員の数は、このような計画によって増加されない。このような計画の目的のため、その委員会は、……選挙区として固定された諸地域のうち、彼等が選択するようなものを、3人より少なくなくまた7人より多くない議員を選出する、単一選挙区に結合する」こと。(c)「この委員会によってそのように準備された計画は、両院に提出される……」こと。(d)「このような選挙区で、その全数の議員の争われる選挙は、比例代表の原則に従い、各選挙人は、本法によって定義される1票の委譲票をもつ」こと。

③ なお、「委譲票」とは、「(a) 投票者の候補者に対する選択を順番に指示するように与えられうるところの；また (b) その票が先順位の選択を与えるのに必要でない時に、あるいは、先順位の選択のために与えられた票の数での不足のため、その選択が候補者の名簿から排除される時に、次の選択に委譲されうるところの「票」を意味する (41条(6)項)、と。

こうして、第四次選挙法改正の一部として、「一定の大学選挙区」の場合には、比例代表の原則に従い委譲票の採用自体が規定され、また実施されたのに対して、「その他の一定の選挙区」の場合にはそのようなスキームが規定されるに留まり、結局、実施されずに、いわば不履行によって現行制度が継続することになった¹⁰⁾。そして第二次世界大戦後の1948年「国民代表法」により、大学選挙区や残存した2議員選挙区等が廃止され、結局、小選挙区(1回投票)制(=比較多数代表原則)が完成されてくるのである¹¹⁾。

(4) 1920年「アイルランド統治法」等における「委譲票」規定

これに対してアイルランドの場合、第四次選挙法改正後の1918年総選挙で庄勝した連立政権の下で、1920年12月23日、新たに、1920年「アイルランド統治法」(Government of Ireland Act) (10 & 11 Geo. 5. c. 67) が制定

され、同法において、南アイルランドと北アイルランドの双方に創設される「庶民院」(House of Commons)の選挙に関して、「全数の議員の争われる選挙で、その選挙は比例代表の原則に従い、各選挙人が1918年『国民代表法』によって定義されたような1票の委譲票をもつこと」(14条(3)項)が(改めて)規定された。

その後、いわゆるアイルランド独立戦争の結果、1922年12月5日に成立した1922年「アイルランド自由国憲法(第2会期)」(Irish Free State Constitution Act (Session 2.)) (13 Geo. 5. c. 1)によって、「アイルランド自由国」(Irish Free State)の「憲法」(Constitution Act)が制定され、その中で、「アイルランド下院」(Dáil Éireann)の選挙に関して、「その議員たちは、比例代表の原則に基づいて選挙される」ことが規定された(26条)。

こうして、アイルランド自由国の場合には、比例代表の原則に基づいて委譲票が採用されて実施され、現在に至ってくるのである¹²⁾。

[本研究における資料収集費用等の一部として、平成8年度文部省科学研究費補助金(基盤研究(C)、課題番号08630068)を使用した。]

注

- 1) 事実として、政党の得票率と議席獲得率の関係について確認しておけば、第1党の自由民主党の場合、小選挙区での得票率は38.6%(有権者との関連では、投票率59.65%の38.6%として、23.02%)、これに対して、議席獲得率は小選挙区300のうちの169議席で56.3%(比例区200を含めると、500のうち239議席で47.8%)であった。『朝日新聞』(1996年10月22日付)。要するに、「小選挙区比例代表並立制」という新たな選挙制度の下では、第1党が、得票率38.6%(=有権者の23.02%)のみでも、実に議席獲得率56.3%(比例区を含めると47.8%)を獲得し、その結果として、政権を掌握した。この事実、(後述する「小選挙区(=比較多数代表)制との関連で)留意しておきたい。
- 2) 1993年の選挙法改正については、工藤裕子「イタリアにおける選挙制度改革の経緯」『選挙時報』8号(1994年)を参照。
- 3) Cf. Robert Blackburn, *The Electoral System in Britain*, 1995, pp. 362-382.
- 4) Sir T. E. May, *The Constitutional History of England: Since The Accession of*

George The Third, edited and continued to 1911 by F. Holland, Vol. III 1860-1911, London, 1912, p. 57.

- 5) *Report of the Royal Commission appointed to enquire into Electoral Systems with Appendices*, 1910, [Cd. 5163], iv.
- 6) *Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on Systems of Election*, 1910, [Cd. 5352], ii.
- 7) 但し、ヨーロッパ大陸でも、デンマーク、ブルガリア、ギリシアでは、この方法が実施されている。Cf. *Ibid.*, p. 50.
- 8) 具体的にいえば、最近（1909年5月）のある選挙区での補欠選挙の場合、候補者A [=独立労働党], B [=保守党], C [=自由党], D [=保守党]の票は、それぞれ、3531, 3380, 3175, 2803票、計12889票であり、結局、候補者Aが1/4の票で選出されたが、(理論的上で)この結果は、有権者の約3/4によって最も嫌われた候補者の選出だったかもしれない(14-15)。
- 9) 以上の『報告書』に委員長以下全委員が署名したのであるが、ロッチィ(Lord Lochee)委員は、「委譲票」に関する結論で一致しえないとの理由で、報告書に「覚書」(Note)を提出し、その中で、「この投票方法が、選挙される立法諸団体に、より十分に代表的性格を確保するため実行可能な計画であることが十分に証明された」ことを指摘したのち、「私は、比例代表の導入が議院内閣制(parliamentary government)における重要な変化を伴うかもしれないということを議論することに関心がない」ことを明言した(37頁)。このような、比例代表と現行制度=多数代表の間での、代表と政府=統治をめぐる決定的な対立点は、「代表原理」を比較史的に検討していく際の基礎視角として設定しうるのではあるまいか。
- 10) Cf. Robert Blackburn, *The Electoral System in Britain*, 1995, pp. 370, 383.
- 11) Cf. R. L. Schuyler and C. C. Weston, *British Constitutional History since 1832*, Princeton, 1957, pp. 78-79.
- 12) アイルランドの現行制度については、とりあえず、元山健「アイルランド選挙制度考——単記移譲式の経験を総括する」『早法』第69巻3号(1993年)を参照。