

比例代表制運動とイギリス政治

—1884—85年を中心に—

甲斐祥子

1 はじめに

イギリスで現在行われている選挙制度であるいわゆる単純小選挙区制(小選挙区多数代表制、イギリスではFPTPと略称されている)¹⁾が、イギリスで本格的に導入されたのは、1885年に成立した議席再配分法によってである。議席再配分法は、第三次選挙法改正の一環をなし、それまでの選挙区の不合理的を修正したものであるが、小選挙区制はこの法律によってほぼ全国的に採用されることになったのであった²⁾。

ところで、選挙制度として小選挙区制の対極にあるとみなされているのは、比例代表制proportional representationである。票数と議席数の比例性が低く、場合によっては極端な乖離が生じるのが特徴の小選挙区制に対し、票数をできるだけ正確に議席に反映させるために工夫された比例代表制は、一票の価値を最大限に高めるものとして、現在様々な方式が諸国で採用されている。

その比例代表制の採用を求める運動が、1884～85年の選挙法改正の過程で高揚したことは、日本ではあまり注目されてこなかった。イギリスにおいても、比例代表制への関心は一般には高いものではなかったために、この運動もマージナルなものとして扱われてきた。しかし、1970年代から自由党(現在は自由民主党)が二大政党に有利な小選挙区制を批判して、比例代表的な制度の採用を主張し、さらに80～90年代に、小選挙区制の欠陥と機能不全が指摘されると事情が変わる³⁾。選挙改革がひとつの政治課題とみなされるようになる⁴⁾のに呼応して、1884～85年の比例代表制運動に再び目が向けられることになったのである。

さて、1880年代半ばは、イギリスにおける大衆政治の本格的な出発点である。第三次選挙法改正で選挙権が労働者階級全般まで拡大されただけでなく、政治家たちは、政権を維持し政策を遂行するためには、大衆の支持が不可欠であることを認識するようになっていった。政党や選挙も変化せざるを得なかった。政党は少数のエリートのクラブから大衆動員の仕組みに再編され、大衆の支持を得るための道具として利用されるようになる。そして選挙も、個々の候補者を選ぶというより、政党のレベルの下で戦われるものになっていく。セルフは、政党がそれぞれの支持者を集結して対峙するという形での二大政党制がイギリスに本格的に出現したのは、この時期であるとしている⁵⁾。

政治学では、選挙制度と政党及び政党システムは深い係わりを持つと考えられている。小選挙区は二党制を助長し、比例代表制や二回投票制は多党制を助長するという「デュヴェルジェの法則」は有名である。一方、逆に各国における政党の在り方が選挙制度を規定するという見解もある⁶⁾。イギリスのボグダノフは、「法則」を批判しつつ、選挙制度は社会的歴史的発展という背景と照らし合わせて理解されるべきであり、選挙制度と政党制、社会変動の三者の相互作用は歴史家の方法で最もよく理解されると述べている⁷⁾。1884～85年の比例代表制運動を退けて導入されたのが小選挙区制であることを考えると、この時期の選挙法改正を選挙制度という観点から歴史学の方法で検討することは、二大政党制研究にも寄与することになるわけである。日本で、1994年に小選挙区制が導入された際、「二大政党による政権交替を可能にする」と宣伝されたことを想起すると、日本でも関心を持つに値する題材であると思われる。

本稿は、1884～85年の第三次選挙法改正における比例代表制運動と小選挙区制導入の経緯を検討し、イギリスの選挙制度理解の一助とすると共に、イギリス政治史上の位置づけを試みるものである。

2 ヘアによる比例代表制提議とその影響

イギリスでは、選挙権拡大の問題が議題に上った19世紀の初期から、

選挙制度改革の必要も議論されていた。とりわけ、選挙権の大幅な拡大が不可避のものとなった19世紀中盤には、少数代表制 *minority representation*（少数派の代表を確保する方法）への関心が高まった。選挙権が労働者階級まで拡大された時に、数の上では少数派になる「教養のある有産階級」の代表を確保すること、大衆化による議員の質の低下を阻止し、有徳の人物を選出することを可能にすること、判断力に劣る有権者が政党の意のままになり、政党の影響力が増すのを食い止めること、が必要であるとされ、比較的保守的な層から自由主義者までが議論に参加していた。その中で、累積投票 *cumulative vote*、制限投票 *limited vote* といった方式と並んで登場したのが比例代表の考え方であった⁸⁾。ちなみに、累積投票と制限投票は比例代表制ではないが、少数代表を確保する手段であるとされ、イギリスの選挙制度改革において常に比例代表制と共に議論されることになる方式である。

比例代表制には、大別して単記移譲式 *single transferable vote (STV)*⁹⁾ と名簿式があるが、イギリスで一貫して議論の対象になってきたのは前者である。この形式の基になる構想を体系化して広めたのが、法律家で慈善事業委員会に奉職していたトマス・ヘア (Thomas Hare) あった。ヘアは、1857年に発表したパンフレット『代表の手続き』*The Machinery of Representation*で比例代表制の構想を発表し、これが一定の関心を集めると、1859年には著書『代表選出に関する論考—国会と地方議会—』*A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*を公にした。これがジョン・スチュアート・ミルの注目するところとなり、彼の影響力もあってヘア式の選挙制度は広く知られることになったのである。

ヘアの構想は最初に発表されて以降修正を重ねられたが、要は次のようになる。有権者は、任意に作られた候補者のリストから好みの候補者に投票する。全国の有権者数と議席数から、当選に必要な十分な票数である当選基数 *quota* を求めておき、当選基数以上の票を獲得した候補者を当選とする。候補者が当選基数を超えて集めた票は、他の候補者に分

配（移譲）される。移譲の際、有権者の意志が反映されるようにする。

ヘアの最初の構想は、地域や政党に捉われない任意性の高いリストから、有権者が自由に何人でも選んで投票することであった。しかしこれは技術的に実現が難しいことから、実現可能なリストや投票の形式が模索された。票の移譲の方式では、後に有権者が候補者に選好順位をつけて投票するという形が考案された¹⁰⁾。ヘアは、現在でも比例代表制の議席配分法ヘア式で知られているが、ヘアが独自の選挙方式を考案した意図は、現在の比例代表制選挙で重視されている、票数の議席への正確な反映とは異なるところにあった。ヘア自身が、自らの構想を「個人代表」personal representationと名付けていることが示すのは、彼が、地域や集団ではなく、また数字で表されるのではない、「個人」が正しく代表される制度を実現しようとしていたことである¹¹⁾。

比例代表制の歴史を著したハートによれば、慈善事業委員会の視察官として地方の事情に通じていたヘアは、議員に相応しくない人物が多数下院議員に選出されている現実に憤っており、選挙権が拡大された場合に悪弊が更に広がることを懸念していたという。新たに選挙権を獲得する人々は、無学で判断力に欠けており、誘惑や宣伝に踊らされ、その結果として議会が無知なる大衆に席卷されてしまうかもしれないというのである¹²⁾。ヘアは数の上では少数派である優れた人物が立候補し、有権者もそのような人物を選ぶことができるようにするために、選挙区の代替物として、候補者リストというものを考案したのであった。ヘアはこれを、当時強まりつつあった政党の拘束から候補者と有権者を解放する手段であり、候補者・有権者の資質向上にも役立つものと考えていた¹³⁾。

ミルを惹きつけたのはこの点であった。自由主義者ミルは、選挙権拡大の意義を否定するものではなかったが、政治の大衆化に伴う衆愚化と「多数派の専制」への危惧の念を抱いていた。彼は教養ある層の声が政治に反映されなくなることを警戒していたし、多数決という名の下に少数派の個人が切り捨てられることが正しいことであるとは考えていなかった。彼は、教養ある少数派が議会に代表を送ることを保障する方策を考

案しようとしていた。有権者に教育テストを行うことまで考えていたという¹⁴⁾。「個人」を重視するヘアの立場は、ミルが全面的な支持を表明するに足るものであったのである。ミルは、ヘアの著作を紹介する論文を発表し¹⁵⁾、さらに61年刊行の『代議政治論』*Considerations on Representative Government*第7章をヘアの構想の紹介にあてた。ミルは、ヘアの方式が実現すれば、二大政党だけでなく、少数派からの代表選出も可能になり、地域ではなく「個人」が代表されることによって有権者と候補者の関係は強化される、議員は知性・人間性ともに優れた人々となり、多様な意見を持った議員からなる議会は、多数派の専制による停滞を免れ、社会に発展をもたらすものとなる、としている¹⁶⁾。

ミルとヘアは親交を結ぶことになり、ミルの周辺でもヘアの比例代表制は知られることになった。ミルは進歩的知識人として尊敬を集めていたので、ミルの支持がヘア説にそれなりの権威を与えたのは確かである。とはいえ、馴染みがない上に複雑なヘアの構想が、一般に受け入れられたとは言い難い。実現不可能な夢想であるとも評され、特に政治家でこれを真面目に検討した者は多くはなかった。1865年に下院議員に当選したミルは、67年の選挙権法案の審議でヘア方式の採用を提案したが、無視に等しい扱いを受けてしまった。唯一支持したクランボーン卿(後のソールズベリ侯)も、ミルへの敬意からしたのにすぎなかった¹⁷⁾。ミルはその10日前に婦人参政権導入の提案をしている¹⁸⁾が、比例代表制はそれとも比較にならない程冷遇されたのであった。ミルは政治家の態度に失望し、期待を抱くことはやめたが、68年にはヘアを会長とする代表改革協会 Representative Reform Association(RRA)の結成に尽力するなど、亡くなるまでヘアを支援し続けた。ハートはミルの功績を認めつつも、ミルのヘア支持が、構想の詳細や実現可能性には目を向けない、あまりにも熱狂的なものだったことが、多くの人々がヘア案に真面目な関心を抱くことを躊躇わせてしまったのではないかと示唆している¹⁹⁾。

ヘアとミルに対する批判は数々あった。複雑で難解という比例代表制につきものの批判の他に、人為的に少数代表を確保しようとするのは好

ましくないという少数代表への異論もあった。また、ヘアが考えた地域や政党に捉われないリストは、議員は地域の代表であるというイギリスの伝統に反するものであるとか、奇妙な主張をする人々の登場を許す制度だ、という批判もあった。ディズレイリ、グラッドストーン、ラッセルといった代表的政治家も、党派を問わずに反感を表明している²⁰⁾。

それらのなかでも影響力が大であったのは、ウォルター・バジョットの批判であった。バジョットは、政府を強力なものにすることができる、また、国民が政府を選ぶことができる制度であるとして多数代表制を支持し、一方ヘアの方式は政府を弱体化させるものだと批判した²¹⁾。彼は、『英国憲政論』*The English Constitution* 第四章で、ヘアの意図するところの意義を認めた上で、その欠陥を指摘している。バジョットは、ヘアが唱えた任意的選挙区(リスト)は、ヘアやミルが期待するところの、独立心に溢れる個人を議会に送り込むどころか、逆に組織・政党の議員支配を強めるものである、と考えた。同じ考えを持つ人々が一定数集まれば議員を送り出すことができるとなれば、政党や何らかの組織(バジョットは宗教的なセクトを念頭に置いている)が、組織に従順な人物を候補者に立て、支持者を結集して当選させようとするに違いない。選挙は政党や組織の幹部、選挙ブローカーに操られるものとなり、議員の独立性と議会の中庸が損なわれ、議会の機能は果たされなくなるというのである。彼はヘア案批判を、議会政治の成立条件として必要なのは、強制的な(定められた)選挙区である、と総括している²²⁾。バジョットは、選挙の組織化傾向を把握しており、ヘア案の欠陥を正しく指摘していると言える。但し、強制的な選挙区では、有権者はえてして無関心なので組織選挙は難しいというのは、当時の選挙区制支持の根拠としてはいささか説得力を欠いている。しかし、バジョットの批判の影響は大きく、選挙区で相対多数を獲得した候補者が当選するという多数代表制が、イギリス的制度として存続していく根拠の一つとなった²³⁾。

3 第三次選挙法改正と比例代表制協会の結成

1868年にヘアを会長として結成されたRRAには、ミルの周辺の知識人や政治家が名を連ねていたが、74年には活動休止状態になってしまった。しかし、その後もヘアは論文や講演によって自ら考案した比例代表制を広めることに努めた。また、ヘアの説を継承し、更に仕組みを洗練させようと努める人々も存在した。選挙区の定員を数名にして、票の移譲を容易にした単記移譲式や、ドループ式の比例代表制が考案されたのはこの時期である。また、選挙統計の発達によって、得票数と議席数の不均衡の存在が指摘されたのもこの時期であった²⁴⁾。第二次選挙法改正後、秘密投票制の導入以外では選挙改革は停滞したため、比例代表制運動も盛んであったとは言い難いが、選挙区や議席配分の問題に関心を持つ人々の数は決して少なくはなかった。第三次選挙法改正の議席再配分法案作成の中心になるチャールズ・ディルクやソールズベリも、選挙における票と議席の関係に注目していた人々である。

1880年に第2次グラッドストーン内閣が成立すると、停滞していた選挙改革の実現への期待が高まった。しかし、選挙法改正までの道程は平坦ではなかった²⁵⁾。政府が選挙権法案を議会に提出したのは1884年になってからである。比例代表制運動が高揚したのはまさにこの時であった。

1884年1月16日、自由党の下院議員ジョン・ラバクが中心になり、比例代表制協会Proportional Representative Society (PRS) が結成された。メンバーには、RRAに参加していたヘンリー・フォーセット、レオナルド・コートニーの他、アルバート・グレイら自由党の下院議員が名を連ねていた²⁶⁾。彼らは、ヘアとミルの思想を受け継いでいた。PRSの指導者たちの思想や活動を調べたプロモンドは、さらに、彼らの共通の目的として、国民と帝国統合の促進が挙げられるとしている。彼らは、比例代表制導入によって、議会が政党の支配から免れて、人々の自発的な連合の場、少数派もその勢力に見合った活動を許される自由な意見表明の場になることを望んでいた。そして、議会内で多様な意見が自由に表明されることで、国民の和解や統合が容易になると考えていたというので

ある²⁷⁾。少数意見が代表されると議会在細分化され混乱しがちであるという、比例代表制批判があるが、PRSの指導者たちの考えは全く逆であった。彼らは、小選挙区制のアメリカを、政党や地域のボスが選挙を操り政治を支配している悪例と見做していた²⁸⁾。後にラバクは、比例代表制がアメリカで採用されていれば南北戦争は避けられたと述べている²⁹⁾。

コートニーの伝記によれば、ジョゼフ・チェンバレンが比例代表制に批判的な動きを強めたことに対抗すべく、PRSの設立が急がれたということである³⁰⁾。チェンバレンは、バーミンガムで自由党の地方組織を整備し、それを自らの選挙マシン化して大きな成果を挙げていた。これは、アメリカの悪弊に倣うものであるとして批判するものが多かった。しかし、民主主義の実現を求める急進主義者であり、政治の大衆化を時代の趨勢とするチェンバレンからすれば、少数代表の確保を主張する比例代表論者こそ、選挙権拡大の効果を台無しにしようとする反動的な存在であった。チェンバレンは、後にラバク宛の書簡で、比例代表の提案は「人民への不信感から出ているように見える」と書いている³¹⁾。選挙制度に関しては対立したチェンバレンとコートニーであるが、アイルランド問題では一致し、後にリベラル・ユニオニストを形成した。国民と帝国の統合を重視した点では両者は共通であったと言える³²⁾。

PRSは、超党派の組織を目指し、すべての議員に加入を働きかけた。すぐに100名ほどが加入し、最大時には180名以上の下院議員と30名程の上院議員が会員に名を連ねることになった。自由党と保守党はほぼ同数であった。指導層は自由党だが、少数代表確保の主張は保守的な階層も惹きつけたのである。PRSは院外で一般会員も募り、マンチェスターには支部も結成し、パンフレットや講演活動で支持を拡大しようとした。また、労働者の組織との提携も試みたが、保守的な階層からの支持者との兼ね合いが難しい点であった³³⁾。

議会内で無視のできない数の支持者を集めたPRSであるが、設立目的は、「何らかの形の比例代表制の導入を目指す」という漠然としたものであるに過ぎなかった。3月に開催された初の総会でも、具体的な比例代表

制の方式を決定することはできなかった。様々な形式の検討の末、単記移譲式採用で合意が形成されたのは、12月になってからである³⁴⁾。

PRSの綱領が漠然としていたのと同様に、PRSに加わった議員の思惑も漠然としたものであったようである。第三次選挙法改正の政治過程を検討したヘイズは、多数の議員が加盟した理由を次のように述べている。選挙権拡大による議会の大衆化に不安を抱く多くの議員が、少数代表の確保を主張するPRSに惹きつけられたのであり、比例代表制を支持するというよりも、政府の方針への一種の抗議運動としてであった³⁵⁾。第二次選挙法改正が不備なものであったことは明白であり、それを是正する意味を持つ選挙権法案に公然と異論を唱えることは難しかった。しかし、更なる「暗闇での跳躍」に危惧を抱く人々は少なくはなかったのである。

PRSは、選挙権法案に比例代表制を盛り込むことをグラッドストーン首相に働きかけたが退けられた。グラッドストーンは、選挙権と議席再配分を別の法案として、まず選挙権法案の成立を目指す方針であったが、比例代表制は議席再配分で扱うべき問題だ、というのである。但し、首相が比例代表の煩雑さ、新奇さを嫌悪していたのも事実である。

1884年2月28日に政府の選挙権法案が発表されると、PRSは早速、選挙区の見直しなしに選挙権拡大を行うことの問題点を指摘し、議員たちにアピールした。その結果はPRSの加盟者数の急増であり、政府を驚かせたという³⁶⁾。とはいえ、PRSの立場は微妙であった。選挙権拡大は自由党に有利であると考えられていたので、保守党、とりわけ上院保守党の抵抗により法案の議会通過にはかなりの困難が予想されていた。法案の修正動議によって法案の審議を遅らせると、法案そのものが葬り去られかねない。自由党に所属するPRSの指導者は、選挙権拡大に反対していたわけではないし、反動的な保守党貴族の手先と非難されることも本意ではなかった。そこで、春から初夏にかけての選挙権法案の審議の場で、PRSのメンバーは積極的に発言し、比例代表制の検討を求めはしたが、法案修正の動議を提出することはなかったのである。

選挙権法案が6月に下院を通過し、議論の場が上院に移ると、俄かに情

勢が緊迫化する。保守党が圧倒的に優勢な上院では、選挙権法案を葬り去る、少なくとも保守党に有利な形への修正を図るために、選挙権と議席再配分を一括して審議することが主張され、政府側と激しい応酬があった。討議では、下院での比例代表制運動にも言及された。選挙は上院議員には直接関係がないとはいえ、少数代表は、選挙権が拡大された場合の少数派＝貴族＝上院議員にとっての関心事でもあったからである。

上院で比例代表の理念に理解を示したのは、保守党の指導者ソールズベリであった。彼は、選挙権拡大は阻止できないとしても、保守党への打撃を最小にする方法を探っていた。選挙制度や選挙区割りの問題にも造詣が深く、小選挙区制から累積投票、比例代表制まで、保守党にとって有利なのはどれかを検討していたのである³⁷⁾。ソールズベリの最優先課題は自党の利益であったが、彼は党派的な思考で凝り固まっていたわけではない。彼は世論を正しく反映しない選挙制度や、少数派が切り捨てられる制度には問題があるとも考えていた³⁸⁾。多くの有力な政治家が比例代表制の見かけの複雑さを前にして、その仕組みだけでなく理念をも理解することを拒んだのに対し、ソールズベリが比例代表制論者の主張、比例代表制のメリットを解していたことは、特筆すべきであろう³⁹⁾。

選挙権法案を巡る対立は上院と下院の対決の様相を帯び、法案が上院を通過しないまま会期末を迎える。夏から秋にかけて院外では上院改革を求める大衆運動が高揚し、選挙法改正問題は一挙に政治危機化したのであった。政治の大衆化は既に進行し始めていたのである。

4 小選挙区制の導入と比例代表制運動の挫折

選挙権法案の成立を図るための議会は、11月に開会された。院外の大衆運動からは一線を画していたPRSも、議席再配分法案を視野に入れ再び活発な活動を始める。ラバクは、法案に比例代表制を取り入れることをグラッドストーンに求めたし、当時大蔵次官であったコートニーもグラッドストーン宛の書簡で、議席再配分作業着手前に比例代表制の検討を行うことを要求した。しかしいずれもグラッドストーンに拒絶されてし

まった。選挙権法案が成立してから議席問題を扱うという首相の方針は変わっていなかったからである。とはいえ、政治危機打開を目指すグラッドストーンとソールズベリの間では、保守党が選挙権法案の通過に協力する見返りとして、政府が議席再配分に際して保守党の意向を尊重することで妥協が成っていた。選挙権法案は11月13日に下院を通過し、上院での審議を経て、12月5日に法律として成立したのであった。

ところで、表向きの方針とは別に、議席再配分の実務は既に夏の段階から動き始めていた。グラッドストーンは地方自治相のディルクに議席再配分のための資料作成を命じ、制限投票、累積投票といった少数代表の方法も検討させた。しかし、単記移譲式比例代表制は検討の対象から外れていた。ディルクによれば、「それは文学の分野以外では殆ど知られていない」からであるし⁴⁰⁾、首相の意向にも沿っていたからである。ディルクの作業を受けて法案を作成するための委員会も結成されたが、PRSのフォーセットやコートニーは一連の作業に一切かかわっていない。奇妙なことに思われるが、コートニーは11月になるまで、このような作業が行われていたことすら知らなかったということである⁴¹⁾。

議席再配分の基本方針は、11月19日から27日にかけて行われた、自由党のグラッドストーン、ハーティントン、ディルク、保守党のソールズベリ、ノースコートの計5名の協議によって合意された。5人の中で比例代表制に同情的なのはソールズベリであると思われたので、PRSはソールズベリに働きかけたが遅きに失していた。そもそも、議席再配分においては、人口を配分の基礎とするという原則に基づき、一定規模以下の選挙区を廃止し、人口の多い選挙区は分割するという方針が立てられていた。この選挙区問題検討の過程で、保守党内から、一人区を基本にした議席配分という案が浮上してきていたのである⁴²⁾。ソールズベリも、一人区（小選挙区制）は保守党の利益に適うと考えるようになっていた。選挙区を細分化することで、保守党が優勢な選挙区を作り出すことができるというわけである⁴³⁾。ディルクも、小選挙区制は、人口を基本にした選挙区割りという原則と、少数代表確保という保守党の要求を共に満

たすことのできる方策であると考えた。小選挙区で伝統的な相対多数代表制をとるという案は、選挙制度については保守的なグラッドストンの嗜好にも合致したものであった。グラッドストーンは、小選挙区制は経済的でわかりやすい上に少数代表の確保も可能にする制度であると信じたのである⁴⁴⁾。

5人(実質的にはグラッドストーン、ディルク、ソールズベリの3人)の密室での協議で合意された議席再配分の方針は、政府の議席再配分法案となり、12月1日に下院に提出された。これは、小選挙区制を本格的にイギリスに導入しようとするものであった。人口を基本にして定数1名の選挙区を作り、有権者の投票で最も多くの票を集めた候補者を当選とするという、現在でも行われている制度(FPTP)が登場したのである。それまでの基本であった二人区は、27区のみ残されたが⁴⁵⁾、1867年に採用された制限投票は廃止された。

コートニーは、法案提出に先立ち、グラッドストーン首相に辞任の脅しをもって比例代表制への配慮を求めたが、両党の指導者が合意した内容が覆るはずもなかった。コートニーは法案が下院に提出された当日に大蔵次官の職を辞している。フォーセットは既に11月にこの世を去っていた。辞任後のコートニーは、下院で法案批判の先頭に立つ。12月4日の第二読会では、小選挙区制は国内の多様な見解を議会に正しく反映させることができない制度であり、アメリカを引き合いに出しながら、それが議員の質を低下させるものであるとして非難した。これに対するグラッドストンの答弁は嘲笑的なものであった。彼は、現在のイギリスで一人区から優れた政治家が選出されていないのかどうかを問いかけた。コートニーもグラッドストーンも一人区から選出されていたのである⁴⁶⁾。ラバクからPRSのメンバーも、小選挙区制を批判したが効果はなく、法案は第二読会を通過し、冬の休会後委員会審議にかけられることになった。

議席再配分法案の内容はPRSにとって打撃であったが、この頃から翌1885年の3月にかけてがPRSが最も盛んに活動した時期である。PRSは大規模なキャンペーンの開始を決定し、法案の修正案を検討する一方で、

活動資金を募り、院外での広報活動も展開した。比例代表制の方式として単記移譲式を採用することが決まったこともあり、この仕組みを解説したパンフレットを作成し、講演活動も行った。各地でPRSの主導による模擬選挙も行われ、合計で5万票が投じられたという⁴⁷⁾。また、『ナインティーンズ・センチュリー』誌 *Nineteenth Century* や『フォートゥナイトリ・レビュー』誌 *Fortnightly Review* といった有力な評論誌にも論文が発表された。議席再配分法案に対する組織的な反対運動が見られない中で、『タイムズ』紙 *The Times* が、比例代表制運動は、「議席再配分法案に対する唯一の決然とした反対論である」（1884年12月16日）と記したように、PRSの活動は目立ったものであった。

しかし、成果は殆どなかった。議会再開後、委員会審議初日の3月2日、ラバクは単記移譲式比例代表制の採用を求めて動議を提出する。討議では、8名が賛成、14名が反対の意見を表明し、賛成派では、PRSのグレイ、コートニーらが単記移譲式の意義と仕組みを説明し、それが決して難解なものではないことを主張した。少数代表制によって期待される効果として、当時最大の内政課題であったアイルランド問題への寄与も強調された。討議はそれを1日に収めようとした政府の意向に反して2日間に渡ったが、採決はPRSの惨敗であった。支持は僅か31名で、反対が134名であっただけでなく、賛成のうちPRSのメンバーは25人にとどまっておろ、6名のメンバーは反対票を投じていたのである。また、目立ったのは無関心であった。討議があることを知らなかった、採決がディナータイムに重なったなどの理由で、多くのメンバーが欠席していたという⁴⁸⁾。議席再配分法案の審議は、法案への個別の異論が続出したことで手間取り、法として成立したのは6月25日になってからであったが、比例代表制運動はもはや過去のものとなっていた。コートニーは第三読会で最後の抵抗を試みたが、嘲笑の対象でしかなかったのである。

200名以上の議員が名を連ねていたPRSの惨敗の原因は何だったのだろうか。そもそも、PRSが比例代表の方式を決定し、活動を活発化させたのは、議席再配分方針に関して自由・保守両党の合意が成った後の12月

だったのだから、遅すぎたと言うことはできる。大半の PRS メンバーは、政党の方針の方に従ったわけである。また、議員たちの多くの気持ちは、反対票を投じた保守党議員バルフォアのそれと同様のものであったかもしれない。バルフォアは、ラバクの提案のような大幅な法案修正が行われたら、法案そのものの成立が難しくなり、前年のような政治危機が再燃するのではないかと懸念したのであった⁴⁹⁾。

比例代表制運動の理想に共感し、比例代表制の仕組みを理解して PRS に加わったというよりも、少数代表という言葉に惹かれ、選挙法改正への疑念の表明として加入した人々が多かったという事情もあった。小選挙区制を導入すれば少数代表は確保できる、という両党指導者の説明を信じた彼らは、比例代表制への関心を失ってしまったのであろう。結局比例代表制運動はそれだけのものであったと、ヘイズは結論している⁵⁰⁾。PRS の戦術のまずさ、指導層の資質の問題も多くの研究者が指摘しているところである⁵¹⁾。

5 結論

イギリスの小選挙区制は、保守党の少数代表確保のために、密室での協議の結果導入されたものである。支持者が比較的狭い範囲にまとまっていれば、全体のなかでは少数派であっても特定の小選挙区から代表を送ることができる。当時、保守党の支持層は農村部にまとまっていたので、この制度が効果を上げることが期待できたのである。しかし、そこには、全国に分散している少数派が存在したとして、それへの配慮は皆無である。ヘアやミルが少数代表の必要を説き、比例代表制を主張したのは、一人一人の個人の意見が尊重されることを重要視したからであった。他方小選挙区制は、少数代表確保を言いつつも、ヘアやミルの精神とは異なった、数の論理、あるいは党の論理から生まれ出たものといえる。政治の大衆化の趨勢の中で、政党が果たす役割が増大していった時、個人を重んじるタイプの自由主義は、時代遅れであったのかもしれない。

小選挙区制では、共同体を単位とする旧来の選挙区を解体して、新た

な選挙区が作り出されることになっていた。しかし、ゲリマンダー化を避けるため、選挙区割りでは共同体の枠組みも尊重されたため、議員は地域の代表であるという、古典的な代表概念も維持された。また相対多数代表制という伝統的な方法がとられたことも、グラッドストンを初めとする多くの政治家に受け入れられた点であろう。難解さや煩雑さがなく勝敗がはっきりすることも、受け入れられる要素であった。一方比例代表制は、イギリスで全く馴染みのない制度であったがゆえに、退けられたともいえる。

1884～85年の選挙法改正において、比例代表制が、結局、保守的な層からも、急進的な層からも十分な支持を集めることができなかつたのは、それが古いタイプの自由主義の系譜上にある極めて新しいものであったからであると言うことができるかもしれない。一方、採用された小選挙区制は、政治学者のカーティスが、一つの論考を「イギリスの選挙制度：基礎なき固定」と題した⁵²⁾ことが表すように、本来、何らかの理念に基づいて導入されたものではないのである。その後のイギリスが、二大政党による政権交替をいわば制度化し、また比較的安定した政情を持つことができたとすれば、それは小選挙区制という選挙制度の予期せぬ効果であったということであろう。

注

- 1) 定数1名の選挙区で、相対多数の得票を得たものが当選する制度。single-member plurality system、イギリスでは、競馬からの連想でfirst past the post(FPTP)と俗称されている。本稿で小選挙区制というときは、この制度を指すものとする。
- 2) イギリスでは、第二次選挙法改正後は1人区が増え、若干3人以上の区も存在していたが、選挙区は基本的には2人区であった。選挙区は古くからの共同体を単位とし、その規模には極端な不均衡が存在していた。
- 3) 小選挙区制の長所として、勝者の力が誇張されるので強力な政府を可能にする、多党化を阻止できることが挙げられてきたが、期待した効果を挙げてい

- るとは言えない、また、制度が労働党のみに有利に働いているというのである。J. Curtis, 'The Electoral System: Biased to Blair?' in P. Norris (ed.), *Britain Votes 2001*, Oxford University Press, 2001.
- 4) 梅川正美『イギリス政治の構造—伝統と変容—』成文堂、1998年、第2章、D. Watts, 'Towards a more responsive democracy: referendum or electoral reform?' in L. Robins and B. Jones (eds.), *Debates in British Politics Today*, Manchester University Press, 2000, pp.142-57.
 - 5) R. Self, *The Evolution of the British Party System, 1885-1940*, Longman, 2000, p.3.
 - 6) 加藤秀治郎（編訳）『選挙制度の思想と理論』芦書房、1998年、第1章参照。
 - 7) V. Bogdanor, 'Conclusion: electoral systems and party systems' in V. Bogdanor and D. Butler (eds.), *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge University Press, 1983, p.261.
 - 8) J. Hart, *Proportional Representation: Critics of the British Electoral System, 1820-1945*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp.5-23. 当時、複数定数の選挙区では、有権者が定数分の票を投じることができることになっていた。累積投票は、同じ候補者に定数分を限度として複数の票を投じることができるもので、制限投票は、有権者が定数より少ない票しか投票できないものである。
 - 9) 有権者が候補者に選好順位をつけて投票する方式。余分の票が、他の候補者に移譲される。有権者の意向を尊重して当選者を決める制度である。
 - 10) Hart, pp.26-9
 - 11) V. Bogdanor, *The People and the Party System, the Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, 1981, p.105.
 - 12) Hart, p.26.
 - 13) Bogdanor, *People*, p.107.
 - 14) J. S. Mill, 'Thoughts on Parliamentary Reform' ,1859, in M. Robson (ed.), *The Collected Works of John Stuart Mill, XIX*, University of Toronto Press, 1977, pp.322-31.以下CWと略記する。
 - 15) J. S. Mill, 'Recent Writers on Reform' , 1859, in CW, XIX, pp.358-70.

- 16) J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, in *CW*, XIX, pp.455-9.
- 17) Bogdanor, *People*, p.109.
- 18) ミルと婦人参政権については、柴田卓弘『イギリス自由主義の展開—古い自由主義の連続を中心に—』早稲田大学出版部、1991年、第一章、第二節を参照。
- 19) Hart, p.55.
- 20) *Ibid.*, p.95.
- 21) A. M. Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, George Allen & Unwin, 1980, p.194.
- 22) W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1867.筆者が参照したのは、Fontana Classics of History and Thought版。
- 23) Bogdanor, *People*, p.111.
- 24) Hart, p.73.
- 25) 甲斐祥子「第三次選挙法改正における議席再配分法の成立とチャールズ・ディルクの民主主義」『帝京国際文化』第15号、2002年、参照。
- 26) ラバク (John Lubbock, 1834-1914) は、銀行家で科学者でもあったが、変わり者としても知られていた。フォーセット (Henry Fawcett, 1833-84) は、ケンブリッジ大学の政治経済学教授を経て政界入り、グラッドストーン内閣では郵政公社総裁を務めた。盲目の政治家としても有名。コートニー (Leonard Henry Courtney, 1832-1918) は、タイムズ紙の論説委員、大学教授を経て政界入り、グラッドストーン内閣では大蔵次官、後には下院の副議長を務めている。グレイ (Albert Henry George Grey, 1851-1917) は、第四代グレイ伯、後にカナダ総督を務めた。
- 27) T. R. Bromund, 'United the Whole People: Proportional Representation in Great Britain, 1884-5, Reconsidered' , *Historical Research*, 74, 183, 2001, pp.81-2.
- 28) アメリカの「デモクラシー」への反感、特にゲリマンダーへの嫌悪は、当時のイギリスでは根強いもので、ミルやバジヨットもその問題点に言及している。

- 29) Hart, p.115.
- 30) G. P. Gooch, *Life of Lord Courtney*, London,1920, p.195, cited in W. A. Hayes, *The Background and Passage of the Third Reform Act*, Garland Publishing, 1982, p.134.
- 31) Chamberlain to Lubbock, 14 Oct. 1884, quoted in Hart, p.92.
- 32) Bromund, p.82.
- 33) Hart, p.102.
- 34) *Ibid.*, p.103.
- 35) Hayes, p.117.
- 36) Hart, p.103.
- 37) P. Marsh, *The Discipline of Popular Government: Lord Salisbury's Domestic Statecraft, 1881-1902*, The Harvester Press, Sussex, 1978, p.37.
- 38) Hart, p.109.
- 39) ソールズベリは、1867年のミルの動議に同調した唯一の議員であり、彼の甥のアーサー・バルフォアは、PRSのメンバーであった。また、ソールズベリと親交があったC.L.ドジソン（ルイス・キャロル）は独自の比例代表制を考案してソールズベリに提案している。
- 40) Bogdanor. *People*, p.111. ミルと親交があったディルクであるが、比例代表制に関してはミルのような熱狂ぶりを見せていない。
- 41) Hart, p.113.
- 42) 保守党のヒックス=ビーチは、一人区を基本にした議席配分案を非公式に作成した。
- 43) Bogdanor, *People*, p.112. ボグダノアは、ソールズベリは二人区の廃止がホイッグ貴族に打撃を与えることになることも歓迎していたとしている。自由党内保守派のホイッグは、支持層において保守党と競合する存在であった。
- 44) Hart., p.114.
- 45) 二人区が廃止され、全国が一人区になったのは、1946年である。
- 46) Hart, p.115.
- 47) *Ibid.*, p.117.

- 48) *Ibid.*, p.118.
- 49) *Ibid.*, p.119.
- 50) Hayes, p.259.
- 51) Hart, p.101, Bogdanor, *People*, p.117.
- 52) J. Curtice, 'The British Electoral System: Fixture without Foundation' , in D. Kavanagh (ed.), *Electoral Reform*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p.188.

