

選挙制度の政治思想と政治理論

加藤 秀治 郎

はじめに

第一節 日本の選挙制度と選挙制度論議

第二節 J・S・ミルの比例代表制論

第三節 バジョットの多数代表制論

第四節 美濃部達吉の比例代表制論

第五節 吉野作造の小選挙区制論

第六節 ケルゼンの比例代表制論

第七節 シュンペーターの小選挙区制論

第八節 選挙制度の政治理論

むすび

はじめに

主要な各選挙制度は、それぞれ異なる理念から主張されているものだが、わが国ではそのような政治思想の相違に十分、注意を払わずに議論されており、J・S・ミルやW・バジョットの名前すら言及されないことが多い。

そして、各制度の「利害得失」が列挙されるだけで、どのような観点から主張された制度かは等閑に付されている。その結果、技術的観点や党利党略ばかりが幅をきかせ、政治的妥協などから中間的な制度が工夫され、支持を集めるようなことになっている。中選挙区制が長く続いたのも、小選挙区・比例代表「並立制」が導入されたのも、このことと無縁ではないと思われる。

これは戦後の知的雰囲気のためかもしれない。選挙制度研究は地味な技術的分野のように見なされ、関心を寄せる政治思想研究者は少なかった。戦前は美濃部達吉や吉野作造のような立派な選挙制度論があったが、戦後は実務的色彩の濃いものか、制度の歴史を扱うものが主となっていた。この六、七年こそ政治改革論議とともに、投票行動研究者が選挙制度に関心を示すようになったが、数量的なデータ分析が主であり、議論は部分的には精緻になったものの、政治思想に十分な注意が払われない状態は変わらないままである。

「民主主義」とは、その形式や発達程度とは無関係に、一つのとるにたりない技術的細目にその健全さを左右される。その細目とは、選挙の手続きである。それ以外のことは二次的である。もし選挙制度が適切で、現実合致していれば、なにかもうまくいく。もしそうでなければ、ほかのことが理想的に運んでも、なにかもだめになる⁽¹⁾と述べたのはオルテガだが、確かに選挙制度は技術的細目のように見え、政治思想研究者の関心を引きにくい面がある。だが、現実には重要な作用を及ぼしており、だからこそ欧米でも戦前の日本でも政治思想と関連づけて論じられてきたのである。

このような観点から本稿では選挙制度の政治思想的な議論を紹介し、検討する。政治思想の観点からは、選挙制度は、民意の公正な代表を重視する比例代表制と、安定政権の創出を重視する多数代表制とに大別されるが、まず、それぞれの最も代表的論者であるミルとパジョットの説を見ておく。次いで、戦前の日本で、それぞれの代表制を主張した美濃部、吉野について検討する。その後で、やや異なる視角から論じているH・ケルゼン、J

・A・シュンペーターの主張を見て、最後に若干、政治理論の面から検討する。

第一節 日本の選挙制度と選挙制度論議

わが国での選挙制度論に混乱が見られるのは、実際の選挙制度が長らく例外的な日本的制度であり、また、それを正統化する議論が現われ、広まったためでもある。そこでまず、日本の選挙制度の変遷と、選挙制度論の特徴を見ておきたい。

最初の選挙法（一八八九年、明治二二年）は小選挙区を軸とする多数代表制であった。二人区もあったが、ここでは二名連記で多数代表制の原則から外れていなかった。ところが一九〇〇年（明治三三年）に山県有朋内閣が大選挙区単記制を導入したことから、日本独自の制度が始まった。これは選挙区の規模こそ異なるが、中選挙区制と同じ性質のものであった。「山県の懐刀」と言われた政府委員の一本喜徳郎・東京帝国大学教授はこれを、広く「府県内の名望の人士を挙げ」、「比例代表の趣旨を達」するため、と説明したが、山県の意図は、台頭しつつあった政党勢力（「民党」）を分断して、藩閥勢力の超然内閣を維持していくことであった。⁽³⁾

この制度は一九一九年（大正八年）に、原敬が小選挙区制に戻したことで中断されたが、僅か六年後の一九二五年（大正一四年）に護憲三派内閣が中選挙区制にしたため、定着して、細川内閣での改正まで続いた（ただ戦後一回だけ占領軍の指示で別の制度、大選挙区制限連記制が行なわれている）。中選挙区制導入の時の内務省の提案理由は、「大小選挙区に関してはそれぞれ一利一害があるので……中選挙区とすれば、小選挙区制にともなう各種の弊害をなるべく減少させることができ、同時に……大選挙区制に伴う各種の不利を大いに除去できる」ということであった。⁽⁴⁾しかし実際には、三つの連立与党の間で大選挙区制と小選挙区制で意見が分かれ、妥協から中

間的な中選挙区制となったのであった。定数も三派それぞれ当選者を出せるよう三〇五名とされた。

大・中選挙区制とは日本の用語法であり、府県単位を大選挙区制、必要により府県を細分する場合を中選挙区制と呼んでいるだけで、複数定員なのに単記制という点に変わりない。それを別の制度のように議論している点は、選挙制度論からするなら逸脱で、議論は早くから特殊日本のものになっていた。また政治学や憲法学では、欧米で一般的な多数代表制、比例代表制の二類型に加え、「少数代表制」という類型が、野村淳治・東京帝国大学教授によって唱えられ、以後どの書物にも書かれるようになった。少数派にも代表を送る機会を与えようとする制度、との説明である。この結果、日本の制度が独自の理念を有するかのような印象が広まり、議論はさらに特殊になった。

第二節 J・S・ミルの比例代表制論

選挙制度論の古典は、バジョットの『英国憲政論』（一八六七年）と、ミルの『代議政治の考察』（一八六一年）であり、前者は一八七八年（明治十一年）、後者は一八八三年（明治十六年）に邦訳されたが、なぜか二人の選挙制度論は十分に知られていないできた。

まずミルだが、同時代の弁護士ヘアーの唱えた比例代表制に共鳴し、導入を訴えた。⁽⁵⁾ 英国は小選挙区制で知られるが、完全な小選挙区制は戦後のことであり、当時は二人区二名連記制であった。一人一区の小選挙区が二つ抱き合せになったようなもので、多数代表制の一種であったから、大政党の候補者ばかりが選ばれ、「少数派はまったくといってよいほど代表されない」でいた。これでは全国バラバラに分散している少数派は一人も議会に代弁者を持たず、「事実上、選挙権の剝奪」に等しいこととなっていた。

移譲式比例代表制ともいわれるヘアーの案は次のような方式であった。議席数と投票数から当選に必要な票数が計算されるが、その当選基数を上回った候補者を当選とし、その候補者に余分な票がある場合、無駄にならないよう、次に支持されている候補者に回してやる方式である。ヘアーは投票の際、候補者に順位をつけなければいゝとしていた。こうすれば「少数者の諸集団は、当然有すべき大きな力を正確に有するようになる」というのである。この点は比例代表制論者に共通の主張である。

しかしミルは、それ以上に、広い選挙区から最も良い候補、「高度の知性と人格をもつ指導者」を選べることを重視していた。それまで有権者は狭い選挙区で誰にも投票したくない状態におかれることがあったが、この制度なら立候補の「意思を表明している国中のすべての人びとのうち、最も好ましいと思う人に投票できる」。これはヘアーも重視していた点で、全国一区にしたいとか、これを「個人代表制」(personal representation)と呼んでいたことに、それが窺える。⁽⁷⁾この理由はその後の比例代表制論者があまり強調しない点だが、この観点に立つと、比例代表制で最も一般的な拘束名簿式は採れないこととなる。

第三節 バジヨットの多数代表制論

ミルに対してバジヨットは『英国憲政論』で多数代表制を説いた。⁽⁸⁾C・J・フリードリッヒが強調するように、選挙制度は議院内閣制が大統領制かなど、その国の政治制度と関連づけて論じられねばならないが、バジヨットは英国の議院内閣制を前提としていた。比例代表制は死票の少ない点など、「いくつかの長所を指摘できる」が、「長所をすべて無にするような欠点」があり、それは「首相の選出」という、最も重要な機能を果たしにくいなど、議院内閣制に必要な前提条件と相いれないことである。議院内閣制で重要なことは、安定した多数派(いわ

ゆる「機能する多数派」⁽⁷⁾が形成され、政局の堅実な運営を可能にすることであり、その目的に適うのは多数代表制だということである。

フリードリッヒの説明を借りると、議会は立法機関としてのみ考えられがちだが、議院内閣制における議会では「政権の基盤をつくること」が最も重要で、立法機能はそれと「同じほどの重要性は持たない」。大統領制ならば「社会の諸集団をそれぞれの勢力に応じて比例して代表させる」制度にも利点はあろうが、議院内閣制ではそうでないのである。

バジョットは他に次の理由をあげている。⁽⁸⁾比例代表制の下では、党議拘束が強まり、議員は「党の拘束を受けて身動き」できなくなる。そこでは議会は「英国内の『主義』をそれぞれ代弁する、自我の強い、それゆえ偏狭な議員から構成されることになる」。「議員は中庸をえた意見をもって」いなければならず、「さもないと過激な内閣を選任し、圧政的な法律をつくるに至る」が、比例代表制では、イデオロギー的な勢力、特定の利益を代表する勢力が議席を獲得し、議会は「温和で公正な人物からなる慎重な会議体ではなく、雑然とした、ありとあらゆる熱狂が渦まく場となるに違いない」という。

また、有権者と議員の関係があまりにも緊密になると、議員は選挙民の代理人となって、独自の判断で行動する自由を失うことになり、それは議会政治に反するとする。議員は選挙民によって選ばれるが、いったん選ばれた後は自立した存在だというのが「国民代表」の観念だが、バジョットは比例代表制の下では、議員が自分を選んだ選挙民に拘束され、その「代弁者」になるという。それに対して小選挙区制では、選挙区に多様な人がいて、「厳格な統一」的信条によって団結して「おらず」、「特定の主義信条に対して漠然とした好悪の態度を示しているだけである」。選挙民との間にある程度の距離が保たれ、議員の自立的行動が許されるので、円滑な議会政治が可能になるという。この主張は経験的な検証に委ねられねばならないが、確かに考慮すべき重要な問題である。

第四節 美濃部達吉の比例代表制論

戦前のわが国では美濃部がほぼ一貫して比例代表制を唱えたが、彼には「小選挙区制のヒーロー」と呼ばれた時期がある。明治末から大正にかけて小選挙区制の実現を求めたのは原敬であり、一九二二年（明治四五年）に内相として小選挙区制法案を提出した。これに対して枢密院や貴族院など旧勢力が、小選挙区制は政党勢力を強化を図るものとして抵抗した。学者では穂積八束や上杉慎吉がそうで、議会政治・政党政治を採るならともかく、日本はそうでないのだから反対というのであった。これに対して小選挙区制を支持した学者が美濃部で、政党政治、議会政治のために、政党本位の選挙を考え、それには比例代表制が理想だが、「政党の発達がなお遙かに欧州諸国の及ばない日本の現状」では「不適當」として、小選挙区制を支持したのであった。⁽¹⁾

議会政治・政党政治を認めるか否かの論争が背後にあり、「小選挙区制案をめぐる穂積、上杉と美濃部との対立は、やがて本格化すべき憲法論争の前哨戦」の様相を呈した。⁽¹²⁾ 中選挙区制と同類の、当時の制度を支持したが、天皇主権説の立場から議会主義・政党政治に反対していた穂積や上杉であり、美濃部は大選挙区単記制は健全な政党政治、議会政治の発展を阻害するとして、反対していたのである。

次善の策として小選挙区制を説いた美濃部は、その後は積極的に比例代表制を説いている。⁽¹³⁾ まず中選挙区制の批判だが、(1)選挙運動が候補者個人の競争で、費用が膨大となる。(2)選択の際に政策よりも個人的関係が重視され、買収などの不正に傾きやすい。(3)死票が生じ、選挙結果が国民の意向を反映したものとなりにくい、とした。長所としては「比較的簡単であることの外には、ただ少数代表の目的に適している」だけだが、それを指すなら、どうして比例代表制にしないのかというのである。

そして比例代表制を提唱する。理由は、(1)費用を「最小限度に節約」する、(2)選挙結果を「出来るだけ正確に国民の意向を反映する」ものとする、(3)国民が「政党を監督し」「判断を表示しうる」ようにする、ためである。(3)は今日でいう、国民による政策のコントロールを高めることである。具体的には、全国一区の名簿式比例代表制を提唱しており、選挙を毎年一回行うというラディカルな提案もしている。最後の点については比例代表制論者の間でも議論があるが、彼はこれくらいのことをしないことには、議員は選挙が終われば勝手に行動すると考えていた。家永三郎など直接民主主義に共感を持つ立場からは、「すこぶる傾聴に値する見解」と評価されている。⁽¹⁴⁾このような立場は、吉野など政治家の政治指導を重視する立場からは批判されるが、これが重要な論点なのはその通りである。

第五節 吉野作造の小選挙区制論

次に吉野だが、きわめて著作の多い吉野には、発言の一部に首を傾げなくなるものがない。例えば、大正末の普通選挙権導入の際の中選挙区制法案への論評がそうで、選挙区制は理論上の判断によるよりも、実際上の便宜を斟酌すべき問題で、いろいろ実験してみ必要があるとしている。⁽¹⁵⁾これは彼の小選挙区制論と矛盾するが、熱心な普通選挙制論者の彼が、その実現を優先させ、妥協したものかもしれない。

これを除けば、吉野は小選挙区制で一貫している。中選挙区制については、複数定数の大選挙区ながら単記制という点に最大の矛盾を見る。⁽¹⁶⁾「一体、選挙法上の問題としては、小選挙区には単記、大選挙区には連記と問題はほぼきまつている」。「大選挙区に単記制を採るというは、今日どの国にもその例を見ないばかりか、過去においてまずそんな例はない」。だが日本では大選挙区単記制にしたので「西洋の先進国でもかつて考えたこと

のない新たな問題にぶつかつた」。「今日の制度の如きは、……欧米の立憲諸国では実際に、かつてその例を見ないだけでなく、閑な学者がそんな方法もありうるなどと考えた事すらない。……これが実にわが国選挙界の風気を混濁し、弊害を助長する最も重大な原因なるがゆえに、予輩は何よりも先ずこの点の改正を希望してやまない」。

彼の小選挙区制論は、彼の著名な民本主義論文に明快である。それは彼の二大政党制論に由来し、ほぼ英国に範をとつたものである。⁽¹⁷⁾責任内閣制、政党内閣制の「巧用」が巧く發揮させられるのは二大政党制の国であり、小党分立では巧くいっていない。「大選挙区制・比例代表制のごときは、ともに少数党に代表の機会を与えるもので……二大政党樹立の傾向」をもたらさない。「議院多数党をもつて内閣を組織する」という「制度の完全な運用には二大政党の対立を必要条件とする。ゆえにこの大勢を妨げるところの制度は他にいかなる理由があろうと、英国ではほとんど識者の省みるところとならない」。

もう一つは、「聡明なる先覚者」の指導を重視していたことで、大衆がそのまま影響力を行使するのではなく、代表を通じて政治に参加することを良しとしていた。こういう彼は、指導者の選挙民に対する啓蒙を期待して小選挙区制を説いた。選挙は「政治的学習」「政治教育」の機能を担うべきもので、選挙民はより優れた人格の指導者に接することで、自らの人格を高めていくべきだとした。「選挙民がこの人こそ是非とも出したいと熱望し、その熱望が選挙の結果に具体的にあらわれてこそ選挙の趣旨が通る。この点から言つて……小選挙区制が最も理想的なものである。大選挙区でなければ大人物が出て来ないなどと云うのは飛んでもない愚論」である、と。

民主政治を多数決の政治と考える吉野は、英国流の議論をする。⁽¹⁸⁾小選挙区制は少数派を切り捨てるものだという「浅薄なる考え」に左右される者が少なくないが、仮に少数派が敗れても、「少数者は更に努力奮闘して他日の勝利を計るべき」であり、その機会が奪われないのなら何も問題はない、と。

彼の議論が、今日の水準から見ても評価されるのは、無前提に比例代表制に反対していないことで、「比例代表制を認むべき唯一の場合」を想定している。それは「少数者の利益なるものが先天的に固定している場合」、例えば宗教や民族などのために「多数少数の關係が初めから社会に固定し、政治上いかに努力しても、その間に融通の途が絶対に無い場合」としている。この点で西洋には比例代表制が省みられる場合もあるが、日本には「かかる固定的利益を有する特別団体は無い」から比例代表制を採らない、という。

西欧の中小諸国には、いわゆる「多極共存型民主主義国」^{「フンツ・シュタル・デモクラシー」}があるが、そのような国なら比例代表制が良いとしているのであり、議論の水準の高さを示すものと言って良い。

第六節 ケルゼンの比例代表制論

あまり言及されないものの、他にも重要な議論がある。まずケルゼンで、『民主主義の本質と価値』で選挙制度にふれている。¹⁹⁾ 多数決原理の意義からして、少数者の発言が封じられてはならず、多数派と少数派の相互の影響の中から良き社会的思想が生まれてくるとしている。そのことは「とりわけ議会制民主主義に妥当する」のであり、「議会の全手続きは、主張と抗弁、議論と反駁とを旨指した、弁証法的・矛盾背反的な技術を含んでおり、妥協を引き出すことを目的としたもの」となっている。「ここに現実の民主主義における多数決原理の本質的意義が存在」し、「多数決原理はむしろ多数・少数決原理といった方がよい」のである。

そして比例代表制を説く。「多数の意思が無制限に少数の意思を支配するのを防ぐ」からである。多数代表制では「多数派のみが代表され、少数派が代表されない」が、それでは野党が弱すぎて、妥協を引き出す「議会手続きは本来の意味を全く実現できない」。この点は、ミルの立場を明確にしたものとして注目される。つまり、

民主主義は多数決の政治だといっても、多数決原理はその理念からして、多数代表制のように議会の前で適用されてはならず、議会の中で適用されるべきものだという主張である。

また、一般に比例代表制への反対論として、小党分立から連立政権が不可避となり、妥協的な政治運営から、政治責任も不明確となるという議論があるが、彼は「その傾向は見られるものの、よく検討すると」別の側面が浮かび上がり、積極的に評価できるとした。つまり、政治には「小異を捨てて重要な利益のために結合する」提携関係がつきまとうが、多数代表制の下では、政党数が限定されたり、候補者が調整されたりして「有権者レベルで」妥協がなされるのに対して、比例代表制ではそれが「議会のレベルに移っていく」だけという。そう考えれば、「できるだけすべての政党の意見が表明され、相互に競争に入り、その後で最終的に妥協がなされる」には、「比例代表制に立脚した議会の手続きが」相応しいというのである。これは単純な形で論じられがちな問題に、別の光をあてた重要な指摘である。意見の集約を有権者に近いレベルで行なうのが、二大政党制の下での多数代表制だとすれば、それを議会レベルで行なうようにするのが比例代表制だというのである。これは確かに考慮しなければならない論点である。

第七節 シュンペーターの小選挙区制論

シュンペーターは『資本主義・社会主義・民主主義』で現代的な民主主義理論を提示する中で、多数代表制を主張した。⁽²⁰⁾ 彼は、従来の民主主義理論（「古典的民主主義学説」）は、国民の現実の姿をあるがままに直視せず、政治的指導者（政党や政治家）と国民の役割分担を肯定しなできたと批判し、理論の修正を図った。国民が直接に政策を制御できない現実を認め、政策決定に携わる政治家や政党などを制御できるシステムを整えることで、

間接的ながら政治の制御を実現しようとするのである。彼はその方向を、政党など指導者の間の有効な競争の実現に求める。有効な競争のある自由市場の下で、消費者が生産者を方向づけ、巧く制御できるのと同じように、政治指導者の有効な競争を実現できれば、有権者の求めるような政策が政党を通じて実現されよう、と考える。そこでは責任は主に、政党や政治家など指導者に向けられ、国民に過大な期待を抱いていないのが特徴である。それを「民主主義のもう一つの理論」と呼ぶ。

古典的民主主義学説では、「民主主義の制度の第一義的な目的は、選挙民に政治問題の決定権を帰属せしめることで……代表を選ぶのはむしろ第二義的なこととされる」が、「二つの要素を逆にして、決定を行なうべき者の選挙を第一義的なものとし、選挙民による問題の決定を第二義的たらしめよう」。「国民の役割は政府を形成すること」にあるのであり、ここで選挙制度が重要となるが、その際、彼が「政府の形成」ということで「政府を追放する機能」の方を重視していることに注意しなければならない。「選挙民は通常、指導者に対しては、その再選を拒否するか、それを支えている議会の多数派の再選を拒否するという方法以外には、なんら制御の手段を持つて」おらず、適切に政権交代が生じる制度が死活的に重要なのである。そこから比例代表制が批判され、多数代表制が支持される。選挙の後には、政府に大幅な決定権を認めるのであり、それを越えて国民が「政府を統御」しようとする考えは「民主主義的方法の精神に反する」という。「民主主義の原理は単に、競争する個人・集団の中で最も多くの支持を集める人々の手に政権が渡されるべきだ、ということの意味するにすぎず」、そこから多数代表制が主張される。

これは、彼の政党に対する見方とも関連している。政党は、一般にE・パークのように「構成員の間で一致する特定の原理」に従って行動するものと考えられているが、シュンペーターは政党の主義・主張は「百貨店の商品の商標」のようなものにすぎず、本質的ではないとする。結局「政党とは、政治権力を得るための競争で、共

同して行動するのを目的として集まった人々の集団にすぎない」。野党に転落しかねない恐れや、与党になりた
い気持ちから、国民の意向を考えるだけなのである。彼の民主主義論もまた、今日的な選挙制度を考える前提と
して避けて通れないものである。

第八節 選挙制度の政治理論

これまで選挙制度の政治思想につき検討してきた。あとは思想をふまえて制度を論じていく必要がある、そこ
では政治理論が重要になる。政治の現実と理念をつなぐために、経験的研究から得られた知識を動員しての検討
である。政治理論という言葉は多義的に使われるが、政治哲学や政治思想とほとんど同義であった過去の意味を
留めながら、次のようなものとなっており、ここでの意味もそれである。つまり「直観による洞察、〔経験的〕
データ、さらには政界の現実を観察する人々の総合的理解を結びつけ、政治行動に関する首尾一貫した理論、さ
らには予測にも役立つ説明的理論 (explanatory theory) へと発展させることを試みる」²¹⁾ものである。政治的な
理念についての考察と、政治行動の事実の面の知識を結びつけ、政治制度の設計などへつなげていく理論である。
まさしく選挙制度論はそのような研究領域であり、思想的議論を出発点に、経験的事実をつき合わせ、制度を
設計していく姿勢で論じるべきものである。本稿で紹介した議論にも、歴史的経験などから覆された箇所など、
現実には適合しない点は少なくないが、それらを検討しながら議論すれば、思想家の理念を発展させていくことが
できよう。本稿では最後に、紹介してきた論者の主張で、経験的に不適切と思われる点などに言及して、覚書の
域を脱しないものながら、選挙制度の政治理論への橋渡しをしておきたい。

(a) 有権者の情報コスト

まずは、各選挙制度において有権者にかかる「情報コスト」の問題である。有権者は選挙での選択の際に、各党、各候補者がどんな政策を訴え、それが実現された時にどんな効用がもたらされるかを把握しなければならぬが、「これらの情報を手に入れるためには、膨大な時間ならびに他の稀少資源を」⁽²²⁾ 振りむけなければならない。これが情報コストであり、この要因によっては選挙の意味は大きく左右される。例えば、時間をさくのが面倒になると、人は周囲の投票依頼のままに投票したり、その場の気分で投票をしたりする。この点でシンペーターはきわめて冷徹な認識を示し、有権者が政治ではさほどのコストを負担する気持ちがないという前提で、選挙制度を考える必要を説いていた。

この観点から検討すると、ミルの人物重視の主張には非現実的な面が強いのが分かる。彼は移譲式比例代表制により、広い選挙区で数多くの候補者の中から「高度の知性と人格をもつ指導者」を選べるとしていたが、それに近い選挙制度を参議院旧全国区で経験しているわれわれには、ミルの議論が楽観的すぎると思われる。定数五〇名で一〇〇人前後の候補者があり、まともな比較考量には情報コストがかかりすぎるので、多くの有権者は組織の推薦のまま投票したり、知名度の高い「タレント」候補に投票した⁽²³⁾。コストを無視して選挙制度を考えても、有権者は必ずしも期待のような投票行動をとらないのである。議員にふさわしい能力、人格をもつ人が選ばれてくるように、という論点は重要だとしても、単純な方法では実現できないのである。

(b) 小選挙区制における競争性の問題

シンペーターは、失政をした与党が野党に転落したり、不信をかった現職議員が落選したりするリスクを、政治システムに組み込むことで、政治指導者をして有権者の期待から遠く離れない形で行動させるべく、選挙の

競争メカニズムを重視していた。そこでは政権交代の現実的可能性がきわめて重要であり、多数代表制という結論になっていた。彼にとって政党とは、利潤を目指す企業と同様、とにかく政権を目指すだけの集団であって、政策は二次的なものにすぎないから、有権者に政党の政策を検討させ、選択させるといようなことは、始めから考えられていない。その点からも小選挙区での人の選択しか考えられないのである。

だが、ここには幾つか難点がある。第一は、多数代表制という選挙制度が、政党間の競合 (competition) を許容するものの、確実に政党間の競合性 (competitiveness) を高めると限らないことである。⁽²⁴⁾ 米国や英国でも事実上の無風区が多いだけでなく、それが地域的に偏っている場合があるが、そのような地域を取り出した場合、小選挙区の下で一種の「一党優位制」が生まれていると考えられる。これが全国的なレベルで生じないとはいえないのである。そこでは野党転落の怖れのない与党政府や、落選の怖れのない現職議員が生まれかねず、その場合は彼の議論は根本から揺らいでくる。例えば、わが国の従来の中・地方関係や、伝統的な政治文化をそのままと仮定すると、地元選出の与党議員に地元利益の実現を期待するパターンが支配的となるが、そうすると与党の現職議員がきわめて強くなりかねず、シュンペーターの期待は充たされない懸念がある。

他の選挙制度との相対的な問題と考えれば、やはり多数代表制の方が競合性は高いと考えられようが、競合性が低下し、政党制は一党優位制となり、政権交代の現実的可能性が乏しくなり、選挙が与党の議席の増減しか生まないようなことになると、この選挙制度のもつ人為的な多数派創出の作用は否定的にしか評価されなくなる。⁽²⁵⁾

その場合は、ケルゼンのように、議会での妥協による調整で、全体としての議会を有権者に近づけることを目指す立場が成り立つが、その場合には弱すぎない少数派の存在が重要であり、別の選挙制度が良いことになる。シュンペーターのように、ほとんど情報コストを担う気持ちのない有権者を前提として選挙制度を考える論者の主張については、経験的な研究から検討した場合の問題点はここにあり、次項で関連の問題を扱う。

(c) 「人か党か」の問題

情報コストに関わる問題としては、有権者に委ねる選択肢を、党とするか人とするかの問題も重要である。シユンペーター説のもう一つの問題点は、彼の有権者像があまりにも悲観的なことである。有権者にはほとんど何も期待しないということであり、民主政治の基本から外れる面がある。有権者は政策に特に関心がなくともよく、政党も政策を訴えなくてもよいことになるからである。R・ダールなど多くの政治学者は、そこまで基準を下げなくても、実効性ある民主政治は実現できるという立場をとっている。⁽²⁶⁾つまり、有権者が政党・候補者の掲げる公約を比較考量して、公共政策の選択・調整に関与できる可能性を多少なりとも高める努力がなされてよい、と考えるのである。

それを情報コストが低い形で行なおうとする場合、鍵は政党と政策理念の関連性ということになる。これは選挙制度だけに関わるのではなく、政党制の質的側面に関わることだが、政党と政策の関連が明確な場合には、有権者は日常的に形成される政党イメージを手掛かりに投票して、大過ない政策選択が可能となる。漠然としたものであれ、政党イメージは長期にわたって形成され、有権者の選挙での選択のガイド役をはたす。政党イメージは、市場における企業イメージ、ブランドのようなものであり、政党が理念でまとまっている場合のメリットは捨てがたいのである。説明するまでもなく、政党単位での選択とする比例代表制では、有権者の情報コストが低くなる。問題は小選挙区制の場合であり、英国の保守党、労働党のように政党の政策が明確な場合はコストは低いが、米国の共和党、民主党のように政党と政策の関連が希薄な場合は、選挙の度に有権者はかなりの情報コストを負担して、候補者の主張を吟味しないと、政策の選択という意味は出てこない。

シユンペーターのように競争にのみ期待をかける場合は、米国型の小選挙区制でも競合性さえ確保されれば問

題ないこととなるが、競合性が低く、選挙に政策の選択という要素を認めようとする場合は、その時々候補者間の比較考量が求められる分だけ情報コストが高くなる。そこで有権者の情報コストが高くなならない選挙制度という観点で考えると、シュンペーター説に近い立場から、政党単位の選択での比例代表制という結論を引き出すことも可能となる。有権者が少ない情報コストで賢明な政治的選択が出来るためには、人物という多すぎる選択肢よりも、政党という限定的な選択肢からの選択の方が容易だからである。

(d) 議員と有権者の距離

バジヨットの議論では、議員と有権者の間の距離の問題が重要な論点となっていた。比例代表制では、特定のイデオロギーや利益を代表する議員ばかりとなり、議員は特定の有権者の「代弁者」になるとして反対し、多数代表制を説いていた。逆に美濃部は、有権者による議員の統制を可能なかぎり強力に行ないたいとし、比例代表制ばかりでなく、毎年、総選挙を行なうという提案をしていた。

政治指導を重視して、決定を政治家に委ねるのか、それとも出来るかぎり有権者に決定にも関与させるのか、という問題であり、シュンペーターの議論とも重なるが、政治思想の問題であり、ここでは最近の政治理論における問題の側面から検討してみたい。つまり、民主主義の統治能力という、今日的文脈からも議論される必要があることである。ドイツの「緑の党」の主張が最も明確だが、「基底民主主義ベース・デモクラシー」ということで、支持者・党員による議員に対する直接的なコントロールを強化すべく、直接民主主義的要素を強化していこうという動きが、近年、先進諸国で多く見られている。だが、このような支持者・党員によるコントロールの強化策は、政治の複雑なプロセスの中では、声の大きな少数派の影響力を過剰に代表する面があり、結果的には改革に抵抗し、現状維持につながる側面を有している。⁽²⁷⁾ 毎年、総選挙を行なうというようにすることで、はたして広い視野、中・長期的観

点からの施策の実施が可能なのか、という問題に置き換えてもよい。

選挙区の大小にしても、バジヨットは小さい方が議員の自立性が強まると考えていたが、わが国の中選挙区制の経験からすると疑問である。中選挙区は小選挙区より多少広かったが、議員と選挙区の一部の利害関係者の間はきわめて密接で、「代弁者」のようになっていた。他方で、大半の有権者との関係はあまりにもルーズで、選挙の後は「公約」などおかまいなしという、二面的状況があった。これまた、意図の善し悪しとは別に、それを実現する方法は別に検討しなければならず、バジヨットの議論が単純すぎたのは明らかである。

また吉野は、「候補者と選挙民との人格的關係」を重視し、小選挙区制をよいとしたが、この点なども、わが国の現在の状況を考えただけで、事情はそう単純でないのが分かる。候補者に近い有権者の間には、「金権有権者」などと揶揄されるような、「たかり」が見られるからで、人格的關係とは正⁽²⁸⁾反対の面すら色濃い。政治腐敗の問題など、他の点でも吉野には希望的観測が多く、楽観的すぎる議論が見られるが、ここでもその傾向があり、政治理論としてはより冷徹に現実を見ていく必要がある。

(e) 合意型民主主義と比例代表制

吉野は小選挙区制を主張しながらも、誰の説に影響されたものか、後にレイプハルトが「多極共存型民主主義」と呼んだような国においては、比例代表制がよいとしていた。この問題を詳細に論じたのは、やはりレイプハルトで、彼は民主主義国を二つの理念型に分け、選挙制度との関連を明確にしている。第一は、英国を典型とする「多数決的民主主義モデル」(majoritarian model)で、多数意思により効率的な政治の運営を目指すものである。第二は、スイス、ベルギーなど「合意型民主主義モデル」(consensus model)で、社会構造が言語、宗教、民族など多民族的な国で、利益対立を決定的なものとしないう、調整を通じての合意による政治運営を目指すも

のである。前者では小選挙区など多数代表制、後者では比例代表制が多いことを確認している。⁽²⁹⁾これは今日では、かなり受け入れられ、共通の認識となりつつあるが、フリードリッヒは別の見解を展開しており、これまた看過できない問題提起を含んでいる。

彼は、選挙制度を議論する時には、先のような他の政治制度との関連とともに、「その国の社会条件」との関連も考えなければならないとした。ここまでは、レイブハルトや吉野と同じだが、結論はむしろ逆で、米国の例をこう論じているのである。米国は、宗教的、人種的、階級的对立を抱えていることから、比例代表制に適する面を有している。にもかかわらず、連邦議会選挙で小選挙区制を採っているが、これは基本的には大統領選挙という重要な選挙があり、それが政党制を規定し、小党分立を阻止していることと関連しているという。これは日本で言うなら、衆議院の選挙制度が日本の政党制の基軸の形成に決定的な影響力をもち、例えば参議院に比例代表制が導入されただけでは、強度の多党化を促しはしなかったように、選挙の種類によってインパクトの大きさが異なるためである。そして、米国では小選挙区制が採られていたために、少数派の社会統合が遅れたかという、フリードリッヒは逆だったという。比例代表制には「集団の違いを強調し、強化する」面があり、「下手をすると」それは「非妥協的な風潮」を強め、「破壊的な作用を及ぼしかねない」という。そして、米国では多数代表制をとり、競争が激烈だったために少数派の票の取り込みが進み、社会統合が進んだというのである。⁽³⁰⁾

(f) 議会における多数派と少数派の相互作用

ケルゼンは「議会の中で妥協」を重視していたが、これも彼が考えていたように進むものか、疑問がある。最近のわが国の議会研究では、日本の国会こそが、国会の厳格な会期制や、伝統的な議会運営に関する全会一致の尊重などのために、野党に対して与党が妥協的運営をしているとされる。⁽³¹⁾これは、ケルゼンのような立場から

は評価されることになるのかもしれないが、しかし、実情は問題の先送りや裏取引など、「妥協」の実態については否定的評価も多く、条件をつめて議論しなければなるまい。数多くの勢力を議会に代表させることと、それら勢力間で巧く理想的な合意を形成していくことは別の次元の問題であり、前者が後者を自動的にもたらすわけではないので、これまたケルゼンの意図を実現するには、後者のメカニズムについてより突っ込んだ検討が求められるよう。

むすび

以上、主要な論点について、政治理論との関連を見てきた。他に、政権交代や連立政権についても、最近の政治理論は大きく変わってきている。例えば、連立政権は不安定と断定せずに、もっと新しい角度から論じられて良⁽³²⁾く、それが変わると比例代表制についての評価にも影響が及んでくる。全体に選挙制度論議では、戦前のそれも含め、わが国の政治学が蓄積してきた政治思想や政治理論が十分、生かされているとは言い難く、もっと学術的にして、社会的に意味ある研究がなされてよい。本稿は、まったくの試論でしかないが、議論の在り方を見なおす、一つの契機にでもなれば幸いである。

(*) 引用文は邦訳がある場合も筆者が訳語、訳文に手を加えている。美濃部、吉野の文は現代語に訳して引用した。加藤編『リーディングス選挙制度と政治思想』に収められている論文についても同様である。なお紙幅の関係で注での頁数表記を簡略にした場合がある。

(1) オルテガ「大衆の反逆」(寺田和夫訳、高橋徹編『マンハイム、オルテガ』世界の名著、第六八巻、中央公論社、

- 中公バックス版、一九七九年、所収）、五一六頁。引用文は断片的に述べられたもので、詳しく選挙制度が論じられているわけではない。
- (2) 柚正夫『日本選挙制度史』（九州大学出版会、一九八六年）、四四頁。
 - (3) 岡義武『山県有朋』（岩波書店、岩波新書、一九五八年）、七九～八〇頁。
 - (4) 阪上順夫『日本選挙制度論』（政治広報センター、一九七二年）、一六二～一六三頁。
 - (5) 野村淳治「比例代表法」（東京帝国大学『国家学会雑誌』一九一八年一月号）。「少数代表」の言葉は比例代表制の説明などで早くから出てきているが、少数代表制を類型として並記するのは、筆者の知る範囲では野村が最初のようなのである。
 - (6) John Stuart Mill, *Representative Government*, 3rd. ed. Chap. 7.（加藤秀治郎・押川智彦訳「真の民主政治と偽の民主政治——全体の代表と多数派だけの代表」（加藤編『リーディングス選挙制度と政治思想』芦書房、一九九三年）九九～一二九頁。
 - (7) ケアーについては参照、Enid Lakeman and James D. Lambert, *Voting in Democracies*, London : Faber & Faber, 1955, p. 245.（土屋正三・渡辺伊助訳『民主主義諸国における投票』国立国会図書館、一九五九年）二〇二～二〇四頁。
 - (8) Walter Bagehot, *The English Constitution*, Chap. 5.（加藤秀治郎・押川智彦訳「庶民院」、加藤編、前掲書、所収）一三五～一四七頁。
 - (9) Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 4th ed., Waltham : Blaisdell, 1968, chap. 15.（小林幸夫訳「選挙制度の理論と現実」、加藤編、前掲書、所収）四九～九〇頁。
 - (10) バジヨット、前掲。
 - (11) 美濃部達吉「現行選挙法を非難す（四）」、『読売新聞』一九一一年三月八日。
 - (12) 三谷太一郎『日本政党政治の形成』（東京大学出版会、一九六七年）、二〇一頁。
 - (13) 美濃部達吉「選挙革新論」（初出『現代憲政評論』、岩波書店、一九三〇年）（加藤秀治郎現代語訳、加藤編、前掲書、所収）一五三～一八一頁。
 - (14) 家永三郎『美濃部達吉の思想史的研究』（岩波書店、一九六四年）、四二頁。

- (15) 吉野作造『政治講話』(家庭科学大系刊行会、一九三〇年)、一三〇頁。
- (16) 吉野作造「小題小言十則」(『中央公論』一九二〇年五月号)、九三頁。
- (17) 吉野作造「憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」(初出『中央公論』一九一六年三月号)(加藤秀治郎現代語訳、加藤編、前掲書、所収)一八七〜一九一頁。
- (18) 吉野作造『普通選挙論』第六章(大鑑閣、一九一九年)(加藤秀治郎現代語訳、加藤編、前掲書、所収)一九二〜二〇一頁。
- (19) Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., (1929), Scientia Verlag, 1963, SS. 56-63. (西島芳二訳『デモクラシーの本質と価値』岩波書店、岩波文庫、一九六六年) 八二〜九二頁。
- (20) Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, (1943), London : Allen & Unwin, 4th ed. 1952, pp. 269-283. (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、一九六二年) 中巻、五〇二〜五三一頁。この部分は他に「二つの民主主義概念」として、アンソニー・クイントン編『政治哲学』(森本哲夫訳、昭和堂、一九八五年)に所収(二五二〜二六八頁)。
- (21) 'Political Theory', (in) David Robertson, *A Dictionary of Modern Politics*, London : Europa Publications, pp. 266-267.
- (22) 小林良彰『公共選択』(東京大学出版会、一九八八年)、八八頁。
- (23) 参照、読売新聞社世論調査室編「選挙を徹底分析する」(読売新聞社、一九七五年)一七六頁の表。六二年にタレント候補が初当選し、六八年から急増した。
- (24) この用語はサルトリイのものである。参照、Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, 1976, pp. 217-218. (岡沢憲美・川野秀之訳『現代政党学』早稲田大学出版部、一九八〇年) 第二巻、三五六〜三六一頁。
- (25) デュベルジェの法則につき、サルトリイは幾つかの条件を加えるべきことを主張している。参照、Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, London : Macmillan, 1994, p. 40ff.
- (26) R・A・ダール、C・E・リンドブルム(磯部浩一訳)『政治・経済・厚生』東洋経済新報社、一九六一年、二〇三頁、及び、山川雄巳『政策過程論』蒼林社、一九八〇年、一一〇頁。
- (27) Ralf Dahrendorf, *Lebenschancen*, Frankfurt a. M. : Suhrkamp, 1979, SS. 177-182. (加藤秀治郎ほか訳『新

しい自由主義』学陽書房、一九八七年、一七〇～一七四頁。

(28) 吉野は、腐敗選挙に心を痛め、普選により有権者が増えれば、費用を負担できなくなるから、腐敗は減ると考えていた。しかし、結果は逆で、候補者が負担しきれない分は党の実力者が出すようになり、「親分乾分の関係が出来、勢力割拠の弊習」が生じた。それでも吉野は樂觀的で、一九三三年に至っても、その方法は「早晩行きつまる」とし、「いよいよ選挙に金が使えなくなる時期が到来せぬとも限らない」としていた。参照、吉野作造「選挙と金と政党」(初出：一九三二年)(岡義武編『吉野作造評論集』岩波書店、岩波文庫、一九七五年、所収)、二八〇～二八二頁。

(29) Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven : Yale University Press, 1984. p. 14 and p. 28. 他に選挙制度、政党制、社会構造の関連を詳細に論じたものに、岩崎正洋「選挙制度と政党システム」(東海大『行動科学研究』四三号、一九九三年)がある。

(30) Friedrich, *op. cit.* p. 305. (前掲邦訳、八八頁)。

(31) 例えば、岩井奉信『立法過程』(東京大学出版会、一九八八年)、佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』(中央公論社、一九八六年)。

(32) 加藤秀治郎・楠精一郎『ドイツと日本の連合政治』(戸書房、一九九二年)、特に第一部。

(*) 本稿は最初、加藤編、前掲書の「解説」として書いたものを、思想については大幅に圧縮・修正し、政治理論の部分については大幅に加筆・修正したものである。