

選挙制度改革に関する比較分析と20世紀初頭 イギリスの選挙制度改革論[†]

成 廣 孝

1 ロックン・テーゼと Boix (1999) のアプローチ

著者は既にイギリスの現代の選挙制度改革を分析するにあたって、関連する政治学の文献を整理したことがある（成廣2007）。ただし、そこでは、20世紀初頭の西欧諸国において広範に見られた比例代表制への制度改革を扱ったものについては、最小限の紹介に留められていた。これらのなかには、Rokkan (1970) および、そのテーゼ（ロックン・テーゼ）が西欧諸国にあてはまるかどうか検証するクロスナショナルな研究としての Boix (1999) が含まれる。Boix がいうところのロックン・テーゼとは、労働者政党や労働組合の組織化の進行、普通選挙導入の圧力に「脅威」を感じた保守政党が、普通選挙導入後の労働者勢力の参入に抗して、一定の勢力を確保できるように、機先を制す形で導入されたものだということを意味している。

Boix の研究は、ロックン・テーゼを一般化したうえで検証したものである。従属変数は「(理論的に) 議席獲得が可能な得票のしきい」(effective electoral threshold)、主に実証すべき対象である「脅威」の指標として、「社会主義(政党)の強さ」と「非社会主義既成政党の有効政党数」の2変数の交互作用が投入されている。そのほかには、国の規模（小国が比例代表制を導入する）という代替テーゼの検証のため）などが説明変数として投入されている。

一五〇

[†]この小文は、日本選挙学会研究会分科会B歴史・法律部会において、討論者としてコメントするにあたって準備したメモをもとにしたものである。報告者の部会報告者の奈良岡聡智、清水唯一朗、小松浩および、司会を務められた河崎健および企画にお誘い頂いた中村悦大の各氏に感謝申し上げたい。

通常の重回帰分析 (OLS) の結果, 「脅威」は有意に影響を与えているということが確認されている。

Boix の解釈は, 広い意味で, 政治的アクターの合理性を前提としたものであると考えられる。「脅威」を認識した既成政党の政治エリートが, 合理的判断を行い, 行動をとる, ということの意味しているからである。選挙制度改革の一般的な (超歴史的な) プロセスを論じた Bawn (1993) や Benoit (2004) などの数理的モデルとこの点で共通する。我々は既に Duverger (1954) や Cox (1997) のような, 合理的選択アプローチにもとづく選挙制度 (および政党システム) 分析の考え方に馴染んでいるため, ある選挙制度を選んだ場合の帰結が計算可能であり, 政治的アクターがその情報を踏まえたうえで利益最大化を図るというロジックはそれほど違和感なく受け入れやすいものであった。

操作化の問題として, 社会主義政党の得票率が大きいということが, 既成政党の側が合理的に計算したという示す指標といえるかという疑問はありうると思われるが (脅威認識というよりは客観的状況の指標である), 民主化の進行や社会主義の脅威が保守勢力に与えた心理的圧迫というのは, ある程度は現実に観察されている。当時のイギリスでの議論に照らしてみても, このような解釈に合するような発想が散見されることも確かである。19世紀初頭から, 民衆の政治参加によって財産と教養のある少数のエリートが議会から排除されることを危惧した論者によって, 制限投票制 (limited vote), 累積投票制 (cumulative vote), そして単記移譲制など各種の比例代表制あるいは比例性はそれほどでもないが単純多数制よりも, 少数派が議席しやすい選挙制度が提案されていた。ミルなども大きくはこの流れにグルーピングされよう (Hart 1992)⁽¹⁾。

(1) ただし, 後述のように, これらを操作化するとなると, 困難も予想される。

2 Boix アプローチへの批判

しかしながら、Boix のようなアプローチに対しては、2つの批判があがっている。第一に、比例代表制導入の動機に関する批判である。Blais and Dobrzynska (2004) は、Carstairs (1980) に依拠して、19世紀から1930年代までのヨーロッパにおいて、デモクラティックかつ公平な制度としての比例代表制支持の圧力が強かったことを指摘し、Boix と同様の対象について、新たな説明変数を加えた分析を行っている。Blais らの主要な説明変数は、「比例代表を求める民主主義の盛り上がり」そして、「多党化の進行」である。結論として Blais らは、比例代表導入以前から既に多党化が進んでいたことが、比例代表導入のしきいを低くした、としている⁽²⁾。

第二に、選挙制度に関する知識や情報の不足、進行しつつある社会変動の大きさ、新たに参入する有権者の数や行動の予測不可能性などが生み出す不確実性に起因する、戦略的計算のミス (miscalculation) あるいは不可能性を重視するものがある。制度の選択を合理的に行う立場に立った者が、制度によって選択によって生じる結果を正確に予測できる状況では、制度によって生じる効果が内生化する。しかしながら、ヨーロッパで比例代表の導入が進んだ時期は、労働者政党の進出が急速に進んだ時期であった。このような時期を対象とする場合に、完全情報にもとづく制度改革の考え方は妥当か、という問題である。

Shvetsova (2003) は、民主主義への移行・定着過程の旧ソ連・東欧諸国に

(2) 19世紀末から、ベルギー、スウェーデン、デンマーク、第一次大戦後にはドイツ、オランダ、スイス、イタリア、ノルウェーが比例代表制に転じている。南米においてもコスタリカ、チリなどが同時期に比例代表制を採用した (Colomer 2004b)。ヨーロッパにおける「世界的多党化」「少数派代表」の動向は、普通選挙導入時の日本の選挙制度改革論にも強い影響を与えたといわれる (奈良岡聰智, 日本選挙学会報告ペーパー)。日本についても、議席獲得のための得票のしきいは中選挙区導入によって低下するので、Blais and Dobrzynska (2004) を補強するケースになりうるように思われる。一方で、Blais and Dobrzynska の論文については、「民主主義の趨勢」の指標として、その国が属する地域における民主主義国の数をもって説明変数としており、これが適切な指標であるかどうかについて、議論の余地は残っている。

において政治的アクターが直面せざるをえなかった、不完全情報下の選挙制度選択についてゲーム論を用いた分析を行っている。ある時点で選挙制度をデザインする立場にたった複数のアクターが、制度を選択したのちに生じる結果（新規参入政党の登場なし、一党登場、多数登場）を正確に予測できず、一定の確率を割り当てての選択しか行うことができないような場合、事前の選好と事後の選好が一致しない可能性が排除できない。よって、制度の効果を内生化した選択が行われ得ない。実際に旧東欧諸国の移行・定着期におけるヴォラティリティは非常に大きかったし、制度選択にあたって、阻止条項などあまり重要であるとは考えられなかったような細かい点も、決して小さくない影響をあたえるような状況が生じた、結果として、制度を形成した際のアクターの運命も大きく変転することになったのである⁽³⁾。

Andrews and Jackman (2005) は Shvetsova を受けて、Boix が対象とした時期についても、将来についての不確実性があるため、選挙制度改革がもたらす帰結がはっきりと理解されていないことが多かったこと、計算はえてして、しばしば(そのイデオロギーと無関係に)そのときの最大の議席/得票をもつ政党の直前の情報をもとにした短期的なものにすぎなかったことを指摘した。加えて彼らは、国の規模の変数を除き、大政党の得票/議席シェアを主変数とする推定を行うと、Boix にとって主要な変数であるはずの「脅威」は有意な説明変数でなくなるという統計分析上の問題点も指摘している⁽⁴⁾。その代わりとして、時の政権政党の議席/得票比率が説明変数として加えられ、有意な影響をもつことが示される。短期的利益(政権維持など)と長期的不確実性の比較考量はしばしば前者の優位に終わる、ということでもあろう⁽⁵⁾。

(3) Shvetsova (2003) も確認しているが、現実にはアクターの計算ミスがあったということを経験的に確認することは困難であり、あくまで制度選択時のアクターの勢力と、選択後のそれらの勢力の規模の差、を中心にした議論である。

(4) しかしながら、データがないので検証はできないが、時の最大議席・得票を持つ政党については、社会主義政党の勢力と相関している可能性が大きい(あるいはある程度代替される)ので、Boix (1999) の議論と両立する可能性もあるのではないかと考えられる。

(5) Boix や Rokkan, そして合理的アクターを想定する数理的研究ほどではないものの、制度によって恩恵をしている政党は制度改革を行おうとしないという意味で、当たり前といえば当たりの、合理性は残る。

3 国民代表法案について

以上のクロスナショナルな諸研究と、イギリスの事例との関係をどのように考えられるであろうか。ケース・スタディによる歴史的事象の詳細な検討からは、計量モデルにおける変数選択およびその解釈の妥当性を検討することがまず考えられる。次に、モデルの定式化の妥当性に関する問題である。モデルが想定するロジックの妥当性、モデルに含まれない要素の指摘、交互作用の可能性、各国個別の事情などがどのように影響を与えているか、などの点についてである。ケース・スタディにとっては、まずケースを理論的に解釈することで、他国との比較を行う上で意味のある点は何か、どのようなポイントを叙述のキーポイントに置くべきかという点で参考にするべき点を見いだせるであろう。この時期のイギリスのケースは、比例代表的制度が導入されなかった、ヨーロッパにおいては少数派のケースにあたるが、どちらかといえば上述の議論に沿って考えることで、よりクリアな整理が可能になるように思われる¹⁶⁾。

不確実性に関していえば、イギリス第一次大戦末期の国民代表法案 (Representation of the People Bill) をめぐる議論においても、選挙制度を改革した場合、しない場合の帰結がはっきり把握されていたわけではなかった。自由党は、議会の評決にあたって、過半数が比例代表の(部分)導入を支持していたが、圧倒的多数というわけではなかった。20世紀初頭、自由党の全盛期からそれほど時が経ったわけでもなく、依然として政権にいた(首相はロイド・ジョージ)状況である。Blais and Dobrzynska (2004)の多党化の進行の議論と絡めて考えるならば、多党化の進行についても、労働党が出てくるまでは、アイルランド内部に限定された話であり、第三党がでてくることで二大政党がどのような影響を受けるか、あるいは選挙制度との兼ね合いでどうなるか、といったことははっきりとは把握されていなかった

(16) 以下での分析を行う事実は、Hart (1992: Ch. 8) および小松 (2003: Ch. 3) に拠っている。

たように思われる⁽⁷⁾。Shvetsova (2003) の図式でいえば、実現するであろう世界（有権者支持の分布など制度形成者のペイオフを規定する要素）の確率分布について、アクターがもつ信念（世界の実現可能性についての確率の割り振り）のブレが大きく、しかもそれが各党内においても一致をみなかったということである。

歴史の後付け以外の何者でもないが、結果的に読み違いをしたのは誰であろうか。上院保守党は、下院保守党とは異なり、比例代表の導入を主張していた。もし彼らのいう通りになっていたなら、自由党を追い込むことはできなかったかもしれない。上院自由党は、上院保守党とは異なる意味で、読み違いをしていた。彼らは比例代表の導入に反対し、自らの衰退を決定づけたことになる。同様に、下院の自由党においても、比例代表導入に反対した勢力がいた。票決において自由党内で多数を占めたのは比例代表賛成派であり、アスキス派の大物たち（アスキス Herbert Asquith, サミュエル Herbert Samuel, サイモン John Simon）は、それぞれ異なる根拠からであれ、比例代表制を支持していた。しかし、少なからぬ議員が反対票を投じており、これが法案の帰趨を決めたのも事実である。首相ロイド・ジョージ (David Lloyd George) からして、選挙制度変更を望んでいなかった。そもそも彼の率いる政府が、比例代表導入については政府としてこれを支持するということたちをとらなかつたため、自由投票となったのである。彼は後にこのときの自らの判断を後悔することになる⁽⁸⁾。彼らの将来についての予測が一定しな

(7) Blais and Dobrzynska においては、イギリスは当時（主に）一人区相対多数制 (Single Member Plurality) を採用していたことにより、絶対多数制 (二回投票制 run-off system または second ballot, あるいは順位指定投票制 alternative vote) の使用にともなう多党化（とそれをもたらす戦略投票）から免れており、比例代表の採用にはしきいが高かつたケースであると解釈されている。

(8) もし比例代表制が導入されていたとしても、17～18年の法案では対象は都市部の選挙区に限定されていたため、どのような・どれほどの影響があったか（労働党の議席がどれだけ減少し、自由党がどれだけ議席を保持できるか）は推測が難しいが、自由党がロイド・ジョージ派、サイモン派の分裂を回避できていれば、また異なった結果があったかもしれない (Joyce 1999, Dutton 2004, 成廣2006)。労働者における保守党支持については、McKenzie and Silver (1968) および Nordlinger (1967) を参照。

かったのは、いくつかの要因が考えられるが、Andrews and Jackman のモデルと関係する点をいうならば、この法案審議の段階では、まだ自由党は議席・得票率（ともに40%に近い）の上で保守党と互角であり、さらには第一次世界大戦のために最後の選挙から8年経過している状況で、18年選挙で大敗を喫することを多くの自由党員が予測できなかった、ということが大きいのではなかろうか。労働党において、自由党との協定を離脱して独立性を主張していた勢力（独立労働党 Independent Labour Party のアンダーソン William Crawford Anderson やスノーデン Philip Snowden ら）も、自由党・労働党協力（グラッドストーン・マクドナルド秘密協定）という政治的・選挙上の路線との絡みあいについての問題が主眼であり、選挙制度が将来の自分たちの議席に及ぼす影響を（純粹？に）考慮していたわけではなかった（小松2003）。

おわりにかえて

長期的に正解だったといえるのは誰かといえば、自由党アスキス派、下院保守党議員・党支部、労働党ではマクドナルド⁽⁹⁾、ということになる。それでも、短期的な結果を基準にすると、労働者から保守党への支持が一定の規模でみられたこともあり、18年法によって大量に増加した男性票、初めて投票した女性票ともに、労働党を大きく利するまでには至らなかった。「正解」(=労働党による二大政党の一角としての地位確立)が本格的に判明するには、第二次世界大戦後を待たなければならなかった。このように長い時間がかかることであれば尚更、当事者達が「計算ミス」をしたとしても、仕方のないことではないだろうか。

これまでのところで検討から漏れていたのは、Blais and Dobrzynska

(9) 第二次労働党政権時、自由党の要望もあり、順位指定投票制導入を検討したが、結局 ナショナル・ガヴァメント National Government の成立に至る政治的・経済的混乱によって潰えた (Hart 1992: Ch. 8)。

(2004) が重視する民主化の潮流、比例代表導入の圧力という点であるが、これをケースのなかで検討することは難しい。イギリスについてみるならば、Hart (1992) が19世紀初頭からの比例代表制の主張を紹介しており、20世紀初頭については主に「比例代表協会」(Proportional Representation Society, PRS. 現在は選挙制度改革協会 Electoral Reform Society) の活動を描いている。しかし、世論レベルでどれだけの影響力、盛り上がりがあったのかなど、不明な点も多い。党利党略が絡む問題であるためか、16年から17年にかけて開催された議長会議 (Speaker's Conference) の会合もインフォーマルな場で行われており、世論をまきこむような議論にはならなかった。クロスナショナルな分析をするにあたって、各国で民主主義の盛り上がりや比例代表への熱意といった問題を操作化するのは困難をとまなう⁽¹⁰⁾。Blais and Dobrzynska の変数作成も苦心の上での選択だったのではないと思われる。Blais and Dobrzynska とは別の、他国との比較が可能な変数を定式化できるかとなると、現在の段階ではっきりしたことがいえないが、操作可能かつ一意に解釈が可能な変数をデザインするのは難しいように思われる⁽¹¹⁾。

References

- Andrews, Josephine T. and Robert W. Jackman (2005) "Strategic Fools : Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty," *Electoral Studies*, Vol. 24, pp. 65-84.
Bawn, Kathleen (1993) "The Logic of Institutional Preferences : German Electoral Law as

(10) 候補として、Hart (1992 : Appendix E) で示されているような、PRS の会員数のようなものが考えられるかもしれない。

(11) 日本における護憲三派内閣による普通選挙導入時の小選挙区制 (実際には都市部で複数区を含む。小選挙区は464議席中278にすぎない) から中選挙区制 (SNTV) への選挙制度改革については、上記のとおり、先進諸国における比例代表制導入のケースとして含まれていないが、議席獲得のための得票のしきいが低下したケースにあたる。奈良岡 (2006 : Ch. 5, 2008) は、(1) 欧州での比例代表制導入論を撰取した政治家・学者・知識人などの主張、(2) 政権の中心であった (が、過半数を獲得するには程遠かった) 憲政会の、「負けること」への不安、「大負けしない」制度の導入の意図を挙げている。ここでもモデルへの当てはまりはいい。ただし、当時の予想に反して、現出した政党システムは、政友会と憲政会 (民政党) の二大政党制であった。川人の指摘にあるように、ほとんどの候補者が二大政党からだったということによるものと思われるが (川人1992)、これをもって憲政会のあるいは政友会の読みが正しかったといえるのか、判断が難しい。

- a Social Choice Outcome," *American Journal of Political Science*, Vol. 37, pp. 965-989.
- Benoit, Kenneth (2004) "Models of Electoral System Change," *Electoral Studies*, Vol. 23, pp. 363-389.
- Blais, André, Agnieszka Dobrzynska, and H. Indridason, Indridi (2004) "To Adopt or Not to Adapt Proportional Representation : The Politics of Institutional Choice," *British Journal of Political Science*, Vol. 35, pp. 182-190.
- Bogdanor, Vernon (1981) *The People & the Party System : the Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Bath : The Pitman Press.
- Boix, Carles (1999) "Setting the Rules of the Games : The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies," *American Political Science Review*, Vol. 93, pp. 609-624.
- Carstairs, Andrew McLaren (1980) *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London : Harper Collins.
- Colomer, Josep M. ed. (2004a) *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke : Palgrave.
- Colomer, Josep M. (2004b) *The Strategy and History of Electoral System Choice*, Vol. Hand-book of Electoral System Choice, Chap. 1, pp. 3-80, Basingstoke : Palgrave.
- Cox, Gary W. (1997) *Making Votes Count*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Dutton, David (2004) *A History of the Liberal Party*, Basingstoke : Palgrave.
- Duverger, Maurice (1954) *Political Parties*, London : Mathuen.
- Ferrara, Federico, Erik S. Herron, and Misa Nishikawa (2005) *Mixed Electoral Systems : Contamination and its Consequences*, Basingstoke : Palgrave.
- Flora, Peter, Stein Kuhnle, and Derek Urwin eds. (1999) *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe : The Theory of Stein Rokkan*, Oxford : Oxford University Press.
- Gallagher, Michael and Paul Mitchell eds. (2005) *The Politics of Electoral Systems*, Oxford : Oxford University Press.
- Hart, Jenifer (1992) *Proportional Representation : Critics of the British Electoral System, 1820-1945*, Oxford : Clarendon Press.
- Joyce, Peter (1999) *Realignment of the Left : A History of the Relationship between the Liberal Democrat and Labour Parties*, Basingstoke : Macmillan.
- Lijphart, Arend, Rafael Lopez Pintor, and Yasunori Sone (1986) "The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote : Lessons from the Japanese and Spanish Examples," in Bernard Grofman and Arend Lijphart eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*, London : Agathon Press.
- McKenzie, Robert and Allan Silver (1968) *Angels in Marble : Working Class Conservatives in Urban England*, Chicago : University of Chicago Press, (早川崇訳, 『大理石の中の天使 : 英国労働者階級の保守主義者』, 労働法令協会, 1973年).
- Nordlinger, Eric A. (1967) *The Working-Class Tories : Authority, Deference and Stable Democracy*, Berkeley : University of California Press.

141 選挙制度改革に関する比較分析と20世紀初頭イギリスの選挙制度改革論

Rokkan, Stein (1970) *Citizens, Elections, Parties : Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Oslo : Universitetsforlaget.

Shvetsova, Olga (2003) "Endogenous Selection of Institutions and Their Exogenous Effects," *Constitutional Political Economy*, Vol. 14, pp. 191-212.

甲斐祥子(2003)「比例代表制運動とイギリス政治：1884-85年を中心に」、『帝京国際文化』、第17巻、153-171頁。

——(2004)「イギリス選挙制度改革と単記移譲式比例代表制」、『帝京国際文化』、第18巻、89-110頁。

川人貞史(1992)『日本の政党政治1890-1937：議会分析と選挙の数量分析』、東京大学出版会。

——(2004)『選挙制度と政党システム』、木鐸社。

小松 浩(2003)『イギリスの選挙制度：歴史・理論・問題状況』、現代人文社。

奈良岡聰智(2006)『加藤高明と政党政治：二大政党制への道』、山川出版社。

成廣 孝(2006)「自由民主党：第三党の苦闘と再生」、梅川正美・阪野智一・力久昌幸(編)『現代イギリス政治』、成文堂、235-253頁。

——(2007)「イギリスの選挙制度改革」、『岡山大学法学会雑誌』、第57巻、第1号、192-234頁。