

良いガバナンスとしての選挙制度と政党制

小松敏弘*

The Electoral System and Political Party System as the Tool of Good Governance

by

Toshihiro KOMATSU

(Received October 31, 2014)

Abstract

The electoral system of the House of Representatives in our country is composed of two different electoral systems: single-seat constituencies and proportional representation. They have their own merits and demerits. It is very difficult to decide which system is better than the other one. This issue is closely connected with that of Japanese political party system. The criterion of the value of electoral system and political party system depend on how fully the systems can reflect public opinion toward the achievement of good policy. In other words, the achievement of democratic and good governance is of vital importance. I would like to consider with this paper what should be the real electoral system and the real political party system through Laski's study as the advocate of single-seat constituencies and through the recent reforms of electoral system in our country.

1. はじめに

わが国の衆議院の選挙制度は、小選挙区比例代表並立制であり、小選挙区制と比例代表制という異質の二つの選挙制度から構成されている。小選挙区制と比例代表制、どちらの選挙制度にも一長一短があり、どちらが優れていると断ずることは容易ではない。この選挙制度と密接に関連しているのが政党制である。選挙制度、政党制の是非を論じる際のメルクマールは、民意を反映するかどうか、良い政策を実施できるかどうかである。つまり、民主的で良きガバナンスたり得るかどうかである。本稿では、どのような選挙制度がよいのか、どのような政党制が望ましいのかを、小選挙区制論者であるラスキの論考を通して、ならびに、わが国の選挙制度改革を踏まえ

* 経営学部経営学科教授

ながら検討してみたいと考えている。2では、小選挙区制と比例代表制のそれぞれのメリット、デメリットについて、3では、ラスキの選挙制度論、政党制論について、4では、わが国の選挙制度改革とあるべき選挙制度、政党制について論じることにする。

2. 選挙制度の功罪

小選挙区制にも比例代表制にも、それぞれ長所、短所がある。『政治学のトポグラフィ』のなかで、磯崎育男氏が、長所、短所について、要領よくまとめているので、それを基に作成したものを次に記載する⁽¹⁾ (表1、表2)。その上で、長所、短所の各項目について、私自身の注釈とコメントを述べることにしたい。その際、ラスキの見解に言及することもある。また、この表のあとに、小選挙区制に関する長所、短所に関して、磯崎氏以外の見解

をいくつか追加して記載することにする（表3）。

表1 小選挙区制の長所と短所

	小選挙区制
内容	○1つの選挙区に1人の議員定数を配分する方法
長所	○得票数で過半数がとれなくても議席数で多数が得られやすいので、強力な安定政権ができやすい。 ○選挙区が相対的に狭い地域代表制であるので、有権者は候補者を身近に知ることができる。 ○同党内の同士討ちが避けられる。 ○選挙の投票手続きおよび結果が簡単で誰でも理解しやすい。 ○選挙費用が少なくて済む。 ○政党の地方組織を強化しうる。
短所	○多数党に過大な代表制をもたらす。 ○社会の多様な利害を反映しにくい。 ○不公正な選挙区制がおこなわれやすい。 ○社会の変化に対応して発生している新党の出現を妨げる傾向をもつ。 ○議員の行動があまりにも狭い選挙区の利害にとらわれる傾向がある。

表2 比例代表制の長所と短所

	比例代表制
内容	○各党派などの得票数に比例して議席を配分する方法
長所	○社会の各集団の意思を多数・少数あるがままに議会に反映しうる。 ○死票を最小限に抑えることができる。 ○社会の変化に対応した新しい政党の出現が容易である。
短所	○社会の多様な少数派集団の意思も議会に反映されるようになるので、意思決定に長くかかり、ある場合には困難になる。 ○少数党の多党分立が促進される可能性が強くなるので、強力な安定した政権ができにくい。 ○有権者との緊密を欠く。 ○選挙費用がかかる。 ○選挙手段および結果の議席への変換手段が複雑でわかりにくい。

表3 その他の小選挙区制の長所と短所

	小選挙区制
長所	○政権交代が起きやすく、二大政党制になりやすい。 ○政治が浄化される。クリーンな政治になる。
短所	○死票が多い。死票とは議席に結びつかない票のことである。 ○得票における多数と議席における多数が一致するとは限らない。

(1) 小選挙区制の長所についてのコメント

小選挙区制の長所の「強力な安定政権ができやすい」という点についてである。過半数をとった政党による単独政権であるので、強力な政治ができるという強みがある。ラスキによれば、強力で安定した政治、政策本位の内容性をもった政治が実現できる。一貫した政策を責任を持って、果敢に断行できる⁽²⁾。

「同士討ちが避けられる」についてである。小選挙区制は、各選挙区とも1人しか当選しないので、予め候補者の絞り込みがなされている。以前のわが国の衆議院の中選挙区制（定数は2～6人、大半は3～5人）の場合、政権与党は同じ選挙区から複数人立候補し、複数人当選する必要があったために、野党の候補者だけではなく、同じ政党の候補者とも闘う必要があったが、小選挙区制になれば、このような同士討ちを回避できる。「選挙費用が少なくて済む」については、選挙区の面積が小さくなるので、このようなことが期待できる。小選挙区制のイギリスの場合は、選挙費用は155万円である。しかし、日本の場合は、地域密着型の選挙になるので、かなりかかるのではという指摘もある。

「二大政党制になりやすい」については、これは長所である、逆に長所ではないと見解が分かれるところであるが、小選挙区制の場合は組織力を持った大きな政党二つが生き残る傾向にある。M・デュヴェルジェは、『政治学入門』において、「一回投票・多数代表制には二党制への傾向があること」「比例代表制には多党制への傾向があること」という法則性の存在を提示した⁽³⁾。つまり小選挙区制は二大政党制になりやすいということである。さらに詳しく、『政党社会学』のなかで、デュヴェルジェは論を展開している。『単純多数一回投票制度は、二党制に有利に働くのである。』この書物のなかで、定義づけられるすべての仮説について、これはおそらく、もっとも精緻な、一つの真実の社会学的法則への接近である。ほとんど完全な相互関係は、単純多数一回

投票制と二党制との間に著しく見られる。つまり、二党制諸国は、単純多数方式の投票制度を使い、単純多数方式の投票制度を採用している諸国は二党制である。例外は非常に稀であり、そしてそれは一般的には、特殊な諸条件の結果であるとして説明できるのである⁽⁴⁾。」この相互関係の現出のメカニズムを、デュヴェルジェは次のように解明する。「単純多数一回投票制度の下で活動する三つの政党があるところでは、有権者が継続して第三党に投票するとすれば、自分たちの票はむだになったということを読者に悟る。つまり、それゆえに、より大きな害を防ぐために二つの対抗者のうちのより小さな悪に、自分たちの投票を移譲する自然の傾向がでてくる⁽⁵⁾。」確かに、イギリスも、アメリカも、小選挙区制で、二大政党制に現になっている。

これに対して、1979年サッチャー保守党政権の誕生以降、イギリスにおいては、競争的二大政党制が終わり、日本のような一党優位体制になっているという見方がある。これに石川真澄氏は賛意を示している⁽⁶⁾。アメリカにおいても、1969年から93年までの四半世紀のなかで、民主党政権はカーター政権の1期4年間であり、共和党一党優位制へ移行したのではないかと言われた時期もあった。日本の鳩山一郎政権、田中角栄政権が小選挙区制を中心とする選挙制度の導入を画策したのは、自由民主党一党支配の強化のためであると言われている。小選挙区制は基本的には二大政党制への傾向にあるが、時には一党優位制になることもあるといえよう。

「政治が浄化される」についてである。これについては福岡政行氏と石川真澄氏の対論がある。不正をした候補者（汚職に手を染めた候補者）は、風当たりが強く、小選挙区でトップになることができず、簡単に落選する。むしろ小選挙区だからこそ落選し、政治は浄化されると福岡氏は強調する⁽⁷⁾。これに対して、石川氏は、不正候補者は自分の地元の小選挙区から立候補するので、むしろ当選するのではと反論している⁽⁸⁾。1996年以降、過去数回、日本では小選挙区制で衆議院選挙が実施されたが、不正候補者は落選する場合もあれば当選する場合もあり、どちらともいえない。政治の浄化が確実に期待できるというわけではないようである。

（2）小選挙区制の短所についてのコメント

死票（「死に票」ともいう）についてである。ある小選挙区で、5人が立候補した。うち3名が20%ずつの得票率、1人が19%の得票率、当選した1人が21%の得票率であった。この場合、79%が死票になるという仮説的な例示を、五十嵐 仁氏はしている⁽⁹⁾。これは極端な例であるが、日本の小選挙区での衆議院選挙で

は、毎回、死票の多さが問題視されていることも事実である。

「多数党に過大な代表制をもたらす」の例として、一つに2010年のイギリスの下院選挙を挙げることができる。自由民主党が23.0%の得票率で57議席であるのに対して、保守党は36.1%の得票率で307議席、労働党は29.0%の得票率で258議席を獲得している。自由民主党に比べて、保守党、労働党に、得票率を上回る多くの議席が与えられているのが読み取れる。これを五十嵐氏は、「膨らまし粉」（「膨らし粉」ともいう）によるかさ上げと呼んでいる⁽¹⁰⁾。二つに2009年のわが国の衆議院選挙を挙げることができる。民主党が大勝し、政権奪還に成功した選挙である。小選挙区で民主党は47.4%の得票率で、221議席（73.7%）であったのに対して、自由民主党は38.7%の得票率で、64議席（21.3%）に過ぎなかった。民主党が47.4%の得票率で、73.7%の議席率をあげたという過大な代表制が表れているのを見ることが出来る。吉田 徹氏は「47%の得票で74%の議席獲得。民主党圧勝は民意といえるか？」と疑問を呈している⁽¹¹⁾。「作られた多数派」であるといえよう⁽¹²⁾。小選挙区での二大政党制のもとでの選挙では、3乗比の法則が働くという。議席数は得票率の3乗に比例するという。第1党に過大な議席が生じるメカニズムが存在するのである。小選挙区制は、わずかな得票率の差が極端な議席率の差となってあらわれるという意味で、民意のねじまげが起きやすい選挙制度であるといえる。この点を二大政党制論者のラスキも懸念しており、「一つの政党に、全国で勝ち得た総支持数とは釣り合わない多くの議席を与えるという弊害を生む」と述べている⁽¹³⁾。

「得票における多数と議席における多数が一致するとは限らない」についてである。得票で第一党になった政党が、本来、議席数で第一党になるべきであるが、そうならないことがある。つまり、得票で第二党であった政党が議席で第一党になる場合があるということである。得票の多数と議席の多数の不一致である。イギリスの過去の下院選挙ではこのようなケースが数回発生している。

「社会の多様な利害を反映しにくい」とは、第3党以下が議席を得にくいという意味である。3乗比の法則がここでも働いている。3乗比の法則によれば、第1党は過大な議席を得るが、第3党以下は過小な議席しか得ることができない。上記の2010年下院選挙で、自由民主党が23.0%の得票率で57議席であるのに対して、労働党は29.0%の得票率で258議席も獲得している。得票率はわずか6.0%差しかないにもかかわらず、議席数は200議席以上の開きがある。石川氏によれば、

「1983年の下院議員総選挙で、自由党と社会民主党の『連合』は得票率で25.4%をあげたが、議席数ではわずかに3.5%の23議席にとどまった⁽¹⁴⁾。」小選挙区制は得票率の割には議席をほとんど得られないという点で、第3党以下には非常に厳しい選挙制度であるといえる。民意の正確な反映という点では望ましい選挙制度であると言うことは極めて困難である。

(3) 比例代表制の短所についてのコメント

「意思決定に長くかかり、ある場合には困難になる」については、ラスキも同様の次のような指摘をする。群小団体が林立し、一貫した意思決定が困難である。一貫性を持った立法が不可能である。政策の一貫性と内容性が喪失する⁽¹⁵⁾。また、次のようにラスキは言う。少数内閣、連立内閣のもとでは、政治的駆け引きが政策論にとってかわり、政府の政策は勇断と一貫性に欠ける⁽¹⁶⁾。

「少数党の多党分立が促進される可能性が強くなるので、強力な安定した政権ができにくい」については、ラスキも同様の次のような指摘をする。短命政権になる可能性が高く、一貫した政策を実施できない。弱体政府になる⁽¹⁷⁾。比例代表制をとっていた戦間期のワイマールドイツは、1930年代に民主主義体制が崩壊し、ナチスドイツの全体主義が発生した。同じ比例代表制のスペインでも、1930年代にフランコ独裁体制が生じた。このような歴史的現実を直視し、これと対決したラスキは、比例代表制、多党制による危険な帰結に、警告を発しているのである。ここでいう多党制は、サルトリが分類した極端な多党制に相当するものである。

「有権者との緊密を欠く」とは、次のような二つの理由からである。一つは、比例代表制は、政党を選ぶ選挙である。投票用紙には候補者名ではなく、政党名を記入する。有権者は候補者を直接選ぶことはできない。政党を媒介して間接的に選ぶたちである。但し、拘束名簿方式でなく、非拘束名簿方式であれば、投票用紙には候補者名を書いても構わない。二つは、選挙区の面積が広く、候補者の資質を有権者は身近に知ることができない。日本の衆議院の比例区の場合は、全国を11ブロックに分けているが、1ブロックの面積は広い。参議院の比例区の場合は、全国を1区とするかなり広すぎる選挙区である。

「選挙手段および結果の議席への変換手段が複雑でわかりにくい」についてである。小選挙区制は首位当選制度であるので、選挙の投票手続きおよび結果が簡単で誰でも理解しやすい。これとは対照的に、比例代表制は複雑でわかりにくい。純粋な比例配分であれば、端数が発

生するので、日本、ベルギーは、ベルギーのドント教授が考案したドント式を採用している。各政党の総得票数を整数の1、2、3、4・・・で順に割っていき、得られた商の大きい順に議席を、各党に配分する方式である。

3. ラスキの選挙制度論・政党制論

ラスキは『議会・内閣・公務員制』（1950年）を書いているが、そのなかで、政党制と選挙制度について記述しているところを、これからみていきたい。先ず、政党制についてである。この書のなかで、バジヨットが、1860年代に、現在の形の二大政党制に信用状を与えたことを高く評価している⁽¹⁸⁾。バジヨットが活躍していた時代の二大政党の議員の構成とそこから何が読み取れるかについて、ラスキは次のように考察している。「1865年のホイッグ・自由党は、地主階級の利益を代表する議員195名、陸海職業軍人を代表する議員51名を擁していた。トーリー党では前者199名、後者65名であった。両者の相違はそれほど著しくない。しかし、1865年には、ホイッグ党・自由党では、地主であるが同時に金融・商業にもまた利害関係をもっている議員が350名以上いたのに対し、トーリー党では僅かに136名であった。・・・1900年における下院では、自由党に僅か30名、これに対し保守党に150名の地主がいた。・・・1867年の選挙法改正に至るまで、下院は、数の危険に対して財産を擁護することを目的とする機関であると、ほぼ自認していた。・・・下院は本来財産所有者の機関ではないと考えることは、1868年のグラッドストーン政府のときまで困難であった—トーリー党は土地利益、ホイッグ党および後の自由党は商工業の利益を擁護したいと考えていた。両党とも自由放任政策を強く望んでいた。そして工場法のような集産主義的立法はあったが、政府が個人の生活に干渉すべきであるという理論は、立法において例外的であり、常態ではなかった。・・・1868年以前、下院が有閑集会の観を呈したのは・・・政府が社会の中で最も援助を必要とする人々に殆ど注意を払わなかったという事情に由来するのである。1870年の教育法以前には、教育問題の審議に殆ど時間が費やされていない。住宅あるいは失業、あるいは産業組織にも時間が費やされていない。公衆衛生だけが1874年のディズレーリー政府以後引きつづき議員たちの関心の対象であった⁽¹⁹⁾。」このようにラスキは、二大政党の議員の構成から分析をしている。ホイッグ・自由党は、地主階級だけではなく、次第に金融・商業の諸利益を擁護し、これに対して、トーリー・保守党は、地主階級の利益を擁護代弁するという傾向性の違いを読みとることができる。しかし、両党とも自由放任政策を

望んでおり、教育、住宅、失業などに対する関心は低い。両党の相違は大きくなく、有閑階級の利益の擁護という前提の同一性を、ラスキは指摘している。ラスキはここで明言していないが、一般的には両党の同一性、イデオロギー距離の小ささが、二大政党制の存続の大きな要因であることを、ラスキの考察から導き出すことができる。

「1868年以後、状況は変化をみせ始める。・・・労働組合が相当の勢力をもった圧力団体となり始めた。・・・都市化の進行、鉄道の発達、公衆の保健が考慮されねばならない新しい次元、読み書きの能力に対する産業化の要請、自己擁護のために団結しようとする労働者の断固たる努力・・・こういった事情がさまざまな問題を生み、心ある者は、みな真剣にこの事態を注視し、政府の干渉によってのみ解決しようと考えたのであった。・・・元来ホイッグ党的思想が圧倒的優位をもっていた自由党を、急進派的思想が優位を占める政党に変革し、また一方において保守党も、「労働者階級の投票者に、トーリー主義は民主的であると考えるように訴えること」が可能になった⁽²⁰⁾。

以上のように、ラスキは述べた上で、次のように結論づける。「1832年より1924年に至る間、国家を統治する権力を相互に分かち合った二大政党が、共通の原理体系のうち、どの点を強調するかについてのみ、対立していたという事実を物語っていることに他ならない。二大政党が共有していた原理体系の枠外に出ない点で意見を一にしていたということは、両党にとって殆ど自明の事実であった。・・・1906年以後・・・労働党が頭をもたげてくるや、自由党は大規模な社会立法を実施せざるをえなくなった⁽²¹⁾。」イギリスの二大政党の前提は同一であり、両党の相違は強調点の相違に過ぎないことを、ラスキは強調している。イギリスの産業化の進行に伴い、両党とも資本主義政党になったとの解釈である。保守党は、地主階級の利益に重点を置きながらも、次第に資本家階級の利益を擁護するようになり、自由党は主として資本家階級の利益の擁護に向かっている。しかし、20世紀初頭の労働党の台頭のなかで、自由党は積極的に社会立法を実施する政党に変わったが、それでも、自由党は保守党との共通原理体系から逸脱することはなかったという見方をラスキは示していることが理解できる。

続けてラスキは次のように述べる。「1914年の第一次世界大戦勃発まで、イギリスには二つのグループに分かれた一つの政党によって統治され、各グループは、行動に関する主要な点で、同一原則を受け入れるのにそれほど困難ではなかったと称しても誤りない。・・・そして、労働党が政治の舞台に登場してきたため、このような主要原則をある程度新しい事態に適応させてゆかざるをえ

ないであろうという感じが、1906年以後次第にはつきりしてきた。1906年の労働組合争議法、1913年の労働組合法・・・このような立法に対する自由党の見解は、立法事態を直接に歓迎するよりも、むしろ、立法を発案することによってのみ、自由党と労働党との半ば公然たる連携に亀裂が入るのを永久に避けうる、という認識に立っていたと思われるのである。自由党と保守党は・・・両党の首脳部間に意見の一致があった。他の問題に関する上院の権限については、種類よりもむしろ程度の点で、意見が分かれていたと思えるのである。・・・保守党は・・・自由党より、遥かに緩慢な度合の変革を望んでいた⁽²²⁾。」保守党と自由党は二つのグループに分かれた一つの政党であると表現しているように、両政党とも同一原則の上に成り立つ政党であり、これこそが二大政党制の特徴である。このような分析をラスキが提示していることが読み取れる。両党の相違は、種類の相違ではなく、程度の相違でしかないという見方である。但し、自由党の方が、保守党と比較して、社会立法にはある程度熱心であるが、これは程度の相違でしかないという意味であろう。しかし、二大政党制であっても、ある程度の社会改革が期待できるということが示唆されているともいえる。

ラスキは、著作論文の「議会の源」(The Mother of Parliaments)のなかでも、二大政党の同一性を述べている。「主要な二党は、一般的に、イギリスのあるべき生活様式について合意していた。・・・基本的見解について根本的合意があった。反対党が政権についた時に、社会生活の根本様式に変更を求めることはなかった⁽²³⁾。」つまり、改革を求める野党が政権についた時に、ついた途端に保守化し、根本的変革をすることはなかったという意味である。もちろん根本的ではない変革は十分に可能であるが。

それでは、『議会・内閣・公務員制』の記述に戻ることにする。第一次大戦後、イギリスの二党制の大きな転機が到来する。ラスキによれば、「1918年の・・・選挙は、自由党が以後勢力を回復できない急速な凋落の始まりであった。1922年以降、労働党は常に正式の野党か与党であった。・・・政府の活動が許される範囲が・・・根本的変化を経験しつつあるという事実が、次第に明らかになってきた。・・・下院における保守党の構成を吟味すれば、その所属議員は、世襲貴族、名門、銀行家、金融業者、法曹家、実業家、稀に教師、退役陸海軍人、少数の医師、ジャーナリスト等々である。・・・労働党のほぼ半数は、労働組合の前役員か、あるいは、生涯の重要な部分、手労働に従事していたり、労働組合員であった人々から構成されているのが常である⁽²⁴⁾。」第

一次大戦後、自由党が衰退し、代わりに労働党が第二党に躍進する。第一党の保守党と第二党の労働党の構成メンバーをみることを通して、その政党がどの階級の利益の擁護者であるかを探るラスキのアプローチは、ユニークなものであるという印象を受ける。政府の干渉の範囲の拡大をラスキは期待している面があるが、それは二大政党制で可能になるとラスキはみている。

次に選挙制度についてのラスキの見解をみてみることにする。「現行法では下院において政党の占める議席数と、選挙民が与える投票数とが一致していないし、独自の政見を有する小党派に不利であるという理由から、比例代表制・・・の採用を絶えず主張している人々のたゆまぬ努力を述べることも省いてはならない。・・・大政党組織から全く独立した議員は、この組織の勢力を制して勝利を博しうる選挙区を見出すことが、以前に比べていっそう稀になりつつあるのは遺憾なことだとも論じられている。・・・これらの批判は、いずれも強いて言えばそれほど根拠のあるものとは思えない⁽²⁵⁾。」小選挙区制における得票数の多数派と議席数の多数派の不一致、ならびに小党派にとって不利であるということについて、小選挙区制論者であるラスキですら懸念を表明していることが窺える。また、比例代表制を求める人々の努力をラスキ自身、多とする姿勢である。しかし、最終的には比例代表制論者の主張は、根拠のあるものではないと、ラスキは一蹴している。

ラスキは比例代表制について反対である。ラスキによれば、「議会の全期間、内容の充実した重要な政策を下院で通過させるにふさわしい、十分な権力をもつところの安定した行政権が存在しなければならないことを私は強く信じているため、さまざまな形の比例代表制、あるいはこれと同じような選択投票の如き試みを弁護する見解には全く賛成できない。・・・比例代表制は規律の弛緩、過度の妥協、・・・政策よりも策略の政治、行政権の安定性に対する絶えざる脅威を促進する、遠心的な影響を及ぼす。比例代表制が議員と選挙民との緊密な関係を破壊することは決して普遍的でないにしても、甚だしいと考えられる。私の知る限り、それは政党のボスの権力を必ず増大させ、従って議員の独立を減ぜしめる⁽²⁶⁾。」つまり、比例代表制には、行政権の安定性が得られない。強力な行政が施行されない。連立政権となり、政党間の妥協、一貫した政策よりも策略の政治に陥ってしまうことに、ラスキは極めて批判的で、懐疑的であることが、ここから窺える。

「議会の源」のなかでも、ラスキは次のように述べている。「一般的に自由党にとって、特にラムゼイ・ミュア教授にとっては、比例代表制は優れた制度である。しか

し、大多数の観察者は、比例代表制のヨーロッパ大陸での作用をみれば、その選挙制度に求められた価値と統治の実践的な効率性とが矛盾に満ちていることに、合意する⁽²⁷⁾。」つまり、ヨーロッパ大陸で多く採用されている比例代表制では、効率的な政治ができないことを、ラスキは批判しているのである。

『議会・内閣・公務員制』のなかで、少数党政府についても、ラスキは批判的である。「経験上、少数党政府が殆ど常に好ましいものではないという点で、大抵の観察者の意見は一致するであろう。この形態の下では、長期計画を建てようとする努力が見られない。・・・少数党政府は、常に不安定な政府であり、臆病でもある。少数党内閣で、一連の明確且つ首尾一貫した法案を議会に提出しようとするものは稀にしかない。・・・彼らは常に脆弱な政府である。というのは、彼らが必要であると信ずる法案でも、円滑に行きそうにないと懸念するときはいつでも、提出を回避するのが常だからである。・・・これこそ、1924年および31年に、少数党であった労働党政府の遭遇した運命である⁽²⁸⁾。」以上のように、少数党政府は不安定で、脆弱で、首尾一貫した政策を断行できない点で、ラスキはこのような政府を好ましくないものとしてみている。

第一次大戦から第二次大戦までの戦間期は、保守党と自由党による二党制から保守党と労働党による二党制への過渡期であるが、この時期に現出した少数党内閣の経験について、反省の意を込めながらラスキは考察している。「議会の源」によれば、「労働党政府が政権についた時、状況は必然的に悪化した。少数党政府としてのその立場・状況は、下院のタイムテーブルをコントロールすることができないことを意味している。そのことは、持続的な希望を持って、ある政策を遂行するのに必要な権威の喪失を意味している⁽²⁹⁾。」さらに次のように、ラスキはいう。「少数党政府は、会期の全期間、生き残ることを望むことができないので、左翼政党が政権の座にある間、貴族院は、政府の立法の大半を破壊するという傾向によって勇気づけられ、それゆえ、十全たる創造性の希望を否定するという傾向によって、勇気づけられるのである⁽³⁰⁾。」

ラスキは「政党の地位と解散権」(The Position of Parties and the Right of Dissolution)のなかでも、少数党政府について詳細に論じている。「労働党が政権にある。しかし、その国会議員は、数では下院の3分の1以下である。保守党が最大政党である。・・・自由党は立法府のわずかに4分の1しかいない。それゆえ、私たち労働党が占めている立場は、政府に反対する一つ以上の政党の同意がなければ、政府は法案を通すことがで

きないという状況である。そのタイムテーブルは、現代の立法手続きの根拠でもあるが、反対党の著名な部分の好意によってしか通らない。労働党政府はいつでも失敗する危険性をはらんでいる。労働党政府はその固有の明確な党原理の観点から政策を遂行することができない⁽³¹⁾。」つまり、少数党政府は、野党に依存せざるを得ず、自力で法案すらも通すことができなかったという現実を、再確認し、過半数を制した単独政権が望ましいということを、ラスキは示唆しているのである。

また、「政党の地位と解散権」のなかで、ラスキは次のように述べている。「首相が多数を持たないで政権の座にあったときに、議会制度はかなり複雑なものになることは明らかである⁽³²⁾。」この複雑な事例として解散がある。

「毎年解散の期間が発生することによって、大きな立法化すべき政策を遂行することは妨げられるだろうし、結局、議会制度の安定性に対する一般的信頼もかなり損なわれてしまうことになるだろうことは、明白である。それは効果的な行政の可能性を破壊するであろう。というのは、政権の座にあって、どの大臣も、大きな政策を考案したり、それを細部にわたって適用したりするのに十分な時間をもつことはないであろうからである。要するに、解散の頻発は、ガリバー旅行記のリリパット国という小人国の政治を意味しているだろう。社会的不満が大きい時代に、リリパット国の政治は災難に至る近道であるといえる⁽³³⁾。」つまり、少数党政府では、頻繁な解散を招き、じつくりと腰をすえて、政策課題に取り組むことができず、効果的な行政も行うことができない。議会制度の安定性が損なわれるということを、ラスキが憂慮していることが読み取れる。

それでは、また『議会・内閣・公務員制』の記述に戻ることにする。連立政府については、すべて好ましくないと、ラスキは述べているわけではない。戦時の連立政府と平時の連立政府を区別している。戦時の連立政府については、否定的ではない。「労働党が、1940年5月、首相としてのチャーチル氏の下で、連立に参加することに同意したとき、全国民の心に、靈感のごとき変化がおこったことは、イギリス国民にとって到底忘れられないことであるし、また将来も記憶に残る事実である⁽³⁴⁾。」

しかし、ラスキにとっては、平時における連立政府は望ましくなく、1931年以降の連立内閣に苦言を呈している。例えば、対外政策について、「この内閣は、満州に関し、中国のために何ら尽力をしようとしなかった。・・・フランコ将軍がスペインの立憲共和国政府に反抗したとき、この内閣は役にもたない不干渉政策の音頭をとり・・・スペインにおけるファシズムの成立を助けた。・・・彼らはヒットラーのオーストリア占領を許し、

その際に、単に言葉の上で抗議したに止まった⁽³⁵⁾。」また、ラスキは、連立内閣は議会政治の過程に有害な影響を及ぼすと述べた上で、「連立内閣は責任を曖昧にし、争点を明確に輪郭づけることを不可能にし、問題について現実的な討論をすることを妨げる」と断じる⁽³⁶⁾。連立内閣における労働党のあるべき姿について、ラスキは次のように論じている。労働党の党首を首班とする連立内閣において、首相は「社会主義の大胆な法案を提出し、これをめぐる彼を倒そうとする野党に挑戦し、もし敗れば、総選挙を断行し、選挙民に創意にみちた一連の提案を心から訴えることが、最もよい政策であったであろう⁽³⁷⁾。」このように、ラスキは平時における連立内閣に批判的であり、責任と争点を明確にし、果敢に政策を断行できるような政権の在り方が望ましいと考えている。しかし、社会主義の大胆な法案を提出した場合、資本主義の根本原則を侵害することになれば、二大政党制は存続しない可能性もあることに、ラスキは気がついていないようである。ある程度の譲歩を、資本主義の真正政党から引きだすことは可能であるが、あくまでもある前提の範囲内である。

4. おわりに

小選挙区制の長所を生かし、短所を減らす。比例代表制の長所を伸ばし、短所を減らす。このことが可能になるような選挙制度は、どのようなものであるべきか。また選挙制度と連動している政党制はどのようなものが望ましいのかについて、最後に考察したい。

次のような条件の充足が必要になる。死票を最小限に抑えることができる。得票率の差が議席率の極端な差になるような民意のねじまげが起きないようにする。第3党以下が議席を得にくくならないように、民意の正確な反映ができる。一貫した意思決定ができる。一貫した政策を果敢に断行できる。行政権の安定性が得られる。社会改革が期待できる。国民全体のための政策を積極的に遂行する。

以上の条件は大きく三つに分類できる。一つは、民意を反映する、二つは政局が安定する。三つは、良い政策を実施できるである。二つ目の政局の安定性は、ワイマールドイツにおける分極的多党制から、一党制が発生したという反省から必要な条件である。この三つの条件がすべて可能になるような完璧な選挙制度は、残念ながら存在しない。単純小選挙区制、および完全比例代表制を回避し、小選挙区制と比例代表制とを組み合わせるといふ次善の選挙制度を考えるしかないだろう。小選挙区比例代表並立制、小選挙区比例代表併用制、小選挙区比例代表連用制のなかで考えていくことが望ましいと思われる

る。

現在のわが国の衆議院の選挙制度は小選挙区比例代表並立制である。小選挙区の定員が300（後に295）、比例区が200（後に180）で、小選挙区の割合が高い。そのため、1990年代半ば以降、二大政党制化の傾向がみられる。あるいは時には一党優位制化の傾向がみられることもある。民意の正確な反映という点では問題があるが、形式的には連立政権で、「小選挙区制に比例代表制を組み合わせたことで、小規模政党が生き残った」と辛うじていえる⁽³⁸⁾。

『二大政党制批判論』の著者の吉田徹氏によれば、多党制のもとでも、永続的で安定的な内閣を持つ国は存在しているとして、第二次大戦後の西ドイツをその例として挙げている。穏健な多党制が望ましい政党制であり、それと密接に関連したレイプハルトのいう「多極共存型デモクラシー」を高く評価している。オランダ、オーストリア、ベルギー、スウェーデンなどのヨーロッパの小国でみられ、連立政権、多党制、比例代表制、コーポラティズム的な利益媒介を特徴としている。そこでは、貧富の格差が小さく、女性の政治進出が高く、国政での投票率が高く、海外援助が高いなどのように、デモクラシーの質の高さを誇っている⁽³⁹⁾。このようなデモクラシーをわが国で実現するためには、現行の衆議院の小選挙区比例代表並立制のなかで、小選挙区の選挙区数を漸減させ、比例の割合を増やすといった、新たな制度改革が必要だと、吉田氏は主張する⁽⁴⁰⁾。この提案は、民意の反映、政局の安定性、国民のための政治の実現という三つの要件を充足しており、望ましい選挙制度、政党制であると考えられる。中北浩爾氏も、『現代日本の政党デモクラシー』のなかで、「重要なのは、衆議院の選挙制度について比例代表制の比重を高め、穏健な多党制に移行することであろう」と述べている⁽⁴¹⁾。

イタリアの政治学者のサルトリは、望ましい政党制として、二党制（二大政党制）と穏健な多党制を挙げている。穏健な多党制の場合は、上記にあるように、民意の反映、政局の安定性、国民のための政治の実現という三つの要件を充たしているが、二党制は、政局の安定性はあるが、民意の公正な反映という点では不十分であると考えられる。小選挙区制のもとでは、民意の捻じ曲げが発生しているという状況はこれまで説明してきたことから明らかである。国民のための政治の実現という点では、二党制のもとでも実現している場合があれば、実現していない場合もある。一概には言えないと私は考える。吉田氏は、1980年代以降、「新自由主義（ネオ・リベラリズム）は、アメリカとイギリスという、二大政党制の国で徹底された」と指摘している⁽⁴²⁾。新自由主

義とは、政府機能の縮小、社会保障支出の削減、規制緩和と民営化等である。つまり、新自由主義が席卷したアメリカとイギリスという二大政党制のもとでは、国家の相対的自律性が低下したことを意味しているといえるのだろう。国家（政府）が、経済権力から自律して国民のための政策を遂行する度合がかなり低下している解せられる。吉田氏は、「敵対的な二党制は新自由主義と親和的である」と述べている⁽⁴³⁾。確かに、アメリカのオバマ民主党政権が打ち出した国民皆医療保険制度の導入に対して、共和党の激しい糾弾によって、政治が機能不全に陥り、国家の相対的自律性が低下するに至っていることは事実である。

ネオ・マルクス主義者のプーランツァスによれば、国家の相対的自律性は、二党制レジームを伴った執行部優位の場合よりも、多党制レジームを伴う立法部優位の場合の方が、あるいはさらに、多党制レジームを伴った執行部優位の場合の方が重要性を持ち得る⁽⁴⁴⁾。つまり、二党制レジームは、そもそも、国家の相対的自律性が役割を果たすことが必ずしも高くはないということである。しかし、アメリカのルーズベルトによるニューディール政策、第二次大戦後のイギリスの労働党政権の政策にみられるように、二党制でも国家の相対的自律性が許容される場合があることもプーランツァスは認めている⁽⁴⁵⁾。

もちろん、多党制レジームを伴った執行部優位の場合、これは穏健な多党制の場合を指していると解せられるが、この場合の方が、国家の相対的自律性が重要な意味を持ち得る。プーランツァスの所説を考慮し、選挙制度には、ある程度の比例代表制の導入が必要であろうと私は考える。上述の通り、わが国の現行の小選挙区比例代表並立制において、比例区の割合を増やすという方法でも構わない。あるいは、戦後の西ドイツが導入した小選挙区比例代表併用制も参考になるのではないかと考える。これは、比例代表制を基本にした小選挙区制度の組み合わせで、5%阻止条項を有している。二票制で、第一票は小選挙区の候補者へ投ずる。第二票は各政党に投ずる。各政党に投ぜられた票に基づいて、全議席がドント式で比例配分される。先ず半分の議席は小選挙区の当選者が入る。残り半分の議席は比例代表の名簿から入る⁽⁴⁶⁾。比例代表制を基本とすることにより、民意を公正に反映できるというメリットがあるといえる。これに小選挙区を組み合わせ、かつ5%阻止条項を導入することにより、ミニ政党の乱立等を防止し、政局の安定性を確保することができる。国家の相対的自律性の一層の顕現が、この併用制のもとにおける穏健な多党制において、大いに期待することができるだろう。

注

- (1) 星野智・斉藤俊明・磯崎育男・佐藤幸男『政治学のトポグラフィ』新曜社、1989年、283頁。
- (2) Cf. H. J. Laski, *Parliamentary Government in England* (London: George Allen and Unwin, 1938), p. 78. 前田英昭訳『イギリスの議会政治』日本評論社、1990年、63頁参照。
- (3) M. デュヴェルジェ著、横田地 弘訳『政治学入門』みすず書房、1967年、102頁。
- (4) M. デュヴェルジェ著、岡野加穂留訳『政党社会学』潮出版社、1970年、241頁。
- (5) 同書、248頁。
- (6) 石川真澄『小選挙区制と政治改革―問題点は何か―』岩波書店、1993年、34-36頁参照。
- (7) 同書、50-52頁参照。
- (8) 同書、51-52頁参照。
- (9) 五十嵐 仁『一目でわかる小選挙区比例代表並立制』労働旬報社、1993年、57-59頁参照。
- (10) 五十嵐 仁の転成仁語 (<http://igajin.blog.so-net.ne.jp/2010-05-10>)
- (11) 吉田 徹『二大政党制批判論』光文社、2009年。
- (12) 石川、前掲書、24-25頁参照。
- (13) H. J. Laski, *An Introduction to Politics* (London: George Allen and Unwin, 1951), p. 67. 横越英一訳『新版 政治学入門』東京創元社、1980年、96頁。
- (14) 石川、前掲書、23頁。
- (15) H. J. Laski, *A Grammar of Politics* (London: George Allen and Unwin, 1967), pp. 317-318. 横越英一訳『政治学大綱』下巻、法政大学出版局、1952年、31頁。Laski, *op. cit.*, *An Introduction to Politics*, pp. 66-68. 横越訳、94-97頁。
- (16) Laski, *op. cit.*, *Parliamentary Government in England*, p. 78. 前田訳、63頁。
- (17) Laski, *op. cit.*, *A Grammar of Politics*, p. 314. 横越訳、26頁。
- (18) H. J. Laski, *Reflections on the Constitution: the House of Commons, the Cabinet, the Civil Service* (Manchester: Manchester University Press, 1951), pp. 16-17. 辻 清明・渡辺保男訳『議会・内閣・公務員制』岩波書店、1959年、11頁。本論文の訳は、辻、渡辺の訳書によっているが、一部、現代語的表記に変更している箇所が存在している。例えば、「さして」→「それほど」、「かような」→「このような」である。なお、『議会・内閣・公務員制』以外のラスキの著書で、政党制、選挙制度に関して扱っている著書は、次の書物で取り上げている。小松敏弘『現代世界と民主的変革の政治学』昭和堂、2005年、199-220頁。
- (19) Laski, *op. cit.*, *Reflections on the Constitution*, pp. 17-19. 辻・渡辺訳、11-14頁。
- (20) *Ibid.*, pp. 19-21. 辻・渡辺訳、14-15頁。
- (21) *Ibid.*, p. 21. 辻・渡辺訳、16頁。
- (22) *Ibid.*, pp. 23-24. 辻・渡辺訳、19-20頁。
- (23) H. J. Laski, "The Mother of Parliaments," *Foreign Affairs*, IX, July, 1931, p. 569.
- (24) Laski, *op. cit.*, *Reflections on the Constitution*, pp. 25-26. 辻・渡辺訳、20-21頁。
- (25) *Ibid.*, pp. 38-39. 辻・渡辺訳、36頁。
- (26) *Ibid.*, pp. 53-54. 辻・渡辺訳、51頁。
- (27) Laski, *op. cit.*, "The Mother of Parliaments," p. 571. ラスキによれば、「下院は、言葉の古典的意味での立法機関ではなく、内閣の登録機関になった。執行権力の中心は内閣へと移行した。」*Ibid.*, p. 570. つまり、行政国家による強力な政策の遂行を、ラスキが重視していたことが読み取れる。
- (28) Laski, *op. cit.*, *Reflections on the Constitution*, p. 56. 辻・渡辺訳、53-54頁。
- (29) Laski, *op. cit.*, "The Mother of Parliaments," p. 570.
- (30) *Ibid.*, p. 570.
- (31) H. J. Laski, "The Position of Parties and the Right of Dissolution," *Fabian Tract*, No. 210, 1924, p. 3.
- (32) *Ibid.*, p. 4.
- (33) *Ibid.*, p. 4. ラスキは次のようにも述べている。「長期間にわたって、少数党政府が存在することは、デモクラシー上、不可能である。それは権威から数の威信を奪ってしまう。それは、広範囲な同意の基礎の欠如によって、思慮分別のないような反対を招いてしまう。」*Ibid.*, p. 16.
- (34) Laski, *op. cit.*, *Reflections on the Constitution*, p. 57. 辻・渡辺訳、55頁。
- (35) *Ibid.*, pp. 63-64. 辻・渡辺訳、61-62頁。
- (36) *Ibid.*, p. 71. 辻・渡辺訳、69頁。
- (37) *Ibid.*, p. 73. 辻・渡辺訳、71頁。
- (38) 樋渡展洋・斉藤淳『政党政治の混迷』東京大学出版会、2011年、41頁。
- (39) 吉田、前掲書、143-149頁参照。
- (40) 同書、198頁参照。
- (41) 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店、2012年、203頁。多数決型の勝者総取りの小選挙区制ではなく、多様な民意の代表が可能な比例

代表制に基礎置くコンセンサス型の民主主義を提唱するレイプハルトの民主主義論を、中北氏は高く評価している。その上で、わが国においては、比例代表制の比重を高め、穏健な多党制を実現し、参加民主主義に向かうべきであると主張している。同書、205-206頁。

レイプハルトは、『民主主義対民主主義』のなかで多数決型とコンセンサス型の36ヶ国の比較研究をしている。彼によれば、「比例代表制及びコンセンサス型民主主義はより比例的な代表、特に少数派の代表とその利益の保護を可能にするが、統治の効率性に欠ける。その一方で、単純多数制を採る場合には単独過半数内閣が形成されることが多く、このような政府は迅速な政策決定を可能にするので、より効果的な政策運営につながる、とする議論である。このような比例的な代表は効果的な統治を困難にするという見解は、S. ピアーの『代議政府は代表するだけでなく統治しなければならない』という記述からも窺える。この古典的議論は、おそらくその論理の妥当性があまりにも明白なために、これまであまり実証的に分析されることなく受け入れられてきた。例えば・・・ローウェルは効果的な政策決定には単独過半数内閣が必要であることを自明の『法則』であるとしている。・・・・・・論理的には、ローウェルのいう『法則』は確かに説得力がある。つまり、その背景にある論理は、権限を多数派内閣に集中させることで、統一された迅速なリーダーシップを促進し、一貫性のある機敏な政策決定を可能にする、というものである。しかし、これには幾つかの反論が可能である。第一に、多数決型の政府はコンセンサス型の政府より政策決定の速さは優れているかもしれないが、迅速な決定が必ずしも適切なものであるとは限らない。・・・・・・その逆の場合もある。1980年代イギリスでの『人頭税』の導入は全くの失策であったと現在では評価されているが、これは迅速な政策決定の所産である。・・・第二に・・・・・・比例代表制と連立内閣は安定した中道の政策運営を可能にする。・・・幅広い合意を得て実施される政策は、『迅速』な政府が世論に反して決定した政策よりも長期的に安定しており、また成功する確率も高いといえる。」A. レイプハルト著、粕谷祐子訳、河野勝・真淵勝監修『民主主義対民主主義』勁草書房、2005年、205-206頁。つまり、比例代表制、連立内閣の場合も、むしろその場合のほうが長期的に安定した政策実現ができるということである。

(42) 吉田、前掲書、130頁。

(43) 同書、7頁。

(44) プーランツァス著、田口富久治・綱井幸裕・山岸絃一訳『資本主義国家の構造』Ⅱ、1981年、187-188頁参照。なお、国家の相対的自律性と政党制・選挙制度制との関係は、次の拙著に詳述している。小松、前掲書、210-212頁。

(45) プーランツァス、前掲訳書、188頁参照。

(46) 堀江 湛編『政治改革と選挙制度』芦書房、1993年、167-182頁参照。