

# ヨーロッパ議会直接選挙法(国内法)について

——九カ国の制度の比較——

金 丸 輝 男

はじめに

## A 比例代表制

### I 全国一区比例代表制

- 1 候補者順位固定名簿式 フランス
- 2 候補者順位変動名簿式 オランダ
- 3 候補者順位変動開放名簿式 ルクセンブルグ

### II 準全国一区比例代表制

- 1 候補者順位固定名簿式 西ドイツ
- 2 候補者順位変動名簿式 デンマーク
- 3 投票移譲候補者順位指定名簿式 イタリア

### III 中選挙区比例代表制

- 1 候補者順位変動名簿式 ベルギー
- 2 投票移譲候補者順位指定非名簿式 アイルランド

## B 多数票獲得制

### I 小選挙区多数票獲得制

- 1 小選挙区相対多数票獲得制 イギリス
- おわりに

ヨーロッパ議会直接選挙法(国内法)について

同志社法学 三三卷二号

一 (一六九)

## はじめに

第一回ヨーロッパ議会直接選挙(一九七九年六月実施)は全加盟国によって「批准」された共同体(EC)法を基礎にして行われた。共同体法はいくつかの原則を規定しただけで九ヶ国に共通の統一選挙法という実態からは遠く離れたものであった。<sup>(2)</sup> このため実際の選挙は共同体法に基づいて、各加盟国で制定された九つの選挙法によって実施された。両者は共同体統一選挙法とその国内適用法という関係になる。<sup>(3)</sup>

国内法で扱われた事項は九ヶ国間に合意が成立しなかった部分である。第一回選挙においてはこの部分が非常に大きかった。より整備された共同体統一選挙法成立の成否は、この部分の統一にかかっている。<sup>(4)</sup> この点についての展望を持つためには、まず今回の各国内法の実態を把握する事が要求される。これは政治統合の一側面の実態分析と将来への展望という問題意識に支えられるものである。この観点から第一回ヨーロッパ議会直接選挙国内法を分析してみたい。この分析対象は共同体市民としての政治的権利の保障といった問題を含む広い裾野をもっているが、本稿では九ヶ国が採用した基本的な選挙制度に焦点をあてる事にしたい。<sup>(5)</sup>

選挙制度の分析視角は種々ある。九ヶ国の制度を比較分析する場合には複数の視角を不可避的に要求される。この点について考えられる分析視角の主なものには次のようになるだろう。第一に選挙区の規模である。大選挙区か中選挙区か小選挙区か。第二に比例代表制か多数票獲得制か。第三に比例代表制であれば名簿式か非名簿式か。第四に多数票獲得制であれば相対多数制か特定多数制か。第五に名簿式比例代表制の場合いかなる名簿制か。名簿上の候補者の順位を有権者の意思にゆだねるのか否か。第六に名簿提出権は誰に与えられるのか。組織か個人か。個人の意思だけ

では立候補できないのか。この他にも票の計算と配分方法、議席配分法など大きなものがある。

以上あげて来た分析視角のどれ一つをとりあげても、それだけではその所与の側面さえ十分には処理し切れない。選挙区という基準さえそうである。大、中、小という基準だけでは処理できない要素が選挙区画に入り込んでくるからである。二つ、三つと組み合せていけば分析能力も高まるが、個別に論じる以外に実態を厳密に把握する事は不可能である。しかし本稿は統一的観点によるある程度の分類と比較を目指しているので、票の計算、配分、議席配分を除いて、先にあげた分析視角を総合して以下の分析を試みたい。

以上の観点から目次を作成してみた。別の分析視角による別の特徴を浮かびあがらせた分析が可能な事は当然である。

- (1) 一九八一年一月一日からギリシアが加盟し、ECは一〇カ国で構成される事になった。ギリシアも一九八一年中に直接選挙を実施する予定である (Accession Treaty Art. 23)。が、本稿では九カ国に限定して述べる。
- (2) この点については拙稿「ヨーロッパ議会直接選挙法(共同体法)について」同志社法学第一六四号を参照されたい。
- (3) 共同体法に定められた原則の範囲内で加盟国が国内法を制定する事を共同体法は定めている。
- (4) European Parliament "Electoral Laws of Parliaments of the Member States of the European Communities" August 1977, PE 50. 159, p. 1.
- (5) ここで云う選挙制度とは、比例代表制をとるか、その他の制度をとるかを中心に、選挙区の設定、候補者指名、投票方法などに関連したやや漠然とした概念である。

## A 比例代表制

ヨーロッパ議会直接選挙に当り、主として、或いは全面的に比例代表制を採択した国は八カ国である。このうち国

内議会選挙についても比例代表制を採択している国はベルギー、デンマーク、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダの六カ国である。西ドイツは五〇%の比重で比例代表制を採用している。フランスは一人一区制である。ヨーロッパ議会直接選挙において比例代表制を採択した国が八カ国になったのは、西ドイツとフランスが国内議会の選挙制度とは異なった制度を採択し、ヨーロッパ的態度を示した結果である。比例代表制による選挙制度統一へ向っての一步前進である。

しかし比例代表制と一口に云っても種々の制度があり、八カ国で統一されているわけではない。選挙区の設定の仕方、名簿制をとるか否か、名簿制をとる場合その名簿の性質、投票方法等々、各国で内容が異っている。

全国一区比例制を採択した国はフランス、オランダ、ルクセンブルグである。デンマークはグリーンランドを除く全国一区制を採択し、グリーンランドを単一の一人区とした。西ドイツは州選挙区制に基礎を置いているが全国一区制という実質になった。混合型である。イタリアも五つの選挙区制をとったが票の計算、議席配分は全国一区として行うという、実質上の全国一区比例代表制である。ベルギーは三つの選挙区と二つの投票区とを混合させた中選挙区制である。<sup>(3)</sup>アイルランドも中選挙区比例代表であるが、アイルランドのみは非名簿式を採用した。

(1) ドイツ連邦共和国。便宜上(西)ドイツとする。

(2) 名簿制のもとでは、候補者名簿上の候補者の順位を名簿提出者が指定するものとし、ないものがあり、更に前者は、順位を有権者の意思によって左右できるものできないものがある。いずれも、投票方法、票の計算の仕方、議席配分方法等に密接に関係してくる。別稿で論ずる事にする。

(3) この点については説明を必要とする。ベルギーの部分の註(1)を参照されたい。

## I 全国一区比候代表制

### 1 候補者順位固定名簿式 — フランス —

フランスはヨーロッパ議会選挙に全国一区制を採用した(フランス直接選挙法第四条)。票の計算及び議席配分は全国レベルで行われる。有権者は候補者の名前が順位を付けて並べられた複数の名簿の中から特定の名簿を選び、この名簿に対して投票する。名簿上の個々の候補者への投票は許されない。したがって、名簿上の候補者の順位は不変で、名簿提出者の意思がそのまま尊重される。候補者順位固定名簿 Rigid List である。この制度の下では、原則として各名簿の得票数が有効投票総数において占める比率に応じて、当該名簿の上位候補者から順次当選者が決定される。

フランスは国内議会については一人一区制を採択している。多数票獲得制である。がイギリスの相対多数制とは異なる過半数獲得制を原則としている。したがってイギリスでは投票は一回で終了する。がフランスでは第一回投票では投票総数の過半数で登録有権者の二五%以上の票を得るという二つの条件を満たした候補者が当選する。この条件を満たした候補者がいない場合には第二回目の投票をするという二回投票制を採用している。<sup>(2)</sup> 第二回投票においては第一回投票での上位候補者に候補者を限定して投票する。

右の二つの条件を第一回投票で満たす事はかなり困難なようである。一九七三年の下院選挙で第一回投票で当選した候補者は四九〇議席中六六、一九七八年の選挙では四九一議席中六八であった。<sup>(3)</sup>

第一回投票で当選者が出なかった選挙区では二回目の投票を行うが、候補者はあらためて立候補しなければならぬ。この立候補の条件は大変きびしく第一回投票で登録有権者の一二・五%以上の票を獲得した者しか立候補できない。

い。但し、この条件を満たした候補者が一人しかない場合は次点者も立候補できる。また一人もいない場合は上位二人の候補者が立候補できる。第二回投票に当たってのこの厳しい条件は一九七六年七月一九日の法律によるものであり、それ以前のこの基準は投票総数の五%、次いで一〇%であった<sup>(4)</sup>。投票総数の五%以下しか獲得できなかった候補者は供託金を没収される。

この制度は、大政党に有利であり、小政党には不利である。そのねらいは、政党の群小化を防止し、それによって議会政治、ひいては政府の安定化を実現するところにある。この基本的ねらいはヨーロッパ議会の直接選挙にもより徹底して受け継がれることになった。これが全国一区比例代表へとつながったのである。

フランスは国内議会選挙についても比例代表制を採択していた経験がある。一九一九―二七年と一九四六―五八年の二度である。一九五八年にド・ゴール<sup>(5)</sup>大統領の指導の下で再び一人一区制に戻り今日に到っている。ド・ゴールは第四共和制下における政治的不安定は比例代表制選挙によるとして一人一区制への再転換をしたのであるが、比例代表制をとっていた第四共和制下の政治的不安定度は、多数票獲得制をとっていた第三共和制下のそれを決して上廻るものではなかったという指摘がある<sup>(6)</sup>。ここでは比例代表制を選ぶか小選挙区制を選ぶかは、議会政治の一つの側面である政治の安定性という観点からのみ考慮されている。議会政治のもう一つの側面である民意の正確な反映という側面から考慮すれば、原則論としては当然の事ながら比例代表制の方がすぐれている。

一人一区制への転換の結果、議会における多数派の形成には非常に貢献し、この意味で安定政府の出現にはプラスであった。だが民意の正確な反映には大失敗をした。一九五八年の選挙でド・ゴール派は、一議席当り一万八三七八票で二〇七議席を得、共産党は一議席当り三八万八二二〇票で一〇議席を得たにすぎない<sup>(7)</sup>。一九六七年の選挙でも

ド・ゴール派はわずか三七・七五%の得票率で四八七議席中、過半数の二四四議席を占めてしまった。一九六八年の選挙でも同様の現象があり、四三・六五%の得票率であったド・ゴール派は三五四議席を占め、二〇・〇二%の得票率をあげた共産党は、わずかに三四議席を占めたにすぎなかった。<sup>(8)</sup>

小選挙区制のもう一つの問題点は、社会構造の変動に対応した区画修正が困難である、ということである。国内議会選挙区は一九五八年以来変化がなく、パリ地区で一九六五年に五選挙デパルトモンを追加しただけである。当初一選挙区の住民は一〇万人を基準に区画されたが二〇年後には有権者の数で一八万人から三万人の選挙区迄に変化してしまつた。<sup>(9)</sup>

以上のような国内議会選挙制度を背景としつつフランスはヨーロッパ議会選挙について全国一区比例代表制を採用したのである。フランスが他の加盟国にならって比例代表制を採択した事は主として国内政治事情によるが民意のより正確な反映という点からも賢明な選択であつた。この選択は、国内議会の選挙制度に将来影響を与えるかもしれない。<sup>(10)</sup>

フランスの比例代表制は名簿式である。候補者名簿は、当該名簿の第一順位に指名された候補者又は彼自身が指名したその代理人によって、内務大臣に提出されなければならない<sup>(直接選挙法第九條)</sup>。立候補宣言はこうして名簿を単位として集団的に行われる<sup>(直接選挙法第九條)</sup>。しかしフランスの直接選挙法には名簿作成権者、すなわち、名簿上に記載される候補者の指名権者については何ら規定がない。<sup>(11)</sup>したがってフランス国民であれば誰でも立候補できる<sup>(直接選挙法第七條)</sup>ことになる。

ところが現実には政党およびそれに近い特定の政治集団が候補者指名権を与えられた。何故なら、第一に選挙運動を行ひ得るのは政党及び候補者名簿に記載された候補者に限定されている<sup>(直接選挙法第一六條)</sup>。第二に選挙運動期間中、候補者は

国営ラジオ、テレビ放送網を使用できるが、候補者は、国民議会或いは上院の院内集団によって代表される政党あるいは政治集団(mouvements)によって提出された候補者名簿に指名されていなければならない。しかもこの場合、放送時間の長さは名簿を単位として配分されるのである(直接選挙法<sup>(12)</sup>第十九条)。具体的な選挙運動についても、政党及びそれに近い特定の政治集団に特権が与えられたのである。以上二つの理由から、候補者指名権は、理論上はともかく、実質上、政党及び直接選挙法第十九条によって定められた、下院又は上院の院内集団によって代表される政治集団に限定された<sup>(12)</sup>と考えてよい。

この点について更に二つのコメントを付け加えておきたい。第一に政党についてである。フランスのヨーロッパ議会直接選挙法第一六条の規定では政党に「国内の」という条件がつけられている。これはいわば当然の規定として見落しがちな条件であるが特に将来にわたっては大きな問題をはらむ条件である。云う迄もなくこの規定は選挙運動を国内政党に限定したものである。下院の選挙であれば、フランスの選挙であるから、この条件は当然である。しかし、ヨーロッパ議会選挙は、ヨーロッパの選挙である。そして、このヨーロッパ選挙を目指して、ヨーロッパ政党が相次いで誕生したという事実がある<sup>(13)</sup>。そしてこれらの政党は強弱の差はあったが、ヨーロッパ議会選挙綱領をかかげてヨーロッパ議会選挙に臨んだのである。右に指摘した選挙運動を国内政党に限定するという条件はこれらのヨーロッパ(EEC)政党をフランスのヨーロッパ議会選挙運動から排除するという目的をもったものである。ヨーロッパ(EEC)政党と云っても、今日ではまだ各国の政党の連合組織にすぎない。したがって第一回選挙においてはさしたる問題はなかったにせよ、将来は問題を生じさせかねない条件である。

第二に、選挙運動を行う権利を政党に限定した事により、労働組合その他、全国的或いは地域主義的団体を選挙運



動から排除した事を指摘しておかなければならない。国内団体はもとより、国際団体も選挙運動から排除されているのである。以上の条件は、国民議会で政府案に対する修正としつけられたようである。<sup>(14)</sup>

さて、候補者名簿提出に当っては五〇万フランの供託金を納入しなければならず、もし当該名簿が投票総数の五%以下の得票に終れば没収される<sup>(直接選挙法 第一条)</sup>。いわゆる五%条項と考え合わせると弱小政党は徹底して弱小化される状況にある。候補者名簿は、その名称、候補者の姓名、出生年月日、出生地、住所、職業を明記しなければならない<sup>(直接選挙法 第九條)</sup>。名簿上に指名できる候補者の数はフランスがヨーロッパ議会に割り当てられた議席数と同数である<sup>(直接選挙法 第九條)</sup>。したがって名簿は八人以上の候補者を指名することはできない。空席が生じた場合には、当該議員が指名されていた名簿の次点者が繰り上げ当選となる<sup>(直接選挙法 第二四條)</sup>。

特に注目すべき事は、西ドイツの例で有名な五%条項が採択されたことである。フランスでは国内議会選挙においては五%条項はない。これをヨーロッパ議会選挙に取り入れたのはどんな根拠によるのであろうか。

西ドイツのように極右、極左の政党が進出するのを防止するためではない。フランスはファシズムの体験はないし、共産党も一大勢力を誇っている。考えられるのは、小政党の乱立による議会政治の不安定化の防止である。たしかにヨーロッパ議会は国内議会ではない。しかし、ヨーロッパ議会選挙に比例代表制を取り入れた事により、小政党がヨーロッパ議会で議席を獲得して、そこをテコにフランス国内で政治勢力を拡大して、大政党の地盤に喰い込み、国内議会の政党の多様化現象を推進する事になるかもしれない。ECの活動範囲が拡大して国民生活へのECの影響度が高まれば高まる程、この可能性は大きくなる。国内議会政治の安定を長期的に考えれば、小政党乱立の可能性の芽は早くから摘み取っておかねばならない。こうして、比例代表制の導入の条件的なものとして五%条項が採択されたも

のと考えられる。<sup>(15)</sup> また、先にもふれたように、将来、国内議会選挙に比例代表制を再び導入する事があった時、たとえヨーロッパ議会選挙とは云え、五%条項が実施されていれば、国内議会に閾値制度を導入することは容易であろう。体制派大政党が一九五八年以来比例代表制の導入に難色を示して来たのは、小選挙区制による安定政権の維持を目指して来たからである。閾値制の導入という抑制機能が加われば、国内議会選挙への比例代表制の導入にとって、飛び越えるべき障壁はぐんと小さくなる。

EC加盟国には比例代表制を国内議会に適用している国が多く、将来、ヨーロッパ議会選挙法により密度の高い統一が予測される。その中で、比例代表制の導入というヨーロッパ的選択を迫られたフランスの国内的政治配慮からの妥協としての五%条項は、フランスがヨーロッパ的応答をするための媒介項になったのである。

しかし、フランスのヨーロッパ的態度は厳しい制限をつけた考察をしなければならぬ。フランスのヨーロッパ議会直接選挙制度のヨーロッパ性は、結果的にそうなったという面が強いからである。フランスは、ヨーロッパ議会直接選挙共同体法に調印した少くとも一九七六年九月二〇日迄は、ヨーロッパ議会選挙に比例代表制を導入する事を考えていたかどうか疑わしい。むしろ国民議会選挙と同じく、一人一区二回投票制をヨーロッパ議会選挙に適用する事を念頭においていたものと思われる。事実、ヨーロッパ議会直接選挙共同体法には、「二回投票制をとる場合には：：」（同法第九條）という規定がある。これは明らかにフランス用の条項である。ここ迄用意していたフランスがなぜ全国一区比例代表制を採択したのだろうか。

ジャン・ルイ・ビュルバンによれば、それには二つの理由がある。第一に、フランスに割り当てられた八一の議席では既存の国民議会選挙区では全く役に立たない事。第二に、全国一区制であれば、フランス選出のヨーロッパ議会

議員は、それだけフランスの国民全体を代表する事になるだろうという事。以上の二点である。<sup>(16)</sup>

確かに、八一の一人一区選挙区を新たに制定する事は、国内政治上の大問題であろう。選挙区の制定基準は政治的恣意が入り易く政争の具になりかねない。既存の国民議会用選挙区の再編成問題を引き起すかもしれない。<sup>(17)</sup> もともとフランスの主要政党はヨーロッパ議会選挙に疑問を持ち、消極的態度を示す傾向が強かった。ジスカール・デスタン政府の政策上のポイントは、右派から左派に到るこれらの政党からいかにしてヨーロッパ議会直接選挙への支持を取りつけるかという点にあった。問題の多い、一人一選挙区を新たに制定するという難問への挑戦をさけたかったにちがいない。

第二に、全国一区制を採択する事によって全体としてのフランス国民を代表しているのだという認識をフランス選出議員に持たせようという配慮があったとすれば、これはある意味では納得できても、別の意味では納得できない。すなわち、国民議会で直接選挙法第一条への修正が行われ、ヨーロッパ議会へのフランス代表の選出方法は、フランス議会の新たな立法によらなければ変更できないという主旨が鮮明にうたわれた。これはフランスの独立と主権とを主張し、フランス意識を強烈に打ち出したものであるが、このような修正に賛成をしたのが、ド・ゴール派、社会党、共産党で、中でもド・ゴール派、共産党はヨーロッパ議会直接選挙に強い抵抗を示していた政党である。この修正に反対したのはよりヨーロッパ主義的である独立共和派と中道派であり、三二五対一四五で修正は成立した。<sup>(18)</sup> フランス派が政治的イデオロギーの差をこえて勝利をおさめたのである。彼等にとって、ヨーロッパ議会へのフランスの代表は、フランス選出のヨーロッパ国民代表というよりは、フランス国民の代表であるとしてより強く受け取られていた事は間違いない。しかし他面、一度びヨーロッパ議会に出れば、国家をこえた政党組織の中で考え、行動しなければなら

ない。フランス代表としての行動は大巾に制限されるのである。以上の諸点を考慮すると、全国一区制を採択した事によってヨーロッパ議会へのフランス代表がより強く国民代表としての認識を持つことは半々の期待も持てないだろう。

ビュルバンが指摘した二つの理由に加えて、比例代表制を採用したのには共産党の態度に対する配慮があったと思われる。共産党はヨーロッパ議会直接選挙に強い否定的態度を示していたが、比例代表制について時に言及し、いくらか反対したところで回避できないヨーロッパ議会直接選挙について、比例代表制の導入で妥協する姿勢を示していたのである。共産党は投票方法について特に満足したようである。<sup>(19)</sup>

以上のような理由で、フランスは全国一区比例代表制を採択したのであるが、これによって、ヨーロッパ的態度を示し得るといふフランス政府の政治的得点も当然にあったと考えられる。

(1) 従来、比例代表制については拘束名簿式或いは絶対拘束名簿式などの言葉が訳語として使用されている。これらの言葉に全面的改訳を試みてみた。ご批判をいただきたい。

改訳を試みた理由は以下の如くである。第一に拘束という言葉は有権者以外の第三者が有権者を拘束するという意味あいを中心とする概念であり、いわば上（名簿提出者）から下（有権者）に臨む姿勢を強く感じさせる言葉である。ここでは有権者は主人の座から従者の座に落されたというニュアンスが強く、選挙においては有権者が主人であり、有権者の選挙への主体的参加、すなわち有権者の意思と判断で候補者あるいは政党（政治組織）を選択するのだという選挙本来の意味が喪失してしまっている。拘束という言葉では有権者が積極的に参加、選択するという本質を出し切れないのである。第二に、拘束という言葉は具体性に欠けるうらみがある。拘束名簿式といっても具体的イメージが直感的に湧いてこないのである。実態を少しでも良く反映できる言葉の方が分り易く、言葉としてもやさしく親切である。第三に、種々の選挙制度を可能な限り統一的観点から統一的用語法にしたがって表現した方がよい。これは第二の理由とも関連する。拘束という言葉を基準用

語として設定した場合、種々の比例代表制を実態にあわせて表現し切れるか。その際用語自身に論理的、理論的矛盾は生じないか。

以上が三つの理由である。そこで第三の観点について具体的に論じてみたい。

拘束という用語を基礎においた場合、訳し切れる制度は西ドイツ、フランスの例だけである。提出された候補者名簿上の候補者の順位は有権者を拘束する。有権者は名簿そのものに投票する。したがってこれは文字通り（絶対）拘束式名簿である。しかしオランダ、ベルギーなどのように名簿或いは名簿上の候補者個人に投票する制度は準拘束型としか云い方がない。名簿投票の場合は拘束型であるし、候補者投票の場合は準拘束型となるのである。したがってオランダやベルギーなどの制度を準拘束型と表現するのは理論上半面の側面しか現し得ない。結果論からすれば完全な準拘束型となる。しかしこの言葉は具体的イメージに直結しない熟さない用語である。準拘束というのは、名簿に拘束されないで名簿以外の候補者への投票が可能なのかという意味上のあいまいさを残す言葉だからである。この事はイタリアの場合一層はつきりする。イタリアでは名簿上の候補者に順位はつけられていないから非拘束型である。非拘束名簿というのは名簿には全く拘束されず、名簿以外の候補者への投票もあり得るのかという疑問が一段と強くなる。ルクセンブルグの制度は準拘束開放名簿式と訳し得ようがこの言葉自体何を表すか一読してわかるものではないし、投票の実際からも遠く離れている。

以上、統一用語による種々の比例代表制を表現する言葉として拘束という言葉を設定するのは無理があるように思われる。拘束名簿と云えばその名簿に有権者が拘束されるという点で意味上の首尾一貫性はかろうじて保たれる。が準拘束、非拘束となると言葉自体としての首尾一貫性は理論的にも論理的にも大きく崩れてしまう。いずれにせよ名簿自体に有権者は絶対的に拘束されるのであって、名簿に記載されていない「候補者」に投票する事はできないのである。

そこで有権者の参加・選択という積極的ニュアンスを出す、制度の実態をより良く表現する、統一用語法による訳出を目指すという三つの目的をもって以下のように各比例代表制を表現してみた。読者のご一考、ご批判をいただければ幸いです。

候補者順位固定名簿式

候補者順位変動名簿式

候補者順位変動開放名簿式

投票移譲候補者順位指定名簿式

投票移譲候補者順位指定非名簿式

名簿について英語では rigid (party) list (西ドイツ、フランス)、loose (party) list (イタリア、デンマーク、オランダ、ベルギー)、open list (ルクセンブルグ) という名称がある。しかしこの名称をそのまま訳出しても何の事かわからない。特にイタリアの loose party list はオランダ、ベルギー、デンマークのそれとは異なり、アイerlandの Single Transferable Vote System を基礎にした変種である。したがっていろいろの訳語を考えて訳出してみた。

アイerland方式についてはアイerlandの項を参照されたい。

- (2) この方式は大統領選挙も同じである。投票総数の過半数獲得制、二回投票制(一回目の投票で過半数を得た候補者がいない場合)で二回目の選挙では一回目の上位二者の間で争われる(憲法第七条)。
- (3) Jacques Georgel, France in Geoffrey Hand, Jacques Georgel, Christoph Sasse ed, "European Electoral Systems Handbook" Butterworths 1979 p. 108.
- (4) Ibid.
- (5) 一九五八年、当時フランスの海外県であったアルジェリアの反乱により第四共和制が崩壊した。同年九月二八日、新憲法がド・ゴールを首班とする六カ月間の臨時政府の指導の下に国民投票で承認され、十月六日公布された。そしてド・ゴールを初代大統領とする第五共和制が発足した。
- (6) Jacques Georgel, op. cit. p. 89.
- (7) 一九五八年選挙の第一回投票での両党の得票総数を同選挙の最終当選者数で除した数。なお、西平重喜著「比例代表制」中公新書(一九八一)六八―六九頁で五八年選挙の実態が分析されている。
- (8) Jacques Georgel op. cit. p. 90.
- (9) Ibid. 第一エンヌ選挙区一七万九二一五人―第一ロゼール選挙区三万人
- (10) Christian H. Huber Legislation for European Elections in the Nine in Geoffrey Hand, Jacques Georgel, Christoph Sasse (ed) op. cit p. 251.
- (11) この点ヨーロッパ議会の資料によっても確認されている。cf. PE 54 676/rev. p. 9.

(12) 実際に問題になるのは以下の政党である。

Parti Communiste, Parti Socialiste, Mouvement des Radicaux de Gauche, Extrême gauche, Rassemblement pour la République, Union Pour la Démocratie Française. 以上の他にエコロジスト政党など小政党が存在する。なお右にあげた大政党には、ヨーロッパ議会選挙には政党をこえた候補者名簿を出した政党がある。

(13) EC社会党連盟(一九七四年結成)。Union des Partis Socialistes de la Communauté Européenne. EC自由民主党連合(一九七六年三月結成)。Fédération des Partis Libéraux et Démocratiques de la Communauté Européenne. EC庶民党(一九七六年七月結成)。Parti Populaire Européen (Fédération des Partis Démocrates Chrétiens de la Communauté Européenne)。なおこの点については以下を参照されたい。中原喜一郎「欧州議会選挙と国際政党」。「非国家的行為主体のトランスナショナルな活動とその相互行為の分析による国際社会学」国際社会学研究会・津田塾大学国際関係研究所、一九八〇年三月、所収。

(14) Jean-Louis Burban “Le Parlement européen et son élection” Bruylant 1979, p. 123.

(15) 第一回ヨーロッパ議会選挙では現実にかんがりの数の政党がこの条項にふれ、合計一〇%以上の票が大政党に配分される結果となった。

(16) Jean-Louis Burban op. cit. p. 118.

(17) 既在選挙区が再編成を求められている事は先に指摘した。

(18) Jean-Louis Burban op. cit. p. 122.

(19) Ibid. p. 120.

## 2 候補者順位変動名簿式 — オランダ —

オランダも全国一区比例代表制を採択した<sup>(1)</sup>。オランダの議席総数は二五であり、これをすべて比例代表制で選挙する。名簿提出には二五名の署名を必要とし、名簿上には四〇人迄指名できる<sup>(2)</sup>。投票は一人一票で特定の名簿に対して投票するか、特定の名簿上の特定の候補者個人に対して投票するか、二通りの方法がある。有権者はどち

らかの方法で一票を投ずる。したがって、各名簿において指定された名簿上の個々の候補者の順位は選挙の結果変化することがある。候補者順位変動名簿である。この点、下院議会の選挙と同一である。下院議会選挙では、有権者は特定の名簿に投票するか(この場合、当該名簿の最上位候補者の名前の左横に設けられたマス□の中の白丸○を赤鉛筆で塗りつぶす(赤以外は無効))。名簿の中の最上位者以外の候補者に投票する場合も右の場合と同様に該当候補者の横の○を赤で塗りつぶす。前者は名簿の順位をそのまま認めた名簿票になるし、後者は当該名簿上の候補者のうち自分が支持した候補者を第一順位に支持したことを示す投票である。

オランダでは、一八四八年、同年のフランス、ドイツの革命運動の影響を受けて、<sup>③</sup>制限選挙ながら直接選挙制を導入した。当初は二―三人区の中選挙区制をとっていた。その後、一八九六年のファン・ホーテン Van Houten 選挙法で一人一区制が導入され、約二〇年間実施された。一九一七年に憲法の改正があり、男子普通選挙制、投票義務制、婦人への部分的解放と共に、一人一区制を廃止した。代って一九一七年に全国一区比例代表制が導入された。比例代表制導入は男子普選制と共に行なわれたのであるが、その理由は、一票は一票として平等に扱われるべきであるという考え方であると云われる。<sup>④</sup>投票義務制は一九一七年に廃止されている。全国一区制であるが、一八選挙(投票)区が設けられ、全国単一名簿か、<sup>⑤</sup>選挙(投票)区名簿かどちらでも提出できる。選挙(投票)区名簿は、地元の知名土を候補者に立て得る有利さがある。しかし、票の集計、議席配分は全国レベルで行なわれる。ヨーロッパ議会選挙のドイツとイタリアの方式をミックスしたような方式である。オランダの下院は、一五〇議席であるが、名簿上には三〇人<sup>⑥</sup>迄しか記載できない。これでは、下院でどんな大政党でも三〇議席となり、安定政権をうみ出し得ない。しかし、各政党は、全国名簿ではなしに、一八の選挙(投票)区で区名簿を提出し議席配分に際し全国一区名簿と同じ結果を



あげる事ができる。

ヨーロッパ議会の選挙においては全国名簿のみである。先に指摘したように、オランダの議席定数は二五であるにもかかわらず名簿上には四〇人迄指名できる。これは候補者順位変動式名簿制をとっていることにより意味が生ずる。候補者順位変動式名簿と云うのは政党（名簿）別支持と候補者利支持与を混合した制度であり、特定政党（名簿）を支持しても、その党（名簿）の候補者であれば誰でもよいという支持ではなく、名簿の上位に指名されていない候補者を支持する場合、有権者はこの候補者に投票できるという制度である。したがって二五議席に対し、四〇人の名簿を提出できるのは、有権者の主体的選択の巾を広げたことになる。

空席が生じた場合には、空席発生の原因となった議員が指名されていた名簿の次点者によって補充されるが、四〇人という数をこれとの関係で理解する事は現実的には意味がない。

各名簿は、全国一区であるから、当然の事ながら全国的に有効な名簿となる。名簿は内務省内に設けられた中央選挙管理委員会議長又は議長に指名された委員に提出されなければならない。（直接選挙法 第二二条）<sup>(8)</sup>。名簿は有権者二五名以上の署名があれば提出できるが、名簿提出権は政治集団に限定される（直接選挙法 第一六条）<sup>(8)</sup>。名簿を提出するに当って、ヨーロッパ議会に議席をもたない政治集団は名簿に一万八〇〇〇ギルダの供託金を付さなければならない（直接選挙法 第一五条）<sup>(9)</sup>。但し、第一回ヨーロッパ議会選挙に限って、ヨーロッパ議会に議席を持たなくても下院に議席を有する政治集団はこの供託金を納めなくてもよい事になった（直接選挙法 第三八条）<sup>(8)</sup>。名簿が提出されれば立候補の宣言がなされたことになる。自力では当選の見込みがない弱小政治集団は名簿を持ち寄って結合名簿を提出できる（直接選挙法 第二四条）<sup>(9)</sup>。しかし、いかなる名簿も二つの結合名簿に参加する事は同条で禁止されている。供託金は、これらの個々の名簿について納めなければならない。<sup>(9)</sup>ヨーロッパ

議会に議席を持つ政治集団がそれぞれの名簿を持ち寄って結合リストを作成しても当然の事ながらこの場合には供託金を納めなくてもよい。

オランダでは一九七七年一月一日現在で一八六の政治集団が選挙管理委員会に届け出られている。<sup>(10)</sup> このうち同年の下院議会選挙で議席を得たのはわずかに一一の政治集団である。<sup>(11)</sup> このうち、労働党 *Partij van de Arbeid* (PVDa) が三三・八%で五三議席、キリスト教民主連合<sup>(12)</sup> *Christen Democratisch Appel* (CDA) が三一・九%で四九議席、自由民主国民党 *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* が一七・九%で二八議席、民主六六 *Partij Democraten*<sup>(13)</sup> が五・四%で八議席を占め、オランダ下院一五〇議席のうち、この四党で、計一三八議席、実に九〇%以上を占めている。<sup>(13)</sup> 残りの一二議席を七つの政治集団が分け合っていることになる。したがって、ヨーロッパ議会に議席を持つ政治集団も右の四つに事実上限定<sup>(14)</sup>される。それ故、ヨーロッパ議会選挙に当って供託金を納めなくてもよいのは右の四政党に限定され、これ以外の一八〇余の政治集団は名簿を提出する限り、供託金を納めなければならない。但し、第一回直接選挙については先にふれたように特別の配慮がなされ、計一一集団が適用の政党となった。供託金は高額ではないとは云え、<sup>(15)</sup> 既存の大政治集団には有利であり、群小の政治集団に不利な制度である事是否定できない。オランダの場合も、国内議会選挙の制度を原則的にはそのまま適用した候補者順位変動名簿式比例代表制である。

(1) オランダは第二次大戦後、伝統的な中立政策を放棄した。中立政策を維持しておれば、ECには加盟できなかったであろう。

(2) PE 54, 676/rev. p. 13.

(3) Dick Seip *The Netherlands in Geoffrey Hand, Jacques Georget, Christoph Sasse* (ed) op. cit. p. 194.

- (4) Ibid. p. 196.
- (5) Ibid. p. 195.
- (6) Ibid. p. 203.
- (7) PE 54 676/rev. p. 13.
- (8) PE 54 676/rev. では政党 Political Party となっているが、選挙法では Political Grouping となっている (PE 57. 647)。またこれは、国内議会の選挙法をそのまま適用したのであるが、組織としての強度、範囲は不問に付されるので、政党というには問題があると思われる。Dick Seit op. cit. でも政治集団としている。
- (9) 直接選挙法第一五条では、「政治集団のいかなる名簿もそれぞれについて」と規定されていることからこの解釈が可能となす。
- (10) 主な政党は 13 つある。Boeren Partij (農民党)、Anti-Revolutionaire Partij, Christelijk-Historische Partij, Katholieke Volkspartij, Communistische Partij van Nederland, Democraten' 66, Democratische Socialisten' 70, Gereformerd Politiek Verbund, Pacifistisch Socialistische Partij van de Arbeid, Politieke Partij Radikalen, Staatkundig Gereformeerde Partij, Volkspartij voor Vrijheid en Democratie.
- (11) Europa Year Book 1980, p. 942. による。注(10)にあげた二三政党の中にすべて含まれる。注(12)を参照されたい。
- (12) 一九七六年、二つのやや右派系のプロテスタント政党、反革命党 Antirevolutionaire Partij, キリスト教歴止連合 Christelijk Historische Vmie と二つのカトリック中道政党、カトリック国民党 Katholieke Volkspartij とによって結成された。
- (13) Europa Year Book 1980, p. 942.
- (14) 従来、ヨーロッパ議会は、各国の議会の政党別構成比に応じて互選された議員で構成されていた。オランダでは一四議席を与えられていた。したがって、ヨーロッパ議会に一人送り出すためには単純平均で約七%の議席を下院で占めなければならない。ヨーロッパ議会第一回直接選挙においても、四党で二五議席全部を押さえてしまった。
- (15) 先に本文中で示したように一万八〇〇〇ギルダーであるから、日本円で二〇〇万円内外である。

### 3 候補者順位変動開放名簿式 —ルクセンブルグ—

ヨーロッパ議会直接選挙法(国内法)について

同志社法学 三三卷二号

一九(一八七)

ルクセンブルグも全国一区比例代表制を採択したが、他とは異なる特異な制度を誇っている。この国がヨーロッパ議会に送り出す総議席は六議席であるが、各名簿は一二名迄記載できる(直接選挙法第一〇六条)。これも原則的には名簿上の候補者の順位が選挙の結果変り得るといふ制度を反映している。但し既出の候補者順位変動名簿とは全く別である。

投票方法は国会議員の選挙の基本原則をそのままヨーロッパ議会選挙に適用したものである。

まず一人一票ではない。国会議員の選挙は四選挙区(3)で行なわれる。総議席数は、選挙年によって異なる。これは一九一九年以来議席が一定の人口(4)に対応させられているため人口変動によって議席数が変動するためである。一九七四年一五九人である。これを四選挙区(5)で選出するのである。有権者は、自己の属する選挙区の議席定数と同数の票を与えられる。したがって各選挙区によって各有権者が与えられる票数は異なる。この方式がヨーロッパ議会選挙にもそのまま適用された。ヨーロッパ議会の場合、選挙区は全国一区で六議席であるから有権者は全国一律に一人六票を与えられた(直接選挙法第一一四条)。

では有権者はこの六票をどのように行使するのであろうか。有権者はすべての票を行使しなければならない。もちろん六票以上投票することはできない(Annexes Instructions to voters, Elections to the Assembly of the European Communities. Art. 2)。投票は一候補者に一票を投じ六票迄行使する、すなわち、各有権者は六人の候補者へ一票ずつ投票するというのが基本的考え方である。特定の候補者に二票投ずる事はできない。投票の具体的方法は三通りある。第一の方法は右に指摘した基本方法である。すなわち、各候補者の名前の後に描かれた四角形のマスの中に十印又は×印を書き込んで六人の候補者に一票ずつ投票する方法である。この場合、十印又は×印をマスの中に一つしか書き込んではならない(直接選挙法第一一四条 Annexes 第一号)。このように、個々の候補者に投票する方法を指名投票 (nominative

vote) という。指名投票であるから候補者の順位は有権者の意思で入れ替り得る。

第二の投票方法は名簿の最上部に描かれた四角形の中の白い円形部分を黒鉛筆で塗りつぶすという名簿投票 (list vote)<sup>(7)</sup> 方法である (直接選挙法第一一四条)。この方法は提出された名簿を、その候補者の順位も含めて支持するという意思表示である。この場合、もし支持名簿が六人以上の候補者をかかざれば、当該有権者は六票全部をこの名簿に行使したとみなされる (直接選挙法第一一四条)。したがって、この有権者は当該名簿の候補者を第一位から第六位迄、その順位通りに支持したことになる。各名簿は一人返候補者を指名できる事になっている (直接選挙法第一〇六条)。しかし、支持名簿が候補者を六人以下しかかかざっていない場合には、先に示した基本的考え方にしたがって、当該有権者は、自分が支持した名簿にかかざられた候補者の数と同数の票を行使したものとみなされる (直接選挙法第一一四条)。したがって、もし四人しか候補者がかかざられていない名簿へ名簿投票をした有権者は二票が未行使になる。四人の候補者に六票全部を投じる事はできないからである。四人の候補者にそれぞれ一票づつで合計四票行使したと考えられるのである。これでは有権者が権利行使の上で不平等になるので第三の投票方法が設けられた。

第三の投票方法は、第一と第二のコンビネーションである (Annexes 第二條)。すなわち第一と第二の投票方法の併用である (Annexes 第二條)。これは議席定数に各有権者に与えられた票数より少ない候補者数の名簿へ名簿投票をした有権者に適用される投票方法である。先に指摘した基本的考え方からして名簿投票をした上に更に同じ名簿上の候補者に指名投票をすることは許されない。したがってこの場合、指名投票をする候補者は必然的に別政党の名簿の候補者になる。これは有権者の権利の実質的平等化を目指すものであると先に私見を述べたが、更に、政策や理論が優先すると考えられる比例代表制に個人投票の要素を加味したものと云える。この要素は第一の投票方法についても妥当する。すな

わち六票をすべて個々の候補者に投ずる場合でも、これらを同一名簿上の候補者に投じなければならないという規則はない。したがってすべての票を指名投票に行使する場合でも複数のリストにまたがって投票することは可能であるし、それが実状である。これはパナシェージュ panachage と呼ばれる投票方法である。混合投票制度と訳し得ようか。

この制度のもとでは投票の結果名簿上の候補者の順位は変化し得る事に加えて、各名簿は結果的に他の名簿と相互に開放し合っている事になる。したがってこの名簿を候補者順位変動開放名簿 open list といえよう。候補者順位固定名簿 rigid list 候補者順位変動名簿 loose (party) list に対応する用語である。

参考迄に指摘するとパナシェージュ投票は一九七四年の国会選挙で全国平均二六・八%<sup>(8)</sup>あった。この投票方法による得票率が最も高かったのは社会民主党で、同党はその全得票数の三六・〇七%をこの票によって獲得している。政策的ないしはイデオロギー的支持が最も強いと考えられる共産党でさえも全得票数の一六・九一%はこの票に依存している。<sup>(9)</sup>これらはルクセンブルグにおいては普通の現象である。

以上のような投票制度の成立及び選挙の実状の背景には、次のような実状があったと思われる。すなわち、総人口が約三六万人の上に、地理的にも一方の国境から細長くつづいた反対側の国境迄、車で一時間内外と云った小さな国であるというお国柄である。こういったお国柄では、政策やイデオロギーが選挙において占める比重は他国に較べて低くならざるを得ないのであろう。右に参考数値を示したように、混合投票、パナシェージュは国内議会選挙に使用されている制度をヨーロッパ議会選挙にも適用したルクセンブルグ独自の方法である。<sup>(10)</sup>

このように、投票は、政党支持と候補者支持とを混合した方法でありながら、空席が生じた場合にそれは、空席発生原因となった議員が指命されていた名簿の次点者によって補充される。<sup>(11)</sup>この場合候補者個人への支持の投票は半分

無視されることになる。<sup>(12)</sup>もし当該名簿に残余候補者がなく、空席を補充できない時は補欠選挙を行うが、もし、残余任期が一年未満の場合は、ルクセンブルグの六議席の二分の一以上の議席が空席とならない限り、補欠選挙は行われないことになっている<sup>(直接選挙法第一四五条)</sup>。国別に割り当てられた議席の二分の一以上が空席になった場合には、たとえ任期満了一年以内でも補欠選挙を実施するという規定をしたところに議席が国別に配分された政治的配慮が反対の側面から顔を出して面白いくところである。

候補者名簿提出に当って供託金は必要ないし、名簿提出権者の限定もない。但し、各名簿は、名簿として百人の有権者の支持がなければならぬ<sup>(直接選挙法第一〇六条)</sup>。したがって、各候補者がそれぞれ別の有権者百人の支持を集めて単一の名簿を作成することはできない。自分の意思だけで立候補することは、他の七カ国と同様できない。自ら立候補できるのはアイルランドのみである。

(1) 一八六七年以来中立政策をとって来たが、一九四八年の憲法改正により中立政策を放棄した。EC、NATOなどに加盟し得たのはこれによる。

(2) 一院制である。但し、立法権の極く限られた部分が国家勸告評議会に与えられている。同評議会は大統領によって任命される二名から成る機関で最終の行政裁判所でもあるが、国会によって不信任(解任)される。

(3) 南、中央、北、東選挙区。

(4) 一議席当り四〇〇〇人を下廻ってはならない。また一議席当り五五〇〇人を上廻ってはならない。一〇年毎に国勢調査をして議席数を修正する。

(5) 現在も同様。

(6) PE. 50. 159. p. 7.

(7) 直接選挙法第一一九条で名簿投票、指名投票の定義がなされている。

(8) ルクセンブルグには五政党が存在する。第一党のキリスト教民主党が一九一九年以来圧倒的優位にあり単独政権をほこっ

て来たが、一九七四年五月の総選挙でその地位を失い、以来建立内閣となっている。政党は以下の通りである。( )内は各政党の現有議席数。Parti Chrétien Social (24), Parti Ouvrier Socialiste (14), Parti Démocratique (15), Parti Social-Démocrate (2), Parti Communiste (2)。本国会には「その他」が二名いる。Europa Year Book, 1980, p. 905. 参照。

(9) 数値は Georges Kintzélé Luxembourg in Geoffrey Hand, Jacques Geogel, Christoph Sasse (ed) op. cit. p. 187. による。

(10) 但し、国内議会選挙では、同一候補者に一票返投することができる(選挙法第一一四条)。この点だけ修正されて適用された。Georges Kintzélé op. cit. p. 185.

(11) PE. 54. 676/rev. p. 12.

(12) 半分としたがこれは議席配分方法に関連しているし、有権者の投票内容とも関連して変わる。

## II 準全国一区比例代表制

### 1 候補者順位固定名簿式 — 西ドイツ —

西ドイツは全国一区制と州選挙区制とを併用した比例代表制である(直接選挙法<sup>第二條1</sup>)。候補者名簿を提出する場合には全国一区用の名簿か各州選挙区用の名簿かいずれかを提出者が選択して提出する(直接選挙法<sup>第八條2</sup>)。西ドイツが全国一区比例代表制というすっきりした制度を採択できなかったのは、西ドイツの国内政治、なかんずく政党の事情による。キリスト教民主党(CDU)とキリスト教社会党(CSU)の関係である。この両党は実質的には同一政党と云われているが、一応別の組織になっており、活動も地域的に異っている。キリスト教民主党は全国政党であるがバイエルン州には支部がなく、同州では活動していない。キリスト教社会党はバイエルン州のみ組織を持ち、同州でのみ活動している政党である。しかし、後者は事実上前者のバイエルン支部という関係にある<sup>(1)</sup>。

西ドイツでも全国一区比例代表制を採択する空気が強かったがこのような事情を反映して、キリスト教社会党の強



い抵抗で先に示したような二本立てになった。同党が全国一区制一本槍の制度に反対したのは以下の理由による。もし全国一区制になれば、キリスト教民主党の候補者リストがバイエルン州にも侵入し、キリスト教社会党の足元を荒らされる心配があったのである。そしてキリスト教民主党の側にも、全国一区制のもとでキリスト教社会党が、バイエルン州から飛び出して、全国的政党へ脱皮するのを恐れたという事情があった<sup>(2)</sup>。こういった両党の思惑がからんで妥協が成立したのであるが、社会民主党もこの辺の事情をよく理解していたようである。西ドイツ直接選挙法は一九七八年三月一六日満場一致で連邦議会 Bundestag を通過している<sup>(3)</sup>。このようにして、全国一区用の名簿と州単位の名簿を提出できる事になった。厳密に言えば州名簿が基礎になっており、全州に共通する名簿を提出してもよいという規定の仕方になっている<sup>(§8(2)直接選挙法)</sup>。

こうして候補者名簿提出者はその意思によって名簿の型を選択できる事になったが、名簿提出権者は、デンマークのように厳しく制限されている。すなわち、名簿提出権者は政党及びその他の政治組織に限定されたのである<sup>(§8(2)同法)</sup>。名簿提出権者がこのように厳しく制限された上に、名簿提出に当って更に厳しい条件が付された。小政党にとり不利な条件である。すなわち、ヨーロッパ議会、連邦下院議会、或いは州議会において、それぞれの議会の最新の選挙以来、継続して五名を<sup>(4)</sup>くだらない議員を維持できなかった政党或いは政治組織が候補者名簿を提出する場合には、前回のヨーロッパ議会選挙の有権者千人につき一人の割合で、<sup>(5)</sup>直筆の署名を名簿に付さなければならない。署名数は州名簿の場合二千人を、全国名簿の場合四千人を限度とする<sup>(§9(5)直接選挙法)</sup>。

候補者名簿提出に当って、小政党に不利なこの厳しい条件は、議席配分における5%条項とならなくて、かつてのナチス体験に基づく右翼胎頭への拒否反応、考えられる共産主義の滲透に対する恐怖心がいかに強いものであるかをう

かがわせるものである。

政党或いは政治組織名簿を提出するに当って、当該政党が関係を持つヨーロッパ組織の名称や略称を名簿に付け加えてもよい（§9<sup>(1)</sup>（直接選挙法））。事にしたのは、ヨーロッパ選挙という性格を鮮明にする上で歓迎されることである。フランスではヨーロッパ選挙を「国有化」(6)するため、このようなヨーロッパ的色彩を出す事は禁止された。

候補者名簿は州単位に提出してもよいし、(7)全州共通の単一名簿を提出してもよい（§2<sup>(1)</sup>（直接選挙法））。投票は一人一票で名簿そのものに対する投票を行う（§6<sup>(2)</sup>（直接選挙法））。名簿上から特定の候補者を選び出しこれに投票する事はできない。したがって名簿上の候補者の順位は選挙による影響を受けず、名簿を提出した政党或いは政治組織の意思で順位は決定される。(8)候補者順位固定名簿 rigid list である。名簿は州単位でも提出され得るが議席配分は全州、すなわち全国レベルで支持票獲得比率に応じて行われる。候補者の名簿上の順位不変の名簿であるから、各名簿への議席割当て数迄、名簿上の順位にしたがって順次当選者が定められる。州名簿の場合は当該の州の当該名簿の得票比率に応じて配分される。

空席が生じた場合のドイツの補充方法は独特なものである。各政党は候補者名簿提出に当って、候補者と同時に補欠を任命できる。すなわち、空席補充用の補欠候補者をつけた名簿を提出できることになった（ドイツ直接選挙法 §9<sup>(2)</sup>）。しかも補欠候補者は名簿全体への補欠ではなく、名簿に指名された各候補者につきそれぞれ一名づつ補欠がつけられるのである。たとえば SPD は八一人の名簿を提出したが、八一人の各候補者全員に補欠候補者を付していた。当選した議員が何らかの理由でヨーロッパ議会の議席を喪失した場合には、名簿上で彼の横に、彼と同順位で指名されていた補欠候補者によって空席が補充される。補欠候補者の第一位の者から順次当選扱いになるのではない。A 議員の補欠は A' 候補者と限定されているのである。この補欠が空席をうめる。補欠が指名されていなかったか、指名された補欠候補

者が補欠であることを空席発生前又は後に辞退した場合には名簿上の次点者が繰り上げ当選となる。勿論、補充の時点ですでに当該政党から離れている候補者或いは補欠候補者は考慮の外におかれる。こうして、名簿上に補充人員がなくなった時は、空席のまま放置される(ドイツ直接選挙法 § 24(1))。

以上空席の補充方法には独特のものがあるが、その方法の背景にも一貫して政党に基準を置いた者え方がみられる。これは名簿提出権者の限定、名簿提出に当って当該議会で維持されるべき五名という数の内容への条件などに一貫してみられる強い政治的姿勢である。個人的な野望、権勢欲などがのさばる余地を徹底して排除しようというものであり同時に、現体制の安定化を主眼とした考え方があると云えよう。

ドイツのヨーロッパ議会直接選挙制度は、連邦議会選挙制度の半分を切り捨て、他の半分以上をよりすっきりさせた制度といえる。連邦議会は一人一区の相対数獲得制と州選挙区比例代表制との二本立てである<sup>(9)</sup>。それぞれの制度で半數づつの議員を選出する。すなわち、四九六議席を二分し、半數の二四八議席を一人一区の選挙区で選出し、残りの二四八議席を州選挙区比例代表制で選出する。このような複雑な制度の目的は群小政党の出現を抑制する事にあると云われている<sup>(10)</sup>。前者はイギリスと同じく単純多數獲得制であるが、後者の場合は、ドント方式 d'Hondt System <sup>(11)</sup>により議席を配分する。後者の場合、特徴的な事は各名簿上には五位迄の候補者しか記載されていない事である<sup>(12)</sup>。したがって選挙民の意思で名簿上の候補者の順位を変える事のできない候補者名簿である。

このように二つの選出方法が採択されているため、ドイツの有権者は連邦議会選挙に当り、二票を与えられる。第一票目は一人一区の候補者個人へ、第二票目は州名簿へ投票する。しかし、投票手続きから云えば、二枚の投票用紙があるのではなく、一枚の投票用紙しかない。その左半分に一人一区用の候補者が所属政党名も記載して縦にならべ

られ、右半分に州選挙区用の各政党の名簿がこれも縦にならべられている。したがって、有権者は、政党選好別投票をする傾向にあるようだ。<sup>(13)</sup>

ヨーロッパ議会選挙では一人一区制が適用されず、原則として全国一区制へと切り換えられ、州選挙区制を部分的に残した。したがって一人一票制が採択され個々の候補者への投票は廃止された。連邦議会選挙においても票の集計は全国レベルで実施されるので各名簿は全国一区単一名簿と同様の取り扱いをうけることになっている。実際の議席配分は州名簿間で行なわれるが、この点では、連邦議会選挙の制度をヨーロッパ議会選挙ではよりすっきりしたものになっているといえる。

また実際の議席配分方法においては、小選挙区用議席を含めた四九六の議席が、この第二投票の全国集計による比例代表制議席配分の中に組み込まれて計算されるので、連邦議会選挙は、全国一区比例代表制的要素がかなり濃厚である。<sup>(14)</sup>

(1) 両党は共に、一九四五年、カトリック及びプロテスタント両派に基礎を置くキリスト教政党として異なった地域的守備圏の中で誕生した。両党は連邦議会で長期にわたり単一の院内交渉団体を結成して来た。アデナウアー内閣以来、CDU内閣には常にCSU所属の閣僚が含まれているし、CDU・FDP連立、CDU・SPD大連立においてもCDUの中にはCSUが当然に含まれていた。両党は院内交渉団体として一時分裂したが一九七六年に再び統一した。しかし一九七九年に入りCSUのシュトラウスを首班として推す事でCDUとの緊張が高まったりした。

(2) CSUはジュトラウス党首など多くの著名な政治家を輩出している。

(3) PE. 54. 676/rev. p. 8. 上院では四月二一日に通過。この時はザール州反対。

(4) この五名は各政党或いは政治組織の選挙提案Ⅱ候補者名簿に基づく議員でなければならない。したがって、選挙後所属政党を変更した議員は、この五名の中には含まれ得ないと解釈できる。

- (5) 第一回ヨーロッパ議会選挙については前回の連邦下院議会選挙の有権者についてこの規定が適用される。
- (6) Jean-Louis Burban op. cit. p.
- (7) この規定は、すでに指摘したことから明らかなように、ハイエルのCSSUのためのものであり、他の政党にとっては意味はない。
- (8) 以下の五政党が問題である。しかし連邦下院議会 Bundestag に議席を持つのは前の三党だけであり、実際上はこの三政党にかかわる事項である。 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Christlich-Demokratische Union (Christlich-Soziale Union... Bavaria), (CDU/CSU), Freie Demokratische Partei (FDP), Deutsche Kommunistische Partei (DKP), Nationale Demokratische Partei Deutschlands (NPD).
- (9) 西ドイツの第一回総選挙は一九四九年八月に実施された。この時は小選挙区制であった。一九五三年新たな選挙法が制定された。この法律により現行の混合選挙制度が成立した。
- (10) Europa Year Book 1980, p. 710.
- (11) 一九世紀後半、ベルギーの大学教授、ドント Victor d'Hondt によって考案された議席配分法。最大平均値 Largest average 方式とも呼ばれ、最大政党に有利な議席配分法と云われている。別稿でふれたい。なお林田和博前掲書を参照されたい。
- (12) Christoph Sasse Germany in Geoffrey Hand, Jacques Geogel, Christoph Sasseed op. cit. p. 63.
- (13) 小選挙区制を五〇％採用している事による群小政党の出現を投票手続きに迄配慮している事がうかがわれる。
- (14) この点についてより詳細には、西平重喜著「比例代表制」中公新書(昭和五六年六月二五日)第五章を参照されたい。

## 2 候補者順位変動名簿式 — デンマーク —

デンマークも実質上、全国一区比例代表制を採用した。デンマークに割り当てられた議席数は一六である。<sup>(1)</sup> このうち一議席をグリーンランドに配分し、残りの一五議席をデンマーク本国で、全国一区比例代表制により選出する事になった<sup>(2)</sup>。議席定数一五に対し、候補者名簿に記載できる候補者の数は二〇名である<sup>(3)</sup>。有権者は一人一票をもち<sup>(4)</sup>、これを特定の名簿または特定の名簿上の特定の候補者に投票する事になっている<sup>(5)</sup>。し

たがって名簿上の候補者の順位は選挙の結果変り得る。候補者順位変動名簿式比例代表制である。

デンマークでは、一八四九年にいきなり男子の普選制が実施され、これによって選出された下院 Folketing<sup>(2)</sup> に対して内閣が責任をとる制度が一九〇一年から成立している。<sup>(3)</sup> 選挙制度は当初、現行のイギリスと同じ一人一区の相対多数制 the first-past-the-post system であつたが、一九一五年から二〇年にかけて名簿式比例代表制が成立した。最初に実現したのはコペンハーゲン選挙区であつた。<sup>(4)</sup> 下院の選挙は三地域一七選挙区一〇三指名区<sup>(5)</sup>で行なわれるが、ヨーロッパ議会の投票はこの選挙区をそのまま使用した<sup>(直接選挙法 第一六条)</sup>。

候補者名簿提出権者については厳しい制限がある。第一に、直接選挙法第七条2、3の規定により、提出権者は政党に限定される。個人或いは個人の集合体、政党以外の組織は提出権を認められない。更に第二に、政党についても制限がつけられた。政党であればどんな政党でも提出権を与えられているのではなく、最も近い過去の国民議会 Folketing の選挙で議席を得て、その後もひきつづき議席を維持している政党に<sup>(7)</sup>まず候補者名簿提出権が認められる<sup>(直接選挙法 第一七条2)</sup>。この規定は小政党に不利で大政党を優遇するものと云える。

第二に、右の規定では国民議会に議席を持たない政党や新党が名簿を提出する事は不可能になる。そこでこれについては別に規定を設けた。すなわち、ヨーロッパ議会選挙に当って新党を結成し内務大臣に登録を申し出る道を設けたのである。登録が認められればこの新党は名簿提出権を与えられる事になるが、この登録にはかなり厳しい条件が付されている。その条件とは最も近い過去の国民議会の総選挙における有効登票総数の二%<sup>(8)</sup>に相当する数の有権者が申請人にならなければならないし、この申請は投票日より八週間前になされる事というものである<sup>(直接選挙法 第七條3)</sup>。総選挙の有効投票の二%という数の有権者の新党登録の支持声明や署名をとりつける事<sup>(直接選挙法 第七條4)</sup>は、小政治集団にとっては

の

かなり困難である。<sup>(9)</sup> しかもこの支持声明と署名の書式は内務大臣によって指定されるのである。この制度は、小さな政党が徐々に成長すると云った道を閉ざすものであろう。尤も、有効投票総数の二%程度の支持を得られない政党ではヨーロッパ議会で議員を送る事は最初から不可能で、この部分は死票になってしまう事は明らかである。<sup>(10)</sup> 単純に計算をしても、一議席を手中にするためには有効投票総数の七%弱の支持を得なければならぬ。<sup>(11)</sup> したがって二%という数値は当選者を出す可能性の余地を残したギリギリの制限とも云える。この制限はドイツとフランスの五%条項とくらべた場合、<sup>(12)</sup> 新党の結成や小政党の名簿提出という点では西ドイツよりも厳しい。西ドイツでは新党の結成及び小政党の名簿提出自体にはデンマークのような厳しい制限をつけていないからである。しかし、候補者の当選の可能性という点ではデンマークの方が制限はゆるいと云えよう。何故ならデンマークの場合、得票数が五%以下であっても、当選順位内であれば該当候補者に議席を与えるからである。一方の条件を厳しくすれば他方の条件をゆるめるという事である。いずれの方法をとるにせよ、その狙いは、西ドイツの特殊性を落して考えれば、群小政党の排除、議会政治の安定化であると思われる。<sup>(13)</sup>

但し、この新党はヨーロッパ議会選挙のためのものであって右の登録の有効期間は次回のヨーロッパ議会の選挙迄である。ヨーロッパ議会用の新政党の結成を認めたという面白味がある。これによって国内の複数の小政党がヨーロッパ議会向け単一政党を結成する道もひらかれたわけである。

どの政党も候補者名簿は一つしか提出できないが<sup>(直接選挙法 第七条6)</sup>、複数政党が統一した結合名簿を提出する事はできる<sup>(直接選挙法 第七条11)</sup>。名簿には候補者の姓名、出生年月日、職業、住所を明記しなければならない<sup>(直接選挙法 第七条7)</sup>。ところが面白い事に、正式の姓名よりは通称の方がよりよく知られている等の理由で、投票用紙に通称を印刷してもらいたい場合には、

その記載内容を指示できることになっている。但し少くとも姓及び名の中の一つ又はイニシアルを付けなければならぬが(直接選挙法)、興味深い制度である。供託金については規定がなく必要ない。名簿を提出する政党は提出者を指名して可能な限り早い時機に内務大臣に報告をしなければならぬ。内務大臣は当該政党から特に変更の連絡がない限り、この報告で指名された者をその政党の名簿提出者と見なすことになっている(直接選挙法)。こうすることによって、名簿提出に当たっての混乱を防止したものと考えられる。

- (1) 一九七九年現在の人口は四万九三三八人。一九七九年より自治が認められた。独自の政党をもつ議会がある。ヨーロッパ議会についてはグリーンランド全体の一人一区制。一九五三年の憲法改正により本国議会へ二人の議員を送っている。デンマーク総人口は五一万一五三四人(一九七九年)。一九五三年の憲法改正でデンマーク国内に統合された。それ迄は外領という地位にあった。なお人口四万一五七五人のファロア諸島 Faeroe Islands には議席が与えられなかった。
- (2) 一九五三年の憲法改正で上院が廃止され、下院だけの一院制が採用された。したがって現在では下院という表現は使えない。国民議会 Folketing による。
- (3) Lars Nørby Johansen *Denmark in Geoffrey Hand, Jacques Georget, Christoph Sasse (ed) op. cit. p. 30.*
- (4) *Ibid.* p. 32.
- (5) 通常、各選挙参加団体―政党が一指名区一人の候補者を指名する。指名しなくてもよい。二―一〇名の名簿指名をしてもよい。なお、地域制と選挙区制とを併用しているのは議席配分に関する。指名区は選挙区ではない。
- (6) Lars Nørby Johansen *op. cit. pp. 40, 47, 250.*
- (7) 議席喪失の原因を問わない。したがったとえ病氣、死亡、公務等で議席を喪失しても候補者名簿提出権を失うものと考えられる。一議席あればよい。
- (8) 二%という数値は国内議会 Folketing で議席配分を受ける最低の全国得票率である。この基準が新党の登録基準に採用されたのである。この他に更に二つの議席配分上の閾値が国内議会には設けられている。(PE 50. 159 p. 23.)



(9) 主な政党二三のうち、有効投票総数の二%を獲得できなかった政党は、一九七七年の総選挙で二、一九七九年の総選挙で五であった。得票率が二%未満の政党には議席が与えられない。

(10) ちなみに、一九七一年総選挙では、一一議席に相当する六・八%以上の票が国値制限により、議席配分をうけなかった。  
Lars Nørby Johansen op. cit. p. 47.

(11) グリーンランドを除いた一五議席で考えた場合。

(12) 注(11)で指摘した条件のもとで、五%の支持を得てもデンマークのヨーロッパ議会選挙では議席配分にあずかれない。

(13) 一九五三年の憲法改正により、デンマークでは、政党の群小化がすすんだ。一九七三年の総選挙では従来の大政党が支持率を低め、新勢力が議会に登場した。それ迄、議会は五政党によって占められていたが、一〇政党が議席を持つ事になった。以来、安定多数政党が生まれず、少数派内閣、連立内閣がつづいている。しかしそれでも二%条項などの閾値制の被害を受けている政党が存在する。これ以上の政党の群小化を防止する意向のようである。

### 3 投票移譲候補者順位指定名簿式 — イタリア —

イタリアのヨーロッパ議会直接選挙法は、一九七九年一月一八日に下院を通過した<sup>(1)</sup>。複数の選挙区を基礎にした比例代表制を採択したが、議席配分方法は実質上全国一区制であり、全国一区比例代表制と云ってもよい<sup>(2)</sup>（イタリア第一条、直接選挙法第二条）。この制度上の原理はイタリア下院議会の選挙とよく似ている。

両者の相違点は以下の点にある。すなわち、下院は三二の選挙区<sup>(2)</sup>で六三〇議席を選出する<sup>(3)</sup>。議席配分は各選挙区でまず行われ、次いで補完的に全国レベルで行われる。まず各選挙区で当選基数が算出される。これは各選挙区の有効投票総数を当該選挙区の議席定数に2を足した数で割った商である。この当選基数で各名簿が獲得した票数を除し、その商に応じて各名簿に議席を配分するのである<sup>(4)</sup>。以上が第一段階である。しかし、この方法では、各名簿の得票数

が当選基数で割り切れるとは限らないし、議席も定数通りに満たされるとは限らない。この外の条件も加わるので、これらの残余票や未配分議席を全国集計し、全国的レベルで配分し直すのである。この第二段階では各選挙区リストは全国リストとして扱われることになる。こうして、最終段階で全国一区比例代表制の要素を取り入れている。しかし、以上の指摘でもわかるように、人口に応じて選挙区とその議席定数とが定められているとは云え、各選挙区で当選基数が異なることは十分に推測される。ヨーロッパ議会直接選挙の制度はこの点が以下のように下院選挙とやや異なっている。

ヨーロッパ議会選挙でも複数選挙区制がとられ、八一議席を五選挙区で選出する事になった（直接選挙法第二條。付表A）。政府案では九選挙区であったが議会で修正された。<sup>(5)</sup> 選挙区は地理的に区画され、ミラノを中心とした第一（北西）選挙区、ベニスを中心とする第二（北東）選挙区、ローマを中心とした第三（中央）選挙区、ナポリを中心とした第四（南部）選挙区、パレルモを中心とした第五（島）選挙区となっている。

各選挙区に割り当てられた議席数は、北西選挙区二二、北東選挙区一五、中央選挙区一六、南部選挙区一九、島選挙区九、合計八一である（直接選挙法付表A）。こうして、候補者名簿は、各選挙区で提出されることになった（直接選挙法第二二條）。そして、議席配分も実際には各選挙区毎に行なわれる事になった。この点、形式上の手続きは下院選挙と同じであるが、手続きの内容はやや異なる。すなわちまずヨーロッパ議会選挙の場合には選挙区の壁を取り外して、同じシムボル・マークで各選挙区に提出された候補者名簿の得票数を全国集計する（直接選挙法第二一條）。次いでその総計である全国の有効投票総数を算出する。そして、この全国有効投票総数を全国議席定数すなわち八一を一をプラスした数で除し、その商を当選基数として定める。この当選基数で各名簿の全国レベルでの得票数を除し、全国レベルで議席配分をする。議席がこ

れて全部満されない時は、最も多い残余票をもつ名簿に配分されるが、この場合、当選基数に満たない得票しかかった名簿も議席配分の対象となる<sup>(直接選挙法 第二条2)</sup>。ヘアー・システムによる議席配分である。

以上が議席配分の基本原則であり、第一段階である。したがって、同じシムボル・マークの名簿、すなわち、各政党又はその他の政治組織への議席配分は、全国一区比例代表制そのものである。以上の手続きで各名簿が得た全国レベルでの議席を更に別に定められた手続きにしたがって各選挙区名簿に配分する。そこで初めて具体的な当選者が定められるのである<sup>(6)</sup>。

ここに下院選挙とヨーロッパ議会選挙の違いがある。形式的手続きからすれば、前者は下(選挙区レベル)から当選者が定まるのに、後者では上(全国レベル)から定まると云える。手続きの内容について云えば後者は前者にくらべ、比例代表制原理をより鮮明に打ち出している。議員の当選に必要な得票数を全国一律にして、一票の比重に拡差が生じないようにしようという配慮である。このようにイタリアのヨーロッパ議会選挙区は、候補者の当落の決定、議席配分という点では、投票区の色が非常に強くなる。

とは云っても候補者名簿は選挙区別に提出され、右に指摘したように議席定数も選挙区別に定められている。そして名簿に記載できる候補者の数も各選挙区別に定められている。第一(北西)選挙区では八十二人、第二(北東)選挙区では五十一五人、第三(中央)選挙区では六十一一人、第四(南部)選挙区では七十一九人、第五(島)選挙区では三十九人である<sup>(直接選挙法 付表A)</sup>。各選挙区の議席定数が記載可能な最高限度数であり、その約三分の一が記載可能最少限度数となっている。これもまた下院の選挙制度の原理と同一の考え方が適用されたものである。下院の選挙名簿は各選挙区共最低三名から各選挙区の議席定数迄記載できることになっている<sup>(7)</sup>。

イタリアの名簿の特徴はこの記載最少限度数を設けたところにある。他の国にはみられない条件である。投票移讓名簿制のもとでは記載候補者が一人や二人では制度の趣旨が十分に生かされないであろう。またこの条件は少政党の乱立を防止する効果をもつであろう。これは名簿提出権者との関連においても考察され得る。

候補者名簿提出権者は政党及び政治集団となっている<sup>(直接選挙法 第二二条)</sup>。個人では提出できないが<sup>(8)</sup>政党及び政治集団には何ら条件が付されていない。したがって、一時的なものや群小の政治的組織を排除するためには、一定数の候補者を立て得る能力を立証させる必要があるものと考えられる。しかし、どんな政党や政治組織にしてもわずか数名の候補者を立てる事はさして困難な事ではない。そこで候補者名簿提出に当ってはもう一つの条件が付された。

候補者名簿には最低三万人から最高三万五千人迄の有権者の署名を付さなければならないのである。しかもこの署名数は単に数だけ満足していればよいのではない。地域的に限定された場所の有権者だけの署名では無効で、署名最低限度数（三万人）の少なくとも一〇％は当該選挙区内の全ての地区の有権者名簿に分散して登録されている有権者でなければならない<sup>(直接選挙法 第二二条)</sup>。即ち選挙区全体にわたって一定の有権者の支持を得ている政党或いは政治集団であることと云う条件を名簿提出の条件としたのである。<sup>(10)</sup>

このような条件を名簿提出に当って付した目的がすでに指摘したようなものであったことは、次の事実によって一層明らかになる。すなわち、イタリアの上、下両院のいずれか一方に一議席でも維持している政党或いは政治集団は右の署名を名簿提出に当って要求されないのである<sup>(直接選挙法 第二二条)</sup>。議席配分についてふれたところで指摘したように、全国レベルでの補完的議席配分に当り、当選基数に及ばない得票しかあげられなかった名簿も、議席配分の対象となることを考えると右の条件はより意味が出てくる。<sup>(11)</sup>

投票方法も独特である。イタリアの投票方法はアイルランドの伝統的方法である投票移讓式投票の変種である。有権者は一人一票与えられるが投票においては同一名簿上の複数の候補者への選好順位を指示した投票ができる。しかし、指示できる選好順位の数には制限がある。これに対しアイルランド及び第一回ヨーロッパ議会選挙に当ってイギリスが北アイルランドについて採用した制度では、選好順位指示数に制限がない。この点に、同じ投票移讓式投票制度をとっていても、名簿式のイタリアと非名簿式のアイルランド及び北アイルランドとの間の違いがみられる。

更に注目すべき点は、選好順位指示数の制限条件が全国一律ではなく、各選挙区毎に異なっていることである。第一（北西）選挙区では三位迄（議席定数二二）、第二（北東）選挙区（議席定数一五）、第三（中央）選挙区（議席定数一六）及び第四（南部）選挙区（議席数一九）では第二位迄、第五（島）選挙区（議席数九）では第一指位のみ指示できる（直接選挙法 第一四條）。各選挙区の議席定数に応じて選好順位指示数に差を設けたのである。この投票方法も下院選挙の場合と同じ原理に立っている。下院選挙の場合、議席定数が一五人迄の選挙区では、有権者は三位迄選好順位を示す事ができ、議席定数が一五人以上の選挙区では四位迄選好順位を示すことができる<sup>(12)</sup>。

選好順位の指示は勿論義務ではない。したがって特定の名簿の単一の候補者に単純に一票を投じてもよい。この場合、有権者は、自分が第一位に指示した候補者が全く当選する見込みがないか、或いは当選に必要な票数（当選基数）を越えて得票した場合にその超過分の票を第二位に指示した候補者へ移讓する権利を放棄した事になる。議会への有権者の意思の反映度は、選好順位指示権を行使した方が上昇する事は疑問の余地がない。しかし、そのような指示は義務ではない。この点は、アイルランド・北アイルランドの投票移讓候補者順位指定投票制度と共通である。但し、名簿制をとったことはアイルランドの方式と全く異なる。

名簿の性質からみれば、イタリアの名簿は、候補者順位固定名簿(硬質リスト) Rigid Listとも候補者順位変動名簿(準硬質リスト) Loose (Party) Listとも候補者順位変動開放名簿(開放リスト) Open Listとも異なり候補者順位不同名簿(軟質リスト) Loose Party List と呼ばれ得る。第一の名簿は名簿に対してのみ投票が許される名簿である。第二の名簿は名簿に対する投票か、特定の名簿上の候補者個人に対する投票が行われる名簿である。第三の名簿は複数の名簿にまたがって名簿及び候補者に投票できる名簿である。これに対し、イタリアの名簿は、政党或いはその他の政治組織によって提出される名簿であるが、候補者の順位はつけてもつけなくてもよい。尤も投票はすべて個々の候補者に対して行われるので名簿上の順位は意味がない。名簿投票はしないのである。政党及びその他の政治組織は候補者を指名できるが、その候補者群の中からの候補者を優先的に当選させるかは、有権者に全面的にまかせようという制度である。

空席は名簿上の次点者によって補充される。この場合の名簿は各選挙区の名簿であり(直接選挙法第四一条)、議席配分調整の時に採用される全国「名簿」ではない。したがって、他の選挙区において同一政党の候補者がより多くの得票をあげても、彼は補充要員にはならない。空席の原因となった議員が選出された選挙区と同議員が所属していた候補者名簿の次点者が繰り上げ当選となるのである。これは空席の発生原因を問わない。選挙区制をとっていることの意味がこの辺にちらりとのぞいている。

(1) 一九日としている資料もある (EUROPE Special No. 1, p. 2)。なおイタリアは直接選挙法(共同体法)を最初に「批准」した国である。一九七七年二月一七日(下院)三八四対一六。同年三月二四日(上院)全会一致。ビュルバンはフランスが最初だとしている (Jean-Louis Burban op. cit. p. 115)。この指摘は国内法の制定については正しいが共同体法の「批

「准」についてはイタリアが先である。

(2) イタリアは、二〇の地域に分れており、各地域は立法部と行政部をもってかなり大巾な自治権を与えられている。三二選挙区は一九五七年に定められた。

(3) 六三〇議席は一九七三年二月九日の憲法改正により定められた。なお上院も同時に三一五議席と定められた。

(4) 議席定数よりも配分議席数が多くなった場合には議席定数に一を足した数で当選基数を計算し直す。

(5) Europe Special No. 1979. 1. 20. p. 2.

(6) 直接選挙法第二一条3がこの手続きの規定にあてられている。同時に第二二条も適用される。

(7) Mario Amoroso Italy in Geoffrey Hand, Jacques Geogel, Christoph Sasse (ed), op. cit. p. 161.

(8) 下院選挙では可能。この点ヨーロッパ議会選挙の方が厳しい条件が付された事になる。

(9) 一九七九年の総選挙で次のような事実があった。下院選挙でヴァルドスターニ Vallostani は〇・一%の得票率で一議席を得たのに、NSUは〇・八%の得票率で議席ゼロであった。上院選挙でも Vallostani は全く同じ結果を得た。ところが国家民主党 Democrazia Nazionale は一・二%の得票率で議席ゼロであった。この事実は、限定された地域で集中的に支持を集めれば、かなりの小政党でも議席を得られる事を示している。勿論ヨーロッパ議会選挙区は国内議会選挙区よりはるかに大きいので、右のような可能性は、ヨーロッパ議会選挙区の場合は、小さくなる。にもかかわらずこのような条件をつけたのは広い地域にわたって支持を得ている政党にのみ選挙に参加する道を開こうとしたためである。イタリア国民全体の代表を選出するという観点に立てば当然の措置と云えよう。

(10) イタリアの主要政党は以下のものである。

Partito Democrazia Cristiana, Partito Comunista Italiano, Partito Socialista Italiano, Partito Socialista Democratico, Democrazia Nazionale, Partito Liberale Italiano, Movimento Sociale Italiano, Partito Repubblicano Italiano, Partito Radicale, Südtiroler Volkspartei, この他に注(6)であげた地域政党もある。政党以外の政治組織は問題にならない状態のようである。

(11) イタリアでは伝統的にキリスト教民主党 Partito Democrazia Cristiana が下院の第一党の座を占めているが、多くの政党が議席を持ち議会勢力を分散させているため、単独安定政権を樹立できず、常に短命連立内閣となっている。最近では共

産党の躍進が目覚しく政情不安定が一層促進されている。

(12) Mario Amoroso op. cit. p. 147.

### III 中選挙区比例代表制

#### 1 候補者順位変動名簿式 — ベルギー —

ベルギーもまた他の国では考えられない制度を採択した。全国二区制比例代表で二つの選挙区が設けられた。ところが三つの投票区が設けられたのである。すなわち二つの選挙区にまたがるが地理的には独立した第三の投票区が設けられたのである。<sup>(1)</sup>

フラマン語(オランダ語)を話す地帯と、ワロン語(フランス語)及びドイツ語を話す地帯とに選挙区が分けられ、これにブリュッセルが独立の選挙区として加えられた<sup>(2)</sup>。ブリュッセルは選挙区と名付けられているが議席は与えられず、この選挙区の有権者はフラマン選挙区かワロン選挙区か、いずれかの選挙区の名簿に投票しなければならぬ<sup>(3)</sup>。したがってブリュッセル選挙区は投票区としての意味しかない。

ベルギーではこの制度は重要な意味をもっている。それはベルギーの国家的統一性の問題及びこれに関連するブリュッセルの特殊な地位に関連する。国内議会の選挙では、定数二二二議席<sup>(3)</sup>(憲法四九条)を三〇の選挙区で選出して<sup>(4)</sup>いる。これは、ワロン、フラマンの厳格な区別にもとづかない選挙区で法律により定められている。<sup>(5)</sup>ところが、一九六〇年代から双方に民族的自立を求める声が強くなり、新たに言語主義政党がうまれるなどして民族的対立が進んで来た。そして一九七〇年に憲法の修正があり、ベルギーの国家的統一性には終止符がうたれた。<sup>(7)</sup>すなわち国内の地域



化が進み政党もこの趨勢を反映する事になった。<sup>(8)</sup>一九七一年の憲法改正で具体化の第一歩がとられ、各言語地域毎に文化評議会が設置された。一九七二年にはドイツ語共同体を代表する閣僚が政府に加わり、一九七三年には、政府は言語共同体の比率に応じて構成される事になった。一九七四年には地域評議会と地域閣僚委員会を設置する法律が成立した。<sup>(9)</sup>これは経済界をリードするフラマン人、文化的伝統を誇るワロン人、フランス語を学ばねばならないフラム人、フラマン語を学ぼうとしないワロン人など<sup>(10)</sup>と云った社会的、文化的、経済的分裂の必然的帰結である。そして同時に、一九六〇年代から顕著になった各国の少数民族、被抑圧集団の自律・自立化運動と軌を一にするベルギー内部の民族的自律運動の帰結である。<sup>(11)</sup>

こうした国内状況で、ベルギーがかろうじて国家の統一性を示すシムボルの役割を果しているのが首都のブリュッセルである。ブリュッセルはフラマン語地域の中にあるが、フラマン語とワロン語を共有する言語的孤島となっている。<sup>(12)</sup>ブリュッセルは、ワロンにもフラマンにも片寄ってはならないのである。したがって、ブリュッセルをワロンとフラマンの二つの選挙区に分ける事は政治的に不可能である。同時にブリュッセルにヨーロッパ議会の議席を与える事も不可能である。何故なら、ブリュッセル選出の議員が、ワロン語系かフラマン語系かに片寄るとすれば、ブリュッセルが一方の共同体に偏した事になり、ブリュッセルの政治的「中立性」が崩れ去るからである。<sup>(13)</sup>それがベルギーが統一国家である事を象徴するブリュッセルの崩壊である。こうして、ブリュッセルにはヨーロッパ議会の議席が与えられず、ブリュッセル市民は、各自の意思に応じて、ワロン地区かフラマン地区のリストに投票する事になったのである。<sup>(14)</sup>これにより、三地域二共同体という伝統的な姿が一層明瞭になった。一九七七年の選挙では、キリスト教社会党、社会党、自由党の伝統的政権担当政党の一角を崩してフラマン民族政党が政権に参加した。

こうした背景があるためこれに合せて国内議会の選挙区も修正しようという動きがある。ヨーロッパ議会直接選挙の選挙制度は、これを先取りしたものである。この制度が国内議会の選挙制度に影響を与えることは十分に予測されるところである。

ベルギーに割り当てられたヨーロッパ議会の議席数は二四であるが、これをフラマン選挙区に一三、ワロン選挙区に一一配分した<sup>(15)</sup>（直接選挙法第五条）。人口比の配分とみてよい。立候補は名簿制をとっており、候補者順位変動名簿である。したがって、選挙の結果、リスト上に指定された候補者の順位が入れ替って当選者が出る可能性が残された<sup>(16)</sup>（直接選挙法第一三條§A）。国内選挙と同一である<sup>(16)</sup>（憲法第四七條、選挙法第一四四條）が、リスト上に記載できる候補者の数は国内選挙では各選挙区の議席定数を限度とすることになっている。一人一票だが投票は義務制<sup>(17)</sup>（直接選挙法第二九條）であり国内選挙と同様である<sup>(18)</sup>（憲法第四八條）。ベルギーでは一八九三年以来投票が義務化されているが、ヨーロッパ議会選挙にもそれが適用されたのである。義務制の主なねらいは棄権防止にあるようだ。

ヨーロッパ議会選挙の候補者名簿提出権者は特定されない。しかし全く自由にどんな個人でも名簿を提出できるわけではなく、責任ある名簿を提出するための条件が設けられている。第一にベルギー人のベルギー議会議員が少なくとも五名署名した名簿でなければならない。五名の議員はベルギー人であれば誰でもよいのではなく、提出する名簿がフラマン選挙区用であれば、これらの議員はすべてフラマン語系 Flemish Speaking 議員であることを証明する宣言をつけなければならない。またもし候補者名簿をワロン選挙区用に提出しようとするれば、これら五名の議員は、ワロン語系 Walloon Speaking 議員であるかドイツ語系<sup>(18)</sup> German Speaking 議員である事を証明する宣言を付さなければならない<sup>(19)</sup>（直接選挙法第一三條§1）。

ベルギー人のベルギー議會議員五名の署名があれば名簿を提出できるのであるが、右に指摘したような条件が付されたのには、先に指摘したベルギー国内の政治的問題がある。国内における二つの言語・民族共同体の自主性に配慮をおいた措置と云えよう。<sup>(19)</sup>

右の条件を満たし得ない場合の名簿提出にあたってのもう一つの条件は名簿に五千人の有権者の署名をつける事である。これも単純に五千人でよいのではなく、署名者は名簿が提出されるべき選挙区を構成する五つの県 Province にわたって<sup>(20)</sup>、しかも各県で登録有権者を最低千人づつ集めなければならない<sup>(二三条§1)</sup>。すなわち、名簿を提出するには、有権者のある程度の、しかも地域的に偏在する支持ではなく、選挙区全域にひろがった支持を得なければならぬ。そして議員の署名の場合と同様に、名簿提出先の選挙区の有権者でなければならぬ。<sup>(21)</sup>

以上の条件をつける事により、名簿提出権者を限定しない場合に考えられる無責任な名簿が提出される可能性を防止したと云えよう。加えて特に注目したいのは、二つの言語・民族集団を明確に区別した名簿制にした事である。この国の分裂の深刻さを示すものである。そして他の部分では国内議会選挙制度に大きく依存しつつ、この点だけは国内の社会・政治的分裂を先取りをした制度を採択したと結論できる。この国はすでに連邦制の歩みをはじめて<sup>(22)</sup>とみてよく、ヨーロッパ議会直接選挙法は、その法律的確認でもあった。

(1) 直接選挙法では三つの選挙区と二つの投票集団となっている。ヨーロッパ議会の調査・資料総局の手による英語訳でも三つの constituencies と二つの colleges となっている。しかし、ブリュッセル選挙区には議席配分がなく、ここでは名簿も提出できない。したがって議員を選出する通常の選挙区ではない。ブリュッセルの有権者は、他の二つの選挙区の候補者又は候補者名簿に投票するだけである。そこで本稿ではこれを通常の選挙区と区別する意味で投票区とした。したがって、本稿では、二つの選挙区と一つの投票区がベルギーにおいては設定されたものとして論をすすめる。

- (2) 一九七八年現在、人口九八七万一六五四人のうち、フラマン語系55%、ワロン語系44%、ドイツ系0.6% (Europa Year Book, 1980, pp. 447, 449)。
- (3) 人口四万五二〇〇人に対し一議席という修正が準備されていた。成立したか否か未確認。
- (4) PE. 50. 159 p. 25.
- (5) Ibid.
- (6) 民族統一党 Volkunie (フラマン語地帯の民族主義政党、一九五四年結成。ワロン連邦党 Rassemblement Walloon (ワロン語地帯の民族主義政党、一九六八年結成)。ワロン民主戦線 Front Démocratique des Francophones (ブリュッセルのワロン主義政党、一九六八年結成)。ベルギードイツ党 Partei der Deutschsprachigen Belgier (約六万三〇〇〇人のドイツ語系少数派の平等を求める政党、一九七一年結成)。この他にもワロン語、フラマン語政党、女権拡大政党が生まれている。
- (7) Guido van den Bergh *Belgium in Geoffrey Hand, Jacques Geogel, Christoph Sasse (ed), op. cit. p. 12.*
- (8) 国営放送「ラジオ」、テレビもワロン語局とフラマン語局とが独立しており、特に国内政治問題などではそれぞれの言語共同体の立場を反映した放送を行っている。Radio-Télévision Belge de la Communauté Culturelle Française (French)。Belgische Radio en Televisie (Dutch)。
- (9) Europa Year Book 1980, Europa Publications p. 447.
- (10) 特に第二次大戦後、フラマン地区の経済的比重の上昇、フラマン人の経済界での活躍などにより、ワロン人もフラマン語を学ぶ必要が出て来ていると云われている。
- (11) この点については次の二著を参照されたい。いずれも示唆に富む書物である。馬場伸也「アイデンティの国際政治学」東大出版会、一九八〇年。イングルハート(三宅一郎他訳)「静かなる革命」東洋経済新報社、一九七八年。
- (12) 実際にはワロン語が圧倒的に使われている。フラマン人はブリュッセルでは少数派である。英語が通じない事もしばしばある。
- (13) 一九六三年ベルギーは法律で四言語地域を設定した。フラマン語、ワロン語、ドイツ語各地域とブリュッセル。ブリュッセルはフラマン、ワロン二言語地域として中立性を言語的にも確認された。
- (14) 一九七七年、チンデマンス内閣は「エグモン協定 Egmont Pact に基づいて」三つの政治、経済的地域(フランダーズ、ワロ

ン、ブリュッセル)と二つの言語共同体に基礎をおいた連邦制を提案した。一九七九年五月、マルテンス Wilfried Martens 内閣のもとで二言語共同体委員会と二地域委員会が設置された。

(15) 一九七七年五月のエグモン協定 Egment Agreement で合意が成立。

(16) Guido Van den Berghie op. cit. p. 4. footnote 6.

(17) 違反者には法的制裁を加える規定があるが、実際にはあまり適用されていないようである。 Guido van den Berghie op. cit. p. 4. footnote 6. イタリアの規定と同様、棄権防止をねらった心理的規定であると考えられる。

(18) ドイツ語系住民はベルギーの少数派である。ドイツ語地区はワロン選挙区に編入された。

(19) 一九六三年に制定された法律により、四つの言語地域では、それぞれの言語で教育が行なわれている。ブリュッセルでは生徒の言語に応じて教育される。

(20) ベルギーには九つの県 Provinces があつた。

(21) 厳密には選挙集団 electoral college したがってブリュッセルは両方にまたがる。

(22) 内閣の構成に典型的に示されている 内閣には「各言語地域と首都を代表する」機関が設けられている。

## 2 投票移譲候補者順位指定非名簿式<sup>(1)</sup> — アイルランド<sup>(2)</sup>

アイルランドも中選挙区制を採用した。四つの選挙区で一五議席を選出する投票移譲式比例代表制である。

選挙区とその選出割当て議席数は次のように定められた。ダブリン Dublin 選挙区—四議席、コナハト・アルスタ

— Conacht Ulster 選挙区—三議席、レインスター Leinster 選挙区—三議席、ミンスター Munster 選挙区—五

議席、以上である(直接選挙法<sup>(1)</sup>第二十一条<sup>(2)</sup>)。これを投票移譲候補者順位指定式投票 Single Transferable Vote で選出する

(直接選挙法<sup>(1)</sup>第二条<sup>(1)</sup>)。この投票方法に関連してアイルランド直接選挙法は「各有権者は移譲できる一票をもつ」と規定している。

この趣旨は、各有権者は一票づつ与えられるが、この一票の場合により自分が第一位に指名した候補者以外の候補者

に移譲できるといふ事である。ついでながらイギリス(北アイルランド用)の規定では単に投票移譲候補者順位指定式投票 Single Transferable Vote となつてゐる。

アイルランドは一九二二年以来国内議会選挙においても中選挙区制、投票移譲候補者順位指定式比例代表制を採用している。<sup>(3)</sup>この伝統的な選挙制度をヨーロッパ議会選挙にも適用した事になる。我が国においては耳なれない投票移譲候補者順位指定式比例代表制とはどんな制度であろうか。アイルランドのヨーロッパ議会直接選挙制度にそくして検討してみよう。先にも指摘したように、アイルランドはヨーロッパ議会の選挙区を四つ設けた。したがって有権者はそれぞれ所定の選挙区で投票する。各選挙区にはその選挙区で選出する議席定数があり、これをめぐって候補者が競うことになる。立候補は本人の意思だけでできる<sup>(直接選挙法 第九条(1))</sup>。勿論政党などの公認を得てもよい。ただし一つ以上の選挙区で立候補することは認められない<sup>(直接選挙法 第九条(2))</sup>。各選挙区の候補者は投票に当り、当票用紙上に姓のアルファベット順に記載される。同姓の場合は名のアルファベット順に、同姓同名の場合は選挙管理人が抽籤により決定する。姓は大文字で記載される(First Schedule 第二二条(2)、(a)(b))。候補者の姓名と紹介記事を記載する欄は同一のサイズであり、候補者が政党や政治集団に属している場合はそれも記載される(First Schedule 第二二条(2)、(c)(d))。

このような手続きにしたがって作成された投票用紙を有権者は受け取り、候補者の姓名及び紹介記事が記載された欄の左側に設けられた空白の欄に、選好順位を示す投票をする。有権者が選好する候補者を、各有権者の選好順位に応じて、1、2、3、……と番号をつけて投票するのである。しかし複数の選好順位を示す事は義務ではない。したがって、有権者は特定の一人の候補者に投票することもできる。この場合、当該有権者は、自分の票を他の候補者へ移譲する権利を放棄したことになる。<sup>(4)</sup>この点はイタリア、北アイルランドと同一である。但しアイルランドにおい

ては移譲する権利を行使する場合、移譲の対象となる候補者の数は限定されていない。したがって、移譲先を一人だけ指示してもよい。この場合当該有権者は投票用紙上の二人の候補者に1、2、と二つの順位をつけて投票することになる。こうして、各有権者はその意思に応じて、理論上及び手続き上、名簿に記載された全候補者に選好順位をつけて投票することもできる<sup>(5)</sup>。全投票者がこのようになるべく多くの順位をつけた投票をすれば死票が出る率は小さくなる。

比例代表制が一人一区の小選挙区制などより民主的であるとされるのは、死票の出方をより小さくできる点にある。それだけ民意の反映度が高くなるからである。投票移譲候補者順位指定式投票において比例代表制のこの利点が多まて生かされるかは、基本的には投票者がどれ位の数の候補者に選好順位をつけて投票するかという点にかかっている。全有権者がすべての候補者に選好順位をつけて投票すればより完全を期する事ができる。だが、これは實際上無理な要求であり<sup>(6)</sup><sup>(7)</sup>、現実的でもない。有権者は票を移譲する権利を放棄する事もできるのである。仮りに全投票者がこの権利を放棄すれば、投票移譲候補者順位指定式投票制度は、単純な計算による多数票獲得制と全く異ならなくなる。実際にはこういった事態は起らないにせよ、こうして、投票移譲候補者順位指定式投票制度は、果たして十分な比例代表制なのかという点について、否定的な見解も出されている<sup>(8)</sup>。が、単純な多数票獲得制に比較すれば、死票の出方は一般的に云って、はるかに少ないと考えられる。この点から考えると投票移譲候補者順位指定式投票制度は単純な多数票獲得制とは大いに異なる。だが、実際には政党別比例代表制とは著しく異なった結果が生じる場合もあるよう<sup>(9)</sup>だ。投票移譲候補者順位指定式投票制度は政党への選好投票ではなく、候補者個人への投票であるからこの欠点はこの制度に不可避的に伴うものと云わざるを得ない。しかも、候補者は政党別名簿に記載されるのではない。この点に

関する限り投票移譲候補者順位指定式投票度は不徹底な比例代表制であると云えよう。

イタリアの投票制度も投票移譲候補者順位指定式を基礎にしたものであり、同じ原則に基づく欠点を指摘できる。しかし、イタリアの場合は、投票において選好順位の指示に数の制限が付されている上に、議席配分において最終的には全国調整がなされる。当選基数が全国区として算出される点から、アイルランドの制度に伴う欠点は同一に論ずることができない。投票方法においてはアイルランドの投票移譲候補者順位指定式投票の方が選好順位指示数に制限がない点でより比例代表制的要素が強いと云えるが、当選者の全国調整、当選基数を全国レベルで算出するという二つの条件を考えれば、可能な限り死票を出さない事、一票の重さを平等にするという点において、イタリアの方法の方がより比例代表制的要素が強い。その上イタリアは政党・政治集団別名簿制を採用している。

現実の諸条件を一切排除して純粹の政党別比例代表制を考えてみる場合でも、比例代表という原則を百%実現することは理論上はあり得ない。一議席の配分を受けるに足りるだけの得票をあげられなかった政党の票、或いは、端数の議席に相当する票は議席に実現され得ないから死票となるからである。

政党別比例代表制は今日の時代の選挙民主々義制の下では、考えられる最高の選挙方法であると云える。その制度にも、その制度に内在する固有の欠点が右のように存在する。まして現実の政党別比例代表制の下では、それを採用している国の政治的・社会的・歴史的諸条件による制約が加えられる。ドイツとフランスの五%条項がその典型例である。<sup>(10)</sup>投票総数の五%に満たない得票数しか得られなかった政党は、議席を配分されないという制度である。得票数が五%に満たない政党が複数生じ、それらの政党の得票数が合計一〇%以上になっても議席は配分されない。<sup>(11)</sup>この部分は死票になってしまう。実際の政党別比例代表制下では、種々の制約が加えられることによって比例代表制もかな



り不徹底なものになってしまふのである。<sup>(12)</sup>

このように考えてくると、民意の分布をそのまま議会に反映するという比例代表制の原理に照らして理論的には政党別比例代表制が最もすぐれており、投票移譲候補者順位指定非名簿式投票制度は、それに比較するとかなり制限された制度であると云える。だが、実際の運用方法と現実の政治状況を考慮に入れないと、各国の制度の比例代表制の実現度について最終的判断を下す事はできない。

このような議論とは全く逆の方向での試みがアイルランドにはある。すなわちアイルランドの下院議員の選出方法について、投票移譲候補者順位指定式投票をイギリス方式の小選挙区単純多数獲得方式 *the first-past-the-post system* に切り換える提案が二度も行なわれている。一九五九年と一九六八年とである。この再度にわたって国民投票 *referendum* が実施されたが、この切り換え案は二度共和国民の意思によって否決された。否決された理由はアイルランド市民が投票移譲候補者順位指定投票制度を「公明正大」<sup>(13)</sup>なものであると考えたこと、非常に多くの有権者達は、各選挙区で自分が選好投票を投じた議員を国会議員の中に見出せることによって、議員を行政と自分との媒介項としてとらえ得るし、こうして社会福祉上の日常的問題の解決の上で、特に田園地帯においては、有権者はその代議士に一定の自己保障を見出すことができるという政治文化があること、そして何よりも北アイルランドがイギリスに併合されていることによるとハンドは指摘している。<sup>(14)</sup>ハンドによれば、アイルランド人は、北アイルランドと自分達は単一の民族に属しており、再び統一されるべきだと考えている。この民族感情が続く限り、選挙制度のイギリス方式への切り換えは民族感情にそぐわないようである。<sup>(15)</sup>

この指摘が的を射たものであるとすれば、そしてまたおそらくそうであると考えられるが、<sup>(16)</sup>アイルランドがイギリ

ス方式の個人投票へ移行することは当面ないと考えてよい。ヨーロッパ議会の直接選挙においてフランスが比例代表制を採択したことによって、比例代表制が主流の座を占めた。アイルランドがこの流れから脱落することは統一選挙手続きの制定という観点からはマイナス条件にならう。この点第一回ヨーロッパ議会の直接選挙において、イギリスが北アイルランドについてのみアイルランドと同じ投票移譲候補者順位指定式投票制度を採択したことは注目に値する。これは政治的理由によるものであるが、イギリスの側が、アイルランドの側に一步譲ったという結果となる。少くともヨーロッパ議会の選挙において、アイルランドがイギリス方式に移行するという条件は解消されたとみてよい。

イギリスが投票移譲候補者順位指定式投票を北アイルランドに適用した一つのねらいは、北アイルランドのカトリック教徒少数派の代表を一議席当選させることにあったと云われている。<sup>(17)</sup> このことは二つのことを我々に考えさせる。第一に、イギリス政府も議会も、少選挙区制では無視される死票が、他の制度(この場合、投票移譲候補者順位指定式投票)では救済されることを認めたとする事実である。第二に、将来、比例代表制がヨーロッパ議会選挙の統一手続きにおいて採択される方向にあることは十分に予測されるところである。イギリスが少くとも北アイルランドに地域を限定したにせよ、比例代表制原理を認めたことは、一定の意味を持つと云えよう。またアイルランドが、仮りにイギリス方式を採択すれば、死票をかなり出すことを意味する。これは有権者と当選者の間のつながりが政治的役割を果たすというアイルランドの政治文化の特徴を崩壊させることになる。

アイルランドがイギリス方式を採択することは、国内政治文化上の伝統をより政治的効率を悪くする方向で崩壊させること、ヨーロッパ議会直接選挙統一手続き制定にとって逆方向の動きになりかねないこと、以上二つの点で防止されるべき事柄である。

(1) Single Transferable Vote の訳。従来単記移讓式投票と訳されている。この言葉は、単記と移讓という二つの部分から構成されている。

この選挙制度のもとにおいては、各有権者の一票が議席配分にどのように生かされたか、という結果論からみれば Single を単記と訳してもよい。この限りでは単記投票という意味をもつからである。しかし、移讓という言葉は票数の計算及び議席配分(この場合個々の候補者の当落の決定)に関する手続きを示す言葉である。

結果論的意味を示す単記と手続きを示す言葉を結合させる事はどうかであろうか。投票の実態をより良く反映でき、かつ他の選挙制度とより良く比較し得る言葉はないであろうか。まず原語の意味から検討してみよう。

英語では通常 Single Transferable Vote (STV) と表現されている。だが厳密には Single, Transferable Vote である。したがってこの言葉の第一の意味は Single Vote である。これは単記という意味ではなく一票という意味である。アイランド直接選挙法ではこの点明確に規定されている。すなわち、本文中にも示したように「各有権者は移讓できる一票をもっている」のである。もし Single Vote を単記とし、これを言葉通り投票手続き上の用語としてとらえこれを厳密に解釈すれば、各有権者は特定の候補者一人にしか投票できない。したがってこの票を移讓する事は論理矛盾であるし、実際上も移讓先が明示されないものであるから、手続き的に移讓は不可能になる。このように、単記でなく一票を示すのが Single Vote の本来の意味である。これを単記として、これに移讓という言葉をつけた単記移讓という言葉は矛盾した概念を含む言葉である。

次に Transferable Vote について検討してみよう。これは、各有権者が特定の候補者に投じた一票を、場合により、当該有権者の意思に基づいて、他の候補者に移讓できる、という事を意味する。各有権者が与えられている一票は移讓 transfer できる able 一票だという事である。したがって STV のもとでは各有権者は一票を投ずる権利とこの一票を他の候補者に移讓する権利とを与えられている。移讓は権利であって義務ではない。あくまで、できるのであって、しなくてもよい。この権利を行使したい有権者は投票用紙上の候補者に選好順位 1, 2, …… n をつけた投票をする。一人の候補者のみに投票すれば移讓権を放棄した事になる。順位基準に制限はなく理論上、全候補者に題位をつける事が可能である。

移讓する場合は二つある。一つは定められた当選定数以上の票を獲得した候補者の票数から当選基数を差し引いた分は過剰票を、これらの過剰票が第二位に指定している候補者に移讓する。これを順次繰り返すのである。二つは、当選の見込み

が全くない票数しか得られなかった候補者の得票全部について、それらの票が第二位に指定している候補者に移譲するのである。これを最下位候補者からはじめ、指示数迄順次繰り返すのである。以上二つの場合の票が移譲の対象となる。このように移譲は票数の計算と議席配分に関連した手続きである。

以上の理由から投票方法の内容をより適格に反映する、他の選挙制度と訳語の統一を目指す、という二つの目的から投票移譲候補者順位指定式(投票)と決してみた。ご批判を仰ぎたい。

- (2) 国家の正式名はエイル Fire。日本語のアイランドは英語名 Ireland による。アイランド島を構成する二二県 County のうち二六県を占める。残りの六県はイギリスに属する北アイランド。一八〇一年以来全島がイギリスに属していたが一九二〇年 The Government of Ireland Act of 1920 により二六県が分離。その後長年をかけてイギリスからの独立を実質化して来た。日常語はほとんど英語。公式文献は英語とアイランド語で出版される。人口の九五%がカトリック。残りはプロテスタント (Europa Year Book 1980, p. 822 以下)。

- (3) 下院 Dail Eireann 現在一四八議席。選挙区は最長一二年に一度修正される。議席定数三人以下の選挙区を設ける事はできない。現在四二選挙区。選挙区決定の基準——住民三万人に対し一議席以下であってはならない。住民二万人に対し一議席以上与えてはならない。なお上院 Seanad Eireann は六〇議席。上・下両院を合せて Oireachtas と云う。

- (4) 移譲方法については別稿でふれたい。なお林田和博前掲書を参照されたい。

- (5) Geoffrey Hand Ireland in Geoffrey Hand, Jacques Geogel, Christoph Sasse (ed.) op. cit.

- (6) この制度のねらいは死票の可及的防止にある。一人一区制にくらべはるかに民意反映度が高く、それよりすぐれた制度である事は説明不要である。イギリスでは比例代表制と云えば S T V を意味する状況にある。たとえば次の文献を参照されたら 5。Chris Cook and Mary Francis "The First European Elections" Macmillan, 1979. (p. 95 前後)。

- (7) たとえば共産主義政党支持者が保守政党の候補者に選好順位をつける事、或いはこの逆は常識的には考えられない。

- (8) Geoffrey Hand op. cit. p. 122.

- (9) Ibid.

- (10) アイランドにはこれに相当する閾値制はない。だが、全国に平均して支持が散っている小政党には、政党別比例代表制の方が、投票移譲式比例代表制より有利である。

(11) 一九七九年の第一回ヨーロッパ議会直接選挙では、すでにふれたようにフランスで実際にこのような結果が生じた。

(12) 選挙結果の分析を通じたこの点についての評価は別稿でふれたい。

(13) Geoffrey Hand op. cit. p. 122.

(14) Ibid. また、人口の九五%がローマ・カトリックのアイerlandからみれば、北アイerlandのローマカトリック系少数派（人口の約 $\frac{1}{3}$ ）がイギリス系プロテスタントから抑圧されている事は重大な事実であろう。IRAなどの運動はこの背景を持っている。しかし一九七三年の国民投票で多数派はイギリス残留を決めた。

(15) Ibid.

(16) 一九七六年七月のイギリス大使暗殺など、アイerland再統一問題は、アイerland国内でも、イギリスとの関係においても深刻な問題となっている。政策こそちがうようだがほとんどの政党がアイerland再統一を支持している。

(17) Christian H. Huber op. cit. p. 243.

## B 多数票獲得制

多数票獲得制を全面的に採択した国はゼロであった。イギリスが主としてこの方式に依拠した。デンマークもグリーンランドについてのみこれを採用した。いずれも一人一区の小選挙制であり、グリーンランドは全島一区である。これについてはデンマークの部分参照されたい。以下、主として多数票獲得制を採用し、部分的に比例代表制を採択したイギリスについて述べる。なおイタリアの第五（島群）選挙区も一人の候補者にしか投票できないので投票方法は多数票獲得制と同じであるが、議席配分法とからんで、全く別の制度になっている事を念のため付記しておきたい。

### I 相対多数票獲得制

#### 1 小選挙区相対多数獲得制 — イギリス —

ヨーロッパ議会直接選挙法（国内法）について

この制度をヨーロッパ議会直接選挙に適用したのはイギリスのみである。しかしイギリスでも比例代表制をヨーロッパ議会選挙に取り入れようとする動きはあった。労働党と自由党のいわゆる Lib-Lab Pact の重要項目の一つであった比例代表制は、主として自由党によって主張された。自由党は党内の選挙改革運動グループ Liberal Action Group for Electoral Reform を中心にして、<sup>(1)</sup>アイルランド方式の投票移譲候補者順位指定式投票制度を考えていたようである。しかしヨーロッパ議会選挙に比例代表制を採択する事は、リブ・ラブ協定にもかかわらず、労働党内部ですら全面的に支持を得る迄にいたらなかった。保守党にもある程度の数の支持者がいたと云われているが、<sup>(2)</sup>結局は議会での主流派にはならなかったのである。

しかし、比例代表制への動きはイギリス政界の底流としては残るであろう。第一に、上院のヨーロッパ共同体に関する特別委員会 Select Committee of the House of Lords on the European Communities から、<sup>(3)</sup>イギリスのあらゆる政治的潮流を反映する制度の追求が主張されている。第二に、大陸諸国は国内議会についても比例代表制を採用している国が多い。第三に、ヨーロッパ議会についてはイギリスを除く全加盟国が比例代表制を採択した。第四に、<sup>(4)</sup>いずれより細部に及ぶ統一ヨーロッパ議会直接選挙法が制定される事になっている。第五に、北アイルランドに比例代表制が導入された原因(少数派の意見反映)。これらの理由を考えるとイギリスも少なくともヨーロッパ議会選挙については、<sup>(4)</sup>比例代表制を導入せざるを得なくなるであろう。こうしたことを考慮に入れての判断と考えられるが、<sup>(5)</sup>クックは、将来、ヨーロッパ議会統一直接選挙法を制定する過程での交渉力を強めるためにイギリスは早い時機に比例代表制を採択すべきだと提案している。

下院選挙についても、<sup>(6)</sup>比例代表制を支持する動きが全くないわけではない。ヨーロッパ議会選挙に伝統的制度が適

用されたのは、既得利益の上に立ち何としてでもこの伝統的制度を守るために団結した下院内部の強い意向によるものであった。<sup>(7)</sup>

イギリスでは一人一区制が、一八八五年の議席再配分法 *Redistribution of Seats Act* 以来定着し、一九四八年に国民代表法 *Representation of the People Act* で確立している。イギリスは結局、この伝統的な一人一区による相対多数票獲得制 *The half-past-the-post system* をヨーロッパ議会直接選挙法 *The European Assembly Elections Act* 1978 で採択した。

一人一区の所与の選挙区での、最高の得票者が当選する制度である。民意の議会へのより正確な反映という点で、これがどんなに問題を含んでいるかは論ずる迄もない。<sup>(8)</sup> そして同じく一人一区制と云っても、民意の反映度において、七八選挙区における方が六三五選挙区におけるよりも、はるかに劣っている事は明らかである。ここにイギリスの直接選挙制度の最大の問題点がある。<sup>(9)</sup>

しかし、イギリスは、この制度を全土に適用したのではない。北アイルランドについては比例代表制を適用した。投票移譲候補者順位指定式比例代表制 *Single Transferable Vote System* <sup>(10)</sup> である。アイルランドと同一の方式である。北アイルランドに割り当てられた議席は、わずかに三議席であり、比例代表制で選出された議員は五%にもならない。だが、一部分とは云え比例代表制を採択したことは、その意図と共に、重要な事実として残るだろう。

イギリスに割り当てられたヨーロッパ議会の議席数は八一であった（EC直接選挙法第二条）。これを合計七九の選挙区から選出することになった。すでに指摘したように北アイルランドを三議席の一選挙区とし比例代表制とした。残りの七八議席を下院議員の選挙にならって一人一区の相対多数獲得制とした。地域別割り当ては、イングランド六

六、スコットランド八、ウェールズ四で計七八、北アイルランドの一と合せて、七九選挙区である(イギリス直接選挙法 Schedule 1.1)。

イギリスは、下院選挙では伝統的に一人一区を採用しており、下院の六三五議席に対応して、六三五の選挙区がある。このうち北アイルランドは一二選挙区を占めている<sup>(11)</sup>。したがって、北アイルランドの分を差引いた六二三の選挙

区を基礎にして、これを先にふれた地域別にヨーロッパ議会用の七八選挙区に再編することになった。すなわちヨー

ロッパ議会選挙区は二つ又はそれ以上の下院選挙区によって構成される(イギリス直接選挙法 Schedule 2 Part II (a))。但しこの場合、どの下院

選挙区も分割されてそれぞれ別のヨーロッパ議会選挙区に編入される事があってはならないことになった(直接選挙法 Schedule 2

Part II)。<sup>(9)</sup> 勿論地理的考慮を行った上で有権者の数をできる限り均等化しなければならない(直接選挙法 Schedule)。<sup>(10)</sup>

こうして、ヨーロッパ議会用の選挙区は、下院選挙区と全く無関係に制定される事はなくなった。下院選挙区は単位としてそのまま使われるのである。下院選挙区を分割することによる国内政治上の混乱を防止するねらいがあったものと思われる。

右の二つの基準によるヨーロッパ議会選挙区制定の結果は以下のようなになった。すなわち、一、ヨーロッパ議会選

挙区に統合された下院選挙区の数は六一三の巾ができた。六下院選挙区が結合したヨーロッパ議会選挙区は四つ、<sup>(12)</sup>

一三下院選挙区が結合してできた選挙区は一つであった<sup>(13)</sup>。下院選挙区を七ないし八結合した選挙区が最も多い。ヨー

ロッパ議会選挙区の平均有権者数は概数で、イングランドが五十一万四千人、スコットランドが四十七万三千人、ウェー

ルズが五十一万二千人である<sup>(14)</sup>。有権者が最も少ない選挙区は一九万六四七三人である (Highlands and Islands, Scot-

land)。<sup>(15)</sup> がこれは例外的に少なく、この選挙区を除くと南部スコットランド、South of Scotland 選挙区の四四万五五

四〇人が最低であり、最高は西ハムプシャー Hampshire West 選挙区の五七万一七三人となっている<sup>(15)</sup>。



北アイルランドは一選挙区三人区で有権者は、概数三四万四千人である。北アイルランドには一二の下院選挙があり、これを一つのヨーロッパ議会選挙区に結合したものである。そして比例代表制が適用され、特別の扱いを受けているが、北アイルランドは他の面でも特別の待遇を受けている。すなわち、北アイルランドは八一議席中三議席を割り当てられている。これは三・七〇％に相当する。下院の場合には六三五分の一二であり、一・九九％であり下院選挙と比較してかなりの優遇である。また北アイルランドを除くとイギリスのヨーロッパ議会選挙区は一議席当り単純平均で七・九六下院選挙区に相当するが、北アイルランドでは四選挙区に相当する計算になる。これを一議席当りの有権者数で見れば、北アイルランドは約一二万五千人となり、イングランドの五一万四千人、スコットランドの四七万三千人、ウェールズの五一万二千人にはるかに及ばない。北アイルランドの三議席分を合せても他地区の一議席分に及ばないのである。

ヨーロッパ議会の直接選挙に関する限り、イギリスでは北アイルランドと他地区との間に、一票の重さに大雑把にみて一対五の開きが生じたのである。私は最近ECレベルのヨーロッパ議会直接選挙法の分析を試みたが、そこで議席の国別配分にふれ、各国の人口との比で一票の重さに極端な差がある事を指摘した。同様のことがイギリスの国内レベルでもみられる事になった。

イギリスはアイルランド人に限って国内選挙でも選挙権を認めて来たし、ヨーロッパ議会の直接選挙にも同様の立法措置をした。そしてそれに加えて北アイルランドには議席の超過重配分を行なった。これはイギリスとアイルランドの歴史に深く根差した特別な政治的、経済的關係によるものである。そして更に北アイルランドに比例代表制を適用したのも同じ背景に立つと同時に、北アイルランドのプロテスタント少数派にも光を当てようとしたものである。

イギリスのヨーロッパ議会直接選挙法は、北アイルランド及びアイルランドをめぐるイギリスの特殊で困難な政治的、経済的苦しみを反映したものである。

- (1) Chris Cook and Mary Francis "The First European Elections" Macmillan 1979, p. 93. 自由党のみならず、保守党労働党を含めて、イギリスでは比例代表制という投票移譲候補者順位指定非名簿式投票制度が議論の中心となって来た。
- (2) The Economist 1977. 7. 160号 同誌によれば当時、保守党で七〇名、労働党で一一〇名の比例代表制支持者がいた。
- (3) Twenty-Second Report from the Select Committee of the House of Lords on the European Communities. HMSO. 1976, 3. 9. Chris Cook and Mary Francis op. cit. p. 93. またデイヴィッド・ブルーによれば上院は、中選挙区投票移譲候補者順位指定非名簿式投票制度を支持してつとめた。David Brew *The United Kingdom in Geoffrey Hand Jacques Geogel, Christoph Sasse (ed) op. cit. p. 218.*
- (4) ウェストミンスターに比例代表制を適用する運動は一九三一年に最高頂に達し、自由党と労働党が保守党に対立する形になった。だが労働党は強力にしたがって比例代表制への熱意を喪失していった。
- (5) Chris Cook and Mary Francis op. cit. p. 94.
- (6) 一八八四年に The Proportional Representation Society が設立され、その後一九〇五年に The Electoral Society と名称を変え、今日迄活動している組織がある。STV の導入を目指していると云われる。自由党はかねてから比例代表制を訴えているし、一九八一年三月二六日に結党宣言をした社会民主党も比例代表制支持を打ち出している。
- (7) Chris Cook and Mary Francis op. cit. p. 94. David Brew op. cit. pp. 218-220.
- (8) Select Committee of the House of Lords op. cit.
- (9) 一票の重さのちがいに云えば、下院選挙区でも有権者が二万人余から一〇万人余迄のひろがりがある。
- (10) 当選に必要な票数を算出し、特定候補者の過剰票又は、当選見込みのない候補者の票を、別の候補者に、選好順位にしたがって配分する方法である。死票を防止する目的をもっている。
- (11) したがって、イギリス下院へ北アイルランドから二人の議員が送られている。一九七九年の議席再配分法 *The Redistribution of Seats Act of 1979*, べいれを一七人にするのが法律的に成立している。

- (2) Midlands, Cambridgeshire, Suffolk, Essex South West
- (13) Glasgow. グラスゴー全体が一選挙区にまとめられた。ウェストミンスター選挙では、グラスゴーは一三選挙区に分れてゐる。
- (14) 一九七七年の統計。EP. Secretariat "Europe goes to the polls" 1979, p. 9. 214no.
- (15) Ibid. pp. 19-26.
- (16) 拙稿「ヨーロッパ議会直接選挙法(共同体法)について」同志社法学第一六四号。

### おわりに

以上の分析の結果、次の二つの事実を指摘できる。第一に各国のヨーロッパ議会直接選挙制度はそれぞれの国内議会選挙制度に基礎を置いている。但しフランスは例外である。北アイルランドでも同様である。この他西ドイツはかなり大きな変化をみせたし、ベルギーも選挙区の制定において抜本的な変化をみせた。

しかし、こうした変化は、フランスと北アイルランドを除けば、それぞれの国内議会選挙制度の基本原則の適用の仕方の変化である。西ドイツの比例代表制は国内議会選挙制度で実質上採用されているものを全面的に拡大適用したものである。イタリアの場合も主な変化は当選基数を全国レベルで決定するか(ヨーロッパ議会)、選挙区レベルで決定するか(国内議会)という変化である。等々。

第二に、フランスと北アイルランドを含めて、右の変化はいずれの場合も比例代表制の強化であった。国内議会では小選挙区絶対多数制を採用しているフランスは最も典型的な全国一区比例代表制を採用した。西ドイツも事実上フランスと同様の制度を採用した。イタリアも実際の当選者は選挙区毎に行うが当選基数も、政党別リストの当選者総

数も全国レベルで決定される。実質上、全国一区比例代表制である。ベルギーも全国を二選挙区とした事により比例代表制は一段と強化された。<sup>(1)</sup>北アイルランドもそうである。

以上の事実について次のような評価が可能であろう。

第一に、各国共、国民が慣れ親しんだ制度を採択し、ヨーロッパ議会選挙への違和感、とまどいを防止する配慮を示した。第二に、ヨーロッパ議会選挙が国内政治に影響を及ぼさないよう、可能な限り国内政治に累を及ぼさない制度を採択する事を各国は望んだ。第三に、しかしながらEC的レベルでの選挙法の統一が各方面から叫ばれ、それへ向って進む事が確認されているため各国共EC的姿勢を示さざるを得なかった。これが各国の比例代表制原理の制度的拡充あるいは一層の具体化となってあらわれた。第四に、比例代表制の中でも名簿式比例代表制を採択した国が多かった事は、政党を軸にした選挙民主々義への信頼の強さを示すものである。特に候補者順位固定名簿式比例代表制は、「選挙の終極の目的が選挙人の信頼する政党の選択にある」<sup>(2)</sup>事を端的に示した制度である。そして、この事は、他の種類の名簿式比例代表制についても、程度の差はあれ共通して指摘できる事柄である。政党政治のもとにおいては、原則として、政党を単位として政治が行われるのであるから、政党に信頼をおいた選挙制度をとる事が、今日の議会制民主々義に最も適した、そしてそれをより発展させる制度である。名簿式でこそないがアイルランドも比例代表制を採択しているし、イギリスもまたイギリス民主々義を発展させて来た伝統的制度を採択した。

こうして全体的にみると、EC加盟諸国は各国の制度と極端にずれない範囲内で、ECにおける政治的民主々義をより一層強化する方向に働いた。ECは、スペイン、ギリシアなどの加盟交渉にもみられるように、<sup>(3)</sup>民主々義の擁護を基本的課題の一つにしているが、それは加盟諸国の一致したバック・アップがあつてこそ可能になるのである。

しかし、他面、五%条項に典型的にみられるように、民主主義を強化するというよりも、各国の政治的安定を追求するという思惑が強く働いた事も見逃せない。フランスはそのような思惑から全国一区比例代表制を採択した。イギリスが主として伝統的な一人一区制をとり、北アイルランドにだけ投票移譲候補者順位指定非名簿式投票制度を採択したのも、国内の政治的安定という思惑からである。

将来のEC統一選挙制度という観点から考えると、このような各国の思惑は分裂要因である。しかし、その要因に基礎をおかなければ統合はすまないのが現実である。すなわち、各国の個別的な利益を尊重し、その現実の中から一步一步共通点を見出して統合は前進するのである。この分裂要因が政治的に一步一步踏み越えられたのが今回の選挙制度であったと云えよう。九つの選挙法のもとで九つの別個の選挙が実施されたと一般的に云われており、この側面を否定する事は非現実的である。しかし、EC選挙を実施する事、最低限の共通原則に同意が成立し、今迄分析して来たように、比例代表制へ向っての統一に前進がみられたことは、統合への大きな前進であった。更にもう一步一步分裂要因が踏み越えられるか否かの最大の問題国はイギリスである。そのイギリスでも、すでに指摘したように比例代表制への主張や運動があるし、北アイルランドに比例代表制を導入したのは、何時の日か、一定の条件のもとで、一人一区制以外の制度を導入する手懸りを与えてくれるであろう。ヨーロッパ議会の直接選挙は最初から新たな制度を選択する機会を与えてくれているのだという指摘があるのももう一步の統一に一つの希望を提供してくれるものである。

(1) ベルギーでは国内事情からして全国一区制を採用する事は不可能であろう。この国における二選挙区制は他国の全国一区制に比肩し得るものである。

(2) 林和博「選挙法」法律学全集5。有斐閣、五七頁。

- (3) 本年三月スペインで極右による国会占領事件があった途端に、EC側はスペインの加盟を促進する姿勢を取り出した。スペインの民主主義をそのEC加盟により強化しようというものである。

本稿校正中に西平重喜著「比例代表制」―国際比較にもとづく提案―(中公新書)が出版された。大変参考になったが、校正中であつたため、本稿では十分に生かし得なかった。