

## アイルランド選挙制度考

——単記移譲式の経験を総括する——

元 山 健

### 第一章 序 説

#### 一 本稿の課題

現行アイルランド憲法は一九三七年、独立の英雄、デ・ヴァレラ (Eamon De Valera. 1882~1975) の強い主導の下に制定され、一一回の改正を経て今日にいたっている。<sup>(1)</sup> 本稿はアイルランドの単記移譲式 (the single transferable vote) 比例代表制の七〇年間以上に及ぶ経験を考察することを通して、この制度とその機能を明らかにすることを何よりも第一の目的としている。<sup>(2)</sup> 一国でのかくも長期にわたる同じ制度の作用を総括すること自体、興味ある課題であろう。加えて後に述べるように、英国では単記移譲式を小選挙区制に対する代替制度として提案する声が昔から

相当強く存していた。そして今日も、小選挙区制に対する批判が強くなりつつある中で、有力な政治勢力がこれの採用を唱えるなどしている。<sup>(3)</sup>かくて彼の国の経験の総括は、英国憲法研究にとつても(そして、とりわけ現在のわが国民にとつても)意義ある作業と言わねばならない。

第二の目的はこの総括を通して、単記移譲式を「憲法適合的に」機能させるのには、いかなる社会的・制度的要因が必要なのかを批判的に明らかにすることである。この際「憲法適合的に」と言う場合の「憲法」とは、立憲主義的憲法という視点と、個別アイルランド憲法という視点の両方を含んでいる。

これらの目的は当然に、選挙制度とそれが適用される社会構成のあり方の相互関係の問題への言及を含むものになるであろう。またそれは、単記移譲式の下で選挙権の不平等が生じるからくりを批判的に明らかにする作業や、これを是正する力——特に憲法上の諸制度とそれが果たす力——の重要性を改めて確認するものになるであろう。

とは言うものの、わが国においてはアイルランド憲法研究が未だ十分とは思われない現状に鑑みると、本稿での研究に必要な限りではあるが、最初にアイルランド憲法の構造を垣間見て——そして本稿では、文字どおりこれにとどまる——おいた方が良いように思われる。

## 二 アイルランド憲法の基本構造

一九三七年アイルランド憲法は現在、前文と五〇条から構成されている。前文は(a)第一に、エール人民(The People of Eire)が「最も聖なる神と子と聖霊の御名において」この憲法を制定すると定めて、制憲主権者と彼らが立脚すべき最終的権威とを明らかにしている。(b)第二に彼らの祖父達の民族独立のための闘争に感謝を捧げている。こ

ここからは民族(主義)的、反帝国ないし英国批判的憲法規定を予期することができる。そして実際にも、「正しい秩序が確立され、我らの国土の統一が回復され」ることを期するということが、ただし「他民族との協調が確立されるように」行なわれるという前提の下で、宣言されているのである。(c)第三に個人の尊厳と自由が保障される。(d)第四に「慎み (prudence)、正義、そして博愛を正しく遵奉しながら、共同の善 (common good) を促進」することが目標とされるのである。以上の前文の特徴に留意しながら、簡単に本則を見ることにする。<sup>(4)</sup>

### ① 「主権と分裂国家」

主権はアイルランド国民 (nation) に存する(第一条)。領土もアイルランド全島に及ぶ(第二条)、だが現実に主権の及ぶ範囲は南に限定されるのである(第三条)。国民主権はさらに具体的に、国民が「最終の訴えの場としての国家政策のすべての問題を決定する権利」を有することであると規定される(第六条)。これを受けて大統領、議員をはじめとする国民代表の選挙に加えて、憲法改正および一定の法律案に対するレファレンダムの権利が保障されている(第二七、四七条)。

### ② 「独立と民族性」

国名は「エール、または英語ではアイルランドである」(第四条)。国家の性質は民主的、独立、主権国家である(第五条)。ところでこの三七年憲法は共和制を宣していない。北アイルランドの英国との連合主義者(ユニオニスト)への配慮だと言われる。しかし一九四八年共和国法 (The Republic of Ireland Act, 1948) を制定して、共和国であることを法的には初めて確認した。アイルランド語が第一公用語、英語は第二公用語である(第八条)。民族的視点は自然資源の国家所属を宣した点にもみうけられるが、これは英国との旧来からの権利関係、特にロンドン在住の不在

地主の土地所有の歴史を踏まえる意味もあるかもしれない（第一〇条<sup>(5)</sup>）。

③ 「国家機構——継承と断絶——」

大統領は国民の直接公選、任期七年で再選は一度だけ可能である。その地位と権限・責務は英国の国王にほぼ似ている（第二二、二三条）。したがって権限と義務は、「政府の助言に基づいてのみ行使および履行することができる」に過ぎない（第二三条九節）。国民議会は大統領と国会両院で構成される（第一五条一節二項）。これも英国憲法の継承である<sup>(6)</sup>。ただし議会の立法権には、憲法違反の法律制定の禁止、当該の法律の無効という制限が加えられる（第一五条四節一、二項）。国会の無制限の立法権＝国会主権原理との断絶である。これは裁判所の憲法裁判権によって担保される（第二六、三四条）のだが、これについては後述（第四章）に概説する。両院議員の選挙制度は単記移譲式比例代表制である（第一六条二節）。第二章で概説するが、これも英国の憲法伝統からの断絶である。とはいえ金銭法案をはじめとする下院の優越、議長が無競争当選などの議会の慣行、議員の特権などはすべて英国憲法を継受している（第一六―二三条<sup>(7)</sup>）。政府との関係では一元型の議院内閣制を採用して、これも英国憲法を継受している（第二八条四、一〇節）。

④ 「国際関係」

アイルランドは「国際紛争を国際的仲裁または司法決定により平和的に解決するという原則を厳守する」（第二九条二節）。英連邦に配慮した規定もあるが、これは今日大きな意味をもたない（第二九条四節二項）。それより重要なのは七二年のEC加盟以降、憲法改正を経て、EC法が国内法と同じく直接に適用されることを明示したことであり（第二九条四節三項<sup>(8)</sup>）。

## ⑤ 「基本的人権」

法の前の平等、人身の自由、表現の自由等、基本的自由権が国民に保障されている(第四〇条)。個々にはマスメディアを直接に対象にする規定や集会・結社の権利における「階級的」差別の禁止など、興味深い論点が存するが、本稿の目的からして省略する。興味深いのはやはりカトリック的価値に裏付けられた規範の存在であろう。胎児の生命権の保障(第四〇条三節三項)、母の家庭保持の特別の責任と国家のそれへの援助、離婚の禁止(以上、第四一条一、二節)などはその典型であろう。そして社会経済的権利の実現が、「社会政策の指導原理」として国会に対して要請される。その司法執行性は明言をもって排除されている(第四五条)。こうした社会政策原理の表明の背後には、社会国家的意味合いだけでなく、カトリック的慈愛の精神があるといわれる。<sup>(9)</sup>

## ⑥ 「教育」

子どもの第一の自然の教育者は家族であり、両親の不可譲の権利義務を国家は尊重する(第四二条一節)。これが前提となつて、無料の初等教育などの規定が続く。四二条は教育条項であるが、教育は宗教条項にも登場する。ここでは国家が教団が運営する学校に援助を行うに際して、教団毎に差別してはならないこと、教団の学校施設は必要な公共工事の他には転用されてはならないことが求められている(第四四条二節四、六項)。

## ⑦ 「宗教の自由」

七二年の改正までは、カトリック教会の特別の地位承認条項があつたが、現在は廃止されている。しかし四四条(宗教の尊重)は、「国家は公共の信仰の礼は全能の神に捧げられるべきものであることを承認する」との文言で始まる。そして私有財産の保障(第四三条)とは格別に、教団の財産権が(その一部が教団設立の学校財産、前述)保障さ

れているのである（第四四条二節五、六項）。ちなみに南の住民のほとんどがカトリック信徒であることからして、もちろん他の宗派も権利としては差別されないのだが、実態としては手厚いカトリック保護の憲法システムといえるであろう。

⑧ 「軍・宣戦・緊急事態」<sup>(11)</sup>

軍の最高指令官は大統領であるが、これが名目的なことは既に述べた。より本質的には、軍の徵募・保持の権利は国民議会に「排他的に」属する（第一五条六節）。政府は下院の同意なくして宣戦しえない（第二八条三節）。「戦争時」または「戦争または武力反乱時」には議会は下院の優越を前提に緊急法を制定し得るし、これは最初から合憲とみなされる（第二八条三節三項）。ただし「戦争時」、「戦争または武力反乱時」の定義が詳しく憲法によって規定されている（同前<sup>(12)</sup>）。軍人の軍法違反については「軍事法廷」を設置することが「できる」（第三八条四節）、また「公共の平和と秩序」の維持のため、通常裁判所では不適切なときは「特別裁判所」を法律で設置することが「できる」（第三八条三節）。人身保護令状も戦時・緊急時には停止される（第四〇条四節六項）。いずれも重要な規定であるが、これを正しく解するには、三七年憲法制定時、それを遡って近代を通じてのアイランドの国内的政治状況を踏まえておかなければならない。三七年憲法制定時にもIRAは武力闘争を展開していたのであるから<sup>(13)</sup>。今はこれ以上の言及は控えることにする。

以上で前文に盛られた特質が本則でも良く現れていることが、アイランド憲法に関する知識とともに、理解されたことと思う。

## 第二章 アイ爾ランドの単記移讓式比例代表制

### 一 代表選出方法としての単記移讓式の採用

アイ爾ランドでは何かの代表を選ぼうとするとき、単記移讓式の比例代表制が広く用いられるという。第一に憲法一・二条によれば、大統領は単記移讓式で国民により直接公選される。もつとも全国一区で一名選出であるので、機能的には選択投票制 (the alternative vote) である。第二に憲法一八条によれば、上院議員六〇名のうち一一名は総理大臣が任命し、六名は大学代表である。残り四三名は文化・教育・農業・商工業・労働の各界代表であつて、候補者推薦権を有する団体が推薦した名簿の中から、前・現下院議員と地方議員 (約九〇〇名) によつて単記移讓式で選挙される。<sup>(14)</sup> 第三に憲法上の要請ではないが、地方議員も単記移讓式で選挙される。<sup>(15)</sup> 第四に民間の団体やクラブ等の役員を選ぶ場合でも、単記移讓式が用いられることが多い。とりわけ各種の公共的団体の委員選出にはこの方法が最多用されているとのことである。<sup>(16)</sup>

このように憲法、法律、そして社会的ルールにいたるまで、単記移讓式は広く国民に認知されている。これはアイ爾ランドの重要な政治風土の一つである。

### 二 下院の選挙制度

アイ爾ランドは英国の制度を継受して、下院の優越を前提とした二院制を採用した。下院は最も重要な国民代表

表1 下院選挙区数と定員（1923～91）

	選挙区総数	選挙区定員数							1選挙区当たり 平均人口
		9	8	7	6	5	4	3	
1923	30	1	3	5	-	9	4	8	21,358
1935	34	-	-	3	-	8	8	15	21,536
1947	40	-	-	-	-	9	9	22	20,103
1959	39	-	-	-	-	9	9	21	20,127
1961	38	-	-	-	-	9	12	17	20,127
1969	42	-	-	-	-	2	14	26	20,028
1974	42	-	-	-	-	6	10	26	20,123
1980	41	-	-	-	-	15	13	13	20,290
1983	41	-	-	-	-	15	13	13	20,743
1991	41	-	-	-	-	14	15	12	21,329

(出所) BASIL CHUBB, THE GOVERNMENT AND POLITICS OF IRELAND 134 (3rd ed., 1992)

機関である。憲法一六条は下院議員の選挙の基本原則を次のように定めている。

① 憲法は選挙の原則を具体的に定めている

選挙は普通、男女平等、秘密選挙であって、選挙権は一八歳、被選挙権は二一歳以上の市民に与えられている(第一節一〜四項)。下院議員の選挙区と議員定数は具体的には法律で定められるが、憲法はそのための基本原則を以下のように定めている。

第一に下院議員は全員、いずれかの選挙区を代表しなければならない(第二節一項)<sup>(17)</sup>。第二に人口二万人以上三万人以下につき、議員一名が選出されねばならない(第二節二項)。なお選挙人数ではなく、「人口(population)が単位である」<sup>(18)</sup>。第三に各選挙区で選挙される議員数と、「その直近の人口調査で確定された各選挙区の人口との間の比率は、実行できる限り、全国を通じて同一でなければならぬ。」(第二節第三

項第四に議会は、少なくとも一二年に一回選挙区を改訂しなければならない。これは最大限度であって、実際にはもっと頻繁に改めている(表1)。第五に下院議員は、「単記移譲式投票による比例代表制に基づいて選挙される。」

(第二節五項) 第六に議員定数三名を下回る選挙区を法律で定めてはならない(第二節六項)。

② 単記移譲式比例代表制

アイルランド憲法のいうところの比例代表制は一八五七年に英国の弁護士ヘアが提唱した「ヘア式」に基づいており、当選基数の決め方は一八六九年にH・R・ドループが提唱した方式に基づいている。簡単に説明しておこう。有権者には当該選挙区の全候補者の氏名(および政党)がアルファベット順に記された投票用紙が一枚手交される。有権者は選びたい順に一から順に候補者の氏名の前に番号を付ける。

集計は(a)有効投票総数を「定員+1」で割った数を算出して、これに1を加えた数を当選基数とする。(b)第一順位票を各候補者毎に集計する。これで当選基数を越えれば、その者は当選となる。(c)当選者がなお定員に満たないときは、当選者の剰余票(基数超過分)に記された第二順位者にこれを配分する。この配分もその当選者の全得票に記された第二順位候補者の割合に比例して、その他の候補者間で配分される。(d)それでも定員に満たないときは、当選不可能な最低得票者の票について同様な手続きが行われて、定員が満たされる<sup>(19)</sup>。

### ③ なぜ単記移譲式比例代表制が採用されたのか

英国では一八八五年の第三次選挙法改革によって、小選挙区制が基本的に成立した。しかし既に八四年には比例代表協会(後、選挙改革協会)が設置され、ミルらの支持も得て単記移譲式が主張されていた<sup>(20)</sup>。アイルランドでも一九一一年、アーサー・グリフィスによって「アイルランド比例代表協会」が設立された<sup>(21)</sup>。そして独立運動の主要シン・フェインも、反英独立・民主主義の観点から比例代表制に賛成した。だがシン・フェインにとっては、同時に大きな現実的理由もあった。それは北部ユニオニスト・プロテスタントとの統一のために、彼らの声を反映させる憲法的保障の必要性であった。この面からも彼らは比例的な代表制を主張した。

他方英国政府の側でも、既に一九一四年のアイルランド自治法案の段階からアイルランド議会には比例代表を採

用するつもりであった。将来のアイルランド議会上にプロテスタントとユニオニスト少数派を完全・平等に参加させるためには、この制度が最適と考えられたからであった。その後北部六州の分離の後も、南におけるユニオニスト（ひいては英国）の権益擁護の立場から、英国政府の主張は変わらなかつた。かくして一九二二年「アイルランド自由国憲法」は単記移譲式比例代表制を規定した。<sup>(22)</sup>

現在の三七年憲法も、(a)選挙区改訂期間を最低一〇年に一度から一二年に一度とした点、および(b)一選挙区当たりの議員定数を三名以上とする規定を新設した<sup>(23)</sup>外は、二二年憲法をそのまま継受した。

このようにアイルランドの比例代表制は、一方では民族独立・人民主権・民主主義という理念の憲法規範への結晶であるが、他方ではアイルランド・英国双方の現実主義の産物でもあるといえるのである。

## 第二章 単記移譲式の経験を総括する

### 一 安定政権は可能か

#### ① 単独過半数議席獲得は可能である

アイルランドの政治家達は総選挙の目的は次期の政府を選出することであり、政治はそもそも二者対決的でないならばならず、コンセンサス・ポリティックなど退屈の極みであるとみなしている。<sup>(24)</sup> 実際にも表2が示しているように、共和党(Fianna Fail、フィアナ・フォイル)が三〇年代以降政権を主として担当している。表3が示しているように、共和党は常に第一順位票獲得第一党であつて、最低で四一・九%、五〇%を超えたときも二度ある。

表2 下院議員選挙結果

	共和党	統一アイルランド党	労働党	進歩民主党	その他	総議席数	政府
1932	72	57	7		17	153	共和
1933	77	48	8		20		共和
1937	69	48	13		8	138	共和
1938	77	45	9		7		共和
1943	67	32	17		22		共和
1944	76	30	8		24		共和
1948	68	31	14		34	147	統労連立
1951	69	40	16		22		共和
1954	65	50	19		13		統労連立
1957	78	40	12		17		共和
1961	70	47	16		11	144	共和
1965	72	47	22		3		共和
1969	75	50	18		1		共和
1973	69	54	19		2		統労連立
1977	84	43	17		4	148	共和
1981	78	65	15		8	166	統労連立
1982(1)	81	63	15		7		共和
1982(2)	75	70	16		5		統労連立
1987	81	51	12	14	8		共和
1989	77	55	15	6	13		共進連立

(出所) 上野格「アイルランド史」(松浦高嶺「イギリス現代史」一九九二年、山川出版社) 三二八頁

表3 共和党の第一優先順位票獲得率と議席率

	第一位票%	議席%		第一位票%	議席%
1932	44.5	47.1	1961	43.8	48.9
1933	49.7	50.3	1965	47.8	50.0
1937	45.2	50.0	1969	45.7	52.0
1938	51.9	55.8	1973	46.2	47.9
1943	41.9	48.6	1977	50.6	56.8
1944	48.9	55.1	1981	45.3	47.0
1948	41.9	46.3	1982(1)	47.3	48.8
1951	46.3	46.9	1982(2)	45.2	45.2
1954	43.4	44.2	1987	44.1	48.8
1957	48.3	53.1	1989	44.1	46.4

(出所) BASIL CHUBB, THE GOVERNMENT AND POLITICS OF IRELAND 136 (3rd ed., 1992).

表3を見ると得票率と議席率に若干のズレがあるのに気づくであろう。その理由は一九七九年までは、政府＝自治大臣（現在は環境大臣）が選挙区割りを行っていたので、なるべく三人区を増やしたからである。共和党は結果的に、三二年以降の二〇回の総選挙で八回、過半数の議席を獲得している。

② いわゆる「一党優位制」に近い体制が成立することもある

表2を見れば分かるように、共和党は八九年の初めての連立政権も含めれば、三二年以降五〇年間で足掛け四六年間、政権を担当している。

③ 二大政治勢力（ブロック）制が成り立つこともある

連立政権は統一アイルランド党（Fine Gael、フィン・ゲール）と労働党（Labour）によって担われることが多い。この両党の連立が長くなされなかった理由は、統一アイルランド党がそもそも共和党より保守的な民族主義に立脚していたことにある。労働党はアイルランド労働組合会議（ITUC）を基盤にしているのだから、連立は当初は不可能であった。変化は第二次大戦後、とりわけ六〇～七〇年代にかけて、統一アイルランド党が「キャッチ・オール」の国民政党的性格を強め、これを確立していったこと<sup>(26)</sup>によって生じている。表2の政権交代の様子はこれを物語っている。

④ 少数党政権は必ずしも不安定ではなかった

共和党が過半数以下の議席で政権を担当したことが度々あることは表2・3から明らかである。少数党政府は不安定を極めるといわれる。だがアイルランドでは、一九八一年までの間、下院で政府が敗北を喫したことで総辞職したことは一度もないし、敗北より総選挙を選んだ場合も三度<sup>(27)</sup>しかない。

表4 アイルランドとカトリック信仰(%)

	全体	18—24歳	25—34歳	35—44歳	45—54歳	55—64歳	65—74歳
毎週一回以上教会に行く	82	76	72	81	91	90	93
死後の生命を信じる	76	67	69	74	83	82	89
正しい宗教は唯一つ	46	31	36	44	54	55	67

(出所) FOGARTY, RYAN AND LEE, IRISH VALUED AND ATTITUDES: THE IRISH REPORT OF THE EUROPEAN VALUE SYSTEMS STUDY, Tables 1 (ii), 2 (i) and (ii) (1984).

アイルランド選挙制度考

⑤ 小括——最近の動向を含めて——

アイルランドの経験は比例代表制に投げかけられる悪罵を覆し、他方で比例代表制支持論者の小選挙区制反対論も裏切りそうである。その秘密を解く鍵は「単記移譲式」にある。しかし単記移譲式であることによって、無所属議員も選出されているし、比例制であるから一応少数派代表も選出されていることは付記しておかねばならない。

その上で①～④のようになる根拠を明らかにしておかねばならない。第一に統一アイルランド党が、政権党である共和党と性格を基本的に一にしている民族主義)ことが考えられる。次にこれとかわって、代わるべき連立政権の成立する見込みのなかつたことである。しかしより本質的には、アイルランドの社会状態がその根底にあるといえる。徐々に近代化されたとはいえ、カトリックの強い影響力が家族・地域・教育等を貫いてなお存続していたし、表4は今もこのことが当てはまることを示している。

アイルランド社会は六〇年代から本格的変化の時期を迎え、それは七二年のEC加盟によって著しく促進されてきた。小農中心の農村的アイルランド社会は、表5に見られるように、大きく変化している。この都市化、商工業化は八〇年代の政治の流動化の大きな原因の一つである。八〇～九〇年の一〇年間に

表5 就業構造の変化(1949~83:%)

	1949	1961	1979	1983
農業	42.9	36.1	19.3	16.8
鉱工業	21.5	24.4	31.9	29.4
サービス業	35.6	39.5	48.8	53.8

(出所) Dept. of Foreign Affairs, FACTS ABOUT IRELAND 174 (1985)

総選挙が五回もあって、そのうち内閣不信任によるもの一回、総辞職によるもの一回であった。<sup>(28)</sup>三度目の憲法改正の声もあがっているが、具体的提案はない。<sup>(29)</sup>

アイルランドの単記移譲式の検討が教えてくれることは、比例的な選挙制度はそれが機能することを予定されている社会のあり様に規定されるという単純なことである。同質的社会では同質的に、多元的社会では多元的に、比例制は働くのである。単記移譲式は比例制としては、選挙区定数などの要素によって比例的に働かない可能性もあるシステムではあるが、それでも単記移譲式を含めて比例的選挙制度が国民主権から見優れていることは否定すべくもない。

## 二 単記移譲式と選挙過程

### ① 有権者にとっての単記移譲式の意味

既に説明したように、有権者は優先順位をつけて投票する。次善の人を記すことができる点で、単記制より代表選出に自己の意思を反映できるシステムであるが、自分が第一順位をつけた候補者の当選率は七〇%、第二順位以下の候補者まで含めた当選率は七五〜八〇%とされている。<sup>(30)</sup>つまり死票が出るのである。だがこれは、一選挙区当たりの議員定数の多寡、あるいは政党数、候補者数によっても変わってくる。一般には議員定数が多い方が死票は少なくなるであろう。

### ② 政党と候補者にとっての意味

政党はその支持者に「順位づけの依頼」を行う。共和党で七五〜八〇%の支持者、統一アイルランド党で七〇%台、労働党六〇%台の支持者がこの指示に従う。<sup>(31)</sup> 共和党は自党の候補者間での票の割り振りによって、連立しようとする政党には友党の支援にとつて、この順位づけはそれぞれ重要である。

次に同一選挙区での同一政党複数立候補の問題を記しておく。アイルランドでは候補者は選挙区の支部が実質的に決定する。戸別訪問を含む選挙の自由も保障されている。共和党と統一アイルランド党は全選挙区に複数の立候補者を立てて政権を争っている。そこでこの二党では、同じ選挙区内の候補者はそれぞれ自分の地盤を持っていて、お互いに得票を競うことになる。そこで有権者の支持を得るための決め手の一つは、地元への貢献度ということになる。これは自党の他候補者に対して優位を得るために最も効果的である。他党候補者に対しては政党の政策の優劣で争えるからである。<sup>(32)</sup>

わが国でも論議の多い「同士討ち」が起きそうである。単記制のわが国では、共和党Aと書くか、共和党Bと書くか、選択は一つで、絶対である。これと異なりアイルランドでは、第二位以下に票を移譲できる。A候補は「第一位はAに、第二位はBに」と呼び掛けることになる。実際にも、例えば選挙パンフレットを無料で有権者に送付できるのだが、AとBは同一政党に属しているので、共同で一つのパンフレットを一回送ることができるだけなのである。<sup>(33)</sup> これに選挙腐敗防止法が完備していれば、わが国ほどに醜悪な泥試合に発展する可能性は(選挙区の場合)もよろうが)少ない。<sup>(34)</sup>

もつともアイルランドでは、六三年選挙法によって、それまでであった選挙区での候補者の選挙費用制限を撤廃している。<sup>(35)</sup> 政党自体の政治資金・選挙運動資金については元々何の制約もなく、したがって収支を公にする義務もな

い。その内容は全く分らないのが実状だと言われている。保守二党は産業界、労働党は組合から、資金を得ているという。要するにアイルランドではテレビでの政党放送を除いて、政党法、政治資金規制法、政党国庫助成法などは一切ない。政党は自由な存在だからである。<sup>36)</sup>

#### 第四章 単記移譲式比例代表制を守る力

##### 一 国民投票Ⅱレファレンダム

##### ① 三七年憲法における二種のレファレンダム

憲法は国民がレファレンダムによって国政の行方を決定できる場合を二通り規定している。第一は、国民にとって重要な提案が含まれている法案であると過半数の上院議員と三分の一以上の下院議員が考えるときは、大統領に請願を出して、国民投票または解散を求めることができるという制度である（第二七条）。これは常に上院の過半数が与党なので、実行されたことはない。

第二が憲法改正レファレンダムであって、国民議会両院の過半数によって提案され、国民投票の過半数によって承認されて、憲法は改正される（第四七条）。

##### ② 比例代表制廃止、小選挙区制導入を求める憲法改正案は否決された

ところで憲法改正提案はこれまで四度、国民のレファレンダムで否決されている。一度目は八六年、離婚禁止条項の廃止の提案、二度目は九二年のプロ・ライフ（いわゆる墮胎禁止）条項廃止の提案である。あとの二度はいずれ

も小選挙区制導入提案であつて、一度目は五九年、僅差での否決であつた。二度目は六八年、今度は大差で否決された。<sup>37)</sup>

表を見れば分かるように、いずれも共和党政権が得票は過半数以下だが、議席は過半数というときに提案されている。安定政権の必要というのが提案の理由である。同時に「選挙区割」の第三者機関の設置も提案されていた。

国民の反対理由は、何より不公正であるということであつた。それには対岸の英国の不公正な状況も預かつて大いに力があつた。これに加えて、独立闘争以来の反英主義、それに既述のように社会的レベルで比例代表制が用いられていることも大きく影響したと言えよう。それとのかかわりで、アイリッシュ・カトリシズムの平等思想が影響を与えているかもしれない。

最後に改めて述べねばならないのは、比例代表制が法律のレベルでなく、人民主権の制度的支柱の一つとして、憲法に規定されていることの意義と力であろう。これはアイルランドが英国の政治文化を、独立闘争を通じて批判的に摂取した成果の一面である。

## 二 司法による憲法保障の制度

ここでは司法による保障について、次の三において判例を紹介・検討する前提として、若干であつても司法による憲法保障のシステム全般を垣間見ておいた方が好都合であらうとの観点から、制度を概観しておく。

アイルランド憲法は司法による二つの憲法保障制度を採用している。一つは大統領が国家評議会との協議の後、法案の憲法適合性について最高裁判所に付託することができるという憲法付託の制度である(第二六条第一節)。もう

一つは憲法裁判の制度であつて、これは高等法院と最高裁に権限が与えられている（第三四条第三節）。制憲時にデ・ヴァレラは、裁判所が大きな憲法保障機能を果たすことを予想も期待もしていなかつたし、実際六〇年代までは、裁判所は消極的であつた。<sup>(39)</sup>しかしその後司法積極主義に転じた裁判所は、近代化の進む六〇年代以降のアイルランドで、憲法規定を創造的に解釈・適用して、立法府の活動を時に励まし、時に批判して、大きな役割を果たすことになるのである。<sup>(40)</sup>その先駆けになるのが次の三に紹介するオ・ドノヴァン対司法長官事件であるが、その前に二つの司法による憲法保障のシステムを概観しておこう。

① 憲法裁判制度

憲法三四条第三節第二項は二つのことを定めている。第一に高等法院の裁判権について、それが「いずれかの法律が本憲法の規定を尊重しており、有効であるか否かの問題にまで及ぶ」こと、第二にこの法律の合憲性審査を提起し得るのは、高等法院と最高裁判所に限られ、それ以外の下級裁は除外されていること、である。これを受けて四節三項は、最高裁が高等法院の行う決定のすべてについて上訴権を有すると定め、また第四項は「いかなる法律も、本憲法の規定を尊重しており、有効であるか否かの問題を含む事件を、最高裁判所の上訴管轄権から除外して、制定されてはならない」と定めている。

(a) 直接的宣言判決請求制　これは訴訟の最初から、法律の具体的規定が憲法に違反しているとの宣言的判決を求める訴訟である。その憲法上の根拠規定は、既述の三四条第三節第二項である。三で検討する二つの裁判はこの型に該当する。

(b) 付随的司法審査制　これは直接には問題となつた具体的決定を争う中で、その決定の根拠となつた法令の

憲法適合性を争うやり方であつて、当該決定は法令の範囲内だが、法令自体が違憲な場合に用いられる。

② 法律と法案の付託制度

(a) 人身保護違反の法律の付託 憲法四〇条第四節は人身の自由を保障している。その第三項は高等法院が令状請求者を拘禁している法律そのものが違憲無効であると「確信」した場合は、最高裁にこれを付託しなければならぬ、と規定している。これは人身保護関連法令にだけ存する付託制度である。英国の人身保護令状が今日余りに役に立っていないと言われていること<sup>(41)</sup>を、制憲者たちが英国官憲の弾圧の中で独立を達成した人々であることと重ね合わせると、一層興味深い制度ではある。

(b) 大統領付託制度 憲法二六条によつて大統領は、国家評議会との協議を経て、国民議会両院で可決された法案（金銭法案を除く）が憲法に違反しているか否かを決定するために、当該法案が大統領の署名を得るために提出されてから七日以内に、最高裁にこれを付託することができる。最高裁は五名以上の裁判官で、付託後六日以内に公開の法廷で決定を下さねばならない。決定は過半数で下され、一名の裁判官のみがこれを述べる。その際、賛否の数、反対意見・補足意見、その他いかなる意見も述べられることはない（単一判決制）<sup>(42)</sup>。違憲判断が下されたときは、大統領は法案への署名を拒否しなくてはならない。

なお既述の直接的宣言判決請求制による判決も単一判決である。付託にせよ、直接請求にせよ、法律（案）自体を最初から問題にするからであらう。

以上、司法による憲法保障システムを概観した。その際に、次に触れる判例の憲法裁判のシステムにおける位置づけも行った。そこで判決そのものを見ることにしよう。

表6 オ・ドノヴァン事件における議員定数不均衡

選挙区 (59年法による)	人口 (56年調査による)	議席数	議員対人口比
Donegal West	50,101	3	1:16,700.3
Galway North	50,724	3	1:16,908.0
Wexford	87,259	5	1:17,451.8
Donegal East	71,958	4	1:17,989.5
Mayo North	54,642	3	1:18,214.0
Tipperary South	73,718	4	1:18,429.5
Tipperary North	55,697	3	1:18,565.7
Limerick West	57,187	3	1:19,062.3
Carlow-Kilkenny	97,977	5	1:19,595.4
Laoighis-Offaly	99,057	5	1:19,811.4
Wicklow	60,680	3	1:20,226.7
Cavan	61,740	3	1:20,580.0
Longford-Wesmeath	87,091	4	1:21,772.8
Kildare	65,915	3	1:21,971.7
Dublin County	67,098	3	1:22,366.0
Cork	112,098	5	1:22,419.6
Dublin North (Central)	67,978	3	1:22,659.3
Dublin South (East)	91,833	4	1:22,958.3
Louth	69,194	3	1:23,064.7
Dublin South (West)	115,641	5	1:23,128.2

\*全国平均=1:20,127

(出所) O'Donovan v. Attorney General, [1961] IR 116-7

三 選挙制度の憲法判例

① オ・ドノヴァン対司法  
長官事件<sup>(43)</sup>

憲法第一六条二節三項は議員対人口の比率が全国を通じて「実行できる限り」同一であるべきことを命じている。原告は五九年選挙（改正）法（Electoral Amendment）Act, 1959）による選挙区改訂が本条項に違反するとして訴えを提起した。表6から分かるように、概して西部地域は議員一人当たり人口が少なく、都市部（特にダブリン周辺）

では多かつた。例えば全国平均では一議員当たり人口二〇、一二七人であつたが、ダブリン南(西)選挙区では二三、一二八人、西部のガルウェイ南選挙区では一六、五七五人であつた。

国側は憲法のいう「実行できる限り」とは、議員と住民とのコンタクトの難易度などを考慮して、人口過疎の辺りな西部とダブリンを同一に扱うことまでを求めるものではないと主張した。

高等法院のバッド裁判官は、制憲者がそうした考慮をすることを認めているとしたら、一言も触れていないのは解せないし、逆に憲法第一六条一節四項、第五条、第四〇条一節などからは、有権者は下院選挙で一票以上行使してはならないことが推測できる、として国の主張を退けた。<sup>(44)</sup>

政府は上訴する代わりに、新たに六一年選挙(改正)法案を可決して、大統領による同法案の最高裁への付託という方途を選んだ。<sup>(45)</sup>

最高裁のマクガイアー長官は、議員対人口比は数学的正確さを求めるものではないが、憲法の要件を侵す重大な不均衡の有無については、これを審理する権限を有すると述べ、具体的に新法の格差は合理的限界の範囲内であると判断した。

六一年の段階で、厳格に結果価値の平等を支持した裁判所の態度は、評価に値する。「実行できる限り」条項は立法裁量に適合的にもとれるからである。

ちなみに合衆国のベイカー対カー事件判決は六二年、それ以前は「政治的問題」として処理されていたのである。

② オ・マレイ対総理大臣および法務長官事件<sup>(47)</sup>

この事件は欧州議会議員のクリス・オ・マレイが高等法院に対して、八九年五月、まさに下院解散直前に、総理

大臣に対して大統領に下院の解散を助言しないよう命ずる仮の差止命令を求めた事件である。結論的に言えば、解散を行う大統領の憲法上の義務も、それを大統領に助言する総理大臣の義務も、それぞれに専属する義務であつて、この両者の關係に裁判所が介入する余地はないとして、訴えそのものは退けられた。しかしオ・マレイが差止めを求めた論拠について、ハミルトン裁判官は①判決同様に興味深い判決を下した。

オ・マレイによれば、一九八三年の選挙（改正）法以来、人口配置に変化があつたにもかかわらず、これに対応する選挙区割りが行われないうままに解散・総選挙が行われようとしており、これは憲法に違反する事態であるということであつた。実際全四一選挙区のうち、一七選挙区では議員対住民数の全国平均と七％の隔たりがあつたし、八選挙区では一〇％の隔たりがあつた。第二に憲法一六条二節三・四項によれば、選挙区は人口変動を適切に考慮して改訂されねばならないし、人口センサスの結果大きな変動があれば、選挙区改訂の法律を定めることが議会の責務でもあつた。

ところで本件の背後には次のような事情が依存していた。人口センサスが八六年に行われ、八八年には（偶然に）ハミルトン裁判官を長とする下院選挙区割委員会が報告書を提出していたのである。政府はこれに基づき八八年選挙（改正）法案を用意したのであつたが、野党の反対に遭つて最初から通る見込みが立たず、これを提案できなかつたのであつた。

さてハミルトン裁判官は傍論においてはであるが、下院は選挙区を改訂する憲法上の責務に違反しているとの判断を下したのであつた。オ・ドノヴァン事件での対人口比はガルウェイでプラス一四・九％、ダブリンでマイナス一七・六％であつたが、ハミルトン裁判官は本件では、一〇％の偏差に対しても厳しい姿勢を示したのであつた。

こうして六一年の司法積極主義の記念碑的判決の精神は、今日もなお健在であるといわねばならない。

#### 四 選挙区割委員会

従来政府による選挙区割り、党派の利害によって損なわれがちであったことは既に述べた。小選挙区制と抱き合わせのごとくに、区割委員会の設置が言われてきたことも述べた。ところが政府は、一九七七年、欧州議会選挙の選挙区設定のために初めて区割委員会を設置し、それ以後、下院についても区割委員会が設置されて今日に至っている。憲法上、選挙区改訂の責務は下院にあるので、この委員会は政府によって、非公式に（法律の決議によってではなく）設置され、その答申も形式的には助言・勧告であつて、法的拘束力はない。勧告はすべて無修正で、全会派の賛成で法律として可決、成立しているもの、そのときどきに争いが無いわけではない。前出のオ・マレイ事件はそれが裁判にまで至つた例である。

九〇年現在、委員は五名で、長が高等法院長、他には前中央銀行総裁、法案担当省である環境省の次官、上下両院の書記官長二名である。<sup>(48)</sup>表1を見て載きたい。八〇年以降、三人区が激減しているではないか。この委員会が憲法の要請の最低限を満たすのにやっきな党派の視点から脱皮しようとする姿をここに看取出来るように思えるのである。

## 第五章 結 語

以上でアイルランドの選挙制度の検討を終えることにする。第一章での課題をそれなりに明らかにしえたと考える。第一にアイルランドの単記移譲式比例代表制は制度的にも、機能的にも、アイルランドの歴史と社会関係の中で展開してきたということである。対英関係とカトリシズムは二つの大きな規定要因であった。第二に単記移譲式にあつては、選挙区の議員定数を絞り込むことによって比例制が歪められること、しかし他方で、余り絞り込むと同一政党の候補者間で矛盾が広がることなど、単記移譲式比例代表制の機能の特性を批判的に明らかにしえたと考へる。第三に、ともすれば厳格な憲法規定をすり抜けようとする政府に対して、憲法のレファレンダム制度と違憲審査制度が制憲者の意思を超えて、その力を發揮している様を示すことができた。そして単記移譲式が一層民主的機能を果たすには、ここでも区割委員会などの公正なシステムが必要であることも例証しえたと思う。

ところでアイルランド憲法は、既に気づかれたように、大統領選挙についても、上院議員の選挙についても、「単記移譲式比例代表制」を用いると定めている。いずれの場合についても、これらが「比例」という概念に合致するのか、大いに疑問なしとしない。ただ憲法自身がそう定めている以上、アイルランドではこのような意味合いを持つてこの概念が用いられていると言うにとどめて、残された課題については他日に期したい。

（注記）

- (1) Bunreacht na hÉireann (the Constitution of Ireland), 1937. 最新の改正は九二年、マーストリヒト条約関連である。
- (2) 最初に「単記移譲式」投票と「比例代表制」の関係について述べておく。本稿でも述べるように、この制度下ではいろいろな理由から死票が出る。故に単記移譲式は比例制度にあらず、との批判もある。しかし本稿では、単記移譲式を比例代表制の一種類として扱う。その第一の理由はアイルランド憲法自体がそう規定しているからである。第二に諸批判にもかかわらず、やはり実質的に比例性を実現し得る制度的可能性があるからである。その意味では小選挙区制とは異なることは否定し難い。この点の指摘を含めて、最近の選挙制度研究の好書として、参照、志田なよ子『小選挙区制と新国家主義』第二章「揺らぐイギリスの小選挙区制」(コウチ書房、一九九三年) 八六―九頁。
- (3) 志田・前掲(2) 書第二章に詳しい。
- (4) 最初に三七年憲法は、二二年アイルランド自由国憲法から引き継がれた規定がかなりの数にのぼることにもかわらず、本稿の目的に必要な場合を除いてこの点は無視することをお断りする。いずれアイルランド憲法史を叙述する際に取り組むつもりである。
- (5) BRIAN DOOLAN, CONSTITUTIONAL LAW AND CONSTITUTIONAL RIGHTS IN IRELAND 23 (2nd ed., 1988).
- (6) 周知のまことに英国の国会では、正式には「国会をおさる国王(King in Parliament)」であり、それは国王、貴族院、庶民院によって構成されてくる。
- (7) もっとも本家の英国では、議長が無競争再選の慣習は終わった。参照、DE SMITH & BRAZIER, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 260 (6th ed., 1989).
- (8) なおアイルランドは軍事的には中立政策を「貫じて採用している。現在の政府発行の『アイルランド案内』もこのことを明示している。参照、DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS, FACTS ABOUT IRELAND 75 (6th rev. ed., 1985).
- (9) Anthony Coughlan, *The Constitution and Social Policy in FRANK LITTON* (ed.), *THE CONSTITUTION OF IRELAND 1937-1987*, 145 (1988).
- (10) 人口の九〇～九五%に及ぶ。参照、COLLINS & McCANN, *IRISH POLITICS TODAY* 54 (2nd ed., 1991); DEPT. OF FOREIGN AFFAIRS, *supra* note 8, at 19.
- (11) 三軍定員は一四、〇〇〇名(空軍は三六機(そのうち一〇機はヘリコプター)。国連PKOには熱心だが、軍事費はGDPの二

％以下である。DEPT. OF FOREIGN AFFAIRS, *supra* note 8, at 78.

(12) 正確に引用しておく。「戦争時」とは「国が参加していない武力紛争ではあるが、国民議会各院がその武力紛争から生じる国家緊急事態が国家の死活的利益にかかわって存在していると決議している時期を含むもの」とし、「戦争または武力反乱時」には、「いずれかの戦争、前記の武力紛争、または武力反乱の終了後であつて、国民議会各院の戦争、武力紛争、または武力反乱によって引き起こされた国家緊急事態が存しなくなったと決議するまづに経過する期間が含まれている。」

(13) この間の歴史的経緯については、参照、J. J. LEE, IRELAND 1912-1985, at 219 (1989).

(14) 三十七年憲法は「職能代表」に親近感を有する。「その他にも第一五条第三節第一項は「国民議会は人民の社会および経済生活の諸部門を代表する職能または職業会議の設置または承認を規定することができる。」と定められている。

(15) 現行法は、The Local Government Act, 1988.

(16) BASIL CHUBB, THE GOVERNMENT AND POLITICS OF IRELAND 132 (3rd ed. 1992).

(17) 地域代表の観念と比例代表制の観念とは必ずしも調和しない。最も比例性が高く、死票が出にくるのは全国一区の比例制である。

(18) 人口を基準とすることも一つの問題である。選挙権を有するのは一八歳以上の男女であるから、人口との間にはズレがある。この点で言えば、アイルランド憲法はときに人民 (people) とくに国民 (nation) という語を用いている。同憲法がわが国の講学上の人民主権に立脚しているか、別個の検討を要する。

(19) 例えばは定員三の選挙区で、有効投票が三〇、七二四票の場合、当選基数は 30, 724 ÷ (3 + 2) + 1 = 7, 682 である。ちなみに四人選挙されることはなし、7, 682 × 4 = 30, 728 となり、四人は選挙できない。

(20) 英国の単記移議式を求める運動の歴史については、参照、VERNON BOGDANOR, WHAT IS PROPORTIONAL REPRESENTATION? 75 (1984).

(21) Arthur Griffith, 彼は二十二年二月六日に締結された「英国・アイルランド条約」のアイルランド側全権委員であつて、シン・フェイン。この条約に基づいて、二十二年アイルランド自由国憲法は制定された。参照、上野格「アイルランド」(松浦高嶺「イギリス現代史」、山川出版社、一九九二年)三二一〜三七頁、LEE, *supra* note 14, at 47ff.

(22) 自由国憲法第二六条。その機能については、参照、LEE, *Id.*, at 83. の間の経緯については、参照、CHUBB, *supra* note 16.

at 133.

- (23) この最低三名と齒止めをかけた？ 規定の意義は大きい。ただし一般的に言えば、三名という数値が単記移譲式の比例機能にとって適正とは思われない。「一般的に」と言った訳は、政党数・選挙区数などの要素によって非比例性の程度が変動しうるからである。
- (24) CHUBB, *supra* note 16, at 135.
- (25) CHUBB, *Id.*, at 137.
- (26) ちなみに三大政党の政策を彼ら自身の概括の基づいて要約する。①共和党Ⅱアイerlandの統一と独立の確保、アイerland語の復興、アイerlandの伝統に則った国民生活の発展、その富と資源のアイerland全人民の福祉のための利用、雇用の確保、中立政策の維持。②統一アイerland党Ⅱ社会正義と分権、北アイerlandとの融和を前提とした産業の振興、混合経済の推進、青年と女性の社会参加の改善、税金の衡平の拡大、教育の機会の衡平の拡大、福祉の水準の維持・向上。③労働党Ⅱ社会主義の原則に基づくアイerlandの全労働者の民主的共和国の確立。そのための国有を含む国家の経済発展における指導的な役割、利潤だけを基準にしない経済政策。国家による高度な福祉と広範な社会サービス。参照 DEPT. OF FOREIGN AFFAIRS, *supra* note 8 at 54-8.
- (27) CHUBB, *supra* note 16, at 138.
- (28) キャラノーはこれを民主国家にとって希有の経験と総括した。参照 GALLAGHER & SINNOTT (ed), HOW IRELAND VOTED 1989, 1 (1990).
- (29) Donal de Buitléir, *Electoral Reforms—A Red Herring ?* 95 Administration 35 (1987).
- (30) CHUBB, *supra* note 16, at 141.
- (31) R. Sinnott, *Ireland at the Polls, 1981, 1982, and 1987* in PENNIMAN & FARELL (ed), A STUDY OF FOUR GENERAL ELECTIONS 90 (1987).
- (32) COLLINS & MCCANN, *supra* note 10, at 36; CHUBB, *supra* note 16, at 145.
- (33) S. 50 of The Prevention of Electoral Abuses Act No. 38 (1923).
- (34) 前掲注(33)の選挙腐敗防止法が英国の腐敗防止の伝統を受け継いでいることは間違いない。現代アイerlandの主たる選挙腐敗行為は、「二回投票や替え玉投票である」といふ。これをいって参照 DAVID G. MORGAN, CONSTITUTIONAL LAW OF

- IRELAND 184 (2nd ed., 1990).
- (35) S. 3 & Sched. 3 of the Electoral Act (1963).
- (36) 以上の選挙活動は「すべて」総体的に参きとすべしと MORGAN, *supra* note 33, at 181-2.
- (37) J. M. KELLY, THE IRISH CONSTITUTION 109 (2nd ed., 1984).
- (38) 国家評議会 (the Council of State)。憲法第三二一条により設置された大統領の諮問機関。一定の重要事項はここに諮問しなければならぬ。構成員は総理、副総理、最高裁長官、国会議長、法務長官、前(元)大統領など。
- (39) BASIL CHUBB, THE POLITICS OF THE IRISH CONSTITUTION 63-4 (1991).
- (40) J. CASEY, CONSTITUTIONAL LAW IN IRELAND 24-5 (2nd ed., 1992).
- (41) 例として参照、GEOFFREY ROBERTSON, FREEDOM, THE INDIVIDUAL AND THE LAW 50-1, 325 (6th ed., 1989).
- (42) この単一判決制度には批判なると疑問が裁判官側からも提起されている。第一に複雑な事件であれば、決められた日数で一致した意見たたりつくのが困難であること、第二に法案で合憲性を確定してしまつたとは、その後の実際の施行での憲法的疑義を封じ込みかねないこと。この疑義を呈した判決は、Ryan v. Attorney General, [1965] IR 294。なお参照、KELLY, *supra* note 36, at 149-50.
- (43) O'Donovan v. Attorney General, [1961] IR 114。法務長官 (the Attorney General) は総理大臣によって指名され、大統領に よつて任命される。政府の法的助言者であるとともに、公訴の最高責任者である。ただし政府の構成員ではなからず (憲法三〇条)。
- (44) Pp. 150-6, *per* Budd J.
- (45) In re Art. 26 and the Electoral (Amendment) Bill, [1961] IR 169.
- (46) Baker v. Carr, 369 U. S. 186 (1962).
- (47) O'Malley v. Taoiseach and the Attorney General, [1990] ILRM 461.
- (48) CASEY, *supra* note 39, at 90-1.
- [付記] 本稿は平成五・六年度文部省科学研究費一般研究(C)「アイルランド…憲法裁判の王国——保守的カトリシズム社会における近代憲法の価値の実現」による助成の成果の一部である。