

イギリス代表制論研究序説

小 松 浩*

目 次

はじめに

1. 初期の理論
2. 代理人としての代表, 受託者としての代表
3. 縮図的代表論
4. 政党代表論
5. 法律学における代表制論
 - (1) 中世の召集令状
 - (2) 3人の法律家
 - (3) 裁判所の見解, 議会の見解

おわりに

はじめに

戦後日本憲法学においては、主権論、代表制論の領域においてフランス主権論の影響が大きく、代表制論をめぐってもフランスの議論が主軸となってきたことは周知のとおりである¹⁾。これに対し、イギリスの代表制論については、吉田善明「代表民主制論の法的研究——19世紀のイギリス憲法を素材として——」²⁾の他はほとんど研究がなされていないといつて

* こまつ・ひろし 立命館大学法学部教授

1) 杉原泰雄『国民主権の研究』(岩波書店, 1971年), 同『国民主権と国民代表制』(有斐閣, 1983年), 樋口陽一『議会制の構造と動態』(木鐸社, 1973年), 『近代立憲主義と現代国家』(勁草書房, 1973年) 参照。

2) 吉田善明「代表民主制論の法的研究——19世紀のイギリス憲法を素材として——」法律論叢61巻2・3号(1988年)。

も過言ではあるまい。ところで、現代のイギリスでは、国会議員の資質を問うというレベルではあるが、2015年には国会議員リコール法³⁾が成立するなど、代表制をめぐる興味深い展開がみられる。また、近時のイギリスにおけるレファレンダムの活性化⁴⁾などは、イギリス代表民主制の劣化の現れであるともいえる。

ところで、民選の代表の存在は現代民主制の顕著な特徴であるといえようが、代表の概念は論争的であり続けている⁵⁾。さらに、代表制論は、政治と法の結節点にあり、政治学、法律学の双方によって検討されてきたが、双方の関心の力点は異なっているともいえる⁶⁾。

本稿では、イギリスにおける代表制論の展開を歴史的に概観し、代表の本質についての序論的研究を試みたいと思う。

1. 初期の理論

イギリスにおける代表制論に関する大家である A. H. Birch は、発生期の政治的代議制論を中世から17世紀にかけて検証し、中世における中心の問題はどこに権力があるのか、権力の源泉が下から来るのか上から来るのか、すなわち、「上昇理論」(ascending theory)か「下降理論」(descending theory)かの対立であったとする⁷⁾。

「上昇理論」⁸⁾は、民主制論にはなじみのある前提から始まる。政治的権限は人民によって保持されており、政治的権威は支配者、主に国王に委任

3) 小松浩「イギリス連立政権とウェストミンスター・モデルの行方」本秀紀編『グローバル化時代における民主主義の変容と憲法学』(日本評論社、2016年)238頁以下。

4) 小松浩「現代イギリスにおけるレファレンダム活性化の動向」阪口正二郎ほか編『(浦田一郎先生古稀記念)憲法の思想と発展』(信山社、近刊予定)。

5) C. Morris, *Parliamentary Election, Representation and the Law*, 2012, p. 7.

6) *Ibid.*, p. 5.

7) *Ibid.*, p.11, A. H. Birch, *Representation*, 1971, pp. 22-23, A. H. バーチ著・河合秀和訳『代表』(福村出版、1972年)27-8頁。

8) Morris, p. 11.

される。権力は上方に送られ、支配者は人民の象徴ないし代表であり、人民の利益のために権限を行使する。こうした考え方は現在でも生き残っているといえる。この理論は、ゲルマン種族の慣行に基礎を置き、初期アングロ-サクソン国王の立場であったとされる⁹⁾。

これに対し、「下降理論」¹⁰⁾は、正統な権威をどこか別の場所に置き、通常、神を源泉とし、時として、神によって付与された王権とする。国王のみが神に応答可能で、権力は国王の下の者とは共有されない。議会は純粹に諮問機関であり、代表は支配者の提案を伝達し、同意するものに過ぎない。中世においてはキリスト教の影響が支配的であったため、「下降理論」が正統理論、伝統理論となった¹¹⁾。

こうした伝統理論は、17世紀になると社会契約論からの挑戦を受けることになる。代表制理論の通常の出発点はホブズの『リヴァイアサン』であるといえる¹²⁾。ホブズにとって、代表制は自然状態から抜け出す手段である。多数の人が同意し、お互いに契約を結んだときコモンウェルスが樹立される。一人の個人ないし議会にすべての人を代表する権利、代表となる権利が多数によって与えられる¹³⁾。

この代表についての見解は、代表される者と代表する者との関係を創設し、代表者（ホブズの言う「主権者」）になることによって権力が移行する。選挙は権威が代表に付与される機会であり、代表は相互作用ではなく単一の移転形態である¹⁴⁾。

代表者は権力概念と結びついている。代表者は今や代表される者のために決定できる。そしてあたかも代表される者自身が決定したかのように彼

9) Birch, p. 23, バーチ著・河合訳・前掲書28頁。

10) Morris, p. 11.

11) Birch, pp. 23-24, バーチ著・河合訳・前掲書29頁。

12) Morris, p. 12.

13) T. Hobbes, *Leviathan*, 1651, Kindle ed., p. 100, ホブズ著・永井道雄・上田邦義訳『リヴァイアサン I』（中央公論新社, 2009年）241頁。

14) Morris, p. 12.

らを拘束する¹⁵⁾。代表制は行為する権利であり、権威の源泉を装うことができる。権限の委譲以外に関係性についてほとんど中身はない。権利と責任との関係である。しかし利益の流れは一方向で、主権者は権利を有し、代表される者は責任を引き受ける¹⁶⁾。

主権者に権威を付与することは足かせにならない。それは実際には事前の無制限のものである。白地小切手である。ひとたび権威が付与されると、支配者は代表される者に対する義務によって拘束されない。自然法による拘束のみである。代表者は平和を維持し、市民社会を維持する努力をすればよい。それが要求するものが何かを判断するのは代表者である¹⁷⁾。

すなわち、ホブズは、代表者を代理人——代理人が適切と考えるすべての行為ないし政策に被代理人を拘束する権利を持つ代理人と定義した¹⁸⁾。すなわち、英米法でいう代理人の立場にあたる。例えば、長く病気になることになった人が妻にこの権利を与えると、妻は自分でよいと思った通りに彼の事務を管理し、財産を処理できるようになり、夫は法的にも道徳的にも妻の決定の拘束力を認める義務を負うことになる¹⁹⁾。すべての代表者が必ずこの立場にあると主張するのは馬鹿げたことであろう。ホブズは、一つの代表関係をあたかも唯一のものと描き出した。この理由からして、彼の代表観念はある文脈ではきわめて含蓄のあるものであるとしても、政治生活における代表の性質への一般指針としては受け入れられることがなかったのである²⁰⁾。

C. Morris は、このようなホブズの理論を「権威理論」(Authorisation theory) といい、この「権威理論」の不足を矯正するものとして奉仕する

15) Hobbes, p. 100, ホブズ著・永井・上田訳・前掲書241頁。

16) Morris, p. 12.

17) Hobbes, p. 103, ホブズ著・永井・上田訳・前掲書247頁。

18) Birch, p. 32, バーチ著・河合訳・前掲書41頁。

19) Ibid., p. 32, 同上書41頁。

20) Ibid., p. 32, 同上書41-42頁。

「説明責任理論」(Accountability theory)を指摘する²¹⁾。「説明責任理論」においては、代表者はひとたび選出されると、代表している期間中、自らの行為について説明する責任を有する。代表者と代表される者との間の本質的關係は「権威理論」におけるものが維持される。代表者は代表される者と結びついている²²⁾。

Morris は J. ロックの議論を、「説明責任理論」ととらえる。ロックは、ホブブスの主権者と同様に、代表者は代表される者の生命、自由、財産を保護するために委任され²³⁾、もしこの信託が裏切られたら、代表者は人民によって反乱を起こされ²⁴⁾、極端な場合には代表者の交代がなされるとする²⁵⁾。

なお、Birch は、ロックの被治者の同意について、「致命的な曖昧さ」があると指摘する。すなわち、ロックは、同意が個々のすべての市民の自発的な合意であるかのように書いて出発しておきながら、『市民政府二論』の後の章では、この概念を薄めて暗黙の同意も含めてしまい、単に国にとどまり、その法の保護を受けることだけでその同意がなされたものと想定できるようになった²⁶⁾、と批判する。他方で、ロックは、税を課する法律は、その税を払うことになる人々の多数の直接あるいは代表者を通じて表明された自発的な同意をもって可決しなければ正当とはなりえないともいう²⁷⁾。ここには「代表なくして課税なし」というイギリス議会の伝統の影響がみられるが、課税だけは別だとはならないであろう。

ロックは、同意を与えたり撤回したりする制度的手続について何の示唆

21) Morris, p. 13.

22) Ibid., p. 13.

23) J. Lock, Second Treatise of Government, ch IX, § 131, 1690, Kindle ed., p. 48, ロック著・加藤節訳『完訳 統治二論』(岩波書店, 2010年) 446頁。

24) Ibid., ch IX, § 224-5, p. 84, 同上書564-566頁。

25) Ibid., ch IX, § 149, p. 56-57, 同上書473頁。

26) Birch, p. 33, バーチ著・河合訳・前掲書43頁。

27) Lock, ch XI, § 140, p 53, ロック著・加藤訳・前掲書464頁, Birch, p. 34, バーチ著・河合訳44頁。

も示していない²⁸⁾。確かに、人民の「同意」をどのように測定するかは困難な問題であるといえる。伝統的には、選挙の時点で測定するということになろうが²⁹⁾、選挙時における有権者の判断といっても、実は一義的ではない。プロスペクティブな事前選択選挙なのか、それともレトロスペクティブな事後評価選挙なのか³⁰⁾、という問題がある。有権者は、掲げられた「マニフェスト」なり、選挙公約なりを判断材料に、将来への「授権」を行っているのか、それとも、議員ないし政党の過去の業績を判断材料にする「業績投票」なのか、判然としない。ある場合には、「マニフェスト」を判断材料にする、他方、「業績評価」がメインの選挙もあろう。さらに、この両者が混然とした選挙もあるであろう。プロスペクティブな事前選択選挙といっても、「マニフェスト」には複数の政策が掲げられており、これをパッケージで選択するしかない。ある政策には賛成だが、ある政策には反対だということもある。それゆえ、選挙で当選したから、勝利したからといって、すべての政策に「同意」、「授権」があるとは到底いいえない³¹⁾。さらに、代表者を判断する基準はいろいろありうる。党派性、地方共同体の利益、国益、単一の問題に対する立場、特定階級・部分集団の利益、ある種のジェンダー・人種・性的志向の代表、議員の清廉さ、など限定されない³²⁾。

「権威理論」と「説明責任理論」は、ともに選挙は重要であるとするが、

28) Birch, p. 34, バーチ著・河合訳・前掲書43頁。

29) Morris, p. 13.

30) 空井護「『理念なき政党政治』の理念型」世界2010年8月号146頁。なお、空井は、政党が脱イデオロギー化した現在、プロスペクティブな事前選択選挙は困難で、レトロスペクティブな事後評価選挙にならざるを得ないとする。これに対する筆者の批判としては、小松浩「小選挙区制論・二大政党制論の再検討」立命館法学333・334号(2011年)を参照されたい。

31) 「マニフェスト選挙」論のいう「マニフェストが支持された、ゆえに、有権者の命令がある、授権があった」という言説の問題性については、小松浩「『マニフェスト』・『マニフェスト』論考」神戸学院法学34巻1号(2004年)を参照されたい。

32) Morris, p. 13.

両者において選挙が果たすべき役割は異なるといえる。「権威理論」においては選挙は代表を作り出し、権力を移譲し、代表は自由に代表することとなる。「説明責任理論」においては選挙は代表を評価するものであり、どのくらい代表が自らの役割を果たしたかを評価するものである。こうした考え方は、代理人理論へとつながっていくことになる³³⁾。

2. 代理人としての代表, 受託者としての代表

代表制論において、代理人あるいは受託者の役割の間における選択が、政治的実践におけるジレンマであり続けている。代表関係の構造、いかに代表は行動すべきか、有権者の指示や希望にどの程度厳格に代表は拘束されるべきか、いかなる指令に代表は従うべきか。代理人か受託者かの選択は現代政治においても継続している³⁴⁾。

17世紀のイギリスには、代表をめぐる2つの重要な考え方の登場があった³⁵⁾。すなわち、その一つは、「受託者理論」(trustee theory)、ウィッグ的代表理論である³⁶⁾。代表者は土地と結びついており、地理的共同体を代表する。各共同体は特定の経済的、商業的利益、海洋貿易、羊毛業、森林業などの利益を有している。ウィッグの議会観は、地方利益が表明されるフォーラムであるとするが、熟議を通じ、様々な利益を調整し、国益に奉仕する場であるとされる。それゆえ、議員は単に選挙民の代理人として行動するよりも、国家の利益のために最善であると考えてることを行う自由を有すべきであるということになる³⁷⁾。この理論の最も有名なものは、いうまでもなく1774年のE・バークのプリストル演説である。バークは、「代表が自己の判断力と良心の最も明白な確信に反してまでも必ず

33) Ibid., p. 14.

34) Ibid., p. 15.

35) Birch, p. 36. バーチ著・河合訳・前掲書47頁。

36) Morris, p. 15.

37) Birch, p. 37. バーチ著・河合訳・前掲書49頁。

盲目的盲従的に追従し投票し支持しなければならぬという如き權威的指図、委任の行使なるものは、少なくともこの国の法律の上では前代未聞のものであり、我が国の憲法の秩序と精神全体の完全な取り違えから生ずる誤解に他ならない。「議會は一つの利害つまり全成員の利害を代表する一つの国民の審議集會に他ならず、従ってここにおいては地方的目的や局地的偏見ではなくて、全体の普遍的理性から結果する普遍的な利益こそが指針となるべきものである。諸君は確かに代表を選出するが、一旦諸君が彼を選出した瞬間からは、彼はプリストルの成員ではなくイギリス議会の成員となるのである」という³⁸⁾。バークは以上のように述べて、いわゆる命令的委任の禁止、全国民の代表、純粹代表制を主張したのである。

こうした見解においては、人ではなく利益が代表されている。これらの利益はだれが決定するのか、代表か有権者なのか。この見解は、また、「事実上の代表」(virtual representation)論を導くことになる³⁹⁾。すなわち、代表は選出されていない地域の利益を推進できる。なぜなら、プリストルとバーミンガムの利益は違いがないからである。バーミンガムの人々が民選議員を有していなくても問題はない。バーミンガムの利益はプリストルの議員によって効果的に代表されるからである。こうした「事実上の代表」論、バーチャル代表論は、バーミンガムに議員選出権がなくとも、彼らの利益はたとえばプリストル選出議員によって代表されるから問題ないということになり、定数不均衡や選挙権拡大を否定する論理ともなった⁴⁰⁾。

なお、この時期のもう一つの見解は、18世紀のトーリーの代表制論で、イギリスに伝統的な見方、すなわち、議員の権能は地方の利益を代表し、個々の不満の救済を求めるものであるとするものである⁴¹⁾。代表者は代理

38) P. Langford ed., *The Writings and Speeches of Edmund Burke* vol III, 1996, p 69, バーク著・中野好之訳『エドモンド・バーク著作集 2』(みすず書房, 1973年) 92頁。

39) Morris, p. 16.

40) Birch, p. 51, バーチ著・河合訳・前掲書68頁。

41) Ibid., p. 38, 同上書49頁。

人であり、マンデイト理論が当てはまる。代表は守護者ではなく代弁者である。代表は、文字通り、選挙区民を re-present, 再現するものである。ここにおいて、自主性の程度はさまざまであるが、初期においては、代表は直接民主制の代替物であるとされた。代表の機能は国益を見極めることではなく、局地的利益の促進にある。代表者のあまりの独立性はこの代表形態と矛盾する。代表者は、自らの行動についてのある程度の裁量を有しているが、選挙区民の明示的な指示に従って行動しなければならない。新たなあるいは論争的なことを判断する前には選挙民に相談し、選挙民の望むよう行動しなければならない。さもなければ辞職しなければならない、選挙民の指示がない場合には選挙民が望むだろうと考えることに基づいて行動しなければならない。選挙民の意思を実行しない場合には再選されないリスクを負う。代理人理論の極限は選挙民の指示に反する場合には会期中においても議員資格を失うというものである⁴²⁾。

代表を受託者とみるか、代理人とみるかは、代表を人民の自然発生的な意思の実行、人民の代理人とみるか、他方、受託者として他の専門家と熟議し国益を実行する者とみなすかである。19世紀のイギリスにおいては、受託者とみる、ウィッグ的代表制論、「事実上の代表」論が一般に受容されるようになった⁴³⁾。

3. 縮図的代表論

同一性 (identity) ないし縮図的 (microcosmic) 代表の考え方が、代表についての思考に対し新たなパラダイムを提示した⁴⁴⁾。同一性ないし縮図的代表制論は代表される者との類似性に着目する。代表は社会の反映であり、縮図である。こうした同一性ないし縮図的代表制論は、ベンサム, J.

42) Morris, p. 17.

43) Birch, p. 40. バーチ著・河合訳・前掲書53頁。

44) Morris, p. 18.

ミルらの功利主義哲学によって提唱された。

功利主義哲学においては、周知のごとく、幸福の最大化が目標であり⁴⁵⁾、それゆえ、より反映的代表が重要となる。というのも、代表が選挙区民の利益を表現するのは不可能であり、それを完全に知っているのは有権者のみであるからである⁴⁶⁾。これは、「受託者理論」、すなわち、国益は個々の利益や共同体の利益の総計を超えたところにあるとするものへの挑戦だといえる。そして、これは、パークのいう私心のない支配階級に対する批判ともなっている。すなわち、代表はエリートであって、社会の利益より自らの階級的利益を追求する傾向があると批判する⁴⁷⁾。それゆえ、社会の幸福の最大化のためには、より広範な利益の反映が重要であるということになる。

この理論の問題点は、利益の程度、強度を考慮しないことにある。多数派はある問題をマイルドに支持しているに過ぎないかもしれないが、にもかかわらずこれが支配的見解になる。その決定によって少数派はひどい影響を受けるかもしれない⁴⁸⁾。さらに、J.ミルは、政府は共同体と同一の利益を有すべきとしながらも⁴⁹⁾、男子普通選挙を否定した⁵⁰⁾。これは、他の者によって代表されない個別の利益はないという前提に立っていた。老人は若者の利益を代表し⁵¹⁾、男は妻や娘の利益を代表する⁵²⁾、とする。

J. S. ミルは、各人が発言権を持つべきだとする⁵³⁾。そして、T. ヘア

45) J. Mill, *Essay on Government* in T. Ball, *James Mill Political Writings*, 1992, p. 5.

46) *Ibid.*, p. 5.

47) *Ibid.*, p. 102.

48) Morris, p. 19.

49) Mill, p. 34.

50) *Ibid.*, p. 27.

51) *Ibid.*, p. 28.

52) *Ibid.*, p. 27.

53) J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Kindle ed., p. 179, J. S. ミル著・水田洋訳『代議制統治論』(岩波書店、1997年) 225頁。

なお、J. S. ミルの選挙制度論については、かつて検討したことがある。小松浩『イギリスの選挙制度』(現代人文社、2003年) 11頁以下を参照されたい。

（Hare）の全国一区比例代表制⁵⁴⁾の主張を支持する。ミルは、その著『議会改革論考』（Thoughts on Parliamentary Reform, 1959）においては累積投票制⁵⁵⁾を主張し、『代議制統治論』においては、ヘア式比例代表制を主張した。このように具体的な選挙区制論については変化があるが、その底流の代表制論には変化がないといえる⁵⁶⁾。

ミルは、「普通選挙」に基づく代議政体を高く評価する一方で、代議政体に付きまとう「2つの危険」、すなわち、「代議政体及びそれを統御する民衆の意見における知性の度が低いことの危険」、「数的な多数者側——これはすべて同一階級から構成されているため——の階級立法の危険」の2つを指摘する⁵⁷⁾。数的多数者たる「無知」な労働者による「専制」を恐れたのである。ここから、彼は、非熟練労働者に1票、熟練労働者に2票、職長、監督者に3票、農業資本家、製造業者、商人に3ないし4票、法律家、医師、聖職者などの専門的職業人に5ないし6票とする、複数投票制を主張したのである⁵⁸⁾。同様に、「反民主主義的なことは、少数派が多数派を圧倒することである。しかし、普通選挙の原理が要求するのは、実現可能性と両立する限り、選挙区のすべての少数派が議会の少数派によって代表されることである」⁵⁹⁾とし、ここから少数代表制の一種である累積投票制を主張したのである。ヘアの比例代表制を知って以降は、ヘア式比例代表制を主張することになるが、ミルは、ヘアの比例代表制に対し、「選挙人団のあらゆる部分から、その人数に比例して代表が選出されるのを保

54) T. Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, 4th ed., 1877. なお、T・ヘアの全国一区比例代表制についても、かつて検討したことがある。詳しくは、同上書16頁以下を参照されたい。

55) 累積投票制についても、同上書7頁以下を参照されたい。

56) 同上書11頁。

57) Mill, *Considerations on Representative Government*, p. 144. ミル著・水田訳『代議制統治論』171頁。

58) J. S. Mill, *Thoughts on Parliamentary Reform, 1959, Collected Works of John Stuart Mill*, vol. xlx, 1977, pp. 324-325.

59) *Ibid.*, p. 229.

障する』⁶⁰⁾として少数代表制によっては不十分にしか達成されない少数派の議席確保が十全になされるとして、高く評価するのである。ミルは、結局のところ、少数派たる自ら中産階級の議席確保をめざした、その意味では極めて保守的発想からのものであったが、しかし、抽象的には、「人数に比例した代表」という縮図的代表制論を展開したといえる。

同一性の代表理論は、代表制の正統性に対する批判に対する強い反論となりうる。また、より比例代表的な選挙制度への改革を支持するものとなる⁶¹⁾。他方で、同一性の代表モデルにおける代表と有権者との関係は、有権者の希望に基づいて代表が行動することを期待しないものである。代表は前もって指示されることなく、同一性を有する集団の有する価値、利益に従った行動をする。代表は同一性を共有することによってそれが何であるかは既に分かっているのである。同一性を積極的に引き受け、それに基づいて喜んで行動することに依拠しているのである。しかし、当該集団は一人の人によって代表できる単一の見解を有しているのであろうか。たとえば女性集団特有の見解といったものはあるのか⁶²⁾。同一性を有するからといって、当該集団の有する意見には共通する同一の意見もあり得ようが、当該集団に属する人々の意見は、けっして単一、同一ではなく、多種多様な意見が存在しうるといえる。同一性の代表理論は、この点での難点があるといえる。

4. 政党代表論

政党による代表の理論は、理論のみならず実践にその源泉を有している。政党に基づく民主主義は代表制の卓越したシステムであるといえ、緩

60) Mill, *Considerations on Representative Government*, p 155, ミル著・水田訳『代議制統治論』186頁。

61) Morris, p. 21.

62) Ibid., p. 21.

やかな忠誠心による個人代表制から集団代表制への移行であり、選挙権拡大ののちの19世紀中葉に登場してくる⁶³⁾。政党代表のシステムは、代表と有権者との個人的関係を政党と有権者とのリンクへと変化させた。有権者の長年にわたる政党への忠誠心が存在し、それは、社会経済的分断に源泉があり、保守的集団、社会主義者の集団、その他の分断線もあり、宗教、言語などがそれである。政党代表論は、団体代表であり、コーポラティズム的代表であるといえる。同一性の代表と同様に、同一階級の構成員は集団的利益を共有しており、有権者は特定の政党にアイデンティティを有し、階級利益の前進を追及する⁶⁴⁾。

こうした政党代表論は近年攻撃にさらされている。政党に対する有権者のアイデンティティが低下し、政党の存在が目立たなくなった。かつての階級投票に代わって、有権者は党首の個性や資質に基づいて投票するようになった。党首は政党の顔であり、選挙において重要な役割を果たす。マスメディアの影響もあり、選挙のイメージ化、選挙の大統領制化が進行した⁶⁵⁾。代表者の忠誠心は有権者に対するものから党内組織へと移行した。有権者に対する説明責任は低下する。有権者の投票は、個々の代表者の行動によっては決定されない。選挙は政党全体のパフォーマンスに焦点が当たり、代表は有権者の代理人、受託者から政党の代理人になる。代表は政党の統制に服し、独立の判断をする余地はほとんどないものとなる。

この定式化の中心はマンデイト論である。政党は政策綱領、マニフェストを有権者に提示し、有権者はこれに基づいて代表を選出する。代表、政党はこのマンデイトを実行する。有権者は長年にわたる政党に対する忠誠心によってではなく、マニフェストを読み、理解し、投票する。政権党は公約に掲げた政策を実行し、次期総選挙において有権者は以前のマニフェ

63) Ibid., pp. 22-23.

64) Ibid., p. 23.

65) 政党に対するアイデンティティの低下、階級投票の衰退、無党派層の増大、政党の衰退、選挙のイメージ化、選挙の大統領制化については、イギリスを素材に、かつて検討したことがある。詳しくは、小松・前掲書159頁以下を参照されたい。

ストがどの程度実行されたかを基準に判断する⁶⁶⁾。

しかしながら、先述のとおり、こうした政党代表論の基礎となるマニフェスト選挙論には難点がある。果たしてどのくらいの有権者がマニフェストを読んでいるのか。マニフェストには複数の公約が掲げられており、当該政党に投票したとしてもマニフェストを丸ごと承認したことにはならない。ある政策には賛成だが、ある政策には反対だということがあり得る。しかしながらマニフェストはワンパッケージで選ぶしかない。一つ一つの政策を選択することはできない。ワンパッケージで選択されたにもかかわらず、政権党はあたかもすべての政策が支持されたかのようにふるまう。さらに、二大政党間の政策は似たり寄ったりで、その中からの選択に過ぎず、本当に選択したといえるのか、疑問が残る。また、次期総選挙において有権者は過去のマニフェストに基に業績評価を行っているのか、それとも今次掲げられているマニフェストに対して投票しているのか判然としない⁶⁷⁾。

5. 法律学における代表制論

イギリスの法律学において政治的代表的の本質についての議論はほとんどなく、せいぜい、代理人理論か受託者理論かの選択について論じられてきたにすぎないと指摘される⁶⁸⁾。代表の意味、形態について法律家や裁判官はあまり関心を有してこなかった。法は代表概念をよく検討することなく規制してきたとされる⁶⁹⁾。イギリスの議会は徐々に登場してきた。そして、その初期の発展は、代表理論の影響をほとんど全く受けていなかったとされる⁷⁰⁾。

66) Morris, p. 24.

67) マニフェスト選挙の問題性については、すでに検討したことがある。詳しくは、小松浩「『マニフェスト』・『マンデイト』論考」神戸学院法学34巻1号(2004年)を参照されたい。

68) Morris, p. 26.

69) Ibid., p. 27.

70) Birch, p. 27. バーチ著・河合訳・前掲書34頁。

(1) 中世の召集令状

ただし、バーチは、中世の議会について、萌芽とはいえ、代表制政府体制の多くの要素を見出すことができるという。まず、1254年に州の騎士が議会で召集された時、代表制が導入された。そして騎士は州の法廷で選出されなければならないことが布告され、その騎士は州全体に代わって発言し、かつ州全体を拘束するとみなされる約束をする権限があることが明らかにされた。彼らは代理人という意味での代表者であり、彼らの同意は彼らが代表している人々の同意に相当するものと解されることになったと指摘する⁷¹⁾。さらに、バーチは、その後の発展の中で、議会に出席した平民は、自分の選挙区に代わって発言し、自分の選挙民を代表してさまざまな措置に同意することのできる代理人であり、その時その場で定められることを行い、またそれに同意できるだけの十分かつ完全な権限を有していなければならないと指摘する⁷²⁾。そしてこれは、1294年から1872年まで続いたという⁷³⁾。

しかし、以上のことは法の世界の事柄ではない。代表が法的にどのようなにとらえられていたかについては議会への召集令状にどのように記されていたかを確認することになろう。例えば、1268年議会の召集令状には、「より良い、より裕福な、より思慮深く、より精力的な人物」(the better, richer, more discreet and more powerful) から選出するようにと記されていた⁷⁴⁾。1295年までには召集令状には代表を送る目的が記されるようになり、それは共同体を基礎に、代理人理論に基づいていた⁷⁵⁾。1413年には居住要件が法令集に掲載されるようになり、召集令状にも居住要件が記されたが、これは大いに無視された。14世紀中葉には、訴訟を提起していない者、紛争を抱えていない者、訴訟を生業としていない者と記されるように

71) Ibid., p. 27, 同上書33-35頁。

72) Ibid., p. 28, 同上書35頁。

73) Ibid., p. 133, 同上書180頁。

74) Morris, pp. 27-28.

75) Ibid., p. 28.

なった。「適任で思慮深い」(suitable and discreet)あるいは「能力があり思慮深い」(sufficient and discreet)という表現が選挙召集令状の標準的形式となり、これは1872年投票法まで続いた⁷⁶⁾。例えば、1837年のミドルセックスの召集令状には、「剣を身に着けた最も適任で思慮深い2人の騎士、最も能力があり思慮深い2人の市民」と記されていた⁷⁷⁾。これは明らかに中世に起源を有している。投票法令状には単に代表を選出することのみが規定され、それ以上の要件はなかった。しかし、候補者資格は法律に規定されていた。令状の形式が600年続いたという事実は、その間、代表に関する政治理論は発達してきたが、法は代表に関する政治理論に注目しなかった証拠ともいえる。

中世の召集令状は、特定の職業を資格禁止としていた。初期の関心は、高潔さ、透明性であり、1373年以降は選挙管理を行う州長官の選出を規制する規定が設けられた。これは、選挙制度の高潔さを保持するため州長官を統制する必要があったからである⁷⁸⁾。

召集令状は、早い段階から代表の規制に関心を有していたが、法はどのような人物が代表になるべきかという程には、代表は何をなすべきかに関心を示さなかった。すなわち、代表が代理人なのか受託者なのかについては関心がなかった。法は、個人の資質、代表の特質に力点を置き、代表は何をなすべきかについてはほとんど関心はなかった。ただし、召集令状は、ある種の地域性、共同体代表、地理的利益を代表の第一義的責任とする地域的つながりに言及してはいた⁷⁹⁾。

(2) 3人の法律家

E. クック (Coke) は、『イギリス法提要』において、州と都市の代表を

76) Ibid., p. 28.

77) Ibid., p. 28.

78) Ibid., p. 29.

79) Ibid., p. 29.

領域の代表と初めてみなし、王国全体のすべての庶民を代表するとした⁸⁰⁾。代表は、共通善に至るために議会に召集される。議会には究極の英知がある⁸¹⁾。これは、地域的関心が国家的関心にとってかわられるという、代表に関する理論である。クックは、中世の召集令状の先例をもとに、代表の質に言及する。すなわち、議員は、国家利益を確保するため、憎しみを持たず、頑固で屈服せず、最も円熟し、完璧な裕福さを有し、敵意を持たず、悪意を持たず、憤激を持たず、妬みを持ってはならない。ここでいう頑固さとは、買収されないこと、正しい道、共通善に固執することである。代表は、大いなる知性と徳を示すものであり、社会的存在であり、孤立した存在ではない⁸²⁾。

ブラックストーンは、その著『イギリス法釈義』(Commentaries on the Laws of England, 1765-69)において、代表についてほとんど記述がない⁸³⁾。しかしながら、代表についてのウィッグの見解を採用しており、異なった州や都市の代表は違った利益を代表しており、土地保有ジェントリの利益は州の代表によって、商業利益は都市の代表によって代表されている⁸⁴⁾。しかし、代表はそのような地域的利益を主張すべきではなく、すべての議員は王国全体のために奉仕すべきである⁸⁵⁾。代表は選挙区民に利益をもたらす単なる代理人ではない。代表者の関心は国全体にある。それゆえ、代表がそうしようと思わない限り、特定の問題に関し、選挙民に相談したり、忠告を求めたりしなくてよいのである⁸⁶⁾。

ダイシーは、『憲法序説』において、主権者（議会）の欲求と臣民（選挙民）との間に相違の生じることを防ぐことが、真正の代議政治の効果であ

80) E. Coke, *Institutes of the Laws of England*, v4, 1644, c1, p. 1.

81) *Ibid.*, p. 3.

82) *Ibid.*, p. 3.

83) Morris, p. 30.

84) H. W. Ballantine, *Blackstone's Commentaries*, 1914, p. 476.

85) *Ibid.*, pp. 476-477.

86) *Ibid.*, p. 477.

り、むしろ唯一のたしかな効果なのであるとする⁸⁷⁾。しかし、他方、ダイシーは、ウィッグ的見解を表明する。すなわち、国民の意思は地域的共同体の利益の集合以上のものであるとする。ダイシーは、比例代表制を支持しなかった。ダイシーは、議会における利益の代表をより強化し、議会が国民の意思のより正確な鏡になることを認めた⁸⁸⁾。しかし、意見の多様性が選挙過程を腐敗すること、議会は単に社会を論じるだけになり、議会が不能になることを恐れた⁸⁹⁾。比例代表制によって、議会が利益の広範な代表ではなく、特殊利益の代表になることを心配した⁹⁰⁾。

(3) 裁判所の見解、議会の見解

Amalgamated Society of Railway Servants v Osbourn 判決⁹¹⁾において、貴族院は、労働組合は代表に労働党の条件を受け入れるように要求できるか、組合からの財政的支援の見返りに指令に従うべきかについて検討し、これは権限超越であり認められないと判示した。ショウ (Shaw) 卿は、代表の本質についての広範な憲法問題を考察し、明快なウィッグ的見解を採用していた⁹²⁾。ウェストミンスター統治システム、代表の自由と独立は、代表自らの信念を犠牲にして、あらかじめ決定された政党の政策に従って代表が投票することとは両立しない。クック、ブラックストン、ロックを参照し、結論的には、ロックの言葉を借りて、代表は「自由に行動することができ、相談することができる」とする。金銭などによる自由への足かせは違法で、公共政策に反するとする。

87) A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th ed., 1915 (rep Liberty Fund, 1982) p.34-35, A. V. ダイシー著、伊藤正己・田島裕訳『憲法序説』(学陽書房, 1983年) 77頁。

88) Ibid., p. lxxxiv.

89) Ibid., p. lxxxvii.

90) Ibid., p. lxcii.

91) [1910] AC 87.

92) Morris, p. 32.

Kemp v Glasgow Corporation 判決⁹³⁾においても同一の見解が示された。オズボーン判決を引用し、グラスゴー市による市の政策を支持する地方議会の候補者への選挙費用の支出は公共政策に反する。候補者に影響を及ぼす方法で公金を支出してはならないとした。Bromley v Greater London Council 判決⁹⁴⁾は、労働党のマニフェストであった公共交通機関の運賃の25パーセントカットについて労働党が議会の過半数を有しており、マニフェストを実行しようとしたことに関するものである。控訴院は、代表はマニフェストに拘束されない、マニフェストは実行可能で公平という限界に服すると判示した。R v Waltham Forest LBC 判決⁹⁵⁾において、控訴院は市議会議員はどの程度政党の政策に拘束されるかを検討し、究極的には議員個人の判断であるとした。

こうした一連の判決の流れの唯一の例外的判決は、Secretary of Sates for Education and Science v Tameside Metropolitan Borough Council 判決⁹⁶⁾である⁹⁷⁾。保守党のグラマースクール廃止というマニフェストに対し、国務大臣は市議会に対し政策の実行をやめるように指示した。貴族院は、この指示を否定し、政策は不合理ではない、マニフェストの約束に基づいて議員は選出され、マンデイトは実行しなければならないと判示した。

議会特権委員会は、1947年に、ラグビー選出のブラウン議員の事例において、委員会は、ウィッグ的見解を示し、代表は、代理人ではなく受託者である。代表は、集団の利益ではなく国家、地域の利益に奉仕すべきだ。議院の権威、議員の選挙区民に対する義務、言論の自由の特権の維持と、議員の完全な独立や議会における行動の自由をコントロールし制限し、議員が外部の団体の代表として行動するように約定して、議員が外部の団体

93) [1920] AC 836 (HL).

94) [1981] AC 768.

95) [1988] 2 WLR 257.

96) [1977] AC 1014.

97) Morris, p. 32.

と契約的な合意に入るとは矛盾するとした。議員の義務は、選挙区民や国全体に対するものであり、特定の集団に対するものではないとした⁹⁸⁾。

2010年まで議会は、議員の役割についてほとんど言及してこなかった。2008年には、議会代表に関する庶民院議長会議 (Speaker's Conference (On Parliamentary Representation)) が設置され、2010年1月に「最終報告書」が出された。同報告書は、議員の主要な機能を列記し、政党間で合意し、公表された。同報告書は、議員の2つの主要な責任として、立法者として行動すること、選挙区を擁護すること、を指摘する⁹⁹⁾。後者の役割について報告書は以下のように述べる。よい議員とは、代表する共同体に対し良い影響をもたらし、議員は共同体の関心を議会に表明する。人民の経験が記録され、理解されるようにする。共同体の福利や繁栄を増加させるような変革を後押しするものであるとする¹⁰⁰⁾。

おわりに

C. Morris は、イギリスにおける代表に関する法律学は、代理人と受託者との間での選択であり、信託関係への強い傾斜があるという¹⁰¹⁾。

他方、先の議会代表に関する庶民院議長会議「最終報告書」は、「白人、男性、中産階級の基準に合致しない者が候補者に選ばれることは難しい」¹⁰²⁾と指摘し、代表の多様性を確保するために、代表者それ自身の多様性の必要性を指摘する。代表の多様性は、集団間の不平等、政治的決定からの排除を救済する。過少代表されている集団の代表の平等を確保する。政治過程における少数派集団の疎外を改善する必要があるとする。これ

98) Morris, p. 33.

99) House of Commons, Speaker's Conference (on Parliamentary Representation) Final Report, 2010, para. 81.

100) Ibid., para. 83.

101) Morris, p. 33.

102) House of Commons, para. 22.

は、先にふれた同一性の代表制論であるといえる。議長会議は庶民院の多様性を確保し、より公正で正統性を有し、有能な立法府にすることを目指し、政治家に対する信頼の低さ、議員経費スキャンダルを克服し、より代表性の高い議会を構築し、信頼感の不足を修復しようとする。たしかに、同一性の代表理論は、代表制の正統性についての批判に対する下支え、選挙制度改革、比例代表制を支持する運動への弾みになるといえよう。しかし、他方、先述の通り、同一性を有する集団に属する個々人の意見は必ずしも同一ではないという同一性の代表制論の難点に留意する必要があるだろう。

なお、近時の EU レファレンダムとの関係で、代表制の在り方が一つの争点となったといえる。レファレンダム実施以前の2016年6月22日現在で、国会議員における EU 残留派は圧倒していた¹⁰³⁾。すなわち、保守党の残留派185名、離脱派138名、労働党の残留派218名、離脱派10名、スコットランド国民党の残留派54名、離脱派0名、自由民主党の残留派8名、離脱派0名などであった。ところが、EU（離脱通告）法案（European Union (Notification of Withdrawal) Bill）は、庶民院において、賛成494、反対122で、圧倒的多数で可決された。EU レファレンダムはあくまで諮問的レファレンダムで、国会はレファレンダムの結果に拘束されるものではなかった。しかし、国会議員の多くは、「レファレンダムの結果を無視することは民主主義の否定」であると考え、EU レファレンダムの結果を無視することができなかつたといえよう。レファレンダムの実施はそもそも、自分たちの意見が議会に届いていないという既成政党、既成政治、代表民主制に対する不信が背景にあったといえようが、レファレンダムの結果を無視するようではさらに議会制に対する不信は増幅されたといえよう。ここでは、国会議員が受託者としてではなく、国民の代理人として行動せざるを得なかつたことがみてとれる。いずれにしても、代表制の現代的動揺があるといえよう。

103) BBC, 22 June 2016 (<http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35616946>).