

近代政党史研究

横越英一著

勁草書房

著者略歴

1920 年 石川県金沢市生
1943 年 京城帝大法科卒
1948 年 法政大学法学部助教授
1949 年 名古屋大学法学部助教授、のち
教授（政治学担当）、現在にいたる。

近代政党史研究

1960 年 9 月 5 日 第 1 刷発行 定価 1,800 円

1968 年 8 月 10 日 第 2 刷発行

著 者 横 越 英 一

発 行 者 井 村 寿 二
東京都千代田区神田駿河台 2

印 刷 者 白 井 倉 之 助
東京都青梅市根ヶ布 385

発 行 所 東京都千代田区 勁 草 書 房
神田 駿 河 台 2
(株式会社大和出版部)

© Printed in Japan, 1960. 落丁本・乱丁本はお取替致します。
勁草分類 No 3013 精興社印刷・複製本

は し が き

私が本書で興味をもって扱ったのは、接触と交錯の領域である。それは第一には、理論と現実との接触と交錯である。現実の歴史過程のはげしい政治闘争のなかで、特定の利益は一般的利益に翻訳され、一般理論として展開されて行くが、またそのことによって現実の行動を拘束して行かざるをえないのである。第二には、政党と選挙の両制度の接触と交錯である。政党の闘争の結果として一定の選挙制度が生みだされるときに、いったん生みだされたのちには、政党はこの選挙制度を前提とし、それに適応するために、自らの主体的条件を整備していかなければならない。本書は、イギリスについて、以上の第一の関心を座標軸とし、第二の関心をそこに投影しようとしたものである。

そのさい、選挙制度については、つぎの諸点が問題となる。(1) 有権者の範囲。(選挙資格) (2) 特定地域の有権者の選出できる議員の数。(議席の配分) (3) 現実に投票させるための有権者の確定。(登録制度) (4) 有権者の投票への動員。(腐敗行為) (5) 投票の方式。(公開および秘密投票制、多数および少数代表制) (6) 選出された議員の任期。政党制度については、中央組織と地方組織、党首を中心とする党指導部と党員との関係が問題となるが、発展の段階としては、つぎのようである。(1) 地方名望家の支配、中央ではそれに照応して党首を中心とする少数の指導部の支配。両者の濃厚な人間的関係と稀薄な組織的關係。(2) 中央における政治的クラブの結成、中央・地方を通じての登録協会の創設、選挙エージェントの活動。(3) 中央統制の必要性の

発生と選挙エージェンツの独立企業化。

(4)

コーカス制度の発生による民主的全国組織への志向。

(5) 既成

政党体制によるコーカス制度の吸収。以上の両制度の媒介項は、第一次から第三次にわたる選挙資格の拡大による有権者の飛躍的増大、第一次改正による登録制度の創設とその後の緩和、第二次改正による少数代表条項、一八七二年の秘密投票制の採用、選挙費用の制限を含めての諸種の腐敗行為防止のための措置である。

接触と交錯の領域を扱ったため、結果としては、そのおのおののいずれでもないものとなったことをおそれるのであるが、本書をかきながら、私の脳裏にあったのは、日本における選挙および政党制度である。わが国において、戦後政党の政治的位置が飛躍的に高まるとともに、現に多くの問題が生みだされてきている。議員が国民を代表するということは、一体どのようなことを意味するか。日本の政党も争って、エージェンツ制度を採用しだしているが、それがどのように機能するか。これらの場合、たえず典型としてイギリスがひかれるが、まずそれらの制度をその国の歴史的産物として、そこにおける具体的な政治的・社会的条件を、日本のそれらと比較考量し、その受容の可能性と限界、変質をたしかめなければならない。政党および選挙制度についての基本的な諸問題が、一応この期間のイギリスにおいて、すべてでていただけでなく、イギリスのこれらの制度の発展自体、本文にみるように、フランスあるいはアメリカの制度への継受と対決の問題を含んでいたのである。そうした意味では、本書は私の関心の第一歩にほかならない。

本書は、私が一九五七年来の二年年間、ハーバード大学にあったとき読んだものを基にしている。これだけに専念していたわけではないし、またその間読むべくして、諸般の事情から読めなかったものも多く、さらに執筆しだしてから、紙数の関係上省略したところもあるが、とにかく貧しいながら、本書を送るとき、その当時のハ

ーバードの思い出が、つきることなく浮びでてくる。秋風の訪れとともに、新学期がはじまる。秋の深まりとともに、空は蒼さをまし、ニュー・イングランドの山々も、燃えるような紅葉の赤に塗りつぶされて行く。やがてカソコソという落葉の響きは、厳しい冬の前触れである。靡々と降る雪々、樹氷、そして夜のしじまに響くかすかな暖房の蒸気音は、冬の風物詩である。チャールズ河の水がわれはじめ、河のさざ波が氷を洗いとかし、岸辺の芝生も燃えて、ひとびとは春の訪れのよろこびに浸るのである。構内の木々が緑のかけを濃くするころになれば、私たちはいまさらのように一年のめぐりを思い、卒業式もこのころにおこなわれる。授業の開始をつげるメモリアル・チャーチの澄んだ鐘の音、暗い夜空にそびえるチャールズ河沿いの学生寮の尖塔の静かな輝き、ワイドナー図書館の窓々の灯のまたたき。こうした思い出が、私にはつきることなく明滅してつづいて行くのである。

本書はささやかなものではあるが、多くのひとびとの学恩に負っている。恩師戸沢鉄彦教授をはじめ、松坂、有泉、祖川教授、またかつて私が奉職し、また現に奉職している大学の先輩・同僚の諸教官に、さらにハーバードで御厄介になったライシャワー、ベルゼル、ピア教授に、この機会に謝意を表しておきたい。また、現在の出版事情の下で、本書の刊行をひきうけてくださった勁草書房の井村社長にも、あわせて謝意を表しておきたい。

昭和三十五年盛夏

名古屋市徳川山にて

横 越 英 一

凡 例

一、イギリスの議会の議事録 (Hansard's Parliamentary Debates) からの引用の註記のしかたについては、一般の用例にしたがった。たとえば、3 Hansard 4, p. 5. は、議事録の第三シリーズ、第四巻、五頁をしめす。

二、本書の末尾に、人名・地名・事項索引をつけたが、研究者名は原則として人名中に加えなかった。また事項については、目次の小項目と併用されたい。

目次

はし
が
き

第一章 選挙法改正前の選挙制度および下院の階級構成

第一節 選挙制度

- 一 選挙資格（一）
- 二 選挙区（七）
- 三 選挙腐敗対策（二〇）
- 四 選挙支配の

実状（三）

第二節 下院の階級構成

- 一 貴族社会（三六）
- 二 貴族社会への上昇の途（三三）
- 三 下院における貴族的要素（三〇）
- 四 下院における専門的職業（三九）
- 五 下院における商工業（四二）
- 六 下院の階級構成と選挙法改正（四四）

第二章 選挙法改正運動

第一節 フランス革命前の選挙法改正運動

- 一 産業革命と選挙法改正運動（五〇）
- 二 ミドルセックス選挙事件（五五）
- 三 温和派の改正運動—両ピットとヨークシャー委員会（六四）
- 四 急進派の改正運動 憲法協会と憲法関係情報協会（七一）

第二節 フランス革命後の選挙法改正運動	五
一 フランス革命と選挙法改正運動(五)	
二 諸願と暴動(八)	
三 組織の再編制	
一 ロンドン通信協会、国民の友協会、ハンブデン・クラブ、バーミンガム政治同盟(六)	
四 政府の治安対策(一〇)	
第三章 第一次選挙法改正の経過および内容	一〇
第一節 第一次選挙法改正の経過	一〇
一 グレイ内閣の成立(一〇)	
二 四人委員会における改正立法案(一一)	
三 改正提案(一二)	
四 改正案の難航と議会通過(一三)	
第二節 改正をめぐる諸勢力の対立と抗争	一七
一 概況(一七)	
二 ホイッグ(二〇)	
三 トーリーと国王(二四)	
四 民衆運動(二六)	
五 全国労働者同盟と全国政治同盟の対立(二八)	
六 合法および非合法運動(二九)	
第三節 改正案をめぐる議会討論	二五
一 概況(二五)	
二 代表(議會)の本質をめぐる対立(二六)	
三 閉鎖選挙区をめぐる対立(二八)	
四 市選挙資格をめぐる対立(二九)	
五 県選挙資格をめぐる対立(三一)	
第四章 第一次選挙法改正の諸結果	二八
第一節 有権者および議席配分	二八

一 市有権者の増大と内容 (二八六)	二 県有権者の増大と内容 (二九六)	三 下院の職業構成と議席の配分 (二九〇)
--------------------	--------------------	-----------------------

第二節 登録制度	二〇三
----------------	-----

一 登録制度における納税および手数料支払い条件 (二〇三)	二 選挙事務関係者および政治団体による登録制度の利用 (二〇九)
-------------------------------	----------------------------------

第三節 選挙腐敗行為	二一九
------------------	-----

一 腐敗行為の増大 (二三〇)	二 腐敗行為の形態—饗応と買収 (二三六)	三 腐敗行為の形態—脅迫 (二四一)
-----------------	-----------------------	--------------------

第四節 議員への拘束	二五三
------------------	-----

一 選挙法改正前の議員への拘束 (二五三)	二 選挙法改正後の議員への拘束 (二五九)
-----------------------	-----------------------

第五章 政党および圧力団体	二六三
---------------------	-----

第一節 政治的クラブ	二六三
------------------	-----

一 クラブの発生 (二六三)	二 カールトン・クラブとリフォーム・クラブ (二七〇)	三 クラブの政治的機能 (二七六)
----------------	-----------------------------	-------------------

第二節 政党および圧力団体の発展	二八三
------------------------	-----

一 登録協会の設立 (二八三)	二 選挙エージェント制度の発達 (二八六)	三 穀物法反対同盟の活躍 (二九四)	四 政党中央組織の整備 (三〇四)
-----------------	-----------------------	--------------------	-------------------

第六章 腐敗行為防止のための諸措置……………三〇八

第一節 腐敗行為防止のための諸法律……………三〇八

一 一八四二年前の諸法律（三〇八） 二 一八四三年後の諸法律（三二〇）

第二節 秘密投票制……………三二六

一 選挙法改正論争中における秘密投票制（三二六） 二 選挙法改正後における秘密投票制

（三三〇） 三 ジョージ・グロートと秘密投票制（三三六）

第七章 第二次選挙法改正……………三三六

第一節 第二次選挙法改正にいたるまでの経過……………三三六

一 一八五一年前の改正提案（三三六） 二 一八五二年後の改正提案—自由党の一八五二、

五四、六〇年案と保守党の一八五九年案（三四〇）

第二節 一八六六年の自由党案……………三四五

一 自由党案の内容（三四五） 二 自由党案の否決（三四六）

第三節 一八六七年の第二次選挙法改正（保守党案）……………三五三

一 保守党案の内容（三五三） 二 保守党案をめぐる論戦と通過（三五六） 三 議席の再配

分—小都市選挙区、大学選挙区、少数代表条項（三六六）

第四節 第二次選挙法改正の諸結果……………三七九

一 市有権者の増大と内容（三七九） 二 県有権者の増大と内容（三八〇） 三 下院の職業

構成と議席の配分（三六四） 四 残された問題（三六七）

第八章 第二次選挙法改正による政党組織の発展……………三九

第一節 登録制度および腐敗行為……………三九

一 第二次選挙法改正における登録制度および腐敗行為（三九） 二 選挙関係事件の司法
機関への移管と腐敗および不法行為防止法（三九） 三 秘密投票制の実現（四〇）

第二節 政党組織の発展……………四〇七

一 登録協会およびエージェント制度の発達（四〇七） 二 全国自由党連合（コーカス制度）
の成立と発達（四一〇） 三 コーカス制度をめぐる対立（四一七） 四 既成政党組織による
コーカス制度の吸収（四二五） 五 保守党指導部と全国保守・立憲協会同盟の対立と妥協
（四三〇）

第九章 第三次選挙法改正……………四四六

第一節 第三次選挙法改正……………四四六

一 選挙法改正にたいする自由党と保守党の利害（四四六） 二 第三次選挙法改正（自由党
案）の内容（四五〇）

第二節 議席再配分法……………四五八

一 議席再配分にたいする自由党と保守党の利害（四五八） 二 大学選挙区、比例代表制、
小選挙区制をめぐる論争（四六二）

目次

六

第三節	第三次選挙法改正の諸結果	四七
-----	--------------	----

一	有権者の増大と内容（四七）	二	下院における貴族的要素の低下（四七）
---	---------------	---	--------------------

事項索引	17
------	----

地名索引	10
------	----

人名索引	1
------	---

第一章 選挙法改正前の選挙制度および下院の階級構成

第一節 選挙制度

一 選挙資格

イギリスは、一九世紀において一八三二年、六七年、八四年の三回にわたって、選挙制度に大改正を加えたが、それは同時にイギリスにおける近代政党成立の時期でもあった。むしろ、選挙制度の改正に自らを適應させるために、旧来の徒党的な政党は組織的な近代政党に脱皮せざるをえなかったといえよう。本章では、まず第一次の選挙法改正が、改正しようとしたその改正前の状態を簡単に眺めることとする。

チャーティストの人民憲章の議會への提出で著名なかのダンコム議員 Duncombe, T. S. は、一八二〇年代の選挙について、つぎのように語っている。「この時代には、選挙戦とは気の弱い人や金をもたない人のやるべきものではなかった。それは、下層の有権者階級と、それに有権者ではない連中も入ってのどんちゃん騒ぎ (turnalia) であった。その際、かれらはもっとも恐るべき暴行を働き、徒党を組んで、市当局に挑戦しながら、自分たちの好む候補者を支持し、好まない候補者の当選のチャンスをつぶすなど、とにかくやりたいだけのことをやった⁽¹⁾」と。この叙述をうらづけるように、一八二六年 ウェイマウスで当選したバクストン Buxton, Sir

Thomas Fowell は、その手紙（六月一六日附）で、選挙区の状況について、つぎのように報じている。「今日は投票の第六日目で、あとまだ六日の間に何がおこるか分りません。選挙は極端な暴力をとめない、ものすごい金を使ってやられています。九軒の飲食店が開放されていますが、そこでは町や県からきた男といわず、女といわず、だれでも酒食の提供をうけています。実際のところ、町全体が酔っぱらっています」と。⁽²⁾この手紙は、ダンコウムののべる候補者の人気・不人気が、主としてかれらの提供する酒食の量に依存したことを示唆している。

このような状態は、当時においては決して例外的現象ではなかった。選挙戦のあるところ、必ず町全体の酔態を現出したといえよう。われわれは、ここでは当の候補者自身さえもが歎かざるをえなかったような酔態をもたらしただけが何かを、まずたずねてみよう。こうした問題の設定は、腐敗行為が選挙の必然的随伴物であるとの一般的観念からいえば、一見奇妙に思われるかもしれない。しかし、すくなくともこのような腐敗行為が公然かつ大規模におこなわれるのは、それを支える意識が候補者側にも有権者側にも存在するからであり、イギリスの選挙制度は、まずこの点に照明をあてながら分析されなければならない。

古来、イギリスの選挙区は二種にわかれ、そのおのについて別種の選挙資格が要求されていた。

第一に、県 (county)。そこでは選挙資格は古くからフリーホルド (自由土地保有) を前提としていたが、一四二九年にはじめて一種の制限が試みられた。すなわち、同年の 8 Henry VI, C. 7. は、旧来の方法によれば、とるにたりない財産しかもたない者も、勲爵士や郷士と同様の発言権をもつために、暴動や人殺しがたえないとして、選挙資格を年収四〇シリングのフリーホルドの所有者にかぎると規定した。四〇シリングは、当時
にあっては、「生活のすべての必要をみたし、人間を独立させるにたる額」とみられていたわけである。⁽³⁾

その後の改正としては、まずこの法律は保有権の対象たる物件が、選挙権を行使する県内に存在すべき点については、とくべつに明記していなかったのが、10 Henry VI, C. 2. (一四三一年)で、この点を規定するにいたった。さらに、上記の一四二九年の法律は、1 Henry V, C. 1. をうけて、有権者は選挙権を行使する県内に居住することを要求していたが、14 George III, C. 58. (一七七四年)は、この条件を廃止するにいたった。したがって、一七七四年以降は、ある県内に四〇シリングのフリーホルドを所有すれば、そこでの居住にかかわらず、有権者たりうることとなり、選挙腐敗の一形式たる名儀書換えによる票の創造(いわゆる *bagot vote*)に、途をひらくこととなった。他方、実質的には、時代の進むとともに貨幣価値が低下し、一八世紀から一九世紀初頭には、かなり下層の農民層も有権者たりうることとなっていた。

県では、右のような有権者を基礎にして、イングランドで各二名(ただし、ヨークシャーのみ四名)、ウェールズ各一名の議員を選出していた。

第二に、市(*borough*)。そこでの選挙資格は、きわめて錯雑していた。その原因の第一は、市にたいする議員選出権の賦与自体が、国王の勅許状(*royal charter*)、訓令(*prescription*)、召集詔書(*writ of summons*)、議会の法律(*act of parliament*)等種々の形式でおこなわれたことである。こうした実態は、のちに選挙法改正論議の過程で、議会の本質に關して、それが国民の要求によるよりも、そのときどきの国王、政府の必要性の判断によって上から構成されるべきとの主張、および議員が国民個人ではなくて、法人たる団体を代表するとの主張に途をひらいたものである。すくなくとも、歴史上の実態の解釈としては、これらの選挙法改正反対の側から提起された主張が正当であったといえよう。要するに、議員選出権の賦与は種々の形式により、しかも上から

の必要性の判断という理由の下に、そのときどきの国王の政策ないし気まぐれが、その決定にかなりの役割をはたしていた⁽⁴⁾。第二に、議員選出権を賦与された市の内部における選挙資格は、市によって異り、しかも主として慣習によって決せられていたために、際限のない紛争を惹起していた。さらにその紛糾の度を加えたのは、この種の事項について最終決定権をもつ下院が、先例の拘束力をみとめなかったことである。そのため、しばしば同種のケースについて異った決定がなされた。もっとも、この点については、ジョージ二世の治世下で、選挙資格については下院は先例にしたがうべき旨の法律が制定され、ようやく落着をみることとなった⁽⁵⁾。

市における選挙資格の種類、および市の数をしめすならば、つぎのようであった。

(一) 戸主 (householder) 、地方税支払者 (scot and lot payer) 、世帯持 (potvaller or potwalloper) を有権者とするもの。六六市。scot は本来地方税 (rate) 、または賦課金 (impost) を、lot はその一部を意味したが、これは現在の地方税支払者に該当する⁽⁶⁾。これにたいし、世帯持は一見奇妙な資格で、その重々しい (euphonia) タイトルが、かれらを有権者たらしめたといわれる。本来は、英語の pot とサクソン語の wealman の結合した言葉で、戸主たると家族員たるとを問わず、カマドのある部屋を専有し、そこで食事を料理する者を意味していた。なお、右の地方税支払者を有権者とする場合、きわめて小額の税でたりとするならば、住民の大部分が包含されることとなる。プレストン、ウェストミンスター、ノーサンプトンがその例である。

(二) 借地権 (burgage) を要件とするもの。二七市。burgage は特定の給付をおこなうことによってえられる土地の保有態様であるが、市の慣習の範囲内で、自由に贈与・売買・遺贈・分割ができ、これが一歩発展したとき、自由土地保有権 (freehold) を資格要件とするにいたったと考えられている。