

サンドイッチ選挙区について

——英国における議員と選挙区の関係——

森 脇 俊 雅

- 1 はじめに
- 2 18世紀の議会選挙とサンドイッチ選挙区
- 3 19世紀の議会選挙とサンドイッチ選挙区
- 4 現代の議会選挙と選挙区

1 はじめに

サンドイッチ選挙区とはイギリス南部ケント県のドーヴァー海峡に面する港町サンドイッチに設けられたイギリス議会下院選挙区のことである。サンドイッチは古くより海上交通・貿易で繁栄するとともに国防上の貢献が大であったことから、1366年以来議員を選出する権利を与えられ、1640年からは2名の議員が選ばれていた⁽¹⁾。16世紀までには町の北側を流れるストゥア川からの川土の堆積により町の中心部が海岸線から後退したため港町としての機能は低下したものの、1832年第一次選挙法改正後も隣接する二つの港町ディールとウォルマーを合わせて2名の議員を選出してき

(1) イギリスは海軍国として知られるが15世紀末頃までは国王直属の常備海軍力は手薄であった。とくにフランスとの戦争においてドーヴァー海峡に面したヘイスティングス、ドーヴァー、サンドイッチ、ハイズ、ロムニーの5港の領主が所有する船舶に依存していた。杉浦昭堂『海賊キャプテン ドレーク』（講談社、2010年）、p. 255-256を参照。

た。1880年選挙において、そのサンドイッチ選挙区で発生した大規模な腐敗選挙が問題となり、同選挙区は廃止された。そして1885年からはテネット選挙区に併合された。現在、サンドイッチはテネット南選挙区に属している。

サンドイッチ選挙区については日本でも取り上げられたことがある。1989年7月9日NHK テレビの特集番組「かくして政治はよみがえった——英国議会・政治腐敗防止法の軌跡」において、1880年選挙における買収・供応の蔓延などの腐敗をきっかけとするイギリスの政治腐敗防止法の制定過程が報道され反響をよんだ。そのなかで、サンドイッチ選挙区の腐敗選挙が大きく取り上げられたのである。放送後、その内容は同名のタイトルで日本放送出版協会より刊行された。⁽²⁾

また、1997年に刊行された青木康著『議員が選挙区を選ぶ』（山川出版社）において、18世紀のサンドイッチ選挙区が取り上げられている。⁽³⁾そこでは、サンドイッチは海軍省の影響力の強い「海軍選挙区（admiralty constituency）」として知られ、海軍の利益を代弁する議員が選ばれていたと説明されている。青木が取り上げるのは、サンドイッチ選挙区より1747年から1761年にかけて議会に選出されていたジョン・クリーブランド（John Cleveland 1707-1763）である。クリーブランドは海軍省の事務官吏であったが、海軍省の影響力を背景にして1741年コーンウォールのソールタッシュ選挙区より下院議員に選出された。ソールタッシュは近くのプリマスにある海軍工廠に勤務する住民が多く、海軍の影響力が強かった。いま1人の議員であるトーマス・コーベットも海軍省の官吏であった。1743年、クリーブランドは海軍本部に転勤したことから、下院議員を辞

(2) 犬童一男・河合秀和・高坂正堯・NHK取材班『かくして政治はよみがえった——英国議会・政治腐敗防止の軌跡』（日本放送出版協会、1989年）。

任する。その後、海軍省に転じ、第二書記官に任命される。そしてやはり海軍省の強い支持を背景にして1747年にサンドイッチより下院議員に復帰した。クリーブランドはその後海軍省第一書記官に昇進するが、サンドイッチからの下院議員は継続している。そして1761年にソールタッシュ選挙区に戻り、そこから下院議員に選出されている。1763年に現職の下院議員兼海軍省第一書記官として死亡している。クリーブランドは18年間にわたり下院議員を務めたが、この間、一貫して政府支持の立場をとり、海軍の利益のために活動した。議会ではほとんど発言しなかった。⁽⁴⁾

同名の長男、ジョン・クリーブランド（1731-1817）も海軍省に入り、書記官や会計官を務め、父の死後の1766年、やはり海軍省の影響力の強いデヴォンシャーのバーンステイブル選挙区より下院議員に選ばれ、1802年まで36年間も在任している。このクリーブランドについては、次のような人物評がある。すなわち、「孤独癖があり、田舎での生活を好んだ。政治には無関心で、下院での発言記録はない。会議への出席も少なかった。彼は政府と密着し、一貫して政府を支持していた」。⁽⁵⁾

同じサンドイッチ選挙区であるが、18世紀と19世紀とではその選挙の様相は大きく異なっている。背景的要因として、選挙制度改革が挙げられる。イギリスでは19世紀の3次（1832年、1867年、1884年）にわたる選挙制度改革により近代的選挙制度が確立した。これらは基本的に財産資格

(3) 青木康『議員が選挙区を選ぶ——18世紀イギリスの議会政治』（山川出版社、1997年）、PP. 133-143。

(4) ネイミアはジョン・クリーブランドについて「海軍省の事務に比類ない知識を持ち、職務に精励した。そのことにより昇進し重要な地位に達した人物」と評している。H. C. G. Matthew and Brian Harrison (eds.), *Oxford Dictionary of National Biography, Vol. 12* (Oxford University Press, 2004), p. 72.

(5) *Ibid.*, p. 220.

制限の緩和・撤廃をもたらし、男子普通選挙権確立の過程にほかならない。女性参政権は第一次世界大戦後の1918年に実現する。1832年改革以前、選挙権は財産資格により厳しく制限され、有権者数は少なかった。⁽⁷⁾議員資格も厳しい財産制限があった。1711年下院議員財産資格法により、カウンティ選出議員については年額価値600ポンド以上の土地財産所有者、都市選出議員については年額価値300ポンド以上の土地所有者とされた。⁽⁸⁾定数は各選挙区2名が原則であったが、人口規模の平等原則による再編成はなされず、人口変動にもかかわらず議席数の調整はなされなかった。そのため、選挙区定数の不均衡ははなはだしかった。産業革命の進行とともに興隆した都市に議席が配分されず、その一方で人口が減少したり衰退した地域の議席が維持されるという矛盾も問題となっていた。投票の秘密は確立しておらず、公開投票であった。すなわち、投票所において口頭でだれに投票するのかが伝える方式であった。⁽⁹⁾このため、公然たる買収や供応が

(6) 犬童一男「第二章 腐敗防止法の歴史的意義」、犬童・河合・高坂他『かくして政治はよみがえった』, pp. 80-83.

(7) 1832年改革以前の選挙制度について、ロバート・ピアースとロジャー・スターンは次のように説明している。「改革前の選挙権は他の選挙制度と同様にそれぞれの地方の長い歴史的伝統によりきめられていた」とし、統一的な制度は確立していなかったとする。ただ、カウンティについては、「1430年法により40シリング土地保有者資格が確立していた。それは借地価値がすくなくとも年40シリングの土地所有者に選挙権を与える制度であった。ただし、時の経過とともに現金所得にまで拡大されることもあった」とする。バラ選挙区については、「統一的な制度は存在しなかった」とし、市民権、タウンカウンシルのメンバー、土地保有権あるいは世帯主を選挙資格とするなどさまざまであったとする。Robert Pearce and Roger Stearn, *Government and Reform: Britain 1815-1918* (Hodder Education, 2000), p. 11.

(8) 青木, p. 48.

(9) ジョン・フィリップは改革前のイギリスの選挙における投票光景を次

はびこった。さらに、各地に貴族や大地主が依然として割拠し、かれらがその地域に強固な影響力を有し、事実上、議員を指名したり、交代させたりした。特定の有力者が選挙区を支配していることを「懐中（ポケット）選挙区」というが、当時のイギリスには「懐中選挙区」が各地に存在し、多くはパトロンが候補者を指名し、無投票当選が繰り返されていた。⁽¹⁰⁾

筆者は18世紀のサンドイッチ選挙区と19世紀のサンドイッチ選挙区の実験の違いに驚くとともにイギリスにおける選挙区の変化や議員像の変貌に関心をもった。2009年9月より2010年3月にかけて在外研修の機会を与えられ、イギリスに滞在することになったことから、現地訪問や資料収集により研究調査することにした。本稿は、そうした研究調査に基づくサンドイッチ選挙区の歴史的経過を他の選挙区と比較しつつ検討することにより、イギリスにおける選挙区の変化や議員と選挙民の関係を政治学的に考察しようとする試みである。

のように描いている。「1802年7月5日、トーマス・ウォードはノーウィッチのマーケット広場に到着した。そこにノーウィッチから選出する議員の選挙のための施設が設置されていた。そこで、ウォードは書記のところに行き、書記からの質問に対して、彼の名前がトーマス・ウォードであること、セント・ローレンスのパリッシュに居住していること、靴屋を営んでいるノーウィッチの市民 (freeman) であることを伝えた。それから、彼は国王への忠誠の宣誓をし、さらに彼が本当に市民であることや少なくとも12ヶ月間市民権を保持していたことを宣誓した。最後に、投票にあたりいかなる買収も受けていないことを誓った。書記はウォードが誰に投票したいかを尋ねた。彼はウィリアム・スミスとジョン・フレレの名前を述べた。こうして投票は終わった。2360人の他のノーウィッチの市民も同様なやり方でそれぞれの選択を表明した」。John A. Phillips, *Electoral Behavior in Unreformed England: Plumpers, Splitters, and Straights* (Princeton University Press, 1982), pp. 5-6.

(10) 中村英勝『新版イギリス議会史』(有斐閣, 1977年), p. 100の指摘。

2 18世紀の議会選挙とサンドイッチ選挙区

サンドイッチ選挙区について

先に示した青木康著『議員が選挙区を選ぶ』においては、18世紀イギリス議会史で著名なルイス・ネイミアらの研究に依拠している。ネイミアは議会議事録や各地に残されている選挙人名簿などの資料に基づき、選挙法改正前のイギリス議会や議員について詳細な記録を編さんしている。そこで本稿においても、18世紀サンドイッチ選挙区選挙をネイミアとブルックならびにセジウィックの研究を手がかりに検討してみよう⁽¹¹⁾。サンドイッチ選挙区だけでなく、ジョン・クリーブランドが最初に立候補したソールタッシュ選挙区もとりあげてみよう。なお、当時の議員の任期は7年であった。任期途中の解散による選挙はしばしば行われた。定数は2議席で、有権者は2票を投じ、上位2名が当選となった。当選し閣僚等に就任した場合、選挙民の信任を求めるとい意味から再度の選挙が行われた。

表1 18世紀イギリスのサンドイッチ選挙区選挙

1715年 1月29日	ヘンリー・オクセンデン	254票
	トーマス・ダース	250票
	ジョン・ミッチェル	231票
	ロバート・ライト	169票
1720年 5月	ジョージ・オクセンデン (ヘンリー・オクセンデンの弟)	
	ジョン・ミッチェル	
1722年 3月21日	ジョージ・オクセンデン	279票
	*ジョシュア・バーチュット	253票
	ジョン・ミッチェル	243票
	ロバート・ライト	184票

(11) ネイミアとブルックが1754-90年の各選挙区ごとの下議院選挙ならびに下院議員の総覧を編さん、それを受け継ぐかたちでセジウィックは1715-1754年の各選挙区ごとの下院議員選挙ならびに下院議員の総覧を編さんしている。

1725年 7月 5日	ジョージ・オクセンデン (オクセンデン, 閣僚に就任にともなう選挙)	265票
	ジョン・ミッチェル	146票
1727年 8月15日	ジョージ・オクセンデン	391票
	*ジョシュア・バーチェット	342票
	ジョン・ミッチェル	81票
1734年 4月23日	ジョージ・オクセンデン	
	*ジョシュア・バーチェット	
1741年 5月 5日	ジョージ・オクセンデン	364票
	ジョン・ブラット	295票
	*ジョシュア・バーチェット	245票
	*ヘンリー・コニングム	214票
1747年 6月26日	ジョージ・オクセンデン	
	*ジョン・クリーブランド	
1754年 4月13日	*ジョン・クリーブランド	
	*クラウディアス・エイミアンド	
1756年12月 7日	*ヘンリー・コニングム (エイミアンド, 公職就任による辞職にともなう選挙)	
1761年 3月16日	*ヘンリー・コニングム	
	*ジョージ・ヘイ	
1768年 3月16日	*ヘンリー・コニングム	
	*フィリップ・ステーブンス	
1774年10月 6日	*フィリップ・ステーブンス	516票
	ウィリアム・ハイ	455票
	*ヘンリー・コニングム	68票
1776年11月25日	*チャールズ・ブレット (ハイ, 公職就任による辞職にともなう選挙)	
1780年 9月11日	*フィリップ・ステーブンス	477票
	リチャード・サットン	366票
	*チャールズ・ブレット	302票
1784年 4月 1日	*フィリップ・ステーブンス	
	*チャールズ・フレット	

出所 Romney Sedgwick, *The House of Commons 1715-1754* (Her Majesty's Stationery Office, London, 1970), p. 368 ならびに Sir Lewis Namier and John Brooke, *The House of Commons 1754-1790* (Her Majesty's Stationery Office, 1964), p. 453 より筆者作成。

* 印は海軍省関係者を表す。セジウィックは1715-1754年の間のネイミア=ブルックは1754-1790年の間の議員の経歴と立候補のいきさつを記しており、それらを参照した。票数が記されていないのは、立候補者が2人だけで無投票当選であったことを表す。有権者数は、セジウィックは500-600人、ネイミア=ブルックは約700人としている。サンドイッチ選挙区の特徴は相対的に有権者数が多く、そして無投票当選が少ないことである。ちなみにネイミアとブルックによれば、サンクポートと呼ばれる近隣の港町の選挙区の有権者数は、ドーヴァー選挙区約1000人、ヘイスティング選挙区約50人、ハイザ選挙区約100人、ニューロムニ選挙区40人以下、ライ選挙区40人以下、シーフォード選挙区100人以下、ウィンチェルシー選挙区40人以下である。ジョン・キャノンは18世紀に行われた24回の選挙について各選挙区ごとの競争の状況をまとめている⁽¹²⁾。それによると、ソールタッシュ選挙区では24回中7回、サンドイッチ選挙区では24回中14回が競争選挙となった。

1713年から54年まで選出されたオクセンデンはホイッグ党系の地主である。この表から、18世紀前半は、地元勢力の代表オクセンデンと海軍省の候補者バーチェットが議席を分け合っていたことがわかる。つまり、海軍省は1議席を確保できたのである。そのことは1741年選挙においてバーチェットとカニングムの二人の候補者を立てたところ共倒れになっていることからわかる。次の1747年選挙では海軍省はクリーブランド一人に絞り、議席を回復している。そして1754年、1761年、1768年には二人をたてて2議席を確保し、海軍省の勢力増大を示している。

(12) John Cannon, *Parliamentary Reform 1640-1832* (Cambridge University Press, 1973), pp. 278-289.

表2 18世紀イギリスのソールタッシュ選挙区の選挙

1715年 1月28日	ウィリアム・シッペン シルストン・カーマデイ トレバー・ヒル マーティン・ブレイデン	
1718年12月 1日	ジョン・フランシス・ブーラー (シッペンがニュートン選挙区に移る)	
1722年 4月13日	*トーマス・スワントン	32票
	*エドワード・ヒューズ	31票
	ジョン・フランシス・ブーラー	25票
	ウィリアム・ケリユー	23票
1723年 2月 5日	フィリップ・ロイド (スワントン病氣辞任による選挙)	
1727年 8月23日	*ジョン・キャンベル *エドワード・ヒューズ	
1734年 2月 6日	*トーマス・コーベット (ヒューズ, 病氣辞任による選挙)	
1734年 5月 1日	*ジョン・キャンベル *トーマス・コーベット	
1741年 5月13日	*トーマス・コーベット *ジョン・クリーブランド	
1743年 4月21日	スタンプ・ブルックバンク (クリーブランド, 公職に任命にともなう選挙)	
1747年 7月 2日	*エドワード・ボスカウエン *トーマス・コーベット	
1747年12月15日	スタンプ・ブルックバンク (ボスカウエン, トルーロ選挙区に移ったことにともなう選挙)	
1751年 5月13日	*ジョージ・プライジス・ロドニイ (コーベット, 病氣辞任による選挙)	
1754年 4月18日	*ウィリアム・ボンソンビイ *ジョージ・クリントン	
1756年12月14日	*チャールズ・タウンシェンド (ボンソンビイ, 公職に任命にともなう選挙)	

1761年 3月30日	*ジョン・クリーブランド *ジョージ・アダムス	
1763年12月 1日	*オーガスタス・ジョン・ハーベイ (クリーブランド, 病氣辞任による選挙)	
1768年 3月19日	*マーチン・ブレイデン・ハウク *トーマス・ブラッドショー	
1772年 5月 9日	ジョン・ウィリアムズ (ブラッドショー, 公職任命にともなう選挙)	9 票
	*トーマス・ブラッドショー	8 票
1774年10月11日	*トーマス・ブラッドショー *グレイ・クーパー	
1775年 1月 3日	*チャールズ・ウィットワース (ブラッドショー, 病氣辞任による選挙)	
1778年10月 1日	ヘンリー・ストラッチィ (ウィットワース, 病氣辞任による選挙)	
1780年 7月12日	パウル・ヴェントワース (ストラッチィ, 辞任による選挙)	
1780年 9月11日	*グレイ・クーパー *チャールズ・ジェンキンス ウィリアム・ジェームス ジョン・ブラー	
1783年 4月12日	*グレイ・クーパー ジョン・ブラー (クーパー, 公職就任にともなう選挙)	
1784年 4月 7日	*チャールズ・ジェンキンス チャールズ・アンブラー	11票 11票
1786年10月30日	リチャード・ウェルズリー ジョン・レモン (ジェンキンス, 上院に移ることによる選挙)	

出所 Sedgwick, p. 219 ならびに Namier and Brooke, p. 239 より筆者作成

* 印は海軍省関係者を表す。ソールタッシュ選挙区には二人の有力なトリー党員で地主のジョン・ブラーとウィリアム・ケリューがいたが、プリマスの海軍基地が近く、そこで雇用される住民が多くなったことから、海軍省の影響力が増大した。有権者数については、セジウィックでは60

人、ネイミア＝ブルックでは30人と極めて少なく、1772年選挙が示すように、当選に必要な票数もわずかであった。ソールタッシュ地方史センター公文書管理者のデビッド・コウルズ (David Coles) の推定では、18世紀中葉のソールタッシュの人口は600-1000人程度であり、有権者は人口の5-3%にすぎず、きわめて限られていたことがわかる。⁽¹³⁾ さらに選挙で特徴的なことは、無投票当選の多いことと議員の頻繁な交代である。長期在任は少ない。病気辞任もあるが、政府関係者のポスト異動の調整弁に使われたように思われる。

サンドイッチ選挙区とソールタッシュ選挙区は海軍の影響力が強く、海軍関係者が相次いで立候補し、その利益のために働いている。当時、議員が政府の官職に就くことは認められており、むしろ議員になることにより政府官職への就任あるいは昇進が有利になった。そのような議員は一貫して政府と密着し、議会においては政府支持の立場をとり続けた。この時期、トーリー党とホイッグ党が成立していくが、現代の政党とはまだ様相を異にしていたのである。

ところで、小選挙区制あるいはいわゆる中選挙区制において議員は選挙区より選出され、選挙区で多数の票、絶対多数であれ相対多数であれ、を獲得した候補者が議員に選出されるのであるが、その議員と選出した側の選挙区民の間の関係はどうあるべきか。これについては古くより代表制度の基本問題として論議されてきた。すなわち、選挙民によって選ばれた議員は選挙民の代理なのか、それとも代表なのか。選挙民の利害を反映した

(13) 2010年2月24日、インターヴュー。なお、18世紀のソールタッシュは純農村・漁村であり、発展がはじまるのは1859年にタマル川にロイヤル・アルバート橋が架橋され鉄道が開通してからである。ソールタッシュの歴史については、Derek Tait, *Saltash* (Driftwood Coast Publishing, 2008), pp. 7-19 を参照。

活動をすべきなのか。選挙民の意思に反した活動をしてよいのか。その論議のなかで今日まで大きな影響を与えてきたのが、エドモンド・バーク(Edmund Burke, 1729-1797)の国民代表論であろう⁽¹⁴⁾。

バークはイギリス南西部の港町ブリストルより下院議員に選出されていたとき、彼を選んだブリストルの選挙民に対して、1774年、「ブリストル選挙民への演説」を行い、そこで次のように述べている。すなわち、「……議会は異なる利害や敵対する利害の代言者の集まりではありません……議会は一つの国家、全体の利害を慎重に討議する集まりなのです。部分的目的、部分的利害ではなく、全体という一般理性から生じる一般的善を導き出すところなのです。あなたがたは実際に議員を選出します。しかし、あなたがたが彼を選んだとき、彼はブリストルの議員ではなく、議会の議員なのです⁽¹⁵⁾」。これは議員は選出された以上、選挙区の代表ではなく、国民代表であることを示した名演説として知られる。そして国民代表としての議員観はいまや当然視されている。

では、実際の政治においてすべての議員がバークの論ずるような立場から国民代表として活動しているのであろうか。残念ながら、そうとはいえない。日本では、利益誘導政治といわれる、選挙区の利益をはかることが議員の重要な任務であり、そしてそれが再選に結びつくとする考えが支配的であったように思われる。国政全体よりも選挙区の利益をはかる、選挙民の便益を重視することが議員として大切とみなされてきた。古くは明治末から大正期において鉄道敷設ブームのさなか、時の政権党は自党の議員

(14) バークの政治思想および政治哲学については、Frank O’Gorman, *Edmund Burke: His Political Philosophy* (George Allen & Unwin, 1973) ならびに Iain Hampsher-Monk, *The Political Philosophy of Edmund Burke* (Longman, 1987) を参照。

(15) Iain Hampsher-Monk, *ibid.*, p. 110 より引用。

のいる選挙区に鉄道路線を建設し、勢力拡大をはかった。「我田引鉄」といわれる利益誘導である。当時、鉄道を誘致すれば本人、息子、孫三代の選挙に勝利できるといわれたほど、絶大な効果があったのである。

議会政治の母国であり、バークを生み出したイギリスにおいてはどうか。議員は国民代表であることが当然視され、選挙区を重視し選挙民の利益をはかろうとする議員はいないのであるか。そもそもバークはなぜブリストルの有権者にあのような演説をしたのであろうか。

バークは約30年間にわたり、下院議員を務めているが、この間、彼は選挙区を3回変更している。1765年にバッキンガムシャーのヴェンドーヴァー選挙区より下院に選出されたが、1774年にはブリストルに選挙区を移した。ここで彼は先の有名な演説をしたのである。ところが、彼は1780年選挙で落選したことを機会にヨークシャーのモルトン選挙区に移り、1780年12月の補欠選挙で同選挙区において当選をはたし、そして1794年に下院議員を辞任するまで同選挙区選出の議員であった。⁽¹⁶⁾

イギリスでは政党本位の選挙の建前から政党が候補者を選考し、選挙区を割り当てることから選挙区の移動は珍しくないとされる。しかし、それは政党組織の確立した現代の選挙にあてはまることであり、バークの時代には現代的な政党組織は成立していなかった。18世紀イギリス政治史・議会史の専門家の青木康によれば、当時、議員が選挙区を移動することは珍しくなかったという。当時は各地に選挙区を支配するパトロンがおり、そのパトロンの意向で候補者が決まり、選挙結果が左右された。ネイミアとブルックはパトロンの存在を次のように説明している。⁽¹⁷⁾ すなわち、「当⁽¹⁸⁾

(16) 青木, pp. 154-167.

(17) Namier and Brooke, pp. 46-56.

(18) バークの政治経歴については、Namier and Brooke, pp. 145-158 を参照。

時、議員は土地の代表であって、人口の代表とは多くの人が考えていなかった」のであり、土地所有者が自分がその選挙区から立候補できない場合、パトロンとなり、代理を立てたとする。

表3 エドモンド・バークの選挙

ケンブリッジシャー・ヴェンドーバー選挙区		
1765年12月23日	エドモンド・バーク (現職ヴァーニー・ロバート辞職にともなう補欠選挙)	
1768年3月16日	エドモンド・バーク サー・ロバート・ダーリング	
グロースターシャー・ブリストル選挙区		
1774年11月3日	ヘンリー・クリューガー	3565票
	エドモンド・バーク	2797票
1780年9月20日	マシュー・ブリックデール	2456票
	ロバート・ニュージェント	283票
	マシュー・ブリックデール	2771票
	サー・ヘンリー・リップニコット	2518票
	ヘンリー・クリューガー	1271票
	サミュエル・ピーチ	788票
	エドモンド・バーク	18票
ヨークシャー・モルトン選挙区		
1780年12月7日	エドモンド・バーク (現職サヴィル・フィンチ辞職にともなう補欠選挙)	
1784年4月1日	エドモンド・バーク サー・トーマス・ガスコーニュ	

出所 Namier and Brooke, p. 217, pp. 283-290, p. 436 より筆者作成

バークもパトロネージのおかげで下院議員に選出された。最初、アイルランド系貴族ヴァーニー伯の推挙によりバッキンガムシャーのヴェンドーヴァー選挙区から立候補し、無投票で当選した。ヴェンドーバー選挙区は同伯の「懐中選挙区」であったのである。しかし、1774年選挙にさいし
14(1231) 法と政治 61巻4号 (2011年1月)

ヴァーニー伯のヴェンドヴァーでの影響力の低下により、バークは選挙区を移らざるを得なくなった。このとき、バークに新たな選挙区を提供したのが当時ホイッグ党の領袖でのちに首相にも就任したロッキングハム侯爵であった。ロッキングハムは自己の影響力の及ぶヨークシャーのモルトン選挙区をバークに用意した。バークはいったんはロッキングハムの厚意を受け入れたものの、それを辞退し南西部の港町として栄えていたブリストルに選挙区を移した。当時、ブリストルはイングランド屈指の大都市で選挙人数も多く、特定のパトロンが支配する選挙区ではなかった。このような選挙区で当選することは名誉であり、政治家としての発言権も高くなるとされた⁽¹⁹⁾。ここで、バークは当選を首尾よく果たしたものの、1780年選挙では惨敗し、落選する。バークの政治生命の危機であった。これを救ったのがロッキングハムであった。ロッキングハムはモルトン選挙区を再びバークに用意したのである⁽²⁰⁾。バークの長い政治経歴をみていく場合、このロッキンガム侯爵との密接な関係が重要であった。つまり、バークはロッキングハム侯爵という有力者のおかげで議員活動を続けることができたのである。ロッキンガムとバークは政治的盟友ともいべき関係にあり、必ずしも上下関係の側面だけではなかったともいわれる⁽²¹⁾。しかし、ロッキンガムの政治的パトロネージがなければ、バークの議員活動は困難であったことは確かである。先の有名な「ブリストル演説」はあるべき議員像についてのバークの理念や思いがこめられていたと解すべきであろう。かならずしも実際の議員像ではなかったのである。

前述したように、バークは1780年の選挙においてブリストルで立候補

(19) 青木, p. 161.

(20) Matthew and Harrison (eds.), *Oxford Dictionary of National Biography*, Vol. 2, pp. 822-823.

(21) 青木, p. 156.

し、再選をめざすも落選する。彼はモルトン選挙区の補欠選挙で議会に復帰する。モルトン選挙区はロッキングハム侯の「懐中選挙区」であった。1774年選挙のさいのロッキングハム侯のバーク宛の手紙を引用しよう。「私は貴方を議員の一人に選んでもらいたいという私の要望をモルトンに伝えました。選挙は月曜日に行われるようです……貴方が選挙の前にモルトンに行かれるならば、きっと歓迎されるでしょう。私はモルトン選挙区が貴方にふさわしいことを願っています⁽²²⁾」。1780年モルトン選挙区においてバークは無投票で首尾よく当選し、1794年まで議員を続けるのである。

このように選挙制度改革以前の18世紀の選挙においては選挙区を支配するパトロンが存在し、議員はパトロンのために議会で発言したり議員活動を行う存在であった。この場合、パトロンには有力貴族もいれば海軍省のような政府機関もあったのである。なお、政府機関では、海軍とともに大蔵省も関税部門などを通じて選挙区への影響力を行使し、その官吏を下院議員に擁立する傾向があった⁽²³⁾。バークの演説の背景にこのような当時の選挙状況があったことを念頭に置く必要がある。そしてサンドイッチヤソールタッシュは海軍省がパトロンであり、その利益や立場を代弁してくれる候補者を擁立していたのである。

3 19世紀の議会選挙とサンドイッチ選挙区

先に、イギリスでは19世紀の3次におよぶ改革により近代的選挙制度が確立したと述べた。それは選挙の様相をも大きく変えることになった。中村英勝著『イギリス議会史』（有斐閣、1977年）に依拠して概括的にまとめおくことにする。第1次改革は1832年にホイッグ党グレー内閣の

(22) Namier and Brooke, p. 436.

(23) Lewis Namier, *The Structure of Politics: At the Accession of George III* (Macmillan, 1957), pp. 358-401.

もとで実現した。選挙権に関しては、年価値10ポンド以上の家屋、事務所、店舗などの所有者または借家人が選挙資格を得ることになった。その結果、都市中流階級中層部まで選挙権が広がったとされる。選挙人数で不均衡が目立った選挙区に関しては、56の都市選挙区が廃止され、30の選挙区は定数1議席とされた。一方、56議席がカウンティ選挙区に配分され、マンチェスター、バーミンガム、シェフィールドなどの新興産業都市や人口の増したカウンティが新たに議席を獲得した。

1832年改革では選挙権の拡大は不十分で都市労働者の多くは依然選挙権を付与されなかったことから、普通選挙権を求めるチャーチスト運動が活発化していった。チャーチスト運動の盛り上がりを受けて選挙権の拡大がはかられるが、反対も根強くあり、結局、1867年、保守党ダービー内閣のもとで第二次改革が実現することになる。都市選挙区において選挙権資格が大幅に拡大された。すなわち、①選挙区内で12ヵ月住居を所有もしくは賃貸して居住した者、②選挙区内で年価値10ポンド以上の貸間に間借り人として12ヵ月居住した者となった。また、人口5000人以下の都市選挙区は廃止され、人口1万人以下の都市選挙区は1議席とされた。さらに、1858年には議員財産資格が廃止された。なお、腐敗行為の防止も検討され、1854年に自由党ラッセル内閣で腐敗行為防止法が制定された。この法律では、候補者が買収罪を犯した場合には現存の議会（次の総選挙まで）からの追放と罰金50ポンド、供応や不当な影響力の行使の場合には罰金50ポンドと軽犯罪の訴追、投票者が買収罪の場合には罰金10ポンドと軽犯罪の訴追であった。そして選挙費用の報告義務が候補者に義務づけられ、そのための会計監査官も設けられた。⁽²⁵⁾

第2次選挙制度改革でも農業労働者には依然選挙権が付与されなかった

(24) 中村, pp. 102-109.

(25) 犬童, 河合, 高坂他, pp. 89-91.

ことから、これが課題として残された。その実現は1884年自由党のグラッドストーン内閣のもとでの第3次選挙制度改革によることになる。1867年改革で実現した選挙権資格がカウンティ選挙区にも拡大した。その結果、選挙権資格者数が大幅に増大した。また、人口と議席数の不均衡を是正するために、1885年に議席再配分法が制定され、選挙区制の改革が実現した。すなわち、人口15000人以下の都市選挙区はカウンティ選挙区に吸収され、大都市は50000人を単位としていくつかの選挙区に分割された。そして1選挙区1議席の小選挙区制が実現した。買収・供応と脅迫といった腐敗行為については、その効果を減じさせる秘密投票制の導入が課題となっていた。それは1872年に実現した。

さて、先に述べたように、1880年イギリス議会選挙は空前の腐敗選挙となり、買収や供応が横行し、大きな問題となった。選挙後、ときのグラッドストーン自由党内閣は選挙浄化に取り組み、なかでも悪質とされた8選挙区、ボストン (Boston)、カンタベリー (Canterbury)、チェスター (Chester)、グロースター (Gloucester)、マクレスフィールド (Macclesfield)、ナレスバラ (Nallesborough)、オックスフォード (Oxford)、サンドイッチ (Sandwich) に調査委員会を派遣し、選挙状況を克明に調査した。その結果は議会に報告され、もっとも悪質とされたサンドイッチとマクレスフィールドの選挙は無効、そして選挙区の解体という厳しい処分が下された。サンドイッチはそれまで2名の議員を選出していたが、その特権を失い、次の選挙からは隣接するテネット選挙区に併合された。マクレスフィールドでは同様に選挙区は解体されたが、まもなく復活された。しかし、定数は1名減となった。オックスフォード選挙区は選挙結果の一時ペンディングの後、次回からは1名減となった。

サンドイッチ選挙区の腐敗選挙については、3人の判事からなる調査委員会が10月20日サンドイッチに到着し、さっそく調査を開始した。町の

中心部のギルドホールを使用し、三か月にわたり1000人を超える有権者を証人として召喚し、尋問した。そして詳細な報告書を作成し、議会に提出した。この詳細な報告書によりサンドイッチの腐敗選挙の全貌が明らかになるので参照しよう。報告書は全文25ページにもわたり、買収関与者のリストなども含まれており、ここでは腐敗の実態に言及した個所を中心とする⁽²⁶⁾。

報告書はまず、サンドイッチ選挙区の構成と特徴を述べる。「サンドイッチ選挙区はサンドイッチバラードと1832年改革法によって加えられたディールとウォルマーの二つのパリッシュから成る。サンドイッチは約756エーカーのコンパクトな地域であり、海岸より2マイル内陸部に入り、ディールとウォルマーからは6-7マイル離れている。ディールとウォルマーは海岸にそって約3マイルにわたり、1800エーカーの面積を有する細長い住宅街から成る。サンドイッチとディールは鉄道で結ばれている。1871年の選挙区人口は14885人であったが、現在はディールとウォルマーでやや増加している。1880年の登録選挙人数は2115人であり、内訳はサンドイッチ451人、ディール1253人、ウォルマー311人であった」とし、つづいて「サンドイッチは工業や商業従事者のいない村落的特徴を有している。ディールはその居住者の大半が水先案内人、貸船業、漁師から成る。ウォルマーは海水浴場が主なものである……サンドイッチには33の公認のパブとビアハウス、ディールには74のパブと14のビアハウス、ウォルマーには21のパブとビアハウスがある⁽²⁷⁾」としている。

(26) 報告書はサンドイッチ歴史博物館に保存されており、同館のご厚意で複写を許可された。

(27) “Report of The Commissioners Appointed under Her Majesty’s Royal Sign Manual to Inquire into the Existence of Corrupt Practices in the Borough of Sandwich” (1880), p. v.

サンドイッチ選挙区は自由党が優勢な選挙区で1857年以来1866-68年の一回を除いて2議席を独占しつづけていた。1880年3月の総選挙でも対立候補はなく、2名の議席を自由党が楽々と維持した。すなわち、エドワード・K・ヒュゲッセンとヘンリー・ブラッセイが選出された。いわゆる無風選挙区であった。ところが、選挙後、ヒュゲッセンが貴族に列せられ、下院議員を辞任したことから議席に空白ができ補欠選挙がおこなわれることになった。保守党は議席獲得のチャンスとみて候補者擁立をめざした。報告書は次のように述べる。「ヒュゲッセンが貴族に列せられたことともなう1880年5月18日の補欠選挙の結果は、保守党クロプトン・ロバーツ1145票、自由党ジュリアン・ゴールドシュミット705票であった……ロバーツはヒュゲッセンが貴族に列せられとの発表を聞くやただちに現地に入った……5月4日に候補者に選出され、選挙運動を開始した。選挙事務長に任命したエドウィン・ヒューズが⁽²⁸⁾つづいて加わった」。

ヒューズは当代きっての選挙運動の専門家とされていた。「ヒューズが最初に行ったのは、到着前に準備していたのだが、パブの過半数を貸し切ることそしてそれにより顧客を獲得することだった。ディールとウォルマーでは71のパブの集会場が、サンドイッチでは18の集会場が契約された。集会場の使用にさいしてはサンドイッチとディールの主なパブには10ポンドが支払われ、そのほかの集会場には一律に5ポンド支払われた。これらの集会場は会合やちょっとした取引にも使われたが、大半はたんなるみせかけであった。そうしなければ、パブ経営者はある部屋を一方の陣営に貸し、他の部屋を対立陣営に貸すから⁽²⁹⁾であった」。パブ経営者のしたたかな計算がうかがわれる。報告書によれば、「ロバーツとヒューズの到着の以来、活発な選挙運動が組織化され、実施された。そのために、42人を

(28) *Ibid.*, p. vi.

(29) *Ibid.*, p. vii.

くだらない運動従事者が6ポンドで雇われ、さらにディールとウォルマーでは一日単位で雇われた。もし保守党が負けたならば、ここではもはやチャンスはないといわれた。投票日に投票者まで運んでいく投票者のリストが作成された。自由党の候補者が登場するまでは、旗の支出はなかったが、約30の旗竿が最初の週に用意された」と述べている。⁽³⁰⁾

報告書は自由党陣営の動きも伝えている。「自由党の方では2人あるいは3人の候補者の名前があがったが、無投票ではなく選挙戦になり、たぶん選挙費用が2000ポンドはかかると知らされていずれも断った。保守党のロバーツが選挙区入りをしてから1週間後、時間も切迫してきたことから長年サンドイッチにおける自由党の選挙事務長をしていたエマーソンがロンドンに行き、ジュリアン・ゴールドシュミットに会い、立候補をうながした。ゴールドシュミットはいったん躊躇したが、受諾し、エマーソンとともにサンドイッチに向かった。そして彼はディールとウォルマーにおける自由党の選挙事務長ジェームズ・バーバー・エドワーズを紹介された⁽³¹⁾」。こうして保守党ロバーツと自由党ゴールドシュットの間に空席の1議席をめぐって熾烈な選挙戦が展開されることになった。

選挙戦は1880年5月10日から5月18日まで行われ、直接的買収のみならずさまざまな種類の間接的買収が選挙区全体に広範かつシステムティックになされたとしている。「かなり程度は劣り、やや低価格ではあったが、同様に、自由党陣営もサンドイッチで7つのパブとそしてディールとウォルマーで27のパブと契約し、集会場を貸し切った。いくつかは不用であり、使用されなかった」とし、保守党は運動員などに612ポンド、事務員などに125ポンド、食事代金に139ポンド、合計876ポンド支出した。他方、自由党はディールで185ポンド、ウォルマーで69ポンド、サンドイッチで

(30) *Ibid.*, p. vii.

(31) *Ibid.*, p. vii.

50ポンド、合計304ポンド支出したとする。印刷費は保守党サイドで221ポンド、自由党サイドで115ポンドであったという。交通費は保守党で224ポンド、自由党で196ポンドであったという。⁽³²⁾

当時、サンドイッチでは選挙戦において旗をたてる習慣があり、この選挙でも両陣営は競って色とりどりのきらびやかな旗を作り、町のあちこちにたてた。旗づくりに多くの女性が雇われ、旗台や設置場所に多額の費用が支出された。候補者の宣伝のためのポートルースも保守党陣営は企画し多額の賞金も用意されたが、天候の都合で実現しなかった。

このように選挙戦の模様を述べて、報告書は肝心の買収・供応行為の記述に入っていく。「5月11日、ヒューズが広範囲の買収を実行する手段を準備していたことは明らかである。ロバーツが支払った総額は6500ポンドになる。このうち、600ポンドが5月11日にロバーツによって小切手でヒューズに支払われた、そしてさらに300ポンドがヒューズによって彼の事務員とディールにおける4人の有力保守党員のイングランド銀行の口座に支払われた。さらに1400ポンドがヒューズの手元を経由した」とし、多額のカネが次々と支出されたことを伝えている。⁽³³⁾選挙民個人へのカネの配分は効果的であり、買収を拒否した例はわずか1ないし2回にすぎなかったと報告書は述べている。自由党のゴールドシュミットが支払った金額はディールとウォルマーの彼の選挙事務長エドワーズ管轄のものだけで1820ポンドであった。報告書は「エドワーズはそれらのカネを、選挙への協力という名目でエドウィン・コーンウェルに297ポンド、ジョン・ペティト・ラメルに115ポンド、そしてエドワード・トーマス・ローズに306ポンド支払っている。また、ジョン・トーマス・アウトウィンに1125ポンド支払い、そしてアウトウィンは10軒のパブの貸し切りに75ポンド支

(32) *Ibid.*, p. vii.

(33) *Ibid.*, p. viii.

出し、残る1050ポンドを一人当たり3ポンドから5ポンドずつ直接の買収に使った。エドワード・トーマス・ローズは同様に約370ポンドを買収に使った。足らなかった額は選挙後エドワーズからローズに支払われた」と述べている⁽³⁴⁾。供応も盛んに行われた。いくつかのパブ経営者は投票者に酒をふるまうことを要請された。だが、ある証言では、投票者は酒よりも現金を欲しがったという。

報告書はこの選挙で買収・被買収・被供応合わせて1181人を有罪と判断したと述べ、その氏名を記している。そして報告書はこの選挙での二人の候補者の行為にとくに言及しなければならないとし、保守党のロバーツについて次のように指摘した。「これまで言及した諸事実を注意深く検討すると、われわれはロバーツが買収に使われるであろうと疑う理由を有していたそして疑わなければならなかった腐敗行為に暗黙の承認を与えていたという結論にいたらざるをえない」とし、その理由を記述している⁽³⁵⁾。自由党のゴールドシュミットについては、次のように指摘した。「ゴールドシュミットは法廷弁護士であり、選挙に関する顕著な経験を有している。彼が選挙事務長に1500ポンド支払った状況や意図についての彼の説明を受け入れるとしても、われわれは……支払をしたことによって彼がこのような（偽りの）雇用を暗黙のうちに承認したこと、そして結果的に現行法上腐敗行為で有罪であるという結論を避けることはできない」と述べている⁽³⁶⁾。

報告書は次のように結論づけている。「ロバーツとゴールドシュミットの間選挙でなされた買収の性質とやり方、カネが買収に使われるという広い期待、買収を受け入れる意思と貧欲、関与した選挙民の割合の大きさ、

(34) *Ibid.*, p. x.

(35) *Ibid.*, p. xi.

(36) *Ibid.*, p. xiii.

容易に広範な買収が実施されたこと、買収目的の組織、多くが進んで両陣営からカネをもらっていること、そして警告、非難、否定の声の全般的な欠如をみていくと、選挙腐敗がサンドイッチにおいて長くそして広範に行き渡っていたことを疑うことはできない⁽³⁷⁾】。

厳しい報告書を受けて、議会はサンドイッチ選挙区のこのときの選挙を無効とし、さらにサンドイッチ選挙区の解体を決定した。そして1885年の選挙区画改定においてサンドイッチは隣接するテネット選挙区に併合されることになった。

次に、同じ1880年選挙において大規模な腐敗があったと糾弾されたマクレスフィールド選挙区とオックスフォード選挙区の選挙について、コーネリアス・オレイリーの記述を参照しよう⁽³⁸⁾。マクレスフィールド選挙区の1880年選挙を取り上げよう。マクレスフィールドはイングランド中央部チェスチャー県に位置する。古くより絹織物産業の町として栄えた。1832年の第一次選挙制度改革により、マクレスフィールドも2名の議員選出が認められた。そして1議席は当時の有力者ブロックハースト（自由党）が獲得し、他の1議席は保守党が確保していた。1832年から1868年までは自由・保守両党が議席を分け合っていたが、1868年選挙においてマンチェスターの実業家デビッド・チャドウィックが自由党からの立候補を行い、俄然、熾烈な選挙戦が展開されることになった。ブロックハーストは自己の議席を守ろうとし、保守党も1議席を死守しようとしたことからいわば三つ巴の選挙戦となった。買収や供応が横行した。

選挙後、議会はマクレスフィールド選挙区の選挙を無効とし、9月調査委員会を派遣し、実情を調査した。翌1881年3月に作成された報告書は

(37) *Ibid.*, p. xv.

(38) Cornelius O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911* (Clarendon Press, 1962), pp. 112-158.

腐敗の実態を明らかにした。その結果、マクレスフィールド選挙区は解体されることになった。しかし、1885年議席配分法のもとでマクレスフィールド選挙区は定数1の選挙区として復活し、1885年選挙では自由党のブロックハーストを選出した。以降、定数1の選挙区として存続し、今日に至っている。

続いてオックスフォード選挙区の1880年選挙をみてみよう。オックスフォードはイングランド中東部に位置し、イギリスを代表する大学を有する大学都市である。13世紀以来、議員を選出することを認められ、1640年からは2名の議員を選出していた。1880年4月の総選挙において、自由党から立候補したジョゼフ・チッティとサー・ウィリアム・ハーコートが二人が選出され、現職の保守党アレグザンダー・ホールは落選した。選挙後、ハーコートはグラッドストーン内閣の内務相に任命されたことから、当時の規則として議員が主要閣僚に就任する場合、再選挙で信を問わなければならないことになっていた。通常はほとんど問題なく再選挙されるのであったが、グラッドストーン内閣に打撃を与え、さらに議席獲得をめざす保守党はホールをたてて、議席奪還をめざし激しい選挙戦が展開されることになった。保守党は当時としては法外な3000ポンドの資金を用意し、オックスフォード選挙区内の24のパブを貸切り、389人もの運動員を雇って選挙運動を行った。運動員の主な仕事は買収であったといわれる。選挙結果はホールの勝利であった。

1880年10月5日 選挙結果

ホール 2735票

ハーコート 2681票

選挙後、当選無効の訴えが出され、調査委員会が派遣され、克明な調査

のすえ、腐敗選挙が行われたとされ、ホールの当選は無効となり、ハーコート（39）の議席は守られた。主要閣僚の当選も一時危うくなるほどの腐敗選挙がグラッドストーン内閣をして腐敗ならびに違法行為防止法制定にかりたてさせる大きな要因になったといわれる。

これらの腐敗に対する抜本的な改革がグラッドストーン内閣により提起される。中心となったのは、司法長官ヘンリー・ジェームスである。しかし、現職下院議員たちの激しい反対に会い、審議は難航する。腐敗および違法行為防止法成立の過程をみてみよう。

表4 腐敗および違法行為防止法制定過程

1881年1月6日	ビクトリア女王議会開会演説において選挙改革を要請
1881年1月7日	司法長官ヘンリー・ジェームス、法案提出、提案説明（第一読会）
2月17日	第二読会開催予定、延期 重要法案のアイルランド土地法案をめぐる議会在紛糾、空転議会が続き、結局、審議未了、廃案
1882年2月9日	再提案
2月10日	第一読会通過
4月24-26日	第二読会 5月2日現職閣僚2名がアイルランド過激派により暗殺され、急拠、過激派処罰法案が上程され、改革法案は後回しとなる。 不成立
1883年2月16日	3度目の提案
6月4日	第二読会
8月10日	第三読会通過
8月13日	上院送致
8月25日	ビクトリア女王認可

(39) *Ibid.*, pp. 159-178.

表4のように、結局、最初の提案から2年半を経過してようやく腐敗および違法行為防止法は成立した。選挙支出は低額に抑えられ、違法行為に⁽⁴⁰⁾厳しい罰則が適用されることになった。1854年法との違いは腐敗行為に関与した候補者への罰則が立候補禁止を含むきわめて厳しいものになったことと選挙支出限度額の設定である。サンドイッチ選挙区選挙でみられた雇用や旗代にみせかけた事実上の買収の横行を防止するために候補者の支出金額の抑制がはかられたのである。

この結果、イギリスの選挙は「カネのかからないきれいな選挙」になったと評価されている。⁽⁴¹⁾選挙制度改革により、選挙権が拡大した結果、19世紀イギリスの選挙の様相は大きく変貌した。それは大衆の政治参加をもたらすとともに、買収・供応などが横行する腐敗選挙を発生させたのである。先にあげたサンドイッチ選挙区選挙では一票が5ポンドで売買された。サンドイッチ在住の郷土史家フランク・アンドリュウ (Frank Andrew) によれば当時としては労働者階層の一年間の生活費に相当したという。当時の選挙民は選挙をあてにし、進んで買収に応じたとされる。⁽⁴²⁾選挙後の調査委員会の聴聞においても買収に関与した当事者たちに罪悪感ほとんどなかったとされる。一方、選挙には莫大な費用がかかり、それを用意できることが候補者に要請された。候補者の資格は見識や政策能力ではなく、資金準備能力であった。党組織が資金を調達することはなかったので、莫大な選挙費用をまかなうことのできる候補者の擁立がめざされた。選挙権の拡大は有力者や組織の選挙区支配を衰退させたが、その反面、金権選挙の横行、違法行為の跋扈を招来したのである。

(40) 犬童，河合，高坂他，pp. 68-75 を参照。

(41) 犬童，河合，高坂他，pp. 13-15.

(42) 2009年11月10日，インタビュー。

4 現代の議会選挙と選挙区

サ
ン
ド
イ
ッ
チ
選
挙
区
に
つ
い
て

政党組織が確立し、選挙においても政党中心の選挙が基本となっている現代においては、イギリスで18世紀にみられたパトロン支配や「懐中選挙区」はもはや姿を消したのであろうか。また、腐敗および違法行為防止法の制定により厳しい罰則が適用されることから、買収や供応はなくなったといえるのであろうか。

西田令一は1992年総選挙でウースター選挙区より初立候補し当選した保守党のピーター・ラフの選挙活動を調査し、報告している。⁽⁴³⁾ラフはケンブリッジ大学を卒業後、保守党議員スタッフを経て下院議員をめざすという現代イギリスにおける下院への道の一つの典型的パターンをたどっている。西田は「英国政治には、『ジバン』も、『カバン』も、『カンバン』もあり得ない。後述するように、『三バン』がなくても、能力と努力、そしてあえていえば、運次第で下院議員になれる仕組みが確立しているからだ」とし、保守党候補者選考、候補者決定、選挙区入り、選挙活動の模様を克明に記述している。⁽⁴⁴⁾そこでは、本稿で記述したような18世紀・19世紀の選挙とは大きく異なる政党中心の選挙の様相が描かれている。⁽⁴⁵⁾

政党が候補者を選考し、選挙区を割り当てる方式が確立している現在、

(43) 西田令一『ウェストミンスターへの道』（日中出版、1998年）。

(44) 同上、p. 39.

(45) 梅津實は「……伝統的な下院議員は基本的にはアマチュアとしての立場に終始しており、かれらは選挙区との関係もきわめて淡泊なものにとどまっていた……」が、しかし、1960年代以降、変化してきたとする。すなわち、保守党も労働党もその人材構成が多様するとともに住民は自己の利益を代弁してくれる議員を欲するようになった。その結果、議員たちは選挙区に居住し、住民との接触に力を入れ、同時に再選活動にも力を入れるようになったとしている。梅津實「イギリス下院議員の選挙区活動」、『同志社法学』49巻3号（1998年3月）、pp. 122-152.

かつての選挙区を牛耳るパトロンの存在や「懐中選挙区」はもはや存在しなくなっているといえよう。たとえば保守党党首のデビッド・キャメロン首相の場合を取り上げよう。キャメロンは1966年ロンドンの富裕な実業家の家庭に生まれた。先祖はイギリス王家にも連なる名門の生まれであり、イートン校、オックスフォード大学と典型的なエリート・コースを経て、大学卒業と同時に保守党本部入りをはたし、政治家への道を歩みはじめた。しかし、すぐに下院議員に立候補したわけではない。彼は党本部の調査局勤務を経て閣僚の補佐官を務め頭角を現す。そして下院議員をめざしていく。保守党の議員候補者公募に合格してのち、選挙区をさがすことになる。1994年、彼はイギリス南部ケント県のアッシュフォード選挙区の保守党議員候補者に応募したものの、選考会に列車事故のため到着できず、選任されなかった。1996年には中部スタッフォードシャーのスタッフォード選挙区の候補者に選ばれたが、本選挙において労働党候補者に敗北している。2000年総選挙において、キャメロンは今度はオックスフォードシャーのワイトニー選挙区から保守党候補者として立候補し、ようやく当選を果たしたのである。そして2005年12月に弱冠39歳で保守党党首に選ばれている。

キャメロンは有能な政策家・論客として注目を集めるが、議員になるために3回も選挙区を渡り歩いている。当選をはたしたワイトニー選挙区は彼が在学したオックスフォードに隣接しているものの、出身地や居住地ではない。ワイトニーはもともと保守党の強い選挙区であったが、彼の前任保守党議員シャウン・ウッドワードが1997年選挙後労働党に鞍替えしたため、保守党はキャメロンに白羽の矢をあて、候補者に選んだ。ウッドワードは保守党の強いこの選挙区での立候補を断念し、別の労働党の強い選挙区に移った。その結果、2000年総選挙において、キャメロンは念願の当選を果たしたのである。

キャメロンの例のように、現代のイギリスにおいて選挙区を移動することは珍しくない。しかし、それは初当選をはたすまでのことである。つまり、いったん当選を果たし、当該選挙区において確固とした基盤を築いた場合、選挙区を移動することは少なくなる。例えば、先に取り上げたマクレスフィールド選挙区において、ニコラス・ウィンタートンが1971年初当選以来2010年まで実に39年間にわたり当選を重ねている。マクレスフィールドは保守党の強固な選挙区であり、EU加盟に反対し、外国人労働者の権利改善にも異論を唱えるなど保守党のなかでもとくに右寄りのウィンタートンを長年にわたり、議会に選出し続けてきた。なお、彼は連続当選を重ねているが、この間、一度も党の要職や閣僚に登用されず、バックベンチャーにとどまっている。隣接するコングルトン選挙区からは夫人のアン・ウィンタートンが1983年以来連続して選出されている。アン・ウィンタートンも保守派議員として知られている。

サンドイッチは現在はケント県のテネット南選挙区に属し、同選挙区からは労働党のスチーブ・レディマンが1997年以来、連続して選出されてきた。レディマンは1952年ランカシャーに生まれ、リヴァプール科学技術大学で学んだのち、一時農林水産省に勤務後、ストラッチクライド大学で博士号を取得、学位取得後、オックスフォードシャー、ハーウエルの放射線生物学研究所、チャリング・クロスのマチルダ・テレンス・ケネディ・リューマチ研究所の各研究員を経て、サンドイッチのPfizer社に入社して1997年までコンピューター・リサーチ・ユニット長として勤務した。1995-99年までテネット県議会議員に選ばれ、そして1997年総選挙において現職保守党議員を破って初当選を飾っている。労働党中堅議員として囑望されている。レディマンは地元出身ではないものの、仕事の関係で移り住み、地元の地方議員を経て、下院議員となった。そして連続当選を重ねている。なお、2010年5月総選挙においては保守党進出の流れの

30(1215) 法と政治 61巻4号 (2011年1月)

なかで保守党ローラ・サンディが現職レディマンを破って当選をはたした。

政治腐敗はどうであろうか。買収や供応は根絶したのでであろうか。1880年選挙において腐敗が指摘されたオックスフォード選挙区において、47年後再び問題が発生した。1923年選挙において当選をはたした自由党フランク・グレイが限度額以上の支出を行い、腐敗および違法行為防止法に違反しているとの訴えが対立陣営より提起された。審理の結果、グレイ本人の違法行為は却下されたものの、選挙事務長は有罪となり、グレイの当選は無効となった。経験の浅い選挙事務長のミスが原因とされた。グレイはオックスフォード選挙区からの立候補を禁止され、その後、他の選挙区での立候補をはかるも失敗し、政界からの引退を余儀なくされた。グレイは社会問題に詳しい政治家でことに路上生活者や貧困者の救済活動に熱心であり、自由党内でも囑望されていただけにその失脚は驚きを与えた⁽⁴⁶⁾。以後、腐敗および違法行為防止法違反はなくなったとされる。なお、バターによれば、1997年総選挙においてニューワーク選挙区から当選したフィオナ・ジョーンズに対して、過剰支出の訴えが出され、いったんは有罪となり、議席を失ったが、上級審において無罪が確定し、議席を回復した⁽⁴⁷⁾。

2009年5月8日、『デイリーテレグラフ紙』は下院議員による経費不正請求の実態報道を開始した。6月19日までに閣僚を含む182人の下院議員が不正請求を行ったことが発覚した。その中にはブラウン首相も含まれていた。イギリスでは議員宿舎がないことから、ロンドンに住居を有しない議員には住宅手当が支給される。住宅手当請求のチェックが甘いことから、不正な請求や不適切な支出が横行していたことが判明し、世論の厳しい批

(46) この事件および裁判については、*The Oxford Times*, May 14, 1924 を参照。

(47) David Butler and Gareth Butler, *British Political Facts Since 1979* (Palgrave Macmillan, 2006), p. 121.

判をあげた。国防相、運輸相など現職閣僚が次々と辞任に追い込まれ、不正解明に消極的であった下院議長も辞任に追い込まれた。現職下院議長の中途辞任は314年ぶりといわれる。

先にあげたマクレスフィールド選挙区から長年選出されているウィンタートン議員は2009年5月25日次期選挙には立候補しないと発表した。彼はロンドンに所有していた住宅を息子に譲渡したとしながら、実際には住み続け家賃を支払っているとし公費請求をしていた。夫人のアン・ウィンタートン議員も同様な請求をしており、世論の厳しい指弾をあげ、保守党キャメロン党首も擁護できないと表明した。⁽⁴⁸⁾

現代イギリスでは政党本位の選挙が行われ、政党が候補者を選考し、そして政党組織が選挙区候補者を選ぶ。選挙戦では党首を先頭にしてマニフェストを掲げ、候補者は党の政策を選挙で訴える。利益誘導や選挙区サービスは重視されないとされる。確かに、候補者の選挙区移動は候補者と選挙民の関係の固定化を阻止し、利害関係の発生を防止する効果をもつであろう。しかし、いまみてきたように、選挙区の移動は初当選をはたすまでであり、いったん当選し、当該選挙区に基盤を築くや同一選挙区において長年議員を続ける例は少なくない。そこに問題はないのであろうか。2009年春に発覚し、イギリス政界を揺るがしている公私混同や経費不正請求問題は議員の緊張感の欠如を物語っている。保守党、労働党、あるいは自由民主党それぞれに強固な「安全選挙区」があり、そこでは選挙は事実上無風状態になる。現職として安定し、批判や挑戦がなくなると腐敗は起こりやすいことを示しているのではないか。

本稿の主題に戻ろう。議員と選挙区の関係を経史的にみていくと変遷していることがわかる。すなわち、18世紀には各地に有力なパトロンが存

(48) <http://www.telegraph.co.uk/news/newtopics/mps-expenses/>

在し、選挙区を牛耳っていた。パトロンが候補者を事実上指名し、選挙は無風状態であった。議員はパトロンに従い、そのために働いた。19世紀に入り、3度の選挙制度改革により、選挙権は拡大する。パトロンや有力者の影響力は減退し、選挙競争は激化していく。選挙に勝つために、買収や供応が公然と行われたのである。選挙民は候補者にたかり、候補者は多額の選挙資金を用意しバラまいた。それだけの資金を用意できることが候補者の重要な資格となり、金権選挙が横行した。

現代はどうか。政党組織が確立し、政党本位の選挙がおこなわれるようになる。政党が候補者を選考し、政党の政策が選挙の主要争点となった。候補者には政党の政策を説明し、アピールすることが求められるようになる。しかし、腐敗やスキャンダルはなくなっていない。確かに選挙区移動はみられ、利益誘導選挙は少なくなったといえよう。また、厳しい腐敗および違法行為防止法の制定により、カネのかからない選挙が実現し、買収・供応はなくなった。にもかかわらず、公私混同や経費不正請求が蔓延し、国民の厳しい批判を浴びている。パークが唱えた国民代表とはほど遠い議員の実像がそこからはみえてくる。

イギリス選挙制度の歴史は改革の歴史といってよいほど、不断の改革がなされてきた。前述したような腐敗や問題はその後の改革により改善されてきている。今回の公私混同・経費不正請求問題について今後どのような改革・改善努力がなされるのか。どの国にも共通する問題であり、注目されるところである。

[付記] 本稿は2009年度関西学院大学短期留学制度に基づくイギリス、オックスフォード大学における在外研究の研究成果の一部である。オックスフォード大学への受け入れにご尽力いただいた同大学ブジャルク・フレレスウィッグ (Bjark Frellesvig) 教授ならびに資料の検索・利用にご協力いただいた同大学ボードリアン図書館日本館長イズミ・タイトラー (Izumi

Tytler) 氏と同大学ハートフォードカレッジ図書館司書スーザン・グリフィン (Susan Griffin) 氏に謝意を表します。

サ
ン
ド
イ
ッ
チ
選
挙
区
に
つ
い
て

On the Constituency of Sandwich in England
—Changing Aspects of MP's Relationship to Constituency—

Toshimasa MORIWAKI

Edmund Burke addressed to the Bristol electorate in 1774 that the Members of Parliament were not the representatives of the city of Bristol but the representative of whole nation when they were elected. This famous address tells an ideal image of representative democracy though it was not a real aspect of the relationship between MPs and their constituency in the 18th century Britain. In the 18th century there was the so-called “pocket constituency” in Britain where powerful patrons controlled electorate. In such constituency the candidate was designated by the patron and worked for him in the Parliament. Burke himself was elected from such “pocket constituency.”

In the 19th century the relationship between MP and his constituency changed drastically. Several electoral reforms radically increased the number of electorate, resulting disappearance of “pocket constituencies.” In order to win election campaign candidates needed to collect ballots by themselves in place of influence of patrons. Since party organizations did not develop at that time candidates were required to prepare campaign money from their own pocket. Bribery was one of powerful weapons in the 19th century election campaigns.

In 1883 the anti-corrupt law was enacted and purified dirty campaigns. Also the gradual development of party organizations strengthened party control of campaign. Today candidates were selected and trained by party organizations. The amount of campaign money is severely limited by law. However, corruption does not disappear in UK. One of the reasons why corruption still frequently happens is an existence of safe constituency. MPs enjoy easy victories from election to election in safe constituency. In such constituency they tend to lose a tense relationship to electorate.

In this article I describe these changing aspects of MP's relationship to

constituency focusing upon “Sandwich Constituency” in Kent and related areas. “Sandwich Constituency” was “admiralty constituency” in the 18th century and was known by corruption and dirty campaign in the 1880 election. At last, “Sandwich Constituency” was abolished in 1885.