Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-10-05

英国の選挙制度と政治文化 : その形成に関わる史的研究

犬童, 一男

(Citation)
神戸法学年報,12:99-164

(Issue Date)
1996

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81005144

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005144

KOBE UNIVERSITY

英国の選挙制度と政治文化

――その形成に関わる史的研究――

犬童一男

第1章　民主政治の形成と政治文化
1　英国の議会と選挙の概観
2　地域社会への政党の浸透
3　婦人参政権と市民的政治文化
4　上院（貴族院）の存在理由
第2章　女性の政治参加と政党政治
1　チャーチスト期に始まる歴史
2　中流階級女性の運動とミル
3　政治参加の浸透と政党政治
第3章　19世紀の政党・選挙区と議員・候補者
1　日本との比較論的視座
下院議員候補者の選抜
欧米の候補者選抜方式
2　19世紀英国議員の社会的背景
無投票区の多い選挙
下院議員の社会的背景
3　政治家と選挙区および政党組織
4　グラッドストンの選挙区遍歴
大政治家の生成
大学選挙区での立候補

重複立候補による議席の効用
5 人民投票型リーダーと政党選挙
6 グラッドストン家の三代目
第4章 組織政党化と候補者選抜制
1 19世紀英国議員の選挙区と現代
2 選挙区政党組織の近代化
3 選挙区党協会と院外全国組織の基金
4 政党本部の政治資金――調達と配分
5 政治文化の変容

第1章　民主政治の形成と政治文化

1　英国の議会と選挙の概観

イギリスの国政選挙は、ウェストミンスターにある議会の下院（House of Commons）の議員（Members of Parliament, 略称 MPs）についてのみ行なわれる。議院内閣制の国で二院制をとり、上院（House of Lords）も議会の重要な構成要素だが、世襲貴族や一代きりの終身貴族の議院であるため、民主政治が成熟する中でその議会政治における役割は、下院と比べて小さなものとなった。しかしこの上院に関しては、世紀末にかけての現在、改革論議の対象となっているので、政党政治の状況しだいで直接国民に選ばれる上院議員も21世紀には出現するかもしれない。

この国には上院議員選挙はないが、国政選挙に準ずるナショナルなレベルでの選挙として、ストラスブールにある欧州議会の議員選挙がある。EC議会、1994年からはEU議会とも呼ばれるもので、その任期は5年、1979年に初回の直接選挙が行なわれた。英国を代表する議員は Euro-MPs または MEP とも呼ばれるが、1994年の欧州議会選挙からそれまでの81人が85人に増えた。しかし欧州議会の権限は、決定権を握る閣僚会議やブラッセルの官僚を率いる欧州委員会に比べて著しく弱いものである。

一方、都市レベルでは、1835年の都市団体法（Municipal Corporations Act）以来の納税者（ratepayers）による市議会選挙がある。こうした地方選挙は、1888年の地方自治法から首都ロンドンを含む全国の州（county）に拡がった。それまでは行政長官（magistrate）及び治安判事（justice of Peace）が管轄していたところである。1893年の地方自治法ではそうした自治は教区（parish）にまで及んだ。

住民の選挙に基づくこれら様々な自治体の議会は全てカウンシル（council）

であり、パーラメントではない。だがその議員たちが市長や助役を選び、カウンシルの多数を占めるグループが行政の舵取りをする。いわばミニパーラメントである。こうした地方政治は、それぞれの地方を地盤とする下院議員や有力者たる上院議員たちの介在によって、中央の政党、議会、政府、官庁との関わりをもつことになる。そこには様々な利害関係が生ずるのであり、地方政治における問題解決にも長い歳月と多くの経験を経てしだいに習熟してくる。市議会や政党などの人材つくりから下院議員となるべき候補者発掘にもそうなってくるのである。20世紀の現代イギリスの政党政治は、何はさておき、国政の担い手となる下院議員候補者をどのように選抜するかという点で、選挙区政党組織が大きな権限をもっていて、徹底的と思われるほど厳しく公正とみられる選抜を、かなりの時間をかけて行なっている点で注目に値する。他の国でもアメリカやスウェーデンなどもそうではないかと想像されるが、日本などから見れば、これは世界の民主制の中でも稀有なことのように考えられる。そこに市民が主体となる政治の習熟という政治文化のあり様が感じられるのである。

イギリス議会選挙の歴史は古く、13世紀末にまで遡る。立憲主義に移った名誉革命から300年をこえる。貴族や准貴族たるジェントリが支配した議会寡頭制の時代を経て、第一次選挙改革（1832）でミドルクラスが参政権を獲得し、古典的民主主義とか「議会の黄金時代」と後世の史家に呼ばれる時代が始まった時から、すでに160年である。そして第二次選挙改革（1867）で伝統的な二つのタイプの選挙区のうちバラ（borough 都市区）で戸主選挙権が労働者階級にも付与され、民主化とみなされるポリアーキーの段階に入ってから130年になる。さらにこの選挙権がもう一つのタイプの選挙区、カウンティ（county、郡部ないし農村区）にも適用され、農業・鉱山労働者にも拡がる第三次改革（1884）から110年である。

ここに概観したように、19世紀のイギリスは、政治的民主主義が大いなる発展を遂げた時代であった。それは先に触れた地方自治の形成の面にもはっき

り現われている。また、後で詳しく述べることになるが、女性の政治参加への動きが強まり、議会政治がこれを押さえきれなくなったことにも、それを見ることができる。

この国の現代の政党政治や選挙のあり方に、歴史上の幾多の試練を経てきた議会制民主主義の定着を感じ取ることができよう。では、いかにしてかかる政治文化が生まれ育ったのか、われわれ歴史研究者は、その形成期のあり様を捉えねばならないであろう。それは、広く人民の政治参加が制度化されていく時代の人々の様々な政治体験や、それらに関わりをもつ議会政治の歴史であるとみてよい。とすれば、それは1830年代から20世紀初めにかけての、19世紀を中心とする歴史ということになる。この時代は産業革命を背景に国の経済が著しく成長した中で社会も変わった。社会経済上の利害関係から人々が政党を通して国政や地方政治に関わることが多くなった。ミドルクラスの運動、労働者階級の運動、そして女性運動が登場したのである。そこで国政を司る政党は、自己改造してこれらのかつては争点にもしようとしなかった社会運動を、それらの利益に関わる立法の公約とその実現に尽くすということで取り込んで行ったのである。

人民の政治参加が参政権の付与の形で段階的に拡大されたことが、これを裏付ける。そうなると選挙区は、きわめて少数の貴族やジェントリのような巨大な資産家で権勢ある者たちの意のままになるものではなくなって行った。ちなみに、貴族には上位から挙げれば、公爵（duke）、侯爵（marquess）、子爵（viscount）、伯爵（earl）、男爵（baron）がある。その下位に准男爵（baronet）、ナイト爵（knight）、ジェントリ（gentry）というタイトルがある。

ここに挙げた爵位を有する大地主であった貴族たちが、一人で幾つもの選挙区の議席をコントロールできたのは、有権者が少なかったこと、改革法で増えても社会的影響力をパトロンがまだ有していたこと、選挙における腐敗行為が

ものを言ったこと、また秘密投票法が制定される1872年まで口頭の公開投票制がとられていたことにもよる。腐敗・違法行為による不正な選挙がなくなるのは、グラッドストン内閣（第2次）の法務長官ヘンリ・ジェームズの下に2年にわたる審議を経て1883年に成立した腐敗・違法行為防止法の効果によるものである(1)。その20年後になるとこの国の選挙は著しく浄化される。英国民に買収・供応・不正な出納報告などを非とする選挙倫理ができ上がったのである(2)。これは、政府の決意と世論の支持の下にできた法の遵守を通じて、イギリスの選挙人が望んだ市民の政治倫理を意味しよう。立法による政治教育が成功した事例である。

イギリスの選挙が、国政の下院議員、地方自治体議員、欧州議会議員のどの選挙であれ、世界の先進諸国の選挙では、一番金が掛からず、腐敗・違法行為のない浄化されたものだと言われるようになってすでに久しい。そのうえ、とりわけ国政選挙では、政権の座を競い合う主要な二大政党が、政策と人材で激しく対抗する点では、日本やイタリアなどよりもむしろ、アメリカ大統領選挙に類似する。

2　地域社会への政党の浸透

この国は、いま上院や選挙制度などに関する政革問題もあるが、現在の政治システムが政革の積み重ねの上に機能しているだけに安定した民主体制である。

---

(1)　これについては、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』（日本放送協会　1989年刊）の第一章及び第三章が詳細に記述している。

(2)　同上書の抽稿、第二章、腐敗防止法の歴史的意義、での分析であるが、この時代の英国選挙の腐敗と浄化について他に比類のない研究書として知られる、Cornelius O'Leary, The Elimination of Corrupt Practices in British Politics 1868－1911, Oxford, 1962.　に依拠し学んだものである。

その点で今後もなお世界の政治研究者にとって重要でかつ魅力ある国である。その経済力はGDP（国内総生産）で一世紀余り前までの世界の覇権国から今や米国、日本に大きく引き離され、独、仏、伊に続く第6位となっている[3]。国民一人当たりGDPではカナダ、シンガポールより下の第21位である[4]。このような経済力の著しい低下の反面、その政治と社会の安定性、文化の価値がこの国をなお品格ある国としていることは、紛れもない事実である。

この点で全く普通の人々が議会選挙区のバラやカウンティごとに、地方選挙区ではもっと小さな人口1,000人ほどのコミュニティであるワード（ward）やその集合体ごとに政党ないし党派の集票組織を作り、それを主体的ないし自主的な政治組織として営むと共に、それぞれの地域でコミュニティ活動をなす社交的組織として形成し、定着させてきたことが、見過ごされてはならない。同一党の下院議員をほぼ確実に選出できる選挙区、そして、自治体議員の多数がとれるところでは、その政党がコミュニティ活動で多大の影響力を有するし、地域における協力、連帯に寄与するであろう。

1885年の議席再配分法（Redistribution of Seats Act 1885）で小選挙区制が実現したことが、これを促したとみることができる。それまでは、2名区や3名区も多く、選挙区のサイズはかなり大きかった。例えば、W.E. グラッドストンが1865年に選出されたカウンティ、ランカシア南西区（South West Lancashire）は、彼が育ったリヴァプールからマンチェスターにまでわたる定数3の中選挙区であった[5]。こんなに選挙区が拡がっていては、交通・通信の手段が極めて遅れていた当時では、組織化も思うようにいかない。しかし、選挙区が、とりわけ都市区のバラの場合、人口が5～6万で有権者1万ほどの小選挙区になって、face to face の党組織が生まれ、それがコミュニティ活動の重要な部分となる。19世紀の選挙制度改革の大なる成果とされる平均人口

(3) The Economist Pocket World in Figures, p.22.
(4) 1－3位がスイス、ルクセンブルグ、日本である。Ibid., p.24.
(5) Roy Jenkins, Gladstone, Macmillan, 1995 pp.286－88.

54,000に議席1は、1885年議席再配分法で実現したことがこれを促したと言える[6]。それでも2名区はバラ24区と大学選挙区の3区で残った。

現代についてみても、北アイルランド17選挙区を除く大ブリテンの634選挙区の平均人口は約8万である。そして三大政党の党員数は、1992年に保守党850,000、労働党280,000、自由民主党105,000である[7]。労働党の場合、労組団体加入者を除く選挙区党に属する個人加入党員数である。これら三党は北アイルランドを除く全選挙区で独自候補者を立てて戦うから、1選挙区平均党員数は、保守党1,340、労働党442、自民党166となる。しかし各党にはそれぞれ強い地盤がある。安全議席区を主としたものであり、そこには全国平均のおよそ2倍の党員がいる。これをみると大体人口85,000、有権者67,000ほどの平均的選挙区で三党合わせておよそ1,000から3,000以上の政党員がいるとみることができる。保守党の場合、事実上の平均党員数1,200という[8]。1950年代には全国で100万人をこえていた。労働党の選挙区党員数は、1970年代から平均500とみられていて、西独やスウェーデンの社会民主党よりも非常に少なかったが、日本の旧社会党とは比べものにならない。保守党についても、10数年ぐらい前までは平均2,000とも言われていた[9]。その頃の日本の自民党とは大変な違いがある。およそ8万の都市ないし大都市区部でこれだけの政党員が、党名を隠すことなく、選挙の時だけでなく、政党の業務の催し、地域社会のことなどで時間を割いて関わるといったことは、これまでの日本では到底考えられなかったことであろう。

---

(6) S.T. Miller, British Political History 1784－1939, MacDonald and Evance, 1977, pp.85－86.
(7) Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday and Gillian Peele ed., Developments in British Politics 4, Macmillam, 1993, p.110.
(8) Paul Whiteley, Patrick Seyd, and Jeremy Richardson, True Blue:The Politics of Conservative Party Membership, Clarendon Press, 1994, p.25.
(9) Ibid., p.22.

1884年の国民代表法で選挙民は2倍に膨れ500万に達した。成年男子の3人に2人が有権者となった。[10] しかし、この立法は決して難なくすんなり決まったわけではない。法案提出者の自由党政権は下院で保守党に対し圧倒的優勢を保持していた。この年2月末に提案されて6月末に下院を通過した。だが上院で保守党が反対して行き詰まった。カウンティに戸主選挙権を導入して選挙民を増やすことが、自由党による参入をもたらし、党勢の前途が案じられたからである。保守党は党勢上昇気運にあるロンドンとその周辺などの議員定数増加を求め、そうしたことから抜本的な区制改革－小選挙区制導入を求めたのである。これは選挙区割りにおける平等化と民主化に連なり、英国の改革論者たちが、1832年改革以来、理想としたものでもあった。

首相グラッドストンや貿易相 J. チェンバレンらは、上院保守党と対決するが、妥協が成り立ち、女王も介入して二大政党代表者会議で小選挙区制の導入で話がつき、11月27日に最終的に決定した。[11] これに強く抵抗したのが、自由党の保守派である貴族の伝統をもつホイッグ派であった。下院におよそ100議席を占めた勢力だったが、これで消滅への途を歩むことになる。それまで2～3名区のバラで議席を保持して来たところに、自由党急進派が参入してきて、ホイッグ派は弱まっていた。そこに1名区の小選挙区になれば、組織力のある急進派にポストを取られてしまうことが危惧されていたからである。でもこの妥協が成立して、ようやく、国民代表法は上院を通過して成立した。議席再配分法は、翌年に入り間もなく成立する。[12] 前者の国民代表法の制定を大義とみたグラッドストンが、そのために、与党内のホイッグ派を切り捨てたのである。ホイッグ派を率いていたハーテングトン（Hartington, S.C.）侯爵は、このと

(10) S. T. Miller, op.cit., p.84.
(11) 以上の経緯については、神川信彦『グラッドストン下』新潮書、1967年刊、396－405頁を参照。
(12) かかる詳細な政治プロセスについては、R. Jenkins, op.cit., pp.497－98. にも拠る。

き陸相でそれまでグラッドストンとは近い人であったが、これが翌年、彼の自由党と袂を分かつ党分裂の一因となった[13]。

1884－5年の第三次選挙改革は、民主政治の発達の上で画期的なものであるが、わが身を切り裂く痛みなしには成し得なかったのである。利害関係の縺れからこの改革は、自由党政権に人間関係、党派関係の軋轢を生み出し、同党分裂の引き金となったのである。

3 婦人参政権と市民的政治文化

イギリスの民主政治は、これまで論及したような選挙制度の改革と、それを背景とする議会内外の様々な改革立法に基づく政治制度の枠組みの中で営まれる。こうした改革をこの国では18世紀末以来、総称して議会改革(Parliamentary Reform)と呼んでいた。日本でいう政治改革である。19世紀の議会改革の成果は、下院の議員構成がトーリー、ホイッグ時代から、19世紀後期になると大きく変わり、近代組織政党に変貌した自由党と保守党の二大政党対立型の議会政治が営まれるようになったことに示される。

このような政治の制度と営みが大枠において保持され、さらに幾つもの補足的改革を重ねて20世紀のイギリス政治は展開した。この間に大きく変わったのは、自由党が没落して両大戦間期以来、労働党が保守党に対抗するようになったこと、1918年と28年の国民代表法によって女性が男性と平等の選挙権を獲得したことである。

現代のイギリス政治の構造は、選挙権、政党制、議会の運営における効率性の原則導入などにみられるように、1867年国民代表法、すなわち、第二次選挙改革にその原型の成立をみることができる。その時以来、幾世代にもわたっ

(13) Ibid., とりわけ p.498.

て政治家、官僚たちは勿論、グラスルーツをなす夥しい選挙民が選挙政治に関わってきた。そうしたことから形成されたのが、先にもいくらか触れたこの国の政治文化である。それは多年の歴史を経過して、政策および人材の評価といった認知の面で、民主政治に対応する参加型ないし市民型とみなされるものに属する。

このような見方に対して、イギリスで女性の参政権が実現したのは、1918年で甚だ遅いではないか、それ以前には民主政治はない、という反論もあろう。また、この国には貴族院たる上院が存在し、世襲貴族制もあるので民主主義のモデル国とは到底言い難い、という反論もあろう。そうした批判に筆者は幾度も講義・演習・レポートなどで接している。そこで先ず、これら二つの見方について答える形で論を進めることにしたい。

婦人参政権が成立した世界諸国の歴史をみれば、1893年のニュージランドが最初で、次が1906年のフィンランドである。なお、オーストラリアでは1893－1909年に各州議会参政権が成立した。ノルウェーも先進国に入るが、1907年年に財産資格によるものが成立し、6年後に成人普選制となる。続いてデンマークで1915年に25歳以上の成人普選制に近いものが実現した。アメリカで連邦レベルの婦人参政権が成立したのは、女性解放運動家アンソニー(Susan Brownell Anthony) の半世紀に及ぶ運動の成果とされる、1920年の憲法改正の時である。欧州では第一次大戦末期から戦後に露、英、独、墺、蘭、スウェーデンと婦選制が拡がる。しかし、仏、伊、日本でこれが成立したのは、第二次大戦後の1945年である(14)。日本では1925年に成立した普通選挙制と区別して、公式には完全普通選挙制の成立という。ヨーロッパの民主制の先進国スイスでこれが成立するのは、1971年の国民投票によるものであった。1959年にもその実現が図られたが、国民投票で斥けられている。

(14) Duncan Townson, Dictionary of Modern History 1789－1945, Penguin Books, 1994, pp.36－37, 921. を参照。

こうみると、婦人参政権成立の時期が早い国が民主化がより先進的であり、遅れた国が民主化の後進国であるとは必ずしも言えないことが分かる。ロシアがフランスやスイスより民主化されていることはないし、日本がスイスより民主主義の国だなどありえない。スイスが遅れたのは、国民投票制（Referenda）という憲法上の手続きを尊重する直接民主制のためである。フランス、イタリアのようなカトリックの国では、女性が教会の影響を受け保守政党に投票することを怖れたリベラル派や社会主義派が反対したからだとされる(15)。

選挙制度を単にその形式だけで民主主義と関連づけてみれば、大きな誤りを仕出かす。その標本が戦前・戦中の英国のウェッブ夫妻である。ソ連共産主義を世界で一番民主的な体制と賛美した著書や小冊子を何冊も出した。『新しい文明　ソビエト・コミュニズム』は、戦後の日本でも翻訳出版された。その論点の一つは、男女の選挙権が旧露帝政領の植民地だった所にまで付与されている、公民の平等と自由がある、英帝国にはそれがない、というものである。憲法の紙面だけで判断し、粛清裁判などにみられる恐怖政治や人民の生活の実態を1932年5月現地に入りながら認識しえなかったことによる(16)。シドニー・ウェッブは1910年代から20年代に労働党の最高のブレーンたる政治家で閣僚を務めた知識人である。フェビアン協会を代表した人でもあった。夫人のベアトリスも英国を代表する知性の持主とされた人であった。これほどの夫妻が、しかも英国社会で中流階級の上の方に属する恵まれた暮らしをしている者が、これほど間違った分析に基づくソ連体制賛美者になるとは、徹底考えられないことであった。S. ウェッブが閣僚を務めた第二次マクドナルド内閣（1929－31）が、大恐慌の中で挫折し、挙国一致内閣の下での1931年総選挙で労働党が一大敗

(15)　Ibid., p.921.
(16)　Sydney and Beatrice Webb, Soviet Communism: A New Civilisation, Longmans, Green & Co.LTd., 1935.

北をしたことなどで、長年関わった労働党政治への失望から、ウェッブ夫妻は「新しい文明」に希望を託するようになったのかもしれない[17]。

婦人参政権の成立とその国の民主政治との関わりを正しく捉えるには、われわれは男性が営んできたその国の政治がどうであり、社会がどうか、政府、議会の下位システムとしての自治体レベルの政治がどうか、社会的に女性の地位はどうなっているのかを見なければならない。また女性の政治参加の運動にも目を向けねばならない。これらの諸要素の相互関連性を捉えて、その国の民主主義の状態が位置づけされるであろう。

4　上院（貴族院）の存在理由

次に上院の問題についてみよう。19世紀には議会政治の主な機能は国民代表機関としての下院にあり、議会と言えば、下院を意味するようになっていたけれども、上院は政治過程においてまだ相当大きな権限を有していた。歴代の内閣の閣僚の大半が貴族だったことからも、これは明らかである。第一次選挙改革から世紀末まで10人の首相の下に23の内閣があったが、ロバート・ピール（Sir Robert Peel）とディズレーリ（Benjamin Disraeli）とグラッドストン（William Ewart Gladstone）を除いた7人の首相は、公爵、侯爵、伯爵という世襲貴族であった。ディズレーリも第2次内閣（1874－80）の75年に伯爵（1st Earl of Beaconsfield）に叙せられる。ピールは上院に入らぬ世襲准男爵（2nd Baronet）でサーのつく身であった。グラッドストンだけが4次にわたり延べ12年余り自由党内閣で首相を務めたが、自分の意思で貴族への道を選ばなかった。人民のウィリアム（People's William）と呼ばれた所以である。

(17) Carole Seymour-Jones, Webbs of intrigue, New Statesman & Society 17/31 December, 1993.

内閣の閣僚たちについてみると、第2次グラッドストン内閣 (1880－85) では、大臣17人中8人が上院に属する貴族であった。その前のディズレーリ内閣では14人中8人がそうである。外相、植民地相、インド相などは、政権交代しても貴族たちのポストであった。[18] 100年後の現代では、どの内閣も閣内相23人中大法官 (Lord High Chancellor) だけが上院議員であるにすぎない。その他の政権ポストで大臣給与を受ける閣外国務相30名余中5名が上院議員、政務次官30名余中7名が上院議員である。政府の100余のポストは政権党 MPs によって占められている。[19]

選挙で国民に選ばれない上院の権限が問題になるのは、下院で十分審議して送った法案にストップをかけた、1884年の有権者を倍増させる国民代表法案の時と、1893年に下院で十分な審議をなし、圧倒的多数の表決で下院を通過して上院に送られたアイルランド自治法案が、上院ではほとんど審議も形だけで圧倒的多数で葬られた時からである。そして、自由党が上院の権限に関わる議会改革の推進者となる。その最終的闘争は、20世紀に入って間もなくアスキス (Herbert Henry Asquith) の自由党政権下であった。1909年予算案 (「人民予算」) を保守党が上院で成立させなかったことで憲法闘争に発展し、1911年議会法の制定をみるに至った。これは予算に関わる法案および他の一般法案について、下院の優越性を規定したものである。なお、下院議員への歳費の支給もこの法律によって始まった。選挙によって選ばれた議員からなる下院主体の政治は、もはや揺るがぬものとなった。20世紀に入って以来、就任した首相はすべて下院に籍のある人である。閣僚たちもほとんど下院議員である。上院は政治過程で下院に対して従属的な役割を担う、立法・行政の審議におけるいわばチェック機関である。二院制をとる国、アメリカ、日本、イタリ

(18) Chris Cook and Brendan Keith, British Political Facts 1830－1900, Macmillan, pp.30－35, 50－51.
(19) Whitaker's Almanack, London, 1995, pp.231－32.

アなどと比べてその権限は著しく弱い。

では何故にこんなものがなければならないのか、税金の無駄使いではないか、という疑問もあろう。伝統に生きる政治大国で700年の歴史をもつ二院制の議会をなくすることは、先ずできないことであろう。貴族制度をどうするか、王制をどうするかも絡んでくる。司法制度とも関わりが深い。上院にはこの国の最高裁判所としての役割もある。それは有給の法官貴族が担当する。それに世襲貴族たちだけの議会でなく、一代きりの終身貴族も少なくない。1958年終身貴族法（Life Peerage Act）でこれがふえた。[20]

次に経費とリストラの問題であるが、法官貴族らを除く上院議員は昔からずっと歳費なしである。自宅から議院までの交通費、調査等の旅費の費用弁償、役職についている議員の秘書手当などは支給される。しかしその手当（subsistence）には、一日31ポンド50ペンス（約6,400円）、オーバーナイトで宿泊を要するものが70ポンド（14,000円）、秘書手当が一日30ポンド50ペンス（6,200円）と実につましい支給限度額が定められているのである。[21]

なお、歳費のような俸給をもらう上院議員は、最高裁判事に類する法官貴族の議員11名[22]のほか、上院議長（Speaker）、委員会議長（Chairman）及び主副議長（Principal Deputy Chairman）の三名の上院議員と第一野党指導者（Leader of the Opposition）と同党首席幹事（Chief Opposition Whip）だけである。[23]政権党ではその上院議員のせいぜい14～5人が政権に入り、大臣給与にありつける。こんなわけで上院の場合、人件費は余りかからない。金のために整理しようということにはならないと思う。終身貴族に叙せられるのは、閣僚歴のある経験豊かな政治家たちが多いが、上院は彼らが政治に関わりを持

(20) Erskine May, Parliamentary Practice, 21st Edition, London Butterworths, 1989, p.9.
(21) Ibid., p.11. ; Whitaker's Almanack, 1995, p.222.
(22) Whitaker's Almanack, 1982, pp.226, 456. に拠る。
(23) Erskine May, op.cit, pp.10－11, 202－03.

ちながら静かに引退し、余生を送るところでもある。

イギリスの政治家は下院議員になって20年、30年と政治家としてのキャリアを積み、大方60代の内から70代の初めに下院に見切りをつける。その中で閣僚歴のある者、それがなくても野党の党首経験者などは、時の首相の裁定で終身貴族に叙せられ、上院議員となる。そして権力闘争の坩堝から離れた所に移る。長老級政治家による派閥的なグループ間の権力争いが、二大政党においてそれほど目立ったあくどいものには滅多にならないのは、こうした政治の仕組みによるのかもしれない。それよりも、引退してやがて政治の世界を去りゆく政治家たちの英知の仄めかしとか助言は、極めて貴重なものとなる。後に続く者は、優れた先達から何かを学ばねばならない。イギリスの政治人はそれをよく知っている。上院はこの国にとって価値ある存在なのである。

では、上院議員のなかで女性議員はどうかという質問もあろう。先に述べた1958年の立法で終身貴族が増えた。この種の貴族は、それまで1876年上訴裁判権法（the Appellate Jurisdiction Act）による法官貴族に限られていた。[24]

1992年にはまだ政界に隠然たる勢力をもっているとされる前首相サッチャー夫人が Baroness Thatcher としてここに入った。夫君デニス氏は准男爵（Baronet）で議員ではない。夫人は終身議員である。元労働党内閣の閣僚を歴任し、社民党（SDP）に入り、現在自由民主党（Lib-Demo）に関わっているシャリー・ウィリアムズ（S. Williams）もここに収まっている。1981年の上院議員数を区分けすれば、世襲貴族803、その有爵婦人19、終身貴族（男）288、有爵終身婦人43、主教・司教25で総数1,178である。[25] 女性62人は全体の5.2%であり、1979年総選挙による下院議員の場合、635議席の3%にあたる19を女性が占めているのをみると、それほど変わりはない。[26] 1992年総選挙で

(24) Ibid., p.9.
(25) Whitaker's Almanack, 1982, p.226.
(26) The Times, Guide to The House of Commons April 1992, Times Book, 1992, p.282.

は各党から立候補した女性候補者数も、79年の206から568に増え、60人というそれまでにない多くの女性議員が誕生し、651議席の10%となったが[27]、選挙によらざるいわば功績叙任的な上院の方はどうか。1994年の議員総数は1,194と若干増えてはいるが、女性は有爵婦人17、1958年の立法による終身議員60となり、後者がかなり増えている。77人の女性上院議員は6.4%にあたる。ここでは世襲貴族（男）が773に減り、終身貴族（男）が335に増えている[27]。これは貴族院たる上院の、時代の流れに順応した穏やかな変化を示すものとみることができよう。言うまでもなく、民主制へのたゆまぬ歩みである。そうした中で上院改革の議論もなされており、上院問題は、選挙制度の問題とともに政治改革の主たる争点になる可能性がある。

第2章　女性の政治参加と政党政治

1　チャーチスト期に始まる歴史

イギリス女性の政治参加を下院議員や閣僚になった人数、上院議員になった人数などでみると、スウェーデン、ノルウェー、デンマークなどいわばフェミニズムの国よりもかなり遅れている。日本とも変わりないように思われる。小選挙区制をとるアメリカでも、女性が国会議員になるのは、容易ではない。同じ小選挙区制のイギリスで先にみたように、568人もの候補者がいずれかの党の公認で出馬しても、せいぜい60人が当選し、定数651の中の議員になれるということが示すことは、男性優位の社会において大きな壁があるということである。全国651選挙区は各党にとって安全区（safty seats)、接戦区

(27)　Whitaker's Almanack, 1995, p.222.

(marginal seats)、見込みのない区と大別されている。政界入りをめざす女性の大方は、なかなか安全区の候補者に採用されないのである。初めはいわば傍業的な候補者として出馬し、その次のまた次の回に接戦区 (marginal seat) か安全区 (safty seat) に採用されればいい方である。

北欧諸国やドイツのような比例代表制の国では、こういうことは生じない。だが、候補者リストの順位をめぐる政党内での争いは付きものであろう。でもそれは、政党の本部やドイツの場合は州レベルでの決定に関わるものであり、女性は男性に対してイギリスのような全国651選挙区のそれぞれでの決定の場合よりも、はるかに強い発言力をもつ。イギリスで女性の下院議員が、北欧諸国やドイツなどに比べてかなり少ない原因は、この点に見出される。

だが、イギリス女性の政治参加の歴史は、アメリカにおけるそれと同様に、北欧諸国やドイツなどよりも、また日本よりも遥かに古きに遡る。それが要求と運動の段階から始まることは言うまでもない。社会的地位の向上とか平等化という問題もあるが、それは参政権に代表される政治的市民的権利の獲得にともない、実現されるとみなされたのである。1846年の穀物法撤廃は、ミドルクラスが政治的権利を獲得した、1832年国民代表法の制定による、ということがそれを教えた。また、労働者階級を生活の苦境から救う社会変革をめざすチャーチスト運動が、何よりもまず、政治的権利のための六項目の実現をめざしたことも、この国の女性の政治社会運動への教訓であった。民衆の願望を達成する現実性をもった運動の歴史こそが、その後にくる人々の運動への何よりもの指針となるのである。この国の場合、それは決して特定の思想家や知識人らが創り出したものではない。

この英国で女性の参政権が問題になってくるのは、おそらく第一次選挙改革以後である。女性は戸主たる夫や父が代表する、労働者たちはコミュニティを代表する議員が代表する、といった論理でとり残されたからである。1838年5月、ロンドン労働者協会 (London Working Men's Association) が数名

の急進派議員（MPs）とも協議して「人民憲章（People's Charter）」を作成し、10年にわたるチャーチスト運動が始まった。「人民憲章」は次の六項目（"Six Points"）の達成目標からなる。男子普通選挙権、秘密投票制、一年制議会（annual elections）、平等な選挙区制、MPs への歳費支給、候補者の財産資格廃止である。この憲章作成の審議の時、普通選挙権を男子に限定すべきでない、男子（male）を削れという意見が三分の一ぐらいのメンバーにあったというが、多数意見に従ったという(1)。

さらに近年の研究によれば、六項目の実現をめざすこの運動の中での婦人チャーチストたちの役割が、従来のマルクス主義に立つ歴史家のようなネガティブな評価でないものに見直されている。これは同じ時期に展開された中流階級急進派の反穀物法同盟（Anti-Corn-Law-League）における婦人の役割にもみられるようなものとされる。つまり男子に従属したお茶くみ的な存在にあらず、自立した運動をなしたという。全国チャーチスト協会（NAC）に200余の支部ができるが、そこでは多数の女性が集金に参加したし、組織づくりに関わったり、募金活動をしたりした。講演して回る人もいた。NAC には数千人の女性が参加し、婦人政治連盟のほか婦人全国憲章協会が結成されている(2)。

チャーチスト運動は、議会への賛同者の署名による三次にわたる国民請願（National Petition, 1838, 42, 48年）という合法的な運動として繰り拡げられたが、結局、その時点では何等成果なきものとして終った。しかし、その信条の正当性はこの運動参加者とその周辺はもちろん、そしてこれを観察した為

(1) 人民憲章作成時における男女平等の選挙権論者は、ロバート・オーエン派とW・ロベット（Lovett）らの少数派であった。

(2) 運動における全国規模の組織形成とその維持の側面とそこにおける女性の役割を捉えたものとして、James Epstein and Dorothy Thompson ed., The Chartist Experience : Studies in Working-class Radicalism and Culture, Macmillan, 1982. がある。とくにその中の一つの章 Some practices and problems of Chartist Democracy by Eileen Yee は参考になる。なお、David Jones, Women and Chartism, History, February 1983. もある。

政者側でもよく感知された。「人民憲章」六項目の中の下院議員候補者の財産資格制――カウンティ（郡部区）選出議員になるには年収600ポンド（今の3万ポンド）以上の土地所有、バラ（都市区）では300ポンド以上の土地所有――が、1858年に廃止された[3]。秘密投票制への改革は1872年の立法で実現した。平等な選挙区制は、1885年の議席再配分法でほぼ実現した。議員歳費支給は1911年議会法で始まった。議会の最長任期はこの議会法により、7年から5年となり現在に至る。世界で任期最短の議会は、米国下院の2年で、次がスウェーデンの3年である。残る一つの男子普選権は、第二次改革、第三次改革を経て1918年の第四次改革で実現した。こうみれば、チャーチスト運動が、英国デモクラシーの歴史において極めて重要な意義あるものであることは言うまでもない。

なおここで、女性の市民権運動の歴史でイギリスと共に古きに遡る、アメリカの連邦議会レベルでの到達度について一目しておこう。定数100の上院は、第101議会（1989－91）まで女性議員は0－2であったが、102議会から104議会に4－8となった。下院では同じ議会期に10－29であったが、103議会（1993－95）に47となり、次期も同数となった。下院435議席の10.8%に当たる[4]。これは、同じ小選挙区制の国で女性の市民権運動の歴史の長い国が、類似した動きをしていることを示すものである。イギリスでは戦後1983年まで17－28、87年に41、92年にやっと60の議席を女性がものにした。

2　中流階級女性の運動とミル

チャーチスト運動が終った1850年代の後期から60年代にかけて、1867年の

(3)　S. T. Miller, op.cit., p.87.
(4)　五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』有斐閣ブックス。1995、174－75頁。

第二次選挙改革をもたらす熟練労働者たちの職能別組合の圧力団体（NRU－National Reform Union）などによる普通選挙権と秘密投票制を求める運動があった。チャーチスト運動よりもより政治的に成熟した運動であり、自由党急進派の MPs もこれにかかわっていた。その一人に著名なミル（John Stuart Mill, 1806－73）がいる。オックスフォード大の学生時代に第一次改革に強く反対したグラッドストンも穀物法撤廃で保守党と袂を分かち、1859年から自由党内閣の蔵相で同党下院指導者（Leader of the House of Commons）であったが、選挙区のランカシアで接する熟練労働者たちをリスペクタクルな英国民とみていた。そして1866年にこうした人々を（有権者に）含む選挙改革を意図していた(5)。しかし、その法案は、与党議員で野党側にまわるクロスボーティング（交差投票）が多かったため流産した。そこで保守党への政権交代となり、ディズレーリ蔵相の下に自由党を出し抜く形での改革法案の成立となったのである。

この選挙制度改革の政治の流れは、後年の歴史家たちによっても、しばしば見過ごされたり、記述を省略されたりする、当時はさしたることなき小さな流れではあるが、後に非常に大切な意味をもつものを伴っていた。それは、中流階級婦人の選挙権のための運動の起源となったものとみてよい。労働者階級のそれはチャーチスト運動にあったことを先に述べたが、この階級の女性としての独自の運動は、そこで途絶えたとみられる。

1860年代に入った頃のイギリスでは、両性の平等とか女性の選挙権を求める動きが拡がりつつあった。そうしたデモクラシーの提唱者であった J. S. ミルが、自由党急進派の候補者として1865年の総選挙でロンドンのウェストミンスター区で戦って当選し、68年まで下院議員を務め、議会ではじめて婦人参政権の法案を出して闘ったことが、何よりもよく時代の変わり目を示して

(5)　神川信彦『グラッドストン上』226－32、240－41頁。

いる。ミルは、女性の社会的地位の向上と参政権の獲得をめざすロンドンの中流階級女性たちに請われて出馬して当選したのである。彼は金を使わない選挙運動をし、戸別訪問（canvass）もしなかったというが[6]、この国で昔から今でも合法的選挙運動として重要かつ不可欠のものとされるキャンバスなしで、急進派を代表するミルが当選できたとは考えられない。

ミルを担いだ女性たちが、ボランティアでこれを行ったとみるべきであろう。当時の選挙は、投票日も一日だけでなく何日も要した。選挙管理委員会にかかる経費は、公金でなくすべて候補者が割り勘で出さねばならず、それだけでもカウンティで200ポンド（今の1万ポンド以上）、バラでその半分位は掛かった[7]。この年の総選挙ではミルに師事するホーセット（Henry Hawcett）が、ブライトン市でやはり金をかけずに当選した。ホーセットはミルが落選した次の1868年総選挙でも再選され、1874年にはロンドンのハクニー（Hackney）に移って議席を射止めた。自由党の党員やボランティアを金を払わずに動かし、他の候補者がするパブ（居酒屋）を使うことをしない、変った選挙運動を行った。それでもホーセットの選挙費用は1880年の場合、しめて914ポンド（今の45,700ポンド、約914万円）だった[8]。多い人で8,000ポンド、少ない方で2,000ポンドもかかった[9]頃である。だからミルの場合も1回1,000ポンド位はかかったのだろうが、その金は大方、彼を担いだ女性たちが出したものとみられる。これは、上流・中流の女性の社会的地位が上昇していたことを物語る。

1866年3月、自由党ラッセル内閣が選挙法改正法案を提出した時、J. S. ミル議員は、1,400名の署名付きの婦人選挙権請願書を提出する。それはヴィク

(6) H. J. Hanham, Elections and Party Management : Politics in the Time of Disraeli and Gladstone, The Harvester Press ; Sussex, 1978, p.96.
(7) Ibid., p.250.
(8) Ibid., pp.96, 254.
(9) Ibid., pp.249−61 (chap.12).

トリア朝時代の著名な閨秀作家や知識人たちが著名したものである。この年の秋、マンチェスターで婦人参政権委員会が結成された。そして翌年5月、ミルは議会でディズレーリの改革法案に挑戦し、女性の選挙権のための修正案を出した。それは、有権者資格における'man'（男子）という言葉を'person'（人）に代えよというものであった。表決の結果は、この修正案への賛成73、反対196であった。欠席議員が多い中での採決であるが、野党である自由党の下院の党首格のグラッドストンも反対票を投じた。ミルの提案は、議会の厚い壁に当たり阻まれたが、これを支持する議員が73人もいたということは、大きな反響を呼んだ。それは婦選論者（Suffragettes）の運動を加速するものとなった(10)。ちなみにミルは、彼の晩年にあたる1869年、男性と女性の完全は平等を宣言した「女性の隷従」（The Subjection of Women）を著し、刊行した。これは、この問題で彼に影響を及ぼした彼の妻ハリエットへの感謝のしるしであったという(11)。

ミルの婦人参政権法案は、自由党のグラッドストン内閣の1870年に蘇るが、この時、ヴィクトリア女王が首相に注意を促した。それで取り下げられたものと見られる。主権者たる女王は、婦人参政権や女性が医学を修めて医師になるとか他の専門職につくことにも強く反対していた。男女同権を求める当時の運動を、狂ったもので全く腐敗したもの、と観ていたからである(12)。ヴィクトリア女王は、平等の原則を求める女たちやこれを是とする男たちの手強い敵であった。20世紀のエリザベス女王とは違い、まだ政治に深く関わっていた。貴族院たる上院は、女王の主たる権力基盤であったのである。

---

(10) Roy Jenkins, op.cit., p.273.
(11) Duncan Townson, op.cit., pp.545−46.
(12) Roy Jenkins, op.cit., pp.341−42.

3 政治参加の浸透と政党政治

ミルが修正案を下院に出した1866年秋、マンチェスター婦人選挙権委員会(MWSC)が結成された。そして1868年には婦人選挙権全国協会(National Society for Women Suffrage)が結成される。女性の選挙権獲得のための組織化がここに始まったのである。それは中流階級に属する女性たちの組織化を伴う運動となり、長期にわたる連続性をもつものとなった。都市の自治体における選挙権を求めるより実現可能性の高い運動もここに開始された。また政党に積極的に関わる、政党参加も行われた。英国女性の政治化である。

1883年に保守党は、同党の卓越した指導者だったディズレーリが愛した桜草にちなんで、プリムローズ・リーグ(The Primrose League)を結成した。この組織によって大衆民主政下の労働者票を取り込もうとしたものであった。これが成功して保守党の大衆的基盤を作りえたのは、主にこれに参加した中流及び上流階級のレディたちの会員としての参加が当初から認められたからであった。事実上、保守党員といえるこの会員となった多くのレディたちは、戸別訪問、居住地外に住む有権者との接触、有権者を自分の車(馬)で投票場に運ぶこと、資金集めなどの仕事で大いに頑張ったのである。(13)

自由党についてみれば、1887年に自由党婦人連合(WLF)ができ、前年の自由党の分裂にともなう自由統一党婦人連合ができている。女性が自由党の党員になることは、1880年代の始めに認められていたとみられる。英国女性の政治参加は、このように草の根レベルでゆっくりと進んだ。婦人参政権の実現を期す団体もいくつもあったが、1890年には婦人選挙権協会全国連合(NUWSS)が出現している。

こうした国政および地方政治への女性の参加の要求に対して、1882年に自

(13) Martin Pugh, The Making of Modern British Politics 1867－1937, Basil Blackwell, 1982, pp.4－5.

由党政権は、独身女性の戸主投票権を市議会（town councils）の選挙についてのみ認めた（都市自治団体法）。これは、保守党政権下の1888年に開設された州議会（county councils）の選挙にも適用されたし、農村地域の教区議会（parish councils）にも認められた。婚姻に関わる制限が取り去られただけでなく、投票権をもつ人が選ばれる被選挙権は、都市部のタウン・カウンシルと農村部の教区議会については、1894年の地方自治法で認められた。自由党政権の時である。そして同じ自由党政権下の1907年には、「婦人資格法（The Qualification of Women Act）」によって、婚姻・未婚を問わず、投票権のある女性が州議会または都市議会（borough councils）の議員、助役、市長または議長になれることになった。(14)

こうした動きは、英国女性の政治参加の要求をもはや無視できなくなった二大政党による議会政治の妥協の産物とみることができる。タウンやパリシやカウンティのカウンシルへの参加を徐々に認めることで何とか切り抜けようとしたものであろう。

しかし、かかる対応策も一時しのぎには効果があったにせよ、根本的解決にはならなかった。そのことを示唆する一つの事例が、1884年の選挙権に関わる改革法案の審議の時、自由党議員から提出された婦人参政権を求める修正案がもたらした自由党政権の危機状況である。それはバラに限定されていた戸主選挙権をカウンティにも適用する改革法案が、下院の第二読会で340対210の表決された後の委員会審議段階の時であった。おそらく5月に入っていたであろう。婦人参政権を求める修正案がこの委員会審議のある時点で通る可能性があった。これを非常に心配したグラッドストン首相は、院内幹事長（Chief Whip）に指示して自由党議員に警告させた。この修正案が通過するにせよ、

(14)　英国女性の独自の政治団体の推移や地方自治体からの選挙権獲得による政治参加の歴史については、15年位前の筆者の講義ノートに依拠するが、出所の文献メモが欠けているので今のところそれは後日の仕事に回したい。

この法案はだめになり、自由党は政権の座から下りることになる、と[15]。

勿論、これだけの言明では議員らは納得しない。グラッドストンの真意をみせる説得の言明が続く。「これは提案のメリットに関する判断を含むものではなく、ただその改革法案への導入に関する判断である。私自身は提案全体の形とか程度に強く反対するものではないが、それが法案（the Bill）に組み込まれると、上院がそれを＜延期する＞一つの事例となると思う。そんなリスクを背負い込まぬ術は知っている[16]」。結局、この懸念された修正案は100余の多数で敗れた。それでも急進派の人で閣内相のディルク（Clarles Dilk）を含む政権内の3名が棄権している[17]。これで国民代表法案は第二読会を通って第3読会に入り、6月26日、表決なくして下院を通過した。1867年に第二次改革法が下院を通過した時と同様に、野党が激しく反対することはなかった。

19世紀も後期になると、ノンボーター（non voters）である女性を見直す動きが出てきて若干の是正がなされるようになる。これは、女性は父や夫が利益代表者である、知的性格的に政治に向かない、女が政治に関われば、家庭の均衡が崩れ、アナーキーに陥る[18]、といった従来の偏見に基づく拒絶の論理が破綻しつつあることを示すものである。

ウーマンはすべて既婚女性と同一視されていたというが、成人女性の4分の1は1860年代に未婚婦人（spinsters）か寡婦（widows）であり、その多くが資産をもち地方税である固定資産税（rate）を納めていた。こういう人々を誰が代表するのか。また1870年、74年、82年の既婚婦人財産所有法によって妻たちも結婚した時、自分の財産を夫に差し出すことなく所有することが許された。とくに1882年の財産法によって、一家族（a family）が二人の所得受領

(15) Roy Jenkins, op.cit., p.492.
(16) Ibid., p.492.
(17) Ibid., pp.492−93.
(18) M.Pugh, op.cit., p.4.; S. T. Miller, op.cit,. p.137.

者および財産所有者をもつことが認められるに至った[19]。それでも女は1926年まで男と同じ条件（terms）で財産をもてなかったというが[20]、財産所有に関するこれらの法律の制定は、とりわけ、既婚婦人の社会的地位の大きな変化を示すものである。女性の独立性が強まり、それにより男性に対する平等性への出発点となるものである。離婚のための特別裁判所を設けた1857年の婚姻訴訟法も（The Matrimonial Causes Act）も、英国女性の自由化への第一歩とみることができる。

20世紀に入って1903年にパンカースト（Emmeline Pankhurst）が、中流階級婦人を主とする団体だが、人々を驚かす激しい行動を繰り広げたことで歴史に残る婦人社会政治同盟（WSPU）を結成した。その運動は従来の女性の運動と異なり、極めてミリタントだったので、サフラジェット（Suffragette）と呼ばれた。1912年に自由党政権が婦人参政権の法案を通すことに失敗したので、このWSPUは、ロンドンで激しい行動を第一次大戦勃発まで続けた。しかし、この団体参加者も戦中には国の動員政策に協力した。この国の女性が戦中に国のために尽くした役割は大きかった。そこで、1918年の国民代表法で30歳以上の女性に選挙権が与えられた。10年後には21歳以上となって男女同権となる。戦争で90万もの男子が命を失くしたので女子有権者が男子有権者を数の上で上回らなくするために、20代の女子は10年後になったのである[21]。1969年に選挙権は18歳以上となる。

しかし、1918年の総選挙で女性の候補者は全体の1％の17人、当選者は全MPsの0.1％の1人、戦後3回目の1923年総選挙で候補者が全体の2.4％の34人、当選者が全議員の1.3％の8人となる。第二次大戦前は候補者が一番多かったのが1929年の69人（4％）、当選者数の最大が1931年の15人（2.4％）であっ

(19) S. T. Miller, op.cit., p.136.; M. Pugh, op.cit., p.4.
(20) D.Townson, op.cit., p.920.
(21) Ibid., p.827.

た[22]。どの国でもそうだが、女性が政界に入ることは容易ではない。だが1923年に当選して議員となった労働党のボンドフィールド（Miss M. Bondfield）は、労組出身の人だが、翌年初めに成立した最初の労働党政権の労働政務次官になり、1929年総選挙で成立する第2次政権では2年余り労働相を務めた。イギリスで初めての女性大臣、しかも閣内相である。とにかく、イギリスで女性が初めて、治安判事（Justice of Peace）に任命されたのが、1920年、法定弁護士（barrister）になったのが、1922年である[23]。政界では地方議員や市長・助役になる人が徐々に増えていく時代である。こうした面からみても、現代史の序曲とされる第一次大戦の頃から、古き伝統に生きる英国もまた新しい時代に入ったと言えよう。

第3章 19世紀の政党・選挙と議員・候補者

1 日本との比較論的視座

これまでの各章では、英国選挙制度の諸改革をめぐって、参加と平等を望む人々と伝統を引き継ぐ議会政治との関わりを捉え、この国の近現代の特質をなす政治文化形成の土壌となる歴史的側面について概述してきた。

本章及び次章では、これまで論述した文脈と深く関連づけられるもので、とりわけ、第2次大戦後の現代イギリスの政治文化の形成と定着にとって極めて重要なものと位置づけられる、選挙における政党の公認候補者の選抜（selection）の仕方についてみることにしたい。各政党における議員候補者の

(22) F.W.S. Craig, British Electoral Facts 1885－1975, Macmillan, 1971, p.96.
(23) D.Townson, op.cit., p.920.

選抜のなされ方は、すでに各党の制度としてでき上がっている。それは国の選挙法、即ち、その時の国民代表法に抵触せず、かつそれを補充するところの、各政党が独自に作り上げ育んできた制度である。その意味合いでこれは規則（ルール）と呼ぶほうが馴染みやすいであろう。このルールは、古くから下院議員や地方議員、今日では欧州議会議員の候補者選抜についてもあるが、本章及び次章では、その典型的なものとして、下院議員候補者の場合を19世紀を中心にして取り上げることにしたい。

下院議員候補者の選抜

従来、国政選挙に関しては、党首に代表される政党指導部、その政策（実績及び公約）、選挙キャンペーン、選挙結果などについて割と詳細に分析される。メディアもそうしたことを重要視するので、選挙研究ないし選挙分析では、結局、このような事を対象とするものが陽の目を見ることになる。イギリスの選挙についても日本の選挙についてもそう言える。もっとも日本の政党の場合、戦後日本の政党制における代表格の自由民主党と社会党のいずれをみても、同じ時代の英国の保守党と労働党が有した、洗練された候補者選考制のようなものはなかった。研究ないし論評の対象にされる機会が余りないのも無理はない。自民党の党則はこれに一切触れていない[1]。派閥連合の党組織のあり方からこれがごく自然な形だったのであろう。参議院選挙の旧全国区、現比例代表区の候補者に党外からタレントや弁護士など著名な人を起用するとか、そうした人でも繋がりのある派閥の領袖の勢力が衰えると、比例区名簿の順位が当選の見込みのないところに決まる、といったことなどによく現われている。

日本社会党規約をみても、党組織のどこでどのように国会議員の候補者を決

(1)　「主要国の政党規約・党則集――日本・イギリス・西独・スウェーデン――」国立国会図書館調査立法考査局調査資料61－2，1961年の4－14頁の自由民主党党則による。

定するのか、全く見出すことができない[2]。この点で自民党と変わりはない。勿論、両党では党則ないし党規約とは別に候補者選考の規則を作り、それに基づいて将来性のある優れた政治家を育てようと努力してきたであろう。これについては、そうしたルールの存在とその運用ないし実績についての事実に基づく評価がなされねばなるまい。政党制の作り変えを伴う政界再編成が進む1990年代の今日の日本で己の近過去をふり返り、そこに何かを学ぶことは大切なことである。しかし、今のところ筆者には、その事実を押さえていないので、それはできない。ここでは問題提起だけに止めておきたい。

日本の場合、いずれかの選挙区で新人としてある政党の公認候補者として選抜される過程は、関係者以外の者には全く不透明である。現職代議士であっても、政界再編成の中で政党を鞍替えし、意図する選挙区の公認候補となるのも同様である。決定に関わる日本政治の不透明さはここにもある。いやここに始まるとも言えよう。今はどうか分からないが、戦後民主主義が声高に語られた頃は、派閥領袖への献金やその他の実利の提供がものを言う時代だった。その点では、戦前とさして変わりがなかった。しかし、これは何も特殊日本的ないし東アジア的な慣行ではない。民主主義の形成期にあたる19世紀のイギリスでもみられた選挙政治の慣行であった。金権政治（plutocracy）はどこであれ存在した時代がある。議会制の発達を政党の発達と関連させて考えたウェーバー（Max Webber）は、貴族政党から名望家政党をへて組織政党の時代に入った政治発展の諸段階を論じた[3]。金権政治はどの段階でもさまざまな形をとって存在するものであるが、ブルジョアージーが政界に参入した名望家政党時代を最盛期とする。大衆民主政に対応する組織政党の時代に入っても尾を引く。しかし、政党が所属する議員や一般党員に対して統制力のある規律あるものに変わ

(2)　同上資料15－25頁の日本社会党規約による。
(3)　マックス・ウェーバー著、脇圭平訳「職業としての政治」岩波文庫、1980、50頁以下。

り、かつ金権政治への厳しい世論が生まれ、これを抑止する立法がなされることによって、しだいに衰退していく。政党における議員候補者がどのようにして決定されるかも、後でみるように、これと深く関わっている。

欧米の候補者選抜方式

国会議員をはじめ選挙で選ばれる公職の候補者の選抜については、欧米の民主政治の先進諸国の政党は、すでに多世代にわたる歴史をもち定着してしまったとみられるルールを有する。アメリカでは国の元首たる大統領選挙の候補者は、まず、各政党が全国50州での予備選挙（プライマリー、Primary）を終えた後の党大会で選出される。党大会は打ち上げのセレモニーであり、本番の一般投票に向けて、全国民に候補者がメッセージを送るまたとない機会である。候補者選定で重要なのは各州におけるプライマリーである。そのやり方は州ごとに異なるが、古くは政党幹部会（caucus）で行われていたのが、党員集会となり、今では政党員だけでなく、登録された政党支持者の有権者を含んで、州が公的に行なうものが増えている。民主党でも共和党でも大統領候補者となる者は、まさしく徹底的に審査されるのである。そのため大物政治家の中でも、大統領候補者にだけはなりたくない、という人が少なくないという。アメリカでは連邦議会の上院議員や下院議員になる候補者となる者、州知事や州議会議員などになる候補者となる者も、それぞれ選挙区で所属する政党がもともと行なってきたプライマリーの洗礼を受けねばならない。

10年余り前まで20人ほどの活動家が選挙区党組織を牛耳り、極左派の議員候補者を出すという事例が多発したイギリス労働党でも、アメリカの開かれたプライマリーを下院議員候補者を選抜するルールにしようという声があった。これまでの慣行からそこまで行くことはないと思うが、日本の55年体制下の政党と比較すれば、イギリスをはじめ西欧諸国では、国会議員選挙における公認候補者の選抜に関する政党のルールが定められてすでに久しい。制度化が進

んでいるのである。むろん、それは幾度かリフォームされてきたものであろう。

30年余り前にわが国の国会図書館の研究スタッフが、「主要国の政党規約・党則集」を調査資料として刊行している。これを見ると、日本では自民党、社会党、民社党、共産党のどの党も国会議員候補者の選抜について触れていないのが、イギリス、西独、スウェーデンの主要な政党との大きな違いである。イギリスの保守党も労働党も共に、下院議員候補者選定に関わる章を設けていて、選挙区党組織の役割を党本部のそれよりも重要なものとしている。勿論、ここには細則は省略されている。西独の場合、連邦制で比例代表併用制をとることから連邦上下両院議員候補者についても、州議会議員候補者についても、州レベルの政党による選定が重要なものとなる。CDU（キリスト教民主連合）でもSPD（社会民主党）でもそうである。スウェーデンの国会議員選挙は大選挙区の比例代表制で行われるが、社会民主党の場合、地域の党幹部会が選挙区党員の中から候補者名簿を作成し、総会にはかり定める。出席した代議員の少なくとも4分の1が名簿に異議があり、党員投票を求める時は、名簿は党員投票に付される(4)。スウェーデン社民党のこうした公職候補者の決定のルールは、アメリカのプライマリーに近いものとみることができよう。

2　19世紀英国議員の社会的背景

19世紀のイギリスは、前世紀から続いた議会寡頭制の貴族政治が名望家政党によるセミポリアーキーの政治の状態に変わり、それから広大な大衆が選挙権をもつポリアーキーの政治の状態、つまり民主政への政治の発展をみた時代であった。政党政治は、トーリー、ホイッグの対立から組織政党に変わった保守党と自由党の対立となる。そして世紀末には労働運動を基盤にした労働党も

(4)　「主要国の政党規約・党則集」（前掲）173−74頁のスウェーデン社民党選挙運動基本規則を参照。

出現した。緩やかではあるが、注目すべき政治の民主政に向けた発展の時代であった。このような政治の発展に伴い、下院議員になる人の出身社会基盤、職業などもかなりの変化が生じてくる。また、各政党における議員候補者の選定の仕方、政党および各候補者の選挙資金の調達法なども、政党の組織化が進むにつれて変わってくる。

無投票区の多い選挙

大衆民主政の幕開きとなる1868年総選挙まで英国総選挙は、至って低調であった。自由な競争の度合いが低かったのである。ホイッグ党が議会改革を争点にして戦い、トーリー党の長期政権を倒して政権の座につく1830年総選挙にしてもそうである。この選挙で自由な選挙で選ばれた議員は全体の3分の1にすぎない。投票率がどうこうという以前の問題である。当時、658議席の4分の3に当たる487が、大地主である貴族やサー（Sir）○○と呼ばれる准貴族たちの意のままになる「ポケット選挙区」であった。(5) これは、第一次改革の1832年国民代表法の下に是正されるが、大地主ら旧体制勢力は、次の1867年の第二次改革の頃まで社会と政界に大きな影響力を有していた。その衰退がはっきり現われるのは、1870年代の農業不況からである。アメリカの農業の抬頭によって国際競争力で追い抜かれる頃からである。

総選挙の競争性が低かったことは、次々頁の表にみる無投票区の多さに示される。1859年には実に6割に当たる240の選挙区が無投票で議員を選出している。次の65年も多いが、68年の大衆民主政に移行した時から減少していく。それでも86年は3分の1の選挙区に増えたが、その前の総選挙から半年後の選挙であり、しかも解散直前に J. チェンバレン率いる自由統一党（Liberal Unionist Party）が自由党と分裂して生まれ、保守党と選挙協力関係を作っ

(5) 犬童一男『ヨーロッパ政治史――民主政の形成と危機――』改訂版、八千代出版、1977、4頁。

たため、自由党候補者が123名も減少した[6]ことによる。この選挙による自由統一党の下院議席は78であった。95年も自由党の衰弱ということで説明できる。なお1900年は南アフリカのボーア戦争さ中の戦勝に基づく異常なカーキー選挙（Khaki election）であった。

この時代の下院議員になるための選挙は、1883年腐敗防止法の効果で浄化されたとはいえ、選挙管理委員会の人件費、事務費までまだ候補者もちだしで、バラで500から1,000ポンド、カウンティでもその倍は軽くかかった[7]。しかも選挙の時よりも選挙間期の3－5年に選挙区で費やす金は大きかった[8]。だからたとえ議院入りを切望しても、先ず見込みなき所では出馬しないのが常である。当選するにせよ、政権ポストに就かねば、報酬もない時代である。今日のイギリスの総選挙との著しい相違は、無投票区が1920年代から減少してきて、1945－51年に3－4となり、1955年からずっと零になった[9]ことに見出される。少なくとも保守・労働の二大政党は、北アイルランドを除く全選挙区に候補者を擁して戦うようになった。政党間の闘争がそれを必要とするようになり、政党による選挙マネージメントが進み、極めて高度に組織された政党選挙の時代になった。もはや19世紀的個人選挙の時代ではない。しかしこの時代の後半に政党管理選挙はすでに始まっていた。勿論、今日と比べると組織性の弱いものとしてである。

なおここで当時の投票率をみると、1885年81.2%、86年74.2%、92年77.4%、95年78.4%、1900年75.1%、1906年83.2%、1910年1月86.8%[10]とかなり

（6） F. W. S. Craig, op.cit., pp.1－2.
（7） G. R. Searle, The Liberal Party : Triumph and Disintegration, 1886－1929, Macmillan, 1992, p.70.
（8） 犬童一男「19世紀末期イギリスの選挙運動」神戸法学年報第5号（1989）、275－78頁を参照。
（9） F. W. S. Craig, op.cit., p.104.
（10） Ibid., p.75.

高い。戦間期より高く、戦後と肩を並べるといった投票率の推移[11]である。これは制限選挙制の下で選挙民の政治関心が割合高かったということと、小選挙区制の下でキャンバスその他の人対人の選挙運動が徹底的に行なわれたことの、いわゆる政党組織選挙の効果とみることができる。党組織選挙といっても、勿論、候補者がその主役である。これは昔も今も変わりない。ただ資金の出所や組織のあり方が大きく変わったのである。

表　英国総選挙の無投票選挙区　1832－1910年※

選挙年	選挙区総数	無投票区数	議員定数
1832	401	124	658
1835	401	174	658
1837	401	150	658
1841	401	213	658
1847	400	236	656①
1852	399	170	654②
1857	399	219	654
1859	399	240	654
1865	401	194	658③
1868	420	140	658
1874	416	122	652④
1880	416	67	652
1885	643	39	670⑤
1886	643	219	670
1892	643	60	670
1895	643	185	670
1900	643	236	670

註　① 1844年に定数2の Sudbury 区が腐敗選挙のため代表選出権を失くしたことによる。② 1852年に定数2の St Albans 区も代表選出権を失くしたことによる。③ 1861年に South Lancashire と Birkenhead に各1、West Riding of Yorks に2、議席が付加されたことで658となる。④ 1867年の改革法は定数658としたが、1870年に Beverley（議席2）、Bridgwater（同2）、Sligo（同1）、Cashel（同1）が代表権を剥奪された。腐敗ゆえにである。そこで議席総数652となる。⑤ 議席再配分法1870年による。

※ C.Cook and B. Keith, British Historical Facts 1830－1900, pp.138－43. に拠る。

(11) Ibid., p.75－77.

下院議員の社会的背景

19世紀の英国では、下院議員になる人とか大臣ポストにつく人は、相当な資産をもつ人でなければならなかった。1857年まで候補者になる財産資格もあった。だからこの国では貴族ないし准貴族とその子弟、彼らは大地主であるが、資産においてその仲間入りができる商工業者とその子弟などが、上流階級を形づくり、政治階級なるものを形成していた。19世紀後半から20世紀初頭にかけての下院議員の構成を出自ないし社会的基盤についてみれば、これがはっきりする。またその議員構成の時系列でみたかなりの変化は、この時期におけるイギリスの経済、社会、政治の変容を物語るものである。

米国のイギリス政治研究者である S.H. ビーア教授によれば、1865年に下院に選出された保守党議員298人中、収入源が地主である者199、金融・工業・商業関連が112であった。1892年になると自由統一党を含めた議員315中、地主163、財・工・商関連298と逆転した。自由党議員についてみると、1865年に議員360中237が地主、344が財工商関連であったが、1892年には議員270中、地主51、財工商が297となる。後者の減少は新しい富の代表たる者が保守党議員となったことによる[12]。なおここに挙げた議員の利害関係は、必ずしもどれか一つではなく重複していることが多い。

ここでいう地主(Landowners)は、100エーカーから1,000エーカーまでの土地所有者である。貴族や郷紳(squires)となるとそれ以上である[13]。1エーカーは日本の4段余りだから100エーカーは、40町歩(12万坪)をこえる。1,000エーカーで400町歩(120万坪)となる。当時イギリスでは100エーカー未満の土地所有者をランドオーナーズと呼ばずスモールホルダーズ(Smallholders)と呼んだ。1エーカー未満の者をコテッジズ(Cottages)と呼んでいる。千坪ぐらいの土地付きの家に住む人たちだが、決して小屋といっ

(12) Samuel H. Beer, Modern British Politics: Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age, Faber and Faber, 1982, p.253.
(13) H. J. Hanham, op.cit., p.14.

たものでない、きちんとした別荘のようないい家に住む人たちである。

英国の政治史研究者である M. ピューは、ヴィクトリア時代後期に下院議員の社会的構成が着実に変ったとして、1868年から1910年にわたる変容に注目している。この間に地主は保守党議員の中で46%から26%に落ち、産業および商業を生計手段とする者は31%から53%に増えた。自由党議員の中では地主が26%から7%に落ち、商工業が50%から60%に増えた。一方、法律家や他の専門職の議員が、保守党では9%から12%へ、自由党では17%から23%へ増えている[14]。弁護士（barrister, solicitor）が自由党政権（1906－15）から注目をひく存在となる。ピューの分析で金融関係との議員のつながりが省かれているのは、地主議員の多くが財界との関係を有するからである。だからその分析はより実体を捉えるものになる。

3　政治家と選挙区および政党組織

19世紀のイギリスは、第2次選挙改革後になってもなお、世襲貴族や准貴族の地主たちが、いくつもの選挙区議席を左右しうるパトロンであった。そうした議席が消滅するのは、20世紀に入る頃である[15]。1868年に選出された下院議員の中でも自由党31人、保守党53人の84人、全体の13%弱がパトロン付きの選挙区から出ている[16]。パトロンには地盤も鞄も看板もあるので、その一族郎党が選挙に出て議員になるのは容易であった。無投票区が多かったのも、こうした選挙区が多かったことにもよる。また貴族社会ないし上流社会に属する政界入りを目指す者は、30歳になる前の若さで下院議員となれたが、ビジネスマンなどの場合、50歳になってからであった[17]。

(14) M. Pugh, op.cit., p.20.
(15) H. J. Hanham, op.cit., p.405.
(16) Ibid., p.412.
(17) M. Pugh, op.cit., p.44.

貴族的家系の出でない後者のような人々やその子息らで政治家になりたい者が、どのようにして、ある特定の選挙区で政党の公認候補者になって出馬し、議会入りできたかは、名望家政党から組織政党に政党が変って行った時代のイギリス政治研究において看過ごされるべきことではない。

この問題については、グラッドストン（W. E. Gladstone）を中心に彼の父、兄弟、息子たちの三代にわたる6人が下院議員となった政治的家系の事例を本節及び以下の各節でみることにした。

グラッドストンの父、サー・ジョン（Sir John Gladstone, 1763－1851）は、リヴァプールでの貿易商を営み、一代で巨富を築いた人である。リヴァプールでは100エーカーの土地付きの邸宅に住んだ。これは偉くなった末の息子に残すが、晩年はスコットランドのファスク（Fasque）に200エーカーの土地付きの邸宅を手に入れ主にそこで暮らした。彼の資産は増え続け、1850年には75万ポンド（今の3,750万ポンド）に達した。しかし、上流社会に入るには資産だけでなく子息の教育が必要であった。そこでジョンは、長男トマス(Thomas)、次男ロバート(Robert)、三男ジョン・ニールソン(John Neilson)、四男ウィリアム・エワートをロンドン近郊のパブリックスクールの名門イートン校に入学させた。上流社会のための特権的教育がなされる学校である。

父ジョンに政界入りの話が持ち込まれるのは、グラッドストンがまだ3歳の1812年、トーリー党の政治家キャニング（George Canning）が、リヴァプールの家に来訪し、この地での立候補をジョンに求めた時である。ホイッグ議員ブルーアム（Henry Brougham）を落とせ、ということだった。でもリヴァプールのトーリー党には出馬を拒絶され、ランカスターで立候補して議院入りした。1818年、彼が54歳の時である。それから1820年、マールバラ公（Duke of Marlborough）からウッドストック（Woodstock）での「立候補権」を877ポンドで買ってそこで議席を確保できた。当時は安い買い物だったという。しかし、1826年にはその更新ならず、ベリック（Berwick）に移り当選したも

のの、買収など腐敗が目に余ったとして、当選無効の訴訟が起こされ、議席を失くした。その後1837年にダンディ（Dundee）で惨敗した後、77歳の41年もスコットランドで公認を求めて動くが、実ることはなかった。9年の議員歴だが、それは不名誉なもので終った。それでも1846年、ピール内閣の叙勲で准男爵の爵位を得、サー・ジョン・グラッドストンとなるが、これはその時すでに上位の閣僚であった息子ウィリアムへのリップサービスであった。(18)

ジョンの息子4人の中で議院入りしなかったのは、父の本業を継いだ次男ロバートだけであった。長男トマス（愛称トム）は1830年にケントで出馬して当選したが、3ヵ月後に選挙訴訟で敗れ議席を失う。腐敗行為ゆえである。1832年総選挙では、アイルランドのポルタリングトン（Irish Midland borough of Portalington）に移って当選したが、35年総選挙ではレスター（Leicerter）に移って当選した。だが次の37年、国王（主権者）の逝去に伴う解散総選挙で議席を失った。そして41年総選挙ではピーターバラ（Peterborough）で出馬、落選する。翌年の補欠選挙で返り咲いたが、それも束の間、腐敗選挙が度を越し、選挙訴訟が起こされ失格した。(19)父の場合と同様、金はいくら費やしてもどうにもならないものがあったのであろう。とにかくこれで、トマスの議員歴は短くして終った。

もう一人の兄ジョン・ニールソンは、グラッドストンより3歳上だが、イートン校を出てポーツマスの海軍兵学校（Royal Naval College）に入り海軍士官となったが、早く退官して半生を議会政治に関わって過ごした。父や兄と同じくトーリー党で一貫している。彼は1841年、ウォールソール（Walsall）区の補選で当選して議会入りしたが、同年の総選挙で議席を失い、42年のイプスウィッチ（Ipswich）の補選で当選、次の47年総選挙で落選するまで同区選

(18) W. E. Gladstone の父の履歴のあらましは、Roy Jenkins, op.cit., pp.4–7. による。
(19) Tom Gladstone については、Ibid., p.37.

出議員であった。その後1852年総選挙では自分の住む州のデヴィジズ(Devizes) 区で候補者に採用されて出馬し、当選、1863年に死去するまで11年間この選挙区選出議員であった。1857年と59年の総選挙でもここで生き延びることができた。議員歴16年もある[20]。父や兄よりもずっと立派な政治歴である。安定した選挙区をもちえたことが注目されよう。

グラッドストンの父や兄たちが出馬した選挙区は、英選挙史上に残るパトロンの握る所か腐敗区である。金のかかる所である。父が最初に当選したランカスターは、1884年まで腐敗行為のひどい所であった。ニールソンが出馬したウォールソールとイプスウィッチは、腐敗防止法制定 (1883) 以後も腐敗行為が続いた選挙区である。父の二番目のウッドストック、兄のトマスのポルタリングトンやピーターバラも、貴族のパトロンが握っていた区であった。ニールソンのデヴィジズとトマスのレスターは、そのいずれでもなかったようである。

それにせよ、折角苦労して議席を手に入れても、その選挙区に収まることなく、次ぎつぎに国替えしたのは何故か。パトロンが握る所では、パトロンとその配下にある選挙対策の党組織との折り合いがつかないことにあろう。そうでない所では、保守党選挙区協会という自治的組織の人々と候補者ないし下院議員との関係の善し悪しの問題であろう。

4 グラッドストンの選挙区遍歴

大政治家の生成

W. E. グラッドストンはイートン校からオックスフォード大学のクライスト・チャーチ (Christ Church) に進み、1831年末の最終試験で人文学 (Literae Humaniores) と数学が、1st クラス、即ち、ダブルファーストを記

(20) John Neilson Gladstone についても Ibid., p.37.

錄した。イートン校時代から兄たちとは違いラテン語がよくできた。大学では学生会（Oxford Union）のリーダー格であり、トーリー派の保守主義者であった。彼が卒業後の進路に選んだのは政治家になることであった。卒業してすぐ兄ニールソンと6ヵ月ものヨーロッパ旅行に出かけた。その間、父ジョンにニューカースル公からノッティンガム州バラのニューアーク（Newark）で彼を候補者として後援したいという申し出があった。選挙費の半分は父ジョンが出すという、パトロンの侯爵としては寛大な取り決めであった。有権者1,600人の区だが、2千ポンド（今の10万ポンド）かかり、父がその半分負担したことになる。(21)

総選挙の投票は1832年12月に行われるが、2名区で2議席を3候補者が争う戦いであった。パトロンの侯爵も決して全能でなかった。グラッドストンの人並みでない知力、雄弁がものを言うたのであろう。結果はトップの887票、二位が798票、次点が726票であった。2名連記制であり、トーリー党の2人が当選、ホイッグ党が落選した。(22) かくしてウィリアムは22歳の若さで議会に入る。これから延べ62年の長きにわたる下院議員生活が始まる。

この選挙区でグラッドストンは、1835年と37年の総選挙では対立候補なく当選、41年は再びトップ当選をなし、ピール内閣の商務院副総裁（1841－43）、同総裁（1843－45）、植民相（1845－46）と政治家の階段を上がる。しかし、穀物法廃止をホイッグ党議員たちを取り込んで行ったピール派にいたため、彼は45年12月末の植民相への就任が元で議席を翌年に入って間もなく失うことになる。18世紀初めのアン女王時代からの大臣再選制によるものである。大臣は国王が任命するものであり、利得のある官職（profitable post）だから、改めて選挙民から選ばれるべきだという制度である。グラッドストンは商務院総裁に任ぜられた時、これを経験したが、難なくパスした。ニューアークでは問題なかった。しかし、今度は違う。ニューカースル公は、強硬な保護主義者

(21) Roy Jenkins, op.cit., pp.26－27.
(22) Ibid., pp.34－35.

であり、ピール派と対立していた。彼の父ジョンも保護主義者で息子と関係が悪化していた。ウィリアムがニューアークで頼りにしていた主な支持者たちも別の候補者に移ってしまった[23]。穀物法をめぐる保守党の内部対立と分裂、これでグラッドストンは12年もの議員生活の基盤となったニューアーク区を失った。再選されるのは、そこでなくてもよかったので、懸命に探したが、結局、断念して議席なしの閣僚を半年務めた後、内閣総辞職となる。

大学選挙区での立候補

その翌年の47年夏、総選挙が行われるが、グラッドストンは母校のオックスフォード大学選挙区（定数2）で立候補した。ここの大学卒業生が居住する選挙区の他に選挙権を有する、特権的選挙区である。ケンブリッジ大とダブリン大も同じく定数2の大学選挙区を与えられていた。1868年にはロンドン大、エディンバラ大、グラスゴー大に各1議席が付与されるが、それ以前はオックスブリッジとダブリンのみの6議席しかなかった[24]。こうした選挙区でも卒業生なら誰でも立候補できるというものではなかった。大学内に確たる候補者指名をする人がいなければならなかった。それにオックスフォードは極めて保守的であった。聖職者も多かった。父親がグラッドストンの父よりも裕福な商人であったロバート・ピールも、この大学をダブルファーストで出てグラッドストンが生まれた1809年にMPになり、この大学選挙区で選出された時期も10年（1817－28）ある。しかし、ピールはカトリック教徒への審査律を解いたリベラル派だったために、ここで落選した[25]。

グラッドストンは、ローマ法王の教権伸張に抗する論文を著すなど、極めて宗教的政治家とみなされた側面があった。その頃は、保守主義の政治家であることを誰も疑わなかったであろう。トーリー党とは穀物法で分裂したが、まだ

(23) Ibid., pp.81－85.
(24) C. Cook and B. Keith, British Political Facts. 1830－1900, p.123.
(25) Roy Jenkins, op.cit., p.87.

自由党に入ったわけでもなく、ピール派という議員グループをなしていただけである。オックスフォード大学区では現職2名中1人が引退して、現職1人とグラッドストン、それに非国教派の人の3人で2議席を争う選挙となった。2名連記投票である。選挙人は全国各地からやってくる。選挙（投票）期間はおそらく1週間はあったのだろう。現職1,700、グラッドストン997、落選者824という票が出て、彼は議席を取り戻せた[26]。これ以後、1865年総選挙で落選するまで彼は、50年代の3回の総選挙をここで物にし、生き延びえた。この選挙区は彼の政治生命たる議席を17年も守ってくれたのである。しかも注目すべきことは、ここでは他の普通の選挙区と異なり腐敗行為などなく、余り金は掛からなかったという。ただいろんなことで顔だししなければならないことが多く、それが煩わしかったという。

重複立候補による議席の効用

グラッドストンが1865年夏の総選挙でオックスフォード大学選挙区で落選したのは、蔵相在任中であった。その原因は、この選挙から郵便投票（postal voting）が初めて導入され、大学から遠くに住む卒業生の投票者が激増したことと共に、彼が自由党政権の下院指導者となってとったリベラルな政策が災いした。地方に住む牧師など保守派の聖職者たちが選挙にどっと参加したことで、オックスフォードに住む大学人が主だったそれまでとは変ったのである。グラッドストンは1,724票もとったのに落ちた。1位は3,236、2位は1,904票であった[27]。7月17日これが確定した。しかし彼は、自宅のあるハードンからそう遠くない、南ランカシア（South Lancashire）区でも立候補していたので、すぐにそこに赴き選挙運動に入った。

この選挙区はリヴァプールからマンチェスターにわたる3名区だった。自由

(26) Ibid., p.89.
(27) Ibid., p.251.

党下院指導者に万が一のことを考慮して用意された重複立候補であった。翌日、18日午後、マンチェスターで6,000の人々に、同日夕方、リヴァプールで5,000の人々に彼は演説した。夥しい民衆に直接演説することは、オックスフォード大などではなかったことである。その結果は7月20日、3位当選だった[28]。

次期総選挙は保守党ディズレーリ内閣の下、1868年11月に行われる。選挙区制改革でランカシアの選挙区は改編され、グラッドストンはマンチェスターを除いたカウンティ（郡部）の人口35万、有権者2万の南西ランカシア（2名区）で立候補した。しかし、アイルランドとの利害関係の深いこの地方で、アイルランドの国教会廃止とか教育改革という彼の政策が祟って、第3位で惜敗した。4位も自由党であった[29]。

この選挙では自由党が保守党に106議席差で大勝した。でも首相となるべき下院指導者が議席を失くしては、と案じた与党院内幹事長（Chief Whip）のブランド（Henry Brand）が、ロンドンのグリニッチの自由党に手配して、そこでもグラッドストンを立候補させていた[30]。ここも2名区だったが、一度も訪れなかったのに2位で当選していた。1位は自由党の市会議員、3、4位は保守党であった[31]。これから11年、彼はグリニッチの自由党員でもあった。それはまさかの時の安全弁でもあったが、現在の1990年代の日本でも制度化されている重複立候補は、イギリスではずっと昔からあり、今日では行なわれていないが法制上は存続している制度である。

しかし20世紀の現代では、政党の組織化が進み、こんなことが出来るなんてまず考えられないが、重複立候補を禁止するという法律は今のイギリスにもない。二箇所以上で当選した際、その中の一つをとり他は辞退するという規定はある。ダブルであれトリプルであれ、いくつもの選挙区で同じ時期に立候補

(28) Ibid.
(29) Ibid., pp.281.
(30) H. J. Hanham, op.cit., p.291.
(31) Roy Jenkins, op.cit., p.288.

しても構わなかったのは、19世紀のフランスだが、ルイ・ナポレオン・ボナパルトが、これを利用して大統領の座につき権力を握って帝政を樹立したことや、第三共和制下でブーランジェ将軍もこれによって勢力を伸ばし、クーデターを企てたブーランジェ事件で、1889年7月フランスは、現役軍人および官職にある者の立候補と共にこれを禁止した。現在、この制度が行われているのは、小選挙区制と比例代表者制の併用期をとるドイツと併立制をとるイタリアおよび日本などである。なお、イギリスにおける重複立候補と重複当選の一番新しい事例は、1918年総選挙の時のシンフェン党（Sinn Fein）の4候補である。その中に初代大統領となるデ・ヴァレラ（E. de Valera）もいたが、彼らは当選したのに登院せず、議員にならなかった[32]。独立国を目指したからである。

グラッドストンは、ロンドンのグリニッチで選出された議員となり、保守党のディズレーリ内閣に代わる自由党内閣を率いることになった。勿論、再選挙のみそぎも無事にすませた。しかし、彼は再び南西ランカシア区で出馬しようと思わなかった。また、グリニッチを含めてロンドンとその近郊も好まなかった。だが気に合う所を自分の地盤とすることは、首相級の政治家といえども容易なことではなかった。選挙区党は自律性あり、党首の指示で自分たちの議員を取り替えたりするようなものではなかった。保守党でも同じである。そこでグラッドストンは、次の総選挙（1874）もグリニッチ選出議員となる。だが、どうにか当選できたという不本意な成績であった。2名区連記投票で1位は酒造業者（gin-maker）で35歳の保守党候補6,193票、2位がグラッドストン5,968票、3位の保守党員がそれより400少なく、4位の自由党員はさらに300少なかった[33]。

グラッドストンは、このグリニッチで1871年秋、屋外大集会で演説したし、総選挙の時、降りしきる雨の中、5,000から15,000という聴衆に演説をした。

---

(32) F. W. S. Craig, op.cit., p.10.
(33) Roy Jenkins, op.cit., pp.376−78.

自分の選挙区だけでなくウーリッチ（Woolwich）やニュークロス（New Cross）でも、夥しい公衆の前で演説した[34]。その後、彼の選挙区はエディンバラのミッドロジアン（Midlothian）に定まる。エディンバラの人である自由党政治家ローズベリ伯（Rosebery, Earl）の尽力によるものであった。ローズベリは、グラッドストンの下で外相（1886,1892－92）を務め、彼の引退後に首相（1894－95）となる。ミッドロジアン区は、エディンバラの郡部（カウンティ）の人口86,000の1名区[35]である。ここはグラッドストンによく合う選挙区となる。彼は1880年、85年、86年、92年の総選挙で自分の議席を確保できた。15年にもわたる。

5 人民投票型リーダーと政党選挙

1870年代に引き続くこの時期のグラッドストンが注目されるのは、世界でも新しいタイプの民主政治の手法の創出である。それはただ政治家が自己の議席確保に汲々とするのではなく、なさんとする国政上の政策課題を全国の有権者に向けて語り、自己の所信を表明することであった。そのために何千あるいは万をこえる人々の前で大演説を行なったのである。これは新聞で全国にその内容が伝えられた。何十万部ものパンフレットも彼自身が執筆して出されている。

1880年総選挙に向けてグラッドストンが1876年から行なった運動は、1879年末の遊説、ミッドロジアン・キャンペーンに到達したものとして知られるが、それはまさしく新しい型の選挙運動の展開であった。この時彼は、正式には野党の党首ではなかった。1875年に党首の座を降りてハーティングトン（Hartington, Marquiss of）に譲っていた。しかし、エディンバラでの当選

(34) Ibid., p.377.
(35) C. Cook and B. Keith, op.cit., p.121.

を期す彼の運動は、自由党のナショナルな運動の観を呈していた。誰しも事実上の党首をグラッドストンと目したのである。この「党首」の選挙運動が、彼の演説を聴いた人々や新聞を通して、全有権者を対象にしたかのようになったのである。

彼がこの時期（1876－80）に論じた主たることは、外交問題であった。ディズレーリ内閣の帝国主義政策を批判するものだった。東方問題、キプロス獲得、スエズ運河株をめぐる対エジプト政策、南阿のズールやアフガニスタンへの帝国主義戦争などであったが、一番力を込めて熱情的に人々に訴えたのは、バルカンをめぐる東方問題である[36]。有権者であろうとなかろうと、民衆に向けて大きくアピールし説得を試みる彼の政治運動は、この1876年から途切れなく引き続くものとなる。次の総選挙に向けてのものとしてであった。1868年総選挙に向けても、アイルランド国教会廃止、教育改革などでこのような型の運動があったが、それは74年総選挙では再現しなかった。だが、76年のバルカン問題が、シリアスなキリスト教徒であるグラッドストンの心を捉えた。当時、ロシアの南下政策に対するトルコ帝国の争いで、ブルガリアが犠牲になった。イスラム教徒のトルコ軍によってブルガリアのキリスト教徒12,000人が殺されるという事態が生じた[37]。これをディズレーリの英国政府は、反露親土政策から問題にしなかった。グラッドストンはこれについて小冊子を執筆して20万部も発行し、トルコを避難しキリスト教社会の価値を説いた。さらに76年7月末下院で2時間もの演説を行なった[38]。

英国の帝国主義政策をめぐるディズレーリ対グラッドストンの対立は、この時期に極めて険しいものとなった。1879年2月に日旺日午後、ロンドン市内で2度も反グラッドストン示威行動（デモ）があり、初回は彼の自宅の窓が壊

(36) Roy Jenkins, op.cit., pp.423－24.
(37) Ibid., p.404.
(38) Ibid., p.402.

されたし、2度目は騎馬警官らに守られてキャブ（馬車）で逃げ出すという始末であった[39]。このようなことは、イングランド北部の都市やスコットランドの大都市では起らなかった[40]という。前年11月、グラッドストンは伝統あるグラスゴー大学総長選（the rectorship）で、保守党内閣の蔵相であったノースコート（Stafford Northcote）を大差で破って選ばれている[41]。こうした経緯があって政治的暴徒に襲われた翌三月、彼は二度とグリニッチでは出馬しないと公言し、リーズ（Leeds）の党組織からの強い立候補要請を受諾した。有権者49,000の自由党の安全議席である[42]。グラッドストンの伝記を書いたロイ・ジェンキンズによると、ロンドン及びその周辺とスコットランドやイングランド北部の都市との民衆の政治文化の違いは、現代でもここに触れたものと共通するものがあるという。それは、1982年のフォークランド紛争における民衆の熱狂度の温度差にもみられるというのである。

ここでグラッドストンのミッドロジアン・キャンペーンの展開に移そう。1879年11月24日、リヴァプールからエディンバラへの汽車に乗った彼は途中三つの駅で下車して駅頭での演説をした。カーライルで500、ハウィック（Hawick）で4,000、ガラシールズ（Galashiels）で8,000の人々に向けてである[43]。これは、アメリカ大統領選挙の過程で今日非常に重要視されている運動の原型的なものに入る。どちらが先か、それは筆者にはいま分からない。エディンバラでは会議所（Assembly Rooms）で2,500、穀物取引所（Dalkeith Corn Exchange）で3,500、西コールダー（West Calder）会議所で3,500、エディンバラ穀物取引所で5,000という会衆に演説した。ウェイバリ・マーケット（Waverley Market）では実に20,000もの労働者男女に東方問題について

(39) Ibid., p.415.
(40) Ibid.
(41) Ibid., pp.415−16.
(42) Ibid.
(43) Ibid., p.424.

演説した。会衆はこゝの市民だけでなく、スコットランド各地からやって来た人々であった。[44] グラッドストンは社会的には保守主義者だが、政治では階級を排した。政治家は大衆（masses）と接する、大衆と語り合うのであるとした。ヴィクトリア女王は、グラッドストンがこのように民衆の中に入る政治を忌み嫌った。それまでこんな政治指導者はいなかったのである。しかし、グラッドストンは、マックス・ウェーバーが「職業としての政治」で述べるように、組織政党時代のカリスマ性を有する人民投票型の政治指導者となった。[45] そして彼の斬新な選挙戦の展開が、自由党を近代的組織政党にするのに寄与したという。それは、より多くのパーティ・ワーカーズを必要としたからである。[46]

1880年選挙で自由党は大勝した。ディズレーリ内閣は辞任した。ヴィクトリア女王はグラッドストンを首相に任命したくなかったが、もはや如何ともし難い状況であり、抗えなかった。彼はこの選挙から1895年6月に議会から引退するまでミッドロジアン区選出の議員となった。

6　グラッドストン家の三代目

W. E. グラッドストンは1839年、北ウェールズのハードンの大地主で議員でもあったサー・グリン（Sir Stephen Glynne）の妹キャサリン（Catherline）と結婚、息子4人と娘3人を育てた。息子たちは皆父と同じ上流階級の特権的な教育を受けた。末娘のヘレン（Helen）も大学を出てケンブリッジ大の教師になった。グラッドストンの本拠地はこのハードンの旧グリン邸となる。7,000エーカーの土地もやがて彼のものとなる。

4人の息子の中で政治家になったのは、長男ウィリアム（Willy と呼ばれ

(44)　Ibid., pp.424−25.
(45)　M. ウェーバー、前掲書。
(46)　H.J. Hanham, op.cit., pp.378−79.

た）と末のハーバート・ジョン（Herbert John, 1854生）の二人である。両親の家系に政治家が多いという血縁ゆえであろう。次男ステーブン（Stephen）はハードンの教区牧師（rector）になった。国から俸給をもらう身である。兄ウィリーが早歿した（1891）のでステーブンがハードンの財産を相続した[47]。三男ヘンリー・ネヴィル（Henry Neville）は、祖父ジョンと伯父ロバートの血を引き継ぎ商人となり、インドで成功した。

政界入りする二人の息子についてみよう。オールソウルズ（All Souls）で学んだウィリーは、オックスフォードに残りオールソウルズのフェローシップ（特別研究員の地位）を目指していた。しかし、人文学課程（Greats）でセカンドクラス、法律・歴史でサードクラスでそれも叶わず政界に入る。卒業して3年後の1865年、ハードンに近い人口3万のチェスター（Chester）で出馬して下院議員となる。選挙費用2,000ポンドは父親が出した[48]。このバラ選挙区チェスターは、ウェストミンスター侯がパトロンで腐敗選挙区だった[49]。同侯は自由党だった。たまたまこの2名区で空席があって同侯とウィリーの父とで話がついたとみえる。でも次の1868年選挙でウィリーは、北ヨークシアの1名区ワイトビィ（Whitby）に移って議席を保持した[50]。そして第1次グラッドストン内閣で大蔵初級相（Junior Lds of Treasury）の地位についた。1874年選挙でどうだったか定かでないが、1880年には東ウスターシア（East Worcestershire）から選出された[51]。でもウィリーの政治生命は、それほど恵まれたものではなかった。1885年でもはや挑戦することなく議会を離れる。アイルランド自治の問題では、父の政策とも対立していた。

ハーバートはイートン校からオックスフォード大のユニバシティ・カレッジ

(47) Roy Jenkins, op.cit., p.627.
(48) Ibid., p.245.
(49) H. J. Hanham, op.cit., pp.281, 409.
(50) Roy Jenkins, op.cit., pp.346, 434.
(51) Ibid., p.434. ; H. J. Hanham, op.cit., p.381.

で学んだ。そこでの成績は古典学（Classics）で兄たちより下のサードクラスだったが、近代史に切り換えたらファーストクラスの成績だった。これで新設のカレッジ（Keble College）の教職につくこともできたのだが、父は近代史学は人文学（Literae Humaniores）と等価でないとみてハーバートを政界入りさせた[52]。その眼に狂いがなかったことはやがて分かる。ハーバートは1880年総選挙でリーズ（Leeds）で出馬して当選したのだが、そこには父の重複立候補と重複当選が、この選挙区とハーバートに及ぼした複雑な事情があった。

ハーバートは2名区のミドルセックス（Middlesex）の自由党候補者だったが、そこでは落選した。彼の父はミッドロジアンで当選し、リーズでも圧倒的強さを示し当選した。人口の多いリーズは3名区であり、自由党が強かった。息子の落選を聞いたグラッドストンは、直ぐにリーズを放棄して息子を推し、ミッドロジアンの議員となった。そこでリーズ自由党はやむなくハーバートを補選候補者に選定した。彼は対立候補なく当選した[53]。父の身代わりとも言えるが、彼は以後1910年まで30年にもわたり、この選挙区から選出されたMPであった。ここの自由党組織との相互の関係もよかったのであろう。25歳で議院入りしてこれほど長く同じ選挙区から選ばれることは、大富豪のパトロンの息子らを除けば、滅多になかったことである。しかし、バーミンガムのジョセフ・チェンバレンやウェールズのロイド・ジョージのような新しいタイプの政治家が出てきて、選挙基盤を固める組織化の時代に入ってきた。この両者ともに自分の選挙区や近い同一グループの選挙区党つくりを進め、長く安定した選挙区を有した先駆的政治家である。チェンバレン以来、このような傾向が生じたという。

ハーバートは、父親の威光もあろうが、とにかく、こうした政治文化の変化のみえる時期に政界に入り、自由党政権のポストも次官級から着実に積み上げ、

(52) R.Jenkins, op.cit., p.394.
(53) Ibid., pp.422,434 ; H. J. Hanham, op.cit., pp.128−29.

自由党院内幹事長 (Chief Whip, 1900－05)、内相 (1905－10)、南アフリカ総督 (1910－14) を務めた。最も政治家としての才能があったグラッドストンの跡継ぎであった。ハーバートは1910年子爵に叙せられ、1930年に歿する。彼の息子や娘、W. E. グラッドストンの孫や曾孫たちの中に、この政治家系の4代目ないし5代目に政治家が出たという話はまだきかない。

第4章 組織政党化と候補者選抜制

1 19世紀英国議員の選挙区と現代

グラッドストン家の三代にわたる歴史が物語るように、19世紀においては選挙区を統御しうる大物パトロンの身内でないかぎり、政界入りを志す者が当選の見込みのある選挙区で立候補することも、また当選してもそこに収まることも非常に困難だった。貴族の家に生まれた者でも爵位を相続するまでは下院議員を務めていたが、こうした人の中でも選挙区を変わる者が少なくなかった。しかし、彼らは比較的早く貴族籍に入り、貴族院 (上院) に入って政治家を続けた。だから House of Commons を日本語訳で庶民院とするのは正しくない。18~19世紀の下院には庶民とか平民というものでない、とてつもない大地主の子息でやがて貴族になる者が多かったのである。衆議院と訳す方が、歴史的事実に即していると言えるかもしれない。

とにかく、バーミンガムで市長 (1873－75) を振り出しに下院議員に37年 (1876－1924) も選出された、ジョセフ・チェンバレンの頃からの政治家の世界とグラッドストンの時代とは、大きな違いがある。彼の長男オースティン (Austine) はラグビー校からケンブリッジ大を出て、30歳前に東ウスター (East Worcester) で1892年に下院議員に当選し、1914年まで22年近くそこ

にいたが、父の死後、その後を継ぐ形で西バーミンガム区に移り、さらに22年も同区選出議員であった。やがて首相（1937－40）となる弟のネヴィル（Neville）は、ラグビー校からバーミンガム大を出て市長を務めた後、1918年から29年にバーミンガム市レディウッド区選出議員、29年から40年まで同市エッジバストン（Edgebaston）区の議員であった。グラッドストン家の政治家のように、一旦議席をもっても選挙区を転々と移り変わることはなかった。これが20世紀の現代イギリス政治家の在り方となった。

しかし、現代の政党は組織化が進んで党規律が厳しいものになっているので、政治家が離党して他党に移ったり、元の政党から分裂してできた政党の議員となると、もはや選挙区を転々とするだけではすまなくなる。その議員が永くいた家（選挙区党）から追われることを覚悟しなければならない。ウィンストン・チャーチルは下院議員になってから保守党から自由党へ、そしてまた保守党へと政党を変えた。だからグラッドストンと並ぶ62年もの議員歴をもつが、選挙区を5つも遍歴している。補選で落ちたウエストミンスター区（1924年）を入れると6つになる。

1922年に自由党を離れて24年に保守党議員に返り咲くまでは、落選も3回重ね、彼を受け入れる保守党選挙区協会もなかなか見つからなかった。時のボールドウィン党首の計らいで、エピング（Epping）の保守党協会を得てやっと当選できたのである。彼は少数派の反社会主義の立憲党を作っていたが、彼に対立する保守党候補をこの保守党協会が立てなかったからである。これでチャーチルは返り咲くことができ、大蔵大臣となって保守党に戻った。(1)

チャーチルの事例にみられるように、政党組織における構成員の自律性と規律は、現代の今日でも変わりない。1980年代初めに結成された社会民主党

(1)　W.チャーチルの1922－24年の選挙歴については、Robert Blake, The Conservative Party form Peel to Thatcher, Methuen, 1985, p.227 ; John Ramsden, A History of the Conservative Party : The Age of Balfour and Baldwin 1902－1940, Longman, 1978, pp.191－92.

（SDP）に移った、労働党・保守党議員29人の殆ど全てについてもそう言える。ただ一人、オーエン（David Owen）だけが従来のプリマス（Plymouth）の選挙区から10年余り議席を保持して1992年に引退し、上院議員となった例外的事例はあるが、一般に選挙区党ないし党協会は、決してそこで選出される政治家に属するものではないのである。人々はよく「われわれの MP（our MP）」となじんで口にするというが、それはそこの人々が選んだ議員である。これは、グラッドストンの時代から変らぬイギリスの政治文化であろう。だから選挙区を一族で代々引き継ぐいわゆる世襲議員も、20世紀においては滅多にみられないのである。19世紀の政治の世界においても親子が、兄弟が居住する所でなく、さして関わりもなかった遠く離れた土地で出馬して選挙戦を行なったことにも、少なくとも選挙区党の独立性がうかがえるであろう。

それにしても19世紀のイギリス社会では、貴族院たる上院を含めて議院に入ることは、極めて価値あるもの（名誉価値）と上流階級からミドルクラスの財産と教育のある人々にみなされていたとみられる。そして、この価値観は、技能をもった上層労働者たちにも共有されていたといえよう。W. E. グラッドストンに代表される同家三代にわたる下院議席への、執念みたいにみえるが、極めて自然なアプローチにそれがうかがえる。しかし、当選する見込みがありかつ候補者として採用してもらえそうな選挙区を求めて遍歴するのは、三代目の長男ウィリーで終わった。下のハーバートがリーズに落ち着いたからである。彼がリーズで父の代わりの候補者に選ばれて当選した1880年前後は、自由党の院外党組織つくりが全国の大都市で進められる中で、リーズの自由党ではバーミンガム自由党に続いて党組織のいわゆる近代化が進められていた。ハーバートがここに30年も定着するのは、1881年にリーズ自由党協会（Leeds Liberal Association）と呼ばれるようになるこの選挙区党[2]との馬が合う関係だったことを示唆する。

---

(2) H. J. Hanham, of.cit., pp.130−33, 413.

2　選挙区政党組織の近代化

1870年代に末、バーミンガム、マンチェスター、ニューカースル、ブラッドフォード、シェフィールドなどでもこうした自由党協会が結成された。その中でバーミンガム自由党協会は、全国自由党連合（National Liberal Federation）が1878年に結成されたこととも相俟って、先駆的なものでその及ぼす影響は決して小さくなかったとみられる[3]。そこには、1860年代から70年代にかけて J. チェンバレンが築き上げた党選挙区組織でコーカス（Caucus）と呼ばれるものがあったからである。コーカスは院外党組織の要となる幹部会とみてよい。アメリカの政党組織に由来するものである[4]。彼はバーミンガムでの下院議員だけでなく、市会議員、教育委員（school board）、救貧民生委員（Board of Guardians）の公職選挙のための極めて綿密な市内各区（wards）にまで及ぶ組織を作り、これを動かした[5]。これがいわゆる「バーミンガム・モデル」である。

このような選挙によって下院議員に代表される公職を取るために選挙区党組織は、1832年の国民代表法制定以来、自由党と対立する保守党においても生まれ育っていた。この選挙法で有権者が増えただけでなく、選挙権を手にするには登録しなければならなくなったからである。そこで両党は、まず都市選挙区から有権者登録協会を作り、登録促進運動を重要な選挙運動としていくのである。これが政党組織の原型的なものとなる。地方レベルの組織がまずできて、これらが緩やかに結合するのが、全国レベルの自由党ないし保守党の有権者登録協会であった。

---

(3)　Ibid., p.133.
(4)　拙稿前掲「19世紀末期イギリスの選挙運動」261頁参照。
(5)　同上261－62頁；H. J. Hanham, op.cit., pp.387f.

このような組織が、大衆民主政が到来した第2次改革法の1867年頃からリフォームされてきて、同年秋に結成された保守党全国連合 (National Union of the Conservative and Constitutional Associations) となり、選挙区レベルでは協会という名称になる。自由党の場合も変らない。そして二大政党の院外全国組織は、このナショナル・ユニオンも自由党 NLF も共に結成の年から毎年、年次党大会を開催するようになった。年次大会の時期は例年9－11月が多い[8]。保守党年次大会は、今日では、4,000人をこえる代表を集めて行なわれる。労働党の全国組織や地方組織も、保守党や自由党をモデルにして作られたものである。

では、こうした政党が近代的組織政党に改革され始めた時期に、選挙区党がどうであったかについてみよう。

保守党全国連合の主な構成単位となる選挙区協会は、各地の政治的クラブと保守党労働者協会 (Conservative Working Men's Associations) を結合したものとなる。クラブの名称をもつものもあった。CWMA は、第二次改革による労働者選挙人を取り込むために、ディズレーリの戦略から組織されたものであった。後に保守党協会の重要な部分として機能するようになる[7]。1868年には保守党による工場・鉱山労働立法の政策が、その組織化に役立った[6]。1874年までに57のバラ、5のカウンティに150の保守党労働者協会があった。そのバーミンガム協会は、1868年に3,000の会員を誇ったが、実際の会員は100－500だった[9]。パブや学校や教会などで会合をもつとか、大衆集会を催すことなど普段の活動があった。会費 (党費) は年1シリング (£1の20分の1) だったとされる。しかし、納入者はそう多くなかった[10]。会員は集まったパブで週に

(6) 保守党は4－7月、自由党は1－3月の年もあった。C. Cook and B. Keith, op.cit., pp.93－94.
(7) H. J. Hanham, op.cit., pp.105－09.
(8) Ibid., p.106.
(9) Ibid.

一度1パイントのビールを振る舞われるという所もあった。近代的政党組織のグラスルーツも生まれてくる頃は、大方こんなものであったのだろう。NFL 結成前の自由党協会は、ホイッグの流れを汲む穏健派と急進派(Radicals)とのローカルな妥協の産物であった。シェフィールドでもマンチェスターでもリーズでもそうであった。マンチェスター自由党協会をみると、この頃すでに現代型の組織がつくられている。そこにはメンバーが変わらず再選される総務委員会(General Purposes Committee)、財務委員会(Finance)、有権者登録委員会(Registration)のほか執行委員会(Executive Committee)、総評議会(General Council)、年次総会(annual meeting)があった。この組織ではGPCが重要な役割をもつ。1882年に執行委員会30人中24人の互選メンバー・リストと、総評議会メンバーとして100人中93人のリストを作り、総会に提案して通した。EC および GCの残りのメンバーが年次総会で選ばれるのである[11]。ハーバート・グラッドストンに議席を与えたリーズの自由党も有能な人材を有する組織になっていて、1881年に正式に自由党協会となる[12]。

では当時の自由党地方組織は、どのようにして彼らの MP となるべき候補者の選抜をなしたか。1880年総選挙における3名区のマンチェスター自由党協会の事例をみよう。この協会リーダーたちは、1879年、現職議員1名が次の総選挙に出ないと表明したので、その議席を有名な W. E. グラッドストンを立てて確保したいとし申し入れた。だが、彼に断られたので適当な候補者を提案するための特別総会を開いた。その中から10人が選ばれ、執行委員会に選考が付託された。執行部はそれを二名に絞り込んだ。地の者8人、外の者2人の中から前者の2人となる。急進派のA. ヘイウッドとジョン・スラッグである。執行部はこれを選抜委員会にまわした。そこではスラッグが選ばれた。

(10) Ibid., pp.108−09.
(11) Ibid., p.182.
(12) Ibid., p.413.

執行委員会は、熱っぽい議論の末、これを59対20で票決し、再び総会にかけた。そこで執行部推薦の候補者が圧倒的多数で受け入れられたのである[13]。スラッグは翌年の選挙で当選、議員となる。

この選挙区党協会の構成にしても、下院議員候補者の選抜システムにしても、今日のイギリスの保守党、労働党、自由民主党などとそんなに変わらないように思われる。大きく変わったのは、選挙区党と全国党指導部との関係である。自由主義のこの時代は、まさしくアソシエーション（自発的結社）が簇生した時代であった。全国各地にできた政治的クラブ、政党協会といった自発的結社は、自由なデモクラシーの証明だったと捉えられる。議会候補者の選抜は、ほとんど地方の政党協会でなされたのである。中央の政党本部ないし指導部の関与は、今日と比べて非常に弱かったのである。

イギリスにおける政党組織および議会候補者選抜システムの原型は、確かにここに見出すことができる。では、選挙区党協会の運営における資金や選挙費の出所はどうだったのか、党協会、候補者、党本部との関係をもう少し捉える必要がある。

3 選挙区党協会と院外全国組織の基金

1880年頃のマンチェスターとリーズの自由党協会に関するハンハムの研究によると、それぞれの協会基金に寄付金を出した者は、協会の委員会の党員全てではないが、拠出者は決してそんなに少なくない。1884年にリーズの執行委員会は、600人近い総評議会委員中、480区（wards）代表の250位しか寄附をしていないとこぼしていた。その頃、年次総会で選出されるようになった20人を含む43人の執行委員は、協会基金に寄附するものとされていた。同年

(13) Ibid., pp.129−30.

にマンチェスターの協会では、553人が協会基金に寄附した。その総評議会には750人もいたが、寄附した人の多くは協会の役職にある人ではなかった。ここでは裕福な人が協会を管理しており、リッチな人の寄附が多かった。それでも資金は不足していた[14]。

他方、リーズ自由党協会は比較的貧しい人が管理していたため、小額の寄附に頼っていた。1877－85年における最大の定期的寄附者は、25ポンド出したバラン議員（John Barran, MP）であった。H. グラッドストンの名は挙げられていない[15]。リーズ自由党協会は、20世紀に入って自由党連合と名称を変えるが、財政的に行き詰まる。第一次大戦までは、どうにか20人の多額献金者によって支えられていたのが、大戦中の党分裂でなくなったからである[16]。選挙費用の大部分は、候補者が持つのが普通であった。J. S. ミルが一度目（1865年）は理想選挙で当選しても、2度目はそうならなかったのは、同じ選挙運動を繰り返そうとしたからだったともいう。日本でもたまにあることである。

では政党中央にあたる指導部は、どのようにして政治資金を調達し、政権の帰趨を決する総選挙でどのようにその金を使ったのか。保守党および自由党の二大政党についてみてみよう。

自由党の中で先進的地方党に属するリーズ党協会の1881－82年の出納報告書によれば、収支共に515ポンド余りであるが、収入の殆どが自ら集めた個人献金である。25ポンドから1シリングまで678人が拠出したものである。支出の主なものは専従書記の給料、家賃、印刷・広告、有権者登録担当者手当などである[17]。英国では今日の50ポンドが当時の1ポンドとされている。それによると、25,750ポンドとなる。これを円に換えると1ポンドを200円として515

(14) Ibid., pp.131－32.
(15) Ibid., p.132.
(16) Ibid., pp.132－33.
(17) Ibid., p.419.

万円にしかならない。支出内容からみて、おそらく今の日本の2,000万円ぐらいに当たると思われる。全国組織の NFL などに12ポンド上納しているが、党中央からの交付金といったものはない[18]。

保守党の場合も地方の党協会は、この当時、こうしたものであったとみられる。党協会の役員が上位の議長から副議長と地位に応じて金を出して協会を支える。その見返りは、名誉と将来のなんらかのポストへの期待であったともいう[19]。また保守党協会ではそこから選出された議員（MPs）が、毎年かなりの額に及ぶ金を出すのが常であった。ここ半世紀ほど前からこの党でも議員および候補者が出す金は、昔のように多額でなくてもいいようになっているが、この慣行は今も続いている。リーズ自由党協会の収支報告に全ての氏名は出ていないが、寄附金の多いのが、MPs だったとみられる。今日の日本の政党の地方組織も大方こんなもので、国会議員、地方議員、首長らが党組織を財政面で支えている。ただ共産党だけが例外であるとみられる。

選挙区の党協会を束ねる自由党および保守党の院外全国組織についてみよう。自由党の NFL の1881－2年の出納報告書によると、収入が会費を主とする、1,981ポンド余り、支出が給料、出版・広告、大会・通信などで同額でリーズ党協会の4倍近くである[20]。ここからいわゆる下部組織にあたる地方の党協会に金の面での支援があったとは、到底考えられない。

同年度の保守党全国連合（NU）の出納報告では、収支ともに1,099ポンドで NFL よりもささやかである[21]。院外全国組織の本部よりも、その傘下にある個々の党協会の中で注目に値する活動が行なわれていたことが窺える。

(18) Ibid., p.419.
(19) 保守党協会の場合、毎年の寄附額が2－3ギニー（1.05ポンド金貨2－3つ）で副議長（Vice-President）になれて全国連合セントラル・カウンシルの席に着けるといった具合で何十人もの副議長がいた協会もあった。また自分の属する党が管轄する行政機関のポストにつくことも見込まれていた。John Ramsden, op.cit., pp.48－49.
(20) H. J. Hanham, op.cit., p.417.
(21) Ibid., p.418.

しかし、NFL や NU のような院外全国組織は、決して党本部（Central Office）ではない。19世紀の政党で後の党本部にあたるのは、下院を束ねるチーフ・ホイップ（Chief Whip）と院外党関係の仕事をするパーティ・エイジェント（Party Agents）を統合したものである。保守党では1911年以来、この院内・院外党を統轄する者として党幹事長（Chairman of the Party Organisation）がおかれている。党首が任命するポストである。19世紀においては、保守党および自由党の中央指導部は、言及するまでもなく、政権党では首相である党首が率いる内閣、野党においては党首が率いる影の内閣であった。

ではこの二大政党の指導部における政治資金の調達とその使途、つまり配分はどうであったのか、ハンハムの研究を手掛かりにみておくことにしたい。

4　政党本部の政治資金——調達と配分

普通、大抵の候補者たちが、自分の金で選挙戦をしていた。政党中央指導部にも選挙資金は余りなかった。少ない基金だったのでどの党も金を投入するのは、異例の選挙区か限られた数の候補者に対してのみであった[22]。ただどういうものか、パーネル派（the Parnellites—Charles Stewart Parnell のアイルランド民族党で1885年に85議席をもつ）だけが十分な資金を有していた。それで候補者選抜において党幹部たちが力をもったし、金のない議員には給料を払ったりしていた[23]。

では、保守党と自由党の資金源は何であったか。大口の源泉は二つあったとされる。一つは、政権の座にある時に限られるが、下院を取りしきる院内幹事長（Chief Whip）が兼任する大蔵省付叙任相（Patronage Secretary to the Treasury）の資格で支出される政治的目的のための機密費（the Secret

(22) Ibid., p.369.
(23) Ibid.

Service money）の毎年10,000ポンドからである。極めて手っ取り早い資金調達法であった。その頃の首相や蔵相が年俸5,000ポンドであった。しかし、このような政治目的の機密費は、1886年に廃止される[24]。会計検査院や下院会計監査委員会（PAC）の厳しい批判を受けた、保守党内閣の時にである。

もう一つの資金源は、個人献金であった。その主たるものは、貴族たちからの献金である。そもそも上院にいる貴族たちには選挙がない。でもその多くが選挙の洗礼を受け、下院議員を経験している。しかも政権の座をめぐる二大政党・与野党の戦いは熾烈である。どうしても勝たねばならない。そのためには金のない候補者に椅子入れしなければ、といった論理で貴族たちから金を集めたのである。上院チーフ・ホイップがこの党資金作りの受託者となった。しかし、貴族たちもまず自由党にみられたが、次第に渋くなり、1885年以後は僅かなものになった。それでも、1880年までは献金額全体の三分の一から四分の一をしめていた[25]。

1885年の総選挙まで二大政党が何らかの方法で調達し、選挙で使った金は、保守党が30,000ポンド、自由党が20,000－30,000ポンドであったという[26]。これを今の英貨にすれば、50倍して150万ポンド、100－150万ポンドになる。1987年総選挙で保守党は900万ポンド、労働党は420万ポンド、自由民主党となる連合が190万ポンド、それぞれのキャンペーンに支出している[27]。勿論、各選挙区党と候補者の分は含まない。そうすると、当時の保守党は党本部として今の保守党の6分の1、労働党の3分の1強の選挙費を使い、自由党はその末裔である自民党の3分の2位の選挙資金を動かしたことになる。単純に比較すれば、今日のイギリスの政党は、昔よりも選挙にかなり多くの金を掛けていることに

(24) Ibid., pp.369－70.
(25) Ibid., p.371.
(26) Ibid., p.372.
(27) David Butler and Dennis Kavanagh, The British General Election of 1992, Macmillan, 1992, p.260.

もなる。だが、選挙運動が選挙区と候補者中心であった時代と、全国化し通信・交通、そしてメディアが革命的に変容した現代の選挙運動のあり方との大きな差異をみなければならない。今はとりわけ情報・通信・交通などの面に金が必要となった。保守党本部の選挙費の6分の1がメディア関係だという。

このようにみると、19世紀後葉のディズレーリ対グラッドストンの時代の英国二大政党は、激しい対立・競争を通じて現代の大政党との共通性を備えた全国組織政党になったと言える。自由党チーフ・ホイップ（1874－80）だったアダム（W. P. Adam）が残した記録によれば、1880年に39人の候補者に500ポンドから300ポンドの補助金を交付している[28]。この時、グラッドストンの息子ウィリーが戦った東ウスターシア党協会は500ポンド、ハーバートが戦って破れたミドルセックス党協会は200ポンド支給された[29]。なお、1885－86年に53人の候補者個人に対して150ポンドから500ポンドの補助金が交付されたという記録もある[30]。この時、1883年腐敗防止法の下に選挙経費の3分の1以上は、どの選挙区にも交付されない、という中央本部（Central Office）の規則ができていた[31]。党組織の近代化がゆっくりと進められてきたのである。

5　政治文化の変容

選挙区と議席を己の価値ある贈り物であるが如くみなして、家族やその周辺で思うままに動かしていたパトロンたる貴族たちも、影が薄くなった。1868年に自由党に31人、保守党に53人もいたパトロンも次第に姿を消し、1885年には全部で12人となり、世紀末の1900年になると選挙区を統御できるという

(28) H. S. Hanham, op.cit., p.379.
(29) Ibid., p.381.
(30) Ibid., p.379.
(31) Ibid.

人は殆どいなくなった。[32] 下院議員になる抱負をもつ人は勿論、当選して議会入りした人も社会的背景が拡がってきた。とくに1870年代からは、地方議員（local councillor）の経歴をもつ人が増えた。市長（mayer）経験者も増えた。市長は、この国では独自の首長選挙をしないから、市会議員である。すでに1868年にこういう人が55人も下院議員となり、1880年の総選挙では48人が当選しているのである。[33]

また労働者階級の中でも議院入りを目指す者がしだいに増えてきた。労働組合幹部たちだが、自由党に属して政治に関わり、候補者に採用されて下院議員になったので、リブーラブ議員（Lib−Lab MPs）と呼ばれるようになった。労働者票の多い鉱山や工場のある選挙区で候補者に選抜され、自由党議員になった人たちである。その数は1874年の2から85年の11となった。1906年に24となる。[34] リブーラブ MPs の主力は、当時イギリス最大の労組だった炭労（Miners' Federation）出身者であった。

これと平行して、この頃の労働運動には自立した政治運動を目指す潮流があった。この中で重要な位置をしめたのが、1893年に結成された独立労働党（ILP）である。1892年にロンドンのウェストハムで当選して下院入りしたケア・ハーディ（James Keir Hardie）に率いられた党である。この92年に同党を創る2人を含む3人の独立労働派が議会に進出した。そしてこれが ILP 結成につながり、労働組合会議（TUC）と連携し、1900年に労働党の前身である LRC（労働代表委員会）の結成となる。だが、[35] 同年総選挙では候補者15、議席2であった。労働党（Labour Party）という党名をとるのは議席30（候補者50）となる1906年総選挙からである。その後、リブーラブ議員も1909年

(32) Ibid., p.405f.
(33) Ibid., p.387.
(34) Martin Pugh, op.cit., p.129.
(35) ILP 及び RC の結成については、Henry Pelling, The Origins of the Labour Party 1800−1900, Oxford Univ. Press, 1965が詳しい。

の出身労組 MF の決定で労働党に移った。この議員たちは大方、自由党についていたかったというが、1909年の MF の組織決定に従った[36]。1910年には予算問題と憲法問題で総選挙が2回もあった。1月選挙で労働党は議席が40、12月選挙で42になるが、1906年と比べて増えた分は、リブーラブ議員を吸収したがゆえである。

ケア・ハーディと ILP と言えば、よくイギリス的社会主義、倫理的宗教的性格の社会主義と連想されるが、このリブーラブ議員たちは、労働党に移籍したからと言っても、決して、そうした社会主義に変ったのではない。利益に関わる圧力団体的な労働党の傘下に入ることを、出身母体の労組が決定したから党を変えただけである。リブーラブ主義とは、自由党と政治的価値や政治的行為の規範などを共有することに他ならない。ケア・ハーディも自由党員として活動し、政治を学習したが、炭坑地区のミッド・ラナーク区（Mid Lanark）で1888年に下院議員に立候補しようとしたが、そこの自由党協会がハーディを公認候補に採用しなかった。そこで無所属で出馬して惨敗したことが契機になり、ILP 結成となった[37]。同じ運命をたどったのが6年後のサザンプトンのマクドナルド（Ramsay Macdonald）であった[38]。ハーディに続く党首となり、戦間期に労働党政権を延べ3年率いた人である。極めて自由党的な見方をもっていたヘンダーソン（Anthur Henderson）ですら、1895年にニューカースル自由党協会で執行部の勧告にもかかわらず、1,000人'One Thousand' といわれる総会で斥けられた[39]。この人は第一次大戦中にマクドナルドに代わって労働党党首を務め、連立政権の閣僚となった人物であった。自由党政治家への道を閉ざされた原因には、ミドルクラス党員のみならず労働者党員の偏見もあった

(36) S. T. Miller, op.cit., p.127.
(37) G. R. Searle, The Liberal Party, op.cit., p.69.
(38) Ibid., p.69.
(39) Ibid.

という[40]。こうしたことから労働党の誕生となったが、リブーラブ主義を引き継ぐ自由労働協会は第一次大戦中まで続いた。自由党的な政治カルチュアーは、労働党の中で現代に至るまで長く尾を引く。

ともあれ、貴族のパトロン政治の時代が過ぎ、現代的政党政治の原型ないし出発点といえる政党政治が形成される19世紀の後半およそ50年に、イギリスの政治は大きく変化した。政治に関わる人々からして違うものになった。労働者階級が重要な位置を占めるようになった。女性の政治参加も地方自治体レベルで始まった。半世紀前には人々が想像しなかった社会と政治の変化があったのである。これはまさしく文化の変容である。政治の世界に限定するならば、政治文化の変容ということができる。

(40) Ibid., pp.69－70.