

書評

山下 茂著『フランスの選挙—その制度的特色と動態の分析』

片 木 淳

《書評》

山下 茂著『フランスの選挙—その制度的特色と動態の分析』

片 木 淳☆

はじめに

オルテガは、その著『大衆の反逆』の中で、「もし選挙制度が適切で、現実に合致していれば、何もかもうまくいく。もしそうでなければ、ほかのことが理想的に運んでも、何もかもだめになる。」と断定した（寺田和夫訳、2002年）。

通常、「選挙制度」という場合、「広義の選挙制度」と「狭義の選挙制度」が区別される。「広義の選挙制度」が選挙運動や選挙資金の規制なども含む選挙全般に関する制度を指すのに対し、「狭義の選挙制度」は、投票を議席に換算する仕組みを意味し、「多数代表制」と「比例代表制」に大別される。

「多数代表制」は、各選挙区から一人だけ（単記）を選ぶ「小選挙区制」と各選挙区から複数の代表を選ぶ「大選挙区制」がある。わが国の地方議会議員選挙や参議院議員選挙（1人区を除く）においては、定数が複数である大選挙区制を採用しているにもかかわらず、選挙人は一票しか行使できない、世界的にもユニークな制度となっている（かつての衆議院の「中選挙区制」もそうであった）。

諸外国においては、「大選挙区制」の場合は、定数の数だけ記入させる方法（完全連記制）をとる（西平重喜、2003年、『各国の選挙』。加藤秀治郎、2003年、『日本の選挙』）。フランスにおいても、「大選挙区制」（多数代表制）を採用する選挙では完全連記制となっており、この場合、制度のもたらす結果はほぼ「小選挙区制」と同様になる。

これに対して、「比例代表制」は各政党の得票率に応じて議席を配分する選挙制度である。フランスのコミューン（3,500人以上）の選挙と州の選挙で採用されている「多数派プレミアム制」は、政治の安定化を目指して、意図的に多数派を優遇する制度であり、「比例代表制」に「多数代表制」的な考え方を並立・付加させたものと言えよう。

周知のとおり、フランスの政治学者、デュベルジェは、「比例代表制には多くの政党を形成する傾向があり、多数代表制には2党制をもたらす傾向がある。2回投票制には、多くの政党を互いに連合させる傾向がある」とした。オルテガ同様、「選挙制度」が政治のあり方に大きな影響をもたらすことを前提としたものであるが、この仮説自体については、学説上多くの異論が出され、現在においては、特定の条件下の特定のケースにのみ妥当する理論とされている。いずれにしても、選挙制度如何が我々の民主政治のあり方そのものに多かれ少なかれ影響を及ぼすことは、否定できないところである。

このように重要な「選挙制度」であるにもかかわらず、特に、戦後のわが国においては、国会においても、マスコミにおいても、また、学界においても、「選挙制度」の理念やそれが選挙の結果にもたらす影響・効果についての論議、研究が少ないのではないかと思われる（参照：前掲加藤書）。

1. 本書の概要

本書は、各選挙の種類に応じて多様な「選挙制度」を採用するフランスの選挙を取り上げ、我国との比較を念頭に置きつつ、その仕組みや機能を解明しようとしたものである。

我が国でも比較的知られている大統領選挙（2002年）や国会の両院選挙（下院2002年、上院2001年）だけでなく、「コミューン」（2001年）、「県」（2001年）および「州」（2004年）、さらには「コミューン」の広域行政組織を含めた地方選挙の全体も取り上げている。そして、多数の事例を通じて、フランスの選挙を制度と実態の両面から総合的に分析し、我国の選挙制度の設計に参考としうる点を次のとおり抽出している。

(1) 一般被用者の公選職進出に際しての身分保障

(2) 二回投票制

① 「多数派」の勝利と「漁夫の利」の防止

② 公明正大な多数派形成プロセス

③ 新人の挑戦が容易

(3) 「多数派プレミアム」

安定多数派による行政執行

(4) 地方の首長を実質的に「直接」選挙

(5) 首長と安定多数派の同時選択

(6) 地方での行政執行は準「議院内閣制」

(7) 公選職の兼任

(8) ポストが人をつくる。

中でも、筆者の問題関心は、究極的には、我国において国・地方を通じる政治の世界に適切な人材を確保するための制度設計にあり、こうした全体での観察を通じた結論を、(一)「立候補のリスクが少ないこと」、(二)「叩き上げ、磨き上げられる『代表』たち」の二点に絞り、そこから我が国向けの「提言」をまとめ、制度の再検討と設計変更(改革)を促している。

2. 「立候補のリスクが少ないこと」

(1) 公選職の兼任

フランスでは、これまで、同一人物が下院議員、コミューンの首長（メール）、さらには県議会議員を

同時に兼任したり、メールでありつつ州議会にも県議会にも議席を維持するなど、兼任が緩やかに認められてきた。

その後、地方分権改革に伴う地方での政治指導者の任務の増大もあり、公職の職務により専念する必要が強調され、2000年と2003年の法律により、兼職制限がかなり強化されるようになった。しかし、現状でも、中央政府の大臣や国会議員は、多くの場合、同時に地方団体の首長、副市長や有力議員でもあり、地方の声を国政に反映させる機能も果たしている。

本書では、これらの状況が、詳細に述べられるとともに、現在のフランスにおける主要な政治指導者たちがどのような経歴をたどってきたのかについても、「道筋一覧表」として、丹念に紹介されている。2007年5月の選挙で大統領に当選したサルコジ前内相も、コミューンからはじまって、県、州、国会、欧州、政党に政府と、すべての範疇に関係していることなど、興味深い例が多数解説されている。

(2) 一般被用者の公選職進出に際しての身分保障

本書によれば、フランスにおいては、一般の給与所得者や国・地方の公務員が、法律による身分保障の制度に支えられて、その身分を維持したままで公職選挙に立候補し、実際に当選している。

民間の被用者は、当選して国会議員となった場合、労働法典により、雇用契約がその選挙職の任期が切れるまでの間、一時的に休止される。再任され、公選職への就任が継続する場合も、契約の休止状態が継続する。

公務員については、国会議員または欧州議会議員への就任は当然に「派遣」扱いとなる。正規職員である公務員が首長または人口2万人以上のコミューンの助役、県または州議会の議長または副議長の職務を遂行しようとするときは、その申し出に基づき、同様に「派遣」扱いとなる。さらに、上記以外の地方の公選職に就任しようとするときは、その申し出により、現に雇用している当局の判断に基づいて派遣扱いにできる。

このようにして、特に、「子供時代からの厳しい競争に打ち勝って高級官僚となった人物が、その地位を失うことなく、きわめて若いうちから、コミューンなど地方の選挙に打って出ている」とされ、国家公務員、地方公務員の実例が具体的に紹介されている。

これらの結果、政治家の「道筋一覧表」に示された経歴のとおり、フランスにおいては、「官僚」政治家だけでなく、ジャーナリスト、大学教授、企業管理職、さまざまな分野の専門家、オピニオンリーダー等が政治の世界に進出することに伴うリスクの大きさは、わが国とは比較にならないほど、小さいものであることが示される。

このようにして、フランスでは、「エリート主義」という批判を浴びながらも、そうした仕組みが機能する結果、政治の世界に、基礎的な資質と学識などの能力に恵まれた人材が調達され、実務でも政務でも責任ある立場で経験を積みながら鍛えあげられた人材が、国家行政と地方行政の双方を同時に視野に入れながら、さらには国際外交や欧州統合に至るまで、政治家主導で政治を進めていくフランス政治の

基幹になっているとされる。

「わが国では、一般被用者や公務員が政治の世界に志すことは、えてして立候補するだけで職場を失うから、生活上のリスクが極端に大きな人生の『賭け』になっている。政治の世界に、一般国民とも共通した生活感覚や価値観を持った人々が、より多く参画していくようにするためには、立候補のリスクは極小にした方がよい。少なくとも、潔癖すぎる現在の兼職（正確には立候補）禁止の制度を見直すことが考えられてよい」と結論付けている。

3. 「叩き上げ、磨き上げられる『代表』たち」

フランスの選挙制度は、前述のとおり、多くの場合、2回投票制を採用している。例外は、欧州議会選挙と上院選挙の一部のみである。

本書は、この2回投票制の機能として、次の3点を指摘している。

(1) 「多数派」の勝利と「漁夫の利」の防止

できるだけ大きな正統性を獲得した人物を当選させ、「多数派」陣営の外にいた、思いがけない人物が当選することを回避する。

(2) 公明正大な多数派形成プロセス

2回投票制は、多数派形成のプロセスを、1回目の「投票」という有権者の明示の評定と関連づけ、公明正大にし、わかりやすくする機能を持つ。

(3) 新陳代謝の促進

同じ陣営に他の有力候補がいる場合でも、必ずしもはじめから一本化調整に従わず、有権者の前に新しい候補者を常に補給・提示しながら、その得票状況を踏まえて、2回目に向けて一本化への調整過程に入ることで新人の挑戦を容易にする。

以上の点についても、豊富な事例で帰納論的な論証が試みられており、例えば、エクス・アン・プロヴァンス市の議会選挙において、2回目の投票における「右」3派の「融合」の結果、「左」の内輪もめによる「漁夫の利」もあって、「保守連合」がぎりぎりながら過半数を超える得票に成功し、「左」から市政「政権」を奪取した例などが、興味深い。

そして、これらの2回投票制による選挙の観察から、「投票」の形で表明される「支持」は、「一直線的な結びつきでの選択ではなく、その時々各有権者に与えられた選択肢の中から、少なくとも選挙人の許容範囲にある、できれば勝ちそうな候補を選ぶことを意味する」として、その実態を図式的に把握する「箱庭内砂山」モデルも提唱している。

このように、フランスで公選職に就き政治を担っている人々の中心となっているのは、有権者が間近で見られる地方行政の現場でも行政責任を担ってきた人々であり、国・地方を通じる政府部門全体での政治・行政の仕組みの在り方、政策の立て方を承知していると、そのメリットを指摘する。

そして、わが国の現状に対して、「政治エリートを養成し活用することなくして、主権者たる国民が、

官僚たちの専門的な助言を生かしたり、取捨選択したりしながら、適時適切な政策方針を立て、国家の難局に立ち向かうことができるだろうか?、「百戦錬磨の政治家群が率いる国々と、政治家同士で意見交換し、交渉し、利害調整しながら、自国例えばわが日本の進むべき道を切り開いていくことができるだろうか?」と疑問を呈している。

「わが国では、一般のサラリーマンの多くや国地方の公務員は、選挙職への立候補すらなかなかできない。安定した職場をうちすてて、悲壮な覚悟を固め、家族はもちろん、親類縁者にまで猛烈に反対されるのを無視しなければ、候補者になることすらできない。政治の世界への人材調達は十分でないというならば、供給のパイプを太く、また多様化したらよい。一般の民間被用者や公務員としての経験を積んだ人々が社会人としての経験を生かしつつ、その識見、能力を政治の世界で発揮することを促進し、政治家間での競争を促進する。さらに、志と素質ある人々に、実践の場で行政責任をもって経験を積む機会を多く与えてたたき上げ、質・量ともに豊富な政治エリートを養成していくべきではないか」と結論付けている。

そもそも、フランスがこのような2回投票制を採用しているのは、いわゆる「コンドルセのパラドックス」をさけるためである。フランス革命時の数学者であり、政治家であったコンドルセは、最高得票を取った候補者を無条件で当選とする方法(単純多数決法)では、二人ずつのペアの比較(一対比較法)で、たとえば、「潜在民意」が候補者 $C > B > A$ の順であるにもかかわらず、 $A > B > C$ となる場合のあることを指摘し、小選挙区制の下では、絶対多数(過半数)の票を取った者がいない場合には、当選者を決めるわけにはいかないと主張した。そこで、ヨーロッパ諸国においては、イギリスを除き、小選挙区制を採用する場合に絶対多数制がとられるようになったとされる。世界の国々の中には、厳格にこの考え方を守り、過半数の得票者が出るまで、無制限に投票を続ける例もあるが、フランス等14カ国では、2回の投票(2回目は相対多数で可)にとどめている(以上、西平重喜、前掲書)。

著者も言うように、一回の投票での相対多数の獲得者を直ちに当選させるわが国の公職選挙法のような仕組みでは、「主要な政治勢力内での大同団結による『一本化』が不調に終わり、本来は、(潜在的には)『多数派』たるはずの陣営から候補者が乱立すると、その外側の思いがけない人物が当選することになりかねない」のである。ここでも、わが国において、「選挙制度」の理念やその結果に対する影響を真剣に論じてこなかったことによる問題点が露呈しているといえよう。

おわりに

2007年5月6日フランス大統領選の決選投票が行われ、右派・民衆運動連合サルコジ前内相が初の女性大統領を目指した社会党のロワイヤル元環境相を破って初当選した。次いで、6月17日には、国民議会選挙の決選投票が行われ、サルコジ大統領を支持する右派・民衆運動連合(UMP)が単独過半数を獲得して勝利した。

朝日新聞の報道によれば、今回の大統領選挙では、候補者全員を6段階で評価する「多数派診断法」

が数学者によって実験的に実施されたとのことである（2007年6月12日朝日新聞朝刊「脱・1人1票全候補者6段階評価、ヒントはワイン 仏大統領選で実験」）。本書でも紹介されているように、前回の大統領選では、極右の台頭を是が非でも阻止するため、左派支持者の多くがその意に反し、決選投票で右派のシラク前大統領に投票せざるを得なくなった。「その結果、有権者は第1回投票後に見解の変更を迫られ、本来の政治的意思を反映させられないケースも生じた。今回の実験は『意思の集約』より『多様な意思表明』を重視するもので、実現すれば伝統の大転換となる」（田村理・専修大教授）とのことである。

また、わが国においては、7月29日の参議院選挙において、1人区を中心に民主党が自民党に大勝し、「いよいよ二大政党時代の到来か」と期待する声も聞かれる。

冒頭に述べたように、「選挙制度」は、いうまでもなく民主主義のあり方に密接な関係を有するものである。本書が、「選挙制度」やフランス政治の研究者はもちろん、政治のあり方そのものに関心を有する人々に広く読まれ、わが国の選挙制度の理念やその結果に及ぼす影響についての議論や研究の活性化のための刺激となり、民主主義と地方自治のさらなる進展につながることを望みたい。

（かたぎ じゅん）

〔明治大学社会科学研究所叢書〕

山下 茂著『フランスの選挙—その制度的特色と動態の分析』

第一法規 240頁 2007年3月