

書 費 法 政

選 舉 制 度 論

著 治 繁 口 森
譯 華 光 劉

商 務 印 書 館 發 行

蒙 古 文 化 館

分類號 352.33

登記號

1974年 2 月 3 日登記

森口繁治著
劉光華譯

政法叢書

選

舉



度

論

商務印書館發行

著者序

我着手研究選舉制度以來，約已經過十年了。當然這不是我唯一直接的研究題目，只是現代政治制度的一般研究的一部分，而我之研究的主眼，還是那法的研究。所以我從來發表的著書，可說是在研究的過程做出來的，也可以爲是研究材料當作研究自身而刊出的。且爲彙集此等材料，也費了相當的努力，自不待言，然而說起來，總不無進行遲緩之感。因此之故，彙編選舉制度論來發表這樁事情，在參與本全集發刊的計畫之先，我實沒有想到。不過在缺乏協力的我學界，尤其在痛感其必要之政治的研究，始由此全集試行協同的勞作，所以從研究的順序與研究上的方便來說，雖意識到於我有相當的犧牲，也不得不服從那參加此舉爲有意義之別的意識的作用。加之各國選舉制度自身的研究，依我所見，已能充分的當作一門學問而組成，其各部分的研究亦發達到此種程度。一考慮此點，雖不充分，也不能抑制我自己想將其全體組織的編成之野心。這兩個理由，就是使我着手於此著述的重要動機。但由做成的結果來看，殊不完全，這於時間的短促固不無關係，而我之不敏，實爲其主要原因。然而關於選舉及選舉制度我所編成的書籍——若將關於選舉運動及選舉的爭訴除外——此著述或許是最後的，也未可知。我現在以爲本來的研究目的那方面的準備，似乎大致已漸完整，莫明其妙的覺得心急。處於這樣環境的學徒，雖在短期間，總算盡了其最善的努力，這是我所聊以自慰的。至於提供不滿足的著述，只有希望讀者諸君寬大爲懷，予以原有！

572.33
284
2

目錄

緒言	一
第一章 現代代議制度下的選舉的性質	五
第一節 理論的考察	五
第二節 沿革的說明	二一
第二章 選舉人	五三
第一節 選舉權的性質	五三
第二節 選舉資格——普通選舉權	六六
第三節 女子選舉權	八四
第三章 被選舉人	一一七
第四章 選舉區及選舉人名簿	一三九
第一節 選舉區	一三九
第二節 選舉人名簿	一六六

第五章 選舉之方法……………一八九

第一節 選舉的種類與其制度……………一八九

第二節 投票方法與其制度……………一九六

第三節 選舉方法——多數代表法少數代表法比例代表法……………二一五

第四節 單記移讓式比例代表法名簿式比例代表法及比例代表法的可否……………二四六

第六章 選舉運動及其取締……………三〇五

選舉制度論

緒言

選舉制度，不一定只在政治制度之下纔有，尤其未必要當作選出議會議員的制度來考慮。如在學會或社交團體等社會團體，選舉委員或評議員，在勞動組合或公司等經濟團體，選舉職員，選舉是多數人確定其適於任務者時所通用的方法。只要這個方法在各個的關係上，客觀的使其規則化，而帶有某程度的永續性，則精粗暫作別論，本質上都可以成立為選舉制度。然而選舉制度所以在政治制度的機構內特別被人重視，恐怕第一是因為政治團體本身的重要性；第二是因為關聯於此重要性，其制度在政治部門最為發達；第三是因為現今世界大多數國家所採用之民主制度，若無選舉制度，則不能存在。編選舉制度論時，特別要注意第三點。因為選舉方法，常成為政治制度的一部分，由此意義，Munro 也說選舉的歷史完全可算是一部政治學的歷史，實際亦就是一部文明史 (Munro, *The Governments of Europe*, 1925, p. 122) 而選舉制度之所以能認為政治制度的一部如今日之重要意義，是由於現代民主制度沒有健全的選舉制度，則不能維持。又選舉制度在技術上所以能如今日那樣的發達，也是因為其與民主制度有關，以為民主制度是人類過去歷史中所未曾見之有大價值的，對於選舉

制度的改善，費了人類的大努力的緣故。

然而當吾人編選舉制度論時，此事恰有益於其方法的表示及其範圍的限定。爲什麼呢？第一，選舉制度在方法上，技術上，皆以此方面爲最發達，因之其說明若由技術方面看來，也可以完全利用於其他許多選舉。換句話說，民主的選舉制度，人類在一個時代使其差不多完全發達了，由技術上的見地來看，恐怕可以說其受其他選舉制度的影響者少，而其他選舉制度之受這個民主的選舉制度影響者多。在手續比較簡單的選舉，恐怕把選舉制度的研究付之等閒，也沒有妨礙。第二，在舉行選舉的場合，於所謂適任者的選擇之外，通常總在什麼意義上含有民主的（Democratic）要素，而現今民主國家之政治的選舉制度，本來是以民主的原理爲基礎而發達的，因之選舉制度可說是論理上在其最純正的立場發展了的。所以選舉制度論對於立場各異之過去現在及將來的諸種政治的選舉制度，合併考慮，本爲必要，而在選舉制度的研究，毋寧是從屬的附與參考的意義來考慮；這種態度我相信是可以承認的。況現在的多數國家，其意義雖有多少差異，却一般的可以說是以完成民主的理想爲目標而進展。（在廣義上，社會主義社會的實現，其自身結局可以說是以實現完全的民主社會爲目標）現在民主國家的選舉制度，正是以這民主的理想爲基礎的制度。並且這個制度至少是和那約一世紀前的人們視爲人類理想的政治制度之會議制度相關聯而發達了的，會議和投票及選舉，將來會完全消滅，是絕對想不到的。依此意義，則我相信以右之理想爲基礎的選舉制度的研究，不只是某時代的一制度的記錄，也不只是努力改善其制度本身的研究，而且當作將來包含於循着向上的一路之人類制度的一部來研究，當然可以一般的考慮那對於制度的

思考之材料的價值。因之我意識的對於此研究，主要以今日民主的議會政治之下的選舉制度的論述爲限；但此事決不是輕視蘇維埃聯合及意大利等國離開所謂民主主義，而採用別的選舉制度的事實。不僅如此，因爲這樣範圍的界限能使其制度的目的和性質更加明瞭，反可使那在各異的或對立的立場之制度的意義自然明白。換句話說，對於某制度的徹底考慮，即所以使別的制度明瞭，我不過採用這種見地罷了！

第一章 現代代議制度下的選舉的性質

第一節 理論的考察

在如右之意義，我意識的對於此研究，只以現代民主的代議政治下的選舉制度的論述為限，（立憲主義的議會政治之為民主的議會政治的一種，在其他機會，曾屢次敘述，參看拙著「近世民主政治論」，「比例代表法的研究」，「婦人參政權論」，「憲政的原理與其運用」等。）然則在現代的議會制度之下，其選舉果有如何的性質和目的？此問題恐怕不可不分為選舉之法的考察和其政治的考察來觀察。因為依前者，可以明瞭選舉制度的意義，（所謂法的考察，就是說把制度當作制度來考慮的場合，其自身是技巧的，依學問所鍛鍊的思維方法，將制度的意義精密的加以考慮。所謂其自身是技巧的，依學問所鍛鍊的思維方法，其意義不是說非現實的思維方法；人的能力，一般是依鍛鍊發達而技術化，物理學上的物理的思考方法，化學上的化學的思考方法，在同樣的意義，也是技術化的，而論理的本身是技術的。即所謂法的思考方法，亦不過是為將制度當作制度來考慮其意義，特便之技術化的思考方法，這在人工的更加精密，且是組織的，學問的之點，和常識的解釋不同。）依後者可以明瞭選舉制度的要求，同時，二者的混同，則將如後所述，可認為是使從來選舉的性質不明瞭的重要原因之一。現在先



由法的考察，今日的選舉，可以說是選舉人當作一個集團（此集團叫做選舉人團）而行，議員這個國家機關的選任行為。換句話說，其行為的性質，正和君主任命貴族院勳任議員（就日本來說，是勳任終身議員）的行為一樣。就是集合制的機關通常當作合同行為而行的。一種任命，吾人名之曰選舉。此事和其他場合比較，則易明白，比方在共和國，為國家元首的大總統本身是公選的，不過在此場合，有由人民直接選舉的，也有由人民公選的機關來間接選舉的。如現在的德國，大總統是直接由德國人民選舉（德國憲法第四十一條）而法國則合衆議院和元老院為國民議會，由此國民議會選舉大總統（一八七五年二月二十五日的憲法第二條）奧國則合國民會議和聯邦參議會為聯邦議會，來選舉大總統（奧國憲法第六十條第三十八條）。此等大總統的選舉當然和議員的選舉，性質上沒有什麼區別，只在前者是行政機關的選任，後者是立法機關的選任，有點不同。然而在此大總統的選舉，其選舉大總統之國民議會或聯邦議會，是當作一個集合制的國家機關來選任別的國家機關即大總統，決不是各議員當作個人來參與大總統的選舉。換句話說，各議員不是當作私人去執行事務，乃是當作公的機關去執行公務。然則直接選舉與此機關處於同一地位的大總統之選舉人團，以及選舉議員之選舉人團，也不能不說是當作一個國家機關去執行同樣公務的。在瑞士，上級的行政官及司法官不僅依人民的選舉來任命，同時人民也可依投票來罷免此等官吏；由人民直接投票來行一般官吏的任免這種制度，現在美國各州亦很盛行。此種行政官及司法官之依投票來任免，和大總統所為之行政官及司法官的任免，實質上一點也沒有差異，是不待言的。

照此等例類推，議員的選舉也和其他選舉一樣，明明是選任國家機關的行爲，即性質上是相當於任命的行爲。（比方現行法國憲法規定“La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel,……”）

〔一八七五年二月二十五日的組織法第一條〕又規定“Le Président de la République est élu……II est nommé pour sept ans”〔同上第二條〕此等場合之所謂任命，不待說都是選舉。所以在此議員的選舉，正如君主所爲之任命，是國家機關的行爲，其選舉人不能不說是當作集合的國家機關來行其行爲的。選舉人所行的此選定，法律上當作選定國家機關的行爲，發生其效果，不外是因爲選舉人團有了可行這樣行爲的資格，即其權限；如其不然，則是無權限者的行爲，其人爲國家而行的此行爲，就沒有發生這樣效果的理由。（比方不是國務大臣的吾人縱行使國務大臣的權限，其行爲也不當作國務大臣的行爲而發生其效果；而一般國家機關所行的行爲，能爲國家而發生其效果，就是因爲有其權限的緣故。）因之選舉由其附與於選舉這個行爲之法律上的效果來看，其行爲明明是國家機關的行爲，選舉人也明明是當作國家機關爲國家而執行公務的。正如任命的主體是國家，選舉的主體也是國家自身，選舉人決不是當作個人來選定自己的代理人的。此點在後面選舉權的性質的說明上有必要，所以想特別促其注意。

然而選舉之有如上的意義，至今還未必一般承認，選舉是公務還是個人所有的權利的行使，是法國革命當時以來所爭論的。（在一七八九年的革命議會 [Assemblée nationale] 已有兩種意見存在，一七九一年的憲法制定時，當其審議，委員長 Thouret 的見解明明說是公務，即於此主旨之下制定了憲法；但一面在其規定中，有

採用選舉權是公民各個人的權利之見解的，也是事實。一七九二年的國民議會〔Convention nationale〕對此之解釋，認選舉權是為主權者之人民所有的權利，選舉是人民的參政權的行使，而一七九三年的憲法即於此主旨之下制定了。時至今日，採用國民主權說的一部人們，仍認爲人民是主權者。（參看 G. Lachapelle, *La*

Représentation proportionnelle, p. 36 et s.; Saripolos, *La Démocratie et l'élection proportionnelle*,

II. p. 7 et s. 等）只是人民自己不能行使其權利，而使代表人民的機關即議會行使之；這就是代議制度，所以說明其議員的選舉，是爲主權者的人民委任其權利於受任者的議員之行爲。

此種見解，在民主的共和國，多作如是想，是以人民爲主權者的觀念和選舉爲委任的觀念兩個思想爲基礎的，這都是錯誤。因爲第一個觀念，明明是以基於那天賦人權說之個人主義的國民主權的思想爲根據，以爲國家本來是由獨立自由而且自主的各個人集合構成的，所以主權的淵源在於人民，人民是主權者。但所謂主權屬於人民，結局不外說是在法上主權屬於全體的國民，就是說人格化的國民爲其主體，且只在此意義上，纔可以承認國民主權說；若以現在的法的現象爲基礎，則所謂主權者不外是人格化的國民，即國家自身。所以如盧梭之一方面承認人格化的國民即國家自身爲主權者，他方面又以爲其公民爲國家的構成員有主權的一部，完全是自相矛盾。（參看民約論第一篇第六章，第三篇第一章）所謂主權屬於人格者的國民即國家自身，不說是各個人是共有的主權者，因之不能說各選舉人當作公民當然分得主權的幾分之一，也不能說此等選舉人構成的選舉人團這個國民中的一部是其權利主體，則國民的權利沒有依此選舉人所行的選舉而委任於議會的理由。（參看

Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, II, 1923, p. 442—443; Sariopolos, *op. cit.* II, p. 9 et s. 等) 加之贊成個人主義的國民主權說的人們，以為國家本來是由自主的各個人構成的，相傳其主權的淵源在於此等的各個人，好似以主權為各個人的內在的權力，而主權是國家組織的結果纔發生，決不能以為在國家組織以前，各個人就當然內在的有這樣權能。(參看 Marberg, *Théorie générale de l'Etat*, t. II, 1922, p. 428) 所以由此點來說，也不能採用各公民個人是主權者這種見解(註一)。

依此見解，則認議會是代表為主權者的人民的，為主權者的人民，依選舉而委任其權利的行使於議會把選舉和在委任的場合的授權，同樣解釋，而這種解釋也是錯誤。一般的來說，以選舉或任命為自己所有權利或權限的委任的見解，在現今的公法學上，雖相當的通行，但這不是正當的，沒有一般的把選舉或任命解作委任的理由。比方在多數的共和國，司法官由大總統任命，不能就說是大總統依此任命而將自己所有的司法權委任於司法官；又在法國，大總統每第七年由國民議會選舉，亦難因此就說大總統的權限本來是屬於國民議會的。尤其法國的大總統有下院的解散權，假使將選舉解作委任，則是受任者反可將委任者解任，到達這樣不合理的結論，由此關係來考慮，也明明不能將此大總統的選舉解作委任。即在日本，鄉村長雖由鄉村會選舉，而鄉村長的權限也決不是原有此權的鄉村會依此選舉而委任於鄉村長的。一般的將選舉或任命解作委任之無理由，此等例應可明白表示了。關於議員的選舉，和此等場合同樣，其選舉決不是委任。為什麼呢？現在假設解作委任，則議員和其選舉人之間，應有委任關係，然則為委任者的選舉人或選舉人團對於為受任者的議員，不能不可以指定其依委任

者的意思而行動。英國議會如後所說明，在其中有中世的等族會議的性質，各議員爲那政治特權的主體之各選舉區（州或都市）的代表者的時代，和大陸的等族會議的代表者同樣，是依選舉區的訓令的；然而在現今，議員在議會的行動完全自由，雖受德義上的拘束，而在法律上，完全不爲選舉人的意思所拘束。同樣，在委任關係，受任者通常不能不依委任的主旨來處理委任事務，因之受任者在委任者有請求的時候，都負擔關於委任事務的報告的義務；然而議員對於其選舉人，法律上完全不負擔此種義務，在和選舉人的關係，議員在議會採取任何行動，法律上也完全是無責任的。又在委任關係，通常此關係可由當事者尤其委任者的意思來解除，比方今日的國家常以某種事務的處理委任於地方團體，而國家可以解除此委任關係，自行處理其事務；然而在議員的場合，爲委任者的選舉人或選舉人團都沒有這個權限。最後，在委任的場合，委任權的範圍是依委任者的意思來定的，就是授權雖有爲包括的場合，也有爲列舉的，限定的場合，總之其範圍常依委任者的意思來決定，而受任者蔑視委任者的意思，逾越委任的範圍而行的行爲，不能不算是越權行爲。於是現在若以議員的選舉爲委任，則選舉人當選舉時，應該可以確定其委任的範圍，而議員，就不能逾越其委任的範圍；然而今日的選舉，實際上選舉人並不一定其委任的範圍。如是在今日的選舉，全然不能承認有委任關係的特徵，因之將今日的選舉解作委任的根據，完全沒有存在。

但是選舉人和被選舉人之間，不是在法律以外，也完全沒有什麼關係。在選舉人和被選舉人之間，存有社會的或經濟的別的關係的場合也多。尊重選舉人的意思，尤其對於選舉時當作候補者所宜言的，要擔負忠實履行

之政治道德上的義務，是不待言的。因之時至今日，諸外國還多稱選舉人為委任者（Mandat），稱選舉為委任（mandat）的，但要注意這也不是因為在法上有委任關係，不過是便宜上表示這樣社會的或政治道德的關係，完全是一個 analogie。說議會代表國民，或說議會是國民的代表機關（即代理機關），也同樣是一個 analogie。選舉既不是委任，則如一派的人們所解，國民（論者以此與選舉人團同一看待）和議會之間，沒有委任的代理關係存在，是不待言的，因之在法上，從那以選舉為委任的根據，來解釋議會是由國民委任的代理機關，完全沒有理由。於是其他一部分的學者，一方面承認選舉不是委任，因而承認基於委任的代表關係（即代理關係）之不存在；他方面又以別的理由，主張在法上說，議會也是國民的代表機關，議會與國民之間，恰和私法上的法定代理有同樣的關係。（參看美濃部博士憲法撮要三〇五頁以下）為使選舉的性質明瞭，將此種說法一併加以考慮，是適當的。

茲將此種學者的所解，摘要言之，所謂代表或代理，是指在不同的二者之間，其一方的意思法律上可以直接認為他方的意思之場合；然在議會的場合，以為議會的意思可直接認為國民的意思，所以議會是國民的代表機關，國民和議會之間存有代理關係，就是此種論者以為議會的行為有法律上的效果，國民和議會之間自有代理關係，稱為議會之國家機關的意思，一旦當作稱為國民之國家機關的意思，而發生其效果。且國民和議會之間，沒有委任關係，國民是事實上沒有意思能力的，而其關係正如胎兒，幼兒，精神喪失者之意思無能力者和其法定代理人之間的關係，所以這就可以說是在於法定代表的關係。

但是我對於此種見解，也不能贊成。爲什麼呢？第一，此種論者之所以說議會是國民的代表機關，原以爲在國民這個國家機關和議會這個國家機關之間，存有和私法上代理關係同樣的法律關係，議會是代國民行使其權限的，因之議會行爲的効力爲國民而發生；然而所謂國家機關，是說爲國家而構成其意思的，若說完全不構成統一的，意思之國民是國家機關，則這裏明明不能不有概念上的矛盾存在。第二，現在假設以議會解作國民的代表機關，國民自身因此更爲國家的機關，則其所謂國家究何所指，不能了解。因爲依吾人所解，國家是以領土爲基礎之人類的統治團體，這在法律上來看，是一個公法人。而國家之所以爲公法人，在法律上來看，此人類團體當作一個社團法人，自然是權利主體，就是說國家在法律上有人格，正和說以領土爲基礎而存立之此團體是法律上的人格是一樣；然而所謂國民，不外是指爲國家之人的要素之此團體自身。今若以此國民爲國家的機關，則所謂法律上的人格者之國家，究何所指？如說某社團法人的社團自身就是其法人的機關，實爲我所不可解。第三，反對論者以爲議會是當作國民的代表機關來執行國民這個機關的權限的，因之議會的行爲當作國民的行爲而發生其效果。但議會的權限是議會的權限，不是國民的權限，議會依照憲法直接有其權限，而其行爲是當作議會的行爲而發生其效果的。此點和那攝政爲君主而行的行爲發生與君主自身的行爲同樣的效果，其關係各自不同。在後者的場合，機關相互之間，雖存有和代理關係同樣的關係，而議會和國民之間，並沒有這樣關係存在。某種國家於其憲法雖有議會或議員代表國民那樣的規定，（參看比利時憲法第三十二條，意大利憲法第四十一條等）然此規定只在表明議員不是代表其被選出的選舉區或選舉區民的，僅有其意義，若此規定如論者所解，是規定

議會爲國民的代表機關的，這就是完全不必要的擬制。(註三)

依此等理由，我對於議會是國民的法定代表機關之說，也不能贊成。總之既依法的解釋，則無論在怎樣的意義，議會也不是國民的代表機關。即選舉雖是選任議員的行爲，選舉人雖是其機關，而此選舉人或其集團當然不是國民自身，選舉不是委任。又議會爲重要的國家機關之一，營着種種的機能，而其權限係依國法直接給與於議會，因之其行爲直接當作議會的行爲而發生效果，在議會和國民之間，不能認爲有所謂法定代理的關係。

現代文明諸國家所行的選舉，和立法手續，訴訟手續等同樣，當作連續履行的多數行爲的綜合，在法上是所謂手續的一種。(同說參看宮澤氏選舉法要理八頁，即選舉是選舉日期的公布或告示，議員候補者的提出，投票，開票，當選人的決定，當選人的承諾等連續履行的行爲成爲一體而發生其效果的。)而爲其要因的事實之行爲，(即無此則選舉「不存在」的事實。即使選舉不能當作選舉而成立，所以在這樣場合，選舉當然是無效的。就是「不存在」的結果，雖常爲無效，而無效不一定常由要因的事實的不存在而起。)不待說，是選舉人的行爲，這在通常的場合，是屬於合同行爲的一種的。(合同行爲 *Gesamttakt, acte collectif* 當作集合行爲的一種，和單獨行爲即一個意思表示，爲單獨的發生效果所必要之所謂要因的事實的場合不同；又當作集合行爲的一種，在行爲者間關於效果發生之意思一致即合意的不存在之點，和契約及協約各異。總之在選舉的場合，對於選舉人的某多數所爲之同一內容的意思表示，法律認之爲要因的事實，其行爲的性質和決議的場合同樣；而當選人的承諾，不過是效力發生所必要之一條件的事實，不成爲要因的事實，就是沒有此行爲，亦不致選舉不存在。(參看日本法

第七十四條。所以如以當選人的承諾當作合意，或爲公法上契約的一種，兩者都爲要因的事實；那樣解說我不能贊成。如後所述，日本法承認無投票當選的場合（第七十一條），而此場合本來沒有合同行爲。法是就一定期間內沒有定數以上的候補者的提出之事實，想使發生當選的效果的，而其事實是某不作爲，實質上仍屬全員一致的選舉之一種。而此行爲和任命行爲同樣，是爲使某個人就國家機關的地位之行爲。但被選任的議員究有如何的權能，是一般的，非人稱的，依法所規定，不是由選舉人自身授與的，所以在嚴格的意義，也無所謂授權。就是議員的法上的地位，一般的規定着，不是在特定的場合，爲特定的候補者依選舉人的意思而特別創說的，既屬議員，則無論何人都處於同樣的地位，選舉只是使特定人就這個地位之所謂「條件行爲」(acte-condition)，「條件行爲是指使預依法定之一般的法的地位或身分發生於指定人之條件的行爲，或指爲使其正當行使某法的權能之條件的行爲，是對於爲特定人而形成特定的權利義務或法的地位之創說行爲」(acte-createur)，及創說一般的，非人稱的，客觀的地位之立法行爲(acte-législatif)而言。參看 Jéze, Les principes généraux du droit admin stratif I. 44 et s.] 選舉人的行爲不外是爲其要因的部分而已。

但如上所述，議會和國民之間，完全沒有法的代表關係（代理關係）之意義，不是否認議會之政治上的任務在於反映一般人民的意思於實際政治上，由此而實行依民意的政治，即實行民衆的輿論政治。不待說，今日的議會制度是依民主的公民自治之要求，來考慮所謂爲人民的制度，爲行人民的政治之制度，有此要求爲前提，纔可承認議會的存在和其合理性。因此，議員務必依從人民的意思來行動，乃當然的要求，而欲達到此目的，則選舉

必要依照主義政見而行；就是當選舉時，各候補者將其主義政見訴之於選舉人，各選舉人選擇有自己所欲之主義政見的候補者而投票，被選出的議員必要忠實履行其公約。這是現代的議員制度以所謂民主的要求為基礎所發生之當然的結論。

所謂民主的要求，在近世當初，是以社會契約說及天賦人權說為基礎而發達的，國家本是由自由而生的人類集合構成的，而人類構成國家之主要的理由之一，是想維持其天賦人權之自由。因之在國家，吾人不可彼此專服從其他任何人的意思，吾人要服從吾人所作成之團體的意思即吾人的意思，纔是自己服從自己的意思。吾人不可不一方面維持吾人的自由，他方面維持全體的團體生活，於是吾人當然不得不參加國家意思的製作。人民直接投票制度及近世代議制度的採用，都是由此根據而提倡的。

為此說的出發點之社會契約說及天賦人權說，其自身在今日早已為一般所不承認；因為在考慮社會契約之前，不能不已有社會的存在，又所謂人是生成自由，以其有人是赤裸裸的而生之事實的聯想，似乎是如何真實的主張，其實是完全不以事實為基礎之感情的架空的命題。如 Hobbes 所說，生而自由和他人完全無關係之獨立的人，事實上並不存在。吾人在立論的場合，應為其目標之人，是現有的人類，不能不是不為己見所拘的人類。惟其在此意義，吾人不能不選「自然的人」為其立論的基礎；但此應以之為立論的基礎之人，不可是那第十八世紀的哲學者所思考之抽象的架空的「自然的人」。又此架空的「自由而生之人」和人確是赤裸裸的而生之事實，不可混同。孤立的，和社會無交涉的「自然的人」，不過是第十八世紀的哲學者的腦中之「自由而生之人」。

實際上並不存在。人類赤裸裸的而生，固是事實，但這當然不是說人類自由而生，因之那不能不承認一切人類的參政權之論理，無論如何，亦不能由此事生出來。所以所謂天賦人權說，與原來那樣說明，到底是不能承認的。

同時吾人所不可不注意的，就是天賦人權說雖已衰亡，而其思想的根柢之人須互相尊重其權威及價值這種想法，即在今日，也毫未失其價值。而今日之所謂民主的理想，實建設於此思想之上，這在現今多數的國家，是維持其政治組織之一重要的指導原理。換句話說，所謂天賦人權說之以人是自由而生的，不可不互相維持此自由，固不外說人不可不互以人看待，而在此意義上，其主張是正當的。即天賦人權說的謬點，在於其擬制的說明，不是那想由此弄明白之人類的價值之思想。其錯誤不是以之為目標的理想本身，只是為引出此理想而探尋的說明之路。在天賦人權說，雖為說明理想用了事實，而其以之為事實的地方是一個擬制。說明上所用之架空的事實，縱不是事實，而理想本身亦沒有消滅的理由。所謂人類不可不互相承認其價值，是吾人的倫理的要求，不是由事實歸納起來之經驗的原理。

然若如右所述，人類之不可不互相承認其價值，至今猶承認其正當，因此社會之不可不為個人相互，且為一切人們而存在之民主的理想，亦承認其正當，則由此民主的論理，某種人們專於支配，其他人們專於隸屬，這樣關係當然沒有承認的理由。話雖這樣說，也不是對於一切人們，不管其年齡如何，才能如何，身分關係如何，都不能不使其參加政治。但這要同時有特別的理由存在，若是這樣特別的理由不存在，則某種人們專於支配，其他人們專於隸屬，這種關係由民主的理想來看，是不能承認的。在民主的國家，說是不可有互相競稱「我是在你以上的主

權者」(“*Je suis plus souverain que toi*”)的，就是指此種關係。然則在以此種政治理想為指導原理的場合，其理想不能不以有特別的理由的人為例外，其他人們務必一樣的大家參加政治，專為被治者的人們務必以少數者為限。於是各人參加政治，各人可認為是間接的自己治自己，這時候由民主的見地來說，纔算存有合理的政治。這就是民主政治的邏輯，而像普通選舉制度的理論，既屬抽象的理論，結局是歸着於此民主的理論的，也只有依照此種民主的理論，纔能說明其理論的根據。

依此等說明，可知民主的要求結局是當作倫理的要求之人格獨立的要求，是其互相尊重的要求。而由其獨立的要求發生關於個人自由的諸要求，由其互相尊重的要求發生待遇上平等的諸要求。在現代諸民主國家的選舉制度，一般與以投票權，且對於各個人皆以平等的資格看待，原理上也不能不說是完全基於此要求的；然而若以今日的代議制度是以此要求為基礎，則不問實際上議會是否反映人民的意思，而單以議會的意思當作人民的共同意思那樣擬制的處理方法，不能滿足，是不待言的。今日的選舉，不論在法上只是議員的選任行為，而在政治上可以當作探問民意的的方法之一，可以附加一種 *referendum* 的意義來考慮，其根據即在此，而由政治的見地來說，既屬以民主的要求為基礎，則此種想法完全是正當的。

加之此原理的要求也和實際的必要相連結，因為吾人今日之實際行使投票權，不是只根據人類的權威的保持那樣抽象的理由，吾人彼此同是國家的一員，當然不可不有公民的資格，有選舉權，除掉這抽象的理由以外，又因為投票乃吾人保護吾人利益的手段，惟其有實益，即以要求之，行使之。無產者之要求撤廢納稅資格，承認勞

動者的選舉權，也是因為不僅是人類的權威問題，且其投票是為保護勞動者利益所不可缺少的手段。即以爲投票是 Mill 所謂對於各人當然不能不承認之 *self protection* 的手段。這就由國家的立場來說，實際如後所述許多國家之採用普選和自由投票制度，一方面固屬因為務必使各方面的意見反映於議會，是國家的利益，而他方面又預想於各人有利益，所以進而投票。若人類是公平無私的，而有投票權者不爲自己或其所屬的團體或階級來行使，常爲全體的利益來行使，其行使與不行使，於個人生活上沒有何等影響，就恐怕普通選舉的要求，不致如我人在各國普選運動所見的那樣強。然實際在制限選舉制度之下，其結果，有投票權的有產者，意識的或無意識的——即未必只是惡意——不斷的爲有產者的利益而行使，是不可爭辨的事實；而在各國採用普通選舉制度後，其無產者的地位，形式上，實質上都有顯著的改善，也是事實。即在日本，普通選舉只當作制度採用了，而各政黨對於無產者或社會問題的態度已大異，這事實也是無論何人不能否認的。然則此投票權的行使，不能如一派人們的皮相觀察，說是「僅僅數年一回投四角的紙片於投票箱」之形式的無價值的行爲，而無疑的這是現實的保護吾人利益之重要的手段。若認爲各人有其應主張的利益，有應保護之社會上所必要的利益，則制度上承認各人有那於其實現有用之此種手段，當然不能不肯定。一般說議會不可不爲國民的縮圖，或說議會不可不爲反映人民的意思之鏡，就是從別方面指此關係而言的。

要之選舉既由法上來，當作和任命有同樣意義之國家機關的選定行爲，來做國法上的行爲，則其選舉人的任務是屬於公務的，而現代的國家自身是以民主的理想爲其組織的基本原理，公民一般都應以平等的資

格參加政治。換句話說，在此種民主國家，第一要承認其人民不只是被治者，還得直接或間接參加政治，要在被治者的人民處於自己參與政治意思的構成之關係時，纔有人民的自治，纔有政治上的自由；第二要以此爲前提，卽爲其團體員的各個人，是以平等的資格構成國家的，所以其各個人在團體員的資格，其價值是平等，其公民在政治上的權利也是平等。在現今的民衆國家，原則上人民在法之前皆爲平等，就是此原理的直接的结果，而在現今的國家通行多數決的原則，也是基於同一的原理。因爲既以爲公民的價值是平等，不可不一律看待，則在全員不一致的場合，會依多數決定，別無他法。參政權的平等又和右述公民在政治上的權利平等的要求相連結，結局是和團體員相互間當作人的看待的平等相連結，就是和人格價值的互相尊重之意識相連結。此等基本的要求既當作制度的基礎來承認，則爲參政制度的一種之選舉制度，當然不可不視爲滿足此要求之有效作用的要求，而其不可不反映民意這個政治的要求，當然與此相關聯而肯定。且如上所述，有投票權的事實卽爲其所有者的利益，所以由此實際的關係來說，應該肯定那務必一般承認其投票權的要求，同時議會是代表民意來構成國家意思的機關，所以以議員的任期爲短期，至少每數年舉行選舉一次，藉舉人民參政之實，這個方法也該肯定。

如是目前由此等要求可以引出如次之諸原理，以爲選舉制度的原則：

第一，選舉是公務，所以選舉制度不能不適於公的事務，當作公的制度來組織。此雖爲自明之理，但選舉取締的完備，或以公費來行選舉之主義，當作主義來確立的事實之比較新，卽所以表示此自明之理以前未必明白的爲一般所意識。國法以速法的選舉爲無效，對於不正的選舉運動要處罰，都是根據這個基礎承認的，而選舉的公

營和公正維持之原則，即其引出的直接的原理。

第二，選舉既是公務，就要肯定如下之原理，即制限選舉人的資格，做選舉人的，以其備履行公務之適當的能力及條件者為限。各國選舉法之規定選舉人須有種種積極的及消極的要件，是與此原理相連結的，也是以此原理為基礎來判斷其當否的，這可叫做資格制限的原理。

第三，今日的選舉是以比較基本的民主國家組織之原理為前提，而選舉人的自由和選舉人的平等之要求，即由此要求而發生。這就叫做選舉制度的民主的自由及平等之原則。

第四，此民主的要求和前述之實際的利益相結合，又發生別的原理，即保護選舉人的地位的制度。這可叫做保護主義。比方對於沒有登記於選舉人名簿的選舉人，承認其請求登記的權利之制度，就屬於此例。

第五，與右同樣的要求，就是要求議員尊重選舉人的意思來行動，以此為制度的機構，而使議員和選舉人的關係密切，有效的反映選舉人的意思，此種制度可認為是所謂直接投票制度，亦可認為是以議員任期為短期的制度。這可各叫做直接選舉的原理及短期改選主義。

最後，可考慮其他諸原理，一方面既和以上諸原理相關和，他方面為公正的，正確的，合理的得到選舉的結果，又有種種特別技術的意義。比方選舉的場合，縱同依多數，而如決議諸否之分於何方，不可限量，所以可採用那使每一定數的選舉人選出議員之比例選舉的方案，又在選舉手續上，也可考慮竭力避免浪費提高能率之廣義的經濟的要求。要導入以上諸原理，從此種技術的考察而統一制度的機構，纔有系統的選舉制度發生。

但本書的目的，不在某一種選舉制度的研究，乃對於可認為選舉制度之種種機構的各部分的許多方案和實驗，想依以上諸原理來批評，或儘其所能，加以有組織的說明。

第二節 沿革的說明

現代代議制度下的選舉是什麼？已如前面的說明，而這樣選舉制度在最廣汎的過去時代之中，有其淵源，是依許多理想和實踐而形成的一種融合物。其組成如 Seymour 等所說，（Seymour and Frary, How the World Voted? p. 1）與其說是生物學的有機的生長，毋寧是和地質學的繼續的成層相似；因其歷史的各部分未必可以說是必然的互相關聯而發達起來的緣故。不過人類依投票的手段來參與政治的場合，一般的說起來，大致有四個不同的種類存在，這在現今，在關於選舉的思想，多少還有某種影響，是難以否認的。第一，在比較單純的古代社會，以為投票權是和國家成員的自然的身分不可分的，就是以為投票權與市民權相連結，且這樣身分的自身與國家的發生同樣，一般都是自然發生的；第二，中世不因其為人或為市民而投票，只因其在土地或有特權而投票；第三，第十七世紀以後，漸次和生命自由及幸福的追求權同樣，是基於為人的資格所附與之抽象的權利；這種思想代之而興；最後，自第十八世紀末以後，已如上述，以之為公務的一種，參與國家作用了。

比方在 Athens 和古代希臘的其他政府同樣，以為投票既不是公務，也不是權利；因其國家尚未脫氏族時代，其成員與各人之為其家族團體的成員，同是自然的，不能離開國家來考慮個人，當作市民所行的行為，也不能

和當作個人所行的行爲來區別。不待說，不是 Athens 的全住民都投票，乃是市民的全部都投票；但其行爲「只可看做和他們大家參與 Acropolis 神的禮拜有同樣意義的」(Seymour and Frary, op. cit. p. 2) 政治自身的目的，與其說是爲作成新規則，毋寧是強制維持習慣 (Lowie, Primitive Society, p. 358 et seq.)

其實 Athens 除掉必要高度的能力之特別官職外，一般的官吏並不用投票來選舉，於是相信依抽籤的選舉是民衆國家可能的唯一的制度。此方法在其文化的初期，以爲是得神意的方法，因之中籤的職務，以特別的神聖的意義附與於其導者。自 Homer 時代至羅馬帝國之末，一般爲選出僧侶而使用籤，也是依着同樣的想法，如 Athens 用此方法選任之執行官 (archons)，明明是兼任僧職和行政官職的。但此依抽籤的選舉方法，其起源無疑的是宗教的，在紀元前第五世紀以後，意識的當作民主的方法，由其政治家來維持了。

這個關係，只是在其爲小團體，所以個人和國家渾然的融合的關係，纔能理解。就是在此場合，並非民衆 (demos) 選出其代表者，一直到下次選舉止，將其自治權委託於彼等之手；民衆全體集會，是可以自行通過法律的一個整個的集團。恐怕吾人要聯想今日瑞士的 Canton 所行的直接民衆政治，纔可以理解此關係。若依抽籤而選出的官吏施行不爲人所迎歡的政策，集會就可立刻推翻其行爲；官吏是不辭職而遵從其集會的意思的，否則其任期滿了時，不能不受訴追。實際上無論怎樣的公人，市民的最賤者都得隨時彈劾，如 Pericles, Alcibiades, Demosthenes 等在名聲稍落的時候，都受彈劾過，如 Aristophon 之被彈劾，說是到了七十次。依此裁判之特殊的民衆的彈劾制度，亦於抑制官吏的專制有力，所以結局，使任何人就國家的樞要的地位都可以。

在 Sparta 少數的高官依選舉而就任，元老選出的時候，說是使市民集合於 *Apeda* 的宮殿之前，照預定的順序，其候補者出現於民衆之前，而審判者在鄰近的屋中，細聽民衆給與各候補者的歡呼聲，依其聲之高低來斷定其適否。但此種方法之不正確，當時已經意識，Thucydides 說以方法來判別某條約的採否，曾感困難，卒使贊成者集合於一方，反對者集合於他方，而調查其數目 (Thucydides I, 87)。又五長官 (ephors) 的選舉，明明是依多數決的 (Xenophon, Hellenica, II, IV, 29)。

羅馬在其共和政府時代，給與市民權，已比 Athens 寬大，而其為沒有代表議會之都市國家，市民直接選出官吏及制定法律，這點還是共通。且其選出方法固屬粗疎，可是依着多數決的，這點大概和現代的投票方法相近。(註三)

在北方 Teutons 民族，投票也是由種族 (Tribe) 的各員基於其為成員的身分而行的，對於長者或貴族的言論的尊重，與其說因為其門第好或富有，毋寧說因為他們是所謂賢人 (Sapientia) 而種族的自由人就蔑視主腦者流的助言也可以。在其族會，說是議案預由主腦者的小集會準備，討論，然後提出於全體投票者的會議。會議時，武裝出席，靜聽了長老的議論之後，贊成則歡呼以表示同意的意思，反對則將武器敲響，以表現其不滿 (Beymour and Frary, op. cit. p. 7; Gierke, Ueber die Geschichte des Majoritätsprinzips (in Vinogradoff, Essays in Legal History, p. 315))

選舉權和市民權之不可分，這種想法，已傳到承受希臘羅馬的國家傳統之意大利，南法蘭斯等的中世都市，

其中且有選舉用抽籤的。

即在我們的時代，市民資格雖也是得選舉權的必要條件，但不如此時代那樣以之為唯一不可缺的而且排他的條件。

其次，在中世，為其選舉理論的基礎之思想，不是市民權的思想，乃是特權的思想，尤其以一定的經濟事情；就中主要是以土地所有的事實為基礎而發達。且此觀念和社會及政治制度一般的封建化之事實，緊密的相結合。封建制度之發達於歐洲，在第十世紀以後，由 Charlemagne 統一了的西歐，其死後（八一四）三子間有繼承之爭，結局依 Verdun 條約（八四三年）三子三分其帝國，而為 Charlemagne 的地方官之諸侯（Ducs），世襲其支配地，因此遂築封建制度的基礎，封建制度於第十世紀末成立了。（比法國一般以 Hugues Capet 卽王位所謂 Capétien 王朝之初為封建制度之始。）

以前的政治制度，一般可以說是諸王專制的支配，西羅馬帝國滅亡後（四七六年），Teutons 民族支配西歐起至封建制度成立之間，投票及選舉制度之所以維持，只可從次之二方面觀察，實於以後選舉制度的發達，影響不少。

第一，Teutons 民族在此時代，分為許多的種族，各種族有一個王，而繼承法還沒有明確的規定，由屬於某門閥者中選出有勇氣，智力等統率種族所必要的資格者，其選出的機關就是那賢人會議（*Witans* or *Witena-gemot*）。賢人會議同時又為王的顧問會，組織所謂王廷（*curia regis*），參與王政的輔佐。Teutons 民族特有

的民主制度更明顯的殘存於地方制度之中。比方於現代代議制度的發達關係最深之英吉利人的祖先，是屬於此民族的種族之 Angles 及 Saxons，此等種族之渡到今日的英吉利，是在紀元第五世紀，而彼等一征服英吉利，就將其土地的大都分分割於自由民，其他一部分歸於貴族，殘餘的很小部分當作共有地而存在。以前在此民族，土地是共有的，所以此點算是變更了以前的制度，而在部落的民主的自治制度，依然繼續存在。當時為英吉利地方團體中最少的單位的，是 Tun 即 township（村）（tun 是土壁的意思，每村圍以土壁來防禦，所以村叫做 township；有力的貴族的住處，圍以比土壁更完全的防禦壁，這叫做 burgh。此種村落生活安全，所以次第發達而成爲鄉，今日都市之所以叫做 borough，想是基於此語；但最初此等都市亦不過是 township 而已。）村有稱爲 townshipmoot (or hote) 的村會，自由民集合，自治的處理村政，從自由民之中，選出一個村長 (reeve) 及若干職員，委之以村政。村之上有 hundred（郡），郡亦郡會 (hundredmoot)，自治的處理郡內發生的重要問題，尤其以爭議事件爲主；郡會由各村選出的村長和四名的正人 (four good men) 構成。郡之上有州 (shire)，州亦有州會，自治的處理州之事務，就中以裁判事務爲主；州會由州的大地主，教會的幹事，代表各村的村長及各村的四名正人組織而成，最初以州伯 (earl or seldorman) 爲其議長，以後則以州奉行 (sheriff) 主持其會議。此等地方自治制度爲今日英吉利的自治制度的基礎，而此 township 後變爲 parish，shire 變爲 county，相當於 hundred 的，可認爲今日的 district。又都市 (borough) 是由特殊的 township 即 burgh 發達的，已如前面所說明。然而惟此自治制度，纔是發生今日歐美地方自治制度的基礎，進而爲發生日本自治制度的基礎，所以

在此意義上，已是最可注意的，且英人能充分知道應如何依此地方自治制度來自治的施行政治，這就是英吉利憲政如今日的發達之一個有力的原因。因其所謂自治政治是人民自己施行的政治，其本質全然和憲政相同，憲政不外是將地方自治同樣的事情，行之於一國政治的，所以在此意義上，此自治制度也有特別重視的理由。且各村選送四名正人於郡會及州會這個制度和今日的代議制度有共通的性質，是無疑的，而該國之有此種制度，以後到第十三世紀，可認為是增加代議制度的要素於其國會之一原因。因此，關於這裏所討論的問題，此制度有特別重要的意義。

第二，就基督教會來說，基督教徒自第一世紀至第三世紀之被迫害時代，已有組織的團體，離開國家的秩序，另有宗團的組織，而自第四世紀 Constantine 帝改宗以來，關聯於宗教行政而為皇帝的最高顧問，教會的組織為一般所公認，漸次築成鞏固的地位，賦與許多重要特權。比方從來關於基督教徒間的爭端，有依當事者間的協議或僧侶的仲裁來解決的習慣，又為維持宗團的規律，對於信者的罪惡，實行課以破門刑 (excommunication) 的方法，而此種作用承認為屬於教會的裁判權，僧侶刑事上的犯罪也置於普通裁判所的管轄之外。同樣對於寺院，免除人的負擔之賦役，不僅承認寺院的人格，許其有寺院財產，置於國家的監督之外，且將從來屬於邪教寺院的財產，亦作為基督教寺院的財產，各州又將由人民徵收之收入的一部分捐贈於寺院了。這就是以後教會直接徵收十分一稅 (dime) 的起源。同時使羅馬帝國各行政區劃和教會的教區一致，以州 (或邦) (civitas) 為司教區 (diocese, diocese)，再分之為多數的小教區 (或司祭區) (parish, paroisses)，前者為司教 (bishop,

évêque) 的管轄，後者爲司祭 (parson, curé) 的管轄，而司教之職，由其教區的司祭及俗人中某種人們集會選出者來就任，乃是普通的方法。教會有司教總會，決議關於教會全體的事項，司教區亦各有教議會 (conseil)，其決議皆稱爲宗法 (canons)。吾人於此觀察票選及票決的制度，小教區雖因其規模小，引不起一般的注意，實則存有同樣的制度，這在英吉利就是代替封建制度成立當時崩壞了的 townshipmoot (村會) 之 parishmeeting，乃人所共知的。在 parishmeeting，則無男女貴賤之別，皆有一票的權利，其制度是最民主的，而僧侶之有僧議會，是使英吉利二院制度發達的一原因。這都於近世民主的代議制度的發達有至大的關係，也是一部分人們夙所注目的。司教區之上置大司教區，羅馬的司教當作統轄歐洲全體的大司教，得了羅馬法王的地位以後，大體的制度也沒有差異。如是此制度在近世選舉制度發生上，也有重要的意義。

然而封建制度的發達，對於此關係有重大的變化；因爲如上所述，王的顧問已早由封建諸侯參與， curia regis 就是的。參與此顧問會的，純粹的封建諸侯固不必說。因承認以前爲寺院財產的土地卽爲寺領 (francs alleux ecclésiastiques or terres en franche annone)，高僧便成了一種的封建諸侯（比方封建初期的法國王有二種的領地，有二種的資格，卽同時爲 roi de France (法國王) 又爲 duc de France (法國侯)。其侯領 (duché) 當然是自主領 (allensouverain)，而法國侯的資格和其他諸侯無異，可以其他領主爲藩主，其實法國侯的資格若爲 Verain 的領主，就探 St. Denis 僧正 Table de St. Denis 的臣下 (vassal) 的形式。換句話說，St. Denis 僧正是僧院長，所以其領主權使法國侯來行使；但形式上總算是法國侯的藩主。此時寺領

屬於僧院系統的純粹的僧侶，所以採如右之形式，若寺領存於宗門行政系統的教會的司教那樣聖職者（*clerc séculier*）之手時，其僧侶的地位在實質上，也就更近於封建諸侯了。諸位如果想起在封建末期，*Cardinal de Richelieu*（*évêque de Luçon*）（1585-1642）為路易十三世的宰相，政治上怎樣的有了權力，就可容易想像中世的聖職者的地位。就是在當時的社會，應有相當於不清盛的領主，同時又有養僧兵的封建僧侶，所以高僧也得參與。在封建制度，因為各領主在其領地內是獨立的（“*chascuns barons est souverain en sa baronie*”），若想為全國的決定，也有召集諸侯的場合。此等場合皆以有特權為其原因，其特權又和土地領有的事實相連結，而應召集的，却不外是封建義務的一種之參觀義務（*service de cour*）。（日本的參觀交代制度恐怕可以同樣說明）又此等場合當然不是代議制度的本身，其召集是個人的。

但在第十二世紀以後，從新召集都市的代表者，成立所謂三民議會或等族會議（*Etats généraux*），於是加上了代議的要素（等族會議的成立，西班牙是一一八八年，一一八九年，德國是一二三二年，英吉利是一二六五年，法國是一三〇二年），惟此制度實為產生現代代議制度之直接的母體。然此時代之召集都市代表者的意義和理由，完全與現代代議制度的不同，都市本身的特權的主體，就是其代表者的召集者。明瞭中世都市的性質，當可明白此點。

茲為明瞭中世都市的特色，略述都市的歷史，存在於羅馬時代的歐洲諸都市，可以說是因所謂北方蠻民侵略的破壞作用，差不多崩壞了；在 *Gaul* 地方即今之北方法蘭西及 *Rhine* 地方，有 *Augusture*, *Strasbourg*,

Amiens, Beauvais 等都市繼續存在，爲富的中心地，有時爲羅馬皇帝的居住地，而在此等地方，羅馬的制度本來不是自生的，因之沒有永久存在。蠻人的侵略極慘酷，完全使北意大利的諸都市埋沒了；在英吉利，其最富有的都市之一之 *Viriconium*，也於此時代全被毀滅，到第十九世紀止，連那位置都不能發見；在法國今日五百個都市之中，自 *Gallo-Roman* 時代繼續存在的，不過八十，且此等殘存的諸都市，差不多沒有留下羅馬都市制度的殘跡，多是仿效 Teutons 民族的田園社會的模型。如是可以說古代都市至少在制度上已於此時代完全毀滅，以後發生那有新生面的中世都市。關於歐洲的中世都市，於其發生上可以發見某種本質的相似點；因爲在第九第十世紀的無政府狀態之頃，不問新舊，大部分都市的支配歸於最強的地方領主之手，就中普通是歸於司教之手。「十字架之下，有好生活」這句古諺，就是表示此時代受司教支配之各鄉的歡忻。德國皇帝將司教區內的司法權和行政權一併委之於司教，所以此等都市全部官吏的任命權也當然委之於司教了。Charlemagne 的布告 *missi dominici* 變爲無力以後，司教可課租稅 (toll, taille) 及罰金，差不多有了無制限的生殺與奪之權。因爲此司教的權利非常有利益，諸侯乃設市場或特許特別的利益，以號召住民。不待說，諸侯所希望的代價，是課稅及鄉的裁判權，或是戰爭所必要之人的及物的軍資。都邑以城塞保護，又當作都市得到特別的法的資格，因此享受其和平了。

中世都市雖如是漸得其基礎，但至第十一世紀止，差不多是無力，對於那封建義務的抗爭，常常失敗了。

然而十字軍 (1096—1273) 所與歐洲經濟上的變化，同時對於都市生活引起了政治上的變化。因爲從來

自給自足的農村之微弱的要求，使都市的人們依商工業而生活，所以都市小而且貧。土地固是不可缺的東西，而都市住民所能有的土地極受限制；但十字軍的結果，人類移動的範圍增大，所謂市場亦經擴大，不僅歐洲各地方的交易廣為通行，即與東方的交易也復活了。此點尤其是在意大利及地中海附近諸都市所顯見的現象，然同樣的商業上的利益，波及於 Scotland, Palestine 地方，當然不能視為限於一地方的現象。尤其貨幣的不足以及基礎的共通的經濟法之缺如，為適應東洋的輸入，必要自然原料品及粗製品的輸出，所以其影響及於全般。然為此需要供給的仲介者而壟斷利益的，要是都市住民的商人階級，因之商人的經濟的地位，急速的向上了。加上軍需品的需要和商業的繁榮所伴着之工業品的需要增加，所以新的製造工業為此新的需要而發生，為適應其要求，勞動力成爲必要，其結果，表現了都市的富和人口之急激的增加。

然而對於諸侯，其結果可以說是剛剛相反；因為封建制度就是封土制度，其中心是當作生產資本的土地，是以農業經濟爲基礎而存在的政治制度。所以農業生產手段的土地不多，又不直接經營農業的都市，在此制度下，自然被置於繼子的地位，惟依商工業的隆盛，都市纔漸有以特殊制度而自治的存在之傾向。（此種傾向在日本亦可顯見，今欲將此詳述，又非本論所關，比方說農爲國基，以士農工商的順位爲階級，在這樣簡單的事實之中，即可窺知其傾向。）在歐洲諸國，道更典型的表現了，尤其當時歐洲，商工業者以自衛的目的，組織了組合（*guildes germaniques*）（最初是其中的商工業者組合（*merchant guild*）最有力，以後工業組合（*craft guild*）占了指導的地位）此等組合因商工業的繁榮而有力，因聯合而更有力。十字軍數次遠征之際，其所得的軍資金，

主要是由此強固的都市而來，常承認其某種特權，以爲代價，而十字軍的結果，多數的貴族離開其所領，陣亡的也不少。此最後的關係，一方面是使王權變強的原因，他方面又是使都市力量增大的原因，而由此種的關係，或以實力和其領主爭，或提供金錢於領主，或領主自動的承認其自治，手段雖多，要之當時歐洲諸都市漸次一般的承認其特權和自治了，不管其原因爲何，其地位依特許狀（*chartes*）而確立了。國王對於此關係的態度，最初未必一定，以後常援助都市，以爲減少領主勢力的有力的手段（比法國的 Philippe Auguste, 1180—1223）爲承認領主所給與的特許，保障都市的權利，曾屢次干涉領主（一方面以後爲承認都市的自由，必要得國王的同意）。因此結果，第十三世紀末，歐洲諸都市成了有鞏固地步之自治及特權的主體，其組織及特權當然依都市而各異，但是大概可別之爲三種。

第一是委員都市（*communes*），乃最完全的自治市。*communes* 的規約中，含有共同防禦那對於其住民的壓迫侵害並維持其秩序之誓約，所以或稱之誓約都市（*communes jurées*）。構成其團體者，只是市的平民，而貴族及僧侶除外，農奴農民也不在內。市政通常由市委員（*scabini, échevin*）及會審員（*jurati jurés*）執行，其代表者叫做 *mayeur, major (maire)*。選舉方法也不一樣，或依直接選舉，或依間接選舉，或依抽籤。又此等都市有裁判權，由會審員執行，而爲裁判的規章之條例的制定，通常屬於市委員之手，當決定重要規定或重要問題時，依市民大會來決議的不少，所以吾人於此可認爲有顯明的民主制度之復活。但以後多成爲富者少數的寡頭政治，亦有附帶一語的必要。

第二是執政都市 (*Villes consulaires*) 乃和 *communes* 同樣的自治市，不過沒有如 *communes* 那樣將貴族及僧侶除外，而市政則委之於執政 (*consuls*) 或參事會 (*capitoulis*) 之手。人數通常為十二名，少數的都市雖依直接普通選舉來選出，而其多半是由貴族間選出。但關於一定的事項尤其是裁判，不能不徵求參審官 (*curiales*) 的意見，又有由各種組合 (*guilds*) 的代表者構成之決議機關 (*credenza*) 的也不少，在決定極重要事項時，則開市民總會 (*Parlamento*)。在此種都市，因為執行機關的內爭，多有妨害市民的利益，以後多由都市之外迎接有力的封建貴族，以為市長，執政就成了其參與機關。

第三是奉行或代官都市 (*Villes de Prévôtés*) 市的理事者之中，有的是國王的官吏之奉行 (*Prévôts*) 或代官 (*Baillies*)，不是完全的自治市。但關於裁判，有市民的代表者參加，不僅輕減或制限課稅及賦役，免除軍役，且保障私所有權尤其自由地的所有，附與商工業上的特權。比方巴黎即為此種都市之一。

自都市代表者被召集於等族會議之第十二世紀後半起至第十三世紀，第十四世紀初，為封建全盛期，當時歐洲諸都市的狀況大致已如所述，所以此召集也是與其特權相連結，不能不認為與召集僧俗二種的貴族有同樣的意義。其代表依羅馬法的觀念來解釋，是團體的純粹的代理人，而此種都市的代表者依關於委任之羅馬法的一般原則，自己不能充當代表者參列會議的場合，又可以選任其代理人。 (*Esmein, Cours élémentaire d'histoire du droit français, 1921, p. 476*) 此點實亦與封建貴族同樣，而直接對於個人發送召集狀之僧俗二種的貴族，也不是一定要自己出而，許多的貴族常使其代理人出席。 (*Esmein 上著四七五頁 (註四)*)。

上述有特權之各都市的代表者與此種各貴族個人的代理人，其性質完全相同，是無可疑的；所差異的，只有貴族的場合貴族個人自己可以出席，而都市在其團體的性質上，必要由某自然人來代表。所以其代表者和貴族的代理人同樣，為其被選出之各都市的個別的代理人，完全沒有現在代議制度下所見的國家那樣機關的性質。又其代表者的選任，在都市則由那有選任權限的各都市職員（一般是基於選舉而就職的委員）或特種公民來行使，其形式或許是選舉，而其性質如右所示之代表者又可選任代理人的事實，完全不外是委任關係的設定，就是代理權的授與，不可和今日的選舉同一看待。因之各個人在公民的資格上有議員選舉權這樣事實，不待說，是不得見的，大多數的個人都於其團體的代理人的選定無關係。

又當時國王之所以召集等族會議，在於使此等僧俗二種的貴族及有特權的各都市，對於其課金加以同意，對於所欲為的某企圖（比方與法王抗爭或與他國戰爭）徵求其意見，以得其了解和協力；這要是封建制度的結果，此等貴族及都市差不多各有完全的自治權或特權，已如右述。國王若不得此等貴族或都市的同意，則於國民全體有關係之行動，到底不能執行。國王沒有一般的課稅權，在貴族的領地，貴族有其課稅權，在有特權的各都市，都市有其課稅權，同時各都市對於國王或領主所支付的上納金有了定額。此種事情在此時代的英、法、西班牙、德國，是共通的，尤其因為國王沒有一般的課稅權，國家事業的費用也多半要國王以其直領地的收入來支付，結局陷於財政困難，這可認為是此等國家差不多同時召集此種等族會議的原因。因為既是用於國家事業的費用，則諸侯及各都市當然亦應負擔；既維持封建制度，則為國王者，舍召集為特權的主體之此等貴族及各都市，課以

負擔，此外實無避免其財政困難之道。不論怎樣，此點所應注意的，是國王之所以能召集其封建諸侯，乃基於封建的君臣關係，諸侯對於國王負擔忠勤義務的緣故；封建貴族的僧侶及特權都市的代表者之所以被召集，也同是基於對其國王之封建的從屬義務。（不待說，此等封建貴族及都市同意於國王的課金而上納，是基於其義務的。）然則當時其代表者的派遣，不是此等封建貴族或都市所有的權利，實是其義務，所以就這點來看，也可以說是和現在代議制度有根本的差異。

上述之等族會議，隨着封建制度的崩壞，其性質漸次變化了。第一在當初的等族會議，諸侯及僧官貴族可自己出面，使其代理人參加會議，已如上述。法國即以此風習為基礎，最初主要為節省代理人派遣的費用，習慣上都是數人派遣一名的代表，或由一地方選定若干名的代表者，使其參加會議，到第十五世紀末，更不如從來那樣為個人的召集，原則上是由住在同一地方的貴族中選出一人或數人的議員，使之出席會議。換句話說，封建貴族代表者的選任方法，一般也是用選舉。因為在此時代，封建貴族之為領主的特權已大大的減少，差不多沒有如當初等族會議那樣使貴族個人的出席會議理由。（參看 *Engel* 上著四七七頁）其次至第十五世紀後半止，第三階級（*Tiers-état*）中，只是有特權的都市的住民可以派遣其團體的代表者於會議，而至第十五世紀末，地方的住民也參加其選任。在第十六世紀，地方的住民往往與都市的住民同樣，當作特權來要求。（參看 *Engel* 上著四七九頁）此關係的變化，也恐怕可以說是因為隨着封建制度的崩壞，都市亦和封建貴族同樣，自然失掉自治的特權，所以差不多沒有只使都市派遣其代表者的理由。無論怎樣，可見法國在第十五世紀後半至第十六世

紀末之間，其等族會議的性質生了一大變化，而在一四六七年的等族會議，還有個人的被召集之貴族出席，只於都市則使各選出三名的議員，其中一名出自貴族，一名出自僧侶，其他一名由都市公民中選出，地方住民在此會議還完全沒有參與代表者的選出。然在一四八四年的等族會議，貴族亦已經一般的於各地方選出其議員，且地方住民也參與議員的選出。於是在第十六世紀的後半，全國一般都以州裁判所的管轄區（*voivodstva*）為基礎，貴族僧侶及第三階級公選出一名的議員，則在此時代，其議員已不是僧俗二種貴族各個人及有特權的各都市的代表者，而是選舉區本身或同一選舉區的各階級之代表者。其選舉方法是貴族及僧侶各依直接選舉來選定其代表者。第三階級則以各種職業團體或地域團體為基礎，依數次的間接選舉來選定其代表者，所以在第三階級，參與此間接選舉的權的本身，已是屬於團體而不屬於個人的，因之住民的數目當時完全沒有當作問題。（參看 *Ramain* 上著四八二頁）

依此等說明當已明白，法國的等族會議隨封建制度的崩壞，一變其性質，而其議員由特權主體的貴族自身及都市的個別的代表者，變為階級團體的代表者，又其議員的選出也由於基於對其封建君主的義務之時代，移到當作一種利益或階級的權利來要求的時代。但其議員依然是此等各階級的團體的代表者，在議員和其選出的團體之間，只有委任關係的法律關係，議員只可於其選出的團體所給與之委任範圍內行動，且必提出和此授權同時給與之對於國王的愁訴狀。在現今的議員和其選舉人之間，完全沒有這樣關係。

對於今日代議制度的成立給與重大影響的，如一般所知，是英吉利的代議制度，而其制度的性質，亦本來完

全與右述的法國等族會議相同。(所以 Voltaire 說「英吉利議會不外是某時代法國等族會議的完全的 imitation」) (參看 Voltaire, Dictionnaire philosophique, "Etats généraux," ; Saripolka, La Démocratie et l'élection proportionnelle, I. p. 97) 因為在英吉利已如上述,自Saxon時代就有所謂貴人會議 (Witenagemot) 的國會,當作國王的最高顧問會而行動,今日英吉利的貴族院不外是第十一世紀 Norman 人的英吉利征服後,將賢人會議改稱所謂大會議 (Magna Concilium),繼續發達來的。但此會議是由國王召集各個封建諸侯,僧正僧院長來構成的,其中不能看出可認為代議制度的分子。英吉利國會中表現可認為代議制度的,是第十三世紀的事情,當時國王主要是為得其課稅的同意,從新召集代表州的騎士及代表特權的主體之都市的市民,另組會議。此等會議當初不過是各別的會合,到第十四世紀,諸侯,僧正僧院長組成貴族院,騎士和都市的代表者另組下院,就成了二院制度的議會。但當時英吉利議會的性質完全和大陸諸國的等族會議相同,議會的主要任務在於應答國王的諮問及同意於其課金,而其參列於議會,不是由於其權利,乃是基於封建的忠勤義務或從屬義務。國王於其召集狀中,一一示其召集的特殊目的,代表州的騎士及代表都市的市民都只能於其所限目的的範圍內,代表其州及都市。代表關係的設定,當初亦未必用選舉,往往是由州奉行 (oherrliche) 指名的。英吉利之開始實行多數決的選舉方法,依 Grauert 所見,是屬於第十五世紀的事情。(Grauert, Das englische parlament in tausendjahrigen Wandlungen, 1886, S. 167) 由此等關係來看,當時英吉利代議制度的所謂代表關係,亦明明完全是代理關係,因之其代表者的選定者是其所代表的團體自身,不是當作

公民的各個人，自不待言。

然在英吉利，其議會亦隨封建制度的崩壞，自第十五世紀至第十六世紀之間，漸次失掉中世的等族會議的性質，變為帶着近世的形式之議會。從來的議會是有特權者或其代表者為關於特權有關係之法律的制定或國王的課金，應其諮問或予以同意之特權階級的代表者會議，而其所以應國王的召集，是基於對其國王之封建的從屬義務，務必努力設法避免；如今完全相反，當作純粹的權利，從來沒有這種權利的都市，却要要求了。（參看 G. Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, S. 8 ff.）但其議員的選舉權依然屬於州及都市的本身，決不是以個人為其單位；下院不是庶民院（House of Commons）而是 House of Communes。所以在 Teudor 王朝及 Stuart 王朝，其國王對於在國王勢力下的小都市，或對於在從順於國王的貴族勢力下的小都市，一有其要求，就與以選舉權，使其選出議員，以為國王制御議會的一個手段。此種場合，屬於其選舉區的個人當然全被漠視，因為隨着時代經過而生的變化，使元來沒有做一個選舉區的價值的，也做了選舉區，以致有些選舉區選出的議員，事實上得專由某豪族單獨的決定，往往發生這樣不合理的關係。所以在清教徒革命時代，雖已有以納稅額或人口為基礎來做選舉區的企圖，而一直到一八三二年的選舉法改正止，可以說是如上的關係完全繼續存在，因之不僅人口不成為問題，即選舉方法及選舉資格亦隨選舉區的差異，未必一定。若以選舉權屬於選舉區自體，不直接屬於各個人，則此等關係當然不成問題，所以英吉利議會當初亦和大陸諸國的等族會議同其性質，兩者之為代議制度，其性質完全相同。

總之中世的等族會議尤其採用二院制度的英吉利議會，自有英吉利特有的理由（關於此點，參看美濃部博士議會制度論（本全集七）第一章十頁以下，拙著憲政的原理與其運用，一二二頁以下）而成了現代代議制度的直接的母體；但其制度還是中世的，即就其相當發達者和今日的議會來比較，還可看出次列的許多異點：

第一，在階級的代議制度，其代表者一般都是特權主體之某階級或團體的代表者，而這樣代表者的派遺，最初不外是封建的義務，以後又當作權利，然無論怎樣，既不是就人的資格而承認，又不是當作國家機關而執行公務。最下級的階級常沒有代表，所以選舉權自身已可認為一種特權，而其特權已如上述，不屬於個人，乃屬於階級或地方團體——即選舉區。因之此制度或稱為選舉區代表制。

第二，在階級代表制度，議員和其選出的階級的團體之間，存有委任關係，議員依委任狀而得其權限。其內容通常是各於選舉完畢，依選舉會所造作的愁訴狀（*chartre de doléances*）而定的，在第三階級，則以代表各鄉村或市的各部的第二次選舉人所提出之意見書為基礎，以作成其選舉區的愁訴狀。各議員常為此委任的內容所拘束，關於授權外的問題，國王求其議決時，各代表者於其決定前，必要徵求選舉區的意見（*ad audiendum*），而從其訓令（*ad referendum*）。現代的議員和其選舉人之間，完全沒有這樣關係。

第三，現在的議會每年開會，議員的任期一般亦以法律來規定；然而等族會議是不定期的會議，只於必要的場合，由國王示以問題而召集罷了，因之開會的場所亦不一定。除英吉利外，其他諸國的等族會議自十七世紀以後之漸次停開，雖於封建制度的崩壞有關，但恐於此制度亦有關係。在英吉利，依所詔“*The Triennial Act*”

至少不能不三年召集一次，乃在名譽革命後議會的地步確立以後，就是一六九四年的事情；而規定議員的任期爲七年之“Septennial Act”的制定，是一七一五年的事情。（又今日一般議會的召集權之歸於元首，亦是由此關係而來的，關於此點，參看上揭拙著二五〇頁以下）

第四，是權限的差異，等族會議的權限雖不明確，而其主要的限於兩種。第一是對於國王課稅權的同意，這是因爲在封建制度之下，國王沒有一般的直接課稅權，勢必要課以上納金，而等族會議的本身即由此而生的，所以說起來，乃當然的事情。但此事又可表示等族會議和以前的王廷（*Curia Regis*）之差異，後者可說是對於封建君主的參觀義務之一種，則等族會議可以說是由封建的財政援助義務（*service d'aides*）而生的。固然法國的等族會議在第十五世紀，一旦已將此作用停止，而承認國王恆久的課稅權，以免議員派遣的負擔；但在一四八四年（*Tourne*）的會議，又以此同意爲必要，規定每第二年若不一一得等族會議的同意，國王不得課稅，到第十六世紀又以這樣定期的同意爲不必要，只對於新課稅要得同意，結局自一六一四年以後完全沒有召集了。第二的權限是對於國王之愁訴狀的提出，最初只是等族會議的議員利用其集會的機會，愁訴於國王；到了議員爲選舉區的代表者以後，已如上述，是將選舉區的愁訴狀持往，每階級彙集爲一個愁訴狀，而提出於國王，其採否固屬國王的自由，可是當作課稅同意的代價，依此愁訴而發布勅令的事實也不少。英吉利下院的立法權，就是由此請願（*petition*）而發達起來的。

第五，是議事方法，議員先於國王的召集狀所明示之一定的日期，集合於一定的場所，每階級各提示其委任

狀，以確定權限的有無，其次分別各開會議，討論召集狀所預示的問題，並決定出席大會的代表者和代辦者。此第一次手續完了之後，再於國王或其代理的大法官 (chancellor, chancellor) 主會之下，召開大會，使各階級的代辦者討論 (as a partum)。在此場合，其投票不依議員的人數，而以各選舉區為單位，同一選舉區所派遣的議員若為各異的投票時，該區的投票即為無效。這裏似已表現選舉區代表主義的特徵。又其決定雖由各階級各自為之，若有必要等族會議全體為某決定的時候，似乎必要三階級的一致。

最後，議員的費用的關係亦與現在完全不同，現在議員的職務是公務，其旅費及歲費均由國庫支付，而在此時代，此種費用亦由各選舉區負擔。這也是現代的議會和等族會議異其性質之當然的結果，關於此點，我相信以後還有敘述的機會。

由以上的說明，此時代的等族會議和現在的議會之間，實有重大的差異，當可明瞭，但不是說在此時代沒有民主的個人代表的思想。即在一般最深受關於選舉之封建的理論的時代，亦已形成第三的選舉理論。依此理論則選舉權是為人類的天賦權利，而以為是中世 Scholar 哲學的權化之 Thomas Aquinas 已認為主權是屬於全體人民，由此可知其以為人民應一般的有投票權了。在中世末期教會的司教會議急於走向引起基督教國分裂的時代，其他教會政治家之想起當作醫治羅馬一派疾病的萬能藥，實是此 Thomas Aquinas 的思想。吾人可以指出 Marsiglio V. Padua (1270—1342, 1343) 為其代表者，也可以指出 William Okham (1280—1349), Nicholas Cuse (1401-1464) 為其代表者。Marsiglio 明明承認既為支配者，縱令是法王，亦只能依人

民的選舉，纔是有權力者，並承認人民有創製法律的權利。至於 *Othman, Cause* 更是過激的民主主義者，他們認為只有依人民的行為之委任，支配者纔得要求其臣下服從。第十六世紀以後的民主主義者，主要是由此等人們得其思想的根據，在宗教改革的當時，由新教徒及所謂暴君非議者 (*Monarchomachos*) 將此等思想一般的傳播了。

一五八二年 *Robert Brown* 以為信者的團體都是教會，教會乃由教會員誓約服從神及基督而成立，並主張此原理亦可適用於國家 ("Booke which sheweth the Life and Manner of True Christian") 一五九四年 *Richard Hooker* 之在 "The Laws of Ecclesiastical Party" 中承認社會是依一個原始契約而成立的，即其適例。所謂清教徒革命 (一六四二年) 的指導理論，是從此發見的，由政治的關係來說，此革命本是英吉利人為擁護憲法上的權利的革命，而受着此種思想和 *Buchanan* (1506—1582) *Althusius* (1557—1638) 等 *Monarchomachos* 所提唱的天賦人權說的影響，漸次變為人權的要求，選舉權亦變為基於人權之權利的要求了。一六四三年 *John Luburn* 之所提唱的是此 (The Sovereign Power of Parliaments and Kingdoms) 就是代表其一派之所謂 *Levellers* 的思想的，而一六四七年及一六四八年由此一派所提出的約法 (*Agreement of the People*) 已提唱採用基於此思想之平等普通選舉制。*Oliver Cromwell* 從此主旨，於一六五三年的 *Instrument of Government* 採用依人口來決定各選舉區選出的議員這種主義，規定英格蘭選出的議員數以四百人為止，蘇格蘭及愛爾蘭各以三十名為止。此改革經過數年為其子 *Richard Crom-*

well 所廢止，而為美國諸州憲法的基礎的，恰是此思想。經 Milton Locke 盧梭等支配法國革命當時的人們給與現在諸國選舉制度以重要的影響的，也是此思想。（關於此思想的詳情，參看拙著「近代民主政治論」一九一頁以下；Monarchomachos 就是 Monarchiebekämpfer 的意思。）一七八九年以來民主政治的大進步和天賦人權說的一般信仰之連結，是如今不要再說的太新的事實。此思想之有錯誤，以及以此思想為基礎的社會契約說，國民主權說之有錯誤，這些都已一一指摘過，而以為此等不足取的諸說之中，亦有無論如何不能捨去的真理，是不可忽視的，這可認為是人類於數世紀之間以血爭來的。比方在法國，以民約說為基礎之個人主義的民主主義的思想，在第十六世紀已經存在；又其等族會議不認為是階級團體本身的代表者會議，其議員是人民自身的代表者，是為王國全體且為謀國民全體的幸福而集會的；這種思想在第十五世紀末已明明存在於一部的人們之間，所以在法國革命的當時，採用個人的代議制度之思想的基礎，可以說是很久以前就已充分存在。但如 Tocqueville 所說，在其當時，構成社會的單位是各種團體，而實際此等各種團體互主張其團體的利益。所以這可說是團體的個人主義(individualisme collectif)，此團體的個人主義又可說是以後法國革命當時以真的個人為單位之個人主義的基礎（Tocqueville, L'ancien régime et la révolution, I. II. ch. IX），而盧梭的民約論恰為此媒介。

依盧梭的所見，政治團體本是自主的各個人依社會契約而作成的，其主權屬於集團自身；然又以為「此場合主權者只可認為是集合體或團體，而各個人當作臣民來看，則只是一個的個人，所以」——如今假定國家是由

「一萬人的公民而成立」，「主權者對於臣民的關係就是一對一萬，換句話說，各個人雖完全服從於主權者，但他爲國家的一個構成員，自應分得全主權的一萬分之一」（Rousseau, *Contrat social*, I. III. ch. I）因之「無論何人爲主權者，關於其所爲的一切行爲，不能剝奪公民的投票權」（*Contrat social*, I. IV. ch. I）在此思想，確如 Duguit 的正當指摘（Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, II, 1923, p. 443）含有重大的矛盾。因爲依盧梭的見解，主權屬於集團的人格之國家自身（*Contrat social*, I, I, ch. VI）團體員在單純的共有關係上，不是其主體；然而一方面說集團自身是主權者，他方面又說其構成員應分有主權的一部，則這裏顯有矛盾。又盧梭自己是反對代議制度的，「主張主權依其不能讓渡的同一理由，不能使人代表。」（*民約論*第三篇第十五章）

但現代個人的代議制度的成立和此盧梭的思想，有不可離之關係，是不能否認的；比方雖如 Rieker 所說，現在個人的代議制度的成立，Mirabeau 及 Sieyès 的思想與有力量（參看 Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, S. 17）而 Mirabeau 以國民主權第一發生的原理爲個人代表（*Re-présentation individuelle*）說明「原來各個人不應有代表者，各人雖有應該自己表示其希望的性質，而國民爲數過多，不能聚合於一個集會的時候，便分作多數的集會，每個集會將其爲屬於該集會的人們而投票之權利，委託於其中的一人。於是此等代表者就是當選人，其代表者的會合即是國民。而非代表者的人們，勢不能不爲選舉人，惟其是選舉人，纔能有代表者。」且其第二原理，以各人於其代表者的選舉必要平等，主張同數的選舉人不

能不各選出一名的代表者。(Mirabeau, *Ouvres* (Discours p. prononcé en janvier 1789, aux *États de Provence*) Aulneau, *La circonscription électorale*, p. 272-3) Sièyès 亦同樣說明：「一切權力的淵源在於個人的社會契約，所以國家和個人之間，中間的團體不能作為社而存在，國家直接由個人組成，是有共同意思的單一體；但國民直接行使其意思於會的單位，則人數過多，分散於廣汎領的土，因之，便宜上各個人以一定的區域為基礎，選定其代表者，使之出席於會議。」(參看 Sièyès, *Qu' est-ce que le tiers-état?* ch. V) 法國革命當時，此等思想和右述盧梭的思想之有密切關係，是沒有懷疑的餘地，且此革命當時一切法制的基礎上有了此種思想，亦可容易提示。現在各國不僅行普通選舉制度，而且一般通行平等選舉制度，其理由亦不能不說是和此等思想有不可離的關係。

依此等說明，現在個人的代議制度本來是以那基於民約論之個人的民主主義的思想——即國民主權說——為其根據而發達起來的，大略可以明瞭；而此思想以為國家是由個人集合「作成的」，國家「是專以個人為單位而構成的」，就是說造成國家的，是過去沒有什麼拘束，將來又沒有什麼聯絡之孤立的自然的「人」，人為保持人類的自由而作成此政治團體；但這樣的「人」，只可在抽象的理論上存在，決不能現實的存在。吾人的社會如今日許多學者之所認，(參看 Duguit, *Traité*, I. p. 23 et S.; Ferneuil, *Les Principes de 1789 et la science sociale*; Aulneau, *op. cit.* p. 84 等)吾人自身不是「作成者」，社會反先已存在，吾人生於其中，生存於其中。由此意義，吾人說明民主主義，如余已於其他機會所論，(參看拙著「近世民主政治論」二

五二頁至二五七頁，「立憲主義與議會政治」三三頁至四三頁）不能不離開第十八世紀的人們所企圖之個人主義的基礎，而就社會本位來說明。因為國家是集合那在自然狀態下同是自主獨立之孤立的各個人而作成的，不是說那各個人要當作公民來平等看待，只要吾人互相尊重其人格，纔適於倫理的要求，所以要當作團體員來平等看待。我以 *democracy* 的要求爲人類尊重的要求，並說明其理由一方面是人格獨立的要求的承認，他方面是其互相尊重的要求，而由前者發生自由的諸要求，由後者發生平等的諸要求；這就是指此事而言。恐怕第十八世紀啓蒙學者的合理論，其真理也一定在此。而此點實存有不朽的一真理的肯定，在現今多數國家，民主制度之尙有其力量，或許多於此事有關。

但吾人所不能不注意之點，就是這樣抽象的理論當改革社會時，雖附有其改革的理由，或有促進改革的力量，而這樣抽象的理論本身是當作所謂上部構造而生產的，理論的本身不是社會制度改革的原動力。所以民約說以及人民主權說中世早已存在，而以此人民主權說爲基礎之徹底的改革，一般不到社會狀態要求其變更之第十八世紀末，決不能行。一般代議制度關聯於第十八世紀的改革，一變其性質，從來以特權的各種團體代表爲基礎的代議制度，變爲個人代表的代議制度，這也有其和當時社會狀態的變化不能離開之點，吾人不可忘記。具體的說，在此時期，使從來特權團體代表主義的代議制度繼續存在之基礎的各種特權團體，實質上完全失了其歷史的意義，因之要維持或復活從來團體主義的代議制度，其理由已完全喪失。比方在第十八世紀先採用個人主義的代議制度的，前已一言，是美國的各州；但該國本來是英吉利新教徒離開本國而新造的殖民地，沒有從來

傳統的什麼習慣或拘束，想實現其信奉的主義於自由的天地。因之縱已採用形式上類似本國的制度，而對於其制度，也沒有附與其在本國的意義和傳統之任何理由。

在法國亦可以同樣的考慮，其有傳統的意義之等族會議，一六一四年巴黎的會議是最後的一次，以後永久中止其召集了。王權愈強大，國家愈是中央集權，則帶有中世的特權之團體，漸次失其力量，在第十八世紀，各個人已於此專制君主之下，大略在平等的關係直接受其支配。所以一七八九年召集的等族會議，立刻成爲革命的導火線，破壞一切的舊秩序，其本身亦即變爲國民議會 (Assemblée Nationale)，而如 Benoit 所說，應爲團體代表的基礎之特權階級及團體既盡消滅，則代議制度的性質亦當然不能不變化。(Benoist, La Crise de l'État moderne, p. 195)

此法國革命所引起制度上的大變化，於歐洲各國有重大的影響，自入第十九世紀以來，各國相繼仿效法國，採用了個人的代議制度，是一般所知道的，而永久維持團體代表制度的英吉利自身，也竟於第十九世紀的前半採用個人代表的主義了。在英吉利以外的國家中，曾有等族會議的國家，亦一旦都沒有這個制度，所以在此法國革命的影響下所成立的議會，當然可以認爲和法國的有同樣意義，英吉利自身之採用此新的主義，本來法國革命所引起思想上的影響固是其理由之一，而其社會狀態之不適於維持團體代表制度之點，更有其根本的理由。因爲自產業革命以來，歐洲諸國一般都市的性質受了很大變化，尤其英吉利爲歐洲的工業國，受此影響更多，適應於此新經濟狀態的場所，立刻發達成爲大都市，而在前時代很重要的商業都市，其不適於此狀態者亦急激的

衰落下去；不僅這種量上的變化很顯著，且前時代的都市是以小企業為主之類似的商業都市，其利害亦是各都市略同。都市的住民本身亦大略有共通的利害，而新成立的大都市則其成立的基礎完全不同，其利害未必和從來的都市共通，同一都市的住民亦未必有共通的利害。於是從來的都市與新都市之間，質上也生了大差異。然自一六八八年的名譽革命以來，關於選舉區的分配，一回也沒有改正，以致各選舉區的分配極不公平。為改革此選舉區分配的不規則，尤其為行適應新狀態之公平的分配，當然要考慮以屬於都市的人為基礎，依人口來分配議席。況如右所述，在此等新都市，同一都市的住民自身其利害未必共通，即在個性上，立場上，亦顯係各異，而由此等各個人選出共同的代表者，差不多是無意義的。所以由此點來說，想維持從來團體代表的主義，也差不多是不可能的。一八三二年的選舉法改正之改從來的主義為個人代表主義，就不能不認為是基於這樣事情的。

總之個人的代議制度如右所說明，思想上是受了法國革命當時個人主義的民主主義思想的影響而成立的，而依封建制度的崩壞及以法國革命為中心之社會的動搖與產業革命所引起新經濟組織的發達，使從來的社會組織差不多完全破壞，維持傳統的團體代表制度所必要之特權階級及團體消滅，這更是其成立的根本理由。同一社會各個人的利害關係，立場及個性很差異的時候，使此等人們以其所屬地域為基礎，來選出共通的議員，這不能不說是全無意義。

但此社會的變化之更重要的意義，在於選舉權的第四理論，及將以其理論為基礎而有特色的選舉機構加於選舉制度之點。具體的說，就構成這樣的見解：此事實是立刻引導所謂團體國家制度——國家是為公共目的

而存立的團體——的成立；選舉是選出爲此團體而行動的人之公的作用，所以是公務。此種思想可於前述盧梭的思想的半面充分認識，或許可以說惟在此方面纔有盧梭所想指摘的真的東西。比方盧梭以爲使社會成立之基本契約的本質的條款，歸結起來，是吾人各自都將其身體與力量於共同意思（*volonté générale*）的最高支配之下，吾人爲全體不可分的一部，各爲團體的成員而接受，且於其瞬間，契約當事者的個人消滅，發生集團的精神的一體，此全體是依右之行爲而取得其統一，共同的自我（*moi commun*），其生命及其意思的。又說明惟此公共人（*personne publique*）是以前叫做都市（國家）（*cité*），現在叫做國家或政治團體（*État, République, corps politique*），在和其他國家的關係叫做列強的。（*Rousseau, Du Contrat social, L. I. ch. VI*）

然而國家爲一個團體，自有與其構成分子的各個人區別之別的存在，有所謂 *hoi consociati*，以此爲有主權的，則在國家參加此主權意思的構成員，不能說是主權者，而主權者還是國家自身。所以若使國民主權說在論理上一貫，就不能說選舉權是爲主權者之人民固有的權利，且依同一的理論，反引出如下的結論：各個人在此場合，是爲團體而行使其權能的，因之這在個人不過是公務。*Sieyès* 明白的意識了此點，依他所見，國家的構成員都是公民，爲什麼呢？因爲國家——即國民——是由自由的各個人所構成的緣故。但既已成立，則爲不可分的一體，其自身就是主權者，所以不是一切公民都要有投票權。於是公民應有兩種的意義：消極的公民（*citoyen passif*）之資格即團體的構成員之資格，當然不能不對於團體員的全部予以承認，而積極的公民（*citoyen*

actif)之資格即投票權，就當然不是對於團體員而承認的。一七八九年——一七九一年的法國憲法是以此思想為基礎，已無可爭辯，一七八九年的人權宣言第三條規定一切主權的淵源本來在於人民，無論怎樣的個人，無論怎樣的團體，只行使出自國民之權力。又一七九一年的人權宣言規定同樣的主旨，「主權是唯一，不可分，不可讓渡的，不涉及時效，這是屬於國民，無論人民的任何部分，無論怎樣的個人，不得將主權的行使當作自己的來僭取。」(第三章前文第一條)由此主旨，關於選舉，Thorelli也於一七九一年八月十一日的議場，用憲法委員會的名義發言，說「第一所不能爭辯的基礎，就是人民不能不分區選舉的時候，各區縱屬直接選舉，亦不是為其區而選出議員，是為國民全體而選舉的……」Barrave更明白的斷言「當選舉人，不外是公務，誰也沒有關於這個的權利。」國家是為團體有法人格的，為國家而行動者即其機關；這種觀念乃此思想之法律化，現在一般以選舉人為國家的機關，以選舉人所營的作用為公務，就是與此屬於同一系統的思想。現行日本選舉法第四條之規定「因行政區劃的變更，雖選舉區發生異動，而現任議員不失其職，」就是繼續此思想而成文化了的。

(註一)此種思想在法國革命當時，信者最多，而在法國革命當時為此種思想的基礎的，明明是盧梭的思想，即「主權者只是構成這個的個人集合而成的」(“Le souverain n'est formé que des particuliers qui le composent”)(第一卷第七章)因之現今解釋為「假設國家由一萬人的公民而構成……則其國家的各員應分得主權的一萬分之一」(“Supposons que l'Etat soit composé de dix mille citoyens...chaque membre de l'Etat a, pour sa part, la dix mième partie de l'autorité souveraine”)(第三卷第一章)此思想為 Sieyès, Mirabeau 等的思想的基礎，主張公民在國家的一員的資格上，當然是有政治上的權利的。人權宣言的第六條規定「法律是共同意思的發表，一切公民有自己或以其代表者參與制定法律的權利。」(“La loi

est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leur représentants à sa formation)不外是把此種思想成文化了的。

(註二)最近美濃部博士對於我攻擊法定代表說，如上所述，所謂國民是指可為國家的人的要素而有法人格之國家的實體之團體自身，所以不能當作國家機關，由議會來代表這種主張，加以辨駁(參看本集(七)議會制度論八五頁以下)，以為「國家決不是指現在生存着的國民全體之觀念」，乃是指過去現在將來永遠為單一體而存在的團體之觀念，所以以「國民就是國家」不是正當的觀念。又所謂國民是國家機關，其意義是說「其時現存國民的全體」，乃為永遠永久的團體之國家的機關，構成國家的權力之機關；從「所謂主權屬於國民，或說國的一切權力發自國民，國民這兩個字都是用於此意義的，決不是和國家同其意義。」但是所謂主權屬於國民這個場合的國民，是指抽象的團體，由今日的觀念來說，若不解作和國家相當，則國家法人說不能維持。為什麼呢？若作反對的解釋，就成為主權是人民——指國家的成員——的共有或總有之結論，其結果會否認國家的法人格，而主權可否認為歸屬於這樣組合的團體，也是問題。依卑見，所謂國家的主權，不外是屬於當作法人之國家的權利能力，而所謂「主權發自國民」其意義不外是說這樣主權由於團體員為團體的結合而發生。這被說明依社會契約而生，共同的自我(Hoi cœlum)，這個便有主權，並謂此公共人格者，昔稱為都市，今稱為政治團體，或稱為國家(民約論第一篇第六章)，明明是指這個關係的。美濃部博士區別國家和國民，以為國民是現在將成國家之人們的全體，國家是通過去現在將來而存立的單一體，而我正以為在將這樣單一體現今當作單一體來看の場合，這個抽象的一體就叫做國民。若以國家為社團法人，則除這樣抽象的單一體即社團以外，又怎樣可以認為有法人格的實體之國家？歐洲的公法學者之以國家為國民的人格化者，就是說明同一的事情，也就是有法人格的國民不外是國家的實體。博士在右證明的場合，將國的用語用於國家構成員全體的意義，固屬明白，而此種用語法的存在也是事實；但是以此用語法來攻擊卑見，是不當的。加之這樣成員的全體沒有權限，也不能為國家而構成意思，這又怎麼可以為國家機關？對於我這個非難，未蒙答辨。博士說這樣構成員的全體是國家的權力構成機關，所以是國家機關，而此意義和一般通用的機關觀念各異，殊為我所難理解。再順便一言，對於博士的法定代表說，何以沒有法上的

根據又可有法定代表關係？也是我所竊以爲疑問的。

〔註三〕關於羅馬，參看盧梭民約論第四篇。

第二章 選舉人

第一節 選舉權的性質

在現今代議制之下，選舉是什麼？已經說過了。依法的方面說，選舉就是選舉人團作為集合制國家機關（集合制國家機關是對於單獨制國家機關的用語，或稱之為合成的國家機關）選定其他國家機關（在這場合，就是議員）的行為。換句話說，今日的選舉，和君主任命勅任議員的行為，有同一的性質，不外是由於合同行為的任命。

然而所謂選舉，若是如右所述，應和任命相同，是所謂選舉人團之集合制國家機關的行為，那末像一般以為各個人是選舉權利的主體，該是錯了的。就是選舉的主體，一如任命的主體，是國家自身；選舉人不是為個人，而是作為國家機關，替國家執行公務的。換句話說，就是在這個意義上，自己直接參與政治的一部。所以把選舉解作私人的私務，選舉權解作個人的權利，是不可以的。關於這點，把上述的國民議會選舉大總統，大總統任命裁判官，不是作為私人的私務而行使自己的權利，乃是作為國家機關而行使國家的權利，合併考慮一下，就馬上會明白罷。

今日國民議會選舉大總統，大總統任命裁判官的行為，都是國家機關的行為，其行為之所以完全發生效果，

是因爲依法賦與了國民議會及大總統以那個權限；這種解釋，在選舉也是一樣，選舉人團所作的這行爲，在法上，作爲選定國家機關的行爲而發生效果，當選者之所以得爲議員，不外是因爲選舉人團有着可以作這行爲的資格——權限。若要分別解釋，就變成無權限者的行爲變生那樣的效果，是明明不合論理的。所以選舉係賦與其行爲之法的效果，可以明白推論其行爲是國家機關的行爲，作這行爲的，是國家機關。又在這場合，作爲國家機關而有此權限的，和就其他集合制機關所考慮的一樣，當然容易推論得是所謂選舉人團之合成機關。這點和議會而立法的協贊權，不是議員各人有協贊權的關係，是一樣的。就可說是選舉人在這場合，恰和那作爲合成機關而行動之議會成員的議員，處於同樣的地位。這樣說來，不僅選舉不能解作私人的私務之權利行使，而且當然不能把選舉人各自的行爲馬上解作選舉。然則個人作爲選舉人，不是沒有所謂選舉權嗎？又豈不是屬於選舉人的選舉權自身不存在嗎？於是個人和選舉人的關係要如何解釋才正當，個人在選舉上有怎樣的權利或權限這問題發生了，這就是所謂選舉權的性質問題。關於這點，原有兩說：一說是把選舉解作屬於個人之純粹的公權；一說是因爲選舉是公務，所以不是爲個人利益而存在之公權，只是執行公務之權限。但是現在的人們，少有把選舉解作單以個人利益爲內容之公權的，大都在什麼意義上認選舉是公務。又事實上，選舉自身是公務，已無可爭辯，因此，問題是就選舉人團所行的這選舉，個人所占的地位及其性質之問題，選舉和選舉人的關係之問題，在這關係上所謂選舉權者有選舉權是什麼意思之問題。然而關於這點，學說紛歧得很，茲不欲一一論評，大概分之，可有三種。第一，依選舉爲公務的見解，馬上論理的以爲所謂選舉權不過是權限，選舉人沒有權利。第二，認選舉是公務，由這個

見地，以爲選舉權不外是執行公務之權能乃至義務的履行；同時依另一見地，認選舉是公權的行使，因此以爲同一的行爲，同時含有公務的履行和權利的行使這兩個意思。第三，認選舉是公務，其權限不是權利，同時又認選舉人別有權利。我想在述我的見解之先，對於各說中的重要者，加以簡單的說明，概略的批評。

第一說是 Laband 所代表的 (Laband, Staatsrecht, Bd. 1, 5. Aufl. S. 381) 依此說，選舉人既看作國家機關，離開了國家就沒有別的人格，其行使的權利不外是國家的權利。從而選舉人不是作爲有特別利益的人格者而有着權利，選舉權不是有一般選舉人的權利之性質。選舉人之所以能夠參與選舉，和旁聽人依着規定裁判公開之法的存在，得出席公判庭同樣，不外是法的反射，那決不是個人的權利。即不是爲那人追求利益而法特別給與的可能，祇是因爲有了規定那議會的構成須經公選手續之組織法存在，反射到個人得以參與選舉。所以依照這說的時候，在和選舉的關係，沒有什麼屬於選舉人之權利，選舉法正和官制中的任命規則一樣，規定其他國家機關選舉定那專爲國家執行公務的國家機關之公務的手續。

但是在這場合馬上成問題的，在於國家之所以規定公選手續，可否果如 Laband 說之當然的論理的歸結，解作專爲國家這一點。從別方面說，就是這公選的參加，有沒有可以解作個人利益的部分這一點。而由 Laband 流的見解，至少在法上該加以否認，然若一般否認這關係的個人利益，恐怕對於各國猛烈的普通選舉運動或婦人參政權運動所行的事實和這制度的關係，不能與以適當的說明。加上選舉人之有某項權利，得依次之事實爲中心去考慮：第一，選舉人名簿上沒有登記的選舉有權者，得請求登記；（例如日本衆議院議員選舉法第十四條

乃至第十七條)第二,投票被拒的正當選舉人,得要求認為選舉人,使其投票(同上三十一條。)尤其在前之場合,法已承認其依訴訟上的行為請求救濟。固然,法不是祇對於那選舉有權者給與這種手段,(宮澤氏著選舉法要理四一頁, *Duguit* 憲法論二卷四五二頁以下。一八五二年的法國法,不僅選舉人,連知事及郡長亦承認其有請求權, *Duguit* 以此為選舉是公務之一個根據;宮澤氏就只說是為期選舉人名簿的正確。)但是法給與這手段於該選舉有權者,是不能爭辯的,在這場合,可否解釋選舉人是作為國家機關執行着訴訟上的行為?又可否解釋投票被拒的有權者承認其為選舉人,請求投票的行為自身,是國家機關的行為?恐怕不能認那行為自身是國家機關的行為,行為的結果是為國家而發生的。然則這種權能可否馬上當作選舉權?暫作別的問題,這裏有着個人的行為,是不能爭論的。並且依訴訟上的手段所保護之行為不能解作單純的反射權,是不待說的。所以至少對於 *Laband* 的見解——在選舉人參與選舉的關係上,沒有什麼個人的權利或權能——不能贊成。*Laband* 以為選舉是公務,因之選舉權是權限,由這種立場,選舉權自身既不是權利,若把這種請求權認為權利,就是承認無權利者對於自己沒有的權利有請求權,而又反對這是選舉人的權利,然這是用着通常私法關係成了訴訟問題之場合的法理,依這法理而抹煞右述事實的意義,是不可能的。

第二說可以說是 *Duguit* 所代表的,依他所見 (*Duguit, Traite, tome II, 1923, p. 447*) 在法國流的觀念,選舉人是權利主體,又是負擔公務的,選舉權是權利,又是職務。而說這是權利,就是說承認公民的資格,又若具備了其他要件,就是能夠投票的權利。並且說明這是職務,含着賦與於有公民資格的某個人以執行投票那

種公務之權限的性質。但是把選舉權解作公務，同時又視為個人的權利，是不能贊成的。爲什麼呢？因爲說是爲團體而執行公務之權限，同時又說是那個人的權利，這兩者本身不能相容的緣故。所以 *Dupetit* 自身亦辯明其所謂權利不是就原來固有的意義而言，只說關於職務自身，其法的地位依法律保護着，因之照慣用語說，同時又是權利（同上四五二頁——四五二頁）。然則問題在於依法所保護之選舉人的地位是什麼？若說是權限，則依解釋的方法，結局歸着於第一說；雖是客觀的，而想像是個人的地位，就如 *Esmein*，*米秀*，*奧留*等法國學者認爲原來固有的意義之公權一樣。這種見解的缺點，是 *Dupetit* 自己所明白承認的。所以無論怎麼樣，在選舉權是公務同時又是權利這點，存有此說不可維持之弱點。

第三說和以上二說同樣，亦否認選舉人有選舉的權利。又認選舉人於選舉的權限之外另有權利這一點，和第二說相同。但此說不是第二說那樣，把選舉權解作選舉的權，是職務同時又是權利。說選舉權是選舉的權，其意義不外是指權限，本來沒有當作權利。祇是一切國家機關有機關的權限之外，因爲有國家機關的地位，自有被承認的權利，同樣，選舉人亦是有權利的，尤其在和選舉的關係上，是特有某種個人的權能的。於是因爲這種權能有個人的性質，所以該當作權利。*Laband* 自己已經承認選舉人有反射權，因之在其意義上，這關係看作反射權嗎？還是看作權利？這可以說是和第一說的差異。比方 *Jellinek* 是採用這第三說的有名的，依他的見解（*Jellinek, System d. subjektiven öffentl. Rechte* 2. Aufl. s. 136 ff., s. 160 ff., 5. 223. ff.; *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. S. 403 ff.）很明白的承認：選舉人之執行選舉，和直接民主國的人民自己之執行國家

作用，君主或大總統之執行國家作用相同，是執行公務；得行公務的權利主體是國家自身，決不是選舉人爲那權利的主体。但法承認某個人得作爲國家機關而行動之適格的時候，一面承認這個人另有要求承認其爲國家機關的資格，主張其權能之可能，他指摘這個事實，說明這是權利。比方投票被拒的選舉人主張做選舉人，選舉人名簿上沒有登記的選舉人請求登記，這種可能就是的，而這不是說因爲有這種權限，就有關於那權限的權利。權限決不能說是個人權利的目的。但至少可以說：因爲依法此個人以其機關的地位爲自己之職，當然這種事實是存在的，從而這個人自有對於其地位之權利。不待說，對於機關的個人承認其地位的結果，會使他作爲機關而行使權限；然而這權限的行使，是承認爲機關的結果而更發生之別的關係，權限行使的本身，不是那個人權利的內容。他是這樣說明，所以機關的資格和基於權限所爲之具體的行爲，明瞭的區別着。但像 Malberg (Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, II, p. 453) 對此所加的非難，機關的地位或適格和賦與這地位的權能——權限，是很難區別的。尤其說是主張在那地位，結局恰如說是主張那權限。所以在這場合，若是說有關於那地位的權利，其結果就會等於說有關於那權限的權利。宮澤氏（選舉法要理四一頁）非難這說，雖不如 Tellingner 所言，處於機關的地位之個人，有着承認那機關的地位之權利，正如承認行使義務的權利，或是行使權利的權利；然而處於機關的地位之個人，得以行使或不能不行使那機關的權限，乃機關的性質上或權限的性質上當然的事情，在這個意義是正常的。不過如果是這樣，那末一般國家機關的個人，在作爲機關而得行動的關係上，是沒有屬於那個人的權能乃至權利嗎？於此又發生問題了。

率直的把我的見解說出：從來諸說所看錯的第一點，就在於以權限爲執行公務的權能，所以不屬於個人，因之不是屬於個人的權能，機關只要是作爲機關而行動，就爲國家全體的一部，這種權限就是國家自身的。我反對這個見解，我以爲離開個人，便沒有機關，機關的行爲之所以通用爲國家的行爲，正如代理人之爲代理權的主體一樣，因爲機關的個人有做那些行爲的適格，其權能或能力是就一定範圍的事項得爲他人而行動之可能，所以這個說是權限。就是像代理人爲代理權的主體那樣，機關爲機關權限的主體，惟其是機關權限的主體，所以基於那權限的行爲，是發生特殊之法的效力。機關權限不是屬於抽象的概念的去想像之國家機關。僅僅概念的去想像國家機關，而以爲這個有權限，是無意義的，並且以爲這樣概念的國家機關——國家——有權限，其思考的自身，也有矛盾。一般學者以爲這種權限是屬於國家之權利的權能之一部，可是這個題目不能加以適當的說明。又就國家所履行的義務，沒有可以考慮那權能的餘地。國家之有權利或義務，此外若是沒有可以爲國家行使那權利，履行那義務之權限，則國家機關的特定人行使權利或履行義務之關係，不能說明。所以我以爲機關的個人是機關權限的主體，機關權限的內容是權能，是特殊的法律能力。（拙稿，國家的機關與其權限，見法學叢書第十卷第一第三兩號。）

就這場合而言，所謂選舉人有選舉權的意思，正確的說，就是有這種的機關權限，有作爲國家機關的適格。固然，行使選舉的，是選舉人團，所以選舉的權限自身不能不說是屬於這選舉人團；不過像一切集合制的機關都是這樣，某集合制的機關之有特定的權限，結局就是說構成那機關的部分機關可以作爲一體，爲國家而做特定的

行爲。法律上的一切意思既都是人類意思，國家機關既都是爲國家構成意思而着想的機構，則離開人類而思考機關，其本身是無意義的。所以在集合制機關的場合，說有某權限，就是說某個人作爲那集合制機關的構成員，從而其自身也作爲國家機關，要和在同樣關係的其他部分機關協力，纔能做出發生一定效果的行爲。就選舉人而論，也是一樣，各個選舉人要有其他選舉人的行爲——即投票，纔能做出發生某效果的行爲——即選舉，對於適法履行的投票，作爲關於選舉的意思表示而使其附着法定的效果。

這裏所應注意之點，就是選舉人所爲的行爲中，可以認爲國家機關的行爲的，要在適法的選舉人恰做着爲國家的行爲的時候，不在後，亦不在前。換句話說，在可以認爲有權限的機關行使其權能的場合，要以有國家機關的行動爲限。嚴格的說，這點和代理人之可以認爲代理人，只在作爲代理人而行動着的時候一樣。

不待說，在這個意義，選舉人之爲選舉權的主體，不是說選舉人有爲自己的目的，或爲追求其個人的利益之權能。所以在這個意義上，從來學者一般都說權限不是權利，是正當的，但因此就以爲權限不在個人，又有重大的謬誤。關於代理權，曾有以代理權自身爲權利的了。現在一般都以爲代理權自身不是權利，是爲他人而行動之權限，然而對於代理權屬於代理人本身這一點，總不懷疑。代理人本身以外，既不能認爲有抽象的代理人，爲什麼在國家機關的場合不能不認爲有呢？其權限又不能不認爲不屬於國家機關的個人，而屬於國家，屬於可以當作國家組織體的一部之國家機關本身呢？我以爲這除技巧的法律學上之無用的思辯以外，什麼也沒有。（一派的學者說明這種論理的必要，以爲若不採用這見解，則無論國家機關不斷的變更，而前機關所做的行爲還是有效；這

個理由不能說明，但國家機關的行爲，既因法的妥當之結果馬上當作國家的行爲而通用，則這種論理也不必要。其行爲之不拘機關的變更而繼續有效，正和代理人所做的行爲的效力在代理人解任後亦不消滅一樣。所以我說權限不是權利，而權限屬於個人。或者這樣解釋：因其適格屬於個人，只要在那個人有作為國家機關而行動的權限，行使其權能的時候，他或他們就是國家機關。更精密的說，某人的行爲，在其人有這種權能，而這行爲恰是爲行使這權能之行爲的場合，只就其效果而論，這是國家機關的行爲，他是國家機關。所以議員在議場的擲擲，無論在什麼意義上，不是國家機關的行爲。

這個考察，總算是解決了許多容易區別的問題，在選舉方面，選舉人的一切行爲不盡是國家機關的行爲，因之不盡是公務，這是容易理解的。比方選舉人走向投票場的行爲，其自身本不是公務，不過是履行公務所必要的準備行爲。現在英國容許不在者委任代理投票，這委任行爲自身，亦不能認爲國家機關的行爲。選在領取投票用紙，考慮選舉何人的時候，也還認爲純粹個人的要素。這種行爲可否都說是反射權，縱習作別論，而純粹的公務說，對於履行公務時連帶做着幾多個人的行動，未免過於忽視；又對於加入個人的要素之機會怎樣多，亦付之等閑。而問題恰似在這裏，選舉既是公務，則選舉權是權限，沒有懷疑的餘地了。惟其如此，選舉人該不能拋棄選舉權，把自己弄成非選舉人，亦不能把選舉權當作專爲自己的利益而行使之權利。在採用強制投票制度的國家，選舉是公務，選舉權是權限，其關係更屬明瞭；又依選舉是公務之解釋，這種制度的意義，該可以最明瞭而且最的確的說明。反之，自由投票制度之下，爲履行此公務所附與之義務的關係，自然鬆緩一點，雖然同是公務，而關於其公務的

履行，不像行政官不得不行其職務上的行為，裁判官不得不裁判，要受那樣程度的拘束。且在自由投票制度下的所謂棄權，不像在強制投票制度下那樣，其棄權本身就是違法，固不待言；但也不像君主的不裁可，其棄權本身就是職權行為。純公務說忘却國家在使公務員履行公務的場合，得作成任何樣的制度，隨其制度的差異，其個人的要素所能加入之部分，或能委於個人的自由之部分，自有多少之別。而在現今一般承認的選舉制度，委於此個人的部分居多，如前所說明，即就投票於何人一端而論，亦許其在個人的立場，充分考慮其利益，而決定投票意思。這裏就和行政官或司法官履行公務的場合有區別。所以在這種場合，適切的說，其投票，只在議員選定行為發生其效果之關係，纔可以說是公務。換句話說，在其行為完了的時候，其行為得於議員選舉有用，所以只要是關於那效果的發生，就有作為公務之法的意義，這點是任何人所不能否認的部分。且由政治的見解來說，可以說是惟其在反映此個人的立場之處，却存有今日代議制度的本質，現在的選舉制度，是維持於此政治的見解之下的。採用公務說，解釋選舉權是權，固以為本來正當，但不可忘却這點。然而純公務說恰把這點忽視，把選舉人之個人的一切行動解作反射權，不能把承認委託投票或委任投票時之原選舉人的委託行為或委任行為，解作反射權，而這不能不解作關乎選舉屬於選舉人個人之別的權能。

第二，在純公務說，不承認選舉有權者在選舉上所有之選舉人的地位；但這裏顯有問題存在。不錯！所謂選舉人的地位，及對於其地位之權利，其意義若如上述第三說那樣解釋，就不能想到那對於這樣地位之權利。可是選舉有權者在和選舉的關係，果然個人的不處於什麼積極的地位嗎？換句話說，所謂選舉權者可以說是和被選舉

權者處於同樣消極的地位嗎？在這場合，吾人把官吏的任用資格來比較，較爲便利，尤其就依試驗而得之任用資格來考察，更爲便宜。因爲此種任用資格中，資格試驗及第的受試者，依及第而得任用資格；但他不是處於由此資格而要求國家任命之積極的地位。由國家方面說，不受用他爲官吏之法的拘束。被選資格與此相類。然而經過嚴格的意義之任用試驗者的場合，與此不同，他於試驗通過後有任官能力，同時關於錄用上亦有相當積極的地位，國家對於他的錄用，明明受着制度上的拘束。吾人更進一步，就已經取得官吏的身分者來考察；吾人稱之爲處於官吏的地位者，比方皇位就是天皇的地位的意思，又和天皇的身分同意；然而官吏自有作爲官吏之特別的權利義務，應是不容懷疑的。即休職官吏之尙處於特別的法律地位，亦毫無爭辯的餘地。不待說，因爲他在休職中，不是作爲國家機關而有特別權限的；但是一有命令，就處於作爲國家機關而不能不特別提供勤務之地位，或提供勤務之特別的地位，是不容疑的，而這是在官吏的權利義務之名稱下廣義的解釋之法的地位。用語的當否暫作別論，而此事實的存在是無可否認的，又此種地位和通過資格試驗而未獲任用之單純的有資格者，不可同一而視，也是很明顯的。就在現任官吏，除掉該職務所有的權限自身以外——此種機關權限是屬於那人的一種權能，前面已經說過——多有同樣的拘束或可能，是沒有疑義的。所以在表示此種可能或權能的場合，若用慣用語，豈不是稱之爲官吏的權利義務，也可以嗎？反之，其權利義務的用語若是可以正確的一一叫做拘束或可能，固屬很好；但其精密若反引起超過必要程度之煩雜，那末恰和權利能力的用語包含種種權能，義務及拘束同樣，以特別注重的可能爲中心，在某場合呼之爲權利，這未必可以一概否定。即在選舉有權者的場合，亦可想見其恰有類似的

關係，選舉人當然不像官吏那樣身分上是立於特別的服從關係的；但是在和公務的關係，處於特別的地位，是無疑的。比方選舉人名簿上沒有登記的選舉人，不得投票，從而不能參加其選舉，然而他決不是和無資格者處於同樣的地位。Jellinek之所謂選舉人之地位的權利，或對於地位的權利，恐怕是著眼於此事實的罷。所以用語上，與其說是「對於」地位的權利，毋寧說是「在於」地位的權利，較為適當，也未可知，或者包括的說是選舉人的地位，更為適當。可是無論那樣，這是有的，總算事實，而不能否定的。投票被拒的選舉人之所以能夠主張為選舉人，要求投票，就不外是其中最著的一種場合；而其行為還不能當作國家機關的行為，這依上面所述，當可明白。不過現在一般都採用着自由投票制度，因之這種積極的可能是很注目的，且自由投票制度本身和民主的要求，密接關聯而存在，所以從這點看，也是漠然以廣義的權利這個用語來表現了的。我向來把選舉解作選舉的權，一面說那不是權利，一而又說選舉人有權利，也不外亦是指這關係的。Haberl以為選舉人「在」選舉人的地位所有之「選舉的權限」——「選舉權」以外的權能，都是反射權。又Jellinek之所謂選舉人對於地位的權利這句話，除掉說是「對於權限的權利」，不能有別的想法，而這樣權利又不存在，然以這個說明，就不能說明選舉人名簿上沒有登記的選舉人有作為選舉人的地位。在採用強制投票制度的場合，選舉人是負擔應該參與投票的義務的，然以反射權說，又不能說明這明白的選舉人的義務本身。若說選舉是公務，就自然可以說明如上之義務，這種解釋，對於選舉人的行動這些部分是公務，沒有弄明白，倘以在自由投票制度下之選舉人的地位來比較，便可容易明白了。

最後，選舉人在選舉人的地位所有之權能，不限於自己直接參與投票，比方在容許委託投票或委任投票的場合，履行投票的委託或委任，在發見選舉人名簿上關於其他選舉人有誤記或遺漏的場合，要求事務機關訂正，對於違法的選舉，提起訴訟，都是關聯於選舉而承認選舉人之別的權能。法之所以承認這種權能於其選舉人或一般選舉人，不外因為他們是關於選舉有重要利害關係的人們，即利害關係人，而其所以特別承認這種權能於選舉人（其選人或一般選舉人），是因為那裏存有個人的利害的緣故。例如一八五三年的法國法，為着選舉人名簿上沒有登記的選舉人，國家機關的郡長亦得請求登記，就在採用這種制度的場合，只要是關於選舉人方面，其法理和上面所述的也決無二致。國家作為利害關係者有此登記的請求權，同時各選舉人也在其立場上有登記的請求權。所以依如 Dupin 的論據，則在不採用此制度之其他場合，其選舉反不是公務，這樣不合理的結論恐怕都要引出來。

總之，選舉人在選舉人的地位得有種種的權利義務或權能及拘束。若把選舉權嚴格的或狹義的解作選舉的權，那末第一不能不解作屬於選舉人團自身之選舉的權限；或就選舉人各自來說，便不能不解作屬於選舉人團的部分機關之各個選舉人的選舉的權限。但是把選舉權廣義的解作屬於選舉人的權能的時候，可以說是除上述權能之外，又包含選舉人在和選舉的關係而特有之個人的權能。在把選舉權說是權利的場合，當然着眼於這種個人的權能（比方投票的要求）了。

第二節 選舉資格——普通選舉權

選舉權在廣義上，是包括的指選舉人在和選舉的關係所有之權限和權能而言。選舉人想得此選舉權，必要具備選舉人的資格，固不待說，而為得選舉人的資格之條件，又可以分作為得此資格而不能不具備之積極的條件，和為得此資格而不能不具備之消極的條件。前者叫做積極的要件，後者叫做消極的要件。比方必要一定額的納稅，必要某程度的教育，是前者之例；除去精神的不全者如瘋癲，白癡之精神上有欠缺者，是後者之例。

如何決定這種要件？要是應依特定國家的具體事情而決定之問題，不是應依一般的原理論而決定之問題；可是現在文明國之一般採用代議制度，以人民為選舉人而保護其地位，都是基於一定的主義的，所以由這個立場來說，以原理論來論個個條件的可否，也不是困難的。然而在現代文明國，一般以人民為選舉人而保護其地位的理由，和此等國家承認代議制度的理由一樣，大概歸着於次之二點。

第一是本來由人民主權的思想而生之思考，國家是我們個人為謀共同幸福所作成之團體。但團體自身沒有意思，所以不外是以某自然人的意思為其團體的意思；而各個人以平等的資格作成團體，所以一切個人當然不能不參加其團體意思的構成。這樣解釋的思想，就是此說的根據。以此思想為基礎，則參加選舉，可以說是人民間接參加所謂共同意思（或一般意思 *volonté générale*）的構成；與間選舉，可以說是為保障自由的要求所不可缺之手段。此自由的要求，若再追溯其根底，就是人格的獨立及其根底承認之問題；而在團體各人以平等的

資格參與其構成，這種思想也應就歸着於人格的相互尊重之民主的要求。所以我把這種思想叫做民主的理由。現在的選舉，依法的方面說，雖不外議員選定的行爲，而依政治方面說，關於選舉，此民主的要求含有最重要的意義，更不待言。

第二是實際的理由，選舉這種行爲，在法上即形式上，縱以選任國家機關的行爲爲限，而此選出的機關，應爲反映人民的意思，依民意而行政治之中樞——即議會——的構成員，所以選出好好反映民意之優秀公正的人物，不僅作爲依各方面的意向而執行國政之方法，於國家有益，而且選舉人的意見乃至利益，得經此等議員而反映於政治上，結局於各個選舉人亦有利益。這就可以叫做賦與個人以選舉權之實際的理由罷。

無論那樣，在這個場合，國家以爲爲國家的利益而使其履行此公務，同時就是使個人的利益滿足，因之許多國家只賦與個人以參加其公務之可能，保障個人作爲選舉人之行動。實際上一般的說起來，此見解是正當的，這事在尚未實行普通選舉的國家，沒有選舉權之多數的個人都想選舉權的事實，可以顯著的證明。爲什麼呢？因爲所謂想，其意義結局是所想的東西，於想的人有利益。由此等見地出發，則務必常與多數以選舉權，乃是當然的結論；而由別的見地說，因爲選舉是有特殊意義的公務，則發生一種要求，就是此種權能只以給與適於履行此公務者爲限。於是採用什麼條件纔於此種制限適當？成爲問題，就是想調和那務必以多數人民爲選舉人之要求和那由國家實益的立場加以制限之要求，要依什麼標準來限定選舉人的範圍，纔是適當？這問題發生了。所謂普通選舉權制度和制限選舉權制度的區別，就是關於此點的問題。

所謂普通選舉權或一般選舉權（Allgemeines Wahlrecht, Allgemeines Stimmrecht; Suffrage universel; Universal suffrage）依其字義，可以說是一般的賦與一切人民以選舉權，沒有例外的。所以日本在採用普通選舉制度前，其採用的可否成了問題的時候，一部分人們故意形式的援用這用語的字義，以為反對論的根據，說是真的實施普通選舉，苟非無論狂人，小兒，女子都與以選舉權，是不徹底的；然而這樣一般的普通選舉，就是這制度的贊成者也不承認。雖說普通選舉，其實不外制限選舉的一種，既是制限選舉，則採用適於國情之獨立的生活那樣一個標準，也沒有妨礙。但選舉既是重要公務，則任何人都得為選舉人那種狀態，到底是不能希望的。因之就在普通選舉的場合，有些人們要除去，也是當然的事情。比方除去精神的不全者，幼少年，無論在那種選舉法都是共通的，決不能以為這是制限選舉；把住居要件當作積極要件來採用的場合也不少，然亦不能因此就以為其制度是制限選舉制；關於女子，近年以前許多法制沒有承認其選舉權，但也不能說這是所謂制限選舉了。換句話說，此等要件以外，更要別的要件，並且其要件是對於公民的一部分，沒有那不當作公民而與以選舉權之正當的理由，偏偏剝奪其選舉權，在弄成這樣結果的場合，纔是制限選舉；否則還可以說是行着普通選舉的。

以前有了選擇信仰特別的宗教，以為此種不當的積極要件之一的，比方在一八四八年以前的德國是這樣，把當基督教徒為其積極要件之一，此標準原以不與猶太人以選舉權為目的，後來民主思想發達，信仰和政治上的權利各別之思想占着勝利，就沒有依此標準由一部分公民剝奪選舉權的事情了。

以高度教育為選舉資格的一要件之方法，也曾採用過，比方七月革命後的法國選舉（一八三一年四月的

法律）爲得選舉權，必要有二百佛郎的納稅，或是各種學會的會員。的確課了高的納稅資格，連在智能的高水準的人們也被剝奪參政權，而此法是以賦與這班人們以選舉資格爲目的的，選擇高度教育爲積極要件，以代替高的納稅資格，所以和高的納稅要件一樣，同是以制限選舉權爲目的，可以說明是制限選舉的一種。在荷蘭、意大利、翁牙魯，Georgia 也曾採用同意義的教育資格爲積極要件了。程度雖有差異，而一八八二年意大利的選舉法，對於沒有納稅的人，還是以受了初等教育，或知道在初等教育所應學習的一定事項，爲得選舉資格的要件。在一八七八年葡萄牙的選舉法，非納稅者而有選舉權的人，也以世襲主或能讀能寫的人爲限。這種場合，還是以對於多數人民不給選舉權爲目的，採用這個標準，以代替納稅標準，可以說明是用此教育資格，以爲施行制限選舉的一個手段了。

日本在普選法採用的當時，課不課以營獨立生活者的一個制限，成了問題，而在英吉利一九一八年以前的選舉法，也以保有住居爲選舉資格的一要件，在荷蘭一八八七年的選舉法，也除納稅者以外，要是住宅的所有者。前述葡萄牙法以世襲主爲標準之制限，亦可以說是屬於同樣思想系統的。總之都可以說是使制限的標準和財產的及社會的狀態相關聯之制度。一八四九年以來長久施行的丹麥法，不承認僕役的選舉權，這也可以說是含有同樣要素的。

但是爲制限選舉權，各國所最普遍採用的積極要件，還是財產資格及納稅資格。此種資格之所以一般的成爲積極要件之一，乃是基於沿革上的理由，今日的議會，是由特權階級的代表者組織之三民議會發達來的，其主

要的任務，本來在於使之同意於租稅負擔，自然就成了根深蒂固的傳統。不待說，有着這種階級的性質的議會，除掉英吉利以外，其他各國在第十七八世紀都已消滅了，而在英吉利議會，依然殘留着這個傳統，一到第十九世紀，當各國又仿效英吉利設置議會的時候，基於此傳統之制度也和其議會制度一併輸入了。若是考慮了資本主義發達初期當時的一般情勢，則各國爲什麼容易受用此制度，應不待多言而自明。但是那種情勢，又該可以和那隨着資本主義社會的發達，依勞動階級的自覺而意識到此制度的不合理，一樣的來說明對於此種制限選舉制起了猛烈的反對運動之理由，各國的制限選舉反對運動，結局是勞動及勤勞階級的自己解放運動之一部，以使公民的男子不致爲此種積極要件——即財產資格及納稅資格——而剝奪選舉權，爲其主要的目的。所以一般說制限選舉的時候，是指以財產資格及納稅資格爲積極要件的場合；所謂普通選舉，是指男子的選舉資格不必要此種積極要件的場合。因之以普通選舉爲當然而承認其合理性，是在多帶着社會革命要素之法國一八四八年的革命成功以後的事情。法國，在憲法上承認普通選舉制原則，依一八五二年的選舉法而實現了；以前採用財產資格或納稅資格爲選舉資格的一要件，依自由主義者的主張，乃是當然的。在第十九世紀各國多採用此種制限選舉，現在且把以此種制度爲可的重要理由分述於後。

第一是以值得作爲公民而待遇的人，在社會上及經濟上，不能不有獨立的地位這種思想爲基礎的。因之依這種思想，則首先比方破產者，從屬於他人而生活者如家僕等，自然是失格者，進而積極的以有一定的財產，或關聯於財產所有的事實而納一定的稅額者爲限，與以選舉權。這種思想的合理性，可以和公民資格連帶考慮，尤其

可以說是要考慮他對於社會是不是有用的存在，他要求權利，究竟盡着相當的責任沒有。但在財產的所有或納稅那樣單純的某事實上，求此判別之積極的標準，這點是此種想法的不可掩蔽之共通缺陷，更不待言。

第二是和第一相類似的思想，而以爲選舉權是對於公民的負擔之報酬的，就是爲國家負着特殊的負擔者，不能不承認其有特別利益的地位，以爲報酬；這是納稅者有參政權的理由，以爲對於納稅這種特別負擔，與以參政這麼一種特權。此種想法在現今，誰也認爲不合理，而在常識上，是比較一般通行的想法。近年日本提倡普選的時候，一部分的人們間，都說應該賦與兵役義務終了者以選舉權，像這種思考，明是以報酬說爲其根據的，總之都是以選舉權爲對於特殊義務的負擔之代價的。

第三是比較理論的，由選舉是公務這種思想出發的，以爲選舉若是公務，則使何人履行此公務，國家得自由決定，而勞動者一般都是智能的程度低，使其履行此公務，殊不適當。就是說爲要把下級勞動者除外，所以以納稅爲選舉資格的一要件。日本反對實施普選的人們的思想中，也曾確有了這種思考。比方當時反對論者中，有許多人拿着無恆產者無恆心的理由，主張不能不以納稅資格爲積極要件之一，這個見解，是以爲無恆產者沒有參加選舉之適當的能力，結局第三的思想和這個見解是立於同一基礎的。

最後，其他一派的人們，以爲議會政治是多數決政治，所以多數所決的就爲是；然而使多數的民衆通統參加政治，則政治不能不爲此多數的民衆所左右。這樣一來，便成了所謂衆愚政治，質爲量所壓倒，少數優秀分子的利益會被多數愚人所蹂躪。於是從國家的繁榮，社會的發達之點來說，不是應該希望的事情。這個見解，也是比較一

般通行的想法

承認制限選舉制度之積極的理由，大概如上所述。而此等理由，無論那一種，都不是沒有含着多少的真理；可是對於各國的大勢無可奈何，現在的文明國都採用普通選舉，差不多沒有例外了。

現在文明國一般採用普選的理由，第一就是我已說過的民主的理由，就是人格的獨立和其互相尊重之要求。詳細點說，一切團體員，機會不能不均等，若是只許那一些人參與國家意思的制定，其他的人們不能不服從，則這樣的關係，便是某人服從某人的意思，結局國家成爲少數者的國家，所以凡有公民資格者，當然不能不參加國民共同意思的構成。第二理由，也是和我已經當作賦與個人以選舉權之實際的理由而說明的相同：民主政治的要求是依乎民意的政治。爲行這種政治，務必使人民全體參加，不可不使議會爲人民的縮圖，所以以普通選舉爲是。

由此等見地出發，當然的結論就是務必全部與以選舉權，已於前面反覆的說過；若由別的見地來看，因爲選舉是公務，便不能不只給與適於履行此公務的人。於是問題不能不歸到以納稅資格爲決定人民參政能力的有無之標準，究竟是否妥當；而以普選爲是之論者的第三理由，正在於否認以此爲判別的標準之點，像納稅不納稅——即財產的有無——那樣標準，作爲測驗人類的能力之標準，是不適當的。

以普通選舉爲是的第四理由，是以保護下層民衆的利益爲目的，參政權只賦與於有產者的時候，國家是只爲有產者而存在的國家，所以今日既欲解放那爲有產者而實質上處於奴隸同樣的狀態之下層民衆，保護其

利益，則不能不撤廢財產資格，而與以選舉權。

此外，各國以普通選舉為可的理由，舉得很多；或者主張使民衆地位向上的結果，可以提高一國的文化；或者說使民衆一般的參與政治，即所以養成人民的公共心，對於國務感覺興味；或者以為使民衆參加國政，即所以涵養其責任觀念，從而國本鞏固，可以防止過激的行動；或者又以為選舉人數的增加，使買收困難，可以廓清選舉界。

但是照今日各國一般舉行普通選舉的事實，若只以為是此等理論占了勝利，恐怕是太過於皮毛的解釋。換句話說，我以為今日文明國之所以差不多沒有例外，都履行了普通選舉，毋寧是順從其社會狀態的要求，而上述的理論恰是把此要求合理化的。引起這樣要求之社會的原因，大概歸着到兩點：其一是民衆能力的向上；其二是勞動者地位的上進。這兩點一使民衆有政治的自覺，便把如前所述之制限選舉制度贊成論，從根破壞了；而民衆能力的向上，使那只由一部分有產者舉行選舉那種能力上的理由失掉，無產者實力的上進，使有產者保護論一掃而空了。

在日本之所以實施了普選，也不能不說這社會實勢的變化是其最大的理由。當時一部分人們曾主張撤廢納稅資格，而以教育資格或獨立的生計為其要件來代替；可是在此實勢的變化之前，此等主張已全無力量。到如今，教育普及，一般國民的能力既已高到今日的程度，還說以某智能的標準為選舉資格的要件，以那試驗的合格者為有資格，則不得不成為無用而且煩雜的手續之結果。若只以形式的一定學校修了者為有資格，又成為極不公平的結果，為什麼呢？因為智能的程度未必和學校教育相稱的緣故。就以獨立生計為要件的理由而論，也是一

樣，若其理由在於把乞丐及浮浪人等從有權者中除外，則另採用那目的所必要之消極要件，可以此為缺格者而達其目的。然而因此就採用獨立生計那樣標準，那末其理由不論怎麼樣，結局和採用財產資格一樣，會使多數公民沒有正當的理由而變為選舉無資格者，這依然是制限選舉，不是真的普通選舉。所以不待說，這樣不徹底的改革是為實勢所不許的了。

對於普選之贊否的議論，大概如上所述。使此制度不得不一概採用之實勢上的變化之要點，也如上所述。並且普選運動，最初只當作納稅及財產資格的撤廢運動，男子勞動者及勤勞階級的參政權獲得運動。從而不僅沒有把女子當作目前的問題，就如複數投票制度，也未必以為是和普通選舉制不兩立。例如比利時於一八九三年改正其選舉法，成了普通選舉，凡男子年齡二十五歲以上而居住該選舉區內一年以上者，各有一票的投票權，同時此法對於（一）年齡三十五歲以上的既婚男子而納稅在五佛郎以上者，（二）年齡二十五歲以上的男子而有價格二千佛郎以上的不動產，或有可得年利百佛郎以上的公債或儲金者，更與以一票的補充投票，（三）對於高等學校畢業者，又與以兩票的補充投票了。此種方法，原以避免普選採用的結果所謂甚壓倒質之弊端為目的，當作實際的理由來看，不是可以一概排斥的，但於民主的大勢到底不相容了。就如比利時，也已於一九二一年再把憲法改正，採用平等普通選舉了；不過比利時這種複數投票制度和普通選舉制度並行採用之最著的實例，總是識者所當注目的制度。

美國是採用普通選舉制度最早的國家；而其所謂普通選舉的意思，一般是指白人不以財產資格或納稅資

格爲積極要件，潛避憲法禁止依人種的理由而不與以選舉權之條項的適用（第十五改正條項）爲剝奪黑人的選舉權，採用着種種手段。比方（一）在大多數的州，對於沒有納稅的黑人，不承認其選舉權（1）在 Alabama, Georgia, Louisiana, Maryland, 南北西 Carolina, 以能讀書爲必要，（2）在 California, Connecticut, Florida, Maine, Massachusetts, Michigan, New Hampshire, Wyoming, 加入能讀憲法爲積極要件。其中第二及第三，於移民問題也有關聯，在西部諸州，對於不能歸化的人們，否認其投票權和 Washington 州以能讀寫英語爲其要件，含有共通的目的。無論從那處來說，其選舉制度，總是濃厚的帶着制限選舉的要素。

不待說，在其他文明各國，一般雖沒有這樣制度存在，然其所謂普通選舉，還不能有一如字義的普通選舉，現在且把各國在普通選舉制度實施後所採用之消極要件及積極要件，舉其重要者如次。

甲 消極要件

（一）精神的不全者或無能力者 因爲瘋癲，白癡及其他精神上的疾病，實質上缺乏選舉能力的人們，就是這類。此類人們之不能完全履行公務，已不待言，所以各國一般都承認此種的缺格條項。日本選舉法第六條第一號明示此種人們作爲禁治產者，準禁治產者，是缺格者。因爲禁治產的宣告，是對於在心神喪失之常況者而發的。（參看民法第七條）準禁治產者不在心神喪失的常況，也不是只限於所謂心神耗弱者，而聾者，啞者，盲者及浪費者都可以作爲準禁治產者。（民法第十一條）因之不能說此種人們完全缺乏精神的能力，但是連自己私法上的行爲都要保佐人的同意，而對於選舉那樣更重要的公務，自不能說是可以獨立履行完全的行爲，所以法以

此爲缺格者，其立法是適當的。（現行法以二十五歲以上爲年齡資格，其可否俟以後再論，而法律之所以規定比民法的成年年齡高五歲，可以說是因爲把選舉看作比私法上的行爲更困難之行爲，從這點說起來，立法的主旨是一貫的。）德國對於因爲精神上的疾病而收容於療養院或監護院的，亦當作沒有選舉資格者。（一九二四年的共和國選舉法第四條第三號，一九二〇年的普國選舉法第二條第二號。）

（二）有不適於爲公民而參加選舉之理由者 第一是依關於選舉的犯罪而停止公權者，對於此種人一時剝奪其選舉資格，是不成問題的。日本選舉法第三百三十七條規定此種人五個年問沒有選舉資格，在府縣會及市鄉村會的選舉，亦準用這個規定。在英吉利，當地方議會，地方廳員，或化委員，救貧委員及事務委員等選舉有不正行爲受了有罪的決定者，也沒有議員選舉權。第二是其他的犯罪人，日本法一般以處丁六年懲役或禁錮刑的爲缺格者，其次對於犯着刑法第二編第一章（關於皇室的罪），第三章（關於外患的罪），第九章（放火及失火罪），第十六章乃至第二十一章（通貨偽造罪，文書偽造罪，有價證券偽造罪，印章偽造罪，偽證罪，隱匿罪，）或第三十六章乃至第三十九章（竊盜及強盜罪，詐欺及恐嚇罪，橫領罪，關於贓物的罪）所揭各罪，處六年未滿的懲役刑，其執行終了或竟沒有執行的，在沒有經過相當於刑期二倍之期間爲缺格者，而其刑期的二倍未滿五個年的時候，亦作爲五年。對於處六年未滿的刑或前記之刑而在服役中者，或在執行猶豫中者，當然也是一樣。（參看選舉法第六條五號乃至七號）在這場合，關於服役中者恐無問題。在德國，對於未決犯，依裁判所或警察之命而在留置中者——但依政治上的理由而監禁者除外——也作爲缺格者。對於未決犯，留置中者之所以作爲缺格

者，固可以解釋是依着別的理由的，即可以解作如下所說明之具備那不適於參加投票之理由的；而在刑務所服役中者，本來雖是不適於參加投票的，然其理由不止於此，其主要的理由還不能不說是在於沒有作為團體員的正常資格那一點。但是對於服役中者縱可以這樣說，而對於刑後者也一樣可以採用同一的論理嗎？對於刑後者，作為正常的市民，務必使其早營常人的生活，乃是一般的理想，且對於其犯罪之處罰既已終了，也沒有再與以苦痛的理由，若互長期作為缺格者，直與課以二重的處罰相同，所以我贊成對於刑後者不作為缺格者，至少也要將其缺格的期間極力縮短。在英吉利，就是對於犯了重罪的人，只要其刑的執行終了或免除了，也不作為缺格者。英國的選舉對於學務委員及救貧委員的選舉有不正行為判決有罪者，都作為缺格者，而對於一般犯罪，反探此寬容的態度，這點是我們所必要深加注意的。第三是受着破產的宣告還沒有確定復權者，日本法規定在第六條第二號，在法國的立法例，亦可以認出。在日本的舊法，把受家產的處分債務沒有完清者和破產而不得復權者，並行規定於同一的項目中。所以設立此種規定的理由，恐怕是以為此種人們在社會上沒有盡着要求此權利之相當義務，從而於公民資格有所缺乏。但是如上所述，公民資格和財產所有的事實之必然的連結，其自身存有疑問，尤其在那對於選舉不正行為的處罰都可不停止公權之法制下，是否還有維持此缺格條項之必要，其自身也得成為問題。（這點和破產制度之一般進化的趨勢合併考慮，應該更能明瞭，但在此處不涉及此問題，只指出英、美、德與的現行法中沒有包含這點而已。）第四是因貧困為生活而受着公私的救助或扶助者（日本法第六條第三號），這是根據與前同樣的思想的，日本法之所以採用此缺格要件，就是想限於營獨立生計者與以選舉權那種

主張的變形。就所謂受着救助或扶助者而論，其原因也很複雜，而以此爲一般缺格要件，還有疑義。因爲沒有合理的養老制度，不顧其人以前在社會的貢獻，只以其在養老院即沒有選舉權，則其立法真是冷酷！所以多數國家都沒有這種立法，英國反在選舉法中明載不得依自己或其應扶養者受了貧民救助及其他救濟的理由，失掉選舉權（一九二八年的選舉法（基礎法）第九條）第五是沒有一定住居者（日本法第六條第四號），其目的是以浮浪人及乞丐之類爲缺格者。不待說，其理由和以前二種的場合相同，在美國諸州，承認同樣的立法例。以此種社會的寄食者爲缺格者，雖有理由，而以社會組織爲全體來說，則因此必要有「不勞動者不可食」的鐵則和「既是正常的人應使其能得勞動」的社會。

（三）有不適於參與選舉其事自身之特別理由者。這於精神上的無能力或公民的性質沒有關聯，是指其他有不適當於關與選舉之理由者，可有種種的場合。比方第一，如上所述，德國法之對於未決收容中或爲司法上行政上目的而在留置中者，不承認其選舉權，就是此種場合之一；選舉權不是絕對的天賦人權，乃是履行公務之權，所以使此種人行使選舉權，是不適當的了。第二是現役中或召集中的陸海軍人；日本選舉法第七條，以現役中或召集中的陸海軍人，已編入兵籍的學生生徒，（即陸海軍所屬的學生生徒，指士官學校，海軍兵學校，陸海軍大學等而言；關於委託於其他學校的學生即委託學生，則以勅令而除外。）志願編入國民軍者爲缺格者。以軍人爲缺格者這種規定，在德、法、美等國，也是有的，要在軍人從事於特別重要的國務之關係上，離開此義務，來參加選舉，殊不適當，或是基於以避免政治和軍務的混同爲可之理由。尤其軍人是立於特別的命令服從之關係者，若承認

其選舉權和被選舉權，則此命令關係會被惡用，容易發生政治和軍務混同之結果，這點是考慮了的。實際上，不能說是這種關係完全沒有惡用的可能性。現今法一般不備對於退伍者不當作缺格者，且對於兵役義務終了者，反想在報酬的意義上特別優待，這種理論變成了制度的實例，也是有的（比方一九一八年的意國及英國選舉法）。而在這種退伍後的軍人即所謂在鄉軍人之間，存有利用在營中的關係而為不正的選舉運動者，是不可掩蔽的事實；但是不正選舉，可以當作不正選舉另行取締，由這種見地來說，一般以軍人為缺格者，又有多大的疑問。其中如在營中的軍人之服從不當的命令而為不正選舉，毋寧是想像不到的。又如軍人從事於重要的義務，所以不許離開其義務而參與選舉，這種理由是可以採用別的投票技術容易防止的問題，在今日不在者投票的方法發達了的場合，這種理由已失了根據，所以除掉把軍務和政治區別那樣抽象的理由及實際上預想的多少可能性之外，可以此為缺格要件的理由，也很少了。在這個意義上，我毋寧贊成英國承認軍人不在者一樣，特依別的方法來投票那種制度。（又日本現行法以滿二十五歲以上為年齡資格，在目前雖不成為重大的問題，到將來年齡資格低下了的時候，一定會成為問題的。）第三是貴族的缺格，此種缺格者只可發生於承認貴族的存在之君主國，就在英國，貴族也沒有選舉權，日本法亦於第七條第一項規定華族的戶主沒有選舉權及被選舉權。因為貴族的戶主得為貴族院議員或參與其互選，避免彼此重複的緣故。但是為貴族院議員的，不限於華族的戶主，比方終身勳任議員及多額納稅者議員未必是華族，此等人又連衆議院議員的選舉權兼而有之，所以日本仿效那貴族院議員就是貴族的英國，不承認華族戶主的選舉權，這點實存有若干不公平的要素。（此點和上院制度存續的可

否，或上院應如何構成之問題，原來是另一問題。）第四，在英國，當選舉之際，由某候補者履備或為其候補者而履備之人們中，關於其履備有不適法的事實存在時，即以之為缺格者；這無非恐其妨礙選舉的公正，是適當的立法。

乙 積極要件

(一) 年齡資格 這是以選舉為重要的公務為理由各國都承認的。比方在德、奧、瑞士、Estonia 限於滿二十歲以上，在英、法、意、比、Yugoslavia、Czechoslovakia、波蘭、加拿大、澳洲、愛爾蘭諸國，限於滿二十一歲以上，在瑞典及挪威，限於滿二十三歲以上，芬蘭限於滿二十四歲以上，丹麥及荷蘭限於滿二十五歲以上者，總與以選舉權，日本法現在也是想得選舉權者，不能不達到滿二十五歲以上。（選舉法第五條）年齡制限的設置本身，從選舉的性質來說，不成問題，可是此制限置於何處，是一個重要的問題。比方以前多數國家都以達到二十五歲以上為必要，現今則如上例所示，大多數的國家都以達到二十歲或二十一歲就夠了。就在日本，私法以滿二十歲為成年（民法第三條），原則上，承認其有有效的履行私法上任何法律行為之能力，則在選舉資格，是否有以二十五歲以上為其年齡要件之必要，已由這點來說，也已成爲問題。選舉固然不是帶着因為是公民就當然要使其參加之性質的；若以參政權和公民資格必然的連結，公民一般是應有參政權的，則被選舉權固不待說，即就文武官的地位之權，也和普選採用同為一般的，（在政黨想撤廢任用資格的制限，或至少把自由任用的範圍擴大這樣思考之中，若離開政黨的利便問題，而就理論上來說，這只可算是歸着於民主政治（democracy）的主張，恰和此處所述的主張相同。但實際問題本來第一要考慮政黨的便利，是不待言的；而施行政黨政治的場合，事務官吏一聽

其自由任用，是沒有比這個更危險的事情。像依試驗而任用那樣一見似是非民主的方法，在政黨專制的避免上，是最有力的，其結果反是最民主的制度。或如在古代都市國家所見（參看第一章第二節）依照抽籤的方法，是最公平的。然在此等的其他場合之所以由種種方面更加嚴密的限定其資格，雖因其以為沒有如選舉那樣民意反映的必要，而其主要的理由，還是就那各有目的的公務之資格。就選舉權而論，此關係也沒有差異，因之年齡資格置於何處，舍以其國的國情和人民一般的能力及責任觀念為標準，在具體的場合，就各個國家來決定而外，別無良法。昭和五年的選舉修正審議會，在其委員會已議決了把年齡資格低到滿二十三歲，我以為其理由不大明白，固然是考慮了具體的種種關係，假使是單純的漸進論占了勝利，則這樣決定的施行，是不滿的。為什麼呢？對於選舉的誠實和年齡的長大成比例，在其他諸國也表現着，尤其是棄權率之明白的遞減可以證明；而日本一般民衆的能力或理解，未見得比已經採用二十歲或二十一歲（即成年年齡）之國家的民衆特別差，且二十歲和二十三歲是所謂五十步笑百步，到了二十三歲的人，就能夠好好的作為選舉人而行動，這樣積極的證明，是困難的。若以實狀為基礎，則現今日本的政界是以老人為中心，太過於沈滯了，沒有議會政治之清新活潑的生氣；想使其漂着一派的清氣，無他，惟有與青年以選舉權，增加其數的力量，以舉革新之實而已。在這個意義上，我贊成更把年齡低下。在進得太快的場合，加以制動機（Break），而進得太遲的場合，加以助動機，豈不是當然的嗎？

（二）住居資格 這是以一定期間在一定區域內的居住為選舉權獲得之要件的，比方瑞士三個月以上，法（雖有多少的問題，俟以後在人名簿那個地方再述），比奧諸國六個月以上，不在一定區域內居住，就不能獲得選

舉權。日本選舉法在舊法中，亦以選舉人名簿製定之日期止繼續六個月以上，在同一選舉區內有住所，爲其選舉資格的一個要件了（第八條第二號）。以此種標準爲選舉資格的要件之理由，第一是使正常而且安定的公民履行選舉，第二是出於純技術上的目的，使選舉人名簿的製定上便於登記在一定場所的居住者。日本明治二十二年最初的選舉法，其所以以「一年以上在其府縣內確定本籍而住居」爲積極的要件之一，明明可以推想是側重於上面的第一理由，這個立法在明治三十三年改正法律，已改正爲「一年以上在同一選舉區內有住所」，在大正八年法律第六十號，又改正爲「六個月以上在同一選舉區內有住所」，此改正理由說是在地方議會的選舉，必要加入士著的意思，而在國會議員的選舉，雖異其趣，然名簿製定上，以止於必要的期間爲適當。由此看來，大正八年以來明明是以根據第二的理由爲主，但以此標準爲積極要件之一，其事實自身也含有第一的理由。且在以此爲積極要件的時候，不僅把乞丐及浮浪人那種社會的寄食者除外，其結果並使依偶然的原因不得具備住居資格之一切人們的選舉權，概被剝奪，又在許多的場合，此要件結局是把一種財產資格加入於選舉要件的。現在英國法併用準於住居要件之營業所要件，對於爲營業而占有年收不下十磅之土地或建築物者，與以選舉權，這可算是明示此關係之一個例證。所以日本現行法完全廢止此種積極要件，爲實際除去不適當者而規定「沒有一定的住居者」（第六條第四號），以爲消極要件，其立法的主旨是正當的。不過現行法一方面廢止此種積極要件，他方面又必要每年九月十五日止繼續一年以上在其市鄉村內有住居，以爲登記於選舉人名簿之條件（第十二條），選舉人名簿上沒有登記者，不得投票（第二十九條前段）。因此，實質上依然以住居資格爲

積極要件，並且和延長到一個年相同，然而如上所述，現今許多國家之以一定期間內居住於一定地域為選舉資格的一要件，其主旨是想把選舉權的行使限於有公民的價值者，而和那以公民資格的缺乏為消極要件的，大略具有同一的理由，尤其含着想防止乞丐及浮浪人那樣人們變成所謂選舉有權者這種理由。於是如日本選舉法，法文上既已規定以沒有住居的場合為消極要件之一，居住資格不過只為登記於選舉人名簿之條件，而又延長到一個年，其理由實在難得說明。況且大正八年的選舉法已經把住居要件縮短到六個月，若如上所述，為着選舉人名簿的製定，則以六個月為適當。又以後各國的名簿製定技術上，確有許多進步，所以比六個月更短縮，或竟撤廢，亦不是不可能的事情。然而在這樣事情之下，日本例反延長，其現行法的這一部分，無論怎樣想法，也是改壞的了。在其現行法之下，因為有此制度，有着選舉人的資格而實際不得參加投票者，如何發生或在什麼部分發生？其意義是怎樣重要？統讓後而選舉區的構成那裏去說明。關於選舉人名簿製定上的技術，我相信也應該留在說明選舉人名簿的製定那部分。

此外，在大戰以前，大多數國家以男性為積極要件之一，所謂普通選舉是單指男子的普通選舉。一到現在，世界大多數國家都承認女子的選舉權，僅僅男子的普通選舉，是為男性普通選舉（General manhood suffrage），毋寧作為制限選舉的一種了。而日本還是沒有承認女子的參政權，於是為什麼此等多數國家承認女子的參政權呢？其實際的效果怎麼樣呢？這種問題自有重要的意義，惟其有許多重要點，贊否的議論又複雜，所以另設一節來說明。

第三節 女子選舉權

今日的男子普通選舉制度，就世界的重要各國而論，至少關於那原則的部分，通通採用着，因之在此意義上，可以說是已經成了過去的問題。而各國採用此制度之思想上的根據，結局在於民主的理想，依着這樣的要求——人不可不互相尊重其價值，社會不可不為各人並且為一切人們而存在——這在前面已經反覆的敘述了。然而現今承認此理想為制度的指導原則，則由此民主的論理來說，僅僅某種人們專於支配，他種人們專於隸屬，這樣關係當然不可不作為背理而排除。換句話說，在此種政治理想為其指導原理的場合，其理想不能不把有特別理由的人們作為例外，而對於其他人們，務必都一樣使其參與政治，要到各人務必得以一樣參與政治的時候，纔可以說是有着自己治自己之合理的政治；這就是民主政治的邏輯。但是這樣民主的論理若不可不採用為普通選舉制度的理論，則此論理亦當然為不可不承認女子參政權的理由；而僅僅因為是女性，就否認其人的參政權，這種特別理由該是不能成立的。至少在一個社會，既以為民主的理想是其社會的正義，則對於男子以為是正當的這個理論，只因為是異性，就對於女子不能適用，是沒有理由的。就是如右所述，既然承認民主的理想，承認其要求是社會正義的要求，則從此見地來說，當然對於女子，也不可不承認其參政權。

此點在理論上是最重要的，女子參政權的反對論者，常舉其拒絕女子參政權的理由，以為女子並不要求，縱令與以參政權，而第一拒絕此贈品者，就是女子自身。可是以此為原理來說，若如右所述，制度是肯定民主的論理

的，則那不是要待女子要求纔應該給與的贈品，問題本來只是在於承認女子當然占有的地位，所以依着右述的論理，女子之有參政權，要算是對於女子使其占有那無論何人都應承認之正當的地位，因之爲女子要求選舉權的，即是公平的男子，也絲毫沒有妨礙。

其次，採用普通選舉制度之其他理由，就是我所謂實際的理由，今日選舉的目的，不能不有爲人民全體而行依民意的政治之意義，從而議會應爲國民的縮圖，不能不介着選舉使人民各部分的利益適當的反映於議會。換句話說，議會不可爲只代表有產者，或只代表有產的利益之議會，所以不能不採用普通選舉制度，廣爲承認參政權。現在即依此種論理，對於男子既已承認如右之思想是正當的，則同樣的論理亦當然不得不引到這個結論——對於女子承認其選舉權。因爲如此種論者所說，政治是不能不爲全體的利益而行的，且因此不能不一般的承認選舉權，則對於構成國家者的約半數，全然不承認其選舉權，其不合理是不待言的；又議會是人民全體的縮圖，不能不使國民的一切部分適當的反映，這樣說來，若其一半沒有反映，那能說議會完全是國民的縮圖，反映着其一切部分的利益呢？

如以上所論，要之在今日民主國家，若根據原理來想，完全沒有拒絕女子選舉權的理由，尤其在現今承認普通選舉制度的民主國家，更完全不能有這種理由。換句話說，通用於人民的一半之論理，單因異性的理由，對於其他一半不適用，人民的一半就當然支配其他的一半也可以，這是不能有條理來說明的。立於反對的見地的人們，則謂在民主思想之所謂「人民全體」，是專指男子而言，但這種題目是不能在論理上說明的。近世政治的原則，

如 Barthélemy 所說，是歸着於“Government by consent”的，即政治要在經被治者的應諾而行之場合，其政治纔是合理的。在此意義上，“No taxation without representation”爲近世國家種種政治的自由之母了。然而說此等原則對於男子是正當的，而對於女子是不正當的，沒有可以這樣說的道理。於是女子參政權問題，就理論上來看，首先關聯於正義的問題，承認女子的參政權，即所以合於社會的正義，這點是不能忽視的。此問題在這個意義上，和近世初以來根據人間性的尊重而要求之奴隸制度的撤廢，或男子選舉權的擴張那樣問題，同其性質；即這不外是人類解放問題的一種，不外是社會的正義問題。關於奴隸制度的撤廢，若只就其個人物質的幸福方面來說，有些奴隸倒反沒有解放還好些，也未可知；但是因此就維持奴隸制度，是我們社會的正義觀念所不許的了。關於女子參政問題，也可以同樣的說，既已看作社會的正義問題，就不應該拿女子沒有這種要求，或說現在女子中沒有參政權也多幸福的人，作爲理由來反對。

實際上女子的參政運動，在英美是關聯於奴隸解放運動而起的，（拙著婦人參政權論八八頁，一四三頁以下）這運動最初即作爲社會正義的問題，在 Stuart Mill 等識者的有力的援助之下而開始了。（尤其上著九一頁以下）不待說，此問題從女子自身的立場來說，在消極方面是女子解放問題，在積極方面是屬於所謂女權擴張問題之一，因此其要求特依那以女子地位的向上爲正當之諸理由，來建築基礎，當作女權擴張運動的一部，而女子在得了參政權以後，爲實現此種目的，其參政運動團體變爲女權運動團體。即在此場合，女子問題亦不失爲社會問題的性質，所以此種運動可以說是有意義的。女子問題既有作爲社會問題的性質，則此問題該不是只

關於女子的問題。承認其投票在實際政治上可以發生一種影響，而有應該主張的正常理由和應該防護的適當利益者，都與以選舉權；至少在這個立場上，既已採用男子普通選舉制度，許可勞動者參加，又不能說女子沒有主張，沒有應該防護的利益，則由此方面來看，否認女子選舉權的理論，是不能成立的。一部分人們承認此種理由，而又從別方面反對女子參政，其理由以為實際上女子可由男子代表，其利益亦可保護，豈不是沒有承認其參政權的必要嗎？這樣議論太非實際的了。在男子普通選舉既已實施的今日，議會政治還有易為有產者的政治之傾向，是什麼緣故呢？這雖歸着於有特別利益者結局為那特別利益而動這一點，而論者的議論輕視此實際的關係，對於今日社會成爲「爲男子的社會」之事實，是閉着眼的。這樣事實存在，則女子依賴男子的好意就好了那樣理論，是無意義的，這樣事實的存在，其自身是說明女子有和男子相異的特殊利益的，這簡直就是使女子要求參政權之一主要的理由。本來如前所述，承認女子的參政權，既是合於社會正義的要求，縱令實際上女子的地位沒有因此特別加以什麼改善，也應該承認其選舉權。然而女子實處於不可不改善之劣勢的地位，而僅僅依賴男子的好意，至少也不能迅速改善此地位，從壞的方面說，會永久不能改善此地位，這是事實所顯然說明的。然則女子因此要求投票權，是當然的，如說依賴男子的好意就够了，是不當的。實際的說，女子之不得和男子同樣的投票，其事自身是不合理的，其事自身已是必要改善的事情。而此種反對論者以女子可以依賴男子的好意爲論據，來反對女子投票，所以其議論自身畢竟是一個矛盾。（註一）

然而其他反對論者以為承認了女子的參政權，則形式上男女爲平等，可是女子不能如從前那樣影響於男

子，從而失掉實質的支配力，就是女子失掉使男子尊重的權利，爲着形式上的平等而失掉其優秀的地位，反於女子不利，因此便反對承認女子的參政權。不過今日女子的大多數在社會上，比較男子，決沒有處於優秀的地位，這種事實已如上述了。雖說男子尊重女子，可是在許多場合，毋寧是出自利己的動機，未必是當作人來尊重的，況且說承認女子的選舉權以後，從來尊重女子的男子，便不尊重女子，是完全沒有理由的獨斷，總之此說不過是完全把感情的反對論加以少許理論來掩飾罷了。

其他一派的反對論，更屬露骨，以女子比男子爲多數之事實爲基礎，給與女子以參政權的結果，不會使男女平等，而會使女子支配男子，就是會發生從來男女不平等的反面結果；然而事實上女子又沒有支配男子那樣的實力，結局實力和支配不相稱，會破壞政治上的秩序，缺乏社會的安定，因此便反對給與女子以參政權。但是這種議論是在以女子得了參政權之後，女子的投票常相一致爲前提，纔能成立的，而這種事情是事實上不能有的，女子的投票也和男子的投票一樣，是對於種種黨派分投的，所以投票依男女的區別而分開，女性會支配男性那樣的事情，是不會發生的。各國的實例，早已明白的證明此點了。

又有其他一派的論者，和上列的反對論者一樣，其主張，以爲多數女子參加投票的結果，成爲女子的意見來支配政治，而女子的多數本質上是保守的，會使政治變爲反動的，妨礙社會的革新或進步，因此也就反對給與女子以參政權。但是縱令可以肯定的說，女子的多數本質上比男子有着保守的傾向，而執拗保守主義的，男子也多，並且急進好嗎？保守好嗎？是要依具體的社會狀態和問題的性質來決定的事情，不能說急進就是好的，保守就是

壞的。當然也未必可以說急進的方面有勇氣，保守的方面是卑怯。左翼不一定是好的。加上女子之有保守的傾向，是比較男子而言的，若說男子是進步的，女子是退步的，是反動的，這恐怕是不當的。此點已有實例證明，所以此反對論當作拒絕女子參政權的理由，是薄弱的。（註三）

又有一派的反對論者，以為給了女子以參政權，則在女子之間會發生政黨的或階級的軋轢，於社會的平和有害，因此出以反對；但是如這種議論，完全是偏頗的。這樣議論若是可以成立，則男子的普選也應該不能實施了；爲什麼呢？因爲同樣的事情對於男子也當然可以說的。而爲承認了女子的投票權，就特別助長社會的不和，像這樣的實例也沒有。

依以上的說明，大致可以明白了；不過女選的反對論，多是以從來的環境爲基礎而構成，且是沒有深的根據的感情論，此種偏見之中，一般最相信而且以爲合理的說——因之爲最有力的說——是男女的不平等說及男女分業說。依後說，則以爲男女之間在性質上自有其相異之點，從而其天職應該不同，如政治即該屬於男子所行的，而女子的天職專在於家庭。此種思想自古通行，在聖經之中，Paul說：「我施婦女之教，不許執權於男子之上，婦女只宜安靜。」（Timothy 前書第二章第十二節）在今日歐洲的舊教國不承認女子參政權之重要的理由之一，就在於此。Paul 流的思想，是無可爭辨的事實。如 Feminist 之自由主義的碩學，也根據此理由而反對女子參政權，我國抱有此種思想的人們，恐怕男女間都是很多的。一派的論者更進一步，以爲社會愈文明，愈不可不爲分業的，此原則關於男女的分業，也沒有何等差異的地方，從而依此理由之女子參政反對論，完全是不能爭議的。

但是這種議論在現今社會當作拒絕女子參政權的理由，是很薄弱的了。在現今社會，第一，產業組織已經變化，關於衣食之必要的材料就多為大量的生產，在此範圍內之女子的工作，大大的減少了。第二，因為分業的機械工業之發達，把生產細分為簡單的幾個階段，從來由男子獨占的產業，多半容易使女子侵入了。第三，生活的向上，使生活費增加，女子因為這種關係也多就職業的了。或者如上所述之社會事情的變化，使獨身的所謂職業女子增加了，於是今日和男子共同從事於種種職業之女子的數目很多，一到近年，其從業者數更大大的繼續增加。從德國取一例，在一八八二年至一九二五年之間，從事於職業之女子的數目，已經遞增如次：

年次	人口總數	從業者數	對於人口的百分率
一八二八年	男 二二、一五〇、七四九	一三、四一五、四一五	六〇·六
	女 二三、〇七一、三六四	五、五四一、五一七	二四·〇
一八九五年	男 二五、四〇九、一六一	一五、五三一、八四一	六一·一
	女 二六、三六一、二一三	六、五七八、三五〇	二五·〇
一九〇七年	男 三〇、四六一、一〇〇	一八、五九九、二三六	六一·一
	女 三一、二五九、四二九	九、四九二、八八一	三〇·四
一九二五年	男 三〇、五八三、八二三	二二、二二八、四四一	七二·七
	女 三二、九五四、七九六	一三、六二五、二八九	四一·〇

此種傾向是各國可以共通認出的現象，法國女子從事職業者的數目，在一八六六年至一九〇六年之間，大約增加兩倍，就是一八六六年為四、六三二、五九七名，一九〇六年為七、六九三、七一二名，大約增加三百萬人即六五%。英國女子從業者的數目，一九〇一年為四、二七一、七五一，一九〇九年大約為四百三十四萬；美國依一九一〇年的調查，女子從業者的數目大約為八百萬人。大戰以後，此種傾向更屬顯著的事實，可依各種的統計來表示。

不待說，此等事實表示着現代多數女子愈益離開家庭或家事之傾向。而此傾向的基礎，在於必然的由現今社會狀態所發生之種種原因，所以不管我們喜歡不喜歡，也只有作為不得已的事實而承認了罷！我們對於女子務必作為家庭之人而行動，是沒有異議的。只要能夠作為婦人，在家庭受着丈夫的愛，安靜的從事於女子的養育，恐怕這是最幸福的境遇；但是現在多數女子，事實上不能希望這樣境遇，多數女子雖想過家庭生活，也同樣處於不能維持家庭之狀況。即在屬於知識階級或有產階級的女子之中，也多漸次感覺依職業而謀自己生活的獨立者；此種事實是表示什麼呢？若單以此為新奇的一種流行，則未免不解現在社會的真相，或是對於世事的考察未免過於冷淡。無論怎麼樣，不承認女子的正當職業，其結論不外是使女子像過去一樣，結婚嗎？徒食嗎？賣淫嗎？三途之中，任選其一；但是一切男女都得到適當的配偶，是不可能的，所以雖是此種論者，也不會贊成此種結論罷！從事於正當職業，要比徒食或賣淫的好，是不待言的。

然而此等職業女子或求職女子，現今在和其職業的關係，是處於怎樣的狀況之下呢？這又有別的問題，只由

男子來制定的所謂“*One side legislation*”至少在不知不覺之間，有保護男子，防止女子立於男子競爭的地位之傾向。公職的大多數和有益之職業的差不多全部，都對於女子封鎖着，女子不僅在可以和男子同樣的種類的工作，就在比男子更適當之種類的工作，也禁止其就職。所謂社會政策的立法，或許是含有保護女子的特性或健康之意義，而偏面的積極的禁止女子從事於特定的職業。

關於勞動條件尤其勞動工資，女子的比男子的，是很低的。近年一般的制定了以女子勞動者的保護為目的之法律，其勞動條件固然因此改善了許多，可是其工資還在同種類的男子工資的二分之一左右，至多也不超過其三分之二之情況。又高類者和低類者的比率，女子比男子，相差不可以道里計，一般都是低類者較高類者的比率大。

不待說，此種關係的重要原因之一，當然在於現今從事職業之女子的能力比男子的差；許多女子為補充家計，或為籌結婚費，在那樣補助的一時的目的之下，而從事職業，這也是一個原因；或者沒有團結，結局其抵抗力很弱，這又是其原因之一；而依古來的習慣，男子固不待說，女子自身亦低評其勞動的價值，這當然又是其有力的原因。無論怎麼樣，此等原因互相作用，使女子的勞動工資一般都很低廉，尤其在所謂包工（*Heimarbeit, sweating system*）更屬厲害。這是對於女子肉體上及道德上引起重大弊害的原因，已為無可爭議的事實。然而在此場合，還有許多人以為這應如上所述，歸着於需要供給的原則，縱令給與女子以參政權，而此需要和供給的關係若不變更，則此經濟的關係，怎麼樣都沒有辦法。而需要供給的關係本身，已經不能說是由制度的關係而來的了。然

而女子相信其投票可以影響於此需要供給的關係，以為自有應依投票權來保護之自己經濟上的利益；立脚於此事實，希望依其投票權，開放那依從來所謂“*One side legislation*”：所專給與男子，禁止女子之職業的門戶，而得職業的自由。像反對論者之所謂男女分業論，和立脚於此種事實之主張來比較，作為拒絕女子參政權之理由，其基礎太薄弱了。女子是不可有經濟的利益的嗎？女子是不可勞動的嗎？這個既不能否認，則對於女子為求勞動的手段，為改善勞動上的條件，而要求投票權，是不能反對的。

然而不平等說不僅以為男女只有性質上的差異，從而其天職亦應各異，並且其能力也各不同，女子沒有像男子那樣政治的能力，所以不能承認女子的選舉權，事實上偉人的差不多全部都是男子，這就是其實例。實際上，微之於史實，在過去指導人類的，多是男子，這是難得否認的；宗教家也好，哲學家也好，科學者也好，詩人也好，音樂家也好，其名家多是男子。Christ, 釋迦, Homer, Socrates, Kant, Michelangelo, Newton, Napoleon, Pasteur, Beethoven 都是男子，而女子中可與此等人們比肩的，差不多不能發見。固然不是說女子中沒有優秀的，比方 Elizabeth, Maria Theres, Victoria 可以說是治者，或者日本的神功皇后也是一個，Cleopatra 在某種意義上，或許是在 Anthony 以上，也未可知。在文藝方面，或者紫式部，清少納言，也可以舉出來。但是和男子比較起來，豈不是寥寥無幾嗎？如列舉 Dante, Raffael, da. Vinci, 亞基諾, Galilei, 誰能一一舉出與此相匹敵的女子來呢？

由此等關係來考察，人類能夠達到之最高的智能的水準，通常只有男子可以達到，大略是明白的，

但是問題是選舉權的問題，是可以履行投票之能力的問題。假使在現今民主國家，參與其選舉的，必要是如上的偉人天才，沒有和這樣偉人天才同樣的能力的，就不能參與選舉，那末對於今日男子的差不多全都參與其選舉，不能不加以否認。然而在今日各國，實際直接施行政治的人們，也決不是如上的偉人傑士，況且選舉權之於男子差不多一般都承認了，除掉少許的例外，沒有另設智能的制限。反轉來說，實際政治家的智能未必就是天才的，並且在某一方面，有優秀智能的天才者做了政治家，亦未必定會成功，所以政治家是一事，如上的大天才又是一事，未必是一致的。就選舉權而論，此層更可以高唱。在普通選舉施行以前，無論何國，都以為是把國家的秩序，正義與和平的處理委之於所謂衆愚之手，大加反對；而事實教訓我們，此種憂慮結局是一種杞憂了。就才能的優劣來說，女子是處於中位的，過去在商業上，小工業上，家事經營上，或教育上，其能力也未必比男子差得多。然則今日對於男子，差不多不問其智能的能力而與以選舉權，為什麼只對於女子就不能不把她其智能的能力當作問題而拒絕與以選舉權呢？如前所述，此問題不單是男女的優劣問題，問題是縱令女子比男子劣，究竟是否劣到不能承認其選舉權的程度。因之只以女子的智的能力一般劣於男子，作為拒絕女子投票權的理由，是不充分的，至少僅就此投票權而言，一般把女子和智能沒有發達的少年同樣看待，拒絕其選舉權，是不當的。

加上從來之以女子劣於男子，不外是在某程度止，把女子置於劣勢地位的緣故；男子不以女子為社會上工作的協同者，而以之為附屬品的緣故。Bardelaire 之所謂“*Sois charmante et tais toi*”（魅惑的而無口）就是男子對於女子的態度。以前奴隸之所以被輕視，其原因正在於把奴隸置於奴隸的境遇，女子也是一樣。要改

善他，不能不先改善其境遇，且女子之得投票權，因此更屬必要。這種關係把因為女子的能力比男子劣，不可與以參政權那樣議論，差不多從根底推翻了。依論者的主張，在現今社會，一般的說，或女子比男子劣，也未可知；但是事實告訴我們，女子可以受高等教育，受了高等教育的結果，其智能可以達到相當的程度。現在歐美諸國差不多一般都承認女子入學於高等的學校，和男子同學，即在日本，亦已一部分通行，在這種場合，比女子劣的男學生不知若干。如是，現在若把女子一般和男子同樣看待，其結果怎樣，是不容易逆觀的罷。如 Bodin 所說，天才不是從天而降的，天才不能不有修養和發達的機會。小學校的教師誰也知道其生徒中幾多的才能，因為缺乏教育的可能而埋沒了。平凡兒也好，天才也好，得不到修養和發達的機會，就當然平凡兒不能發揮平凡兒的才能，天才不能發揮天才的才能；而此修養和發達的機會，從來永沒有給與女子的。"lange Haare, kurzer Verstand" (長髮，短慮) 是德國對於女子所用之含有好意壞意的話，而此話自身不是明示從來男子本位的社會對於今日女子的境遇有責任嗎？所以即從此關係着想，結局女子為改善其地位而希求參政權，也是當然的。投票權是對於弱者所給與的盾 ("Das Stimmrecht wird als Schild den Schwachen gegeben") (註四)

以上，我把女選要求的消極理由，主要的敘述了；可是今日許多人，不僅如右所說，女子參政是只為保護女子利益所必要的，而且於一國的政法上，或人類的幸福和發達上，發生良好的結果，就是積極的於社會有益。比方一派人們的見解，以為那創始赤十字事業的是女子 (Florence Nightingale)，把中世的監獄制度改善到今日的地步，其主動的也是女子 (Elizabeth Fry)，對於廢止奴隸制度很有貢獻的，又是女子 (Harriet Beecher

(Suffrage) 女子本來是有人道的倫理的傾向的，所以使女子參政，不單是保護女子的利益，對於政治亦與以人道的影響。然而男子向來以爲政治或行政，應該專由男子爲之，且男子即不依賴女子的協力，亦可以適當爲之。但是這正和相信在家庭縱不借女子之力，亦得履行家政之男子，陷於同樣的錯誤。試看：在議會所處理的問題，在課稅問題，課於米，或麥，或肉類，或棉布，豈不是成爲問題嗎？在教育問題，對於小孩教些什麼，豈不是成爲問題嗎？失業救濟問題，豈不是對於現今複雜的社會成了落伍者之不幸者，再當作社會的一員，與以能夠獨立的地位之問題嗎？其他刑後者的看待，工場勞動者的待遇，幼年者的保護等等問題，不是家庭問題，就是人道上的問題，都含有女子應比男子懇切深慮的性質。從而女子之有投票權，當然可以保護女子自身及其家庭，同時也可以得到所謂社會立法的主張者容易當選之結果，因此又可以使此種問題容易得到人道的解決。

如此種女子參政權運動者的主張，若說實際對於此種一切問題，女子可以比男子爲正當的解釋，因之此種問題可以使女子的參政而常得合理的解決，則恐不免過於誇張之非難。此等問題無論如此種人們所說，或是於女子密切之家庭生活有關係的，或是涉及於人道上的問題，因之女子參政是於其問題有益的；但是現今女子的大多數對於社會的或經濟的問題，沒有充分理解其極複雜的關係，這缺點也不能否認，並且女子一般是保守的，由此點着想，對於社會的問題，反不無妨礙其改革之虞。所以從此點來說，處理此種問題的，至少在現今還是不能不以男子爲適當。這固然是以現狀爲前提的話，若對於女子與以適當考慮此種問題之準備和教養，則結論自應不同；既以問題是適於女子的，則女子的協力足以發生良好的結果，是可以想像得到的。又在某種意義上，在現今

社會，所謂社會問題之不得適當解決的原因，未始不可說因為只有男子互相依着自己的利益而解決，以致當然可以達到之合理的到達點，亦不能達到。所以在此意義上，也有對於此種問題應該期待女子的協力之理由，祇是盲目的不能期待其結果。

同樣，一派的論者以為給與女子以參政權的結果，不僅提高女子的地位，且因倫理的女子占着社會上正當的地位，增加其勢力，社會倫理的水準亦得提高。關於此點，如此種醉心於女子參政權之論者所說，一概斷定女子比男子是倫理的，我以為這是危險的。男子和女子，至少可以說就現狀而論，在某點或許女子比男子是倫理的，而在他點男子會比女子是倫理的。或者一般說起來，男子方面得着受較多較高之教養的機會，惟其如此，男子方面占些較高的倫理的水準，是容易想像得到的。所以論者無條件的以為本質上倫理的女子，得着參政權，就馬上會提高社會倫理的水準，這樣獨斷的想法，我不贊成。但是從來女子處於劣勢地位的結果，男性作成男性本位的道德，是事實；同樣，男性的利己主義（Egoism）對於男子的某種行為，比對於女子同種行為的場合，不過下下極寬大的倫理的批評，也是事實。在此意義上，既是關於此種社會生活，至少現在的女性比現在的男性，是倫理的，且強制其不能不是倫理的。然其原因在於女性的地位對於男性從來是太從屬的，女子一得參政權，提高其地位，其結果，基於此男子的利己主義之不道德，應該減少，至少社會亦可在那相當程度內而純化。但是要更進一步，提高社會一般倫理的水準，則女子不僅維持在此種關係所有之倫理的狀態，對於男子要求同樣風習的維持，並且不可不由其改善的地位，教養自己，更發達其倫理性，尤其介着子女的教養，以謀社會的發達，人類的幸福。而在女子得

了參政權以後，女子的地位假使一般的改善了，則此事當然是可以期待的一個結果。這樣效果雖是間接的，是通常目所不能見到的，可是若能實現，則不能不算是最值得吾人期待之偉大的效果。只在這個意義上，我贊成那提高倫理的水準之女子參政權論。單由男女不平等的現狀，觀察女子生活的一面，主張本質上女子是比男子倫理的，女子一得着參政權，社會倫理的水準就不用力的可以提高，其根據是很薄弱的。現在女子在其生活的一面，是倫理的，其原因既以為在於現今社會男女的不平等，則此不平等一撤廢，在某意義或在某程度之女子生活的一面，其倫理性終會低下的場合，也是容易想像得到的。

一派的人們從男女間性能的差異，主張給與女子以參政權，則女子在社會的勢力增加，對於人類社會與以良好影響。比方一派的人們以為給與女子以參政權，改善其地位，結局會提高女子的能力和勢力，因之女子在從事其固有的活動範圍內，其能率也會提高，種種狀況也會改善；例如家庭生活可以改善，母體的保健或發達之途，更可以好好的講究，對於幼兒保護或子女養育的狀況，更可以完全注意；此等改善都是直接或間接對於社會的發達和人類的幸福，有莫大貢獻的。又有一派的人們以為女子得着參政權，增加女子在社會的勢力，其結果於防止戰爭維持和平有效，女子參政權在此意義上，是引出人類社會的幸福的。依此種論者的所見，據最近世界戰爭之例，可以知道戰爭決不是由於國民全體所願而起的。國民雖不願戰爭，而有利害關係的人們願意戰爭，把其他人們捲入於漩渦，所以其防止方法，必要採用政府不為一部分人所左右之民主的政治組織。然而把約占人民半數之女子除外，不能有真的民主政治。且女子因其生理的關係，常置於不適於戰爭的狀況，女子的大部分置於不

願戰爭的境遇，於是在民主制度之下，使其參加政治，當然可以把戰爭的機會極端減少。加上女子就母性而言，是生命之母，女子和其子之間，有特別的肉體的關係，對於其養育，出以特別的顧慮和努力。由這個關係來說，女子對於人類生命的保全，比男子別有感覺，對於惹起多數生命的喪失之戰爭，通常是反對的。因此在最近世界戰爭的時候，男子到了充分經過戰爭的慘禍之後，一九一七年七月，纔有各國社會民主主義者集合於 Stockholm，討論恢復和平的手段，而女子則早已於一九一五年二月集合於 Amsterdam，同年三月集合於瑞士，四月集合於 Hague，討論和平了。在戰爭進行中，英、法、德的女子團體，交換書信，以圖相互的了解。如是關於國際間和平問題，女子間更比男子間容易了解，所以在此意義上，承認女子參政權，分明是對於國際間和平的維持，可以引出好結果，從而對於人類社會亦可貢獻幸福。

關於此等主張，如一派的人們所說，男女間性能上的區別，可以認到什麼程度，已經是個疑問。人有種種性質，有的特是女性的，有的特是男性的，也有既不是男性又不是女性的性質，而人的性質可以說是就各個人依這樣種種性質的如何組織而各別來決定的。實際上對於人的性質，用自然科學的方法研究了的許多人，都是這樣說。但是一般的或平均的說起來，男女兩性間大概有如上所述的區別，是不能不承認的，因之果如此等人們所說，實際上給與女子以參政權，在和平的維持上，或在家庭生活的改善，母性的保護或子女的養育上，可得良好的結果，則這確不失為給與女子以參政權之有力的一個理由。

從而對於此等說法，應徵之於實績，以判斷其可否；不過徵之於實績，女子的投票究於政略的廓清或女子地

位的向上，直接到什麼程度有用，極難證明。這因為現代任何國家一般都傾向於女子地位向上的時期，選舉人對於選舉的態度那樣問題，又是要依其國的事情，原來的風習等等而決定之複雜的問題，而說只由女子參政，可以廓清選舉界，沒有那樣單純可行的事情。所以就各點而言，女選的贊成者和反對者，其結論明明各異，事實上雙方的說法都含有相當程度的真理；即可以說此點和男子普通選舉採用的結果，大致無甚差異。（關於各點的詳述，參看拙著婦人參政權論二八四頁以下，二九九頁以下。）但是可以確實指摘的部分，也不是沒有；就是當作廣義的社會立法的一部所當然要考慮之關聯於母性或女性的保護之立法，即所謂“Motherly Legislation”，而女子參政權的效果，在此關係上明白表現着。比方第一是為母的女子之性的保護，Colorado州則採用女選以後，依其女子選舉人的要求，早已改正的法律之一，就是對於男子性的誘惑之女子同意年齡的提高。該州從來女子對於男子之性的誘惑，與以同意而成性交的場合，其同意認為有效的，要在十六歲，一八九五年此年齡提高到十八歲，姦淫十八歲未滿的女子，便以猥褻罪處置。（日本現行法和法國一樣，定為十三歲，未免太低，尤其英國的Common Law，此同意年齡只定十歲。美國各州原為英國的殖民地，依此Common Law的主義，其同意年齡也只十歲，例如Michigan州一八二七年的法律還是依此原則，Iowa州一八四四年由Michigan州分離，直到一八八六年，同意年齡仍是原樣，同年提高到十三歲，一八九六年纔提高到十五歲。以後繼續着熱烈的運動，一九一五年向下院提出的請願，有了三十三件，而議會硬不採納，由此可知這立法在美國的重要。）在Idaho, Utah兩州，其年齡也提高到十八歲。Wyoming州提高到二十一歲，和成年年齡一樣。在其他女選國，也成功同一主

旨的立法，西澳洲提高此同意年齡爲十七歲，芬蘭及 New Zealand 制定了更從嚴處罰此種犯罪者之法律。此種立法和其他對於男性罪惡的立法一樣，從一方面說，是制限男性罪惡的立法，從他方面說，又是保護母性的立法。

第二是保護爲妻爲母的女子利益之立法，多已制定。在新西蘭，依着所謂 Maintenance Act，承認了妻雖在同居中，亦得請求自己及其小孩的相當生活費。（拋棄家庭的丈夫，當作犯罪者被搜查。）在 Colorado，也制定同樣的法律，夫不僅有此種民事上的義務，若是沒有事實上不能的原因而怠於相當扶養的夫，便爲刑事上的犯罪。在瑞典，規定妻在夫的收入中應得的比率，像對於有子女的勞動者特與以家族給與之制度，（在從來的制度，家庭的維持專靠夫的收入；但是不願慮其家族，單依從事於勞動者的能力而支給工資這種制度，對於那在家庭操作的妻及小孩，太不公平。比方在熟練勞動者有多數子女の場合，其妻子在家庭，該比有少數子女的勞動者的妻子，還要不幸得多。所以這個制度就是說要從一切勞動者或公共事業的從業者留下一定的公積金，以備保險，對於有子女的家庭，特與以家族扶助費。）亦是在女選國比較多已採用。（在歐洲還完全沒有此種制度的國家，有巴爾幹諸國，葡萄牙，西班牙，希臘，及英俄等國，這是戰後發達的制度中最可注目者之一，是美國女子參政權同盟的最重視最努力實現的一綱目。）私生子及其母之不幸，現在更不待說，關於其待遇有着模範的立法之國家，亦是挪威，（一九一三年採用女選，一九一五年通過保護私生子及其母的法律。）芬蘭（一九二二年的法律及一九二三年的施行令。）美國諸州及德國。在 Colorado，澳洲，對於有遺孀的寡婦，給與扶養費。有充分講求產婦的保護的，在芬蘭，爲保護產婦，規定各鄉村必有產婆，新西蘭的 Maternity Home Act 規定保護妊婦於妊婦

收容所或派遣產婆去保護。

此種立法的目的，不是使女子得着和男子同等的地位，乃是保護女子的利益，尤其是使其更完全履行女子的天職那種職分；而其立法有顯然為女子獲得投票權的結果所促進之痕跡，是很值得注意的事實。

策三是關於表現母性愛之子女教育的立法，比方就教育來說，在美國女子有了參政權的州，不僅一般都採用嚴格的義務教育制度，其教育設備也說是很優良的。（因之其文盲率很少，如 Wyoming 4%，Colorado 4.2%，Utah 3.1%，Idaho 4.6%，然在其隣接的諸州，是 Montana 6.1%，Arizona 29%，Oregon 33%，Nevada 13.3%）在芬蘭，新西蘭，也明白承認女子的參政在教育制度上得了良好結果。再就幼兒健康上的保護來說，也加以特別的顧慮。在芬蘭，牛乳及其他子女養育上所必要之物資的配給，專由特別的乳母擔任，澳國於一九二六年依一個女議員的提議，制定關係乳母的法律，想使用乳母，則乳母及幼兒要受醫師的健康診斷，得到其證明書，並要履行乳母的登記。（又與此法差不多同時，另有屬於社會民主黨的女子，提出保護下婢的法律適用於人口五千以下的鄉村之法案，亦通過了。）在新西蘭及瑞典幼兒死亡率之所以特別少，也是因其關於幼兒保護制度普及的緣故。（新西蘭幼兒死亡率之低，有世界第一之稱，依一九二一年的調查，千人中嫡生兒的死亡率為四五·七，私生兒的死亡率為八六·四；一九二五年嫡生兒率為四三·八，私生兒為六五。在瑞典一九二一年的調查，嫡生兒為五九，私生兒為八六。）關於貧兒的保護及子女的規律化（比方對於一定年齡以下者，原則上禁止夜間外出，或禁止在一定時間以後的夜間停留於跳舞場遊藝場。）也是特別在女選國有可觀的成績。芬蘭女議員所提出的法律

律案，說是百分之五十都是直接間接關於不幸的幼少年保護的了。

第四是對於本來的意義之男性罪惡的立法，比方以公娼的廢止，婦女買賣的禁止，鴉片，烟捲，酒精性飲料的禁止，賭博的禁止等等爲目的之立法，都是屬於這種。女子的參政特別於這種方面爲有效的作用，是反對論者亦所承認的。這種立法，一方面固是基於想統一男女道德標準的要求，他方面也想直接間接增進妻子及家庭的利益，所以這也是一種母性的立法。恐怕這種立法將來會和各國女子警察官數目的增加，爲使社會生活上減少男性罪惡，同有重要的作用。（女子警察官的採用，最初在政府部內當作重要問題的，便是英國。英國女子警察官數目固然還比較的少，但是因爲最近美國女子參政權同盟，重視這個問題，設置特別委員，努力於其研究和實現，大有成爲一個更重要的問題之概。大陸方面，一九〇三年在德國的 *Stuttgart* 任命一名女子警察官，以後各地方漸次採用，現在大約有六十鄉都採用女子警察官。德國以外，*Czechoslovakia* 採用着最多的女子警察官，依一九二六年的調查，已達一三二名；*波蘭* 最近亦有採用多數女子警察官的傾向。他如丹麥，芬蘭，荷蘭，挪威，瑞典，瑞士 等國，雖屬少數，却都採用着女子警察官，比利時 亦在 *Andover* 地方試行採用。美國於一九一〇年 *Stebbins Wells* 感覺在女子及少年的保護上有用女子警察官之必要，就職成功以來，許多州都採用着。）

徵諸此等實例，女選的結果，在只依男子的立法，於其實現的可能性比較少的方面，或者完全付於等閑的方面，得有可觀的效果，是無疑的。因之在某場合，如醉心女選論者主張的和女子特性相連結之種種效果，因爲女子有投票權而得以實現，也不是不能想到的事情。所以 *Barthélemy* 關於女選之精細研究的結論，下着左列的斷

案：「第一可以先把女選反對論者所下不吉的預斷，完全拋棄，其次採用贊成論者之樂觀的預言，更減去其百分之九十五，如是則諸君會立於最近真理的地方。」（Joseph-Barthélemy, *Le vote les femmes*, 1920, p. 595）

Munro 對於美國女選實施的結果所下之斷案，更屬慎重，然而他也說：像贊成論者預言那樣樂觀的效果，雖沒有特別表現，而像反對論者預見那樣不吉的結果，也沒有發生（Munro, *The Government of the United States*, p. 82）。恐怕這種程度的結論，可算是公平考慮所能得到的。然則在解決政界一個重大問題的意義上，在為正義所承認的意義上，其採用不能不說是有意義的了。這個事情就普選或比例選舉也可以說，此等制度採用後，其選舉的結果，和採用前無甚差異的場合也多；但是一國的制度，只要一般人民認為合理的，合乎正義的，其事自身就有重大的意義，而合理的制度採用後，縱沒有特別大的變化，即此亦不能不算是其採用成功了。加之就女子參政權問題而言，如前面反覆說過，這在一方面是女子解放問題的一部，從而女選的採用，在原理上，是已經認為女子的合理的解放了。換句話說，男女同為人格者，同為社會的構成者，承認其同權，並認為男女有社會連帶及協同的必要了。從來因為沒有承認這個原則，生為女性者不知遭了多少的不幸；然而這個基本原理，是一般所承認的，既已承認，則其論理當然會發展。在我以上的說明，這種發展可以說是差不多完全沒有理會，而蔑視這個影響，是不可以的。“sois charmante et pais toi”（魅惑的而且無口的），這或許是男性對於女性永久所有的要求，但所謂無口，不可說是禁止一切的發言，永久置男子於隸屬狀態。

所以現在大多數國家已經採用這個制度，尤其大戰後除掉拉丁系少數國家，在歐洲全部都採用了這個制

度。如今其中雖有些國家施行着獨裁政治，但不久就以之爲別個問題，世界的問題而採用，示其年次如下：（一）在亞美利加，以 Wyoming（一八九〇年）（地方議會爲一八六九年）、Colorado（一八九三年）、Utah（一八九五年）、Idaho（一八九六年）諸州爲最早，直到一九二〇年美國憲法改正承認女子一般的參政權，已有十五州承認女子的投票權。（二）其次在英吉利，以屬於所謂 Australasia 的諸邦爲最早，其順序爲新西蘭（一八九三年）、南澳洲（一八九四年）、西澳洲（一八九九年）、澳洲聯邦（一九〇二年）；英本國雖早行了女選運動，但到一九一八年還沒有承認（固然自治體議員的選舉權在一八六九年，同種被選舉權在一九〇七年，已經承認；又在愛爾蘭、曼的地方議會，一八八〇年以來已承認女子的選舉權被選舉權。）（三）在其他歐洲諸國，以 Scandinavia, Baltic 沿海諸國爲最早，其順序爲芬蘭（一九〇六年）（公民權在一八六五年）、挪威（一九〇七年）（公民權一九〇一年）、丹麥（一九一五年）（公民權一九〇八年）（Iceland 自一九一八年以來，由丹麥獨立，成其君合國，而公民權在一八八二年，議員選舉權在一八一三年。順次如荷蘭（一九一七年）、德國（一九一八年——一九一九年）、奧國（一九一八年——一九二〇年）、瑞典（一九一九年）（公民權一八六二年）、Luxemburg（一九一九年）、Czechoslovakia（一九二〇年）、Danzig 及 Estonia（同上）、波蘭（一九二一年）、Yugoslavia（同上）、Latvia（一九二二年）、Lithuania（同上）都採用這個制度。即在拉丁諸國中，比利時、意大利、西班牙等國已經承認地方議會的選舉權。

據以上的說明，這個問題也和男子的普選同樣，可以說是差不多解決了的問題，而對於如日本沒有採用這

個制度的國家的人們，必要注目於此世界大多數國家採用這個制度的經過，特別是關聯的次列諸點。

第一，女子的參政運動在現代，差不多是世界各國所通有的普遍運動，其結果，已為大多數國家承認了，從而由此等事實來看，這個問題可以說是大約得了世界的承認的。就是這個制度最初雖在比較不重要的一國內半獨立的地方，聯邦內的小國，或自治殖民地等的議會試行，以後在獨立的小國試行，到大戰終了的前後，更如英美 德世界一流的大國都採用了。這個事實，如從來 Eschlein 及其他學者的主張，以為女子參政制度雖是世界一部分採用之突如其來的制度，卻反乎文明國民的通念；這種主張可以說是全然推翻了。一派的人們以為在戰前雖已有許多地方採用着，其意義亦不過是倫敦市會給與女子以投票權，或紐約市對於女子與以選舉權而已，其實實並不足重視。（實際上在第十九世紀承認女子參政權的美國四州 Wyoming, Colorado, Utah, Idaho 的女子選舉人，合計不過二十一萬七千名。又新西蘭約三十萬人，挪威亦同樣約三十萬人，芬蘭最多，約七十萬人。）然而這種反對論亦沒有力量了。又有一派的人們，主張如美國諸州男子數多於女子數，固沒有妨礙，而在歐洲諸國女子數比男子數多，便不能採用這個制度；可是如今歐洲多數國家都採用了這個制度，所以這種反對論也失了力量。倒可以說：儘管有這樣的事情，而多數國家對於女子，已和男子在同一的條件之下，與以參政權，或正要給與，這種事實就是表明這個制度受了非常有力的世界的承認。

第二，女子的投票權最初由學務委員的選舉，調停委員的選舉，自治體議員的選舉等漸進而及於立法議會的議員選舉。在立法議會的議員選舉，也是由地方的議會而獨立國的議會，由新國家而有傳統的舊國，由小國而

大國，由有條件而無條件，次第擴充發展的，其間經過半世紀以上；並且只見從新採用或擴充的傾向，不見將要廢止的傾向。這個事實，不能不說是明示各國自有其承認的理由。

第三，女子參政權是在英美數十年苦戰惡鬥的結果，而纔得承認的。在其他國家，也大概是女子費了莫大的努力而得到承認的，尤其是關聯於大事件而承認女子的任務，或爲使女子的協力更屬有力而給與的，占多數。比方芬蘭因俄國承認其自治的機會，給與女子以參政權，挪威和瑞典分離後，馬上加以承認，澳洲在憲法制定之際而承認，其他多數國家當世界戰爭之際而承認。這個事情在一方面，可知想使此種改革成功，必要依改革而可受利益或被解放之女子自身的大努力；同時在他方面，表示這種改革不是某黨派單在變更政界的分野之政略的意義而施行；就是表示本來是依着一般的主義或理由而施行的。這點也是我們所不可輕視的罷。

第四，女子參政權運動，一般的說起來，在女子有較多的自由或女子的地位高之國家，發生意早，在女子的隸屬狀態很厲害之國家，其運動愈落後。比方在英吉利，依一八七〇年，一八八二年，一八九三年等所實行了的改正，妻的財產從夫的財產分離，妻得以獨立。（在私有財產制度之下，財產上的拘束往往是人的拘束。）美國，Scandinavia 諸國女子在參政權取得前的狀態，也是如前所述。此等國家之所以承認女子參政權，與其說是作爲女子解放的手段而給與，毋寧說是當作女子解放的最後階段而承認，較爲適當。然而參政權運動，實在是此等國家發生很早，而在女子更多處於隸屬地位的拉丁諸國，反爲後起。比方在法國雖是受着法國革命的影響，部分的運動早已發生，但其有了一般的組織和力量，還是到二十世紀纔開始。這個事實在一方面，可以說因爲社會對於隸

屬者課以隸屬者的道德，從而其隸屬狀態以爲是當然的，同時在他方面，又表示此問題是和社會的正義觀念連結得很強的問題。拉丁諸國多是舊教國，早已承認女子參政權的諸國是新教國；這樣一聯想，則民族尤其民族所有感情的影響，於此問題的解決有重要的關係，更明白的可以知道。換句話說，舊教死信聖書，新教則比較批判的去看，因此在舊教徒之下，女子不過是 Bossuet 的所謂 “*os innumérabile*”（「餘骨」，就是說取 Adam 的肋骨來作成它），參看「創世記」，以爲對於男子當然是從屬的。舊教國女子地位之低，說是此教義的影響很大；但是進一步說，一方信新教，他方還信舊教，（宗教若不信其教義，是否還有宗教？是一個問題，但這又作別論。）已經表示民族性的差異，尤其民族感情的差異。而在多受這樣感情支配的民族之下，比在更理性的國民之下，此問題的解決不能不認爲較困難。於合理的問題的解決最有障礙的，就是與此相反對的感情。我以爲在這個意義，就歐洲至今還沒有給與男子以參政權的國家多是拉丁諸國這一點而論，也有特別爲我們所應考慮之點。

第五，在女子參政運動者之中，從來有了於其一部分出以相當的突如其來的行動之女子，（普通的女選運動者叫做 “*Suffragists*”，這個叫做 “*suffraget*”）因此一般視這個運動是女子的反抗運動，或是男性化，而且以爲像一種的女子暴動。但這只是原因於男子的無理解，或隨着異常的社會狀態而起的例外事件，而把女子的參政權運動，一般以爲像女子暴動，是沒有什麼根據的。尤其在首先承認女子參政權的北歐諸國，其女子很是家庭的，又在美國，新西蘭，澳洲，這個運動隨着帶有倫理的意義之女子運動而發達。就是這個運動當作女子運動，一方面當然是女子解放運動，他方面又是女子由其女子的立場開始了的社會改良運動。換句話說，不是女子拋

棄女子的任務而想爲男子之運動，乃是想使女子的任務更完全的遂行，並除去那男子付之等閑的社會罪惡之運動。所以視此爲單純的男性化運動，是不當的。若是勉強加以男性化運動的名詞，則這只在女子解放運動的意義上，纔可以承認其名詞的使用。

最後，女選的贊成者雖是無論在那一國，各派都有了存在，而一般處於進步的立場之議員，多數都是贊成的。又女子參政權的贊成者未必是社會主義者，而各國社會黨都贊成女子參政權，是差不多沒有例外的了。這個事實也是一般視此問題爲女子的解放問題，尤其是和女子經濟的解放問題相關聯之結果。又下院比上院對此問題表示好意，即在女子之中，各國儘管都是先從智慧運動而起，然而上流貴族階級的女子對於此種運動，一般都是冷淡，往往出以反對的態度，這也可以說是表示這個關係的。因爲此等貴族階級的女子，處於差不多沒有意識到解放的必要之狀態，其四圍存有這樣精神狀況的女子，則此時上院議員對此不得有好感，乃當然的事情。就有產已婚的女子來看，也可以同樣的說，不過多少有程度的差異罷了。而此等關係之表現，乃無論何國女子運動者對於女子全體是比較的少數之結果。通常女子參政權反對者把這個事實表面的去觀察，以爲多數女子不要求便不必承認；若是對於事實的真相稍加徹底的觀察，就不會有這樣冷酷的反對論。當一般社會的制度採否，考察其要求者的多少，其要求的強度如何，固然是重要，但這也要看問題來，像這個問題一方面是屬於社會的反經濟的解放問題，即關聯於人的解放問題，並且多年的社會慣習，倒有把反對的非合理的制度覺得正當之傾向。在這種場合，而如上述單依其表面要求的多少來決定，是不合理的。爲什麼呢？比方幸福的奴隸滿足其狀態，一般的奴

隸慣於其制度，不要求解放的時候，便以不要求為理由，而想維持奴隸制度；這個引例雖不免稍為誇張，但其本質是沒有差異的。在這個意義，我想指出在已經承認女子參政權的諸國，其運動者數也是常比女子全體的數少，並且雖是少數，而其要求是強的。又有要附帶聲明的，就是在這種場合，一般的制度上，既認其制度是合理的，則其要求者縱屬少數，亦應該承認。

（註一）不待說，今日的女子，雖依國家而有多少的差異，却一般都處於比男子很劣勢不利的地位，即今日的社會是男子本位的社會，是為男子的社會。如 *droit de l'homme* 所說，法國的人字是表現男性之 *homme*，在英語亦同樣人字是表示男性之 *man*，此語可以說是剛好表示從來在社會上男性和女性的地位的。比方教育是社會應該履行之最重要的任務之一，而通常國家對於女子的教育費，比之男子的教育費，只支出極僅少的費用，且其教育的目的，法重造成為男子的女子。如日本最是其代表的國家，現今在國家設施的教育設備上，女子享受大學教育之途徑，可以說是差不多封鎖着，而此外又沒有特別優待女子那樣的設備。在性的關係上，尤其在賣淫制度上，更明顯的表現着女子對於男子之從屬的地位。

在一個國家之社會諸勢力的關係，通常是反映於其國的法制之上的，在女子之社會上的從屬關係，也可以明瞭的從各國的法律上看出來。比方女子在民事法上，其權利一般比男子少得很，而在刑事法上，女子比男子受罰的場合又多。換句話說，女子在繼承或離婚的場合，現今多數國家，在財產的分配上，還是比男子處於劣勢的地位。又在為妻的身分上，關於其財產的管理，關於法的行為之能力，關於居所所決定，亦都受重要的制限，對於男子很是從屬的國家不少。在對於子女的關係，其養育實際上要是母的任务，而就親權的行使來看，女子在許多場合，比男子處於劣勢的地位。關於國籍的決定，宗教的決定，在現今許多的國家，還是妻從夫的國籍或宗教，所以此等國家在某意義上，可以說是女子沒有其固有的國籍或宗教。（關於上述各點，固然各國近時顯著的表現着男女平等待遇的傾向，但是這點讓以後敘述女子參政權的效果時再說。）然而在刑法上，妻的通姦一般都要受罰，而有妻之夫和有夫以外之婦姦通，多半完全不受罰，

或只在具備一定條件的場合（比方在法國，丈夫在夫婦的居所和他婦相姦，而其妻起訴了的時候，纔爲過姦罪。）接受罰。惟在德國統系的法制之下，男女平等看待，當然不是脫放任妻的過姦，可是妻對於夫若是不誠實，則要求夫對於妻也要誠實，是應該的。日本的法制關於此等種種關係，都把女子置於典型的比男子劣勢之地位。日本的女子，幼而在父母的親權之下，嫁而在夫的夫權之下，常在從屬中過其生活，自己有着財產，而只與以最少的獨立處理之機會。即在歐洲，拉丁系統的國家之女子在法律上的地位，一般也是很劣的。如（C. S.）所說，在此等國家，若是女子早有了參政權，或者這樣不公平的制度現今已不能存續了。然則女子爲改善此等地位而要求投票權，是不能不認爲正當的。

在職業的關係，也是女子比男子處於很不利的地位。今日的職業女子，無論在何國，都如後所述，有日日增加的傾向；而其看待，一般的說，比較男子，是不當的劣勢。有利的職業，尤其自由職業的大部分，由男子獨占着。像國家及其他公共團體的工作，本來可由女子之手來做的，或且由女子之手更可得良好成績的，然其大部分也由男子之手來做。至於以資本爲必要之職業，因爲女子在財產的取得及管理上，從來制度上就處於劣勢的地位，結局差不多由男子獨占，女子是資本主的那樣企業，只是例外，不可多見。關於此等狀態的改善，女子之得投票權，恐怕是有效的一個手段。我雖這樣說，當然不是主張男女無論在什麼地方都不能不絕對平等的。我也不以爲男子的立法是完全不保護女子的。只說從來的立法對於女子是不當的剝削，想要改善，應該使女子投票權得爲有效的運用，因此女子之要求投票權，是當然的。不是說完全蔑視勤勞的程度和酬率的如何而男女平等看待，是正常的；只主張對於同一的勤勞和同一的酬率，不能不與以同一的待遇。只因性的區別而職業上及身分上與以不當的劣等的看待，是不公平的，除去這不公平而謀待遇的平等和機會的均等，是合於正義的要求。男子的立法當然是也保護女子的，但是一般說起來，這是從來限定的，不是超股的，是消極的，不是積極的了。所以女子爲回復其正當的地位，不只依賴男子的好意，而更想依其參政權，以直接當其事，是可以認許的。一派的人們對於此種見解，以職業上的地位或職業上的報酬，結局是依經濟上需要供給的法則來決定的，未必是依制度的關係來決定的，而反對此種要求；可是由這個理由，就把女子之參加立法認爲無用，是不當的。像在現今多數國家，制度上此需要供給關係對於女子加以不當的制限的時候，此制度的改

正，不能不認為反可得到改善其需要供給關係的結果。因之就由這點來說，今日女子為擁護其利益而要求參政權，也可以說是至當的
事情。

據之今日女子在社會上，明明處於劣勢的地位，女子在此意義上和以前勞動者要求投票權的場合一樣，自有其應該要求參政權的特別理由。

(註二) 女子的投票有如何的傾向這個問題，因為各國都是秘密投票，並且其投票常是投入於共同的一個投票箱中，所以很難知道；不過一九〇二年德國男女平等普通選舉施行後第一回國會議員總選舉的時候，行了有興味的實驗，就是在此總選舉，在幾個投票區內，使男女的投票投入於各別的投票箱，知道了那投票在各黨之間怎樣的分配。茲舉其中傾向各異之二三例，即在 Karun (二九〇區) 中二六四區 (男子投票者數一一〇、三六四)，Hanover (十區) (男子投票者數一八、二四一，女子投票者數一九八、四六) 其投票的分配大致如次：

黨 派	Karun		Hanover	
	男子	女子	男子	女子
獨立社會黨	一八、二四五	八、九七三	三、一三七	二、六八三
社會民主黨	三六、二九五	二四、一三四	八、四六五	九、〇〇一
中央加特力黨	三二、九六四	四九、一五四	七八〇	一、二三四
民主黨	六、五五四	四、六七七	六三六	六八四
人民黨	一七、七六九	一五、九四四	二、一〇三	二、六三七
國民黨	三、一九〇	三、四二二	七八二	八八八
			二、〇〇五	二、四六四

在 *Opinion* 獨立社會黨很占優勢，而各黨所得之男女投票的百分比如下（男子投票者數二三、二九四，女子投票者數二三、三五九）。

黨 派	男 子	女 子
獨立社會黨(左翼)	三五·四	三二·六
社會民主黨(左翼)	二一·三	一九·三
德國國民黨(極右)	一一·八	一六·七
德國人民黨(右翼)	一二·五	一四·五
民 主 黨(中央)	八·三	七·五
共 產 黨(極左)	六·三	四·二
中央加特力黨(中央)	三·二	五·〇
其 他	二	二

上列投票的結果，大致表示着女子依其投票區所有之右傾的或左傾的傾向而投票之結果，女子比男子多有保守的傾向，對於中央或右翼，比男子投的票多，同時在社會黨相互之間，對於極和的社會民主黨，投票也比較多。尤其在 1933 日，其傾向更顯著，社會民主黨和中央加特力黨得票的多寡，其關係在男女之間剛好是相反的。此結果使獨立社會黨的機關報發出了如下的不平鳴：「長久對女子參政權及男女同權的黨派，恰好使女子的投票而得了利益，真是有興味的諷刺 (Irony)！」

然而一派的人們與此完全相反，說是女子的投票很增加社會黨的勢力，以芬蘭為其實例，因為芬蘭在女選採用前，只有六名社會黨議員，而在女選採用後，就到了八十名，且以農民黨為其友黨而支配，突然變為有力的了。但是論者在此場合，忽視女選和普選一併採用的事實，因之以上的結果馬上斷定是女選的影響，未免太早。並且在女子選舉人比男子超過的地方，反有於社會黨不利的傾向，所以我

相信一般的說起來，女子的投票也比男子的投票是保守的。

又關於此點之其他的實例，可參看拙著「婦人參政權論」二七一頁以下。

(註三)英國之許可女子和男子同樣參加文官試驗，是在一九二五年，以後五個年的成績，明示女子的劣勢。即最初許可女子受驗的一九二五年，成績比較好，二十七個女子受驗生中採用了三人，女子的頭名是全體的第九；嗣後的試驗，受驗者少，最多的年份是十二名，一九二六年女子的頭名是全體的第七，一九二七年女子的頭名是全體的第十二，一九二九年女子的頭名是全體的第三十五。至於成績的點數，如前列最後的一年，男子的頭名為平均八十二點，而女子方面不過平均六十三點而已。但是在此場合，也有先要注意之點，就是其前提還在於教育的不均等和受驗者數的相差。法國最初文官試驗的時候，把試驗問題分為兩種，關於女子受驗者部分，是以試驗其頭腦為主要目的而擬定的，結局明示女子占着優勢了。（參看內外調查資料第八輯，二四四頁以下）。

又對於女選也和男子普通選舉的場合一樣，一派的論者拿那所謂報關說來反對。換句話說，此種人們以為選舉權是對於臣民為國家提供特別的負擔之報酬，女子參政權論者雖說女子亦與男子同為國家的構成員，也勞動，也納稅，因此對於女子也不能不承認其選舉權；而他們則以為男子和女子的負擔不同，男子要盡納稅之兵役的義務，可是女子沒有，所以對於男子不能不承認其參政權，而對於女子則不能承認。此種報關說早已由普通選舉制度的反對論者高唱着，拿來反對一般的給與男子以選舉權，主張選舉權只以給與納稅者為限，一對於納稅者以外，也要給與選舉權，就當限於兵役義務終了者。這種主張曾經通行，在前面已說過了。反對這種主張之女子參政權論者中，許多女子以為女子當軍人，未必不適宜，舉了許多的例來證明；其實例雖多可以引起我們傳統的興味或歷史的興味，而一般女子之不適於當軍人，是沒有爭論的餘地，所以這裏不以此為問題。一派的女子參政權論者以為女子直接立於戰線，雖不適宜，却適於種種後方勤務，尤其適於救護事務，在和男子之盡兵役義務同樣的意義上，希望負擔此種點勞義務。又有一派的女子參政權論者更廣汎的希望，在平時也於一定的年月之間，盡一般的救助事務，以代替男子的兵役義務，但這裏也不以此為問題；因為報關說以為選舉權是對於臣民的特別負擔之報酬，實則此說的自己已經錯了。以納稅義務或兵役義務為其負擔者的特別犧牲，對於此種犧牲應得

特別的報酬，這完全是個人主義的謬想，而其報酬剛好就是選舉權，實在找不出根據，所以現今各國對於男子，一般與以選舉權，而不限於納稅者或兵役義務終了者。對於男子不能通用之謬想，偏偏對於女子能通用，該沒有這個理由。尤其此種論者在這個場合，以為兵役是特別的負擔，選舉權是對於此義務的報酬，若從此理論，則在不行一般的徵兵制度之國家，又將怎麼樣呢？在此種國家，當軍人，不是為臣民的義務，不過是自己所選的一種自由的職業。即在施行一般的徵兵制度之國家，徵兵役義務的，是臣民中比較的少部分，其他並沒有徵，而選舉有權者也未必都是兵役義務終了者。況在多數國家，從來對於服役中的軍人，反不許其行使選舉權。若是選舉權和軍務有必然的關聯，豈不是不可給與不服兵役者以選舉權而把軍人除外嗎？加上此種論者只以納稅和兵役那樣外表的一兩個標準，來計畫各人對於國家如何的貢獻，此說實存有根本的一個缺陷，只依這樣標準來計畫各人替國家之所為，未免太過於簡單。比方現在若說男子專服兵役，則可以說女子專承擔「出產」這個大工作。所以在此意義上，今日一派的女選論者說：負擔兵士的人們不能不免除他的負擔。

此外，還有一派的人們以為承認女子投票權的結果，有權者大約加到兩倍，以致選舉繁雜，選舉費用增加；而女子結局大略從其夫或父兄的政見而投票，或依單純的感情而投票，所以費了右述的犧牲而承認其選舉權，是無意義而且有害的。但是女子之未必和男子同樣的投票，實際的結果早已明示，又因為承認其選舉權，實際上得了好結果的實例也很多，即令承認其投票權的結果，會使選舉繁雜，費用增加，而如論者所說，其結果是無意義而且有害的，未免太極端了。加之與此相類似的議論，實是為反對普通選舉而發，常常這樣宣傳之普通選舉制度採用的結果，加上無識的多數民衆，徒使選舉繁雜，費用增加，政界的水準反由此低下，會變成所謂衆愚政治，所以普通選舉的結果是有害無益。但是基於民主的理想之社會正義的要求，和選舉權可以有效的保護投票者的利益——尤其處於社會上經濟上弱者的地位之多數民衆的利益，這種主張，已被承認，普通選舉制度遂被採用了。然則對於今日處同樣地位，依同樣理由而要求其投票權之女子，照論者的理由去反對，是不公平的。況此種論者的反對理由之一，往往以為女子結局大略從其夫或父兄的意見而投票，可是女子的投票縱有這樣傾向，而因此就認為無意義，也是大錯特錯的。為什麼呢？因為那不是合夫或父兄的投票為一票，是有同樣意見

的二票或三票。當作一種家庭投票 (Le vote familial) 而表現的。所謂家庭投票，是現今法國許多人熱心主張，議會也屢次提出了的方法，以爲把有維持家庭的重責者和沒有家庭的單身者，平等看待，是不合理，對於非家庭的世襲主，另與以和其妻及子女同數的投票，就是所謂複數投票 (Le vote plural)。此方法之所以特在法國有着多數的熱心贊成者，其目的在於因此而保護家庭生活者，間接又可爲有利的解決該國所苦惱的人口漸減問題之一助。不過那是複數投票，於民主的平等原則相反，其目的之人口漸減問題，亦未必可由此解決，以致現在還沒有其實現性。但是法國對於此依複數投票之家庭投票，採用與否，當然是另一問題，而這裏所謂尊重或保護家庭生活者那樣廣義的家庭投票，不能說是全無意義；因爲社會上有意義的種種之點，不能不依其強弱而反映於投票的緣故。

一派的反對者和上面相反，以爲給與女子以參政權，會使女子疎忽家政，或在家庭男女的意見相左，成爲家庭不和的原因，結局得到家庭破壞的結果；同樣有人以女子參政權的結果會引起一般男女的不和爲理由，來反對給與女子以參政權；一派的論者或以爲女子參政的結果，會使女子失掉女子特有的溫柔婉順而男性化，因此反對。但是此等反對論都是出自臆見，對於給與女子以參政權這種事情，漠然的加以考慮，好像有着參政權的女子，多半常常從事於政治，或從事於政治運動。其實至少既只就選舉權而論，縱有少許例外，而一般說起來，不過數年一次投票而已。其關係正和現在有着投票權的男子，大多數既未常常從事於政治運動，也沒有做政治家，是同樣的。因之由此破壞家庭，或使男女間一般的不和，或使女子失掉其特有的溫柔婉順，不是通常所有的事情。所以縱令少許例外有這樣事實發生，也不宜以此爲理由，來拒絕女子一般的參政權。

第三章 被選舉人

被選舉人就是有所謂被選舉權的人們，而被選舉權通常是對待選舉權而言的。我對於把選舉權解釋爲選舉的權本身，而又將那所謂選舉權解釋爲個人的權利之思想的錯誤，已經充分說明其理由了，若把被選舉權解釋爲被選舉的權利，則更屬錯誤。比方現在日本衆議院議員選舉法第五條規定：凡爲帝國臣民的男子而年齡二十五歲以上者，有選舉權；同條第二項又記明凡爲帝國臣民的男子而年齡三十歲以上者，有被選舉權，一見好像都是當作權利；嚴密的說起來，其實被選舉權沒有權利的存在。這是法對於具備一定條件的一般人所賦與之消極的資格，正和高等考試合格者有任官能力一樣，不過是得爲國家機關之適性，僅僅這個，不發生什麼可以積極主張的力量。在這點，所謂被選舉權和那選舉權的場合各異，在選舉權的場合，有一定資格的各個人，依法律直接有爲國家機關的權限，又選舉有權者可以積極的主張爲選舉人，要求作爲國家機關而行動，國家不能不應其請求，使之爲國家機關而行動。然而在被選舉權的場合，正和資格考試及第得了任官能力者同樣，所謂有被選舉權者不能依法上的手段，要求選舉自己爲議員。被選舉人要選舉的結果當選，爲適法的承諾，纔得就議員那種國家機關的地位；又如選舉人可以主張爲選舉人，而當選人要有當選的事實，纔可以主張爲正當的當選人。所謂當選訴訟，就是爲這個的手段。（比方日本衆議院議員選舉法第八十三條，這和選舉手續違法而爭議的選舉訴訟第

八十一條要區別。而在此場合，已經做了議員的時候，作為議員參加討論，或參與預算案的議定，法律案的協贊等，乃是執行國家機關的公務，不是行使自己的權利。所以議員關於其公務的執行，有許多的拘束，比方在日本法，議員若不以正當理由向議長提出告假書，便不許缺席於會議或委員會（參看日本議院法第八十二條）。因之在此關係之議員的地位，恰與那採用強制投票制度之國家的選舉人的地位相當。（註一）

如右所述，被選舉權不過是在當選而適法承諾了的時候得為議員之消極的資格（即適性）；但是沒有被選舉權，就不能當議員，所以當然是可以做議員的資格。因之無論何人是否適於當議員而執行公務，不能不以資格為決定之直接的標準。

然而這個若是純抽象的而且只從民主的要求來考慮，則不能不承認我也彼亦人也，即就此種資格而論，也當然對於一切的人都得承認。因為既以為任何人都是有價值的公民，便沒有排斥某人採用他人的理由。所以盧梭（Rousseau）贊成孟德斯鳩（Montesquieu）的話，依抽籤而選定公務員，是適合於民主政治的性質的，說是在真的民主國，「因為一切人們處於同一條件之下，又治者的選定不可只依特定人的意思而行。」則依法律以抽籤來選舉的方法，是最適當而且最簡便的。換句話說，依抽籤而互選的方法是民主的，而被選舉資格的和選舉資格一樣同為一般的平等的承認，纔是民主的。但這是純抽象的或理想的看來的話，實際在各個人之間，其實力各有差異，因之在一切場合不能把各個人平等看待，是不待言的。茲就兵役來說，無論何國都先以男子為限，沒有對於女子一般課以兵役的國家。其他公務也是一樣，一方面固然不能不考慮民主的要求，而他方面又不能

不考慮國家的任務，以及國家爲盡其任務所設之公務的性質。若是一切人們都適於任何職務，則如今日各國所行，對於得就公務的資格規定種種條件，是沒有必要的。今日在任何國家，公務員的選定不單依抽籤來決定，而依選舉，是已經明示有適者和不適者之分。爲什麼呢？因爲選舉的方法雖能依種種的意義而採用，但結局是爲想選出能够最適當的行使特定任務——議員或其他的——之人而採用的方法。

一派的人們以爲在今日議員的選舉，所謂投票就是怎樣地去行政治，從而所謂能够投票就是預想其知道應該怎樣去行政治，所以能够投票者亦是能行政治者，因之一般既應該給與選舉權，當然亦應該給與被選舉權。這種思想也是和那承認個人的價值，把各人同等看待之民主的要求，有不可離的關係。比方在美國自 Jackson 以來，與此相類似的思想，很強的支配一部分人們的思想，而政治務必依一切人們來行使，務必使一切人們來參與，所以最好的政治形式，是務必使多數人參與政治，什麼地位都可以就。即如大總統，亦只要是能够寫出自己的姓名，具備普通常識的人，就誰都可以做（所謂 Jacksonian democracy）。而在這種思想確含有一種真理。爲什麼呢？因爲若遵守那選出少數賢者依其意思而行政治之主義，就變成貴族政治的緣故。但是若將此思想澈底，則仍以依抽籤來決定爲最合理。不過這和我們社會組織的原理本身相抵觸，既已承認我們的能力上有優劣之差，有適有不適，就不能極端推進如右的思考。我們的社會組織，是像二千年前 Plato 已經指摘那樣，以分業和協力爲基礎的，若無其必要，就無組織社會的必要。然而既承認此原理，依此原理而恰當的組織社會，就無論如何，不能不採用適材適所主義。尤其在現今國家事務複雜紛歧的場合，必要充分具備特殊的理解和知識及對於公務的責

任觀念，對於特別的職務更必要專門的技術或知識，是無可爭辯的。所以如上所述，在 Athenai 曾經除將官以外，差不多一切官職都以抽籤決定，而在現今國家就不能適用這樣方法。

當然，問題是關於現代民主的代議制度下的被選資格，因之在此場合的問題，其重心在於誰能比較好好的反映選舉人的意思及利益而行動，不像一般事務官吏的場合，只應以專門技術或知識為標準。尤其由選舉人的立場來說，所謂一般的承認選舉權，不僅是承認此等人有適當的從事於選舉之能力，還要和其選舉人能夠自由選出其適任者，一併加以承認。何以故呢？因為假設選舉權雖已一般的承認，而被選資格加了不當的限制，事實上不能投票於所想選出的人，結局就成為和他沒有選舉權同樣的結果。所以在曩昔制限選舉時代，從英國的例，一般被選資格所必要的財產或納稅要件，比選舉資格的更高。（比方一七八九年十二月乃至一八三一年的法國選舉法，一八四八年止的德國及其他大多數的歐洲諸國選舉法，就是的，如一八三一年七月革命後成立的法國選舉法，還是為得選舉權必要是二十五歲以上的年齡，繳納二百佛郎以上的直接國稅，為得被選舉資格，必要年齡三十歲以上繳納直接國稅五百佛郎以上。）而在一八三一年的比利時選舉權，已經把這種舊的主義拋棄，被選資格較選舉資格還輕，選舉資格必要納稅要件，被選資格反不以此為必要了。（一八八四年的 Luxembourg 選舉法及一八六六年的瑞典選舉法都仿此例，日本的舊法也從此原則參看舊法第十條）普選採用後，在被選舉資格之中，設有以財產或納稅要件為必要的，固不待說，（唯一的例外是一八八四年的葡萄牙法，選舉資格差不多近於普通選舉，而在被選資格仍以有一定的收入為必要件。）即以教育要件為必要的，也不存在。（以高的教育程

度爲必要，則被選舉人的範圍頗受限制，不是民主的，和普選採用的主義相矛盾；若定低的教育資格，採用亦無意義，其理由和前面關於選舉資格所說的一樣）（除上述之外，或如德國曾以基督教信者爲要件，這當然是以排斥猶太人爲目的，現在沒有了；或曾以居住於選舉區內爲必要的立法很多，但這是從前選舉區代表主義的遺習，現今一般都不要的。）實際上，某候補者爲要當選，必要得到相當多數的投票，就可想見此事自身自然限定着被選條件，而對於爲得被選舉權，沒有採用嚴重的積極要件之必要。所以漠視自然的差異，把一切人們同等看待，固屬不可，而務必使其機會均等，缺格者的範圍縮狹，總可以說是好的。但是選舉人僅僅參與選舉的關係，和議員直接參與許多國務的關係，其間自有性質上的區別，因之在被選舉資格上，應加由此點發生之別的缺格條件，是不待言的罷！

如今把以上的考慮爲前提，將現在各國通常爲得被選資格所必要之積極要件及消極要件中重要的，說明如左。

甲 積極要件

(一) 國籍 議員是直接參加許多重要國務的國家機關，當然要以有其國的國籍者爲限，而各國的立法對於此點，都是一致，加之多數國家未必把有國籍的一切人們同一看待，實將本來的人民和依歸化而取得國籍者區別，對於後者，或於原則上還當作缺格者，或到滿了某期間之後纔承認其被選資格。比方日本，歸化人及歸化人之子而取得國籍者，或爲日本人的養子或入贅而取得國籍者，均不爲帝國議會的議員。（國籍法第十六條第十

七條）此等人雖爲日本臣民，而原則上都是缺格者，只有於日本有特別功勞的外國人，因此功勞之故，特別許其歸化的場合（國籍法第十六條），自國籍取得時起五年，其他者十年之後，內務大臣得經勅裁而解除此制限（同上第十七條）。德國必要一年（聯邦選舉法第四條），瑞士五年（聯邦選舉法），美國七年以上爲其市民（憲法第一條第二節），法國則依一八八九年的法律，十年間沒有被選舉資格。此種規定一方面恐以爲對於國家的忠誠之念多少和生來的人民其程度有差異（參看宮澤氏「選舉法要理」九十頁），他方面的理由是想使其慣於國情，融合於團體生活，必要經過一定的期間（參看 Meyer 前著四六二頁）。但在歸化後短期間候補而當選的，差不多是不能想像的稀有之例，且在既使其歸化之後，又對於其忠誠帶着疑慮，也是問題。（瑞士以做外國的公務者爲缺格者，法國亦以不經許可而從事於外國的軍務者爲缺格者，就是這種事情也可成爲問題。）萬一有如法所預想的不幸結果，其制裁自有別法，所以我不能贊成這樣待遇上的區別。（國籍之外，有以居住資格爲必要，尤其以居住於其選舉區內爲必要的立法例，但在立法議會議員的被選資格，是不必要的。）

（二）年齡 以一定的年齡制限爲積極要件，也是各國立法例所一致的。在選舉資格的要件中，尙且肯定採用年齡要件，則在直接參加複雜的國務之議員的被選資格，採用年齡要件，是當然的；不過在此場合究以如何的程度爲適當，就得成爲問題，尤其如何確定那選舉資格所必要的年齡和被選資格所必要的年齡之關係，在具體的問題上是有意義的。然而關於此點，立法的主義不同，如前所述，納稅或財產要件以一八三一年的比利時法爲回轉期，在被選資格的場合反輕，至少也是和選舉資格的場合一樣，而年齡要件至今相當多數國家的立法還是

在被選資格方面高。其主要的理由，當然是以爲議員所行的公務比選舉人所行的公務更困難。現在日本選舉資格爲二十五歲以上，被選資格爲三十歲以上，當大正十四年選舉法改正的時候，以此被選資格爲三十歲以上，未免過高，已成爲問題，尤其和華族議員的年齡要件二十五歲不均衡，更成爲問題，結局反將貴族院華族議員的年齡提高到三十歲，這種事例就是表明此區別是立於前述思想上的。最近選舉修正審議會報告選舉資格以二十歲以上爲適當，被選資格以改爲二十五歲以上爲適當，這也是基於同一的主旨。如今和日本同樣被選年齡方面較高的國家，是美國（二十一歲二十五歲），法國（同上），比利時（同上），意大利（同上），波蘭（同上），奧大利（二十歲二十四歲），德國（二十歲二十五歲），捷克（二十一歲三十歲），土耳其（十八歲三十歲）諸國，都可以說是出於同一主旨的。關於此點的考慮，也是和財產或納稅要件一樣，而實際上在丹麥舊法，選舉資格爲三十歲以上，被選資格反爲二十五歲了。一九一八年的英國法關於女子的選舉資格，以三十歲以上爲其年齡要件，而被選資格反無此區別，男女一律爲二十一歲以上了；現在則改正此規定，男女爲得選舉資格，被選資格仍爲二十一歲，一律爲二十一歲。瑞士（二十歲）（男），Belgium（同上）（男女），加拿大（二十一歲）（男女），澳洲（同上），愛爾蘭（同上），瑞典（二十三歲）（男女），丹麥（二十五歲）（男女），也是選舉資格方面和被選資格方面相同。（蘇俄男女都爲十八歲，十八歲的青年男女既充分的能耐勞動，則在該國的立場，乃當然的事情。）然而而以此作爲實際問題來考慮，二十歲左右的青年而得當選的人，當然很少，所以放低被選年齡，一般不會發生非常大的結果。而爲擔當國務的重責，一般必要達到相當年齡，富有實際經驗，也是可以肯定的。但

是同時年輕而能作為大政治家去行動的人們也不少，英國這種例最多。又在種種的意義上，只要可能，為早造就政治家的素養，有年輕而入於政治的人們，也於國家全體是必要的，沒有偏以制度來把他們除外的理由。實際上二十歲左右當選的人很少，因之無論怎樣決定，也多沒有什麼很重要（Nepel 由此立場贊成被選年齡應高），不過把可能的範圍擴大反好些，而一國的制度特把被選年齡提高，是我所不能贊成的。即以此為原理而論，既已承認選舉人有選舉人的價值和自由，則以不區別的制度為合理（參看宮澤氏前著八九頁）。關於此點，日本實際上從來差不多沒有當作問題，我在此等意義上，極願此問題將來有再推敲的機會。

此外，大戰前有很少的國家例外以男性為積極要件之一的，但如上所述，大戰後大多數的國家都承認了女子的參政權，女子得了選舉權，同時也得了被選舉權。日本對於女子沒有承認其參政權，可是既已基於前述的理由，承認女子選舉權的必要，則與以被選舉權，也不能不認為當然。更進一步說，即沒有承認女子選舉權的時候，也可以承認其被選舉權。因為如說明關於被選舉權的一般原理時所述，選舉人能自由選出其適任者，其選舉權纔有意義，某候補者當選，又必要得相當多數的投票，則可以說此事自身已足為適任者選定所必要的條件。從來多數國家的立法，把被選舉資格的條件反比選舉資格的條件，定得寬大，就是基於這個理由，比方英國一九一八年的法律，如上所述，女子為得選舉權，必要滿三十歲以上，而關於女子的被選舉權，反沒有此年齡上的制限。依此理論來說，關於被選舉權，縱在沒有承認女子選舉權的時候，亦有可承認的理由，尤其對於女子已經承認選舉權，則此等女選舉人中，多少應有些由女候補者中選出更好代表自己的意思或利益的，乃是當然預想得到的結果，若

不使其選出，至少也和奪去一部分女子的投票權一樣。所以既與女子以選舉權，同時當然要承認女子的被選舉資格。又關於此問題，許多人以為女子不適於政治為理由，而反對給與女子以被選舉權，然而縱令多少有此傾向，亦不能說一切女子都不適於政治，且選舉的結果自會選出適任者，因之此反對論是沒有理由的。況女子的代表者，只要在任何一方面能夠正當的代表女子的利益，即此可以說在客觀方面也是今日政治的適任者。於是在此場合女子選舉怎樣的代表者，當然應該委之於女選舉人的自由，也不能不承認其選舉女子的自由。

試察實際承認了女子的被選舉權以後，女議員對於政界的影響，關於此點，第一為吾人所注目的，是無論在任何國家，女議員常為少數的事實；第二惹起吾人注意的，是此少數議員分屬於各派的事實；而由此等事實可以推測全體的影響，尤其自女子的立場所生之影響，應該是比較輕微。比方從來有比較多數女議員的國家，是芬蘭及德國。（關於此點，在屬於 *Slave, German* 系統的民族之北部及中東部歐洲，女議員比較多，在西部及南部諸國，完全沒有，或屬很少，這在地理的分布頗有興味。）在芬蘭總計二百名中，女議員約占一成，而其分派如次：

	一九〇七年	一九〇八年	一九〇九年	一九一〇年	一九一六年
(男)	七	九	七	七	八
(女)	一	一	一	一	一
(男)	七	九	七	七	八
(女)	一	一	一	一	一
(男)	五	六	四	四	三
(女)	一	一	一	一	一
(男)	二	二	二	二	二
(女)	一	一	一	一	一

瑞典黨	二三	一	二二	三	二一	四	二三	三	二〇	一
農民同盟	八	一	八	一	一三	一	一七	一	一八	一
基督勞動同盟	二	一	二	一	一	一	一	一	一	一

即一九一六年爲例外，左右兩派的女議員大略同數，各和男議員同由其黨派的立場而爲相反的投票。德國在憲法制定議會，雖選出了二十八名女議員（議員總數四二一名），而一九二〇年的第一回國會議員選舉，減到三十名，分屬於共產黨一，獨立社會黨四，社會民主黨一三，中央黨二，民主黨四，人民黨三，國民黨三。但由此種關係，是否可以說女子不適於做議員？或是否可以更進而說使女子做議員是不必要的？我不能不承認上列事實在某程度內，是表示女子不適於做議員的。因爲各國女議員之所以少的原因：第一是男女都一樣支配於傳統的思想，對於得候補者投票較多；又由於政黨組織是以男子做中心（上述德國及芬蘭的女議員社會黨之所以比較多，是因爲社會黨推出的女候補者比較多，就是表示那對於女選最有好意的社會黨，對於女候補亦一般的最有好意）。但其更重要的原因，還是基於女候補者少的事實罷。（在如英國行了熱烈的女選運動之國家，承認女子參政權後之最初總選舉即一九一八年末的選舉的時候，候補的女子僅十七名，其中只有一名當選；又該國的女議員在一九二三年的總選舉，八名爲最多，（保守黨三，自由黨二，勞動黨三。）至一九二四年的總選舉，反減到四名，和補缺選舉時當選二名，纔合共六名。）此種事實是表示女子大多數因先天的及後天的事情，只適於私的生活，一般的不適於議員生活。在議會的活動，除掉極少的例外（比方英國的 Miss Margaret Bonfield, Lady

Astor 德國 Katharina von Oheimb 是其著例，但如後二人，門第的影響較大。）不大活潑。然而即此亦沒有以此爲不必要的理由，表面的活動雖不顯著，而在委員會等有此種女議員，似乎明是有多大利益的。例如那微亞斯基就德國新選舉法種種之點論其結果，一反女子投票不與政界以重要影響的見解，而謂女議員雖屬少數，但在委員會有許多問題，能比男子下更好的判斷，其結果是優良的。（芬蘭女議員在委員會，似乎也活動得很好。）（註二）

乙 消極要件

（一）精神的不全者或無能力者。這是日本選舉法第六條第一號所規定的，多數國家亦有同樣規定，本來是沒有問題的缺格要件。

（二）作爲公民使其參加公務之實質的資格認爲有缺陷者。比方破產者（英、法、瑞士等，日本法第六條第二號），處刑者或刑後者（日本法第六條第五號乃至第七號，關於此點，以處刑者或依特別的罪名而被處刑之後者爲缺格者，在許多國的制度上，都可以看見，不過像日本一般酷待刑後者的國家，似乎很少。）等就是的。日本爲把浮浪人、乞丐等除外，又把因貧窮而生活上受着公私的救助或扶助者除外，沒有特別的規定（第六條第三號第四號）；不過實際上此種人們的當選，是不會有的，所以差不多可以說是屬於無用的規定，是和選舉無資格者的關聯上所設置的規定。因之關於此種社會的寄食者，毋寧是其選舉權成爲問題，但是此點前已說明了。與國則以在風俗警察監視下的女子及送入於強制勞動院者爲缺格者。（一九一八年的憲法議會選舉法第十三條

第七號，一九二三年的選舉法第二十七條第五號。）

(三)依其他特別理由認為被選資格不適當者。此種缺格者第一可以成爲問題之點，就是以於選舉事務有關係的官公吏都爲缺格者。日本選舉法第八條規定「於選舉事務有關係的官吏及吏員，在其關係區域內，沒有被選舉權」，法國選舉法（一八七五年十一月的法律第二十二條，一八五二年的布告第三十條）規定於選舉有關係的官公吏，在其管轄區的全部或一部，離職後六個月間，也沒有被選資格，就與此相當。（戰前的西南德國諸邦之所以多有同種的規定，卽是法國法的影響。）這是爲維持選舉的公正，對選舉人保障自由的規定。日本舊法和法國法同樣，罷職後三個月以內，沒有被選舉權，而現行法則將此期間的制限撤廢了。其原因以爲普選的結果，投票人數達到極多數，且一方面禁止此種人們在職而爲選舉運動，則某某利用在職中的勢力以謀當選的危險，自然減少了。可是關於部分的選舉事務者和如府縣知事之處於有力的地位者，其間自有差異，所以關於一樣看待的是非，不能說沒有多大的疑問。像現行法對於此種官公吏不得在其關係區域內爲選舉運動，已另有規定（第九十九條第二項），則此規定實沒有存在的必要，而和大多數國的立法同樣，從缺格要件中除去，是一點也沒有妨礙的。英國只以選舉長爲缺格者（一九一八年的代表法第三十條）。第二成爲問題的，就是華族的戶主，同樣的規定，在英國也有；但是英國和日本，其事情各異。在英國，貴族的戶主當然是貴族院議員，一做貴族的戶主，跟着就做貴族院議員，於是承認其被選資格，就成爲同時使其爲兩院議員的結果，生出種種不方便的關係。（比方對於同一方案，可以參加兩次討論，或表明同一的或反對的意見，所以無論在任何國家，沒有承認同時可

爲兩院議員的。)所以以之爲缺格者，現今即在英國，對於愛爾蘭貴族，除掉在上院有議席的二十一名以外，都承認可以由愛爾蘭以外的選舉區選出。然而在日本，貴族院的構成，貴族在社會的地位及實力，其事情都完全不同，因之以爲絕對的缺格者，殊屬不必要，只有憲法第三十六條禁止任何人同時爲兩院議員的條款就夠了。加之由實際問題來看，此規定對於因於國家有勳功而列入華族者，反有妨礙其更爲下院議員，屬於有力的政黨而活動之危險（高橋是清氏卽其一例）。從此點說起來，此要件不單是不必要或不公平，而且是有害。卽在此場合，關於選出特定的貴族候補者爲下院議員之是否認爲必要，是否願意，儘可委之於選舉人自身的決定，沒有特別以之爲絕對的缺格者的必要。（總之現行法第七條第一項是不必要的。）第三是現役陸海軍軍人及其他從事於軍務者，美、法等國亦有同樣的規定。因爲現役軍人及與此相當的人們，在特別的命令服從關係，置於爲國家盡忠勤的地位，所以把此等人們除外，這不外在崇尚此種命令服從關係的純正的意義上，認爲必要，又專心於此種職務，也認爲是比較更重要的義務。前而我主張對於軍人也承認其選舉權，是妥當的，那却和承認其被選舉權無關係。但卽就此點而論，選出軍人與否，可以委之於選舉人的自由，這種理由還是不變。（又此點是不是兵卒，則依是否採用徵兵制度，其議論自有所不同。）第四成爲問題的，在於排斥某種文官的場合，關於以某範圍的官吏爲缺格者，各國的制度都是一致，但設此種規定的主旨，則不相同。比方美國，兩院議員不得爲美國的官吏，又美國的官吏（行政官司法官）不得爲兩議院的議員（憲法第一條第六章），這可認爲純是由三權分立的主旨而來的。不待說，此制度自身受了第十七世紀末英國制度的影響，是容易想像得到的，卽在英國，當時想從議會除去國王的

勢力，規定由國王授與官職或受恩給金者，一般的不得爲議員。（關於這個一變而由議員中推出組織政府者，以及發生政務官事務官的區別之事情，參看拙著「憲政的原理及其運用」二二四頁以下。）現今英國還是以由國王授與年金者爲缺格者（但因做官而受恩給年金者，不在此例。）其他國家之不承認官吏的被選資格，也本是仿效英國的這個制度，是無可懷疑的，而其根本的思想，在於議員的地位和官吏有特別的義務，處於特別的服從關係，且爲有給者的地位，不能兩立。又現在各國通常以會計院長爲缺格者，這自當別論，其理由是在其職務的性質上應以立在政爭外的中正的立場爲至當。以司法官爲無被選資格者，大略也是基於同樣的理由；但是對於司法官，更由他一方面來想，則否認其公民當然得有的權能，就是切斷其和一般市民生活的意思，縱不然，亦足使其官僚化的傾向更厲害。由此意義，在一八六七年北德國聯合的憲法討論之際，其憲法議會對於俾斯麥以一般官吏都爲無資格者的提案，差不多滿場一致的否決了，而此理由至今還是該可以採用的。所以在德國法系的主要諸國，不以一般官吏都爲無資格者；就是在此點，可以認爲德國法系對於比較多受英國影響的法國法系，採着別的立場。而多數國家可以說是由此德國法系和法國法系雙方各受了若干影響的。（但是一般的說起來，奧國，丹麥，瑞典，挪威，瑞士的一部是從德國法系；荷蘭，比利時，意大利，西班牙，葡萄牙，Luxemburg 是屬於法國法系。）日本在此點，毋寧是較近於法國法系，特定的官吏最初就沒有被選資格，即在職的宮內官，推事，朝鮮總督府推事，臺灣總督府法院判官，關東廳法院判官，南洋廳推事，檢察，朝鮮總督府檢察，臺灣總督府法院檢察官，關東廳法院檢察官，南洋廳檢察，陸軍法務官，海軍法務官，行政裁判所長官行政裁判所評定官，會計檢查官，收稅官吏及警察

官吏都是此種排斥者。從規定的內容來考察，其所以以此等官吏爲無資格者，亦以爲在此種官職者，應立於超越政爭的中正的立場爲至當。

由以上的說明，也該明白，而以官吏爲無資格者的理由，是基於種種理由的：（一）基於三權分立的主旨，或與此有密切關係之政務官和事務官的區別之主義；（二）基於官吏的特別地位本身和議員地位不相容的見解，就是承認官吏的被選資格的結果，必然的在某程度內離開其職務，而這和官吏那樣對於國家應特別貢獻忠勤的地位，不能兩立；（三）其理由以爲承認官吏得爲議員的時候，爲黨爭而利用公職有使官吏失却其中立公正的立場之虞；（四）官吏同時爲議員的時候，容易受政府支配的結果，恐有失却議員獨立的立場之危險；（五）反之，此種議員若固守其獨立的立場，尤其在屬於反對黨的場合，恐有紊亂官吏所必要的服務上的規律之危險。但是由反對的立場來說，則已如上述，從官吏一般的奪去被選資格，其意義就是使其和一般市民生活絕緣，其結果也有使其爲特別階級而更官僚化的危險。加之官吏通常是關於國務最有理解和經驗的人們，也是對於國政最多興味的人們。在此意義上，把此種人們除外，便是議會失却最有力而且最有意義的活動者。（依 Meyer 所見，*Lawenbols* 仿效法國法，一般以官吏爲無資格者，結局此種結果很顯著的表現了。）所以官吏應在何種程度內爲無資格者，結局是應依其職務的性質和其國的國情而決定的問題，至少既以爲其官吏的職務未必和議員的職務遂行相關聯，且在無妨職務的範圍，得爲議員而行動，則沒有以此爲無資格者的理由。因之在日本，官吏的無資格者也限於（一）特別認爲以公正爲必要的第九條所列記者，及另外說明的（二）於選舉事務有關

係的官吏（第八條）。

其他一般官吏不是沒有被選舉權，被選舉權是有着的；不過除掉有政務官的性質之（一）國務大臣，（二）內閣書記官長，（三）法制局長官，（四）各部政務次官，（五）各部參與官，（六）內閣總理大臣秘書官，（七）各部秘書官，此外的官吏（及待遇官吏）在職中不得兼爲議員。即不是無資格（*ineligibilité*, *Nichtwählbarkeit*），而有不得兼職的性質（*Incompatibilité*, *Unvereinbarkeit*）二者的差異，在前之場合，這種人的當選，其當選自身是無效的；在後之場合，因其爲有被選資格者，其當選自身不是無效的。從而在前之場合，必要認爲此種人在職中之爲候補而行選舉運動，亦爲法所不許；在後之場合，則不能禁止其候補而爲選舉運動，只於當選了以後，離開官吏的地位，否則不就議員的地位，二者可以任選其一。日本現行法如前所述，對於二種類的官吏，都以之爲無資格者，政務官雖許其兼職，而對於其他官吏，則依此後之處理，禁止其兼職。但就此而論，也不是沒有若干問題。因爲以官吏爲無資格者，結局是立於其職務和議員的地位不能兩立的見解之下。然而反覆的說，被選資格的問題，是關係於選舉權，尤其關聯於選舉人的自由的，既無妨礙，則可要求與以廣泛的選擇的自由。所以身分上雖是官吏，苟其職務未必和議員的職務遂行相矛盾，且在無妨職務的範圍，得爲議員而行動，便沒有以之爲無資格者的理由。在此意義上，比方除政務官外大學教授也與以被選資格的舊法，可以說是反較優良。大學教授現在可以做貴族院議員，實際已做貴族院議員而活動；然而完全由下院除去此知識的要素，非僅不合理，而且於下院有損害。不過縱令允許，亦要以於職務無妨爲前提，則須得直屬長官的許可，本來是必要的。

又關於禁止兼職而成爲問題的，官吏之外就是地方議會的議員，日本選舉法第十一條禁止北海道會議員及府縣會議員兼爲下院議員。（法國亦同樣禁止縣參事會員的兼職。）這是因爲恐怕中央的政爭波及地方，爲黨路而破壞自治政治，而其所以只以道會及府縣會爲限者，一則以爲其會期一部分有衝突的時候，一則以爲道府縣是次於國之自治團體，知事乃其理事機關，因之中央政爭波及的程度更大。

以上是消極要件中主要者的說明，順便述及兼職的禁止，此外，在日本舊法，對於神官，神職，僧侶及其諸宗教師，小學校教員，以之爲無被選舉權者；又對於向政府承包工作者，其經理人，此種法人的職員，亦以之爲無資格者（舊法第十三條）。英國亦有同種規定，瑞士亦以僧侶爲無資格者。但在日本，採用普選，同時撤廢此種制限，一任選舉人選擇，這是適當的改正。

總之在被選資格，也當然有種種制限，不過可以說是其制限逐漸輕減了，且還在日益輕減的傾向。所以在現今，可以說關於選舉權已行着普選，同樣可以說關於被選舉權的普選亦已行着。但是關於此點，自別有問題存在，固然在制度上，被選舉權差不多一般的承認着；而在此制度，因爲帶有間接的制限，實際上被選資格有很受制限的場合，是不可不注意的。比方英國及仿效英國法之日本的候補者保證金制度就是的。英國之所以存有此制度，由於想把選舉事務（不是選舉運動的費用）所要之公的費用（即選舉長及其他選舉事務機關爲執行選舉手續所必要的費用）使候補者負擔，而此種選舉費用自身使候補者負擔之不合理，由今日選舉的性質來說，則不待多言而自明（所以沒有仿效此制度的國家），以多額保證金爲必要的制度，其自身亦已與以財產標準爲

積極要件之一的相同，實不外是對於被選舉權之制限選舉制度的復活。關於此點，我想在候補者的地方詳述，但此制度的採用，明是蹂躪了普選的精神，不能不算爲日本法的一大污點。

(註一)在採用候補者提出制度的國家，只有對於適法承認的候補者的投票，作爲有效投票而計算，所以既不是法定候補者，就不會有當選的事情。

(註二)以上關於女子被選舉權的說明，合前節所述關於女選的理論，就是關於所謂女子參政權問題的說明；若廣義的解釋參政權，則凡爲國家或地方團體的機關而得就其公務的都是。換句話說，廣義的參政權，不僅議員的選舉權被選舉權，而且更廣汎的包含那爲文武官及其他國家機關而從事公務，或爲地方團體的公民而得參與其事務。然而在此其他國務的關係，現今還可以說是太過於爲性的區別所拘。關於此方面，現今雖選以性的區別爲基礎之天職論或分業論特別占優勢，而其太過的部分實有訂正的必要。固然我們不是漠視存於男女間之自然的差異，尤其承認在政治那樣特殊的職務，因其自然的差異之結果，男子比女子爲適任的場合多；可是我們不能以爲僅僅因爲是女性，女子就一般的是不適於政治的職務。從來的習慣和偏見，太就此點來制限女子的職務。既是適任者，就沒有單因性的區別而排斥女子的理由。從前以爲女子沒有受過高等教育的素質，現今即在對於女性的偏見很強的法國，女子亦已擔任大學的講座。從前律師、醫生等的自由職業以及行政官、司法官，可以說是男子的獨占；現今女律師、女醫生，固不待說，即司法官、大臣、縣長、市長，也出了女性。警官從來本是男子的獨占；而近來，尤其在英德等國，採用女子的不少，所以美國女子參政權聯盟特設 Women Police 的一部，正努力於其調查和普及。此等事實就是表示女子能够活動的範圍，比從來爲因襲的觀念所拘的時代推廣得多了，而從來很妨害女子職業上的機會均等之不當，也因之很明顯。反覆的說，男女間存有其自然的差異，本是事實，決不漠視；但其看待總應均等，不許單依性的區別的理由，把女子視爲劣等而特別看待。如前所述，從來女子所應走的路，差不多只限於三條，就是家婦、賣淫、無爲，而後二者是不可有的，不能不代以勤勞，因之職業上的門戶開放和財產上的解放，是目下不可缺的條件。在此意義上，我贊成對於公務也要爲女子開放門戶，使其機會均等。

女子的地方議會參政權，即日本通常所謂女子的公民權，現已成爲問題，也順便說說，一般對於女子承認其立法議會的參政權的國家，也賦與其公民權，第一因爲地方團體是比國家更下級的政治團體，既已承認女子對於國會的參政能力，就沒有否認其在地方議會參政的理由。第二因爲國家的立法議會以處理關於國民全體的利益問題爲主，若把國家各部分所發生之地方的問題一一由議會處理，是不適當，且爲不可能，所以此種問題的處理，通常都委之於地方團體，而此種問題恰是和日常生活有密切關係的事情，其如何決定，直接關係於我們的生活。比方於國民全體的利益有關的問題，一國的關稅政策應如何決定？物價，貨幣制度，財政問題，勞動問題等應如何處理？當然是關係於我們生活的問題，同時我們住在地方的問題，如我們進行的道路，我們飲用的水，送子弟入的學校，其他我們日常生活所常利用的水溝，電汽，煤汽，電車等應怎樣做？公共的衛生，要共同扶養或看護之老幼或廢疾者的救助，諸如此類的問題應怎樣做？公園的設備應怎樣做？這些問題惟其直接於我們日常生活有關，更是特別有重要的意義。現在假設我們只有立法議會議員的選舉權，而不能參與此等地方問題的決定，就是我們不能參加於我們生活最有密切關係之重要問題的決定，民主的自治實大不完全。現今各國之所以承認地方自治制度，各地方各爲一個共同團體，把各地方的問題當作其團體自身的问题，由其屬於團體之地方民自行決定，這就是其主要的理由。於是屬於那地方團體的人們，對於地方議會即府縣會及市町村會等的關係，正和臣民對於立法議會的關係一樣，從而由此關係來看，在立法議會的議員選舉，對於女子既和男子一樣不能不承認其選舉權被選舉權，則在地方團體，對於女子也當然不能不承認其同樣的權利。

加上地方團體的問題，如右所述，是於我們日常生活有最密切關係的問題。即地方團體雖本是政治團體，而以之和國家來比較，則多帶有私的共同團體的性質。所以在 *France* 及 *Germany* 民族之間，有視爲自然的發生，先國家而存在的私的共同團體之傾向。在美洲，當初亦明明把各殖民地當作私的利益團體，好像一種公司或組合。鄉村制實施行前的日本的村或部落，亦視爲同樣的觀念。在此種見解之下，苟於其利益團體應該有分者，就無論何人，應該可以自己或代理人參加團體事務的決定，恰如有入會權的村民之行使入會權，有股份的股東之參加股東總會，德，奧，俄等國對於有財產而買地方團體的負擔之寡婦及孀身女子，承認其投票權，多是由於這種思想而來。

的殖民地時代的美洲，如 Massachusetts，New Jersey 諸州女子有了投票權的理由，也可認爲出自類似的思想。由同樣的觀念，有財產的獨立女子要求投票權的例很多，在日本也可以看出同樣的思慮（拙著「婦人參政權論」二二九頁）。

固然現在女子要求地方團體的公民權的理由，不是依此最後的理由，其選舉權被選舉權是在純政治的意義上着想的；但是如上的想法的，存在可以說是把地方團體的事務特別於我們日常生活有直接利害關係之點，明白表示了，且此點可以說是現在各國地方團體的共通的特質。然而這樣日常生活，家庭生活，依女子的天性和其教育及習慣，更是適於女子工作的部分，現今拒絕承認女子的議員選舉權被選舉權所用之有力的理由，如上所述，也是以爲女子的任務在於家庭生活。然則由此點來說，對於女子既該承認立法議會的議員選舉權被選舉權，則依更強的理由，對於女子不能不與以地方團體的公民權，甚至即不承認其立法議會議員選舉的投票權也該承認其地方團體的公民權。

更由別的方面來說，在今日民主的國家，其地方自治和一國政治，不過有範圍和事務之差，而其精神是相同的，因之所謂慣於自治政治，就是說慣於民主的運用一國政治。現在憲政的母國是英國，而英國憲政之所以如今日民主的發達，實與英國民之在地方政治上熟習自治有不可離之關係，是一般所承認的。民主的政治即民衆的自治政治，若是民衆一般沒有公共的犧牲精神，責任的觀念，對政治的理解及興味，就決不能得其效果。然而此等事體是在互有理解和親密的地方民處理其日常生活有最密切關係之村或鄉的開朗的場合最易了解的。在亞美利加方面，許多市鄉村由各方面的選舉人以公平的有力者爲中心，組織所謂市政研究會或批判會，以監督市政或推薦候補者，而謀市鄉村的利益——日本也有所謂東京婦人市政研究會，但一般還是和歐洲諸國同樣，一委之於其地方的報章——像道亞美利加的例，就於日常生活有關係，證明此種犧牲行爲在這樣團體最容易表現。如英國市鄉村職員之爲名譽職而發達了的關係，也可以同樣說明。要這樣協同的犧牲精神，是依着公益而自治的來行使一國政治的基礎。故 Toqueville 說：「自治制度造成自由國民的力量。」於是由此點而論，若是一般的給與女子以參政權，則關於地方團體，也當然該承認其參政權或在給與以立法議會選舉權被選舉權之前，先該與以此地方團體的公民權。

彼此等理由，在現今承認女子參政權的國家，於其地方團體也一般承認其公民權，與以自治團體議員的選舉權被選舉權，且在給與時，其條件比立法議會議員選舉的場合還輕的不少，並有在立法議會議員選舉尚未給與女子以參政權的場合，也已經與以自治團體議員的選舉權被選舉權的。這是當然的事情，沒有以爲不當的理由。

社會的進步在於儘先提高一般文化的程度，在此意義上，務必使許多的個人參加政權纔好。我們贊成普通選舉的理由之一，就在於此。而依同樣理由，使女子參加政權，以謀社會全體的發展，也當然是我們的理想所不能不選的。因此，使多數女子參加那於其有興味的日常生活關係密切之地方團體的政治，不能不說是最得其當的處置。

尤其在地方團體的議員選舉，對於男子既實行普通選舉，則對於女子一般加以否認的理由更少。比方在女主人之下維持一家的場合也多，然在這種場合，日常生活上，做使用主的，沒有投票權，而被使用的男子都有投票權，發生這樣矛盾的結果。固然不能說被使用者的能力比使用主的差，但是使用者無能，則維持這種關係的場合也多罷。又如獨身的男子對於日常生活的問題，比較冷淡，而竟與以公民權，對於同種問題更多有利害和興味的女子，反不與以投票權，這也可以說是矛盾的。總之在這裏，女子比男子處理得好的問題多，因爲只由男子來處理，也可以說男子同時參與女子的工作，但使女子參加此種工作，豈不是較爲適當嗎？

同樣，在現今多數國家，初等教育及社會政策的設施那種工作，也通常委之於地方團體；然而此等工作中，須俟女子助力的部分很多。比方依德國一九一三年的調查，在人口六千人以上的市鄉村五五九處，女子參與自治團體事務者共一七、九六〇名，其中一六、九三九名是不支薪而爲市鄉村提供其勞務的。茲僅由其四十五個比較大的都市來看，其奉公的種類及增加的傾向如次：

無給	年次	一九一〇年	一九一三年	一九一五年
貧民救助事業	一、六九七	二、〇八六	二、六一三	
孤兒救濟事業	四、六四五	六、五九四	七、二二四	
議員並委員	五八	二〇五	二五三	

選舉制度論

學務行政	一〇四	二三八	三三四
學校教育	—	四六	六二
住宅事務	一六	四七	六四
合計	六、五二〇	九、二一六	一〇、五六〇
有給	三三五	四七八	六〇九
教養、孤兒及育兒	—	—	—
職業紹介	八〇	一三〇	一五三
警察事務	一五	二三	三六
住宅事務	—	七	一七
學校教育	九	四四	八二
合計	四二九	六二八	八九二

日本因為習慣，家庭組織的不完全，社會環境的差異，女子名譽職的動勢沒有上述那樣多；但是初等教育既有許多女子從事者，則女子適於市鄉村事務的一部，可說是已經證明了。所以無論從那方面來想，在地方團體，不僅市鄉村會議員的選舉權被選舉權，且更廣汎的有得女子協力的餘地，是很明白的。

第四章 選舉區及選舉人名簿

第一節 選舉區

選舉在現今代議制度之下，是選舉人團依合同行爲而行議員及其他國家機關（例如大總統）的任命。因之關於舉行選舉，必然的預想到這是多數人的所爲，又以其多數人構成那爲合同行爲所必要的某集團爲前提。所謂選舉區，是說選舉人構成那種爲行選舉所必要的集團，而爲其基礎的一定地域。（此種集團未必常限於以地域爲基礎而決定，比方現今在英國某大學，其大學卒業者作爲一集團而選舉議員，在此場合，地域不爲基礎；又在職能代表制——即以代表職業的利益爲目的之代議制度——施行的場合，地域爲一個標準也未可知，但不爲直接達到選舉目的所不可缺之集團構成的基礎。）換句話說，選舉人是通常在每一地域成爲一集團，投票是此集團的行爲，決定選舉的效力。即各選舉區的選舉人作爲一體，恰和下院議員集合而構成下院，上院議員集合而構成上院，是同樣的關係。可是這個事體，只能就現今代議制度下的選舉區來說，不能視爲自昔就在同樣的關係。昔時地域團體的選舉區自身有了選舉權，不能以爲個人在直接爲國家成員的資格，和其他個人一同參與選舉的，所以前者的制度叫做團體代表主義，現在的制度叫做個人代表制度。比方英國的下院 House of Com-

mons，如學者一般所承認，本來不是庶民（commons）院，乃是地方團體（Communitates）之都市及州的代表者的會議（House of Communes）即不外是 *communitas communitatum*（參看 G. Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, 1901, S. 349; Aulneau, *L'écriture électorale*, 1902, p. 15; L. Lowell, *The Government of England*, I. 1921, p. 197 et seq. 等）所以在二八三三年的選舉法改正以前，如 Manchester, Birmingham, Leeds, Sheffield, Wolverhampton, Halifax, Bolton, Bradford 等大都市，還屬於郡區，沒有其固有的選舉權，而如 Old Sarum, Newtown, Catton, Bramber, Bossiney, Beernston, Hedon, Brackley, Tregony 儘管是已經衰微到無名的村落，也還選出二名議員，而這個改正，自第十世紀後半以來，屢次成了問題，卒因其改正即由此等地方團體剝奪其既得權，所以不容易實行。由同樣關係，選舉人的資格及選舉方法也隨選舉區的不同而頗紛歧，不僅隨州選舉區和都市選舉區而各異。在都市選舉區更是複雜，某選舉區使一切納稅者參加選舉權（所謂 *Scot and Lot Boroughs*）而他選舉區則傳統的只限於一定的市民（*freemen*）參加，又有他的選舉區更只限於都市的官員參與。或在某都市，世襲主悉數參加，而在他都市，又特以一定之家的所有者或占有者為限。尤其在廣汎的承認選舉資格的都市，實際也限於其中的少數者參加選舉，這是值得注意的，比方在 *Gaston* 對於一切的自由財產所有者及納稅者，雖然都承認其選舉資格，而得以行使其選舉權者，說是只限於其中的七名。加之全國各部分最初就未必屬於任何選舉區，*Monmouth* 一五三三年，*Chester Palatine* 州一五四三年，*Durham Palatine* 州一六七三年纔賦與選舉權，於是一切的州纔送其

代表者於國會。例如選舉方法，在都市，或依直接選舉的方法，或依間接選舉的方法，並沒有一定。（關於此等之點，參看 G. Meyer, a. a. O. S. 3ff; Marriotti, English Political Institutions, p. 219, p. 187等。）此等關係的發生，結局不外是由於選舉權不像今日基於人民的資格，一般的對於各個人加以承認，而只承認其團體自身。即其議員本來要是此等地方團體自身的代表者，因之團體有其選出權，又由誰怎樣選出，縱隨選舉區的不同而各異，也是好的了。做選舉區的地方團體或選舉區自身有議員的選出權，所以此種制度可以叫做選舉區代表制度。（註一）

法國一三〇二年以來，已召集都市的代表者於其等族會議（*Etas généraux*），而此代表都市的議員，如上所述，是基於羅馬法的觀念之純粹的代理人了。所以說是依關於委任之羅馬法的原則，在自己為代表者參列會議有妨礙的場合，又可以選任代理人。因之其選定權當然屬於都市自身，依都市的不同，其選任的權限或屬於其都市的官員，或屬於有其特種資格的市民。即其關係和英國各都市選舉其代表者的關係相同，其代表者的派遺，最初以為是封建的義務，以後不知何時又以為是權利了。這點也是共通的。尤其第十五世紀後半以後，各階級都就其州裁判所管轄區（*bailliage* 或 *sénéchaussée*）而召集，每一管轄區貴族僧侶及平民各選出其代表者。所以就在此時代，和在英國同樣，此選舉區自身作為公法上的人格者，而為其選出權的主體了。（註二）

即依此等說明，也似乎明白以前的代議制度，原則上是團體代表主義。而其團體作為地域團體，在其自身為選舉區的場合，就以為此選舉區是有了議員選舉的特權的。換句話說，其議員是此選舉區自身的代表者，其議員

或提起選舉區的愁訴狀於國王，或從選舉區的指令。

反之，在法國革命以後的代議制度，議員的選舉權，原則上一般都採用了直接對於為公民的各個人加以承認的主義，且議員雖由每一選舉區有選舉權的公民來選出，而其受任者即代理者不為選舉人的意思所拘束。在議員和其選舉人之間，像以前時代的代議制度可以主張那承認委任或代理關係之法律關係存在的特徵，一點也沒有，而議員為國家一直接機關之議會的一部分，自主的而且自由的行使其依法所授與之權限。（參看第一章第一節）換句話說，今日的代議制度，在一方面，選舉權是對於各個人根據其公民資格當然應該賦與的，由是賦與那滿足其理想之民主的要求之手段；而在他方面，其議會是為所謂人民全體而構成其共同意思的機關，因之不可代表國民的一部。

所以今日議員當然在選舉區選舉，但本來不是代表其選舉區的。選舉區不是選舉權的主體，在選舉區和議員之間，當然沒有法的委任關係或代理關係的存在。選舉區不過是只為舉行選舉之基礎的區域，換句話說，就是作為選舉機關，確定共同參與選舉之選舉人的範圍，施行選舉行為，以及為決定其當選人之基礎的地域。

由此看來，選舉區在團體代表主義的代議制度的場合，尤其如法國革命前英法選舉區自身是地方團體選舉權的主體的場合，和今日採用個人代表主義，承認公民的直接選舉權，選舉區只為獨立舉行選舉之一定區域的場合，其性質明有顯著的區別。（註三）

如上所述，現今選舉是作為合同行為而舉行的，因此選舉區不過是為達到選舉的目的，使選舉人構成集團

之基礎的區域。所以理論上國家本來可以全國土爲一單位，其一切選舉人都參與共同的選舉，也可以限定某地域，以之爲選舉區，每選舉區選舉一定數的議員。但是在如現今的大國家，多數人以全國爲一單位而行選舉，則選舉的技術上實際跟着種種困難。（比方不僅投票的調查及計算極困難，且在因選舉手續違法以致選舉無效必要再選舉的場合，不能不通全國復行選舉戰，更屬不便，即行補缺選舉時，也是不便。）（茲舉一例，愛爾蘭上院議員的選舉，以全國爲一選舉區，依後述的單記移讓式比例代表法而舉行，在一九二五年九月十七日其第一回的選舉，大約有了三十萬人的投票者，其當選結果的確定是九月三十日。）分區選舉，則容易識別候補者的人物或議員和選舉人的關係密切，使議員有責任的來行動，並且根本上爲使各種利益適當的反映於議會，比較是合手的，於這種基本的政治的要求也相合，所以在現今的大國家，下院議員的選舉，沒有採用單純的全國單一選舉區制度的，（重複選舉區制又作別論，此點俟後說明。）一般都依那分全國爲許多選舉區而每選舉區各選出一定數議員的方法。

於是關於選舉區，先成爲問題的，是此選舉區的構成，依理論來說，總是一選舉區選出議員一名，或選出二人以上的議員這兩種。依前之原則的場合叫做小選舉區制，以後之主義爲原則的制度叫做大選舉區制。（比方日本自大正八年以來，採用小選舉區制，一直到現行法，不過在此小選舉區制之下，又例外承認選出二名或三名的區。現行法是大正十四年的改正法，以四名乃至五名爲定員，所以對於大正八年以前依一府縣一選舉區的制度，這個叫做中選舉區，而在理論上，當然是大選舉區制的一種。）無論那種制度，在現今各國家，爲其分配議員於各

選舉區之基礎的標準的，是各區的人口——人口代表主義……已如上述。（參看上註），這不待說，是基於民主的平等之要求，人民於其權利既是平等，則應照數來比例的選出議員之要求，乃是其根本的思想。這裏可以說廣義的比例代表的原則是明白承認的。

然而右之小選舉區制和大選舉區制，爲行議員的選舉究以何者爲適當？這個比較是關於選舉制度的論爭的好題目而常被提及的問題，結局是因爲此兩者不免互有一得一失的關係。但是我斷然贊成大選舉區制，因之先把小選舉區制的缺點指摘如次。

一、小選舉區制度是一選舉區一人主義，依單記投票（對於候補者一名而投票的方法）而以得多數票者爲當選人，然其結果未必限於多數人所喜歡的候補者當選。比方同一選舉區有了三人以上的候補者，則得票在半數以下者可以當選，未必代表多數意見。此點可由那於當選無用之所謂死票的多少來證明，即在日本，在大正八年前的大選舉區制之下，其死票約占平均有效投票總數的二成二厘，至小選舉區制採用後，實達三成四分五厘之多。

二、在小選舉區制度，地方上有名聲的人容易當選，而在大選舉區制度的場合，僅僅有地方的名聲，當選比較困難，因之在大選舉區制度之下，有比較多選出大人物的傾向。此點在小選舉區制採用的當時，高橋是清氏及尾崎行雄氏等的苦戰，就是明示，現今想還能記憶。

三、在小選舉區制度之下，因在小區域舉行選舉的結果，投票容易爲情實所左右，又拘於地方的利害而投票

的也多。其結果，不僅公正的意見不能反映於政治上，而且代議士成爲地方利益的代表者，有使政界腐敗之虞。此點由從來日本小選舉區制度下所行之選舉的實際，最好證明。在大選舉區制度之下，當然可以緩和此種弊端，增加依政見而當選的議員人數。因爲在小選舉區制度之下，不爲情實所支配而依政見來行

四、在小選舉區制度之下，因在小區域少數候補者相爭的結果，競爭趨於激烈，從而有阻害地方的融和，妨礙居民的平和之虞。在大選舉區制度之下，這種弊害也比較少。

五、在小選舉區制度之下，政府對於選舉的干涉，比較易行，因之有使選舉的結果失卻公正之虞。關於此點即將過去三回舉行之日本總選舉的結果比較一下，也可知其一斑：

大正四年的總選舉（大選舉區制）

同志會（政府黨） 五二三、二二八

政友會（反對黨） 四四六、九三四

相差 七六、二九四

大正六年的總選舉（大選舉區制）

政友會（政府黨） 五〇四、七二〇

憲政會（反對黨） 四六九、二四三

三五、四七七

大正九的總選舉（小選舉區制）

政友會（政府黨） 一、四七一、七二七

憲政會（反對黨） 七一九、六一六

相差 七五二、一一一

大正四年的總選舉，依反對黨所說，是大隈內閣下厲行極端的選舉干涉之選舉，但其差比較是很少。大正六年的場合也是一樣。然在大正九年的總選舉，反對黨的得票，半數也不到，這是明示在小選舉區之下，政府厲行所謂選舉干涉時，在其政府保護下的政黨，是怎樣的有利。（註四）

六、這是和右相關聯的缺點，小選舉區制的場合，選舉區數愈多，其時多數黨便於已派而定區域，即行所謂 *gerrymandering* 的機會也自然愈多，這也可以說是有使選舉失卻公正的危險。上揭大正九年政友會的大勝，此種不正的選舉區制即其原因之一，已為當時所盛傳的了。

七、在小選舉區制的場合，選舉人所能選擇候補者的範圍，自然是狹隘；而在大選區制，則此選擇的範圍自廣，能擇自己所欲的候補者而投票的人物多，這也可以認為關聯於選舉人的自由之大選舉區的長處，小選舉區的短處（宮澤氏上著八〇頁）。實際上想投票而無其人的苦情，屢有所聞，所以由此點來說，其實益也不少。

我大致依如右的理由，贊成大選舉區制度，但決不是說大選舉區制度完全沒有缺點。大選舉區制度和小選舉區制度的利害，大略是相反的，其實可以說大選舉區制度的長處之中就含有其短處，所以現且將小選舉區論者所主張之大選舉區制度的短處舉其重要點如次。

一、在大選舉區制度之下，候補者的人物識見不能明瞭；但在現今通信交通發達的場合，此種非難是不當的。在今日的議會政治，政黨發達，一般的說起來，候補者個人的人物識見應該放在第二，第一不能不以政見爲本位。在此意義上，毋寧以舉行政見爲本位的選舉之大選舉區制爲宜。

二、在大選舉區制度之下，使選舉民對於選舉冷淡；但日本的棄權者數，又表示其未必然，而在大選舉區制度下之所以看起來似乎冷淡，還是不能在小區域激烈競爭的緣故。

三、在大選舉區制度之下，使選舉費用增加；但關於此點，實例已證明其未必然。

四、在大選舉區制度之下，補缺選舉的場合，煩擾多數的選舉民，其手續複雜；此點固是當然的理由，但既採用大選舉區制度，則不能不忍耐此不便，且並不是沒有避免的方法，而此點容後說明。

五、在大選舉區制度之下，再選的可能不確實，因恐懼解散的結果，在議會行動的自由受拘束；此點或多或少可認爲有其傾向，也未可知。不過恐懼解散，雖在小選舉區制度的場合，亦屬難免，所以此理由是薄弱的。

從來關於大選舉區制及小選舉區制的利害之議論的要點，大致是如右所述，但我相信在日本選舉的大缺點，是缺乏選舉的公正，其主要的理由，在於買收，情實的支配及政府不當的干涉。因之當決定如何的選舉方法時，

第一應加考察之點，恐怕不能不在此點。依此理由，我以為特別在日本，大選舉區制度比小選舉區制度為宜。

若採用小選舉區制度，則已如上述，一選舉區選出一名，不外是依單記投票以得多數票者為當選，就是不外依後面說明的所謂多數代表法。然而在大數代表法，存有選舉方法中到底不能贊成之本質的缺陷，所以即由此點來說，我也是贊成大選舉區制度，而其決定當選者的方法，不能不主張依據合理的比例代表法。

使議員和選舉人的關係密切，這點在選舉人容易識別候補者的人物之意義上，又在使議員為有責任的行動之意義上，雖是小選舉區制度的利益中最應重視的；然而此點在一方面，固有選舉人能夠熟悉候補者的人物性格而投票之利益，而在他方面，有地方名聲的候補者容易當選，因之，應該尊重的政治家反多落選的機會，這種缺點又不能否認。（在小選舉區制度下舉行之過去二回的日本總選舉，比較有力的候補者以有地方名聲的候補者為敵手，為其當選嘗了多大的困難，這在前面已經說過；在英國，有力的候補者也常為有地方人望的候補者而落選，或弄到不能不變更選舉區。參看 Humphreys, *Proportional Representation*, 1911. p. 44 et seq.; p. 248 et seq. 等。）又如代議士是否為有責任的行動之問題，結局是於其國政界的德性問題有關係，而於選舉區的定員一名或數名這種程度比較些少的差異，沒有多大的影響，這由小選舉區制下選出的日本議員中常以議員的節操成為問題之事實，也可以明白。或以為在小選舉區能選出通曉地方事情的人們，是其長處；但即就此點而論，因選出通曉地方事情的人物的結果，在一方面固有可以代表地方利益的好處，而在他方面又有由此犧牲一般利益的短處。然而議員的選舉，不待說，是國家機關的選定，則與其選定地方的人物，不如以選定全國的

人物爲主眼。地方利益，只在和全國利益相調和的範圍內，纔可以承認。加之小選舉區制度下所選出的議員，未必常定住其地方，與地方的人們相識，和其選舉人之間維持親密關係。具體的事實上，雖爲地方出身的人物而現在與其地方無關係的候補者，或全然無關係的所謂輸入候補者，反被選出的場合不少。從此點來考察，則在小選舉區制度下，選舉人和議員維持親密關係的題目自身，就未必真實；況在小選舉區制度之下，如上所述，因爲在小區域舉行選舉，投票易爲情實所左右，多爲地方利害所拘束，其結果，反易妨礙公正的意見反映於政治上，或使政界腐化。關於此點，小選舉區制度下舉行之過去日本選舉的結果，是其最好的證明。所以我本來贊成大選舉區制度，以爲把選舉人和議員維持親密關係的一面理由爲主要的根據，來反對大選舉區制度，是不當的。

但是再加詳細的推敲，縱同在大選舉區制度下舉行選舉，若在大選舉區之下採用單記投票制度，則實際上各候補者通常自然注其全力於自信於己最有利的某部分，而糊糊塗塗向全部徵集投票的事情，是比較少的。所以在此方法之下，論者所要求之議員和選舉人間的聯絡，可以說是和小選舉區制度的場合差不多同樣可以維持的。因之論者對於大選舉區制度的非難，只在大選舉區採用連記投票制度的場合，可以說是含有一面的真理，實際在歐美從來對於大選舉區加以非難的場合，通常都是以大選舉區而且採用連記投票制度的爲前提。（參看 G. Meyer, *Das Parlamentarische Wahlrecht*, 1901, S. 583 ff.）而在日本採用歐美學者的所說來反對大選舉區制度的場合，其自身就多屬可笑，加之採用大選舉區制度，也不是沒有保存小選舉區制度所有的利益的方法，就是兩者並非完全不能調和的制度。此點關聯於選舉方法，便宜上我想俟之於次章比例選舉的說

明時再說。又右之說明，是戰前一般通行之以單純的選舉區為基礎的議論。現今比例選舉實行的結果，為處分所謂投票的尾數，往往採用重複選舉區制度，合數個選舉區域為選舉區聯合或為別的一選舉區，或以各地方為選舉區，同時更實行以全國為一選舉區的制度。但這又是關聯於選舉方法的問題，便宜上我也想俟之於以後的說明，只順便就日本現行的定員三名乃至五名之所謂中選舉區的適否，略加說明；就實際選舉的結果來考察此種的構成，則三名區、四名區、五名區的三種之中，三名區的勝敗左右全體的勝敗之傾向很顯著。因為現在是三名區、五三、四名區三八、五名區三一，合計為一二〇選舉區，而在最近的選舉（昭和五年的總選舉）此五三區之三名區中，民政黨占勝利的選舉區四七，政友會占多數的選舉區六區，兩黨派九九名之差的大部分，明是在此等選舉區決定的。且在民政黨得了勝利的大多數選舉區，其次多數者是政友會候補者，若是選舉界的實情和現在無大差異，則有意識的注全力於此等選舉區，在政友會內閣下所行的總選舉，使其結果有利於政友會的選舉作戰，是容易的。但是同樣的事情，就民政黨內閣下所行的選舉，也可以說。所以這種小的選舉區，把易為不當的選舉作戰之危險的選舉區的性質，現實的表示了。加上在此種選舉區，死票的發生也大，第三黨當選的機會也少，總之可以說，是具備小選舉區制所有一切的缺點的。又假設在這種小的選舉區之下，實行比例選舉，則因尾數票的損失大，其全體的結果，反為非比例的場合多，比利時的實例，已充分的證明此關係了。（參看拙著「比例代表法的研究」三〇六頁，四二一頁以下。）

所以由此等的種種考察，對於這種制度的小選舉區，很切望其廢止。

以上是如何構成選舉區的議論，就是關係於其定員多少之區的大小之可否的議論，而區制問題中更重要的，就是選舉區的形狀問題。因為在現今各國，對於其各選舉區，一般都採用以選舉區內人口為比例而分配定員的主義，已如前述。此主義固屬基於民主的平等之要求，但依選舉區的形狀，則表面上數的關係的平等，雖得以維持，而實際上，使於某黨派有利的地域為一，或是切斷，並適宜的來分配議員定數，由此就可以於某黨派有利，於他黨派不利那樣來分配議席。所謂 gerrymandering (註五) 或幾何學式選舉區 (Wahlkreisgeometrie)，就是依如右的方法，人工的劃定那便於有政權的多數黨之選舉區的形狀，若想像到極端的場合，則如次表所示，可以使多數黨獨占，或使少數反選出多數的議員（此表的數字是 Popul 的考案。）

表一

選舉區	甲 黨		乙 黨	
	當選數	當選數	當選數	當選數
甲	三〇〇五	一九九五	一	〇
乙	二六四五	二三五五	一	〇
丙	三二三八	一七六五	一	〇
丁	二五〇九	二四九一	一	〇
戊	二六〇三	二三九四	一	〇
合計	一四、〇〇〇	一一、〇〇〇	(五)	(〇)

依比例代表法的
適合的當選者數

(三)

(二)

表二

選舉區	甲 黨	當選數	乙 黨	當選數
甲	三三七八	○	二六二二	一
乙	二三五二	○	二六四八	一
丙	二四二八	○	二五七三	一
丁	二二七一	○	二七二九	一
戊	四五七一	一	四二八	○
合計	一四、〇〇〇	(一)	一一、〇〇〇	(四)

依比例代表法的
適合的當選者數

(三)

(二)

在現今各國實際所行的，雖不是如右之典型的，而在許多國家往往實行此種不正分配，是誰也不疑的。即在日本，大正八年的選舉別表，頗於政友會有利，其時非難之聲甚高，已如前述了。

法國革命後，人口代表主義是各國廣為採用的，而關於選舉區本身的形狀，直到第十九世紀中葉，各國都是比較冷淡，一般都一任政府命令來規定，並不深加顧慮。比方當時關於代議制的立法，即在多為他國指導之法國一八五二年的選舉法，亦於其第一條規定各縣每人口三萬五千分配議員一名，第二條規定由各縣選出的議員

數則依附屬於此選舉法的別表所示，而同條對於各縣如何形成其選舉區，則一依政府的命令。（關於一八五二年以前的選舉法下之選舉區，參看 *Aulneau, La circonscription électorale, p. 325 et s.*）然而選舉區的構成是這樣一依政府命令的時候，勢必施行不正的選舉區的劃分即所謂 *gerrymandering* (*Wahlkreisgeometrie; Géographie de circonscription*) 政府爲使已派候補者務必多多當選，其結果自易漠視自然的境界，或分割爲數個，使之屬於他選舉區，或不當的使某部分結合於他選舉區，因之也易於使選舉人失却其自然應有的聯絡，使共同從事於議員選舉一事，陷於無意義。比方 *Lille* 市在一八五二年及一八五七年，已成爲一選舉區，當一八六三年的總選舉時，此一市又分爲兩部分，各隸屬於其他的郡選舉區。此種劃分，有害於此市住民的共同利益，極端的說起來，和那依專斷的政府的處分，使此市民失却其代表者一樣。現在的制度，如上所述，本來是依據所謂個人代表主義的，議員不是選舉區的代表者，所以就法律上來說，或不合理也未可知，而使各人選出議員之政治上的理由，在於使其人的利益依此而防護，是不待言的。於是依此種劃分來妨害選舉人的利益，則在此關係上，失却其選舉的意義，當然是不當的。

是以人民對於此種方法，隨着熱於議會政治的運用，到處起了猛烈的反對。（關於此點，參看 *Aulneau, op. cit., p. 329 et s.*）法國到一八七五年的選舉法，遂採用選舉區法定主義，在其第十四條規定如次：

議員以單記投票來選舉。

各郡選舉議員一名，在人口超過十萬的郡，每人口十萬或其尾數選舉議員一名。在右之場合，將該那分

爲數選舉區，其區域以法律定之，且非依法律不得更改。

此規定的結果，法國繼依法律來規定選舉區，而選舉區的劃分，在原則上，是基於使其和行政區劃一致，務必使有同樣利益的選舉人共同從事選舉的主義。（參看 *Aulneau, op. cit., p. 312* 所載本法成立當時的委員會的報告）且自此以後的法國選舉法，常從此主義來行選舉區的劃分（註六）。

日本選舉法亦於其第一條第一項規定：「衆議院議員於各選舉區選舉之，」更於其第二項規定：「選舉區及在各選舉區應該選舉的議員數，以別表定之，」其主旨明是法律自行決定選舉區及對於各選舉區議員數的分配，就是日本法採用選舉區法定主義。右之第一條第二項不單規定「在各選舉區應該選舉的議員數，以別表定之，」而偏偏規定「選舉區及在各選舉區應該選舉的議員數，以別表定之，」完全是表明右之主旨，其主義顯係單以法律規定對於各選舉區議員數的分配，還不滿足，選舉區的構成自身亦要以法律確實的來規定，且依別表所載，其形狀是依照有歷史的或自然的區劃的性質之行政區劃。就是選舉區法定主義結局和他國同樣，使與那預想不容易任意變更的行政區劃一致。（在此意義上，此主義由他一方面來說，原則上可以說是行政區劃主義，宮澤氏上著八五頁。）此等主義，已如各國實例明瞭的教訓我們，是爲維持憲政，合理的運用議會政治所不可缺的條件。

現在各國法之所以使關於選舉的區域和行政區劃一致，完全是基於如右的理由，當然不能認爲和以前一樣依照地域代表主義的，也不是只根據選舉手續的便宜那樣簡單的理由。表面的來看，因其選舉區域常和行政

區域一致，似乎不無採用地域代表主義的樣子，但徵之於沿革，則其非採用選舉區代表主義，完全沒有懷疑的餘地。若如日本法，就連一七九一年法國憲法所採用的那樣意義的地域代表主義，也沒有採用。（參看註三）選舉既在和地方行政區域一致的區域舉行，則居生於同一地方的選舉人的共同利益，可依此選舉來防護，是不待言的，而使選舉區和行政區一致的理由之一，當然在此。所以只在此意義上，今日的選舉也可以說是地域代表；如以為地域團體是議員數決定之基礎的單位，或以為地域團體是選舉權主體，這樣嚴格的意義之地域代表，決不存在。就是其地域團體的利益不過在間接的關係上代表着，因之在嚴格的意義上，認此有地域代表，是不妥當的。更換句話說，現行法之所以使選舉區域和行政區劃一致，只是以合理的人口代表主義來代替不合理的人口代表主義，不是重視地域團體自身的利益；這要不過是法定主義所產生的結果罷了。前述舊德帝國選舉法之所以規定「選舉區及投票區除有特別事情的場合外，要依地形而為區劃，且儘其所能為一地體」，足以表示其間的消息而有餘，是以不可因外觀的同一而看錯其實質。在前之制度，地方團體有了選舉權，因此其團體的區域和選舉區一致；在現今的制度，人有選舉權，不過為使其合理的行使而選擇行政區劃。所以其理由之一，已如上述，雖可說是因為務必使有共同的利害者共同參加選舉，實合於選舉的目的，而其比較重要的理由，不能不說是因為照那依自然的地形來形成的行政區劃最為公正，由是多數黨依任意的立法而為不正的選舉區的形成，也可以避免。（只將依行政命令的決定移為法律的決定，不能避免議會多數黨的專斷，其事實亦屢為各國所經驗，但不能因此就說可以漠視法定主義問題歸到如何纔可以最好的避免 *Willeit*，而在此意義，選擇最自然的行政區

劃之主義發達了。即選舉的公正的保障，是其第一目的。所以和行政區劃的一致，是補充法定主義，為發達此制度而利用的，即在依行政官的裁量而變更行政區劃的場合，當然亦不可波及變動於選舉區。在有了這樣變更的場合，選舉區是否和此新行政區一致，不能不由選舉目的見地另行決定，而決定這個的，又不能不是關於選舉的法律自身。若不如是，則有選舉區法定主義自身成為無意義之虞。至少在和選舉的關係，如何利用一般行政區劃成為問題，當然追從一般行政區劃而決定選舉區，是不行的。一般行政區劃在此場合，是立於被利用的立場，行政區劃不是基本（註七）。

關於選舉區的性質，構成及其形狀，已如右述，更成為問題的，就是對於此等選舉區的議席的分配方法。此點是和前面說明的人口代表主義有密切關係的問題，結局人口代表主義是否可以認為完全假設還採用其主義，各選舉區既和那自然的境界之行政區劃一致，則在議員的定數自生差異，（從而在日本，定為三名乃至五名，即在任何國家，亦可發見同樣的關係。在小選舉區的場合，定員雖沒有差異，而任何選舉區都是不同的，）而其定員恰為選舉區人口數的倍數的，差不多不能有，因之各選舉區要依怎樣方法，各分配多少議員，纔是正當？此等各點可以成為問題。比方日本現行法對於各選舉區，以人口為基礎，每人口十三萬人分配議員一名，尾數則採用四捨五入的主義。此種方法是以前就採用了的，原則上常依此種主義，不過多少也承認例外。明治三十三年實施大選區區制的時候，因為當時市部和郡部其性質頗異，以之包容於一選舉區中，則難使商工業者的利益和農民的利益適當反映於議會，於是承認市的獨立，以之另為選舉區了。以後繼承此主義，直到採用小選舉區制後，還同樣以

市部爲獨立選舉區，即在改正前的舊法，市以原則上爲一選舉區，島嶼山地形和交通上的關係，亦便宜上以之爲一選舉區；而現行法因爲最近都市和農村在經濟上已有密切關聯，且衆議院議員不是選舉區的代表，從而各選舉區不是代表那地位利益的，惟其着眼於此等關係，所以貫徹了使都鄙一律依一定人口選出一定數議員的主義。此點至少在離開以議員爲選舉區代表的主義的場合，大概沒有異論。舊法則因爲在如右的主義下，是以市及島嶼爲獨立選舉區的制度，他部分一般以每人口十三萬議員一名來分配議席，而市選舉區尤其在小市，乃對於人口三萬以至五萬分配議員一名，有了這樣的不公平。對於小市的選舉人特別與以這樣優越的地位，是完全沒有理由的，小市毋寧是和全國多數的鄉同其性質，則只對其一方如斯處理的不合理，是不待多說而自明。所以新法廢了這種處理，是正常的。

但是若以爲議員不是選舉區的代表，選舉區不是代表地方利益的手段，則固執那單以人口爲基礎每一定數分配議員一名之所謂人口代表主義，其可否自爲成問題。

不待說，在現今多數國家，已如上述，依從傳統，還和日本同樣，照人口代表主義來分配議席。但這不是唯一的方法，可見之於新的立法，比方在德國，採用每有效投票六萬票對於各黨派分配一名議員的制度。就是在此制度，議席的分配已完全離開以人口爲基礎的方法，採用以選舉人數爲基礎來分配議席的方法。換句話說，可以解釋從來的人口代表主義還多少存有地方代表主義的性質，使議員代表其地方利益的意義，相當重視；而在右揭德國的制度，則着眼於由選舉人反映各種的利益之點，不加直接地域代表的意義於其制度的機構。

選舉制度應在何種程度內尊重地域的別益，是個問題，又反映地方的利益於議會的方法，如德國流，滿足於那直以一定的有效投票為基礎來分配議席的方法，其良否當然也是個問題。但既以為議員不是選舉區的代表者，或至少不是直接代表地方的利益的，則依據所謂人口代表主義的可否，也該成為問題，至少照有權者數或過去數回投票者的平均來分配議席的方法，應該可以作為別的方法來考察；若以各種利益自然可由選舉人反映於議會這種主旨為有理由，就不能不以此種方法為好。

加之所謂人口代表主義，若是各地方的人口和選舉人數不依比例，則不公平，而其方法不能想出，即就一選舉區的各地方來說，實質上也是不公平，且人口和選舉人的比例基於選舉人為年齡二十五歲以上的男子之漠然的條件來決定，所以此偶然的不合理不能排除。於是在某意義上，為地方代表主義的延長之人口代表主義，論理上已經破綻。

日本現行選舉法，把以住居資格為選舉資格的積極要件之一這項廢止了，但是為登記於選舉人名簿，必要以每年九月十五日為標準，至其日止，一年以上在特定的市鄉村內有住居（選舉法第十二條）經過十一月五日至十五日間的縱覽期間而確定（選舉法第十三條）且未登記於選舉人名簿者，原則上不能投票（選舉法第二十九條）因之形式上雖已廢止以住居資格為積極要件，實質上還是和存續一樣，舊法以之為積極要件是六個月，新法反延長到一年（參看舊法第三條，新法第十二條）其結果，實際上條件反加重了。不待說，由普通選舉的精神而論，此制度是不合理的，倘能就選舉人名簿製成的方法加以改善，而縮短此期間，或適當的使用選舉

票 (Wahlschein) 以除去這種弊害，則更是理想的；不過此等方法的研究讓之於別的機會，在現行制度之下，因此關係，有選舉人的資格而不得投票者的存在，是明顯的事實。友人瀧川教授爲此規定所妨礙，在最近的選舉，因遷居而繼續得不了投票；對於住居變更更多的職業的人們，此規定的障礙更大。在此點也有和人口代表主義不相容之點，是容易想像得到的。

這種人口移動的結果，分配於選舉區的議員定數和人口的關係，尤其在大都市顯有不公平的傾向，而郊外居住者的激增，似乎完全破壞此比例了。茲揭其一二例於左：

東京府第五區（荏原，丰多摩二郡，大島島所管內，八丈總島二所管內）定員五人，而其名簿上的有權者數，在第一總選舉當時爲一九五、三〇五人，第二次總選舉當時爲二三八、七一七人，其間只經過二年，實屬增加得多。此關係恐郊外居住者急激的增加是其一因，而此二年間具備那名簿登記所必要的住居要件的人們增多，也是其一因。無論那種原因，此種有權者數的激增，是證明有那人口移動頻繁的部分，現行法採用人口代表主義，議員定數在十年間不更改，且爲登記於選舉人名簿，必要至名簿製作之日止一年間在同一市鄉村內有住居，所以在此種部分，可以想像有許多身爲選舉人而不得參加選舉的人們，同時議員定數和人口的比例亦甚爲不當。東京府第六區（北丰島，南足立，南葛飾三郡）更厲害，同是定員五名，而名簿上的有權者數，在第一次總選舉當時已有二二一、六〇五人，第二次總選舉之際實達二七四、六四〇人。然而東京府三一區（麴町區，芝區麻布區，赤坂區，四坂區，牛込區）等是定員五名，而第一次總選舉時的有權者數爲一〇一、〇五四人，第二次總選

舉時的有權者數爲一〇一、一八四人，不過增加百三十人而已。第三區（神田區、小石川區、本鄉區、下谷區）也是定員五名的選舉區，其有權者數在第一次總選舉當時爲一〇四、三八一人，第二次總選舉之際爲九八、〇七一人，反減少六、三一〇人。此關係由他方面來考量，我想也是有興味的現象，但適當作別論，且就選舉人和議員定數的關係來說，則在同一府有二倍以上的有權者的選舉區，和他選舉區同是五名的議員定數，是明明不合理的，因爲此結果反映於投票之上，在第一區，最高一二、八〇五票，最低八、七〇七票，平均一〇、三四一票當選；在第二區，最高一二、三一八票，最低八、二〇一票，平均一〇、五三一票當選；而在第五區，最高三四、三〇三票，最低一九、三〇三票，平均二五、七二五票當選；在第六區，最高三三、四一三票，最低二五、二四三票，平均二九、一四三票當選。又在第五區，加藤勘十氏（日本大衆黨）以一八、一二一票，三上英雄氏（政友會）以一四、九八七票，松岡駒吉氏（社會民衆黨）以九、七四二票而皆落選；在第六區，淺賀長兵衛氏（民政黨）以一八、七八二票，大澤梅次郎氏（民政黨）以一七、四〇八票，爲藤五郎氏（社會民衆黨）以一二、七〇二票而落選。第一區第二區的選舉人和第五區第六區的選舉人的投票價值之間，爲何不能不承認此差異，很難說明其理由。今採用一定的當選標準數，假定大致以得一萬票者爲當選者，則第一區四名，第二區四名，第五區八名，第六區八名當選，右列諸君應該都能當選，尤其無產黨只在此二選舉區不能不更得三個議席。（此種不公平在第一次普選之際，亦表現過，其時前揭第五區的當選者高木正得氏得票四七、二七八，而第二區的國枝捨次郎氏只以四、二〇四票當選着，所以齋藤隆夫氏以此點爲採用比例代表法的理由之一；參看同氏「徵求讀者

對於比例代表的意見」。(註八)

在此等選舉區的此種不合理，已如上述，一部分固是於名簿製作上必要住居資格有關係，而根本上，明是關聯於急激的人口增加，尤其郊外居住者激增的事實。

但同樣的不合理不是僅僅部分的表現着，也不是在東京及大阪那樣大都市附近，只依其郊外居住者急激增加的事實而起之現象。人口數和選舉人的比例依種種關係而不同，所以同種的不合理各處都可以看到。比方在神奈川縣，第一區（橫濱市）定員三名，第二區（橫須賀市，川崎市，久良崎，橘樹，都筑，三浦，鎌倉五郡）定員四名，第一區的有權者在第一次總選舉之際一一三、四六〇人，在第二次總選舉之際一二一、五九六人，而第二區在第一次總選舉之際八六、〇〇一人，在第二次總選舉之際九四、一一四人，都約有八千名的增加。然而議員定數恰如右所示之有權者數的多寡相反，有效投票總數亦因之相反；即在第一次總選舉之際，第一區為七二、五三四票，第二區為六六、九九二票，在第二次總選舉之際，第一區為八七、五七二票，第二區為七四、六七六票。此關係第一是無代表投票（即死票）多的結果而表現的，在第一次總選舉之際，第一區落選者得票二二、二〇八票，第二區為一四、一五六票，在第二次總選舉，第一區為三三、九一三票，第二區為一〇、七一九票。於是第一區選舉人的投票和第一區選舉人的投票為何沒有同樣的作用呢？照這樣雖說是不等普通選舉，實際上選舉人地位的平等豈不是破壞了嗎？這種非難是可以成立的。第二是於候補者的當選落選也當然有影響，第一區的岡崎憲氏（社會民衆黨）在第一次總選舉得一二、五二二票（此外勞農黨的得票六、七四七票），在第二

次總選舉得一二、一四七票（此外無產各派的得票合計二〇、四六五票）而落選，在第二區前回總選舉的低位二名當選者（赤川氏（政友會）、川口氏（政友會）），其得票都在岡崎氏以下。即在崎玉縣，第一區第二區都是定員四名，第一區的有權者數爲一一九、〇七〇人，有效投票總數爲一〇〇、六八五票，第二區的有權者數爲九九、三〇七人，有效投票總數爲七四、六七六票；而第一區松永東氏（民政黨）以一五、八八六票而落選，第二區瀨一二氏反以八、四〇三票而當選。所以選舉人投票的效果，可以說是完全聽其任意爲事情所左右。

千葉縣第一區，茨城縣第一區，第三區，北海道第一區各以有權者數十一萬以上而定員四名，以之和北海道第四區以有權者數一〇六、〇二二人而定員五名來比較，是不公平的。靜岡縣第一區有權者數爲一五〇、二〇九人，兵庫縣第一區爲一五六、一三〇人，愛知縣第一區爲一七二、〇五六人，大阪府第四區爲一九二、〇六〇人，東京府第五區爲二三八、七一一人，同第六區爲二七四、六四〇人，亦不過各與以五名的定員。在這種場合，選舉人的投票力上常表現價值的差異，是不待言的。

以人口爲基礎的議席分配方法，在候補者的當選點發生很著的差異，其結果，平等主義因以完全破壞，這由以上的實例當可明白了；而此人口代表主義在某意義上，固可依然視爲地域代表主義的延長，但若以爲制度的性質不是本來的地域代表主義，毋寧是當作與此性質全異之個人代表主義的制度來採用，則在今日差不多沒有再行維持的理由。依人口代表主義的議席分配方法，不過是過去的遺物，若當作現在選舉制度的機構，則其性

實明明會引起和其平等主義相矛盾的結果。且依人口代表主義的結果，那議席從和人口的比例來分配之主義自身發生破綻，由前揭東京府大阪府等例，已足證明，所以就這點來說，此方法也是不完全的。日本衆議院議員選舉法於其別表的末尾附記「本表十年間不更正」，此規定是模仿每十年舉行人口調查的外國法制，其於人口代表主義有密切關係，是不待說的，而人口代表主義本身的缺陷，在於議席的分配須費人口調查那樣他種手續之點，含有自己妨礙制度本身圓滑而合理的運轉之因子。若不用以人口為基礎來分配議席於各選舉區的方法，而取數年間有權者數的平均，比方四年一次變更議席的分配，則各選舉區有權者數和議席數的比例，似更為公平；倘併行比例選舉，則全國各選舉區的當選點，也似可大略一致。加之有權者數和人口，在某程度內可以認為是比例的。（若不承認此點，則所謂人口代表主義明明和個人代表主義相矛盾。）所以在相反的關係，想依人口代表主義來達到的，自然也可以實現，並可以不和其他制度上的諸主義相矛盾，而比較好好的發揮個人代表主義的長處。總之只要把想法反轉，於其基礎下構成制度，結果應更為公正。

分配方法中，擇一定人口數而尾數四捨五入來分配議席的方法，雖然一般通行，可是不完全。如日本選舉法，也是以人口十三萬為標準數而尾數四捨五入的方法來分配議席於各選舉區，而此分配方法明明是不完全的。比方人口三十二萬六千人的地域，已經作為一選舉區可得三名定員，而在四十五萬四千人的程度內，其定員也是三名；到了四十五萬六千人，就已有定員四名，而在五十八萬四千人的程度內，止有四名；更在由五十八萬六千人的程度到七十一萬四千人的程度，其定員都是五名。以人口為基礎的這樣分配方法，選舉人數既不和人口為

正確的比例，則表現於選舉結果之上者，是容易想像得到的。現在東京府第三區，第四區都是定員四名而前者有權者數為八一、六九七名，是二〇、四二四人中議員一名的比例，後者的有權者數為七一、三六二人，是一七、八四〇人中議員一名的比例；然而三人區中有權者最少的福島縣第三區，也是有權者數七二、二三四人，成了議員一名對二四、〇七八人的比例。

加之人口三十二萬六千人程度的三人區和七十一萬四千人程度的五人區相比較，則後者的人口為前者的二倍以上，其議員定數為五名，是不合理的；前者是人口十萬八千六百餘人對議員一名的比例，若以此為標準，則對於五十四萬三千餘人的區，應該與以五名，而將五十八萬四千人程度的區為定員四名，已早是不合理了。前揭福島縣第三區有權者七二、二三四人中定員三名，岐阜縣第二區七二、五四三人中定員三名，而靜岡縣第一區一五〇、二〇九人中五名，愛知縣第一區一七二、〇五六人中五名，這種比例想是由這種關係來的。

實際的說，此關係和名簿式比例代表法用 *quota* 式標準數（並發席額）且以殘餘議席分配於尾數得票之大者的場合相同（參看拙著「比例代表法的研究」一七四頁以下），而此種方法之不完全，在比例代表法，已於 *Tessin, Schwyz, Freiburg, Genf* 等處實驗的結果明白了，且已捨而不用。然在選舉區相互間的場合，此關係沒有意識得到，至今還行着，所以其結果之不完全乃是當然的事情。假設依右之比例代表法，甲，乙，丙，丁四黨得票如次：

甲	乙	丙	丁
一五一、〇〇〇	八三、〇〇〇	三四、〇〇〇	三二、〇〇〇

以此場合的投票總數為三十萬票，議席數為五個，依照四〇〇〇式算出法，則其當選標準數為六萬票，所以先由甲黨得二名，乙黨得一名，其尾數即如次：

甲	乙	丙	丁
---	---	---	---

三一、〇〇〇	二三、〇〇〇	三四、〇〇〇	三二、〇〇〇
--------	--------	--------	--------

於是順次分配其殘餘議席於尾數得票之大者，則丙丁各得一個，而為甲二，乙一，丙一，丁一的比例；有丙丁四倍以上的得票的甲黨，只占二席，有丙丁二倍以上的得票的乙黨，只和丙丁同樣占一個議席，這是不合理的。

且此方法更有別的缺陷，比方在前例假設應行分配的議席為六個，則其標準數(Quota)為五萬票，先由甲黨得三個，乙黨得一個，而其尾數如次：

甲	乙	丙	丁
一、〇〇〇	三三、〇〇〇	三四、〇〇〇	三二、〇〇〇

由此乙丙兩黨得殘餘的二個議席，而依甲黨三，乙黨二，丙黨一的比例來分配。結局成為不合理的結果，就是丁黨以同一的得票，議席五個的場合得一個，但應行分配的議席增加一個而為六名，反一個議席也得不着。此關係明明是表示此種方法之不完全罷。

然而製作現行法的別表時所用的方法，不過是此種方法之一場合，只依尾數是否過半數來處理。比方在甲，乙，丙，丁四選舉區，其人口數如次：

甲	乙	丙	丁
一四九、〇〇〇	八五、〇〇〇	三四、〇〇〇	三三、〇〇〇

在此場合，若每人口六萬分配定員一名，尾數每過半數分配定員一名，則是以甲區二，乙，丙，丁三區各一名的比例來分配，而此分配的結果顯係不公平。先定議席數，依此種方法，每一定人口分配議席於各選舉區，這種場合之有前例第二那樣缺陷，在一八八一年美國下院議員的別表製作時已發見了，此時議席總數為二九九，則在Alabama州應得定員八名，總數為三〇〇，其定員反減到七名了。（所以此種場合叫做“Alabama paradox” Hoag and Hallet, *Proportional Representation*, p. 416）

是以對各選舉區分配議席，也不能不先將議席總數全體的加以考慮，大略適當分配於各選舉區，而依上述理由，與其照人口數，毋寧希望以有權者數為基礎，其分配方法在此場合，也不能不依比例代表法；因之關於其方法，想在說明比例代表法的場合涉及。（註九）

第二節 選舉人名簿

選舉人名簿，是證明屬於某選舉區的選舉人之公簿，近來雖有把賬簿式選舉人名簿改為 card 式公簿

(*Whilteartie*)的，而其性質沒有差異。此種制度的必要，第一在於預先決定投票人是正當的選舉有權者，以除去投票當日在投票所的煩雜和混亂爲目的；第二在於防止同一選舉人在同一投票所或各異的投票所，爲二重的投票。因爲選舉有權者不僅必要積極要件，且必要不具備缺格條件，若選舉當日對於選舉人，在投票所一一確定其事實，則不只是煩雜，在如現今選舉人多數的場合，連真偽的認定自身也多是不可能，縱令這非不可能，亦必以其煩雜和混亂使選舉本身不可能，或不能防止二重投票。所以現在各國都採用此制度，原則上以此登記爲選舉權行使之形式的條件，選舉人名簿沒有登記的，不得投票，同時各選舉人只可於其有了登記的選舉人名簿之投票區投票。（參看日本選舉法第二十九條，第十二條，第二十條，第二十一條，第二十五條，同法施行令，第七條，第八條，第三十條。）於是着眼於非登記此名簿上者不得投票之點，將得爲選舉人的條件——即爲得選舉權的條件——和不得行使選舉權的缺格條件區別起來，而以不能登記於名簿的條件爲缺格條件。法國多採用此種見解。

(Barthélemy et Dyez, *Traité élémentaire de droit Constitutionnel*, 1926, p. 348; E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 1910, p. 141. 又 *Jéze* 將做選舉人有做選舉人的資格，可以行使選舉權這三項區別，就是沒有登記的有資格者雖是選舉人，但沒有選舉人的資格，要登記了的選舉人纔有做選舉人的資格，因之通常雖得參與選舉，而比方召集中的海陸軍軍人，就沒有可以行使選舉權的條件。 *Jéze*, *Cours de droit public* (licence 1926—1927) p. 265) 又實際上法國選舉法，在一方面，滿二十一歲以上的法國男子而有私權及公權者，沒有納稅的條件，「得爲選舉人，」（一八五二年的基本選舉法第十二條）在他

方面，因為具備缺格條件者不能登記於名簿，便為不得行使選舉權的形式。（參看同上第十五條，第十六條）就是規定缺格者為缺格者，只以不具備名簿登記條件，當作缺乏行使條件者而為缺格者。但這是為規定的形式所拘之見解，而想到「沒有選舉權的選舉人」，是無意義的，所以不登記那具備缺格條件者，是只登記有權者的主旨，若以選舉人名簿的登記有着選舉權自身的實質的創造力，殊屬不適當的解釋。（現役軍人登記於出發前居住的市鄉村，只要選舉當時還在登記的市鄉村，可以投票，這也是因為做軍人不是絕對的缺格條件，說起來，不外是相當於當選者兼職禁止的場合。）此事雖可以為是無論怎樣都好的問題，而登記條件如何規定？選舉人名簿的製作是否必要（比方改為選舉票或選舉證）？或製作選舉人名簿以什麼方法為好（即依以後說明的隨時名簿制好嗎？還是依繼續名簿）？這等技術上的問題，也是密切關聯而來的實益問題。但在日本，雖經登記於選舉人名簿，若實質上不是有權者，還是不能投票（參看第三十條），此關係是很明白了，因之一年間的居住要件是純粹的登記要件，名簿登記是形式的選舉權行使條件，已無懷疑的餘地。（因此以一年為要件的是非，馬上成為問題，且讓以後敘述。）

本來選舉人名簿製作的制度，主要是發達於法國制度，不是發達於近世議會制度的母國的英國制度。英國到一八三二年選舉制度大改革法止，依自古的法律（Henry六世的二四三〇年的法律）在州以年收四十先令的不動產自由保有者（40—Shilling-freeholder）為有權者，而有權者的證明，最初只要口頭向州知事盟誓，以後就呈繳納稅收據亦可，（註十）在都市因為把議員視為都市的代表者，如何選舉何人，其自身當作都市的事務，

照都市的條例之所定，是隨都市而不同的，當然沒有以確定一般選舉名簿為前提的條件。英國選舉人名簿制度的基本，全在一八三二年的改革法，此法中為得選舉資格的要件很複雜，名簿製作的方式亦故意弄得很麻煩，說是惡用為妨礙中流以下的英人參與選舉的手段，或是惡用為行使腐敗選舉的手段，嗣後雖已逐漸改善，而到一八八五年的法律，還不能把此種弊端一掃了。（註二）

然而法國與此相反，在革命當時代議制度復活之後，就已廣汎的承認選舉權，意識到選舉人名簿製作的必要，（恐怕是舊時代代議制下的選舉資格不明和人民主權思想很強的影響。）一七八九年十二月的法律規定每年應調製一次，一七九一年的憲法規定每二年應調製一次，且其規定頗精密，關於名簿的爭訟手段，也規定了。執政憲法（一七九五年）全體雖是很反動的，却首先採用繼續名簿主義，凡有法國公民權者，都得登記於名簿上，而每年加以訂正。王政回復後，變更為隨時調製主義，就各選舉區而調製，這當然要公布，可是調製責任者的知事，往往直到選舉當前還不公布，結局不能履行法定的訂正手續了。於是一八二八年於 *Le Préfet*。內閣之下，制定改正法，再行採用繼續名簿主義，每年六月由郡長追加及更正，至七月一日止，將其製定者送達於知事，更受其訂正，於九月三十日公布，允許異議的申訴，十月十六日封鎖，即確定為十月二十日的新名簿，而那每逢選舉隨時調製主義拋棄了。此制度大概為現在各國制度的基礎，更因一八四八年實施了普通選舉的結果，選舉人數激增，乃於一八四九年的法律，將選舉人名簿的製作委之於市鄉村，於是對於名簿由國家行政機關調製之從來的方法，加了別的變更。現行選舉法的基本法之一八五二年的選舉法（依一八七四年的法律，改正一部分）期日等

雖有多少變更，也是依同樣方法以至於今日就是我前所說明的法國法，因其規定的成立較古，表明的形式雖有不完全之處，但如上所說明，其意亦不難明瞭。（註一三）現就依同一主義的比利時，荷蘭，丹麥，意大利，西班牙，挪威等的規定來看，其性質也明白，而日本法也可認為是依從此原則的。（選舉法第十二條乃至第十七條，但在日本貴族院多納稅者議員及伯子男爵互選規則，則依隨時名簿主義，道是因其任期七年，選舉人數少，容易製作名簿的緣故。）

多數國家依以上的法國式，採用繼續名簿的原則，而採用隨時名簿主義的國家，是德國法系的國家。（德國，奧地利，瑞士）德國至今沒有變更隨時名簿主義，還是每逢選舉，於其期日前調製選舉人名簿；在此方法，選舉人名簿是證明其為某區的選舉人之方法，更屬明白，學說也與那登記不過是關聯於此目的而為形式的選舉權行使的條件之見地一致。每逢選舉，於其期前而調製的理由，是因為在繼續名簿，為此形式的手續，發生實質上的有權者由移動而不能行使選舉權的不便，而想使那不當的阻止有權者行使其權能之機會減少。此事由德國議會實際所議論的來看，就可明白。一八六九年的北德國聯合選舉法（戰前德國聯邦選舉法的基本法）制定之際（註一三）已經將繼續名簿主義的採用作為草案而提出，以為依此主義的採用，不僅名簿的調製可以更加周到，確實，即選舉期間亦得以縮短；但在大都市，住居的移轉頗繁（德國以往居於其投票區內為選舉要件之一），又以為採用此制度時，會弄到多數有權者不能投票的結果，尤其勞動階級的投票更受限制，此提案卒被大多數否決，以後雖有數次改正的提案，而現行法還是依照隨時制定主義。（參看 G. Meyer, a. a. O., S. 696 ff.; Hatachek,

Kommentar zum Wahlggesetz u. Wahlordnung, S. 16, S. 152, S. 156; Schulze, Das Reichstagswahlrecht, S. 63. ff. 等)

繼續名簿制度(Permanente Wahlerliste. od. ständige Wahlerliste)的主要缺陷,我想在德國的反對論中表示得很明白,此外在日本因為每年調製,存置一年間,其間的選舉依此名簿而行,也有多費無益的手續之非難。爲什麼呢?選舉未必每年都舉行,其實沒有每年全部從新調製的必要,形式上雖屬繼續名簿主義,而不成爲實質的繼續名簿制度。因此地方長官或市鄉村長曾申述變更爲隨時調製制度的希望;然而內務部對於此申請,以爲在補缺選舉的場合,自奉到內務大臣之命之日起二十日以內,不能不舉行選舉,若是採用隨時名簿制度的時候,則有不能於此期間內舉行選舉的缺點,依舊決定維持繼續名簿制度了。但是這種類似的議論,就現在的總選舉也可以說,現行法規定總選舉的期日,解散的場合須於解散之日起三十日以內舉行,其他的場合亦須於同樣期間內舉行。(參看第十八條)若依隨時名簿制度,則此期間內很難爲異議的申訴以及依訴訟的決定,甚且也有不可能的場合。所以舉行選舉自身非不可能,也未可知,而有些選舉人將因不當的名簿製作而被拒絕投票,是容易想像得到的。在此意義上,無論如何,不得不贊成繼續名簿制度;即由維持名簿的確實性以期其正確之點來說,也當然是此種制度較勝一籌。隨時名簿制度可省每年調製的手續,是有理由的主張。即名簿的精確,也不是抽象的我們在書桌上考慮的那樣一回事;因爲以前選舉時所用的名簿可以利用爲其材料的緣故。(在現行德國法,若不怕惹起何等重大障礙的時候,得用前次使用的名簿於登記,投票執行完畢的記入欄務必加多,以符合

此目的，所以實質上可以說是和繼續名簿無異。聯邦投票令第五條第七條。於是是否如內務部的見解，成爲選舉不可能的結果，還是疑問，只以補缺選舉的場合爲理由，全部每年製作新名簿，也是問題。因此，總選舉既不是每年舉行，似乎隨時名簿制度比較好，只是事實上不能如每年定時更正確定的方法那樣確定執行，而對於此種誤謬或遺漏，選舉期間若短，則於某短期間難得爲適當的決定，或且不可能，這就是隨時名簿制度的根本的缺點。但如日本的制度，每年完全從新調製，這樣的短期繼續主義，當然很費手續，所以希望廢止此制度，改爲長期繼續制度，即本來的繼續名簿主義。尤其若將現在的賬簿式選舉人名簿改爲 card 式名簿 (Wahlkartei)，則其更正更容易，其手續更減少。(註一四)

在日本選舉法，選舉人名簿不外是有證明有權者之公簿的性質，既已明白承認，而其登記要件定得嚴重，就名簿調製期日止繼續一年以上於其市鄉村有住居者，調查選舉資格，登記其有資格者。問題實存於此點。此點之在舊法，只要於調製期日在其市鄉村現有住所者（舊法第十八條），舊法固以居住要件爲得選舉權的積極要件之一，而其期間只是六個月；然而現行法將其改爲登記要件，反延長了。選舉於名簿調製期日前馬上舉行的場合，居住一年未滿而名簿上沒有登記者，因此就差不多兩年選舉權的行使被妨害，其間住居變更再遷移於其他市鄉村的場合——在大都市和其鄰接鄉村的居住者之間，常有這種場合——其選舉權的行使更受長年月間的妨害。但是因住居的變更爲什麼不能不受這大的影響呢？

老實說，繼續名簿制度必要以一定的住居資格爲登記要件，是通常所行的，在技術上本來也可想到其必要；

但是這裏就存有此制度的弱點，因住居的變更而不能登記於名簿者，發生很多。在隨時名簿制度，此缺點大可緩和。而受此種不利益的，通常是都市的勤勞及勞動階級（德國此意義上至今還維持隨時名簿制度，前已說明）結局其不利益偏於某種人們而發生，而其採取這種措置的理由，事實上除技術上的理由之外，是不能有的。現行法定為一個年的理由，亦不外說「期選舉人名簿的精確，進而望公正的選舉之執行」（內務大臣說明本法制定理由）可是舊法以六個月在其市鄉村內有住所者為有資格者，可以登記，那末為什麼至少不對於住居六個月間者，許其登記？實質下沒有差異之此居住要件的延長，不外說是從來的名簿不完全，而其原因在於住居要件太短；但這種事實相信並不存在。加之此種技術上的問題，應另有方法，現在法國因為採用純粹的繼續名簿制度，其執行更正的期間只有四日（參看前揭比照表）若以住居資格不過為名簿的登記要件，則此問題的解決更可以考慮別的方法。比方日本現行法已承認不在者投票的制度，然而選舉人離開一選舉區或投票區而移轉於他區的場合，在離開其名簿的存在地域之點，和不在者投票的場合同樣。因之不在者投票所用的某種方法，當然可以利用於此場合，如德國現行的選舉證（*Wahlchein*）發行制度就是的。

選舉證發行制度，也是在戰後德國繼續實行的制度，不依照簿式或 *card* 式選舉人名簿證明其為選舉人，而使之投票，乃依預先發行的選舉人所有的選舉證，證明自己為選舉人，無論在任何投票所都可以投票。所以如 *Goebel* 所說，因採用此制度，從來選舉人名簿所有的重要意義，就是選舉人只能於其名簿所在地投票之點，發生了很大的變革，至少是表示那依選舉人名簿的方法不是可以正確投票的唯一方法。

此選舉證發行制度，本來是為依正當理由不能於選舉當日赴名簿所在的投票所去投票者——即業務上選舉當日不在住居地者，因治療或保養而在住居地以外者，名簿縱覽期間後移轉於他選舉區者，因身體上的障礙行動不自由不能赴投票所者等而承認的制度，所以明是含有不在者投票的意義，其採用的方式大概如次（改橫書為直書）

某年的聯邦議會選舉證

姓名

生年月日

職業或營業

住所

右者明是不能在其選舉區選舉，所以這裏將其名簿抹銷，因之提示此選舉證，則不登記於選舉人名簿，得在任意的選舉區投票；

發行的場所

發行者姓名

證明之印

本人署名

但此方法是可更廣為利用的制度，現在的德國法，雖因投票權停止而不能登記，或被抹銷，而對於異議申訴

期間經過後停止理由已消滅者，得發行此種選舉證。（參看一九二四年的投票令第九條第二號之二，又同樣規定，普魯士在一九二〇年已有了。）且其選舉證在投票的前日止可以發行。（但在大的市鄉村，可以於前二日截止。）然則在日本，對於那將轉籍或寄留證明書送到本籍地（或前本籍地）及前住地，得了各別的公所的公證者，短縮住居資格，使之登記於名簿，或在名簿確定後，交付選舉證以代登記，使其投票：這種方法的採用，也決沒有困難。

總之選舉人名簿的主要目的，既在於公證其為選舉人以及防止二重投票，則技術上若能想出充分達到此二目的的其他方法，應該沒有維持選舉人名簿制度自身的必要，況只在期求精確的目的之下，將登記要件的住居資格延長到一年，徒使發生多數不能行使選舉權的有權者，這如屬善意，便是沒有智慧，倘其目的在於故意阻止一部分有權者的投票，使明是一種選舉的不正，無論是那一方面，都不能贊成。關於此種重要點，當考察制度的時候，應該稍加熱心的努力（註十五）。

以上是繼續名簿制度及隨時名簿制度的說明及批評，一言以蔽之曰，現在至少在實質上和繼續名簿主義同樣，只有其更正是於每回選舉前執行，或是每年於定時執行的差異。又在戰前，選舉人名簿制度，是使正當的選舉人在某選舉區投票之唯一的制度，到戰後，德國加上選舉證的制度，則達此目的的方法，預想在將來的制度必有一大變化，而日本的制度不僅不徹底，且現在的制度含有完全開倒車的不合理部分，所以歸結起來，這個的改正確是急務。

然而關於選舉人名簿制度，此外還有其製作全依職權而行，或是依當事者的申告之可否問題。此點在歐洲，一般都依職權主義，如前所述，德國在採用 *carte* 式選舉人名簿制度的地方，對於 *carte* 的記入，使有權者爲之，在轉錄名簿製作之勞於選舉人之點，此種方法實有一大特長。但分配與何人——即想像何人爲有權者，還是依職權而行，所以本來是職權主義的一種，不能以爲是依申告主義的。然而美國與此相反，採用職權主義是例外，一般都是採用申告主義，就是有權者自己不能不到登記所求其登記；而通常所行的方法，是候補者預選會，或於選舉期日之先，到投票所，於一定的見證人之下，申述其爲有權者，依此主張而製作選舉人名簿，有疑的場合，使之宣誓，或依其他適當方法，確定是否有權者來登記。

依此種申告主義，則有權者明明不能不往返兩次，其負擔加倍，會弄成無黨派的公正的投票人反不能投票的結果，是可以想像得到的。且其見證人多是於黨派有關係的人們，其行不正的機會也自然增加，即在美國，其改正已成爲問題，有些地方（例如 Boston, Milwaukee, St. Paul, Omaha, Portland）已依職權主義而又採用繼續名簿制度了。（參看 O. Ray, *An Introduction to Political Parties and Practical Politics*, p. 245 et seq.; Chicago Bureau of Public Efficiency, *A Proposed System of Registering Voters*。）所以關於此點，斷然以職權主義爲比較進步的制度，不必躊躇，至於其可否更毋須多說。

最後，關於選舉人名簿制度，應與以怎樣的効力，是個問題。沒有登記於選舉人名簿者不使其投票，是各國制度共通之點，而對於登記於名簿者有疑問的場合應怎樣處理，當然是另一問題。比方在法國的制度，一經登記於

名簿縱令其登記錯誤，投票管理者亦使其投票（註一六），其判斷則一任選舉的自主的裁判者之下院來決定。反之，在日本則縱令登記於名簿，無資格者亦不得投票。（參看第三十條，因為第三十條規定，已經登記於名簿者，本是不能登記於名簿者的時候，不得投票，所以必要解釋為實質的無資格者固不能投票，即登記要件不充分者亦不能投票。但究與實質的無資格者各異，因其本是選舉人，所以除用不正方法的場合外，應不依第二百二十七條的規定，當作非選舉人的投票來處罰。）有疑問的場合，投票管理者可以聽取投票監視人（參看第二十四條）的意見，來決定拒否，若選舉人不服，則使其為假投票（參看第三十一條）此種問題是容易混淆的問題，就避免以後的紛議來說，或由簡單解決問題的主旨來說，都是日本法的制度較優。

（註一）在英國最初與此制度以重大變化的，是右之一八三二年的大改革法（Great Reform Act），依此法律改革從來以團體為基礎的制度，採用以個人為基礎的制度。但是議員代表選舉區的思考，此後仍永久支配英國人的思想，依一八六七年的選舉法改正，在 *Manchester, Birmingham, Liverpool, Leeds* 等定員三名之十二選舉區和定員四名之倫敦市採用有限投票法的時候，此少數代表法適用的結果，此等都市代表者中若有一名屬於反對黨，則在議場的票決，必有一票相抵消，結局此等定員三名的大都市，反依一票來代表。因之惹起了非難，說是在選舉人各個人之間能保持其平等，也未可知，而都市的平等却受害。（參看拙著「比例代表法的研究」五七一頁以下）。同樣的見解，直到最近還存在，據 *Banah* 所傳，即在一八九四年四月十三日的議場，*Balfour* 辯護明言下院議員是代表各地方的。（參看 *Emelin, Elements de droit constitutionnel, t. I, 1921, p. 317 note 120*）但由理論來說，依右之一八三二年的改革法，已直接給與個人以選舉權，則此法律一實施，其選舉區代表主義不能不認為終了。

（註二）比方巴黎市當時是屬於巴黎奉行區（*Préfecture de Paris*），而此奉行區形成了一個 *ballage*。然而巴黎市特別另有選出自己的議員之特權，是明顯的，此事在一六五一年巴黎奉行的調查中明記着，同記錄中說是有下列的記載：“*Encore que la ville de Paris*

fit partie de la prévôté, néanmoins elle en étoit une partie si considérable qu'elle avoit des avantages égaux à son tout, entre lesquels un des plus remarquables étoit le privilège d'avoir de son chef des députés séparés. 又同種記錄是在巴黎市的文書中也有的。然則此當時的裁判管轄區各爲一選舉區，在和從來各都市有其代表者選出來的同樣關係，有了其議員的選出權，是可以推測得到的。關於此點還可參看 Esmein, Cours élémentaire d'histoire du droit français, 1921, P. 480。

(二)不待說，日本選舉法也是依據此個人代表主義的，這就次列諸點一加考察，卽爲明瞭而無懷疑的餘地。

一、在現行衆議院議員選舉法，議員的選舉權對於具備第五條的要件之帝國臣民，直接加以承認，同時非地方團體之區亦爲選舉區。(參看選舉法列表)可見選舉權明是屬於個人，不是屬於地方團體，其選舉區當舉行合同行爲的一種之選舉時，明明不過是爲特定其行爲，賦與其法定的效果之基礎的區域。(新法承認那所謂無投票當選的制度，在此場合，不能不說是對於「不作爲」而賦與當選的效果的。)

二、其次，現行選舉法第四條規定「因行政區劃的變更，選舉區雖生異動，而現任議員不失其職。」我以為本條是有害無用的規定，這暫不論，此規定在本法成立當時即第十三議會，依其時政府委員「木喜德郎氏所召集議院的質問，明是根據議員不是代表選舉區的那種主義來制定的了。就是此規定明訂因行政區劃的變更，選舉區雖生變動，而其影響不及於現任議員的地位，議員在其選出的選舉區生了變動的場合，也不失其職，這是因爲議員不是代表選舉區自身，而爲國家機關的議會的一員，既爲議員，則在法律上和其選舉區是無關係的。(關於此點，學說完全一致，可參看美濃部博士「憲法概要」三三三頁，清水博士「憲法論」八五三頁等)所以縱依據此規定，日本法也明明沒有採用所謂選舉區代表主義。

三、再由他方面來觀察，現行法在別表的末尾規定「本表十年間不更正」所謂十年間不更正不是就十年間絕對不行別表的改正，是就選舉區的人口隨時目的經過雖有增減，而十年間不行其議席的分配更改(Pedistinction)所以，在明治三十三年法律第七十

三號衆議院議員選舉法別表，規定「選舉區的人口雖有增減，本表至少十個年間不加更正」，更明白的表示此關係；又儘管有此規定，而明治三十五年法律第三十八號改正別表，以高崎市、四日市等十市爲獨立選舉區。現行法如右所揭，只規定「本表十年間不更正」，而規定的性質上，其內容要視爲完全同一的意義，是不待說的。然而此種規定亦表示日本選舉法和其他文明國同樣，主要以人口爲基礎，對於各選舉區而行議員的分配，也可推知議員的選舉權不以團體爲單位，而以個人爲單位的事實。

依此等規定，日本法明是不採用選舉區代表主義，採用所謂個人代表主義，其中主要的，是從人口代表主義而分配議席於各選舉區。當法國一七九一年制定其第一回憲法，用人口、地域及納稅額的三標準而分配議席了；即先以地域爲基礎，每縣各選出議員三名，其次以法國全體的人口總數並法國全體的納稅總額的三四九分之一，分別除其外縣的人口並納稅額，然後各縣選出其與此商數相當的議員。但是議員的選舉權是個人當然應有的權利，結局對於各選舉區議員的分配應以人口爲基礎之合理論，占着勝利，一七九三年的憲法即以人口爲唯一的標準了。現在各國的選舉法大致都從此主義。（但現在的德國、普魯士、*Belgien* 等部依那自動式固定商數法使議員在每一一定的投票數而當選，完全漠視人口的關係。）日本選舉法原因則上亦從此法國法的主義，像右之一七九一法國法那樣意義的地域代表主義，也沒有承認。又關於此等之點，可參看拙著「比例代表法之研究」五二八頁以下，五四五頁等。

（註四）固然大正十三年（小選舉區）在政府保護下的政友本黨對於護憲三派，不能占有多數；昭和三年的總選舉（所謂中選舉區），政府雖採取選舉第一主義，而卒只以些微之差，勝於民政黨，不能占到過半數。這是表示日本選舉界的進步，可以注目的。

（註五）關於爲黨派利益而特以人工作成的選舉區，叫做 *Gerry-mander*。原有頗饒興味的歷史，就是起源於一八一二年當選爲 *Massachusetts* 州知事的 *Elbridge Gerry* 作成了極不公平的選舉區。Gerry 是 Democrat，爲維持政權，於一八一二年二月修正選舉法，改正其上院議員的選舉區，想使屬於反對黨的 *Federalists* 的議員落選，作成了完全漠視自然境界而最不公平的選舉區（在 *Commons, Proportional representation, 1907, p. 51.* 有其圖）尤其在 *Worcester* 及 *Essex* 地方，更不合理。適有名叫 *Gilbert Stuart* 者在 *Columbian Centinel* 新聞社見其圖於 *Essex* 的部分的上部畫嘴，於其下部添爪，說：「豈不完全是 *Manila*」

mander 嗎？而羅素 Russell 則馬上答說：「我就叫他 Gerrymander 罷！」於是這個語一般的用起來了。（Commons, Proportional representation, p. 51）

供 Commons 的所說，此 Gerrymandering 在亞美利加，從來是極爲一般所運行的，比方一八八八年的總選舉時，Ohio 州的區劃是以一個共和派選舉人匹敵於三個民主派選舉人那樣作成的；又一八九二年時的 Indiana 州，以一個民主派選舉人對五個共和派選舉人的比例來決定選舉區。既行此種分配，則民主的不等，定會依選舉區的作成法而根本破壞。

（註六）比方在一八八五年的選舉法改正法律，廢除小選舉區制度，採用大選區區制度，開法第二條明載：從別表的規定，以每人口七萬議員一名的比例，分配議員於各縣，且此別表非依法律不得更改。其次，一八八九年的法律又廢除大選區區制度，採用小選舉區制度，在此法律的第三條，設有和右揭一八七五年的選舉法第十四條同一內容的規定。現行選舉法是一九一九年的法律，再廢止小選舉區制度，採用大選區區制度，其第三條規定在超過議員定數六名的縣，得劃分爲二以上的選舉區，同時其選舉區的區劃則以法律規定。

即在德國，最初也和法國同樣，選舉區的構成是一任行政命令的，戰前的德帝國議員選舉法，在一八六九年作爲法律案提出於議會的時候，其政府案也沒有關於此選舉區法定主義的規定。然而自此以前，普魯士在一八四九年曾編其憲法改正的時候，因爲從來選舉區的規定，一八四八年十二月的憲法第六十六條及基於此憲法的選舉規則（一八四九年五月的選舉規則）等，選舉區的決定即一任行政部的裁量，不僅以左右選舉的結果爲目的而常爲不當的區劃的規定，且因此發生差不多無關係的選舉民共同從事選舉那樣不合理的結果，於是成爲問題。遂依此憲法改正委員的提案，改正此憲法第六十六條，（一八五〇年的普魯士憲法第六十九條）規定選舉區要以法律決定。固然經過規定的憲法第一百五條明載：直到憲法第七十二條規定的選舉法制定爲止，仍施行從來的選舉規則；從而以爲右之第六十六條的規定（第六十九條）是應該採用於此選舉法的，而選舉規則不是可以發生別的特別的選舉區法的（Reine Zorn, Das Staatsrecht d. Preussischen Monarchie I. 1899, S. 297）所以此主義永不見諸實行，政府依然從一八四九年的法，任意決定選舉區及投票的場所，常引導選舉的結果於有利。（比方一八五五年總選舉的時候，政府於一五五的選舉區中變更

了七六選舉區，而其中的六一是反對黨的地盤。此選舉的結果就是政府黨在變更的選舉區重新得十八議席，在七選舉區失掉議席；在沒有變更的其他七九選舉區重新得十二議席，在三選舉區失了議席。Hatschek, *Kommentar zum Wahlgesetz und zur Wahlordnung*, 1920, S. 134。但至一八〇六年，政府亦承認確定選舉區的必要，制定選舉法，改正從來的算術的劃分法，以有歷史的存在之行政區劃為基礎而決定投票區及選舉區了。此一八六九年的德帝國議員選舉法，最初作為政府案提出於議會的時候，不僅沒有關於選舉區法定主義的規定，且政府反主張選舉區的構成依其時狀況，常有變更的必要，而依有違之普國選舉法的影響，卒於其第六條設了選舉區法定主義的規定。此選舉法就是戰前所行的德帝國國會議員選舉法，其第六條有如次之規定：

議員在各選舉區選舉之。

各選舉區為舉行投票而分為投票區，投票區要儘其所能依照市鄉村的區域；但人口多數而要分割為數投票區的場合，不在此限。選舉區及投票區，除有特別事情的場合外，要依地形而為區劃，且儘其所能為一地體。

選舉區的區劃，以聯邦法律定之，到聯邦法律頒布止，現行的選舉區使其存在；但現在地形上沒有區劃且未形成一地體的選舉區，為舉行下次總選舉，應依前項規定，重新組織之。

現行德帝國聯邦議員選舉法在其第七條簡單規定：「選舉區的劃分及選舉區聯合的構成，依別表的所定。」這不過是因為大選區劃度的結果，沒有假從來的法那樣詳細規定的必要，本來決不是捨棄那選舉區法定主義。

其他選舉區劃分問題，在採用法國法的人口代表主義的多數國家，都成了重要的問題（參看 *Atkinson, op. cit.*, p. 395），其結果，即如意大利，也採用嚴重的法定主義了，比方其一九一九年的選舉法第四十一條有如次之規定：

對於各選舉區議員數的分配及選舉區的劃分，在每十年舉行之國勢調查後的第一次議會，依法律來更正，此分配依該國勢調查所確認之選舉區的人口來決定。

在每十年執行前項的更正之先，市鄉村郡縣的行政區劃及裁判管轄區域有變更，而此變更對於以前所定的選舉區域，不生何等

效果。

(註七)所以在德國，一八七三年普魯士依其法律來變更屬於Oppeln縣的Beuthen, Kattowitz二郡的議員選舉區，Beuthen, Tarnowitz, Kattowitz, Zabrze四郡了。然而此區域從來在聯邦議會的議員選舉成了右之Beuthen及Kattowitz兩區，而此變更的結果，依新區域，則其Beuthen, Tarnowitz, Kattowitz的一部分，或屬於從來的Beuthen區，或屬於Kattowitz區，成了這樣的關係，但依此普魯士之行政區劃的變更，對於聯邦議會議員的選舉區，當然沒有影響，而聯邦政府從上述德國議會議員選舉法第六條第四項的規定，提出法律案於帝國議會，照此新區劃訂正別表了。同樣在Prussia一八七九年依其命令，對於聯邦議會議員選舉區有關係的行政區劃，加了許多變更，而一八八一年九月其政府頒發布告，明示此等行政區劃的變更，對於聯邦議會議員選舉區，沒有什麼影響。(參看Hasechek, Kommentar zum Wahlgesez und zum Wahlordnung, 1920, S. 136 ff.)

行政區劃和選舉區一致，不過是法定主義所生的結果，則前者的變更當然不會*ipso jure*的帶着後者的變更，所以右之處理是正當的。然而日本法關於此點，探着頗不可解的態度，因為日本法既如上述，採用個人代表主義中的人口代表主義，又採用選舉區法定主義，選舉法自然依別表決定各選舉區的構成，照其人口分配一定數議員於一定的選舉區，且其關係十年間不能變更。各選舉區的構成以行政區劃為單位而決定，使選舉法施行之全國一切地域各屬於某選舉區，一方面使由一切地域普遍選出議員，他方面使任何地域不致二重的選出議員，這樣適當的分配着。此等關係是極合理的，是完全正當的；但此等關係不是如其他諸國一樣，不依法律不得變動的。確定關係，為什麼呢？日本法如右所述，選舉區的構成是以行政區劃為單位而定的，不過其構成是隨着行政區劃的變更，而*ipso jure*的發生變動的。(參看選舉法第四條，第四百四十四條之二，同施行令第一條，同第四條)且在日本，行政區劃的變更是可以行政處分而行的。就是日本法包含着互相矛盾的三主義，所以此點從來實際上再三成了訴訟的目的，不致大正十五年的大審院判例承認在再選舉時應以從前的區域為基礎。可是選舉區域之不能不為制定選舉法當時的區域，乃是選舉區法定主義的結果，沒有限於再選舉時的性質，所以不能不相上揚。總的立法同樣，顯屬於法定主義。在此意義上，如日本選舉法第四百四十四條之二，明是和第一條相矛盾的規

定，應該廢止，第四條應該刪除。後者作為表明議員不是選舉區代表的規定，雖似有存在的理由，而這種事情在現今的代議制之下，乃自明之理，沒有特別以規定來表明之必要。又關於此問題以及這種適合的處理方法，可參看拙稿「選舉區之法律的性質與其法定主義」。

（法學論叢第十五卷八〇六頁以下）美濃部博士，續行政法判例，一九五頁；宮澤氏，上著，八六頁，八七頁。

（註八）大藏府的第三區（北區，此花區，東區）第四區（四淀川區，四成區，東淀川區，東成區，住吉區）都是定員四名，其有權者數，前者為一〇七、六〇八人，後者為一九二、〇六〇人，大略是兩倍；而其當選者的得票，前者是最高二〇、一七七票，最低七、二八二票，平均一二、四五七票；後者是最高三〇、三四二票，最低一四、六二五票，平均二一、三六三票。在固定式當選標準數不採用的場合，若於每選舉區決定當選者，則各選舉區當選者的得票有多少的差異，是不得已的，但如此等例，彼此之間差異太大，而現在選舉制度的根本原則之一的平等主義，可以說是根本的破壞了。

（註九）為選舉用的區域，選舉區之外還有投票區及開票區。所謂投票區，是在各選舉區為投票的目的而更小分，為使其各區選舉人名簿所記載的選舉人，於其區的投票所投票而設的區域。這完全是出於為選舉人的利便和選舉公正的維持之目的，所以通常以一投票區一投票所為原則，在日本，投票區即依市鄉村的區域。但由投票的利便來說，務必以近為好，就可考慮將投票區更加細分，或於投票區中設分區的方法。美國依此前者，通常採用每三四百投票者設一區域的方法；日本則依後者的方法，在有特別事情的時候——即其區域廣闊而投票人多的時候，地方官得就市鄉村的區域分設數投票區，在投票人少的時候，為謀事務的便宜，得合數鄉村為一投票區（選舉法第二條）。將投票區分為多數，設多數投票所，確於投票人便利，集權率亦可從而減少。（關於此點的比利時的例，參看宮澤氏上著一七頁）然由他一面來說，誰是投票人，投票區愈狹小，愈易知道，而政黨員或選舉者 *organ* 依情實來說動選舉人的權利亦增加，就是妨害選舉自由的危險，感覺會加重。現在美國第三黨的發達頗受阻礙的原因之一，可以說是就在這點，所以投票區弄得狹小，是要考慮的問題。

所謂開票區，就是為集其區內投票所的投票，計算投票及投票人的總數，又點檢投票來決定其區的有效投票所設之區域；日本現行法

是以郡市的區域爲開票區（選舉法第三條）開票的手續，由開票管理委員會開票監視人於開票所執行，而現行法是於每投票區點抄其投票（選舉法第四十九條）但是此方法行之於村落，因其投票人數少，結局容易知道投票的分布狀況，還又是與選舉 *Prove* 以容易活動的便利，所以開票的方法必要改正如舊法，將各投票所的投票混同了以後，纔行點檢。

（註十）固然爲州選舉人而製作選舉人名簿的必要，第十八世紀以後一部分人們已屢次提爲議會的問題，一七八八年想除去由是繳納稅收據所生的選舉的煩雜和不正，議會通過了製作州的不動產自由保有者名簿的法律，不過其費用要由地方費支出，以致沒有選舉權的地方納稅者首先反對，其他各方面亦情願繳廢，卒至一七八九年沒有實行就廢止了。（參看 *Portis, The Unreformed Houses of Commons vol. I; p. 25 et seq.*）

（註十一）一八三二年的大改革法規定製作選舉人名簿的原因，在於選舉有資格者的種類和選舉人數的增加，也有說是受了法國法的影響的，實則爲當時英國支配階級所不欲的改正，實質的要件和方式，都異常複雜，其登記是否適當，決不是普通的選舉人所能知道。而此複雜的名簿登記，恰好爲不正選舉的目的所利用，或努力遣代管理選舉人點檢名簿的機會，以利用爲買收的手段，或以些小形式上的賤賤，使反對派的選舉人的登記無效，不能投票。此種弊端，就是實際上直到一九一八年曾選採用時止，還存在了。（詳見 *Seymour and Frary, How the World Votes, I, p. 117; p. 130-131; p. 147; p. 176*）

（註十二）本書關於選舉訴訟，沒有特別討論，想在這裏順便一說，就是法國法關於選舉的一切訴訟免除訴訟費用的一點，這因爲廣汎的承認選舉人的範圍，利害關係人很多，且其主旨在於使任何人都能主張選舉的公正，確是值得注意的適當的立法（參看一八五二年法律第二十四條）

又關於名簿製作，將現行法國法所行的和日本的制度對照，表示如次：

法 國

更正表開製着手期日

一月十日

為調製而承認的期間

一月十四日止四日間

公示期日

一月十五日

公示期間

一日

異議申訴期間

二月四日止二十日間

名簿委員之異議決定期間

二月七日止三日間

同上決定的通告期間

二月十二日止五日間

向區裁判所起訴的期間

二月十七日止五日間

區裁判所的判決期間

二月二十七日止十日間

同上判決的通告期間

三月二日止三日間

上告期間

三月十二日止十日間

名簿的確定

三月三十一日

日 本

名簿調製着手期日

九月十五日

為調製而承認的期間

十月三十一日止二個月半

公示期日

十一月五日乃至十五日

公示期間

十日

異議申訴期間

沒有規定

市町村長的異議決定期間

受理異議的申訴之日起二十日間

第四章 選舉區及選舉人名簿

選舉制度論

一八六

同上決定的通告期間

沒有規定

向地方裁判所起訴的期間

收到通告之日起七日以內

地方裁判所的判決期間

沒有規定

同上判決的通告期間

沒有規定

上告期間

沒有特定的規定依農訴的規定

名簿的確定

十二月二十日

美國採用繼續名簿的地方，至多兩年更正一次，英國則於每年一月、七月更正兩次。

(註一三)德國在一八四八年以前，除掉少數的邦以外，差不多沒有選舉人名簿的制度。到一八四八年，受着法國革命的影響，選舉權擴張，緣發生選舉人名簿製作的實際上的必要，各邦也差不多全部都製作選舉人名簿；但除少數的例外，沒有採用繼續名簿制度的。

(註一四) card 式名簿制度是自普 Basler 所行的方法，一九二〇年的選舉法以來，聯邦選舉法承認可以採用此制度，來代替和從來同樣的照簿式名簿制度。現在所行的方法，多是所謂 München 法或荷蘭曼氏法，將一張紙加以點線狀的分離孔，使其恰好可以分割為三個同樣的 card，且於各部分印成同一的方式。此 card 分配於有權者，使其加以適當的記入後送回，再將其中一個交還權者，以供日後在投票所為有權者的 verification 之用，投票終了後，藏之別箱，即可審查投票數。其餘二個為正副二種的 card 式選舉人名簿，每投票區各藏於一個或二個保存器，各 card 保存器須有不能溢將 card 拔出或插入的裝置。此方法像德國依隨時調製主義的時候，不無發生分配遺漏之虞，所以德國法規定市鄉村須注意對於名簿為完全的預備調查，名簿的修正或新製，得於選舉前適時終了。但是實際上這樣努力要不斷的去做，實反乎選舉制度上的經濟原則，若怕慮於注意而要不斷的加以監督，也是困難，因之還不如採用繼續名簿制度，依定時而更正的方法。倘採用 card 式繼續名簿制度，且務使其和完全的 card 式月籍簿一致，則其整理更有意義。又德國採用 card 式名簿制度的理由，是以轉錄名簿製作的手續於選舉人為主眼，而 card 的調製手續使調製責任者的市鄉村公

所負擔到什麼程度，照德國式使選舉人自身填寫到什麼程度，這恐是還有研究餘地的將來的問題。依鄙見，目下在日本，此種處理宜於以可當作自製主義的程度爲止，且以利用於投票所特有 *verification* 的必要時爲止。無論怎麼樣，*cert* 式名簿法既可減少選舉人名簿調製的費用和勞力，又可以做選舉券 (*Wahlpaß*) 即投票場的入場券的代用，是使有權者的檢證容易的方法，而屬於有將來研究的實益的問題。

(註一五)但在日本，假設發行選舉證，而在任何選舉區都得投票的是非，還是問題，尤其在補缺選舉的場合，有選舉證者若得在任何選舉區投票，反會發生弊害。此點在德國之所以不成問題，是因爲該國依着後述的自動式比例代表法，從而議員沒有定數。所以在日本，採用那使選舉人於其新屬的名簿所在地投票，投票後登記於其名簿的方法，是最適當的問題。只是在於選舉人數和議員定數的比例發生變更，不過既以人口代表制度爲地域主義的延長，其自身已有缺點，若如前所述，改爲依數年間有權者數的平均來更正別表，則此關係就沒有大的不合理。在澳洲，不在者得於任何投票所投票，而此等投票皆送回於名簿所在地，但因爲不是純粹的不在者投票，沒有採取此種方法的必要。

以上是就一般選舉人而言的，若如官吏依公的命令轉任的場合，其移轉事實是不需要證明而自明的，所以在選舉前訂正選舉人名簿，或交付選舉證而使之投票，是當然的。

(註一六)法國爲行選舉人是否爲登記於名簿之本人的 *habilitation*，每選選舉，當其選舉之前，對於投票人，分配那記載着投票所的選舉券 (*carte de vote*) (一八八四年四月的法律第十三條)，而登記於選舉人名簿且持有本券者，必令其投票。但本券不是爲投票所不可缺的東西，不過爲方便計，用以表示是登記於名簿的本人，或使投票人知道其名簿所在的投票所，所以在依其他方法可以證明是本人的場合，就不必定要持有本券。(一八八九年十一月二十二日，一八九三年三月二十四日及一九二六年二月十六日的參事院判例)即本券是到投票所的入場券 (*Wahlpaß*)，不是選舉證 (*Wahlchein*)。日本雖亦有發行此種入場券的場合，而在以其持券人當然就是本人的場合，卻成爲使非本人的選舉人投票之結果，反有弊害。此種弊害曾在神戶市實際發生，表現於其選舉的結果

了。法國爲排除此弊而採用的方法，是使選舉人署名於其選舉券，以此和名簿上的署名比較。日本因爲署名沒有一般通行，雖沒有正常得到 identification 的便宜方法，若依 G.R. 式選舉人名簿，使之自署其一部，則問題發生了的時候，或可很容易確定其是否爲本人。G.R. 式選舉人名簿在這點雖屬便宜，然而其前提選票改革開票方法，就是先將各投票區的投票混合，而後開票執行。

第五章 選舉之方法

第一節 選舉的種類與其制度

選舉或是以其目的爲區別標準，或是以選舉人與選舉關係爲標準，或是以選舉手續爲區別標準，可以分出幾種來。第一，以選舉手續爲區別標準時，可以區別爲直接選舉與間接選舉。所謂間接選舉，一般選舉人的投票，沒有直接使候補者當選的效力，候補者的當選是依一般選舉人所選出之選舉人的投票來決定。前者呼爲第一次選舉人，後者呼爲第二次選舉人。就是此方法第一次選舉人的投票只有決定第二次選舉人之力，依第二次選舉人的投票而決定何人爲議員。所謂直接選舉制度，選舉人投票是爲直接選出議員而投的，得了多數的候補者就爲當選者。在英吉利，議員原來是地方團體的代表者，在地方集會，由有議員選舉權的少數者選出其代表的議員，而間接選舉制度一般沒有通行。然而在法國，第三階級（*Third Estate*）即是平民——後來的資產階級，乃對於僧侶及封建的貴族而言）的代表者選出權，最初只限於都市，到第十六世紀以後，農民亦和都市的住民都有了。所以在等族會議時代，此階級已經依間接選舉來選出議員，而依此傳統，一七八九年一月，成了革命導火線的議會，（召集的當時還是當作等族會議召集的，這是基於人民主權的思想，自然就變形爲國民議會，）由國王召集

時，亦是依間接選舉，同年此議會不用許多論議，自然採用間接選舉制度的選舉法了。嗣後革命二年的憲法雖採用了直接普通選舉制度，而此憲法終未實施，在執政憲法又歸於間接選舉，法國之以直接選舉為原則，是王政回復後一八一七年選舉法以後的事情。（在現今上院議員的選舉，還由地方議會議員中選出議員選舉人，所以是間接選舉。又大總統選舉是由兩院議員構成國民議會而選出，所以又是間接選舉。就在美國，大總統選舉也是依間接選舉。）且歐洲大陸受法國法的影響，一八四八年以前，大多數之所以採用間接選舉制度，毋寧是以為此制度可以良好的舉行選舉。（參照上揭 Meyer 著五二四頁。）依間接選舉時，人民利用選舉去管理政治的作用很受損害，而選舉的手續又複雜，所以人民愈感覺干與選舉的利益，就漸漸廢去，到現在採用代議制度的國家，其下院議員的選舉，一般都依着直接選舉了。（在蘇俄的蘇維埃大會委員，是依間接選舉，然此乃基於該國特殊的主義，與那只承認無產者的選舉權的主旨同樣，想施行所謂勞農獨裁政治，想使共產黨員占蘇維埃大會的多數委員，要此制度離開人民的直接管理纔方便。）

第二，依選舉人怎樣的關與選舉，選舉可分為平等選舉與不平等選舉。所謂平等選舉，是使一切選舉人處於平等地位，各投一票的制度；所謂不平等選舉，其方法是以為選舉人的地位各異，或者對於一般選舉人，以各與一票為原則，對於特種選舉人，就與二票以上，或者照納稅額來分出等級別，每等級另選出候補者，雖然還是選舉人各有一票，而實質上投票價值分出等差。通常前者呼為複數投票制度（Plural vote system），後者名為等級投票制度（Class vote system）。如上所述，一八九三年的比利時選舉法，採用普通選舉制度，年齡二十五歲以上

的男子，一年以上住居某選舉區內者，一律給與一票，同時此選舉法，對於年齡三十五歲以上的既婚男子而有五佛郎以上的納稅者，以及年齡二十五歲以上的男子而有價格二千佛郎以上的不動產，或有可生年利百佛郎以上的公債或儲金者，更使得有一票的補充投票；對於高等學校卒業者，使有二票的補充投票。在法國重視有家庭者的意義上，主張採用複數投票制度的一種所謂家族投票制度（*Familial vote, vote familial*），常熱心提案，想對於家長大概依其妻子數增加其投票數。這是因為該國人口減少的傾向很顯著，其目的在於保護家庭，進而對於人口增加發生良好影響，而家庭維持者與獨身者在社會上負擔責任的差異，就是為其主張的根據，此種主張最初雖被付之一笑，然到大戰後，居然成爲很認真的問題。就在英國形式上各人給與一票而依別的資格，例如二十一歲以上者，在有其住居的選舉區，基於住居資格登記於選舉人名簿，可在此選舉區投票，同時以營業所占有的資格，在他選舉區登記，亦可以投票。所以同一選舉人可在數選舉區爲重複的投票，因之在此場合，結局也認爲複數投票制度。大學卒業者在所謂大學選舉區投票的場合，亦應爲二重投票。然而此等方法，理論上多少雖有可承認之點，而實反乎民主的平等原則，到底與制度的要求有不相容之點。即如比利時，一九二一年再改正憲法，採用平等普通選舉制度，就在英國，有複數投票的性質之制度的全廢，常常成爲該國選舉制度上的問題，畢竟到了廢止的機運。（一九二八年的人民代表法 *The Representation of People Act* 名爲平等選舉權法，這只是對於婦人，在與男子同一條件之下，與以選舉權，而基於住所資格與營業所資格，可爲二重的登記，二重的投票，這種關係沒有更改。但此關係以前早已成問題，一九一八年的人民代表法以前更基於種種資格承認選舉權，且

選舉的日期不同因此說是使行數個投票權的不少 (Seymour and Frary, ep. cit, p. 151-152) 在一九三〇年的英國選舉法改正委員會，此點又成問題，勞動黨提案將營業所資格與住所資格中的前者廢止，并廢止大學選舉區，而此委員會終未得決定。但據最近外電所傳，勞動黨內閣有從新提出選舉法改正案於議會的消息，依此改正法律則此不合理之點，似可訂正。在法國承認家庭投票的事情，恐不會有罷！

所謂等級選舉制度，是以前普魯士及羅馬尼亞用於下院議員選舉的方法，現在用這樣方法於國會議員選舉的國家，完全沒有了。此方法日本曾行於地方團體的議員選舉，若依此來說明，照分選舉人的等級數來平分納稅者的納稅總額，（在日本本是三級，因此分爲三分）從最多額的納稅者順次合計，取其納稅額達到平分額的人，作爲一級選舉人，如是順次決定二級及三級的選舉人，使各級選出同數的議員。所以各選舉人各有一票，而在選出議員的作用上，投票價值自然分出差等，這亦是於民主的平等原則相反，因此種方法另以納稅爲得選舉資格的條件，當然至少在某程度不能不承認是以制限選舉制度爲前提的。此點也存有制度的理論上的缺點，恐在民主的代議制度之下，再不致採用此種選舉制度罷！

最後，選舉的種類，又可從其目的，依其基於一定事由，必要改選時，是否就定員全部來舉行，得以區別。前者是本選舉，或是總選舉 (Hauptwahl)，後者是補充選舉 (Nachwahl, Wiederholungswahl, Ersatzwahl)。本選舉方法可分爲同時改選議員全部的制度（全部更代制度）及全體分成二部或三部各異其改選時期的制度（一部更代制度）。例如美國的上院，於今依着後之制度，任期爲六年，每二年改選三分之一。但採取議會主義之

國家的下院議員選舉，今日在政治上有一種 *referendum* 的性質，尤其與此相關聯之任期滿了前因解散而行的選舉，看得很重要。然而一部更代制度，無論如何，與此點會發生矛盾，所以既採取議會主義，就不得不用全部更代制度。這是現在各國採用全部更代制度的原因，其本選舉常有總選舉的性質，因之通常將兩者用為同意語。而總選舉，至少每數年要舉行一次，由選舉的立場來說，這就名為選舉期間。（即 *Wahlperiode*，此期間是行選舉運動及選舉手續的期間，即是選舉期間要和 *Wahltag* 區別。用別的話來說，從議員的立場來看，*Wahlperiode* 不外是其任期（*Mandatdauer*）與採取會期繼續主義之國家的議會存續期間即其立法期間（*Legislaturperiode*）一致。關於會期的諸制度，參看拙著「憲法的原理與其運用」二五零頁以下。）然如何規定此選舉期間是與此制度相關聯的重要問題，若以為人民一般只於選舉直接參加政治，因之選舉是統制議會的重要手段，或以為現在的選舉多含有相當於 *referendum* 的意味，民意只有由選舉纔能明白反映於議會，則達到此選舉期間愈短愈好的結論（*Postulat der kurzen Wahlperiode*）。且此種要求，從選舉人的立場來說，在和變更議員之自由（*Postulat der Änderungsfreiheit*）相連結的意義上，是合於民主的要求的；而從議員的立場來說，乃是當作知道民意所必要之手段，以確實其機能。（*Postulat der Sicherung der Funktionsfähigkeit*）（*Hellmuth, Die Technik der Politischen Wahlen, 1930, S. 3*）美國憲法之所以規定衆議院議員任期為二年的短期，就是基於此主義的。（對於大總統附以任期，各州對於官吏附以任期來公選，亦與此民主的自

由原則相關聯。關於此點，參看拙著「近世民主政治論」第四章第二節。）但是選舉必要莫大的勞力與費用，從

經濟的要求上說，剛剛相反，此期間應是長的好，必要考慮兩者間的調和才行。不待說，此場合的重要點應在前者的要求。所以一般的說，如大總統及上院議員比較多要經驗和安定的機關，其任期為六年或七年的長期，而下院議員任期大概短少，多是三年或四年。（例如法國，比利時，丹麥，荷蘭，德國，奧國等是四年，巴西，智利，芬蘭，挪威，瑞士諸國是三年。）英國形式上其任期是七年，因其往往解散以訴之於民意，所以此任期是有名無實。日本選舉法之定任期為四年（選舉法第七十八條），恰與多數重要國家的立法一致。

其次，補充選舉是在本選舉後非改選而行的選舉，可想像種種的場合。例如因本選舉違法，其全部無效而行的選舉，即其一種，現行德國法特別將此種場合名為追選舉（Nachwahl）（第五十五條乃至五十八條），而因其一部分發生無效而行的選舉，名為再選舉（Wiederholungswahl）（第一百五十九條以下）。兩者都是以本選舉無效為原因的選舉，自有同一性質。因追選舉或再選舉無效而行的選舉，在改行選舉之點，亦有同一性質。日本選舉法第七十五條，揭示必要改行選舉的場合，就是通常稱為再選舉的場合，除上揭依選舉訴訟以致選舉全部或一部無效的場合之外，因當選人的決定違法，其當選無效（所謂當選訴訟）而發生舉行選舉的必要的場合，因違反選舉法而選舉無效的場合，當選者是無資格者，死亡者，或辭了當選的場合，以及依此等原因，或者最初就沒有達到議員定數的時候，都要舉行再選舉。然而此等場合都是必要改行選舉的場合，而在適法的就了議員的地位之後，也有或因死亡，或因辭任而發生缺員的。在這樣場合，因補充此缺員而行的選舉，相當於所謂補缺選舉（Ersatzwahl），在本選舉後舉行補充選舉之點，雖無差異，而其目的則不同。在日本選舉法，此種場合特於第七十

九條規定。關於此等補充選舉，雖有種種成爲問題之點（其二），而在選舉制度的機構上，一般最成問題的，還是補充選舉的場合；就是在這樣場合，是否要設此種制度，應得成爲問題，即算要設，而應採用何種制度，更得成爲問題。可否舉行補缺選舉，主要是在大選區制的問題，（採用大選區制，如德國依自働式比例代表法，則如後所述，沒有定員，自無補缺選舉之必要。）因爲由此則選舉在廣範圍內舉行，應於選舉制度之所謂經濟原則相反，可以豫想到全區是多數黨的勝利，未必是前任議員的補充。即在小選舉區制的場合，本選舉時與補缺選舉舉行時事情未必相同，同黨派者不一定可以選出爲補充議員；但雖是小規模，而可以當作觀察當時選舉人意向的手段，帶着別的意義來設想，所以縱費手續，而可認爲是手續愈少，其選舉反愈有意義。英國從來之所以一經發生缺員，即舉行補缺選舉，就是因爲這種關係。

然在大選舉區的場合當然能知道多數意思而應該補缺的議員，剛是代表少數意見的議員，是可想像得到的。若從多數派來補充，其自身已無意味，區愈廣汎，其手續愈大。所以在這樣場合，應否不厭此手續而舉行補缺選舉，得成爲問題。日本選舉法規定（一）在當選者承諾期限中（自收到當選通知之日起二十日）已有補充必要的場合，以次多數爲當選者（第六十九條，第七十九條第三項，第四項）（二）不然，有票數相同而因年少落選者時，即以補充（第六十九條第二項，第五項，第七十九條第三項，第四項）要沒有此種補充方法的場合，才舉行補缺選舉，而其補缺選舉也要等到缺員二名才舉行（第七十九條第一項）這明是出於避免廣範圍選舉的煩雜之主旨的。爲什麼呢？以次多數者補充，其結果明明在黨派方面說，是認爲有反對黨候補者可以當選的場合，從選

舉人的立場說，是蔑視多數的投票，而依少數的投票選出議員。不待說，反復舉行廣範圍的選舉，多費手續，但不可有如這裏所指摘的不合理。所以若採用大選區制度，則如何處置這樣關係，發生問題，與其照這裏成爲問題的，不合理的處置，不如不馬上補充缺員，等缺員達到二名，才舉行選舉，較無非難。日本選舉法在應行再選舉的事由發生時，（參看第七十五條）要是在承諾期限內，亦以次多數者來補充，而關於此場合，從選舉人的立場說，也可以說是大略同樣的場合多。因之爲防止此種不合理的發生，此場合也無寧任其缺員，不馬上補充，較無非難（註二）。

第二節 投票方法與其制度

約一世紀前的選舉制度和現在相比較，在任何方面都可看出可驚的變化和發達；而爲大多數人所忽視，且尤有隔世之感的，就是選舉手續中投票形式的變化。今日一說選舉，普通都是依一定用紙的投票，忘記了原有依其他形式的選舉。我在本書之初，爲明白選舉的意義，略述其沿革時，曾說依多數決的選舉自身是一般通行比較新的方法，而在古代或中世，只是例外的行於一部分；既不依多數決，自然沒有採用如今日的投票方法的必要，且若注意於選舉性質自身的不同之點，則多數決的方法之不行，亦不足異。但雖如此，一世紀前也可說是議會具備了現代的性質，因其採用的方法是依口頭而記入於投票簿，由其數之多寡來決定當落，所以不無隔世之感。此種方法實不外是羅馬時所行的投票形式，是相當於選舉的投票形式之粗疎的方法；然而英吉利一八三二年的大改革法沒有涉及此點，一八六七年的第二回改正選舉法也沒有變更此方法。不過在此第二回選舉法改正之後，

不久依選舉方法改善委員會的報告（英吉利在此時前後，對於選舉方法的改善，可說是有最多的熱誠）明白了選舉時貴族勢力很有作用的種種事實，知道最普通惡用的方法是此口頭投票（*Private Vote*）制度，且委員會於各國制度的比較研究後，曾忠告以廢止此方法而依用紙投票（*Ballot Voting*）為適當。從來的方法是公開的，使選舉人失了投票的自由，而用紙投票法對於選舉人，確保投票的祕密，因此使之獨立和自由，是以此方法叫做祕密投票（*secret voting*）制度。但保守黨固然一般反對此方法，即自由黨亦有相當多數的反對者，Gladstone 於一八六六年公然聲明反對 Tassellie 亦說此方法採用的結果反使選舉多了欺瞞的要素，車夫特巴利卿 且以這樣方法的採用是公然承認政界的卑劣和腐敗之不體面的舉動。此等反對說可說是根據那常以「祕密」與公明對稱而來的抽象的想法，腐敗的存在其自身是壞的，用紙投票恰是為除去此事實而提示的方法，而反對論正等於怕指摘弊病而想續存腐敗。這樣場合世上頗多，確與膽小的病人拒絕適當的診斷和服藥的場合相當。在此場合，腐敗的存在是事實，且其腐敗是與口頭投票方法相連結的，所以採用用紙投票制度，至少明是其矯正的一個必要的手段，不然，則許多選舉有權者只是欺瞞的形式，有權者，實際上與投票權屬於地主，雇主或其 *Proter* 無異。而諸這樣事實，如右之形式的論理當然無力了，結局不久，那用紙投票方法採用的贊成論却反動的強而有力，竟於一八七二年通過 "*Ballot Act*" 採取依用紙的投票方法了。（但大學選舉區一仍其舊。）此方法的採用沒有如贊成論者的預想那樣有效，完全剷除選舉的腐敗，一八八〇年總選舉的結果，證明還有直接間接的買收及其他不正行為，知道關於腐敗選舉的取締，不能不更向別的途徑進行，就是要和一八五四

年的不正選舉取締法 (Corrupt Practices Act) 同樣，採取直接取締的方針。如後所述，一八八三年的不正選舉取締新法是隨着這樣經過而成立的法律。若以為用紙投票法也沒有因此引出實際的效果，則這本來是錯誤的，而選舉的進行較前很肅靜，在愛爾蘭，Ireland 都發生了地主對於選舉失掉許多力量的選舉區。如這種事實，就是表示今日選舉制度發達的方式之最好的一例。具體的說，選舉制度在過去一世紀之間，提出種種方法，都是革命的方法，且信其有革新的效果而採用了，而其結果不常有奇蹟，只是全體的制度得進一步而已，但亦不能因此就說可以怠於改革。如本節最初所說，由現在的吾人來看，當時的人們是依差不多相疎得不相信的方法而行選舉的。今日的常識是過去的革命，若無此革新的努力，就該沒有現代進步的制度，所以信其為革命的方法，該不會錯的，只是附帶的空想的部分沒有實現。社會的進步，常是如那樣形式而行的。

在美國，口頭投票和用紙投票的可否，差不多可以說是通第十九世紀的問題。該國也有些人以為口頭投票方法是男性的公明的投票形式，使其公然選擇有教養有能力的人們，因此可以指導下層의投票者；而用紙投票的贊成者則指摘此種公開投票制度使多數投票者失掉自由的事實，主張採取用紙投票制度。實際由技術上的問題來說，對於投票有異議的場合，在口頭投票制度，沒有適當方法來再考察投票者意思的表示，若是用紙投票，就容易為正確的考察，所以技術上以後者為好，是無可爭辨的。依此等理由，漸次採用秘密投票制度，只有 Vermont 與 Kentucky 最後還維持口頭主義，前者在南北戰爭中廢止，後者至一八九一年纔廢止。(註三)

德國在一八四八年以前，投票的形式極複雜，有些州採取間接選舉制度，第一次選舉用口頭投票，只有第二

次選舉用秘密投票(北方 Bayern, Baden, Hessen 等十一州)又有些州使選舉人署名於用紙 Württemberg, Saxe-Coburg) 也有一任選舉事務官規定用公開投票或秘密投票的(Saxony 的第一次選舉)又有以口頭投票為原則,也得兼採用紙投票的(Hanover)但一般都可說是採取公開投票制度的。至於德國漸次多採用秘密投票制度,是在一八四八年以後,然在 Bayern 仍以選舉人的署名為必要, Kurhessen, Schleswig-Holstein, Saxe-Weimar, Lippe 仍維持口頭主義,即在聯合憲法制定議會,憲法制定委員的原案也是公開投票制度,而此提案以二二〇票對二二九票即九票之差被否決,纔得採用秘密投票制度了。在一八四八年以前,當然也有些州採用了秘密投票制度,而對於德國秘密投票制度的影響,其中可以右之德國聯合的此制度為最有力,但實際的說起來,結局不能不認為是法國制度的影響,所以公開投票制與秘密投票制孰優?永久成為問題。(參看 Meyer 前著五三二頁以下尤其五五七頁)。

法國舊時代已有一部分行了秘密投票的方法,在等族會議(States-général)的議員選舉,第三階級的議員選舉是間接選舉(參看第一章第二節),其第一次選舉用喝采投票。(這是依拍手,歡呼等表示贊成之意的)方法(Acclamation, Akklamation)就是一種依滿場一致的選舉方法,英吉利在 Henry 六世時代一四二九年通過多數決法以前,一般還是此方法。當第二次選舉人選出議員時,依多數決的方法,或用口頭主義,或用品紙秘密投票。在一七八九年革命的稍前召集永久中斷的等族會議的當時,過去各地的選舉方法是只能知道不滿足的狀況,而同年一月的布告規定各地方的預選方法為口頭主義,最後階段的議員選舉人選出議員的方法

又採用用紙投票主義，這明是右之舊習慣的復活，可知其已有轉向於祕密投票主義之明確的趨勢。因之在一七八九年十二月的選舉法，第一次選舉與第二次選舉都採用記入主義的用紙祕密投票制度。但此記入主義在當時文盲太多的社會，結局使下級的多數選舉人非由他人代筆投票不可，而代筆乃是爲不正投票造機會。於是一七九〇年的布告限定代筆人，以屬於選舉集團的三名年長者或同數的投票調查員爲限，除自筆者之外，只由此等代筆人代書投票爲有效。所以以自署主義爲原則的用紙祕密投票制度，可說是在法國最初卽爲其幹流，Jacobins黨支配的當時，一時雖已在巴黎採用公開投票法，而到執政時代，又歸還於自筆祕密投票制度，且限定除懂文字者以外，不得登記於名簿，自然不是自筆者就不能投票。自此時代以後直到今日，法國再沒有將公開投票制度當作問題。該國祕密投票制度之所以如此早得決定，不待說，是於法國革命的指導精神之自由的要求有關係。這是因爲Jacobins時代公開投票方法的採用，想施其支配力於投票人之上，其證明的事實，就是執政時代祕密投票制度的復活，乃企圖補救此明顯的弊害，至少在形式上要使投票人處於完全自由的立場。歐洲大陸諸國在第十九世紀中葉，差不多全部採用用紙祕密投票制度，其原因就是受了此法國法的影響。（所以在候補者預選制度等採用與英吉利同樣的選舉方法之丹麥，長久維持了口頭公開投票方法。參看 Meyer 前著五四四頁。）日本自昔早行依入札的選舉方法（比方大阪總代的選舉），維新後投票的形式也依用紙祕密投票法，是已作爲選舉的普通方法採用了，要亦不能蔑視那在法國法影響之下歐洲一般都採用紙祕密投票的事實。換句話說，日本憲法頒布之年（一八八九年），歐洲已將此問題解決，固可以照樣承受此制度，而此制度之趨於普遍，

實因有了法國法的影響。

依以上的說明，所謂秘密投票制度在現今選舉制度之下是什麼意思？以什麼為目的？自可明白。就是其目的的重點，在於確保投票人的自由，其形式則為用紙無記名投票的意思，是很明白的。但秘密投票制度既在於確保選舉人的自由，則只行用紙無記名投票，還不充分，投票場也不能不加以保障投票秘密所必要的設備，對於投票人，又必要保護其可以維持投票於誰的秘密。日本選舉法施行令第十三條規定「投票記載的場所須有相當設備，使其不能窺視選舉人的投票，或行投票的交換及其他不正手段。」選舉法第三十九條規定「無論何人，沒有陳述選舉人所投被選舉人姓名的義務。」第四十二條禁止在投票所協議或勸誘，都是基於此主旨的規定，而這種規定在施行秘密投票的任何國家的選舉法規，也可以看出。

其次，現今的秘密投票法，其投票形式是用紙無記名投票。比方投入黑白球的方法（*Abstimmung durch Kugeln*），雖也可以視為秘密投票的手段，（此種方法，依投票所的設備與投票的方法，得為公開投票，不常是秘密投票。）但此種不完全的秘密投票法現在不採用了。投票用紙要具備法定的條件，在投票所交付，（參看日本選舉法第二十六條，施行令第十六條，第十七條，同施行規則第三條等。）不用成規的用紙者，有反於秘密投票主義，歸於無效。（日本選舉法第五十二條第一號。）至於投票用紙應採如何的形式，制度上還不一致，日本至今仍繼續自筆主義，為保投票的秘密，將記載他事的投票作為無效。（第二十七條，第二十八條，第五十二條，第五號第六號。）

但自筆主義，不僅加多無效投票，加多關於投票無效的紛爭機會，且在留下筆跡的自身，已有和秘密投票主

義不相容的部分。投票者的手續，檢查及計算投票時的投票管理者的手續，到底沒有用預印候補者名的投票用紙那樣方法的簡便；加之自筆主義本含有一種能力制限的意思，現在教育普及，這種能力制限是無意思的，且與普選的精神亦相反。至少為課極少數人以此程度的能力制限，而使如右之多數所蒙的不便和勞費供犧牲，是個問題；就是由使秘密投票主義徹底之點來說，或由選舉手續上的經濟原則來說，或由減少混亂之點來說，都以使用預印候補者名的用紙為好。這樣印刷的投票用紙的使用，固然於其制度承認選舉人選擇候補者的自由到什么程度，也有關係。如日本舊法，不採用候補者申報制度，候補者的範圍沒有限定，不待說，是不能使用印刷用紙的；若如現行法，候補者依申報而限定着，自可容易施行此方法。此種方法一八五六年在澳洲一般通行，所以通常叫做澳洲式投票制“Australian ballot”，英吉利則依上述一八七一年的“Ballot Act”，採用秘密投票制，同時，投票的形式亦依此方法。美國以前使用候補者或黨的選舉委員所製就的投票用紙，其形狀原極複雜，（有人用極細長的型，叫做“shoestring ballot”，通常的毛毯型叫做“blanket ballot”。美國多數官公吏都由投票選出，記載各種候補者名於同一投票用紙之上，自是擇了前者之型。）製成各種色彩的用紙，其秘密投票制的主旨因此多被蹂躪；而一八八八年 Louisville (Kentucky) 的市會議員選舉，則用紙概由公給，型亦一定（blanket ballot），印有候補者名，又加以公給用紙的標識，且於候補者名上設一空格，使選舉人就此填以記號，這當然是澳洲式的採用。以後此方法漸次普及，現在都用澳洲式投票用紙，差不多沒有例外。（但在多數的州，此用紙上印刷極多數的各種選舉的候補者名，而使之投票，應是變形的官製 shoestring ballot，就是所謂 long ballot！）

九一〇年頃以來選舉分別舉行，減少用紙上的候補者名，使選舉人易於選擇，這種運動盛行了。如以後的選舉種類和因此減少候補者名而印刷的用紙，叫做 short ballot。又在美國有不少的地方，使選舉人立於已記入候補者名的選舉機械之前，迴轉其細小的 handle，按其附着於名上的活鉤，以自動的記入，自動的計算，用這種投票機械來代替投票用紙，這也是因為美國的選舉通行於種種方面而發生的。關於其利便，可參看 Brooks, op. cit. p. 407 et seq. (此外，美國有些州也有於用紙上簡單記載黨或候補者的主張的，用紙的一面印刷候補者名，則他面的利用方法，值得注目。參看 Brooks p. 406) 在歐洲大陸對於此方面，比利時最為努力，其方法是採用澳洲式，補充員的候補者名也印刷，以供其選擇。此方法在該國促進名簿式比例代表法採用的機運，已頗為有效的作用，這種事實在於別的地方敘述了。(參看拙著「比例代表法的研究」二八五頁以下。) 日本從來不大以此點為問題，乃由於向不重視政黨的選擇。(所以如日本那樣自由記入其所欲的候補者於白紙的用紙上而投票的方法，叫做 nonpartisan ballot) 以及採用所謂單名單記投票法。對於自筆主義的犧牲和缺陷，評價比較輕微的緣故；而在重視政黨的選擇的今日，比例選舉的採用與連名式(即名簿式)投票法的採用，恐怕是必然的運命。又單名式投票法與連名式(即名簿式)投票法的差異，容易和單記投票法與連記投票法的差異相混同，兩者不能不加以區別；但此點多於選舉方法——即依怎樣的方法來決定當選者——有關，留待第四節說明。

總之公開投票制與秘密投票制的可否，現在是已決的問題。而問題的重心移到以秘密投票制的採用為前提，什麼方法可以最簡便的正確的達其目的，或想使投票人最便宜，務必使多數選舉人得以投票的投票方法，應

以怎樣的形式或手續爲好？（從前以切斷投票者與其投票的聯絡爲秘密投票制的弱點，就是投票和投票的個人失掉關聯，因之非難其投票是無責任的。此非難固不無是處，但其聯絡恰在利用於不正競爭之點，而斷其聯絡之處自有秘密投票制的實益，且現在秘密投票制度與普通選舉制度並行，選舉人數因普選制度而增加，可說是其自身已使選舉人和各個投票的關係稀薄了。此時而用記名投票，與其說是從責任觀來正確的投票，毋寧說是惡用此聯絡，以多加不正競爭的機會，所以秘密投票制度是普選所不可缺的制度。）現雖以爲有種種方法可爲不在者投票的制度，而此制度的主旨在於務使一切選舉人多容易投票，固不待說，然亦是以秘密投票制度爲前提來設想的。茲就此不在者投票略述如次。

不在者投票（absent voting）的必要，主要是從兩種見地而成爲問題：第一，從來的立法，爲得選舉權，或爲登記於選舉人名簿，通常必要一定期間定住於某區，結局在業務或職務的性質上移轉の場合，儘管沒有其他任何理由，應爲選舉人者不得爲選舉有權者，或因不能登記於人名簿，本是選舉人而不得投票者很多，若默認或忽視這種事實，當然是和普通選舉採用的精神相反，即與那以棄權爲一種罪惡而想防止的立場，亦不相容。如前章所述，選舉區失掉地域代表的性質，選舉人名簿不過是使正當選舉人適法投票的手段，則既可另想適當的方法，自不必以投票的行使和某期間定住於一定區域內的事實相連結。第二，從來的制度限定投票的本人必要出而於投票所。此制度的目的在於使選舉人爲正當的投票，在制度自身，可充分肯定其以此爲原則的必要。換句話說，既以必要選舉人名簿爲有理由，就該肯定其以此制度爲原則。但這也是由選舉技術上的必要而來的，技術上若

有本人縱不出面亦可使其本人正當投票的方法，就完全沒有勉強維持本人出面主義的必要，實際上定住者基於正當事由，選舉當日不能出面於其投票所的場合很多，有時且在事前就明明知道的。然亦以之與不關心或怠惰的棄權同樣看待，本來是不當的，而實際上用那包含這樣棄權者的棄權率，來考察選舉人對於選舉關心的程度，這裏也有矛盾，所以近年各國以彼此兩種不在者投票為目的的要求，漸次強烈了。（在制限選舉的場合，通常不發生不在者投票的問題，唯在選舉權有特權的性質的場合可以發生，因之不在者投票不是完全新的問題。但在一般選舉制度之下發生此問題。結局是由於 Democracy 的要求，所以到近年止沒有發生過。美國在不完美的形式之下，雖說是於一八六九年當作制度採用了，但這當然是一部分，沒有如今日那樣的重要性。）比方美國在第十九世紀末，發生此種運動，一八九六年 Vermont 最初制定不在者投票法，一九〇一年 Kansas 繼之；然而大戰開始的結果，因為多數公民出征的關係，對於出征軍人的熱情，更促進了此立法，現在普通都有不在者投票制度了。（到一九二三年，三十九州有了一般的不在者投票法，即在其他各州除 Georgia, Florida 以外，也承認了軍人或一部分人們的不在者投票。）英國（一九一八年），法國（一九一九年）也因大戰的影響，採用不在者投票法。在澳洲（New South Wales 一九一二年）的法律，德國（一九一八年），奧國（一九二三年），也為普通的選舉機構的一部了。日本自大正十四年的改正法以來，也承認不在者投票制度了。

關於不在者投票目前成為問題的，第一是對於怎樣範圍內的選舉人許其依此方法來投票？第二是不在者投票應選擇怎樣的方法？關於第一問題，我相信德國法考慮得最好，就是現行德國法分此種場合為兩種，一為登記

於選舉人名簿而不能在名簿所在地投票的場合，一爲沒有登記於名簿而可以投票的場合。屬於前者的是（一）投票當日投票所定時間之間，因不得已事故，留在所屬投票區外者；（二）登記的縱覽及異議申告期限後，住所移於其他投票區者；（三）因疾病或身體上的障礙轉地，不能出面於名簿所屬的投票所者；而屬於後者的是（一）證明不是因自己的過失，而經過異議申告期間者；（二）因有選舉權停止的事故，沒有登記或被削除，至異議申告期限後，其停止理由已消滅者；（三）留在國外的德國人，在異議申告期限後，移其居所於國內者；（四）證明在最近執行的投票後，始爲投票人者；差不多完全包括此場合了。

不在者投票的方法，德國是受領選舉證（*Wahlchein*）可在任意的投票所投票，前已敘述了（參看前章第二節）；但依此種方法，則從來特別成爲問題的特殊不在者如乘船中的海員，其船舶上若不設投票所，實際上不能投票。在澳洲（*New South Wales*）不在者可在任何投票所，證明其爲正當的選舉人而投票，投票管理者將其票送回於名簿所在的投票所，原地的投票管理者認爲正當時，即以之與一般投票同樣看待，而在此場合，關於海員，亦必要以其船舶內爲一投票區，以船長及其他爲投票管理者。英國則用兩種方法，一爲郵政投票，一爲委任投票。在依郵政投票的場合，另依申告來製作不在投票者名簿，於選舉期日前一定的時期，將通常的投票用紙，身分說明書，投票封筒及郵政封筒送與本人，使其對於前二者爲適當的記入，其送回之件另放入不在者投票箱中，定期憑監視人開封，檢查身分說明書，只將認爲正當者的投票封筒，更收藏於別的票箱，照適法投票的開封方法；（一九二〇年的布告第十五條以下）基於業務職務或僱傭關係的不在者以及陸海軍軍人，都用此種方法。

任投票是只許適用於海上或海外服務的特殊者之方法，依選舉人的申請，由登記官交付要式的委任狀，選舉人記入代表自己投票的第一選擇及第二選擇的受任者於此委任狀，送回於登記官，登記官依其順位確定其受任的意思之有無，有了其承認時，另行登記，選舉當日確定其為代理投票人，而使之投票。美國亦行兩種方法，一為“Kansas plan”，與上述澳洲（New South Wales）的相同，不在投票者於選舉當日出面於其所在的投票所，證明其為正當的不在投票者之後，受領投票用紙，投票管理者以之郵送於其所屬的投票管理者。不在投票者的投票用紙，是不在者出面的投票所所使用的用紙，則此方法有破壞秘密主義之虞，又在選舉的當日而投票，則到達原投票所的期日亦有遲延之慮。所以現在一般都用“North Dakota plan”，（一八九六年的 Vermont 法原是提示所屬投票區所交付的選舉證時，可在州內任何投票所投票，現在則已變更為“North Dakota plan”），預先向其所屬投票管理者受領不在者投票用紙及封筒，選舉人自己以之從郵送回於其投票管理者。又在 Nevada，對於臥病的選舉人，若有其投票區的二十人以上證明時，亦得交付用紙，舉行郵政投票，而一般多是只限於本來的不在者，或限定可為不在投票的人及距離之關係。

由以上的說明，可知不在者投票的方法總有三種：第一是依選舉證可在任何投票所投票的方法；第二是郵政投票，由選舉人自身或選舉人投票的投票所的管理人郵送其投票於本來的投票所；第三是代理投票的方法。此等方法中第三種應是一種複數投票，事實上可有反乎秘密投票主義的場合。又第一方法用為舉行不在者投票的原則，固毫無妨礙，然必立於承認漠視人口代表主義的基礎，採用纔得沒有矛盾。如在日本以人口代表主義

爲原則的場合，而無條件的採用，就難免與人口代表主義本身發生矛盾，所以此方法只可認爲是補正選舉人名簿的補充手段（參看前章第二節）。因之日本現行法雖只承認郵政投票方法，而其範圍却沒有如今日限於海員、鐵道從業員、郵務員、演習或教育召集中的陸海軍軍人之理由。（參看第三十三條，施行令第二十六條至第二十八條，第三十條至第三十二條。日本法對於此等場合，指定特別投票管理人，使其送回於本來的投票所。）就是在此部分確有併選舉人名簿的製作方法及選舉方法的改善，更加一大改良的餘地。

日本法於不在者投票制外，對於盲人，允許點字投票（第二十八條），其主旨也是務使多數選舉人投票，所以其主義是與承認不在者投票的關係相同。

於是關於選舉方法的技術上的發達，已進於務使一切選舉人容易投票的方向，這也可說是與普選採用的主旨同樣，爲適應民主的目的和實際的要求之當然的進路。日本法至今還維持本人出面主義和本人自筆主義，若從此關係來考慮，則對於後者，更痛感根本改革，採用“*Australian ballot*”的必要（註四）。

最後，關於投票應考慮的最重要問題，是採自由投票制度或採強制投票制度。實際上此問題由理論上來說，不是關於投票形式或方法的問題，乃是如何使選舉人參與選舉，行使選舉權是否爲選舉人的自由之問題。但實際上此問題是與棄權者比較多的事實相連結而發生的，所以以務使多數選舉人投票爲目的的制度，通常應與“*Australian ballot*”及不在者投票制度等關聯而考慮。

本來選舉如前所述，是選定國家機關的公務，不是個人只爲其利益而行使自己的權利的，所以國家對於選

舉，沒有不能不放任個人自由的理由。國家對於此公務的執行，認為有務使選舉民全部參加的必要時，即強制各選舉人參加選舉，理論上也不能加以非難。此關係若與議員法律上的地位比較考察，就容易理解。我在前面說過，當選為議員而行其職務的關係與選舉人參加選舉的關係，在法上是有同一性質的。（參看第一章第二節及第二章。）其時議員或行討論，或對於預算案的議定，法律案的協贊等投票，都是當作國家機關而行使公務，不是行使自己的權利。所以議員對於其公務的執行，多受拘束，比方日本法（議院法第八十二條）規定議員非以正當理由，向議長告假，不許缺席於會議或委員會，早已說過了。然依同一根據，議員沒有正當理由，在一定期內不應召集，或沒有正當理由，缺席於會議或委員會，對於議長的召狀亦不應命時，須受一定的處罰（同上第九十九條。）所謂強制投票制度，就是對於選舉人也課以此種拘束，沒有理由而不參加選舉者，須負擔一定的惡報。因之既不能否認選舉是公務，性質上就不能反對此制度，現在間接選舉制度的場合，其第二次選舉人無故缺席時，須課以一定的處罰，這種制度曾在德國諸州屢次行過，至今還行於法國上院議員選舉（一八七五年的元老院議員選舉法第一條）——選舉人在市鄉村會選出，就是間接選舉。第十八條——沒有正當理由而不參加投票者，處五十法郎罰金。）而此第二次選舉人的地位又與前述選舉大總統的法國兩院議員的地位無異。強制投票制度的贊成者，當然是置其理論的根據於此。

現在多數國家，還是維持自由投票制度，行使投票與否，一聽個人的自由。此種立場的前提，是以為使選舉人行使選舉這種公務，當然為國家是必要的，同時又以為投票帶有個人利益的判斷，因之其投票也於選舉人有利

益。所以由此立場來說，國家只要對於公民承認其得為選舉人參加公務的可能，且保護其個人得為選舉人而行動，就夠了。此種見解於現代民主國家的構成及其構成為前提之現在代議制下的選舉的性質，有密切關係，前已充分說明，毋庸贅述。即屬強制投票制度的贊成者，本來亦不否認此投票的個人判斷與利益相密接的關係；因為非將普選及女選採用的全部理由拋棄，就不能否認此關係的緣故。然而一方面承認此關係，他方面又依如右之理由，主張在通常的選舉亦採用強制投票制度，結局歸於嘆惜或非難那由棄權而得見民衆對於選舉的不關心，或對於議會政治的興趣的減少。

所以此問題的可否，非明瞭棄權者的比率，棄權者的種類與其理由，非判斷實際適用此制度的結果，棄權者可以減少到什麼程度，就不能容易決定；既不肯定議會政治為唯一無上的政治樣式，則採取強制的方法，制裁的手段及其程度，也都成為問題。

特定的國家現既維持代議制，則取肯定這個的立場，可說是制度的要求，所以最後之點於此得為別的問題；縱令如是，而對於不關心的選舉人，應否以制裁去強制其參加選舉，自為另一問題。實際的說，投票有利益，雖能肯定，而由他一面來說，其利益是間接的，又是無形的，其利益的內容亦不如本來的權利那樣是直接而且具體的。即這只是可以參加選舉，其目的亦不過是依投票權的行使而統制實際政治。政治問題涉及於吾人社會生活的一切方面，因之使吾人參加，當然不能不有重大的意義，而吾人在此場合直接參加政治上的工作，只是關於議員選舉的行為，由此來統制實際問題的決定，所以對於現實的政治問題，不過可與以間接的影響。或許以為選舉權的

有無，依民主的想法，是人類權威的問題。就是以爲有選舉權，依此想法，在倫理的意義上是其人的利益；但這也完全是無形的。這樣利益於一般民衆，不能認爲是現實的利益。而在此種場合，只滿足依強制來減少棄權率；其無意義是不待言的。是以問題還要使民衆由選舉來統制政治，於國家固有意義，於選舉人更有意義，要立於這樣立場，纔可認爲有意思；若民衆對於其利益不能認識，沒有興味，則強制此民衆投票，果否是適當的方法？不能無疑。

徵之於事實，英國最近二十年間的選舉，以一九一八年的總選舉的棄權率爲最大，即四一·一%（有權者總數爲一四、〇三九、五六二，棄權者總數爲四、六四九、九四八）但不常有這樣多數的棄權者，此總選舉實因有特殊事情的作用，可由其他場合之多爲二成上下來證明。（一九一〇年爲三二·一，一九二二年爲二四·六，一九二三年爲二五·九，一九二四年爲一九·四，一九二九年爲二一·八）法國的棄權率也以一九一九年爲例外，大致爲二成上下，（一九一〇年爲二二·五，一九一四年爲二四·六，一九一九年爲三八·〇，一九二四年爲二一·七）德國也是一樣。（一九一二年爲一九·一，一九一九年爲一七·〇，一九二二年爲二〇·八，一九二四年（三月）爲二二·六，同年（十二月）爲二一·二）然意國的棄權率頗高，約在四成上下。（一八九〇年至一九〇〇年都在四成以上，沒有例外。最近一九一三年爲三九·六，一九一九年爲四八·〇，一九二一年爲四二·〇，一九二四年爲三七·〇）就其他諸國業經施行的實例來看，此制度之有減少棄權者數的效果，大概是不能否認的。比方在瑞士諸州，其投票率大約爲七成六至八成四，以採用強制投票制度的州來想，其率未必是良好，但與瑞士自由投票制度的各州來比較，則此率還算良好。阿根廷的投票率決不是良好，最初採用強制投票制度的

一九二二年，其成績首府是八成四，地方是約六成九，平均爲七成，而一九一六年平均反爲六成三，但以之與自由投票制度的時代來比較，則其率高了許多。在比利時，此制度已屬成功，棄權者在二八七〇年爲二成六，一八八四年爲三成，一八九二年爲一成六；自採用強制投票制度後，其棄權率在一八九四年爲五分四釐，一八九六年爲七分五釐，一八九八年爲五分三釐，一九〇〇年爲五分九釐，除一九一九年的一成一分爲例外，大略都是六分上下（一九二一年爲八分八釐，一九二五年爲六分八釐，一九二九年爲六分）的好成績。但其成績似於其國一般政治狀態及選舉問題有很大的關係，比西班牙自一九〇八年以來已行強制投票制度，而棄權者在首府也往往超過四成，有些地方且超過八成。這是因爲強制投票制度要發揮其效用，必要對於義務違犯課以嚴罰，而違犯者達到多數的時候，必致實際上不能一一處罰，其結果，強制投票制度成爲有名無實了。在 *Cherkobolovskia*，強制投票制度不僅行於國會的議員選舉，且採用於地方議員的選舉，而其市會議員選舉時，曾於首府 *Orsk* 約有五萬人的棄權者，說是差不多不能採用其制裁方法。（就國會議員選舉來說，一九二二年的公報載一九一九年，一九二〇年的選舉棄權者，各在下院議員的選舉爲六九七、一七八人，在上院議員的選舉爲五五七、四〇二人，而有權者總數約爲六百二十萬，所以棄權率約爲一成。又在該國反對女子參政權者，是以其棄權達於多數爲理由，然此第一回選舉的結果，在下院議員的選舉，女子投票率反高（九〇・九對八八・八），在上院議員的選舉則稍低（九〇・二對九〇・六）。此比率的关系，作爲考察強制投票與女子投票的關係之一種材料，頗饒興味。）日本儘管對於投票的買收加以重罰，還是頗行買收，大有不能禁止之勢，若想像這種事實，則上述的關係自易理

解。我不是因此就說強制投票制度不能行，如上述西班牙的狀態，是因為其政府雖採用此制度，而沒有勵行的誠意。匈牙利在一九二〇年的總選舉，以棄權為原因而被起訴者達十二萬人，且依規定，其制裁是增課來年度五分

的租稅及停止下屆選舉的選舉權。這樣峻嚴的勵行，自有其效果。Zemchabel只於一八九一年的法律規定採用強制投票制度，其投票率就由三九%高到六一·八%，連這樣的事實也有了。

或以為其制裁應採如何的方法？處罰到什麼程度？也是問題，可有兩種方法。第一是社會道德的性質之制裁，如（一）譴責，（二）棄權者名的公布，（三）選舉權的停止或剝奪，（四）公權的停止或剝奪等是。第二是通常的刑罰，即自由刑或財產刑是。而至今採用強制投票制度的國家為新西蘭，瑞士的五州，西班牙，比利時，*Francia*，*墨西哥*，*Salvador*，*Honduras*，*阿根廷*，*丹麥*，*荷蘭*，*Luxemburg*，*匈牙利*，*Czechoslovakia*，*澳洲*的諸國，通常是對於初犯課以棄權者姓名的公布，譴責以及少額罰金，對於重犯則重罰，並不課以自由刑。（在捷克，得處以一個月未滿的禁錮。）新西蘭以下屆選舉不得投票為制裁，西班牙則公布棄權者的姓名，對於不提示棄權的正當理由者，到下屆選舉止，增課二分的租稅，若是公務員，則減俸一分（重犯即免職。）比利時更有最精細的規定，（一）對於初犯課以譴責或一佛郎至三佛郎以下的罰金，（二）六年以內再犯時，罰三佛郎至二十五佛郎，（三）十五年以內犯到四次以上時，除此罰金刑以外，並公布姓名，停止十年間選舉權的行使，且此期間內不得就公務。此外，法國曾提案輕減參加選舉者的稅額，以為間接強制投票方法，此方法是想轉嫁此減額於棄權者，以達到強制投票的目的。

我承認強制投票制度確有減少棄權率的效果，也未必以為如一部分人們所想了實行困難的，或且以為如 Barthélemy 所說（J. Barthélemy, *Le Vote obligatoire* (*Revue du droit Public et de la science politique*, 1923, p. 121)）有時並可使投票人完全自由。其意思就是說現在買收及其他不正的盛行，乃因在自由投票制度之下，許多選舉人不自動去投票，反使選舉運動者得有誘惑的餘地。若以棄權為罪惡，則棄權自身亦是不正；但問題在於強而使之投票者實質上是否當作好投票者來投票？且既維持秘密投票制度，似沒有使其投票為有責任的方法。加之棄權率的多少，可依種種條件來決定，比方日本是採用自由投票制度的國家，其棄權率之低，他無倫比，最低為六分（明治二十三年），最高為二成一釐（明治三十一年），制限選舉制時代的棄權率平均約一成三分；在昭和三年普選第一回的總選舉為一成九分六釐，同第二回為一成六分一釐（普選採用的結果，本來預想棄權率會增加，徵諸外國的實蹟，此預想錯誤，反得好成績。比方英國在一九一〇年以前的總選舉，往往超過四成，意國都是四成以上，沒有例外）的好成績。如曾在其他機會所說，這未必是樂觀的材料，毋寧是買收盛行的有力的證據（「憲政的原理與其運用」三二一頁，就是因為買收盛行，選舉權好似一種財產權可以處分，應為同樣的結果。若將選舉不解作真的意義的時候，或議會政治不代表各方面利益的時候，其所給與的投票權，於那些人們似乎只在這樣意義，纔認為有意義。）又在日本地方議會的議員選舉，其棄權率頗高。（昭和二年府縣會議員改選的時候為二成六分五釐。）府縣會議員的補缺選舉，棄權率且有高到八成上下的實例。（最近（昭和六年一月）京都市東山區的補缺選舉，有權者總數為一七、七四一，投票者為三、九〇五，棄權達

七成八分弱。)因之關於棄權,必要充分研究其原因與性質,若將一切「所謂無正當理由」的棄權,一樣看做有罪惡性,想加以制裁,強制投票,以一帶比罪惡,且重復更一寺難尋或(註五)。

第三節 選舉方法——多數代表法少數代表法比例代表法

選舉以得多數投票為當選者之方法,是最通行的,今日已成爲常識;但選舉方法當然不以這樣多數決的方法爲限。在古代的某政治社會,以抽籤來決定當選者,是其主要的選舉方法,已經說過(第一章第二節);即在現今,此方法也還相當通行,而以得多數投票為當選者這個方法之爲普通的選舉方法,因之早已常識化,可以說是和選舉之在今日政治機構當作最重要的部分而特別發達,有密切關係(即在此發達了的選舉機構之中,依抽籤的決定方法,還是占着一部分重要的地位,比方日本選舉法規定得票同數時,以年長者為當選,年齡亦相同時,依抽籤定之(第六十九條)。)在這樣場合,比較年齡,先以年長者為當選,是相當的獨斷,因爲年長者未必一定好,所以不如最初即用抽籤法,反爲公平。此問題縱暫作別論,而抽籤法當作合理而且必要的方法,繼續存在,這點是值得注目的。當決定候補者的時候,舉行預選,或由政黨確定順位而提出,這個制度一經採用,就可想像抽籤法能夠行於更廣汎的範圍;又和(一)對於選舉人或對於當選者,其選舉都帶着個人的利益,(二)在和此事實的關聯上,或在團體的立場上,特別重視適任者的選出,(三)以上列二條件爲前提之投票方法的發達,就中如特殊的投票形式之採用;可以認爲都有密切關係的。

所以選舉若是於當選者沒有什麼個人利益視為重要的，於選舉人雖有利害關係，而沒有可以認為積極的利益，則這樣選舉至今還是通行抽籤法。自古代許多政治社會直到中世末期止，許多選舉是所謂喝采選舉（*Wahl durch Akklamation*），依歡聲或拍手來決定當選者，此場合可以說是遵從不完全的多數決法或消極的全員一致法，而其所以作如是解釋，實於不痛感積極的利益有關，其喝采雖不完全，或許能表示得了多數或無異議。在這個意思上，可以認為是依消極的全員一致之選舉方法。英吉利的議員選舉在制度上使其應依多數決的方法，已如上述。是由於 Henry 六世一四二九年的法律發布，這可說是明示英吉利議會從中世的等族議會轉向近世的議會之一個外證。

關於某種選舉，選舉人及當選人各個積極意識其利益的場合，通行多數決法；或者關於事務的處理，特別選出適任者的場合，亦採多數決法。所以如 Athens 雖差不多全部官吏都由抽籤選出，而就任特殊的官職者不依抽籤法，羅馬則一般都用多數決法（參看第一章第二節）。然在現今代議制度，對於此兩種意義都意識得很強，因此其選舉方法之採用多數決法，乃是當然，惟其在此等條件之下來考慮選舉方法，則對於與此有不可離的關係之投票方法及選舉方法自身，促成驚人的進步，也是當然的事情。即在現今選舉制度，也有採用消極的全員一致法即所謂無投票當選法的場合（比方日本選舉法第七十一條），其條件必要於法定期間內沒有提出其選舉區議員定數以上的候補者，其自身已以嚴重的某種手續為前提，所以這和喝采投票那樣不完全的全員一致法，不能視為同一。（此方法和消極的多數決法尤其全員一致法，性質相同，所以是發達於英吉利之以喝采投票

法爲原則的制度；但此制度之以明瞭的意義來確立，也是和一八七二年的用紙投票法（Ballot Act）的制度有關係。吾人於此可以發見從前通用喝采投票的場合之多數決法乃至全員一致法，和現在用爲多數決法的補充方法之無投票當選法，其間有很顯著的差異。換句話說，現在的無投票當選法是富於適任者選出主義的制度。加之這樣無投票當選法在現今制度上，不過當作例外來採用。原則上是依嚴重的積極的多數決法。而所謂多數代表法，少數代表法及比例代表法，在其根本的主義上，都不外是依此意義的多數決之選舉方法。

一 多數代表法 多數代表法是多數決法的直系長子，其特徵結局和在會議表決的場合同樣，對於其決定，分別贊否兩方，依多數贊成者來決定當選者。其結果，一方是議員定數的候補者作爲一體，其當落成爲問題（不待說，選舉人不一定常對預爲一體的候補者來投票，選舉人自己定以何人爲一體的制度，也可採用。允許此變更到何種程度，因而發生 *Panachage* 和 *Wilde* 的區別，這讓後面說明；總之此等場合和那承認其有議案修正權之會議的表決，是一樣的。）同時他方是多數和少數截然兩分，依其多數贊成來決定當落，所以一如在會議以一票的多數來決定贊否，某一體的候補者縱屬一票之差，即得多數而爲當選者。茲舉簡單的一例：比方有議員定數五名的選舉區，使各選舉人連記候補者五名，得到投票的多數者爲當選，這就是此種的一場合，假設此場合有效投票爲五萬零一票，其中二萬五千零一人連記甲黨候補者 *a b c d e* 而投票，其他二萬五千人連記乙黨的候補者甲乙丙丁戊而投票，則甲黨候補者 *a b c d e* 各得二萬五千零一票（因爲二萬五千零一名的票上，*a b c d e* 都被連記着），所以此甲黨候補者五名當選。就是以五名爲一體，贊成何方，依多數決而確定的結

果。此種方法叫做連記多數代表法。在外國採用大選區制的場合，以前多行此種方法。此種方法只要多得一名，即可獨占議席，少數黨代表者一名也不得出，其為選舉方法，明明是不合理的。現在日本，其他的選舉一般都用單記投票制度，只有貴族院伯子男爵議員的選舉，採用與右同其主旨之連記多數代表法。伯爵十八名，子爵男爵六十六名，由同爵者中互選；但現今伯爵子爵差不多全部屬於尙友會，男爵差不多全部屬於協同會，當選舉時，依其主腦者的指定，連記投票於其推薦的候補者，所以大正十四年改選之際，子爵選舉人為三三四名，而當選者六十六名中，實有六十五名各得三百二十一票，只其他一名為三百二十票。但此事實不能認為是貴族議員能一致，尤其同爵者是和氣藹藹的緣故。過去同爵者分為種種黨派，行了猛烈的黨爭，即在今日，同爵者間之有種種爭端，是誰也知道的。既依連記多數代表法，則那有過半數的黨派當議員的選出，可以獨占，若有如尙友會及協同會那樣有力的選舉母體存在，任有怎樣反對的意見，也不能選出議員。假設從協同會分離，另組男爵議員會，以為選舉母體，與協同會對抗。若協同會多有一名，結局男爵議員要被協同會獨占；伯子男爵選舉人現在各個都被包含於單一的選舉母體，就是由這樣關係而來的。如下院議員選舉那樣在許多選舉區來選的場合，縱令甲黨在一個選舉區獨占，乙黨在他選舉區獨占，也還有數個黨派可以選出議員，互相對立；如在伯子男爵互選的場合，全體作為單一體來選舉。若有上列那樣有力的會派，議員就必為其獨占，無可如何。所以現在日本貴族議員互選的場合，可以說是最顯示連記多數代表法的缺陷的實例。然而以尙友會為選舉母體所選出的議員為中心在貴族院所組織之團體，是研究會。同樣以協同會為選舉母體之議員的集團，是公正會。這是貴族院的二大勢力，所以吾人主張貴

族院改革的第一着，不能不改正此互選規則（註六）。將全國分爲多數選舉區的場合，這樣獨占之弊，當能可以緩和；但就一選舉區而言，還是同樣的結果，而對於議員選舉時之依如右的方法，以多數議員爲一體，不能認爲有必然的理由，因之認爲此處有此方法的根本缺陷。

日本衆議院議員的選舉，沒有用過如右的連記多數代表法，常依單記投票法，只是在採用小選舉區制的時候，除依多數決，別無良法，因此關係，也行過多數代表法。就是日本下院議員選舉所行的多數代表法，是小選舉區的場合之單記多數代表法；但此單記多數代表法也有許多缺點。

第一，因爲此方法也是依着單純的多數決的方法，其結果，其選舉區的少數者意見完全不能代表，比方大正十三年五月的選舉，政友會候補者和實業同志會候補者，互爭大阪府第五區的定員一名，政友會候補者得一九九九票，實業同志會候補者得一三九四票，就是大約以六百票之差，政友會候補者當選了。許多選舉區表現與此同樣的結果，有些選舉區僅僅以數十票之差，一黨候補者當選，而他黨候補者落選。然此場合投於落選者之選舉人的意思，便不能由誰來代表，比方上例一三九四名的投票，成了所謂死票，不能由其當選人來代表。換句話說，在此種選舉，與主義，政見及立場各異的選舉人共同選出一個代表者相同。固然這樣結果，實爲依單純的多數決所不能免。而在決議的場合，少數也是一般的完全被漠視。且沒有節制的多數，多有全不顧少數意思的場合，於是引起少數者的不滿，因爲完全得不到顧慮自己意思的機會，結局少數者必從別的方法和多數相爭。所以 Tetlock 也說少數黨對沒有節制的多數，妨害其依着議事規則之正當的議事，乃是少數者的權利。但如決議的場合，實際

不能不依多數決，因之要一方面依多數決的方法，他方面多數及少數共同節制，以達到議會政治的目的。就是其方法的缺點，舍依議員的政治道德和其協調精神來補救外，別無良法。然而選舉的場合和決議不同，是由全國選出多數議員，所以如上所述，由各選舉區選出一個議員，各選舉區各依多數決來確定其議員，使少數者的意思全被蔑視；這實在沒有理由。由全國選出多數議員的場合，可以依其政見，甲黨贊成者和乙黨贊成者，各以其選舉人數為比例，而選出甲黨候補者和乙黨候補者。有此比較合理的方法可採用，則在此場合，也不必要依那具有如右之缺陷的多數代表法來選舉。

第二，多數代表法的主眼是依多數決的，如在小選舉區數名候補者相爭的場合，此多數主義的本身實已從根底崩潰。比方候補者A得三十五票，B得三十票，C得二十五票，則A當選。但A的這三十五票，由全體看起來，決不是多數。因之假使B或C不為候補者，其他二人互爭當選，則投票的多數果否投於A？A是否當選還是疑問；實例在這樣場合，恐怕當落的結果完全相反的，非常之多。（參看拙著「比例代表法的研究」七十頁以下；又關於日本的實例，參看拙稿「比例選舉的必要與其方法」〔公民講座第十七號七十頁。〕）然如右之關係，在採用小選舉區制度而且有力的數黨對立的場合所常見，英吉利現在採用小選舉區制度，因為保守黨，自由黨，勞動黨等有力的三黨鼎立，到處都表現與右同樣的關係，在一九二二年十一月的總選舉，實有一七四選舉區的候補者得到不及過半數的投票而當選，甚至有以約三分之一或四分之一的得票而當選的。茲例示Portsmouth區選舉的結果如次。（關於此選舉種種不公平的結果，參看Humphreys, Practical Aspects of Electoral Reform,

a Study of the General Election, 1922, London, 1923)

蒲萊威特 (保守黨)	七、六六六	當選
斐 雪 (國民自由黨)	七、六五九	落選
蒲拉姆董 (自由黨)	七、一二九	落選
嘉 篤 (勞動黨)	六、一二六	落選

近時英吉利總選舉表示很不公平的結果的重要原因之一，即全在此點，比方一九二二年的總選舉，全體表示如次結果（除掉無競爭選舉區）：

黨 派	得 票	當選者	依配分比例 的議員數
保守黨	五、三八一、四三三	二九六	二〇八
勞動黨	四、二三七、四九〇	一三八	一六四
自由黨	二、六二一、一六八	五四	一〇一
國民自由黨	一、五八五、三三七	五一	六一
其 他	三三七、四四三	八	一三

此種不公平，在一九二四年十一月的總選舉，更屬厲害。保守黨以七、八六四、四〇二票選出四一三名，而自由黨以二、九二九、五七一票只選出四〇名，勞動黨以五、五〇八、四八二票只選出一五一名。換句話說，自由黨

和勞動黨合計以八、四三八、〇五三票的多數，反只得選出一九一名的少數。所以 Lloyd George 在一九二二年的總選舉之後，說是此選舉的最顯著的特徵，在於以很少數的選舉人選出絕對多數的議員，這樣現象是和民主的代議政治的精神相矛盾的（註七）。

固然多數代表法不一定要依如右之比較多數法；因為多數代表法除掉如右的比較多數法之外，還有過半數法（即絕對多數法）。想避免右列第二場合的缺點，貫徹多數當選主義，則採用過半數法，是最簡便的。然依過半數法，則已如上述，數個候補者都得不到絕對多數即過半數的時候，不能不更舉行再投票（second ballot）。其方法，第一是法國曾經行過的，就全部候補者舉行再投票。依此方法，則由第一次投票，大致可以明瞭自己所願使其當選之候補者的當選可能性，所以已投票於到底無當選希望的候補者之選舉人，當舉行再投票時，捨去最初的候補者，而選擇有當選希望的候補者，於是多數所願的候補者自然可以決定。但依此方法，若選舉人當再投票時，也投票於同一候補者，則全失制度的目的，無論反覆投票若干次，還是一樣，所以在其再投票的場合，此制度是依比較多數來決定的。由是依如右的理由避免同一手續的反覆，同時間接妨礙那對於決無當選希望的候補者之無益的投票，以達到此方法本來的目的。（現今德國大總統選舉所行的方法，亦是類似的方法，在第一次選舉沒有得了過半數的候補者的時候，舉行再選舉，依比較多數來決定。但在此大總統選舉，其再選舉的場合的候補者，不必要是第一次投票時的候補者；若在議員選舉，採用這樣方法，就等於將選舉從頭做起，所以不能採用此種方法。參看一九二〇年三月德國大總統選舉法第四條。）第二是戰前德國選舉法所採用的方法，只就第一次

投票的結果得了最多數的兩個候補者決選，而舉行再投票。此方法與前法比較，似屬更簡便的，可得所期的結果，但在數黨分立，各黨得票又相伯仲的場合，其結果，不僅多數選舉人所願望的候補者反有被除外之虞，且使多數選舉人不能不違反自己的意思，為那指定的候補者而再投票。然在這種場合，其投票不能認為常是誠實公正。無論怎麼樣，此二方法在舉行再投票之點是共通的，其目的在使第一次選舉投於只得少數票的候補者之選舉人另選別的候補者，此點也是共通的。總之此二方法實質上可認為是以同一原理為基礎，而此種方法不能不煩雜的回回舉行再投票，已有其根本的缺點，且當再選舉時，通常各黨派妥協，以應付選舉，其失了選出當選者的希望之黨派和他黨提攜的目的，要在破壞其反對黨或多數黨，所以其投票的結果，一般反多缺乏公正的場合，這已是各國所痛切經驗的了。（參看 Humphreys, *Proportional Representation*, 1911, p. 81 et seq.; Brunet, *La Constitution allemande*, 1921, p. 185 等）（註八）

所以近時在美國各地方（參看 R. C. Brooks, *Political Parties and Electoral Problems*, p. 443 et seq.）通行所謂 Grand Junction 式（又稱 Bucklin 式，因其是 James W. Bucklin 為 Grand Junction (Colorado) 而發明的方法）優先投票 (preferential ballot) 依此方法，則在三角競爭的一人制選舉區，各選舉人對於其投票用紙上的各候補者，從其所欲之當選的順序，加以一、二、三、的順位。就各候補者先從其第一順位計算票數，若有得了過半數者，當然以之為當選，倘沒有得了過半數的候補者的時候，再計算其第二順位所得的票數，以之與第一順位所得的票數合計，而以得其全體的過半數者為當選。同樣在此場合還沒

有得到過半數的候補者時，更依同樣的手續計算其第三順位所得的票數，以得其過半數者或得最大多數者爲當選者。或在英吉利一般於選擇投票 (alternative vote) 之名下所知道的方法。在右的場合，不將各候補者的第二順位的投票馬上加於其第一順位所得的投票，而先處分第一次計算在最低位的候補者的投票，將其投票歸屬於其指定的第二順位的候補者，於是得了過半數的候補者爲當選。此種方法和前述單純的再投票制度相比較，則不僅可省再選舉的手續，且於再選舉時，政黨的不合理的妥協亦可避免，較之前法，無疑的是進步了的方法。(所以最近外電所傳，英國爲除去其小選舉區制的缺陷，決定採用選擇投票法。但此等方法亦不只是有種種缺點，(比方即依 Bucklin 式優先投票法，選爲第一順位的候補者和指定的第二順位的候補者，其重要於選舉人大有差異，應不能以同價值來合計) 所以一部已遞減其價值而合計。) 加之此等方法都和前述的再投票法同樣，將已所不欲的他黨候補者選爲第二順位，其指定決不是慎重誠實，所以從來實行此種方法的場合，多數選舉人都不指定第二順位 (Humphreys, op. cit., p. 102; Brooks, op. cit., p. 445)。又此種方法和最亂暴的允許那以後說明的所謂 *panachage* 是一樣，當然不能不甘受對於 *panachage* 的非難(關於 *panachage*，參看三五二——三五三頁)且皆以形式上達到維持多數代表的原則這個目的爲止。因之假令依此等方法形式上得貫徹多數代表的原則，而在多數代表法之下，少數者的意思全被漠視，實質上民主的自由及平等的原則全被破壞，這第一的缺點絲毫不能補正。此等方法在其手續上都已是相當複雜，雖然爲得結果的公正，其手續稍微複雜，本不成問題，但其目的只爲整頓表面的多數決主義的形式，儘管另有更完全的方法，而偏採

用這樣手續，實不能認為是必要的。今日多數識者之所以反對此方法者在此，少數代表法，比例代表法等比較公平而且合理的方法之所以得思考出來者亦在此。（註九）

二 少數代表法 少數代表法的目的，要在得了相當多數票的場合，使少數派也選出議員。在多數代表法，結局都和表決的場合的多數決同樣，各區議員專依其區的多數來選定，少數者的投票等於無效；而在少數代表法，其主眼是對於少數者也與以議員選出的機會，使少數者的投票亦為有效的作用。所以不是完全不依多數決的原理。此點在少數代表法的說明自己明白，但此種方法有種種，茲舉其重要者如次：

（一）聚積（或累積）投票法 此方法一如依大選區連記投票之多數代表法的場合，各選舉人得將其選舉區議員定數和同數候補者姓名，記入於其投票用紙之上；但此場合，各選舉人不必如多數代表法的場合，要連記各異的候補者姓名，就連記同一人的姓名亦可。因之少數黨使其贊成者集中其投票於某候補者，可以選送自派的議員於議會。比方在議員定數三名的選舉區，其選舉人填記候補者的時候，可以連記候補者A、B、C，亦可以連記A、A、A或A、A、B，以集中其投票於某候補者。因之現今假設在選舉人六千人選舉三名的場合，四千人連記自由黨候補者A、B、C，二千人集中其投票於保守黨候補者D，則自由黨候補者A、B、C各得四千票，保守黨候補者D得六千票，所以保守黨的D先當選，再加上自由黨二名。此方法於一八五三年依J. Marshall的提案，採用於英領Cape殖民地，以後也用於種種的場合，由實驗的證明，少數者保護的目的已達到某程度（註十）。

（二）有限投票法 此方法不外是大選區制限連記投票制度；就是在大選舉區連記投票制度的多數代

表法之下，各選舉區的投票要連記與其議員定數同額的候補者，而在此方法，只連記不到議員定數的一定數的候補者姓名，如在以五名爲定員的地方只連記三名之類。如此，則多數黨縱得三名，而少數黨可占其他二名，所以使少數黨選出議員的目的可以達到。比方今有甲乙兩黨，甲黨贊成者三千人，乙黨贊成者二千人，議員定數五名，中可以連記三名，則甲黨候補者A, B, C各得三千票，乙黨候補者D, E, F各得二千票，自以甲黨三名和乙黨三名中的二名爲當選，於是所謂少數代表的目的可以達到。有限投票法的最初提案，見於一七九三年Condorcet提出於國民議會（Convention nationale）的憲法草案中，〔依Condorcet一七九三年二月十五日提出於國民議會的憲法草案（Constitution Girondine）其第一人民會（Assemblées primaires）所行的職員選舉，即用有限投票法，各選舉人只得連記二名（Titre III. Section Ier Art. IV）〕但此草案沒有採用，一七九三年六月二十四日的憲法，悉依單純的多數代表法（Constitution du 24 juin 1793. Art. 24）（又參看Duguit et Monnier, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 1915, p. 30, p. 71; Saripolos, op. cit., I, p. 183; II, p. 276）其次，一八三二年由Praed提出於英國下院，均未採納；但自一八六七年在英吉利下院議員選舉的一部（其採用以議員定數三名的選舉區及倫敦（定員四名）爲限，而此種三名定員的選舉區當時有十二個（參看Saripolos, II, p. 277））採用以來（此方法英國於一八八四年廢止）Brazil（一八七五年至一八八一年）西班牙（一八七八年——？）意大利（一八八二年至一八九一年）葡萄牙（一八八四年——？）阿根廷（一九一三年——？）之外，還有多數的州或都

市採用了（如 Malta, Vaud (Suisse), New York 等是）此方法亦能減少多數者的勢力，在某程度達到少數者保護的目的，是無疑的。即現在實行此方法的國家，一派的人們也明明承認其效果。（參看 Saripolos, II. 280 note I. p. 286, p. 289 等）（又關於其詳情，參看上揭拙著九一頁以下。）

（三）遞減連記法 有限投票法對於連記人數，加以限制，而遞減連記法則連記與議員定數同額的候補者，不過各候補者所得之票的價值，依其連記的順序而順次遞減，以達到少數代表的目的。比方在議員定數三名的選舉區，各選舉人都可連記三名候補者，但對於低位的候補者，依其記載的順位，只與以遞減的價值，即對於記在第一的候補者與以 1，第二順位的候補者與以 $\frac{1}{2}$ ，第三順位的候補者與以 $\frac{1}{3}$ 的價值。（在定員四人以上的區，應同樣遞減為四分之一，五分之一等等。）今假設有甲、乙、丙三黨，各得千五百、九百、六百的投票，則成次之關係。

甲黨

乙黨

丙黨

第一位候補者	$1500 \times 1 = 1500$	$900 \times 1 = 900$	$600 \times 1 = 600$
第二位候補者	$1500 \times \frac{1}{2} = 750$	$900 \times \frac{1}{2} = 450$	$600 \times \frac{1}{2} = 300$
第三位候補者	$1500 \times \frac{1}{3} = 500$	$900 \times \frac{1}{3} = 300$	$600 \times \frac{1}{3} = 200$

右表中當然順次以得票多的候補者為當選，甲黨選出二名，乙黨選出一名，所以能達少數代表的目的。若依多數代表法（即大選區連記），則在右之場合，甲黨候補者各得千五百票，三名都由甲黨選出。此方法於一七七〇年始由 Borda 提出於法國帝室翰林院，（參看 Saripolos, La Démocratie et l'élection proportionnelle,

II. F. 294) 但當時當然不認爲是少數代表法的一種。以後一八六三年 Burnitz 及 Varentrapp 提案於 Frankfurt [Burnitz—Varentrapp, Methode, bei jeder Art von Wahlen sowohl der Mehrheit als den Minderheiten die ihre Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern, Frankfurt a. M., 1863 (G. Meyer, a. a. O. S. 630; Saripolos, II. p. 295)] 稱後 Furet 與 Briant 又提倡於法國，都未見諸實行，學者亦一般是從頭反對起的。〔參看 G. Meyer, a. a. O. S. 630; Saripolos, II, p. 295, note (1); Stier—Somlo, Vom Parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt, 1918, S. 264 Anm. 75; 野村博士著「比例代表法」(國家學會雜誌第三十二卷一五八九頁)等〕(註 11)

(四) 累積有限投票法 此方法是 Séverin de la Chappelle 的方案，即將有限投票法和累積投票法連結而成的。各選舉人與在有限投票法的場合同樣，只可記載不到議員定數的若干候補者姓名，如二名記載一名，二名以上加記其定數的二分之一。這點和有限投票法相同，比方六名的場合可以連記四名。而當連記時，又和累積投票法相同，可以連記不同的人，也可以連記同一人或某某人。所以以爲是有限投票法的長處和累積投票法的長處相連結，大有益於少數代表；但兩法的長處相連結，實則其短處也一併連結，結局此方法完全不能用。

(五) 大選區區單記（非讓渡式）投票法 此方法也是以一選舉區選出數名議員爲前提；但各選舉人只可記載一名候補者姓名於其投票用紙上，以得其比較多數的候補者當選定數的議員。這或許可認爲是有限投

票法的一種，不過其記入的候補者數極端加以限制罷了。（參看 G. Meyer, a. a. O. S. 60；野村博士上揭論文一五九六頁；清水博士「憲法篇」（二十版）八四二頁。）但前已說明之有限投票法等少數代表法，以所謂連記投票的制度為基礎，各選舉人可以同時為數名候補者來投票。換句話說，此等少數代表法都是想補正多數代表法中之大選舉區連記投票法的。然此方法是以單記投票制度為基礎，其根據完全各異，認為是緩和那小選舉區單記投票法的缺點之一方法，自屬適當。因為在小選舉區制度之下，如上所述，除投於一個當選者的票之外，完全等於無效投票的結果；而在此大選舉區單記投票法的場合，一選舉區選出數個議員，則在小選舉區制度下當然等於無效投票之少數者的票，和其他部分的同種投票，可以使某候補者當選，這是其特色。於是一選舉區選舉人的多數之獨占其區的議員全部，可由此法來防止，以達到所謂少數代表的目的。這就是以此方法為少數代表法的一種之原因。此大選舉區單記投票法之於日本，自明治三十三年之選舉法改正以來，至大正八年法律第六十號變為以小選舉區為原則的制度止，是一般通行的，即在以小選舉區為原則的制度之下，有定員二名以上的選舉區，還是常依此方法來行選舉，所以是於吾人很親密的制度。大正十四年的現行選舉法也以此方法為依據；但在他國實行的很少，（其使用的著例，只有 Brazil 下院議員的選舉（一八八二年至一八九二年）及戰前 Hamburg 自由市參事會（Bürgerausschuss）的選舉，其他希臘於一八七一年，雖已作為政府案而提出，卒因政府的辭職而湮消。）則以日本選舉的結果為此方法的實驗，可說是有重要意義的。然徵之於日本的實驗，一選舉區議員全部為一黨所獨占的事情，差不多沒有，所以此方法之能達到少數代表的目的，是無疑的。且

其結果在外表上似乎相當公平，如次表之所示：

大正四年度（大選區單記投票制度）

得票數 當選議員數 依配分方法的議席數

同志會 五二三、二二八 一五三 一四二

政友會 四四六、九三四 一〇八 一二一

（總數） （一、四〇五、八三七） （三八一） （三八一）

大正六年度（同上）

得票數 當選議員數 依配分方法的議席數

政友會 五〇四、七二〇 一六五 一四八

憲政會 四六九、二四三 一二一 一三九

（總數） （一、二九三、七〇二） （三八一） （三八一）

但依此大選區單記投票法（即單記非移讓式投票法）舉行選舉的結果之極不滿足的，有昭和三年二月普選實施後最初的總選舉的結果可以明顯表示，其結果如次：

政友會	總得票	四、二五〇、八四八	當選議員數	二二八
	當選者得票	三、二九九、七三九		

民政黨
 總得票 四、二七〇、四九七
 當選者得票 三、三五七、三六四
 當選議員二一六

就是此二大政黨之間，即就全體來說，得票數與當選議員數的比例明明相反；而這樣關係不外是前記各種少數代表法皆不能避免之通有的缺點（註一二）。

但問題不單就全體各黨派的得票和當選議員數保持比例就好了（許多人的誤解即在此點，用特促其注意。）正當的選舉方法，即在選舉的各部分，亦必要投票與當選結果的關係正常，而在此大選區單記投票法，第一減少死票，第二防止不合理之一黨獨占議席，第三使少數者亦適當的選出其代表者，原以為在這幾點當然有其長處；然實際的結果，關於此等各點，皆明示其不然。第一以為此種方法之減少死票，為其特色之一，而實例明明相反。比方大阪府第一區（西區港區）是定員三名，而在右之選舉，此區的有效投票總數五九、一一八票中，當選者的得票數合計為二六、七九三票，投於落選者的票數合計為三二、三二五票，所以死票很多；其結果，當選者的得票相當少，而如次表所示：

當選者	黨派別	得票
一松定吉	民政黨	一一、七〇八
平賀周	政友會	七、七八四
榊谷寅吉	民政黨	七、三〇一

今假定此選舉區分為同一的三個小選舉區，則其各選舉區的有效投票的過半數為九八五四票，而三名中的二名明明是不得過半數而當選。

但關於此點，不能不更從別方面來考察；同樣舉以實例，就是兵庫縣第一區（神戸市）是定員五名，有效投票總數為一〇二、二三六票，而其當選者的得票如次：

當選者	黨派別	得票
野田文一郎	民政黨	三一、〇七六
砂田重政	政友會	一四、三四六
藤原米造	中立	一二、二三六
河上丈太郎	日勞黨	七、八二三
中井一夫	政友會	七、四七七

在此場合，也假設分之為五選舉區，則其半數約為二萬票，因之野田氏以超過過半數一萬票以上而當選（此際若行比例選舉，依後述的 Droop 式算出法決定當選標準數，則其當選所必要的票數為一七、〇四〇票，所以野田氏得的過剩票為一三、九七六票。）然此過剩票也是不必要的得票，其性質與死票無異，所以在此選舉區，投於落選者的二九、二七八票和此過剩得票一三、九七六票，合計四三、二五四票，已近於有效投票總數的半數，都成了死票。結局因為有了這樣無意義的損失的多數死票，就全體來看，民政黨以四六、〇一七票選出一

名而政友會以二一八二三票即不滿民政黨的半數之少數，反選出二名；投於政友會之選舉人的一票和投於民政黨之選舉人的一票，其間發生這樣價值的差異，其不合理是沒有爭論的餘地。同樣的實例可以隨處指出：在兵庫縣第三區，民政黨以三萬一千餘票選出一名，政友會以二萬三千票反選出二名；在同縣第四區，民政黨以三萬四千餘票當選一名，政友會以二萬八千餘票反當選二名。

此等實例都足以證明在現行法採用的單記非移讓式投票法之下，發生許多死票，因多數死票的發生，弄到選舉的結果不正確，且不公平；又可證明在此方法之下，某黨一個候補者的成功反有礙於同黨的其他候補者的當選。

其次，單記非移讓式投票法之所以被認為少數代表法的一種，一部分的人們且以為是粗疏的比例代表法的一種（參看 Hoag and Hallett, *Proportional Representation*, 1926, p. 45，但單記非移讓式投票法，不待說，由原理上來，也完全和比例代表法不同。）是因為一選舉區選出的議員全部不致如採用大選區連記投票法即連記多數代表法的場合，不合理的為一黨所獨占。今就此第二特徵來看，因其在許多場合，選出的議員全部沒有為一黨所獨占，就以為關於此點可以充分肯定此方法的效果；但此結果完全是偶然的，並沒有為得公正結果之合理的基礎。所以就普選第一次總選舉的結果來看，不合理的獨占的例也不少，比方東京府第七區投票的結果如次：

當選

一一、八一九票

中村亨（政友會）

一一、二九九票

坂本一角（政友會）

一〇、三四四票

津雲國利（政友會）

次選

九、九一三票

八並武治（民政黨）

九、〇九五票

荒井惣太郎（民政黨）

四、九〇四票

中溝多摩吉（政友會）

其他

五、五一九票

（日農、民衆、中立）

在宮城縣第二區、愛媛縣第一區，亦可指出同樣的例。固然這不是連記多數代表法那樣制度上所引起之不合理的獨占；但此等例可以證明其不獨占完全是偶然的，且明示其沒有合理的基礎，所以也有在不能不獨占的場合反不獨占的實例。（比方在鹿兒島縣第一區及山口縣第一區，以黨派的得票全體來比較，則前者應為民政黨所獨占，後者應為政友會所獨占，而實際上都沒有獨占。）

又現行少數代表法之得為合理的選舉方法，不僅消極的使某選舉區選出的議員全部不致為一黨所獨占，且要以其票數為比例，使得了多數的黨派選出多數議員，得了少數的黨派選出少數議員，結果纔是公平。然在現行選舉方法之下，此點亦表示頗不合理的結果，如前揭兵庫縣的例，最為顯著，全縣四區之中三區（第一區、第三區、第四區）的結果都是相反，而此種不合理的實例差不多在一切的府縣皆可指出。比方在大阪府第五區，各黨派所得的票數如次：

民政黨

四〇、八一四票

政友會

三一、八二三票

日勞黨

一一、一五六票

實業同志會

九、八一一票

今若依比例代表法來分配議席，就不能不由民政黨選出二名，由政友會選出二名；但實際上成爲民政黨三名，政友會一名之比，且此種實例到處可以指出。

於是此方法雖在某程度達到少數代表的目的，而這是偶然的，到處都見不公平的結果；有時依候補者之數或推法，某黨候補者的得票多爲死票，得了少數投票的黨派得着多數議席，得了多數投票的黨派反只得少數議席；這樣不合理的結果的發生，無論如何，不能避免。此種關係在普選採用後第二次總選舉時，亦表現於各處，比方兵庫縣第三區（定員三名）開票的結果如次：

當選

次多數

一五、八九三

八木幸吉（國同）

一〇、四三六

小林絹治（政友）

一三、九二六

水野正己（民政）

九、五六八

青木雷三郎（政友）

一〇、六二七

多木久米次郎（中立）

八、一〇二

山本唯次（政友）

七、九五六

吉田賢一（大衆）

就是在此選舉，政友會合計得二八、一〇六票，當選者一名也沒有；然民政黨候補者及中立的多木氏各以不滿半數的票而當選。（此選舉區的有效投票總數爲 86508，若行比例選舉，依 Droop—quota $(Q = \frac{V}{M+1} + 1)$)

計算，則其當選標準數為 $\frac{8609}{11} + 1 = 21627$ ，所以既承認黨派的選擇，而政友會得二八、一〇六票不能選出一名當選者，明是不合理的。假設依 St. John's 法來分配議席，則此選舉區應為政友會二名國民同志會一名之比。同樣，雖也認為不合理的例，可舉出長崎縣第一區及宮城縣第二區。前者是定員五名，有效投票總數為一一二、九三八票，其中民政黨得六三、九三二票，政友會得四六、八七一票，大衆黨得二、一三五票，而民政黨候補者五名中二名當選，政友會候補者三名全部當選，此當選者之數明明與黨派得票數相反。後者是定員三名，民政黨以四二、四六二票當選一名，政友會以三一、三六七票反當選二名；而在此選舉區，前回總選舉時亦表現同樣的關係，且其關係如次表所示，與第二回剛剛相反，是惹人注意的。

第一次選舉

第二次選舉

當選	一三、五七九	矢本平之助（民）	當選	一三、六三〇	星廉平（政）
當選	一〇、〇〇九	菅原英伍（民）	當選	一三、五八八	大石倫治（政）
當選	九、五三一	小山倉之助（民）	當選	一二、四〇一	小山倉之助（民）
次多數	九、三六二	遠藤良吉（政）	次多數	一一、一三一	村松久義（民）
	八、七一一	星廉平（政）		一一、一〇六	菅原英伍（民）
	七、八〇七	大庭彦六郎（政）		七、八二五	齋藤仁太郎（民）
	七、六一二	大石倫治（政）		四、一四九	內海安吉（政）

四、九三二 村松山壽（民）

此等例都表示候補者的推法對於各黨派的當選者數，有重要影響，尤其在宮城縣第二區，前回政民兩派，今回民政黨，都於定員三名的選舉區推候補者四名，濃厚的表現單騎戰之弊。這樣的不統一，在宮崎縣（全縣一區，定員五名）也表現着，政友會對於定員五名，濫推了七名候補者，其結果，民政黨推四名的公認候補者，以五七、五〇一票當選其全部，而政友會候補者全部作為非公認的，與之競爭，合計得了五四、五二八票，只有佐藤重遠氏以一〇、八〇四票當選於最低位。就是民政黨只推候補者四名，所以政友會只顯示始終為無意義的同室操戈的結果。在大阪府第四區，無產黨合計得三二、四八一票的多數投票，沒有一名當選者，國民同志會反以一四、六二五票當選一名，這也是無產各派間沒有聯絡，濫推六名候補者的結果。但在此選舉區，民政黨候補者的推法也不得當，對於定員四名，推候補者五名，以總計六〇、〇〇六票當選二名。且其當選者的得票合計實為五三、二七八票，政友會及國民同志會各推候補者一名，各以一七、五五二票，一四、六二五票當選，兩相比較，則此結果明是不合理的。若此選舉區允許無產黨的合同名稱，舉行比例選舉，就是民政黨三名，無產黨一名的選舉區。至少只在無產黨右派之間，若有戰綫的統一，舉行比例選舉，也應成為如右之結果。然而選舉方法的不完全，使民政黨及無產黨各失一名，使政友會及國民同志會各得一名，由當時政黨的分野來說，屬於同一系統的政府反對黨之右列二黨派，在有效投票總數一二四、六六四票中，只以三二、一七七票的少數，不合理的獲得此選舉區議席的半數。因為投於他黨的許多票成為所謂死票，引起這樣不合理的結果。如上揭宮城縣第二區及宮崎縣的例，

其不合理的選舉的結果與多數是無代表投票之事實相連結；前者的有效投票總數七二、八二〇票中，三四、二一一票是落選者所得的票數，即在後者，當選者的得票為六八、三〇五票，而落選者的得票竟達四二、七二四票的多數。

以上只是表示不合理的實例的一部分，雖有程度之差，而不合理的結果到處都表現着。在靜岡縣第一區（定員五名），民政黨以六〇、九二七票選出三名，政友會以五三、七九八票選出一名，國民同志會以一四、八八一票當選一名。在廣島縣第一區（定員四名），民政黨以六四、五四〇票，政友會以二七、二九四票，各當選二名。東京府全府七選舉區中，有五區各黨派的得票和其議席的分配不是比例的。就全體來說，全國百二十選舉區中三十二區即四分之一以上，其選舉的結果是不合理的；換句話說，就是應該當選的候補者沒有當選，不應該當選的候補者當選了。其原因悉在於使投票為不合理的有用，而投票人的意思，無理由的為方法的不完全所蹂躪者很大。考慮現行選舉方法的當不當的時候，應好好注意此點。僅僅比較全國各黨派得票數的合計和其當選者數，觀察其是否為比例的，雖是普通所行的方法，但將中間手續之是否合理，付之不問，任其包含許多不合理性來比較，是不成話的。比方在此普選第二次的總選舉，全國有效投票總數一〇、四四〇、二二七票中，民政黨得五、五二二、二七六票即五二·九%，按分應只得二四六議席，却得了二七三名；政友會得三、九二二、七九六票，為全體的三七·五%，應得一七五議席，反只得一七四名。就政友會來說，比例差不多是正確，而這可是不合理和不合理相加而成全體之比例數，或許是正確也未可知，但被指定的各黨派所屬之人，不見得正確。且在少數代表

法之下，此種不合理的避免方法是絕對沒有的；因為想使其正確，就不能不預測候補者之數，其推法及其得票，而正確的預測多少票投於某黨派，多少票投於某人，通常差不多是不可能的。（在普選第二次的總選舉，京都府第一區傳說確會當選之民政黨的二大頭腦森田茂，片岡直温二氏，得票都少，前者當選於最低位，後者竟落選了。在同一選舉區元田肇氏，內崎作三郎氏等落選的原因也相同，是證明政黨預想的失敗。）若這是可能，就沒有選舉的必要。所以選舉的結果依候補者的推法或其數而不公平，則此種選舉方法是不適用的；所謂少數代表法原為少數派也得少數議席，但其結果使少數派反得多數議席，就早已沒有辯護此方法的餘地。此方法不是粗疎的比列代表法的一種，固不待說，而在此意義，即少數代表法也不是了。（一切少數代表法都有同樣的缺陷，所以在此意義，嚴密的說起來，所謂少數代表法未必是少數代表法。）

依此等敘述，可見所謂少數代表法的一種之現行單記非移讓式投票法的如何不完全，補正多數代表法的缺陷之如何無力，由實例之所示，已極明瞭。且若溯及原理來考察，此乃當然的事情；因為此方法不過是實行單記多數代表法尤其小選舉區比較多數法於大選區之下，所以多數代表法尤其比較多數法的缺陷未曾補正，依然表現著。比方採用小選舉區比較多數法的場合，甲、乙、丙三黨相爭，其候補者A、B、C各得四十票，三十五票，三十票，則A當選，而此A決不是得了全投票的多數。在同樣關係的數個選舉區為一選舉區的場合，這樣結果雖有多少變更，而大體上都原樣的表現，乃是當然的。所以在大選區單記非移讓式投票法之下，雖有得了少數票者於多數的名義之下當選，亦毫不足異。換句話說，大選區單記非移讓式投票法只是小選舉區比較多數法的延長，決

不是其合理的補正方法，因之如前揭諸例之發生不合理的結果，也是在此方法下所不能避免的。但選舉人多數的意思爲選舉方法的不完全所漠視，不能選出其所欲的適當候補者。這樣方法，既已承認那以民主的原理爲前提之現行代議制度，斷然只有排斥。

以上是從總選舉實際的結果，當作投票方法自身來觀察現行大選區單記非移讓式投票法的缺陷，指摘此方法補正多數代表法所有的缺陷之無力，此外，對於此方法之爲單記投票法，原樣的繼承通常單記投票法所有的缺陷之事實，亦不可忽視。換句話說，在此種投票法之下，候補者各自都爲自己來運動，得了多數者便當選。所以各候補者都爲自己爭集投票，其結果如上所述，往往徵集必要以上的投票，有時反生選舉結果的不公平，此外，各候補者的目的，在於各個的互爭當選，一票也想爲自己得多數的投票去爭，結局勢必使候補者實行投票的買收及其他醜陋的選舉運動，而爲政界腐敗的一大原因。日本從來盛行投票買收的原因之一，即基於其投票方法爲單記非移讓式方法，這是美濃部博士及吾人向所唱導的。吾人以爲現行選舉法已承認普通選舉制度，從新給與多數公民以選舉權，則買收的效果自應比從前減少；又以爲此選舉法已制限選舉費用，並禁止戶別訪問，則買收當比從前難行，多少期待着選舉界的廓清。實際上雖是部分的，而此期待似乎亦沒有完全失望，運動費缺乏的無產黨候補者已有少數當選的，（關於運動員的聯絡，不用汽車而用電車的免票，不用做好的食盒而吃煮出的飯。）大都市的浮動投票也明明多了；但從全國來看，依然難於否認激烈醜陋的不正運動的事實。在昭和五年普選第二次的總選舉，選舉終了後約一個半月間，被檢舉的達一萬二千九百餘件，並且差不多全部都是買收，利益

誘導等實質的選舉違犯，而參加投票的有權者爲一〇、七四八、七九四名，所以實際參加選舉者千人中，有一人以上被檢舉。有違犯的事實而沒有被檢舉者，爲數頗多，這是容易想見的；負取締責任的警察官自爲此種違犯的媒介那樣令人戰慄的事實，也依檢舉而明白的暴露了。以之與棄權者比率來比較，更明示奇異的對照，在此選舉，有權者總數一二、八二二、〇四七名中，棄權者爲二、〇六三、二五三名，棄權率爲〇·一六一，而前回的有權者總數爲一二、五三〇、一三一一名，棄權者爲二、四四六、〇九一名，棄權率爲〇·二九六，兩相比較，則在棄權率減少之點，表面上已顯見其進步之跡。但事實上這不外是說明政戰的激烈以及各政黨張羅選舉網的完全，誰也不能無條件的以此爲表示選舉人覺醒的數字，這就是日本選舉界的現狀。候補者差不多全部超過法定限制額，不過是所謂公然的祕密。若選舉費用沒有法定的制限，則此等選舉時各候補者的費用必在現實的所費以上，也是容易想像得到的，所以此制度當然不是無意思的。又實際上任何候補者，決沒有想務必多耗費用的；想在可能範圍內以少額了事，乃人之常情。況既有法定制限，又有法的威嚇，則各候補者自應更努力於費用的減少。而大多數候補者超過法定制限額，消耗相當多額的費用，其所以有這種可憎的事實，可斷言是於投票方法有不可離的關係。就是選舉既以個人爲中心，維持那得了多數者順次當選的單騎戰制度，則依任何方法來行不正競爭，以爲自己徵集投票，乃當然之事，差不多不能避免。因之由此點來說，想使選舉比較倫理的，高潔的，務必從選舉的主旨而行，則會廢除此方法，別無良策；而想避免此等缺點，選舉依政見本位而行，並使選舉人的意見以其強弱爲比例，公平的反映於議會，則除依比例代表法來行選舉，他無方法。

三 比例代表法 比例代表法是政見各異的選舉人達到一定多數以上時，由其各派各依其數比例的選出議員之方法，其目的在於使選舉人意見公平的反映於議會。此方法和從來普通的選舉方法相比較，根本上有兩點不同。第一，在從來一般的選舉方法，何人當選，專依不特定的多數來決定，就各候補者的得票互相比較，只要多得一票，便可當選，所以其當選票數不是一定，換句話說，就是依不特定多數而當選的方法。然在比例代表法，則採用一定多數，以代替此不特定多數，就是一個候補者當選的票數原則上是特定數，以達此票數者順次為當選。比方想最簡單的得到此種之數，就是以其選舉區的議員定數除有效投票的總數便得，今設議員定數為五名，投票總數為五千，則 $5,000 \div 5 = 1,000$ 。自易得到此種之數，比方屬於甲黨的候補者得三千，屬於乙黨的候補者得二千，則以右之數為基礎，可使甲黨三名，乙黨二名的候補者當選。為候補者當選的標準之此一定數，叫做當選標準數或當選商數。右述的標準數，最初是由 Hare 氏所想出，所以叫做依 Hare 式算出法的當選商數。

或如次之考慮，容易得到別的當選標準數，今假設有一區一人制的選舉區，而有二個候補者相爭的場合，則其中一人當選所必要而且充分的票數，是比半數只多一票的票數。比方其有效投票為百票的時候，若各得五十票，便為同數，而想確實當選，必要有一人得五十一票，纔算充分，沒有得五十二票的必要。同樣，此選舉區縱有數名候補者，也只要其中一人得五十一票，其當選就是確實，所以此場合的標準數可認為 $\frac{100}{2} + 1$ 。

選出三名的場合又怎樣呢？今假定此選舉區有三名競爭，則與前同樣，只要其中二名比他一名各多一票便是；比方前例投票總數為百票的場合，只要三名中二名各得三十四票，他一名得三十二票就好了。在此場合，縱令

有三名以上的候補者，也只要其中二名各得三十四票，便沒有問題，所以此場合的標準數為 $\frac{100}{3+1} + 1$ 。同樣，選出三名的場合，可以 $\frac{100}{3+1} + 1$ 為標準數，四名的場合可以 $\frac{100}{4+1} + 1$ 為標準數。今假定當選標準數為 Q ，有效投票總數為 V ，議員定數為 M ，則一般可認為 $Q = \frac{V}{M+1} + 1$ 。此種標準數現行於英吉利及其屬領，因其為 Droop 所發明，所以叫做 Droop 式標準數。

或簡單的如次之考案，亦可得別種當選標準數，比方在前揭普選第一次的總選舉，大阪府第五區各派的得票如次。

民政黨 四〇、八一四 政友會 三一、八一八
 日勞黨 一一、一五六 實業同志會 九、八一

此場合各黨的得票總數各劃為一分、二分、三分，就是。

民數	政友	日勞	實業
一分 (1) 40814	二分 (2) 31818	11156	3811
二分 (3) 20407	四分 (4) *15909	5578	4905
三分 13604	10606

但此選舉區為定員四名，如右所示，從大的數順取(1)(2)(3)(4)則得一五、九〇九為近似商數，以之為當選標準數，而分配議席於各派之間。此方法為 Droop 所發明，所以叫做 Droop 法。上例若依此方法，應選

出民政二名，政友二名。（然此選舉實際的結果，民政黨當選三名，政友會當選一名，明明是不公平，前已敘述了。）

在以上的場合，議員定數常無變動，因之當選標準數依投票數的變化而變動，所以稱之為依移動式當選商數法的比例選舉。然而也可使當選標準數定為便利的某數，因之每屆選舉，議員總數自身隨投票總數的變化而變動，這就是所謂固定式當選商數法。依此方法，比方現定此標準數為六千，在某選舉全國的有效投票總數為二百萬票，則在此選舉選出的議員數為三三三名；而在下次的總選舉，若為二百二十萬票，則此時的議員數應為三六六名。想行此方法，通常如在大阪市那樣的選舉區舉行選舉，依照標準數分配議席於各派，其次就如大阪府更大的選舉區，分別合計各派的尾數，每達到標準數，即分配議席於其黨派，更就全國計算其尾數，每得一標準數，分配一議席。（這樣的選舉區構成方法，對於從來單純的選舉區構成方法，可名之為重複選舉區制度。）現在採用此種方法的國家是德國，而此種方法可預擇一計算便利的數，以為標準數，且全國一律用同一的標準數，所以由此點來說，也是最公平的方法；但每屆選舉其議員數發生變動之點，有其第一的短處。比方德國一九二〇年的總選舉，議員數為四六五名，而一九二四年的總選舉時，選出四九八名。又此方法就選舉人而論，是公平的，因其漠視人口和選舉人的關係，以致各地方選出的議員數，不與其人口成比例，即不與其地方的重要成比例，而此點有其第二的短處。惟其有此等關係，所以我寧可贊成前之移動式當選商數法。

但不論採用此等方法的那一種，總之確定一定的標準數，以此標準數為比例，使其公平的選出議員，這點存有比例代表法的第一原理。

其次，比例代表法與從來普通的方法相異的第二點，就是投票的移讓。在從來的方法，投於某候補者的投票，當作其候補者個人的得票，只爲其個人而計算，不能爲其他候補者之用。比方前揭昭和三年的總選舉，在兵庫縣第一區，野田文一郎氏得了三一、〇七六票的多數，而此得票總是野田氏個人的得票，不能融通爲同派或傾向相同的某派之其他候補者的得票，所以超過標準數的所謂過剩投票，完全成爲死票了。然在比例代表法，則允許投票的融通，一候補者已達當選標準數，倘有過剩投票時，可以將此必要以上的票移讓於其他候補者，而爲其他候補者之用。同樣，明明不能達到當選標準數，結局會陷於落選的運命之候補者的投票，也不如現在的方法那樣慘敗的歸於無用，還是許其移轉於別的候補者，以爲別的候補者當選之用。假設在右之選舉，行了此方法，則兵庫縣第一區應爲民政黨三名，政友會一名，其他一名。（然而實際的結果，已如前述，是民政黨一名，政友會二名，其他二名，而民政黨以四六、〇一七票當選一名，政友會以二一、八二三票當選二名，成爲這樣不合理的結果。）

然而行此移讓的方法亦有二種：第一方法是某候補者的得票移轉於其他那一個候補者，專由選舉人自身的意志來決定，叫做單記移讓式比例代表法。第二方法是原則上對於各黨派預定之各別的候補者名簿而投票，因之其投票的移讓，常限於同一黨派或傾向相同而共同製作名簿之某派候補者之間，這叫做名簿式比例代表法。

比例選舉如何施行，就此兩者分別說明，較爲便利，所以另設一節，說明此二方法，最後並想介紹贊否說的大概。

第四節 單記移讓式比例代表法名簿式比例代表法及比例代表法的可否。

比例代表法，如前節所述，依投票的移讓如何舉行，可分為單記移讓式比例代表法 (single transferable vote; vote unique transférable avec liste de préférence; einmalige übertragbare Stimmgebung) (或稱為商數代表法 système du quotient, Duotienverfahren) 與名簿式比例代表法 (list-system of proportional representation; concurrence des listes; Proporz mit Listenwahl) 兩種。(此外依通常之選舉方法，決定當落，各議員在議場中，以相當於其所得投票數的價值加入票決的方法，亦可說是比例代表法的一種，不過當議會票決時，如此一一計算各議員的投票價值，不免煩雜，且在任何情形之下，不能認為選舉當時即可以代表同數選舉人的意思，此種方法，如果認選舉為委任，固當別論，如其不然，可說是妄解比例主義。關於此種方法，可參照 Hellmuth, Die Technik der politischen wahl, S. 57 ff.)

一 單記移讓式比例代表法 此種方法的主眼，在於專使選舉人本身決定自己的投票為誰發生作用；而因候補者原來是豫定的，所以廣汎的應用選擇投票的原理，就可認為是得了一定多數的人即是當選者的一種方法。欲用此類方法，必於選舉期日前一定期限內，就所有的候補者作製如左列「 α 」順（或 Alphabet 順）之投票名簿。

順位	候補者名
一	犬養毅
二	濱口雄幸
三	床次竹二郎
四	淺原健三
五	安達謙藏

各選舉人於投票日在投票所取得如右列之投票用紙，如右所示在第一選擇之候補者姓名上附以一字記號，其次該候補者或當選或將不能當選的時候，欲使該票移轉於第二候補者，則於其名上附以二字記號，同樣附以三、四、五等記號。故在選舉人方面，手續至為簡單，祇須記以一、二、三的數字，便算了事。

投票終了後，首先就各投票中計算附有一字記號的候補者的得票數，現假定某選舉區定員三人，其計算的結果如次。

政友會

一、八〇一

A 候補者

八二〇

X 候補者

三五〇

B 候補者

五〇〇

Y 候補者

民政黨

三〇〇 C 候補者 二二九 Z 候補者

假定此選舉區議員定數為三名，因其投票總數為四千票，若行此種方法，其當選標準數依普通所用的 $\frac{4000}{3+1}$ 式算出法，即為 $\frac{4000}{3+1} + 1 = 1001$ 。因此可決定政友會的 A 候補者首先當選，剩餘的八〇〇票，即可有效的移轉於順位欄所示的第二順位的候補者。更檢查過剩投票的內容，算入投票人所指定的第二選擇候補者得票數內，此計算的結果如次。

政友會

	最初的得票數	移轉來的得票數	合計
B 候補者.....	350	+	648
			=
			998
C 候補者.....	300	+	132
			=
			432
民 政 黨			
X 候補者.....	820		=
			=
			820
Y 候補者.....	500		=
			=
			500
Z 候補者.....	229	+	21
			=
			249

依上列結果，無論何人，皆未達到標準當選數。其次將得票最少的 Z 的得票數，再加以處置，其結果如次。

政友會

	既得的票數		自乙移轉來的票數
B候補者.....	998	+	20
			=
			1018
C候補者.....	432		=
			432
民 政 黨			
X候補者.....	820	+	200
			=
			1020
Y候補者.....	500	+	29
			=
			529

照上列結果，B、X都已達到當選標準數，即為當選人，全體算來，政友會選出A、B二名，民政黨選出X一名。

單記移讓法，在Hale氏最初提出的時候，以為依照右記方法行使移讓，大體還算妥善。即在英國選舉法改正運動盛倡的時候（1884—1885），熱心主張採用單記移讓法的人士，亦莫不表示贊同。不過依照右記方法行使移讓的時候，在此種方法之下，究應從那一種投票計算起，拿那一種投票來移讓，因為計算和移讓的次序不同，不免發生當選者全異的結果。換句話說，就是由開票和計算的一種偶然現象，有使決定另一候補者當選之可能。為什麼呢？在此方法之下，已選當選商數之某候補者的過剩投票，雖可有效的移轉於指定的他候補者，然此種指定，在已決定當選之右候補者的投票中，當然也有，而通常多視為無足輕重，故究竟那一類投票用紙應該算入某候補者的所得票數內？那一類投票用紙應該當作過剩投票標準不一，即難免不發生全不相同的結果，是容易想像得到的。試舉一簡單的例子說明如下：今有記A（1）B（2）之順序的投票九票，A（1）C（2）之順序的投票

入票，其當選商數爲七，假定先備計算有A(1)B(2)之順序的投票，則首先A得最初的七票而當選，其次B於過剩投票中，獲得以B爲第二順位的二票，復次因C在A(1)O(2)之順序的全部投票中爲第二順位者，故由此第二順位的得票，O亦當選。反是，假定拿附有A(1)O(2)之記號的投票用紙來計算，則A與B皆當選，C獨落選。採用右記方法時，此種偶然不確實的結果，殆難避免，若在大選舉區舉行選舉，第二次、第三次、第四次等多數的次位候補者曾被選擇記入，則關係更形複雜，投票用紙計算的先後，每影響到各候補者的得票數。於是單記移讓法的目的，雖是使選舉人各自選舉合意的候補者，但因移讓方法未臻完善，每易爲偶然的現象所支配，事實上尙難通行。故如採用此種方法，應將各投票完全混合起來，恰如改雜骨牌一般，各種候補者所用的投票，務必以同1-N Probability 組合起來，但亦不能說是完全的方法。（參看Humphreys, Proportional Representation, p. 141 及 Appendix VI)(註10)。

Hare 氏移讓方法之理論上的缺點，已如上述，而一八九六年的 Tasmania 法，採用了更完全的移讓方法。此種方法，因其發明人爲 Tasmania 檢察長 A. I. Clark 氏，故名爲 Hare-Clark 法，依此方法，遇有過剩投票的時候，不只就過剩投票，來檢查第二候補者，要就過剩投票之當選者的全體得票，來檢查第二候補者，使各第二候補者依照按分比例獲得過剩投票。現用前例具體說明，則投票總數爲四千，議員定額爲三名，當甲乙兩黨各推舉三名候補者時，各候補者先依次列比例，獲得票數。

A.....1801

X.....820

B.....	350	Y.....	500
C.....	300	Z.....	229

$$Q = \frac{4000}{3+1} + 1 = 1001$$

此時如依 Hare 法，將過剩投票取出，移轉於第二候補者，其結果如次。

B.....	648	Z.....	20
C.....	182		

但在 Clark 法，是就 A 的所得票數全體，檢查第二順位的候補者，其結果可假定如次。

以 B 爲第二順位之投票.....	1096
以 C 爲第二順位之投票.....	364
以 Z 爲第二順位之投票.....	140
未指定第二候補者之投票.....	1600
	<hr/>
	201
	1801

在右列諸式中，未曾指定的投票，原是不能移讓的，當然應屬於 A 的當選必要票數中。因之在殘餘的票數中，

△復取用八百，其餘八百票，各讓與指定的第二候補者，而以多少票移轉於何人的問題，要對於指定了的票數全部，依照配分比例來決定，其結果如次。

$$\begin{array}{r}
 B \dots\dots\dots \frac{800}{1600} \times 1096 = 548 \\
 C \dots\dots\dots \frac{800}{1600} \times 364 = 182 \\
 Z \dots\dots\dots \frac{800}{1600} \times 140 = 70
 \end{array}$$

依此方法，在第二候補者方面，計算亦頗公平，兼可相當的除去如 *Hare* 法所示之偶然的分子。此種方法，不但是 一八九六年的 Tasmania 法中已經採用，即在英國中，一九〇七年貴族院特別委員會亦曾承認了。

依 *Oppen* 式移讓方法，因須就有過剩投票之當選者的票數，全部加以檢查，再將過剩投票照配分比例，公平分配於全部的第三候補者，故自表面上看來，像 *Hare* 式移讓方法中之偶然分子，似可完全除去。但若更精密的加以觀察，亦不免發現同一的偶然分子。蓋依此種方法，移轉於某候補者的投票與該候補者自始持有的投票的總數，超過當選標準數的時候，復須將此種過剩投票，拿來分配。然此時該候補者由最初當選者移轉得來的票數，更移轉於第三順位者。但因第三候補者的副記應已載在最初當選者的投票用紙上，如果所移轉的投票用紙，另是一物，則其結果，或將全然不同，亦未可知。又同樣的事情，在被移轉的候補者終無當選希望，再將其得票予以處分

的場合，也可以發生。如前例所載，記乙爲第二順位的投票爲一百四十票，其中七十票是移轉於乙的。現假定乙爲得最小數之投票的一候補者，而處分其投票，則此等七十票，移轉於記入第三順位的候補者，其結果或將如次。

B候補者記入第三位之票數……………30

C候補者記入第三位之票數……………5

X候補者記入第三位之票數……………5

Y候補者記入第三位之票數……………30

前記爲使A得當選起見，以乙爲第二位之七十票的投票用紙，也可反對的着想，以OX爲第三位的三十票，記入BY爲第三位的各五票，而在此場合，依移轉對象的不同，對於選舉結果，每有發生重大影響之虞。故爲完全除去此種偶然分子起見，更有下記第三種方法的發明。此種方法，因係一八八〇年J. B. Gregory氏所發明，普通名爲Gregory法。Tasmania依一九〇七年的法律，予以採用，一九二二年的愛蘭法亦採用了。

依Gregory法，遇有過剩投票的時候，不中就過剩投票，而就其候補者所有之全體投票，檢查第二順位者，且將全部票數作爲第二順位者的所得。如前例所示，以乙爲第二順位者之A所有票數爲一百四十票，先將此種投票視爲乙之所有。但此項投票此時當然不可當作一百四十票計算，僅有將A所得投票中可以移轉的總票數，除應該移轉的過剩投票數之價值而已。即如前例，A的得票總數爲千八百〇一票，可以移轉的投票總數爲千六百票，應該移轉的過剩投票爲八百票，則其一票的移轉價值(transfer value)爲 $\frac{800}{160}$ ，故乙所得移讓的票數爲

$$140 \times \frac{800}{1600}, \text{ 即一百四十票當作七十票計算。}$$

假如Z為最低位得票者，處分其所得票數的時候，便與當選者的情形不同，因為沒有使候補者當選有效的票數可以保留，故全體票數，都可在於Z有用的價值予以移轉。今查Z的所得票數，合計為二百九十九票，內二百二十九票為Z在第一順位所得的投票。此種票數，當然各以一票的價值依其票之所示，移轉於第二順位者。殘餘的七十票，是Z為第二順位者由A得來的一百四十票，照移轉價值而計算的票數。更將此一百四十票拿來檢查，假定此一百四十票中，以B為第三順位的投票有三十五票，則此三十五票雖是照樣一概移轉與B，但其價值當然可照曾經於Z有用的價值來計算，即照自A移讓於Z時的移轉價值來計算。 $\frac{800}{150} \times \frac{1}{20}$ 就是此三十五票所有的價值。

對於第三順位者，更須分配移轉票數的場合，在自第一當選者移轉得來的結果，第二候補者達到當選標準數以上有過剩投票的時候也發生。然此時由第二當選者移讓來的投票，依與最初所述場合相同的理論，即可以想像其移轉價值，故第三順位者對第二次所移轉之一票的價值，是拿現時的移轉價值去乘以前的移轉價值的。例如B自第一當選者A以過剩投票百四十票當作七十票移讓的結果，達到當選標準數以上，遂得二五票之過剩投票。如是應該移轉的票數為二十五票，可以移轉的票數為七十票，故假定上記百四十票中，可由B再移轉於C的票數為四十票，則此四十票有 $40 \times \frac{70}{140} \times \frac{25}{70} = 25$ 的價值。再將分數部分捨除，則上記四十票中，由B移轉與C的為七票。此種方法因用移轉價值處理票數，故如前述偶然的支配，可以完全免除。用分數價值處理票數之理

論的說明，雖不免稍涉複雜，事實上實爲一簡單的運算問題，實際的事務，并無何等困難。關於處理的方法，余曾就實例加以詳細的說明（參看拙著「比例代表法的研究」二〇四頁——二五二頁）茲不贅及。又關於票數移轉問題，先移讓最大的過剩投票，至無可以移讓之過剩投票的時候，雖以捨棄最低位候補者爲原則，而因制度之不同，處理上亦不無區別，即分數價值未達一票時之尾數的處理方法，亦有時各異。但這也已在上述之著述中，用實例解說了，故關於此項說明，讓之上記著述中，更爲適當。茲從略（參看同上二二一、二二五頁）。又此種方法，他國已有規定（註一、四）宜以此爲基礎，互相比較，探其長處，最好能使達到成文化的目的，在Williams, *The Reform of Political Representation*, 1918, Hoag and Hallett, *Proportional Representation*, 1926 書中，皆示有切實的模擬規定，宜一併參看。

要之單記讓渡式比例代表法的主要部分，大體由次列四項原則成立的：

第一、各選舉人是對於每個候補者投票，且其投票僅有選出一候補者的效用，故爲單記投票法的一種。其基礎與大選舉單記投票法完全相同，而此大選舉單記投票法，余曾視爲少數代表法的一種，就是我國從來在大選舉區制度下實行過的選舉方法。

第二、各候補者所得被選票數，達到當選商數的時候，卽爲當選者。（此點與大選舉區非讓渡式單記投票法，全不相同，在大選舉區非讓渡式單記投票法，是以得最大多數的候補者順次爲當選者。）

第三、達到當選商數以上的得票及始終無當選希望之候補者的得票，移讓於其他候補者。

第四、應該移讓的候補者及其順位，以可由選舉人自己自由決定為主義，故選舉人在普通投票用紙上，至少可選擇與議員定額同數的候補者。

二、名簿式比例代表法 單記移讓式比例代表法，是將應移讓的候補者及其順位，全任選舉人之自由決定；而名簿式比例代表法，此種移讓在原則上，只是對於同黨派或傾向相同發生聯絡關係之政派的候補者間，方為有效。如實行此種方法，須於選舉期日前一定期間內，使各政黨政派提出候補者名簿，依此作製各政黨政派個別的候補者名簿即投票名簿，選舉人投票時，以選擇其中某名簿或名簿上的候補者為原則，而對於某名簿或該名簿上某候補者的投票，即可認為該黨派的得票。今舉一簡單的用例如次：

○			政友會名簿
高橋是清	犬養毅	田中義一	

○			勞農、日勞名簿
秋和松五郎	加藤勘十	松谷與二郎	

此時，移轉票數之歸屬與手續問題，原則上可說是由各政黨及政派決定，依此方法決定當選者的時候，第一，計算各名簿所得的票數，此項票數，即為該名簿上候補者連帶所得的票數；第二，依一定的當選標準數，比例的決定各名簿中候補者幾個當選；最後，就各名簿依一定的順序，來決定各自分得之數的候補者為當選人，以達到比

例選舉的目的。

今舉簡單的例來說明，在議員定數十名的選舉區中，假定有甲、乙、丙三黨競選，投票數一萬中，甲黨對其候補者名簿得五千票，乙黨丙黨得三千和二千票。此時，先將甲黨候補者名簿所得的五千票，視為該名簿中候補者連帶所得的。其次，依 Hare 式算出法 $(Q = \frac{V}{K})$ ，以議員定數除投票總數的商即 $\frac{10000}{10} = 1000$ ，為當選標準數，再以此數除各名簿所得的票數，即可決定各名簿中選出的議員數，其結果為甲黨五名，乙黨三名，丙黨二名，最後，在各名簿中，依一定的順序（此項順序，或依名簿上豫定的順位，或依個人所得票數的多少，關於此點，後當說明）決定與分配數相同的候補者為當選者，即可達到比例選舉的目的。

名簿式比例代表法，自一八四二年以來，在瑞士 Victor Considerant 氏與其同黨所為之比例選舉運動，有其發生的萌芽，一八六五年，在日內瓦，以 Ernest Naville 教授為首領，組織選舉法改正協會（Association Réformiste），對民衆廣事宣傳，并喚起輿論，說明選舉法改正的急務與採用比例代表法的必要。但此協會，最初雖欲輸入 Hare 式比例代表法，因瑞士向來是慣用連記投票法的，立刻實行以單記投票法為基礎的 Hare 式比例代表法，極感不便，乃發明以連記投票法為基礎的名簿式比例法，并主張其實行。經過此種長期運動以後，Tessin Neuenburg（1891年）與 Genève（1892年）的州議會議員選舉，首先採用此種比例代表法。其次，Freiburg, Zug, Solothurn, Schwyz, Basel-Stadt 等各國（Canton）亦相繼採用此種連記名簿式比例代表法，一九一九年瑞士聯邦本身亦經採用，故連記名簿式比例代表法，又稱為瑞士式比例代表法。一九〇六年的

芬蘭法及一九〇九年的瑞典法，亦爲連記名簿式代表法。但名簿式比例代表法，并非連記比例代表法的別名。有一部分學者，曾以爲瑞士的名簿式比例代表法，是在連記投票法之下行使的，故名簿式比例代表法與單記移讓式比例代表法的區別，恰如連記與單記的區別一般，這未免有所誤會。自一八九九年比利時採用該國 Grand 大學教授 Victor d'Hondt 氏的單記名簿式比例代表法以來，多數國都曾採用此種比例代表法。名簿式比例代表法，固然是於投票用紙上，將候補者的姓名連名印上（或記入）；但此種連名投票法，即採用 Australian Ballot 的時候，也要應用。在單記移讓式的場合，其投票用紙上，亦將候補者姓名連名印上，故亦爲連名投票法。就是說單記投票與連記投票的區別，不能不以選舉人的投票能於投票用紙上的幾個候補者有用爲準。

照以上的說明，名簿式比例代表法的特徵，是對於各政黨政派所提示的候補者用名簿投票的一點，當已明白了。在名簿式比例代表法中，成爲首先問題的，就是各選舉人被豫先作製之候補名簿所拘束的，究到什麼程度？止余對於此問題，爲便利起見，擬就名簿制度，加以研究。

（一）名簿制度 用名簿投票的場合，關於選舉人被豫定之候補名簿所拘束的程度一點，雖可用種種方法來考究，但向來一般所用的方法，大概可分爲強制名簿（又名拘束名簿）（gebundene Listen）制度與自由名簿（freie Listen）制度兩種。在強制名簿制度方面，各選舉人爲選擇的候補者名簿所拘束，祇可對豫先登載該候補者名簿上的候補者投票，絕不認有變更此選擇的候補者名簿，另加自己所願意之候補者而投票的自由，是爲此種制度的特徵。但強制名簿制度，更可分爲（A）嚴正拘束名簿制度（streng gebundene Listen）

與(B)單純拘束名簿制度(einfach gebundene Listen)兩種。在前者，各選舉人絕對為政黨候補者名簿所拘束，變更候補者，固所不許，即變更候補者的順位，亦有未能。就是說，各選舉人選擇那一種名簿，就要照樣承認，照樣投票。現行德國，普魯士，Sachsen，捷克斯拉夫等的選舉法，都是依據此種嚴正拘束名簿主義的。單純拘束名簿主義，不是絕對受拘束的。固然，各選舉人祇能對選擇的某名簿上所登載的候補者投票，但究竟選擇候補者中何人，就可任其自由了。換句話說，可以變更順位，與自己所願意的特定候補者以優先的便宜，自己所不同意的特定候補者，可自名簿上刪除。單純強制名簿，更因為是單記或是連記，亦可分為二種。第一為單記單純拘束名簿制度(das einnämige Votum mit Listenkonkurrenz)，此種方法，各選舉人，可照政黨的候補者名簿投票，或指定名簿上的某候補者投票。照名簿投票時，在名簿上部指定的地方，附以黑點或×記號，通常稱為 *Vote en liste*。此種投票，作為投於名簿上的票，依名簿所記載的順位，對於任何候補者都發生效果。但選舉人又可特別選擇某候補者，而為指名投票(*Vote nominatif*)，通常在該候補者姓名上所留的空欄，附以黑點或×記號，不過照余後面所述，附以1 2 3 4……等記號，也可認為使選舉人自己決定該名簿而選擇的順位之一法。要之此時所投的票，為被指定之某候補者的得票。

連記單純拘束名簿制度(*Doppelvotum mit Listenkonkurrenz*)，就與上記方法不同，各選舉人持有二個以上的投票，對於某政黨之候補者名簿所投的票，同時可對於該名簿上數人的候補者，發生效力，不過依如何的順位與對於此等候補者中的一人發生效力的問題，通常是由選舉人本人決定的(*La concurrence des listes*)

et le durable vote simultané)。此種方法，在瑞士的 Canton Schwyz 依一九〇〇年的法律，州議會選舉時，已經採用了。（又如上面說過的，此種方法，自理論上說來，自己不願意的候補者，可由候補者名簿刪除，但至今未見有此立法例。）

在強制名簿制度之下，如上面所述，各選舉人關於候補者的選定，要受自己所選擇之某政黨的候補者名簿的拘束，自由名簿制度就不然，選舉人選舉候補者時，不一定為某政黨作製的候補者名簿所拘束。此種方法，亦以選舉人有選擇自由的程度為標準，可分為二種。第一種方法稱為配合法（System des Parachierens）或混合法（System des Mischens），在此種方法之下，由種種候補者名簿中可自由選擇自己所願意的候補者，配合於自己投票用紙上面；但不得記載不屬於任何候補者名簿的候補者。第二種方法即所謂不規律自由名簿法（Freie Liste mit "Wildon"），不單是可自由選擇候補者組合起來，就是不屬於任何候補者名簿中的候補者，亦可記入於投票用紙上（通稱為 Wilde）。此種不規律自由名簿法，向來公共團體選舉議員的時候，常被採用，而州議員與國議員的選舉，採用此法的，尚不多見，祇有瑞士的 Basel-Stadt 於其一九〇五年的選舉法，芬蘭於其一九〇六年的選舉法中，曾經採用過了。（芬蘭雖曾於一九一九年製定新憲法，但關於議會的組織與議員的選舉并無何項重要改正，參看 McBain and Rogers, *The New Constitutions of Europe*, p. 487 p. 96。）因為採用此種方法不外是為尊重選舉人的自由起見，但像現今政黨組織發達的時代，如果選舉人在投票用紙上任意記載政黨所未曾推薦的候補者，在實際上差不多無何等意義，徒增選舉手續的繁雜罷了。（例如一九〇

五年 Basel—Stadt 的總選舉在 1227 投票紙中，祇有一八八的用紙是記載此種任意候補者的，故與有效計算的投票總數相比較時，全然不成問題。）

配合法 (Panachieren 或稱爲 Panachage) 現今認許的有瑞士聯邦及其州的大部分與瑞典等國，又在法國，意大利，浮登堡，漢堡等國，亦曾經認許過的，其方法使選舉人就已印刷好了的投票用紙，抹削其中某候補者的名字，記入自己所願意的他黨派的候補者，或使選舉人由種種候補名簿中選擇自己願意的候補者，記入白色投票用紙。主張用此種方法的主要理由，亦當然在於想使選舉人維持選定候補者的自由。

不過此種方法如被認許，同一選舉人的投票，可將政見不同的種種黨派的候補者登載於同一投票用紙上。而此種行動，明明是與名簿式比例代表法之根本的主義相矛盾，因爲名簿式比例代表法的選舉，是以黨派作基礎爲前提的，認選舉人有自由選定候補者一端，雖是正當，但因此走入歧途，是不可的。

(二) 議席的分配 採用名簿式比例代表法時，對於各黨派是以其名簿所得之票數爲比例來分配議席，故須用當選標準數，普通是用依 $\frac{\text{Total}}{\text{Party}}$ 式算出的當選標準數。就是將各派的得票各用 1 2 3 4 … 等數相除，得其近似商數，即以此爲當選標準數分配議席。今假定有甲、乙、丙三黨，甲黨的名簿得千五百票，乙黨的名簿得九百票，丙黨的名簿得六百票。此時先依次排列，再以二、三、四相除，如次式。

甲黨名簿

乙黨名簿

丙黨名簿

第一次

1500

900

600

第二次	七五〇	四〇〇	三〇〇
第三次	五〇〇	三五〇	二〇〇
第四次	三七五	二二五	一五〇

如果就上列各黨間分配五個議席，甲黨的名簿得千五百票，居第一位，故以第一議席與甲，當然是無異議的。但第二議席若仍與甲黨，是甲黨以兩個七百五十票獲得二名議員。此時因乙黨所得的票為九百，不容將第二議席仍與甲黨。因為如果照此種分配方法，則標準數不免過少，其結果議席數將比所要分配的議席數還多，故將第二議席分配與乙黨。因此甲乙兩黨雖各得一個議席，而丙黨還未得到分配。如將第三議席分與丙黨，則丙黨以六百票獲得議席一名。然縱使甲黨再得議席一名，還不過是七百五十票中得一名的分配額，故依以第二議席分與乙黨的同樣理由，第三席不分與丙黨，而分與甲黨。同樣第四席分與丙黨，第五席再分與甲黨。於是所有的議席已分配完了，故當最後分配時，該黨派的議員將各自取得的票數作為全體的公約數。就是在此場合，五百為近似商數，以此為當選標準數，將議席分配與甲黨三名，乙黨一名，丙黨一名。如假定議員定數為六名，第六議席應分配與乙，以四百五十票為當選標準數，其結果為甲黨三名，乙黨二名，丙黨一名。故一般依此方法，可以確實而且容易的求得適應上述目的之一種當選商數。

以上為 d'Hondt 法的原理，而此方法是將各黨派所得的投票總數順次以 1 2 3 4 …… 等數相除，由大的數起依次作為當選，故當實際應用的時候，亦極其簡單明瞭，頗適實用，因之為比利時與其他用名簿投票的多數

國家所採用。但依此方法時，尾數常被輕視，不免有利於多數黨的缺點（註一五）。是以現在採用此方法的，或依重複選舉制度，利用此種尾數，分配議席，以補此缺點；或另外保留補充議席，分與曾受分配不公平的黨派，因此按分而且公平的分配全議席的制度，已漸次採用了。余在後面所提出的方法中，包含此後者的方法於其機構的一部，依照該項說明，自然可以明瞭此種補正方法的究竟。（又對於前者的補正方法，可參看拙著「比例代表法的研究」一九〇頁以下三〇六頁以下三一五頁等。）

但投票總數大約有多少，依平常的經驗大體可以預知的。要是決定了應選出議員的人數，那麼對於為選出議員所必要的當選標準數，當可豫先決定。試舉一簡單例子來說明：假定某選舉區的投票總數依向來的經驗，大約為二千五百票內外，如果使其選出議員九名，則為 $\frac{2500}{9} \approx 277$ ，以此二百五十票為當選標準數，大體可以達到預期的目的。本此理論，豫先決定全國的一定之當選標準數，以此標準數為基礎，對各黨派亦可採用按其所得票數分配議席的方法，是即所謂固定式當選商數法。像 d'Hondt 法之移動式當選商數法，其應選出之議員為一定的，故因投票數的變動當選標準數亦不免常有變動；而在固定式當選商數法，因當選標準數是一定的，故依投票總數的變化，每次選舉，議員總數常是有變動的，採用此種方法的時候，因可以選擇計算上最便利的數豫先作為當選商數，自可省却許多計算上的煩勞。其次，在移動式商數法的場合，因選舉區不同，其標準數亦不一定；而在固定式商數法，全國的議員都可依據同一標準數選舉，當更成為比例的。并且實行此種方法，是採用重複選舉區制，其計算結局可通行於全國。像別種方法在各選舉區當作尾數而捨棄的投票，是沒有的，因此，選舉的結果，亦

當更成爲比例的，在各選舉區雖不免僅能獲得少數的投票，但自全國看來，亦可使有相當贊成者之少數黨獲得選出代表者的機會。故此種方法早已爲 *Campagnole* (E. Campagnole, *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, Paris 1885) (*Sénéral de la Chapelle, De la vraie représentation politique*, p. 319) *Bürki* (K. Bürki, *Meine Proporzperle vor dem Zürcher Kantonsrat, Zürich, 1891*) 等所主張，*Campagnole* 曾經提案將選舉區分爲縣與全國的重複選舉區，無論在何方，皆以獲得九萬票爲當選。此種方法，因議席數不一定，好像是一種奇怪的想法，其實與此同一的原理，在各國選舉法中以人口爲基礎分配議員數於各選舉區的場合，已經普遍採用了。換句話說，向來各國更正選舉區別表時，祇是不用依一定的人口來分配議席的方法，改用依每選舉區的投票數來決定議員數的方法罷了。故如 *Lois* 所指摘的一般，此種方法，決不能說是一種奇怪的想法。

但此種方法，當作名簿式比例代表法中一種最公平最簡單的方法而採用，是最近的事情，尤以一九一九年的 *Baden* 憲法爲嚆矢，故又名爲 *Baden* 法或自動式固定商數法 (*das System des automatischen und festen Wahlquotienten*)。德國的現行選舉法（一九二〇年四月二十七日的法律，）亦如前述，是依此種方法來分配議席的。

現依德國法說明此種方法的大概於下。（關於現行德國法的詳細內容，請參看拙著「比例代表法的研究」三一六——三三三頁）全國分爲多數選舉區與一般的場合相同，以此等選舉區爲基礎舉行選舉，在此等選舉

區，各政黨名簿所得的分配額爲六萬票中一名之比，依名簿上順位，各決定一定的候補者爲當選。但無論那一個政黨，恰好取得相當於此當選標準數之某倍的投票，差不多是沒有的，通常都剩有某尾數投票。爲有效的處理此等尾數投票起見，其次聯合數個選舉區作成所謂選舉區聯合 (Wahlkreisverband)，將同一政黨名簿的尾數投票合算起來，再以六萬票一名之比，分配議席於各政黨名簿，關於各政黨的內部，以在最初的場合獲得最多尾數投票的名簿順次分配。其尾數如在三萬以下的時候，縱使和同黨派在他選舉區之名簿的尾數投票合計起來，有六萬票以上，亦不得分配議席。於是爲有效的處理此種投票起見，又爲有效的處理第三次計算時各政黨名簿上所剩的尾數投票起見，此等投票，視爲各政黨豫將全國當作一選舉區而作製第二政黨名簿的所得，更以六萬票一名的比例分配議席於各政黨的全國候補名簿 (Reichswahlvorschlag)。此第三次計算的結果，雖應還剩有尾數，但此時祇對於尾數達到三萬票以上的，更與以一個議席。

以上所說明的，是所謂依據自動式固定商數法之議席分配方法的大體，此方法如上面所述，其當選商數自始卽爲一定的，因在所有的場合都可拿便於計算的同一標準數爲基礎去計算，故不但計算的手續極爲簡便，對於投票，亦可得最比例的之結果。但現今德國所行的方法是依據當作名簿投票制度的嚴正拘束名簿制度，結局與以此種固定的一定數爲標準之方法相連，益使選舉人與候補者及議員的關係趨於薄弱，此點不免爲非難的主要原因。（參看 J. Schauff, Neues Wahlrecht, Beiträge zur Wahlreform, 1929, S. 171 ff.）

(三) 當選順位的決定 最後當說明名簿式比例代表法之構成的時候，首先要言及的，就是當選順位決定

的方法問題。因為採用此種比例代表法時，議席的分配，是以各黨派的名簿為標準的，故在各省簿中，應該依怎樣的順位來決定該名簿上候補者的當選，就成問題了。決定此項順位，亦有種種方法，要之其標準不外兩種。即第一，依投票之多數而決定的主義，在同一名簿間由個人所得投票之多數的候補者依次當選的一種方法。此種方法已為瑞士聯邦及其各州與一般採用自由名簿主義的國家所採用，如果認為選舉人有選定議員的自由，既已採用名簿主義，對於同一名簿上的候補者，自多數選舉人所欲的候補者起，依次決定其當選，在理論上自然是正當的。

第二種方法，是以政黨所作製之選舉名簿上各候補者所有的順位為標準，名簿上的順位即為當選的順位。採用嚴正拘束名簿主義的場合，都用此種方法。現在德意志等國，一般是依據此法舉行選舉的。如果前記方法認為是尊重選舉人個人選擇的方法，此種方法，就可說是尊重政黨意思的方法了。總之此問題與採用怎樣的辦法以為名簿主義及議席分配之方法的問題，有不可分離的關係，并不是一定要依據以上的那一種。例如採用單純強制名簿主義的場合，在同一黨派內，因為承認選舉人有選擇候補者的自由，固可專依個人得票之多數來決定其當選的順位（比方 *Scottish* 是依此方法的），若像比利時併用上記兩種方法，雖以得投票的多數者當選為原則，亦可參加一種如下面所記的順位主義：就是某黨派的得票，依其名簿上的順位，自先順位者起，依次加算於其個人的得票，每達到依 *Pithonot* 式算出法所得的標準數時，自先順位者起作為當選者。或使選舉人自身依 1 2 3 的記號來決定移讓的順位——即候補者選擇的順位——用這種方法亦無不可。

以上已將比例代表法的主要方法即單記移讓式比例代表法與名簿式比例代表法的要領，大體加以說明。不過實際應用的時候，究竟以那一種方法為好？就成問題了。關於此點，單記移讓法的特徵，當然是在使選舉人投票時有選擇候補者之自由的一點。贊成單記移讓法的人，承認此種方法的主要理由，實亦不外於此。（例如 Humphreys, p. 199 et seq.）但與說明配合法 *panachage* 的時候所言及的同樣，認選舉人有選擇候補者的自由，固所希望，而對於反對黨的候補者亦認為有投票自由的一事，未免有欠妥當。承認此種寬大之自由的理由，大概是與承認 *panachage* 的場合一樣，注重在使選舉人選出本人所最願意的候補者，因此豫想可以選出第一流的候補者出來。但在今日的議員選舉，如有主張選舉應以人物為本位，即使是漠視政見亦無不可的人，可說是明明忘記了今日議員選舉的正當意義。如果以為選舉人可以第一選擇自派的候補者，其次選擇反對派的候補者，此時或將選擇反對黨候補者中最優秀份子時，這不能不說是一種太迂遠的考察。加之使選舉人自身附記候補者全體的順位，當然是豫想到選舉人有選擇的能力，其實多數選舉人對於某黨派之一二有力的候補者，或許大體不會選擇錯誤，却不能說是對於所有的候補者都可得到正確的選擇。單從這一點看來，我以為與其將此種選擇完全任之於選舉人，不如大體任諸政黨更較妥當。但此點暫置勿論，要是選舉人的選擇如上而所說的不正確，而今日的選舉人大部分是依政見本位來投票，對於選擇反對黨的候補者不免冷淡，那麼此種寬泛的選擇，不難想像是害多益少的。換句話說，此種自由，就是等於說：某黨候補者中以何人為最後的當選者，專使反對黨的選舉人去決定。然則其決定之缺乏公正，自不待多言而自明（註一六）。

然一派人士，與我們反對，由否認政黨與政黨政治的立場，却贊成那以由個人選舉最良代表者送到議會為主眼的單記移讓法。但如 Commons 氏所說，此種人士，不曾了解現代民主政治沒有政黨不能行的事實，且不知道單記移讓法自身本來雖是以個人的代表為主眼而想出，結局成了政黨代表的事實，畢竟不過是機上的空論罷了。（參看 Commons Proportional Representation, p. 105; Humphreys, op. cit., p. 198）像現在的選舉，在由各政黨提出一定的問題，且以此為中心而舉行選舉的場合，又在認此問題於選舉有重大意義的場合，其最良代表者，自非屬於自己所贊成的黨派之最良代表者不可。實際在單記移讓法的場合，其候補者的記載，雖是依 Alphabet 順次，然大多數選舉人通常選擇同一黨派的候補者氏名，首先附記順位，這種事實是統計上所明示的，因為有此種事實，故單記移讓法被認為有效的比例代表法之一種。（參看 Humphreys, p. 104; Mandin, La Question de la representation proportionnelle en Angleterre, p. 103 et s. 等）像論者所希望，採用此種方法，即可完全漠視政黨的存在，那麼各國採用此方法來選舉議員，是全無意義了。故關於此問題，余不得不贊成那對於以黨派為基礎所作製的候補者名簿而投票之名簿式比例代表法，就中尤贊成強制名簿主義。

向來在比例選舉的場合，其手續的難易，每每成為大問題，但若自選舉手續的難易的立場說來，無論在單記移讓法或在強制名簿主義的名簿投票法，對於一般豫先所作製的候補者名簿，祇是附以記號或順位，自選舉人的立場看來，其手續非常簡單明瞭，此點不能說是有決定兩法之優劣的標準那樣重大差異。在單記移讓法，祇須

於同一投票用紙上對於依頭字順所排列的候補者姓名上面，依自己的選擇，用數字附以順位就夠了；而在強制名簿式比例代表法，祇是依據各黨編爲一組所作製的候補者名簿，選擇自己所願意的黨派，爲該黨派或屬於該黨派的某候補者，於所定之場所附以一定的記號，即算了事。縱令採用那選舉人自己，就黨派名簿，或就該名簿內的候補者，附以1 2 3 ……等記號來決定選擇順位的方法（爲余提案所必要的方法），決不會比在單記移讓法之下使選舉人自己決定候補者之選擇順位的手續還要複雜。（比較起來，爲議席的分配與當選的決定，依選舉官所行的手續，不免多少有些複雜。但兩方法中，無論那一種，都不是十分複雜的，各國實行此種方法，皆可推行無阻，即其明證。究竟兩方法中那一種更複雜呢？恐怕單記移讓法無論如何要比較更複雜一點；因爲單記移讓法須將過剩投票與在最低位候補者的投票，一一依記入於投票用紙上之順位而移轉，必須調查其內容，且當移轉的時候，因須依照配分比例或移轉價值，每次又要詳細計算。所以爲掃除上述種種的非難起見，即由採用更複雜的方法這一點來說，亦不能說是單記移讓法比名簿式比例代表法簡便，就要採用單記移讓法。最熱心贊成單記移讓法之 Humphreys 對於此點尙且有同一的意見（Humphreys d. 206 et seq.）。

實在說來，比例代表法在尙未實行此選舉方法的國家，雖是常常成爲問題，而其不能急速實現的原因，大概由於最熱心贊成的人，多是理論家與學者，至於實際政治家方面，通常在少數黨雖深感覺有利益，在多數黨就以維持現狀爲有利，或者至少對於採用此種方法的結果，多少感覺不安；然一般大眾的漠不關心，不能不說是最大的原因。大眾當然不能有精細的研究，亦不能有整個的反對意見，不過對於實行此種不慣用的方法，總是漠不關

心，維持一種本能的保守態度罷了。而使其堅持此種保守傾向的理由，不待說，是因為選舉人的工作雖是簡單，若此方法的全體和原來的方法比較，則機構不免稍涉複雜，選舉人的工作既為其一部，對於全體的了解，仍不得不費相當工夫。若注視到這一點，假如有能達到比例選舉的目的之簡單方法，則單就方法的簡便一點，亦值得費相當的考慮，最近日本齋藤隆夫氏曾為此種的一提案。今將此方法依提案者之所示照記於次，先舉左列三條為比例代表的三原則：

一、要合理的；

二、投票及計算方法要簡單；

三、政黨主義與人格主義——人物主義——要使其一致。

而其比例選舉的方法，有如下列五項原則：

一、選舉區大體維持現行的中選舉區制。

二、投票為單記投票制。

三、開票時，各候補者的得票，各政黨政派各為綜合計算，依 *droit de vote* 式計算法而算出，由最高點數至選出議員定數止為當選者。

各候補者的當選順位，依其得票數的順位。

四、未達法定最少當選點（所謂 *Quorum*），現行法是以議員定數除有效投票總數之商數的四分

之一)之得票,不爲綜合計算。

五、各政黨政派不得公認定員以上的候補者。

非公認候補者的得票,不算入其政黨的綜合得票數。

以上爲提案的主要部分,此方法五項原則中,就中第四第五兩項雖有不少可議之點,但此兩項之爲此方法的機構是占第二次的地位的,暫置不論,則此提案作爲名簿比例代表法的一種,因其應用簡便,所以是有實用性之一實際的提案。齊藤氏祇舉出其主要部分,一見或不免有粗疎之感,但使其成爲技術的精巧的,亦非難事。

在法國亦因如上述之理由,有一部人士頗主張小選舉區比例代表法。(參看 E. Giraud, *La Représentation proportionnelle dans le cadre du scrutin d'arrondissement* (Revue politique et parlementaire, No. 430, p. 358 et seq.) 最近一九二六年 Léon Blum 與其他社會黨人士曾提案於議會。其理由中所可注目之點,是對於一般通行的名簿式比例代表法尤其採用強制名簿制度的,曾指摘其缺點,就是說此種制度失去選舉人與候補者及議員間應有的密切關係,使選舉人對於議員的信任變成微弱,即減少議員與選舉人間的信賴關係。而此種方法的主要部分,約爲次列數項。

一 選舉區的構成爲小選舉區,區的總數應少於議員總數。例如議席總數爲六百,選舉區數約爲四百,更設置所謂補充議席。

二 在各選舉區,候補者各已宣告候補,同時,屬於同一黨派的候補者依黨派別,向內務部提出黨名及其所

屬候補者的名簿，在同一選舉區當然一黨派只可以一名宣告候補。

三 投票雖為單記，但社會黨的提案是將黨名與候補者印刷出來，或抹消候補者氏名祇留黨名，或用候補者名抹消黨名，都可以的，在前之場合，漠視候補者，作為黨的得票而有效，而在後之場合，則專以之為個人得票；但如此後之場合，恐怕無承認之必要。

四 以比例代表法或以固定式當選商數法（德國法）為選舉方法（但依移動式亦可，此時得全國的有效投票總數，依 $H = \frac{V}{n}$ 式算出法來決定標準）如次所記各項來決定當選者。

（A）達到當選標準數之候補者，當然即為當選人。

（B）當選人的過剩得票與落選人的得票，各黨派各自為全國的總計，關於各黨派議席的分配，以對於右記標準數之比例為準。但分配於黨派的議席，原則上是以比較各選舉區候補者的得票由近於標準數的起順次分配為主義，比方祇因數派候補者的得票差不多是平分，亦有得點低的場合，故為將選舉區加入於考慮之中，只由此決定分配數與當選順位為既定的。

（C）最後，檢查尚無當選者的選舉區，各黨派皆自屬於此等選舉區之候補者的最高點起，順次為當選者，如果全體選舉區中都已選出任何黨派的候補者，則過此以上的議席，各黨派皆依（B）項所定的當選順位，各自決定其候補者為當選者。

此方法亦為不用連名名簿之黨派別比例代表法的一種，雖稱為小選舉區比例代表法，其實全國同時

成爲一聯合區，對於各黨派第二次的議席的分配數與其當選順位，是以此區域視作全體而自行決定的。故因所見的不同，亦可說是全國選舉區制的一種。此種方法，與上記齋藤氏的提案不同，是以活用小選舉區制之特徵爲目的的方法，而此方法的特色也就在此。即除方法之簡單以外，還含有別的目的。

余等對於此種方法，雖承認無論那個都比日本現在的選舉方法好，但對於單名單記（至少在同一黨派）頗爲不滿；因此等方法依然是承認那爲選舉界病弊的根本原因之單騎戰的方法。這就是余曾提倡名簿式移讓法的理由，而余相信候補者相互間沒有連帶責任（Solidarity）的選舉方法，無論如何是不能得到廓清選舉界之實的。上記二方法中，後者的原理與丹麥法相同，誠爲了解余之提案的一好方法。

余之所謂名簿式移讓法雖爲名簿式比例代表法的一種，不過因與單記移讓式比例代表法的場合相同，將候補者選擇的順位全然使選舉人去決定，故假定如此的名稱。類似之方法，曾由H. Hoag氏提案於紐約市，又由P. R. League提案於墨西哥（Hoag and Hallett, op. cit., p. 366）。其特徵第一是以政黨的選擇爲本位，且對於同黨派的候補者，關於人物的選擇全任選舉人的自由。因之在此種方法，全無使用所謂配合法的餘地（Pannechage），最能嚴守名簿式比例代表法的主旨。就是選舉的本旨無論如何應以政黨爲本位。但在向來的名簿式比例代表法，選舉人選擇候補者的自由，比較單記移讓式比例代表法，不免過於制限。例如現今在德意志聯邦及其諸州，捷克斯拉夫等國所使用之嚴正拘束名簿主義的比例選舉，對於某政黨名簿或其名簿上的候補者所投的票，全爲其黨派的得票，依政黨豫先作製的順位，其名簿上的候補者依次爲當選者，故在選舉人方面，可謂

全無選擇候補者的自由了。就是說，選舉人是對政黨投票，不是對人投票的。如余從前所論（參看拙著「比例代表法的研究」三七一頁）要是自現代代議制度的本旨說來，議員的選舉當然不得不以政見為本位，故選舉應以政黨本位為原則，自屬正當。且決定使何人先當選的問題，因大多數選舉人不能說可以適當評量候補者的能力，則自這一點看來，寧可將決定權委之於政黨內部，更為妥當，這也不是沒有理由。但以民主的要求為基礎之現代代議制度，其選舉，在一方面具有一種國民投票（Referendum）的意義，以政見為本位之政黨的選擇，頗為重要，同時在另一方面使各選舉人對於其代表者與以信任，亦有重要的意義。又大多數的選舉人可以說是不一定能適當評量候補者的能力，在政黨內部所決定的候補者順位，亦不一定是公平而且適當的。不但如此，如有使選舉區的構成適宜，或有使選舉人省察候補者的人物識見之適當的制度，則使選舉人自己選出適任者，亦非難事。不過採用嚴正拘束名簿主義的場合，使各選舉人舉定其所願意之候補者的作用，全被奪去，將使何人當選的決定權，專歸屬於政黨之手，而選舉人的投票對於當選者的決定，僅能與以間接的影響，議員與選舉人間所存之依賴關係，差不多完全失掉。自今日的選舉主旨說來，選舉人的自由被限制到這種程度，明明是不當的。至少如有能充分達到比例選舉的目的，且可使選舉人自由選擇自己所願意之候補者的方法，就應該遵照實行，像上面所述的制限，實超過了必要的程度。又自他方面看來，既已實施普通選舉制度，達到一定年齡的人，祇要沒有法定的缺格條件，便廣泛的與以選舉權，即一般認為有選舉的能力，同時又將此選舉人視作好像無選擇候補者之能力的人一般，極端制限其選擇候補者的自由，這在理論上亦不免自相矛盾。因為有此等理由，故余不贊成嚴正拘束名

簿投票的制度。

其次，如採用現今比利時所行使之單純強制名簿制度，各選舉人除名簿投票之外，可爲某候補者而指名投票，其指名投票爲各候補者而計算，就同一名簿上的候補者，由獲得多數之得票的起順次爲當選，則上述的缺陷，似乎大可緩和了。但在此方法之下，候補者及候補者名簿上的順位，是由各政黨決定的，選舉人雖是有指名投票的自由，然行指名投票之選舉人，結果常是少數，依照向來的事實，結局各候補者大概是依政黨所豫先決定之名簿上的順位而當選的。（參看拙著「比例代表法的研究」四五四頁以下。）故縱使依據此種方法，其結果仍不免與各政黨之少數人以不當的力量。固然在此場合，全無應依政黨所決定之順位而投票的拘束，各選舉人或依照順位投票，或不願順位對於特定候補者指名投票，都可以的。故在此制度之下，所謂多數選舉人行使名簿投票，論理上就是說此等選舉人承認了政黨所決定的候補者及其順位。因此對於此種制度，理論上沒有反對的理由，一般的說起來，余亦未必反對此制度（參看上記拙著四六二頁。）

但選舉方法實際上應以一國當時的國情爲基礎而予以考慮的（參看上著三七六頁。）在如日本政黨組織尙未完備的國家，若如上述比利時法一般，使政黨內部決定候補者及候補者名簿上的順位，則由此關係恐要發生種種重大弊病，因之論及實際問題的時候，若祇考慮此點，恐怕持有公平見解之議員，反將反對名簿式比例代表法，亦未可知。日本多數實際家贊成單記移讓式比例代表法的理由之一，恐怕也在這一點，惟其是否明白的意識了，乃另一問題。比利時一部分人士對於決定順位完全任諸政黨一事，亦有重要的反對論。此等人士爲補救

此種缺陷起見，曾主張完全廢止名簿投票，僅爲指名投票，且與余之提案相同，使選舉人附記候補者選擇的順位，如單記移讓法的場合一般。但此方法是豫想到選舉人能正確的附記順位，不過遇有多數候補者的場合，要是不加何等技巧而示諸選舉人，恐有多數選舉人不能正當的附記順位，則徒使手續複雜，得不到實際的效果，所以余曾反對此種主張（參看同上四五七頁四五八頁）。現在若無技巧的採用此種方法，我還是反對。

關於此點，余以爲丹麥法曾與吾人以重大的暗示，尤其是關於想出比例選舉適應日本國情而行之方法一點，更足爲多大之參考。（丹麥一九一五年的選舉法，雖曾採用前述在法國目下考慮之種類的小選舉區比例代表法，但法於一九一八年總選舉時實施一回即廢止了，不過仍不失爲產生現行制度的階梯。）因此種方法分各選舉區爲數個的候補者申報用之小區，以此爲候補區，在各開票區將該區候補者記入於各政黨名簿的先順位，故關於候補者的選擇，對於選舉人可示以有意味的標準。但此種方法，有一部分人士以爲在現在代議制度之下的議員選舉，是國家機關的選定，是選擇處理於全國有利害關係問題之人的。要是依右述方法，選舉人勢將選出地方的代表者，因此不免要表示反對。此種非難在某程度是正當的，而今日之國會議員不可有地方利益的代表者；但如果說可以全然漠視各部分之地方的利益，當然是不對的。不但如此，在與全國利益調和之限度內，能適當代表地方的利益，反適合於今日選舉的目的，於此可以想到今日的地域選舉區制，亦自有其存在的重要理由。（現在各國使選舉區與行政區（或裁判管轄區域）成爲一致，是選舉區法定主義的結果，非所謂真正地域代表主義的結果。試觀今日在重複選舉區制度之下舉行比例選舉的國家，還是以行政區爲選舉區構成的基礎，就

可以證明了。要之在今日的選舉區制度下，可以代表地方的利益，不過是間接的效果，並不是制度的直接目的。關於此點，在論究選舉區的性質時，已經述過了。加之假令在通常的大選舉區制度下可以舉行選舉，而像日本行大選舉區單記投票制度的場合，實際各候補者通常多注力於自己認為最有利的某部分，漫然涉及全部徵集投票的事，比較的少，故此方法大體上可說是與日本現行的方法沒有什麼差異。且依此可使各地方選舉人與議員間的聯絡增加強固，因之對於議員可收到使其為有責任之行動的利益。向來對於比例代表法所加的非難，是不能代表地方利益，或使議員和選舉人間的聯絡變成薄弱，而上述的丹麥法對於此點，確能得到很適當的解決，且如上述，關於候補者的選擇，對於選舉人確能與以一個有意義的標準。（德國近來亦維持比例代表法，因為一面可除却由嚴正拘束名簿所生的弊害，一面可避免純粹的小選舉區制所釀成之缺點，且為相當活用小選舉區制的長所起見，對此種方法，曾熱心予以研究，關於該項思想請參看 J. Schauff a. a. O. S. 14, S. 157, S. 161, S. 171 ff.）

但依丹麥法，各選舉人對於其名簿上的候補者，祇得為一個指名投票，得多數指名投票的即為當選者，故各候補者間使何人首位當選，何人次位當選的問題，單依比較多數來決定。於此當然會增加比較多數法的缺陷，而在同一黨派的候補者相互間，贊成該黨派的多數選舉人願使其先當選者，第一當選，願使其次當選者，第二當選，這樣關係亦亂了。例如在特定的選舉區政友會宣告候補者為五名，其中有二人當選，假如候補者 A, B, C, D, E, 各自得百，九十五，九十三，六十五，五十票的時候，A 與 B 即為當選者，但在四百三名的贊成者中，祇認一百九十五名

之少數的意思，使A與B獨得當選，頗不合理，不免爲此方法的缺陷。余所提案的名簿式移讓法，正欲補正此項缺點，擬採用與丹麥法同樣之名簿投票，同時對於名簿上的候補者，像單記移讓法的場合一般，使選舉人得附記順位。

名簿式移讓法的本旨之所在，依上面所述各節，想能大體明瞭，其次關於實行此方法之技術的問題，更將述及提案的內容，關於此種技術方面的問題，第一要考察的，就是區制問題，關於此點，雖在說明區制的時候，從別方面已經述及，但余對於現行法所謂中選舉區制度即由一選舉區選出議員定數爲三名乃至五名之制度，表示反對，贊成最少限度爲五名，以五名乃至八名爲一選舉區的大選舉區制度。而其主要的理由，就是因爲在五名以下的選舉區，將使有政治的重要意義之各種選舉人，比較的更要多失去各自適當選出代表者的機會。例如在一下的選舉區，其定員爲三名，民政、政友各推候補者二名，社會民衆黨、日勞黨、國民同志會各推候補者一名。又假定民政黨候補者二名各以達到當選標準數而當選，政友會候補者合計所得票數，亦獲得一名當選。此時其他三黨的候補者縱使所得票數較政友會候補者更多，亦失去當選的機會。但余如下面所述，擬照丹麥法，承認補充議席的制度，以爲自然活用各選舉區各黨派的尾數得票之方法，而由此種關係，一度失去當選機會的候補者，仍有當選之可能。不過在此場合，右記選舉區或與其相隣之選舉區的同派候補者，不一定當選，例如現在大阪府第一區（定員三名）第二區（定員三名），國民同志會候補者之尾數得票的合計，縱比同派福井縣（定員五名）候補者的得票多，要是此派候補者在大阪府二選舉區的得票各比福井縣同派候補者的得票更少的時候，即以後者爲

當選。此種結果，自然是不合理的，如使同派投票中比較得到多數之大阪方面的候補者當選，無論在那一方面說來，都是合理而且至當的。

當然在此場合可以採用德國式的重複選舉區制，對於尾數投票之議席的分配，可將上述相隣之二選舉區或三選舉區當作一區來計算，如採用此種方面，像前面所述的缺陷，自然可以減少。但如自始即將選舉區擴張到像那樣大的區域，則此問題不必採用如此重複選舉區制，自然可以解決，而以相當的大區域為基礎舉行選舉的場合，負有政治的重要意義之各種選舉人，得選出比較更親近的候補者之可能性，亦可以相當的增大。不過這是程度的問題，自另一方面說來，如選舉區越大，選舉人對於自己素不相識的候補者投票的機會亦更多，議員與選舉人間的連絡亦將因此轉形薄弱。向來多數人士反對大選舉區制的理由，完全在這一點。但余并不否認小選舉區論者自有其所主張之最有力的理由存在，因此種連絡的強弱，畢竟對於能否使希望再選的議員為有責任之行動的問題，關係非常重大。余之所以主張各選舉區的定員要以五名乃至八名為限度，原來是考慮到此種關係的。

不但如此，余對於此點，擬取法於丹麥法，因丹麥法不失小選舉區制的利益，且為採用比例選舉之最初的立法，在現今幾被認為此種制度之唯一的立法。實行的方法是將各選舉區劃分為與其定員同數之候補者申報區，各候補者必以任何一個候補者申報區為根據，宣告候補，如此，議員與選舉人間的連絡，必不致較現在為薄弱。徵之丹麥數次舉行總選舉的結果，則維持小選舉區制所有的長處這一點，確已獲到成功。（一九二〇年舉行三回

總選舉中二回，選舉人的九三·六 Per cent 是第一次選擇以自己所屬的申報區為根據宣告候補的候補者，第三回總選舉為九三·八 Per cent，一九二四年的總選舉為九二·八 Per cent，皆為同樣的投票，故 Hoag (Hoag and Hallett, Proportional Representation, p. 450, p. 452) 亦認此方法對於維持小選舉制的長處，確已成功。至少與現行選舉區制度相比較，當然要優越多了。

依上所述，余對於選舉區制度，大體擬仿倣丹麥法，例如日本現在議席總數為四百六十六名，此中以六十名為補充議席，殘餘約四百議席拿來分配於上述的定員五名乃至八名之選舉區，使各自選出議員。

第二，如上面所述，議席全體約四百六十，其中六十為補充議席，約分配四百於各選舉區，各選舉區各決定其當選者，又於各選舉區劃分與議員定數同數的候補者申報區，各候補者必擇任何一區為宣告候補的申報。選舉長根據此項申報，作製候補者名簿，而在各候補者申報區所用的投票用紙上，各黨派常各將其申報區的宣告候補者記入於先順位，同黨派之其他候補者則依豫先抽籤所定之順位，順次排列，付諸印刷，今示其模型如次。

I

會	友	政		候補者名
同	同	同	同	
上	上	上	上	

III

黨	政	民		候補者名
3		1	2	
同	同	同	同	
上	上	上	上	

II		
黨	衆	民
		候補者名
同	同	
上	上	

IV		V	
中立		中立	
	候補者名		候補者名

第三，各選舉人對於右記投票用紙，先選擇自己所願意的黨派（或中立候補者），如果該黨派有候補者數人的時候，即於候補者姓名上欄附以1 2 3等記號，作為選擇候補者的順位，投票的移讓，即依此記號的順位為準（註一七）。投票完畢後，各選舉區各調查投票的結果，於開票所正面置棹一座，各投票所順次將投票區揭開，先為各黨派調查第一順位的投票，每於達到一定數時，另作一束，并記明數額，每一投票所的投票調查完畢後，即將該項投票運至為調查各黨派的得票所設置於側面之各別的棹上。此時各黨派各為其所屬候補者調查其第一順位的得票，將各候補者的得票分別放置，每達到一定數時，亦另作為一束，并記明數額，確定總計，更移置於為各候補者所準備之另一棹上，更就各候補者的得票中，調查何人被記入第二順位，第三順位，再作成統計。依此種手續，選舉人對於各黨派及各候補者曾為多少的投票，自可明瞭，所以開票所的任务，於此完了，其結果與報告書一併送交選舉長。

第四，選舉長依上記報告開選舉會，決定選舉的結果，首先調查各黨派的得票，依THEOND法，（或依Hagenbach-Bischoff法，關於此種分配方法，請參照拙著「比例代表法的研究」一八〇頁以下一八五頁以下。）分

配議席於各黨派。此種分配方法，余曾經論過，因為輕視尾數，多少不免有利於多數黨。向來單依此種方法分配議席的場合，其結果不一定全體都是比例的，也是這個原因。不過余現正在提案中的方法，因別有補充議席之設置，且對於各黨派全國的得票為比例，照配分比例來分配議席，故其結果沒有不公平的。因此各選舉區議席的分配，依 Droop 法而行，向來並沒有什麼不妥當的地方；只有獨立候補者既不能受投票的移讓，又不能與別的票合算，甚感不利。（固然也許其對於有好意的黨派名簿，為從屬的合同，但在此場合，黨派的所得必先為屬於該黨派的候補者發生效力。故彼之得票作為該黨派的得票，當然為分配議席所利用，而黨派的得票除極少的例外以外，大都不能為彼所利用。）而舉行選舉以政黨為中心，是名簿式比例法的前提。（故 Droop 等以為名簿式比例代表法是將候補者選擇的範圍限於政黨名簿上，從而其選擇的自由頗受限制，即加以非難，殊非得當。以政黨為本位舉行選舉，實為名簿式比例代表法的特徵。）故對於中立候補者有不利之處，亦屬不得已之結果。

依上述方法，如果已決定了各黨派應分配的議席數，最後更須決定各黨派內應使何人當選的問題了。此時所用決定的方法，可依單記移讓式比例代表法的機械主義，現不詳述。該項標準數或採取通常行使單記移讓式比例代表法時所用之 Droop $\left(\frac{V}{M+1} + 1\right)$ ，或採用 $\frac{V}{M+1}$ 都可以的。（Hagenbach-Bischoff 法及 Luppopperrucchi 法皆用此標準數，即用之於單記移讓式比例選舉，亦毫無妨礙。）關於過剩投票的移讓，Gregory 法為理論上最理想的方法；但此時在同黨派的候補者之間，決定其當選者，又就比較少數的候補者來決定比較少數的當選者，故即使依 Hare-Clark 法行使移讓，實際上恐怕也沒有什麼大不合理。不過這是計算上的問題，

若選舉委員中有該方面的專門家參加，自是容易解決的問題。（關於此等技術的問題，請參看拙著「比例代表法的研究」一二九頁以下，一三三頁以下。）關於低位得票者的排除與其得票的移讓，依英本國法當沒有什麼障礙的。「關於此點，請參看拙著「比例代表法的研究」三五六頁以下及依名簿式移讓法用比例選舉（法學論叢第十九卷八六五頁。）」

比例代表法的重要種類與原理，雖如上述，但其他選舉方法，無論那一種，論原理，論結果，畢竟有很大的缺陷，在前節中亦曾充分說明過了。然比例代表法在樹立民主的原理之現代議會制度之下，當然是選出議員方法中最適合選舉主旨的一種，至少對於該項原理與理論，應沒有攻擊的餘地。現今採用此種方法的國家已漸次增多了（註一八）但對於此種方法的反對說，亦頗不少。

例如有一派人士非難此種方法，說是過於機械的，選舉的全部手續不一定是正確的，又所有的意見不一定可以正確的依投票表示出來。然而只當計算其結果的時候，採取機械的數學的方法，因此便以為議會是真正民意的反映的，可說是一種幻想（Illusion）。如果容許這種議論，那麼議會政治自身的理論都要認為是幻想或擬制了。民意不一定能正確表現於投票，雖是事實，卻沒有因此就歸到不合理的政治的理由。同樣在比例代表的場合，實際上亦未必與理論一致，但不能因此即否認其所有的合理性。

或有一派學者以為代議政治本來是多數決政治，故在此政治之下，多數壓倒少數，是當然的事實，例如五十人與四十九人的場合，以五十一人的意見支配四十九人，一見似乎不合理，其實除此以外沒有別的方法；然而

比例代表是想否認此多數決政治的原則的。但比例代表法決不是否認多數決政治的，毋寧是施行合理的多數決政治之方法，前已充分說過。更實際的說來，代表社會各方面的意見之種種政黨的實力，在議會中務期得到公平的分配。當然真正支配的是多數黨，但為統御（Control）其政治之少數意見，若不反映，就只有多數的專制，故此點尚欲加以改正。且因採用此種方法各政黨間的議員得到公平分配的結果，各政黨的關係較之多數代表的場合，更能收協調的成績，這是有實例可以證明的。

其他反對的理由以為因手續過於複雜，實行不免困難。此種漠然的感想，存於大眾的心裏，多與本能的保守性同來妨礙此種方法的實現，已如前述，而因此正在研究以能簡單行使為主眼的方法，亦經說過了。但說到實行，當然以完全的方法為妥，其他多數國家曾經實行過的方法，決沒有在日本不能實行的道理。因為這樣，余私人所擬的方案，亦如上面所揭示，在計算手續方面，較之單純的多數代表法及現行少數代表法，當然還要複雜。不過此種手續的複雜，決沒有到難於實行的程度，而選舉人的手續，反比現在的方法簡單，如能熟讀以前之所述，當亦不難明白。

或以為比例代表法的結果徒使小黨分立，因而議會政治陷於不可能的狀態，此種反對論是常常反覆言及的議論，且是被認為似有道理的議論。而此種想法，都是一種無自覺的議會萬能論者所主張的，譬如今日的議會，在實行政黨內閣主義的國家，不是以立法為唯一的義務，是以組織內閣，維持內閣，并打倒內閣為其作用的。然在今日，已有多數國家因為政黨組織不完全與小黨分立，使為議會政治最理想的形式之政黨內閣政治，運用上亦

遭遇許多困難。換句話說，有固定的多數之一黨內閣，本為議會政治的常態，但這種內閣已有漸次減少的趨勢。在這種狀況之下，如再採用比例代表法，增加少數的力量，結局會要破壞議會主義的自身，此種以比例代表法來細分黨派，因而使政黨內閣政治運用不靈或不可能的意見，是 Eschsché 及其他反對比例代表法的多數學者實際家所主張的。（例如 G. Mayer, (Das parlamentarische Wahlrecht, S. 646) 就是其代表的一人。又關於此種反對論，請參看 Humphreys, op. cit, p. 209 et seq.; Saripolos, II, p. 190 et s. 等。）且抽象的研究起來，比例代表法為使各種意見及利益反映於議會起見，每達一定數額，必使有一名候補者當選，故依此方法，持有種種不同之意見的人士，每達到一定數時，應可選出其代表者，雖或可望避免多數的專制“tyrannie de la majorité”，惟恐不免陷於較此更不妥當之少數的無秩序“anarchie des minorités”，因之以為此種非難好像是對於比例代表法之致命的攻擊。但實際上拿這種理由來反對比例代表法，是由於對今日政治的實際缺少周到的省察。譬如英國是永久實行二大政黨主義之理想的國家，故在該國一般以為採用比例代表法的結果，勢必破壞二大政黨主義的原則，難於維持有力的一黨內閣，對此曾經反對（參看 Humphreys p. 210）。但英國的二大政黨主義早已不存在，且有改變向來的選舉方法的趨勢。在昔比利時亦有加特力，自由兩黨長相對立的事實，而自一八九三年實施普通選舉後，新成立社會黨，急進黨及基督教徒民主黨三黨，便成所謂小黨分立的狀態了。但因當時尚未實行比例代表制，故小黨分立的原因，不但不能歸咎於比例選舉，且該國的比例選舉反對論者反以此為攻擊的材料，說是採用比例代表法的結果，反使急進黨及基督教民主黨滅亡，成為加特力黨，

自由黨、社會黨三黨鼎立的局面。（參看 Breton, Contre la proportionnelle, p. 45）德國現在之小黨分立，一派論者以爲是比例選舉的結果，這明明有欠妥當，試看戰前德國在多數代表法之下，小黨分立的狀況多麼厲害，當可立刻明白（註一九）。徵諸瑞士過去的經驗，採用比例代表法，亦不足爲小黨分立的原因（註二〇）。因是指比例代表法爲使黨派分裂陷議會政治於不可能的非難，可說是全不得當了。固然，今日多數國家在於小黨分立的狀態，其政府普通爲一時的聯合內閣；但這毋寧是普通選舉所引起之選舉權擴張的結果，或是因教育的普及，民衆的政治理解力發達，使對於個人經濟的或社會的利益之自覺力變強了的結果，又或是因國家的事業漸次增加，使立法的範圍已變廣而且複雜的結果。故在此等國家採用比例代表法的場合，即使仍舊維持小黨分立的狀態，亦不過是反映社會狀態的自身，不能歸罪於比例代表法。天氣并非因爲有晴雨表而變化，晴雨表不過正規的表示天氣的轉變罷了。假如遇有暴風雨的時候，反歸咎於晴雨表，豈不明明是將原因與結果顛倒嗎？

除此以外，尚有種種反對論，指摘結合大選區制之比例代表法的弱點，例如難於實行補充選舉，使選舉人對於選舉冷淡，或使議員與選舉人的連絡變爲薄弱等等，但此等問題，在今日可說是在技術上早經解決了。

故余以爲在樹立民主的原理之今日代議制度下，此種選舉方法，實爲選舉議員方法中最合其主旨的，同時認爲各種非難都是不當，且此方法，因無個人競爭的緣故，尙有其附帶的效果，就是使選舉平穩推行，減少買收的弊病，廓清選舉界，或使有能力的人物確實當選，提高議會能力的水準。尤其是行名簿式比例代表法的時候，因以政見爲本位，則能使一般的政治生活向上，又因每選一定數即能當選，使相當重要之少數派各得選出代表的機

會，則選舉時不合理的妥協，亦沒有必要。以上各種效果，都是不可輕視的結果，故余很希望日本亦速採用比例代表法。（關於比例代表法的利害得失，請參看拙著「比例代表法的研究」三八五頁乃至四九二頁。）

（註一）例如就舉行再選舉的一場合之廣義的選舉訴訟而論，使何人以何人爲對手，對於什麼機關提起訴訟，是個問題。而英國、日本、塞爾維亞、法國，在議會以外別的裁判所出訴，在日本，其受訴裁判所爲大審院。法國則議院自爲審判者，提起訴訟於下院，此時下院即應爲裁判所。（但關於地方議會的議員，則出訴於參事院——行政裁判所。）在日本關於上院議員，院自身也有審判權。德國在戰前與法國同樣，下院自身有了審判權，現在則爲選舉訴訟另定特別裁判所的組織，由本職的裁判官二名與議員三名來構成，就是右述二制度的混合。不待說，第二制度對於選舉訴訟在關於當選者有異議的場合，是立於審查其議員資格的立場的（Terminationsprüfung），而其所以將審判權給與院自身，是基於與權力分立思想相連繫之立法部獨立的思想。但資格審查與關於選舉自身的審判（Wahlprüfung）不是一樣，若將其審判委之於院自身，反于事件的審判有失公平之虞。（此事是在日本所常見，因其關於選舉的異議，首先應向市町村會提起，由市町村會議員審查資格。）德國法在戰後棄了從來的方法，移交特別裁判所管轄，也是基於右述兩性的考慮，且此特別裁判所可認爲是一種行政裁判所。所以從議員中選出推事參加，這點雖可說是混合制度（Barthelemy-Ducj, op. cit., p. 360），而在性質上，可以解作行政裁判。然在日本則以此爲形式上的民事訴訟，以大審院爲受訴裁判所，以依民事訴訟手續爲原則（第八十六條，第八十七條，第四百一十一條）。於是將公法上之訴使不慣於此種事件的民事裁判所審判，其可否先是一個問題，而從性質上來說，或由關於地方議會議員的受訴裁判所最終還是行政裁判所來說，都是以統一於行政審判爲便宜，亦即所以得到判例的統一。加之日本選舉法使着民事訴訟之例，結局訴訟費用，當然是敗訴者的負擔，想提起訴訟者必要提供三百元保證金，原告敗訴的場合，從裁判確定之日起，七日以內不完納裁判費用時，以保證金充之，不够時再追徵（第八十七條）。此外，通常必要律師的費用，是不待言的。此等關係與第八十一條，第八十四條對於選舉人一般承認其出訴權的主義，明明自相矛盾，一般選舉人事實上與沒有出訴權一樣。此點以法國法爲好，在法國法，有利害關係區的選舉人在出訴期間內，送達異議申告文書於知事就夠了，此文書用信也可，用電報也可，訴狀又不必要貼

即花，且沒有訴訟費用的負擔，律師亦當然是用官選的辯護人，只是訴訟手續的進行，自附有一定的期限。關於選舉的訴訟若不到如是

的徹底，一般選舉人就沒有其活用的方法，如日本現在的制度，只可認為故意阻止關於選舉的訴訟的，就是第八十一條，第八十四條所承認一般選舉人的出訴權，事實上等於虛餅而已。

日本選舉法從來將廣義的選舉分爲二種：第一是關於第八十一條第八十二條所承認之選舉效力的異議之訴，即狹義方面所謂選舉訴訟，多爲形成訴訟；第二是對於當選效力的異議之訴，就是所謂當選訴訟，此場合當然也是形成訴訟。然在前之場合，出訴權者是選舉人或議員候補者，以選舉長爲被告；而在後之場合，出訴權者是落選候補者，以當選者爲被告。所以形式上訴的原因不同：前者是以違反選舉的規則爲理由，要求選舉爲無效；而後者是當選的決定自身違法，其目的是使當選的效力消滅。但是實際上在第二的場合，或因有違法的投票拒絕情事，或因投票所開閉的時刻違法，也得對於當選的決定發生異議而提起訴訟。關於以此種規則違反之所謂形式的缺陷（*formeller*）爲原因的訴訟爲什麼以當選者爲被告，敗訴的場合不能不負擔其訴訟費用？若單是爲保護當選者的利益着想，則同樣事情在狹義的選舉訴訟方面也可以說，兩種場合都應許當選者參加訴訟，實際上也有其必要。這裏成爲問題的，是和第八十四條的關係，本條承認選舉人或議員候補者以選舉的不法（*Parlamentarische Wahlfehler*）爲原因，得將那依違法的選舉運動而當選者爲被告而提起訴訟。於是此種當選人在自己不是選舉事務長的時候，雖不觸犯第三百三十三條的罰則，而一經裁判確定，就要受當選無效的制裁。但在依第八十一條的規則違反之形式的選舉訴訟的場合中，應存有當選人圖謀實行規則違反的選舉的場合，而必須要保障投票秘密的規定，明是豫想着有此種場合而設的。且在此場合，通常以爲是狹義的選舉訴訟，可依第八十一條去起訴，惟其在這樣場合，豈不是應以當選人爲被告，或至少得爲共同被告嗎？當選訴訟的原因，當然不必限於（*parlamentarische Wahlfehler*）而照現行法這樣，會有不當爲被告者而爲，當爲被告者反不爲的場合。關於此等之點，亦有充分研究的餘地。

（註二）現行制度，在承諾期限內的時候，如上所說，當着再選舉事由發生的場合，與應該舉行補缺選舉事由發生的場合不加區別，同以次點者補充爲原則。然在承諾期限後則相反，舉行第七十五條的再選舉時，有一個人就舉行，只對於補缺選舉，要達到二人才舉行。因此違反了

選舉法，因其犯罪，依第三百三十六條當選為無效的場合，得馬上選出代替的議員，而因議員的死亡發生缺員的場合，非達到二名不加補充，結果是不公平的。併且內務部以為在期限後補充的原因總是不同，縱然在同一選舉區內發生缺員二名，若一名是應舉行補缺選舉的場合，就只應舉行再選舉。此關係在昭和四年大阪府第四區實行了，其結果雖成了選舉訴訟，但是因為在決審之先已舉行再選舉，乃不理事實的內容，而當作失去訴訟的目的，歸於原告之敗訴。要發生缺員二名應舉行補缺選舉，其主旨不外是想省去選舉的手續，所以在這樣場合，將規定的構成只取形式，來嚴格的區別此二種，可說是全無意味，而且加上二黨的不公平。發生這樣結果，固然在規定的構成上也有瑕疵，因之由此點說，關於補充選舉的制度本身，也有改革的必要；但在如上的場合，法之不明的部分，只有以解釋來補正。在上之事例，內務部是反其道而行。

但不是任其不補充就好了，當然缺員是要補充才好，方法也不是沒有。例如其一是為我以後提案的比例選舉方法的一機關，各候補者申省之際，確定候補者申省區就好了。若是為選出一名而舉行再選舉及補缺選舉的場合，就可於其為選舉區的一部之候補區舉行。或俟別的方法，在本選舉的當時，預先選出補充員，遇有缺員的場合，即以屬於同黨派的補充員補其空席。此第二方法曾於不完全的形體，為初期的法國選舉法所採用（一七八九年十二月法律及一七九一年九月的法律），又曾輸入於西班牙、挪威、德意志諸邦，一時風行。現在比利時是依名簿式比例代表法而行選舉，因既承認政黨的分立，當然要以同一黨派者補充空席，所以各黨派得選出補充員。舉行此種選舉，若不藉補缺選舉以探知民意的歸趨，則空席補充的合理方法，自是第二方法，或將此第二方法與第一方法連結，限於一定期間內，以補充員補充，比方經過任期後一年，則須於其候補區舉行補缺選舉。但這樣舉行時，結局於投票方法應採用如何的制度？選擇何者為選舉方法的原理即代表方法關係很大。

（註三）一八五〇年的Kentucky 憲法規定 "In all elections the votes shall be personally and publicly given Viva—voce, Provided that dumb persons entitled to suffrage may vote by ballot" 此規定在續到一八九一年，適可為表示口頭主義者對於當時投票形式的態度，用特提

(註四)使選舉容易行使的方法，可以歸納於以上諸問題來考慮的，是投票所的增設，投票日及其時間的問題。關於第一問題，若同時將投票區細分，則別的影響隨之而生，前面已經說過（參看前章第二節），所以關於此點，只有依實際上的便宜，設投票分所，可使選舉人投票較為便利。關於投票日及投票時間，應先從選擇與勞動不相衝突的時日着想，各國制度之選星期日為選舉日期，就是出於此主旨的。
(G. Meyer, a. a. O. S. 564 ff.) 在不以星期日為嚴格的宗教安息日的國家，此方法是可能的；然若在此種國家有以星期日為娛樂日的傾向，則規定星期日，反會造成棄權加多的結果。日本恰有此傾向，昭和二年府縣會議員改選的時候，適值星期日，尤其在近畿的大都市，棄權率加多了。於是反轉來想，或許可以選舉的當日為公休日，但恐會造成同樣的結果，且必認為選舉本身已是 *on-purpose*，而反採用停止全部生產的公休制度的。所以延長工作時間中的休息時間，或適當的利用換班時間，或提早放工，雖似近於姑息，恐除此以外，別無辦法。因為此種問題主要是於勞動及勞動階級有實益的問題，任依此等何種方法，都可得到投票所必要的餘裕。

(註五)關於棄權最有興味的研究，就是對於 Chicago 的選舉所行的 Merriam 及 Cornell 的研究。(Merriam and Cornell, Non-voting, 1924) 此研究的結果，棄權的原因：第一是最初沒有登記於名簿的人們比登記而不投票的人們多（因其依申告登記主義）；第二是疾病或不在，而此點尤為登記而不投票者中最多的原因；第三是一般的「不關心與怠惰」，這又是不登記的主要理由。關於男女的比較，女子棄權多，是通有的事實，而其理由：第一是一般的「不關心與怠惰」；第二除掉美國特有的事情——比方剛剛移住的住民——以外，是不在與疾病；第三在勞動階級，是怕勞動報酬上的損失；第四，女子的三分之一以上對於投票的不信用是其棄權的原因；第五，投票所的複雜是女子對於地方選舉不投票的原因，尤其投票時間的不便而複雜，是阻止那從事劇務居住都市的年少女子勞動者投票的重要原因。在此點興味最深的，就是某方面的女子中特多普遍反對論者的實例。女子對於投票的不信用與丈夫的反對，是周選舉當日使住於細民街的外國生員的多數妻子縮居家中。所以由此部分的研究，可和都市的此部分，依然有無數女子相信如下的事情。即以爲女子的地位在於家庭內，女子沒有什麼政治的任務，女子應盡心於自己的職分，而使男子參與政治，女子是男子所尊敬的花，女子應不干與男子的工作，以博女子之美，女子應不干與政治，還有許多應做的事情，女子沒有選舉事務，想支配世界的女子，則是

使世界滅亡的，今日之禍，是由於女子脫離過去的理想與傳統而來的。

總之在女子方面，一般的不關心，對於女選的反對，疾病，關於選舉的無能與膽小，家政等是其重要原因；而在男子方面，不在職業上的關係，怠慢等是其更重要的要素，依此研究的結果，男子棄權的主要理由，不是一般的不關心，乃是不在，已明白了。

登記有權者不得投票的適合的二分之一以上，歸着於下列的三理由，就是疾病，不在，怠慢。而一般的不關心，又是說明市民為何不登記的重要原因，無登記成年女子市民的五十分以上，其怠慢的理由是不關心，關於選舉的無知，對於女子投票的不信用；而無登記成年男子市民的二分之一以上，是不在，未滿法的住居要件，一般的不關心等。又在此研究最重要之點，就是慣習的棄權者的研究，明白了此種人們中沒有投過一回票的成年男子市民，其二分之一以上是不關心，或是缺乏法定的住居條件，或是關於選舉的無知；而沒有投過一回票的成年女子市民，其七八·六分是不關心，不贊成女子參政，關於選舉的無能。

以年齡為標準的研究，明示四十歲以上的男子棄權的二分之一是疾病，不在，不關心；四十歲未滿的男子棄權者的百分比是不在，勤務上的關係，怠慢。

關於經濟事情與棄權的關係，無登記成年女子市民在房租一個月二十美金以下的區域，比在房租一個月五十美金以上的區域多得多，這點是必須注意的。

就工作，職業或業務來說，家政是與棄權最有密切關係的，已明白了。時間的大部分費在家事的女子，選舉當日也多縮居家庭。

其次，與棄權有密切關係的，是商業，運輸及鐵道從業員。商人，行商人之間所看出的棄權事例的約三分之二，是一般的不關心與不在，又運輸業者及技術家的棄權的約二分之一也是一樣。從事其他職業的人們的棄權，不在不是大的理由，一般的不關心反是主要的理由。棄權代辦的多數是怠慢，小商人與勞動者的棄權理由多是職業上的損失，又有許多不熱誠勞動者缺乏投票的法的條件。

此研究之其他顯著的收穫，就是少數有力的對於政治的反感之意見。尤其下層人們多有此種對於政治的反感，以為政治只於有產者有利，政府不外是奪取無產階級的一切自由的，這種意見明白的表示了，若干中年無產者以為我們的一票是無價值的，候補者也等

是邪覺，投票箱被買收，一切選舉制度都是虛偽的，欺詐的。一部分人們是因經濟的或宗教的理由而為反政治的，也明白了。於是由此研究，可知只說政治的不關心者，也有起因於種種社會事情的種種不關心，只說政治的不關心，明明是不充分的。一般的不關心，以那既不登記，又沒有投票的經驗，住於都市的細民，家事以外什麼事都不管的移民白人女子為最多；而同樣的不關心在男子方面，又可於那參與不熱誠勞動的移民白系男子中看出，這也是由於為繁雜的選舉所阻礙。這種美國特有的事情而來的。在有投票經驗登記完了的年少中流士著男子，怠慢是其普遍的原因；其他士著白人的棄權原因，多是不在，蓋不多沒有公自是因為一般的不關心的。士著美人棄權者中男子的二分之一與女子的三分之一。（受了調查的）其棄權原因既是疾病，不在，一時的怠慢。對於白黨候補者的嫌惡，是有色棄權者的約五分之二的原因，也值得注目。

棄權理由已如上述，所以棄權防止的方法也明是不能單純，即其救濟方法有些是簡單，有些是意外的困難。比方名簿登記制度的改正，選舉所的混雜或不適當的時間改正等簡單事情，可以容易解決；又有稍為困難的問題如不在者投票的問題，也明明可以前述方法來改善。所以最困難的問題是對於代議制的反感，對於投票的不信任，關於選舉的無關心及小及其他一般的不關心。關於此點，含謀選舉制度的技術的進步和代議制本身的改善以及運用上的改良，別無方法，而對於此種人們，只得以制裁，強制投票，以減低棄權率，就以為是實質的改善，這種辦法未免太單純了。此關係，依據制投票制度時其無效投票往往達到三分，概可知道。

（註六）關於此點的詳情，參看拙著「比例代表法的研究」二四一頁以下，又余以為可以單記移讓式比例代表法為其方法，而關於此問題的說明，請在上著二四九頁以下。

（註七）此外縱有種種的辨護，而單記多數代表法實具有種種缺陷，到底不能維持，關於此關係及其實例，參看拙著「比例代表法的研究」五五頁七五頁。

（註八）比方一九〇八年十二月法國 Charolles 的補缺選舉，表（示如次之結果（Humphreys, op. cit., p. 91）

候補者

第一次投票

第二次投票

Sarrien fils (Radical) 五, 七七〇 五, 三三九
 Ducarouge (Socialist) 四, 三六七 六, 八四一
 Magnien (Conservative) 三, 九六八 三〇一

即第一次投票時，急進黨候補者是最大多數，而在第二次投票，社會黨候補者得過半數而當選了。此社會黨候補者在再選舉之得占其絕對多數，實由於保守黨的援助。又德國於一九〇三年及一九〇七年的總選舉時，其主要的五政黨所得的結果如次 (Humphreys, op. cit, p. 291)

一九〇三年

黨派	得票	對於全體選民的百分率	使比多數黨法所應得的選票數	再投票的結果所得的選票數
社會黨	5, 010, 771	(31.7%)	122 (30.7%)	81 (20.4%)
中央黨	1, 875, 273	(19.7%)	104 (26.2%)	100 (25.2%)
自由黨	1, 317, 401	(13.9%)	32 (8.1%)	51 (12.8%)
保守黨	1, 281, 852	(13.5%)	79 (16.9%)	75 (18.9%)
急進黨	872, 653	(9.2%)	11 (2.8%)	36 (9.1%)

一九〇七年

黨派	得票	對於全體選民的百分率	使比多數黨法所應得的選票數	再投票的結果所得的選票數
社會黨	3, 259, 029	28.9%	73 (18.4%)	42 (10.8%)
中央黨	2, 179, 743	19.3%	101 (25.4%)	105 (26.4%)

第五章 選舉之方法

甲田團	1, 630, 581	14.5%	74 (21.8%)	5 (13.6%)
中野團	1, 632, 072	13.6%	91 (22.9%)	84 (21.2%)
他黨團	1, 233, 923	10.9%	30 (7.6%)	49 (12.3%)

如右表所示，社會民主黨若依比較多數法，照選舉人投票的比例，可得比較公平的结果，今依過半數法，使行再投票，結局當引出對於此政黨很不公平的結果。然而選舉人第一所願望者為誰，當然表現於其第一次投票，所以再選舉所引出此結果，反不得謂之正當。換句話說，此種方法是所謂削足就履之類。

(註九) 優先投票的方法，此外還有種種，比方其次說明的過半數記投票法，就是少數者優先投票即選拔選舉的最好的一法。又在選擇投票的場合，依投票的如何移讓，亦有許多方法，如 Nanson 氏及 Hallett 氏所考慮的方法就是這種，其 operation 的原理是正常的。但此種方法都不及比例代表法之有公平性及合理性，所以 Hallett 氏自是比例代表法的贊成者，不過將此方法當作次善的方法來提案罷了。(關於 Nanson-Erstein 及 Hallett-System 參看 Hoag and Hallett, Proportional Representation, 1926, p. 491 et seq.; p. 496 et seq.)

(註十) 關於其詳情，參看拙著「比例代表法的研究」八三頁至九一頁。

(註一一) 但依我所見，此方法當實行時，視其採用嚴正強制名簿投票主義嗎？還是採用單純強制名簿主義或自由名簿投票主義？其引起的結果完全不同。而從來反對過半數記法 (System der Rangordnungsziffer (od. System der graduierten Stimmgebung), o. Vote Eradue) 者曾進所考慮的，是此中的後者，就是各選舉人未必絕對為政黨所提出的候補者名簿所拘束，雖為第一順位，雖為

第二、第三、全屬選舉人的自由。然在此主義之下行此方法，實際就不會如上揭之表，遂成爲如次之結果：

甲黨候補者 A. 1075票 B. 850票 C. 825票
 候補者 A 爲第一順位 750 750 X 1 = 750

為第二位的票 450

$$450 \times \frac{1}{2} = 225$$

為第三位的票 300

$$300 \times \frac{1}{3} = 100$$

1500

1075

候補者B為第一位的票

450

$$450 \times 1 = 450$$

為第二位的票 300

$$300 \times \frac{1}{2} = 150$$

為第三位的票 750

$$750 \times \frac{1}{3} = 250$$

1500

850

候補者C為第一位的票

300

$$300 \times 1 = 300$$

為第二位的票 750

$$750 \times \frac{1}{2} = 375$$

為第三位的票 450

$$450 \times \frac{1}{3} = 150$$

1500

825

乙黨候補者

L. 720票

M. 400票

N. 480票

L.....I.

600票

I. 180票

III. 120票

M.....I.

180票

II. 120票

III. 600票

N.....I.

120票

II. 600票

III. 180票

丙黨候補者

X. 446票

Y. 320票

Z. 385票

表用紙 繼續N次紙

X.....	I.	330 票	II.	150 票	III.	120 票
Y.....	I.	150 票	II.	120 票	III.	330 票
Z.....	I.	120 票	II.	330 票	III.	150 票

得票的內容大致不能不如右之形式（或爲 A. B. C. (450), A. C. B. (300), B. A. C. (300), B. C. A. (150), C. B. A. (250), C. A. B. (100), 在這樣配合，候補者 A 爲一，〇〇六，B 爲九〇八，C 爲七七五）今若依如右之形式，則三名議員皆由甲黨選出，不能達到少數代表的目的，且使其保持比例的什麼保障也沒有，所以此種場合不能不認爲是常常發生的，而依配合的方法，少數黨反得選出多數的場合也容易發生，是不難預想得到的。（比方對於甲黨的右之配合，乙黨若得了千三百票，則依 L. M. N. (600), M. L. N. (650), N. M. L. (50) 乙黨可容易使其 L 與 M 當選。）

然而採用嚴正強制名簿投票主義，則結果完全不同。此場合是對於各政黨預備的名簿來投票，其順位與配合最初即已一定，因之其結果恰如我最初所揭之表，各黨候補者各得對於其黨投票的總人數同數，二分之一，三分之一的票。然此分配方法恰與 *Proportio* 氏當選舉的結果分配議員時，得用近似商數 (*der angenäherte Quotient*) 爲其基礎之方法，是同樣的手續，所以經過變異，而其結果則一，因之此方法可以說是比例代表法的一種。加之即採用單純強制名簿主義，若先依得票來分配議席於各派，也是比例代表法的一種。現在瑞典芬蘭所行的比例代表法，就是此後者的場合。此外，此方法用爲少數者選擇連任者的方法，也是好的。

(註一二)關於其他少數代表法的種種缺點，參看拙著「比例代表法的研究」八二頁至一〇三頁。

(註一三)此種缺點，單記移讓法一經 *Dr. H. E. Mill* 氏提出，馬上即被指摘。故 *Mill* 在其書中，曾說關於一候補者之總得票中，應以那一部分歸自己，那一部分歸他候補者一節，雖可有種種方法，但仍以抽籤方法爲最合理。（參看 *Mill, Representative Government, chapter VII (Of true and false democracy)*）

(註一四)單記移讓式比例代表法，一八五五年始由丹麥國財政大臣 *Andrae* —— 爲當時同國第一流的數學者 —— 提出，依同年十二月的

法律曾經適用於一院制的議會 Hare 議員選舉的一部。不過最初為理論上之說明的，是英國法學者 Thomas Hare 曾通稱此種方法為 Hare 式比例代表法，即源於此。氏於一八五七年有「The Machinery of Representation」小冊出版。一八五九年，復有「The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal」之著述，更詳細說明此種方法。當時英國正一般公認對於少數者有加以適當的保護之必要，此類著述，立刻引起議者的注目。就中尤以 John Stuart Mill 為最熱心贊成此種方法的一人。當一八六二年著述「代議政體論」(Considerations on Representative Government) 時，贊稱此種比例代表法為「能選出可以表示選舉人各自的意見的候補者，或其最尊重最值得信賴的候補者」的方法，又為「代表人，不代表都市的房層；代表投票者本人，不代表少數的教會委員和地方的有力者」的方法。(參看 Chapter VII) 一八六七年，曾在議會提出以此 Hare 法為基礎的選舉法修正案。此次提案，雖被否決，但 Mill 與 Hare 的著述，多為英法兩國國民所矚目，故英美與其殖民地的比例代表論者，大都以此單記移讓法為是。此種方法，除丹麥國外，他如 Costa Rica (1893) Tasmania (1898) 南非聯邦元老院議員選舉 (1909) 英本國大學選舉區與愛爾蘭議會議員選舉 (1918 年以前) Canada (1916-1924) Saskatchewan (1920) 愛爾蘭自由國 (1922) 澳洲 Tasmania (1898) 新南 Wales (1913) 印度 (1914) Malta (1921) 等地方都已採用。美國有些市會選舉，亦曾試行，大致可說是英國及其殖民地通行的方法，故又名為英國式比例代表法。現時公共團體選舉議員，用此種方法的，不下數百，不過國會議會的選舉，還比較不多而已。關於重要實施的情況，可參看 Hoag and Hallett, op. cit. p. 196 et s.

(註一五) 應用 d'Hondt 法的結果，每於多數有利早為一般所注目 (參看上揭拙著一八五頁) Hoag 氏就其極端的場合，舉例如次：

有權者數	d'Hondt 法	英法法
A.....9,802	98	98
B.....198	1	2
合計.....10,000	100	100

此種不合理的現象是由次記的事實而起的，即在多數黨方面，因議席占得多數，最後的尾數分配於為得此等一切議席所必要之各個的近似商數，故以略等於近似商數之數為當選標準數，而獲得議席；在少數黨方面，尾數差不多是不變的，加於近似商數，以為當選標準數，而成同樣的結果。例如標準數為四百，假定甲黨得選出五名，乙黨得選出二名，兩黨各剩餘三百五十的尾數，投票的時候，此尾數在甲黨以 $350 \div 5 = 70$ 之比，各加於一名的當選數，在乙黨同樣以 $350 \div 2 = 175$ 之尾數，各加於一名的當選數，結局甲黨 $\frac{400 \times 5 + 350}{5}$ 即每四百七十票選出一名，乙黨 $\frac{400 \times 2 + 350}{2} = 575$ 即每五七五票選出一名，同樣是不公平的。此種不公平的結果如能使尾數的處理方法成為合理化時，大體可以免除，而因此採用重複選舉區制，乃是簡便方法的一種，在上面已經說過了，但欲補正此種缺陷，更有第二種方法就是不用像 d'Hondt 法之以 1, 2, 3, 4, 5, ……等相除，而用 Huntington 數據所提出的方法，以 $\sqrt{1 \times 2}$, $\sqrt{2 \times 3}$, $\sqrt{3 \times 4}$, $\sqrt{4 \times 5}$, $\sqrt{5 \times 6}$, ……等相除。如依此種方法，則採用 1, 41, 2, 44, 3, 49, 4, 47, 5, 47, 6, 48, 7, 48 ……級數，以為除法的基本，自然可以除去像 d'Hondt 法有利於多數之缺陷。但普通舉行選舉的時候，採用此種除數，非所以使那因其複雜而被嫌惡之比例代表法趨於民衆化。不過在更正選舉區別表，以人口或有權者數為比例來分配議席於各選舉區的場合，仍舊是要用比例的。（參看第四章第一節）此時採用此種方法，甚為適當，如大體的議席數與各區的人口數（或有權者數）一經決定，則對於各區的議席自可得到公平的分配。現在以每人口十三萬分配一名，尾數則四捨五入，而此方法是並不完全的，至少應顧慮到有權者數，無已，亦須依 d'Hondt 法比例的來分配議席。例如昭和五年之有權者總數全國為一二、九四二、五九七人，議席數為四六六，如果以此議席數為適當，則東京府的有權者數為九四二、一二六人，照配分比例應可得三四議席，假如依 d'Hondt 法，對於現在各選舉區按其有權者數來分配，則其結果如次。

有權者數	第一區	第二區	第三區	第四區	第五區	第六區	第七區
101184	98071	81687	71362	238717	274940	77455	
(4) 25284	(3) 32690	(3) 27282	(2) 35681	(9) 26524	(10) 27464	(3) 25913	
	(4) 24517		(3) 23787	(10) 23871	(11) 24937		

即二五、二九四當作近似高數為標準數，其定員為第一區四名，第二區三名，第三區七區各三名，第四區二名，第五區九名，第六區十名。但現在被分配為三一議席，是以第一區第二區各五名，第三區第四區各四名，第五區第六區各五名，第七區三名之比例來分配的，未免太不公平。依此結果，第一區當選者的平均得票約為一萬，第五區的平均得票約為二萬五千，第六區約須三萬，其不合理是很明顯的。

又使用名額式比例代表法的時候，不用 d'Hondt 式算出法，改用 Hagenbach-Bischoff 式算出法亦可，此種方法，因其當選商數為 $Q = \frac{V}{M+1}$ (有餘額) (議席定數+1)，故與 Droop 式相近，但議席分配的結果與依 d'Hondt 法時之議席分配的結果相同。關於如何採用此方法的問題，請參看拙著「比例代表法的研究」一八五頁以下。

(註一六) Humphreys 氏對於此種非難的主張如下：決定候補者的當選之投票的大部分，是第一順位所得的，第二順位第三順位所得的票數，逐漸大減，因此反對黨的選舉人所給與之以後的順位，沒有與以重大意義的必要。周氏為確定此種主張起見，指示如左列之統計，就是 Tasmania 政府命令組織之調查會，就該國選舉時當選者所得的投票中，調查各順位的投票依如何的比例發生效力之一種結果。

在各黨投票之比例

第一順位	739	第六順位	008
第二順位	140	第七順位	009
第三順位	051	第八順位	008
第四順位	029	第九順位	003
第五順位	014		

如有表所示，於當選有效之投票中，平均七三·九 Per cent 為第一順位所得的投票，其一四 Per cent 為第二順位所得的票，依其他順位所得的投票，合計不過一二·一 Per cent。又在 Pretoria 同樣的統計，亦表示六四 Per cent 為在第一順位所得的投票，在 Johannesburg 六七·五 Per cent 為在第一順位所得的。此種辯駁，一見似覺有力，但問題是祇想到特定的場合。如果在成國

題的特定的場合，亦取得如上記平均的統計時，當然是沒有不公正的，故依上列統計來辯駁此種非難，是不當的。加之問題的發生，普通是關於一二的議席，尤其是關於最後所分配的一二議席，因此在得票接近的場合，選舉人對於候之順位所給與之權率或不公平的投票，有決定當否的可能，理論上是不可否認的。

(註一七)與余所見不同之 Hoag 及 Hallett 主張依名簿式移讓法的比例選舉方法，須用次列的投票用紙 (Hoag and Hallett, op. cit., p. 369)。

I

黨 派 名			
X			
同	同	同	候補者名
上	上	上	

II

黨 派 名			
□			
3	1	2	候補者名
同	同	同	
上	上	上	

在此場合，各選舉人為黨派投票亦可，為指名投票亦可。換句話說，選舉人注重於黨的選擇對於候補者沒有特別選擇意思的時候，可如 I 之場合所示，於黨派名下欄所設的框內，附以 X 記號，處理此項投票，須以同一黨派名簿上的最先順位者為第一順位，以下照名簿上的順位，依次附以順位。對於同一黨派的候補者間，選舉人如有自己所願意選擇的順位，可如 II 之場合所示，於候補者姓名上欄依選擇的順位附以 1 2 3 等記號，而此種投票，當然可依所指定的順位來移讓。

此種方法，一見好像能尊重選舉人的自由，且為極巧妙的比例選舉方法。但若採用此種方法，多數選舉人必將為名簿投票，然因其名簿上的順位是由黨派預先決定的，選舉人選擇候補者的自由，實受極大的制限。向來在比利時不乏此種實例，余曾說過了，在比利時，此點亦為實施比例選舉之最重要的非難，亦可說是名簿式比例代表法通有的一個缺陷。換句話說，像這樣維持由黨派決定名簿上之順位的方法，且容許黨派投票的時候，指名投票對於當選者順位的決定，常祇與以很微弱的影響。因之像上即 Hoag 及 Hallett 的提

案，即使附記移讓的順位，而實際上對於當選者的決定，幾不多僅與以無意味的影響，是容易想像得到的。

在丹麥國，當現行法最初成立的時候，曾經使各黨派決定候補者名簿上的順位，在各開票區，將該區宣告候補之候補者特書於最先順位，第二順位以下則俟該政黨所提出之名簿上的順位，照名簿上的順位來移讓投票。但如依此種方法，其在先順位者不單是在自己的候補地有利，即在各開票區，亦有得投票最多的機會，此順位仍舊是決定的，而其他候補者依指名投票當選的機會，就益形減少。故於第一回總選舉後，即改正法律，使各黨派不一定要決定順位而為候補者之申報了。現在除社會黨以外，都是依不附記順位而為候補者之申報的方法。但在此場合，屬於同一黨派候補者間當選的順位，是依單純的比較多數的，而這裏有此方法的缺陷，前而已經說過了。

(註一八)採用單記移讓式比例代表法的國家，前已述過了，現將採用名簿式比例代表法的國家列舉如次，其主要國為瑞士（一八八七年—一九二二年），比利時（一八九九年），芬蘭（一九〇六年），古巴（一九〇八年），瑞典（一九〇九年），Belgia（一九〇九年），Uruguay（一九一〇年），葡萄牙（一九一一年），Iceland（一九一六年），荷蘭（一九一七年—一九二三年），德國（一九一八年）（Württemberg, Hamburg 自一九〇六年起），羅馬尼亞（一九一八年），Armenia（一九一八年），波蘭（一九一九年），Luxemburg（一九一九年），匈牙利（一九一九年），義大利（一九一九年），挪威（一九二〇年），捷克斯拉夫（一九二〇年），Estonia（一九二〇年），Lithuania（一九二〇年），San Marino（一九二〇年），Latvia（一九二〇年），Lichtenstein（一九二二年）諸國。此外在Erengi時代的俄國（一九一六年），羅馬政治執行前的意大利（一九一九年），皆用此方法。Yugoslavia 因今日停止議會政治，當然未採用此方法。如以上所列舉，此種方法明明多為歐洲大陸所採用，因單記移讓式比例代表法為英國式比例代表法，所以又有大陸式之稱。

(註一九)一九〇七年德國總選舉的結果如次 (Cahn, Das Verhältnissahl-system, S. III)。

海 關

卷 四

選舉法

Konservative.....1,080,209

89

選舉票數

三〇一

Reichspartei.....	471,863	24
Bund der Landwirte.....	223,996	8
Süddeutsch Bauernbund	76,107	—
Antisemiten.....	248,534	21
Nationalliberale	1,837,048	54
Kreisnige vereinigung	359,320	14
Freisinnige Volkspartei	736,006	28
Süddeutsch Volkspartei	138,607	7
Zentrumspartei.....	2,179,743	105
Polen	453,858	20
Welfen.....	78,232	1
Partikularisten.....	6,128	—
Dänen	15,426	1
Elbslawen	103,626	7
Sozialdemokraten.....	3,259,020	43
其他	12,823	4

而因採用比例代表的結果，現在的政黨數反已減少。

(註二十)瑞士諸州採用比例代表法以後，發生新黨派的，祇有 Genf, Neuenburg, Bern 三州，Tessin, Freiburg, Zug, Solothurn, Schuz, Basel-Stadt 各州，未曾發生多大的變化。且 Genf, Neuenburg, Bern 三州之發生社會黨，是社會的實情使然，而其能補正向來之選舉法的缺陷一點，亦却認爲是比例代表法的效果。關於瑞士實例的詳情，可參看 Klotz, Die Proportional wahl der Schweiz, S. 416 ff.; Cahn, Das Verhältnismwahlsystem in den modernen Kulturstaaten, S. 119 ff.

第六章 選舉運動及其取締

在封建君主之下，使有特權者對於國王所賦課的負擔加以同意，而選出其代表者，選舉在這種意義很重要的時代，此代表者的選出是義務的，且被指任者之出席於會議，於其個人亦不外是一種負擔。在這種事情之下，當然誰也不會爭做議員，所以說是英國從前在州則由其州的重要貴族就其子弟中指名受任者，其他人們無異議而加以承認（參看選舉沿革的說明及投票方法之節），或是因為不願參列於議會，缺席的青年騎士反被指名，而出席的青年騎士，在料想此外會遍就這種無趣味的職分的時候，亦火速騎馬逃去（*Seymour and Fray*, *How the World Votes*, p. 66—67）在都市，其代表者的選出，本來也同樣是義務的；至代表者的選出是一種特權，意識到伴着利益的時候以後，其為議員的自身，亦似乎未必以為於其個人是利益，各都市通常給與三先令乃至五先令的日俸，並給與馬和旅費，即在十七世紀中葉，還說是 *John Harrington* 的日記（一六五八（九））年十二月二十六日）明載：因為其一家繼續充當議員，和父親同樣無能，申請於此次的選舉豁免，與市長及市民共晚餐，與奉行亦共酒食，歡談之後，歸家甚遲，然而與預期相反，未得允許。（*Seymour and Fray*, op. cit., p. 77—78）在貴族之間，固然早已想到做議員有接近於國王的利益，國王亦必要集合於自己很方便的議員，惟其有此等關係，所以早有買收選舉區的實例，這正是表示議員的選出權已經特權的利益化，且發生實質上於議員

的派遺無關利害之小都市選舉區。比方一五九五年在 Elizabeth 女帝的治世，說是 Lancashire 區已由 Langton 家出賣於 Fleetwood 家，在第十七世紀，這種例更屬不少 (Porritt, *The Unreformed House of Commons*, vol. I, p. 354)。一六六九年 Shardeloes 區由 Earl of Bedford 出賣於 Sir William Drake 了。但在一六九八年，依 Wharton 卿的家令，同年的選舉當 Malmesbury 區指名時，說是提供了四百磅者，無論何人，都使其當選，已經要求金錢了；此等事實，在當時的人們，都感覺值得驚愕和憤慨，已明明表現於文字 (Porritt, *ibid.*)。實言之，自選舉區有議員的選出權，於其團體的利害有密切關係的時代起，以爲此選出權是一種特權，(第十五世紀之多數決原則的成立，是表示其轉向的，前已說明了。) 更隨封建制度的崩壞，都市的特權地位也發生變動，議員的地位反於想在朝廷得官職者有利，可見選舉權發生財產的價值，在小都市選舉區中，成爲家產的一種了。所以實行了選舉區的讓渡，而當選舉時，想爲被選者而被指名 (nomination) —— 即想爲候補者 —— 而提供金錢，或當選舉時，想謀特定人的當選，而爲斡旋的行爲即選舉運動，進而要求金錢的事情，無妨說是還沒有一般通行。然而一到第十八世紀，就可以發見經過此種 broker 的選舉，突然增加，在一七〇一年的總選舉，好似股票交易的場合，有了競漲此買收費的多數 broker，說是許多選舉區都告白了一定的價錢，一七一四年的總選舉時，此種行爲已經成爲當然的事情。(相傳在此選舉，Lady Marey Wortley Montagu 於其夫尋找候補的選舉區時，曾告以最確實而簡便的當選方法，就是以相當的金錢，托友人買收 Cornwall 地方的小選舉區。) 以後隨時代的進展，買收也普遍了，價格也高漲了。(一七〇一年，一七一四年的選舉當時議席

的一般價格，不知是多少；一七二七年 Richard Hampden 爲所謂 “South Sea Speculation” 損失了八萬鎊的結果，向政府申請繼續那 Wendover 選舉區的議席，而其價值也不明。但是 一七三四年 Sir William Wyndham 在議會支持那規定議員任期爲七年之所謂 Septennial Act (1715) 的撤廢的時候，買收議員一名的金額，除掉旅費及其他雜費外，說是一千五百鎊上下，一七四七年 James Tilson 爲候補於 Cricklade 區而提供的金額，說是一千四百鎊，總之 Anne 女王的法律規定除掉不願再選者外，一次選出了的議員務必在任，Septennial Act 之延長了議員的任期，都可認爲是提高議席的價格的。一七四七年另爲皇太子組織一黨，因此，Dr. Ayscough 和皇太子之間，曾訂數次契約。又一七四九年因此對於 Sir Thomas Pitt 與以三千鎊，且年給一千五百鎊的津貼，而在 Old Sarum 的選舉區，又締結契約。每逢選舉，只要出四十鎊的用費，就無論何人都可以當選；大概千四百鎊上下是第十八世紀中葉 Cricklade 區一帶的市場價格，而在 George II. William IV. 的治世，似乎當選費用是千四五百鎊至七八千鎊一年，議席的買賣價格是千二百鎊至千八百鎊左右。這種傾向因印度暴富者的議會侵入而更厲害，在 George III. 即位那年（一七六〇年）的總選舉，二千鎊說是通各選舉區的至當的價格了。一七五六年始實行選舉區的貸借 (Stockbridge) 一七九〇年至一八三〇年之間，已有預定年限而貸與於任何人的風習，說是一七六七年 Milborne - Part, Reading 以及 Haniton 區的指名賣卻廣告，登載於 London Chronicle 一七六八年同樣的廣告又登載於 Gazetteer, New Daily Advertiser 直到依一八〇九年的法律禁止時止，常有此種廣告出現；且自一七八四年以後，因有產業革命所得

的繁榮和愛爾蘭的合併問題，此價格更漲高了。（一七九九年合併問題成爲愛爾蘭議會的問題，當時英國議會的議席價格是四千磅，一八〇七年 *Mornh Pest* 所出的廣告，是年千四百 *guinea*，（磅爲三十先令，*guinea* 爲廿一先令）一八〇七年至一八三二年止的議席價格，說是一任期爲五千乃至六千磅，一年的貨價爲千八百磅左右，其詳情參看 *Porritt, op. cit., p. 341-364*。而其所以有這種價格，固由於職員在職中受了那相當的待遇，也由於財政部支出了議會操縱費。）所以如 *Seymour* 所說，自第十八世紀的初葉起，爲候補及當選所用的方法，發生很大的差異，由從來依着暴力或威嚇的當選方法變爲利用金錢的方法了。（固然此後也屢用了暴力的事實，一看該國的選舉判例集，即可明白。）一六九六年法律（*Treating Act*）固不僅以此種不正選舉爲不法，以其當選爲無效，而且處罰了；但在三十年後，只以當選爲無效，喪失被選資格，並改正法律，對於應允買收者課以五百磅的罰金，足以證明取締法的無力，表示個人的買收之多。（在 *Stafford* 爲一票五 *guinea*，在 *Hull* 爲四 *guinea*，在 *Lechester* 爲一票三十磅，已有確證（*Seymour, op. cit., p. 97-98*））在 *Shoreham* 說，是選舉人採一種股份組織，取五百磅的加入金而使之入會，定款中加入慈善目的，附以“*Christian Club*”的名稱。一七七四年在 *Shaftesbury* *broker* 變裝爲“*Punch*”而行買收，由是這種依着“*Punch*”方法成了通行的買收方法，宴會也是盛行的方法，一七六八年 *Northampton* 的選舉是有名的浪費選舉（“*Spendthrift Election*”），*Halifax*，*Northampton*，*Spencer* 三人相爭，前二人各用一萬五千磅，後一人用一萬磅，結局後者當選了，而其主要費用就是宴會費。（因此選舉，*Earlo Halifax* 破產，*Lord Northampton* 賣去木材家

具等，跑到瑞士，於貧困之中度其餘生，乃有名的趣話。）四年之後，一般知道的“*Austerlitz of Electioneering*”之最高價的選舉運動，是在 Yorkshire 行了的，說是三候補者的選舉費用合計大約不下五十萬磅（*Seymour and Frary, op. cit., p. 110*）。一七九六年在 Maidstone, Christophe Hull 約三小時之間用去三千磅，還居於此區候補者中的最低位，他說這不過想就此次選舉得點選舉運動的經驗來試試而已，一般選舉界是怎樣的情形，由此可以想見。又支配政界者已是有產貴族階級，也是容易想像得到的。所以 Bryce 說第十九世紀前半的英國議會是寡頭政治，而 Bagehot 等多數有識者亦以為英國議會政治有了鞏固的地步，相信是他國的模範，並不以為要不用這樣的選舉手段來選舉（盧梭之所以以民約論來排斥代議政治，想是注意了當時英國議會選舉的實情。）如上所述，一八三二年厲行了選舉法的大改革（*The Great Reform Act*），可是不僅沒有行到此種運動方法的取締，且依此選舉法得到選舉權的多數新有權者，在都市則利用商業上的利益，在農村則利用土地的租借關係，亦容易為富豪而投票，而 Broker 和 Boss 的組織到處都有了。為禁止此種買收及誘導，下院固已屢次努力，而卒不成功，在英國，一八五四年通過的不正選舉取締法（“*Corrupt Practices Prevention Act*”）是一般取締買收及其他不正競爭之最初的立法，而依買收及其他方法之不正選舉的意義，繼以此法來限定，規定嚴重的處罰，且對於選舉運動中候補者使用的金錢，要嚴密的計算。其結果雖有多少效果，但是有些地方反使為行不正慣行的組織，愈趨發達，到一八八三年，不得不制定更完全的不正選舉取締法了。此一八八三年的改正法（*Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*）是繼承一八五四年不正選舉取締法制定時

的基礎的主旨(註二)不僅爲英國此種立法的基本法,且採用同樣的他國立法之長,又對於他國立法與以重要的影響,是最值得注目的,而現行日本選舉法關於選舉取締的規定,多由英國法而來,即就此點來說,其重要原則也有說明的必要。

現由這種見地來考察此不正及不法選舉防止法,則其最重要之點,在於區別所謂不正選舉爲不法慣行(illegal practices)和不正慣行(corrupt practices),前者乃制限選舉運動的費用和方法,隨着選舉當然要行的行爲中,對於超越其程度或含有惡性的分子者,應予以處罰。即就此法之所謂不法行爲,關於選舉的行爲中陷於這種慣行之點,就認爲歸責原因,在其備了法令的要件的場合,非有特別的免責事由存在,當然都要受制裁。比方如次之行爲就是不法慣行:

(甲)費用的支出是爲不法慣行的場合 如選舉人往返投票所的費用支出,爲粘貼意見書,標語,注意書等而用他人土地家屋的使用費,制限以上之事務室的租借,制限以上之人的僱傭,選舉事務長及副事務長以外之人所支付的關於選舉費用,就是的;而不正或不當選舉費用的支出之禁止,即其目的。

(乙)費用的提供是爲不法慣行的場合 候補者以外之人關於選舉的行爲或事務費而供給的金錢,不問其爲贈與或爲貸與,一切都應提供於候補者或事務長,提供於其他之人時,即爲不法;此與規定法定的選舉費額相關聯。

(丙)蔑視選舉費用的請求,領取及支付期間的制限,成爲不法慣行的場合 請求期間是當選告示之日起

十四日，對於以後的請求，不得支付，在支付了的情況下，其支付即為不法。超過了法定費額的場合，只是在其契約或支付受領當時不知道超過的價額有效，此外則喪失請求權。且對於一切適法請求的支付期間，亦有制限，期間為二十八日，以後的支付即為不法。

(丁)用途的制限及關於場所的制限。前者如樂隊，火把，幟，旗，帽章等費用支出的禁止是；後者如以酒場，飲食店，受國庫補助的公立小學校的一部為事務室之禁止是。

(戊)實質上和不法支付同樣的不法慣行。比方選舉人為投票而往返時，令其使用馬車及馬的行為，與以不當的報酬而僱傭人工，制限額以上的支付額由他人墊出的場合，都是不法行為。

(己)定額以上的選舉費之使用及受領。這是選舉運動中由事務長及候補者使用的費用總額的限定。就是在州選舉區，選舉民數不超過二千名的場合，為六百五十磅，超過二千名時，得加六十磅，以次每增加千名，得特別使用選舉費用六十磅；而在都市選舉區，選舉民數不超過二千名的場合，為三百五十磅以內，超過二千名的場合，為三百八十磅，以後每增一千名，得特加三十磅，又候補者個人的費用，也限定為總額百磅。各種支出當然要明白，且當選者若不為已得證明計算書的真實之誓言，則不能取得議員資格。選舉費用的報告須在當選告知之日起三十五日以內，選舉長由事務長接到此報告時，須於十日以內，公布其概要於在該州或市發行的兩個以上的報紙，示以報告書及附屬書類的審查時期及場所。

又候補者或其事務長不能受領此最高限度以上的金額，為選舉而領取此種必要以上的金錢時，

此行為自身即爲不法。

此法定選舉費額，依一九一八年的人民代表法而變更，在市部，對於有權者一人爲五辨士，在郡部則爲七辨士，而在最近的總選舉，各區有權者數的平均——愛爾蘭及大學選舉區除外——約爲三萬三千，所以每候補者一名的法定選舉費用，大概郡部平均約爲九八〇磅，市部約爲七百磅，另外承認那使用免費郵件及以小學校爲演說會場的制度，以緩和此制限。關於此最後之點，容後由別的見地敘述。

(庚) 其他的不法慣行 如不署名的傳單及標語的粘貼，預約報酬，不正的勸誘某候補引退，而卒使其引退及自行引退，或公布關於候補者引退的虛偽事項，公布關於候補者的虛偽事項等，都屬於這種。

以上就是依右列法律視爲不法慣行的；所謂不正慣行，因其行為出於使對某候補者投票的目的，所以是不正行爲，如金錢的提供即買收，宴會，不正勸誘與強迫及冒充身分而行的不正投票等，都視爲不正慣行，依法禁止倘有違犯，亦受處罰。總之前者在性質上，是和選舉密切連結的行爲，若逾越限度，或行爲中帶有不純的要素，則爲不正的慣行；後者，其行爲自身的性質和選舉沒有密切關係，只因其目的不正，和選舉連結，而成爲關於選舉的不法慣行。比方賄賂的行爲，雖不是只關於選舉的不正行爲，乃是廣汎通行的不正行爲，然也行於選舉的場合，成其所謂投票買收的行爲。金錢的贈與，未必是不正行爲，但是加以「爲使其投票」的惡意，而腐敗選舉的場合頗多，應以此爲關於選舉的不正慣行來禁止，這是以其意向 (intention) 爲主要問題的。前者是選舉時當然可以行使的事實，所謂關於選舉的 intention，起初就不能成爲問題，所以此種行爲，假使逾越其程度，或加有不純的其

他要素，則立刻成爲違法事實。於是雖同爲法所禁止，違犯了的場合不能不受制裁，而其關係各異。因此，前者爲特定的選舉時所行的行爲，是和其選舉相關聯的問題，通常限於選舉期間內的行爲；然而後者的性質，倘其不正行爲的目的是關於選舉而行的，則不問其行爲的時期如何，都得成爲問題。（參看 Rogers, *On Election*, 1916, Vol. II, p. 399 et seq., p. 544 et seq.）又在前者，確定何種程度是正當的選舉運動這個關係，在關於選舉運動自身的統制直接成爲問題之點，可以說是有其制度的重要性。

但是無論在那一種場合，事件當然有刑事犯的性質。至少也充分具備德國所謂 *Parlamentarische Wahl* delicts 的性質。所以關於不正事件受了有罪的宣告者，除處一年以下的懲役或禁錮或二百磅以上（在詐冒投票的場合爲重罪，處二年以下的懲役）的罰金外，剝奪七年間的選舉權（包含其他公職的選舉權）被選舉權，已被選出者，其當選爲無效（參看第六條）。又關於不法事件，受了有罪的決定時，處百磅以下的罰金，由判決之日起五年間，不能作爲選舉人而登記或投票，即其選舉權被停止。加以在此場合，當審理時，裁判所對於候補者是否於其違法行爲有關聯，亦以職權合併審理，將其審理的結果，事犯的性質，其不法慣行是否一般的實行了，都報告於下院議長，在明是候補者知情或曾同意而爲犯行的時候，剝奪其被選資格七年。又在由其選舉委員所爲犯行的場合，不問同意的有無，其當選爲無效。但是在無投票權者的投票（第九條），支付計算書及受領書製作上的不法（第二十九條），傳單，標語上沒有記載住所姓名的不法（第十八條），法定費用的超過（第八條），關於其報告書的違法（第三十三條），關於候補者身分的虛偽事項的公佈之不法（一八九五年本法的改正法

第四條)等場合,只有候補者自身或其選舉事務長行使的時候,其當選為無效。其次,在任何選舉,屬於何等不正或不法慣行的行為,廣汎的行使,檢察接了這種通知的場合,應依公訴法的規定,以職權來因應事情,而為適當的審理並起訴;且得將那在不正慣行事件的嫌疑之下付於審理者,作為不法慣行事件。訴訟的受理裁判所,除如不法支付,雇傭及工資等可以簡易手續來判決者之外,是高等裁判所(High Court);但檢察長可以主張於中央刑事裁判所(Central Criminal Court)審理(參看同法第四十五條,第五十條,第五十二條)。訴訟的提起期間為一年,若不正或不法及於廣範圍,有可信的理由,而在選舉審理委員(Election Commissioners)的審查中時,為二年間。但關於以選舉費用超過為原因的選舉或當選異議之訴,必要於選舉長受理關於選舉費用的報告之日起十四日以內提出;欲依選舉訴訟,以各個的支付及其他的非法為原因,而為同樣之訴,就要於其實行支付或行為之日起二十八日以內提出(第四十條)。

一八八三年的不正及不法慣行防止法的要領,大致如上所述,而選舉界的腐敗,當然不能說是依此防止法一掃了;但自本法制定以後,投票的買收只在比較的少數選舉區行過,是事實,選舉界依貴族及富豪的金力之直接的腐敗行為減少了,也是事實。加上其翌年即一八八四年的選舉法改正,低下選舉資格,新加多數選舉人參與選舉,因之如上所述約半世紀前的不合理的選舉,至少在表面上已斂跡了。所以此法律於一八九五年增補(參看 58 and 59 Vict. c. 40),又依一九〇八年的公會法(Public Meeting Act 8 Edw. 7 c. 66),而追補,卒由一九一八年的人民代表法第三十五條與以恆久法(Permanent act)的性質了。但是在一九一八年

的人民代表法第三十四條，改定第三者的費用支付，只限於選舉事務長以書面委任的場合纔可以，包含集會、印刷品的費用，且應合算於選舉費用之中來報告，而違犯此規定的費用支付，即為不正慣行事件。又依其第二十五條，集會可以使用公立小學校，依其第三十三條，重量不超過二ounce的郵件，可以免費郵送一次，與公會法中以維持演說會的秩序為目的之規定，相輔而行。（法國在選舉時，集會特別自由，不要申請，除衙門外，公的設備可以無價的為演說會而使用，警察官對於此種集會，只得於必要時命令解散（參看一九〇七年三月的法律。）日本在選舉的當時，亦施行同一法規，與其說是保護言論自由，毋寧說是嚴格取締。）其方針是一方面取締關係於選舉而行的不正行為，他方面保護正當的行為。若歸着於選舉是為國家而行的公務的說法，則為維持其純正，對於選舉運動，本來亦有加以一定的取締之必要，同時依同一理由，國家當其統制，要求使之合理化，並不能不考慮公正方法的獎勵，促進及發達，當然也是要肯定的。

以上是我專就英國的議員選舉來說明此方面的，為什麼採用這種立場呢？該國為憲政的母國，當然是其理由之一；而在德法特別統制選舉運動這方面的法制沒有發達，因此在其他多方面受了大陸制度的影響的日本選舉制度，在此點主要是受英國法的影響，尤其現行法頗有此傾向。這也是一種理由。但是我之所以採取此立場，首在嘆服此國民對於選舉法的改革，不斷的繼續努力，在一世紀之間，差不多將其舊態一新了的事實；恐怕是惟此改革史，最好表現此國民之有可驚的政治才能。由我們想像不到的不合理的方法，由其混沌的制度，只選出其內部所存的良質的部分，以其良質的部分為基礎，來矯正經驗；這種手腕，是我所不能不嘆服的，且痛感此種態度

有足爲我們模仿的。（當然不是忘記第十七世紀的英國革命，但本質上其態度是一樣。）然而即到現今，我決不以爲英國的選舉在一切方面都是滿足的。選舉的違犯數減少了，或未可知，但這是因爲在一方面，選舉運動者充分知悉其制裁法規，選舉當時作爲選舉法違犯而現於統計的數目減少了；在他方面，政黨組織與選舉戰術進步，尤其充分理解平素的努力比選舉期間的選舉運動更重要，而特別注意於平素的努力。不待說，改革不是全部通行了的，比方候補者的決定方法依然照舊，必要改善，黨費公開的制度亦未實行。我們對於此等各點，反多受美國立法的暗示；不過由英國流的幹法來說，這是沒有最後的改革的，依不斷的改革而結局達到其目的，乃是英國人的做法。改革的結果都是萬全，固不可期，而改革的結果說是失望，乃他們所不知道的。於是我看他們的偉大的性質，發見他們之所以爲政治的天才。所以關於剩下之點，其將來的成果必更值得注目，而關於我前面所述的，也有應該特別指出的一點，就是上列詳密的取締法及其後的立法都沒有禁止戶別訪問的條項這一點。這決不是因爲戶別訪問沒有行，在小市及郡部都行着，而由此造成不正行爲的機會的事實也存在。儘管這樣，而卒不禁止此種行爲，其原因，一般說起來，是此方法已失掉有效的選舉方法的性質，不必以言論及文書來做選舉運動，且以有限的運動員，不能有效的行使此運動方法，尤其在大都市反有惹起反感之虞。（候補者或事務長的戶別訪問，雖於一般選舉人有效，但其可以做到的程度有限，特別是對於此等必要訪問的人們，訴之於感情的此方法，效果比較少，買收的危險也少；至於有給運動員的訪問，反有傷一般選舉人的自尊心。）日本可否依從同樣之例，恐怕不是我個人的疑問。

日本法對於選舉運動的取締，可以說大致是依和英國同樣的方針，就是現行法除於從來的罰則之外，另設章規定選舉運動及選舉運動的費用（第十章，第十一章），對於運動方法和運動費加了制限。又對於違犯其規定者，除和英法同樣課以刑罰之外，剝奪選舉權，被選舉權；關於當選人觸犯罰則，或超過法定費用的場合，其選舉爲無效。（參看第三百三十六條，第三百三十七條及第八十四條。）此等規定，可以說是明示防止所謂不正慣行之外，也防止不法慣行的；但是日本的立法者當輸入此制度時，多少缺乏準備，誠意也似不足。暴露此點的事實，即在對於英國不法慣行的禁止規定中，最有重要意義的以費用超過爲不法之點，並關於不法事犯候補者也有責任之關係，模仿不徹底。不法事犯是什麼？我前面已經說過，此處恕不再贅，比方日本法第三百三十六條，一方面對於第一百十二條，第一百十三條規定之利益提供及誘導等所謂不正事件，使候補者連坐，一見似乎表示極峻嚴的態度；可是在但書又以關於其選舉事務長的選任及監督曾經相當注意的時候，得不適用此規定。不正事件必要有犯意的存在，不是共犯的候補者爲什麼亦要連坐？是個問題，而關於選任及監督未經相當的注意，很難立證，結局此條等於具文。關於費用超過，選舉事務長已經要受處罰（第三百三十三條），候補者亦要失却其當選，但對於選任及監督曾經相當注意，執行支付事務者對於費用支出沒有過失的場合，便不成問題（第一百十條）。且關於所謂不法事犯，候補者有連帶責任的場合，只此而已，其責任不外依第八十四條由民事訴訟手續來爭辨，即依檢察局的調查，顯係不正或不法事犯的時候，也不致移管。在違犯關係廣泛通行了的時候，也沒有規定檢察有積極活動的職責。關於費用超過，又沒有使審查委員或檢察活動的規定，而曾否以此爲不法事犯還是疑問。所以如上所述，在此

法之下，違犯者數之毫不減少，可以說是當然的事情。

固然此法的效果不是完全沒有，可以承認其有了某程度的結果，至少不能不苦心製作費用報告書來表示選舉運動恰在法定選舉費用內舉行，與以這種程度的拘束，所以多少有了實際上的效果，不難想像。但是違犯的數依然多，除掉無產黨的候補者，有幾個候補者在法定選舉費額的制限內當選，是靠不住的。曾在某半公開式的會合，選舉制度的改正成爲問題的時候，我求那有代表各派的性質的議員諸君，發表不虛偽的選舉費用的大約平均推定額，我問在第一次普選時所使的費用，是否平均一名二萬圓乃至三萬圓，據可信用的正直回答，不要說什麼「二萬乃至」，大概可以說是用了三萬。然則其總計實是莫大的費用，縱令這個暫作別論，而多數候補者之爲不正慣行而使用選舉費用的一部分，可由違犯者數的增大來表示，縱令未做不正慣行，而定額超過的事實，難以否認。然而爲什麼此點不成問題呢？我以其原因：第一，選舉人或候補者得其實事的確證，依第八十四條來起訴，差不多是一般人可爲的法所承認的唯一方法，不過採用此方法，要依民事訴訟的規定，不僅是通常的選舉人之所不能行，且併訴訟費用亦不能不負擔；第二，關於這種事實，想揭發其違犯，在現行法之下，對於其候補者的選舉運動，一一都有充分調查的必要，而此事於一般選舉人很困難，差不多是不可能。況清算其費用而提出的期間，雖定在選舉期日後十四日以內，地方長官公布其額（第二百零六條），然確定日時及場所，和附書類一併公開檢查的方法，又沒有承認。且起訴期間，仿照那與以這樣周到的用意和機會之英國成例，是頗短的期間，限在選舉長布告當選者之日起四十日以內（第八十四條），所以不是很顯著的場合，難於得其確證而揭發。最後是起訴的

效能法的第一百十條已規定超過法定制限額的候補者，其當選爲無效；但是如上所述，又有「但書」的逃法之道，一般人感覺危險，不肯嘗試。次多數者怎樣呢？縱令候補者失格了，若在當選承諾期間後，就只有舉行再選舉（第七十五條第五號，第六十九條第五項），不是立刻以次多數者爲當選者。然而當選承諾期間，自收到當選的告知之日起算，共爲二十日，假設次多數者知道某當選者有費用超過的事實，即刻起訴，而在此承認期間內得到確定判決，是不可能的，因之次多數者亦失掉提起訴訟的實質利益。所以此制度現在差不多沒有作用，不過此點有最顯著的不法犯行的一個場合，以及不法犯行本身是比較容易依制度的機構來除去的，我很希望一般人們了解議員爲當選而用的費用，當然不只是在選舉期間爲選舉運動而用的費用。代議制度一發達，則有效的當選或使之當選的手段及方法，亦必定組織的或非組織的研究起來，隨之而發達了，與其重視選舉的當時，毋寧重視平素，候補者及爲謀其當選而活動的人們，利用所有的機會，來和選舉人接觸。且常因此犧牲多大的勞力，時間及金錢。這種接觸方法當然是繁雜，不過如 Wilson 所說，大概可分爲兩種：一爲個別的接觸方法，一爲利用集合的接觸選舉人的機會的方法。前者是無疑的比較者有力，而在勞力和時間的消費之點，則不可與後者同日而語，在金錢的必要之點，亦恐較大。比方郵件是通文書的個別的接觸方法，若送賀年片或簡單的議會報告書，則在日本有權者七萬多的最小選舉區，一回郵件的費用，用明信片要千圓以上，用封信就要超過二千圓。選舉期間以外，對於一般選舉人之戶別訪問，是不能行的。（美國在選舉前，爲明瞭有權者的情況，即身分，職業，傾向，因緣，緣故，情實等一切關係，以準備選舉時使其有權者爲自派而投票，通常多舉行三回的調查，訪問有權者，這叫做“Cavaliers”，

固然有效，而弊害亦隨之。而爲做議員或候補者，通常必要留心一切人們接觸，對於一切問題與以利便，沒有靜思或研究的餘裕。所以現今的議員，結局多是如 *Bois* 所說「什麼都不學，什麼都知道的古王侯」那種人們，因爲個人的活動力有限，結局形成政黨的地方組織，由屬於此組織的人們得到勞力和時間的援助。即在演說會及其他集合接觸選舉人，亦差不多不能離開此等人們的援助，而其代價多半金錢是必要的。現在日本，地方議會議員或其有力的運動員，同時在立法議會議員選舉時，各於其所管區域活動，其下又有大小種種的 *clubs*，成了這樣的 *system*，極重視其聯絡。因之對於此等人們，普通都要平素與以金錢上及其他的援助，尤其在地方議會議員選舉時，不能不與以多少援助。所謂 *Bois* 的跋扈，就是由此關係而來的，要廢止這個直接方法，不外是限定那做了地方選舉的候補或其運動員者，在一定期間內，不得做國的選舉的運動員。

然而類似的關係，是在任何國家可以看出事實。法國因爲元老院議員的選舉人是由地方議員中選出，特別重視其地方議會的議員選舉；美國因爲州及地方團體的官公吏多是公選，其官公吏的援助，於該國大總統及議員選舉有重要的影響，該國各政黨也都重視其地方選舉。德、英及其他諸國之所以政黨沒有地方支部而重視其活動，不外是證明類似關係在任何國家都有的事實。（關於此點，存有種種文獻，參看其中的 *Ostrogorski*, *La Democratie et les partis politiques*。）這裏存有黨費公開問題發生的一個理由。政黨以外，若有自發的政治團體（*voluntary political organisations*）存在，與政黨或議員的行動以影響，想將其所欲，賴他們去實現於政治上的時候，則對於此等團體尤其所用的費用，必要加以注意。關於此種立法，最近約四十年間表示最多的

立法例的國家算是美國及其各州，而此種立法特別在美國多發生的理由：第一是關聯於如右所述，該國自大總統始，聯邦及各州的議員固不待說，即重要的官公吏也由人民自身選出的事實；就是因為以選舉為有公共性質的，當然與以較多的機會，若是沒有純正的選舉，則公共利益被破壞的實例，比較頻繁而且而前的可以看到。第二是該國同屬英語國民，可以最強而且最早的受到英國的不正選舉取締法的影響；此事即由其多數立法是和英國法同樣，通常都稱其取締法為“Corrupt Practices Act”，亦可推測得到。（參看 P. Belmont, Return to Secret Party Funds, 1927, p. 24）實際一八八三年的英國立法在廣範圍內引起了美國人注意的事實，是一般所不能爭辨的。（參看 Pollock, Party Campaign Funds, 1926, p. 7—8）且在一八九〇年以前，此種立法完全沒有。（一八九〇年紐約州的法律，是在美國此種立法的嚆矢。）又其第三理由，本來於該國急速的經濟發展也有關係，是恰在此時期選舉費額遞增的傾向很顯著的事實；第四是政黨組織差不多達到完備之域，而此組織又和第一及第三的事實相結合，其政黨的專制尤其所謂“spoils system”（就是政黨恣意使其黨人為官公吏的詬。美國以前即有此弊害，尤其一八三六年以來更厲害，至一八八三年，遂制定了官吏任用法 Civil Service Act，於此表現民衆意思的轉向。又關於此點，可參看 Ray, An Introduction to Political Parties and Practical Politics, 1924, p. 313 et seq.）很盛行的事實，亦可認為是使健全民衆的注意轉向於選舉界的廓清之原因。所以在美國不正選舉取締法及與此有密切關聯的制度，亦表現制限此等事情之特有的要素。

比方第一，其取締的要點，受着英國不正選舉防止法的影響，主要的可說是三點：其一是應支選舉費用之嚴重的制限，其二是應支此費用之用途及方法的制限，其三是收支的公開。但在此第三部分，不久加了美國的獨創，如後所述，一方面解作候補者預選費用及黨費的公開，放寬其適用範圍，他方面不以之爲不法行爲，來課以法定的制裁，以爲委之於輿論的制裁，更可適宜的達到其目的，可以說是依此方向進行，且正在進行着，而大有使“Corrupt Practices Act”和“Publicity Act”作爲性質各異者來存在的傾向（參看 Belmont, op. cit., preface）。

第二，選舉的公共性質的意識，一方面擴大選舉統制的範圍，不僅正規的選舉，即關於候補者的預選手續，國法亦干與，要和選舉同樣由國的機關管理，在舉行正規選舉的場所舉行，在正規選舉所具備的保護及形式之下舉行，（所謂“direct primary method of nomination”就是的，自一九〇三年 Wisconsin 採用此制度以來，發達甚速，到一九二四年止，除掉 New Mexico, Connecticut, Rhode Island 三州外，全部都採用此制度。）他方面明明使那有公營性質的制度發生。

今先述隨着英國法的傾向的諸制度，再說美國特有的右二點。此場合說明此種制度，本應將其成立歷史的時之前後加於考慮之中，但此處想暫作別論。

（一）不正選舉的取締 美國法中，一般沒有英國法那樣不正慣行和不法慣行的區別，又美國的政治組織和黨情異於英國，有礙照樣採用英國的制度，其取締以傾向於選舉費爲主，而其方法大致可分類如次：

(甲)支出總額的制限 在美國，此種制限是直接課於政黨的。Nebraska (一九一九年的改正法律)則無論任何政黨，於其州所舉行之任何選舉，對於黨委員及其他，不得支付，分配及消費超過一萬五千元之金錢，亦不得負擔，承認及許可代替此項之債務，或任其責。New Hampshire 則以政黨的州委員會的費用為一年二萬五千元，運動員的旅費及地方支部的費用應在此半額以內 (一九一五年的法律)。而對於候補者，則多制限那作為運動費而捐助於黨的金額，或取一般規定一定額的方針。比方一九一〇年的聯邦法，依其一九一一年之改正規定，兩院議員對於其黨的捐助，不得在各選出的州法制限額以上，且除候補者個人的費用外，為預選會並選舉所支出的費用，下院議員不得在五千元以上，上院議員不得在一萬元以上 (但一九二一年聯邦最高法院，以國會沒有規定政黨的候補者預選方法的權限，關於預選會的制限無效了)；在許多州也可以看出同樣的規定，其類也是繁雜。Massachusetts 依選舉的種類，制限候補者能夠當作其預選費及選舉費來捐助的金額，比方上院議員及州知事的選舉，預選費是二千五百元，選舉費是五千元，下院議員則定為預選費千五百元，選舉費三千元。有些州或以議員及其他被選出者所應受之歲費及年俸的幾成為標準，而定此種金額，比方 Oregon 州規定預選為年收的一成五，選舉為年收的一成，Michigan 則規定預選費及選舉費共為年收的二成五。此等規定所注目之點，在於以多額選舉費用的支出結局是當選後漁利的原因；在日本，形式上雖是仿效英國法，使選舉費總額和有權者數相關聯，以議員定數除選舉區內的有權者總數，再以四角乘之，其額即為法定費額 (第二百零二條)，但他方面又推定依此計算法之候補者一名的選舉費用，大致為一萬二千元上下，這恰與議員任期中所受

費費的合計相等，是將此點亦合併考慮了。Indiana, Missouri, Nebraska 則以有權者數為比例來規定，比方在 Indiana 五萬人以下者，每千人為二十五元，五萬人乃至十萬人者，每千人為十元，十萬人以上者，每千人為五元。〔此外，Virginia 以十五先 (cent) 乘同黨派候補者中占最高點的得票數，為其選舉費總額。而 Virginia 則以各 County 的選舉費為七十五元，其總計即為選舉費總額。〕

(2) 費目的限定 差不多一切新立法都列舉着正當的費目，紐約州法，Pennsylvania 州法等多是詳密的列舉。Indiana 則規定費目要正當，且其支付額要是正常價格。或於規定正當支出的費目之外，並明示不法的費目，限定對於酒類，烟草，其他飲食，被服之類的支付；(Massachusetts 雖禁止酒類，但以烟草及其他休養品為正當的。) 選舉當日禁止提供利便於投票人或往遊集的立法也不少。(參看 Brooks, Political Parties and Electoral Problems, 1923, p. 344—346) Alabama, Massachusetts, Minnesota, Wisconsin 則設關於新聞廣告的規定，其廣告上必要署名，或明示為有費廣告。Alabama, Missouri, Wisconsin 對於新聞以外的關於選舉的出版物，亦必要表示著者及候補者的姓名，Kansas 則在新聞所有者的場合，亦要當作有了和其他候補者同率的支付，加算其費額。Oregon, New Jersey 則對於雇傭者及其工資，加以限定。

(丙) 捐金的禁止及制限 為禁止公司尤其保險，銀行及鐵道各公司的捐金即獻金，已有一九〇七年及一九〇九年的聯邦法，在大多數州的取締法中，亦有同樣規定，Alabama, Louisiana 則不僅一般禁止公司的獻金，即由商事公司的大股東，其受託者，保管者的獻金，也都禁止。不待說，此種規定的目的，是禁止職業政治家和金

權的提攜，在違犯の場合，課以多額罰金，處那有責任的職員或使用人以禁錮，或禁止在該州內的營業，或取消其特許，以爲制裁。有些州則禁止出處不明的獻金，用假名的獻金，依選舉而就任者以外之官公吏的獻金。（因爲依選舉而就任者，多有政黨的所屬。）（如紐約，Pennsylvania, Nevada, Oregon 等諸州。）紐約州法禁止爲預選會的獻金，以謀選舉費用的減少，New Jersey 則只以選舉期前五日止的獻金爲有效，以後的獻金須返還於寄贈者，並附有期限。又在美國，基於前述之特有的政治事情，由於在官公職者的獻金甚多，這是以以前運動費的重要財源，就是所謂“Political assessments”（政治賦金）。（比方 Philadelphia 是其最好的例，年收六〇〇元至一一九九元者百分之三，一二〇〇元至一九〇〇元者百分之四，五二〇〇元至二九〇〇元者百分之六，三〇〇〇元至五九〇〇元者百分之九，六〇〇〇元以上者百分之十二；而就公吏來說，其中百分之九四都提供此種賦金。一九〇〇年至一九一三年約十年間，說是每年二十五萬元至五十萬元的此種獻金，作爲共和黨的運動資金而提供，其額逐年增加了。）此種獻金，在選舉取締法雖沒有禁止，但爲補正其缺點，依各種官公吏條例，禁止其強制賦課；這在使執行事務的官公吏處於公正地位，本是當然的規定，而其所以有禁止此種官公吏關係於選舉運動的規定，也是出於同樣的主旨。在日本最近的選舉改革審議會，則以官吏的身分保證爲目的。（日本主要以官廳事務的方便爲理由之休職，免官，成了問題，但是我相信關於此點，主要是以地方官爲問題，對於轉任的制限必要加以考慮，又事實上，一等縣，二等縣之區別的存在，也不合理，必要改爲確定在任期間，同時須於同一府縣昇級。關於此點，法國過去文官制度發達的經過，已給與許多暗示。又對於其他一般官吏或公吏，禁止

做那關於選舉的某種行為之點，可參考美國的此種立法例。此種取締，從公正的舉行選舉之點來說，當然是必要的；（在許多場合，取締規定反逆用於選舉干涉，或為政府黨的利便而惡用。）從保障民衆對於執行事務的官吏的不偏不黨性的信賴之點來說，更屬必要。

捐助的制限，通常是候補者自身作為自己而行的政黨選舉運動費所提供之金額上的制限，而實質上等於運動費的制限，所以此點在前已經敘述了（參看上列〔甲〕）。

（丁）費用的公佈 關於費用的公佈，可以考慮種種問題；第一是收支如何報告的問題，比方日本依英國法，其選舉費用須於選舉後十五日以內提出並公告（第一百零六條第二項），此公布限於支出，且在選舉後，明明失掉公佈制度的效果的大部分。若非不限於支出，連收入亦一併公布，且在選舉前公布，則實際的效力很少。事前的公布，當然是收支的概算，對於其公開沒有附着制裁；但是輿論的批評自然加有某種制裁，這便是此種制度的意義之所在。美國雖然多數只有事後的報告，可是收支的報告，大約十州是選舉前公布。選舉後為更精密的報告，並且公布。（比方在 Alabama，定於選舉前十日至五日及選舉後十日以內，兩次報告，Florida 則定於預選期日前三十日至二十五日，選舉前十二日至八日及選舉後十日以內，三次報告，Kentucky, Minnesota, Utah, Nebraska, New Jersey, North Carolina, West Virginia, Wisconsin 等州皆有同樣制度。）第二是使何人怎樣收支的問題，關於收入和支出的場合同樣，一方面上述的捐助者成為問題，他方面使何人受領，亦成為問題。所以在美國，由此關係，關於選舉委員及運動者姓名住所的登記，設有詳細規定（註三），對於某黨的選舉委員，亦使之

公布其收支關於此政黨的收支公開，以後另加說明。（關於選舉費的收支，在一九二〇年 *Loeb-Jelley* 的法律，已有可注目的規定，選舉事務長應將運動資金的全部儲於聯邦銀行，州銀行或信託公司，只有事務長或受其委任者得經此等銀行或信託公司之手而支出（第三四九條）。此方法是對於選舉公營方法與以暗示的。）他如勞務提供之有金錢價值的場合，應換算加入，或也施行使用用途和形式一定的方法，而此等方法當然可視為含於此等制度中的機構，毫不足異。

（二）黨費公開制度 美國的黨費公開如何而起，以何為目的，大概依以上的說明可以推測，就是以除去腐敗選舉及其關聯而生的腐敗政治為主眼，因之要求選舉費的制限及收支的公開。所以選舉運動費公開促進運動，可以說是最初就包含那選舉中與其他一切場合的黨費秘密主義的廢止，以及為政治上的目的的獻金並支出的公開等要求。又在此目的，必然包含了政權和金權的握手之暴露，防止及其絕滅，可是同樣事情在他國也可以說，所以關於此問題，簡單說明在美國至今的經過，便知道種立法不是不可能，其法的性質也明白，並可推測關於此問題已有得到顯著進步的部分，也還有應做的許多工作。

美國最初的公開法，一般是屢次引出的一八九〇年的紐約州法，而此法只要求由候補者消費的運動費的公開，是不充分而且效果很少的。此法關於由黨委員會所行的支出，並未設何等規定，關於應該公開的費目，雖設了規定，而候補者利用黨委員會為運動費支出的仲介者，又可容易避免其規定的適用。此法對於候補者（由事務長支出）以外的個人及團體或黨委員會，不要求彼等運動費的公開，且對於運動費捐助的公開，亦沒有何等

規定。其次，一八九〇年 Michigan, Colorado 二州可決了類似紐約州法的法案，附加了一個規定，就是對於政黨委員會所提供那為運動的目的之獻金及支出，亦命其報告；但此等立法總算是不正選舉取締法的一種，沒有特別立法的性質。然至一八九二年，Michigan 及 Massachusetts 二州通過了與此等相異而且更富於創意的精密的法案，Massachusetts 州法依此法律，對於其所謂「政治上的委員會」，加以定義，凡是政黨的委員會及由三人以上而成的團體，在選舉時，想助長促進某政黨或某主義的勝利或失敗者，或為幫助公職候補者的指名及選舉，或加入，或想使選舉某候補者而協力者，都包含於政治上的委員會；且這種委員會要選任一人的會計，由會計編造委員會受理及支出金額之合計（二十元以上）的不虛偽的明細書，此明細書中要詳示委員會，在委員會監督之下及為委員會而行動之職員或其他人員受理的金額，支出的金額以及他們所負的債務等等，並於選舉施行後三十日以內提出。就是在候補者或其事務長之外注目於政黨的機關之點，Massachusetts 州法中上揭的規定及其他規定，關於黨費公開及候補者的指名並選舉所支出的費用，得有公的記錄，確具實際而且有效果的性質，可以認識其創意。此 Massachusetts 州法邇來依經驗的教訓，屢加修正，其所受社會的支持力亦增大了，現在他州及聯邦公開法，實受此法的影響。聯邦的立法雖更援助其他多數州同樣立法的成立，而聯邦選舉運動費公開法，當初是以不偏不黨的運動發其端，Roosevelt 及其他共和黨員也贊成了。又其基本法之一九一〇年的聯邦法，是在 Taft 大總統之下通過的；但是關於黨費的公開，在上下兩院及一九〇八年的全國大會，因為共和黨對於此運動，表示了有多少敵意的態度，結局同法制定的功名，歸於民主黨了。事實上民主黨為此法

案，始終一貫繼續不撓的努力，纔得通過。而關於此運動，起初就得了美國勞動者團體的代表者有力的支持，是有推出的必要，且對於此運動的輿論的後援，亦日益顯著，結局共和黨員中進步的人們，不能不為所動，以至支持此案。法案於最後的階段，這也是不可忘懷的。公開法案之完全成立，在民主黨掌握下院的支配權以後，就是一九一一年八月，即在此時，到最後的五分鐘間，民主黨的勝利還沒有保障。共和黨提出修正案，民主黨員的大多數當然是反對，而其時大有與其妨礙公開法的成立，不如承認其修正案之勢，但原案結局通過了。此法律規定的目的，在於廢止那有與候補者的指名或選舉以影響，依結合其他政權而受利益的性質之一切黨費秘密主義。

此場合所應注意之點，即公開法不是以處罰為目的的所謂禁令，所以和那所謂不正選舉取締法，其性質自有不同之處。不正選舉取締法，是由種種之點統制選舉，確定支出限度，在不法的場合，想以處罰而達其目的的法規；然而公開法的主義，其特徵在於對此一任輿論的制裁，想訴之於輿論，求其批判，而達其目的，以大衆總體的審查為重要，且在從來為此種目的所想出的方法之中，以為這樣方法是最善的。就是以爲對於公開法規違犯的現實制裁，不外民衆的非難。公開法固然是個法規，但其制定的目的不是直接取締選舉，毋寧是正規的選舉時，對於投票者與以參考標準，以便決定投票於那一個候補者。因爲某黨派結局於選舉之際，各立其黨派的候補者，表現於投票者之前，依公開法，則使投票者知道其黨用怎樣的方法，支出其費用，金額有多少，藉可提供一種方針。所以這樣公開法的性質，恐怕可以譬之爲街路上的電燈；就是有電燈的街路方面，對於警察目的的遂行，與以便利，同樣，公開法的制定乃間接確保不正選舉取締法的實際效果。換句話說，此種法若不存在，則莫大的秘密費用的

支出，縱屬不正，其不正亦只得放任如故。而這樣莫大的秘密支出，固然隨有種種可非難的弊害，但在方便那深切注意起草之不正選舉取締法自身無力的意義上，或者可以說是有不可救濟的弊害。同時也可以說此事是暗示公開法有使不正選舉取締法的作用發生效果之重要作用；且此種公開法自身不是處罰法規之點，是考慮此種制度的實現者所最應注意的。不正選舉取締法之在美國，亦不過是模仿上述一八八三年英國的不正及不法慣行防止法，而加以改造的。此法律應屬於防止選舉不正的法中，在有投票制度的國家，若不論精粗，則一切國家實皆有同種法律的存在。依此意義來看，則此種不正選舉取締法可以說不是別有新義的，只是現在的不正選舉取締法比過去的精密而有效果。（尤其美國及英國的不正選舉取締法的效果，較之過去，確有一大進步。）然而美國的聯邦公開法及其補充法規之州公開法，是和不正選舉取締法完全立於各異的原理之上的，是美國的獨創。比方英國雖已制定關於防止不正選舉之精密的法律，而選舉的秘密黨費至今依然存在；又英國的不正選舉取締法，嚴酷的規定，且極嚴肅的施行着，但當總選舉時，雖屬很少數，而至今還有那違犯取締法而被宣言失格的候補者。就是關於選舉運動者金錢的支付，嚴加制限，不許支出於限定的目的以外；可是秘密黨費另行調達，由其他一切方面比較的自由支出，並且黨幹部可以專斷支出。這於英國特有的事情當然也有關係，其議員選舉就沒有定期舉行的，而因突然解散的結果來舉行的多。此關係當然使秘密黨費帶着必要性，且必然的使其額增大，而各政黨的組織都有號稱黨本部或中央委員會的機關，其機關常握金庫之鍵，一有黨的院內幹事及最高幹部的命令，便即時應付。恐怕在其他多數國家，程度縱令各異，大致也有同樣的事情。

想一掃此種關係，舍進於黨費公開的方向，沒有別法。由此意義來說，所謂美國已成立此種制度，不是單就美國成立這樣制度簡單考慮一下就可以的問題，乃不能不說是念世紀初頭給與大多數國家以暗示的最進步的企圖。不待多說，代議政治所最恐懼的威脅，沒有比金錢的祕密使用更厲害的；在投票所干涉選舉人自由意志的發表，具有最大的力量的，就是金錢。而 *referendum* 候補者的直接預選及其他應依人民投票而解決的問題，今後也更增加，惟其如此，為政治目的而支出金錢的機會加多，其支出額增大，又左右投票意向的機會亦隨之增進，所以既欲行代議政體，則謂公開主義今後是否日益發展，廣為適用，乃決定能否維持代議政體本身的根本問題，亦非過言。

公開制度有如上所述的性質和目的，所以至少是比較有實現可能性的方法，毋庸懷疑，但其效果是怎樣呢！關於此點，Delaware 州判事 Gray 曾說在美國「不正選舉取締法一般沒有發揮效力，且有明明不能勵行之處。為防壓選舉的不正，則獻金及運動費的強制公開，比那些的一切，更為有效。這個有自動的作用，為其勵行，不必要讓以苦痛和罰之法的機構。換句話說，一經勵行公開，便已無處罰法規的必要，有益的結果自然會發生。」（參看 Belmont, *op. cit.*, p. 26）我以為這種見解太過於樂觀，並且實際上，一八九六年的大總統選舉時，因有特別問題，縱作別論，一九〇〇年至一九一二年的選舉費用雖比較少了，（比方共和黨全國委員支出的費用為一九〇〇年二百五十萬元，一九〇四年九十萬元，一九〇八年百六十五萬元，一九一二年百零七萬元。）而一九一六年起又增加，（共和黨三、八二九、三六〇元，民主黨一、九五八、五〇八元）至一九二〇年，竟突破了從來

的一切記錄。(共和黨五、三一九、七二九元，民主黨一、三二八、三七四元。)此年的選舉費，依 *INCHYON* 委員會的調查，合計各州委員消費的選舉費，共和黨約為八百萬元(八、一〇〇、七三九元二一先)，民主黨約為二百二十三萬元(二、一三七、七七〇元七一先)。此外再加地方委員的選舉費用。關於各州的選舉，

Merriam 曾約算人口三百萬左右的中等州選舉的費用，大致為十萬元，且多有公開法。若是依此種立法，能使其公布秘密黨費，則不是由此達到某目的嗎？又沒有值得考慮的嗎？*Pollock* 氏指摘不正選舉取締法是無力使選舉費用減少的，同時在其結論中，指出其第一理由，在於將預選費用委之於州立法的結果，使那本來有公開法的性質之聯邦法，差不多失了其機能。(一九二一年美國最高法院以關於預選的聯邦法為憲法違犯，歸於無效，前已說明。)又說美國的政黨組織是巨大的一組織體，這樣組織不是沒有費用可以運用的，所以費用額未必是最重要的問題，其財源和使用方法纔是問題，且取締法已是好的，只要勵行公開，便自然發生有益的结果。(參看 *Pollock, Party Campaign Funds, p. 260 et seq.*) 就 *Brooks* 的所論，也可以看出同樣的見解。(參看 *Brooks, op. cit. p. 352*) 現今美國識者的思考傾於什麼方向？我以為由此等人們的見解可以窺出總之我想指摘這種立法的存在及黨費公開的可能，但此種法欲達其目的，尤其必要有公正輿論的存在，固不待說，而我也和 *Pollock* 同樣，以為將來的立法目標，不在增加以“*dont's*”為內容的法，乃在於規定公正的“*do's*”的法。

(三)選舉的公營化 實際說起來，今日的選舉各國都已移歸公營，現在執行選舉手續的機關是公的機關，選舉用品也是公的。選舉既是公務，則此乃當然的事情，不成問題，關於投票行為及選舉運動的不正之禁止，也是

明示選舉公營的事實。所以此處既特謂選舉的公營化，當然是說在^{和此等相異的部分有公營制度的表現。其一}是候補者預選制度，其二是我國也提倡之比較狹義的選舉公營，適切的說，就是選舉運動的公營制度——或公營的制度——一部分已實現着。讀者諸君在此場合，若以之爲議員任用法規的完備來考慮，則問題的性質容易；關於此種問題，國家可以干與到什麼程度？若和那依競爭試驗之文官任用的場合來比較考察，就便於知道其範圍的界限。比方候補者的預選手續，在現今的美國，一般都以國法來規定，聯邦法對於其預選費，也定爲應行公開，但如前屢述，一九二一年聯邦裁判所已以此法律爲無效，其理由說是美國議會固有制定關於選舉的法律的權限，而沒有制定那干與到政黨候補者的選定的法律之權能 (Truman H. Newberry et al. vs. U. S.)。不過候補者的決定，果否在本質上本來應屬於政黨之手？我以此點還有問題。我相信政黨的必要固然承認，而其必要乃至必然的存在，不能和超國家的存在同一看待。又問題的場合，由國法干與政黨的預選來考慮，所以達到如右之結論；若立於國法干與被任用者的資格決定的見地，則不能達到如右之結論。即由國家的立場來說，離開政黨來規定其預選手續，該沒有妨礙，不過便宜上承認屬於政黨者參加預選就夠了。以比喻來說，就好像不由國家之手舉行預備試驗，然後再行正試驗來決定任用者，而給與私立學校卒業者以正試驗的受驗資格一樣，在這樣場合，國家干與私立學校的校則，乃當然的事情，無足爲怪的；而此場合正與之相類似。這樣問題，如日本的舊法，另沒有關於候補者的規定，在選舉人以其當議員爲目的而投票的有被選資格者，或以當選爲目的應受投票而自己公佈其姓名者，就馬上得到候補者法上的資格的場合，自不成問題；但在候補者的法定資格限定了的

場合，其決定方法當然成爲問題。然而在英國等多數國家，從來都委之於政黨內部的決定，通常是一任黨本部或支部少數者私的決定的狀態；日本現行法亦是一樣，爲當候補者，則想做候補者或推薦候補者的人，要供託二千元（或與此相當的國債證書）交與選舉長（註三），而在所謂公認候補者的場合，其決定也是一任政黨的自由。在英美，爲這樣決定的，叫做“Caucus”；可是此種方法明明有缺點，在多數選舉人置重心於政黨選擇的傾向很顯著的場合，其候補者依極少數人來決定，實使多數選舉人的候補者選擇權狹隘了，且將候補者選定的全權委之於此等少數人，本來沒有理由，而此少數人的選定又不能期待其常是適當。

所謂依“Caucus”的候補者預選方法，美國行之最久，（Caucus一語說是從 Algonquin Indian 語的“Kaw-kaw-was”即「說」「說」而出，或是從指那 Boston 的倉庫工人所作的“Caulkers'meeting”或“Caulkers' club”一面飲食一面決定問題的方法之語轉用而來的，都不明白，）候補者的指名由有權者中少數有志者集合行之，或由少數地方有力者作爲黨支部的代表者，依其機關行之。然而此種方法，如上所述，有明顯的缺點存在，所以自一八三〇年頃以後，漸次各地方以黨員數爲比例，選出指名委員，由此等指名委員投票來決定候補者；這個方法就是所謂 convention system。但是想當候補者，不可不先在此預選會當選，對於此預選，若是沒有禁止何等不正行爲的規定，則想在正規選舉爲候補者的人，對於此等指名委員，當然會行買收及其他不正行爲，卒致其弊不堪。於是其改正又久已成爲問題，至一九〇三年，Wisconsin 州始以州法規定：在預選的場合，也和正規選舉的場合同樣，作爲公的手續施行，且有權者應依其直接投票而行預選，所以這個叫做

“direct primary system” 各州相繼仿效，現在差不多全部都從此法。預選的投票者，當然通常是各投票區的各黨派，每黨派應收集各投票區的投票，得其多數者即被指名為候補者。結局就可以認為是舉行兩次選舉，一為黨派內的選舉，他為一般的選舉。此種方法預想各地方有許多黨派的存在，以政黨組織的完備為前提，雖可想見其有弊害，而國家干與候補者決定方法之處，實存有廣汎的暗示。

比較狹義的公營制度之一暗示，原已指出那收支由指定的銀行而行之一九二〇年的 New Jersey 法，但一九〇七年大總統 Roosevelt 的教書中，就已指出由州支付選舉運動費，可免因獻金而生的惡弊，主張純粹的公營了。實際上，一九〇九年的 Colorado 法已規定此主旨的公營，對於其州知事的選舉，預選時每得一票，配分二十五先，依得票的比例，分配於各黨的州委員長，黨的州委員長將其半額配分於地方委員長，即以此為選舉費用，同時選舉費用只以相當於各候補者做了州知事的場合應受初年度的年俸的二成五之金額為限，以外的獻金概不承認。此法因為州高等法院視為憲法違犯，歸於無效 (McDonald vs Galligan)，終沒有發展，可是非無若干的暗示。一九〇八年的 Oregon 法規定候補者用的小冊子由州賣出，候補者支付價金來購買其小冊子，和支付廣告費於新聞紙一樣，比方在州高級官吏的選舉，一頁為五十元至百元，掲載必要的宣言及自己的像片等，由州之手公刊，並分發於有權者。此種方法在相當多數的州已試行過，這也是一種公營法。此等方法都可說是給與若干暗示的。

日本選舉法，如上所述，主要是仿效英國制度的，確定法定費用，同時一方面為避免費用的超過，他方面為禁

止依金錢的行使或其他利益的提供以及大有妨礙於選舉公正之情實的運動，由種種方面來制限選舉運動方法的本身。第一是選舉運動者的制限；除依演說或推薦書的選舉運動之外，禁止議員候補者、選舉事務長、選舉委員或選舉事務員以外的人做選舉運動，且選舉委員及選舉事務員專由選舉事務長選任，其合計每議員候補者一人不得超過五十人。第二是關於選舉設備的制限；關於此點，從來沒有什麼制限，因之設置多數事務所或休憩所，以為虛張聲勢而得到感情的投票之手段，或便於做那依利益的提供及情實之不正的選舉運動。其結果，徒然增加選舉費用，妨害選舉結果的公正；而新法則考慮此點，限制選舉事務所，每議員候補者一人不得超過七所（第九十條第一項），且其設置的權限專屬於選舉事務長（第八十九條第一項）。至於如從來為選舉運動而設之所謂休憩所及其他相類似的設備，新法則完全禁止（第九十二條），即對於事務所，亦於選舉當日制限其場所，不得設置於自投票所入口起三町（合中國百零八丈）以內的區域（第九十一條）。結局如以前選舉當日在投票所的附近，表示叩頭哀求的醜態，或運動員對於做了特殊運動的投票人的實際投票，加以確查，都有公的場所這種奇觀可以一掃了。在和秘密無記名投票確保選舉自由之同樣的意義上，此方法有特別重視的價值。其他在同樣的意義，對於為選舉運動而頒布或揭示的文書圖畫，亦加以制限（第百條），以內務部令規定依此種方法的運動，要註明其責任者的姓名住所，除關於大小、數目及場所的制限之外，並制限印刷的方法（依現行大正十五年內務部令第五號第二條，則以二度刷二色以下為限），又頒布的方法則禁止用航空機頒布（同第六條）；對於標貼木牌、招牌，亦禁止其不得承諾而揭示於他人的土地工作物（同第七條）。關於此等方法，其取

雖不無太過於煩雜之感，而選舉運動者之不慣於這樣方法，是惹起煩雜之感的一理由，也要注意。但在運動方法的制限之最重要的改正，就是所謂戶別訪問的禁止（第九十八條）。在從來的選舉運動，怎樣的使用了此方法，應不必再為詳述。此方法對於選舉運動者，為行依利益的提供或情實之選舉運動，或為探知其效果，是最有效的手段，惟其如此，愈多妨礙選舉的公正。所以年來吾人常主張廢止，而新法斷然加以禁止，且將同樣的方法如連續用電話或面接各個選舉人而行的選舉運動，亦禁止了，這不能不算是一大進步。其結果，運動的方法自然變化到某程度了，就是言論戰之為運動方法，較之從前，實帶有不可比擬的重要性。此言論戰的效果究到何種程度？固然至今尚屬疑問，而其重要性依選舉人的向上而增加，是很明顯的。又選舉既有一種 *Regulation* 的意義，則此種運動方法，就今日的選舉而論，應承認其為最合目的的運動方法，是不待言的。現行法之所以許其貸與使用公共的設備為演說會場，禁止演說的妨害，只要是依演說或推薦書的選舉運動，候補者，選舉事務長，選舉委員及選舉事務員以外的人亦可以做，完全是基於此旨。

此外，現行法將主要的選舉運動員——即選舉事務長，選舉委員或選舉事務員——限定選舉有權者充當。這個制限在選舉純正化的主旨上，也可說是適當的方法。現行法不僅和從來一樣，禁止強迫或虛張聲勢的行為。（比方選舉時攜帶銃砲，刀劍，棍棒及其他足以殺傷人的物件，組隊遊行，使用花爆竹，火，鑼鼓，喇叭以及旗幟等行為），且不同以演說，新聞，雜誌，招貼，標貼及其他何等方法，公布關於議員候補者的身分職業或經歷之虛偽事項，均加禁止，違者處罰。這也是妥當的立法。但我以為這樣有偽議員候補者個人的名譽之言論，應當不論其真偽，一律禁

止；因爲容許此種方法的時候，想訴諸選舉人的感情，容易不當的攻擊人身，且是妨礙選舉人爲公正的判斷之原因。

以上是現行法關於選舉的取締方法，總之其目的在於費用的減少和收支的純正化，所以國法一方面又使其利用公共的設備，以減輕負擔，採取運動純正化的方法。現行法第四百十條規定爲選舉運動之通常郵件，限於每個選舉人一封，可以免費發出；又依勅令之所定，可以使用公立學校及營造物，而爲依演說之選舉運動；就是此方法的實行。此方法不僅減輕候補者的費用負擔，同時後者的目的，在於緩和不好的競爭之弊，如演說場的獨占，或屬於反對黨人所有之演說會場的使用拒絕等，這大概是仿效英國制度的，前已敘述了。

我想將來選舉制度的發達，恐怕主要是在此方面，就是確定選舉運動的統制及其合理化，正當的選舉運動，並促進助長，同時從不正及不正運動的禁止，或黨費的公開，或運動的公營等方向進展；又此方面的發達若不能期待到這個以上，就連代議政治的本身能否繼續維持，也可認爲是困難問題。依此意義，則主要的敘述英美制度——相信此等國家的制度現今是在此方面最發達的——之本章的簡單說明，或有何等的價值以及意義，亦未可知。

(註一)英國自一八三二年的選舉法改正以來，爲選舉制度的改善，曾經不斷的努力，比方自前述一八五四年不正選舉取締法以後，至一八八三年的不正及不法選舉防止法止，一八六七年之 Representation of People Act，一八六八年之 Parliamentary Election Act，一八七二年的 Ballot Act，均經制定公布，順次於一八八三年制定此不正及不法選舉防止法，翌年又制定所謂第三次改正選舉法。而此等許多的改正法，大致可分爲二種類：第一是選舉本身的合理化，如選舉資格，被選舉資格的改正，選舉區及議席分配的改正，

選舉方法的改正就是的；第二是以防止腐敗選舉爲目的的立法。屬於前者的是一八三二年的大改革法，一八六七年的第二回改革法，一八八四年的第三回改革法，自入二十世紀以來，此種問題關聯於女子參政權問題來處理，一九一二年想行改革，本因關聯於女選問題，反妨礙其成立，延至戰後一九一八年，纔成立人民代表法，此法律在現今爲此方面的基礎法，經數次法令來補正，尤其一九二八年的人民代表（平等選舉權）法與以男女平權的重大補正，以至於今日。然而關於腐敗選舉的防止，右述一八八三年的法律，至今還是那方面的基礎立法，而一九〇八年的公會法，一九一八年的人民代表法中關於選舉取締的規定等，是以後所行的重要改正，而後者明示一八八三年的不正及不法選舉防止法沒有包含之關於此方面的立法的新分野，這點尤爲重要。此事似已暗示將來選舉法的發達必以此方面爲主；但此兩方面當然有密切關係，而一八七二年的投票法，一九一三年的投票時間延長法等，可認爲恰是表示其關聯的。

（註二）此種規定雖和那在制限選舉運動方法本身的目的之下制限運動員數的立法，多相關聯之處，但觀念上不能不區別；美國少有此後者意義的立法。

（註三）此保證金制度是仿效英國制度的，英國一九一八年的人民代表法，也有同樣規定。日本採用此制度的說明，在於妨礙所謂實名候補者或泡沫候補者的候補，減少選舉的混雜，保障選舉能誠實嚴正的施行；但依我所見，此制度是輸入錯了。爲什麼呢？在英國，依一八七五年的國會議員選舉法，關於選舉本身的事務用費——投票所的借入費，建設費及設備費，用紙費等——要使候補者分擔，因此使其供託保證金（同法第二條第三條），而一九一八年人民代表法的規定，是繼承此立法的，所以沒有這樣沿革的日本選舉法，亦設同樣規定。由選舉是公務的立場來說，真是不用意的承受，不能不評爲開倒車。選舉人自覺到現在的程度，所謂實名候補者的候補會減少，即令候補，也少當選的機會。又假設當選，則總有什麼意義存在，而通常想到投票於這樣候補者的少數投票，實不外是開玩笑的投票。所以以爲此制度完全是無用的。

中華民國二十四年二月初版

* 版權所 翻印必究 *

政法叢書

選舉制度論 一冊

(33724.1)

每冊定價大洋玖角
外埠酌加運費匯費

發行人	王雲五	上海河南路
印刷所	商務印書館	上海河南路
發行所	商務印書館	上海及各埠
原著者	森口繁治	
譯述者	劉光華	

七〇三六上

(本書校對者徐辭齡)

中央宣傳委員會圖書雜誌審查委員會字第九〇二號審查

印

