

2016年9月26日

只野 雅人

11) 衆議院選挙制度改革の方向性

1 現行法制定の経緯

リクルート事件に端を発する政治腐敗に対する批判の高まりを受け、第8次選挙制度改革審議会において「政治改革」が議論され、1991年4月に改革の基本的方向性を示す答申（「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」）が出された。答申は、政治腐敗を生み出した要因として、個人本位の選挙、政権交代の欠如をあげ、それまで衆議院議員選挙でとられてきた中選挙区制度に対する批判を展開している。答申は、①同一選挙区で同一政党（自民党）から複数の候補者が立候補するために、選挙は政党・政策の争いというよりは個人同士の争いとなり、金のかかる選挙となった、②永年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それが政治の腐敗の温床になった、といった指摘を行っている。そのうえで目指すべき改革の方向性として、政策本位・政党本位の選挙、政権交代と政権選択の実現、多様な民意の反映をあげ、「民意の集約、政治における意思決定と責任の帰属の明確化及び政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいこと」から、小選挙区比例代表並立制が望ましいと結論づけている。基本的にこの答申に沿って導入されたのが、現在の衆議院議員選挙制度である。

2 現行制度の問題点／改革課題／論点の整理

(1) 中選挙区のもとで派閥が大きな役割を演じ利益誘導政治が展開されたこと、また野党が複数候補者を擁立すると共倒れのリスクがあることから政治勢力が固定化されたことなど、答申の指摘にはもっともなところもある。しかし、現在の並立制の下でも政治と金の問題は依然として解決されておらず、また政権交代も当面展望しにくい状況にある。これらの問題の原因を中選挙区制のみに求めることには、無理があるといえよう。

加えて、現在の並立制には、以下のような問題点があると、私たちは考える。第1に、小選挙区の比率が高いこともあり、政党の得票数と獲得議席数の間に大きな乖離が生じている。小選挙区選挙では、第一党が7割を超える議席を獲得することが常態化している。政治改革のモデルとなったイギリスと比較しても、第一党の優位は際立っている。その結果、数を頼みにした強引な政治運営も行われている。第2に、得票数と議席数との乖離と密接に関わる現象であるが、多くの「死票」（代表されない票）が生み出されている。自らの票が生かされていない、選択肢がないと感じる有権者は少なくないと思われる。それは、棄権理由についての調査からもうかがわれるところである。第3に、制度が大政党に有利なものとなっており、少数政党の存続・参入が困難となっている。小選挙区制のもとでは、既存の大政党に属しない候補者は、当選を見込みにくい。加えて、政党本位の選挙

運動が導入された結果、一定の要件を満たした政党等（国会での議席が5以上または国政選挙での得票が2%以上）が選挙運動で優遇され、またほぼ同様の要件で政党助成金も交付されている。政党中心の選挙運動は、それ自体として何ら否定されるべきものではないが、新たな政治勢力が参入しにくい仕組みとなっていることは問題といえよう。第4に、いわゆる一票の較差（投票価値の不均衡）がなお存続している。政治改革以降、衆議院選挙は政権選択選挙であることが強調されてきたが、投票価値の不均衡は、多数による政権選択という主張の正統性をゆるがしかねない。第5に、女性議員の割合が際立って少ない。衆議院の女性議員比率は、9.5%にすぎない。列国議会同盟の統計（下院、2016年8月）によると、193ヶ国中157位であり、平均（22.9%）を大きく下回っている。女性の政治進出を阻害する構造的要因があると、考えざるを得ない状況である。こうした重大な問題があることからすれば、衆議院議員の選挙制度の見直しも、喫緊の課題となっているといわざるを得ない。

(2) 以上をふまえると、衆議院議員選挙制度改革を検討するにあたっては、以下のような点が重要なポイントになると考えられる。

第1に、多様な民意を反映した制度とすることである。選挙においては、いわば民意の物差しとなるのは通常は政党の得票率であるから、まず、得票と議席のバランスがとれた制度を考える必要がある。加えて、民意が反映されたといえるためには、有権者にできるだけ多様な選択肢が提供される必要がある。有権者が選挙において意味のある選択を行ったと感じられる仕組み、すなわち、有権者に意味のある選択肢を提供し、死票を少なくするような仕組みを考えなければならない。

第2に、有権者に十分な選択肢を提供するためには、少数政党や新たに参入する勢力にとって、できるだけ不利にならない仕組みとすることが必要である。

第3に、大きな一票の較差（投票価値の不均衡）を生み出さない制度を考える必要がある。最高裁判所による度重なる厳しい指摘にもかかわらず、国会による較差是正は、遅々として進まなかった。国会の努力に期待することには、限界がある。

第4に、女性議員を増やすための改革が求められる。日本の現状は極めて深刻であり、早急な対応が必要である。

第5に、法の下での平等をはじめとする憲法上の原則を遵守し、また議院内閣制や両院制など、憲法の統治機構のあり方とマッチした選挙制度の設計が求められる。この点では、衆議院だけでなく、参議院も含めたトータルな選挙制度の検討が必要といえよう。

第6に、市民にとって改革の理念が明瞭になるような制度を考える必要がある。なぜ制度を変えるのかについて、市民の十分な納得と理解が得られなければ、改革は成就しないであろう。一般論としては、わかりやすくシンプルな制度の方が理解を得やすいであろうが、様々な要請をふまえた制度設計をしようとするれば、仕組みがある程度複雑になることも避けられない。何より重要なのは、明確な理念のある改革案を提示することである。

近時、中選挙区復活論も一部には見られる。候補者個人を選びやすい、党中心ではなく議員個人の基盤が強くなる、ある程度得票と議席が均衡した結果が生まれるなど、中選挙区にもメリットを見いだせないわけではない。しかし、金権政治や政治腐敗、派閥政治な

どへの処方箋として政治改革が行われたことからすれば、単純な中選挙区復活論では、市民の理解を得ることは難しいであろう。明確な理念が求められる所以である。

(3) 以上のポイントをふまえると、今後の議論では、以下のような論点が考えられよう。

第1に、多様な民意の反映を基軸に据える場合、比例代表制を中心に制度改革を考えてゆくことになろう。その際には、選挙区の規模や議席配分の方法、阻止条項など、細部で詰めるべき点が少なくない。

第2に、政党の選択と人の選択との兼ね合いについても考える必要がある。これまでの審議を通じ、有権者に十分な選択肢を提供するためには、人の選択という要素も考える必要があるのではないかと、という意見も有力であった。この問題は参議院との関係で考えることもできるが、衆議院の選挙制度のなかで考慮することも可能である。これまでの審議でも、比例代表併用制や連用制などの混合制度、アイルランドでとられている一票移譲式、大選挙区制などについて議論が行われているが、さらに引き続き検討を深める必要がある。なお、第2部門の委員の間では、相対多数により当選者を決するイギリス型の単純小選挙区制は望ましくないという点で一致があるが、オーストラリアやフランスのように、絶対多数で当選者を決める（選挙区の過半数の支持を当選の要件とする）仕組みも検討の余地があるのではないかと、といった指摘もなされている。こうした制度についても、さらに検討が必要である。

第3に、既存の政党以外の政治勢力の参入を容易にする仕組み作りについての検討が必要である。参入のハードルを引き下げるためには、小選挙区中心の仕組みの見直しのほか、第一部門で検討が進められている選挙運動全体の自由化が、重要な意味をもつ。現在は、公職選挙法が認めた手段のなかで運動を行うという現在の仕組みを前提に、一定の要件を満たした政党に運動上のアドヴァンテージが与えられている。

第4に、女性議員を増やすための具体的方策についても、検討を進める必要がある。この点ではクォータ制が最も実効的な手段であるが、法の下での平等をはじめとする憲法原則と抵触しないかという懸念もある。選挙制度上の工夫だけでなく、政党に女性候補の擁立を促すような仕組み作りを考えることも必要であろう。

12) 参議院議員選挙制度改革の方向性

1 現行法制定の経緯

参議院議員の選挙制度は、全国区（全国1選挙区の単記投票制）といわゆる地方区（都道府県を選挙区とする大選挙区単記投票制）の組み合わせでスタートした。地方区はその後基本的に維持される一方、全国区については1982年に、日本で初めて比例代表制が導入され、さらに2001年、いわゆる非拘束名簿式が導入されている。地方区については、投票価値の不均衡が大きな問題となってきた。1990年代には、最大較差が6倍を超えるに至り、1996年、最高裁がはじめて違憲状態との判断を示した。それ以降、小幅な手直しが繰り返されてきたが、最高裁は、2012年・2014年に違憲状態との判断を示すとともに、現行の仕組みでは較差是正に限界があると、制度自体の見直しを求めるに至った。

2015年、いわゆる合区が行われたが、なお最大で3倍近較差がある。他方で、合区には強い批判があり、参議院に地域代表的性格を認め、人口の少ない県にも参議院議員を維持すべきだとの主張も根強い。

両院制をめぐっては、衆参の「ねじれ」も大きな問題となってきた。1990年以降、自民党が参議院で過半数の議席を確保できない状況が続くなか、従来「弱い」と考えられてきた参議院が、実は相当に強い権限を有する議院であることが認識されるようになった。憲法によれば、衆参で法律案をめぐる議決が一致しない場合、衆議院は3分の2の特別多数で再議決を行うことができる。再議決規定は、従来、衆議院の優越を保障するものとされてきたが、ひとつの政党が単独で3分の2の議席を得るのは容易ではない。重要な法案が参議院で否決されれば、衆議院の優越が認められている予算の議決、さらには内閣の存立にも影響が及びうる。政治改革では、政権交代可能なシステムの実現が目指された。しかし、政権を争う2つの政党が衆参それぞれのイニシアチヴを握れば、両院の合意形成は極めて困難になる。1990年代初めの政治改革では、もっぱら衆議院が念頭に置かれ、参議院改革は先送りされたが、あらためて、直接選挙される強い第二院の存在意義が問われている。

2 現行制度の問題点／改革課題／論点の整理

(1) 現行の参議院議員選挙制度には以下のような問題が指摘できよう。第1に、投票価値の不均衡の問題である。合区により較差は一応縮小した。しかし、衆議院と比べても、なお大きな較差が残っており、今後も拡大することが予想される。第2に、憲法の両院制の趣旨に照らし、現在の選挙制度が適切なのかという問題である。参議院の選挙制度をめぐってはこれまでも議論がなされてきたが、小幅な手直しがなさるにとどまっている。

(2) 2つ問題は、結局のところ、直接選挙される強い第二院の存在意義をどこに求めるのかという問題に帰着する。さらに抜本的な較差の是正を行おうとすれば、選挙区制の見直しが不可避であるが、その際には、都道府県を選挙区とする仕組みと参議院の役割との関係が問われざるを得ない。また、現在の参議院の選挙制度、そしてさらには衆議院の選挙制度が、強い第二院を組み込んだ憲法の統治構造と適合的なのか、という点も問題とならざるを得ない。「ねじれ」を通じ明らかになったのは、イギリスのように、二大政党が政権を争う仕組みと日本の両院制とのかみ合わせの悪さである。イギリスには、直接選挙される強い第二院は存在しない。

(3) 以上をふまえると、今後の議論においては、日本の両院制の趣旨と其中での参議院の役割をどの様に考えるかが、重要なポイントとなる。これまでの審議のなかでは、衆議院が政党中心の仕組みとして運用されるのであれば参議院については人物の選択を重視した選挙制度を考える必要があるか、参議院に地域代表的性格を求めることが妥当か、といった論点が出されている。参議院に求められる役割、そして衆議院の選挙制度との兼ね合いも考慮しつつ、具体的な選挙制度の在り方について、さらに検討を進める必要がある。