

2016年9月26日

太田光征

## 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

現行制度に誘導した上記の「政治改革」には大きな問題がある。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、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と答申は指摘しているが、これらの本質的な原因は当時の政党の体質や内部力学にある。現在の衆議院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、参議院の中選挙区でことさら政治腐敗が問題化しているわけでもなく、また政権交代も当面展望しにくい状況にあるのである。

選挙制度は本来的に、政治腐敗を防止し、政権交代を促すための手段ではない。特に選挙制度で二大政党制に誘導することは完全に間違っている。

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。小選挙区制は、死票が生票を上回って「多数代表」どころか「少数代表」をもたらすことのある制度である。第 3 に、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、政党本位の選挙制度と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）が選挙制度（無所属候補を排除した比例区の定数枠、無所属候補は当選にくい小選挙区への立候補のみしか認められない一方で政党候補は当選しやすい比例区と小選挙区への重複立候補が可能、比例区ブロックで非政党にのみ課されている「候補者数の定数 2 割」要件なし）と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。政党としての選挙運動は、それ自体として何ら否定されるべきものではないが、無所属候補や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である。これが民意を反映しない政治の固定化をもたらしている。第 4 に、マスメディア用語にいう「一票の較差」（選挙区間での議員 1 人当たりの有権者数の違い。小選挙区よりも広い都道府県などをまたいでの投票前の「定数配分の較差」に関係し、較差が地域的に偏るなどして投票後の投票価値の較差を増幅し得るが、投票価値の較差とは別の概念）は、国会議員の地位および多数による政権選択の正統性をゆるがしている。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。第 6 に、投票率が低すぎる。ピッパ・ノリスは小選挙区制では他の制度より投票率が低いことを明らかにしており、この点でも小選挙区制には問題がある。第 7 に、国際的に少な過ぎる日本の国会議員定数を削減することに合理性はない。

### 3 法改正の基本的な理念・方向

第 1 に、日本国憲法の諸規定（国民主権、法の下での平等、国民の厳粛な信託としての国政、国会議員の全国民代表性など）は、平等な国民主権を要請している。ドイツの併用制における比例代表制でも「結果価値の平等」が主張されている通り、平等な国民主権の要をなす結果価値の平等が、日本国憲法に最も適合する設計思想である。

結果価値の平等を追及した結果が、多様な民意の反映にほかならない。すなわち、死票を最小化して、得票に民意を反映させ、得票と議席のバランスを取ることで、議席に民意が反映されるのである。

多様な民意を反映するためには、法の下での平等に従って立候補の自由と平等を保障し

て有権者に十分な選択肢を提供することが前提条件であり、少数政党や新たに参入する勢力、無所属候補にとって、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。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。

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る。その際には、政党の選択と人の選択との兼ね合い、選挙区の規模や議席配分の方法、阻止条項など、詰めるべき重要論点が少なくない。選挙区比例代表併用制／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の議論を深めていく。

第2に、民意の集約を基軸に据えつつ一定の多様性を実現する場合、オーストラリアの優先順位付き連記投票制やフランスの二回投票制のように、絶対多数での当選の可能性を期待する仕組み（選挙区の過半数の支持を当選の要件とする）をさらに検討する必要がある。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、コンドルセのパラドックスを克服できないので、数理科学的に論外である。

第3に、一票の較差を最小化する必要がある。最高裁判所は両院で一票の較差の許容限度を差異化しているが、憲法根拠はない。

第4に、女性議員を増やすための改革が求められる。女性議員が少ない原因は選挙制度にあるのではなく、政党の体質と社会制度の総体にあるが、これらの早急な改革が難しい中で、クォータ制（男女同数制）が最も実効的な手段である。ただし、法の下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。より抜本策に近い方策として、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。

第5に、議院内閣制や両院制など、第1以外の憲法規定とも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、改革は成就には市民の十分な納得と理解が必要である。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。

## 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、衆議院との差別化で職能代表や経験豊かな人物を広く全国から選出されることを期待して全国区（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。地方区はその後も基本的に維持される一方、選挙運動の厳しさから銭酷区などと批判された全

国区は 1982 年に、日本初の拘束名簿式比例代表制に改められ、さらに 2001 年、過度の政党化などに対する批判の中で非拘束名簿式に改められている。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し、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。

## 2 現行制度の問題点／改革課題／論点の整理

第 1 に、衆議院以上の投票価値の不均衡の問題である。抜本的な較差の是正を行おうとすれば、都道府県単位の選挙区制の見直しが不可避であるが、その際には参議院の地域代表的性格との関係が問われざるを得ない。第 2 に、憲法の両院制の趣旨に照らし、両院の選挙制度の関係が適切なのかという問題がある。参議院に比して優越が保障されている衆議院と直接選挙ゆえに強い「第二院」（と言っているのか？）との間で多数派が異なる衆参の「ねじれ」が大きな争点になっているが、憲法が予定していることだとの認識もある。「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。第 3 に、定数自体の較差（異定数選挙区の混在）は問題である。スイス連邦最高裁は、チューリヒ州の区割り比例代表制について、少な過ぎる定数と選挙区間で違い過ぎる定数を違憲だとしている。これは定数の違いによって政党間で死票率の較差が生じて政党間で「結果価値の平等」が損なわれると判断しているためである。

## 3 法改正の基本的な理念・方向

参議院とその選挙制度のあり方については、全国区制と都道府県選挙区を再編したブロック制として全国区にクォータ制を導入するという見解、衆議院選挙を社会体系の選択選挙、参議院を良識の府として人物中心にして男女同数の定数にするという見解、参議院に独自性を発揮させるとともに学識や経験の豊かな人物を選んで多様な民意を反映させるために両院の選挙制度を差異化すべきという見解、両院で国民主権の行使を差異化する憲法要請はなく両院は対等の立場で一体として熟議的二院制を構成して国民主権を最高度に保障するための選挙制度の差異化は不要とする見解がある。

具体的な選挙制度のあり方については、2 の論点などに照らしてさらに検討を進める。