

わたしたちの声をとどけよう

民意が反映する選挙制度と国会を

はじめに	…… 1
I いまなぜ選挙制度の検討か	…… 2
【1】国会は国民の期待に応えているか	
【2】議会と選挙制度をめぐって	
II 民意が反映できる選挙制度の検討	…… 7
【3】比例代表制	
【4】大選挙区制・中選挙区制	
《選挙区モデル 比例代表／大選挙区・中選挙区》	
III 国会と選挙制度のあり方をめぐって	……20
【5】求められる議会・議員とは	
【6】議員の定数はどのように決まるのか？	
— 考慮すべき諸要素について	
【7】小選挙区比例代表併用制について	
【8】選挙制度が女性議員比率に与える影響	
IV 小選挙区制の黄昏	……36
【9】機能不全に陥るイギリスの小選挙区制	
【10】小選挙区制は廃止されなければならない	
おわりに	……44

わたしたちの声をとどけよう — 民意が反映する選挙制度と国会を

も く じ

はじめに	1
I いまなぜ選挙制度の検討か	2
【1】国会は国民の期待に込えているか	2
1 比例削減・国会改革の策動	2
2 東日本大震災と政治不信	2
3 定数不均衡違憲判決	4
4 いかなる選挙制度を実現すべきか	4
【2】議会と選挙制度をめぐって	4
1 民意の反映と民意の集約	2
2 政党と個人	2
3 全国民代表と地域代表	4
4 二院制	4
II 民意が反映できる選挙制度の検討	7
【3】比例代表制	7
1 比例代表制の概要	2
2 比例代表制の検討	2
3 比例代表制の制度設計	4
4 比例代表モデル	4
【4】大選挙区制・中選挙区制	12
1 大選挙区制・中選挙区制の概要	2
2 大選挙区制・中選挙区制の検討	2
3 大選挙区制・中選挙区制の制度設計	4
4 大選挙区・中選挙区モデル	4
《選挙区モデル 比例代表／大選挙区・中選挙区》	18
III 国会と選挙制度のあり方をめぐって	20
【5】求められる議会・議員とは	20
1 議員・議会不要論の台頭	2
2 行政権の拡大・強化と立法府の役割	2
3 求められる政治家の質	4
4 歴史に耐える言動こそ	4
5 政治家の「劣化」と国民に求められる行動	4
【6】議員の定数はどのように決まるのか？—考慮すべき諸要素について	23
1 議員定数をめぐる問題	2
2 「権限」「人口」だけで決まるか	2
3 考慮されるべき要素 立法機関の機能	4
4 日本の議会の役割と比例定数削減の影響	4
【7】小選挙区比例代表併用制について	27
1 小選挙区比例代表併用制の概要	2
2 政治改革と併用制	2
3 併用制の問題点	4
4 「個人を選べる比例代表制」の模索	4
【8】選挙制度が女性議員比率に与える影響	32
1 民意の反映と女性議員比率	2
2 女性議員比率向上の意義	2
3 女性議員比率と選挙制度	4
4 選挙制度検討の視点として	4
IV 小選挙区制の黄昏	36
【9】機能不全に陥るイギリスの小選挙区制	36
1 第三党以下の進出を拒む小選挙区制	2
2 サッチャー、ブレアの暴走と批判	2
3 小選挙区制の現状と改革の動き	4
4 小選挙区制の存立基盤は失われつつある	4
【10】小選挙区制は廃止されなければならない	39
1 小選挙区比例代表並立制	2
2 並立制での総選挙	2
3 民意の歪曲が生み出した政治	4
4 議会と議員の空洞化・劣化	4
5 小選挙区制廃止の国民的論議を	4
おわりに	44

はじめに

政治改革から17年、再び選挙制度改革の声が強まっている。

政治改革・小選挙区制の導入によってこの国はどうなったか。

新自由主義的構造改革が強行され、雇用破壊が深刻化し、医療・年金・福祉などの社会保障は切り捨てられ、貧困が大きな社会問題となっている。世界の趨勢に反する自衛隊の海外派兵も常態化している。東日本大震災では、被災者の救援と原発事故への対応が立ち遅れ、被災の実態から遊離した政治が批判を受け続けている。

こうした政治は、今や国民に大きな政治不信を引きおこしている。国民は、政治と政治家の質の劣化に大きな怒りをもっており、国民の声が政治に反映されていないことに強い不満を抱いている。

- ・ マスコミも加わったムード主体の選挙により地滑りの勝利が多くなり、資質の劣る候補者、経験の浅い候補者でも容易に当選することが可能。
- ・ 信念に基づいた思い切った政策を打ち出しづらい。
- ・ 専門性を持った議員が生まれにくく、金太郎アメ議員が増大・・・。

民主党や自民党の議員がつくる議員連盟の準備会で配布された「メモ」の一部である。

小選挙区制の害悪は、推進した議員たちからさえ指摘されている。政治改革・小選挙区制の誤りは明らかではないだろうか。

にもかかわらず、民主党は、衆議院の比例定数の削減に固執する態度を変えていない。自民党も同様である。政治の混迷と国民の政治への不信をもたらした大きな要因のひとつは小選挙区制にはかならない。比例定数の削減は国民不在の政治を助長し、さらなる政治不信を招くだけである。

国民の政治への信頼を回復するためには、国民の声が届く政治を実現することこそが求められる。国民の願いに逆行する比例定数の削減は許されてはならず、いまこそ、議会制民主主義の本義に立ち返り、できる限り民意を正確に反映した公正な選挙制度を模索すべき時である。

そのために、

- ① 国会と選挙制度をめぐる問題をふまえて、あるべき選挙制度を検討すること、
 - ② 国会と議員のあり方にかかわる問題（求められる議会、議員定数で考慮すべき要素、小選挙区比例代表併用制、女性議員比率と選挙制度）を検討すること、
 - ③ イギリスの状況などから、小選挙区制が廃止されるべきことを明らかにすること、
- を主眼として、本意見書を作成した。

本意見書が、小選挙区制を廃止し、民意を公正に反映する選挙制度を実現するための国民的論議の一助となれば幸いである。

I いまなぜ選挙制度の検討か

【1】国会は国民の期待に応えているか

1 比例削減・国会改革の策動

2009年7月の総選挙で政権交代を実現した民主党は、「衆議院比例定数80削減」のマニフェストを掲げている。衆議院の選挙制度を限りなく単純小選挙区制に接近させて同質的な二大政党制に誘導しようとするものである。

こうした動きは、政権と与党の一体化、内閣法制局長官や政府参考人の答弁禁止、与党議員の議員立法抑制などの国会改革と連動している。比例定数削減と国会改革を二本柱とする第二次政治改革は、「選挙によって直接選択された政権」による強権政治を実現して国会を予算案や法律案の追認機関におとしめようとするものである。

これらの改革について、自由法曹団はこれまで4次にわたる意見書を発表して、本質・ねらいと問題点を明らかにしてきた（①②は10年1月、③は同9月、④は同11月）。

- ① 衆院比例定数削減に反対する一専制政治への道を許してはならない
- ② 「強権的国家」づくりをめざす民主党「国会改革」に反対する
- ③ 2010年通常国会から見えてきたもの—国会改革がもたらす議会政治の空洞化
- ④ 誤りです！国会議員ムダ論

また、二大政党制の「母国」とされる英国に調査団を派遣し、報告書「機能不全に陥るイギリス小選挙区制から何を学ぶか」（11年4月）を発表した。

第二次政治改革の策動は国会内外から厳しい批判を受け、政権交代から2年近くになる今日まで比例定数削減法案の提出を許さず、内閣法制局長官の答弁禁止などを盛り込んだ国会改革法案は廃案になろうとしている。また、10年9月の参議院選挙では、二大政党の得票率は55%にまで低下して民主党と自民党がともに敗北し、国民が要求する政治が二大政党制ではないことを実証した。

だが、民主党や自民党は、依然として民意を歪曲する選挙制度に固執し、国会をこれまで以上に国民から切り離そうとしている。また、「未完の改革」の完遂によって新自由主義的構造改革の再生強化を実現しようとする財界は、小選挙区制に傾斜した選挙制度によって反対世論を排除しようとしている。比例定数削減の策動は、依然として重要な政治課題なのである。

2 東日本大震災と政治不信

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、マグニチュード9.0の地震、巨大な津波、福島第一原子力発電所事故、いわゆる「風評被害」と、かつてなく深刻な複合災害として、いまでも被害を拡大しつつある。

この震災への対応は、

- ① 応急措置に全力を傾注して事故の収束と被害の拡大防止をはかるとともに、発生している事態や起こりえる事態についての情報を全面的に開示すること
- ② 被災者に対して、災害救助法を最大限弾力的に活用した救助・救援を政府の責任で実施し、原発被害については完全な賠償を行うこと

③ 被災地の復興については、住民本位・人間本位の復興・まちづくりが最後まで貫かれねばならず、震災を奇貨とした新自由主義的な再編が強行されてはならないことが基本でなければならない。だが、震災からすでに5か月余、震災対策が本来の道筋を進んでいないことは、いまではだれの目にも明らかである。

原発事故の真相はいまなお国民の前に明らかにされておらず、被害の賠償は遅々として進んでいない。避難所の運用や仮設住宅の提供などの被災者への救助・救援は大きく立ち遅れ、被災者の生活を破壊する新自由主義的再編が強行されようとしている。

迷走を重ねる民主党政権では、「与党による首相退陣要求」だの「閣僚の見解不統一」だの、まともな政権では考えられない事態が日常化している。その一方で、自民党などは、内閣不信任案の提出などによる「政権取りゲーム」「政局ゲーム」に終始してきた。

こうした「永田町の醜態」は、被災地・被災者の憤激を引き起こし、国民の政治不信をいや増しに高めている。これでは、「こんな国会ならいらぬ」との声が広がるのも故なしとしない。これまさに、国民から遊離した議会や政権の末路にほかならない。

東日本大震災が政治に投げかけているもの・・・それは、国民の声が正しく反映する国会を生み出す課題であり、議会制民主主義再生の課題なのである。

3 定数不均衡違憲判決

2011年3月23日、最高裁判所は、総選挙の「1人別枠方式」（小選挙区の配分を「都道府県に別枠で1議席」とした制度）が、憲法第14条に反する違憲状態になっていたと宣告した。また、07年7月の参議院選挙については不均衡の是正を要求する最高裁判所の判決が出され（最高裁2010年9月30日判決）、10年7年の参議院選挙では定数の不均衡が5倍を超えた。これらの判決の意味するものはきわめて大きい。

第1に、衆参両院ともに、このまま選挙を行えば違憲判断が必至となった。「事情判決」で選挙は無効とされなくても、憲法適合性をもたない国会の機能は制約されざるを得ない。このことは、内閣総理大臣の解散権が凍結されたに等しい意味をもっている。

第2に、違憲とされたのは「1人別枠方式」という制度設計にかかわる部分である。このことは、選挙制度のあり方をめぐる検討と論議が要求されたことを意味している。

第3に、衆議院と参議院の選挙制度が同時に問題になるのだから、二院制の存在意義や衆参両院の関係をどう考えるかをめぐる検討も避けることはできなくなっている。

第4に、判決が求めているのは直接的には定数との関係の「機会の平等」であるが、「一

票の価値の平等」の要求は、民意を正確に議席に反映させる「結果の平等」の要求にいきつかざるを得ない本質をもっている。判決は、恣意的に「一票の価値」を捻じ曲げる選挙制度すなわち民意を歪曲している小選挙区制をも、告発しているのである。

4 いかなる選挙制度を実現すべきか

最高裁判決を受けて、改正案の模索・検討がはじめられている。次の参議院選挙は2013年7月であり、衆議院議員も13年8月には任期満了を迎えるから、遅くも12年中には公選法改正が実施されねばならない理屈である。

この間、主だったものだけでも以下のような改正案が提案されている。

- a 参議院 西岡議長案（定数削減+9ブロックの大選挙区選挙）
民主党案（比例・選挙区各20削減、選挙区を合区）
- b 衆議院 民主党案①（比例100+小選挙区21増21減）
民主党案②（比例100 小選挙区5増9減 or 6増6減）
自民党案①（比例150。30を得票率20%以下に再配分）
自民党案②（定数3の中選挙区制）

いずれも定数削減を前提に、衆議院では小選挙区中心もしくは小選挙区に近い中選挙区制を基本にして民意をいっそう歪曲しようとするものである。こうした改革では、国民の声が届く議会を再生することなどとうていできない。

では、現在の小選挙区比例代表並立制を維持すれば、国会は再生できるだろうか。

20年前の政治改革は、さしあたってはそれまでの中選挙区制を維持するかどうかをめぐる問題であった。中選挙区制がそれなりに民意を反映する選挙制度で、「民意の集約や政権の直接の選択」を掲げた策動への「対抗モデル」であり得たからである。

しかし、いま展開されている第二次政治改革では、比例定数削減に反対し、国会を再生させようとする側は、現行制度の維持でよしとするわけにはいかない。現行制度そのものが、民意を歪曲した国会と政権を生み出すためにつくられたものであり、第二次政治改革は不徹底に終わった「未完の改革」の完遂をめざすものだからである。

比例定数削減に反対し、国会の再生・民主主義を再生させるには、比例定数の削減に反対するだけでなく、小選挙区制を撤廃させて、民主的な選挙制度を実現させなければならないのである。

【2】議会と選挙制度をめぐる

議会制民主主義や選挙制度をめぐる論点は多岐にわたっているが、あるべき選挙制度を模索するうえで避けて通れないと思われるもののみ問題提起的に列挙する。

1 民意の反映と民意の集約

議会選挙の役割を、国民の意思（民意）を可能な限り正確に議会構成に反映させること

に求めるか、民意を集約して政権を担う政党（もしくはその連合）を可能な限り直接に選択することに求めるかの問題である。

議会のあり方をめぐる根源的な対立であり、それなりに民意を反映していた中選挙区制を、「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が必要」（第八次選挙制度審議会答申）として小選挙区制に置き換えたのが政治改革である。

「民意の集約論」に、「少数意見（あるいは少数政党）を排除するから民主的ではない」と論じても、理論的な反論にはならない。民主主義とは「多数者の支配」を旨とする政治モデルであり、少数意見は最終的には採用されない運命にあるからである。

「民意の集約」論の本質的な問題は、議員選挙（とりわけ総選挙）を、国民が政権を直接選択する選挙と考えるところにある。ここでは、国会および国会議員の本質的な役割は内閣総理大臣の指名を行うことあり、指名が終われば本来的な役割は終わることになる。その結果、国会は政権の提出する議案への追認機関になり、議員の役割は政党の指示どおりに首班指名や議案に投票する「投票機械」とならざるを得ない。「政党本位の政治と選挙」の名のもとに、政党執行部に権力が集中し、議員個人の自由な活動領域がせばめられれば、こうした傾向はさらに顕著になる。

国会を「全国民の代表」からなる「国権の最高機関」とし、「唯一の立法機関」とした日本国憲法が求める国会とはこんなものか・・・これが20年前の政治改革から今日にいたる本質的な問いかけである。

2 政党と個人

民意の反映を基本とした選挙制度を考えれば、まず浮上するのは比例代表制であり、ここでは直ちに政党と個人のかかわりが問題になる。

完全な比例代表制は、本来政党を主体とした選挙制度であり、個人（無所属）の立候補は想定していない。比例代表制の論理を徹底するなら、①一定の規模をもった政党だけが候補者名簿を提出でき、②無所属候補やミニ政党は入り口から排除され、③あくまで政党に投票して個人名は書けない（拘束名簿式）ことになる。

他方、日本国憲法は、政党に特権的地位は保障しておらず、選挙権のみならず被選挙権（立候補の自由）を1人1人の人権として保障している。また、政治的意見の多様化が進み、さまざまなかたちでの市民的政治参加が広がっているもとで、無所属立候補を認めない制度が国民に受け入れられるかも重大な問題である。

政党と個人をめぐる問題では、比例代表制を採用した場合に無所属立候補を認めるかどうか最大の問題となるが、政党排除要件を認めるか、政党公認候補と無所属候補の選挙運動差別を認めるか、政党助成金を許容するかといった広範な問題や論点に関係する。

「政党本位の政治と選挙」を掲げた政治改革では、小選挙区制だけでなく、得票率3%などの政党排除要件や小選挙区選挙での無所属候補の差別、政党助成金なども強行された。

自由法曹団は、「『政党本位の政治と選挙』は、政党の努力と国民の信頼によって実現されるもので、法や制度によって強制してはならない」として、「政党本位」の強制に全面的に反対した（第一意見書「小選挙区制・政党法を斬る」90年9月 など）。

個人主体の中選挙区制を、政党主体の並立制に移行させたことの功罪も検証を要する。

3 全国民代表と地域代表

国会議員は「全国民を代表する」（憲法第43条）とされているが、おおむね地方自治体の行政区画に重なる選挙区で選出されていることから、実質的には地域代表的な性格も帯びている。最高裁判決で違憲とされた「1人別枠方式」は、地域代表的側面に着目し、「人口の少ない地域への配慮」を理由に定数の「上乘せ」をはかったものであった。

すべての議席を、全国一区の大選挙区制か全国単一の比例代表制にすれば、「地域代表」にかかわる問題は生じないが、「顔の見えない選挙」「地域性を完全に無視した代表」といった問題も生じる。地域代表的側面や地域性をどのように考えるかは、選挙区やブロックの規模を考える上で、重要な意味をもっている。

なお、参議院に大選挙区制あるいはブロック単位の比例代表制を導入しようとする改革論には、道州制に道を開こうとする志向が透けて見える。選挙制度を操作することによって、地方の再編をはかろうとするのは本末転倒と言わねばならない。

4 二院制

日本国憲法は、①単一国家を前提にして連邦制を許容しておらず、②にもかかわらず二院制を採用し、③しかも、かなりの程度対等性をもった議会という制度設計をしている。この憲法を前提にするかぎり、衆議院は国民代表議会、参議院は「道州代表議会＝道州から各〇人」という区分は原理的にとれない。

となると、衆議院と参議院の存在意義をどう考え、それぞれを生かす選挙制度をどう考えるかという問題が生じることになる。

大選挙区制あるいはブロック単位の比例代表制を導入しようとする参議院の改革論は、「民意を反映する参議院と、民意を集約して政権を選択する衆議院」という2分論に行きつきかねない。民意の反映を議会制民主主義の基本的要求と考える限り、一院であっても民意の反映がなおざりにされてはならない。

ともに民意の反映と国民の立候補の自由を保障したうえで、選出方法や選挙区（あるいはブロック）に工夫を加えることによって、二院制の存在意義を示す選挙制度の設計が求められているのである。

以下の各論では、こうした検討のために、民意を反映する選挙制度として比例代表制と大選挙区・中選挙区制をとりあげ、あわせて国会と選挙制度にかかわるいくつかの問題に解明・検討を加える。

Ⅱ 民意が反映できる選挙制度の検討

【3】 比例代表制

1 比例代表制の概要

(1) 比例代表制とは

比例代表制とは、以下のような選挙制度である。

- ① 政党が候補者名簿を提出し、
- ② 有権者は、名簿を提出した政党もしくは名簿に登載された候補者に投票し、
- ③ 政党の得票数に応じて議席が配分され、
- ④ 候補者名簿の順位もしくは候補者の得票数によって当選者を決定する。

得票数に応じて議席を配分するため、選挙の単位は全国一区あるいは相当数の定数をもつブロックとなる。現在の参議院比例区は全国一区、衆議院比例代表選挙はブロックの例である。

得票数に応じて議席を配分する方法には、ドント式、ヘア＝ニーマイヤー式などがあるが、日本ではドント式が採用されている。ドント式は、得票数を1から順に整数で割っていき、商の多い順に議席を配分する方式である。

比例代表制は、多様な有権者の民意を最大限正確に議会に反映しようとする選挙制度であり、民意を集約して多くの死票を出す小選挙区制の対極にある制度である。

候補者個人に投票し、余剰の票を同一政党の他の候補者に委譲して政党の当選者を得票数に応じたものにする単記委譲式は、機能の面では非拘束名簿式比例代表制と類似しているが、本意見書では大選挙区制として扱う。

(2) 拘束名簿式と非拘束名簿式

比例代表制の投票方法・当選者決定方法にはいくつかの方式がある。拘束名簿式と非拘束名簿式が代表的なものである。

a 拘束名簿式比例代表制

政党が候補者名簿の順位を指定する方式。有権者は政党名で投票し、候補者個人名での投票はできない。各政党の当選者は、政党の配分議席に至るまで、候補者名簿の順位によって決定される。

現在の衆議院比例代表選挙は拘束名簿式であるが、比例の候補者を並立された小選挙区と重複立候補させて同順位で登録し、小選挙区選挙の惜敗率で当選者を決定するシステムが採用されている。

b 非拘束名簿式比例代表制

政党が作成する立候補者名簿に順位を記載せず、有権者は政党名もしくは候補者個人名

で投票する。投票の集計では、候補者への投票を所属政党への投票に加算して政党への配分議席を決定し、配分議席に至るまで、候補者の得票の順で当選者を決定する。

現在の参議院比例区は非拘束名簿式である。

(3) 諸外国での採用例

比例代表制は、イギリス・フランス・ドイツを除く西欧諸国や北欧諸国などで採用されている。西欧・北欧以外での採用は、ギリシャ・トルコ・ポーランド・チェコ・スロバキア・イスラエル・ルクセンブルク・アイスランド・エストニア・ロシア・ブラジル・インドネシア・南アフリカなどである。

欧州議会では、議会選挙で小選挙区制のイギリス・フランス、小選挙区比例代表併用制のドイツも含め、全議員が比例代表制で選出される。

2 比例代表制の検討

(1) 比例代表制の長所と問題点

比例代表制の特徴として以下の点が挙げられている。

a 長所

- ① 有権者の民意を正確に反映する。
- ② 死票が少なく、一票の格差が生じにくい（その程度はブロック割りの内容による）。
- ③ 政党本位・政策本位の選挙と政治が実現できる
- ④ 候補者と有権者との個人的癒着が起こりにくい（拘束名簿式の場合）。

b 問題点、あるいは問題点とされるもの

- ① 政権が直接選択されず、議会内の調整で決まってしまう。
- ② 連立政権になって不安定となってしまう。
- ③ 個人を選出できず、議員が政党執行部に従属し、劣化を引きおこす危険がある（とくに拘束名簿式の場合）

(2) 基本的な考え方

議会制民主主義は、国民が選挙で選出した議員による議会での討議を通じて国政の方向を決定しようとする制度であり、議会に多様な民意が正確に反映されることが重要な意味をもっている。国会議員選挙は、「全国民の代表」（憲法第43条）としての議員を選出する手続であり、アメリカ大統領選挙のように政権を直接選出する手続ではない。

民意を正確に反映する比例代表制は、こうした議会制民主主義に適合した選挙制度であり、政党が前面に出て選挙運動を行うことから政策本位の選挙にもなる。こうした長所があるから、比例代表制はヨーロッパをはじめ世界各国で採用されており、世界の趨勢にもなっている。その比例代表制について指摘される問題点は、比例代表制の長所を打ち消すほどのものだろうか。

(3) 「政権が直接選択されない」について

どんな選挙制度のもとでも、特定の政党が過半数の得票を得た場合には、その選挙によって政権は選択されることになる。圧倒的な支持を集中してその政党に政権を託すのが民意だからであり、これは比例代表制でも変わらない。

特定の政党が過半数の得票を得なかった場合には、「どれかひとつの政党を政権党として選ばなかった」というのが民意ということになる。この場合、それぞれの主張と全国民の利益を考慮して、政権の構成や政策を調整することが、選出された議員や会派（＝政党）の責任であり、それが議会制民主主義の本質である。

なお、民意が多様化すれば多党化するの当然であり、比例代表制でなくても議会内の調整で政権が決まることになる。小選挙区制のイギリスで連立政権になったこと、日本でも政治改革後の並立制のもとで連立政権が続いていることなどは、その実例である。

(4) 「連立政権になって不安定」について

イギリスを除くヨーロッパでは、長く安定した連立政権が続いており、「連立政権だから不安定」という図式は成立しない。政権が安定するかどうかは、その政権がどれだけ国民の要求や国政上の課題に応じているかによって決まるものであり、連立した政党が政党間の違いを超えて明確な政策を打ち出し、それが国民の要求に沿ったものであれば、安定した政治が行えるのである。

なお、「比例代表制では極端な小政党まで議席を獲得するから政治が混乱する」といった批判がされることがある。比例代表であっても定数は厳然と存在するから、ブロックの規模を適正に調整することによって、こうした事態は回避できる。本稿で提出するモデルは最大でも定数49というブロックである。現在の参議院比例区の改選数50とかわらないもので、「極端な小政党が登場して混乱」とはならないはずである。

(5) 「個人を選べない」「議員の執行部への従属」について

個人が直接の選出対象にならないのは、比例代表制が政党を主要な選出対象とする選挙制度だからで、民意を正確に反映できるのはそうしたシステムだからである。また、どのような選挙制度を採用しても、政党政治のもとでは、公認や候補者名簿の作成・提出を行う政党執行部の権限が拡大せざるを得ない。

問題は、このことを前提に、比例代表制に「個人」の選出などの要請を、どの程度組み込むかにある。

比例代表制は政党を基本に据えた制度であるが、非拘束式を採用すれば「個人を選ぶ」要請に応えることができる。また、次に述べるように、個人（あるいは個人政党）の立候補を認めることによって、1人でも立候補でき、一定の支持があれば当選することができる。「個人を選べる」ようにするかどうかは、比例代表制の制度設計にかかる問題である。

制度設計の工夫を行えば、候補者の決定権限が執行部に独占され、無所属立候補はできるが選挙運動で差別を受けて当選がほとんど不可能な現在の小選挙区制に比べて、個人を自由に選べない弊害ははるかに少なくなるだろう。

3 比例代表制の制度設計

比例代表制は多様な民意を反映するうえで優れた選挙制度であるが、制度設計をめぐって検討すべきいくつかの論点がある。

(1) 被選挙権

被選挙権を個人（あるいは個人政党）にも認めるかどうかの問題である。

比例代表制は、政党を主体とした選挙制度であり、政党を離れた個人に被選挙権を認めることは予定されていなかった。比例代表制が実現する「比例」とは、「国政に責任を持ち得る政党への得票に比例した議会」を意味していたのである。

こうした理解からは、「政党と離れた議員個人への支持」や「無所属個人の立候補」が入り込む余地はなく、被選挙権は政党だけ、政党執行部の責任で作成する候補者名簿にもとづいて政党名で投票し、名簿の順位で当選（拘束名簿）、国政に責任を持ちえるだけの得票率のない政党の排除（阻止条項）が当然ということになる。

しかし、日本国憲法は、選挙権のみならず被選挙権も基本的人権として保障しており、その一方で、政党は結社の自由において保障しているだけで特権的な地位は与えていない。こうした憲法のもとで、被選挙権を政党に限定し、国民の立候補の自由を奪い取ることは、憲法の人権保障に抵触するものと言わざるを得ない。

また、民意が多様化し、膨大な「支持政党なし」層が形成されているもとの、被選挙権を政党に限定することは、政治不信を拡大することにもなりかねない。「支持なし」層の民意を反映するうえでも、政党のみが被選挙権を有するとするのは妥当でない。

従って、既存の政党による候補者名簿の提出だけでなく、新たな「政治サークル」等による提出や、無所属個人の立候補あるいは個人政党による名簿提出（自分ひとりだけの名簿を提出）を認めるべきである。

(2) 名簿と投票

拘束名簿式と非拘束名簿式のいずれを採用すべきかの問題。

拘束名簿式は、候補者個人の好感度・知名度の影響が少なく、政党本位・政策本位の選挙になるが、有権者は「政党」を選ぶことをできても、「個人」をえらぶことができないという問題点がある。

非拘束名簿式は、「政党」だけでなく「人」も選べる利点があるが、知名度や好感度が影響しやすく、個人への投票が政党の得票数に反映されることを通じて、ある候補者に対する投票が他の候補者に流れる結果になる。

この2つの方式には一長一短があるが、有権者の選択の自由を尊重し、「個人を選べる比例代表」とするには、非拘束名簿式が適している。

(3) 選挙単位

比例代表制の単位（ブロック）は、全国単一から都道府県（あるいはその部分）まで幅

広く考えることができる。どのような単位を設定すべきか。

比例代表制を採用する最大の意義は民意の正確な反映であるが、選挙単位にある程度の定数がなければ民意の反映ははかれない。衆議院の総定数を現行の480程度とし、都道府県を単位とすると、最少のブロックは定数が2や3となり、その選挙区の少数意見は完全に排除される。これでは比例代表制を採用した意味がない。

最も民意を正確に反映するのは全国単一であるが、有権者と候補者の距離をあまりに遠くしてしまい、「顔の見えない選挙制度」となってしまう。また、全国を対象に選挙運動を展開するには、全国的知名度や全国組織などが必要となり、候補者の幅をせばめてしまう結果となる。

さらに、ブロックによって極端な定数の差が生じることは、ブロック（地方）によって議席に反映できる民意の程度に人為的に差をつけてしまうことになる。この面からは、ブロックの定数はできるだけ標準化されているのが望ましい。

(4) 阻止条項

ヨーロッパの比例代表制では、全国の得票率が一定未満の政党に議席を配分しない阻止条項をもうけているものが多い。トルコは10%、ベルギーやポーランド下院は5%などである。

すでにのべたとおり、比例代表制においても定数は存在し、「極端な小政党の議席獲得による混乱」などは、適正なブロック割りで解決できる。阻止条項は、ブロックでは当選に十分な得票を得た政党を、「国政全体に責任を持ち得ない」などの理由で排除しようとするものであり、民意を人為的に歪曲しようとするものである。

民意の正確な反映をはかろうとする比例代表制に阻止条項を持ち込むことは、本質的な矛盾をはらんでいる。阻止条項は採用されるべきではない。

4 比例代表モデル

これまでの叙述を前提に、衆議院と参議院の比例代表モデルの構築を試みる。

詳細は18頁の表「比例代表選挙・衆参両院モデル」のとおりである。

(1) 衆議院

a 総定数 480（現在と同じ）

b 選挙単位 17ブロック

地方のまとまりを基礎に、有権者450万人から770万人を1ブロックとする。ただし、332万人の四国と1,062万人の東京は、それぞれ1ブロックとする。「まとまり」からして、四国を他の地方と合体させることは避けるべきだが、東京を約500万人の2ブロックにして、18ブロックにすることは可能である。

c ブロックの定数と1票の価値の格差

総定数480を有権者数に比例配分する。ブロックの定数は最多49（東京）、最少1

5（四国）となる。2%の得票で当選可能な東京を除き、議席獲得には3～4%の得票が必要になる（東京を2分すれば4%必要）。

1 議席あたりの有権者数は平準化され、格差は最大で1.039の範囲におさまる。

(2) 参議院

a 総定数 242（現在と同じ）

b 選挙単位 6ブロック

地方のまとまりを基礎に、有権者1,230万人から2,210万人を1ブロックとする。ブロック割りは、衆議院のブロック割りと齟齬がないようにする。

c ブロックの定数と1票の価値の格差

総定数242を有権者数に比例配分する。ブロックの定数は最多54（北関東・東京）、最少28（北日本と南関東）となる。半数改選だから、改選数は27から14となり、議席を獲得するには4～8%の得票が必要となる。

1 議席あたりの有権者数は平準化され、格差は最大で1.106の範囲におさまる。

【4】 大選挙区制・中選挙区制

1 大選挙区制・中選挙区制の概要

(1) 大選挙区制・中選挙区制とは

大選挙区制とは、1つの選挙区から複数（2人以上）の議員を選出する制度である。1つの選挙区で1人の議員を選出する小選挙区に対置される制度である。

候補者個人が立候補し、有権者は候補者個人に投票し、多数の得票を得た候補者から当選者となる。

中選挙区制は、理論的には大選挙区制の一種であるが、1つの選挙区でおおむね3人から5人（例外として6人）の議員を選出する制度であり、小選挙区と（定数6以上の）大選挙区の間という意味で中選挙区制と言われてきた。日本で考案された制度で、ほぼ日本独特の制度である。

大選挙区制・中選挙区制は、民意をおおむね正確に反映するため「比例代表制に準じる機能をもつ制度」とされている。

(2) 単記・連記、委譲式・非委譲式

投票の方法には、単記（1名の候補者に投票）、制限連記（定数の範囲内で一定数の候補者に投票）、完全連記（定数いっぱいの候補者に投票）の3種類がある。連記では民意の反映が妨げられ、完全連記では小選挙区制と同じ機能を果たすことになる。民意を正確に反映するためには、単記がふさわしい。

票の集計の方法では、候補者に投じられた余剰の票を同じ政党の他の候補者に委譲することを認める委譲式と、認めない非委譲式がある。候補者個人を選出する選挙制度であり

ながら、特定の候補者への票の委譲を認めるのは、民意を人為的に操作することになり、民意の反映の見地からみてふさわしくない。

以下、本稿では、大選挙区制・中選挙区制では、単記・非委譲式を前提とする。

なお、日本では、長く大選挙区制・中選挙区制が採用されてきたが、連記が採用された1度のをぞき、すべて単記・非委譲式である。

(3) 日本における大選挙区制・中選挙区制

日本の衆議院総選挙は、1889年に開始され、現在までに45回行われているが、うちわけは小選挙区8回、大選挙区7回、大選挙区制限連記1回、中選挙区24回、小選挙区比例代表並立制5回である。100年を超える総選挙の歴史のなかで、大選挙区制・中選挙区制が採用されている時期が圧倒的に長い。

1925年の普通選挙制度導入に伴って中選挙区制（3～5人区）が採用されたとき、内務省（当時）は「大小選挙区に関しては、それぞれ一利一害がある。中選挙区制とすれば、小選挙区に伴う各種の弊害を減少することができ、大選挙区に伴う各種の不利益を大いに除去できる」と説明している。中選挙区制は、大選挙区および小選挙区制度の弊害を減少できる制度として採用されている。また、戦後は、1947年から1994年の小選挙区比例代表並立制の採用までの47年間、中選挙区制が採用されていた。

大選挙区制・中選挙区制は、日本国民の間に定着してきた制度といえる。

2 大選挙区制・中選挙区制の検討

(1) 大選挙区制の長所

a 民意を反映しやすい

大選挙区制・中選挙区制の利点の第一にあげられるのは、得票と議席数がほぼ正確に比例することである。議会制民主主義のもとでは、国民の意思が正しく国会に反映しなければならず、それには国会議員の構成が民意を反映したものになっていなければならない。大選挙区制・中選挙区制は、比例代表制とともに、こうした要請を満たす選挙制度である。

政治改革以前に採用されていたのは定数3～5（例外的に6）の中選挙区選挙であったが、14頁の表のように得票率と議席数・議席率がほぼ比例していた。

1970年代に、「民主連合政権」や「革新連合政権」が現実的な期待をもって語られたのは、民意を反映する選挙制度だったからである。

b 個人の立候補の自由を侵害しない

大選挙区制・中選挙区制は、個人を選び出す選挙制度であり、政党に所属していないものや、政党の公認を受けられなかったも無所属で立候補できる。従って、日本国憲法が基本的人権として保障している立候補の自由を侵害するおそれはまったくない。

なお、政治改革で採用された小選挙区制では、政党の候補者届出が原則とされ、無所属立候補は認められるものの選挙運動での差別を受けることになった。これは、立候補の自

中選挙区制のもとでの総選挙（第32回～37回）

		自民党	社会党	公明党	共産党	民社党	新自ク	社民連	その他	計
第32回	得票率	47.63%	21.44%	10.91%	6.81%	7.74%			5.48%	100.00%
69/12/27	議席数	288	90	47	14	31			16	486
佐藤政権	議席占有率	59.26%	18.52%	9.67%	2.88%	6.38%			3.29%	100.00%
第33回	得票率	43.04%	21.90%	8.46%	10.49%	6.98%			9.13%	100.00%
72/12/10	議席数	271	118	29	38	19			16	491
田中政権	議席占有率	55.19%	24.03%	5.91%	7.74%	3.87%			3.26%	100.00%
第34回	得票率	41.78%	20.69%	10.91%	10.38%	6.28%	4.18%		5.78%	100.00%
76/12/05	議席数	249	123	55	17	29	17		21	511
三木政権	議席占有率	48.73%	24.07%	10.76%	3.33%	5.68%	3.33%		4.11%	100.00%
第35回	得票率	44.59%	19.71%	9.78%	10.42%	6.78%	3.02%	0.68%	5.02%	100.00%
79/10/07	議席数	248	107	57	39	35	4	2	19	511
大平政権	議席占有率	48.53%	20.94%	11.15%	7.63%	6.85%	0.78%	0.39%	3.72%	100.00%
第36回	得票率	47.88%	19.31%	9.03%	9.83%	6.60%	2.99%	0.68%	3.67%	100.00%
80/06/22	議席数	284	107	33	29	32	12	3	11	511
鈴木政権	議席占有率	55.58%	20.94%	6.46%	5.68%	6.26%	2.35%	0.59%	2.15%	100.00%
第37回	得票率	45.76%	19.49%	10.12%	9.34%	7.27%	2.36%	0.67%	4.99%	100.00%
83/12/18	議席数	250	112	58	26	38	8	3	16	511
中曽根政権	議席占有率	48.92%	21.92%	11.35%	5.09%	7.44%	1.57%	0.59%	3.12%	100.00%

多党化が進み、民主連合政権、革新連合政府などが模索された70年代ごろの総選挙。

左の欄は、「回数」「年月日」「選挙後の政権」。中曽根政権は自民と新自クの連立、その他は自民の単独政権。

由の実質的な侵害である。大選挙区制・中選挙区制においては、こうした無所属差別は認められてはならない。

(2) 政治改革と中選挙区制批判

政治改革に際しては、中選挙区制にさまざまな批判があびせられた。

- ① 同じ政党が複数の候補者を立てるから「同士討ち」が発生し、政党本位・政策本位の選挙にならない。
- ② ひとりの候補者に票が集中すると、政党の議席が得票と対応しなくなる。
- ③ 「同士討ち」のために利権誘導に走りやすく、「カネと政治の問題」が解決しない。
- ④ 勢力状況が固定化し、政権交代がおこりにくい。

などである。

「政治改革」熱をかきたて、中選挙区制を廃止に追い込んだのは、「民意の集約、政権の直接の選択」という本来の目的ではなく、「カネと政治」や「同士討ち」などの耳にはいりやすいキャンペーンだったのである。

いまでも、こうした批判が大選挙区制・中選挙区制に向けられることがある。これらの批判はあたってはいるだろうか。

(3) 「同士討ち」をめぐる

同一政党から複数の候補者が立候補したときに選挙がどうなるかは、政党政治の成熟度とそれぞれの政党のありように関わる問題である。

明確な政見をもった組織政党であれば、「地域割り」などで組織的に選挙を行うはずであり、現に中選挙区制のもとでも公明党や共産党はそのような選挙を展開していて「同士討

ち」は発生しなかった。

これに対し、ゆるやかな方向で一致する政党では、政党内で異なった主張が並存することは不自然ではなく、その不一致が選挙に持ち込まれることは起こりえる。現に。「脱原発か、原発依存か」「TPP推進か、反対か」などでは、自民党内や民主党内で完全な一致は存在しないだろう。こうした点が問題になる選挙で、異なった主張を展開する候補者への投票は、それ自体が民意の表現であり、国政や政党の政策検討のうえで重要な意味をもつことになる。「同士討ち」がすべて反民主主義的なものではないのである。

(4) 「票の集中」をめぐる

知名度のある候補者や人気度が高い候補者が大量に得票すると、票を食われた同一政党の他の候補者が落選し、その政党が本来獲得できるはずの議席を得られなくなる・・・これが「票の集中」問題のポイントである。

大選挙区制・中選挙区制で選出されるのは政党ではなく個人なのであり、「ぜひとも国会に送りたい」とか「その政策を実行してほしい」と思われた候補者に圧倒的な支持が集まったとしても、なんら不自然ではない。国民の側からすれば、それが民意なのである。

(5) 「カネと政治の問題」をめぐる

政治改革が叫ばれたころ、リクルート事件に見られる金権腐敗の政治が広がっていたことは事実である。だが、金権腐敗の問題は、自民党などの政治家が企業と癒着して金権政治を行ったことによるものであり、中選挙区制という選挙制度の問題ではない。むしろ、ひとりで地元を支配する小選挙区制の方が金権腐敗の温床になりやすいことは、復帰によって当時ただひとつの「1人区」だった奄美群島区の花権選挙が物語っていた。

政治改革から17年、小選挙区制で「カネと政治の問題」が解決しなかったことは、改革を推進してきた小沢一郎民主党元代表が被告人となっていることに、如実に現れている。

「政治とカネの問題」は、中選挙区制廃止のためのデマゴギーだったのである。

(6) 「政権交代の不在」をめぐる

どんな選挙制度のもとでも、ひとつの政党が過半数の得票を得れば必ず政権党になる理屈であり、「過半数」が変われば政権交代となる。だが、民意が多様化しているもとの、過半数の得票を得るのは不可能に近い。

過半数の得票を得る政党がない場合は、多くの場合、連立政権となり、連立の組み合わせによって政権交代が起こったり、起こらなかつたりする。政治改革以前の政治はそのように推移しており、政治改革以後も大きくは変わらない。そのもとで実現されたのが、中選挙区制での細川政権への政権交代や、並立制での鳩山政権への政権交代である。中選挙区制でも政権交代が起こったことは、歴史的な事実である。

小選挙区制では、わずかな票の移動が、地すべりのような議席の移動を引き起こすから、「政権交代が起こりやすい」と言われている。だが、ここで想定されている政党は、同質的な二大政党だから、政権が変わったとしても政治そのものはほとんど変わらない。このこと

は、民主党政権の2年間を見れば明らかだろう。「中身を変えないで、表紙だけ変える」に等しい交代など、真の政権交代に値しないのである。

3 大選挙区制・中選挙区制の制度設計

大選挙区制・中選挙区制は、個人の立候補に広く門戸を開きつつ、民意がほぼ正確に反映される長所をもっているが、制度設計を誤ると正しく機能しなくなる。

個人が立候補し、個人名で投票し、多数順に当選するという簡単でわかりやすい制度だから、制度設計の問題は選挙区の広さ・定数の数だけである。

(1) 大きすぎる選挙区の問題

1つの選挙区から複数の議員を選出する大選挙区・中選挙区では、選挙区が広がる傾向があり、広くなればなるほど選挙運動のための費用・労力の負担も大きくなる。

1980年まで行われていた参議院全国区（80年以後は比例区）では、改選議席50（定数100の半数改選）をめぐる、候補者は北海道から沖縄までかけ回らざるを得なかった。労力や負担は甚大なものとなり、選挙直後に候補者が死亡する例まで発生した。

また、全国から票を集めるためには、全国組織を持つ団体や知名度の高い著名人が有利となり、いわゆる「タレント議員」「著名人議員」を生み出すことになった。

広すぎる選挙区は、立候補の自由を実質的に侵害することになりかねない。

(2) 小さすぎる選挙区の問題

大選挙区制・中選挙区制の本来の機能は、民意の正確な反映であるが、定数が少ないとこの機能ははたらかない。

定数2や3の選挙区では、当選者が事実上大政党に独占されることになり、中小政党への投票はほとんど死票となる。とりわけ、二大政党制への傾斜を強めているもとの、定数2ないし3では、二大政党に議席独占を保障し、例外的に第3党に議席獲得の可能性を与えるものにしかならない。

その意味で、公明党がかねてから主張し、自民党からも採用の声があがっている「一律定数3の中選挙区制」などは、民意の反映という本来の機能をまったく果たさないもので、もはや中選挙区制というべきものではない。

かつての中選挙区制に定数3の選挙区はあったが、行政区画との調和のために3議席とされただけで、定数3が適正とされていたわけではない。現在では、いっそう民意が多様化し、さまざまな民意の国会への反映が求められている。定数6以上の大選挙区制を採用するか、仮に中選挙区制を採用するとしても定数4、5もしくは定数4～6を原則とし、定数3は例外とすべきである。

4 大選挙区・中選挙区モデル

これまでの叙述を前提に、大選挙区と中選挙区の選挙区モデルの構築を試みる。

詳細は19頁の表「大選挙区・中選挙区 衆議院モデル」のとおりである。

(1) 都道府県単位のモデル

地域的・文化的つながりを考慮して、都道府県を基準として選挙区割りを行う。

有権者数が最も少ない鳥取県に最少議席の3議席を割り振り、これを基準に有権者数比例で定数を配分したのが、表の「都道府県単位」「鳥取県3人」のモデルである。これでは、総定数は642議席となり、現在の480議席より増加する。

現在の議席を増やさないで配分するには、有権者数の少ない鳥取県と島根県を「合区」するしかない。鳥取・島根に5議席を割り振り、同じく有権者数比例で定数を配分したのが、表の「都道府県単位」「鳥取・島根5人」のモデルである。このモデルで積算される総定数は480議席と、奇しくも現在の定数と等しくなる。

都道府県単位の大選挙区制とする場合には、このまま47選挙区とする。

中選挙区制とする場合には、7議席を超える都道府県について、市町村を基準として2つ以上に区分することになる。

都道府県単位の大選挙区制とした場合の、1票の価値の不均衡は、最大で1.219となる。

地方行政区画と合致し、民意をそれなりに反映できるモデルであるが、以下の問題をはらんでいる。

- ① 福井・山梨・徳島・佐賀の3人区は、「過疎化」がさらに進むと「合区」が必至となるが、鳥取・島根ほど「合区」は容易ではない。
- ② 大選挙区の場合、選挙区の定数が49（東京）から3（①の4区）と隔絶し、地方によって民意の反映度合い（どの程度の少数意見まで反映されるか）の乖離が大きい。

(2) 広域単位のモデル

①②の問題を解決し、より民意が正確に反映できるようにするには、都道府県を超えた広域の単位を考えればよい。衆議院比例代表選挙で、都道府県を超えたブロックを採用しているのだから、「広すぎる」との批判はあたらないだろう。

まず、有権者約333万人の四国をひとつの単位とし、現行定数の480をもとに有権者比例で算出した15議席を四国に割り振る。他の都道府県は、有権者460万人以上の都道府県は1選挙区、他の県は地域や大きさを考慮して合体した選挙区を編成する。

以上の方法で編成した16選挙区に、有権者比例で議席を配分したのが、表の「広域単位」のモデルであり、選挙区は17、選挙区の定数は最大48（東京）、最小15（四国）である。

この方法で積算した総定数は471と、これまた奇しくも政治改革前の衆議院定数と一致する。

1議席あたりの有権者数は平準化され、格差は最大で1.028の範囲におさまっている。

《選挙区モデル 比例代表／大選挙区・中選挙区》

比例代表選挙・衆参両院モデル

(有権者数は2010年7月1日現在)

◎衆議院・17ブロック

地方	No	ブロック	都道府県	定数	有権者数	1議席あたり 有権者	格差
北海道地方	1	北海道	北海道	21	4,604,561	219,265	1.027
東北地方	2	東北	青森、岩手、宮城、秋田、 山形、福島	35	7,729,406	220,840	1.034
関東地方	3	北関東	茨城、栃木、群馬	26	5,684,225	218,624	1.024
	4	埼玉	埼玉	27	5,814,689	215,359	1.009
	5	千葉	千葉	23	5,045,486	219,369	1.027
	6	東京	東京	49	10,620,508	216,745	1.015
	7	神奈川	神奈川	34	7,294,561	214,546	1.005
中部地方	8	愛知	愛知	27	5,829,921	215,923	1.011
	9	東海	岐阜、静岡、三重	29	6,268,821	216,166	1.012
	10	北陸甲信	新潟、富山、石川、福井、 山梨、長野	32	6,930,287	216,571	1.014
近畿地方	11	大阪	大阪	33	7,089,288	214,827	1.006
	12	兵庫	兵庫	21	4,542,923	216,330	1.013
	13	近畿	滋賀、京都、奈良、和歌山	24	5,207,489	216,979	1.016
中国地方	14	中国	鳥取、島根、岡山、広島、 山口	29	6,192,456	213,533	1.000
四国地方	15	四国	徳島、香川、愛媛、高知	15	3,327,400	221,827	1.039
九州地方	16	北九州	福岡、佐賀、大分	27	5,773,021	213,816	1.001
	17	南九州	長崎、熊本、宮崎、鹿児島、 沖縄	28	6,074,093	216,932	1.016
計				480	104,029,135	216,727	1.015

◎参議院6ブロック

No	ブロック	都道府県	定数	改選 数	有権者数	改選数あたり 有権者	格差
1	北日本	北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山 形、福島	28	14	12,333,967	880,998	1.075
2	北関東・東京	茨城、栃木、群馬、埼玉、東京	54	27	22,119,422	819,238	1.000
3	南関東	千葉、神奈川	28	14	12,340,047	881,432	1.076
4	中部	新潟、富山、石川、福井、長野、岐阜、 静岡、愛知、三重	42	21	19,029,029	906,144	1.106
5	近畿	滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山	40	20	16,839,700	841,985	1.028
6	西日本	鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、 香川、愛媛、高知、福岡、佐賀、長崎、 熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄	50	25	21,366,970	854,679	1.043
計			242	121	104,029,135	859,745	1.049

1議席あたり（参は改選議席あたり）有権者の最少と最多

大選挙区・中選挙区 衆議院モデル

(有権者数は2010年7月11日現在)

No	都道府県	都道府県単位				広域単位								
		有権者数	鳥取県 =3人	島根・鳥 取=5人	1議席あたり 有権者	格差	有権者数	定数	1議席あたり 有権者	格差				
1	北海道	4,604,561	28	21	219,265	1.107	4,604,561	21	219,265	1.006				
2	青森	1,159,140	7	5	231,828	1.170	7,729,406	35	220,840	1.013				
3	岩手	1,109,235	7	5	221,847	1.120								
4	宮城	1,908,319	12	9	212,035	1.070								
5	秋田	927,048	6	4	231,762	1.170								
6	山形	966,232	6	4	241,558	1.219								
7	福島	1,659,432	10	8	207,429	1.047								
8	茨城	2,425,880	15	11	220,535	1.113	5,684,225	26	218,624	1.003				
9	栃木	1,630,549	10	8	203,819	1.029								
10	群馬	1,627,796	10	8	203,475	1.027								
11	埼玉	5,814,689	36	27	215,359	1.087								
12	千葉	5,045,486	31	23	219,369	1.107	5,045,486	23	219,369	1.006				
13	東京	10,620,508	66	49	216,745	1.094	10,620,508	48	221,261	1.015				
14	神奈川	7,294,561	45	34	214,546	1.083	7,294,561	33	221,047	1.014				
15	新潟	1,968,798	12	9	218,755	1.104	4,469,926	20	223,496	1.025				
16	富山	903,328	6	4	225,832	1.140								
17	石川	944,297	6	4	236,074	1.192								
18	福井	653,503	4	3	217,834	1.099								
19	山梨	702,067	4	3	234,022	1.181								
20	長野	1,758,294	11	8	219,787	1.109					7,225,296	33	218,948	1.004
21	岐阜	1,688,224	10	8	211,028	1.065								
22	静岡	3,076,711	19	14	219,765	1.109								
23	愛知	5,829,921	36	27	215,923	1.090	5,829,921	26	224,228	1.028				
24	三重	1,503,886	9	7	214,841	1.084	4,612,478	21	219,642	1.007				
25	滋賀	1,106,114	7	5	221,223	1.117								
29	奈良	1,154,020	7	5	230,804	1.165								
30	和歌山	848,458	5	4	212,115	1.071								
26	京都	2,098,897	13	10	209,890	1.059					6,641,820	30	221,394	1.015
28	兵庫	4,542,923	28	21	216,330	1.092								
27	大阪	7,089,288	44	33	214,827	1.084	7,089,288	32	221,540	1.016				
31	鳥取	485,912	3	5	212,115	1.071	6,192,456	28	221,159	1.014				
32	島根	593,860	4											
33	岡山	1,577,416	10	7	225,345	1.137								
34	広島	2,326,269	14	11	211,479	1.067								
35	山口	1,208,999	7	6	201,500	1.017								
36	徳島	658,828	4	3	219,609	1.108					3,327,400	15	221,827	1.017
37	香川	829,698	5	4	207,425	1.047								
38	愛媛	1,197,915	7	6	199,653	1.008								
39	高知	640,959	4	3	213,653	1.078	5,959,769	27	220,732	1.012				
40	福岡	4,094,102	25	19	215,479	1.088								
41	佐賀	688,271	4	3	229,424	1.158								
42	長崎	1,177,396	7	5	235,479	1.189								
43	熊本	1,488,495	9	7	212,642	1.073					5,887,345	27	218,050	1.000
44	大分	990,648	6	5	198,130	1.000								
45	宮崎	933,881	6	4	233,470	1.178								
46	鹿児島	1,400,358	9	6	233,393	1.178								
47	沖縄	1,073,963	7	5	214,793	1.084								
計		104,029,135	642	480	216,727	1.094	104,029,135	471	220,869	1.013				

1 議席あたり有権者の最少と最多

Ⅲ 国会と選挙制度のあり方をめぐって

【5】 求められる議会・議員とは

1 議員・議会不要論の台頭

比例定数削減をめぐってこれまで自由法曹団は、さまざまな論議を積み重ねてきた。ところがいま、そのような論議そのものを無意味にしてしまいかねない状況が生まれている。「そもそも議員などいらぬのではないか」という意見が、一定の支持を集めているからである。これは議員・議会不要論というべきものである。

議場で居眠りしたり、携帯電話を操作したりする議員、上から目線で国民を恫喝し、民衆の生活感からかけ離れた議員、海外視察と称して物見遊山をし、視察報告書には他人の文章を盗用する議員——こんな姿を見るにつけ、議員・議会不要論が台頭する事情は、心情的には理解できる。

しかし、民主主義の発展史をみれば、王や女王の専横を規制するために生まれたのが、国民を代表する議会であった。議会は行政権に追随するためではなく、それを規制するためにこそ存在する。議会は民主主義の中核であり、だからこそ議会制民主主義ともよばれる。——したがって議員・議会不要論はそのまま民主主義を否定する議論にゆきつく。それでよいのだろうか。

日本のような議院内閣制では、衆議院が首相を選出する。このばあい、議会を完全に否定することはできないが、ごく少数の議会さえ存在すれば、国民が間接的に首相を選ぶのだから、それなりの民主主義は残ることになる。

地方自治体では住民が直接選挙で首長を選ぶので、議会がなくても民主主義は残る。だからそれで充分、といえるのだろうか。

2 行政権の拡大・強化と立法府の役割

議会で選出された首相や住民選挙で選ばれた自治体の長が、専横な政治をおこなう危険性は常にある。それを規制するのはだれなのか。もちろん最終的には国民であり、住民である。しかし国民や住民が専制を規制するのは容易なことではない。開発独裁が横行する北アフリカ諸国や中東では、まさに国民による規制が始まっているが、それには多大の犠牲が伴わざるをえないことも直視しなければならない。

専制を常時規制する役割を議会が担うことこそが、合理的なのである。北アフリカ諸国などの開発独裁型専制は、議会制民主主義の欠如がその主要な原因とみることができる。

開発独裁国家だけでなく、一応の近代民主主義国家でもある程度、事情は共通する。

近代国家では三権分立が標榜され、立法・行政・司法の相互の関係は、憲法や慣習によってかなり明確に定められている。わが国のばあいも、憲法がそれを定め、国会は「国権

の最高機関」とされている。

しかし大戦後の経過をみると、日本ばかりでなく欧米諸国をふくめて、行政権が立法権を超える強権を獲得してきた。行政権の拡大、強権化が普遍的となったのである。

それには理由があった。福祉・教育・医療・労働などの分野で国民の利益を守るために行政の役割が拡大し、その強権化はある程度やむをえなかったのである。だから、「小さな政府」論にくみすることはできない。しかし、それだけにいっそう、議会の監視・規制機能が強められるべきであった。

現実にはそうはならず、行政権が立法権を超越する事態がひろがった。議会はただ、行政権力をつくりあげ、それに追従する機関になりさがってきた。議会制度のモデルとみられてきたイギリスでも、最近の検証で、議会はじつはただ政府批判のパフォーマンスをおこなっていただけで行政のチェック機能をまったく果たしていなかったことが批判されている。戦後、長期にわたって自民党独裁を許してきた日本の議会制度もまた、同様の批判を免れないであろう。

アメリカは大統領制なので、議会は一定の自立性とつよい権限（予算提出権など）をもつが、大統領の権限もまた強大である。ベトナム戦争以来の経過をみても、議会がほんらい果たすべきチェック機能を発揮したとはとうていいえない。むしろ、議会もまたアメリカの覇権主義と戦争政策の片棒をかついできた事実は、だれの目にも明らかである。

現代政治でそれなりの理由があつて拡大し強権化されてきた行政権力。それにたいし立法府は、より強力になって監視・規制しなければならないはずである。

3 求められる政治家の質

それにしても、政治家の質である。

この国に小選挙区制が導入されて以来、政治家の質の「劣化」が進んでいるようにみえる（もっともこれを“証明”するのは意外に難しいのだが）。

それでは、政治家の質とは何だろうか。

議員がある程度までは選挙区の利益を代表することは避けられない。しかし議員に選出された以上、たんなる選挙区の代表にとどまることは許されず、国民全体の代表者でなければならないし、そのための資質・能力・識見が求められる。

第1に、純粋な私人には認められる思想信条の自由、表現の自由は、議員には一定の制約が課せられる。憲法原理の否定、戦争賛美や人種・女性差別を公言することなどは許されないのである。わが国ではこのことを自覚せず、勝手な放言を繰返し、それが「強い政治家」像としてもはやされる風潮がある。こんなことを許してはならない。

第2に、人柄がよく思想が穏当なだけでは政治家として十分ではない。高い倫理性と能力が求められるのである。

マックス・ウェーバーの『職業としての政治家』をやや乱暴に要約すれば、彼はこう言

っている。

——政治は、暴力を背景とする権力をめぐる争いであるから政治それ自体は、倫理ではない。しかしそのような政治にたずさわる政治家には、いかに状況が絶望的にみえようとも「それにもかかわらず！」と言い切る高い倫理性が求められ、目的を達成するための最適の手段を選択し、人を動かしてそれを実行する高い能力が求められる。

パワーポリティクス論にかたよるマックス・ウェーバーのすべてに賛同するものではないが、政治の本質的側面を指摘していることは明らかだろう。

4 歴史に耐える言動こそ

政治家には、大局的には歴史の検証に耐えられる言動が求められる。その時点ではかりに実現できなくても、永い歴史のなかでその正しさが証明されるような言動こそが求められるのである。

その一事例として、戦前から戦後にかけての政治家・斉藤隆夫のいわゆる「反軍演説」をあげておきたい。

1940年2月2日、斉藤は「支那事変」（日中戦争）の処理に関して政府を追及する演説をおこなった。一般に「反軍演説」とよばれるが、斉藤は熱烈な天皇主義者・愛国主義者で、平和主義者ではなかった。軍隊の存在に反対したわけでもなく、「支那事変」そのものに反対したのでもない。この演説で斉藤は、「支那事変」の目的を質し、開戦後1年半もたって、「東亜新秩序建設」が「事変」の目的とされ、それから1年も経過して「東亜新秩序とは何か」を研究しているとは何事か、という。「国民精神総動員」運動がおこなわれているが、「事変」の目的すら知らされない国民はどうしたらよいのか、と追及した。——歴史に耐える演説といえるだろう。

これによって斉藤は議会を除名されるが、1942年4月の翼賛選挙に非推薦で立候補し、トップ当選で議席を回復した。

5 政治家の「劣化」と国民に求められる行動

小選挙区になってから政治家の「劣化」がすすんでいることは、前に述べたとおりである。もっとも、政治家の水準は国民の水準を超えないともいわれる。耳は痛いですが、先進諸国に例をみない低投票率、「ワンフレーズ選挙」による政権政党の勝利、批評はするが行動はしない「劇場型政治」の横行などは、国民の水準の「高さ」を示すものではない。

しかし、国民をそうさせた政治の責任も問われなければならない。

政党執行部に従順な候補者しか立候補できない選挙。2大政党のどちらかの候補者しか当選せず、支持する候補者に投票してもムダになる選挙。どれも小選挙区制のなせるワザである。こうして選ばれた2大政党がどちらも国民を裏切る現実の政治。これでは投票率の低下や無党派層の増大、「劇場型政治」もやむをえないではないか。

——しかし、状況がどれほど困難にみえても、「それにもかかわらず！」それに立ちむ

かうことこそが、いま国民に求められているのではないだろうか。

小選挙区制を廃止して国民の意思が反映させられる選挙制度を求めること。

ムダにみえようとも、投票でつねに自らの政治意思を表明しつづけ、状況を一步でも前進させること。

東日本大震災であらわになった政治の「劣化」をすこしでも変革するにはこれしかない、こう思うがどうだろうか。

【6】議員の定数はどのように決まるのか？

－ 考慮すべき諸要素について

1 議員定数をめぐる問題

従来から、「国会議員には居眠りやメールをする議員が多い」、「学級崩壊ならぬ国会崩壊だ」といった批判は存したが、近時は、さらに進んで国会議員ムダ論や削減論も提起されている。いわば、質から量の問題へと転換された観がある。

もっとも、削減論は、削減されるべき定員の数を示すのには熱心であるが、適当な定数をどう考えるのかについては根拠が示されないままか、あるいはアメリカの人口は日本の2倍以上にもかかわらず議員の定数は日本より少ないことを示すにとどまっているものが多い。また、削減反対論にしても、欧州諸国の定数と比較して、日本の議員定数が決して多いわけではないことの論拠としている。

いずれの立場にしても、人口何人あたりに議員一人という比較をして、その大小から議員の多少を論じているのであるが、しかし定数は人口比で決まる、あるいは決めるべきであるというのは、争いのない所与のものなのであり、唯一絶対の基準なのであるだろうか。

そうでないことは、実は、アメリカと比較して日本の議員が多すぎるとする立場への反論に、すでに明らかにされている。すなわち、アメリカは連邦国家なので、各州の権限も考慮に入れる必要があり、単純に比較できないというものである。

ただ、この権限が異なるからという説明も、そこまで説得的だろうか。そこで、以上のような疑問に触発されつつ、本稿では定数のそもそも論について検討することとしたい。

2 「権限」「人口」だけで決まるか

議員定数の多少を論じる際、よく見られる議論として、「権限があの国とは違う」といったものと、「あの国とは人口が違う」といったものがある。権限と人口とを定数の多寡の決め手とする議論であるが、果たしてこれらの議論はそれほど決め手となるのだろうか。

まずこれらの2つの議論について検討してみたい。

(1) 権限と議員定数

およそ何らかの役割を担っている集団について、その構成員の規模をどの程度にすべき

なのかは、担っている役割の大きさや構成員各人の力量によって左右されるといえる。この考え方は、一般論としては妥当だろう。とすると、議会あるいはその構成員たる議員についても、そのまま妥当するかといえば、そうともいえない。

欧米諸国の議会や議員の権限を比較してみると、各国でももちろん差異は存するが、政府の存立に関する権限、立法権、予算統制権、条約承認権、その他の権限といった形での整理は可能であり、抽象的なレベルで権限の内容に有意な差があるとは評価できない。

連邦制か否かも権限の範囲という意味では差異となりうるが、近時はアメリカにおいても連邦の役割が拡大していることや、同じ連邦制のドイツでは議員が多いことからしても、連邦制か否かで一義的に決まるものではなく、結局権限の範囲の問題として考えられるべきものだろう。そして、権限の範囲については、定数の差異に相当の影響を及ぼし得るほどの差異はないと考えられる。したがって、議会ないし議員に与えられている権限内容は、抽象的なレベルにおいては、日本を含めた各国の議員定数の差異の唯一の理由とはならないと解する。

(2) 人口と議員定数

次に、人口の大小は議会ないし議員総体の活動量に影響を与えるのかという点である。

ある集団の必要とされる活動量が、その集団が対象とすべき人数の大小に左右されるとするならば、人口が多いほど多くの活動量を必要とすることから議員の定数も多くなるということになりそうではある。

しかし、人口3億人を超えるアメリカは人口が1億に満たない欧州より議員が少ない、人口1億を超える日本は人口が1億に満たない欧州より議員が少ない、人口3億人を超えるアメリカは人口1億人の日本より議員が少ない、という事実がある。一般的命題としては正当なのだろうが、人口の大小は議員定数の多少を左右する決め手とはなっていない。

3 考慮されるべき要素 立法機関の機能

(1) 考慮される諸要素

これまで見たように、抽象的な権限や人口は、議員定数を定める際の要素ではあるが、議員定数はそれだけで決まっているわけではない。

では、議員の定数の適正規模を考える際、考慮されるべき事柄とは、一体何なのであるうか。上述の2つの要素に加え、以下の要素などが考慮事項となり、その相関関係のなかで歴史的に定まってきたと考えられるのではないだろうか。

- a 抽象的なレベルではない議会ないし議員の役割
- b 立法機関としての具体的な役割の差異
- c 立法機関としての効率性の差異

以下、これらについて検討する。

(2) 抽象的なレベルではない議会ないし議員の役割

これは、憲法や法律レベルで規定された抽象的なレベルでの権限ではなく、歴史的・政治的に議会ないし議員に期待されている役割である。これには、

- (A) 暴走しがちな行政権に対する防波堤あるいは対抗機関としての伝統的な期待
- (B) 行政権と立法権との間での均衡を図り、他の機関を抑制ないし監視する機関としての期待
- (C) 「行政国家」化した今日の行政権優位な状況下での行政権に対するチェック機能あるいは監視役としての今日的な期待
- (D) 価値観が多様化したとされる現代における多様なニーズ・サービスを実現させるための媒介項としての役割・期待

といったものがあるだろう。

(A) は、行政不信が強く、行政権を抑止する必要が歴史的にも大きかった国々において伝統的に見られるものであり、対抗機関としての役割から相当数の議員定数が必要とされる傾向にあり（議会優位型）、(B) は、立法権が三権のなかで必ずしも優位な地位とは位置づけられていない国々において見られるものであり、(A) 以上に定数を必要とする根拠とはならないと考えられる（均衡型）。(C) は、いわゆる「行政国家化」した現代的状況を前提として、多様な行政作用が存することを一般論としては許容しつつ、その監視を図るという役割を念頭に置くものであり、その役割に相応する定数が予定されている国に見られるものである。(D) も (C) と同じく今日的な役割と言え、定数も相応する数が予定される。

なお、これらの役割は、常にいずれか1つだけが見られるというわけではなく、時代の変化とともに重点が動くこともあり、重畳的に見られるものでもある。

(3) 立法機関としての具体的な役割の差異

これは、立法機関としての活動量の問題である。

今日の議会において、およそ立法機能を有しない議会はいない。もつとも、立法機関としての内実は、(a) 行政権が法案提出権をもたない国、(b) 行政権が法案提出権をもち、かつ、実際にもかなり法案を提出している国、(c) 行政権が法案提出権をもつが、議員立法も相当ある国といった具合に相当異なる。

	提出法案数			成立数		
	政府	議員	合計	政府	議員	合計
アメリカ(2005～2008)	—	21931	21931	—	834	834
イギリス(2005～2008)	123	312	435	113	10	123
フランス(2005～2008)	277	1071	1348	251	37	288
ドイツ(2005～2009)	539	432	971	487	125	612
日本(2005～2009)	499	438	937	434	118	552

国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の議会制度』(2010年)、古賀豪ほか「帝国議会および国会の立法統計」レファレンス平成22年11月号をもとに作成

日本では、政府が膨大な法案を提出する一方で、ほぼそれに匹敵する件数の議員立法提案も行われていることがわかる。

(4) 立法機関としての効率性の差異

これは、立法機関としての活動の、効率性の問題である。

議員各人の活動の効率性が担保されているところでは、そうでない国よりは議員の数が少なくとも全体としての活動量は確保できるとも言えるからである。具体的には、補佐機関の有無・充実度などが影響を及ぼすはずであり、秘書やスタッフなどの充実度や政党の立案能力の相違、さらにはシンクタンクやロビイストなど議会周辺のステークホルダーの存在なども影響を及ぼすだろう。

(5) その他

これまで見た以外に、(i) 一院制か二院制か、二院制における二院間のバランス、(ii) 二院間での異なる代表原理の採用、(iii) 国内のマイノリティなどへの配慮、(iv) 植民地や海外領土などの特別事情などが考慮されているように思われる。

(i) は、院の数をどうするのかという問題と、二院制を採用するとして、二院間のバランスをどうするのかという問題であり、後者については、バランスの考え方次第で一院に対する他院の定数も変動しうる。(ii) についても、院の代表原理をどのように制度設計するかによって定数は変動しうる。たとえば、アメリカ上院は州代表という性格があり、かつ全州2議席として同格に扱うという原理を採用しており、面積や人口の問題を排除している。したがって、当然ながら一票の格差は問題とならない、というか憲法問題としてしか俎上に載らない。(iii) 及び (iv) は、歴史的事情によるものである。フランスにおけるニュー・カレドニア選挙区やフランス領ポリネシア選挙区などが、その例である。

4 日本の議会の役割と比例定数削減の影響

(1) 行政・立法協働の国

これまで見た考慮すべき事項をふまえると、日本の場合はどうなるだろうか。

日本の立法機関の具体的な役割としては、議院内閣制を前提とし、行政権が法案提出権をもち、かつ、実際にもかなり法案を提出している国で、補佐機関は必ずしも充実していない国と特徴づけられる。いわば、行政・立法協働型の国ということである。

また、この特徴から、議会・議員の役割としては、(C)「行政国家」化した今日の行政権優位な状況下での行政権に対するチェック機能あるいは監視役としての期待と、(D)価値観が多様化したとされる現代における多様なニーズ・サービスを実現させるための媒介項としての役割・期待といった側面が重視されていると考えられる。

では、(C) や (D) の機能が期待されているとして、現状はどうだろうか。機能を果たすための人材の供給方法は十分で、議員も適正規模なのだろうか。

政党間の議席分布や議員のバックグラウンドなどからすれば、チェック機能を果たすた

めの議員数が、現在多すぎるとは到底考えられない。また、小選挙区制と比例代表制との違いの1つは、後者の方が多様多彩な人材を登用しやすいという点にあると考えられるが、そうだとすると、とくに比例代表から定数を削減するという方向は、期待されている機能をさらに縮小させることになりかねない。

現在の日本の議会・議員に期待されている役割論に照らしたとき、議員定数の削減、とくに比例代表制からの削減には、合理的な理由は見いだせないのである。

(2) 比例定数削減は問題を解決するか

そもそも近時の定数削減論が、国民の間で一定の共感を呼んでいるのは、なぜなのだろうか。国民の真意はどこにあり、何に対する不満なのだろうか。誰がやっても同じだという与党に対する幻滅、反省が足りず政局ばかりという野党に対する幻滅、汚職や国民不在といった全体に対する幻滅など様々な理由は考えられるが、こうした幻滅が、政策実現（与党）やチェック機能（野党）の機能不全ないしコストパフォーマンスの悪さに対する不満となり、定数削減論への共感へと結びついているのではないだろうか。

仮に、こうした推測が的外れでないとして、しかし、だとすると定数削減という方法、しかも比例代表制からの削減というのが、その解決策になるのだろうか。

繰り返しになるが、比例定数の削減は、今日でも十分ではない多様な人材・多彩な見解の確保を、いま以上に困難にし、議会全体としての活動を狭量化するおそれがある。国民が、政策を主張し、その実現を目指す、あるいは対案を示し、国民に訴えるという議会・議員像を望んでおり、それとの乖離に不満を抱いているのなら、問題の解決は定数削減に求められるのではなく、議員の選択に求められるべきである。定数削減は、むしろ不満を増長することになりかねない。感情的で安易な削減論に与すべきではないのである。

(3) 民主主義のありように関わる問題

本稿は、議員定数を決めるにあたって考慮されるべき要素の検討を目的としたものであるが、その検討を通じて、議員定数の意味や慎重な検証を経ることのない安易な定数削減論が危険であることも明らかにできたのではないかと考える。

憲法上、国会は「国権の最高機関」と位置づけられている。その構成員たる議員の定数をめぐる問題は、単に数字の大小の問題ではなく、国民と議会との距離や関係をめぐる問題でもある。とすれば、この問題は、すべての国民にとって、本来、どうでもよい事柄ではないだろう。ことは、民主主義のありようにかかわっているのである。

【7】小選挙区比例代表併用制について

1 小選挙区比例代表併用制の概要

小選挙区比例代表併用制は、小選挙区制と比例代表制を組み合わせた選挙制度のひとつである。比例代表選挙と小選挙区選挙を有機的に組み合わせ、比例代表選挙で各政党に配

分される議席の数を決定し、小選挙区選挙の当選者で配分議席を埋めていくところに特徴がある。

戦後の西ドイツではじめられた選挙制度であり、現在はドイツ、ニュージーランドなどで採用されている。

ドイツの併用制は、概要以下のものである。

a 総定数と小選挙区

総定数の一定割合の小選挙区がもうけられる。ドイツでは、総定数が598、小選挙区が299（50%）であり、比例代表選挙は16のブロックで行われる。

b 候補者と投票

政党は、比例代表選挙に候補者名簿を提出し、小選挙区に候補者を擁立する。

有権者は、2票の権利を行使でき、第1票は小選挙区の候補者に投票し、第2票は候補者名簿を提出している政党に投票する。

c 配分議席（比例代表選挙）と当選者（小選挙区選挙）

政党に投じられた第2票の集計によって、各政党の配分議席が決定される。ドイツでは、全国平均得票率5%未満で小選挙区制での当選者が3人未満の政党には議席が配分されない（阻止条項）。

第1票を最も多く獲得したものが、小選挙区選挙の当選者となる。

d 当選者の決定、超過議席

各政党は、小選挙区選挙の当選者を、比例代表選挙で獲得した配分議席にあてはめる。

比例代表選挙の配分議席が小選挙区選挙の当選者より多い場合には、候補者名簿の搭載順位に従って当選者を決定する。

これに対して、小選挙区選挙の当選者がその党の配分議席をうわまわる場合には、当選者全員に議席が与えられる（うわまわった分が超過議席となる）。他の党の配分議席は、超過議席によって影響を受けないため、議員の総定数が超過議席分だけ増加することになり、議会の総定数は選挙のたびに変動する。

2 政治改革と併用制

(1) 公明党と社会党（当時）の併用制モデル

80年代終盤から進められた政治改革—選挙制度改革のなかで、第八次選挙制度審議会が答申し、政府が推進しようとした小選挙区比例代表並立制への対案として、併用制が提唱されたことがある。

併用制案を最も熱心に提唱したのは公明党であり、1991年8月の中央執行委員会では、次のような法案要綱を決定した。

- ① 総定数471
- ② 比例代表と小選挙区の2票制
- ③ 小選挙区188人（40%）
- ④ 比例代表は全国11ブロック

社会党（当時）も、中選挙区制での定数は正方針を掲げながら、選挙制度政策委員会において、以下のような試案をまとめた。

- ① 総定数500
- ② 比例代表と小選挙区の2票制
- ③ 小選挙区150（30%）
- ④ 比例代表は全国10ブロック

なお、「連合」の政治委員会は、「政治改革についての連合の態度」と題する答申をまとめ、その中で併用制が「よりベターである」としていた。また、朝日新聞は、「野党は併用制で対案を作れ」と題する社説を掲げ、「中選挙区は確かに行き詰って」おり、「野党が共同で併用制の具体案をまとめ、自民党案に対置すべき」と主張した（1991年6月16日付）。

(2) 併用制法案の提出とその後

1993年4月、社会・公明両党は、小選挙区比例代表併用制法案を国会に提出した。自民党が提出した単純小選挙区制法案（定数500）に対する対案である。

併用制法案は、

- ① 総定数500
- ② 比例代表と小選挙区の2票制
- ③ 小選挙区200（40%）
- ④ 比例代表は全国12ブロック

というもので、前記の社会党案と公明党案を折衷したものである。

この併用制法案は、93年6月の宮沢内閣不信任案可決に伴う解散・総選挙により、自民党案とともに廃案となった。政界再編をねらった小沢一郎民主党元代表が仕かけた「6月政変」である。この「政変」によって自民党は分裂し、総選挙の結果、7党1派の連立による細川連立政権が誕生した。

社会党と公明党は細川連立政権の与党だったが、併用制法案がふたたび提出されることはなかった。細川内閣が提出したのが、小選挙区比例代表並立法案を中心とした政治改革法案だったからである。この政治改革法案こそ、参議院でいったんは否決されたにもかかわらず、「密室クーデタ」で蘇生し、現在の小選挙区比例代表並立制を生み出した法案にほかならない。

単純小選挙区制や並立制が優勢になるなかで、対案として登場した併用制は、民意の歪曲を食い止めようとする意図に出たものではあった。だが、こうした「妥協的手法」での対応が小選挙区制の受容にしかならなかったことは、並立制の推進に走った社会・公明党の「道行き」が示している。

3 併用制の問題点

(1) 並立制と併用制

「配分議席を比例代表選挙で決めて、同時に行う小選挙区選挙の当選者でうめていく」という併用制は、「比例代表を中心とした制度」「顔の見える比例代表制」と評価されることがある。

民意の反映が比例代表部分に限定されている並立制に比べて、ひとまずはすべての議席を比例代表選挙の結果によって配分する併用制の方が、多様な民意の反映に資することは間違いない。

政治改革の際に、単純小選挙区制や並立制に反対していた社会党（当時）や公明党が、併用制を対案として考えたのはそのためであり、現在でも小選挙区制を批判する側から併用制の採用を主張されることがあるのもそのためである。

だが、本来的に相容れない性格をもつ小選挙区制と比例代表制を有機的に組み合わせた併用制は、本質的な矛盾をはらまざるを得ない。すべての議席の配分が比例代表選挙の結果で決まる点では、確かに比例代表を基本に据えた制度にも思える。他方、小選挙区選挙での当選者は比例代表選挙の結果いかんにかかわらず議席を獲得できるから、比例代表による議席の配分は最初から歪められることが予定されている。結局のところ、併用制も小選挙区選挙を基本においた選挙制度の域を、脱していないのである。

こうした制度のかかえる矛盾が現実化するのが、いわゆる「小選挙区効果」の問題と、超過議席の問題である。

(2) 「小選挙区効果」の問題

小選挙区選挙と比例代表選挙を組み合わせた選挙制度では、小選挙区議席をだれが獲得するかが、相対的に主要な関心対象となる。そこでは、「死票」を避けるために、中小政党の支持者は議席獲得が可能な政党の候補者に、投票先を変更することになる。こうした選挙行動を重ねるうちに、「小選挙区で一人前の政党が、政党としては一人前である」という意識が醸成され、比例代表選挙でもの投票も中小政党から大政党に移っていく……これがいわゆる「小選挙区効果」である。

併用制を導入した西ドイツ（当時）では、議席獲得政党は当初10を数えたのに、3回の総選挙を重ねただけで3つの政党（2大政党と1つの小政党）に再編されてしまった。日本でも、政治改革で導入された並立制のもとで、小選挙区での議席獲得がほとんどできなくなった共産党や社民党は、比例代表選挙の得票率も大きく後退させる結果になった。これも「小選挙区効果」によるものと言えよう（40頁の表を参照）。

西ドイツでは、「比例代表制では人物本位に選べない」という批判に応じて、「個人を選びうる比例代表制」として併用制が採用されたのであり、あくまで「比例代表制に小選挙区を加味する」というスタンスのものであった。この国での併用制推奨論も、民意の反映とともに候補者個人を選べることに着目したものである。

民意の反映に「人を選ぶ」要素を加味しようとした併用制で、民意を反映するはずの比例代表選挙の投票行動が、小選挙区選挙に引きずられてねじ曲げられることなどは、あってはならない本質的な矛盾なのである。

(3) 超過議席の問題

小選挙区選挙の当選者から議席を奪えない以上、「配分議席より当選者が多かった場合」

の問題が常につきまとうことになる。超過議席を発生させ、総定数を変動させることでこの問題に対処してきたのがドイツの併用制であり、ドイツでは、超過議席が発生した場合の議席配分方法について、連邦選挙法に具体的な規定が定められている。

同じことを衆議院で行ったらどうなるか。

総定数471、小選挙区部分300として、参議院比例区における各党得票率をもとにシミュレートしたところ、1986年参院選のケースでは自民党に113の超過議席、1989年参院選のケースでは社会党に81の超過議席が生じるとされた（1991年6月26日付朝日新聞）。

現在の総定数480、小選挙区部分300とし、近年の選挙結果に当てはめた場合はどうだろうか。2005年9月の「郵政選挙」では自民党に36議席、2009年8月の与野党逆転選挙では民主党に18議席、それぞれ超過議席が生じると積算される。

選挙ごとに数十議席も議員数が変動しては、議場や議員会館の管理・運営から、国会予算に至るまで、大きな混乱に見舞われるだろう。

こうした超過議席を認める制度は、ドイツにおいても選挙システムに少なからぬ弊害をもたらした。2008年7月3日、ドイツ連邦憲法裁判所は、超過議席が出た場合の議席配分の原則について規定した連邦選挙法の規定は、平等選挙・直接選挙の保障を侵害し違憲であると判断している。

小選挙区と比例代表の調整を、超過議席以外で処理する方法も考えられないではない。

小選挙区を極端に少なくし、配分議席以上の当選者を絶対に生じさせないのもひとつの方法ではある。だが、これでは「個人を選べる」要素を大きく後退させるだけでなく、異様に広い小選挙区を生み出すことになる。

「総定数－超過政党の小選挙区選挙当選者」をもとに、超過政党以外の政党への議席を再配分することも考えられ、そうすれば総定数は変動しない。だが、これでは政党への得票率に応じて配分されるはずの議席をいっそう歪曲することになって、比例代表を基礎においた意味が失われる。

要するに、小選挙区選挙と比例代表選挙を有機的に組み合わせた併用制は、その「有機的組み合わせ」のゆえに抜き難い矛盾に陥っているのであり、その矛盾は併用制というシステムのもとでは解決が不可能なのである。

4 「個人を選べる比例代表制」の模索

かつての西ドイツでは「個人が見える比例代表制」のために併用制が採用され、この国で併用制が推奨されるのも、比例代表制に「個人を選べるシステム」を加味しようとするものである。

本意見書で指摘し続けているように、民意の反映と個人の選出を調和させようとする模索や追求は重要な意味を持つものであり、被選挙権を基本的人権とし、政党を結社の自由

にもとづく私的な団体とする日本国憲法にも適合すると考えられる。

だが、そうした模索や追求は、なにも小選挙区制比例代表併用制でなければ実現できないものではない。

「多様な民意が反映され、しかも個人が自由に立候補できて、個人が選べる選挙制度」は、非拘束名簿式の比例代表制や大選挙区制・中選挙区制でも実現可能なのであり、こうした選挙制度の積極的検討こそが求められているのである。

【8】選挙制度が女性議員比率に与える影響

1 民意の反映と女性議員比率

(1) 民意の反映と社会的構成

民意を反映する国会を実現する選挙制度では、投票行動において示される国民の意思が正確に反映されなければならないことはもちろんである。

それに加えて、ジェンダー、言語、宗教、民族などの社会的な多様性を可能な限り反映すること、その意味で国会の構成においても民意が正確に反映されることも模索されなければならない。

女性議員の比率の向上を求める動きは国際社会の流れであるが、日本の女性議員の比率は世界的に見ても低位にある。こうした女性議員比率の低さには選挙制度が影響している面があり、あるべき選挙制度を考えるにあたって、こうした女性議員の比率の向上といった要素も視野に入れるべきである。

以下、小選挙区あるいは比例代表制などの選挙制度が、女性議員の比率に与える影響について検討し、民意を反映する国会を実現する選挙制度を検討する一助としたい。

(2) 女性議員の比率

列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union、以下「IPU」）によると、世界の女性議員の比率は以下のとおりである。

a 世界平均	両院 19.3%	下院 19.5%	上院 18.3%
b アジア諸国平均	両院 17.9%	下院 18.2%	上院 18.2%
c 日本	両院 13.6%	下院 11.3%	上院 18.2%

日本の女性議員比率は世界平均やアジア平均をはるかに下回っており、下院の女性議員比率ランキングでは、1位ルワンダ56.3%、2位アンドラ53.6%、3位スウェーデン45%、4位南アフリカ44.5%に対し、日本は187か国中126位と最低ランクにある（以上、IPUのHP <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> により公表されている数値及び同数値から計算した結果）。

(3) クォータ制

クォータ制とは、性別を基準に一定の人数や比率を割り当てる手法をいう。

政治分野におけるクォータ制は、3種類に分類できる。

- a 憲法または法律による議席割当制（議席のうち一定数を女性に割当）
- b 憲法または法律による候補者クォータ制（候補者名簿の一定割合を女性に割当）
- c 政党の自発的クォータ制（政党が党規則等で候補者の一定割合を女性に割当）

国政レベルでクォータ制を導入している国は87か国であり、aの議席割当制が17か国、bの候補者クォータ制が34か国、cの政党による自発的クォータ制のみのが36か国である（cと他を併用している国あり 男女共同参画白書平成23年度版5、6頁参照）。

2 女性議員比率向上の意義

(1) 国際社会からの要請

民意を反映する議会構成の実現は、ジェンダー、言語、宗教、民族等あらゆる社会的多様性を反映すべき仕組みをも必要としているといえる。各国議会の国際機関であるIPUは、政治における女性の問題を主要な活動分野の1つとし、人口の半分を占める女性の代表の問題は普遍的な課題であるとする。

日本の現状に対して、国連女性差別撤廃委員会から、「政治的・公的活動における女性の参加を拡大するための更なる取組みを行うことを勧告」されている（2003年7月他）。

(2) 日本政府の取組みと基本計画

この勧告を受け、日本政府は、男女共同参画社会基本法・基本計画等でポジティブ・アクション（積極的差別解消措置）を含めた積極的取組みを要請した。内閣府男女共同参画局において、諸外国のクォータ制等についても調査・研究が行われ、2010年12月17日には、第3次男女共同参画基本計画が閣議決定された。

この基本計画では、

- ① 衆議院議員候補者に占める女性割合を現状の16.7%（2009年）から、2020年までに30%とすること
- ② 参議院議員候補者に占める女性割合を現状の22.9%（2010年）から、2020年までに30%とすること

が目標に掲げられた。

具体的な施策としては、各政党にインセンティブの付与、具体的な数値目標の設定、候補者の一定割合を女性に割り当てるクォータ制の導入等の検討を要請し、政党別の推進状況について調査・結果公表するとしている。

(3) 女性議員比率向上の必要性と選挙制度

「適切な民意反映のための適切な女性議員の比率」という数値までを検討することは現実的ではないが、少なくとも、日本の女性議員比率の著しい低さが民意の反映という観点から大きな問題であることは明らかである。実質的な「民意の反映」として、女性議員比率向上のための検討・対策は重要である。

この日本の低い女性議員比率に、選挙制度が影響している点を看過してはならない。

女性議員比率向上のためにと、特別な措置であるクォータ制の導入を議論する前に、そもそも、日本が採用している選挙制度自体が女性議員比率与えている影響について認識を持つことが重要である。本稿は、こうした視点から、選挙制度の検討を行うものである。

3 女性議員比率と選挙制度

(1) 女性議員比率と選挙制度

小選挙区制と比例代表制を比較した場合、比例代表制に基づく選挙制度が、一般に女性代表の数を増やすのに貢献していることが知られている。

単純に考えても、比例代表制の場合には、1選挙区の定数が複数のため、各政党の候補者名簿作成の際、女性候補者を名簿に載せたとしても現職候補者や男性候補者を外すわけではなく、数や順位を調整するだけでよいので、比較的、他の候補者や支持者の理解を得やすい。しかし、小選挙区制の場合には定数1名という枠がある以上、女性候補者を入れることによって、同じ選挙区の男性の現職候補を外さなければならず、支持が得にくく、調整が難しいという事情がある。

I P Uが「政治における平等：議会における女性指標、及び男性の調査」を行った結果をまとめた報告書(2008年)を公表し、それをもとに、各国議会関係者が議論する2009年セミナーが開催された。このセミナーにおいて、ストックホルム大学のダーレリュップ教授(Drude Dahlerup)が、I P Uの一院制議会または下院における女性の比率上位15位を対象に、クォータ制の有無とその根拠(種類)、選挙制度について調査資料をもとに報告した。

報告によれば、フィンランド(42.5%)やデンマーク(38%)などは、クォータ制を採用していないが、女性議員比率上位にあり、いずれも比例代表制を採用している。他方、対照的に、女性議員比率の低いインド、アメリカ、英国は小選挙区制を採用している。同教授によれば、比例代表制を採用している国の80%は、何らかのタイプのクォータ制を有しているが、小選挙区制の国で、そのようなクォータ制を有するのはわずか25%であるとする。(武田美千代「議会は女性に開かれているかー女性の政治参加と議会内部の課題ー」 「レファレンス」2010.11号参照)。

いずれの選挙制度を採用するかという方針は民意の反映に対するその国の意識に通じ、その結果、女性民意の反映のためのクォータ制の採用という視点の有無にも影響しているということではないだろうか。

(2) 日本の女性議員比率と選挙制度による影響

先進国でありながら、日本の女性議員比率が著しく下位にある大きな原因は、いわゆる「55年体制」の成立以降、長期間政権交代のないまま自民党政権が存続し、この間に農村社会・地域社会を中心に地縁や血縁関係に基づく「三バン政治」(地盤・看板・金力を

示すカバン政治)と「金権政治」が横行し、後援会組織や地方組織・企業組織を基盤とした利益誘導型・男性支配型・世襲型選挙において、「三バン」の弱い女性候補者が突破しえない厚い壁が形成されたことにある(辻村みよ子著「ジェンダーと法[第2版]」116頁)。

女性議員比率向上にあつては、この壁の突破が必要であるが、政党による公認がただ1人という小選挙区制では、選挙区に大きな影響力を持つ「地元政治家」や「地域ボス」等「三バン」の強い者にその枠を当てはめられて終わってしまい、あらたに割り当てることは困難である。

現に、小選挙区比例代表並立制選挙を採用する衆議院において、2009年8月30日の総選挙では、比例区では定数180人中女性議員30人(11.1%)が当選したのに対して、小選挙区では定数300人中24人(8%)にとどまっている点に端的に表れている。なお、比例代表制でも非拘束式名簿を採用した場合には、当選をめぐる同じ党内候補の同士討ちを招き、結局「三バン」の弱い女性候補には不利になりやすいという点も指摘されており、この点も問題を含んでいる。日本の参議院選挙で拘束名簿式から非拘束名簿式に変更された2000年法改正後の2001年、2004年選挙の女性議員比率が減少している点に、それが表れているとも言われている。

4 選挙制度検討の視点として

冒頭に述べた通り、日本における女性議員比率の向上にあたって、日本政府は、クォータ制の導入検討を政党に要請している。しかし、その前提として、小選挙区制には、女性議員比率向上を妨げる原理が内在していることについて十分に認識されなければならない。選挙制度の選択は、導入すべきクォータ制の種類・方法に変化を生じるというだけではなく、クォータ制の実効性そのものを無にする、ないし著しく減退させかねないという認識が必要である。

採用すべき選挙制度の検討にあたって、女性議員比率向上を主たる目的の1つとすべき、とまで主張するものではない。しかし、有権者の半数を占める女性の民意が適切に反映されていないという事実は直視されるべきであり、女性の民意の反映のための女性議員比率の向上という視点が、選挙制度を検討するうえで重要な考慮要素であるという認識は必要である。

これまで見たとおり、小選挙区制は、女性議員比率向上の大きな妨げとなる選挙制度であることは明らかである。小選挙区制を廃止し、民意を反映する選挙制度にあらためることは、国際社会が求める女性議員比率の向上のためにも、大きな意味を持つのである。

IV 小選挙区制の黄昏

【9】 機能不全に陥るイギリスの小選挙区制

イギリスでは、国会下院の選挙での小選挙区制廃止と対案投票制（AV）という制度の導入の賛否を問う国民投票が2011年5月5日に実施された。対案投票制は改革を提案する側にとってもベストとは言えない妥協の産物として提案されたものであること、また、国民投票が保守党と連立政権を組んで新自由主義政策を進めた第三党の自由民主党に対する評価としての意味合いがあったことから、対案投票制の導入は否決され、小選挙区制が維持された。しかし、同時に、行き詰まり、機能不全に陥るイギリス小選挙区制の実態も明らかになってきている。

1 第三党以下の進出を拒む小選挙区制

イギリスでは、70年代以降、保守、労働の二大政党の求心力が低下し、投票率の低下、二大政党の得票率の低下という現象が起こり始めた（直近の選挙での二大政党の得票率は65%である）。

しかし、二大政党制を前提にした小選挙区制は維持されたため、低投票率の下で、しかも二大政党のいずれもが50%に及ばない得票率でも、いずれかの政党が国会の多数の議席を占め、単独で政権を運営する状況は続いた。一方、自由民主党を始めとする第三党以下は小選挙区制に阻まれて議席を得ることができなかった。

特に、イギリスの場合、中道政党である自由民主党は小選挙区制によって最も負の影響を受けており、70年代以降、一貫して20%前後の得票率を得ているにもかかわらず、数%の議席しかとれない状況が続いた。自由民主党は当選可能性のある選挙区に重点的に力を入れるなど選挙戦術を進化させたが、2000年以降の3回の総選挙でも議席占有率は10%に満たない状況が続いている。

2 サッチャー、ブレアの暴走と批判

80年代のサッチャー政権の時代にはいると、保守党は多くても40%代前半の得票率しか得ていないにもかかわらず、安定した議席を得続け、人頭税に代表される新自由主義的政策が推し進められた。また、1997年以降のブレア政権以降の労働党政権も、せいぜい40%代前半から30%代半ばの得票率しか得られていないのに、議会で安定した議席を得続け、国民の反対を押し切ってイラク戦争に参戦するなどした。

このような強権的な政治運営に対しては「少数者による独裁」という強い批判がなされた。

二大政党が国民の支持を失う一方、第三党の自由民主党の得票率は選挙の度に上がっていき、最近ではメディア等でももはや「二大政党」とは認識されなくなっている。そして、

2010年の総選挙では、1974年2月の選挙以来となる、保守党も、労働党も過半数の議席を得ることができない「ハングパーラメント」の状態が出現した。労働党と自由民主党の議席を足しても過半数に至らないこともあり、政策的には相違点も多い保守党と自由民主党の連立政権が誕生するに至った。

3 小選挙区制の現状と改革の動き

(1) 機能不全に陥っているイギリスの小選挙区制

現在、イギリスの二大政党の得票率は合計で70%弱であるが、この数字は小選挙区制を正当化するためには「少ない」数字と考えられているようである。また、当選する候補者の内、選挙区で過半数の得票を得られない者が3分の2にも達しており、これ自体が強い批判にさらされている。これらの批判の背景にあるのは、小選挙区制は選挙区で一人だけの議員を選出するのだから、当選者は過半数の有権者から支持を得るのが望ましい、という単純明快な発想である。

さらに、イギリス国会下院の選挙では、全選挙区の3分の2ないし4分の3は「安全区」と言われ、勝負の結果（どの党が議席を得るか）が選挙前から決まっているとされる。これらの諸要素の結果、イギリス下院選挙では、激戦区に居住する一部の有権者（全有権者の1.6%）の投票動向が選挙結果を大きく左右する「民主主義の赤字」といわれる事態に陥っている、とされる。サッチャー政権時代の保守党やブレア政権時代の労働党はこの層を上手く取り込んだことによって政権を獲得したが、例えば、労働党はこの1.6%の有権者に受ける政策を前面に打ち出すため、本来労働党が目指すべき政策を打ち出せなくなってしまった、との指摘がでてくるのである。

(2) 2009年経費スキャンダル

また、2009年には、イギリス政界でも日本と同じ様な経費スキャンダルが発生した。イギリス下院では、遠方の選挙区で選出された議員のためにセカンドハウスの費用を負担する制度があるが、与野党を問わず、国会への通勤には不向きな場所にあるセカンドハウスのローン代金を請求したり、ロンドン近郊の通勤圏の議員がセカンドハウスの費用を請求するなど、問題のある事例が次々と明らかになった。法違反で刑事告発された議員は4人にとどまったが、この問題は国民から大きな批判を受けることになり、政治改革が求められる事態になった。

(3) 連立政権の誕生と国民投票の実施決定

そのような中で2010年の総選挙では、政権党だった労働党が大きく後退する一方、保守党も過半数の議席を制することができず、小選挙区制の下であるにもかかわらず、保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。なお、イギリス国民が本格的な連立政権を体験するのはこれが初めてのことだが、イギリスの政治で連立政権が誕生したこと自体への評価は悪くないようである。

自由民主党は小選挙区制の負の影響を最も受けてきた政党であり、小選挙区制の廃止と比例的な選挙制度である単記移譲式投票制（STV）の導入が長年の悲願であった。しかし、連立パートナーの保守党は小選挙区制の維持を目指している。両党の妥協の結果、2011年5月5日に小選挙区制を修正した制度である対案投票制（AV）導入の賛否を問う国民投票の実施と下院の定数削減（650から600）及び「労働党に有利な」選挙区割りの改定が決まった。イギリスで選挙制度改革を目指す団体の多くもSTVを指向しており、この点からもAV導入の賛否を問う国民投票の実施は妥協の産物だったと言える。

(4) 正当性を失うイギリスの小選挙区制

国民投票を前にして、労働党の国会議員や選挙制度改革を進める活動家からは「小選挙区制は民主主義の制度としては機能しなくなった」「小選挙区制は正当性（Legitimacy）を失った」という意見が異口同音に語られた。また、中立的な立場にあるイギリスの内閣府の官僚でさえも小選挙区制で当選した当選者の得票率が下がっている状況は政府の正当性に影響を与える、と述べた。国民投票を前にして、イギリスの小選挙区制は様々な面から激しい批判にさらされているのである。

また、現在の連立政権は小選挙区制の下で出現しており、選挙での得票状況からすれば、今後も連立政権になる可能性がある。イギリスの伝統である「小選挙区制と二大政党制による対決型の政治」という構図はすでに崩れ始めており、イギリス政治は大陸型の様々な意見の利害調整型の政治への移行過程にあると言える。

このように、イギリスでは、二大政党からの政権選択、という小選挙区制の“長所”はすでに機能しなくなっているのである。

一方、国民投票で対案投票制の導入に反対した側の運動は、「AVは費用がかかる」というネガティブキャンペーンを前面に押し出しており、小選挙区制の正当性を語れない状況だった。これは政党レベルでも当てはまる。保守党のキャメロン党首（首相）は、国民投票の実施が決まった日に、国民に向けて対案投票制（AV）の導入に反対する演説を行ったが、ここでは対案投票制（AV）の制度的な複雑さを突き、また「対案投票制（AV）は比例的な制度ではない」という、自らの立場を掘り崩しかねない批判を行った。その一方で、小選挙区制の制度としての正当性については「政権交代可能な制度である」というだけで、本来二大政党制となるはずの小選挙区制の下ですらハングパーラメントが起こった事態についてまともな説明ができなかった。

4 小選挙区制の存立基盤は失われつつある

2011年5月5日の国民投票では、残念ながら、対案投票制の導入は否決されて、小選挙区制が維持されることになった。しかし、イギリス小選挙区制は、実際の投票の場面で小選挙区制が制度として機能不全を起こし、制度の正当性に対して国論を二分する形で強力な疑問が呈され、小選挙区制維持派も制度の正当性を十分に示せない状況にある。こ

のような状況を見れば、イギリス小選挙区制はすでに存立基盤が失われつつあると判断せざるを得ない。今回の国民投票の結果に関わらず、長期的に展望すればイギリスの小選挙区制の変革を求める流れはもはや止められないだろう。少なくともはっきりしているのは、日本が目指すべき選挙制度の形は、イギリスには存在しない、ということである。

【10】 小選挙区制は廃止されなければならない

1 小選挙区比例代表並立制

(1) 政治改革と小選挙区制

1994年1月、小選挙区比例代表並立制が導入され、政党助成金の導入や企業・団体献金の政党への集中などの政党改革も行われた。民意を歪曲して政権党に虚構の多数を保障する小選挙区制の導入と、政治資金や候補者決定権限を政党執行部に集中する政党改革を同時に強行したのが80年代終盤から準備されてきた政治改革である。

その政治改革はなんのために行われたか。

「衆議院議員選挙は、政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策の争いを中心として行われるべきものである」「政権が選挙の結果に端的に示される国民の意思によって直接に選択されるようにすることが必要である」・・すでに歴史的文書と言うべき「第八次選挙制度審議会」の第1次答申（1990年4月）の一節である。

政治改革の動きが浮上した90年から政治改革法の強行まで、自由法曹団は10数次にわたる意見書を発表し、政治改革の誤りを指摘し続けた。民意を歪曲し、政党執行部に独裁的権限をあたえる政治の「未来凶」が、明らかだったからである。

にもかかわらず、参議院で否決され、廃案になるはずの法案を深夜の「密室クーデター」で蘇生させるという異常な方法で、小選挙区制は強行された。

(2) 現行制度……並立制

現行の小選挙区比例代表並立制は、以下のような制度である。

a 定数

総定数480名。うち小選挙区で300名、比例区で180名を選ぶ。導入当初は比例区200名、総定数500名だったが、2002年に比例区定数が180に削減された。

b 選挙区

300の小選挙区は、47都道府県にまず1議席を割り振り、残りを有権者数に応じて比例配分する。1票の価値に制度的に格差をつけるこの「1人別枠方式」は、2011年3月23日の最高裁判決で「違憲状態」とされている。

比例区は、11の地域ブロック（北海道、東北、北関東、東京、南関東、北陸信越、東海、近畿、中国、四国、九州）に分割されている。最小の四国選挙区は定数6である。

c 候補者と投票

小選挙区選挙には、政党の候補者届出と個人（無所属）の立候補が可能だが、無所属候補は選挙運動で差別される。届出ができる政党は、現職議員5人以上か、前回選挙で2%以上の得票率を得た政党（政党要件を満たす政党）に限定されている。有権者は候補者名を投票する。

比例選挙には、政党要件を満たす政党は候補者名簿を提出できる。名簿順位は政党が決定する（拘束名簿式）。有権者は政党にのみ投票でき、候補者名を記載すると無効となる。

d 当選者

小選挙区では、法定得票数を超えて最も得票の多い候補者が当選する（相対多数制）

比例議席の配分方式は、参議院比例区と同じくドント式が採用されている。

e 重複立候補

政党は、同じ候補者を小選挙区と比例区に立候補させ、重複立候補している候補者を同順位にすることができる。小選挙区で当選した候補者は比例区の候補者名簿から除外される。小選挙区で落選した候補者も比例区で当選することができる（復活当選）。同順位の候補者の場合には、小選挙区での惜敗率（当該候補者の当該小選挙区得票数÷当該小選挙区における当選者の得票数）の高い順に当選が決まる。

2 並立制での総選挙

小選挙区比例代表並立制での総選挙は、これまで5回行われている。

各政党の得票率（比例・全国平均）と議席数・議席占有率は以下のとおりである。

並立制のもとでの総選挙（第41回～第45回）										
回数	政党	自民党	新進党	民主党	共産党	社民党	さきがけ	民革連	その他	計
第41回	96/10/20	32.76%	28.04%	16.10%	13.08%	6.38%	1.05%	0.03%	2.55%	100.00%
橋本政権	獲得議席	239	156	52	26	15	2	1	9	500
自(社)(さ)	議席占有率	47.80%	31.20%	10.40%	5.20%	3.00%	0.40%	0.20%	1.80%	100.00%
第42回	00/06/25	28.31%	25.18%	12.97%	11.23%	9.36%	0.41%	11.01%	1.52%	100.00%
森政権	獲得議席	233	127	31	20	19	7	22	21	480
自・公・保	議席占有率	48.54%	26.46%	6.46%	4.17%	3.96%	1.46%	4.58%	4.38%	100.00%
第43回	03/11/09	34.96%	37.39%	14.78%	7.76%	5.12%			0.00%	100.00%
小泉政権	獲得議席	237	177	34	9	6			17	480
自・公	議席占有率	49.38%	36.88%	7.08%	1.88%	1.25%			3.54%	100.00%
第44回	05/09/11	38.18%	31.02%	13.25%	7.25%	5.04%	2.19%	2.42%	0.64%	100.00%
小泉政権	獲得議席	296	113	31	9	7	4	1	19	480
自・公	議席占有率	61.67%	23.54%	6.46%	1.88%	1.46%	0.83%	0.21%	3.96%	100.00%
第45回	09/08/30	26.73%	42.41%	11.45%	7.03%	4.27%	1.73%	4.27%	9.27%	100.00%
鳩山政権	獲得議席	119	308	21	9	7	3	5	8	480
民・社・国	議席占有率	24.79%	64.17%	4.38%	1.88%	1.46%	0.63%	1.04%	1.67%	100.00%

左の欄は、「回数」「年月日」「選挙後の政権」「連立与党」。第41回後の(社)(さ)は閣外協力。

表から明らかなおとおり、90年代から2000年代にかけて、自民党は30%前後の得票率で50%近い議席を獲得して政権党であり続けた。「歴史的圧勝」と言われた2005年の郵政選挙と2009年の政権交代選挙で、自民党と民主党はそれぞれ60%を超える

絶対多数議席を獲得したが、得票率は40%前後にすぎなかった。小選挙区制による民意の歪曲によって、政権党に多くの過剰議席が政権党に与えられていたのである。

その一方で、共産党や社民党は議席占有率を大きく切り縮められた。どの選挙でも、両党は得票率どおりの配分なら得られるはずの議席の3分の1程度しか得られていない。また、両党とも回を追うごとに比例得票率そのものを後退させている。小選挙区で当選を争えない政党が比例選挙でも支持を失う「小選挙区効果」によるものであり、小選挙区を組み合わせた比例代表制（並立制・併用制など）で、必然的に起こる現象である。

小選挙区制は、構造改革や自衛隊海外派兵を推進する政党に「虚構の多数」を保障する一方で、これらに真っ向から反対してきた政党の議席を人為的に排除してきたのである。

3 民意の歪曲が生み出した政治

小選挙区制のもとで、行政改革・税制改革・雇用改革・社会保障構造改革・教育改革・司法改革・地方分権改革と、あらゆる分野で改革が強行された。市場競争を万能とする改革によって、規制が緩和されて自由化が進み、セーフティネットが切断された。

「9・11」事件を契機に世界規模で展開された「反テロ戦争」に追随して、自衛隊の海外派兵が常態化し、アフガン・イラクへ、ソマリア・ジブチへと拡大した。海外派兵の拡大は、自衛軍創設と海外での交戦を許容する九条改憲の寸前にまで至った。

この間、国民の多数は九条改憲に反対しており、「反テロ戦争」への追従も多数の支持は得られなかった。また、社会的弱者に犠牲を集中し、地方や地域を切り捨てる構造改革にも根強い反対が広がっていた。にもかかわらず、改革の強行を可能にしたものこそ、民意を歪曲する小選挙区制であった。

この改革路線は、00年代後半に至って破綻に瀕することになった。新自由主義的構造改革は経済格差・地域格差・教育格差と絶対的な貧困を拡大し、世界恐慌がグローバル化の破綻を明らかにした。「反テロ戦争」はテロを世界に拡散させ、「戦後レジームからの脱却」を叫んだ明文改憲路線は国民の厳しい審判を受けた。

改革の破綻があらわになるなかで実現したのが、09年の政権交代にほかならない。民意を歪曲した政治の破綻は、政治のあり方の見直しを要求しているのである。

東日本大震災と福島原発事故の被害も、政治によって生み出され、拡大された。

平成の大合併で町や村は半数ほどに減らされ、自治体リストラとあいまって自治体機能や防災力が著しく減殺されていた。社会保障改革でいのちを守る機能が弱められ、市場競争万能社会が広がるなかで「取り残された町や」や「老人ばかりの村」が広がっていた。構造改革が破壊した地域社会を、地震と津波が襲ったのが東日本大震災であった。

原発の安全性への疑問が各方面から投げかけられ、共産党や社民党がエネルギー政策の転換を主張するも、安全神話を振りかざして推進されたのが、原発依存の政策であった。その「安全神話」がいかなるものであったかは、すでに自明である。

東日本大震災と原発事故が告発しているのも、民意を歪曲した政治の破綻なのである。

4 議会と議員の空洞化・劣化

自衛隊海外派兵や構造改革は、真っ向から反対する共産党や社民党の議席が制度的に圧縮されていたから、容易に強行できた。だが、問題はそれだけではない。議員のあり方や「質」が政治改革によって変質させられ、国会そのものが変容させられたのである。

(1) 執行部独裁と「道具」にされる議員

並立制の採用に伴って、候補者届出（小選挙区）、名簿搭載（比例区）は政党執行部が行うことになり、候補者選定についての執行部の権限が著しく強化された。小選挙区には無所属立候補も認められているが、選挙運動の差別によって無所属での当選そのものが著しく困難になり、仮に当選しても追加公認を得ることは容易ではない。また、議員個人に認められていた企業・団体献金のあて先は政党に限定され、政党執行部が受け取る政党助成金とあいまって、政治資金の面でも政党執行部への依存が強まった。

議員は執行部の「顔色」をうかがい、意向に反すれば執行部の公認を受けられないことを覚悟しなければならなくなった。「郵政選挙」における「刺客騒動」は記憶に新しいところである。その一方で、執行部は、実績や知見とはかかわりなく、意向に沿った候補者を集めて議員にし、権力強化をはかることもできることになった。いわゆる「小泉チルドレン」「小沢ガールズ」などは、そうしたもくろみによるものと言えよう。

執行部独裁は、構造改革や海外派兵への賛成に自民党や民主党の議員を駆り立てたばかりか、議員の「質」にもおおきな影響を与えることになった。執行部の意向によって操作され、ときには政治抗争の「道具」として生み出される議員には、「全国民の代表」にふさわしい活動など、望めなくなるからである。

(2) 狭い選挙区の「使い捨て議員」

小選挙区議員は選挙区が基盤であり、比例区議員の多くも重複立候補・惜敗率で復活当選をめざさざるを得ないから、当選に向けた活動は狭い選挙区の問題に限局される。その選挙区では「雪辱」をねらう相手方陣営が日常的な活動を続けており、わずかな票の移動で当落が変わるから、少しでも手を抜けば「次は落選」の運命が待っている。1人しか当選できない小選挙区議員は、いつ使い捨てられるかわからないのである。

こうした「使い捨て議員」にとって、大局的見地から国のあり方を考え、総合的な知見や政策能力を高めるのは至難の業となるだろう。その結果生み出されるのが、議会政治や議員活動の「劣化」である。これは、議員個人の怠慢で片づけられる問題ではない。

(3) 国会の空洞化と議員・議会不信

この間、「総選挙による政権の直接の選択」だの、「マニフェストは国民からの命令」だのの叫びによって、国会の地位が貶められ続けてきた。実際にも、行政官僚に対する国会での追及は影をひそめ、国会審議（委員会審議）は行政の現場から遊離した「政治家討論

会」の様相を呈している。その一方で、法案の成否の決定すなわち国策の決定は、与党と自民党の水面下の折衝で行われている。

これでは、国会そのものが、立法も行政監視も十全に果たさない空洞化に陥っていると考えざるを得ない。

この間、議員ムダ論がかまびすしく、ときには議会不要論すら聞くことがある。こうした議員不信・議会不信を放置すれば、議会制民主主義は崩壊にむかいかねない。

その議会不信の最大の原因は、議会や議員活動の空洞化・劣化であり、それを生み出したのものこそ小選挙区制の導入なのである。

国民の不信や憤激を呼んでいる国会の現状からも、議会や議員を空洞化させ、劣化させた小選挙区制の見直しは不可欠なのである。

5 小選挙区制廃止の国民的論議を

政治改革・選挙制度改革が叫ばれてから20年が経過した。

政治改革を嚆矢とする構造改革と自衛隊派兵の20年であり、東日本大震災と原発事故に至った20年だった。

この20年、この国の政治はいい方向に向かったか。だれもが安心して生活ができる社会はできてきたか。いまの政府や国会は信頼できるか・・・こうたずねたとき、人々はどうか答えるだろうか。

残念ながら、ほとんどが、「いい方向ではない」「できていない」「信頼できない」という答えになるのではないだろうか。それが、「市場競争こそ万能」や「海外派兵での国際貢献」を掲げて走ってきた20年の帰結であり、そのために民意を歪曲してきた政治の帰結である。そして、その帰結を最も深刻なかたちで表現しているのが、東日本大震災と原発事故の被害ではないだろうか。

いま、主権者国民の声が届く政治を実現し、国民の政治への信頼を回復することが求められている。

そのためには、政策の点でも、国会や議員のあり方の点でも、すでに破綻が明らかになった小選挙区制は廃止されねばならず、比例代表制や中選挙区制あるいは大選挙区制といった民意を反映する選挙制度に変更されねばならない。また、政治を国民のものにし、国民の政治への信頼を回復するためにも、その廃止と変更は国民的な論議と合意によって実現されねばならない。

いまなすべきこととは、民意の歪曲をいっそう激しくする比例削減や「議員はムダ」と認めるに等しい定数削減ではなく、小選挙区制を廃止して民意を反映した政治を実現するための国民的論議なのである。

お わ り に

自由法曹団はこれまで、比例代表定数削減を阻止すべきことを訴えつづけてきた。

単純小選挙区制に限りなく接近する。民主主義の原理・原則に反し、憲法にも違反する。人為的に「2大政党」をつくりだす。アメリカとともに海外で「戦争する国」、財界・大資本のための「構造改革」を押しすすめる。国民の基本的な人権や福利が破壊される。——これを許してよいのか、と。

この課題をあくまで堅持して追求しようとする自由法曹団の活動は、ある種の困難に直面した。経済が低迷し、政局が混乱の極みにあり、3. 11以後の局面は緊急事態であった。「選挙制度よりくらしが先だ」「目の前の課題で手がいっぱいだ」「被災者救助や原発問題の究明が優先課題だ」・・・いずれも当然すぎるほど当然な声である。

にもかかわらず「定数削減」問題は、おおくの民主団体と市民のなかで、「自分たちのかかえる要求闘争と密接にかかわりのある課題」として捉えられるようになりつつある。これは大きな前進であった。

しかしそのなかで、では「正しい選挙制度はどのようなものか」という質問がおおく寄せられるようになった。

これに答えようとするのが、この小冊子である。

そのためのチームを発足させたが、1994年の小選挙区導入阻止のたたかいに参加した経験のある古手団員と、そもそも国政選挙の投票では小選挙区以外の経験がないという若手団員の混合チームであった。ときには激しい意見の対立も生じ、論議も高まったが、若手の彼ら、彼女らも必死に食らいつき、豊かな成果をあげられたと思う。

はじめてみると、根源的な難問にも逢着し（比例代表制と個人立候補の可否など）、新たな問題も提起されたが（議員定数を定める諸要素や女性議員増大のための制度的保障の適否など）、それぞれについて問題提起ができたのではないかと考えている。

この小冊子に集められた論稿は、それぞれの担当者の責任でまとめられたもので、自由法曹団の統一した見解を提示したものではない。しかしそれぞれの見解は、数次にわたる真剣な討議をつうじて形成されたもので、バラバラな個人見解の寄せ集めではない。

選挙制度というものは、諸要素の組み合わせ方しだいではおそらく数百にのぼっても不思議ではない。しかしここでは、この国で現実に提起されている、限られた選挙制度について検討した。

どこかに、唯一絶対に正しい選挙制度というものは存在しないのであって、国民的な検討や模索のなかから生み出していくしかない。その検討や模索が、議会制民主主義を再生させ、政治を国民の手に取り戻していく道でもあるに違いない。

その検討と模索のための資料として、本意見書が役立ってほしいと思う。

この意見書は、自由法曹団の常任幹事会や比例定数削減阻止対策本部の論議を経て、取りまとめた。【1】【2】田中隆、【3】芝田佳宜、【4】與那嶺慧理、【5】松井繁明、【6】馬奈木巖太郎、【7】斉藤耕平、【8】三澤麻衣子、【9】渡辺輝人、【10】田中・斉藤が各パートを担当し、田中・松井・山口真美が全体を調整して必要な補筆を行ったうえ、はじめに（山口）、おわりに（松井）を付している。

わたしたちの声をとどけよう

—— 民意が反映する選挙制度と国会を

2011年 8月25日

編集 自由法曹団・衆院比例定数削減阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03-3814-3971 Fax 03-3814-2623

URL <http://www.jlaf.jp/>
