

緊急意見書

「優遇枠」案がもたらすもの

……民意の歪曲は固定、投票価値の平等は蹂躪

I 小選挙区制固定は歴史の逆行	2
1 小選挙区制永続化法案	
2 総選挙結果が示しているもの	
3 小選挙区制廃止こそ大道	
II 「優遇枠」は民意の歪曲を緩和しない	6
1 「優遇枠」と「総選挙シミュレーション」	
2 「優遇枠」案と民意の歪曲	
III 「優遇枠」のもとでの総選挙	12
1 「一票の格差」が人為的に	
2 比例機能の喪失と「あまり議席」・平準化	
3 いわれなき転嫁 比例議席がなぜ操作される	
4 選挙は迷走する 「優遇枠」の実際	
IV いま問われているもの	18

3月14日、自民党選挙制度改革問題統括本部（本部長・細田博之幹事長代行）は、衆議院比例代表議席に「優遇枠」を導入する選挙制度改革案を了承した。

野党の多くは「優遇枠」案に批判・反対を表明しているが、自民・公明両党は「28日にも両党幹事長会談で合意文書を交し、民主党に3党幹事長会談を呼びかける」とされている（朝日新聞3月27日夕刊）。また、野党の同意が得られなくても「自公両党で国会に公職選挙法改正案を提出する構え」とも報じられている（同紙3月15日朝刊）。

全国2000名余の弁護士で構成する法律家団体の自由法曹団は、小選挙区制の廃止と民意が反映する選挙制度の実現を要求し、「改革案」が登場するたびに意見書などを発表し続けてきた。本緊急意見書は、こうした活動を踏まえて、急浮上した「優遇枠」案について、緊急の検討を加えたものである。

「優遇枠」案の国会内外での検討に、本意見書が役立てば幸いである。

2013年 3月28日

自 由 法 曹 団

I 小選挙区制固定は歴史の逆行

1 小選挙区制永続化案

「優遇枠」とは、

- ① 比例代表を180議席から30議席削減して150議席としたうえで、
- ② 現在の11ブロックを8ブロックに再編し、
- ③ 150議席のうち90議席を通常の「比例枠」（あるいは第一枠）、60議席を第二党以下に配分する「優遇枠」（あるいは第二枠）とする

ものである。

この「60議席の優遇枠」がどのようなものであり、どのような問題をはらんでいるかは別途検討するが（→Ⅱ、Ⅲ）、自民党「優遇枠」案の本質的な問題点は、こうした「優遇枠」を組み込むところにあるのではない。

「優遇枠」の採用には、

- ① 小選挙区比例代表並立制（並立制）をそのまま維持し、
- ② 小選挙区300議席（「0増5減」後は295議席）にはなんら手をつけず、
- ③ 比例議席だけを30議席削減すること

が前提となっている。

これでは、「死票」を激増させて民意を歪曲するばかりか、議会の「オセロゲーム」化や議員の劣化などの元凶となっている小選挙区制をそのまま維持し、かろうじて民意を反映してきた比例議席をさらに切り縮めることにしかない。

また、定数削減にいかなる根拠も示されないばかりか、「人口が現在の半分以下だった1919年当時の定数も下回る」ことが誇らし気に主張されている。これでは、ことさら議会の地位と機能を矮小化し、「国会の役割は半分でいい」と言っているに等しい。

しかも、民主党法案（2012年6月提出、参議院で廃案）が導入をはかった「一部連用制」が、表向きは「抜本改革までの暫定的なもの」とされていたのに対し、自民党案はこれ自体が「抜本の変更」と位置づけられている。

このことは、「優遇枠」を含む自民党案が強行されれば、民主党政権以来の選挙制度改革論議に「終止符」がうたれ、小選挙区制が永続化されることを示している。

まさしく「小選挙区制永続化案」と言うほかはない。

2 総選挙結果が示したもの

(1) 2012年総選挙とその結果

2012年総選挙（12月16日投票）での主要政党の得票数・獲得議席等は、次頁の

表のとおりである。

	自由民主党	民主党	日本維新の会	公明党	みんなの党	日本未来の党	日本共産党	社会民主党
小選挙区	票 25,643,309 43.01%	13,598,773 22.81%	6,942,353 11.64%	885,881 1.49%	2,807,244 4.71%	2,992,365 5.02%	4,700,289 7.88%	451,762 0.76%
議席	237 79.00%	27 9.00%	14 4.67%	9 3.00%	4 1.33%	2 0.67%	0 0.00%	1 0.33%
比例代表	票 16,624,457 27.62%	9,628,653 16.00%	12,262,228 20.38%	7,116,474 11.83%	5,245,586 8.72%	3,423,915 5.69%	3,689,159 6.13%	1,420,790 2.36%
議席	57 31.67%	30 16.67%	40 22.22%	22 12.22%	14 7.78%	7 3.89%	8 4.44%	1 0.56%
計	議席 294 61.25%	57 11.88%	54 11.25%	31 6.46%	18 3.75%	9 1.88%	8 1.67%	2 0.42%

大勝した自民党は小選挙区で237議席（79.00%）を獲得し、比例議席とあわせて294議席（61.25%）を獲得した。自民党の大勝により、自公連立政権への政権交代となり、自公両党の議席は325議席に達し、参議院で否決された法案の再議決の要件である3分の2（320議席）を超えた。

分裂・離党が相次いだ民主党は、政権運営への批判を受けて惨敗し、2009年総選挙以来のみんなの党に加えて日本維新の会、日本未来の党の「三極」が進出した。公明党は自民党との選挙協力で小選挙区議席を回復したが、多党化のもとで共産党・社民党は比例得票を減少させて後退した。

2005年の自民党（296議席）、2009年の民主党（308議席）、2012年の自民党（294議席）と、選挙ごとに大勝する政党が変動する「オセロゲーム」の様相を呈した。小選挙区の当選者はめまぐるしく変動し、2005年に当選した「小泉チルドレン」や2009年の「小沢チルドレン」のほとんどは、次の選挙で落選した。

多党化のもとでの自民党圧勝によって膨大な死票が生まれ、小選挙区での死票は3164万票、53.06%%に達した（総務省資料による）。

これが12年総選挙の諸相である。

(2) 民意と政治の乖離、民主政治の危機

総選挙の結果は、政治と民意がいかにかけ離れ、国民の政治への信頼がどれだけ失われているかを示したものであった。

この問題については、自由法曹団意見書「小選挙区制の廃止を求める」（2013年2月4日付）で詳説したところなので、箇条書き的にスケッチするにとどめる。

a 自民党

圧勝した自民党の比例得票は27.62%にすぎず、大敗した2009年をもしたまわっていた。圧勝した2005年の比例得票に比べれば900万票以上減少しており、3人に1人が自民党を離れたことになる。このことは、自民党の圧勝が、自民党の政策や政見への積極的支持によるものではないことを示している。

b 民主党・「三極」

政権批判や離合集散・野合への不信から、民主党と「三極」は敗北ないし辛勝となった。民主と「三極」の比例得票の合計は、2009年の民主・みんな票と合致しており、民主票が「三極」に分散したことを示している。自民党の圧勝は、「多党化すればするほど1極に集約される」という小選挙区制のパラドックスによって生じている。

c 非保守諸党

公明・共産・社民の諸党の議席は、いずれも得票率（比例）の2分の1ないし5分の1にとどまり、「小選挙区効果」などで比例得票を漸減させている。濃淡はあってもこれらの諸党が掲げる生活擁護や九条護憲、脱原発などは依然として民意の多数であり、中小政党の議席が切り縮められていることが、民意と政治を乖離させている一因である。

d 投票率

投票率（小選挙区）は2009年の69.28%から59.32%に激減し、「失われた投票」は1035万票、9.96%にあたる。白票などの無効票も204万票に達した（投票数の3.31% 小選挙区）。民意とかけ離れた政治や、民意を反映するすべのない選挙制度に対する国民の絶望を示している。

.....

こうした民主政治の危機を生み出しているものこそ、「虚構の多数」を生み出す小選挙区制にはかならない。

3 小選挙区制廃止こそ大道

(1) 強まる小選挙区制批判

総選挙によって小選挙区制がもたらす害悪が白日のもとにさらけだされるもとの、小選挙区制の見直し・廃止を求める声が各方面から巻き起こった。この間の特徴は、これまでは小選挙区制を推進してきた「陣営」のなかからも、見直しを求める動きが起こってきたことにある。

2012年12月24日付の読売新聞社説は、「一部の有権者の支持を失えば、次の衆院選で敗北し、下野するリスク」「新人議員が大量当選し、その多くが次回選挙で国会から消えていく」「大衆迎合主義（ポピュリズム）的な行動に走りがちで、政治の混乱の一因」などの問題点を指摘し、「中選挙区制の復活を求める声も出ている。それも排除すべきではない」と主張した。

2013年1月15日の日本経済団体連合会（経団連）・政治改革提言では、「中選挙区制下では可能であった、天下国家を語ることのできる優れた政治家が、着実に連続当選を重ねることが困難となる一方で、経験不足の新人議員が散見される」「ポピュリズムの政治の傾向が顕著になっている」「不安定な政治体制のもとで、諸外国との信頼関係の構築が困難になっている」などと指摘し、「衆議院においては、かつての中選挙区制におけるメリッ

トを改めて評価し、あるべき選挙制度を検討していくことが求められる」とした。

いずれも、小選挙区制の問題点を指摘し、中選挙区制の復活を示唆したものである。

政治改革を推進し、小選挙区制の導入をはかった財界やメディアの立場からも、小選挙区制がもたらす害悪が、黙過できないところまできていることを示している。

(2) 抜本的改革を求める国会内外の声

総選挙の前から、選挙制度の抜本的改革を求める声は、国会内外に広がっていた。

民主党がマニフェストに掲げた「比例定数80削減」に反対する運動は、全国労働組合総連合（全労連）や中央憲法会議・自由法曹団などの11団体を中心にねばり強く続けられていた。

2011年3月11日の東日本大震災・福島第一原発事故は、被災・被害の実情や被災者・被害者の声を政治に反映させる議員の役割を再認識させ、脱原発や環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）反対などの声が届く国会への要求も強まった。こうしたなかで、比例定数の削減に反対する運動は、国民の声が届く選挙制度を求める運動に発展した。

国会議員のなかからも議員や政治の劣化を指摘する声があがり、政治改革を推進した元議員などから、小選挙区制導入を失敗とするコメントも聞かれるようになった。超党派の議員で構成する「衆院選挙制度の抜本改革をめざす議員連盟」（中選挙区議連）は、小選挙区制の廃止と中選挙区制の導入を提唱した。中選挙区議連の中心を担っていたのは、中選挙区選挙を体験している自民党などのベテラン議員であった。

2011年から衆議院で続けられた各党協議会では、民主党を除くすべての政党が「小選挙区制の弊害」を指摘するようになり、小選挙区制の見直しが大勢となりつつあった。

1994年の政治改革の強行から20年近くを経て、小選挙区制の見直しと選挙制度の抜本的改革の気運が高まってきたことは、大きな意味をもっている。

(3) 司法からの要求

2011年3月23日、「一票の格差」不均衡違憲訴訟において、最高裁判所は、衆議院の「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）と2倍を超える「一票の格差」が、憲法第14条に反する違憲状態になっていたとする判決を宣告した。2012年10月17日、最高裁は、参議院選挙の選挙区定数が違憲状態になっていたとし、都道府県単位で選挙区の定数を設定する現行の方式を改めるなどの立法的措置を要求する判決を宣告した。

いずれの判決も、投票価値の平等を憲法の要請とし、それを妨げている選挙制度の見直しを要求している。

「違憲状態」とされた従来の小選挙区区割りのままで行われた2012年総選挙については、全国の高裁・高裁支部で「違憲」「違憲状態」とする判決が相次いだ。

3月25日、広島高等裁判所は「違憲で無効」とする全国初の無効判決を宣告し、26

日には広島高等裁判所岡山支部も違憲無効判決を宣告した。また、3月7日の札幌高等裁判所判決は、「0増5減」を「最小限の改定で最高裁判決が求めた改正とは質的に異なる」とし、前掲の岡山支部判決も「格差是正のための立法措置とはいえない」とした。

司法からも、投票価値の平等にもとづいた抜本的な改革が要求されているのである。

(4) 小選挙区制永続化の意味するもの

小選挙区制を永続化させようとする自民党「優遇枠」案が、こうしたすべての検討や提言、要求に真っ向から逆行するものであることは、論を待たない。

小選挙区制の永続化は、民意が反映する選挙制度を求める国民の声に背を向けるばかりか、小選挙区制の見直しを示唆するメディアや財界の提言すら無視し、この間積み重ねられてきた抜本的改革の検討・模索を水泡に帰させるものにほかならない。

その結果、どんな政治が続くことになるか。

- ・ 民意が多様化し、多党化しつつあるなかで、小選挙区では地元有力者などの支持を得た議員が、得票率が低くても当選していく。その結果、民意の反映は妨げられ、膨大な「死票」が発生し続ける。
- ・ 300議席（0増5減後は295議席）の小選挙区では、選挙のたびに当選者がめまぐるしく変わる「オセロゲーム」が続き、極端な得票と議席の乖離が発生する。
- ・ 政治的識見や力量を高めるいとまもないまま、議員は「地元対策」に奔走せざるを得ず、「落選すれば使い捨て」の運命が待っている。必然的に議員の質は劣化し、議会政治全体が水準低下に見舞われる。
- ・ 小選挙区選挙で議席を獲得するためには、政策や政見が違ってもひとつにまとまっていかざるを得ないから、野合による「擬似的二大政党化」が進展していく。
- ・ 民意を反映させる道が遮断され、議員や議会が劣化し、政党の離合集散や野合が続くなかで、国民の政治への不信が強まり、国民が政治や選挙に関心を持たなくなる

これすなわち小選挙区制のもとで生み出された、だれの目にも明らかな政治の現実である。自民党は、こんな政治と選挙をそのまま続けようと言うのだろうか。

それは、国民の声が届く国会と選挙制度への要求や、選挙制度抜本的改革に向けての検討・模索の歴史への、逆行ではないのだろうか。

Ⅱ 「優遇枠」は民意の歪曲を緩和しない

1 「優遇枠」システムと「総選挙シミュレーション」

(1) 自民党案での比例代表選挙

自民党案によって、比例代表選挙は以下のように改変される。

- ① 現行の180議席を30議席削減し、150議席とする。

- ② 現行の11ブロックのうち、北海道ブロックと東北ブロック、北陸信越ブロックと東海ブロック、中国ブロックと四国ブロックをそれぞれ統合し、8ブロックにする。
- ③ 150議席のうち、90議席を全政党にドント式で議席を配分する「比例枠」（あるいは第一枠）、60議席をブロックの最多得票政党を除く政党にドント式で議席を配分する「優遇枠」（あるいは第二枠）とする。

現在のブロック・定数と自民党案のブロック・定数は以下のとおりである。

現行	ブロック	北海道	東北	北関東	南関東	東京都	北陸信越	東海	近畿	中国	四国	九州	計
	定数	8	14	20	22	17	11	21	29	11	6	21	180
自民党案	ブロック	北海道・東北		北関東	南関東	東京都	北陸信越・東海		近畿	中国・四国		九州	
	比例枠	11		10	11	9	16		15	8		10	90
	優遇枠	7		7	7	6	11		10	5		7	60
	計	18		17	18	15	27		25	13		17	150

(2) 投票と議席の配分

自民党案での投票と議席の配分は、以下のようになる。

a 投票

小選挙区選挙と比例代表選挙にそれぞれ1票を投票する。「優遇枠」が設定されても、このことはまったく変わらない。

b 「ドント式」での積算

「比例枠」「優遇枠」にかかわらず、ブロックごとに「ドント式」を適用し、全政党の得票数を1から順に割って商の大きいものから順に、本来の議席配分の順位をつける。

民主党法案の「一部連用制」のように、「比例枠」と「優遇枠」を分割して、それぞれに「ドント式」を適用するわけではない。

c 議席配分の操作

議席の配分に、以下の操作を加える。

- ① 「比例枠」の定数までは、すべての政党に議席を配分する。
- ② 「比例枠」への配分が終わった段階でブロックでの最多得票政党への配分を「打ち止め」にし（第一の打ち止め）、第2位以下の政党だけに議席を配分する。
- ③ 第2位以下の政党の議席が最多得票政党の議席（比例枠議席）に達すると、達した政党への配分を「打ち止め」にする（第二の打ち止め）。

要するに、自民党「優遇枠」案とは、現在の並立制と同じ投票や積算を行ったうえで、議席の配分についてだけ「二重の打ち止め」を行うシステムということになる。

(3) 議席の配分

「優遇枠」によって、議席の配分はどのようなになるか。150議席・8ブロックの自民

党案に、２０１２年総選挙での各政党の獲得議席をあてはめてシミュレートを試みる（以下、「総選挙シミュレーション」）。

近畿ブロックの定数配分は以下のようなになる（表の掲載は議席配分を受ける政党のみ）。

近畿																
政党	総数	自由民主党	順位	民主党	順位	維新の会	順位	公明党	順位	みんなの党	順位	未来の党	順位	日本共産党	順位	計
得票数		2,326,005		1,173,051		2,999,020		1,234,345		635,381		481,603		732,976		9,748,954
得票率		23.86%		12.03%		30.76%		12.66%		6.52%		4.94%		7.52%		100.00%
比例枠 15	1	2,326,005	2	1,173,051	4	2,999,020	1	1,234,345	5	635,381	11	481,603	17	732,976	10	
優遇枠 10	2	1,163,003	6	586,526	13	1,499,510	3	617,173	12	317,691	27	240,802	36	366,488	24	
計 25	3	775,335	8	391,017	21	999,673	7	411,448	20	211,794		160,534		244,325	35	
	4	581,501	15	293,263	30	749,755	9	308,586	28	158,845		120,401		183,244		
現行 29	5	465,201	18	234,610	37	599,804	14	246,869	34	127,076		96,321		146,595		
	6	387,668	22	195,509		499,837	16	205,724		105,897		80,267		122,163		
	7	332,286	26	167,579		428,431	19	176,335		90,769		68,800		104,711		
	8	290,751	31	146,631		374,878	23	154,293		79,423		60,200		91,622		
	9	258,445	33	130,339		333,224	25	137,149		70,598		53,511		81,442		
	10	232,601		117,305		299,902	29	123,435		63,538		48,160		73,298		
	11	211,455		106,641		272,638	32	112,213		57,762		43,782		66,634		
	12	193,834		97,754		249,918		102,862		52,948		40,134		61,081		
比例枠		4		2		5		2		1				1		15
優遇枠（本来）		1		1				1				1		1		5
優遇枠（優遇）				1				2		1				1		5
計		5		4		5		5		2		1		3		25
12年総選挙比例		7		3		10		4		2		1		2		29
増減（議席数）		-2		1		-5		1		0		0		1		-4

議席配分の手順は以下のようなになる。

- ① 比例代表選挙に参加した全政党の得票に「ドント式」を適用し、１から順に割った商の大きいものから順に順位をつける。
- ② １位から１５位までの「比例枠」議席（１５議席）は、順位に従ってすべての政党に議席を配分する（グリーンの地紋）。
- ③ １６位以降の「優遇枠」は、最多得票の維新の会を除外して議席を配分する。
維新の会は定数の範囲内にある１６位、１９位、２３位、２５位の議席は獲得できない（パープルの地紋 第一の打ち止め）。当選議席より上位にあるがとばされてしまう２９位、３２位も同様である（薄いピンクの地紋）。
- ④ １６位からの「優遇枠」のうち、２５位まではもともとの定数の範囲内だから、「優遇枠」がなくても議席が配分される（ブルーの地紋）。
- ⑤ 自民党の２２位は定数の範囲内で議席が獲得できるはずだが、維新の会の議席（比例枠議席 ５議席）を超えることになるため獲得できない（褐色の地紋 第二の打ち止め）。当選議席より上位にあるがとばされてしまう２６位、３１位、３３位も同様である（オレンジの地紋）。
- ⑥ 以上の結果、本来の定数の範囲外にあったみんなの党（２７位）、公明党（２８位、３４位）、民主党（３０位）、日本共産党（３５位）が、それぞれ１議席を「ボーナス議席」として獲得する（イエローの地紋）。

まことに複雑怪奇な議席配分というほかはない。この異様な「優遇枠」配分がなにを生み出し、どんな問題を発生させるかは、別途検討する（→Ⅲ）。

(4) 全選挙区のシミュレーション

同じ要領で8ブロック全部についてシミュレートを行い、導かれた結果を集計したものが10頁の表「自民党案・シミュレーション（12年総選挙・集計）」である（小選挙区は300議席を前提に、獲得議席数や議席占有率を積算している）。

なお、自民党「優遇枠」案については、朝日新聞3月15日付朝刊や読売新聞3月23日付朝刊が、2012年総選挙のデータによる試算を行っている。これらの試算と、本意見書の「総選挙シミュレーション」の結果とは、完全に一致している。

2 「優遇枠」案と民意の歪曲

自民党案が、「優遇枠」を組み込んだ理由は、小選挙区制による民意の集約（すなわち民意の歪曲）の緩和をはかるところにある。実際のねらいが連立を組む公明党への政治的配慮にあることはつとに指摘されているが、そのことをひとまずおけば、自民党ですら、小選挙区制による民意の歪曲を無視できなくなっていることを示している。

では、その「優遇枠」は民意の歪曲を緩和するだろうか。

(1) 「3～4割の得票で6割の議席」はそのまま

総選挙結果の最大の問題点は、比例得票率が27.62%、小選挙区得票率が43.01%の自民党が、小選挙区で237議席（79.00%）を獲得し、比例代表とあわせて294議席（61.25%）を獲得したことであった。

極端なまでのこの民意の歪曲は、「優遇枠」によってどのように変化するか。

「総選挙シミュレーション」では、小選挙区237議席は変わらず、比例代表は24議席減の33議席になるから、あわせて自民党議席は270議席となる。総定数450議席を比例得票率27.62%に比例配分すると124議席だから、「優遇枠」のもとでも自民党は比例配分議席の2倍を超える議席を獲得することになる。

この270議席の議席占有率は60.00%であり、2012年総選挙の61.25%に比べて1.25%しか下がらない。「優遇枠」による13議席程度の減少による民意歪曲の緩和は、定数削減による民意歪曲の強化と相殺され、議席占有率にはほとんど影響を及ぼさないのである。

自民党「優遇枠」案は、「3～4割の得票で6割の議席」という民意の歪曲を、まったく緩和しないのである。

(2) 「優遇枠」の効果はごくわずか

これまで30議席とされていた「優遇枠」が倍の60議席になり、「自民党議席が24議席減」とされているのに、どうしてそうなのか。こんな疑問も生じるだろう。

自民党案・シミュレーション（12年総選挙Data・集計）

ブロックでの最多得票政党

優遇枠による「ボーナス議席」

		自由 民主党	民主党	維新 の会	公明党	みんな の党	未来 の党	日本 共産党	社会 民主党	新党 大地	その他 無所属	計
北海道・東北	自民案	4	2	2	1	1	1					11
	優遇枠（本来）		1	1	1			1		1		5
	優遇枠（優遇）		1	1								2
	計	4	4	4	2	1	1	1	0	1		18
	12年比 増減	8 -4	5 -1	3 1	2 0	1 0	1 0	1 0	0 0	1 0		22 -4
北関東	自民案	4	2	2	1	1						10
	優遇枠（本来）		1	1	1	1	1	1				6
	優遇枠（優遇）			1								1
	計	4	3	4	2	2	1	1	0	0		17
	12年比 増減	6 -2	3 0	4 0	3 -1	2 0	1 0	1 0	1 0	0 0		20 -3
南関東	自民案	4	2	3	1	1						11
	優遇枠（本来）		1	1	1	1	1	1				6
	優遇枠（優遇）		1									1
	計	4	4	4	2	2	1	1	0	0		18
	12年比 増減	6 -2	4 0	5 -1	2 0	3 -1	1 0	1 0	1 0	0 0		22 -4
東京都	自民案	4	2	2	1	1						9
	優遇枠（本来）		1	1		1	1	1				5
	優遇枠（優遇）				1							1
	計	3	3	3	2	2	1	1	0	0		15
	12年比 増減	5 -2	3 0	3 0	2 0	2 0	1 0	1 0	1 0	0 0		17 -2
北陸信越	自民案	4	3	3	2	1	1	1				16
	優遇枠（本来）		2	2	1	1	1					7
	優遇枠（優遇）				1	1		1	1			4
	計	5	5	5	4	3	2	2	1	0		27
	12年比 増減	11 -6	6 -1	7 -2	3 1	3 0	1 1	1 1	0 1	0 0		32 -5
近畿	自民案	4	2	4	2	1		1				15
	優遇枠（本来）	1	1		1		1	1				5
	優遇枠（優遇）		1		2	1		1				5
	計	5	4	5	5	2	1	3	0	0		25
	12年比 増減	7 -2	3 1	10 -5	4 1	2 0	1 0	2 1	0 0	0 0		29 -4
中国・四国	自民案	4	1	2	1							8
	優遇枠（本来）		1	1	1	1						4
	優遇枠（優遇）		1									1
	計	4	3	3	2	1	0	0	0	0		13
	12年比 増減	7 -3	3 0	4 -1	3 -1	0 1	0 0	0 0	0 0	0 0		17 -4
九州	自民案	4	2	2	2							10
	優遇枠（本来）		1	1	1	1		1				5
	優遇枠（優遇）			1					1			2
	計	4	3	4	3	1	0	1	1	0		17
	12年比 増減	7 -3	3 0	4 0	3 0	1 0	1 -1	1 0	1 0	1 0		21 -4
計	自民案	32	16	21	11	6	2	2	0	0		90
	優遇枠（本来）	1	9	8	7	6	5	6	0	1		43
	優遇枠（優遇）	0	4	3	4	2	0	2	2	0		17
	計	33	29	32	22	14	7	10	2	1		150
	12年比 増減	57 -24	30 -1	40 -8	22 0	14 0	7 0	8 2	1 1	1 0		180 -30
12年小選挙区		237	27	14	9	4	2	0	1	0	6	300
12年議席計		294	57	54	31	18	9	8	2	1	6	480
12年議席占有率		61.25%	11.88%	11.25%	6.46%	3.75%	1.88%	1.67%	0.42%	0.21%	1.25%	100.00%
自民案議席計		270	56	46	31	18	9	10	3	1	6	450
自民案議席占有率		60.00%	12.44%	10.22%	6.89%	4.00%	2.00%	2.22%	0.67%	0.22%	1.33%	100.00%
議席率増減		-1.25%	0.57%	-1.03%	0.43%	0.25%	0.13%	0.56%	0.25%	0.01%	0.08%	0.00%
自民案比例議席占有率		22.00%	19.33%	21.33%	14.67%	9.33%	4.67%	6.67%	1.33%	0.67%		100.00%
12年比例得票率		27.62%	16.00%	20.38%	11.83%	8.72%	5.69%	6.13%	2.36%	0.58%	0.70%	100.00%
12年比例配分		124	72	92	53	39	26	28	11	3	3	450
自民案過剰議席		146	-16	-46	-22	-21	-17	-18	-8	-2	3	0

実を言えば、「優遇枠60議席」「24議席減」は、いずれも「誇大宣伝」である。

すでに見たとおり、「優遇枠」60議席のすべてが第2党以下への「ボーナス議席」ではなく、ほとんどは定数の範囲内の順位で第2党以下が本来獲得する議席である。

「総選挙シミュレーション」では、60議席のうち本来獲得される議席が43議席であり、「優遇枠」によって獲得される「ボーナス議席」は17議席にすぎない。「優遇」される17議席は、比例定数150議席の11.3%、総定数450議席との関係ではわずか3.8%である。

この程度「優遇」したところで、300議席（「0増5減」後は295議席）にのぼる小選挙区が生み出す民意の歪曲を、緩和できるはずがないのである。

「自民党24議席減少」もすべてが「優遇枠」によるものではない。

「ボーナス議席」のために失われる17議席のうち4議席は近畿ブロックで維新の会の議席だから、「優遇枠」による自民党議席の減少は13議席にすぎない。残る11議席は30議席削減による「自然減」なのである。

比例代表選挙で27.62%の得票率しかなかった自民党が、小選挙区で獲得したのは237議席（79.00%）である。この圧倒的な民意の歪曲（自民党などによれば過度の集約）が、わずか13議席の減少でどう緩和されるというのだろうか。

(3) あるべき議席配分とは無縁

「ボーナス議席」によって、中小政党には議席が「上乗せ」されることにはなる。だが、その「上乗せ」は、それぞれの中小政党に寄せられた国民の支持には及ぶべくもない。

「総選挙シミュレーション」の獲得議席（小選挙区は300議席）と、450議席を比例代表選挙の得票率で比例配分した議席を対比すると以下のとおりになる。

政党	2012年総選挙 比例得票率	自民案議席	比例配分議席	比率
		a	b	a / b
維新の会	10.22%	46	92	50.00%
公明党	6.89%	31	53	58.49%
みんなの党	4.00%	18	39	46.15%
未来の党	1.88%	9	26	34.62%
日本共産党	2.22%	10	28	35.71%
社会民主党	0.67%	3	11	27.27%

「優遇枠」が設けられたとしても、中小政党が得られるのは、あるべき配分の3分の1ないし2分の1程度にすぎないのである。

(4) 「優遇枠」は「撒き餌」

「優遇枠」を設けた自民党案は、並立制が生み出す異常なまでの過剰議席すなわち民意

と議会構成の乖離を、まったく解決しようとしていない。

自民党には「民意の過度の集約」を緩和して民意が反映する議会を生み出そうとする意思などまったくないのであり、「優遇枠」とは公明党などの中小政党を抱き込むための「撒き餌」にすぎないのである。

Ⅲ 「優遇枠」のもとでの総選挙

1 「一票の格差」が人為的に

(1) 新たな「死票」と投票価値の「切り下げ」

比例議席を操作する「優遇枠」システムでは、比例代表選挙での投票価値の平等が完全に無視されている。

13頁の【モデルA】は、「比例枠」9、「優遇枠」6のブロック（東京都ブロックと同一）で、A党からE党が40%、30%、20%、6%、4%の得票を得たモデルである（便宜上、投票は1万票とし、商が同じ数になった場合は上位の党が優先としている。議席配分の手順と地紋の意味は8～9頁参照）。

本来の比例代表選挙では、4,000票の最多得票を得たA党は、定数15議席のうち7議席を獲得するはずである。定数15議席で得票率40%なら6～7議席の議席配分が当然であり、A党に投票した有権者はそうした投票結果を期待している。

ところが、A党の議席は「比例枠」の4議席で「打ち止め」とされる。このことは、A党に投じられた「3議席分」の得票が人為的に「死票」にされ、A党に投票された1票は、本来の価値の「7分の4の価値」に切り下げられることを意味している。

(2) 人為的な格差は憲法違反

A党から引き剥がされた「7分の3の価値」は下位の政党に「移譲」され、2000票のC党がA党と同じ4議席を獲得し、600票しか得ていないD党が2議席を獲得する。

その結果、C党への投票はA党への投票の2倍の価値、D党への投票は同じく3.33倍の価値をもつことになる。これでは、A党への投票の「7分の3」を制度的に抹殺し、人為的に格差を生み出していることにしかない。

この格差は、「総選挙シミュレーション」でも顕著に生じている。

近畿ブロック（8頁）で維新の会と公明党はいずれも5議席を獲得するが、維新の会の得票は300万票、公明党の得票は123万票であって、「一票の格差」は2.43倍に達している。

2011年3月23日の最高裁判決は「一人別枠方式」と2倍を超える「一票の格差」が憲法14条に違反するとし、2012年総選挙については高等裁判所が違憲無効判決すら宣告している。

【モデルA】

政党	除数	A党	順位	B党	順位	C党	順位	D党	順位	E党	順位	計
得票数		4,000		3,000		2,000		600		400		10,000
得票率		40.00%		30.00%		20.00%		6.00%		4.00%		
比例枠	9	1	4,000	1	3,000	2	2,000	4	600	15	400	23
優遇枠	6	2	2,000	3	1,500	5	1,000	9	300		200	
計	15	3	1,333	6	1,000	8	667	13	200			
	4		1,000	7	750	11	500	19	150			
	5		800	10	600	14	400	22	120			
	6		667	12	500	18	333		100			
	7		571	16	429	19	286		86			
	8		500	17	375	24	250		75			
	9		444	20	333		222		67			
	10		400	21	300		200		60			
	11		364	25	273		182		55			
比例枠		4		3		2						9
優遇枠（本来）				1		1		1				3
優遇枠（優遇）						1		1		1		3
計		4		4		4		2		1		15
議席占有率		26.67%		26.67%		26.67%		13.33%		6.67%		
1議席あたりの得票		1,000		750		500		300		400		
1票の投票価値		1.00		1.33		2.00		3.33		2.50		

【モデルB】

政党	除数	A党	順位	B党	順位	C党	順位	D党	順位	計
得票数		4,000		3,000		1,800		1,200		10,000
得票率		40.00%		30.00%		18.00%		12.00%		
比例枠	15	1	4,000	1	3,000	2	2,000	4	600	15
優遇枠	10	2	2,000	3	1,500	5	1,000	9	300	
計	25	3	1,333	6	1,000	8	667	13	200	
	4		1,000	7	750	11	500	19	150	
	5		800	10	600	14	400	23	120	
	6		667	12	500	18	333	27	100	
	7		571	16	429	21	286		86	
	8		500	17	375	24	250		75	
	9		444	20	333	26	222		67	
	10		400	22	300		200		60	
	11		364	25	273		182		55	
比例枠		6		5		3		1		15
優遇枠（本来）				1		1		2		4
優遇枠（優遇）						2		3		5
計		6		6		6		6		24
議席占有率		25.00%		25.00%		25.00%		25.00%		
1議席あたりの得票		667		500		300		200		
1票の投票価値		1.00		1.33		2.22		3.33		

制度を操作して人為的に投票価値に格差を生み出す点では、「優遇枠」も「一人別枠方式」と変わるところはない。しかも、小選挙区が生み出す民意の歪曲を、小選挙区そのものにメスを入れずに比例議席の操作で緩和しようとする「優遇枠」には、「ローカル地方の民意の反映」や「激変の緩和」といった「一人別枠方式」の事情すらない。

投票価値の平等を蹂躪する「優遇枠」は、明らかに憲法に違反しているのである。

(3) 「連用制」憲法違反論はそのまま「優遇枠」に

2011年から続けられた衆議院の選挙制度改革協議会において、公明党から「連用制」が提唱された際、自民党を代表して出席していた細田博之幹事長代行（現在）は、「小選挙区比例代表『連用制』の問題点」（平成24年2月1日付 以下、「細田メモ」）を提出して「連用制」を厳しく批判した。

この「細田メモ」では、

- ・ 比例選挙における『小選挙区+1 ドント』について、制度としての合理的な説明はあるのか。
- ・ 比例選挙の当選者決定にあたり、なぜ小選挙区の当選者数による影響を受けるのか。比例選挙における有権者の投票結果を不当に歪めるものになるのではないのか（＝投票価値の平等に反する）。
- ・ 小選挙区選挙で多くの議席を獲得した政党ほど比例選挙では議席を獲得できない選挙とは、果たして「比例」制度と言えるのか。

などの辛辣な指摘が並んでいた。自民党は、比例議席を恣意的に操作する「連用制」を、投票価値の平等に反する憲法違反のものと批判していたのである。

この「連用制」への批判は、そのまま「優遇枠」案に突きささることになる。

このことは、「細田メモ」の指摘を、

- ・ 「優遇枠」における『第1党除外ドント』に、制度としての合理的な説明はあるか。
- ・ 当選者の決定に、なぜ「二重の打ち止め」が行われるのか。比例選挙における有権者の投票結果を不当に歪めるものになるのではないのか（＝投票価値の平等に反する）。
- ・ 「二重の打ち止め」で平準化される選挙とは、果たして「比例」制度と言えるのか。

と置き換えてみれば、ただちに理解できるだろう。

自民党は、「連用制」に対して憲法違反と指弾した比例議席の操作を、自ら「優遇枠」で行っているのである。

2 比例機能の喪失と「あまり議席」・平準化

(1) 比例機能の喪失

13頁の【モデルA】では、得票数や得票率に倍の開きがあるにもかかわらず、A党からC党までの上位3党が、いずれも4議席を獲得することになる。議席配分の「二重の打

ち止め」によって、第2党、第3党の議席が第1党の「比例枠」議席で「頭打ち」となるためである。

この比例議席の平準化は、「優遇枠」が採用されればたちどころに現実化する。

「総選挙シミュレーション」では、8ブロックのうち実に6ブロックで、2党あるいは3党の議席が同じになる。

北海道・東北	自民＝民主＝維新＝4	北関東	自民＝維新＝4
南関東	自民＝民主＝維新＝4	東京	自民＝民主＝維新＝3
北陸信越・東海	自民＝民主＝維新＝5	近畿	自民＝維新＝公明＝5

比例代表選挙とは、政党への投票が議席に反映することによって、民意を議会に反映させる機能を果たすものである。上位の2党あるいは3党が得票にかかわらず獲得議席が変わらないというのでは、もはや「比例代表」の名に値しない。

自民党「優遇枠」案は、かろうじて民意を反映してきた比例代表議席を、民意とかけ離れた「似て非なるもの」に変容させる。この変容が、「小選挙区制中心の議会」にますます傾斜させることも明らかだろう。

(2) 「あまり議席」をめぐる問題

もっと異様な事態も発生する。

13頁の【モデルB】は、比例枠15、優遇枠10（近畿ブロックと同一）の比例代表選挙に参加したA党からD党が、それぞれ40%、30%、18%、12%の得票を得たモデルである（得票数や優先順位は【モデルA】と同じ）。

このモデルでは、A党からD党までの4党が、いずれも6議席ずつ獲得し、1議席がどの政党にも配分されずに残ってしまうことになる。得票率40%のA党が「比例枠」で獲得する6議席（定数15だからそのこと自体は当然）が、B党、C党、D党の「上限議席」となり、全政党が6議席を獲得して完全に平準化を遂げて、1議席あまるからである。

いっそう多党化して8政党が参加した場合、第1党の「比例枠」での獲得が3議席なら「 $3 \times 8 = 24$ 」となって1議席あまる。政党の集約が進んで鼎立する3党だけが参加し、第1党の「比例枠」が8議席なら「 $8 \times 3 = 24$ 」で1議席あまり、7議席なら「 $7 \times 3 = 21$ 」で実に4議席あまる・・・こうなるはずである。

この「あまり議席」が発生するかどうかは、第1党の「比例枠」獲得議席と参加する政党の数だけで決まり、第2党以下の得票とはなんの関係もない。

「あまり議席」を放置すれば、「過少代表」となって「ブロック間の不均衡」を生み出すことになる。かといって、「『あまり議席』が出た場合には『再ドント』を行う」などのさらなる「例外措置」を組み込めば、ますます奇々怪々なものになっていくだろう。

(3) 選挙と無関係の「平準化」

13頁の【モデルB】では、C党やD党も6議席を獲得する。この議席の獲得は、「ほ

かにいきどころがない」からであって、6議席獲得にふさわしい得票があったためでもなければ、そうした支持を得るだけの実績や政見・政策があったためでもない。

極論すれば、A党の「比例枠」議席が6議席でありさえすれば、得票がゼロでも6議席が配分される理屈である（比例代表選挙に法定得票の要件はない）。

こんなものは、もはや選挙ではない。

3 いわれなき転嫁 なぜ比例議席が操作される

(1) 民意歪曲は小選挙区制の所産

「優遇枠」の本質的な問題のひとつは、民意の歪曲（自民党などによれば「民意の過度の集約」）を、比例議席の操作によって緩和しようとしているところにある。

言うまでもなく、民意の歪曲を生み出しているのは小選挙区制であって、比例代表にはいかなる責任もない。もし「民意の歪曲を是正しなければならない」と考えるなら、やるべきことは小選挙区制にメスをいれることのはずである。

この本来の方向を拒否し、比例議席の操作によって対処しようとしたのが、公明党が提唱した「連用制」や民主党法案に採用された「一部連用制」であった。「優遇枠」案もまた同じ思考に立つものであり、本来の道筋を逸脱した「緩和策」の「最後のあがき」とでも言うほかはない。

(2) 小選挙区敗者からの議席の剥奪

小選挙区選挙と比例代表は別個の選挙であり、それぞれのブロックにおいて小選挙区選挙の勝者と比例代表選挙の勝者が一致するとは限らない。

地元での活動実績や地元後援会や支援団体の力が預かって大きく、ひとつの議席を争奪するために政党間の選挙協力が行われる小選挙区選挙と、政治ビジョンや党首などのキャラクター・イメージの影響が大きい比例代表選挙では、性格が異なっているのである。2010年7月の参議院選挙で、比例代表選挙で民主党に450万票の差をつけられた自民党が、29ある1人区（小選挙区）のうち21を制したのは、その実例である。

この「逆転現象」は、2012年総選挙でも現実には発生している。

近畿ブロックに対応する小選挙区制48議席のうち、自民党は24議席を獲得し、維新の会の12議席、民主党・公明党の各6議席に大差をつけた。ところが、比例代表選挙の近畿ブロックでは、維新の会が30.76%を獲得し、23.86%の自民党を突き放した。この近畿ブロックで緩和されるべきは、比例得票率が23.86%にもかかわらず小選挙区で50%の議席を得た自民党の過剰議席のはずである。

ところが、シミュレーション（8頁）で明らかなように、「優遇枠」を近畿ブロックにあてはめると、比例代表選挙で第1位になった維新の会が、得られるはずの4議席を失うことになる。これでは、小選挙区で敗北した政党から、比例代表議席をも奪い取ることに

しかない。

いったいなにを緩和するために、維新の会は4議席を失わなければならないのだろうか。

4 選挙は迷走する 「優遇枠」の実際

「優遇枠」のもとで現実に行われたら、どんな事態が発生するか。

起こり得る「悲喜劇」をいくつかスケッチする。

a 「戦略」「方針」が立てられない比例選挙

議席の配分は「二重の打ち止め」によって操作され、投票価値には人為的な格差が加えられ、「比例」とは名ばかりの異様なものに変容している。

これでは、どのような支持層に依拠して、どれだけ支持を拡大し、どれだけ得票を得れば、どれだけ議席が得られるか、まったくわからない。

どの政党、どの陣営も、比例代表選挙の「選挙戦略」や「選挙運動方針」など立てられなくなるだろう。

b 小選挙区選挙で敗北した議員は・・

ブロック第1党の「比例枠」の獲得議席が「上限議席」となり、どの政党もそれを超える議席は獲得できない。小選挙区候補にとっては、比例代表への重複立候補が「救済措置」の意味をもっていたが、「二重の打ち止め」によってその「枠」はきわめて小さくなる。

小選挙区では敗北したが、比例ではがんばった。だが、比例で第1党になったので、復活当選するはずの比例議席が「打ち止め」にされてしまった・・これでは、泣くにも泣けないことになるだろう。

c 「タナボタ」議席をどう守る

比例代表で当選をめざす中小政党の運命は、上位の政党の「バランス」によって決まることになる。

近畿ブロックのシミュレーションで、3位以下の政党が「ボーナス議席」を得たのは、自民党と維新の会がほぼ拮抗する得票で各5議席にとどまったためであり、自党への支持や得票が増えた結果ではない。

「タナボタ」以外のなにものでもないこの「ボーナス議席」を、これら諸党はどのようにして守るのだろうか。そもそも、こんな「議席のタナボタ」は、国民代表を選ぶ方法として適切なのだろうか。

d 「ライバルには勝ってもらった」方が・・

こんなことも起こるかもしれない。

近畿ブロックのシミュレーションで、自民党が6議席を「遠慮」しなければならないのは、第1党の維新の会が「比例枠」で5議席しかとらなかったためである。もし、維新の会が「比例枠」であと1議席取ったら、自民党は「比例枠」の4議席に「優遇枠」で2議席を加えて6議席とることができることになる。

「相手がもっと勝った方がウチも増える」となりかねない「優遇枠」は、選挙に複雑な陰影を与えることになるだろう。

● 合併より選挙協力の方が・・

13頁の【モデルA】で明らかなとおり、比例代表選挙の「1票の価値」は中小政党の方が大きい。だが、中小政党のままでは小選挙区選挙に勝てない。

こんな考えも浮かぶだろう。

これまでは合併によって政党を大きくした方が、小選挙区選挙でも比例代表選挙でも有利だった。だが、「優遇枠」の恩恵を受けるには合併しない方がいいから、小選挙区選挙では選挙協力、比例代表選挙ではそれぞれが候補者名簿を提出といこう。実質的には「ひとつの政党」でもいっこうにかまわない。

・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

これらは「優遇枠」のもとの選挙が引き起こす「悲喜劇」のいくつかである。

なぜこんな「政治謀略の世界」に、足を踏み入れなければならないのだろうか。

IV いま問われているもの

(1) 最初から破綻した違憲の制度

これまで自由法曹団は、さまざまな選挙制度について検討した意見書を発表し（「わたしたちの声を届けよう」2011年8月25日付など）、「連用制」や「一部連用制」（民主党法案）が浮上するたびに、検証・検討を加えた緊急意見書を発表してきた（「連用制を検証する」2012年3月2日付、「民主党案に反対する」2012年7月1日付）。

だが、これまで検討したどの制度も、この意見書で検討・批判した「優遇枠」案ほど異様な姿を示してはいなかった。

「優遇枠」案には、制度を基礎づける理念や、制度設計の論理をまったく見てとることができない。

民意の歪曲はまったく緩和されないばかりか、「連用制」との関係で自民党自身が「憲法の要請」としていた投票価値の平等が蹂躪され、「民意の鏡」のはずの比例代表は「似て非なるもの」に変容する。

「あまり議席」や「選挙と無関係の『平準化』」に至っては、およそ選挙制度の体をなしていない。こんな制度で選挙が行われれば、政党や議員が迷走を繰り返すことになるのは、火を見るよりも明らかである。

「優遇枠」案は、「最初から破綻した違憲の制度」とでも言うほかはない。

自民党は、本当に、こんな「優遇枠」案を政党間の協議に供し、公職選挙法改正案として提出するつもりなのだろうか。理念も論理もない「違憲のモデル」「破綻したモデル」を提案すること自体、政権党として恥ずべきことではないのだろうか。

連立与党の公明党は、本当に、こんな「最初から破綻した違憲の制度」を受け入れるのだろうか。それでは、「優遇枠」の「撒き餌」にのって、抜本的な選挙制度改革に向けたこれまでの模索を投げ捨てることになるのではないのだろうか。

(2) 小選挙区制の廃止以外に道はない

「連用制」を憲法違反として指弾してきた自民党が、「優遇枠」案に行きついた理由はひとつしかない。

これまでの模索・検討に背を向けた自民党は、「比例議席の操作による民意歪曲の緩和」を唱える道に踏み込んだ。それは、かつて民主党が迷い込んだ道でもあった。

だが、小選挙区制の本質である民意の歪曲を、小選挙区制に手をつけずに比例議席の操作で緩和しようとするなどは、木に竹を接ぐ類の誤りである。その誤りが生み出すのが、「選挙制度の体をなさない鬼子」になるのもまた、理の当然というほかはない。

この誤りから脱するには、すべての元凶の小選挙区制そのものにメスを入れられねばならない。

これまで自由法曹団は、

- ① 膨大な「死票」を生み出して民意を歪曲し、「オセロゲーム」化や「議員の使い捨て」によって議会政治を劣化させてきた小選挙区制を廃止すること
- ② 国民の声が反映する「民意の鏡の議会」を生み出すために、ブロック単位の比例代表制もしくは同程度の定数をもつ大選挙区制・中選挙区制を採用すること
- ② 民意を政治に反映させ、議会制民主主義を発展させるために、議員定数は少なくとも現行定数を維持すること

を提起し、要求し続けてきた。

いま求められているのは、比例議席の操作ではなく、小選挙区制の廃止と民意を反映する選挙制度の実現なのであり、そのためにこそ議会と議員は全力を発揮しなければならない。

自由法曹団と2000名余の団員弁護士は、そのことを強く要求する。

「優遇枠」案がもたらすもの

民意の歪曲は固定、投票価値の平等は蹂躪

2013年 3月28日

編集 自由法曹団・選挙制度改革対策本部

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/>
