

国民の声が反映する衆議院を

—— 調査会答申を検証する

はじめに	1
I 政治改革と選挙制度をめぐる展開	2
1 政治改革からの20年	
2 第二次政治改革をめぐる攻防	
3 調査会と国会をめぐる激動	
II 検証・衆議院選挙制度に関する調査会答申	7
1 調査会の概要	
2 答申に対する検討・批判	
1. 衆議院議員の選挙制度の在り方	
2. 定数削減	
3. 一票の較差是正	
4. 現行憲法下での衆参両議院選挙制度の在り方	
III 衆議院選挙制度の提案	17
1 比例代表制の概要	
2 比例代表制の検討	
3 比例代表制の制度設計	
4 自由法曹団が提案する比例代表制モデル	
5 女性国会議員比率と選挙制度	
おわりに	24
別表・自由法曹団が提案する17ブロックモデル	

本意見書は、自由法曹団選挙制度改革対策本部と常任幹事会の論議にもとづいて作成した。Ⅰは田中隆、Ⅱは種田和敏と山口真美が、Ⅲは芝田佳宜がそれぞれ執筆し、山口が「はじめに」、田中が「おわりに」を付し、田中が編集にあたっている。

はじめに

「アベ政治を許さない」、「勝手に決めるな」、「民主主義とは何だ、これだ」

昨年9月19日に強行採決された戦争法制（安保法制）に反対し、声をあげ立ち上がった国民の中から生まれたスローガンである。

戦争法制は、反対する声が世論調査でたえず過半数を占め、8割にも及ぶ人々が説明が不十分と回答する状況のもとで強行された。にもかかわらず、安倍政権は、自公与党が衆議院327議席の多数を盾に採決を強行し、衆議院での再議決を辞さない構えを示して、参議院でも強行採決の暴挙に及んだ。戦争法制をめぐる攻防は、国民の多数意思と国会の多数意思の乖離を白日の下にさらした。

しかも、安倍首相は、今国会において、改憲に同調する勢力で国会の3分の2を獲得し、任期中の改憲を実現したいと明言している。安倍政権の数の力による暴走を支えているのが、民意を歪曲する小選挙区比例代表並立制である。

民主党の「比例定数80削減」の提唱を契機とする第二次政治改革をめぐる議論は、小選挙区制の弊害が露呈して国民の中に大きな政治不信が拡大するなかで展開された。2014年6月19日に衆議院議長のもとに設置された「衆議院選挙制度に関する調査会」は、議会制民主主義の根幹にかかわる選挙制度の議論を第三者機関に委ねるものであって国会の責任放棄というに等しい重大な問題をはらむものであった。同時に、国会のあり方への国民的な批判や現行制度の功罪を広く検証するとの与野党協議の確認などを受けて、議会制民主主義の再生を図るための重要な場となることも期待されていた。

ところが、本年1月14日に出された調査会答申は、現行制度の弊害の検証にはいっさい踏み込まず、小選挙区制維持と定数削減を既定事実としたものであった。これでは、国民に求められた役割を果たすものとはならない。

第二次政治改革が始動して以来、全国の弁護士で構成する自由法曹団は法律家の立場から選挙制度をめぐる検討を行い、数多くの意見書・報告書を発表してきた。すべての意見書・報告書は、自由法曹団のホームページに掲載しているので参照いただきたい(<http://www.jlaf.jp/>)。

本意見書は、これまでの検討を踏まえて、国会をとりまく状況と選挙制度をめぐる問題を第一次政治改革から現在まで俯瞰しつつ検証するとともに（Ⅰ）、「衆議院選挙制度に関する調査会」の答申の問題点を明らかにし（Ⅱ）、民意の反映するあるべき衆議院選挙制度を提案するもの（Ⅲ）である。

いま国会は真の民主主義を求める国民の声に囲まれている。いまこそ、国民主権と議会制民主主義の根本に立ち返って、選挙制度を抜本的に見直すべき時である。

国民の意思が反映する国会、国民主権が真に実現する政治の再生に向けて、本書が国民的議論の一助となれば幸いである。

I 政治改革と選挙制度をめぐる展開

1 政治改革からの20年

(1) 小選挙区比例代表並立制

それまでの中選挙区制が現在の選挙制度である小選挙区比例代表並立制に改められたのは、1994年1月の政治改革法の強行による。

小選挙区300議席、比例代表200議席（計500議席）は、細川連立内閣が提出した法案（小選挙区・比例代表各250議席）が参議院で否決された後、自民党との合意で蘇生した「深夜の密室クーデター」によっていっそう小選挙区に傾斜させられた結果である。小選挙区議席の配分では、「地方の声の反映」を理由に「まず1議席」を各都道府県に配分し、残りの議席を平等に配分する「1人別枠方式」が採用されている。

その後、比例代表が20削減されて小選挙区300、比例代表180の計480議席となり（2000年）、較差（「格差」と同義。本意見書では答申や最高裁判決が使っている「較差」を用いる）是正のための小選挙区「0増5減」によって小選挙区295、比例代表180の計475議席となっている（2014年）。

政治改革では、一定の要件を満たす政党に国費による政党助成金を交付する政党助成法や、比例代表のみならず小選挙区でも政党が候補者名簿を提出することにし、総選挙で政党が選挙運動を行う公職選挙法改正も行われた。並立制とあいまって、政党執行部に候補者選定権限や政治資金を集中して、政党執行部に独裁的権限を与える「仕かけ」である。

(2) 国家改造の序曲としての政治改革

90年代初頭、政治改革は「きれいな政治」を生み出す「打ち出の小槌」のように喧伝され、リクルート事件などの金権腐敗政治に憤る国民の支持も集めていた。だが、政治改革は「きれいな政治」をめざしたものではなく、「きれいな政治」は実現しなかった。このことは、甘利明前TPP担当相の「口利き」疑惑からも明らかである。

「今日、我が国は、山積する国内的諸問題の解決を迫られており、また国際的にも、世界の平和と繁栄のための積極的貢献を求められている」「現在の我が国の国内外の情勢の中で、時代の変化に即応する政治が行なわれるためには、民意の正確な反映と同時に、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である・・・このような要請を満たすうえで、小選挙区制と比例代表制を比較するとき、小選挙区制がこれらの要請によりよく適合するものと認められる・・・」。いずれも、並立制の導入を提唱した第八次選挙制度審議会（八次審）の第一次答申（1990年7月）の一節である。

政治改革は、大企業の多国籍企業化と冷戦終結による市場拡大を背景に、財界などの支配層が仕かけた国家改造の序曲であった。支配層は、「国際国家」への国家改造のために、民意が集約され、政権の直接選択と政権への白紙委任が可能となる選挙制度を要求した。

財界・連合・メディア幹部等が顔を揃えた八次審の答申は、その「政治像」をあげすけに語ったものにほかならない。

支配層がめざしたのは、大企業の国際競争力確保のための新自由主義的構造改革と「国際貢献」を掲げた自衛隊海外派兵・平和憲法の否定であった。政治改革は、構造改革と憲法否定を二本柱とする国家改造の序曲として登場したのである。

(3) 並立制の20年

並立制のもとでの最初の総選挙は1996年10月の第41回であり、2014年12月の第47回まで7回の総選挙が行われてきた。その結果、ほとんどの衆議院議員は中選挙区制のもとでの当選を知らず、43歳未満の国民は中選挙区制での投票の経験がないことになる（中選挙区制のもとでの最後の総選挙＝第40回総選挙は1993年7月）。

この「並立制の20年」は、どんな時代だったか。

中選挙区制の時代と対比しつつ、いくつかの視座で検討する。

第1に、国会の「自動立法機械」化。構造改革や自衛隊海外派兵の法案が、その多くは国民の多数が反対したにもかかわらず強行された。その結果、非正規雇用が拡大して「6人に1人の子どもが貧困」とされる状況になり、自衛隊海外派兵は常態化した。同じ自民党政権のもとでも、中選挙区制ではこうはいかなかった。国家秘密法案（85年）、国際平和協力法案（90年 イラクのクウェート侵攻に際しての自衛隊海外派兵法案）、売上税法案（87年）など、野党と国民の反対で廃案にした法案は枚挙にいとまがない。

第2に、国民の政治への関心・信頼の低下。投票率が1つのバロメータであることに異論を見ないだろう。第41回総選挙の投票率は59.65%で、第40回の67.26%から8%近く低下した。政権交代への期待が高まった第44回、第45回は65%を超えたものの、自民党圧勝の第46回は59.32%、第47回は52.66%と戦後最低を更新し続けている。中選挙区制のもとでは、70%を超えるのが通例だったから、実に20%の低下を見たことになる。

第3に、政治と政治家の質の低下。以下の指摘はそれぞれに正鵠を得ているだろう。

- * 「オセロ」のように入れ替わるため、政治見識をもった議員が育ちにくい。
- * 「トップダウン」が横行し、幅広い意見の集合体だった自民党が変質した。
- * 選挙区内で互いに切磋琢磨する中選挙区制の方が、優れた政治家が多かった。

現に、「詐欺的言辞で新規公開株を売りつけていた議員」や「育休宣言をして不貞行為を続けていた議員」など、小選挙区制ならでの「公募議員の不祥事」が続いている。

政治改革から20年、小選挙区制がもたらすものが白日のもとにさらけだされつつある。まさしくそのとき、小選挙区制のもとで強行されてきた国家改造は、安倍政権のもとで9条明文改憲などの「終着駅」に向かおうとしている。「戦後レジーム脱却」「積極的平和主義」の高唱や「選択された政権」を掲げた独裁的な手法など、安倍政権に八次審答申の「政治像」の「焼き直し」を見ることも容易だろう。

それゆえにこそ、政治改革からの20年の総括的検討を行うことは、この国の明日を考えるうえで避けて通ることはできないのである。

2 第二次政治改革をめぐる攻防

(1) 「比例定数削減」と第二次政治改革

2009年8月、政権交代が実現して民主党が政権党となった。新自由主義的構造改革によって発生した較差と貧困への憤りと、第一次安倍政権がもくろんだ9条明文改憲への批判が結びつき、小選挙区の議席が自民党から民主党に劇的に転換した結果であった。

政権党となった民主党のマニフェストには、「衆議院比例定数の80削減」が掲げられていた。「80削減」が強行されれば、民意を集約する小選挙区議席300（75％）に対して、民意を反映する比例代表議席は100（25％）となる。小選挙区を独占する第一党は30％程度の得票率で80％の議席を独占でき、その他の政党を支持する多様な民意は議会では20％程度に切り縮められることになる。

政府参考人の廃止や内閣法制局長官の答弁禁止などの国会改革とともに登場した「比例定数80削減」の本質は、単純小選挙区制にいつそう傾斜させて「政権の直接選択」機能を強め、内閣主導の強権政治を強化しようとするもので、第二次政治改革の性格をもっていた。

自由法曹団は、「比例削減」や国会改革に反対する意見書を発表している。

(2) 定数不均衡違憲判決と民意を反映する選挙制度の要求

2011年3月23日、最高裁判所は、「1人別枠方式」が憲法第14条に反する違憲状態になっていたとし、すみやかな較差是正を要求した。「1人別枠方式」という選挙制度の根幹にかかわる部分を違憲とした最高裁判決は、「一票の価値の平等」の角度から選挙制度のあり方を問いかけるものであった。「0増5減」などの措置は行われたが、2013年1月20日、2015年11月25日と、定数較差を違憲状態とする最高裁判決が続いている。

「比例削減」（あるいは定数削減）と較差是正の問題は、あるべき選挙制度への模索を生み出さざるを得なかった。自由法曹団は意見書「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）を発表してと民意が反映する選挙制度への転換を求め、全労連や憲法会議、自由法曹団など11団体は、共同して小選挙区制の廃止を求める運動を展開した。

自民党が政権を奪還した2012年12月の総選挙を機に、これまで政治改革を推進してきた側からも小選挙区制見直しの声が噴出した。「新人議員の大量当選」や「大衆迎合主義（ポピュリズム）」の弊害を指摘し、「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」とした読売新聞社説（12年12月24日）、同種の指摘を重ねたうえ「かつての中選挙区制におけるメリット」の再評価と「あるべき選挙制度」の検討を提

起した日本経済団体連合会（経団連）の政治改革提言（13年1月15日）などである。

（3）永田町における改革案と改革協議

各方面からの声を受け、永田町の政党・会派間で「選挙制度の抜本的改革」を含めた協議が続けられ、改革案が発表され続けた。

- ① 連用制案 11年9月に公明党が3案のひとつとして提示
- ② 一部連用制案 12年7月に民主党が国会に法案提出。その後廃案。
- ③ 「優遇枠」案 13年3月に自民党選挙制度改革問題統括本部が了承。

いずれも現行の枠組みを前提に、複雑な議席配分操作を行おうとするものである。改革案が発表されるつど、自由法曹団は批判検討を行った意見書を発表し、意見書は委員会の審議でも活用された。

これらの改革案は問題をはらんだものであったが、並立制による民意の歪曲を緩和しようとするものでもあった。小選挙区制を廃止し、民意が反映する選挙制度への転換を求める共産・社民両党を含めて、このときの永田町は、民意の反映を拡大しようとする方向を共有していた。それは、民主党マニフェストの「比例80削減」からはじまった第二次政治改革をめぐる攻防が、ようやく民意を反映するあるべき選挙制度の模索に向かうことになったことを意味していた。

だが、その模索は、調査会の設置によって断ち切られることになる。

3 調査会と国会をめぐる激動

（1）第三者機関の浮上と調査会

2014年3月、与党（自民・公明）と野党5党（当時 民主・維新・みんな・結い・生活）は、衆議院議長のもとに第三者機関（諮問機関）を設置することで合意した。永田町における改革協議の停滞を、専門家等で構成される第三者機関での審議と答申によって打開しようとするものであった。第三者機関の設置を主導した野党のなかには、「第三者機関の答申」になんらかの拘束性を認めようとする主張も見られた。

国会は「国権の最高機関」「唯一の立法機関」であって、その上に立つ第三者機関など認められてはならない。また、選挙制度審議会法にもとづく常設の公的諮問機関である選挙制度審議会との関係でもゆゆしい問題を引き起こすことになる。自由法曹団が、『第三者機関への丸投げ』は許されない」と題する声明（3月12日付）を発表したのはそのためである。

6月19日の議院運営委員会での確認を経て「衆議院選挙制度調査会」が設置され、佐々木毅元東京大学総長が座長に就任した。21世紀臨調（民間政治臨調の後身）の共同代表の佐々木座長が「筋金入りの政治改革推進論者」であるのに対し、「政治改革批判派」は皆無に近かった。これでは、「民意の反映」の方向に向かってようやく動き出した永田町の検討を、逆行させることになりかねない。政治改革から第二次政治改革に至る経緯を概説し

た「添え状」（8月8日付）をつけて、自由法曹団のすべての意見書をそれぞれの委員に送付したのは、そうした事態を懸念してのものである。

「添え状」では、『小選挙区比例代表並立制の20年』がもたらした問題を正しく総括し、国民の声（民意）が反映して議会制民主主義が再生できる選挙制度を模索すること」が、調査会の使命だと指摘した。議院運営委員会が確認した「諮問事項」には、選挙制度の抜本改革にかかわる問題が掲げられており、2013年6月には「並立制の功罪の検証」が与野党で合意されていたのだから、自由法曹団の指摘は決して「的はずれ」ではない。

こうして開始された調査会の検討は、どのような「環境」で進められたか。

(2) 第47回総選挙（14年12月）

調査会が検討をはじめていた14年11月、衆議院が解散され、第47回総選挙が行われた（12月14日投票）。自民党が過半数を超える議席を獲得し、自民・公明連立の第三次安倍政権が発足することになった総選挙であった。その総選挙は、政治改革が「理想像」であるかのように描き出していた「二大政党制」が、脆くも崩壊したもとで強行された総選挙という歴史的意味ももっていた。

この総選挙で、自民党は小選挙区・比例代表あわせて290議席（61.05%）を獲得し、公明党の35議席を加えた与党議席は325議席（68.42%）に達した。明文改憲の発議要件3分の2を超える数である。だが、その自民党の得票率は比例代表では33.11%、公明党の支援を得た小選挙区でも48.10%にすぎず、比例代表選挙での「絶対得票率」（対有権者比）は17.43%にすぎなかった。

これに対し、民主党は2012年総選挙での惨敗から立ち直れず、22.51%の得票を得た小選挙区での獲得議席は38議席（12.88%）にすぎなかった。「三極」はみんなの党が解党するなど溶解状態に陥り、いずれも敗北を遂げた。民主党と維新の党の間では「選挙協力」も試みられたが、「生き残りのための野合」に支持は集まらなかった。安倍内閣批判票を吸収した共産党は躍進したが、小選挙区では13.30%の得票に対して1議席の獲得にとどまった。

国民の政治不信は「選挙離れ」「政治離れ」として現れ、投票率は52.66%（小選挙区）と戦後最低を記録した。議会制民主主義の根幹を揺るがす事態と言っている。

これらの選挙結果については、意見書「重ねて小選挙区制の廃止を求める — 2014年総選挙が投げかけるもの」（15年1月17日）で、検討を行っている。

こうした選挙結果が小選挙区制そのものによってもたらされたことはだれの目にも明らかであった。そのさなかに選挙制度を検討していた調査会は、総選挙やその結果とどう向き合ったのだろうか。

(3) 戦争法制と国民的な反対（15年5月～9月）

調査会が検討を続けていた15年の夏は、安倍政権が強行をはかった戦争法制（安保法制）をめぐって、国会が怒号に包まれ続けた時期であった。国会と戦争法制を包囲した国

民的な運動は、60年安保闘争にも匹敵する広がりを持つていた。

安倍政権がもくろんだ「短期突破」は早期のうちに破綻し、延長国会の会期末ギリギリまで強行採決を行うことはできなかった。その国会は連日のように押しかける反対の声に包囲され続け、SEALDsなどの青年・学生、「ママの会」の女性、「学者の会」などの研究者ら、広範な市民が反対行動に立ち上がった。9月19日の強行採決直後の世論調査によれば、法案反対は60%、「今国会での成立反対」は80%に達していた。

戦争法制をめぐる攻防は、国民の多数意思と議会の多数意思が乖離していることを、事実をもって明らかにした。民意を歪曲する小選挙区制だったからこそ、民意に反する戦争法制を提出し、強行することが可能だったのである。

「民主主義とはなんだ！」との問いかけは、その国会に突きつけられた市民の叫びであり、民意と乖離した国会とそれを生み出している選挙制度へのプロテストであった。怒号の「内側」にいたはずの調査会は、この問いかけをどう受け止めたのだろうか。

II 検証・衆議院選挙制度に関する調査会答申

1 調査会の概要

(1) 調査会の設置、性格

衆議院選挙制度に関する調査会は、2014年3月5日、自民・公明・民主・維新・みんな・結い・生活の7党の実務者協議で合意され、同年6月19日、衆議院選挙制度に関する調査・検討等を行う目的で有識者による衆議院議長の諮問機関として設置された（共産・社民・新党改革は設置に反対）。

国会に第三者機関を認める規定はないため、選挙制度審議会設置法によって設置され内閣府が主管する公的な諮問機関である選挙制度審議会とは異なって、調査会の性格は衆議院議長の私的な諮問機関にとどまるものである。

調査会が私的な諮問機関にとどまる以上、調査会の答申に法的拘束性はない。

もっとも、諮問して答申を受けた以上、設置に賛成した政党や議員は答申を尊重することとなり、「事実上の拘束力がある」とも言われている。

この点、国会は、「全国民を代表する選挙された議員」（憲法43条）で構成する「国権の最高機関」、「唯一の立法機関」（憲法41条）であり、自ら審議し立法するため、国政調査権など広範な権限が付与されている。他方、選挙制度は、国民主権、議会制民主主義の根幹に関わる重要事項であって、「法律でこれを定める」（憲法44条、47条）ものである。

したがって、憲法は、国会が選挙制度の在り方を審議することを求めている。それにもかかわらず、選挙制度の在り方を私的な諮問機関の判断に委ねることは、国会の権限と責

任に抵触し、国会の責任・権能を放棄するものである。それは、議員を選出して国政を託した主権者国民に対する背信行為にほかならない。

答申には、いかなる意味でも拘束力が認められてはならない。

(2) 調査会の構成、運営

調査会は、以下の15名の委員で構成された。

座長 佐々木毅（明るい選挙推進協会会長、元東京大学総長）

荒木毅（富良野商工会議所会頭）／ 岩崎美紀子（筑波大教授）

大石真（京大教授）／ 大竹邦実（元衆院調査室長）

加藤淳子（東大教授）／ 萱野稔人（津田塾大教授）

小谷真生子（報道キャスター）／ 桜井敬子（学習院大教授）

佐藤祐文（横浜市議会議長）／ 曾根泰教（慶大教授）

並木泰宗（連合政治局長）／ 平井伸治（鳥取県知事）

堀籠幸男（元最高裁判事）／ 山田孝男（毎日新聞特別編集委員）

調査会の運営細則によって、会議は原則非公開とされ、議事録も委員以外には非公開で議事概要が公開されるにとどまった。

委員の人選は、過程や基準が明らかではなく、国民の意思を公正に反映したものと評価することはできない。特に、現行選挙制度の評価が諮問されているところ、座長の佐々木毅氏が民間政治臨調の主査、21世紀臨調の共同代表で、政治改革の推進論者である以上、これまでの政治改革を継承、現行選挙制度を追認するという「結論ありき」の議論が当然に予想され、徹底した批判的な検討がなされないおそれが強くあった。

また、会議の内容、議事録ともに非公開とされたことで、人選の不公正さに加えて、なおさら国民に開かれた審議会とはいえないものであった。

(3) 審議経過

調査会の審議経過は、下記のとおりであった。

審議日程から明らかなように、公聴会など国民の意見を聞く機会はまったくもうけられなかった。本来、主権者である国民の意思を大いに反映しなければならないにもかかわらず、調査会は幅広く国民の意見を聞こうとはまったく考えなかったのである。

第1回 2014年 9月11日 座長の互選等

第2回 2014年10月 9日 衆議院小選挙区の一票の較差

第3回 2014年10月20日 同上

第4回 2014年11月20日 同上

第5回 2015年 2月 9日 同上

第6回 2015年 3月 3日 各選挙制度の利害損失、各党の選挙公約

第7回 2015年 3月25日 各党から意見聴取（自民、民主、維新、公明）

第8回 2015年 4月 8日 同上（共産、次世代、生活、社民、改革）

第9回	2015年	5月20日	各党の意見、一票の較差訴訟高裁判決
第10回	2015年	6月15日	小選挙区比例代表並立制の検証
第11回	2015年	7月13日	同上
第12回	2015年	9月30日	論点整理
第13回	2015年	10月19日	同上
第14回	2015年	11月19日	答申素案討議
第15回	2015年	12月7日	一票の較差訴訟最高裁判決、各党から意見聴取
第16回	2015年	12月16日	答申案討議
第17回	2016年	1月14日	答申決定、議長へ提出

(4) 諮問事項

調査会に対する諮問事項は、以下の4項目であった。

- ① 現行制度を含めた選挙制度の評価（長短所、理想論と実現性）
- ② 各党の総選挙公約にある衆議院議員定数削減の処理
- ③ 一票の較差を是正する方途
- ④ 現行憲法の下での衆参議員選挙制度の在り方の問題点

2 答申に対する検討・批判

以下、答申について検討・批判を行う（囲みのなかは答申本文の全文）。

1. 衆議院議員の選挙制度の在り方

現行の小選挙区比例代表並立制を維持する。

ただし、制度の信頼性を確保するため、人口動態に合わせて、選挙区間の一票の較差、選挙区の区割りなどを定期的に見直す仕組みとする必要がある。その点からして、較差是正は喫緊の最重要課題である。

答申は、現行の並立制を維持するという結論である。

しかし、この結論は、以下で詳述するとおり、選挙制度の根幹に立ち返った議論や並立制の弊害についての考察がなされた形跡はなく、政党の意見を何らの根拠なく追従したにすぎず、調査会の重要な責務を放棄するもので、大いに批判すべきものである。

(1) 選挙制度の根幹に立ち返った議論なし

答申の「結論にいたった経緯・理由」には、並立制は「民意の集約による政権選択機能と多様な民意の反映機能という、二つの機能の実現をその基本理念としている。」、「制度の根幹である二つの機能の確保のため、民意の集約機能と民意の反映機能とのバランスには今後とも十分な配慮が必要」との記載はあるものの、具体的な検証結果について言及は一切ない。

そもそも、民意の反映と民意の集約とは、国民主権原理・議会制民主主義に照らせば、憲法上、同等の価値を持つものではなく、あくまでも民意の反映が制度設計においては優

先されるべきものである。それにもかかわらず、現行の並立制が、適切に民意を反映する機能を実現していたのか否か、民意の反映と民意の集約とのバランスが妥当であったのか否かについて、十分な議論されたことが確認できない。

実際、調査会の議事概要には、委員から国民主権原理を基礎にした検証が欠落していることの指摘があったと明記されている。すなわち、第11回議事概要によれば、「選挙制度と国民主権原理との関係についての議論が足りないのではないか。」との指摘がなされ、「間接民主制の下で、国家としての統一的な意思形成に国民の声を反映する上で国民と議員をつなぐ重要な場が選挙制度であり、どのような制度が国民の意見を反映させる最も確かな仕組みであるかという原理原則」についての議論をした上で、並立制の組み合わせ等について議論すべきではないかとの指摘がなされている。しかし、かかる指摘を踏まえ、国民主権原理に基づき民意の反映に重きをおいた検討がされたことはない。

諮問事項である「現行制度を含めた選挙制度の評価」は、選挙制度が国民主権、議会制民主主義の根幹に関わる重要事項である。このことに鑑みれば、第12回議事概要に「衆議院の選挙制度については、政党の立場を重んじるのではなく、国民が衆議院議員に対して何を求めているかということを中心に考えるべきである。」という委員の指摘があるとおおり、主権者である国民の意見も広くとりいれて議論すべきものであるものの、そのような議論が行われたことも、公聴会を開催するなどして広く国民の声を集める作業が行われたこともなかった。

このように、調査会は、選挙制度の評価という諮問事項にもかかわらず、選挙制度の根幹に立ち返った議論を怠り、国民主権や議会制民主主義の観点からの検討をせずに、並立制を維持するという結論を導き出している。これでは、諮問事項に真摯に向き合う姿勢がなく、並立制を維持するための結論ありきの議論だったと言わざるを得ない。

(2) 並立制の弊害についての考察なし

原発、秘密保護法、戦争法制（安全保障関連法制）など昨今の政治課題をみれば、民意と国会の議席数の構成との乖離は極めて深刻な問題であるが、答申は、これを正面から論じていない。

特に、2015年の通常国会において、8割の国民が「今国会での成立は必要ない」としていた戦争法制が、国民多数の反対を押し切って国会内の多数決をもって強行成立させられたことは、民意と議席数の間に致命的な乖離が生じていることを浮き彫りにした。そして、こうした乖離をもたらした主要な原因は、第一党に得票率をはるかに超える過剰な議席を与え、大きく民意を歪めるという小選挙区制の弊害にある。それにもかかわらず、調査会では、民意と議席数の乖離による弊害、すなわち現行の小選挙区制では民意の反映が十分になされていないことについての踏み込んだ議論はなされていない。

そもそも調査会は、現行制度を含めた選挙制度の評価をその諮問事項としていたのであり、現行の小選挙区比例代表並立制についても、その根幹に立ち返った検証を行い、その

結果を答申として国民の前に示すことこそがその責務であった。

この点、2014年12月の総選挙は、調査会が現行制度について審議を行っていたまさにその時期に実施されたものであって、現行制度の功罪を検証する重要な機会であったが、答申にはまったく触れられていない。2014年総選挙では、自民党が過半数超の290議席、公明党の議席をあわせれば3分の2を超える325議席を獲得して文字どおり圧勝した。しかし、その内実をみれば、自民党は、小選挙区においてその得票率が48.1%だったにもかかわらず75.25%もの議席を獲得している。比例代表での自民党の得票率は33.11%であり、比例代表の得票率で全議席を配分するなら自民党の獲得議席は166議席にとどまる。実に124議席が過剰に与えられていることになる。

2014年総選挙の結果は、小選挙区制が、第一党である自民党に過剰に議席を上乗せし、民意と乖離した第一党絶対多数の国会をつくるものであって、民意の歪曲こそ小選挙区制の本質的な弊害であることを如実に示している(2015年1月17日付意見書「重ねて小選挙区制の廃止を求める 2014年総選挙が投げかけるもの」参照)。

極端に歪められた選挙結果は、民意の集約などと評価できるものではなく、政治への民意の遮断にほかならない。小選挙区制による民意の歪曲という弊害の大きさは、2014年総選挙において投票率が戦後最低を更新したこと、2540万票という全投票数の48%に及ぶ膨大な死票を生み出したことから明らかである。加えて、選挙区に一人だけの当選者をつくる小選挙区の制度は、当選倍率の低下とあいまって議員の能力・経験の低下をもたらし、さらには誰を候補者として公認するかを決め、政党助成金を配分する第一党の執行部による支配を強め、選挙活動で民意をくみ上げるより、執行部の意向を尊重する議員を生み出し、政治と政治家を劣化させている。

選挙制度の抜本的な見直しのためにはこうした小選挙区比例代表並立制の実態に照らした検証が必要であるが、調査会において現行の並立制が民意を歪曲し、多数の民意を切り捨てていることについて十分な検討がなされたと評価することはできない。

以上のとおり、調査会の議論は、諮問事項である現行制度の評価について、現行の並立制の弊害に関する必要な検討を十分に行わず、むしろ弊害をあえて無視したものと言わざるを得ず、まったく答申の体をなしていない。

(3) 政党の意見に追従した結論

これまで述べたとおり、調査会は選挙制度の根幹である国民主権に基づく議論や並立制の弊害についての考察をすることなく、政党の意見をほぼ唯一の根拠に答申を出している。

答申の「結論にいたった経緯・理由」には、「多くの政党において現行制度の基本理念はなお共有されて」いることを現行制度の維持の理由の一つとしているが、既存政党の一部の意見を根拠とすることに合理的理由は見いだしがたく、到底妥当な議論とは言えない。

また、答申の「結論にいたった経緯・理由」には、「国民世論においても衆議院の選挙制度について抜本的改革を望む声が多いとはいえない」とある。しかし、どのような根拠・

数値に基づくものか不明である。むしろ、選挙制度に関する議論が始まった当時の世論調査では抜本の見直しを求める声が多数であった。例えば、毎日新聞（2011年11月5日、6日）では、「選挙制度を抜本的に変える」52%、「分からない」31%、「今の制度のまま、小選挙区の区割りを見直す」16%、FNN（2011年11月12日、13日）では、「今の小選挙区比例代表並立制の抜本の見直しを行うべきだ」69.7%、「今の選挙制度のままで『1票の較差』是正のための区割り変更を優先させるべきだ」20.4%という結果が出ていた。そのため、上記答申の結論にいたった理由は、実際の世論と矛盾しており、現行制度の維持の理由の一つとしてあげられる根拠を欠くものである。

このように、答申は、政党の意見を殊更に重視し、一部の政党の考えに沿う形で出されたもので、国民主権原理に立脚して国民の意見に耳を傾けることすらしないものであった。

(4) 小括

したがって、答申は、本来的には国民主権の原理に則り、民意の反映を最優先の価値として、現行制度の弊害にも目をそらさず、公聴会を開催するなどして広く国民の意見を集めることを含め掘り下げた議論を行うべきだったにもかかわらず、それを放棄し、一部の政党の意見におもねる結論ありきの検討に終始した産物であり、到底諮問事項に答えたものとはいえない。

2. 定数削減

- (1) 現行の衆議院議員の定数は、国際比較や過去の経緯などからすると多いとは言えず、これを削減する積極的な理由や理論的根拠は見出し難い。
- (2) 一方、衆議院議員の定数削減は多くの政党の選挙公約であり、主権者たる国民との約束である。
- (3) このことから、削減案を求められるとするならば、以下の案が考えられる。
 - ① 衆議院議員の定数を10人削減して465人とする。
 - ② 小選挙区選挙と比例代表選挙のそれぞれの定数は、小選挙区選挙の定数を6人削減して289人とし、比例代表選挙の定数を4人削減して176人とする。

答申は、定数を10人（小選挙区6人、比例代表4人）削減して、465人にすべきとする。

しかし、上記答申は、答申自身が自認するとおり、定数を削減する根拠がないにもかかわらず、一部の政党が公約にしていることのみを理由として定数を削減するものである。国民主権の視点からの民意の反映や三権分立における議会の政府監視機能について検討された形跡がなく、一部の政党に追従する結論ありきで、調査会の責任を完全に放棄するものであり、強く批判されるべきものである。

(1) 定数削減の根拠なし

答申の「結論にいたった経緯・理由」には、「総人口との関係でみると、諸外国の議会に比べて多いとは言えない」、「小選挙区選挙及び比例代表選挙がそれぞれの意義をもち、有

効に機能するためには、相応の定数が必要とされる」、「定数の大幅削減と議席の比例配分及び較差の最小化という要請を同時達成することは困難である」、「議席は有権者にとっては選ぶ権利であるという視点、また、有意な人材を集めることによる国民の代表議会としての国会の機能強化、行政府との緊張関係の維持、各種委員会の機能の充実などの諸要素を考慮する必要がある」等の理由により、定数の大幅削減を否定している。これは、国際比較、民意の集約と反映、一票の較差是正、国民の選択の自由の保障、国会の各種機能など、いずれの要素からも定数削減が肯定されないことを答申自身が表明するものである。

具体的には、答申の参考資料3は、「主要国の国会議員（下院）1人あたりの人口」だが、これによれば、日本は、議員1人当たり26万8000人で、アメリカ（72万2000人）に次いで2番目に多く、イタリア（9万6000人）、イギリス（9万8000人）、カナダ（10万4000人）、フランス（11万1000人）、ドイツ（13万5000人）など他の主要先進国の2倍以上となっている。そのため、現在の定数は、国際比較をすれば、決して多くなく、むしろ少なすぎるという指摘が正しい。

また、答申の参考資料4は「国勢調査人口と衆議院議員定数の推移」だが、これによれば、答申の465人という定数は、普通選挙実施当時の1925（大正14）年の466議席を下回るものであり、普通選挙法が実現されて以降で、最も少ない定数である。当時の人口は5973万6822人であったのに対し、2010（平成22）年の人口は1億2805万7352人であったので、現在の人口は1925年当時と比較して、実に2.14倍となっている。それにもかかわらず、議員定数は、1925年当時の方が1人多くなるということでは、人口増加に見合う定数となっていない。

加えて、今年の夏の参議院選挙からは、18歳にまで選挙権が拡大することも考え合わせると、現状の定数ですら、ますます人口に見合った定数であるとは言えないことが明白であるにもかかわらず、さらなる削減をすることは全く根拠を欠いたものと評価せざるを得ない。

さらに、答申の「結論にいたった経緯・理由」が示す大幅削減を否定する諸要素は、定数の削減がさまざまな弊害をもたらすことを示すものである。

このとおり、削減する積極的な理由が見いだしがたいならば、当然、削減するという結論には至るべきではない。それにもかかわらず、答申は、「削減案を求められるとするならば」という表現を用い、多くの政党が公約に定数削減を掲げていることをほぼ唯一の理由として、465人に削減する内容となっている。しかし、この結論は、諮問されたから諮問した者の意向に沿った結論にしたというに等しく、有識者の諮問機関としての本来の役割を放棄しているに等しい。削減を是とするファクターが政党の公約のみであるならば、削減の弊害を明確にし、調査会の設置に合意し諮問した立場の各政党に対し、削減の弊害について警鐘を鳴らす趣旨の答申をするのが調査会としての本来の役割・責任であったにもかかわらず、その一切を顧みない点で、削減ありきで答申の名にも値しないものである。

(2) 民意の反映や議会の政府監視機能についての言及なし

国民主権の観点からすると、多様な民意を反映するためには、適正な議員定数が不可欠である。また、議会が三権分立の下、政府を監視するという役割も担っていることからすれば、議会の構成員である議員数が削減されることに伴って、政府を監視する機能も弱体化することは明らかである。

また、第11回議事概要では、「議員は数とクオリティーの双方が必要である。…クオリティーと適正な民意の集約という両面から考えていくべきではないか。」との指摘もあるが、「議員に求められる役割、資質」あるいは「あるべき議員像」など、議員の質という点について十分な議論がなされていない。

このように、定数の問題は、単なる人数や経費の問題ではなく、国民主権原理や三権分立などの統治機構と密接不可分に結びついたもので、かかる原理・原則にまで立ち入った検討をすることなく、軽々に削減をすべきではない。それにもかかわらず、定数削減が原理・原則に及ぼす影響を十分に議論することもなく、調査会が政党の意見におもねるままに定数削減を答申したことは、国民の選挙権や基本的人権を脅かすものとして、大いに問題があると言わざるを得ない。

(3) 政党の意見に追従した結論

答申は、そもそも削減の理論的根拠は見出し難いと自ら認めながら、「削減案を求められるとするならば」として削減を是とするか非とするかについての明言を回避した。この答申の姿勢は、調査会が諮問事項に対する責任を放棄するものと評価されるものである。

また、答申の「結論にいたった経緯・理由」が定数削減を是とするファクターとして挙げるのは、「日本共産党及び社会民主党を除くすべての政党の選挙公約であり、多くの政党の選挙公約は、いわば公党の国民との約束として、できる限り尊重されなければならない」ことのみである。これまでも述べてきたとおり、選挙制度の議論において肝要なのは「政党の視点」ではなく、「国民の視点」だが、答申には「国民の視点」が欠落している。そもそも、削減する積極的な理由が見いだしがたいならば、削減するという結論には至るべきではない。この点で、答申は、論理的に破たんしているし、上記①でも述べたとおり、諮問した政党の意見に追従し、諮問機関としての責任・役割を放棄するものである。

(4) 小括

したがって、上記答申は、国際比較や過去の経緯を踏まえ、定数削減に論理的な根拠がないとしながらも、「削減案を求められるとすれば」と諮問した政党の意向に沿い、かかる政党の意見に依拠し、削減を答申するものであり、諮問機関の責任放棄、国民不在、政党追従の誹りを免れるものではない。また、定数削減が民意の反映や議会の政府監視機能と密接に関係するにもかかわらず、それらの問題についての検討が十分になされていないことは、憲法の視点からも大いに問題がある答申と言わざるを得ない。

3. 一票の較差是正

(1) 小選挙区選挙

- ① 選挙区間の一票の較差を2倍未満とする。
- ② 小選挙区選挙の定数を、各都道府県に人口に比例して配分する。
- ③ 都道府県への議席配分方式については、満たすべき条件として、(ア)比例性のある配分方式に基づいて都道府県に配分すること、(イ)選挙区間の一票の較差を小さくするために、都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくすること、(ウ)都道府県の配分議席の増減変動が小さいこと、(エ)一定程度将来にわたっても有効に機能しうる方式であること、とする。
- ④ この諸条件に照らして検討した結果、都道府県への議席配分は、各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式（いわゆるアダムズ方式）により行うこととし、各都道府県の議席は、その人口を当該数値（除数）で除した商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数とする。
- ⑤ 都道府県への議席配分の見直しは、制度の安定性を勘案し、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。
- ⑥ 大規模国勢調査の中間年に実施される簡易国勢調査の結果、較差2倍以上の小選挙区が生じたときは、衆議院議員選挙区画定審議会は、各選挙区間の較差が2倍未満となるように関係選挙区の区画の見直しを行うものとする。なお、この見直しについては、本来の選挙区の区画の見直しが10年ごとに行われることを踏まえ、必要最小限のものとし、都道府県への議席配分の変更は行わない。

(2) 比例代表選挙

- ① 現行の11ブロックを維持する。
- ② 各ブロックへの議席配分は、いわゆるアダムズ方式により行う。
- ③ 各ブロックへの議席配分の見直しは、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。

答申は、いわゆるアダムズ方式を導入して、一票の較差是正を図るものである。

しかし、アダムズ方式は、最高裁判決で違憲状態の原因とされた一人別枠方式と大差ないものであり、一票の較差を根本的に是正するものではない。このことは、答申の「結論にいたった経緯・理由」自体が、「アダムズ方式については、小数点以下の端数を一律に切り上げることから、これをあらかじめ各都道府県に定数1人を配分する方式であるとして最高裁判決が不合理性を指摘した一人別枠方式と同様との意見がある」と指摘しているところであり、答申も自認するところである。

そもそも、調査会においては、現行制度を維持し、定数を削減するという枠組みの中での較差是正というアプローチの議論しかなされていない。「別枠」や「切り上げ」にこだわる理由が、どれだけ人口が流動しても「定数ゼロ配分」を生み出さないためというところ

にある。これは、より広い選挙区での多様な民意の反映によって解決すべき問題を、小手先の技術で処理しようとするために、露呈している矛盾にほかならない。

一票の較差の問題は、憲法が求める投票価値の平等の問題であり、2倍未満におさめることが必要なのではなくて、かぎりなく1倍に近づけることが人権の問題として求められているのである。その点では、現状の小選挙区制度であるかぎり、一票の較差の問題は解消されないので、現状の選挙制度の抜本的な改革が必要である。除数方式で切り上げるか、切り捨てるかなど小手先の技術で処理しようとするのではなく、抜本的な較差是正と評価することはできない。

定数是正は、憲法で保障された選挙権の問題であり、その是正が喫緊の課題であることには異論はないものの、現行の並立制を維持したままの根本的な較差是正は不可能で、選挙制度自体の改革も含めた抜本的な是正が不可欠である。それにもかかわらず、答申が選挙制度自体の検証・評価を回避し、アダムズ方式の採用など小手先の技術的議論に終始したことは、大いに批判されるべきものである。

4. 現行憲法下での衆参両議院選挙制度の在り方

選挙制度は、民意の集約と反映を基本とし、その間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的を具現化するために適切な制度を実現するよう、不断に見直していくべきものである。

憲法の定める二院制の下において、衆参両議院にはそれぞれ期待される役割や機能があり、今後も、将来における我が国の代表民主制のあるべき姿を念頭に、「国権の最高機関」としての国会の在り方や「全国民を代表する」議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方を、広く国民の意見を踏まえ、明治以来長い歴史とともに発展してきた我が国民主政治における意思決定過程の制度と運用を見据えて、国会として継続的に考えていくべきである。

答申は、「現行憲法の下での衆参議員選挙制度の在り方の問題点」を明確にしておらず、諮問事項に答えていない。

答申の「結論にいたった経緯・理由」において、「本調査会が調査・検討した事項は、そのような不断の選挙制度の見直しという大きな課題の一部にすぎない。」「『公正かつ効果的な代表という目的を実現するために適切な選挙制度』（最高裁判例）を構築することを国会は求められている。」「国会として継続的に十分に議論されることを、国民は強く期待している。」「本調査会としては、二院制（両院制）の在り方や衆議院の権限・手続などの問題を含め、引き続き弛みなく選挙制度の検討を進められることを望むものである。」と記載している。

これは、不断の選挙制度の見直しという課題は、調査会ではなく、国会に求められるものであると表明するものであり、上述したとおり、そもそも選挙制度については国会で検討すべき事項であることを調査会自身が自認するものである。答申が諮問事項に答えてい

ないという点では、諮問機関としての役割を果たしているものとは評価できない。

・ ・ ・ ・ ・

以上のとおり、答申は、いずれの諮問事項にかかわる検討でも、選挙制度の検討に不可欠な国民主権など憲法に規定された原理や原則に関する考察をせず、しかも現行の並立制の弊害に目を背け、論理的に矛盾をきたしたとしても、一部の政党の意見に追従することに終始したものであり、諮問機関としての責任や役割を放棄した結果の産物にすぎず、答申の名に値しないものである。

Ⅲ 衆議院選挙制度の提案

自由法曹団は、意見書「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日発表）において、選挙制度と議会制民主主義をめぐる問題を全面的に検討し、検討されるべき衆参両院の選挙制度のモデルとして比例代表制と大選挙区・中選挙区制を示した（意見書7～19頁）。

その後、自由法曹団は、二院制と参議院について検討した意見書「参議院の意義とあるべき選挙制度 ― 参議院選挙制度についての自由法曹団意見書」（2014年10月）において、参議院のあるべき選挙制度として「全国を7選挙区に分割した大選挙区制（7ブロックモデル）」を提案した。

こうした経緯を踏まえて、自由法曹団は、「第1院」である衆議院で採用されるべき選挙制度として、あらためて「全国を17ブロックに分割した比例代表制」（17ブロックモデル）を提案する。

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、日本では現在ドント式が採用されている。ドント式は、得票数を1から順に割っていく、商の多い順に議席を配分する方式である。ちなみに、2016年1月14日の「衆議

院選挙制度に関する調査会」答申では、アダムズ方式が提案されている。各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数を定数とする方式である。

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。

(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。拘束名簿式と被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、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という特異な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。

(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、南アフリカなどで採用されている。

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、一票の較差が生じにくい（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。

では、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

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。2010年から2015年にかけて小選挙区制のイギリスで連立政権になったこと、日本でも小選挙区比例代表並立制のもとで連立政権が続いてきたことなどは、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、おおむね長く安定した長期政権が続いており、「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答え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。本稿で最後に提出するモデルは、最大定数50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」とはならないはずのものである。

(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はあるが、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、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。自由法曹団はこの個人政党を認めるべきであると考えている。「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。

こうした制度設計の工夫を行えば、選挙区に1人しかいない候補者の決定権限が執行部に独占され、無所属で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れば、個人が登場し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支持に比例した議会」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、政党は結社の自由において保障するだけで特権的な地位は与えていない。そのもとで、被選挙権を政党に限定し、立候補の自由を奪うことは、憲法の人権保障に抵触する。

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で、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、政党のみの被選挙権は妥当でない。

従って、既存の政党による候補者名簿の提出だけでなく、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味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定数の475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、「顔の见えない選挙制度」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

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 自由法曹団が提案する比例代表制モデル

これまでの叙述を前提に、自由法曹団が提案する衆議院のあるべき比例代表モデルは次のとおりである。詳細は、本意見書末尾の表「比例代表選挙・衆議院モデル」のとおりである。

(1) 総定数 475 (現在と同じ)

IIで指摘したとおり、現在の定数が国際比較からすると少なすぎることに、18歳に選挙権が拡大することなどからすれば、むしろ定数増加を検討すべきところであるが、現行制度や他のモデルとの比較検討に資することから、さしあたり現行定数を前提とする。

(2) 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760万人を1ブロックとする。ただし、325万人の四国と1095万人の東京は、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である。

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検討に値する。その場合には、おおむねJR中央線を境界にして区市町村を南北に割り振って、有権者が約500万人強の「北東京ブロック」「南東京ブロック」とすることになるだろう。

(3) ブロックの定数と1票の価値の較差

総定数475を有権者数に比例配分する。ブロックの定数は最多50(東京)、最少15(四国)となる。2%程度の得票で当選可能な東京を除き、議席獲得には3~4%程度の得票が必要になる(東京を2分すれば4%程度必要)。

1議席あたりの有権者数は平準化され、較差は最大で1.035の範囲におさまる。

5 女性国会議員比率と選挙制度

(1) 女性国会議員の比率

国民の多様な民意を国会に正確に反映させるという観点からも、また、女性の社会進出という観点からも、有権者においては男女が同数程度存在するにもかかわらず、議員の男女比率が著しく男性に偏っているという状況は好ましいものではない。

G8諸国の議会(二院制の場合には下院にあたるもの)における女性議員の割合は、ドイツ=32.8%、カナダ=22.1%、英国=22.0%、イタリア=21.3%、フランス=18.9%、アメリカ=16.8%、ロシア=14.0%、日本=11.3%であり、日本はG8諸国で最下位である(GEMC journal no.5 スティール若希「日本の衆議院における女性代表」。2010年12月31日現在)。

また、列国議会同盟の資料によれば、日本の女性議員比率は世界191か国中156位である(<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)。さらに、G8諸国で女性についての積

極的措置を採用していない国は、アメリカ、ロシア、日本のみであり、世界192か国のうち何らかのクォータ制（女性に対する議席割当制度）を導入している国は87カ国（45%）に及んでいる（2011年3月末現在。平成24年4月内閣府男女共同参画局作成「政治分野における女性の参画拡大のためのポジティブ・アクションについて」）。

(2) 女性国会議員比率が高い国の選挙制度

女性国会議員比率が高い国上位10カ国の選挙制度と積極的措置は以下のとおりである（スティール若希・前掲 順位○・国名・比率・選挙制度・積極的措置の順に掲記）。

①	ルワンダ	56.3%	比例代表制	憲法・法律レベル
②	スウェーデン	45.0%	比例代表制	政党レベル
③	南アフリカ	44.5%	比例代表制	政党レベル
④	キューバ	43.2%	二回投票制	なし
⑤	アイスランド	42.9%	比例代表制	政党レベル
⑥	オランダ	40.7%	比例代表制	政党レベル
⑦	フィンランド	40.0%	比例代表制	なし
⑧	ノルウェー	39.6%	比例代表制	政党レベル
⑨	ベルギー	39.3%	比例代表制	憲法・法律・政党レベル
⑩	モザンビーク	39.2%	比例代表制	政党レベル

上位10カ国中、キューバを除く9カ国が比例代表制を採っている。

選挙制度は各国毎で異なるが、例えばスウェーデンでは、政党による自発的クォータ制がとられており、候補者名簿を男女交互となるようにする、候補者名簿のうち女性を50%以上とする、といった方策が政党によって採用されている。

このように比例代表制を採用している国においては、各政党が候補者名簿を男女交互にする、あるいは、候補者名簿の女性比率を一定割合以上にする、という方策を採用することで比較的容易に女性議員比率の上昇を図ることができる。

(3) 比例代表制の採用と積極的措置の検討

日本の女性国会議員比率はG8で最低であり、世界各国のなかできわめて低い順位にある。このような現状を変え女性国会議員比率を上げるためには、多くの国で検討・採用が進められている積極的措置の検討が必要になるだろう。

女性国会議員比率上位の国が比例代表制の国で占められていることわかるように、クォータ制などの積極的措置は比例代表制のもとでより有効に機能する。比例代表制とクォータ制などの積極的措置は、ともに議会の構成を議会外の構成に可能な限り近づけ「鏡としての議会」を生み出そうとする点で、親和性をもっているとも言えるだろう。女性議員比率向上のためにも、比例代表制が適しているのである。

多様な民意を正確に国会に反映するために比例代表制が採用され、女性議員比率向上のための積極的措置の検討が進められるべきである。

おわりに

衆議院では「いつからアダムズ方式を採用するか」が議論の中心になり、メディアでも同じような報道が続けられている。だが、調査会答申によって登場した「アダムズ方式」とは、最高裁判決で違憲とされた「一人別枠方式」と同工異曲のものに過ぎない。

本当にそんなことでいいのか。

衆議院の選挙制度をめぐる問題は「小選挙区議席の配分の仕方の問題」だったのか。議会制民主主義のあり方にかかわり、政治に対する国民の信頼にかかわる問題をはらんでいたのではなかったのか。

そのことを検証するために、本意見書では、小選挙区制を導入した政治改革から20年の「政治史」の総括を試み（Ⅰ）、答申に沿って調査会が検討しなければならなかった課題を追い（Ⅱ）、そのうえであらためて衆議院のあるべき選挙制度として7ブロックの比例代表制を提案した（Ⅲ）。

これはあくまでも自由法曹団としての検討ではある。

だが、少なくとも調査会や衆議院でも、こうした視角の検証・検討が必要だったはずである。調査会がそうした使命と向き合おうとせず、いままた衆議院の議論が「配分の仕方」収れんされようとしていることを、遺憾とせざるを得ない。

あの「戦争法制の夏」ほど、議会と民意の乖離が露わになったときはなかった。だから、市民は「民主主義とはなんだ」と問いかけた。

その「問い」への答えのひとつが、2月19日の「5党合意」だった。

合意を契機に、戦争法制廃止と立憲主義の擁護などを一致点とする野党の共同が積み重ねられ、「小選挙区」である参議院選挙区1人区での選挙協力の模索が続けられている。

小選挙区もしくは小選挙区に類似する現行制度のもとで、民意を議会に反映させようとする積極的な意味をもった模索である。また、国会を包囲した広範な市民の声が野党の協力を実現させたことは、国民主権と民主主義の発現として大きな意味を持っている。

だがしかし、政見や政策の異なる政党が「一点共闘」あるいは「数点共闘」で行う選挙協力は、いつでも有効とは限らない。国政をめぐる問題は多様であり、民意は多様に分岐している。その民意を人為的に2つに切り分けることは、多様な民意の反映の道を閉ざすことになりかねず、「野合」との批判を招くことにもなるだろう。

議会と民意の乖離を克服し、議会制民主主義を再生させる道はただひとつしかない。

多様な民意をそのとおり議会構成に反映し、議会での熟議を通じて国政の方向を決める道に踏み出さねばならない。そのために民意が反映する選挙制度への抜本的な改革を実現しなければならない。

自由法曹団と2100名の弁護士は、そのことを強く要求する。

(別表)

自由法曹団が提案する17ブロックモデル

都道府県	有権者 (15/09/02)	衆議院					
		衆議院 現行	衆議院17ブロック				
			ブロック	有権者数	定数	1議席あたり 有権者	較差
北海道	4,537,448	北海道	北海道	4,537,448	21	216,069	1.002
青森県	1,122,948	東北	東北	7,538,808	34	221,730	1.028
岩手県	1,074,018						
宮城県	1,907,518						
秋田県	888,496						
山形県	937,920						
福島県	1,607,908						
茨城県	2,411,307	北関東	北関東 北信越	5,649,637	26	217,294	1.008
栃木県	1,621,930						
群馬県	1,616,400						
埼玉県	5,933,788	埼玉	埼玉	5,933,788	27	219,770	1.019
東京都	10,947,527	東京	東京	10,947,527	50	218,951	1.015
千葉県	5,092,741	南関東	千葉	5,092,741	23	221,424	1.027
神奈川県	7,421,431		神奈川	7,421,431	34	218,277	1.012
新潟県	1,925,565	北陸信越	北陸甲信	6,827,590	31	220,245	1.021
富山県	888,832						
石川県	939,531						
福井県	644,447						
山梨県	692,001						
長野県	1,737,214	南関東	北陸信越				
岐阜県	1,666,610	東海	東海	6,208,585	28	221,735	1.028
静岡県	3,052,579						
三重県	1,489,396						
愛知県	5,927,668						
滋賀県	1,121,066	近畿	近畿	5,174,951	24	215,623	1.000
京都府	2,088,383						
奈良県	1,140,129						
和歌山県	825,373						
大阪府	7,140,578						
兵庫県	4,536,912	大阪	大阪	7,140,578	33	216,381	1.004
鳥取県	475,251	中国	中国	6,105,287	28	218,046	1.011
島根県	576,629						
岡山県	1,566,428						
広島県	2,313,131						
山口県	1,173,848	四国	四国	3,248,997	15	216,600	1.005
徳島県	641,534						
香川県	818,470						
愛媛県	1,169,427						
高知県	619,566						
福岡県	4,135,977	九州	北九州	5,787,646	26	222,602	1.032
佐賀県	679,289						
大分県	972,380						
長崎県	1,148,570		南九州	6,027,227	27	223,231	1.035
熊本県	1,473,659						
宮崎県	918,533						
鹿児島県	1,371,073						
沖縄県	1,115,392						
計	104,106,821						

※有権者数は、総務省作成「選挙人名簿及び在外選挙人名簿登録者数（平成27年9月2日現在）」に基づく。

国民の声が反映する衆議院を

—— 調査会答申を検証する

2016年 3月29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

〒112-0014 東京都文京区関口1-8-6

メゾン文京関口Ⅱ202号

Tel 03-5227-8255 Fax 03-5227-8257

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