

【論巧】 選挙制度改革をめぐる動き

選挙制度改革をめぐる動き

五十嵐 仁（法政大学大原社会問題研究所教授）

「ブログ 五十嵐仁の転成仁語」―掲載2012年6月20日（水）―21日（木）〔この論攷は、『法と民主主義』2012年5月号（No.498）に掲載されたものです。〕

はじめに―選挙制度見直し論の浮上

「（任期満了まで）衆参ともに一年半もない。抜本的な選挙制度はなかなか作りきれず、間に合わないだろう。」

これは、一二年四月一九日の記者会見での輿石東民主党幹事長の言葉である。民主党は衆参両院選挙制度の抜本改革について、衆院小選挙区の一票の格差是正と併せて選挙制度の抜本改革と衆院の比例定数八〇削減の同時決着を掲げているが、実際には衆議院議員と参議院の改選

議員の任期が切れる来年夏までの実現は困難だとの見通しを示したことになる。

このように選挙制度改革をめぐる動きは停滞している。そのために、現在の衆議院の選挙制度は違憲・違法状態に突入することになった。このような状態のまま総選挙を実施することができるとかについては見解が分かれる。しかし、憲法や法律に違反すると見られるような状態が長続きすることが好ましくないという点では異論はないだろう。

選挙制度の見直し論が、どうして浮上することになったのか。そして、なぜこのような状態に立ち至ることになったのか。以下、その背景と経緯、主な論点について検討してみることしたい。

一 背景——一票の格差と政治の劣化

(一) 違憲状態とされた「一票の格差」

選挙制度改革が俎上に上る背景としては、二つの問題を指摘することができる。一つは「一票の格差」であり、もう一つは「二大政党制」の機能不全と政治の劣化である。

○九年八月に衆議院総選挙が実施された。これが直近の衆議院選挙ということになる。その後の一一年二月二五日、一〇年に実施された国勢調査の「人口速報集計」が告示され、衆議院議員選挙区画定審議会（区割り審）が衆院選の選挙区ごとの「一票の格差」を二倍以内とする

作業に取りかかった。衆議院議員選挙区画定審議会設置法（設置法）によれば、この作業は一年以内に終了して改定案を勧告しなければならぬことになっていた。

その直後の三月二三日、最高裁判所は〇九年総選挙での「一票の格差」（最大二・三〇倍）について「違憲状態」にあるとの初の判断を示した。このような状態を放置して選挙を実施した場合、選挙無効との判決が出され、議員資格を失うかもしれない恐れが生じたのである。

また、この判決では、「格差の主な原因」は、衆院の小選挙区三〇〇議席のうち、まず四七都道府県に一議席ずつを「別枠」として割り当て、残り二五三議席を人口に比例して配分するという「一人別枠方式」にあるとされていた。これは、人口の少ない地方に比例配分より多めに議席を配分し、過疎地の国民の意見も国政に反映させるためと説明されてきたが、これが結果的に過疎地の一票の重みを増大させているというのである。

この方式は設置法によって定められており、それを改めるには法改正が必要となる。このため審議会では対応できないとして区割り審は作業を中断した。しかし、国会は動かず、区割り作業は中断したままであった。その結果、一二年二月二五日に期限がきたにもかかわらず改定案を勧告できず、この日以降、設置法違反（違法）状態となったのである。

（2）二大政党制の機能不全と政治の劣化

『朝日新聞』一一年一〇月八日付に注目すべき記事が掲載された。「九四年政治改革の悔い」

と題されたこの記事では、細川護熙元首相と河野洋平元衆議院議長が対談している。この両者は九四年一月に政治改革法成立について合意した当事者であった。

河野は、「まず選挙制度の改革を」となって、「流れはほとんどそちらに行き、小選挙区制に踏み切りました。でも今日の状況を見ると、それが正しかったか忸怩たるものがある。政治劣化の一因もそこにあるのではないか。政党の墮落、政治家の質の劣化が制度によって起きたのでは、と」と反省の弁を述べている。

これに対して細川は、選挙制度を変えることにはおおかたの合意が与野党にはあったとしつつ、「自民党案をのんで小選挙区三〇〇、比例二〇〇議席で合意したが、私は二大政党だけには収まらない『穏健な多党制』が望ましいので、比率は半々ぐらいが適当と考えており、小選挙区に偏りすぎたのは不本意でした」と述べ、改革が失敗したことを認めた。

その後も、河野はBSフジのテレビ番組で「今の制度はうまくいっていない。志と違う（状態になった）ことを非常に残念に思うと同時に、皆さんに申し訳ない」と謝り、「抜本改革はやらざるを得ないのではないかと述べた。さらに、一二年四月五日にも「率直に不明をわびる気持ちだ。状況認識が正しくなかった」と陳謝し、「政治は劣化している。現職の皆さんの責任で選挙制度を変えてもらわなければならない」と訴えた。

ここで問題とされているのは区割りではなく、小選挙区制である。この選挙制度によって「政党の墮落、政治家の質の劣化」が生じ、「二大政党」化が進行して「穏健な多党制」が崩れたと

【論巧】 選挙制度改革をめぐる動き

する認識であった。したがって、たとえ区割りが変更され「一票の格差」が是正されたにしても、小選挙区制が存続する限り、このような問題は残る。単なる区割りの変更だけにとどまらない「抜本改革」が必要だとされるのはこのためである。

二 経緯—小選挙区制への反省と選挙制度見直しへの動き

(1) 明確になった小選挙区制の害悪

このような小選挙区制への反省が強まったのは、その害悪が明確になったからにほかならない。選挙とは、国会や議会でものごとを決める人を選ぶことだから、選挙にとって一番大切なのは民意をそのまま議会に反映させることであり、民意の縮図を作ることである。

ところが、「政治改革」によって小選挙区制が導入され、選挙によって民意を集約しようとした。そのために、少数意見は選挙の過程で切り捨てられてしまい、議会には歪んだ民意しか出てこなくなつた。民主党政権であれ自民政権であれ、民意が反映されず、政治が国民の願いから乖離してしまう最大の原因はここにある。

あらためて小選挙区制の害悪をあげれば、①大量の「死票」が出ることのほか、②「二大政党化」による小政党の排除、③理念・政策に基づかない「選挙互助会」的政党（民主党）の登場、④選挙での選枝の減少、⑤風向きによる短期間での多数政党の交代、⑥大連立や翼賛

化への誘惑と連立・連携の困難というジレンマなどがある。主要政党が二つであるため、政権の交代が政権の「キャッチボール」にしかならないという不毛性、政治の劣化と閉塞性は、まさにこのような小選挙区制の害悪から生じている。

(2) 小選挙区制の実態

それでは、小選挙区制の実態はどのようなものだったのだろうか。一九九四年以降、五回の衆議院選挙が実施され、参議院選挙も選挙区の一部は小選挙区となっている。いずれの選挙制度においても小選挙区制が組み込まれているが、それによって多くの問題が生じた。

例えば、二〇一〇年の参院選では、選挙区が自民党の約一九四九万票（三三・三八％）に対して民主党は約二二七五万票（三八・九七％）で、比例区も自民党の約一四〇七万票（二四・〇七％）に対して民主党は約一八四五万票（三一・五六％）であった。しかし、一人区で二一勝八敗と自民党が圧勝したために議席数では自民五一対民主四四と逆になっている。このように、小選挙区制は選挙結果を歪めて勝敗を変え、こともある欠陥制度なのである。

それでは、直近の総選挙となった二〇〇九年秋の衆院選はどうだったのか。

第一に、このときの政権交代は小選挙区制でなくても実現した。与党だった自公両党の小選挙区での得票率は四〇％にすぎなかったから、比例代表制でも政権を維持することはできな

【論巧】 選挙制度改革をめぐる動き

った。

第二に、「死票」が多く出た。投票総数七〇五八万票のうち半数近い三二七〇万票(四六・三%)が「死票」となった。比例代表制であれば、これらはほとんど議席に結びついたはずである。

第三に、支持状況と議席分布の乖離も大きかった。民主党が三三四八万票(得票率四七・四%)で二二一議席(議席率七三・七%)となり、二六・三ポイントかさ上げされた。逆に、自民党は二七三〇万票(三七・七%)で六四議席(二一・三%)となり、一七・四ポイント減少した。得票率では九・七ポイントの差が議席率では五二・四ポイントの差に拡大されたのである。第四に、小政党の排除も進んだ。過去五回の総選挙で候補者を立てた共産党の当選者は最初の時だけ二議席だったが、その後はゼロとなっている。社民党の場合は、四、四、一、一、三議席の当選となった。過去三回の総選挙で、七、九、八議席を獲得していた公明党も〇九年総選挙では全敗した。選挙を経るごとに小政党は議席を減らし、独力では小選挙区で当選できなくなっている。

このように、政治改革で謳われたメリットは「神話」にすぎず、デメリットだけが「現実」となった。その結果、日本の政治は出口のない袋小路に入り込み、閉塞状況に直面したのである。

(3) 選挙制度見直しに向けての動き

このようななかで、選挙制度の見直しに向けての具体的な動きが始まっていく。その象徴的な例が、中選挙区制の復活を掲げた「選挙制度の抜本改革をめざす議員連盟」の発足であった。その設立総会は一年一月一七日に開かれている。

代表世話人になったのは自民党の加藤紘一元幹事長と民主党の渡部恒三最高顧問で、呼びかけ人は、麻生太郎、森喜朗、田中慶秋、中野寛成、穀田恵二、下地幹郎など七二人であった。自民・民主・公明・国民新・たちあがれ日本・共産の各党の衆議院議員約一五〇人が参加した。

「入会のご案内」は、「小選挙区選挙はその時々々の空気によって結果が大きく左右され、政治家が独自の主張をしづらく、また有権者の選択の幅の狭まりや獲得票数が議席配分に十分反映されないなど弊害ばかりが目立つようになった。既に小選挙制度の下で五回の選挙を重ねており、その検証を踏まえこの際、選挙制度を抜本的に見直し新しい選挙制度を導入しようというのが本議連設立の目的である」と述べている (<http://www.katokoichi.org/office/tokyo/2011/12/senkyo.pdf>)。

世論の動向も、このような動きを後押ししているように見える。たとえば、『毎日新聞』が一年一月に実施した全国世論調査で、衆院小選挙区の「一票の格差」を是正する選挙制度改革のあり方について尋ねたところ、「選挙制度を抜本的に変える」との回答が五二％に上った。

他方で、「今の制度のまま、小選挙区の区割りを見直す」との回答は一六％にすぎなかった。二大政党に有利な現行の小選挙区比例代表並立制を維持したうえで、見直しを主張している民主党や自民党の支持者でも、抜本的な改革が必要だと回答した人は民主支持層で五〇％、自民支持層でも四八％となった（『毎日新聞』二〇一一年一月七日付）。

選挙制度見直しの背景には、このような当事者達の判断や世論があった。それにもかかわらず、選挙制度改革に向けての動きは停滞し、違憲・違法状態に突入してしまった。それはなぜなのだろうか。

三 現状―制度改革の膠着による違憲・違法状態

（一）制度見直しに向けての与野党協議

最高裁の判決を受けて、選挙制度の見直しは避けて通れない課題となった。この際、現行制度を維持した上での定数は正ではなく、抜本的な制度改革を行うべきだとの気運も高まっていた。このようななかで、一一年一〇月一九日に衆議院選挙制度に関する各党協議会が始まった。この協議では、主に四つの案が提起された。

第一は定数の不均衡を是正するために五つの小選挙区を減らすというもの（〇増五減案）で、主に自民党が主張した。第二はそれに加えて比例代表区の定員二〇〇議席のうち八〇議席を削

減するという案（比例八〇議席削減案）で、民主党だけが提案した。第三は小選挙区比例代表連用制（連用制案）で、公明党が提起し、第四は比例代表制への抜本改革（比例代表制案）で、共産党などその他の政党によって主張されている。

第一の〇増五減案については、自民党だけでなく、基本的には民主党も反対していないが、さし当たりの湖塗策に過ぎず、かえって抜本的な制度改革を送らせるものである。それに、最高裁判決が問題とした「一人別枠方式」の是正にも手が付けられない。確かに、この是正策によって、当面は一・七八九倍となって二倍以下という条件がクリアーできる。しかし、人口移動によって、いずれは再改定が必要になるだろう。

加えて、小選挙区制がもたらした害悪の除去という点では、この改定は全く無意味である。小選挙区の数が五つ減るだけで、制度の基本的な枠組みは残り、したがって、それがもたらす害悪もまた残存することにならざるを得ない。

（2）消費増税のための比例定数大幅削減案への固執

第二の比例八〇議席削減案については、民主党以外の全ての政党が反対している。それを打開するとして、四月二五日の与野党協議会で座長の樽床伸二民主党幹事長代行は新たな私案を示した。それは、小選挙区を〇増五減の二九五議席とし、比例代表区の一〇ブロックを廃止して全国単位としたうえで七五削減、残る定数一〇五のうち三五を連用制とする内容である。自

【論巧】 選挙制度改革をめぐる動き

民・公明両党に配慮した折衷案だが、野党はつぎはぎだらけで難解だと反発し、膠着状況はなお打開できていない。

この私案では、比例区の削減議席数は八〇から七五に減らされたが、比例区定数の大幅削減という基本に変更はない。もし、このような改定がなされれば、小選挙区の比率は、現状の六二・五％から七三・八％へと、減るところか増大してしまう。

小選挙区が占める割合が増えるということは、その害悪もまた減るのではなく増えることを意味する。一体、何のための改革なのかと問わざるを得ない。今回の選挙制度改革論議は、定数不均衡の是正だけでなく小選挙区制がもたらした害悪の除去をも目ざしていたのに、後者の目的が達成されないどころか逆行することになる。

各党協議での合意を得たいのであれば、座長の樽床民主党幹事長代行は民主党以外が反対する比例定数の大幅削減案を撤回すればよい。そうすれば、抜本的な制度改革に向けた具体的な協議を進めることができる。しかし、民主党はそのような対応ができない。

それは、マニフェストで公約したからというだけではない。消費増税のための「身を切る改革」では、これくらいしか実行できるものがないからである。つまり、消費増税のための「言い訳」として比例区定数の大幅削減が利用されようとしており、そのために譲歩できず膠着状態に陥ってしまったことになる。

そのうえ、そもそも民主党は合意を得て改革を進めようとしているのかという問題もある。

選挙制度を現状のままとすることで、解散・総選挙を先延ばししようとしているのではないかと疑念が囁かれているからである。それが事実かどうかは不明だが、民主主権を制度的に保障すべき選挙制度の改革を、政局にからめた思惑や党略によって左右するようなことは、断じて許されるものではない。

四 論点―連用制、中選挙区制、比例代表制

(1) 小選挙区比例代表連用制の導入論

今回の論議でにわかにな注目を集めるようになったのが、公明党が強く主張している連用制である。その仕組みは、整数に小選挙区での獲得議席を加えて比例代表区の得票を割るもので、小選挙区での獲得議席が多いほど、比例代表区の議席は少なくなる。樽床私案では、比例定数一〇五議席のうち三五議席について連用制を導入し、小選挙区で三五議席以上獲得した政党には適用しないとしていた。

この連用制について、私はすでに二〇年近くも前に、拙著『一目でわかる小選挙区比例代表並立制』（労働旬報社、一九九三年）で取り上げて批判したことがある。政治改革論議の中で、この制度が政治改革推進協議会（民間政治臨調）によって提案され、当時の社会党や公明党はそれまで主張していた「小選挙区比例代表併用制」を引っ込めてこの連用制に乗り換えたから

である。

この時の私の批判点は、①小選挙区制と「比例代表制」の結合ではなく、「反比例代表制」との結合である、②比例代表部分で投じられた有権者の意思は制度によって大きく歪められてしまふ、③国民の選択が歪められ、逆転することを前提にした制度では国民主権の原理を実現することはできない、というものであつた（前掲書、一五八―一六四頁）。

基本的には、このような見解に今も変更はない。少数政党に不利にならないという点では並立制よりマシだとは言えるが、制度のクラクリによって有権者の意思が歪められるという点で「正当に選挙された国会における代表者」（憲法前文）という憲法上の要請を満足させるものではない。連用制について、「憲法違反の疑いもある」との否定的な考えが示されるのはこのためである。

（二） 中選挙区制の復活論

かつての中選挙区制の復活論も少なくない。そのための議員連盟ができたことは、すでに紹介したとおりである。ただし、かつての中選挙区制は一選挙区三～五人で、例外として二人区と六人区が存在した。今日、復活が構想されているのは三人区のようなものである。

中選挙区制についても、前掲の拙著でその適否を検討している（一八四―二〇五頁）。そこでは、奇数区では小選挙区制的機能が出るが、基本的には準比例代表制であるとして、①少数政

党も完全には排除されない、②民意をそれなりに反映する、③議員と地域との結びつきを可能にするなどのプラス面と共に、定数の不均衡による一票の価値の不等という問題を指摘した。

そして、「定数の抜本是正、効果的で強力な独自の腐敗防止策、各政党内部での候補者の事前審査制度の導入などの措置と組み合わせれば、たとえ中選挙区制の下であっても、民意に対応した清潔な議会政治を実現することは、十分に可能なことだ」と主張した。この主張についても、現時点で変更する必要は認められない。

また、その後刊行した拙著『徹底検証 政治改革神話』（労働旬報社、一九九七年）で、「せっかく導入された比例代表制」だから「この経験を生かすべき」だとして、私は比例代表制を基本とした選挙制度への改革を提唱した。この立場も、基本的に変わらない。

「選挙制度の抜本改革をめざす議員連盟」は、今国会中に中選挙区制復活のための法案を提出するとしている。選挙区の定員を何人とするかは不明だが、何人であっても人口移動によって定数は正の必要性が生ずる可能性は高く、中選挙区制に戻したとしても定数不均衡の問題を根本的に解消することは難しい。

(3) 比例代表制への転換論

このように、連用制の導入や中選挙区制の復活でもない抜本改革をめざすべきだというのが、

【論巧】 選挙制度改革をめぐる動き

小論の立場である。それは、「全国一区の比例代表制、一ブロックをそのままにした比例代表制、都道府県別の比例代表制」など、比例代表を生かした新しい制度への前進でなければならぬ。

この場合、選出母体が大きければ大きいほど「死票」は少なくなり、投票数と議席との相関も強くなる。したがって、最も民主的なのは全国一区の比例代表制である。

比例代表への転換を主張する理由の第一は、もちろん民意の縮図を作るためであり、国民主権に基づく「正当に選挙された」国民の代表を議会に送り込むためである。もう一つの理由としては、定数の不均衡やその是正が不必要になるということも大きい。比例代表になれば、「一票の価値」の平等は自動的に保障されることになるからである。

もちろん、これには小政党が分立し、連立政権になるとの強固な批判がある。しかし、中小政党の存在は選択肢の多様化をもたらし、その分立が国民の選択であれば、それを否定することとは民意を無視することになる。また、すでに九三年以降、一つの政党だけによって政権が担われたことはなく、この日本でも連立政権は二〇年近い歴史を持っている。世界では単独政権こそが例外であり、連立政権が普通の姿なのである。このような批判は、日本の経験も世界の趨勢も知らない俗論にすぎない。

むすびー「政治改革神話」と改革論者の責任

昨年、東電福島第一原発の過酷事故は、「安全神話」の過ちとそれを振りまいてきた原発推進論者やマスコミの責任を明瞭にした。同じように、小選挙区比例代表並立制の下で生じた政治の劣化と閉塞状況は、「政治改革神話」の過ちとそれを振りまいてきた推進論者やマスコミの責任を明らかにしている。

もともと、私は一五年前に刊行した前掲拙著『徹底検証 政治改革神話』において、福岡政行白鷗大教授、佐々木毅東大教授、堀江湛慶応大教授、内田健三東海大教授の名前を挙げて、すでにこのような責任追及を行っていた。マスコミについても、「政治改革」の先送りや許さない（一九九四年一月一日付「社説」）、「改革」実現へ活路を求めよ（一月二二日付「社説」）、「妥協し『政治改革』を決着させよ」（一月二七日付「社説」）などと焚きつけていた『読売新聞』などの責任が追及されるべきだろう。

もし、原発の推進論者やマスコミがかつての「安全神話」発言を反省しているのであれば、原発の廃止と新エネルギーの開発に向けて積極的な役割を果たさなければならぬ。同様に、もし、政治改革の推進論者やマスコミがかつての「政治改革神話」を反省するのであれば、河野洋平元衆議院議長のように、抜本的な選挙制度改革に向けて積極的な役割を果たすべきでは

【論巧】 選挙制度改革をめぐる動き

ないだろうか。

政治には結果責任が伴うことは、ここで繰り返すまでもない。政治改革の失敗に対しても結果責任が問われるのは当然だろう。日本政治の「荒廃」をもたらした小選挙区制を廃止し、選挙制度の抜本的な改革による「復興」に着手できるかどうか——今こそ、全ての政党や政治家に、この点が問われているのである。

◇現代労働組合研究会のHPへ（TOP）