

—現行選挙制度の問題点と選挙の目的—

神澤 和敬

はじめに

「民主政治は一つのとるに足りない技術的な細目にその健全さを左右される。・・・選挙制度が適切なら何もかもうまくいく。そうでなければ何もかもダメになる。」と言ったのは思想家のオルテガである。しかし、国民が「政治を理解している」ならば、どのような「制度」でもうまくいくと私は考える。制度とは道具でしかなく、それを誰が使うのかによって、結果は大きく変わってくると思うからである。はさみで芸術的な切り絵を作ることも、髪を切ることも、人を傷つけることも出来るのと同様である。どのように理解しどのように使うかが大切である。だからこそ「政治を理解する」という言葉の中に、困難がかくされている。

投票などの判断には少なからず労力を必要とし、個人が持ちえる情報量にも少なからず差がある。また、現状として全国民が選挙に対して積極的であるとは言えないだろう。権利であるから行使しない者が悪いというかもしれない。だが、その前に権利という言葉の意味を一度考え直す必要がある。選挙は昔、一部の特権階級だけのものであった。「権利の上に眠る者を、法は守らない」という法律の言葉があるが、これは“強い個人¹” 観の上にしたった考え方である。文字通り強い個人の特権であった権利が弱い個人にまで広がっている現在、権利としての選挙を考える上で、法律上の個人観を考え直す必要がある。政治の失敗を国民になすりつけ、その与党を選んだ国民が悪いと言うことは簡単である。しかし、それを与党が言っているのでは救われない。

現在の日本の総選挙において、投票率は60%前後にまで低迷してきている。勝ち取ったはずの権利を行使しないのは、一体なぜなのか。それは、「権利を行使する余裕がない」からなのではないか。現在の選挙制度の問題点は投票に行く必要性や効果を明確にしていることであると思う。情報コストという言葉がある。これは新聞の購読料のようなものだけでなく、その情報を探したり読んだりすることも含めた、情報獲得のためのすべてのコストを含んでいる。それに見合うだけの必要性や効果が分かりづらいのである。国民が制度の理念を理解することが、選挙の必要性や効果を理解することにつながる。そしてそれにみあうコストを、余裕のない中でも割いてゆくことになるのだろう。情報公開が情報提供に代わっていくためには何が必要なのかも考えていきたい。

今タームでは、総選挙における前制度ならびに、現制度を評価し、二年間の修論作成の基盤づくりをしていきたいと思う。

1 選挙制度審議会 見解

現行選挙制度策定のための答申より（平成2年4月26日 選挙制度および政治資金制度の改革についての答申 選挙制度審議会 より抜粋 番号は作成者挿入）

- ① 衆議院議員選挙は、政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策争いを中心として行われるべきものである。
- ② しかし、現行の中選挙区制の下では、選挙において多数議席を確保し、政権党となることを目指す限り、同一選挙区で同一政党から複数の候補者が立候補することになり、これらの候補者にとっては、選挙は政党、政策の争いというよりは個人同士の争いとならざるを得ない。このような個人本位の選挙においては、わが国の社会風土もあり、選挙や政治活動が候補者と有権者の間の個人的なつながりに依存しがちとなり、また選挙に要する資金の膨張をもたらすことともなる。

また、この中選挙区制の下において、永年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それがまた政治の腐敗をも招きやすくしている。

- ③ 今日求められている選挙改革の具体的な内容としては、政策本位、政党本位の選挙とすること、政権交代の可能性を高め、かつ、それが円滑に行われるようにすること、責任ある政治が行われるために政権が安定するようにすること、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、多様な民意を選挙において国政に適正に反映させることなどが必要である。本審議会は、このような選挙制度の改革を目指して、現行中選挙区制に変わる選挙制度として、小選挙区制、比例代表制及び小選挙区制と比例代表制とを組み合わせる方式について検討を行った。
- ④ 小選挙区制には、政権の選択についての国民の意思が明確なかたちで示される、政権交代の可能性が高い、政権が安定するなどの特性があるが、その反面、少数意見が選挙に反映されにくいという問題がある。

一方、比例代表制には、多様な民意をそのまま選挙に反映し、少数勢力も議席を確保するという特性があるが、その反面、小党分立となり連立政権となる可能性が大きいため、政権が不安定になりやすいなどの問題がある。

- ⑤ 現在の我が国内外の情勢の中で、時代の変化に即応する政治が行われるためには、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。また、活力ある健全な議会制民主政治のためには、政権交代により政治に緊張感が保たれることが必要である。
- ⑥ 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とを比較するとき、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。

しかしながら、小選挙区制、比例代表制それぞれのみでは、先に述べたような問題もあるので、小選挙区制と比例代表制を組み合わせる方式によることが適当であると考えられる。

- ⑦ 小選挙区比例代表並立制は、政権の選択についての民意を明確なかたちで示し、政権交代による緊張をもたらすという小選挙区制の特性に、少数勢力も議席を確保しようという比例代表制の加味しようとするものである。

本審議会としては、民意の集約、政治における意思決定と責任の帰属の明確化及び政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいことなどを考慮して、小選挙区比例代表並立制をとることが適当であると考えます。

①理念 ②問題点 ③⑤目的 ④評価 ⑥方法 ⑦効果予想 と考察される。

2 前制度下での問題点

日本の中選挙区制は、専門的には「大選挙区²・単記・非移譲式」の制度と説明されるものであった。その問題点は大きく分けて3点あったと考える⁵。(以下、まとめと考察)

一つ目は「死票」である。死票は一般に落選した候補者に投票された票と考えられがちだが、正確には議席に結びつかない票のことである。日本の中選挙区のように1選挙区で何人も当選する制度では、トップ当選の候補が二位の候補者の二倍以上の大量票を獲得することがあった。票割がうまくいけば次点の候補者が最下位当選者よりも票を多く獲得し、当選できた可能性があったということになる。これが非移譲式の問題点である。

二つ目は「同じ原理³で貫かれた一つの制度と見てよいか」という点である。改選数1の選挙区は小選挙区であり、そこから改選数が2・3・4と増えるに従い小選挙区制の多数代表制から、大選挙区制の少数代表制の原理へと移行していくことになるのである。事実、改選数が多い選挙区ほど、小政党の候補者が当選する率は高くなっている。これが区割りの問題である。

三つ目は、お金がかかりすぎるということである。中選挙区制以外でも同士討ちが見られなかったわけではないが、大政党の場合、日本の中選挙区制において同士討ちは避けられず、構造的に金がかかる仕組みとなっていた。同じ政党から複数の候補者が出れば、党の政策だけでは争いようもなく、金をかけてのサービス合戦となるのは必然であった。アメリカの日本政治研究者カルダーは、一中選挙区制の下で政治家は政治基盤を安定させるために、「支持層への物質的利益の配分に全力を注いできた。」落選の危機意識から「ひたすら物質的配分によって選挙民の関心を買うことに専念せざるをえなかったのである」と言っている。これは単記制の問題である。

日本で長らく用いられてきた「中選挙区制」の評価は、①少数勢力も議会に代表を送るチャンスがあり、②有権者も比較的多くの候補者の中から選べるという長所がある反面①大政党では同一政党から複数の候補者がでて、同士討ちとなるため、②個人後援会を維持するために、選挙資金が多くかかり、③選挙運動も政策本位とならない。という短所があるというものだった。

3 現行制度設置の目的

1) 小選挙区制の評価

答申では「小選挙区制」では①大政党が形成されやすく、政権の安定につながりやすい②政党本位、政策本位の選挙運動となるという長所がある反面①小政党は議会に代表を送れないという評価である。小選挙区制では同一政党から一人の候補者しか立候補できないため、政策論争がおきると考えられた。

また、答申では触れられていないが、選挙区が狭くなるので選挙資金が少なくてすむ。死票が多くなる。②その選挙区の有力者に有利で、地盤の固定化が進むという長所、短所が考えられる。

2) 比例代表制の評価

「比例代表制」では①多様な民意が鏡のように議会に反映され、②選挙運動は政党本位・政策本意になるという長所がある反面①小党乱立を招き政局不安定となりやすいという短所があると評価されている。

3) 目的

答申の③⑤で、政策本位、政党本位の選挙とすること。政権交代の可能性を高め、かつ、それが円滑に行われるようにすること。責任ある政治が行われるために政権が安定するようにすること。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。多様な民意を選挙において国政に適正に反映させることなどが必要であるとしており、また、現在の我が国内外の情勢の中で、時代の変化に即応する政治が行われるためには、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。また、活力ある健全な議会制民主政治のためには、政権交代により政治に緊張感が保たれることが必要である。

と書かれており、この実現が目的であった。

4 現行制度の現状と批判

まず、見られる結果として①中選挙区制の廃止による派閥の影響力の低下②選挙における党首評価と権限の集中③マニフェスト選挙の一般化④伝統的な政策決定過程の崩壊⑤政党ごとの政策に幅がでたと考えられる。しかし、目的に関しては現在まで3回の並立制下の衆議院選挙結果を見る限り、政治改革で意図した変化が現われたとはいえない⁴。標榜した政策本位の選挙も、耳触りのよいマニフェスト論争に終わってしまったのではないと思われる。

効果予想が当てはまらないことの理由には、選挙制度が変わったことにより、選挙運動が変化した結果ではないとも言われている。しかし、そもそも「小選挙区制」「比例代表制」にはそれぞれ明確な理念がある。それを一長一短があると考えるのはまちがいであり、まして、それを並立制として中間的な制度として行うのは理念をないがしろにした議論と言うことが出来る。

また、選挙制度を幅広く政治制度全般の中で議論することが少ない。理念のある選挙制度改革であるならば、衆議院の選挙制度ばかり議論するのではなく、ほかの選挙制度もいっしょに考えていかないと意図したような改革の効果は期待できない。参議院、知事や市区町村長、地方議会。また、選挙制度と中央・地方の政治・行政システムはどうかなど全般的に考えて行かねばならず、一時的な議論の盛り上がりで制度を変えたあとに継続的な議論が少ないことへの批判もある。

終わりに

選挙制度の評価・批判を考察する中で感じたことは、選挙制度を論じるその中心は「議会の役割」だということである。その理由は、上記に述べた簡単な制度の一般的評価も、例外を探せばいくらかでもあるということである。小選挙区制でも多党制の国もあるし、比例代表制でも二大政党制が確立されている国もある。社会の対立軸（クリーヴィジ）や、選挙制度の細目が変わることで、いくらかでも結果に違いが出てくるのである。比較をする場合ほかの特徴を一定以上あわせる必要がある。しかし地球規模で考えても、議会の数には限界がある。「議会の役割」を念頭において、それを実現できる制度は、最終的にはそれぞれの国の「社会の特徴」にあわせたオーダーメイドになる。そして日本に適応した制度を自分たちで作るときに必要なものは目標でありそれが「議会の役割」だと考えている。

議会に求められる理念を明確にし、その上で、その理念が理想論で終わらないために必要な選挙制度を考えて行きたい。

¹ たとえば樋口氏は「強い個人」、笹沼氏は『「強い人権」論』といった表現を用いているように、論者によって表現に違いはあるが、その含意は基本的に同じである。

樋口陽一「人権主体としての個人」（憲法理論研究会編『人権理論の新展開』1994年、敬文堂）

笹沼弘志「権力と人間」（憲法理論研究会編『人権理論の新展開』1994年、敬文堂）

² 中選挙区制における「中選挙区」「大選挙区」

選挙区を県単位にする場合は大選挙区、府県を必要に応じて細分する場合が中選挙区とよばれるだけである。

³ 「多数代表制」「比例代表制」「少数代表制」

イギリス、アメリカの小選挙区制は、選挙区の多数派の代表を議会に送る「多数代表制」であり、ドイツや欧州の中小国に多いのが「比例代表制」である。外国の文献にはこの二類型しか数えられていないが、戦前の東京帝国大学の公法学教授の野村淳治による造語と推測される「少数代表制」という言葉が日本にある。大・中選挙区制は少数派の代表をも議会に送れるように工夫された「小数代表制」だというのである。

「単記制」・「連規制」

複数定数だが一人しか記入させないのが単記制。制限連規制は定数よりも少なく連記させること。5人当選の選挙区で3人まで投票してよいなど。そして、定数の数だけ連記させるのが完全連規制と呼ばれる。欧米では、前の二つの制度を制限投票制と呼び、後者を複数投票制と呼ぶ。

⁴ 小林良彰著 選挙制度 民主主義再生のために 丸善

加藤秀治郎著 日本の選挙—何を変えれば政治が変わるのか— 中公新書

蒲島郁夫 戦後政治の軌跡