

選挙制度をめぐる諸問題

片 木 淳
(自治省選挙部長)

今回の統一地方選挙、特に東京都知事選を契機として、選挙制度をめぐるさまざまな問題が議論されている。まず、衆議院小選挙区選出の現職の国会議員二人が都知事選に出馬したため、それぞれの選挙区で補欠選挙が行われることとなった。この二つの補欠選挙に、一時、比例代表選出の衆議院議員が現職を辞して出馬する意向である旨の報道がなされたことから、「衆議院議員をやめて衆議院議員選挙に出るというのはどういうことか。」との疑問の声がマスコミにとりあげられた。

結局、比例代表選出議員が出馬することはなかったのであるが、仮に辞職した場合には、繰上補充が行われることとなる。この場合、前回の総選挙の届出けた名簿に基づき繰上補充が行われることになるが、今回その対象となるはずであった政党の中には、既に解散して存在していないものもあったことから、「なくなった政党の名簿から繰上補充を行うのはいかがなものか。」との疑問も呈された。さらに、この繰上補充の対象となるべき者がそれを辞退するのではないかとこの報道があり、現行制度上それが許されないこととなっていることについても、議論がなされた。

また、今回の都知事選は、大激戦となり、六人の有力な候補が名乗りをあげたのであるが、最終的に、いずれの候補者も有効投票数の四分の一を獲得できない場合（結局、石原慎太郎氏が三〇％を超える票を獲得した。）には、再選挙となること、特に選挙争訟が起こった場合には、再選挙を実施することができず、長期間にわたって都知事が不在となる可能性もあることから、このことについても、心配の声とともに、現行制度のあり方について議論の対象となった。

一方、昨年の一二月一九日、小沢自由民主党党首と小沢自由党党首との間で、いわゆる自自連立合意がなされ、それを受けての両党間の協議では、「衆議院比例区の定数を五〇人削減し、そのための公職選挙法の改正案を今通常国会に提出して成立を期する」ことで最終的に合意をみたのであるが、以上のような選挙制度をめぐる諸議論の中で、現行の衆議院の小選挙区比例代表並立制そのものについても、議論が再燃しつつある。

Ⅰ 小選挙区比例代表並立制

今回の自自合意においては、

- ・「衆議院議員の比例代表定数を、五〇削減する。その際、平成七年の国勢調査人口に基づき人口比例配分する。」
- ・「現行の小選挙区比例代表並立制の制度は変更しない。」
- ・「小選挙区については、『衆議院議員選挙区画定審議会が、平成二二年の国勢調査人口を踏まえ、見直しを検討する』となっているため、その見直しは行わない。」

ことで合意をみた。

衆議院の比例代表選挙は、一の一のブロックに分かれて行われるが、その総定数二〇〇を、五〇削減して一五〇にしようというものであり、ブロックごとに平成七年の国勢調査人口に基づき比例配分すれば表一のようになるものである。

衆議院議員選挙区画定審議会は、衆議院の小選挙区の改定に関し、調査審議し、改定案を作成して内閣総理大

臣に勧告するため、法律により設置されているものであるが、この勧告は、国勢調査（一〇年ごとに行われる大規模調査）の結果による人口が最初に官報に公示された日から一年以内に行うものとされている。次の大規模調査の結果（速報値）は、平成一二年の年末にも公示されると予想されることから、同審議会の勧告は、遅くとも平成一三年の年末までになされることとなる。

自自合意は以上のようなものであるが、これを契機として、政官民、与野党を問わず、賛否両論、様々な議論がまきおこっている。

たとえば、公明党の神崎代表が、「三人区の中選挙区を一五〇つくる案が現実的ではないか。早急に各党で協議して国会で見直しをすべきだ」と述べたと報ぜられている。

これについては、与党自民党内にも賛同したり、前向きに評価したりする声がある一方、野党民主党は、「選挙制度改革は現行制度の枠内での手直しにとどめるべき」と主張している旨報ぜられている。

現行小選挙区比例代表並立制は、平成六年、リクルート事件をきっかけとして高まった政治改革論議の成果として、政策本位、政党本位の選挙制度を実現するため、七〇年にわたって存続した中選挙区制に代わって導入されたものである。すなわち、従来の中選挙区制度のもとにおいては、同一政党の候補者間による争いが生じ、選挙が政策の争いというより、個人間のサービス合戦につながりやすいという指摘があることを

表1 衆議院議員比例代表選挙区定数試算

選挙区名	現行定数	置換後定数	減少数
北海道	9	7	-2
東北	16	12	-4
北関東	21	16	-5
南関東	23	18	-5
東京都	19	14	-5
北陸信越	13	9	-4
東海	23	17	-6
近畿	33	25	-8
中国	13	9	-4
四国	7	5	-2
九州	23	18	-5
合計	200	150	-50

踏まえて、その反省のうえにたって、改正が行われたものである。

小選挙区制度には、少数意見が選挙に反映されにくいという問題があるが、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。

これに対して、比例代表制度には、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しよう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。

激動する社会経済の中で、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り、小選挙区制がこれらの要請によりよく適合するものであるが、小選挙区制のみでは、上のような問題もあることから、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たものである（第八次選挙制度審議会答申）。

いずれにしても、政界再編成の大きな波をもたらした政治改革のこの一〇年間の総括の上に立って、今後のわが国民主主義のあるべき姿をどのように考えていくかということから、結論が出されていくべき問題であろうと思われる。今後とも重大な関心を持って見守っていくべき課題である。

2 小選挙区比例代表並立制をめぐるその他の論議

(一) 重複立候補者の復活当選の制限

小選挙区と比例区の重複立候補者のうち、小選挙区での法定得票数未満あるいは供託金没収点未満の者が比例区で復活当選することは、国民感情にそぐわないので、これを制限すべきであるとの意見がある。

平成八年の総選挙においては、重複立候補者のうち八四人が比例区でいわゆる復活当選をした。このうち、小選挙区における得票数が法定得票数（有効得票総数の六分の一）未満であったのは八人、供託金没収点（同一〇分の一）未満が二人となっている。

法定得票数が定められているのは、選挙人の代表たるにあつては、ある程度の得票が必要であるとの考え方によるものであり、供託金制度は、真に当選を争う意思のない、いわゆる泡沫候補者の濫立を防止するために設けられているものである。

小選挙区とは一応別のもと考えられる比例区にも、小選挙区におけるそれらの結果を適用し、比例区に当選するための条件とすることとするのか、そうした場合、結果として当初政党が付した名簿順位と異なる者が当選人となる場合も出てくる（上位の重複立候補者が当選人になれず、下位の非重複立候補者が上がってくるような場合）が、わりきるのかという議論があろう。

(二) 衆議院の比例区から小選挙区へのくらし替えの禁止

小選挙区に欠員が生じ、補欠選挙となった場合に、比例区議員を辞職して小選挙区に立候補するのは、禁止すべきであるとの意見である。

これについても、小選挙区と比例区とは一応別物であるとの考え方のもとに、現行法では、特に制限をしていないものである（参議院から衆議院へも、参議院の比例区から選挙区へのくらし替えも同様）が、仮に制限するとした場合には、「立候補の自由」（憲法第一五条）との関係、あるいは、やや立法技術的な問題でもあるが、いつの時点から比例区議員を辞職して小選挙区に立候補するのを禁止するのか（たとえば、補欠選挙を行うべき事由が生じた時期以降は禁止とすると、その直前に辞職する場合には、これを阻止できないこととなる。）、議論していく必要がある。

(三) 政党が解散等をした場合の比例区の繰上補充の制限

比例区議員に欠員が生じた場合には、政党が解散等をしていても、候補者名簿の取下げがなされていない限り、もとの名簿順に繰上補充がなされることとなるが、前述のように、これも制限すべきであるとの意見がある。

仮に、繰上補充を認めないことにするとしても、たとえば、吸収若しくは対等合併により、消滅した政党については、もとの名簿を有効とし、これに基づき繰上補充をしてもよいのではないかの意見もあろうから、いろ

いろなパターンが考えられる政党の離合集散の中で、どの場合を制限することとするのか、これについてもはっきりさせておく必要がある。

なお、「当選人は、辞退できず、議員に一旦なってからやめるしかない。」というのは、おかしいのではないかと疑問が呈されているが、現行法では候補者は本来当選して公職に就こうとしている者であるから当選を承諾するのが当然であると考えられているからであり、また、「議員になってからやめる。」といつても、これについても、開会中は議院の、閉会中であれば議長の許可が必要とされているものである。

さらに、地方選挙に関することではあるが、再選挙の問題については、法定得票数を緩和してできるだけ再選挙にならないようにできないか、昭和二十七年に廃止された決選投票を復活したらどうか、争訟が提起されても再選挙が行えるようにできないかなど、様々な意見があろうかと思われる。

(四) 比例代表議員の政党間移動の制限

比例代表議員が、自らが登載されていた名簿を届け出た政党等以外の政党等に移った場合には、議員をやめさせるべきではないかの考えがある。

この問題については、憲法に定める「国民の代表」との関係で議論もあるが、少なくとも、当該選挙で争った政党等に属することとなった場合には、選挙人の考えていたのとは異なる結果となり、これを制限することは、許されるのではないかの考え方により、既に、自民、社民、さきがけ三党でとりまとめた政治倫理関連の法案のひとつとして、「衆、参の比例代表選出議員が、自らをその名簿に登載した名簿届出政党等以外の当該選挙で争った名簿届出政党等に所属する者となったときは、退職者とすること」等を内容とする法案が国会に提案されているところである。

(五) 衆議院小選挙区の補欠選挙の統一

小選挙区に議員の欠員が生じた場合、知事や市長村長の選挙と同様、原則として補欠選挙が行われることとされているのであるが、それをその都度実施せず、まとめて行うことができないかの意見がある。

仮に、まとめて実施することとした場合、その間当該小選挙区からの議員がいなくなる状態がしばらく続くこととなるが、このことについてどう考えるか、それでやむをえないと考えるのかといった問題がある。

3 選挙制度をめぐるその他の課題

(一) 参議院の選挙制度改革

参議院の議員定数の削減問題については、自自合意では、結局「現在議長の下で各会派が協議しているため、その独自性を尊重する」とこととされた。これは、昨年九月、斎藤議長から各会派に対し、本年四月までに各会派の基本的な考え方をまとめてほしい旨の要請を行ったことによるものである。

すでに、各党から改革案が示されつつあるところであり、たとえば、

- ・自民、自由両党は、現行の選挙区と比例代表の割合を変更せずに、参議院の議員定数を五—一〇%削減する案を決め、
- ・民主党は、案段階ではあるが、比例代表制を廃止し、ブロック単位で個人に投票する選挙区制を導入し、議員定数は、五—一〇%の範囲で削減することと一致し、
- ・公明党は、定数三五二の一割前後削減するとともに、全国を一〇ブロックの大選挙区に再編する意見をまとめたと報ぜられている。

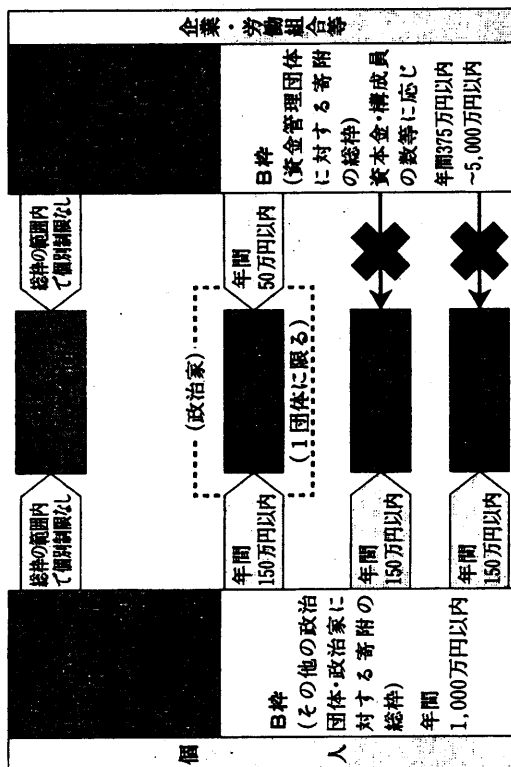
今後の各党間の協議の成り行きが注目されるところである。

(二) 企業、団体献金の禁止問題

平成六年の改革により、政治家に対する企業や団体からの寄附は、政治家が指定する資金管理団体ひとつに、しかも年間五〇万円以内に限り受ける事ができることとなったのである（図一参照）が、その際の改正法の附則において、施行後五年を経過した場合には、禁止する措置を講ずるものとする事とされている。

また、政党、政治資金団体に対する企業、団体の寄附についても、同じく五年を経過した場合には、政治資金

図一 政党・政治団体への政治資金の流れ



の個人による拠出の状況を踏まえ、政党財政の状況等を勘案し、そのあり方について見直しを行うものとされている。

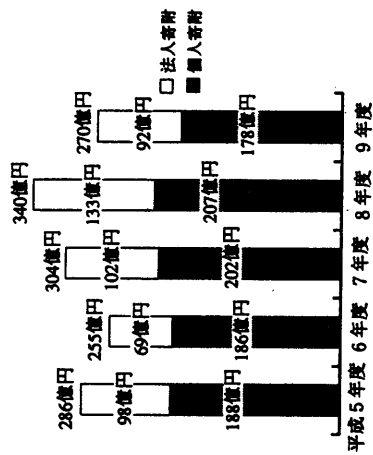
来年の一月には、五年を経過することとなるが、この間一時伸びていた個人献金等も、長引く不況の影響もあるのか、伸び悩んでおり（図二参照）、どのような結論になるのか、各党、各会派で議論がなされることとならうが、これについても、成り行きが注目されるところである。

(三) 政党交付金の総額の見直し

平成六年の改正においては、議会制民主政治における政党の機能の重要性にかんがみ、国が政党に対して、政党交付金による助成を行うこととされ、その総額は、当時の政党の実際の支出額等を参考に決定され、人口に一人あたり二五〇円を乗じて得た額を基準として予算で定めることとされている。

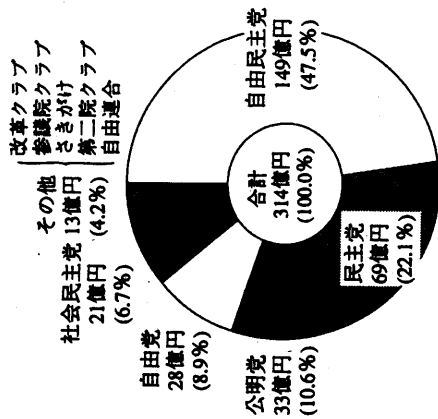
本年分の予定額は、約三一四億円である（図三参照）が、これについても、政党助成法附則第六条において、施行後五年を経過した場合において、改正後の公職選挙法及び政治資金規正

図2 政党等への個人・法人寄附の推移



注) 自治大臣届出分と都道府県選挙管理委員会届出分の合計である。(政治資金団体に對するものを含む。)

図3 政党交付金交付決定額



注) 平成11年分。億円未満四捨五入。

法の施行の状況を踏まえ、政党の政治活動の状況、政治資金の個人による拠出の状況、会社、労働組合その他の団体の寄附の状況等を勘案し、その見直しを行うものとされている。

以上述べてきたように、平成六年の大改正から五年が経とうとしている中で、衆・参の選挙制度、政治資金制度、政党助成制度があらためて議論されつつあるわけであるが、これらは、相互に密接な関係を有するものであり、先に述べたように、今後のわが国の民主政治のゆくえそのものを左右する、重要なテーマとして、一体的、総合的に論じられるべきものである。今後の展開が注目される。