日本の選挙　何を変えれば政治が変わるのか

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　加藤秀治朗著

~第一章　「日本的」選挙制度論の虚妄—こんな議論では改革はできない

|  |
| --- |
| 民主政治は、その形式や発達の程度とは無関係に、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。その細目とは選挙の手続である。それ以外のことは二次的である。もし選挙制度が適切で、現実に合致していれば、何もかもうまくいく。もしそうでなければ、他のことが理想的に運んでも、何もかもダメになる。  ——オルテガ『大衆の反逆』 |

日本の選挙制度の特殊性

1. 日本の選挙制度は諸外国と比べ、ユニークである。多様な類型の選挙制度を混在させている(P４)。
2. 用語の使い方が独特である。死票の扱いなど(P５)。

　諸外国の選挙制度では、基本的に小選挙区制か比例代表制をとり、「世論を反映させること」を目指すか(比例代表)、「多数決の政治」を目指すか(小選挙区制)のいずれかである。諸外国の選挙区制では、定数分記入することが可能(完全連記制)であるが、日本の中選挙区制では、定数に関わらず一人しか書くことができなかった(単記制)。

　更に現在の日本では、小選挙区比例代表並立制という、二つの選挙制度が合わさった特異な制度が運用されている。

日本的な論点と類型(P14)

　日本では選挙と政治資金の問題がセットで議論されることが多いが、外国ではカネと選挙はあまり問題にならない。中選挙区制では、大政党で同士討ちが起こることが不可避であった。同じ政党での候補者争いに勝つために、金を用いたサービス合戦をすることになった。

　連記制に関しては、日本において、「完全連記制」「制限連記制」という区分があるが、この区分法もおかしなものである。欧米では、選挙区制か比例代表制のいずれかで簡潔に区分されるものである。日本の選挙制度が怪しい方法で区分されている原因は、選挙制度の理念が理解されていないからではないか。

　選挙制度の理念の考慮を妨げるのは、選挙制度の利害得失論である。全ての制度は一長一短でベストなものはないとする立場から論じると、議論が不当に技術的になる。

~第二章　民主主義思想と選挙制度の類型—各選挙制度はどんな理念にもとづくのか

選挙制度を論じる際、理念を決して等閑視してはならない。選挙制度は以下のように分けられる。

|  |  |
| --- | --- |
| 比例代表制 | 民意の公正な代表を重視。 |
| 多数代表制 | 安定政権の創出を重視。 |

日本で選挙制度論が混乱した理由として以下の二つが挙げられる。

|  |  |
| --- | --- |
| 中選挙区制という例外的制度の使用 | 中選挙区制を正当化する議論の広まり |

選挙制度の変遷

日本の選挙制度は当初、欧米と同様、完全連記制の多数代表制であった。しかし山県有朋が、大選挙区単記制を導入し、日本独自の制度ができる。彼は台頭してくる新政党を弱めるためにこの制度を作り上げた。後にこの制度が中選挙区制に変わり、細川内閣による改革まで維持される。

日本の制度の論じ方のおかしい所は大選挙区制と中選挙区制という制度の分け方である。いずれも単記制であるにもかかわらず、別個のものとして議論していることは理念が反映されていない証かもしれない(〜線部：報告者の意見)

選挙制度論者

1. 美濃部達吉：政党本位の選挙を目指し、比例代表制を理想としたが、理想への前段階として小選挙区制の導入を一時期、提唱した。彼は超然内閣のための選挙制度を批判し、議会政治、政党政治の発展を目指した。議員が選挙後勝手な行動をしないよう、毎年比例代表選挙を行うことを提唱した。
2. 吉野作造：小選挙区制を理想に掲げる。中選挙区制について、複数定数でありながら単記制という点を矛盾として指摘する。彼は、責任内閣制をうまく発揮させるために、二大政党制をとることを重視する。また選挙を「政治教育」の一環として、選挙民に対する啓蒙を期待した。加えて彼は比例代表を認める唯一の場合を想定する。それは民族や宗教的な少数集団が社会に存在する場合である。しかし日本には固定的な多数・少数関係がないことを指摘する。
3. J.S.ミル：彼は少数集団の数に比例した代表が選ばれることが民主主義の原則であるとして、比例代表制を唱えた。
4. バジョット：議院内閣制を前提として、安定的な多数派を形成し、政局を堅実に運営するために多数代表制を理想とする。
5. ケルゼン：多数派と少数派が相互に影響することで、よりよい社会的意志が生じる。少数派を議会に取り込むために比例代表制をとる。

~第三章　選挙制度の細目とその作用—細かな違いがときには結果を大きく変える~

比例代表制の分類

1. 単記移譲式：アイルランドで採用。有権者は選好順位をつけて投票する。第一番目の候補者が当選すると、多く取りすぎた票を次善、三善の候補者にまわす。死票を出し難い制度。
2. 名簿式比例代表制：政党が候補者の名簿を出し、それに基づいて有権者が選択。

|  |  |
| --- | --- |
| クローズドリスト | 日本の衆議院で用いられる。政党がつけた順位通り当選。 |
| フレキシブルリスト | 個人に投票された候補者の順位を政党が作った名簿の中で上げていく。 |
| オープンリスト | 参議院で導入。候補者名簿に順位がない。個人票の票数で当選が決まる。 |
| フリーリスト | 完全連記制。非常に自由な選択が可能。 |

総じて、有権者が選べる範囲を広げる程、政党本位の選挙から遠くなる。各制度を業化する場合、「情報コスト」を考慮せねばならない。情報コストとは、誰に投票するか判断するために行う努力のことである。この情報コストが高ければ高い程、国民にとって負担となり、選挙の意義がなくなってしまう。情報コストの量的、質的負担の高さは共に低いのが理想であり、共に高いのが悪い選挙である。拘束名簿式のドイツは理想に近いと言える。(P77図表６を参照)

多数代表制の分類

1. 相対多数代表制：日本の衆議院小選挙区制で採用。最高得票数をとっていれば、過半数以上の票を取らなくても当選する。
2. 絶対多数代表制その１—二回投票制：一度目の選挙で過半数以上の票を得た候補者がいない場合、上位得票者だけで決選投票。有権者が少ない場合、やり易いが、複数回、選挙を行うのは面倒でもある。
3. 絶対多数代表制その２—優先順位付投票制：投票用紙に順位をつけて候補者を書いて投票。次善の候補者の票を考慮しながら、過半数以上得票者１名を決定。

比例代表の議席配分方法

1. 最大剰余法：一議席獲得に必要な票数を産出し、それに応じて議席配分。
2. ドント式：各党の得票数を整数で割り、その商の大きい順に配分。
3. 阻止条項：過度の小党分立を回避するため、一定のラインを設け、それを下回る得票数の政党には議席を配分しないという規則。ドイツで採用。議席を得るためには一定の成熟が必要であり、一旦阻止条項に引っかかったとしても、次回の選挙までに勢力を拡大すればよいという理念に基づく。
4. ドイツ型：地方別に名簿を作り、国単位で議席を配分。地方の得票により精確に比例し、且つ各地方の投票を促すので地方分権を促す。

大選挙区制の場合、比例代表だけでなく完全連記制という方法もありうる。各政党は定数と等しい数の候補者を擁立することで、国民に党の支持を呼びかけることができる。しかし実際には、国民が政党の呼びかけに応じるとは限らない。なぜなら最善の候補者は容易に決められるかもしれないが、次善の候補者以下となると情報コストの問題から、候補者を選ぶのが困難になり、ともすれば考えなしに投票が行われかねない。

小選挙区比例代表並立制の要素

選挙区制と比例代表制を混合する場合、重複立候補も考えられ、現に日本の衆議院で採用されている。日本ではこの制度に批判が多くでた。一度落選したのに、比例で復活する「ゾンビ議員」である。このような批判は、日本で人物本位の選挙が続けられていたことが原因である。ドイツでは、政党にとって重要な候補者の議席を確実にするため、この制度が使われるが、批判は聞かれない。

もう一つの要素として、惜敗率もある。重複立候補した候補者を名簿上、同一順位にして、小選挙区制でより高い割合の票を取りながらも落選した候補者を優遇する制度である。重複立候補している人の一部が小選挙区の運動で手を抜く可能性を排除する制度であり、小選挙区で頑張らないと、比例での議席獲得が困難になる。

~第四章　政治制度と選挙制度—選挙制度を変えるだけでいいのか~

この章では以下の二つの観点から選挙制度を論じる。

|  |  |
| --- | --- |
| 日本の政治制度全体における選挙制度の役割 | 各種選挙制度が選挙に与える相互作用 |

1. 選挙制度の役割を考察するために、日本の二院制について論じる。日本の参議院は大変強力な権限を有し、故に与党は参議院でも安定した基盤を要する。仮に衆参で異なる選挙制度を用いると、両者の関係が損なわれ、国会が麻痺しかねない。
2. 参議院では非拘束名簿式を採用しているが、「政党本位」の選挙を衆議院で行い、「人物本位」の非拘束を導入する参院選の並立は政党制の理念(政権交代可能な選挙など)を揺るがしかねない。
3. ある選挙の結果がまたある選挙の結果に影響することがある。例えば、中央の選挙が地方の選挙に関わることがある。

大統領制と議院内閣制

議院内閣制では、議会が首相を選び、議会の多数派がその内閣を支えるため、「機能する多数派」の刑政が決定的に重要である一方、大統領制では、大統領と議会が別個に選ばれるので「機能する多数派」は大きな問題とならない。大統領は必要に応じて議会工作をすればよい。つまり議院内閣制である場合、党議拘束の有無が重要になる。国民から選ばれた与党が国民への責任を確実に果たすために党議拘束は議院内閣制で必ず必要だが、日本において党議拘束に違和感がもたれる原因は、選挙運動と議会運営のずれにある。長らく中選挙区制の下、個人本位の選挙がなされる一方、政党本位の議会運営がなされ、有権者が矛盾を感じるのは当然である。

党議を決定する時期も問題である。与党は法案提出前に事前審査で党議を決定している。国会審議の前に全てが決定されているのも同然で、国会は形式化し、法案修正の余地が狭まる。野党は、審議の引き延ばしで、審議未了・廃案に追い込むことを指向するしかなくなっている。

選挙は方法次第でいろいろな目的を実現できるのである。

~第五章　選挙制度の作用—選挙制度を変えれば政治は変わるのか~

選挙制度によってどのような政党制ができあがるのか。デュヴェルジェの法則によると以下のようになる。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 比例代表→多数の政党 | 相対多数代表制→二党制 | 二回投票制→政党の連合 |

この理論に対して、ロッカンは、政党制から選挙制度ができるという説を唱えた。

サルトーリも選挙制度と政党制について以下の枠組みを提供する。まず、政党が社会によく根を下ろし、構造化されているかどうかで、「構造化の強い国」と「構造化の弱い国」に分ける。例を挙げると、名望家政党の体質を残す自民党が強い日本は構造化の弱い国といえる(組織力が強く構造化の強い性質を残す公明党や共産党は例外)。政党制に強弱があるように、選挙制度にも拘束性の強弱がある。有権者の選択肢が少ない制度は拘束性が強いと言える。従って、小選挙区制は拘束性が強く、比例代表制は弱い。そして政党制の強弱と制度の強弱の四通りの組み合わせから、異なる四通りのケースが生じる(P148図表11)。

このサルトーリの説から判断すると、日本の衆議院で小選挙区制を導入しても二党制らしくならないのは、政党が社会に十分根を下ろしていないからである。政党本位の選挙、政権交代ある政党制を目指すなら、現在の政党のあり方を放置できない。

選挙制度は選挙運動にも影響する。比例代表で拘束名簿式だと、政党名で投票するしかなく、有権者はどの候補者がいいか、判断する余地はない。一方、非拘束名簿式なら、候補者は自分に投票してもらうようにパフォーマンスをするようになる。それは金を使って選挙運動をする契機となる。

中選挙区制の時代には、自民党内で派閥の力が強かった。派閥の発生の原因は以下のように纏められる。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 不十分な党組織 | 国会議員中心の党首選挙 | 自由な国会議員候補者の擁立 |

中選挙区制下では政治資金が最も重要な役割を果たした。選挙資金を個人的に集められない候補者は派閥に頼ったのである。

~第六章　選挙制度改革の視点—どう議論し、どう改革すればいいのか~

選挙制度改革の議論の際、以下の視点について確認しなければならない。

1. 多数代表制、比例代表制の二つの類型で、民主主義の理念を異にする。
2. 両類型の細かな違いが結果を大きく変える。情報コスト、阻止条項を加味。
3. どのような政治体制で政治を運営するのか。
4. 各種選挙の相互作用に留意。
5. 選挙制度の作用に注意。二大政党制の実現や地方分権などの理念を並行すべき。

衆議院の選挙制度改革

選挙制度の理念を十分に考慮、説明しながら、小選挙区制か比例代表制の何れかを選択するべき。

参議院の選挙制度改革

まず参議院の目的を明確にするべき。衆参の勢力関係を保持し、統治能力に師匠を来さない制度改革を実施するべき。

首長、地方議員の選挙制度改革

地方議会に期待される機能を明確にするべき。更に各選挙の相互作用も加味して、制度を改革するべき。地域によって中選挙区制の制度が残っているので、複数定数の選挙区は小選挙区に分けるべき。

~終章　理念なき選挙制度を排せよ~

ここでは筆者が小選挙区制と比例代表制のいずれをよしとするか、回想的に私見を列記する。結論として、参議院と並行して、衆議院の選挙をより政権交代しやすい方向に改革するべき、と筆者は述べる。いずれの立場をとるにせよ、理念を忘れずに議論するべきである。