２０１７．０４．２４　　桂 協助

衆議院選挙制度案「比例代表中選挙区統合制」
Ｑ and Ａ

これまで第２部門会議および他の機会にいただいた質問・意見について、あらためて回答をのべさせていただきます。

≪Ｑ１≫ 選挙区を２人区と３人区にしたこと、そこでの政党候補者を１党１名に制限したことの理由は何か。また２と３のどちらかに統一しないのは何故か。

≪Ａ１≫

これらの規定に先行して次の二つの方針があります。

- 全体として比例制で、その中に選挙区を組み込む。大半の議席を選挙区で決定し、追加配分議席は比例達成のための必要最小限に抑える。
- 旧中選挙区制における同一政党複数候補者の弊害が深刻だったことを受け、各選挙区の候補者は１政党から１候補者とする。

これらを果たそうとするとき、小選挙区にすると、ドイツとおなじようになって、追加配分議席の必要数（主として中小政党向け）がふえて、選挙区定数と同数あるいはそれを大幅にこえるほどになる。逆に定数を４議席とか５議席にふやすと、大きな支持を得た政党の選挙区獲得議席が相対的に少なくなり、この場合も追加配分議席が大量に必要となる（主として大政党向けに）。これらの中間の２議席・３議席だと、上記の方針が実現されます。

２議席と３議席のどちらかに統一しないのは何故かということですが、現実の選挙区の線引きは、人口数のみを基準にして機械的に線引きすることは好ましいことではなく、自治体の境界のほか経済圏や文化圏などをできるだけ考慮することが必要です。そのような柔軟性をもつために２と３の二本立てにしました。その意味では旧中選挙区制の３、４、５という定数は、線引きの柔軟性に富んでいました。

≪Ｑ２≫ 選挙区定数が２と３で少ないことは、小選挙区制ほどではないにしても選挙区議席が大政党に占められることになるので、大政党に有利、中小政党に不利な制度ではないか。

「上位２党への票の集中傾向をもったゆるやかな多党制」とあるが、実際は制度の仕組みとしては上位２党への票の集中傾向が組まれているということではないか。

≪Ａ２≫

投票者が、当選可能性のある候補者を優先し、それらのあいだで選択しようとする場合、その票は大政党候補者に投じられることが多いでしょう。しかし政策や人物による判断をもとに投票する場合は、政党の大小はあまり関係なくなります。政策論争の高まる選挙制度においては政策判断で決める傾向が高まります。また人物の選択も、政策遂行の担い手としての資質を問うものになります。当案は、得票によく比例した議席配分ということと並んで、政策論争の喚起を重要課題にして制度を組んでいます。大政党への票の集中傾向をうながす要素は、他の多くの制度に比較して低いと判断できると思います。

≪Ｑ３≫ この制度では、実績を重ねて大きな支持を得ている政党も、結成されたばかりの政党も、ほとんど同列の扱いを受ける仕組みになっている。それは民主政治の運営上適切なこととは言えないのではないか。

≪Ａ３≫

この質問・意見はＱ２と正反対ですが、当案はこのＱ３の指摘している「同列の扱い」という性格の方がつよいと言えます。それは今のべた政策論争の喚起のためですが、次の考え方に立っていることにもよります。

民主政治における選挙制度は、政治勢力の構成をふりだしにもどすという意味をふくんでいます。まさにそのことが「民主政治の運営上適切」であり、かつ不可欠なことであるという認識に当案は立っています。

文字通りに「振り出し」にもどして再構築することの必要な政治・社会状況は必ずあるので、そのための実効性のある仕組みにしています。とくに各選挙区で１政党１名の代表を立てて支持を得るべく論戦することで、新たな方向の選択を有権者が明解に判断できるように意図

しています。

≪Ｑ４≫ この案には選挙制度上の政党の定義・規定が示されていない。どんな内容を考えているか。

≪Ａ４≫

政党とはどんな社会をつくっていくかについて、基本的な方向・方策を共有する有志集団です。この共有するものを表わすのは通常は綱領ですが、それを社会に公開して政党を名乗る集団は、政党として認める、それがまず基本だと考えます。

選挙制度上の具体的な政党要件は、中間答申で第２部門が示した方向にそったものと、隣接する環境条件として第１部門が示した供託金の廃止、選挙運動の自由化、これらを重視しつつ設定すべきと思います。

そうした方向の中で、選挙公営の具体的内容の見直しと連動して確定する必要があると思います。現行の政党要件は選挙公営の内容とからめて設定されている面があるからです。この具体的見直しは第１部門と共同しておこなうべき課題だと思いますが、私自身は現段階ではつっこんだ検討はまだできていません。

≪Ｑ５≫ 選挙区の政党候補者を１党１名に制限するのは立候補の自由の制約ではないか。

この立候補の自由の制約は、立候補を希望する党員個人の立場からも言えるし、政党サイドからも言えよう。

党員個人については、原理的な次元あるいは憲法との関係において、かなりしっかりした説明が必要ではないか。

政党については、法人としての政党という観点に立てば、個人に準じて憲法上の権利が適用され得るのではなかろうか。だとすれば、この案においては政党も候補者擁立の自由が制約されていることになるのではないか。

≪Ａ５≫

①立候補を希望する党員において

立候補しようとする党員には二種あります。

第一は立候補さえできればどこからでもいい、というタイプ。こうした党員は、無所属で立ってもよいし、他の政党からでもよいわけなので、立候補の自由は制約されていません。

第二の党員は、あくまでもその政党の候補者であることを望む党員です。しかし選挙区で立てなくても、広域候補者として立つ道があります。その党員が選挙区候補者にも広域候補者にもなれなかったとすれば、それは党内の候補者選考の関門を通過できなかったということであり、選考者たちに見る目がなかったか、本人の力不足の問題であり、立候補の自由の制約によるものではありません。

この第二のタイプの党員について立候補の自由が制約されていると言い得るとすれば、それは政党として候補者擁立が制限されていて、そのことを通して党員個人の立候補に制約が及んでいると見ることのできる場合でしょう。したがって次の政党サイドの検討に関係します。

②政党サイドからの疑義について

当案では政党がその得票によく比例した議席を得るようにすることを必須の課題としています。

政党は選挙区候補者の他に広域候補者を立てることがでる。当案の仕組にあっては、この広域候補者は選挙区候補者とともに議席の受任者になることができ、そのことは政党が得票に比例して議席を得るための必要条件になっている。

各政党は広域候補者を定数いっぱいまで擁立できます。このため政党は選挙区候補者と広域候補者の双方で、得票にみあった議席数をこえる候補者を擁立できることになります。そのようにして政党は正当な議席の獲得という目的を達成できるのであり、したがって候補者擁立に制約はかかっていません。

政党に制約がかかっていないので、政党を経由した党員個人への制約も存在しません。

③憲法上の正当性について

日本国憲法が国会議員の選挙制度に課している課題は次の２か所にのべられていると言えます。

「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、（中略）ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。」（前文冒頭）

「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」（第４３条）

すなわち国会議員は、「全国民を代表する」と言えるよう、「正当に選挙され」る必要があります。この選挙過程について、これまでの日本の選挙制度ではさまざまな規定・方式がもちい

られてきましたが、それらの憲法上の適法性はどう判定されてきたか。

それらのうち定数配分の方式と運用において、違憲状態という最高裁の認定がくりかえしありました。しかし選挙区の設定の仕方、投票の方式、当選者を確定する方式などについては、ほとんど（あるいはすべて？）合憲の扱いを受けてきたと理解しています。つまり「正当に選挙され」ていると見做されてきたのです。

当案において「正当」な選挙としての主要な要件のひとつは、得票に応じた議席、すなわち有権者の支持にみあった議席を得られるようにしていることです。そのために全体として比例制度にし、そのなかに中選挙区を包含させています。選挙区には１党１候補者しか立てられないけれども、広域候補者をあわせれば、得票に比例した議席を受任できます。すなわち「正当」な選挙結果が得られます。したがって選挙区候補者を１名に制限したことによる実害は発生せず、政党の候補者擁立の自由がそこなわれているという見方は成り立ちません。それゆえまた党員個人の自由がそこなわれているという見方も成り立ちません。

逆に１党複数候補者を認めると、得票を超える議席取得のケースが多発し、公正をそこなう結果となります。したがって当制度案において政党が選挙区で複数候補者擁立の自由を主張することは憲法のもとめる「正当」な「選挙」に反する結果をきたすことになります。

以上、当案の正当性（得票によく比例した議席）は憲法の要請する「正当」な「選挙」を具体化する確固たる事例であり、したがってそれを実現する要件である１政党１候補者制は、憲法の容認するところであると判断します。

≪Ｑ６≫ １党１名に制限しても無所属で出る者があるが、そのことをどう見るか

≪Ａ６≫

無所属で出ること自体は、被選挙権の行使ですから、認められるべきです。

質問の趣旨は、政党側の都合で無所属を立てるという不健全な動きが、当案の１党１名の規定によって逆に誘発される懸念がある、ということだと思います。すなわち無所属候補を立ててその党の別動隊として運動させることです。

しかし当案は１票制なので、無所属候補者は自分への投票を依頼するしかなく、そのことは政党にとってマイナスにしかなりません。もしその無所属候補者が政党への投票依頼をしたならば、その政党の不健全性を有権者のあいだに暴露することを意味します。これはより大きなマイナスになります。したがって懸念されるような無所属擁立は起きようがないでしょう。

≪Ｑ７≫阻止条項を設けることの憲法上の根拠は何か

≪Ａ７≫

当案においては追加配分議席の配分対象を得票率２％以上の政党に限定していますが、それは小党乱立状況の回避策であり、あわせて小党の成長のためのハードルと意義づけしています。したがって当案にかんしては「阻止条項」という用語をもちいるのは適切ではありません。ともあれこのようなハードルの必要性については、真摯に検討するべきであり、「阻止条項」のネガティブ・イメージに影響されて本質的な検討からそれてはいけないと思います。

当制度案のはじめの方の項「民主政治とその進展方向」でのべましたが、選挙権が高額所得者などに限定されていた時代は、名望家民主政治と評されて、そこでの政治家と民衆との関係についての認識は、「政治をする側と政治をしてもらう側」「指導する者と指導される者」という認識構造が一般的だったと言えるでしょう。選挙権・被選挙権が成人全体にひろがり、大衆民主政治の時代となり、そこからさらに現代は自治レベルの民主政治へとレベルアップする歴史段階にさしかかっていると認識します。治めてもらう時代から、人々が主体的に治める時代への移行です。

適切・円滑に自治をすすめる上で、小党乱立状況をどう考えどう対処するか、それは避けて通れない課題のひとつであると思います。つまり国民主権における民主政治上の課題であり、したがって憲法上の課題でもあります。小党乱立を避ける対策が必要であるという結論になり、それが「阻止条項」の採用だとすれば、それは憲法上の根拠をもっていることになります。すなわち統治機構（自治機構）の適切な形成ということになります。しかしその場合、「（小党乱立の）回避措置」などの呼び方をとるべきで、「阻止条項」というネガティブなイメージを強調する用語は不適当です。

なお当案は小党乱立の回避策としてハードルをもうけるか否かについては、実際に小党の人たちの意見を求め、それを重視しつつ結論をだすべきという立場です。

≪Ｑ８≫ 無党派候補が大躍進したときの追加配分議席の扱いは？

汚職などにより既存の有力政党が軒並み有権者の信頼をうしない、政治浄化をめざした無党派（無所属）候補者が全国の選挙区の議席をほぼ独占するという事態がありうる。

しかしこの案では追加配分議席については無所属候補者は取得できない。したがって

そのほとんどが既存政党にわたり、これらの政党が純比例議席を上回る議席を得る事態となる。

５０年、１００年のスパーンでいえばこういうケースの発生可能性も考える必要があり、対応策を設けておくべきではないか。

≪Ａ８≫

そのような事態はまったく想定していませんでした。

①考えられる対処法

関係規定＜１５＞（36～37 頁）に対応策を追加するか、または第８節の特例措置（40 頁）で規定する必要があります。

追加配分議席を得ることによって取得議席が純比例議席をこえる政党について、このような特殊状況においては、純比例議席を超える手前の議席数（整数）に取得議席を抑制するのが妥当でしょう。＊ 計算上の表現は　ＩＮＴ（純比例議席）　となります。

②この事態をあらかじめ回避する動向

このような既存政党が信頼を大きく失った状況では、無所属候補者たちの動きとしては、積極的にグループ化をはかり、共同名簿のための政党を立ち上げ、むざむざ追加配分議席を奪われる事態を回避する方向で動くと予想されます。

それにしても①の対策は用意しておくべきでしょう。