17.04.24

田中久雄

衆議院選挙における
裁量型政党名簿式比例代表制の提案

1 答申作成に当たって配慮すべき視点

答申の作成に当たって考慮すべき点は、憲法及び現代民主主義の考え方（多様性の確保、男女格差の解消、少数者及び少数意見の尊重など）に立脚したものとすると同時に、当審議会の「中間答申」（2017年2月13日）の趣旨を踏まえたものにすることが肝要である。

「中間答申」では、現行の衆議院選挙制度について、①「民意の反映」が重要であるにもかかわらず、「民意の集約」を重視しすぎていること、②政党の得票数と獲得議席数に大きなかい離があり、選挙結果に大きなスイングも生じていること、③「死票」が多く生み出されていること、④大政党に有利なものとなっており、新たな勢力や候補者の参入が困難なこと、⑤一票の較差が依然として存続していることなどの問題点を指摘している。

そこで、制度改革にとって重要なポイントとして、①多様な民意を反映した制度とするために、有権者に多様な選択肢を提供するとともに、死票を少なくすること、②少数政党や新たに参入する勢力にとって、できるだけ不利にならない仕組みとすること、③一票の較差をできるだけ小さくすること、④憲法上の原則を遵守し、議院内閣制や両院制などの憲法の統治機構のあり方とマッチすること、⑤改革の理念が明瞭な制度であることなどを挙げている。

その上で、多様な民意の反映を基軸とする比例代表制を中心として、政党選択と人物選択の兼ね合いも考慮し、既存の政党以外の政治勢力の参入を容易にするような制度改革の必要性を示唆している。

2 裁量型政党名簿式比例代表制の提案

上記の課題を考慮した衆議院の衆議選挙制度として、「裁量型政党名簿式比例代表制」を提案する。

その主な内容は次の通りである。

（選挙方法）

政党名簿式比例代表制とする。ただし、政党に属さない候補者も立候補できる。

（議員定数）

現在の議員定数を考慮し、480名（仮）とする。

（選挙区の数、その定数及び範囲）

全国をその地域性を考慮しつつ、いくつかのブロックに分け、それぞれのブロックを選挙区として政党名簿式比例代表制による選挙を行う。選挙区の定数は、選挙区間においてできるだけ幅を少なくするとともに、定期的に人口比に応じて再配分する。

（名簿作成・提出）

政党は、あらかじめ各選挙区定数の範囲内で候補者名簿を作成し、選挙管理委員会に提出する。ただし、少なくとも一つの選挙区において2名以上の候補者を必要とする。なお、政党間連合による統一名簿の作成・提出も可能である。

名簿への候補者の記載方法は、拘束式、一部拘束式、半拘束式又は非拘束式とし、そのいずれかを選択するかは政党の裁量とするが、名簿へ登載する候補者数を除いて、一政党一方式とする。（下記参考図参照）

（投票方法）

有権者は一人一票とし、政党又は名簿記載の候補者へ投票する。

（政党別の集計方法）

各政党の得票数は、有権者が政党に投票したもの及びその政党の名簿記載の候補者に投票したものを合算したものとする。

（政党別の議席配分方法）

政党別の議席配分は、あらかじめ定めた議席の算定方法に基づき、各政党の得票数により配分する。

（当選者の決定方法）

各政党があらかじめ定め、選挙管理委員会に届け出た方法により、獲得した議席数の範囲内で当選者を決定する。

政党に属さない候補者が当選するには、当該選挙区で当選できる基数を上回った得票数を必要とする。

（その他）

阻止条項は、設けないものとする。

（参考図 ： 選択できる比例代表制の形態例）

拘束式

A	A(男)
B	B(女)
C	C(男)
D	D(女)
E	E(男)

半拘束式（大山方式）

A	A(女)
B	B(男)
C	C(女)
D	D(男)
E	E(女)

一部拘束式

A

B

C D E

非拘束式

A B C D E

（少数政党用）

A

B

（無所属候補者用）

A

A B

（注）　政党名簿式比例代表制の形態別の定義

・拘束式とは、候補者の当選順位を固定し、有権者は政党に投票する。

・半拘束式とは、候補者に順位を付けるが、有権者は政党又は候補者に投票し、あらかじめ政党が定めた方法により、政党票を候補者に按分して得票数の多いもの順に当選する。

・一部拘束式とは、候補者の一部に順位を付し、有権者は政党又は候補者に投票するが、順位を付けた候補者を優先して当選させ、残りは得票数の多いものから当選とする。

・非拘束式とは、候補者に順位を付さずに、得票数を多いものから当選させる。

3　裁量型政党名簿式比例代表制の提案理由及び背景となる考え方

裁量型政党名簿式比例代表制を提案する理由及び背景となる考え方は、以下の通りである。

（1）中間答申で指摘する現行選挙制度の問題点が解消する。

①　得票率と議席率のギャップの解消

現在衆議院選挙では小選挙区比例代表並立制が行われているが、小選挙区による議員定数の割合が高く、大政党に有利な仕組みとなっている。小選挙区部分では、各政党の得票率と議席獲得率に大きなギャップが存在し、約4割の得票率で8割近くの議席を獲得することも珍らしくなく、民意が反映した選挙制度とは言えない状況にある。

比例代表制においては、各政党の得票数が獲得議席数にほぼ連結していることから、この問題は解消する。

②　死票の解消

小選挙区では相対的多数を獲得すれば当選となることから、当選者以外に投票した票が選挙結果に役に立たなかったいわゆる死票となり、それが７割に及ぶこともあった。

これに比べ、比例代表制は政党の得票数は議席の獲得数に比例するため、民意がそのまま反映される仕組みとなっており、少数政党であっても最低限の

当選基数に達した得票数を獲得すれば、議席を得ることができることになり、死票もほとんど問題にならない。

③ 一票の較差の解消

我が国の衆議院選挙における小選挙区部分では、選挙区間の一票の較差がたえず問題になっており、選挙のたびごとに訴訟が提起されている。最高裁も次第に厳しい判断をくだすようになり、国会も定数是正に毎回追われているのが現状である。ついには一人別枠方式をあきらめ、地元に不評な県間の合区まで行わざるを得なっている。人口の大都市への集中現象は一向に収まる気配がないことから、一票の較差問題は現行制度を前提としている限り、逃れることができない宿命となっている。

しかし、比例代表制を採用すれば一票の較差は解消し、この問題に煩わされることがなくなる。

（2） 今日の政治が政党を中心に行われていることを考慮して、それを前提とした選挙制度を導入する。

今日の政治は政党政治を前提としており、憲法で定める議院内閣制も、事実上政党内閣制が当然視されている。議院内閣制を採用する国々は、いずれも各政党が国会において、単独であるいは連立で議員定数の過半数を得て、政権を獲得することを目指して選挙を争っており、有権者も自らの望む政策の実現を期待して、選挙において政党選択を重視して投票するのが一般的となっている。

そこで、政党間の選挙における競い合いを前提とした、政党選択を中心とした政党名簿式比例代表制を導入する。

（3） 選挙を通して、政治により多様な民意の反映できる。

小選挙区中心の選挙制度と比べ比例代表制は、多くの政党が議席を獲得するチャンスを提供し、様々な政党が政治の舞台に登場することが期待される。それだけ有権者にとって投票先の選択肢が多くなり、多様な政党を通じて自らの信条・考え方や実現を望む政策を、政治に反映する機会が高まることになり、投票率の向上も期待できる。

また、既存の政党以外に、有権者にアピールする政策を掲げた新興政党が選挙に進出し、一定の有権者の支持を得て、国会において発言権を有するチャンスも生まれてくることになり、進展する時代に応じた有権者の社会意識や価値観の変化を、すばやく政治に反映することも可能となる。

（4） 政党による政策中心の政治の実現に寄与する。

多くの政党が議席を獲得する機会が高まることは、各政党はそれぞれ主張する政策を掲げて有権者の支持を得るためアッピールにしのぎをけずることであり、少しでも議席を多く獲得しようとする政党間の競争が激しくなることでもある。その結果、政党は政策立案を重視し、政権に加わった場合には、その政策に対する結果責任も生じ、その実現に努力することが期待される。

（5） 立憲主義的な考え方に基づく権力抑制機能が発揮できる。

三権分立などの立憲主義の考え方は、国の権力は時として暴走する恐れがあることから、法の支配とともに権力を分散して互いに牽制させようというものである。我が国の憲法でも同様な原理に基づいているが、議院内閣制を採用していることから、立法府である国会、とりわけ衆議院の信認の下に行政府である内閣が設けられている。その意味では、立法府と行政府がかなりの部分重なり合い、アメリカのようが完全な三権分立の制度とは言い難いものとなっている。

仮に、一つの政党が国会で過半数を獲得し、その政党を基盤とする内閣が生まれた場合には、立法府と行政府との相互牽制の機能は著しく低下し、一党独裁的な強権政治が行われることも考えられる。二院制はその抑止効果があるが、両院とも同じ政党が支配している場合には、その効果も限定的となる。

小選挙区制を中心とする選挙制度は、その時々の風次第で極端な過剰代表による一政党単独内閣を出現させて、牽制作用がうまく働かない結果を生じさせる可能性があるが、比例代表制においては一つの政党が過半数を占めることはほとんど考えられないことから、立憲主義が期待する国政における権力に対するチェック・アンド・バランス機能が、政党間の牽制作用と相まってうまく発揮できると思われる。

（6）コンセンサス型の政治と政党ブロック間による政権交代が期待できる。

小選挙区制に基盤を置く二大政党制と異なり、政党間による連立政権になりがちなことから、連立政権を構成する段階だけでなく、その後の政権運営を巡って与党内部の意見不一致による離脱の可能性を絶えず秘めていることから、政治の不安定を危惧する向きもある。

しかし、比例代表制による連立政権が常態化している国々にあっても、北欧諸国のようにコンセンサスを追求する政治運営が定着して安定した政治を行っているところが少なくない。我が国でも仮に制度改革が行われたとした場合、その直後は

混乱も見られるかもしれないが、日本社会には厳しい民族、言語、宗教、地域性、階級などの対立も少ないことから、同様な政治風土を築き上げることが可能であると考える。

また、政権交代の機会の減少を懸念する意見もあるが、比例代表制を採用する国々では通常は、政党間の信条や政策の違いによりゆるやかな右翼ブロック、左翼ブロック、中道ブロックなどに大きく分かれ、その都度若干の政党の入れ違いはあるものの、ブロック間による政権交代が頻繁に行われている。

（7） 選挙における地域代表性にも配慮する。

憲法において国会議員は全国民を代表することになっているが、選挙制度の沿革から考えて、選挙における行政区を中心とする域代表性を無視することはできないと考えられる。また、有権者が候補者を重視する投票を行う場合に、立候補している各候補者の情報を把握できる情報コストの観点からも、比例代表制を基本としつつ地域代表性にも配慮した全国をいくつかのブロックに分けた選挙区制とする。

ブロックの範囲を設定する際には、その地域性に配慮しつつ、できるだけブロック間で定数に幅がないように努めるとともに、定期的に人口比に応じた定数の再配分を行う。

（8） 各政党は、それぞれの考え方や選挙戦略の下に、候補者名簿の作成方法を任意に選択することができる。

政党の自主性を重んじ、政党は候補者名簿を作成に当たって、拘束式、一部拘束式、半拘束式又は非拘束式のいずれかを、自由に選択することができる。それにより、各政党の理念・党内事情・選挙戦略を踏まえた、候補者名簿の作成が可能となる。また、各政党が有権者にアッピールし、支持を増やすためにはどのような候補者名簿が望ましいか、名簿づくりに工夫を凝らすことになると思われる。

（9） 候補者個人を選択できる余地をどれだけ制度に盛り込むかは、各政党の判断に委ねる。

比例代表制では、政党の選択だけで候補者選択の機会がなくなるのではないかということを懸念する向きもある。拘束名簿式を採用すれば、有権者が候補者を選択する余地がなくなるが、比例代表制といっても様々な形態があり、政党選択を中心としつつ候補者も選択できる要素を加味した制度も存在する。

比例代表制の中で、どのような形態を採用するのかは、世論の動向を踏まえつつ、各政党の理念・党内事情・選挙戦略を勘案した政党の裁量に任せる。

（10） 女性議員が増加し、男女の議員割合の不均衡の是正が期待できる。

政党によっては、拘束性のある男女交互の候補者名簿を作成することも可能になり、そのような政党が有権者の支持を得られれば、女性議員が増加し、男女の議員割合の不均衡の是正が期待できる。

（11） 少数政党の政治への新規参入が容易となり、それらの政党が主張する政策が実現する可能性が高まる。

候補者を擁立できる政党要件を大幅に緩和し、少数政党であっても2人以上の候補者名簿の提出により選挙に参入することが容易になるとともに、供託金の廃止や低額化、さらに選挙運動においても政党の大小による制約を撤廃することにより、政党間の公平な競争条件が確保される。

比例代表制の下では、一つの政党が議席の過半数を得ることは難しく、連立政権をつくることが常態になると予想されるが、その場合、少数政党であっても連立政権の一員となる機会も多くなり、その際に結ぶ政党間の政策協定のなかに、少数政党が長年主張してきたものの実現性が乏しかった政策が盛り込まれ、実現する可能性も高まる。

（12） お金のかからない政党本位の選挙の可能性が高まる。

選挙が個人本位ではなく、政党本位となることから、候補者個人が選挙資金を苦労して集めることも少なくなり、選挙に要する資金の収支がより透明化されると同時に、団体からの献金の規制を厳格化すれば、総体的にお金のかからない選挙が実現する方向に進むことが期待できる。

現在選挙の実施に当たり、その経費のかなりの部分に公的資金が投入されているが、政党本位の選挙になれば、政党助成金制度の見直しも併せて行うことで、より公平で合理的な選挙の公営化が可能となると思われる。

（13） 政党における有望な若手政治家の育成の機会が提供される。

政党にとって有能な若手の政治家を発掘し、育成することは極めて重要なことであるが、新人や経験の浅い候補者を立候補させることは、当選する可能性を考えると躊躇するケースも少なくない。

しかし、比例代表制で拘束性の比較的強い選挙制度を採用する場合は、そのような若手候補を候補者名簿の順位の高い方にリストアップすることで、政党にとって将来必要となると思われる有望な人材を当選させ、政治家として育てることも可能となる。

（14） 政党に属さない候補者も立候補することができる。

政党要件が緩和され、2人以上の候補者で政党として選挙に参入することが可能となれば、誰でも新党を起すことが容易となり、無所属で立候補するケースは少なくなると思われるが、憲法の被選挙権の保障の観点からも、あえて政党に属さないで立候補したいと考える人にもその門戸を開けておくこととする。

（15） 阻止条項は設けない。

全国をいくつかのブロックに分けた選挙区制にした場合、全国一つの選挙区制に比べ、少数政党にとっては不利となる場合が考えられる。そこで、少数政党の議席獲得を一定の範囲で阻止する条項は設けないものとする。

阻止条項は、西欧世界において過去の歴史的背景や民族・宗教・言語・地域等の国民的対立などから、小党乱立による政治的不安定を招くことを阻止する趣旨から設けられた経緯があるが、我が国においてはそのような事情はほとんど存在せず、むしろ現代民主主義の考え方である多様性の確保や少数意見の尊重の観点などから、少数政党の政治参加を容易にする仕組みの方がより重要だと考える。

4 検討課題

① 衆議院の議員定数

② 全国のブロック数、ブロックごとの定数及びその範囲

③ 調整議席制度の採用の是非

④ 政党が任意に定めることができる比例代表制の形態

⑤ 得票数を獲得議席数に換算する方法

⑥ 候補者を擁立できる政党の要件

⑦ 政党間における不平等条項の是正

⑧ 現憲法における二院制の下での衆議院選挙制度の在り方

⑨ 本答申における地方選挙制度改革との整合性