＜市民審議会・第２部門 --- 論点のしぼりこみ関係資料＞

二院制のあり方と、それに対応した衆・参の選挙制度の基本方向について

２０１６年1月　　桂 協助

はしがき ---------- 1
一　民主政治の新たな段階 ---------- 1
二　二院制のあり方 ---------- 6
三　衆参それぞれの選挙制度の基本方向 ---------- 10
（１）「良識の府」に適合した参議院選挙制度に --- 10
（２）衆議院選挙は社会体系の選択選挙
——政党を媒体にした民意集約ルート ---- 14

はしがき

選挙市民審議会の第二部会で「民意の反映」と「二院制のあり方」を課題として論点のしぼりこみをするにあたり、部門をこえた共通論点として上げられたいくつかの“そもそも論点”（「そもそも議会制民主主義とは」「そもそも政党とは」「そもそも無所属の議員・候補者とは」など）にもわたりつつ、わたしの見解をのべさせていただきます。共通論点とともに第三部門のあつかう関連法制（とくに国会法）にかかわるところもあります。そんなわけで全体メールにて送信させていただきました。

内容は論点のしぼりこみのためというより、しぼりこみを受けた踏み込んだ方策論の性格が強いです。その理由は、第一に、「民意の反映」と「二院制のあり方」そのものを論じており、したがって確定した課題（いわば幹の部分）とそれに直結した事柄を論じているからです。第二に、7月の参議院選挙に向けて市民審として問題提起なり政策提言なりをおこなうとすれば、そのための作業がすみやかに着手される必要があります。ちかく共同代表者会議がもたれることになるようですが、そのことが主たる開催理由と理解します。そんな流れですので、ややさきばしった議論に踏み込んでおりますことをご了解おねがいします。

一　民主政治の新たな段階

民主政治とは人民自治（市民自治）

民主政治の何たるかをもっとも簡潔・明瞭に表現しているのは、何と言ってもリンカーンの演説のなかの「人民の、人民による、人民のための政治 」“ government of the people, by the people and for the people ”でしょう。これをさらに簡潔にいえば「人民自治」です。（現代日本語では「人民自治」よりも「市民自治」が通りがいいでしょう。その方がしっくりする方は、そう読み替えていただければと思います。）

リンカーンにさきだつ近代民主主義思想の主要な開拓者たち、ロック、ルソー、シイエス（シェイエス）たちも、すでに人民自治を志向または展望していました。かれらの思想・理論の軸をなしていた「社会契約」や「一般意思」という概念は、自治社会における人々の共有意思の形成のことに他ならないからです。

かれらは、貨幣市場経済の深化・広域化という歴史段階を生きる中で、労働の意義・価値を社会的な広がりにおいてしっかり認識し、圧倒的多数を占める労働する人々にたいして社会における主体的な存在としてみとめ、それゆえ世襲身分制における血筋・家格の価値観とそれに支えられた政治体制・社会体制と訣別し、人々が平等かつ主体的に参画する政治体制・社会体制を構想しました。そしてその彼方に人民自治を志向・展望したといえます。（ちなみに古代ギリシャの民主主義思想と近代民主主義思想の最大の相違点は、後者がそのベースに労働の価値認識の社会化があったこと、前者はそれがなかったことでしょう。）

しかし現実にあらわれた民主政治は、初期のころのそれは「名望家民主主義」または「名望家民主政治」といった評言が当てられるレベルでした。そこでは政治家と一般人民との関係は、“政治をする側と政治をしてもらう側”、または“指導する者と指導される者”という認識が支配的でした。この認識構造は世襲身分制の政治・社会体制における認識構造が横すべりしてきたようなものであり、人民自治からはほど遠いレベルでした。

参政権がしだいに拡大されて、基本的に成人男女のすべてが選挙権・被選挙権をもつようになってきたなかで、そのような古い認識構造はかなりうすれてきたと言えるでしょう。しかし、国によって違いはあるでしょうが、いまなお少なからず残っているのではないだろうか。わが国では、エリート意識に冒された政治家においては、若い世代の政治家でさえ、こういう認識構造が垣間見えることがあります。

一般国民も議員・政治家もひとしく人民の一員であること、民主政治の進展方向が人民自治であり、議員・政治家という存在は人民自治の中での役割分担としてあること、指導・被指導の関係は双方向に発生する関係であること、これらの基本的事実をふまえて、すべての人々が人民自治の政治にむかって自覚的に歩む必要があると思います。現代日本の政治・社会状況は、人民自治レベルの民主政治への具体的なステップアップが待ったなしで迫られている状況にあると思われます。

民主政治・人民自治の循環的進行
―― その基軸をなす国家意思の形成・制定過程

一般にどんな組織・団体でもその運営において意思決定がもっとも重要ですが、国家においてもそのことに変わりはありません。そして民主主義国家において、とくに人民自治のレベルの民主主義国家においては、意思決定過程はとりわけ重要です。それは制定される国家意思：法律の社会的影響力が何ものにもまして大きいということが基本的にありますが、人民自治に

おいては、その策定・制定の過程は個々の国民のすべてを始源とする過程であり、国民総体が意思決定の関与者であるからです。

（＊ 国家意思は法律だけではありませんが、ほとんどは法律としてあらわれます。国家予算の策定・決定はどうだろうか。これも国家意思の決定にあたると見る向きも多いでしょう。たしかに予算の決定も国家意思のあらわれですが、それは多くの関係法律の規定にしたがったものであり、したがって予算の策定・決定は基本的には法律の執行過程に属しています。したがって予算は国家意思というより準国家意思というのが妥当なところではないだろうか。）

民主主義国家の国家意思：法律は民意にもとづいて策定・制定されます。民意とは、国家社会について、その実情についての国民の認識・評価と、今後の進むべき方向についての志向・意思である、と言えましょう。この民意のありようは、個々の国民の段階ではきわめて多様に分布しており、いわば混沌とした状態です。それを最終的には種々の社会領域における課題に対応した数々の法律として策定・制定することになります。この国家意思の形成・制定の過程（立法過程）は、大きくは二つの過程からなります。

第一の過程は国政選挙を軸とした過程であり、個々の国民の段階での多様な民意を幾通りかに集約する過程です。すなわち、個別分散状態の民意が、政党・候補者からこもごもに提起された基本方針・基本政策およびそれをより具体化した方針・政策などが軸になって糾合され、幾通りかの民意に整理されまとめられる過程です。

これらの民意は、単に“この指とまれ”で集まったものではない。さきほど国政における民意とは国家社会のありようにかんする人々の認識と意思だと言いました。国家社会がどんな状況にあるか、それは社会のさまざまな領域で生活している人々の実体験においてもっともよく認識・把握されている。これは基本的事実であり、かつ重い事実です。したがってあるべき方向や、そこに向かうための方策も、この民意のなかに存在すると断定できよう。したがって民意によく学び汲みとることが決定的に重要です。

各政党（そのそれぞれが国家社会形成の方向を共有する有志の集まり）も各候補者も、それぞれが人民総体の一部をなす存在です。そのような自覚をしっかりもって方針・政策の作成にあたるならば、民意にまなび民意をくみ取る活動が積極的にすすめられます。そうやって立てられた方針・政策は人々の生活に根ざし、民意としての内実をもったものになります。そうであればこそ民意をひろく結集する糾合力をもち、そして実効性・影響力を発揮することになります。逆にいえば、人々の生活実態・生活体験に根ざさない浮いた方針・政策は、糾合力も実

効性ももちません。たとえ一時的に糾合力をもってもあだ花におわります。

第二の過程。選挙によって選任された国会議員によって構成（再構成）された国会に、選挙をとおして幾通りかに集約された民意がもちこまれます。また選挙以外のルートからも民意がもちこまれます。前者のルートによる民意が一連の政策群で表現された民意（個別具体的な政策であっても政策体系の一環をなしている）であるのにたいし、後者のルートでは個別具体的な課題に特化した民意です。

後者の多くはすでに選挙において複数の政党の体系的な政策群のなかで取り上げられていたものです。また個別の候補者において主張されていた政策の中にあったものです。そうではあっても、あらためて独立の課題・政策として焦点があてられることに意義があります。またそれらは当の問題に利害関係のある人々や関心のつよい人々から持ち込まれる場合がほとんどなので、きわめて積極的な参画意思によるものであり、したがって具体的な見直しや肉づけを意図したものがほとんどです。そうした面でも意義があります。

こうして国会議員はそれら両ルートの民意をにないつつ国会を構成します。そして国会は大局的な視野と複眼的な視点、そして個別具体的な問題にたいする明瞭な認識をそなえることになります。そのことの意義は多大です。よりよい国家意思を形成・制定する条件が用意できることを意味するからです。

もちこまれた民意は立法案件という課題設定のもとで相互につきあわせされます。まずは状況認識のつきあわせがあり、課題の明確化、課題達成のための方策の検討、対象領域と他の領域との整合性の検討、等々について審議されます。その中から一つまたは複数の法律案が策定されます。そして対立のなかでの択一によって、または歩み寄りによる一本化によって、あるいは対立の止揚による新たな法案の創出によって、最終的に法律として決定・制定されます。

いまのべた第二の過程は、“あるべき論”であって実態を描写したものではない、という批判があるでしょう。実際問題として審議内容のレベルアップ・充実などの課題があること、またもっと深刻な実態として、立法の実権を国会よりも行政官僚集団がにぎっている度合いがずっと大きく、この立法実態を払拭するという根本的な課題がよこたわっていること、それらを忘れてはならない。しかしそんな実態であるからこそ、“あるべき論”にそった状況認識を試みることが必須の作業です。そうでないと、実態に呑まれたり、実態に浸りっぱなしになって、方向感覚がマヒし、進むべき方向を見失ってしまいます。

この第一と第二の過程を経て制定された国家意思：法律は、施行され、執行・実行されていく。すなわち行政を経由して、また司法を経由して、そして何より直接に個々の国民それぞれの生活において、また企業など種々の団体において。その結果として国家社会が大なり小なり再編され、人々をとりまく状況が変わります。そうした法律の作用による状況変化のほか、他のさまざまな要因による状況変化も大なり小なりたえずおきています。

そのようにして新たに変わった状況を受けて、人々のあいだの認識や志向にも変化が生じます。もちろんかねてからの認識・志向がより確固たるものになるといった変化もふくまれます。そうした種々の変化が次の国政選挙による民意集約に影響していきます。すなわち個々の国民を始源とする国家意思：法律の制定過程の第一過程が、人々の日常の様々な活動のなかで、すでに始動しています。こうして壮大な循環が進行しています。すなわち、

①国政選挙を主たるルートにした民意の集約

→ ②幾通りかに集約された民意が国会でつき合わされ、検討・評価される

→ ③民意の最終的一本化＝法律（国家意思）の制定

→ ④社会再編～新たな社会状況；それの観察・評価

→ ①新たな民意の集約 → ② → ③ → ④ → ‥‥

という循環的な政治過程が進行します。これはいわば国民総がかりの「プラン・ドゥ・シー（計画・実行・見直し）」のくりかえしです。こういう循環過程が人々の自覚的・目的意識的な活動・行動によって推進されるとき、それは人民自治の政治といえるレベルに達したことを意味します。

なお、民意→国家意思制定（立法）、という過程を推進軸として国家社会が展開していることを確認することは、立法権が国家権力の最大権限であることを認知することになります。かつ立法府たる国会が国家機関のなかの最高機関であることを認知することになります。（＊ ちなみに国民という集合体を国家機関と規定するならば、国会ではなく国民総体が最高機関であることになります。）

人民自治の政治は何より人民の自覚的・目的意識的な参画によって成立するものであり、活動・行動そのものとしてあるものです。したがって人民自治は選挙制度などの政治制度が基軸になって推進されるようには思えないかも知れない。しかし制度とは人々の行動を誘導するはたらきをもったものです。さらにいえば制度の内実は人々の活動・行動そのものであり、特定

の方向にむけて組まれる活動・行動のことです。したがって制度は人々の活動・行動そのものとなってあらわれます。そして人民自治を促進する活動をひきだすことにもなるし、人民自治とは真逆の活動をひきだす作用もします。

こうして人民自治の成否は制度の内容に大きく影響されます。そういうなかで国家意思の形成・制定過程にかかわる制度がとくに重要になります。前述の第一と第二の過程において、それぞれの重要な制度があるわけですが、第一の過程では選挙制度のかかわりがきわめて大きい。

国家意思の形成・制定の過程を人民自治を実現するものに誘導する、そういう作用をはたせる選挙制度にしていかねばなりません。

二　二院制のあり方

国会が衆議院と参議院で二院制をとっているからには、それぞれが特有の存在意義をもっていなければなりません。そうでないのなら一院制でいいわけです。衆・参それぞれの特有の存在意義は何でしょうか。そしてそれらが実際に具現化されるには、どんなあり方が建てられるべきでしょうか。

「良識の府・参議院」の再生を

参議院はその発足後の間もないころから「良識の府」と言われました。この評言はもともとは英国の貴族院についてその権威づけとして使われたものだったようですが、日本の場合は明治憲法下の貴族院を完全に解体し、国民の直接選挙による新しいタイプの上院として出発した中での評言でした。そこには衆・参の性格づけとして次のような認識がありました。

◇ 衆議院は政党単位の競合・対抗の場、および与野党対決の場である。

◇ 参議院は政党や政権の立場に立つことを抑制し、議員その人の思想・信条・識見に立った活動を基本とする場である。

こういう認識において参議院には「良識の府」という評言があてられたと言えます。

もちろん衆議院議員もそれぞれの思想・信条・識見はあるわけですが、しかしそれは自己の属する政党の理念や基本的な認識・政策などと一体化されている、または大きく重なりあっているといえます。参議院議員はそういう重なり合いがまったくないか、あっても自己固有のものの方を重視・優先してよしとする考え方だったといえるでしょう。

この参議院の性格規定の本質的な意義は、たえず個の視点にたちもどって政治をとらえなおし、そこから課題を見いだし、為すべき政策を策定・決定していく、ということだと言えるでしょう。とくに無所属の議員はそのような志向・活動の傾向をもち、そこに無所属の議員・候補者の重要な存在意義があるといえるでしょう。

初期の参議院は、実際に「良識の府」という評言にかなう歩みをし、そしてそういう評価をえていました。それには無所属の議員が多かったことが大きく寄与していました。しかし次第に政党化と与野党対決の構造化が進行していきました。しかも、そういう傾向を打ち固めるかのように、１９８２年に、それまでの参議院選挙全国区の改革において、政党選択選挙である比例代表制が導入されました。こうして参議院の政党化は決定的になり「衆議院のカーボンコピー」と揶揄される状態がつづき、「良識の府」という意義づけは死に瀕してきました。

なお参議院において与野党の勢力が伯仲したり逆転したりするようになると、参議院野党の力が強くなったのみならず、政権与党側でも参議院与党の力が強まりました。このことをもって参議院がカーボンコピーではなくなったと評価する向きがあります。しかしつよい参議院という情況も参議院の政党化におけることであり、参議院がその独自性・存在意義を高めたとか発揮しているとかいうことではありません。二院制の危機状況はつづいています。

参議院は「良識の府」という原点に立ちもどって、その役割を再建すべきです。それによって新たな両院関係をきずく必要があります。そのように言うのは、昔は良かった、と懐古趣味で言うのではありません。民主政治の原理的な次元と、現代社会の要請という面と、二つの積極的な意味があります。

民主政治の原理的な次元として言えるのは、人々の政治へのアプローチの二面性です。ひとつは国家社会の全体的な体系づくりという大局的な観点や集団的な立場からのアプローチがあります。もう一つは、個の立場から社会をとらえ直し、そこからの政治へのアプローチがあります。この二つのアプローチの仕方を二院制で表現することの意義があります。前者のアプローチは衆議院が、後者を参議院が受け持つという二院制のあり方です。

現代社会の要請として言えるのは、人権領域において、次々に新しい事態が発生しています。それはとくに情報化の進展と、生命科学・医療領域での技術革新による情況変化が顕著です。それらの情況変化にたいし、個の次元からの政治へのアプローチがあらためて重要になり、そこに良識の府としての参議院が見直されるべき意味があります。

衆・参の役割分担

衆参両院は共に国会を構成していますが、いうまでもなく国会は立法の府であり、両院ともに立法活動が主活動・主任務です。したがって両院の関係は立法過程における関係が主たる関係になります。

立法過程における両院関係は、立法の対象領域について衆・参の相互補完的な合理的な分担関係が考えられます。となれば、次のような分担が必然性をもつと言えます。

＜参議院が主として担うべき領域＞

政党間の競合・対抗や与野党対決ではなく、議員その人の思想・信条・識見に立った活動によって推進されるべき領域とは、まず人権問題の領域であり、ついで報道、出版、学問、教育、芸術などの領域でしょう。

また三権のうちの他の二権（行政、司法）とのかかわりという観点があります。それについては参議院は司法との関係がつよいと言えます。司法の関係領域における様々な課題、たとえば裁判員制度のあり方などです。なお、検察・警察については、行政組織ではあるが、その捜査のあり方などについては衆議院より参議院が主として担うべきでしょう。

＜衆議院が主として担うべき領域＞

衆議院が主として担う領域は、いま参議院についてのべたことから明らかであり、政権政策に属する政策領域です。すなわち政党間の競合・対抗、および与野党間の対決のなかで決着されるべき課題領域です。当然ながら他の機関（行政と司法）との関係では行政との関係が大です。

なお党派や与野党対決をこえた課題とされるものがすべて参議院に該当するとは限らない。たとえば年金など社会保障は党派をこえた協議が必要だとよく言われるが、しかし政権政策として争われるべき面もつよくあり、議員その人の思想・信条・識見を基本とした協議の場で固められるべきかどうか、一概には言えない。

またかねてから言われてきた意見として、長期の時間軸で判断すべき領域は、任期がながく解散もない参議院がじっくりあたるべきという意見があります。しかし長期の視野に立って検討・判断する姿勢は、任期がどうあれ、解散の有無がどうあれ、政治にあたる者がつねに堅持すべきことであり、衆・参の立場に違いはありません。

各院が主として担う領域を設定し、そのことを基本にしつつも、それで一律に固定化するの

でなく、個々の立法案件の発生の都度、どちらの院を主たる院とするのが適切か、大局的かつ柔軟に対処すべきでしょう。そのあたりは経験を重ねるなかで妥当な区分けの仕方が確立されていくでしょう。

衆・参の分担の方法 —— 先議院と後議院の制度化

衆議院と参議院の役割分担をおこなうための方法としては、先議院・後議院の制度化が有効でしょう。

当該の立法案件について主たる議院とされた院は、先議院となる。他方の議院は後議院となる。「先議の議院」「後議の議院」はすでに国会法（８３条の２、８７条）にあるが、権限あるいは役割規定をともなうものではない。これを明確な規定をもったものに制度化する。

先議院は、その立法案件を担当する委員会において、現状の調査および現状認識のすりあわせにはじまる基礎的な次元から審議をはじめ、関係領域の人々の証言をはじめとする民意をひろく求めつつ、基本方向の決定、基本骨格の決定、詳細規定の決定、条文化という一連の立法過程をになう。その途中でできるだけ多く本会議に中間報告し、院全体から意見を聴取しつつすすめる。

後議院は先議院の決定した法案をうけて、先議院の審議内容をよく吟味し、その成果を継承し、おなじ内容の活動のくりかえしにならぬよう留意し、先議院で不十分であった面に力をそそぎ、もって二院制の長所を活かす。

後議院は先議院の決定に同意しがたいときでも、最初から否決することは避け、修正意見を付して返付することとする。

後議院が先議院から再送付（さらには再々送付・・）を受けたとき、依然として賛成しがたいとき、そしてもはや修正・再返付する余地もないときは、否決もやむをえない。憲法に特段の規定のあるケースをのぞき、二院のいずれの議決権も制約されないからです。あとは両院協議会の開催となるか、またはそのまま廃案となる。

衆議院は、先議院・後議院の制度化がなされても、与党と野党の対立の場であることに変りはありません。与党多数の状況も変わらない。そういう条件のもと、参議院における審議・決定が与野党対決の構図から距離をおいて進行するということになれば、衆議院の与党サイドは衆議院の先議案件のうちとくに与野党対決法案について数に物をいわせた行動に走りがちになる、という危惧がありうる。審議を尽くさぬまま採決を強行するとか、あるいは野党サイド

の主張をとり入れるのが妥当であることが客観的に明らかであるにもかかわらず、それを頑なに拒んで非妥協的な決定を敢行するとか。

しかしそういう時こそ、政党・政権と距離をおいて判断する議員によって構成された参議院が、良識ある政治運営をリードする時であり、衆議院のあり様を正すべく、適切な議院運営を求める意見を付して返付することとなろう。したがって先議院・後議院制においては、衆議院多数派の行き過ぎにたいする抑止作用がはたらくだろう。

参議院議員は政党・政権から距離をおくのが原則ですが、政党員が参議院議員になることを否定はできない。したがって参議院においていわば“潜在的な与党勢力と野党勢力”が存在し、後者が多数派をしめた場合、与党勢力が多数をしめる衆議院とのあいだにねじれが発生することになる。

しかし先議院・後議院制によって衆参の役割分担をするなかでは、良識の府としての参議院の活動のあり方が明確になるので、参議院がはたす政治運営の健全化という作用は、ねじれの有無とは関係なく機能するだろう。またそういう参議院になるように、国民の方も監視の視点が定まっていく。

三　衆参それぞれの選挙制度の基本方向

（１）「良識の府」に適合した参議院選挙制度に

参議院について「良識の府」という性格づけについてのべてきました。良識の府を現実のものにするには、必須の要件のひとつとして、それに適合した参議院選挙制度が必要です。それはどういう選挙制度でしょうか。

人物の選択

良識の府としての参議院の活動をになう議員の選任において明白なことは、候補者その人の思想・信条・識見、活動実績などが検討・評価の対象になるということであり、すなわち人物の選択が基本であるということです。

人物の選択といっても、人格とかパーソナリティーという次元にとどまるものではありませ

ん。国会議員の主任務は立法活動ですから、立法化をめざすどんな政策をもっているのか、そのベースにどんな社会認識や歴史認識をもっているのかが問われます。それらについて、政党という集団ではなく、その人自身のものが問われるということです。かつ有権者の誰もがもつ個の視点に議員みずからも立って、そこから政治をとらえなおし、政策の策定・決定に臨む、ということが必要なので、有権者ひとりひとりの個の視点に立った認識・意見にたいする共感能力も問われます。

そのような人物の選択の選挙においては、比例代表制のように政党選択の選挙制であってはならない。ではどんな選挙区や定数構成の選挙制度が適合的だろうか。

選挙区

衆議院選挙では政党を媒体またはルートにして民意が幾通りかに集約されます。それにたいして参議院選挙では候補者個人を媒体またはルートにして民意が集約されます。ということは参議院への民意の媒体またはルートは、参議院議員の数だけできるということになります。それは確かなことですが、個々の候補者・議員をこえた単位の民意集約はないのだろうか。

人物を選択する選挙とはいえ、候補者を見るとき個々バラバラのまま、百人百様・千人千様のままに見ていくわけではない。人物如何という次元と政策の次元がからみつつ、幾通りかの系統にグルーピングされるのが自然な帰結であろう。

そのように見るとき、それに適合する選挙制度をこれまでの内外の選挙制度のなかから選択するとすれば、かつての衆議院の中選挙区制、すなわち１選挙区の定数３～５議席、あれが適合的ではないだろうか。

あの中選挙区制で経験した致命的な欠陥は、同一選挙区内で同一政党の複数の候補者が立って争うことにともなう弊害でした。しかしあの中選挙区制を参議院に導入しても、参議院が良識の府に再構築される方向に歩むならば、かつての弊害はまぬかれます。たとえ同一選挙区で同一政党の党員が複数立っても、それは人物選択を基本軸にした中での競合であり、候補者それぞれの思想・信条・識見とそれに立った政策が問われます。したがって衆議院とちがって参議院では、政党員の候補者・議員がその政党の方針・政策にそわない行動をとっても、政党制民主政治の劣化・空洞化・崩壊云々ということとは関係なくなります。

大選挙区制はどうだろうか。大選挙区制は衆議院選挙で戦後１回だけおこなわれました。１

選挙区の定数が４～１４議席で、平均９議席でした。連記投票がとられ、４～１０議席では２名連記、１１～１４議席では３名連記でした。この大選挙区制では、上位への票の集中が顕著でした。選挙区の定数があまり多くなると、個々の候補者をじっくり検討することが困難になり、上位の候補者に焦点の集中した人気投票の方向にながれるからです。

ブロック単位の選挙区という案もありますが、それはいまのべた大選挙区制と同様な情況になるでしょう。

全国区はどうか。かつての全国区とその後身である現行の比例全国区が経験されています。前者においては次第に業界組織や労働組合（その多くは産業別の連合体）などの組織代表が主流になっていきました。比例全国区になってからはそれらの組織代表が当初から現在まで一貫して主流です。それらの候補者について職能代表という意義づけがされることがありましたが、しかしそれによって国会審議が複眼的な視点で論議され豊かな内容になったかというと、とてもそうは言えませんでした。要は当初から既得権利益の代表として国会に送り込まれるというのが実態でした。したがって個々の国民の段階を始源とする民意の集約過程としての選挙の意義からは外れていました。

人物による民意の媒介、および人物のゆるやかな集団化による民意の適度な整理・集約ということ、このふたつの作用をなす意味で、３～５議席ほどの定数の選挙区をもうけるのが適切であろうと思われます。

男女同数の定数に

「良識の府：参議院」を回復させるべく、参議院選挙を人物の選択を軸にした選挙にするとなれば、現状のように圧倒的に男性議員で占められた議会構成の異常さ・不健全性は、いよいよ許容できないものになります。制度で規定してでも女性議員の増加をはかり健全化する必要があります。制度による規定となれば男女同数の定数構成にするのが妥当でしょう。

ところで選挙区への定数配分は人口比によらねばならないという重要な要件があります。これにかんしても現状の違憲状態は正さねばなりません。それにかんし、半数改選の参議院選挙において個々の選挙区で毎回男女の定数を同数にしたのでは、奇数配分が不可能になって、ますます人口比による公正な定数配分がやりずらくなります。そこで個別選挙区の男女の定数は２回の選挙を通した中で同数化するという方法が考えられます。それで何ら支障はないと思います。

なお、中選挙区制にすれば連記制（２名連記）の意見も浮上するでしょう。政党選択選挙において連記制は深刻な副作用があって採用には慎重な検討を要しますが、人物選択選挙では利点の方が大きいかも知れない。検討に値すると思われます。

ただし男女同数の定数という中で連記制を組むのは、投票方式や定数構成が複雑化することになるでしょう。もし男女同数と連記制のどちらかにしぼるとすれば、男女同数の方を採るべきでしょう。

参議院選挙運動の担い手

参議院選挙を人物の選択を基本とした制度にし、中選挙区制にするとき、候補者の擁立と選挙の活動は、どういう人たちによって、どのように、担われることになるでしょうか。

政党の関与はどうなるだろうか。参議院選挙では政党は公認候補者を立てることはひかえ、推薦にとどめるべきです。とすると、政党の関与する候補者は二通りになるでしょう。第一はその政党の党員を無所属で立てて推薦し支援するケース、第二はその政党にちかい立場の党外の無所属候補者を推薦・支援するケースがあるでしょう。

業界組織や労働組合などは、中選挙区制において独力でみずからの候補者を当選させるのは困難なので、かかわり方に抜本的な変更をせまられます。

市民運動領域からは、これまでにない活発なかかわりが生れるでしょう。個々の選挙区においてはもちろん、各選挙区を横断した取り組みも生れるでしょう。

参議院選挙の担い手となる人々のあいだで顕著になるであろうことは、政治への参画に積極的な意思はあっても、政党よりもっとゆるやかな連帯の輪において参画したいという人々の参集が顕著になるでしょう。そういうタイプの人が参議院選挙の担い手の主流になるだろうと思われます。そういう人々の参加は市民運動ルートをとることが多いと思われるので、その意味でも参議院選挙における市民運動のはたす役割の増大が予想されます。

日本国民はいま、「良識の府　参議院」、この原点にたちかえって、日本なりの上院、日本なりの二院制を構築すべき状況にあると思います。参議院選挙のあり方はその一環として構想す

べきと思います。

（２）衆議院選挙は社会体系の選択選挙
―― 政党を媒体にした民意集約ルート

ここまで、参議院を「良識の府」とする意味について、「政党や政権の立場に立つことを抑制し、議員その人の思想・信条・識見に立った活動を基本とする場である」とのべました。さらのその本質的な意義について、「たえず個の視点にたちもどって政治をとらえなおし、そこから課題を見いだし、為すべき政策を策定・決定していくこと」とのべました。こうした基本認識に立って、参議院議員の選挙を人物の選択を基本とする選挙としました。

これにたいして衆議院についてはどう見るべきだろうか。衆議院の選挙が政党の選択、政権の選択が基軸になっていること、このことは国際的に一院制の国と二院制の国の下院にひろく共通しており、必然性をもった傾向といえます。この必然性のベースにあるのは何だろうか。

政党の選択、政権の選択、そこには国家社会の全体的な仕組み・体系の選択ということがよこたわっています。すなわち政党とそれが樹立する政権は、社会体系を形成・編成する役割を負っています。

そのことは近代民主政治国家のはじまりとともに顕著にあらわれました。すなわち、それまでの世襲身分制で貫かれた政治・社会体制にあっては上からの命令というやり方で社会体系に手がくわえられていました。こうした旧体制が解体されると、大衆的に根をはった組織として政党が結成されるようになり、それを媒体にして下からの運動で社会体系の再形成・再編成が手がけられるようになった。日本でも廃藩置県による武家支配体制の解体にともなって、二千年以上にわたっていたであろう世襲身分制の根底的な解体があり、それをうけて民選議院の設立運動がはじまり、あわせて初の政党結成がなされました。ただし日本の場合は、政府の側がこうした動向にたいして敵対的に対応し、大衆抑圧路線、自由民権運動弾圧路線を敷いていき、民主政治国家の建設の道から大きくそれていったのですが。

いかなる社会も体系的である他はありません。体系性をうしなったとき、それは社会の崩壊を意味する。したがって社会が体系的であることについて、それは自由にたいする制約である、ととらえて嫌悪してもはじまらないし、否定して否定しさることもできません。人々の自由や

主体性が発揮される社会は、体系性を消し去った社会ではなく、よりよい体系性をもった社会です。したがって、よりよい社会体系づくりにかなう政治体制がもとめられ、そのために現代世界において人類は民主政治をすすめつつあります。

民主政治は、人々の活動の自由度がたかく、かつ主体性がよりよく発揮できるような、有機的・合理的な社会体系をきずこうとする。そのために有機的・合理的な体系性をそなえた法を制定する。それが民主政治が果たすべき任務の中の最大の任務といえます。

政党とは、本来、社会体系の形成・編成を人民大衆サイドからの持ち上げ方式で手がける組織体といえます。そのような使命を負って近代世界以降に登場してきたといえます。したがって政党とは、その出自において、まず体系的な政策ありき、という存在です。そのような志向・意思をもって結集する集団です。

参議院が個の視点にたちかえって政治をとらえなおすという志向・意思をつよくもった議員によって構成される院であるのにたいし、衆議院は社会の全体的な体系を展望しつつ体系だった政策の策定を志向する政党で構成される院であること、国会のこの二面性は、人々の政治にたいする内なるアプローチの二面性を集約的に顕在化したものと言えるでしょう。現憲法のもとで共に国民の直接選挙で選任・構成された二院制は、期せずしてそういうものとして歩み出していたのです。

さて、政権を担おうという意思を明確にもっている政党は、基本的な思想・理念を軸にいくつかの基本政策を立て、多くのサブ政策を策定し、全体として整合性をもった政策体系をつくります。これは社会の全体的な体系づくりを意図しているが故です。そうした体系だった政策群を一挙に立法化し執行しようということではありませんが、しかし個々の政策の立法化をはかるとき、たえず政策体系の全体と照応させながら立法化にむけた立案をしていきます。それは社会の全体的な体系を視野においているからです。

そういう大局観をもった複数の政党がそれぞれの政策体系をもって国政選挙および国会論戦でぶつかりあうことで、よりよい社会体系づくりが進められることになります。

それぞれの政党が、一 の２番目の項「民主政治・人民自治の循環的進行」でのべたように、民意を汲み、民意に学び、かつみずからの党自体が民（人民）の集まりに他ならないという自己認識をもっているならば、それらの政党による政策の競合・ぶつけあいは、社会の前進のための建設的・創造的な推進要因となります。

そのような状況・舞台としての衆議院にするためには、それに適合した衆議院選挙制度がなければならない。すなわち政党を媒体にして幾通りかに民意が集約された院を構成する選挙制度です。これは比例代表制であるほかはないでしょう。

議会制度の歴史が比較的ながく、民主政治の経験を積んできた国の多くで、比例代表制の選挙制度が大勢になっているのは、そのことが民主政治の前進と正の相関関係にあるからと言えます。

日本はかねてから先進国として関心を向けてきた国はもっぱら英・米・独・仏の４カ国でした。これらの中で比例代表制をとっているのはドイツだけです。あとの３国の国会選挙（下院選挙）はすべて小選挙区制です。このため日本では、国際的には比例代表制が大勢である、という認識は乏しい。しかし民主政治の歴史のながい国のほとんどが加盟しているＯＥＣＤ諸国の大多数は比例代表制になっています。その中で英・米・仏は例外的な存在です。

なぜ英・米・仏でいまなお小選挙区制が続いているのか、これは興味ある論題になりそうです。民主政治の前進という方向に立ちつつ観察するとき、英・米・仏の小選挙区制からプラスの評価が導き出されるとは思えません。相対的多数派にすぎない勢力に絶対的議席を与えるというこの制度は、強力で排他的な政権づくりに適しています。それは戦時体制に適合的です。英・米・仏は帝国主義戦争の主要な最終勝者という位置に立ったことにより、戦時体制に適合した政権体制に親和的な志向が根強い底流としてあり、そのことが小選挙区制を是とする思潮になっているのではないかという観察も成り立ちそうです。また少数派排除によって成立する政権は格差社会化を反省し矯正する志向が弱くなり、したがって暴動、テロなどの反抗勢力の発生をまねくことと相関関係がありそうです。小選挙区にはそうした否定的評価につながる要素が多く、民主政治の前進という方向での肯定的な評価は下しにくい。

いまや小選挙区制は時代錯誤の選挙制度であり、下院選挙においては、比例代表制への移行が、民主政治の進展の一環として、したがって歴史の必然として、国際的に進行中と見るべきでしょう。

― 以上 ―