

選挙制度の改革について

山 川 雄 巳

民主主義の政治をひとつの建物にたとえるならば、選挙制度はその土台ともいうべき重要な位置をしめているわけですが、現在、日本では、政治改革問題との関連で、選挙制度のあり方について再検討しようとする機運が盛り上がってきており、今年四月二六日の第八次選挙制度審議会の第一次答申のような、改革についての具体的な提案もすでに現れている状態であります。

この答申は、その性質からして、きわめて重要な政治的意義をもつものです。少なくともそれは、私たちが、日本の選挙制度が今後どのような形になっていくかを考える上で、ひとつの基本的な資料ないし「たたき台」となるべきものだといえるでしょう。日本の選挙制度について語ろうとするとき、この答申はすでに避けて通れない存在になっています。そこで私は、選挙制度について話すように求められたこの機会に、日本の選挙制度について一般的な話をするよりも、もっと具体的に、選挙制度審議会の答申に盛り込まれた提案の内容の検討を手がかりとしながら、現在日本の選挙制度が直面している諸問題について、ご一緒に考えてみたいと思うのです*。

* 本稿は、枚方市明るい選挙推進協議会における私の講演（一九九〇年五月二五日）の記録に加筆したものである。

一 システムとしての選挙制度

しかし、話の順序として、最初に選挙と選挙制度というものについて簡単に、一般的な検討をしておくことにしましょう。選挙が「明るく正しく」行われるべきであることはいうまでもありません。選挙をひとつのゲームに例えるならば、ゲームの参加者全員が、一定の決められたルールを守り、「正々堂々」とフェアプレイすることが大切です。候補者たちは平等な条件で自由な競争をする。有権者も平等に一票をもち、自由意思にもとづいて投票する。開票にさいしては、ごまかしのない得票集計が行われ、厳正に当選者が決定される。その結果をみんなが尊重する。これが「明るく正しい選挙」の要点です。これを、「手続的に公正な選挙」といいかえることもできるでしょう。手続的な公正さは「キマリが守られること」です。キマリは守られなければなりません。しかし、それにしても、その「キマリ」がどのような内容の「キマリ」なのか、しばしば問題にないます。選挙訴訟でも、日本のそれと、アメリカのそれ、さらにドイツのそれとは、争われる前提が異なるのが普通です。つまり、選挙ゲームのルール、その作られ方、選挙制度が異なるのです。

制度は、ある意味で、私たちが日常使っているテレビや洗濯機のようなもので、機械には性能とか癖といったものがあるわけです。おなじテレビでも、むかしのものは白黒の絵しかでできませんでしたが、画面も小さかったわけです。しかし、最近のはカラーの大画面で、写りが非常によくなっており、使い勝手もよくなっています。テレビを使うとき、むかしのテレビはどんなに丁寧に調節・操作してやっても白黒の画面しかでてこないし、現在のテレビは、スイッチをいれてやるだけで、綺麗なカラーの画面がでてきます。テレビのスイッチや調節ノブを説明書にしたがっ

て正しく操作するというのは、さきの「手続的公正さ」に相当します。そして、テレビの機械としての性能の問題は制度の性質の問題に相当するわけです。

選挙制度の性質を問題にするとき、いくつかの重要な観点があります。ここでは、三つあげておきます。第一は、民主主義的代表の原理。その選挙制度が、政治に民意がよく反映することを保証するかということです。第二は、実効的権力の原理。統治能力のある安定した政権を基礎づけることができるかということです。第三は、実用性の原理とでもいうべきものです。国民にとって分かりやすい、使い勝手の良い、間違いの起こりにくい制度であるかどうかということです。現実の制度は、これらの原理の歴史的混合または妥協の産物であるのが普通で、ある国の選挙制度は、しばしば伝統的なものになっています。

おおまかにいうと、世界各国の選挙制度には、次の三つのタイプがあります。第一は、イギリスやアメリカのような小選挙区制です。これは一つの選挙区からは一人しか当選者を出さないもので、単純多数代表制ともいわれます。第二は、ヨーロッパ諸国にみられる比例代表制で、政党制の発達を前提として、大選挙区制をとり、複数の当選者が政党の得票数に比例して選ばれます。第三は、これら二つのタイプの中間の形態です。これにもいくつかの型があり、西ドイツのような小選挙区制と比例代表制の併用制、現在日本の第八次選挙制度審議会によって提案されている小選挙区制と比例代表制の並立制、さらに日本の現行の中選挙区制も中間形態に入れてよいと私は考えています。これらそれぞれの特徴については、あとでくわしく説明することにいたします。

二 歴史的経験

選挙制度の問題を考へるうえで大切なことのひとつは歴史的な見方です。物事に原因があつて結果があるように、一つの制度は、なんらかの事情と必要があつて成立し存続します。従来のままでは、うまくないということであれば、制度の改善・改革が行われるわけで、現在の制度にしても、それに先立つ制度があつて、長い試行錯誤の歴史を背景としてゐるわけです。そして、こうした改善・改革の流れには大きい歴史的な方向やテンポのようなものがあるわけです。ある制度を問題にしようとする場合、その制度がどのようになつてきたのか、歴史的な展望のなかで変化の方向やタイミングを検討してみることが必要です。この方向を確認するためには、まず自国の歴史的経験をよく検討してみることが必要ですが、さらに外国の事例について調べ、外国でどのように改革が進められてきているか、その改革の仕方に学び、これを自国の場合とを比較してみることも有益です。

時間の制約があるため、ここでは、イギリスの歴史的経験について簡単に見ておくことにしましょう。

イギリスでは、いまから三〇〇年ほど前、国王と市民との長く激しい争いのあと、一六八八年の名誉革命で立憲君主制の大枠が確立され、それからあと、国民代表による政治が定着し発達していきました。もちろん選挙が行われ、トリー党とホイッグ党という政党も存在していたのですが、当時の政治は社会上層部の貴族や地主名望家層による政治でした。有権者の範囲は財産所有資格によって厳しく限定されていたのです。

しかし、一八世紀から一九世紀にかけてイギリスの工業化が進行し、社会構造も大きく変わっていきました。農業社会から工業社会への、いわゆる産業革命の時代です。この社会経済変動によって、市民階級が経済的な実力を蓄

え、労働者階級も政治参加を要求するようになります。都市化にともなう人口移動によって、人口のごく少い村からも議員が選出されるといった、選挙区間のアンバランスも顕著になりました。参政権の拡大、議席配分の根本的見直しなどが強く要求され、選挙制度の大改革が必要になったのです。

このようにしてイギリスでは、一九世紀に、一八三二年の第一次選挙法改正に始まって、一八八三年の「腐敗および違法行為防止法」の制定、一八八四年の第三次選挙法改正、さらに一八八五年の議席再配分法にいたるまで、五〇年以上にもわたって選挙制度の改革が推進されたのです。その結果、財産所有によって差別されることのない民主的な普通選挙制度が実現し、選挙にともなう買収などの腐敗現象も劇的に減少することになったのです。⁽¹⁾

一九世紀末から二〇世紀の第一次大戦前後にかけて、社会経済的な利害関係がさらに分化し、民族主義的要求も高まるなどして、各種の社会集団の政治参加が活発化するようになると、イギリス以外のヨーロッパの諸国でも選挙制度の改革がさかんになってきました。とくに注目すべきことは、選挙区制で比例代表制を採用する国が多くなってきたことです。しかし、イギリスは小選挙区制と単純多数代表制を堅く守ったままでした。この時期のイギリスで注目すべきことは、一九一三年に閣僚行為規範が制定されたことです。これは利益集団と閣僚とのカネのうえでのつながりをめぐる種々の政治腐敗問題の発生を予防するための措置でした。以前は政治家が選挙民を買収していたのですが、今度は企業が利権のために有力な政治家を買収するようになってきたことが問題とされたのです。

こうした政治腐敗の防止策の必要性は、その後も一向になくならず、第二次大戦後になって、それまでの大臣だけでなく、一般の国会議員についても規制がおよぶようになり、一九七四年には利害関係登録制度ができました。むしろこの点でイギリスに先んじたのはアメリカでした。アメリカではすでに一九四六年に連邦ロビイング規制法が制定

されてきましたし、さらに、皆様ご存知のニクソン大統領のときのウォーターゲート事件の教訓から、一九七四年に情報自由化法が改正され、一九七八年には包括的な政治倫理法も制定されたのです。

利益集団と政治との関係の規制が問題になるのは、たとえば公共事業にみられるように政府の価値配分機能が巨大化しており、利権を求めて各種の利益集団、業界が群がるという背景があるからです。このように利益集団が政治に入っていく政治の姿を利益政治とか圧力政治とか申しますが、これもしかし、政治参加の一つの形には違いありません。広い視野で見ると、利益政治は悪いことばかりではありません。それに、結社の自由や政治活動の自由は市民の正当な権利で、民主政治の基本条件です。それだけに利益集団と政治とのコネクションの規制はなかなか難しい問題で、アメリカでも、連邦ロビイング規制法を強化するための七七年改正法案はついに成立しませんでした。とはいえ、アメリカやイギリスが政府情報の公開制度や議員の利害関係の登録制度などによって、ドロドロした闇取引を多く含んだ政治過程を透明化しようとする努力を積み重ねてきていることは、日本にとっても大いに参考にすべきことです。

以上からすると、はやくから選挙政治の経験をしてきた国の歴史は、普通選挙制度の成立以前の段階と、これが成立したあとの段階に大別することができるでしょう。そして、前者の段階では、選挙権および被選挙権の平等化と代表制度の適正化が制度改革の主要な目標とされたわけですから、後者の段階は、社会経済的集団の多様化にともなって、これを適切に表現するための選挙制度の改善の工夫がなされるようになった第二次大戦前の時期、さらに第二次大戦後の、利益政治の悪影響を排除するための制度的工夫が重要な課題になってきている現在の段階、というように分けることができるでしょう。

次に、私たちの日本の選挙制度の歴史をふりかえってみましょう。日本についても、イギリスの場合とよく似た三つの段階を区別することができるようです。

新聞などで、今年は議會制一〇〇周年にあたるということがよく報道されています。いまから一〇〇年まえの明治二三年（一八九〇年）の一月に、明治憲法のもと帝國議會が成立したわけです。当時の国会は、ご承知のように、現在のようない「國權の最高機關」ではありませんでしたが、当時の衆議院にしても國民代表によって構成されていたわけです。衆議院を構成するためには、その議員が選ばれていなければなりません。このため、明治二三年七月一日に日本で最初の衆議院議員総選挙が実施されたのです。そこで今年、平成二（一九九〇）年は総選挙一〇〇周年にあたる年なのです。

第一回総選挙当時の衆議院議員の選挙制度は、現在のとは違いました。現在の選挙区制は、いわゆる中選挙区制であって、奄美群島区を例外として、他の一二九の選挙区では一つの選挙区から三人から六人の当選者が生まれる仕組みになっているわけですが、第一回総選挙当時は、イギリスのような一つの選挙区からは一人の当選者しか生まれない小選挙区制の色彩の強いものでした。すなわち、選挙区二五七のうち、一人区が二一四で、二人区が四三（一六・七％）あり、衆議院議員の定数は三〇〇でした。そして、議員一人は原則として人口一二万人を代表するものとされたのです。当時の総人口は三九〇四万人、有権者数は四五万人で、総人口のわずか一・二％だったのです。有権者は二五歳以上の男子で、それも直接国税一五円以上を一年以上納付した者に限られていました。一八世紀のイギリスの選挙制度に似た制限選挙制度だったのでした。

それ以後、衆議院の選挙制度は試行錯誤を重ねてきました。その変化を追ってみますと、明治三三（一九〇〇）年

の改正で、府県単位の大選挙区制になったのですが、大正八（一九一九）年に、小選挙区制に復帰しました。このころいわゆる普通選挙運動が活発化してきていたのですが、これを受けて、大正一四（一九二五）年に、それまでの財産所有による差別が撤廃され、普通選挙法が成立しました。当時、先進国ではもちろん普通選挙が実現していました。日本はイギリスが一〇〇年近くかけた改革の過程を三五年ほどでやってのけたことになります。注目すべきことは、普通選挙制度の採用とともに、人口の多い府県を複数の選挙区に分割し、一つの選挙区から国会に複数の代表を送る、いわゆる中選挙区制の採用を決めたことです。これにもとづく第一六回総選挙は昭和三（一九二八）年二月に実施されたのですが、以後六〇年以上にわたって、日本人はこの中選挙区制になじんできたわけです。

太平洋戦争での日本の敗戦は議会制度のあり方に根本的な影響を及ぼすことになりましたが、まず、昭和二〇（一九四五）年一二月に、衆議院議員選挙改正法が公布されました。ついに婦人参政権が認められたのです。また選挙区制度についても改革が行われ、大選挙区・制限連記制が採用されることになりました。昭和二一年四月に実施された第二二回総選挙は、この方式で行われたのです。しかし、この選挙区制は一時的なものにとどまり、昭和二二（一九四七）年三月に衆議院議員選挙改正法が公布され、この改正によって、日本は、大選挙区・単記非委議式投票制度、すなわち、もとの中選挙区制に復帰したのです（日本国憲法が施行されたのは昭和二二（一九四七）年五月三日）。この改正法にもとづく総選挙は一九四七年四月二五日に実施されました。

新憲法の制定で国会は国権の最高機関になりましたが、従来の貴族院は廃止され、新たに設けられた参議院の議員選挙については全国区と地方区が設けられ、その第一回通常選挙は一九四七年四月二〇日に実施されました。全国区についてはのちに比例代表制が導入されたわけですが、

その後、昭和二五（一九五〇）年に公職選挙法が制定されました。これは日本の選挙制度の基本を規定している約三〇〇条にわたる大きな法典で、従来の衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法、自治体レベルの選挙を規制する法律など各種選挙法を統合するものとして成立したのでした。（総則／選挙権と被選挙権／選挙区／選挙人名簿／選挙期日／投票／開票／選挙会・選挙分会／公職候補者／当選人／特別選挙／同時選挙の特例／選挙運動／選挙運動に関する収入・支出・寄附／衆議院・参議院議員選挙の特例／政党その他の政治団体の選挙活動／選挙争訟／罰則／補則。衆議院の選挙区については別表1、参議院の選挙区については別表2で規定。）

さらに、第二次大戦後の選挙制度改革の動向で重要なのは各種の利益集団の法的規制だといいましたが、日本の場合、重要なのは昭和二三（一九四八）年の政治資金規制法の制定です。この法律はザル法だという悪評が高いものでしたが、ロッキード事件の反省をこめて昭和五〇（一九七五）年に大改正されました。しかし現在なお、多くの改正の余地を残しています。比較史的にいえば、日本が経済大国になり、しかも金権政治の批判が強いだけに、政治資金規制法の強化改正こそ、現在の重要な課題になっていると思われるのです。

公職選挙法にしてもいぶん改正されてきています。平成元（一九八九）年一〇月にも、任期の関係でさししまった衆議院議員総選挙をひかえて、議員の冠婚葬祭に関する寄附を禁止することを主たる目的として改正が行われました（第一九九条）。これは公職選挙法で政治資金の支出の仕方を規制した初めてのケースとして注目されます。しかし、これを含めて、これまでの公職選挙法改正はどちらかといえば部分的な改正でしたが、今年（一九九〇年）四月二六日に海部首相に提出された第八次選挙制度審議会の答申を受けて、政府・与党は、公職選挙法の根本的大改正の準備作業を行っているといわれています。そこで次に、この答申の改正案について詳しく検討してみることにしてしまおう。

三 政治改革と選挙改革

なぜ、選挙制度の大改革が政治日程にのぼってきたのか。これについては、ここで詳しく述べるまでもなく、その背景には「政治とカネ」の問題をめぐる「政治改革」の要求があったわけです。

日本では、田中金脈問題、さらにロッキード事件以降、金権政治批判の声が続いてきましたが、昭和六三（一九八八）年に顕在化したリクルート事件が、「政治とカネ」の問題に新たに火をつける形になりました。この事件を契機として、国民の政治不信と政治改革を求める声は一段と高まり、昭和六三年末から平成元年初めにかけて事件に関係した閣僚の辞任が相次いだのです。

こうした状況のもとで、昨年一月、当時の竹下首相は、首相の私的諮問機関として「政治改革に関する有識者会議」を設置し、そこでの挨拶で、みづから(1)政治資金の規制強化、(2)定数不均衡の是正、(3)選挙制度改革、(4)政党法制定、(5)政治倫理の確立、の五つの改革項目を示し、二月四日には随行記者団とのアメリカでの懇談会で、選挙制度改革の内容として、衆議院議員の定数を五一二から四七一に削減すること、衆議院議員選挙への小選挙区制の導入を示唆しました。

しかし、昨年七月の参議院選挙をひかえて、四月の竹下首相の辞意表明、後継者選考の難航によって自民党は大変なピンチにおちいりました。ようやく六月になって宇野内閣が成立しましたが、同月、自民党は政治改革委員会から提出された「政治改革大綱」を採択し、党政治改革推進本部（本部長伊東正義氏、副本部長後藤田正晴氏）を設置して「大綱」の実現の意欲を示しました。この「大綱」の選挙区制構想は、中選挙区制廃止・小選挙区制への移行を提

案するもので、竹下前首相の一月の示唆にそうものでした。

しかし、消費税問題とマスメディアによる首相の女性問題攻撃で打撃を受けたこともあって、自民党は七月の参議院選挙で惨敗し、ついに歴史的な与野党逆転の事態を招き、参議院選挙の敗北の結果、八月に「宇野から海部へ」とあわただししい政権交替が行われたのです。

参議院選挙の結果は政治改革論の火に油をそそぐようことになりましたが、政府・与党のこの問題への対応方針は、すでに「政治改革大綱」によってその基本的な方向づけがなされており、その具体的な実行案についての組織的な検討作業は、政治資金規制法の改正問題を含めて、第八次選挙制度審議会において進められてきました。このようにして、政治改革は選挙制度改革を中心とするものになったのです。そして、今年二月の衆議院総選挙のあと、四月二六日に選挙制度審議会的小林与三次会長から海部俊樹首相に第一回答申が提出され、首相は受理にさいして、答申の尊重と立法化について強い決意でのぞむと語りました。このことは答申が今後の日本の選挙制度に重大な影響を及ぼす可能性が高いことを意味します。そこで、答申の内容について検討してみることにしましよう。

四 第八次選挙制度審議会の答申

答申の概要 第八次選挙制度審議会は、選挙制度改革を専門的に検討する第一委員会と、政治資金・腐敗防止を検討する第二委員会とから構成されています。これまでの審議過程は、たとえば、野党が参考意見の陳述を拒否したことなどにみられるように、かならずしも順調とはいいがたかったところもありますが、前の第七次選挙制度審議会など、これまでの審議会がしばしば意見をとりまとめることができなかつたのに比べると、答申を提出するにいたつた

ことは上出来だったといえないでもないでしょう。

第一次答申の構成は次のようになっています。

前文

第一 衆議院議員の選挙制度改革

(1) 基本的考え方 (2) 衆議院議員選挙制度の仕組み (3) 衆議院議員の選挙区制の改革に関連してとるべき方策

第二 参議院議員の選挙制度のあり方

第三 政治資金制度改革

(1) 基本的考え方 (2) 政治資金の調達及び抛出 (3) 政治資金の公開及び規制の実効性の確保

第四 政治活動に対する公的助成及び政党に関する法制

(1) 基本的考え方 (2) 公的助成の導入 (3) 公的助成の内容及び政党に関する法制の整備

第五 選挙の腐敗行為に対する制裁の強化

(1) 基本的考え方 (2) 連座制の強化 (3) 制裁強化のための新たな措置

別記 比例代表ブロックの都道府県割

参考 小選挙区の都道府県別定数

第一次答申の内容は、次のようにまとめることができるでしょう。

1 衆議院中選挙区制を廃止する。

2 衆議院議員選挙制度は小選挙区制と比例代表制の並立制が適当。

3 衆議院議員の総定数は五〇〇人程度（答申の試算では五〇一）とし、小選挙区制と比例代表制の定数比率は六対四とする。

4 小選挙区間の人口格差は一对二未満とする。

5 比例代表区の選挙区は全国を一一に分けたブロック制とする。

6 一票の格差の不均衡是正は権威ある第三者機関が一〇年ごとに見直す。

7 団体からの寄附は、選挙制度の改革と公的助成制度の導入を前提として、政党に対してのみに限定する。

8 政治家への寄附は二以内の資金調達団体を通してのみに限定し、関係政治団体（政治家を支援している政治団体）の収支は集計して報告されるものとする。

9 政治資金規程法違反に対する罰則を強化する。

10 連座制の対象者に親族と秘書を加え、対象期間を事前運動にまで拡大する。

11 連座が適用された候補者は、裁判確定後、五年間の立候補を禁止する。

このように、答申は、衆議院議員選挙の制度的大改革を提案しているわけです。残された問題についての第二次答申は、本年一月ごろ提出されるといわれています。

答申への反応 さて、第一次答申に対する反応ですが、政府・自民党は答申を最大限に尊重して立法化するといっています。しかし、新聞報道などによると、自民党内にも選挙区制の変更についての反対が相当強いようです。

立法化するとき、選挙制度の改革と資金規制、連座制などをワンセットとして扱うか否かが問題となります。答申では、たとえば団体献金について、「選挙制度の改革と公的助成制度の導入を前提として」、政党に対してのみに限

定するといっており、条件付きになっていて、ワンセットになる可能性が強いです。

野党の答申に対する態度は「冷たい」の一言につきるようです。たとえば、社会・公明両党は、憲法記念日の五月三日に、「自民党は小選挙区制を利用して圧倒的優位にたつたうえでの憲法改正をねらっている」として、反対を声明しました。現在の時点での予想としては、かりに一括法案であったとすれば、自民党が優位に立つ衆議院は通過しても、野党が優位にある参議院を通過する可能性は少ないと思われます。しかし、それにしても、少なくともこの答申は、今後の公職選挙法等の改正の方向を考える上で基本的な資料となるもので、私たちも、この答申の内容を十分よく検討してみる必要があります。

政治資金規制・連座制 答申は、「政治とカネ」の問題に直接かかわる政治資金規制については、団体献金を政党に対してのみに限定すること、政党への公的助成金制度の導入、政治家の資金調達団体を二団体以内に限定すること、関係政治団体の収支を集計して報告すること、罰則を強化することなどを提案しています。

一応評価できますが、全体として政治資金関係についての答申は簡単であり、罰則の強化についても答申は抽象的であるという印象は免れません。政党法制定への含みがある政党への公的助成を打ちだしていることも注目されますが、その具体的な方式については明らかにしていません。長年問題になってきている企業献金を含めて団体献金の規制について、具体的な方策を打ち出すべきであったでしょう。また、イギリスで行われているような政治家の利害関係登録制度の整備についての検討のあとみられないのは残念です。

連座制を強化し、その対象者に親族と秘書を加え、対象期間を事前運動にまで拡大しようとしていること、連座が適用された候補者は裁判確定後、五年間の立候補を禁止するとして連座制強化を打ちだしている点は評価できます。

こうした実行可能なことから実行に移していくことが必要でしょう。

全体としていえば、答申にいたるまでの時間不足が原因となったのでしようが、第一次答申は、これまで問題になることの多い政治資金についての明快な規制方式を開発しているとはいえません。この点についての、一層の勉強と新しいアイディアの提出を期待したいものです。

議員定数と選挙区制 今回の答申の目玉は、政治資金規制法の改正よりも、選挙区制の根本的改革の提案にある、といえるでしょう。提案された改革は、極めて大幅なものであり、実現すれば日本政治に大影響を及ぼすことは確実です。それだけに広い範囲の人々による徹底的な議論が必要です。

答申は、定数配分の不均衡は正の基準について、これまでの最高裁の基準とされる一对三をこえて人口格差一对二以下という基準を設定しています。これは評価できます。ただし、不均衡は正の措置を、現在の五年から一〇年へと引き延ばすことを提案していることが問題でしょう。それは、不均衡が今の二倍の長いあいだ放置されることを意味するからです。

次に答申は、衆議院の議員定数を五〇〇程度、試算では五〇一に削減することを提案しています。五〇一人という議員定数は現在の五一二人より一人の減少ですが、竹下元首相の言っていた四七一人と比べると三〇人増えています。なぜ五〇一人か、については説明がありません。しかし、政治にまわるカネの絶対額をすこしでも現在より減少させようとする配慮が働いているのでしよう。国民の政治への反撥と議員からの反撥のバランスを考慮したのかもれません。削るのを一〇人程度にするというのは、なかなか老獪な判断だという印象も受けます。もっとも、答申は、竹下元首相が指摘していた現行制度下の定数配分の不均衡の問題にはっきりした形では言及していません。なんと

く争点がすりかえられているのではないかという印象もあるのです。政治的代表的公平性という大原則が確保されるならば、定数は現在の五一二でもよいし、場合によれば数名程度定数が増えても仕方がないのではないのでしょうか。現在、日本より総人口の少ないイギリスの下院議員の定数は六五〇で、日本の議員定数より一三八も多いのです。

要するに、答申は現在の制度のもとでの定数配分不均衡の是正策を示すといういわば改造の道をとらず、現在のシステムを捨てて、これを小選挙区制・比例代表制並立制という新しいシステムで置き換えることを提案しているのです。

なぜ今の中選挙区制を捨てるべきなのでしょう。その理由としては、選挙が政党・政策の争いよりも個人本位の争いになりやすいこと、選挙資金の膨張原因になっていること、この制度のもとで政党勢力が固定化していること、この三点があげられています。そして、政党・政策本位の選挙が行われるためには、小選挙区制か比例代表制がよいが、これらいずれかの単独では問題があるので、両者を組み合わせた方式、なかでも並立制が適当だということです。これは、現在の参議院議員選挙の方式に似たものになるはずですが、参議院の比例代表区と区別される独自性を出すために、全国を一一のブロックに分割して、春の選抜高校野球のようなブロック代表を選出することになっているのです。答申の案では、小選挙区から選出される議員は三〇一、ブロック選挙区からの議員数は二〇〇とされ、三対二の小選挙区制優位のシステムがとられることになっています。その理由づけは「並立制の趣旨及び定数配分の均衡化の見地から」とされていますが、それ以上の説明はありません。

以下、答申の小選挙区制・比例代表制並立案に含まれる小選挙区制と比例代表制について、それぞれ検討することにしませう。

小選挙区制 小選挙区制は、一つの選挙区からただ一人の代表を選ぶ方式です。答申の想定するように小選挙区からの選出議員が三〇一人であるとすれば、現在一三〇の選挙区は、三〇一の選挙区に再分割され、選挙区の数は現在の二・三倍になります。

答申によると、新しい選挙区の設定方式は次のようなものです。まず人口比例により都道府県に定数を割り当てます。それから、(1)市町村の区域は分割しない、(2)郡もこれに準じる、(3)各選挙区の人口の均衡をはかる、このような方針に従って線引きして選挙区を確定します。そして、その見直しと手直しを一〇年ごとに実施しようというのです。

この場合、地域的にみて、選挙区のサイズは小さくなります。現在日本では選挙区が小さいから小選挙区制はカネがかからないシステムだとよくいわれていますが、この点についての答申の見解は明確ではありません。小選挙区制をとれば今よりカネがかからなくなるとは誰も断言できないのです。またイギリスの例からもわかるように小選挙区制は買収などの腐敗選挙を解決した制度でもないので、カネの使い方は候補者たちの心がけ次第、さらに、有権者の「人を見る眼」をふくめたその国の政治文化の質によるところ大きいといわなければなりません。もちろん、法的な制裁制度も関係します。むしろ小選挙区制のもとでは、日本の選挙は、労働集約的で、肥料や除草剤のためにカネがかかる、これまでの小規模な日本の農業のようなものになる可能性が高いかもしれません。ということは、適切な規制がなければ小選挙区制のほうが選挙区のナワバリ・カオイコミ競争を刺激にし、カネを余計にくうかもしれないということです。定数一の奄美群島区の徳田候補対保岡候補の死闘は有名です。それは例にならないという人もありますが、はたしてそうでしょうか。小選挙区制をとっているイギリスでも、買収による腐敗選挙が減少したのは、一八八三年の「腐敗および違法行為防止法」が制定され、罰則が飛躍的に強化されてからなのです。

このごろ、政治家は「金権政治になるのは選挙制度が悪いからだ」とよくいいます。答申も、中選挙区制はカネの「膨張」の原因になっているといっています。こういう議論をきくと、私などは、むかし、よく冗談に「なんでも政治の責任だ、政治が悪いのだ」というようなことがいわれていたのを思い出すのです。中選挙区制というモノをいえない制度に責任を押しつけて、制度が悪いから金権政治になるといっているのです。現に途方もないカネを使っている政治家自身の責任は一体どうなっているのでしょうか。

次に、答申は、政策や政党に関する有権者の選択が明確になることを、小選挙区制の利点としてあげています。中選挙区制ではどちらの主張が勝ったのか政策選択の点で不明確になる制度であり、小選挙区制はこの点ハッキリさせることができる制度だから良いというのです。しかし、こうした主張はいくつかの問題を含んでいます。

第一に、日本では、政党の選挙綱領や政策公約がいつでもそれほど明確であるわけではないということです。

第二に、有権者は日本の政党や政治家の公約をどの程度信頼できるのでしょうか。八六年の総選挙にさきだって当時の中曽根首相は「大型間接税はやらぬ」ということを何回も明言しました。しかし総選挙で大勝利をおさめたあとしばらく経つと、その議席数の力にものをいわせて、自民党は消費税関連法案を単独採択し、八九年に実施に移したという事実があります。このような経過が国民の政治不信を強め、参議院選挙での与野党逆転に導いたのです。

第三に、たとえば、自民党候補者のなかにも、消費税問題について反対の立場、そこまでいかなくとも微妙な立場をとった候補者がかなりいたということはどうなるのでしょうか。「党の政策」は、常にすべての候補者を通して一本化されているものではないのです。こうした逸脱行動は、党執行部からみると苦々しい限りですが、長い眼で見れば、政策調整の柔軟性のもととなって党への支持の確保にプラスに働いているともいえるのです。

第四に、中選挙区制は政党の勝ち負けが明確でない選挙制度であるといわれますが、選挙は、相撲や野球よりも複雑なゲームです。野球でも引き分けがあります。それに、ある選挙で、ある政党が勝ったか負けたかは、この制度のもとでも冷静に解釈すれば判断可能な問題です。日本の戦後政治史を担ってきた政治家たちは選挙の勝ち負けの判断もできずにやってきたのでしょうか。ある特定の選挙区制に頼らなければ、選挙で勝ったか負けたか分からないというのでは、政治家としては失格でしょう。それに、この選挙制度のもとで長い間培われた政治感覚が、制度の変更によって失われ、政治家に一種の「自律神経失調症」が現れるようなことはないでしょうか。

第五に、小選挙区制は政策選択について決着をつけやすいといいますが、しかし、それは、この制度が多数の人々の意思を荒っぽく、いわば四捨五入して切り捨ててしまうからなのです。この制度の大きい欠点は、大量の「死票」を出すことです。この制度のもとでは、小政党はもとより、たとえば、あらゆる選挙区で第二位をしめる政党は、たとえ全国集計での得票数が第一党にきわめて近かったとしても、国会に代表を送ることは全くできません。国民レベルの政党勢力の現実と国会レベルの政党勢力とが最も激しくかけはなれやすいのがこの選挙区制なのです。イギリスやアメリカのように長い二大政党均衡の歴史を持ち、それが定着している国はよいかもありません。しかし、日本のように、自民党の力がかけはなれて大きく、またすでに六〇年代以降多党化が進んでいる国では、小政党が国会から閉め出されることによって異常な政治状態が現出することになるでしょう。このことは、国会を支配する考えが国民の考えから大きくかけへだたり、政策的にも遊離しがちになることを意味します。このようにして、小選挙区制は、別の意味の、いわば第二種の定数不均衡問題を起す可能性があります。

小選挙区制のもとでは政党や候補者が政策の違いを強調するようになる。これが、その一つの利点だとされています。

すが、そのことはよいことばかりではありません。みずからの立場・政策をきわだたせようとするため、候補者間の競争は攻撃的になる可能性が高くなります。ひとつの政党のなかでも、ともすれば過激な意見が穩健な意見をおさええる可能性が高くなるでしょう。たとえば、現在、社会党はかつてのイデオロギー的傾向を抑えて現実的な路線を歩もうとしているようですが、小選挙区制のもとでは、いわゆる「左翼バネ」が利きやすくなるでしょう。長い二大政党制の伝統をもった国とは異なり、日本のような国では、小選挙区制のもとでは、各政党は政策的に中庸の道を探るために歩み寄るよりは、左右対立に走ることになりかねないのです。かりに自民党と社会党のあいだで政権交替が実現するとしても、政策上のジグザグ運動が激しくなり、その場合、政治と政策は一時のイギリスのように一貫性を失い社会的損失が大きくなるでしょう。小選挙区制は政権の安定と二大政党制に導く選挙区制だといわれます。そして、よくイギリスやアメリカが例にあげられます。そうした傾向があることは認めてもよいでしょう。しかし、カナダは重要な例外で多党制です。小選挙区制だから、かならず二大政党制になるという保障はないのです。ひょっとすると極端な一党優位制になるかもしれない。それに、二大政党制であればなんでもよいというわけではありません。よい政治が行なわれるような二大政党制がよいのです。

答申が重視する政権の安定ということであれば、世界で自民政権ほど長期にわたって安定している例はほかにないということ指摘しておかなければなりません。たとえば、戦後のイギリスで、政権が労働党から保守党に交替し、保守党から労働党へ、さらに労働党から保守党へ交替しても、その間ずっと自民党は政権を維持してきたのです。アメリカの政権交替との比較についても同様のことがいえます。一体これはどのような種類の選挙制度のもとで可能であったのでしょうか。現在の中選挙区制のもとにおいてです。この事実を忘れて政権の安定を他の選挙制度に求めよ

うとするのは不思議なことといわなければなりません。

また、問題なのは、小選挙区制が、選挙区の政治的線引きで紛糾しやすい制度だということです。いわゆるゲリマンドリングの起こりやすい制度なのです。鳩山内閣のころ問題になったハトマンダーのことを記憶している方もおられるでしょう。また線引きは一度したらそれで終わりになるのではなく、人口移動などによって何回もやりなおさなければならぬのです。そのたびにもめることになります。このため答申は一〇年ごとという比較的長い期間を置いての手直しを提案しているでしょう。

さらに、小選挙区制では、候補者にとって党の公認をとりつけることが致命的に重要であるために、党執行部の権力はきわめて大きくなり、党内民主主義の問題が深刻になるでしょう。これはさきにふれた政策調整の柔軟性の確保という観点からも問題です。また、派閥連合体ともいべき自民党にとっても、重大な問題となるでしょう。党内権力闘争が激化する可能性があります。

政治学者のなかには、自民党支持だから小選挙区制を支持するという人もありますが、社会党支持だからこの答申を支持するという人もいます。八九年参議院選挙の結果からすると、比例代表制と小選挙区制の組み合わせは社会党が政権をとるのに有利だからというのです。社会党自身も、一時、小選挙区制は政権交替を容易にするという理由から小選挙区制に色気をみせていた時期がありました。

こうした判断は、第一に衆議院選挙と参議院選挙とは改選議席数が全く異なること、第二に、有権者は候補者は誰でも良いと思っているわけではないことを忘れていきます。予想されるのは三〇一選挙区ですが、社会党は今年衆議院総選挙で一四九人の候補者しか立てることができなかったのです。現在、全体で一三〇選挙区ですが、社

会党空白区がいくつかありました。これに対して、自民党は全選挙区で計三三八人をたて、しかも公認もれが相当あったのです。ちなみに他の政党の候補者は、公明党五八人、民社党四四人、社民連六人、進歩党七人であり、候補者をたてることのできない空白区が非常に多かったです。共産党は空白区がありませんが、現在の得票状況からみると、この小選挙区制が実施されたならば、おそらく一人の当選者もたすことはできないでしょう。明らかに、この制度のもとでは公明、民社、共産、社民連、進歩などの諸政党は生存がきわめて困難になるのです。

以上のような検討から結論されるのは、この答申の案は、日本の政党政治に激烈な質的変化をもたらす一種の劇薬として作用するだろう、ということ です。

田中内閣当時であれば、小選挙区制の構想は、まだ分からないでもなかったのです。当時は、自民党勢力はいわゆる「長期低落」過程にあると信じられていましたし、総裁公選制が具体化される前のことで、党の地方組織も整わず、党员数もいまとはくらべものにならないほど少なかったのです。政策にしても都市型への転換の決断ができていませんでした。またエネルギー危機を乗り切るためには強大な権力が必要だと考えられていました。

しかしなぜ今、日本が先進国のなかでも最も安定した経済大国といわれるようになった今、金権政治批判等によって政権の動揺を経験したとはいえ自民党の基盤が七〇年代より強大になっている今、さらに国際関係の大激動期に際会して政治課題が山積している今、こうした選挙制度改革案の実現に、なぜ海部首相は「内閣の命運を賭け」ようにしているのでしょうか？

比例代表制 次に、答申で主張されている、部分的な比例代表制の導入について検討してみることにはしましょう。

選挙制度改革で一番大事なことは民主主義の原理であり、国民の意思が正しく国政に反映されるようにすること

す。この意味では比例代表制はよい制度です。比例代表制は政党の得票率と議席占有率とのあいだの比例関係を保証しようとする選挙制度です。またそれは、国会レベルでの政策に関する多様な意見の表出と、少数政党の進出・生存を可能とする制度でもあります。このため、有権者の政治的意見が個性的で多様なヨーロッパ諸国では、イギリスを例外として、比例代表制をとるのが一般的になっています。

ただし、ここで指摘しておかなければならないのは、比例代表制は小党分立を許し促進する傾向のある制度であるために、この制度のもとでは、ときに政権の安定性の確保に問題が生じることがあるということです。また、比例配分といっても、実際には得票率と議席占有率とのあいだの完全な比例関係が達成できるわけではありません。こうした欠点の解消のために、いろいろな比例代表の方式が工夫されています。答申で提案されているのは参議院選挙の場合と同じドント方式ですが、この方式にしても、日本の参議院選挙について、私自身がローレンツ曲線分析という方式で、比例関係についての分析をしてみた結果によると、完全な比例関係からは離れていることが明らかになっているのです。⁽³⁾

答申もいうように、比例代表制は、政党政治の一定の発達を前提とする政党本位の選挙制度です。ご承知のように投票に際しては、政党の名前を書くわけです。この制度のもとでは、政党の執行部の権力が拡大することも指摘しておかなければなりません。つまり党内民主主義に問題が生じる可能性が高いのです。

答申が、部分的に比例代表制をとろうとするのは、小選挙区制に政権の安定を担保することを期待するかたわら、他方、これによって国会に表現されなくなるおそれのある少数政党の登場の場を比例代表制によって与えるためです。これは、小選挙区から選出される議員の数を三〇一、比例代表区から選出される議員数を二〇〇としていること、つ

まり三対二にしていることによく現れています。一見、改革のウェイトを政権の安定六割、「多様な民意の反映」四割としている、とみられるかもしれませんが。しかし、実際には、政権の安定のウェイトはもつと大きいようです。ところで、答申で比例代表の実施方式として提案されているのは、ブロック制に基づくセミローカル比例代表制ですが、これがどの程度実効的であるかについては、疑問がかなりあるでしょう。政治学者の一部には都道府県単位の比例代表制を主張する人がいます。ひとつ前の第七次選挙制度審議会の報告は小選挙区制と都道府県単位の比例代表制の並立案を有力案とするものでした。今回の答申では、そうした意見は踏襲されず、新たにブロック制が提案されているのです。

なぜ都道府県単位数案が踏襲されなかったのか？ おそらくこれは、定数配分で都道府県を基礎単位とすることを予定している小選挙区制による選挙結果と比例代表制による選挙結果との衝突関係が生じる可能性が考慮されたためでしょう。また、衆議院選挙区分割論に対立する比例代表制全面实施論を回避したいという配慮があったかもしれません。さらに、道州制の先取りという伏線があるのではないかと推測をする人もいます。

この提案されている制度のもとで、有権者は、参議院選挙ですでになじみになっているような方式で投票することになるでしょう。つまり政党本部で調整されたブロック選挙区候補者の名簿をみながら政党に投票するのです。名簿投票制は実際に候補者に接する機会が乏しいまま投票することが多いため、選挙における人間的要素が捨象されやすい制度です。しかもブロック制は新しい構想であって、それだけに大丈夫だろうかという懸念が強いし、中途半端な印象もまぬがれません。というのは、衆議院のブロック選出議員は、やはりブロック代表的な性格を帯びることになり、そうすると参議院議員の全国代表との関係で問題が生じることになります。また、候補者の質についても参議院

議員選挙の比例代表区で、各政党が全国的な知名度の高い候補者を揃えているのと対比されることになるでしょう。

いずれにせよ、衆議院はこういう議員分割によって、参議院の構造とよく似た構造をもつこととなります。この場合、衆議院と参議院の性格の異同が現在よりも激しい形で問題とされるようになるのは確実です。そして、参議院廃止論が力を得るであろうことも明かです。もちろん参議院を廃止するためには憲法を改正しなければなりません。したがって、憲法改正も日程にのぼることになると予想されます。そうになると、まさに、かつて中曽根内閣が掲げた「戦後政治の総決算」の事態が到来することになるでしょう。

それは少し先のことだとしても、このブロック代表制を実施することになれば、特定のブロック選挙区から誰が立候補するかは、政党中枢が決定することになるでしょう。衆議院を分割することは、「分割して支配せよ」の原理からいえば、政党執行部権力を強化します。しかし、推薦されるほうの候補者は、道州制実施後ならばともかく、現在の地方自治の状態では、ブロック代表となることをかなりいやがる傾向がでるのではないのでしょうか。また有権者のほうも、なじみのない顔ぶれと新しい投票方式に当惑することになるでしょう。

以上を要するに、答申の提案している制度が実施されたならば、小選挙区では自民党の支配、比例代表区でも、自民・社会両党が支配となり、公明党、民社党などがわずかに存続するということになるでしょう。そして、日本の政治は、政党本部のような政治の中枢部に権力が集中する傾向が生まれるとともに、その底辺においては、一時的かもしれませんが、焦点の拡散した、混乱した状態におちいるおそれがあると思われる。このようにして全体としては権威主義的傾向が強まるでしょう。さらに国民と国会の距離が拡大して議会制への不信感が高まり、かえって政治が不安定になる恐れがあるとさえ思われるのです。

では、どのような選挙制度がよいのでしょうか。結論からいえば、私は、これまでの中選挙区制を「使い捨てる」べきではなく、補修しながら大事に使っていくべきだと考えます。

五 現在の選挙区制について

新しい選挙制度が求められるのは、政治家たち自身がカネの調達や派閥政治に限界がきていると実際に痛切に感じているためでしょう。その意味で、今年二月の総選挙に先立って株が暴落したことは示唆的です。政治に巨額のカネがかかる主たる原因は、選挙地盤の培養維持にカネがかかるようになったことにありますが、さらにその原因は人口流動や価値観の変動によって人心をつかむことが困難になってきていることにあります。そのキメテがカネに求められる傾向が強いのです。しかし、保守系政治家のあいだにも、信頼をかちとるための「カネのことは抜き」の誠実な努力をしている人がかなり存在しています。有権者が求めているのはこのタイプの政治家です。

それにしても一選挙区での複数当選者を認める、現在の中選挙区制は、いま悪くいわれすぎているのではないのでしょうか。中選挙区制のもとでは、政党本位より人物本位の選挙になるからいけないといわれますが、これはやや極論な見方です。かりに人物本位の要素がかなりあったとしても、それは政策問題が今日のように微妙なことが多い時期にはむしろそれは必要だといえるのではないのでしょうか。また、比例代表制のような、上からワンセットの名簿で候補者が押しつけられるのではなく、立候補の自由が高いのは良い点です。参議院比例代表区の実験制度は、施行されてまだそれほど経っていないのに、はやくも、自民党筋から再検討すべきだという声が上がってきていました。今回の答申との整合性はどうかでしょうか。

日本の現在の選挙制度に懐疑的な態度をとる人の中には、外国にはない選挙区制だから、という曖昧な理由をあげる人もあります。たしかにこういう制度をとっている国は稀です。現在はスペイン、そしてアイルランド、それに州レベルなどでアメリカが採用している例などがあるのみです。しかし、外国で採用されることの少ない選挙制度だとしても、それだから良くないとはいえないはずで、このようなことをいう人は日本文化の独自性を否定するほうがよいといっているようなものです。

外国の選挙制度研究者のなかにも、何人か、日本の選挙制度を高く評価している人がいます。たとえば、アメリカの研究者でプリンストン大学のケント・カルダー教授は「日本の政党制の民主的反応力の根は非常に深いところにある、思うに日本の例外的な複数選挙区制にその根源がある」といっています。まったく同感です。また、私の知人のカリフォルニア大学教授のバーナード・グロフマン教授も、日本の中選挙区制の性能に注目し、これについての本格的な研究を開始しようとしています。⁽⁴⁾

日本の現在の中選挙区制は、たしかにユニークですが、明治以来の試行錯誤の結果、日本人が生み出し、日本人が経験を重ねてきた、手慣れた制度です。また、すでにお話したローレンツ曲線分析の結果によっても、多様な意見を表出するうえで比例代表制に比較的近い性能をもった制度であることが明らかになっています。実効的な政権を基礎づけるかという点に関しても、これまでの自民党一党優位制の歴史が実証しているように、その性能は保証済みといてよいでしょう。このようにして、さきに述べた選挙制度の三つの評価基準のどの観点からみても、全体としてバランスのとれた、中庸的な良い制度だといえると思われるのです。

結局、日本人には手慣れた中選挙区制がよいのであって、当分のあいだは現在の中選挙区制でやっていったほうが

よいと思います。

しかし、ここにひとつの問題があります。それはご承知のとおり定数配分の問題です。これは制度自体の問題というより、政治的なサボタージュの問題です。よく知られているように、公職選挙法別表1は、「本表はこの法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって、更正するのを例とする」と規定しているのですが、この更正手続が適正に実施されてこなかったのです。定数は正のもっとも最近の例は、八六年総選挙の直前の手直しですが、今年二月の総選挙当時には、すでに違憲状態になっていたのです。これが無視されて選挙は強行されました。こうした状態をあらためる必要があります。

この場合、定数の総枠をどうするか、竹下元首相の提案したように四七一議席に削るか、答申のいうように五〇一議席にまで削るかということも問題になるでしょう。国民は、財政負担減ということで四七一議席案や五〇一議席案を歓迎するかもしれませんが。たしかに議員数を減らせば、政治にかかるカネも減るわけで、政治改革の趣旨にかなうでしょう。建て前から言えば、国民のための議員であるとすれば、すすんで定数配分改善に努力するのが当然で、それができないのはかれらの意識に問題があるからだ、といえます。しかし、実際にはこれまでの定数のもとでも配分不均衡は正には強い抵抗があります。また、各政党や国会議員たちだけでなく、東北、中部、中国、四国、九州地方などの有権者たちも、議員数減少によって農村部の声が国会にとどまらなくなること恐れているのです。

結論をいえば、政治の役割が非常に大きくなってきていることからすれば、四七一議席とか五〇一議席という案に拘泥すべきでなく、現在の五一二議席でよいのではないのでしょうか。国民意思の国会への正しい反映を保証するためには、場合によっては多少定数が増えても仕方がない、とさえ思います。

配分基準としては、審議会が打ち出した一対二以内という基準は適正なものだといえるでしょう。しかし、現実的に考えるならば、これまでの最高裁の基準とされている一対三以内という基準、あるいはこれよりやや厳しく一対二・五以内という基準をメドにするとよいと思います。また、人口との代表関係からみると、参議院議員選挙における定数配分も適正とはいえないこと、その改善が重大な課題であることも指摘しておかなければなりません。

選挙制度は、きわめてデリケートな形でその国の政治体質を規定するものです。審議会の答申が、これまでの日本政治の体質を変えたいという意欲を秘めていることは評価するとしても、提案されている内容はかなり問題を含んでおり、もし提案されている選挙制度の改革を実施するとすれば、日本政治が体調を崩してしまうおそれは十分にあると思われるのです。「角をためて牛を殺す」という格言もあります。しかし、答申の立場はもっとラディカルで、一気に「本丸に迫る」というか、選挙制度の根幹をゆるがそうという戦略です。これには賛成できません。それに、衆議院を分割したり、選挙区線引きなどに時間をとられ精力をとられている余裕が、現在、国際的激動に直面している日本にあるかどうか反省してみる必要があるでしょう。中国の元時代のすぐれた政治家耶律楚材（二一九〇—一二四四）は、よくこう言っていたそうです。「一利を興すは一害を除くにしかず。一事を生ずるは一事を減ずるにしかず」と。味うべき言葉ではないでしょうか。

政治改革が問題になってきた経緯からしても、現在のように、政治改革の中心が選挙区制度の改革のほうに移っているのは多少おかしいところがあります。むしろ、政治資金規制法の改革を中心とするカネの規制と政治腐敗防止のための方策をたてることのほうが大切だと思われるのです。このためには、むしろ答申第三「政治資金制度の改革」における政治資金の調達及び拠出、政治資金の公開及び規制の実効性の確保と、答申第五「選挙の腐敗行為に対する

制裁の強化」に盛り込まれた連座制強化などの改正に重点を置くべきではないでしょうか。政府・自民党は選挙制度改革関連法案の一括処理を主張していますが、これに固執するのは疑問です。政治改革の一つの重要な焦点は、くり返し政治腐敗事件を起してきた自民党の体質の改善だったはずですよ。

今回の総選挙が明らかにしたことの一つは、自民党の企業・財界への依存度が以前より高くなってきているということです。自民党は企業・財界からもっと自律性をもつようにならないでしょう。本当は、自民党のほうから企業や財界からの政治献金を拒否するぐらいであってほしいのです。

これと関連してもうひとつ重要な問題があります。それは野党の統治能力です。国民は参議院では与野党逆転を認めたとにもかかわらず衆議院では認めなかった。この事実是非常に重い。野党の統治能力への危惧、これがこういった答申が現われる背景にあるともいえるのです。野党が地道に国民の信頼感を築き上げていくことを、いまさらながら強く期待せざるをえません。

六 お わ り に

選挙制度改革の基準は、手続的に、また制度的に、民主主義にふさわしい「明るい」選挙、「正しい」選挙が行われるということにつきまします。「明るい」選挙、「正しい」選挙というのは、カネで動く選挙、供応や利権の裏取引で動く選挙でなく、公論の選挙です。公衆の前で正々堂々と意見をのべ、その説得力や実行力で人々の信頼と支持を集めることのできる人が当選できる選挙です。これは、候補者と有権者とのあいだの対話、いわば相互教育的な過程としての選挙です。こうした選挙を制度的に保障することが選挙制度改革の目標でなければなりません。

一九七九年に大平内閣が掲げた一般消費税問題以来、選挙の政策決定機能が高まってきています。ここ一〇年間ほどの日本の政治は、政治家よりも全体としての国民が選挙を通して方向づけてきたといってもよいのではないでしょうか。自民党は、国民の意思に適応することによって、衆議院では九〇年選挙まで一党優位制を維持してきましたが、八九年に消費税問題での公約違反などを問われて、参議院では少数与党に転落しています。この事態が示すように、現在、実質的に、国民が政治の決定者になっています。

外国、とくにアメリカは、こうした日本の状況を鋭く認識しているといつてよいようです。たとえば、最近の経済構造協議においても、アメリカ側は、日本の一般市民を味方につけることによって有利な立場にたとうとしているようにみえます。日本は社会資本がたりない、したがってGNPの一〇％程度の公共投資が必要だという主張などはその一例です。交渉の場が東京にも設定されることも、日本での大々的なマスコミ報道を考慮すれば、アメリカにとつて、かえって有利になるだろうと考えられるのです。

それはともかく、これからはますます重大な争点が生ずる選挙にかけられることになるでしょう。しかし、それだけに有権者がよほど勉強して正しい判断をくださなければならなりません。

しかし、たとえば今回の総選挙では、あれほど騒がれたのに、リクルート事件関係者のほとんどが当選し、「みそぎを受けた」と称しています。「みそぎ」というのは、たんに支持・再選されるという形式的なことではなくて、選挙区の有権者や、有力後援者などに対する釈明・謝罪などのきびしい場面を経るということを含んでいるのですが、しかし、外部からみるとわかりにくいものです。現にこの選挙直後に、外国のあるジャーナリストは、「リクルート事件関係者があえて選挙に立候補し、しかも有権者が関係者たちのほとんどを当選させたことが理解できない」とコ

メントしていました。おそらくこうしたこと、最近よくいわれる「日本異質論」とか「ジャパン・プロブレム」の成立基盤になっていっているのではないかと思われます。

日本の政治が外国人にとってわかりにくいのは、それが公私の区別のはっきりした「理性の政治」というより、「情の政治」であるからです。個人的交際で人情に厚いことはいいことです。しかし、政治は公的なものなみです。公職者としての政治家はもちろん、有権者にしても、もっと政治の公的な筋道を通すようにしなければ、日本の政治には進歩がないことになるでしょう。政治改革とは政治の体質を変えることなのです。

この意味で、政治改革が有権者全体の自覚にも関係していることは確かです。昨年、いくつかの地方団体が政治家からの寄附を辞退する旨表明することによって、公職選挙法の寄附行為に関する改正に影響を与えたことは、この観点からみて喜ばしいことであり、日本政治の将来の明るい方向を示唆するものといえるでしょう。

おわりに一つだけ申し上げたいことがあります。それはこれからの日本のことを考えると、次の世代の若い人たちの政治的自覚と、かれらの政治教育・公民教育が大切だということです。もちろん高校・大学などでの学校教育も大切ですが、選挙は政治教育の実践的な場です。いわば市民大学です。明るい選挙推進協議会は日本の選挙のあり方の改善にこれまでも大きな貢献をしてきた重要な機関です。これまでの皆様のお仕事に敬意を表するとともに、若い人たちの選挙への参加が高まるよう、さらに啓発活動を展開していただきたい、とお願いして、私の話を終えることにいたします。

補足1 選挙制度審議会の答申は政党・政策中心の選挙を確立することが大切だとしています。たしかに政党を抜きにして現代の政治は成り立ちません。また、選挙が政策の選択であることも確かです。しかし、なぜ、またどのような政党・政策中心

の政治が望ましいのか。このような観点からすれば、もっともうまく組み合わされば配された政策（オプティマル・ポリシー・ミックス）を得られやすいように、選挙制度を改革するというのも、改革の主要な目標の一つとなってよいのです。政党は個人をこえた、綱領やイデオロギーを基礎として制度化された組織です。しかし、政党はそれに参加する人間によって作られ、どのような人間が参加するかで変化します。選挙が、政策や政党を選択するといっても、基本的には、人間の顔をした政策や政党を選ぶのでなければなりません。換言すれば、より基本的なのは人間を選ぶことです。抽象的な政策論や公約はその場限りのものになりかねないし、理解しかねることもある。よく「あの人でなければ」とか、「あの人のいうことであれば間違いはない」とかいいいます。具体的な人間のほうがはるかにわかりやすいし、信頼できるのです。人間としての候補者への信頼を通して政党への信頼も生まれるのです。こうしたことから、人物本位の投票をする人も多いのです。

公務員や官僚を“public servant”としますが、政治家も一種の“public servant”には違いない。しかし、選挙はたんなるサービス係り、召使いを選ぶものではありません。国民全体をどこかへ連れていこうとする人を選ぼうとするのである。これは大変重大なことです。政治家は多数の人々にとつて頼もしい人、信頼できる人でなければなりません。「あの人のいうことだから、ついていっても間違いはない」と思われるような見識をもち、情熱的で熱心な、または親切な、そして国民にたいして一貫して誠実な人でなければなりません。真剣に国民のために考え抜き、国民のために行動するたくましい人であつて欲しいのです。政党はそれゆえ、すぐれた人材を候補者として揃える責任があります。

政治改革の目標の一つは、そうした人物自体に力をもっている人が——カネをもっている人でなく——ほとんど立候補でき、国会議員になれるような仕組みをつくることです。よい意味での大衆性と誠実さと見識をもった政治家が多ければ国民も安心できるのです。しかし、現在の国会議員は、どうでしょうか。とくに二世議員が非常に増えてきていることは、政治への人材補給源が狭まり、政治の動脈硬化現象が現れてきていることを意味しないでしょうか。

選挙で大事なもう一つのは、候補者がどんな人かを有権者が充分検討したうえで支持する人を選択できるようになっていることです。私たちは商品を買うとき、なかなか慎重です。実際に品物を手にとつて見て、いろんな角度からよく調べ、品質を確かめたうえで買うことを決心する。いまの選挙制度は、候補者を、このような仕方を選ぶことができるようになってきているのでしょうか。候補者がどのような人であるかが、もっとよく分かるようにする工夫が必要でしょう。日本の現在の公職選挙法のもとでは、一般に政治家と有権者との距離が大きくて、政治家がどのような生身の人物であり、どのよ

うな見識のもとに政治活動をしているのか分らないことが多い。テレビの政見放送は、この観点からすれば、ある程度完全的な役割を果たしているといえるでしょうが、現在の日本では、その政治家に会ったこともなく、その普段の活動は新聞にもなんにも出てこないのだが、選挙になったらいつも候補者に名をつらねていて、宣伝カーからの名前の連呼を二、三回聞いてどんな人かなと思っていると、すぐ投票日がきて、いつのまにかその人は当選者の列に加わっている、といったケースがむしろ一般的である。それでいて選挙運動に二億円も使っているのだという。こういう状態はやはりおかしいといわなければならぬ。

これとくらべると、アメリカやイギリスの選挙制度ははるかに開放的で自由であり、政治家と有権者との距離は小さい。また、風格と迫力のある政治家、そして庶民性のある政治家を育てている。政治家の質がたくましい。日本は優れた政治家を生むためには、選挙運動についての現在のような厳しい規制をもっと緩和するべきでしょう。

政治の透明度を高め、国民が政治の実態を把握できるようにすることも大切だ。このためには政治・行政・外交についての情報公開が推進され制度化されなければならない。情報公開の程度は、国や自治体の政治がどの程度民主主義的であるかの重要な尺度です。逆に非公開の程度は権威主義の尺度だといってよいでしょう。この観点からしても日本の政治はまだまだ問題が多い。政治改革は、行動やカネを規制する公職選挙法と政治資金規制法の改正だけでは不十分です。政治家や官僚が何をしたか、しているかについての情報を開示するための情報公開制度がもっと整備される必要がある。これは、日本のこれまでの政治改革論議で見落とされがちであるように思います。

補足 2 いわゆる五五年体制が成立してから三五年間にわたって、自民党一党優位制という、世界に類例の少ない形の長期保守政権が持続してきましたが、自民党政権がなぜこのように長期にわたって持続してきたのか？ この問題には、日本だけでなく外国の政治学者も強い関心をもっています。

これにはいろいろな原因があると考えられますが、まず日本の経済発展によって証拠だてられているように、自民党の政策計画が大体において適切かつタイムリーであったこと、さらに自民党の世論政治への適応力の高さによるところが大きいでしょう。また自民党は社会党の再分裂によって、ずいぶん救われたといつてよいと思います。しかし、とくに昭和四八(一九七三)年の石油ショック前後の時期に、自民党が金権政治の傾向をあらわにしてきたことも事実です。その翌(一九七四)年の参議院選挙はその嚆矢で、この選挙に抗議して当時の三木副総理が辞任したこと、その後の田中金脈問題、ロッキード

事件などはわれわれの記憶に新しいところです。三木内閣による政治資金規制法の大改正後も、金権政治体質は一向に改まっていないようで、とうとうリクルート事件のような未上場株をめぐる大規模な事件まで起るようになってしまった。

今年二月一六日の衆議院議員総選挙での争点は、消費税問題、リクルート事件問題、体制選択問題でした。金権政治批判の嵐の中で、自民党は財界から三〇〇億といわれるカネを調達して選挙に投入し、大々的な企業選挙にも訴えてようやく勝利を収めたのでした。ここに金権政治の悪循環構造をみてとることが出来ます。しかし、この三〇〇億が自民党やその関係者が選挙にかけたカネの総額とは考えられません。自民党公認候補者は三三八人いましたが、かれらが平均二億円のカネを使ったとすれば、七〇〇億円ほどになります。他にも自民党系の無所属候補者が多数います。してみると現在の海部政権が成立するためには、選挙費用だけでおそらく一〇〇〇億円近いカネがかかっていることとなります。これは異常な事態だといわなければなりません。しかも、この巨額のカネには自民党議員の普段の地盤培養のための出費は入っていません。

自民党若手議員グループ「ユートピア政治研究会」のあるメンバーが昨年発表したデータによると、かれの一九八八年度の冠婚葬祭費は年間一二四一万円、月当たり一〇〇万円になるということです。そしてこれはかれ自身によると「全議員の中でも最も少ないほうであろう」とされています。代議士の生活についてよく「金婦月来」とか「金婦火来」とかというところがいわれます。土日・祝日が支持者に顔をみせ交流する機会になっているのはよいのですが、会合にはかならず「フクロ」を持参しなければなりません。つまりご祝儀袋です。その中にはカネが入っている。この若手議員はいつも七つ八つの袋をもって回るが、多い人は三〇袋をもって会合のハシゴをするということです。忘年会は三〇〇回、新年会も三〇〇回というのが相場だといえます。小さな会合にもこまめに顔をだす（広瀬道員『政治とカネ』、岩波新書、一九八九年、を参照）。こうしたことの集積で、地盤を培養する。結局、全体として政治に年間三〇〇〇億のカネが投ぜられているといわれる状態、これが日本政治の現状のひとつの断面です。

積もり積ってこんな巨額に達するカネは一体どこから集まり、どこへ消えていくのでしょうか。一つ一つの「フクロ」の中味はさしたる額ではないかもしれないのですが、集計されると大変な額になってくるのです。それらの主な費目は冠婚葬祭費と飲食費、つまりは交際費ということになります。私たちは政治家に普通の「市民の倫理」を守れとよくいっているけれども、実はそのことによって政治家に対して結果としてかなり特殊な期待感をもつようになってはいませんか？政治家たちは世間的な意味で無限に「義理がたい人間」の役割を演じようとしており、そのことによって集票しようとしているので

はないか？ このような疑問も生じてくるのです。私たちが政治家に期待すべきものはツキアイでの気前のよさでなく、よい政治のほうです。

補足 3 「日本異質論」は「政治改革」とともに最近の論壇での流行語です。これは、一部の外国人評論家たちの日本についての議論のことで、日本は政治・経済・社会・文化の全体にわたって問題のある、国際的に異質な困った国だ、という主張のことで、底に日本に対する悪意がこもっているのが特徴です。

「日本異質論」の内容は次のようにまとめられるでしょう。日本は信じがたいことだが、経済的にみると超大国、アメリカにもカネを貸すような大変なカネ持ち国になった。しかし、日本は問題児だ。日本の企業はたまったカネにモノを言わせて外国の土地・建物、そして会社を買いまくっている。国内的には企業は自民党を買収し、自民党は有権者を買収して大企業体制を維持している。日本はこうした企業中心・経済優先の金権政治で固められたアグレッションで自己中心的な国家である。いや、そもそも日本は、西欧的な意味での国家ですらないのだ。

このような日本認識の底には、嫉妬や反感、嫌悪感と敵意、それに多少の恐怖感と強がりなどがあるようですが、「異質性」について非常に細かく体系的に論証しようとする強い姿勢が特徴的です。感情的なものをふくむだけに、説得によって訂正させることも困難のようです。「出る杭は打たれる」といいますが、日本にも反省すべき点、誤解を招く点がないとはいえないでしょう。そして、こうした歪んだ日本理解に感情的に反撥するのではなく、実績によって日本の本当の姿を示していくよりよいでしょう。一番問題なのは、日本は法治国家でないというような、日本の国際的信用にもかかわるような議論ですが、リクルート事件と総選挙の結果は、こうした議論に絶好の口実を与える形になりました。しかし、一部の「リクルート議員」は落選しましたし、いざれ裁判は法の権威を示すはずですが、こうしたことからいえるのは、政治改革は、いまやたんなる国内的問題ではなく、日本の国際的威信にもかかわる、政治能力の改善問題なのだということです。

注

- (1) NHK取材班他『かくして政治はよみがえった』、日本放送出版会、一九八九年。
- (2) 柚正夫『日本選挙制度史』、九州大学出版会、一九八六年。
- (3) 山川雄巳「得票率―議席占有率関係のローレンツ曲線分析」、『関西大学法学論集』第二九巻第四号、一九七九年一月、一〇〇―一一〇ページ。Katsumi Yamakawa, "A Lorenz Curve Analysis of the Allocation of the Seats in the House

of the Representatives by the General Elections," *Kansai University Review of Law and Politics*, No. 5, March 1984, pp. 1-26 を参照。

- (4) ケント・カルダー「国際的視野からみた日本の政党政治」白鳥令編『すぐできる政治改革』リバティ書房、一九八九年、二二九ページ。

私のこの講演後、今年六月、バーナード・グロフマン教授は来日した。かれは関西大学に二〇日間滞在して日本の選挙改革の動向を研究したが、この間に選挙制度改革についての講演も試み、現在、アメリカの選挙制度研究者がとくにマイノリティの代表のことを考慮して、アメリカにも日本のような中選挙区制の導入することを主張し始めていることを指摘し、そのような時期に、日本の政府・与党が小選挙区制の導入を検討し始めているのは「奇妙なこと」と述べた。Cf. Bernard Grofman, "Problems of Electoral Reform from a Comparative Perspective". Draft for the Lecture at Faculty of Law, Kansai University on June 12, 1990.