

小選挙区制の問題点

—— 衆議院議員選挙における選挙制度の改正 ——

川崎医療短期大学 一般教養部 (政治学)

平 田 眞 一

(平成元年 9 月 30 日 受理)

The Changing Election System of The House of Representatives

Shinichi HIRATA

Division of General Education (Political Science)

Kawasaki College of Allied Health Profession

Kurashiki, 701-01, Japan

(Received on September 30, 1989)

概 要

これまでわが国では小選挙区制についての意見は否定的なものが主であったけれども、これまでの論文と異なり、わが国に小選挙区制が採用された場合を想定して、選挙制度上の変化を単純に政党制度と選挙制度の論点から考察することにより、どのような効果が生じるかを論じてみたい。

小選挙区制はそれ自体特殊な制度ではないが、現在わが国の制度(わが国では中選挙区制と呼ぶ)があまりに特殊な制度であるため、この制度を変えることにはかなりの抵抗があり、これまではその抵抗ばかりが議論の対象となってきた。

その様な議論から離れて、単純に制度面から小選挙区制を見てわが国に採用された場合を考えてみたい。もちろん小選挙区制にも様々なパターンがあるため、正確に将来採用されるであろう制度を予測することは難しいが、私なりの小選挙区制試案を考えてその効果を考察してみたい。

Abstract

Although being many things have been said concerning the 'first-past-the-post'¹⁾ system in the Japanese House of Representative, it is having its Japanese own effect on the situation of the electoral system. The present Japanese multi-member constituencies is so peculiar that our discussions have shown to focus only on the argument to change the system or not.

It is needless to say that we're not able to make an accurate estimate of the future system because of its variety. In this thesis, we review the problem of the party system not on the point of such discussions but on the one of the system itself, and examine the possibility of changing the system in which the long administrative power of L.D.P. will continue with the newly member system or not.

1. 小選挙区制の理論

a. 代表制について

現代の議会制度の基盤となる代表制はデモクラシーに由来するものである。デモクラシーとは古代ギリシャに発する市民統治を意味するものであるが、現在意味するデモクラシーはこれとは異なる形態を持つ大衆デモクラシーと呼ばれるものである。大衆デモクラシーの特徴は、古代デモクラシーの様に全員が議会に参加できないために、政治参加の形態のほとんどが選挙による間接参加となる点である。そのため、現代デモクラシーの基礎は選挙にあると言える。今日の大規模国家において、選挙により代表者を選出する代表制デモクラシーをとることなしにデモクラシーを行うことは難しい。²⁾

普通選挙制度による大衆デモクラシーの発達は、政党に大きな変化をもたらしたけれども、現代政治において政党は欠くべからざるものとなり、今や政治の中心に位置するものとなった³⁾。現代政党は、利益の集約・表出と代表の選挙機能と共に政権獲得の目的を持つ。即ち、政党による政党内部の意見の集約によって実現可能な政策として主張することにより政治を円滑に動かす結果となる。これらの政党が議会においてそれぞれの主張を実現に向けて行動することになるが、最終的には政権を獲得することを目的としている。原則的に議会の機能が十分機能するためには、政権獲得可能な政党が2つ以上存在していることが必要となる。

代表制はこのような議会における政党の立場を決定する制度である。幾つもの代表制に極端な差はないけれども、代表制には様々な種類があり多少なりと議会における政党の立場に影響を及ぼすものである。代表制は大きく分けて次の2つに分けられる。(表1参照)

表1

代表制	主要な選挙制度	特徴(定員)
多数代表制	小選挙区制	1区1名
少数代表制	大選挙区制 比例代表制	1区2名以上

多数代表制とは1選挙区内の多数派の代表のみを当選と認める制度であり、それ以外の候補に投票された票はすべて死票となる。この制度は、過半数の得票を得た候補のみを当選と認める絶対多数代表制と、最も多くの得票を得た者を当選と認める相対多数代表制とに分けられる。⁴⁾

少数代表制は完全に少数派の代表を認めているのではなく多数派以外の候補も数名当選を認めようと言うものである。したがって、選挙区内のある程度の得票を得ることが当選の条件となる。わが国の衆議院議員選挙においては、明治22年から33年までと大正8年から14年までの小選挙区制を除けば全て大選挙区単記投票制である。この制度をわが国では中選挙区制と呼ぶが、世界的に見て特殊な制度であり、他国にほとんど例をみない制度である。一般的に少数代表制に分類される制度のほとんどは比例代表制である。

b. 政党の機能

現代政治における政党の機能を考える場合に、重要な視点は、「誰が、なぜ、政党を必要としているか」である⁵⁾。現代政治の制度は間接民主主義であり、代表を選出することなくデモクラシーを行うことは不可能である。今世紀以降、大衆社会の到来による、大量な数による大衆デモクラシーは大衆組織政党を生み出してきた。政党はその組織の構造により区別されるが、最初は地方名望家政党と呼ばれる、地方の選挙を支配した有力者によって政党は形成されており、大衆社会成立以降、言い換えれば、普通選挙制度施行以降、数による大衆を組織する大衆組織政党が旧来の勢力に対抗する形で成立してきた。

現在でも政党組織には幾つかの種類がある。例えば、自民党は、地方名望家政党に近く、選挙で当選することが、党への参加の条件となる。これに対してその他の政党では、組織による活動を第一とするため自民党のように選挙に勝ったものを追加公認するようなことはない。

政党、特に組織政党の機能としては次のものが挙げられる。⁶⁾

- ①利益の集約
- ②政治的リーダーの選出
- ③政策決定過程の組織化
- ④政治的社会化

これらの機能の中で、ここで問題となるものは、①、②、④の機能である。選挙における政党の役割は、選挙民に対して利益となる政策を提示し、信頼のおける候補者を立候補させ、政治に対する情報を提供することである。

c. 小選挙区制の長所と短所

(1) 長所

長所としてはこれまでに多くのものが列挙されているが、今回の改正目的として第一のものは、選挙区を小さくすることであろう。

これによる長所は、金が掛らない、選挙活動が短期間でできる、細かく隅々までまわれる、候補者と有権者が密着できる等である。

理論的に列挙されている小選挙区制の長所は、候補者の選択が容易である、政党本位の選挙となる、政権交代が容易となる等である。このようなものの中から実際に小選挙区制を実施した場合長所となりうるものを探すことが必要となる。これらの事柄から考察すると長所となりうるものは少なくなろう。たとえば小選挙区制は金が掛らないかという命題にたいしては次のような反論が挙げられる。小選挙区制が現行の制度と比べて選挙費用が安くすむかということは、実際には選挙期間が短くなるのと同じ理屈である。現行の公職選挙法に従った選挙を行うかぎりでは、選挙には金は掛らないし、期間も短時間で充分と言うことになる。しかし、現実の選挙活動は公示後ではなくそれ以前に終了しているのであり、期間は1年以上金は数億となるものが常識である。⁷⁾

確かに、選挙区が狭まることによって全体的な総額は少なくなるかもしれないが、あまり現

実的でない。選挙に掛る金は単に選挙運動だけでなく活動自体に金が掛るからである。

これらのことから、実際に長所となりうるものは、今回の参議院議員選挙の1人区の結果にみられるように大政党本位の選挙となり、有権者に甲乙の二者択一的な選択を求めることになると考えられるので、①政党本位の選挙となる。②政権交代が容易となる。③候補者と有権者が密着できる等であろう。

(2) 短所

小選挙区制の短所として第一に挙げられるものは死票の増大である。これを回避するための方策としてはフランスのような小選挙区二回投票制などの絶対多数投票制を取る方法などがあるが、単純多数により当選者を決定する方法ではかなりの死票が存在することとなる。

第二に、民意の反映の不十分さである。現在のような多様化した社会の中で国民の選択肢を制限することは複雑化した国民の利益を代表できないという意見がある。この問題には議会の機能に関するものとと兼ね合いがある、即ち、議会は民意の反映の場であるか、政権政党を確保するものかという議論である。このどちらを優先させるかによってこの問題は異なる答えを持つことになる。

第三に小選挙区制を難しくするものに、選挙区の設定がある。ゲリマンダーリングと呼ばれる特別な思惑を含んだ選挙区制は誰の目にも不公平感を植え付けるものであり、政治的不信感を生じさせるものとなる。この問題を解決するためには、現在も政治課題とされている政治改革と同一観点からの、誰の目にも平等に見える制度の制定が必要となろうが、実現することは容易ではない⁸⁾。

2. 現行中選挙区制との比較

a. 現行制度の問題点

現在わが国の衆議院議員選挙に用いられている中選挙区制はこれまで述べてきたように、他国に例の無い制度である。しかし、他に例が無いからと言って改正が問題になる訳ではなく、これまで使用してきた結果に幾つかの問題点が生じたために、これまでも何回か改正の動きがあったものである。ここで明確にしておきたいことは、現行の中選挙区制に問題があるかどうかである。

小選挙区制と比べて中選挙区制は選挙区が広い(3~5倍)ために問題となる点は次のものであろう。大都市以外の選挙区では都市部と農村部の混合となり、その上かなり広範囲の農村部を選挙区に含んでいるため農村部の指示を得る候補に有利に働く。また選挙区が大きいため人口移動による議席再分配が行いにくい。1選挙区内に複数の当選者となるため政党より個人本位の選挙となり、これは政党の機能を弱める効果を持つために、結果として自民党の長期政権を可能とした。これらの問題点についてさらに考察を続けてみよう。

①農村代表と都市代表

現在のわが国の政党に、農村部、すなわち農業だけを支持母体とした政党は存在しない。逆

に都市部に住むサラリーマンを主たる支持母体とした政党は存在するが政権を担当するほどの力は無い。戦後わが国の中心は農業より都市にあり、都市部の支持を得ることが政権担当の近道と考えられるが実際にはそうはなっていない。1955年以降のいわゆる55年体制は、社会党と保守との2大勢力の台頭と考えられているが、実際には農村部と都市商工業者を代表するひとつの大きな保守政党を作り出したにすぎない。その結果、安定した農村部の支持を基盤に都市部の激しい選挙戦を戦うことで常に安定した議席を獲得してきたのである。これに対して野党は支持を少しずつ失っていくこととなった。この対称的な両者の結末にも選挙制度の影響が有ったと考えられる。候補者の選別機能として選挙を捉えている自民党は、公認候補以外でも選挙に勝ちさえすれば黨員として歓迎されるが、その他の政党は政党内の候補者選抜機能にこだわるあまり公認候補を絞ることに全力を尽くし結果的に選挙制度の特徴を活かすことが出来なかったといえよう。

②定数は正

この問題はどのような選挙制度においても難しい問題であるが、現行の中選挙区制は都道府県単位の選挙区制を行っているために全体的な定数は正はかなり困難であるといえよう。もっとも、1選挙区内の定数を1名から8名ぐらいまでの範囲で各選挙区の人口にあわせて分配できるのであれば容易に行えるであろうが、現行制度には制約が多すぎる。⁹⁾

③政党本位の選挙か候補者個人本位の選挙か

この問題も選挙制度に関係無く政治の広い分野での議論の対象となるが、大選挙区制になるほど政党の効力は弱くなる。政党色の強い選挙を求めるならば、小選挙区制もしくは拘束名簿式比例代表制に限る。逆に政党色を弱めた選挙を求めるならば大選挙区単記制もしくは非拘束名簿式比例代表制を行うべきである。しかし、現代政治が政党政治であるとすれば求める選挙制度は前者となるので、現行制度は欠点を持つと言える。

3. 小選挙区制の実践

a. 仮設としての小選挙区制

これまで選挙制度の効果について述べてきたが、実際わが国に小選挙区制を採用した場合どのような効果と問題が生じるかをさらに考察してみたい。

新たな選挙制度を採用する場合問題となるのはどの程度法律を改正するかということと、憲法に抵触しないかということである。憲法には、衆参両院制と、全国民を代表する選挙という規定しか無く選挙制度並びに定数は公職選挙法の規定による¹⁰⁾。したがって、選挙制度並びに定数だけの改正を行うかぎり公職選挙法を改正すれば十分となる。

ここで次の取り決めによる改正を考察してみる。定数は現行の512を変えないこととする。各都道府県の選挙区制を壊すこと無く配分された定数を人口割で配分する。都市部は必要以上の分割を行わず、まず都市部から議席を配分する。選挙区の飛び地は認めない。こうして分割された選挙区は現行の中選挙区制の中で定数分により分割されたこととなる。もっとも、人口

比の定数配分を行った後であるので各都道府県の定数は現行とは若干異なる。たとえば、岡山県の場合1区、2区共に定数は4名となる¹¹⁾。

この分割方法によると選挙区は一部の地域を除いて次のうずれかに分類される。

- ①都市部のみの選挙区
- ②都市部の一部と周辺部（農村部）との複合選挙区
- ③小都市と周辺部との複合選挙区
- ④農村部のみの選挙区

この分類の結果一番多い選挙区は都市部のみとなるはずである。これは現在までの人口の都市への集中の結果かなりの人口が都市へ移動した結果である。岡山1区の場合定数が4名となってもその半数は岡山市に配分される。余程のおかしなゲリマンダリングを行わないかぎり都市部のみの選挙区を無くすことは困難であろうし、広範囲の農村部をまとめて農村部のみの選挙区を作り出そうとしても選挙区の面積が広がるだけで議席配分を増やすことは不可能である。

この試案の特徴は、都市部と農村部の分離であり、これがわが国の選挙を大きく左右すると考えられる。これまでの選挙区割は農村を含んだものであり、これまでの自民党の長期政権を支えてきたと言えよう。その長所に対して批判をするつもりはないが、これまで独特の選挙制度によって、特定の政党を維持してきたことも事実である。例を挙げると、中選挙区制は同一政党内の派閥の異なる候補の擁立を可能とし、有権者の選択という大義名分によって派閥間抗争を行い、勝てば官軍の原理で選挙戦を行ってきた。これは自民党にとって新たな議員をリクルートメントすることに役立ったけれども、逆に選挙に大金をつぎ込むことで派閥の依存性を高める結果となった。即ち、ここに選挙は金が掛るとい言葉の原因がある。

b. 効果

この小選挙区制案は次の効果を持つと考えられる。

- ①これまでの農村部の過剰代表がなくなる。
- ②都市部における選挙戦が激化する。
- ③政党色の濃い選挙となる。

有権者人口の正しい議席配分が行われると、現在のような過剰代表の問題はなくなるであろう。ただし、それによってこれまで優遇されていた人々が優遇されないことを差別であると感じることは予想されるが、それはまた別の行動をとると考えられるので、くわしくは後で述べる。農村部の過剰代表が無くなると、各政党は議席を多く得るためには都市部の支持をいかにして得るかが政策の主体となる。これまで都市部に住む多くの有権者層は、支持政党の無いものが多数派であった。自民党を支持するものは主として商工業者と管理職層であり、それ以外の集団が全て野党のいずれかを支持する訳ではなく、一部が野党を支持し、残りの大半は支持政党無しであった。言い替えるとこれらの集団の利益を代表し有利な政策を行う政党はほとんど存在していなかったのである。確かに、政策による利害関係は、農民や商工業者、会社関係

者にははっきりと判り易いものが存在するけれども、都市に住むサラリーマンがその立場になることは難しいものがある。しかしながら、都市における議席獲得が、小選挙区制によって行われるならば、はっきりとした政策を示して支持を獲得する必要性が生じてくる。さらに、小選挙区制は1選挙区内の当選者が1名となるため、各政党はこれまで以上に候補者の選択機能を高めることとなる。これまで、わが国では、イギリスに見られるような政党本位の選挙は不向きであるという説が有力であったが、現代デモクラシーの立場から考えても、政党が十分な機能を果たせないことはおかしい。候補者のリクルートメントは政党が行う機能であり、有権者が行う機能ではない。現代デモクラシーでは有権者は候補者よりも政党の政策に投票を行うものである。

c. 比例代表制との併用

戦後わが国ではこれまでに幾度か選挙制度改革の計画がなされようとしたが、いずれも計画だおれとなってしまう。参議院の比例代表制導入以外に改正は行なわれておらず、はっきりと改革案を提示されたこともない。しかし、案としての小選挙区制と比例代表制を併用した制度が考えられている。¹²⁾

確かに比例代表制を併用するといかにも小選挙区制の短所が打ち消されるように見えるけれども、実際にはあまり機能はない。なぜなら、これまで述べてきたように、小選挙区制を採用する前提には、政党本位の選挙と政権交代の可能性を求めているのであるから、比例代表制の併用により政党本位の選挙は促進されるかもしれないが、政権交代の問題は逆に、より安定へ移行してしまうからである。比例代表制はその名の通り支持率に比例した結果を反映するために急激な政権交替には歯止めとなる。

4. あらたな問題点

これまで述べてきたように、小選挙区制度はこれまで蓄積してきた社会矛盾を幾つか解決することが出来るが、それはまた、新たな問題を生じさせるものともなる。第一に挙げられるものは、これまで特権的に優遇されてきた農民層である。たしかに、農業政策は国の根幹ではあるが、これまでの政策は農業保護というよりは補助金のバラマキである。この将来展望の無い農業政策が、国際競争力の無い特殊な農作物を生み出したと言えよう。しかし、予想される農村部の対策は、逆に更に強い農業保護政策を求めるであろう。都市における支持を得ることに主眼を置いた政党では、もはや農村部の支持を得るだけの政策は出せないであろう。その結果、農村の利益を代表する政党の出現が予測される。正確には、出現ではなく既存の政党からの分離である。これにより、わが国の保守勢力は二分されるであろう。

選挙とは現代デモクラシーの要であるが、投票行動とは有権者の直接利害と結び付くものである。従って、何が投票者の求める利益であるかを察知し、利益の集約と集票を行うことがこれからの選挙を考える上で必要となる。この観点からは、わが国の選挙制度はまだ不十分と言えよう。

もう一つの問題点は政党の在り方であろう。現在でも幾つかの政治的スキャンダルが生じているが、特に金銭的な問題は現在の政治体質では逃れられないものである。そこには政治的行動は必ず利益を伴うといった期待感が存在し、利害に関係が無ければ政治的に無関心であるという態度が原因の一つとなっている。政党とはそれ自体で自立するものではなく、支持者によって維持されるものである。この点に関して、わが国の政党はまだ未成熟であると言える。本来ならば国民全員がそれぞれの支持政党の維持費を負担すべきであるし、政党もその支持を集約できるものでなければならない。活動の費用を負担し、支持を行うことは現代デモクラシーには欠くべからざる条件であり、この行為こそが国民主権を守るものである。

謝 辞

稿を終わるに臨み、私の研究に有益なる御助言を頂いた、内田 満教授（早稲田大学大学院、政治学研究科）に深謝の意を表します。また、今回の論文についてご尽力頂きました、西村明久教授（本学、放射線科）をはじめ編集委員の方々に感謝の意と共に御礼申し上げます。

注 釈

- 1) Enid Lakeman, *How Democracies Vote*, London, Faber and Faber, 1974, pp. 29-59.
- 2) 内田 満「現代デモクラシーと選挙」、『選挙』、東京、至文堂、1975.
- 3) E.E.Schattschneider, *Party Government*, New York, Holt, 1942, p. 1.
- 4) 水木惣太郎『選挙制度論』東京、有信堂、1967, pp. 223-246.
- 5) 岡沢憲美『政党』東京、東京大学出版会、1988, p. 10.
- 6) 同書, pp. 11-15.
- 7) 岸本弘一『現代政治研究』東京、行研、1988, pp. 251-260.
- 8) 吉田善明『選挙制度改革の理論』東京、有斐閣、1979, pp. 122-131.
- 9) 石川真澄、広瀬道貞『自民党』東京、岩波書店、1989, pp. 96-98.
- 10) 日本国憲法第42, 43条.
- 11) 石川真澄、広瀬道貞、前掲書, pp. 85-93.
- 12) 吉田善明、前掲書, p. 122.