

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

日本政治プロジェクト

本格政権が機能するための 政治のあり方

— 選挙制度のあり方と参議院の役割 —

報告書

2014年6月

はじめに

1. 成すべき改革をしなかった 90 年代

90 年代の政治改革のきっかけとなったのは、「政治とカネ」を巡る政治腐敗と政策論争によらない選挙のために民意が反映しないことであった。このため政治資金の規制強化や民意を政治に反映させる制度改革をすべきであったが、当時の政界の権力闘争を背景に議論が選挙制度に矮小化され、なすべき改革をせずに今日に至っている。例えば、「政治とカネ」についていえば、衆議院の法定選挙費用の上限は、小選挙区の広さによるが約 1,900 万円と決まっている。しかし、これを守っている人がどれほどいるであろうか。

「政権交代するほど良い政治」というのが本当ならば、建国以来、選挙の度に政権交代しているバングラデシュが世界で一番良い国ということになる。しかし、現実には選挙の度に戦車が出てきて流血騒ぎが起きたり、政権の都合で選挙が先送りされるなど、とても民主主義の模範とは思えない。

つまり、政権交代神話や二大政党制神話など、エビデンスに基づかない政治神話で議論が行われた。一例を挙げると、当時の中選挙区制は平均定数が 4 であったことから 20% の得票率で当選できた。このため「20% 民主主義より 50% 民主主義の方が良い」として、小選挙区制度を賛美する議論が流行った。

しかし、現実には 2012 年 12 月の衆院選でも明らかなように、小選挙区で投じられた票の内、56% が死票になり、44% の民意しか国政に付託できていない。その国会における過半数は 23% であり、定数不均衡が 1 : 2.3 であることから、地方に住む有権者の 10% の票で小選挙区選出議員の過半数を選出することができ、しかも投票率が 59% であったことから、有権者全体の 6% で良いことになる。一方、中選挙区制は、一人の国会議員に付託できる民意が 20% としても定数が 4 であるから 80% の民意が国政に付託されることになる。このように、当初想定されていた内容と異なる結果を招く結果になったが、誰も責任を取ろうとはしていない。

日本と同じ小選挙区比例代表並立制を採用しているのが、韓国や台湾、ロシアなどである。これらの国の政治が民主主義の理想と考えるかどうかの判断は、読者の判断に委ねるが、少なくとも韓国や台湾では選挙制度がこれで良いのかという議論は常につきまといている。

2. 上院の性格

二院制を採用している国でも、上院の性格は国によって大きく異なっている。イギリスは、貴族や高位の聖職者など選挙によらない任命制で選ばれ、連邦制のドイツは各州の地方政府の職位で任命され、任期がない。つまり、地方政府の職位に付く人が替われば、自動的に上院である連邦参議院の議員も替わることになる。またフランスは、一般市民には上院の選挙権がなく、下院議員や地方職員の代表が選挙権を持っている。さらに米国は、連邦上下両院共に有権者が選挙権を持っているが、同意人事は上院、予算関連は下院と両院で権限を分けている。このように各国で上院の役割や選出方法には大きな特徴があることから、日本の参議院についてもどのような役割や選出方法が良いのかを論じていきたい。

3. 一票の格差の基準

定数をイギリスのように有権者人口に基づいて決めるのか、日本のように人口に基づいて定めるのか、ドイツのように投票数に基づいて定めるのか、国によって異なっている。この内、日本の憲法 14 条で定めている「法の下での平等」に最も適合するのは、投票数に応じて定数を定めることである。例えば、共に有権者人口 40 万人の二つの小選挙区があり、一方が投票率 80%とすると 32 万票で 1 議席、もう一方が投票率 40%とすると 16 万票で 1 議席になり、一票の格差は 2 倍になる。つまり、人口や有権者人口で定数を定めても、定数不均衡を解消することはできないわけである。

4. 二つの民主主義

これまでの日本が国債を発行して歳入以上の行政サービスを続けてきたことのツケを 2030 年には払い始めていなければならないことになる。言い換えるならば、2030 年の有権者にとっては、「高負担高福祉か低負担低福祉か」という選択はなく、「高負担中福祉か中負担低福祉か」という選択しか残されていない。そうなると、よほど慎重に有権者の声に耳を傾けないと、政権が安定せず、改革をしなければならない肝心なときに、何も決めることができない政治に陥ってしまう。

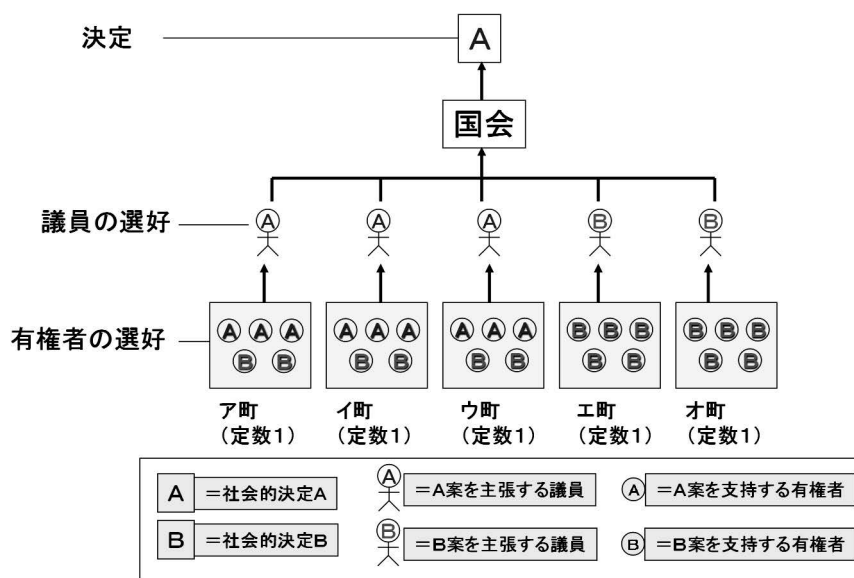
ここで、政治には二つの考えがある。例えば、TPP 一つをとっても、賛成と言う人もいれば反対と言う人もいる。日本は自由な社会だから、どういう考えを持つのも自由である。しかし、社会の決定は一つしかない。日本が TPP に合意するという決定と TPP に合意しないという二つの決定を同時に下すことはできない。

それでは、どこで意見を集約するのかという点、二つの民主主義の考えがある。一つの考えがウェストミンスターモデルという英米型民主主義で、これは入口で集約してしまう考えである。具体的には、小選挙区制でそれぞれの地域の多数の意見をまとめて議会を作ろうという考えである。もう一つはコンセンサスモデルというイギリス以外のヨーロッパ型モデルで、最後に意見を集約しようというものである。具体的には、有権者の意見の分布に応じて、例えば比例代表などで議院を構成し、最後は議院で協議して決めようという考えになる。

5. ウェストミンスターモデルの問題点

例えば、25人有権者がいて、AとBの二つに意見が分かれたとする(図1)。消費税を上げないがA、上げるがBだとする。25人から5人代表を選んで国会を作ってもものを決めると想定する。アという町には5人有権者がいたとして、消費税を上げることに反対の人が3人、賛成の人が2人。イとウの町も同じで、エの町にいる5人は、5人とも社会保障を何とかしたい、財政破綻したくないということで、消費税を上げることにみんな賛成したとする。オの町もエと同じである。

図1 社会的決定(1)

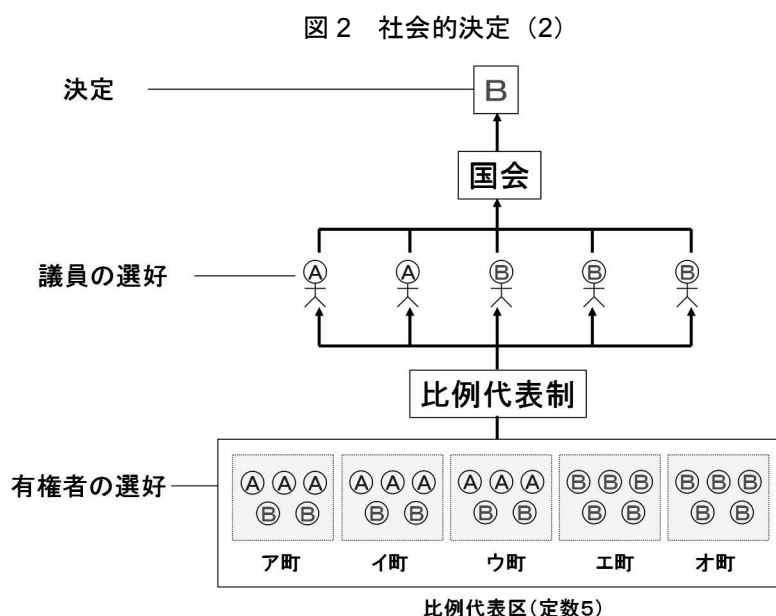


まず、25人から5人の代表を選ぶときに、小選挙区制を使ってみると、丁度5人ずつ住んでいるから、一つずつの町を一つの選挙区にする。例えば、アという町で代表を選ぶと3

対 2 なので、消費税を上げることに反対な人が代表に選ばれる。イもウも一緒に、3 対 2 の多数決で A が選ばれる。エはみんな消費税を上げることに賛成だから B が選ばれる。オも B が選ばれる。すると、消費税に反対な人が 3 名、賛成の人が 2 人、3 対 2 で社会の決定は A の消費税は上げないことになる。

それでは、社会の決定の A は本当に有権者の多数の意見を占めているのだろうか。実は、A という人は 25 人のうちの 9 人しかいない。消費税を上げた方がいいという人は 16 人いる。つまり、多数決をしたにもかかわらず、社会の少数の意見が残ることになる。つまり、多数決で決めたのに、多数決民主主義になっていない。理由は単純で、多数決を 2 回行ったからである。有権者を選ぶときに 1 回、国会で 1 回。多数決は、1 回やると、51 対 49 に分かると 51 を取ることとなる。2 回やるということは、51% の中の 51%、つまり 25% になり、有権者の 4 分の 1 の民意しか吸収しないことになる。

仮に、比例代表制で選んだらどうなるか (図 2)。全体を 1 区とする比例代表とすると、A の消費税を上げたくないと主張する人が 9 名、B の上げた方がいいと主張する人が 16 名いれば、A 党と B 党は 9 票と 16 票取るから、あとはドント方式で割っていくと B 党が 3 議席、A 党が 2 議席になる。結果的に、国会議員は 3 対 2 で、社会の決定は B になる。これは、多数決を国会の 1 回しか行っていないからである。



6. 議論の方針

本報告書を作成するにあたり、開催した研究会では、三つの前提に基づいて議論を進めたいと思った。

① まず、政党や政治家にとってどのような制度が都合が良いのかという視点ではなく、有権者にとってどのような制度がメリットがあるのかという視点に立って議論した。

② 次に、「どの選挙制度が良いのか」という結論先にありきの議論ではなく、各制度が持つ長所短所の一つ一つを検証することにした。

③ 最後に、観念的な議論ではなく、常にエビデンス・ベースによる議論をした。例えば、90年代の政治改革では、小選挙区制は安定政権をもたらし比例代表制は小党分立して政治が不安定になると言われたが、フランスは小選挙区制で小党分立しているし、ドイツは併用制で議席を比例配分している二大政党制である。このように、同じ制度でも国によって異なる結果をもたらしており、正しいデータに基づく議論をしていかなければならない。

こうした主旨に基づいて、研究会を重ねた成果をとりまとめた次第である。本報告書が今後の日本政治を改革する一助となれば何よりである。

2014年4月
21世紀政策研究所研究主幹
小林 良彰

目 次

はじめに	i
研究委員一覧	viii
報告書概要	ix
第1章 提言・総論～あるべき選挙制度と参議院.....	1
1. 衆議院選挙制度改革.....	1
2. 参議院改革	11
3. 総括	16
第2章 小選挙区制を中心とする選挙制度の現状と課題.....	19
1. 1990年代の政治改革論議と選挙制度	19
2. 小選挙区比例代表並立制がもたらす政党システム.....	20
3. 小選挙区比例代表並立制導入と政党本位・政策本位.....	23
4. 小選挙区比例代表並立制と有権者の政治環境.....	25
5. 結論	28
第3章 比例代表制を中心とする選挙制度の現状と課題.....	31
はじめに	31
1. 選挙制度の分類と比例代表制.....	32
2. 選挙制度の分類と政党システムの関係.....	35
3. 選挙制度の分類と投票参加の関係.....	38
おわりに	42

第4章 参議院改革の方向性.....	45
はじめに	45
1. 二院制をめぐる議論.....	46
2. 参議院の現状と課題.....	48
3. これまでの改革実績.....	50
4. 参議院改革の論点.....	52
5. 改革の理念	53
6. 改革の方向	57
おわりに	61
第5章 参議院の果たすべき役割とはなにか.....	65
はじめに	65
1. 滞る近年の決算審査.....	66
2. 参議院改革の中の決算重視.....	71
3. 青木＝鴻池「決算革命」が実現したもの.....	76
むすびにかえて ～裏切られた「革命」？～.....	79

研究委員一覽

研究主幹

小林 良彰 慶應義塾大学法学部教授

研究委員

磯崎 育男 千葉大学教育学部教授

名取 良太 関西大学総合情報学部教授

西川 伸一 明治大学政治経済学部教授

日野 愛郎 早稲田大学政治経済学術院教授

21 世紀政策研究所

岩崎 一雄 21 世紀政策研究所主任研究員

大淵 健 21 世紀政策研究所主任研究員

「本格政権が機能するための政治のあり方」報告書概要

2014年6月 経団連 21世紀政策研究所

- ・1990年代の政治改革の功罪、衆参両院の「ねじれ」の発生の可能性など、日本政治が抱える構造的な問題は依然として残されている。
- ・当該観点から現行制度の課題分析を踏まえ、代議制民主主義の骨格を成す選挙制度と議会制度について、選挙制度のあり方、参議院のあるべき役割を提言する。

総論 1. 衆議院選挙制度

(1) 小選挙区制導入後に顕在化してきた主な問題意識

- ① 政策論争は活発化され、政策本位の選挙が実施されているか？
⇒1990年代の政治改革の目的の一つであった政策中心の選挙競争は、活発になったとは言い難い。(2章)
- ② 一票の格差が生じやすく解消されにくい(現行のままでは最高裁大法廷で“違憲状態”)
⇒選挙区の定数で調整できず、区割りの変更しか方法がないため、衆議院議員の合意を得にくい。
- ③ 全国的トレンド(いわゆる「風」)で決まる要素が大きい
⇒個別議員の努力や業績が反映されにくく、また議員の再選確率が低下している。
- ④ 得票率と議席率の乖離が大きい
⇒いわゆる死票が多く生じることで、得票率と議席率の乖離が大きくなる。(2章、3章)

(2) 望ましい選挙制度の基準

有権者にとっての「選ぶための選挙」として望ましい制度を考える上での視点として以下の基準がある。

- ① 民意の反映
⇒民意を反映させるため、投票者による各政党に対する得票率と議席率を一致させることが要請される。
- ② 人の選択
⇒政党だけでなく個人も選びたいという有権者の要請に広く応える必要がある。
- ③ 恣意性の排除
⇒個々の政治家にとっての有利不利、例えば選挙区の区割り作成の際ゲリマンダー等を排除する必要がある。
- ④ 投票のインセンティブ
⇒近年の投票率低下は選挙の意義そのものが問われており、有権者に投票のインセンティブを与える選挙制度が要請される。(小選挙区制は相対的に投票率が低くなる傾向がある。(3章))

(3) 衆議院のあるべき選挙制度

I案：投票数基準式並立制選挙制度案(現行制度の枠組みの中で改正)
⇒現行制度の枠組みの中で(選挙区定数300、比例区定数180)、選挙区部分は定数が概ね4~6程度となるよう区割りし、比例区は現行同様とする。

II案：定数自動決定式選挙制度案(抜本策)

⇒各選挙区(各都道府県単位を想定)の定数が投票の結果によって自動的に決まる選挙制度。

- 「都道府県」を選挙区とする
⇒現状、都道府県は国の法定受託事務の受け皿であり、国と市町村をつなぐ重要な結節点であるため。
- 全国規模で票集計を行い、(各党に)比例配分する
⇒日本は地方交付税制度により、政策について同一意見を持つ人が全国に点在するヘテロジーニアスな居住形態であるため。(米国のような地域によるホモジーニアスな住み分かれがない)
- 「投票数」を一票の格差を計る基準とする(ドイツが例)
⇒人口や有権者人口では本質的な定数不均衡は解消できない。「投票者数」に応じて定数を定めることが最も憲法上の「法の下での平等」に適合する。

同制度は、一票の格差を解消し、上記(2)①~④の基準をすべて満たすものとなる。

総論 2. 参議院改革

(1) 参議院のあり方

- ① 二院制の意義
⇒「第一院と行政府による政策形成」をダブルチェックする意義があり、二元代表性を担保するため必要。
⇒第一院と第二院の選挙における、完全入替え制か半数入替え制かの違いにより、衆院の持つダイナミズムを緩和し政治的安定を促す。
- ② 参議院に求められる改革
⇒衆院のような省庁の枠組みに則した委員会構成を排し、外交安保、年金福祉、将来ビジョンなど、長期的な問題に対応した委員会設置とする。
⇒二院制の機能を実質化すべく、参議院の党議拘束を見直す。
⇒長期的な問題を検討する院として、会期を現在より長くする、あるいは会期不継続の原則を見直す。
⇒それでも参議院が合理的政策決定を妨げる場合は、衆議院の再可決条項を3分の2から緩和すること(憲法改正事項)や両院協議会の見直し(国会法改正)も検討する。(4章)
- ③ 参議院の存在意義
(i) 政策に打ち込める人材を確保し育成する場
⇒参院は6年間の任期が保証されていることにより、選挙活動に翻弄されず腰を据えて政策に打ち込み、党派を超えたネットワーク形成が可能。
(ii) 長期的課題・重要課題を自由に議論する場
⇒政府やメディアが力点を置いていない政策課題を発掘・提起し、議院内閣制における政府との相互補完機能を果たす役割がある。
(iii) 決算機能と行政監査機能
⇒憲法90条や財政法40条に基づく決算機能および行政監査機能も参議院が果たすべき役割。(5章)
- ④ 目標
(i) 牽制・監視の府(4章、5章)
⇒単年度政策の入り口管理と決算・評価機能の重視による出口管理を行い、第一院の議論、政府の政策展開に影響を与え、政策実施後のチェック体制の充実を図ること。
(ii) 政策の府(4章)
⇒第二院を「特定知識と成熟した知恵の貯蔵庫」(J・ブライス)として位置づけ、内外のこれまでの政策分析や政策研究の成果を収集し、体系化・アーカイブ化の上、合理的政策決定の基礎となること。
(iii) 教育の府(4章)
⇒「政治家が教え、学ぶ参議院」として、政策情報を発信しながら、国民をも巻き込む形で教育機能を担うとともに、国民との議論の中から今後の政策展開についての示唆を得て学習する、双方向的活動を行うこと。

(2) 参議院の選挙制度

衆参両院によるチェックアンドバランスのため、衆院の選挙制度とは異なる制度が望ましい。小選挙区中心の衆議院選挙制度と異なり、参議院は地域密着性を薄め、総体的に国益や地球益の観点から様々な議論を誘発させる必要がある(4章)。以下は仮に衆院の選挙制度に大きな変更がない場合を想定。

I案：現行制度合区案

⇒現行制度の枠組みを大きく変えず(選挙区定数146、比例区定数96)、前回参院選の投票数が少ない県を合区にして、その分、多い都道府県の改選定数を増やす。

II案：ブロック別並立比例代表制度案

⇒現行の都道府県単位の選挙区選挙をブロック単位に置き換え、定数自動決定式とし、現行の全国比例代表との並立型とする。(ブロックを構成するため、中長期的に、道州制論議と相俟って検討するための制度案となる)

第1章 提言・総論～あるべき選挙制度と参議院

慶應義塾大学法学部教授

小林 良彰

【要旨】

- ① 衆議院に投票数を基準とする定数自動決定式選挙制度を導入する。
- ② 参議院の存在意義に鑑み、委員会や会期、党議拘束について再検討する。
- ③ 参議院に投票数を基準とする選挙制度を導入する。

1. 衆議院選挙制度改革

(1) 選挙制度改革再考

再び選挙制度論議が起きている。90年代にも同じ議論が行われ、政策論争を中心とした政治を目的とした小選挙区比例代表並立制が衆議院の選挙制度として導入された。その際のロジックは、日本は中選挙区制だから同じ政党から複数の候補者が出馬し、その政策に違いがないので、有権者に利益供与するサービス合戦をするしかないと言うものであった。

もちろん、このロジックが誤っているのは言うまでもない。同じ政党から複数の候補者が立候補しても政策は候補者によって異なっている。たとえ政策に違いがないとしても、有権者への利益供与が何故、必要なかがわからない。しかし、こうした間違っただけのロジックがまかり通り、「小選挙区制を導入すれば政策論争が起きる」とか「中選挙区制では20%の得票率で当選できるが、小選挙区制では50%の得票率がなければ当選できない。だから、20%民主主義より50%民主主義」という理屈が産み出され、結局、衆議院の選挙制度は中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へ移行した。

言うまでもなく、小選挙区制では1人しか当選できないが中選挙区制では平均して4人が当選する。つまり、小選挙区制で汲み取ることができる民意は50% (50%×1人) しかないが、中選挙区制では80% (20%×4人) の民意を吸収できるため、本来であれば、50%民主主義よりも80%民主主義が良いことになる。しかも、国会での多数決を考慮に入れると、衆院選で50%しか吸収できなかった民意の内の過半数しか反映されない

可能性があるため、実は小選挙区制による代議制民主主義は 25% ($50\% \div 2$) 民主主義でしかないことになる。さらに、現在の衆議院選挙では一票の格差が 1:2.4 あることから、一票が重い地方に居住する有権者を中心に有権者の 10% 余 ($25\% \div 2.4$) の意見しか反映されないことになる。加えて、投票率が 60% 程度であれば、6% 強 ($10\% \text{余} \times 0.6$) の民意しか吸収されないことになる。

こうして、第一回並立制で行われた 1996 年衆院選で政策論争が活発になることはなく、「まだ有権者が並立制に慣れていないから」との苦しい言い訳がみられた。さらに、2000 年衆院選や 2003 年衆院選でも同様に政治の「質」が向上したとは言えない中で、「二、三回ではまだわからない」と非を認めずにいたが、2012 年衆院選で六回を経た現在、さすがに「まだわからない」という言い訳は通じない。

それでは、各政党もようやく並立制の問題に気づいて有権者のための選挙制度改革を実施しようとしているのかと言えば、どうも事情は異なるようである。まず、早くも与党関係者からは「抜本的な改革をする時間がない」との声が上がっている。それでは、何のための選挙制度論議なのか。それは、最高裁が 2011 年と 2013 年に、各々 2009 年衆院選と 2012 年衆院選における定数不均衡を違憲状態とする判決を下しており、現行のまま次回衆院選を行うことは、あまりに司法を無視することになるからである。そこで、定数は正に多少なりとも手を付ければ、「国会が自ら努力している」として、次回衆院選後に起きる定数不均衡訴訟でも、「違憲状態ではあっても選挙は有効」との「事情判決」を得ることができるとの皮算用ではないか。このため元々、連邦制でもないわが国に導入された「一人別枠方式（各都道府県にあらかじめ 1 小選挙区を割り振り、残余についてのみ人口比例配分する方式）」をやめる程度で終わる可能性がある。

それでも、選挙制度論議を始めることによる政治的効果はある。まず比例代表制ではそもそも定数不均衡が起こりにくく、中選挙区制では不均衡是正の際に各選挙区の定数を動かせば良いのだから選挙区の区域を変えなくても良い。しかし、小選挙区制では各選挙区の定数が 1 と決まっているために、定数は正は選挙区の区域を変えることでしか行うことができない。このため現行の衆議院の選挙制度下で定数は正を行うためには、300 ある小選挙区の少なからぬ区域を変更することになり、当該選挙区の地元で大騒ぎになり、半年以上の時間が掛かるのではと懸念される。また、変更した新しい選挙区の区域については周知期間を要するために、実際に定数不均衡に手を付ければ、次回衆院選は一年から一年半程度、先にしかできないことになる。

ただ、結論から言えば、現在の選挙制度論議では一人別枠方式をやめることによる定数是正以上の大きな改革には至ると思えない。まず、与党自民党は 2012 年衆院選において小選挙区だけで 237 人が当選しており、抜本的な選挙制度改革をして、彼らの政治活動の基盤を壊すことは考えにくい。一方の民主党も事情は同様であり、小選挙区で 264 人の候補者を立てながら 27 人しか当選できず、落選した候補者の中にはすでに同党を離れた者もいるが、多くはそのまま小選挙区で次回衆院選を目指して日常活動を続けている。さらに、与野党の主張の隔たりは大きく、容易に妥協が成立する状況ではない。

こうした中で、問題なのが「一票の格差」を巡る訴訟が相次いでいることである。具体的には、2011 年 3 月に最高裁大法廷で 2009 年衆院選における「1 : 2.30」の格差を違憲状態として「一人別枠方式」の見直しを示唆し、2013 年 11 月の最高裁大法廷でも 2012 年衆院選における「1 : 2.43」の格差を違憲状態とした。司法が立て続けに「憲法に違反した状態」とみなした衆院選の現状をこのまま放置しておくべきではない。

(2) 衆議選における「一票の格差」

それでは、どのような解決策があるのであろうか。一つには、現行制度のままで小選挙区の区割りを変更することである。しかし、各都道府県の小選挙区の数を変更すると、相当数の小選挙区の区割りを変更しなくてはならない。例えば、東京都には 25 小選挙区があり、これに幾つかの小選挙区を加えると東京都全体の区割りを見直さなければ、あらたに東京都内での「一票の格差」が生じることになる。そして、これまで自分が選出されていた地域が別の選挙区に移ることは、政治家にとって死活問題となる。一方、地方で小選挙区の数を減らされる県では、これまで他の政治家が選出されていた地域が自分の選挙区に加わることで、これもまた死活問題となる。小選挙区制は定数が 1 と定まっていることから、定数を増やしたり減らすことができないために、選挙区の区割りを変更するしか方法がない。このため衆議院議員の合意を得ることが難しく、常に小幅な修正に終始し、時間が経てばまた「一票の格差」が生じるという「イタチごっこ」を繰り返してきた。そこで、本報告書では、衆議院の選挙制度を抜本的に見直し、新しい選挙制度の提案をすることにしたい。

(3) 望ましい選挙制度の基準

選挙制度を考える大前提として、憲法第 14 条における「すべて国民は、法の下に平等であつて、(中略) 政治的、経済的、社会的関係において差別されない。」があることを忘れてはならない。その上で、憲法第 47 条で「選挙区、投票の方法その他の両院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」とされ、具体的には公職選挙法が設けられている。

ここで、様々な選挙制度を検討してみると¹、次のようになる。

第一に、単純小選挙区制は、「各選挙区における多数の意志を国会に反映させる」という思想に基づくものであり、米国や英国のように多数意見と少数意見が各々、別々の選挙区に集まっている場合には、民主主義に妥当するものである。しかし、少数意見が異なる選挙区に分散している場合には、投票者による各党に対する得票率と議席率の間に著しい乖離が生じることがあり、少数意見が相対的に国会に反映されにくくなる場合がある。

第二に、拘束名簿式比例代表制は、現在の衆議院選挙でも行われており、投票者の意志をそのままの形で国会に反映させるという比例代表制の一つであることから、投票者による各党に対する得票率と議席率がほぼ一致するという利点を持っている。しかし、投票者は「政党」を選ぶことができても「人」を選ぶことができないという問題点がある。

第三に、非拘束名簿式比例代表制は、投票者による政党に対する得票率と議席率を一致させるという比例代表制の利点を持つとともに、「政党」だけでなく「人」も選べるという利点を持っている。しかし、投票者が同一政党の複数候補者の中から選択をするために、「同士討ち」が生じることになり、サービス合戦が生じる可能性もあるので、非拘束名簿式比例代表制を行うためには、政治資金に関する厳しい規定が必要になる。

第四に、小選挙区比例代表併用制は、「同士討ち」を行うことなしに「政党」だけでなく「人」も選べるという利点を持っている。また、超過議席が生じなければ、投票者による政党に対する得票率と議席率を一致させるという比例代表制の利点を持っている。しかし、超過議席が生じた場合には、その分だけ当該政党に得票率を超えて議席が配分され、比例代表制よりも民意がずれる場合がある。

第五に、小選挙区比例代表並立制は、小選挙区制の特徴と比例代表制の特徴の双方を

¹ 筆者の持論として、小林良彰『選挙制度』丸善、1986年などに執筆したものを加筆訂正した。

受け入れようとする思想に基づくものであり、並立制の性格は、小選挙区制による定数と比例代表制による定数の比率によって異なることになる。例えば、小選挙区制の割合が多い場合には、それだけ小選挙区制の問題点を担うことになる。

このようにみえてくると、選挙制度においては、投票者による一票の等価性や、投票者による政党に対する得票率と議席率の一致、「政党」だけでなく「人」も選べる権利の保証、「同士討ち」の解消などの要請に応えることを目指すことが求められている。そこで、これまで述べてきた選挙制度を含めて、どのような制度が良いのかを考える上で、何よりも基準を設定する必要があるのではないか。その際、選挙制度は国会議員の方にとっては「選ばれるための制度」であることは言うまでもないが、有権者にとっても「選ぶための制度」である。したがって、ここで有権者にとって、何が長所であるのか、また短所であるのかと言う視点から基準を考えてみたい。

まず、一番目の基準として「民意の反映」があげられる。つまり、民意を反映する選挙制度とするためには、投票者による各政党に対する得票率と議席率を一致させることが何よりも要請される。この基準を完全に満たすのは、拘束式比例代表制や非拘束式比例代表制で、これに併用制が準じている。

さて、衆議院の選挙制度を考える基準の二番目として、「人の選択」がある。これは、「政党」だけでなく「人」も選びたいという有権者の要請に広く応えることになり、政党化する衆議院との差別化を計り、個人本位・脱政党化を目指すことになる。例えば、すでに参議院では、若年化や女性比率の増加、高学歴化などの傾向がみられている。この基準に合うのが、非拘束式比例代表制であり、これに拘束式比例代表制を除く他の五つの選挙制度が、限られた選択肢を提供して準じることになる。

さらに、三番目の基準として、「恣意性の排除」がある。これは、有権者の意志を正しく議席に反映させるためには、何人の恣意性も排除しなくてはならないが、現実には、小選挙区の区割りを作成する際に、一義的な区割りしか存在しない基準を設けることは困難である。したがって、誰が小選挙区割りを作成しても、たとえ意図せざる場合でも、結果として個々の政治家にとっての有利不利が生じることも考えられないわけではない。

最後に四番目の基準として、「投票のインセンティブ」がある。これは近年、国政選挙における投票率の低下が指摘され、このままでは選挙の意義そのものが問われることにもなりかねない。したがって、可能であれば、有権者に投票するインセンティブを与えるような選挙制度が望ましいことになる。このため、各地域の定数を投票総数にしたがっ

で割り振れば、有権者にインセンティブを与えることができるのではないか。

(4) 選挙区の単位

選挙区を都道府県とする理由は、都道府県が日本の行政の結節点であるためである。具体的には、地方自治法第 245 条の九²に定められているように、国の法定受託事務の受け皿であるとともに、同法第 245 条の一³にある通り、市町村に対する関与を行う立場でもある。つまり、国と市町村をつなぐ重要な行政の結節点となっている。

さらに、市町村とは異なり、都道府県は公安委員会や警察本部を設置し、また条例により市町村における行政事務に関する規程や基準、水準の維持に関する事務を行うという「都道府県内の調整機能」を果たしており、地域代表として他に替えることができない存在として位置づけることができる。

また、全国集計する理由は、日本は地方交付税制度のお陰で、標準的な行政サービスを行うために必要な基準財政需要と基準財政収入の差を国が埋めてくれている。このため、米国のように収入に応じて居住地域が分かれ、それに伴って重要な政策が各地域で集約されるホモジーニアスな居住形態ではなく、政策について同じ意見を持つ人が全国に点在するヘテロジーニアスな居住形態という側面もある。そうした問題に関する民意を汲み上げるためには、全国規模で集計する必要がある。

ここで、これまでの議論を基に、衆議院のための具体的な選挙制度について、各選挙区の定数が投票の結果によって自動的に決まる代表制を提唱したい。なお、この方式は、様々な単位の選挙区に適用することができるが、ここでは各都道府県単位による選挙とした場合を提案したい。

しかし、このように選挙区選挙が必要になると、一票の格差の問題が生じることになる。この一票の格差を計る基準として、米国のような人口を基準とする考え、英国のような有権者数を基準とする考え、そしてドイツのような投票数を基準とする考えの三つの意見がある。その中で、三番目の投票数こそが、「一票の格差」を計る基準として適している。

その理由は、ここで人口 50 万人・有権者人口 40 万人の二つの選挙区があり、一方の

² 地方自治法第 245 条九「各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理について、都道府県が当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる。」

³ 地方自治法第 245 条一において、都道府県の関与が定められている。

選挙区 A の投票率が 80%、選挙区 B の投票率が 40%であったと仮定すると、選挙区 A は 32 万票で 1 議席、選挙区 B は 16 万票で 1 議席となり、同じ人口、同じ有権者数であっても、1 : 2 の「一票の格差」が生じることになる。つまり、人口や有権者数を基準とする考えでは「一票の格差」を是正することはできないわけである。

言うまでもなく、日本では、憲法第 15 条⁴に定められているように、投票は国民の権利であり、義務投票制ではない。憲法第 14 条の「法の下での平等」で重要なことは、国民が平等な権利をもつことであり、権利を放棄して棄権する有権者がいるからと言って、他の有権者が権利を譲渡される根拠はないわけである。もし日本が義務投票制であるならば、「有権者数 = 投票数」になるが、義務投票制でない以上、有権者数と投票数の間には乖離が生じることになる。

つまり、従来「一票の格差」についての議論は「投票する権利」に留まっており、投票した後の「一票の価値」については議論されてこなかった。本報告書では、従来通りに「投票機会」が平等であるばかりでなく、投票した票が平等に取り扱われるべき「一票の等価値」も重要であると考ええる。

そこで、「投票数」を一票の格差を計る基準とした上で、どのような選挙制度が望ましいかについて検討することにしたい。

(5) 定数自動決定式選挙制度

前述した望ましい選挙制度の基準に則した制度を検討すると、具体的には、可及的速やかに実施するための暫定案として並立制の枠組みの中で実施する衆院選 I 案と中長期的に抜本的に改革する衆院選 II 案が考えられる。この二案の内、理想とするのは衆院選 II 案であるが、同案が各党の合意を得るために時間を要する場合に暫定的に導入する制度案として衆院選 I 案を考案したものである。

⁴ 憲法第 15 条「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」

図表 1-1 衆院選 I 案：投票数基準式並立制選挙制度案

衆院選 I 案：投票数基準式並立制選挙制度案

- 1： 総定数は 480 とし、選挙区選挙の定数 300、比例代表の定数 180 とする。
- 2： 新しい選挙区は、過去数回の投票数に基づいて、都道府県あるいは都道府県を分割して各選挙区における定数が概ね 4～6 程度となるようにする。
なお、各選挙区における実際の定数は、当該選挙における投票数に基づく。
- 3： 選挙区選挙において各政党は、各選挙区で順位を定めずに名簿を作成する。
- 4： 有権者は上記の名簿の中から候補者を選んで個人名を書いて投票するか、あるいは政党名だけを書いて投票する。
- 5： 選挙後、各選挙区における各候補者、あるいは各政党の投票を、政党別に全国で集計する。その際、白票については当該選挙区の政党票に案分比例する。
- 6： 全国で集計された得票にしたがって、ドント式により各党に議席を配分する。
- 7： 各党に配分された議席を、さらに各党の全国での得票に占める各選挙区における得票に応じて、最大剰余式により各選挙区に配分する。
- 8： 各党の各選挙区に配分された議席を、その選挙区におけるその党の候補者の得票の多い順に与える。
- 9： 比例代表選挙については、現行の衆議院選挙と同様にブロック別非拘束式名簿を用いて選挙で行う。

なお、I 案の場合、多くの都道府県を分割しているために、数回の衆議院議員選挙の度に投票数の実績に基づいて区割りを検討することが望ましい。

図表 1-2 衆院選Ⅱ案：定数自動決定式選挙制度案

衆院選Ⅱ案：定数自動決定式選挙制度案

- 1： 総定数は、480 とする。
- 2： 新しい選挙区は、都道府県（ただし、地域の広い北海道や、人口の多い東京都などは分割）とする。
- 3： 各政党は、各選挙区で順位を定めずに名簿を作成する。その際、政党名だけの名簿も受け付ける。
- 4： 有権者は上記の名簿の中から候補者を選んで個人名を書いて投票するか、あるいは政党名だけを書いて投票する。
- 5： 選挙後、各選挙区における各候補者、あるいは各政党の投票を、政党別に全国で集計する。その際、白票については当該選挙区の政党票に案分比例する。
- 6： 全国で集計された得票にしたがって、ドント式により各党に議席を配分する。
- 7： 各党に配分された議席を、さらに各党の全国での得票に占める各選挙区における得票に応じて、最大剰余式により各選挙区（政党名のみ名簿を提出した都道府県を除く）に配分する。
- 8： 各党の各選挙区に配分された議席を、その選挙区におけるその党の候補者の得票の多い順に与える。

なお、衆院選Ⅱ案の場合には都道府県単位（除く、北海道・東京都等）であるため、区割りの見直しは必要としない。また、上記3において、政党名だけの名簿を認める理由は、全国に支持者が分散している政党や無党派候補にも機会を与えるためである。いずれも全ての都道府県に候補者を立てなくても選挙戦を戦えるための配慮である。また、上記5において、現在、無効票となる白票を有効票として案分比例する理由は、投票したい候補者や政党がないが投票する権利を行使したい有権者に対する配慮である。さらに、上記7において、各選挙区への議席配分を最大剰余式ではなくドント式で行うと、各選挙区間の定数格差が一对二を越える場合が生じる。したがって、最大剰余式を用い

ることとした。

さて、この衆院選Ⅱ案の定数自動決定式選挙制度の長所は、次の四点である。第一は、「民意が反映される」ということである。各党の議席数を得票数にしたがって配分するので、得票率によって議席率が決まることになる。

第二に、「定数不均衡がない」ことである。つまり、憲法第14条で定められている「法の下での平等」を満たすことになる。選挙区得票数に応じて議席数が決まるので、常に自動的に見直しが行われるわけである。現在の我国においては、定数是正が国会議員に任されているため、その是正には長い年月がかかっている。このため、ひとたび是正を行った後にすぐにまた新たな不均衡が生じても、これに機敏に対応することができていない。したがって、自動的に不均衡が是正されるような制度が、我国には必要であると考えられる。

第三に、「党利党略が入らない」ことが挙げられる。この選挙方式では、小選挙区を必要としないので、ゲリマンダーの弊害が生じない。

第四に、「有権者の意識が高まる」ことである。投票率が議席数に反映されるために、投票するインセンティブが有権者にもたらされるわけである。政治改革を求める以上、政党や政治家ばかりでなく有権者も努力することが必要となる。

この他、現実の問題として、最大の定数となるのが、神奈川県の26（東京都を二分割した場合、2012年衆院選結果による試算）である。したがって、現在、参院選において定数50の比例代表を行っていることを考えれば、実現可能な選挙制度であるといえよう。また、従来の比例代表制のように拘束式ではないので、政治家の顔を選ぶこともできる。ただし欠点は、同じ選挙区内の異なる政党の候補者間においては、得票の順番と当落の逆転が生じることがあり得ることである。

選挙制度改革を議論する際には、前述したような様々な原則を、まず先に示すことが必要である。つまり、何が有権者にとってのメリットなのかという議論を、始めに行うべきである。その上で、定められた原則にしたがって、どのような制度が最も良いのかを考案する必要がある。こうした有権者のための選挙制度改革の議論上に立つ衆議院こそが、国民から信頼を得た権威ある院となる。

2. 参議院改革

(1) 参議院の在り方

まず、参議院の選挙制度に関する「一票の格差」について数値ばかりが先行しているが、参議院の在り方から選挙制度を考える必要がある。なお、参議院の在り方となると、一院制が良いか二院制が良いかという議論がある。

第一に、「衆議院のカーボンコピー」と言う批判もあるが、これに対しては、一院制の問題点を指摘する消極的二院制論と、二院制の意義を論じる積極的二院制論を考えることができる。まず前者については、「一院制では、一院である議会を構成する多数政党がそのまま内閣を構成するために、結果として立法府に対して行政府を強化することにつながる」ことになる。また、一院制ではドラスティックな変化が、時には行き過ぎることがあり、政治的安定が失われることも起こりえることにもなりかねない。

一方、後者の積極的二院制論は、こうした一院制の問題点の裏返しになるが、「第一院と行政府による政策形成」をダブルチェックするという意義がある。一院制論者の中には、地方議会が一院であることを理由とする方もいるが、地方自治体では直接公選による首長と地方議会による二元代表制を根幹としている。したがって、あえて地方自治体とのアナロジーで論じるならば、国政では議院内閣制により、第一院の多数政党によって内閣が構成されるために、むしろ第二院の存在こそが、二元代表制を担保するために必要不可欠であると考えられる。

また、わが国の第一院と第二院の選挙制度において、完全入れ替え制か半数入れ替え制かの違いがあることにより、衆院が持つダイナミズムを緩和する効果を参院が持つこともできる。さらに付け加えるならば、第一院である衆議院が小選挙区制を中心とする多数代表の論理で構成されるならば、それとは異なる論理で構成することにより、参議院が多様な意思の反映というメリットを持つことができる。そして、任期の長さや良識の府たる議員を選出することにより、そうした議員が各党においても議論を深め、時にはリードするという役割を担うことも、参議院の重要な役割ではある。

このように考えてくると、参議院は衆議院とは異なる選出方法で議員を選出することが何よりも重要である。もっとも、両院の選挙制度が類似している原因は、参議院の選挙制度が一人区の県においては小選挙区比例代表並立制、複数区の都道府県においては中選挙区比例代表並立制になった後に、衆議院の選挙制度が小選挙区比例代表並立制に移行したためであり、本来であれば、衆議院の選挙制度を考える際に、検討すべき問題

であったかも知れないが、これまでもボタン式投票方式の導入など、少なからぬ改革を参議院が先に行ってきたことも、参議院の存在意義の一つとして考えるならば、現時点においても、参議院の側から、他の院とは異なる選出方法を考えることも、また参議院が存在する意義であるにとらえることができる。

それでは、第二院が本来、どのような存在の院になるべきであるのかを考えると、ダブルチェック機能を担保するために、憲法の基本である両院平等であることを前提とした上で憲法制定時の本来の姿である良識の府たる役割や議員の選出を考えることが重要ではないかと考える。

また、参議院の委員会について衆議院の委員会のように省庁の枠組みに則した設置ではなく、外交や安全保障、年金・福祉、共生社会、将来展望など大括りでの枠組みにして、長期的な問題に対応することも考えられるのではないか。そして、両院にまたがる政党の党議拘束があることが、二院制の機能を活性化させにくくしているので、参議院における党議拘束についても検討すべき課題である。さらに、会期についても、もし参議院が長期的な問題を検討する院であるとするならば、会期を現在よりも長くしたり、あるいは参議院においては会期不継続の原則を検討すべきである。

ここで、参議院の存在意義について考えると、まず、政策に打ち込める人材を確保し育成する場としての参議院の役割がある。つまり、政策決定プロセスで重要なことは、継続的に情報を収集することと党派を超えた人的なネットワークの形成に基づいて政策立案を行うことである⁵。

しかし、衆議院は平均すると約3年で解散総選挙になり、特に現行の選挙制度になってからは数百票で当落が決まることも珍しくなく、衆院選後、しばらくの間は選挙の御礼のための地元周り、次の選挙前の一定期間はお願いのための地元周りに時間をとられ、落ち着いて政策を考えることができる時間が少なくなっている。また、衆院選が個別議員の努力や業績だけでなく、全国的トレンド、いわゆる「風」で決まる要素が大きく、再選確率が低下している。

これに対して、参議院は6年間の任期が保証されていることや再選確率が衆議院よりも高いことから、参議院議員が政策を立案し、それに衆参両院の議員が賛同して有志による議員連盟ができるケースも多い。また、各党におけるワーキンググループやプロジェクトチームを主導する参議院議員が多いのも事実である。

⁵ 本件については、本研究会のゲストスピーカーである鈴木寛氏より貴重な意見を伺った。

このように考えてくると、重要課題を自由に議論する場としての参議院の存在が重要になる。特に、政府やメディアが力点を置いていない政策課題を発掘・提起したり、政府の方針に対するカウンターオピニオンを協議するなど、議院内閣制における政府との相互補完機能を果たすことも参議院が担う重要な役割と考える。また、憲法第 90 条⁶や財政法第 40 条⁷に基づく決算機能及び行政監査機能も参議院が果たすべき役割の一つになる。

(2) 参議院の選挙制度

このような参議院の在り方を考えると、参議院を構成する議員は、まず各地域における民意の負託を受けるための「選挙区選挙」が必要であり、さらに全国に点在する民意の負託を受けるための「比例代表選挙」が必要になる。

なお、参議院の在り方として衆参両院におけるチェック・アンド・バランスがあるわけであるから、当然、衆議院の選挙制度とは異なる制度であることが望ましい。仮に衆議院の選挙制度に当面、大きな変更がないとすれば、市区町村、あるいはそれらを組み合わせた小選挙区を中心とした制度とは異なる考えに基づく制度が参議院には必要である。

まず、選挙区選挙と比例代表選挙を並立的に組み合わせた二つの案が考えられる。参院選Ⅰ案は、基本的に現行制度の枠組みを大きく変えない前提に立つもので、前回参院選の投票数が少ない県を合区にして、その分、多い都道府県の改選定数を増やす方策である。参院選Ⅱ案は、現行の都道府県単位の選挙区選挙をブロック単位に置き換えたものである。参院選Ⅰ案は、現行制度に近いために導入しやすいが、合区の対象となる県とそうではない県が混在することになる。一方、参院選Ⅱ案は、ブロックを構成するために中長期的に道州制論議と相俟って検討するための制度案となる。

⁶ 憲法第 90 条「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」

⁷ 財政法第 40 条「内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算を、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする。」

図表 1-3 参院選 I 案：現行制度合区案

参院選 I 案：現行制度合区案	
1：	総定数は、242 議席、三年毎に半数改選。 内訳は、前回投票数が少ない 1 人区を合区にし、多い選挙区の改選定数を増やす。選挙区 146 議席＋全国比例代表 96 議席
2：	選挙区・全国比例代表区共に投票方式や議席決定方式は従来通り。

例えば、鳥取県と島根県、高知県と徳島県を各々、合区にして、東京都と北海道の改選定数を 1 ずつ増やすと、一票の格差は 1：2.8 程度にまで下がる。さらに、幾つかの県を合区にすれば、一票の格差は 1：2.65 あるいは 1：2.5 程度に収まることになる。

図表 1-4 参院選 I 案を実施した場合の「一票の格差」
(平成 22 年参議院議員選挙結果に基づく試算)

参院選 I 案を実施した場合の「一票の格差」		
	投票数基準	人口基準
① 合区をしないと	1：4.44	1：4.75
② 合区 2 (4 県)	1：2.84	1：3.47
③ 合区 4 (8 県)	1：2.65	1：3.15
④ 合区 6 (12 県)	1：2.52	1：2.91

この参院選 I 案は、現行制度の枠組みを変えずに済むという長所がある一方で、数県とは言え、合区をしなくてはならないこと、また前回投票率と今回投票率の違いを反映しないことが短所になる。特に、明治時代の一時期、鳥取県と島根県、徳島県（当時、名東県）と高知県が重なり合っていた経緯があるだけに、かえって合区に対する抵抗があるかもしれない。

次に、参院選 II 案は当該選挙における投票数を基準として、選挙区選挙の単位を都道府県ではなくブロックにした制度である。なお、ブロック別選挙区を構成する府県の間

に投票数の格差が生じるために、議員が特定の府県に偏らないように各党で配慮する余地を残すために拘束式とする。具体的には、下記の通りである。

図表 1-5 参院選Ⅱ案：ブロック別並立比例代表選挙制度案

参院選Ⅱ案：ブロック別並立比例代表選挙制度案

- 1： 総定数は、242 議席、三年毎に半数改選。内訳は、ブロック別選挙区 146 議席および全国比例代表 96 議席とする。
- 2： ブロック別選挙区は拘束式比例代表制（「各ブロック投票数／全ブロック投票数」に応じて各ブロックの選出議員数を決定）、全国比例代表区は非拘束式比例代表制で行う。
- 3： 有権者はブロック別選挙区政党別拘束式名簿を基に政党名で投票。また、全国比例代表区の非拘束式名簿の中から個人名または政党名で投票する。なお、選挙区および比例区における白票は各々案分比例する。
- 4： 各ブロック別選挙区における各政党の投票をブロックごとに集計して、ドント式により各ブロックにおける各政党に議席を配分する。全国比例代表における各党候補者および各政党の投票はいずれも政党別に全国で集計して、ドント式により各政党に議席を配分する。
- 5： 全国比例代表については、各党に配分された議席を全国比例代表区におけるその党の候補者の得票数の多い順に与える。

この参院選Ⅱ案は、当該選挙の投票数を基準とするために、自動的に一票の格差を是正することができる。しかし、道州制を導入しない限りは、都道府県とは異なり、単一のブロックにする法令上の明確な根拠がないために、新たに作成するブロックの区割りを巡って意見の対立が生じることは想像に難くない。

例えば、新潟県の被管轄エリアは、省庁別の出先機関毎に異なっており、地方法務局や地方経済産業局の管轄エリアとしては関東に位置づけられているが、地方農政局や地方整備局の管轄エリアとしては北陸に位置づけられている。また、地方農政局と地方整備局は同じ北陸であっても、地方農政局は新潟、富山、石川、福井の四県を管轄エリアとし、

地方整備局は新潟、富山、石川の三県のみを管轄エリアとするといった具合である。

また、選挙区選挙に配分される改選定数が 73 であることから、割り当てられる改選議席数が少ないブロックによっては、事実上、ブロック内で議員を輩出することができない県が出てくる可能性もある。もちろん、憲法第 43 条⁸により、両院の議員は全国を代表することになっているが、それでも、自分が住む県から代表を選びたいという有権者の気持ちがあるのも事実である。そこで、拘束式名簿を提出してもらうことにより、議員の出身県が偏らないようにすることが肝要である。

3. 総括

これまでみてきたような改革が衆参両院で行うことができるかどうかは、両院の国会議員が所属する政党の利害を超えて議論することができるかどうかにかかっている。例えば、選挙制度論議になると、「どのような制度が有権者にとって利益になるのか？」という視点ではなく、「どのような制度が自分の政党の議席を増やすのか、あるいは減らすのか？」という視点に傾きがちである。その結果、与野党が妥協した選挙制度が導入され、有権者の民意が損なわれることになりかねない。90年代の政治改革以降、日本の政治が良くなったのかどうかを真摯に顧みることから、議論が始まることになる。そのためには、メディアも事実に向け、耳を傾ける姿勢が必要になる。90年代と同じ間違いを繰り返さないためにも本報告書の提言が実現することを切に願うものである。

⁸ 憲法第 43 条「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。」

<参考文献>

- Kobayashi, Yoshiaki (2012) *Malfunctioning Democracy in Japan: Quantitative Analysis in a Civil Society*, New York: Lexington Books
- Schumpeter, J.A. (1950) *Capitalism, Socialism & Democracy*, New York: Harper & Brothers. (シュムペーター著、中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』、東洋経済新報社、1995年) 小林良彰 (1991) 『現代日本の選挙』、東京大学出版会
- 小林良彰 (1994) 『選挙制度』、丸善
- 小林良彰 (1997) 『現代日本の政治過程』、東京大学出版会
- 小林良彰 (1997) 『日本人の投票行動と政治意識』、木鐸社
- 小林良彰 (2000) 『選挙・投票行動』、東京大学出版会
- 小林良彰 (2008) 『制度改革以降の日本型民主主義—選挙行動における連続と変化』、木鐸社
- 小林良彰 (2013) 『政権交代』、中公新書
- 小林良彰・岡田陽介・鷺田任邦・金兌希 (2014) 『代議制民主主義の比較研究—日米韓3ヶ国における民主主義の実証分析』、慶應義塾大学出版会

第2章 小選挙区制を中心とする選挙制度の現状と課題

関西大学総合情報学部教授

名取 良太

【要旨】

- ① 1990年代の選挙制度改革論議を整理し、導入時の目的を確認する。
- ② 並立制が、必ずしも政権交代可能な安定した二大政党制を生み出さないことを指摘する。日韓台を比較しながら、政党システムは、選挙制度だけでなく、その他の政治制度からも影響を受けて規定されることを示す。
- ③ 有権者意識調査データの分析から、並立制が政党本位・政策本位の選挙をもたらす直接的な要因にならないことを示す。また利益誘導政治の論理が並立制下でも成立することも示す。
- ④ 並立制がもたらす政治環境として、強制された分割投票および得票率と議席率の乖離の二点が挙げられることを示す。

1. 1990年代の政治改革論議と選挙制度

小選挙区比例代表並立制の導入目的は、1955年から続いた自民党長期政権下での政治的諸課題を解決することにあった。それは、中選挙区制が、政治腐敗の主要因とされたからである。

512議席を129選挙区から選出する日本の中選挙区制（SNTV）では、単独与党となるために同一選挙区から複数の当選者を出さねばならない。そのため、選挙区では党内競争（同士討ち）が促進される。その結果、候補者は、同一政党の他の候補者と差別化を図るために個人の業績や個別的なサービス提供に頼り、有権者は個人投票へのインセンティブを高め、候補者本位の利益誘導型選挙を生み出すとされた。また、定数が多い選挙区では低得票率でも当選可能なため、野党の分極化が生じ、政権担当能力のある野党が育たないことも指摘されていた。このような論理により、中選挙区制は、政権交代なき一党優位体制と候補者本位の利益誘導選挙を促進し、政治腐敗の原因とされた。

そこで、小選挙区制を中心とした新しい選挙制度を導入し、政治腐敗を根絶することが主張された。小選挙区制の下では、デュベルジェの法則が働き、政権交代可能な二大

政党制を生み出す。選挙区レベルでは政党間競争が促進され、利益誘導やサービス提供の重要性は低下し、政党本位・政策本位の選挙が実現する。そして、小選挙区で反映できない少数意見は比例代表部分でカバーする。すなわち中選挙区制がもたらす問題を解決しつつ、小選挙区制のデメリットを抑えるような制度改革が志向されたのである。

こうして 1996 年総選挙から導入された並立制であるが、果たして当初目的を達成したといえるだろうか。本章では、選挙制度改革に関する諸研究の知見や、同時期に並立制を導入した韓国と台湾における現状との比較を通じて、この点を検証する。具体的には、まず、並立制導入後の政党システムの変容をみる。つぎに、並立制導入により利益誘導政治を中心とした候補者本位の選挙から、政党・政策本位の選挙へと変化したかについて検討する。そして最後に、並立制導入が有権者の政治環境にどのような影響を与えたかについて、選挙における選択状況と選挙結果の受容状況の二側面から議論する。

2. 小選挙区比例代表並立制がもたらす政党システム

(1) 並立制導入後の日韓台の政党システム

並立制の導入により、政党システムはどのように変化したであろうか。導入目的の一つである、政権交代可能な二大政党制を生み出したであろうか。図表 2-1 は、日韓台の政党システムの推移を示している。

図表 2-1 日韓台の政党システムの変容

選挙年	日本		選挙年	韓国		選挙年	台湾	
	有効選挙 政党数	有効議会 政党数		有効選挙 政党数	有効議会 政党数		有効選挙 政党数	有効議会 政党数
1990	3.47	2.70	1988	4.27	3.77	1992	2.51	2.28
1993	5.28	4.14	1992	3.78	2.86	1995	2.90	2.54
1996	4.42	2.94	1996	4.51	3.09	1998	3.14	2.48
2000	4.92	3.16	2000	3.42	2.35	2001	4.12	3.47
2003	3.46	2.59	2004	3.05	2.21	2004	3.73	3.26
2005	3.36	2.26	2008	3.44	2.87	2008	2.28	1.75
2009	3.14	2.10	2012	2.91	2.28	2012	2.32	2.23
2012	3.81	2.45						

注：韓国・台湾の数値は松本（2013）を参照した。日本の数値は筆者によるものである。

有効選挙政党数は得票率で重みづけをした政党数、有効議会政党数は議席率で重みづけをした政党数である。日本の有効政党数をみると、並立制導入以降、2009 年までは着実に政党数が収斂していた。しかし 2012 年選挙では得票率ベースでも、議席率ベー

スでも政党数が増加している。韓国は、2000年選挙で政党数を減らして以来、議席率ベースでは2に近い値を、得票率ベースでも2012年は2点台となっている。台湾は、並立制を導入した2008年は、議席率ベースで政党数が2を下回り、2012年選挙でも2.23と、政党数の収斂が進んでいる。

このように、全体的には、各国とも政党数が2に近づいており、並立制が二大政党制をもたらせたとみえるだろう。しかし、日本では2012年に政党数が増加し、韓国では2000年以降になって減少が始まっている。同じ並立制であるにもかかわらず、なぜ、このような相違がみられるのだろうか。そこには、政党数に影響を及ぼす別の要因があると考えられている。

(2) 政党システムに対する政治制度の影響

デュベルジェの法則は、選挙区レベルの政党数には適合するが、全国レベルには当てはまらない。例えば、強い地域政党が存在する場合、議会全体としての政党数は増加してしまう。したがって、小選挙区制の下で二大政党制を生じさせるには、選挙区レベルと全国レベルのリンケージを強化する、何らかの要因が必要になる。それが選挙制度以外の政治制度である。

図表 2-2 日韓台政治制度の比較

	日本	韓国	台湾
選挙制度	小選挙区比例代表並立制 (拘束名簿式)	小選挙区比例代表並立制 (拘束名簿式)	小選挙区比例代表並立制 (拘束名簿式)
阻止条項	なし	地域区5議席 比例区3%	比例区5%
小 - 比比率	300:180 (62.5:37.5)	246:54:00 (82:18)	73:06:34 (64.6:30.1)
執政制度	議院内閣制	大統領制	大統領制
立法府	二院制	一院制	一院制
地方選挙制度	小・中選挙区制	小選挙区制	中選挙区制

図表 2-2 に示したように、日韓台の政治制度にはいくつかの相違がある。もっとも大きな違いは、日本が議院内閣制を採用しているのに対し、韓国・台湾は大統領制をしいていることである。この点は、浅羽（2011）および松本（2011）により、韓国・台湾において政党数の収斂をもたらす重要な政治制度として指摘されている。大統領選挙の選挙競争は、基本的に政党を2つのブロックへと収斂させるインセンティブが働く。それ

に加えて、韓国では対外政策、台湾ではナショナリズムをめぐる政策対立軸が明確化したことで、議会選挙のレベルでも政党数が2へと収斂傾向を見せるようになったのである。これに対して議院内閣制である日本では、政党数収斂のためのインセンティブは、衆議院の選挙制度以外には存在しない。むしろ、地方選挙が小・中選挙区の混合制で実施されていることから、政党数の収斂を阻むインセンティブの方が強く働くという分析もある。堀内・名取（2007）では、同じ市区町村でも衆院選と都道府県議選の定数が異なることに着目し、都道府県議選の定数の多さが、小選挙区レベルの政党数・候補者数の収斂を妨げることを明らかにした。彼らは、二段階最小二乗法（2SLS）に基づく推計を行い、選挙年固有の効果と選挙区固有の効果、および統一地方選挙において選挙を実施したか否かと無投票選挙か否かの影響を考慮してもなお、小選挙区レベルの候補者数が、都道府県議選における候補者数と正の関係を示していることが明らかにしている。すなわち、地方レベルの選挙制度が中選挙区制度をとる限りにおいて、日本では選挙区レベルでも政党数が収斂しにくくなっているのである。

（3）政治制度がもたらす選挙結果の不安定性

地方レベルの選挙制度が中選挙区制を採用している影響は、選挙結果の不安定性も招いている。名取（2013）は、小選挙区レベルの民主党得票率の変動が、都道府県議選の選挙区定数から影響を受けていることを示し、並立制導入によって期待された安定した二大政党制が確立できないことを実証している。都道府県議選における選挙区定数が2以上であることから、地方レベルでは中小政党も議席獲得が可能になる。また、無所属議員の当選可能性も高まる。そのため民主党は、強い地方組織を作ることが難しくなり、衆院選において安定的に集票できなくなる。すなわち、選挙区定数に関する不均一性が、2005、2009、2012年総選挙における選挙結果の大きな変動からも明らかのように、不安定な選挙結果を導くのである。

このように政権交代可能な二大政党制が達成されるかどうかは、選挙制度だけでなく、執政制度や地方レベルの選挙制度など、その他の政治制度に規定される。すなわち、並立制が、二大政党制をもたらさないことも十分に有り得るのである。

3. 小選挙区比例代表並立制導入と政党本位・政策本位

(1) 有権者の投票決定要因

並立制は、利益誘導型政治から脱却させ、政党・政策本位の選挙を実現するとされた。小選挙区制は政党間競争を促進するため、候補者は政策中心の選挙競争を行い、有権者は政党・政策要因での投票を行うとされたのである。

有権者意識調査によると、2009年選挙までは、少しずつその目的を達成していたようにみえていた¹。しかし、表 2-3 から明らかなように、2003年から増加傾向を示していた政党要因は減少し、逆に候補者要因が増加している。首相・党首支持、政党支持、各党の政策を合わせた政党要因は 48.2%、候補者の人柄と政策を合わせた候補者要因は 25.6%であり、2003年選挙における 46.9%、25.3%とほぼ同水準になった。議席バランスや、地元の利益などの要因を加えた全国要因・地方要因の比較においても、全国要因は 52.2%と 2009年選挙に比べて 10%程度減少、地方要因は 37.2%で 4.6%の増加となり、これも 2003年選挙と同程度の割合となった²。

図表 2-3 選挙回別投票政党決定要因

	(%)			
	2003年	2005年	2009年	2012年
首相・党首支持	6.4	13.1	3.8	6.3
政党支持	31.8	34.6	43.5	29.8
各党の政策	8.7	7.6	11.5	12.1
政党要因	46.9	55.3	58.8	48.2
議席のバランス	5.4	4.9	3.6	4.0
全国的計	52.3	60.2	62.4	52.2
候補者の人柄	20.2	15.2	15.7	18.3
候補者の政策	5.1	5.0	5.6	7.3
個人要因	25.3	20.2	21.3	25.6
職場の利益	1.1	1.2	1.2	1.1
地元の利益	8.9	6.9	7.2	6.4
投票依頼	3.9	3.9	2.9	4.1
地方的計	39.2	32.2	32.6	37.2

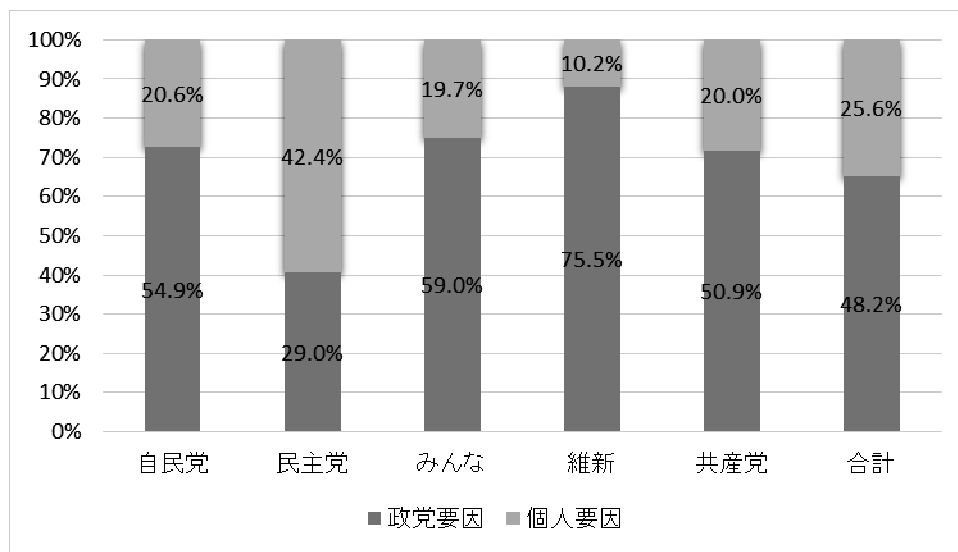
出典：平野・河野（2007）、216 ページに筆者加筆。

¹ 文部科学省平成 20 年度採択グローバル COE プログラム慶應義塾大学「市民社会におけるガバナンスの教育研究拠点」が行った有権者意識調査（第 α 2 波）のデータを使用している。2009 年選挙については「平成 19～23 年度文部省科学研究費特別推進研究「変動期における投票行動の全国的・時系列的調査研究」に基づく「JESIV 研究プロジェクト」（参加者・平野浩：学習院大学教授、小林良彰：慶應義塾大学教授、池田謙一：東京大学教授、山田真裕：関西学院大学教授）が行った研究成果である JESIV データ（第 3 波）を使用した。

² 名取良太（2013）「選挙区の政治的競争環境と投票行動：並立制は政党本位の選挙をもたらすのか」公共選択学会第 17 回全国大会報告論文、3 ページ。

この変化の主要因は、民主党に対する評価の変化である。民主党に投票した有権者の、投票決定要因の比率をみると、2009年選挙では政党要因73.5%、個人要因15.4%というバランスであった。これにたいして、2012年選挙では、政党要因29.0%、個人要因42.5%と、個人要因が大きく上回る結果となっている（図表2-4）。

図表 2-4 投票政党別投票決定要因



注：グラフは、政党要因投票と個人要因投票の合計を100%に換算して作成している。

ここで大事なのが、このような個人要因投票増加の原因を、選挙制度ではなく、民主党自身の問題に帰すべき点である。選挙制度は、政党の活動とそれに対する有権者の評価を、直接的にコントロールできない。民主党は、並立制だから政権運営に失敗したり、支持を失ったりしたわけではない。すなわち、並立制は、政党本位・政策本位になるか、候補者本位になるかを規定できない。選挙に参加する政党自体が、政党評価及び政策評価によって投票を得られるかどうか、それを左右するのである。ただし、2012年選挙においても、民主党に対する比例区投票理由のうち政党要因は68.0%（2009年は72.7%）、個人要因は8.5%（同7.4%）であった。その意味では、政党本位・政策本位の選挙を目指すのであれば、比例代表制が適切な制度であることが示唆される。

（2）利益誘導政治の論理と並立制下の選挙区政治

並立制導入により、利益誘導や個人的サービスの相対的重要性は低下することが期待

されていた。個人の実績を重視する政党内競争から、政党間競争へと、競争の形態が変化するためである。しかし、中選挙区制において成立していた利益誘導政治の論理は、小選挙区制が導入されたとしても成立しうるものであった。

政党内競争が利益誘導を促進するのは、個人の業績によって「票を奪い合う」ことを前提とするためである。ところが実際には、選挙区内での「棲み分け」が行われ、過剰な「奪い合い」が避けられていた。したがって利益誘導は、むしろ同士討ちとは独立して、自己の政治力強化のために活性化していたことも考えられる。また、小選挙区制では、当選のために高い得票率が必要とされることも利益誘導が少なくなる根拠とされていたが、従来 of 支持基盤を抑えれば十分当選が可能であるため、これも十分な根拠とはなりえていない。

そして財政データを用いた分析結果においても、並立制導入後、依然として利益誘導政治が重要な意味を持つことが示されている。名取（2002）は、並立制導入前後の補助金配分を分析し、中選挙区制か並立制かにかかわらず、補助金の配分額は、都市化や財政環境に加えて、自民党候補者にとって重要な地域であるか否か、という指標が強い影響を及ぼしていることを明らかにしている。また、小林（2008）も、96年総選挙および2000年総選挙における自民党得票率が、前年の特別交付税からの影響を受けていることと、翌年の特別交付税配分額に影響を及ぼしていることを指摘している。このように、並立制導入が、候補者本位の利益誘導選挙を改善するという論理も、現在のところ、実態を伴っていない状況である。

4. 小選挙区比例代表並立制と有権者の政治環境

（1）日本と韓国における分割投票

ここまでみてきた、政党システム・政党本位の選挙・利益誘導政治の低下といった点は、いずれも並立制だけではコントロールできず、執政制度や中央地方関係など、その他の政治制度に依存するものであった。それでは、並立制のみによって導かれる政治環境はどのようなものであろうか。一つには、有権者が分割投票を強いられること、もう一つは得票率と議席率が乖離するという選挙結果を受容することである。

図表 2-5 は、小選挙区における候補者数別に示した、小選挙区と比例区との得票率差である。小選挙区からの得票率から比例区からの得票率を差し引いた値なので、プラスであれば小選挙区での得票率の方が高く、マイナスであれば比例区からの得票率が高い事を意味する。

図表 2-5 並立制下の選挙区—比例区得票率差

候補者数	N	自民党	民主党
2	488	22.40%	-5.50%
3	7319	15.10%	-1.10%
4	4493	9.10%	-1.40%
5	1436	6.90%	-0.10%
6	358	5.00%	-2.00%
7	110	0.80%	-3.90%
8	18	1.80%	3.50%
9	3	2.10%	13.20%
平均	14225	12.20%	-1.30%

この表からは 2 つの事を見ることができる。1 つは、候補者数が多くなるほど、自民党の得票率差が小さくなる点である。つまり候補者数が少ない選挙区では、小選挙区では自民党に投票するが、比例区では別の政党に投票する有権者が多くなることを示している。もう 1 つは、小選挙区で自民党に投票し、比例区で別の政党に投じられた票を、民主党が吸収していない点である。たとえば候補者数 3 のケースにおいて、自民党は、小選挙区に比べて比例区で 15.1% も得票率を低下させている。しかし、民主党の比例区での上積みは 1 % 程度にとどまる。すなわち、自民・民主以外の政党に票が流れているのである。

図表 2-6 分割投票の理由

	2001参院選	2003衆院選
選挙区に支持する政党の候補者がいない	30.2	41.4
選挙区では支持する候補者の当選が確実	6.8	7.2
選挙区では支持する候補者の落選が確実	0.6	2.9
比例区にも支持政党以外に投票したい候補者	22.8	13.6
選挙区も比例区も政党支持にとらわれない	16.0	18.0
議席のバランスを考えて	6.8	5.5

出典：平野（2007）、168 ページ。

なぜそうしたことが起こるのかは、平野（2007）による意識調査データの分析結果から明らかである。小選挙区と比例区で異なる政党に投票した有権者を対象に、その理由を示したのが図表 2-6 から明らかなように、2001 年参院選、2003 年衆院選とも「選挙区に支持する政党の候補者がいない」が最も多い理由であり、いわば並立制という制度によって「強制された」分割投票を余儀なくされる有権者の存在が示される。

このような分割投票は、韓国においても同様に生じている（図表 2-7）。韓国の 2008

年選挙を分析した PARK (2011) によれば、二大政党である統合民主党とハンナラ党については、支持者の 8 割近くが地域区で支持政党に投票しているのに対し、それ以外の政党は最大でも 47.5%、少ないところでは 8.3%しか、地域区で支持政党への投票ができていない。

図表 2-7 韓国における分割投票の状況

支持政党	地域区	比例区	N
	誠実投票	誠実投票	
統合民主党	77.7	90.5	188/189
ハンナラ党	79.8	76.2	451/450
民主労働党	37.5	85.7	40/42
自由先進党	47.5	80.0	40/40
創造韓国党	8.3	75.5	48/49
進歩新党	13.9	83.3	36/36
親朴連帯	26.3	87.5	80/80

出典：PARK (2011)、304 ページ (筆者翻訳)

こうしたタイプの分割投票は、中小政党でも比例区部分で一定の議席を確保できる並立制ならではの現象であり、並立制に特有の政治環境といえよう。

(2) 非比例性指標

もう一つの政治環境は、得票率と議席率の乖離である。これは並立制というよりも小選挙区制がもたらす環境である。図表 2-8 は、日韓台の非比例性指標の推移を示している。

非比例性指標は、 $\sqrt{\frac{1}{2}\sum(V_i - S_i)^2}$ (V_i は各政党の得票率、 S_i は各政党の議席率) に

より算出され、得票率と議席率の乖離状況をよく表す指標であり、値が大きいほど乖離していることを示している。

図表 2-8 から明らかなように、並立制導入以降、日本と台湾の値は大きく増加しており、得票率と議席率の乖離が顕著にみられている。選挙制度以外の政治制度や有効政党数などに相違がみられる日韓台において、この指標については共通した傾向がみられるということは、この点は、並立制がもたらす政治環境といえよう。

図表 2-8 日韓台における非比例性指標の推移

日本		韓国		台湾		
中選挙区平均	5.3	1988	7.81	1992	2.39	
	1996	10.67	1992	9.83	1995	2.14
	2000	11.49	1996	9.93	1998	4.97
	2003	8.52	2000	8.9	2001	5.05
	2005	15.63	2004	8.36	2004	4.86
	2009	15.11	2008	7.58	2008	17.26
	2012	18.96	2012	6.58	2012	8.09

注：韓国と台湾の数値については松本（2013）、243ページを参照した。日本の数値は筆者が算出した。

5. 結論

本章では、並立制導入時に目的とされた、政権交代可能な二大政党制の創出と政党本位・政策本位の選挙が実現されたかという観点から、同じ制度を採用する韓国・台湾との比較も交えながら、現状と課題について検討を進めてきた。

そこではまず、政党システムが、並立制という制度のみでは規定されず、執政制度や地方の選挙制度にも影響を受けることを示した。また、日本においては、地方の選挙制度の特徴が、衆院選における選挙結果の不安定性にも結び付くことを指摘した。

政党本位・政策本位の選挙の実現についても、それは選挙制度によって決まるものではなく、政党それ自身の活動に依存することを説明した。また、利益誘導政治の論理は、並立制下においても成立するものであることから、依然として、抑制されないままであることも明らかにした。

一方、並立制によってもたらされる政治環境は、強制された分割投票と得票率と議席率の乖離の二つであることも示してきた。

確かに選挙制度は、その国の政治のあり方に大きな影響を与えるものである。しかし、選挙制度だけで、政治のあり方すべてが規定されるのではない。さまざまな政治制度や政党・政治家の質によっては、選挙制度の影響が拡大したり、縮小したりすることがある。したがって、望ましい選挙制度を議論する際には、選挙制度によって一義的に規定される側面を、最優先に検討すべきである。選挙制度の効果を過大に評価せず、かといって過小にも評価せず検討を重ねることが、日本政治をより良い方向に導くのである。

<参考文献>

- Chan-Wook PARK, (2011) “Explaining Split-ticket Voting in the 2008 Korean General Election for the National Assembly”, *Governmental Changes and Party Political Dynamics in Korea and Japan*.
- 浅羽祐樹 (2011) 「韓国における政党システムの変容」岩崎正洋編『政党システムの理論と実際』、おうふう
- 上神貴佳・堤英敬 (2011) 『民主党の組織と政策』、東洋経済新報社
- 小林良彰 (2008) 『制度改革以降の日本型民主主義』、木鐸社
- 名取良太 (2002) 「選挙制度改革と利益誘導政治」『選挙研究』第 17 号、128-141 ページ
- 名取良太 (2013) 「異なるレベルの選挙制度が阻害する日本政治の変化」『公共選択』第 60 号、64-78 ページ
- 名取良太 (2013) 「選挙区の政治的競争環境と投票行動：並立制は政党本位の選挙をもたらすのか」公共選択学会第 17 回全国大会報告論文
- 平野浩 (2007) 『変容する日本の社会と投票行動』、木鐸社
- 平野浩・河野勝 (2007) 『アクセス日本政治論』、日本評論社
- 堀内勇作・名取良太 (2007) 「二大政党制の実現を阻害する地方レベルの選挙制度」社会科学研究 第 58 卷 第 5/6 号、21-32 ページ
- 松本充豊 (2011) 「台湾の政党システム」岩崎正洋編『政党システムの理論と実際』、おうふう
- 松本充豊 (2013) 「小選挙区比例代表制による議会選挙と大統領選挙：台湾・韓国」岩崎正洋編『選挙と民主主義』、吉田書店

第3章 比例代表制を中心とする選挙制度の現状と課題

早稲田大学政治経済学術院教授

日野 愛郎

【要旨】

- ① 選挙制度は、多数代表制、比例代表制、混合制の3つに分類され、それぞれの類型の中でさらに細かく分類できる。選挙制度の分類は、選挙制度を理解する上で有用である。
- ② 多数代表制を採用する国の数は減少し、比例代表制は横ばい、混合制を採用する国の数は増加する傾向にある。
- ③ 比例代表制のもとで行われる選挙においては、多数代表制や混合制のもとで行われる選挙と比べて、得票レベルと議席レベルの何れにおいても政党数が多くなる傾向にある。
- ④ 比例代表制のもとで行われる選挙においては、多数代表制のもとで行われる選挙と比べて、投票率が高くなる。
- ⑤ 混合制は、独立型と従属型に分類されるが、従属型の方が独立型よりも投票率が高い。とりわけ、独立型の下位分類にある重層型（並立制）は従属型の下位分類にある補正型（連用制・併用制）と比べて投票率が低く留まる傾向にある。

はじめに

本章では、比例代表制を中心とする選挙制度の現状と課題を探るべく、選挙制度を分類しながら、比例代表制の特質と課題を明らかにする。まず、第1節で近年の研究において提示された選挙制度の分類に依拠しながら、日本で採用されている小選挙区比例代表並立制や1990年代の選挙制度改革をめぐって議論された併用制や連用制を選挙制度の分類枠組みの中に位置づける。次に、第2節で分類された選挙制度と政党システムの間に関係があるか、より具体的には、比例性の高い選挙制度を採用すると政党の数が多くなるかを検証する。最後に、第3節では、世界各国選挙の投票率のデータを用いて、分類された選挙制度と投票率の間に関係があるかを分析する。とりわけ、日本が採用する混合型の選挙制度の下位分類の間で投票率に差が見られるかを検証する。

1. 選挙制度の分類と比例代表制

(1) 選挙制度の分類

本節では、まず選挙制度を分類した上で、比例代表制の位置づけを明らかにする。1946年から2011年までの世界各国における立法府の選挙制度をコーディングしたボルマン(Nils-Christian Bormann)とゴルダー(Matt Golder)は、「多数代表制」(Majoritarian)、「比例代表制」(Proportional Representation)、「混合制」(Mixed)の3つに選挙制度を大きく分類した(Bormann and Golder, 2013a)。「多数代表制」は、「相対多数代表制」(Plurality)と「絶対多数代表制」(Absolute Majority)に中分類として分けられ、「比例代表制」は「名簿式比例代表制」(List PR)と「単記移譲式」(Single Transferable Vote)に、「混合制」は「独立型」(Independent)と「従属型」(Dependent)にそれぞれ分けられている。「名簿式比例代表制」(List PR)は、さらに「割当式」(Quota)と「除数式」(Divisor)に分類されている。図表3-1は立法府の選挙制度の分類の階層構造を示したものである。

図表 3-1 立法府の選挙制度の分類

多数代表制 (Majoritarian)	相対多数代表制 (Plurality)	小選挙区相対多数代表制	Single-Member District Plurality
		単記非移譲式	Single Nontransferable Vote
		完全連記式	Block Vote
		政党ブロック投票	Party Block Vote
絶対多数代表制 (Absolute Majority)	絶対多数代表制 (Absolute Majority)	ボルダ得点	Borda Count
		修正ボルダ得点	Modified Borda Count
		制限連記式	Limited Vote
		二回投票制: 相対多数決	TRS: Majority-Plurality
比例代表制 (Proportional)	名簿式比例代表制 (List PR)	小選挙区単記移譲式	Alternative Vote
		二回投票制: 絶対多数決	TRS: Majority-Runoff
		ヘア式	Hare
		割当式 (Quota)	ハーゲンバツハビシヨフ式
	除数式 (Divisor)	ドループ式	Droop
		インペリアーリ式	Imperiali
		強化インペリアーリ式	Reinforced Imperiali
		ドント式	D'Hondt
単記移譲式 (Single Transferable Vote)	単記移譲式 (Single Transferable Vote)	サンラグ式	Sainte-Lague
		修正サンラグ式	Modified Sainte-Lague
		共存型	Coexistence
混合制 (Mixed)	独立型 (Independent)	重層型(並立制)	Superposition
		融合型	Fusion
	従属型 (Dependent)	補正型(連用制・併用制)	Correction
		条件型	Conditional

出典：Bormann and Golder (2013a : 362) をもとに再構成。

本章が対象とする比例代表制は、いわゆる「比例代表制」と「混合制」の両方に関わっている。「比例代表制」は全ての議席が比例代表制により配分される選挙制度である点で、「混合制」と異なっている。「比例代表制」の主たる議席配分方式である「名簿式比例代表制」には様々な「選挙の公式」(electoral formulae)が存在するが、「最大剰余式」(largest remainder system)と「最高平均式」(highest average system)に大別できる(Farrell, 2001: 71-79)。「最大剰余式」は得票数が特定の割当(quota)に達した段階で議席を配分し、残りの議席は剰余票が最も多い政党に割り振られる。「割当式」と呼ばれる所以である。「最高平均式」は所定の除数により得票数を割り、一番大きな商から議席を配分する方式である。図表 3-1 ではドント式などが含まれる「除数式」に対応する議席配分方式である。

「混合制」の「独立型」と「従属型」は、マシコット(Louis Massicotte)とブレ(André Blais)の分類に基づき、さらに細分化される。「独立型」は「共存型」(Coexistence)、「重層型」(Superposition)、「融合型」(Fusion)に分けられ、「従属型」は、「補正型」(Correction)、「条件型」(Condition)に分けられる(Massicotte and Blais, 1999)。「共存型」は多数代表制と比例代表制が地理的に重ならず共存している混合型の選挙制度であるのに対し、「重層型」は日本の衆議院、参議院の選挙制度のように小選挙区選挙や都道府県選挙区選挙と比例代表選挙が地理的に重なり並列している選挙制度を指す¹。日本以外では、アンドラ、アルメニア、グルジア、リトアニア、メキシコ、韓国、セネガル、台湾、タイが「重層型」に当てはまる(Bormann and Golder, 2013c)。「融合型」は、同一の選挙区において二つの異なる議席配分方式が採用されている選挙制度を指す²。「従属型」に位置付けられる「補正型」は、小選挙区における結果をもとにもう一つの選挙区の結果を補正する混合型の選挙制度である。1994年、1996年、2001年にイタリアで採用されていた選挙制度が「補正型」に該当する(Bormann and Golder, 2013c)³。

¹ 日本では「並立制」と呼ばれる混合型の選挙制度であるが、異なる二つの選挙制度が地域的に重なっている点に注意が必要である。異なる二つの選挙制度が地理的に重なっていない混合型の選挙制度は「共存型」であり、マダガスカル(1998年、2002年)、アイスランド(1946年~1959年)、パナマ(1989年~2009年)などが事例国である(Bormann and Golder, 2013b: 13; Bormann and Golder, 2013c)。

² 例えば、1987年トルコの議会選挙では、複数人定数の選挙区において、最大得票の政党が小選挙区ルールに基づき一議席を獲得し、残りの議席は比例代表方式によって配分されている(Bormann and Golder, 2013b: 18)。しかし、他の事例は1991年トルコ、1989年パラグアイのみで、限られている(Bormann and Golder, 2013c)。

³ イタリアは、この間、小選挙区75%、比例代表選挙区25%とする混合型の選挙制度を採用していた。小選挙区比例代表並立制と言及されることもあるが、比例代表選挙区では、比例区の結果から小選挙区における次点候補者の得票数に1を加えたものを差し引いた票数を用いて議席配分し

いわゆる「連用制」は、この「補正型」に位置付けられるものと思われる⁴。最後に「条件型」は、一方の選挙区の結果によって、もう一方の議席配分方式が適用されるか否かが決まる選挙制度を指す⁵。

（２）選挙制度の分類と選挙数の増減

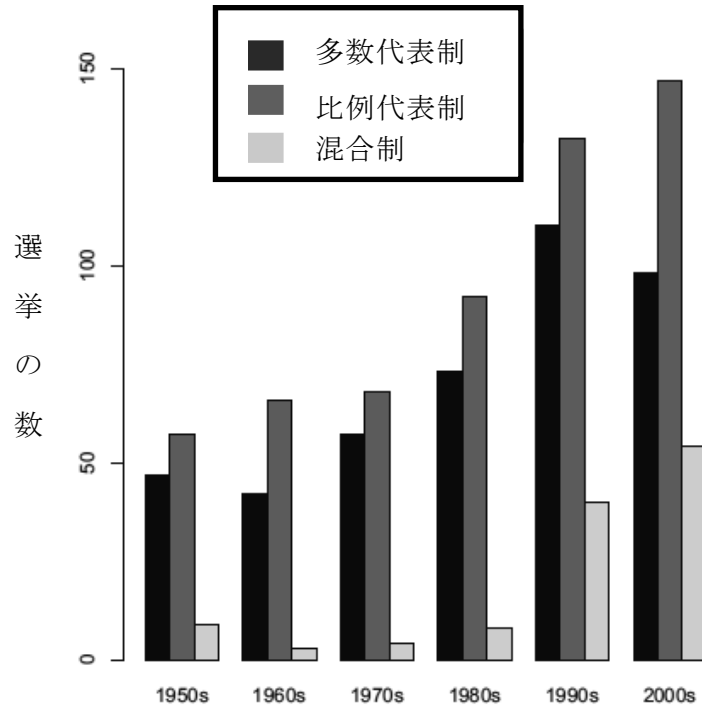
図表 3-2 は、選挙制度の大分類である「相対多数代表制」「比例代表制」「混合制」のもとで実施された選挙の数を時代ごとに示したものである。「相対多数代表制」の選挙数は時代を経て減っているのに対し、「混合制」の選挙が増えている。たとえば、1950年代には「相対多数代表制」が全選挙の42%を占めていたのに対し、2000年代には33%に減っている（Bormann and Golder, 2013a : 363）。一方、「混合型」の選挙数は8%から18%に増えた。民主化の進展により、時代が最近になるにつれ民主的選挙の数自体が増えているため、「比例代表制」も増えているように見えるが、割合自体は1950年代の50%から2000年代の49%に推移しており、必ずしも増えているわけではない。むしろ、比例代表制を採用する「混合制」が増えている。「比例代表制」は、伝統的にヨーロッパ大陸と南米大陸で多いが、いずれの大陸においても「混合型」が増加している（*ibid.* : 365）。とりわけ、ヨーロッパ大陸では、東中欧諸国が民主化される過程で、「混合型」を採用する国が多かったことも、1990年代以降における選挙数の増加に寄与していると考えられる。また、日本も含めアジア諸国においても「混合型」の選挙制度が広がりつつある（e.g. フィリピン、スリランカ）。

ており、並立制ではなく、中小政党が議席を獲得しやすい連用制である。

⁴ Bormann and Golder (2013c) のデータセットでは、ドイツやニュージーランド等の「併用制」の選挙制度も「補正型」に位置付けられている。ただ、「併用制」では、小選挙区の結果は超過議席として尊重されるため、比例代表選挙区の結果が補正されているわけではない。「補正型」とは別の混合型の分類に収める余地もあるだろう。

⁵ 事例としては、1956年にフランスで採用された選挙制度が挙げられる（Bormann and Golder, 2013b : 13）。この時の選挙では、ある政党が、選挙区で50%以上の票を得た場合は、当該選挙区における全ての議席を獲得することが認められたが、50%に満たない場合は、比例代表方式により政党間に議席を配分された。

図表 3-2 選挙制度の分類と選挙数の増減



出典：Bormann and Golder (2013a: Fig.3)

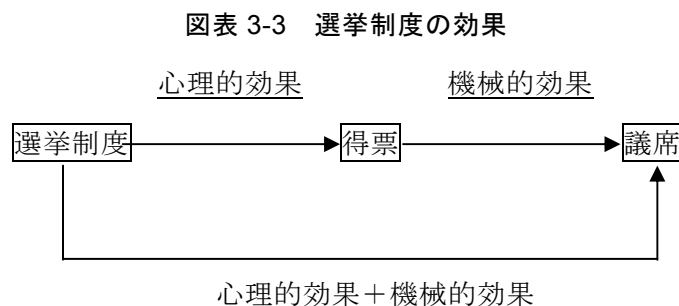
2. 選挙制度の分類と政党システムの関係

(1) 選挙制度の効果と有効政党数

本節では、前節で検討した選挙制度の分類が、政党システムとどのように関わっているかという点にしばって分析する。選挙における得票率がそのまま議席獲得率に移行すれば選挙制度が独自に影響を及ぼすことはない。しかし、小選挙区選挙のような勝者総取り (winner takes all) 方式では、得票率と議席獲得率が必ずしも一致しない。このように選挙制度が独自に及ぼす影響力を選挙制度固有の「自動的效果」と考えることができる。

選挙制度の効果については、このように得票が議席に変換される時に生じる機械的效果 (mechanical effect)、もしくは「自動的效果」、と有権者や政党、政治家等の政治アクターが選挙制度の影響を予測して、立候補擁立や投票を控える、もしくは、次善の候補者を推薦や投票する場合に生じる心理的效果 (psychological effect) が存在すると言われてきた (Duverger, 1954)。このデュヴェルジェによって分類された選挙制度の効

果は、心理的効果が得票に表れ、機械的効果は得票が議席に変換される時に表れると考えられる (Blais and Carty, 1991)。図表 3-3 は選挙制度の効果と得票、議席の関係を図示したものである。



以下では、政党システムの大きさを示す指標として有効政党数を用いて、選挙制度の分類、とりわけ比例代表制における心理的効果と機械的効果の大きさを推定する。有効政党数は政党の数や規模を加味して政党システムの大きさを表した指標である (Laakso and Taagepera, 1979)。心理的効果を推定する際には、選挙における「得票」をもとに政党規模を示す有効選挙政党数 (effective number of electoral parties : ENEP) を使用し、心理的効果と機械的効果の双方を推定する際には、選挙結果の「議席」をもとに政党規模を示す有効議会政党数 (effective number of parliamentary parties : ENPP) を使用する。機械的効果のみを抽出する際には、有効選挙政党数と有効議会政党数の差分 (mechanical) を用いる。

(2) 分析結果

図表 3-4 は、多数代表制、比例代表制、混合制のもとで行われた選挙における有効選挙政党数 (ENEP)、有効議会政党数 (ENPP)、機械的効果 (mechanical) の平均値を示している。有効選挙政党数 (ENEP) の平均値を比較すると、比例代表制下においては、4.44 と 3 つの選挙制度の類型の中でも値が最も高く、続いて混合制の 4.07、多数代表制の 3.13 と続いている。3 つの平均値の差は、統計的にも有意である。有効議会政党数 (ENPP) の平均値も概ね同じ傾向を示しており、比例代表制 (3.78)、混合制 (3.33)、多数代表制 (3.11) の順に政党システムは小さくなっている。有効選挙政党数と同様に平均値の差は統計的に有意である。

図表 3-4 選挙制度の分類と有効選挙政党数 (ENEP)、有効議会政党数 (ENPP)、機械的効果

選挙制度	有効選挙政党数(ENEP)	N	有効議会選挙数(ENPP)	N	機械的効果(mechanical)	N
多数代表制	3.13	360	3.11	393	0.64	359
比例代表制	4.44	589	3.78	601	0.68	582
混合制	4.07	117	3.33	124	0.78	117
F値(P値)	60.49(p<.001)		5.9(p=.003)		1.08(p=.340)	

注：有効選挙政党数 (ENEP) の算出に必要な得票率の統計が確認できない国の選挙は欠損値として処理されているため、有効議会選挙政党数 (ENPP) よりもケースの数が少ない。また、機械的効果 (mechanical) の算出には、有効選挙政党数 (ENEP) と有効議会政党数 (ENPP) がいずれも算出可能であるケースに限っているため、ケースの数がさらに少なくなっている。

データ出典：Bormann and Golder (2013c)

一方、有効選挙政党数 (ENEP) と有効議会政党数 (ENPP) の差分である機械的効果に関しては、混合制が最も大きな値を示し (0.78)、続いて比例代表制 (0.68)、多数代表制 (0.64) の順となった。しかし、平均値の差は統計的に有意ではなく、機械的効果に関しては、選挙制度の類型間に差があるとは言えないことを示す結果となった。理論的には、多数代表制において機械的効果が最も大きく、比例代表制において最も小さいことが予測されるが、実証的には確認できなかった。比例代表制を採用する多くの国が阻止条項を採用しており、中小政党が一定の票を得ながら議席を確保できないため、有効選挙政党数 (ENEP) より有効議会政党数 (ENPP) が小さくなっていることが考えられる⁶。

比例代表制と他の選挙制度の類型について、より限定的に差を検定するため多重比較を行った結果、比例代表制と多数代表制の間には有効選挙政党数 (ENEP)、有効議会政党数 (ENPP) のいずれにおいても比例代表制の値が大きく有意な差があることが分かった。また比例代表制と混合制の間には、いずれにおいても有意な差は認められなかった。一方、多数代表制と混合制の間は、有効選挙政党数 (ENEP) において混合制の値が大きく有意な差が認められたが、有効議会政党数 (ENPP) においては差が小さくなり統計的にはもはや有意ではなかった。混合制では、選挙においては多様な勢力が得票を得るが、議会においては多数代表制と大きく変わらずにコンパクトな構成になっていること

⁶ 各選挙における平均定数 (average district magnitude) は、実質的に議席を獲得するための閾値 (threshold) を示していると考えられるため (Taagaepera and Shugart, 1989; Lijphart, 1994)、Bormann and Golder (2013c) のデータをもとに確認したところ、有効選挙政党数 (ENEP) と有効議会政党数 (ENPP) とは統計的に有意な正の相関 ($r=.184$, $p<.001$, $r=.078$, $p=.010$) が見られた (定数が大きくなり議席獲得の閾値が小さくなるほど、有効政党数が大きくなる傾向にあった) が、機械的効果との関係は見られなかった。本来であれば、実質的閾値と阻止条項の法的閾値を比較してより大きな値を採用する有効閾値 (effective threshold) をもとに分析するべきであるが、データの整備を含め、今後の課題としたい。

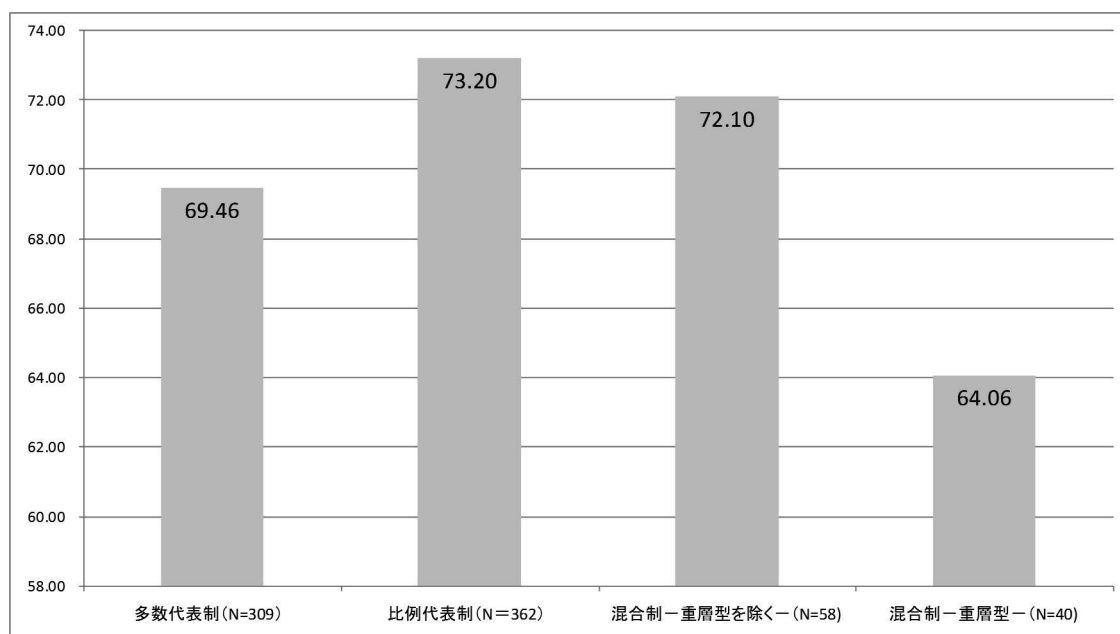
が示されていた。

3. 選挙制度の分類と投票参加の関係

(1) 選挙制度の分類と投票率の関係

本節では、第1節で検討した選挙制度の違いが有権者の投票参加にどのような影響を与えているかを検討したい。図表3-5は、多数代表制、比例代表制、混合制（重層制を除く）、混合制（重層制）各々における投票率の平均値を示している。義務投票制を採用している国は分析から除外されている⁷。

図表 3-5 選挙制度の分類と投票率



データ出典：Bormann and Golder (2013c) と International IDEA (2014)⁸

注：Nは1946年から2011年までの世界各国における選挙の数を表す。

投票率は、比例代表制のもとで行われる選挙の方が多数代表制のもとで行われる選挙よりも平均して4%弱高いという結果が示された。両者の差は統計的に有意である⁹。ま

⁷ 分析から除外されたケースは、アルゼンチン、オーストラリア、ベルギー、ボリビア、ブラジル、チリ、コスタリカ、キプロス、ドミニカ共和国、エクアドル、ギリシャ、ホンデュラス、リヒテンシュタイン、ルクセンブルグ、メキシコ、ナウル共和国、パナマ、パラグアイ、ペルー、タイ、トルコ、ウルグアイ等の国々における305選挙である。

⁸ 投票率のデータは International IDEA (2014) の Voter Turnout Database をもとにした。データの整備には RA の成田洋平氏 (早稲田大学大学院政治学修士) の助力を得た。記して謝意を表したい。

⁹ 多重比較 (Tukey HSD) により比例代表制と多数代表制の投票率の差を検定したところ、両者の差がないとする帰無仮説は1000回中3回の確率でしか有意でないことが示された ($p=.003$)。

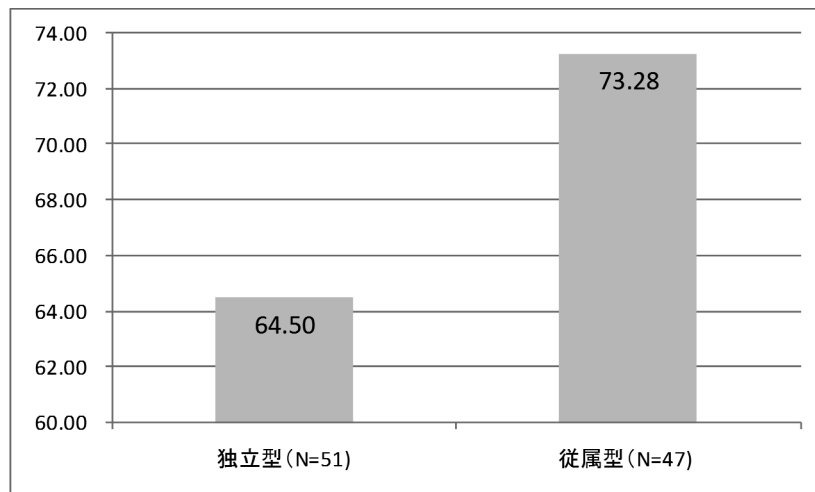
た、重層型を除く混合制の投票率は比例代表制よりも若干低く、多数代表制よりも少し高い結果を示したが、いずれも統計的に有意な差はなかった。一方、重層型の混合制は最も低い投票率の平均値を示し、比例代表制や重層型を除く混合制との間に統計的に有意な差がみられた¹⁰。比例代表制のもとで行われる選挙の方が重層型の選挙よりも、投票率が平均して 9%強高く、その他の混合制の選挙の方が、投票率が平均して 8%強高いことが分かった。

異なる選挙制度の間でなぜ投票参加の度合いに差が存在するかの原因については、様々な角度から検討せねばならないが、有権者の合理的棄権の可能性は否定できないだろう。多数代表制のもとで行われる選挙では、自らの一票が死票となる確率が高いため、有権者が棄権を選択する確率も高くなる。とりわけ、選挙結果が投票前に予見できる場合には、有権者の合理的な退出（walkout）を招く可能性は排除できないだろう。

（２）混合制の分類と投票率の関係

次に、第 1 節で分類した混合制と投票率の関係を検討したい。図表 3-6 は混合制における独立型と従属型の選挙制度のもとで行われた選挙の投票率を比較したものである。

図表 3-6 混合制の分類と投票率



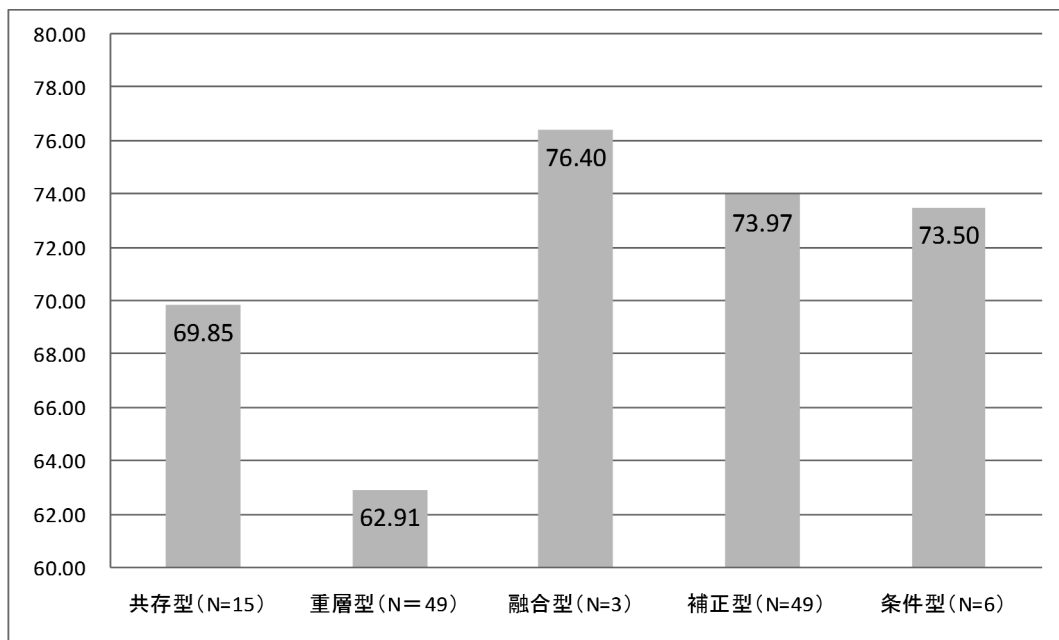
データ出典：Bormann and Golder (2013c) と International IDEA (2014)。

従属型の混合制のもとで行われた選挙の方が独立型の混合制のもとで行われた選挙よ

¹⁰ 同じく多重比較検定を行った結果、差はいずれも 5%水準で有意であった (p=.001、p=.038)。

りも平均して 9%弱高い投票率を付けており、その差は統計的にも有意である¹¹。図表 3-7 は、独立型、従属型のそれぞれの混合制の下位分類に従い、投票率を比較したものである¹²。

図表 3-7 独立型、従属型混合制の下位分類と投票率



データ出典：Bormann and Golder (2013c) と International IDEA (2014)。

独立型の下位分類である共存型、重層型、融合型は投票率の違いがある一方、従属型の混合制である補正型と条件型は、同程度の投票率を記録している。独立型の混合制において最も投票率の平均値が低いのは重層型（並立制）である。従属型の混合制においてより高い投票率の平均値を表したのは補正型（連用制・併用制）である。両者の投票率の差は 11%強であり、その差は統計的にも有意である¹³。図表 3-8 は、重層型の混合制を採用している国の選挙と補正型の混合制を採用している国の選挙における投票率を示している。

¹¹ 2つのグループを t 検定した結果、5%水準で有意であった (p=.007)。

¹² 混合型の下位分類を比較するため、図表 3-7 は義務投票制のもとで行われた選挙も含まれている。融合型はいずれも義務投票制のもので行われた選挙であり、義務投票制の選挙を除くと、下位分類のカテゴリーが 5 から 4 へとひとつ減ることになる。

¹³ 多重比較検定 (Tukey HSD) により、両者の差がないとする帰無仮説は 1000 回中 5 回の確率でしか有意でないことが示された (p=.005)。

図表 3-8 重層型混合制と補正型混合制のもとで行われた選挙の投票率

重層型(並立制)			補正型(連用制・併用制)		
国名	選挙年月日	投票率	国名	選挙年月日	投票率
アルバニア	5/26/1996	89.08	アルバニア	3/22/1992	91.50
アルバニア	6/29/1997	72.56	アルバニア	6/24/2001	54.95
アンドラ	12/12/1993	80.92	アルバニア	7/3/2005	48.73
アンドラ	2/16/1997	81.59	ボリビア	6/1/1997	71.36
アンドラ	3/4/2001	81.64	ボリビア	6/30/2002	72.06
アンドラ	4/24/2005	80.38	ボリビア	12/18/2005	84.51
アンドラ	4/26/2009	75.34	ボリビア	12/6/2009	94.55
アンドラ	4/3/2011	74.12	西ドイツ	8/14/1949	78.49
アルメニア	7/5/1995	53.91	西ドイツ	9/6/1953	85.99
アルメニア	5/30/1999	51.72	西ドイツ	9/15/1957	87.77
アルメニア	5/23/2003	55.18	西ドイツ	9/17/1961	87.74
アルメニア	5/12/2007	59.99	西ドイツ	9/19/1965	86.77
クロアチア	8/2/1992	75.61	西ドイツ	9/28/1969	86.67
クロアチア	10/29/1995	68.79	西ドイツ	11/19/1972	91.11
エクアドル	5/31/1998	47.25	西ドイツ	10/3/1976	90.75
グルジア	3/28/2004	63.93	西ドイツ	10/9/1980	88.57
グルジア	5/21/2008	53.39	西ドイツ	3/6/1983	89.09
日本	10/20/1996	59.65	西ドイツ	1/25/1987	84.33
日本	6/25/2000	60.62	ドイツ	12/2/1990	77.76
日本	11/9/2003	59.80	ドイツ	10/16/1994	78.97
日本	9/11/2005	67.46	ドイツ	9/27/1998	82.20
日本	8/30/2009	69.27	ドイツ	9/22/2002	79.08
リトアニア	10/25/1992	75.22	ドイツ	9/18/2005	77.65
リトアニア	11/10/1996	52.92	ドイツ	9/27/2009	70.78
リトアニア	10/8/2000	58.18	ハンガリー	3/25/1990	44.14
リトアニア	10/10/2004	40.21	ハンガリー	5/8/1994	55.12
リトアニア	10/12/2008	32.37	ハンガリー	5/10/1998	57.01
マケドニア	10/18/1998	50.46	ハンガリー	4/7/2002	70.52
メキシコ	7/2/2000	57.24	ハンガリー	4/9/2006	67.57
メキシコ	7/6/2003	41.68	ハンガリー	4/11/2010	64.38
メキシコ	7/2/2006	58.90	イタリア	3/27/1994	86.14
メキシコ	7/5/2009	44.61	イタリア	4/21/1996	82.91
韓国	4/26/1988	75.73	イタリア	5/13/2001	81.44
韓国	3/25/1992	71.86	ニュージーランド	10/12/1996	88.28
韓国	4/12/1996	63.91	ニュージーランド	11/27/1999	84.77
韓国	4/13/2000	57.21	ニュージーランド	7/27/2002	76.98
韓国	4/15/2004	59.98	ニュージーランド	9/17/2005	80.29
韓国	4/9/2008	46.01	ニュージーランド	11/8/2008	79.46
セネガル	4/29/2001	67.26	ニュージーランド	11/26/2011	74.21
セネガル	6/3/2007	34.75	フィリピン	5/11/1998	78.75
台湾	12/5/1998	68.09	フィリピン	5/14/2001	81.08
台湾	12/1/2001	66.16	フィリピン	5/10/2004	30.42
台湾	12/11/2004	59.16	フィリピン	5/14/2007	63.68
台湾	1/12/2008	58.50	フィリピン	5/10/2010	74.98
タイ	1/6/2001	69.95	ヴェネズエラ	12/5/1993	60.00
タイ	2/6/2005	75.13	ヴェネズエラ	11/8/1998	52.65
タイ	7/3/2011	75.03	ヴェネズエラ	7/30/2000	56.55
ウクライナ	3/29/1998	70.65	ヴェネズエラ	12/4/2005	25.26
ウクライナ	3/31/2002	69.24	ヴェネズエラ	9/26/2010	66.42

データ出典：Bormann and Golder (2013c) と International IDEA (2014)。

いずれの下位分類も、混合型は概ね 1990 年代以降に採用されているが、重層型の中
では 1988 年韓国の 1 件、補正型の中では 1949 年から 1987 年まで西ドイツの 11 件が

例外である。投票率は近年低下傾向にあり、時代の影響を無視できない（補正型は 40 年代から 80 年代までの選挙が含まれているため高い投票率の平均値が出ている可能性がある）ため、これらの 80 年代までのケースを除外して再分析したところ、やはり補正型混合制のもとで行われた選挙の投票率が重層型混合制のもとで行われた選挙の投票率を上回っており、統計的に有意であった（差は 8.08%、 $p=.017$ ）。また、義務投票制であるボリビアと 1993 年のヴェネズエラ選挙（いずれも補正型）、エクアドル、メキシコ、タイ選挙（いずれも重層型）を除いて分析しても、補正型混合制のもとで行われた選挙の方が投票率が高いという傾向に変化はなかった（差は 9.33%、 $p=.002$ ）。

おわりに

本章では、比例代表制を中心とする選挙制度の特徴を探るべく、まず選挙制度の分類を試みた。多数代表制と比較することにより比例代表制を相対化し、そして、比例代表制が部分的に採用されている混合制についてもその下位分類について検討することができた。

第 1 節で検討した選挙制度の分類をもとに 2 種類の分析を行った。まず第 2 節において、政党システムの大きさを表す有効政党数との関連性について分析した。その結果、比例代表制のもとで行われる選挙において、得票率をもとに政党システムの大きさを示す有効選挙政党数（ENEP）が多数代表制や混合制よりも多く、議席獲得率をもとに政党システムの大きさを測定した有効議会政党数（ENPP）も他の選挙制度よりも多いことが分かった。選挙制度と政党システムの関係については、これまでも多くの研究が蓄積されてきたが、比例性の高い選挙制度を採用すると政党数が多くなるというこれまでの知見が再確認された。一方で、政党数が多くなり小党が乱立した時にしばし問題となるキャスティングボートを握る政党が現れる等の比例代表制に特有の課題についても、再認識する契機となった。

第 3 節では、分類された選挙制度ごとに過去の投票率を比較した。その結果、比例代表制が多数代表制や混合制の選挙制度に比べて、全般的に高い投票率を記録していることが明らかになった。さらに、混合制の選挙制度を細かく分類して、投票率との関係を見たところ、従属型の混合制の方が独立型の混合制よりも高い投票参加を促していた。従属型の混合制の中で最も高い投票率を示した補正型（連用制・併用制）と独立型の混合制の中でとりわけ低い投票率を示していた重層型（並立制）を比較し、両者の投票率

の差を丁寧に確認したところ、やはり補正型の方が積極的な投票参加を促す傾向にあった。

<参考文献>

- Blais, André, and Kenneth Carty. 1991. 'The psychological impact of electoral laws: Measuring Duverger's elusive factor', *British Journal of Political Science*, 21: 79-93.
- Bormann, Nils-Christian, and Matt Golder. 2013a. 'Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011', *Electoral Studies*, 32: 360-369.
- Bormann, Nils-Christian, and Matt Golder. 2013b. 'Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011' Codebook, <https://files.nyu.edu/mrg217/public/elections.html>.
- Bormann, Nils-Christian, and Matt Golder. 2013c. 'Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011' Dataset, <https://files.nyu.edu/mrg217/public/elections.html>.
- Duverger, Maurice. 1954. *Les Partis Politiques*. Paris: A. Colin.
- Farrell, David. 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave.
- International IDEA. 2014. Voter Turnout Database. <http://www.idea.int/vt/> (アクセス日 : 2014年3月1日)
- Laakso, M., and Taagepera, Rein. 1979. "Effective" number of parties: A measure with application to West Europe', *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Massicotte, Louis, and André Blais. 1999. 'Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey', *Electoral Studies*, 18: 341-366.
- Taagepera, Rein and Shugart, Mathew S. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

第4章 参議院改革の方向性

千葉大学教育学部教授

磯崎 育男

【要旨】

- ① 多くの自由民主主義国家における統治システム改革の背景には、グローバリゼーションに伴う競争国家への志向と制度・文化に関わる民主化への志向がせめぎ合っている状況がある。
- ② わが国の参議院は、大日本帝国憲法の二院制を継承する形で戦後設立されたが、緑風会という独自の存在が風化するにつれ、カーボンコピー批判が、そしてねじれ以降は、「決められない政治」への批判などが顕在化してきた。本章は、そのような批判や現代国家への要請などをふまえ、参議院をどのように改革すべきかを論じることを目的とする。
- ③ これまでの参議院の活動は近年における議員立法の増加傾向、調査会や決算委員会・行政監視委員会活動に象徴される、それなりの存在感も示し、かつ河野議長以降、種々の改革案が提示され、一定の改革実績がつくられているものの、細部の改革にとどまっている感が否めない。
- ④ 以上の問題認識のもとに、筆者は、中長期の視点、統治システム全体からの視点および均衡重視の視点に基づき、アジアにおける民主国家としての風格の確立、懐の深い国家運営、政治家および国民の練熟をつくりあげingことを目標として参議院改革を位置づけ、その方向として、牽制・監視の府、政策の府、教育の府としての機能強化を提案している。

はじめに

国家における統治システムのあり方は、時代やそれを取り巻く環境の要請をうけ変化せざるを得ない。わが国の統治システムは、1990年代以降、湾岸戦争の勃発に始まり、北朝鮮の核開発、地下鉄サリン事件、阪神淡路大震災、東日本大震災、原発事故等様々な出来事、災難が発生し、かつ長期のデフレ不況および莫大な財政赤字のもとで利益配分手法による統合が進まない中、新たな方向性（官邸機能や危機管理の強化、新自由主

義的手法の導入など)が目指されてきたといっただけでよいが、グローバル化の進行、国際政治情勢の不安定化、国内での格差の拡大などを考えると、今後も継続的な統治システムの改革は必至である。

その統治システムの一部を形成する参議院は、「良識の府」、「再考の府」等と形容されてきたが、戦後緑風会が設立され、独自色が発揮されたものの、1965年に解散することになり、さらなる政党化の進行により衆参の違いが際立たず「カーボンコピー」としての批判が強まった。その後、1989年の参議院議員選挙を契機として、衆参のねじれが顕在化し、意思決定の遅滞から強すぎる参議院への批判が目立つようになり、参議院廃止論も見られるようになった。ねじれ解消後の直近の政治情勢では逆に参議院の無力化も一部指摘されるなど、参議院に対する評価は時代に翻弄されている感すらある¹。

また参議院に限定しても幾多の改革案が提起され、一部の改善が見られてはいるが、部分的改良の域を出ておらず、統治システムにおける新たな位置づけを含む大きな方向性の設定が今問われている。参議院を含む国会に対する信頼は、他の先進国と大きくは変わらないとはいえ、全体として低く (cf. World Values Survey)、かつ参議院議員選挙の投票率は44%台と5割を切る事態になったこともあり、このような状況はわが国の民主主義における危機的兆候を示しているものといえよう。さらに、一票の格差問題の解消については、まさに焦眉の急となっている。

本章は、以上の認識のもとに参議院の方向性を模索することを目的にしている。もちろん参議院の方向性を議論する場合、統治システムや衆参の関係性についても射程に収め議論することになるので、参議院だけにとどまる議論にならないことはいままでもない。

本章の構成としては、最初に二院制をめぐる議論を概観し、次に参議院の活動や改革実績、改革の論点を見たあとで、最後に参議院改革の方向について議論するものとする。

1. 二院制をめぐる議論

(1) 二院制への評価

二院制については、様々な議論がなされてきた。よく取り上げられるように、シェイ

¹ 参議院の活動に対する学問的評価についても、意見が割れている。例えば竹中治堅は、参議院が内閣活動の抑制を含め、一定の影響を及ぼしてきたとする(竹中_2010: 326、327)のに対し、福元健太郎は参議院が期待とは異なり、相対的に高い審議水準を示していない(福元_2007: 135頁)とする。

エス (E.J.Sieyes) や J・S・ミル (J.S.Mill) は二院制に対して懐疑的で、C・モンテスキュー (Charles-Louis de Montesquieu)、A・トクヴィル (Alexis de Tocqueville) や T・ジェファークソン (T.Jefferson) は肯定的であった。

一般的にあげられる二院制のメリット、デメリットは以下のとおりである。

<二院制のメリット>

- ・慎重審議
- ・第一院の偏向性是正、暴走回避
- ・第二院による「理」や「良識」の代表
- ・国民の多様な意見、利益の代表

<二院制のデメリット>

- ・第二院が強い拒否権を有する場合の立法上の行き詰まり
- ・両院の機能が重複している場合の非効率的な政策決定の出現 (政策決定の遅延)
- ・立法過程の複雑化
- ・第二院の維持経費
- ・第二院の拒否権が弱い場合の、二院制の有効性・政治的正統性喪失

(2) 世界における参議院の位置

2011年の列国議会同盟 (Inter-Parliament Union) のデータによると、190の議会のうち78が二院制であり、少数派であるが、OECD加盟国31カ国に着目すると、6割近くが二院制採用国で多数派となっている。その中には、一院制に変わった国もあれば二院制に変わった国もある。近年の事例では、ニュージーランド (1950年)、デンマーク (1956年)、スウェーデン (1971年)、アイスランド (1991年) が二院制から一院制へ移行した。しかし1990年代に入り、東欧諸国などで二院制を導入する国が増え、1995年から2003年では、二院制採用国数の割合 (ただし、母数は変動していることに注意) は、29.4%から37.2%に増加している (田中 2003: 6)。

それでは、二院制を採用している国に限定し、その設置パターンを概観する。

一般に①貴族院型、②連邦制型、③民主的第二次院型に分けられ、日本は、単一国家ということもあり、参議院は③の民主的第二次院に位置づけられている (野中俊彦ほか 2001: 75~77)。

次に、わが国でも頻繁に紹介される A・レイプハルト (A.Lijphart) の分類を見よう。

彼は、二院制を両院の権限および構成から分類し、以下の類型を導出している。

① 強い二院制

両院の構成が異なり、かつ双方が対等な権限を持つタイプの二院制である。ここに分類されているのは、オーストラリア、ドイツ、スイス、アメリカの4ヶ国である。両院間の相違が明瞭に現れることが予想される、この類型に属する第二院は、いずれも最も明確な存在意義をもつ連邦型の第二院である。

② 中間的強度の（やや強い）二院制

ここには、両院の構成が類似し、権限も対等な二院制と構成・権限の双方が異なる二院制の両者が含まれる。前者に分類されているのは、日本、イタリア、オランダである。一方、後者に分類されているのは、カナダ、フランス、スペイン、インドである。

③ 中間的に弱い二院制

構成・権限の双方が異なる二院制であるイギリスを特に中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型に分類している。

④ 弱い二院制

これは、構成が一致し、かつ権限が非対等な二院制である。このカテゴリーに分類されているのは、オーストリア、アイルランドである（Lijphart 2012）。

（3）小括

以上、参議院は、民主的二次院として、中間程度の強さを持つ院であり、権限から見ると衆議院の優越はあるものの、一定の「拒否点」（*veto-points*）として機能できる力を有しているといえる。第二院の分析には、定数、任期、代表性、選出方法等の比較が可能であるが、各国さまざまであり、N・ボールドウィン（N.D.J.Baldwin）がいうように、その在り方については、異なる時期において異なる状況の下で様々なウェイトを持って論じられてきたといえよう（Baldwin 2001 : 171）。関連して A・ファッター（A.Vatter）は、「二院制は多くの場合、より古い正統性への要求とより新しい正統性への要求との制度的妥協の結果として作られてきた」（Vatter 2005 : 195）とする。

2. 参議院の現状と課題

それでは、参議院の活動について瞥見するが、様々な資料や研究成果が出ているので、ここでは法案審議、調査会、行政監視等に絞り概観する。

(1) 法案審議

大山礼子(2004:164)によると、1947年の第1回国会から2003年の157回国会まで、内閣提出法案数が8,544件、衆議院議員提出法案数が3,125件、参議院議員提出法案数が1,119件と、3分の2以上が内閣提出法案であり、特に参議院議員提出法案数は相対的に少ない。提出会期中の成立率は、閣法で約89%、衆議院議員提出法案のそれは36%、参議院議員提出法案では、約16%である。2003年以降、直近のデータを見ても参議院議員提出法案の成立率は、全体として低い。また、内閣提出法案の修正率は、1947年から2003年で2割程度で、字句修正を除く「実質修正」は減少しているという。ただし、議院内閣制をとる国々との比較では、それほど遜色はなく、相対的に見ることも必要であろう。

審議時間については、会期日数は増加傾向にあるものの、本会議開会回数・審議時間、委員会開催回数・審議時間ともに、低下傾向にあるという(同:178)。これも各国議会との比較でいうと日本と同じレベルかやや少ないのが大勢というが、国会審議の空洞化については、実質的に事前審査などが作用しているものの、統治の透明性の観点からは大いに問題であろう。

(2) 調査会

参議院の調査会は、党派を超えた議論の場となっている。

調査会は1986年に新設され、第一期(3年間)の「外交・総合安全保障に関する調査会」、「国民生活に関する調査会」、「産業・資源エネルギーに関する調査会」に始まり、先取りの政策提言を行っている。その成果は、三期の「国民生活に関する調査会」提言から1995年に高齢社会対策基本法へ、その後、「共生社会に関する調査会」(第五期)の提言を受け、2001年の「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が成立している。同法の改正案も2004年に同調査会(第六期)の提案を受け、同年5月に成立した。

そのほか、1989年に、「外交・総合安全保障に関する調査会」(第一期)の調査から、国際開発協力に関する決議が行われるとともに、その後少子化対策推進に関する決議、ユニバーサル社会の形成促進に関する決議やワーク・ライフ・バランスの推進に関する決議が行われてきている。

(3) 行政監視・評価および決算

1997年の国会法改正により、参議院に行政監視委員会が新設されることになり、翌年から稼働している。前述の調査会のうち「行財政機構及び行政監察に関する調査会」(第四期)における中間報告をうけ設置されたものである。同委員会は、行政監視、行政評価、行政に対する苦情処理を所管しているが、ここでは行政監視活動のみを取り上げる。

行政監視委員会は、1998年に、行政機関の内部監察および監査の在り方、1999年には、通常国会で特殊法人および公益法人等の問題、臨時会では、財政投融资対象機関の点検など、主たるテーマを決め審議され、同委員会の決議としては、国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議、政府開発援助に関する決議、警察の信頼回復に関する決議、会計検査院の検査体制の充実強化に関する決議、公務員制度改革に関する決議、政策評価に関する決議などにその成果は結実している。

なお、その前提でもある国勢調査活動は、戦後直後は海外同胞引き上げ問題、尾津事件、炭鉱国管問題などにおいて活発であったが、55年体制成立後形骸化が進んでいるのが実状である。

このほか、行政監視と異なる決算については、次章で詳述されるので、ここでは割愛する。

(4) 小括

参議院の活動について主たる活動を見たが、近年全体として議員立法活動が活発化しているとはいえ、かつ議員提出法案の提出要件の厳しさなどを考えたとしても十分とはいえない。

また調査会活動、行政監視活動は、立法や決議などに結実している面も見られるが、さらなる充実が求められているといえる。

3. これまでの改革実績²

(1) これまでの主要な改革案

改革案のサーヴェイだけでも論文が書けそうなほど、さまざまな案が出されている。当事者に限定しても河野謙三議長の頃から、改革のメニューは出尽くしている感がある。ここでは比較的最近のものを中心に参議院に限定せず、箇条書きにして論じる。

² この部分の記述については、武田美智代(2006)、参議院HPを参照した。

- ・経済同友会「国会改革に関する意見書」（1992年9月）

国会の本来の機能の確立、議員立法の促進など、民主化の流れの中で、統治の効率性というよりも民主化を促進するという意味合いが強い。

- ・政治改革推進協議会「国会改革に関する緊急提言」（同年11月）

国会中心主義、国会の政策形成機能の回復、開かれた国会、国会の情報発信機能の強化などの提言がなされる。

- ・「国会改革に関する緊急提言」（1995年9月）

「おみやげ法案」などが最初出されたため、法案提出要件が厳しくなったが、特に議案提出権を一人でも可能にし、議案提出手続き等の簡素化を提言している。

- ・「議員立法の活性化に関する一つの提言」（1996年6月）

発議要件や党議拘束の見直し等が提言された。

- ・「参議院の将来像に関する意見書」（2000年4月）

法律案の再議決権の行使を一定期間行えないと同時に、過半数再議決で成立させること、内閣総理大臣の指名は行わないことなどが提案された。

- ・「衆議院憲法調査会」（2005年4月）

二院制維持が多数意見であったが一院制採用論もあった。両院役割分担論以外に参議院の権限縮小、機能分担論もあった。機能分担については、衆議院が予算審査、参議院が決算審査を行う案や、衆議院が優越するのが法律案で、参議院が優越するのが外交関係等という案などが出された。

- ・「参議院憲法調査会調査報告書」（同年6月）

二院制の維持、両院の差別化のための改革の必要性が謳われている。衆議院と異なる役割を果たすこと、参議院議員の直接選挙制の維持、両院不一致の場合の再議決要件の緩和に対する慎重さ等が提言された。

直近では、参議院憲法審査会が2年前から活動しており、また超党派の議員連盟は「衆参対等統合一院制国会実現議連」を組織し、一院制を志向している³。

（2）改革実績

改革実績としては、政治倫理（資産公開法、政治倫理審査会の実効性確保）、予備的調

³ 改革提案は参議院に限定してもその後出されているが、選挙制度に関するものであるため、ここでは割愛した。

査制度の導入（国政調査権の拡充）、参議院での行政監視委員会の設置、衆議院での決算行政監視委員会の設置、国会活性化のための国会審議活性化法、政府委員廃止、党首討論、国会基本政策委員会の設置などがある。その他、立法補佐機関の改革（政策秘書の導入など）、開かれた国会の実現（議事録公開、国会テレビなど）、参議院の行政監視委員会による苦情請願審査開始、ODA 調査のための議員派遣、参議院における決算審査の早期化、子どもに開かれた参議院の実現などがある。また、押しボタン方式の導入や正副議長の党籍離脱等もこの中に含まれる。

なお、直近の議論の焦点になっているのは、「閣僚の委員会出席を減らすこと」、「委員会の審議時間の上限設定」、「国会同意人事の大幅削減」など、プロセスの効率化を中心とするものとなっている。

4. 参議院改革の論点

前述のように、参議院に関する様々な改革論議がなされ、その役割、構成メンバーの選出方法、任期、代表方法など、多様に議論されてきた。ここでは、前節でも扱った「参議院憲法調査会調査報告書」の前提となった「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書」（2005年3月9日）にしたがい、以下の5点について概観する。ただし、様々な意見が併記されているので、ここではそれらを網羅的に示すことは避ける⁴。

（1）二院制の存在理由

二院制を維持すべきか、一院制を採用すべきかについては、有権者の多様な意見を反映できることや衆議院解散中の緊急集会などをベースとする二院制擁護論と、国家意思の迅速決定の必要性、両院の議論の同質性などからの一院制採用論が戦わされたが、全体としては当然のことかもしれないが、二院制維持派が大勢であった。

（2）参議院の機能—特に独自性を発揮すべき分野

衆議院との機能分担については大きな課題があるものとして大勢が認識し、長期的、基本的な政策課題審議、決算機能の充実および会計検査機能の取り込み、行政監視・政策評価機能の充実、国会同意人事案件の参議院優先などが提起された。

⁴ その他の改革の論点について、例えば武田美代子・山本真生子（2006）、参照。

（３）両院間の調整—意思不一致の場合等の調整の在り方

両院の関係に関し法律案の再議決については、現状容認派と要件緩和派で意見が分かれ、また、内閣総理大臣の指名、両院協議会のありかたについても議論が収斂しなかった。

（４）参議院と政党との関係

参議院における政党化については、これも意見が割れたが、党議拘束の是非については、比較的その緩和を是認する意見が多かった。また政権から距離を置く必要性から、大臣を出すかどうかについては、意見が分かれた。

（５）参議院の構成の在り方・選挙制度

現在は両院の選挙制度が類似していることを認識したうえで、どのような制度設計にするかでは直接公選制の維持についてはほぼ異論がみられず、選出については政党の側面より個人の側面を重視すべきとの意見が多数を占めたものの、選出方法については意見が一致しなかった。

以上、５項目に関して審議のポイントを瞥見したが、依然として多くの課題が残されていることがわかる。

５．改革の理念

ここでは、改革の前提として、日本を取り巻く状況の認識と参議院の改革実績等を考察した後で、改革を考察する視点と改革の目標を確認する。

（１）改革の前提

まず、わが国が置かれている状況はどのようなものか。敗戦後、わが国はアメリカの影響のもとに、経済復興、経済成長を中心とした政策展開を行い、財政余力の中で、成長のマイナスインパクトを一部緩和しつつ、欧米に比する福祉国家・社会を建設してきた。しかし、バブル崩壊後特に目立つようになった借金財政の常態化、格差の拡大、阪神淡路大震災、一連のオウム事件、東日本大震災、原発事故などの危機対応への不十分さ、北朝鮮の策動、中国の経済大国化と軍事進出などによる東アジア情勢の混沌化、あ

わけて 1990 年代から 2000 年代の、小泉政権を除く短命政権の続出は、55 年体制を懐古の念を持って眺める時間的余裕をなくさせている。この間、新たな金融政策の展開、財政発動、医療・福祉改革、地方分権改革等々、さまざまな政策が展開したものの、一部の効果はあがったが、依然として十分な成果を獲得するには至っていない。この状況は、先進国で 1970 年代唱えられた「ガヴァナビリティの危機」をスケール、深刻さで越えているといえよう。まさに将来世代をも射程に入れた大きな政策転換と対症療法的な政策群の展開の両者を矛盾が少ないように、かつ一定の国民理解を得ながら展開するわざが求められている。

現代の国家は、経済的大競争の時代におかれている。カレン (R.B.Cullen) とクッシュマン (D.P.Cushman) がいうように、国家は、国家的競争力の強化、セーフティネットの構築を含む社会的価値の維持とともに、ガヴァナビリティの向上を目指さなければならない (Cullen & Cushman 2000 : 5-8)。特に自由民主主義体制におけるガヴァナビリティの構築においては、統治の効率性と民主主義の要請をバランスさせることが特に重要である。この意味で国会は、後者において重要な役割を果たす機関であり、その一角を形成する参議院の改革は、この視点を抜きにしては語れないといってよい。

次に参議院の活動と評価について考察しておこう。

参議院は、発足当初あった緑風会の勢力が減少し、政党化が進行することによるカーボンコピー批判や 1989 年の参議院議員選挙による衆参のねじれは、2007 年、2010 年には、政権運営が非常に困難になり、問責決議の可決や、再議決の多用、人事の停滞など「決められない政治」を顕在化させた。しかしそれらは、二院制を構築した当時から想定される問題でもあった。独自性を発揮しないとカーボンコピー批判、独自性を発揮するとねじれ批判になるわけである。このように、二院制の帰結に対する批判は、本質的なものではないといえよう。ただし、参議院の本来の審議活動等が十分であるかという点、第二節でみたように、そうとは言えない。また、これまでの改革実績は、第三節で見たとおりであり、一定の実績を上げていることは事実であるが、中長期を見据えた、抜本的な改革とはなっていない。

(2) 改革の視点

① 中長期の視点

基本的には、短期の要請というより中長期を見越した構想とする。ただし、努力目

標ではなく達成目標とするためにも短期への配慮は行う。

② 統治システム全体からの位置づけ

参議院の改革にとどまらず、衆議院や政府との関係をとらえた改革案とする。そのため、制度設計の根幹部分の提案が主体となる。

③ 均衡の重視

自由民主主義体制は、全体主義・独裁の危険とアナーキーの危険の間を動かざるを得ず、両者の危険を常に避けるためのかじ取りが要求される。この均衡感が国家運営にとって重要である。

中長期の視点、統治システムというマクロの視点にしても短期的視点やミクロの視点を失っては、構想は絵に描いた餅になってしまう。対になる概念や考え方とのバランスを意識しながら、改革を構想する。

(3) 目標

① アジアにおける民主国家としての風格の確立

主として欧米と比較してアジアでは、自由主義的デモクラシーが育っていない。わが国では 19 世紀半ばに五箇条の御誓文が出され、その冒頭で「広く会議ヲ興シ、万機公論ニ決スヘシ」と主張された。この言葉は、民主主義の精華というべき言葉であったが、実質化されず、敗戦を迎え、今度は民主主義体制が制度として整備されたにもかかわらず、国民文化としての定着を見るような実質化には時間がかかった。しかし、国民意識の一定の成熟化や 1990 年代以降のポスト冷戦体制の中で、徐々にその現実化が射程に入ってきている。

このような認識および伝統をいかし、参議院を、「アジアにおける民主国家としての風格の確立」のための重要な柱として位置づけたい。

② 懐の深い国家運営

現代の先進国家は、政治力、経済力、軍事力、文化力、交渉力、情報分析力、情報発信力など、ハードとソフトを合わせた総合力が問われている。公共政策の環境条件は内外を含め、利害対立や友敵関係が複雑化・錯綜化しており、その作成、実施にお

いては一定のビジョンおよび国益のもとに複数ルールのバランスなどを含む、深い「読み」が要求されている。

衆議院は「権力の府」として、統治の効率性に強く関係するが、参議院では、政治家が、国民を巻き込む形で世界観、国家観、人間観を前提に戦う議論の場として洗練化を図り、それを通してビジョンの形成や政策の質的向上に資することを想定する。ここでは、参議院内部での論戦のみならず、両院間および政府と参議院の葛藤の中からも、弁証法的に「懐の深い国家運営」が現れることを志向している。

③ 政治家、国民の練熟をつくりあげること

①および②を実現するためには、国家・社会を形成する人材の風格を高め、その能力を向上させることが必要である。制度を作ったからといって、その運用が万全にならないのはいうまでもない。それを運用する人間が問われるのである⁵。この中でも初代首相である伊藤博文の『憲法義解』に出てくる「慎重、練熟、耐久の気風」(34条に関する記述)の醸成は、その基本といってよい。このなかで「練熟」という用語は、政治教育の目標が、政治的成熟であることから筆者にとっては親しみやすく、かつ様々なぶつかり合いの中から人格が形成されるイメージがある「練熟」という用語は、「成熟」より適切な言葉であるように思われる。この「練熟」を、慎重さや耐久性をも含めた概念としてここでは用いたい。この練熟を養成する場として参議院を活性化することを構想する。特に「アウトプットとしての練熟」を衆議院に、「プロセスとしての練熟」を参議院に位置づける。前者は、一定の練熟を獲得した人々によって構成されることを中長期的に想定する。「権力の府」としての衆議院は、緊急事態への対応を含め比較的短時間での、充実した審議が期待されるが、そのためには衆議院議員は、一定の経験を踏まえた、熟慮と決断力を持った人材が要求される。

参議院は、議員の、一つの修練の場として位置づける。議論における表現の仕方、政治的に適切な言葉の選択、ディベートの作法などを習得し、真剣勝負に近い議論を

⁵ この点に関し、永井陽之助は「戦後日本は、政治、教育、文化の多くの領域で、平準化と低俗化をもって、民主主義と錯覚し、いかなる政治社会でも不可欠な、指導者の選抜、培養、育成の最も重大な問題を閑却した。そこでは、指導、エリート、責任、義務のことばはタブーとされ、優れた、責任のある、豊かな指導能力をもったエリートを広く培養、育成するために不可欠な、政治構造と風土、国民一般の政治的成熟という重大な問題がとくなくおざりにされがちである。」(永井陽之助1968:35)と指摘しているが、至言である。また、国民の政治的成熟の必要性については、T.Jefferson 1984:274、参照。

展開する⁶。またそれを国民に開いたものとするにより、新たな言説空間の拡大に資するものとする。

6. 改革の方向

(1) 参議院の機能強化

前述の目標を達成するため、参議院の役割としては、W・バジヨット (W.Bajehot) が指摘した英国下院の主要な 5 つの機能、すなわち選出機能⁷、情報機能、立法機能、集約機能、教育機能 (Bajehot 1873 : 117-121) の全面的展開を意図し、大きく 3 つの機能 (牽制・監視、政策、教育) にまとめる。以下、説明する。

① 牽制・監視の府

議会の機能についてよく取り上げられる N・ポルスビー (N.Polsby) による類型として「アリーナ型」と「変換型」がある (Polsby 1975) が、参議院は、「アリーナ型」機能と「変換型」機能の両者を有する議会を志向する⁸。

まず「アリーナ型」として、論戦の場としての整備を図る。

ここでは基本的な議論のスタイルとして政党間もしくは個人間の議論も導入する。内閣提出法案であってもそれを支える与党と野党、また議員提出法案は、与野党、野党間でも議論を行う。政党間の前哨戦としては個人の議論の機会も一定時間設けることを想定する。

あわせて与野党の法案とその対案をベースとしてコンセンサス形成の場を導入する。論点ごとに妥協の可能性を探るものであり、自民党の事前審査はそれを一部代替していたともいえようが、国会の審議においてオープンな形で「妥協の芸術」を見てもらうことは、民主政治への国民の理解を増大することにもなる。この言説空間の拡大と深化がわが国の民主化にとって生命線といえる。

次に「変換型」として、これまでの法案修正、議員提出法案の形成・決定以外に、長期的ビジョンの審議を通じた政策展開の大枠 (フレームワーク) 管理、すなわち単

⁶ ここにおいて、参議院は「良識の府」として衆議院よりも質的に勝っているというイメージは、逆転されることになる。この従来のイメージとは、「明治時代の二院制論を引きずった考え方」(前田英明 2000 : 41) にすぎないのである。

⁷ もちろん選出機能に関しては、参議院では首相選出を第一に考えているわけではない。

⁸ この部分については、細部にわたる改革案が出されているが、熟議 (deliberation) に関する研究を含め、実施設計を行う必要がある。

年度政策の入り口管理と決算・評価機能の重視による出口管理を行い、第一院の議論、政府の政策展開について影響を与えるとともに、政策実施後のチェック体制の充実を図る。

前者は、いわゆる「国のかたち」に関する議論と関わり、この議論は、「権力の府」である衆議院よりも参議院がふさわしい。長期的課題の審議については今までの改革案でも多く触れられていたが、ここでは調査会活動の深化を含め、より一層の充実を目指す。

後者に関して、決算機能は参議院の大きな特色のある活動であり、あわせて行政監視委員会の機能も特筆に値するが、その機能強化のためにはさらなる検討が必要である。ここでは次章との関連もあるので、詳述を避ける。ただし、以下のことのみ、関連して指摘しておきたい。

政策は最善のものを求めたとしても人間の認識能力の限界などにより、限定された効果しかもたらさない場合もある。他の政策との間で効果が相殺される場合もあろう。したがって、常に人間の不完全性を意識して修正していく努力が必要になる。そのためにも「政策追跡モニタリング・システム」を参議院で確立することは必要である。そのことは、官僚が主として行う実施設計にも緊張感を持たせることになる⁹。

② 政策の府

J・ブライス (James Bryce) は、第二院を「特定知識と成熟した知恵の貯蔵庫」(a kind of reservoir of special knowledge and ripened wisdom) (Bryce : 412) として位置づけている。日本もかなりの政策経験を積んでいるが、それが知識として十分定着していない面があると思われる。また、知識や知恵は単に貯蔵しているだけでは機能しないのであり、それを活用する仕掛けが重要である。21世紀の知識基盤社会に対応して、インフォメーション、インテリジェンスの蓄積を通して活用の基盤をつくることを参議院に求めるものであり、これは、前述の牽制・監視機能や、次に述べる教育機能の前提にあたる機能である。

わが国の政策情報は官庁のみならず、国会附属機関の活動などにより以前に比べれば充実してきている。しかし、例えば『レファランス』や『立法と調査』に書かれて

⁹ 今後は、政省令あるいは基準設定等の政策について参議院でチェックすることも必要であろう。委任立法の統制については、例えば前田英明 (1992)、参照。

いる論文は一般国民には難しすぎる場合もあり、また国会の議事録は読むには長すぎるくらいがある。同様に委員会報告は十分とはいえない（大石眞 2000：50、大山礼子 2011：149）¹⁰。政策の流れや法案の審議についてわかりやすいテンプレートのよなものを、政党間の合意を得て作成し、提供することなどの準備作業がまず必要になる。例えば、政策テンプレートとして、提案政党かどうかが関わるが、政策の意図、政策体系での位置づけ、政策ポジション、その理由、政策の説明における解釈・定義、政策の実施時期、予算措置、政策のメリット・デメリット、ステークホルダーの確定、受益と受苦の分布、補完政策の考察、他の政策との相殺性、政策発動形態（単発投入、同時投入、逐次投入など）、効果の測定法などについて各党について記入させることなどが想定される。

また、内外の、これまでの政策分析や政策研究の成果を収集し、議員自身が活用しやすいように体系化・アーカイブ化する¹¹とともに、国民が活用できる情報へと加工するために附属機関の充実を図るだけでなく、政策情報のフォーマット化等を調査会活動とするかは問わずに参議院議員のプロジェクトとして進めることが必要である。このような政策情報のフォーマット化と活用は、政府、衆議院に対する参議院の一つの影響力基盤をつくることにもなる。肝要なことは、「より完全な情報機能、すなわち、合理的決定の基礎となる適切な知識の最も粗笨な形態から最高の形態を包含する情報機能の完成」とその利用のための諸条件をつくりあげること（ラスウェル 1967：152～159）である¹²。

③ 教育の府¹³

参議院において教育・学習の機会の拡充を図ろうとするものである。参議院議員にとっては、政策情報を発信しながら、国民をも巻き込む形で教育機能を担うとともに、

¹⁰ 報告書の好例としては、イギリス下院の省別特別委員会が引き合いに出されるが、この委員会活動については、奥村牧人（2010）、参照。

¹¹ もちろん、ブライスの「知恵」（wisdom）にも関わる「暗示されているものの追求」（pursuit of an intimation）（M・J・オークショット）や政治活動で体得される「実践的、伝統的知識」（practical or traditional knowledge）（同）の重要性は否定できないが、気まぐれな政策の展開を防ぐ政治の現代化のためには政策関連知識、すなわち「技術的知識」（technical knowledge）（同）の体系化も必要なのである。

¹² 国会や政党、議員の情報公開は、これまでのところ貧弱である。現行の公文書管理法は、健全な民主主義の根幹を支える国民の知的資源として公文書の意義を強調しているが、アカウントビリティの向上、国民への情報開示のためにも、情報資源の整備が早急に待たれる。

¹³ この教育機能は、小林直樹が指摘する、「教育権独立の構想」に基づく改革（小林直樹 1991：299、300）とは異なる。

国民との議論の中から今後の政策展開についての示唆を得る学習の過程であり、一方、通行的な活動ではないことはいうまでもない。すでにある公聴会活動や請願、審議活動の公開は教育活動に関連するが、ここではドイツ基本法 21 条 1 項にある「政党は、国民の政治的意思形成に協力する」趣旨を体現すべく、参議院を中心とする国民意思形成に資する活動を構想する。換言すれば、国民を含む、いわゆる熟議の可能態を、参議院を中心に作り上げることを意図するものである。もちろんその一部は（1）で述べた議会内論戦のアウトリーチ活動ととらえることもできる。

「国民に開かれた国会」というスローガンは既にあるが、ここで述べる教育の府は、あえてスローガン化すれば「政治家が教え、学ぶ参議院」となろう。これまで衆参を問わず議員は、国政報告等を後援者を中心に行ってきたであろうが、ここでは政治家が国益や地球益を語るために、メディアを介する、介しないに関わらず、いわば「出前授業」を行うことになる。メディアを介しない場合は、政党（全政党とは限らない）から最低 1 名ずつ地域に入り演説会を行うだけでなく、地方議会や学校施設の場を借りて、地方議会の議員、地域住民、子供たちを相手に議論を展開することも想定する¹⁴。このことは、構造化された参加メカニズムの構築や政治家と国民の練熟を直接的に担うことに連なるが、特に参議院議員にとって国会以外の、知的グラディエーターとして育つフィールドとなることを期待している。このような教育・学習活動を通して国民の、政治に対する信頼性を確保すると同時に、国力の一部としての言論やシンボルの力を高めることも想定する¹⁵。

（2） 附帯条件の考察

以上の機能を担う人材を社会からどう選ぶかが、次の焦点になる。1 章において全般的な検討がなされているが、ここではあえて全国もしくはブロックごとの拘束名簿式比例代表選挙の導入を想定する。この選挙制度では、個人を無視するという批判も出ようが、わが国の民主政治を展望するうえで政党政治は欠かせず、また名簿順位に情実性が入り込んだ場合や当選した名簿掲載者の働きが十分でなかった場合、最終的に国民が次の選挙や総選挙で政党に対する審判を下すことになる。あわせて阻止条項については

¹⁴ この議会と市民との関係は、立法研究において無視されてきた領域であった（Norton 2002 : 1）が、近年両者の関係にかかる研究も出てきている。例えば、Williamson, A. and F. Fallon (2011)、Walker, A. (2012)、参照。

¹⁵ あわせて筆者は、このような教育機能の強化のためには、学校教育でのカリキュラム改革を並行的に実施することが必要であると考えている。その点について、磯崎育男（2014）、参照。

緩和した形態とし、新規の政党・会派の進出を容易にすることも想定する。

この制度の導入は、これまでの政策本位、政党本位の改革の流れと合致するとともに、焦眉の急である一票の格差問題をほぼ解消し、かつ「民意の反映」として多様な利益を代表として取り込むこともできる。また、小選挙区中心の衆議院議員選挙制度と異なり、地域密着性が薄まるので、相対的に国益や地球益の観点から様々な議論も期待できる。

また「プロセスとしての練熟」を参議院に求めたことからわかるように、被選挙権年齢を引き下げ（例えば 20 歳）、若者が政治に登場する時期を早めることも前提としている。

しかし、以上の選出方法は、多様な民意の反映として中小政党が併存する可能性を高め、小政党の実質的影響力を増すことになる。参議院の機能強化とあわせ、参議院の「拒否点」もしくは「拒否権プレーヤー」（G・ツェベリス）としての存在感が高まることになり、結局政治文化としての「妥協の芸術」の真価が十分認識されない限り、「決められない政治」が現出すると考えられる。それを防止するため、衆議院の再可決条項を 3 分の 2 から緩和すること（憲法改正事項）や両院協議会制度の見直し（国会法改正）を考えていく必要がある。なお、この両院協議会においてもその制度設計においては妥協を見出すプロセスの構築も重要であることを付加しておきたい。

おわりに

以上、参議院改革の方向性を大枠として捉えてきたが、今後制度運用のソフトウェアや工程管理、マイクロ設計との調整について取り組む必要がある。ただ、一票の格差問題や年金問題を含む世代間格差が国民の関心を集めている状況を「機会の窓」ととらえるならば、あまり時間的余裕はない。しかし同時に、制度設計に完全はありえないので、改革の本質とプライオリティに留意しつつ、「歩きながら修正していく」柔軟性も必要である。合理主義の限界に対する謙虚さは必要であり、かつ意図しない効果への評価と対処についても継続的に考えていかなければならない。

<参考文献>

(邦語文献)

磯崎育男 (2014) 「小中高における政策教育課程に関する一考察—「水と政策」を事例として」『千葉大学教育学部研究紀要』62 巻、337～343 ページ

大石 眞 (2000) 「委員会制度—その理念と現実」『ジュリスト』1177 号

大山礼子 (2004) 「国会における立法過程」(早川純貴ほか『政策過程論』学陽書房)、162～190 ページ

大山礼子 (2011) 『日本の国会』岩波新書

奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』2010 年 11 月号、191～209 ページ

小林直樹 (1991) 『憲法政策論』日本評論社

参議院 HP

田中嘉彦 (2003) 「二院制をめぐる論点」『調査と情報』429 号、1～10 ページ

武田美智代 (2006) 「国会改革の軌跡—平成元年以降—」『レファレンス』2006 年 7 月号、94～120 ページ

武田美智代、山本真生子 (2006) 「主な国会改革提言とその論点」同 2006 年 11 月号、84～109 ページ

竹中治堅 (2010) 『参議院とは何か 1947～2010』中央公論新社

永井陽之助 (1968) 「解説 政治的人間」永井編『現代人の思想 16 政治的人間』平凡社

野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利 (2001) 『憲法Ⅱ (第3版)』有斐閣

福元健太郎 (2007) 『立法の制度と過程』木鐸社

前田英明 (1992) 「議院内閣制における国会の行政統制」日本行政学会編『統治機構の諸相』(年報行政研究 27) ぎょうせい

前田英明 (2000) 「二院制」『ジュリスト』1177 号

H・D・ラスウェル、永井陽之助訳 (1967) 『権力と人間』(第4版) 東京創元社 (原著は、H.D.Lasswell(1948). *Power and Personality*. W.W.Norton and Company Inc.)

(英語文献)

Bagehot, W. (1873). *The English Constitution* (2nd ed.)

Baldwin, N.D.J. (2001). Concluding Observations. *Journal of Legislative Studies*. 7(1), 171-180.

- Bryce, J. (1921). *Modern Democracies*, vol.2, NY: Macmillan.
- Cullen, R.B. and D.P. Cushman (2000). *Transitions to Competitive Government*. State University of New York Press.
- Jefferson, T. (1984) *Thomas Jefferson: Writings*. M.D. Peterson (ed.). NY: The Library of America.
- Liphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, Yale University Press. (粕谷祐子訳『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房、2005年)
- Norton, P., ed. (2002). *Parliaments and Citizens in Western Europe*. London: Frank Cass.
- Polsby, N.W. (1975). Legislatures in F.I. Greenstein and N.W. Polsby, eds. *Handbook of Political Science*. 5, Addison Wesley, 257-310. (加藤秀治郎、和田修一訳「N・W・ポルスビー『立法府』」(加藤秀治郎、水戸克典編『議会政治』第2版、慈学社、77~168ページ、2009年)
- Walker, A. (2012). A People's Parliament? *Parliamentary Affairs*. 65 (1), 270-280.
- Williamson, A. and F. Fallon (2011). Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media. *Parliamentary Affairs*. 64 (4), 781-792.
- Vatter, A. (2005) Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral structure in Comparative Perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 11(2), 194-21.

第5章 参議院の果たすべき役割とはなにか

—「決算の参院」という存在理由の模索—

明治大学政治経済学部教授

西川 伸一

【要旨】

- ① 決算審査は、予算編成と同様に国会の重要な財政統制機能を果たす。「再考の府」である参議院は決算審査に適している。だが、近年の決算審査は停滞している。参議院では2011年度と2012年度の2か年度の決算をまだ議決していない。
- ② 河野謙三参議院議長の登場以降、「決算の参院」が参議院の金看板として意識されその充実が議論されてきた。その重要な成果が、決算の国会への早期提出である。2003年度決算以降、11月20日前後に前年度決算が提出されるようになった。
- ③ この実現と審査の充実にあたっては、青木幹雄参議院改革協議会座長の発揮したリーダーシップとその意を受けた鴻池祥肇参議院決算委員長の意気込みが大きい。この時代は「決算の参院」の黄金期」と言われた。
- ④ ところが、民主党へ政権交代したのち、東日本大震災をめぐる審議を最優先したこともあって、「決算の参院」は看板倒れに陥っている。早期提出は維持されているものの審査は滞っている。①の事態はその帰結である。
- ⑤ ただ、民主党政権末期に首相の問責決議案が可決されたにもかかわらず、決算委員会は開催された。これは「参議院の歴史と伝統に新たな一ページ」を刻むものであり、「決算の参院」再生へ希望をつなぐ種子となる。

はじめに

「第二院は何の役に立つのか、もしそれが第一院に一致するならば、無用であり、もしそれに反対するならば、有害である」。これはフランス革命初期の理論家シエイエスの言葉として伝えられるものである。第二院固有のアポリアを的確に表現している。当時の小泉純一郎首相も国会答弁でこの論旨に言及した（2005年6月7日・参議院決算委員会）。日本の第二院である参議院もかねてからこの矛盾した位置づけに苦しんできた。あるいは、「衆議院のカーボンコピー」とのレッテル貼りを返上しようと、その存在理由の「発見」に注力してきたと言い換えてもよい。

ところが、いわゆるねじれ国会の出現で「強すぎる参議院」が問題視されるに至り、参議院は「決められない政治」の元凶に擬せられてしまった。「再考の府」「良識の府」を誇りとしていた参議院が、衆議院さながらの「権力の府」に変質してしまったイメージがその時期に強まった。これは第二院たる参議院のあるべき姿ではなく、さらにいえば日本の政治にとって不幸な事態であると私は考える。ならば、参議院はどうあるべきなのか。

本稿では、とりわけ決算審査に焦点をあてて、参議院が果たすべき役割について考察することにする。

1. 滞る近年の決算審査

(1) 決算制度とはなにか

PDCA (plan-do-check-act) サイクルに位置づければ、予算編成は Plan (計画) に、予算執行 (Do (実行)) 後の決算審査は Check (評価) に当てはまる。この評価に基づき次の予算編成が改善 (Act) されることが予定されている。すなわち、予算編成と決算審査はサイクルを構成し、いずれも国会の重要な財政統制機能を果たしている。そして、国の決算は次のように規定される。「決算とは、一会計年度における、国家の現実の収入・支出の実績を示す確定的計数を内容とする国家行為の一形式である。」(浅野・河野 2003 : 125)

国の決算の国会への提出を命じているのが日本国憲法 90 条である。「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は次の年度に、その決算報告とともに、これを国会に提出しなければならない」。さらに、財政法 40 条は決算の提出時期を定めている。「内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算を、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする」。

たとえば、2004 年 4 月 1 日から 2005 年 3 月 31 日までの 2004 年度の歳入歳出決算は、2005 年度の常会召集日である 2006 年 1 月 20 日に国会に提出されている。

ちなみに、この「常例」の法律用語における意味は、「通常の例の意味であつて、場合によつては、その例によらないことも可能であることを示している」(吉国ほか 2001 : 414) というものである。そこで、2005 年度決算からは翌年度の秋に召集される臨時会に提出されることが事実上慣例になっている。直近の 2012 年度決算であれば、2013 年 11 月 19 日に提出されている。これを決算の早期提出という。その理由については後述する。

一方、提出された決算は衆議院であれば決算行政監視委員会（1997年までは決算委員会）、参議院であれば決算委員会に付託される。委員会で議決されたのち各院の本会議で議決されてその決算は議了となる。決算は一種の報告案件として扱われているので、両院で議決が異なっても両院間で調整されることはない。決算審査で明らかにされるのはあくまで各院の意思であって、国会の意思ではない。

それでは、前年度の決算はいつまでに議決されなければならないのか。実はこの点を定めた法的規定はない。次のような方針が衆参それぞれの決算委員会で決議されているのみである。

「決算の審査は、次年度決算が提出されるまでに終了することを常例とすることとする。」「決算審査に関する改善事項」第58回国会・衆議院決算委員会（1968年3月22日）

「決算の審査は次年度の決算が国会に提出されるまでには終局する。」「決算の審査方針」第40回国会・参議院決算委員会（1962年5月5日）

参議院のほうが衆議院より6年も早く決議しているのは、後述の河野謙三参議院議長登場以前から参議院で決算審査が重視されていた証拠である。1961年4月に参議院決算委員会は「決算提出手続及び審査方針に関する小委員会」を設けて、国会の決算審査の進め方を精査した。その成果として、翌年5月5日に上記「終局」などの方針を示した。（鳴谷1999：20-21）

ここで、財政法の規定と衆参それぞれの決算委員会での決議をつなげて、それらに想定されている決算審査のスケジュールをまとめておこう。

N年度決算は(N+1)年度の常会に提出されるのが「常例」であり、(N+1)年度決算が提出されるまでには、つまり(N+2)年度常会までに「終了することを常例とする」(衆議院)／「終局する」(参議院)とされたのである。たとえば、2002年度決算は2003年度の常会召集日である2004年1月19日に国会に提出され、衆院では同年6月3日に、参院では同年6月2日にそれぞれ本会議で議決されている。

また、この方針を近年の決算の早期提出にあてはめると、N年度決算は(N+1)年度の秋召集の臨時会に提出され、(N+1)年度決算が提出される(N+2)年度の秋の臨時会までに議決されることとなる。実際に、2003年度決算は2004年11月19日に当時開会中だった臨時会に提出され、衆議院では2005年6月30日に、参議院では同年6月7日にそれぞれ本会議で議決された。

もとより、決算審査の期間をこのように管理するのは、直近の予算編成にその審査内容を反映させるためにほかならない。政権交代やねじれ国会の出現など「与件」の変化にもかかわらず、このスケジュール管理は維持されてきたのであろうか。

(2) 決算審査の現状

1998年度から直近の2012年度までの15か年度分の決算審査の経過は、図表5-1のとおりである。

図表 5-1 過去 15 か年度の決算審査の経過

決算年度	国会提出	衆委付託	同議決	本会議決	参委付託	同議決	本会議決
1998	00.1.20	00.7.5	02.5.8	02.5.10	00.5.29	01.6.25	01.6.27
1999	01.1.31	01.8.7	02.5.8	02.5.10	01.11.28	02.12.9	02.12.11
2000	02.1.21	02.6.11	02.12.6	02.12.10	02.5.8	02.12.9	02.12.11
2001	03.1.20	03.4.15	03.7.14	03.7.14	03.2.21	03.6.16	03.6.16
2002	04.1.19	04.4.12	04.6.2	04.6.3	14.2.27	04.5.31	04.6.2
2003	04.11.19	04.11.30	05.6.22	05.06.30	04.11.26	05.06.07	05.06.07
2004	06.1.20	06.3.28	06.6.12	06.06.13	06.01.25	06.06.07	06.06.09
2005	06.11.21	06.12.04	07.10.12	07.10.18	06.11.24	07.06.11	07.06.13
2006	07.11.20	07.12.11	08.6.06	08.06.10	07.11.26	08.06.10*	08.06.11*
2007	08.11.21	08.11.26	09.6.24	09.06.25	08.11.26	09.06.29*	09.07.01*
2008	09.11.24	09.12.01	11.8.10	11.08.11	09.11.30	11.02.14	11.02.16
2009	10.11.19	11.1.24	閉会中審査		11.02.16	11.12.07*	11.12.09*
2010	11.11.22	11.12.07	閉会中審査		12.02.24	13.05.20	13.05.22
2011	12.11.16	13.1.28	閉会中審査		13.05.24	継続審査	
2012	13.11.19	13.12.5	閉会中審査		13.12.5	継続審査	

注) 網掛け：ねじれ国会期、*：「是認しない」 奥井（2012：71）を参考に筆者作成。

2004年度決算を除いて、2003年度決算から直近の2012年度決算まですべてN年度決算は(N+1)年度の秋召集の臨時会に提出されている。2004年度決算提出が1月になったのは、前年の2005年11月に国会が開かれていなかったためである。先に引いた財政法40条の規定にかかわらず、前年度決算を11月中に提出するという決算の早期提出は定着したといえる。そして、2003年度、2006年度、および2007年度決算では、

提出された臨時会中に、衆参それぞれの委員会に付託され、その後（N+1）年度の 1 月に召集された常会中に衆参ともに議了している。理想的な審査経過であった。2004 年度決算も早期提出はされなかった理由は上述のとおりであるので、これもほぼ理想に近かった。参議院に限れば、2005 年度も理想的な審査経過をたどっている。2005 年度決算は衆議院でも 2007 年秋の臨時会に 2006 年度決算が提出される 1 か月前に議了した。「次年度決算が提出されるまでに終了する」と衆議院が自らに課した方針は守られたのである。

さらに注目すべきは、決算の国会提出から各院当該の委員会付託までの日数が 2001 年度決算以降、とりわけ 2003 年度決算から 2008 年度決算までは大幅に短縮されている点である。

図表 5-2 過去 15 か年度の決算審査に要した日数

決算年度	衆・提出から付託までの日数	衆・付託から委員会議決までの日数	参・提出から付託までの日数	参・付託から委員会議決までの日数
1998	167日	673日	130日	393日
1999	189日	275日	302日	377日
2000	143日	179日	109日	216日
2001	86日	91日	33日	116日
2002	84日	52日	40日	95日
2003	12日	205日	7日	194日
2004	69日	77日	6日	134日
2005	14日	313日	4日	200日
2006	22日	179日	7日	198日
2007	6日	211日	6日	216日
2008	8日	618日	7日	442日
2009	67日	未議決	90日	295日
2010	16日	未議決	95日	452日
2011	17日	未議決	159日	未議決
2012	17日	未議決	17日	未議決

注) 奥井 (2012 : 71) を参考に筆者作成。

加えて、図表 5-2 の示すとおり、委員会付託からその議決まで要した日数をみると 2001 年度決算から 2007 年度決算までは、それ以前およびそれ以降と比べて相当に短くなっていることがわかる。

まとめれば、2001 年度から 2007 年度までの決算審査は時間的に順調に消化された。N 年度決算は (N+1) 年度の常会あるいはその前の秋の臨時会に提出され、当該常会中に議決されたのである。参議院の関係者が「決算の参院」の黄金期」と評する時期である (2013 年 11 月 24 日付『日本経済新聞』)。その理由については後述する。ただ、2006 年度と 2007 年度決算審査はいわゆるねじれ国会期にあたっていたため、野党が多数を占める参議院では「是認しない」と議決された。

2009 年 8 月の総選挙で民主党が勝利し、ねじれ国会はいったん解消された。しかし、民主党政権下で決算審査は滞った。2008 年度決算は翌年度秋の臨時会に提出され、その会期中に衆参それぞれ該当の委員会に付託されはした。ところがそこで議了されたのは、参議院で翌々年度 1 月召集の常会であり、すでに 2009 年度決算が翌々年度秋の臨時会に提出されていた。参議院は「決算の審査は次年度の決算が国会に提出されるまでには終局する」とかつて自らを律した方針を守れなかった。

それでも参議院はまだいいほうで、衆議院では 2008 年度決算の議了は 2011 年 8 月までずれこんだ。そしてこの決算を最後に衆議院は決算を議了しておらず、現在 2009 年度から 2012 年度まで 4 年度分の決算を同時にためこむという異常事態となっている。

これに対して参議院は、2009 年度決算は 2010 年度決算が提出された 2011 年秋の臨時会で、2010 年度決算が決算委員会に付託されたのと同日に議了している。上述の方針を意識したのであろう。ところが、2010 年度決算になるとスケジュール規範は放棄され、2013 年 5 月によりやく議了された。この遅れは 2010 年 7 月の参院選で与党民主党が大敗し、再びねじれ国会となったためである。参議院で閣僚に対する問責決議案が可決されることなどがあって、審査日程について与野党間で調整がつかなかった (野澤 2013 : 63)。現在では、2011 年度と 2012 年度の 2 年度分の決算を参議院は抱えている。「決算の参院」だとはとても胸を張れない。

いずれにせよ、過去 15 か年度の決算の審査経過から、参議院のほうが決算審査に熱心であることは間違いあるまい。国会の行政監視機能を高める目的で、衆議院では 1998 年の常会から決算委員会を決算行政監視委員会に改組した。しかし、参議院では別に行政監視委員会を設置し、決算委員会はそのまま存続させた。両院で決算をめぐる「温度

差」はここにもみてとれる。

参議院の決算に寄せる意識はどこに由来するのであろうか。

2. 参議院改革の中の決算重視

(1) 参議院の存在意義を模索した河野謙三議長

参議院の発足当初、参議院は決して衆議院のカーボンコピーではなかった。無所属議員からなる緑風会という個性的な参議院会派が、「良識の府」らしいチェック機能を果たしていた（野島 1971）。ところが、参議院も政党化を余儀なくされ、緑風会の会員議員が減少するにつれて、参議院らしい「良識」は失われていく。1965年6月に会員4名の議員任期が満了したことで、緑風会はついに消滅する。

そして、1967年12月18日付『読売新聞』は「参院の良識とり戻そう」と題した1面全面にわたる特集記事を掲載した。記事本文の冒頭、河野謙三参議院副議長（自民）の談話が引用されている。「参議院は第二院として“良識の府”なのだから、参議院議員が大臣などになるべきではない」。

河野謙三は公職追放中だった兄の一郎に代わって衆議院議員を1期つとめたあと、その地盤を兄に譲って1953年4月に参議院議員へ鞍替えした。無所属で当選して緑風会に入会した。1958年12月に脱会して自民党に入党する。1965年7月からは参議院副議長を1期務めた。議長は1962年8月から重宗雄三（自民）であった。河野自身、「緑風会くずれ」（河野 1978）と称しているその「出自」が、河野のその後を規定していく。

くだんの読売記事には、「最近の参議院は政党化の傾向が強くなって、衆議院とほぼ同じ構成となり「衆議院のカーボン・コピー（複写物）にすぎない」というような批判が生まれている」とある。河野の次の選挙は1971年であった。この参院選の投票率は全国区、地方区ともに59.2%にとどまり、3年前の68.9%（全国区、地方区ともに）から大きく下がった。河野は「[参議院が] 国民から見放された」と大きな衝撃を受け、参議院改革を訴える書簡の筆を執った。この河野書簡は全参議院議員に配付された。

河野書簡では参議院の信頼回復のため、次の3点の提案がなされている。①議長、副議長の党籍離脱。②参議院から国务大臣、政務次官を出さない。③各党間での共通点の追求。

当時、参議院では「重宗王国」とよばれるほどの重宗議長の「長期政権」が続いていた。河野は「参院はすっかり政党化して、「良識」というものがなくなっちゃっていた」

と嘆いた（河野 1978 : 13）。「緑風会くずれ」ならではの実感であろう。重宗は参議院議長をすでに 3 期務めており、さらに 4 選に立候補する旨を表明した。参議院運営に不満を抱く一部の自民党議員がこれに納得せず、河野を議長に担ぎ出す挙に出る。執行部の切り崩しに翻意する議員も出たが、結局、共産党を含む野党の協力を得て第 11 代参議院議長として河野議長が 1971 年 7 月 17 日に誕生する。そして、河野は参議院改革に着手することになる。

河野はさっそく 7 月 30 日に、有識者 8 名の委員からなる参議院問題懇談会という議長の私的諮問機関を設置する。同懇談会は 9 月 23 日に「参議院運営の改革に関する意見書」を議長に答申した。そこでは、次のような提案がなされた。「参議院は行政監視機能の発揮につとめ、特に決算を重視し、審査にあたっては、会計検査院の検査報告にのみ重点を置くことなく、予算の執行が国会で議決された趣旨に沿っているかどうかの実際を深く検討することが望ましい」。（河野 1978 : 242）

参議院改革、そしてその文脈における参院の決算重視に「原典的な」意味を与えた（嶋谷 1996 : 31）のが、この答申であった。上述の決算の早期提出はその重要な成果なのである。

（2）「決算審査の充実」の具体化

河野は 3 年後も議長に再選され第 12 代議長となり、2 期 6 年の任期を務めた。その後任である第 13 代の安井謙議長は参議院改革協議会を設置した。それは第 20 代の原文兵衛議長に至るまで歴代議長の下で設置され、河野の問題意識を引き継いでいった。

たとえば、第 14 代の徳永正利議長の下では「総予算審査方式の改善および当面の運営問題について」（1982 年 2 月 24 日付）という答申が出された。そこでは「決算審査の充実の問題」が指摘されている。続く第 15 代の木村睦男議長の下でも「総括的質疑の充実等決算審査の改善について」（1985 年 11 月 20 日付）が答申されている。その具体的内容としては「審議日程の確保」「総括質疑での充実」「警告決議に基づき採った措置についての政府報告」の 3 点が挙げられる（嶋谷 1996 : 33）。特に本稿での問題関心からすれば、「審議日程の確保」がここで強調されている点に注目しておきたい。当時、決算の提出から参院の議了まで 2 年以上を要していたのである（1973 年度決算から 1977 年度決算まで）。

ところで、前述の参議院問題懇談会は、従来 12 月に召集されていた常会を 1 月召集

とするよう求めている（河野 1978 : 240）。12月召集では年末年始の自然休会が入るため、150日間の会期を十分に活用できないとの理由からであった。実際に1月召集が実現されたのは、ようやく1992年の第123回国会になってのことであった。

すでに引用したように、財政法40条は前年度決算の常会提出を「常例とする」と定めている。すなわち、常会の12月召集の時代は12月に決算が提出されていたが、1月召集となって1月に提出時期が繰り下がってしまった。そこで参議院決算委員会では決算の早期提出が議論になり、久保田真苗委員長（社会）が宮澤喜一首相にこの点を質している。そして首相から「常会以前に提出することは、財政法上別にこれを禁じておるところではない」との答弁を引き出した（1992年6月18日）。

ただ、決算審査の充実をめぐる参議院が具体的に動きはじめるのは、1995年から2期6年に及んだ斎藤十朗議長時代においてであった。1995年参院選の投票率は比例区、選挙区ともに44.5%まで落ち込んだ。これは2013年の参院選までを含めて、参院選の最低投票率である。

その理由について斎藤は、「当時は政党政治というか、政治に対する信頼が急速に低下してきたということと、もう一つは参議院というものに対して、期待なり、関心を持っていたいていないということです」（C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト 2004 : 308）と語っている。そして、「次の選挙には、投票率が上がるような参議院をつくっていかねばいけないと。それが、この時の参議院改革へ向けての、私の発想でした」（同）と続ける。河野同様に斎藤も記録的な低投票率が改革に乗り出した最大の理由であった。低投票率は自らの存在理由と正当性を問われていることを意味するから、当然であろう。

斎藤は1995年10月に11名の参議院議員を委員とした参議院制度改革検討会を議長の諮問機関として設置する。諮問事項は「我が国の二院制下における参議院の在り方に関する諸問題とその改善策」であった。翌1996年12月には同検討会の前田勲男座長（自民）名の「参議院制度改革検討会報告書」（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/139/1394401.pdf）が議長あてに答申される。その5項目のうちの第2項が「決算審査の充実について」であった。さらにそれは5項目に分けられるが、決算の早期提出についてはとりわけ第1項目と第2項目で言及されている。

第1項目は、かつて12月に常会が召集されていた（ということはその召集日に前年度決算が提出されていた）ことから、決算の提出時期を現行の1月ではなくそれ以前に

早めることは可能であるはずだと指摘する。加えて、秋に臨時国会が開かれる場合にはそこへ提出するよう、財政法などの改正を求めている。

第2項目は、決算が早期提出された場合、その国会でただちに決算委員会において審査ができるように配慮すべきことを謳っている。上記図表 5-2 で示したように 2003 年度決算からこの早期付託が実現する。さらに第5項目では、決算審査の充実をめぐる、決算委員会で「決算審査に当たって、審査の成果が後年度の予算編成及び政策遂行に一層反映できるよう審査すること」などで意見が一致した旨が紹介された。

斎藤の後、1999年に就任した井上裕議長時代を経て、2002年に就任した倉田寛之議長時代に、議長の下に置かれた参議院改革協議会も決算審査の充実強い意欲を示す。これは青木幹雄座長（自民）以下各会派幹事長級の11名の協議員から構成されていた。青木座長は「今の決算審査の仕組みは国民の目からも見えにくい。党派を超えて実現していこう」と協議員を鼓舞し、「衆院と同じようなことをやってたんじゃあ、参院の存在意義が問われる」と口にしていたという（2013年11月24日付『日本経済新聞』）。この協議会は2003年1月に「決算の早期審査のための具体策」について結論を得た」として、「参議院改革協議会報告書」を議長あてに報告した。

この第1項目では、「決算審査は、審査の結果を翌年度予算編成の概算要求に反映できるようにするため、常会中に終了するよう努めるものとする」と審査の期限を切った。前述の「次年度の決算が国会に提出されるまで」という参議院決算委員会の決議（1962年5月5日）よりはるかに厳しい「納期」である。加えて、第2項目は決算の常会召集以前の早期提出を求め、「内閣に対し決算を秋の臨時会に提出するよう求め、臨時会中の本会議における概要報告の聴取及び質疑を可能にすることとする」と、まさに具体的に述べている。

2003年常会ではこれら提言が尊重され、図表 5-1 で示したとおり、この常会に提出された2001年度決算は衆参ともにその常会中に議決された。これは参議院では35年ぶりであった。これ以降、上記第1項目が2007年度決算審査まで続くことになる。また、図表 5-2 にあるように、決算の国会提出から各院の当該委員会への付託にかかった日数もそれ以前より大幅に短縮されている。これら2点について、参議院にならう形で衆議院でも実現されているのも注目すべきであろう。

(3) 参議院自民党の取組みと「決算男」今井澄

斎藤議長および倉田議長の下で作成された報告書におそらく鼓舞されて、参議院自民党の中にも決算への注目が高まっていく。前出の制度検討会の答申に沿って、参議院の常任委員会的大幅再編や押しボタン方式の導入は実現したものの、決算審査の充実については十分達成されていなかったからである。1998年参院選に際して自民党が提唱したスローガンは「参議院改革によって政治を変えます」であった。しかもそこには、「決算審査の結果を後年度の予算に反映できるよう、決算書の提出時期を改める仕組みを検討」（自民党政務調査会 1998：10）すると書き込まれていた。

参院選の結果、自民党は敗北し首相は橋本龍太郎から小渕恵三に交代する。併せて行われた執行部人事で、前出の青木は自民党参議院幹事長に就任する。さらに 1998年9月には、参議院自民党政策審議会に参議院改革に関する委員会（鎌田要人委員長）が新設された。そこではとりわけ「決算審査の充実」が中心的な検討課題となったのである（嶋谷 1999：22）。

その結果、同委員会は 1999年5月18日に「決算審査の重視等に関する提言」を発表する。これは「画期的」（嶋谷 1999：23）とまで評されている。その提言は、「決算審議を予算審議に反映させたいとする観点〔中略〕からは明らかに衆議院より参議院が早期の決算審議をできる立場にある」ゆえに、「本院の独自性発揮のポイントとして、参議院の「決算審査の重視」を位置付けるべきである」と明言している。その上で、「決算が常会をまたずに、国会に提出されるよう、財政法第四十条の規定を「内閣は会計検査院から決算の回付を受けたときは、その決算を直近に開会する国会〔中略〕に提出する」旨の改正をすべきである」と「早期提出」の手続きを具体的に記した（嶋谷 1999：27）。

次の 2001年参院選における自民党公約にも、「決算委員会の審査を予算の審査並みに最重視する」と謳われた。こうした党内参院議員の「世論」を背景に、青木参院幹事長は参議院改革協議会の座長として、前述の 2003年1月の「参議院改革協議会報告書」を取りまとめたのである。

とはいえ、参議院自民党の努力だけでは決算制度改革は進まない。野党にもこれに対応する動きがあったことを見逃してはならない。その一例として、「決算男」と異名をとった今井澄参議院議員（社会→社民→民主；故人）の活動ぶりを紹介したい。その決算委員会にかける意気込みを引いてみる。

「この参議院の決算委員会というのは非常に大事な委員会であろうと思いますし、特に

参議院の独自性という点からも大事だろうというふうに思います。」（参議院決算委員会閉会中審査・1995年9月20日）

「参議院の決算審査の充実についてであります。政府及び会計検査院の協力を得て、決算の早期国会提出を実現する必要があるとともに、国会開会中に実質審議ができるように参議院としても早急に取り組むべきことを提案いたします。」（参議院決算委員会閉会中審査・1997年1月16日）

「私は当選させていただいて以来、第二種常任委員会については一貫して決算委員会を志望して、予算委員会はどうしても年期上やらざるを得ないときに一回理事をやらせていただいたきりで、ずっと決算委員会で頑張っただけです。〔中略〕もう各党とも何人かそういう決算男、決算女がいて、この決算委員会を何とか、参議院で一貫して言われているのは決算重視ということなんです。」（参議院決算委員会閉会中審査・2001年12月11日）

すなわち、今井は決算委員会こそ参議院の独自性が発揮される場であることを強く意識し、決算の早期提出を提起している。これは図表 5-1 のとおり、2003 年度決算から実現された。さらに、その背景には、各党に「決算男、決算女」が登場するほどの決算重視の雰囲気参議院にあったことも、今井の指摘でわかる。

3. 青木＝鴻池「決算革命」が実現したもの

決算審査を実際に取り仕切るのは決算委員長である。自民党はいかなる参議院議員を決算委員長に充ててきたのであろうか。

1962年1月24日に社会党の相澤重明参院議員がそのポストに就いて以来、参院決算委員長ポストは一貫して社会党に割り振られてきた。ところが、1995年7月の参院選で社会党は過去最低の16議席と大敗した。これにより、社会党に配分される常任委員長ポストは前国会までの「5」から「3」に減らされ、社会党は決算委員長ポストを手放すことになった。

代わって、自民党の浦田勝参院議員が委員長に就任し、それ以降、図表 5-3 のとおり、自民党がこのポストを占め続けてきた。ただ、2007年参院選で自民党は敗北し、かつての社会党と同様に一時このポストを民主党に譲っている。そして2010年参院選で勝利して取り戻した。

このように、自民党では当選2回を目安に決算委員長の人選が行われてきた。そのな

かで異例なのは、鴻池祥肇である。鴻池は衆院議員 2 期のキャリアをもち、第 1 次小泉内閣第 1 次改造内閣（2002 年 9 月 30 日改造）で構造改革特区担当大臣兼防災担当大臣を務めた。鴻池以外はすべて閣僚未経験のまま決算委員長に就いている（野沢、久世、および泉は決算委員長を経てのちに閣僚に就任）。

図表 5-3 自民党所属の歴代参院決算委員長

	氏名	就任年月日	当選回数	閣僚経験
1	浦田 勝	1995.8.4	2b(任期後期/改選が次回通常選挙)	なし
2	野沢太三	1996.6.19	2b	なし
3	宮崎秀樹	1997.6.18	2b(2期目は繰上当選)	なし
4	久世公堯	1998.8.7	3a(任期前期/改選が次々回通常選挙)	なし
5	鎌田要人	1999.8.13	2b	なし
6	谷川秀善	2000.9.21	1b	なし
7	岩井國臣	2001.9.27	2a	なし
8	中原 爽	2002.7.31	2a	なし
9	鴻池祥肇	2003.9.26	2a(衆院で当選2回)	あり
10	中島真人	2005.10.12	2b	なし
11	泉 信也	2006.9.28	3a(自民→新生→新進→自由→保守→保守新→自民)	なし
12	鶴保庸介	2010.10.1	3a(自由→保守→保守新→自民)	なし
13	山本順三	2011.10.20	2a	なし
14	金子原二郎	2012.10.29	1b(衆当5回、長崎県知事3期)	なし

注：11.泉と 12.鶴保の間に民主党の小川敏夫と神本美恵子が就任。
筆者が参議院委員部より入手した資料などにより作成。

閣僚経験者を決算委員長に据えたことにも、参議院改革協議会の青木幹雄座長（自民党参議院幹事長）の意欲を感じる。また、委員長の在任期間はほぼ 1 年だが、鴻池だけは異例ともいえる 2 年を務めている。そして、前出の「参議院改革協議会報告書」における第 2 項目である、前年度決算の秋の臨時会への提出は、鴻池委員長の下で実現されたのである。2003 年度決算が 2004 年 11 月 19 日に提出された（図表 5-1 参照）。

実はこの報告書提出を 2003 年 1 月に提出したのち、参議院改革協議会は同年 5 月 7 日に会合を開き、第 2 項目をより具体的に政府に要請していた。2003 年度決算以降は、決算の国会提出時期を早め、会計年度の翌年の 11 月 20 日前後に提出するように、と（2003 年 5 月 8 日付『公明新聞』）。

これを受けて、その翌月の 2003 年 6 月 16 日、参議院本会議での 2001 年度決算議決後の警告議決に際して、小泉首相は次のように述べた。「政府といたしましては、決算の早期提出につきまして、会計検査院とも協力しつつ、平成十五年度決算から十一月二十日前後に提出が可能となるよう努力いたします」。

図表 5-3 にあるように参議院決算委員長を務めた岩井國臣は、それ以前にはこれも前述した参議院自民政政策審議会が設置した参議院改革に関する委員会の事務局長の任にあった。同委員会が 1999 年 5 月に提出した「決算審査の重視等に関する提言」を実際に仕上げたのが岩井である。その岩井は 2004 年 3 月 8 日の参議院決算委員会で、決算の早期提出を「十一月二十日問題」とよび、その達成を「参議院全体の悲願」とまで述べた。小泉首相が約束した「努力」が実って、2003 年度決算の早期提出で「悲願」が達成されたのである。そしてこの早期提出は直近の 2012 年度決算まで続けられている。

11 月 20 日前後に前年度決算が国会に提出される意味は大きい。すぐに両院それぞれの当該委員会に付託されれば、そこでの審査結果を 12 月の予算編成に反映させ、さらには翌年 1 月の常会での翌年度予算案審議にもフィードバックできる。図表 5-2 の 1998 年度～2000 年度決算に明らかなように、常会冒頭に前年度決算が提出されるとこれが果たされない。常会では翌年度予算案の審議に日程がとられ、決算が当該委員会に付託されるのは、すでに新年度予算の執行後になってしまうからだ。

これも図表 5-2 のとおり、参院に限れば、2003 年度から 2008 年度決算までは国会提出から決算委員会付託まで 1 週間以内の早期付託になっている。加えて、2003 年度から 2007 年度までは翌年度召集の常会中に議決されている。スケジュール的に理想的な決算審査が行われたわけである。

単に審査スケジュールを厳格に遵守したばかりか、鴻池率いる決算委員会の士気も高かったようである。毎日新聞の岩見隆夫はこう書いている。「鴻池の腕っぷしは、構造改革特区・防災担当相のときにも定評がある。決算委の与野党理事には、「好き放題やれ。参院の意地をみせろ。責任はおれが取る」とハッパをかけた。自民から共産まで 9 人の理事が集中的に作業した結果、IT システムの見直し、捜査費の不正流用から ODA（政府開発援助）の不正事案まで、かつてない詳細な審査措置要求案をまとめ上げたのだ。民主党の松井孝治筆頭理事は、「われわれ鴻池組です。鉄火肌で、突っ込んでいくときの凄み、そして野党よりも野党的。仕上げではみんな 4 時間も議論した」と言う。」（岩見 2005）

上述の参議院自民党による「決算審査の重視等に関する提言」には、「予算審議は、議院内閣制の下で、国の政策をめぐる与党と野党の政治的判断の『ぶつかりあい』であるが、国会の決算審査は、党派的利害を超えて、予算執行等に表れた政府活動の実績評価を行うことが重要である」と記されていた（嶋谷 1999 : 27）。「鴻池組」にはこの意識が横溢していたのであろう。

青木が構想を描き、鴻池がそれを実行した参議院「決算革命」は成就したかにみえたのだが。

むすびにかえて ～裏切られた「革命」？～

2009年8月の総選挙の結果、政権交代となり民主党を中心とした鳩山由紀夫内閣が誕生した。同年11月24日に2008年度決算が提出された。衆議院で8日後、参議院で7日後にそれぞれの当該委員会に付託されたものの、そこから当該委員会での議決まで衆議院で618日、参議院で442日もかかっている（図表5-2参照）。同決算が審査されるはずの2010年常会では、米軍普天間飛行場問題などの処理に苦慮する鳩山首相の委員会出席を民主党が逡巡するうちに会期末を迎え（2011年1月6日付・共同通信配信記事）、その後首相自身も退陣してしまった。

次の2009年度決算でも早期提出は守られた。しかし、2008年度決算はまだ議決されておらず、衆参ともに2か年度分の決算を抱える事態をそれは意味した。参議院からは「これまでの改革が水の泡だ」との声も上がった（同上）。しかも、2009年度決算は付託まで2か月（衆議院）ないし3か月（参議院）も要した。つまり、提出された秋の臨時会では付託されなかったのである。そして2011年常会会期中に東日本大震災が発生し、震災復興が審議の最重要事項となった。そのためもあって、参議院では付託から委員会議決まで295日かかり、衆議院ではいまだに議決されていない（図表5-2参照）。

衆議院では、その後2012年度決算まで4か年度の決算が議決されずに放置されている。「決算の参院」でも2010年度決算は国会提出から1年半かけてようやく議決したが、2011年度および2012年度の2か年度分の決算議決を滞らせている。言い換えれば、自民党が政権に復帰しても「決算革命」の輝きは戻っていない。

ただし、「革命」はすべて裏切られたわけではない。野田佳彦内閣の下で2010年度決算の審査が遅れる中、2012年8月27日にその時点で参議院決算委員会として議決可能な「措置要求決議」を議決したのであった。決算審査の議了前に「措置要求決議」を

議決したのは前例のない「快挙」であった（野澤 2013：70）。その翌々日の 8 月 29 日には参議院本会議で野田首相の問責決議案が可決された。それでも、決算委員会は 9 月 3 日に准総括質疑を実施したのである。

ここでの加藤修一委員（公明）と山本順三委員長（自民）とのやりとりは、やや感動的ではある。

加藤：〔前略〕内閣総理大臣への直接の質疑は問責決議を提出したことから自己否定的になるものの、本日、ここにこうして平成二十二年度決算の准総括質疑が与野党出席のうちに行われております。これは決算重視の参議院の歴史の中でも特筆すべき出来事であります。／参議院においては、昭和四十六年の河野議長時代の参議院改革から、決算審議の充実と早期審査、そして審議成果の予算への反映に向けた取組が積み重ねられ、四十年を経過し、今日に至って定着してはおります。このように、歴史と伝統を踏まえて考えるならば、参議院決算委員会は、時々政局に左右されず、与野党の対決によって国会運営が困難な中であっても着実に審議を行い、参議院は、予算案に明確かつ有効に反映させ、より一層の存在意義を示すべき委員会とすべきであります。〔中略〕本日の決算委員会の開会は、参議院の歴史と伝統に新たな一ページを加え、十分役立つことになっていくようにすべきであり、また、私たちはそうなるように継続して努力すべきことをここにおいて確認したいと思います。／最後に、本日の委員会を開会に導いていただきました山本委員長に御感想をお願いいたします。〔後略〕

山本：〔前略〕問責決議が成立した後にあえて准総括までやるというようなお互いの合意ができたことは、〔中略〕参議院の歴史と伝統に新たな一ページを加え〔中略〕、それに心から賛意を示し、そして、最後になりましたが、皆さん方の御協力に心から感謝を申し上げて、私の感想に代えたいと思います。

政局に左右されない参議院の伝統と独自性発揮を目指した営為の積み重ねが尊重される限り、参議院不要論は説得力をもたないし、「決算革命」が裏切られたと断じるには早計だと私は考える。「継続性」と「安定性」を参議院の長所として十分に自覚して、「再考の府」「良識の府」としての矜持を示し続けてほしい。

<参考文献>

- 浅野一郎・河野久編著（2003）『新・国会事典』有斐閣
- 岩見隆夫「<近聞遠見>鴻池が挑む「決算革命」」（2005）同年6月18日付『毎日新聞』
- 奥井俊二（2012）「決算審査の充実に向けた参議院の取組」『立法と調査』第327号
- 河野謙三（1978）『議長一代』朝日新聞社
- C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト（2004）『斎藤十郎オーラル・ヒストリー』政策研究大学院大学
- 鳴谷潤（1996）「参議院改革と決算審査」『議会政治研究』第38号
- 鳴谷潤（1999）「参議院決算審査の新たな動向」『議会政治研究』第51号
- 自由民主党政務調査会編（1998）『第18回参議院議員選挙 わが党の公約』自由民主党広報本部出版局
- 「滞る決算審査 国会の怠慢」（2013）同年11月24日付『日本経済新聞』
- 野澤大介（2013）「平成22年度決算に係る審議の概要」『立法と調査』第342号
- 野島貞一郎（1971）『緑風会十八年史』中央公論事業出版
- 吉国一郎ほか編（2001）『法令用語辞典（第八次改訂版）』学陽書房

本格政権が機能するための政治のあり方

－選挙制度のあり方と参議院の役割－

21世紀政策研究所 研究プロジェクト
(研究主幹：小林良彰)

2014年6月発行
21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町 1-3-2
経団連会館 19階 〒100-0004
TEL：03-6741-0901
FAX：03-6741-0902

ホームページ：<http://www.21ppi.org>



21世紀政策研究所
The 21st Century Public Policy Institute

研究主幹に聞く「本格政権が機能するための政治のあり方」プロジェクト

正しいデータに基づく議論によって
あるべき政治制度を提言したい

慶應義塾大学法学部教授

小林良彰氏



今年度の政治改革プロジェクトでは、これまで2年間の研究成果を踏まえ、立法府改革、とりわけ、「選挙制度のあり方」と「参議院のあるべき役割」の2点に軸を置き検討を進めています。

足元の政治の動き、現在の政治システムが抱える問題意識を交えながら本プロジェクトの狙いについて、小林良彰研究主幹にお話を聞きました。(6月24日)

——まず現在の安倍政権についてどのように見ていらっしゃいますか。

政策には、景気や雇用対策等の生活争点と、憲法や安全保障等に関わる社会争点の2種類ありますが、有権者は、まずは足元の生活を何とかして欲しいという思いから生活争点の方により強い関心を持っています。前回の第1次安倍内閣では安倍さんの持論である社会争点の方から全面に出したため、有権者から見ればギャップがありました。その点、今回はその経験を踏まえ、まず生活争点から入りました。それがアベノミクスです。

現在までは概ね順調な政権運営と言えますが、真価が問われるのは、3本の矢の3本目、つまり構造改革です。この部分がどれだけ大きなものを大胆にできるか、ということにかかっています。金融緩和だけではいつまでも持ちません。どれだけ構造改革を実行し、成長と財政健全化の両立に道筋をつけるのか。まさにここにリーダーシップを強く発揮できると、歴史に名が残る首相になるのではないのでしょうか。中曽根さんや小泉さんと並び戦後の首相の中で大きな変革を成し遂げる首相となることを期待しますが、求められていることは、国鉄の分割民営化や郵政民営化以上に大きな改革であり、人口が減少していく社会と巨額の政府

債務に対して、為されるべき日本社会全体の構造改革が、本当に待たなしで取り組むことが求められています。

——現在の政治制度についてはどのようにお考えでしょうか。

90年代の政治改革のきっかけとなったのは、「政治とカネ」を巡る政治腐敗と政策論争によらない選挙のために民意が反映しないことでした。このため政治資金の規制強化や民意を政治に反映させる制度改革をすべきでしたが、当時の保守内の権力闘争を背景に議論が選挙制度に矮小化され、なすべき改革をせずに今日に至っています。例えば、「政治とカネ」については、衆議院の法定選挙費用の上限は、小選挙区の広さによりますが約1900万円と決まっています。しかし、これを守っている人がどれほどいるのでしょうか。

——選挙制度については、94年の小選挙区比例代表並立制の導入から約20年が経過し、6回の総選挙が実施されました。当時の政治改革がねらいとした政権交代も実現し、政治は大きく変わりましたが、振り返って、あの政治改革をどのように総括しますか。

「政権交代するほど良い政治」というのが本当ならば、建国以来、選挙の度に政権交代しているバングラデシュが世界で一番良い国ということになります。しかし、現実には選挙の度に戦車が出てきて流血騒ぎが起きたり、政権の都合で選挙が先送りされるなど、とても民主主義の模範とは思えません。

つまり、政権交代神話や二大政党制神話など、エビデンスに基づかない政治神話で議論が行われました。一例を挙げると、当時の中選挙区制は平均定数が4で

(次頁に続く)

あったことから20%の得票率で当選できました。このため「20%民主主義より50%民主主義の方が良い」として、小選挙区制度を賛美する議論が流行りました。

しかし、現実には昨年12月の衆院選でも明らかなように、小選挙区で投じられた票の内、56%が死票になり、44%の民意しか国政に付託できていません。その国会における過半数は23%であり、定数不均衡が1:2.3であることから、地方に住む有権者の10%の票で小選挙区選出議員の過半数を選出することができ、しかも投票率が59%であったことから、有権者全体の6%で良いこととなります。一方、中選挙区制は、一人の国会議員に付託できる民意が20%としても定数が4であるから80%の民意が国政に付託されることとなります。このように、当初想定されていた内容と異なる結果を招く結果になりましたが、誰も責任を取ろうとはしていません。

——小林先生は欧米諸国だけでなくアジア各国の政治制度にも大変精通していらっしゃいます。

日本と同じ小選挙区比例代表並立制を採用しているのが、韓国や台湾、ロシアなどです。これらの国の政治が民主主義の理想と考えるかどうかの判断は、読者の判断に委ねますが、少なくとも韓国や台湾では選挙制度がこれで良いのかという議論は常につきまっています。

——衆参ねじれの問題を根本的に解決するためには、参議院の役割について見直す必要がありますが、日本と同じく代議制民主主義を有する諸外国においては上院の役割や権限、議員の選ばれ方は様々です。

二院制を採用している国でも、上院の性格は国によって大きく異なっています。イギリスは、貴族や高位の聖職者など選挙によらない任命制で選ばれ、連邦制のドイツは各州の地方政府の職位で任命され、任期がありません。つまり、地方政府の職位に付く人が替われば、自動的に上院である連邦参議院の議員も替わることになります。またフランスは、一般市民には上院の選挙権がなく、下院議員や地方職員の代表が選挙権を持っています。さらに米国は、連邦上下両院共に有権者が選挙権を持っていますが、同意人事は上院、予算関連は下院と両院で権限を分けています。このように各国で上院の役割や選出方法には大きな特徴があることから、日本の参議院についてもどのような役割や選出方法が良いのかを議論していくことにしたいと思います。

——また、一票の格差については今度どのように定数不均衡の問題の是正を図っていくことが求められるでしょうか。

定数をイギリスのように有権者人口に基づいて決めるのか、日本のように人口に基づいて定めるのか、ドイツのように投票数に基づいて定めるのか、国によって異なっています。この内、日本の憲法14条で定めている「法の下での平等」に最も適合するのは、投票数に応じて定数を定めることです。例えば、共に有権者人口40万人の二つの小選挙区があり、一方が投票率80%とすると32万票で1議席、もう一方が投票率40%とすると16万票で1議席になり、一票の格差は2倍になります。つまり、人口や有権者人口で定数を定めても、定数不均衡を解消することはできないわけです。

——最後に、今回の研究の方向性やポイント（視点）となる点についてお聞かせください。

今回の研究では、三つの前提に基づいて議論を進めたいと思っています。

①まず、政党や政治家にとってどのような制度が都合が良いのかという視点ではなく、有権者にとってどのような制度がメリットがあるのかという視点に立って議論したいと思います。

②次に、「どの選挙制度が良いのか」という結論先にありきの議論ではなく、各制度が持つ長所短所の一つ一つを検証することにしたいと思います。

③最後に、観念的な議論ではなく、常にエビデンス・ベースによる議論をしたいと思っています。例えば、90年代の政治改革では、小選挙区制は安定政権をもたらす比例代表制は小党分立して政治が不安定になると言われましたが、フランスは小選挙区制で小党分立しているし、ドイツは併用制で議席を比例配分していますが二大政党制です。このように、同じ制度でも国によって異なる結果をもたらしており、正しいデータに基づく議論をしていきたいと思っています。

インタビューを終えて

確実な政策実行と、それによるわが国の経済・社会がかかえる諸課題の解決、そして経済の活性化が強く求められている中で、安定的な政権運営と政権のリーダーシップが重要なことは言うまでもありませんが、それを制度的に支えるのは、現在制定されている選挙制度や統治機構に基づく政治システムです。それらが、わが国とわが国の有権者にとって本来どうあるべきかという具体案を、当プロジェクトでは提示していく予定です。ご期待ください。

(主任研究員 大淵健)