中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へ

第八次選挙制度審議会答申に基づく選挙制度の改革

吉田弘正

私は、 地方自治法施行五十周年記念の自治論文集に「地方分権推進法の制定に至るまで」と題して、

局長として関わったこの法律の立案、制定の過程について記述した。

高まってきたことを背景に、 関係者が努力を傾注し成立させることができ大変よかったと思っている。

地方分権を具体的に進める上で基本となる重要な法律であり、地方分権の推進についてかつてないほど気運が

本的かつ重要な、 この法律に基づいて設置された地方分権推進委員会は、精力的な調査審議を重ね、地方分権を進める上での基 数次にわたる勧告を提出した。地方分権が具体化に向けて大きく踏み出すこととなり、委員各

位に改めて敬意と感謝の意を表したい。

私が関わった平成のもう一つの改革が第八次選挙制度審議会の答申に基づく選挙制度及び政治資金制度の改革

725

律案の作成に関わった。 である。私は平成二年四月から担当の審議官、そして同年七月からは選挙部長として、この答申に基づき関係法 海部内閣のときであった。選挙制度や政治資金制度の根幹に関わる大きな改革であり、

関係各方面と調整を重ね、取りまとめはそれなりの時日を要したが、成案を得て、平成三年八月召集の臨時国会 にこれら法律案を提出した。しかし、この国会では、審議期間も限られ、 反対論も多く、 審査未了・廃案となっ

その後細川内閣のときに再度ほぼ同様な法律案が平成五年召集の国会に提出され、 紆余曲折の経過を経て翌

本稿では選挙部長として直接関わった頃のことを中心に述べることとしたい。

平成六年に成立の運びとなった。このときはすでに選挙部長の職を離れ行政局長であった。

なお、全容については田中宗孝氏の優れた著書がある(当時、選挙課長、担当審議官、 衆議院特別委員会第二

調査室長。「政治改革六年の道程」(ぎょうせい、平成九年))。

が政府与党はもとより各方面で論議されるようになった。 昭和六十三年のリクルート問題に端を発して、国民の間に政治に対する不信が高まり、「政治改革」の必要性 政府においては竹下総理が内閣総理大臣の私的諮問

改革委員会」が設置され、「政治改革大綱」が決定された。 関として「政治改革に関する有識者会議」を設置し、同会議から「提言」がなされた。また、自民党には

「政治

このような中、宇野内閣のとき、 平成元年六月に第八次選挙制度審議会が発足した。 選挙制度審議会は、

ことは特徴的なことといえるであろう。 治事務次官であり、 日本新聞協会会長)、副会長には佐藤功氏(東海大学法学部長) 制度審議会が発足した。 委員の任期が満了した昭和四十七年以降長い わたり設置され、 制度審議 会設置法に基づいて設置される内閣総理大臣の諮問機関である。 国会議員が特別委員として任命されていたが、第八次審議会は、学識経験者の委員のみで構成され 選挙制度や政治資金制度について調査審議し、 選挙制度についての造詣が深く、 委員は学識経験者二十七名、 間休眠状態であったが、 答申の取りまとめに多大な尽力をされた。 任期は二年で、 が選任された。小林会長は、私の入省当時の自 答申・報告を提出してきた。第七次の審議会 十七年ぶりに委員が任命され、 会長には小林與三次氏 昭和三十六年から四十七年まで七次に (読売新聞社社長 なお、 第八次選挙 過去の

員会 議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」をそれぞれ海部総理に提出した。 委員会(委員長は河野義克(財)東京市政調査会理事長、 審議を進めることとなった。 その結果、 審議会は、 (委員長は堀江湛慶應義塾大学法学部長)で、政治資金制度のあり方や腐敗行為の防止措置については第二 審議会は、 「選挙制度及び政治資金制度の根本的な改革のための方策を具体的に示されたい」との諮問を受け、 平成二年四月に 審議会には、二つの委員会が設置され、 「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」を、 元参議院事務総長)で、それぞれ審議が重ねられた。 選挙制度の基本的あり方については第一委 同年七月に

ここでは省略する。 院議員の選挙制度の改革、政治資金制度の改革及び政党に対する公的助成についてその内容の概略を記しておこ この二つの答申は、海部内閣当時の法律案及び細川内閣当時の法律案の基となったものであり、ここでは衆議 なお、答申の内容は、参議院議員の選挙制度の改革や選挙の腐敗行為に対する制裁の強化等も含んでいるが、

□ 衆議院議員の選挙制度の改革

〈基本的考え方〉

式について検討、小選挙区比例代表並立制をとることが適当であると考える。 があり、それに代わる選挙制度として、小選挙区制、比例代表制及び小選挙区制と比例代表制を組み合わせる方 善し得ないものであり、 政策本位、政党本位の選挙を実現するためには、現行選挙制度を根本的に改革する必要

衆議院議員の選挙制度については、現行の中選挙区制の下で生じている問題は、

制度の運用のみではもはや改

〈選挙制度の仕組み〉

○定数

総定数は、 五百人程度とし、 総定数の六割を小選挙区定数、 四割を比例代表定数とする。

○選挙区

- 小選挙区選挙
- 各選挙区間の人口の格差は一対二未満を基本原則とする。
- 数が一である都道府県についてその数を二とすることにより都道府県間の議員一人当たり人口の最大格差が縮 選挙区の設定に当たっては、定数を人口比例により都道府県に割り振るものとする。この場合、 割り振られた
- するときはその数は二とする。
- 区割りの具体的基準は、次のとおりとする。
- け分割しないこと、選挙区はできるだけ飛地にしないこと、地勢、 を総合的に考慮すること。 交通、 歴史的沿革その他の自然的社会的条件

各選挙区の人口の均衡を図ること、市区町村の区域は分割しないことを原則とすること、

郡の区域はできるだ

- (比例代表選挙) 区割りの具体案については、 早急に検討を進め、 成案を得るものとする。

選挙区は、全国を十一に分けた広域のブロックの区域とする。

- 各選挙区の定数は、人口比例により定める。
-)候補者
- (小選挙区選挙) 立候補は、政党の届出により行う。ただし、本人届出又は推薦届出による立候補も認めるものとする。

(比例代表選挙)

候補者は政党が候補者名簿に記載した者とし、 候補者名簿を提出できる政党は一定の要件を満たす政党とす

る。

小選挙区選挙の候補者を同時に比例代表選挙の候補者として名簿に記載できるものとする。

候補者名簿には、当選人になるべき順位を付するものとするが、二人以上の小選挙区候補者について同一の順

位を付することができるものとする。

○投票の方式

○当選人の決定

投票は、小選挙区選挙については候補者名を、比例代表選挙については政党名を記載して行う。

(小選挙区選挙)

当選人は、比較多数の投票を得た者とする。

(比例代表選挙)

各政党の当選人数は、選挙区ごとの各政党の得票数を基礎として、ドント式により決定するものとする。

当選人は、候補者名簿に付された順位により決定することとし、同一順位を付された候補者相互間の順位は、

小選挙区選挙の得票率の順位によるものとする。

政治資金制度の改革

〈基本的考え方〉

政治資金は、政治活動に充てられるものであるので、

革が行われるこの機会に、その改革と歩調をあわせて、 政治資金制度の改革を行うことが適当であると考える。

選挙制度と密接な関連を有しており、選挙制度の抜本改

ついての規制の実効性を確保するなど所要の措置をとるべきである。 改革に当たっては、政治資金の調達は政党中心にするとともに、さらに政治資金の透明性を高め、

政治資金に

〈政治資金の調達及び拠出

○団体の寄附

ある。ただし、 選挙制度の改革及び公的助成制度の導入とあいまって、 選挙制度の改革後の政治活動の中心が政党に移行するまでの間においては、 団体の寄附は、 政党に対するものに限ることが適当で 政党以外の者に対す

○政治資金パーティーの規制

る寄附の取扱いについて適切な経過措置が必要である。

の公開等所要の措置をとるものとする。 政 **治団体が開催してその収支を明らかにするようにするほか、パーティー券の購入限度額の設定、大口購入者**

三 政党に対する公的助成

〈基本的考え方〉

政治活動は公的性格を有しており、政治活動の公正と政党間の機会均等を図るとともに、政治活動に必要な財

当であり、本審議会の答申に基づく選挙制度の改革、政治資金制度の改革、選挙の腐敗行為に対する制裁の強化 制度の改革により選挙や政治活動が政党中心に行われることなどを勘案して、政党への公的助成をすることが適

政基盤を強化することが必要であることなどから、政治活動に対して公的負担をする必要性が認められる。選挙

などの制度改革と一体として実施すべきものである。

〈公的助成の対象となる政党の要件〉

次のいずれかの要件を満たすものとする。

- ① 所属国会議員を五人以上有するもの
- 2 所属国会議員を有し、かつ、直近に行われた衆議院議員総選挙又は参議院議員通常選挙のいずれかの選挙に おける得票率が全国を通じて一%以上のもの

〈公的助成の総額〉

問題を解決しうる程度の十分な額とすることが必要である。 政党の政治活動に必要な財政基盤を強化するとともに、公の資金の提供により政治資金の調達をめぐる様々な

〈公的助成の配分基準

政党への公的助成の配分は、 政党の所属国会議員数および国政選挙における得票率によるものとし、 それぞれ

〈使途の公表等

二分の一ずつの割合とすることが適当である。

政党に対する公的助成の使途は、制限しないものとする。

が重ねられ、

「政治改革基本要綱」、さらに「政治改革関連法案要綱骨子」が党議決定された。

政党は、 公的助成の使途を明らかにした収支報告を行うものとし、 政党における監査制度の整備を図るものとする。 報告があった場合には、 これを公表する。

公認会計士等の監査の活用などにより、

四

調整が特に必要とされる性格のものであった。自民党においては政治改革本部 とはいえ、事柄は、 総理大臣の諮問機関である選挙制度審議会の答申を受けての立法化であり、 個人個人の議員、 これらの答申を受けて立法化を進めることになった。 候補者へ影響することが大きく、議員立法により行われるケースも多い。しかし、 選挙制度及び政治資金制度の根幹に関わるもので、政治との関わりが極めて強く、 選挙制度や政治資金制度に関する改正は、 内閣提出法案とすることとなった。 (伊東正義本部長)を中心に論議 政党の消長 今回は内閣

定数の各都道府県への配分を各一人均等配分し、残余を人口比例配分すること、比例代表選挙の区域を全国とす 議院議員の総定数を四百七十一人、小選挙区定数を三百人、 これを踏まえて、政府として「選挙制度及び政治資金制度の改革の方針」を取りまとめた。この方針では、 比例代表定数を百七十一人とすること、 小選挙区制

よる定数配分に沿った選挙区割りの具体案を答申されたい旨、諮問した。審議会では先の答申と異なることに議 小選挙区の区割りも法律案に盛り込むこととし、 政府は、この改革方針を選挙制度審議会に示し、

ること等が答申と異なるものである。

時期はないことなどから、諮問に応じて選挙区の区割りの案を作成することとなった。 論はあったが、 基本的には審議会答申の趣旨に沿ったものであること、選挙制度改革が今日ほど要請されている

視察等事務的な作業をしてきたところであるが、審議会においても鋭意、慎重に審議を重ね、平成三年六月、「衆 ることになった。すでに四月の答申以後、 審議会では、第一委員会の下に委員五人からなるワーキンググループが設置され、区割りの原案の作成に当た 審議会からの指示を受けて事務局を務める選挙部では都道府県の 現

議院議員の選挙区の区割りについての答申」を決定し、海部総理に提出した。

五

あるが、基本は答申に沿ったものである。 る法律案」及び「政党助成法案」の三法案をとりまとめた。政治改革関連三法案と呼ばれるものである。 法律案の内容は、 答申がすべて出そろい、政府として「公職選挙法の一部を改正する法律案」、「政治資金規正法の一部を改正す 前述の「選挙制度及び政治資金制度の改革の方針」にあるように答申と若干異なるところも

(公職選挙法改正案)

その主な内容は、

次のとおりである。

用し、 政策本位及び政党本位の選挙を実現するため、 総定数は四百七十一人、そのうち三百人を小選挙区選出議員、 衆議院議員の選挙制度について、 百七十一人を比例代表選出議員とする。 小選挙区比例代表並立制を採 (政党助成法案

比例代表選出議員は、全都道府県の区域を通じて選挙する。

その他、 小選挙区の区域は、選挙制度審議会の「衆議院議員の選挙区の区割りについての答申」に基づき別表で定める。 候補者を届け出ることができる政党の要件、 政党が行う選挙運動等に関する規定の整備、 連座制 の強

化などを行う。

(政治資金規正法改正案)

則として政党に対するものに限ることとする。ただし、経過措置として、 政治資金の公明と公正を確保するため、 政治資金の調達を政党中心とすることとし、 一定の限度内で政党以外の者に対して 企業等の団 体の寄附 は原

もできることとする。その公開性を高め政治資金の規制の実効性を確保するなどの措置を講じる。 政治資金パーティーの開催は政治団体によることを原則とし、その収支の明確化を図る。

助成の対象となる政党、 助成の総額、 各政党に交付すべき額等について定める。 議会制民主主義における政党の機能の重要性にかんがみ、

国が政党に対する助成を行う制度を創設することと

政党交付金については、使途は制限しないこととし、その使途を記載した報告書を公表することとする。

六

この三法案について国会提出に向けての与党内手続が進められた。様々な議論がなされたが、与党内手続を済

政府は閣議決定をし、八月に召集された臨時国会に法律案を提出した。

こととしたこと、併せて政党に対する公費負担制度を導入したことなど法案の内容にも具体的に言及している。 政治資金は政党中心に調達するという流れをつくるとともに政治資金の公開性を高め、 たものをそのまま提案していること、衆議院の議員定数を五百十二人から四百七十一人に大幅に削減したこと、 吸い上げることとしたこと、選挙区の区割りについては、厳正中立な第三者機関である選挙制度審議会で策定し たこと、小選挙区制に比例代表制を並立させることで、少数意見の国政への反映にも配慮し、より細かく民意を を争点にする政党本位の選挙が行われる制度とすることが必要であるとして、小選挙区比例代表並立制を提案し 海部総理は、 国会冒頭の所信表明演説で、政治改革の重要性を強調し多くの時間を割いた。そして、 規制の実効性を確保する 政策自体

人に及び、選挙制度の改革が焦点で、与党からは羽田自民党選挙制度調査会長が推進の立場で質問に立ったが る与野党議員からの総理大臣及び自治大臣への質疑が、異例ともいえる三日間連続して行われた。 衆議院本会議において、 吹田自治大臣から三法案の趣旨及び内容の概略説明があり、 続いてこれに対す

後一月以上経ってからであった。

この臨時国会では、

証券業界の不祥事問題に関する審議等もあり、政治改革関連法案の審議に入ったのは開会

この法案を審議するため設置された委員五十人の委員会である。この委員会では吹田自治大臣の提案理 その後、法案は衆議院政治改革特別委員会(小此木彦三郎委員長)に付託された。この委員会は、この国会で 海部総理も出席して与野党から質疑が行われたが、野党は反対、 与党の質問者の中からも反対・慎重の意見 説明

野党からはいずれも反対の立場で質問がなされた。総理から全ての質問者に答弁がなされた。

が述べられるなどした。なお、この審議の中で堀江選挙制度審議会第一委員長から区割りの基本的考え方、 (自治省の選挙担当審議官)から三百の小選挙区の区割りの具体案についての説明も二日間行われた。 政

はしばらく遠のいたのではないかと考えた。しかし、その後の展開で細川内閣が誕生し、 きの政治の状況によって左右されるものであるというべきものであろう。 念な思いであったが、この法律案の内容は、 れには至らなかった。選挙部としても体制を強化して当たってきたところであり、廃案に終わったことは大変残 このような状況の下で小此木委員長は、これらの法案について審査未了・廃案の取り扱いとすることとした。 海部総理が不退転の決意で取り組んだ政治改革の実現はならなかった。 政治との関わり合いが極めて高いものであり、 私は、これにより、 衆議院の解散という動きもあったがそ ほぼ同様の選挙制度及 成立の成否はそのと 小選挙区制の導入

七

び政治資金制度の改革が実現することとなった。

協議 革として、公職選挙法の一部改正及び政治資金規正法の一部改正が議員立法により実現した。 平成三年十一月、 の機関として設置された政治改革協議会及び実務者会議における協議に基づき平成四年十二月、 海部内閣の後を受けて宮澤内閣が誕生し、 引き続き政治改革の推進に取り組んだ。 緊急政治改 各党間 0

て、 小選挙区併用型比例代表制を導入する改正案を、それぞれ国会に提出し、本会議及び政治改革特別委員会で 抜本的改革に関しては、 自民党は、 単純小選挙区制を導入する改正案を、社会党及び公明党は共同

審議された。しかし、この国会終盤に野党から政治改革をめぐって宮澤内閣不信任決議案が提出され、 欠席の議員が出て可決された。そして衆議院は解散された。

八

挙区の区割りについては切り離して衆議院議員選挙区画定審議会を設置してその勧告に基づいて法案を策定する 例代表制について、 治改革関連四法案を国会に提出した。海部内閣当時と基本的に同一の内容であるが、主な相違点は、小選挙区比 が誕生した。細川内閣では、佐藤自治大臣、 総選挙の結果、 同審議会の設置法案を含め四法案となった。 自民党は第一党にはなったものの過半数に達せず、非自民の八党派の連立政権による細川 総定数を五百人、小選挙区定数を二百五十人、 山花政治改革担当大臣が任命され、政治改革を最優先課題として政 比例代表定数を二百五十人としたこと、 内閣

ることなどが異なっている。 百七十一人、小選挙区定数を三百人、比例代表定数を百七十一人、比例代表選挙の単位は都道府県、 自民党でも政治改革関連五法案を提出した。 小選挙区比例代表並立制を採ることは同様であるが、 総定数を四

長時間審議され、 これら内閣提出及び自民党提出の法律案は、衆議院本会議での趣旨説明、質疑を経て、政治改革特別委員会で、 参議院に送付された。参議院では特別委員会で可決されたが本会議で否決された。その後両院協議会での協 連立与党と自民党との修正協議も実らず、与党提出の修正案を可決、 内閣提出法案を修正議決

自民党か

臨時国会の会期末ぎりぎりであったので最終的な関係法案が成立したのは、 区定数三百人、 議も難航 土井衆議院議長の斡旋を経て最後は細川総理と河野自民党総裁との会談で、 比例代表定数二百人とすること、比例代表選挙の単位はブロックとすることで合意が成立した。 通常国会に入って三月のことであ 総定数五百人、 小選挙

この制 度の下で初めての衆議院議員総選挙が執行されたのは平成八年十月であり、 平成二十九年十月の総選挙

た。

まで八回行われている。

に努めたこと、国会での法案審議に当たったことなど、強く印象に残っている。 議会の事務局として作業を進めたこと、大臣をはじめとする省内の意思疎通を図り、 の自治省勤務のうちでも選挙部長としてこの改革に当たった頃は多忙を極めたときであったが、 官邸や与党との連絡 選挙制 調 度審

入の税制改革など、 変更されたのであるが、当時を振り返ると、この政治改革と相前後して、地方分権改革や消費税・地方消費税導 大正十四年以来、 戦後長期間続いてきた制度の見直しが進んだ時期であったと言ってよいであろう。 戦後一度だけ大選挙区制限連記制が採られたのを例外として、長年続いてきた中選挙区

(一般財団法人自治総合センター顧問