

# 政治制度の再検討

——二院制と選挙制度を中心に——

岩 渕 美 克

## 1. はじめに

二〇〇九年の、戦後初の本格的な政権交代は、政治にさまざまなインパクトを引き起こした。五五年体制の崩壊とされた九三年の七党一会派による非自民連立政権の誕生は、そうはいつでも比較第一党は自民党のままであり、多数の連立によってようやく過半数を確保する結果であった。したがって、連立政権基盤は極めて脆弱なものであり、ほどなくして自民党は政権に復帰している。今回の政権交代は、いわば完全な形での第一党の交代であり、その意味で本格的という表現が使われている。<sup>①</sup>

しかしながら、この政権交代をめぐるアクターたちの準備があまりにも不十分で、政権交代の「旨み」はまるで感じられない。政権交代に伴う現実政治の停滞やゆがみには、いわゆる「ハネムーン」<sup>②</sup>と呼ばれる移行経過期間が一般に認められているとされる。とりわけ全く与党経験のない民主党においては、はじめからマニフェストの実現や政治改革に着手できるはずがない。与党になって初めてわかることも数多くあったはずであり、そうした慣らし運転の期間がかなり必要となる。しかしながら、野党、メディアにそうした経過措置を認める余裕はなく、また目の敵とされた官僚機構も同様であった。

これに拍車をかけたのは、鳩山由紀夫総理(当時)をはじめとする民主党政権そのものであったことは否めない。官僚対策、メディア対策、野党対策とあまりにも初めてづくしで冷静さを欠いた部分もあったかもしれない。あまりに軽率な政治資金規正法違反や、閣僚による失言など、失態のオンパレード状態であった<sup>③</sup>。もちろん、報道の限りの失言等は、想定していない民主党の責任が最も大きかったことは間違いないが、メディアの報道が過剰であったこともまた事実である<sup>④</sup>。その結果、期待が大きかった分だけ有権者の失望感も大きかった。政権交代後初の国政選挙となった一〇年七月に行われた第二二回参議院議員選挙では、民主党は四四議席と五一議席を獲得した自民党に惨敗し、参議院では与野党の議席が逆転する「ねじれ現象」によるねじれ国会となった<sup>⑤</sup>。今までも衆参がねじれることはあったが、自民党は無所属議員を会派入りさせたり、連立を組んだり、あるいは衆議院で議席の三分の二以上を占めていたりといった状態であったので、両院の意思が相反することによる政治の停滞は回避されてきていた<sup>⑥</sup>。その意味で、初めて衆参の意思の違いによる政治の停滞が予想され、それが現実になったのである。

これに先立ち、鳩山総理の下では参議院選挙を戦えないとする改選議員たちの要望もあり、鳩山内閣は総辞職した。

小沢一郎民主党幹事長の政治資金規正法違反疑惑や鳩山総理の普天間基地をめぐる発言などによる内閣支持率の低下もあり、政権は持ちこたえられないと判断したのである。民主党は新たに菅直人衆議院議員を代表に選出し、菅政権が誕生した。しかしながら、一時的には反小沢一郎を掲げたことで国民の高い支持を受けることができたが、長続きすることはできなかつた。五五年体制下の自民主党にみられたように、「表紙」を変えただけでは有権者の心をつかむことはできなかつたようである。<sup>⑦</sup>

この深刻なねじれにより、以降、日本政治は停滞を余儀なくされる。民主党政権にとつても不幸な出来事となる三・一一の東日本大震災はこれに拍車をかけ、政治の停滞はそのまま復興の遅れを生み、民主党政権への批判を増大させた。この様な状況の中で、メディアや有識者たちは、こうしたねじれを日本国憲法は想定していたのか、ねじれによる政治の停滞は参議院の力が強すぎるのではないか、ひいては参院廃止論にまで議論は発展していく。その状態が今日まで続いているが、この間民主党の代表は変わり、野田佳彦政権が誕生する。財務大臣を経験した野田総理は、消費税増税を決断し、政治を動かす新たな試みとして自民、公明三党の合意の下でこの消費税増税を成立させようとした。しかしながら、消費税増税はマニフェストに明記されていなかったため、三党合意による増税案の可決は、民主党内の混乱の元となり、大量の離党者を出す始末となった。<sup>⑧</sup>この離党者などにより、民主党政権の衆院での過半数割れも現実のものとなり、いよいよ政治は不安定になっていった。とりあえず政治は動きだすようになったが、この三党合意の条件となった、野田総理が語つたとされる「近いうちに解散する」という発言をめぐり、また政局になった。この選挙をめぐる議論の足かせになっていっているのは、最高裁による違憲状態判決である。一票の格差として知られる選挙区間の平等性の問題はこれまでも論議されている。国政選挙実施後には、何度も違憲判決が出されているが、そ

のたびに違憲ではあるが、選挙のやり直しを求めるほどではない、やり直すことによる政治の停滞などのコストが一票の格差による不利益を上回るほどではないとして、違憲ではあるがやり直しは求めない、いわゆる「事情判決」が出されてきた。<sup>9)</sup>二〇一一年三月二十七日、最高裁は〇九年八月三〇日に行われた第四五回衆議院議員選挙における千葉四区と高知三区の間の二・三〇五倍の格差を違憲状態であるとした。この判決で、各都道府県にまず一議席を割り当てるとする一人別枠方式を否定している。したがって、現行の選挙区割りのままで選挙を行うことは、違憲状態を是認することになり、選挙無効の判決が出ることも予想されている。したがって、衆院選挙を行うにしても、選挙区割りの変更は必須条件であり、それを行わない限りには解散もできない状態になっている。いわゆる〇増五減により、この格差は解消されることになるが、同時にマニフェストに明記されている定数削減を実現しようとする与党民主党と一票の格差の解消だけを先行させるべきだとする野党との調整がつかず、この議決がなかなかできない状態になっている。<sup>10)</sup>まさしく政局になっているのである。

なお、二〇一二年一〇月一七日には、一〇年七月一日に行われた第二二回参議院議員選挙における神奈川県選挙区と鳥取選挙区の五・〇〇倍の格差に対しても違憲状態であるとの最高裁判決が出された。一三年夏に予定されている参院選においても定数は正が必要とされている。こちらは「四増四減」案で与野党の歩み寄りが見られているので、大きな問題にはなっていないが、どちらにせよ違憲状態を解消しなくてはならず、その方策も限られているのであるから、一刻も早く成立させるべきであろう。

選挙制度議論もまた政争の具とされているように感じるが、こうした与野党の関係に有権者は辟易としている。野田内閣支持率、民主党の政党支持率は低下しているが、一方の自民党の政党支持率も差ほど伸びてはいない。<sup>11)</sup>こう

した国政の停滞に、地方から改革の声が上がっている。新党結成を表明して突然辞任した石原前東京都知事、橋下大阪市長などが中央集権打破を唱えて、国政に進出しようとしているのである。そこには官僚主導から政治主導へ、中央集権から地方分権への強烈なメッセージが含まれている。これを通じて統治機構の大幅な改革を志向しているわけだが、日本にはもつと根本的な両院制、それを裏打ちするはずの選挙制度に関する議論をまずする必要があるのではないだろうか。

これまでも歴史的視点での両議院の成立過程などの研究は行われているが、両院の代表制を中心とした議論は、政治過程論のなかではあまり活発にされてはいない。参議院議員選挙制度要綱（参議院成立時に議論されたもの）の中にも、「半数は地域代表」などの表記は見られるが、代表制そのものを意識して議論されてきてはいないようである。

本稿では、これまであまり議論されてこなかった視点から二院制の問題、それを規定することになる両院の議員を選出する選挙制度について検討を加えることにしたい。

## 2. 衆参二院制の問題

日本国憲法は、「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを組織する。」（第四二条）と規定し、「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。」（第四三条）としている。したがって、衆議院と参議院が存在し、この構成員は選挙によって選ばれた代表によると規定しているのである。しかしながら、憲法上の衆議院及び参議院の説明は、このほかに任期であるとか構成員の説明と両院の関係が主であり、衆議院ないしは参議院とはいかなるものであるかという、より基本的な規定はない。これは国会法においても同様である。

現代日本政治小事典における衆議院と参議院の項目を見てみよう。<sup>(12)</sup>

衆議院…主権者たる国民の關係が、より密接な議院を一般に下院とすれば、我が国における下院に相当する議院

参議院…衆議院に対する第二院。上院に位置づけられる議院

となつてゐる。したがつて、辞書、研究者のレベルでも、両院の性格は全く分からないままになつてゐるのが現状である。この前提に立つて、さまざまな議院改革や参院無用論などが議論されてゐるのであつて、両院の性格やその違いなどがわからないままの議論は、その根拠はほとんど無きにひとしいのである。

すなわち、衆議院はどのような代表によつて構成される院であり、参議院はそれに対してどのような代表によつて構成される院であるといった、両院の性格を規定する根拠となる法律は存在しないようである。したがつて、こうした代表性の観点から両院の性格を事実上決定するのは、選挙制度によつてということになる。すなわちどのような選挙制度を採用するのが、両院の代表制、性格を決定することになるのである。選挙制度を議決するのが国会であるから、国会議員が自らの意思によつて選挙制度を、ひいては両院の性格を決定することができることになる。これでは両院の本来の目的が達成されないことになる可能性が高い。なぜならば、現在の日本政治において両院の政党はほとんど同じものであり、かつ党議拘束がかけられるという特徴があるからである。そうであるとすれば、国会議員の自由な意思で決定されるのではなく、政党の思惑で選挙制度が決められることになる。政党の意見が大きく反映されるのであれば、両院の代表制の違いを明確化するよりも、現状の政党、政治家は自らの保全を考えて現状議席を維持できるような制度へ変革しようとするだろう。これまでも、そのように決定されてきたので両院の選挙制度は徐々に似通つてきたのである。このことは後述する。

これでは二院制の利点である慎重な審議という大前提が全く生かされないといても過言ではない。すなわち、両院における代表制概念の消失が、二院制議論を混迷化させている。両院の性格さえ厳格に定義されているのであれば、参院が衆院のカーボンコピーであるとか、参議院不要論は議論されることはなく、両院の存在意義が明確になる。しかし現状においては、残念ながら選挙結果がでた時点で両院それぞれの法案に対する姿勢がわかることになり、両院で議論する必要はないことになる。すなわち、極論すれば代表なき国会になってしまうのではないだろうか。

それでは、どのような性格付けをすべきなのであろうか。また性格付けをする上で必要なことは何なのであろうか。過去の状況からみてみよう。たとえば二院制の疑問があまり呈されていなかった時代には、参議院は「良識の府」であるとか「職能代表」という言葉を用いて、衆議院との差別化が図られていた。良識の府とは、参議院の個々の議員が必ずしも政党などに属することなく、政権などの権力争いや政党などの組織のしがらみにとらわれることなく、自らの信念に基づいて審議や投票行動を行うことで、衆議院とは異なる視点からの審議が行われていたことを意味する。参議院の全国区では、そうした知識人や学識経験者などが当選を果たし、会派を結成していたことからように呼ばれていた。<sup>(13)</sup>

衆議院選挙の選挙区の地域が相対的に小さすぎるために代表となるだけの得票を得ることはできないが、より大きな選挙区になればそれなりの数が期待できる有権者は存在する。たとえば、職業や業界団体のような全国に分散されている組織の場合、全国区のような形になると当選に必要な得票を得ることができるので、代表を国会に送り込むことができるようになる。こうした状況を受けて、「職能代表」という言葉が使われていたのである。

これらはいずれも選挙制度に規定された形で、代表制の違いを示すことができているものである。採用されていた

選挙制度の結果によるものではあるが、それを担保するような法的根拠であるとか、明記された文言があるわけではない。結果論ではあったが、元来、参議院は貴族院議員の発展形としてとらえられているが、そうであるとすれば貴族院議員の伝統を生かす措置が取られるべきであったのではないか。

こうしたねじれ国会を想定しているかどうか、あるいはねじれた状態でも国政の停滞を招かないようにするものとして議論されてきたのが、衆議院の優越である。日本国憲法は、予算については第六〇条で、「参議院で衆議院と異なった議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて三〇日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。」としており、衆議院の優越を定めている。第六一条では条約に関して、第六七条では内閣総理大臣の指名についても同様の措置が取られることとしている。これらは停滞がそのまま国益の損失につながるものであるとの判断からであろう。

また、法律案についても、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決した時は、法律となる。」(第五九条二)としている。これらは参議院の審議が最終的な判断においては必要がないことを示しているともとられかねない。しかしながら、参院で審議することで衆議院の議決が根本から変更されることは考えにくい、修正することも考えられるし、世論に訴えかける効果も期待できるので、参議院の審議結果はそれなりの政治的效果を果たすことになる。衆議院の優越があるからといって、審議それ自体を無駄であると断言できるわけではない。

これら衆議院の優越は一般に、衆議院議員の任期が参議院議員よりも短いために、民意をより反映されやすいため

と理解されている。<sup>14</sup> 実際解散がある衆議院は、五五年体制下では、任期満了、四年の任期を全うすることはまれであり、二年前後で選挙が行われていたので、民意がより反映されやすくなっていったのである。しかしこうした衆議院の優越は、両院の性格を規定したうえで理由を説明する必要があるもので、両院ともに国民の代表であるとされている日本の両院制では、こうした優越関係をつけることに何らかの合理的な根拠が可能となるのであろうか。ここにおいても日本の両院制の性格を規定する必要がある。

二院制を採用しているアメリカ合衆国とイギリスの例を見てみよう。アメリカは上院と下院に分かれているが上院は州の代表と定義されている。原則、各州から二人代表が選ばれている。したがって、上院には一票の格差は起らない。二院は明確に違う院なのである。より明確なのはイギリスである。イギリスは貴族院と庶民院からなっている。貴族院はもともと国民によって選ばれているわけではないので、国民の代表である下院の優越が規定されてきた。こうした両議院の性格の違いが明確であるのならば、優越関係を設けることは必然かもしれないが、任期の違いだけを根拠に優越をつけることの正当性は低いと言わざるを得ない。

そこで、政治的決定を早くするために衆院に優越を設けているとする考えも生じるようになり、この論に従えば、現状は参院の力が強すぎるために決定が遅れたり、決められなくなるということになる。しかし性格も明確にしないままに、参院にいる国民の代表よりも衆院にいる国民の代表のほうが大きな権限を持っているというのは、違和感が残る。それゆえ、任期にしか論拠を求めることができなくなっているであろう。

両院の代表としての性格付けを行うこと、そうであるとすれば両院の構成員である議員が同じ視点で議論するような、両院に共通する政党の存在はありえなくなる。このようにすることで、異なる代表による民意の反映が可能とな

り、慎重な審議という両院制のメリットがより明確になるのではなからうか。

小選挙区比例代表並立制が採用されてから、参議院から衆議院へと鞍替えする議院が増加している。最近の傾向として、地方の首長への転職も目立っている<sup>15)</sup>。両院の性格を明記することで、参院から衆院への鞍替えといった現象も少なくなるであろう。そもそも何を代表しているのが明確になるからである。また、現在では衆議院選挙で落選した候補者が参議院選挙で立候補し、復活当選をするという、国会議員が国民の代表であるという論理を超えた現象が当たり前のように散見される。地域の代表が次の選挙では職能代表や知識人になっていくといった摩訶不思議な現象が起きているのである。こうした現象を可能としているのは、国会議員が政党の代表であって、所属政党からすると選挙を勝ち上がるための方策として有益だからとの判断であろう。政治家個人の實力よりも、政党の「駒」としての意味合いのほうが大きいかもしれない。政治家の側からしても、この不況下では想像しにくい恵まれた歳費や待遇を享受することができるので、甘んじて受ける結果となっているのかもしれない。党議拘束といった、個人の意見を認めないことを政党政治では当たり前という理屈で説明することもまた、妥当ではないように感じる。

### 3. 選挙制度の問題

前述した代表制を規定するものが選挙制度である。日本国憲法は前文で、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、」として日本が代議制民主主義を採用することをうたっている。選挙制度に関して言えば、正当にということがポイントになる。すなわち代表を選出する選挙の正当性と理解すれば、制度と代表制の關係の整合性が取れているということになる。どのような代表かを明確にした上で、それを選出する選挙制度を採用

することになる。こうした当たり前の視点がこれまでの選挙制度改革論議には欠けているように思われる。

五五年体制下の日本では、衆議院はいわゆる中選挙区制、参議院は中・小選挙区と全国区の併用制が採用されてきた。前者は、全国を一二九選挙区に分割したもので、参議院よりも相対的に狭い選挙区から複数の代表を選ぶので地域代表を選ぶ制度であったといえる。一方後者は、都道府県を選挙区とする選挙区制と全国を一選挙区とする全国区制から成り立っていたので、有識者や職能代表が選ばれやすいとみなされていた。実際、後者の選挙では組合の代表などの職能代表や有識者などが候補者として立候補していた。その意味では、ある程度は代表制概念を有権者も政党も意識していたかもしれない。しかしながら、国政の多党制化が進み、政党の力が大きくなってくると参議院でも政党化が進展していくことになる。衆参ともに同じ政党が候補者を出しているという点では、両院制の利点を完全に活かされる状態ではなかった。

しかしながら、まず参議院で一九八三年に全国区に変えて比例代表制を導入するに至り、かつ厳正拘束名簿式を採用したことで参議院の政党化を助長することになった。このように参議院の政党化は制度的に裏打ちされることになり、いっそう衆議院と同一政党による参議院の支配の可能性が高くなったのである。このことは同時に個人の立候補を制限することになり、有識者などの立候補に影響を与えることになったと思われる。その意味では参議院の存在意義を揺るがす選挙制度改革であったと言える。すなわちどのような理念の下で、どのような代表を選出するための制度であるのかは全くと言っていいほど、少なくとも有権者の耳には入ってこなかった。<sup>16</sup>

五五年体制を崩壊させることになった一九九三年の政治改革は、選挙制度改革に捨象され、小選挙区比例代表並立制が採用されることになった。この結果、衆議院と参議院の選挙制度が、小選挙区と中・小選挙区の対比、一一ブ

ロックの比例代表と全国一区の比例代表と、単に面積の差だけになってしまった。これでは両者の代表制の違いを見出すことはできない<sup>17)</sup>。

こうした一連の選挙制度改革では、どのような代表を衆議院に送り込めばよいのか、どのような代表を参議院に送り込めばいいのかという、最も大事なメッセージが伝わってこない。したがって、両者ばらばらの選挙制度改革が可能となるのである。単に面積が少しだけ違えばいいというだけの選挙制度改革では、真に代表を選ぶことにはならない。当然のことながら違えばいいのではなく、衆院の代表を選ぶ選挙制度、参院の代表を選ぶ選挙制度はどのようなものになるのかをリンクして考えなければならない。しかしながら、既存の政党に所属する国会議員が政党の意向をある程度受けた形で決める制度では、現状優先にしかならないだろう。自らの政党の存続や成立を目的とするあまり、既成政党の配慮する形で制度設計をしていくと、衆議院の重複立候補というような現職議員に配慮した制度でしかも有権者に分かりづらいような複雑な選挙制度が求められることになってしまうのではないか。

その意味で、民主党が提案している一部連用制を加味した選挙制度は、今まで以上にどのような代表を選ぶのかといった理念なき制度改革に他ならない。複数の選挙制度を混合させることではいろいろな代表を選ぶことができる。少数政党などいろいろな政党に配慮する上では大変重要なファクターなのかもしれないが、その結果として、両院の構成員が多様化しすぎることになり、大政党や既成政党が有利な選挙制度改革が行われることになる。代表制という視点で検討した場合には、現状のままでも複雑な制度なのに、シンプルを目指すのではなく連用制の要素を組み込むというのは制度の遊びともいえる改革案にしかならない。改革が独り歩きしており、改革を行ったという言い訳と野党の賛成を目的とした制度でしかありえない。

同様に、国会議員が国民の代表であるという観点からすると、国会議員定数の削減も同様におかしな提案ということになる。主に不況下の世の中にあつて国会議員をはじめ政治家の数が多すぎるのではないか、という議論から始まり、耳触りのいい定数削減が全国規模で行われるようになっていく。先行していくつかの地方自治体では、議員定数の削減が行われている<sup>18</sup>。議員定数の削減は、代表の削減に他ならない。したがつて民意が議会に反映されにくくなることを意味することになる。現状の国会や地方議会が充分国民や住民の意思が反映されているであろうか。はなはだ疑問である。財政上の見地からだけで定数削減を声高に訴えるのは、国民の声を聴かなくするという宣言に聞こえてくるのである。財政上の観点からいえば、いくらでも方策は存在する。歳費を半額にすれば、定数を半減とまではいかないがかなりの定数削減と同様の財政的な効果が期待できる。なぜ歳費の削減ではいけないのであろうか。政党助成金が導入されて以降も、全議員に与えられる文書交通維持滞在費、会派に祖属する議員に与えられる立法事務費などの政治資金の補助はなくなつてはいない。こうした削減できる経費は存在する。落選する心配のない与党幹部や野党幹部が決定すると、自党の若手議員を減らすだけで「身を切る」ことになり、自らの経済状況は堅持するように思えてならないのである。根本的な理念の検討が必要なのである。

この結果、国民の代表ではなく政党の代表を選ぶことが正当化され、有権者もその選択を迫られることになる。どの政党を選ぶのかではなく、衆議院での代表はどの政党が自分の考えに近いのか、参議院での代表としてはどの政党が自分の考えに近いのかを選択すべきなのであつて、院の違いや代表の違いを無視して、どの政党を選ぶのかを決める選挙では、二院制の意義を見出すことはできない。いつの間にか政党選びが、政策を選ぶという有権者としては正しい行動に転換され、本質的な問題が隠されてしまつているのである。

したがって、選挙制度改革は常に両院を意識して行うべきであり、極論すると同時に行うのが最も好ましい。そうではないにしても、少なくとも両院がそれぞれのような代表で構成され、その代表を選ぶための選挙制度の方法を決定すべきなのである。ここでの必要な議論は、代表と選挙制度の整合性に関するものが中心となる。もちろん、選挙区の区割りに関しては不断の検討が必要となることは言うまでもない。そうしたことを前提とすると、選挙制度はシンプルな方が代表制の意味も明確化することになる。そこではもちろん、いろいろな弊害は指摘されるであろう。さまざまな選挙制度や選挙区に関しては、その長短が議論されてきており、一定の成果が出ている。それは制度的な問題であって、代表制の問題や有権者の利益といったより優先されるべき利益と比較して議論を進めるべきである。

たとえば小選挙区制は、死票が増大するという欠点をもつ。その意味では有権者の民意が議席数に反映されないと、いう民主主義の上で看過しがたい問題ではあろう。しかしながら、安定する政権の下で政治の決定が早まる効果が期待できる。一方、民意が反映されるとする比例代表制は、少数政党の議席獲得を許すことになるので、政権が不安定になるという弱点をもつ。このように、一長一短が制度にはあるので、その時々々の採用国の事情に応じて使い分けられるべきである。前者は地域代表の性格が強くなることになり、後者は職能などの代表が選ばれることになる。たとえば、現状では、日本は両院ともに国民の代表であるのだから、衆院は小選挙区で三〇〇なりの議席数とし、参院は全国一区の比例代表とすれば両院の性格は大きく異なることになる。また両制度の端緒を補完しあうことにもつながる。

ともかくにも代表制という観点から議論するのであれば、

・シンプルな選挙制度を採用すること

- ・その上でどのような代表を選ぶのかを有権者が理解できるようにすること
- ・衆参で異なる選挙制度を採用すること
- ・その際に両院の違いを明確にすること

が、選挙制度改革には最低限必要な要素となるのである。あまりに現状の政党の議席配分や一票の格差に配慮するあまり、選挙の本質的な制度の意味がないがしろにされているという問題を解決させるべきである。そのことがまた、民主主義の再生にも、国民の政治離れや低投票率化傾向にも歯止めをかける施策となるはずである。

#### 4. おわりに

今まで見てきたように、本稿では日本の政治制度とりわけ二院制の問題及びそこから派生する選挙制度を中心に取り上げた。最近の「ねじれ国会」現象から、近年では下火となっていたこの問題が再び議論されるようになってきたからである。また、一票の格差に対する違憲状態という最高裁判決が、衆参両院に出され、それを受けた与党案などの選挙制度改革案が出されたことも本稿を書くきっかけとなった。二院制と選挙制度は密接に関連しているにもかかわらず、それぞれ単独に議論されることが多く、今までの議論の中では両議論共にあまり進展しているようには思われない。本質的な問題や改革の実をあげるために、現状優先的な議論が先行し、理念などの検討があまり行われていない印象がある。このほかにも、政局が混迷して結成される新政党も政治理念などの根本的な思想がなく、目先の政策に対する賛否や議席の維持ばかりに目が向けられ、こうした政治理念や哲学が忘れ去られている感がある。平時であればそれでも問題がないかもしれないが、政界再編などの混迷する政局では、こうした理念や哲学が本来求められ

なくてはならない。

現実政治に目を向けると、「ねじれ」の問題は、解散総選挙をしたところで、連立政権の与党の連立の組み合わせによつては当分の間解消されない問題であり、そのねじれが原因で日本の政治が停滞しているのであれば、根本的な解決策を模索しなくてはいけないのであつて、選挙の勝ち負けだけで見かけ上解決したところで、常に「ねじれの恐怖」に身を置きながら政治活動をしなくてはならなくなつてしまうのである。

対処療法ではなく、本質的な問題から二院制を検討する必要性がある。そうしない限り日本政治の停滞は解決されないし、民主主義の危機ともいえる「決まらない政治」の状況が放置されたままになる恐れさえある。その意味で二院制の審議を形骸化させないことは、日本政治において最優先課題の一つであると思われるのである。そのためには、二院を全く異なる代表からなるものとして、それぞれ異なる視点から審議を行うことで審議を機能させることが必要である。まず、両院の性格を明確化し、法律でなくてもかまわないが明記することが要求される。その上で、それぞれの性格に合った代表を選ぶための選挙制度改革を行う。必然的に、両院に共通の政党ができることがないような対策、配慮も検討しなくてはならない。五五年体制下に自民党を指して言われたように、「Catch All Party」は必要ないのである。

選挙でどのような代表を選ぶのが明確化すれば、有権者の選挙に対する意識の変化も期待できる。知名度だけに頼るような候補者やそれをもとにした政党の選挙戦略にも迎合することはない。同様に、二一世紀以降の日本政治では、いわゆる「カゼ(風)」によつて選挙結果が大きく左右される傾向が目立っている。二〇〇五年の郵政選挙、<sup>19)</sup>〇九年の政権交代選挙ではそれぞれ勝利政党が大勝した。小選挙区制中心の選挙制度の影響であると分析されている

が、それだけでないだろう。ここで当選した新人議員は、小泉チルドレンであるとか小沢ガールズなどと呼ばれているが、これら新人議員は必ずしも政治経験や意欲が高い候補ばかりでなく物議をかもしたことは記憶に新しい。こうした傾向にも歯止めがかかることも期待できるのではないか。いわばどの候補者に投票すればいいのかといった指針が示されることになるからである。西川キヨシ元参議院議員のような例外も少なくはないが、いわゆるタレント議員と呼ばれる知名度のみを頼りにして政党から誘われたような議員の中には、もともと政治に関心がなく政治活動をほとんど行っていないとしか思えない政治家も存在する。選出基準を明確にするだけでも、こうした候補者選びと当選を抑止する効果が期待できる。著名人が有権者の誰を代表する議員として立候補し、選挙運動を行うことが必要となるからである。有権者の信を得てしまえば、多くの場合、任期を全うするまでリコールすることは難しく、有権者にもその責任があるのであるのだが、現状では選択基準が不明確であるとの言い訳を許してしまいかねない。

こうした効果はまた、若者を中心とした低投票率傾向に一定の抑止効果をもつことにもなる。多くの問題を解決するに十分な石を投じる効果はかなり期待できるのである。この議論は何も新しいものではない。むしろ原理原則に立ち返った、きわめて基本的な発想で政治制度を再検討すべきであるという提案である。政治不信や政治の停滞、とりわけ若者の政治離れを助長することはあってはならない。民主主義の危機そのものを、政治学も抑止する方向に導かなくてはならないのである。

(1) 結局、一九九三年八月九日から九四年四月二八日までの細川政権下と、これに続く六月三〇日までの羽田政権の間の一か月の間、自民党は下野していただけであった。

(2) ルーズベルト大統領のニューディール政策が就任後一〇〇日程度で導入されたことに倣い、大きな政策転換を伴う政権交代の慣らし期間として、およそ一〇〇日程度はかかるとされた。この一〇〇日間をアメリカでは、ハネムーンと呼ばれている。

(3) 野田内閣になってからも、国会での対応の問題で田中直紀防衛大臣や公職選挙法違反の疑いで前田武志国土交通大臣が参院で問責を受けるなどして後退を余儀なくされ、最近では田中慶秋法務大臣が政治資金規正法違反の疑いや反社会的勢力との交際問題で事実上更迭されている。

(4) 二〇一一年九月八日に福島に訪れた際に、鉢呂吉雄経済産業大臣が福島第一原子力発電所周辺の市町村を「死の街」と評したこと、同様に同行記者に対してふざけたのであろうが「放射能をつけちゃうぞ」などと発言したとする問題で、鉢呂氏は一〇日に辞表を提出するに至った。この失言問題については、メディアによって失言の内容が微妙に食い違い、どのような発言をしたのが報道からも定かではない。「放射能をつけちゃうぞ」、「放射能分けてやるよ」などである。些細なことかもしれないが、報道は正確を期さねばならないのであるから、こうした微妙な違いは記事の信頼性を損なうものに発展しかねない。鉢呂氏が発言を否定しているとも伝えられ、事実はいまのままであった。

(5) 現在の参院の勢力では、与党は二四二議席のうち九五議席にとどまり、完全に与野党逆転現象が起きている。しかしながら、自公勢力も一〇五前後であり、過半数を獲得できているわけではない。

(6) 二〇〇七年参院選後には、自民党が過半数を失い、民主党が第一党になったためやはりねじれ現象が生じた。それ以前のねじれ状況では、無所属の議員を入党させることで、かろうじて過半数を維持してきた。

(7) 時事通信社の世論調査によると、発足時の二〇一〇年六月こそ支持率四一・二％、不支持率二二・五％と期待感をうかがわせたが、翌月には早くも支持率と不支持率が逆転し、その後一時持ち直したかに見えたが、半年後の一二月には支持率二一・〇％、不支持率六〇・四％と内閣の危険水域と言われる二〇％にまで落ち込んでいる。

(8) 二〇一二年六月二六日の消費税増税法案の採決に関して、マニフェストにないことや先にすべきことをしていないなどの理由で小沢一郎グループや鳩山由紀夫グループなどから造反者が出た。七月一日に小沢グループを中心に、衆議院三七名、参議院一二名の計四九名が新党「国民の生活が第一」を結党した。

- (9) これまでも、衆議院では一九九〇年衆院選について、九三年一月二〇日に、参議院でも九二年参院選について、九六年九月一日に違憲状態であるとの判決が出されている。
- (10) ○増五減案で一票の格差は解消されるが、小選挙区のうち各都道府県にまず一議席を別枠で割り当てる、「一人別枠方式」はそのまま残るために、必ずしも最高裁判決による違憲状態が解消されるわけではないとの見解も存在する。
- (11) 時事通信社の世論調査によると、自民党の政党支持率は二〇一一年一月には一二・八%であったが、一二年九月は一二・八%とその間上下するものの、大きく伸びてはいない。民主党はこの間でも一二・六%から七・四%と支持を大きく減らしている。なお政党支持なし層は六九%と七〇%近くまで増大している。
- ちなみに最新の二二年一〇月の支持率でも民主党七・四%、自民党は微増して一六・八%となっている。
- (12) 内田満編（一九九九）『現代日本政治小辞典』、ブレーン出版（株）。早稲田大学政治経済学部の教授陣を中心に編纂されている。
- (13) 以下の論文等を参照されたい。
- 吉田武弘（二〇〇八）「戦後民主主義と「良識の府」——参議院制度成立過程を中心に——」、立命館大学人文科学研究紀要第九〇号、立命館大学人文科学研究所、pp.155-176.
- (14) 前掲『現代日本政治小辞典』の中では、  
衆議院の優越…一定の権能で衆議院が参議院に優越すること。上院に対する下院の優越は、世界の両院制議会の一般原則である。  
と表記されているだけである。
- (15) 議員の鞍替えについては、以下の論文等を参照されたい。  
岩淵美克（二〇一三）「補欠選挙の研究」、政経研究第四九卷第三号、日本大学政経研究所
- (16) 野中俊彦は、その著書の中で参議院選挙制度の八三年の改正を、「すなわち今回の改正は、膨大な費用のかかる選挙制度を改めるといふ点にもつばら主眼を置いたものであり、参議院の特性を生かすための選挙制度はどのようなものであるべきか

という視点は二の次になっているか、あるいは欠落してしまっている」と「理念なき改正」を批判している。

野中俊彦 (二〇〇一) 『選挙法の研究』、信山社、P.88.

(17) この改革については、以下の論文等を参照されたい。

堀江 湛 (一九九三) 「政治システムと選挙制度―議院内閣制と望ましい選挙制度」、堀江湛編『政治改革と選挙制度』所収、芦書房、pp.13-58.

(18) 一九八五年自治省から「地方公共団体における行政改革推進の方針(地方行革大綱)の策定について」が出され、その中で「地方議会の合理化」を取り上げたものが、地方議会の定数削減が進んだとの見方もあるが、こうしたものについては効率化などの側面が、単に削減につながったとの批判などがある。

(19) 二〇〇五年総選挙では、自民党二九六議席、公明党三一議席で併せて三二七議席を獲得し、全議席の六八%と再可決に必要な三分の二を上回るほどであった。一方〇九年総選挙では、民主党三〇八議席、社民党や国民新党などを合わせて三三〇議席と選挙直後には与党系で三分の二を獲得するなど、大きく振れる結果となった。

#### 参考文献

堀江 湛編 (一九九三) 『政治改革と選挙制度』、芦書房

加藤秀治郎〔翻訳〕(一九九八) 『選挙制度の思想と理論』、芦書房

加藤秀治郎 (二〇〇三) 『日本の選挙 何を変えれば政治が変わるのか』、中公新書

野中俊彦 (二〇〇一) 『選挙法の研究』、信山社

内田満編 (一九九九) 『現代日本政治小辞典』、ブレーン出版(株)

藤本一美 (一九九八) 『米国議会と大統領選挙』、同文館

藤本一美 (一九九〇) 『国会機能論』、法学書院

白鳥令・阪上順夫・河野武司編 (一九九八) 『九〇年代初頭の政治潮流と選挙』、新評論

- 白井貞夫（二〇〇五）『政治改革論争史―裏側から見た「政治改革」―』、第一法規
- 佐々木毅編著（一九九九）『政治改革一八〇〇日の真実』、講談社
- 西平重喜（二〇〇三）『各国の選挙―変遷と実状―』、木鐸社
- 前田英昭編著（二〇〇二）『選挙法・資料』、高文堂出版社
- 松尾尊よし（一九八九）『選挙制度成立史の研究』、岩波書店
- 渡辺重範編著（一九八九）『選挙と議席配分の制度』、成文堂