

選挙制度と憲法

—「学問への招待」にかえて—

「選挙制度は実は憲法の要の一つであり、多数代表制と比例代表制のいずれが採用されるかにより、必然的に異なる類型の民主主義が導かれるのである」(ルネ・カピタン)

はじめに

私の専門分野は憲法学である。憲法学のカヴァーする領域は、人権から統治機構まで極めて広い範囲にわたる。その中で私がこれまで主たる研究対象としてきたのは、議会の選挙制度―特にフランスの選挙制度―の問題である。

なぜ「選挙制度」なのか。また、憲法学という立場から選挙制度を考えることにどの様な意味があるのか。以

只野雅人

下では、いくつかのそれぞれ異なった視点から選挙制度をめぐる様々な問題を眺めてみることにする。そうすることで、私の問題関心というごく限られた狭い視野からではあるが、学問のおもしろさ、むずかしさの一端を、少しでも読者の皆さんに感じていただければと思う。

まず最初に、なぜ選挙制度なのか、選挙制度の何が問題なのかという点を、憲法という切り口から見るとにしよう。

一 選挙制度の何が問題なのか

冒頭に引いたのは、フランスの憲法学者ルネ・カピタンが、一九四六年四月、憲法制定議会において議員として行った発言である。⁽¹⁾フランスでも日本同様、第二次大

戦後に新憲法の制定作業が行われたが、議会では、国民投票に付されることになっていた憲法草案が無事可決された後行われるはずの国会議員選挙に備え、憲法草案に加えて選挙法の審議も行われた。カピタンの発言はその際のものである。

民主主義—あるいは「国民主権」—が、代表者の選挙を通じ実現されるのが常態となっている今日、代表者を選出するためのルールである選挙制度の持つ意味が極めて大きいことはいまでもなからう。選挙制度はまさに「憲法の要」である。

しかし、憲法典の中に具体的にどの様な選挙制度が用いられるべきかが規定されていることは極めてまれであり、通常は選挙に関する基本原則—普通選挙、平等選挙、秘密選挙など—が定められるにとどまる。具体的な選挙制度のあり方は法律の定めに委ねられるのが通例である。例えば日本国憲法四七条にも、「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める」とある。一体どうしてであろうか。

憲法典には、人権や政治制度の骨格などが規定されている。それゆえ、日本国憲法を含め多くの憲法では、こ

れらの基本的ルールが時々の政治的多数派により安易に変更されぬよう、通常の法律よりも厳格な改正手続を要求している（硬性憲法という）。カピタンの言葉にもあるように、どの様な選挙制度が採られるかによって、議会構成や政党のあり方など民主主義の機能は大きく異なり得る。それは人権保障のあり方にも無視し得ない影響を及ぼすかもしれない。こうした「憲法の要」の一つである選挙制度のあり方が議会の多数派の意思である法律に委ねられているのはなぜなのか。

確かに、選挙制度をめぐる選択肢は無数と いいほど多様であるし、それぞれの効果も政治や社会のあり方に応じて無限に変化する（二を参照）。それだけに、あらかじめ「最良」の選挙制度を選ぶことは不可能に近い。しかしながら、そうした無限の選択肢の中から何を選ぶかは、議会の意思に一任されているのだらうか。それは、時々々の政治的多数派に格好の「政治闘争」の武器を提供することにならないであろうか。ライバルを排除する最も手っ取り早い手段は、自分に有利なようにゲームのルールを変えてしまうことである。これに対して、憲法上何らかの「歯止め」はあるのか。あるいは「最

良」ではないにせよ、憲法原理から見て「望ましい」、または排除されるべき選挙制度といったものを考えることができるだろうか(三を参照)。

以下では、こうした問いを念頭に置きつつ、選挙制度をめぐる様々な問題を考えてみることにしよう。

二 選挙制度にはどの様なものがあるか

1 選挙制度の類型⁽²⁾

選挙制度は、実に様々な要素から構成されている。試みに、六法で公職選挙法の頁を開いてみてほしい。選挙の種類、選挙権などから始まって、選挙区、当選者の決定、選挙運動、更には違反行為に対する罰則まで、実に詳細な規定がおかれている。以下で考察の対象とするのは、選挙制度のこれら多様な構成要素のうち、通常「選挙区制」「代表方法」と呼ばれる部分である(一で「具体的な選挙制度」という言葉を使ったが、それもこの「選挙区制」「代表方法」の骨格部分を指す。選挙運動に関する細かな規制の様な問題まで憲法が規定できないのは当然である)。

また、民主主義・「国民主権」実現の場としての選挙

にも様々な種類があるが、検討対象となるのは国政レベルの議会選挙である(地方議会や大統領選挙などは除く)。議会が一つの議院から構成される場合(一院制あるいは両院制)も多いが、その場合には主として第一院・下院(日本の場合であれば衆議院)を念頭に置く。

(1) 選挙制度の構成要素

選挙が行われる地理的な単位が選挙区である。全国を一選挙区として選挙を行うことも理論的には可能であるが、数百人もの国会議員を全国一選挙区で一挙に選ぶとすれば、様々な困難や混乱が予想される(千枚を越すポスターが貼られた選挙の掲示板や数百人が並ぶ比例代表選挙の政党名簿などを想像してみればよい)。そこで、通常は全国を複数の選挙区に区分し、選挙が行われる。どの様な単位に選挙区で選挙を行うか、これが選挙区制の問題である。

選挙区制は、小選挙区と大選挙区に大別される。一選挙区から一名のみが当選する場合は小選挙区、二名以上が当選する場合は大選挙区である。以前の日本の衆議院の選挙制度——選挙区で二名から六名が選ばれた——は「中選挙区」と呼ばれたが、大選挙区の一種である。

どの様な規模——面積ではなく当選者数による——の選挙区が用いられるかは、選挙結果を大きく左右する。選挙区の規模が大きくなるほど、小規模な政党にとっては議席獲得の可能性が大きくなる。逆に小選挙区の下では、議席獲得のチャンスは通常少数の大政党に限られる。

選挙が行われるべき単位が決まったとして、次にそれぞれの単位——選挙区の中で誰が当選するかを決めねばならない。これが代表方法の問題である。代表方法は、原理上、多数代表法、比例代表法の二つに大別できる。

当該選挙区における最多得票者——一人とは限らない——を当選者とする手法が多数代表法である。多数代表法は小選挙区制とも、また大選挙区制とも組み合わせ可能である。前者の場合、当選者は各選挙区一名のみである。後者の場合は、得票順に配分議席数の限度で複数の当選者がでることになる。

一方、それぞれの得票に応じた議席を配分しようというのが比例代表法の基本的な理念である。それぞれの得票に比例した議席配分を行うため、比例代表法は基本的に大選挙区制とのみ結びつく。通常は、政党が選挙区毎に、候補者を登載した名簿をそれぞれ提示する。有権者

は候補者個人に対してではなく自らの支持する政党の名簿に票を投じる。各政党の名簿は、それぞれの得票に配分した議席配分を受ける。比例代表法の下では、各党の得票率と議席率はかなりの程度一致する。しかし、後述のように、どの様な規模の選挙区が採用されるかなどにより、得票率・議席率の間に相当なズレが生じることもある。

各名簿（政党）の獲得議席数が決まると、次に問題になるのはそれぞれの名簿内において誰を当選者とするかという点である。最も一般的に用いられるのは、拘束名簿方式である。この場合、各政党は、名簿に登載された候補者にあらかじめ順位を付しておく。例えばある名簿に三議席が配分されれば、第三位の候補まで、四議席なら第四位までが当選ということになる。一方、一定の限度で、有権者の選好に応じ候補者の順位付けを行ったり、政党の決めた名簿順位の変更を認めたりする制度も存在する（非拘束名簿方式）。

選挙区制・代表方法の他にも、選挙制度の構成要素は数多いが、ここではもう一つ、投票回数の問題を付け加えておくことにしよう。日本では、投票は一回だけとい

うのが当たり前であるが、二回にわたり投票が行われている国も存在する。最も有名なのがフランスである。

フランスの現在の下院の選挙制度は、小選挙区制と多数代表法を組み合わせたものであるが、一回目の投票では、絶対多数(過半数)の得票がないと当選できない。当選者がいない場合には、一週間後、第一回目の投票で登録有権者数の一二・五%以上の得票をした候補者の中で第二回目の選挙が行われる。第二回目は絶対多数による。すなわち最多得票者が当選となる。

選挙区制、代表法、更には投票回数などの要素を組み合わせることで、具体的な選挙制度ができあがる。議員定数の一部を多数代表法で、残りを比例代表法で選挙することなども可能であるから、選挙制度をめぐる選択肢は無数に存在する。次に、それら無数の選択肢の中から、主要な類型をいくつか取り出し、メカニズムや特徴を検討してみることにしよう。

(2) 選挙制度の諸類型と機能

① 小選挙区十多数代表法 まず、第一の類型として、小選挙区制と多数代表法を組み合わせることが考えられる。この場合は、各選挙区で最多得票者一名のみが当選

することになる。いわゆる「単純小選挙区制」である。この制度を採用する国としては、イギリスが有名である。競馬になぞらえ、*first-past-the-post system*とも呼ばれる。

この制度の最大の特徴は、大政党に圧倒的に有利だという点である。反面、少数党は厳しく切り捨てられる。結果として、かなりの「死票」——当選者以外に投じられた票が生じることにもなる。各選挙区で当選するのは一名のみであるから、議席獲得の可能性を有する政党の数はかなり限られる。⁽⁴⁾ *first-past-the-post system* は二大政党制を導きやすいといわれる。⁽⁵⁾

単純小選挙区制——二大政党制という図式は、確かにシンプルでわかりやすい。しかし、*first-past-the-post system* の現実の効果は遥かに複雑である。例えば、議席面ではなく得票面に着目するならば、小選挙区——二大政党制のモデルとされるイギリスでも、「二大政党」という図式が単純に当てはまるわけではない。表1からも分かるように、自由党の得票も一七%に上っており、得票面では「三党制」ともいえる状況である。世論の分布状況がデフォルメされた形で議会の議席分布に映し出さ

れているのである。こうした歪曲効果は、多かれ少なかれ他の選挙制度にも存在するが、first-past-the-post systemの場合それが極めて顕著な形で現れることが多い。もっとも、何をもって「歪曲」というか、また「歪曲」をどう評価するかは別途検討を要する問題である(二三参照)。

また、イギリスでは現在の制度が古くから用いられているが、それとは異なり、従来別の制度が用いられていた国に新たにこの制度が導入された場合にも、イギリス型の二大政党制が生まれるかどうかは全く未知数である。力の拮抗した政党が数多く存在する場合(三、四、ある

いはそれ以上)も、小選挙区制の効果は予見しがたい。また、一九九三年以前の日本のように、一党優位型の多党制の国の場合、一党による議席独占も予想されよう。

	得票率	議席(議席率)
労働党	45%	419(64%)
保守党	31%	165(25%)
自由党	17%	46(7%)
その他	7%	29(4%)

②大選挙区+多数代表法 大選挙区と多数代表法が組み合わされる場合、その効果を大きく左右するのは何よりも選挙区の規模である。選挙

区の規模⇨選出議席数が大きくなればなるほど、小政党にとつての議席獲得の可能性、換言すれば少数代表的効果は、大きくなる。

選挙区の規模に加え、各有権者が何票をもつかという点も重要である。例えば五人の議員を選出する選挙区で、有権者が一票だけをもつか、あるいは五票を有するのにより、選挙結果はかなり大きく左右される。

一九九三年まで日本の衆議院で用いられていた中選挙区制の場合、選挙区の議員定数は二人から六人で、有権者は一票のみを有していた。この制度は、次に見る比例代表制と似通った選挙結果—各党の議席率・得票率の程度の均衡、少数代表効果—をもたらしてきた。

③比例代表制 比例代表法は、基本的に大選挙区制とのみ結びつく。複数の議席がなければ、議席の比例配分は不可能だからである。

比例代表制は各党の得票率と議席率の一致をもたらすといわれるが、両者の完全な一致はもとより不可能である。加えて、選挙区の規模、剰余票の配分方式、議席獲得のためのハードルの有無などの要因により、無視し得ない多数代表効果が生じることもある。選挙区の規模が

表2 1986年フランス総選挙

	得票率	議席率
党 産党	9.7%	5.8%
社会 党	31.6%	37.1%
保守・中道連合	42.0%	48.8%
国民戦線	9.8%	6.3%
*96選挙区・555議席		

大きくなればなるほど、得票率・議席率の一致の度合いも高まる。逆に、選挙区の規模が小さいほど、両者の乖離 \parallel ズレが生じる可能性は大きくなる。端数が生じるからである。

具体例で考えてみよう。例えば、定数五の選挙区において、A党が六四%、B党が二四%、C党が一二%の得票をしたものと仮定する。この場合、定数は五であるから、二〇%の得票につき一議席ずつを配分するのが基本となろう(当選基数という)。こうして、まず、A党には三議席、B党には一議席が配分される。残りの一議席はどの様に配分したらよいであろうか。

いくつかの考え方があり得る。一つは、剰余票 \parallel 議席配分に利用されていない票 \parallel に着目するやり方である。A党・B党の剰余票は四%、C党は一二%であるから、この場合最後の \parallel 議席はB党に与えられる(最大剰余法)。もう一つは、残りの一議席が配分された \parallel と仮定して、各党が一議席獲得に要した得票を比較する手法である。

A党は、六四% \parallel (三十一) \parallel 一六%、B党は、二四% \parallel (十二) \parallel 一二%、C党は、一二% \parallel (一) \parallel 一二%となり、剰余議席はA党に配分される(最大平均法。この操作を簡略化したのがドント方式)。一般に、最大剰余法は小政党に、最大平均法は大政党に有利であるといわれる。

しかし、いずれの手法によっても、選挙区レベルではかなりの剰余票が生じてしまう。特に、五議席程度の選挙区で最大平均法(ドント方式)を用いた場合、表2が示すように得票率・議席率の乖離はかなり大きくなる可能性がある。比例代表の理念に忠実に乖離を最小限にしようとするれば、選挙区を拡大する方法 \parallel 究極的には全国一選挙区、あるいは選挙区レベルの剰余票を全国規模で全て合算し、改めて議席配分 \parallel に利用する方法などが考えられる(「完全」比例代表制)。

だが、こうした手法にも問題がないわけではない。「完全」比例代表制に対し向けられる批判の第一は、過剰小党分裂への懸念である。「完全」比例代表制の下では、数%の得票でも \parallel 場合によると \parallel %未満でも、議席獲得が見込める。このため小党が乱立し、政権形成が困難になるなど政治の不安定を招くといっているのである。

「小党分立の危険性」は比例代表制一般に対して向けられる批判でもある。

比例代表制が小党分立・政権の不安定を帰結しやすいとの主張は正当であろうか。ドイツのワイマル共和国、フランスの第四共和制など、比例代表制の下で多党分立状況が生じ政治の極度の不安定が帰結された例は確かに存在する。また、比例代表制の下では、小選挙区制などの場合と比較すれば、政党の数が増えやすいのは間違いないであろう。

しかしながら、多党制が直ちに政権の不安定を帰結するわけではない。比例代表・多党制の下であっても、党間で政策協定が実現・持続すれば、安定した連立政権が期待できる。政党の数のみならず、それらの性質や相互の関係なども重要なファクターである。また、従来多数代表制を採っていた国が比例代表制を新たに導入したようなケースでは、政党数が増えたとしても、それは多数代表制の下で十分な表明を許さなかった世論潮流が現れてきた結果にすぎないと見るべきかもしれない。⁽⁷⁾ いずれにせよ、その国の政治社会状況と無関係に、比例代表制の政党増殖効果を論じることはできない。

加えて、比較的小さな選挙区やドント方式の採用がかなりの多数代表効果を伴うことはすでに見たとおりである。これらの「緩衝剤」を伴わぬ「完全」比例代表制の場合については、一定の得票率を得た政党にのみ議席を配分するという「阻止条項」―ドイツの5%条項が有名である―の導入が考えられる。しかし、超えるべきハードルが高すぎる場合や、ハードルを越えられない政党の数が多い場合には、重大な問題が生じる可能性もある。⁽⁸⁾

比例代表制に向けられるもう一つの批判は、政党に過度の役割を与えることにならないかというものである。拘束名簿方式の場合、候補者の選定・順位付けは全て政党に委ねられる。有権者は名簿を一括して選択するだけで、候補者を選ぶことはできない。名簿の上位にランクされると、まず落選の危険はない。仮にそれが有権者にとって好ましくない人物であっても、名簿からは排除できない。

確かに、候補者個人ではなく政党の名簿に投票する比例代表制は本来政党・政策の選択を基本理念としており、右の結果はやむを得ないとの反論も可能である。しかし、党内手続のあり方や政策形成能力などの面で政党

に十分な信頼を寄せることができない場合、政党に極めて大きな役割を与えることには躊躇が残る。

そこで、比例代表制に有権者による候補者の選択という要素を加味することが考えられる。有権者が名簿内の好ましい候補に印を付けたり、望ましくない候補を削除することを認める、あるいは異なる名簿間で候補者の入れ替えを認めるといったことも可能であるが、この点で特に注目されるのはドイツ並びにアイルランドの制度である。

ドイツの選挙制度は日本では通常小選挙区比例代表「併用制」と呼ばれるが、実質は比例代表制である。現在の日本の衆議院の選挙制度—いわゆる小選挙区比例代表「並立制」—とは全く異なる制度である。有権者は二票を有する。第一票は小選挙区—総定数の二分の一—で、第二票は州毎の政党の名簿に対し投じられる。第二票はまず全国レベルで集計され、比例代表原理に基づき各党に全六五六議席が配分される。ついで、州単位の名簿に議席が再配分される。各党内においては、まず小選挙区で選ばれた候補者に議席が与えられる。なお配分議席に余裕があれば、不足分は名簿から補充される。小選挙区

を利用して当選者を決める比例代表制といえるかもしれない。

アイルランドの制度は、「一票移譲方式 (single transferable vote, STV)」と呼ばれる。有権者は大選挙区で一票のみを有し、名簿ではなく候補者にこの票を投じる。但し、有権者は候補者に順位をつけることができる。まず第一順位の票が開票され、当選基数—有効投票十(議席数+1)+1—に達した候補者が当選となる。なお剰余議席がある場合、あるいはそもそも当選基数に達した候補者がいない場合には、第二順位、更には第三順位以下が集計され、当選者が決まってゆく(具体的な手順はかなり複雑なため、ここでは説明を省略する⁹⁾)。単記移譲方式は開票作業が極めて複雑であるが、比例代表の理念と個人の選択という要素を巧みに結合した制度である。

④混合制度 以上の他、多数代表法・比例代表法を組み合わせることも可能である。先に見たドイツの制度もその一例であるが、ここでは一九九四年の「政治改革」により日本の衆議院に新たに導入された小選挙区・比例代表並立制について見てみよう。

衆議院の現在の総定数は五〇〇で、このうち三〇〇が

表3 1996年衆議院選挙

政 党	小選挙区		比 例 区		合計 議席
	得票	議席	得票	議席	
自 民 党	38.6%	169 56.3%	32.8%	70 35%	239
新 進 党	28.0%	96 32%	28.0%	60 30%	156
さきがけ	1.3%	2 0.7%	1.0%	0 —	2
民 主 党	10.6%	17 5.6%	16.1%	35 17.5%	52
社 民 党	2.2%	4 1.3%	6.4%	11 6.5%	15
共 産 党	12.6%	2 0.7%	13.1%	24 13.1%	26

小選挙区制により、二〇〇が比例代表制により選挙される。小選挙区については全国が三〇〇の選挙区に、比例代表部分については定数七から三三の一一のブロックにそれぞれ分かれ選挙が行われる。一見ドイツの制度と似通っているようにも見えるが、小選挙区・比例代表それぞれで別個に選挙が行われる点で大きく異なっている。

並立制の性格は、小選挙区部分・比例代表部分それぞれ

れにどれだけ議席を配分するかによって大きく異なる。現行制度は、五分の三が小選挙区部分に配分されていること、比例代表部分についても二〇〇議席を一一選挙区に区分していることからすると、かなり多数代表的性格が濃厚である。選挙結果は政治状況や政党の勢力関係・選挙戦術などによっても大きく異なってくるが、一九九六年の選挙結果からは、かなりはっきりとした多数代表効果を確認できよう(表3)。

三 選挙制度をどう評価するか

1 選挙制度と代表の「不平等」

以上、選挙制度の主要な類型と特長を概観してきたが、それぞれの制度はどう評価されるべきであろうか。特に憲法を基点に選挙制度を評価する場合、まず誰もが思い浮かべるのは「平等」——例えば「選挙権の平等」「代表の平等」など——という視点であろう。しかし、「平等」からのアプローチは次に見るように一定の限界に突き当たる。選挙制度の効果の多様性である。

一口に代表の「不平等」といっても、選挙制度から確実に生み出されるものと、同じ選挙制度の下であっても

政治情勢、政党間の得票分布、選挙戦略などにより大きく左右されるものがある。フランスの政治学者M・デュヴェルジェは、前者を構造的(structural)不平等、後者を変動的(conjunctural)不平等と呼ぶ⁽¹⁰⁾。

構造的不平等にかかわるのは、選挙区間の定数不均衡問題である。先進工業国では、農村部から都市部への人口流入に伴い、各選挙区の議員一人が代表する人口の格差(較差)が大きな問題になってきた。日本でも、特に一九六〇年代以降、定数不均衡問題がクローズアップされるようになった。

定数不均衡問題は、通常、「選挙権の平等」あるいは「一票の重み」の問題として議論される。「選挙権の平等」は憲法上の原則であるが、それは単に「一人一票」を意味するだけではない。例えば、ある選挙区が人口一〇万人で一名の議員を、別の選挙区が三〇万人で同じく一名を選挙しているとすれば、前者の選挙区の有権者は事実上三票をもっているに等しい。それゆえ、「選挙権の平等」は「一票の重み」の平等をも要求すると考えられている。日本の最高裁は、二度にわたり、衆議院定数不均衡問題で違憲判決を下している⁽¹¹⁾。

代表の不平等の問題は、しかしながら、定数不均衡に限られない。選挙区間で一票の重みが問題になるのなら、政党間でも一票の重みは問題にならないだろうか。例えば、A党が四五%の得票で六〇%の議席を、B党が三〇%の得票で二〇%の議席を獲得したとすると、A党の有権者の一票は、B党の有権者に比べ、二倍の重みを持つことにならないか。政党の得票率と議席率の乖離の問題である。

右のような選挙結果は、確かに「不平等」である。しかし、定数不均衡の場合と大きく異なるのは、「不平等」の度合いが、様々な要因によってかなり変動する可能性があるという点である。次の選挙でA・B両党の得票率が今回同様である保証は全くない。得票率が変われば「不平等」の度合いも大きく変わるはずである。新たな政党の参入、他党との選挙協定、更には候補者の数などによっても、「不平等」の度合いは大きく変化する。まさに変動性の不平等が問題となっているのである。定数不均衡の場合とは異なり、得票率と議席率の乖離を指標にある選挙制度が不平等であるかどうかを判断するのは、かなりの困難を伴う作業である。

もつとも、次のように考えることはできるかもしれない。「不平等」が変動するものであるとしても、ある選挙制度が得票率・議席率の乖離を生み出しやすいかどうかはある程度予測がつくのではないかと、と。一般的には、比例代表制の方が多数代表制（特に小選挙区制）に比べ、「不平等」を生み出す度合いは小さいといえるであろう。それでは、小選挙区制は、定数不均衡の場合のように「違憲」とはいえないまでも、「不平等」な制度であり、比例代表制の方が好ましいということになるのであるろうか。しかし、これに対しては様々な反論が予想される。

まず問題になるのは、政党の得票率を指標とすることの是非である。政党の得票分布は確かに民意の分布を反映するものではあるが、両者はイコールではない。有権者は、常に自らが真に支持する政党に投票できるわけではない。支持政党の候補者がなければ、最も「ましな」候補者に、あるいはせめて最も「好ましくない」候補者を排除するために、票を投じることもあるであろう。また、得票率・議席率の乖離を最小化しようとすれば「完全」比例代表制に行き着かざるを得ないが、この制度の下では候補者の選定・名簿順位の決定を始め政党の影響

力は極めて大きくなる。しかし、政党がこれだけ大きな役割を果たし得るだけの実体を持ち得ていない場合には、代表の正確性を多少犠牲にしても、候補者の選択の要素などを加味することが許されないだろうか。

もう一つの問題は、比例代表制を採らない国々、特に小選挙区制を採るイギリスなどをどう見るのかという点である。それは、国民主権の実現形態である代表民主制の本質をどこに見るのかという問題と直結する。代表民主制は、議会構成に正確に民意を反映することにつきるのか。それとも国民が議会多数派・政権を選択することこそ本質なのか。

いずれの問題も、選挙制度を超えて、代表民主制の本質にかかわる問題である。そこで次に項を改め、これらの問題を考えることにしよう。

2 選挙制度と代表民主制——フランスを手がかりに

選挙制度と代表民主制の関わりを考えるに当たり、その手がかりをさしあたりフランスに求めることにしたい。フランスでは、普通選挙・民主主義が定着した一八七五年以降に限ってみても、九回にわたり選挙制度の大幅な

改正が行われている。これほど頻繁に選挙制度が改変された国はあまり例がない。制度の改正が頻繁であっただけに、そしてそれぞれの改正が「異なる類型の民主主義を導く」(R・カピタン)可能性を持っていただけに、国民主権の具体化である代表民主制のあり方をめぐり、活発な議論が交わされてきた。¹²⁾それだけに、フランスの議論は、選挙制度を考える上で極めて興味深い素材を提供してくれる。

今世紀初頭、草創期を迎えたフランス憲法学では、有権者と議員とのつながりが強く意識されるようになった。背景にあったのは普通選挙の定着である。

古典的な議論では、議員は一旦選挙されれば有権者の影響から独立して行動するものと考えられていた。選挙権・被選挙権が一部の有産階級に限られていた時代には、それで大きな不都合は生じなかった。議員と有権者の社会的経済的基盤が同質である以上、議員が有権者の利益を大きく損なう行動をとる可能性は低かった。有権者は、自分たちと同じ階層出身の議員を信頼することができた。ところが、普通選挙導入以降状況は一変する。労働者や農民等にも選挙権が付与された結果、有権者の利害は

極めて多様化する。議員を信頼するだけでは、自らの利益を政治の場で実現することは困難になる。資本家も、労働者も、農民も、それぞれが自分たちの利益を実現すべく議員に要求するようになった。議員の側も、次の選挙で再選されるためには、こうした要求に従わざるを得ない。こうして、議員の有権者からの独立に代わり、議員と有権者の結びつきこそが、有権者と国民代表たる議員との間の一致こそが、代表民主制の本質であるとの考え方が次第に有力になってくる。

では、両者の「一致」はどの様に実現されるのか。国民主権が、代表者の選挙を通じて具体化される以上、代表者＝議会の選挙が「一致」を実現する鍵になるのは、いうまでもない。では、どの様な選挙制度が採られるべきなのか。

当時の有力学説は、民意の分布を可能な限り正確に議会構成に反映する選挙制度に、議会をあたかも民意の縮図として構成する制度、すなわち比例代表制に「一致」実現の条件の一つを見出した。例えば、当時を代表する公法学者の一人、ジョゼフ・バルテルミーは以下のように述べる。

表4 1946年フランス総選挙

	得票率	議席率
産党	28.6%	30.5%
社会進派	17.9%	16.5%
M. R. P.	14.7%	10.1%
共急	26.3%	29.0%
M. 右	13.4%	12.9%

たが、冷戦開始とともに共産党が閣外に去った後、議会の過半数に立脚した内閣の形成は極めて困難になった。政党間で様々な組み合わせが試みられたが、国民の意思とは無関係に政党間の離合集散ばかりが繰り返され、六ヶ月の間に一四の内閣が交代し、総計一三五日にも及ぶ政治空白が生じた。

「議会は、議会が表明する意思が可能な限り厳格に国民の願望と一致するために、可能な限り正確に国民を代表するよう構成されねばならない。……比例代表制のみが、確実にこの要求を実現することができる。比例代表制は、やはり民主主義の必然的帰結のように思われる」。

比例代表制導入は、第二次大戦後の一九四六年に実現した。しかし、比例代表制の下で、国民と国民代表の「一致」は実現しなかった。表4は、比例代表制による一九四六年の選挙結果である。当初は、共産党・社会党・人民共和派(M. R. P.)の三党の連立政権が成立した。

こうした中、フランスの代表制理論は、大きく転換する。国民が選挙の際に選択した明確な多数派が政府を形成し、次の選挙までの間安定した統治を実現することこそが「一致」実現の条件であるとの考え方が主流となつてゆくのである。その際のモデルとなったのは、小選挙区制・二大政党制に立脚したイギリス型の代表民主制(ウェストミンスター・モデル)である。比例代表制は、小党分立をまねき、結果として政党間の駆け引きに政治の行方を委ねるものとして厳しい批判の対象になった。やや長くなるが、M・デュヴェルジェの指摘を以下に引用する。

「二大政党制の帰結は、議会選挙が市民全体に、政党を率いる二つのチームの間から政府とその首長を選択することを可能にするという点である。有権者は選挙区の政党所属の代議士に投票する。しかしまたその代議士を通じ党首とそのチームにも票を投じているのだ。」二大政党制はこうして、現代的意味での『直接』民主制を生み出す。そこでは政府は市民によって直接指名される¹⁴⁾。「多党制の議院内閣制では、市民は自ら政府とその首長を選ばない。市

民は単に……ある組み合わせを他のものよりも容易にするだけであり、決定は政党幹部によりなされる」「もはや現代的意味での『直接』民主制はなく、『媒介』民主制があるばかりだ」⁽¹⁵⁾

いずれの代表民主制観が、国会を「全国民の代表」(四三條)と規定するわれわれの憲法に適合するのだろうか。正確・公正な代表の要請と市民による直接的な政権の選択可能性とをともに実現しうる選挙制度があればいいことはない。しかし、双方の両立は容易ではない。例えば現在の日本の衆議院選挙制度は小選挙区制・比例代表制を組み合せているが、われわれは二つの制度それぞれの特長を享受し得ていられるだろうか。一九九六年の選挙結果、そしてそれ以降の国会を見る限り、正確・公正な代表と市民による直接的な政権の選択可能性のいずれもが実現していないといわざるを得ないだろう。いずれにせよ、すでに指摘したように、選挙制度の効果はその国の政治社会の状況に大きく規定される。比例代表制は確かに多党制を導きやすいが、それは多分に政治社会の分裂の反映にすぎないし、そこに小選挙区制を導入してみたところで、デュヴェルジェのいう「直接」

民主制が実現する保証はない。多党制が直ちに政治的不安定を帰結するわけでもない。逆に、得票率・議席率の一致のみを追求してゆけば、国民と国民代表との間の「一致」が実現すると見るのも素朴な議論である。

では、どう考えるべきか。代表するものとされるもの間の「一致」⁽¹⁶⁾こそ代表民主制の理想であるとするならば、議会構成が民意の分布状況を一定程度反映することがやはり最低限必要なのではないか。政権の選択といった要素はあくまでその枠内で――民意の縮図を大きく歪めない限度で――考慮すべきではないか。これが筆者の現時点での結論である。こうした立場は、比例代表制と親和性を持つが、しかしそのみを唯一の帰結とするわけではない。少数代表的機能を持つ制度を基本としつつ、政党が民意の集約・表明のための組織としてなお十分な役割を担い得ない場合や、政党間の協調・連携を促す必要がある場合などには、代表の正確性を多少犠牲にしても、選挙に個人の選択の要素を加味したり、選挙区の縮小など多数代表的要素を付加することなども考えられるべきかもしれない。これらの考慮は、日本の政治社会構造をどの様なものとして認識するかという点にかかってくる

だろう。政治社会が可變的である以上、それは一律には決し得ない問題であり、憲法が選挙制度の選択を法律に委ねている―但し上記のような大枠はあるが―意味もそこにあるのではないだろうか。

むすび―「学問への招待」にかえて

本稿では、専ら私の問題関心に沿って、選挙制度について特に代表民主制との関わりという点から考察を進めてきた。選挙制度を論じるためには、多様な制度それぞれのメカニズムや現実の効果など多くの予備知識が必要である。限られたスペースの中で、十分に論じ尽くせなかった点も数多い。また、日本の選挙制度、日本国憲法の下での代表民主制のあり方をどう考えるのかという一番肝心の問題についてはほとんど触れられていないが、これは私自身がなお結論を出し得ていないからである。そのためもあって、本稿は、結論の提示ではなく問題の提起に終わっている。

本稿で提起した問題にどのような解答を与えるかは何よりも私自身の課題であるが、本稿が、読者の皆さんの「学問」に対する好奇心を多少なりとも呼び起こすき

かけになれば、筆者としては幸いである。

(1) *Journal Officiel de la République Française, Débats de l'Assemblée Constituante*, avril 1946, p. 1340. なお、樋口陽一『憲法I』一六三頁(青林書院、一九九八年)も参照。

(2) 選挙制度の諸類型については、さしあたり以下の文献参照。西平重喜『比例代表制』(中公新書、一九八一年)、樋口陽一「選挙区制と選挙権」奥平・杉原編『憲法学4』一六〇頁(有斐閣双書、一九七六年)。

(3) 第二院・上院(日本でいえば参議院)の選挙については、第一院とかなり異なった選挙制度が採られることも少なくない。例えば、アメリカの上院は連邦を構成する各州の代表であり、各州の議員数は人口に関わりなく二名ずつである。イギリスの貴族院のように、そもそも選挙されない第二院も存在する。これらはいずれも第二院の存在理由と深くかかわる問題である。日本のように両院が等しく「全国民の代表」(憲法四三条)とされ、直接普通選挙により選ばれる場合、二院制の意義をどこに見出すかはなかなか困難な、しかし同時に極めて興味深い問題である。

(4) もっとも、ある特定の地域で極めて強固な支持基盤を有する政党が存在する場合には、事情はかなり異なる。(5) 但し、同じ小選挙区制でも、フランスのように二回投票制による場合には状況はかなり異なる。この点について

は、只野雅人「選挙制度と代表制——フランス選挙制度の研究」(勤草書房、一九九五年)参照。

(6) 大選挙区多数代表制の場合、各党がどれだけの候補者を擁立するかも重要なポイントである。候補者を立てすぎれば共倒れの危険が生じ、逆に候補者数が少なすぎれば、本来獲得できたはずの議席を逃すことになる。

(7) G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd ed. 1997, p. 46.

(8) 一九九三年の選挙に際し、ポーランドでは、政党については五%、政党連合については八%の阻止条項が設けられた。この結果、有効投票の三五%にも上る多くの小政党が排除され、比例代表制であるにもかかわらず、社会民主党・農民党が三六%の得票で四六〇議席中三〇〇議席を獲得した。P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2e éd. 1997, p. 88.

(9) 単記移譲方式については、元山健「アイルランド選挙制度考——単記移譲式の経験を総括する——」早稲田法学六九巻三号二三頁参照。

(10) J.-M. Cotteret et al., *Lois électorales et inégalités de représentation en France 1936-1960*, 1960, pp. VI-VII.

(11) 最大判一九七六年四月一四日民集三三〇巻三号二三三頁及び最大判一九八五年七月一七日民集三九巻五号一一〇〇頁。もっとも、最高裁判決の論理に問題がないわけではない。詳しくは、別冊ジュリスト『憲法判例百選II』等を参照してほしい。

(12) フランスでは、国民主権と代表民主制との関係についても豊富で興味深い理論の蓄積がある。この点については、杉原泰雄『国民主権の史的展開』(岩波書店、一九八五年)を参照。

(13) J. Barthelemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, p. 354.

(14) M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I-Les grands systèmes politiques*, 17e éd. 1988, pp. 180-181. なお高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(有斐閣、一九九四年)も参照。

(15) M. Duverger, *op. cit.*, p. 182.

(16) もっとも、「一致」の実現は、公正・正確な代表と政権の選択のいずれを優位させるかという点につきるわけではない。例えば「議会レベルで「一致」を考えるのか、それとも内閣レベルで考えるのか、「一致」とは個別利益の集積の結果実現するのか、個別の利害とは区別されたものを考えるのかなど、本稿では検討し尽くせなかった多くの問題がある。これらの点については、例えば、高橋和之『国民主権』の諸形態——「誰の意思が」から『いかなる意思が』へ」法律時報六八巻六号二五頁を参照。

(一橋大学助教授)