

参議院議員選挙比例代表について

——昭和58年参院選における一考察——

川崎医療短期大学 一般教養

平 田 眞 一

(昭和59年8月30日受理)

The Election of the House of Councillors, 1983.
— The Proportional Representation System in Japan, II —

Shinichi HIRATA

Division of General Education, Kawasaki College of Allied Health Professions

Kurashiki, 701-01, Japan

(Received on Aug. 30, 1984)

Key words : 選挙制度, 比例代表制, 二院制

概 要

昭和57年の公職選挙法の改正は、わが国の選挙制度の歴史のなかで、大きな改正である。選挙制度は代表制を支えるものであり、制度の変換は代表制に対し大きな影響となる。わが国の選挙制度は、戦後の改正以来、定数改正以外大きな改正は行われてはいないが、このことは現行制度に対して異議がないということではあるまい。改正論における議論を十分に行うために、今回の改正案を提起として議論することは今後の役に立つものである。

本論文は、改正後の選挙後における諸問題を提示することによって、問題解決の糸口をさぐるものである。

§ 1 はじめに

本論文は、前回の拙稿「参議院議員選挙全国区改正案について」⁽¹⁾の続篇であり、前論文のなかで指摘した、いくつかの論点について実際の選挙における展開を考察するものである。

前論文は昭和57年9月に公職選挙法の改正直後に、当時としての予測を加えて書いたものであるが、翌年6月に実際選挙が行われ、その結果をさらに分析することによって、当時の予測に対する問題点を明らかにすることができれば、よりいっそう研究を進めることができると考え、今回の論文を作成することとなった。もっとも、選挙後すぐに作成できなかったことは作

成者の怠慢である。

今回の論文において前論文から引き継いだ問題をまずまとめてみることにする。参議院選挙における議論は、衆議院選挙とは異なり、ある程度の問題設定を行う必要があると考える。いさか論点からは離れるけれども、次の二点が根本的な問題の出発点である。

(1) 二院制とは

選挙において常に問題の中心となるものは代表制である。代表制を論ずる場合、主として下院の選挙を議論することが多く、今回のような上院となる議会を議論することは少ない。ここで問題となることは、二院制のなかで、上院の目的は何であるかを把握し、理解した上で議論しなければならないことである。

わが国の二院制制度は、憲法上両院の区別が明確なものではなく、任期や法案議決の優越等を定めているだけである。にもかかわらず、参議院を「良識の府」と呼ぶことは、衆議院を主たる議会とし、ある一定のワクの内ではこれにまかせ、行きすぎとなる場合には、良識を持ってこれを監視する立場を示すものである。

また歴史的に見ると、参議院は旧憲法下の貴族院から始まるものもあるが、現在の憲法下での制度はそれとは異なり、選挙によって選出される議会である。

(2) 拘束名簿式比例代表制

今回の選挙で用いられた比例代表制は、正式には「単記拘束名簿式比例代表制」であり、改正案に対して、非拘束の名簿式も検討されたけれども、結局この方式が採用されることとなった。

この制度の特徴は、政党の提出した名簿に拘束力があることから、選挙結果に対して政党があらかじめ強い影響力を持つことができる。

逆に言うと、非拘束の名簿の場合、主たる方式は、有権者が、候補者もしくは候補者と政党に投票するため、名簿登載者の順位が、得票数によって明確につけられるのである。つまり、政党に対する得票による議席配分に対して、その配分数だけ、上位の得票者を順に割り当てることができる。これによって投票者は代表者を選出したという意識が強まるため、選挙の効果を高めることができるとされている。⁽²⁾

しかしながら、現行の制度では政党が順位を付けるために、投票者は単に政党名だけの投票となった。

これに伴う諸問題も生じている。政党が名簿を作成して提出するために一見合理的に見えるけれども、政党内のさまざまな集団の利害関係が生じることともなった。その問題が自由民主党内で起きたことは皮肉と言えよう。

§ 2 今回の選挙

昭和58年6月に行われた参議院選挙は、公職選挙法の改革後初めて行われる注目される選挙であったけれども、投票率で見ると、結果は低調であった。この年は春に統一地方選挙、秋には衆議院総選挙と2つの選挙に挟まれたためであろうが、旧全国区を比例代表に改正した大きな改革後にしては、今一步の反動であった。

選挙の分析にあたって、第一に、国民の比例代表制に対する反応、第二に第二院に対する反応の2点にしばって考えてみたい。

第一の問題は以前から議論されてきたものであるが、投票に際して、個人名と政党名の記入に差異があるかどうか、また政党名に対して、「なじみ」があるかどうか、等の問題が考えられている。

第二の問題に対しては、明白な答えは求めにくいものであるが、第二院の存在意義⁽³⁾、代表制に対する考え方、等の問題が考えられている。

以上の問題を考察するために、いくつかの問題点を討議してみよう。

(1) 選挙民の関心と投票率

今回の選挙に対する選挙民(voter)の関心は投票率を見る限りでは高くない(表1参照)。

しかし、選挙における政党(確認団体)の増加、地方区における選挙戦等の立候補者の側から見た選挙、およびマス・コミュニケーション等による選挙報道では、多くの関心を得ていたようである。

今回の投票率の低さは、昭和34年の参院選(全国区58.74%, 地方区58.75%)を下回るもので、衆院選を含めて国政選挙では最低記録となってしまった。

表1 参院選選挙区最終投票率 (自治省調べ)

	計			55年	52年
	(今回)	男	女		
	%	%	%	%	%
北海道	57.12	57.91	56.88	76.28	73.67
青森	53.98	54.45	53.55	73.90	66.14
岩手	57.80	58.38	57.26	75.38	71.89
宮城	53.86	54.82	52.95	75.23	71.36
秋田	63.72	64.85	62.72	80.46	77.42
山形	65.23	66.45	64.13	82.71	79.93
福島	68.69	68.89	68.51	80.85	75.21
茨城	50.71	52.09	49.37	72.96	62.52
栃木	55.31	57.06	53.64	73.88	70.16
群馬	67.66	67.41	67.89	80.87	73.83
埼玉	50.60	51.48	49.72	70.25	63.53
千葉	49.19	49.71	48.67	69.43	60.91
東京	51.86	51.26	52.47	67.47	64.02
神奈川	53.35	52.67	54.05	69.95	60.74
新潟	63.12	65.74	60.72	83.73	69.43
富山	58.24	60.32	56.39	82.32	76.40
石川	54.51	55.75	53.40	78.37	69.86
福井	61.26	62.64	60.01	85.39	82.03
山梨	68.40	67.97	68.80	84.52	79.66
長野	63.81	65.09	62.65	80.02	77.33
岐阜	58.60	59.06	58.18	80.29	70.15
静岡	61.11	60.38	61.80	79.76	73.77
愛知	54.17	54.13	54.20	72.99	65.50
三重	60.71	61.08	60.37	79.44	72.86
滋賀	63.43	64.18	62.74	76.83	74.57
京都	52.02	52.88	51.23	67.86	61.76
大阪	56.99	55.15	58.75	67.38	62.56
兵庫	55.72	55.09	56.30	71.63	65.56
奈良	55.04	55.72	54.41	74.18	65.25
和歌山	58.01	57.66	58.32	74.47	68.37
鳥取	74.79	74.43	75.11	84.86	83.37
島根	75.37	75.15	75.56	87.59	85.16
岡山	55.06	55.06	55.05	78.01	67.84
広島	53.53	53.56	53.50	75.94	69.89
山口	58.05	57.27	58.73	77.71	71.48
徳島	49.81	50.21	49.46	77.05	63.41
香川	55.75	55.40	56.07	78.77	75.68
愛媛	57.93	56.85	58.87	77.62	69.50
高知	61.27	59.07	63.19	72.83	70.90
福岡	56.82	56.26	57.31	75.46	67.47
佐賀	59.99	59.79	60.15	85.00	77.22
長崎	56.13	56.18	56.09	78.66	72.55
熊本	64.00	63.90	64.09	80.11	73.36
大分	70.46	69.84	71.00	86.19	78.95
宮崎	59.10	58.61	59.52	81.40	73.02
鹿児島	70.78	69.81	71.61	77.83	75.64
沖縄	74.86	72.82	76.78	79.18	76.02
平均	57.00	56.89	57.11	74.54	68.49
比例代表平均	57.00	56.88	57.10	74.51	68.48

(注) 前回、前々回は旧地方区、旧全国区の投票率。

投票率の低い原因として考えられることは、①比例代表制に対するもの、②地方区での無風区の増加、③統一地方選挙後の影響、などである。このなかで、比例代表制に対する何らかの感情が原因のなかで大とするならば、選挙法の影響は大きいと言えよう。また、単なる制度へのなじみが原因とするならば、原因は他にあると言えよう。

(2) 小政党の乱立

今回の選挙の特徴の一つは、公職選挙法改正案の中で、一つ意味を持っていた、いわゆる泡沫候補の排除であった。これは参議院選挙に限ったものではないが、旧全国区では選挙公営の割合が増加することによって、全国区立候補は日本全国へ電波(マス・コミュニケーション)によって流れることとなり、多くの泡沫候補が立候補していた。その後、対策として供託金の増額手段がとられたが、今回の改正ほどの効果はないものであった。⁽⁴⁾

ところが、実際選挙公示後の動きはこれに反するものであった。議会に代表者を送り込んでいる政治団体を政党と呼ぶならば、今回の比例代表選挙には9つの政党になろうとする政治団体が名乗りを上げたのである。結果から言えば政党に成り得たのはこの内サラリーマン新党だけであるが、公示直後は、あまりの多さに驚かされたものである。

とりえずこれらの政治団体をミニ政党と呼ぶとするが、この泡沫的ミニ政党が示唆するのは、選挙法がいかにか改正されようと、改正された法に対抗する手段はいくらでもあるということである。

政治的な考え方からすれば、当選の可能性のないミニ政党は存在価値は少ないかもしれないが、選挙の効果を当選以外に向けるならば、かなりの価値を含むと言えよう。ただ、今回のミニ政党の内には、立候補の意味がよくわからないものもあり、さらには、他の既存の政党とまぎらわしい名称を名のるものもあった。

この9ミニ政党のなかで以前の全国区時代から立候補を続けたものは、雑民党、世直党などごくわずかであった。

(3) 得票配分方法

拘束名簿式比例代表制において、必ず問題となるのは得票の配分方法である。くわしくは前論文で述べてあるのでここでは今回の改正法案で論議された、ドント式と修正サン・ラグ式とを比較するのみとする。⁽⁵⁾

両方式の違いは若干のものであるが、比例配分をするなかで、前者より後者の方が小政党にやや有利となっている。これはその名のとおり、公平に分配するよう、修正された方式であるためであり、ドント式のようにただ整数で割るだけの方式ではないからである。

しかし、議会における議席配分において、両者の違いを考えてみると、小政党をも均等に分配するのと、大政党を中心に分配し、弱小政党を排除するのとは議論の分かれる所である。

実際今回の比例代表の選挙結果を二つの方式で計算してみるとわかるように、両者間の違い

はごくわずかである。ただ、第一党には若干の差が出るけれども、全体として大きな差はない。

このことから比例代表制における問題点はこの旧全国区に用いたことに関しては、配分方式には問題は生じていないと考えられる(表2, 3参照)。

表2 昭和58年参議院議員選挙

比例代表	S58.6.26	(千票)
1	自民党	16,441
2	自民党	8,220
3	社会党	7,590
4	公明党	7,314
5	自民党	5,480
6	共産党	4,163
7	自民党	4,110
8	民社党	3,888
9	社会党	3,795
10	公明党	3,657
11	自民党	3,288
12	自民党	2,740
13	社会党	2,530
14	公明党	2,438
15	自民党	2,348
16	共産党	2,081
17	自民党	2,055
18	サラリーマン新党	1,999
19	民社党	1,944
20	社会党	1,897
21	公明党	1,828
22	自民党	1,826
23	自民党	1,644
24	福祉党	1,577
25	社会党	1,518
26	自民党	1,494
27	公明党	1,462
28	共産党	1,387
29	自民党	1,370
30	民社党	1,296
31	社会党	1,265
32	自民党	1,264
33	自民党	1,239
34	公明党	1,219
35	自民党	1,174
36	二院党	1,142
37	自民党	1,096
38	社会党	1,084
39	公明党	1,044
40	共産党	1,040
41	自民党	1,027
42	サラリーマン新党	999
43	民社党	972
44	自民党	967
45	社会党	948
46	公明党	914
47	自民党	913
48	社会党	865
49	社会党	843
50	共産党	832

表3 昭和58年参議院議員選挙

比例代表	修正サン・ラグ式	(千票)
1	自民党	11,743
2	自民党	5,480
3	社会党	5,421
4	公明党	5,224
5	自民党	3,288
6	共産党	2,974
7	民社党	2,777
8	社会党	2,530
9	公明党	2,438
10	自民党	2,348
11	自民党	1,826
12	社会党	1,518
13	自民党	1,494
14	公明党	1,462
15	サラリーマン新党	1,428
16	共産党	1,387
17	民社党	1,296
18	自民党	1,264
19	福祉党	1,126
20	自民党	1,096
21	社会党	1,084
22	公明党	1,044
23	自民党	967
24	自民党	885
25	自民党	865
26	社会党	843
27	共産党	832
28	二院党	815
29	公明党	812
30	自民党	782
31	民社党	777
32	自民党	714
33	社会党	690
34	サラリーマン新党	666
35	公明党	664
36	自民党	657
37	自民党	608
38	共産党	594
39	社会党	583
40	自民党	566
41	公明党	562
42	民社党	555
43	自民党	530
44	福祉党	525
45	社会党	506
46	自民党	498
47	公明党	487
48	自民党	469
49	共産党	462
50	社会党	446

(4) 供託金と確認団体

今回の選挙において新たに問題となったのが、供託金の増額である。改正案では比例代表は旧全国区の200万円から400万円へと2倍の増加でしかないが、比例代表候補となる名簿を提出するための確認団体となる要件が他に定められているために、比例代表のために多額の供託金を必要とする。⁽⁶⁾

特にミニ政党と呼ばれる小政党にとっては、今回の選挙は大きなハードルであった。立候補の制限は憲法上行われぬはずであるが、いわゆる泡沫候補を切り捨てるため、供託金の増加が行われてきた。今回は特にその成果として、小政党までが対象となった。ここで言う小政党とは、新党を呼ぶだけでなく、既存の政党をも含むものである。例えば、共産党は、比例代表候補として25名の名簿を提出しているが、当選者は5名でしかない。名簿の拘束力は次回選挙まで有効であり、5位以下の候補が補欠として繰り上がり当選があるとしても、全員に回ることはまずない。共産党が比例代表に用いた供託金は(400万円×25＝)1億円であり、当選者数から返金される額は4千万円⁽⁷⁾でしかない。今回は特別としても、小政党は名簿を提出することで大きな出費を負うこととなる。

(5) 名簿作成

名簿を提出することは、各政党内部の問題として、選挙とは切り離されているが、実際には、ほとんどの政党が名簿作成の問題をかかえている。今回の選挙でも、名簿発表が選挙公示直前になった政党や、様々な理由から、必要以上の名簿登載者数となった政党もあった。またミニ政党のなかには、10名の候補者にこだわり、法律の読み違いか、もしくは戦術としてか、比例代表10名の名簿を提出した所も少なくない。⁽⁸⁾

§ 3 今後の動向

これまで述べて来たように、今回の選挙はまだまだ多くの問題をかかえているけれども、公職選挙法がさらに改正されない限り、これらの問題は続くものと考えられる。しかし、ただ単に問題が存在する訳ではなく、対応も進むと考えなければならない。

今後の対応として次のことが考えられる。

- (1) 名簿作成の問題対策
- (2) 小政党対策
- (3) 選挙戦術

(1) 名簿作成の問題

名簿作成に関しては、本来政党内部の問題であるけれども、今回選挙の関心の低さとして名簿作成方法にも原因が考えられるため、まだまだ大きな問題として存在している。

例えば、自由民主党は前回の名簿作成時における諸問題が依然として解決しておらず、大枠

が検討されているにすぎない。⁽⁹⁾

ほとんどの政党に共通の問題であるが、名簿作成には様々な難問題が存在している。逆に言えば、わが国の政党と西欧の政党との差異がこの点に存在するものかもしれない。いずれにしても、比例代表制を消化しなければならないのは、選挙人よりも政党であると言えよう。⁽¹⁰⁾

(2) 小政党の問題

今回の改正案では政党の概念が狭義のものとなり、憲法上の自由に対する侵害も考えられる。選挙の機能は本来、多数（多数派ではない）のものの代表を選出するものであって、絶対的な少数派、即ち、絶対選挙で当選できない少数派は排除されるものである。しかし、選挙における表現の自由、即ち集会・結社の自由を制限することは、別の意味でも問題であろう。西独等の政党法に見られる絶対的な少数派の排除には理由付けもあるけれども、必ずしも賛成できるものではない。

これまでの法律改正に見られる供託金の増額による小政党の排除は、被選挙権に対する制限であり、多様化する選挙民の要求に対しては不本意なものであろう。この制度よりは、結果に対する制限、即ち、得票総数の3～5%以上の獲得により政党と認める政党法の方が、規制の弱いものと言えよう。

(3) 選挙戦術

選挙戦術の変化には二通りの考え方がある。第一は、多くの選挙区に候補者を立てることによって、比例代表の得票を増加させようというものであり、全国的に組織を持つ政党が用いるであろう戦術である。この場合、地方区の候補者は、当選する可能性が少なくとも、収票機能を果たせばよいのである。

第二は、人口の集中する都市部にのみ候補者を立て、地方は完全に分離する方法である。全国的な収票は行えないけれども、人口密集地で能率的な収票活動を行うことができる。都市型の政党、とりわけ規模の小さい政党の用いるであろう戦術である。

このように比例代表制は、現在のように、全国単位で行われ、各県それぞれの選挙区とセットで存在する限り、都市と地方という二面性を持つものと考えられる。

§ 4 おわりに

これまで述べてきたように、参議院における比例代表制には、やや困難な点が多い。比例代表が強くなればなるほど、議会内勢力が下院と同等になるからである。代表制とは矛盾した考え方であるが、二院制を維持する上では、両院間の差をつける必要があると考える。いずれにしても、比例代表制に対するテストケースとしては、わが国では初めてのものだけに、研究のためには有益である。

(注)

- (1) 拙稿「参議院議員選挙全国区改正案について」(『川崎医学会誌』一般教養篇, 第8号, 1982, pp. 85-95.)
- (2) E. Lakeman, "How Democracies Vote," 4th ed. London, Faber & Faber, 1974, pp. 92-110.
- (3) 拙稿, 前掲書 p. 88.
- (4) 公職選挙法改正過程について, くわしくは次の本を参照されたい。
中野・竹下編著『日本の政策過程』, 千葉, 梓出版, 1984, pp. 200-243.
- (5) 拙稿, 前掲書 p. 90.
- (6) 公職選挙法 第86条の2
比例代表候補として名簿を提出できる政党等は,
 - ① 5名以上の国会議員の所属
 - ② 直近の衆議院又は参議院選挙における4%以上の得票
 - ③ 当該参議院議員選挙に10名以上の候補者のあることのいずれかを満たさなければならない。
- (7) 公職選挙法 第94条1項1号
当該名簿届出政党等に係る当選人の数に二を乗じて得た数の供託金は返還される。
- (8) 公職選挙法 第149条, 150条
名簿登載者の数により選挙公営が定められる。
- (9) 『日本経済新聞』1984年7月25日
参議院自由民主党執行部会による昭和61年度比例代表候補名簿作成基準の決定によると, ①現職優先, ②70才定年, ③100万人党員獲得等で, 順位づけにはいたっていない。
- (10) 政党内部の問題について, くわしくは, 内田満『政党政治の論理』, 東京, 三嶺書房, 1983, pp. 35-53を参照されたい。