

〈研究ノート〉

戦後日本の国政選挙制度の変革

加藤 秀治郎

はじめに

本稿は、戦後日本での二つの時期の選挙制度の変革に焦点をあて、検討を加えるものである。第一の時期は、占領下における衆議院の二度にわたる選挙制度改正と、新たに創設された参議院の選挙制度の制定の時期である。第二の時期は、それ以上に重要な意味をもつかもしれない一九九〇年代の衆議院への「並立制」導入の時期である。

第一章 占領下における選挙制度の創設と変革

一、「中選挙区制」の廃止

戦前の日本の衆議院は長らく「中選挙区制」を採用していたが、占領下におかれた日本政府では、ポツダム宣言

に「民主主義的傾向ノ復活強化」とあったことからして、連合国から選挙制度について何らかの指示が出るのは必ずと予想していた。そこで、GHQから指示が出される前に自主的に改正を進めてしまおう、という姿勢が支配的となり、その結果、戦前の中選挙区単記制をやめ、大選挙区制限連記制という制度が導入された。

また、女性参政権が実現したのもこの時である。そして、総選挙前に公職追放が始まり、戦前の議員の多くは出馬できないこととなった。そのこともあって、大量の新人が当選し、女性議員も多く誕生した。戦後第一回の総選挙は、このように大きく様変わりした選挙であったが、混乱も目についた。同じ選挙区で複数の候補者に投票する連記制が導入されたので、まったく異なる政党の候補者に投票する有権者が多く出たり、男性候補者、女性候補者に一票ずつ投じるケースが多く見られたりしたのである。このような混乱もあって、制限連記制は一度きりで終わり、中選挙区制に戻されている。

以下、第一章では右の経緯を検討していくが、その前に、いったん廃止された「中選挙区制」とはいかなる制度であったのか、確認しておかなければならない。選挙制度に関連する用語には、日本独特の用語が少なくなく、その点に注意を向けおかなければ、正確な理解は期し難いからである。

中選挙区制は、外国に類例の乏しい日本の選挙制度といわれるが、どこが特殊であったのか。各国の選挙制度を比較した場合に浮かび上がる特徴としては、選挙区定数が複数（大選挙区）であるのに、有権者は定数よりは少ない候補者にしか投票できず（単記制や制限投票制）、多くとりすぎた候補者の票が他に移譲されることもない（非移譲式）という点がある。国際的な比較選挙制度論では、この点に着目し、中選挙区制は「大選挙区・制限投票・非移譲式」（SNTV）と呼ばれる。

この「中選挙区制」は一般には一九二五年（大正一四年）に始まったとされるが、その点もまた、やや不正確で

ある。類似の制度が明治時代に行われているからである。実際、中選挙区制という用語には確たる定義がない。明確なのは、一選挙区から一人を選ぶのを「小選挙区制」、複数を選ぶものを「大選挙区制」という定義の方である。したがって選挙区の定数が三から五の中選挙区制は、大選挙区制の一種なのであり、多くの書物では、定数がさほど多くない場合を中選挙区制という、とされている。

また、中選挙区制は、少数派の中小政党にも当選の可能性があることから「少数代表制」とも呼ばれた。定数の小選挙区制のような制度は、大政党でないと当選が難しいので、多数派を代表させる「多数代表制」と言われるが、それと対比させた呼称が「少数代表制」である。この点に注目すると中選挙区制は、一九〇〇年(明治三十三年)に導入された大選挙区・単記制と類似しているのが分かる。選挙区の規模に相違があるだけで、基本的に相違はないからである。

実際、内務省の用語法では、府県を分けずに行うのが大選挙区制(最大で定数が一四までであった)、人口の多い府県については選挙区を分け、定数を三から五に収めたのが中選挙区制、とされている。だが、どちらも「少数代表制」であり、相違は程度差にすぎない。いずれにせよ、外国にあまり例を見ない独自のものです。外国の学者からは「日本式選挙制度」と呼ばれてきた。

このような制度が戦前、長く続けられた事情としては、藩閥政府の政治的意図が重要である。「少数代表制」の理念の説明としては、「少数派も少数派なりに議席を獲得できるようにする」と語られることがあるが、その趣旨を徹底させるのなら、得票に応じて議席を配分する比例代表制にすればよいのである。しかし、政党政治の発展を望まない藩閥政府はそうはしなかった。比例代表制は、政党本位の性格の強いので最初から考慮の外に置かれたのである。また、小選挙区制では二党制となりやすく、政党政治が明確になると考えられたので、これも藩閥政府

は好まなかった。そこで中選挙区制が長く採用されていたということなのである。

このような中選挙区制が廃止されることになるのだが、どのような意味のある変更であったのか、改めて検討してみなければならぬ。

二、女性参政権の付与

以下では、具体的に占領下での選挙制度の変更を扱う。まず、簡単に論じることのできる女性参政権の実現の経緯から始めたい。

戦後の歴史については、必ずしも歴史的事実にそぐわないイメージが広まっていることが少なくないが、女性参政権もその一つである。女性参政権が、マッカーサーの「五大改革指令」に含まれていたことから、GHQの圧力で実現したと思っている人が多いが、必ずしもそうではない。これは以下のように歴史的な経緯から確認できる。

大きな戦争の後に参政権が拡大される例は、外国でも多く見られる。戦時の政策が戦後の社会改革を導く、との学説があるほどである。二〇世紀の戦争は、銃後の国民も含めた「総力戦」として戦われることが多かったが、その結果、戦後になると支配的地位にある集団の側から、選挙権の拡張など改革が持ち出されることが多かったというのである。選挙権のない国民までも戦争に関与させながら、戦後は何もしないというわけにはいかないというのである。西欧では第一次世界大戦後に選挙権が拡大された例が多い。⁽¹⁾

わが国での女性参政権にも、それに近い要素があるかもしれない。事実関係を追ってみよう。

わが国の場合、その法案が提出された時の提案理由には、次のようにある。「近時或いは男子に伍し、或いは男子に代り、或いは男子なき後を守つて活動しました実情に徴しまするとき、選挙権行使に支障なき段階に達してお

るものと認められる」というのである。この文言には、右のような西欧の動向と平行なものが感じられる。ただ、これは事後の、公式の説明であり、事前の真の動機はこれだけでは確認できない。したがって意図については、本稿では断定しないでおく。

しかし、GHQの指令の以前に、日本政府が女性への参政権付与を自主的に決めていることは確認できることである。

敗戦直後の一九四五年八月、日本政府は近い将来の総選挙を予想して、選挙制度の検討に着手した。関係部署は、後に自治省となる内務省地方局だが、早くから女性参政権付与の方針が決められ、十月一日には閣議での了承を得ている。

幣原喜重郎首相がマッカーサーを訪ねたのは、同日の閣議の後だが、そこで「日本民主化の五原則」が持出され、そこに「選挙権を与え、日本女性を解放すること」の一言が含まれていた。⁽²⁾ 幣原はすかさず、本日、閣議決定をした旨を伝えたが、するとマッカーサーは喜び、万事その調子でやってほしい、と述べたという記録が残っている(自治大学校B、八頁)。

日本側には、ぐずぐずしていると司令部から何を言ってくるかわからないから、早くやっつけてしまおうという思惑もあったので、改革に対し、必ずしも消極的ではなかったのである。自発的であったがどうかは疑問が残るが、言われてやった改革ではないのである。右のように、閣議決定だけを見ると微妙な「タッチの差」のように感じられるかもしれないが、閣議に至るまでの手続きを考えると、流れとしては早くから女性参政権の付与が固まっていたと見てよいであろう。

三、「大選挙区・制限連記制」の導入の背景

さて、最も重要な選挙制度の基本部分の変更の経緯である。

GHQで選挙を担当したのは民政局（GS）であったが、GSは女性参政権については明確な要求をしたものの、選挙制度については日本側の自主性を尊重する姿勢を示していた。これは憲法改正の場合などと比べると、驚くほど異なる対応であった。

敗戦で鈴木内閣が総辞職すると、東久邇宮内閣では山崎巖が内相となつたが、山崎は必ず総選挙を早く、しかも新制度で行わざるをえないことになると考え、動き始めた。選挙法に詳しい古井喜美（愛知県知事）を呼び、次官に起用したのはそのためである。総選挙の早期実施の方針で、時期としては一九四五年一月を想定していたので、作業は急がなければならなかった。首相の諮問機関として「議会制度審議会」も設けられている。

一〇月には幣原喜重郎内閣に交代したが、内相就任を打診された堀切善次郎は、選挙法改正と総選挙の実施を条件に就任を引き受けている。次官は「選挙の神様」と言われるほど、選挙制度に詳しい坂千秋を起用し、改正に意欲的であった。堀切内相は大選挙区制導入の意向であり、坂もこれを了承して次官に就任している。

新選挙制度での実施、と決めてかかった対応だが、これが日本政府側の勝手な思い込みすぎなかつたかどうかは、分からない。それがGHQの意向に合致していたので、日本側の自主的改正に委ねられただけなのか、あるいは最初からまったく日本側に委ねるつもりだったのか、これも断定できるだけの材料がない。

日本政府が、このように早くから大選挙区制を中心に検討が進めた背景には、戦争直後のため、人口の移動が膨大で、区割りが困難だという事情があった。府県単位ならば、人口に応じて定数を配分するだけでよく、中選挙区制や小選挙区制のような区割りに伴う難点を回避できるのであった。

ただ単記制のままにすると、大選挙区では得票の不均衡が大きくなり、死票も多くなるので、連記制という方向になり、大選挙区・制限連記制となった。とにもかくにも新制度に違いなかった。細かくみていくと、定数四〇人の選挙区では二名連記、一人以上の区では三名連記とされた(ただ、定数三人以下の区では一名で、単記制が残っていたし、定数一五以上となる府県は分割されたので、一貫しない面もあった)。

選挙区を分けないで行うことのできる簡単な方法には、他に比例代表制もあるが、これは習熟を要するとの理由で、有力な意見にはならなかった。ずっと後になり、一九八三年(昭和五八年)に初めて参議院に比例代表制が導入された時でさえ、かなり議論に混乱が見られたから、戦後直ぐの導入は実際には難しかったと思われる。

結局、敗戦の年の一二月、衆議院選挙法の改正がなった。この大選挙区・制限連記制への変更はどう評価されるべきであろうか。

ここでは、再び選挙制度に関する日本独特の用語法に注意を向ける必要がある。日本の用語法では、旧・中選挙区制のように定数が複数の選挙区で一人しか書かせないものを単記制というのに対して、五人区で二人に投票させる場合のように、複数定数の選挙区で複数の候補者名を並べて書かせる制度を連記制というので、これは大きな変更のような印象を与えかねないが、実際はどうか。

また、日本的用語法では連記制はさらに、完全連記制と制限連記制に分けられる。二人区で二名連記させるように、定数の数だけ連記させるのが完全連記制で、定数よりも少ない数しか連記させない場合を制限連記制という。この呼称では、単記制と連記制に大きな違いがあり、連記制のなかの完全連記制と制限連記制の相違は相対的に小さいもののような印象がもたれかねない。

しかし、完全連記制では、二人区で二名連記とすると、強い政党が二つとも独占しやすく、これは小選挙区制と

同じような「多数代表制」の類型に属するものである。ところが、五人区なのに二人しか書かせないようにすると、独占は難しくなる。ここでは少数党派政党にもチャンスがあり、(中選挙区)単記制と似た面がある。英語では、単記制であれ制限連記制であれ、定数よりも少なく書かせる方法は、「制限投票法」(limited vote)として一括される。その場合には、「少数代表制」のような結果になると考えられるのである。

この点に留意すると、戦前の大(中)選挙区単記制と、戦後第一回の大選挙区・制限連記制は、日本語では言葉こそ違いますが、英語などでは同じ「制限投票法」と括られる制度であり、本質的には同じような制度(「少数代表制」であったことが分かる。占領下で採用された大選挙区・制限連記制は、一度しか行われなかったので、「空前絶後の選挙法」などと言われるが、特に大きな変革というわけではなかったのである。

この点に関するGHQの動きは、次節で検討する。

四、公職追放と戦後初の総選挙

選挙制度を改正した日本政府は、一九四六年一月二二日の総選挙という意向を固め、実施の準備を進めた。しかし、実際にはここから大きなドラマが展開していく。GHQからストンプがかかるのである。新選挙法について検討するので、実施期日については指示を待つこと、というのが日本政府に伝えられた理由である。これは必ずしも嘘ではないが、そればかりでもなかった。公職追放の準備が進められていたのである。そして一九四六年一月四日、公職追放の「覚書」が発表されている。

総選挙延期の表向きの理由の方はこうであった。GHQ内部で新選挙法に異論が相次ぎ、日本政府の自主性に委ねるのは止めようということになりかねない展開になっていたのである。その経緯を当事者の一人、ウィリアムズ

が著書に書き残している。

民政局で選挙法を直接担当したのはロースト中佐だが、その上司であり、マッカーサーの片腕であるホイットニー・民政局長が、再検討を内部に指令していた。戸別訪問の禁止や投票方式の技術的問題などでの批判もあったが、選挙制度の根幹にも議論が及んでいた。米国は小選挙区制だから、GHQのメンバーは日本の特殊な制度には違和感を覚えるのであった。制限連記制は、理解し難い「制限投票法」だったからである。「選挙区の定数が一〇〜一五議席なのに、有権者が投票できる候補者がわずか二、三人だというのは非民主的だ」という批判に見られるように、定数よりも少ない候補者にしか投票させない制限連記制で本当によいのかというのだった(ウイリアムズ、一一〇頁)。

民政局内部では一五対四で選挙法再改正を指令せよとのメンバーが多かったが、最終的判断はホイットニーに委ねられた。だが、どういうわけかホイットニーは日本側の制限連記制の新選挙法を承認し、マッカーサーの合意を取りつけている。公職追放をやるつもりだったから、選挙制度にはこだわらない、というのが一因と思われる(ウイリアムズ、一一二頁以下)。

このように、きわどいところで流産しかけた制限連記制だが、何とか生き残った。ただ、公職追放により、多くの立候補予定者がはねられ、保守系の大政党だった進歩党のように、壊滅的打撃を被った政党も出てきた。一月四日に発表された文書は、「好ましからざる人物の公職よりの除去に関する覚書」と題されている。その前日、新選挙法についてGHQが見解を述べた際には、「現在の立候補予定者の顔触れは、旧態依然として国民の間に不満が高いとの疑問」があることに言及しながらも、「投票者自体の政治的自覚にまつほかない」としていた。だがGHQは公職追放という形で、直接乗り出したのである。総選挙の先延ばしは、その作業のためと考えるのが自然であ

る。

公職追放の覚書の終わりに近い一四項目には、「来るべき選挙において日本の民主主義的分子に対して戦争中に拒否されていた議席を獲得する機会を十分に与えるため、付属書Aに該当するものの立候補を禁じる」とあった。その付属書Aでは、追放の対象は「戦争犯罪人」などに限られず、「大政翼賛会などの政治指導者」も含まれていた。しかも「その他の軍国主義者・国家主義者」という曖昧な項目もあって、きわめて広範囲な人物に適用できる性質のものであった。

総選挙の実施は四月一〇日に変更された。その間に審査がなされ、終戦時の現職議員も大量に追放となった。最も打撃が大きかったのは保守系の進歩党で、二七四名の議員でパスしたのは僅か一四名だった。自由党では四三名で三〇名が追放。社会党は一七名で一〇名、協同党は二三名で二一名が追放となった。

総選挙には、一人一党のような存在も含め、数百もの政党が挑んだ。女性候補者が七九名を数えたが、当選は「せいぜい五、六人」との予想を越えて、一挙に三九名の女性議員が誕生した。新人も当選者の八五%を占めた。女性有権者の間には「投票しないとマッカーサー元帥に叱られる」と語って、投票所に向った人もあった。GHQは総じてこの結果に満足し、これぞ占領政策の成果といわんばかりに喜んだという。

意外だったのは、投票パターンである。複数の候補に投票できるので、一票は男性候補に、もう一票は女性候補に入れる人が多かった。特に女性有権者にその傾向が強く、男女への「アベック投票」と呼ばれた。また、政治的立場が大きく異なる党派への投票も目立ち、東京一区では自由党の鳩山一郎と、共産党の野坂参三への連記票が相当数に上った。

自由党が第一党となり、一四一議席だった。進歩党は九四議席に激減していた。社会党も九四議席だが、これは

五倍増の大善戦で、共産党も五議席を得た。政権については、自由党総裁の鳩山一郎を中心に多数派工作がなされたが、その最中に鳩山が公職追放となり、吉田茂が後継となつて進歩党との連立政権を決め、吉田内閣となつた。

五、中選挙区制への復帰

一九四七年の戦後二度目の総選挙は、旧中選挙区制に戻されて行われることとなる。GHQには反対もあったが、吉田首相がマッカーサー総司令官に直談判して、認めさせた。結局、新制度は一度きりで終わり、中選挙区制がまた長く続くこととなるのだが、その経緯はどうだったのだろうか。ここでは簡単に見ておく。

制限連記制では、投票パターンの混乱もあつて、自由・進歩の連立与党は中選挙区制への復帰を検討し始める。四六年一二月には両党で合意ができ、GHQに意向を伝えると、新制度の是非はまだ判断できないと、再改正には反対との返事であつた。しかし、翌四七年二月、マッカーサーから吉田首相に総選挙実施の指示があり、いよいよ制度をつめなければならなくなり、植原内相はホイットニーに選挙法改正を打診した。この時は、まだ変えるのは早すぎるのではないかと拒絶されたが、一週間後に、吉田がマッカーサーに直接交渉し、了解をとりつけた。ただ、ホイットニーからは、選挙制度は議会の判断に任す旨伝えられたので、形式的には議員立法ということで進められた。

戦後第一回の総選挙とは異なり、時間もあつたので、内務省は中選挙区制への復帰もありうると考え、区割り作業を内々に進めていた。その点での困難はなかつた。保守系の連立両党は、「二・一ゼネスト」の動きなど、当時、院外で労働運動が高まつていたことから、社会党、共産党がさらに進出してくることを警戒したとも言われる。大選挙区制限連記制も中選挙区単記制も、ともに「少数代表制」の一種だが、程度差をいうなら三〜五人区で

の単記制の方が大政党、中政党に有利である。小党でも三人区では二五％が必要で、比較的楽な五人区でも一六％ほど得票しないといけないので、戦いにくくなるのであった。大政党の側に自党有利の判断があったことは否定できまじ。

ただ、見落とされがちなのは、参議院との関連である。新たに設けられることとなった参議院の選挙制度が、全国一選挙区と府県単位の大選挙区制で固まってきたおり、それとの関連もあった。つまり、衆議院もまた府県単位の大選挙区制というのではよくない、という判断からも見直し機運が高まり、中選挙区制への復帰となったのである。この点は軽視されがちだが、もっと重視されて良いと思われる。

六、参議院の「地方区」「全国区」制度の創設

占領下で制定された憲法では、非公選の貴族院に代り、参議院が創設された。その選挙制度は都道府県単位の「地方区」と、全国を単一選挙区として五〇人を選ぶ「全国区」となった。この全国区は、一九八二年に拘束比例代表制に変えられた後、二〇〇〇年の改正で非拘束名簿式に改められて、今日に至っているが、ここでは参議院創設時の選挙制度の決定過程を見ていく。

新憲法の制定が進み、参議院の新設が決まると、その選挙制度を決める必要にも迫られた。GHQの草案では貴族院が廃止されて一院制となる案であったが、日本側が両院制を強く希望し、日本政府が当初から検討していた参議院という第二院を設けることとなった。本来ならば、どのような性質の第二院とするかについて、突き詰めた議論があつてしかるべきで、その上で、その目的に即した参議院の選挙制度というものが考えられるべきなのだが、当時の議論をたどってみると、そうはなっていなかった。民間でも議論があまり活発でなかった。当時、GHQの

秘密検閲があつて、言論が必ずしも自由でなかつたことや、食糧事情が悪く、それどころではないという雰囲気があつたことなどが、これと関係している。

参議院議員については、憲法で六年任期、三年毎の半数改選と定められていたので、その範囲での選択となつた。漠然と「衆議院とは違う代表を」という声が強くなり、「職能代表」という言葉が一人歩きしていった。職業別団体からの代表者を議会に送るというものだが、どのように制度化するかは、容易ではなく、結局、「全国区」という制度が考えられた。全国一選挙区で一度に五〇人を選べば、多様な代表が集り、職業団体を代表する人も選ばれてくるだろう、というのである。もう一つは、府県単位の選挙区での単記制となり、こちらは「地方区」と呼ばれた。人口の少ない県は改選数一で、人口の多い府県は改選二、三となり、最大の東京都と北海道は改選四であつた。

地方区の在り方は、戦前からの中選挙区制に馴染んでいた日本国民には特に奇異に感じられない制度だが、先に見たような国際比較からは、矛盾を含んで見なされる制度であつた。改選数一の県では小選挙区の「多数代表制」でありながら、そうでない都道府県は「少数代表制」であり、異なる制度が混在しているからである。

全国区の方も、五〇人を一度に選ぶのだから、トップの得票と最下位当選者の得票は大きく開くことが予想された。わが国では「死票」というと議席に結びつかない票だけを考へるが、欧米では「取りすぎた票」がそのまま放置される場合も「ムダになつた票」とする文献が多いので、これまた問題を含む制度であつた。⁽³⁾この点は最後にもう一度立ち返つて論じたい。

第二章 一九九四年の並立制導入

一、政治腐敗の続出と政治改革の機運

わが国では戦前から政治腐敗の問題に悩まされてきたが、戦後も状況に変わりはなかった。そればかりか戦後もしばらくすると腐敗の規模はさらに大きくなり、一九七四年には田中角栄首相が金脈事件で退陣した。その後、「クリーン」を売り物にする三木武夫内閣が誕生し、政治資金の規正が多少、強化されたが、腐敗事件はなおも続き、一九七六年にはロッキード事件が発覚し、田中前首相が逮捕されるに至った。

自民党長期単独政権の下では、党総裁となれば首相になるとあって、激しい総裁選が繰り広げられてきた。総裁選は国会議員の数がモノをいう選挙だったので、総裁＝首相を目指す指導者は、自派閥の議員数を増やすのに精力を傾注していた。また中選挙区制の下では、カネをかけて派閥を大きくする動きは止めようがなかった。自民党のような大政党は政権維持・獲得のためには、選挙区定数の半数以上の候補者を立てなければならなかった。自民党の各派閥は、自派の議員のいない選挙区で積極的に候補者を擁立することとなった。党の公認をとれない場合も、保守系無所属として出馬させたが、それは、当選さえすれば、追加公認となり自民党入りできたためである。いきおい、候補者は多くなり、自民党系候補者の競争は激しかった。

同じ政党での「同士打ち」なので、政策面では競えず、選挙運動はいきおい候補者本位の非政策的な争いとなり、カネをかけたサービス合戦になりやすかった。政治資金は膨大となり、派閥の指導者は集金力を問われることとなっていた。政治腐敗の発生には「構造」的な面が強かったのである。

そういう中で一九八八年にリクルート事件が浮上した。値上がり確実な未公開株をばら撒き、政治献金の代りに

する新手の方法であった。竹下登内閣は泥沼化するリクルート事件で混迷を深め、首相自身にも疑惑が及んで退陣に至った。だが、この時はそれで終らなかつた。リクルート事件は、一般的な政治腐敗事件のように少数の政治家が関与したのではなく、与野党のきわめて多くの政治家が関係していたことから、従来とは異なる対応を求められた。そこから、選挙制度を改めなければ真の解決にならないとの議論が高まっていった。

語られた言葉も、かつての「政治倫理」ではなく、いつしか「政治改革」となっていた。この新しい言葉が広まったことの影響は小さくなかつた。政治システムの改革が求められているとの認識がストレートに出てくるからである。

政権はその後、宇野宗佑、海部俊樹、宮沢喜一内閣とめまぐるしく交代していく。消費税導入後の混乱に加え、湾岸危機から湾岸戦争にいたる国際問題にも悩まされ、舵取りの難しい時期であり、政治改革の動きにもその影が落ちている。自民党ではリクルート事件発覚の後、党内に政治改革委員会（後藤田正晴会長）を設けたが、同委員会がまとめた政治改革大綱には、比例代表制を加味した小選挙区制の導入が盛り込まれた。この時の中心人物・後藤田正晴については、党内の若手議員をまとめ、自民党を政治改革に方向づけたことで、その指導力を高く評価する声がある。

確かに当時にあつては、与党・自民党が変わらないと何も始まらなかつたし、党内にも抵抗が依然強かつたから、これが第一の「山場」だったことは間違いない。

もう一つの動きは、第八次選挙制度審議会（小林與三次会長）である。宇野内閣の下、一九八九年（平成元年）六月、審議会が発足し、政府の対応も本格化し始めた。審議会には二つの委員会が設けられたが、選挙制度は第一委員会（堀江湛委員長）が扱うこととなった。

参院選敗北を受けて宇野内閣は退陣し、海部内閣に代わったが、同審議会は継続され、翌年四月に第一次答申がまとめられた。そこには小選挙区三〇〇、比例代表二〇〇の並立制導入案が盛り込まれていた。審議会にはマスコミ関係者が多数参加していたこともあり、この間、テレビ・新聞での議論が高まり、国民的議論に発展していった。当初は、政治資金の規制が課題であり、問題は選挙制度ではないとの主張もあったが、選挙制度を変えないと問題は解決できないとの意見が多数を占めるようになった。この時期が第二の「山場」である。

審議会が六月に、三〇〇小選挙区の区割りについて答申を出すと、海部内閣はそれをそのまま法案に盛り込み、八月に並立制導入を柱とする政治改革三法案を国会に提出した。ここからドラマは国会に移っていく。途中、自民党内での了承を取り付ける際に混乱が見られたが、海部首相は何度か「重大な決意で臨む」と発言し、成立に向けて動いた。しかし、自民党内には反対も強く、九月末には衆院政治改革委員会の委員長が審議未了・廃案とする意向を表明した。自民党で次期総裁選が近づいており、その思惑がからんだ面があった。また、自民党幹部はギリギリの所でPKO法案を優先させたとも言われる。

海部首相は法案不成立の責任を負って辞任した。ただ、これで政治改革の動きが消えたわけではなかった。国会内に、「政治改革協議会」という与野党の協議機関が設けられ、引き続き討議することとなった。また、一月に発足した宮沢内閣でも、首相が「志を継いで、政治改革に取組む」と表明した。

ただ、宮沢内閣では当初、支持率が久々に高かったこともあり、政治改革には熱が冷めた観があった。宮沢首相も選挙制度改革には消極的な印象を与えるような発言を続けていた。だが、そこに共和汚職と東京佐川急便疑惑が発覚し、状況は一変した。さらに、金丸信・前副総裁が脱税事件で逮捕され、追い立てられるように宮沢内閣も腰をあげた。政治改革への最大の後押しは、何よりもスキヤンダルなのである。

野党もただ反対という姿勢ではなくなり、野党第一党の社会党と第二党の公明党は、小選挙区・比例代表の「併用制」という代案を示して、論戦に挑んだ。比例代表制で全部の議席を政党に配分する制度だから、比例代表制である。具体的には、各党に配分された議席の枠に、まず小選挙区の当選者を入れ、残りの枠に比例代表の名簿から補充をする方式である。政府・自民党は、小選挙区制だけで全議員を選ぶ単純小選挙制の法案を出した。各党内には異論もあったが、主要政党がすべて中選挙区制廃止の姿勢を打ち出したわけで、議論には一段と熱がこもった。興奮した議員からは「これが国会だ」という発言が聞かれた。

小選挙区制案の自民党にも、野党との交渉で妥協点として「並立制」を「落とし所」にしようという姿勢が見られた。社・公の「併用制」のほかに、民間からもその中間的な混合型が提唱され、小選挙区・比例代表制を組み合わせた制度での妥協を求める声が高まった。最終局面で宮沢首相は「今国会で必ずやる」と表明し、一段とムードが高まったが、結局、自民党内がまとまらず、決着に至らなかった。だが、政界大変動につながった。自民党の「改革派」から一部が造反し、宮沢内閣不信任を可決させ、政界再編成となったのである。

二、一九九三年総選挙から選挙制度改革へ

衆議院は解散・総選挙となった。自民党から大量の離党者が出て、幾つかの新党ができていたので、政権の行方はまったく分からないまま選挙戦に突入した。新党としては、その前の参院選でブームを呼んだ日本新党が、総選挙でも候補者を擁立した。また、自民党を離党していた羽田孜、小沢一郎らが「新生党」を結成して臨んだ。さらには前後して自民党を離党した武村正義らが、「新党さきがけ」を結成していた。社会党、公明党、民社党、社会民主連合の野党四党も、新党とともに自民党に代わる政権を模索していたので、久々に政権を争う総選挙となっ

た。

結果は、五一一議席のうち、自民党は二三三議席にとどまり、過半数を大きく割った。それに対して、非自民政権に向けて協議を始めていた社会（七〇議席）、新生（五五）、公明（五一）、民社（二五）、社民連（四）も、合計一九五議席で、過半数に達しなかった。去就が注目されたのは、一気に三五議席を得ていた日本新党と、一三議席を得た新党さきがけであった。両党は一緒に行動することを決めており、両党の四八議席が政権の行方を決めるカギとなった。両党は画に描いたような形で、キャスティング・ヴォートを握ったのである。

政治改革推進を謳っていた両党は、並立制導入など、政治改革の方針で立場の近い方と並立政権を組むことを表明した。そして自民党および非自民五党の双方と交渉し、結局、非自民の方を選択した。小選挙区と比例代表制半々の並立制導入の主張に対して、非自民はほぼ丸呑みだったのに対して、自民党の回答は曖昧であった。また、非自民勢力は細川氏を首相に担ぐと申し出て交渉にあたり、結局、細川首相の下での並立政権となった。

参議院の会派・連合参議院も加えての、非自民八党派の並立政権である。内部にいろいろな勢力をかかえた並立政権であり、脆弱性が予想されたことから「ガラス細工の連立」と呼ばれたが、発足の経緯からして政治改革では一定のまとまりを保った。非自民の細川連立政権の原案は、小選挙区二五〇、比例代表（全国区）二五〇の並立制となった。対する自民党案は、小選挙区三〇〇、比例代表（都道府県別）一七七の並立制だから、両案にはかなり幅があった（他に、二票制の連立与党案に対し、自民党案は一票制という相違もあった）。

並立制では、小選挙区の比率が多いほど大政党に有利だから、自民党案は自民党に有利と考えられた。また、比例代表制は、選挙区が小さくなると比例の度合いが下がって、大政党にやや有利となるので、都道府県を選挙区とする自民党案は、自民党に有利と思われた。ただ、一七七を都道府県に分けると、定数二の選挙区も出てくるが、

そこでは比例代表とはいうものの、大政党から二人だけの選出となり、比例代表制のイメージからは遠いものであった。

双方の案とも、妥協の余地を残した案と見られていた。焦点は、小選挙区と比例代表の割合をどうするか、および、比例代表制の選挙区をどうするかであった。八月に誕生した細川政権だったが、首相は「年内の決着」を公約とした。まず、衆議院の段階で河野洋平自民党総裁とのトップ会談で、小選挙区を二五〇から二七四に増やし、比例代表をその分だけ減らして二二四とする妥協案を提示して、決着を図ったが、この調整は不調に終わった。しかし、連立与党は衆議院ではその調整案のまま賛成多数で通過させ、舞台は参議院に移った。

連立与党内では、党内に不安材料を抱えていたのは社会党だが、同党参議院の方が特にそうであった。だが、自民党側にも賛成に回る可能性のある議員がいて、「造反」によって、どのような賛否となるのか、最後まで読みきれない情勢であった。年を越して一月二二日に参議院本会議となったが、結局、社会党から一七人の造反議員が出て、否決された。

両院協議会も不調に終わり、法案はいったん葬られそうになった。しかし、細川首相はしぶとく粘り、河野総裁との再度のトップ会談で妥協にこぎつけた。小選挙区三〇〇、比例代表二〇〇（一一ブロック）となり、一九九四年一月二九日、遂に政治改革四法が成立した。トップ会談に河野総裁が応じた背景については、いろいろなことが言われている。世論の高まりがあり、このままでは反対した自民党に非難が向きかねないという判断もあった。自民党内の改革派がさらに離党しかねないとの懸念も深刻なものであった。

首相補佐官として近くで見ていた成田憲彦は、後藤田正晴からの河野総裁への働きかけを重視している。以前、後藤田が「総選挙後に自民党内からの総裁就任のラブコールを固辞し」、代りに河野を総裁に就けたという経緯が

あったが、その後藤田からの後押しが決定的だったというのだ。そして、「後藤田によって始められた政治改革は、後藤田によって完結された」とまで書いている（成田B）。

「後藤田によって始められた」とは、当初、彼が政治改革委員会での活躍で、自民党内で流れをつくったことをさしている。「リクルート事件に対する政権の対応策としてのコンセプトを確立し、それを軌道に載せる過程で、後藤田が果たした役割は決定的である」という。ここでいう「コンセプト」とは、骨格となる構想というような意味であり、この場合、選挙制度を変えないとダメ、という点を明確にさせたことをさしている。

三、選挙制度改革を促した要因

選挙制度改革が実現された背景には何があったのか。

① 続出する政治腐敗事件に国民の批判が高まったことが、最大の要因であろう。

しかし、それだけなら過去にも例がなかったわけではない。だとすれば昭和から平成にかけての時期に、幾つか見逃せない要因が他にあるはずである。幾つか列挙してみよう。

② 東西冷戦の終結で主要政党にまったく新しい動きが芽生えていた。自民党内には一党支配とは違う政党システムを創り出そうという機運が生じていたが、それを許す国際環境ができていた。社会党にも「抵抗路線」とは異なる新しい路線を追求しようという動きが生じ、その勢力は選挙制度の改革に向かった。

③ 改革推進勢力がテレビ・新聞と連動し、キーワードを繰って、ムードを高めた。テレビの報道番組が視聴率を高めたのがこの時期だが、それに上手く乗ってPRがなされた。それまで「政治倫理」の問題として語られ、政治資金の規正にだけ限定されていたテーマが、「政治改革」として選挙制度改革を射程に入れて議論がなされた。改

革に反対する勢力は「守旧派」と呼ばれ、「悪役」のようになった。後の首相・小泉純一郎は当時、反対の急先鋒だったが、「守旧派」と呼ばれ、何もできなかったと述べている。「構造改革」の推進で彼が、反対する者に「抵抗派」のレッテルを貼って動きを封じたのは、この時の教訓からである。他にも、日航機事故の「金属疲労」にかけて、中選挙区制は「制度疲労」にある、といったことが繰り返し語られた。正確な分析とは思わないが、ムードを高める作用をしたのは否定できない。

④あまり指摘されないが、政治家の世代交代も無視できない。自民党にも社会党にも二世議員が多く誕生していたが、その多くは親の世代のように黙々と冠婚葬祭などの挨拶回りを続ける選挙運動に、辟易していたのではない。中選挙区制の下での選挙運動を変えたいという思いがあったと思われる。推進派に二世議員が多かったのはその反映であろう。

むすび——残された課題

並立制の成立の後、二〇〇〇年(平成十二年)に比例代表の定数が二〇〇から一八〇に減らされたが、他には今日まで大きな変更がなされていない。選挙制度をめぐる課題はもう何もないのであろうか。

並立制は文字どおり、本来異なる二つの制度が並び立つ制度だが、これが採用された一因には旧中選挙区制からの移行を容易にするとの考慮があった。重複立候補も、各党幹部の議席を確保しやすいようにとの、配慮が働いている。審議会の堀江湛第一部長は後に、「激変緩和措置として比例選を組み合わせた」と説明している(読売新聞一九九六年一月二十九日)。当時の制度からあまりにも隔たった制度を提案しても、実現可能性がないので、あ

る程度、現有の勢力が議席を確保できるようにしよう、という配慮である。

だとすれば、四回も総選挙を重ねた現在（二〇〇八年末）、そろそろ並立制をどのように評価するのか、議論を始めてもよい時期かと思われる。ところが、並立制の導入で一段落したのか、そういう動きは見られない。そればかりではない。続けて改革されるはずであった参議院の選挙制度は放置されたままである。僅かに、最高裁判決に促される形で、ごく小規模の定数は正がなされただけである。制度については拘束名簿式から非拘束名簿式に改められただけである。また、地方議会と首長の選挙制度も放置されている。

戦前・戦後と選挙制度の動きを眺めてみると、改革はまだ途半ばという想いがする。戦前には民本主義の吉野作造、天皇機関説の美濃部達吉といった論客が、政党政治樹立のため選挙制度の改革を唱えていた。吉野は英国にモデルを求め、小選挙区制の導入を提唱しており、美濃部は政党本位の選挙にするため拘束名簿式の比例代表を主張している。

民主主義をどう考えるかに関わることであり、どちらが良いかは自由に議論すればよいことである。だが、戦前は、政党政治の発達を阻害するのに都合のよい、中選挙区制のような選挙制度が考えられるなどして、変則的な日本の選挙制度が長く続いてきた。戦後も長い間、徹底した議論はなされず、小手先の変更や政党の都合での変更のような改正しかなされなかった。大きく変えたのが衆議院への並立制の導入だが、それもそれだけで終り、参議院も地方議会も選挙制度は変えられていない。その点につき、戦後も数年生き延びた美濃部の論評を見て結びに代えよう（美濃部）。

美濃部達吉は、中選挙区制のように、複数定数なのに単記制というような中途半端な制度を批判していたので、戦後すぐの衆議院の大選挙区制限連記制にも批判的だった。「他国に類の無い極端な制限連記で、従来の単記投票

法の欠点か緩和されたといふに止まるものであり、何らの合理的根拠を有しない」というのだった。

そして、戦後に誕生した参議院の全国区については一段と厳しく批判している。「合理的根拠に乏しい大選挙区単記投票法の弱点を極端に迄推し及ぼしたもので」、候補者が大変多いのに、「一人だけに投票し得るのであるから、其の選択に合理的な標準を求めることは不可能で、殆ど偶然の思い付きに依るの外」ない、と断じている。

あまりにも候補者が多くなると有権者は各候補者を比較考量して選ぶという気持ちがなくなり、偶々知っている候補に投票したりするというのである。一九四八年の著書にある言葉だが、後のタレント候補進出を予言したような言葉であり、注目される。

参議院は全国区をその後、拘束名簿式に変えた後、非拘束名簿式にした。旧全国区とは、相違もあるが、候補者があまりにも多く、「選択に合理的な標準を求めることは不可能で、殆ど偶然の思い付き」となりかねないという点に変わりがない。政党政治の発展のために、どのような選挙制度としなければならないのか、もつと徹底的に考えてみなければならないようである。

(1) ラルフ・ダーレンドルフ『現代の社会紛争』世界思想社、二〇〇一年、八七頁。ここでは、このテーマを詳しく論じた書物として *ケイプミッドルマス* (Keith Middlemas) の *Politics in Industrial Society*, Andre Deutsch: London, 1979, が挙げられている。

(2) この「五大改革」の原文は原秀成『日本国憲法制定の系譜Ⅲ』日本評論社、二〇〇六年(七九二―七九三頁)に資料として収められている。第一番目に「選挙権を付与することにより、日本女性を解放すること」とある。

(3) この観点からは、移譲式比例代表制が説かれる。現在の非拘束名簿式・比例代表制に近い制度であり、ある候補者が取りすぎた票は、同じ党のほかの候補者に回され、ムダにならない。

〔引用・参照文献（五十音順）〕

- ・ ウィリアムズ、ジャスティン 『マッカーサーの政治改革』 朝日新聞社、一九八九年
 - ・ 白井貞夫 『政治改革』 論争史』 第一法規、二〇〇五年
 - ・ 加藤秀治郎 A 『日本の選挙』 中央公論新社、二〇〇三年
 - ・ 加藤秀治郎 B 『日本政治の座標軸』 一藝社、二〇〇五年
 - ・ 草柳大蔵 『内務省対占領軍』 朝日新聞社、一九八七年
 - ・ 自治大学校 A 『戦後自治史Ⅲ（参議院議員選挙法の制定）』 大蔵省印刷局、一九六〇年
 - ・ 自治大学校 B 『戦後自治史Ⅳ（衆議院議員選挙法の改正）』 大蔵省印刷局、一九六二年
 - ・ 柚正夫 『日本選挙制度史』 九州大学出版会、一九八六年
 - ・ 田中宗孝 『政治改革六年の道程』 ぎょうせい、一九九七年
 - ・ 成田憲彦 A 『政治改革法案の成立過程』（『北大法学論集』 四六卷六号、一九九六年）
 - ・ 成田憲彦 B 『政治改革の過程』 論の試み（『レヴァイアサン』 二〇号、一九九七年春号）
 - ・ 福永文夫 『戦後における中選挙区制の形成過程——GHQと国内諸政治勢力』（『神戸法学雑誌』 三六卷三号、一九八六年）
 - ・ 美濃部達吉 『選挙法詳説』 有斐閣、一九四八年
- （※）本稿は、初め日本放送出版協会の隔月刊『NHK知るを楽しむ 歴史に好奇心』（二〇〇八年四・五月号）に、「占領下の迷走」（四九〜六四頁）、「そして中選挙区制は終わった」（七一〜八六頁）として執筆したものを、学術論文に再構成したものである。右の雑誌はNHK教育テレビのテキストとして出版されているものであり、番組は二〇〇八年四月一七日と二四日に放送され、初出は一般向けのもので、頁数の表記などできなかったため、今回それを補うつもりであったが、その間、資料の一部が散逸してしまっており、頁数を表記できなくなったものがある。ご寛恕願いたい。