

「衆議院選挙制度に関する調査会」（第7回）議事概要

1 日 時 : 平成 27 年 3 月 25 日 (水) 14 : 00 ~

2 場 所 : 衆議院議長公邸

3 出席者 :

座長	佐々木 毅	明るい選挙推進協会会長、元東京大学総長
	荒木 毅	富良野商工会議所会頭
	大石 眞	京都大学教授
	大竹 邦実	地域社会ライフプラン協会理事長、元衆議院調査室長
	加藤 淳子	東京大学教授
	萱野 稔人	津田塾大学教授
	櫻井 敬子	学習院大学教授
	曾根 泰教	慶應義塾大学教授
	並木 泰宗	日本労働組合総連合会政治局局長
	堀籠 幸男	慶應義塾大学特別招聘教授、元最高裁判事
	山田 孝男	毎日新聞社特別編集委員
	林 幹雄	衆議院議院運営委員会委員長

意見陳述者

細田	博之	議員
枝野	幸男	議員
松野	頼久	議員
北側	一雄	議員

4 議事要旨

議題「各党からの意見聴取」

(1) 各党から「選挙制度」、「衆議院の議員定数」、「一票の較差」について意見を聴取した。

① 自由民主党

意見陳述者・細田博之議員から、提出された資料を踏まえ、次のような意見陳述が行われた。

「選挙制度」について

- ・ 小選挙区比例代表並立制を維持した上で、比例代表の議席数を30議席減少させ150議席とし、その場合に、比例ブロックを現在の11ブロックから8ブロックに再編するとともに、150議席を90議席と60議席に分割し、90議席（第1比例枠）を全政党を対象に比例代表の得票数割で、60議席（第2比例枠）を比例2位以下の政党にそれらに係る比例代表の得票数割で、それぞれ配分する案を策定し、2013年（平成25年）3月28日、自民・公明両党で合意している。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 比例定数を30削減する。
- ・ 自公案を前回（第47回）の総選挙に当てはめると、第2比例枠が第1党以外の党に配分されることにより、第1党以外の党の獲得議席数は減らず、30減の効果はほとんど全部自民党の減少となる。これは、民主主義の観点に立つと、比例制度を使って是正を行わないと、第1党の得票率に対する議席数が大きす

ぎて（結果が）大きく揺れるので、何らかの工夫を要すると考えたものである。

「一票の較差」について

- ・ 0増5減の改定を行った緊急是正法は、1人割り振り（1人別枠方式）を排しつつ人口過少県（定数を維持すれば必ず2倍を大きく超えることになる県）の定数を減らすもので、基本的な配分構造を是正したものであると考えている。
- ・ 較差を測る基準については、18歳選挙権実現等によって大きく変動する可能性がある有権者数や、転勤や大学入学等による異動があり非常に流動的な住民票による数ではなく、国民の数についての最も権威のある統計である国勢調査の結果による人口によるべきである。ただし、国勢調査人口には（投票権を持ち得ない）外国籍人口が入っているが、較差を考える上で、本来対象にすべきではないので、国勢調査の数からこれを除外したものをを用いるべきである。
- ・ 都道府県間の較差を考える場合、その団体に係る比例代表と小選挙区の当選者がどうなっているかということも見るべきである。

以上の意見陳述を踏まえ、調査会委員から質問が行われ、細田議員から回答が行われた。

- ・ 比例代表の議席を第1枠（90議席）と第2枠（60議席）に分ける根拠は何かとの問いに対し、比例定数を30減らしても、全体として少数政党に影響が出ないようにしたものである旨

の回答があった。

- ・ 小選挙区定数 295 を変更するつもりはないかとの問いに対し、総人口を 295 議席で割ると約 40 万人であり、政治家が 1 選挙区として小選挙区での活動をし、民意を反映させるためには、議席数が少なければ少ないほどよいというわけではない、0 増 5 減の改定より大きく都道府県間の較差を是正しようと思えば、実は議席数を増加させなければ基本的に難しい、旨の回答があった。
- ・ 都道府県内の選挙区割りの在り方についてどう考えるかとの問いに対し、較差が 2 倍を切りさえすればよいという従来の法令の規定を改め、原則として 1.9 倍にせよというようなことを規定すれば、区画改定後 10 年間に人口異動があっても最大較差が 2 倍を超えるおそれはなくなる、都道府県間の配分の較差は実は憲法上関係のない議論であり、選挙区間の較差こそが問題であるが、選挙区間の較差は市区町村の区割り（区割りに際して市区町村の分割をどのように行うか）により生ずるものであり、市区町村の分割をもっと積極的に行ってもよい、旨の回答があった。
- ・ 平成 24 年改正法（緊急是正法）は、国会が平成 23 年最高裁大法廷判決の趣旨に真摯に応えたものであると理解してよいかとの問いに対し、5 減以外の都道府県の定数をそのままにしたため、1 人割り振り（1 人別枠方式）を全く変えていないという誤解が生じたが、平成 22 年国勢調査人口に基づき 1 人割り振りのまま定数配分をした場合、福井、佐賀、山梨の 3 県が定

数3のままとなり議員1人当たり人口が鳥取を下回ることになるので、1人割り振りをやめてこれらの県の定数を1減することとしたものであり、1人割り振りの結果最大較差が2倍を超えてしまうので1人割り振りを是正せよという最高裁の指摘に応えたものである旨の回答があった。

- ・ 選挙区の安定性、すなわち都道府県内の選挙区割りはあるべく変わらないほうがよいとの声があることについてどのように考えるかとの問いに対し、較差2倍未満を安定的に実現することが憲法上の最大の目的であって、そのために多少区割りにおいて行政区の中で分かれることは我慢していただきたいと申し上げ了解いただいていると考えている旨の回答があった。

② 民主党

意見陳述者・枝野幸男議員から、提出された資料を踏まえ、次のような意見陳述が行われた。

「選挙制度」について

- ・ 中長期的な抜本改革の是非という問題とは切り離して、まずは一票の較差是正と定数削減を実現すべきである。0増5減の改定は緊急避難であり、次期総選挙までには、これら双方をきちっと行う必要がある。
- ・ 平成26年2月の野党5党案（衆議院選挙制度改革の基本的な考え方）の考え方（①現行の小選挙区比例代表並立制を維持、②1人別枠方式を名実ともに廃止するなど、憲法の要求する投

票価値の平等を徹底、③小選挙区、比例の双方を削減。その際、小選挙区制度の民意集約機能が行き過ぎたものとならないよう小選挙区と比例の定数の比率を配慮）を基本とすべきである。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 小選挙区と比例代表のそれぞれについて定数削減を実施する。その際、小選挙区制度の民意集約機能が行き過ぎたものとならないよう、現行制度創設時の小選挙区と比例代表の定数の比率（3対2）に配慮する。
- ・ 小選挙区は、各都道府県について人口 50 万人当たり定数 1 を人口比例で配分し（3増 18 減）、結果的に定数を 15 削減する（小選挙区定数 280）。この案によれば、将来の人口減に伴う小選挙区定数の減がビルトインされ、当面の定数削減が小幅であっても、人口減少が見込まれる状況のもとでは、将来的に小選挙区の数（衆議院議員の数）が減っていくことになる。
- ・ 比例については、民意の集約が行き過ぎないように 3 対 2 の比率に配慮して減らすこととしているが、野党第 1 党の立場として、他の少数政党にも配慮し、具体の数は詰めていない。

「一票の較差」について

- ・ 具体的な選挙区割りに当たっては、1 人別枠方式を名実ともに廃止するなど、憲法の要求する投票価値の平等を徹底すべきであり、3 増 18 減の案はこのような考え方に基づくものである。
- ・ 調査会がアダムズ方式を軸に検討していると伝えられていることについては、較差是正に積極的に踏み出そうとしているものと受け止めているが、定数是正を含め、さらなる議論を早急

にお願いしたい。

以上の意見陳述を踏まえ、調査会委員から質問が行われ、枝野議員から回答が行われた。

- ・ 小選挙区定数 280 は、都道府県への定数配分を積み上げた結果と理解してよいかとの問いに対し、我々の考え方は、アダムズ方式と似た考え方であるが、人口 50 万人当たり議員 1 人というのは、定数削減を国民に約束していることを考慮しつつ、国民から見てわかりやすいこと、他の野党とも足並みをそろえて実現可能な数字であること、を考慮した結果である旨の回答があった。
- ・ 比例定数の削減数については意見を留保したということによいかとの問いに対し、3 対 2（小選挙区 対 比例）という比率を軸に定数削減を行うべきであるとの考え方である旨の回答があった。
- ・ できるだけ較差を少なくすることについて強い主張を持っていると理解してよいかとの問いに対し、最高裁判決は、各都道府県基数 1 配分（1 人別枠方式）を否定し、少なくとも衆議院については最大較差 2 倍未満とすることが憲法の要請であるとしたものと受けとめており、そうした要件を満たす中で、党内において定数 1 団体はできるだけ避けるべきだという意見があり、我々のようなアダムズ方式的な考え方であれば、人口 50 万人当たりで、人口の少ない県でも定数 2 になって人口少数県にも一定の配慮を行いつつ、最高裁から要請されている憲法

の要請にも合致できると考えたものである旨の回答があった。

- ・ 議席は国民の選ぶ権利であるという考え方もあり、人口減少が進んでいく中で、自らの地域の代表を選ぶチャンスが少なくなることと考えれば、身を切るよりは身を清める改革を進めていくことによって国民の理解を求めていくことも必要ではないのか、本調査会でデータをもとに検証した結果、大幅な定数削減を行った場合、選挙制度の評価基準としての人口比例的な配分や一票の較差の解消などがより困難になると思われるが、定数削減は一票の較差の是正や比例配分の問題より優先度が高い問題と考えているのか、との問いに対し、定数削減は、（平成 24 年の）党首討論において、第 1 党と第 2 党の党首が国民の前で約束したことであり、これが実現されなければ政治不信はますます拡大するので、まずはこれを実現しなければならないと考えている旨の回答があった。
- ・ 平成 42 年人口推計において鳥取県の人口は 50 万人を切るという予測もあり、定数 1 当たり人口が 25 万人に限りなく近づくことが予測されるが、これにどのように対応していくのかとの問いに対し、将来的に定数が 1 になることの可能性がある中で、人口の少ない県でもできるだけ複数の選挙区をつくれるようにという我々なりの努力をして考えた結果が本日示した案であり、最高裁が各県 1 基数配分（1 人別枠方式）を否定し、衆議院においては少なくとも最大較差 2 倍未満とすることを要請していることを考えると、もしそれに反することをやるのであれば、憲法典そのものの改正議論の中でやらなければならない

い問題であると受けとめている旨の回答があった

- ・ 小選挙区定数を削減した場合、今後人口減少が進んでいく中で、市町村をがたがたにする選挙区割りをしない限り最大較差2倍未満は達成できず、そのようなことをする方が選挙民の政治に対する不信は大きくなるのではないかと、本日提示された案は小選挙区の削減だけであるが、むしろ小選挙区を残して再度政権交代をとるという思いが欲しかった、との問いに対し、現実政治を考えていく中で、国民との約束は重く、同時に、野党第一党には少数政党に対して一定の配慮をする責任があり、少数政党を含めて合意可能な案ということで小選挙区も減らし、これに準じて双方のバランスがとれた形で比例の削減を行うべきだと考えたものである旨の回答があった。
- ・ 身を切る改革は定数削減以外にも方法はある、消費税増税で国民に負担を求めるから国会議員も身を切るということは削減に関するロジックとしては弱いのではないかと、何故定数を削減しなければならないのかとの問いに対し、国民に負担を求める以上、国会議員の歳費の削減を初めとして、身を切る改革を行うというのが組合せだと思っており、ただ減らせばいいというものではないとしてもここまではやらないといけなのではないかと思っている旨の回答があった。
- ・ 本日提示された案は、小選挙区の定数を15削減した場合、比例定数も3対2の比率に沿って削減する案と考えてよいのかとの問いに対し、比例も小選挙区に準じて削減するが、少数政党に配慮してあえて数字は挙げないこととした旨の回答があつ

た。

- ・ 本日提示された案は、アダムズ方式と類似の方式（小数点以下を切り上げる方式）であるが、基本的にこの案で区割りをつくって定数配分をしてよいのか、別に考えがあるか、との問いに対し、本日提示した案は、調査会で検討しているアダムズ方式と基本的な考え方は同じであり、これに拘泥するわけではないが、最高裁の要請と人口の少ない県への配慮という政治的な要請を両立させる非常に合理的なやり方ではないかと考えている旨の回答があった。
- ・ 2014 年（平成 26 年）2 月の野党 5 党による「衆議院選挙制度改革の基本的な考え方」の小選挙区の具体的な削減案について、他の党はどのように受けとっていたのかとの問いに対し、2014 年の文書は基本的な考え方と試案をセットとして 5 党で確認したと認識している旨の回答があった。
- ・ 2014 年 2 月の野党 5 党の基本的な考え方では制度創設時の小選挙区定数と比例代表定数の比率（3 対 2）に配慮するとしているが、小選挙区定数を 280 とした場合、現行の比例定数 180（すでに当初の 200 から削減済みであり、これ）から削減の余地はないのではないかという問いに対し、そういう意味では合意は非常に政治的な文書である旨の回答があった。
- ・ 制度創設時の小選挙区定数と比例代表定数の比率（3 対 2）に配慮することとした根拠は何かとの問いに対し、抜本改正ではないので現在の制度創設時の比率に根拠を求めるのが最も合意が可能であるという政治的な判断である旨の回答があった。

③ 維新の党

意見陳述者・松野頼久議員から次のような意見陳述が行われた。

「選挙制度」について

- ・ 衆議院は政権選択の選挙である以上、民意の集約を目的とした小選挙区の定数を多くすべきであり、国会に提出している定数3割削減の改正案も小選挙区より比例代表の定数を削減するという考えに基づいている（注：同改正案は小選挙区比例代表並立制を維持）。将来の選挙制度のあり方として、小選挙区中心の制度を維持したい。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 国会議員みずから身を切る改革を行うことが、消費税引き上げの際に当然なされるべきであるにもかかわらず、いまだ実現されていないことに鑑み、まずは定数削減を行うべきである。
- ・ 衆議院議員の定数を480（平成24年における定数）から3割削減して336人とし、小選挙区を240人（55人削減）、比例代表を96人（84人削減）する改正案を国会（衆議院）に提出している。
- ・ 少数政党も一定の議席を得られるようにするために、国会に提出した改正案より比例代表の削減数を減らし、小選挙区210、比例代表126（小選挙区、比例代表とも3割ずつ削減）とすることも選択肢であると考えている。
- ・ 小選挙区240を各都道府県に配分した場合に、アダムズ方式でも鳥取県は定数1になることから、選挙制度改革を統治機構改革の一環として捉え、将来的には道州制との関係で議論をす

べきであると考えている。

- ・ 平成 26 年 2 月の野党 5 党の合意（衆議院選挙制度改革の基本的な考え方）については、その時点では、定数削減は喫緊の課題であり、野党がまとめた案を提示することで次回総選挙までに一步でも先に進めるのではないかと考えたものであるが、昨年 11 月に衆議院が解散された時点で、合意の前提を欠くことになったと考えている。しかし、合意の内容については、現在でも必ずしも否定するものではなく、特に B 案（注：人口 50 万人に議員 1 人を配分する案、結果として小選挙区定数 15 減。今回民主党から提示された案と同内容）は、今すぐに 3 割削減するものではないが、将来の人口減少に応じた形で定数削減を行うことができるという点では評価できるものと考えている。

「一票の較差」について

- ・ 各都道府県への配分は、過度の大都市偏重を避ける形が望ましく、この要請を満たすことができる方式で配分することが必要であり、切り上げ方式で人口の少ない都道府県に厚く配分される傾向にあるアダムズ方式を採用すべきではないかと考えている。

以上の意見陳述を踏まえ、調査会委員から質問が行われ、松野議員から回答が行われた。

- ・ 定数 3 割削減の根拠は何かとの問いに対し、現在の日本の財政状況や、これからの増税時代に入る前に、3 割程度の削減をま

ず国会みずからが意思として示すという意味からの数字であり、国民に国会みずからが身を切る改革を示して、行政府にも財政規律を守り、歳出削減を求めていくことにおいて、このぐらゐの数字が必要ではないかとの回答があつた。

- ・ 維新案の小選挙区 240 について、都道府県への配分の試算はあるか、都道府県内の較差についての考えはあるかという問いに対し、小選挙区 240 をアダムズ方式で配分すれば一票の較差は 1.655 倍となるが、都道府県内の較差については特段の考えはない旨の回答があつた。
- ・ 将来的に道州制を念頭に置いていることから推測すると、(選挙区の区割りに当たって) 基礎自治体をいろいろな形で切り分けることも覚悟していると認識してよいかとの問いに対し、覚悟の上である旨の回答があつた。
- ・ 較差問題については、都道府県単位で考えるということ自体を考えなければならないのではないかという感じがしていたが、維新の考える道州制は、都道府県を残した道州制かとの問いに対し、基本的には、基礎自治体を中心とした道州制という考え方である旨の回答があつた。
- ・ 野党 5 党案を否定するものではないとすれば、野党 5 党案のうち定数を 15 削減する案を採るとした場合、比例定数削減についてはどのようなスタンスで臨むのか、その理由は何か、との問いに対し、小選挙区の方を多くするという考えに基づいて比例代表の定数を減らすべきであり、それは民意の集約をしやす

くするためである旨の回答があった。

- ・ 定数削減は、国民から見ると、議員の身を切る改革というよりは、自分たちの選ぶ権利が減るという側面が大きいと思うが、なぜ定数削減が身を切る改革に直結するのかとの問いに対し、議員の数が多すぎるという世論が多く、102 兆円という国家予算の中で、議員の歳費や定数を減らしても微々たる金額であることは承知の上で、財政再建をしていくための歳出抑制や予算のカットを求めていくための第一歩、身を切る改革の第一歩として議員定数の削減を掲げたものである旨の回答があった。
- ・ 定数削減により委員会ポストの兼務が増え、政府や立法府の運営が不便になったり、十分な人手がなくなるということになるのではないかと問いに対し、行政府から通常国会に 150 本もの法案や条約を提出していることを前提に考えれば議員は相当忙しいと思われるが、行政府、立法府ともに法改正のやり方を十分工夫すれば、その人数でやっていけるだろうと考えている旨の回答があった。
- ・ 政党の側から定数削減を前提とする身を切る改革が提案されている一方で国民が定数削減を望んでいるとする世論調査のデータを見た覚えがないが、各政党が定数削減が国民世論の要望であるとする根拠は何かとの問いに対し、維新の党は、少なくとも去年の衆議院総選挙で身を切る改革を前面に打ち出し、それに賛同した方々が維新の党に 41 議席、838 万票という得票数を与えていただいたことを重く受けとめると同時に、前々回の衆議院選挙のときに、当時の野田総理と安倍総裁の間で、「大

幅な定数削減を次の通常国会までにやります」と約束して解散した事実を忘れてはならず、我々は政党としてそれを主張し、選挙を戦った以上は、そのことを主張したい、との旨の回答があった。

- ・ 議席の配分を都道府県単位から比例ブロックのようにすれば一票の平等は達成しやすいが、維新の党は本来その方向を目指しているのか、また、定数の大幅削減の技術論として、県あるいはブロックに割り振るというような議論はあるのか、との問いに対し、我々は定数の大幅削減を目指しており、県が若干外れることとなってもいたし方なく、県を越えた生活圏が成り立っているということも考えてもいいのではないかと、との旨の回答があった。

④ 公明党

意見陳述者・北側一雄議員から、提出された資料を踏まえ、次のような意見陳述が行われた。

「選挙制度」について

- ・ 現行の並立制は「民意の反映」と「民意の集約」との2つの理念を「2対3」の割合でバランスを取ることを趣旨とした制度であるが、現状は比例代表得票率と獲得議席数とが大きく乖離している。
- ・ 「民意の反映」と「民意の集約」について、両方の理念をどのように調整するかが重要であるが、現行制度は、「民意の集約」

に偏重しており、「民意の反映」機能の強化に向けた是正が必要である。

- ・ 平成 11 年 10 月の自民・自由・公明の 3 党連立政権合意で、定数 50 削減を目指し、先行して比例 20 の削減を行った経緯があり、現行制度に拠って定数を削減し、民意の集約への偏重を是正するためには、本来ならば、小選挙区の削減を検討すべきである。
- ・ 比例代表の議席配分方式については、国民の多様な民意をできる限り正確に反映するため、ドント式以外のより純粋に議席が比例配分される方式も検討すべきである。
- ・ 公明党は、小選挙区比例代表連用制、小選挙区比例代表併用制及び中選挙区制を検討していく方針を示しているが、このうちの小選挙区比例代表連用制・二票制は、現行の小選挙区比例代表並立制における小選挙区の歪みを比例代表で是正するとともに現行制度からの移行のしやすさ等を勘案すると、今後さらなる検討を進めるに値する制度であると現時点でも考えている。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 定数削減は、でき得るならば抜本改革の中で実現すべきと考えるが、当面の課題として定数削減を先行して行おうとするならば、現行制度を基本とし、自公合意案に基づく定数削減を検討することもやむを得ないと考える。
- ・ 現行制度では得票率と獲得議席数の大きな乖離が生じており、小選挙区の行き過ぎた民意の集約機能を是正し、より民意の反

映を重視した制度に見直さなければならないという観点から、単純に比例定数の削減を行おうとすることは到底認められない。

「一票の較差」について

- ・ 0増5減により一票の較差は2倍未満におさまっているが、憲法の平等原則からしても今後も2倍未満におさまるよう不断の見直しが必要である。
- ・ 都道府県間における区割り、較差是正を優先すれば行政区画をさらに分断せざるを得ず、行政区画の一体性を優先すると較差拡大に歯止めがかからず、両立は容易でない、今後の選挙制度の抜本改革に関する議論で十分に考慮すべきである。

以上の意見陳述を踏まえ、調査会委員から質問が行われ、北側議員から回答が行われた。

- ・ 自民党から比例代表を30削減し、これを第1枠と第2枠に分けて少数政党の意向を反映する仕組みが考えられないかとの説明があったが、このような制度のイメージについてどのように評価するのかとの問いに対し、定数削減を先行させるならば、自民党案は検討するに十分値すると思った次第であり、その考えは今も変わっていない旨の回答があった。
- ・ 連用制の採用を依然として主張しているのかという問いに対し、選挙制度の抜本改革の方向として、連用制は非常に重要な選択肢の一つだと考えおり、現行の選挙制度からの移行や民意

の反映をより重視した選挙制度にしていくという観点からもふさわしいと考えている旨の回答があった。

- ・ 比例代表制は、基本的には政党が（順位づけをした）名簿をつくって行う制度であるにもかかわらず、同一順位に候補者を並べて惜敗率で当選者を決めるという比例の使い方をしている政党もあることについて、また、惜敗率による復活当選について、どのように考えるか、との問いに対し、公明党は近年、重複立候補を行っておらず、惜敗率というのは国民から見て非常にわかりにくく、比例代表制の趣旨からは各政党が名簿順位を決める方法がふさわしいのではないかと思うが、惜敗率で当選順位を決める方法を否定するわけではなく、制度の一つの仕組みとして許容される範囲ではないか、復活当選は国民から見て非常にわかりにくく議論されてしかるべきであろう、との回答があった。
- ・ 0増5減により最大較差は一旦1.998倍になったが、その後の人口変動で較差は2.129倍に拡大し、2倍を上回る選挙区は13あるが、このような現状を踏まえて、投票価値の較差是正に向けた今後のあるべき取組の方向について、どのように考えるかとの問いに対し、国勢調査の簡易調査も含め都道府県の配分を見直し、区画審で一定期間内に作業を行う仕組みをつくっていくこと、区画審設置法旧第3条第2項に代わる都道府県への配分の基準を定める規定を国会として議論する中で人口変動を定数配分に的確に反映できる仕組みをつくること、が大事である旨の回答があった。

- ・ 小選挙区を導入した際に最も重要とされたのは政策中心、政党中心の政治であり、政権交代の可能性であったと思うが、この点についてどのような認識であるのかとの問いに対し、現行選挙制度の議論（制定時）の際に、そのような趣旨はあったが、民意の集約の理念と国民の民意の反映という理念のバランスについて、原案では1対1であったが、国会の論議の中で現行の3（小選挙区）対2（比例代表）にした経緯があり、これは、民意の集約と民意の反映のバランスをとる意味では、非常に重い意味を持った比率であったと思っている旨の回答があった。

（2）次回の日程等

① 次回の日程

平成27年4月8日（水） 13時

② 次回のテーマ

「各党からの意見聴取」