

「衆議院選挙制度に関する調査会」（第8回）議事概要

1 日 時 : 平成27年4月8日(水) 13:00 ~

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
	岩崎美紀子	筑波大学教授
	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
	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

穀田 恵二 議員

園田 博之 議員

玉城デニー 議員

吉川 元 議員

荒井 広幸 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 日本共産党

意見陳述者・穀田恵二議員から、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による現行選挙制度の最大の問題は、第1党が4割台の得票で7～8割もの議席を獲得するような得票率と獲得議席の著しい乖離を生み出し、民意をゆがめることである。また、議席に反映しない「死票」は各小選挙区投票の過半数に上り、少数政党は得票率に見合った議席配分が得られず、獲得議席を大幅に切り縮められている。
- ・ 選挙は民主主義の根幹である。国民、有権者の問題である選挙制度の基本原則は、国民の多様な民意をできる限り正確に反映することではなければならない。
- ・ 衆議院選挙制度については、現行の小選挙区比例代表並立制を廃止し、民意を正確に反映する比例代表制への抜本改革を行う。現行の総定数を維持し、全国11ブロックを基礎とした比例代表制にすることを提案している。これにより、「民意をゆがめる」という小選挙区制の最大の弊害を取り除き、一票の較差も解消する。

- ・ 選挙制度改革は、国会を構成する全ての政党、会派が参加して議論を尽くすべきである。2011年10月から全政党が参加する各党協議会が29回行われ、2013年6月25日に全党合意による「確認事項」が取りまとめられ、「よりよい選挙制度を構築する観点から、現行並立制の功罪を広く評価・検証し、抜本的な見直しについて、各党間の協議を再開し、結論を得るべきもの」とされた。これは、唯一の全党一致の合意であり、選挙制度改革の協議はこれに立って進めるべきものである。しかし、2013年の参議院選挙後、一部の党が全党の協議を打ち切り、議長のもとで衆議院選挙制度に関する調査会が発足した。調査会は、諮問事項のうち「現行制度を含めた選挙制度の評価（長短所、理想論と実現性）」から検証を行わず、「小選挙区の一票の較差」を最初の議題としたが、これは、現行の小選挙区制の維持を前提としたもので、小選挙区制そのものが問題となっているときにふさわしくない。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 定数削減に反対である。
- ・ 国会議員は主権者の民意反映のためにある。「身を切る改革」は、その議員を削減して国民の声を切り捨てた上、消費税増税という負担を国民に押し付けようというものである。消費税増税の是非と定数削減は全く別の問題であり、投票価値の不平等や民意の反映が問題とされるときに定数削減を持ち出すのは不当であり、筋違いである。
- ・ 憲法に定められた国会の政府監視機能が定数削減により低下

する。

- ・ 現行の衆議院議員の定数 475 は人口約 27 万人に 1 議席の割合である。男子普通選挙権制定時は 12 万人に 1 議席を配分していた。また、諸外国の下院は 10 万人に 1 議席の水準であって、歴史的にみても国際的にみても、日本は議員が少ない国であり、これ以上、「国民の代表」を削減する定数削減を行うことに合理的根拠は存在しない。

「一票の較差」について

- ・ 20 年前の小選挙区制を中心とする選挙制度の提案時に、民意の公正な議席への反映をゆがめ、比例第 1 党に虚構の多数を与える根本的問題があるとして反対した。同時に、当初から小選挙区の区割りが 2 倍以上の較差を容認しており、投票価値の平等に反する違憲立法であると批判した。
- ・ 「一票の較差」の是正のために、市町村の行政単位や地域社会の分断が避けられず、有権者は選挙区の不自然な変更を強いられることになる。
- ・ 小選挙区が投票権の平等という憲法の原則とは両立できない制度であることは、導入以来の歴史が実証している。

その他

- ・ 小選挙区比例代表並立制の導入、企業・団体献金の温存と政党助成制度の創設を行った 20 年前の「政治改革」の検証を行うべきである。

以上の意見陳述を踏まえ、調査会委員から質問が行われ、穀田議員から

回答が行われた。

- ・ 定数は何を基準としてどのような理論立てをすべきかとの問いに対し、国民の代表たる人数がどの程度であるべきか、どのような制度であるべきかという根本原理をきちんと議論すべきであるとした上で、①1925年の男子普通選挙実施時に約12万人に議員1人とされていた、②世界的に見て日本の議員数は多くない、③国会の監視機能を十分果たせるのか、④定数を減らした場合に委員会の質疑等が十分にできなくなるのではないか、との旨の回答があった。
- ・ 議員数の削減が国会運営にもたらす問題は具体的にどのようなものかとの問いに対し、議員は常任委員会や特別委員会を3つ、4つ兼務し、各委員会が法案審議や一般質疑を行う中で、まともに勉強する時間がなくなり質疑の質的低下をもたらすというのがメディアにおける批判的な見解であり、(議員を)減らせばよいという言い方はよくないという議論も出ている旨の回答があった。
- ・ 比例代表制への抜本改革を行う場合、全国1区ではなく、ブロック制を望ましいとする根拠は何かとの問いに対し、顔が見える選挙制度が望ましい、地方を尊重するということを加味することも必要と考える旨の回答があった。
- ・ 比例代表制における政党の候補者リストに関し、候補者順位を政党に任せて政党に投票させ(当選人の決定は政党の付けた候補者の順位によることとする)のか、あるいは、当選人決定に

関してある程度まで有権者の選択を許すのかとの問いに対し、政党本位の選挙という観点からは政党自身が責任を持って候補者リストを提出する拘束名簿制が望ましいと考えるが、現在の参議院（の比例代表選挙）では個人への投票ができる制度をとっており、いずれも可能性はあり、各党の議論によることになる旨の回答があった。

- ・ 憲法 15 条（第 1 項；公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。）、同 43 条（第 1 項；両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。）、同 47 条（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。）などからすると、「個人を」（選ぶ）という形が基本であり、（比例代表選挙において）すべて党がつくった名簿の中で選ぶこととした場合、個人を選ぶ国民の権利というものがクリアできるのかという問いに対し、20 年前にも議論されたことであり、クリアできると考える旨の回答があった。
- ・ 小選挙区制は民意をゆがめるとするならば、同じく 1 人を選ぶ首長選挙も民意をゆがめるということにはならないかとの問いに対し、小選挙区制については、（当選人）個人の問題ではなく、政権を獲得した政党の得票数と獲得議席がどうなっているか、死票がどうなっているかなどを分析し、結果として制度自身が民意と議席の反映をゆがめるとするものであり、首長それ自身を選ぶ選挙である首長選挙とは明らかに異なる旨の回答があった。

- ・ 重複立候補制度及び同一順位に候補者を並べて惜敗率で当選者を決定する現行の方法についてどのように考えるかとの問いに対し、(小選挙区で負けたのに比例で復活するというやり方に国民は疑問や意見がある。) それは、根本が小選挙区比例代表並立制にあるので、ゆがみを正し、比例代表を中心とした選挙制度への転換こそがそれらに答えていく道と考える旨の回答があった。
- ・ 望ましい定数についての議論は、理想論から出発するのか、現実これ以上減らすべきではないというところから出発するのかとの問いに対し、現実論から出発するが、政治改革のときもあった総定数 500 名程度というのがよいのか疑問を持つ反面 (1925 年の男子普通選挙実施時の人口 12 万人に議員 1 人という基準で算定した) 1200 名というのも多すぎるとの意見もある旨の回答があった。併せて、20 年間の「政治改革」を検証する時期であり、定数の問題は「政治改革」の時に一緒に議論された政党助成金、企業・団体献金の問題とともに検証、議論すべきものであると考える旨の付言があった。

② 次世代の党

意見陳述者・園田博之議員から、次のような意見陳述が行われた。

「選挙制度」について

- ・ 当面、1 人別枠方式を名実ともに廃止した上で現行の小選挙区比例代表並立制を維持すべきである。
- ・ 現行制度は、前回の選挙 (第 47 回) でも 48% の得票率で 75%

の議席数を獲得するという民意を反映した制度とは言いがたい結果が出ており、また、政党選挙であることから候補者の吟味の度合いが極めて薄くなっているのではないかということから、その妥当性について是非議論していただきたい。

- ・ 私案であるが、現行制度を十分に検証の上、例えば、定数3名の中選挙区制にして、2名連記制にするような案が作れないか。これによれば、以前の中選挙区制より政権交代がしやすく、連記制により、同じ政党同士で争うという欠点もある程度補えると考えられる。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 定数を削減することとし、削減に当たっては、現在の比例代表制と小選挙区制の両方から案分して減らすこととすべきである。
- ・ 定数の削減については、当調査会の意見を尊重しなければならないと考えている。

「一票の較差」について

- ・ 岡田克也議員が提案した小選挙区定数を15削減する案（注：野党5党案のうちのB案であり、今回の意見聴取において民主党枝野幸男議員から示された案）は、1人別枠方式を廃止して、人口の最少の県でも定数2が確保でき、しかも、一票の較差が1.692の範囲におさまるものであり、非常によろしいと考えている。

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

- ・ 小選挙区定数の削減の基準点はどこか（300 議席か、295 議席か）との問いに対し、現在の295 議席であるとの回答があった。
- ・ 小選挙区と比例代表の議席数の比率をどのように考えるかとの問いに対し、6 対 4（注：現行制度の創設時の小選挙区 300 対比例代表 200 の比率）と考える旨の回答があった。
- ・ 望ましい定数をどう考えるかとの問いに対し、現在ほどの定数がなくても国会は十分に運営できるので定数を削減してもよいと考える旨の回答があった。
- ・ 定数削減をしても国会は十分運営できるというのは、議員には時間的余裕があり、もう少ししっかり勉強して働けばもっと効率的に国会を運営できるということかとの問いに対し、議員数を減らしても十分運営できると思うが、政府に送り込む人数や委員会の構成上の問題もあるので、減員にはおのずから限度がある旨の回答があった。
- ・ （政党選挙が極端に出過ぎ）個人の影が薄くなると国会議員の質的な低下をもたらすとの指摘があったが、質的な低下とは具体的にどのようなものかとの問いに対し、（現行制度のもとでは）政権を担うような大きな政党の勝敗は、選挙時点における政党の評価の程度で決まり、候補者の勝敗はその党に公認されるかどうかで決まるので党内で自由闊達な意見交換を行い間違いを修正して進めるような空気がそがれたり、小選挙区制の下では議員はオールマイティーに薄く広く知っている方がよいということになることなどから、国会議員の質が低下する傾

向にあると考える旨の回答があった。

- ・ 選挙制度によって政界再編が促進されたり連立が常態化されたりするなど政党間の構造が変わると考えられるが、政界再編と選挙制度を関連して考えているのか、また、連立が常態化すると政権や政府の責任が曖昧になるのではないかと、との問いに対し、現在の選挙制度は政界再編が非常に起こりにくいものである、また、選挙制度にかかわらず連立政権は生じうるものであり、制度を変えたからといって1党の責任で政権が運営されるようになるとは思われない、との旨の回答があった。

③ 生活の党と山本太郎となかまたち

意見陳述者・玉城デニー議員から、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

- ・ 党の見解は野党5党案に反映されていると考えている。
- ・ 各都道府県における小選挙区選出議員の定数は、総定数を人口に比例して各都道府県に配当した数とし、具体的には、各都道府県へは最大剰余法により配分する、との考えである。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 定数は削減すべきであると考えているが、削減数については、野党5党案に示された小選挙区の定数25削減のA案か15削減のB案のどちらかにすることを考えている。
- ・ 比例代表の定数も削減すべきだと考えるが、削減幅については

調査会の答申を尊重する。

「一票の較差」について

- ・ 区画審による区割り改定作業は、現行の10年ごとではなく5年ごとの国勢調査人口に基づき行うこととすること、現行の区画審設置法では、較差が2倍以上としないようにすることを基本とするとして2倍以上の較差も許容されているかのような規定となっているのを改め、2倍以上としないようにしなければならないとすること、など資料に示した改正によって、より平等に近い較差の是正が速やかに行われるものと考えている。

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

- ・ 比例代表定数の削減幅をどのように考えるか、また、小選挙区と比例代表の議席の割合をどのように考えるか、との問いに対し、当初は衆議院の定数を400（80削減）とし、小選挙区270（30削減）、比例代表130（50削減）としていたが、野党間の協議を経て、まず小選挙区の定数を削減することとし、比例代表については数字を示さない、小選挙区と比例代表の比率はおおむね3対2という形で削減し、削減数にはこだわらない、ということになったものである旨の回答があった。
- ・ 今回の提案においては、一票の較差をどのくらいに想定してシミュレーションを行ったのか、また、区割りを5年ごとの国勢

調査で見直すとする根拠は何か、との問いに対し、基本的に一票の較差は2倍を超えないということで考えをまとめている、5年ごとの国勢調査によるものとするれば常に2倍を超えない形で是正が行われる、との旨の回答があった。

- ・ 本日提示された「2倍未満に抑える」という提案は都道府県への定数配分段階でのものであるが、これは都道府県内での選挙区割りまで想定したものなのかという問いに対し、野党5党案のA案（小選挙区25削減）では都道府県段階では1.877倍に抑えられており、A案の基準はそのようなものであると見ている旨の回答があった。
- ・ 小選挙区と比例代表の議席率についての現在の考え方を確認したいとの問いに対し、以前は具体の数字で削減数を考えていたが、各党間の協議を経て、民主党を中心とする野党提案に集約することとなり、何対何というよりも、おおむねそのような形（3対2）で考えることになった旨の回答があった。
- ・ 定数削減は、議員数が多く無駄があるので効率化のために行うのか、今まで行っていたことをやめるとの決心で行うのか、との問いに対し、平成の大合併が進み、市町村の議員数も削減されている状況に鑑み、国民の要請があれば国会も努力する姿勢を示していくべきではないかとの議論があつて案を取りまとめた経緯がある旨の回答があった。
- ・ 5年ごとに区割りを見直すと、選挙ごとに選挙区が変わることになりかねないが、選挙区の安定性という要請との兼ね合いを

どのように考えているのか、との問いに対し、都市や地方の変化が早くなっている中で、較差是正は10年ではなく5年ごとに行うことが適当であると考えに至ったものである旨の回答があった。

- ・ 「較差が2倍以上にならないようにしなければならない」とする（区画審設置法の）改正は、従前どおり行政区画、地勢、交通などの諸般の事情を考慮することを前提としたものであるのかとの問いに対し、より平等に近い形での較差是正を求めるために、「基本とする」というよりも、2倍以上の較差をなるべく許容しない書き方にしようというものである旨の回答があった。

④ 社会民主党

意見陳述者・吉川元議員から、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

- ・ 過去4回の総選挙では、第1党が平均すると46%程度の得票率で75%の議席を占めており、小選挙区選挙が多くの死票を生み出している。
- ・ 比例代表選挙においても、11ブロックで議席配分を行うことにより比例代表の総得票数と議席配分にずれが生じている。昨年の総選挙（第47回）で社民党は比例代表選挙で獲得議席数は1だったが、全国単一のドント方式で配分すれば4となり、約29万票で1議席を獲得できたと考えると100万票以上が死票

になったことになる。

- ・ このような視点から、民意を議席数に的確に反映させる比例代表選挙中心の選挙制度、具体的には小選挙区比例代表併用制または小選挙区比例代表連用制の導入を提案する。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 日本の議員1人当たりの人口を主要国と比較した場合、議員数は多くはなく、定数削減の根拠は見当たらず、財政的な見地だけに立った定数削減は、民主主義を危機におとしめる可能性がある。
- ・ 消費税増税と定数削減をリンクさせることは理解できない。
- ・ 民衆の代表という性格、行政の監視機能、立法府の役割という観点から慎重に検討すべきである。
- ・ 比例代表選挙の定数を削減することは容認できない。

「一票の較差」について

- ・ 小選挙区制度を維持する場合、1人別枠方式に替わる較差を最小限にとどめる議席の配分方法が必要になることは理解している。
- ・ 行政区を基本とした区割りは維持すべきである。
- ・ 小選挙区選挙における一票の較差の是正の限界として、①都道府県単位で較差を是正しても、実際の区割り作業では較差が拡大してしまうこと、②定数削減と較差是正を両立させることが困難であること、がある。
- ・ 比例代表選挙中心の選挙制度を導入すれば、一票の較差と過度な民意の集約という現行選挙制度の問題が同時に解決できる

のではないか。

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

- ・ 社民党が提案する比例代表制についての問いに対し、基本的には全国単一の選挙区で考えており、これが最も死票が少なくで済む制度であると考えている旨の回答があった。
- ・ 全国単一の選挙区による比例代表制とする場合、非常に長い候補者リストをつくる必要性があるのではないかと、また、阻止条項についてどのように考えているかと、との問いに対し、(比例代表選挙の票の)集計は全国単位で行うが議席配分はブロック単位で行い、阻止条項については現行の政党要件と同じ2%程度とすることが妥当ではないかと考えている旨の回答があった。
- ・ 現在の小選挙区295議席の削減についてどのような態度をとるかとの問いに対し、民意をできるだけ議席に反映させることが最重要であり、同じく議院内閣制を採る国と比べても日本の国会議員数は少ない方であるから、定数削減には否定的である旨の回答があった。
- ・ 過度な民意の集約の是正を図るならば比例議席の削減はあり得ないというのが基本的なロジックと受け取ってよいかという問いに対し、比例議席の削減には反対であり、あり得ない旨の回答があった。
- ・ 削減論が多いことについてどう考えるかという問いに対し、国

民に増税をお願いすることは負担が増えることなのであるから、それに応じて様々な人の声を国会により反映させるというのが民主主義の本来のあり方であると思う旨の回答があった。

- ・ 小選挙区制を維持するとした場合には、どのような方式で各都道府県に議員定数を配分するのが相当であると考えているのかとの問いに対し、一票の較差に関しては、各都道府県に定数を配分した後の区割りが最大の問題であり、行政区を中心にしながら、できる限り較差は小さくした方がよいが、小選挙区比例代表併用制を採った場合には、今ほど一票の較差が大きく注視されることはないのではないか、との旨の回答があった。
- ・ (社民党提出資料にある)「小選挙区選挙が何らかの形で維持される場合」というのは、比例代表に組み込まれない形で小選挙区選挙が維持される場合を考えているのかとの問いに対し、小選挙区制が独立している場合の一票の較差と小選挙区比例代表併用制の場合の小選挙区間の較差は議論の視点が変わってくるのではないかと、(小選挙区比例代表併用制を採用して小選挙区を残し)完全比例にしない理由は、国会議員に地域代表としての性格を残すべきであろうし、比例代表だけにすると政党に所属しない限り立候補できないが、小選挙区があれば入口で排除されることはないので、超過議席が生じる可能性はあるとしても、小選挙区比例代表併用制が最も望ましい制度ではないかと考えている、したがって、小選挙区も比例代表の方に組み込むというのが基本の考えである旨の回答があった。
- ・ 超過議席を認めると定数はかなり柔軟に変化し、増えることも

あるが、これを容認した上で制度設計を考えた方がよいという考えであるのかとの問いに対し、ドイツでは 30 前後の超過議席が出る場合もあると聞いているが、超過議席を加味した定数というものはあると思うとの旨の回答があった。

⑤ 新党改革

意見陳述者・荒井広幸議員から、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

- ・ 現行選挙制度の問題点として、多数の死票が出ていること、政党も議員も迎合体質になってきたこと、議員の専門性が低下したこと、が挙げられる。また、小選挙区と比例代表の重複立候補にも問題がある。
- ・ 複数の当選人が出る新たな中選挙区制度を導入すべきである。
- ・ 衆議院選挙制度の改革は、参議院の選挙制度を十分に考慮に入れなければならないので、参議院と同時並行の選挙制度改革を考えるべきである。

「衆議院の議員定数」について

- ・ 当初、定数半減を掲げていたが、定数削減をし過ぎると較差是正が難しくなることや、各委員会の割り当て、審議の深掘り、さまざまな意見の国政への反映という点からも行き過ぎと考えられることから、現在は削減数を示していない。

「一票の較差」について

- ・ 新たな中選挙区制度への抜本的改正を行う中で、一票の較差是正と定数削減をあわせて行うべきものと考えている。

その他

- ・ 調査会の出した結論を受け入れることを既に表明している。

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

- ・ 重複立候補についてどのような問題点があると考えているのかとの問いに対し、重複立候補は、当初、小選挙区制を導入するために、少数政党の声の吸収や選挙区における候補者調整に有益であるとして導入されたが、内々では、小選挙区で落選しても比例で救済されるという一騎打ちの緩衝的な役割もかなり議論されていたところであり、選挙区で落選して比例で当選するのはわかりづらく、純粋比例ならば理念にかなうのではないかと、との旨の回答があった。
- ・ 選挙制度の抜本改正の中で定数削減と一票の較差是正を行うべきだという提案であったが、定数削減と較差是正のどちらを優先順位が高いと考えるのかとの問いに対して、複数人が当選する中選挙区制で一票の較差はかなり是正され、その中で定数を見ていくことが一番無難であると考えている旨の回答があった。
- ・ 中選挙区制の提案に当たり定数をどのように考えているのかとの問いに対し、3人区(の中選挙区制)をイメージしており、

定数は30から80程度削減できるのではないかと考えている旨の回答があった。

- ・ 政党や議員が迎合的な政治体質になることや、広範な政策課題に1人の議員で対応しなければならないことによって専門性が低下することを小選挙区制の弊害としているが、これは小選挙区を増やしてもよいとする論拠になるのではないかとの問いに対し、小選挙区を増やすことも重要ではあるが、少子高齢化社会の中における3つのトリレンマ（財政赤字の常態化、国民全体が福祉の既得権者となっている状況の中で国民の理解を得るのに苦勞すること、新しい制度に変えなければならないがその制度が見つけられないこと）がある中で、2つの政党（2大政党）では答えが見つからずに投票に行かないということもある、制度の影響も大きいのではないか、との旨の回答があった。
- ・ 複数当選の中選挙区制では代表概念を貫くことが難しいのではないかとの問いに対し、原則3人区とすれば、2つの大きな政党とその他ということになり、小さな政党も大同合併して（3つのトリレンマの）問題解決に当たるためのスピードと固まりができるのではないか、大きな政党では派閥が生じることで党の中での活性化が起こるかもしれない、無所属の候補者も出やすくなるのではないか、との考えから中選挙区制を提案したものであ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5月の大型連休後に開催予定

② 次回のテーマ

「各党からの意見聴取の結果のとりまとめ」

「一票の較差についての高裁判決のとりまとめ」