
選挙法制・政党法制の改革の視座

——第二の政治改革に向けて——

加藤一彦

東京経済大学現代法学部教授

一、はじめに

日本国憲法制定後の憲政史を通観すると、憲法典が改正されなくとも、決定的な憲法政治の変動があることが分かる。たとえば、1960年に締結された新日米安保条約である。この新安保条約の締結によって日本国の国際的立場が宣明されたのと同時に、その後の日本政治の方向性を決定づけ、規範の場面でもあるべき日本国の姿を変容させていった。もちろん、国際条約としての安全保障条約の規範と憲法9条の規範は——憲法優位説が通説として堅持されながらも——前者の吸引力によって、当初、描いてきた憲法9条の規範内容が修正され、次第に憲法9条の制限規範性は低減化していったのはいうまでもない。およそ集団的自衛権の行使は、憲法9条の解釈論から導き出すことは、困難であったはずである。だが、政府解釈の変更（2014年7月1日）により集団的自衛権行使は、憲法9条の下でも可能とされ、この新解釈に基づき積極的平和主義の名のもと防衛法制は改正されていった。

この事例は、憲法典が改正されなくとも、実質的に憲法が改正されたのと同様な法的・政治的事象が発生することを教えている。そして、この事象は、外発的な国際条約の締結の場面にとどまらず、内発的な立法者自身の「努力」によっても引き起こされる場合がある。所謂55年体制確立後、一党優位制の下、自由民主党政権が継続した結果、憲法規範の想定し

た憲法像がいびつな形で進行してきたことが、まずは想定できる。しかし、筆者が注目したいのは、1989年以降、すさまじいほどに吹き荒れた政治改革論議が、与野党、メディアなどによって主導され、立法者自身が、国民による改革圧力と相まって、憲法政治の変革を意識的に行ってきた点である。結果的とはいえ、内発的熱量が、憲法改正に匹敵するほどの憲法改革へと転換したのが、あの政治改革と政治改革関連四法成立の意味だったのであろう。

本稿では、1990年代初頭の政治改革後、一世代を経た今現在、政治改革がもたらした意味を分析することを目的としている。筆者に与えられたテーマは、選挙制度と政党法制であるが、両者ともその考察範囲は広汎である。そこでここでは、政権交代の現実的可能性が、今日、絶望的状况の中で「第二の政治改革」がなぜ必要なのかという問題意識をベースにしつつ、現況の問題点を指摘し、改革の方向性を提示できればと考えている。

二、小選挙区比例代表並立制の課題

(1) 小選挙区比例代表並立制導入時の議論

選挙制度審議会は、選挙制度審議会設置法（1961年）に基づき内閣府（政治改革時は総理府）に置かれる審議会である（同法1条）。90年代の政治改革の中心を担った第8次選挙制度審議会（会長／小林與三次）は、竹下内閣時に設置され（1989年）、海部内閣時に「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」（第1次答申／1990年4月26日）、「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」（第2次答申／1990年7月31日）を提出した¹⁾。

第1次答申では、「国会議員とくに衆議院議員を念頭に置きつつ、政策本位、政党本位の選挙の実現を期」²⁾することが謳われた。具体的には、①小選挙区比例代表並立制を導入すること、②議員定数は500人程度とすること、③小選挙区と比例代表との配分比率は6対4とすること、④比例代

1) 第8次選挙制度審議会答申は、小沢隆一・村田尚紀編「資料／選挙制度と政党助成」『法律時報』64巻2号（1992年）126頁以下に掲載されている。引用頁数はこの資料による。

2) 同上・132頁。

表は11ブロック制とすること、である。この答申に基づき衆議院議員選挙制度改革が推進されるはずであったが、海部内閣を引きついだ宮沢内閣は政治改革に失敗し、自由民主党内の内紛も手伝い宮沢内閣に対する内閣不信任決議が可決された（1993年6月18日）。これに対し宮沢内閣は、即日、衆議院を解散し、従来の中選挙区制の下で第40回衆議院議員総選挙が行われた（1993年7月4日公示）³⁾。この選挙で自由民主党は大敗し、過半数割れの223議席にとどまり、非自民・非共産の七党一会派による連立政権が誕生し、日本新党党首の細川護熙が首相に指名された（8月9日）⁴⁾。55年体制後、初めて政権交代が発生したのである。

この流れで重要な点は、第8次選挙制度審議会による「この中選挙区制の下において、長年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それがまた政治の腐敗をも招きやすくしている」⁵⁾との現状分析が誤っていた点である。この言説は、55年体制における自由民主党による一党優位制という歴史的事実にこだわりすぎ、中選挙区制が内包する準比例代表制の要素——有権者の政党投票先と各党議席占有率との相似性——を軽視したことに起因している。第8次選挙制度審議会は、小選挙区制導入こそ政権交代の要であり、だからこそ当初より議員定数の内、小選挙区の割合を高くし、比例代表選挙もその比例性を犠牲にした11ブロック制を提案したのである。おそらくこの縮小された比例代表選挙制度であっても、小政党も議席獲得は可能であり、この条件であれば小政党は答申案に賛成するはずだと期待したのであろう。

細川首相は、政権発足後直ちに1993年内に政治改革を成し遂げることを宣言したが、各党の足並みが整わず、翌94年3月4日に難産の末、政治改革関連四法は成立をみた⁶⁾。当初の連立政権の案は、議員定数500議

3) 当時の中選挙区制度は、次の通りである。議員定数511議席、中選挙区の数129区、1選挙区あたりの当選者数は2-6名。この最後の中選挙区制のデータは、朝日新聞選挙本部編『朝日選挙大観 第40回衆議院総選挙 第16回参議院通常選挙』（朝日新聞社、1993年）による。

4) 石川真澄・山口二郎『戦後政治史〔第四版〕』（岩波新書、2021年）178-180頁参照。

5) 第8次選挙制度審議会答申・前掲書註1）132頁。

6) 石川・山口・前掲書註4）180-182頁参照。

席であり、小選挙区比例代表並立制である。小選挙区は 274 議席、比例代表は全国単位の 226 議席、2 票制である。これに先だって策定された自由民主党の原案は、小選挙区比例代表並立制ではあるが、全議席数は 477 議席、小選挙区 300 議席、比例代表（都道府県ブロック制）177 議席とし、しかも小選挙区 1 票制という変則的投票制であった⁷⁾。

自由民主党が当初より小選挙区の数にこだわり続けたのは、ある意味自由民主党の DNA といえる。すなわち、1956 年第 24 回国会において鳩山内閣は、全議席数 497 議席の内、そのほとんどを小選挙区を基本とする⁸⁾ 選挙制度改革を立案したことがある。また 1973 年 5 月、田中内閣による小選挙区制導入計画でも、衆議院議員定数を 511 議席とし、その内 305 議席は小選挙区制、206 議席は都道府県別拘束名簿式比例代表制とする構想を取りまとめたこともある。このときの小選挙区と比例代表の比率は、6 対 4 である⁹⁾。政治改革時の自由民主党案も、小選挙区と比例代表のこの割合は同じである。そうした自由民主党の小選挙区制への傾斜は、政治改革の最後まで続いていく。

すなわち、先の連立与党案は衆議院において可決され、参議院に送付されたが、1994 年 1 月 21 日、参議院社会党の造反により否決された。これを受け、任意的両院協議会が開かれつつも、成案獲得は困難を極めた。1 月 28 日に土井衆議院議長の斡旋もあり、細川首相／河野自由民主党総裁のトップ会談が開かれた。そこで河野は小選挙区の数を増やすことを求め¹⁰⁾、議員定数 500 議席、小選挙区 300 議席、比例代表 200 議席（地域ブロック制）とする案がまとまった¹¹⁾。両者の比率は 6 対 4 である。この改正法は第 8 次選挙制度審議会の第 1 次答申とほぼ同一内容である。

小選挙区が 6、比例代表が 4 という割合、また比例代表選挙を 11 プロ

7) 小選挙区への投票を比例代表の政党投票と連動させる仕組みである。当然、無所属候補者の投票は、比例代表選挙には反映されない。

8) 衆議院 参議院編集『議会制度百年史 国会史 上巻』（1990 年）720 頁参照。

9) 6 対 4 の割合は、第 7 次選挙制度審議会の『報告書』において提言されていた。選挙制度審議会『第 7 次選挙制度審議会資料（下）』（1970 年）9-11 頁参照。田中内閣の構想に関しては、『朝日新聞』1973 年 5 月 12 日朝刊参照。

10) もっとも当時、細川は「穏健な多党制」で中選挙区連記制を考えていた。河野も「定数 3 の 100 選挙区がいいと思って」いたと語り、小選挙区制に対しては否定的評価であったと後日、明らかにしている。『朝日新聞』2019 年 3 月 5 日朝刊。

ック制にしたことは、必然的に全く異なる図柄を醸し出す。一つは、巨大政党である自由民主党は、衆議院内相対多数を占める可能性が高いため、この選挙制度が自由民主党にとって与党であり続ける条件を提供するという現実的環境整備の図柄である。もう一つは、小選挙区制を導入し、その選挙区の数も多ければ、政権交代の現実的可能性が高まるという期待値の図柄である。両者は真逆の関係に立つが、政権交代への期待値は、所詮、希望的観測の域でしかない。実際、政治改革後の橋本連立政権（自社さ連立政権）下で行われた第41回衆議院議員総選挙（1996年）では、自由民主党は239議席を獲得し、第一党の地位にとどまり（社会民主党15議席、さきがけ2議席）、橋本連立政権は勝利した。逆に小沢新党の新進党は156議席しか獲得できなかった¹¹⁾。

その後の展開をみれば、政権交代は、2009年8月の第45回衆議院議員総選挙において民主党が大勝し、民主党連立政権の誕生を待たなければならなかった。政治改革後、実に15年の歳月が必要だった。しかし民主党政権は、僅か3年4か月で自滅し、第2次安倍連立政権発足後、2023年の現時点まで政権交代の現実的可能性は最小化され続けている。現在の小選挙区比例代表制並立制は、議員定数465議席（戦後最小数）、小選挙区289議席、比例代表176議席であり、両者間の割合は約6.2対約3.8となり、小選挙区の割合が上昇している。そうした中で、政権交代への期待値は、どこをみれば上昇するといえるのだろうか。むしろ、自由民主党の一

11) 『第128回国会 公職選挙法の一部を改正する法律案外三件両院協議会会議録第3号』1994年〔平成6年〕1月29日2頁。同会議録によれば、合意事項は次の通りである。「一 比例代表選挙は、ブロック名簿、ブロック集計とする。ブロックは、第八次選挙制度審議会の答申の十一ブロックを基本とする。二 企業等の団体の寄附は、地方議員及び首長を含めて政治家の資金管理団体（一に限る。）に対して、五年に限り、年間五十万円を限度に認める。三 戸別訪問は、現行どおり禁止とする。四 小選挙区選出議員の数は三百人、比例代表選出議員の数は二百人とする。五 小選挙区の候補者届け出政党、比例代表選挙の名簿届け出政党並びに政治資金規正法及び政党助成法の政党要件の「三％」は、「二％」とする。六 各政党に対する政党助成の上限枠は、前年収支実績の四〇％とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る。七 投票方法は、記号式の二票制とする。八 寄附禁止のための慶弔電報等の扱いは、現行どおりとする。九 衆議院選挙区画定のための第三者機関は、総理府に設置する。十 以上の合意の法制化のため、衆参両院からなる連立与党及び自由民主党各六名（計十二名）の委員により、協議を行うものとする」。

12) 選挙結果については、石川・山口・前掲書註4）287頁参照。

党優位制への現実的環境整備が整い、有権者がこの環境に順応しながら政治を——傍観者として——眺め、他方で政権交代への期待値は、一層小さくなったのが現況であろう。

(2) 憲法典と公職選挙法との適切な緊張関係

日本国憲法がこれまで改正されなかった理由は、様々である。その一つに憲法典を改正をしなければ統治構造の変革ができないほどの大改革が望まれていなかったことがある。また、そもそも日本国憲法には「余白」部分が多くあり、その「余白」を立法者が補充し、あるいは利用することで立法者が憲法実現権力者として振る舞い続けたという特殊な事情もある。この点について、すでにケネス・盛・マッケルウェインが、「日本は、制度改正などについては法改正で事足りることが多く、改憲にまで手を付ける必要がなかった」¹³⁾と指摘していることは、よく知られている。また、マッケルウェインは、選挙制度に関し日本国憲法 47 条だけが選挙のあり方を定めている規定であり、選挙制度をいかなる形にするかは公職選挙法に全て委ねられ、「権力者による恣意的な制度運営」¹⁴⁾が可能な現状を批判的に分析している。マッケルウェインは、結論的にこの弊害を除去するには憲法改正を行い、権力者への「抑制」機能を憲法典に導入することが有効と判断している。マッケルウェインのこの指摘に対しては、「憲法改正」を推進してきた自由民主党などの政治勢力が、自身を憲法典で縛るという立憲主義を真面目に説いたことは一度もなかったと指摘しておけば、ここでは十分であろう。むしろ筆者が注目している点は、日本国憲法典と公職選挙法との緊張関係のあり様である。

公職選挙法は、憲法附属法律の一つである¹⁵⁾。その意味は、「法の存在形式」としての憲法法源たる日本国憲法典が、実質的意味の憲法たる選挙

13) ケネス・盛・マッケルウェイン「日本国憲法の特異な構造が改憲を必要としてこなかった」『中央公論』1602号（2017年）76-77頁。

14) 同上・85頁。またマッケルウェインは、「法律を定める国会議員を縛るための選挙のルールを、ほとんど法律で定めている」ことの問題点も併せて指摘している。同上85頁。

15) 美濃部達吉 宮沢俊義補訂『日本国憲法原論』（有斐閣、1952年）123-124頁参照。同旨・大石眞『憲法概論Ⅰ』（有斐閣、2021年）12頁参照。但し、大石は「憲法附属法」と記している。

法を憲法の具体化法として構成させるところにある。もちろん日本国憲法典は、法令審査権を有する裁判所の視点からすれば、常に違憲審査の基準として最高規範の憲法法源の地位を占める¹⁶⁾。そのことから日本国憲法典の授権・制限規範という制約において、立法者は憲法委託に応え選挙制度設計について立法裁量を有し、その限りにおいて公職選挙法は、憲法法源としてのまた実質的意味における憲法としての憲法附属法律と名乗ることが許される。もちろん両者間には適切な緊張関係があり、立法裁量に一定の枠がはめられている。問題は、立法者が日本国憲法上の立法裁量の意味を自由裁量と描いていた点にある。立法者たる国会に対し、全国民の代表機関（憲法 43 条）としての性格が、積極的的命令規範として課せられているにも拘わらず、自分たちが何を代表するのかという共通認識をもたず、選挙制度は広汎な立法裁量の範囲内のことだとして憲法 44 条、45 条、46 条に抵触しない限り、憲法 47 条を根拠にどのような選挙制度も設定可能だと信じ続けてきた点こそ、問題の深層がある。

本来であれば、裁判所がその時々の選挙制度改革に関し、実定憲法の想定している憲法規範空間の意味を確定し、その選挙制度設計のあり方に關し憲法典からして許容できるのか否かを審査対象にすべきだったのであろう。しかし、一票の較差訴訟にみられるように、有権者の主観的権利である平等な選挙権の侵害が生じたときに、裁判所は、特に最高裁判所は、人権問題領域にかかわる選挙区割りという制度面について憲法典を違憲審査基準として利用しているのとどまる。もちろん公職選挙法上の客観訴訟としての選挙訴訟も規定されているが（公選法 204 条以下）、それは公職選挙法上の法適合性の問題処理でしかない。つまり、裁判所が利用できる違憲審査基準としての成文憲法が、国会の立法裁量に基づく「自由な選挙制度」に対しては十分な機能を果たしていない。

これまで立法者は、憲法附属法律の定立とその改正を通じて憲法改革を推進してきた¹⁷⁾。その意味は、法律という法の形式が憲法法源の一種とされ、憲法典の内実を変化させる憲法現象を意識的に起動させるところにある。ただその場面でも、成文憲法典が違憲審査の基準として機能するので

16) 樋口陽一「『憲法学』の対象としての『憲法』」法学協会編『法学協会百周年記念論文集』第 2 巻（有斐閣、1983 年）225-256 頁、特に 252 頁参照。

あるが、しかし具体的権利侵害に限って司法権が発動されるという限定化された局面では、選挙制度のみならず、統治制度への裁判所の統制は及びにくい。

とはいえ、最高裁判所が選挙制度のあり方にまで踏み込んだ事例はある。それは参議院議員選挙の一票の較差訴訟に関してである。最高裁判所は、2012年に「国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることや、さきに述べた国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講(じる)」必要性を判示したことがある¹⁸⁾。

この判決は、最高裁判所が、主観的権利としての有権者の平等な選挙権の確保のために、参議院議員選挙制度改革まで言及した希有な事例である¹⁹⁾。この最高裁判所の判決傾向が、その後も堅持されたならば、最高裁判所が憲法典と公職選挙法との緊張関係を認識し、憲法典を違憲審査基準

17) 憲法附随法律に憲法改革の推進力を付与しようとしてきたのが、大石真である。大石の一連の著作として、同『憲法秩序への展望』(有斐閣、2008年)、同『統治機構の憲法思想』(法律文化社、2016年)が代表的である。

18) 最大判 2012 年〔平成 24 年〕10 月 17 日民集 66 卷 10 号 3357 頁。その後の最高裁判所の判決として、最大判 2014 年〔平成 26 年〕11 月 26 日民集 68 卷 9 号 1363 頁。両判決とも「違憲状態」判決である。

19) 但し、過去に最高裁判所は参議院議員選挙の一票の較差訴訟において、既存の参議院議員選挙制度の合憲化のために、かなり踏み込んで次のような憲法解釈を示したことがある。すなわち、参議院議員選挙に関し、「ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り、・・・都道府県が歴史的に政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえうる」と述べ、既存の参議院議員選挙制度と憲法 43 条の全国民の代表制とが両立すると判示した。最大判 1983 年〔昭和 58 年〕4 月 27 日民集 37 卷 3 号 345 頁。しかし、この判決は、憲法 43 条のほか、他の憲法条項にも書いていない「職能代表」、「地域代表」を国民代表に読み込む点で異様な憲法解釈を展開したといわざるを得ない。その後、同種の最高裁判所の判決では、この論理は姿を消した。その意味で同判決は、一種独特であったといえる。同判決の批判として、樋口陽一「利益代表・地域代表・職能代表と国民」『ジュリスト』869 号(1986 年)12 頁。最近の論考として、只野雅人「代表民主政」同編集『講座 立憲主義と憲法学 統治機構 I』(信山社、2023 年)36-41 頁参照。

としながら選挙制度自体を違憲視することが期待できたはずである。しかし、その後の展開をみると、最高裁判所は、選挙制度に関しては、逆コースを歩んでいる。すなわち、この判決を受け、国会は参議院議員選挙制度の内、都道府県別選挙制度（選挙区選挙）について法改正を行い、「4 県合区／10 増 10 減」の改正法を行った（2015 年）。しかも、国会は、先の改正に基づいて合区された「鳥取県・島根県」と「徳島県・高知県」の 2 つの合同選挙区から弾き飛ばされた自由民主党の候補者救済のために、2018 年に議員立法として公職選挙法を改正し、参議院の非拘束名簿式比例代表選挙部分に所謂「特定枠」を設け（公選法 86 条の 3）、合同選挙区における立候補予定者を確実に当選させる特権制度を導入させた。いわば非拘束名簿式に拘束名簿式を加味したのである²⁰⁾。

この一種異様な「特定枠」制度に関し、訴えが提起されたが、最高裁判所は次のように合憲判断を下した。「選挙人が名簿登載者又は政党等を選択して投票を行い、各政党等の得票数・・・に基づきその当選人数を決定した上、各政党等の名簿に記載された特定枠の順位及び各候補者の得票数の多寡に応じて当選人を決定する選挙制度であるから、投票の結果すなわち選挙人の総意により当選人が決定される点において、選挙人が候補者個人を直接選択して投票する方式と異なるところはない」²¹⁾。最高裁判所は、自ら参議院選挙制度に関し積極的司法判断をしながらも、これを逆手にとられた公職選挙法改正に関しては、特定枠制度が「代表のゆがみ」と「代表の類似」に問題があるにもかかわらず、その点を問うことなく、合憲の判断を与えたのである。

しかも、この参議院議員選挙制度改革の昨今の論議は、裁判所によって立つ違憲審査基準自体への変動を引き起こしている。すなわち、参議院選挙区選挙における一票の較差が、今後とも広がり、裁判所によって「違憲状態判決」が継続して出されれば、合同選挙区を増やさざるを得ない。これを回避し、都道府県別選挙区を残したいのであれば、日本国憲法におけ

20) 公選法 86 条の 3 によれば、特定枠には人数制限が法定されていないため、名簿候補者数の内、1 名を除いて予め順位を付することができる。明白に公選法上定められている非拘束名簿式の原則秩序とは相容れない不合理な制度である。

21) 最判 2020 年〔令和 2 年〕10 月 23 日判時 2481 号 9 頁。

る平等選挙権の論理を憲法典によって押さえつけるしかない。昨今の憲法改正論議の一つとして、日本国憲法典を改正をし、都道府県別選挙区を残し——最高裁判所の判決のせいで合区をせざるを得なかったことに意識的に反対し——参議院の地方代表的要素を憲法上明確にすべきだとの改憲計画は、正にそのことを反映している²²⁾。第一次的な憲法改正権限を有する国会が、違憲審査の基準となる憲法典、つまり選挙制度に対する物差しの変更をいい始めたのである。最高裁判所の判例に対し、立法機関がこれに立ち向かい、最高裁判所が唯一依って立つことのできる違憲審査の基準たる憲法典自体の変更を国会多数派が求めるという姿は、およそ戦後憲政史において初めてのことであろう。逆からみれば、そうまでして守りたい立法機関にとっての選挙制度とは一体何なのであろうか。立法裁量の最大化により「自由な選挙制度」を作れないもどかしさが、憲法改正の動機であれば、あまりにも自己都合が過ぎよう。与党勢力は、日本国憲法典と公職選挙法との適切な緊張関係に違和感をもち、憲法典自体の制限規範性の緩和を目指していると疑わざるを得ない。

三、政党の生息環境の変化

(1) 政党助成法の構造的不備

政党法制に関わる重要な法律は、公職選挙法、政治資金規正法、政党助成法、政党法人格付与法の四法である。この四法を束ねれば、日本において実質の意味における「政党法」は既に存在しているとみてもよい。というのも、ドイツ政党法（1967年）の規定範囲と先の四法は重なり合う部分が多く、ドイツ政党法制にあって日本にないのは、違憲政党排除規定、政党内部秩序規定ぐらいだからである。政治改革時に政党と社会との資金関係を制限・禁止する方向性が示されたとき、政党に国家資金を投下すれば、社会における政治とカネとの関係に対する国民の不信は払拭できるはずだと期待されていた²³⁾。そこで当時のドイツ政党法中、選挙運動費用補助規定を参考に政党助成法が制定され（1994年）、政党に国家補助金を投

22) 参議院憲法審査会 2023年5月17日。全国知事会「参議院選挙における合区の解消に関する決議」（2022年9月2日、参議院議長提出）。

下する施策が立法化された。ただし、政党助成法制定後、政党への企業・団体献金の禁止が政治資金規正法に導入される予定ではあったが、この約束はおよそ 30 年経た現在でも守られていない。

政党助成法 7 条 1 項によれば、政党交付金の総額は、人口数に 250 円を乗じた金額である。1995 年の最初の政党交付金総額は約 301 億円であったが、人口数の変動によりその後、上昇し 2015 年段階では約 320 億円、2023 年では約 315 億円である²⁴⁾。この値は世界に類を見ないほどの高額である。確かにドイツでも政党法 18 条の国家補助金は、次第に増額され、2018 年の改正政党法では、その総額（絶対的上限）は 1 億 9000 万ユーロ（285 億円程度）まで増額されている²⁵⁾。

では、政党助成法にはどのような構造問題があるのであろうか²⁶⁾。第 1 に、政党交付金のあり方をチェックする制度が存在しない点である。ドイツの場合は、連邦憲法裁判所が、主に抽象的規範統制訴訟と政党による機関訴訟のルートにより違憲訴訟が提起できる仕組みがあり、政党法制定前の 1966 年からこれまでの改正政党法について、幾度も連邦憲法裁判所が法令審査を行い、違憲判決を出してきた。これを受けて立法者は法改正を重ねてきた。つまり、ドイツでは、裁判所と立法者との間に政党国家補助をめぐるキャッチボールが可能な憲法環境が整っている。しかも連邦憲法裁判所は立法者に対し、あるべき政党国家補助の指針を提示したこともある²⁷⁾。これに対し、日本の場合は、政党交付金に関し裁判所が司法判断する法的仕組みがそもそも存在していない。国民の主観訴訟を下に、「自身が支持しない政党に公金支出するのは、憲法 19 条に違反する」との主張

23) 第 8 次選挙制度審議会答申／第 1 次答申「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」前掲註 1) 135 頁参照。

24) 総務省 HP.https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seitoujoseihou/seitoujoseihou01.html

25) この国家補助を増額した改正法は、2023 年 1 月 24 日に連邦憲法裁判所により高額すぎるとされ、違憲判断が下された。今後、その金額が改めて立法化されよう。BVerfG, Urteil v. 24.1.2023; NJW 10/2023, SS. 672-683.

26) この点については、分析したことがある。加藤一彦「政党助成法の憲法的統制」日本財政法学会編『財政法叢書 34 号 政治活動と財政法』（2017 年）32-36 頁参照。

27) BVerfGE 85, 264. この判決に関しては、加藤一彦『政党の憲法理論』（有信堂、2003 年）155 頁以下に詳細な分析を加えたことがある。この 1992 年判決はその後のドイツ政党法における国家補助を枠付け、2023 年判決においても維持されている。

が、裁判所によって受け止められる可能性はまずない²⁸⁾。

第2に、政党交付金は一般財源からの補助金支出ではあるが、政党交付金については会計検査院が関与できない点である。会計検査院法20条1項は「会計検査院は、日本国憲法第90条の規定により国の収入支出の決算の検査を行う外、法律に定める会計の検査を行う」と定める一方、政党助成法4条1項は「国は、政党の政治活動の自由を尊重し、政党交付金の交付に当たっては、条件を付し、又はその使途について制限してはならない」と定められ、当初より会計検査院が関与できない仕組みとなっている。会計検査院は、一般に予算措置の政策合目的性には関与できず、決算の段階で法令違反があったか否かを中心に検査する機関である。つまり、政党交付金の支出は完全に各党のフリーハンドであり、『政党交付金使途等報告書』の中味をチェックすることは不可能である。そうした実定法の構造があることから、会計検査院が政党交付金をこれまで検査したことはない。つまり、政党交付金制度、交付金の支出について、第三者が関与し、法改正を含めた是正を求める制度的枠組みは存在していない。

第3に、政党本体に帰属する政党交付金は、政治家個人（公職の候補者）に資金提供が可能で、しかもその金額について政治資金規正法上、何ら制限がない点である（政治資金規正法21条の2第2項）。多くの場合、「政策活動費」、「組織活動費」として政党交付金の一部が政治家個人に提供されるため、この資金は、当該政治家の資金管理団体及びその政治家が実質的に支配する政党支部における『収支報告書』に記載する必要はない。いわば政治家の個人資産と非課税の政党交付金が混在する仕組みを許容しているのが、政治資金規正法の構造である。この抜け道は、与野党とも利用しており、有力政治家に対し政党本体より億単位の資金提供が行わ

28) 東京地判2004年〔平成16年〕2月25日（判例集未搭載）。同判決は、「政党助成法は、国民である原告らに対し、特定の思想を抱くことを強制するものではないし、また、内心の思想に基づいて不利益を課したり、その露見を強制したりするものでもない」とし、訴えを棄却した。判例評釈として、大久保謙一「民主主義をとりもどせ」『法と民主主義』500/501号（2015年）130-132頁。また政党交付金交付差止等訴訟について、大阪高判1998年〔平成10年〕6月19日判決（訟月45巻3号646頁）は、「本件訴えは、抽象的、一般的に政党交付金の交付の差止めを求めるものであり、具体的な争訟を前提とするものとは認められないから、やはり不適法というべきである」とした。

れている実態が明らかになっている²⁹⁾。

(2) 市民の政治からの離脱

政党は、本来、市民と国家意思とを架橋する媒体である。政党の憲法的地位は、市民が自由に政党を設立できるという意味において私的性格を有しつつも、政治権力の獲得を目指す特性を内包している点で公的である(政党の公的地位)³⁰⁾。もっとも政党が公的地位に立脚するといっても、政党にかかわる憲法条項、法律規定によりそのあり方は多様である。日本の場合は、憲法典に「政党」の文言すらなく、「政党」についてはもっぱら法律がこれを定めている(政党法人格付与法3条1項1・2号など)。こうした政党の特異な地位は、確かに政党が民主主義社会における公器あるいは統治インフラであることを反映している。しかし、政党が市民の意思を糾合し、市民意思を国家意思へと転換させる環境が、世界規模で悪化している。日本の政治状況はEU諸国よりも深刻であり、有権者による消極的政治態度は、結果的に一強多弱を引き起こし、自由民主党の単独支配に正当性を与えている。現状認識としては、有権者が新たなドアのノブにさえ手をかけない様相がみられ、政党選択につき現状維持傾向が顕著である。

その現象は、投票率に如実に表れている。政治改革前の中選挙区制であった第40回衆議院議員総選挙(1993年)の投票率は、67.26%であった。しかし、政治改革後の最初の第41回衆議院議員総選挙(1996年)では、59.65%に低下した——それまでの過去最低記録。その後、衆議院議員総選挙の投票率は60%前半から50%台で推移し、先の第49回衆議院議員総選挙(2021年)では55.93%まで低下している³¹⁾。しかも20代の投票率は、1990年代以降、急落しており2000年代では40%から30%台で推移している。また18/19歳の投票率は、この世代が最初に選挙に参加した第

29)『東京新聞』2021年8月31日朝刊。

30) 政党の憲法的地位に関しては、加藤・前掲書註27)75頁以下参照。

31) 投票率のデータは、総務省のHPからである。https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/ また、石川・山口・前掲書(註4)巻末の「国会議員選挙の結果」も合わせて参照した。

48 回衆議院議員総選挙（2017 年）では僅かに 40.49%、先の第 49 回衆議院議員総選挙でも 43.21%である。要するに有権者の半数ぐらゐが投票し、20 代は 3 人に 1 人程度位しか選挙に行かないというのが現状である。

この低投票率は、民主主義国家において共通の現象である。シティズンシップを民主主義の再生のためのキー概念として設定するリチャード・ベラミーの分析によれば、グローバル経済すなわち一切の事物をモノ扱いする市場至上主義の跋扈にあつて、「脱政治化された弱い形の規制が、共同の政治的決定よりも効率的かつ公平だと見なされるように」³²⁾ なつたという。その文脈で「政治は、市民が共同でその恩恵を受ける公共的利益を追求するために市民を結びつける方法ではなく、個人が私的利益を追求するための非効率的な仕組みであると見なされるようになってきた」³³⁾ と民主政治の危機の深刻度を指摘している。何故これが深刻なのかといへば、政治は経済市場とは異なり、政治に参加する人数の多寡と人的品質とは切斷されて、参加した者だけで政治家を選択し、選挙された政治家と多数を獲得した政党だけが政治を動かすことができるからである。つまり、政治の場からの市民の退場者は、政治の磁場では影響力を行使できないからである。

市民の政治からの脱出者の意向は、市民の社会階層帯の行動様式と一定程度、相関関係にある。プレカリアート（Precariat）³⁴⁾ と呼ばれる社会階層は、不安定な経済環境に置かれ、至る場面で不平等な扱いを受け、自己の地位がより一層低い方に流れることはあつても、上昇気流に乗ることはほとんどない。疎外されたプレカリアートに一たび属してしまえば、子育て中の家庭は、子どもに適切な教育を受けさせられず、その子どもたちは、成長するにつれてより悪化したプレカリアートとして放置される。この負の貧困スパイラルと脱政治的化された経済市場の中で、政治的価値を信じ、有権者として振る舞うよう求めることは、説得力のない念仏に近

32) リチャード・ベラミー 千野貴裕・大庭大訳『シティズンシップ』（岩波書店、2023 年）30 頁。

33) 同上・29 頁。

34) ガイ・スタンディング 岡野内正訳『プレカリアート』（法律文化社、2016 年）10 頁以下にプレカリアートの定義が説明されている。

い。プレカリアートは、有権者であることよりも、「都市遊牧民」としてデニズン化（寄留民化）しているからである³⁵⁾。日本では無党派層が最大の「支持勢力」であるが、プレカリアートとしての若年無党派層は、無党派層の中でもその割合を増し続けている。統治インフラとしての政党は、かれらにとってセーフティーネットを再構築してくれる政治主体ではなく、憎悪か無視の対象なのであろう。そしてこの傾向をもつ社会階層が、次第に増え続け、政党への信頼感が失われている。

四、第二の政治改革の方向性

(1) 衆議院議員選挙制度改革

低投票率と有権者の政治からの離脱は、小選挙区比例代表並立制導入後、一層加速している。政党からみれば、小選挙区制は法的には個人本位選挙ではあるが、その実質は政党本位選挙である。各選挙区候補者推薦権は、党中央部が握り、選挙期間中、各候補者は党首の意向を反映した政権公約／マニフェストを掲げて当選を目指す。候補者選定の段階で党中央部に逆らう者は、党の推薦を受けることはできず、その中の幾人かの心意気のある党員は、無所属候補者として自党候補者とも戦わざるを得ない。比例代表選挙は、法的にも政治的にも政党本位選挙である。現職議員からすれば、比例代表名簿——小選挙区との重複であろうが、順位が上位であるかを問わず——に自己の氏名が登載されるのか否かが、死活問題である。その名簿登載権も党中央部が掌握している。

この状況が顕著なのが自由民主党である。小泉郵政解散時（2005年）における首相による候補者推薦権の行使の様相は、首相の地位が格段に高いことを示し、これ以降、党中央部の意向に逆らう与党議員は、自己の政治生命を犠牲にすることもいとわないほどの強靱さが必要であることを教えた。しかも、安倍政権時に内閣人事局（2014年）が設置され（内閣法20条）、幹部職員人事が内閣官房の一元管理下に置かれ、官僚組織も首相が掌握できるようになった。

35) 同上・19頁参照。

こうした首相権限の強大な求心力と首相による自由な衆議院解散権行使（憲法7条解散）の相乗効果は、自由民主党内の反首相派勢力を削ぐ一方、衆議院解散総選挙の準備ができていない野党に対する押さえ付け作用を果たす。いつ衆議院解散総選挙があるのか見通せない状況で、野党がまっとうなマニフェストを作成できるはずはなく、選挙となれば各野党には遠心力が加わり、他党との政策の相違を際立たせ、実現可能性の乏しい政策——消費税廃止など——を並べるだけである。各野党が「共同マニフェスト」を掲げ、共通政権公約の下、選挙を戦うことはせず、小選挙区において独自候補者を乱立させ、結果的に自由民主党候補者に利を与えている。政治改革時に自由民主党が小選挙区の数にこだわった効果が、想定以上にその力量を及ぼしている。

では、選挙制度をどのように改めるべきであろうか。まず前提として、次の課題を指摘しておきたい。現実社会に存在する「生の民意」と選挙を通じての「制度化された民意」には、相違がある点から出発することである。「制度化された民意」は、投票日によって定まる「民意」であり、その「民意」は有権者からの正当性を受容した定型的民意であり、これは次の選挙までは継続する。一方、「生の民意」は、不定形であり流動的であり多様である。その複雑な「生の民意」は、「制度化された民意」とは時間の経過により乖離する場合が大半である——もちろん一致することもある。

この「生の民意」と「制度化された民意」は、別個に実在する何かしらの「意思」ではあるが、両者を繋ぐ代表の論理を介在させることで、2つの民意の「類似」³⁶⁾が憲法規範によって求められる。「制度化された民意」が狭小化され単純である場合には——民主政国家であれば、最低限二つの政党は確保されているが——「生の民意」の吸収力が弱まり、議会での政策選択の幅は最小化される。そこでの「類似」はゼロ・ワン思考に近似する。これに対し、「制度化された民意」の中に並列的かつ複数の要素が内在していれば、「生の民意」の変化に応じた弾力性が生まれ、政策選択の柔軟性は確保できると考えられる。連立政権の場合には、いわば「連立方

36) 代表の類似については、只野・前掲論文註19) 22頁以下に詳しい分析がある。

程式」による政策決定がしばしば行われる。

実在する「生の民意」と「制度化された民意」との間には、法的切断がある中でも、政治的公共空間では両者の紐帯は確保されるべきだという代表観念は、間接民主主義がプレビシットに劣化しないための条件である。そして、この代表に「類似」の要素が加われば、「近似」に向かった選挙制度が構築される必要度が高まる。個人あるいは集団が「代表されていない」状況は、その者たちからすれば、「制度化された民意」から弾かれた「異なる特異の意見」をもつ人々でしかなくなるからである——この人々の意見をどこまで取り入れるかは、選挙制度だけでは解決できない。これは、政治主体の受容の課題あるいは、社会の寛容度の課題である。そこに憲法人権論の登場場面がある。

さて、このことを前提にすれば、衆議院議員選挙制度の改革の論点は、次のようにまとめることができよう。第1に、小選挙区の数と比例代表議席数との比率を現在の約6.2対約3.8から少なくとも5対5、あるいはそれ以上に比例代表議席割合を増やすべきであろう。小選挙区制における死票の割合を小さくし、有権者の政党選択と議席占有率とを基本的に対応させることが必要である。小選挙区では、相対多数獲得者が当選人となるが、3名以上の激戦区では30%程度の獲得票数で当選となる。この弊害が内在する小選挙区の数を経済的に少なくすることは、可能なはずである。

第2に、小選挙区が法的に個人本位選挙であるならば、落選者に救済を与える比例代表選挙区との重複立候補制度（公職選挙法86条の2第4項）は、改善が不可欠である。確かに小選挙区における落選者の死票をこの制度が緩和させ、一定程度、小選挙区落選者を復活当選させることで小選挙区における投票結果と議席占有率との比例性が確保されるとみることもできる。しかし、有権者サイドからすれば、小選挙区における投票は、リコール投票の意味も含まれている。すなわち、既存の政治家に対する「リコールとしての民意」が落選の結果である。その落選者が、小選挙区に比べてはるかに広域の選挙区である比例代表ブロック領域における政党投票結果と小選挙区内惜敗率によって復活当選する姿は——ゾンビ議員とも揶揄されるように——あまりにも小選挙区内の有権者の「リコールとしての民意」をないがしろにしている³⁷⁾。

そこで重複立候補制度の保険機能を低減化することが構想できる。一番単純な方法は、この制度を廃止することであろう。ただ、この案はまず野党が飲まないはずである。野党有力候補者が小選挙区で当選する可能性は必ずしも高くないからである。そこで例えば比例代表各ブロックにおいて各政党が提出した比例代表名簿の内、重複立候補者の順位は、各政党の名簿登載者の半分より下位で同順位とし、惜敗率に応じて改めて同順位の重複立候補者について順位を付す制度に改めることも考えられる——もちろん名簿のみの登載立候補者が半数以上いなければならないという条件が課せられる。具体的にいえば、東京ブロックは定数 19 人であるが、X 党が 10 名登載の名簿を提出したとしよう。その場合、第 1 位から第 5 位までが比例代表選挙区単独立候補者、第 6 位以下が小選挙区重複立候補者の順位とし、第 6 位以下は同順位とし、そこに惜敗率によって改めて順位を付すという構想である。この制度であれば、復活当選者の数を減らせるだけでなく、有権者の「リコールとしての民意」の意義を一定程度、反映させることができよう。

第 3 に、有権者は、現在の制度では 2 つの選挙制度に対応して 2 票を行使できるが、組織化されていない有権者は、小選挙区内では人物を中心に投票し——芸能の人気投票の要素——比例代表ではそのときどきの政治潮流に敏感に反応しながら投票先を決定している点についてである。この投票行動は、政策の是非にかかわる政党選択の必然的結果ではない。むしろ有権者は人、政治家を選択したいのではないだろうか。そうだとすれば、既存の比例代表選挙を参議院比例代表選挙と同様に、衆議院の比例代表名簿を非拘束式として、有権者は、各党が提出した名簿の中から個人名を記載する方式に改めることも構想できる。この制度であれば、無所属の候補者は、「無所属グループ」として名簿の形成は可能である。比例代表選挙は政党本位選挙であるため、無所属候補者が立候補できない欠点をもつが、この構想はその欠点を補う機能を果たし得る。これだけ無党派層と呼

37) 衆議院内に設置された与野党の協議会（2023 年）において政治改革時の当事者の一人である河野洋平氏（当時、自民党総裁）は、既存の選挙制度について「国民が政党・政策を選ぶ形になっているか、ギャップを感じざるを得ない」と指摘した旨、報道されている。『朝日新聞』2023 年 6 月 20 日朝刊。

ばれる有権者が存在する以上、選挙に参加する積極的無党派層の意思は、やはり尊重されるべきであろう。

(2) 社会インフラとしての政党の把握

2009年、民主党は第45回衆議院議員総選挙において勝利し、政治改革後、初めて有権者の投票結果により政権交代が発生した。ただ民主党政権は、党内抗争と3人の首相の統治能力の欠如を原因に、2012年の第46回衆議院議員総選挙において大敗し、自滅した——その後、第2次安倍政権が発足した。政権交代時には、これこそ政治改革の成果とみる向きがあったが、民主党の政権交代自体は失敗であったとの評価が現在では定まっている³⁸⁾。有権者からみれば、政権交代への期待値が高かっただけに（鳩山内閣の支持率は70%を超えていた³⁹⁾）、あの「悪夢のような」政権であれば、野党に政権を渡すことに躊躇する有権者のその後の投票行動も頷けよう。

第2次安倍政権発足以降、政治の振り子は自由民主党の一党支配に傾き、この振り子が別の政治選択の方向に揺り戻る風景は霞んでいる。一強多弱という政党状況は、確かに有権者の投票結果に起因している。しかし、一党支配体制の継続は、自由民主党がある程度、社会から乖離しても自己支配力を維持するために立法権と行政権を利用するという弊害を確実に引きおこしている。それは政治改革後、その改革の意味を検証し、問題点を把握し、選挙制度などの改革をしようとの機運が、このおよそ一世代一度も生まれていないことから明らかである。既存の政治制度が、自由民主党にとっては理想的であり、野党は第二の政治改革を主導するだけの力量もない。

本来、政党（party/Partei）は、全体に対するパーツであり、何のパーツであるかといえ、市民社会を動かし、市民の政治的意思を国家意思の形成に架橋する鋼鉄のパーツのはずである。この視点が、政治改革時には十分共通認識がなかったように思われる。政治改革時にドイツ連邦議会選

38) たとえば、芹川洋一『平成政権史』（日本経済新聞出版社、2018年）216頁以下参照。

39) 『毎日新聞』2009年12月21日朝刊。発足当時は77%の支持率。ただ下降傾向が続き12月では51%にまで急落した。

挙法と政党法はしばしば参照され、ドイツの既存実定法のいいとこ取りをしてきた。政党助成法は、明らかに当時のドイツ政党法 18 条の選挙運動費用補助規定を参考に、政党への一般的国家補助型の制度へと組み替えられて制定された。

しかし、政治改革の最中、ドイツでは政党法の公費助成制度について、1992 年に連邦憲法裁判所が重要な違憲判決をすでに下していた。ドイツでも、議会内政党はカルテルを締結し、政党への公費助成を拡大化させてきた。つまり、ドイツでは政党が国家からの自由という市民社会の論理を軽視し、カルテルを締結し、国家自体を政党による搾取対象とする現象が、政党財政の分野で生じていた——いわゆる政党によるセルフ・サービス現象。この現象に対し、連邦憲法裁判所は同判決の中で「基本法によって前提とされた政党の国家からの自由は、国家からの政党の独立の保障を要求するだけではなく、政党自身が自由に形成された社会・政治的領域に根ざす集団としての自らの特性を守りきることも要求している」⁴⁰⁾と判示し、政党自身が「自らが社会に根づいた存在であること」を自覚し、社会から遊離してはならないとの警告を発したことがある⁴¹⁾。この政党の社会性の強調は、政党法の国家補助について多様な制限として現れている。総額規制としての絶対的上限規定と政党が自己調達した資金以上に国家補助を受けてはならないとする相対的上限規定である。

日本の場合、政党が社会に根づいた存在であるとの法的共通理解が存在しない。そのため政党助成法における政党交付金制度自体への抑制論理はなく、政党助成法制定以降、これまでその原型は維持されている——当初あった政党助成法 9 条 1 項の 3 分の 2 条項は撤廃され⁴²⁾、逆に各党は満額受領可能な法環境を整えた。おそらく、政党の社会性を維持することが、政党法制にとって不可欠な要素として把握されるならば、そしてこれが法的枠組みとして設定されるならば、既存の選挙制度も政党法制も別の形で

40) BVerfGE 85, 246 (287).

41) 加藤・前掲書註 27) 158 頁以下参照。

42) 政党交付金は「当該政党の前年における収入総額の三分の二に相当する額」までとするいわば相対的上限規定があった。しかしこの政党助成法 9 条 1 項は 1995 年に廃止された。『官報』号外 241 号 1995 年 12 月 20 日 6 頁。

再構成可能なはずである。確かに政党が社会に根を下ろす集団であるべきだとの意味は、多義的であり、そこから一元的法原則が導き出されるわけではない⁴³⁾。しかし、いわば政党に対する社会の論理による拘束は、議会制民主主義にとって不可欠な憲法命題なのだという指標は、立法政策の場面で確実に立法者を拘束する憲法の制限規範として機能するはずである。つまり、憲法法源である公職選挙法と政党法人格付与法及びこれに附随する政党助成法が、日本国憲法の先の意味における憲法命題に適合的でなければならないとの条件は、立法過程の段階で立法者に対し抑制的機能を果たし得る。たとえば、政党法制では党中央部の影響力の最小化や多額すぎる政党交付金の引き下げ⁴⁴⁾、選挙法制では男女共同参画推進法2条1項における「男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指して行われるものとする」との努力目標規定も——少なくとも衆参両議院の比例代表名簿選挙について——男女比率を50%にする強行法規へと転換できるはずである。

43) 八幡製鉄事件における最高裁判所の次の言説がその代表例である。最高裁は、「憲法は、政党の存在を当然に予定しているものというべきであり、政党は議会制民主主義を支える不可欠の要素なのである。そして同時に、政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体であるから、政党のあり方いかんは、国民としての重大な関心事でなければならない」と判示する。問題はそこから「したがって、その健全な発展に協力することは、会社に対しても、社会的実在としての当然の行為として期待されるところであり、協力の一態様として政治資金の寄附についても例外ではないのである」という結論を引き出している（最大判1970年〔昭和45年〕6月24日民集24巻6号625頁）。憲法から引き出すべき規範形象の中核に何を置くか、これから何を引き出すのかは、憲法と法律の総合解釈によって選択されるべき課題である。

44) 政党助成法7条によれば、「基準日における人口（基準日の直近において官報で公示された国勢調査の結果による確定数をいう。）に二百五十円を乗じて得た額」が1年間の政党交付金の総額である。憲法上の政治的権利を享有しない18才未満の日本国民と外国人は、その人口に含まれる。この人口規定のあり方に妥当性があるかは、疑問である。有権者総数が適切のように思われる。未成年者と外国人は、選挙権から排除されているからである。また一人あたり250円の単価を引き下げも検討に値する。自由民主党は多額の交付金を受け取っており（2023年では約159億円）、この金額は1年間では使い切れないほどの高額である。各党とも交付金を基金として貯金している実態がある。政党交付金のあり方については、加藤・前掲論文註26）33-36頁で言及したことがある。

五、小結

樋口陽一は、モーリス・デュベルジェが定式化した「自由な過半数」と「押しつけた過半数」を利用し⁴⁵⁾、国会選挙の機能について「議会までの民主主義」と「政府までの民主主義」の二側面があること示し、有権者の投票にどこまで直接民主制的要素を読み込むべきかを問いただしたことがある⁴⁶⁾。高橋和之は、政治改革前後に国民内閣制論を提起し、選挙と統治を結びつけ、有権者の投票が直接的に統治を担う内閣形成に寄与できる選挙制度が構想されるべきだと主張していた⁴⁷⁾。この直接民主政的構想は、当時の選挙制度改革における政権交代可能な二大政党制論と軌を一にしていた。

しかし、第8次選挙制度審議会が描いた二大政党制の設計図は、構造的欠陥があった。日本で二大政党制を確立させようとした場合、参議院の存在が壁となるからである。憲法上、参議院も全国民の代表機関であり、憲法所定事由以外、衆議院と同格な権能を有する強い参議院の存在である——イギリスの貴族院以上の権能をもっている。したがって内閣が政権運営を順調に進めるには、与党が衆議院と参議院においてそれぞれ多数を確保していなければならない。その条件があるからこそ、衆議院多数派は、参議院の政党構成を踏まえて連立政権を構築せざるを得ない。第1次安倍政権から野田民党政権に至るまで「逆転国会」（ねじれ国会）が生じ、政権が不安定であったのは、内閣による参議院統制が憲法上不可能であったため——参議院解散はできない——3年ごとに行われる定期的参議院議員選挙が、「民意としての政権批判選挙機能」を果たしてきたからである⁴⁸⁾。そうだとすれば、衆議院議員選挙結果に基づく政権交代を阻害せ

45) モーリス・デュベルジェ 岡野加徳留訳『政党社会学』（潮出版社、1970年）417頁以下参照。

46) 樋口陽一『現代民主主義の憲法思想』（創文社、1977年）205頁以下参照。

47) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、1994年）41頁以下参照。また同『現代立憲主義の制度構想』（有斐閣、2006年）63頁以下に高橋説への批判の応答がある。

48) 「逆転国会」については、分析したことがある。加藤一彦『議会政治の憲法学』（日本評論社、2009年）246頁以下参照。

ず、むしろ逆転国会がある場合も、政権党に有利なように既存の参議院の憲法的権能を制限し、参議院を封鎖しつつ、同時に参議院議員選挙制度も二大政党制に資する仕組みにすべく抜本的改革をしなければならないであろう——そこでは当然、憲法改正が不可欠である。

しかし、そもそも二大政党制は、議会政の雛形であり、同時にそれほど理想的な統治方式なのであろうか。むしろ日本の現実には、小選挙区比例代表並立制を意識的に導入しても、この約30年間、二大政党制は確立することはなかった。では、「改革の赤字」がある故に、確立しなかったのだろうか。そうではなく、有権者の政治的意識、現に存在する「生の民意」には多様性があり、この多様性を犠牲にして「制度化された民意」として二つに分けることが——国民代表の背後に多様な民意の基盤があるにもかかわらず——土台無理筋だったのであろう。所詮、二大政党制への希求は、「蜃気楼」⁴⁹⁾なのであろう。今ある現実には、多層的な「生の民意」から切断された「過度に制度化された民意」の結果としての一党支配、分裂したひ弱な野党の存在、「制度化された民意」から疎外されたあまたの有権者の群である。

日本社会において、①日本国憲法上の両院制の構造、②有権者の選挙における人物選択への傾斜、③有権者の社会的多層構造からすれば、議会政における国民代表の形象は、「穏健な多党制」に適合的なのであろう。これを前提にしていえば、現在の衆議院選挙制度である小選挙区比例代表並立制は、日本の統治システムにそぐわない。むしろ比例代表制を中心に衆議院選挙制度を改める方向性がみえてくる。その際、ドイツ連邦議会選挙制度で導入されている小選挙区比例代表併用制が参考になろう⁵⁰⁾。基本は比例代表制であり、小選挙区当選者に優先権を与える仕組みである。

政治改革後の選挙制度、政治資金規正法、政党助成法について根本的に検証し、法改正の是非を考えるときが来たと思われる。それには、新規に

49) 御厨貴・牧原出『日本政治史講義』(有斐閣、2021年)474頁〔御厨発言〕。

50) ドイツ連邦選挙法(2023年改正法)1条によれば、議員定数は630議席、その内、小選挙区は299議席とされた。この改正は、小選挙区当選者の超過議席とその調整議席が増加し、議員定数の598議席に対し実数は736議席にも及び、多すぎる連邦議会議員を削減するために行われた。

「第9次選挙制度審議会」を立ち上げ、社会科学的知見に基づいた現状の分析をする必要がある。「何が代表され、何が代表されていないのか」という国民代表の課題は、未完のプロジェクトだからである。国会も政府も、このプロジェクトをおよそ30年間もサボってきたのである。