

## 第5章

# 選挙制度の諸問題と政治教育

- 1、比例代表導入による諸問題と政治教育
  - (1) 憲法・議会制の問題
  - (2) 選挙制度の問題
  - (3) 政党の問題
  - (4) 比例代表制導入と政治教育
- 2、一票の価値の不平等問題
  - (1) 衆議院
  - (2) 参議院地方区（選挙区）
  - (3) 地方議会
  - (4) 議員定数是正問題の指導上の留意点

わが国に選挙制度史上初めて比例代表制が導入されたことは、単に選挙制度の問題にとどまらず、議会制に関する憲法上、政治学上の問題であり、政党に関する問題であり、有権者に対する問題提起でもあった。憲法問題としては、一院制か両院制かという基本的問題に関連しているし、参議院の選挙制度のあり方にも関連している。初めての政党本位の選挙制度である比例代表制の採用は、改めて政党とは何かということ問い直すものであり、同時に、政党に対しても、政党のあり方や国民への対応の仕方が問われることになった。有権者にとっては、政党への投票が強制されることを意味し、近年増加傾向にある無党派層にとって、その存在を無視された結果となり、実際の選挙に当たっては、政党支持か棄権かを迫られるものとなった。また、有権者にとって、初めて候補者個人に対してでなく、政党に投票するという事になったが、このことは、国民が政党やその政策についても、もっと理解を深め、もっとかかわりを強める必要性のあることを示している。

以上のような初めての比例代表制導入にともなう問題提起は、学校教育・社会教育における政治教育にも、大きな問題提起となった。新しい選挙制度をどう教えるかということのみでなく、議会制や政党について、どう教えるか、投票の意義と棄権の意味をどう教えるか。とくに従来偏向教育の恐れがあるとして、学校教育の現場で敬遠され気味であった政党についての教育が、重要な問題となってきた。高校段階までに具体的な政党について、その歴史、綱領、政策などの基礎的学習がなされないと、20歳の成年に達して有権者になって、多くの者が十分な予備知識なく、政党の選択を強いられることになる。必然的に安易に政党イメージによって投票するか、安直に棄権してしまうことになる。適切な政党学習のあり方を研究する必要がある。

選挙制度の問題は、新しい比例代表制に限られるわけではない。衆議院のいわゆる中選挙区制、衆議院と参議院地方区（選挙区）、および地方議会の一票の価値の不平等問題、投票率低下傾向の問題、戸別訪問・文書図画など選挙運動規制の問題、買収、供応など選挙腐敗問題、選挙費用・政治資金の問題、立会演説会、選挙公報、政見放送など選挙公営の問題、供託金と泡沫候補の問題、など問題は山積している。そして、これらはいずれも単に選挙制度の問題ではなく、政治教育の問題である。たとえば、腐敗選挙問題は、政治倫理の基本的課題であり、学校教育はもとより、一般有権者を対象とする社会教育の重要な課題である。一票の価値の不平等問題は、中学校「公民」、高校「現代社会」「政治・経済」のすべての教科書に取り上げられている。近年顕著になってきた投票率低下傾向問題は、政党離れ現象とともに、とくに若い世代に多く見られ、学校教育・社会教育の両面で緊急に捉えなければならぬ重大な政治教育の課題である。

このように、選挙制度史上画期的な比例代表制の導入にともなう諸問題をはじめ、選挙制度の諸問題は、いずれも政治教育の重要な課題につながっており、その研究と現場教育での対応が緊急の問題となっている。

## 1. 比例代表制導入による諸問題と政治教育

### (1) 憲法・議会制の問題

比例代表制導入による問題点の第一は、それが参議院全国区制に導入されたことである。今回採用された比例代表制は、拘束名簿式であり、その何よりの特色は、政党が順位を付した候補者名簿を提出し、有権者はその政党の名簿を選択して投票するというところにある。有権者に候補者の選択の余地が全くない完全な政党本位の選挙というところにある。このことは、無所属候補・議員が排除され、参議院全国区が政党化するという問題点と、有権者に政党支持を強制し、候補者の選好を許さないという問題を発生させる。前者の問題は、参議院のあり方、ひいては議会制の問題に関連するので、憲法・議会制の問題としてここで論じ、後者については後述する。

参議院の全国区制という選挙制度は、全国を一選挙区とし、50名という多数の定数に、単記非移譲式投票制で上位得票者から相対多数で当選となるという、世界に類例のない日本独特の制度である。定数50名で全国区という条件からすれば、比例代表制が採用されるのが常識的といえる。<sup>(1)</sup> 有権者の候補者選択の問題、全国という広域選挙区の選挙運動という問題、これらを考慮すれば、政党本位の比例代表制が当然ともいえるのである。その意味では、比例代表制の導入は、望ましい改革と考えられる。だがそう簡単に片付けられない大きな問題がからんでいる。それが参議院のあり方ということである。

一院制か両院制かという問題は、古くて新しい憲法上、議会制上の根本問題である。新憲法制定時の大問題の一つが、マッカーサー草案の一院制案と日本側の両院制案の対決であった。日本側は、マッカーサー草案のほとんどの内容を受け入れたが、最も強く抵抗したのがこの一院制案に対してであり、両院制を強く主張して、結局総司令部側もこれを認めた。<sup>(2)</sup> 戦前の明治憲法下の貴族院は、皇族、華族、勅撰議員、多額納税議員で構成され、格としても文字通り上院としての地位が与えられ、支配階級の代表機関として社会改革へのブレーキ役を果たし、衆議院のチェック機能を果たしてきた。旧支配層が、一院制に不安を感じ、強い拒否反応を起こしたのも当然といえる。こうして新憲法に、両院制が採用されることになり、参議院が創設されることになった。そこで参議院を設置する以上は、その存在理由とあり方が問題とされ、さらにそれに基づいてその組織の具体的方法が課題となった。

まず存在理由としては、①地域代表による衆議院に吸収されない国民意思を代表させる、②審議を繰り返すことによって、慎重さを加えるとともに、議案に対する世論の形成と反映の機会を与え、衆議院の抑制機関としての機能を持つ、③衆議院が解散等により活動不能になる場合、国会機能を補充する、の三点に要約できる。<sup>(3)</sup>

これにより参議院のあり方として、①衆議院の代表方法とできるだけ異なった代表方法によって、衆議院と異質の代表が確保されるのが望ましい、②衆議院は「数の政治」であ

るのに対し、参議院は「理の政治」が期待される。このため衆議院の政党中心の政治にはない、専門的知識や経験を持つ無所属の学識経験者や職能代表ができるだけ多く含まれるのが望ましい、すなわち「良識の府」としての参議院である、③解散のある衆議院とは異なり、任期を長くし、継続的な気持を国民に与え、解散もなくした方がよい、といった意見が有力であった。

そして衆議院と参議院の関係については、両院を対等ではなく、衆議院の優越性を認め、立法については参議院が否決しても衆議院が出席議員の3分の2以上の多数で再度可決すれば法律となり、予算の先議・承認・条約の承認、内閣総理大臣の指名についても衆議院の優越が規定された。これにより明治憲法下の貴族院が対等以上の文字通り上院としての格式を与えられたのに対し、参議院は、衆議院の補正議院としての性格が強くなり、第二院として位置付けられることになった。そして参議院の政党化が進み、衆議院と同じような構成となり、会期末に多数の法案を十分な審議をせず可決するような事態が多くなるにつれ、衆議院のカーボンコピーとか、参議院無用論といった批判も多く聞かれるようになった。

議会政治が、一院制でも可能であるのに、経費と時間を費消する両院制をとるには、第二院にそれなりの存在意義と理由が必要である。両院制の典型は、その起源であるイギリスの身分制に基礎を置く貴族院である。新憲法により身分制が廃止され、貴族院が廃止されたように、その存在根拠はなくなった。第2の典型は、アメリカに代表される連邦型である。下院が人口に比例して代表を選出するのに対し、上院は原則として準独立国の州が平等に代表を出す。こうした第二院は、選出基盤が明確で、存在意義や構成も明確でありわかりやすいが、単一国で公選制による両院制は、存在意義や選挙制度がなかなか難しいことになる。したがって、現在世界は、一院制の国と両院制の国でほぼ二分されているが、<sup>(4)</sup>先進国や大国は両院制とは言えず、一院制か両院制かの問題は依然として、憲法上、議会制上の基本的問題なのである。たとえば、最近ではスウェーデンが、1971年に両院制を一院制に移行させている。

参議院創設に当たって、無所属の学識経験者や職能代表を確保しようという狙いをもって案出された全国区制を、完全に政党化してしまう改革案が、果たして第二院としての参議院の改革につながるかどうか疑問である。今後の運営如何によっては、参議院無用論が噴出し、憲法改正議論の大きな要素になりかねない。両院制を採用する以上は、参議院が衆議院の追認機関としてでなく、適切な良識あるチェック機関として機能することが必要なのである。

## (2) 選挙制度の問題

新憲法の制定に当たり、先述のような経緯で両院制が採用されることになり、参議院の組織、議員の選出方法を具体的にどうするかが問題となった。貴族院的性格を残すことを狙った一部議員の任命制や、職能代表制の案は、総司令部から拒否された。<sup>(5)</sup>このため、憲法には「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」(第43条)

と規定された。そして参議院議員の任期は、衆議院議員の4年に対して、6年とされ、3年ごとに半数改選されることが定められ、それ以外のことは法律に委ねられた。参議院議員選挙法案では、「全国民を代表する選挙された議員」と憲法に規定されたため、任命制や推薦制は憲法違反となり、団体が選出する職能代表制も違憲となる。衆議院議員や地方議員を選挙母体とする間接選挙制（複選制）も違憲の疑いがある。したがって、国民からの直接選挙制で、衆議院と異なった選挙方法で、異質の代表を確保しようとするのは難問であった。まず被選挙権資格が、衆議院議員の満25歳以上より上の満30歳以上と定められた。この点は、20代の衆議院議員が極めて例外的であることから、異質性の要因とはなりえない。

選挙方法には、都道府県を選挙区とする地方区と、全国を選挙区とする全国区の組み合わせが採用された。地方区は、3年ごとの半数改選制というところから、最低2名から最高8名まで偶数の定数で、人口を基準に150名の定数が配分され、全国区には100名の定数が与えられた。投票方法は、1人区の地方区から定数50名の超大選挙区の全国区まで、すべて単記非移譲式投票制であった。このことは単純で分かりやすいという長所はあったものの、とくに全国区に多くの問題点を派生させる一因となった。地方区は、都道府県代表ということであるが、アメリカの上院が各州2名ずつという平等主義をとっているのに対し、2名から8名という格差をつけ、その定数配分の基準が人口以外に考えられないところから、定数と人口のアンバランス、すなわち一票の重みの不平等という問題を生じさせることになった。

全国区制について、起案者たちは、全国的に知名度の高い学識経験者や職能代表者を選出させ、衆議院との異質性を良識の府として確保しようと考えた。知名度か組織の力で当選できる人材ということで、全国を駆け巡って選挙運動をしたり、莫大な金がかかることなどは夢想だにしなかったと思われる。ここに現実に対する大きな見通しの甘さがあった。学識経験者の知名度など知れたもので、いわゆるタレントの知名度とは、比較にならない。こうした目論見がはずれて、後に多くの問題を派生させることになるのである。しかし、必ずしも起案者を批判することはできない。1947（昭和22）年の第1回参議院選挙では、全国区に140名の無所属候補者が立ち、57名の当選者を出して過半数を占め、地方区の無所属当選者54名と合わせて無所属議員は111名のぼり、全体の43.3%で、第1党の社会党47名、第2党自由党38名、第3党民主党28名などと比較して圧倒的多数で、完全にキャスティング・ヴォートを握ったのであった。作家の山本有三、法学者田中耕太郎、歴史学者羽仁五郎、西園寺公一、高瀬荘太郎、宮城タマヨ、佐々木良作、藤井丙午、岩間正男などが無所属で当選している。これら無所属議員のうち74名が緑風会を結成し、「良識の府」参議院の使命を果たすことを目標に、是々非々主義と会員の自由意思の尊重という原則に立ち、参議院の働きに大きな影響を与え、参議院の存在意義を示した。<sup>(6)</sup>その後、選挙が厳しくなるにつれ、無所属候補の当選が組織や資金面で難しくなり、緑風会は急速にじり貧状態が続き、遂に解散に追い込まれ、参議院の政党化が進んだ。

以上のように、参議院の立案者たちは、第二院としての参議院に衆議院との異質性を求め、その期待を主として世界で初めての制度「全国区制」に託したのであった。しかるに、選挙の回を重ねるに従い、無所属議員や学識経験者が減少し、政党化が進むとともに、金がかかり過ぎる、金権選挙や全国的選挙違反事件が問題化する、高級公務員の地位利用、企業ぐるみ選挙、タレント候補など、さまざまな問題が発生するにいたり、改革問題が大きくクローズ・アップされることになったのである。

参議院全国区制の改革案としては、創設直後からすでに案が出されており、その後問題が重大化するにともない、さまざまな改革案が提唱されてきた。そのうちの有力な案のいくつかは、憲法の改正を必要とするもの、あるいは違憲の疑義のあるものである。その第一は推薦制ないしは任命制である。この案は、参議院創設に当たって出された案の一つであるが、総司令部から拒否された。その後、1952（昭和27）年の第3次選挙制度調査会で、答申にはいたらなかったが、全国区選出議員を内閣総理大臣を委員長とする選考委員会で推薦するという案が出されている。また、憲法調査会の改正案にも、参議院議員の一部を推薦制にする案が示されている。最近では、秦野章氏が、私案を提唱している。<sup>(7)</sup>第二は、職能代表制であるが、イタリア・ファシストが独裁の手段として採用した前例もあり、憲法問題のみならず、選出母体の職能団体をどう規定するか難問である。第三は、間接選挙制であるが、地方議員を選挙人とする複選制は違憲とされ、国民が選出する選挙人による間接選挙制についても批判が強い。以上の案は、改革案として、以前から有力なものであるが、憲法の改正を前提としたり、違憲の疑義があるため、現実的案になりにくかった。

そこで浮上してきたのが、比例代表制案である。比例代表制が全国区制の改革案として具体化したのは、選挙制度審議会においてである。選挙制度審議会は、第7次を選挙区制改革のために例外的に2年間とし、答申のとりまとめに努力したが、衆議院の選挙区制改革については、最終的に一つの答申案にまとめることができず、小選挙区制、小選挙区比例代表制組み合わせ案（併用案と併立案）、比例代表制の各案を併記し、報告とした。ところが参議院全国区制については、地方区の定数是正案とともに一本化した改革案を打ち出したのである。それは、「非拘束名簿式比例代表制」である。拘束名簿式でなく、非拘束名簿式にまとめられたのは、名簿の順位を政党がつけるのは無理だという判断がなされたものである。有権者は各政党の名簿の候補者に投票し、候補者に投じられた票は名簿ごとに集計され、得票に応じて名簿に議席が比例配分され、候補者の得票順に当選となるという方式である。

第7次選挙制度審議会の報告は、答申としてまとまらなかったため、選挙制度改革は棚上げになったというのが一般の受け取り方であったが、田中首相は、選挙制度改革の意向を示し、衆議院の小選挙区比例代表制併立案、参議院地方区の定数是正、全国区の非拘束名簿式比例代表制を法制化するように指示した。このなかで焦点は、小選挙区制に近い衆議院の改革案であった。個人本位の選挙による中選挙区制を、政党本位の選挙に改革す

るのが 選挙制度審議会の中心的命題であり、小選挙区制と比例代表制の主張の中から、妥協的に打ち出されたのが両者の組み合わせ案であるが、そのなかで小選挙区の要素の最も大きい小選挙区6対比例代表制4の併立案が、改正案とされた。このため野党側は、これを「小選挙区制」と称し、絶対反対の運動を展開し、1956（昭和31）年鳩山内閣の小選挙区制法案以来の選挙制度をめぐる政治闘争となった。田中首相は区割委員会まで作り、具体化を急いだが、朝日新聞が、新制度を前回の総選挙結果に適用すると8割の議席を自民党が独占するという試算を発表し、世論も反対に結束し、5月に田中首相は法案提出を断念し、選挙制度改革案は消え去った。これにより参議院の改革もなくなった。

その後参議院全国区制の問題点は、糸山英太郎派の大規模買収事件に象徴される金権選挙、タレント候補の増加、企業ぐるみ選挙などが発生し、「銭酷区」とか「残酷区」などと呼ばれるようになった。このため、参議院全国区制の改革問題が表面化することになる。

自民党内では、全国区改革を比例代表制の導入でという方向でほぼ一致していたが、非拘束名簿式か拘束名簿式かで意見が二分されていた。1975（昭和50）年3月に社会党選挙制度特別委員会（山本幸一委員長）は、正式な中執決定にはいたらなかったが、拘束名簿式による改正案骨子をまとめ、これがその後の社会党の方向を決める起点となった。1977年5月、福田内閣の下で、全国区の拘束名簿式比例代表制と地方区の定数是正を盛り込んだ公職選挙法改正案が国会に提出されたが、これは野党の公選法改正案に対抗して出された成立の見込みのない法案で、それほど重要視されなかった。この拘束名簿式案は、政党名でも候補者名でも投票できるということであったが、集計は政党別で、当選も名簿につけられた順位によるというものであった。

1980（昭和55）年7月首相となった鈴木善幸は、党総裁としての初の記者会見で参議院全国区改革を公約として言及し、その後この公約の具体化に積極的に動き出した。参議院自民党に選挙制度改革プロジェクトチーム（金丸三郎座長）を発足させ、改革案作りが進められた。この時点で大きな問題となったのは、「一票制」か「二票制」かという問題であった。「一票制」とは、有権者が地方区の候補者に投票し、その投票を候補者の所属する政党の得票として全国区に転用し、順位のつけられた各党の候補者名簿に比例配分するという方法である。この方法は、地方区に多くの候補者を立てられる自民党が圧倒的に有利であり、必然的に各党が地方区への立候補者を増やすと、地方区で野党が乱立し、地方区でも自民党が有利となる案で、野党側としては絶対に承認できない案であった。自民党選挙制度調査会は、最初一票制の改正要綱を正式決定するが、違憲の疑いもあり野党の抵抗も予想されることから、結局二票制に切り換えられた。1981年5月26日、全国区改革の公選法改正案が会期延長後の国会に提出された。この時期からも成立を期したものではなく、会期切れで廃案となった。次いで同年10月7日、臨時国会に提案されたが、十分な審議もなされず、通常国会に持ち越された。野党陣営では、野党第一党の社会党が拘束名簿式比例代表制の導入に賛成であり、小選挙区制の時のように反対派の中心とならなかつ

たため、反対派の中核は公明党であった。共産党も原則的に比例代表制に賛成であり、民社党も柔軟路線であったため、反対勢力は強くなかった。社会党は、一応独自の修正案を出したが、拘束名簿式比例代表制であった。自民党は、会期を94日間という史上最長の超大幅会期延長を行い、公選法改正を成立させ、選挙制度史上、初めて政党に投票する比例代表制の導入が確定された。<sup>(8)</sup>そして、1983年6月26日、参議院議員選挙で有権者は政党名を記入して投票した。

全国区制への拘束名簿式比例代表制導入の最大の問題点は、無所属を排除し、衆議院と同じように政党化してしまったということである。実態がすでに政党化されているということと、政党が名簿に参議院にふさわしい人材を登載することで参議院の特性を出すことができる、ということは否定できない。私が問題としているのは、制度的に政党化したという点である。このことは、建て前としての参議院のあり方を、無所属中心から政党中心に転換させたことを意味する。

世界の選挙制度を見ると、下院の選挙制度は、ほとんどが政党本位の小選挙区制か名簿式比例代表制となっている。これに対し、上院については、下院との異質制という面から、その選挙制度は多様化している。

まず、非公選型の議院として、イギリスの貴族院とカナダの上院（首相の助言で総督が任命）がある。

次に一部に非公選の議員を含むものとして、インド、アイルランド、スペイン、イタリアがある。

間接選挙制によるものには、フランス（下院議員、地方議会代表による選挙人団）、西ドイツ（邦政府）、オランダ（州議会）、オーストリア（州議会）インド（州下院）がある。

小選挙区制によるものには、アメリカ合衆国<sup>(9)</sup>、メキシコ<sup>(9)</sup>、ソ連<sup>(10)</sup>がある。

比例代表制によるものは、オーストラリア、イタリア、ベルギー、スペインなどであるが、下院と異なる方式が採用されている。オーストラリアは、下院が小選挙区制であるのに対し、各州10名、2特別地域2名ずつ合計64名と連邦型で、投票は優先順位付連記投票制と比例代表制の組み合わせ方式であり、党派別の名簿の投票用紙を用い、その名簿の候補者全員に優先順位をつけて投票する。そしてドループ式当選基数で当選者を確定し、剰余票を次々と移譲していく方式である。イタリア上院は、州を選挙区とする比例代表制で選出されるが、その他に5名の国家功労者と元大統領が終身議員として任命される。ベルギー上院は、下院議員数の半数に当たる106名が比例代表制で公選され、50名が各州議会から選出され、さらに、これら両方の議員によって、州代表50名の半数以下の議員が選出され、合計181名となっている。スペインの上院は、定数248名で、そのうち40名は国王が任命し、残り208名が比例代表制で公選される。特異な例としてノルウェーは、一院として150名の議員が自由名簿式比例代表制で選挙され、互選により、4分の1の38名が上院、4分の3の112名が下院となる。また、全員が15の常任委員会に配分されるという一院



制と二院制の合の子のような制度をとっている。アイルランドの上院は、首相による指名11名、大学選出議員6名、職能代表43名、計60名と下院と比べ構成を全く変えている。

以上のように、諸外国の上院は、下院との異質性という点が強く配慮され、連邦国では各州代表という形で構成され、州議会などによる間接選挙制を採る国も見られる。単一国においても、非公選議員を一部に採り入れたり、選出方法を変える努力をしている。参議院が政党化し、衆議院と同質化していたのは事実であるが、その事実を前提に、無所属や職能代表が多少でも残っていた参議院全国区を、完全に政党化してしまうことは、参議院を衆議院と同質化することを意味する。改革は参議院の異質性と機能をどのように確保するかという方向ですべきであったと考える。<sup>(1)</sup> 金のかからぬ選挙ということで改革がなされたが、参議院が単なる衆議院の追認機関化してしまつては、「角を矯めて牛を殺す」ことになりはしないかと懸念せざるを得ない。

### (3) 政党の問題

比例代表制の導入により選挙史上初めて有権者は、候補者個人でなく政党に投票することになった。そこで改めて「政党とは何か」が問われることになった。日本には、西ドイツのように政党法はなく、自由な政治結社として原則的に規制を受けない。だが、政治資金規正法によって、届出、政治資金の収支の公開および授受の規正等が規定されている。政治資金規正法においては、「政治団体」および「政党」が次のように定義付けられている。(第3条)

#### 政治団体

- ①政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体
- ②特定の公職の候補者（公職選挙法第86条の規定により候補者として届出をし、又は推薦届出をされた者をいい、当該候補者となろうとする者及び同法第3条に規定する公職にある者を含む。以下同じ）を推薦し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体
- ③前二号に掲げるもののほか、次に掲げる活動をその主たる活動として組織的かつ継続的に行う団体

イ. 政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対すること

ロ. 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又これに反対すること

政党 一 政治団体のうち次の各号の一に該当するものをいう

- ①直近において行われた衆議院議員の総選挙において、公職選挙法第201条の5第3項の規定による自治大臣の確認書の交付を受けたもの<sup>(12)</sup>
- ②直近において行われた参議院議員の通常選挙において、公職選挙法第201条の6第2項において準用する同法第201条の5第3項の規定による自治大臣の確認書の交付を受けたもの

③前二号の規定に該当する政治団体に所属していない衆議院議員又は参議院議員が5人以上所属しているもの

以上のように、政治資金規正法では、「政治団体」を広義に定義付け、できるだけ広範囲に政治的集団を捉えようとしているのに対し、「政党」には、国会議員5人以上の所属、または国政選挙で25名以上の候補者を立てた確認団体と厳しい条件をつけている。

拘束名簿式比例代表制は、政党または政治団体が、順位を付した候補者名簿を提出し、選挙人は政党名で候補者名簿に投票することになる。したがって、何よりも候補者名簿を提出できる政党とは何かを明らかにしなければならない。たとえば、一人一党は政党といえるか、主義主張の異なる者が、選挙のためだけに集まったものを政党といえるか、政党として認定する要件は何か、それらを誰が判定するか、など問題は多い。こうした政党の実態まで審査するのは実際には非常に困難である。さりとて、誰でも政党ないし政治団体を名乗れば、候補者名簿を提出できるとなれば、政党が乱立するのは目に見えている。そこで政党の属性で形式的に把握できるものを要件とせざるを得ない。たとえば、先のような国政選挙の候補者数や国会議員数などである。西ドイツでは、立候補には制限はなく、投票率が5%以下の場合議席配分から排除されるといういわゆる5%条項が規定されている。国会議員数や国政選挙での得票率は、既成政党にのみ当てはまる要件で、問題はそれ以外の政党や無所属候補をどうするかということである。改正法は、候補者名簿を提出できる政党その他の政治団体の要件を次のように規定した。

①5人以上の所属の国会議員を有すること。

②直近の衆議院議員総選挙又は参議院通常選挙における比例代表選出議員選挙若しくは選挙区選出議員選挙において、全有効投票の4%以上の得票を得たものであること。

③10人以上の比例代表選出議員候補者及び選挙区選出議員候補者を有すること。

これらの要件の一つを充たすことが必要とされた。このため、既成政党以外の新政党には、第3の参院選で10人以上の候補者を立てるということが必須の条件となった。この10人の候補者という要件は、形式的に10人の候補者名簿を作成して提出するということであれば、それほど小政党を厳しく締めつけるものではない。これに関連するもう一つの問題が、供託金である。同じ改正法は、供託金を全ての選挙に関し2倍に引き上げた。これにより、比例代表選挙の供託金は1人当り400万円となり、選挙区選挙の方は、200万円となった。10人の候補者を名簿に登載するためには、4,000万円の供託金が必要となるのである。さらに供託金の没収について、「名簿届出政党の当選人の数に2を乗じて得た数が当該名簿登載者の数に達しないときは、400万円にこれらの数の差に相当する数を乗じて得た金額に相当する供託物は没収される」と規定された。分かりにくい表現であるが、たとえば当選者が1名の場合は、2倍した2名分の800万円は返還されるが、残りの3,200万円は没収されるということである。供託金を最低に抑えようとするれば、比例代表に1名、地方区に9名の立候補者を立てればよいが、それでも2,200万円必要となる。実際の参院選では、このために地方区の候補者が東京など大都市圏で急増し、ポスター掲示場を急拠拡

張する騒ぎを引き起こした。この候補者数と供託金の壁は、ミニ政党にとって非常に大きなものであり、これによりミニ政党の進出が著しく抑制されると思われたが、実際には予想以上の12のミニ政党が候補者名簿を提出した。この政党要件は、厳し過ぎるという批判が強く、社会党も独自案として、①国会議員3人以上、②直近の国政選挙での得票率2%以上、③候補者数5人以上と緩和し、供託金を300万円とするという案を提案した。しかし、予想以上のミニ新党の進出で、この政党要件をさらに厳しくするという意見も出始めている。衆議院が、中選挙区制をとり、定数が3名から5名ということで、既成政党以外はほとんど進出する余地がない現状からすれば、参議院比例代表選挙に、少しでも違った要素を加える必要があり、政党要件はできるだけ緩和するのが望ましい。

政党に関連する第2の問題は、政党が第二院としての参議院にどう対応するかという、各政党の対応の問題である。参議院の第二院としてのチェック機関としての存在意義と役割を認識するのであれば、政党に一任された候補者名簿に、できるだけ参議院にふさわしい人材を登載することと、議事運営に当たってできるだけ党議拘束をせず、議員個人の自由な発言や票決を尊重することである。候補者名簿の順位によってほぼ当落が決定されることから、金権的な黨員集めや派閥抗争などの問題も生じているが、初めての比例代表選挙ということもあり、公明党をはじめ、多くの党が党外候補者を上位にランクする努力をした。だが、今後は当然党内優先となっていくことが予想される。

党議拘束が、異常なほど強いのが、日本の政党政治の特色である。クロス・ヴォーティングといわれる同一党派内で票決が分かれることはほとんど見られない。私が、参議院で無所属議員の存在の必要性にこだわる最大の理由がここにある。地方区（名称は選挙区と変わったが、一般の選挙区とまぎらわしいので地方区と呼ぶことにする）は、定数が1名から4名で、ごく少数の例外を除いて、完全に政党化されている。そこに少数ながら、無所属議員の存在していた全国区が政党化されるということは、参議院の完全なる政党化を意味する。このことは、参議院が、衆議院の追認機関化か、与野党逆転した場合の反対機関化かの、どちらかの存在になってしまい、是々非々主義の良識的チェック機関という理念から、遠くはずれてしまうことになる。

第三の問題は、政党と有権者の関係である。政党に投票することは、政党への支持の強制か棄権か、という二者択一を有権者に迫ることを意味する。近年、支持政党を持たない無党派層が増加の傾向にあり、このことは、無党派層の意思を無視したことであり、同時に、無所属候補や無所属議員の存在を無視したことであるといえる。10人候補者が集まれば無所属でも立候補できると言っても、独立独歩で政治活動を行うことが信条の無所属候補に、この論理は通用しない。今回の参院選で、一政策政党(single issue party)が脚光を浴び、議員の選出も果たしたが、これは例外的な成果であり、地方区との関連もあり、既成の大政党が有利となる制度で、無所属やミニ新党は実質的に排除されている制度といえる。その意味で、既成政党が、どのように有権者を把握していくか、とくに無党派層をどのように組み込んでいくかが、今後の政党の課題である。

一方、有権者にとっても、政党に投票する選挙は、従来の候補者個人に投票する方式から大きく転換したものであった。従来も投票の基準として当然政党は考えられていた。政党本位か人物本位かという調査では、ほぼ二分されていたが、1965年頃から多少政党本位が上回る傾向を示すようになった。<sup>(13)</sup>しかし、衆院選でも同士打ち現象が見られ、とくに参院全国区は、各党から多数の候補者が立候補するのであり、必然的に候補者に投票するという意識を有権者は第一に持っていた。それが比例代表選挙では、政党名を記入するのであるから、全く新しい方式の投票になったといえる。

そこで政党に投票するためには、有権者は各党の歴史、綱領、政策などを十分理性的に判断し、自分の考えに最も近い政党を選択するのが本来のあり方である。しかし、大部分の有権者は、このような理性的論理的選択はしていない。これまでの支持政党、政党イメージ、党首、好き嫌い、などによって基準にしたり、あるいは棄権している。参院選史上最低の投票率57%が、その一つの証左といえる。政党をどう評価し、どう投票する政党を選択するかが有権者の課題であり、そのような有権者を育成することが、学校教育と社会教育の課題といえる。

#### (4) 比例代表制導入と政治教育

参院全国区への比例代表制の導入は、有権者に、何よりも政党への関心と理解を必要とさせた。従来は、候補者個人という要素のみで、とにかく投票は可能であった。比例代表選挙では、政党名で政党に投票するため、否応なしに政党の選択が強制される。ところが、一般の人の大部分は、各政党の綱領など見たこともない。その理由の一つは、学校教育でほとんど扱わないからである。政党については、小学校6年の政治学習、中学校3年の公民的分野、高校の「現代社会」、「政治と経済」でそれぞれ取り扱われている。しかし、どの教科書を見ても、政党とは何か、政党の役割は、といった一般論は述べられているが、具体的にどのような政党があり、どのような綱領や政策を持って、どのような活動をしているか、といった記述はない。わずかに戦後の政党の変遷図が示されているのが通例である。これは教科書だけでなく、現場の授業においても、同じような傾向が見られる。その理由は、偏向教育になるおそれがあるとして、教師が意識的に避けようとするからである。この点は、欧米の教科書が、主要政党について、歴史や政策などを大きく取り上げているのと対照的である。

欧米のように日本では未だ18歳選挙権は実現していないが、高校を卒業すれば、すぐ20歳で選挙権を得ることになる。その時に、各政党に十分な予備知識がなく、いきなり政党の選択を迫られるとなると、安易な選択か棄権ということになる。若い有権者に、無党派層が多い一因もここにあると思われる。最新の読売新聞の調査<sup>(14)</sup>では、支持政党なしが全体で27.0%であり、20代は40.3%となっている。以下30代は34.7%、40代が20.3%、50代が22.6%、60代19.6%、70歳以上21.6%、と20代が著しく多く、次いで30代で、若い世代に無党派層が多い傾向がはっきり出ている。そして、私の実施した調査においても、支持政党なし比率と政治関心度が逆相関の関係にあることが示され、支持政党なし比率の

高いほど政治関心度が低いということが明らかになっている。<sup>(15)</sup>

これらの点を考えると、比例代表制の導入による政党本位の選挙の実現は、学校教育における政党学習のあり方の見直しを緊急の課題としたものであるとすることができる。少なくともかなりの政治的判断力が形成されていると考えられる高校段階では、実際の政党について、その歴史、綱領、政策などを比較学習し、憲法改正問題など重要な争点については、各党の考え方の相違などを研究し、討論するなどのことが授業の中で行われてよい、というよりもなされるべきであると考ええる。言うまでもないことであるが、この取り扱いに当たって教師は、特定の政党やイデオロギーに偏向することなく、中立の立場で生徒の自主的判断にまかせるという姿勢が必要である。従来は、ともすれば現場教師が、偏向教育問題に拘泥し、具体的政党や対立的争点を避けて通ろうとする姿勢が強く、高校でもそうした傾向が見られた。少なくとも大学入試の問題には出ないという認識があり、あえて火中の栗を拾おうとしないのが現実である。

その上に、日本の社会や日本人の一般的傾向として、できるだけ政党色や支持政党を他人に知られたくないという風潮がある。これは、政党色が明らかになると、とかくすべての判断を色めがねで見るという悪習があり、公然と政治活動をしている人を除いては、秘密にすることという一因があり、政党支持が比較的オープンな欧米と著しく異なっている。欧米では、家庭の中で、両親の会話や政党主催のバザーなどの日常活動、あるいは選挙の演説会など比較的自然な形で政党に接し、政党支持が形成されている。これに対し日本では、家庭の中に政党とかかわる状況はほとんどなく、一般的にも、未成年者は政治に関係なく、選挙権を得て、初めて政治とかかわるという考え方が強い。たとえば、私の実施した横浜市における調査においても、小学校5年生では、約9割の87.5%が、市政に対する関心の有無に対し、「わからない」と答えており、中学校2年生では、「市政に関心がある」は14.6%、高校2年生で9.1%と非常に低く、一般有権者の63.5%と著しい対照を示している。<sup>(16)</sup>

この意味からも、学校教育における政治教育、とくに政党教育の必要性が認められるわけで、高校の「現代社会」と「政治・経済」の関係単元では、積極的にこの問題と取り組む教師の姿勢が望まれる。

## 2. 一票の価値の不平等問題

議員定数と人口の不均衡をめぐるいわゆる一票の重みの不平等の問題は、憲法上の問題でもあり、中学校「公民」や高校の「現代社会」「政治・経済」の各教科書に必ず取り上げられている代表的教材となっている。この問題は、衆議院議員選挙の選挙区のみでなく、参議院の地方区（選挙区）と地方選挙の都道府県議会議員選挙でも問題となっている。

### (1) 衆議院

衆議院議員の定数是正問題は、すでに1950年から生じている古くて新しい問題である。

外国でも同種の一票の不平等問題が存在し、判例も出されているが、日本の場合は、異質・異常と言えるほど外国とは比較にならぬ深刻な状況なのである。その意味で、この問題に関する限り、私は外国の例をもって直ちに日本の場合に適用するのは無理だと考える。この問題の一番のポイントは、違憲の限界をどの線で考えるかということであり、学説や外国の判例、西ドイツ選挙法の規定を見ると、最高と最低の格差が2倍というのが大方の一致する線である。<sup>(17)</sup>この点は、実質的に複数票（2票）を与えるということになり、一応納得のいく考えであり、私も理論的にはこの線が望ましいと考えている。しかし、日本にこれを厳格に適用しようとする、まず不可能に近く、私は多少特例を設けて弾力的な考え方をとる必要があると考えている。

#### (1) 衆議院

衆議院議員の定数是正問題は、すでに1950年から生じている古くて新しい問題である。外国でも同種の一票の不平等問題が存在し、判例も出されているが、日本の場合は、異質・異常と言えるほど外国とは比較にならぬ深刻な状況なのである。その意味で、この問題に関する限り、私は外国の例をもって直ちに日本の場合に適用するのは無理だと考える。この問題の一番のポイントは、違憲の限界をどの線で考えるかということであり、学説や外国の判例、西ドイツ選挙法の規定を見ると、最高と最低の格差が2倍というのが大方の一致する線である。<sup>(17)</sup>この点は、実質的に複数票（2票）を与えるということになり、一応納得のいく考えであり、私も理論的にはこの線が望ましいと考えている。しかし、日本にこれを厳格に適用しようとする、まず不可能に近く、私は多少特例を設けて弾力的な考え方をとる必要があると考えている。

問題の根源は、現行の衆議院選挙区の区割と定数配分の原型が、1947（昭和22）年選挙法別表で、基準とされた人口が1946年4月1日現在であるということである。終戦直後のこの時期は、大都市の多くは焼野原であり、食料事情も悪く、農村部の方が圧倒的に人口が多かった。その後の経済復興と高度経済成長は、有史以来の人口の大移動を生じさせ、都市化現象とその後のいわゆるドーナツ化現象を生らさせ、手直し程度の定数是正では到底問題解決できない状態となった。このような事情から、日本において定数是正が不可能に近い状況になっている理由は、①選挙区割の原型が、終戦直後の異例な人口分布を基準としている上に、その後の社会変動が異常なほど急激に行われたこと、②中選挙区制を原則としているため、議員一人当たり人口の最低選挙区である、兵庫5区、鹿児島3区、石川2区、愛媛3区がすべて3人区であり、中選挙区制の原則に固執すると、減員による定数是正は、選挙区制の再編成につながる。③増員のみで定数是正とすれば、2倍以上の選挙区は47区もあり、ここでも選挙区の再編成が必要であつ、財政難の今日では、議員の増員は難しい、④定数の減員には与野党一致で抵抗する国会議員の存在、などが主たるものである。

周知のように、別表には「本表は、この法律施行の日から5年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって、更正するのを例とする」という但し書きがある。その後の定数是正は、1964年に19名の増員により、<sup>(18)</sup>そして1975（昭和50）年に20名の増員で行われただけであ

る。定数是正が、但し書き通りに行われたいのは、この規定が義務規定でないことと、議員の利害関係が直接からむ定数や区割の変動、とくに減員が非常に難しいことにあり、但し書きの無視につながった。2回の定数是正は、増員のみによる手直しに過ぎず、過疎・過密の進行する人口変動に追いつけるものではなかった。かくて、外国とは比較にならない深刻な問題となっているのである。

衆議院の議員定数不均衡問題では、1976(昭和51)年4月14日に初めて最高裁の違憲判決が出された。<sup>(19)</sup> この判決は、最高裁が初めて議員一人当たりの選挙人数において、1972年12月総選挙の5対1の格差があるのは違憲であるとした画期的なものであるが、違憲と合憲の境界については一切明示せず、かつ、人口数以外にも考慮する要素があること。<sup>(20)</sup> これらを議員定数配分に考慮するのは国会の高度に政策的な裁量による、と含みあるあいまいな判決であった。

このためその後も訴訟が起こされ、同じ1976(昭和51)年12月5日総選挙について、1978年9月11日東京高裁第9民事部が合憲判決を、同年9月13日東京高裁第15民事部が違憲の判決を行い、この問題の難しさを感じさせた。<sup>(21)</sup> これらの判決は、1975年の選挙法改正による定数是正直後の総選挙に関するもので、一票の価値の格差が2.92対1にまで是正された後の初の判決であり、同じ東京高裁でほとんど同時に出された判決が、合憲と違憲に分かれたのであるから注目を集めた。合憲判決は、人口数以外の要素も配憲すべきであるという点を前提に、過疎地域への政治的考慮の必要性を指摘し、投票価値の判断基準として、全国平均との比較という新しい視点を打ち出した。<sup>(22)</sup> 一方の違憲判決は、一応最高裁判決の人口数以外の地域の特殊性を考慮することを是認しながらも、人口比率が何よりも優先される要素であり、各選挙区制における議員一人当たりの有権者数の分布比率の最大と最小との格差の程度如何によって、その全体が一体不可分のものとして違憲となるとし、その最大と最小の格差として3対1を違憲の基準として示した。

その後、1980(昭和55)年12月23日の東京高裁第14民事部の判決で、最大と最小の格差が2対1でも選挙権の平等に反するという厳しい違憲判決が出された。また、1982年2月17日大阪高裁は、最大格差3.95対1の選挙を違憲とする判決を出したが、一般的な違憲基準は示さなかった。最高裁が、今後どのような違憲基準を示すかが注目される。

以上のような判例の動きから、「一票の重みに著しい差があるのは、法の下での平等を定めた憲法第14条に違反する」ということ、その最大格差が5対1の時は少なくとも違憲であることが最高裁によって示されたこと、人口比率のみでなく、その他の要素も配慮すべきであること、が一応明確化されたが、違憲の基準を最大と最小の選挙区の格差で見るか、全国平均との格差に求めるか、その基準点(合憲・違憲の境界)はどこか、人口比率以外の要素をどこまで配慮するかなどの問題点が残されている。

## (2) 参議院地方区(選挙区)

衆議院の定数是正問題と並んで、参議院地方区の定数是正問題も、かねてから何度も訴訟が繰り返されてきている。衆議院は、過去に2度定数是正が実施されているのに対し、参議

院は創設以来一度も是正されず、近年では、最高裁が衆議院で違憲とした5対1の格差を超える状況が続いている。これまでの参院定数訴訟では、1964(昭和39)年2月5日最高裁(大法廷)判決、1966年5月31日最高裁(第3小)判決、1974年4月25日最高裁(第1小)判決で、いずれも合憲とされている。そして、1977年7月の参議院選挙に関し、東京、大阪、神奈川の有権者が起こした参院定数上告審判決で、1984年4月27日最高裁大法廷は、議員1人当たりの有権者数が最も少なかった鳥取と比較して、神奈川が5.26対1、東京4.82対1、大阪4.42対1、であったのに対し、選挙制度についての国会の裁量権を認め、参議院地方区の持味性をも考慮し、合憲との判決を下した。この判決は、憲法が選挙人の資格の平等のみならず、有権者の投票価値の平等をも要求していると解すべきである、としながらも、国会の裁量権と参議院地方区の特異性を認めて、5.2対1の格差を合憲としたのである。参議院地方区の特異性とは、都道府県の住民の意思を国会に反映させるという意義と機能を加味させている。半数改選ということで最小限2名を選挙区に基礎配分し、その上に2~6名の偶数の定数をけ加配分している、などである。

地方区の定数が、2~8名の格差を持ち、その基準としては人口以外考えられないところから、衆議院と同じような一票の重みの不平等問題が生ずるのは当然と言える。理論的に考えれば、5対1の格差は違憲と言っても当然と私は考える。しかし、現実問題として、参議院地方区は、衆議院と同一には扱えない難しさがある。その第一は、各選挙区に最低2名を保障しているということである。都道府県単位でも、過疎・過密が極度に進行しているため、格差は広がる一方であるが、最低2名の原則を破って、1名に減員することは、まず不可能であろう。第二に、偶数定数ということである。この原則を崩せば別であるが、定数は是正を2名単位で行うのは、非常に大幅な変動になり、増員はともかく、減員は不可能に近い。その上、現在のような財政状況では、議員の増員は難しい。このような理由で、私は参議院地方区の定数は是正は現状では不可能に近く、過疎県への政治的考慮として現状を是認せざるを得ないと考えている。

### (3) 地方議会

1983(昭和58)年7月25日東京高裁民事3部は、1981年東京都議会議員選挙に関し、23区内で最大格差(千代田区対棟馬区)が1対5.15(人口比)に達していた都議会の定数配分規定は、投票価値の平等という憲法上の要請に基づく公選法に違反する、と地方議会の定数について初の違法判決を下した。これにより、地方議会についても、事実上の違憲判断がなされたといえる。区・市町村議会は、通常1選挙区で選挙を行っているので、問題は生じないが、都道府県議会と政令指定都市の市議会は、選挙区割が行われているので、衆議院と同じような一票の価値の不平等問題が生じるはずであるが、この訴訟が地方議会の初めてのケースであった。これまで訴訟事件が起こされなかったのは、定数は是正が一応行われてきたからである。その主たる理由は、地方議会の定数が人口に比例して地方自治法で規定され、人口急増の都道府県は、定数の増員による対応ができたからである。<sup>(23)</sup> そのなかで東京都議会の議員定数は、定限とされた120入であったため、増員の余地がなかった。



その中で都議会は、1951年と1959年の2度にわたり、総定数120人の枠内で、増員と減員による定数是正を行った。1960年代に入ると、いわゆるドーナツ化現象が起り、郊外団地などの建設により、北多摩を中心とする三多摩地区の人口急増が顕著になった。これに対し、公職選挙法第266条を1962(昭和37)年に改正し、特別区を一つの選挙区として議員の数を配分するという、変な特例を設けた。しかし、定数是正はこんなことでは対処できず、都は増員以外方法はないと、地方自治法の改正に取り組み、1969年同法第90条の第2項として「前項の議員の定数は、都にあっては、特別区の存する区域の人口を150万人で除して得た数を限度として条例でこれを増加することができる。ただし、130人をもって定限とする」という特例を追加し、6名の定数増を勝ち取った。特別区の人口のみを基準にしたのも理解に苦しむところであるが、その後の人口変動は、都心部の人口減少と多摩地区の人口増という形で進行し、特別区の人口という枠ではこれ以上の増員はできなくなり、1977年に基準の150万人を100万人に改正せざるを得なくなった。1969年の改正による6名の定数増は、すべて北多摩に配分され、定数是正が行われた。

都道府県議会の選挙区は、公職選挙法第15条により「都市」の区域によるとされ、議員1人当たり人口の半数に達しないときは、条例で隣接する他の都市の地域と合わせて一選挙区とし、半数以上であっても議員1人当たりの人口に達しないときは条例で他の都市の地域と合わせて一選挙区を設けることができる、と規定されていたが、これについても急激な人口変動に対応できなくなり、1966年に第271条第2項として、例外規定を設けた。また、地方公共団体の議会の議員定数についても、人口に比例して条例で定めるとされていたのに、1969年但し書きを付加し、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができると改正された。このように、地方議会の定数是正問題も、人口移動の激しさに対応できず、深刻化していった。

東京都議会は、その典型的な例で、1965(昭和40)年以降部分的手直しでお茶を濁してきたため、69年、73年、77年、81年と4回にわたる定数是正も問題解決にならず、一票の重みの不平等は拡大する一方であった。それというのも、都心部の過疎化と三多摩地区の人口が急激に進行したこと、都全体での定数是正でなく、特別区を一選挙区とみなして三多摩地区への定数配分を阻止したためである。現在都議会の定数は、127名で、特別区102名、三多摩25名の配分であるが、人口比による適正定数は、特別区91名、三多摩36名で、特別区が過剰代表となっている。選挙区別に見ると、議員1人当たり人口の最小区(千代田区)と最大区(西多摩)との格差は、最高裁判決で違憲とされた1対5をはるかに超え、1対7に達している。東京高裁民事3部の判決は、地方議会で初めての違法判断を下したもので、東京都議会以外の地方議会に対しても、警鐘を鳴らしたものといえる。

#### (4) 議員定数是正問題の指導上の留意点

議員定数と人口数のアンバランスから生ずる一票の価値の不平等問題は、数字的にも明確で分かりやすいだけでなく、憲法の基本的問題にかかわる重大な問題であるだけに、中学校公民、高校「現代社会」「政治・経済」のすべての教科書が、教材として取り上げている。当然現場教師も、恰好の教材として取り扱っていると思われる。その場合、議員1人当たりの人口数あるいは有権者数を比較して、同じ一票の価値に不平等があるのはよくないという批判で学習を終えているケースが多いのではないか。

この問題は、決して単純なものではなく、日本の戦後の社会変動、選挙区制、現職議員の思惑、政党の利害関係などが複雑にからみ合った典型的な政治問題である。簡単に立法や裁判で問題が解決できないのも、そうした理由からである。したがって、教材としてさまざまな角度から切り込めば、日本の政治の問題点を解明する糸口になる。たとえば、衆議院、参議院、東京都議会で一票の価値の不平等が生じている要因は何か、定数是正がどのように行われてきたか、問題が解決できないのはなぜか、数学的に定数是正を行うとどうなるか、それが現実にはできないのはなぜか、など課題はいくらでもある。生徒に定数是正案を作らせ、それを具体化しようとするのとどのような問題が生じるか討議させることなども面白い。これらは具体的であり、一步突つ込んだ扱い方をすれば、現代の日本の政治問題の根元に関連する深みのある教材となる。

日本の選挙制度の問題は、比例代表制導入にともなうものと一票の重みの不平等に限られるものではない。紙数の関係で、本稿では、最新の動きのあったこれら2問題にしぼって論述したが、その他にも、衆議院の選挙区制、政治の倫理化の一環としての腐敗選挙の浄化、18歳選挙権、<sup>(24)</sup> 選挙運動の自由化、選挙公営、連座制など選挙罰則、など問題は山積している。<sup>(25)</sup> これらの諸問題について、中学校、高校の授業で深く突つ込んだ学習を行うのは、授業時間の関係からも、また内容も専門的になり過ぎるきらいがあり、必要ないと思える。そこで、中学校・高校において、選挙制度に関連し、是非取り組んでもらいたい問題を列挙することにする。

第一は、「選挙・投票の意義」についてである。選挙は民主政治の基礎であり、主権者として国民が直接意思表示する何よりの機会である。1983(昭和58)年の統一地方選挙と参議院選挙が、ともに史上最低の投票率であったように、近年投票率の低下が目立ってきている。その一因は、金のかかる選挙で候補者が減少傾向にあることや、政党の相乗りなどで無風選挙が増加している、などにあるが、若者を中心に、政治離れ傾向が進んでいるのも、大きな要因である。棄権も一つの政治的意思表示という考え方もあるが、民主政治の原理からいっても、国民の政治参加が必要である。その上、棄権は、実質的に白紙委任の結果となり、望ましいものではない。学校教育の中で、生徒に、国民としての主権者意識と選挙の意義の認識をしっかりと育成する必要がある。

第二は、参議院への比例代表制の導入に関連して強調した、政党学習の必要性である。となく教師は、現実の政党や国論を二分する問題などは扱い方が難しいとして、忌避するf喉向が見られるが、これでは実際的な有権者教育にならない。国会でも、非武装中立論争が展開されているが、高校生くらいであれば、こうした問題でも十分討論ができる。教師が一方的な見解を押しつけたり、是としたりすることがなければ、偏向教育になることはない。いろいろな争点について、各党がどのような考えを持ち、政策をとっているか、生徒自身に調べさせ、討論させることなど、積極的に授業に取り入れるべきである。若い人の政治離れの一因となっているが、その要因は、若者の価値観の多様化と多党化などであるが、その一つに若者が政党についての基礎的知識に不足しているということが指摘できる。学校教育でほとんど学習されないからである。比例代表制による政党本位選挙の導入を契機に、学校教育における政党学習のあり方を見直す時期に来ていると思う。問題が問題だけに、慎重な教材の選択と指導方法の研究が必要であろう。(25)

第三は、政治倫理の一環である腐敗選挙や地域、企業などのぐるみ選挙の問題である。換言すれば、自分自身の自覚ある投票ということである。民主政治の担い手としての自覚を持ち、利益・人情・圧力などに左右されない政治意識を持った有権者を育成することが、学校教育、とくに社会科教育の重要な課題である。

#### 注

(1) 比例代表制といっても、多種多様であり、全国区が採用されている国はイスラエルくらいで、モデルと考えられる西ドイツも、全体的には小選挙区制との混合方式であり、名簿も邦単位で提出される。個人候補者の選択の余地のない厳正拘束名簿式を採用している国は、イスラエル、トルコ、ギアナ、ドイツくらいで、導入された全国区拘束名簿式比例代表制は、世界的に例外的制度であるといえる。(阪上順夫「諸外国の議会制と選挙制度—上院の制度を中心に」(『法と政策』 No. 19, p. 38以下参照)

(2) 参議院創設の経過については、高柳賢三・大友一部・田中英夫『日本国憲法制定の過程』I・II有斐閣、佐藤達夫『日本国憲法成立史』有斐閣、1巻 p. 394以下、清水伸『逐条日本国憲法審議録』有斐閣、3巻 p. 77以下など。

(3) 深瀬忠一「日本国憲法における両院制の特色」(清宮四郎・佐藤功編『憲法講座3』有斐閣)、清宮四郎『憲法I』有斐閣、作間忠雄「現代選挙法の諸問題」(岩波講座『現代法3』岩波書店)、土橋友四郎「参議院の存在理由に付いて」、佐藤立夫「参議院は如何にあるべきか」(『公法研究』10号)。

(4) 一院制の国は、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、ルクセンブルク、ポルトガル、ポーランド、ハンガリー、ブルガリア、ギリシャ、エジプト、トルコ、タイ、朝鮮民主主義人民

共和国、ベトナム、モンゴル、大韓民国、中国、ビルマ、インドネシア、シンガポール、スリランカ、ルーマニア、アルバニア、ニュージーランド、イスラエル、フィリピンなどであり、両院制の国としては、日本、アメリカ合衆国、イギリス、フランス、西ドイツ、イタリア、スイス、ソ連、ノルウェー、ベルギー、スペイン、オーストリア、アイルランド、アイスランド、オランダ、カナダ、オーストラリア、ユーゴスラビア、アルゼンチン、ブラジル、メキシコ、インド、エチオピア、リビア、パキスタンなどである。

(5) 高柳賢三・大友一部・田中英夫・前掲書参照。

(6) 緑風会について、その保守性、政府寄りの姿勢を批判する向きもあるが、(熊倉正弥「間違っている通説」朝日ブックレット3『比例代表制』朝日新聞社、p. 58以下)、緑風会は党議拘束の強い政党と異なり、会員の自由意思尊重という原則を無所属議員の集まりということとったことは、それなりに評価すべきであり、全体としての傾向を緑風会として他の政党と同様に評価するのは問題である。また、積極的にチェック機能を果たす役割を演じた場合もある(杉正夫編『国政選挙と政党政治』政治広報センター、p. 180以下)

(7) 秦野章「参議院議員の選挙の改革に関する私案大綱」(『政治広報』2号、pp. 67-8)

(8) 全国区改革の経緯と各党の対応については、内田健三編『参院比例代表制』有斐閣選書参照。

(9) 各州定数2名で半数改選のため実質的に小選挙区制となる。

(10) 民族会議で、共和国や民族代表であるが小選挙区に区割されて選挙が行われている。

(11) かつて自民党主導で設置された憲法審査会は、その報告書の中で、多数意見として「国会の構成については、両院制を維持すべきである。ただし、衆議院との異質性を可能とするために、なんらかの形における非公選制の議員を加えるなど、参議院の組織は改正を要する」とし、改正理由として「両院制は、衆議院は政党主義、参議院は非政党主義をとるという根本方針の下に構成すべきであり、参議院の組織、権限については、右の根本方針に立って、全面的な改正を行なうべきである」と言っている(「憲法調査会報告書」『法律時報』36巻9号、p. 263以下)。私も比例代表制は、衆議院にこそ導入すべきものであり、そのチェック機関としての参議院については、どのように非政党的要素を入れるかという方向で改革すべきではないかと考える(私の見解については、阪上順夫「参議院無用論噴出の前に改革を」『政治広報』17号参照)。

(12) 選挙において全国を通じて25人以上の所属候補者を有する政党その他の政治団体で、自治大臣に申請し、確認書の交付を受けると確認団体として規定された政治活動を選挙期間中行うことができる。

(13) 阪上順夫『都民意識と投票行動の分析—選挙に関する世論調査—にみる動向と推移』東京都選挙管理委員会、p. 69以下。

(14) 読売新聞 1983年8月31日付。

(15) 『青年の政治意識の実態』 明るい選挙推進協会, p. 15。

(16) 『横浜市選挙行政の基礎的調査報告書』 横浜市選挙管理委員会, p. 476以下。

(17) たとえば芦部信喜は「①少なくとも、議員一人当りの人口の最高選挙区と最低選挙区の投票価値に約2対1以上の格差があってはならないこと、②非人口的要素は、いかに考慮に値するとはいえ、原則として右の2対1以上の格差を正当化することはできないこと、③人口比例の原則からの乖離を正当化する理由の举证責任は、表現の自由の場合に準じ、公権力の側にあると解すべきこと」を主張されている(芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」『ジュリスト』617号, pp. 43-45, 同「憲法と議会制」東京大学出版会, pp. 379-380)。アメリカの学説や判例では、格差が2:1以下の厳格な人口比率を要求するものも少なくない(芦部信喜「憲法と議会制」p. 528)。しかし、2:1以下は余りにも厳し過ぎ、日本では非現実的である。ドイツ選挙法は、議員1人当たり平均人口数から上下33.3%の偏差以内に抑えるよう規定しているもので、最高と最低の比較に直すと、2対1となる。

(18) 第2次選挙制度審議会の答申は、兵庫5区の1名減員を含むものであったが、立法過程で減員分は削除された。

(19) この最高裁違憲判決については、芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」、阿部泰隆「議員定数配分規定違憲判決における訴訟法上の論点」、越山安久「衆議院議員定数配分規定違憲訴訟に関する最高裁大法廷判決」以上『ジュリスト』617号、吉田善明「選挙制度改革の理論」有斐閣, p. 100 以下など。

(20) 人口以外の要素として、行政区画、従来の選挙実績、選挙区としてのまとまり具合、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況、などが挙げられている。

(21) これら東京高裁の2判決については、野中俊彦「議員定数裁判の最近の動向—東京高裁の2判決を中心に」、青木一男「国会議員定数配分規定の違憲問題の基本点について—東京高裁の2種類の判決と昭和51年の最高裁判決に対する批判」以上『ジュリスト』680号。

(22) 東京7区においては、昭和45年の国勢調査の結果では、約1.61人の選挙人によって、昭和50年の国勢調査の結果では、約1.69人の選挙人によって、全国の選挙人の平均1人分の選挙権を行使することができるのであって、いずれの国勢調査の結果によっても全国平均の選挙権の行使がほぼ保障されるかまたは著しく逸脱していないことが認められるのであって、憲法違反の問題は生じない。(昭和51年(ケ)第151号選挙無効諸求事件, 昭和53年9月11日東京高裁第9民事部判決)

(23) 地方自治法第90条で「都道府県の議会の議員の定数は、人口70万未満の都道府県にあっては40人とし、人口70万以上100万未満の都道府県にあっては人口5万、人口100万以上の都道府県にあっては人口7万を加えるごとに各々議員1人を増し、120人をもって限度

とする」と規定されている。

(24)1960年代から欧米諸国で選挙権の18歳の引き下げが相次いで実現し、欧米の主流となった。日本でも18歳選挙権要求運動の兆しは見られるが、世論調査などでは反対が多く、運動も盛り上がりを見せていない。

(25)阪上順夫『日本選挙制度論』政治広報センター、同「選挙制度・政治資金の実態と各党の政策」教育社、吉田善明『選挙制度改革の理論』有斐閣、など参照。

(26)実際の政党を教材とし、模擬投票などを授業に組み込んだ事例が、高柳英雄氏や西村公孝氏から報告されている。今後こうした実践研究が進められる必要があるだろう。高柳英雄「選挙を軸とした政治単元の学習」『学習院女子部論叢』4号、1981年、西村公孝、1983年日本社会科教育学会における報告。