

小選挙区制導入をめぐる政治状況

——その決定に「理」は尽くされたか

羽 原 清 雅

衆議院議員選挙に小選挙区制が導入されて10年余。1996.10、2000.6、2003.11、2005.9の4回の衆院選がこの選挙方式で行われている。正確には小選挙区比例代表並立制である。

さかのぼると、1889(明治22)年大日本帝国憲法が公布され、翌90年第1回衆院総選挙が行われ、11月に第1回帝国議会が開かれた。1925(大正14)年男子・高額納税者だけの普通選挙法が導入された。そして、1928(昭和3)年以来、戦後の1946年4月1回を除き、1993(平成5)年まで、戦前戦中6回、戦後では18回、中選挙区制によって衆院の選挙が行われてきた。

民意は状況によって移ろうものであるが、制度もまた民意を動かすものであり、制度次第で政治は変わってくる。民主主義はあくまでも民意が軸であるべきで、そのためには最大限、政治に民意が投影するような制度を構築しなければならない。移ろう民意を的確に捕捉するという選挙制度をつくることはきわめて難しいし、完全な方式はまず無理である。ただ、できるだけ的確に反映させる努力が求められる一方、「できる限り」以上のことは不可能だろう。より多くの有権者が投票する、死に票を減らす、一票の格差を極力縮減する、投票結果と各政党の握る議席数の差をより少なくする——といった工夫を、制度のなかにどう活かすことができるか、にかかってくる。つまり、制度づくりに、政党や圧力団体などの恣意的な意向や発言力が働くことのないようにすることが求められる。

小選挙区比例代表並立制の導入にあたって、このような当然の原則がど

ここまで活かされただろうか。選挙に関する制度決定は、折々の政治状況の影響を受けやすく、政権与党など多数勢力の発言が反映しがちで、その決定のプロセスに完全な公正などはないが、それにしても政治の動向を決め、日本の進路を決める現行の選挙方式はどのように決定されてきたのだろうか、この点を実態に沿って検証してみたい。

小さな、細いビーズ玉は、ひとつずつとしてはまっすぐなものであっても、いくつも繋げていくうちに右にも、左にも大きく曲がっていく。歴史は、その時点の断片のひとつづつは正しく、理由付けできる事情があっても、あるとき気がついてみると大きなゆがみを生じていることがある。選挙制度についても、同じことがいえる。民意が制度によってゆがめられ、ひずみをかかえたまま時がたっていて、ゆがんだ立法によって社会が動かされ、人々が教育されていくところに「こわさ」がある。

戦後60年余の政治状況が次第に大きく変わろうとしている現在、4回の小選挙区選挙を経験して、正すべき点はなにか、まずは制定の経過からトレースしていこう。

以下、次の順に述べていく。

- (1) 選挙改革の発端
- (2) 選挙制度浮上の政治状況
- (3) 宇野短命内閣の置き土産
- (4) 第8次選挙制度審議会の作為的戦略
- (5) 海部内閣の煩悶と挫折
- (6) 宮澤内閣の政治不信とあがき
- (7) 自民政権の崩壊と民間政治臨調の台頭
- (8) 細川内閣の登場と政治改革の実現
- (9) 小選挙区制受け入れへの野党の転換
- (10) 「連合」の果たした役割の是非
- (11) 小選挙区制の問題点

(1) 選挙改革の発端

戦後最初の衆院選は終戦の翌年1946年4月に行われた。初めて女性が参政権を持った画期的な選挙で、都道府県を各選挙区として人口比で定数を決め、この選挙区ごとに候補者2人(定数10以下)または3人(同10以上)を選んで投票する大選挙区・制限連記制だった。

また、つぎの新憲法下最初の衆院選は、国会が国権の最高機関になったこれまた画期的な選挙であり、これは1947年4月に行われた。ひとつの選挙区定数は3～5人、その候補者のうちひとりだけを選ぶ中選挙区・単記制で、この方式が長く続けられた。

この中選挙区制を小選挙区制に変えようとした最初の動きは鳩山一郎内閣。1956年6月に当時の保守合同を背景に、2大政党制・政権交代の実現を狙うものだった。小選挙区439、例外的に2人区20、合計定数479の案だったが、小選挙区制自体への反対ばかりでなく、ゲリマンダーならぬハトマンダーといわれるような恣意的で、自党有利の区割りをしたこともあって、強い反発を招いた。そのため、参院で審議未了に終わっている。

ついで、田中角栄内閣が1973年春、カクマンダーと呼ばれた小選挙区制の導入を強行しようとした。この契機になったのは72年12月の衆院選で、沖縄の本土復帰が実現したこともあって、選挙上手とされた田中の自民党が勝って不思議はないと思われていたのだが、結果は大きく敗退し、田中主導の金権選挙や日本列島改造論のリスク面を批判した社共両党が進出するという結果になった。そこで、間近に迫った74年7月の参院選で過半数割れになることを恐れて、選挙制度に手をつけようとしたものだ。その内容は、総定数520を、小選挙区で6割、都道府県単位の比例区で4割を選ぶという小選挙区比例代表制だったが、全野党はじめ、ほとんどのマスコミが反対したため、法案提出には至らなかった。民意を正しく反映させる制度ではないと同時に、金権腐敗を政治の世界に持ち込んだ責任が田中首相自身にあり、この2点が政権の強行にストップをかけたものといえよう。

このように、保守政界は小選挙区制を導入することで政権基盤をがっちり固めることが年来の夢であった。自民党は憲法改正と、この小選挙区制度実現を恒常的に標榜し、折あらばこの構想を具体化する機会を狙ってきた。自社両党による55年体制は、1983年12月から86年7月に至る中曽根政権の一時期だけ、新自由クラブと統一会派を結んだ以外は、93(平成5)年まで、つねに単独政権であった。しかし、自民党としては選挙基盤から固め直すことで、さらなる長期政権を作り上げる必要を強く感じていた。それは、自民党はそれなりに強固ではあったが、ときにスキャンダルを抱え、政治腐敗を表面化させて、野党の追及の前に政権の維持に苦しむ場面がなくならなかったためである。

政界では実際、そうした政治家とカネをめぐるスキャンダルを中心に、政治不信のタネは尽きることがなかった。国民の信頼のうえに成り立つ政党政治が、政治家の側から切り崩されていたのだ。これは選挙制度のあり方とは別の、政治家選出の方式を云々する以前の問題であり、政党人なり政治を志す者としての政治倫理の欠如がまず問題である。この混同が、いろいろの課題を提起してきている。

政治倫理の問題は1985(昭和60)年、有罪判決後も続いた「田中支配」等を機に、衆参両院に「政治倫理審査会」が設けられ、「政治倫理綱領」を決議しているが、実態は変わっていない。翌86年5月には揆糸工連事件で横手文雄(民社)、稲村佐近四郎(自民)両代議士が収賄容疑で起訴されている。ただ、85年7月に、最高裁は83年衆院選の定数の一票の格差が最大三倍以上になったとして違憲判決を下したが、少なくともこのころは「選挙制度」と「政治倫理」は別の扱いだった。

それが次第に「政治倫理の問題が改善されてこないから、選挙制度を検討し直す必要がある」という主張に結びついていく。しかし、政治倫理と選挙制度はあくまでも切り離してベストを求めなければならないだろう。この転機を許したことが、現行の小選挙区制導入に結びついたともいえよう。

ところで、鳩山、田中の2回のチャレンジに続いて、小選挙区制導入に

動いたのが本稿で取り上げる竹下登内閣以降の政権だった。いずれも、長期政権下でのさらなる政権維持、スキャンダル批判の回避という狙いから制度改革をもくろんだもので、竹下政権のあと、宇野宗佑、海部俊樹、宮澤喜一、そして非自民の細川護熙と5つの内閣が継続的に小選挙区制に執念を燃やすことになる。

(2) 選挙制度浮上の政治状況

竹下政権は1987年11月、5年の長期にわたった中曽根康弘内閣を引き継いで成立した。その竹下内閣は1988年6月になって、朝日新聞のスクープで火のついたリクルートコスモス社の非公開株譲渡問題に巻き込まれる。この事件は、与野党にわたるばかりか、財界、官界、地方自治体、マスコミ界など広い範囲に腐敗の疑惑を撒き散らすことになり、政治状況にも大きな波紋をもたらした。この事件のほかにも、女性スキャンダルや巨額脱税、不明朗な政治資金など、多くの政治不信を呼び起こす事態が表面化した。当然、世論の怒りと批判、反発が高まり、政治に思わぬ要素を持ち込んだ。

しかも、このリクルート事件が拡大していった1989年は、内外ともに激動の事態に遭遇し、二重三重の混迷に巻き込まれた。1月には昭和天皇が逝去、5月に中ソ間の国交正常化が実現、また中国では天安門事件が起き、11月にはベルリンの壁が崩壊して、12月のブッシュ・ゴルバチョフのマルタ会談で長年の東西冷戦が終結するなど、大きな歴史の節目をつくる年だった。

まず、リクルート事件に関与、ないし容疑がかけられた人々（秘書、親族などを含む）をリストアップしてみよう。その規模の大きさに、あらためて驚かざるを得ない。

〈政府・自民党〉 中曽根康弘前首相、竹下登首相、宮澤喜一副総理・蔵相、安倍晋太郎幹事長、渡辺美智雄政調会長、加

- 藤六月前農水相、藤波孝生元官房長官、森喜朗元文相、加藤紘一元防衛庁長官、渡辺秀央前官房副長官、浜田卓二郎外務政務次官、伊吹文明代議士
- 〈野 党〉 上田卓三前社会党代議士、池田克也前公明党副書記長、塚本三郎前民社党委員長、田中慶秋民社党代議士
- 〈その他〉 田中角栄元首相(早坂茂三秘書)
- 〈官 界〉 高石邦男前文部事務次官、加藤孝前労働事務次官、真藤恒NTT 会長、長谷川寿同元取締役、式場英同取締役
- 〈地方自治体〉 小松秀熙川崎市前助役、金子俊明浦和市前秘書課長、帆足興之浦和市議、松村千賀雄横浜市議
- 〈財 界〉 志立託爾三菱信託銀行社長、諸井虔秩父セメント会長(経済同友会副代表幹事)、牛尾治朗ウシオ電機会長(政府税調特別委員)
- 〈言論界〉 森田康日経新聞前社長、丸山巖読売新聞前副社長、歌川令三毎日新聞前東京編集局長、飯島清(政治評論家、政府税調特別委員)、公文俊平前東大教授(政府税調特別委員)

この非公開株の譲渡以外に、リクルートから政治資金を貰ったり、パーティー券を引き取らせたりした政治家も少なくなく、小淵恵三官房長官、小沢一郎同副長官、原田憲、長谷川峻、鈴木宗男、山口敏夫、羽田孜らの名が上がった。

リクルート関連で役職等を辞めることになったのは、社会党の上田衆院議員(88年11月)、宮澤蔵相(12月)、政治献金を否定した長谷川峻法相(同)、原田憲経済企画庁長官(89年1月)、塚本民社党委員長(2月)、池田、藤波(逮捕、5月)などだった。

これ以外にも、政界の不祥事は続いた。公明党の矢野累也委員長は明電

工のカネ疑惑などで辞任(89年5月)、宇野宗佑首相は89年7月の参院選中に女性問題を暴かれて政権を投げ出し、山下徳夫官房長官も女性問題で辞任(8月)、稲村利幸自民党衆院議員は17億円巨額脱税事件を起こし(91年1月)、さらに橋本龍太郎蔵相も大手証券会社の損失補てん問題に絡み辞任(10月)、社会党の上野建一衆院議員がゴルフ場開発会社からカネを貰い辞任(92年3月)、さらに後述する金丸信自民党副総裁の東京佐川急便からの5億円受領問題が発覚し(8月)、これは翌年の逮捕にまでつながっていく。

このように、政治の腐敗状況が相次いで表面化したことで、政治への不信が高まりに高まった。

そればかりでなく、この1989年は竹下、宇野、海部と首相が3人も変わるという異例の年でもあった。リクルート事件に名が出たため、自民党総裁・首相を目指しながら、チャンスを活かせなかった安倍晋太郎、渡辺美智雄、小渕恵三らがいたことも政界の混乱を加速させた。

さらに野党の側も、不祥事による辞任ばかりではないが、党首が交代するという事態がかつてないほど多かった。89年2月に民社の塚本、5月に公明の矢野がそれぞれスキャンダル絡みで、さらに6月には共産党の村上弘委員長が健康上の問題で退陣、91年4月には都知事選問題で与党の小沢幹事長が辞め、6月には統一地方選挙敗北で社会党の土井たか子委員長が、ついで翌92年12月には土井の後を継いだ田辺誠委員長が、逮捕された金丸に近いということや参院選敗北に絡んで辞任している。

激動の1989年前後に細かく触れてきたのは、第1に政権の矢継ぎ早な交代による政局の不安定と国民の不信感の高まり、第2に政権批判に当たるはずの野党自体がいい加減さを見せ、国民の抱く不信不満に対して十分に即応できない状況へのもどかしさ、第3に相次ぐばかりでなく、広範にわたる政治家の腐敗的行動への失望・・・こうしたことが背景になって、「政治改革」が焦点に浮上してきたことを示そうとしたためである。

政治が腐敗してくれば、民心は離れる。これを回復するために、政治の

あり方にメスを入れ、改革に拍車をかける。その通りなのだが、この激動期には政治自体がそのような常識的な方向にはむかわなかったのだ。こうした腐敗と不信の状況が招いたのは、政治家の倫理観を引き締め、また政治資金の規制を強化することなどではなく、むしろ選挙制度の改革、つまり小選挙区制導入だったのである。

昭和天皇逝去直後の1989(平成1)年1月、「政治改革元年」とうたいあげた竹下首相は、自民党の「政治改革委員会」(後藤田正晴会長、41人構成)の初会合を開いた。各派閥幹部を副会長に据えて、挙党体制の取り組みだった。すでに前年末には、当選1回組の武村正義らの「ユートピア政治研究会」が〈比例代表制を加味した小選挙区制の導入を検討する〉として政治改革を提唱し、後藤田や総務会長伊東正義らも首相に政治改革取り組みの必要を説いていた。彼らは政治不信の高まりや内閣支持率の低落を前に、危機感を強めていたのだ。改革委が結論を出す時期は議会開設100年を迎える翌1990年秋として、当面は衆院定数の暫定的な是正、政治資金集めパーティーの規制などを急ぎ、中長期的に選挙制度改定に取り組むことにした。ちなみに、竹下退陣に至る3ヵ月余前のことである。

一方、同時期に政府のほうにも、「政治改革に関する有識者会議」(「賢人会議」、元内閣法制局長官・林修三議長ら8人)が設置された。

しかし、87年の総裁選の際に、竹下の秘書がリクルート社から5000万円を借り、返していたことが報じられたことから、竹下自身が4月25日に辞意を表明せざるを得なくなった。

竹下の退陣表明によって、政治改革の手順が早められ、賢人会議は4月27日に「提言」を出し、

- 1) 全国会議員の資産公開
- 2) 閣僚、政務次官は一定親族についても公開
- 3) 閣僚、政務次官の在任中は株式、不動産の取引を自粛
- 4) 冠婚葬祭への寄付の全面禁止と罰則適用

などをうたった。

一方、後藤田委員会は89年5月19日、「政治改革大綱」を発表した。

- 1) 葬祭への寄付に罰則の範囲を拡大
- 2) 政治資金の透明化
- 3) 資産公開拡大の立法化

などをあげるとともに、「国民本位、政策本位の政党政治を実現するため、小選挙区制の導入を基本とした選挙制度の抜本改革に取り組む。その際、少数世論も反映されるように比例代表制を加味することも検討する」と踏み込んだ。同時に、当時の中選挙区制について、そのマイナス部分を強調し、諸悪の根源のような見解を示した。衆院定数は471とした。これに合わせて6月には、後藤田委員会を政治改革推進本部に改組して、本部長に伊東正義を担ぎ、本部長代理に後藤田が就いて具体的な検討に入った。このとき、すでに宇野時代に入っていた。

掛け声倒れの竹下政治改革だったが、ともあれ、このどさくさの中で「小選挙区比例代表制」が認知され、まず産声を上げたのだった。

竹下後継となった外相宇野宗佑は、6月2日の自民党両院議員総会で「起立多数」という異例な形で、竹下派と出身母体の中曽根派の支持によって選出された。宇野は思いがけない起用ながら、外交を手がけてもいたし、さらに能弁で筆の立つ才人肌であったので、「未知数」ながら、危ぶむ見方は少なかった。その時点では、7月の参院選の標的にされ、自ら自民敗退を招くとは思ってもよらなかった。ところが、参院選の渦中に女性スキャンダルが暴露され、結果は自民党惨敗、しかも自らの女性問題は辞任が当然、と世論の怒りが噴出した。在任68日。

ここに、「政治改革」による立ち直りの構想はつまずき、むしろ一層の不評を買うことになった。

(3) 宇野短命内閣の置き土産

政治改革を竹下内閣から引き継いだ宇野は、何もする時間を持たないままに死に体になる。あえて仕事らしいことをしたとすれば、第8次選挙制

度審議会を在任中の1989年6月28日、17年ぶりに発足させたことだろう。ただし、その答申は海部内閣のときに提出されている。6月には自民党も、先にふれたとおり政治改革推進本部を発足させた。繰り返せば、本部長伊東正義、本部長代理後藤田正晴、事務方に武村正義ら、である。

政治倫理や政治資金、選挙制度の改革については、この選挙制度審議会の存在が重要である。

ここで、その役割について振り返っておきたい。池田勇人首相の諮問機関として、第1次の審議会が生まれたのは1961(昭和36)年6月、選挙に金がかかり、悪質な買収などが横行したため、その手立てを講じる狙いから発足した。まずは、個人演説会開催などをめぐって選挙運動を自由化することなどを決めている。

翌62年の第2次審議会はポスター掲示場の増設、テレビの候補者紹介・新聞広告の増加といった選挙公営化などを実施に移した。

選挙制度について検討に入ったのは、池田首相から佐藤栄作首相に代る1964年の第3次審からで、「当選のために手段を選ばぬ個人本意の選挙から政党、政策本位の選挙への転換」の必要性を示した。衆院選については、A) 小選挙区制 B) 小選挙区比例代表制 C) 中選挙区2名制限連記投票制、の3案を併記答申した。

1965(昭和40)年発足の第4次審は、政党を代表する国会議員である特別委員が、それぞれの党の利害を踏まえた主張を展開。自民党を中心に小選挙区比例代表制を支持する意見が多かったものの、社会党は中選挙区2名連記制を示し、公明党もこの多数意見に反対の立場だった。

1966、7(昭和41、2)年の第5次審では、個人献金と党費で選挙ができるよう、5年以内に政党近代化を図る方向を見せた。

ついで、70年の第6次審答申では、参院全国区に比例代表制を導入することをうたった。

第7次審は1972(昭和47)年に、衆院の小選挙区比例代表制について「併用制」「並立制」について検討し、2案を併記した「報告」をまとめた。双方

とも、小選挙区で1票、比例区に1票を投じる方式だ。定数は520人程度で、小選挙区と比例区の配分は、併用制では7:3か6:4、並立制では6:4か5:5。比例制は都道府県単位で、事前に当選順位を決めておく拘束名簿式。

「併用制」は政党の得票数によって議席を配分し、まず小選挙区の当選者を政党ごとに決めて、残りの議席については比例代表名簿から当選者を補充する。小政党にはこの比例制重視の方式のほうが有利だが、「超過議席」の問題がある。つまり、小選挙区の当選者の数が、得票率に応じて配分された議席を上回った場合、その分の議席はプラスアルファとして定数を超えて加算されることになり、これが超過議席と呼ばれているものだ。

「並立制」は、小選挙区ではその得票一位の候補者を当選と決め、比例区は政党の得票数に応じてあらかじめ政党が決めておいた候補者名簿の上位から当選者を決めていく。いわば、小選挙区制と比例代表制と、二つの選出方法がそれぞれ独立して当選者を出す方式である。大きい政党にはこの方式が有利だとされる。しかし、自民党はもっと有利に議席を確保できる、定数すべてを小選挙区で選ぶ単純小選挙区制を念頭に、この小選挙区比例代表制を受け入れなかった。

田中首相が小選挙区制に動いたのはこの第7次審の「報告」を受けてのことで、先に触れたように73年4、5月に、小選挙区310、比例区210の並立制の法案を準備、さらに小選挙区の区割り委員会を設置するなど、野党やマスコミ、広範な反対の動きをよそに、立法化を強行しようとした。しかし、結局は前述したように挫折、田中内閣はその後も土地ころがしや企業ぐるみ・金権選挙などの金脈問題で批判を浴び、翌74年11月には辞任に追い込まれた。その田中がロッキード事件の発覚で逮捕されたのは、76年7月だった。

こうした第7次審までの選挙制度の検討は、審議会での政党が派遣した特別委員の党利第一の主張や、ベストの制度のありえないことへの失望感、そして田中強行策による世論の離反などから宙に浮いて、89年の第8次審まで17年間開催されることはなかった。

(4) 第8次選挙制度審議会の作為的戦略

ところで、この第8次選挙制度審議会にはいくつかの特徴がある。まずひとつは、政治家の参加を認めなかったこと。第7次審までは、政党を代表する特別委員の参入によって党利党略の対立が激しく、冷静な論議が不可能になってきたからだ。

第2は、委員にマスコミ関係者を大量に起用したこと。それまでも、審議会会長には第1次で野村秀雄(朝日)、第2次は阿部真之助(毎日)、第3～第7次では高橋雄豺(読売)と、マスコミ出身者を起用してきた。しかし、鳩山、田中の両内閣での選挙改革はマスコミの猛反対にあい、世論形成に失敗していた。

こうした苦い経験から政府は、第8次審では会長に小林与三次読売新聞社長(日本新聞協会会長)を据えたほか、委員26人のうち9人をマスコミ関係者から選んだ。ほかは財界2、労働界1、学界5、官界6、法曹界3、という配分だった。マスコミの顔ぶれは日経が社長、毎日・読売・産経が論説委員長、朝日は編集委員、テレビは日本民放連会長、NHK解説委員長、時事通信OB、それに評論家の9人である。会長と、学界代表のひとりである共同通信OBを数えると、11人である。彼らは政治の現場取材の経験も多く、不適切とはいえない人材である。政府としては、マスコミ論調の形成にあたって各社に審議のプロセスを公開することで同調の機運を作り、また世論に対してアピールすることを期待して、こうしたかつてない布陣にしたと思われる。審議会の人選が、このような政府の作為や期待によって行われていることはごく一般的なことである。しかし、一方で、マスメディアは本来権力の監視役という役割を果たさなければならないという原則論からすると、明らかに小選挙区型に向けての制度改革に傾いていた政府・自民党主導の審議会に加担することが正しかったのか、大きな疑問を残した。

当時の朝日新聞(1990年8月1日)に、同じ社内での、興味ある論争が

出ている。

「国正武重編集委員 審議会というものは従来、行政の隠れみのと言われてきた。しかし、今回の審議会の活動ぶりは、自ら主役を演じたといえる。また、幾つかの新聞幹部がメンバーに加わっている。それが結果的には政府・自民党のルールに乗っていることに、地方新聞などからマスコミのあり方として妥当か、批判が出ている。

広瀬道貞論説主幹代理 真に中立的な審議会をつくろうという場合、その中核に官僚OBや経済界代表、労組幹部を据えるのでは、最初から不信の目で見られる。マスコミ界の人なら時の政権に遠慮せず中立的に論議してくれると世間は期待するだろう。審議会に委員を出してもらいたいと要請があった時、新聞も社会的存在である以上、ある程度協力することは役目だと思う。だからといって、審議会の動向や改革の方向の是非について、報道や論説が遠慮がちになっては、新聞の本来の機能を放棄することになる。社の代表が参加しているゆえに、点数が甘いといわれるようなことは絶対にあってはならない。

川島正英編集委員(第8次審委員) 私の場合、審議で少数意見の側に回ることが多かっただけに、きわめて微妙な立場にいる。ただ、審議会が『政府・自民党のルールの上に乗って・・・』という点だけは否定しておきたい。』

(5) 海部内閣の煩悶と挫折

海部俊樹首相が就任したのは1989年8月10日。竹下首相のリクルート事件、宇野首相の元芸者との金銭授受の暴露と、相次ぐスキャンダルと政治不信を受けての発足であったことから、その第一声は「政治改革の実現」だった。宇野と同様に、大派閥竹下派の支持があり、幹事長には同派の実力者であった小沢一郎をおくなど、その影響力のもとにあったが、海部自身のクリーンなイメージ、通常とは違って海部が派閥の領袖でなかったこと、早大雄弁会出身のなめらかな弁舌など、まずは国民の印象はよかった。そうした雰囲気もあって、90年2月の衆院選では後退はしたものの、過

半数を確保して自民党の苦境をкаろうじて乗り切ることができた。

政治改革の動きを見ていこう。90年4月には、第8次選挙制度審議会が答申（「選挙制度および政治資金制度の改革について」）をまとめ、海部首相に提出した。その内容は、政治不信の元凶である腐敗不正、政治とカネの不透明性などを防止する策よりも、選挙制度導入に重点が置かれた。「政策本位、政党本位の選挙を実現し、政権交代の可能性を高める」とうたい、政権交代という、野党が強めていた政権獲得の夢に近づけるような印象を強調して、与野党接近の状況づくりにも配慮していた。しかし、内容的には小選挙区比例代表並立制の導入に踏み切っていた。なお、自民党側の選挙調査会長は、小選挙区制推進の原動力で、小沢に近い羽田孜だった。

第8次審答申は、72年の第7次審議会報告が小選挙区比例代表制について併用制、並立制の2案を示し、また89年の自民党後藤田委員会の政治改革大綱が小選挙区比例代表制の導入をうたったものを、事実上踏襲している。＜新たな検討による新たな構想＞というよりは、学識者やマスコミなどの第8次審議会によって、すでに方向付けされていた内容をオーソライズしたと考えてよいだろう。そして、さらにこの第8次審で「並立制」に絞り込んで、小選挙区制採用に向けてさらに一步近づけたものである。

このように、自民党の大筋の主張が、客観性を印象付ける選挙制度審議会の論議によって正当化、権威づけされていく構図が浮き彫りになってくるようだ。もともと、選挙制度に「理想的でベスト」というものではなく、どこかで妥協しつつ進めざるを得ない性格のものであることも否定できない。そこに、自民党としても、審議会としても、悩ましい選択を迫られたという一面があった。しかし一方では、ベストの選挙制度がないということが、かえって流れに乗った方式に踏み切りやすい口実を与えたことにもなったといえるだろう。

答申の具体案を見ていこう。

小選挙区6割、比例区4割で、総定数500程度、300：200の配分。投票は2票制で、小選挙区は候補者名、比例区は政党名を記載し、小選挙区候補者を比例区の名簿に二重に載せることができる。比例区は全国を11ブ

ロックに分ける。小選挙区の区割りは選挙区の人口格差が1対2未満になるよう、審議会で検討し、10年ごとに見直す。政治資金の規制は、政治家の資金受け入れ団体（資金調達団体）は一人につき2つとし、100万円を超える献金は献金者・団体名、金額を公表する。資金調達団体以外の政治団体への献金は公開基準を1万円超まで引き下げる。企業献金は寄付先を政党に限定するのが適当で、将来は政党が個人献金で支えられることが望ましいとしている。秘書も連座制の対象とすることもうたっている。

1990年4月に第8次審の答申が出て、海部首相は積極的に旗を振るのだが、肝心の自民党内の調整は難航した。

答申を受けた海部は5月に入ると、党最高顧問の福田赳夫、鈴木善幸、二階堂進ら、衆参議長、各派閥会長や事務総長、各野党党首たちに会い、記者会見で「国民への呼びかけ」として決意のほどを訴えるなど、積極的に動き出した。7月から10月にかけては、全国的に政治改革地方会議を開催して、盛り上げを図った。6、7月には、財界5団体の答申断行の進言を受け、また経団連に政治改革推進特別懇談会が設置されるなど、周辺からの政治刷新の声が上がるようになった。党の改革本部も8月には、「11月末の改革要綱取りまとめ」で一応の日程調整ができた。

自民党政治改革推進本部は11月、「政治改革基本要綱」素案をまとめた。第8次審答申に沿った小選挙区比例代表制の並立制を採用、小選挙区300、比例区171、配分は64:36という、第8次審答申よりもさらに小選挙区制有利のものだった。12月末も迫って、総務会で大激論が交わされたが、ともあれこの基本要綱は党議決定された。

年が明けて1991年1月、海部は「政治改革は最重要課題」としたが、湾岸戦争の戦費90億ドルの追加援助、新年度予算案の審議、国連平和維持活動への協力をめぐる問題などに追われて、7月に入ってやっと政治改革関連3法案（公選法改正、政治資金規正法改正、政党助成法）を閣議決定したものの、国会に提出したのは8月5日だった。答申からすでに1年半近い時が過ぎて、自民党総裁選の告示は10月19日に迫っていた。

海部首相をめぐる当時の政治状況には、幾つかの阻害要件があった。ひとつは、改革内容をめぐる党内の反発である。若手の「政治改革研究会」などから、一人区になると古参議員が優先的に選挙区を選ぶので、足元がまだ固まらない若手議員には不利、といった思惑もあって反発が続いた。また、海部支持だった失脚前の金丸信副総裁が政党への公費助成について「泥棒に追い銭にならないとも限らない」（90年7月）と言い、元幹事長の安倍晋太郎が「小選挙区制はベストでない。小選挙区比例代表制の論議もあるが、まだ決まっていない。現行中選挙区制のよりよいところを取り入れて、国民から批判されないような制度を確立すべきだ」（8月）と発言するなど、ブレーキをかけるかの動きが続いた。

こうした背景には、90年2月の衆院選挙で自民党の低落を防ぐことができたので、政治改革の機運が冷え込んできたこともあった。また、リクルート事件のダメージが少しずつ記憶から遠のいていくことも一因だった。

そして、何よりも大きな理由は、海部の出身派閥（河本派＝旧三木派）が小さく、党内での発言力が弱いことだった。また、ハプニング的な首相就任だったことで、91年秋の総裁改選期をまえにして、各派閥の思惑が入り乱れ、海部の指導力が思うように発揮できない状況になっていた。リクルート事件で総裁の座を逃した宮澤喜一（宮澤派）、安倍晋太郎（安倍派、91.5死去）、その後継者にあたる三塚博、渡辺美智雄（渡辺派）が虎視眈々と「次」を狙っており、各派とも海部人気の行方を見守り、延命に結びつくような政治的業績を抑えたい気分になっていたのだ。さらに、「次の次」をもくろみつつ、「竹下支配」に反発する山崎拓、加藤紘一、小泉純一郎の、いわゆるYKKも、海部続投阻止の立場だった。こうした党内事情から、各派とも政治改革自体、または小選挙区比例代表制導入に消極的、ないし慎重な姿勢をとって、積極的な支持が強まりそうになかった。

しかも、90年8月、イラクがクウェートに侵攻したことで、日本の中東での貢献策として自衛隊の海外派遣が論議にのぼり、10月には国連平和協力法案を提出することになった。しかし、ハト派的なイメージの海部は憲法9条関係、集団的自衛権問題などをめぐる対応に苦しみ、11月に

は自民、公明、民社3党合意によって、新たな国連平和維持活動(PKO)の新組織づくりを進めることを前提に、協力法案を廃案にすることを決意する。だが、91年1月、米軍中心の多国籍軍がイラクを攻撃して湾岸戦争が勃発、「カネ、モノだけでなく、人も」というアメリカの要請にも応えなければならず、政権末期の9月には「国連平和維持活動(PKO)協力法案」を決定した。もっとも、これは結局、宮澤政権のもとでも審議は難航して、成立したのは92年6月だった。海部政権は任期の後半、この自衛隊等の海外派遣をめぐる論議で、その内容の是非は別として政治改革のほうも立ち遅れ、最終段階で退陣せざるをえなくなったといえよう。

海部政権の終焉は、自ら推進してきた政治改革の扱いによるもので、皮肉な結末でもあった。

政治改革3法案は衆院政治改革特別委員会での審議に入った。会期切れは10月4日。あとに総裁選を控えており、会期延長は無理だった。退路を断たれた短期決戦のなかで、小此木彦三郎特別委員長が9月30日の同委理事会で、審議日数の不足を理由に「廃案」発言をする。野党は同調するが、与野党による協議機関設置の話も出ないうちの「廃案」という突然の措置に、海部はじめ改革本部長の伊東正義、同代理の後藤田正晴ら改革推進派は怒り、海部はその夜の政府・党首脳協議の場で、「重大な決意」で臨むと決意表明する。首相が「重大な決意」といえば、それは衆院解散の含みである。だが、発言力の弱い海部が息巻いても、総裁選を待ち受けている党内は、同調してこない。海部を支援する竹下、金丸らも離れて、海部の続投の可能性は一気に薄らいだのだ。時の幹事長は、政治改革に慎重な、いわゆる守旧派の梶山静六で、小此木とも近い関係にあったところから、政治改革と海部政権の双方を終わらせる策謀だったようにも思える。

こうして、政治改革3法案はまた影を潜めることになった。

(6) 宮澤内閣の政治不信とあがき

海部退陣の表明を受けて、宮澤喜一が渡辺美智雄、三塚博を退けて総裁に選ばれたのは1991年10月27日。内閣発足は11月5日だった。宇野、海部に続いて、竹下派の力を借りた政権だった。このとき、竹下派会長代行として権勢を振るったのが小沢一郎だった。金丸会長は同派からの小沢擁立を考えたが、本人が体調などを理由に固辞。その彼が宮澤ら3人を呼びつけて意見聴取をしたことで、不評を買うことにもなった。

宮澤は池田内閣以来政界にあって、内外の政策に通じていたが、海部から引き継いだ政治環境は厳しかった。90年末から91年にかけて、バブル景気ははじけて、経済全般が低迷期に入っていく。国会では、海部時代からの国連平和維持活動協力法案への取り組みが待ち受けていた。

加えて、宮澤はリクルート事件に関連のあった渡辺美智雄外相、加藤紘一官房長官、渡辺秀央郵政相を起用したように、当初は政治改革に対してそれほど熱心に取り組もうとしていなかった。だが、これに正面から立ち向かわなければならない事態に遭遇する。就任2ヶ月余の92年1月、宮澤派の前事務総長だった阿部文男が、鉄骨加工メーカー「共和」からの受託取賄容疑で逮捕されたのだ。このことは宮澤にとっても、かなり衝撃であり、政治改革に取り組む契機にならざるをえなかった。

92年1月、宮澤は政治改革本部（長谷川峻本部長）と選挙制度調査会の合同総会を開き、政治改革法案の取りまとめに着手する。政治資金制度と衆院定数の是正は通常国会で急ぎ、選挙制度など抜本改革案は11月までにまとめることとした。3月には、改革本部が基本方針を答申し、

- 1) 定数漸減
- 2) 1票の格差2倍程度
- 3) 政治家個人への献金を禁止し、政治団体を窓口に
- 4) 資産公開法の成立

などを打ち出した。

また、与野党幹事長クラスの政治改革協議会で協力を求め、衆院定数の

「9増10減」、収賄罪有罪の政治家の公民権停止、資産公開、など18項目で一致（共産党を除く）したが、PKO協力法案の混乱で国会提出には至らなかった。これは10月末の臨時国会で修正のうえ、成立するのだが、これをプッシュすることになったのは92年8月の金丸副総裁・竹下派会長の逮捕という、政治不信が再浮上したことだった。この事件は金丸が、商法の特別背任で起訴された東京佐川急便の元社長から5億円の資金提供を受けた、という違法献金の事実が明るみに出たもので、8月に副総裁辞任、10月議員辞職となったものの、この法的処理がわずか20万円の罰金で済まされたことが、批判の火にますますアブラを注ぐことになった。

しかも、この程度の改革では済まされない事態が相次いで表面化した。秋から翌93年にかけて、87年自民党総裁選の際に右翼・日本皇民党による竹下「ほめ殺し」攻撃について暴力団を使って阻止しようとしたことの実相が不透明のままであること、東京佐川急便事件に絡む竹下、小沢の国会証人喚問が内容的に不発に終わったこと、さらに金丸が93年3月に所得税法違反容疑（18億円所得隠し）で逮捕されたこと、金丸に端を発して大手ゼネコンの構造的汚職が相次いで摘発されたことなどで、政治不信は高まる一方だった。

このように、長年の田中・竹下による政界支配に逆風が吹き始めるとともに、竹下派内でも対立が鮮明になり、自民党全体に衝撃が広がっていった。いわば、「55年体制」終焉への助走が始まった、といえよう。

竹下派は92年10月、金丸の副総裁辞任後も派閥会長続投を認めようとする小沢会長代理と、集団指導制を主張する梶山静六、小淵恵三、橋本龍太郎らが対立した。小沢グループは「改革フォーラム21」に結集し、12月には「羽田（孜）派」を独立させて、「小淵派」と袂を分かった。ここに佐藤派から自立したあと、田中派—竹下派と20年間にわたって大派閥を維持して、歴代政権の誕生に関わり、奔放に権勢を振るった一大勢力は解体することになった。衆院35、参院9という勢力を持った小沢、羽田は政界再編成を狙い、「政治改革」を前面に打ち出して、この対応にもたつく宮澤

政権に強く反発する勢力になった。

その宮澤首相は92年12月、自民党政治改革本部（本部長は長谷川峻の死後、粕谷茂）から抜本改革案として「政治改革の基本方針」を答申される。

その要旨は、

- 1) 衆院定数500の単純小選挙区制とする
- 2) 300億円規模の政党交付金制度を新設
- 3) 企業献金の受け皿は政党と資金調達団体に限定し、寄付の公開基準を引き下げる
- 4) 内閣、党人事での派閥による推薦は禁止

などだった。その後、宮澤は野党党首に対して、93年の通常国会に「単純小選挙区制」を柱とする法案を提出する旨を伝えた。

93年4月2日、政治改革関連4法案（公選法改正、政治資金規正法改正、衆院議員選挙区確定審議会設置法、政党助成法）が提出された。竹下派分裂（12月）、竹下・小沢の国会証人喚問（2月）、金丸逮捕（3月）と、政界の流動と国民の政治不信の中での、法案審議が始まった。これに対して、野党の社会、公明両党は小選挙区併用型比例代表制（小選挙区比例代表併用制）を中心とする法案を提出、これは比例区と小選挙区の定数比率を6:4とする、比例制に重点を置く内容だった。

自民党がそれまで第8次審を使って論議を重ねてきた小選挙区比例代表並立制を改め、単純選挙区制に切り替えてきたのはなぜだろうか。ひとつは、自ら招いた政治不信の常態化が進んで危機感が高まり、改革する以上圧倒的に自民党有利の方式がいいと判断したこと、もうひとつは党内にはもともと小選挙区制支持論が根強く、野党の呑める案で調整することが難しいといった事情を抱えていたこと、が挙げられよう。それに、梶山幹事長ら執行部には、野党との調整・妥協を排すことでこの法案を廃案とし、その責任は協調性のない野党にある、といった政略があったと思われる。また、並立制で野党が妥協するまで、いっそ掛け値のまま突っ走ったほうが同調をえやすい、という見方もあった。

いずれにせよ、政治への信頼喪失の原因が自民党にあるにも拘らず、選

挙制度に責任を転嫁してしまい、政治と金の問題を規制したり、倫理性を確保したりする措置をとろうとしない風潮が続いていたことは間違いない。

(7) 自民政権の崩壊と民間政治臨調の台頭

宮澤内閣が法案を提出したのは93年4月2日。社会・公明案の提出が4月8日。ついで、「政治改革推進協議会」(民間政治臨調)が4月17日、与野党対立に妥協をもたらそうと「小選挙区比例代表連用制」を打ち出した。

ところで、この民間政治臨調とは、どのような組織なのか。

前身の母体は社会経済国民会議(稲葉修三議長)で、福祉社会の建設に向けて労使、中立、消費者各集団の参加で構成。1988年には「議会政治への提言」「国会改革の国会議員アンケート公表」などを手がけた。この年に竹下内閣の下でリクルート事件が広範に発覚したのは、この年だった。92年4月、「政府や各政党の政治改革への取り組みを監視し、民間側から改革推進の運動を盛り上げる目的」で、民間政治臨調が結成された。会長＝亀井正夫住友電工相談役・日経連特別顧問、会長代理＝得本輝人自動車総連会長、内田健三東海大教授(共同通信出身)、主査＝佐々木毅東大教授といった主要な布陣のもと、特別委員に平岩外四経団連、永野健日経連の両会長、石川八郎商工会議所会頭ら財界人6、山岸章連合会長ら労働界3、政界1、その他2の計12人、委員はマスコミ、学識者各14、財界9、労働界11、地方を含めた政治関係5、官界OBなど7、計60人だった。その布陣を見ると、財界には政界を押さえ、労働界には野党をにらみ、マスコミには世論へのアピールを、学識者にはその客観性と中立性イメージをと、それぞれに期待をにじませている。

利害や党利党略の絡む政党関係は別途に組織して、自民43、社会26、公明9、民社7、社民連3、民主改革連合8、日本新党2、無所属1、の計98人が参加した(93年3月時点)。92年11月には、政治臨調の提唱で、「政治改革を求める国民集会」を開催して、衆参188人が署名した「中選挙区

制廃止宣言」を採択、まさに現行制度の退路を断っての小選挙区制への傾斜であった。「連合」の小選挙区制受け入れの姿勢は、次第に野党にも浸透し、往年の絶対反対の空気は薄れていった。政治臨調の着々と進めてきた路線は、政界の流れを次第に変えていくことになった。

政治臨調の推進役として表面に出て、あるいは水面下にあって、活発な動きをした人々も少なくない。亀井会長はじめ山岸連合会長、内田健三、佐々木毅らである。また、のちに選挙改革を実行に移すことになる細川護熙も委員に加わっていたのだ。さらに、小選挙区比例代表並立制を打ち出した第8次審のメンバーとも重複している。実に、27委員のうち11人が民間政治臨調の陣容に加わっていた。会長亀井、会長代理内田、主査佐々木、特別委員豎山利文（元全民労連・元中立労連会長）、第二委員長堀江湛（慶大教授）、委員佐藤功（東海大教授）、河野義克（元参院事務総長）、川島正英（朝日）、清原武彦（産経）、播谷実（読売）、屋山太郎（時事OB）である。第8次審が先行しているので、政治臨調側が審議会委員をスカウトしたのであろう。その狙いはなにか。政府審議会のトーン形成への影響、そして審議委員への事前準備の場の提供、あるいは先を読んだすり合わせ、といったところだろうか。

政治臨調の小選挙区比例代表連用制を提示したタイミングのうまさ、単純小選挙区制を受け入れない野党のための落としどころとしての連用制の提起、そればかりか潤沢な活動資金、時間をかけた検討、左右両極を含めないで中立イメージを与える人選、といった、各面で巧緻に長けた、見事な計画的運営であった。戦後日本の政治でこれほど巧みな世論形成のケースはなかったといっても過言ではないだろう。

ところで、「連用制」とはどのようなものか。

総定数500で、小選挙区300、各都道府県単位の比例区200。選挙区の人口格差は1:2未満。2票制で、小選挙区は候補者に、比例区は政党名簿に投票する。社公案の併用制と比較すると、超過議席を認めない分だけ小選挙区でより多く議席を取った大政党が相対的に有利だが、比例区の都道

府県得票数を、その都道府県の「小選挙区の当選者プラス1」から順に割っていくドント方式で決めるので、小選挙区で議席が少なかった政党ほど優先的に議席が配分される点で、少数政党に配慮していることになる。

この連用制が提示されると、連合、公明党、社会党改革議員連合、さらに自民党羽田派などが相次いで受け入れる姿勢を見せた。民間政治臨調の根回し的な活動の成果が、次々に姿を見せ始めたのである。そして、5月末に社公民3党、社民連、民改連、日本新党の6野党会派が「民間政治臨調の連用制を軸に」妥協する方針を申し合わせた。6月に入り、社公民3党が連用制のうち、小選挙区275、比例区225、という修正案を示した。

だが、問題は自民党内の対立にあった。宮澤首相は5月31日のテレビ朝日の番組で「政治改革はこの国会でやらなければならない」と明言した。羽田派幹部の小沢たちは首相の強いリーダーシップを求め、改革推進派は6月に159議員を集めて議員連盟をつくり、「大胆な野党との妥協を」と迫った。しかし、梶山幹事長や総務会は「単純小選挙区制の党議決定を貫け」「腐敗防止策を優先すべきだ」として譲らず、ついに6月14日に梶山は「選挙制度の改革は2年後の参院選で勝った後に断行する」として断念を表明した。宮澤の方は、総務会が単純小選挙区制の党議決定に基いて野党と交渉するとの方針を決めたことから、衆院政治改革特別委での採決を指示したものの、結局は断念、妥協の道は閉ざされることになった。

17日、社公民3党は政治改革法案の挫折責任を問う内閣不信任決議案を提出、18日の衆院本会議では賛成255、反対220、で可決された。各野党と自民党羽田派34、他派閥5が賛成、16人が欠席し、同調者は55人にのぼった。宮澤は直ちに衆院解散を閣議決定、この日のうちに再開本会議で解散した。海部、宮澤と2代続いて政治改革不調のための失脚となった。

思えば、原因は政治改革の必要となるような政治腐敗や金権活動を、自ら重ねて、国民の不信を高めたことにあった。しかも、正面から政治資金や政治倫理の確保策に立ち向かうこともなかった。そして、野党も巻き込んだ選挙制度という改革に逃げ込み、何もかも一括処理という「ワンパッケージ政治改革」に取り組むことになった。倫理的問題は急ぎ対応し、民

意の表明に関わる選挙制度はじっくり取り組み、という線が本来の姿であろうが、混迷の期間が長引き、与野党の歩み寄りもできないままに、結果としてドサクサ処理の道に迷い込んだといえるだろう。民意をより公平に国会に反映させる、という選挙制度についての原則的な姿勢を第一とせず、マスコミや学識者をふくめてこれ以上の混迷を避けようとして現実対応に走り、利害の絡む政党は従来と主張を変えながら国民に対して説得力も、十分な説明もなく、大きなカーブを切ったものである。

(8) 細川内閣の登場と政治改革の実現

衆院解散に伴う総選挙は1993年7月18日の投票で行われた。

解散を受けて、武村正義政治改革推進本部事務局長ら10人が6月21日に「新党さきがけ」を結成、また不信任決議成立の原動力になった小沢、羽田らは衆参44人で、23日に「新生党」を結成した。もうひとつの核は、熊本県知事を辞めた細川護熙が92年7月参院選前に旗揚げした「日本新党」だった。第1次の政界再編成序曲でもあった。

結果は、自民党が223(43.6%)の多数ながら過半数割れで、社会党70、新生党55、公明党51、日本新党35、民社党15、さきがけ13、社民連4の非自民7党派で243(47.6%)、ほかに共産党15(2.9%)などだった。これにより、38年間続いた自民党の一党支配は非自民・非共産の新政権にとって代われ、ここに55年体制は幕を下ろすことになった。

8月6日の衆院本会議での首相指名投票は、細川262票、自民党の河野洋平224票だった。組閣は9日に行われ、7党に参院の民主改革連合を加えた8党会派の「政治改革」を標榜する連立政権が生まれた。

この選挙に先立つ6月24日、社公民、新生、日本新党の5党で「連立」の基本合意に達し、選挙後の7月23日にはまず統一会派で一致した日本新党とさきがけが「政治改革政権」を提唱して、小選挙区比例代表並立制に賛同するかどうかを他党派への踏み絵とした。29日には8党会派とも、細川を擁立する連立政権樹立に関して合意した。こうして、非自民の新政

権は、政治改革、さらに言えば小選挙区比例代表並立制導入に向けて仕切り直しの作業に取り掛かった。閣僚には、日本新党の細川首相、新生党の羽田副総理・外相、民社党の大内啓伍厚相、公明党の石田幸四郎総務長官、さきがけの武村官房長官、それに社会党の山花貞夫政治改革担当相、社民連の江田五月科学技術庁長官の各党首が就任した。

最大課題の政治改革には、担当相に社会党の山花委員長を、また実務にあたる自治相には併用制を推進してきた佐藤観樹を充てたが、これは選挙制度改革に反対・消極論の残る社会党内の状況を懸念し、党内を取りまとめる責任に期待をかける、という人事でもあった。この国会では、社会党の元委員長土井たか子が衆院議長に推されたのも、一面では小選挙区制導入をめぐる国会運営上の不安を防止するためでもあったといえよう。

選挙改革については、小選挙区250、比例区250の2票制の連立与党案に対して、自民党もこんどは並立制を受け入れたが、小選挙区300、比例区171の1票制を主張した。また、政党への公費助成額、戸別訪問解禁の是非、政治家の資金団体に対する企業・団体献金容認の可否、などで対立した。しかし、細川首相は年内成立を公約したこともあって、11月15日の河野洋平自民党総裁との会談で、新たに小選挙区274、比例区226という譲歩案を示した。河野はこれを拒否したが、翌16日の衆院政治改革調整委はいったん示されたこの政府の修正案を可決し、18日には自民党から賛成13、社会党から反対5など、それぞれに造反が出る中で、衆院本会議を通過した。

連立与党は改革法案の参院審議の時間を確保するため、12月15日の衆院本会議で94年1月29日までの45日間の会期延長を、自民党欠席のまま議決した。1月からの参院審議は、政治改革特別委の運営のあり方を不満として、本岡昭次同委員長の不信任案が可決(12日)されるなどの混乱を経て、20日には自民党から1人の賛成者が出たことで改革法案は同委で可決された。しかし、翌21日の参院本会議は賛成118、反対130となり、12票の差で否決され、これによって、細川首相と連立与党は窮地に立たされた。波乱を招いたのは、与党社会党の反対17、欠席3、一方自民党の

賛成5という造反だった。

両院の採決が異なったことで26日、衆参の両院協議会が設置されたが、与野党協議は決裂となった。28日、土井議長の斡旋で細川、河野会談が持たれた。ここで、両者の合意が生まれる。連立与党側が全面的に譲歩した内容で、

- 1) 小選挙区比例代表並立制の定数は小選挙区300、比例区200とする
- 2) 比例区の選挙単位は11ブロックとする
- 3) 政治家個人向けの企業・団体献金は5年間に限り1団体(1企業あたり年間50万円を限度)認める
- 4) 政党への公費助成に前年収支実績の40%の上限を設ける、などを修正した。政府案に比べると、小選挙区の26増、比例区のブロック導入、政治家個人への企業献金の全面禁止の緩和、寄付許容金額の拡大

など、自民党に大きく歩み寄るものだった。

元自民党議員だった細川としては自民党の要求もわかるし、いかに譲ろうとも、何はともあれ政権の維持が重要だった。また、社会党改革派としても、参院の造反組は許しがたいし、山花、佐藤という連立与党の担当大臣2人を送り込んでいる以上、どうあっても受け入れざるを得ない。造反組もそれなりに筋は通したが、大きな譲歩につながったマイナス面に責任がないとはいえない。

議長の土井も、議長の下に与野党の協議機関を設けて、そこで協議を続ける程度の考えでいたところ、思いがけなくも、細川・河野の「合意」にまで進んでしまい、きわめて不本意だった。トップ会談を呼びかけはしたが、まさか具体案をまとめるまでの話にはなるまい、というのが本音だっただろう。社会党がこの問題で分裂に走ることは防ぎたいし、衆院での3分の2を確保して改革法案を成立させるといって再議決方式も避けたい。会期切れを待てば流産する可能性のある小選挙区導入法案について、両トップによる会談を斡旋することも、議長としての任務ではあっただろう。し

かし、この結果、両者の間で一致に至ってしまった以上、小選挙区制実施への道を開いた、との印象を与えたことも事実だった。政治家として政党の立場を守るか、議長職責を果すか、苦しい判断を求められたが、本人の判断の甘さや、土井周辺の工作の妥当性が問われるところだ。

細川首相は記者会見で「議長さんのご提案というものがまさに触媒の役割を果たし、この話が実っていく大きなきっかけになった。その議長さんのご提案の趣旨を全部活かすことにはならなかったが、その基本的な考え方を踏まえていろいろ河野総裁と議論していく中で、個々の項目で合意した」(94年1月29日読売紙)と述べている。さらに、同紙の記者座談会によると、村山喜市委員長の支持グループ幹部の間で、土井議長のトップ会談呼びかけがささやかれ、土井とも村山にも近い山口鶴男が頻繁に土井に接触していたこと、土井の案は本人、奥田敬和衆院議院運営委員長、緒方信一郎衆院事務総長の3人の連係プレーによって生まれたこと、土井は両者の話し合いがまとまったあと、報告に来た二人に「具体的な修正項目で合意するまでお願いした覚えはない」と不満をぶつけたこと、などが明らかにされている。また、同日の毎日紙には、奥田、緒方周辺に、小沢一郎新生党代表幹事が接近していたことを記している。同じ日の朝日紙は、28日昼の社会党代議士会で、野坂浩賢国会対策委員長が「衆院での再議決を避けるため、議長あっせんやトップ会談などあらゆることを模索している」と報告、参院の議員総会では、久保亘書記長がトップ会談をにおわせている。

ともあれ、こうして1月29日、改革法案は成立した。

そして、手続きの作業が進んだ。衆院議員選挙区画定審議会(会長 石川忠雄慶応義塾塾長)が発足(4月)、同勧告を提示(8月)、公選法改正案として区割り案を国会に提出(10月)、そして成立(11月)——との手順で、政治改革は完結した。竹下時代に本格化した選挙制度改革の動きは、宇野、海部、宮澤の4代にわたって、その間にいくつもの不祥事やスキャンダルをさらし続け、それが逆に「中選挙区制度こそ悪」、さらに「その改革こそすべて」といったワンフレーズのムードに駆り立てて、ついには野党をも

巻き込み、その年来の主張を実現させていった。国民の考え、意識を反映すべき選挙のあり方に手をつけることと、政治家自らが作り出す不信や腐敗を防いでいくことは、本来別の問題だし、切り離して協議すべきものだが、これが一体化し、包括的に、しかも時間に追われる形で具体化していく。ここに、大きな問題を残した。

ところで、混乱はさらに続く。細川首相は政治改革法案成立直後の2月3日に突然記者会見して、消費税を廃止して税率7%の「国民福祉税」を97年春に創設するとの構想を発表した。これは連立与党内でも寝耳に水のごとく、武村官房長官までもが諫めるなど強い反対が出て、翌日には撤回された。また、3月末には義父名義とされる細川のNTT株購入問題で、仲介したコンサルタントが「細川本人の取引と認識」と述べた。細川はこれを全面否定したが、さらに佐川急便グループから1億円を借りた問題も追及されることになった。4月8日、細川は突然辞意を表明し、25日に総辞職となった。

連立与党は突然の事態に、新生党党首羽田孜を首相に擁立する一方、小沢らはかねて水と油の社会党を連立与党の統一会派「改新」から排除した。このため、社会党は連立から離脱し、羽田政権は第2次鳩山内閣以来39年ぶりの少数与党として発足した。しかし、力量は乏しく、野党自民党が内閣不信任案提出の動きに出たことから6月25日に総辞職、2ヶ月の短命内閣に終わった。

6月29日の首相指名投票では、自民、社会、さきがけ3党が社会党委員長村山富市を擁立し、55年体制下で対立し続けた2党が手を組むことになった。連立与党側は、自民党を離党した元首相海部俊樹を立てて対抗したが、決選投票で村山首相の登場となった。社会党の首相は1947年の片山哲以来、47年ぶりだった。この間の状況については省略するが、変則的な事態はさらに変則を呼んだ。

結論的にいえば、村山首相による従来 of 社会党政策の大転換（自衛隊合憲、日米安保条約の堅持、日の丸・君が代の国旗国歌容認、消費税率引き上げなど）、96年1月の村山退陣・橋本龍太郎首相の登場による自民政権

の復活、96年9月の社会民主党(1月に社会党から改称)の分裂による民主党発足、さらに10月の初めての小選挙区比例並立制選挙での自民党勝利、などである。

小選挙区制度の導入が決まり、2大政党の対決が想定されることから、与野党ともそれぞれ生き残りの策として再編成を模索し、従来の政策や方針を変え、さまざまに動き出した。制度をいじると、論理そっちのけの状況が生まれてくることを如実に示している。そして、その結末のひとつとしてたらされたのが、社会党の溶解と自民党の政権復帰でもあった。

(9) 小選挙区制受け入れへの野党の転換

自民党が小選挙区制なり小選挙区比例代表並立制なりを導入しよう、と執念の歳月を送ってきたことは、絶対的な安定・長期政権を維持したいという目的からすると、理解できる。また、スキャンダルや政治腐敗などで、いわば恒常的に政権の危機にさらされていれば、制度的に自党に有利な選挙制度に切り換えたいという願望もわかる。時間をかけつつ、新制度導入のための国民へのアピール、啓蒙を重ねて方向性を定着させようという計算や、中立・公平・客観を思わせる人材やメディア、機関を引き寄せ、機能させよう、といった権力を握るものの常套手段も、その是非は別として、十分に読み取れる。

だが、小選挙区制とそれに近い制度に長年反対し続けた野党各党が、なぜ譲歩、妥協したのだろうか。政党である以上、政策なり主張を実現して、あるいは実現できるように、自分の党を国民の間に定着させ、拡大の道を求めるものである。ところが、政党の再編成が目的だったにせよ、自党が行き詰まって新たな道を模索するにせよ、少なくとも国民の支持を遠ざけるような不利な選挙制度を選ぶことはあるまい。小選挙区制反対・議席格差の是正に徹したのは共産党くらいで、ほかの野党は徐々に小選挙区制の方向にカーブを切っていった。その転換のプロセスや理由も、「中選挙区制は悪」というばかりで、国民の前に十分説明があったとはいえない。

本稿を書くひとつの理由は、長らく政治記者をしながら、なにか論理的に腑に落ちないものが消えず、「理」が尽くされないままに推移したことから、もういちど決着するまでの経緯を見直したいと考えたためでもあった。

これまで記してきた流れを要約しつつ、野党側の動向を見ていこう。

保守合同実現の55年体制スタートを機に2大政党体制に持ち込もうとした鳩山首相(1956年)、金脈選挙などへの不満の高まりで政権の存続を懸念した田中首相(1973年)は、小選挙区制、小選挙区比例代表並立制を強硬に成立させようとした。このとき、野党はこぞって反対のスクラムを組み、大半のメディアも反対の立場を鮮明にした。当時、中選挙区制のマイナス面も論じられてはいたが、第3のシステム提起の声は少なく、ほぼ反対一色であった。

だが、15年もたった1988年の竹下首相時代に、三度目の挑戦が始まる。リクルート事件の発覚が火をつけたのだ。翌89年に自民党が「政治改革大綱」で並立制を提起、さらに翌90年には久しぶりに甦った第8次選挙制度審議会が海部首相にやはり並立制の導入を答申する。このとき、審議会で意見を述べるよう求められた社会、公明、民社、共産の各野党は、反対の立場から出席を拒否したほどだった。

そして90年末、自民党は強い反対論を党内に抱えながらも、並立制を導入するための「政治改革基本要綱」を決定、政治改革関連法案として91年8月から国会審議に入った。しかし、これは総裁選がらみもあって、党内の反対などで廃案になり、海部自身が続投を断念して幕を下ろした。

このころの野党の対応はなかなか微妙だ。

社会党は第8次審答申後の1990年6月、選挙制度改定についての意見を全議員に聴取している(土井委員長)。このときは小選挙区比例代表併用制、つまり西ドイツ型の小選挙区併用の比例代表制で、比例代表制に軸足を置いた制度だが、この制度を支持する意見が多かった。このことから、社会党にも、小選挙区制には反対だが、なんらかの改革には応じないわけ

には行くまい、という空気が出始めていた、と言えそうだ。また、91年5月末の公明党中央委員会では、石田幸四郎委員長が「小選挙区比例代表併用制を撤回しなければ、定数は正や政治資金制度などの政治改革は進まない」と選挙制度の前に定数を是正することの必要を主張した。しかし、国会の会期が押し詰まってくると、全議員を集めて、政府・自民党の並立制でなく、小選挙区比例代表併用制を掲げることを鮮明にした。一方、民社党は、大内啓伍委員長が参院選制度絡みで、「小選挙区比例代表制は2大政党制が前提で、社会党が変わらない以上、併用制にも反対」との態度を示した。共産党は現行中選挙区での定数は正の優先を一貫して主張した。

このように野党も、自民党の並立制導入の法案に対しては反対の立場ながら、あるべき方向は示しきれず、対応はまだバラバラだった。

社会党は90年2月の衆院選で、「土井人気」を受けて一人勝ちして、持ち直していた。しかし、翌91年春の統一地方選挙では、社会党は東京都知事選で独自候補大原光憲を立てて、自公民3党が押した磯村尚徳には乗らず、結果的に鈴木俊一の4選に道を開いたほか、過去最低の敗退で土井委員長を退陣させざるをえなかった。また、湾岸戦争を機とする国連平和維持活動(PKO)協力法案の審議で、社会党は反対、民社、公明両党は賛成に回って対立。92年に継続審議となって、6月には社会党は牛歩戦術や全議員の辞表提出など強硬な反対運動を展開、さらに92年参院選に向けて、公明党が持ちかけた比例区候補者の社公民と社民連の統一名簿づくりにについても受け入れなかった。こうしたなかで、PKO法案の修正を自公民3党で進める(92年5月)など、従来の社公民路線の模索は立ち往生して、逆に公民両党の自民党接近の動きが加速された。

社会党は野党第一党でありながら、孤立的な状態に置かれ、党の進路の舵をどうとるか、混沌としていた。社会党は、右派の田辺進委員長のもとにあったが、党内では左派や地方活動家の発言力が強く、この勢力を抱えているためにむしろ対立姿勢が前面に出て、田辺としては公民との協調路線をとりたいたいと思いながら、そのように進めることはできなかった。

こうした混迷状態に業を煮やした公明党は92年10月、社会党との連携

を断念して自公民路線を進める活動方針を採択した。民社党も、自民党に接近しつつ、政界再編成を志向した。ただ、田辺委員長退陣間際の92年末に、社公両党は小選挙区制については西ドイツ型の併用制なら受け入れられる、といった線にまで譲歩、軟化していた。公民両党が自民党を選ぶか、社会党につくか、の方向付けはこのPKO法案に対する賛否をめぐって、決定的になったことは間違いない。その後、民社党が解体し、公明党が自民党の連立与党になっていく、その流れは社会党頼むに足らずという空気の中ですでに始まっていたといえよう。

新興の公明党は地方議会で徐々に力を蓄え、議会内のキャスティングボートを握ることで、行政側にも、自治体与党側にも一目おかれる存在になっていった。創価学会という宗教的結束力を最大限に生かして、選挙を安定的に勝ち抜いていける地盤、人脈、動員と行動力を握るこの勢力は、当初考えられなかったような存在になっていった。公明党自体も、政策などに参画できる与党になり、選挙の際に組織票を自在に操作するなど、政界での影響力を強めるに従って自信をつけ、権力を握ることの醍醐味に目覚めていった。公明党が国政の場で、与党の座のメリットを維持し、政権内での権力のうまみを手放そうとしないのも、このような地方議会での経験がもとになっている。

1993年4月、海部政権が政治改革法案の廃案を機に続投を断念、これに代って登場した宮澤首相は、単純小選挙区制導入という、自民党が年々もっとも期待を込めた法案を国会に提出した。そのころ、社会党は1月に田辺に代えて山花貞夫委員長、それに赤松広隆書記長を選出、4月には山花を推す「党改革議員連盟」、元副委員長伊藤茂の「新政策集団」が結成されるなど、党内にも改革志向や政界再編の動きが強まっていった。「連合」の実力者山岸章は、小選挙区比例制について「毒まんじゅう」を承知で、「解毒剤は連立与党が候補者調整をして勝つこと」と、政界再編の強い意志を明らかにしていた。

この政府・自民党の単純小選挙区制法案が国会に提出されたころ、社公

両党は小選挙区併用型比例代表制という比例制に力点を置く対案を提出した。民社党は非拘束名簿式比例代表制（都道府県単位、定数500）、共産党は当時の中選挙区の定数是正をぶつけた。

だが、先にも触れたように民間政治臨調は、政府・自民党の単純小選挙区制法案と野党の各案のあいだをとって妥協可能な案として連用制を示したのだ。ここで、野党の対応は大きく変わってくる。

この連用制にはまず、自民党を割って出る前の、選挙改革推進派である小沢一郎らの羽田派が支持、そして公明党、社会党内の改革派などが同調して、妥協の動きを見せ始めた。宮澤内閣不信任案の出る前段の93年5月28日には、社公民、社民連、民改連、日本新党の6野党会派が「民間臨調の連用制を軸に」妥協を図る方針で足並みをそろえた。逆に、守旧派といわれた自民党幹事長梶山静六は、選挙制度改革を先送りして、腐敗防止策の決着を急ぐ、という意向を示した。

たしかに、当時の世論調査は梶山の主張の方向を支持していた。たとえば、93年4月19日の毎日新聞による世論調査では、腐敗・政治資金規制を求める声が合わせて76%、選挙制度改革が19%だった。また、5月3日の朝日新聞では、腐敗防止制度の確立49%、政治資金の規制23%で、合計では72%に達し、選挙制度改革は16%にとどまっていた。要するに、国民の意識は政治不信のタネを摘むのは選挙制度ではなく、まずは防止策やカネに対する規制強化を求めているのだ。

こうしたことは、政党が上滑りしたまま自己主張を重ねても、世論がついてこないという格好の例で、ときによく見られるケースである。与野党とも、政治不信のなかで、ただあがくばかりで結論に至らず、結局選挙制度に責任を転嫁してしまったことを、この数字が如実に物語っている。自民党が併用制から単純小選挙区制に態度を変えて法案を出し、野党も十分な説明をすることもなく、小選挙区制反対から導入支持に転じている。選挙とは民意を聴くための装置であり、より公平公正な方式を作る、という視点から発想すべきところ、このような配慮や論議はほとんど聞かれないままに動いていってしまった。

もっとも、梶山が世論の動向に忠実に動いたとはいえない。彼は、小沢らの宮澤政権への揺さぶりに対抗して、守旧の役回りとして主張したにすぎない。

では、野党側が選挙改革になびいていった背景はなにか。

- A) 1989年、ブッシュ・ゴルバチョフのマルタ島会談によって東西冷戦は終結し、世界情勢は新たな段階に進む。この大きな転換は、野党、なかでも社会党を混乱に追い込んだ。もともと社会主義なり社会民主主義を将来目標とし、ソ連などの社会主義国を念頭に政策構想を描いてきたため、切り換えるべき方向をめぐって立ち往生状態になった。右派を中心に「過去からの解放」の動きが加速し、対する左派はこれまでの勢力維持に努め、右派路線の拡大を警戒して、その対立は強まる傾向にあった。このように社会党は政権への接近をめざす右派が勢いづき、そして民社党はすでに社会党への不信から野党戦線を離脱しかかっており、公明党は地方自治体レベルで与党化し、政権参入の可能性を実感しつつあるなど、政界再編成の実現には選挙制度の改定が必要、といった見方に傾いて行った。
- B) すでに社公民連立の可能性が乏しいことは、長い期間を通じて各党にも広がっていた。連立の動きは破局を迎えており、その一方で政界再編成があれば、選挙制度が変わっても、その相互協力によって生き残ることができ、問題多発の自民党を国民から引き離すことは可能、といった夢が描かれていった。
- C) 社会党は野党の先頭に立っていながら、それまでの中選挙区制選挙で衆院定数の過半数を握るだけの候補者を擁立できない、つまり単独での政権獲得はありえないような状況にあった。しかも、ほかの野党との連立は不可能に近く、このままでは政権の構築はいつまでたってもありえない、といった自民党などの攻撃には真実味があった。当の社会党でも、村山富市がこれを認めている。「本気になって政権が取れると思ってねえんじゃから」「一つは、中選挙区でしょう。例えば4名区で3名取れるなんて不可能だ。せいぜい取れても1名か2名だ。4名の選挙区で2名

とって、3名区で2名取れば、多数になるわけじゃけれども、それはなかなかやっぱりね。3名区で1名取るのがやっとの情勢じゃからね。そういう現実からすれば政権の道は遠い。だから、結局野党連合で社公民路線とかも模索しながら、政権構想研究会など設置して多数派を形成する構想を打ち出したりしてきた。」(「そうじゃのう…」村山富市談・辻元清美インタビュー、第三書館、1998年7月刊)

もともと、そうした小選挙区制が実現する前の段階で、自民党の内部分裂が起こり、さらに非自民の野党会派が連立して、細川政権が登場したことは皮肉であった。

- D) 野党が直面していた内情を見ても、公明党は、市川雄一書記長が自民党改革推進派で宮澤政権に不満を持つ小沢一郎と、「一・一」コンビといわれるような親密さで自民党の改革派に接近していた。民社党も、存続自体に不安があって、自民党をも含む政界再編成に生き残りの期待をかけていた。そして社会党は、党内対立が恒常化していたばかりか、野党各党の動きから取り残されることへの警戒感が強まって、譲歩妥協してでも公民両党に付いていきたい気分があった。それは、もともとの体質の弱さ、主体性のなさ、党の基盤作りの欠如を露呈するものであった。
- E) そうした政界再編成を予感させてもおかしくないような、自民党を中心とする政界の腐敗が続いていた。リクルート事件にとどまらず、擦糸工連事件、東京佐川事件、共和事件、各地のゼネコン汚職など、権力の腐敗が広範に浮上、しかも数年にわたってこれという手立てが具体化せず、国民の怒りや失望がよどんでいた。そのような背景が、与野党を含めて、政治腐敗の防止も選挙制度の改定もすべて一括して改革しよう、という空気を醸成した。もはや、政党自体の自浄機能には期待できず、拙速であってもすべてを包括的に扱うことで、トータルの変化を求め、早期に打開を図らざるをえないという方向に向かわせた。

自民党も、政治資金の規制などに不満はあっても、これ以上批判されるままでは政権維持自体が難しくなりかねず、むしろ大政党有利の小選挙区制導入に道が開かれるチャンスでもあり、これを活かすことが得策、

との空気も出てきた。

- F) 選挙制度審議会、民間政治臨調、現職衆参国会議員多数による中選挙区反対の宣言などで、中選挙区のマイナス面が指摘され、「中選挙区悪者論」「制度疲労論」が次第に定着していった。このため、野党の主張だった中選挙区制での定数は正論は、影を潜めていった。同時に、選挙制度改革に反対し、抵抗するものは守旧派であり、汚れた政治にしがみつく者といったイメージがつくられ、一種の「踏み絵」的な状況ができて、いわゆる改革への追従者が増えていった。
- G) 政治倫理や政治の理念からすれば、腐敗防止の政治資金規正法改正などと、民意をいかに公平公正に問うかを定める選挙制度とはそれぞれ別の形で検討さるべきなのだが、政治状況は「一括処理」の方向に動き、止めようもないまでに徐々に進行していた。民間政治臨調など、周辺の動向もそのような処理の仕方を世論にアピールしており、ブレーキの利かない環境になっていった。
- H) 政党助成の法案が同時進行しており、国民一人あたり250円、年間約309億円の交付金を出すという内容について、財政難の各野党は歓迎しており、この資金に生き残りをかけた期待感があった。いわば、小選挙区制のムチと、助成金のアメとがセットになっていた。(ちなみに、93年の細川政権下の連立与党代表者会議では、国民一人あたり500円、総額600億円で一致したが、野党である自民党は250円案を提示した。このあと、連立与党は335円、414億円の案を示したが、結局自民党案を成立させることで落ち着いた。)
- I) リクルート事件などの腐敗的な事態はもともと与党である自民党によって引き起こされたものだが、その状況は国民の大きな憤りを買ひ、その空気は野党をも含む政界全体への失望と怒りとなって、野党各党も政治資金や政治倫理全般についての改革に乗り出さざるを得なくなった。選挙制度との切り離し策が妥当であったにせよ、その主張をはるかに上回る選挙制度改革論に傾斜していった、結局自民党サイドの一括改革の方向に引きずられていった。

(10) 「連合」の果たした役割の是非

ここで、もう一つ触れておきたいのは、「連合」の存在と対応である。

日本労働組合総連合会(略称「連合」)が新しいナショナルセンターとして発足したのは1987年11月で、この段階では民間労組が先行した結集(全民労連)だった。2年後の89年11月には官公労も参加して、官民統一の組織に移行した。ナショナルセンターも同盟、中立労連、新産別、総評と、相次いで吸収されていった。巨大な労働戦線統一は戦後の労働史上、最大ともいえる動きだった。

80年代に民間が先行して統一に向かったのは、オイルショック後にゼロ成長や雇用不安など労働環境も厳しくなって、政府に対する経済運営、雇用調整、物価政策といった政策や制度要求の必要に迫られるようになり、労使関係にとどまらない政労使の交渉が動き出したことによる。その交渉では福祉や税制、行政改革なども取り上げられるようになる一方で、従来の労働者という立場から都市中間層の勤労者の立場へ、また対決型の交渉から労使協調路線へと変わっていった。官公労もこの動向を受け入れるようにならざるをえず、民間の主導のもと、一体化の方向に動かされていった。政府の審議会に参加し、関係閣僚との交渉に臨み、与野党のいずれにも接近するなど、従来の労組体質から脱皮するようになっていった。

この流れの中で、連合幹部らは積極的に政治向けの発言を重ねていくようになる。折から竹下政権はリクルート事件(1988年6月発覚)で批判の矢面に立たされ、政治改革論議が高まっていた。翌89年1月に自民党に政治改革委員会、内閣に政治改革有識者会議がおかれたのも、このような世論を受けてのことで、連合幹部らがこれらの会合に招かれ、意見交換することもあった。

88年9月、一斉に幹部たちが小選挙区制導入に賛成論を打ち出す。まず、鉄鋼労連元委員長宮田義二は自民党の会合で、政界再編成をもたらすために小選挙区制を導入することに賛成する意見を述べている。彼は労使協調路線の立場から金属労協(IMF・JC)設立に動き、また保守政治家育成の

ための松下政経塾塾頭を務めるなど、右派労働界のトップリーダーの一人だった。

さらに、連合副会長得本輝人（自動車労連会長、金属労協議長）が自動車労連大会で、宇佐美忠信ゼンセン同盟会長が同盟大会で、また豎山利文全民労連会長（中立労連議長、電機労連議長）はその中央委員会で、それぞれ相次いで「小選挙区制導入賛成」と発言している。一斉に発言したことは足並みをそろえてムードを作ろうとしたもの、と思われる。のちに、細川非自民政権の樹立にあたって、自民党を割って出た小沢一郎らと連携を取りながら、舞台裏の根回しに動いた初代連合会長山岸章も当然、同じ立場から主張を重ねていった。

宇佐美、豎山、宮田、山岸は、民間政治臨調の母体となった社会経済国民会議の政治問題特別委員会（委員長亀井正夫日経連副会長）委員となって、選挙改革議論に加わっていた。民間政治臨調（会長亀井正夫）でも、得本は会長代理、山岸、豎山、宇佐美は特別委員、宮田は委員になっている。さらに、89年6月に発足した第8次選挙制度審議会委員には豎山が選ばれている。つまり、小選挙区制導入論者の連合幹部が、政治改革の名のもとでの選挙制度改革を地ならしする推進役として各方面で活用されたのである。

山岸は母親の死にあたり、選挙改革を推進する小沢一郎から通夜、告別式にまで訪れてもらうまでの関係にあったが、小沢らの画策で新選挙制度を実現した細川政権のころについて「次第に違和感を覚えるようになりました。おまえたちはいかなる場合でも支持するのは当たり前との前提に立ち、連合は、意見調整に手間取る社会党に厳しい注文をつけるべきだという発想だ。都合のいいときだけ利用してなんだと思いました」（06.9.25読売紙）と述懐している。

付言すると、連合は政治に一步距離を置く形をとっており、民主党の保守派も深い関係を避けている。その組織のほうも今日、労組組織率を大きく後退させ、20%以下にまで落としている。昨今の「格差」問題についても十分な対応策を講じているとはいえ、正規社員を減らして派遣社員や非正規職員による補填を広げている実態への対策、また中高年齢層や中小

企業勤労層への支援策などの面でも、存在感はきわめて薄くなっている。労使協調路線の必要な状況にあるとしても、大手企業や官公労など上部勤労層を主体に発想され、未組織勤労者や一般の生活者ないし勤労層全体への視点が希薄であるその傾向は、今後に尾を引く重大な課題だろう。

野党と連合の小選挙区制に傾斜してきた状況に触れてきたが、ここでその結果についての貴重とも言える結果の報告が残されている。それは、細川内閣の運輸相となった伊藤茂の著述である。その「無念」というか「悔い」を、少し長いが紹介しよう。

伊藤は東大卒業後、1954年から社会党書記となり、中執、国民生活局長などを務めたあと、衆院に8回当選した人材で、社会党を支え続けたひとりである。彼の当初の考え方には、細川政権下で思いがけない譲歩を迫られたものの、これを受け入れ、党内を納得させたうえ、新しい局面に対応して社会党を再起に向かわせなければならない、といった使命感がうかがわれる。しかし、選挙の結果、社会（社民）党が解体に近いほどの惨敗を喫してみて、その理念と現実のギャップにあらためて気付かされるものがあつたようである。

閣僚当時に出版された「政界再編が完結する日」（実業之日本社、1994年9月刊）を見ると、「政治改革論争は結局は小選挙区制の是非をめぐる論争に変化し、それに賛成するものは『改革派』、反対するものは『守旧派』という構図がつくられた。しかし国民＝主権者は醒めた目で見ている。マスコミと議員・政党が白熱した論争をやったのに、国民ベースでは白熱しなかったのが現実である。」とクールにとらえている。そのうえで、「私は政治改革に反対した諸君とは違った立場から、もっと徹底的な政治改革を実現する立場から言いたい。その一つは主権者・国民の立場＝『選ぶ側』から徹底した政治改革を考えることであり、二つには政治改革によってできる新しい政治構造を具体的に考えることである。」という前提に立って、さらに「本来、小選挙区制度は政権を争う二大政党、あるいは二つの政治潮流が形成されることとセットになって初めて積極的意味を持つので

ある。そうでなければ、選ぶ側も混乱し、選ばれた側も混迷することになってしまう。それを抜きにして、小選挙区制の主張が『改革』であり、反対するものが『守旧』というだけでは、主権者無視の論議と言わなければならない。小選挙区制度を国会で決定したのだから、そういう新しい政治構造を早急に形成することは差し迫った義務として努力しなければならない。」と述べている。

そしてさらに、『「小選挙区制度になったら社会党は死んでしまう」という悲壮感も志が小さいからであって、極端に言うなら完全小選挙区制で勝てる新たな政治フロントを形成する迫力こそ必要だと思うのである。」として、鼓舞してもいた。

小選挙区制を受け入れざるを得なかった責任幹部として、いかに党内をまとめるかという苦衷がよく示されている。現実を目前にして、こういわざるを得なかったのだろう。導入に至る流れに身を任せた以上、やむを得ざる論理ではあったのだろうが、制度導入のあとに「新たな政治フロントを形成する迫力」を言うのではなく、政党であれば、身内の改革を促進する中で民意を公平公正に吸収できる選挙制度構築に進むべきではなかったのか。伊藤の言わんとすること、そう言わざるを得ない立場を理解しつつも、やはり根底には、政党として小選挙区制度の「怖さ」を軽視し、対応にも誤りがあったことが感じられる。

それは社民党が、新選挙制度が初めて実施された96年10月の衆院選で、前回70議席に半減していた議席をさらに15議席にまで落とし、2000年6月には19議席となった、そのあとに書かれた伊藤の著作で触れられている。

「政治改革と小選挙区制——それをいま振り返ると極めて戦略性のない対応だったとしか言いようがない。政治改革、その第一幕は政権交代、第二幕は日本のビジョンの旗印での成果大再編、ということが言われていた。万年与党・万年野党の時代は『築四〇年』の木造家屋と同じでボロボロでもう住めない、新時代にふさわしい建物、政治構造にどう変えるのが求められていたのである。しかし現実には、まるで選挙制度という手段を変えることが政治改革であるような錯覚に陥ってしまった。」（『動乱連立』中央公

論新社、2000年12月刊)と、極めて率直に政党としての拙さを認めている。

さらに追い討ちをかけるわけではないが、伊藤は細川非自民政権の登場についての反省を、以下のように記している。これは一例に過ぎないのだが、政治改革の名のもとに進められた選挙制度の手直しをめぐる動きの核心を突いている。政党側から見ての立場だが、民意を公正に反映されるべき主権者からすると、なお多くの問題を含んでいる。

「(第二に) 振り返ることは、与党の政策戦略の合意の問題である。総選挙で選挙制度の問題をキチンと公約した政党は与党になった党も含めてどこにもなかったにもかかわらず、細川内閣の最大の課題は政治改革、それも中選挙区制度を廃止して小選挙区・比例代表選挙制度に転換する選挙制度の改革におかれた。しかも社会党閣僚がその責任を担当して推進し、最終的には参議院での否決という事態の中で、細川・河野合意で社会党にとっては最悪の結論になった。その結果、議員自身が身をもって苦難を味わうこととなり、党の分解となってみずから墓穴を掘ることとなった。当然ながら小選挙区を選択するならば、選挙での勝利のためには、国民の支持において多数派になる戦略が前提でなければならない。それがなければ少数派は消えることになるのである。現状では政治構造の大再編がなければ中選挙区制に戻ることはありえないし、その是非は政党の利害というよりもデモクラシーの基本問題として改めて議論すべき問題であろう」(「日本の新しい社会民主主義」社民党機関紙宣伝局、2000年2月刊)と、本質的な論議に立ち返っている。

(11) 小選挙区制の問題点

1990年4月26日に出された第8次選挙制度審議会第1次答申(海部首相宛)では、まず長年実施されてきた中選挙区制の弊害について、このように記している。

「現行の中選挙区制の下では、選挙において多数議席を確保し、政権党を目指す限り、同一選挙区で同一政党から複数の候補者が立候補すること

になり、これらの候補者にとっては、(以下のナンバーは筆者による)

1. 選挙は政党、政策の争いというよりは個人同士の争いにならざるを得ない
2. このような個人本位の選挙においては、我が国の社会風土もあり、選挙や政治活動が候補者と有権者の間の個人的なつながりに依存しがちになり、
3. また選挙に要する資金の膨張をもたらす
4. 永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、
5. 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。」

としている。そのうえで、改革の方向として、次の点を挙げている。

- 「1. 政策本位、政党本位の選挙とする
- 2. 政権交代の可能性を高め、かつ、それが円滑に行われるようにする
- 3. 責任ある政治が行われるために政権が安定するようにする
- 4. 政権が選挙の結果に端的に示される国民の意思によって直接に選択されるようにする
- 5. 多様な民意を選挙において国政に適正に反映される」

さらに、小選挙区制と比例代表制の得失に触れて、

- 小選挙区制のメリット
1. 政権の選択についての国民の意思が明確なかたちで示される
 2. 政権交代の可能性が高い
 3. 政権が安定する

小選挙区制のデメリット・少数意見が選挙に反映されにくい

比例代表制のメリット・多様な民意をそのまま選挙に反映し、少数勢力も議席を確保しうる

比例代表制のデメリット・小党分立となり、連立政権となる可能性が大きいため、政権が不安定になりやすい

と列記している。

そして、「時代の変化に即応する政治が行われるためには、民意の正確な反映と同時に、民意の集約、政治における意思決定と責任の帰属の明確化が必要である。」「活力ある健全な議会制民主政治のためには、政権交代により政治に緊張感が保たれることが必要」としている。

しかし、小選挙区制、比例代表制単独では問題があるので、両者の組み合わせが必要、としている。そして、並立制と併用制について比較し、併用制は比例代表制の特性を重視しており、小党分立・連立政権になる可能性が高く、また議席配分方式により議員総定数を超える超過議席が生じるなどの問題がある。このため、政権選択についての民意を明確に示し、政権交代で緊張感をもたらす並立制が望ましい、と結論付けている。

自民党の選挙制度調査会長として政治改革の旗を振った羽田孜は、中選挙区制は①個人として選挙を戦うため「自民党」維持のために無理してカネを集めること②同じ選挙区で同じような支持者の票を争うので、消費税問題でも財政再建の観点から必要かどうかを発言せず、ライバルが反対すると反対と言うように、支持者から「ウソツキ」に見えて政治離れ、政治不信を生む——と指摘した（『志』朝日新聞社、1996年11月刊）。

確かに、中選挙区制には候補者個人の対決が優先しがちであることなど、問題も少なくない。しかし、多様な民意が反映しやすく、小政党も国会の場に議席を持ちやすい、といったメリットもある。選挙制度に100点というような方式はまずありえない。従って、議論の分かれるところであるが、それにしても小選挙区制には問題も多い。さらに、審議会答申は「民意の正確な反映」と同じレベルで「民意の集約、意思決定と責任の明確化」を挙げて小選挙区制にいざなっているが、第一に重要なことは「民意をいかに的確に把握して、それをもとにどう政治に取り組むか」という点であって、それは本来「意思決定と責任の明確化」よりも上位に立つ命題である。

こうした点に問題が残るのだが、以下実際の小選挙区制の問題点を指摘していきたい。

- 1) 死に票が多いこと—1小選挙区1人当選のため、落選候補者に投じられた票はすべて「死に票」になって、この分の民意はすべて黙殺される。候補者が多く出て、競合が激化し、票が分散する場合、2-30%の得票で当選者が出ると、他候補者に対する票はすべて死に票になるわけだ。

比例代表制のほうで少数党の議席が配慮されるというが、現状の小選挙区300(62.5%)VS比例区180(37.5%)と大きな議席格差があって、併用制のようにリンクされていないため、圧倒的に大政党の有利な形になっている。

- 2) 政党の得票率と議席率の格差が大きいこと—これは「民意の正確な反映」という審議会答申にも反している。2005年9月の衆院選では小選挙区は、自民党は得票率47.8%にとどまりながら、議席率では73.0%(219議席)を占め、民主党は36.4%の得票率で17.3%(52議席)しか民意を反映していない。小党の共産党の場合、7.3%の得票に対して、議席はゼロである。一方、比例区で見ると、自民党は得票率38.2%で、42.7%(77議席)、民主党は得票率31.0%で、33.8%(61議席)、公明党は13.3%で12.7%(23議席)、共産党は7.3%で5%(9議席)だった。要は、小選挙区ではもちろん、比例区にしても、小党に寄せられた民意は国会に十分に反映していないのである。これは小政党切り捨てとなり、制度改革の趣旨が全く生かされていないことを明確に示している。

- 3) 2大政党化で「政権交代が可能」という幻想—2大政党による政権交代は長期的にはありうることもかもしれないが、中選挙区下でも非自民の連立政権ができたり、小選挙区制下で自民・公明の連立政権が生まれたり、矛盾の現象も起きている。

しかし、基本的に価値観が多様化し、また政策的要求も多角化している現代において、世論の名のもとに、制度によって2大政党に意思決定を集中させていくことが望ましいのだろうか。少数党の意見を排除することで、人為的に「民意の集約」(審議会答申)を図ることが妥

当なのだろうか。政権、つまり権力の統治しやすい形が先行して、民意が十分生かされないという基本的な課題を抱えているといえよう。

さらに、2大政党が政権を競うこと自体はいいとしても、しかし、政権の獲得と維持継続をしやすくするために、野党が政権与党の政策に接近してしまい、対立軸が見えなくなってしまうといった現実(たとえば村山富市社会党首相の政策転換、前原誠司民主党代表のケースや民主党全般の現状)も出てきている。本来の政権交代は、その政党の理念にもとづく政策を実現するためであり、もしこれを変更する場合には説明責任が果たされなければならない。

- 4) 候補者の主張が抽象的になること—1選挙区1人の当選ということは、候補者2人なら51%以上、3人なら34%以上を得票する必要がある。そのため、候補者は政策等について、より多くの有権者の支持を獲得しようとして、政策や主張の賛否をはっきりさせず、多数の人に受け入れられるよう抽象的に、八方美人的に訴えることになりがちだ。あるいは、政党の徹底した指揮の下にシングルイシューの選挙を可能にしたり、候補者の個性の見えない白紙委任を求めるような選挙になったりする。中選挙区の場合、3人、5人と複数当選が可能であるために、党議決定に反しても、自分の立場を鮮明にして有権者の支持を獲得しようとするゆとりがあった。この点は、政党の主張が徹底されないとして審議会答申でも中選挙区制の欠陥に挙げているが、これは政党の指導力にも関わることであり、どの制度にも伴う難点の一つだろう。
- 5) 政党本位の選挙と派閥の存続—従来の中選挙区制では、同一選挙区に同じ党から複数の候補者が立つので、派閥間の競合になったこともあり、派閥の発言力は大きかった。しかし、小選挙区制では候補者が一党一人なので、政党の公認を取り付けることがカギになるため、党執行部の権限は強まって、その限りでは政党本位の選挙になっている。もともと、2005年9月の郵政改革選挙のように強引な解散権の行使や、選挙の焦点を一点に絞って世論の不消化を招くといった「非民主的な

権力行使」につながったこともある。

また、発言力は弱まったが、派閥はポストの配分、選挙支援、陳情の斡旋、情報提供などで期待され、引き続き存続している。

- 6) 選挙区と金の問題—政党中心の選挙になるので、カネがかからなくなる、といわれていたが、選挙区状況によっては必ずしもそうはいえない。現に、国会議員のパーティー、企業献金、事務所経費の扱いなど違法な資金繰りは続いている。むしろ政党助成金の配分によって、政治資金の不足状態を補っているのではないか。選挙制度でカネがかからないようになったわけではない。冠婚葬祭など、地域ぐるみの行事などに付き合うなど、そうした経費は相変わらずであるし、政治資金規正法の不備をいいことに実態のわからないカネの処理を議員事務所経費として正当化するなどの問題も多発している。さらに、このような現役議員の「特権」は、新たに立候補しようとする人たちからすると不利に追い込まれることにもなる。
- 7) 地方ボスらの台頭—選挙区が狭まったことで、国会議員の選挙区範囲より広い地域を持つ県議、市区町村議、首長たちが増えた形となり、いきおい国会議員やその候補者に対する選挙支援などの面での発言力が強まり、プレッシャーをかけ、利益誘導を求め、ときに出馬の牽制をするなど、その関係が微妙なものになっている。
- 8) 世襲議員の増加—小選挙区で、当選一人という厳しい選挙では、実績を持つ古参組や、知名度のある世襲組が有利で、世襲がさらに進んで政界の硬直を招き、若手や新顔候補の進出の機会が狭められる。

実数で見ると、2000年110人、2003年122人、2005年118人で、4人に1人が係累からの世襲である。

また、新顔は2000年106人、2003年100人、2005年101人で、5人に1人とどまっている。また、比例区62人、小選挙区39人(2005年)を見てわかるように、小選挙区は新顔が出にくいシステムである。
- 9) 政党助成金は大政党に有利—政党に対する交付金は、年間一人250円ずつ税金から負担しているが、国会議員の多い政党はさらに活動を

強化できるが、国会議員5人以下、得票率2%以下の小政党には与えられず、小党にとって厳しい制度になっている。

- 10) 重複立候補の問題—小選挙区で落選しても、比例区名簿に登載されていれば当選できる、という仕組みはわかりにくく、矛盾がある。

繰り返すが、選挙制度のあるべきかたちは、国民の意思がより公平に国政に反映されることである。政権の安定は確かに必要であるが、そのために民意を正確に反映しないような政権の登場を許していいのだろうか。また、2つの大きい政党が政権維持なり、政権継続なりの立場から、次第にその政策を類似させていくと、少数意見はますます国会で取り上げられにくくなって、多様な国民の声とは乖離した論議が行われるようになりかねない。このような大きな問題が残されている。

たとえば、憲法改定や教育基本法改定などの問題にしても、賛否を含めて国民の間に、かつての中選挙区制時代のような議論や行動が見られない。小泉時代の郵政改革にしても、シングル・イシューの衆院選にまでに持ち込まれ、国民生活に大きな影響が予想されながら、その内容自体については大激論を巻き起こすまでにはならなかった。いずれも、国会や政党間で問題が提起され、論議にはなったが、国民の間ではさしたる盛り上がりにはなっていないとはいえない。こうした問題はむしろ、有権者サイドで侃々諤々の論議や賛否の激しい運動があり、こうした動きの中で政治が広範な検討を重ね、これを国民に問うといった姿が健全なのではないのか。時代の気配というものもあり、一概に小選挙区制による国会議席の分布のせいにはならないが、民意集約のあり方がこのままでいいのか、という疑問は消えない。

筆者は、田中内閣が小選挙区制導入を強行していたころ、自民党担当の記者として、1972年末の衆院選の各政党得票数をもとに、全国310の小選挙区を既成の郡市単位を平均人口で線引きし、また比例区を210議席として、計520議席に割り振ってシミュレーションを試みたことがある(73

年4月30日、朝日紙)。これによると、この当選者数は「自民411、社会64、共産21、公明、民社各12」であった。仮に、全国1選挙区の比例代表制で試算すると、自民党は当時の議席で26減の258、社会党は当時より2増の120、共産党は19増の58、公明党は17増の46、民社党も倍増の38議席、となった。しかし、小選挙区制では、過半数にいたらない得票率46.8%の自民党が、実に全議席の8割に当たる絶対多数を占めてしまうのである。制度によって、いかに民意がゆがめられることになるか、がよくわかるだろう。

この試算を受けて、筆者は朝日ジャーナル誌(73年5月25日号)に、死に票の多いこと、小選挙区制でも派閥選挙になること、どぶ板議員の横行や「金婦火来」以上の激務になること、カネかけ選挙は変わらないこと、などを奄美大島の1人区の具体例を示しつつ指摘した。たとえば、死に票については、大阪府(19選挙区)の試算では、候補者の多い13選挙区では得票率20%台で当選者が決まり、5選挙区では30%台で当選が決まっている。つまり、18の選挙区で80%から70%台の死に票が出て、国民の意思は生かされないことになることを示した。このことは、現行制度においても、似たような結果が簡単に証明できるのだ。

さらに言えば、国会論議や政党は、主権者である国民の「一票の格差」について、いささか鈍感である。選挙区の線引きなど、議員らにとっては政治生命にも関わる問題であるから、触れたがらない事情はわかるにしても、それは国民の声を代行することを委託された国会議員として許されない。06年10月の最高裁大法廷は、04年の参院選について、1票の格差が最大5.13倍になったことを合憲とした。この大きな格差を認めていいのか、とは思うが、15人の裁判官のうち10人の多数意見で決しており、反対意見は5人にとどまっている。ただ、多数意見も「国会は選挙制度の枠組みの見直しも含め、格差を縮小する検討をすべきである」と異例の見解を付している。最高裁大法廷は04年1月の判決でも、01年参院選が最大5.06倍だったことについて、6人が違憲とし、4人が「次回も現状維持なら違憲

判断の余地もある」とした。要は、違憲ぎりぎりで、民意反映に問題があることを指摘しているのである。選挙のたびに、問題化する実態を放置しておくべきではない。

小選挙区制の制度もまた、民意反映上の大きな欠陥を抱えているのだ。

これまでも指摘してきたように、民意を正確に反映することが民主主義の前提とするならば、現行制度は望ましいものとはいえない。

要は、小選挙区制における「一票の格差・都市部と地方の格差」、「得票数と議席数の落差」、「死に票（黙殺票）と生き票（反映票）の大差」について、このまま放置すべきではない。この複合的、相乗的な格差の広がりにはさらに大きいわけで、こうした異質で架空的なものにもなった「民意」をもとに決定される法律や制度が実態のある国民を拘束していくことは、民主主義の原則をゆがめることになる。

そうした意味で、このような制度の導入を、当時の与野党がその本来あるべき政治的役割を放棄するような形で認めてきたプロセスは、あらためて注目せざるを得ない。

では、民意のより正確な反映のためには、どのようなシステムがいいのか。たとえば、理論的には比例制がもっとも的確に民意を映し出すだろう。あるいは小選挙区比例代表制併用制、あるいは3人選挙区の設定なども考えられよう。ただ、さまざまな利害が絡むため、理想に近いものはなかなか具体化することはむずかしく、論議だけにとどまることになりがちだ。とって、現状のままを続けていいというものでもない。この稿では、これ以上代案について踏み込むつもりはないが、いつか触れていきたい。政治の現実からすると、むなしなことでもあるだろう。しかし、現実に埋没することなく、新たなありようを考えることが必要である。

〈2007. 1. 31〉

〈参考文献〉

- 朝日、読売、毎日各紙の縮刷版など
- 朝日、読売年鑑(1988～1994)
- 歴代選挙制度審議会答申など
- 現代日本政党史録3～5巻(第一法規KK)
- 竹下政権の崩壊 朝日新聞政治部(朝日新聞社刊)
- ドキュメント政権誕生 日本経済新聞社編(日本経済新聞社刊)
(その他は文中に記載)