

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

平成2年7月31日

選挙制度審議会

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、別紙のとおり答申する。

平成2年7月31日

選挙制度審議会会長 小林 與三次

内閣総理大臣 海部 俊樹 殿

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

本審議会は、昨年六月「選挙制度及び政治資金制度の根本的改革のための方策を具体的に示されたい」との諮問を受け、本年四月に選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申を行った。その後、引き続き参議院議員の選挙制度のあり方並びに政党に対する公的助成及び政党に関する法制について審議を重ねてきたが、その結果、下記のとおり結論を得たので、ここに答申する。本審議会としては、この答申に掲げる改革が、四月に答申した選挙制度及び政治資金制度の改革と併せて、一体として速やかに実施されることを期待する。

記

第一 参議院議員の選挙制度の改革

一 望ましい選挙制度のあり方

1 日本国憲法の定める二院制の下において、参議院に期待されている役割は、衆議院に対する抑制・均衡・補完の機能を果たすことによって国会の審議を慎重にし、国民代表機関たる国会の機能を遺憾なく発揮せしめることにあると考えられる。

しかるに、参議院については、その審議が衆議院と異なる独自の立場に立って行われているとは必ずしも言い難い、参議院においても政党化が進み、参議院の独自性・自主性を発揮することが困難となっているなどの批判があり、また、このことは参議院の現行選挙制度に由来しているのではないかと指摘もなされている。

すなわち、参議院が憲法によって期待されている役割をよく果たすためには、衆議院議員とは異なる選挙の仕組みによって参議院議員が選出されることにより、衆議院とは異なる面からの民意が代表されるようになっていること、また、政党間の論議の場である衆議院とは異なり、参議院においては、その議員が所属政党の拘束からできる限り離れて行動することにより、その独自性を発揮できるようにすること、すなわち参議院の政党化をできる限り抑制することが必要であると考えられる。

これを選挙制度の面から言えば、参議院については、衆議院のみによっては必ずしも十分に代表されない国民各層の意見を反映するため、特に職域的な代表や専門的知識・経験に優れた人材が選出されるようなものとする必要があるとともに、参議院の政党化をできる限り抑制することができるものとする必要がある。

なお、参議院の独自性を発揮するためには、選挙制度においてのみならず、その運営においても、議員に対する党議拘束の緩和、常任委員会の制度と運営の見直し、参議院独自の調査会の一層積極的な活用などの方策についても十分に検討される必要がある。

2 本審議会は、以上のような基本的な考え方に立って、現行憲法下において目指すべき参議院議員の選挙制度のあり方としてどのような制度が望ましいかをめぐり審議を行った。

望ましい選挙制度のあり方としては、①候補者推薦制をとること、②都道府県を代表する議員を選出する選挙のみとすること、③広域のブロック単位の選挙のみとすること、④全国単位の選挙のみとすること、⑤都道府県単位の選挙と広域のブロック単位又は全国単位の選挙とを組み合わせることなど様々な方策がとり上げられ、これらの方策につき検討を行った。

まず、候補者推薦制とは、民主的かつ公正な組織による一定の推薦母体が憲法の定めている二院制下における参議院の議員としてふさわしいと認めて推薦した候補者について国民が選挙する制度である。国民による選挙の過程の中に推薦母体による候補者の推薦という要素が加わることにより、職域的な代表や専門的知識・経験に優れた人材の選出、衆議院とは異なる面からの民意の代表及び参議院の政党化の抑制などが期待されることから、推薦母体の構成の問題なども含めてこの推薦の制度がうまく機能するのであれば、候補者推薦制は参議院議員の選挙制度にふさわしい制度であるといえることができる。候補者推薦制の具体的な仕組みをどのようにするかについては様々な考え方があり、その制度化を図るためには、推薦母体の構成や推薦手続など制度上及び運用上の課題について憲法の規定との関係を含めて十分つめられる必要がある。

次に、都道府県を代表する議員を選出する選挙のみとすることについては、参議院議員は都道府県という地域の代表であるという考え方を徹底しようとする観点から出されたものであるが、参議院議員の全国を単位とする選挙は、元来参議院にふさわしい全国的に広汎な支持が得られる人材、広い視野をもつ人材を選出しやすい仕組みとして設けられたものであること、また、我が国の都道府県は連邦制国家における州や邦とは同視できないことから、これを結論とするには至らなかった。

また、ブロック単位の選挙又は全国単位の選挙のみを行うことについては、広域的な範囲から参議院議員にふさわしい人材を選出しようとする考え方に基づくものであるが、現行の選挙制度について特に問題とされているのは全国単位の選挙のやり方であり、あえて都道府県代表の性格を持つ選挙区選挙を廃止して、これらの選挙のみを行うことも、これを結論とするには至らなかった。

さらに、広域のブロック単位の個人名投票による選挙と都道府県単位の選挙を組み合わせることについては、参議院の政党化を助長しないようにし、また、旧全国区制の下において指摘された各種の弊害が再び生じないようにするとの考え方に基づくものであるが、参議院議員の選挙に適した相当広域のブロックを合理的に設定することは困難であること、また、そのような区域の変更のみでは弊害が生じることは避け難いことなどから、これを結論とするには至らなかった。また、現行比例代表選挙に代わる全国単位の個人名投票による選挙と都道府県単位の選挙を組み合わせることについても同様であった。

なお、参議院議員の総定数については、上に挙げた選挙区制の改革をめぐり論議と関連して、現行比例代表選挙を廃止して都道府県単位の選挙区選挙のみとしたうえで、各都道府県の定数を一律二人とすることなどにより、総定数を大幅に削減すべきであるとの考え方や、比例代表選挙と選挙区選挙との間の定数配分を見直すことにより総定数を削減すべきであるとの考え方も出された。

二 現行選挙制度の見直し

本審議会は、参議院議員の選挙制度の望ましい改革の方策について上記のとおり検討を行ったが、その経過を踏まえて、それとともに、現行の制度について指摘されている諸点を是正するための改善の方策を考えることとし、その方策について検討を行った。

現行の全国単位の拘束名簿式比例代表選挙については、①参議院の政党化をさらに一層促進する結果をもたらしており、参議院にはふさわしくない、②「候補者の顔の見えない選挙」になっている、③候補者名簿への登載やその順位の決定をめぐる問題が生じており、金のかからない選挙を実現するという所期の目的が果たされていないなど多くの批判がなされているところである。また、都道府県単位の選挙区選挙については、かねてから少なくとも議員定数と人口の「逆転現象」は速やかに解消すべきであるとの指摘がなされてきている。

これらの問題点を解決する見地から、現行の参議院議員の選挙制度を改善するための具体的な方策としては、次によることが適当であると考えられる。

1 比例代表選挙

現行の比例代表選挙について指摘されている問題点は、主として、政党名投票の絶対拘束名簿式がとられていることにその原因があると考えられるので、これを改善する方策としては、個人名投票の導入を基本とすべきである。その場合の具体的な仕組みは次のとおりである。

- (1) 投票は候補者名を記載して行うが、政党名を記載することも認めるものとする。
- (2) 候補者名の投票及び政党名の投票を政党ごとに集計し、その結果に基づき各政党の当選人数を決定する。
- (3) 当選人の決定は、政党ごとに、候補者の得票数の順により行う。
- (4) 候補者は政党が候補者名簿に記載した者とするが、候補者名簿には当選人となるべき順位を付さないものとする。

なお、この場合、選挙が全国を区域として行われることにかんがみ、旧全国区制の下において指摘された問題点に配慮し、候補者個人が行う選挙運動は、現在政党に認められているような選挙運動の方法によることを基本として検討すべきである。

また、候補者名簿を届け出ることができる政党の要件について、公的助成の対象となる政党の要件を勘案して得票率要件を見直すとともに、政党における候補者選定に関する手続の届出及び公表、選挙における公費負担の仕方などについて所要の検討を行うべきである。

2 選挙区選挙

選挙区選挙における議員定数と人口との不均衡を是正するため、選挙区別定数の再配分を行うものとする。

定数配分の方法は、現行の総定数及び選挙区選挙の定数を前提として、選挙区選挙の都道府県代表的な性格を考慮し、まず各都道府県に二人の定数を割り振ったうえ、残りの定数を人口比例により各都道府県に割り振るものとする。この場合において、選挙区定数の激変が生じないようにすべきであるとの考え方もあったが、定数配分は明確な基準によることが適当であるとの考え方によることとした。

なお、選挙区別定数については、十年ごとを目途に見直しを行うものとする。

第二 政党に対する公的助成

政党に対する公的助成は、先の答申において、選挙制度改革により選挙や政治活動が政党中心に行われるようになること、政治資金制度改革により政党以外のものに対する企業等の団体の寄附は認められなくなることなどを勘案して行うこととしており、本審議会の答申に基づく選挙制度改革、政治資金制度改革、選挙の腐敗行為に対する制裁の強化などの制度改革と一体として実施すべきものである。

一 公的助成の対象となる政党の要件等

1 公的助成の対象となる政党の要件

政党に対する公的助成は、政党の機能や活動からみて、これにふさわしい政党を対象とすべきものであり、具体的には、次のいずれかの要件を満たすものとする。

- (1) 所属国会議員を五人以上有するもの
- (2) 所属国会議員を有し、かつ、直近において行われた衆議院議員総選挙又は参議院議員通常選挙のいずれかの選挙における得票率が全国を通じて一%以上のもの

2 政党の綱領、党則等の公開

公的助成を受けようとする政党は、その組織や運営を国民に明らかにすることが必要であるので、その綱領、党則等を届け出るものとし、届出があった場合には、これを公表する。

二 公的助成の総額

- 1 公的助成の総額は、政党の政治活動に必要な財政基盤を強化するとともに、公の資金の提供により政治資金の調達をめぐる様々な問題を解決しうる程度の十分な額とすることが必要である。

したがって、公的助成の総額は、最近における政党の政治資金の純支出額を基本に、これに新しい制度の下において現在の個々の政治家の政治活動を政党が代わって行うこととなることなどを考慮し、あわせて政党が過度に国家に依存することとならないよう留意して定めることとし、この場合、西ドイツやスウェーデンなどの諸外国の政党に対する公的助成制度における国民一人当たりの助成額などを勘案することが適当である。

2 選挙制度及び政治資金制度の改革が行われ、一定期間が経過した後は、公的助成の総額について、新しい制度の下における政党や政治家の政治活動の実態、政党財政の状況、団体の寄附の状況などを考慮し、所要の検討を行うべきである。

三 公的助成の配分基準

政党への公的助成の配分は、政党の所属国会議員数及び国政選挙における得票率によるものとし、それぞれ二分の一ずつの割合とすることが適当である。

四 使途の公表及び確認措置

1 政党に対する公的助成の使途は、制限しないものとする。政党は、その自覚と責任のもとにこれを適切な支出に充当し、いやしくも公的助成の趣旨にもとるとの批判を招くことのないようにすべきである。

2 政党は、公的助成の使途を明らかにした収支報告を行うものとし、報告があった場合には、これを公表する。

なお、収支報告の提出及び正確性を確保するため、収支報告の未提出、虚偽記載などの義務違反に対しては罰則を設けるとともに、公的助成の停止など所要の措置をとるものとする。

3 公認会計士等の監査の活用などにより、政党における監査制度の整備を図るものとする。

4 政治家の資産公開については、先の答申でもふれたところであるが、公的助成により国民の負担した税金が政党を通じて個々の政治家の政治活動を支えることともなることから、政治資金を他の資金と明確に区分し、適切に支出することについて国民の関心もより高まると考えられるので、政治家の資産公開について関係者において適切な措置がとられることを期待する。

五 国会議員の議員活動に対する公費負担

国会議員の政策活動が充実し、国民の負託にこたえるよう、政策スタッフとしての議員秘書の増員及び政治活動に必要な執務スペースの確保のための議員会館の整備を図る必要があると考えられるので、関係者において適切な措置がとられることを期待する。

六 その他

企業等の団体の寄附については、先の答申において、選挙制度改革及び公的助成制度の導入とあいまって政党に対するものに限るとしていたところであるが、団体の寄附を受けることができる政党の要件は、公的助成の対象となる政党の要件と同一とすることが適当である。

第三 選挙制度改革に伴う政党に関する法制の整備

一 候補者を届け出ることができる政党の要件等

1 衆議院小選挙区選挙において候補者を届け出ることができる政党は、その機能や活動からみて、政策を掲げて選挙を争うにふさわしいものであるべきであり、具体的には、所属国会議員を五人以上有するもの又は直近において行われた衆議院議員総選挙若しくは参議院議員通常選挙のいずれかの選挙における得票率が全国を通じて一%以上のものとする。

2 衆議院比例代表選挙においては、小選挙区選挙において候補者を届け出ることができる政党のほか、当該比例代表選挙区においてその定数の二割以上の数の候補者を有するものも、候補者名簿を届け出ることができるものとする。

二 候補者選定手続

1 政党中心の選挙においては、政党の行う候補者の適正な選定が重要であり、これが適切な手続に基づき行われることが必要である。

2 衆議院小選挙区選挙において候補者を届け出ようとする政党及び衆議院比例代表選挙において候補者名簿を届け出ようとする政党は、あらかじめ候補者選定に関する手続を定め、かつ、これを届け出るものとし、届出があった場合には、これを公表する。

3 候補者届出及び名簿届出の際に、候補者選定の経過及びそれが定められた手続に基づいて適正に行われた旨の宣誓書を提出するものとし、虚偽の宣誓については罰則を設け、かつ、公民権停止の対象とする。

4 候補者選定が財産上の利益の收受や供与などによってゆがめられることのないよう、これらの行為については罰則を設け、かつ、公民権停止の対象とする。

三 政党の行う選挙運動

1 衆議院小選挙区選挙において、政党の行う選挙運動が、政策本位、政党本位の選挙にふさわしいものとなるよう適切な措置をとるものとする。

2 衆議院比例代表選挙が国政参加への真摯な努力をする政党によって争われることとなるよう、特に選挙における公費負担の仕方について適切な措置をとるものとする。

四 政党の名称の保護

衆議院比例代表選挙において、政党の名称の保護を行うものとする。

五 当選後の党籍変更等

候補者が当選後に他の既存政党へ党籍を変更することや当選した非公認候補者がその公認を得ることができなかった政党へ入党することは、政党本位の選挙の趣旨にもとる行為であるので、関係者において厳正に対処されることを期待する。