

選挙制度及び政治資金制度 の改革についての答申

平成2年4月26日

選 挙 制 度 審 議 会

選挙制度及び政治資金制度の改革について、別紙のとおり答申する。

平成2年4月26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

選挙制度及び政治資金制度改革についての答申

今日、我が国は、山積する国内的諸問題の解決を迫られており、また国際的にも、世界の平和と繁栄のための積極的貢献を求められている。

これらの重要課題に対応するために、我が国の政治に求められているのは、国民の信頼に支えられつつ、国民的合意を形成する機能を果たすことである。

しかるに、我が国の政治の現状を見ると、最近における「政治と金」の問題に端を発して、政治に対する国民の不信がいまだかつてないほどに増大するに至っており、また、そのために、「政治改革」への要望が各方面において高まってきている。国民の意思を正しく反映する政治を可能とする諸制度を確立し、政治に対する国民の信頼を確保することが今日ほど要請されている時期はない。

この要請にこたえる政治の改革のためには、まず何よりも政治家個人がそれぞれ一層高い政治倫理に徹するよう求められるのは当然である。しかし、議会制民主政治の仕組みを支えるべき選挙の実状にかんがみると、この際、選挙制度及び政治資金制度について根本的な見直しを行い、その改革を果敢に行うことが必要である。また、この改革により、今日強く求められている投票価値の格差是正の要請にもこたえることが必要である。

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」との諮問を受けた。本審議会は、この諮問の背景及び趣旨が上に述べたところにあると受けとめ、以来、審議を重ねてきたのであるが、ここに、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して、下記のとおり選挙制度及び政治資金制度の改革を一体として速やかに行うべきであるとの結論に達した。

第一 衆議院議員の選挙制度の改革

一 基本的考え方

衆議院議員選挙は、政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策の争いを中心として行われるべきものである。

しかるに、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、政権党となることを目指す限り、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、選挙は政党、政策の争いというよりは個人同士の争いとならざるを得ない。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となり、また選挙に要する資金の膨張をもたらすことともなる。

また、この中選挙区制の下において、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、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。

中選挙区制の下で生じているこれらの問題は、制度の運用のみではもはや改善し得ないものであり、政策本位、政党本位の選挙を実現するためには、現行選挙制度を根本的に改革する必要がある。

今日求められている選挙制度改革の具体的な内容としては、政策本位、政党本位の選挙とすること、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こと、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こと、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こと、多様な民意を選挙において国政に適正に反映させることなどが必要である。本審議会は、このような選挙制度の改革を目指して、現行中選挙区制に代わる選挙制度として、小選挙区制、比例代表制及び小選挙区制と比例代表制とを組み合わせる方式について検討を行った。

小選挙区制には、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、政権交代の可能性が高い、政権が安定するなどの特性があるが、その反面、少数意見が選挙に反映されにくいという問題がある。

一方、比例代表制には、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するという特性があるが、その反面、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などの問題がある。

現在の我が国内外の情勢の中で、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。また、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である。このような要請を満たすうえで、小選挙区制と比例代表制とを比較するとき、小選挙区制がこれらの要請によりよく適合するものと認められる。

しかしながら、小選挙区制、比例代表制それぞれのみでは、先に述べたような問題もあるので、小選挙区制と比例代表制を組み合わせる方式によることが適当であると考えられる。

組合せ方式としては、いわゆる並立制と併用制があるが、並立制は、政権の選択についての民意を明確なカタチで示し、政権交代による緊張をもたらすという小選挙区制の特性に、少数勢力も議席を確保しようという比例代表制の特性を加味しようとするものである。

併用制は、多様な民意をそのまま反映し、少数勢力も議席を確保しようという比例代表制の特性を重視するものである。しかしながら、これを重視するがゆえに、併用制には、小党分立となり連立政権となる可能性が高い。また、連立政権となる場合には政権を担当する政党が国民によって直接選択されるのではなく、政党間の交渉によって決定されてしまうという問題があることに加え、議席の配分の方式から生ずる結果として議員の総定数を超える、いわゆる超過議席を生ずる場合もあるという問題がある。

本審議会としては、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及び政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいことなどを考慮して、小選挙区比例代表並立制をとることが適当であると考えられる。

二 衆議院議員の選挙制度の仕組み

1 小選挙区比例代表並立制

衆議院議員の選挙制度は、小選挙区比例代表並立制とする。小選挙区比例代表並立制は、小選挙区選挙と比例代表選挙を行い、小選挙区選挙においては比較多数の得票を得た者を当選人とし、比例代表選挙においては各政党の得票数を基礎として各政党の当選人数を決定のうえ、候補者名簿の上位の者から順に当選人とするものである。

2 定数

総定数は、五百人程度とする。また、先に述べた並立制の趣旨及び定数配分の均衡化の見地から、総定数の六割を小選挙区定数、四割を比例代表定数とする。

3 選挙区

(1) 小選挙区選挙

ア 選挙区間の人口の均衡を図るものとし、各選挙区間の人口の格差は一对二未満とすることを基本原則とする。

イ 選挙区の設定に当たっては、まず、定数を人口比例により都道府県に割り振るものとする。この場合、割り振られた数が一である都道府県についてその数を二とすることにより都道府県間の議員一人当たり人口の最大格差が縮小することとなるときは、当該都道府県に割り振る数は二とする。

ウ 区割りの具体的な基準は、次のとおりとする。

- ① 各選挙区の人口の均衡を図るものとする。
- ② 市区町村（指定都市にあっては、行政区）の区域は、分割しないことを原則とする。
- ③ 郡の区域は、できるだけ分割しないものとする。
- ④ 選挙区は、できるだけ飛地にしないものとする。
- ⑤ 地勢、交通、歴史的沿革その他の自然的社会的条件を総合的に考慮するものとする。

エ 区割りの具体案については、早急に検討を進め、成案を得るものとする。

(2) 比例代表選挙

ア 比例代表選挙の選挙区は、別記のとおり、全国を十一に分けた広域のブロック（北海道、東北、北関東、南関東、東京、北陸信越、東海、近畿、中国、四国、九州）を区域とする。

比例代表選挙の単位については、全国を単位とした場合には候補者数が余りにも膨大になること、また、都道府県単位とした場合には比例代表制の趣旨が活かされないこと、他方、今日では行政をはじめ経済その他の面において都道府県を超えた広域的な結びつきが見られ、今後さらに国民の生活圏の拡大が予想されることなどを考え、広域のブロックを単位とする。

イ 各選挙区の定数

各選挙区の定数は、人口比例により定める。

(3) 不均衡是正

選挙区間の不均衡是正については、その原案を作成するための権威ある第三者機関を設けることとし、十年ごとに見直しを行う。

4 候補者

(1) 小選挙区選挙

ア 立候補は、政党の届出により行う。ただし、本人届出又は推薦届出による立候補も認めるもの

とする。

- イ 候補者は、一定金額の供託金を納付しなければならないこととし、一定数以上の得票がない場合には、これを没収するものとする。

(2) 比例代表選挙

- ア 比例代表選挙の候補者は政党が候補者名簿に記載した者とし、候補者名簿を提出できる政党は、一定の要件を満たす政党とする。
- イ 小選挙区選挙の候補者を同時に比例代表選挙の候補者として名簿に記載できるものとする。
- ウ 候補者名簿には、当選人となるべき順位を付するものとするが、二人以上の小選挙区候補者について同一の順位を付することができるものとする。
- エ 候補者名簿に記載することができる候補者の数は、当該選挙区の定数以内とする。ただし、小選挙区選挙の候補者を記載したときは、その数を限度として定数を超えることができるものとする。
- オ 候補者名簿を提出する政党は、名簿に記載した者の数に応じて一定金額の供託金を納付しなければならないこととし、一定数以上の当選人数を得ることができない場合には、その全部又は一部を没収するものとする。

5 投票の方式

投票は、小選挙区選挙については候補者名を、比例代表選挙については政党名を記載して行う。

6 当選人の決定

(1) 小選挙区選挙

小選挙区選挙の当選人は、比較多数の得票を得た者とする。ただし、一定数以上の得票がなければならぬものとする。

(2) 比例代表選挙

- ア 比例代表選挙における各政党の当選人数は、選挙区ごとの各政党の得票数を基礎として、ドント式により決定するものとする。
- イ 比例代表選挙における当選人は、候補者名簿に付された順位により決定することとし、同一順位を付された候補者相互間の順位は、小選挙区選挙における得票率の順位によるものとする。この場合において、小選挙区選挙で当選した者は、候補者名簿に記載されていないものとして取り扱うものとする。

三 衆議院議員の選挙区制の改革に関連してとるべき方策

選挙区制の改革は、現実に展開される選挙が改革の趣旨に沿って行われてこそ、その目的を達するものである。

例えば、小選挙区選挙において、専ら有権者との個人的つながりに頼って同一政党の者同士で争われるようなことがあってはならない。別途腐敗行為に対する厳正な措置をとることとしているが、政党における候補者の適切な選定、非公認候補者の扱いその他政党の候補者による公正な選挙を図るための担保措置が重要である。

また、比例代表選挙においては、国政参加への真摯な努力をする者によって争われるようにすることが必要であり、このような見地から名簿を提出しうる政党の要件、その選挙運動について公費負担をすべき政党の要件、既存政党の名称等の保護などについてどう考えるかが重要である。

選挙運動についても、現行の公職選挙法の規制があまりにも細か過ぎることはかねて指摘されているところであり、選挙が政党中心に行われる場合には選挙運動を思い切って自由化し、必要があれば政党間の協定による自律的な規制にかからしめること、一方、このような規制との関連において新たな観点からの選挙公営を行うことなども検討に値する。

これらの諸課題は、後に述べる政党に対する公的助成の問題とともに選挙との関連において政党の役割をどう考えるかということと深くかかわる。したがって、いやしくも最も自由でなければならない政治活動へ国家権力が介入することを慎むべきであるとの基本的立場に立つことはもとよりであるが、政党に関する法制の整備についても十分検討しなければならない。

第二 参議院議員の選挙制度のあり方

国会が二院制をとっている趣旨を踏まえ、参議院議員の選挙制度について、早急に検討を進める。

第三 政治資金制度の改革

一 基本的考え方

政治資金は、民主政治の健全な発達を希求して拠出される国民の浄財である。これを受ける側からみれば、政治活動の財政的基盤であるが、拠出する側からみれば、政治参加の一つの手段であり、

したがって、本来、自主性、自律性ができる限り尊重されるべきものであると考えられる。

しかしながら、今日、政治にかけられる金があまりにも巨額になったこともあって、政治と金との関係をめぐり政治に対する国民の不信が高まってきている。もとより、政治倫理が政治に対する信頼の基盤であることはいうまでもないが、政治倫理確立に資する見地から、政治に関連する諸制度の改革を行うことも重要である。

議会制民主政治においては、政治活動は、政治家、政党等が正しいと信じる政治目標や政策の実現を期して、国民に普及宣伝し、その理解を求め、最終的には選挙において国民の支持を獲得するために展開される。政治資金は、この政治活動に充てられるものであるため、選挙制度と密接な関連を有している。したがって、選挙制度の抜本改革が行われるこの機会に、その改革と歩調をあわせて、政治資金制度の改革を行うことが適当であると考えられる。

政治資金制度の改革に当たっては、政治資金の調達に政党中心にするとともに、さらに政治資金の公開性を高め、政治資金についての規制の実効性を確保するなど所要の措置をとるべきである。

二 政治資金の調達及び拠出

1 団体の寄附

(1) 企業等の団体の寄附のあり方は、選挙制度や他の政治資金の調達手段とも関連して考える必要がある。政策本位の選挙を指向する選挙制度の改革により、個人の選挙や政治活動に必要とされる政治資金は減少すると見込まれるとともに、政党に対する公的助成制度が導入される場合には、政党を通じて個人の政治活動を公的資金が支えることともなるので、個人が政治資金を直接調達する必要性も減少すると考えられる。

したがって、選挙制度の改革及び公的助成制度の導入とあいまって、団体の寄附は、政党に対するものに限ることが適当である。ただし、選挙制度の改革後の政治活動の中心が政党へ移行するまでの間においては、政党以外の者に対する団体の寄附の取扱いについて適切な経過措置が必要である。

(2) 将来の姿としては、政党がより近代化し、政党への相当規模の公的助成が行われ、政党の基盤が整備されるとともに、国民の政治意識が向上し、政党を中心に国民が政治参加する体制が確立し、政党の政治資金も個人の拠出により支えられるようになることが望ましい。

2 政治資金の調達主体

政治資金の調達をできるだけ政党に集中させるため、寄附枠の区分を改め、政党に対するものを独立させるとともに、政治家個人に対する寄附は一般の政治団体に対する寄附と同一の寄附枠とし、その限度を政党に対する寄附枠の二分の一とする。

3 政治資金パーティーの規制

政治資金パーティーについては、政治団体が開催してその収支を明らかにするようになるほか、パーティー券の購入限度の設定、パーティー券の大口購入者の公開等所要の措置をとるものとする。

三 政治資金の公開及び規制の実効性の確保

1 政治団体の数の制限と収支の公開等

- (1) 政治家を支援している政治団体（以下「関係政治団体」という）はその政治家を届け出るものとし、届出があった場合にはその旨を公表する。
- (2) 関係政治団体のうち一の政治団体は、政治家の関係政治団体の収支を集計して報告する。
- (3) 政治家のために政治団体に対してする寄附は、あらかじめ政治家が指定した二以内の政治団体（以下「資金調達団体」という）に対して行うものとする。資金調達団体を指定した場合は届け出るものとし、届出があった場合にはその旨を公表する。
- (4) 資金調達団体以外の政治団体に対してする寄附については、年間一万円超のものを公開する。
- (5) 政治家個人の政治資金を取り扱う指定団体から受ける寄附は収支報告の対象とするとともに、指定団体の数は一に限る。

2 罰則の強化

- (1) 政治資金規正法違反をした行為者のほか、その企業、団体等を罰する。
- (2) 寄附の制限に違反した寄附の受領者に対して没収又は追徴を科する。
- (3) 政治資金規正法違反をした者に対して公民権を停止する。

3 資産公開等

政治資金は、国民が拠出した浄財であることにかんがみ、これを他の資金と明確に区分し、拠出者の意思に即して適切に支出すべきことはいうまでもなく、いやしくも公私混同の疑念等を生じさせ、政治に対する信頼をゆるがせるようなことがあってはならない。

このため、政治家の資産公開については、上に述べた基本的立場に立って、国会において適切な措置がとられることを期待する。

また、政治資金による株取引等の禁止及び政治団体の資産公開を行う。

第四 政治活動に対する公的助成及び政党に関する法制

一 基本的考え方

政治活動は、国家意思の形成に資するものであり、その意味で公的性格を有すること、政党政治の健全な発達を期するためには、政治活動の公正と政党間の機会均等を図るとともに、政治活動に必要な財政基盤を強化することが必要であること、政治資金の調達をめぐる国民の不信を生ぜしめないようにするためには、政治活動に対して公の資金を提供することも必要であると考えられることから、政治活動に対して公費負担をする必要があると認められる。

公費負担の導入については、国民の理解が必要であるが、選挙制度改革、政治資金の支出の抑制、公開及び規制の実効性の確保、連座制その他腐敗行為の防止措置の強化などにより、公費負担の導入について国民の理解を得るうえでの環境が整うと考えられる。

二 公的助成の導入

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などを勘案して、政党への公的助成を行うこととすることが適当である。

三 公的助成の内容及び政党に関する法制の整備

- 1 政治活動に対する公的助成の内容は、国会議員の議員活動に対する公費負担の措置状況、選挙公営のあり方との関連も踏まえ検討することが必要である。

この場合、国会議員の議員活動に対する公費負担が現状において必要を満たすものであるかどうか関係者によって十分検討されることを期待する。

- 2 政党への公的助成に当たっては、公的助成の対象となる政党の要件、公的助成の総額、配分基準その他必要な事項を定めた法律をもって国民に明確にすることが必要である。
- 3 具体的内容については、立候補届出が認められる政党の要件、政党中心の選挙を実現するうえで期待される政党の役割などとも関連して、引き続き検討する。

第五 選挙の腐敗行為に対する制裁の強化

一 基本的考え方

政治家の寄附については、罰則及び公民権の停止という厳しい制裁をもって禁止されているところであるが、選挙制度の改革の趣旨を実現するためには、これにあわせて、選挙の腐敗行為を防止するための厳正な措置をとる必要がある。

二 連座制の強化

1 連座制の対象となる者の範囲の拡大

候補者の親族に加えて、立候補予定者の親族を連座制の対象とするとともに、候補者及び立候補予定者の秘書を連座制の対象とする。

2 連座が適用される候補者に対する措置の内容の強化

当選無効に加えて、連座の裁判が確定した後は当該公職に係る同一の選挙について五年間立候補制限を科する。

3 免責規定

候補者に対して制裁を及ぼすべきでないと認められる場合には、免責する。

4 連座裁判の促進

連座裁判の促進を図るため、裁判所に選挙違反事件に専念できる部を設け、当事者の協力を得て迅速な審理を行うことなど適切な改善措置がとられることを期待する。

三 制裁強化のための新たな措置

公職選挙法に違反した者のうち特定の者には刑事罰を科することなく公民権停止等の資格剥奪を行うこと、連座による当選無効等の処分を刑事裁判とは別に迅速に処理することなど、制裁強化のための新たな措置については、司法制度の基本的あり方との関係もあり、引き続き検討することが適当である。

別 記

ブロック 都道府県

北海道 北海道

東北 青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島

北関東 茨城、栃木、群馬、埼玉

南関東 千葉、神奈川、山梨

東京 東京

北陸信越 新潟、富山、石川、福井、長野

東海 岐阜、静岡、愛知、三重

近畿 滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

中国 鳥取、島根、岡山、広島、山口

四国 徳島、香川、愛媛、高知

九州 福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

(参 考) 衆議院議員定数案

都道府県別議員数

都道府県名	60年国調人口	議 員 数	議員1人当たり人口
北 海 道	5,679,439	14	405,674
青 森	1,524,448	4	381,112
岩 手	1,433,611	4	358,403
宮 城	2,176,295	5	435,259
秋 田	1,254,032	3	418,011
山 形	1,261,662	3	420,554
福 島	2,080,304	5	416,061
茨 城	2,725,005	7	389,286
栃 木	1,866,066	5	373,213
群 馬	1,921,259	5	384,252
埼 玉	5,863,678	15	390,912
千 葉	5,148,163	13	396,013
東 京	11,829,363	29	407,909
神 奈 川	7,431,974	18	412,887
新 潟	2,478,470	6	413,078
富 山	1,118,369	3	372,790
石 川	1,152,325	3	384,108
福 井	817,633	2	408,817
山 梨	832,832	2	416,416
長 野	2,136,927	5	427,385
岐 阜	2,028,536	5	405,707
静 岡	3,574,692	9	397,188
愛 知	6,455,172	16	403,448
三 重	1,747,311	4	436,828
滋 賀	1,155,844	3	385,281
京 都	2,586,574	6	431,096
大 阪	8,668,095	21	412,766
兵 庫	5,278,050	13	406,004
奈 良	1,304,866	3	434,955
和 歌 山	1,087,206	3	362,402
鳥 取	616,024	2	308,012
島 根	794,629	2	397,315

岡山	1,916,906	5	383,381
広島	2,819,200	7	402,743
山口	1,601,627	4	400,407
徳島	834,889	2	417,445
香川	1,022,569	3	340,856
愛媛	1,529,983	4	382,496
高知	839,784	2	419,892
福岡	4,719,259	12	393,272
佐賀	880,013	2	440,007
長崎	1,593,968	4	398,492
熊本	1,837,747	5	397,549
大分	1,250,214	3	416,738
宮崎	1,175,543	3	391,848
鹿児島	1,819,270	4	454,818
沖縄	1,179,097	3	393,032
合計	121,048,923	301	402,156

(注) 小選挙区定数300人として最大剰余法により都道府県に割り振った場合、鳥取県は議員数1人となり、議員1人当たり人口が著しく大きくなる。鳥取県の議員数を2人とした場合には、これにより都道府県間の議員1人当たり人口の最大格差が縮小することとなるため、鳥取県については特に議員数2人とし、これに伴い小選挙区定数を301人とした。

ブロック別議員数

ブロック名	60年国調人口	議員数
北海道	5,679,439	9
東北	9,730,352	16
北関東	12,376,008	20
南関東	13,412,969	22
東京	11,829,363	20
北陸信越	7,703,724	13
東海	13,805,711	23
近畿	20,080,635	33
中国	7,748,386	13
四国	4,227,225	7
九州	14,455,111	24
合計	121,048,923	200

(注) 比例代表定数200人とし、最大剰余法により割り振った。