

政権選択論の勝利：「政治改革」の再解釈

岡崎，晴輝
九州大学大学院法学研究院：教授

<https://doi.org/10.15017/2230966>

出版情報：政治研究. 66, pp.33-54, 2019-03-31. 九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：

政権選択論の勝利——「政治改革」の再解釈——

岡崎
晴
輝

第一節 序論

第二節 政権選択論争

第三節 政権選択論の勝利

第四節 政権選択論の運命

第五節 結論

第一節 序論

一九八八年から九四年の「政治改革」により、衆議院の選挙制度は中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更された。その後、自民党と民主党の「二大政党制」が成立し、二〇〇九年総選挙後、遂に「政権交代」が実現した。だが、民主党政権が迷走するとともに、二大政党制への期待は急速に萎み、「一強多弱」状況が出現している。そうしたなか、選挙制度改革を求める声も上がりはじめている。すでに二〇一一年、『朝日新聞』紙上で細川護熙（「政治改革」当時の首相）と河野洋平（「政治改革」当時の自民党総裁）が対談し、小選挙区制を主とする並立制を導入したことを悔いた。たしかに既成政党の腰は重いものの、二〇一五年には選挙市民審議会が発足し、市民主導の選挙制度改革に向けて審議を重ねている。²⁾

こうした政治状況は、重大な問いを突きつけているように思われる。小選挙区制を主とする並立制を導入したことは、はたして望ましかったのであろうか、と。日本政治の今後を展望するためには、原点である「政治改革」を再考することが不可避の課題になっているといえるであろう。

本稿では、このような問題関心の下、一九九三年一月の第一次細川・河野会談とそれに続く第一次修正を批判の俎上に載せることにしたい。周知のように、この会談を境に政府と与党の選挙制度改革案は小選挙区二五〇、比例代表二五〇から小選挙区二七四、比例代表二二六へと大きく変化した。我々は、九四年一月の参議院本会議における否決、第二次細川・河野会談における劇的合意——小選挙区三〇〇、比例代表二〇〇（ブロック制）——に目を奪われやすい。しかし、第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正こそが「政治改革」のターニング・ポイントであり、小選挙区制を主とする並立制が思想的勝利を収めた決定的瞬間だったように思われる。

「政治改革」に関する先行研究は概して、第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正を政治力学の産物として解釈している。成田憲彦は「政治改革の過程」論の試み（一九九七年）において、細川が強行採決ではなく修正協議に向かったのは「国民の目を気にした」からだけでなく「衆議院議長土井たか子のことを慮った」からでもあったとしている。³⁾ 川人貞

史は佐々木毅編著『政治改革一八〇〇日の真実』（一九九九年）に寄せた「選挙制度」において、連立与党が修正協議をおこなったのは「自民党の反対を和らげ法案への賛成を得られるように」するためだったとしている。⁽⁴⁾ 羽原清雅「小選挙区制導入をめぐる政治状況」（二〇〇七年）や森正「選挙制度改革の政治過程」（二〇〇九年）は、年内成立という公約を守るために譲歩案を示したとしている。⁽⁵⁾ 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』（二〇一二年）は、細川は第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正の際、「小選挙区制を重視する自民党案との妥協を模索した」武村に「同調」したとし、それを含む一連の「譲歩」の要因を、選挙制度改革に熱心ではなかった日本新党などの「弱さ」に求めている。⁽⁶⁾ 吉田健一『政治改革』の研究』（二〇一八年）は、法案を成立させるためには自民党の協力を得る必要があったが、社会党以外の連立与党は自党の存続を前提とする必要がなかったため自民党と妥協しやすかったと論じている。⁽⁷⁾

たしかに、これらの先行研究が解釈するように、第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正が複雑な政治力学の産物だったことは疑いない。だが、そうした政治過程論的解釈だけでは、小選挙区制を主とする並立制の思想的勝利という側面を見落とすことになりかねない。この点、前田和敬「日本の選挙制度改革」（一九九六年）は、小選挙区制を基本とする並立制が採用されたのは、民意を集約する小選挙区制のほうが当時の文脈ではより有効だと考えられたからであるとしている。⁽⁸⁾ しかし、そうした勝利を第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正に結びつけてはいないし、国会審議も詳細には分析していない。他方、田中宗孝『政治改革六年の道程』（一九九七年）は、国会審議における主要な発言を紹介しつつ、政治改革の全体像を描いている。しかしこの力作も、肝心の第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正については、決定的に重要な、それゆえ言及すべきであった一連の発言を、一つを除いて採りあげてはいない。⁽⁹⁾ 臼井貞夫は『政治改革』論争史』（二〇〇五年）において、第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正の概要をまとめているものの、国会審議については『政治改革六年の道程』を参照するよう求めるにとどめている。⁽¹⁰⁾

本稿では、こうした研究状況を踏まえ、第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正前後の国会審議等を政治思想史的手法で再解釈し、政権選択論が勝利を収めた経緯を明らかにしたい。ここで政権選択論とは、有権者が総選挙で政権（や政策）を選択できるようにするために、衆議院の選挙制度としては小選挙区制ないし小選挙区制を主とする並立制を採用すべ

きだとする議論である。

こうした政権選択論が勝利を収めた経緯を明らかにするために、まず最初に、細川が当初、自民党が提起する政権選択論をまったく理解していなかったことを明らかにしたい(第二節)。次に、第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正の際に細川が突如として政権選択論を援用し、政権選択論が歴史的な一勝を挙げた事実を示したい(第三節)。その後、細川が政府Ⅱ与党の小細工に従い、さまざま地方配慮論を採用するようになったが、政権選択論を撤回したわけではないことも明らかにしたい(第四節)。最後に、政権選択論との思想的対決という課題を提起して、本稿を締めくくりたい(第五節)。

なお、本稿では、細川が第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正を主導したこと、そして首相の公的発言が重いものであることに鑑み、細川を中心にした国会審議に焦点を合わせることにしたい。政治家の政治思想的解釈には固有の困難が付きまとうが、⁽¹¹⁾ 解釈学が「著者自身が自分を了解していた以上によく、著者を了解すること」を目指すように、細川自身が自分を了解していた以上によく、細川を了解することを目指したい。

第二節 政権選択論争

一九九三年六月一八日の宮澤内閣不信任案可決、七月一八日の総選挙を経て、細川護熙を首班とする非自民連立政権が誕生した。細川は首相就任の記者会見(八月一〇日)において、政治改革関連法案が「仮に年内に成立が出来なかった場合には何らかの政治的な責任をおとりになると解釈してよろしゅうございますか」との質問に「そういうことでございませう」と明快に答えている。⁽¹²⁾

連立与党は、小選挙区定数が三〇〇か二五〇か、投票方式が一票制か二票制かをめぐって内部対立していたが、小選挙区二五〇、比例代表二五〇(全国単位)、二票制という法案(以下、政府原案)を国会に提出することで合意した。とはいえ、依然として火種を抱えていた。武村正義官房長官は自民党との妥協を模索し、小沢一郎新生党代表幹事や市川

雄一公明党書記長は政府原案の強行採決も辞さない構えを見せていた(ただし、徐々に柔軟姿勢に転じていくようになった)。加えて、社会党には小選挙区二五〇、比例代表二五〇に固執する議員、さらには並立制自体に反対する議員も少なくなかった。他方、自民党は、小選挙区三〇〇、比例代表一七一(都道府県単位)、一票制という法案(以下、自民党案)を国会に提出した。しかし自民党も一枚岩とは言いがたく、海部俊樹元首相を会長とする政治改革推進議員連盟が河野洋平自民党総裁に妥協を迫る一方、改革に慎重な議員も少なくなかった。

こうした複雑な政治力学が作用するなか、第一二八回国会では、政府原案と自民党案をめぐって激しい論戦が繰り広げられた。小選挙区と比例代表の定数配分に関して、政府は、これまでの議論・意見を踏まえて、民意を集約し政権を選択する小選挙区制と民意を反映する比例代表制を「相互補完的に」組み合わせたと繰り返し説明している¹⁴。たとえば、細川は一〇月一三日の衆議院本会議において、自民党の鹿野道彦の質疑にたいして次のように答弁している。

それから、二百五十、二百五十という根拠はいかなるものか、こういうお尋ねでございましたが、二百五十人ずつの同数といたしましたのは、小選挙区三百、比例百七十一という海部内閣で出されました政府案が廃案になりました経緯、それからさきの国会における御論議、その後の与党各党の御意見などを踏まえてのものでございまして、小選挙区制と比例代表制を同じ比重で組み合わせることによりまして、それぞれの制度の持つ特性を相互補完的に補って、生かして、生かして、そういう考え方に立つものでございます。……総選挙の意義を明瞭にするために、比例代表制の割合を下げる考えはないか、こういうお尋ねでございましたが、小選挙区と比例代表の定数につきましては、それぞれの制度の持つ特性を、先ほども申し上げましたように、相互補完的に生かして、こういう考え方に立って二百五十ずつとしたところでございますが、小選挙区の定数が比例代表制と同数でありまして、民意の集約あるいは国民の政権選択の意思が明確に示されるという小選挙区制の持つ特性は十分に発揮をされていくものである、そのように考えております。¹⁵

これにたいして自民党は、小選挙区制を主とする並立制の「哲学」として、政権選択論を採用した。同じ一〇月三日の衆議院本会議で、公明党の森本晃司の質疑にたいして、自民党の伊吹文明は次のように答弁している（ただし森本は、自民党案の一票制や都道府県単位には疑義を呈したが、小選挙区と比例代表の定数配分については言及していない。伊吹はそれにもかかわらず答えている）。

次に、この四百七十一を小選挙区と比例区に分けた考え方でございますが、これは後ほどお話を申し上げますけれども、私たちが衆議院の選挙、つまり総選挙をどのようなものと位置づけているかという哲学によると思います。すなわち、衆議院の選挙の一番大きなポイントは、政権の選択、どのような政党、あるいは政党の組み合わせでも結構であります。に政権をゆだねるかという国民の選択を問う選挙であろうと思っております。であるとすれば、国民の選択が最も集約した形で衆議院に反映される小選挙区をやはり基本とするというのが私たちの基本的哲学であります。という観点に立つて、小選挙区を三百、比例区を百七十一としたものであります。⁽¹⁶⁾

歴史の皮肉といえるであろうが、日本新党と新党さきがけがキャスティング・ボートを握って非自民連立政権が誕生したこと、社会党が自衛隊・日米安保をめぐる政策転換したことは、政権選択論に説得力を持たせたといつてよい。そこで、小選挙区と比例代表の定数配分に関しては、自民党が攻撃し、政府と与党が守勢に回るといふ一方的な展開になった。

致命的だったのは、細川が政権選択論をまったく理解していなかったことである。細川は、九月二二日の衆議院本会議では橋本龍太郎⁽¹⁷⁾、額賀福志郎⁽¹⁸⁾から、一〇月四日の衆議院予算委員会では津島雄二⁽¹⁹⁾から、一〇月一三日と一四日の衆議院本会議では鹿野道彦⁽²⁰⁾、保岡興治⁽²¹⁾、今津寛⁽²²⁾から政権選択論を突きつけられていた。にもかかわらず細川は、一〇月一八日の衆議院政治改革調査特別委員会の段階ですら、政権選択論のイロハすら理解できないでいたのである。少し長くながるが、決定的に重要な答弁なので引用することにした。

○石破委員 私は、できるだけ二大政党に近いものであつてほしいと思つて居るのですよ。つまり、できてみなければどういう組み合わせになるかわからない、選挙が終わつて、どう組み合わせが行われるかは全く有権者の及び知るところではないということと本当によいのであろうか。連用制が出てきたときも、これはいかがなものなのか。連用制というのを私は表明をさせていただいた。それは、確かに民意が鏡のように反映されるかもしらぬ。連用制というのはそういうものでございますね。併用制もそうであります。特に、併用制や純粋比例というのはそうだ。しかしながら、それは確かに民意を鏡のように反映はするが、しかしどこかがキャスティングポットを持つことによつて、その党の利益が一番強く出て、ほかにもつと支持をして居る政党があるにもかかわらず少数党の利益が一番クリアに出てくるということは、国民全体の意識とはそごが出るのではないか。／＼ならば、総理が穏健な多党制というふうにおつしやつておられますが、穏健な多党制、五党とか三党とかおつしやいましたが、穏健な多党制ということと、国民がどういう政権ができるかということを知ることに担保、その辺の兼ね合いはいかがなものでございますでしょうか。

○細川内閣総理大臣 ちよつと質問の御趣旨がよく私もつかみかねるのですが、それは、よろしいですか、ちよつともう少し補足していただけませんか。

○石破委員 穏健な多党制というのは、できてみなければどういうことになるかわからない、少数党がキャスティングポットを持ち、ある党がこと組みます、こと組みます、そういうことによつて全くがらつと違つた政権があらわれるということではないでしょうか、そういうことを申し上げて居るのであります。一票を入れるときに、政権かくあれかし、国家かくあれかし、そういうふうな国民の願いがなるべく政権に反映されるようにするのが、国民の主権の行使の仕方ではないかということを申し上げて居るのであります。

○細川内閣総理大臣 まだよくちよつとわかりませんが、おつしやる意味は多分、数が少し多過ぎる、もつと穏健な多党制、まあ三つから五つぐらいのものになつた方が国民の国家意思の選択というものは、決定というものはや

り、やすいのではないか、こういう御趣旨だろうと思いますが、それはおっしゃるとおりだと思います。²³

石破は噛んで含めるように説明しているのに、細川は「二」と「三」のあいだにある断絶を理解していない。石破が「できるだけ二大政党に近いものであってほしい」と明言しているのに、細川は「三つから五つぐらいのもの」と受けとめているのである。驚くべき無理解と言わずして何と言おうか。

ここで、細川は石破の質疑をはぐらかすために無理解を装っていたのではないか、という疑問が生じるかもしれない。たしかに、細川が質疑の内容を意図的に誤解して、それに正面から応答しなかった可能性も否定できない。しかし、細川は無理解を装っていたのではなく本当に理解していなかったと解釈すべきであろう。そのように解釈しなければ、その日の晩、細川が信じがたいほど樂觀的な日記を認めていた事実を説明できないからである。細川日記には次のように記されている。

いよいよ政治改革特別委員会で法案の審議入り。／格別の難問はなし。専ら自民党と妥協する意志ありやなしやの
み、を尋ねらる。²⁴

第三節 政権選択論の勝利

細川は当初、政府原案通りに可決成立させることを考えていたが、徐々に修正へと傾いていく。すでに述べたように、細川は就任記者会見において、年内に法案が成立しなかった場合には「何らかの政治的な責任」をとると明言していた。しかし、衆議院政治改革調査特別委員会で強行採決をすれば土井たか子衆議院議長は衆議院本会議のベルを鳴らさな
だろう、とも見られていた。²⁵ それゆえ、政治改革法案を成立させようとすれば、修正協議を始めるしかなかった。こ
うして、与野党間では連立与党の市川雄一と自民党の森喜朗が協議を開始した。また、細川も河野洋平自民党総裁とのトツ

プ会談に意欲を示す一方、社会党にたいして修正に応じるよう働きかけた。

舞台裏では、自民党の重鎮・後藤田正晴が小選挙区二八〇、ブロック制という案で根回しをしていたようである。武村正義の証言では、武村の報告を聞いた細川も「『その辺でまとまればいいですな』とうなずいていた²⁶⁾」ところが、細川は別の決断をする。細川日記によれば、十一月三日の夜、小選挙区の定数を二七四、比例代表の定数を二二六に修正する決断を下したのである。

同夜遅く、成田秘書官と小選挙区・比例の配分は二七四・二二六でいくとの作戦を立つ。／都道府県への配分四七をまず総定数五〇〇から引き、残りをファイファイ・ファイファイとし、それに四七を加えしものを小選挙区の数とせしもの。理屈は無論あとから考えたものなれど、与野党案を足して二で割るというやり方には予てより批判あり。また小選挙区の数が二七五を超えれば社会党がもたず、何よりも自民党を分裂に導くためには、自民執行部が吞まらず且つ自民党内改革派が乗り得る案でなければならぬ、と知恵を絞った結果なり。成田氏にも固く口止めし、政府、与党幹部にも一切伏せることとす²⁷⁾。

同じく細川日記によれば、一月前の一〇月一六日夕方、細川は海部俊樹・元首相と秘密裏に会談していた。その日の晩、細川は「政府案は海部内閣案などを踏まえしものであり、社会党内の状況から定数などの修正は難しき旨伝う」と記す一方、「二五〇と三〇〇を足して二で割るが如き、説得力なき妥協は避くべしとの指摘も受く。尤もなり」と記している²⁸⁾。首相秘書官を務めていた成田憲彦は、細川から「小選挙区二六〇前後で端数のついた数字、合理的根拠のある数字を考えるようにという指示が、一〇月の中旬頃私にありました」と証言しているが²⁹⁾、小選挙区二七四、比例代表二二六という絶妙な数字はその成果にほかならない。

細川は、この小選挙区二七四、比例代表二二六という案を抱いて会談に臨んだが、会談は物別れに終わった。新聞報道によれば、その直後（一六日未明）の記者会見において、細川は次のように説明している³⁰⁾。

『朝日新聞』一九九三年一月一六日（火）夕刊

細川 総定数は五〇〇とし、うち小選挙区の定数を二七四、比例代表の定数を二二六としたい。その根拠は、まず四十七都道府県に小選挙区の議席を一つずつ分ける。次に五〇〇からその四十七を引き、残りを（小選挙区と比例代表に）半分ずつに割る。小選挙区定数は、その数と四十七を足した二七四としたい。こうすることによって、小選挙区の定数二の県が政府案の七つから四つになり、一票の格差も一・八九倍から一・八六倍になる。自民党案では、一・八二倍だが、基本的に政府案の考えに沿って、ぎりぎりのところを考えると、こういう姿になる。

『読売新聞』一九九三年一月一六日（火）夕刊

首相 総定数は五百。配分は小選挙区が二百七十四、比例代表が二百二十六。政府原案では、総定数を半分ずつ、二百五十、二百五十に分けた。しかし、私が申し上げたいのは、まず、四十七都道府県に一人ずつ割り振り、その分を五百から差し引く、その残りを半分にし、小選挙区分に四十七を加えて、その結果が二百七十四だ。そうすることによって、小選挙区が二つの県が、政府原案の七つから四つに減る。格差が政府原案の一・八九倍から、一・八二倍に減る。

このように『朝日新聞』、『読売新聞』によれば、細川は小選挙区二七四、比例代表二二六の論拠として、小選挙区二議席の県を七県から四県に削減できること、そして一票の格差を一・八九倍から一・八六倍に縮小できることを挙げた。⁽³¹⁾しかし『毎日新聞』は、細川が別の論拠に言及したことも報じている。たしかに『毎日新聞』も、一面の記事や三面の表で小選挙区二議席の県の削減、一票の格差の縮小に言及している。しかしそれだけでなく、記者会見の要旨として次のように報じている（傍点は引用者）。

『毎日新聞』一九九三年一月一六日（火）夕刊

——小選挙区二七四の考え方は。

足して二で割るということではなくて、自民党案が主張していた政権選択の意思を明確にするという色合いを強く出す。まず都道府県に割り当てて、都道府県の数差し引いてその他をフィフティフィフティで割ったということ。

『日本経済新聞』一九九三年一月一六日（火）夕刊も「首相は「自民党の主張する政権選択の色合いを強く出すため」と説明するが、……」と解説しており、この記者会見において細川が政権選択論を援用したのは確かなのである。いったい、どのように解釈すればよいのであろうか。具体的数字を挙げていることを考えると、細川は事務方の用意したペーパーを見て、小選挙区二議席の県が七県から四県に減り、一票の格差も一・八九倍から一・八六倍に減ると説明したのであろう。そして、『毎日新聞』の記事が一問一答形式になっていることを考えると、記者との質疑応答では、首相みずからの判断で政権選択論を援用したのであろう。

ここで注目すべきは、細川がその必要もないのに政権選択論を持ち出したことである。小選挙区二議席の県の削減や一票の格差の縮小という論拠だけで十分だったはずである。それどころか、政権選択論を持ち出せば、なぜ最初に都道府県数四七を差し引くのか、整合的に説明できなくなる。それにもかかわらず、細川は政権選択論を援用したのである。なぜなのであろうか。政権選択論を援用した意図が細川日記に記されていない以上、推測するしかないが、すでに引用した「自民党を分裂に導くためには、自民執行部が吞まず且つ自民党内改革派が乗り得る案でなければならぬ²³²」という細川日記の文章を踏まえれば、どこまで意識的であったかは別にして、細川は自民党に譲歩し自民党の分裂を招こうとしたのかもしれない。だが、細川の意図はさして重要ではない。決定的に重要なのは、細川が政権選択論を援用した事実そのものである。政治家が何を言ったか（＝外的な行動）は、政治家が何を考えたか（＝内的な思想）よりも遙かに重いからである。政権選択論の激しい攻撃にさらされた細川がその政権選択論を援用したという事実は、政権選択論が

歴史的な一勝を挙げたことを意味している。

ここで、細川は未明の記者会見において口を滑らせただけなのではないか、という疑問が生じるかもしれない。たしかに、その可能性がないわけではない。しかし、一月一六日の国会答弁は、そうではないことを示している。細川は、同日午後四時二分に開議された衆議院政治改革調査特別委員会において、「議論の経過」や「世論の動向」を踏まえて譲歩したと述べた後、総定数と定数配分については、次のように説明している。

それから、総定数また配分につきまして、総定数は五百人ということで、配分につきましては、政府原案では総定数をファイフティ・ファイティということにしていたわけですが、これを、各都道府県にまず一人ずつ均等に配分される小選挙区の議席というものを四十七、まず五百から引きまして、その残りの分を半分ずつにするということ、その差し引いた分の四十七をそれに加える、その結果、小選挙区が二百七十四、比例代表の定数が二百二十六ということになるわけですが、そういうことでいかがでございますか、こういうことを申し上げたところでございます。しかし、残念ながら、この点についても譲歩することはできないというお話でございました。⁽³³⁾

この日本新党の茂木敏充の質疑にたいする答弁では、小選挙区二七四、比例代表二二六の計算方法が説明されているにすぎない。注目すべきは、修正案をどのように評価するのかという自民党の津島雄二の質疑にたいする答弁である。細川は、小選挙区二議席の県の削減や一票の格差の縮小には言及せずに、自民党の政権選択論に譲歩したと明言したのである。⁽³⁴⁾

このことによりまして、民意の集約と反映という両方のポイントというものはお互いに相補う形で、そして、自民党の方で主張しておられた、より強く政権の意思の選択ができるという点については、私どもとしても可能な限り

の譲歩をさせていただいた、このようにお受けとめをいただければありがたいと思っております。³⁵

このように細川は、記者会見だけでなく衆議院政治改革調査特別委員会においても自民党の政権選択論を援用した。細川はルビコン川を渡ったのである。とはいえ、細川がこの段階になっても政権選択論を理解していたかどうかは疑わしい。むしろ表面的なものであったといえるであろう。細川は「選挙の前に政策協定をきちんと結んで選挙を戦うというのが本来のあり方であろうというふうに思います³⁶」と認めると同時に、選挙後の政権・政策交渉も容認する発言をしているからである。

これも何回か本委員会でも御答弁を申し上げたと思いますが、選挙の前に各党がそれぞれの固有の政策というものを連立を組む場合には持ち寄って、そしてそれをすり合わせた上で政策協定をして連立を組むというのが本来の姿であろうと思いますが、今回はたまたまそういう形にはなりませんでした。そういうこともしかし往々にしてあり得ることではないかな、そのように思っておりますが、いずれにしても、各党の固有の政策というものは固有の政策として持ちながら、連立を組むに当たって基本的な合意というものを交わしたわけでございますから、その合意に従ってお互いにしっかりと提携をして進んでいくということは、これは私は許されることではないかというふうに考えているところでございます。³⁷

政権選択論を理解していたとすれば、選挙後の政権・政策交渉を「往々にしてあり得ることではないかな」などとは、口が裂けても言えなかったはずである。しかし、いくら表面的な理解であろうとも、小選挙区二七四、比例代表二二六を説明する際、細川が政権選択論を援用した事実は消しようがない。

我々は、小選挙区二七四、比例代表二二六という絶妙な数字の前に、第一次修正をとすれば巧みな数字合わせと解釈しやすい。たしかに、すでに引用した一月一三日付の細川日記が示しているように、そうした側面があったことは

疑いない。しかしそれは、物事の半面にすぎない。もう半面では、細川における政權選挙論の援用があった。小選挙区二五〇、比例代表二五〇から小選挙区二七四、比例代表二二六への定数配分の変更は複雑な政治力学の産物だっただけでなく、激しい思想闘争の産物でもあったのである。この思想的側面を無視しては「政治改革」を十分に理解することはできないであろう。

第四節 政權選挙論の運命

これで話は終わりではない。政府と与党は、第一次細川・河野会談のわずか数日後には、小選挙区二七四、比例代表二二六の論拠を政權選挙論から地方配慮論へと何食わぬ顔で置き換えたからである。このことは、政權選挙論が「三日天下」に終わったことを意味しているのである。その後の国会審議を一瞥することにしよう。

新党さきがけの三原朝彦は一月一六日の衆議院政治改革調査特別委員会の討論において、小選挙区二七四、比例代表二二六を説明する際、「国民の意思が明確に政權の選挙に結びつく小選挙区制の持つ特性」と「民意を議席数に反映させるという比例代表制の持つ特性」を対比したうえで「前者にウエートを置いた」と明言している。

また、小選挙区と比例代表の定数配分につきましては、国民の意思が明確に政權の選挙に結びつく小選挙区制の持つ特性と、民意を議席数に反映させるといふ比例代表制の持つ特性とを組み合わせつつ、前者にウエートを置いた小選挙区二百七十四人と比例代表二百二十六人の定数配分は、極めて適切なものと言えます。⁽³⁸⁾

ところが、日本新党の山崎広太郎はその二日後の一八日、衆議院本会議の討論において「バランスよく」といふ文言を挿入するとともに、「前者にウエートを置いた」といふ文言を「各地域にも適切に配慮した」といふ文言へと変更している。⁽³⁹⁾

小選挙区と比例代表の定数配分につきましては、国民の意思が明確に政権の選択に結びつく小選挙区制の持つ特性と、民意を議席数に正確に反映させるといふ比例代表制の持つ特性とをバランスよく組み合わせつつ、各地域にも適切に配慮した小選挙区二百七十四人と比例代表二百二十六人の定数配分は、極めて妥当なものと言えます。⁽⁴⁰⁾

ここで注目すべきは、三原の文言と山崎の文言がほとんど同じことである。このことは、山崎が三原の原稿を下敷きにしていたことを意味している。しかしそれだけではなく、山崎が三原の文言の一部を意図的に変更したことも意味している。この変更は、いったい何を意図していたのであろうか。おそらく山崎は「バランスよく」という文言を挿入するとともに「前者にウエートを置いた」という文言を削除することで、小選挙区制を主としているという印象を薄めようとしたのであろう。

他方、「前者にウエートを置いた」という文言を「各地域にも適切に配慮した」という文言に変更した点については注意が必要であろう。たしかに、政権選択論を弱める意図を込めていたと解釈することもできるであろう。しかし、全国単位の比例代表制という政府と与党案を弁護する意図を込めていたと解釈したほうが自然かもしれない。山崎は「小選挙区と比例代表の定数配分」に続いて「比例代表選挙の区域」について論じた際、三原の原稿を下敷きにしつつも、都道府県単位の比例代表制という自民党案では「地域利害の代表となる危険性が大きくなることが予想されます」という文言を挿入しているからである。⁽⁴¹⁾ 山崎は、全国単位の比例代表では地域代表を出せない都道府県が出るのではないかと、という批判をかかわすために、小選挙区の定数を増やすことで地域代表を確保することができると暗に訴えかけようとしていたのではないだろうか。

山崎の意図はともかく、細川も一月二六日の参議院本会議において、小選挙区二七四、比例代表二二六に修正した理由として「地方への配慮」ということを挙げている。細川は、自民党の坂野重信の質疑にたいして次のように答弁している。

それから、中途半端な理念なき選挙制度ではないか、自民党案のような理念を持った制度とすべきではないか、こういった趣旨のお尋ねでございましたが、小選挙区と比例代表の定数につきましては、衆議院におきまして、委員会での論議における御意見などを踏まえて、政府原案より小選挙区の定数をふやして、小選挙区二百七十四、比例代表二百二十六とする修正が行われた次第でございます。この修正によって、地方公聴会なども含めまして、審議の過程でいろいろ出されました御意見も踏まえまして地方への配慮を行いますとともに、一方で小選挙区と比例代表のそれぞれの持つ特性を相互補完的に生かしていくという原案の基本的な考え方も原則的には維持されているものと考えている次第でございます。⁽⁴²⁾

このように細川も、小選挙区二七四、比例代表二二六の論拠を政権選択論から地方配慮論へと置き換えた。⁽⁴³⁾ しかし注意すべきは、この答弁でも政権選択の重視が撤回されているわけではないことである。⁽⁴⁴⁾ 実のところ、細川は地方配慮論を採用したが、かといって政権選択の重視を撤回したことは一度もなかったのである。⁽⁴⁵⁾ 地方配慮論も所詮は小細工にすぎず、政権選択論の勝利を覆すものではなかった。そもそも、誰にも気づかれないような論拠では、現実政治において力を持つはずなどないではないか。その後、政権選択論は小選挙区比例代表並立制の政治思想的基礎になり、現代日本政治に「政権選択選挙」という観念を定着させていくことになる。

第五節 結論

これまで見てきたように、細川は当初、自民党が提起する政権選択論をまったく理解していなかった。しかし、第一次細川・河野会談Ⅱ第一次修正の際、突如として自民党の政権選択論を援用した。細川はすぐさま地方配慮論を採用したものの、この小細工も政権選択論の勝利を覆すものではなかった。守勢に回った細川が悪手に悪手を重ねた結果、政

権選択論は、丸山眞男の言葉を借りれば「ズルズルべったりの」⁽⁴⁶⁾勝利を取めたのである。⁽⁴⁷⁾

さて、こうした「政治改革」の政治思想的再解釈から、我々はどうのような課題を引き出すことができるであろうか。すでにみたように、細川は政権選択論に的確に反論できなかったどころか、それを援用していた。細川夫人は「細川は理屈は大嫌いな人で、行動、実践をしていくひとです。行動で人を説得するタイプですから、議論なんかしても何にもならないし、時間の無駄だと思っっているひとなのです(笑)」⁽⁴⁸⁾と語っているが、そうした細川の性格も災いしたのであるう。

だが、当時の代表的な比例代表制論者である石川真澄でさえ、政権選択論に的確に反論できていたとはいいたくない。石川は『選挙制度』(一九九〇年)では、政権選択の問題は「選挙前に各党が連合の話し合いと公約に努力することで、かなりの程度改善できる部分であって、基本的な欠陥ではない」と主張し、⁽⁴⁹⁾『小選挙区制と政治改革』(一九九三年)では、日本国憲法に言及しつつ、「政権」ではなく「代表」を第一義とすべきだと主張していた。⁽⁵⁰⁾前者は根本的な反論にはなっていないし、後者は日本国憲法の一つの解釈に依拠している。仮に細川が周到に準備していたとしても、自民党の政権選択論を退けることは難しかったであろう。

しかし、いつまでもそうした思想状況に甘んじているわけにはいかない。最大の課題は、比例代表制では有権者は政権を選択できないとする理論的前提を打破することである。⁽⁵¹⁾たとえば、イタリアの国政選挙でごく最近まで採用されていた「多数派優遇」(majority bonus)を活用すれば、比例代表制であっても有権者は政権を選択することができるであろう。それゆえ、民意反映と政権選択を両立させることができるであろう。⁽⁵²⁾もしかすると「多数派優遇」以外の手法でも可能であるかもしれない。いずれにしても、政権選択論との思想的対決なくしては、第二次政治改革を実りあるものにするにはできないであろう。

付記 本稿は、二〇一二年五月一九日(土)に日本選挙学会(於、筑波大学)で発表した報告論文「選挙制度改革の政治思想——第一次細川・河野会談を中心に」に加除修正を加えたものである(報告論文は、同学会のウェブサ

イト [https://www.jaesnet.org/] で閲覧可能である)。基本的な論旨に変更はないが、新しい解釈を追加するとともに、強引であると考えるにいたった解釈を削除ないし修正している。また、論文のタイトルも変更している。本稿の草稿にコメントしていただいた岡崎明子氏、小幡あゆみ氏、濱砂孝弘氏、松原弘明氏、そして匿名査読者に感謝申し上げたい。

注

- (1) 「主筆 若官啓文が迫る 九四年政治改革の悔い」、『朝日新聞』二〇一一年一〇月八日（土）朝刊。
- (2) 選挙市民審議会「選挙・政治制度改革に関する答申——二一世紀の選挙民主主義の確立に向けて」（公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト「選挙市民審議会事務局」、二〇一八年）を参照。現在、第二期選挙市民審議会が引き続き審議を重ねており、筆者も第二期から委員に就任している。
- (3) 成田憲彦「政治改革の過程」論の試み——デッサンと証言、『レヴァアイアサン』二〇号（一九九七年四月）、五〇頁。なお、成田憲彦「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として」、『北大法学論集』第四六卷第六号（一九九六年三月）、四一八—四一九頁、細川護熙「内訟録——細川護熙総理大臣日記」（日本経済新聞社、二〇一〇年）、一四六頁も参照。
- (4) 佐々木毅編著『政治改革一八〇〇日の真実』（講談社、一九九九年）、四六三頁。岩井奉信は同書において、第一次細川・河野会談の決裂後に連立与党が強硬路線に転じた理由として「年内の確実な法案成立をめざした」ことを挙げている（一八八頁）。しかし、なぜ第一次修正に踏み切ったかについては、必ずしも理由を挙げてはいない（一八五—一八八頁）。
- (5) 羽原清雅「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」、『帝京社会学』第二〇号（二〇〇七年三月）、二九頁。森正「選挙制度改革の政治過程——構成主義的政治理論による再解釈」、小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』（ミネルヴァ書房、二〇〇九年）、一三三—一三四頁。
- (6) 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』（岩波書店「岩波新書」、二〇一二年）、五七—五九頁。
- (7) 吉田健一『政治改革』の研究——選挙制度改革による呪縛（法律文化社、二〇一八年）、一九一—一九九頁。
- (8) 前田和敬「日本の選挙制度改革…その経緯と課題」、『選挙と国の基本政策の選択に関する研究』所収（総合研究開発機構、一九九六年）、一一〇—一一一頁。
- (9) 田中宗孝『政治改革六年の道程』（ぎょうせい、一九九七年）、二五〇—二五一頁、二八九—二九四頁。

- (10) 白井貞夫『政治改革』論争史——裏側から見た「政治改革」(第一法規、二〇〇五年)、九三—一〇二頁。
- (11) 岡崎晴輝「現実政治と政治理論」、井上彰／田村哲樹編『政治理論とは何か』所収(風行社、二〇一四年)、一〇二—一〇三頁を参照。
- (12) デイリティ『解釈学の成立』改訂版、久野昭訳(以文社、一九八一年)、四〇頁。
- (13) 内閣総理大臣官房監修『細川内閣総理大臣演説集』(日本広報協会、一九九六年)、一七四頁。
- (14) ただし細川は、公明党の太田昭宏の質疑に答えて「政権選択も民意の反映の一つのあり方であろう、このように私も思っております」とも述べている(第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第三号(平成五年十月十八日)、六頁)。
- (15) 第百二十八回国会衆議院会議録第四号(平成五年十月十三日)、一〇一—一頁。
- (16) 第百二十八回国会衆議院会議録第四号(平成五年十月十三日)、一六頁。
- (17) 第百二十八回国会衆議院会議録第三号(平成五年九月二十二日)、一頁。
- (18) 第百二十八回国会衆議院会議録第三号(平成五年九月二十二日)、一一頁。
- (19) 第百二十八回国会衆議院予算委員会議録第二号(平成五年十月四日)、二四—二五頁。
- (20) 第百二十八回国会衆議院会議録第四号(平成五年十月十三日)、八一—九頁。
- (21) 第百二十八回国会衆議院会議録第四号(平成五年十月十三日)、二〇頁。
- (22) 第百二十八回国会衆議院会議録第五号(平成五年十月十四日)、三頁。
- (23) 第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第三号(平成五年十月十八日)、三八頁。傍点は引用者。なお、細川は大島理森の同様の質疑にたいしても「ちよつと私、御質問の趣旨がよくわからないので、ちよつともう一遍、恐縮ですが」と答えている(同、二五頁)。
- (24) 細川護熙『内訟録』、一二二頁。傍点は引用者。
- (25) 「土井議長はベル押す?」、『読売新聞』一九九三年一月二日(火)朝刊。
- (26) 「政治改革トップ会談の舞台裏…上(再取材・細川政権)」、『朝日新聞』一九九四年六月三日(水)朝刊。成田憲彦「政治改革法案の成立過程」、四四五—四四六頁も参照。
- (27) 細川護熙『内訟録』、一七二—一七三頁。
- (28) 細川護熙『内訟録』、一一九—一二〇頁。
- (29) 成田憲彦「政治改革法案の成立過程」、四一九頁。

(30) 『細川内閣総理大臣演説集』には、第二次細川・河野会談後の記者会見は収められているが、第一次細川・河野会談後の記者会見は収められていない。

(31) 『読売新聞』では、一票の格差が一・八二倍になるとされているが、おそらく一・八六倍のほうが正しい数字なのであろう。「朝日新聞」だけでなく「毎日新聞」でも、修正案の一票の格差は一・八六倍になると報じられているし、『朝日新聞』では、一票の格差が一・八二倍になるのは自民党案であるとされているからである。

(32) 細川護熙『内訟録』、一七三頁。

(33) 『第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第十八号（平成五年十一月十六日）』、二頁。

(34) この説明は奇妙である。小選挙区を増やす論拠にはなっても、当時出ていた小選挙区二七五、二八〇、三〇〇ではなく、二七四にする論拠にはならないからである。二七四という数字を正当化するためには、たとえば一人別枠方式を持ちだすこともできたであろう。政府原案も自民党案も、各都道府県の小選挙区議席数については、各都道府県に一議席を配分した後、残りの小選挙区議席数を各都道府県に比例的に配分する方式を採用していた（『第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第二号（その二）（平成五年十月十四日）』、三三頁、七四頁）。この一人別枠方式との整合性を保つために小選挙区を二七四に変更したと説明することもできたであろうし、そのほうが説得力を持ったであろう。

(35) 『第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第十八号（平成五年十一月十六日）』、六頁。傍点は引用者。

(36) 『第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第十八号（平成五年十一月十六日）』、八頁。

(37) 『第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第十八号（平成五年十一月十六日）』、六・七頁。傍点は引用者。

(38) 『第百二十八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第十八号（平成五年十一月十六日）』、一五頁。傍点は引用者。

(39) このほか「適切」という文言が「妥当」という文言に変更されているが、この変更にはおそらく深い意味はないのであろう。なお、引用した箇所以外の討論では、山崎は長い前置きを追加したほか、三原の討論を下敷きにしつつ若干の変更を加えている。

(40) 『第百二十八回国会衆議院会議録第十号（二）（平成五年十一月十八日）』、六頁。傍点は引用者。

(41) 『第百二十八回国会衆議院会議録第十号（二）（平成五年十一月十八日）』、六頁。

(42) 『第百二十八回国会衆議院会議録第七号（平成五年十一月二十六日）』、一二頁。傍点は引用者。なお、社会党の上野雄文への答弁では「地方への配慮など」としている（同、二六頁）。

(43) 参議院政治改革特別委員会の討論（公明党の白浜一良）や参議院本会議の討論（民主改革連合の中村鋭一）では、自民党への配慮という曖昧な表現に変更されている（『第百二十八回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第十五号（平成六年一月二十

日)、三頁。「第百二十八回国会参議院会議録第十一号(その一)(平成六年一月二十一日)」、(四頁)。

(44) それどころか、細川は依然として政權選挙を重視しつづけていたと解釈できるかもしれない。細川は「小選挙区と比例代表のそれの持つ特性を相互補完的に生かしていくという原案の基本的な考え方も、原則的には維持されている」(傍点は引用者)としている。「原則的には」ということは、裏を返せば「原案の基本的な考え方」とは若干の相違があることを示唆している。そうした若干の相違があるとすれば、政權選挙の重視を措いてほかにはないであろう。

(45) 細川は九四年一月一〇日の参議院政治改革特別委員会において、共産党の立木洋の質疑に答弁し、衆議院議員総選挙における政權選挙の重要性を強調している。たしかに、民意反映の重要性を強調する共産党への応答として政權選挙の重要性を強調したにすぎないと解釈することもできるであろう。しかし、立木が「これまでの首相の答弁の内容と若干変わってきたようなニュアンスには今聞いたんですけれどもね」と述べたように、細川が以前に比べて政權選挙を重視するようになったと解釈することもできるであろう(第百二十八回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第九号(平成六年一月十日)、二五―二六頁を参照)。

(46) 丸山真男『日本の思想』(岩波書店「岩波新書」、一九六一年)、一一頁。

(47) 本稿では、エビデンスとなる会議録等を引用してきたが、「都合のよい箇所を引用しているのではないか」と感じる読者もいるに違いない。私の引用が恣意的であるか否かについては、読者のご批判を仰ぐしかない。

(48) 細川佳代子「夫・細川護熙の秘密」、『文藝春秋』第七二巻第六号(一九九四年五月)、一八五頁。

(49) 石川真澄「選挙制度——ほんとうはどう改革すべきか」(岩波書店「岩波ブックレット」、一九九〇年)、五四頁。

(50) 石川真澄「小選挙区制と政治改革——問題点は何か」(岩波書店「岩波ブックレット」、一九九三年)、一八一―二〇頁。

(51) たとえば佐々木毅は、小選挙区制は「政權の帰趨を有権者がはっきりと方向づけることができる制度」であるが、比例代表制では「政權の帰趨は政治家たちの交渉に任せることで満足しなければならない」としている(佐々木毅『政治の精神』岩波書店「岩波新書」、二〇〇九年、四二頁)。中北浩爾も「比例代表制の比重が高められれば、多党化が進む結果、有権者は選挙の際に直接的な政權選挙権を行使できなくなる反面で、より多くの選挙権を得られる」としている(中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店「岩波新書」、二〇一二年、二〇三頁)。高橋和之や飯尾潤は、選挙前に二大政党連合が成立していれば、比例代表制であっても有権者は政權を選挙することができるとする一方、比例代表制では選挙前に政党連合を組む「インセンティブ」や「必要」はないとしている(高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣、二〇〇六年、八一頁。飯尾潤「政党・選挙・政權公約」、佐々木毅／二一世紀臨調編著『平成デモクラシー——政治改革二五年の歴史』所収、講談社、二〇一三年、三八頁)。

(52) 芦田淳「イタリア二〇〇五年選挙制度改革に対する一考察——「政權選挙と選挙制度」の視点から」、『選挙学会紀要』第九号(二

〇〇七年)、一〇〇頁。岡崎晴輝「市民自治と代表制の構想」、九州大学政治研究会『政治研究』第五六号(二〇〇九年三月)、一三—一五頁。岡崎晴輝「選挙制度とデモクラシー」、齋藤純一／田村哲樹編著『アクセス デモクラシー論』所収(日本経済評論社、二〇一二年)、二二三—二二五頁。岡崎晴輝「サルトリー再考」、日本政治学会編『年報政治学』二〇一六—II 政党研究のフロンティア』所収(木鐸社、二〇一六年)、七〇頁。ただし岡崎は最新の論文では、多数派限定優遇の比例代表制を提唱している(Seki Okazaki, "In Defense of Proportional Representation with a Limited Majority Bonus," *HOSEI KENKYU*, Vol. 85, No. 34, March 2019, pp. 722-740)。