

岡崎晴輝著 『新しい政治改革へ : 国会を市民の手に取り戻す』

藪野, 祐三
九州大学大学院法学研究院 : 名誉教授

<https://doi.org/10.15017/7343138>

出版情報 : 政治研究. 72, pp.57-63, 2025-03-31. Institute for Political Science, Kyushu University
バージョン :
権利関係 :

書評

岡崎晴輝著『新しい政治改革へ——国会を市民の手に取り戻す——』

(法政大学出版社、二〇二四年、三二〇頁)

藪野 祐三

I 概要

本書は岡崎教授によって、2024年9月15日に、法政大学出版会からだされた序論、結論とともに全7章からなる最新刊の1冊をなしている。全体として278ページに及び、参考文献だけでも27ページに達する力作となっている。

書評の通例により、各章の概要を説明することから始めよう。それ以前に、全章を以下、紹介することにした。

序論 「政治改革」30年

第1章 「政治改革」再訪

第2章 「政治改革」の政治思想

第3章 「政治改革」の帰結

第4章 単記限定移譲式比例代表制の制度の検討

第5章 多数派優遇式比例代表制の精度設計

第6章 多数派優遇式比例代表制の合憲性

第7章 抽選制市民院

第7章補論 抽選官僚制

結論 新しい政治改革へ

となっている。選挙制度の用語に慣れている読者にとつては、読破するにはそれほどの努力を必要としないかもしれない。しかし、わたしのように選挙制度について、小選挙区制と比例代表制の2つ程度しか知らない読者にとつては、ひとつひとつの選挙用語を理解する必要があるには、読破するのには、それなりの努力が必要だといえよう。ただ、付け加えれば、選挙制度に対する術語が多く、その理解には難解を感じさせるものの、論旨は極めて明確で、各章ごとに一貫した論理が展開されている。

本書の主題は、市民の意見が議会に公平に平等に反映させるシステムを構築しようとしたものであり、その意味で『新しい政治改革へ』となっている。その意欲は旺盛であり、研究の掘り下げも深い。

さて、最初に戻って、術語の困難さでいえば、第4章の「多

数派優遇式比例代表制」、また第5章の「単記限定移譲式比例代表制」、さらに「抽選制市民院」、「抽選官僚制」と続いていると、わたしにとつては、その内容を理解するのにそれなりの労力を必要とする著作となっている。

加えて、1行、1行にそれなりに深い意味が託されているのと同時に、多くの情報を書き込まれているため、安易に、そして簡単には読み飛ばせる書物でもないことを付け加えておくことにしたい。

用語の問題はさておき、著者が展開しようとした政治改革に対する考え方には、思慮深いものがあり、同時にどのようなすれば、市民の意見が正確に、また過不足なく政治（国会）に反映するかを、長年熟慮してきた経緯が読み取れ、その意味では力作の1つと言わなければならない。

序論で、詳説されているが、日本で戦後1度の大選挙区制を除いて、1993年、細川首相と河野自民党総裁の間で、初めて小選挙区制比例代表並立制が導入された。今から30年前にさかのぼる改革であるという意味で、例えば学部卒業後、博士課程を修了した学生は28歳であり、細川―河野会談など、生まれる前のことにあたり、すでに歴史的事実の部類に入っている。わたしが学生時代は、70年安保闘争の時代であり、大学紛争の時代でもあった。そのわたしからすれば、自民党

が政権を失うことなど、わたしが生きている間には起こりえないと思っていたものだ。

しかし1993年、宮沢内閣は選挙で多数派を取りながらも（223議席）、議席の過半数をとれずに、当時の野党連合に政権を譲り渡した。その結果、細川、日本新党党首が首相の座につき、結党以来、初めて野党となった自民党も、政治改革に手を染めざるを得ない時代となった。

この間の事実関係は、序章で詳しく述べられているので、若い研究者はまず腰をすえて「序章」の戦後初めての大型政治改革の意味を十分に理解されることを期待したい。

その後、全7章は2つの部分に分けられる。第1章から第6章までは、日本を含め、各国の選挙制度を理解しながら、様々な選挙制度のメリット、デメリットの分析に充てられている。いわば、選挙制度の分析編をなしているといえよう。それに対して、第7章以下は、著者が提案する国会の理想モデルの紹介となっている。いわば、分析編に対して理想編とも呼ぶべきか。

II 各章の分析

第2章から第6章までは、小選挙区制と比例代表制の2つ

の変数をどのように組み合わせることが、市民の意見を政治に最大限に伝えることができるかを、各国の事例なども含め、詳しく論じられている。まず、定義としては、小選挙区制は政権選択の選挙であり、比例代表制は政策選択の選挙にあたると思われる。

まず第2章では、「政治改革」再訪」と題して、1993年の政治改革以降、現在に及ぶ日本の政治改革が詳しく分析されている。1993年の政治改革では、「小選挙区比例並立制」がよいのか、それとも「小選挙区比例併用制」がよいのか、論争的となった。単純に言えば「並立制」は小選挙区に重きを置き、「併用制」は比例代表に重きを置く制度だが——ただその中間に比例代制連用制が論じられているが、紙面の関係でこの部分は、割愛したい。さて中選挙区で選挙を戦ってきた各政党は、やはり選挙区に力点を置き、結果として「並立制」が採用されるようになった。

以降の各章では、この制と併用制を基礎として、これら2つの選挙制度をどのように止揚（アウフヘーベン）していくのか、いわば選挙制度の高度化が分析されている。その意味においても、小選挙区制と比例代表制が、それ以降の選挙制度の基礎となっている点を、確認しておくことにしたい。

第2章、第3章は、日本で採用された小選挙区制比例代用

並立制のたどってきた歴史が分析されている。すでに述べたように「並立制」は小選挙区にウエイトを置くため、政権選択の選挙となりやすい。しかし「並立制」導入によって、2019年には民主党が政権を奪取する。正確に言えば、民主党だけでは、参議院で多数派を構成できないので、新党日本と社民党の連立政権の形態をとっていた。

しかし政治運営の未熟さから2012年には自民公明の連立政権が勝利して、以後「安倍一強」とまで言われる政治体制が継続した。その意味では、並立制は政権交代も可能にするが長期政権を生み出す危険性を併せ持っていたが、その2側面が如術に現れたのが、この20数年間であった。

この間の経緯は、詳しく2章、3章で分析されているが、あまり現実政治に足を踏み込まずに形式的合理性として、よりよい議会制を創造することに著者の力点があるため、政党のイデオロギー分析には、あまり手を染めてはいない。

本書では出てこないが『安倍晋三回顧録』の中で、安倍首相がもつとも恐れたのは、小池百合子が立ち上げようとした『希望の党』の動きだと回想している。1955年の保守合同以来、自民党の内部に保守層も、リベラル層も含まれていた。その意味で保守リベラルの政党が立ち上がることをもつとも危惧していたし、松下政経塾も自民党に対抗する保守リ

ベラル新党を画策するために立ち上げられている。

安倍政治のイデオロギー分析がなされていない点が、逆に本書は政治改革の理論書に特化してしまっている。そこには、当然メリットとデメリットがあり。メリットは純粹に政治改革を理論づけようとした稀有の著作となっているが、理論づければ当然、その分、現実政治から距離がでるといデメリットもある。

さて、この著書の基本に戻ると、「並立制」では政権選択が、「併用制」では政策選択が主な作用であるという定理とでも呼ぶべき原理から出発している。この政権選択と政策選択の適合性をとるために、第4章では、多数派優位比例代表制の原理が提示されている。小選挙区制で長期政権ができることを防ぎ、併用制で少数政党が乱立し、政権の安定に時間がかかり、その間、市民に重要な法案が審議されないことを防止するために、一番多数をとった政党に55パーセントの議席配分をし、残りの45パーセントを少数政党や少数連合政党に議席をあたえるという構想である。その過程から「多数派優位性」が提案されている。

この構想の基本は、比例制重視であれば小党が乱立し、政権構造が確定するのに時間がかかることを防ぐ意味が託されている。

第4章は、小さく扱われていて、第4章のみで、各節はない。内容は、それだけ単純で、単記限定で、比例区の少ない政党に一定の票を移譲することで、政党の力の平準化をはかろうとするものだ。

第5章では、「多数派優遇式代表制の制度設計」と題して、まさに制度設計に分析の焦点を当てている。すでに分析したように少数政党の乱立により政権が形成されるまでの時間がかかると同時に、それだけ市民のための法案審議が遅れることを防ぐ意味で、たとえ政権をとれなくとも議員数第1党が与党になるために、少数与党に優遇して55パーセントの議席をあたえようとする。経験的には、日本政治の現在（2024年10月）では、自民党公明党で過半数をとってはいいない。しかし「優遇制」では、政権安定のために自民・公明連立政権に55パーセントの議席を優遇的にあたえようとするものだ。

第6章は、そのような制度設計が憲法に違反しないことを分析している。ここで、急に法律論を展開しなくても、よいのではないかと、わたしは思う。市民の投票を守ることが憲法の趣旨であり、有権者の投票をいかに無駄なく国会に反映するかを、議論すればよいのではないか。

さて第7章「抽選制市民院」がえがかれているが、この著

書が最も主張しなかった点であり、「結論」の「新しい政治改革へ」向かう最も大切な章となっている。すでに、この著作が前半と後半で分けられると述べたが、第1章から第6章までの論理を積み上げて第7章が形成されているわけではない。第7章の「抽選制市民院」だけに特化した書物であつて欲しい。

わたしも含め、「抽選制」と「市民院」という言葉だけで、衝撃を受ける。では、なぜ議員を抽選で選ぶのか。現在の日本では、政治家に立候補する人々は、つねに何等かの利権に絡んでいる。日教組を基盤とする候補者、自治労を基盤とする候補者から、自動車産業を基盤とする候補者、あるいは鉄鋼メーカーを基盤とする候補者など、これらの候補者は一部の利益代表として選挙に臨む。端的にいえば利益政治の発生だ。これを防ぐにはどうすればいいのか。

わたしもそうだが、多くの市民は利益政治とは無縁の関係で、投票するのが通例だ。それゆえ、抽選制による議員の選出がきわめて公平性を担保していると、著者は述べている。

他方、「市民院」は、衆議院や参議院とは別個に「市民院」を構成することで、政策の中立性を担保しようというものとなつている。当然、一部官僚も抽選制によるべきだとも述べられている。

本書の独自性と創造性は、まさに「抽選制市民院」の創設に「新しい政治改革」を求めようとしている点にこの著書の帰結をなしている。

Ⅲ 評価とコメント

① 用語上での問題

本書は「政治改革」と「選挙制度改革」を混在させている。基本的なスタンスは「小選挙区制」と「比例代表制」をどのように配置するか、市民の問題意識を十分に国会に反映するのか、その点に焦点が当てられている。しかし、用語上の問題でいえば、政治改革がすべての改革を包摂するものであり、その下部に国会改革、例えば国会の会期を通年にするなど、改革すべき点はたくさんある。著者はこれらのすべての改革の必要性を自覚しながら、タイトルは『新しい政治改革へ』となつているが、第7章以下は、「抽選制市民院」を創設するなど、国会改革の内容となつている。このあたりの言葉には注意が必要と思われる。この問題は、冒頭に「新しい政治改革へ―選挙改革を起点都市として」とあれば、論旨がすっきりするのではないか。

② 表現上の決定的な瑕疵

著者は、様々な選挙制度を説明した後、著者のもつとも展開したい「抽選制市民院」に入る。「抽選制市民院」については、次の項目を起こしてコメントしたいが、市民院を作るために、市民の中から市民院のメンバーを抽選するという点である。では、誰が抽選するのか。著者は次のように述べている。「……天皇が厳かな儀式で籤を引くようにすれば、匿名の行政官がボタンを押すよりも正統性感覚は高まるかもしれない。私もそうした儀式的側面を否定するつもりはない」（226ページ）。誰が抽選するかという政党制が市民の間で共有されていないならば、「抽選制市民院」は創設できない。だからといって「天皇の厳かな儀式で」抽選するという記述に出会った時、わたしは椅子から転げ落ちそうな感覚に陥った。端的に言えば、「市民の、市民による、市民のための市民院」が著者の思想だと思っていた。この文脈で「天皇」に籤を引いてもらうという権威主義的発想は、どこから出てくるのだろうか。あえていえば、この一文は、この著書全体の価値を疎外し、評価を著しくさげるものだと思う。その意味で、削除されるべきではないか。

③ 市民院の市民について

この著作では、市民とは平等な政治・経済力を持ち、すべてが対等の位置にある人々の姿を思い起される。たしかにホップスが『リバイアサン』で万人の万人に対する戦いとえがいた市民は、平等でもあった。さらにアダム・スミスが『国富論』の中でえがいた生産者も、個人的労働者の姿であった。しかし産業革命を経て、市民は労働者と資本家に分離して行く。さらに、サンシモン、フーリエなどによって「空想的社会主義」が展開されていく。社会の分断化と差別化が横行しはじめたのだ。確かに60年代の「ゆたかな社会」にあつては国民が皆平等な「中間階層」を形成した。しかし、1999年のバブル崩壊以降の市民は、貧困層と富裕層に分化してき始めたし、この分化は現在でも続いている。

この時代に、例えば日本国民をすべて「平等な市民」としてえがくことは、わたしには不可能なように思える。

しかし、1999年以降の経済不況を脱するために、自民党・政府が取った政策は「新新自由主義」の経済政策であった。中曽根時代には、派遣労働の職種も、通訳や観光ガイドなど数種類に過ぎなかったが、小泉・竹中時代には、数10種以上にも拡大し、製造業にまで派遣労働の枠が広がった。

そのため、非正規労働者（派遣労働者）と正規労働者の賃

金格差が大きな問題となつて、現在でも、この問題は尾を引いている。単に1例しかあげないが、このような差別待遇の下にある労働者を、政治的には同じ「市民」であるとしても、労働現場で同じ感覚で「市民」と位置付けることは可能だろうか。

著者は裁判員制度における市民が裁判官として裁判に関与することのすばらしさを感じておられる。しかし、裁判員制度の裁判員の任期は「市民院」の任期に比べて短いし、論議される案件も少ない。

いや、それ以上に問題なのは、休業制度のない非正規職員を裁判員制度に呼び寄せるだろうか。都市の若者と農村部の高齢者を、同じように呼び寄せられるだろうか。そこには、少なからず、裁判員を選ぶさいに、裁判所の恣意性が入っているに違いない。

他方、平等な市民が存在するとした場合においても、「市民院」の議員の問題が発生する。恣意性を排除するために「抽選制」によつて「市民院」の議員を選出するとしても、党派性という恣意性から完全に距離を置いた市民が、はたして存在するのだろうか。さらに言えば、「市民院」も議員の集まりである以上、集団化の論理から言つても、党派を組むことはないという保証はない。

その結果、恣意性、党派性からまったく自由な市民など、いないと思つた方が、より現実的だ。だとしたら、「市民院」もまた、衆議院、参議院と同じ構造を持つてしまう。その意味で、「市民院」は国会を市民の手に取り戻すのではなく、衆議院、参議院に屋上屋を形成してはしまわないか。

本書は、小選挙区制と比例代表制を基本として、この2つの選挙制度をどのようにくみあわせることが、一番民意を正確に国会に届けるかを、膨大な資料と深い思索でつづつた力作である。その点は、高く評価されるべきものだと思う。そして、冒険的に「市民院」を提示された。選挙制度の精緻化と「市民院」がどのように結びついているのかは、判然とはしない。そして「市民院」にも多くの問題点がある。

そのことを踏まえても言えば、新しい政治改革を開こうと模索した名著だと結論づけたいと思う。