

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本眾議院議員選舉制度改革之探討：小選舉區比例代表並立制

The Electoral Reform of Japan's House of Representatives: The Mixed System of Single - Member and Proportional - Representation Districts

doi:10.30390/ISC.200303_42(2).0004

問題與研究, 42(2), 2003

Issues & Studies, 42(2), 2003

作者/Author：吳明上(Ming-Shan Wu)

頁數/Page：79-94

出版日期/Publication Date：2003/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200303_42\(2\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200303_42(2).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



日本眾議院議員選舉制度改革之 探討：小選舉區比例代表並立制

吳明上

(義守大學大眾傳播學系助理教授)

摘要

日本於一九九四年三月完成了選舉制度改革，將中選舉區制改為小選舉區比例代表並立制。本文主要探討兩個主題。第一個是，九〇年代以前，自民黨曾兩度嘗試將中選舉區制改為小選舉區制，但是均失敗。又為何自民黨下臺不到一年，卻完成了以小選舉區制為中心的選舉制度改革？既有的反對勢力，尤其是當時的在野黨為何在成為執政黨之後，反而成立了對自民黨有利的選舉制度呢？第二個主題是，在日本實施四十六年之久的中選舉區制，為何在九〇年代被認為有弊端呢？為何直接被替換？新選舉制度是否達到改革的目的？

日本的經驗顯示，期望經由選舉制度的改革來達成政治問題的解決，似乎太過樂觀。

關鍵詞：選舉制度改革，中選舉區制，政策決定過程，小選舉區比例代表並立制

* * *

壹、前言

為因應政治民主化與政治多元化的發展，進行政治制度改革是民主國家運作之常軌。其中選舉制度改革是重要的一環，因為選舉制度是民主政治的重要指標。

二〇〇二年五月五日，陳水扁總統主持政府改造委員會第五次會議時，會中通過國會改造方案。自第六屆立法委員起，立法委員的選舉制度由原來的「中選舉區制」改採為「單一選區兩票並立制」，全國按照區域立委總額劃分為同額選舉區，每一選舉區應選出之名額為一人。選民有兩張選票，一票投給區域立委，另一票投給政黨。由政黨提列封閉式政黨比例代表候選人名單，依據各政黨得票比例，按照候選名單排

名次序，依序分配政黨比例代表席位。同時，獲有全國政黨選票百分之五以上之政黨，方可參與分配政黨比例代表席位。立法委員議席數方面，由原來的二百二十五席縮減為一百五十席。立法委員任期延長為四年，自第七屆立法委員開始實施，並與第十二任總統同時改選，第六屆立法委員任期則配合延長三個月十九天。^①國會改造方案雖然需要經過相關修憲與修法程序方能施行，但是國會的改造幾成定局。

台灣的選舉制度改革方向恰與一九九四年日本眾議院議員選舉制度改革相同。兩者均是由「中選舉區制」改採為「單一選區兩票並立制」，一票投給區域立委，另一票投給政黨，日本稱之為「小選舉區比例代表並立制」。時至今日，日本的新選舉制度雖僅舉行過兩次，但是這兩次的選舉出現了許多反省的材料。他山之石，可以攻錯，日本的經驗值得國內借鏡。

貳、關心點

本文探討的內容主要有二點。第一點是，九〇年代以前，自民黨曾兩度嘗試將中選舉區制改為小選舉區制，但是均失敗。又為何自民黨下臺不到一年，卻完成了以小選舉區制為中心的選舉制度改革？既有的反對勢力，尤其是當時的在野黨為何在成為執政黨之後，反而成立了對自民黨有利的選舉制度呢？

現行的「小選舉區比例代表並立制」是以小選舉區制為重心的制度。第一個理由是，小選舉區的議席數在總議席五〇〇席中佔三〇〇席，比例為六〇%。第二個理由是，比例代表區各政黨應得議席數的計算，是將全國劃分為十一個比例代表區分別計算，而非將全國作為一個比例區，不利於小黨。因此，新的選舉制度有小選舉區濃厚大黨的特質。

第二點是，在日本實施了四十六年之久的中選舉區制，為何在九〇年代被認為有弊端呢？為何未曾加以修正？新選舉制度是否達到改革的目的？

參、九〇年代前自民黨的選舉制度改革嘗試

自民黨對於選舉制度改革的第一次嘗試是一九五六年三月十九日，鳩山一郎內閣向第二十二回通常國會提出小選舉區制法案。內容是將議席數從四百六十七席增加為四百九十七席，其中應選名額一名的選舉區四百七十七個，應選名額二名的選舉區十個。^②

鳩山內閣導入小選舉區制的主要目的是要掌握三分之二的議席，以便修改憲法。法案送達國會之後，雖一度將選舉區劃分法案從配套法案中抽離，但是在社會黨等反

註① 中國時報（台北），2002年5月6日，版2。

註② 白鳥令編，日本の内閣Ⅱ（東京：新評論，1987年），頁171~172。

對勢力的拖延戰術之下，未及審議即成廢案。^③

自民黨的第二次嘗試是田中角榮內閣於一九七三年中所做的努力。田中內閣於一九七二年七月七日上台後不久，即於九月達成了日中（共）國交正常化，而且田中首相的日本列島改造論帶來日本經濟的景氣，使田中內閣的支持率高達六十二%，打破歷屆內閣的紀錄。^④

田中首相藉著高度的民意支持，於十一月解散衆議院，重新選舉。但是，十二月十日選舉結果卻一反田中內閣的預估，自民黨的議席不增反減，議席數從二百七十四席減少為二百七十一席。另一方面，日本共產黨從十四席躍升為三十八席，^⑤日本共產黨的躍進象徵著自民黨政權的危機。

雖然列島改造論帶來一時的景氣，但是不久其缺失即逐漸出現。例如，如何獲得列島改造所需的大量石油及其他能源，並無具體的計劃。田中內閣雖然大舉投資公共建設，例如興建高速公路網、隧道、港口以及改良土地，但是卻也造成嚴重的通貨膨脹。加上污染魚等污染問題的頻繁出現，造成社會的混亂，形成民衆對田中政治的不信任，以致於自民黨在地方選舉中節節敗退，輸給革新陣營。例如，一九七三年四月，名古屋市長選舉時，親自民黨的保守派候選人杉戶清尋求四連任，卻敗給社會黨與共產黨共同推薦的新人本山政雄。同年六月，大阪的參議院議員補充選舉時，自民黨的候選人也敗給共產黨的候選人。^⑥因為自民黨接連在大都市失敗，加上國會選舉時勢力的消長，致使許多政治專家提出不久之後即將進入「自民黨與共產黨對決的時代」的看法，對自民黨的保守政治形成重大的挑戰。

爲了挽回自民黨的頹勢，田中角榮嘗試改革選舉制度。田中角榮的計算是，一選區應選名額一名的小選舉區制對自民黨的保守勢力有利。從選舉中各黨的得票率以及選票的分布來看，自民黨的得票率雖然未過半（四十六·九%），但是若採用小選舉區制，自民黨應可掌握百分之七十，甚至百分之八十的議席。^⑦於是，田中內閣積極運作選舉制度改革，將現行的中選舉區制改爲小選舉區制。

田中內閣積極籌劃改革法案，但是不僅遭到公明黨、社會黨、民社黨等在野黨的反對，自民黨內部亦有強烈的反對聲浪。公明黨等在野黨的支持層並不集中於一小選區，若採用小選舉區制，將會失去中選舉區制中可掌握的部分席位。另一方面，自民黨執政已長達十八年，自民黨的各個候選人在中選舉區中已擁有自己固定的票源，所以並不支持選舉制度改革，因為選舉制度改革必將選區重新劃分。由於內外均受到強烈的反對，使得田中首相的選舉制度改革行動，未及二個月便銷聲匿跡。^⑧

註③ 山室建徳，「鳩山一郎一日ノ國交回復と憲法改正への執念」，渡辺昭夫編，戰後日本の宰相たち（東京：中央公論社，1995年），頁105。

註④ 御厨貴，「田中角榮一開發政治の到達点」，渡辺昭夫編，前掲書，頁210。

註⑤ 北岡伸一，自民党一政権党38年（東京：読売新聞社，1995年），頁149。

註⑥ 朝日新聞，1973年4月30日，版1。

註⑦ 白鳥令編，日本の内閣Ⅲ（東京：新評論，1986年），頁107。

註⑧ 同前註，頁108。

肆、小選舉區比例代表並立制成立的政治過程

一九八八年六月，日本政界爆發了嚴重的金權醜聞—瑞克魯特案件，此案件成爲選舉制度改革的重要肇因。

一、金權醜聞的爆發與政治改革的挫折

一九八八年六月爆發瑞克魯特宇宙公司非法讓渡未上市股票案件，東京地檢與特搜部調查的結果，涉嫌受賄的政界高官多達五十四名，其中包括前首相中曾根康弘及其派閥議員十二名、安倍派九名、宮澤派八名、竹下派十三名，還包括多名在野黨議員。^⑨自民黨的主流派閥均涉嫌其中，形成所謂的「政界總污染」現象，當時的竹下內閣黯然下臺。

受到瑞克魯特案件的衝擊，大眾媒體、意見領袖、選舉制度專家之間有了一個共識，認爲瑞克魯特案件之所以發生，是因爲中選舉區制是一個須花費龐大選舉資金的選舉制度，加上自民黨長期執政，導致政治腐敗。更有甚者，將日本政治的弊端，例如派閥政治、選民對政治沒有信任感等政治上的現象，都歸因於中選舉區制的關係。因此，選舉制度改革被視爲政治改革的核心。

一九八九年六月，宇野宗祐首相召集闊別十七年的選舉制度審議會（第八屆），^⑩進行選舉制度改革的研議，一九九一年六月，選舉制度審議會向海部俊樹首相提出研議成果報告書。此報告書不同以往，未將數個建議案併陳，而以直接替換掉中選舉區制的方式，僅建議採用小選舉區比例代表並立制。^⑪該報告書指出，選舉制度改革欲達成以下五個目的：

- (一)使選舉的性質從候選人利益本位的選舉，導正爲政策本位、政黨本位的選舉。
- (二)促進政權輪替。
- (三)使政治成爲有責任的政治。
- (四)使選舉的結果正確的反應民意。
- (五)反映多樣的民意。

若採取單純小選舉區制，可滿足第二、第三、第四個目的，但是不能滿足第五個目的。而比例代表制可以滿足第五個目的，但是會因爲小黨林立，無法滿足第三個目的。因爲小黨林立的結果，容易產生聯合政權。而聯合政權中的各個政黨爲了維持執政地位，彼此妥協的結果，放棄原有的政策方針，導致政策曖昧，形成沒有責任的政治。而小選舉區比例代表並用制是以比例代表制爲中心的選舉制度，無法消除比例代

註⑨ 許介麟，日本現代史（台北：三民書局，1991年），頁306。

註⑩ 選舉制度審議會係設置於內閣府，因應首相的詢問，對於選舉制度進行調查及研究，並提出報告書。1961年首次組成。

註⑪ 例如1972年的第七次選舉制度審議會的報告書將小選舉區制、都道府縣單位的比例代表制、小選舉區比例代表並用制、小選舉區比例代表並立制等四案併陳。朝日新聞，1991年6月29日，版5。

表制的缺點。^⑫所以，選舉制度審議會決議採用小選舉區比例代表制並立制。

選舉制度審議會的小選舉區比例代表制並立制的內容是，將眾議院總議席五〇一席中，三〇一席由小選舉區選舉產生，二〇〇席由比例代表區選舉產生，而比例區是將全國分為十一個比例代表區。選民有兩票，一票投給選舉區的候選人，一票投給比例代表區的政黨。

但是，選舉制度審議會的建議案不僅在野黨反對，自民黨內亦有強烈的反對聲浪。在野黨方面，社會黨及民社黨的支持核心為工會，公明黨的票源為創價學會，均非集中於一個小區域中，而且選舉制度審議會的建議案將全國劃分為十一個比例代表區，分別計算各政黨應得議席，此方法不利於小黨。而執政黨自民黨方面，因為自民黨候選人已經擁有固定的地盤，安於現狀，對選舉制度審議會的提案採取消極的態度。

一九九一年九月三十日，海部俊樹內閣捨棄選舉制度審議會的建議，考量自民黨內部保守派的立場，透過自民黨總務會以議員立法的形式，向國會提出公職選舉改正法案。該法案內容雖維持小選舉區應選名額三〇〇名，但是將比例代表區應選名額削減為一七一，以全國為一個比例代表區。總務會的提案轉送到眾議院政治改革特別委員會審議，審議中受到強烈的質疑，自民黨籍議員十三名中即有九名之多發言反對，在野黨籍議員更是同聲譴責，九月三十日在小此木彥三郎委員長以審議日程不足為理由，宣佈總務會的提案為廢案。^⑬

二、自民黨的分裂與下台

海部俊樹雖然隸屬黨內的小派閥河本派，但是因為形象清廉，故得以在金權醜聞中受到保守勢力的擁護，出面組閣。然而，海部內閣的政治改革法案卻也因遭到黨內保守勢力的阻撓而失敗。一九九一年十一月五日，取代海部內閣的是宮澤喜一內閣，宮澤喜一是自民黨保守勢力的領導中心。宮澤內閣立即打出政治改革的口號，使得內閣支持率勉強維持海部內閣下台時的水準。海部俊樹內閣以首相本人的清廉形象，受到一般民衆的青睞，在位期間的最高支持率為五十四·二%，下台前的支持率為四十四·二%。宮澤喜一內閣上台後的支持率為四十四·六%。^⑭

然而，宮澤內閣卻對於政治改革著力不多。宮澤內閣的閣僚人事背景方面，除了首相本身之外，涉及瑞克魯特案件者有三名之多。包括副總理兼任外務大臣渡邊美智雄、官房長官加藤紘一、郵政大臣渡邊秀央等，使內閣有「灰色高官」的負面評價。而且內閣人事佈局偏重稻米市場開放等傳統的農業政策，對於政治改革避重就輕。例如內閣閣員包括農林水產大臣田名部匡省、大藏大臣羽田孜、官房長官加藤紘一、官房副長官近藤元次等農政專家，而政治改革派的閣僚僅羽田孜一位。^⑮

註⑫ 野中俊彦，「小選舉區・比例代表並立制の問題点」，ジュリスト（東京），第1106號（1997年2月5日），頁6。

註⑬ 福井治弘，「海部俊樹—宿命的な弱さ」，渡辺昭夫編，前掲書，頁410。

註⑭ 世界平和研究所，中曾根內閣史・資料編（東京：中央公論社，1995年），頁679。

註⑮ 朝日新聞，1991年11月6日，版1。

宮澤內閣對於政治改革的消極態度引起黨內改革積極派小澤一郎的反感，加上東京佐川急便案件的爆發及發展，使自民黨內形成了改革派與保守派的對立。

一九九二年八月爆發東京佐川急便非法政治獻金案。金丸信自民黨副總裁承認收受東京佐川急便五億日圓的政治獻金，其後在東京地檢與警視廳搜索金丸信家宅時，查獲大量的金條與股票，並發覺金丸信隱藏七十億日幣的所得未報稅，此逃漏稅之行為直接構成金丸信被逮捕的罪名。^⑥案發後，金丸信先後辭去自民黨副總裁，以及自民黨經世會（竹下派）會長一職。竹下派是承襲田中派的派閥，擁有一一〇名議員，為黨內最大派閥。金丸信辭去會長一職之後，隨即引發會長一職的爭奪戰，形成以小澤一郎為中心的改革派與以野中廣務、梶山靜六等人為中心的保守派的對立。

就在一九九二年十二月十一日宮澤內閣進行內閣改組的同一天，小澤一郎與羽田孜率改革派離開竹下派，使竹下派分裂。小澤一郎另立新派閥，名為「羽田派」，擁有眾議員三十五名，參議員八名，合計四十三名，成為自民黨內第五派閥。而竹下派集合剩餘勢力六十六名，改稱「小淵派」，從黨內第一大派閥淪為第四大派。（羽田派成立後，自民黨派閥勢力表請參考〈表一〉）

一九九三年六月十八日，在野黨提交宮澤內閣不信任案付諸表決時，羽田派投下贊成票，使得不信任案獲得通過。宮澤首相選擇解散眾議院，重新選舉，問政於民。就在選舉舉行之前，六月二十一日武村正義等人脫離自民黨，另成新政黨，名為「先驅新黨」。翌日，羽田派亦脫離自民黨，自組政黨，名曰「新生黨」，自民黨嚴重分裂。七月十八日選舉結果，自民黨只獲得二百二十三席，^⑦不及總議席之半數，失去執政地位。

表一 羽田派成立後自民黨派閥勢力表

派閥名	三塚派	宮澤派	渡邊派	小淵派	羽田派	河本派	加藤集	無派閥	合計
眾議院	57	60	49	32	35	23	7	11	274
參議院	17	13	19	34	8	6	6	3	106
合計	74	73	68	66	43	29	13	14	380

資料來源：朝日新聞，1992年12月18日，夕刊，版5。

三、聯合政權各黨派的妥協

一九九三年七月二十三日，細川內閣成立前夕，日本新黨細川護熙黨魁連同先驅新黨武村正義黨魁在記者會中表示，將於一年內廢止中選舉區制，導入新的選舉制度，內容是小選舉區與比例代表區應選名額各為二百五十名之選舉制度。^⑧

細川內閣為何一上台便極力推動政治改革呢？細川內閣的成立主要得助於小澤一

註⑥ 金丸信於1993年3月7日被逮捕。野中廣務，私は闘う（東京：文芸春秋，1996年），頁88。

註⑦ 朝日新聞，1993年7月19日，版1。

註⑧ 朝日新聞，1993年7月23日，版1。

郎的多方奔走，因此政策的主導權落在小澤一郎的手中。而且，既然細川內閣以政治改革為號召，並獲得民意的高度支持，細川內閣上台後自然極力推動政治改革。細川內閣上台後的民意支持度高達八十%，是戰後以來的最高紀錄。

細川提出選舉制度改革構想之後，除了自民黨與日本共產黨之外的各個政黨立即表示歡迎。然而，自民黨雖未對細川護熙的提案表示歡迎，但是自民黨在總務會中表示歡迎新選舉制度的導入，只是自民黨希望增加小選舉區的應選名額。換言之，細川護熙的提案只有日本共產黨表示反對。^①

細川護熙的提案是聯合政權八黨派妥協的結果。一九九三年八月九日細川護熙內閣成立，是一個「非自民非共產」的聯合內閣，參加成員包括日本新黨、新生黨、社會黨、公明黨、民社黨、先驅新黨、社民連，以及參議院的民主改革聯合等八個黨派，各個黨派對於選舉制度各有其立場與主張。

促使聯合政權成立的小澤一郎希望導入單純的小選舉區制。小澤希望借由單純小選舉區制的實施，達到以下三個目的。第一是，在單純小選舉區制下，候選人由黨中央統一推選，藉此強化黨中央的權力。第二是，借由單純小選舉區制的實施，壓縮社會黨的生存空間，甚至使之消滅。第三是最重要的目的，亦即將日本的政黨政治導向兩黨政治。^②

社會黨本來的立場是主張比例代表制，或是維持現行的中選舉區制。社會黨轉而支持細川構想，其理由有二。第一是，衆議院議員選舉前社會黨已經表明要樹立非自民黨政權。而「非自民黨政權」成立與否，關鍵在於細川護熙的向心力，身為聯合內閣最大黨社會黨（七十席）的態度，則決定了此向心力團結的成敗。^③第二是，自民黨對於細川構想也不表反對。因此，若是社會黨反對，將使聯合內閣瓦解，成立以自民黨為中心的聯合內閣。因為，自民黨擁有二百二十三議席，將是聯合內閣的最大黨，（選舉後各黨派勢力參考〈表二〉）能夠重新掌握政策的主導權。

表二 一九九三年七月十八日衆議院選舉結果

黨派名稱	自民黨	社會黨	新生黨	公明黨	日本新黨
議席	223	70	55	51	35

黨派名稱	民社黨	共產黨	先驅新黨	社民連	無所屬
議席	15	15	13	4	30

資料來源：朝日新聞，1993年7月19日，版1。

註① 朝日新聞，1993年7月25日，版1。

註② 大嶽秀夫，「自民党若手改革派と小沢グループ—政治改革を目指した二つの政治勢力」，レヴアイアサン（東京），第17號（1995年秋季號），頁17～20。大黒太郎，「選舉制度の改編はなぜ成功したか？」，レヴアイアサン（東京），第25號（1999年秋季號），頁128～138。

註③ 毎日新聞，1993年7月27日，版1。

公明黨的支持層是創價學會以及大都市的中間選民，而社民黨、社會黨的支持層是工會，分布較廣，所以希望維持現行的制度，或是以全國為一區的比例代表制。

細川護熙主張修改現行的中選舉區制，將一票制改為兩票制。^②

雖然聯合政權的各個黨派均有各自的立場，但是在「反自民政權」的一致目的下，放棄原先的主張，彼此妥協。細川在聯合內閣各個政黨的支持下，於一九九三年九月提出新選舉制度法案，內容是小選舉區與比例代表區的應選名額各為二百五十名。在野的自民黨提出對抗法案，內容是小選舉區應選名額三〇〇名，比例代表區應選名額一百七十一名。

四、新選舉制度的成立

細川政府案與自民黨案送到衆議院政治改革調查委員會審議，經過一個月仍無法達成協議。法案的審議改為黨對黨協商，由日本新黨黨魁細川護熙與自民黨總裁河野洋平進行。細川將小選舉區應選名額提高到二百七十四名，將比例代表區應選名額降低到二百二十六名，作為對自民黨的讓步。但是，因為自民黨進一步要求再提高小選舉區的應選名額，細川無法接受，協商破裂。^③

一九九三年十一月十八日細川護熙與自民黨逕行將各自的法案提交衆議院表決，自民黨案被否決，細川政府案獲得通過。但是，細川政府案在參議院表決時，雖然自民黨有十三票投贊成票，但是社會黨出現五票反對票，表決結果，贊成票一百八十八票，反對票一百三十票，僅以十二票之差遭到否決。^④

依照憲法第五十九條規定，當衆議院通過的法案若被參議院否決時，若再經衆議院三分之二表決通過，就成為法律，但是，在衆議院中，朝野黨派均未能掌握三分之二議席。因此，依照憲法同條文的規定，舉行兩院協議會。在兩院協議會之下，細川護熙與河野洋平再度協商。

就在國會會期結束的前一天，協議終於達成。此協議後來通過成為法律。這也就是現行的小選舉區比例代表並立制。亦即，小選舉區應選名額三〇〇名，比例代表區應選名額二〇〇名。而比例代表制的議席計算是將全國分為十一個區域，分別計算各個政黨的得票率，而不是以全國的得票率來計算。選民有二票，一票投小選舉區的候選人，一票投比例代表制的政黨。而政黨的候選人可以重複候補，即小選舉區的候選人也可以被列入比例代表區的名單中。因此，如果候選人在小選舉區中落選，還有可能在比例代表區中復活。^⑤

這樣的一個選舉制度，是以小選舉區為重心的選舉制度，所以日本的政治學者小

註② Gerald L. Curtis, 永田町政治の興亡(東京:新潮社, 2001年), 頁154。

註③ 每日新聞, 1993年11月19日, 版1。

註④ 朝日新聞, 1994年1月22日, 版1。

註⑤ 張隆義, 「日本衆議院選舉與今後政局的走向」, 問題與研究(台北), 第35卷第12期(1996年12月), 頁59~68; 每日新聞(東京), 1994年3月5日, 版1。

林武稱之爲『小選舉區本位制』。^②

伍、中選舉區制在日本的弊端

每一種選舉制度都有其優缺點，中選舉區制度也不例外。然而，九〇年代將中選舉區制視爲政治腐敗的元兇，有以下三點理由：^③

一、黨同伐異，導致不關心政策

日本的中選舉區制是單記非移讓型投票制度（multi-member district with single non-transferable vote system: SNTV），選舉區的應選名額爲複數。像自民黨一樣的大政黨，若要在國會中掌握過半數的席位，必須在所有選區中推出複數的候選人。然而自民黨是一個派閥聯合的政黨，派閥之間的團結力量很薄弱，黨中央又無法約束候選人的選舉策略。候選人爲了增加自己的選票，大力開拓票源，經常侵犯同選區中同黨候選人的票源。因爲同黨，所以選民的重疊性很高；再加上，自民黨並沒有像台灣國民黨一樣的配票制度。所以，在黨同伐異下，候選人將競選中心擺在票源的增加，而不重視政策。

二、導致金權政治，漠視大多數選民的利益

候選人爲了增加票源，大量地動員選民，頻繁的利用媒體從事宣傳，所費不貲，不是一般候選人可以負擔的。而提供龐大選舉資金的是所屬的派閥首腦以及個人的後援會。

作爲派閥首腦的首要條件就是金脈廣闊。派閥首腦爲黨內重量級人物，在政策制定過程中，經常代表企業界的利益，而負責籌劃政策法案的官僚又接受來自自民黨的壓力，形成所謂的政界、官界以及財界之間的「鐵三角」關係。政界與財界之間，存在著大量非法政治資金的流動，形成腐敗的金權政治。例如瑞克魯特案件，以及東京佐川急便案件便是明顯的例子。

至於後援會方面，候選人以各種名義，例如餐會、發表會等，發行參加券，向企業及經濟團體募集選舉資金。另外，對於一般選民，自民黨候選人或是現任議員利用執政黨，亦即自民黨可以提供的各種權利、補助金、行政服務，例如鋪路架橋等，或以政府契約爲餌，來增加後援會的成員。爲了擴大後援會的規模，更進一步的提供服務，例如出席婚喪喜慶、招待選民溫泉旅行、東京觀光、介紹工作等，使後援會成爲

註② 小林武，「新選舉制度の映し出したもの」，法律時報（東京），第69卷第1號，頁2。

註③ 探討中選舉區制在日本的弊端之文獻數量繁多，例如：武村正義，小ざくともキラリと光る国・日本（東京：光文社，1994年）；小沢一郎，日本改造計画（東京：廣濟堂，1993年），頁65～80。三輪隆，「小選舉區導入の今日的背景と批判」，法律時報（東京），第64卷第2號，頁21～26；永久寿夫，「平成8年衆議院議員選舉の分析」，PHP研究所レポート（京都），11號，頁5～16；同作者，「中選舉區制が議員活動に及ぼす影響」，PHP研究所レポート（京都），1995年6月號，頁26～37。

一個利益交換所。

三、派閥競爭激烈，阻礙政治進步

候選人之間競爭的激烈，連帶的候選人所屬派閥間的競爭也很激烈。政治家的職志是入閣擔任大臣，而坐上總理大臣的寶座更是最終的願望。加上日本的內閣壽命短（平均一·二四年），^②更迭頻繁，內閣大臣職位釋出機率大，更加緊了政治家及派閥間的競爭。

內閣大臣職位的分配，係以各個派閥的勢力為基準。派閥人數越多，就可以在組閣時，分配到比較多的，或是比較重要的內閣大臣職位。而且，首相經常由大派閥的首腦擔任。因此，每逢選舉時，各個派閥競相推出候選人參選。

自民黨為派閥的集合體，集合的因素是政治利益。政治利益有限，所以派閥之間並不團結，導致政治無法進步。例如自民黨雖然提出政治改革的政策方針，但是因為派閥勢力的阻撓而無法順利推展。

陸、檢 證

綜合第八屆選舉制度審議會，以及小澤一郎主導的細川內閣推動選舉制度改革的動機，可將選舉制度改革的目的歸納為形成兩黨政治、消除派閥競爭、導正為政策本位選舉、成為省錢的選舉、反應多元化的民意等五項。新選舉制度是否已經達到改革的目的？以下就一九九六年十月二十日以及二〇〇〇年六月二十五日兩次的眾議院議員選舉結果做一個檢證（選舉結果參考〈表三〉、〈表四〉），以提供國內參考。

表三 一九九六年眾議院選舉結果

政黨名	議席數		小選舉區			比例代表區		
	選舉前	選舉後	當選數	議席率	得票率	當選數	議席率	得票率
自民黨	211	239	169	56.3 %	38.6 %	70	35.0 %	32.8 %
新進黨	160	156	96	32.0 %	28.0 %	60	30.0 %	28.0 %
民主黨	52	52	17	5.7 %	10.6 %	35	17.5 %	16.1 %
共產黨	15	26	2	0.7 %	12.5 %	24	12.0 %	13.1 %
社民黨	30	15	4	1.3 %	2.2 %	11	5.5 %	6.4 %
新黨先驅	9	2	2	0.7 %	1.3 %	0	0	1.0 %
無所屬之會	10	9	9	3.0 %	0.2 %	0	0	2.5 %
其他諸派	6	1	1	0.3 %	6.6 %	0	0	0.1 %

資料來源：朝日新聞，1996年10月21日，版1。

註^② 從1945年8月的東久邇稔彥內閣至2001年4月的小泉純一郎內閣的56年間，共有45個內閣，故內閣平均壽命1.24年。

表四 二〇〇〇年眾議院選舉結果

政黨名	議席數		小選舉區			比例代表區		
	選舉前	選舉後	當選數	議席率	得票率	當選數	議席率	得票率
自民黨	271	233	177	59.0 %	41.0 %	56	31.1 %	28.3 %
民主黨	95	127	80	26.7 %	27.6 %	47	26.1 %	25.2 %
保守黨	18	7	7	2.3 %	2.0 %	0	0	0.4 %
公明黨	42	31	7	2.3 %	2.0 %	24	13.3 %	13.0 %
自由黨	18	22	4	1.3 %	3.4 %	18	10.0 %	11.0 %
社民黨	14	19	4	1.3 %	3.8 %	15	8.3 %	9.4 %
共產黨	26	20	0	0	12.1 %	20	11.1 %	11.2 %
無所屬之會	3	15	5	1.7 %	1.1 %	0	0	0.3 %
其他諸派	12	6	16	5.3 %	6.9 %	0	0	0.2 %

資料來源：朝日新聞，2000年6月26日，版1。

一、是否形成兩黨政治

從政黨議席的比例來看，議席確實有集中於兩大政黨的傾向。

一九九六年的選舉結果，自民黨與新進黨共獲得三百九十五席，佔五百席中的七十九%。二〇〇〇年的選舉結果，自民黨與民主黨共獲得三百六十席，佔四百八十席中的七十五%，兩大黨的議席率均超過四分之三。

然而，斷言新的選舉制度可以形成兩黨政治，則言之過早，有以下兩個理由。

第一個理由是，新的選舉制度有獨厚自民黨的情形。從得票率與議席率觀之，兩次的選舉結果，在比例代表區方面，政黨的得票率與議席率相差不多。但是，小選舉區方面，卻有獨厚自民黨的情形。一九九六年的選舉中，自民黨的得票率雖僅三十八·六%，卻獲得五十六·三%的議席。二〇〇〇年的選舉中，自民黨的得票率是四十一·一%，卻獲得五十九%的議席。相對的，另一個大黨卻未佔有優勢。一九九六年的選舉中，新進黨的議席率只比得票率高出四%，而二〇〇〇年的選舉中，民主黨的議席率卻低於得票率。

另外，自民黨在眾議院的議席率有逐漸領先另一大黨的趨勢。一九九六年的選舉結果，自民黨在眾議院的議席率是四十七·八%，領先新進黨（三十一·二%）十六·六%，而二〇〇〇年的選舉結果，自民黨的議席率微增至四十八·五%，並領先民主黨（二十六·四%）二十二·一%，領先幅度增加。

在自民黨勢力的復甦下，不易出現可與之對抗的大黨。美國哥倫比亞大學日本政治學者吉拉爾德·科提斯（Gerald L. Curtis）明確地指出，小選舉區的主要功能並非造就兩黨政治，而是造就由一黨掌握多數以安定政局。^②

註② Gerald L. Curtis，前揭書，頁142。

第二個理由是，關鍵少數政黨的存在。從邁入聯合政權時代開始，政權更迭頻繁，除了日本共產黨之外的政黨均有執政的經驗，各個政黨之間的「政策距離」大為縮小。另一方面，大黨又無法掌握安定多數，甚至無法獲得過半數議席。在此情形下，聯合政權的其他黨派便握有執政聯盟去留的關鍵性少數（the decision vote）。因為各個黨派間的政策距離接近，某些政黨重組，便可以取代現有的執政聯盟。因此，現有的執政聯盟中的大黨為了維持執政地位，在政策上，便受到握有關鍵少數政黨的牽制。例如，自公保聯合政權下，自民黨在反恐怖政策上即受到公明黨的牽制。

關鍵少數政黨的價值發揮大於所擁有的議席數及議席率，具有存在的價值。在此情形下，可否期待像英美兩國一樣的單純兩黨政治呢？

二、是否消除了派閥競爭

理論上，小選舉區制之下，候選人由政黨推選一名，所以不會發生黨同伐異的現象，候選人所屬派閥間的競爭也可以消除。而比例代表制的候選人名單，亦由黨內派閥妥協產生，派閥間得以協調。

但是實際上，在爭取黨公認的階段時，各個派閥的競爭異常激烈。如前所述，為了獲得內閣改組時的優勢，各派閥競相擴充勢力。每一個派閥都希望在較多的小選舉區中推出候選人，或是在比例代表名單上列入較多的候選人，順位的先後也是競爭的焦點之一。因此，在新制度之下，派閥競爭的情形只是提前至黨公認階段時發生，並未消失。只是黨公認階段時的競爭較不易為外界所觀察，形成一個民主政治的黑箱。

多位學者及選舉專家認為，要消除派閥競爭，只從事選舉制度的改革還不夠，還要同時導入「首相公選制」。^⑩認為掌握龐大政治資源的首相一職由選民直選，才可以消除派閥間為了爭奪首相寶座而阻礙政治進步的現象。

三、是否成為政黨·政策本位的選舉

選舉結果未能稱為政黨·政策本位的選舉，有兩個理由。

第一個理由是，政黨本身以及政黨之間的政策不明確。如上所述，除了日本共產黨之外，各政黨間的政策距離縮小，以至於政黨之間的政策或理念並無很大的差異。在此背景下，政黨為了爭取選票，對選舉公約採取曖昧模糊的態度。例如，一九九六年選舉的爭論點是提昇消費稅率的問題。對此爭論點社會民主黨（社會黨於一九九六年十月改稱社會民主黨）未明言贊成或反對，新進黨在選舉之前才提出「消費稅3%凍結」的選舉公約，而自民黨、先驅新黨、民主黨雖然提出消費稅5%的主張，但是有不少個別候選人卻未遵守黨的決定，自行提出消費稅3%的政策。^⑪因為日本的政黨對於候選人的拘束力薄弱，以致於形成混亂的局面。

第二個理由是，因為小選舉區的議席佔總議席的五分之三，所以各個政黨將資源

註⑩ 請參照弘文堂編集部，いま、首相公選を考える（東京：弘文堂，2001年）。

註⑪ 朝日新聞，1996年10月15日，版1。

投入小選舉區的競選，爭取選區中唯一的名額，形成以候選人為中心的選舉。

四、新選舉制度是否較省錢

爲了打敗競爭對手，爭取唯一的一個名額，政黨在小選舉區中進行高密度的選戰。選區從中選舉區改制爲小選舉區，爲因應選區的狹小化，候選人將後援會從以往的市郡等較大的單位，改制爲村町等較小的單位，以便於動員選民。^②選民動員量的增加，以及候選人頻繁的利用媒體以及電視宣傳，所需之選舉經費不下於中選舉區制。

五、是否反映了多元化的民意

從小選舉區的死票率以及比例代表區的議席分配觀之，兩次的選舉果有扭曲民意的情形。死票是指落選後選人所得的總票數，死票率則指該票數佔有效票的比例。

小選舉區的死票率方面，一九九三年的選舉中，死票率是二十四·七%，而一九九六年選舉的死票率倍增，高達五十四·七%，二〇〇〇年選舉的死票率是五一·八%。換言之，兩次的選舉中，小選舉區中均有半數以上的選民票數無法反映在議席上。

比例代表區的議席分配方面，因爲將全國分爲十一個比例區，不利於小政黨。例如，一九九六年的選舉中，若是將全國作爲一個比例區來計算，則自民黨應減少四席，新進黨及民主黨各減少三席，共產黨與社民黨應該增加二席。而社民黨的全國總得票數是九十六萬票，應分得三席，但是得票數被十一個比例區瓜分而一席未得。^③比例代表區制的主要目的是反映多樣的民意，但是日本式的比例代表區制卻扭曲了民意，無法正確的依照民意的比例在議席上反映出來。

再者，一九九六年的選舉是首次採用新選舉制度的選舉，而投票率卻只有五九·六五%，創歷史最低紀錄。爲了提高投票率，一九九七年的公職選舉改正法中，將投票截止時間由原來的下午七點延長到下午八點，但是二〇〇〇年選舉的投票率是六十二·四九%，雖略爲增加，卻也是歷史上第二低。因此新選舉制度是否可以充分反映民意，值得懷疑。雖然棄權亦爲民意的表現之一，但是新選舉制度所創下的低投票率紀錄，卻令人深思。

柒、結 語

從以上的分析，至少可以得到以下四個結論。第一點，小選舉區制是否會帶來有如英美的二黨政治，是一個爭論已久的問題。就日本的經驗看來，日本的選舉制度有獨厚自民黨的傾向，而且握有關鍵少數的政黨具有牽制執政聯盟中大黨的影響力，自有其存在價值，所以不必然會帶來單純的兩黨政治。

第二點，中選舉區制不必然造成自民黨長期執政。因爲，使自民黨下台的一九九

註② 大嶽秀夫編，政界再編の研究（東京：有斐閣，1997年），頁345。

註③ 野中俊彦，前掲文，頁17~18。

三年七月的選舉使用的正是中選舉區制。

第三點，在小選舉區制之下，若是出現單一爭論點，民意有可能形成正反兩方，而帶來兩黨政治。但是，在價值多元化的民主社會中，對於單一爭論點容易形成多種態度，加上爭論點的多元化，政黨候選人及選民的態度亦多元化，難行成兩個陣營。

第四點，小選舉區比例代表並立制的產生，是因為各個政黨，以及其領導人短期間的戰術性、政策的選擇所累積的結果。進而言之，此政策的制定並非基於合理性的邏輯考量，而是政策制定者之間基於自身的立場、價值觀，討價還價（bargaining game）的結果。

自民黨黨內保守派主張小選舉區制，主要是基於自民黨的候選人在小選舉區中佔有優勢，而小澤一郎主張小選舉區制的主要目的是實現兩黨政治。但是小澤一郎主導的細川內閣卻是一個多黨派的聯合政權，雖然達成了使自民黨下臺的目的，並改革了選舉制度，但是在考量執政聯盟其他黨派的利益之後，容納了部分比例代表區制。而執政聯盟各黨派在「反自民黨政權」的大前提之下，彼此妥協，紛紛放棄各自的主張，成立了以小選舉區制為中心的選舉制度。政治是弔詭的，反自民黨的聯合政權成立了對自民黨有利的選舉制度。

* * *

（收件：91年10月9日，修正：91年11月25日，接受：91年12月1日）



The Electoral Reform of Japan's House of Representatives: The Mixed System of Single-Member and Proportional-Representation Districts

Ming-shan Wu

Abstract

Japan completed the electoral reform of the House of Representatives in 1994 which changed the electoral system, from SNTV (multi-member district with single non-transferable vote system) to the mixed system of single-member and proportional-representation districts. This paper studies two themes. First, why did the reform of the electoral system conducted by the LDP (Liberal-Democratic Party) twice before the 1990's, fail while this one within one year after the LDP cabinet had resigned? succeed. And why did the opposition party, after becoming the ruling power in 1994, approve of the electoral reform which was advantageous to the LDP? Second, why was not SNTV, which had been executed for 46 years, found with flaws till the 1990's? Why was SNTV directly substituted?

Did the new electoral system accomplish the aim of reform? According to this analysis, the attempts to solve Japan's political problem through electoral reform are not likely to succeed.

Keywords: the electoral reform; SNTV; policy-making process; Mixed System of Single-Member and Proportional-Representation Districts



參考文獻

- 王業立（2001），《比較選舉制度》，台北：五南圖書公司。
- 許介麟（1991），《日本現代史》，台北：三民書局。
- 張隆義（1996），「日本衆議院選舉與今後政局的走向」，《問題與研究》，35，12。
- 吳重禮（1996），「SNTV的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？」，《問題與研究》，35，12。
- 大嶽秀夫編（1997），《政界再編の研究》，東京：有斐閣。
- 小沢一郎（1993），《日本改造計画》，東京：廣濟堂。
- 小田全宏（2001），《首相公選》，東京：サンマーク出版社。
- 世界平和研究所（1995），《中曾根内閣史・資料編》，東京：中央公論社。
- 白鳥令編（1987），《日本の内閣Ⅱ》，東京：新評論。
- 白鳥令編（1986），《日本の内閣Ⅲ》，東京：新評論。
- 北岡伸一（1995），《自民党一政権党38年》，東京：読売新聞社。
- 弘文堂編集部（2001），《いま、首相公選を考える》，東京：弘文堂。
- 伊藤茂（2001），《動乱連立》，東京：中央公論新社。
- 武村正義（1994），《小さくともキラリと光る国・日本》，東京：光文社。
- 板垣英憲（1996），《小沢一郎の時代》，東京：同文書院。
- 渡辺昭夫編（1995），《戦後日本の宰相たち》，東京：中央公論社。
- 森田実（1993），《政権交代》，東京：時事通信社。
- 野中廣務（1996），《私は闘う》，東京：文芸春秋。
- Curtis, Gerald L.（2001），《永田町政治の興亡》，東京：新潮社。
- 大嶽秀夫（1997），「自民党若手改革派と小沢グループ—政治改革を目指した二つの政治勢力」，《レヴァイアサン》，17，7-29。
- 大黒太郎（1995），「選挙制度の改編はなぜ成功したか？」，《レヴァイアサン》，25，123-153。
- 小林武，「新選挙制度の映し出したもの」，《法律時報》，69：1，2-5。
- 三輪隆，「小選挙区導入の今日的背景と批判」，《法律時報》，64：2，21-26。
- 永久寿夫（1995），「平成8年衆議院議員選挙の分析」，《PHP研究所レポート》，11，5-6。
- 野中俊彦（1997），「小選挙区・比例代表並立制の問題点」，《ジュリスト》，1106，15-21。

