経済教室

選挙区はどうあるべきか（下）

参院、権限と併せて議論を

「国民代表」規定、制度縛らず

上田　健介　近畿大学教授

ポイント

- 最高裁、国会と対峙には国民の理解必要
- 「ねじれ国会」経て参院の権限の強さ意識
- 地域性は投票価値の不平等を正当化せず

選挙制度を巡る憲法問題として、投票価値の平等の問題が知られる。すべての有権者が平等であるべきならば、単に1人が1票を持つだけでは足りず、その1票が選挙の結果に及ぼす影響力も平等でなければならない。それゆえ選挙区間で、選出議員1人あたりの有権者数（あるいは人口）が等しくなければならない。

だが高度経済成長期以来、大都市圏への人口流入が続いたため、大都市圏では有権者数が多いのに議員の数が少なく、地方ではその逆の状況となり問題視された。選挙のたびに裁判が起こされるが、問題が解決しないのはなぜか。

最高裁の判断枠組みは、1976年判決から基本的に変わってない。まず投票価値の平等が憲法上の要請であることを認めたうえで、選挙制度については代表者を通じて国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とする。他方、政治の安定の要請も考慮しながら各国の事情に即して決定されるべきだとして、国会は投票価値の平等だけでなく他の事項も考慮して、公正かつ効果的な代表という目標を実現するために適切な選挙制度を決定できると考える。

そして図のような順番で審査する。この判断枠組みに対しては、①で投票価値の平等を唯一絶対の基準とすべきではないか、また①が認められれば直ちに定数配分は違憲、選挙も無効になるのではないか――といった批判もある。

最高裁によればこうした判断方法がとられてきたのは、憲法の予定する司法権と立法権の関係に由来する。裁判所が選挙制度を投票価値の平等に反して違憲と判断しても、実際にこれを是正して新たな選挙制度をつくるのは国会の役割である。だから裁判所ができることは、何とか国会に是正をさせるべくメッセージを送ることだというのだ。

最高裁による投票価値の平等の判断枠組み

①諸事情を総合的に考慮したうえで定数配分（または選挙区割り）が投票価値の平等の要求に反する状態に至っているか
- YES → ②へ
- NO → 合憲判決

②国会が定数配分等の是正に要する合理的期間内に是正がされなかったか
- YES → ③へ
- NO → 違憲状態判決

③選挙無効に踏み込むのか
- YES → 違憲・選挙無効判決（最高裁では今まで存在しない）
- NO → 違憲・事情判決（選挙の違法を宣言するだけで選挙を無効とまではしない）

一方、米合衆国の例に倣い、最高裁が自ら暫定的に定数配分を変更して選挙実施を命令することも権利救済のため認められるという主張もある。最高裁が実際にこの手段に訴えるには、国会と正面衝突しても国民の支持が得られるという自信が必要になろう。

それでも近年、最高裁の判断は厳格になってきている。衆議院については、小選挙区制の導入の際に選挙区間の人口格差を2倍未満とする原則が定められた。だが同時に「一人別枠方式」（都道府県ごとにまず1議席を配分したうえで残りの議席を人口数に比例して配分する方式）を採用したため、格差が2倍を超えていた。最高裁は当初この方式を合憲としていたが、2011年判決で小選挙区制への移行に際しての激変緩和措置にすぎず、合理的期間を経過したとして見直しを要求した。

うえだ・けんすけ　74年生まれ。京都大法卒、同大博士（法学）。専門は憲法学

参議院についても12年判決から、最高裁の判断が目に見えて厳格化している。かつて5・26倍を合憲としたこともあったが、12年判決は5・00倍を、14年判決は4・77倍を違憲状態と判断した。

また従来、参議院の選挙制度では「事実上都道府県代表的な意義ないし機能」を加味することが許されてきた（83年判決）。しかし12年判決は、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、投票価値の大きな不平等状態が長期間継続している状況下では、この仕組み自体を見直すことが必要になると述べた。

これを受け、昨年の定数是正で合区（鳥取と島根、徳島と高知）が行われるに至り、昨年の参議院議員選挙での格差は3・08倍まで縮小した。これも裁判で争われており、現在最高裁で審理中である。

ここで注目したいのは、参議院に関する最高裁の判断が厳格化している理由である。

12年判決によれば、①衆参両議院ともに、都道府県またはそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広い地域を単位とする比例代表選挙の組み合わせという同質的な選挙制度となっていること②衆議院では格差を2倍未満とする基準が定められていることに加えて、③急速に変化する社会情勢の下で「国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきている」ことが挙げられている。

③はおそらく「ねじれ国会」で示された参議院の権限の強さを意識したものだろう。参議院も衆議院と同様の権限を持つのであれば、投票価値の平等の要請も衆議院と同様に働くという論理である。このように権限と組織原理の間に相関関係があることを念頭に置くならば、二院制における参議院の権限、役割とセットにした議論をすべきだろう。

すなわち参議院の選挙制度を検討する際に投票価値の平等を重視して、合区を進めたり、都道府県ごとの選挙区を根本から見直したりする（例えば地方ブロックの選挙区に置き換える）といった、もっぱら選挙制度に着目した議論に限定すべきではない。投票価値の平等の要請を緩やかにする代わりに、参議院の権限を弱める（例えば議決では最終的に衆議院に従う慣行をつくる）ことも考えられる。

また選挙制度にも関連して憲法43条が国会議員を「全国民を代表する」ものと定めていることから、国会議員の性格として「国民代表」と「地域代表」の関係をどうとらえるかも問題となる。

前述したように、最高裁は83年判決では、参議院の選挙区について都道府県代表的な意義を積極的に認めていた。その中で「議員の国民代表的性格とは、本来的には、両議院の議員は（中略）選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであるということを意味」すると述べた。

すなわち「全国民の代表」とは、議員は全国民のために活動すべしという政治道徳を説いたものであり、リコール（解職請求）など議員を選挙区の指図や命令に法的に拘束させる仕組みが禁止される以外は、選挙制度に対して何かを要請するものではない。それゆえ国会議員を、一方で選挙により結びつく地域などの利害や意見を踏まえつつ、他方で討論を通じて調整や妥協を図り国民全体の利益になる政策を生み出すべき存在ととらえて、選挙制度の構築にあたり議員の地域性を考慮することも可能となる。

ところが11年判決は、衆議院の「一人別枠方式」を否定する中で「地域性に係る問題のために、殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいい難い」と述べた。

この判示を巡っては、「全国民の代表」の文言について、地域性の考慮を禁止する要請まで読み込むに至ったとの見方もある。しかしそこまでの強い含意はなく、地域性だけでは投票価値の不平等を正当化する理由とはならないことを示したものだと解される。

とはいえ、最高裁による投票価値の平等の要請が厳しくなっていることは確かだ。衆議院については昨年ようやく「衆議院選挙制度に関する調査会」の答申を受けて法改正がなされ、比例配分計算法の一種である「アダムズ方式」に基づく新たな選挙区割りのルールを、20年の国勢調査から導入することとなった。

これに対して参議院では、地方選出議員を中心に合区に対する反発が広がっているようだ。現状では、厳格な要請を受け入れて選挙制度を見直すか、権限論に踏み込んでこの要請そのものを緩和する道を探るかが問われている。

甲第104号証