

1

衆議院小選挙区選出議員の選挙区 割り方を定める公職選挙法13条1 項、別表第1の規定の合憲性

平成29年衆議院議員選挙投票 価値較差訴訟大法廷判決

同志社大学
教授 尾形 健

選挙無効請求事件、最高裁平成30(行)153号、平
30・12・19大法廷判決、上告棄却、判時2403
号4頁、民集72巻6号1240頁登載

【事実】

1 国会は、平成28年5月、次の通り、衆議院議員選挙区画定審議会設置法(以下「区画審議会法」という)及び公職選挙法(以下「公選法」という)の一部を改正する法律を成立させた(平成28年法律第49号。以下「平成28年改正法」という)。まず、(1)衆議院議員の定数を475人から10削減して465人とした(小選挙区の定数を6削減して289人、比例代表選出議員の定数を4削減して176人。平成28年改正法による改正後の公選法4条1項)。(2)次に、区画審議会設置法3条を次の通りを改正した。(1)衆議院議員選挙区画定審議会(以下「区画審議会」という)による衆議院小選挙区選出議員の選挙区改定にかかる改定案を作成するに当たり、各選挙区の人口(同条において最近の国勢調査の結果による日本国民の人口をいう)の均衡を図り、各選挙区の人口のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上とならないようにすることとし、行政区画・地勢・交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないものとする(1項)。(2)各都道府県の区域内の選挙区の数は小選挙区基準序数(その序数で各都道府県の人口を除して得た数(1未満の端数が生じたときはこれを1に切り上げるものとする)の合計数が衆議院小選挙区選出議員の定数に相当する数と合致することとなる除数をいう)で除して得た数(1未満の端数が生

じたときはこれを1に切上げるものとする)とするものとする(いわゆる「アダムズ方式」2項)。(3)区画審の勧告にかかる改定案の作成にあたっては、各都道府県の区域内の衆議院の小選挙区選出議員の選挙区の数は変更しないものとする(3項)。平成28年改正法は、アダムズ方式による各都道府県の選挙区数の変更は平成32(令和2)年以降10年毎の国政調査の結果に基づき行うこととし、その5年後に行われる国勢調査の結果、選挙区間の日本国民の人口の較差が2倍以上生じたときは、各都道府県の選挙区数の変更はせず、較差が2倍未満となるように選挙区割りの改訂を行うこととしている(同法による改正後の区画審議会法4条2項)。さらに同法は、アダムズ方式による各都道府県の選挙区数の変更が行われるまでの措置として、小選挙区選出議員の定数を6削減することを前提として、区画審において平成27年において行われた国勢調査の結果に基づき選挙区割り改定案の作成・勧告を行うものとした(いわゆる「0増6減」)。附則2条2項参照)。ここで削減の対象となる都道府県は、アダムズ方式により得られる選挙区数が改正前の選挙区数より少ない都道府県のうち、当該都道府県の平成27年国勢調査の結果による人口を同方式により得られる選挙区数で除して得た数が少ない順から6都道府県とし、それ以外の都道府県は改正前の選挙区数を維持することとされた。

2 平成28年改正法が成立した後、区画審は、内閣総理大臣に対し、各都道府県の選挙区数の「0増6減」の措置をとることを前提に、19都道府県の97選挙区において区割りを改めることを内容とする改定案の勧告を行い、内閣は、この改定案に基づく選挙区割りの改定等を改正事項とする法制上の措置として、平成28年改正法の一部を改正する法律案を国会に提出し、平成29年6月にこれが成立した(平成29年法律第58号。以下「平成29年改正法」という)。「0増6減」とこれを踏まえた選挙区割りの改定を内容とする公選法の改正規定は、平成29年7月16日から施行された(以下、この改正後の公職選挙法13条1項・別表第1を併せて「本件区割規定」といい、本件区割り規定に基づく選挙区割りを「本件選挙区割り」という)。

3 平成29年9月28日に衆議院が解散され、同年10月22日、衆議院議員総選挙(以下「本件選挙」という)が施行された。本件選挙区割りの下で、平成27年国勢調査(同年10月1日を調査時とする)の結果によれば、選挙区間の人口の最大較差は1対1・956となるものとして、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の較差は、選挙人数の最も少ない選挙区(鳥取県第1区)と最も多い選挙区(東京都第13区)との間で1対1・979であり、選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となった選挙区は存在しなかった。

X(原告・上告人)らは、本件選挙における小選挙区選挙の東京都第2区・同5区・同8区・同9区・同18区、それぞれ選挙人であったところ、本件選挙区割りに関する公選法の規定は、議員定数を各都道府県の人口に比例して配分しておらず、公正な代表を選出する契機である選挙権の平等の保障(憲法15条1項、14条1項及び44条但書)に反し、憲法が規定する代議制民主主義(前文、1条及び43条1項)を侵害する違憲・無効なものであるから、これに基づき施行された本件選挙の各選挙区における選挙も無効であるなどと主張して、公選法204条に基づき、この各選挙を無効とすることを求めて訴えを提起した。1審(東京高判平30・2・6民集72巻6号1342頁)はその訴えを退けたため、Xらが上告した。

【判旨】 上告棄却(○内は筆者補足)

(1)「憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求しているものと解される。他方、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものであるところ、国会の両議院の議員の選挙については、憲法上、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとされ(43条2項、47条)、選挙制度の仕組みの決定について国会に広範な裁量が認められている。」「衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選

選挙区割り決定の際に際して、憲法上、議員1人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要な基本的基準とすることが求められているというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することが許容されているものと解されるのであって、具体的な選挙区を定めるに当たっては、都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに、投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められているところである。したがって、このような選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断されることになり、国会がこのような選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような憲法上の要請に反するため、上記の裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである。」以上は、衆議院議員の選挙に関する「最大判昭51・4・14民集30巻3号223頁。以下「昭和51年判決」という。以降の累次の大法廷判決の趣旨とするところであつて……これを変更する必要は認められない。」

(2) ①「平成26年選挙（平成26年12月14日施行の衆議院議員総選挙）前に設置された衆議院議長諮問機関である選挙制度調査会（後述の衆議院選挙制度に関する調査会）において、衆議院選挙制度に関する検討が重ねられ、平成27年大法廷判決（最大判平27・11・25民集69巻7号2035頁。以下「平成27年判決」という）の言渡し後に、小選挙区選出議員の定数を6削減するとともに、投票価値の較差を是正するための新たな議席配分方式として、各都道府県の人口に比例した配分方式の1つであるアダム

ズ方式を採用すること等を内容とする答申がされ、これを受けて制定された平成28年改正法は、これと同一内容の規定を設けた上で、アダムズ方式による各都道府県への定数配分を平成32年以降10年ごとに行われる国勢調査の結果に基づいて行うこととし、その5年後に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口の較差が2倍以上となったときは同較差が2倍未満となるように各都道府県内の選挙区割りの改定を行うことを定めたものである。」

②「さらに、平成28年改正法は、アダムズ方式による定数配分が行われるまでの措置として、……附則において、平成27年国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により定数配分を行った場合に選挙区数の削減が見込まれる議員1人当たりの人口の少ない6県の選挙区数をそれぞれ1減する0増6減の措置を採るとともに、新区画審設置法3条1項と同様の区割基準に基づき、次回の国勢調査が行われる平成32年までの5年間を通じて選挙区間の人口の較差が2倍未満となるように選挙区割りの改定を行うこととしたものである。その上で、区画審による改定案の勧告を経て制定された平成29年改正法において、19都道府県の97選挙区における選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正が行われ、同改正後の本件区割規定の定める本件選挙区割りの下において本件選挙が行われたところである。」そして、本件選挙区割りの下における選挙区間の投票価値の較差は、平成27年国勢調査の結果による人口の最大較差において1対1・956、本件選挙当日の選挙人数の最大較差においても1対1・979に縮小され、選挙人数の最も少ない選挙区を基準として較差が2倍以上となっている選挙区は存在しなくなったというのである。」

③「このように、本件区割規定に係る改正を含む平成28年改正法及び平成29年改正法による改正は、平成32年に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定

に当たり、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の1つであるアダムズ方式により行うことによつて、選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じた上で、同方式による定数配分がされるまでの較差是正の措置として、各都道府県の選挙区数の0増6減の措置を採るとともに選挙区割りの改定を行うことにより、上記のように選挙区間の人口等の最大較差を縮小させたものであつて、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図つたものと評価することができる。」

④「もつとも、本件選挙においては、平成24年改正法（後述）及び平成28年改正法により選挙区数が減少した県以外の都道府県について、一人別枠方式を含む旧区割基準に基づいて配分された定数に変更はなく、その中には、アダムズ方式による定数配分が行われた場合に異なる定数が配分されることとなる都道府県が含まれている。しかし、……平成24年改正法から平成29年改正法までの立法措置によつて、旧区画審設置法3条2項が削除されたほか、一人別枠方式の下において配分された定数のうち議員1人当たりの人口の少ない合計11県の定数をそれぞれ1減する内容の定数配分の見直しや、選挙区間の投票価値の較差を縮小するための選挙区割りの改定が順次行われたことにより、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が……縮小したものである。加えて、本件選挙が施行された時点において、平成32年以降10年ごとに行われる国勢調査の結果に基づく各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うことによつて一人別枠方式の下における定数配分の影響を完全に解消させる立法措置が講じられていたものである。このような立法措置の内容やその結果縮小した較差の状況を考慮すると、本件選挙において、一人別枠方式を含む旧区割基準に基づいて配分された定数とアダムズ方式により各

都道府県の定数配分をした場合に配分されることとなる定数を異にする都道府県が存在していることをもって、本件選挙区割りがある憲法の投票価値の平等の要求に反するものとなることはできない。」

(3) 「以上の事情を総合的に考慮すれば、本件区割規定は、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずることを求めた平成23年大法院判決〔最大判平23・3・23民集65巻2号755頁。以下「平成23年判決」という〕以降の各大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものであり、投票価値の平等を最も重要かつ基本的な基準としつつ、新たな定数配分方式をどの時点から議員定数の配分に反映させるかという点も含めて、国会において考慮することができるとする諸要素を踏まえた上で定められたものといえることができ、本件選挙当時においては、新区画設置法3条1項の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたといえることができる。そうすると、平成28年改正法及び平成29年改正法による選挙区割りの改定等は、国会の裁量権の行使として合理性を有するといえるべきであり、平成27年大法院判決が平成26年選挙当時の選挙区割りについて判示した憲法の投票価値の平等の要求に反する状態は、平成29年改正法による改正後の平成28年改正法によって解消されたものと評価することができる。」「したがって、本件選挙当時において、本件区割規定の定める本件選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったといえることはできず、本件区割規定が憲法14条1項等に違反するものといえることはできない。」

(林景一・宮崎裕子各裁判官の意見のほか、鬼丸かおる・山本庸幸各裁判官の反対意見がある。以下、個別意見の典拠は民集72巻6号の頁数で示す。)

【評釈】 1 総説

(1) 本件選挙については、本件区割規定の合憲性をめ

ぐる選挙無効訴訟が全国の8高裁及び6高裁支部において18件提起され、合計16件の判決が言い渡された^①。このうち15件は合憲判断をしたが、名古屋高判平30・2・7LEX/DB25549337だけは、本件区割り規定及び本件選挙区割りが違憲状態であったとしつつ、辛うじて憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえないとして合憲とした^②。

(2) 本件選挙に至る最高裁判例と立法の対応は、次の経緯を辿った。衆議院の選挙制度では、平成6年、小選挙区比例代表並立制が導入されたが、かつての区画審設置法3条(平成24年法律第95号による改正前のもの)は、区画審による改定案は、各選挙区の人口のうち、最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上とならないようにすることを基本として、行政区画・地勢・交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないとする一方(1項)、都道府県の選挙区の数は、各都道府県に予め1を配当することとしていた(二人別枠方式。2項)。政権交代が実現した平成21年8月の衆議院議員総選挙について、平成23年判決は、一人別枠方式に係る部分につき、遅くとも当該選挙時すでにその合理性が失われており、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたと判断した(しかし合理的期間内には是正がされなかったものとはいえないとして合憲とした)。これを受けて国会は、一人別枠方式の廃止と「0増5減」を内容とする平成24年改正法を成立させたが、これと同時に衆議院が解散され、平成24年12月の衆議院議員総選挙は、新たな選挙区割りを定めることは時間的に困難だったため、平成21年選挙と同様の旧選挙区割りの下で施行された。最大判平25・11・20民集67巻8号1503頁(以下「平成25年判決」という)は、平成21年選挙時と同様、平成24年選挙時の選挙区割りは憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったとした(この判決も、合理的期間内には是正がされなかったものとはいえないとして合

憲とした)。平成24年改正法成立後、区画審は、平成25年3月、「0増5減」を前提とする改定案の勧告を行い、これを受け、内閣は、同年4月、この改定案を内容とする公選法一部改正の法律案を国会に提出し、同年6月これが成立した(平成25年法律第68号。以下「平成25年改正法」という)。この改正による選挙区割りの下で施行された平成26年11月の衆議院解散に伴う同年12月の衆議院議員総選挙について、平成27年判決は、「0増5減」の対象以外の都道府県については定数見直しが行われていないことなどから、当該選挙における選挙区割りはなお憲法の投票価値の平等の要求に反する状態であったとした(ここでも合理的期間内には是正がされなかったものとはいえないとして合憲とした)。平成25年改正法後の平成26年6月、衆議院議院運営委員会の議決により、「衆議院選挙制度に関する調査会」(以下「調査会」という)が設置され、調査会は平成28年1月、次のような答申を衆議院議長に提出した。①衆議院議員定数を10人削減し465人とする(小選挙区選挙につき6、比例代表選挙につき4の定数をそれぞれ削減する)、②選挙区間の1票の較差を2倍未満とし、小選挙区選挙の都道府県への議席配分につきアダムズ方式を採用する、③10年毎の大規模国勢調査の結果に基づき議席配分の見直しを行い、簡易国勢調査の結果較差2倍以上の選挙区が生じたときは、区画審は2倍未満となるよう見直しを行う^③。

平成28年改正法はこれを受けたものであるところ、本件選挙は、【事実】3の通り、昭和51年判決以降初めて選挙人比最大較差が2倍未満となったものであり、かつ、平成28年改正法等による立法措置がなされた中で、1票の較差をどのように評価すべきかが争われたものである^④。

2 本判決の検討

(1) 最高裁によると、衆議院議員選挙における投票価値の較差については、「憲法の予定している司法権と立

法権との関係」に由来する、次の枠組みによって判断してきたとされる(平成25年判決・平成27年判決)。(1)定数配分・選挙区割り(諸事情を総合的に考慮した上で憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていないか、(2)反する状態に至っている場合、憲法上要求される合理的期間内には正がなされず、定数配分規定等が憲法の規定に反するに至っているか否か、(3)違反する場合、選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言するにとどめるか否か、である。

①の段階について、従来の判例は、投票価値の平等を「最も重要かつ基本的な基準」(判旨(1))としつつも、一定の数値的基準によることなく、「具体的事情の下における諸要素の総合考慮」に依拠する姿勢を示してきた。本判決では、(a)平成28年改正法等による立法措置を前提とする較差の状況の評価と、(b)一人別枠方式を含む旧区割り基準に基づいて配分された定数の見直しを經ていない都道府県が相当数あることの評価が問題とされ、(a)については、平成28年改正法の内容及び附則による「0増6減」等の措置、ならびに較差の縮小等から、「投票価値の平等を確保する」という要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと評価することができる」としている(判旨(2)①③)。(b)については、平成24年改正法から平成29年改正法に至る立法措置等により較差が縮小したこと等を踏まえ、投票価値の平等の要求に反しないとしている(判旨(2)④)。(2)さらに本判決は、「新たな定数配分の方式をどの時点から議員定数の配分に反映させるか」の点も含めて国会が考慮しうる事項とした上で、平成27年判決が違憲状態とした事情は解消されたと評価し、これらの結果、前記判断枠組みでいうと①の段階で違憲状態にないとした(判旨(3))。

(2)ところで、右の①③の判断枠組みを示した平成25年判決は、合理的期間内は是正の有無を検討する文脈

でこの枠組みを登場させ、かつ、「国会における是正の実現に向けた取り組みが司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものであったといえるか否か」という観点からこれを評価すべきものとした。この点について、学説では、合理的期間内は是正の審査を、「裁判所が、自らの言うことを聞いて立法者が適切に行うべきであるか否かを審査する」場に変容させており、「従来の判決の総括に留まるもの」ではなく、「最高裁が出した宿題に対して国会がいかに努力したか、という主観的事情を採点する勤務評定」に変貌させたとの評価がある。本判決は、選挙区割りにかかる立法裁量権行使において諸要素が総合考慮されるべきことを前提として、投票価値較差是正のための国会の「努力」を重視しているが、国会の主観的「努力」への評価を、前記枠組み①(投票価値の平等の審査)の段階でも浸透させたことを示している。

しかし、前記枠組み①の審査は、本来、当該選挙における区割り等の憲法的要請との適合性に焦点が当てられるべきものであって、それは基本的には、国会の主観的「努力」というより客観的な評価に服すべきものではなく、従来の判例にあつては、「投票価値の平等」の要請の内幕が憲法的要請として明確に位置付けられておらず、「投票価値の平等」の要請は、「選挙制度の仕組みを決定する絶対的基準」ではないとされ(判旨(1))、「一定の制度を選択した立法者にとつての自己拘束の原理」としての意味しかないのではないかと評されてきた。前記枠組み①の段階でも国会の主観的「努力」が評価される方向へと歩みを進めていることは、この種の「自己拘束」が立法者自身の「努力」次第で緩和されうることを許容し、最終的に、「投票価値の平等」の要請が空転しうることも意味するように思われる。

この点で、「投票価値の平等」の要請を憲法的要請として明示的に位置付けることの重要性は、改めて銘記さ

れるべきものであろう(本判決の鬼丸裁判官・山本裁判官反対意見(12990頁・12995頁・12996頁参照)。(1284頁)285頁)。「投票価値の平等」の要請に反する状態か否かは、「選挙時点という断面」における選挙権の「質」を問うものである。この点からいえば、「実際に適用された選挙区割りにまだ反映されていない法律」の存在を考慮することはできないというべきである。

(3)従来の判例は、「選挙制度の仕組みが投票価値の平等の要請との関係から国会に与えられた裁量権の限界を超えて是認することができない場合に憲法に反するものである」とあり、較差の数値自体で判断しているものではない(林裁判官意見(1271頁))。本判決は、客観的・形式的数値のみでは違憲状態の有無を判断できず、選挙制度の仕組みや較差の要因等をも考慮すべきことを前提として「投票価値の平等」違反の有無を判断するものである。こうした姿勢は、「総合考慮」という名の下に、前記(1)の判断枠組み①・②を不透明にさせ、憲法判断のあり方を不確定にさせる。しかし一方で、憲法上の要請として較差の限界値を明示して司法審査を行うことは、「立法者は平等を実現することよりも、数値化された基準内に収めることに励むようになる」。林裁判官の意見はまさにこの点を懸念していた(1274頁)。

この点で、安易な「総合考慮」によることなく、憲法上の「投票価値の平等」の要請を最重要なものとし、かつ較差の限界値に強度の拘束力を持たせない形で司法裁量統制のあり方が問われる。評者が注目するのは、憲法上の「投票価値の平等」の要請を根本的なものと位置付けた上で、立法の際の考慮事項を抽出し、憲法的要請に基づく義務的考慮事項と、考慮しうる事項、考慮してはならない事項とを明確に区別し、裁量統制を行うアプローチ(「考慮事項調整型」司法審査)である。こうした思考は、すでに昭和51年判決に内在していたと評する

ことができ、平成23年判決も、一人別枠方式の非合理性を問題にする中で、これに近い思考をとった面もあるように思われる。そして、本判決についていえば、宮崎裁判官の意見が注目される。同裁判官は、従来の判例が、「憲法の要求する投票価値の平等は、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、人口比例以外の要素は合理性がある限り考慮することを許容するもの」であつたとして、定数配分や選挙区割り等も「合理性のある基準又は考慮要素に基づいて行うことを要請していると解すべき」であるという。その上で、「合理性のない要素を考慮してされた定数配分が実質的にみて是正されたとは評価できないと判断される場合」には、最大格差が2倍未満であつても違憲状態であると判断すべきことを示し、本件区割規定につき、平成23年・同27年各判決で違憲とされた「合理性のない要素」を考慮した部分が是正されているかを検討する(1275～1276頁)。憲法的要請を明確に位置付け、しかし較差の限界値に拘泥することなく、立法裁量権行使に際し考慮しうる事項と考慮し得ない事項を吟味する姿勢は、今後追究に値するように思われる。

(4) 本判決は、前記(1)の判断枠組み①のレベルで違憲状態にないとされたため、それ以降の段階について判断をしていないが、山本庸幸裁判官の反対意見は、一票の価値について原則は1・0であるが例外的に2割程度の較差はやむを得ず、これを超えた場合に当該選挙は無効となるとし、事情判決の法理の適用を否定し選挙無効とすべきことをいう(1296～1301頁。なお参議院議員選挙に関する最大判平29・9・27の同裁判官反対意見「4」の箇所参照)。近時の学説では、事情判決法理の適用および選挙無効のあり方、公選法無効あるいは事前の救済を求める訴えの可能性など、救済のあり方について研究が蓄積されつつある。有意味な司法的統制を行う観点からも、この点での検討が引き続き求められるよう

に思われる。

- (1) 日置朋弘「判解」曹時71巻8号(2019年)185頁、217頁注16及び中尾正英「平成二十九年十月二十二日執行の衆議院小選挙区選出議員選挙にかかる較差訴訟の最高裁判決について」選挙時報68巻6号(2019年)13頁、13～14頁。本判決については、ほかに井上典之「定数訴訟における投票価値の平等と最高裁の役割」論究ジュリ29号(2019年)187頁、高見勝利「最高裁2018年12月19日大法廷判決について」曹時71巻6号(2019年)1頁、武田芳樹「増減改正後の衆議院議員定数不均衡」法セミ773号(2019年)116頁、土屋武「平成29年衆議院総選挙と投票価値の平等」法教464号(2019年)47頁、原田一明「衆議院議員定数不均衡大法廷判決」法教463号(2019年)131頁、東川浩二「アダムズ方式の導入と衆議院議員小選挙区選挙の区割りの合憲性」新・判例解説編集委員会編「新・判例解説watch」vo.25(日本評論社、2019年)9頁など参照。本判決を含めた衆議院議員選挙投票価値の平等に関する検討として、安念潤司「一票の較差(最大判平成27・11・25) 法教464号(2019年)30頁、佐々木雅寿「衆議院「投票価値の較差」判例の転換点」論究ジュリ29号(2019年)36頁、野坂泰司「憲法判例を読み直す(第2版)」(有斐閣、2019年)第7章、升永英俊「人口比例選挙」(その1)～(その3) 法セミ770号4頁、771号52頁、772号58頁(2019年)、毛利透ほか「憲法訴訟の実践と理論(判時2408号増刊)」(判例時報社、2019年)第9章(毛利透執筆)、山本真敬「投票価値較差訴訟の諸論点」法時91巻5号(2019年)13頁などがある。
- (2) この判決については、原田一明「平成29年衆議院議員選挙と投票価値の平等」法教453号(2018年)137頁、斎藤一久「衆議院小選挙区選出議員の選挙区規定の合憲性」新・判例解説編集委員会編「新・判例解説watch」vo.23(日本評論社、2018年)39頁参照。最高裁は本判決と同日にこれにかかる上告を棄却した(最大判平30・12・19 LEX/DB25561944)。
- (3) この選挙につき、平良小百合「平成21年衆議院

- 議員総選挙」法教463号(2019年)別冊付録「平成の法律事件」46頁参照。
- (4) このほか、比例代表選挙も現行の11ブロックを維持しつつ議席配分をアダムズ方式で行うこととされた。この答申及び平成28年改正法の経緯等につき、佐々木克之「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律(定数削減・一票の較差是正)について」(上・下)選挙時報65巻12号(2016年)1頁、66巻1号(2017年)4頁、安部建吾「衆議院選挙制度改革」時法2019号(2017年)20頁参照。アダムズ方式の意義について、品田裕「衆議院の都道府県間定数配分について」法時88巻5号(2016年)90頁参照。
- (5) 日置・前掲注(1)204頁。
- (6) この整理自体はすでに千葉勝美「判解」最判解民事篇平成5年度上(1月～3月分)37頁、51～53頁でみられたが、これを明示した平成25年判決は、後述のように従来の判例を踏襲したものとはいえない面があるとの指摘がある。
- (7) 千葉・前掲注(6)58～59頁、佐々木・前掲注(1)37頁、原田・前掲注(1)131頁。千葉勝美「憲法判例と裁判官の視線」(有斐閣、2019年)152頁も参照。
- (8) 日置・前掲注(1)204頁。
- (9) 篠原永明「平成24年衆議院議員選挙における選挙区割規定の合憲性」論叢175巻5号(2014年)109頁、121頁。同趣旨の指摘として、土屋・前掲注(1)50頁、毛利ほか・前掲注(1)201頁(毛利執筆)、棟居快行「憲法の原理と解釈」(信山社、2020年)457頁、浅野博宣「合理的期間論の可能性」門田孝井上典之編「憲法理論とその展開」(信山社、2017年)155頁、179頁参照。
- (10) 安念・前掲注(1)33頁。合理的期間論にかかる先駆的かつ古典的な業績として、安念潤司「いわゆる定数訴訟について」(三)成蹊26号(1988年)39頁、58頁以下及び同「議員定数不均衡と改正の合理的期間」芦部信喜ほか編「憲法判例百選II」(第4版)(有斐閣、2000年)328頁。最近の検討として、浅野・前掲注(9)、只野雅人「議員定数不均衡と改正の合理的期間」長谷部恭男ほか編「憲法判例百選II」(第7版)(有斐閣、2019年)3

24頁参照。

(11) 原田・前掲注(1) 131頁。

(12) 毛利ほか・前掲注(1) 215頁(毛利執筆)、山本・前掲注(1) 15頁。上田健介「判批」判評716号148頁、152頁は、参議院にかかる最大判平29・9・27民集71巻7号1139頁についてこの点を指摘する。

(13) 矢戸常寿「一票の較差をめぐる『違憲審査のゲーム』」論究ジュリー号(2012年) 41頁、46頁、毛利ほか・前掲注(1) 189頁以下(毛利執筆)。投票価値の平等の数値的意義について、高見・前掲注(1) 26頁以下。ただし平成27年判決の千葉勝美裁判官補足意見(2)の箇所参照。

(14) 安念潤司「いわゆる定数訴訟について」(二)成蹊25号(1987年) 61頁、89頁。渡辺康行「判批」判評637号158頁、160頁、161頁も参照。本判決は、憲法上の投票価値の平等の要請と区画審設置法3条1項との関係につき、平成23年判決において同規定は従来の判例で示された憲法適合性の判断基準に整合的に解釈されることを前提とされていたこと、平成25年判決・同27年判決・本判決では、同規定が憲法適合的に解釈されることを前提に、同規定の趣旨に沿った選挙制度が実現されているか否かを主たる要素として検討しているものとされる(日置・前掲注(1) 222頁、223頁(注25))。

(15) 毛利ほか・前掲注(1) 195頁、217頁、218頁(毛利執筆)。関連して、升永・前掲注(1)「人口比例選挙」(その2) 57頁参照。

(16) 野坂・前掲注(1) 128頁。これは、投票価値の較差にかかる合憲性判断が「諸要素の総合考慮」であることによるものとされる(日置・前掲注(1) 221頁、222頁(注22))。参議院議員選挙について最大判平29・9・27の木内道祥裁判官の意見(3)の箇所も参照。この点は、投票価値の平等をめぐる訴訟の性格付けにも関わるように思われる。井上・前掲注(1) 194頁、高田篤「議員定数不均衡と選挙の平等」長谷部ほか編・前掲注(10) 320頁、321頁のほか、松本哲治「投票価値の平等と事前の救済」松井茂記ほか編「自由の法理」(成文堂、2015年) 393頁、409頁以下参照。

(17) 日置・前掲注(1) 205頁。

(18) 矢戸・前掲注(13) 46頁、只野・前掲注(10) 325頁、篠原・前掲注(9) 125頁、126頁、山本・前掲注(1) 18頁。本判決について東川・前掲注(1) 12頁。判例の判断過程の不明確性は、過去の個別意見でも問題視されてきた(例えば最大判平5・1・20民集47巻1号67頁の木崎良平裁判官反対意見(「一」の箇所)。さらに泉徳治「最高裁の『総合的衡量による合理性判断の枠組み』の問題点」石川健治ほか編「憲法訴訟の十字路口」(弘文堂、2019年) 335頁参照。

(19) 櫻井智章「参議院『一票の格差』『違憲状態』判決について」甲法53巻4号(2013年) 61頁、74頁。本判決について、武田・前掲注(1) も同旨の指摘をする。

(20) 本件選挙にかかるいくつかの下級審裁判例も、較差が2倍未満であればよいわけではないとしていた(前掲名古屋高判平30・2・7、仙台高裁秋田支判平30・1・30LEX/D B25549285など)。札幌高判平30・2・6LEX/D B25449236は、人口較差2倍以上になれば投票価値の平等を侵害すると明示しつつ、本件選挙区割りについては憲法に反しないとしている。

(21) 篠原永明「制度形成の統制」法時91巻5号(2019年) 26頁、27頁、28頁。

(22) 篠原・前掲注(21) 27頁。

(23) 観点は異なるが、長谷部恭男「憲法の円環」(岩波書店、2013年) 182頁、183頁、篠原永明「衆議院議員選挙・選挙区割り規定の合憲性」論叢171巻2号(2012年) 140頁、149頁。関連して棟居・前掲注(9) 444頁参照。新井誠「衆議院議員小選挙区選挙の『一人別枠方式』の違憲状態と立法裁量統制」法時83巻7号(2001年) 1頁、2頁は、裁量統制に傾注し憲法的具体価値の追究が曖昧になる点を懸念する。

(24) 長谷部・前掲注(23) 第10章補論、山本真敬「終わらない事情」大林啓吾・柴田憲司編「憲法判例のエンゲマ」(成文堂、2018年) 161頁、浅野・前掲注(9) 179頁以下、松本・前掲注(16) 矢戸・前掲注(13) 48頁、49頁などのほか、選挙無効判決を出す場合の最高裁の姿勢について、南野森「一票の格差」法教427号(2016年) 8頁、12頁参照。

2 旧優生保護法仙台地裁判決

甲南大学
准教授 篠原 永明

国家賠償請求事件、仙台地裁平30(ワ)76号・581号、令1・5・28民2部判決、棄却(控訴、判時2413・2414号3頁)

【事実の概要】

旧優生保護法は、優生上の見地から不良な子孫の出生を防止するとともに、母性の生命健康を保護することを目的として(同1条、昭和23年に制定されたものであり、優生手術(第2章・優生保護審査会(第4章)・優生保護相談所(第5章)に関する規定を置いていた。旧優生保護法は、平成8年6月17日に成立した優生保護法の一部を改正する法律(平成8年法律第105号)によって母体保護法に改称され、優生思想に基づく部分は削除された。

原告は、旧優生保護法に基づき不妊手術(以下「本件優生手術」)を受けたところ、旧優生保護法第2章・第4章・第5章の各規定(以下、「本件規定」)は違憲無効であり、子を産み育てるかどうかを意思決定する権利(以下「リプロダクティブ権」)を一方的に侵害され損害を被ったとして、被告(国)に対し、主位的に、国会が当該損害を賠償する立法措置を執らなかつた立法不作為(以下「本件立法不作為」)又は厚生労働大臣が当該損害を賠償する立法等の施策を執らなかつた行為(以下「本件施策不作為」)の各違法を理由に、予備的に、国家賠償法4条により適用される民法724条後段(平成29年改正前のもの…以下同じ)の除斥期間の規定を本件に適用することが違憲となると主張して、当時の厚生大臣が本件優生手術を防止することを怠った行為(以下「本件防止懈怠行為」)の違法を理由に、国家賠償法1条1項に基づき国家賠償請求訴訟を提起した。

【判旨】 請求棄却

第1 本件立法不作為又は本件施策不作為に基づく損害賠償請求権の成否

1 本件立法不作為について

論 説

「一票の較差」の違憲審査基準
に関する考察

牧野 力也

目次

はじめに

1 最高裁判決と較差是正の歴史

1.1 衆議院議員選挙をめぐる最高裁判決と
較差の是正

1.1.1 中選挙区制下での較差の是正

1.1.2 小選挙区・比例代表並立制導入後
の較差の是正1.2 参議院議員選挙をめぐる最高裁判決と
較差の是正2 投票価値における「平等」の概念につ
いて

2.1 投票価値における平等の憲法上の根拠

2.2 投票価値における「平等」の性格

3 「一票の較差」に対する違憲審査基準

3.1 投票価値の不平等を審査する基準

3.2 「最大較差」を基準とする方法の難点

3.3 平均的投票価値を基準とする方法

おわりに

はじめに

いわゆる「1票の較差」をめぐる、わが国において議員定数不均衡の問題が初めて司法審査の対象とされたのは1962年のことであり¹、2012年の今年、その時からちょうど

半世紀が経過したことになる。定数不均衡問題は、違憲判決が出ることの少ないわが国の違憲審査制度の歴史においてひととき異質な事例であり、これまでも関連する多くの研究がなされてきた²。それにもかかわらず、いまだに選挙が行われるたびに選挙無効の訴えが提起され、同時に研究の蓄積が続けられているのは、この問題が内包する憲法問題の性質によるものである。

言うまでもなく、選挙は議会制民主主義を採用する国家にとって、国民の意思を国政に反映するための最も重要な手段である。ゆえに、選挙をめぐる問題は、「主権論や代表理論、政党の理論等々と密接に結びついており、問題を抜けていけば、今日の議会制民主主義に関連するすべての問題領域にまで発展する」³広範な問題ともなり得る。実際、わが国の議員定数問題をめぐっては、憲法問題に限っても、投票価値の平等に関する論点の他、選挙権の法的性質に関する問題、選挙法204条による訴えの適法性や不均衡是正のための合理的期間、その他いわゆる「後始末」の問題といった様々な論点が挙げられる。このうち、訴訟形式に関する論点は、選挙法204条による訴訟が常態化した今日では、もはや重要な問題とはならないが⁴、その他の

1 東京高裁昭和37年6月30日行裁判例集1巻14号21頁。

2 芦部信喜「憲法学Ⅲ人権各論(1)」(有斐閣、1998)、65頁以下を代表的な文献として、本稿脚注に挙げる各文献もこの問題をめぐる研究の一部である。

3 野中俊彦「選挙に関する憲法上の原則」公法研究42号(1980)、56頁。

4 八木欣之介「議員定数不均衡問題について」帝京法学27巻2号(2011)、51頁。

論点については、今日でもなお議論の余地を多く残していると言えよう⁵。とりわけ、投票価値の平等に関しては、後述するように選挙権の規範的分析をめぐる議論の中でその法的性格について議論がなされているものの、裁判において投票価値の不平等を争う際に用いる審査基準に関しては、主として立法裁量の制限の程度という側面から検討されることが多く、審査基準をどのように設定するかという根本的な問題、すなわち投票価値の不均衡状態を審査する具体的な方法については、これまであまり議論がなされてこなかった。本稿は、この点に的を絞って考察を行う。

投票価値の平等は、平等選挙原則の一内容を構成し、一人一人の国民が数字上平等な投票権を有することを保障するだけでなく、今日では投票の結果価値、いわゆる「1票の重み」においても平等であることを保障すると解するのが一般的である⁶。しかしながら、選挙制度として選挙区制を採用する限り、投票の数的価値にある程度の較差が生じることは必然である。この点に関して、憲法44条、47条において国会議員選挙に関する立法裁量が認められているわが国の場合、問題は、投票価値における不平等がどの程度に達すると、国会に認められた立法裁量の範囲を逸脱し、違憲と判断されるのかということになる。

従来、わが国の裁判所は、投票価値の不平等を審査する際に、人口が最大の選挙区と最

小の選挙区を比較する方法を用いることで、問題となった選挙における議員定数配分表の違憲性を審査してきた。しかしながら、この方法は、ある選挙における特定選挙人間の投票価値の較差が違憲、すなわち差別と言い得る程度かどうかを判断するにとどまるものであり、その選挙における投票価値の全体的な不均衡の状態について判断するものではない。ゆえに、その機能的な限界は、定数不均衡という問題の本質をめぐって現れることになる。

以下では、まず、投票価値の不平等をめぐる最高裁判所の判決と、それに対応してこれまで国会によってなされてきた較差の是正に対する批判的検討を通じて、定数不均衡の本質的な問題点について言及する。そして、投票価値の平等の違憲審査基準を議論する上で、前提となる投票価値における「平等」の概念について確認するとともに、この問題を解決するために最も適していると考えられる「一票の較差」の違憲審査基準について考察を行うこととする。

1 最高裁判決と較差是正の歴史

1.1 衆議院議員選挙をめぐる最高裁判決と較差の是正

1.1.1 中選挙区制下での較差の是正

わが国における衆議院議員定数配分の原点

- 5 選挙権の法的性質に関しては、「憲法問題としての選挙権論は、極度の理論的停滞のなかにある」ことが指摘されている（長尾一弘「選挙権論の再検討」ジュリスト1022号（1993）、88頁以下を参照）。合理的期間の法理に関しては、内藤光博「議員定数不均衡と改正の合理的期間」憲法判例百選Ⅱ（第5版、2007）、338-339頁を参照。事情判決の法理に関する学説の整理は、川端和治「事情判決の法理」芦部信喜編『講座憲法訴訟（第3巻）』69-108頁（有斐閣、1987）、85-96頁に詳しい。その他、参議院の特殊性をめぐる近年の研究として、横尾日出雄「参議院の特殊性と投票価値の平等—参議院議員定数不均衡訴訟最高裁判決をめぐって」CHUKYO LAWYER 第13号（2010）、27-53頁を挙げておく。
- 6 「投票価値」の概念については、安念潤司「いわゆる定数訴訟について（二）」成蹊法学25巻（1987）、61頁以下を参照。他に長尾一弘「選挙に関する憲法上の原則（下）」Law School11月号（1979）、99頁以下を参照。安念教授によれば、「投票価値」の概念は多義的なものであり、「何が「投票価値」であるかは、結局のところ投票のいかなる点に「価値」を見出すかにかかって」といわれる。また、長尾教授は、多数代表制のもとでは各票の「結果価値」は必要とされず、「数的価値」のみで充分だとする。本稿では、ひとまず一般的な解釈として「投票の結果に影響を及ぼす可能性」という理解に沿うものとした。

は、1889年（明治22年）の衆議院選挙法に遡る。ここでは、議員総定数300人を選出する制度として小選挙区制が採用され、選挙区割りが行われた。区割りに際しては、原則として人口比例原則に則ってなされたため、最大較差は1対1.39となり、人口比からそれほど大きく乖離するものではなかった。以降、1925年（大正14年）に中選挙区制が導入されるまでの間、定期的な定数配分は実施されていないが、選挙制度自体が頻繁に改正されていたことで、議員定数と人口比率の間に深刻な不均衡が生じることはなかった⁷。

1945年（昭和20年）、都道府県を単位とした大選挙区制が導入されたが、ここでは、15万5千人に1議席の割合で各都道府県に議席が配分されており、投票価値の較差は極めて小さな程度でしかない。その後、1947年（昭和22年）から再び中選挙区制が導入されたが、この時は、1946年（昭和21年）4月26日現在の人口調査に基づき、議員総定数466名を、議員一人当たり人口15万人を目安に各都道府県に比例配分し、さらにその中で定数3～5人の中選挙区を画定する方法が採られた。ここでも較差は最大1対1.51という比較的小さな程度でしかなかった。しかしながら、戦後の復興やその後の経済成長にともない、地方から都市への人口の大移動が起きた結果、較差は徐々に拡大し続け、その間国会による定数の見直しがなされなかったこともあり、1960年（昭和35年）には3倍を超えるほどまでに較差が拡大することとなった⁸。

1962年（昭和37年）には、わが国で初めてとなる定数は正訴訟が提起され、また1959年（昭和34年）に清水馨八郎教授が選挙権の不平等を訴えたこととも相まって⁹、定数は正の必要性が認識されるようになり、1964年（昭和39年）に戦後初めてとなる定数は正が行われた¹⁰。ここでは、人口の増加が著しい東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、兵庫県に5選挙区を増設し、19人の増員がなされ、その結果較差は最大1対2.19にまで縮小した¹¹。しかしながら、その後、1972年（昭和47年）総選挙までの間定数は正がなされなかったため、総選挙時の較差は最大1対4.99にまで拡大していた。この時期、最高裁は、国会議員選挙における投票価値の平等について「議員数を選挙区に配分する要素の主要なものは、選挙人の人口比率であることは否定できないところであるとしても、他の幾多の要素を加えることを禁ずるものではない（最大判昭和39年2月5日）」とするなど、あくまで選挙制度を策定するうえで立法府が考慮しうる様々な要素の内の一つと看做してきたため、投票価値の平等は法律上の要請として立法府を拘束するに過ぎないものであった。ゆえに、国会が急激な人口移動によって議員定数と人口比率の間に不均衡が生じている事実を認識しながらも、公職選挙法別表第二の「（10年ごとに行われる）国勢調査…の結果によって、更正することを例とする」という文言を「訓示的なものだからそんなに守らぬでもたいした問題はないだろう」¹²とする姿勢

7 森脇俊雅「小選挙区制と区割り一制度と実態の国際比較」（芦書房、1998）、232頁。

8 戦後の人口移動によって生じた較差の推移については、渡辺重範編著「選挙と議席配分の制度」（成文堂、1989）、3頁以下に詳しい。

9 清水馨八郎「選挙権は不平等だ—現代政治の狂いは都会の清き1/3票にある」文芸春秋2月号（1959）、74頁以下。

10 是正の最初の試みは、1955年の人口調査に基づき1956年に当時の鳩山内閣の下で検討されたが、実現しなかった。

11 渡辺重範、前掲注8、2頁。

12 昭和47年5月10日の公職選挙法改正に関する調査特別委員会での青柳盛雄委員の発言から引用。なお、引用部分は、定数の是正を早急に行うかどうかに関する伏木和雄委員と渡海元三郎自治大臣のやり取りを受けて、青柳盛雄委員が政府の姿勢を批判する際に用いた表現である。

につながったのではないかとも思われる。

このような状況の中、1976年（昭和51年）の最高裁大法廷判決¹³は、投票価値の平等を初めて憲法上の原則として位置づけた上で、1972年の衆院選において生じた投票価値の不平等を違憲と判断した。同判決では、最大1対4.99という較差に対して、「ある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、一般的に合理性を有するものとはとうてい考えられない程度」であるとしたうえで、「（較差を）正当化すべき特段の理由をどこにも見出すことができない」と判示した。

一方、国会は、同判決が出される前の1975年（昭和50年）に2度目の定数是正を行っており、その結果最大較差は1対2.92にまで縮小していたため、違憲判決にもかかわらず改めて定数配分の見直しを行う必要はないと判断した。しかしながら、ここで定数配分の見直しが検討された選挙区を見ると、神奈川県で3選挙区、東京都、愛知県で各2選挙区、埼玉県、千葉県、大阪府、兵庫県で各1選挙区と、人口の増加が特に著しい選挙区を中心に、定数を合計20人増員する形で是正が行われており、全選挙区の中で投票価値が相対的に過小な選挙区だけに議員を増員するという、いわば弥縫的になされた是正であることが分かる。このことは、公選法の改正に先立って福田一自治大臣が述べた「さしあたりはやはり特に目立って人口が増えたところは増員をする、こういう態度で臨んだわけでございまして…」¹⁴という発言からも見て取れよう。上述の7都府県を除く地域については、人口の大幅な移動があったにもかかわらず、昭和21年の人口調査に基づく選挙区割りの見直しがなされていないため、最大較差こ

そ是正されたものの、選挙区全体において較差がそのまま残されることとなった。それは、昭和51年総選挙において、人口の少ない選挙区に人口の多い選挙区よりも多くの定数が配分されるいわゆる「逆転区」が64選挙区存在していたことから明らかである¹⁵。

一度は3倍以下に較差を縮小させた昭和50年の公選法改正も、しかしながらその状況を長くは維持することができなかった。1980年（昭和55年）の人口調査によれば、最大較差は1対4.54に達しており、このような投票価値の較差に対して、1983年（昭和58年）¹⁶、1985年（昭和60年）¹⁷に相次いで最高裁の判決が下されることとなった。

昭和58年判決では、最高裁は「国会において通常考慮しうる諸般の要素をしんじやくしてもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達していたというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、選挙区間における本件選挙当時の右投票価値の較差は、憲法の平等の要求に反する程度に至つていたというべきである」と述べ、昭和55年総選挙時に生じていた最大1対3.94の較差が違憲状態であったと判断した。昭和60年判決も、投票価値の不平等に関しては昭和58年判決と同様に、昭和58年総選挙時に生じていた最大1対4.40という較差に対して、「憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至つていたものというべきである」という判断を行っている。

最高裁による違憲判決が相次いだことに対して、国会は、1986年（昭和61年）、3度目となる定数の是正を行った。ここでは、議員一人当たりの人口比率が高い千葉県、神奈川県、東京都、埼玉県、北海道、大阪府の8選

13 最大判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁。

14 昭和50年5月7日の第75回国会公職選挙法改正に関する調査特別委員会における福田一自治大臣の発言から引用。

15 渡辺重範、前掲注8、8頁。

16 最大判昭和58年11月7日民集37巻9号1243頁。

17 最大判昭和60年7月17日民集39巻5号1100頁。

選挙区に対してそれぞれ1名の定数を増員し、反対に、議員一人当たりの人口比率が低い兵庫県、鹿児島県、石川県、秋田県、新潟県の7選挙区に対しそれぞれ定数を1名削減するという「8増7減」案が採用されている。結果として、最大較差は1対2.99にまで縮小したが、このような方法による較差の是正も、較差が最も問題となる過大代表選挙区と過小代表選挙区のみを対象とした調整にとどまり、全体としての定数の不均衡状態は改善されるわけではない¹⁸。同改正法を可決した昭和61年の国会審議でも「総定数増の問題につきましては、違憲状態を速やかに解消するためやむを得ない暫定措置であり、…」¹⁹と述べられているように、あくまで最大較差の縮小のみを目的とした弥縫的措施として検討されていたことが分かる。

昭和61年の公選法改正以後も較差は拡大しつづけ、1990年（平成2年）2月18日に行われた総選挙当時には、投票価値の較差は三度3倍を超え、最大較差1対3.18という状態に達していた。これに対して、最高裁は、1993年（平成5年）1月20日の判決²⁰で「本件選挙当時において選挙区間に存在した投票価値の不平等状態は、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべきである」と判示している。

一方、国会は、リクルート事件に端を発した政治改革の流れの中で、1992年（平成4年）に4度目の定数是正を行った。ここでは、議員総定数が512人から511人へと初めて削減されたが、定数の是正に関しては、埼玉県、千葉県、神奈川県、大阪府、広島県、福岡県といった人口の増加が見られる地域の議員定数を9人増員し、岩手県、宮城県、東京都、長野県、三重県、和歌山県、熊本県、大分県、

宮崎県、鹿児島県の10都県の定員を10人削減するいわゆる「9増10減」案が採用されている。ただし、これに関しても、「九増十減案については、現行定数が違憲状態にあり、これ以上放置しておくことが許されないことから、抜本是正に至る緊急措置としてやむを得ないと考える」²¹という発言から明らかなように、選挙制度の抜本的な改革を念頭に置きつつ為されたものではあるが、やはりその場凌ぎの定数は正策であることは否定できない。この定数は正によって、最大較差は1対2.77にまで縮小したが、暫定的で部分的な定数の是正は単に較差の違憲状態を解消したのみで、選挙制度をめぐる他の重要な問題を惹起することになった。すなわち、他の選挙区より人口が多いにもかかわらず議員定数が少ない逆転現象はかえって増加しており、また、各選挙区の定数を3人から5人とする法律の定めに対し、定数が2人ないし6人という選挙区が増加するなど、中選挙区制を維持するうえで極めて困難な問題が生じていたのである。

1.1.2 小選挙区・比例代表並立制導入後の較差の是正

1889年に衆議院議員選挙制度が設けられて以降、中選挙区制の下では定数配分や選挙制度に関する定期的な見直しが行われず、そのことが定数不均衡の問題をいっそう深刻なものにしてきたと言えよう。そうした中、国会は中選挙区制のもとで生じた様々な問題に対処すべく、選挙制度改革に乗り出した。1994年（平成6年）、選挙制度としては小選挙区・比例代表併立制が導入され、併せて衆議院議員選挙区画定審議会が設置されたことで、中立的第三者機関による10年ごとの定期的な議員定数の見直しがなされることとなった。し

18 渡辺重範、前掲注8、11頁。野中俊彦ほか共著『ゼミナール憲法裁判』（日本評論社、1986）、117頁。

19 昭和61年5月22日第104回国会参議院本会議における原文兵衛議員の発言から引用。

20 最大判平成5年1月20日民集47巻1号67頁。

21 平成4年12月1日の公職選挙法改正に関する調査特別委員会での井上義久委員の発言から引用。

かしながら、衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条1項は、選挙区割りに関する基本思想として人口の最大較差を1対2未満とする旨を明示していたが、同法3条2項においていわゆる「1人別枠方式」が採用されたために、公選法改正時において既に2倍を超える較差が生じていた。

1996年(平成8年)10月20日に行われた衆院選は、平成6年の公選法改正によって導入された小選挙区・比例代表並立制の下で行われた最初の選挙であったが、小選挙区においては、最小選挙区の2倍を超える選挙区が28個存在し、最大較差にして1対2.309の較差が生じていた。これに関して提起された選挙無効訴訟に対する判決が、1999年(平成11年)11月10日に下されている²²。同判決では、投票価値の平等に関して従来の判決の枠組みを踏襲した上で、「抜本的改正の当初から同条一項が基本とすべきものとしている二倍未満の人口較差を超えることとなる区割りが行われたことの当否については議論があり得るところであるが」としながらも、1人別枠方式を含む選挙区割り合理的な立法裁量の範囲を逸脱するものではないと判示した。

その後2倍を超える投票価値の較差に対して、2001年²³、2005年²⁴、2006年²⁵、2007年²⁶にそれぞれ最高裁において選挙無効訴訟が提起されているが、いずれも多数意見では2倍を超える較差が憲法に違反するものではないと判示されている²⁷。この間定数配分の見直しは、2000年(平成12年)に行われた人口調査に基づき2002年(平成14年)に「5増5減」という形でなされた。すなわち、埼玉県、千

葉県、神奈川県、滋賀県、沖縄県でそれぞれ選挙区が1つずつ増加し、北海道、山形県、静岡県、島根県、大分県でそれぞれ1つずつ削減されることとなった。ただし、ここでは上記を含む20都道府県68選挙区で定数の見直しがなされており、従前のような較差の違憲状態を解消するためになされた部分見正とは一線を画するものと思われる。しかしながら、較差が1.5倍を超える選挙区が19都道府県で存在するなど、選挙区全体で見たとときの投票価値のバラツキはなお残っており、中選挙区制を採用していた時代から存在する全体的な投票価値の不均衡状態は解消されていないと言えよう。

最高裁は、1人別枠方式による区割りが投票価値の較差を生み出す原因であるとしつつも、これに対する立法裁量の合理性を認めて、衆院選における2倍を超える較差について合憲の結論を導いてきたが、2011年(平成23年)3月23日の大法廷判決²⁸によって、「本件区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は、遅くとも本件選挙時においては、その立法時の合理性が失われたにもかかわらず、投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして、それ自体、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたものといわなければならない」と判示した。さらに、「本件選挙区割りについては、本件選挙時において上記の状態にあった1人別枠方式を含む本件区割基準に基づいて定められたものである以上、これもまた、本件選挙時において、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたものというべきである」として、

22 最大判平成11年11月10日民集53巻8号1441頁。

23 最判平成13年12月18日民集55巻7号1603頁。

24 最判平成17年9月27日判時1911号96頁。

25 最判平成18年10月27日判時1954号38頁。

26 最大判平成19年6月13日民集61巻4号1617頁。

27 2005年の判決については、判決前に衆議院が解散されたため、「訴えの利益」がなくなったことにより却下されている。

28 最大判平成23年3月23日官報号外85頁(平成23年4月21日)。

2009年（平成21年）の衆院選における最大1対2,304という較差に対しても「違憲状態」に達していると判断した。

これに対して、国会は、2012年（平成24年）第180回国会で「0増5減」の定数は正を行った。ここで是正されたのは、山梨県、福井県、徳島県、高知県、佐賀県の各選挙区である。平成23年判決で最高裁が1人別枠方式を含む選挙区割り全体の抜本的な見直しを求めたにもかかわらず、「まず違憲状態を解消することが大事」²⁹というように、最大較差の是正のみを目的とした定数は正がなされているのである。

これまでの検討から明らかなように、衆議院議員選挙をめぐる投票価値の較差の是正は、主として最高裁の判断する最大較差基準との関係で、最大較差の是正のみを目的として行われた定数は正であったといえよう。しかしながら、最大較差との関係で問題となる選挙区以外の選挙区についてはあまり配慮がなされず、結果として全体としての投票価値の不均衡は解消されずに残ることとなっている。このことは、投票価値の較差が顕著に現れる地域のみを対象にした定数は正では、選挙制度に生じた問題を根本的に解決し、投票価値の平等の要請に応じつつ公正かつ効果的に民意を反映する選挙制度を実現することが困難であることを意味する。「最大較差の縮小自体は、この際あまり本質的なことではない。本質的なことは、最大較差を縮小すればそれだけでよいとする対策の姿勢そのものにある」³⁰という批判がなされる所以である。

一方で、国会がこれまで弛緩的な是正を行ってきたことに関しては、最大較差のみを審査基準としてきた司法の側にも責任の一端があるといえよう。全体的な較差の是正を念頭に置いて対策を講ずるべき責任が国会にあることは言うまでもないが、司法の側も、選挙区全体の不均衡の程度を審査しうる新たな審査基準を検討すべきなのである³¹。

1.2 参議院議員選挙をめぐる最高裁判決と較差の是正

衆議院議員選挙において、比較的多くの判決で投票価値の平等に関する違憲判断が為され、また、不十分ながらも較差の是正が試みられてきたことは対照的に、参議院議員選挙に関しては、最高裁による違憲判断も国会による較差の是正の試みも少ない。このことは、最高裁自身の言葉を借りるならば「ひとしく全国民を代表する議員であるという枠の中にあつても、参議院議員については、衆議院議員とはその選出方法を異ならせることによつてその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図（最大判昭和58年4月27日）」があり、参議院には衆議院とは異なる特殊性が存在することに起因する。このような特殊性に根拠づけられる立法裁量に関しても「参議院議員の任期を六年としていわゆる半数改選制を採用し、また、参議院については解散を認めないものとするなど憲法の定める二院制の本旨にかんがみると、参議院地方選出議員については、選挙区割や議員定数の配分をより長期にわたつて固

29 平成24年11月15日の政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会における細田博之議員の発言より引用。

30 野中俊彦「衆議院議員定数改正の経緯と問題点」ジュリスト865号（1986）、39頁。また、この点については、野中俊彦、前掲注17、117頁の対談も参照。以下は野中教授の発言である。「（議員定数問題は）較差を縮めるだけでは、真の問題解決にならない点があります。最大と最小のあたりを少し調整すればそれでおしまい、全体としてはあまり変わらないということになりそうです。「問題は最大較差の解消という点だけではないのに、そのように矮小化されて受け取られている面があるということです」。

31 辻村みよ子「『権利』としての選挙権」（勁草書房、1989）、232頁。

定し、国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能をそれに持たせることとする³²ことも、立法政策として許容される（最大判昭和58年4月27日）³³」など、衆議院の場合よりも広範な立法裁量を最高裁が認めており、そのことが結果として参院選における選挙区間の人口較差の拡大を長く放置させることになったと言えよう³⁴。憲法が二院制を採用することの理論的帰結として、参議院の場合には選挙制度を通じて独自性を持たせるということに関し、学説の多くは否定していない³⁵。しかしながら、参議院の特殊性を殊更に強調して広範な立法裁量を認める最高裁の判旨に対しては、従来学説の多くが批判的であった³⁶。選挙に関する裁量の程度をどのように解するとしても、参議院も衆議院と同様に憲法上国民代表の地位を付与されており、選挙制度として選挙区選出制を採用する以上、投票価値の較差が問題となることに変わりはなく、較差が問題となった際に国会による是正策が講じられる必要があることも衆議院の場合と同様である。以下では参院選における投票価値の較差をめぐる判決と、国会による較差の是正について概観していく。

1947年（昭和22年）の参議院議員選挙法制定と、それに基づき実施された第1回通常選挙によって定数250人の議員によって構成された参議院は、当初から衆議院とは異なる選挙制度を採用していた。すなわち、全都道府県の区域を通じて代表を選出する全国区（定数100）と都道府県を単位とする選挙区において代表を選挙する地方区（定数150）がそれである。地方区の定数配分に関しては、1946年（昭和21年）4月26日現在の人口調査に基づいて、全国の総人口を150で割った議

員一人当たりの平均人口数を算出し、それをさらに各都道府県の人口で割ることで得られる数値を基にしてなされている。その結果、投票価値の較差は最大1対2.62であった。しかしながら、その後の社会の変化にともなう人口変動による投票価値の較差への影響は、衆議院の場合と同様であり、1962年（昭和37年）の参院選においては、最大較差は1対4.09に達していた。

これに対する選挙無効の訴えが、わが国における初めての事例として、東京高裁の審理するところとなった。上告審では、最高裁は上記のような投票価値の較差に関して「現行の公職選挙法別表二が選挙人の人口数に比例して改訂されないため、不均衡が生ずるに至つたとしても、所論のような程度ではなお立法政策の当否の問題に止り、違憲問題を生ずるとは認められない」と述べており、違憲性が推定される基準については明言しなかった。同判決後も度々参院選における投票価値の較差をめぐる選挙無効訴訟が提起されているが、最高裁の立場は基本的に上記判決と同じである³⁷。

その後も投票価値の較差は全体的に拡大し続けるが、参議院に関しては、昭和21年当時の人口状況に基づく昭和22年の参議院選挙法による定数配分が維持されており、定数の是正は1994年（平成6年）までなされていない。そのため、1992年（平成4年）の参院選において、較差は6倍を超える1対6.59に達していた。これに対する選挙無効訴訟が最高裁に提起され、1996年（平成8年）9月11日に参院選における投票価値の較差を違憲状態とする初めての判決が下されることとなった³⁸。同判決は、1対6.59という較差について「投

32 辻村みよ子、前掲注30、284頁。

33 吉田善明『議会・選挙・天皇制の憲法論』（日本評論社、1990）、151頁。辻村、前掲注30、241頁。

34 辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の特殊性」『憲法判例百選Ⅱ【第5版】』（2007）、341頁。

35 ただし、較差の拡大にともない、昭和58年4月27日の最高裁大法廷判決や昭和63年10月21日の最高裁第2小法廷判決のように、較差自体については問題視する判決が出るようになっていく。

36 最大判平成8年9月11日民集50巻8号2283頁。

票価値の平等の有すべき重要性に照らして、もはや到底看過することができないと認められる程度に達していたものというほかはなく、これを正当化すべき特別の理由も見出せない」と判示している。

一方、国会は、参院選における投票価値の較差を是正すべく、平成6年の公選法改正によって宮城県、埼玉県、神奈川県、岐阜県、北海道、兵庫県、福岡県の7選挙区を対象にいわゆる「8増8減」の定数は正を行った³⁷。これにより最大較差は1対4.81にまで縮小し、いわゆる逆転現象もなくなっている。しかしながら、ここで定数の是正がなされた選挙区も全体のうちの一部であり、場当たりのな是正である感は否めない。その後も全国区制を比例代表制へと改めた2000年（平成12年）の公選法改正や、2006年（平成18年）の公選法改正によって定数の是正を図っているが、前者については翌年の参院選に向けた緊急措置として逆転区の解消を目的として定数の削減を行う旨の説明がなされており³⁸、また、後者についても、東京都、千葉県、定数をそれぞれ2人増員し、栃木県、群馬県の定数をそれぞれ2人削減するいわゆる「4増4減」の是正が、較差が5倍を超える選挙区と将来的に5倍を超えると予想される選挙区を対象とした「当面の是正策」として説明されるなど³⁹、国会による較差是正の試みは、衆議院の場合と同様に最大較差の縮小を目的とした部分的な是正としてなされてきたのである。

平成8年判決以後、最高裁は参院選における5倍前後の較差を合憲としつつも、「投票

価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しを含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである（最大判平成18年10月4日）」という指摘を行っている。また、2009年（平成21年）大法廷判決⁴⁰では、2007年（平成19年）の参院選における最大1対4.86という較差に対し「投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態」としつつ「各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない」として、国会の較差是正に関する対応を批判している。こうした変化は、参議院の在り方や憲法上許容される投票価値の較差の程度といった理論的な問題や判断枠組については基本的に維持しつつも、実際の較差の是正については、投票価値の平等の要請をより重要なものとして厳格な姿勢を採るようになったものと評価できる⁴¹。そして、このような参院選における投票価値をめぐる最高裁の姿勢の変化は、2012年（平成24年）10月17日の判決⁴²において明確な姿勢で示されることとなった。多数意見では、2010年（平成22年）7月11日の参院選における最大1対5.00という較差に対し、これまで部分的な較差の是正しかなされてこなかったことを勘案したうえで「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」にあると判示した。

37 定数の増員がなされたのは宮城県、埼玉県、神奈川県、岐阜県であり、反対に定数の削減がなされたのは北海道、兵庫県、福岡県である。

38 平成12年9月26日衆議院本会議における森喜朗首相の説明を参照。

39 平成18年5月17日の政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会における阿部正俊議員の発言を参照。

40 最大判平成21年9月30日民集63巻7号1520頁。

41 辻村みよ子、前掲注30、341頁。

42 最大判平成24年10月17日判例集未掲載（2012年11月26日現在）。

本稿を執筆中の2012年11月現在、国会では参院選における較差是正の問題が審議されている⁴³。そこでは、抜本的な選挙制度の改革を視野に入れた議論がなされているが、実際に検討されている是正策は、大阪府と神奈川県の実定数を2人増員し、福島県と岐阜県の実定数を2人削減する「4増4減」案である。先に述べたように、このような最大較差の縮小を目的とした是正策は、あくまで最大較差が最高裁によって違憲ではないと判断される程度に較差を是正するものであり、選挙区全体としての不均衡の問題を解決するものではない。すなわち、参議院においても、衆議院と同様に選挙区全体における議員定数の不均衡という問題が具体的に解決されないまま残されてきたと言える。ここでも投票価値の不平等状態を新たな視点で判断する方法を検討することが求められているのである。

2 投票価値における「平等」の概念について

2.1 投票価値における平等の憲法上の根拠

以上、投票価値の較差をめぐってなされてきた違憲審査および立法的対応について、批判的視点から考察してきた。議員定数不均衡における本質的な問題点は、投票価値の較差それ自体に内在するものであり、最大較差を対象とする従来の違憲審査の枠組では解決しづらい問題を有する。したがって、問題とすべきは、投票価値の平等の規範的な重要性だけでなく、投票価値における平等の法的性格をどのように把握すべきかということになる。

投票価値の平等は、わが国の憲法に明示的に規定されているわけではない。しかしなが

ら、規範内在的要請として「投票価値の平等」が存在することに今日ほとんど異論はないであろう⁴⁴。もっとも、どの憲法条項によって投票価値の平等を根拠づけるかという点においては、判例、学説を通じて様々な解釈が存在する。ただ、いずれの立場においても結論として投票価値の平等が重要な憲法上の原則として位置づけられている以上、根拠条文に関する解釈の違いは、「それだけを議論してもあまり実益がない」⁴⁵のであろうが、投票価値の不平等をどのような審査基準を用いて審査するかという点に関しては、投票価値における「平等」の法的性格に関する解釈の違いが直接的に影響を及ぼすことになる。そこで、本章では、投票価値における「平等」の憲法的位置付けに関する解釈の違いについて今一度整理し、「一票の較差」の違憲審査基準を論ずる上での筆者の立場を明確にしておきたい。

なお、選挙権の法的性格に関しては、その権利的側面と公務的側面をめぐって学説の対立（いわゆる二元説と一元説の対立）がある。したがって投票価値の平等の把握の仕方、法的性格の把握の違いに基づいて進めることもできよう⁴⁶。しかし、今日では投票価値の平等は二元説の立場からも認められており、選挙権の法的性格の把握から議論を始める必要はそれほどないと思われる。よって、以下では、選挙権の構造において各説が「平等」の概念をどのように接続し、あるいは把握しているかという点について概観することから始めることとする。

投票価値の平等の憲法的根拠に関して、横坂教授の整理によると、①14条1項の一般的平等原則の他に、憲法前文、15条1項、同3項、44条但し書を通覧することで導出される

43 平成24年11月15日の政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会を参照。

44 山元一「議員定数不均衡と選挙の平等」憲法判例百選Ⅱ（有斐閣、第5版、2007）、337頁。

45 横坂健治「平等権と違憲審査」（北樹出版、1998）、121頁。

46 辻村みよ子、前掲注30、227-228頁。

とする立場、②14条1項、44条、15条1項、同3項の他に、13条を根拠とする立場、③43条を根拠とする立場、④15条1項を根拠とする立場、⑤44条を根拠とする立場に分けられる⁴⁷。最高裁の立場が昭和51年4月14日の大法廷判決以来①の見解を踏襲していることは明らかであるが、学説では、「関係条文の全面的引用から単一条文中心の流れを示して」おり、投票価値の平等を根拠づける「条文が限定されつつある」⁴⁸。このことは、別の見方をすれば、投票価値の「平等」を14条1項の一般的平等原則と接続するかどうかという点において違いを見せているということができよう。

従来、多くの学説が選挙における平等原則について憲法14条1項を中心に構成してきた。ここには、芦部信喜⁴⁹、伊藤正己⁵⁰、中村睦男⁵¹（以上14条1項、憲法前文、15条1項、同3項、44条但し書に依拠する立場）、阿部照哉⁵²、佐藤功⁵³、渋谷秀樹⁵⁴、阪本昌成⁵⁵（以上14条1項、44条に依拠する立場）、野中俊彦⁵⁶（14条1項、15条3項に依拠する立場）、橋本公亘⁵⁷、浦部法穂⁵⁸（以上14条1

項に力点をおく立場）といった論者の名前が挙げられよう。対して、14条1項を根拠としない立場には、樋口陽一⁵⁹（43条1項）、吉田善明⁶⁰（15条3項、44条）、高橋和之⁶¹、辻村みよ子⁶²（15条1項）、長尾一紘⁶³、横坂健治⁶⁴（44条但し書）といった論者の名前が並ぶ。

憲法14条1項の「法の下での平等」が、現実に存在する差異に着目した「実質的平等」を意味するという点についてはほぼ異論がない。そして、そのような平等が、国家による「合理的」な差別取扱を許容するものであることについても同様である。ただし、このことは、「投票価値の平等」が14条1項によって根拠づけられた場合、投票価値が合理的な理由によって差別されうることを所与として許容することになるのではなかろうか。

昭和51年判決が、投票価値の平等を憲法上の要請であると明言して、立法裁量に限界を設けたことについて、学説は一致して高く評価している⁶⁵。最高裁は、議員定数の不均衡状態によって投票価値に生じる不平等を、複数選挙制や階級選挙制のような明らかに投票

47 横坂健治、前掲注44、120-121頁。

48 横坂健治、前掲注44、121頁。

49 芦部信喜『憲法訴訟の理論』（有斐閣、1979）、214頁。

50 伊藤正己『憲法』（弘文堂、第3版、1996）、113頁。

51 中村睦男「第15条」樋口陽一ほか共著『注釈日本国憲法（上巻）』（青林書院新社、1984）、348頁。他に、同『憲法30講』（青林書院、新版、1999）、81頁。

52 阿部照哉「東京高裁「議員定数配分比率1対2違憲判決」の意義と問題点」ジュリスト735号（1981）、86頁。

53 佐藤功『日本国憲法概説』（学陽書房、全訂第5版、1996）、383-384頁。

54 渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、2007）、421頁。

55 阪本昌成『憲法理論1』（成文堂、補訂第3版、2000）、153頁。

56 野中俊彦、前掲注2、64-65頁。

57 橋本公亘『日本国憲法』（有斐閣、改訂版、1988）、207頁。

58 浦部法穂『憲法学教室』（日本評論社、全訂第2版、2006）、515-516頁。

59 樋口陽一『司法の積極性と消極性』（勁草書房、1978）、122頁。

60 吉田善明『日本国憲法論』（三省堂、第3版、2003）、85頁。

61 高橋和之「定数不均衡判決に関する若干の考察」法学志林74巻4号（1977）、83-84頁。

62 辻村みよ子、前掲注30、29-30、191-192、228-229頁。

63 長尾一紘「平等選挙の原則の性格と構造」公法研究42号（1980）、94頁脚注20を参照。

64 横坂健治、前掲注44、121-122頁。

65 山元一、前掲注44、337頁。

の実質的価値に差別を生じうる問題と同列に位置付けたうえで、選挙に関する憲法15条等の各条項を「通覧」し、また、「選挙権の平等の原則の歴史的発展の成果」を強調しながら、選挙権における「平等」が、憲法14条1項の法の下での平等の要請する原則であるとしている。しかしながら、最高裁は続けて投票価値の平等が「国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるべきもの」とすることで、結果的にこれを他の政策的要素との関連において考慮される一要素としての地位にまで後退させているのである。さらに、「具体的に決定された選挙区割と議員定数の配分の下における選挙人の投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素をしんじやくしてもなお、合理性を有するものとはとうてい考えられない程度に達している」場合には違憲の判断を下しうるとするも、具体的な「合理性」の程度については明確にしなかったため、極端な立法裁量の濫用がなされた場合を除けば14条1項にきわめて緩やかな規範的拘束力を認めることにしかなかった。結果として、最高裁は、平等選挙原則を「国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するもの」と解しながら、選挙における「平等」を相対化したことで、一般的平等原則違反が疑われる事例において適用される「合理性の基準」を用いて立法裁量を広範に許容することになったのである。

学説は、同判決当初から、結果的に広範な立法裁量を容認することになる最高裁の論旨を批判しているが⁶⁶、14条1項を平等選挙原則の根拠に据える限り、そうした批判はただ「立法裁量の限界問題として論じられるため、

解釈論上容易にその合理性が承認される」⁶⁷ことになる。程度の差はあれ、「合理的な理由」によって投票価値の平等原則の例外を認めることができるのならば、そのような投票価値の平等による較差是正の要請は、「較差の許容限度に関する裁量において弱められ、是正のためのタイム・スケジュールに関する裁量において先延ばしされる」⁶⁸危うさを常に孕むことになる。

それでは、14条1項を根拠とせずに投票価値の平等を論じる学説は、この問題にどのように応えているのであろうか。

2.2 投票価値における「平等」の性格

投票価値の平等と憲法14条1項との関係について、樋口陽一教授は、「一般論として、選挙区制の歪曲の問題も憲法適合性審査の対象となりえないわけではない」としつつ、「それは、憲法14条1項ないし44条の選挙権の平等原則との関係でというよりは、…43条1項との関連から」扱うべきだとする。樋口教授は、「投票価値」という定義の困難な概念に14条1項の平等原則をもちこむならば、かえって平等の内容が希薄化すると指摘し、投票価値の平等を「全国民の意向を忠実に反映すべきだ」という積極的側面において43条1項によって根拠づけ、「議員定数と有権者の比率の平等をいっそう強力に主張できる道をえらぶべき」だと主張する⁶⁹。他方、高橋和之教授は、樋口教授の解釈を「興味深い着眼」と評価しつつも、「個々人の「権利」として構成することは、43条のみでは無理ではなかろうか」との疑問を呈している。高橋教授によれば、投票価値の平等を、裁判所による救済を請求しうる権利として構成すべきであるが、そのためには、14条1項の平等権の問題

66 芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」ジュリスト617号(1976)、42頁。

67 辻村みよ子、前掲注30、191頁。

68 安西文雄「立法裁量論と参議院選挙区における投票価値の平等」法学教室196号(1997)、31頁。

69 樋口陽一、前掲注59、122-123頁。

と捉えるのではなく、15条1項の参政権的側面を強調し、同条を中心として投票価値の平等を要請すべきということになる⁷⁰。

両者の見解は「いずれも従来の憲法14条1項中心の論理構成を避ける意図に出発している」⁷¹。投票価値の平等の要請を、「法の下での平等」の問題から切り離そうとする視点は大変興味深い⁷²。ただ、疑問もないわけではない⁷³。樋口教授の主張は、「原告の救済ということよりも憲法判断そのものに重きをおいた」昭和51年判決を批判してなされているが、仮に43条から「強力な」投票価値の平等の要請を読み出したとしても、それが選挙制度の策定という立法裁量を外から限界づけるものである限り、「緩やかな」平等要請に読み替えられ、結果として憲法判断そのものが重視された結論を導くことも十分にあり得よう。裁判所が常に違憲判断に積極的であるという保証は、少なくともわが国においては存在しない。一方、高橋教授は、投票価値における不平等を「具体的なある個人（もしくはグループ）と他の個人（グループ）との間の問題」⁷⁴という形で相対化しているが、差別的取扱いの問題として捉える以上、いかに選挙権の「価値が相互に等しいものと最初から想定」⁷⁵されていたとしても、投票価値の不平等をめぐる司法審査は、較差が問題となった選挙区と最小選挙区との比較の問題に収斂することになる。この場合、問題となった選挙区が、選挙区全体の中でどの程度の不均衡状態にあるかは問われない。これは、例えば、平均的な投票価値を1とした場合に、0.95の

選挙区と1.89の選挙区があることを想定すると分かりやすい⁷⁶。両選挙区間における相対的な較差は1対2未満である。しかし、後者の選挙区は選挙区全体で見たとき平均から89%もの偏差を示すことになる。仮に最小0.67の選挙区と最大1.33の選挙区という合憲的な定数配分を想定した場合でも、その他の選挙区の投票価値が最小・最大選挙区と同程度であるなどして偏差のバラつきが著しい場合、そのような定数配分は果たして不平等ではないと言えるのだろうか。

問題は、14条1項によって投票価値の平等を根拠づけるかどうかという点から、投票価値の「平等」をいかなる性質の平等と解すべきかという点へと移行するように思われる。

辻村みよ子教授は、フランスの選挙権論に関する知見を元に、選挙権の本質を個人の権利と捉え、14条1項を前提とする判例・学説が、投票価値における不平等を合理的差別の問題として処理してきたことに対する批判の論陣を張る。辻村教授によれば、15条1項の定める選挙権の本質から論理的に投票価値の平等が導かれる。この「平等」は、主権行使に参加するすべての市民の「同質性」を前提とする「権利の平等（形式的平等）」であって、「立法裁量論によって実質的不平等が容認されることは許されない」⁷⁷性質のものである。したがって、投票価値は原則としてあくまで1対1でなければならず、「一対一の原則をこえる限りは、それを正当化する十分な理由（例えば、端数処理上不可避免的な最低限の不均衡であること）が立証されない

70 高橋和之、前掲注61、82-86頁。

71 辻村みよ子、前掲注30、228頁。

72 長尾一紘、前掲注6、99頁。

73 長尾一紘、前掲注6、脚注40を参照。長尾教授は、高橋教授の見解を評価しつつも、「(15条の)普通選挙の原則は、平等選挙の原則と区別が可能であり、また必要でもある」と述べている。

74 高橋和之、前掲注61、82頁。

75 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』（有斐閣、2006）、249頁。

76 ここで挙げた例については、平成19年6月30日最高裁大法廷判決における古田佑紀裁判官の補足意見を参考とした。

77 辻村みよ子、前掲注30、162頁。

場合に、権利侵害＝違憲問題が生じる」⁷⁸と解釈する。主権者たる市民の「同質性」についての疑問はあるとしても、15条1項に依拠することで投票価値の平等を「形式的平等」と解し、1対1の原則を厳格に遵守すべきとする主張は注目に値する。

一方、長尾一紘教授は、西ドイツにおける判例や学説の分析をもとに、平等選挙原則と一般的平等原則との区別を明確に描出している。長尾教授によると、一般的平等原則が様々な属性を有する国民の存在を前提に、無限の対象に対する「開かれた構成要件」によって実質的に平等な取扱いを要請するものであるのに対し、平等選挙の原則は、抽象的・一般的な「公民」の存在を前提に、いわば限定的な対象に対して一義的・形式的な取扱いを要請するものである点で両者は区別されることになる⁷⁹。そして、そのように解するならば、「平等選挙の原則については、一般的平等原則における「合理性」の基準の適用はなく、「特別の正当化」事由がなければ差別を正当化することはできない」という極めて厳格な例外のみ許容されることになる⁸⁰。選挙に関する憲法上の規定の違いを考慮すると、たとえ「平等選挙原則の性格は、本来普遍的なもの」⁸¹であるとしても、西ドイツ基本法の解釈を日本国憲法における選挙権の解釈にそのまま持ち込むことには疑問の余地もある⁸²。しかしながら、筆者は平等選挙原則の規範的特質を「形式的平等」ないしは「画一的」「算術的」「絶対的」平等であるとする両教授の見解に従いたい。「投票価値」

概念自体がそもそも多義的であることから、日本国憲法の解釈上必然的に「投票価値」一般に対する「平等」が導かれるわけではないので⁸³、憲法が投票価値における形式的な平等を要請するという解釈を排除することはできないであろうし、最高裁の論旨にあるように、定数不均衡が複数選挙制や階級選挙制のような典型的な不平等選挙と同列の問題であるとすれば、それら古典的な不平等選挙と同じように、定数配分による「投票価値」のいかなる「差異」も許されない⁸⁴と考えることの方がより自然であろうと思うからである⁸⁵。

何より、投票価値における不平等を相対的な差別の問題として把握するならば、定数不均衡問題の本質に接近することが困難になるであろう。14条1項の一般的平等原則を根拠に立法裁量を厳しく統制していくとしても、あるいは平等選挙原則が内在的に投票価値の形式的平等を要請しているとしても、「憲法44条・47条の規定が示すとおり、選挙に関する立法裁量を肯定することは、ある程度までは不可避の帰結」⁸⁶である。そのような立法裁量の限界を、「最大選挙区と最小選挙区の人口較差」という審査基準を用いて判断するならば、選挙権を侵害された特定の選挙人の権利は救済されるものの、議員定数の不均衡という問題の本質的な部分を解決することにはならないように思われる。「権利侵害の主張として出発すると較差を問題にせざるを得ない」が、議員定数は正訴訟の狙いは「きちんとした公正な配分を一般的に求めること」

78 辻村みよ子、前掲注30、192頁。

79 長尾一紘、前掲注63、85頁。

80 長尾一紘、前掲注6、98頁。他に、和田進「議員定数配分の不均衡」ジュリスト増刊・憲法の争点（第三版、1999）、185頁。

81 長尾一紘、前掲注6、96頁。

82 安念潤司、前掲注6、79頁。横板健治、前掲注44書、122頁。

83 安念潤司、前掲注6、78頁。

84 安念潤司、前掲注6、82-83頁。

85 吉田善明、前掲注31、117頁。

86 矢野常寿「憲法：解釈論の応用と展開」（日本評論社、2011）、183頁。

にある⁸⁷。そうであるならば、投票価値の「平等」を形式的平等と解した上で、投票価値の最大較差とは異なる視角から選挙区割りや定数は是正の本質的な問題に対応しうる審査基準を検討することが必要になるのではないだろうか。

3 「一票の較差」に対する違憲審査基準

3.1 投票価値の不平等を審査する基準

わが国では多くの場合、最高裁の提示した最大較差の基準を逸脱する地域ないし選挙区のみで定数を調整する方法で較差の是正が図られてきた。しかしながら、そのような基準の下で問題となる選挙区以外の選挙区については、国会の是正の対象とはなり難いという難点もある。投票価値の平等が形式的な平等を意味し、各選挙人に均等な価値の選挙権を与えることを要請するものであるとするならば、事実としてどれほど最大較差が縮小しようとも、1対1を超える投票価値の不平等については国会による十分な正当化の立証がなされなければならない⁸⁸。すなわち、最大較差に達しないその他の選挙区の不均衡の状態についても審査をすべきなのである。それでは、具体的にどのような審査基準が考えられるだろうか。

芦部信喜教授は、アメリカの議員定数問題をめぐる判例の分析と判例理論の紹介を通じて、この問題をめぐるわが国の議論の発展に大きく貢献した。何より、「各選挙区における投票価値の平等原則は、いわゆる選挙の平等の最も重要な内容であり、憲法の保障する法の下での平等が当然に要求する原則」⁸⁹であるとする教授の主張は、後の昭和51年判決における最高裁の判断にも影響を与えているとされる⁹⁰。

投票価値の平等をめぐる違憲審査基準に関して、芦部教授は、アメリカの一連の判決で用いられた審査基準を参考に、3つの判断基準を提示している⁹¹。すなわち、①議員一人当たり人口の最高選挙区と最低選挙区の人口比、②議員一人当たり全国平均人口（全国人口総数を総定数で除した数）の下での1票の値を100とした場合、各選挙区での1票の値が持つ偏差値（100の上下何%の偏差まで認めるかの問題）⁹²、③総定数議員の過半数を選出するのに必要な最少人口数と全国人口数との比率、という3つの基準である。

①の基準については、これまでの議員定数訴訟において一般的に用いられてきたものであり、わが国では既になじみが深い。②の基準については、理論上適正な1票の価値を基準として、全体として見た時の、ある選挙区における投票価値の偏差を示すものである。

87 野中俊彦、前掲注17、118頁。

88 長尾一紘「選挙に関する憲法上の原則（上）」Law school 9月号（1979）、72頁。他に、辻村みよ子、前掲注30、233頁。

89 芦部信喜「議員定数不均衡の司法審査—立法府の裁量と「政治問題」」ジュリスト296号（1964）初出。

90 深瀬忠一「選挙権と議員定数配分」ジュリスト増刊・憲法の争点（新版、1985）、164頁。

91 芦部信喜『憲法と議政』（東京大学出版会、1981）、527頁。他にこの3つの基準の適用を主張するものとして、阿部照哉「一票の較差と法の下での平等」ジュリスト830号（1985）、53頁。

92 芦部教授によれば、②の基準は上限・下限の比較において①の基準と対応することから、「そのねらいはほぼ同じといつてよいのではないかと思う」としているが、私見では、①と②の基準は本質的にも結論的にも異なるものである。目的において、①が差別の有無を審査する基準であり、②が理想的価値からの乖離を測る基準である点で異なり、結論としても、①の較差許容範囲内に収まっている場合であっても、②の基準を逸脱するケースがありうる点で異なる。ゆえに、「ほぼ同じ」基準と見るのは誤りではないか。なお、この点については、平成19年最高裁判決における古田佑紀裁判官の補足意見も同旨であると思われる。

この基準は、アメリカ合衆国での適用例がある他⁹³、ドイツでは、連邦選挙法3条において選挙区の区分に関する原則として、上下偏差15%を許容限度とするものの、上下偏差25%は必ず遵守しなければならない最大許容限度として規定されている。また、韓国では、1995年以来国会議員選挙と地方議会選挙における議員定数不均衡問題が憲法裁判所の審査対象となっているが、ここで投票価値の平等の違憲性を審査する際に用いられている基準が②の基準である⁹⁴。③の基準については、投票価値の偏差という視点から見た場合、全体的な投票価値の「バラツキの程度」という選挙区割り上の問題点を明らかにするうえで有意義な基準と見ることができよう。

3.2 「最大較差」を基準とする方法の難点

わが国の議員定数訴訟において、最高裁は、昭和51年4月14日大法廷判決以来①の基準を用いて投票価値の較差の違憲性を審査してきた。これに対して、学界は、最高裁の審査基準の「厳格さ」に対する批判こそあるものの、最高裁と同様に①の基準によって選挙区割りの問題点を指摘してきたといえよう。しかしながら、①の基準を採用して選挙区割りの違憲性を審査する意味については、判例・学説ともに、抽象的な説明をするにとどまる。

例えば、昭和58年11月7日判決で補足意見を執筆した宮崎梧一裁判官は、「絶対的平等を表わす一対一以外の数値は、いずれも理論的根拠があるわけではない」として、投票価値の不平等が憲法上許容される限界を逸脱したかどうかは、「較差の最大値のみによつて決定することができる問題ではないといわざるをえない」と述べている。また、同判決で反対意見を執筆した中村治朗裁判官の場合は、最大較差を審査する際に用いる1対2あ

るいは1対3という基準に対して、「このような数値は、論理必然的に導き出されるというのではなく、その意味で本質的には主観的要素を帯有することを免れないけれども、裁量権の及ぶ範囲を最大限に見積つても一般的にはこの程度がぎりぎりのところである」という限界線を想定することは必ずしも不可能ではなく、これによつて得られる基準はそれなりの客観性をもつということができるから、これを違憲性推定の一般的基準として用いて立法の適否を判断することは、必ずしも裁判所の恣意的判断による立法権への介入というにはあたらない」というあいまいな説明を付すにとどまっている。平成5年判決で反対意見を執筆した橋元二郎平裁判官も同様に、「違憲状態となる限界の基準として具体的な数値を示すことは、理論的根拠に乏しく、困難であり、また必ずしも相当ではないと考えるが、あえていえば、定数配分は可能な限り人口比例主義によるべきものであり、一人一票の原則からみて、やはり一対二を超えるときは少なくとも違憲を強く推定できる」といってよく、理念としては、一対二が相当であるということができよう」としている。これまで最高裁が、議員定数不均衡の具体的な許容基準に関して明言を避けてきたことを考慮に入れると、人口と議員数の比率の最大較差によって議員定数配分の不均衡状態を明らかにすることが、少なくとも最も適当な方法ではないことは、最高裁自身も認識してきたのである。

一方、学説では、「選挙に関する事項の具体的決定が憲法上国会に委ねられ…人口比例をあくまでも原則としつつ行政区画等の非人口的要素を考慮に入れた「公正かつ公平な代表」を目標として定数配分を行うべきだとすれば、①の基準に基づき）それを約2対1

93 芦部信喜、前掲注91、528-529頁。

94 1995年の韓国国会議員選挙に対する憲法裁判所の決定については、拙稿「韓国の選挙区画定問題をめぐる1995年の憲法裁判所決定翻訳」筑波法政53号（2012）、153頁以下を参照。

の比率にするのが最も簡明であり、実際にも妥当ではないかと思う⁹⁵という見解に代表されるように、一般的に①の基準による司法審査が受け入れられてきた。ただし、投票価値の平等を憲法的要請と解釈する立場からは、①の基準が果たして議員定数不均衡問題を審査するうえで理論的に適当な基準といえるのかどうかという疑問も呈されている。それは例えば、「三対一」とか「二対一」とか言うことは、人口比のほかさまざまな考慮をすることは許されるが、どんな場合であれ、この数値を超えてはならないとの趣旨であると理解すべきなのだろう。そう理解しないと、法の前の平等の原理と平仄が合わなさすぎるように、私には思えるのである⁹⁶というように一定の戸惑いを見せるものから、「一対二ならどうしていいのか、これにはあまり十分な論拠はないようです。やはり倍まではがまんできる。一、九倍ならがまんできるけれども、二倍を超えたら困るというようなくらいで、あまり理論的根拠はなさそうです⁹⁷」というような率直な疑問まで様々である。

前述のように、投票価値の平等を憲法14条1項で根拠づけ、投票価値の不平等を相対的な差別の問題として把握するならば、最小選挙区を基準として訴訟の対象となった選挙区との比較をすることになる。そして、投票価値の平等の要請を厳格に捉える場合、量的な側面から平等の徹底化を図り、較差がいかに広がろうとこれ以上は不均衡を認めることができないという線引きをすることになる。しかしながら、選挙区割りによって現実に生じる投票価値の較差は様々であり、①の基準

のように、許容される最大較差の限界を超過しているかどうかの判断を違憲性認定の基準とする方法では、投票価値の不平等の有無が明らかになるだけで、定数不均衡の実態について判断することはできない⁹⁸。結局のところ、厳格度における程度の差こそあれ、最大較差をもって審査基準とする①の方法は、特定の選挙区において投票価値が差別的であるかどうかを判断するいわば「違憲性認定の基準」に過ぎないことになる⁹⁹。そうであるならば、「裁判所が「三対一」というような許容数値を予め示しておくということは、…具体的事件の解決と真に関係があるのでない形でルールを作ることになる」¹⁰⁰という危惧についても理解できよう。すなわち、議員定数不均衡問題において、より重要なことは、最大較差に達しない残りの全選挙区の分布状況なのである¹⁰¹。前述のように、較差の是正をめぐる、国会は問題のある一部の選挙区（あるいは地域）のみを調整する方法を採っており、最大較差はその都度減少するものの、選挙区全体として見た時の較差のパラッキは依然解消されていない。「どこまでは合憲でどこからが違憲」という線引きのみに頼って投票価値の不平等を審査することは、畢竟、最大較差の内側にある投票価値の状態にまで目が向けられないことを意味する。投票価値における「平等」が、原則として全ての選挙人にとって均等な価値の選挙権を保障するものならば、線の内側にある「合憲であるが不平等」の部分について無審査で良いということにはならないはずである。

95 芦部信喜『憲法訴訟の現代的展開』（有斐閣、1981）、325頁。

96 田中英夫「定数配分不平等に対する司法的救済」ジュリスト830号（1985）、43-44頁。

97 伊藤正己「座談会・議員定数違憲判決をめぐって」『ジュリスト617号（1976）、19頁における伊藤教授の発言。

98 岡原昌男「投票価値平等の理論—いわゆる定数是正の理論」ジュリスト1003号（1992）、83頁。

99 渡辺重範、前掲注8、12頁。

100 田中英夫、前掲注96、44頁。

101 渡辺重範、前掲注8、12頁。

3.3 平均的投票価値を基準とする方法

①の基準を用いれば、全体として較差が縮小し、結果として平均的な投票価値に接近することはありうる¹⁰²。しかしながら、相対的な較差の問題として判断する以上、最大較差の中に没入する不平等もあるのである。それは例えば、較差が1対2未満であるが、1対2に限りなく近い選挙区が一定以上存在する場合を想定すると明らかである。最大較差を1対2、あるいは1対3とすることに理論的な根拠がない以上、最大較差に達しない選挙区に関しても判断する方法を設けるべきであろう。

この点について、投票価値における「平等」を形式的平等と解する立場からは、むしろ②の基準の適用が主張されよう¹⁰³。すなわち、平均的な投票価値を基準として、各選挙区における投票価値の乖離の程度によって違憲性を判断するという方法は、投票価値が形式的・絶対的に平等であるという前提から導かれる。実際に②の基準に基づいて投票価値の不平等を判断している韓国の憲法裁判所は、「選挙権」に「平均的な投票価値」という概念が含まれているという前提で「すべての選挙人にとって『投票価値における『中庸』を得た平均的な選挙権』を享有させることが、憲法の指向する理想である」と解釈する。ゆえに、投票価値の不平等は、最小選挙区と最大選挙区との間で相対化される差別の問題としてではなく、平均的で理想的な投票価値からの乖離の程度の問題として判断されることになる。

わが国においては、最高裁の多数意見として②の基準が適用されたことはないが、昭和51年判決では、「各選挙区の議員一人あたりの

選挙人数と全国平均のそれとの偏差は、下限において47.30パーセント、上限において162.87パーセントとなり、その開きは、約五対一の割合に達していた」という事実に基づいて、違憲判断が下されている。また、同判決では、岡原昌男裁判官ら5人の裁判官による反対意見のなかで②の基準の適用が主張されている。この反対意見では、「全選挙人が投票価値において平均的な、中庸を得た選挙権を享受することをもつて憲法の理想」とするという前提に立ち、「各選挙区について、その投票価値がその理想からどれほど遠ざかっているかを検討し、その偏りが甚だしい場合に投票価値平等の要求に反し違憲の瑕疵を帯びるものと考え」とされている。さらに、平成19年判決では、古田佑紀裁判官による補足意見の中で「ある選挙区における議員1人当たりの人口（選挙人数を基準とすることも考えられるが、区割り国勢調査による人口数を基準としているので、人口数を基準とすることとし、以下「選挙区人員数」という。）が全国の議員1人当たりの平均人員数（全国の人口数を選挙区選出議員の総数で除したもの。以下「基準人員数」という。）とどの程度かい離しているか、すなわち選挙区人員数の基準人員数からの偏差（以下単に「偏差」という。）が、選挙区間における相対的な較差と、少なくとも同程度に重要な問題」として論じられているように、②の基準が適用される可能性は存在する。ただし昭和51年判決のように、平均からの偏差について言及しながら、偏差の上限と下限を比較する方法では、結局のところ①の基準を採用したと何ら変わりはなく、②の基準を用いたことにはならない。②の基準を採用するならば、1対1という画

102 阿部照哉、前掲注91、53頁。

103 この点について、辻村、前掲注30、232頁。辻村教授は「全国平均値を基準とするか否かの問題は、今後議論の余地を残しているといえよう」としているが、現在では、選挙区画定審議会による選挙区割り、議員一人当たり平均人口を基準に上下3分の1までを目安に行われており、②の基準を用いて司法審査を行う蓋然性は高いと思われる。

一的な投票価値を基準にして、較差は原則的に違憲であるという前提のもと、いわば国会の裁量の余地を積み上げる形で上限と下限を設定し¹⁰⁴、投票価値の偏差の状態を見ることになる。

ところで、②の基準の適用は①の基準の適用を否定するものではない。憲法上選挙権が個人の権利として付与されている以上、投票価値の不平等を相対的な差別の問題として判断することは可能だからである。むしろ、②の基準は①の基準と併せて用いるべきであろう。②の基準を用いる意義は、①の基準の下で合憲と判断されるが、②の基準においては違憲と判断されるような場合¹⁰⁵を明らかにできる点だけでなく、全体的な投票価値のバラツキがどのような状況にあるのかを明確に示すことができる点にある¹⁰⁶。ただし、全体的にバラツキがあったとしても、具体的にどのような状況であれば違憲となるのかという点については、さらなる検討を要すると思われる。この点については、本稿では③の基準を併用することによって答えとしたい。すなわち、バラツキの程度が著しいほど、全議員数

のうち過半数の議員を選出する最小有権者数が少なくなるのである。③の基準を、例えば「選出議員の過半数を選出するに必要な最少選挙人数が全国選挙人総数の40%をくだらないこと」¹⁰⁷というように具体的に設定することは、今日では検討されてよいように思う。

なお、①の基準を用いた場合、いわゆる「不可分説」になり、②の基準を用いた場合は「可分説」になるという趣旨の見方があるが¹⁰⁸、おそらくこれは昭和51年判決で岡原裁判官ら5人の裁判官の反対意見が②の基準を採りつつ「可分説」を主張したことによる誤解であろうと思われる¹⁰⁹。投票価値の判断基準の違いから必然的にそのような結論が理論的に導かれることはない¹¹⁰。例えば、①の基準によって、較差の許容限度を超える最小選挙区と最大選挙区だけを是正するという考え方を採ることもできるし、②の基準によって、平均的投票価値を基準としつつ全体的な投票価値のバラツキを問題視して不可分説に立つこともできる。定数配分表の可分性に関する議論は、わが国の裁判所の憲法上の位置付けや選挙訴訟の司法的救済の在り方なども

104 田中英夫、前掲注96、44頁。

105 例えば、平均的投票価値を1として、実際の投票価値の下限が0.9、上限が1.7であるとき、①の基準において1対2を判断基準とし、②の基準において1対2に対応する $1 \pm 1/3$ を許容基準とした場合を想定すると、最大較差は1対2以内にあり合憲であるが、上限において $+1/3$ を大きく超える偏差を示しており、違憲となる。

106 韓国の憲法裁判所は、偏差の許容基準として $100 \pm 50\%$ を基準としているが、投票価値の不平等を判断する際には、訴えの提起された選挙区の偏差が基準から逸脱しているかどうかという点だけでなく、全選挙区のうちで $100 \pm 33.3\%$ 、 $100 \pm 50\%$ 、 $100 \pm 60\%$ それぞれの上限と下限を逸脱する選挙区がいくつ存在するかを検証している。また、阿部照哉「議員定数配分と選挙の平等」法学セミナー増刊（1977）、133頁を参照。阿部教授は②の基準の方が①の基準よりも「安定性と客観性においてすぐれているのではなかろうか」とする。同様に、高橋和之、前掲注61、82頁以下を参照。高橋教授は、「ある具体的個人と抽象的平均とを比較するというのはいかにも奇異」としつつも、「もともと（②の基準は）、直接的には定数配分が人口比例からどの程度逸脱しているかを見るためのものであり、したがって、全体としての定数配分が（平等権の問題とは別に）選挙制度についての憲法の要請に合致しているかを見る指標でもあるといえる」とする。

107 芦部信喜、前掲注49、218頁。

108 平成5年判決における味村治裁判官の意見を参照。

109 なお、②の基準を用いて「可分的な」定数は正を行う考え方については、岡原、前掲注98、83頁を参照。

110 阿部照哉「東京高裁「議員定数配分比率1対2違憲判決」の意義と問題点」ジュリスト735号（1981）、88頁。

総合的に考慮しつつ行うべきと考えるが、ここでは少なくとも投票価値をめぐる司法審査基準との理論的関連はないということを指摘しておく。

おわりに

近年わが国では、国会議員選挙における「一票の較差」をめぐる問題が新たな局面を迎えようとしている。最高裁判所は、2011年3月23日に平成21年の衆院選に対して、さらに2012年10月17日には、平成22年の参院選に対して相次いで判決を下し、そのいずれにおいても、問題となった選挙の議員定数配分規定が投票価値の平等に反し、「違憲状態」であったと判示した。わが国の議員定数問題をめぐる半世紀の歴史の中で、衆議院と参議院が同時に「違憲状態」とされたのは初めてのことである。とりわけ、2012年の参院選をめぐる最高裁判決では、15人の裁判官全員が投票価値における不平等を「違憲状態」あるいは「違憲」とであると判断したが、本稿との関連で重要なことは、これまで国会が強硬的に行ってきた定数は正に対して、批判的な姿勢を明確に打ち出している点であろう。

投票価値の較差をめぐる問題は、激しい人口変動をとともなう戦後の社会状況の中で生じてきたが、今日ではそのような社会状況は存在しない¹¹¹。選挙制度における投票価値の平等をめぐる問題は、選挙制度の抜本的な見直しが必要とされる中で、部分的な選挙区の是正によって投票価値に生じた較差を合憲となるよう調整してきた従来の方法からの脱却が求められる局面へと移行しているということができよう。そうした中、これまで投票価値を選挙区間の相対的な較差の問題として処理し、結果として衆議院選挙では最大較差を1

対2未満に抑えるところまで問題の解決を進めてきたことは司法の重要な成果である。しかしながら、最大較差のみを用いて投票価値の不平等を審査してきた結果、国会による較差の是正は、多くの場合最大較差を縮小する目的でなされてきた。このような状況では、投票価値の不平等状態は、今後も最大較差を隠れ蓑にして選挙制度に残存する可能性が高い。投票価値の平等を形式的な平等と解し、平均的な投票価値の選挙権をすべての人が等しく享有することを憲法が要請しているという考え方に立つならば、投票価値の較差を1対1に近づける努力を継続して続けていかなければならない。

本稿では、定数不均衡と投票価値の較差をめぐる従来の判例の立場と国会の対応を批判的な視点から考察することで、投票価値の最大較差に依拠する違憲審査基準の問題点を指摘した。選挙権が個人の権利として付与されている以上、相対的な問題としての選挙区間における投票価値の最大較差の重要性を否定するものではないが、代表民主制における選挙が、相対的に多数の票を獲得した候補者を代表として選出する制度であり、1人の選挙人の選挙権の行使が直ちに特定の代表を選出するという結果を導くものではなく、他の選挙人の選挙権の行使と相まって初めて特定の代表の選出という効果を生じさせるものであるということを考えると、投票価値の平等を相対的な差別の問題として審査する方法に依拠するだけでは不十分であろう。また、従来較差を是正するために為されてきた定数配分が、主に較差が問題となる選挙区を中心に人口増加の著しい地域の定数を増員し、過疎地域の定数を削減するという方法でなされてきたこと、そして、そのことが議員定数の不均衡という問題の根本的な解決を長い間先送

111 この点について、阿部照哉、前掲注90、52頁を参照。阿部教授は1985年の時点で既に「少なくとも30年代、40年代の現実を語っている」として、地方に対して過大に定数を配分するやり方を批判している。

りしてきたことを考慮するならば、裁判所や学説の多くが「最小：最大」の較差基準のみによって投票価値の不平等を判断してきたことも、国会が場当たり的に問題を解決しようとするのを許してきた一つの原因ではないかと思えるのである。ゆえに、投票価値の不平等を審査するに際しては、単にある選挙区間の投票価値が相対的に不平等であるかどうかの審査に止まらず、より全体的な視点から審査を行うことが必要となるのである。すなわち、投票価値が原則として1対1であることを前提に、立法裁量の余地を厳しく統制していくために、平均的な投票価値からの偏差によって投票価値を判断する方法は、全体的な投票価値の不均衡の状態を審査するのに適

した基準であり、将来的に投票価値の較差を1対1に近づける努力が求められる今日では、投票価値の不平等を判断する司法審査基準として検討に値する基準であると考ええる。

もっとも、本稿で検討した基準をどのように用いるかは、選挙制度と関連して二院制の政治哲学や現に存在する較差の状態、社会の状況などを総合的に考慮して行うべきことである。また、併せて諸外国における投票価値の較差問題や議論の状況を比較検討していく必要があろう。こうした点については、今後の課題として取り組みたい。

（筑波大学大学院人文社会科学研究科
法学専攻）

〈論説〉「一票の較差」の違憲審査基準に関する考察

著者	牧野 力也
雑誌名	筑波法政
巻	54
ページ	51-71
発行年	2013-02-28
URL	http://hdl.handle.net/2241/00156188

速報判例解説 ◆ 憲法 No.1

参議院選挙区選挙の最大較差5.13倍を違憲とはしなかった2006年最高裁大法廷判決

【種 別】 判決／最高裁判所大法廷
 【判決年月日】 平成18年10月4日
 【事件番号】 平成17年（行ツ）第247号
 【事件名】 選挙無効請求事件
 【裁判結果】 請求棄却
 【参照法令】 憲法14条1項・47条等、公職選挙法14条、別表第3
 【掲載誌】 民集60巻8号2696頁、裁時1421号1頁、判時1955号19頁、判タ1229号73頁

事実の概要

2004（平成16）年7月11日施行の参議院議員通常選挙における選挙区選挙での有権者の「一票の価値」の較差が最大1（鳥取県選挙区）対5.13（東京都選挙区）だった定数配分規定（2000（平成12）年法律第118号による改正。2006（平成18）年法律第52号による改正前のもの）は憲法14条1項等に違反し無効である等として、有権者が選挙管理委員会に選挙を無効とするよう求めた選挙無効訴訟を提起した。原審の東京高裁は2005（平成17）年に請求を棄却する判決を下した¹⁾。原告らはこれを不服として最高裁に上告した。

判決の要旨

1 「憲法が二院制を採用した……趣旨」等に照らすと、「公職選挙法が定めた参議院議員の選挙制度の仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえず、国会の有する立法裁量権の合理的な行使の範囲を逸脱するものであるということとはできない。」「その結果として各選挙区に配分された議員定数とそれぞれの選挙区の選挙人数又は人口との比率に較差が生じ、そのために選挙区間における選挙人の投票価値の平等がそれだけ損なわれることとなったとしても、これをもって直ちに……議員定数の定めが憲

法の定め違反して選挙権の平等を侵害したものとするとはできない。」「したがって、議員定数配分規定の制定又は改正の結果、……投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態を生じさせたこと、あるいは、その後の人口の変動が上記のような不平等状態を生じさせ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量の権限に係るものであることを考慮しても、その許される限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。」

2 「平成16年大法廷判決は、本件改正によっても……較差が残り、また、前回選挙当時において選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が1対5.06となっていたという状況の下で、結論として本件定数配分規定は違憲とはいえない旨の判断をしたところ、本件選挙当時において生じていた上記の最大較差は1対5.13であって、前回選挙当時のそれと大きく異なるものではなかった。そして、……平成16年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの期間は約6か月にすぎず、選挙区間の選挙人の投票価値の不平等を是正する措置を講ずるための期間として必ずしも十分なものではなかった。」「本件選挙後、……いわゆ



る4増4減案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律案が……平成18年6月1日に成立した……。同改正の結果、平成17年10月実施の国勢調査結果の速報値による人口に基づく選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差が1対4.84に縮小する……。これらの事情を考慮すると、本件選挙までの間に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものと断ずることはできず、したがって、本件選挙当時において、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはできない。」

3 「なお、……投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しを含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである。」

判例の解説

一 本判決の憲法解釈論と少数意見

本判決は裁判官10名による多数意見である（そのうち5名の補足意見がある）。この判決については、2004（平成16）年判決²と「ほとんど同じ論旨で、全体的に変化が感じられない」³判決であったと評されている。残り5人の裁判官は事情判決の法理に従い本件選挙を無効とはしないものの違法と宣言する等の反対意見を各自書いている。

判決の要旨1は、第1に、選挙制度の仕組みが原則として立法府である国会の裁量権に委ねられているとの憲法解釈論を展開し、現行の参議院議員の選挙制度がその裁量権の合理的な行使の範囲を逸脱するものではないと結論づけている。

その結果として、第2に、憲法が「投票価値の平等をも要求している」と解釈しているにもかかわらず、それ以外の要素（二院制や参議院の特殊性）を考慮することを許容しているため、議員定数に較差が生じ投票価値の平等が損なわれても直ちに違憲となり選挙権の平等が侵害されたと結論づけられるわけではないとしている。

第3に、ただし、その例外として、国会の裁量権の限界を超えると公選法の議員定数配分規定が違憲になるとの憲法解釈論、さらに、その際いわ

ゆる合理的期間論も展開している。

以上のような法理は従来の最高裁判決の論理⁴を踏襲するものであった。だが、そもそもこの論理では「違憲判断が下されることは、およそありえそうもない」⁵し、現に著しい議員定数不均衡を違憲と帰結してこなかった⁶のだから、「投票価値の平等」侵害を軽視しすぎた論理といえよう。

二 違憲状態の認定の有無

1996（平成8）年判決は、最大較差6.59倍であった議員定数配分規定につき、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」、言い換えれば「違憲状態」が生じていたと判示したものの、結局は合理的期間論を適用して合憲判決を下していた⁷が、本判決は、合理的期間論を適用する前提として、「違憲状態」と認めているのだろうか。

本判決は、①「本件選挙当時において生じていた上記の最大較差は1対5.13であって、前回選挙当時のそれと大きく異なるものではなかった」と判示し、②2004年判決における補足意見1で5名の裁判官が最大較差5.06倍の「較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、……到底看過することができないと認められる程度に達しているとはいえず……」としていることを重視すると、「違憲状態」と認めてはいないと読むことになる。

他方、①2004年判決では、6名の裁判官による反対意見が当該規定を違憲と結論づけ、4名の裁判官が補足意見2として「現行の定数配分は、合憲とはいえないのではないかと疑いが強い」としていたこと、②本判決では、5人の裁判官による反対意見が違憲・違法とし、甲斐中裁判官が補足意見で「現行の定数配分規定は、到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態を生じさせている」と、今井裁判官が補足意見で「最大較差は前回選挙当時よりも若干ではあるが拡大しており、投票価値の平等という観点から許容される限界に至っているといわざるを得ず、違憲との判断をする余地も十分ある」と、それぞれ書いていることから判断すると、本判決は違憲の状態との評価を暗黙の前提にしていると読むこともできる。

しかし本判決はどの立場なのか明確ではない。その理由は「合憲判断の最大公約数となる考え方」が多数意見として集約されたからのようだ⁸。



三 従来とは異なる本判決の合理的期間論

従来の合理的期間論は、「投票価値の不平等状態が憲法の選挙権の平等の要求に反するに至った時」を起算点にして「係争選挙まで」を終算点としているが、議員定数不均衡がどの程度に達すればその要求に反するに至ったのかを一定の数字で示していないため起算点を厳密に特定できない¹⁹⁾と批判されてきた。だが本判決（判決の要旨2）でも、この問題は何ら解消されないままであり、むしろ本判決は単に2004年判決から本件選挙までの期間が約6カ月すぎなかったとして合理的期間がまだ経過していないとの評価を下している。

さらに問題なのは、本判決が「本件選挙後」の「事情」、特に本件選挙の約1年11カ月後に成立した法律改正という「事情」をも「考慮」していることである。これは「本件選挙後の事情」が「本件選挙当時」の憲法判断に影響を与えたことを意味する。それゆえ本判決は従来の合理的期間論の枠を維持しているように見せかけながら、より実質的にはその枠を超え「本選挙後から判決までの合理的期間」論が展開されていることになる。

四 2004年判決の反対意見と補足意見2

2004年判決は、当時の議員定数の不均衡につき、6名の裁判官が、反対意見で「憲法上の選挙権平等の原則に大きく違背し、憲法に違反する」とし、かつ、違憲ではないとした多数意見の9名のうち4名の裁判官が、6カ月後に「次回選挙」の施行が明らかであったなかで、補足意見2で「仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に合った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなされるべき余地は、十分に存在する」としていた。それゆえ両意見は較差是正の早期取り組みを国会に求めた判決であると解された¹⁰⁾だけでなく、「このまま次の選挙に行けば、違憲判決を下す可能性が高いことが全体として読み取れるような構成になっている」¹¹⁾とか「裁判所が国会に対し、参議院選挙区選挙の定数較差について、改正のための最後通告をした判決」¹²⁾とか評されたため、本判決では違憲判決が下されるのではないかと予想または期待されていた¹³⁾。

しかし本判決は、「本件選挙まで」に何ら較差縮小のための法律改正がなされていなかったにも

かわらず、「本件選挙後の事情」をも「考慮」した合理的期間論で判断したため、両意見の論理に基づく判断はなされなかったので、期待外れの判決であり¹⁴⁾、「後戻りした判決」であった¹⁵⁾。

2004年判決当時の裁判官は、本判決では15名中7名が退職し、かつ、残った裁判官8名のうち2004年判決で反対意見だったのは2名、補足意見だったのは3名だったのに比べ、新しく任命された7名の裁判官のうち本判決で反対意見の立場は2名だけだった。それゆえ裁判官の入れ替えは期待を裏切り後戻りした事実上最大の要因だった¹⁶⁾。

五 「なお書き」の意義

本判決では5名の裁判官が反対意見を書いただけでなく、判決の要旨3で多数意見が議員定数の較差の縮小を求めている。傍論とはいえ本判決における警告の意義は決して軽いものではない。それゆえ議員定数の不均衡の是正として、本件選挙後の「4増4減でも、なお十分ではないことが示唆されている」¹⁷⁾うえに、「今後も選挙制度の見直しを含め格差を縮小してほしいという期待を込めた」もので¹⁸⁾、「最高裁のささやかな矜持」と評されている¹⁹⁾が、この警告を、本判決から約10カ月後、2004年判決から約3年6カ月後の2007年7月29日施行の選挙との関係で、どう解するのが重要な検討課題となる。

多数意見は①本件選挙後の法律改正（最大較差1対4.84）でも是正が不十分と判断していること、②「上告人ら自身の試案によっても、……最大較差は1対4.87となる……から」、現行の「選挙制度の仕組みの下では、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差の是正を図ることが容易でない」との認識を示していることを考慮すると、較差の縮小が実現しなければ次の訴訟で違憲宣言がなされる可能性があるし、較差の縮小のためには事実上選挙制度の見直しが必至であると判断しているのだろう。この見直しの内容と方向性は、較差の縮小が要求されている点で、選挙区の議員定数を一律にする方式など投票価値の平等を無視して参議院の独自性を過度に強調する立場²⁰⁾からの見直しを否定していると解される。この点では、2004年判決の内容を一步進めたものとして評する見解もある²¹⁾。

他方、多数意見が合理的期間論の適用の際に



「選挙後の事情」を考慮したことは、「選挙まで」に較差は正が間に合わなくても違憲とされない余地があるうえに、多数意見の表現に注目すると、次の最高裁判決までに選挙制度の見直しがなされなくても「検討を継続」しているだけで合理的期間がまだ経過していないと判断する余地があるため、警告的効果には疑問が生じる。

六 私見

そこで初心に戻ろう。立憲主義は国家権力に歯止めをかけ、選挙法は“実質的な意味での憲法”であるのだから、選挙制度を立法裁量とする憲法解釈論は厳しく批判されるべきだ。

議員定数不均衡問題においては、衆院の場合に限らず参院の場合でも「投票価値の平等」は憲法上の絶対的要請であり、それ以外の要因（例えば都道府県を単位とする地域代表）は憲法上の要請とはいえない²²⁾から、1対1に限りなく近いこと（較差2倍以上は文面上違憲で、2倍以内でもやむを得ない理由がない限り違憲）が要請される。

投票前に1対1の平等でも投票率が35%対70%であれば較差2倍になってしまうので、投票前には人口でなく有権者数で比較し、投票時・後には投票者数で比較して「投票価値の平等」が要請されると解すべきである²³⁾。

議員定数不均衡が違憲か否かの判断は客観的になされるべきだから合理的期間論を持ち込むべきではないし、違憲の結論が出れば、衆参ともに比例代表選出議員がいる以上、事情判決を用いずに選挙無効を判断しても混乱は生じないだろう²⁴⁾。

●—注

- 1) 東京高判2005（平成17）・5・18（民集60巻8号2828頁）。
- 2) 最大判2004（平成16）・1・14（民集58巻1号56頁、判時1849号9頁、判タ1144号112頁）。
- 3) 野中俊彦の談話・神戸新聞2006年10月5日朝刊。
- 4) 詳細は、常本照樹「公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」民商131号（2004年）112～26頁〔116～18頁〕、今関源成「参院定数不均衡最高裁判決」ジュリ1272号（2004年7月15日号）88～97頁〔88～89頁〕、姜光文「公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」法協123巻5号（2006年）1024～44頁〔1028～30頁〕、辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の特殊性」高橋和之ほか編・憲法判例百選II（第5版）（有斐閣、2007年）340～41頁。

- 5) 今関・前掲注4）88～97頁〔89頁〕。
- 6) 最高裁判例の展開の詳細については、辻村・前掲注4）340～41頁を参照。
- 7) 最大判1996（平成8）・9・11（民集50巻8号2283頁、判時1582号3頁）。
- 8) 谷口豊「公職選挙法（平成18年法律第52号による改正前のもの）14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」ジュリ1337号（2007年7月1日号）100～02頁〔102頁〕。
- 9) 安念潤司「議員定数不均衡と改正の合理的期間」芦部信喜ほか編・憲法判例百選II（第4版）（有斐閣、2000年）328～29頁。
- 10) 福井章代「公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」ジュリ1280号（2004年12月1日号）120～23頁〔123頁〕。
- 11) 野中俊彦「非拘束名簿式比例代表制および選挙区選出議員定数配分規定の合憲性」法教286号（2004年7月号）4～9頁〔9頁〕。
- 12) 江原勲＝北原昌文「参院選夏の陣、司法の論戦も白熱」判例自治253号（2004年8月号）8～13頁〔13頁〕。
- 13) 新井誠「参議院議員選挙をめぐる2つの最高裁大法廷判決」法セ594号（2004年6月号）68～71頁〔69頁〕、姜・前掲注4）1024～44頁〔1040頁〕。
- 14) 辻村みよ子の談話・読売新聞2006年10月5日朝刊。参照、原田一明「参議院議員定数配分不均衡訴訟」法教・判例セレクト2006（憲法2）4頁。
- 15) 原告・上告人弁護士の談話。
- 16) ただし、2004年判決で補足意見を書き、残っていた裁判官3名のうち、本判決では、1名（横尾）は反対意見に回ったものの、2名（藤田、甲斐中）は不可解にも反対意見には回っていない。
- 17) 辻村の談話・前掲注14）。
- 18) 野中の談話・前掲注3）。
- 19) 多田一路「参議院議員選挙における定数配分の合憲性」法セ626号（2007年2月号）116頁。
- 20) 佐藤幸治ほか『ファンダメンタル憲法』（有斐閣、1994年）169～70頁〔中村睦男執筆〕、常本・前掲注4）112～26頁〔124～25頁〕。
- 21) 谷口・前掲注8）100頁〔102頁〕。
- 22) 木下智史「参議院議員定数配分規定の合憲性」平成18年度重判解（ジュリ1332号（2007年4月10日号））6～7頁。
- 23) 私見の詳細については、上脇博之『政党国家論と国民代表論の憲法問題』（日本評論社、2005年）275～80頁、361～65頁を参照。
- 24) 参照、内藤光博「議員定数不均衡と改正の合理的期間」前掲注4）憲法判例百選II（第5版）338～39頁。

神戸学院大学教授 上脇博之



令和4年参議院議員選挙と「一票の較差」

▶ 最高裁令和5年10月18日大法廷判決

(令和5年(行ツ)第54号:選挙無効請求事件)

(民集77巻7号1654頁, 判タ1516号26頁)

事実の概要

本件は、令和4年7月10日に行われた参議院議員通常選挙(以下「本件選挙」という)について、東京都選挙区および神奈川県選挙区の選挙人であるXら(原告・上告人)が、公職選挙法14条、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定(以下「定数配分規定」という)は憲法に違反し無効であるから、これに基づいて行われた本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

本件選挙は、平成29年大法廷判決(最大判平成29・9・27民集71巻7号1139頁)の言渡し後に、2増0減を内容とする平成30年改正法に基づく本件定数配分規定の下で施行された2回目の通常選挙である。本件定数配分規定には令和2年大法廷判決(最大判令和2・11・18民集74巻8号2111頁)で更なる較差は正要請があったが、以後、何らの是正措置も経ずに選挙は実施され、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は、福井県と神奈川県との1対3.03と前回より僅かに拡大していた。この点、原審(東京高判令和4・11・14)は、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとして、請求を棄却した。

判旨

上告棄却。

較差は正の観点からみると、「本件選挙までの間、……較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い」。

しかしながら、「平成27年改正により、……平成24年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消され、その後、「本件選挙までの約7年間、……選挙区間の最大較差は3倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえない」。

このような中で、「立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策について議論がされ」、加えて「参議院の議員定数の見直しなどの方策についても議論がされてきたが、こうした方策を採ることに様々な制約が想定される」。

そうすると、「立法府が上記是正に向けた取組を進めていくには、更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる」。

かかる状況の下、「立法府が、参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続する中で、較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規定を維持したという経緯に鑑みれば、立法府が、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくための具体的な方策を新

たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、本件選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡が、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったということとはできない」。

(三浦守・草野耕一・尾島明裁判官の各意見、宇賀克也裁判官の反対意見がある。)

解説

1 はじめに

参議院議員選挙の「一票の較差」問題に対する最高裁判例の経緯は、殊のほか理解することが困難である。その原因は、最高裁がこれまでに判例変更を行う旨を明示しないまま、実質的な判例変更を繰り返していることに存する。許容される最大較差や参議院の独自性をめぐって、その判断は二転三転しており、これまでの経緯は、非常に場当たりので支離滅裂というべき様相を呈している。

この点、最高裁は、昭和58年大法廷判決(最大判昭和58・4・27民集37巻3号345頁)以来、①当該定数配分規定の下で「投票価値の著しい不平等状態が生じ」、かつ、②「それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合」には憲法違反に至るとの基本的判断枠組みに沿って一貫した審査を行ってきたという。しかし、同一の判断枠組みの下でも、その運用における判断基準が激しく変動し紆余曲折を経ることで、最高裁判例の理解を困難にしてきた。その最大の原因は、「投票価値の著しい不平等状態」を認定する基準の曖昧性に存する。本判決では②の論点には至らず、専ら、①の論点のみで完結している事情から、本稿もこの論点に特化して若干の検討を加えたい。

2 投票価値の著しい不平等の変遷

かつて最高裁は、参議院の独自性を強調しつつ、5倍を超える較差も容認してきたが、平成24年大法廷判決(最大判平成24・10・17民集66巻10号3357頁)では、参議院の独自性論を後退させ、参議院にも衆議院と同等の投票価値の平等を要請し、最大較差5.0倍を、続く平成26年大法廷判決(最大判平成26・11・26民集68巻9号1363頁)でも最大較差4.77倍を違憲状態と判示するに至る。ここで最高裁判例は明らかに大きく変節した。

ところが、その後、平成29年大法廷判決では、当該投票価値の平等も「二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべき」として、参議院での投票価値平等の要請は相対化され(令和2年大法廷判決同旨)、さらに、較差の違憲性を判断する際に、平成27年法改正が平成24年および平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差是正を図ったもので、かつ、同法附則では、「選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る」旨の「立法府の決意」が示されたことを重視して合憲判決を下している。この点、本来、客観的であるべき「投票価値の著しい不平等状態」の判断に、最高裁の意向に沿った立法府の努力や決意といった

主観的要素を斟酌する「違憲の主観化」(安念潤司「いわゆる定数訴訟について」(4)成蹊法学27号131頁)が持ち込まれ、最大較差の限界を曖昧化する実質的な最高裁判例の変節が看取される。

これまでに最高裁は、「一票の較差」訴訟に際して、最大較差の限界について、明確な数値を基準として提示したことは一度もない。その基準を数値として示すことで「司法部が自らの手を縛ることになり、具体的な状況に応じた柔軟な判断ができなくなる」(千葉勝美『憲法判例と裁判官の視線』151頁)ことを避けたいのであろう。しかし、現状では判断基準が実に曖昧模糊として捉えどころがなく、最高裁の匙加減一つで結論が変わりうる状況は、法的安定性という観点から疑問を払拭しえない。

平成24年大法廷判決の趣旨からは、衆議院と同じく最大較差2倍未満という線引き(衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、最大判平成23・3・23民集65巻2号755頁ほか)に準拠するべきであろう。そもそも憲法上、平等選挙の要請は複数選挙の禁止と表裏一体のものとして捉えることができ、事実上、2倍を超える較差は複数選挙を許容し、その限界を逸脱することとなる(最大判平成27・11・25民集69巻7号2035頁千葉勝美裁判官補足意見参照)。そして、この数値基準を捨象すれば、較差の違憲性の帰趨は、曖昧な較差の合理性の論証如何という結果になり、結局、それは現状の如く3倍を超える較差にも合憲判決への道を開くこととなる。

3 立法府との対話可能性

この点、近年では、司法部と立法府との「対話」(佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』)が注目されているが、およそ「対話」において両者の共通認識の形成は不可欠である。最大較差の認識に齟齬が生じたままで、適切な是正措置は講じえない。立法府との「対話」という文脈では、最大較差何倍以内にすれば合憲なのか、その数値化により予測可能性を与えることは至要と了知すべきである。

平成29年大法廷判決以降の最高裁が、明確な数値化を避け、加えて較差の違憲性判断に主観的要素を持ち込んだ意図は、「最大較差約3倍なら合憲とする立場をとったわけではない」(毛利透「投票価値較差訴訟の現状と課題」判時2408号209頁)との指摘が的を射ているよう。しかし、その意図は立法府に適正に伝わっているだろうか。実際、本件選挙は、令和2年10月実施の国勢調査の結果、較差拡大が予想されていたにも拘わらず、立法府からは何らの是正措置も決意も示されないまま実施された。今般の参議院改革協議会では選挙制度に関する専門委員会すら設けられていない状況である。平成29年・令和2年大法廷判決を経て、立法府は、最大較差3倍を「底値」と捉えたか、または、較差是正に向けて微かな努力の姿勢でも示せば、最大3倍程度の較差も許容されると捉えたか。何れにせよ、判断基準の曖昧性から誤解を与えているおそれが否めない。

4 本判決の検討

本判決では、一票の較差をめぐる憲法規範と現実が相克する中で、最高裁の苦悩が随所に垣間見える。まず、較差の違憲性判断の総論では、平成29年・令和2年大法廷判決が、参議院での投票価値の平等は「二院制に係る憲法の趣旨との調和」の下に実現されるべきと相対化させていたのに対して、本判決は、「二院制に係る憲法の趣旨」を勘案しても、「投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いだし難い」と平成24年大法廷判決へと回帰し、厳格化路線を選択している。しかし各論では、平成27年改正により「平成24年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消された」との認識を示した。この「解消」との認識は、

違憲判断回避に向けた地ならしと推察されるが、平成29年・令和2年大法廷判決の認識とも異なり、また、立法府への「抜本的な見直し」の要請とも整合せず、その妥当性には大きな疑問が残る。

また何より、本判決における最大の問題は、前述の通り、本件定数配分規定には令和2年大法廷判決で更なる較差是正要請があったにも拘わらず、本件選挙までに立法府は何らの具体的な是正措置も決意すらも示さないままで、明らかにその姿勢は大きく後退しており、本判決も「較差の更なる是正のための法改正の見直し」はなく、「その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い」と認めながら、立法府への過剰な付度から、「合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる」として、最高裁側の主観的見込みだけで違憲状態を回避した点にある。三浦裁判官も指摘する通り、かかる例は過去の最高裁判例にはなく、投票価値の平等をさらに後退させる結果を招いている。

その一方で、最高裁はいつまでも「抜本的な見直し」が実現されない状況に焦燥感を募らせている。例えば、本判決はさらなる較差是正を図る文脈で、「都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策」の可能性に初めて一歩踏み込んだ見解を示し、現行選挙制度の「抜本的な見直し」を要請している。その意味するものは不明だが、今後も選挙区選挙を残すとすれば、合区の維持拡大路線には、本判決が指摘する現実的弊害に加えて、理論的な限界も看取され(松本和彦・法教448号123頁)、将来的には、ブロック制以外に選択肢はないであろう(升永英俊「統治論に基づく人口比例選挙訴訟Ⅳ」参照)。

加えて、本判決では、較差是正は「喫緊の課題」という強い表現を初めて使用しており、ここに最高裁の強い焦燥感が窺える。翻ってみれば、かつて投票価値の平等を実現すべく「都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改める」ことを求めた平成24年大法廷判決から早くも約10年が経過し、立法府が平成27年法改正時に「選挙制度の抜本的な見直しについて……必ず結論を得る」と決意表明してからでも約7年が経過している。較差是正に向けて立法府に与えられた「相当期間」の終焉も近いと言わねばなるまい。

これまでに最高裁は、選挙制度に関する広範な立法裁量を認め、立法府による較差是正に希望を託してきた。しかし、そもそも現行選挙制度に自らの存立が依拠する立法府構成員に、その存立基盤を失いかねない抜本的な選挙制度の見直しを期待することは至難であり、現状はまさに百年河清を待つが如くである。「対話」とはいうが現実の経過を見れば、嘆息を禁じえない。徒に時間だけが浪費され、長期間に亘って「抜本的な見直し」がなされなかった結果、較差は縮小したと雖も、本件選挙当時、最大較差は3.03倍、較差3倍を超える選挙区は3選挙区、当該選挙区の選挙人数の合計は総選挙人数の2割を超えた。投票価値の平等が憲法上の要請であり、議会制民主主義の基盤でもある重要性に鑑みれば、立法府への過剰な付度から、際限なく合憲判決を継続するとすれば、それはもはや立憲主義の敗北というべきではないだろうか。

【参考文献】

本文中に掲げたもの。

田中祥貴 TANAKA Yoshitaka

桃山学院大学教授

令和

5
年度

MAY

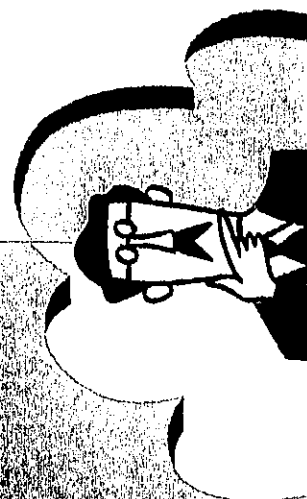
2024

№1597



有斐閣

重要 判例 解説



Monthly Jurist 5月臨時増刊

ジュリスト

記事ID: L2401004

諸外国における選挙区割りの見直し

目次

はじめに

I 主要国議会下院の選挙区割り

1 米国

2 イギリス

3 ドイツ

4 フランス

5 韓国

II EU議会の選挙区割り

III 考察

中川 淳司 NAKAGAWA Junji 中央学院大学教授・弁護士

2024年 2月13日 10:00 公開

関連記事

サマリー

衆議院議員選挙の一票の較差が問題となった最高裁大法廷令和5年1月25日判決を契機に、諸外国及びEUの議会議員選挙区割りを紹介した。「一人一票等価値」は民主主義の一丁目一番地である。国民を代表する国会議員の選出は民主主義を実践する最重要の制度であり、公正で適正な選挙区割りの保障のために諸国は多くの失敗を乗り越えて現行の制度に到達したことが分かった。

はじめに

2023年1月25日、最高裁判所大法廷は、2021年（令和3年）10月31日に実施された衆議院議員選挙において、一票の較差が最大2.079倍となった小選挙区選出議員の選挙区割りを定めた公職選挙法の規定の違憲性及び選挙無効が争われた訴訟において、原告の訴えを斥け、これを合意とする判決を言い渡した（多数意見14、反対意見1）¹⁾。

多数意見は、先例を踏まえて、「憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求している」が、「投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく……選挙制度の仕組みの決定について国会に広範な裁量が認められている」とし、「衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には……憲法上、議員1人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることが求められている」が、「それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することが許容されて」おり、「具体的な選挙区を定めるに当たっては、都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに、投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められて」おり、「このような選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断されることにな」と判示した。そして、「本件選挙区割りの下で較差が拡大したとしても、当該較差が憲法の投票価値の平等の要求と相いれない新たな要因によるものというべき事情や、較差の拡大の程度が当該制度の合理性を失わせるほど著しいものであるといった事情がない限り、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至ったものということとはできない」²⁾として、原告の訴えを斥けた³⁾。

これまで最高裁判所は、2009年の衆議院議員選挙をめぐる2011年大法廷判決で、各都道府県に1議席を割り振る1人別枠方式が較差の大きな原因であり合理性がないと指摘し⁴⁾、2.304倍の最大較差を違憲状態と判断した。さらに2012年及び2014年の衆議院議員選挙についても、2倍以上の最大較差を違憲状態と判断してきた⁵⁾。一方、2018年大法廷判決では、2017年の衆議院議員選挙について、2020年の国勢調査後に都道府県の人口比を基に定数を配分するアダムズ方式が導入されることで選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じたこと、同方式による定数配分がなされるまでの較差の是正措置として各都道府県の選挙区数の0増6減の措置をとるとともに選挙区割りの改定を行い、同選挙当日の選挙人数の最も少ない選挙区を基準として較差が2倍以上となっている選挙区が存在しなくなったことなどを総合的に判断して、投票価値の平等の要求に反する状態（違憲状態）は解消されたと評価できると判断した⁶⁾。

¶004 2021年の衆議院議員選挙は、2017年10月22日に実施された第48回衆議院議員選挙と同じ選挙区割りで行われたが、較差が2倍以上の選挙区が29と大幅に増加した点や、2022年11月に各都道府県の選挙区数の10増10減の措置をとるとともに140の選挙区の区割りの改定を行った国会の対応を最高裁がどのように評価するかなどが注目されていた。

¶005 本判決は、アダムズ方式を肯定的に評価した上、「本件選挙当時における選挙区間の投票価値の較差は、自然的な人口異動以外の要因によって拡大したものというべき事情はうかがわれなし、その程度も著しいものとはいえないから、上記の較差の拡大をもって、本件選挙区割りが本件選挙当時において憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたものということとはできない」⁷⁾として、合意との結論を導いている。

¶006 しかし、本件選挙の2.079倍という較差は容認しがたい。憲法の保障する選挙権は主権者である国民が政治に参加する上での最も基本的な権利である。投票価値の平等は可能な限り1対1でなければならない、それに沿って選挙区割りが設定されるべきである。本判決は、1.979倍であった2017年の衆議院議員選挙から較差がさらに拡大していることについて、「自然的な人口異動以外の要因によって拡大したものというべき事情はうかがわれなし」とするが、そもそも当初から可能な限り1対1に近づけるよう選挙区割りを設定していれば、このような較差は生じ得なかった⁸⁾。

¶007 諸外国においても、全国を一区とする制度をとらない限り、いくつかの選挙区に分割され、区割りが行われる。その場合、人口の変動に伴い区割りの見直しが必要となる。データがやや古いが、87カ国・地域を対象とした2008年の比較調査によれば、選挙区割りが必要とされている国は60カ国に上っていた⁹⁾。区割りの見直しを行う機関として、選挙区割りを目的として設置される選挙区画委員会が区割り案を作成する国が60カ国中22カ国¹⁰⁾、選挙全般について管理する選挙管理委員会が区割り案も作成する国が21カ国¹¹⁾、議会が区割り案を作成する国が14カ国¹²⁾、政府機関が区割り案を作成する国が3カ国あった¹³⁾。区割りの見直しの間隔については、一定期間ごとに見直さなければならないとする国が57%を占める。期間の長さは、短い国で3年、長い国で12年となっているが、日本と同じく10年ごととする国が多い。見直しの間隔が明示されていない国であっても、較差が一定以上に大きくなった場合など、何らかの基準を設けて、区割りの見直しのタイミングを規定する国が多い¹⁴⁾。区割りの見直しの基準としては、人口、行政区画や地勢などの地理的要素、交通事情などが用いられていた。人口をなるべく等しくするという基準は、60カ国全てで用いられている。人口の指標としては、「人口」とする国が53%と過半を占めるが、「有権者数」を用いる国も34%ある¹⁵⁾。人口の較差の許容限度については、特に具体的な数値的基準を設けていない国が75%を占める。基準を設けている国では、米国のように州内の各選挙区では可能な限り人口を等しくすること（one person, one vote）が求められる国¹⁶⁾から、シンガポールのように各選挙区の1議席当たり有権者数を全国平均の上下30%以内まで認める国¹⁷⁾まである。韓国では、後述するとおり、各選挙区の人口が全国平均の上下50%を超えると違憲になるとの判例がある¹⁸⁾。また、オーストラリアでは、現在の有権者数だけでなく、人口の社会増の動向・趨勢などを勘案した将来予測有権者数も勘案して区割りをしなければならない¹⁹⁾。

¶008 行政区画や自然の境界などの地理的な要素を区割りの際に考慮する国も多い。人口密度の過疎の度合いが考慮される国も12カ国ある²⁰⁾。地理的な要素としては、隣接性（contiguity）と緊密性（compactness）が考慮の対象となる国が多い。つまり、選挙区はつながっていなければならない、また奇妙な形、いわゆるグリマンダー²¹⁾であってはならないということである²²⁾。以下、本論文では、米国、イギリス、ドイツ、フランス、韓国の議会下院議員選挙とEU議会の議員選挙について、選挙区割りがどのように行われているかを検討する。検討結果を踏まえて、日本の衆議院議員選挙の選挙区割りを評価し、その改善を提案する。

I 主要国議会下院の選挙区割り

1 米国

¶009 小選挙区制をとる米国では、州内の選挙区間の人口の均衡が厳格に求められる。また、人種のマイノリティに配慮して区割りが行われることも特徴である。区割りに際しては、州内の行政区画はあまり配慮されず、分割される自治体も多い。州議会が区割り案を作成し、その結果として政治的・恣意的な区割りが行われることが多いとされる。ただし、区割り案の作成を第三者機関に委ねる州が増加している²³⁾。

¶010 アメリカ合衆国憲法第1条第4節第1項は、「上院議員及び下院議員の選挙を行う時、所及び方法は各州においてその議会が定めるものとする」²⁴⁾と規定しており、連邦議会下院の選挙区割りも各州で州議会が決定する。多くの州では、通常の州法と同様の立法手続が適用されるため、州の上下両院による可決と州知事の承認が必要となる。州議会両院の多数派と州知事が同じ政党に属している場合、当該政党に有利な区割りを行うことが容易となる。また、二大政党の妥協により、現職議員に有利な区割りを行うこともある。その結果、政治的・恣意的で不自然な形状の選挙区割りが生じることがあり、かつてこれを推し進めたマサチューセッツ州知事の名前（Elbridge Gerry）に由来するグリマンダー（Gerrymander）と呼ばれる。近年は、グリマンダーを防ぐために、区割り案の作成を第三者機関に委ねる州が増えている²⁵⁾。

- 011 区割りの見直しは10年ごとの国勢調査（national census）の結果を踏まえて行われる²⁶⁾。2010年の国勢調査結果を踏まえての区割り見直しでは、グリマンダーを排除するため、各州に独立の議会選挙区割り見直し委員会（a nonpartisan, independent congressional redistricting commission）に区割りを委ねる連邦法案が提案されたが、法案は採択に至っていない²⁷⁾。他方で、連邦投票権法（Voting Rights Act）第2条は、連邦及び州に対して、一人一票の原則（principle of one person, one vote）に準拠して区割りを実施することを求めている。これにはマイノリティの力を弱めるような区割りに対して連邦政府や市民が異議を申し立てる手続も含まれる²⁸⁾。1議席しか配分されない州を除く各州については、配分議席数を選挙区に再区画（redistricting）する。区割りは各州の州法として制定される²⁹⁾。
- 012 州内の選挙区間では、可能な限り人口は同数でなければならない。全ての選挙区の人口が同数という州もある³⁰⁾。過去には、連邦最高裁が約0.7%の最大較差を違憲と判断した例もある³¹⁾。ただし、これは州内の選挙区間の人口の較差であり、州と州の間では一定程度の較差が生じる。連邦レベルでは2倍近い最大較差が生じているが³²⁾、この点は問題とならない。
- 013 1965年投票権法はマイノリティの投票権を保障することを求めており、区割りに当たってもマイノリティへの配慮が求められる³³⁾。具体的には、各州における黒人やヒスパニックの割合に応じた議員数を選出するために、黒人やヒスパニックが当選するような人口構成の選挙区を作らなければならない³⁴⁾。その一方で連邦最高裁判所は、人種だけを主たる要因とした不整形で奇妙な形状の選挙区割りを違憲としている³⁵⁾。
- 014 かつて米国では連邦議会の一票の較差は大きく、1946年時点で8倍余りの最大較差が生じていた州も存在した。しかし裁判所は、較差の是正は「政治問題」として、司法判断適合性を否認していた。ところが1960年代以降、裁判所は区割りに積極的に関与するようになり、州内の選挙区間の人口は厳格な均衡が求められるようになっていく³⁶⁾。裁判所は、人口較差には厳しい態度で臨むが、グリマンダーに対しては人種的グリマンダーと政治的グリマンダーとで対応が異なる。上述のとおり、人種的グリマンダーについては人種だけを主たる要因とした不整形で奇妙な形状の選挙区づくりを違憲とする一方で、政治的グリマンダーについては憲法判断の基準が不明であることから、違憲と判断したことはない³⁷⁾。
- 015 なお、訴訟の際に原告は、日本のように、既に行われた選挙の無効を求めるのではなく、現行の区割りを定めた法律の無効宣言とそれによって選挙を行うことを禁止する差止命令を選挙の前に求めるのが通例である³⁸⁾。違憲判断が下され、州議会が新たに区割りを行うことができない場合には、暫定的に裁判所が区割りを行うこともできる³⁹⁾。

2 イギリス

- 016 2011年2月16日に現行法である2011年議会選挙制度及び選挙区法⁴⁰⁾が成立し、下院の選挙制度を単純小選挙区制から選択投票制に変更するか否かの国民投票を実施すること、及び定数を650議席から600議席に削減することが決定された。それと同時に、区割りの方法が大幅に改正された⁴¹⁾。改正前は行政区画が重視される一方で、選挙区間の有権者数の均衡はそれほど重視されず、最大較差も5倍近かった。しかし、改正後は行政区画よりも有権者数の均衡が重視されることとなり、原則として、各選挙区の有権者数は全国平均有権者数の上下5%の間に収まるように区割りされなければならないことになった。
- 017 現行の議会選挙制度及び選挙区法では下院の定数は650議席である。選挙区割りとは主として人口の変動を反映するため定期的に見直される。地方政府の行政区画をできる限り選挙区割りに対応させるため、行政区画の変更も選挙区割り見直しの原因となる。見直しを行うのは、連合王国を構成する各国（イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド）ごとに置かれた独立の機関である選挙区画委員会（Boundary Commission）である。選挙区画委員会は政府からは独立しているが、議会が制定した法律に定められた選挙区割りルール（Rules of Redistribution）を遵守しなければならない。選挙区画委員会の区割り提案に対してはパブリックコメントが寄せられる。パブリックコメントは最多で5回実施される⁴²⁾。
- 018 見直しの間隔は2020年議会選挙区法により8年ごととされた。直近の見直しは2023年9月である⁴³⁾。2023年9月見直しでは、新型コロナウイルス感染症に伴う混乱を避けるため、2020年3月2日現在の登録済み有権者数が参照された⁴⁴⁾。区割りに当たっては、上述のとおり、全ての選挙区の登録済み有権者数が全国平均有権者数の上下5%以内に収まらなければならない。ただし、上下1%の選挙区割りがあり得たとしても、上下4%の選挙区割りの方が有権者の意思をより的確に反映すると判断される場合には、後者が採用される⁴⁵⁾。登録済み有権者数に代えて人口を基準とすべきとの意見がある。例えば、労働党は2015年の下院議員選挙のマニフェストに人口基準の選挙区割りを挙げた。実際、世界の約半数の国が人口を基準として選挙区割りを行っている。しかし、（有権者）一人一票の原則に照らせば、登録有権者数に基づいて選挙区割りを現行方式に合理性があると判断されている⁴⁶⁾。
- 019 直近の2023年選挙区割り見直しの結果、2023年6月に選挙区画委員会は、イングランドの議席数が10増、スコットランドが2減、ウェールズが8減とする選挙区割り案を議会に提出した⁴⁷⁾。各選挙区の登録済み有権者数は69,724人から77,062人のレンジに納まっており、全国平均の73,393人の上下5%以内という要件は充足された⁴⁸⁾。選挙区間の最大較差は $105 \div 95 = \text{約}1.11$ 倍以下となる。

3 ドイツ

91020 選挙区画委員会（Wahlkreiskommission）が区割りの見直しを行う。委員会は、連邦統計局長官、連邦行政裁判所の裁判官その他5人の委員で構成される。区割りの見直しは、総選挙後の新議会の会期の開始から15カ月以内に行わなければならない。小選挙区の定数299議席は、16の州の人口に応じてサンラグ・シェーパース式⁴⁹⁾により配分される。連邦議会議員の任期は4年であるため、原則として4年ごとに見直される。例えば、2013年9月に実施された総選挙の区割りには、2009年9月の総選挙後に、2009年12月31日現在の人口を基に見直されたものである。選挙区画委員会は、各州内の区割りの見直しについて、総選挙後の新議会の会期の開始から15カ月以内に連邦内務省に対して報告し、連邦内務省は、当該報告を遅滞なく連邦議会に送付する。議会が連邦選挙法の付表を改正し区割りが見直される。

91021 ドイツでは、現行の基本法（憲法）制定（1949年）以来、連邦議会の選挙制度として、比例代表の原則に人物中心の選挙の要素を結合させる小選挙区比例代表併用制を維持してきた。性格が異なる二つの制度を結合させていることに加え、連邦制という国家構造の特徴も反映させるため、複雑な選挙制度となっており、制度改正も頻繁に行われてきた。2008年に連邦憲法裁判所は、「負の投票価値」の発生を理由として連邦選挙法⁵⁰⁾に対し違憲判決を下し、これを受けて2011年に改正された同法についても、「負の投票価値」の発生の可能性があること等を理由とし、2012年に違憲判決を下した。これを受けて2013年に改正された同法は、超過議席を容認し、調整議席を無制限で認めた。超過議席とは、ある政党の小選挙区（小選挙区に投じられる票は「第1票」という）の当選者数が、比例代表への票（「第2票」という）によって当該政党に配分されるべき議席数を超えた場合の超過分の議席をいう。調整議席とは、超過議席によって崩れた第2票の比例関係を回復するために各政党に追加して付与される議席である。このように、超過議席とは、本来法律で定められた定数（598人）に追加して付与されるものであり、既に2013年の改正時点から、この制度が原因となって議員数が大幅に増加する可能性が指摘されていた⁵¹⁾。実際、2017年及び2021年に実施された選挙では、本来の定数をはるかに上回る議員（2017年は709人、2021年は736人）が選出されることとなった。こうした議員数増大の問題など連邦議会が抱える諸課題を検討するため、2022年3月に、「選挙法改革及び議会活動の現代化のための委員会」（以下「改革委員会」）が連邦議会に設置された⁵²⁾。改革委員会は、同年8月30日に、定数を598人に固定し、超過議席・調整議席を廃止する案を勧告する中間報告を可決した⁵³⁾。

91022 各選挙区の人口は、全国の選挙区平均人口からの偏差が15%を超えないようにし、25%を超えてはならない⁵⁴⁾。したがって、最大較差は $125 \div 75 = 約1.67$ 倍以下となる。

4 フランス

91023 小選挙区2回投票制を採るフランスでは、2008年7月に憲法が改正され、区割りの見直しに独立委員会が関与することになった（憲法25条3項）。かつては、各県に2議席以上の配分が保証されており、最大較差も5倍以上となっていたが⁵⁵⁾、2009年1月に従来の各県への定数配分方法に違憲判断が下されたことを受けて配分方法が見直され、人口の少ない県には1議席しか配分されないこととなり、較差も約2.37倍にまで縮小した⁵⁶⁾。

91024 かつては、「選挙区は、人口の変動に応じ、前回の画定以降2度目の人口一般調査の後に見直しを行う」と選挙法において規定されていたが⁵⁷⁾、1986年に選挙区が画定された後に、1990年と1999年に国勢調査が実施されたものの、各県の議席数は、海外領土や在外選挙区などを除く100の県の人口に応じて556議席を区切り方式⁵⁸⁾を用いて配分する区割りの見直しは行われなかった。2009年の選挙法改正により、2008年1月1日現在の人口を基準として区割りの見直しが行われた。改正前は、人口の少ない県についても2議席以上の配分が保証されていたが、この点について憲法院が違憲判断を下し、2009年の区割りでは人口の少ない2県については配分議席が1議席となっている⁵⁹⁾。

91025 区割りの見直しについては政府がオルドナンス案を作成する。見直しを審査する機関について、1986年の選挙区画定についての法律は、政府が作成した区割りの見直しのオルドナンス案を、コンセイユ・デタ（國務院）、破棄院及び会計検査院が2人ずつ指名する計6人の委員会（賢人委員会）の審査に付し、さらにコンセイユ・デタの意見を徴すると定めていた⁶⁰⁾。2008年の憲法改正により第25条第3項が設けられ、国民議会（下院）議員の選挙区の画定または上下両院の議席配分の修正の公式見解を発表する独立委員会が創設された。独立委員会は、大統領と両院議長がそれぞれ指名する計3人、コンセイユ・デタ評定官、破棄院裁判官及び会計検査院主任評定官各1人の計6人で構成される。政府が作成した区割りのオルドナンス案は同委員会に付託され、委員会の答申を踏まえてオルドナンスが確定し、オルドナンスを承認する法律が議会で制定されることにより区割りが確定する⁶¹⁾。

91026 県内の選挙区間では、各選挙区の人口は県の選挙区平均人口から20%以上乖離してはならない⁶²⁾。選挙区間の人口較差は、最大で $1.2 \div 0.8 = 1.5$ 倍ということになる。選挙区間の他方で、全国レベルでの較差についての規定はない。2009年の選挙法改正前は、1986年以降の人口変動にもかかわらず区割りが見直されず、また、各県に2議席以上の配分を保証していたため、全国レベルでの最大較差は5倍を超えていたが、改正により約2.37倍にまで縮小した⁶³⁾。

5 韓国

91027 韓国においても、日本と同様、1人の議員が当選するために必要な得票数が選挙区によって異なる一票の較差の問題があった。2014年10月30日、憲法裁判所は、国会議員選挙区別の最大と最小の人口偏差が3対1となっている公職選挙法25条2項について、憲法違反の決定を下した。すなわち、選挙区ごとの人口偏差を「2対1を超えないものとする」に変更するのが妥当であるとし、2015年12月31日ま

でに選挙区域表全体を改正するように命じた。これにより、有権者1人当たりの票の価値が、他の有権者の票の価値の50%未満に下がることは生じなくなった⁶⁴⁾。

¶ 028 この違憲判決を受けて、第20代国会議員選挙では以下の原則に基づいて選挙区割りが行われた。選挙区数は253とする。1票の等価性を確保するため、人口偏差の許容範囲は2対1とし、例外は認めない。市・郡・自治区の一部分割は原則として認めないが、やむを得ない場合は、最小限の範囲で例外を認める。人口偏差の許容範囲において、農村や漁村の地域代表性が反映されるよう考慮する。具体的な画定基準は以下のとおりである。人口基準日は2015年10月31日、人口偏差の許容範囲は1選挙区当たり14万人から28万人。市・郡・自治区の分割は、(1) 下限に達せず、隣接する市・郡・自治区と合わせなければならない選挙区で、併合後の選挙区の人口の合計が上限を超えるため、その市・郡・自治区の一部分割がやむを得ない場合、(2) 4つの市・郡・自治区を合わせても人口下限に達せず、隣接する市・郡・自治区の一部分割がやむを得ない場合に限って認める⁶⁵⁾。

¶ 029 人口変動等に応じた区割りの見直しのため、4年に1度の総選挙ごとに有識者等で構成される「国会議員選挙区画定委員会」（以下「画定委員会」）が国会に設置され、画定委員会が選挙区画定案（以下「画定案」）を選挙日6カ月前までに国会議長に提出することになっていた。ただし、国会は画定案を尊重する義務を有するものの、修正が可能であったため、画定案は参考程度に活用されるのみであった。2012年4月の総選挙の際も、与野党双方が画定案に従わず利害対立を挑めた結果、変則的な区割りが行われた上、区割りの遅延による選挙事務への支障も生じた⁶⁶⁾。上述の2014年の憲法裁判所の違憲判決を受けて制度の見直しが行われた。第1に、画定委員会が国会から中央選挙管理委員会（中央選管）に移管され、国会からの独立性が高まった。ただし、①委員9人中8人を国会が選出すること、②政党による委員推薦が可能となったことにより、委員の人選については依然として国会が影響力を有する。また、国会は画定案を修正できなくなった。国会の所管委員会は画定案を滞りなく審査し、画定案をそのまま反映させた法律案（公職選挙法改正案）を提案しなければならない。同法律案は「選挙区法律案」として、通常法律案とは異なる迅速な処理が行われ、同法律案提案後の最初の本会議で表決される。ただし、所管委員会における審査の際、画定案が公職選挙法25条1項の基準（人口、行政区域、地勢、交通等）に明らかに違反していると判断されるときは、当該所管委員会の所属委員の3分の2以上の賛成により、その理由を付して1回に限り画定委員会に画定案の再提出を要求することができる。画定委員会は、要求を受けた日から10日以内に画定案を国会議長に再提出しなければならない⁶⁷⁾。

II EU議会の選挙区割り

¶ 030 EUの基本条約の1つである欧州連合条約⁶⁸⁾ 14条は、①EU議会の議席の上限を議員750名に議長1名を加えた751とすること、②議席は人口に比例して加盟国に配分されるが、1カ国当たり最小で6議席、最大で96議席とすること⁶⁹⁾、③議員は自由な秘密投票による直接普通選挙で、5年を任期として選出されることを規定している。

¶ 031 EUのもう1つの基本条約である欧州連合運営条約⁷⁰⁾ 223条は、選挙の実施に関する規定について、EU議会が法案を起草し、加盟国の閣僚級代表で構成されるEU理事会が定め、全加盟国による承認を受けた後に施行されると規定している。これに基づき、EU理事会は「直接普通選挙によるEU議会議員の選挙に関する規程」（以下「EU議会選挙規程」）⁷¹⁾を決定している。同規程は、選挙は比例代表制（名簿式⁷²⁾または単記移譲式⁷³⁾）によること（1条）、加盟国は複数の選挙区を設定できること（2条）、議席配分を受けるために必要とされる得票割合の下限（阻止条項）を5%を上限として定めることができること（3条）、候補者の選挙活動費の上限を設定できること（4条）、EU議会議員と兼職ができない職の一覧（7条）等、加盟国に共通する原則を定めている。ただし、実際の選挙手続は各加盟国が国内法に基づき実施する（8条）⁷⁴⁾。

¶ 032 EU議会選挙規程は、1976年の制定後、2002年と2018年に2回改正されている。2018年の改正では、名簿式を採用する加盟国において、35議席を超える選挙区では、2%～5%の阻止条項を定めなければならない等の規定が設けられた。しかし、改正の発効に必要な全加盟国の同意が期限までに得られなかったため、2019年のEU議会選挙では、従前のEU議会選挙規程（2002年改正版）が適用された⁷⁵⁾。

¶ 033 各加盟国での選挙は、上述のとおりEUが定める原則に従いつつ、国内法に基づき実施される。このため、加盟国により、選挙日、選挙方式、選挙権が付与される年齢、阻止条項等が異なる⁷⁶⁾。2019年の選挙で最も多かったのは、選挙日が5月26日（21カ国）、選挙方式が名簿式（26カ国⁷⁷⁾）、選挙権が付与される年齢は18歳から（25カ国）であった。阻止条項を設けた国は15カ国であり、主要国では、フランスが5%、イタリアが4%である。イギリス、ドイツ⁷⁸⁾は阻止条項を設けていない。

III 考察

¶ 034 諸外国及びEUの議会選挙の区割りの動向を紹介した。日本における衆参両院の議員選挙の区割りについて得られる示唆として、4点が指摘できる。第1に、いずれの場合も、人口比例を原則として選挙区割りが行われており、人口動態の変動を踏まえて定期的な区割りの見直しが行われている。その際、既存の行政区画を基礎とすることが多いが、既存の行政区画を分割する区割りも例外的に認められ

る場合がある。日本においても、国勢調査の結果を反映して選挙区割りや議員定数の見直しが定期的に行われており、この点では日本の制度は諸国の趨勢に合致している。

- 9085 第2に、人口ないし有権者数を基準として選挙区割りを行う場合、全国平均からの偏差をどこまで許容するかについては、国によりばらつきがある。最低限の偏差しか許容しない国（米国、イギリス、EU議会）がある一方で、最大約2.37倍の偏差を許容する国（フランス）がある。ドイツ（約1.67倍）と韓国（2倍）はその中間になる。日本の最高裁判決が示した2021年衆院選（小選挙区）の人口較差の上限は2倍程度であり、フランス、韓国と並んで最大較差が大きい国のグループに属する。
- 9086 第3に、裁判所が選挙区割りや最大較差について違憲判決を出し、それをきっかけとして選挙区割りの修正が行われた国が多い（米国、ドイツ、フランス、韓国）。ただし、違憲判決により選挙が無効とされた例はない。選挙区割りを担当する機関が、違憲判決を受けて速やかに選挙区割りを見直すという方式がとられている。日本の現状はこの趨勢に合致する。
- 9087 第4に、選挙区割りを実施する機関としては、独立性の強い機関を議会とは別に設置する国が大半である（米国：州議会あるいは独立の議会選挙区割り見直し委員会；イギリス：選挙区画委員会；ドイツ：選挙区画委員会；フランス：独立委員会；韓国：中央選挙管理委員会）。韓国の事例が示すとおり、選挙区割りの見直しを議会に委ねると、区割りが政争の道具となってしまう、区割りの公正性が損なわれる可能性があるためである。公職選挙法に基づいて国会が選挙区割りの見直しを担当する日本の制度には再検討の余地がある。
- 9088 「一人一票等価値」は民主主義の一丁目一番地である。国民を代表する国会議員の選出は民主主義を実践するための最も重要な制度であり、公正で適正な選挙区割りの保障のために諸国は多くの失敗を乗り越えて現行の制度に到達した。そのことの意味を良くかみしめたい。

脚注

- 1) 最高裁判所大法廷、2023年（令和5年）1月25日判決。令和4年（行ツ）第103号、第98号、第104号、第116号、第122号、第128号、第132号。[2]選挙無効訴訟。
- 2) 前掲注1) 判決文PDF 9頁～12頁。
- 3) 宇賀克也裁判官の反対意見は、「現行憲法上、衆議院議員の選挙において、有権者には、単に形式的に同じ票数の投票権が付与されているにとどまらず、等価値の投票権が付与されていると考える。したがって、立法者は、1票の価値の較差がない状態をデフォルトとして制度設計しなければならない」とする。そして、「本件選挙区割りについては、公共の福祉の観点からの合理的な制約とは認め難い部分があったといわざるを得ない」と述べて、「本件選挙区割りは違憲状態を解消するものとはいえなかった」と結論づけた。参照、前掲注1) 判決文PDF 12頁～14頁。
- 4) 最高裁判所大法廷、2011年（平成23年）3月23日判決。平成22年（行ツ）第207号。[3]
- 5) 最高裁判所大法廷、2013年（平成25年）11月20日判決。平成25年（行ツ）第209号[4]；最高裁判所大法廷、2015年（平成27年）11月25日判決。平成27年（行ツ）第267号。[5]
- 6) 最高裁判所大法廷、2018年（平成30年）12月19日判決。平成30年（行ツ）第153号。[6]
- 7) 前掲注1) 判決文PDF 12頁。
- 8) 参照、日本弁護士連合会「衆議院選挙定数配分に関する最高裁判所大法廷判決についての会長声明」（2023年1月27日）。
- 9) Lisa Handley, "A Comparative Survey of Structure and Criteria for Boundary Delimitation", in Lisa Handley and Bernard Grofman eds., *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2008, pp.265-305, p.265.
- 10) *Ibid.*, pp.268-269.
- 11) *Ibid.*, p.269.
- 12) *Id.*
- 13) *Id.*
- 14) *Ibid.*, pp.271-272.
- 15) *Ibid.*, pp.272-273.
- 16) *Ibid.*, p.282.
- 17) *Ibid.*, pp.273-274.
- 18) 在日コリアン弁護士協会編著・孫学聖監修『韓国憲法裁判所——社会を変えた違憲判決・憲法不合法判決：重要判例44』（日本加除出版、2010年）111頁～116頁。
- 19) 松尾和成「オーストラリア連邦議会下院選挙区の較差是正制度」レファレンス681号（2007年）49頁（59頁～60頁）。
- 20) 佐藤令「諸外国における選挙区割りの見直し」調査と情報782号（2013年）3頁。
- 21) 後掲注25) とそれに対応する本文を参照。
- 22) Handley, *supra* n.9, p.274.
- 23) Royce Crocker, "Congressional Redistricting: An Overview", *CRS Report for Congress*, R42831, 2012, pp.16-17.
- 24) 日本国訳は初稿正典=辻村よ子編『新解説 世界憲法集（第2版）』（三省堂、2010年）を参考に、一部修正した。
- 25) 参照、Crocker, *supra* n.23, pp.16-18.
- 26) 2 U.S.C. § 2a(a)。ただし、区割りは州議会の権限であることから、州議会選挙の結果により多数派政党が変わった場合、自党に有利な区割りにするために、定期的な見直しを待たずに見直しが行われる場合もある。参照、森脇俊雅「2000年代の議員定数再配分と選挙区画再編成——アメリカと日本における諸問題」法と政治58巻2号（2007年）18頁～20頁。
- 27) L. Paige Whitaker, "Congressional Redistricting 2021: Legal Framework", *CRS Legal Sidebar*, LSB10639, 2021, p.5.
- 28) 52 U.S.C. § 10301. 参照、*ibid.*, p.1.
- 29) 佐藤・前掲注20) 4頁。
- 30) 2010年の再区画において、ニューメキシコ州（定数3）は全ての選挙区の人口が686,393人であった。また、フロリダ州（定数27）は22の選挙区の人口が696,345人、5の選挙区の人口が696,344人であった。このように、差が1人しかない州も多い。参照、佐藤・前掲注20) 5頁注26。
- 31) *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725(1983).
- 32) 2010年の再区画において、人口が最大の選挙区はモンタナ全州区の989,415人、最小の選挙区はロードアイランド州1区526,283人であり、最大較差は約1.88倍である。参照、佐藤・前掲注20) 5頁注29。
- 33) 42 U.S.C. § 1971, 1973 to 1973bb-1; 28 C.F.R. § 51, Appendix.
- 34) 潘波聖道「マイノリティ・マジョリティ選挙区割りの形成——1980～90年代の動向を中心に」九州国際大学法学論集13巻1号（2006年）119頁。
- 35) 森脇・前掲注26) 6頁～11頁。

- 36) 一連の連邦最高裁判決について、参照、畑博行「第八章 議員定数不均衡の是正と司法部」同『アメリカの政治と連邦最高裁判所』（有信堂高文社、1992年）169頁～199頁。
- 37) 東川浩「政治的ガリマンダの法的規制——州憲法の復権と競争理論」選挙研究24巻1号（2008年）95頁。
- 38) 田中和夫「アメリカにおける議員定数の是正と裁判所」ジュリ532号（1973年）92頁。
- 39) 古木誠弘「アメリカにおける連邦裁判所の『歓迎されない責務』と選挙区の区分を改正する州の立法者の権限」筑波法政51号（2011年）99頁。
- 40) Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (c.1).
- 41) 2010年5月に成立したキャメロン政権は保守党と自由民主党の連立政権であるが、選挙制度の変更は自由民主党が希望し、区割りの方法の改正は保守党が希望した。選挙区間の有権者数の不均衡は労働党に有利に、保守党に不利に働いていた。なお、選挙制度の変更は国民投票により否決された。参照、佐藤・前掲注20）6頁注42。
- 42) Neil Johnston, *Constituency boundary reviews and the number of MPs*, House of Commons Library, 2023, p.22.
- 43) *Ibid.*, p.15.
- 44) *Ibid.*, p.16.
- 45) *Ibid.*, p.17.
- 46) *Ibid.*, p.20.
- 47) *Ibid.*, p.30, Table.
- 48) *Id.*
- 49) この方式によれば、全国レベルでの各政党への議席配分は、（議席配分を受ける）全政党の州名簿に投じられた第2票を全国集計したものを配分されるべき議席数で割った商を除数（配分基数）として、各政党が全国レベルで獲得した第2票を割ることによって行われ、残余議席がある場合は、この除数を引き下げ、議席が不足する場合には、この除数を引き上げることにより、すべての議席が配分されるようにする。参照、山口和人「ドイツの選挙制度改革——小選挙区比例代表併用制のゆくえ」レファレンス737号（2012年）29頁〔35頁注12〕。
- 50) Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594).
- 51) 山口和人「ドイツの選挙制度改革（2）——小選挙区比例代表併用制のゆくえ」レファレンス787号（2016年）1頁〔17頁～18頁、25頁～27頁〕。
- 52) 山岡規雄「【ドイツ・スイス・リヒテンシュタイン】選挙権年齢の引下げをめぐる動き」外国の立法No.292-2（2022年）37頁。
- 53) 山岡規雄「【ドイツ】選挙法改革委員会の中間報告」外国の立法No.293-2（2022年）31頁。なお、改革委員会は、2023年5月12日に、選挙権年齢の16歳への引下げ、女性議員の比率の引上げ、任期の4年から5年への延長といった提言を内容とする最終報告書を議長に提出した。BT-Drs. 20/6400.
- 54) 例えば、2013年9月に実施された総選挙における区割りでは、人口が最多の選挙区はバイエルン州のフュルト選挙区の295,840人、最少の選挙区はバイエルン州のヴァイルハイム選挙区の201,004人であり、最大較差は約1.47倍である（Bericht der Wahlkreiskommission für die 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages gemäß § 3 Bundeswahlgesetz (Drucksache 17/4642) 2011.1.28.）。
- 55) 改正前の制度の概要については、Michel Balinski, "Redistricting in France under Changing Electoral Rules," *supra* n.9, pp.173-190.
- 56) 改正後の制度の概要については、OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "REPUBLIC OF FRANCE PARLIAMENTARY ELECTIONS 10 and 17 June 2012 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report," pp.4-5; "Découpage électoral." Vie-publique.fr を参照。
- 57) 2009年1月13日の法律第2009-39号による改正前のCode électoral, Article L125.
- 58) 区切り方式とは、1議席当たり人口を定め、各県の人口をその値で除し、小数点以下を切り上げた値の議席を配分するという方式である。1986年の配分の際は108,000人、後述する2009年の見直しの際は125,000人と定められた。参照、佐藤・前掲注20）11頁本文、11頁注79。
- 59) 佐藤・前掲注20）11頁。
- 60) Loi n.86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales. Article 7; 只野雅人『選挙制度と代表制——フランス選挙制度の研究』（勁草書房、1995年）375頁。
- 61) Code électoral, Article L.567-1～L.567-8; 只野雅人「フランスの2008年憲法改正と選挙区画定」選挙62巻8号（2009年）4頁～5頁; 鈴木尊弘「立法情報 フランス “一票の較差” 是正評議会の設置」外国の立法No.239-1（2009年）8頁～9頁。
- 62) Loi n.2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, Article 2.
- 63) 2009年の区割りでは、海外領土などを除き、人口が最多の選挙区はセーヌ・マリティム県6区の146,866人、最少の選挙区はオート・アルプ県2区の62,082人であり、最大較差は約2.37倍である。参照、佐藤・前掲注20）12頁注85。
- 64) 一般財団法人自治体国際化協会ソウル事務所「大韓民国の選挙制度について」Clair Report No.441（2017年）15頁。
- 65) 前掲注64）16頁。
- 66) 藤原夏人「【韓国】選挙区割り方式の見直し」外国の立法No.264-1（2015年）1頁。
- 67) 藤原・前掲注66）1頁～2頁。
- 68) Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ, C202, 2016.6.7.
- 69) 欧州連合条約上は、議席は「漸減的に比例して（degressively proportional）」加盟国に配分されると表現されている。これに基づくEU理事会の決定により、各加盟国の人口に比例して議席を配分することが定められている。2019年EU議会選挙の際の決定は、European Council Decision (EU) 2018/937 of 28 June 2018 establishing the composition of the European Parliament, OJ, L165I, 2018.7.2.
- 70) Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, C202, 2016.6.7.
- 71) Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, OJ, L278, 1976.10.8, pp.5-11. 法（Act）とあるが、1976年9月20日のEU理事会決定（Decision of the representatives of the Member States meeting in the council relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, OJ, L278, 1976.10.8.）の附則（Annex）として定められたものである。ここでは、庄司宏宏『新EU法 基礎篇』（岩波書店、2013年）70頁～71頁に従い、Actを「規程」と訳した。
- 72) 名簿式では、有権者は政党が提示した候補者名簿に基づいて投票し、各党の得票に応じて議席が配分される。
- 73) 単記移譲式では、有権者は候補者に順位を付けて投票する。当選者の決定は、まず第1順位の票に基づいて行われる。続いて、当選した者の剰余票、さらに、最少得票者の票が次順位の候補者に移譲され、さらに当選者が決定される。この移譲作業は、当選者の数が定数に達するまで続けられる。
- 74) 参照、濱野恵「【EU】2019年欧州議会選挙」外国の立法No.280-2（2019年）2頁～3頁。
- 75) Council of the European Union, "I ITEM NOTE: Council Decision amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976. Approval of a letter," 2019.3.22.
- 76) 参照、濱野・前掲注74）6頁表1。
- 77) イギリスでは、イングランド、スコットランド及びウェールズは名簿式、北アイルランドは単記移譲式を採用しているが、ここでは名簿式を採用している国の数に算入した。参照、EU, The European Parliament: electoral procedures.
- 78) ドイツでは、2011年と2014年にEU議会選挙規程の阻止条項を違憲とする判決が下されたため、2019年7月時点では、阻止条項が無効となっている。参照、濱野・前掲注74）3頁注13。

PROFILE

中央学院大学教授・
弁護士



中川 淳司

1955年広島県生まれ、東京大学法学部卒。同大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。東京大学法学博士。東京工業大学工学部助教授、東京大学社会科学研究所助教授、同教授を経て、2019年より中央学院大学現代教養学部教授、同社会科学システム研究所長、アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士。専門は国際経済法。



記事ID: L2401004

中川淳司「諸外国における選挙区割りの見直し」有斐閣Onlineロージャーナル（2024年）（YOLJ-L2401004）

有斐閣Onlineよりプリントされました。yolj@yuhikaku.co.jp
利用規約に従ってご利用ください。

著者略歴

1952 年 富山県に生まれる。
1980 年 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。
1993 年 東京大学博士（法学）。
現 在 日本学士院会員，東京大学・東北大学名誉教授。

主要著書

『概説 現代日本の政治』（共著，東京大学出版会，1990 年）
『日本の政党政治 1890-1937 年』（東京大学出版会，1992 年）
『選挙制度と政党システム』（木鐸社，2004 年）
『日本の国会制度と政党政治』（東京大学出版会，2005 年）
『現代の政党と選挙』新版（共著，有斐閣，2011 年）
『議院内閣制』（東京大学出版会，2015 年）

日本の選挙制度と 1 票の較差

2024 年 9 月 25 日 初 版

[検印廃止]

著 者 かわと さだふみ
川人 貞史

発行所 一般財団法人 東京大学出版会
代表者 吉見 俊哉
153-0041 東京都目黒区駒場 4-5-29
<https://www.utp.or.jp/>
電話 03-6407-1069 Fax 03-6407-1991
振替 00160-6-59964

組 版 有限会社プログレス
印刷所 株式会社ヒライ
製本所 牧製本印刷株式会社

©2024 Sadafumi Kawato
ISBN 978-4-13-030193-0 Printed in Japan

JCOPY〈出版者著作権管理機構 委託出版物〉

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、出版者著作権管理機構（電話 03-5244-5088, FAX 03-5244-5089, e-mail: info@jcopy.or.jp）の許諾を得てください。

はしがき なぜ日本の区割り基準は人口較差最大 2 倍なのか？

本書は、日本の選挙制度がどのように形成され、どのように変化してきたかを長期的に分析する試みである。本書の研究のきっかけは、選挙を主要な研究分野の 1 つとする研究者の私が、衆議院議員選挙区画定審議会（区割り審）委員となり、2022 年 6 月に審議会会長として首相に区割り改定案を勧告したことである。改定案を期限内にまとめ、会長として責任を果たしたものの、研究者としてはモヤモヤが残った。というのは、審議会としては最善の改定案をとりまとめることができたが、研究者の立場からするとそうとは言い切れないからである。その一例は、区割り改定案における選挙区人口の最大較差が 1.999 倍だったことである。これは 2020 年の国勢調査人口であるから、2 年近く経過した勧告当時にはすでに 2 倍を超えていたと推測されるが、メディアも含めてその問題点を指摘する声はほとんどなかった。選挙区人口の較差が大きければ、1 人の議員を選出する投票の価値が大きく異なるため、1 票の較差、投票価値の不平等が存在することを意味する。

審議会の改定案の勧告は、政府がそのまま公職選挙法改正案として国会に提出し、無修正で可決されるのが通例である。そして、新しい区割りの下で解散総選挙が行われた後で、当日有権者数にもとづく選挙区間の最大較差が 2 倍を超えていることを根拠に選挙無効請求訴訟が提起されても、最高裁判所に投票価値の平等に反しており違憲無効であると判示されないことが期待されている。この期待を満たすためには、区割りが総選挙時に法の下での平等などの憲法上の要請に反していても（違憲状態）、憲法上要求される合理的期間内に是正しなかった（違憲）とされない必要がある。そのためには、不平等を是正する公職選挙法改正案が国会で国会議員の多数の支持を得て成立する必要がある、さらに政府が閣議決定を経て国会に改正案を提出する前に、政権担当の自由民主党内の了承を取り付けることが必要である。自民党の了承には、自民党議員たちが好ましいと思わなくても許容できる（せざるを得ない）と考えるものでなけ

ればならない。したがって、区割り改定案はこれらのアクターから拒否されないと予想されるものにする必要があり（anticipated reaction）、国民・有権者の平等な投票参加の権利は軽視されることになる。ゲームの理論の用語で言えば、最終的に成立する公職選挙法改正案は逆戻り推論（backward induction）を用いて各アクターに受け入れられるものが最初から提案される。

それでも、アダムズ方式の完全適用による15都県での「10増10減」の議員定数配分を含む全25都道府県で140選挙区の区割り改定の影響の大きさに政治家からは強い不満や悲鳴の声が上がり、ある自民党幹部は「議員のことに、学者がいろいろ口を出してふざけんなという話だ」と毒づいたとされる。実際のところ、10増10減は区割り審設置法の規定によって自動的に決まり、区割り改定案の作成も同法の規定にもとづく「区割り改定案の作成方針」によって進められ、学者として容喙できる余地はない。しかし、政治生命がかかる選挙区のことだけに、衆議院では2022年11月の区割り改定法（公職選挙法改正）議決に際して選挙制度の抜本的検討を行うとする附帯決議がなされ、2023年2月に、衆議院選挙制度協議会が設置された。同年12月にとりまとめられた報告書では、今後衆議院の正式な機関に移行して本格的な議論を開始するポイントとなり得る視点が提示されたにとどまり、改革の方向性は定まっていない。

こうした区割り改定の政治過程において、日本政治の常識が世界標準の政治学理論や西欧民主政治諸国の比較政治学の知見からかけ離れていることは明らかであり、違和感を覚えざるを得なかった。

選挙制度の研究者として、これまで私は、単に現在の区割りだけではなく明治以来の選挙制度とその運用にもモヤモヤを感じてきた。そこで、本書では日本の選挙制度の全体を取り上げて、分析を進めていきたい。諸外国の選挙制度および区割りの制度についても比較政治学的に分析しながら、日本の選挙制度と区割りがどのような歴史的経緯をもって現在まで繋がっているかを明らかにしたい。

選挙制度と区割りは現代民主政治においてきわめて重要である。直接影響を受ける議員や候補者だけでなく、選挙に関わるさまざまなアクターたち、そして、すべての国民にとって代表を選出する機会が公正・公平に保障されてい

なければならない。民主政治は政治的に平等な構成メンバー全員の選好に完全あるいはほとんど完全に応答する特質を持つ政治システムであり、日本の民主政治の健全な発達のためには、国民が有権者として選挙に平等に参加し、最終結果に対して平等に影響を及ぼすことができないなければならない。

なお、本書は専門研究書であり、戦前の分析においては、時にはあいまいで矛盾する議会議事録の発言から比例代表制の方式を特定する作業や、都道府県人口と定数配分の照合作業を行っており、比例代表制の数理的説明や、区割り作業の細かな部分についても記述を行っている。これらは、専門研究書としては不可欠であるが、一般の読者にとっては難解であり、興味をつなぐことが容易でないかもしれない。そのような場合には、気にせず、読み進めて、各章の末尾の結論で再確認するようにしてほしい。

本書の研究に際し、数多くの方々のお世話になったことを感謝している。本書でもっとも早い時期に執筆した部分は、久保文明氏のお招きにより2014年の東京大学第7回ヘボン＝渋沢記念講座シンポジウム「比較の中の日米政治」において「日米の比例代表制」と題するプレゼンテーションのために準備したものであり、各章の中に溶け込んでいる。また、都道府県への議員定数配分の実際の運用においてヘア式最大剰余法を用いることになったのは一体いつからだろうかという問いから始まった研究が、品田裕氏との個人的な会話やメールのやり取りによって進展し、川人(2020)の論文となり、一部加筆・修正して第4章となっている。品田氏から数々の貴重な示唆をいただき、人口統計や選挙区割りに関するデータのやりとりと議論によって共有した知見をもとに分析を進めることができたことを感謝したい。川人(2020)の研究に際して、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)「選挙制度改革と政治制度改革のインパクトの理論的・実証的研究」(川人貞史, 2018～2021年度)の補助を受けた。論文の一部を修正して本書に使用することを許可していただいた著作権者の東京大学大学院法学政治学研究科にお礼申し上げる。お名前をあげることは差し控えるが、私の資料の提供のお願いや問い合わせに快く応じてくださった方々にも感謝している。いうまでもなく本書の内容に関するすべての責任は私にある。

刊行に際して、東京大学出版会編集部の奥田修一氏にお世話になり、感謝し

ている。奥田氏の周到な編集の目が行き届き、少しは本書が読みやすくなったと喜んでいる。

本書中で、衆議院議員選挙区画定審議会に関する資料については、総務省ホームページ内の衆議院議員選挙区画定審議会のページに、設置法令などの概要、勧告、開催状況、会議資料などが掲載されているので、個別に引用先を注記していない。下記リンクから参照可能である。

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/senkyoku/senkyoku_shingi.html

また、1899年から1947年までの都道府県への議員定数配分については、本書巻末の付表を参照されたい。

2024.1.15 初版

ことを基本とし」について、「この範囲であれば、大体各選挙区の人口の均衡が図られているというふうに設置法は考えているものというふうに思うわけでございます」と答えている³⁾。すなわち、8次審の答申で2カ所に出てくる選挙区の「人口の均衡を図る」という表現には特に意味はなく、人口格差を2倍未満にすることと同じ意味であると述べたのである。区割りとは、各都道府県内で行うことであり、他の都道府県内の選挙区とは無関係であるから、「各選挙区の人口の均衡を図る」ことは、各都道府県内の選挙区人口の均衡を図り、均等にしないとしても不均衡にしないことを意味すると考えることもできる。しかし、味村会長代理の発言は、3条の規定について、区割りにおいて重要なことは、全国において選挙区人口の最大較差を2倍未満とすることだけであり、各都道府県内の選挙区人口を不均衡にせず均等に近づけるという考え方をとらないということを意味している。こうした考え方は、これまで見てきた明治以来の選挙区割りの考え方と共通しているといえよう。

さて、区割り審は、最初の「区割り案の作成方針」として、1. 区割り基準を(1)選挙区人口の最大較差を2以上としないようにすることを基本とし、選挙区人口を(イ)全国の議員1人あたり人口の $2/3 \sim 4/3$ とし、(ロ)当該都道府県の議員1人あたり人口の $2/3 \sim 4/3$ としたが、都道府県の議員1人あたり人口が(イ)の条件の下限を下回る福井と鳥取については、(ハ)各選挙区の人口をできるだけ均等にするとした。さらに、(2)市区町村は原則として分割せず、(3)郡は原則として分割せず、(4)飛地を作らず、(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した。そして、2. 作業手順を(1)現行の衆議院議員の選挙区の区域を手がかりとし、(2)作業の結果得られた区割り案が合理的かつ整合的かどうかの総合的検討を行うものとした。

この区割り案の作成方針では、選挙区人口の最大較差を2倍以上としないようにすることを基本としながら、同時に、選挙区人口を全国の議員1人あたり人口の $2/3 \sim 4/3$ とし、各都道府県の議員1人あたり人口の $2/3 \sim 4/3$ とする偏差方式をも採用している。区割り審では、外国の例が偏差方式をとること

3) 『第129回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第4号』1994年6月20日。

が一般的であり、8 次審と同様、偏差方式をとることが適当と判断したようである⁴⁾。しかし、外国の例における偏差は、各州・地方に人口比例で議員定数を配分した後で、各州・地方内の選挙区人口を各州・地方の議員 1 人あたり人口に対してほぼゼロから上下 25% までとするのが一般的であり、日本のような、全国の議員 1 人あたり人口の上下 33% という大きな偏差はほとんどない。この偏差は最大較差 2 倍と同じ意味を持ち、それを全国において許容するのであるから、選挙区人口はこの範囲で広く分布することにしかならず、各都道府県内の較差を拡大していることになる。また、都道府県の議員 1 人あたり人口の $2/3 \sim 4/3$ は、各都道府県内で最大較差 2 倍というさらに緩い基準であり、これに引かかる可能性はほとんどなく無駄な基準といえよう。これ以外の区割り基準は、市区町村、郡を分割せず、地勢、交通などを総合的に考慮し、現行の中選挙区制の選挙区の区域を手がかりとするなど、既存の区割りをもとに小選挙区を作り、個別の状況を最大限に考慮する方針ということであろう。

区割り審は、1994 年 8 月 11 日に区割り案を決定し、首相に勧告した。政府は 10 月 4 日に勧告そのままの内容の公職選挙法改正案を国会に提出し、11 月 21 日に成立した。

図 6-1 は、都道府県の人口を横軸にとり、都道府県の議員 1 人あたり人口を縦軸にとって、1 人別枠方式 + ヘア式最大剰余法で定数 300 人を都道府県に配分したときの各都道府県をプロットしたものである。図には、参照線として、1990 年国勢調査の全国人口 123,611,167 人を定数 300 人で除した議員 1 人あたり人口 412,037 人と、各都道府県に定数 1 人を配分した残りの定数 253 人をヘア式最大剰余法で人口比例配分するときのヘア基数 488,582 を書き加えてある。各都道府県人口をヘア基数で除した商の整数部分を配分すると 230 となるので、残りの 23 を端数の大きい順に配分して定数の配分が終了する。その結果、端数が 0.513 以上の 23 道府県に 1 人ずつ配分された。グラフは、左から順に配分定数が 2 人、3 人、4 人、…に対応し、人口がヘア基数の 0.513 倍の 250,642 人〜で定数 2 人が配分され、1.513 倍の 739,224 人以上で定数 3 人、2.513 倍の

4) 『第 129 回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第 4 号』1994 年 6 月 20 日における区割り審の石川忠雄会長の発言。

8. 2022年の選挙区割り改定

2020年国勢調査はアダムズ方式が適用される最初の10年ごとに行われる大規模調査であり、区割り審設置法4条1項の規定により、結果の人口が最初に官報に公示された日から1年以内に改定案を勧告する必要がある。都道府県間の議員1人あたり人口の最大較差は、2015年国勢調査時の1.844倍から1.976倍に拡大し、選挙区間の人口の最大較差は2017年区割り改定後の1.956倍から2.096倍へと拡大した。また、最小選挙区との較差が2倍を超える選挙区数は、0から23に増加した。アダムズ方式を適用すると都道府県への議員定数配分は「10増10減」となり、これにより、都道府県の議員1人あたり人口の最大較差は1.697倍に縮小することになった。区割り審は、国勢調査結果の速報値が2021年6月25日に公表された後、区割り改定作業に取りかかった。2013年および2017年の区割り改定は、それぞれ改正法の附則によって改定対象が限定され、しかも必要最小限の範囲で改定を行うとされていたが、今回の区割り改定は、附則が適用されず、本則の区割り審設置法3条1項が改定案の作成の基準となった。

区割り審は、2022年2月21日に「区割り改定案の作成方針」をとりまとめたが、その内容は、過去2回のものとはいくつかの点で異なっている。まず、附則で改定対象選挙区が規定されていた2013年および2017年とは異なり、改定の可能性はすべての選挙区にあるので、改定対象選挙区の列挙が作成方針から消えている。その結果、1994年および2002年の作成方針と同様に、最初に区割り基準が提示され、次に、改定案作成の作業手順が記述されている。その内容は、1. 区割り基準として、(1) 選挙区人口の最大較差を2倍未満とし、(2) 人口最少の鳥取の2選挙区の人口を均等化し、(3) 定数の増減のない道府県の選挙区の改定は必要な範囲とし、(4) 選挙区は飛地にせず、(5) 市区町村の区域は分割しないことを原則とし、分割する場合を列挙し、(6) 行政区画に

19) 平成30(行ツ)109 選挙無効請求事件 平成30(2018)年12月19日最高裁大法廷判決。

併せ、地勢、交通、人口動向、改定にかかる市区町村の数又は人口その他の自然的社会的条件を総合的に考慮するとともに、2021 年総選挙当日有権者数で較差 2 倍以上の選挙区も考慮し、郡の区域をできる限り分割せず、北海道の総合振興局・振興局の区域を尊重し、東京都の区部と多摩地域の区域を尊重としている。これらの基準のうち、(1)、(2) は 2020 年国勢調査の日本国民の人口についてのみ適用する基準であり、2015 年国勢調査の日本国民人口と 2020 年見込人口の双方について適用した 2017 年より、緩くなっている。(3) は定数増減のない道府県の選挙区改定を必要な範囲に限定する方針が、新たに付け加わっている。(4)、(5)、(6) は区割り改定の基準としてこれまでも認められてきたものであるが、(5) について、列举された分割する場合を除けば、市区町村の区域を分割しないということであり、平成の市町村合併によって生じた分割市区町村をできる限り解消することが方針に盛り込まれたということである。他方で、(6) には、改定にかかる市区町村の数又は人口を総合的に考慮するという制限が、2017 年から受け継がれている。また、2021 年総選挙で有権者数で 2 倍以上の較差が生じたために、それらを改定する考慮も盛り込まれている。

作成方針の 2. 改定案作成の作業手順では、(1) 人口最少の鳥取の 2 選挙区を均等化し、(2) 定数増加の都県、(3) 定数減少の県、(4) 定数増減のない道府県の選挙区について区割り基準への適合状況を検証し、2 倍未満の較差に適合しない選挙区および区割り基準に照らして改定を要する選挙区を改定することが規定されている。

この改定案作成方針は、形式上はすべての選挙区の改定を検討するが、実際には 2. で列举した各都道府県の選挙区のみを対象として、しかも、2017 年より 緩い ^{P. 206} 1. の区割り基準によって改定を行うというものだった。

区割り審は 2022 年 6 月 16 日に選挙区改定案を首相に勧告した。区割り審の勧告にもとづく区割り改定法案は、2022 年 10 月 25 日に閣議決定され、同日国会に提出された。共産党、れいわ新選組を除く各党が賛成し、11 月 28 日に無修正で可決成立した。

図 6-6 は、2020 年国勢調査の日本国民の人口にもとづく都道府県人口を横軸にとり、アダムズ方式によって定数 289 人を都道府県に配分したときの議員 1 人あたり人口を縦軸にとって、各都道府県をプロットしたものである。参照

総選挙後に選挙無効請求訴訟が提起されたが、最高裁は2023年1月25日の判決で、「新区割制度は、選挙区の改定をしてもその後の人口異動により選挙区間の投票価値の較差が拡大し得ることを当然の前提としつつ、選挙制度の安定性も考慮して、10年ごとに各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うこと等によってこれを是正することとしているのであり、新区割制度と一体的な関係にある本件選挙区割りの下で拡大した較差も、新区割制度の枠組みの中で是正されることが予定されて」おり、「本件選挙当時における選挙区間の投票価値の較差は、自然的な人口異動以外の要因によって拡大したものというべき事情はうかがわれなし、その程度も著しいものとはいえないから、上記の較差の拡大をもって、本件選挙区割りが本件選挙当時において憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたものということとはできない」から、「本件区割規定が憲法14条1項等に違反するものということとはできない」と、合憲であるとした²²⁾。

9. 結 論

本章の目的は、1994年の政治改革によって採用された小選挙区比例代表並立制の選挙制度において、議員定数配分と区割りがどのように行われ、1票の較差がどのように変化したかを分析し、どのような問題があるかを検討することであった。

小選挙区比例代表並立制が採用され、300の小選挙区の区割りは、第1段階として定数300人を都道府県に配分し、次いで、第2段階として都道府県内を選挙区割りする方法が採用された。選挙区割りの改定案を首相に勧告する第三者機関として、区割り審が設置され、第1段階の都道府県への定数配分は、区割り審設置法3条2項で1人別枠方式+人口比例配分と規定され、法律に規定はないがヘア式最大剰余法が用いられた。また、第2段階の都道府県内の選挙区割りは、3条1項で、「各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上とならないように

22) 令和4(行ツ)103 選挙無効請求事件 令和5(2023)年1月25日最高裁大法廷判決。

することを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならない」と規定された。1人別枠方式+ヘア式最大剰余法は、真の比例代表制ではなく、つねに人口の少ない県に有利になり、人口の多い都道府県に不利になる定数配分をもたらす。この方式にもとづく1994年の第1段階の都道府県への定数配分において、都道府県の議員1人あたり人口の最大較差は1.822倍であり、すでに区割り基準の2倍までそれほどゆとりがなかった。とはいえ、第1章で説明したように、第1段階で2倍未満の較差を実現しているのであるから、第2段階の選挙区割りにおいて、各都道府県内の選挙区人口をできる限り均等にすれば、選挙区人口の最大較差を2倍未満に収めることが可能である。しかし、区割り審では「各選挙区の人口の均衡を図」ることと「選挙区人口の最大較差を2以上としないようにすることを基本とする」ことは同じ意味であるという解釈がなされたことにより、3条1項にもとづいてとりまとめた区割り案の作成方針にもとづく区割りにおいて、各都道府県内の選挙区人口は、均等でも均衡でもなく、行政区画、地勢、交通等の事情を事実上優先して全国の選挙区人口の最大較差2倍程度までの範囲に広く分布することになった。すなわち、第1段階で、都道府県の議員1人あたり人口の較差を2倍未満に抑えた後で、第2段階において、すべての選挙区の人口の較差を2倍未満程度にするという基準を重ねて適用することにより、最終結果は、較差が大きく広がることになったのである。また、区割り審は、選挙区人口を全国の議員1人あたり人口の $\frac{2}{3} \sim \frac{4}{3}$ とし、当該都道府県の議員1人あたり人口の $\frac{2}{3} \sim \frac{4}{3}$ とするきわめて緩い偏差方式も規定したが、人口の少ない県に有利な定数配分のために、前者の全国の偏差では下限を下回る選挙区が生じる県が存在した。また、各都道府県の偏差は基準が緩すぎるため、ほとんど意味がなかった。第2章で説明したように、各国で用いられる有効な偏差方式は、州・地方レベルにおいて選挙基数（議員1人あたり人口）の上下0～25%程度を適用するものである。区割り審が用いた偏差方式は、あまり意味がなかったこともあり、2013年以降の区割り改定案の作成方針からは削除された。

2011年に下された2009年総選挙無効請求訴訟の大法廷判決は、1人別枠方式が選挙区間の人口の最大較差および総選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が2倍を超えていることの主要な要因となっていたことは明らかで

あると指摘した。そして、1人別枠方式は、人口比例のみにもとづいて配分をすれば、人口の少ない県の定数が急激かつ大幅に削減されるため、国政における安定性、連続性の確保を図る必要があると考えられ、こうした配慮なくしては選挙制度の改革の実現自体が困難であったと認められる状況の下で採られたのであり、立法時に有していた一定の合理性は現在では失われており、それにもとづく選挙区人口の較差は投票価値の平等の要求に反する違憲状態にあったとした。

1人別枠方式は、2013年の緊急是正法によって廃止されたが、都道府県への定数配分の新しい方法は規定されなかった。そして、違憲状態判決に対処するために、区割り審設置法の3条の区割り基準の規定を適用せず、附則によって0増5減の定数削減および、改定対象選挙区を限定し必要最小限の区割り改定を行う改定案作成の基準が規定された。

2014年に設置された衆議院選挙制度調査会は、2016年1月に小選挙区定数を6減し、都道府県への定数配分はアダムズ方式を用いて大規模国勢調査結果にもとづいて行い、中間年には行わず、較差2倍未満となるように区割りの見直しを行うことを答申した。これを受けて区割り審設置法および公職選挙法の一部を改正する法律が成立した。成立した法律では、2020年の大規模国勢調査からアダムズ方式を適用し、中間年には適用せず、区割り変更のみ行うこと（区割り審設置法3条2項、3項、4条2項）および、国勢調査結果の日本国民人口で2倍未満とする新しい改定案作成基準（3条1項）が規定された。また、区割り審設置法の附則で、2015年国勢調査にもとづいてただちに行う区割り改定案の作成と勧告について、0増6減の定数削減および、3条の規定を適用せず、改定対象選挙区を限定し、2015年国勢調査日本国民人口および2020年見込人口で較差2倍未満となるように必要最小限の改定を行う基準が規定された。2013年および2017年に区割り審が作成した改定案は、それぞれ改正法の附則によって規定された基準に沿って必要最小限の内容となった。

2022年の区割り改定は、初めてアダムズ方式を適用してすべての選挙区を対象として、新区割り審設置法3条の規定にもとづいて行うものであった。区割り審がとりまとめた区割り改定案の作成方針には、過去2回の作成方針では列挙されていた改定対象選挙区の記述がなく、区割り基準と改定案作成の作業手

順から構成されている。しかし、10 増 10 減の定数変化および、人口較差を 2 倍未満にし、2021 年総選挙当日有権者数で 2 倍超の選挙区を考慮すること、市区を分割する場合を列挙してそれ以外の分割市区を解消することなどを除けば、定数の増減のない道府県の選挙区の改定は必要な範囲とすることなど、区割り改定を限定して既存の選挙区への影響をできるだけ小さくする従来の方針が受け継がれた。形式上はすべての選挙区の改定を検討するが、実際には作業手順で列挙した各都道府県の選挙区のみを対象として、しかも、2 倍未満の区割り基準で改定を行った結果、最大較差は 1.999 倍になった。その後、2023 年 9 月現在の選挙人名簿登録有権者数では、必要最小限の区割り改定が行われたり 2 倍未満ギリギリで改定されなかったりした 8 選挙区が較差 2 倍を超えている。

第 5 章で見たように、日本の定数配分と選挙区割りは、2 段階の比例代表制の方式を適用することであった。本章で見た 1994 年以降においては、第 1 段階の都道府県への定数配分では真の比例代表制とはいえない 1 人別枠方式 + ヘア式最大剰余法が用いられ、度重なる総選挙無効請求訴訟が提起され、2009 年の違憲状態判決を受けて廃止され、2020 年の国勢調査結果にもとづく選挙区改定からアダムズ方式に変更された。とはいえ、1 人別枠方式のもとでも、都道府県の議員 1 人あたり人口の最大較差は 2 倍未満であり、真の比例代表制と比べてそれほど悪くなかった。この第 1 段階の定数配分の後、第 2 段階の選挙区割りにおける区割り審設置法の規定は、全体の選挙区人口の最大較差を 2 倍以上にならないようにすることを基本とするとしていたが、これは、全国のすべての選挙区にドント方式で定数配分した結果がすべて 1 となるように区割りすることと同等である。すなわち、最少選挙区の人口数を除数として各選挙区人口を除した商の整数部分が 1 となるように選挙区割りを行うことである。したがって、現在の定数配分と選挙区割りの方法も、日本の明治期以来の方法とほとんど同じということである。そして、区割りの結果も、選挙区人口は最大較差 2 倍程度までの範囲で広く分布することになった。こうしたあり方は第 2 章で見たアメリカ、イギリス、カナダなどと比較すると、きわめて異質であり、世界標準の方法から逸脱しているといわざるを得ない。そろそろ、日本の選挙区割りの方法も世界標準へと変える必要があり、その時期に来ているのではないだろうか。

《対談》

選挙をめぐる法理と条理

芦部 信喜

東京大学教授

京極 純一

東京大学教授

芦部 京極さんとは、昭和三十九年二月五日の議員定数不均衡問題に関する最初の最高裁判決が出てからしばらくして、それをアメリカの判例などと対比しながら、広く議員定数配分の条理と法理について検討する対談の機会を持ったことがあります。その際の対談の記録は本誌の三六巻五号に収められております。

今日はそれから一六年たった現在の段階で、定数不均衡問題のほか、戸別訪問の解禁問題など、広く選挙の自由と平等に関する問題点と、参議院の全国区改正を中心とした選挙の方法ないし代表の方法に関する問題点を二人で討論してみたいと思います。

ただ、本誌は法律雑誌で、今日の討論の主題については、別に憲法学の観点か

ら詳しく分析する論文が予定されているようですから、ここでは私が簡単に法律問題は説明いたしますが、それを踏まえて、主として京極さんに政治学者としての立場から見たご意見を私からお伺いするとうかたちで、この対談を進めていきたいと思ひます。

ただ、私はこの四月から管理職に就きまして、それほど準備をすることができないまま出てまいりましたので、討論の素材の提供や、問題点の提起の仕方に不備ないし不適切な点が少なくないかと思ひますが、その点は京極さんからも補っていただけば幸いだと思ひます。そして、この対談があまり肩の凝らない、しかし法律論にとらわれがちな私たち法律学者に新しい目を開かせてくれる読み物

になることを願っております。

議員定数不均衡問題

●人口比例原則をめぐる
芦部 それではまず一六年前の対談に続けるという意味で、議員定数不均衡問題から始めることにいたします。

前の対談で討論の素材にした昭和三九年の最高裁判決は、定数配分を国会の立法政策だとして、当時の参議院議員定数について、議員一人当たり人口の最低選挙区と最高選挙区との人口比が約一

対四の開きがあつても、その程度の不均衡は立法政策の可否の問題にとどまる、という判断を示しました。

しかし、それからのちいくつかの裁判を経て、昭和五一年四月一四日に最高裁は衆議院の議員定数について、約五対一の開きを違憲とする画期的な判決を下しました。

この判決にはいろいろ重要な論点がありますが、今日は次の二点を取り上げ

て、京極さんからご意見をお伺いしたいと思ひます。

第一は判決が人口比率、つまり人口数と配分議員定数との比率の平等は、「最も重要な基本的な基準」であるといひながら、国会が人口以外の、いわゆる非人口的要素を広範に考慮して定数配分を行なうことを認めている点です。

この点をもう少し詳しく説明しますと、五一年判決は、選挙権の平等には投票価値の平等も含まれ、それは「憲法を要求するところ」だという立場を初めて明らかにしたのですが、その投票価値の平等というのは人口比例の原則だけではなくて、「国会が正当に考慮することのできる他の政策目的ないしは理由との関連において調和的に実現さるべきもの」だと述べて、この「他の政策目的ないしは理由」として次のようなものがあると説いております。

「都道府県は、それが従来わが国の政治及び行政の実際において果たしてきた役割や、国民生活及び国民感情の上におけるその比重にかんがみ、選挙区割の基礎をなすものとして無視することのできない要素であり、また、これらの都道府県を更に細分するにあたっては、従来の選挙の実績や、選挙区としてのまとまり具合、市町村その他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地

理的状况等諸般の要素を考慮し、配分されるべき議員数との関連を勘案しつつ、具体的な決定がなされるものと考えられるのである。更にまた、社会の急激な変化や、その一つのあらわれとしての人口の都市集中化の現象などが生じた場合、これをどのように評価し、前述した政治における安定の要素をも考慮しながら、これを選挙区割や議員定数配分にどのように反映させるかも、国会における高度に政策的な考慮要素の一つであることを失わない。」というわけです。

こういう考え方は妥当かどうか、この点から議論したいと思いますが、いかがでしょうか。

京極 判決の芦部さんの朗読された部分は非常に政治的な表現ですね。国会に衆議院の定数配分を是正させるためには、かりに人口比例に徹していなくとも、やらないよりはいいのだから、とにかくやりなさい、そういう励ましですな。

芦部 それはたしかにその通りでありまして、もう少し基準を厳密に、人口比例を第一に考えて定数配分をやるべきだ、という学説が多いわけですが、そういう立場をとる学説でももちろん単純な計数的な処理で定数配分問題が解決できると考えているわけではなくて、ある程度、この判決に書かれているような非人口的要素を加味して、配分が合意である

か違憲であるか、を判断すべきだということに考えるわけです。

しかし、先ほど判決を紹介する際にも申しましたとおり、選挙権というのはこの判決でももっとも貴重な権利であり、その平等が憲法原則であるということを認めているわけですから、そうしますと、やはり非人口的要素は二次的なものだと限定して考えないと、選挙権の平等原則が十分具体化されないのではないかとと思われるんですね。

たとえば五三年九月一日と九月一三日に東京高裁が合憲と違憲の二つの判決を出しておりますが、違憲判決のほうは人口比例の原則を「何よりも先に考慮されるべき要素」だと非常に重要視して、「較差は地域性等に基づく合理的範囲内において許容されるに過ぎない」という立場をとっております。ところが、合憲判決のほうは五一年判決と同じように、広範に非人口的要素を考慮することを認めている判決で、こういう考え方をとりますと、一対三とか一対四ぐらいまでも、高度に政策的な判断の結果、合理的であるとか合意であるとかいう結論になりがちなものですから、そのところをどういうふうに考えたらいいかというところが、非常に大きな問題になるわけです。その点はいかがでしょうか。

京極 原則は単純明快です。人口比例に偏りがあっても、上限はせいぜい一・

四まで。一・五になると四捨五入して二になります。つまり半人前になってしまいますから、一人一票の平等原理からはずれてしまひましょう。

もっとも、裁判所から見れば、法的安定性の要請があるでしょうから、にわかには違憲とはいひ難いとか、少し手直しをすれば違憲でないとか、そういう判決になりやすいのではないのでしょうか。

芦部 人口比例の原則のほかに非人口的要素を考慮するということが自体はいいのですけど、ただその場合に人口比例の原則があくまでも議員定数配分を行なう際の大原則だということをはっきりさせたうえで、しかもその非人口的要素は地域性の要素など、できる限り絞ったものに限定する、という立場が出ていないと、選挙権の平等、投票価値の平等が憲法原則だというところが生かされてこないのではないかと、という疑問がちょっとあるのです。

ですから、そのところははっきり割り切れないけれども、その関係をどう考えたらいいかということが問題になるんですね。

京極 それは芦部さんのお考えでいいのではないですか。

芦部 先ほどの五三年九月の東京高裁の違憲判決に対して、自民党の選挙制度調査会から七項目にまとめた反論が出ました。これは「朝日新聞」の一〇月二二



▲あしべ・のぶよし氏

日の記事ですけれども、さっきいったような二つの合意、違憲判決が出たものから、その違憲判決に対して反対の立場をまとめて出したものです。

そこで人口比例原則を次のように批判しております。「議員定数のあり方は国や地方の政策目的にかかわる高度に政治的なものであり、従来からの沿革、社会構造を考慮すべきで、単に人口比で抽象的に論すべきものではない。」「人口移動に従って定数変更をすると、地域の実情を無視して定数減を強行せざるを得ない。」「選挙区制度は便宜的な区制ではなく、独自の歴史を持つ社会的、政治的実在であり、みだりに変更すべきではない。」

こういう批判、特に後の二つの項目は、さっきの違憲判決で人口比例は原則だといっていることの批判としては当たってはいないように思うのですけれども。

京極 「政治的実在」というのは、後援会を組織して、長年地盤を養ってきた組織体の事業範囲であるということを行っているわけです。地盤とか後援会とかいう事業体の営業範囲をそう簡単に変えられては困るという点は、政治家の立場から見れば、その通りでもっともですね。選挙区をにわかになんか半分にちぎられたり、近所の選挙区と合併されたりしたら、次の選挙で困ってしまう、そういうことでしょう。

●定数は正と総定数の位相
京極 いまの文書との関連で一番大きな問題点についていえば、定数減を要求しても無理である、これが私の考えです。不均衡の是正をするには定数を増やさばいい。総定数を一定のまま定数は正をやれば、かなりの選挙区で定数減を伴うであろう、という恐怖心から、抵抗が強くなりましょう。

芦部 それは自民党だけではなしに、おそらく多くの政党がそういう考え方をとっていると思うんですよ。

京極 他面で、衆議院議員の総定数を増加することに対する抵抗感も強いわけです。ジャーナリズムにもあるし、有権者にもある。

芦部 ただ、こういうことはどうなんでしょう。前の三十九年判決のときから議論になっているのですが、本来、定数

の再配分は、定数増があれば定数減があるということ、つまり現在の定数の範囲内で再配分を行なうというのが、おそらく別表1と2を作ったときの立法趣旨だと思ふのです。

京極 「直近に行われた国勢調査の結果によって更正する」とあるでしょう。

芦部 別表1に、更正するのを例とすると書いてありますが、更正するのを例とするというのは……。

そのときの国会での政府側の答弁ですと、これは現行の総定数の範囲内で再配分をするというのが建前だという趣旨のことがいわれていたんですよ。その点はアメリカの場合も同じですけれどね。

だいたいそういう趣旨に従来考えられてきたと思うんですが、三十九年に第一回目の更正をしたときに一人増ということとで、それでなければとまらなかつたのですから、定数の是正が行なわれたわけです。

それから五〇年の更正も定数増で行なわれました。もちろん、絶対に定数増はいけないという趣旨は含まれていないわけ、定数再配分の原則というか、公職選挙法の建前からいって、定数増は許されないということはもちろんないんですけれど、ただ、総定数のワク内で再配分するというのが本来の趣旨だし、増やしていくたきりがないわけですからね。

京極 そこは日本の場合とアメリカの

場合とあって、アメリカの場合は総定数一定にして再配分しているでしょう。アメリカで連邦下院の定数が削減になった州では必ずだれか政治家が廃業しなければならぬ。その人に対しては大統領の任命権で大使とか公使にしたり、連邦裁判所の判事にしたりして、善後処置をとることができるようになっていきます。日本では定数減の裏側の補完措置がないわけです。そうすると政治家を簡単にやめさせるわけにはいきません。事実問題として定数減は無理です。

芦部 事実上無理なところがあることはわかりますけれど、法の建前からいって、更正とは定数の再配分で、定数減は当然に予定されていると思うのです。

京極 総定数を増やさなければ、いままでの部分的な是正にしろ、できなかつた、これは厳粛な事実でしょう。一方で、総定数を増やすことは絶対だめ、といっておいて、他方で、そのワク内で再配分せよ、と、「国権の最高機関」に対して、だれが強制できるのでしょうか……。

芦部 最高裁で判断することはできませんけれどね。

京極 こういう原案でこのとおり立法せよ、という命令が出せなかつたら、「現行法は違憲である」、そこで話は終わりになってしまいませんか。

芦部 違憲か合憲か判断する場合も、



▲きょうごく・じゅんいち氏

一つの判断基準みたいなものとして、総定数のワク内で動かすか動かさないかということが影響してくるわけですがね。つまり五一年判決のときに、別表全体が違憲か、それとも千葉一区に関する部分だけが違憲かという問題が一つ、多数意見と少数意見とで対立した論点になったのです……。

京極 それは訴訟のテクニクですか？

芦部 それもありますけれど、テクニクだけでは割り切れない問題も残るわけです。

京極 選挙区に関する一種のクラスアクションがあって、千葉一区が違憲としたら、似たような選挙区は全部いっせいに違憲という効果になる、という是正法もできる……。

芦部 ただ総定数のワク内ということになれば、当然に千葉一区だけ切り離して違憲という判断をすることはできま

せんからね。だから全体を総合的に考えて動かさなくてはいけないということになると、別表全体を違憲にするという判断になるわけです。ですから、総定数のワク内で動かすのが原則ではないかというところが、裁判所の憲法判断の一つの基準というか、前提問題としてあるわけです。

京極 総定数を増やしていいと考えたら、「千葉一区は違憲である。少なくとも定数四名に増やすべきである」といってそれでお願いというようにできるわけでしょう。

芦部 もちろん裁判所がそれだけ切り離して判断することが許されるとすれば、ほかのところはどうかということも考慮しなくてもいいという結論にもなるわけですよ。増やせばいい、いくらでも増やしてもいいということを考えればね。

京極 いまの日本の政治制度としてはそれでいいと思います。

芦部 だけどそうだったら、六〇〇人、七〇〇人ということまで……。

京極 イギリスの下院は六三二人です。日本の人口と連合王国の人口とを比べたら、日本の衆議院の定数が六三〇人としても少ない。

芦部 そういうように議員定数を増やしていくことのメリットと、それからある程度のアンバランスがあることを放置

しておくことのデメリットとの比較衡量になりますね。定数不均衡をほったらかしにしておくよりも、いくらでも増やして、仮に一〇〇〇人になってもいい、そのほうがまだ日本の議会政治を健全化していくうえには望ましいと判断すればそれでもいいかもしれない。

しかし、私はやはり憲法論を離れても、増やすこと自体に非常に抵抗を感じます。

京極 三〇〇人から四六〇人に増えたのが普通選のときでしょう。あのときは約五割増やしたわけです。敗戦のときの有権者の数がいくらだったか、有権者の増加を考えたら、いま六九〇人まで五割増加しても構わないかもしれない。

芦部 イギリスは定数再配分ということときは常に増やすということですか。

京極 いや、増やしていません。(笑) イギリスがやっていないことを日本がやってならないということもないでしょう……。

芦部 先ほどの最高裁の、人口比例が原則だけれども、非人口的ないろいろな要件を考慮して判断するという考え方、これは京極さんのご意見もだいたい私とそんなに違わないと思うのですけれど、一応そういうことで。

●憲法判断の基準をどう具体化するか
芦部 次の問題点はいまの点と関連し

ますけれども、違憲判断の基準の問題です。それは五一年判決は、議員一人当たり人口が最低の選挙区と最高の選挙区との人口比が約一対五にもなっているのは違憲であると判断しているのですが、先ほどお話に出た非人口的要素を考慮することを広範に認めたことと対応して、違憲判断の基準を明確に示していないのです。そこがこの判決の大きな問題点ではないかと思うのです。

というのは、判決にはただ次のような二つのかなり一般的・抽象的な基準が示されているにすぎないからです。すなわち一つは、「投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般的に合理性を有するものとはとうてい認められない程度に達しているとき」かどうかということとです。これが違憲か合憲かの判断の基準になるわけですね。

もう一つは、人口数と議員定数との「比率の偏差が選挙権の平等の要求に反する程度となったとしても、これによって直ちに当該議員定数配分規定を憲法違反とすべきではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が憲法上要求されていると考えられるのにそれが行なわれない場合に始めて憲法違反と断ぜられるべきものと解するのが相当である。」ということです。ここでもう一つの基準というのは、合理的期間

内における是正が憲法上要求されていると考えられるのに、それが行なわれない場合かどうかということです。

こういう二つの基準を出しています、さきほどお話ししたとおり、これはかなり抽象的・一般的基準ですから、違憲か合憲かを判断する準則として、今後うまく機能するか、私にはどうも疑問な感じです。

私は、前の対談のときにもちょっと触れたのですが、次のように考えています。

第一に、少なくとも議員一人当たりの人口の最高選挙区と最低選挙区の投票価値に約二対一以上の格差があつてはならないということ。

それから第二に、非人口的要素はいかに考慮に値するとはいえ、原則として二対一以上の格差を正当化することはできないということ。

第三に、人口比例の原則から離れることを正当化する理由の挙証責任は公権力の側にあるということ。これは裁判上の問題ですが、こういう三つの点を主張してきたわけです。

これには若干の反対がありまして、第一は、二対一以上よりもっと厳しくしろという意見があります。これは定数不均衡訴訟を三十九年の事件以来推進してきた越山弁護士が、先ほどの昭和五三年九月一三日の東京高裁判決の事件の原告側準

備書面で初めて明らかにした意見で、それまでは二対一の基準をとっていたのですが、これを改めたいとして、次のようにいっています。

「一対一の平等を達成しようとする誠実な努力にもかかわらず、人口偏差を生ずることが不可避である場合、またはその偏差について正当性が証明された場合にのみ、その人口偏差は許され得る」ということで、一対一の原則を非常に強調しているのです。それはどういうわけかというところ、「限りなく一対一に近づけようとする努力」に代えて、もし二対一の基準をとりますと、いかにすれば二対一の基準内の議員定数配分が可能となるかを追求する努力を生む結果を生ずるというわけですね。そうすると、「限りなく一対一に近づける」立法努力が放棄される恐れがあるから、二対一の基準説は改める必要がある、というのが越山弁護士の主張された意見です。

もちろん二対一の基準よりも緩やかにいう考え方もあるわけで、それは判例の考え方であることは、先ほど議論したとおりであります。

また、二対一の基準を一応原則にしなから、しかし、それだけではなしに、たとえば議員一人当たりの平均人口数から上下何%かという点も考慮する、つまり全国平均値からどの程度の偏差があるかという点も考慮する、という意見も前か

らあります。

先ほどの自民党選挙制度調査会が五三年に出したと伝えられた見解でも、「議員一人あたりの人口の偏りを見るには、最大と最小のケースを対比すべきではなく、全国平均値と対比せよ」といっております。これは五三年九月の二つの高裁判決のなかでも、一つの判決がとった考え方でありまして、五一年の違憲判決の際にも、少数意見でそういう全国平均値からの偏差と考えるべきだという意見があります。

このように、違憲判断の基準についてはいろいろの考え方があるわけで、数値化することがそもそも必要か、それとも望ましいか、という問題から、仮に数値化する場合でも、二対一というような大ざっぱな基準で考えるか、それとももう少しいろいろな要件を加味して考えるか、という問題に至るまで、いろいろの問題があるわけです。

私は先ほど一応二対一の基準を申しましたけれども、もちろんそれに尽きるというのではなく、平均値から上下何%かという要件も加味して、総合的に考えたほうがいいと思うのです。

しかし、一番の問題は投票価値の平等とか選挙の平等というのは極めて形式化された平等だということだ、と思うのです。したがって、人口数に比例すること自体に高度の民主的な価値があると考え

るものですから、一票の重みが特別の合理的な根拠もなしに、選挙区間で二倍以上の開きがあるのはやはり一人一票の原則の趣旨を押し広げて考えると、平等原則上問題があるのではないかと考えます。ですから、ある程度計数的な基準をはつきりさせておくことが必要だし、望ましいように思うのです。

その点を、先ほどの点とも関連しますけれども、どう考えたらいいかということですが。

京極 芦部説の場合、最大限度が二倍ということでしょう。できれば一対一が一番いいということですね。

芦部 もちろんできればそれが一番望ましいわけですね。

京極 二倍という最大限度を出すと、議員は、一対二になっていけばもういいではないか、そこへ物差しを移してしまふ恐れがある、これが越山説でしょう。

芦部 そうです。

京極 もっともな心配です。人間のやり方を考えると、そうなる恐れは大きいですね。

私は始めにちょっとお話ししたように、一・四、四捨五入して一、これが上限だろうと思います。一・五になったら、四捨五入して二、つまり半人前になって、違い過ぎる。数値で上限の物差しを立てるなら、一対一・四までですね。

それにしても、一対五になったらいく

らなんでもひど過ぎる、という世間常識がある、そういう感じですね。

芦部 たしかにこれは本来裁判所では正すべき問題ではないんですからね。

京極 そのとおりです。

芦部 本来は立法府が自主的に是正するのが法の建前ですし、そしてこれはまた裁判所がやるにしても、実定法上、訴訟形態というのは予定されていないわけです。五一年判決でも、こういう訴訟は却下すべきだという少数意見もありますし、学説上でもそういう意見は前からあったわけです。

つまり公職選挙法の選挙無効の訴訟では、こういう定数不均衡訴訟はまったく予想していないわけですね。それは本来国会が自主的に更正するという建前になっている。ただ、国会はこの国でもというといひ過ぎかもしれませんけれど、少なくともアメリカとかドイツでは、先ほどのようないろいろな利害が輻湊するものですから、なかなか改正しないし、またできない面も多分にあると思うのです。ですから、定数不均衡問題というのは議会では自主的にできない問題とか、少なくとも非常に困難な問題なのですね。結局、裁判所がなんらかのかたちで介入して是正していかないと、定数は正というのはほとんど実現不可能といってもいいような問題ではないかと思われるわけです。

そうしますと、裁判所が介入することを認めるとすれば、やはりある程度明確な基準というものがないといけないのではないかと。ただ、あまりそれを計数的に考えますと、本来国会がやるべき問題で、裁判所が異例なケースの場合に介入するというわけですから、かえって不合理な事態になる恐れも出てきますので、そのところはある程度フレキシブルにしておいたほうがブラクティカルだという意見は十分成り立つし、私もその意見はそれなりに妥当な点があると思うのです。

ただ、投票価値の平等は憲法上保障されているのだといっておきながら、五一年判決のように非人口的要素を広範に認めてしまつて、しかも基準もかなり一般的・抽象的なものだといいますと、下級審が判決するときに非常に混乱が生ずると思うのですよ。さきほどの東京高裁判決のように、同じ選挙における同じ定数配分を違憲といったり、合憲といったりするようなかたちになってしまふ事態が起こるものですから、裁判所が介入することとを認める以上、違憲判断の基準として計数的な基準があったほうがいいのではないかと。そうすると、一対一・四というようなあまり厳格なかたちで考えると、裁判所が動かなくなる恐れがあるので、現在の一対四とか一対五とか、現状があまりにも不均衡状態にあつてひどいもの

ですから、現状を前提にして考えると、少なくとも一対二の範囲内で直せというようにやったほうが、さきほど問題にした定数増をあまり伴わないかたちでの再配分を、裁判所が介入して実現していくうえで一番ブラックティカルな運用ができるのではないかと考えるのです。

京極 裁判所が公職選挙法の別表を作る権能を与えられると、一番簡単でしょうね。

芦部 定数配分の際に非人口的要素を広く認めるとか、地域性を大いに考慮しろとかいうような意見ですと、裁判所の介入に非常に消極的あるいは否定的な立場になりますね。たとえば先ほどの自民党選挙制度調査会の意見として報道されたものの一つに、「定数配分は高度の政治的判断により、立法府が現実的改定を行っており、最大限に尊重されるべきだ。裁判所が単に数量的尺度で合憲憲を判断し、立法府に特定の立法措置を強要する結果となることは、三権分立の建前から適当でない。」というような意見がありますか……。

京極 それはちょっと筋が違うのではないですか。民主政治が一番基本にあつて、民主政治のうえに三権が分かれている。民主政治を国民に理解させ、納得させ、支持させる方法は最終的には一票の平等でしょう。有権者が投票することが政治制度すべてを動かす最初の起動力だ

から、有権者が平等に投票の機会を与えられていないと、民主政治自体が成り立たないのではないですか。

芦部 そうなのですが、問題は司法院の役割をどう考えるか、ですね。

京極 三権分立は分権、分業でしょう。お互いにそっぽを向いているということではなく、助け合うというか……。裁判所がものを言ったらいけないという議論はおかしいのではないですか。民主政治の原理からみて、これはちょっと直したほうがよろしい、と言っている。そうすると立法府は、そうだな、と手直しをする。立法、司法、行政、それぞれが協力して民主政治を進展させるつもりでいて貰わないと困りますね。

芦部 そうなんです。私もそう思うのですけれど。

●参議院地方区定数配分問題

芦部 定数問題ではもう一つ、参議院の地方区議員定数配分問題があるわけですが、これについては、先ほどお話ししましたとおり、定数配分を立法府の問題だとした三十九年判決が判例としてずっと今日まで維持されてきております。ただ、五四年になりました、高裁の判決ですけれども、五一年の衆議院の定数配分の違憲判決を踏まえて、今度は参議院の特殊性ということを強調して合憲判決を下した二つのケースがあります。

一つは大阪高裁の五四年二月二八日の判決、もう一つは東京高裁の五四年六月一三日の判決で、参議院の特殊性を強調している点では同じなのですが、東京高裁判決のほうは、現段階では違憲と断じえないというように、現段階ではという限定を付した表現を用いる点が大阪高裁判決と違います。

それから、いわゆる逆転現象という、人口数の多い選挙区の議員定数が、人口数の少ない選挙区の議員定数より少なくなっているという現象がありますね。たとえば神奈川県選挙区の有権者数四四五万人に対して二人の定数しか配分されていないのに、福岡県は三〇四万人で三人、北海道は三七一万人で四人の配分がされているという逆転現象があるわけですが、その点に関する検討もかなり詳細に東京高裁判決が行なっているという点で、二つの判決は若干の違いがありますが、しかしいずれも参議院の特殊性として、いわゆる半数改選制ということと、それから参議院は都道府県の地域代表的性格を持っているということを挙げております。

こういう二つの理由だけで、先ほどの人口比例の原則を、衆議院と大きく違わせたかたちで考えていかどうかという問題が一つ、定数配分問題にあるわけですから、その点はいかがでしょうか。

京極 「毎日新聞」(一九八〇・三・一

○)に書いたのですが参議院の地方区も、衆議院と同じように、人口比例で定数配分しなければならないと考えています。

芦部 特殊性のほうは？

京極 法的安定性を考えると、違憲判決をそう簡単には、ということでしょうね。

芦部 私もだいたい同じような考え方をしますが、ただ、このように地域代表的性格というのをあまり強調するのは……。
京極 選挙された国民の代表と憲法に書いてあるでしょう。

芦部 そうです。憲法四三条に、「全国民を代表する」と書いてあるんですね。

京極 それは参議院でも衆議院でも同じでしょう。

芦部 同じです。だから参議院の地域代表性というのをあまり強調するのは、問題ですね。

京極 よくない。間違いです。

芦部 半数改選という技術的な問題は別としても、実態としては、地方区の場合そういう性格が強いという考慮はありませんか。

京極 実質的な地域代表性だったら衆議院も同じだと思います。

戸別訪問解禁の是非

戸部 次に戸別訪問禁止に象徴される選挙運動の自由の規制の問題を取り上げてお話を伺いたいと思います。これも定数不均衡問題と並んで、最近ジャーナリズムでもかなり大きく取り上げられてきた選挙上の重要な論点ですが、最高裁は昭和二年九月二七日の判決で、「選挙運動としての戸別訪問には種々の弊害を伴うので、選挙法上これを禁止している。言論の自由も絶対無制限ではなく、公共の福祉のために、その時、所、方法等について合理的な制限がおのずから存することは認めなければならない。したがって、選挙の公正を期するため戸別訪問を禁止しても、言論の自由の制限を若干もたらすにとどまり、憲法に違反しない」というような趣旨のことを述べまして、それ以来、今年の四月二五日の判決に至るまで一貫して、二五年の判決の趣旨とほぼ同じ、ごく簡単な論拠を示すだけで合憲の立場をとってきております。

部、五五年四月二九日の広島高裁松江支部などの判決が、従来の合憲論の論拠を真つ向から批判して、違憲の結論を打ち出して注目されているわけです。下級審の判決にはたとえば昭和五三年五月三〇日の東京高裁判決のように、最高裁の合憲判決と比べると、より詳細で説得力もかなりあるものもないわけではありませんが、学説はどうかと申しますと、二〇年代から三〇年代にかけては合憲説が支配的でしたが、四〇年代になりますと、有力な違憲説が主張されるようになって、最近ではそれがかなり多数の支持を得ているわけです。

部、五五年四月二九日の広島高裁松江支部などの判決が、従来の合憲論の論拠を真つ向から批判して、違憲の結論を打ち出して注目されているわけです。下級審の判決にはたとえば昭和五三年五月三〇日の東京高裁判決のように、最高裁の合憲判決と比べると、より詳細で説得力もかなりあるものもないわけではありませんが、学説はどうかと申しますと、二〇年代から三〇年代にかけては合憲説が支配的でしたが、四〇年代になりますと、有力な違憲説が主張されるようになって、最近ではそれがかなり多数の支持を得ているわけです。

部、五五年四月二九日の広島高裁松江支部などの判決が、従来の合憲論の論拠を真つ向から批判して、違憲の結論を打ち出して注目されているわけです。下級審の判決にはたとえば昭和五三年五月三〇日の東京高裁判決のように、最高裁の合憲判決と比べると、より詳細で説得力もかなりあるものもないわけではありませんが、学説はどうかと申しますと、二〇年代から三〇年代にかけては合憲説が支配的でしたが、四〇年代になりますと、有力な違憲説が主張されるようになって、最近ではそれがかなり多数の支持を得ているわけです。

受け持つのは、せいぜい二十軒。一番いい撃ち師はおばあさんだ。どこの家へあがり込んで、だれも警戒しない」ということが書かれてあります。もしそういうような状況だと、どうですか。

京極 事実だと思います。しかし、日本中どこでもかしこでもこの通りではないし、八千万人の有権者がひとり残らず三千円貰ったわけでもないでしょうね。

芦部 いままで戸別訪問といまのような買収とが結び付いているということが、あまり強調され過ぎていたのではないかと。ですから、最近の違憲判決や、それを支持する学説でいわれているように、戸別訪問と不正行為の温床になると、それほど強い因果関係はない、とみるのが妥当かも知れませんね。

京極 選挙にもいろいろあります。たとえば村議会議員の選挙のときに打って歩くことはあまりないでしょう。普段から票を固めてあれば、別に運動期間中に戸別訪問をして、買収して歩かなければならないことはない。選挙の規模が大きくなり、普段の運動が浸透してないところでマージナルな有権者が大切になれば、そういうことが起きるかもしれない。私の意見は、初めにお話ししたように、自由化していいということです。第一回の普選からすでに五〇年たっているし、教育水準は上がっているし、有権者の常識の水準は、昔と比べて、ずいぶん

変化している。その最高裁判決の昭和二五年から数えても三〇年たっているわけでしょう。

芦部 私も自由化するのが望ましいし、いまの段階だったら自由化すべきではないかと思っています。

ただ、違憲か合憲かといわれたときに、いまのような具体的な事実というものをどう評価するか、それがどういうかたちで因果関係があるのか、ということがあまり実態的につかめていなかったもので、いままでもちよつと迷っていた点もありますけれども、最近いろいろ読んでみますと、それほどそこに因果関係を結び付けて考えるのは問題ではないか、というふうに考えているわけです。

京極 選挙運動を自由化すると、有権者のお祭り騒ぎになって、有権者が選挙に積極的に参加する、そのプラス、戸別訪問を禁止し、選挙をお通夜みたいにして、有権者の政治参加を最小限度にしてい、そのマイナス、この二つのバランスの判断でしょう。アメリカでいえば買収はもちろんあるわけですが、だからアメリカの自由な選挙運動を取り締まろう、そういう考え方はないわけでしょう。

芦部 そうですね。

京極 自由な選挙運動、自由な参加による民主政治なり議会政治のバイタリティーというプラスのほうが、周辺の若干の買収があっても、そのマイナスより

はるかに大きい、そういう判断があるのでしょうかね。こう判断すれば、選挙運動を自由化してもいいのではないのでしょうか。

芦部 京極さんが選挙制度審議会の委員になられたのは第何次でしたか。

京極 六次と七次です。

芦部 第五次から、全面的に認めるのではなく、確認団体に限り、時間、人数を制限して戸別訪問を認めるという勧告はしていますね。

第七次も、これは委員長報告だけですが、一般国民に迷惑をかける恐れのないように、訪問人員、訪問時間、訪問場所、退去義務等について必要な規制を設けるほか、戸別訪問をする者の総数を制限するという結論になったと書いてあります。

京極 退去の問題でいうと、上がり込んで帰らないという運動員が沢山出てくると、有権者が閉口してしまうね。

芦部 最後に、いままでの討論で明らかですが、選挙の自由と平等の問題について、最近とくに裁判事件を通じて、従来の実定法解釈なり、現行のシステムなりを改めるという動きがだんだん具体化するようになってきたわけですから、私も、そういう傾向についてなにか総合的なご意見はありませんか。

京極 戸別訪問の禁止は違憲であるという判決を書いている裁判官もそうと思

います。日本国憲法の下で教育を受け、大きくなった人たちが下級審で違憲判決を出しているわけでしょう。裁判官の常識がそこまできていないということ、つまり世間常識を反映しているわけでしょう。

芦部 全部の裁判がそうというわけではないのですが、だんだんそういう判決も出てきていますね。

京極 日本国憲法、教育基本法の下で学校へ行った人たちがもう四〇代の終わりまできているわけですね。世間の常識がかなり動いてきていて、そういう常識に育てられた裁判官もでてきている。氷河が流れていくみたいに、一年ではそんなに目に見えて進まないかもしれないけれど、三〇年たてばかなり動くわけです。そういう変化が日本国民、有権者一般に起きていて、またその有権者一般の変化が並行して裁判所のなかにも起きていて、大正一四年の衆議院議員選挙法のとおりでいいという感覚のお年寄りもいるけれども。

芦部 それは非常に大きな変化でしょうね。

京極 そういう変化のなかで憲法が解釈され、再解釈される……。

芦部 それはそうです。憲法の解釈というのは時代の動きとか変化に応じて変わってきているし、また変わっていくべきものだと思いますが、ただ、憲法には

変わつてはならない原則もあります。

京極 そうであれば、裁判所にしても、憲法学者にしても、社会の一番先頭のもっと先を歩くということはないかもしれないけれど、このあと二〇年もたつと、最高裁でも選挙運動自由化は当たり前ということになるかもしれない。その途中にいたいと思います。

芦部 いまの現状認識としてはそうでしょうね。いま最高裁でも定数判決が一〇年の間に、三九年判決から五一年判決

参議院改革問題

芦部 最後にもう一つ、問題の性質はやや違いますが、最近、参議院の全国区改革問題がまた再び大きく取り上げられるようになってきましたので、その点について若干ご意見をお伺いしたいと思います。

全国区は世界的にも大変珍しい制度で、初めてこの制度の下で選挙が行なわれてから間もなく改革問題が起こり、二〇年代では推薦制の導入がかなり有力な意見として主張されましたし、三〇年代の初期の段階では、自民党のほうでも地方区一本にする案が有力に主張されました。しかし三〇年代の後半になります

へ大きく変わり、投票価値の平等に関する考え方はまったく変わってきているわけですからね。

選挙運動の自由化の問題についても、現在の最高裁判例は二五年判決以来ほとんど変わらないような内容のものですが、社会全体が動いてきたり、下級審判決がぼつぼつ出たりしてくれば、だんだん変わっていく可能性は十分あると思います。

京極 そう思いますね。

と、三八年ごろからですが、名簿式比例代表制採用論というのが積極化してきました、当時の内閣憲法調査会においてもかなり強い支持を受けたわけです。

それ以後、選挙制度審議会でも、名簿式比例代表制を採用するべきであるという意見がかなり多くの支持を得ていたようですが、最近、昭和五三年ごろから、参議院の公職選挙法改正特別委員会が自民党を中心に、名簿式比例代表制の導入というのが急激に盛り上がってきまして、自民、社会、新自由クラブ、社民連の四党が賛成で、五五年から実施に入りたいということも新聞で報ぜられたので

すが、おそらく公明、民社、共産の三党の反対が強かったのでしょうか、現在まで政治日程には上っておりません。

しかし、最近また、今年の参議院選挙との関連でしようか、三月ごろの新聞の報道によると、比例代表制を五八年からの導入をめざし、政府、自民党が中心になって検討し、しかも従来は衆議院の選挙制度の改革とセットで比例代表制の導入ということを主張していたのですが、最近では、他の改革と切り離してでも、参議院の全国区制の改革を断行するといような決意を示しているようです。

参議院の自民党が所属参議院議員を対象に実施したアンケート調査でも、もっとも多い支持を受けたのが拘束名簿式比例代表制だということです。このように最近、拘束名簿式比例代表制の導入が、が然脚光を浴びて主張されるようになってきました。こういう制度を導入する考え方についてはいかがでしょう。

京極 さっき話に出た、第七次選挙制度審議会で、参議院の全国区について議論をしていました。そこでは比例代表制がいいのではないかという意見がわりあい強かったようです。どうしてかという点、全国区でいま有権者は八千万人で、この有権者にいったいどうアプローチするか、選挙として不可能なのではないか、という大問題があるわけです。そこで考え方としては一方では、比例代表

制、他方では全国区制廃止、そういう両端がでてきます。

比例代表制の場合、拘束名簿が作成可能かどうか、七次のときよく議論してました。これは、政党の内部における党首の統制力の問題、党規律の確立の問題、派閥整理の問題に直結します。そして、拘束名簿でなければ比例代表制という名に値する比例代表制ではない、という意見の人たちもいました。他面では、非拘束名簿制でもいいのではないかと、う意見もありました。有権者が投票するときに、党の名前を書いてもいいし、自分の好きな候補者の名前を書いてもいい、そういう方式です。党員の多い、人海戦術の可能な政党は拘束名簿で選挙運動ができるかもしれないけれど、別のタイプの政党では候補者と運動員が走り回らないと選挙運動にならないかもしれない。そうすると、候補者が走り回って票を増加させた分だけ、名簿のなかで順番が上がって自分が当選するよう保障しない、うまくないだろう、そんな議論です。結論はあまりはっきりせず、委員長報告というかたちで時間が切れてしまいました。

私の意見では、政党ごとに拘束名簿でいくか、非拘束名簿でいくか、公示のとき選択させればよく、制度としては併用制度でよい、そう考えます。

芦部 比例代表制にする一番大きな理

由というのは、全国区はあまりに広過ぎて、金がかかり過ぎるということなんですか。

京極 そういうこともあります。とにかく選挙にならないということです。候補者の顔をテレビで一度見ると、選挙公報を読む以外、本人が来たこともなければ、ポスターを見たこともない、そういう選挙ですから。

芦部 非拘束名簿にしても、その点は同じでしょう。

京極 同じです。違うのは別の側面です。拘束名簿を作ることになると、党首の統制力、党規律の確立、党内派閥の整理という問題になります。主流派なり総裁派の腕力で名簿を作る、そうすると、政党によっては分解してしまう、そういう問題があります。そのためかどうか、拘束名簿が自民党の全国区議員のなかで支持者がわりあい少ない、そんな印象があります。

芦部 ところが、三月二日の「読売新聞」に出ていたアンケート調査——これは参議院の現職全議員二四七人を対象にして実施した意識調査で一八〇議員からの回答があったものですが——では、次のような結果がでています。

「全国区を中心として、現在の参議院選挙制度にはいろいろな意見があります。あなたの考えに合致するもの（複数でも結構）はどれですか。」というアンケート

トに対して、まず「地方区の定数は正とする」が九四、「全国区を廃止、全部地方区とする」が一三、「全国区を分割、ブロック制をとる」が二一、「全国区に比例代表制を導入する」が八八ですが、その際に「拘束名簿式をとる」が六七で、「非拘束名簿式をとる」が一〇なんです。つまり六七対一〇ぐらいの割合で、参議院議員自身は拘束名簿を支持しています。これはどういうわけでしょうか。

京極 自民党の全国区議員に拘束名簿の評判が悪いのは、主流派の候補者が名簿の上位に載せられ、反主流派は下位に押しやられてしまうのではないかと、そんな深刻な危惧があるからでしょうね。それから、選挙運動をどうするか、という問題もあります。総裁がひとり走り回って選挙運動をやり、票をとってくれ、候補者が坐っけていても当選させてくれるのか、候補者が自分で走り回って票を集めても、名簿に反映しないのではないやだ、そういう反撥になりましょう。いずれにしても、全国区の議員と地方区の議員とは実感が違います。

芦部 いまの主流・反主流の問題と選挙区制改革問題との関連と並んで参議院の政党化の問題はどうでしょうか。

京極 議会政治が政党政治である以上、政党化して当然、これが古くからの学説であり、私もそれでいいと思います

す。実際の運用をみても、参議院議員から、毎年、内閣改造ごとに三人大臣になるわけですね。

芦部 憲法問題ではないかもしれませんが、参議院の改革問題について、河野議長時代の議長、非公式諮問委員会から、安井議長時代の参議院改革協議会に至るまで、大変熱心な検討がなされたのですが、そこで一番大きな問題になったのは、参議院から大臣を出さないとか、党議拘束を緩めるとか、ということだったと思うのです。その点はどうですか。

京極 野党にいて、政権をとらない、内閣をつくらない、という前提があれば、大臣になる心配はないから、大臣を出さなくていいという議論も賛成できましようね。しかし、自民党にいて、今度入閣の順番が来るという立場に立ったら、議論はもっともだけれど、実際は別問題、ということになりましょう。

芦部 それはわかりますが、ただ二院制度を設けた趣旨からいうと、選挙のたびに衆議院のカーボンコピーではないかという、参議院の存在理由が議論になりますから、その点を考えないと……。

京極 日本国憲法の第一原案では一院制でそれを二院制にしなければ、といったのは、たしか日本側でしょう。

芦部 日本側で要求して認めてもらったわけですね。

京極 その二院制にしたときの大義名

分は何でしたかしら？ というのは、小學生用の参考書を読むと、「一院制だと変化の幅が大きく、世の中が急激に変わる、二院制にすると、急にかわるのを調節しながら、そろそろ変えていく調節作用がある」と説明していますね。

芦部 日本では明治憲法以来、選挙にやらないけれども、しかし二院制だったという伝統もありますが、一番大きな理由は、一院制だと国民の意思を十分国会に反映させることができないということと、それから慎重審議という点から一院制だと問題だということ、両院制をとくに要求したのではないかと思います。

ただ、いまのように政党化が衆議院と同じようになってしまつと、衆議院でやったことを参議院で二度繰り返すということで、参議院の存在理由そのものが問われてきているわけですね。そういう意味で、参議院改革問題の中では、さっきの大臣を出さないということが一つの大きな課題になっているのだけれど。

京極 三権分立でいうと、行政府、内閣は予算を通過させ、一年間国家統治をやっているかなければいけない。そのためには参議院もまた政党化されざるをえない。参議院でもわが党が多数党で予算や法案をパッと通してもらえない仕組みがあれば、内閣、責任与党として国家統治の責任がとりやすいわけですね。

芦部 それも一つの考え方で、筋は通

っていると思うんですが。

京極 議会政治は、本来、政党政治である、という考え方をとれば、アメリカの上院と同様、参議院が政党化して、少しもおかしくない。もつとも、個々の問題について投票するとき、一から一〇まで党議で縛るのがいいかどうか、これは別問題です。

芦部 私も政党化それ自体については、おっしゃる通りだと思いますが、ただ、あまり同じものになった場合には、やはり選挙制度の改革とか、参議院の独自性を回復させる改革を考慮していくことが必要だと思いますね。

そういう観点から考えたときに、拘束にしろ非拘束にしろ、名簿式比例代表制が、そういうあり方に適合的かどうかという問題もあるわけでしょう。選挙の体をなしていないという観点からの問題点だけでなく、二院制の精神を生かす参議院のあり方を考えたときに、比例代表制がそれにもっとも適合的で望ましいかどうかという問題ですね。

京極 政党化結構と考えると、比例代表制が一番、適当、そういう結論になりますね。逆に、作家、評論家、芸人、テレビタレントなど全国知名の士の集まる「良識の府」、という考え方をすれば、政党による比例代表制などんでもない、という結論になりますね。

芦部 それはそうですね。さっきの戸

別訪問を中心にした選挙運動の自由化にしても、保守政党の側でも相当賛成者が多いわけですね。

京極 ものすごく金がかかってかわらないというか、たかられてしまうとか反対も少なくないでしょう。候補者にせよ、議員にせよ相互不信と有権者不信とがあるわけで、自由化に必ずしも賛成でない人たちもいるのではないですか。

芦部 選挙の問題は、憲法論もありますけれども、政治論も入るし、さらに政党のいろいろの思惑なども絡んでくる一番大きな焦点の問題ですね。

京極 初めに議論した衆議院の定数は正がうまくいかないのも、実際は、党利党略ですね。

芦部 だから総合的に判断して、割り切っていくというのはなかなか難しい問題ですね。いろいろな点を頭に入れないと。(笑)

京極 政党の人は、党利党略から、わが党の議席が一番増えそうと思う方向を熱心に推進する。憲法学者は、憲法の大原則からもっとも合理的なものを主張する。両者が一致することもあり、一致しないこともあり……。

芦部 実態を無視するわけではないのですが、ただ、いままで選挙の問題はわりあい党利党略とか、憲法論においても立法府の裁量の問題だというような方向で考えられ過ぎてきたきらいがあると思

うのです。それが最近、選挙の自由と平等を人権論により引き寄せる方向で考慮するようになってきたということは、私は、その限りでは大変よい傾向、状況ではないかと思っています。

しかし、議員定数の問題にしろ、選挙運動の自由化の問題にしろ、判例が先ほどのような状況ですので、今後なかなか現状の改革は難しいでしょうね。

京極 少しずつでも変わってきていますから。有権者が変わってきたということになれば、その変化を長くは無視できないでしょう。裁判所が変わってきているということは、有権者が変わってきているということでしょうし。

もつとも、定数の問題は別の面があり

ます。有権者にしても、地元の配当議員定数を減らされるのは損だし、いやだという感覚があります。有権者が日本国憲法で教育を受けて大きくなった人たちだからといって、地元の配当定数を減らすことにニコニコと賛成するとは限らない、別の問題でしょう。

芦部 たしかにそういう問題もありますね。

とにかく、選挙の問題はそういうわけで、政治家はもちろん、裁判所も有権者も全体が人権論にひきよせるといふ方向に動いていって初めていい結果が出るということなのでしょうね。

今日はどうもありがとうございました。

一人一票実現国民会議	3	無知のヴェール	80
フォン・ノイマン＝モデルゲンシュテレン型の期待効用	81	ヤ行	
ブレグマン・ダイバージェンス	98	ユ－グリップト距離	20
平均対数偏差	85, 86	ラ行	
平方変動係数	87	立憲後段階	80
変動係数	87	立憲段階	80
マ行		ローレンツ曲線	74
マンハッタン距離	20		

著者略歴

和田 淳一郎（わだ じゅんいちろう）
横浜市立大学国際商学部教授，同学部長。
一橋大学経済学部，同大学院経済学研究科修士課程を経て，ロータリー財団の奨学金により米国メリーランド大学へ留学。Ph.D.
「ナッシュ均衡（ナッシュ社会的厚生関数）に基づいた一票の平等の研究」で選挙学会賞，A divisor apportionment method based on the Kolm-Atkinson social welfare function and generalized entropy で公共政策学会論説賞，「定数配分と基準人口」で選挙学会賞を受賞。現在，公共選挙学会会長，計量・数理政治学会幹事。
研究キーワード：選挙制度，定数配分，選挙区割り，投票率

一票の平等の政治経済学

一人一人の投票価値の平等を追求する

2024年12月25日 第1版第1刷発行

著者 和田 淳一郎

発行者 井 村 寿 人

発行所 株式会社 勁 草 書 房

112-0005 東京都文京区水道2-1-1 振替 00150-2-175253
（編集）電話 03-3815-5277 / FAX 03-3814-6968
（営業）電話 03-3814-6861 / FAX 03-3814-6854
三秀舎・松岳社

©WADA Junichiro 2024

ISBN978-4-326-50508-1 Printed in Japan



【COPY】＜出版者著作権管理機構 委託出版物＞
本書の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。

複製される場合は、そのつと事前に、出版者著作権管理機構
（電話 03-5244-5088、FAX 03-5244-5089、e-mail: info@copy.or.jp）
の許諾を得てください。

* 落丁本・乱丁本はお取替いたします。
ご感想・お問い合わせは小社ホームページから
お願いいたします。



<https://www.keisoshobo.co.jp>

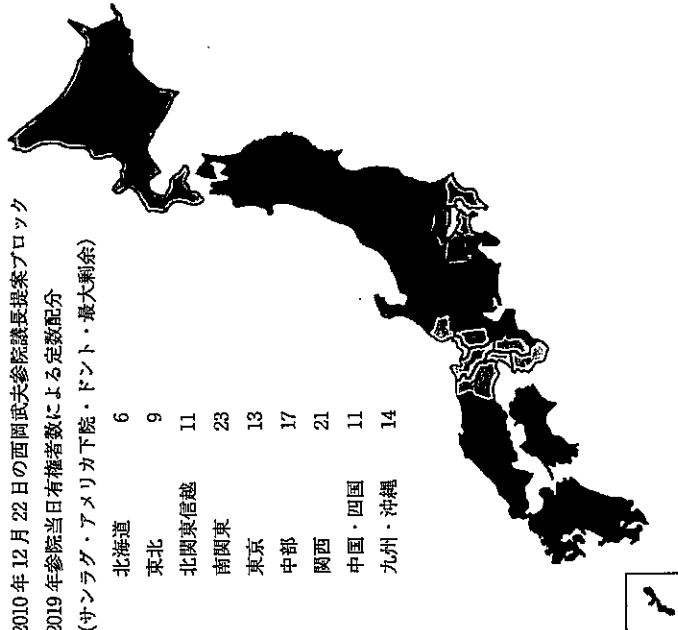
ている⁵¹ときに、選択的夫婦別姓制度が導入されない、あるいは強制的夫婦同姓制度が廃止されないのは、この少数の人々の過剰代表によるところが多いと思われる。すでに1947年に宮澤俊義が看破している⁵²ように、夫婦同姓制度は、家族、家庭を守るものではなく、イエ制度の残滓である。兄が岸で弟が佐藤、孫世代でも兄が安倍で弟が岸と、子の人権など軽く無視して必死にイエを守っているような人々は、国連の女性差別撤廃委員会から何度も勧告を受けているように、国際的にはもちろん、国内的にも多数派ではない。7代前の御先祖が大事と主張するカルトとは相性がよいかもしれないが、個人一人一人の幸せのためにはイエ制度の残滓を取り除く必要があり、そのためにも“*One Person, One Vote, One Value*”，一票の平等の確立は重要であらう。

8. 一票の平等の追求～参議院

議会の過半数を得るためには
有権者の過半数が必要であるべき

2010年12月22日の西岡武夫参議院議長提案プロック
2019年参議院当日有権者数による定数配分
(サンラダ・アメリカ下院・ドント・最大剰余)

北海道	6
東北	9
北関東信越	11
南関東	23
東京	13
中部	17
関西	21
中国・四国	11
九州・沖縄	14



51 『朝日新聞』2024年6月11日、日テレニュース2024年6月11日。<https://news.ntv.co.jp/category/economy/3e9af90eeb84c68a15c323df9a9acdf> (2024年8月14日確認)。

52 宮澤俊義 (1947) 「家破れて氏あり」『法律タイムズ』1 (6・7)。

8.1 比例近似追求方式における定数配分の限界

第1章で紹介した March-Levitan の定理が数学的に示しているように、一人一人が平等である人間のみを基準に、どの県・選挙区も特別扱いしないで（すべての県・選挙区を同じように扱って）定数配分をするならば、各県・選挙区への定数配分は、人口に対して厳密に比例させなければならない。また、第7章までに示してきたように、各県の人口と、総定数が与えられれば、アダムズ方式からドント方式（Jefferson 方式）に至るさまざまな除数方式により、人口パラドックス等のパラドックスを引き起こさない比例近似の整数値として、人と人との平等に合う各州への定数配分を定めることができる。本書では、Huntington (1928) が推奨するアメリカ下院方式（Hill 方式）と、Balinski and Young (1982, 邦訳 1987) が推奨するサンラグ方式（Webster 方式）の間に落ちる、除数対数平均方式を、すべての州に1議席を保証する定数配分方法として推奨した。しかし、参議院選挙区選挙のように改選総数が少なく、選挙区として使おうとする県の数が多ければ、何らかの測定法による、人口分布に一番近い整数値といっても、とても人口比例とはいえないような定数配分が示されることとなる。

合区が取り入れられた2015年（平成27年）の公職選挙法改正より前から、参議院の選挙区改選総数は73であったが、2010年（平成22年）の国勢調査で、東京都は鳥取県の22倍以上、神奈川県、大阪府は15倍以上、愛知県、埼玉県、千葉県も10倍以上の人口を擁しており、当時の参議院の選挙区改選数の73から47を引いた残りの26では、ざっくりとした値を示した上記の都府県のみに対しても、とうていままともな定数配分などできないことが明らかなのである。表8-1に示したように、これら6県だけでも少なくとも80議席、上位10県なら少なくとも108議席もの議席が必要になるからである。2012年（平成24年）10月17日の最高裁判決が、都道府県を参議院の選挙区の単位として使うことを見直すよう迫ったのは、あまりにも当然のことなのである。

使用地図作成アプリ：<https://n.freemap.jp/>

国際機関はもちろん、連邦制国家などで、個々の constitution（憲法）のものと、各 state（州、国）が財政的（経済的）に独立しており、連邦からの離脱

表 8-1 2010 年 (平成 22 年) 人口データによる、少なくとも必要な参議院追加改選数

順位	都道府県名	2010 年人口調査	何島倍取 か県の人口の	な県少 追よなく 加りく 改多とも 選くとも 数必島 要取	何徳倍島 か県の人口の	な県少 追よなく 加りく 改多とも 選くとも 数必徳 要島	何石倍川 か県の人口の	な県少 追よなく 加りく 改多とも 選くとも 数必石 要川
1	東京都	13,159,388	22.35	21	16.75	15	11.25	10
2	神奈川県	9,048,331	15.37	14	11.52	10	7.74	6
3	大阪府	8,865,245	15.06	14	11.29	10	7.58	6
4	愛知県	7,410,719	12.59	11	9.43	8	6.34	5
5	埼玉県	7,194,556	12.22	11	9.16	8	6.15	5
6	千葉県	6,216,289	10.56	9	7.91	6	5.31	4
7	兵庫県	5,588,133	9.49	8	7.11	6	4.78	3
8	北海道	5,506,419	9.35	8	7.01	6	4.71	3
9	福岡県	5,071,968	8.62	7	6.46	5	4.34	3
10	静岡県	3,765,007	6.40	5	4.79	3	3.22	2
34	石川県	1,169,788	1.99	0	1.49	0	1.00	0
44	徳島県	785,491	1.33	0	1.00	0	0.67	—
47	鳥取県	588,667	1.00	0	0.75	—	0.50	—
上位 10 県だけ で少なくとも必 要な追加議席数				108		77		47

もありうるような状況においては、各 state に最低 1 議席を保障する必要があるであろう。しかし、財政的にも独立した州が連邦を組んだアメリカやカナダの州と違い、明治時代の薩長藩閥政府が、その中央集権的国家統治のために置いたにすぎない都道府県に、各 1 議席ずつ保証する根拠はない。国内外を自由に動く人に関わることをこそを国政は扱うべきであり、その意思決定に携わる代理人を選ぶ基準としては、人と人との平等のみが唯一無二であるべきなのである¹。

1 Oates (1972) の分権化定理 (decentralization theorem) が推奨する、(各自治体の独立した財政運営による) 地方分権がもたらすであろう、効率性の達成は重要である。固定資産税、都市計画税といった税制の理念にも遡る。すなわち、地域が地域に帰着する公共事業、公益事業等を地域の財源で行うのは望ましいが、それならば国政に参与する必要がある。(ただし、現在の日本の自治体が地方公共財供給の主体として相応しい担い手になっているかどうかは疑わしい。基礎自治体は、市町村合併等により望ましい方向に動いているようにも思われるが、日々の通勤で軽やかに境界を越えられる広域自治体 (都道府県) は、生活人のための自治体間の coordination (調整) がうまくいっていないところも多々見られ、道州制が望まれるところであろう。)

8.2 節操なき鮮少なる参院合区

2012 年 (平成 24 年) 10 月 17 日の最高裁判決の対象になった 2010 年 (平成 22 年) 7 月 11 日の第 22 回参院選の一票の不平等は、判決に使われた当日有権者数で 1 : 5,004、最も虐げられた神奈川県に住む人たちの 1 票は 0.2 票分の価値もない、5 人集まっても 1 票にもならないといった悍ましい状況²であり、合憲判決が出なかったのは当然であろう。

ちなみに、2012 年 (平成 24 年) に行われた参院選挙区の定数は正は、都道府県別の選挙区改正に踏み込むものではなく、神奈川県、大阪府の両改選数を 3 から 4 に増やし、福島県、岐阜県の両選挙区の改選数を 2 から 1 に減らすだけのものであった³。その結果 2013 年 (平成 25 年) 7 月 21 日に行われた第 23 回参院選の一票の不平等は、当日有権者数で較差 1 : 4,769、最も虐げられた北海道に住む人たちの 1 票は 0.21 票に過ぎず⁴、当然のことながら、2014 年 (平成 26 年) 11 月 26 日の最高裁判決も違憲状態であり、再び都道府県を単位として定数を設定する制度の見直しが求められた。

2013 年 (平成 25 年) 9 月 27 日から 2014 年 (平成 26 年) 12 月 26 日にかけて 31 回にわたり開催された参議院選挙制度協議会の報告書⁵によると、各党の主張は、合区、あるいはブロック制が中心だったようである。合区を繰り返せばブロックができるわけで、合区とブロック制に不連続なところはない。当然のことながら列記された各党の案は、その党に都合のよいものと思えず、大政党は内部すらまとめられなかったことが垣間見られる。

2 鳥取県選挙区当日有権者数 485,912、改選数 1 に対し、神奈川県選挙区当日有権者数 7,294,561 改選数 3。

3 参議院選挙区選挙は半数改選なので、新聞などでは改選数の 2 倍の定数で増減数を表現し、4 増 4 減などと呼ばれた。

4 鳥取選挙区当日有権者数 482,192、改選数 1 に対し、北海道選挙区当日有権者数 4,598,957、改選数 2。

5 https://www.sangin.go.jp/japanese/kaigijoho/kentoutukai/kyougikai_keika.html (2024 年 8 月 11 日確認)

6 <https://www.sangin.go.jp/japanese/kaigijoho/kentoutukai/pdf/senkyoseido-houkokoku-n.pdf> (2024 年 8 月 11 日確認)

2015年(平成27年)の公職選挙法改正で成立したのは、鳥取県・島根県、徳島県・高知県の合区のみであった。宮城県、新潟県、長野県が改選数2から3となり、東京都が5から6、愛知県が3から4、北海道、兵庫県、福岡県が2から3となった⁷が、定数配分で使用が可能であった2010年国勢調査の人口でも、ざりざり3を切る1:2.974。実際のところ、当時使用可能だった2013年(平成25年)参院選の当日有権者数だと、較差1:3.023。埼玉県に住む有権者の一票は0.33票、埼玉県民には3人合わせて一人前に足らずとも十分ということを堂々と示した失礼な案であった⁸。

堀田・根本・和田(2019)は、グラフ理論を活用し、改選数73でも、3カ所の合区を許し、44選挙区(ブロック)にすれば一票の最大較差を3倍未満にでき、8合区を許し、39選挙区(ブロック)にすれば2倍未満を達成することを示した⁹。しかし、一票の較差1:2未満なら平等といえるのか、1:3未満ではいけないのか、それなら1:5でも許されるのではないか。これは匙加減論であり、一票の不平等の放置原因になっているといっても過言ではなからう。

8.3 統治論からの要求

憲法がI, IIと分けられて講じられるとき、取り扱われる内容は「基本的人権論」と「統治論」となる。本書はこゝまで「個人が一人の人間として尊厳を持って生きるための基本的な権利」として一票の平等(One Person, One Vote, One Value)を説いてきたわけだが、ここで、「『みんなで決める』という、民主主義の考えを実行していくための制度としての政治のしくみ」を講ずる「統

7 新聞などでは10増10減などという表現も使われたが、改選数では5増5減。合区・ブロックとしてはほぼ最低のわずか2合区であり、本質を外した弥縫策であったことは間違いない。

8 ちなみにこの2013年有権者数データでは、この2015年に増やされた東京都民も1人0.36票になったに過ぎず、2012年に増やされたままの神奈川県民は0.35票、大阪府民は0.36票に放置され、すべて半人前にもほど遠い状況であった。

9 ちなみにこのSimulationは2015年国勢調査の「日本国民の人口」データが使われているが、鳥取県・島根県、徳島県・高知県に加え、石川県・福井県の合区が3倍を切るために必要不可欠だったという帰結は頑健である。(もちろん、その頑健さをも破壊する政治力を発揮したのが、2012年の総選挙で引退したはずの衆院石川2区選出元内閣総理大臣だったことは各種報道で垣間見られたところかもしれない。)

治論」の力を借りて、一票の平等はどこまで追求されるべきかの考察を行いたい。

升永(2020, p.1)は、選挙における国民の「主権」行使の本質論として、【選挙とは、「主権」を有する国民¹⁰が、「主権」の行使として、「両議院の議事」¹¹を「正当に選挙された国会における代表者を通じて」¹²、(すなわち、間接的に)国民の多数(すなわち、50%超)の意見で、可決・否決するために、国会議員を選出する手続きである】ことを主張し、【国会議員の過半数(50%超)】の賛成または反対の投票が、(国民の過半数(50%超)から選出された)【国会議員の半数未満】の投票に優越して、「主権」の内容の一たる、「両議員の議事」の可決・否決を決定することが起こりうることはあってはならないと要求している¹³。

詳細は升永(2020)に譲るが、この要求は、一票の重みの重い選挙区から順番に有権者数(あるいは人口)を足していく、対応する定数が50%を超えたとき¹⁴に積み上げてきた有権者数が50%を超えていなければならないことを要求することになる。過半数を示す定数割合は、語義からして必ず50%を超えるが、総定数が十分に大きければ、最後の1議席がもたらす超え幅は小さい。その際に、議員1人あたりの有権者が少ない(一票の重みの重い)側から積み上げてきた有権者数が50%を超えているという要求はかなり厳しいものだが、全国区の比例代表制にでもするしかないのかというと、そうではない。実は現実政治の中で達成しえていたのである。

2010年12月22日に西岡武夫参院議長が提示した9ブロック案(38合区)というものがある¹⁵。このブロック案を使うと、【国会議員の過半数(50%超)】の賛成を得るには【有権者の過半数(50%超)】が必要になるような選挙が構築可能であることを示しうる。

10 憲法第1条。

11 憲法第56条第2項。

12 憲法前文第1項第1文冒頭。

13 升永(2020, p.4)。

14 定数が複数の選挙区が閾にきたときには人口(あるいは有権者数)を按分する。

15 『毎日新聞』2010年12月22日夕刊1面。『読売新聞』2010年12月23日朝刊2面、『朝日新聞』2010年12月23日朝刊4面。

表 8-2 西岡提案 9 ブロックに対する総改選数 124 の中庸な除数方式による改選数配分

ブロック名	改選数配分	当日有権者数	議員 1 人あたりの有権者数
北海道	5	4,569,237	913,847
東京	13	11,396,789	876,676
南関東	23	19,710,974	856,999
九州・沖縄	14	11,943,145	853,082
中国・四国	11	9,380,796	852,800
北関東信越	11	9,360,609	850,964
関西	21	17,807,980	847,999
中部	17	14,207,767	835,751
東北	9	7,508,766	834,307

注：令和 1 年（2019 年）第 25 回参議院選挙区当日有権者数と総改選数 124 を使用。

2019 年の第 25 回参議院選挙区有権者数および、その総改選数を使い、升永（2020）に従って過半数を得るために必要な有権者数を求めてみよう。総改選数はこのときの選挙区総改選数 74 と比例区改選数 50 を足し合わせた 124 である¹⁶。

西岡提案の 9 ブロックに対し、総改選数 124 を持って、この選挙の際の当日有権者数に従い、最大剰余方式および、アメリカ下院方式（閾値幾何平均方式）、閾値対数平均方式、サンラグ方式（閾値算術平均方式）などの中庸な除数方式を与える（さらにはこの場合、ドント方式も与える）比例近似の定数配分を示す（表 8-2）。

124 の過半数は 63 である。この議員を支える有権者を、議員 1 人あたりの有権者数が少ない方（一票の重みの重い方）から、東北、中部、関西、北関東信越と足していくと、そこまでの改選数は 58 で、当日有権者数は 48,885,122 である。残り 5 の改選数を、配分数 11 の中国・四国の当日有権者数の 5/11 が対応するとすると、総計 53,149,121 となり、較差 1：1.095、一番虚げられたブロックの“あなたの 1 票”は 0.91 票ながら、有権者総数の過半数（50.20%）となる。一票の重みの重い選挙区から順番に有権者数を足していく、対応する定数が 50% を超えたときには、積み上げてきた有権者数が 50% を超えるわけ

16 詳細は拙論「一票の平等はどこまで求められなくてはいいか」（2020 年 12 月 6 日公共選択学会）を参考いただきたい。https://note.com/juniwada/n/naa6c7a7015b5

8.4 大選挙区制

2013 年から 2014 年にかけて開催された参議院選挙制度協議会に登場した、参議院選挙区選挙における合区とブロック制は、堀田・根本・和田（2019）がグラフ理論を使って扱ったように、シームレスなものである。合区を続ければブロック制が誕生する。しかし、合区という言葉の採用の背後には小選挙区（Single-Member District）中心の発想があり、ブロック制は大選挙区（Multi-Member District）が想定される¹⁷。そもそも現行の参議院選挙区選挙でも、圧倒的多数の人は小選挙区である 1 人区の県には住んでいない。たとえ参院選の勝敗を決めるのが少数の人が住む 1 人区¹⁸（小選挙区）であったとしても、圧倒的多数の人が 1 人区には住んでいない¹⁹以上、一票の不平等に加えた、1 人区が勝敗を決めるというこの制度のさらなる歪みを指摘する²⁰必要はあっても、合区といった 1 人区（小選挙区）を中心とした発想で新たな制度を描くことは著しく不適切なことであろう。

代議制には、議会を構成する議員が国民の縮図であるようにするという比例代表の原理と、議会を構成する議員が個々の選挙区の多数によって支持されているという多数代表の原理がある。多数代表の原理を表出させる²¹のが小選挙

17 中選挙区という言葉は日本独特のもので、英語にもならないし、選挙区サイズの定義も不明瞭であり、単記非移譲式投票（Single Non-Transferable Voting）という問題の本質も“中”という響きの良さの中に覆い隠してしまうので使用を控えたい。

18 参院選の際には必ず登場する、本質を突いたフレーズだが、直近では『朝日新聞』2022 年 7 月 11 日朝刊 1 面、『読売新聞』2022 年 6 月 3 日朝刊 4 面、『毎日新聞』2022 年 6 月 2 日朝刊 5 面など。
19 議論のあった 2013 年の参院選の 1 人区に住んでいた人口は、当時利用可能であった 2010 年の国勢調査人口で 40,889,621 人、2 人区以上の都道府県に住んでいた人口は 87,167,731 人である。ちなみに 1 人区に対しては 31 の議席が配分されていたのに対し、2 人区以上に配分されていたのは 42 議席のみであった。

20 和田（2013a）図 14。図 15 が、民主党政権が lame duck となった原因の 2010 年の参院選を一目でわかるようにしている。要は与野党 1 議席ずつになる 2 人区と、比例性を示すそれ以上の区に多く（一票が軽く）住み、少数の人が（一票が重い）1 人区で日本全体を動かす形になっているということである。アメリカ大統領選挙を事実上決める swing states（battleground states）が中間的な州であるのに対し、日本の参院 1 人区は、一票の不平等で優遇されているうえに、その特性が明らかで、問題が大きい。

参考文献

- Amari, Shun-ichi (2009) " α -Divergence is Unique, Belonging to Both f-Divergence and Bregman Divergence Classes", *IEEE Transactions on Information Theory*, 55 (11), pp. 4925-4931. <https://doi.org/10.1109/TIT.2009.2030485>
- Balinski, Michel L. and H. Peyton Young (1982) *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Yale University Press. (前半の歴史的部分は邦訳あり。越山康監訳・一森哲男訳 (1987) 『公正な代表制』千倉書房)
- Birkhoff, Garrett (1976) "House monotone apportionment schemes", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 73(3), pp. 684-686. <https://doi.org/10.1073/pnas.73.3.684>
- Gallagher, Michael (1991) "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, 10, pp. 33-51. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C)
- 堀内勇作・名取良太 (2007) 「二大政党制の実現を阻害する地方レベルの選挙制度」『社会科学研究』58(5 & 6), pp.21-32. https://doi.org/10.34607/jssiss.58.5.6_21
- Horiuchi, Yusaku and Jun Saito (2003) "Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan", *American Journal of Political Science*, 47 (4), pp. 669-682. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00047>
- 堀田敬介・根本俊男・和田淳一郎 (2019) 「参議院最適合区について」『選挙研究』35(2), pp. 86-102. https://doi.org/10.14854/jaes.35.2_86
- Huntington, E. V. (1928) "The Apportionment of Representatives in Congress", *Transactions of the American Mathematical Society*, 30(1), pp. 85-110. <https://doi.org/10.2307/1989268>
- 井堀利宏 (2008) 『歳出の無駄』の研究』日本経済新聞社
- 井堀利宏・土居丈朗 (1998) 『日本政治の経済分析』木鐸社
- 石弘光 (1982) 『財政改革の論理』日本経済新聞社
- 石川真澄 (1985) 『日本政治の透視図』現代の理論社
- Kaneko, Mamoru and Kenjiro Nakamura (1979) "The Nash Social Welfare Function", *Econometrica*, 47(2), pp. 423-435. <https://doi.org/10.2307/1914191>
- 鎌原勇太・和田淳一郎 (2023) 「定数配分と基準人口—2016年「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律」の成立までの過程を事例として—」『選挙研究』39(1), pp. 107-121.

- Kamahara, Yuta, Junichiro Wada and Yuko Kasuya (2021) "Malapportionment in spane and time: Decompose it", *Electoral Studies*, 71, 102301. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2011.102301>
- 金子守 (1980) 「ナッシュ社会的厚生関数の理論」『経済セミナー』303, pp. 100-107. <https://infoshako.sk.tsukuba.ac.jp/~kaneko/%E7%B5%8C%E6%B8%88%E3%82%BB%E3%83%9F%E3%83%8A%E3%83%BC1980April.pdf>
- 越山康・山口邦明・村田裕 (1985) 「一票の価値」教育社
- Loosemore, J. and V. Hanby (1971) "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems", *British Journal of Political Science*, 1, pp. 467-477. <https://doi.org/10.1017/S000712340000925X>
- Luce, R. Duncan and Howard Raiffa (1957), *Games and Decisions*. John Wiley and Sons, Inc.
- 升永英俊 (2020) 『統治論に基づく人口比例選挙訴訟』日本評論社
- May, Kenneth O. (1952) "A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision", *Econometrica* 20 (4), pp. 680-684. <https://doi.org/10.2307/1907651>
- Nash, John (1950) "The Bargaining Problem", *Econometrica* 18 (2), pp. 155-162. <https://doi.org/10.2307/1907266>
- 名取良太 (2013) 「異なるレベルの選挙制度が阻害する日本政治の変化」『公共選択』60号, pp. 64-78. https://doi.org/10.11228/pcstudies.2013.60_64
- Oates, Wallace (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. (米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳『地方分権の財政理論』第一法規)
- 斉藤淳 (2010) 『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房
- 坂口利裕・和田淳一郎 (2000) 「選挙区割りの最適化について」『三田学会雑誌』第93巻第1号, pp. 109-137. <https://doi.org/10.14991/001.20000401-0109>
- 坂口利裕・和田淳一郎 (2003) 「選挙区割り問題」『オペレーションズ・リサーチ』第48巻第1号, pp. 30-35. https://orsj.org/wp-content/or-archives50/menu/03_48.html#vol1
- Sakaguchi, Toshihiro and Junichiro Wada (2008) "Automating the Districting Process", Handley, Lisa and Bernard Grofman eds., *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford University Press.
- Samuels, David, and Richard Snyder (2001) "The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective", *British Journal of Political Science*, 31 (4), pp. 651-671. <https://doi.org/10.1017/S0007123401000254>
- Sen, Amartya (1973) *On Economic Inequality*. Oxford University Press. (杉山武彦訳 (1977) 『不平等の経済理論』日本経済新聞社, 1997のEnlarged Editionは鈴

- 村興太郎・須賀見一訳 (2000) 『不平等の経済学』東洋経済新報社)
- Stolarsky, Kenneth B. (1975) "Generalizations of the Logarithmic Mean", *Mathematics Magazine*, 48 (2), pp. 87-92. <https://doi.org/10.1080/0025570X.1975.11976447>
- 和田淳一郎 (1985) 「政治過程の経済学的分析」『ヘルメス』36号, pp. 75-115.
- 和田淳一郎 (1991) 「議席配分方式としてのサン＝ラダ方式」『公共選択の研究』18, pp. 92-102. https://doi.org/10.11228/pcs1981.1991.18_92
- 和田淳一郎 (1995) 「一票の平等について」『公共選択の研究』26号, pp. 58-67. https://doi.org/10.11228/pcs1981.1995.26_58
- Wada, Junichiro (1996) *Japanese Election System*, Routledge.
- Wada, Junichiro (2010) "Evaluating the Unfairness of Representation with the Nash Social Welfare Function", *Journal of Theoretical Politics* 22 (4), pp. 445-467. <https://doi.org/10.1177/0951629810375643>
- 和田淳一郎 (2010) 「ナッシュ積 (ナッシュ社会的厚生関数) に基づいた一票の平等の研究」『選挙研究』第26巻第2号, pp. 131-138. https://doi.org/10.14854/jaes.26.2_131
- Wada, Junichiro (2012), "A divisor apportionment method based on the Kolm-Atkinson social welfare function and generalized entropy", *Mathematical Social Sciences*, 63, pp. 243-247. <https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2012.02.002>
- 和田淳一郎 (2012) 「定数配分と区割り」『選挙研究』第28巻第2号, pp. 26-39. https://doi.org/10.14854/jaes.28.2_26
- 和田淳一郎 (2013a) 「選挙制度が押し広げる歪み」『公共選択』第60号, pp. 79-98. https://doi.org/10.11228/pcstudies.2013.60_79
- 和田淳一郎 (2013b) 「不平等指数」日本応用数理学会監修『応用数理ハンドブック』朝倉書店所収
- Wada, Junichiro (2016), "Apportionment Behind the Veil of Uncertainty", *Japanese Economic Review*, 67 (3), pp. 348-360. <https://doi.org/10.1111/jere.12093>
- 和田淳一郎 (2017) 「一票の平等—個人選元主義の貫徹—」『オペレーションズ・リサーチ』62 (10), pp. 662-670. https://orsj.org/wp-content/corsj/or62-10/or62_10_662.pdf
- Wada, Junichiro and Yuta Kamahara (2018) "Studying malapportionment using α -divergence", *Mathematical Social Sciences* 93, pp. 77-89. <https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2018.02.003>
- 和田淳一郎 (2022) 「選挙制度」川野辺裕幸・中村まづる編著『公共選択論』勁草書房所収
- Wada, Junichiro and Yuta Kamahara (2024) "A unified approach to measuring un-