

小選挙区制と投票価値の平等について

——1999. 11. 10 最高裁大法廷判決を素材として——

前 田 寛

目 次

- I はじめに
- II 判決要旨
- III 投票価値の平等と立法裁量権
 - 1 投票価値の平等と選挙制度の仕組み
 - 2 投票価値の平等と全国民の代表
 - 3 較差許容限度
- IV おわりに

I はじめに

昭和63年に発覚したリクルート事件などを契機とした政治改革論議の成果の一つとして、衆議院議員の選挙制度については、平成6年、政治改革関連4法案の柱として、従来の中選挙区制に代わり新たに小選挙区比例代表並立制が導入された。

この選挙制度の導入後、初めて施行された平成8年10月20日の総選挙について、関東地方1都4県の選挙人らは、小選挙区制の合憲性、小選挙区の区割規定などの合憲性、比例代表制の合憲性、小選挙区選挙と比例代表選挙への重複立候補制の合憲性、小選挙区選挙において立候補者届出政党に選挙運動を認める規定の合憲性など憲法上の問題を争点とし、中央選挙管理会ないし1都4県の選挙管理委員会を被告として、計32件の選挙無効訴訟を提起した。

これらの訴訟について、第1審の東京高裁は、いずれも選挙人らの請求を

棄却又は却下した¹⁾が、そのうち31件の訴訟については上告された。最高裁大法廷（裁判長・山口繁長官）は、平成11年11月10日、これら31件の訴訟について、同時に判決を言い渡した²⁾。

本稿では、この判決のうち、小選挙区の区割りの基準を定める衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下、「区画審設置法」という）3条の規定及び

注1) 例えば、①平成9年10月20日東京高裁判決 判時1637号20頁、②平成9年11月17日東京高裁判決 判時1625号12頁、判タ957号102頁、③平成9年12月15日東京高裁判決 判タ961号87頁、④平成10年10月9日東京高裁判決（本判決の原審）判時1681号62（64）頁、⑤平成10年10月9日東京高裁判決 判時1681号82頁等である。

その評釈として、①判決については、勝山教子「衆議院小選挙区比例代表並立制選挙の合憲性」・『平成9年度重要判例解説』（『ジュリスト』1135号）22-23頁、②判決については、松井幸夫「衆議院小選挙区の定数配分と区割りの合憲性」『判例セレクト'98』（『法学教室』222号別冊付録）5頁、榎透「衆議院小選挙区の定数配分と区割りの合憲性——衆議院議員千葉6区小選挙区定数配分訴訟」・『法政研究』66巻4号1833頁以下、③判決については、岩間昭道「行政判例研究713」・『自治研究』75巻6号119頁以下、④と⑤の判決については、井上典之「衆議院議員小選挙区比例代表並立制選挙無効訴訟」・『判例評論』493号8頁以下等がある。

2) 判時1696号46頁、判タ1018号114頁。平成11年11月10日付朝日・毎日・日経・中国各新聞（夕刊）、翌11日付朝日・毎日・読売・日経各新聞参照。

これらの判決の評釈として、毛利透「改正公選法の衆議院議員選挙制度の合憲性」・『判例セレクト'99』（『法学教室』234号別冊付録）4頁、辻村みよ子「小選挙区比例代表並立制選挙の合憲性」・『ジュリスト』1176号58頁以下、石田榮仁郎「小選挙区比例代表並立制の合憲性」・『平成11年度重要判例解説』（『ジュリスト』1179号）18-20頁、只野雅人「衆議院小選挙区比例代表並立制の合憲性」（芦部信喜他編『憲法判例百選Ⅱ〔第4版〕』所収・334-335頁）、同「衆議院小選挙区定数配分の合憲性」・『法学セミナー』542号108頁、野中俊彦「衆議院議員選挙の選挙区割り基準を定める規定の合憲性」・『民商法雑誌』122巻6号863頁以下、中谷実「衆議院議員選挙に採用している小選挙区制の合憲性等」・『民商法雑誌』123巻1号66頁以下、大橋寛明「時の判例（民事）」・『ジュリスト』1192号212-215頁、植垣勝裕（東京高裁判事）「小選挙区比例代表並立制による衆議院議員選挙無効訴訟上告審判決」・『法律のひろば』53巻6号56頁以下、司法記者の眼「小選挙区比例代表並立制で最高裁大法廷が初の憲法判断」・『ジュリスト』1169号107頁等がある。更に、森英樹「選挙制度の憲法解釈と司法審査」（杉原泰雄先生古稀記念論文集刊行会『21世紀の立憲主義——現代憲法の歴史と課題——』勁草書房・平成12年所収・449頁以下）、木下英敏（国立国会図書館専門調査員）「選挙区割り」と投票価値の平等」・『レファレンス』596号5頁以下の論文も、これらの判決に触れている。

同基準に従って定められた公職選挙法（以下、「公選法」という）13条1項、別表第1の本件区割規定の合憲性が争われた平成11年（行ツ）第7号事件に対する最高裁大法廷判決³⁾（以下、「本判決」という）に限定して扱うこととする。

この事件の上诉人（東京8区の選挙人）らは、区画審設置法3条2項の定める基準（いわゆる1人別枠方式）は、小選挙区選出議員を地域の代表と捉えるものであるから、国会議員を全国民の代表と位置付けている憲法43条1項に違反し、また、同基準に従って区割りをを行った結果、人口較差が1対2.137となり、2倍を超える選挙区が28も生じたことは、憲法14条1項、15条1項、43条1項の規定によって保障されている投票価値の平等の要請に反するから、本件区割規定は違憲であるなどと主張した。

本判決（判決に関与した14裁判官のうち山口長官ら9裁判官の多数意見）は、従来の中選挙区制の下で示された最高裁判決の判断枠組み（判断基準）を基本的に踏襲し、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準ではなく、国会は、投票価値の平等以外に人口の都市集中化及びこれに伴う人口流出地域の過疎化の現象等に配慮して、選挙区割りや定数配

3) 判時・同上46(49)頁，民集53巻8号1441頁。

この判決の評釈として、大橋寛明・同上212-213頁，只野雅人・同上の『法学セミナー』542号108頁，野中俊彦・同上863頁以下，井上典之・前出注1)10頁以下等がある。更に、森英樹・同上451頁以下，木下英敏・同上5頁以下も参照。

なお、小選挙区比例代表並立制においては、総定数を500人（平成12年，第147回通常国会において公選法が改正され，現在は480人）とし，そのうち300人を小選挙区選出議員，200人（同改正により，現在は180人）を比例代表選出議員とする。そして，小選挙区選出議員の選挙区（選挙区割り）は，公選法13条1項，別表第1において定められている。この公選法の区割規定は，区画審設置法に基づいて設置された審議会が作成し，内閣総理大臣に勧告した画定案通りに制定されたものである。区割り案の作成基準について，区画審設置法3条1項は，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（選挙区間の人口較差が2倍以上）とならないことを基本とし，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定めている。また，同条2項は，各都道府県への定数配分は，まず各都道府県に1を配分した上で，残余の定数（253人）を人口に比例して配分する方式（いわゆる1人別枠方式）を定めている。

分を決定することができるのであり、区画審設置法3条は、2項において1人別枠方式を定めているが、1項で投票価値の平等にも十分配慮して区割りの基準を定めているから、投票価値の平等との関係において、国会の裁量権の範囲を逸脱するとはいえないし、また、1人別枠方式は、これによって選出された議員が全国民の代表者であるという性格と矛盾抵触しないとした。その上で、1対2.137ないし1対2.309の人口較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、「一般に合理性を有するとは考えられない程度に達しているとはまではないことができず、本件区割規定が憲法14条1項、15条1項、43条1項等に違反するとは認められない。」とし、「合憲」と判断した。

これに対し、河合伸一、遠藤光男、元原利文、梶谷玄各裁判官の反対意見は、「1人別枠方式を採用すること自体に憲法上考慮することのできる正当性を認めることができず、かつ、国会の裁量権の行使として合理性も認められないことなどにかんがみると、本件区割規定は憲法に違反する」とした。また、福田博裁判官の反対意見は、「今回の公職選挙法改正における小選挙区決定に当たっての定数較差是正の方針の程度はそもそも質的に不十分であるのみならず、恣意的な投票価値の操作である『1人別枠制』の導入と相まって、右改正の内容が憲法に違反することは極めて明らかである。」とした。このように、5人の裁判官が、本件区割規定を「違憲」（但し、事情判決的処理）と判断した。

そこで、本稿では、まず、本判決の要旨を紹介した後に、投票価値の平等と立法裁量権（憲法43条1項、47条）、小選挙区制の下での人口較差（較差許容限度）などの問題について、若干の検討を試みることにする。

II 判決要旨

本判決の要旨は、次の通りである。

【多数意見】

一 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

ていると解される。しかし、憲法は、国会の両議院の議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の広い裁量にゆだねている（43条、47条）のであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、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と解さなければならぬ。それゆえ、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ない。

そして、憲法は、選挙制度の仕組みのうち選挙区割りや議員定数の配分の具体的決定に当たって、議員1人当たりの選挙人数又は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を求めているが、それ以外にも国会において考慮することができる種々の政策的及び技術的要素があり、それらをどのように考慮して具体的決定に反映させるかについて一定の客観的基準が存在するものでもないから、選挙区割りや議員定数の配分を定める規定の合憲性は、結局は、国会が具体的に定めたところがその裁量権の合理的行使として是認されるかどうかによって決するほかはない。

以上は、昭和51年4月14日、同58年11月7日、同60年7月17日、平成5年1月20日の各大法廷判決の趣旨とするところでもある。

二 小選挙区の区割りの基準を定める区画審設置法3条は、1項において、行政区画、地勢、交通等の事情を考慮しつつも、人口比例原則を重視して区割りをを行い選挙区間の人口較差を2倍未満とすることを基本とするよう定め、2項において、区割りに先立ち、まず各都道府県に議員の定数1を配分した上で、残る定数を人口に比例して各都道府県に配分することを定めている。2項の規定は、相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分し、人口の少ない県に居住する国民の意見をも十分に国政に反映させることができるようにすることを目的とするものであると解されるが、同条は、他方（1項）で、投票価値の平等にも十分な配慮をしている。

そして、都道府県は選挙区割りをするに際して無視することができない基

礎的な要素の一つであり、人口密度や地理的状况等のほか、人口の都市集中化及びこれに伴う人口流出地域の過疎化の現象等にどのような配慮をし、選挙区割りや議員定数の配分にこれらをどのように反映させるかという点も、国会において考慮することができる要素というべきである。

そうすると、これらの要素を総合的に考慮して同条1項、2項のとおり区割りの基準を定めたことが投票価値の平等との関係において国会の裁量の範囲を逸脱するとはいえない。

三 小選挙区選出議員の選挙区を定める本件区割規定（公選法13条1項及び別表第1）は、区画審設置法3条の基準に従って定められたものであり、その結果、選挙区間における人口の最大較差は、改正直近の平成2年10月の国勢調査に基づけば1対2.137、本件選挙直近の同7年10月の国勢調査に基づけば1対2.309であった。本件の区割りが直ちに同項の基準に違反するとはいえないし、同条の定める基準自体に憲法に違反するところがないことにかんがみれば、以上の較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、一般に合理性を有するとは考えられない程度に達しているとはまではいえず、本件区割規定が憲法14条1項、15条1項、43条1項等に違反するとは認められない。

【河合ら4裁判官の反対意見、福田裁判官の反対意見は省略する。】

Ⅲ 投票価値の平等と立法裁量権

1 投票価値の平等と選挙制度の仕組み

本判決は、「我が憲法〔は〕……、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならぬという制約の下で、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し（43条、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の広い裁量にゆだねている……。このように、国会は、その裁量により、衆議院議員及び参議院議員それぞれについて公正かつ効果的な代表を選出するという目標を実現するために適切な選挙制度の仕組みを

決定することができる」から、「国会が新たな選挙制度の仕組みを採用した場合には、その具体的に定めたところが、右の制約や法の下での平等などの憲法上の要請に反するため国会の右のような広い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」とし、選挙制度の仕組みと憲法との関係について、憲法上の限界がある（43条、14条等）ことを指摘したものの、これ迄の衆議院、参議院各定数訴訟大法廷判決で示された考え方を基本的に踏襲した上で、憲法は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唯一、絶対の基準となるものではなく、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と解さなければならない。それゆえ、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって右の投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ない」と判示した。

この考え方に立って、本判決は、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を採用する場合には、選挙制度の仕組みのうち選挙区割りや議員定数の配分を決定するにあたっては、「議員1人当たりの選挙人数又は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を求めている」が、「それ以外にも国会において考慮することができる要素は少なくない」として、都道府県、従来の選挙の実績、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、地理的状况等の「諸般の事情」の他に、「人口の都市集中化の現象等の社会情勢の変化」など「種々の政策的及び技術的考慮要素」があることを指摘し、「これらをどのように考慮して具体的決定に反映させるかについて一定の客観的基準が存在するものでもないから、選挙区割りや議員定数の配分を定める規定の合憲性は、結局は、国会が具体的に定めたところがその裁量権の合理的行使として是認されるかどうかによって決するほかはない。」と判示し、これ迄の最高裁判決（判決要旨に掲げた衆議院定数

訴訟大法廷判決参照)で示された判断枠組み(判断基準)を踏襲した。

その上で、区画審設置法3条2項が1人別枠方式の基準を定めたのは、「人口の多寡にかかわらず各都道府県にあらかじめ定数1を配分することによって、相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分し、人口の少ない県に居住する国民の意見をも十分に国政に反映させることができるようにすることを目的とするものである」が、同条は、1項で、「選挙区間の人口較差が2倍未満になるように区割りをするを基本とすべきことを基準として定めているのであり、投票価値の平等にも十分な配慮をしている」し、また、「選挙区割りを決定するに当たっては、議員1人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれることが、最も重要かつ基本的な基準であるが、国会はそれ以外の諸般の要素をも考慮することができるのであって、都道府県は選挙区割りをするに際して無視することができない基礎的な要素の一つであり、人口密度や地理的状况等のほか、人口の都市集中化及びこれに伴う人口流出地域の過疎化の現象等にどのような配慮をし、選挙区割りや議員定数の配分にこれらをどのように反映させるかという点も、国会において考慮することができる要素というべきである」から、「これらの要素を総合的に考慮して同条1項、2項のとおり区割りの基準を定めたことが投票価値の平等との関係において国会の裁量の範囲を逸脱するということはできない。」と判示し、区画審設置法3条が定めている区割りの基準を合憲と判断した。

この判例理論は、「現行選挙制度の枠内で投票価値の平等を考えるとという発想⁴⁾」に立ち、選挙制度の仕組みに関する立法裁量権を広く認めているが、学説上は、「投票価値の平等の枠内で選挙制度の採用についての裁量を考えてという発想⁵⁾」に立つものが有力である。

例えば、岩間昭道教授は、「議会が民意統合機能を実効的に果たすためには、経験上、議員と有権者との間に人的な結びつきが存在することも重要で

4) 高橋和之「定数不均衡訴訟に関する判例理論の現況と問題点」・『法学教室』42号98頁。

5) 同上。

あるから、両院議員の選挙制度の仕組みの決定にあたって地域的要素を一定程度加味することも許されよう。しかしながら、民主政治における選挙権と平等原則の重要性にかんがみれば、衆参いずれを問わず、投票価値の平等の枠内で選挙制度の決定は行われるべきであり、したがって、地域的要素の役割はあくまでも二次的なものにとどめられなければならない⁶⁾。」とされ、また、辻村みよ子教授は、「選挙権の権利性を重視して投票価値の平等を憲法上の要請と解する場合には、人口比例原則があくまで重視されなければならないが、例外は端数処理等の技術的な要素以外には認められない（仮に認めるとしてもその举证責任は被告・被上告人側にある）と解すべきである⁷⁾。」とされる。更に、福田裁判官の反対意見は、「憲法に定める投票価値の平等は、極めて厳格に貫徹されるべき原則であり、選挙区割りを決定するに当たり全く技術的な理由で例外的に認められることのある平等からのかい離も、最大較差2倍を大幅に下回る水準で限定されるべきである」とし、本判決に関与した裁判官の中では、投票価値の平等を最も厳格に捉えており、上掲（殊に、辻村教授）の学説にほぼ沿った考え方を示している。

なお、河合ら4裁判官の反対意見は、「投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを定めるに当たった唯一、絶対的な基準ではなく、国会としては、他の政策的要素をも考慮してその仕組みを定める余地がないわけではない。……その較差の程度いかんによっては、たとえ投票価値の平等が損なわれたとしても、直ちに違憲とはいえない場合があり得る」とした上で、そのような事態が生じた場合には、投票価値の平等が侵害された程度及び国会はいかなる目的ないし理由を斟酌してそのような制度を定めたのか、その目的ないし理由はいかなる意味で憲法上正当に考慮することができるのかを検討した結果を総合し、国会の裁量権の行使としての合理性の存否をみることによって、その侵害が憲法上許容されるものか否かを判断することになる、とした。こ

6) 岩間昭道「参議院議員定数不均衡訴訟」・『判例セレクト'98』（『法学教室』222号別冊付録）6頁。

7) 辻村みよ子・前出注2）62頁。

の反対意見は、「現行選挙制度の枠内で投票価値の平等を考えるとという発想」を否定するものではないが、憲法上の要請である投票価値の平等を重視し（後掲のように、人口較差2倍未満の基準を採用する。）、選挙制度の仕組みを決定するに当たって考慮することができる他の政策的要素に関する立法裁量権を本判決より厳格に（狭く）捉えている。

しかしながら、以上見てきたような見解に対しては、川神裕最高裁調査官が述べておられるように、基本的には、「投票価値の平等の問題は、個人の権利（の侵害）という側面を有するとともに、統治機構の一つとしての議会の選挙制度という組織法的な問題に関連するものであり、『公正かつ効果的な代表』の制度の選択という大きな問題の一部であって、そこでは少数者を含めた多様な意見、利益を公正かつ効果的に代表させる方策の選択が究極の目的とされるところである。このような問題について、憲法が人口比例主義を唯一絶対的な基準とすることを要求していると断定することはできず、むしろ、憲法が2院制を採用した上でその具体的選挙方法を立法にゆだねた趣旨も、このような考慮を背景としている⁸⁾」ものと解される。

敷衍すれば、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているわけではなく、公選による全国民を代表する議員（同43条1項）という制約、及び選挙に関する諸原則の中で、「公正かつ効果的な代表」という目標を実現するために、どのような選挙制度の仕組みを採用するかを具体的に決定を国会の裁量に委ねている（同47条）。したがって、投票価値の平等も、かかる選挙制度の仕組みとの関連において問われなければならない。投票価値の平等は、国会が定めた具体的な選挙制度の仕組みとの関連で相対化されることを免れない。つまり、本来、国会が、どのような代表制（多数代表制、少数代表制、そして比例代表制）を採用するかによって、また、その仕組みをどう定めるかによって、投票価値の平等の実現の

8) 川神裕「最高裁判所判例解説 26」・『法曹時報』51巻2号198頁。同旨のものとして、西川知一郎「最高裁判所判例解説 30」・『法曹時報』51巻11号230-231頁がある。

程度も異なるのである。

因みに、最高裁の判例理論（前掲）について、安念潤司教授は、「選挙制度の定立自体は立法者の裁量に委ねられるとしても、その制度の内では『投票価値』の平等が求められると考える方が、理論的な根拠づけに困難は残るものの、少なくともより常識的であることは否定し難い……。問題は、その場合に人口比例主義が、どの程度厳格に貫徹されなければならないかにある⁹⁾。」とされ、また、日比野勤教授は、最高裁判決（昭和51年4月14日判決等）の判断枠組みによれば、「投票価値の平等の要請が二つの平面で機能していることである。すなわち、選挙制度の選択の平面と選択された選挙制度の具体化の平面である。」とした上で、前者について、「投票価値の平等の要請は選挙制度の選択にかかわる（不可欠であるにせよ）多数の考慮要素のひとつにすぎず、その比重は比較的に可変的である。参議院は、……地方選出議員において事実上都道府県代表的な機能を加味するように制度が選択されているとされ（最大判昭和58年4月27日……）、投票価値の平等の要請は後景に退くが、衆議院の中選挙区単記投票制は、地域住民との密接な関係を考慮するとともに、原則として選挙人の多数意思の反映を確保しつつ少数者意思を代表する議員の選出も可能ならしめるように制度が選択されているとされ、投票価値の平等の要請が前景に出てくる。ちなみに、投票価値の平等の要請が排他的考慮要素であれば、比例代表制が採られるべきであろう¹⁰⁾。」とされる。

なお、従来の中選挙区制は、1選挙区に複数（原則として、3～5人）の議員定数が割り当てられるため、各選挙区の議員定数の配分を定めた規定の合憲性が問題となるが、小選挙区制においては、各選挙区の議員定数は1人であるため、各選挙区をどのように区割りするかを定めた規定（区割りの基

9) 安念潤司「いわゆる定数訴訟について(2)」・『成蹊法学』25号82頁。更に、座談会「議員定数違憲判決をめぐる」・『ジュリスト』617号28頁の雄川一郎発言、遠藤比呂通「最高裁判所民事判例研究 民集37巻9号」・『法学協会雑誌』103巻3号586頁参照。

10) 日比野勤「平成4年改正公選法の衆議院議員定数配分規定の合憲性」・『法学教室』183号80-81頁。

準及び本件区割規定)が投票価値の較差を決定するため、同規定の合憲性が問題となる¹¹⁾。

2 投票価値の平等と全国民の代表

区画審設置法3条2項が定める区割りの基準(1人別枠方式)は、小選挙区選出議員を地域の代表と捉える——このような考え方を容認すれば、当然のことながら、投票価値の平等(人口比例主義)も相対化される。——ものであり、憲法43条1項の規定(全国民の代表)に抵触する(上告人らの主張)か否かについては、学説上、見解が分かれている。

例えば、樋口陽一教授は、「近代憲法が議会と国民の関係について『代表』という言葉を使うとき、それはまず何よりも、中世身分制議会で選出母体に拘束されていた旧来のあり方を克服するために命令委任(mandat impératif)を否定する、という禁止的規範意味を担っていた。その後、普通選挙制の成立を見る段階になって、現実の国民の意思ができるだけ議会に反映されなければならない、という積極的規範意味が、『代表』という観念に託されるようになった。日本国憲法43条1項が『全国民を代表する選挙された議員』とのべるとき、そこでの定式化は、議員が地域や職能など部分の代表であることを禁止すると同時に、全国民の意思をできるだけ反映すべしという積極的要請を含む。」とした上で、「選挙区ごとの議席配分と人口の不均衡や、選挙区割の恣意的操作(ゲリマンダリング)による有権者意思の極端で恒常的な歪曲を導く規定」など、「『代表』の規範的要求を系統的にそこなうような法律の規定は、43条1項との関連で(も)違憲となりうる。」とされる¹²⁾。また、森英樹教授は、「代表」概念の憲法論的な現代的理論構成を試みて、「前文の『正当に選挙された代表者』との文言やとりわけ43条の『全国民を代表する選挙された議員』という規定から、上掲の樋口教授の立論を手掛かりにして、「『全国民の代表』文言に古典的

11) 井上典之・前出注1)12-13頁,石田榮仁郎・前出注2)18頁,木下英敏・前出注2)6頁,大橋寛明・前出注2)212頁,植垣勝裕・前出注2)63頁等。

12) 樋口陽一『憲法I』青林書院・平成10年・152-153頁,158頁。

に刻印された命令委任禁止という『消極的規範意味』が放つ緊張関係は、たとえばこれに『地域代表の禁止』を読み込むことで維持しつつ、しかしその『全国民の代表』機関が『選挙』によって成立する以上、『全国民』の多様な意思を公正に、したがって比例的に代表すべしという『積極的規範意味』をほどこして解釈論上の理論構成をはかるという方途もありえよう。」とされる¹³⁾。

これに対し、清宮四郎教授は、「議会を構成する議員は、特定の階級・党派・地域民など、国民の一部を代表する者ではなく、全国民の代表者であって、その活動にあたって、選挙人の指図に拘束されることなく、選挙民からは独立して、全国民のために行動すべきであるということ、すなわち、議会は、国民の総意を反映すべき使命をもった機関であることを意味する。議員選方法として、地域代表、職域代表、比例代表などの方法が採られる場合でも、議員は全国民の代表とみなされる。このように解すると、議会による国民の代表というのは、すでに多くの学者の指摘する通り、ひとつの擬制であり、イデオロギー的性格をもつものである¹⁴⁾。」とされ、また、川神最高裁判調査官も、「国民代表概念は、議員は、選挙母体の選挙人の指図に拘束されることなく、全国民のために行動すべきであること、すなわち、議会は国民の総意ないし一般意思を反映すべき使命を持った機関であることを意味するイデオロギー性を持った一つの擬制であり、それ自体が論理必然的に固有の代表配分の原則として人口比例主義を要請するものではない……から、地域代表、利益代表、職能代表等の制度と矛盾するものではなく、また、……人

13) 森英樹・前出注2) 470頁。

もつとも、森教授が、「小選挙区制は、この『消極的規範意味』を『系統的にそこなう』し、『積極的規範意味』に傾向的・機械的に違背するとの論理が、解釈論としても構成可能かもしれない。ただし、同旨の現代憲法原則に立つ欧米諸国……、英米の単純小選挙区制、小選挙区2回制をとるフランス、並立制をとるイタリアなどにおいて、それらの国の憲法学が自国の小選挙区制を憲法解釈論として違憲と解した立論がないことをどう理解するか、という難問は残る。」(同上)とされるように、殊に、「代表」の「積極的規範意味」に適う選挙制度として、比例代表制を要請すると解することは困難なのではなからうか。

14) 清宮四郎『憲法I [第3版]』有斐閣・昭和58年・200頁(なお、原注は省略)。

口比例主義を『公正かつ効果的な代表』のための唯一絶対的な基準として要請するものとは解されない¹⁵⁾とされる。

本判決は、憲法43条1項の規定について、「本来的には、両議院の議員は、その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず、特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであって、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであることを意味」とし、「代表」のいわゆる「禁止的規範意味」（「消極的規範意味」）に触れた上で、同規定は、「全国を多数の小選挙区に分けて選挙を行う場合に、選挙区割りにつき厳格な人口比例主義を唯一、絶対の基準とすべきことまでをも要求しているとは解されない」とし、「衆議院小選挙区選出議員の選挙制度の仕組みについて区画審設置法3条2項が都道府県にあらかじめ定数1を配分することとした結果、人口の少ない県に完全な人口比例による場合より多めに定数が配分されることとなったからといって、これによって選出された議員が全国民の代表者であるという性格と矛盾抵触することになるということはできない。」として、「代表」のいわゆる「積極的規範意味」にも矛盾しないと判示した。

確かに、前掲の樋口教授や森教授の見解も、憲法43条1項の「全国民の代表」を巡る一つの考え方（国民代表概念の再構築）であろうが、同条項は、上掲の見解のような国民代表概念からすれば、小選挙区選出議員に地域代表の性格を付与すること（1人別枠方式を採用すること）を否定するものではないし、また、選挙制度として比例代表制等を要求するものではない、と解される¹⁶⁾。

3 較差許容限度

本判決は、本件区割規定の人口較差について、次のように合憲と判断した。

15) 川神裕・前出注8) 202頁。更に、阿部斉「議席再配分に関する一考察」・『政治経済論叢』18巻1・2合併号357頁以下、殊に、362-367頁参照。

16) 川神裕・同上・230頁の原注(9)では、本稿で掲げた国民代表概念の立場から、「代表」のいわゆる「禁止的規範意味」（「消極的規範意味」）と「積極的規範意味」について触れている。

すなわち、本件区割規定は、区画審設置法3条の基準に従って定められたものであり、その結果、選挙区間における人口の最大較差は、改正の直近の平成2年実施の国勢調査による人口に基づけば1対2.137、本件選挙直近の同7年のそれに基づけば1対2.309であった。このように、「抜本的改正の当初から同条1項が基本とすべきものとしている2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」が、右区割りが直ちに同項の基準に違反するとはいえぬし、同条の定める基準自体に憲法に違反するところがない（前掲）ことにかんがみれば、「以上の較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、一般に合理性を有するとは考えられない程度に達しているとまではいうことができず、本件区割規定が憲法14条1項、15条1項、43条1項等に違反するとは認められない。」と。

これに対し、河合ら4裁判官の反対意見は、次のように違憲であると判断した。

すなわち、行政区画、面積の大小、交通事情、地理的状況等の非人口的ないし技術的要素を考慮しても、「選挙区間における議員1人当たりの選挙人数又は人口の較差が2倍に達し、あるいはそれを越えることとなったときは、投票価値の平等は侵害されたというべきである。けだし、そうなっては、実質的に1人1票の原則を破って、1人が2票、あるいはそれ以上の投票権を有するのと同じこととなるからである。」との観点から、本件区割規定に基づく選挙区間における人口の最大較差は、1対2.137ないし1対2.309に達し、また、その較差が2倍を超えた選挙区が28ないし60にも及んだのであるから、本件区割規定は、明らかに投票価値の平等を侵害したものである。このように、選挙区間の人口較差が2倍以上となったことの最大要因が区画審設置法3条2項の定める1人別枠方式を採用したことによるものであることは明らかである。また、区画審設置法3条1項と2項の両規定は、もともと両立し難い規定であるだけでなく、1人別枠方式は、選挙区割りの決定に当たり当然考慮せざるを得ない行政区画や地理的状況等の非人口的、技術的要素とは全く異質の恣意的な要素を考慮して採用されたものであって、到底その正当

性を是認し得るものではない。

つまり、1人別枠方式は、①通信、交通、報道の手段が著しく進歩、発展した今日、このような配慮をする合理的理由は極めて乏しい、②有権者の住所がどこにあるかによってその投票価値に差別を設けようとするものにほかならない、③いわゆる過疎地対策は、各議員が、投票価値の平等の下で選挙された全国民の代表としての立場でされるべきものであることなどから、過疎地対策として1人別枠方式を採用し投票価値の平等に影響を及ぼすことは、憲法上到底容認されるものではない。

そして、小選挙区制の下においては、2倍未満の較差厳守の要請は、中選挙区制の場合に比し、より一層厳しく求められてしかるべきであり、本件区割規定は憲法に違反するものというべきである、と。

また、福田裁判官の反対意見は、「今日では2倍の較差（これは要するに1人の投票に2人分の投票の価値を認めるものである。）は到底適法とは認められず、可能な限り1対1に近接しなければならないのが、文明社会における常識となっている。」との観点から、本件区割りの基準は、最大較差が2倍以上にならないことを基本方針としている点で、そもそも質的に不十分なものであるのみならず、いわゆる1人別枠制（それは、正に投票価値についての明白かつ恣意的な操作である。）を導入し、28の選挙区において1対2を超える例外を当初から設けていることの2点において、憲法が定める代表民主制の基本的前提である平等原則を遵守していない。

したがって、区割りの基準と相まって本件区割規定が、憲法に違反することは極めて明らかである、とした。

確かに、本件区割規定の人口較差が2倍以上となったことの最大の要因が、区画審設置法3条2項に定める1人別枠方式にあることは明らかである。しかしながら、上掲の反対意見にあるように、1人別枠方式が、「行政区画や地理的状况等の非人口的、技術的要素とは全く異質の恣意的な要素を考慮して採用されたもの」、ないしは、「投票価値についての明白かつ恣意的な操作」（以上、傍点筆者）であり、また、本件区割規定（人口較差）が違憲である

とする見解については、前掲の投票価値の平等と「公正かつ効果的な代表」についての考え方に照らせば、疑問であるといわざるを得ない。

そこで、この問題を検討するに当たって、まず、1人別枠方式を巡る国会（特別委員会等）での論議及びこれに触れた論文などを参考に私見を述べた後に、区割り法案（本件区割規定）を巡る国会での論議及び学説などを参考に人口較差の問題について考えてみることにする。

1人別枠方式を巡る主な論議は、次の通りである。

○「各都道府県に1人ずつ〔議員定数を〕割り振った理由というのは一体何でしょうか。」という趣旨（北側委員）の質疑に対し、吉田（弘）政府委員は、「これは過疎地域への配慮あるいは多極分散型国土の形成等の政策的課題への配慮などの面から人口以外の要素を取り入れるべきではないかという御意見もございましたし、また御要望等もありました。こういうことが各方面にあったのでございます。そこで、都道府県にまず1人ずつ配分をいたしまして、これらの意見も踏まえまして、人口の少ない県に対して定数配分上の配慮をしたということでございます。」と答弁した¹⁷⁾。

○「小選挙区の定数を人口比例によって定めることは過疎・過密の問題を悪化させることにならないか」という趣旨（熊代昭彦氏）の質疑に対し、細川護熙内閣総理大臣は、「各都道府県への定数の配分につきましては、投票価値の平等性の確保の必要性がある一方で、過疎地域への配慮などの視点も重要であることから、人口の少ない県に対しまして定数配分上配慮をして、各都道府県にまず1人配分した後に、残余の定数を人口比例で配分することにいたしているところでございます。」と答弁した¹⁸⁾。

○1票の較差を広げてまでも各都道府県に基数1ずつを配分するという考

17) 第121回国会・衆議院「政治改革に関する特別委員会議録」（平成3年9月27日）第7号、<http://kokkai.ndl.go.jp>に掲載されたものによった。

なお、リクルート事件発覚から、「政治改革関連3法案」の審議未了・廃案までの経緯を素描したものとして、拙稿『議員定数は正に関する諸問題』（徳山大学総合経済研究所叢書11）平成5年・117-122頁、139頁参照。

18) 第128回国会・「衆議院会議録」（平成5年10月14日）第5号、同上に掲載されたものによった。

え方（の基本）をお尋ねしたいという趣旨（金田（英）委員）の質疑に対し、佐藤国務大臣は、「これは、自民党さんの案もそうとなっておりますけれども、いわゆる定数は正のときの国会決議にもございましたけれども、過疎・過密を配慮して定数は決めなさいということで、著しく国会議員の数が減ってしまうということは、やはり地域の代表権という意味からいっても必ずしも好ましいことではないということもありまして、まず各都道府県に1を配分し、そして残りを、残余の議席数を人口に比例をするということで、いわば過疎地域配慮、こういう考え方でございます。」と答弁した¹⁹⁾。

○「私は、都道府県というのは、やはり今住民感情あるいは国民感情から見て、代表を送る一つの単位であると考えますから、市町村というわけにいきませんからね。やはり都道府県というものが、今独立した地方自治体としては最も力もあり、財政力もあり、国民の福祉に責任を持っている地方公共団体でございますから、私は、都道府県別のバランスというものが非常に大事であると思っているわけです。

それで、それが証拠には、基数を割り振るということは、実は都道府県別に見ているのですね。つまり、各都道府県に1つずつ割り振りました、そうして残りは全部平等に割り振りました、四捨五入の関係がありますねと、しかし定数はこうなりますという数え方をしておられるわけですね。これ自体は、私は、都道府県を一つの単位として認識しながら総定数を割り振っていくというやり方であって、過疎・過密対策だと言う人もありますけれども、それ以上に、一つの新しい民主主義の代表の送り方についての考え方に基づいているんじゃないかと思うのですが、自治大臣、いかがでございますか。」との細田委員の質疑に対し、佐藤国務大臣は、「今細田委員が言われますように、県というものがそれなりの評価、位置づ

19) 第128回国会・衆議院「政治改革に関する調査特別委員会議録」（平成5年10月22日）第7号3頁。なお、第128回国会における区割り法案などの論議については、田中宗孝『政治改革6年の道程』ぎょうせい・平成9年・257-262頁参照。

け、あるいは県民、国民からなじまれているということは、もうそのとおりだと思います。したがって、自民党案でも我々の案でも、まず県に1つずつ配分するというにしましたのがまず大前提でございます。」と答弁した²⁰⁾。

以上掲げた国会の特別委員会などでの政府答弁にみられるように、1人別枠方式の立法趣旨は、過疎地域への配慮、多極分散型国土の形成等の政策的課題への配慮から、人口の少ない県に対し定数配分上配慮したものである。

この1人別枠方式の立法趣旨は、国会が具体的な選挙制度の仕組み（区割りの基準——いう迄もなく、選挙区割りは、都道府県を重要な基本単位としている。——）を決定するに際して、「公正かつ効果的な代表」——すなわち、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政の運営に反映させる（本判決の判旨）——という目標を実現するために、投票価値の平等（人口比例主義）以外に正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由に当たる²¹⁾——なお、1人別枠方式を採用した結果、都道府県間の最大較差は、当初、1対1.82であった。——ものと解される。

したがって、1人別枠方式など（区画審設置法3条2項及び1項に定める

20) 第128回国会・衆議院「政治改革に関する調査特別委員会議録」（平成5年10月27日）第10号29-30頁。

21) 1人別枠方式について、木下英敏氏は、「決して恣意的な発想によるものでなく、純粋に、人口の少ない県に配慮しようとする政策目的から出たものにほかならない。」（同・前出注2）21頁）とされ、また、大竹邦実・山本信一郎氏は、「各都道府県への定数の配分に当たっては、過疎地域への配慮、多極分散型国土の形成等の政策課題への配慮などの面から人口以外の要素を取り入れるべきではないかとの意見、要望等も、各方面にあったことから、これらの意見等も踏まえ、人口の少ない県に対し定数配分上配慮しようとしたものである。」（同『逐条解説公職選挙法』政経書院・平成8年改訂新版・87頁）とされる。更に、第130回国会・衆議院「政治改革に関する調査特別委員会議録」（平成6年9月2日）第3号（閉会中審査）3頁の味村治参考人（審議会会長代理）の発言、千田淳「衆議院議員定数訴訟に関する最高裁判決について——平成5年1月20日最高裁大法廷判決——」・『選挙』平成5年3月号8頁、川神裕・前出注8）197頁、前出注1）の④判決等参照。

なお、勝山教子・前出注1）22-23頁、松井幸夫・前出注1）5頁、榎透・前出注1）1841-1843頁等も参照。

基準)と投票価値の平等に関する本判決の判示(前掲)は、妥当な見解であるといえよう。

次に、区割り法案の人口較差を巡る国会での論議及び学説をみてみよう。

○区割り法案について、選挙区間の人口較差が2.13倍、2倍を超える選挙区が28あることについて憲法違反の疑いがあるという指摘もあるので、所管大臣(自治大臣)の意見を聞かせて欲しいという趣旨(自見委員)の質疑に対し、野中国務大臣は、「自見委員御指摘のように、今回の区割り案につきましては、去る9月に行われた衆議院及び参議院の政治改革特別委員会におきまして、審議会の会長であります石川会長から、市町村をいわゆるようかんのように切れば2倍未満におさめることは不可能ではありませんけれども、他方、地方の区画、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発言をされておりますとおり、このため、あらゆる角度からぎりぎりの審議を重ねていただいた結果、最大格差2.137となったものである、そういう答弁がなされておるものと私も承知をしておるところでございます。

区割り案の作成につきましては、その前提として、委員御承知のように、審議会の設置法3条2項で各都道府県にまず1議席ずつ配分することとしたから、都道府県間の格差が既にそこで1.82倍となっていることございまして、結果として、選挙区間の人口の最大格差は今申し上げましたように2.137倍となったのでございます。また、2倍を超える選挙区が御指摘のように28となっておりますが、これについて、審議会の石川会長が述べられましたように、審議会としてはぎりぎりの審議が尽くされた結果と認識をしております。これが憲法の原則に反するものとは考えておらないところでございます。」と答弁した²⁹⁾。

これに対して、学説上は、区割り法案(本件区割規定)を違憲と解するも

29) 第131回国会・衆議院「政治改革に関する調査特別委員会議録」(平成6年10月26日)第3号2頁。なお、小選挙区選出議員の選挙区画定案の審議経過については、同上の「同会議録」第3号1-2頁の石川忠雄参考人(審議会会長)の発言参照。

の（多数説）と合憲と解するものに見解が分かれている。例えば、野中俊彦教授は、本判決の評釈で「小選挙区の確定にあたっては、……まず目標を限りなく1対1というところに設定した上で、どうしても難しい場合にはある程度の相対化はやむをえないが、それでも2対1が限度である」との観点から、「福田裁判官の反対意見に最も共鳴するが、従来の判例の枠組みの中での考え方としては、さしあたり河合ほか3人の裁判官の反対意見を支持したい。」とされる²³⁾が、佐藤功教授は、「この〔改正公選法別表第1の〕区割による定数配分においても、厳密には1対2を超える格差が生じているが、それは前掲〔区画審設置法——以上、同カッコ内は筆者記入〕の第3の基準により行政区画・地勢など人口以外の要素をも総合的に考慮せざるを得ず、人口のみを基準として機械的に区域を分割することができなかったことの結果である。また、1対2を超えてはならないという基準もほんらい、ことからの性質上、些細の超過も認められないという機械的・絶対的な数値ではないと考えるべきであり、この意味で1対2.137の格差は、平成2年の国勢調査に基づく人口比によるものである限り、1対2までを限度とするという基本原則に反するものではない²⁴⁾」とされる。

思うに、区画審設置法3条が定める区割りの基準（殊に、1人別枠方式）を前述のように合憲と解すれば——加えて、上掲の野中国務大臣の答弁にもある衆議院議員選挙区画定審議会（以下、「審議会」という）での画定案作成の経過を考慮すれば——、佐藤教授が述べておられるように——殊に、同法3条1項は、人口較差が「2以上とならないようにすることを基本とし」

23) 野中俊彦・前出注2) 871-872頁。また、同「選挙制度」・『ジュリスト』1192号163頁の原注(10)参照。なお、区割り法案に関する小林武教授の見解については、第131回国会・衆議院「政治改革に関する調査特別委員会議録」（平成6年11月1日）第5号4-5頁の同参考人の発言参照。

24) 佐藤功『日本国憲法概説<全訂第5版>』学陽書房・平成11年401頁。また、同上の「同会議録」第5号1-3頁の同参考人の発言参照。同旨のものとして、前出注22)の「同会議録」（平成6年10月26日）第3号12-13頁の大出峻郎政府委員（内閣法制局長官）の答弁、兵谷芳康「衆議院議員定数訴訟に関する最高裁判所判決について——平成7年6月8日最高裁判所第1小法廷」・『選挙』48巻9号7頁等がある。

と定めているが、この「基本」の解釈について——、本件区割規定の人口較差は、合憲であると解するのが妥当であろう。

人口較差について、このように理解すると、それでは、「その限界について、どの程度まで許容できるか²⁵⁾」ということが問題となろう。

この点について、大橋寛明最高裁調査官は、「投票価値の平等の要請は憲法14条1項に基づくもので、憲法自体は具体的選挙制度を予定したのではなく、国会が法律によって具体的に規定して初めて選挙制度が中選挙区制になったり小選挙区制になったりするものであることからするならば、非人口的要素の考慮が正当なものである限り、具体的制度の改正に伴って憲法上許容される人口較差の限界についての考え方が変容するという事は困難であるように思われる。」とし、従来の中選挙区制の下における最高裁判例は、およそ1対3程度を最大較差の限界の目安としてきたが、その基本的考え方は、小選挙区制の下においても維持しているものと推測される、とされ²⁶⁾、また、上田章教授（元衆議院法制局長）も、「最高裁判所の中選挙区制のもとにおける定数は正の考え方というものは選挙制度一般についても同様に当てはまるものというように考えられることなどから、「中選挙区制の場合における最高裁判所の判決から推測される3倍以内、……〔小選挙区制についても、——同カッコ内は筆者記入〕そういう3倍以内という基準に近いものもある程度は認められるのじゃないかというようなことが考えられます。」とされる²⁷⁾。

確かに、私も、較差許容限度（立法裁量権の限界的数値）として、従来の

25) 木下英敏・前出注2) 23頁、46頁。

26) 大橋寛明・前出注2) 213頁。基本的に、同旨のものとして、木下英敏・同上46頁参照。

27) 前出注23)の「同会議録」第5号3-4頁。また、岩間昭道教授は、小選挙区比例代表並立制のうち小選挙区制について、「一定程度地域代表を確保する手段と実質上みるこれまでの最高裁の立場に立つかぎり、中選挙区制の場合と同様に、実質1対3に近い緩やかな基準が適用される可能性が大きいように思われる。」（同「衆議院議員定数不均衡訴訟」・『平成5年度重要判例解説』（『ジュリスト』1046号）23頁）とされる。更に、只野雅人・前出注2)の『法学セミナー』108頁参照。

中選挙区制の下では、1対3程度を目安とするのが妥当であると考えている²⁸⁾が、小選挙区制の下での較差許容限度については、前述のように、本来、国会がどのような代表制（多数代表制，少数代表制，そして比例代表制）を採用するかによって、また、国会が定めた具体的な選挙制度の仕組み（区割りの基準及び本件区割規定）によって、投票価値の平等の実現の程度も異なる²⁹⁾ことからすれば、1対2.5未満程度の数値を目安とするのが妥当とされよう。

勿論、この数値は、あく迄も立法裁量権の限界的数値であり、実際上は（区割り案を作成する際には）、この限界的数値を可能な限り下回る数値に区割りをする必要のあることは、いう迄もなからう。

IV おわりに

平成12年12月22日、自治省が発表した同年10月実施の国勢調査の速報値に基づく試算によると、小選挙区の最大較差は1対2.57（島根3区と神奈川7区）となり、最大較差が2倍を超える選挙区は95にも達する。現行の区割りの基準の下では、埼玉、千葉、神奈川、滋賀、沖縄の5県で1増し、北海道、山形、静岡、島根、大分の1道4県で1減する「5増5減」案の定数は正措置を講じて、1人別枠方式を採用しているため、最大較差を2倍未満に収めることは困難である³⁰⁾。

審議会（会長・石川忠雄慶應義塾大学名誉教授）は、平成13年1月25日に会合を開き、区割り改訂案（「5増5減」案を中心とした改訂案）について

28) 詳しくは、拙稿「衆院定数訴訟上告審判決について——1993. 1. 20 最高裁大法院判決——」・『徳山大学論叢』39号69-73頁参照。更に、日比野勤・前出注10) 81頁参照。

29) なお、河合ら⁴⁾裁判官の反対意見は、小選挙区制を採用するメリットの一つとして議員定数不均衡問題の解消が挙げられているから、小選挙区制の下では、「2倍未満の較差厳守の要請は、中選挙区制の場合に比し、より一層厳しく求められてしかるべきである。」とする。

30) 平成12年12月23日付朝日新聞、同年12月26日付朝日新聞「社説」、平成13年6月1日付毎日新聞「社説」。

検討を始め、12月22日迄に同案を首相に勧告（提出）することとなっている³¹⁾。また、同日、味村治会長代理は、「前回の区割り基準を踏襲するのは問題があるという意識はある。調査してみても、ある程度イメージが出てきた段階で決めたい。」と述べ、前回審議会が設けた区割り基準（内部基準）の見直しもあり得るとの考え方を示した³²⁾。

その後、小泉純一郎内閣総理大臣（首相）は、平成13年5月30日、小選挙区の人口較差問題を巡り、最大較差を2倍以内には是正することを目指す考えを記者団に表明した。また、これに先立つ同日の参議院予算委員会で、同首相は、「1票の格差是正において、各県に1人割り当てるよりは、全国的な視点から素直に是正していく方が好ましいと思う」と述べ、現行の1人別枠方式にこだわらず、いわゆる完全比例配分方式の導入を否定しない考えを明らかにした³³⁾。

仮に、完全比例配分方式を導入すると、「青森、島根、徳島など地方の16県で1議席ずつ定数が減少する。一方で、東京、神奈川、大阪など大都市を中心とした8都府県で定数増となる³⁴⁾。」ことから、地方軽視となり、地方出身議員の反発を招くのは必至であろう³⁵⁾。

確かに、最大較差が2倍以上となる最大の要因が、1人別枠方式にあることは明らかであり、最大較差を2倍以内に抑えるためには、1人別枠方式の見直しが必要となろう。

しかしながら、かつて拙稿で述べた³⁶⁾ように、参議院議員の選挙制度を現状のまま、小選挙区の最大較差の縮小をはかるためだけに、この方式を見

31) 平成13年1月26日付読売・日経各新聞、同年8月11日付中日新聞。更に、同年8月20日付中日新聞「社説」参照。

32) 同上の日経新聞。

33) 平成13年5月31日付毎日・読売・日経・中国・朝日各新聞。

34) 同上の毎日新聞。

35) 前出注33)の毎日・読売・中国の各新聞。更に、平成13年5月3日付朝日新聞参照。

36) 以下（本稿）の記述は、拙稿「衆院定数訴訟上告審判決について——1995.6.8 最高裁第1小法廷判決を素材として——」（浅野一郎〔編〕『現代議会政』信（次頁脚注へ続く）

直すことには、バランスのとれた国会という視点（「国会議員選挙制度全体の視点」）からみると、疑問である。

つまり、現行の参議院議員の選挙制度は、衆議院議員の選挙制度と極めてよく似た制度となっているので、衆議院議員の選挙制度に対応できるように、まず、参議院議員の選挙制度を抜本的に改革して、参議院の独自性（存在意義）を示さなければ、参議院無用論に歯止めをかけることはできないであろう。これ迄に、様々な改革案が提示されている³⁷⁾が、例えば、現行の比例区（非拘束名簿式）を廃止して、選挙区（選出議員）の地域代表的性格を強調し、各都道府県の定数を一律2人とする案であれば、国会が人口比例主義に基づく衆議院——なお、できれば比例区を廃止し、小選挙区（300人）のみとすべきである。——と地域代表としての参議院——なお、できれば現行憲法を改正し、それに対応した権限を付与すべきである³⁸⁾。——で構成され、参議院にそれなりの独自性（存在意義）を認めることができよう。

したがって、参議院の選挙制度などを、このように改革するのであれば、小選挙区において、区画審設置法が定める1人別枠方式を見直し、厳格な人口比例主義、例えば、最大較差1対2未満程度の数値を採用しても問題は無いものと思われる。

(2001. 8. 29)

〔追記〕本稿執筆後、平成13年9月20日、与党3党（自民、公明、保守）の衆議院選挙制度改革協議会（座長・中山正暉）は、小選挙区制を原則としながらも、大都市部に中選挙区制を部分的に導入することに合意した（なお、その実現は不透明である）との記事に接した（同月21日付朝日新聞）。

山社・平成12年所収・306-307頁）及び同「参院定数訴訟上告審判決について——2000. 9. 6 最高裁大法廷判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』23号57-58頁で述べた内容を若干補正したものであり、原注は省略したことを、お断りしておく。

37) 殊に、平成12年4月26日、斎藤十朗参議院議長（当時）の私的諮問機関である「参議院の将来像を考える有識者懇談会」が（同議長に）提出した「参議院の将来像に関する意見書」は、改革の理念や具体案を盛り込んでおり、示唆に富む提言である。この意見書については、拙稿・同上の『徳山大学総合経済研究所紀要』23号57頁、高見勝利「国会改革の前提と課題」・『ジュリスト』1192号155頁、157頁の原注（38）等参照。

38) 拙稿・同上。