

参議院の改革に関する一考察

——最近の二つの高裁判決を契機として——

前 田 寛

目 次

- I はじめに
- II 二つの高裁判決（判決要旨）
 - 1 大阪高裁判決
 - 2 東京高裁判決
 - 3 判決の特徴
- III 参議院の特殊性（地域代表的性格）
 - 1 否定説
 - 2 肯定説と私見
 - 3 参議院改革（地域代表制）案と私見
 - 4 「4増4減」の定数は正
- IV おわりに

I はじめに

平成4年7月施行の参議院（選挙区選出）議員の選挙に関し、東京、大阪、神奈川、千葉、栃木の5都府県の選挙人らが、議員1人当たりの選挙人数で最大6.59倍の較差があり、逆転現象も多数生じている本件定数配分規定は、投票価値の平等を保障した憲法14条1項等に違反するとして、各都府県選挙管理委員会を相手取り、選挙の無効（やり直し）を求めた定数訴訟の上告審で、最高裁は、同7年7月5日、審理を第二小法廷から大法廷（裁判長・草場良八長官）に回付することを決めた¹⁾。同訴訟では、平成5年12月

注1) 平成7年7月6日付朝日・毎日・読売・日経・産経・中国各新聞。

16日の大阪高裁判決²⁾(以下「大阪高裁判決」という)が「違憲」、同6年4月26日の東京高裁判決³⁾(以下「東京高裁判決」という)が「合憲」、そして同6年4月28日の東京高裁判決⁴⁾が「合憲」と判断がまっ二つに分かれており、大法廷では、本件選挙当時の較差が憲法に違反しないか否か等をめぐり、新たな憲法判断が示される見通しである⁵⁾。

ところで、衆議院定数訴訟では、最高裁判決だけでも、これ迄、昭和51年4月14日の大法廷判決⁶⁾(以下「51年判決」という)、同58年11月7日の大法廷判決⁷⁾、同60年7月17日の大法廷判決⁸⁾、そして平成5年1月20日の大法廷判決⁹⁾の計4件の違憲ないし違憲状態の判決が下されている。51年判決(リーディング・ケース)が、「投票価値の不平等の程度」と「是正のための合理的期間の経過」の二つを違憲判断の基準として提示して以降、この判断基準を踏襲したその後の最高裁判決により、前者については、最大較差「3倍以内」を合憲の目安とし、後者については、違憲状態が生じた後およそ「5年」の期間の経過を合理的期間の一応の目安と解しているようである¹⁰⁾。

これに対し、参議院では、広汎な立法裁量権と参議院の特殊性(地域代表的性格、3年毎の半数改選制等)を根拠に、最大5.26倍の較差を合憲とした昭和58年4月27日の最高裁大法廷判決¹¹⁾(以下「58年判決」という)、最大

2) 判時1501号83頁, 判タ838号85頁。この判決については、拙稿「参議院の定数は正問題——1993. 12. 16 大阪高裁判決を素材として——」・『徳山大学論叢』42号25頁以下(及び、そこに掲げた文献)参照。

3) 判時1511号63頁, 判タ846号142頁。この判決については、高田篤「平成4年参議院議員定数不均衡訴訟東京高裁判決」・『平成6年度重要判例解説』17-18頁, 安西文雄「参議院議員定数不均衡訴訟」・『判例セレクト'94』10頁参照。

4) 判例集未登載。平成6年4月29日付朝日・読売, 4月30日付産経各新聞参照。

5) 前出注1)の各新聞。

6) 民集30巻3号223頁, 判時808号24頁。

7) 民集37巻9号1243頁, 判時1096号19頁。

8) 民集39巻5号1100頁, 判時1163号3頁。

9) 判時1444号23頁, 判タ806号58頁。

10) 詳しくは、拙稿「衆院定数訴訟上告審判決について——1993. 1. 20 最高裁大法廷判決——」・『徳山大学論叢』39号69-74頁参照。

11) 民集37巻3号345頁, 判時1077号30頁。

5.37倍の較差を合憲とした昭和61年3月27日の最高裁第一小法廷判決¹²⁾、そして最大5.85倍の較差を合憲とした昭和63年10月21日の最高裁第二小法廷判決¹³⁾(以下「63年判決」という)等、これ迄高裁、最高裁を合わせて20回の判決が下されているが、今回、6倍を超える較差について初の最高裁判断が示されることとなった。

その際、我が憲法は、参議院選挙区選出議員(旧地方選出議員)選挙制度にどの程度地域代表的性格を加味することを認めているか否かによって、最高裁が本件選挙当時の最大較差をどう判断するかの問題だけでなく、今後の参議院の選挙制度改革論議——つまり、現行の参議院選挙制度は、政治改革関連4法案(この法案は、第128臨時国会で、又その一部修正法案が第129通常国会で、可決、成立した。)の柱として衆議院に導入された小選挙区比例代表並立制と極めてよく似た制度となっている。したがって、衆議院の選挙制度に対応できるように、参議院の選挙制度を抜本的に改革して参議院の独自性を示さなければ、参議院無用論に歯止めを掛けることはできないであろう。——にも大きな影響を及ぼすこととなろう。

そこで、本稿は、参議院の特殊性、殊に、選挙区選出議員の地域代表的性格をどう捉えるか——この問題は、憲法43条1項の「全国民の代表」の規定をどのように理解するかによって異なる——に重点を置いて、これ迄の学説、判例等を参考に若干の考察を試みることにする。

II 二つの高裁判決(判決要旨)

1 大阪高裁判決

憲法14条1項等に定められた選挙権の平等の原則は、選挙権の内容の平等、すなわち議員の選出における各選挙人の投票の有する価値の平等も要

12) 判時1195号66頁。

13) 判時1321号123頁, 判タ707号88頁。なお、この判決及び本稿で触れていない諸判決については、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・175頁以下参照。

求する。

国会が具体的に定めた参議院議員の選挙制度の仕組みがその裁量権の行使として合理性を是認しうるものである限り、それによって投票価値の平等が一定程度損なわれることになってもやむを得ない。

もっとも、国会が右裁量権を行使するに当たっては、投票価値の平等という憲法上の要求をなるべく損なわないよう最大限の配慮をすべきことは当然であって、その不平等状態の容認にも自ら限度がある。

公職選挙法が参議院議員の選挙の仕組みについて現行のような定めをした趣旨は、憲法が国会の構成について2院制を採用し、各議院の権限及び議員の任期等に差異を設けていることから、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って、その代表の実質的内容ないし機能に独特の要素をもたせようとする意図の下に、全国選出議員については、事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り、地方選出議員については、都道府県を基盤とする地域代表の要素を加味しようとし、比例代表選出議員については各政党が適切な人材を候補者名簿に登載することにより参議院議員にふさわしい人材を得ようとする趣旨である。そうであれば、公職選挙法が参議院議員の選挙について定めた選挙制度の仕組みは、それなりの合理性を有する。

本件選挙当時において、議員1人当たりの選挙人数の最大較差は6.59倍に拡大し、また、逆転現象は24例にのぼった。右較差は真に重大であるといわなければならない。2倍以上の較差を生ずる不平等状態が近代選挙の原則である「1人1票の原則」を実質的に掘り崩しかねないことにも思いを致すと、いかに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をしんしゃくして定めた選挙制度であっても、議員1人当たりの選挙人数の最大較差が3倍を超えれば憲法の要求にそぐわない状態ではないかとの疑問が生じることを否定できず、4倍、5倍を超えれば右疑問は相当深刻であるというべきであり、まして6倍を超えれば、憲法の趣旨に照らして到底容認できない憲法違反の状態を生じているものといわざるを得ない。また、逆転現

象についても、これが顕著に生じている場合は、それが合理的な理由に基づくものであることが主張、立証されない限り、憲法違反であるとの疑いを免れない。

投票価値の著しい不平等が違憲状態にあったとしても、それだけで、直ちに本件配分規定が違憲になるものとは解しえず、投票価値の著しい不平等状態が相当期間継続して、国会がこのような不平等状態を回避、是正する何らの措置を講じないことが、その裁量的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、本件配分規定が憲法に違反すると解すべきである。

諸事情に照らせば、憲法に違反すると評価せざるを得ない投票価値の著しい不平等状態が本件選挙の約7年前から継続しているのみならず、右状態が生じることはその相当以前から容易に予測できたことであり、右不平等状態が生じた昭和60年以後は、その是正措置を講じることが緊急性をもって求められていたし、又これが可能であった。国会が右不平等状態を回避、是正する何らの措置を講じなかったことが、その許される限界を超えていると判断せざるを得ない。

本件配分規定は本件選挙時において、全体として、違憲であったが、いわゆる事情判決制度の基礎に存するものと解すべき一般的な法の基本原則を適用して、主文で本件選挙が違法である旨を判示するにとどめ、選挙自体は無効としないこととする。

2 東京高裁判決

憲法は、参議院議員の選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の裁量にゆだねている。そして、公職選挙法は、憲法の趣旨に則り、参議院議員については国民代表としての実質的内容ないし機能に衆議院議員とは異なる独特の性格を持たせるべく、参議院議員を比例代表選出議員と選挙区選出議員とに区分し、前者については実質上職能代表的な色彩が反映されるようにし、後者については都道府県を基盤とする地域代表の要素を加味する趣旨で、参議院議員の選挙制度の仕組みを定め、また議員定数については、その

総数252人のうち前者に100人を、後者に152人を配分し、憲法の定める半数改選制に応じ、47の各選挙区に各2人を均等に配分した上、残余の58人につき人口を基準とする各都道府県の大小に応じて2人ないし6人の偶数の議員を付加配分している。このような仕組みは参議院の性格にかんがみ国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に反映させるための具体的方法として合理性を欠くものとはいえない。

以上のような選挙制度の仕組みを採用した場合には、投票価値の平等の要求は人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないから、選挙区選出議員の選挙において各選挙区の議員1人当たりの選挙人数にある程度の較差が生ずることとなるが、そのために選挙区間における選挙人の投票の価値と平等がそれだけ損なわれることになったとしても、これをもって直ちに議員定数の配分の定めが憲法14条1項等に違反して選挙権の平等を侵害したものとすることはできない。また、議員定数配分規定制定後の人口の異動をどのような形で選挙制度の仕組みに反映させるかなどの問題は、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要求するものであって、その決定は国会の裁量にゆだねられているから、その人口の異動が当該選挙制度の仕組みの下において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、かつ、それが相当期間継続して、このような不平等状態を是正するなんらの措置をも講じないことが、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的権限に係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、初めて議員定数の配分の定めが憲法に違反するに至る。

本件選挙当時においては、各選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の較差が最大6.59対1に及び、逆転区は8選挙区であるが、いまだ違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたとするに足りないというべきである。

3 判決の特徴

以上のように、大阪、東京の両高裁判決は、これ迄の最高裁判決（58年判決、63年判決等）で示された基本的な考え方の枠組みを踏襲し判断しているが、大阪高裁判決は、投票価値の平等の要請をより厳格に捉え、選挙制度について広汎な立法裁量権に歯止めをかけた点が特徴的である。これ迄の最高裁判決——全て合憲の判決を下した——は、違憲判断の数値的基準、すなわち最大較差がどの程度に達すれば違憲状態となるかの具体的数値（較差許容限度）や「相当期間」の具体的数値を明示していないが、大阪高裁判決は、最高裁判決で示された違憲判断の基準を基本的には踏襲しつつ、①較差許容限度については、最大較差が6倍を超えれば違憲状態を生じているといわざるを得ない、②「相当期間」の是正については、違憲状態が生じて（始期）から約7年も是正が行われないのは、国会の裁量権の限界を超える、としてその具体的数値を初めて明示した。

Ⅲ 参議院の特殊性（地域代表的性格）

我が憲法は、両院は「全国民を代表する選挙された議員」でこれを組織する（同43条1項）とする他、両院議員の任期や解散の有無（同45条、46条）、そして両院の権限及び相互の関係（同54条、59条）については直接規定しているが、両院の議員の定数（同43条2項）、議員及び選挙人の資格（同44条）、選挙区、投票の方法その他両院議員の選挙に関する事項（同47条）については、その具体化を全て法律に委ねている。

このように、憲法は、2院制の趣旨を充分発揮できるよう、公選による全国民を代表する議員という制約、及び選挙に関する諸原則の枠の中で、「公正かつ効果的な代表」という目的を実現する為に、どのような選挙制度の仕組みを採用するか具体的な決定を国会の裁量に委ねている（立法政策としている）——したがって、投票価値の平等も、そのような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。つまり、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と解される——のである。

そこで、憲法は、現行の選挙区選出議員に地域代表的性格をどの程度加味することを認めているか——更に、立法政策の問題として、徹底した地域代表制（例えば、各都道府県に一律2人の議員を配分する選挙制度）を採用することも可能か——否かということが問題となる。敷衍すれば、地域代表的性格を強調した選挙制度を採用すること——このような選挙制度を採用すれば、当然、憲法の要請である投票価値の平等（人口比例主義）も相対化されることとなる。——は、憲法43条1項の「全国民の代表」の観念に矛盾するか否か¹⁴⁾ということである。

1 否定説

まず、憲法の要請である投票価値の平等を重視し、選挙区選出議員の地域代表的性格を強調することは、憲法43条1項の国民代表の観念と矛盾するという見解を見てみよう。

芦部信喜教授は、「両院制の意義を生かすためには、選挙制度にある種の違いを設けることが必要」であるが、「どのような制度を採るかは国会の広い裁量に属するとしても、憲法が参議院の選挙制度について要求しているのは、半数交代制（46条）にとどまるから、都道府県を単位とする地方区は、歴史的にも独自の意義と実体をもち一つの政治的なまとまりを有する単位であることは疑いないけれども、それを選挙区とする議員の地域代表的性格を強調して、民主制の根幹をなす選挙権の平等という憲法原則を大きく傷つけるようなことがあってはならない。」とされる¹⁵⁾。

また、高野真澄教授は、アメリカの上院やフランスの元老院などとは組織

14) つまり、代表の観念を投票価値の平等という理念に内在的な要因として捉えるか、それとも投票価値の平等の理念を制約する外在的要因として捉えるか、ということである（詳しくは、長谷部恭男「行政判例研究」・『自治研究』69巻12号102-104頁）。

15) 芦部信喜「平等に関する基本判例——議員定数不均衡事件——法の下での平等(6)」・『法学教室』143号91頁。

原理が異なり、我が国では憲法上、「両議院をともに全国民を代表する選挙された議員で組織することを基本原則とし（憲法43条）、これに関連して普通選挙制（同15条）、選挙権・被選挙権の平等（同44条）を定め、2院制を民主政治の要請に適合する存在たらしめて」おり、「憲法の定めている両議院の殊別組織の原則は任期6年、ただし3年毎に半数改選とする（同45、46条）以外には……衆議院と大差はなく、衆議院選挙に対する参議院の憲法原理上の特殊性は認められていない」から、参議院についても、「憲法43条の国民代表的公選制の共通原理を出発点として、その制約の下で、憲法14条、15条および44条に基礎をおく人口比例主義が言わば当然の帰結として妥当する」とされる¹⁶⁾。

2 肯定説と私見

次に、我が憲法は、選挙区選出議員に地域代表的性格を加味することを認めており、徹底した地域代表制を採用するか否かは、立法政策の問題であるという見解を見てみよう。

佐藤功教授は、「両院制の機能を生かすために、参議院の構成に衆議院とは異なる特色を与える必要があり、憲法もそれを期待しているといつてよい。したがって、右の目的のために、参議院の選挙制度をいかに定めるかは、憲法43条の『公選』である限り、また憲法44条ただし書きの諸要件に反しない限り、立法政策に属する¹⁷⁾。」とされる。

また、中村睦男教授は、「憲法が両院制を認めている趣旨からいえば、参議院にも人口比例主義が当然に帰結するものとはいえず、また、憲法43条1項じたいは、最高裁判決の指摘するように、公選であれば選挙方法のいかにかわらず、議員は、特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表

16) 高野真澄「参議院議員定数最高裁判決について」・『ジュリスト』794号17頁。

なお、その他否定説を採るものに、樋口陽一「利益代表・地域代表・職能代表と国民——最高裁判決のなかの議会制像を手がかりに」・『ジュリスト』859号12頁以下、辻村みよ子「参議院の『独自性』と『特殊性』——参議院の役割と選挙制度・再考」・『ジュリスト』868号23-25頁、大隈義和「議員定数問題判決と地域代表制論」・『ジュリスト』934号104-105頁等がある。

17) 佐藤功『憲法問題を考える——視点と論点』日本評論社・昭和62年・111頁。

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ないことを意味するのであって、人口比例主義のみを要求するものではないから、都道府県代表制をとるか否かは、立法政策に委ねられている¹⁸⁾とされる。

なお、上掲の58年判決は、まず、憲法43条1項の規定について、「右規定にいう議員の国民代表的性格とは、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」として伝統的な国民代表の観念を採用した上で、この規定は、「両議院の議員の選挙の仕組みについてなんらかの意味を有するとしても、全国を幾つかの選挙区に分けて選挙を行う場合には常に各選挙区への議員定数の配分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要求するものとは解されない」し、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによって選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない。」と判示している。

思うに——村上敬一氏が、58年判決の判例評釈で述べているように——、我が憲法の国民代表の観念は、「議会が国民の総意を反映すべき使命をもった機関であるということの意味するにすぎない。従って、それは……結局、イデオロギー性を持ったひとつの擬制にすぎ」ず、それ自体、「どのような議員選出方法によることが国民各自、各層の利益や意見を公正かつ効果的に代表することになるかという代表制の原則の問題とは全く無関係である。す

18) 中村睦男「参議院の選挙制度改革」・『法学教室』132号38頁。

なお、その他肯定説を採るものに、座談会「議員定数違憲判決をめぐって」・『ジュリスト』617号28頁の久保田きぬ子発言、28-29頁の林修三発言（同「国会議員の選挙区別定数の不均衡問題に対する考え方」・『法律のひろば』34巻5号10頁）等がある。

なわち、『国民代表』制は、それ自体に固有な代表配分の原則を持っているものではないから、原則上の問題としてではなく、単なる便宜上の問題として、他の目標、価値による要請に応じたいかなる代表配分の形態とも調和しうる」から、「国民社会全体をいくつかの地域集団又は利益集団に分断して、そのそれぞれの利益や意見を反映させるという地域代表主義や利益代表主義あるいは職能代表主義を全面的又は部分的に採用することも、『国民代表』の観念となんら矛盾するものではない¹⁹⁾、ものと解される。

国民代表の観念をこのように——そして、投票価値の平等の要請を前述のように——理解すれば、我が憲法上、アメリカの上院のように徹底した地域代表制を採用することも可能である（つまり、それは、立法政策の問題である。）。しかし、現行の選挙区選出議員選挙制度は、そこ迄徹底していないが、3年毎の半数改選制を採っているため、定数152人のうち、各都道府県に各2人を均等に配分し、残余の58人を人口に比例して偶数配分したものであるために、人口比例配分が徹底せず、實際上、都道府県単位の地域代表的性格を有する制度となっている²⁰⁾。

なお、このような選挙制度における違憲判断の数値的基準について、2人区は、本来、人口比例とは無関係に定数が配分されたものである以上、これ迄の学説や判例のように、これを基準とした較差のみを問題とするのは不合理であり、人口比例が考慮されている4人区以上の較差を問題とすべきである。したがって、4人区以上で、一定程度以上の不均衡が生じている場合には、投票価値の著しい不平等状態が生じていることとなる²¹⁾。

3 参議院改革（地域代表制）案と私見

参議院の選挙制度改革（地域代表制）案として、まず、憲法学者が提唱す

19) 村上敬一『最高裁判所判例解説 民事篇 昭和58年度』175-176頁。また、阿部齊『アメリカの民主政治——その伝統と現実——』東大出版会・昭和52年・121頁以下、清宮四郎『憲法Ⅰ〔第三版〕』有斐閣・昭和58年・200頁参照。

なお、樋口陽一・前出注16) 12頁以下等参照。

20) 中村睦男・前出注18) 37頁、手島孝「2院制1990年」・『ジュリスト』955号76頁。

21) 佐藤功・前出注17) 113-114頁、拙稿・前出注2) 36-38頁。

る私案を見てみよう。

手島孝教授は、「政治的・代表制を共通事項とすることに固執する限り……どう工夫したところで所詮両院とも基本的には同質的政治的・代表のヴァリエーションの域を出ず、現代において第2院を存置する場合最大の眼目として残る『衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること』には程遠い」ので、もし、憲法43条との抵触が問題になるなら憲法改正も辞さず、「第2院を政治的・代表（狭義）以外の異質の原理で構成することも、発想されて然るべきである」とした上で、「地域代表的第2院の構想」を提唱している。つまり、アメリカや西ドイツのような連邦型2院制の上院も「現代における連邦国家の実質的単一国家化傾向に伴い、支分国家としての州の主権の代表（連邦に特殊な政治的・代表）という本来の建前は、州を単位とする地域的・代表の実態を大きく呈するに至って」おり、「近時、地方自治が固有権的に再把握され始めていることとも考え合わせる」と、もはや従来のように、連邦型2院制が我が国には参考にならないとは一概にいえず、「日本と同じ単一国家のフランスやイタリア」の例が目される、としている²²⁾。

また、小林直樹教授は、憲法改正を前提とする両院制変革案の一例として、「連邦型2院制案」を提唱している。つまり、「地方自治体の強化が殆ど国民的コンセンサスになっている今日、また広域制の採択がかねてから諸方面で要望されてきた実情に鑑みるならば、全国を7ないし8の州に分ち、国家権力の相当部分を州に移譲して、各州の自律性を高めていくことは、すぐにでも日程にのぼりうる具体案となる筈で」あり、「強い自律性と広い権限を持つ州が、憲法のいう『地方自治の本旨』によって民主的に運営されるようになれば、その実態は限りなく連邦制に近いものとなろう。」とし、また、この素案のような「州制が整備された場合には、参議院は西ドイツのBundesratに近似した機関（準連邦型第二院）にすることもできる

22) 手島孝・前出注20) 75頁（原注は省略した）。なお、本稿では、「職能代表的第2院構想」については触れない。

だろう。またそれに、アメリカの上院のように、立法以外の広い権能を付与することも、当然考えてよいであろう。」としている²³⁾。

次に、国会議員が提唱する改革案を見てみよう。

第八次選挙制度改革案の第二次答申（後掲）を受け、参議院の独自性を発揮できる選挙制度改革案を取りまとめることとなった参議院自民党の選挙制度調査会（羽田孜会長）・参議院選挙制度小委員会（松浦功小委員長）に、平成3年の4月から5月にかけて9私案が提出された²⁴⁾が、意見がまとまらず、結局、時間切れで見送られた。そのうち、徹底した地域代表制を採用した森山案が、特に目をひく。

森山真弓案は、比例代表制を廃止して、選挙区選挙に一本化する。そして、総定数は118人とし、選挙区を47都道府県、11政令指定都市、東京都区部の59に分け、各定数を2人（3年毎に半数改選）としている²⁵⁾。

なお、前島英三郎案は、現行と同様、比例区（定数100人）と選挙区（同94人）にする。そして、総定数は194人とし、選挙区の定数は都道府県単位で一律2人としている²⁶⁾。

思うに、以上掲げた参議院改革案に見られるように、国会を人口比例主義による衆議院と地域代表としての参議院——更に、憲法改正も視野に入れ、これに対応した権能を付与することも必要であろう²⁷⁾。——で構成すれば、参議院にそれなりの存在意義を認めることもできよう。殊に、都道府県単位の徹底した地域代表制を採用した場合には、「政治という『力』の世界において大きな（一般に都市型の）地方自治体の多数の力から小さな（一般に田

23) 小林直樹『憲法政策論』日本評論社・平成3年・281頁（原注は省略した）。なお、本稿では、「職能代表型」については触れない。

24) 9私案の概要については、例えば、平成3年5月20日付朝日、5月24日付毎日各新聞等参照。

25) 同上。

26) 同上。

27) 例えば、小林直樹・前出注23) 281頁、298-300頁、読売新聞社編『憲法21世紀に向けて 読売改正試案・解説・資料』読売新聞社・平成6年・82頁以下等参照。

舎型の) 地方自治体の利益を譲り、政治に日陰を作らない効果がある²⁸⁾」ものと思われる。

4 「4増4減」の定数改正

参議院の選挙制度改革を目指し、参議院の与野党の実務者で構成する「参議院選挙制度改革検討委員会」(上野雄文座長)は、平成6年5月31日、参議院の選挙制度について、①総定数を現行から2人削減し250人(選挙区150人、比例区100人)とする、②埼玉、神奈川、宮城、岐阜各県の4選挙区で改選定数を各1増し、北海道選挙区を2減、兵庫、福岡、鹿児島各県の3選挙区で各1減とする「4増5減」の定数改正を行う、③比例区は現行の政党名投票に加え個人名投票も認める拘束・非拘束「組み合わせ」方式とする、などを盛り込んだ参議院選挙制度改革大綱案(公職選挙法改正案)を取りまとめた²⁹⁾。

しかし、最終調整の場となった各党会派の代表者会議では、比例区の投票方法の見直しを中心に異論が続出し、社会党、公明党、共産党、新緑風会などは、現行の拘束名簿方式の継続を主張した³⁰⁾。また、定数改正についても、社会党が選挙区人口と議員定数の逆転現象を解消するだけの「4増4減」が党内の大勢と説明するなど、異論が続出した³¹⁾。

このため、「できるだけ多くの会派の賛成で議員立法にするため、まとまる範囲内で改革しよう³²⁾」ということで、当面は「4増4減」の緊急改正をすることで各党会派が合意し、総定数の削減や比例代表選挙の投票方法の見直し等の抜本改革は見送ることを決めた³³⁾。

この定数改正は、平成2年の国勢調査結果に基づき、改選定数を埼玉、神

28) 小林節「参議院の在り方 その改革の問題点」・『月刊 官界』昭和61年8月号・72頁。また、尾吹善人『解説 憲法基本判例』有斐閣・昭和61年・122頁参照。

29) 詳しくは、平成6年6月1日付朝日・毎日・読売・日経・中国各新聞参照。

30) 例えば、平成6年6月10日付朝日、6月11日付産経各新聞。

31) 同上。

32) 平成6年6月15日付毎日新聞。

33) 平成6年6月15日付朝日・毎日・読売・日経・産経・中国各新聞。

奈川、宮城、岐阜各県の4選挙区で各1増（定数で2増）し、北海道選挙区で2減（定数で4減）、兵庫、福岡両県の選挙区で各1減（定数で2減）する内容である。

自民、社会、新緑風会、公明、2院クラブの5会派は、6月20日、この「4増4減」の定数は正等を盛り込んだ公職選挙法改正案を議員立法として参議院に共同提出した³⁴⁾。同法案は、6月22日の参議院本会議で可決し、翌23日の衆議院本会議で可決・成立した。

この定数は正により、大阪高裁判決で違憲と判断された逆転現象は解消し、最大較差も6.48倍から4.81倍に縮小した³⁵⁾。

その後、参議院の斎藤十朗新議長は、平成7年8月14日迄に、次期臨時国会に抜本的な参議院改革を検討する新たな諮問機関を設置する方針を決めた。この諮問機関には、議員の他、民間の有識者も参加し、2院制での参議院の在り方などについて検討がなされる模様である³⁶⁾。

IV おわりに

第八次選挙制度審議会（首相の諮問機関、小林与三次会長）の第二次答申（平成2年7月31日）は、我が憲法が定める2院制の下で参議院に期待されている役割について、「衆議院に対する抑制・均衡・補充の機能を果たすことによって国会の審議を慎重にし、国民代表機関たる国会の機能を遺憾なく発揮せしめることにあ」とし、「衆議院議員とは異なる選挙の仕組みによって参議院議員が選出されることにより、衆議院とは異なる面からの民意が代表されるようになってきていること」が必要である、とした。そして、

34) 平成6年6月21日付朝日・読売・中国各新聞。

35) なお、自治省は、平成7年7月6日、選挙人名簿登録者数（有権者数、7月5日現在）を発表した。それを基に試算すると、参議院議員1人当たりの有権者数の最大較差は、1対5.00（鳥取選挙区と東京選挙区）となっている（平成7年7月7日付読売・中国各新聞）。更に、同7年7月24日付中日新聞（夕刊）参照。

36) 平成7年8月15日付中日新聞。

望ましい選挙制度として、①候補者推薦制、②都道府県代表選出の選挙、③広域ブロック単位の選挙、④全国単位の選挙、⑤都道府県単位の選挙と広域ブロック単位又は全国単位の選挙との組み合わせ等を取り上げ、検討を行った³⁷⁾。

ところで、芦部説は、前掲の考え方に立った上で、「半数交替制を運用するうえで定数再配分が人口比例原則から著しく乖離する状態になり、その是正がもし現行法制のままでは不可能に近いとすれば、投票価値の平等を生かすために、むしろ選挙制度の改正を検討すべきではないか³⁸⁾」としている。そして、その検討に値する制度として、数県を単位とするブロック制、地方区を廃止し全国区に統一する制度、あるいは若干の都道府県を統合ないし分割して選挙区を作定するか、もしくは定数が奇数の選挙区の存在も許されるという視点から定数再配分を行うか、等を挙げている³⁹⁾。

前にも触れたように、現在、参議院は、衆議院と同じような選挙制度によって民意を代表する仕組みとなっており、参議院の存在意義が著しく希薄になってしまっている⁴⁰⁾。そこで、参議院の独自性を発揮することができるようにする為に、衆議院とは異なる側面からの民意が代表されるよう参議院の選挙制度を改革する必要性が、以前にも増して高まっていることはいう迄もない。しかしながら、投票価値の平等（人口比例主義）を厳格に捉えれば捉える程、具体的にどのような選挙制度——上掲の諸の選挙制度——を採用するか立法裁量権はそれだけ限定される（狭くなる）こととなり、結局、参議

37) 詳しくは、「資料 参議院議員の選挙制度改革及び政党に対する公的助成等についての答申」・『自治研究』66巻10号139頁以下参照。

38) 芦部信喜・前出注15) 91-92頁。また、大阪高裁判決も、括弧付きではあるが、「現行参議院議員選挙の仕組みを前提にする限り、投票価値の平等についての憲法上の要求を充たすことができないという事態になれば、右仕組みがいかにも合理的なものであったとしても、それ自体を見直すべきである」と判示している。

39) 同上・92頁。

40) 例えば、平成6年6月1日付朝日新聞（政治部 山田邦博氏の「解説」）、同7年8月19日付中日新聞『社説』等参照。更に、現行憲法制定の際、衆議院の付帯決議第3項（浅井清「参議院議員選挙法」・『法律時報』19巻3号21頁）参照。

院の独自性を発揮することが著しく困難になる⁴¹⁾のである。

参議院においても、投票価値の平等を厳格に捉える見解は、まさに「角を矯めて牛を殺す」ことになるのではなかろうか、との危惧の念を抱かざるを得ない。

(1995. 8. 19)

(後 記)

筆者は、元来、1院制を採用すべきであると思っている(松尾直・前田寛『憲法と政治の現実』高文堂・昭和61年・59頁、25-27頁等)が、憲法改正を必要とする為、現在の政治状況では無理である。そこで、2院制を前提に考えると、現在、両院の選挙制度が似かよっている為、参議院の選挙制度を改革してその独自性を発揮できるようにしなければならない。その改革案の一つとして、徹底した地域代表制が掲げられるが、その他、推薦制や間接選挙制等も検討に値する制度と思われる。更に、ねじれ国会に対する対策の問題(同書57-59頁)をも考慮しなければならないが、本稿では、この問題迄射程に入れて検討していない。したがって、これ等の問題については、改めて検討する予定である。

41) 渡辺良二「代表と平等・研究(二・完)」・『法と政治』285頁、尾吹善人・前出注28)120-121頁等参照。