

衆院の定数は正論議について

— 「9増10減」案を素材として —

前 田 寛

目 次

- I はじめに
- II 三つの高裁判決
- III 9増10減案先送りまでの経緯
- IV 9増10減案の問題点
- V おわりに

I はじめに

国会は、昭和61年5月、いわゆる「8増7減」の定数は正を行った。この定数は正は、同60年国勢調査の速報人口に基づいたものであり、当時、違憲状態となっていた衆院の「一票の較差」（最大較差1対5.12）を是正するための緊急避難的な暫定措置であった。そのため、国会は、「今回の衆院議員の定数は正は、違憲とされた現行規定を早急に改正するための暫定的措置であり、昭和60年国勢調査の確定人口の公表を待って、速やかにその抜本改正の検討を行う。」旨決議した。その確定人口は、同61年11月に公表され、また同是正で3倍以内に収まった較差も、その後、徐々に拡大しつつあるにもかかわらず、国会は何らの是正も行わないまま同61年7月と平成2年2月に、二度総選挙が実施された。後者の総選挙（最大較差1対3.18）に関し、8都府県24選挙区で計30件の定数訴訟（選挙無効訴訟）が提起され、平成3年2月に東京高裁で「合憲」、5月に大阪高裁で「違憲」、そして10月に広島

高裁で「違憲状態」と、それぞれ異なった判決が言い渡された。いずれも有権者らが上告し、最高裁第二小法廷で審理されていたが、同4年1月、最高裁は大法廷で審理することを決めたため、合憲の一応の目安とされる「3倍」を僅かに超える「3.18倍」の較差、是正のための合理的期間などについて、どのような判断が示されるか注目される。

ところで、同3年8月5日召集の第121臨時国会に提出された「政治改革関連三法案」が、会期末に審議未了・廃案となったのに伴い、与野党の「政治改革協議会」が設置されたが、しばらく開店休業の状態が続いていた。しかし、12月18日、政府・自民党が小選挙区比例代表並立制の導入を事実上断念したことから、同協議会では、衆院の定数は是正で与野党が基本的に合意した。

その後、共和汚職事件、東京佐川急便事件などで、再び国民の政治不信が高まるなか、自民党の政治改革本部は、同4年3月13日、「緊急改革に関する基本方針答申」を宮沢首相に提出した。緊急答申は、焦点の衆院定数は是正について、総定数を現在の512から削減する方向で努力し、一票の較差を2倍程度に近づけるよう漸次是正する方針を唱っている。

首相は、5月21日、「9増10減」案を正式に提示し、6月9日の総務会で党議決定されたが、PKO協力法案のあおり（国会混乱）で、野党側に正式提示されないまま秋の臨時国会に先送りされた。

首相は、8月6日、社会、公明、共産、民社の4野党党首と個別に会談し、秋の臨時国会の冒頭で、9増10減案などを処理することで大筋合意した。

しかし、同案は、元来、自民党内にも、抜本改革との関連や、その根拠について疑問視する意見（反対論）が根強くあり、また東京佐川急便事件が政界に波及する可能性が取りざたされるなど、秋の臨時国会で直ちに実現できるかどうか不透明な要素もある。

そこで、本稿は、三つの高裁判決、9増10減案先送りまでの経緯を概観した後に、同案の問題点について若干の検討を試みるとともに、衆院定数は是正問題の行方（あり方）についても考えてみることにする。

II 三つの高裁判決

平成2年2月施行の総選挙（最大較差1対3.18）に関して、(i)東京、神奈川、埼玉、千葉の1都3県の有権者ら、(ii)大阪、京都、兵庫の2府1県の有権者ら、そして(iii)広島県の有権者らが、それぞれ各都府県選挙管理委員会を相手取り、定数訴訟を各高裁に提起した。

平成3年2月8日に東京高裁¹⁾で、同年5月27日に大阪高裁²⁾で、そして同年10月14日に広島高裁³⁾で、それぞれ次のような判決（要旨）が言い渡された。

東京高裁判決は、本件選挙当時の最大較差1対3.18の数値の示す投票価値の不平等状態は、その数値のみを把えれば違憲状態にあるものといえなくもないが、①昭和61年改正法の制定経緯、②昭和61年改正法制定当時の最大較差2.99倍を超えるに至ったのは2選挙区のみである、③この較差拡大は、昭和61年改正法により、その改正前の違憲状態が一応解消された後、次の国勢調査までの間に生じたものであり、その数値も右改正当時のそれに比し著しく大きいものとはいい難いものである、④定数は正にあたっては、一定時点における確定人口数を基礎とする必要から、国勢調査の結果をまつこともまた理由がないわけではないことなどから、「国会において通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般に合理性を有するものとは考えられない程の著しい不平等状態に達しているとまで断定することはできない」として、「合憲」と判断した。

注1) 判時1376号3頁，判タ753号64頁。

本判決について、詳しくは、拙稿「衆院定数訴訟高裁判決について——最近の東京、大阪両高裁判決を素材として——」・『徳山大学論叢』36号261頁以下参照。

2) 判時1387号36頁，判タ761号145頁。

本判決について、詳しくは、同上参照。

3) 判時1398号19頁，判タ768号261頁。

本判決について、詳しくは、拙稿「政治改革と定数は正について」・『徳山大学総合経済研究所紀要』14号75頁以下参照。

大阪高裁判決は、昭和61年法改正当時の最大較差1対2.99は、投票価値の不平等状態の一手手前というべきぎりぎりの較差値と考えられるとした上で、国会が昭和60年国勢調査の確定人口の公表を待って速やかに抜本改正の検討をすると決議したことに照らせば、確定人口の公表がなされてから遅くとも3年後に是正の合理的期間を経過したといわざるを得ないところ、依然として是正がされないまま経過し、本件選挙当時の最大較差は1対3.18であり、かつ逆転現象が多数あったことなどから、本件定数配分規定を「違憲」と判断した（ただし、事情判決的処理）。

そして、広島高裁判決は、最大較差1対3.18は、合憲の基準である1対3の範囲を超えており、本件選挙当時、選挙権の平等の要求に反し、違憲状態であったが、本件選挙当時の定数較差は昭和61年改正当時のそれに比較して著しく大きいものといえず、しかも1対3を超えたのは2選挙区にとどまっていること等諸般の事情を考慮すると、いまだ定数較差は是正の要否を見きわめる段階にあったというべきであるから、是正のための合理的期間内であったと考えられるとして、「違憲状態」と判断した。

いずれも有権者らが上告し、最高裁第二小法廷で審理されていたが、平成4年1月29日、最高裁は、三件の訴訟を一括して大法廷で審理することを決めた⁴⁾。これにより、昭和61年の8増7減の定数は正以降放置されている現行の定数配分規定（なお、現在、最大較差は1対3.38となっている）について、大法廷として初めての憲法判断が示されることとなった。今回の大法廷審理で、ことに、3.18倍という3倍を僅かに上回る較差（「グレーゾーン」）について、最高裁がどのような判断を示すのか注目される⁵⁾。

4) 平成4年1月30日付朝日・毎日・読売各新聞。

5) この点について、詳しくは、拙稿・前出注1) 270頁、裁判と争点「衆院定数訴訟、待たれる最高裁判決」・『法学セミナー』447号5頁参照。

なお、安念潤司「衆議院議員の定数配分不均衡と選挙権の平等」・『法学教室』138号別冊付録『判例セレクト'91』・8頁は、「最高裁がいかなる判断をするかは容易に予測し難いが、判例にはもともと明確な判断基準も、その基礎となる理論も存在しない以上、政治状況、特にいわゆる『政治改革』の動向に大きく影響されることとなる。」とされる。

1992年12月 前田 寛：衆院の定数は正論議について

ただ、8増7減の定数は正後に実施された二度の総選挙に関する定数訴訟（の諸判決）は、結論的に、合憲、違憲の判断にかかわらず、国会決議で国会自らが約束した抜本是正を速やかに行うよう（強く）促しており⁶⁾、国会の怠慢は、もうこれ以上許されないことはいうまでもない。

Ⅲ 9増10減案先送りまでの経緯

第123通常国会における衆院定数は正論議、とくに9増10減案先送りに至るまでの経緯を政府・自民党の動きを中心に概観しておこう。

政府は、平成3年8月5日召集の第121臨時国会に「政治改革関連三法案」を提出し、9月13日に衆院政治改革特別委員会で審議が始まったが、9月30日、同特別委員会理事会で小此木委員長（当時）は、審議日数の不足を理由に廃案を提案し、与野党理事もこれに同意したため、同法案の審議未了・廃案が確定した。

自民、社会、公明、共産、民社の5党は、10月4日の幹事長・書記長会談で、政治改革をめぐる与野党の協議機関として、「政治改革協議会」の設置を決定したが、しばらく開店休業の状態が続いていた。しかし、12月18日、政府・自民党が小選挙区比例代表並立制の導入を事実上断念したことから、同協議会では、衆院定数は正優先で与野党が基本的に合意した⁷⁾。

その後、共和汚職事件、東京佐川急便事件などで再び国民の政治不信が高まるなか、自民党の政治改革本部（長谷川峻本部長）と選挙制度調査会（大野明会長）の合同総会が、平成4年1月23日開かれ、宮沢政権下での政治改革論議がスタートした。合同総会に出席した首相は、「不退転の決意をもって政治改革に取り組まねばならない」と、政治改革に強い意欲を表明した⁸⁾。なお、政治改革本部は、同日の会議で、選挙制度、政治資金、政治倫理、党

6) 詳しくは、拙稿・前出注1) 273-274頁参照。

7) ここまでの経緯については、拙稿・前出注3) 82-84頁参照。

8) 平成4年1月24日付産経・読売各新聞。

改革、国会改革の5部会を設置することを決めた。

第123通常国会が、1月24日召集され、首相は施政方針演説で、政治倫理の確立と政治改革の実現に全力を挙げるとし、政治改革が「急務」と訴えた⁹⁾。

政治改革本部は、1月29日、政治改革の進め方に関する基本方針（「新たな政治改革の推進に当たって」）を決めた。

その内容は、次のとおりである¹⁰⁾。

「宮沢政権のもと、再び政治改革の真摯（し）な論議を再開するに当たり、次の諸点について共通の認識を確認し、党内合意の形成を期すこととする。

一、リクルート事件の深い反省の中で、平成元年5月党議決定し、選挙公約に掲げ続けてきた『政治改革大綱』の基本理念に立ち戻り、わが国政治の制度及び運営の全般にわたり、広く深く改革の論議を進める。

この論議を経て、参議院議員選挙を念頭に置き、遅くとも本年11月を目標に改革の原則的方向から成る全体像を『政治改革の基本方針』としてとりまとめ、与野党協議に付し、順次法制化等、具体化を図る。

二、以上を今後の政治改革推進の方針とするが、今国会開会時の政治情勢を考慮し、現行の選挙制度のもとにおいても、緊急に対処すべき課題については短期的に議論を集約し、当面の改革案としてとりまとめ、実現を期す。

なお、定数是正の問題については、昭和61年国会決議を尊重し、違憲状態を解消するため、早急に党の方針をとりまとめる。

三、党内における政治改革論議のとりまとめは、党則84条機関である政治改革本部を中心として進めるものとする。法案骨子の作成に際しては、選挙制度調査会と密接に協議を行い、党内論議の集約及び合意形成を図る。

また、政治改革本部は党内各機関と連携を常に密にし、野党との協議の

9) 平成4年1月25日付朝日新聞。

10) 平成4年1月30日付毎日・読売各新聞。

1992年12月 前田 寛：衆院の定数は正論議について

任にある政治改革協議会・同実務者会議のわが党代表者は、党内論議を踏まえて協議に臨むとともに、野党の動向を論議に反映することとする。」。

このように、政治改革本部は、政治改革を当面の「緊急課題」（政治資金と衆院定数は正）と11月を目標としてまとめる「抜本改革」の二段階で進める方針を決めた。

政治改革本部の選挙制度部会（石井一部会長）は、2月20日、衆院定数は正問題について、総定数を現行の512から公職選挙法本則の471に削減し、選挙区間の一票の較差を2倍未満とした「47増88減」の是正試案を発表した¹¹⁾。

同試案では、総定数471をまず各都道府県に1ずつ配分した後、残る424を人口比で都道府県に配分する。その上で、各選挙区の人口に応じて選挙区の定数を決め、定数6を超えた選挙区は分区、定数2以下の選挙区は他と合区し、合わせて境界線の変更を行う。この結果、神奈川1～5、愛知2～4、兵庫2、3など29選挙区で定数を47人増やし、東京1、2、4、6、8、島根、鳥取など72選挙区で88人減員となり、境界線変更などを含めると、全国で113選挙区が影響を受ける。合区などによって、選挙区の総数は、現在の130から127となり、全県1区となる県は、現在の10から17となる。都道府県間の最大較差は、現在の1対2.59（島根県と神奈川県）から1対1.46（鳥取県と神奈川県）に縮小し、選挙区間の最大較差も1対1.8程度に縮小する見込みである。

2月21日の自民党4役会議では、同試案について、早くも、「党の正式な方針でもないのに誤解を与える」、「現実的でない」など厳しい批判や慎重論が相次いだ¹²⁾。

首相は、同日（夜）、政治改革本部の長谷川本部長ら幹部と政治改革の当面の進め方について協議した。この中で、首相は、①衆院定数は正、②政治資金問題、③政治倫理、④党改革・国会改革の4項目を緊急課題として、3月中旬までに党としての成案を得るよう指示した。特に、衆院定数は正につ

11) 平成4年2月21日付朝日・読売各新聞。

12) 平成4年2月22日付朝日・読売、2月24日付読売各新聞。

いては、「いわゆる『4増4減』では国民の理解は得られない」として、「抜本的な是正」案作成を指示した¹³⁾。

首相は、2月24日、綿貫幹事長ら党4役などと政治改革の進め方について協議した。その結果、①上掲の4項目を緊急課題として取り組む、②3月中旬までに自民党の基本方針を取りまとめる、③政治改革協議会で合意したもののから、法制化し今国会中の成立を期す、ことで一致した¹⁴⁾。

政治改革本部は、2月27日、選挙制度部会を開き、衆院定数は正問題のたたき台として、細田博之議員がまとめた総定数511、選挙区間の最大較差を2.12倍とした「15増16減」の「細田試案」を提示した¹⁵⁾。

同試案は、①北海道1、埼玉1、2、4、5、千葉4、東京7、11など15の選挙区で定数を1人ずつ増やし、岩手2、宮城2、福島2、東京8など16の選挙区で定数を1人ずつ減らす、②北海道1区など3選挙区で分区が必要となるほか、24選挙区で境界線変更が必要となるなど、影響を受ける選挙区は55となっている。

政治改革本部の長谷川本部長は、3月13日、政治改革に関する「基本方針」（「緊急改革に関する基本方針答申」）を首相に提出した¹⁶⁾。

緊急答申は、今回の改革案について「11月を目標とする政治改革の全体像の提示を前にした部分改革であり、抜本改革案の答申に至るまでの経過措置を中心にとりまとめたもの」（前文）と位置づけ、衆院定数は正や政治資金問題など当面の課題に対する考え方をまとめたものである。焦点となっている衆院定数は正については、「(1)衆議院議員総定数は削減の方向で最大限努力する。(2)投票価値の選挙区間格差は、できるだけ2倍程度に近付けるよう漸次是正する。(3)選挙区画の変更は、原則としてできるだけ行わないこととするが、2人区・6人区問題、過疎・過密への配慮については、国会決議を踏まえて与野党間で協議する。」として、総定数を現在の512から削減する方向で

13) 平成4年2月22日付読売、2月23日付朝日各新聞。

14) 平成4年2月25日付朝日・読売各新聞。

15) 平成4年2月28日付朝日新聞。

16) 平成4年3月14日付朝日・中日・中国各新聞。

最大限努力し、一票の較差を2倍程度に段階的に是正する方針を唱っている。

細田博之議員は、先に一票の較差を2.12倍とする15増16減案を提示したが、首相が一票の較差是正について、3月14日、2倍を目標に取りこんでいく考えを示すなどしたため、3月17日、一票の最大較差を1.99倍とし、大幅な区割り変更をできるだけ避けた「23増24減」の新たな試案を、石井選挙制度部会長に提出した¹⁷⁾。

同試案は、①現行の5、6人区で増員が必要な北海道1区など8選挙区は、増員のうえ3、4人区に分区、②現行の5人区から4人区に減員されるのは島根全県など8選挙区、③現行2人区の兵庫5、鹿児島3、及び1人区の奄美群島区は、減員が必要なため、合区または区割り変更で処理する、などが主な内容であり、影響を受ける選挙区は53となる見込みである。

政治改革協議会が、3月27日、ほぼ3カ月ぶりに再開され、政治改革をめぐる与野党調整が本格的にスタートした。各党は、「今国会で早急に目に見える成果が必要である」との基本認識では一致したが、衆院定数は正について、社会党からは、抜本是正は現実には困難（同党幹部）という本音のほか、「小幅是正を認めて自民党と一緒に国民の批判を受けたくないし、衆院解散——総選挙の条件整備に手を貸したくないという事情」などから、何も出ず、公明、共産、民社の3党が簡単に触れただけであった¹⁸⁾。

首相は、4月13日、平成4年度予算が成立したことを受けて、記者会見した。この中で首相は、緊急の政治改革について、今国会中に実現させたいとの強い決意を表明した。衆院定数は正問題については、「3月30日の緊急答申の中に書かれ、これを踏まえてわが党は各党の政治改革協議に臨んでおり、その限りで私の考えは反映されているが、さらにそれを明確にしなければならぬ。この国会の会期中だ。」と述べ、自民党内や与野党間で協議が難航すれば、自らの考えを明らかにし、指導力を発揮していく意欲を表明した¹⁹⁾。

17) 平成4年3月18日付読売新聞。

18) 平成4年3月28日付読売・中日各新聞。

19) 平成4年4月14日付中日・産経各新聞。

政治改革協議会が5月8日開かれ、最大の焦点である衆院定数は是正をめぐる協議に入った。自民党の梶山国会対策委員長は、是正幅に関し、「当面クリアしなければならない格差は3倍以内と考える」と述べ、違憲状態から脱するため最小限の是正とされる「4増4減」案を協議の出発点とする考えをにじませた。これに対し、野党側は、較差を2倍未満に抑える抜本是正要求で足並みをそろえた²⁰⁾。

なお、衆院定数の是正幅などをめぐり、小幅是正で違憲状態を解消させたい自民党執行部・国会対策委員会と2ヶタ是正を目指す政治改革本部との食い違いが根深く、自民党案をまとめるには、首相が政治「決断」するしかないという状況であった²¹⁾。

首相は、5月20日、衆院定数は是正について、千葉4区、神奈川4区、埼玉5区、埼玉1区、神奈川3区、埼玉2区、広島1区、福岡1区、大阪5区の9選挙区で定数を1人ずつ増やし、東京8区、宮崎2区、宮城2区、三重2区、大分2区、奄美群島区、長野3区、熊本2区、和歌山2区、岩手2区の10選挙区で定数を1人ずつ減らす「9増10減」の是正を目指す方針を固め、翌21日、今国会での是正実現に向け党4役、政治改革本部長らに党内調整、対野党折衝を進めるよう指示した²²⁾。

同案は、総定数512を1減し、一票の最大較差を現在の1対3.38から1対2.77に縮小するものであり、平成7年国勢調査でも較差が3倍以内に収まるのはほぼ確実とされる。

自民党は、5月22日、総務会を開き9増10減案について協議したが、減員

20) 平成4年5月9日付日経新聞。

21) 同上、平成4年5月9日付毎日・産経、5月11日付朝日、5月12日付読売、5月19日付産経各新聞。

22) 平成4年5月20日付中日(夕刊)、5月21日付朝日・毎日・読売・日経・産経・中国、5月22日付中国各新聞。

なお、各党の消長について、9増10減案で前回平成2年の総選挙結果を基に試算すると、自民マイナス3、社会プラスマイナスゼロ、公明プラス3、共産プラスマイナスゼロ、民社プラス1となっている(詳しくは、平成4年5月22日付中日新聞参照)。

対象選挙区議員（同党は21人の議員が該当する）などから、反対意見が続出した。ことに、和歌山2区（定数3）の3議員は、「①3年先の国勢調査でも違憲状態にならないようにというのは、根拠がなく納得いかない、②2人区解消をうたった国会決議に矛盾する、③緊急避難というなら4増4減。9増10減を急ぐ必要はない」、などと反対論を展開した²³⁾。

公明党の市川書記長と民社党の米沢書記長は、同日の自民、社会、公明、民社4党の幹事長・書記長会談の中で、衆院定数は正について、一票の較差を2.5倍以内とすべきだ（「12増13減」以上の是正が必要）との考えを初めて明らかにした²⁴⁾。これは、『自社路線』で定数は正が実現、解散の可能性が高まることを警戒し、『2.5倍』を持ち出すことで社会党を引き寄せようと狙ったよう²⁵⁾である。

社会党の山花書記長は、5月25日、9増10減案について、「28日の与野党党首会談で（自民党案として）正式に提案されれば、前向きに検討し、論議の対象とする。」と述べ、基本的に同案を受け入れる意向を公式に表明した²⁶⁾。

自民党は、同日、綿貫幹事長が各派領袖への協力要請を開始するなど、本格的な党内調整に乗り出したが、減員対象選挙区の一部国会議員や県連の反対で、当初予定していた28日の党首会談までに党内合意を得るのは困難な情勢となった²⁷⁾。

和歌山自民党県議団は、5月26日、首相を訪ね、「なぜ4増4減ではだめなのか」、「9増10減の根拠が不明確」などの理由で、定数は正幅を見直すよう求めた²⁸⁾。

公明党は、同日の国会対策委員会で、市川書記長が一票の較差を2.5倍以内とする方針を打ち出したことを大筋で了承した。ただ、この後会見した神

23) 平成4年5月23日付中日新聞。

24) 平成4年5月23日付毎日新聞。

25) 前出注23)の中日新聞。

26) 平成4年5月26日付読売・中国各新聞。

27) 同上。

28) 平成4年5月27日付産経新聞。

崎国会対策委員長は、「社会党が9増10減を受け入れる立場ならば、わが党も十分に考慮したい」と述べ、同案にも柔軟に対応する姿勢を示した²⁹⁾。

9増10減案について、減員対象区議員だけでなく自民党執行部からもその根拠や秋にまとめる抜本改革との関連が不明確だなどとの反発が出ているため、党4役、政治改革本部の長谷川本部長らは、5月27日（午前）、同案に関して、次のような基本的見解をまとめた³⁰⁾。

「一、『2倍程度に近付けるよう漸次是正する』という緊急答申を踏まえ、今国会においては、とりあえず9増10減（格差2.77倍）に取り組む。これは、実現可能なぎりぎりの緊急是正として明示したものであり、司法の判断に対する受け身の対応にとどまらず、政治が『自らの出血と犠牲』（政治改革大綱）を決意した上、判断したものである。

一、今秋11月の政治改革の全体像では、政治改革大綱の基本理念を尊重し、現行の衆・参及び地方選挙制度など、政治全体の改革案をとりまとめることとするが、抜本的な定数是正の具体案はこれの中で明確に位置づける。

一、今回は、抜本改正に至る経過措置であるので、党として2人区、6人区の解消、境界変更及び合、分区は行わないものとする。

一、奄美群島区は定数がゼロとなるので、総合勘案の上、鹿児島1区または3区のいずれかにおいて投票権を行使するものとする。」

このように、9増10減案の理由づけ（論拠）については、「実現可能なぎりぎりの緊急是正として明示したもの」とあいまいな表現で説明したにとどまった。また、選挙制度の実現など抜本改革との関連については、「抜本的な定数是正の具体案は、11月の政治改革の全体像の中で明確に位置づける」との方針を決めたが、抜本改革では、現行の中選挙区制を前提とするのか、それとも小選挙区比例代表並立制を導入するかについては、いっこうに明らかになっていない（詳しくは、後述）。

自民党宮崎県連会長ら幹部は、同日（午後）綿貫幹事長に9増10減案で宮

29) 同上。

30) 平成4年5月28日付読売・産経・朝日各新聞。

崎2区の定数が削減されることについて、「到底容認できない」とする要望書を提出した³¹⁾。

社会党は、同日の臨時3役会議で、9増10減案による段階的は正に前向きに対応する方針を正式に決めた³²⁾。

首相は、5月28日、社会、公明、共産、民社の4野党党首と個別に会談し、9増10減案を自民党案として政治改革協議会に早急に提出する意向を明らかにし、今国会での実現に向け野党側の協力を要請した。これに対し、社会党の田辺委員長、公明党の石田委員長は、抜本は正への筋道を明確にすることを前提に、前向きに対応する考えを示した³³⁾。

社会党は、田辺委員長、山花書記長が9増10減案について「論議の対象になる」などとして前向きに検討する意向を表明していることに対し、5月29日の代議士懇談会で、減員対象区議員（同党は、7人の議員が該当するが、このうち5人）を中心に不満が相次いだ。関係議員は、同案について、「①昭和61年の国会決議で解消するよう盛り込まれていた2人区、6人区が放置、拡大される、②都道府県単位の議員数の逆転現象が拡大するなど不合理だ」、といった問題点を指摘し、「定数は正に重点を置きすぎると、本来の政治改革がおろそかになる」などと批判した³⁴⁾。

9増10減案をめぐり、同日の自民党総務会では、なお減員対象区議員の見返り（救済）措置、同案の理由づけなどについて、異論が相次いだ³⁵⁾。

社会党は、6月2日、山花書記長ら執行部と9増10減案の減員対象区議員との懇談会を開き、同案について協議したが、対象区議員から、「①なぜ9増10減なのかという理論的根拠が乏しい、②9増10減を行うと2人区が増えるが、2人区、6人区の解消を定めた86年の国会決議と矛盾する、③減員対

31) 同上の産経・朝日各新聞。

32) 同上の産経新聞。

33) 平成4年5月29日付中日新聞。

34) 平成4年5月30日付産経・日経・朝日各新聞。

35) 同上の日経新聞。さらに、同年5月31日付毎日（9増10減案をめぐる議員アンケート結果）・中国（9増10減案に対する総務会メンバー30人全員を対象とした緊急面接調査結果）各新聞参照。

象区の多くは過疎地であり、人口だけを基準にして定数配分を決めるのはおかしい」などの反対論が続出し、「全県合区や境界線変更などを含めて、定数は正問題は抜本的に検討していくべきだ」として、執行部に同案を議論の対象としないよう求めた³⁶⁾。

自民党は、6月3日、政治改革本部と選挙制度調査会の合同総会を開き、9増10減案について協議したが、和歌山2区、宮崎2区、宮城2区など減員対象区議員や、「抜本的な政治改革が必要」などと唱える若手議員から反対意見が相次ぎ、意見集約ができないままこの日の協議を打ち切った³⁷⁾。しかし、同本部と党執行部は、5日の総務会で党議決定し、9日の政治改革協議会で同案を提示する構えであった。

自民党の代議士会が、6月4日開かれ、9増10減案について協議したが、賛否両論で議論は平行線に終わった³⁸⁾。

自民党は、6月5日の総務会で、9増10減案の党議決定に向けて約4時間半にわたって協議したが、賛否両論が激しく対立したため、予定していた党議決定を見送り、9日に改めて総務会で論議し最終結論を出すこととなった³⁹⁾。

なお、同案で鹿児島1区か同3区のどちらかに合区される奄美群島区の市町村長会、議長会と落選中の元自民党議員（保岡興治氏）は、同日（午後）、首相を訪ね、鹿児島1区との合区を求める陳情書を手渡した。

自民党は、6月9日の総務会で9増10減案を党議決定し、今後の野党との折衝を綿貫幹事長ら党3役に一任した。ただ、減員対象区の中で反対論が根強い和歌山2区などの取り扱い、さらに党内調整した上で、政治改革協議会に正式に提示することとなり、同日に予定されていた政治改革協議会はとりやめになった⁴⁰⁾。

9増10減案の実現に向け、自民党内の調整が、6月10日、最終段階に入っ

36) 平成4年6月3日付日経・読売各新聞。

37) 平成4年6月4日付朝日・毎日各新聞。

38) 平成4年6月5日付朝日・毎日・産経各新聞。

39) 平成4年6月6日付朝日、6月7日付産経各新聞。

40) 平成4年6月10日付日経・朝日・中国各新聞。

た。これまでの調整の結果、焦点の和歌山2区は、定数を1減して同1区（定数3）と合区し、新たに和歌山全県区（定数5）とすることがほぼ固まった。また、奄美群島区は、党内の大勢も1区編入に傾いており、最終的に1区に編入される見通しとなった⁴¹⁾。

このように、9増10減案は、おおむね、まとまる方向で動いていたが、PKO協力法案をめぐる採決の混乱で、政治改革協議会を開くことができず、野党に正式提示されないまま、結局、6月17日に開かれた自民、社会、公明、民社4党の国会対策委員長会談で、政治改革関連法案——なお、与野党協議で既に合意した事項⁴²⁾は、①収入1,000万以上の資金集めパーティーの収支報告を義務付ける、②政治資金の投機的運用の禁止、③収賄罪で禁固以上の刑が確定した場合、執行猶予付きでも公民権停止、④全国会議員、地方自治体首長らを対象とした資産公開、などである。——を今国会に提出しないことで合意した⁴³⁾。

政治改革協議会が、6月18日開かれ、政治改革関連法案の今国会提出を断念し、秋の臨時国会で改めて協議することで合意した。この結果、政治改革と一体のものとして協議されてきた衆院定数は正も先送りとなった⁴⁴⁾。

以上見てきたように、首相が1月24日の施政方針演説で「急務」と訴えた政治改革は、今国会（第123通常国会）では、何の成果もあげることなく⁴⁵⁾、6月21日に会期切れとなった。

IV 9増10減案の問題点

9増10減案には、次のような疑義、問題点がある。

41) 平成4年6月12日付産経新聞。さらに、同年6月10日付読売新聞。

42) 詳しくは、とりあえず平成4年6月19日付朝日新聞「潮流・底流」参照。

43) 平成4年6月18日付毎日新聞。

44) 前出注42)の朝日、平成4年6月19日付毎日「社説」・読売各新聞。

45) 同上の朝日、平成4年7月3・4・5・8・10・11・12・13日付産経各新聞（「よみがえれ政治 第4部 自己改革のカベ 1～8」）参照。さらに、同年7月12日付読売新聞（参院選 争点論点 ③ 政治改革）参照。

第一に、同案は、減員対象選挙区の議員だけでなく自民党執行部などからも批判が出ているように、抜本改革との関連や是正幅の根拠があいまいである。

平成4年3月14日の緊急答申（前掲）は、「11月に向け、現行制度の抜本的改革を含めた検討の中で、政治改革の全体像を明確に示〔す〕」としているが、政治改革（選挙制度の実現など抜本改革）の全体像が全く示されていないため、この全体像と9増10減案——たとえ、どの程度の是正幅の案であろうとも——との関連（論理的整合性）を明確に説明することはできない。

したがって、まず、政治改革論議の根本に横たわる選挙制度改革についての考え方を明らかにし、政治改革の全体像の青写真（骨格）を提示すべきである。

ところで、昭和63年6月に発覚したリクルート疑惑により、国民の政治不信がかつてないほど高まるなか、政治改革を迫られた自民党（政治改革委員会）は、平成元年5月19日、政権交代の可能性を見だしにくくしている現行の中選挙区制を見直し、小選挙区制（比例代表制を加味）の導入を基本とした選挙制度の抜本改革に取り組むことなどを最大の柱とする「政治改革大綱」を決定し、竹下首相（当時）に答申した。また、第8次選挙制度審議会も、同2年4月26日、政党本位・政策本位の選挙を実現し、政権交代の可能性を高めるために現行の中選挙区制を廃止し、小選挙区比例代表並立制の導入などを骨子とする答申を海部首相（当時）に提出した。この答申を受けた自民党は、同年12月25日に小選挙区比例代表並立制の導入などを最大の柱とする「政治改革基本要綱」を、同3年5月31日に「政治改革関連三法案要綱骨子」を、そして同年6月29日、7月9日に「政治改革関連三法案」を、それぞれ総務会で党議決定した⁴⁶⁾。政府は、政治改革関連三法案——なお、同法案は、政党本位・政策本位の選挙を実現し、政権交代の可能性を高めるとともに、政治の信頼や機能を回復するために、選挙制度、政治資金の改革、

46) 詳しくは、拙稿「衆院の定数は正論議について」、『徳山大学論叢』35号83-87頁、同・前出注1) 276-277頁参照。

そして公的助成制度を三位一体として実現しようというものである。——を同年8月5日召集の第121臨時国会に提出したが、9月30日、同法案の廃案が確定した。

廃案となった同法案の最大の柱は、リクルート事件で端的に露呈したわが国の政治の体質や機能を変えるため、現行の中選挙区制を抜本的に改革し、小選挙区比例代表並立制を導入するとともに、現在の一票の較差は正も行うという点にあった。

その後も、共和汚職事件、東京佐川急便事件などで再び国民の政治不信が高まっており、さらに今回の政治改革関連法案の見送りなどによって、選挙制度の実現など抜本改革の必要性がより証明されたともいえる⁴⁷⁾。

なお、政治改革本部は、平成4年3月13日の緊急答申（前文）で、「近時の一連の不祥事は国民の政治不信をますます増幅し、政治改革の早期実現を求める国民の声は他の政策要望を圧するほどの高まりに達している。わが党は平成元年来、全党挙げて政治改革論議を続けてきた。ここでもし再び改革が成らないことになるならば、党が存亡の淵（ふち）に立たされるだけでなく、わが国政治の機能が停止すら招きかねない。」（傍点筆者）と政治改革が遅々として進んでいない現状に対して、強い危機感を表明している。

次に、是正幅の根拠の問題についてであるが、今回の定数は正案は、あくまでも11月を目標とした政治改革の全体像を提示するまでの緊急避難的な暫定措置（是正）である。そうであれば、小幅是正、つまり違憲状態を解消する（一票の最大較差を3倍未満にする）4増4減程度の是正でよいはずである⁴⁸⁾。というのは、選挙制度改革の将来展望が明らかでない状況では、実際

47) 平成4年6月1日付産経「主張」前出注45)の7月3～13日付産経新聞参照。産経新聞が平成4年7月の参院選前に実施した全国3,000人を対象にした世論調査結果によると、「衆院で最大3倍を超している『一票の格差』を重要視している有権者は1割にも達しておらず、有権者は自民党が検討している衆院定数の『9増10減』の実現より抜本的な改革を望んでいることが浮き彫りとなった。」（平成4年7月1日付同新聞）と報じられている。

48) 平成4年5月22日付産経新聞「主張」参照。

上、9増10減の定数は正（中規模是正）が選挙制度の実現など抜本改革の先送りあるいは幕引きに利用されかねないという懸念があるからである⁴⁹。いうまでもなく、定数は正は、どの程度の是正幅であれ、政治改革以前の問題、つまり、憲法上、国会に課せられた責務なのである。

第二に、抜本是正への取り組みについて、平成4年3月13日の緊急答申は、「投票価値の選挙区間格差は、できるだけ2倍程度に近づけるよう漸次是正する」（傍点筆者）と努力目標を抽象的に唱っているだけで、9増10減の暫定是正後、抜本是正を進めていく場合——なお、自党内では、「今後10年間に3段階で格差2倍未満の実現を目指し、今回は、その第1段階とする方針」（3段階是正論）を検討していたが、抜本改革との整合性が取れなくなるとの慎重論が出たため、結局、見送られた⁵⁰。——、現行の中選挙区制を前提とするのか——つまり、漸次是正して較差を2倍程度に近づける（抜本是正を実現する）ということは、その間、現行の中選挙区制を維持すること（中選挙区制存続）を意味するとも解される。——、それとも新たに小選挙区比例代表並立制を導入するのかという将来展望が、ここでも不明確である。したがって、この点を明らかにしない限り、仮に、秋の臨時国会で9増10減案が実現したとしても、その後の抜本是正論議は、混乱するだけである。

現在、定数配分の歪みは、全選挙区の8割以上にも達しており、現行の中選挙区制度下での抜本是正は、全選挙区の8割強の選挙区で定数の増減、合区・分区、境界線変更を必要とするため、是正というより全面改革となり、實際上、各党間で合意を得ることは——野党統一案の作成ですら——極めて困難である。

ちなみに、衆院定数は正について、各野党とも昭和61年の国会決議に従い、一票の較差は2倍未満、2人区、6人区を解消するなどでは一致してい

49) 平成4年6月11日付朝日（『緊急是正』に矛盾3点）、前出注44）の朝日新聞参照。

50) 平成4年5月22日付毎日・読売、前出注22）の5月20日付中日（夕刊）、5月21日付朝日・読売・産経・中国・毎日各新聞。

る。しかし、平成2年国勢調査に基づく各野党の定数は正案⁵¹⁾では、総定数が、社会党511、公明党471、共産党512、民社党501、一票の最大較差が、社会党1.56倍、公明党2倍未満、共産党1.50倍、民社党1.97倍、そして影響を受ける選挙区数が、社会党112、公明党100以上、共産党114、民社党97、となっており、各党ばらばらである。

このように、野党各党とも定数は正試案を提示してはいるが、「野党側はもともと『9増10減』案の実現性を疑問視して『自民党の出方待ち』（社会党幹部）を決め込んでいた。」と報じられている⁵²⁾ように、野党自らが先頭に立って定数は正の実現に努力する気迫に欠けているといえる。

ところで、朝日新聞⁵³⁾(調査研究室主任研究員・村上榮忠氏)は、今回の緊急是正が別の矛盾を生むとして、①都道府県への配分定数をゆがめる、②突出した格差をなくしても、一票の価値をできるだけ等しくするという、定数は正の原点へ進めない、③国会決議で「解消」を約束した6人区が1つ、2人区が4つも生まれ、中選挙区制(定数3-5)の根幹をなし崩し的に揺るがせている、ことを指摘した上で、「もはや選挙制度改革の選択なしには、説明がつかない」と結論づけている。

V おわりに

自民、社会、公明、民社の4党は、8月5日、幹事長・書記長会談を開き、秋の臨時国会前に、定数は正を含めた政治改革を話し合うため政治改革協議会を再開することで大筋一致した⁵⁴⁾。

首相は、8月6日、社会、公明、共産、民社の4野党党首と個別に会談

51) 平成4年2月24日付読売、3月11日付産経、3月14日付毎日、3月28日付中日各新聞参照。

52) 前出注42)の朝日新聞。

53) 前出注49)の6月11日付朝日新聞。さらに、6月6日付毎日新聞(土屋繁「小手先は正もう限界」)参照。

54) 平成4年8月6日付中日・読売各新聞。

し、秋の臨時国会の冒頭で9増10減案などの緊急改革案を処理することで基本的に合意した。なお、社会、公明、民社3党の党首は、条件を付けながらも「抜本改革の前段として承知した」（社会党田辺委員長）などと発言した⁵⁵⁾。このように、社会、公明、民社の3野党は、同案に対し柔軟姿勢を示しているが、直ちに実現できるかどうか不透明（不確実）な要素も多々ある。つまり、自民党内には、9増10減案に対する反発が依然根強く、野党折衝に先立つ党内調整は難航が必至とみられる。また、同案に対しては、減員対象区議員だけでなく政治改革推進派からも、11月の抜本改革の取りまとめに向け、「抜本改革案の論議の中で定数は正を改めて考えるべきだ」という同案先送りの動きもあるほか、東京佐川急便事件の展開いかんによっては、野党側が政治倫理問題で予算委員会審議を先行させるよう求めてくる可能性もある⁵⁶⁾。ことに、東京佐川急便事件の今後の捜査の展開いかんによっては、冷え込んでいる政治改革熱に再び火がつき、選挙制度の実現など抜本改革に真剣に取り組まざるを得なくなる事態も予想される。

昭和61年5月の国会決議後、国会が抜本是正を怠っている間に、平成2年国勢調査の確定人口（同3年11月に公表）に基づく衆院の一票の最大較差は3.38倍となり、最高裁が一応合憲の目安としている3倍を上回るのは8選挙区になっている⁵⁷⁾。また、最近の定数訴訟（の諸判決）も、前述のように、国会決議で国会自らが約束した抜本是正を速やかに行うよう（強く）促しており、抜本是正は、国会にとって待ったなしの緊急課題である。しかしながら、現行中選挙区制度下での抜本是正は、前述のように、實際上、極めて困難である。そこで、とりあえず、政治改革（選挙制度の実現など抜本改革）の全体像の青写真（骨格）を早急に明らかにした上で、緊急避難的に4増4

55) 平成4年8月7日付中日・読売各新聞。

56) 同上、平成4年8月16日付読売新聞。

57) 詳しくは、拙稿・前出注3) 85-86頁参照。

なお、自治省が、平成4年8月14日に発表した住民基本台帳に基づく同年3月31日現在の人口動態調査結果によると、衆院の一票の較差は、昨年の3.34倍から3.40倍に拡大している（同年8月15日付読売・中日各新聞）。

1992年12月 前田 寛：衆院の定数は正論議について

減程度の是正をして違憲状態を解消すべきである。

結局、衆院定数は正は、不合理かつ弊害多き現行中選挙区制度⁵⁸⁾下での抜本是正ではなく、選挙制度改革（小選挙区比例代表並立制導入）に伴う抜本是正を目指すべきである⁵⁹⁾。それとともに、較差許容限度、定数配分見直し期間の法定化、選挙区画定委員会の設置など定数は正のルールを定め、自動的に是正が行われるようにすべきである。

(1992. 8. 31)

58) 詳しくは、前田寛・中谷孝久「票格差と定数は正」・『徳山大学総合経済研究所紀要13号（徳山大学創立20周年記念論文集）』187-188頁参照。

なお、細田博之議員を中心とした自民、社会、社民連の若手議員4人は、平成4年3月31日、全衆院議員を対象にした政治改革に関するアンケート調査結果を発表した。それによると、選挙制度について「将来も中選挙区制を維持すべきだ」としたのはわずか33人で、それ以外は抜本的選挙制度改革が必要と答えている（詳しくは、同年4月1日付中日新聞）。

59) 詳しくは、拙稿・前出注46) 83-87頁、92頁、同・前出注1) 279頁参照。