

議員定数不均衡是正に関する若干の問題

前 田 寛

目 次

- 一 はじめに
- 二 議員定数不均衡の由来と現状
- 三 議員定数不均衡の問題に関する判例と学説
 - (一) 選挙権の平等（以上本号）

一 はじめに

議員定数不均衡——各選挙区間における議員定数と人口数（選挙人数^①）との比率の不均衡——の是正は、昭和30年代から現在に至るまで引き継がれている重要な政治問題の一つであり、国会、内閣さらには裁判所によっても取り扱われている問題でもある。人口状態の変化（都市部への人口集中と農村部の人口減少）に伴い議員定数不均衡の是正が必要となり、選挙制度審議会（総理府に附置）をはじめ各方面で色々と論議されてきたが、政党（議員）の利害が直接からむ問題のために国会での適切・迅速な処置はなされていない。そこで、一部の有権者から選挙権の平等の侵害を理由に選挙無効の訴訟が提起され、そのリーディング・ケースとなった判決として、衆議院については昭和51年4月14日に、参議院（地方区）については昭和39年2月5日に最高裁判所で判断が示された——後述——が、この判決には、慎重に考慮すべきいくつかの論点が含まれている。例えば、衆議院議員の定数不均衡が違憲となる基準（主に、人口比率）については、その後、昭和53年9月13日に東京高等裁判所でさらに厳格な基準が示され、学説も主にアメリカの連邦最高裁判所の判決を参考にして、

かなり厳格な基準を採用する説が有力である。しかし、選挙権の平等原則（投票の結果価値の平等）を根拠とする議員定数不均等は正の問題は、ただ単に、算術的、機械的に厳格な人口比率で是正さえすればそれで済むというような、簡単にかたづけることができない問題である。すなわち、この問題は、選挙区制（大選挙区制、小選挙区制）や選挙区割の問題とも密接に関連しており、さらに、現代における代表制の概念（国民代表、地域代表）に対する考え方も再検討しなければ、このような問題を根本から解決することはできないであろう。また、そもそも裁判所（の判決）には、司法権の本質からくる限界があることも考慮しなければならない^⑧。

このように、議員定数不均衡は正の問題は、法と政治とが交わった複雑な論点を含み、その範囲も多岐にわたっている^⑨。そこで、本稿では、まず議員定数不均衡の由来と現状を概観してから、この問題に関する判例・学説を整理し、問題点を検討することにした。

なお、議員定数不均衡に関する諸々の問題点については、ドイツ、アメリカ等欧米諸国と基本的には共通するところが多く（勿論、法体系、選挙区制、裁判所の権限、訴訟方式等の相違があることは言うまでもない）、本稿でも、それ等を参考にして考えてみたい。

二 議員定数不均衡の由来と現状

① 昭和22年3月の衆議院議員選挙法の改正によって、現行の中選挙区単記制（正確には、大選挙区単記非移譲式投票制）を採用するとともに、議員定数の配分が次のようになされた。すなわち、昭和21年4月26日現在の人口調査（7311万4136人）を基礎に、議員1名あたり人口15万を基準にして各都道府県人口に議員総定数466名を比例配分し、さらに各都道府県の内部で3名から5名の選挙区に区分・編成された。これによると、選挙区間の議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、1対1・5（愛媛1区の12万7591人、鹿児島2区の19万2037人）であり、全国的に見てもほぼ人口数に比例し

ていた。

なお、この人口調査が行われた昭和21年当時の人口状態は、戦火を避けて都市部から農村部に疎開していた人々によって農村人口は一時的に増加し、都市人口は逆に減少していたのである。

参議院については、昭和22年2月の参議院議員選挙法の制定によって、総定数250名を全国区100名、地方区150名に区分し、地方区は各都道府県を1選挙区とした。そして、各地方区への定数配分は、昭和21年4月26日現在の人口調査による全国総人口(7311万4136人)を150で割って議員1名あたりの人口を算出し(48万7427人)、さらに、各都道府県の人口をこの数値で割って得た数値を基に配分がなされた。参議院は3年毎に半数改選である(憲法46条)ために、地方区の議員定数は偶数にする必要があり、先の計算上では本来2名の定数配分がなされ得ない選挙区にも数値を切り上げたり、切り捨てたりして2名を配分した。その結果、選挙区間における議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、最初から1対1・9(鳥取地方区の27万8715人、東京地方区の52万2884人)で1・9倍の格差があった。

以上のように、議員定数の配分は、人口数をその主な基準としてなされたのである。そして、議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との格差は、衆議院、参議院ともに2倍以内に収まっていたのである。

② 昭昭25年4月に公職選挙法(以下、公選法とする)が制定されたのに伴い、衆議院議員選挙法及び参議院議員選挙法が一本化され、これまでの各選挙区への議員定数の配分は、別表第一及び別表第二として、この新法に受け継がれた。ここでは、昭和21年の人口調査がそのまま使われた。

なお、衆議院議員の定数配分を定めた別表第一の末尾には、「本表は、この法律施行の日から5年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって、更正するのを例とする」(傍点筆者)旨の規定(訓示規定^⑨)があるが、参議院議員(地方区)の定数配分を定めた別表第二には、このような規定は設けられていない。

その後、戦地からの引き揚げ、疎開地からの復帰、特に日本経済の復興・進

展等に伴って、都市部への人口の集中と農村部の過疎化によって、選挙区間での議員1名あたりの人口数の不均衡は増大して行くのである。

ところで、衆議院議員の総定数は、昭和28年の奄美の復帰による1名増で467名になる。

③ 公選法施行後最初の国勢調査が、昭和30年10月に行われた。これによると、「東京都の人口は418万から803万に激増したのに反し、鳥取県では58万から61万になったにすぎず、この結果、当時すでに東京では議員1人当たり人口が約30万（1区は36万）、鳥取では約15万（栃木2区は12万5千）というアンバランスが生^⑥」じていた。

これに対し、昭和31年鳩山内閣による定数是正の初の試みである小選挙区法案があったが、小選挙区制と関連した問題であったために、結局、不成立に終わった。

④ 昭和35年10月の国勢調査によると、議員1名あたりの人口が全国平均20万40人で、最小の鳥取県は14万9784人、最大の東京都は35万8659人となった。選挙区間の議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、1対3・21（兵庫6区の12万8760人、東京6区の41万4092人）となり、3・21倍の格差を生ずるに至った。

この国勢調査で一層の不均衡が明らかになったために、早急な是正を求める声が一段と強くなり、政治問題にもなったために、政府は昭和36年6月に選挙制度審議会設置法（法律119号）を制定し、選挙制度審議会を発足させ、これに議員定数不均衡の是正案を諮問した。ここでは、3案が検討されたが、現行の中選挙制を維持しつつ議員総定数（467名）の範囲内で再配分を行うという基本方針の結果、必ず減員区が生ずるために争野党とも議員の反対意見が強力で、結局、第一次選挙制度審議会の答申は得られなかった。

その後、昭和38年10月に第二次選挙制度審議会が、衆議院議員の定数是正案を政府に答申し、これを骨子とする政府案が作られ、翌39年6月の第46通常国会で成立した。この内容は、定数19名増（これによって議員総定数は486名となる）、6名以上となる選挙区は3名から5名の2つの選挙区に分けるとい

ものであった。この結果、選挙区間の議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、1対2・34（兵庫5区の12万8760人、愛知1区の31万8387人）となり、2・34倍の格差に縮まった。

⑤ 昭和45年の国勢調査によると、議員1名あたりの人口が、全国平均21万3167人となった。選挙区間の議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、1対4・8（兵庫4区の11万2701人、大阪3区の54万5136人）となり4・8倍の格差が生じた。このために、昭和50年7月に三木内閣の下で定数は正が行われ（第75通常国会で公選法が改正された——法63号——）、11の選挙区において合計20名の定数が増加し（これまでは、昭和45年の沖縄の国政参加により5名増加し議員総定数は491名であったが、これによって現在の511名になった）、定数が6名以上となる選挙区では分区がなされた（これによって6区増加し合計130区になった）。この結果、選挙区間における議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、1対2・92（兵庫5区の11万2701人、東京7区の32万9199人）となり、2・92倍の格差に縮まった。しかし、これを昭和50年10月の国勢調査における人口数を基準にすると、議員1名あたりの全国平均人口が21万9054人で、選挙区間の議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、1対3・72（兵庫5区の11万749人、千葉4区の41万1835人）となり、3・72倍の格差となるのである。

以上のように、衆議院については、昭和39年と昭和50年に部分的・不十分なものであった——つまり、議員総定数を変えずに定数は正を行っていないので、人口の過密な選挙区へ定数増をしたにとどまり、過疎の選挙区からの定数減はなされていない——にせよ二度の定数は正は行われているのである。

しかし、参議院(地方区)については、沖縄の国政参加に伴い2名の定数増が行われただけで、別表第二の定数は正は一度も行われていない。このために、各選挙区間の議員1名あたりの人口数の最小の選挙区と最大の選挙区との比率は、昭和37年では1対4・04（鳥取地方区の29万9568人、東京地方区の121万475人）であったが、昭和40年には1対4・69（鳥取地方区28万9926人、東京地方区135万8655人）となっている。さらに、この比率(有権者数との比率)が、

昭和46年6月施行の参議院議員通常選挙時には1対5・08（鳥取地方区の19万7701人，東京地方区の100万3792人）となり，昭和49年7月施行の選挙時には1対5・11（鳥取地方区の20万5254人，神奈川県地方区の104万8278人）となり，昭和52年7月施行の選挙時には1対5・26（鳥取地方区の21万2127人，神奈川県地方区の111万6695人）となり，格差が拡大し続けているのである。

なお，現在では衆参両院とも，人口の少ない選挙区のほうが人口の多い選挙区よりも多くの議員定数が配分されているという，いわゆる「逆立ち選挙区」もかなりの数に達しており，その不合理さが指摘されている^⑥。

三 議員定数不均衡の問題に関する判例と学説

(一) 選挙権の平等

平等選挙とは，財産・教育・社会的身分等によって選挙人の投票の（計算）価値を差別する差等選挙（不平等選挙）に対する概念である。差等選挙には，次のような等級選挙と複数選挙とがある^⑦。1849年にプロシアで採用された等級選挙は，納税額によって選挙人を3等級（上級・中級・下級）に分け，各級各別に同数の議員を選挙するという制度である。また，1893年にベルギーで採用された複数選挙は，一定の納税額，特定の社会的身分等を有する選挙人に対し複数の投票権を与えるという制度である。

平等選挙は，このような選挙方法と異なり，1人1票（**one man, one vote**）制を原則として各人の投票の（計算）価値を平等に取り扱う制度である^⑧。

わが国の憲法（14条1項，15条1項・3項，44条但し書き）が，選挙権の平等の要請として，上述のような「投票の計算価値の平等」（**Gleichheit des Zählwertes**）を保障することは明白である（公選法36条）が，「投票の結果価値の平等」（**Gleichheit des Erfolgswertes**）までも保障するか否かについては，明文の規定を設けていない。

そこで，まず「投票の結果価値の平等」に影響を及ぼす要因を次の2つの問題^⑨に区別して検討し，憲法の要求する内容が何であるかを明確にしよう。

① 各選挙人の投票が、議会の構成（議席）に平等に反映することを要求する、という意味において不平等の原因となるものに死票（落選者に投ぜられた票）がある。つまり、実際に投ぜられた票も落選者に対する投票の価値は零であり、その得票はすべて無駄になり、議席には反映されない。しかし、現行の中選挙区単記制の下では、死票が生じることは避けられない。もし、これを防ぐというのであれば、完全比例代表制^⑥を採用する以外に方法はなからうが、どのような選挙制度（例えば、多数代表制か少数代表制かというような問題）を採用するか否かは、まさに国会の権限に属する問題——立法政策の問題——であり、憲法の要求するところではない。したがって、「投票の結果価値の平等」もこの意味での不平等までも禁止していないと解する。

② 各選挙人の投票が当選したすべての議員に対して、いずれの選挙区でも平等な影響力を持つべきである、という意味において不平等の原因となるものに、立候補者数、棄権者数、各立候補者の集票力の多寡、議員定数不均衡、等がある。このうち、立候補者数、棄権者数、各立候補者の集票力の多寡による不平等は、各選挙区によって、また選挙の時期によっても異なり、立候補の自由、自由投票制を認めるのが選挙制度の下では避けられない問題であり、憲法の要求するところではない。したがって、「投票の結果価値の平等」もこの意味での不平等までも禁止していないと解する。なお、棄権を防止するために強制投票制を採用している国家^⑦もある。

最後に、「投票の結果価値の平等」が、議員定数不均衡による不平等を禁止するか否かについて、学説は分かれている。すなわち、否定説は、「各選挙区毎に有権者の投票が……計算において形式的に平等に取り扱われれば充分である。他の選挙区との比較において投票の計算における平等はなんら要請されない。……各選挙区において、議員定数との比率において有権者数をできる限り均等化し、全国を通じて投票の価値の平等を図ることは、平等原則の理想であろうが、その完全な実現は不可能である……。……全国を通じて投票価値の平等を図るために全国にわたり機械的に斉一な選挙区が画定されたとしても、強制投票制を採択しない限り、偶発的に生ずる棄権率が選挙区毎に異なり、全国

を通じて投票価値の平等を得ることはできない。全国を通じて投票価値の平等を得るためには完全比例代表制と強制投票制を採択する以外になく、しかも、この方法によっても端票の処理および小政党の不平等な取扱いにより投票価値の完全な平等は得られない^⑧とし、肯定説は、「……選挙の平等は、……議員定数が人口数に比例すべきだということ、したがって選挙人の投票価値は各選挙区においてほぼ同じでなければならぬということ（価値的平等）をも含む意味に解すべきである。そうだとすると、いわゆる選挙権は、権利たる性格をもつから、各選挙人は、自己の投票が選挙の結果に対して平等の価値ないし力をもつことを憲法上保障されていることになる。反対説もあるが、私は憲法14条・44条には当然かような趣旨が含まれていると思う^⑨」としている。

次に、この問題について裁判所の見解を見てみよう。

昭和37年7月施行の参議院議員通常選挙における東京地方区選挙に關し、同選挙区の選挙人が本件議員定数配分規定（鳥取地方区と東京地方区との定数不均衡の比率は、約1対4であった）は、憲法14条の規定に違反し無効であり、右無効な規定による本件選挙は無効であると主張して、公選法204条の選挙に関する訴訟として提起された訴えに対し、昭和39年2月5日最高裁大法廷判決^⑩（以下、昭和39年最高裁判決という）は、「憲法14条、44条その他の条項においても、議員定数定数を選挙区別の選挙人の人口数に比例して配分すべきことを積極的に命じている規定は存在しない。……議員定数を選挙人の人口数に比例して、各選挙区に配分することは、法の下に平等の憲法原則からいうて望ましいところであるが、議員数を選挙区に配分する要素の主要なもの、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」、「……議員定数、選挙区および各選挙区に対する議員数の配分の決定に關し立法府である国会が裁量的権限を有する以上、選挙区の議員数について、選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合は格別、各選挙区に如何なる割合で議員数を配分するかは、立法府である国会の権限に属する立法政策の問題であって、議員数の配分が選挙人の人口に比例していないという一事だけで、憲法14条1項に反し無

効であると断ずることはできない」(以上、傍点筆者)と判示した。

これに対し、昭和47年12月施行の衆議院議員総選挙における千葉1区の選挙に関し、同選挙区の選挙人が本件議員定数配分規定(兵庫5区と千葉1区との定数不均衡の比率は、約1対5であった。なお、公選法別表第一は、昭和50年法63号による改正前のものである。)は、憲法14条に違反し無効であり、右無効な規定による本件選挙は無効であると主張して、公選法204条の選挙に関する訴訟として提起された訴えに対し、昭和51年4月14日最高裁大法廷判決^⑥。(以下、昭和51年最高裁判決という)は、「憲法は、14条1項において、すべて国民は法の下に平等であると定め、一般的に平等の原理を宣明するとともに、政治の領域におけるその適用として、前記のように、選挙権について15条1項、3項、44条但し書の規定を設けている。これらの規定を通覧し、かつ、右15条1項等の規定が前述のような選挙権の平等の原則の歴史的発展の成果の反映であることを考慮するときは、憲法14条1項に定める法の下での平等は、選挙に関しては、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であり、右15条1項等の各規定の文言上は単に選挙人資格における差別の禁止が定められているにすぎないけれども、単にそれだけにとどまらず、選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところであると解するのが、相当である」(傍点筆者)と判示した。

このように、「投票の結果価値の平等」について、昭和39年最高裁判決が、「法の下に平等の憲法原則からいって望ましいところである」と消極的に解していたのに対し、昭和51年最高裁判決は、「憲法の要求するところである」と積極的に解した。その主な理由として、前者の判決は、各選挙選挙区への議員定数の配分について、それを積極的に命じている憲法上の規定が存在しないと、そして、その決定は、国会の権限に属する立法政策(立法府の裁量)の問題であることを掲げている。ただ、「極端な不平等を生じさせるような場合は格別」(傍点筆者)とし、国会の裁量権の範囲を逸脱すれば、違憲になる場合もあり得ることを示唆するにとどまった。これに対し、後者の判決は、まず近

代国家における選挙権の歴史的発展の成果を追いながら、選挙権の平等が、各選挙人の投票価値——各投票が選挙の結果に及ぼす影響力——の平等を要求することを明らかにし、投票価値の平等は、憲法15条第1項等の要求するところであると解した上で、「投票価値の平等は、常にその絶対的な形における実現を必要とするものではないけれども、国会がその裁量によって決定した具体的な選挙制度において現実に投票価値に不平等の結果が生じている場合には、それは、国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として合理的に是認することができるものでなければならない」とし、本件の具体的検討をする。すなわち、衆議院議員の選挙における選挙区割と議員定数の配分の決定については、「各選挙区の選挙人数又は人口数と配分議員定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされるべきことは当然であるとしても、それ以外にも、實際上考慮され、かつ、考慮されてしかるべき要素は、少なくない」とし、そこには「極めて多種多様で、複雑微妙な政策的及び技術的考慮要素が含まれ〔る〕」ために、「結局は、国会の具体的に決定したところがその裁量権の合理的な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〕」とし、この場合、「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考えられない程度に達しているときは、もはや国会の合理的裁量の限界を超えているものと推定されるべきものであり、このような不平等を正当化すべき特段の理由が示されない限り、憲法違反と判断するよりほかはないというべきである」（傍点筆者）として、判断基準を示し、さらに立法者に挙証責任を課す考え方を採った。本判決は、右の判示に加えて、「具体的な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ものではなく、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われない場合に始めて憲法違反と断ぜられるべき」だとし、立法者の第一次的判断権を十分尊重した上で、本件では、前記規定が憲法の要求するところ

ろに合致しない状態になっていたにもかかわらず、昭和39年の改正後本件の選挙の時まで8年間にわたって改正が施されていないために、違憲と判断した。

ここで、この問題に関する前述の学説を検討し、私見を述べよう。

先の否定説は、「投票の結果価値の平等」が選挙における平等原則の理想であるとしながらも、たとえ議員定数均衡の選挙区が全国的に画定されたとしても、棄権率が選挙区毎に異なるので、「投票の結果価値の平等」は得られず、その完全な実現は不可能であり、これを実現するには完全比例代表制と強制投票制を採用する以外にない、と言っている。しかし、棄権率の問題は、前述の如く自由投票制を採用している(わが国)選挙制度の下では避けられない問題であり——その他、立候補者数、各立候補者の集票力の多寡等の諸要因によっても投票の結果価値は不平等になり得るが、これについては前述した通りである——、「投票の結果価値の平等」を否定する根拠にはならないであろう。要するに、「投票の結果価値の平等」を完全に実現することは不可能である——つまり、棄権者数、立候補者数、各立候補者の集票力の多寡によっても「投票の結果価値の平等」が実質的には影響力を受けることも否定できない(前述のように、憲法が、これ等の要因による不平等を禁止していないだけのことである)——が、議員定数不均衡が「投票の結果価値の平等」を歪める大きな要因の一つであり、国会・内閣の是正の努力によって正すことができる問題である。前述のように、衆議院議員については、公選法別表第一の末尾に5年ごとに更正する旨定められている。この規定の法的性格については、更正を義務づけるものではなく「訓示規定」と解されているが、「単なる道徳的義務以上の拘束が立法部に課せられている^⑩」のである。

次に、「投票の結果価値の平等」の憲法上の根拠について述べよう。

周知のように、わが国憲法は、国民が選挙によって代表者(国会議員)を選出し、その代表者を通じて政治を行うという、いわゆる間接民主政治(議会制民主主義)の形態を採用している。そして、選挙は、代表者を選ぶという機能だけでなく、わが国のような議院内閣制を採用する国家では、内閣(政府)の組織をも決定する^⑪重要な機能も有するのである。したがって、選挙権は、国民

が政治に参加するための最も重要な基本的権利の一であり(憲法15条1項)、判例も同様に解している。すなわち、昭和30年2月9日最高裁大法院判決^⑧は、「国民主権を宣言する憲法の下において、公職の選挙権が国民の最も重要な基本的権利の一である」と判示し、昭和51年最高裁判決は、「選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をなす」と判示している。

そして、昭和51年最高裁判決が述べているように、国民の最も重要な基本的権利の一である選挙権も、歴史的に見ると、当初は種々の制限や差別が存在していた——等級選挙や複数選挙がその典型的なものである——が、民主政治発展の過程においてそれらが次第に撤廃され、現在の平等化が実現したのである。選挙権に関し、わが国憲法の規定(憲法14条1項が一般的平等原則を、15条1項・3項、44条但し書きが政治の領域におけるその具体的適用を宣明している)もまた、こういった歴史的発展の成果のあらわれにほかならない。したがって、一般的平等原則の一適用としての選挙権の平等(憲法44条但し書き、15条3項)が、選挙人の資格に対する平等を要求することは勿論、更に進んで選挙権の内容の平等——「投票の計算価値の平等」ととどまらず、各選挙人の「投票の結果価値の平等」——をも要求すると解される。また、憲法14条1項、44条但し書きは、各選挙人の住居(選挙区)によって異なる「1票の重み」の格差——合理的理由に基づかない住居による政治的差別——をも禁止していると解することも可能であろう。

周知のように、この趣旨の考え方は、現在、欧米諸国でも判例(及び学説)により認められているのである。

まず、ドイツでは、ボン基本法3条1項^⑨が規定する「平等原則」の一適用である選挙権の平等の内容として、「投票の結果価値の平等」が認められるようになったのは、そのリーディング・ケースである1963年5月22日の連邦憲法裁判所判決^⑩以降である。すなわち、裁判所は、「平等選挙の原則(Der Grundsatz der gleicher Wahl)は、誰もが形式的に可能な限り等しい方法でその選挙権を、当然、行使し得ることを意味する(更に詳しい立証について

は、BverfGE 12, 73 [77])。それは、一般的規定による有権者誰もが、他の誰とも同様に投票ができ、また有効な投票は、他の投票と同じように評価されることを要求する。すなわち、すべての投票者は、その投票について、選挙の結果 (Wahlergebnis) に対し同じ影響力をもつべきである (BverfGE 1, 208 [246] ; 7, 63 [70]) ⑨」(傍点筆者)と判示した。

次に、アメリカ合衆国連邦最高裁判所は、議員定数配分の問題⑩について、次のような見解を示している。

イリノイ州における連邦下院議員の定数配分(選挙区割)法の効力が問題となった1946年のコルグロブ対グリーン事件⑪では、定数配分の問題は、いわゆる政治的問題 (political question) であって、司法判断に適さない (nonjusticiability——司法判断不適合性——) ⑫と判示したが、テネシー州議会議員の定数配分法の効力が問題となった1962年のベーカー対カー事件⑬では、定数配分の問題は、政治的問題ではなく⑭、司法判断に適する (justiciability——司法判断適合性——) ことが確立され、この問題のリーディング・ケースとなった。しかし、この判決には、議員定数配分の不均衡が違憲(連邦憲法改正14条1項違反)となる具体的な基準は判示されていないのである。その後、ジョージア州における連邦下院議員の定数配分法の効力が問題となった1964年2月のウェスペリー対サンダース事件⑮で、裁判所は、「我々(当裁判所)は、その歴史的状況において解釈すれば、〔連邦下院〕議員は『各州の人民により』選出されるという連邦憲法1条2節の要請 (command) は、連邦議会の選挙における1人の投票は、実行可能な限り (as nearly as is practicable) 他の1人の投票と等価値であるべきことを意味する⑯」、「自由な国家において、法律——我々はその下で善良な市民として生活をしなければならない——を制定する人々の選挙において、投票をする権利より貴重な権利は存在しない。もし、投票権が傷つけられるなら、他の権利は、最も基本的なものですら、架空のものになる。わが憲法は、この権利を不必要に減じようする方法で人民を分類する余地を残していない⑰」、「連邦議会(下院)の選挙区を数学的な正確さで画定することは不可能であるかもしれないが、それは等しい数の人民に対し等し

い代表を下院の基本的目標とするわが憲法の明白な目標を無視する弁解にはならない。それが、創設者達が我々に課した正義と常識の高度な基準である^①』と判示し、さらに、アラバマ州議会議員の定数配分法の効力が問題となった1964年6月のレイノルズ対シムズ事件^②で、裁判所は、「我々（当裁判所）は、基本的な憲法上の基準として、平等保護条項（Equal Protection Clause、筆者注——連邦憲法改正14条1節は「……、いかなる州も、その管轄内にある何人に対しても、法律の平等な保護を拒むことはできない」と規定する——）は、2院制の州議会の両議院の議席が人口を基準として配分されなければならないことを要求すると考える。平易に言えば、州の立法者に対して投票する各個人の権利は、その重みが州の他の地域に住む市民の投票と比べてときに実質的に弱められている場合には、違憲的に損なわれているのである^③』と判示した。このように、アメリカ合衆国では、ペーカー事件以後、一連の議員定数配分法の効力に関する連邦最高裁判所の判決によって、連邦議会の場合も州議会の場合も「投票の結果価値の平等」が憲法原則であるということが明確にされ、それに司法的保障が与えられるようになったのである。

注(1) 厳密に言えば、人口数ではなく選挙人数もしくは有権者数を基準にすべきであるが、人口数と選挙人数とはおおむね比例するとみてよい（最判昭51・4・14 民集30巻3号223頁）。したがって、本稿では人口数と選挙人数とを厳密に区別して用いていない。

- (2) 久保田 きぬ子「衆議院議員定数訴訟に対する東京高裁の合憲判決と違憲判決」・『判例評論』240号124頁。
- (3) 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52頁。
- (4) 田口精一「議員定数の不均衡是正と選挙訴訟」・『法学研究』50巻1号80頁の原注(2)、佐藤 功「議員定数不均衡違憲判決の問題点」・『法学セミナー』1976年6月号10頁。作間忠雄「現代選挙法の諸問題」（芦部信喜編「現代の立法」・現代法3・岩波書店・昭和40年所収）139頁。さらに、杉 正夫「公職選挙法別表の法的性格と問題点」・『公法研究』23号71頁・有斐閣・昭和36年を参照されたい。
- (5) 芦部信喜「憲法と議会制」366頁・東大出版会・昭和46年。
- (6) 芦部信喜「前掲書」525頁—526頁、高橋和之「議員定数の不平等」（奥平康弘・杉原泰雄編「憲法学4」有斐閣・昭和51年所収）103頁—104頁。なお、S・H・E氏

は、「現在、北海道と神奈川、大阪などの間のように定数と人口数の関係が逆転しているのは何としても不合理である」(S・H・E「千葉1区の議員定数配分規定違憲訴訟に対する最高裁判決(下)」・『時の法令』・933号55頁)としている。この問題に関し、判例(東京高裁昭和54年6月13日判決 判時933号16頁)もS・H・E氏と同じ趣旨の見解を判示している。

- (7) 詳しくは、林田和博「選挙法」28頁原注(1)・法律学全集5・有斐閣・昭和33年、飯田収治・中村幹雄・野田宣雄・望田幸男共著「ドイツ現代政治史」66頁—69頁・ミネルヴァ書房・昭和41年を参照されたい。
- (8) 林田和博「前掲書」22頁, 27頁。
- (9) 高橋和之「前掲書」106頁。
- (10) 詳しくは、野村敬造「選挙に関する憲法上の原則」(清宮四郎・佐藤 功編集「憲法講座⑧」有斐閣・昭和39年所収)137頁を参照されたい。
- (11) 1975年現在、強制投票制(義務投票制)を採用する国家は、ベルギー、メキシコ、ペルー、パナマ、イタリア、コスタリカ、ニカラグア、エチオピア、ベネズエラ、サルバドル、ハイチ、ホンジュラス、ガテマラ、ドミニカ、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイ、フィリピンの18ヶ国ある。
- (12) 野村敬造「前掲書」138頁。
- (13) 芦部信喜「憲法と議会政」376頁—377頁。
- (14) 民集18巻2号270頁, 判時361号8頁。
- (15) 民集30巻3号223頁, 判時808号24頁。
- (16) 杉 正夫「前掲書」・『公法研究』23号71頁。なお、昭和51年最高裁判決は、公選法別表第一の末尾において「同表はその施行後5年ごとに直近に行われた国勢調査の結果によって更正するのを例とする旨を規定しているにもかかわらず、昭和39年の改正後本件選挙の時まで8年余にわたってこの点について改正がななら施されていない」ことは、「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」と判示する。
- (17) わが国と同様に議院内閣制を採用するイギリスにおいて、「総選挙は、実際には内閣総理大臣の選挙である」(W. Ivor Jennings, *The British Constitution*, 5 rd. ed. p.162. Cambridge. 1971.) と解されている。
- (18) 刑集9巻2号217頁。
- (19) ボン基本法3条1項は、「すべての人は、法の前に平等である」と規定し、一般的な平等原則を定め、同法38条1項は、「連邦議会議員は、普通・直接・自由・平等・秘密選挙によって選挙される」と規定し、平等選挙の原則を定めている。この平等選挙の原則は、一般的な平等原則の一適用例であるとされている。
- (20) BverfGE 16, 130.
- (21) A. a. O., S. 138-139. また、K・ヘッセは、「選挙は、すべての投票が等しい重さ、

等しい〔投票の〕数的価値、そして原則として等しい〔投票の〕結果価値をもっときにだけ、最終的に平等である。したがって、議席配分の際に、同じように考慮されなければならない」としている (Konard Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts Bundesrepublik Deutschland. 8., neubearbeitete Auflage. S. 60. C.F. Müller 1975.)。

- ②) アメリカは、前世紀の末までは農業社会であり人口の3分の2が農村に居住していたが、近時における工業の異常な発展により、現在では人口の3分の2以上が都市あるいはその周辺に居住することになった。それにもかかわらず、多くの州では、この間に議員定数の是正をほとんど行っていないために、大部分の州議会では、農村地域から選出された議員が多数を占め、州住民の多数が必要とする諸問題、工業化に伴う諸問題等を解決し得ず、多数の住民の政治不信を招いていた。しかも、州議会がこのように農村地域から選出された議員の支配下にある限り、自分達にとって不利になる人口数(有権者数)に応じた議員定数の配分を議会(大部分の州憲法は、議員定数を定期的に再配分するように規定し、この責任を議会に委ねている)を通じて行うことを望むことはできない。そこで、州の有権者は、連邦裁判所に、この希望を託して提訴したのである。(詳しくは、久保田 きぬ子「定数は正の問題について——最近のアメリカの判決を中心に——」・『選挙』15巻8号27頁を参照されたい)。

アメリカ合衆国憲法1条4節1項は、「上院議員および下院議員の選挙を行う時期、場所および方法は、各州においてその州議会がこれを定める。但し、連邦議会は、上院議員の選挙の場所を除いては、いつでも法律によってその規則を制定もしくは変更することができる」と規定し、連邦議会議員の選挙区割を各州議会に委任している。但し、上院議員については、連邦憲法1条3節1項・2項、改正(修正)17条の規定によって、上院は、各州から2名ずつ選出される議員で組織し、全議員の3分の1が2年毎に改選されると定められており、常に州全域が1選挙区で1人選出することになっているので、州における選挙区割の問題は生じない(田中和夫「アメリカにおける議員定数の是正と裁判所」・『ジュリスト』532号80頁)。

次に、選挙区割の前提として、連邦議会は、各州で選挙される議員数の割り当てを決めなければならない。これに関し、連邦憲法は、「下院議員……は、……各州の人口に比例して配分される。……人口の算定は、……10年毎に、法律の定める方法によって行うものとする」(1条2節3項)、「下院議員は、……各州の総人口を計算し、それぞれの人口数に応じて各州間に配分される」(改正14条2節)と規定している。この規定に基づいて、連邦下院議員の総定数は人口の増加と共に次第に増加したが、議員数を増加させることは議会の運営上好ましくないという考え方の下に、1929年に議席再配分法(Reapportionment Act)を制定し、総定数を435名に制限し、10年毎の国勢調査に基づいて議員数を自動的に各州に再配分すると定めた(田中和夫「前掲書」・『ジュリスト』532号80頁)。

なお、アメリカにおける定数配分の問題について論じた論文として、上記の他に、土屋正三「議員定数と人口の不均衡 アメリカにおける問題」・『自治研究』38巻7号25頁、佐竹 寛「政治参加の平等と投票権——国民代表選出における不平等是正に関する思想的根拠とその適用」・『法学新報』79巻5号1頁、井出嘉憲「アメリカにおける投票の権利と平等の代表——代表再配分の問題を中心に——」（東京大学社会科学研究所編「基本的人権2」東大出版会・昭和48年所収）403頁、阿部 斉「議席再配分に関する一考察」・成蹊大学『政治経済論叢』18巻1・2合併号357頁、鶴飼信成「違憲審査権の限界——不平等選挙区制の判例をめぐって——」・『成蹊法学』3号1頁、横田喜三郎「違憲審査権と三権分立——アメリカの判例にそくして——」・『法曹時報』15巻1号1頁、中川 剛「アメリカにおける議席再配分革命」・『法学論叢』85巻1号26頁等がある。

㉓ *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946).

㉔ その理由として、フラン克福ーター (Frankfurter) 裁判官 (多数意見) は、①この訴訟の基礎は、私的権利侵害 (private wrong) ではなく、政治団体としてのイリノイ州が受けた権利侵害である、②裁判所を国民の政治に巻き込むことは、民主的制度に反する、③もしも、議会がその権限の行使を怠り、それによって公正の規準が害された場合には、その救済は、窮極的には国民にある、④裁判所は、この政治の茂み (this political thicket) に立ち入るべきではない、ことを掲げている (328 U.S. 552—556.)。

なお、声部信喜「議員定数不均衡の司法審査——立法府の裁量と政治問題——」(同「憲法訴訟の理論」有斐閣・昭和48年所収) 204頁—205頁も参照されたい。

㉕ *Baker v. Carr*, 7 L ed 2d 663, 369 U.S. 186 (1962).

㉖ 「共和政体の保障条項 (the Guaranty Clause) に関する事件やその他の『政治的問題』に関する事件を再吟味すると、『政治的問題』を生じるのは、連邦司法部とこれと同等の連邦政府機関との関係であり、連邦司法部と州との関係ではない」と判示する (*Baker v. Carr*, 7 L ed 2d 681—682.)。

㉗ *Wesberry v. Sanders*, 11 L ed 2d 481, 376 U.S. 1 (1964).

㉘ *Ibid.*, at 486—487.

㉙ *Ibid.*, at 492.

㉚ *Ibid.*, at 492.

㉛ *Reynolds v. Sims*, 12 L ed 2d 506, 377 U.S. 533 (1964).

㉜ *Ibid.*, at 531.

徳山大学論叢 13号 正 誤 表

『行政手続と令状制度（憲法33条・35条）との関係について』

前 田 寛

誤 正

25頁	目次 五(4)	口税 → 国税
26頁	7行目	全体と → 全体として
	20行目	場不 → 場合
27頁	10行目	dut → due
29頁	11行目	規制 → 規定
39頁	27行目	folonies → felonies
41頁	1行目	抗抵 → 抵抗
43頁	1行目	令状を → 令状〔の発行〕を
注49頁	20行目	有斐閣, 昭和53年 → 有斐閣・昭和53年
51頁	11行目	については(佐藤 → については佐藤
55頁	22行目	273頁 → 283頁
	35行目	Verwaltungs → Verwaltungs-
56頁	1行目	-verfahrensgesetz → verfahrensgesetz
	5行目	所政 → 所収