

暫定是正に関する一考察

前 田 寛

目 次

- I はじめに
- II 新法成立に至る経緯
- III 改正法の内容と問題点
 - 1 改正法の内容
 - 2 法律の公布
- IV おわりに（抜本是正の条件）

I はじめに

衆議院議員の定数不均衡は、昭和50年の公職選挙法（以下、「公選法」とする）の改正によって是正が行われた（右改正時点で最大1対2.92の格差を抱えていた）が、その後、国会が是正を怠っている間に定数不均衡は更に拡大し、昭和55年6月施行の総選挙時には、最大1対3.94の格差となり、昭和58年12月施行の総選挙時には、最大1対4.40の格差にもなっていた。

これに対し、最高裁は、昭和55年の総選挙について、昭和58年11月7日の大法廷判決¹⁾で、右選挙当時の最大1対3.94の格差が示す投票価値の不平等は、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になっており、「違憲状態」にあるが、憲法上要求される合理的期間内の是正がなされなかったものといえず、本件定数配分規定を憲法違反とすることはできないとし、結論としては選挙自体に合憲（有効）の判断を示した。次に、昭和58年の総選挙について、

注1) 判時1096号19頁。

昭和60年7月17日の大法院判決²⁾で、右選挙当時の最大1対4.40の格差が示す投票価値の不平等は、憲法の選挙権の平等の要求に反し、かつ憲法上要求される合理的期間内の是正が行われなかったものとして、本件定数配分規定全体を違憲と判断したが、選挙の効力については、事情判決の法理を援用して選挙無効の請求を棄却した。

この二つの最高裁判決、特に後者の判決が、現行の定数配分規定を違憲と判断したことにより、国会・内閣にとって衆議院の定数は是正問題は、待たなしの緊急課題となった。

前者の判決後、紆余曲折があったが、ようやく、昨年(昭和61年)の第102通常国会で、自民党が、いわゆる「6・6増減案」の提出にこぎつけた。これに対抗して、野党側も社会・公明・民社・社民連のいわゆる「野党統一案」を提出した。しかし、いずれも実質審議に入らないまま、継続審議となった。

続く秋の第103臨時国会で、実質審議が始まったが、「2人区」問題と解散権問題等で与野党が対立し、結局、政府・自民党は「6・6増減案」の同国会成立を断念した。これを受けて、12月19日の坂田衆議院議長の「見解」(暫定是正と抜本是正の二段構え)とこれに沿った衆議院本会議の「決議」は、次期通常国会で定数は是正を図るとして、政治決着した。

その後、翌年4月14日に与野党間の実務者協議会での議論を土台にした同協議会座長「見解」が示され、各党国会対策委員長会談-幹事長・書記長会談を経て、5月8日、坂田議長「調停」で事実上のケリがつき、5月22日、いわゆる「8増7減」の暫定是正法案が成立した(この経緯について、詳しくは、次で述べる)。

今回の是正では、総定数が1人増員しただけでなく、「2人区」、「6人区」が新設されるなど、抜本是正の際に検討されなければならない多くの問題を含んでいる。また、この法律の公布日(5月23日)についても、野党および有権者の一部から、疑問視されている。

2) 判時1163号3頁。

本稿は、今回の是正にかかるこのような問題点について、若干の検討を試みるものである。

II 新法成立に至る経緯³⁾

昨年12月19日、坂田衆議院議長は、定数是正問題について、「昭和60年国勢調査の速報値に基づき、来る通常国会において、次の原則に基づき、速やかに成立を期するものとする。

- ①現行の議員総数（511）は変更しないものとする。
- ②選挙区間議員1人当たり人口の格差は1対3以内とすること。
- ③小選挙区制はとらないものとする。

④昭和60年国勢調査の確定値が公表された段階において、速報値に基づく定数是正措置の見直しをし、更に抜本的改正を図ることとする⁴⁾。」などを柱とする調停案を議長「見解」として各党党首に示した。この「見解」を受けて衆議院公選法改正調査特別委員会（三原朝雄委員長）は、翌日、「定数是正問題の重要性と緊急性にかんがみ、次期国会において速やかに選挙区別定数是正の実現を期するものとする⁵⁾。」旨決議した。また、衆議院本会議でも、この「見解」に沿った決議をして、政治決着した。

12月24日、第104通常国会が召集された（すぐさま年末年始の自然休会となり、翌年1月27日に再開した）。

昭和61年1月24日、本年度初の与野党国会対策委員長会談（共産党を除く）が行われ、与野党折衝が始まったが、「2人区」問題で平行線を辿り、物別れに終わった。

2月12日、第2回目の同委員長会談が行われ、各国会対策副委員長クラス

3) 主として、朝日新聞を参照した。以下、主なもののみ日付を記することとする。なお、拙稿「定数是正と選挙制度」・『徳山大学論叢』25号84頁以下も参照されたい。

4) 昭和60年12月20日付朝日新聞。

5) 昭和60年12月20日付朝日新聞（夕刊）。

の実務者協議機関を設置し、定数は正問題解決の手順、内容等について協議を進めていくことで同意した。

2月18日、第1回目の定数は正問題協議会（渡部恒三座長）が開かれた（国会を召集して56日後）が、具体的進展はなく、毎週1回協議することを申し合わせるにとどまった。

4月14日、同協議会は、第10回会合を開き、渡部座長がこれまでの各党の協議を土台にし（集約し）、次の7項目からなる座長「見解」を提示した。

- 「1. 議長見解を踏まえ今国会で実現する。
2. 今回の定数は正は付則改正で行う。
3. 是正対象選挙区は10増10減の選挙区以外に拡大しない。
4. 確定値で変動する可能性のある微差の選挙区は是正を見送る。
5. 減員区のうち現行定数4名の選挙区は1名減員して3人区とする。
6. その他の減員区については今国会の会期、関係者等の意見を踏まえ合分区、境界線変更等により調整し、2人区の解消に努め、抜本改正においては2人区を作らない。
7. 有権者と立候補者の立場を尊重して、一定の周知期間をおく⁶⁾。」

4月23日、与野党の国会対策委員長会談（共産党を除く）が開かれ、焦点の周知期間については、設置することで合意し、「2人区」の解消にも最大限努力することで一致したため、この問題の最終的な調整を与野党の幹事長・書記長会談に委ねることになった。

4月30日、通算3回目の与野党の幹事長・書記長会談（共産党を除く）で、先の渡部座長がまとめた「見解」の7項目のうち、5項目は与野党間で合意したが、残る「2人区」問題と周知期間問題の2項目について話し合いがつかず（すなわち、「2人区」問題について、「抜本是正では2人区はつくりたくない」との国会決議を行う点では一致したが、暫定是正での扱いは合意できなかった。また、周知期間問題について、野党側は「6ヶ月、最低でも3ヶ月」

6) 昭和61年4月15日付毎日新聞。

が必要だとし、自民党側は「1ヶ月を下回らない期間」を示すなど、一致しなかった。)、坂田議長のもとで与野党の調整が図られることになった⁷⁾。

5月7日、坂田議長が与野党の国会対策委員長を個別に呼び、意見聴取をし、調停を開始した。

5月8日、坂田議長は、与野党の幹事長・書記長に、次のような調停文を提示した。

「1. 今回の定数は正に際し、2人区の解消に努める旨の与野党間の合意の趣旨を尊重し、それを実現するため各党の主張を勘案した結果、減員によって2人区となる選挙区のうち和歌山2区、愛媛3区及び大分2区については、隣接区との境界変更により2人区を解消することとする。

2. この場合、減員は7選挙区となり、総定数を変えないときは、増員は7選挙区となるべきところであるが、今回の定数は正の中心課題である格差3対1以内に縮小しなければならない要請にこたえるため今回は特に8選挙区において増員を行うこともやむを得ないものと考えらる。

しかしながら、抜本改正の際には、2人区の解消とともに総定数の見直しを必ず行うものとする。

3. 本法の施行に際しては、有権者の立場を尊重して周知期間を置くとの与野党の合意を踏まえ、特に、この法律は公布の日から起算して30日に当たる日以後に公示される総選挙から施行するものとする。

4. 以上のほか、従来の与野党ですでに合意した点を含め各党間で協議を進め早急に所管委員会でも立法措置を行うため審議に入るものとする⁸⁾。

5月21日、衆議院本会議で、共産党の修正案（いわゆる「32増32減案」）を否決した上で、衆議院定数は正のための公選法改正案（いわゆる「8増7減案」）を自民党・新自由国民連合、公明党・国民会議の賛成多数で可決し、

7) 昭和61年5月1日付朝日新聞。

8) 昭和61年5月9日付朝日新聞。

参議院に送られた。

また、衆議院定数の抜本是正決議も、共産党・革新共同を除く賛成多数で行われた。

同決議は、次のとおりである。

「選挙権の平等の確保は議会制民主政治の基本であり、選挙区別議員定数の適正な配分については、憲法の本質にのっとり常に配慮されなければならない。今回の衆議院議員の定数是正は、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。抜本改正に際しては、2人区・6人区の解消並びに議員総定数及び選挙区画の見直しを行い、あわせて過疎、過密等地域の実情に配慮した定数の配分を期する⁹⁾」。

5月22日、同法案は、参議院本会議で、自民・公明両党の賛成多数で可決、成立した。

5月23日、衆議院定数是正のための改正公選法（以下「改正法」とする）が公布された。

Ⅲ 改正法の内容と問題点

1 改正法の内容

a 改正法の内容は、①昭和60年国勢調査の速報値を基に、議員1名当たりの人口が多い千葉4区、神奈川3区、埼玉2区、東京11区、埼玉4区、千葉1区、北海道1区、大阪3区の8選挙区で定数を1名ずつ増やし、代わりに人口が少ない兵庫5区、鹿児島3区、石川2区、秋田2区、新潟4区、山形2区、新潟2区の7選挙区で定数を各1名ずつ減らし、1票の最大格差を3倍以内（正確には、2.99倍）に収める。②2人区解消のため、従来、減

9) 昭和61年5月22日付朝日新聞。

員対象とされた愛媛3区、和歌山2区、大分2区の3選挙区は、それぞれ隣接選挙区との境界線変更により、3人区を維持する。③総定数を1名増員し512名とする。④是正内容を有権者に周知徹底させるための周知期間を置き、改正法は、公布の日から30日以後に公示される総選挙から施行する、等である。

b 改正法には、その内容に多くの問題を含んでいる¹⁰⁾。

第一は、総定数が1名増員したことである。

今回の定数は正（衆議院議員）は、昭和39年、50年に次いで、戦後3度目である。

昭和39年の是正では、12選挙区で19名増員し、総定数が486名になり、1票の最大格差は3.21倍から2.34倍に縮小した。次に、昭和50年の是正では、11選挙区で20名増員し、総定数が511名になり、最大格差は4.83倍から2.92倍に縮小した。この2回の定数は正に比べれば、今回の是正では、7選挙区で減員が行われ、3選挙区で隣接選挙区との境界線変更（合区・分区）も行われており、一步前進ということもできる。

しかしながら、昨年12月19日の坂田衆議院議長「見解」は、「現行の議員総数（511）は変更しないものとする」と明記したが、本年5月8日の同議長「調停」は、自らこの総枠順守の公約を反故にしている。この点について、同議長は、「もし違憲状態が解消できなかったら、それ以上に罪は大きい。本当に申し訳ないが甘んじて批判を受ける¹¹⁾」（5月8日夜の記者会見）と語り、増員批判は甘受すると釈明している。

更に、より厳しく批判されなければならないのは、議長「見解」に合意しながら、党利党略（個利個略）により増員を認めた与野党議員である。

現在、国会議員1名にかかる費用は、単純計算でも1億600万円はかかるといわれており、たとえ1名増員といえども納税者たる国民に対する重大な背信行為である¹²⁾。行政改革が進められ、国鉄では、民営・分割のため10数

10) 昭和61年5月10日付朝日、読売、毎日、サンケイ各紙の社説（主張）を参照されたい。

11) 昭和61年5月10日付サンケイ新聞。

12) 昭和61年5月10日付サンケイ新聞「主張」。

万の職員が配置転換、退職等の定数削減を余儀なくされている。また、民間企業も血の出るような努力を惜しんではいない。更に、地方議会でも改革（定数の削減）が進んでいる。そんな折、国会だけがこうした改革の対象外の聖域であってよいはずはない¹³⁾。

元来、公選法は、「衆議院議員の定数は471人とする」（4条）としている。それを附則で「当分の間511人」とし、「当分の間」が10年以上も続いているのである。「附則」という以上、常識的には、暫定的に定められたものと解するのが普通である¹⁴⁾。

したがって、抜本是正の際には、元の471名に戻すべきである。

将来的には、審議能率や国費の観点から、総定数を更に削減すべきである。ちなみに、我が国の総人口の約倍であるアメリカの下院の定数が435名であるところからすれば、現在の半分位でもよかろう。

第二の問題点は、今回の是正で初めて登場した「周知期間」（30日）である。

定数は正問題の与野党折衝の際、最後まで揉めたのは、周知期間を巡ってであった。定数に変更され、選挙区の境界線が変わるところがあるので、そのことを有権者に周知徹底させるために設けられたというのは建て前であり、本音は、衆参同日選挙につながる早期解散・総選挙を封じるためであったことは否定できない¹⁵⁾。

過去2回の定数是正では、分区によって新しい選挙区が生まれたが、周知期間など設けられていない。今回の是正は、隣接選挙区との境界線変更が主であり——その影響を受ける地域住民に配慮して周知期間が設けられた（建て前上）——、130選挙区のうち3選挙区が影響を受けるだけである。有権者は、新聞やテレビ等のマスコミを通じて、既に是正内容を知っているはずであり、また、選挙運動期間もある¹⁶⁾ので、30日もの長い周知期間を設けなく

13) 磯村英一「国鉄減員前になぜ国会増員か」昭和61年5月13日付サンケイ新聞「正論」。

14) 昭和61年5月14日付サンケイ新聞。

15) 昭和61年5月10日付読売、毎日新聞の各「社説」。

16) 昭和61年5月10日付読売新聞「社説」。

ても、是正内容を有権者に周知徹底させることは可能であったと思われる。

第三の問題点は、定数は是正問題の論議の中で、野党側は一貫して3～5人区の中選挙区制を堅持すべきであると主張してきたが、今回の是正により、兵庫5区、鹿児島3区、石川2区、新潟4区の4選挙区で「2人区」が、北海道1区で「6人区」が生まれたことである。

「2人区は小選挙区制につながる」として反対してきた野党側と、「小選挙区制とは1人区のこと」と主張する自民党との間で、「2人区」の内容の解釈は、分かれたままである。

ところで、いわゆる中選挙区制（3～5人区）は、大正14年から現在に至るまで60年余り採用されている（但し、昭和21年の第1回衆議院選挙では、制限連記投票制が一部採用された）が、現行の中選挙区制の下での定数は是正には選挙制度上の限界があり、抜本是正（厳格な人口比例での是正）は無理である。また、この選挙制度は、世界的には稀なものであり、必ずしも少数代表制の趣旨に沿った結果をもたらすとは限らない不合理なものでもある（詳しくは、後述する）。

したがって、抜本是正の際には、「2人区」、「6人区」の解消に努めるより、現行の選挙制度自体を検討する必要がある¹⁷⁾。

2 法律の公布

a 今回の定数は是正で選挙区の境界線変更が行われる和歌山、愛媛、大分の三県の官報販売所に、改正法が掲載された官報が到着したのは、通常の閉店時間を過ぎた5月23日の夜で、同日中に一般国民が閲覧購入できる状況になかったとして、5月28日、社会党・公明党等の野党は、5月23日に公布手続きが終ったとは認められないとの立場から、政府が7月6日の投票に向けて衆議院選挙の6月21日公示を決めた場合、「違法な公示」として裁判所に選挙差し止めの仮処分申請をする方針を決めた、と報じられた¹⁸⁾。

また、和歌山、愛媛、大分の三県の有権者らが、改正法の「5月23日公布」

17) 詳しくは、拙稿「前掲」・『徳山大学論叢』25号91頁以下を参照されたい。

18) 昭和61年5月29日付朝日新聞。更に、同月24・25・27日付朝日新聞参照。

は無効だとして、内閣（中曽根首相ら閣僚全員）を相手取り、6月21日、「公示の取り消し」を求める訴訟とともに、公示の効力の執行停止の申し立てを東京地裁に起こした¹⁹⁾。

これに対し、政府は、改正法を5月23日官報に印刷し、同日午前大蔵省印刷局に掲示するとともに東京官報販売所に届いたことで、公布手続きが完了した、としている²⁰⁾。

次に、法律の公布の時期について、若干検討してみよう。

b 我が国現行憲法の下では、法律は、原則として、両議院で可決したとき、成立する（その内容が確定する）が、近代民主国家における法治主義の要請から、既に成立した法律（政令も同じ）の内容を広く一般国民に周知せしめる方法として、ヨーロッパ大陸諸国と同様、公布の制度を採用している（同59条1項、7条1号）。

この意味で、法令の公布は、通例、既に成立した法令を一般国民に知らしめるための表示行為であり、法令の効力発生の要件である、と解されている²¹⁾。

法令の内容を一般国民に周知せしめるという公布の目的からいえば、一般国民の全てに法令の内容を周知せしめる状態に置く方式（実質的公布制）が望ましいが、現実にそういう状態を作り出すことは不可能である。したがって、特定の形式的行為を行うことによって、一般国民が法令の内容を周知したものとみなす——一般国民の知り得べき状態に置く——方式（形式的公布制）を採らざるを得ない²²⁾。

そこで、まず、そういう状態に置く方法として、どんな方法が適当かが問

19) 昭和61年6月21日付朝日新聞（夕刊）。

これに対し、同年7月1日東京地裁は、衆議院選挙公示の効力の執行停止の申し立てについて、「公示の取り消しを求めた本訴は、法律に定められた者に限り訴訟を提起できる民衆訴訟としては不適法のため、それにもとづく執行停止の申し立ても不適法」と申し立て却下の決定をした（昭和61年7月1日付朝日新聞夕刊）。

20) 昭和61年5月24日付朝日新聞。

21) 清宮四郎『憲法I〔新版〕』有斐閣・昭和52年・172頁、園部 敏『行政法の諸問題』有信堂・昭和29年・139-140頁。

22) 園部 敏『同上書』121-122頁。

題になる。

明治憲法時代には、「公式令」(明治40年勅令6号)によって、法令等は官報で公布する旨定められていた(12条)が、公式令は、現行憲法施行と同時に、昭和22年5月3日廃止され、現在、これに代わる一般的規定は制定されていない。

もっとも、実際の慣行として、法令については、官報による公布という従来の方法が踏襲されており、昭和32年12月28日の最高裁大法廷判決²³⁾も、「公式令廃止後の実際の取扱としては、法令の公布は従前通り官報によってなされて来ていることは上述したとおりであり、特に国家がこれに代わる他の適当な方法をもって法令の公布を行うものであることが明らかな場合でない限りは、法令の公布は従前通り、官報をもってせられるものと解するのが相当であって、たとえ事実上法令の内容が一般国民の知りうる状態に置かれえたととしても、いまだ法令の公布があったとすることはできない。」と述べ、この慣行を適式な公布として承認している。

次に、法令の公布が、原則として官報によるとして、その公布の時期(効力発生の時期)を何時とみるべきか、が問題となる。

法令は、公布と施行との間に、通例、一定の周知期間を置くのが原則である。ちなみに、法律については、法例1条1項により、「公布ノ日ヨリ起算シ満20日」を経た後に施行されるが、同項但し書きは、このような原則に対する例外も認めており、実際に「公布の日から施行する」と定めているものも少なくない。かかる公布即日施行の法令が、刑罰を科したり、国民の権利・利益を制約する内容となっている場合に、官報による法令公布の時期を何時と解するかは、国民にとって重大な問題となる。

ところで、官報による法令の公布は、現在、①公布意思(公布権者)の決定、②官報の印刷(大蔵省印刷工場)、③印刷完了済官報の外部への発送、④大蔵省印刷局官報課または各地の官報販売所への官報の到達、⑤一般国民

23) 判時137号4頁。

の閲覧または購読という一連の手続・順序を経て行われている。

したがって、この一連の手続・順序のどの時点をもって、法令公布の時期とみるべきかについて、次の諸説が挙げられる。

- ① 法令が掲載された日付の午前零時とする説（官報日付説）。
- ② 官報の外部への発送手続が完了した時とする説（発送手続完了時説）。
- ③ 官報が最初に閲読・購入可能な場所に到達した時点とする説（最初の閲読可能時説）。
- ④ 官報が各地方ごとに官報販売所で閲読・購入可能となるそれぞれの時点とする説（各地方閲読可能時説）。
- ⑤ 官報が各地方の官報販売所に到達した時点のうち最終の到達時点とする説（最終到達時説）。

以上の諸説のうち、どの説が最も妥当かを検討しよう。

①の官報日付説は、従来の行政部内で支配的な見解である。この説によれば、公布即日施行の法令は、公布の日の午前零時から実施されることになるが、一般国民が法令の内容を全く知ることのできない官報の日付の午前零時を公布の時点とすることは、明らかに国民に無理を強いることとなり、不合理である²⁴⁾。

もっとも、公布から施行までに一定の周知期間が置かれている場合には、この説を採用しても実害はないとの見解²⁵⁾もあるが、官報が周知期間の満了直前あるいはその経過後に発行される事態を想定すると、この考え方にも疑問が生ずる²⁶⁾。

②の発送手続完了時説は、旧行政裁判所（大正9年2月12日 行録31輯92頁）や戦後の下級審判決（東京高判昭和25年6月22日 下級民衆1巻6号963頁、名古屋地判昭和25年7月20日 労働民例集1巻4号609頁）に先例がみられるが、官報の発送手続きが完了したというだけでは、官報は未だ包装貨

24) 成田頼明「法令公布の時期」・『ジュリスト』300号59頁。

25) 佐藤 功「法令公布の時期（下）」・『時の法令』261号23-25頁。

26) 成田頼明「前掲」・『ジュリスト』300号59頁。

物の状態たるに過ぎず、この段階で法令が一般国民の知り得べき状態に置かれたものであるとすることは、無理であり、不合理である²⁷⁾。

③の最初の閲読可能時説は、到達主義の原則に立ちながら、到達の確定を最短の時点（具体的には東京都の官報販売所）に求めることによって、法令の全国一律同時施行主義の原則を維持する見解である。昭和33年10月15日の最高裁大法廷判決²⁸⁾は——多数意見は、必ずしも明確ではないが——、一般国民が官報を閲読または購入しようとするればそれをなし得る状態となった最初の時点を公布の時点とする旨の判決を下しており、この説を採っているものと解される。

しかし、官報を最初に閲読・購入可能な場所は、東京であり、多数の地方在住者にとって不公平であるとの批判は免れない²⁹⁾。

④の各地方閲読可能時説は、各地方ごとに公布時点を認めるもので、特に公布即日施行の法令について、国民の利益の保護に適う見解ではあるが、法令の施行が全国まちまちになり、結局、異時施行主義を認めることとなって現行法制の建て前に合わない見解である——つまり、法律については明治23年法例1条によって、命令については明治40年公式令11条によって、それまでの異時施行主義が廃止され、以後、原則として（個々の法令で別段の規定を置かない限り）、同時施行主義を採ってきたという沿革を無視した見解であり、現行法制の解釈論としては、認められぬ見解である——との批判がある³⁰⁾。

⑤の最終到達時説は、到達主義の原則を徹底させながら、全国一律の同時

27) 同上。

28) 判時164号3頁。

29) 作間忠雄「法令公布の時期」・『憲法の判例（第2版）』217頁、一圓一億「法令公布の時期」・『憲法判例百選（第3版）』265頁。

30) 林 修三「法令の公布と施行の時期——最高裁判決を読んで」・『自治研究』35巻1号13頁、奥原唯弘「法令の公布」（林 修三、中山健男、奥原唯弘『統治の機構と作用<<判例演習シリーズ憲法1>>』成文堂・昭和48年所収）160頁、昭和33年10月15日の最高裁大法廷判決（判時164号3頁）に付された入江俊郎裁判官の補足意見（以下、「入江俊郎裁判官の補足意見」とする）。

施行主義の原則を維持する見解であるが、官報が最も遅く到達した地方における到達時点まで、法令の公布を認めない（法令の効力が生じない）とすることは不合理である、との批判がある³¹⁾。

以上のどの説も、形式的公布制の性質上、多かれ少なかれ擬制（フィクション）を伴わざるを得ない。したがって、公布制度の趣旨を勘案し、ある程度の擬制を許容して最も妥当な（合理的な）公布の時期を採用する外はない³²⁾。

①説、②説は発信主義の立場から、③説、④説、⑤説は到達主義の立場から主張されているが、公布制度の趣旨に照らして考えると、①説、②説は採用できない³³⁾。それでは、③説、④説、⑤説の中では、どれが最も妥当であろうか。

思うに、現行法制が、法令の施行につき、全国一律の同時施行主義を原則とし、また、法令が国民生活を画一的に規律することを目的としている³⁴⁾こと等から、難点はあるが、原則としては、③説が妥当である³⁵⁾。しかしながら、公布即日施行という異常な法令、ことに国民に刑罰を科したり、国民の権利・利益を制約する内容の法令については、④説を採るのが妥当であろう。つまり、法例1条2項は、「北海道、沖縄県其他島地ニ付テハ……特別ノ施行時期ヲ定ムルコトヲ得」と規定し、同時施行主義の例外を認めており、公布即日施行という異常な法令については、比較的短時日の異時施行は許されるものと解する³⁶⁾。

31) 成田頼明「前掲」・『ジュリスト』300号59頁、林 修三「前掲」・『自治研究』35巻1号13-14頁、入江俊郎裁判官の補足意見。

32) 林 修三「同上」・『自治研究』35巻1号12-13頁、入江俊郎裁判官の補足意見。

33) 作間忠雄「前掲」・『憲法の判例（第2版）』217頁、栗城壽夫「法令公布の時期」・『憲法の判例（第3版）』239-240頁、一圓一億「前掲」・『憲法判例百選（第3版）』265頁、成田頼明「前掲」・『ジュリスト』300号59頁、入江俊郎裁判官の補足意見等、多数説。

34) 入江俊郎裁判官の補足意見。

35) 同上、奥原唯弘「前掲」（林 修三、中山健男、奥原唯弘『統治の機構と作用』所収）160頁。

36) 奥原唯弘「同上」。

なお、入江俊郎裁判官の補足意見は、公布即日施行という特別の場合は、具体的各場合における個々の事案についての、当該法律の適用に関する問題として、つまり法は不可能を強いるものではないとの原則に立って、たとえば刑法38条1項の犯意の解釈により、または同条3項の法の不知に関する解釈等により、解決すべきであるとしている。

IV おわりに（抜本是正の条件）

現在、衆議院の定数是正問題は、昭和60年国勢調査の確定値が公表された段階で、抜本是正を行う段取りになっている。

そこで、最後に、抜本是正を行う際の条件（基本原則）について、その主要なものを若干——前述したものについては敷衍し——述べておこう。

(1) 投票価値の平等と選挙制度

投票価値の平等が憲法上の要請である以上、人口比例主義が基本原則となることは明白であるが、他方、憲法は選挙制度の仕組みの具体的決定を国会の裁量に委ねており（同43条2項、47条）、衆議院の選挙制度については、現在、中選挙区制が採用されている。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のである。

現行の選挙制度上、人口比例主義を厳格に実現しようとするれば、選挙区割（分区、合区）を頻繁かつ大幅に変更しなければならず³⁷⁾、抜本是正は無理である³⁸⁾。また、この制度は、同一政党内での同士討ちを激化させ、派閥の形成を生む傾向が大であり、必ずしも少数代表制の趣旨に沿った結果を生むものとは限らない不合理な選挙制度である。

したがって、抜本是正の際には、選挙制度の改革にまで踏み込んだ検討を行うことが必要である。

37) 東京高判昭和53. 9. 13判時902号34頁。

なお、自治省は、今年7月27日、人口動態の調査結果を発表した。この調査結果では、東京、名古屋、大阪の三大都市圏への人口集中が再び加速している（昭和61年7月28日付中日新聞）。

38) 昭和60年国勢調査の速報値をもとに衆議院の定数を人口比例で抜本是正したある新聞の試算については、昭和60年12月22日付朝日新聞を参照されたい。また、岡野加穂留教授は、「憲法感覚失った国会議員」（昭和60年12月26日付朝日新聞）で、「適当な格好付けは可能だが、抜本的改正は現制度下では不可能である」と述べている。

(2) 第三者機関の設置

定数は正は、議員個人や政党の利害に直接関係する問題であり、先般の定数は正（暫定是正）の際の論議にみられたように、各政党間の合意を得るには相当の困難を来す。

そこで、イギリスや西ドイツのように第三者機関である選挙区画定委員会（Boundary Commission）を設置³⁹⁾し、そこに定数は正を委ね、国会は、原則として、それに従うという慣例を作るべきである。

(3) 定数配分見直しの法定化

公選法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」旨定められているが、これが、その趣旨通りに実行されていないのは、この規定が、一般に、強制力のない訓示規定と解されているからである。

アメリカでは10年ごと、イギリスでは10年から15年の間隔で定数配分を見直しており、我が国でも10年程度の間隔で自動的に見直すことを法定化すべきである。

なお、我が国の衆議院の定数は正は、昭和39年、50年、61年と、11年間隔で行われている。

抜本是正に際し、まず、各党間でその共同原則を作る必要がある⁴⁰⁾が、以上の条件（前述したものも含め）についての検討が強く望まれるところである。

(1986. 9. 3)

39) 最近（7月23日）、原衆議院議長は、衆議院定数の抜本是正について、「議長の下で国会議員でない第三者にお願いして案を作っていた方がいいかと思う」と述べ、第三者機関を設置し、この問題解決に当たる考えを示した（昭和61年7月24日付中日新聞）。

なお、公明党も第三者による定数委員会の設置を提唱している（昭和61年6月24日付朝日新聞）。更に、昭和60年12月25・26日付朝日新聞も参照されたい。

40) 中曽根首相は、衆議院定数の抜本是正問題について、「各党各派の考えを持ち寄って、共同のルールづくりをする必要がある」と指摘し、更に「第三者機関に任せる方式もあるのではないかと述べている（昭和61年6月17日付朝日新聞）。