

# 衆議院議員の定数は正

前 田 寛

## 目 次

- 一 はじめに
- 二 定数不均衡の由来と現状
- 三 判例の動向
  - (一) 51年大法廷判決
  - (二) 51年大法廷判決以後
    - (1) 9月11日判決と9月13日判決
    - (2) 55年12月判決
    - (3) 57年2月判決
- 四 違憲判断の基準
  - (一) 投票価値の平等と国会の裁量権
  - (二) 投票価値の平等の算定基準・算定基準数
  - (三) 合理的期間
  - (四) 定数配分規定の可分説・不可分説
- 五 おわりに

## 一 はじめに

昭和55年6月施行の衆議院議員総選挙をめぐる、大阪3区の有権者が、大阪府選挙管理委員会（以下、選管とする）を相手取り、「選挙区によって“一票の重み”に格差があるのは、法の下での平等を定めた憲法14条に違反する」として、選挙の無効（選挙やり直し）を求めた「衆議院定数訴訟」の上告審——一審の大阪高裁は、昭和57年2月判決で「1対3.31」の格差を「違憲」

としたため、原告（有権者側）と被告（選管側）の双方が上告した——について、最高裁（寺田治郎裁判長）は、昭和58年3月30日、係属されていた第三小法廷から大法廷へ回付して審理することを決定した。<sup>1)</sup>

大法廷では、現在、昭和55年6月施行の衆議院総選挙をめぐる、東京、神奈川、千葉、埼玉の各都府県11選挙区の有権者が提起した同様の「衆議院定数訴訟」——一審の東京高裁は、昭和55年12月の判決で最大「1対3.94」の格差を「違憲」としたため、原告と被告の双方が上告した——を審理しており（昭和58年2月3日、第三小法廷から大法廷へ回付して審理することを決定した<sup>2)</sup>）、今回新たに回付された訴訟と一括して審理されることになった。

この上告審口頭弁論が昭和58年7月13日に開かれ、判決は同年12月にも言い渡される見通しである。<sup>3)</sup>

最高裁大法廷が、衆議院の定数不均衡について審理するのは、昭和47年12月施行の衆議院総選挙（最大「1対4.99」の格差）について、昭和51年4月に「違憲」の判断を示して以来であり、現行の定数配分規定に対しては初めてである。

今回の大法廷回付は、(イ)51年大法廷判決の対象となった昭和47年の総選挙後に定数は正が行なわれた(50年法律第63号)、(ロ)定数は正後の昭和51年12月施行の総選挙について、東京高裁は、昭和53年9月に二つの判決で最大「1対3.50」の格差を「合憲」・「違憲」とし、全く相反する判断を示した、(ハ)昭和55年6月施行の総選挙（最大「1対3.94」の格差）について、東京高裁は、昭和55年12月の判決で、「最大格差がおおむね1対2を超えれば違憲」とする明確な違憲判断の基準を示した、ことなどを背景に、現時点で改めて憲法判断を示す必要があると判断したものと思われる。<sup>4)</sup>

但し、判決前に衆議院が解散になれば、「訴えの利益」がなくなり、憲法判

---

注1) 昭和58年3月31日付中日新聞。

2) 昭和58年2月4日付朝日新聞。

3) 昭和58年7月13日付中日新聞。

4) 昭和58年2月4日付日本経済新聞。

断は示されないうまま訴えは門前払いの形で却下される。

一方、参議院地方区（選挙区）の定数不均衡については、昭和52年7月施行の参議院選挙をめぐり、大阪、東京、神奈川の有権者が、各都府県選管を相手取り、「選挙区によって“一票の重み”に格差があるのは、法の下での平等を定めた憲法14条に違反する」として、選挙の無効を求めている三件の「参議院定数訴訟」の上告審判決が、昭和58年4月27日、最高裁大法廷で言い渡された。<sup>5)</sup> 判決（多数意見）は、参議院についても、「投票価値の平等」が憲法上の要請との立場を確認したが、選挙制度の決定に対する国会の広い裁量権を認め、参議院地方区の特異性や格差是正の技術的困難性を理由に、「当時の最大1対5.26の格差や逆転現象があっても、許容限度を超える著しい不平等とは言えず、まだ国会の裁量内であり、違憲とすることはできない」との合憲判断を示した。この判決によって、参議院選挙については、「投票価値の平等」の侵害を理由とする選挙無効訴訟の途は、事実上閉ざされたことになり、今後、定数不均衡の問題は、今回大法廷で審理されている「衆議院定数訴訟」にしばられることになった。

衆議院の定数については、参議院のように半数改選制の制約（憲法46条）はなく、また、公職選挙法（以下、公選法とする）別表第一の末尾には、「本表は、この法律施行の日から5年毎に、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」との更正規定が定められており、学説は、最大格差を「1対2」とするのがかなり有力である。

昭和50年の定数は正以後、国会での手直しは行われていないため、衆議院の“一票の重み”の格差は年々拡大し（現在、最大格差は4.24倍となっている）、有権者の不満が高まっている。

高裁段階では、現行の定数配分規定に関する違憲判決も既に3件出しており、今回、最高裁大法廷がどのような憲法判断を示すのか、注目されるところである。

---

5) 判時1077号30頁。

そこで、本橋は、51年大法院判決以後の判例の流れを概観し、本年4月の「参議院定数訴訟」大法院判決をふまえて、今回の「衆議院定数訴訟」——特に、違憲判断の基準——について、若干の検討を加えることにしたい。<sup>6)</sup>

## 二 定数不均衡の由来と現状

昭和22年3月の衆議院議員選挙法の改正によって、現行の中選挙区制（正確には、大選挙区単記非移議式投票制）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(7,311万4,136人)を基礎に、議員1名あたりの人口15万を基準にして各都道府県人口に総定数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、選挙区間における議員1名あたりの人口(有権者)数の最低の選挙区と最高の選挙区との比率は、1対1.50(愛媛1区の12万7,591人、鹿児島2区の19万2,037人)で、全国的にみてもほぼ人口数に比例しており、実に理想的なものであった。

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、戦後の特殊な一時期のものであった。すなわち、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。

昭和25年4月に公選法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定数の配分は、別表第一及び第二として、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。

その後、戦地からの引き揚げ、疎開地からの復帰、特に昭和30年代以降の

---

6) 本稿では最小限度の注を付すにとどめる。詳しくは、拙稿「議員定数不均衡是正に関する若干の問題」・『徳山大学論叢』14号31頁以下、15号107頁以下、同「選挙訴訟に関する若干の問題」・『徳山大学論叢』16号279頁以下、同「参議院の改革」・『徳山大学総合経済研究所紀要』4号71頁以下を参照されたい。

1983年12月 前田 寛：衆議員の定数は正

日本経済の復興・発展等に伴う急激な人口移動（都市部への人口集中と農村部の過疎化）によって、このバランスは大きく崩れて行くことになる。

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<sup>7)</sup>」じていた。

これに対し、昭和31年鳩山内閣による定数は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、結局、不成立に終わった。

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、最低の鳥取県は14万9,784人、最高の東京都は35万8,659人となり、選挙区間における議員1名あたりの人口数の最低の選挙区と最高の選挙区との比率は、1対3.21（兵庫5区の12万8,760人、東京6区の41万4,092人）となった。

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（池田内閣）は、昭和36年6月に選挙制度審議会設置法（法律第119号）を制定し、選挙制度審議会を発足させ、これに是正案を諮問した。ここでは、三つの案が検討されたが、現行の中選挙区制を維持しつつ総定数（467名）の枠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、与野党とも議員の反対意見が強く、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定数は正案（19名増、1名減）を答申し、これを骨子とする政府案が作られ、翌39年7月、第46通常国会で成立した（法律第132号）。この内容は、19名増、6名以上となる選挙区は3名から5名の選挙区に分区するというものであった。この是正の結果、

---

7) 芦部信喜『憲法と議会制』東大出版会・昭和46年・366頁。

選挙区間における議員1名あたりの人口数の最低の選挙区と最高の選挙区との比率は、1対2.34（兵庫5区の約12万8,000と愛知1区の約30万）となった。

昭和45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21万3,167人となり、選挙区間における議員1名あたりの人口数の最低の選挙区と最高の選挙区との比率は、1対4.83（兵庫5区の11万2,701人、大阪3区の54万5,136人）となった。このために、昭和50年7月、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——法律第63号——）、11の選挙区において合計20名増加し、定数が6名以上となる選挙区では分区が行われた（これによって、総定数は511名となり、選挙区数は6区増加し、合計130区となった）。この是正の結果、選挙区間における議員1名あたりの人口数の最低の選挙区と最高の選挙区との比率は、1対2.92（兵庫5区の11万2,701人、東京7区の32万9,199）となった。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21万9,054人で、選挙区間における議員1名あたりの人口数の最低の選挙区と最高の選挙区との比率は、1対3.71（兵庫5区の11万748人、千葉4区の41万1,845人）となり、是正後3ヶ月もたたないうちに格差が広がっている。

以上のように、衆議院については、昭和39年と50年に、二度、定数は正が行われている。しかし、総定数を変えずに定数は正を行っていないため、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ない。それというのも、定数は正問題は、議員の政治生命（所謂、議員の「生存権」）にかかわる大問題であるため、定数増による是正には議員の利害が一致するが、定数減による是正には政党、議員ごぞつての猛反対になり、抜本的な是正は難しいのが現実である。

ともかく、昭和50年以来、定数は正が行われていないため、“一票の格差”はさらに拡大し、昭和57年9月2日現在の選挙人名簿登録者数（自治省発表）によると、議員1名あたりの有権者数の最低の選挙区と最高の選挙区との比率は、1対4.24（兵庫5区と千葉4区）となっている（昭和58年1月16日付サンケイ新聞）。

かくして、衆議院の定数不均衡をめぐって、とくに昭和37年7月施行の(参議院)選挙の効力を争う訴訟(選挙無効訴訟)以降、選挙のたびに有権者から同種の訴訟が提起され、憲法上の要請(「投票価値の平等」)から、その格差の違憲性が問題となっているのである。

次に、近時における判例——51年大法院判決及び同判決以後——の流れを概観し、衆議院の定数不均衡がどのように扱われてきたのかを検討しよう。

### 三 判例の動向

#### (一) 51年大法院判決

昭和47年施行の衆議院議員総選挙において、千葉1区の選挙人が、兵庫5区と千葉1区の“一票の重み”の格差が1対4.81(兵庫5区と大阪3区の最大格差は1対4.99)であった本件定数配分規定は、憲法14条1項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条の選挙の効力に関する訴訟(選挙無効訴訟)として提起した訴えで、昭和51年4月14日最高裁大法院判決<sup>8)</sup>(8裁判官の多数意見)は、大要、次のように判示した。

- (イ) 「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」。
- (ロ) しかし、憲法は、「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裁量にゆだねている」から、投票価値の平等についても、「国会が考慮すべき唯一絶対の基準としているわけではなく、……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は理由〔非人口的要素〕との関連において調和的に実現される」ものと解さなければならぬ。
- (ハ) 「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どうてい考

---

8) 民集30巻3号223頁,判時808号24頁。

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……、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」される(違憲判断の基準①)。

(ニ) 本件選挙当時、全国平均値からの偏差は、「下限において47.30パーセント、上限において162.87パーセントとなり、その開きは、約5対1の割合に達し」ており、「ある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、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……を更に超えるに至って」おり、「これを正当化すべき特段の理由をどこにも見出すことができない」ので、「憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になっていた」。

(ホ) しかし、漸次的な事情の変化により定数配分規定が合憲性の要件を欠くに至った場合には、「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」となる(違憲判断の基準②)。

(ヘ) 本件定数配分規定は、「本件選挙当時……以前から選挙権の平等の要求に反すると推定される程度に達していたと認められ、更に、「別表第一の末尾に……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……改正がなんら施されていないことをしんしゃくすると……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ものと認めざるをえない」から、違憲である。

(ト) 選挙区割及び議員定数の配分は、「一定の議員総数の各選挙区への配分として、相互に有機的に関連し、……不可分の一体をなすと考えられる」から、右定数配分規定は、「単に憲法に違反する不平等を招来している部分のみでなく、全体として違憲」である。



(チ) 違憲の定数配分規定に基づく選挙を無効とする判決をしても、「これによって直ちに違憲状態が是正されるわけではなく、かえって憲法の所期するところに必ずしも適合しない結果を生ずる」ので、行政事件訴訟法31条1項の事情判決の法理を援用して、「選挙を無効とする旨の判決を求める請求を棄却するとともに、当該選挙が違法である旨を主文で宣言」するにとどめた。

要するに、本判決は、昭和47年の総選挙当時における（昭和50年の改正前の）衆議院議員の旧定数配分規定を、憲法の要求する選挙権の平等の要求に反し、全体として違憲であると判断したが、選挙を無効にすることにより生ずる混乱等を回避するために、事情判決の法理を援用した。このように、本判決は、選挙は無効としなかったが、国会・内閣の怠慢を警告した画期的な判決として評価されており、その後の判決に指導的役割を果たしている。

なお、本判決によって違憲と判断された定数配分規定は、判決前の昭和50年の公選法の改正によって既に定数是正が行われており、違憲判決を下しやすい状況にあったことも看過されるべきではなかろう（この点については、後述する）。

## (二) 51年大法院判決以後

昭和50年の定数是正は、昭和45年の国勢調査における人口数を基準としたものであり、それ以後、人口移動はさらに進行し、不均衡は拡大している。このような不均衡を抱えたまま行われた総選挙に対して、再び、次のような選挙無効訴訟が提起され、裁判所の判断を仰ぐことになった。

### (1) 9月11日判決と9月13日判決

昭和51年12月施行の衆議院議員総選挙に関し、①の事件では神奈川3区の選挙人が、②の事件では東京3区の選挙人が、本件定数配分規定——兵庫5区と①の神奈川3区、②の東京3区の“一票の重み”の格差は、それぞれ、1対3.38、1対2.40であり、兵庫5区と千葉4区の最大格差は、1対3.50である。なお、本件定数配分は、昭和50年の法改正後の現行定数配分規定である—

一は、憲法14条1項（選挙権の平等）に違反し無効であり、右無効な規定による本件①、②の選挙は無効であると主張して、公選法204条の選挙無効訴訟として提起した訴えで、①の事件について昭和53年9月11日東京高裁判決<sup>9)</sup>は、原告の請求を棄却し合憲判決を下し、②の事件について昭和53年9月13日東京高裁判決<sup>10)</sup>は、原告の請求を一部認容し違憲判決を下した。

この二つの判決は、原則的には、51年大法廷判決の示した準則に従いながら、同じ東京高裁で判断が下されたが、同一の選挙に対して、わずか2日の違いで合憲・違憲という全く正反対の結果を生じたため、マスコミを騒がせた。

この二つの判決は、それぞれ、大要、次のように判示した。

① 9月11日判決

(イ) 「各選挙区の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」であるとしながらも、「只単に人口数と議員定数との比率によつてのみ決せられるべきことでない」く、「国会の裁量権は非常に重視されるべきものである」として、非人口的要素、とくに、地方自治の根幹をなす都道府県、市町村の機能ないし目的を考察した上で、都道府県、市町村を憲法が定める地方自治の尊重との関連において重視し、また、都市地域住民と過疎地域住民の政治的、経済的、文化的諸利益を比較考察した結果、過疎地域への配慮を重視し、都市地域と過疎地域では、投票権に数字上の格差（政治的影響力の差）があつてこそ、むしろ政治的、経済的、文化的に平等であり、「投票権の形式的数字的な意味における完全な平等化は、いわば政治の不平等を齎らすおそれがある」。

(ロ) 選挙訴訟では、「当該選挙区の選挙の無効原因の存否を判断する権限が裁判所に与えられているにとどまり、それ以上に当該選挙区以外の選挙の効力に関し判断をする権限は付与されていない」とし、

9) 判時902号24頁。

10) 判時902号34頁。

1983年12月 前田 寛：衆議員の定数は正

選挙区の可分説を前提にしている。

- (イ) 投票価値の格差を計る指標として、当該選挙区と「全国的に各選挙区を平均した投票権の内容」とを比較して、「投票価値の差等に一般的合理性が存するかどうかによって決するのが相当である」とし、「神奈川県第三区においては1.5人の選挙人によって、全国の選挙人の平均1人分の選挙権を行使することができる」ので、「右の程度の投票価値の偏差は、立法機関たる国会に委ねられた裁量権の行使の範囲内であり、合理的な差等に属する」とした。

② 9月13日判決

- (イ) 「議員定数配分規定の定めを改正するにあたり、地域の特殊性〔面積、住民構成、人口密度等〕をどのように考慮し、斟酌するかは、まさに国会の合理的裁量の範囲に属する」ので、「そのために不可避免的に生じた人口数に比例しない較差は、投票価値の平等の要請に反する違法のものではない」としながらも、「投票価値の平等の要請は、……各選挙人の投票が選挙の結果に及ぼす影響力の平等を意味するものであることからすれば、投票価値の平等の実現のために何よりも先に考慮されるべき要素は人口比率でなければならず、較差は、前述のように地域性等に基づく合理的範囲内において許容されるに過ぎないものである」（傍点筆者）から、「これらを斟酌してもなお一般に是認されない程度の較差が生じている場合には、他にこれを正当化すべき特段の事情が示されない限り、憲法違反となる」として、人口的要素の厳格性を要求している。

- (ロ) 本件選挙当時の最大格差は1対3.50であり、「右のような較差は、前述の非人口的要素を斟酌してもそれ自体一般に是認できない程度のものである」とするにとどまらず、更に、現実の較差は、昭和50年の法改正当時においてすら1対3を超えており、右改正法の立法にあたっては、「より較差の縮少を図るべく相応の措置を講ずべきであった」とし、「制定当初から違憲」である。

(イ) 投票価値の格差を計る指標は、「各選挙区間における議員1人あたりの有権者数の分布比率の最大と最少との較差の程度いかんによって」、「その全体が一体不可分のものとして違憲」となるが、事情判決の法理を援用し、選挙無効の請求を棄却した。

(2) 55年12月判決

昭和55年6月施行の衆議院議員選挙において、千葉4区の選挙人が、兵庫5区と千葉4区の“一票の重み”の格差が1対3.94であった本件定数配分規定は、憲法14条1項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、公選挙204条の選挙無効訴訟として提起した訴えで、昭和55年12月23日東京高裁判決<sup>11)</sup>は、大要、次のように判示した。

- (イ) 定数配分に際しては、人口比例原則を最大限に尊重すべきであり、「もともと不確定要素の多い非人口的要素を強調することは……人口比例主義の立場と相容れないものであり、ここでこれまでこの非人口的要素への過度の考慮が人口比例主義の貫徹をいかに妨げてきたかを想起すべきである」として、住民構成、交通事情、産業、経済、自然等の地理的条件等は、原則として考慮すべきではないとし、また、過疎地域優遇論も「過疎地域とか都市部とかの概念それ自体あいまいであり、……過密都市における生活環境、物価などの問題をも考え合わせると、右前提自体採りえない」として排斥している。
- (ロ) 端数の切り上げ処理の問題や行政区画を考慮し「(いわゆる最大格差)がおおむね1対2を超えるような場合には」、「そのような……定数配分規定は、全体として、……憲法が保証する選挙における平等原

---

11) 判時984号26頁。本判決の評論として、芦部信喜「議員定数不均衡の違憲性と審査基準」(同編『憲法判例百選Ⅱ』所収)9頁以下、山本浩三「定数は正裁判——画期的な東京高裁判決——」・『月刊 法学教室』6号55頁以下、阿部照哉「東京高裁『議員定数配分比率1対2違憲判決』の意義と問題点」・『ジュリスト』735号85頁以下、長尾一紘「衆議院議員定数配分規定(格差1対2)違憲判決」・『判例評論』269号11頁以下等がある。

則に反し、憲法に違反する」としたが、事情判決の法理を援用し、選挙無効の請求を棄却した。

### (3) 昭和57年2月判決

昭和55年6月施行の衆議院議員総選挙において、大阪3区の選挙人が、兵庫5区と大阪3区の“一票の重み”の格差が1対3.31であった本件定数配分規定は、憲法14条1項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204条の選挙無効訴訟として提起した訴えで、昭和57年2月17日大阪高裁判決<sup>12)</sup>は、51年大法廷判決の示した準則に従いながら、大要、次のように判示した。

国会は、選挙区割と定数配分の決定にあたり、人口比率の原則のほかに、「従来の選挙区の歴史的沿革、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、産業、経済、交通事情等非人口比率的、政策的な諸般の要素をある程度考慮することは当然許容されるものであり、その結果選挙区を異にする選挙人間の投票価値にある程度の格差が生じるのは、やむをえないところである」としながらも、「投票価値の平等の実現のため最も重視されるべき要素は人口比率」であり、本件選挙当時における1対3.95という最大格差は、「前述の非人口的要素やある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、一般的合理性を有するものとは致底考えられない程度に達し」ており、「憲法の要請する投票価値の平等原則に明らかに反」し、また、「憲法上要求される合理的期間内にその是正がなされなかった」ので、本選挙当時、本件定数配分規定は、「全体として違憲」であるが、事情判決の法理を援用して、選挙無効の請求を棄却した。

## 四 違憲判断の基準

この種訴訟のリーディング・ケースである51年大法廷判決は、前述のように違憲判断の一般的・抽象的基準（「合理性」と「合理的期間」）を示し、最大約1対5の格差を違憲と判断したが、違憲と判断される格差の具体的基準を

12) 判時1032号19頁。

示さなかったため、どの程度の不均衡（格差）が生じた場合に違憲とされるのか（例えば、1対4、1対3、1対2であればどうか）という問題は、将来の検討課題として残されていた。したがって、その後の判決が、同じ違憲判断の準則に拠りながら、それを違った方向に具体的適用をはかったのも、当然の結果であったといってもよいのである。

判例・学説は、投票価値の平等と国会の裁量権、投票価値の平等の算定基準・算定基準数、合理的期間、定数配分規定の可分説・不可分説等の問題について、鋭く対立している。

以下、これ等の問題について考えてみよう。

#### (一) 投票価値の平等と国会の裁量権

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らかであるが、その場合に、国会は、人口的要素のほかに、どのような要素をどの程度まで考慮することが許されるかということ——国会の裁量権の範囲——が問題となる。

この問題について、51年大法院判決は、次のように述べている。

すなわち、同判決は、「代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、他方、政治における安定の要素をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきもの」であり、「投票価値の平等は、……原則として、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は理由との関連において調和的に実現されるべきもの」だという観点から、衆議院議員の選挙における選挙区割と定数配分の決定にあたっては、「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」であるとしながらも、「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〔非人口的要素〕は、少なくない」として、都道府県は、「選挙区割の基礎をなすものとして無視することのできない要素」であり、また、それを更に細分するにあたっては、「従来の選挙の実績や、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、地理的狀況等諸般の要素」の他、更に、「社会の急激な変化や、その一つのあらわれとしての人口の都市集中化の現象」など、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」があることを指摘し、「それらの諸要素のそれぞれをどの程度考慮し、これを具体的決定にどこまで反映させることができるかについては、もとより厳密に一定された客観的基準が存在するわけのものではない」ので、結局は、「国会の具体的に決定したところはその裁量権の合理的な行使としては認められるかどうかによって決するほかはな [い]」として、非人口的要素を広範に考慮することを認めている。

これに対し、有力な学説<sup>13)</sup>は、「人口比例をあくまでも原則としつつ行政区画等の非人口的要素を考慮に入れた『公正かつ効果的な代表』を目標として定数配分を行なうべきだとすれば」、最大格差を約1対2の比率にするのが妥当であるとする。その理由として、「選挙法は徹底した人格平等の原則を基礎にしているので、投票価値の平等にいう平等の意味は、一般の平等原則の場合における平等の意味よりも、はるかに形式化されたものであり、『合理性』という実質的な理由を探究して原則からの逸脱を許す限度が厳しく限られている。定数配分が人口数に比例すること自体に高度の民主的合理性が存するのは、そのためである。そうだとすれば、一票の重みが特別の合理的根拠もなく選挙区間で2倍以上の偏差をもつことは、投票価値の平等(1人1票の原則)の本質を破壊することになるといわねばならない」と述べている。

この学説は、「投票価値の平等」にいう平等の解釈として、実質的平等——等しいものを等しく取り扱い、異なるものを異なって取り扱うことであり、そこに合理的な理由があれば、差別して取り扱うことができる——ではなく、平等の概念を形式的に把握する形式的平等に基づき、人口比例の原則を最大限に尊重しており、先の55年12月判決も、これとほぼ同様の立場を採っている。

確かに、投票価値の平等は憲法上の要請であるが、それは、「選挙制度の仕組みと密接に関連し、その仕組みのいかんにより、結果的に……投票の影響

13) 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44頁。

力に何程かの差異を生ずることがあるのを免れない<sup>14)</sup>」のである。

我が憲法は、公選による全国民を代表する議員という制約、及び選挙に関する憲法上の諸原則の枠の中で、どのような選挙制度を採用するのか具体的決定を国会の裁量に委ねており（同法43条2項、47条）、衆議院議員の選挙については、いわゆる中選挙区単記投票制が採用されている。したがって、投票価値の平等の意味も、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。

このような観点からすれば、「憲法の要請する投票価値の平等は、これを数字的な絶対的な平等と解すれば、議員定数の配分にあたり較差を『限りなく1対1に近づける』ことではあろうけれども、このことは端数処理等の技術的原因による困難を伴うとともに、現行制度上必ずしも実現の容易なものであるとも考えられない。すなわち『限りなく1対1に近づける』という人口比例の原則を厳格に実現しようとするためには、人口数の増減に比例する議員定数の増減という方法のみによっては処理し切れず、同時に選挙区割の変更（分区、統合）ということを頻繁に考慮せざるを得なくなることは必至といふべきである……が、……このように選挙区割を頻繁に変更するということは、事実上実行困難であるばかりではなく、決して望ましいことでもない<sup>15)</sup>」ので、「選挙区割の頻繁な変更を避け、原則として行政区画に従って選挙区割を定め、中選挙区制を採用してきた我国の選挙制度を是認し、維持しようとするかぎりには、議員定数の配分を定めるにつき、民意の効果的反映を図るため、地域の特殊性（面積、住民構成、人口密度等）を考慮することも、制度上不可避のものとして同時に是認せられるべきものといわなければならない<sup>16)</sup>」（以上、傍点筆者）のである。

更に、今日の議会（国会）は、多元的な国民の利益（意思）を実際の議席の上に反映するのではなければ、国民の代表機関としての役割を十分に果たすことはできないのである。したがって、過疎地域に有利な定数配分をすること（過疎地域優遇論）によって、かえって国民の声が議会に適切に反映され

14) 判時808号28頁。 15) 判時902号48頁。 16) 判時902号49頁。



1983年12月 前田 寛：衆議員の定数は正

るという考え方<sup>17)</sup>も、我が国の現状では十分成立しうると考えられる。

要するに、現行の選挙制度の下で、国会が選挙区割と定数配分を決定するにさいして、「公正かつ効果的」に民意の反映をはかるといふ代表民主制下における選挙の目的を達成するために、人口的要素以外に多くの政策的及び技術的要素（非人口的要素）を考慮することも是認せられる。

しかし、国会の裁量権の行使には、一定の限界があり、その限界を超えた場合には、国会の合理的裁量の限界を超えたものとして違憲と判断される。

次に、この限界を画する基準について検討しよう。

## (二) 投票価値の平等の算定基準・算定基準数

### (1) 投票価値の平等の算定基準

投票価値の平等の格差許容限度を判定する数理的基準として、次のようなものが掲げられている。

① 選挙区間の議員1人あたりの人口(選挙人)数の最小値と最大値の比率。前述のように、有力な学説は、1対2の比率を提示している。つまり、「一票の重みが特別の合理的な根拠もなく選挙区間で2倍以上の偏差をもつことは、投票価値の平等（1人1票の原則）の本質を破壊することになる<sup>18)</sup>」からである。その意味で、この数値は理論的であるが、この数値を絶対的なものとせず、一応の目安とすべきであろう（その理由については、後述する）。

② 議員1人あたりの全国平均人口(全国総人口を総定数で除した数)を100とした場合、各選挙区での一票の価値の偏差値。西ドイツ連邦選挙法は、議員1人あたりの平均人口数から上下33.3分の1パーセントの偏差を定めている。これは、①の基準（最小値と最大値の比率）を1対2とすることに相当し、先の学説とほぼ同じ狙いになるのであろう。この基準は、各選挙区的全

---

17) 浜田純一「最高裁判所民事判例研究 12」・『法学協会雑誌』95巻1号229頁、判時902号32—33頁、奥原唯弘『憲法の具体的展開』啓正社・昭和54年・52頁以下、内田 満『政党政治の政治学』三一書房・昭和56年・224頁等。

18) 芦部信喜「前掲」・『ジュリスト』617号44頁。

国平均値からの偏差を明確にする上で有益であるが、「選挙区への議員割当数が過多、または過少であっても、その異常性が平均値に没入され、看過されるおそれがある<sup>19)</sup>」ことに注意すべきである。

① 同時選出議員の過半数を選出するのに必要な最小人口数と全人口総数との比率。国会における政策決定の基盤である多数決の原理から考えて、40パーセント程度がその目安となっているが、実際にどの程度の数値が適正かについての理論的な根拠は、必ずしも明確ではない。

きめこまかな実態分析をするには、以上の三つの基準を総合して判定するのが理想であるが、それぞれの基準について、理論的に妥当な一定の具体的な数値を示すことは容易ではないし、また実際的でもない。そこで、この三つの基準のうち最も合理的で簡明な①の基準を、その主な基準として採用するのが妥当であろう。

## (2) 投票価値の平等の算定基準数

国会の裁量権の(合理的)限界を画する基準は、もともと、一定の厳格な数値にはなじまず<sup>20)</sup>多くの判例が、その具体的な数値を明示しなかったのも、このような理由からであると解される。それにもかかわらず、現実には、決定的ではないにせよ基準となる何らかの数値が必要なのである。

学説は、①の基準を採用する場合、「1対2」を超えてはならないとするものが有力であるが、この数値は、国会の裁量権に属する考慮要素(非人口的要素)との関係から、本質的には、相対的な意味しかもちえず<sup>21)</sup>絶対的なものと解することはできない。

確かに、この「1対2」という数値は、理論的であり、理想的でもあるが、

---

19) 判時984号29頁。

20) 越山安久「衆議院議員定数配分規定違憲訴訟に関する最高裁大法廷判決」・『ジュリスト』617号66頁。

21) 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9頁。

次のような理由から採用できない。<sup>22)</sup>

すなわち、実際問題として、このように厳格な数値を実現しようとするれば、過去の激しい人口移動からして、選挙区割と定数配分規定の全面的かつ頻繁な改正が不可避となるが、「選挙区割と議員定数の配分を頻繁に変更することは、必ずしも实际的ではなく、また、相当でもない<sup>23)</sup>」上に、ゲリマンダー(gerrymander)の危険や選挙人と議員の間が疎遠になるという欠陥が予想されるからである。

また、有力な学説は、アメリカの判例、西ドイツの立法例等の例を参考にして、この数値を提示しているが、それ等の国と我が国とでは、選挙制度、訴訟方式、裁判所の権限(違憲と判断した場合の後始末)等が著しく異なっているのである。<sup>24)</sup>

そこで、この数値をもう少し緩和して、「1対3」という数値を目安とするのが妥当であろう。

### (三) 合理的期間

51年大法院判決は、違憲判断のもう一つの基準として、「合理的期間内における是正」を掲げている。

この「合理的期間」論は、制定(又は改正)当時憲法に適合していた法律(定数配分規定)が、その後の漸次的な事情の変化により、合憲性の要件を欠くに至った場合には、法改正(定数は正)のため一定の期間を猶予し、その期間内は、違憲としないという趣旨であり、言わば、国会に対する免責期

---

22) この点については、阿部照哉「前掲」・『ジュリスト』735号87頁、小野拓美「議員定数配分訴訟をめぐる判例の動向と問題点」・『法律のひろば』34巻5号18頁を参照されたい。

23) 判時808号29頁。なお、神奈川の有権者グループが、昭和56年1月10日、一票の重みの格差を2倍以内に抑えた「衆院定数配分是正試案」を発表した(同年1月11日付朝日新聞、中日新聞)。それによると、「合、分区をはじめ定数の変動は激しく、現行130選挙区のうち99選挙区が定数などの変更を余儀なくされる」(中日新聞)としている。

24) 詳しくは、拙稿「議員定数不均衡是正に関する若干の問題」・『徳山大学論叢』15号120—121頁を参照されたい。

間である。<sup>25)</sup>

したがって、法律（定数配分規定）がその制定（改正）当初から合憲性の要件を欠く場合には、この要件を考慮することなく、直ちに違憲と判断されるものと解される。

ところで、本判決のいう憲法上要求される是正のための合理的期間がどの程度の期間をいうのかは、必ずしも明らかではないが、公選法別表第一の末尾の規定にある「5年間」が一応その目安となるであろう。<sup>26)</sup>勿論、この期間は、人口の変動の状態等を考慮して具体的事案ごとに判断されるべきであり、単に機械的に一定の年数を経過したことだけによって定まるというものではない。

#### （四）定数配分規定の可分説・不可分説

定数配分規定の一部に違憲の瑕疵がある場合に、その部分だけを違憲と解する（可分説）か、規定全体を不可分一体のものとして違憲と解する（不可分説）かの問題は、理論上はどちらの解釈も可能であり、判例・学説上も見解が分かれているが、次の理由により不可分説が妥当であると思われる。

① 芦部信喜教授の紹介によるアメリカの憲法判例で確立した「可分性(separability or severability)の理論」によれば、<sup>27)</sup>「可分か不可分かを判断する基準は、『もし法律の違憲的な部分または違憲的な適用が除去されてしまえば、議会は、残りの有効な部分または有効な適用だけでは満足しなかったであろう、という蓋然性が明白かどうか、つまり、それだけを有効な法として存立させようと意図したかどうか(would have intended)どうか』によるといわれ、「この可分性の理論を公選法の別表の場合に適用して考えると、一選挙区の定数配分でも違憲になれば、国会が、それを除いた部分だけを『有効な法として存立させようと意図したであろう』とは考えられないし、違憲的部

25) 野中俊彦「議員定数裁判の最近の動向——東京高裁の二判決を中心に——」  
・『ジュリスト』680号86頁。

26) 越山安久「前掲」・『ジュリスト』617号66頁。

27) 芦部信喜「前掲」・『ジュリスト』617号48頁。

分を除去した残りの部分だけで『法律としてfully operativeだ』とも解されないで、別表は不可分一体として考えるのが妥当だ』ということになる。

㊦ 「選挙区割及び議員定数の配分は、議員総数と関連させながら、……複雑、微妙な考慮の下で決定され……、一旦このようにして決定されたものは、一定の議員総数の各選挙区への配分として、相互に有機的に関連し、一の部分における変動は他の部分にも波動的に影響を及ぼすべき性質を有する<sup>28)</sup>と考えられる。

例えば、現行の中選挙区制の下で、しかも、議員総数を変えないで——審議能率、国費そして国会の収容能力の観点から、議員総数をこれ以上増加させるべきではない——定数改正を行おうとすれば、定数が過小に配分されている選挙区の定数増や分区だけでなく、定数が過大に配分されている選挙区の定数減や合区も必要になる。このように、現行の中選挙区制の下での定数改正は、定数配分と選挙区割（分区、合区）とが密接・不可分に関連しており、定数が過小に配分されている選挙区のみを切り離して違憲判断をすべきではない。

㊧ 原告がこの種訴訟を提起した真の目的は、当該選挙区の選挙を無効として再選挙を実施させることにあるのではなく、主として違憲判決の影響力によって、国会に定数配分規定全体の改正（是正）を迫ることにある。<sup>29)</sup>

そこで、不可分説によれば、「単に憲法に違反する不平等を招来している部分のみではなく、全体として違憲の瑕疵を帯びる<sup>30)</sup>として、定数配分規定全体に違憲判断が示される。ところが、可分説によると、違憲判断が示されるのは、定数が過小に配分されている選挙区についてだけであり、定数が過大に配分されている選挙区については、何らの判断も示されない。過去の定数改正の例にみられるように、国会は、實際上、定数が過小に配分されてい

---

28) 判時808号30頁。

29) 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78頁、  
和田英夫「衆議院議員定数違憲判決とその問題点」・『判例時報』811号5頁  
の原注(2)。

30) 判時808号30頁。

る選挙区についてだけ定数増をして済ましがちであり、可分説を採ると、こういう安易な解決方法により拍車がかかることになる。

## 五 おわりに

今回の衆議院定数訴訟を、本稿で検討した違憲判断の基準に照らして判断すると、次のようになる。

すなわち、本件定数配分規定——本件選挙当時における最大格差は、1対3.94——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、憲法上要求される合理的期間内にその是正がなされなかったものと認めざるをえないので、本件定数配分規定は全体として違憲の瑕疵を帯びるものと解されるが、選挙無効の請求は、51年大法廷判決と同趣旨で、「事情判決」の法理を援用して棄却することになる。

しかしながら、間近に迫っている次の総選挙のことを考慮すると、最高裁がこのような判断を下すことができるか否か頗る疑問である。

まず、単純に、判決（今年の年末にも言い渡される見通しである）前に、衆議院が解散になれば、判断は示されず、訴えは却下されるであろう。

次に、解散が判決後になるとしても、解散もしくは任期満了（来年6月）による総選挙は間近に迫っており、先のように違憲の確認をうけた定数配分規定が改正（是正）されることなく——つまり、定数配分規定の改正は、議員（政党）の利害が絡む問題だけに、實際上、この期間内に国会が法改正に成功する可能性は、ほとんどないものと思われる——、次の総選挙が施行された場合のことまで考慮に入れて考えると——要するに、違憲判断の後始末のことを考えると——、最高裁は、投票価値の平等の侵害があることは認めながら、「合理的期間」論により、いまだ違憲と断ずるのは時期尚早として、辛うじて合憲と判断する可能性が極めて強いように思われる。

すなわち、次の総選挙では、違憲選挙が実施される事態となり、その選挙の効力に問題を残す。また、「事情判決」の有する違憲宣言的判決機能を裁判所自ら無意味なものとし、司法の権威を著しく失墜させることになるから

1983年12月 前田 寛：衆議員の定数は正

である。<sup>31)</sup>

この点で、51年大法廷判決の場合には、昭和50年の法改正によって既に定数は正は行われており、裁判所も安心して違憲判決（「事情判決」）を下すことができたのである。

この問題を含め他にも検討すべき問題<sup>32)</sup>は残されているが、紙面の都合上、他日を期することとする。

(1983. 9. 1)

---

31) 野中俊彦「前掲」・『ジュリスト』680号87頁。

なお、野中教授は、判決後次の（目前に迫った）選挙までの間に国会の是正措置が講じられることが事実上不可能な状況にある場合には、「最小限の立法措置が可能な期間を、違憲判断の基準としての『合理的期間』とは別に考慮する必要がある」と述べている（同「参院定数不均衡合憲判決についての若干の考察」・『判例時報』1077号11頁）。

32) 例えば、田中英夫「判例による法形成——立法による法形成との比較を中心に——」・『法学協会雑誌』94巻6号794—795頁の原注43)、研究会（芦部信喜司会）「違憲判断の基準と方法」・『ジュリスト』789号41頁の戸松秀典助教授の発言を参照されたい。