

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（以上前号）
 - (二) 違憲判断の具体的基準
 - (1) 数理的基準
 - (2) 「人口比率」と「他の要素」
 - (イ) 裁判所の見解
 - (ロ) 「他の要素」の検討
- 四 あとがき

(二) 違憲判断の具体的基準

(1) 数理的基準

「投票の結果価値の平等」の格差許容限度を決定する基準として、昭和39年最高裁判決事件で上告人が提示した次の三つがある（以下、数理的基準という）。

- ① 最も有利な選挙区の1票と最も不利な選挙区の1票との比較。
- ② 当該選挙区における1票の価値が理論上適正な1票の価値の上下3分の1の枠外にはみ出す選挙区の数、その同時選出議員数、選挙人数と百分率。
- ③ 同時選出議員の過半数を選出するに要する最小選挙人数の全国百分率。

この三つの数理的基準は、主にアメリカの判例・学説において提示されているもので、わが国でも上記の事件以来、数次の定数不均衡違憲訴訟事件において実態分析に利用されている。

次に、この三つの数理的基準を実際の事例に当てはめて説明しよう。

①の基準

昭和39年最高裁判決事件（参議院地方区）の場合の人口比率は、約1対4（鳥取地方区と東京地方区）であり、昭和51年最高裁判決事件（衆議院）の場合の人口比率は、約1対5（兵庫5区と千葉1区）である。前者の場合でいうと、鳥取の1票に比較すると東京の1票は、4分の1の「重み」しかないということになる。

有力な学説（衆議院の場合）は、1対2（1 to 2 ratio）を主張している。つまり、「1票の重みが特別な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^(a)」からである。あるいは、この1対2の較差を目安として、これを超える場合には被告の側が合理性を論証し、超えない場合には原告の側が不合理性を論証すべきである^(a)、とする学説もある。

②の基準

理論上適正な1票の価値の基準として、選挙人総数を議員総数で割り、この全国平均値から上下何パーセントまでの偏差を認めるかということである（先の上下3分の1なら、133・3パーセントから66・7パーセントになる）。昭和39年最高裁判決事件の場合、全体の39・6パーセントの選挙人が、理論上適正な1票の価値の上下3分の1の枠外にはみ出している。また、昭和51年最高裁判決事件の場合、議員1人当たりの平均有権者数からの平均偏差が29・14パーセントである（但し、実際には、この方法は用いられていない^(a)）。

1975年9月1日改訂公示の西ドイツ連邦選挙法（**Bundeswahlgesetz**）3条2項2号は、「1選挙区の人口数は、選挙区の平均人口数から25パーセントを超えて上下に偏差を生じてはならず、もし、その偏差が33・3分の1パーセントを超えるときには、新たに区割を行うものとする」と規定し、平均人口数か

ら上下33・3分の1パーセントまでの偏差（下限と上限との比率は、約1対2になる）を認めているが、実際には25パーセントの偏差（下限と上限との比率は、約1対1・67になる）、つまり4分の1の偏差の範囲内での運用がなされているのである。

③の基準

昭和39年最高裁判決事件の場合は38・3パーセントであり、昭和51年最高裁判決事件の場合は36・62パーセントである。これを違憲とする主張は、少なくとも40パーセントを下ってはならない、とするアメリカの学説⁴⁾に基づいている。

以上三つの数理的基準は、総合的に検討するのが理想であろうが、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、また実際のでもなからう。したがって、この三つの基準のうち合理的で簡明なものを、その主な基準として採用することにする。

そこで、次に、この三つの基準の理論的な根拠を検討しよう。

まず、①の基準は、前述のように1人1票の原則から、ある選挙区の選挙人と他の選挙区の選挙人との1票の格差が2倍以上になることは、実質的には、ある選挙区の選挙人に2票以上の投票権を与えたのと同じ意味をもち、複数選挙を認めることと同じ結果になり、「投票の結果価値の平等」に反する、とするものである。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）。

次に、②の基準は、議員1人当たりの平均有権者数——全国平均値——からの偏差を明確にする上で有益であるが、この全国平均値からの偏差（上限、下限）がどの程度になれば、「投票の結果価値の平等」に反するかについての理論的な根拠が、必ずしも明確ではないようである。但し、先の西ドイツの例では、数理的基準①とほぼ同じ狙いになるであろう。

昭和51年最高裁判決で反対意見（岡原昌男等5裁判官）は、まず、②の基準について、「われわれは、全選挙人が投票価値において平均的な、中庸を得た選挙権を享受することをもって憲法の理想とし、各選挙区について、その投票

価値がその理想からどれほど遠ざかっているかを検討し、その偏りが甚だしい場合に投票価値平等の要求に反し違憲の瑕疵を帯びるものとする。そして、「どの程度の偏差を示すに至ったときに違憲とすべきかについて」は、「偏差の許容限度を数字をもって明らかにする考え方」よりも、「具体的事案に即して決するのが妥当である」として、「本件においては、……議員1人当たりの選挙人数は、千葉県第1区では381,217・25人であって、その全国平均150,243・66人に対し253・73パーセントにあたり、すなわち、投票価値の点からみると、千葉県第1区においては、2人半の選挙人によってようやく、全国の選挙人の平均1人分の選挙権を行使しうるにすぎないのであるから、このような投票価値の偏差は、いかに他の考慮要素をしんしゃくしても、とうてい合理性があるものとは認められない」と判示する。要するに、全国平均値を基準にして、当該の選挙区が、その数値からどの程度の偏差をもつかによって、問題処理しているのである。しかし、この全国平均値自体に疑問がある。例えば、10と10の平均も10になれば、4と16の平均も10になるのである。そして、後者の場合、平均からの最大偏差は1・6になる。これを数理的基準の①で表わせれば1対4になる。このように、②の基準を上述の反対意見のように用いると、偏差の基準を全国平均値にもっていくだけであり、しかも、全国平均値と最大との偏差（約2・5）も①の基準（最小と最大との比率は、約1対5）比し、より緩和された数値になるのである。

最後に、③の基準については、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。

以上から、数理的基準①～③のうち①の基準が妥当であるように思われる。

なお、この三つの数理的基準は、本来、いずれも定数配分規定の不可分説と結びついている。

(2) 「人口比率」と「他の要素」

先に引用した有力な学説は、①の基準を用いる場合に、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について、「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、約1対2の比率が妥当であるとする。その理由について、「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、投票価値の平等という平等の意味は、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」と述べている⁽⁹⁾。

この学説は、「投票の結果価値の平等」にいう平等の意味の解釈として、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⁽¹⁰⁾——ではなく、平等の概念を形式的に把握する絶対的平等（算術的平等）に傾斜しているが、「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……が、……このように選挙区割を頻繁に変更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⁽¹¹⁾」ではなく、「公正かつ効果的な代表⁽¹²⁾」の実現を目標とする選挙制度において、国会は、「人口比率」以外にも「他の要素（非人口的要素）」なども考慮しなければならぬ。要するに、「投票の結果価値の平等」の問題は、考慮すべき要素がきわめて多いのである。

(イ) 裁判所の見解

そこで、「人口比率」と「他の要素」について、裁判所の見解をみよう。

昭和51年最高裁判決は、まず、中選挙区単記制を採用している場合には、

「各選挙区の選挙人数と議員定数との比率が必ずしも正確に一致せず、その間に多かれ少なかれ幾らかの差異を生ずるのが、通常である」とする。厳格な人口比率での定数配分を主張する論者は、アメリカ、イギリス、西ドイツ等の例を持ちますが、アメリカとイギリスは小選挙区制、西ドイツは小選挙区制と比例代表制との併用制を採用しており、わが国現行の中選挙区単記制の下では、右判示のように、厳格な人口比率での定数配分ないし定数は正は非常に困難であろう。次に、このような選挙制度を採る場合、選挙区割と議員定数の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とされるべきことは当然である」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は、少なくない。殊に、都道府県は、それが従来わが国の政治及び行政の実際において果たしてきた割合や、国民生活及び国民感情の上におけるその比重にかんがみ、選挙区制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、これらの都道府県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、地理的状況等諸般の要素を考慮し、配分されるべき議員数との関連を勘案しつつ、具体的な決定がされるものと考えられるのである。更にまた、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が生じた場合、これをどのように評価し、前述した政治における安定の要素をも考慮しながら、これを選挙区割や議員定数配分にどのように反映させるかも、国会における高度に政策的な考慮要素の一つである」とする。要するに、「人口比率」以外に考慮すべき「他の要素」として、①都道府県、市町村その他の行政区画、②面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況等、③社会の急激な変化(人口の都市集中化現象等)に対する評価を掲げ、「このように、……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ており、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から、結

局は、国会の具体的に決定したところと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〕」（以上、傍点筆者）と判示して、「他の要素」に対する国会の裁量権の合理的範囲を広く認めている。

その後、昭和51年12月施行の衆議院議員総選挙における①神奈川3区、②東京3区の選挙に関し、①および②の選挙区の選挙人が本件議員定数配分規定——①兵庫5区と神奈川3区との定数不均衡の比率(人口数)は1対3・63であり⁹⁾、②兵庫5区と東京3区との定数不均衡の比率(有権者数)は1対2・40である¹⁰⁾。なお、公選法別表第一は、昭和50年法63号による改正後のものである——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、公選法204条により①神奈川3区および②東京3区における右選挙の無効確認を求めた訴えに対し、①の事件について、昭和53年9月11日東京高裁判決¹¹⁾（以下、9月11日東京高裁判決という）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¹²⁾（以下、9月13日東京高裁判決という）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、同じ東京高裁で判断が下されたが、わずか2日の違いで全く正反対の結果を生じたためにマスコミを騒がせた。この両事件は、形式的には別の事件を取り扱ったものであるが、実質的には同じ事件——昭和51年12月施行の衆議院議員総選挙——を取り扱ったものといえよう。

この二つの判決は、「人口比率」と「他の要素」について、それぞれ次のように判示している。

9月11日東京高裁判決は、「議員定数配分規定が憲法に違反するかどうかについては、……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ってのみ決せられるべき」でないとして、昭和51年最高裁判決が例示的に掲げた「人口比率」以外の「他の要素」のうち、④と⑤について、次のように考察する。

まず、④都道府県、市町村その他の行政区画の要素について、「都道府県は、従来、わが国の政治及び行政の面において、重要な役割を果たし、かつ、国民

生活および国民感情において極めて重要な意味を有しており、さらに、……市町村その他の行政区画が、選挙区としてのまとまり具合、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况等諸般の要素上、重要な機能を果たしてきていた」とした上で、「選挙区の地割のもととなる都道府県、さらには、市町村は、普通地方公共団体として、地方自治の根幹をなしているものである。日本国憲法は、……第八章に地方自治の章を設け、……地方自治を重視している……、かかる地方自治の重視は、……当該地方公共団体の自己の政策ができるかぎり地方自治の本旨にそって国の政策にも反映し易いようにすべきことも、当然要請されているものと解すべきであり（……）、……当該選挙区のもととなる地方自治体の意思決定について、選挙人の意思が有効・適切に、国の施策上に反映されるべき投票価値を有するようにすることも、重要な要素として考慮されなければならない」とする。

次に、④社会の急激な変化（人口の都市集中化現象等）に対する評価について、「都市への人口の集中化は、……これに価する魅力がなんらかの意味で、とくに経済的、文化的などの諸利益が、都市部に存するからこそ生じたものであると同時に、その反面、過疎地域が、とくに経済的、文化的などの諸利益に恵まれないという結果が反映したものとみえるものであり、このような都市への人口の集中化という現象が急激に生ずるということは、必ずしも、社会政策あるいは経済政策的にみて望ましいものとはいいがたいのであり、このような現象をできるだけ避けるためには、その政治的影響力……を行使しうることが望ましいのであり、とくに、過疎地域における経済的、文化的等の魅力を増大させこれを実現するためには、一きわ大きな政治的影響力の可能性を持つことが当該過疎地域の住民にとって必要である。すなわち、選挙における投票の価値が大きくなってはじめてその政治力に大きく影響する可能性を有するのである」、「人口の集中した都市においても、……各種の複雑な問題（物価の騰貴、住宅環境の劣悪化など——筆者注）が存し、これらが解決されるべきことはもとよりであるが、人口の集中化は、それ自体相当な経済的、文化的などの諸利益があるからこそ生ずるのであって、人口の集中した都市それ自体が政治

的に大きな影響力を行使しうる可能性を有するのであり、それ以上に大きな政治力が行使される可能性を与えることは、……必ずしも、政治的に妥当または望ましいものとはいえない。このように、いわゆる投票価値の薄いといわれる場合においても、都市における政治力は過疎地域のそれよりも大きく働く可能性が強いのであり、これより以上に、人口数に応じて、いわゆる投票権の完全な数字的平等が実現されるような場合にはその政治的影響力は著しく増大し、ますます、政治的、経済的、文化的など各種の利益を都市地域住民に享受し易くなる可能性を齎らすものである。……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」、 「投票権について、人口数と議員定数との比率の点のみから決するとすれば、人口の集中した都市地域の住民は、投票権について形式的には『不平等』のように取り扱われているかのようなのであるが、実質的にはお相当な利益を得る反面、過疎地帯の住民は、形式的には不平等な『利益』を得ているかのようなのであるが、実質的には、なお、政治的に不利益に取り扱われている」、とする。以上のように考えると、「議員定数の配分を人口数だけに比例して決することは、……公正かつ効果的な代表の実現を目指す選挙制度において、……公正な利益代表は数字的な観点からだけこれを決するという一面的なことのみを強調する結果を招来し、人間の社会が質的に多種多様な異質的なものによって構成されているという面を見捨てた見解として、単純に左袒できるものではない」と判示する。

以上のように、本判決は、「人口比率」が「最も重要かつ基本的基準」であるとしながらも、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て、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、文化的に平等であるとしている。このように、「他の要素」に対する国会の裁量権の合理的範囲をきわめて広く認めている。

なお、本判決は、数理的基準の①を採用せず、数理的基準②を昭和51年最高

裁判決で反対意見(岡原昌男等5裁判官)が採用した方法で用いている。すなわち、全国平均値からの偏差は、約1・83(昭和50年の国勢調査の人口数による)であり、この程度の偏差は国会の裁量権の範囲内であり、合理的な差等であるとしている。この基準を用いる理由として、「議員定数の配分規定は各選挙区ごとに分割してその合理性の有無を検討しうるのであり、たまたま、一部選挙区(たとえば……兵庫5区)において、人口数と議員定数の配分との比率が全国の平均的なものよりも著しく大なるものがあったとしても……そのような一部選挙区を基準にして投票価値の平等性について憲法に違反するかどうかを基準とすることは(……)一部の不合理な選挙区のために他の合理的な差等の範囲内の選挙区の投票権についてまで、広く違憲をもたらすおそれも生じて、妥当でない結果を生ずるおそれがある」と判示する。昭和51年最高裁判決は、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、全体として違憲の瑕疵を帯びる」として、「不可分説」を採ったが、本判決は「可分説」を採っている。

これに対し、9月13日東京高裁判決は、「議員定数を配分するにあたり、人口比例の原則を厳格に実現することは困難であって、むしろ、……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、民意の効率的反映を図るため、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」として、昭和51年最高裁判決が例示的に掲げた「人口比率」以外の「他の要素」のうち①と②を考慮する。そして、「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ものというべきであるから、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、この立場に立って見ると、「本件選挙当時においては、各選挙区間の議員1人あたりの有権者分布差比率は、……最大3・50対1に及んでいたものであり、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」と判示する。

以上のように、本判決は、「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」であり、「較差」は「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」として、「他の要素」に対する国会の裁量権の合理的範囲を極度に限定している。しかし、実際には、その「合理的範囲内」が、問題になるのである（この点については、後述する）。

なお、本判決は、「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小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」として昭和51年最高裁判決の立場と同じ「不可分説」を採用する。

(ロ) 「他の要素」の検討

以上の判例上に表われた「他の要素」を例示すると、㉔都道府県、市町村その他の行政区画、㉕面積の大小、㉖人口密度、㉗住民構成、㉘交通事情、㉙地理的状况、㉚配分されるべき議員数、㉛歴史的沿革、㉜行政区画別議員数の振合、等の要素がある⁶⁹⁾。これ等の要素は、選挙区割と議員定数の配分を「公正かつ効果的」に行うために、国会において、当然、考慮されてしかるべき要素であり、これ等の要素を考慮したために生じた各選挙区選挙人数と議員定数との比率の較差には合理的な理由があり、「投票の結果価値の平等」に反するものではない。しかし、㉝「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⁶⁶⁾ や⑧「地方自治⁶⁷⁾」をどのように評価し、これを選挙区割や議員定数の配分にどのように反映させるかも、「国会における高度に政策的な考慮要素の一つである⁶⁸⁾」か否かについては若干の検討を要するであろう。

この要素をどう評価するかは、代表制の概念(国民代表、地域代表)をどう理解するかによって結論が異なるのである。

つまり、法律制度上、議員は、各選挙区の代表者ではなく、全国民の代表者であって(憲法43条)、その権限は選挙区の指令によって拘束されない(命令的委任の禁止)。したがって、行政区画の変更により選挙区に異動があっても議員の地位を失わない(公選法16条)。このような理解によれば、この要素を考慮することは許されないであろう。また、国民代表制の原理は、上述のように、どこの選挙区から選出された議員であっても全国民を代表することを意味するものであるから、「投票の結果価値の平等」(「1票の重み」の格差)に、あまりこだわる必要もなからう。

これに対し、現実の政治の実情をふまえて、議員は、各選挙区の地域(利益)代表というように理解すれば、この要素を考慮することも許されることになる。また、各選挙区間における「投票の結果価値の平等」は、「直ちに選挙の平等の憲法上の要請として、常に公正に、数量的にも、その偏差が、可能な限り最小限度のものに抑制されていなければならないことは、政治的にも法律的にも当然⁶⁹⁾」要請されるのである⁷⁰⁾。

そこで、代表制の概念について若干の検討をしてみよう。

近代の議会は、中世ヨーロッパ諸国の等族会議が発展したものである。等族会議が、「命令的委任」ないし「代理人的代表」の観念に基づくのに対し、近代の議会は、「代表的委任」ないし「国民的代表」の観念に基づくのである。イギリスの議会は、16世紀から徐々に国民代表の性格を帯び、18世紀に国民代表の観念が確立したといわれる。すなわち、1774年にエドマンド・パーク(E. Burke)が、ブリストルで行った有名な演説——「諸君は、議員を選挙している。しかし、諸君がその議員を選挙した後、彼は単にブリストルの選挙区を代

表する議員ではなくて、イギリス議会の議員であることを忘れてはならない」——、さらに、ブラックストーン (W. Blackstone) が議員の全国民代表に言及したコンメンタール (Commentaries on the Laws of England.) などから、イギリスでは、この時代に国民代表の観念が確立したと考えられる。フランスでは、1789年の革命後、国民代表の観念が成立し、1791年の憲法で、「もろもろの県で選出された議員は、個々の県の代表者ではなく、全国民の代表者であって、議員にはいかなる特権を与えることも許されない」(同法3編1章3節7条)と定め、これがドイツ等に影響を及ぼした。この1791年憲法は、議員の全国民代表と命令的委任の禁止を定め、近代的代表制観念を明示した。しかし、同時に、憲法は、市民を能動的市民と受動的市民にわけ、前者(能動的市民の間にも差別を設け、ごく限られた少数の市民)だけが、代表選出に参加でき、代表となりえたのである。このように、ヨーロッパにおける古典的市民社会では、「財産と教養」のある市民だけが国民を代表しうるものとされたのである。したがって、「代表者を選出する者」と「選出された者」との間に同質性があり、討論と説得による政治も可能であり、国民代表の原理もよく機能しえたのであろう。

しかし、19世紀から20世紀にかけて「各国における民主主義思想の進展、普通選挙制の確立、政党制の発展等⁹⁰⁾」を要因として、国民代表制は変質し、半代表制——「議員が選挙人の意思によって表明される事実上の国民意思を可能なかぎり実現する方向⁹¹⁾」——へ進展するのである⁹²⁾。

現代における代表制の概念をこのように理解すれば、——筆者も、このように理解している——前述の①④の要素も、「公正かつ効果的な代表」の実現を目標とする選挙制度において国会が考慮すべき要素の一つとなる⁹³⁾。要するに、今日の議会(国会)は、多元的な国民の利益を実際に反映するののであれば、国民の代表機関としての役割を十分果たすことはできないのである。

次の問題は、「投票の結果価値の平等」を実現するため「人口比率」以外に、「他の要素」をどの程度認めることが許されるか、換言すると、「他の要素」に対する国会の裁量権の合理的範囲であるが、「他の要素」には、高度に

政策的な要素が含まれており、この「合理的範囲」を具体的な数字で示すことは、きわめて困難である。したがって、違憲判断の基準となる具体的な数字を示すこともきわめて困難である⁸⁸。しかし、実際には、違憲判断の際に、具体的な数字が必要になるのである。

わが国の有力な学説は、数理的基準①を用いる場合、主にアメリカの判例⁸⁹を参考にして、1対2の較差を妥当としている。

しかし、アメリカは、選挙区制、訴訟方式、裁判所の権限、救済方法等、次のように、わが国とは著しく異なっているのである。

(i) アメリカでは小選挙区制を採用しているが、わが国では中選挙区制⁹⁰(正確には、大選挙区制)を採用している。

(ii) 議員定数不均衡訴訟において、アメリカでは、通例、選挙施行前に、現行の定数配分法を無効とする宣言的判決とその法律によって選挙を行うことを禁止する差止判決を訴求する訴訟である——つまり、将来の選挙が問題にされる——のに対し、わが国では、既に行われた当該選挙区の選挙無効を訴求する訴訟である。

(iii) アメリカの裁判所は、衡平法(equity)の原理に基づき、具体的妥当性をもった現実的な救済方法を認めている。即ち、現行の定数配分法を憲法違反であると判断しても、その(現行の)法律によって次の選挙を行うことを許したり、当該事件について妥当と考えられる救済を与えたり、また、裁判所自らが選挙区割や定数配分を決定することまでもしている⁹¹。

これに対し、わが国の裁判所——例えば、昭和51年最高裁判決——は、定数配分規定が憲法に違反し、これに基づいて行われた選挙が憲法の要求に沿わないものであるからといって、選挙を当然に無効であると解釈しても、「これによって憲法に適合する状態が直ちにもたらされるわけではなく、……明らかに憲法の所期しない結果を生ずる」ので、行政事件訴訟法31条1項前段が規定するいわゆる事情判決の法理を適用し、選挙は違法と解するが、選挙自体は無効とせず、認めるのである⁹²。したがって、この判決は、国会の怠慢に対する裁判所からの批判ないし警告の意味を持つだけである。このように、わが国では、

裁判所が違憲と判断しても、具体的な救済方法は皆無なのである。

このようなアメリカとの相違、前述の「他の要素」等を考慮すれば、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3が違憲判断の目安として妥当であろう⁸⁸。この数値を目安とするのは、「他の要素」に対する国会の裁量権の合理的範囲や定数配分規定の是正が憲法上要求される合理的期間内に行われたか否か、などを考慮し、具体的事案に即して違憲判断がなされるために、この数値自体、相対的なものにならざるをえないからである。

なお、この較差（1対3）は、あくまでも違憲判断の際の基準であって、国会は、これよりも可能な限り較差を小さくするように（1対2程度に）努力すべきであろう——西ドイツのように、わが国でも違憲となる基準と実際の運用上の基準との2つを設定して考えるべきではなかろうか——。

最後に、参議院（地方区）の定数不均衡是正の問題について簡単に検討しよう。

わが国は、両院議員とも直接公選によっているが、2院制の機能を發揮させるために、憲法及び法律は、参議院の構成に衆議院とは異なる特色を与えている。

すなわち、憲法は、両院の議員の任期や解散の有無などを異にし（憲法45条、46条）、さらに憲法の委任に基づき（憲法43条2項、44条、47条）法律は、議員定数（公選法4条）、選挙区制（公選法12条—14条）、被選挙権（公選法10条）などを異にしている。現行の参議院地方区制自体は、もちろん国会の立法政策に属する事項であるが、憲法は、2院制の機能を發揮させるために地方区を特色あるものとする——「参議院地方区の特异性」——を期待している。

地方区の定数不均衡を是正するには、過疎地の定数減か、過密地の定数増または分区しか方法はない。

しかし、地方区を現行のように都道府県別に設定する限り、半数改選制（憲法46条）から各地方区の定数は偶数でなければならず、過疎地の定数（2名）

減は困難である。また、過疎地の定数を1名として他の地域との合区や過密地の分区——当否は別にして、国会の立法政策に属する——は、地方区を都道府県の地域代表と考える限り困難であろう。

次に、過密地の定数増は、かりに、過疎地の鳥取の人口（有権者）数を基準に是正を考えると、過密地の東京や神奈川では20名～40名の議員が必要となり——この数は、当然、格差許容限度によって異なる——、地方区の定数が大幅に増加することになる。しかし、参議院の第2院として補充的・抑制的な役割を考えると、議員総定数少数主義が望ましく、議員総定数の大幅な増加は、参議院の特色を失わせしめることになるろう。

このような事情から、参議院地方区の定数を定めた公選法別表第二には、衆議院のように更正規定が設けられていないのであろう。

以上のような「参議院地方区の特殊性」から、参議院地方区の定数不均衡に対する違憲判断の基準は、「人口比率」による配分の要請の強い衆議院の場合よりも相当緩和された数値になるろう。

四 あとがき

「投票の結果価値の平等」が憲法上の要請であり、衆議院議員については公選法別表第一の末尾に是正が定められている以上、国会はできるだけ定数不均衡の是正を行わなければならないことは当然である。わが国では、現在まで二度、定数は是正が行われたが、いずれも過密地への定数増をしたにとどまり、過疎地からの定数減はなされていない。これは、与野党議員が既得権の侵害と称し、定数減に反対したためである。しかし、現在の総定数511名を、これ以上増加させることは、審議能率や国費の観点から、また、国会の収容能力の観点からも問題があり、今後、国会は、安易な定数増による不均衡是正の方法を採るべきではなく、立法論ではあるが、議員総定数をアメリカのように一定数（435名）に法定化し、その枠内で不均衡是正を行うべきである。その場合、厳格な人口比率での定数は是正（衆議院議員）は、選挙区割の問題との関係から、現行の中選挙区制の下では困難になるため、選挙区制の問題も検討しなければ

ならないであろう。

さらに、定数は正に賛成する議員がきわめて少ないという状況⁶⁴⁾、あるいは、現在まで不十分な是正しかされなかったことなどを考えると、選挙区画定委員会のような第三者機関による是正方法⁶⁵⁾も真剣に検討すべきであろう。

以上、(衆議院)議員定数不均衡の問題について、特に、「投票の結果価値の平等」の要請と国会の裁量権の限界との問題を中心に検討を試みたが、他にも検討すべき問題は、数多く残されている。しかし、その検討は、紙数にも、また時間的にも余裕がないので、他日を期すこととしたい。

注(1) 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。

(2) 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)115頁。

(3) この数値が大きいくほど定数不均衡の程度が大きくなる。

なお、昭和51年最高裁判決は、「昭和47年12月10日の本件衆議院議員選挙当時においては、各選挙区の議員1人あたりの選挙人数と全国平均のそれとの偏差は、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の割合に達していた」(民集30巻3号223頁、判時808号24頁)と判示し、数理的基準の①と部分的に②——つまり、全国平均値からの偏差として上限(162・87パーセント)と下限(47・30パーセント)を提示し、上限と下限との開きを示しているだけである——を採用している。

(4) 鶴飼信成「憲法における象徴と代表」169頁・岩波書店・昭和52年。

(5) 芦部信喜「前掲書」・『ジュリスト』617号44頁。

(6) 判例は、「憲法14条1項は、国民に対して絶対的な平等を保障したのではなく、差別すべき合理的な理由なくして差別することを禁止している趣旨と解すべきであるから、事項の性質に即応して合理的と認められる差別的取扱をすることは何ら右法条の否定するところでない」(最判昭39・5・27 民集18巻4号676頁)と判示する(傍点筆者)。

(7) 判時902号34頁。

(8) 民集30巻3号223頁、判時808号24頁。

(9) 判決では、この数値を問題とせず、全国平均値からの偏差(1・83)を問題にしている(判時902号24頁)。

(10) 判決では、この数値を問題とせず、最大格差1対3・50(兵庫5区と千葉4区)を

問題にしている(判時902号34頁)。

- (11) 判時902号24頁。
- (12) 判時902号34頁。
- (13) ㉔～㉞の要素は昭和51年4月14日最高裁判決 民集30巻3号223頁,判時808号24頁, ㉟①の要素は昭和39年2月5日最高裁判決 民集18巻2号270頁,判時361号8頁が準示する。
- (14) 昭和51年4月14日最高裁判決 民集30巻3号223頁,判時808号24頁。さらに,昭和53年9月11日東京高裁判決 判時902号24頁。
- (15) 昭和53年9月11日東京高裁判決,判時902号24頁。
- (16) 昭和51年4月14日最高裁判決 民集30巻3号223頁,判時808号24頁。
- (17) 田口精一「議員定数の不均衡と平等原則」(阿部照哉編「判例演習講座 憲法」所収)・43頁・世界思想社・昭和46年。
- (18) 阿部教授は、「過少代表あるいは過剰代表が争点になるのは,代表が何らかの経済的あるいは地域的利益を代表していると想定されるからであり,従って論理的には直接代表を前提にしている場合に限られる。アメリカにおいて議席配分の論議がとくに活潑なもの,この国の代表制が直接代表制を前提にしているからに他ならない」(阿部 齊「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364頁)としている。
- (19) 奥原唯弘「代表制——選挙——」(清水 望編「比較憲法講義」所収・青林書院新社・昭和47年)234頁。
- (20) 奥原唯弘「前掲書」234頁。
- (21) 半代表制について,詳しくは,杉原泰雄「国民主権と国民代表制の關係」(奥平康弘・杉原泰雄編「憲法学4」所収・有斐閣・昭和51年)63頁以下,樋口陽一「比較憲法」405頁以下・現代法律学全集36・青林書院新社・昭和52年,を参照されたい。
- (22) 京極教授は、「社会が歴史的に発展する以上,定数の不均衡自体は議会制に本来つきものなので,それが100パーセントの悪ではない……。……経済成長を基本特徴としている工業社会のなかで相対的に恵まれない地区に対して定数の不均衡が有利になり,その結果ある程度まで社会保障めいた役割を演じてきている面もある。この20年間の日本では特にそうです。日本全体から見れば,ある程度定数の不均衡があったことによって国民の分争がさげられたのです。日本全体が豊かな地方と貧しい地方とに分かれる。そのうえ,豊かな地方は,人口がふえ,定数がふえ,財政支出がふえ,ますますよくなる。貧しい地方は,この逆で,ますますわるくなる。これが加速し合っただけで,国民が分争する。そうした傾向がある程度おさえられてきた面があります。……要するに,悪い制度のおかげで良いことがなされてきた事実もあるので,不均衡を直す場合には,議会政治に本来つきものそういう事情のあることも,同時に忘れないでみなくて考えて頂きたい」(芦部信喜・京極純一対談「議員定数配分の条理と法理」

・『法律時報』36巻5号41頁—42頁)と述べている。

また、阿部教授は、「あらゆる政治的解決が常に複数の利害、複数の原則の間の妥協としてのみ可能であるように、議席再配分もまた諸原則、諸要求の間の妥協を通じて処理される必要がある」としている(阿部 斉「前掲書」・『政経大政治経済論叢』18巻1・2合併号371頁)。

㉓ 久保田教授は、「投票価値の平等は、元来、相対的な概念である。不平等がどの程度に達すれば違憲になるかに関して、理論的に明確化することも、また絶対的数字で表示することも不可能に近いであろうし、おおよその合意を得ることすら非常に困難であろう」(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7頁)とする。

㉔ アメリカにおける定数不均衡の問題は、判例上、連邦議会と州議会とで異なった取り扱いがなされている。即ち、連邦議会(下院)の場合は、アメリカ合衆国憲法1条2節の規定の問題として扱われているのに対し、州議会の場合は、憲法改正(修正)14条1節の平等保護条項の問題として扱われている。

Wesberry v. Sanders, 376 U. S. 1 (1964) 判決は、憲法1条2節の「下院議員は『各州の人民により』選出される」という規定を、「実行できる限り他人の投票と等価値であるべき」である、と解釈し、「実行できる限り平等」の基準を示した。その後、*kirkpatric v. Pleisler*, 394 U. S. 526 (1969) 判決は、数学的厳格性を要求する「絶対的平等」の基準を示し、ミズリー州平均値(州の総人口を選挙区総数で割った人口数)から最小の人口数の選挙区2・84パーセント、最大の人口数の選挙区3・13パーセント、従って選挙区間の人口数の最大偏差5・97パーセント(1対1・06)の定数配分法を違憲と判断した。さらに、*kirkpatric* の基準に従って、*White v. Weisler*, 412 U. S. 783 (1973) 判決は、平均値から最小の人口数の選挙区1・7パーセント、最大の人口数の選挙区2・43パーセント、従って選挙区間の人口数の最大偏差4・13パーセントの定数配分法を違憲と判断した。

これに対し、州議会の定数配分法に関し連邦最高裁判所は、*Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 533 (1964) 判決で、「人口比率」に重点をおきながら、行政区画など「他の要素」に基づく合理的な較差を認める「実質的平等」の基準を判示し、その後の判決も、*kirkpatric* 判決の「絶対的平等」の基準を否認し、基本的には、この *Reynolds* 判決に依拠して判断している。即ち、*Mahan v. Howell*, 410 U. S. 315 (1973) 判決は、ヴァージニア州における最大偏差16・4パーセント(1対1・18)を合憲とし、*Gaffney v. Cummings*, 412 U. S. 735 (1973) 判決は、コネティカット州における最大偏差7・83パーセント(1対1・08)を合憲とした。

このように、最近、州議会については、連邦議会に比し、基準が緩和されている。

㉕ 現行の中選挙区単記制の下では、厳格な「人口比率」での定数配分や是正は非常に困難であるということは、本稿で考察したように、判例(昭和51年4月14日最高裁判

決、昭和53年9月13日東京高裁判決)も認めている。

- ②⑥ 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78頁以下。
- ②⑦ 民集30巻3号223頁、判時808号24頁。
- ②⑧ 阿部教授は、数理的基準の②を支持し、全国平均値からの偏差は、「50パーセントを限度とすることも考えられよう」——下限と上限の比率は1対3——と述べている(阿部照哉「議員定数配分と選挙の平等」〔法学セミナー増刊「現代議会政治」日本評論社・昭和52年所収〕133頁)。
- ②⑨ サンケイ新聞(昭和55年5月13日)は、おもな国の議員定数と比較して、日本の議員定数は「世界各国のなかでずば抜けて多い」と指摘している。また、「『1票の重み』の格差をなくす—という名目で、一定の限度内でのやりくりではなく、数を増やすことに専念してきたのである。この結果、本会議場のイスは、うす暗いすみの方までぎっしり置かれ、もはや満杯、という状態だ」と指摘している。
- ③⑩ 朝日新聞(昭和55年5月29日)によると、神奈川県内のあるグループが国会議員を相手に「定数は正に賛成するか」との態度表明を試みた結果、賛成13・74パーセントであった。
- ③⑪ 詳しくは、吉田善明「選挙制度改革の理論」138頁以下・有斐閣・昭和54年を参照されたい。