

## ISSUE BRIEF

# 衆議院及び参議院における一票の格差

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 714 (2011. 6. 9.)

- はじめに
- I 衆議院選挙及び参議院選挙に係る憲法上の規定
  - II 最高裁の判断枠組みと判例の要点
    - 1 最高裁の判断枠組み
    - 2 最高裁判例の要点
  - III 最高裁判決の推移と判断基準の流動化
    - 1 最大格差をめぐる最高裁判決の推移
    - 2 最近の最高裁判決と判断基準の流動化
  - IV 最高裁の違憲判決及び違憲状態判決に対する国会の対応
  - V 一票の格差が生じる要因
    - 1 現行の衆議院の区割り案の作成方法
    - 2 衆議院で一票の格差が生じる要因
    - 3 参議院の定数配分方法
    - 4 参議院で一票の格差が生じる要因
- おわりに

平成 21 年 8 月 30 日に行われた衆議院議員総選挙における一票の格差に対して、最高裁判所は違憲状態との判断を下した。中でもいわゆる「1 人別枠方式」について、格差の主要因になっていると判断し、制度の廃止を求めた。

参議院についても、平成 22 年 7 月 11 日に行われた参議院議員通常選挙の一票の格差について、各地の高等裁判所で違憲判決や違憲状態判決が下されており、最高裁での判決が注目されている。

本稿では、衆議院議員選挙及び参議院議員選挙に係る憲法上の規定、今までの訴訟の経緯と概要並びにそれに対する国会の対応について説明し、格差が生じる主要因を挙げる。

政治議会課

(佐藤 令)

調査と情報

第 7 1 4 号

## はじめに

平成21年8月30日に行われた衆議院議員総選挙における選挙区間の議員1人当たり人口の不均衡（いわゆる「一票の格差<sup>1)</sup>」）に対して、平成23年3月23日に最高裁判所は違憲状態との判断を下した。中でも、都道府県に定数を配分する際に、単純に人口比例させるのではなく、まず各都道府県に1議席ずつを配分した上で、残りの議席を人口に応じて配分するという、いわゆる「1人別枠方式」<sup>2)</sup>について、格差の主要因になっていると判断し、制度の廃止を求めた。

参議院についても、平成22年7月11日に行われた参議院議員通常選挙の一票の格差について、各地の高等裁判所で違憲判決や違憲状態判決が下されており、最高裁での判決が注目されている。

本稿では、衆議院議員選挙及び参議院議員選挙に係る憲法上の規定、今までの訴訟の概要と経緯並びにそれに対する国会の対応について説明し、格差が生じる主な要因を挙げる。

## I 衆議院選挙及び参議院選挙に係る憲法上の規定

日本国憲法は、両院の公選制、両院の議員の任期、参議院議員の半数改選制、選挙制度の基本原則としての普通選挙及び平等選挙などについて直接規定しているが、制度の詳細は法律に委ねている<sup>3)</sup>。衆議院及び参議院の選挙制度については以下のような規定がある。

### <国会の構成と組織>

**第42条** 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。

**第43条** ①両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

②両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

### <選挙制度・任期>

**第45条** 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

**第46条** 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

**第47条** 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

### <普通選挙・平等選挙・秘密投票>

**第14条** ①すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は

<sup>1</sup> 新聞報道などでは「格差」の字を用いるが、裁判所の判決文や総務省発表資料などでは「較差」の字を用いる。「格差」は「平等が期待される同種のもの間に現実に存する、高低・上下・多寡の開き」、「較差」は「二つ以上のものを同基準で数量的に比較したときの差」と説明されている（「校閲インサイド 読めば読むほど 格差と較差」『毎日新聞』2006.4.9.）。本稿では、判決文を引用する際は「較差」の字を用いるが、他は「格差」の字を用いる。

<sup>2</sup> 衆議院議員選挙区画定審議会設置法（平成6年法律第3号。以下「区画審設置法」という。）第3条第2項に規定されている。

<sup>3</sup> 諸外国では、憲法において選挙制度についてさらに具体的に規定している例もある。アメリカ上院は、合衆国憲法において「合衆国の上院は、各州から2名ずつ選出される上院議員で組織する」と規定されている。人口が約3700万人のカリフォルニア州も約56万人のワイオミング州も上院議員は2名ずつなので、格差は約66倍にもなるが、議席配分自体が憲法で規定されているため、上院の一票の格差が憲法問題となることはない。

門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

- 第 15 条** ①公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。  
 ③公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。  
 ④すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも責任を問はれない。
- 第 44 条** 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

## II 最高裁の判断枠組みと判例の要点

### 1 最高裁の判断枠組み

一票の格差についての訴訟において、最高裁判所は次のような枠組みによって判断を行っている。

#### ①投票価値の不平等状態の違憲性についての審査

投票価値の不平等が、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になっていたかについて審査する。著しい不平等状態と考えられる場合は「違憲状態」となる。

最高裁は、違憲状態となる数値上の具体的基準は示していないが、過去の判例から、議員 1 人当たりの選挙区間の選挙人数（又は人口）の最大格差<sup>4</sup>が、衆議院については 3 倍、参議院については 6 倍を超えると違憲状態と判断する、と推測される<sup>5</sup>。しかし、この基準が近年流動化していると言われている。

#### ②合理的期間（相当期間）の経過の有無

「違憲状態」と判断されても、それをもって直ちに「違憲」と判断されるのではない。

**【衆議院】**: 憲法上要求される合理的期間内における是正が行われないうちに初めて「違憲」と判断される。合理的期間がいつを起算点とするのか、どの程度の期間なのか明確ではないが、期間については 5 年程度と推測されている<sup>6</sup>。

**【参議院】**: 不平等状態が相当期間継続しているにもかかわらず、これを是正する措置を講じないことが立法裁量権の限界を超える場合に初めて「違憲」と判断される。相当期間がいつを起算点とするのか、どの程度の期間なのか明確ではないが、合理的期間よりも長いものを考えていると推察される<sup>7</sup>。

違憲と判断されず、違憲状態の場合の憲法判断は、結果として合憲判決となる。

#### ③選挙の有効性についての判断

違憲と判断されても、選挙無効となるわけではない。「当該処分が違法であっても、これ

<sup>4</sup> 本稿では、議員 1 人当たり人口（又は有権者数）の全体的な不均衡状態を「一票の格差」、最大値と最小値の比率を「最大格差」とする。

<sup>5</sup> 木下英敏「投票価値の平等と参議院の特殊性」『レファレンス』585号, 1999.10, pp.26-27.

<sup>6</sup> 中村睦男『憲法 30 講（新版）』青林書院, 1999, p.82. 「5 年」というのは、中選挙区制時代の公職選挙法別表第一の末尾に「本表は、この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によつて、更正するのを例とする」と規定されていたことに着目していると解されている。

<sup>7</sup> 安西文雄「立法裁量論と参議院選挙区における投票価値の平等」『法学教室』No.196, 1997.1, p.30.

を取り消すことにより公の利益に著しい障害を生ずる場合においては、諸般の事情に照らして右処分を取り消すことが公共の福祉に適合しないと認められる限り、裁判所においてこれを取り消さないことができる」という行政事件訴訟法第 31 条が定める「事情判決の法理」を援用することにより、選挙無効とはしない<sup>8</sup>。

## 2 最高裁判例の要点

投票価値の不平等状態の違憲性の判断基準については、判例が積み重ねられてきた。衆議院については最高裁判所大法廷昭和 51 年 4 月 14 日判決の基準が、参議院については最高裁判所大法廷昭和 58 年 4 月 27 日判決の基準が基本的に踏襲されており<sup>9</sup>、最新の最高裁判例<sup>10</sup>では、以下のようにして整理されている。

### 【衆議院】

- ▶ 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求している。
- ▶ 投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、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理由との関連において調和的に実現されるべきものである。
- ▶ 国会が具体的に定めたところとその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、やむを得ない。
- ▶ 憲法は、衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するについて、議員 1 人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることを求めているというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することを許容している。
- ▶ 具体的な選挙制度を定めるに当たっては、これまで、社会生活の上でも、また政治的、社会的な機能の点でも重要な単位と考えられてきた都道府県が、定数配分及び選挙区割りの基礎として考慮されてきた。衆議院議員の選挙制度においては、都道府県を定数配分の第一次的な基盤とし、具体的な選挙区は、これを細分化した市町村、その他の行政区画などが想定され、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况などの諸要素が考慮されるものと考えられ、国会において、人口の変動する中で、これらの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに、投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められている。
- ▶ 選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するか否かによって判断される。

<sup>8</sup> 野中俊彦『憲法訴訟の原理と技術』有斐閣, 1995, pp.308-365.

<sup>9</sup> 大橋寛明「衆議院議員選挙区画定審議会設置法 3 条の衆議院小選挙区選出議員の選挙区割りの基準を定める規定及び公職選挙法 13 条 1 項、別表第 1 の右区割りを定める規定の合憲性」『法曹時報』54 卷 1 号, 2002.1, pp.236-238; 鎌野真敬「参議院定数訴訟 最高裁大法廷判決の解説と全文」『ジュリスト』No.1395, 2010.3.1, p.55.

<sup>10</sup> 衆議院については最高裁判所大法廷平成 23 年 3 月 23 日判決、参議院については最高裁判所大法廷平成 21 年 9 月 30 日判決による。

## 【参議院】

- ▶ 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求している。
- ▶ 憲法は、どのような選挙制度が国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させることになるのかの決定を国会の裁量にゆだねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。
- ▶ 国会が具体的に定めたところがあるとして合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。
- ▶ (都道府県単位の選挙区制、偶数配分制などの) 参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ること、憲法 46 条が参議院議員については 3 年ごとにその半数を改選すべきものとしていること等に照らし、相応の合理性を有するものであり、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えているとはいえない。

## Ⅲ 最高裁判決の推移と判断基準の流動化

### 1 最大格差をめぐる最高裁判決の推移

衆議院及び参議院の選挙時における最大格差と最高裁判決を表したのが図 1 である。この図からも最大格差の違憲性の基準が衆議院については 3 倍、参議院については 6 倍となっていることが推測されてきたことが読みとれる。しかし、最大格差が 2.30 倍であった平成 21 年衆院選が違憲状態と判断されたことは、不平等状態の違憲性の判断基準が流動化しつつあることを示すものと言えよう。

学説では、衆議院の最大格差については 1 対 2 未満とすることがほぼ通説となっているが<sup>11</sup>、1 対 1 を基本原則とすることを主張する学説も見られる<sup>12</sup>。参議院については、真にやむを得ない合理的な理由の存する場合に限り 1 対 2 よりも若干の緩和が認められる、という学説が有力であるが<sup>13</sup>、1 対 1 を原則とする主張<sup>14</sup>や、逆にある程度の格差を許容する学説も見られる<sup>15</sup>。

<sup>11</sup> 芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論(1) (増補版)』有斐閣, 2000, pp.73-75.

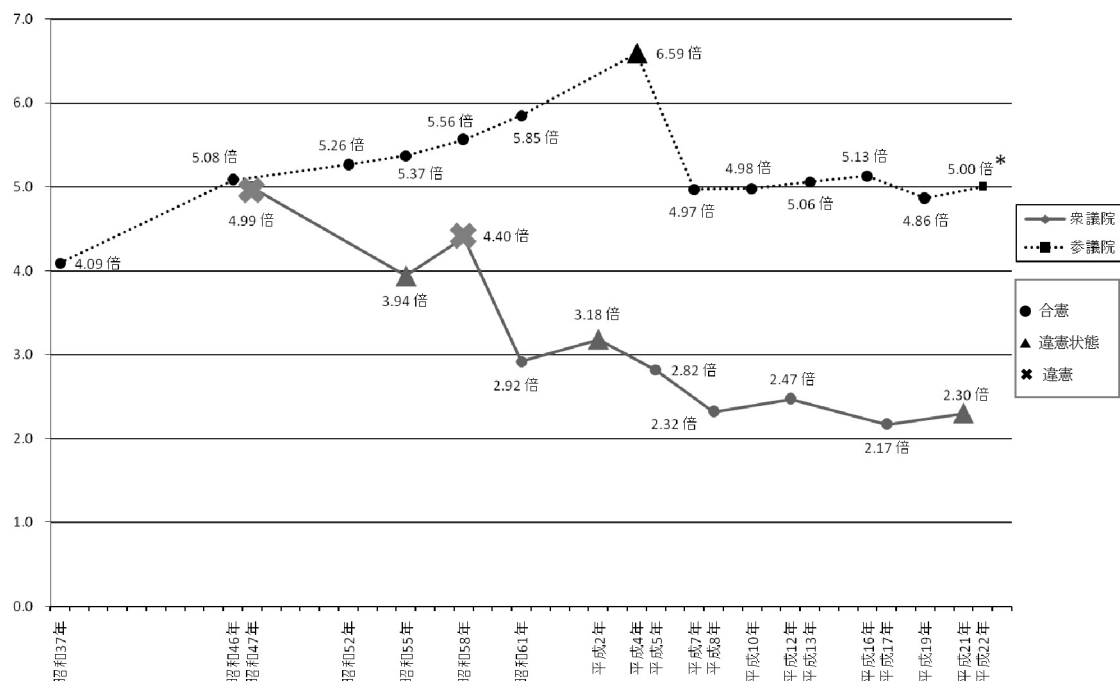
<sup>12</sup> 長谷部恭男『憲法 (第 5 版)』新世社, 2011, pp.170-171. など。

<sup>13</sup> 芦部 前掲注(11), pp.78-80.

<sup>14</sup> 辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の特殊性」高橋和之ほか編『憲法判例百選Ⅱ (第 5 版)』有斐閣, 2007, p.341. など。

<sup>15</sup> 大石眞『憲法講義Ⅰ (第 2 版)』有斐閣, 2009, p.95; 松井茂記『日本国憲法 (第 3 版)』有斐閣, 2007, p.415. など。

図1 衆議院及び参議院の選挙時における最大格差と最高裁判決



\* 平成22年参院選についての最高裁判決はまだ下されていない。

(注) 横軸は選挙年を示し、格差の値は有権者数の比率による。

(出典) 「参議院 (選挙区選出) 議員の定数訴訟にかかる最高裁大法廷判決について (上)」『選挙時報』58巻11号, 2009.11, p.2などを参考に筆者作成。判例集未登載などの理由により省略した判決がある。

## 2 最近の最高裁判決と判断基準の流動化

最近の最高裁判決の特徴を見ると、先例で確立されてきた判断基準が流動化しつつあることが確認される。

### 【衆議院】

平成23年判決は、最大格差を直接の判断基準とするのではなく、1人別枠方式という制度に対して違憲状態という判断を下したのが最大の特徴と言えよう。最高裁判所大法廷平成11年11月10日判決では1人別枠方式に合理性があると判断し、その後も同判決が踏襲されていたものの、本判決は「合理性は失われた」として、同方式の廃止を求めている。

### ○平成23年3月23日判決 (平成21年総選挙) : 違憲状態 (2.30倍)

- ・ 1人別枠方式は、相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分し、人口の少ない県に居住する国民の意思をも十分に国政に反映させることができるようにすることを目的とする旨の説明がされている。しかし、この選挙制度によって選出される議員は、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、地域性に係る問題のために、殊更にある都道府県の選挙人と他の都道府県の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえない。
- ・ 1人別枠方式が選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因となっていたことは明らかである。

- ・ 1人別枠方式の意義については、何よりも人口の少ない地方における定数の急激な減少への配慮なくしては選挙制度の改革の実現自体が困難であったと認められる状況の下で採られた方策ということにあるものであると解される。そうであるとすれば、おのずからその合理性に時間的な限界がある。新しい選挙制度が定着し、安定した運用がされるようになった段階においては、その合理性は失われるものというほかはない。
- ・ 本件選挙制度導入後の最初の総選挙が実施されてから10年以上が経過していることなどの事情に鑑みると、選挙制度は定着し、安定した運用がされるようになっていたと評価することができるのであって、もはや1人別枠方式の合理性は失われていた。
- ・ 本件区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は、遅くとも本件選挙時においては、その立法時の合理性が失われたにもかかわらず、投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして、それ自体、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていた。
- ・ 衆議院は、その権能、議員の任期及び解散制度の存在等に鑑み、常に的確に国民の意思を反映するものであることが求められており、選挙における投票価値の平等についてもより厳格な要請があるものといわなければならない。したがって、事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に、できるだけ速やかに本件区割基準中の1人別枠方式を廃止し、最大較差を2倍未満に抑えるように本件区割規定を改正するなど、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずる必要がある。

#### 【参議院】

平成16年判決の補足意見2で投票価値の平等を重視する意見が付けられて以降、合憲判決ではあるものの格差の縮小を求める判決が続いている。衆議院には厳格な投票価値の平等を求め、法改正の必要にまで踏み込んでいるのに対し、参議院にはその在り方をも踏まえた「検討」が求められているのが特徴であろう。

#### ○平成16年1月14日判決（平成13年通常選挙）：合憲（5.06倍）

- ・ 本件改正<sup>16</sup>は、立法裁量権の限界を超えるものではなく、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとする事はできない。

#### 【補足意見1（合憲判断の9人の裁判官のうち5人）】

- ・ 奇数配分を認めた場合、定数1人の選挙区では、6年に1度しか選挙区選挙が行われないことになるから、定数2人以上の選挙区と定数1人の選挙区との間において投票機会の著しい不平等が生ずることになり、憲法上の疑義が生じかねない。
- ・ 都道府県単位の選挙区を合区又は分区して新たな選挙区とした場合には、政治的にまとまりのある単位を構成する住民の意思を集約的に反映させることにより地方自治の本旨にかなうようにしていこうとする従来の都道府県単位の選挙区が果たしてきた意義ないし機能が果たされなくおそれがある。

#### 【補足意見2（合憲判断の9人の裁判官のうち4人）】

- ・ 投票価値の平等のように、憲法上直接に保障されていると考えられる事項と、立法政策上考慮されることは可能であるが憲法上の直接の保障があるとまではいえない事項、例えば、地域代表的要素あるいは都道府県単位の選挙区制等が対等な重要性を持った考慮要素として位置付けられ得るか、という問題があるが、その判断に当たっては、

<sup>16</sup> 公職選挙法の一部を改正する法律（平成12年法律第118号）による改正を指す。

当然、憲法上直接の保障がある事項、とりわけ国民の基本的人権の一つである投票価値の平等を重視しなければならない。

- ・ 次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなされるべき余地は十分に存在する。

#### ○平成 18 年 10 月 4 日判決（平成 16 年通常選挙）：合憲（5.13 倍）

- ・ 投票価値の平等の重要性を考慮すると、選挙区間における選挙人の投票価値の不平等の是正については、国会において不断の努力をすることが望まれる。
- ・ 投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである。

#### ○平成 21 年 9 月 30 日判決（平成 19 年通常選挙）：合憲（4.86 倍）

- ・ 4.86 倍という最大較差は、投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態であり、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあるといわざるを得ない。
- ・ 現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない。
- ・ このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないが、国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることにかんがみると、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる。

## IV 最高裁の違憲判決及び違憲状態判決に対する国会の対応

最高裁は、衆議院選挙については 2 回の違憲判決と 3 回の違憲状態判決、参議院選挙については、1 回の違憲状態判決を下してきた。平成 23 年の違憲状態判決以前の各判決に対して、国会は以下のような対応をとってきた<sup>17</sup>。

### **【衆議院】**

#### ○昭和 51 年 4 月 14 日判決（昭和 47 年総選挙）：違憲（4.99 倍）

最高裁判決に先立ち、昭和 50 年 7 月に 20 増の定数是正が行われ<sup>18</sup>、格差は 2.92 倍に縮小しており、最高裁判決後には特段の対応はとられなかった。

#### ○昭和 58 年 11 月 7 日判決（昭和 55 年総選挙）：違憲状態（3.94 倍）

同年 10 月 12 日に田中角栄元首相に有罪判決が下された影響で、年内の解散総選挙が既

<sup>17</sup> 選挙時点の各選挙区における正確な値が分かるのは有権者数である一方、定数是正は直近の国勢調査人口を用いて行われるため、本章では、選挙時の最大格差は有権者数比率を用いたが、定数是正後の最大格差は人口比率を用いている。

<sup>18</sup> 公職選挙法の一部を改正する法律（昭和 50 年法律第 63 号）



定路線となっていたため、特段の対応はとられなかった<sup>19</sup>。

### ○昭和 60 年 7 月 17 日判決（昭和 58 年総選挙）：違憲（4.40 倍）

昭和 61 年 5 月に 8 増 7 減の定数は正が行われ<sup>20</sup>、格差は 2.99 倍に縮小した。なお、衆議院本会議では、今回の定数は正は暫定措置であり、昭和 60 年国勢調査の確定人口の公表（昭和 61 年 11 月）をまって抜本改正の検討を行う、との決議がなされた<sup>21</sup>。

### ○平成 5 年 1 月 20 日判決（平成 2 年総選挙）：違憲状態（3.18 倍）

昭和 61 年 5 月の衆議院における上記決議に反して、抜本改正を行うことなく平成 2 年に総選挙が行われた。この選挙に対する最高裁判決を前に、平成 4 年 12 月に 9 増 10 減の定数は正が行われ<sup>22</sup>、格差は 2.77 倍に縮小した。最高裁判決後には格差についての特段の対応はとられなかったが、平成 6 年に小選挙区比例代表並立制への選挙制度改正が行われた。

#### 【参議院】

### ○平成 8 年 9 月 11 日判決（平成 4 年通常選挙）：違憲状態（6.59 倍）

平成 5 年 12 月に大阪高裁が違憲状態判決<sup>23</sup>を下したことを受けて、最高裁判決前の平成 6 年 6 月に 8 増 8 減の定数は正が行われ<sup>24</sup>、格差は 4.81 倍に縮小していた。最高裁判決後には特段の対応はとられなかった。

## V 一票の格差が生じる要因

平成 23 年判決では、「1 人別枠方式が選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因となっていたことは明らかである」と指摘された。新聞紙上や学説でも、1 人別枠方式は最大格差が 2 倍を超える主要因であるとして批判されることが見受けられる<sup>25</sup>。1 人別枠方式は、一票の格差を拡大させる要因の一つであることは間違いないが、同方式の廃止だけで、最大格差を 2 倍未満に抑えることは可能であろうか。本章ではその検証を試みる。

### 1 現行の衆議院の区割り案の作成方法

まず、現行の衆議院小選挙区の区割り案の作成方法の概要は以下の通りである。区割り作業は、「各都道府県に定数を配分する段階」と「都道府県内で区割りを画定する段階」に分けることができる。

#### <基本原則>

- ①全国を 300 の小選挙区に分割する。
- ②各選挙区は 2 以上の都道府県にわたらない。

<sup>19</sup> 違憲状態のまま選挙が行われるという批判について書かれた記事として「問われる選挙制度 定数は正 与野党ほおかぶり 公選法改正 有権者を置き去り」『朝日新聞』1983.11.23.がある。

<sup>20</sup> 公職選挙法の一部を改正する法律（昭和 61 年法律第 67 号）

<sup>21</sup> 第 104 回国会衆議院会議録第 30 号 昭和 61 年 5 月 21 日 p.31.

<sup>22</sup> 公職選挙法の一部を改正する法律（平成 4 年法律第 97 号）

<sup>23</sup> 大阪高等裁判所平成 5 年 12 月 16 日判決

<sup>24</sup> 公職選挙法等の一部を改正する法律（平成 6 年法律第 47 号）

<sup>25</sup> 「社説 1 票の格差 最大の障害は「一人別枠」」『毎日新聞』2000.1.9; 「社説 1 票の格差は正へ「別枠方式」廃止を急げ」『日本経済新聞』2011.2.26; 辻村みよ子『憲法（第 3 版）』日本評論社, 2008, pp.344-345.など。

### <各都道府県への定数配分<sup>26</sup>>

- ③各都道府県に1議席ずつを配分する。
- ④残余の253議席を、各都道府県の人口に応じてヘアー式最大剰余法<sup>27</sup>で配分する。

### <都道府県内の区割りの画定<sup>28</sup>>

- ⑤人口が最大と最小の選挙区の格差が2倍を超えないことを基本とする。具体的には、全国の議員1人当たり人口の3分の4を上回る選挙区は設けないものとし、3分の2を下回る選挙区はできるだけ設けないものとする。また、各選挙区の人口は、当該都道府県の議員1人当たり人口の3分の2から3分の4までとする。
- ⑥選挙区は、飛地にしないものとする。
- ⑦原則として市区町村及び郡は分割しないこととする。ただし、⑤又は⑥に抵触する場合などは分割することとする。

## 2 衆議院で一票の格差が生じる要因

一票の格差は、上記の「各都道府県に定数を配分する段階」と「都道府県内で区割りを画定する段階」のそれぞれで生じる。各都道府県に定数を配分する段階で生じた格差（以下「県間格差」という）は、都道府県内で区割りを画定する段階で縮小させることはできない。都道府県内で人口を完全に均等にした区割りを画定することができれば、県間格差がそのまま最大格差となるが、通常は都道府県内の選挙区間で人口にアンバランスが生じ、全国単位で見たときの最大人口選挙区と最小人口選挙区の人口の差が広がるからである。

一票の格差が生じる要因をまとめると以下の①～⑦が考えられる。①で述べるように全国一区の選挙区とすれば格差は生じないが、区割りをを行う場合は、②以下に挙げるように格差を生じさせる様々な要因が存在する。

### ①選挙区割りをを行うため

選挙区割りを行わず、全国一区で選挙を行えば、格差は生じない。全国一区でなくても、選挙区数が少ないほど、格差は縮小させやすくなる。

### ②2以上の都道府県にわたる小選挙区をつくらないため<sup>29</sup>

都道府県境を跨いで選挙区を設定することができれば、全国を議員1人当たり人口で区割りすることができるので、格差は生じにくくなる。しかし、2以上の都道府県にわたる小選挙区をつくらないように、まず都道府県に定数を配分するので、純粋に人口比例で

<sup>26</sup> 区画審設置法第3条第2項

<sup>27</sup> 区画審設置法第3条第2項においては「人口に比例して」としか規定されていないが、逐条解説書によれば「従来から都道府県議会議員の選挙区別定数の配分方法としてとられているのと同様に、いわゆるヘアー式最大剰余法によるものと解されている」と説明されている（安田充・荒川敦編著『公職選挙法 逐条解説 上』ぎょうせい, 2009, p.105.）。なお、ヘアー式最大剰余法とは、以下のような手順で定数を各都道府県に配分する方法である。①人口を総定数で除して議員1人当たり人口を求める。②各都道府県の人口を議員1人当たり人口で除して商（整数）と剰余を求め、商を各都道府県の第1次配分議席とする。③各都道府県の第1次配分議席を合計しても総定数に満たない場合、剰余の大きい順に1議席ずつ総定数に至るまで各都道府県に追加配分する。④第1次配分と追加配分の合計が各都道府県の配分定数となる。

<sup>28</sup> 衆議院議員選挙区画定審議会「区割りの改定案の作成方針」2001.9.

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000026505.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000026505.pdf)>

<sup>29</sup> 根本俊男・堀田敬介「衆議院小選挙区制における一票の重みの格差の限界とその考察」『選挙研究』20号, 2005, p.142.

定数を配分したとしても、県間格差は、人口の最少の都道府県の配分定数が 1 であるならば、約 2 倍となる可能性がある。すなわち、人口の少ない順に都道府県を並べた場合、ある人口を境に配分定数が 1 議席から 2 議席に増えるが、その境界にある 2 つの都道府県の人口がほぼ同じならば、県間格差は約 2 倍となってしまう。平成 22 年国勢調査人口（速報値）を用いて 300 議席を配分すると、県間格差は 1.64 倍となるが、試みに総定数を 200 議席として定数配分した場合には、表 1 のように、香川県と和歌山県の間で 1.99 倍の県間格差が生じてしまう。現在の定数配分方式はヘアー式最大剰余法によっているが、ドント式<sup>30</sup>などの他の配分方法であっても、県間格差が約 2 倍となる可能性がある点に違いはない。

表1 定数200議席の場合の県間格差

	人口	定数	議員一人当たり人口	格差
鳥取県	588,418	1	588,418	1.18
島根県	716,354	1	716,354	1.43
高知県	764,596	1	764,596	1.53
徳島県	785,873	1	785,873	1.57
福井県	806,470	1	806,470	1.61
佐賀県	849,709	1	849,709	1.70
山梨県	862,772	1	862,772	1.72
香川県	995,779	1	995,779	1.99
和歌山県	1,001,261	2	500,631	1.00
秋田県	1,085,878	2	542,939	1.08
富山県	1,093,365	2	546,683	1.09
⋮				

(出典)筆者作成

### ③都道府県の数に比べて定数が少ないため

仮に、最小人口の県に 5 議席を配分するほどの総定数があれば、理論的には、県間格差は 5 議席の都道府県と 6 議席の都道府県の間が生じる 1.2 倍未満にまで縮小する。しかし、現在の最小人口の鳥取県は人口約 58 万人であり、鳥取県に 5 議席を配分するためには、総定数は 1,000 人ほどにまで増加させなければならない。

### ④1 人別枠方式を採用しているため

1 人別枠方式は、人口比例を歪める性格があり、県間格差を大きくさせている。純粋な人口比例では議席が配分されないほど人口の少ない都道府県であっても 1 議席が配分されるため、理論上は県間格差が非常に大きくなる可能性がある<sup>31</sup>。

### ⑤各選挙区の人口を、議員 1 人当たり人口の 3 分の 2 から 3 分の 4 まで認めているため

この基準の表現を変えると「各選挙区の人口は、議員 1 人当たり人口から 33.3…%超えて上下に偏差を生じさせてはならない」となる。諸外国の選挙区割りの基準を見ると、ドイツは連邦議会の「選挙区の人口が選挙区の平均人口から 15%を超えて上下に偏差を生じないようにすべき」と規定されており、オーストラリアでは下院の選挙区について「登録有権者数基数から 10%を超えて大きく、又は 10%を超えて少なくなることがあってはならない」と規定されている。両国のように偏差を小さくして区割りを行えば格差は縮小することとなる。しかし、人口の許容範囲が狭まれば、分割しなければならない市や郡が必然的に増えることとなる。

### ⑥市や郡などを原則として分割しないため

市や郡などの境界を無視して都道府県内の選挙区の人口を等しくすることができれば、県間格差がそのまま最大格差となる。しかし、行政区画を尊重することによって都道府県内の選挙区間の人口に格差が生じれば、県間格差よりもさらに大きな最大格差が生じ

<sup>30</sup> 各都道府県の人口を 1、2、3…の整数で除し、その商の大きい順に定数に至るまで各党に議席を配分する。我が国では比例区における各政党への議席配分の際にドント式が用いられている。

<sup>31</sup> ただし、純粋な人口比例でヘアー式最大剰余法によって定数を配分する場合、総定数が少なれば人口の少ない県に議席が配分されなくなるので、その対策が別途必要となる。

ることになる<sup>32</sup>。

### ⑦人口が変動するため

区割り作業から、選挙までの間に人口は変動する。人口の少ない選挙区の人口が減少したり、人口が多い選挙区の人口が増加したりした場合は、一票の格差は拡大してしまう。現在のように10年ごとに選挙区割りを見直すのではなく<sup>33</sup>、見直しの機会を増やせば格差の拡大を抑制することができる。

これまで見てきたように、一票の格差は様々な要因によって生じており、1人別枠方式の廃止だけで最大格差を2倍未満に抑えることは困難である。最大格差を縮小させるためには、現在の区割りの仕組みのいずれかを見直す必要がある。特に「2以上の都道府県にわたる小選挙区をつくらないこと」を見直さない限り、各都道府県の人口分布状況と総定数の規模によっては「最大格差を2倍未満に抑えること」は極めて困難になる。「一票の格差の是正」と「行政区画の尊重」はトレードオフの関係にあると言えよう<sup>34</sup>。

一票の格差についての訴訟の原告となっている弁護士などが発起人である「一人一票実現国民会議」は、都道府県単位での定数配分や市郡を分割しない原則を改めて、格差を可能な限り1倍に近づける旨の主張をしている。しかし、既存の行政区画を尊重しない区割りを行う場合には、2以上の都道府県にわたる選挙区や分割市郡が多くなるので<sup>35</sup>、分割そのものの是非や、分割の基準をどのように設定するかが問われよう。

## 3 参議院の定数配分方法

参議院選挙区選挙において一票の格差が生じる原因は、衆議院のそれとは別の点にある。まずは、参議院の定数配分の仕組みを概観する。

- ①選挙区定数は146とする。
- ②都道府県を選挙区とする。
- ③半数改選のため、各選挙区には偶数の定数を配分するものとする。

特にこの他の仕組みは存在しない。参議院創設時には、人口に比例して各都道府県に偶数の定数を配分するために奇数切上偶数切捨方式<sup>36</sup>という方法が用いられたが<sup>37</sup>、その後は

<sup>32</sup> 行政区画を尊重しつつ、都道府県内の人口格差を最小化する方法は、オペレーションズ・リサーチ学会などにおいて、選挙区割りの最適化の問題として研究が重ねられている。最近の研究としては、根本俊男・堀田敏介「平成大合併を経た衆議院小選挙区制区割環境の変化と一票の重みの格差」『Transactions of the Operations Research Society of Japan』vol.53, 2010.12, pp.90-113.など。

<sup>33</sup> 区画審設置法は、衆議院議員選挙区画定審議会は、原則として10年ごとに行われる国勢調査の結果を受けて選挙区の改定案を内閣総理大臣に勧告しなければならない（同法第4条第1項）とする一方で、各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情があると認めるときにも勧告ができる（同法第4条第2項）としている。しかし、同法第4条第2項による勧告が行われた例はない。

<sup>34</sup> 根本・堀田 前掲注(32), p.106. また、中選挙区制時代の論稿であるが、人口偏差の許容限度と地域性の関係について論じたものとして、芦部信喜『憲法と議会政』東京大学出版会, 1971, pp.376-384.

<sup>35</sup> 一人一票実現国民会議のウェブサイトに掲載されている選挙区割案「町丁の境界を考慮した衆議院議員選挙区仮想選挙区割(5)」<[http://www.ippyo.org/pdf/kaso/syugiin\\_kaso.pdf](http://www.ippyo.org/pdf/kaso/syugiin_kaso.pdf)>では300小選挙区のうち45選挙区が2つの都道府県にわたっており、分割市区は266の市区に上っている。

<sup>36</sup> 各都道府県の人口を議員1人当たり人口で除した値の整数部分が奇数ならば小数点以下を切り上げ、偶数ならば小数点以下を切り捨てる方法。最も近い偶数の値を求めるためにこのような計算が行われた。

<sup>37</sup> 市村充章「参議院議員選挙地方区／選挙区の定数配分はどのように計算されたか」『議会政策研究会年報』4

議員 1 人当たり人口の少ない都道府県から多い都道府県に議席を振り替える「〇増〇減」の定数は正が繰り返され、現在では特定の配分方法にのっとって定数が配分されたとは言えない状況となっている。

#### 4 参議院で一票の格差が生じる要因

参議院選挙区選挙は、146 議席（かつては 150 議席又は 152 議席）を偶数配分によって 47 都道府県に配分する、すなわち半数改選で考えれば、73 議席を 47 都道府県に配分することとなる。昭和 22 年の参議院創設時は全都道府県に議席を配分しきれたものの、その後の都市への人口流入によって都道府県間の人口格差が大きくなり、通常の定数配分方式では人口の少ない県に議席が配分されなくなった。したがって、人口が少なく、本来は議席が配分されない県に議席を配分する代わりに、人口の多い都道府県が、本来配分されるべき定数に比べて著しく少ない定数しか配分されない。これが参議院で格差が生じる主な要因である。

この他に、衆議院について述べた「選挙区割りを行うため」、「2 以上の都道府県にわたる選挙区をつくらないため」、「都道府県の数に比べて定数が少ないため」、「人口が変動するため」が参議院にも当てはまる。参議院選挙制度改革案として検討されているブロック制案や合区案は、「2 以上の都道府県にわたる選挙区をつくらないため」を克服しようとするものといえよう。

#### おわりに

衆議院については、平成 23 年 3 月 23 日の最高裁判決により違憲状態と判断された 1 人別枠方式の廃止が検討課題となっている。区画審設置法第 4 条第 1 項では、国勢調査人口の公表の日から 1 年以内に選挙区の改定案を内閣総理大臣に勧告するものとされており、その期限は平成 24 年 2 月である。

他方、平成 22 年 7 月 11 日の参議院選挙に対する一票の格差については、訴訟が各地で提起され、高等裁判所の判決が出揃った。合憲判決は 1 件にとどまり、違憲状態判決が 12 件、違憲判決が 3 件となった<sup>38</sup>。これらの判決の中には、「最大較差の許容限度は 1 対 3 程度以内」と格差の限度を示しつつ、「各選挙区に偶数の定数配分をやめて奇数の定数配分を可能とし…（中略）…人口の少ない県について、3 年に 1 回の改選を 6 年に 1 回とする方法」や「全ての選挙区を選挙区選出総定数の半数ずつグループ分けし、各グループの選挙区で 6 年に 1 回だけ選挙をして議員を選出するといった方法」などの提案をしている判決（平成 22 年 12 月 16 日広島高裁岡山支部判決）もある。また、人口の少ない県について隣接県と合区するという提案は複数の判決で見られる。今後これらの訴訟は最高裁で一括審理される見通しであるが、どのような判断が示されるかが注目される。

号, 1999.3, pp.65-119.

<sup>38</sup> 「昨夏の参院選 高裁判決出そろ 5 倍「放置」司法、厳しい目」『朝日新聞』2011.3.1. 新聞によって対象となる訴訟の件数や、合憲と違憲状態の区別が異なっており、読売新聞では合憲 5 件、違憲状態 11 件、違憲 3 件、東京新聞では合憲 6 件、違憲状態 9 件、違憲 3 件となっている。