

参議院議員選挙制度改革に関する考察[®]

岩 淵 美 克*

1. 新選挙制度の内容

2015年7月28日、公職選挙法が改正され、ようやく参議院の選挙制度が変更された。来年7月予定されている参議院議員選挙から新制度を導入しようとするれば、周知期間を1年近く見る慣例を考えると、ぎりぎりの時期での改正であった。これまで、一票の格差をめぐる選挙無効訴訟の最近の最高裁判決では、違憲状態の判断が下されてきている。その中で成立した新選挙制度は、後述する司法からの要請に基づく抜本的な改正という訳ではなく、従来通りの一票の格差是正を選挙区の定数調整で行うという不十分なものである。しいて目新しいところを挙げれば、合区である。今までの一人別枠方式などにみられるように、都道府県を選挙区の最小単位とする「慣習」を打ち破り、鳥取・島根、高知・徳島の4選挙区を2区に合区したのである。それに合わせて10増10減の定数調整も行うことになった。その意味では画期的な出来事ではあるが、これも司法の要請に基づくものであるので、いわば当然の結果ともいえる。

具体的に新制度をみていくと、前述の合区に伴い、北海道、東京、愛知、兵庫、福岡の5選挙区が各々2人定員増となり、宮城、新潟、長野の3選挙区で各々2人定員減、これと合区による2選挙区が2人の定員減となり、10増10減になるのである。参議院選挙は、半数改選のため、定数調整も偶数にならざるを得ない。この選挙区調整によって、前回2013年の選挙時の最大格差4.77倍から大幅に縮小され、2.97倍と3倍を割り込むことになった。しかしながら、投票価値の平等を実現するには、格差を最低でも2倍未満に収めることが要求される。その意味では、違憲状態が完全に解消されたと言い切ることはできず、選挙後に選挙無効の訴訟が提起されれば、またぞろ違憲ないしは違憲状態の判決が出ることも予想に難くない。

また、こうした選挙区の定数調整によって、改選定数が1となる言わば小選挙区は過去最高の32選挙区となる。改選定数121の4分の1程度に過ぎないが、これまでも1人区を制した政党が勝利を収めてきた。その小選挙区が増えたことで政党化の流れが進むとともに、その時々々のムードが選挙を支配する割合も高くなる。たとえば、13年選挙では、31の1人区のうち自民党が29選挙区を制し圧勝することになった。このように、1人区の結果は、一つの選挙の勝敗の指標となり得るのである。1人区で勝利した候補者は、当たり前のことだが、相対的に多数を占めることになる。スプリット・ヴォートにならない限りは、そうした有権者は同一政党に投票することになるので、比例代表でも勝利を収める確率が高く、選挙区、比例代表ともに勝利する可能性が高くなるのである。

さて、初となる合区案についてみてみよう。合区対象となる選挙区出身の議員は、定数が減少するのであるから当然であるが、当該選挙区の地方政治家からも大きな反響があった。まず、採決を

*いわぶち よしかづ 日本大学法学部新聞学科 教授

する参議院本会議場において、中西祐介議員、三木亨議員（ともに徳島選挙区）、高野光二郎議員（高知選挙区）、青木一彦議員、島田三郎議員（ともに島根選挙区）、舞立昇治議員（鳥取選挙区）の6人の議員が採決前に退席し、消極的ながら反対の意向を示した。衆議院本会議でも、後藤田正晴議員（徳島1区）、福井照議員（比例四国）が採決前に退席、福山守環境政務官（比例四国）と赤沢亮正内閣府副大臣（鳥取2区）の政府役職者は始めから議場に姿を見せなかった。石破茂地方創生相（鳥取1区）は公務で、山本有二議員（高知2区）は「交通渋滞」で欠席した。竹下亘復興大臣（島根2区）は改正案には賛成したものの、記者団に対して「国会議員は都道府県単位で選ぶことが定着している中で、それを壊すのは極めて問題がある」と語っていたそうである。⁽¹⁾

また、尾崎正直高知県知事は「合区で都道府県代表としての機能が果たせなくなるかもしれない状況になりつつある」とし、憲法を改正して「参議院は都道府県の代表をもって構成するという趣旨の条文を入れなきゃいけないんじゃないか」と述べている。⁽²⁾ アメリカの上院の発想である。同様に、8月10日に行われた中国5県の県議会正副議長会議でも、「住民の意思が適切に代表される制度といえるのか」として、参議院議員選挙では少なくとも各県から代表が一人選ばれるように求める要望書の提出を決めている。⁽³⁾

自身が鳥取県知事でもあった片山善博慶應義塾大学教授は、いくつかのメディアで、「合区は憲法違反のおそれさえある」とも発言している。⁽⁴⁾ その後に訂正されたかどうかは定かではないが、想像するには憲法第95条の地方特別法の規定「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することはできない。」を指していたかのように聞こえたが、そうであれば、衆参の国会議員選挙において、定数が増える度に住民投票の同意を得なくてはならないことになってしまう。誤解された発言と思えるが、それほど当該地方の関係者には衝撃的な内容であったのであろう。言い換えれば、合区に対する抵抗が根強いものであるという証左であることは間違いない。

このように、地方政治関係者や地方選出の国会議員には、「都道府県代表」の部分にこだわっている人が多いことがわかる。こうした点を受けて自民党執行部は、合区の対象である島根、鳥取を訪れ、「選挙区に立候補できない候補者を比例に回す」という「救済策」を用意するつもりであると報道されている。⁽⁵⁾ しかしながら、憲法の規定上は国会議員が都道府県の代表であるということではなく、逆に憲法第43条では「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。」と、明確に定めている。便宜上、選挙区から選出されることになるが、当選後は選挙区の代表ではなく国民の代表として行動することが求められていることになる。すなわち代表である当選者と選挙区民の間には、強制的委任関係にはないと解されている。⁽⁶⁾ 繰り返すが、国会議員は選挙区（参議院選挙の選挙区では、都道府県）の利害を代表するわけではなく、あくまでも全国民の代表なのである。

そして、こうした意見があることを承知したうえで、平成23年、最高裁は以下のように判決文で述べている。⁽⁷⁾

「昭和58年大法廷判決は、参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組みにつき、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、政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ることに照らし、都道府県を構成

する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものと解することが出来ると指摘している。都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政の単位であるという点は今日においても変わりなく、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたと言いが得るが、これを参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の規定はなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組みを見直すことが必要になるものといわなければならない。」

のであるから、一票の格差是正は都道府県から代表を出すことよりも優先するのであって、合区することで格差が縮小するのであれば、合区する必要があるということになる。

2. 司法の要請

このように、投票価値の不平等を是正する司法の要請によって、選挙制度改革を余儀なくされた経緯についてみていこう。

(1) 衆議院の選挙無効訴訟

衆議院では、表1からわかるように、1972年の第33回選挙から2014年の第47回選挙まで13の選挙について、選挙無効の訴訟が起こされている。同一選挙で複数訴訟が起こされているものもあるので、その数は14に及ぶ。そのうち最高裁判所で合憲とされたのが6回、違憲ないしは違憲状態と判断されたのが7回となっている。2000年の第42回選挙では、一審の東京地裁が2004年に合憲としたために最高裁に上告された。2005年7月に最高裁に回付されたが、当時の小泉純一郎首相がいわゆる郵政解散で衆議院を解散したために「訴えの利益がなくなった」として訴訟が却下されている。合憲と判断されたもののうち、最も一票の格差が大きかったのは1986年第38回選挙の2.92倍であった。したがって、2000年までに違憲状態とされたもので最小の格差は1990年の第39回選挙であったため、3倍未満に収めれば合憲であるとの見方が一般に広がっていったようである。しかしながら2009年第45回選挙における訴訟からは、3倍未満でも違憲状態の判断がなされるようになり、2014年の第47回選挙では2.13の格差でも違憲状態と判断され、2倍未満を目指すことが求められるようになっている。常識的に考えても、一人一票の価値が平等であるならば、2倍以上あってはいけないのは当然である。ようやく、一般的な考えでもついていくことが出来るようになったといってよいだろう。

表1 衆議院選挙における選挙無効請求事件

選挙	選挙期日	判決日	法廷	最大格差	事件名	事件番号	判決
第33回 衆議院議員総選挙	1972年 12月10日	1976年 4月14日	大法廷	4.99	選挙無効請求事件	昭和49年 (行ツ)第75号	違憲
第36回 衆議院議員総選挙	1980年 6月22日	1983年 11月7日	大法廷	3.94	選挙無効請求事件	昭和56年 (行ツ)第57号	違憲状態
第37回 衆議院議員総選挙	1983年 12月18日	1985年 7月17日	大法廷	4.40	選挙無効請求事件	昭和59年 (行ツ)第339号	違憲
第38回 衆議院議員総選挙	1986年 7月6日	1988年 10月21日	第二 小法廷	2.92	選挙無効請求事件	昭和63年 (行ツ)第24号	合憲
第39回 衆議院議員総選挙	1990年 2月18日	1993年 1月20日	大法廷	3.18	選挙無効請求事件	平成3年 (行ツ)第111号	違憲状態
第40回 衆議院議員総選挙	1993年 7月18日	1995年 6月8日	第一 小法廷	2.82	選挙無効請求事件	平成6年 (行ツ)第162号	合憲
第41回 衆議院議員総選挙	1996年 10月20日	1999年 11月10日	大法廷	2.309	選挙無効請求事件	平成11年 (行ツ)第7号	合憲
第42回 衆議院議員総選挙	2000年 6月25日	2001年 12月18日	第三 小法廷	2.471	選挙無効請求事件	平成13年 (行ツ)第223号	合憲
第43回 衆議院議員総選挙	2003年 11月19日	2005年 9月27日	第三 小法廷	2.064	選挙無効請求事件	平成17年 (行ツ)第71号	却下
第44回 衆議院議員総選挙	2005年 9月11日	2006年 10月27日	第二 小法廷	2.18	選挙無効請求事件	平成18年 (行ツ)第189号	合憲
		2007年 6月13日	大法廷	2.171	選挙無効請求事件	平成18年 (行ツ)第176号	合憲
第45回 衆議院議員総選挙	2009年 8月30日	2011年 3月23日	大法廷	2.304	選挙無効請求事件	平成22年 (行ツ)第207号	違憲状態
			大法廷		選挙無効請求事件	平成22年 (行ツ)第129号	違憲状態
第46回 衆議院議員総選挙	2012年 12月16日	2013年 11月20日	大法廷	2.43	選挙無効請求事件	平成25年 (行ツ)第209号	違憲状態
					選挙無効請求事件	平成25年 (行ツ)第226号	
第47回 衆議院議員総選挙	2014年 12月14日	2015年 11月25日	大法廷	2.13	選挙無効請求事件	平成27年 (行ツ)第267号	違憲状態
					選挙無効請求事件	平成27年 (行ツ)第253号	
					選挙無効請求事件	平成27年 (行ツ)第254号	

それでは違憲判決に限り、判決内容をみていこう。

① 第33回選挙は1972年12月に行われたが、選挙区間の最大格差は4.99倍というとても高いものであった。格差自体は違憲と判断された。しかしながら、いわゆる事情判決の法理によって選挙の無効は認められなかった。ちなみに、行政事件訴訟法31条1項は、「取消訴訟については、処分又は裁決が違法ではあるが、これ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、原告の受ける損害の程度、その損害の賠償又は防止の程度及び方法その他一切の事情を考慮したうえ、処分又は裁決を取り消すことが公共の福祉に適合しないと認めるときは、裁判所は、請

求を棄却することができる。この場合には、当該判決の主文において、処分又は裁決が違法であることを宣言しなければならない。」というものである。判決文は以下のとおりである。⁽⁸⁾

「衆議院議員選挙が憲法に違反する公職選挙法の選挙区及び議員定数の定めに基づいて行われたことにより違法な場合であつても、それを理由として選挙を無効とする判決をすることによつて直ちに違憲状態が是正されるわけではなく、かえつ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判示のような事情などがあるときは、行政事件訴訟法三一条一項の基礎に含まれている一般的な法の基本原則に従い、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べきである。」

② 第36回選挙は1980年6月に行われた、衆参同日選挙であつた。本稿とは関係のないことではあるが、選挙期間中に当時の首相であつた大平正芳が急死するというショッキングな出来事をはらんだ選挙であつた。選挙区間の一票の最大格差は3.94倍で違憲状態と判断された。しかしながら是正に必要な合理的期間内であつたということから、違憲とは判断しないということになった。⁽⁹⁾ 裁判要旨は、以下のとおりである。

「本件においては、本件選挙当時、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差は、憲法の選挙権の平等に反する程度に至っていたものではあるけれども、本件選挙当時の議員定数配分規定（公職選挙法一三条一項、同法別表第一、同法附則七ないし九項）を憲法に違反するものと断定することはできないというべきである。」

③ 第37回選挙は、1983年12月に行われた。最大格差は前回よりも広がって、4.40倍になっていた。4倍を超える格差であるから違憲と判断されたものの、事情判決の法理によって選挙無効は再び認められなかった。⁽¹⁰⁾ 判決の要旨は以下のとおりである。

「衆議院議員選挙が憲法一四条一項に違反する議員定数配分規定に基づいて行われたことにより違法な場合であつても、選挙を無効とする結果余儀なくされる不都合を回避することを相当とする判示のような事情があるときは、いわゆる事情判決の制度の基礎に存するものと解すべき一般的な法の基本原則に従い、選挙無効の請求を棄却するとともに主文において当該選挙が違法である旨を宣言すべきである。」

④ 第39回選挙は、1990年2月に行われた。最大格差は3.18倍で、前回の2.92倍を上回る状態になっていた。判決は、前述の第37回選挙と同様に違憲状態であるが、事情判決により選挙の無効は認められなかった。⁽¹¹⁾ 判決要旨は以下のとおりである。

「本件において、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差が憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に達した時から本件選挙までの間にその是正のための改正がなされなかったことにより、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断定することは困難であるといわざるを得ない。（略）」

したがって、本件においては、本件選挙当時、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差は、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものではあるが、本件選挙当時の本件議員定数配分規定を憲法に違反するものと断定することはできないというべきである。」

⑤ 第45回選挙は2009年8月に行われ、最大格差は2.304倍となっていた。この選挙の結果、民主党政権が誕生し、戦後初めての本格的な政権交代が行われたとされ、日本も2大政党制へと向かうと噂された、その意味では画期的な選挙であつた。3倍を越えなければ違憲と判断されないと

いう根拠のない自信が政治の側にあった中での、違憲状態判決であった。この訴訟を境に、一人別枠方式は廃止に向かい、ようやく一票の格差が厳しく判断されるようになったのである。裁判要旨は以下のとおりである。⁽¹²⁾

「平成 21 年 8 月 30 日施行の総選挙当時において、衆議院議員選挙区画定審議会設置法 3 条の定める衆議院小選挙区選出議員の選挙区割りの基準のうち、同条 2 項のいわゆる 1 人別枠方式に係る部分は、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っており、同基準に従って平成 14 年に改定された公職選挙法 13 条 1 項、別表第 1 の定める選挙区割りも、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が、いずれも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はいえず、上記各規定が憲法 14 条 1 項等に違反するものということとはできない。」

⑥ 第 46 回選挙は 2012 年 12 月に行われ、最大格差は 2.43 倍であった。民主党が惨敗し、自民党が圧勝、自公政権が誕生した。自民党単独でも 290 議席を超える議席数を得るほどで、現在まで続く一強他弱状況を生み出すことになった。

なお、突然の解散であったために、前回第 45 回選挙の違憲状態が解消されていない状態で選挙に突入することになった。この結果、2013 年 3 月 25 日には、広島高裁で広島県第 1 区、第 2 区について半年間の猶予はあるものの戦後初の選挙無効の判決が出た。翌 3 月 26 日には広島高裁岡山支部で岡山県第 2 区について、猶予期間を設けない選挙無効の判決が出ることになり、政治の側の怠慢に対して司法がついに選挙無効の判決を出したのである。これを受けた最高裁の判断も注目を集めたが、その判断は違憲状態で選挙は有効に落ち着いた。⁽¹³⁾ 裁判要旨は以下のとおりである。

「平成 24 年 12 月 16 日施行の衆議院議員総選挙当時において、公職選挙法（平成 24 年法律第 95 号による改正前のもの）13 条 1 項、別表第 1 の定める衆議院小選挙区選出議員の選挙区割りは、前回の平成 21 年 8 月 30 日施行の衆議院議員総選挙当時と同様に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったが、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はいえず、上記規定が憲法 14 条 1 項等に違反するものということとはできない。」

⑦ 第 47 回選挙は前回から 2 年後の 2014 年 12 月に行われた。最大格差は 2.13 倍であった。違憲訴訟の中では、最も格差の少ない選挙ではあったが、ここでも再び違憲状態と判断され、選挙区間の較差は 2 倍未満にしないといけないということが必然になったのである。裁判要旨は以下のとおりである。⁽¹⁴⁾

「本件選挙時において、本件区割規定の定める本件選挙区割りは、前回の平成 24 年選挙時と同様に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったものではあるが、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はいえず、本件区割規定が憲法 14 条 1 項等の健保の規定に反するものということとはできない。」

以上のように、直近の 3 回の選挙はいずれも違憲状態との判断がなされており、もはや定数や区割による小幅な修正だけでは不十分であり、格差を 2 倍未満とする抜本的な改革に迫られているのである。

(2) 参議院の選挙無効訴訟

次に参議院についてみてみよう。表 2 からわかるように、1962 年第 6 回選挙から 1977 年第 11

回選挙以降は毎回裁判が請求されている。2009 年以前は、ほとんど合憲の判断がなされてきた。唯一違憲状態と判断されたのは、1992 年 7 月の第 16 回選挙の格差 6.59 倍の時だけで、他の場合の 5 倍を超える格差は合憲と判断されてきた。この時点でも 3 倍未満とされてきた衆議院とは大きな違いである。参議院議員選挙制度の特殊性すなわち半数の議員が改選対象となることから、選挙区は必ず偶数としなくてはならないこと、選挙区は基本的に都道府県単位であり、また一人別枠方式を採用してきたので、選挙区間の格差が大きくならざるを得ないことを司法も黙認してきたように思える。しかしながら、こうした傾向は 2010 年の第 22 回選挙から大きく変更されることになった。すなわち、衆議院同様の 2 倍未満の格差が求められるようになったのである。

表 2 参議院選挙における選挙無効請求事件

選挙	選挙期日	判決日	法廷	最大格差	事件名	事件番号	判決
第 6 回 参議院議員通常選挙	1962 年 7 月 1 日	1964 年 2 月 5 日	大法廷	4.09	選挙無効請求事件	昭和 38 (年オ)第 422 号	合憲
第 6 回 参議院議員通常選挙	1962 年 7 月 1 日	1966 年 5 月 31 日	第三 小法廷	4.09	選挙無効確認請求事件	総和 38 年 (オ)第 655 号	合憲
第 9 回 参議院議員通常選挙	1971 年 6 月 27 日	1974 年 4 月 25 日	第一 小法廷	5.08	選挙無効請求事件	昭和 48 年 (行ッ)第 102 号	合憲
第 11 回 参議院議員通常選挙	1977 年 7 月 10 日	1983 年 4 月 27 日	大法廷	5.26	選挙無効請求事件	昭和 54 年 (行ッ)第 65 号	合憲
第 12 回 参議院議員通常選挙	1980 年 6 月 22 日	1986 年 3 月 27 日	第一 小法廷	5.37	選挙無効請求事件	昭和 57 年 (行ッ)第 171 号	合憲
第 13 回 参議院議員通常選挙	1983 年 6 月 26 日	1987 年 9 月 24 日	第一 小法廷	5.56	選挙無効請求事件	昭和 62 年 (行ッ)第 14 号	合憲
第 14 回 参議院議員通常選挙	1986 年 7 月 7 日	1988 年 10 月 21 日	第二 小法廷	5.85	選挙無効請求事件	昭和 62 年 (行ッ)第 127 号	合憲
第 16 回 参議院議員通常選挙	1992 年 7 月 26 日	1996 年 9 月 11 日	大法廷	6.59	選挙無効請求事件	平成 6 年 (行ッ)第 59 号	違憲状態
第 17 回 参議院議員通常選挙	1995 年 7 月 23 日	1998 年 9 月 2 日	大法廷	4.97	選挙無効請求事件	平成 9 年 (行ッ)第 104 号	合憲
第 18 回 参議院議員通常選挙	1998 年 7 月 12 日	2000 年 9 月 6 日	大法廷	4.98	選挙無効請求事件	平成 11 年 (行ッ)第 241 号	合憲
第 19 回 参議院議員通常選挙	2001 年 7 月 29 日	2004 年 1 月 14 日	大法廷	5.06	選挙無効請求事件	平成 15 年 (行ッ)第 24 号	合憲
第 20 回 参議院議員通常選挙	2004 年 7 月 11 日	2006 年 10 月 4 日	大法廷	5.13	選挙無効請求事件	平成 17 年 (行ッ)第 247 号	合憲
第 21 回 参議院議員通常選挙	2007 年 7 月 29 日	2009 年 9 月 30 日	大法廷	4.86	選挙無効請求事件	平成 20 年 (行ッ)第 209 号	合憲
第 22 回 参議院議員通常選挙	2010 年 7 月 11 日	2012 年 10 月 17 日	大法廷	5	選挙無効請求事件	平成 23 年 (行ッ)第 51 号	違憲状態
					選挙無効請求事件	平成 23 年 (行ッ)第 64 号	違憲状態
第 23 回 参議院議員通常選挙	2013 年 7 月 21 日	2014 年 11 月 26 日	大法廷	4.77	選挙無効請求事件	平成 26 年 (行ッ)第 78, 79 号	違憲状態
						平成 26 年 (行ッ)第 155, 156 号	違憲状態

それでは違憲状態判決をみていこう。

① 1992年7月に行われた第16回選挙は、前述したように6.59倍と6倍をも大きく超える格差であった。したがって格差の状態は違憲ではあるものの、是正を講じなかったことを立法の裁量範囲を超えていると断定はできないので、選挙は有効であると判断した。裁判要旨は以下のとおりである。⁽¹⁵⁾

「公職選挙法（平成六年法律第二号による改正前のもの）一四条、別表第二の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の下で、平成四年七月二六日の参議院議員選挙当時、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差は最大一対六・五九に達しており、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていたものといわざるを得ないが、右較差が右の程度に達した時から右選挙までの間に国会が右議員定数配分規定を是正する措置を講じなかったことをもってその立法裁量権の限界を超えるものと断定することはできず、右議員定数配分規定は、右選挙当時、憲法一四条一項に違反するに至っていたものと断ずることはできない。」

② 2010年7月の第22回選挙では、格差が5.00倍までに広がっていた。また、2007年7月の第21回選挙で4.86倍の格差を国会の裁量権の限界を超えたものとはいえ合憲と判断したが、「しかし本件改正の結果によっても残ることとなった上記のような較差は、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格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。（略）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。（略）国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主主義の基盤であり、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。」とする意見が判決文に付記された。このことは、参議院選挙制度を抜本的に、しかも速やかに改正することを求めたものであり、にわかに選挙制度の抜本的な改正が議論されるようになった。この結果を受けての選挙無効訴訟だったが、いわゆる違憲状態判決となった。ただし、判決文では、「単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある。」⁽¹⁶⁾

として、事実上、一人別枠方式の廃止を含めた抜本的な見直しを訴えるものであった。裁判要旨は以下のとおりである。

「公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の下で、平成22年7月11日施行の参議院議員通常選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたが、上記選挙までの間に上記規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえ、上記規定が憲法14条1項等に違反するに至っていたということはできない。」

③ 2013年7月に行われた第23回選挙では、格差はやや減少したものの4.77倍とまだ高いものであった。判決自体は違憲状態とするものであったが、「参議院の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等が後退してよいと解すべき理由は見出しがたい。（略）昭和58年大法廷判決は、

参議院の選挙制度において長期にわたる投票価値の大きな較差継続を許容しうる根拠として、上記の選挙制度の仕組みや参議院に関する憲法の定め等を挙げていたが、これらの諸点も、平成24年大法廷判決の指摘するとおり、（略）長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえると、数十年間にもわたり5倍前後の格差が継続することを正当化する理由としては十分なものといえなくなっているといわざるを得ない。」として、衆院と同様、2倍未満に収めることを求められたのである。裁判要旨は以下の通りである。⁽¹⁷⁾

「平成25年7月21日施行の参議院議員通常選挙当時において、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の下で、選挙区間における投票価値の不均衡は平成24年法律第94号による改正後も違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったが、上記選挙までの間に更に上記規定の改正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、上記規定が憲法14条1項等に違反するに至っていたということはできない。」

このように、経験的に5倍未満であれば格差は許容されと考えてきたであろう政治の側に対して、厳しい指摘が司法から突き付けられたのである。したがって、ここでの司法の要請とは、格差が2倍未満になるような、都道府県単位にこだわらない抜本的な制度改革を速やかに実施することだったのである。

3. 参議院選挙制度改革案をめぐる政治過程

前述したように、今回の改革案は不十分といわざるを得ない。まず、明示こそされてはいないものの、選挙区における議員一人当たりの選挙人数の最大格差が2倍を超えていること、都道府県を選挙区単位とすることの限界にかんがみ、合区によって格差の縮小を図ったものの、選挙区の定数配分を変更するだけで抜本的な改革とはならないことなどから、司法の要請には十分には応えられてはいないからである。

これまでもさまざまな改革案が提案されてきた。2010年、西岡武雄参議院議長は、全国を9ブロックに分割した比例代表制に改正するという新たな選挙制度を提案した。定数、半数改選などは現状を維持することとした選挙制度の抜本的な改革としてのたたき台ともいえる案であった。しかも最大格差は1.15倍（2010年7月の参院選時）に縮小されるものであった。

2013年に始まった参議院の選挙制度協議会では、脇正史参議院自民党幹事長、選挙制度協議会座長は、4月には隣接する22選挙区を11に合区することを含めた12増12減案を提案した。ちなみに合区となるのは、今回の鳥取・島根、徳島・高知の他、岩手・秋田、宮城・山形、新潟・富山、山梨・長野、石川・福井、大阪・和歌山、香川・愛媛、福岡・佐賀、宮崎・鹿児島であった。

この座長案は、あまりにも過激だとして9月には調整案が提示され、山梨・長野、福井・滋賀、福岡・佐賀と今回の2合区を併せた5合区とする案が再提起された。しかしながら、合区案に対して必ずしも好意的な受け止め方をしていなかったと思われる自民党の横手顕正参議院議員会長から「議論の進め方が拙速だ」として更迭され、幹事長と座長の座を追われることになった。他会派からは擁護する声が聞かれたようで、「国会議員が自分のことを自分で決められないのはおかしい」趣旨の話をしていたという。自民党が具体案を出そうとしない状況にも不満を感じていたようだ。⁽¹⁸⁾合区に反対する議員が多い自民党では、格差を縮小するアイディアも生まれがたく、その意味で独

自案の策定も難しくなっていたようである。

脇氏は、更迭されたことだけではなく、前述したように独自案を出そうとしないことにも憤りを感じていたようで、参院自民党の会派を離脱するという抗議行動をとったが、政界引退を視野に入れた、その指摘は当を得ている。

インタビューでは、「(3年前に) 次回選挙までに「抜本改革をやります」と法律の付則に書いた。立法府にとってこれほど重たい義務はないだろう。私たちは法律を作る立場で、その自分の言ったことを守れないほど無責任なことではない。」「(法の支配によって抜本的改革を命じられた与党が改革案も出さずに野党案にのったうえに反省の念がないことで) 法治国家の屋台骨が揺らいだ⁽¹⁹⁾とさえ思う」とまで語っている。

また、前回の法律の付則で、抜本改革をすると書いたのを守らず、今回の付則では「必ず結論を得る」と、必ずという言葉を加えただけだと批判している。最も批判するのは、(自分を更迭した) 溝手自民党参院議員会長が公の場で(新制度を) できるだけ仲間が生き延びるようにするのも私の責任と思ったと言及したこと⁽²⁰⁾のようである。最高裁の要請を捻じ曲げて仲間を助けることが本末転倒だとも指摘する。政治家の質が落ちていることを嘆き、今回のことで「参院自民党は死んだ」とした。

この国会では、与党のパートナーである公明党も民主党などと合同で独自案を提出した。与党内で意見が分かれ、異なる法案を提出することは日本では異例である。この公明・民主案は、隣接する20選挙区を10に合区する「12増12減」案となる。合区するのは、秋田・山形、富山・岐阜、石川・福井、山梨・長野、奈良・和歌山、鳥取・島根、徳島・高知、香川・愛媛、佐賀・長崎、大分・宮崎の20選挙区である。このうち、富山・岐阜、奈良・和歌山、香川・愛媛、大分・宮崎の4合区は定数4人のままで、他の6合区は各々2人定数減となる。一方、北海道、埼玉、東京、愛知、兵庫、福岡の各選挙区は各々2人定数増となり、12増12減ということになる。この案では、2015年1月1日現在の住民基本台帳によれば最大1.945倍になるとされ、2倍未満という司法の要請にも十分耐えうるものだった⁽²¹⁾のである。

したがって、公職法改正案としては、相対的ではあるが民主・公明案の方が可決された案よりも、少なくともよりましな案であったことだけは間違いない。現行憲法の縛りの中で、よりましな改革を行い続けることが肝要であり、その意味では、与党自民党案と共同提出した維新の党などの野党4党についても首をかしげざるを得ない。しかもこの原案は野党案であり、それに自民党が乗った形であったのである。

公明・民主案で両党が合意した7月2日に参院自民党も会合を開き、自民党が推す「6増6減」案では他党の合意は難しく、最小限度の合区を含めた案に変更せざるを得ないとして溝手参議院議員会長への一任を求めたが、反対意見が出たため議員総会で最終方針を決めることになった⁽²²⁾。ここまで来ても、合区に対するアレルギーが強かったのである。最高裁判決を厳粛に受け止めるという発想はなかったのであろうか。

次世代の党の中野正志国会対策委員長は、自民党と野党4党(維新、元気、次世代、改革)との会談で、「自民党が我々の案に乗れないなら、われわれは民主・公明案に乗りますよ」と自民党の岩城光秀参議院議員副会長に「2合区」案に乗るように迫った。岩城副会長は4党案を軸に調整する約束をしたが、公明案の10合区では自民党が苦戦している選挙区が増える恐れがあるので、そ

れにはどうしても物足りない事情があった。まさに、国民のためではなく、自分たちのためによりましな法案にのったようである。⁽²³⁾

自民党は翌9日になって合区案をようやく認めることとし、自民党の6増6減と2合区を併せた「2合区 10増10減」案で合意し、22日の総務会で正式決定し、23日に4野党と共同で提出することになったのである。この改正案は、24日に参院を、28日に衆院で可決されることになった。先に自民党案が可決されたことから、民主・公明案は採決にもかけられなかった。参院本会議の採決は記名投票で行われ、賛成131、反対103であった。

この改正案に対する新聞の反応をみてみよう。

朝日新聞は、7月29日の社説で、「大きな汚点を残した」のタイトルで、「際立ったのは議論を主導すべき自民党の怠慢である」とし、民主・公明案を「一票の不平等を正すという点では自民党案よりはましである。少なくとも来年の参院選はこちらで行うべきだったが、国会ではほとんど議論されなかった」と批判した。

毎日新聞は、参院を通過した翌25日に社説で扱っている。タイトルは「抜本的是正には程遠い」とやはり批判的なトーンが強い。自民党に対し、「連立のパートナーである公明党から踏み込んだ是正案が出されたにもかかわらず自民は党内の反発をおそれ、歩み寄りの努力を怠った。連立を著しく軽視した対応である。」とし、「党内調整についても無責任だった」とした。最後には「中長期的視野に立った骨太な制度改革論議を各党に求めたい。」としている。司法の要請の観点からしても、まったく異論のさしはさむ余地もない。

自民党寄りの立場をとっているとされる読売新聞は、29日に「「合区」後の議論を早く始めよ」のタイトルで社説を書いている。他の2紙とはかなりトーンの違いが目立つ。「最高裁が認定した「違憲状態」を解消する過渡的な措置として。やむを得まい」であるとか、自公の分裂を「党利党略が絡む選挙制度改革のむずかしさが浮き彫りになった」であるとか、自民党の怠慢を指摘する部分はない。2倍未満の公明党案には言及せずに、やや一方的な感が否めない。「有識者会議の設置」などの提案もあったが、「「強すぎる参院」の是正策についても、憲法改正を排除せずに、本格的に検討しなくてはならない」と憲法改正、2院制の問題に話をすり替えているように思えてならない。選挙制度だけ純粋に考えても、違和感がある内容に見える。実際は自民党案ではなく、野党4党案なのではあるが、4党も憲法改正では同意することが予想される党であるので、憲法改正に力を入れている姿勢が見て取れる。その前に、三権分立という司法の要請をどのように考えるのか、自民党を含めた各党は考えなくてはならないのではなかろうか。

4. 選挙制度改革に向けて

選挙制度改革に関する話をする前に、その大前提となる問題について日本ではあまり議論されていない。これまで見てきた衆議院、参議院とりわけ参議院の違憲訴訟の判決文に多く出てくる言葉であるが、両院の役割に関するものである。代表制の問題と言い換えてもよいだろう。

衆議院であれ参議院であれ、所属する国会議員は代表であり2院制の利点は、異なる視点で2回審議するから慎重な審議が期待できることにある。したがって、両院は異なる代表で組織されることが望ましい。たとえば、イギリスは貴族で構成される貴族院と国民の代表で構成される下院が存在する。アメリカ合衆国は、州の代表である上院と連邦市民の代表である下院とで構成されてい

る。どちらも異なる代表で組織され、審議が行われているのである。

それでは日本はどうであろうか。憲法の規定上、国会議員は国民の代表となっているので、衆参を問わず国民から選出されなくてはならない。したがって、本稿の冒頭でも述べたように、都道府県の代表とする場合には憲法の改正を視野に入れなくてはならない。したがって、現行憲法のままであるとするならば、選挙制度に違いを持たせることで、衆参の異なる代表を選ぶ必要があることになる。衆議院と参議院の各々がどのような代表で構成されるのかを決めるためには、まず、衆議院と参議院の院の性格を決めることから始めなくてはならないのである。

かつて参議院は「職能代表」や「良識の府」と言われていた。この理由は、選挙区単位では必ずしも当選ラインには足りない場合もあるが、全国規模にすれば十分な得票を得られる候補者が選ばれることを可能となるからである。支持を獲得できるような知識人がじっくりと議論をかけることを可能にするためもあって、6年間という長い任期に加えて、解散がないという「特権」を与え、十分審議ができる環境を整えていた。政党によっては、全国区の上位に有識者枠を事実上設け、もちろん票の上積みを狙う目的もあったが、学識経験者などをいわば優遇することさえあった。

こうした参議院の特質はまた、選挙制度の改正によって政党化が促進されることにより、変質を余儀なくされていった。政党化の弊害が叫ばれ、「衆院のカーボンコピー」などの批判が多くなされている中での政党拘束名簿式の比例代表制の導入である。これによって、参議院の政党化は正当化されるようになったのである。政党化そのものが悪いわけではないが、日本の現状のように、衆参同じ政党が候補者を出していることに加えて、政党の党議拘束が両院による慎重な審議を妨げている。政党が同じということは、同じ政策でまとまっていることになり、衆議院であれ、参議院であれ、同じ政党の議員は同じ主張をすることになるし、同じ投票行動を行うことになる。したがって、現在のように衆参で与党が多数派を占めている状況では、すべての法案が可決することは目に見えている。国会審議は単なるパフォーマンスに過ぎないといっても過言ではない。一時期、「衆参のねじれ」が話題になり、参議院の力が強すぎるであるとか、法案が可決できないというのは論点が違っている。始めから結果がわかっているようなシステムを作り上げていることの問題を捨象しているからである。これでは与党内の議論が必要なだけで、国会での議論は必要ないも同然である。アメリカも上院、下院で同じ政党が議員を出しているが、上院が州の代表であることもさることながら、党議拘束がないことから、法案の可決は議論するまではわからない場合が多くなっているのである。

これら状況において、衆議院と参議院で代表の違いをまずは議論し、法律で明文化する。その上で、その代表に選ぶのにふさわしい選挙制度を選択することが肝要である。選挙制度も、多数代表か少数代表、選挙区でいえば小選挙区か大選挙区しか、極論を言えば、ないのだから制度の選択は簡単である。両者の違いを有権者が明確に理解するためには、両院同時に選挙制度改革をすることも重要である。バラバラな理屈で選挙制度を改正していったために、現在のように多少選挙区の大きさに違いがあるだけで、両院の違いは明確ではない。つまり代表といっても、どのような代表を選んでいいのかがわからない状況にあり、そのことが投票率を下げている要因になっている可能性は高い。地方選挙の投票率の低さはその典型である。何を代表しているのか、どのような仕事を任せればいいのかが、全く分からないからである。

両院の違いを明らかにすることで、おのずと衆参で違う代表を選ぶべきであるという目的が明確

になり、時間はかかるだろうが、両院の仕事の違いも明確になるに違いない。衆議院に落選したから、参院選に出るといような政治を仕事としかとらえていない議員の出現も制限されるであろう。選挙制度改革は、改革によって落選する可能性のある現職議員が存在しているので実現へのハードルがかなり高い。第三者機関による検討だけでなく、そうしたムード、世論を醸成するメディアの働きも大切になる。

そうして正しい（合憲）選挙で選ばれた、衆参両院の国会議員が、必要に応じて憲法改正を発議し、参議院を都道府県の代表にするなどの新たな2院制に向けての体制を整えればいいのである。衆院の選挙制度改革についても、ようやく有識者会議の報告書はまとまったが、小選挙区比例代表並立制は維持することが確認されている。これではアダムズ方式などの方法論の変更で一票の格差は縮小されるかもしれないが、抜本的な改革にはならない。

憲法前文にあるように、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」することが、日本の民主主義のさらなる発展には必要になる。

注

- (1) 読売新聞 2015年7月29日 朝刊2面
- (2) 朝日新聞 2015年8月13日 朝刊高知全県
- (3) 朝日新聞 2015年8月13日 朝刊鳥取全県
- (4) フジテレビ系『明日のコンパス』 2015年7月24日 O.A. など
- (5) 朝日新聞 2015年8月1日 朝刊総合面
- (6) 黒田 覚・林田和博(1958)『法律学全集5 国会法・選挙法』有斐閣 17頁
- (7) 大法院判決 平成23年(行ツ)第51号 平成24年10月17日
- (8) 大法院判決 昭和49年(行ツ)第75号 昭和51年4月14日
- (9) 大法院判決 昭和56年(行ツ)第57号 昭和58年11月7日
- (10) 大法院判決 昭和59年(行ツ)第329号 昭和60年7月17日
- (11) 大法院判決 平成3年(行ツ)第111号 平成5年1月20日
- (12) 大法院判決 平成22年(行ツ)第207号 平成23年3月23日
- (13) 大法院判決 平成25年(行ツ)第209号 平成25年11月20日
- (14) 大法院判決 平成27年(行ツ)第267号 平成27年11月25日
- (15) 大法院判決 平成6年(行ツ)第59号 平成8年6月8日
- (16) 大法院判決 平成23年(行ツ)第51号 平成24年10月17日
- (17) 大法院判決 平成26年(行ツ)第78, 79号 平成26年11月26日
- (18) 産経デジタル 2014年9月12日 8時14分配信
- (19) nippon.com 2015年8月13日 14時7分配信
- (20) 産経デジタル 2015年8月24日 16時30分配信
- (21) 時事ドットコム 2015年7月2日 19時55分配信
- (22) 毎日新聞 2015年7月3日 東京朝刊
- (23) YOMIURI ONLINE 2015年7月8日 9時15分配信

参考文献

- 岩崎正洋編（2013）『選挙と民主主義』吉田書店
- 飯塚繁太郎ほか編（1998）『民意・政党・選挙』新評論
- 加藤秀治郎（1998）『選挙制度の思想と理論』芦書房
- 久禮義一（2001）『現代選挙論—投票行動と問題点—』萌書房
- 黒田 覚・林田和博（1958）『法律学全集 5 国会法・選挙法』有斐閣
- 佐々木毅編著（1999）『政治改革 1800 日の真実』講談社
- 佐藤研資（2013）「参議院選挙制度の改革—1 票の較差・是正問題を中心として—」『立法と調査 2013.1』No.336、13-27 頁
- 白鳥令編（1999）『政治制度論 議院内閣制と大統領制』芦書房
- 杣 正夫（1986）『日本選挙制度史』九州大学出版会
- 田中宗孝（1997）『政治改革六年の道程』ぎょうせい
- 日本政治学会編（2009）『年報政治学 2009 - I 民主政治と政治制度』木鐸社
- 野中俊彦（2001）『選挙法の研究』信山社
- 福岡政行（2000）『日本の選挙』早稲田大学出版部
- 堀江湛編（1993）『政治改革と選挙制度』芦書房
- 前田英昭（2002）『選挙法・資料』高文堂出版社
- 松本保美（2003）『理論とテクノロジーに裏付けられた新しい選挙制度』木鐸社
- 宮野勝（2009）『選挙の基礎的研究』中央大学出版部
- 森脇俊雅（1998）『小選挙区制と区割り—制度と実体の国際比較』芦書房
- 渡辺重範（1989）『選挙と議席配分の制度』成文堂