

議員定数不均衡の限界

鈴木 宜 則

(2002年10月7日 受理)

The Limit of Imbalances of the Values of the Votes among the Constituencies

SUZUKI Yoshinori

要約 選挙区間の人口ないし有権者数の不均衡，言い換えれば，1票の価値に格差があるという問題は，頻繁に指摘され続けてきたにも拘らず，定期的に適切に是正されずに放置されている。1994年に衆議院選挙区画定審議会設置法で最多区と最少区の人口格差の限度を基本的に2倍未満と明確に定めた効果は殆どなく，最近のいわゆる5増5減措置にも拘らず，衆院小選挙区におけるそれが2倍以上の選挙区が少なからずあり，しかも増え続けている。参院の場合，格差が3倍を超えるものも少なくない。そこで本論文では，関係諸法規，主要6カ国の法制及び最高裁の判例，ロックやJ. S. ミルという近代の政治思想家の理論を踏まえ，1票の格差の許容範囲とその対象を恐らく日本では初めて理論的に明らかにする。結論として，格差は，各選挙区の有権者数を対象とし，できるだけ1対1に近づけるべき事，少なくとも全選挙区の平均値の上下20%未満であるべき事を示す。

I 問題の所在

2002年8月30日に総務省が発表した同年3月末の住民基本台帳人口¹⁾を基に，衆議院小選挙区の議員一人当たりの選挙区間の人口格差，すなわちいわゆる1票の格差，言い換えれば，議員定数の不均衡は，代議制民主政治の原則に照らして，許容範囲を超えているように思われる。よく行われているように，小選挙区の人口が，最大の兵庫6区(563,729人)と最少の徳島1区(265,461人)の格差，すなわち最大格差を比較すると，2.124倍に達している。2000年10月1日付の国勢調査に基づく夏の公職選挙法の改正により，5県で選挙区を減らし，他の5県でこれを増やすいわゆる5増5減を行い，最大格差を約0.06倍下回る2.064倍まで縮小し，2倍を超える選挙区数を95から

1) 以下，2002年3月31日付けの人口については，平成14年版『住民基本台帳人口要覧——市区町村別の男女・年齢別人口，世帯数，人口動態——』(2002年，国土地理協会)を利用する。

9 選挙区にまで減らしたが、半年前の人口ですらそれが19に拡大している。参議院では、最大格差が5倍を超え、3倍以上の選挙区は、十指に余る。

日本の政界の現状が続けば、また何年か後に小幅な手直しがなされ、民主政治の根本原則が踏みじられ続けることになるだろう。ところで、1票の格差を測る尺度が2倍というのが何となく暗黙の前提になっているようである²⁾が、この基準は果たして妥当なものであろうか。それが定数不均衡を助長している面もあるように思われるのである。ところが、定数不均衡の限界の問題について、真正面から理論的に検討し、説得力のある結論を示した研究は、恐らく日本にはないように思われる。ここにも、この国の学界、取り分け政治学界と憲法学界の弱点が現れている。そこで本論文は、直接的には、国政選挙を対象として、議員定数不均衡を許容しうる限度を民主政治の根本原則に基づいて明らかにすることを目的にしている。その際、いずれも小選挙区制を採用している欧米の6カ国（イギリス・フランス・イタリア・ドイツ・アメリカ合衆国並びにカナダ）のいわゆる下院議員選挙における定数不均衡を正基準を参考にしたい。また、この問題をより原理的に考察するために、近代ヨーロッパの代表的な政治思想家である、ホッブス・ロック・ルソー・J. S. ミルの多数決並びに民主政治に関する見解をも参考にする。

II 日本の現行法制及び判例

まず、日本の現行法規を押さえておきたい。議員定数不均衡について規定しているものは、三つある。すなわち、日本国憲法・公職選挙法・衆議院議員選挙区画定審議会設置法がこれである³⁾。第1に、衆院選審議会法は、第2条所定の審議会が首相に勧告する改正案の内容に関して、その3条1項において次のように規定している。「前項の規定による改正案の作成は、各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口（官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口をいう。以下同じ。）のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上とならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならない。」

ここに示されているのは、選挙区間の1議員当たりの人口格差が、全選挙区を通じて原則として2倍未満でなければならないという根本原則である。しかし、同2項がこれを緩和している。すなわち、そこでは、300議席全部をこの原則によって定めるのではなく、各都道府県に1議席を無条

2) 例えば、小林良彰『選挙制度 民主主義再生のために』（1994年、丸善ライブラリー）、146頁参照。1.5倍以下は、少数説である。同説については、例えば、大宮武郎『選挙制度と議員定数の是正』〔三訂版〕（1992年、北樹出版）参照。ただし、その根拠は十分でない。

3) 以下、憲法・公選法・衆院選審議会法と略記する。

件で割り当て、残りの253議席についてこれを行うとしているのである。

第2に、衆参両院選挙を含むすべての公職選挙に関して定めている公選法では、13条2項所定の衆院の比例区議員の選挙区ごとの議員数を具体的に示した別表第2の付則において、「この表は、国勢調査（統計法……第4条第2項本文の規定により10年ごとに行われる国勢調査に限る。）の結果によって、更正することを例とする。」としている。この付則は、別表第2に付けられているようにも、第1・第2表全体の最後に付けられているようにも見えるが、衆院に小選挙区制と比例代表制の並立制が導入される前は、その全選挙区画を定めた別表第1に付されていた事情に鑑みて、少なくともその精神は、両選挙区に適用されるものと解される。

最後に、議員定数不均衡の問題に関わる憲法の条文は、少なくとも四つあると解される。第1に、第一次的に関係する条文は、43条2項と47条である。これらは、両院の定数並びに選挙区や投票の方法など両院の選挙に関する事項を法律の定めにて委ねている条文である。第2に、43条1項である。これは、両院が「全国民を代表する選挙された議員で」組織される旨定めている。第3に、15条3項・2項である。ここでは、公務員の選挙が「成年者による普通選挙」によるべきこと、並びに全公務員が「全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と規定されている。第4に、14条である。ここで規定されているのが、すべての国民の法の下での平等と諸要因による差別の禁止である。

しかしながら、これらの条文は、1票の価値がどれだけ違えば、不平等な扱いであり、差別待遇になるかを明示していない。そこで注目されるのが、有権的解釈権を有する裁判所の判例である。ここで、法令の最終審査権を有する最高裁の判例の一部を見ておきたい。1996年10月の総選挙を巡り、衆院に小選挙区比例代表並立制に関する最高裁の初めての判断が、99年11月10日に示された。これは、関東地方の1都4県の有権者が、中央選挙管理会などを相手に選挙の無効を求めた訴訟に対する最終的な判決である。まず、小選挙区制と同区と比例区への重複立候補制について、同選挙制度成立時に内閣法制局長官だったために審理に関与しなかった大出俊郎を除く14人の裁判官が、全員一致で合憲とした。しかし、議員一人当たりの人口の最大格差が2倍を超えた区割規定（2.137倍。選挙直前には、2.309倍）や候補者を届け出た政党にのみ政見放送を認めた公選法（150条）については、9人が合憲としたものの、5人の裁判官は、「法の下での平等に反して違憲」とする反対意見を述べた。全員一致の判決が下された前者のうち重複立候補制の訴点については、「全国民を代表する選挙された議員」の観点から、違憲の可能性があると解される。また、後者については、憲法14条に基づき、少数意見が主張しているように、違憲の疑いが強い。歴史的な判決故、ここでも、多数意見と少数意見の両意見を表明した裁判官全員の名前を掲げておきたい。多数意見、山口 繁（裁判長）、小野幹雄、千種秀夫、藤井政雄、金谷利広、北川弘治、井嶋一友、亀山継夫、奥田昌道、少数意見、福田 博、河合伸一、遠藤光男、元原利文、梶谷 玄。最初の6人が裁判官、その次の2人が検察官出身であるのに対し、奥田は学者、福田は外交官、残る4人は、いずれも弁護士出身であり、出自と判決の関係を見る時、興味深い。本論文の課題である衆院小選挙区の区割規定等について、多数意見は、次のような判断を示した。要領よくまとめていると思わ

れる、11月11日付の朝日新聞（西部本社版）は、要約している。正確を期するため、全文を引用しよう。

憲法は投票価値の平等を要求していると解されるが、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、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と解さなければならない。それゆえ、国会が具体的に定めたところがあるがその裁量権の行使として合理性を是認しうるものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ない。

衆議院議員選挙における小選挙区の区割りの基準を定める衆議院議員選挙区確定審議会設置法3条は、1項において選挙区間の人口格差を2倍未満とすることを基本とするよう定め、2項において区割りに先立ちまず都道府県に議員の定数1を配分した上で残る定数を人口に比例して各都道府県に配分することを定めている。2項の規定は、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見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ものと解されるが、同条は、他方で、1項の基準を定め、投票価値の平等にたいしても十分な配慮をしている。

そして、都道府県は選挙区割りをするに際して無視することができない基礎的な考慮要素であり、人口密度や地理的状况等のほか、人口の都市集中化及びこれに伴う人口流出地域の過疎化の現象等にどのような配慮をし、選挙区割りや議員定数の配分にこれらをどのように反映させるかという点も、国会において考慮することができる要素というべきである。そうすると、右（ここでは「上」。筆者。以下、同様）のような区割りの基準を定めたことが投票価値の平等との関係において国会の裁量の範囲を逸脱するとはいえず、右（上の）規定は憲法に違反しない。

小選挙区の区割りを定める公職選挙法の13条1項及び別表第1の規定は右（上）の基準に従って定められたものであり、その結果、選挙区間における人口の最大格差は、改正の直近の国勢調査の結果によれば1対2.309となった。本件の区割りが右（上）の基準に違反するとはいえないし、この基準自体は憲法に違反しないことにかんがみれば以上の格差が示す投票価値の不平等は、一般に合理性を有するとは考えられない程度に達しているとはとはいえず、憲法の選挙権の平等の要求に反するとは認められない。（段落は、一部本論文用に区切ってある。）

これに対して、河合・遠藤・元原・梶谷4人の裁判官の反対意見は、次の通りである。

選挙区間における議員一人当たりの人口等の格差が2倍以上に達するときは、投票価値の平等は侵害されたというべきである。そのような選挙制度の仕組みが定められた場合には、侵害の程度と国会がしんしゃくした目的ないし理由などを検討し、国会の裁量権の行使としての合理性の存否をみて、その侵害が憲法上許容されるか否かを判断すべきである。

本件区割り規定に基づく選挙区間における人口の最大格差は、1対2.137ないし1対2.309に達し、格差が2倍を超えた選挙区が18ないし60に及んだのであるから、右（上の）規定は、明らかに投票価値の平等を侵害したものである。衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条の1項と2項は、もともと両立し難い規定であったといわざるを得ない上、2項の定めるいわゆる一人別枠方式は、恣意的な要素を考慮して採用されたものであって、その正当性を是認しうるものではない。

一人別枠方式は、有権者の住所によって投票価値に差別を設けようとするものにほかならないこと、いわゆる過疎地対策は議員が投票価値の平等の下で選挙された全国民の代表としての立場で取り組むべきものであることなどからして、憲法上容認されるものではない。小選挙区制の下においては、2倍未満の格差の厳守の要請は、中選挙区制の場合より厳しく求められるべきであり、本件区割り規定は、憲法に違反するものというべきである。

もっとも、本件については、いわゆる事情判決の法理により、主文において選挙の違法を宣言するにとどめ、これを無効としないこととするのが相当である。

また、福田裁判官の反対意見は、以下の通りである。

国会が両議院の議員の選挙に関する事項を法律で定める際には、投票価値の平等の原則が当然かつ厳格に順守されるべきであり、そのことは諸外国の例をみても十分実現可能である。過疎の地域への配慮も、この平等原則を満たす場合にのみ許される。さもなければ、そのような配慮なるものは過密地域の軽視に等しい。

本件区割り規定は、最大格差が2倍以上にならないことを基本方針とする点でそもそも不十分である上、いわゆる一人別枠制を導入し、28の選挙区において1対2を超える例外を当初から設けており、平等原則を順守していない。そのような規定は、全く技術的な理由で例外的に認められるものとはいえ、かつ、恣意的な投票価値の操作によるものであって、憲法に違反することは明らかである。

今日では、投票価値における2倍の格差はとうてい適法とは認められず、可能な限り1対1に近接しなければならないとするのが、文明社会における常識となっている。我が国においても、右（上）の違憲状態を放置することは許されず、これを違憲と断ずるのが司法の責務である。

しかしながら、本件については、いわゆる事情判決の法理により、主文において選挙の違法を宣言するにとどめ、これを無効としないことが相当である。

これらの多数意見と少数意見を比較すれば、少数意見に理があることは一目瞭然である。中でも、総合的に見て、福田裁判官の反対意見が最も説得力がある。多数意見は、投票価値の平等が選挙制度を決定する「唯一、絶対の基準」となるものではなく、他の政策目的を考慮してもよいと主張するが、格差が2倍を超えた選挙区が多数あることは、衆院選審議会法3条1項に明らか

に違反している。法文が「基本とする」とやや曖昧な表現をしているが、選挙区画定の大本ないし根本を2倍未満としている規定は、やむを得ない若干の例外を認める趣旨にすぎないと解される。しかも、福田裁判官が指摘しているように、そもそも最大格差の基準を2倍未満としていることこそが問題であり、違憲の疑いが強い。その理由は後で述べる。ここでは、重複立候補制について一つだけ理由を挙げておこう。自分たち（全候補者ではないが）が小選挙区制に力点を置く並立制を導入したのであり、しかも、自ら選択して第1に小選挙区での当選を目指したにも拘らずその有権者によって不信任された者が、2番目に滑り止めとして選んだ比例区で当選する（この選挙では、実に小選挙区定員の28%に当たる84人が復活当選した）というのは、憲法43条1項が謳っている「全国民を代表する選挙された議員」に該当するか疑問であるからである。

しかしながら、反対意見を述べた5裁判官とも、選挙が違法でもこれを無効とせず、現状を承認していることは問題である（それ以前のいわゆる中選挙区制の時には、3倍程度の最大格差を合憲の目安とし、しかも、事情判決を出し続けてきた）。こういう姿勢が、国会の怠慢を許し、これに最も基本的な権利の一つにおいて差別を認める誤りを犯させ続けているのである。違憲だが有効とは論理矛盾であり、司法府の軽視を招く。たとえその時の国会の行動が無効になり、多くの混乱を招くとしても、最初の判決で警告を発する意味でこの立場をとったとしても、少なくとも、2回目以降の判決においては、選挙そのものの無効の意見を示すべきだと考えられる。それにしても、多数意見の鈍感さには唾然とさせられる。こうした事態が続くようであれば、最高裁の裁判官の任命方法を抜本的に改めると同時に、裁判官の養成・任命・転勤の仕方や司法試験の在り方を民主主義の精神が貫かれるように改革する必要がある。

Ⅲ 諸外国の法制

ここで取り上げる6カ国の中で、比較の対象は異なるが、日本に最も近いのがフランスである。フランス第五共和制下の国民議会議員の本国における選挙区画は、1958年に最初に行われた。その時は、県境を犯さないこと並びに1県に最低二つ以上の選挙区を設けることを原則とし、有権者数を基準にその境界が決められた⁴⁾。しかし、厳密に区画されたわけではないので、その時点においてすでに選挙区間の有権者数に格差があり、総じて農村部が過剰代表となっている⁵⁾。その後何度か手直しが行われたが、それが解消されることはなく、3倍以上の格差も是正されずに放置されているのが現状である⁶⁾。

次に、イギリスでは、庶民院の選挙区画の原則として、行政区画の尊重と有権者数の均等化を設

4) 小林『選挙制度』, 55頁。

5) 石井五郎ほか『世界の議会』(4)『ヨーロッパ』[Ⅱ] (1983年, ぎょうせい), 49-50頁。

6) 小林『選挙制度』, 55頁。

定し、両者が抵触する場合は、前者を優先させている。選挙区間の有権者数の不均衡は、10年から15年に一度、政治から独立した機関である選挙区画委員会によって行われ、2倍以上の格差が生じないように制度的に保障されている⁷⁾。しかし、一部に格差が生じていることも、また事実である。これは、選挙区画委員会がイングランド・ウェールズ・スコットランド・北アイルランドの地域単位で設置され、各地域内の選挙区間の有権者数が均衡するように是正していることにも関係がある。

また、アメリカ合衆国の場合、代議院の定数不均衡を是正するのに与って力があつたのは、裁判所である。最高裁判所は、1962年に、ベイカー対カー事件で、投票価値平等の原則に基づき選挙区内の有権者数が可能な限り均等でなければならないとする判決を下し、この趣旨が1964年のウエズベリー対サンダース事件でも適用され、それ以来、各州の立法部で1票の格差是正に努力し、10年毎に行われる国勢調査に基づいて議席が再配分され、選挙区間の有権者数の不均衡は非常に少ない⁸⁾。

以上の国々とは異なり、選挙区間の人口格差の許容範囲を数値化している国々がある。その一つが、ドイツである。そこでは、連邦議会の各選挙区は、次の四原則に基づき中立の区画委員会によって区画される⁹⁾。(1)州の行政区画を尊重し、市町村のそれはできるだけ尊重する。(2)ある選挙区の人口と全選挙区の平均人口との格差を上下25%以内とし、それが上下33% 3分の1を超えた時は、その選挙区の区画は改定される。(3)ドイツ連邦の全人口に対する各州人口の比率と全選挙区に対する各州の選挙区数の比率をできるだけ一致させる。(4)選挙区は、まとまった一つの地域を構成し、飛び地を作らない。

カナダの場合、各州の人口に比例して議席数が割り振られることを原則とし、州内の選挙区の人口がその州の全選挙区の平均人口の上下25%を超えない範囲で、10年毎に行われる国勢調査の結果に基づき、中立の選挙区区割委員会によって再区画がなされる¹⁰⁾。但し、第1に、庶民院議員数が元老院議員数を下回ってはならず、第2に、国勢調査の結果、どの州も既存の議席数の15%以上を失わないという二つの規定により、各州の意志が最小限は反映されるように配慮されている¹¹⁾。

最後に、最も格差の許容範囲を小さく定めているのが、イタリアである。その代議院選挙区の区割りの基本原則は、四つある¹²⁾。(1)一まとまりの地形であること。(2)行政区画の尊重。(3)州内の議員一人当たりの人口と選挙区の人口との格差が上下10%以上開かないこと（少数民族によって構成される選挙区の場合、上下15%まで)。(4)経済的、文化的、社会的になるべく均質になるようにすること。

7) 前田英昭『世界の議会』(1)『イギリス』(1983年), 183-4頁及び同上書, 27-8頁。

8) 阿部 斉ほか『世界の議会』(2)『アメリカ合衆国』(1984年), 192-4頁。

9) 石井五郎・下田久則ほか『世界の議会』(3)『ヨーロッパ』[I](1983年), 28頁, 小林『選挙制度』, 75-6頁。

10) 馬場伸也・浅野一郎ほか『世界の議会』(11)『カナダ・中米』(1983年), 90-1頁及び小林, 同上書, 36-8頁。

11) 馬場ほか『カナダ・中米』, 90頁。

12) 小林『選挙制度』, 83-4頁。

IV 近代政治思想家の見解

ホッブスは、安全な生活を享受するために、平等な諸個人¹³⁾が、政治の単位であるコモン・ウェルスを設立する行為を正当化する根拠に、多数派の意志を置く。曰く、「人びとの群衆の」「すべての人格を表現する権利（いいかえれば、彼らの代表となること）を、多数派が、どの人または人々の合議体に与えるとしても、それに反対して投票したのも賛成して投票したのと同じく、各人は、かれらのあいだで平和に生活し、他の人びとに対して保護してもらうために、その人または人びとの合議体のすべての行為や判断を、それらがちょうどかれ自身のものであるかのように、権威づける、ということである」¹⁴⁾。したがって、多数派の意志は、これに同意しない少数派をも拘束する。ホッブスは、続ける。

多数派が同意の投票により、ひとつ（り。筆者）の主権者を宣告したのであるから、そのばあいには、不同意のものも他のものに同意しなければならない。すなわち、かれは、かれがおこなうすべての行為をみとめることに満足すべきであり、そうしなければ、他の者によってほろぼされるのが正当なのである。なぜならば、もしかれが意志的に、合意した人びとの集合体にくわわったならば、かれはそのことによって、多数派がさだめるところをまもる意志を、十分に宣告した（したがって暗黙のうちに信約した）のであって、それゆえに、もしかれが、それをまもることを拒否したり、かれらの諸宣告のどれかに抗議したりするならば、かれは自分の信約に反したことをおこなうのであり、したがって不正におこなうのである。¹⁵⁾

そうだとすれば、ホッブスにとって多数派の数は、正確に数えられなければならないことになるはずである。

ホッブスとは異なり、ロックの場合、政治社会の設立には理性を持つ自由な主体として平等な全員¹⁶⁾の同意を求めるが、その後は多数派の意志がこれを動かすことになる。ロックは、述べている。

どれほどの数の人であろうと、人々が一つの社会あるいは政府をつくることに同意したならば、そのことによって彼らは直ちに結合し、一つの政治体を作ることになる。そしてそこにおいては、

13) Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. Richard Tuck (Cambridge, 1991), p. 231.

水田 洋訳『リヴァイアサン』(二) (1992年, 岩波文庫), 259頁。

14) *Ibid.*, p. 121. 水田訳, 36頁。

15) *Ibid.*, p. 123. 水田訳, 40頁。

16) John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. Peter Laslett, 2nd edn (Cambridge, 1967), pp. 289-90. 宮川 透訳『統治論』, 「世界の名著」27『ロック ヒューム』(1970年, 中央公論社), 196頁。

多数派がそれ以外の人を動かし、拘束する権利を持つのである。

というのは、どれほどの数であろうと、人々が各個人の同意によって一共同社会をつくれば、彼らはそうすることによって、その共同社会を一体となって行動する権力をもつ一団体にしたことになり、その団体は多数派の人々の意志と決定によってのみ存在するからである。つまり、ある共同社会を動かす者は、それを構成する各個人の同意だけであり、そして一つの団体は一つの道筋へ動くことが必要であるから、その団体は大きいほうの力が引っ張っていく道筋へと動かなければならない。それが多数派の同意というものである。そうでなければ、それは一つの団体、一つの共同社会として行動し存続することはできなくなるであろう。¹⁷⁾

これは、言わば多数決の積極的根拠付けであるが、ロックは、同時にその消極的理由付けも行っている。

かりに多数派の同意が全体の決議として正当に受けいれられず、また全個人を拘束しないとしよう。とすると、全個人の同意がないかぎり、どんなことも全体の決議とはなりえなくなる。ところが、病弱とか職業の都合とかによって、どうしても公の集会に出られない人が何人かいるということを考えてみれば、そういう人の数は国民の数に比べればごくすくないにしても、全個人の同意ということはほとんど不可能に近いであろう。さらにこれに加えて、人間のどんな集まりにも起こることが避けられない意見の不一致や利害の対立というものを考えてみると、そのような条件で社会に入ることは、ちょうどカトーが劇場に入ったときのように、すぐまた出ていくためだけのことになってしまうであろう。¹⁸⁾

また、一般意志を追求する自由な主体¹⁹⁾による直接民主政を理想と考えたルソーは、多数決について以下のように書いている。「その性質上、全会一致の同意を必要とする法は、ただ一つしかない。それは、社会契約である。」²⁰⁾「この原始契約の場合を除けば、大多数の人の意見は、つねに他の人々を拘束する。これは、契約そのものの帰結である。」²¹⁾なぜならば、ルソーは、「一般意志のあらゆる特長が……過半数の中に存して」おり、「それが過半数の中に存しなくなれば、いずれの側についても、自由はない」と考えている²²⁾からである。その際、ルソーは、事柄の性質と緊急性の度合によって、多数の割合に差をつけるべきだと主張する。彼によれば、「討議が重大であればあるほど、勝をしめる意見は、全員一致に近づかなければなら」ず、また、「論争される事が、

17) *Ibid.*, pp. 349-50. 宮川訳, 252頁。

18) *Ibid.*, pp. 350-1. 宮川訳, 253頁。

19) Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social*, in *Du Contrat Social et autres oeuvres politiques* (Paris, 1975), pp. 253-4. 桑原武夫・前川貞治郎訳『社会契約論』(1954年, 岩波文庫), 49-50頁。

20) *Ibid.*, p. 310. 桑原・前川訳, 148頁。

21) *Ibid.* 桑原ほか訳, 149頁。

22) *Ibid.*, p. 311. 桑原ほか訳, 150頁。

急を要すれば要するほど、意見を区別するのに必要な」較差を少なくしなければならないのである²³⁾。

最後に、J. S. ミルは、トマス・ヘア (Thomas Hare) が1859年に提案した比例代表制を、有権者の意志を国政に正しく反映させる視点から高く評価している。ミルは、ヘアの比例代表制案を代議制民主政治の立場から、以下のように擁護する。

真に平等な民主政治においては、各党派すなわち全党派が、その数に比例せずではなく、比例して代表されるであろう。選挙民のうちの多数派は、つねに、代表者のうちの多数派を持つであろうが、しかし、選挙民のうちの少数派は、つねに、代表者のうちの少数派を持つであろう。人と人との関係では、少数派も多数派と同じく十分に代表されるであろう。かれらがそうでなければ、それは平等な統治ではなく、不平等と特権の統治であり、国民の一部が残りの者を支配するのであって、そこには、代議制度に（筆者補う）おける正当な影響力を奪われた、一部の人びとがいる。これは、すべての正しい統治に反するが、とりわけ平等がまさにその根底と基礎だと公言している民主政治の原理に反する²⁴⁾。

更に、ミルは、多数派の内部構成についてもその問題性を指摘している。

不正と原理の蹂躪は、その被害者たちが少数派であるからといって、極悪さがへるわけではない。なぜなら、すべて単一の個人が、その共同社会における他のどんな単一の個人とも同じに評価されないところには、平等な選挙権は存在しないからである。しかも、害をうけるのは少数派だけではない。このように構成された民主政治は、統治諸権力をあらゆる場合に数的多数派に与えるという、その明白な目的さえ達成しないのである。それは、なにかきわめて異なったことを行なう。それは統治諸権力を、多数派中の多数派に与えるのであり、かれらは、全体のうちでは少数にすぎないかもしれないし、しばしばそうなのである、……もし民主政治が、多数者の一定の優越を意味するならば、合計のなかで個々の数が平等の効果をもつのを認めること以外には、それを保障する手段はない。どんな少数者でも、故意あるいは装置の作用によって無視されるならば、そのことは権力を、多数派にではなく、秤の他のどこかの部分にある少数派に与えるのである²⁵⁾。

少数派に代表することを認めない、いわゆる多数代表制²⁶⁾を擁護することについて、「なんらかの理性的存在を、必要のない不正に甘んじさせることができるのは、慣習やふるいつながり以外に

23) *Ibid.* 桑原ほか訳, 151頁。

24) J. S. Mill, *Representative Government*, in *Representative Government, Utilitarianism, Liberty, and Consideration on Representative Government*, ed. H. B. Acton (London, 1972), P. 257. 水田 洋訳『代議制統治論』(1997年, 岩波文庫), 173-4頁。

25) *Ibid.*, pp. 257-8. 水田訳, 175頁。

はない」と考えるミル²⁷⁾は、次のように断じている。

なによりもたしかなのは、少数派の実質的な抹殺が、自由の必然または自然の結果ではないということであり、民主政治とはなにかの関連をもつどころか、数に比例した代表という民主政治の第一原理に真っ向から対立するということである。少数諸派が適切に代表されるということは、民主主義の本質的な部分である。それなしに可能なのは、真の民主主義ではなく、虚偽の見せかけの民主主義にほかならない²⁸⁾。

V 議員定数不均衡の限界

以上論じてきたところから、国政選挙区の実態が、憲法・公選法・衆院選審議会法に違反していることは、明らかであるように思われる。それでは、定数不均衡がどこまで許容しうるのであろうか。最後に、筆者の基準を示すと同時に、この問題を解決するために必要な若干の制度改革私案を示して、本論文を終えることにしたい。

全選挙区の有権者数及び人口が基本的に均衡することが、最も望ましいことである。まず、人口を基準にするか、登録有権者数を基準にするかは、既に見たように、国によって異なる。参政権に18歳とか20歳という年齢制限を課している以上、有権者数を基準にすることが正当である。次に、選挙区間の有権者数に差がないことが理想である。しかし、時間の経過に伴い、あるいは行政区画や地形などを考慮する限り、そこに何らかの不均衡が生じるのは避けがたい。日本の衆院小選挙区の場合、最少人口の選挙区の2倍未満と規定しているが、この基準は、民主主義の精神に照らして緩やかすぎるものであり、全選挙区を対象にする時は、十分合理的なものではない。より妥当な基準は、むしろその平均有権者数だと考えられる。これを基準にすれば、問題は、その両側に位置する選挙区有権者数の幅をどこまで認めるかになる。

その第1の原則は、アメリカ合衆国最高裁が判示するように、可能な限り1対1にし続けることである。しかも、これは、選挙の度に是正するのが理想である。しかしながら、それが困難な事情を認めるとすれば、1票の価値が少なくとも二人分、すなわち2倍と見なせる数値にならないことが、必須の条件である。それ故、選挙区間の登録有権者数の不均衡の許容範囲は、人口と有権者数の違いはあるが、比率だけに着目すれば、カナダの原則に比較的近い、全選挙区平均登録有権者数の上下20%未満、すなわち最大格差50%未満であろう。この基準は、1.5倍が2倍と見なしうる最小値であることに鑑みて、投票の価値が二人分にならない境界線である。しかし、将来的には、

26) 水木惣太郎『選挙制度論』[憲法学研究VI] (1972年、有信堂)、223頁。

27) Mill, *Representative Government*, pp. 174-5. 水田訳、173頁。

28) *Ibid.*, p. 260. 水田訳、179頁。

ホブズやロック、ルソーの民主政治の根本原則、なかんずく、J. S. ミルの代議制民主政治の基本原則に則り、イタリアの場合に近い原則、例えば、許容限度の半分となる上下11.1%未満、ひいては、上下10%未満を目指すべきであろう。

これ以外に、有権者の意志をより正確に反映させるために、検討しておかなければならないことがある。ここでは、二つだけ挙げておこう。一つは、不均衡是正の時期である。理論的に正しいのは、補欠選挙を除く、衆院の総選挙、参院の通常選挙の前に、定員の見直しを行う仕組みを導入することである。無論、内閣不信任案が可決され、当該内閣が、総辞職ではなく、衆院の解散を選択したため、見直しに必要な時間が取れない場合だけは例外である。しかし、両院議員の任期の違いに照らして、両議員の任期の中間である5年毎に定期的な区割りの再検討を行うのが、現実的であろう。この意味でも、両院の選挙制度の骨格（代表制や小選挙区と比例区の議員定数）を頻繁に変更することは、民主政治の根本原則を軽視する不適切な行為である。

もう一つは、当該選挙区で投票資格を得るための居住条件を基本的に撤廃することである。これは、有権者の基本的な権利を保障するための措置である。現行公選法では、3ヶ月以上その「市町村の区域内に住所を有する」ことを要件としている（9条2項）が、人の移動が激しく、電子機器の発達により、事務処理能力が高度化、高速化している現状からすれば、理想をいえば、投票日の前日までの転入者、現実的には、不在者投票期間に入る前日までの転入者は、有資格者として認定すべきである。これも事務的に困難であれば、少なくとも選挙の公示日の前日までは認めるべきである。無論、悪用されないような工夫をすることが条件である。

この場合に参考になるのが、たとえばカナダの制度である。すなわち、そこでは、選挙の日程が決まり次第、選挙管理委員会が1選挙区当たり2名以上の有権者登録官を指名し、各登録官が、担当地域の各世帯を最低2回ずつ巡回して、選挙権を持つ有権者の登録を行うのである²⁹⁾。

定数不均衡を是正しようとする時に参考になるのが、1883年に腐敗・違法行為防止法を成立させたイギリスの事情である。これを可能にした要因は、少なくとも三つあったと解される。第1に、自由・保守両党自身の努力、第2に、裁判所の貢献、第3に、新聞を初めとする世論の力がこれである³⁰⁾。

(2002年9月20日 脱稿)

29) 小林『選挙制度』, 34頁。

30) 例えば、前田『イギリス』, 201-2頁参照。