

国立国会図書館

衆議院及び参議院における一票の格差

—近年の最高裁判所判決を踏まえて—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 953 (2017. 3.28.)

はじめに

- I 選挙制度に係る憲法上の規定と国会の裁量
- II 一票の格差訴訟最高裁判所判決の概要
- III 最高裁判所判決を踏まえた制度改正
- IV 一票の格差が生じる要因とそれへの対応

おわりに

- 投票価値の平等をめぐるいわゆる一票の格差訴訟において、衆議院小選挙区の区割規定及び参議院選挙区の定数配分規定について、違憲状態を宣言する最高裁判所判決が続いている。
- 国会は、最高裁判所の判決を踏まえる形で選挙制度の改正をこれまで実施してきた。
- 投票価値の格差の要因には様々なものがあり、近年の制度改正は、こうした格差の要因に一定程度対応している。国会は衆参両院の選挙制度について今後も見直しを行っていくことを宣言しており、その行方が注目される。

国立国会図書館

調査及び立法考査局政治議会課

えぐち まさひろ
(江口 正浩)

第953号

はじめに

一票の格差¹訴訟で違憲状態を宣言する最高裁判所判決が続いている²。最近では平成 27 年 11 月に衆議院小選挙区の区割規定が、同 26 年 11 月に参議院選挙区の定数配分規定が、憲法の要求する投票価値の平等に反する状態であったとの判決がなされている。平成 28 年 7 月に実施された参議院議員通常選挙についても一票の格差訴訟が相次いで提起され、それらに係る高等裁判所判決が同年秋に 16 件下され、その内訳は合憲 6 件、違憲状態 10 件であった³。これらはいずれも上告され、平成 29 年には最高裁判所判決が出される見通しである。

本稿では、一票の格差訴訟最高裁判所判決とそれを踏まえた国会による選挙制度の改正について概説する。

I 選挙制度に係る憲法上の規定と国会の裁量

1 憲法規定

日本国憲法は、次に掲げるように、両議院の公選制、両議院の議員の任期、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。

<両議院の組織>

第 43 条 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、4 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、6 年とし、3 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 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。

②・③ (略)

第 15 条 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。

② (略)

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。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 29 年 3 月 17 日である。

¹ 判決文では「較差」の語が用いられるが、判決の引用等を除き、一般に用いられる「格差」の語を用いる。本稿は、佐藤令「衆議院及び参議院における一票の格差」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』714 号, 2011.6.9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050453_po_0714.pdf?contentNo=1> の改訂版である。

² これらの判決については、後述 II 章を参照のこと。

³ 「違憲状態 10 件 合憲 6 件」『朝日新聞』2016.11.9.

2 選挙制度の制定に係る国会の裁量

日本国憲法は、選挙制度の詳細を法律に委ねており（第47条）、選挙制度の制定について立法裁量を認めている。全国を選挙区に区分する場合に、選挙区間において議員1人当たりの人口（有権者数）に格差が生じることは避け難い。しかし、最高裁判所が認めるように投票価値の平等が憲法上の要請である以上、選挙制度をめぐる国会の裁量には一定の限界がある。⁴

II 一票の格差訴訟最高裁判所判決の概要

1 最高裁判所の判断枠組み

一票の格差訴訟において、最高裁判所はおおむね次のような枠組みで判断を行っている⁵。

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。

②合理的期間（相当期間）の経過の有無：

①の違憲状態となっている場合に、

- ・衆議院については、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きに、
- ・参議院については、相当期間にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるときに、

違憲と判断される。

③違憲判決の効力についての判断：

選挙区割りが違憲であるとした場合に「事情判決の法理」を一般的な法の基本原則として適用し⁶、選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言することと定めるか否かを判断する⁷。

2 近年の最高裁判所判決の概要

(1) 近年の動き

近年、最高裁判所は、投票価値の平等を重視し、従来よりも厳格な審査を行っている⁸とされ、衆議院については平成23年以降、小選挙区の区割規定が違憲状態であるとの判断が、参議院については同18年以降、制度の具体的な点を指摘しながら、選挙制度の見直しが必要である等の

⁴ 木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール 憲法』日本評論社、2015、pp.448-449。（只野雅人執筆部分）

⁵ 同上、pp.449-450、454-455。また、高見勝利「『政治のヤブ』からの退却」『世界』853号、2014.2、p.130；市川正人「平成25年参議院議員選挙と「一票の較差」」『ジュリスト』（臨時増刊）1479号（平成26年度 重要判例解説）2015.4、p.9も参照のこと。

⁶ 「事情判決の法理」とは、処分が違法であっても、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は、諸般の事情に照らして当該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旨を定める行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第31条に含まれる一般的な法の基本原則とされる。公職選挙法（昭和25年法律第100号）は選挙の効力に関する訴訟には同条を準用しないと定めていることから、同条の準用ではなく、当該基本原則を適用するとされる。（最大判昭和51年4月14日 民集30巻3号223頁等参照）

⁷ 選挙の有効性についての判断は、これまでのところ衆議院についてのみ行われている。

⁸ 衆議院については武田芳樹「0増5減の改正を経た衆議院小選挙区選出議員の選挙区割規定の合憲性」『新・判例解説 Watch』（法学セミナー増刊 速報判例解説 vol.19）2016.10、pp.20-21。参議院については棟居快行「参議院議員定数配分をめぐる近時の最高裁判例—最高裁平成26年11月26日大法廷判決を中心として—」『レファレンス』774号、2015.7、pp.18-21。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9450624_po_077401.pdf?contentNo=1>をそれぞれ参照。

判断が示されている。次項でこれらの判決の概要を紹介する。

(2) 判決の概要

(i) 衆議院小選挙区区割規定についての判断

(a) 平成 23 年違憲状態①判決（最大判平成 23 年 3 月 23 日 民集 65 卷 2 号 755 頁）

- ・第 45 回総選挙（平成 21 年 8 月）時の最大較差は 2.30 倍であり、1 人別枠方式（各都道府県に定数 1 を配分し、残りの定数を各都道府県に比例配分する方式）は投票価値の較差を生じさせる主要な要因である。区割規定は違憲状態である。
- ・本件区割規定については、前回選挙に係る最高裁判所判決（最大判平成 19 年 6 月 13 日 民集 61 卷 4 号 1617 頁）において違憲状態との判断が下されていない等の事情を考慮すると、憲法上要求される合理的期間内に違憲状態が是正されなかったとは言えず、区割規定は違憲ではない。
- ・1 人別枠方式はできるだけ速やかに廃止し、投票価値の平等の要請にかなう立法措置を講ずる必要がある。

(b) 平成 25 年違憲状態②判決（最大判平成 25 年 11 月 20 日 民集 67 卷 8 号 1503 頁）

- ・第 46 回総選挙（平成 24 年 12 月）時の区割規定は、平成 23 年判決で違憲状態とされたものと同一である。最大較差は 2.43 倍に拡大しており、区割規定は引き続き違憲状態である。
- ・平成 23 年違憲状態①判決を受けて較差是正のための取組が行われている等の事情を考慮すると、憲法上要求される合理的期間内に違憲状態が是正されなかったとは言えず、区割規定は違憲ではない。

(c) 平成 27 年違憲状態③判決（最大判平成 27 年 11 月 25 日 民集 69 卷 7 号 2035 頁）

- ・第 47 回総選挙（平成 26 年 12 月）時の区割規定は、1 人別枠方式を廃止した後の新たな区割り基準に基づく配分が行われていない都道府県があり、最大較差は 2.13 倍に達しており違憲状態である。
- ・平成 23 年違憲状態①判決以後その趣旨に沿った較差是正の実現に向けた取組が進められている等の事情を考慮すると、憲法上要求される合理的期間内に違憲状態が是正されなかったとは言えず、区割規定は違憲ではない。

(ii) 参議院選挙区の定数配分規定についての判断

(a) 平成 18 年制度見直し言及①判決（最大判平成 18 年 10 月 4 日 民集 60 卷 8 号 2696 頁）

- ・第 20 回通常選挙（平成 16 年 7 月）時の最大較差は 5.13 倍であり、前回選挙時の 5.06 倍（最大判平成 16 年 1 月 14 日 民集 58 卷 1 号 56 頁では合憲とされた。）とそれほど異ならないこと、平成 16 年判決から今回選挙までの約 6 か月という期間は較差是正のための期間として十分なものではないこと等の事情を考慮すると、定数配分規定は違憲ではない。
- ・制度の枠組みの見直しも含め、選挙区間の投票価値較差を縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨に沿う。

(b) 平成 21 年制度見直し言及②判決（最大判平成 21 年 9 月 30 日 民集 63 卷 7 号 1520 頁）

- ・第 21 回通常選挙（平成 19 年 7 月）時の最大較差は 4.86 倍であり、前回選挙時の較差 5.13 倍より縮小していたこと等の事情を考慮すれば、定数配分規定は違憲ではない。
- ・投票価値の大きな不平等が存在する。現行制度の仕組みを維持する限り較差の大幅な縮小

を図ることは困難である。これを行うためには、制度の仕組み自体の見直しが必要となる。国会において、投票価値の平等の重要性を踏まえた適切な検討が望まれる。

(c) 平成 24 年違憲状態①判決（最大判平成 24 年 10 月 17 日 民集 66 卷 10 号 3357 頁）

- ・参議院の選挙であることから投票価値の平等の要請が後退してよい、と解すべき理由は見だし難い。都道府県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要請はなく、むしろ、それにより投票価値の大きな不平等状態を招いている。
- ・第 22 回通常選挙（平成 22 年 7 月）での最大較差は 5.00 倍であり、平成 21 年判決で投票価値の大きな不平等があると指摘されていた等の事情を考慮すると、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である。
- ・本件選挙までに定数配分規定を改正しなかったことは国会の裁量権の限界を超えるものではなく、定数配分規定は違憲ではない。
- ・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改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを行い、できるだけ速やかに前述の不平等状態を解消する必要がある。

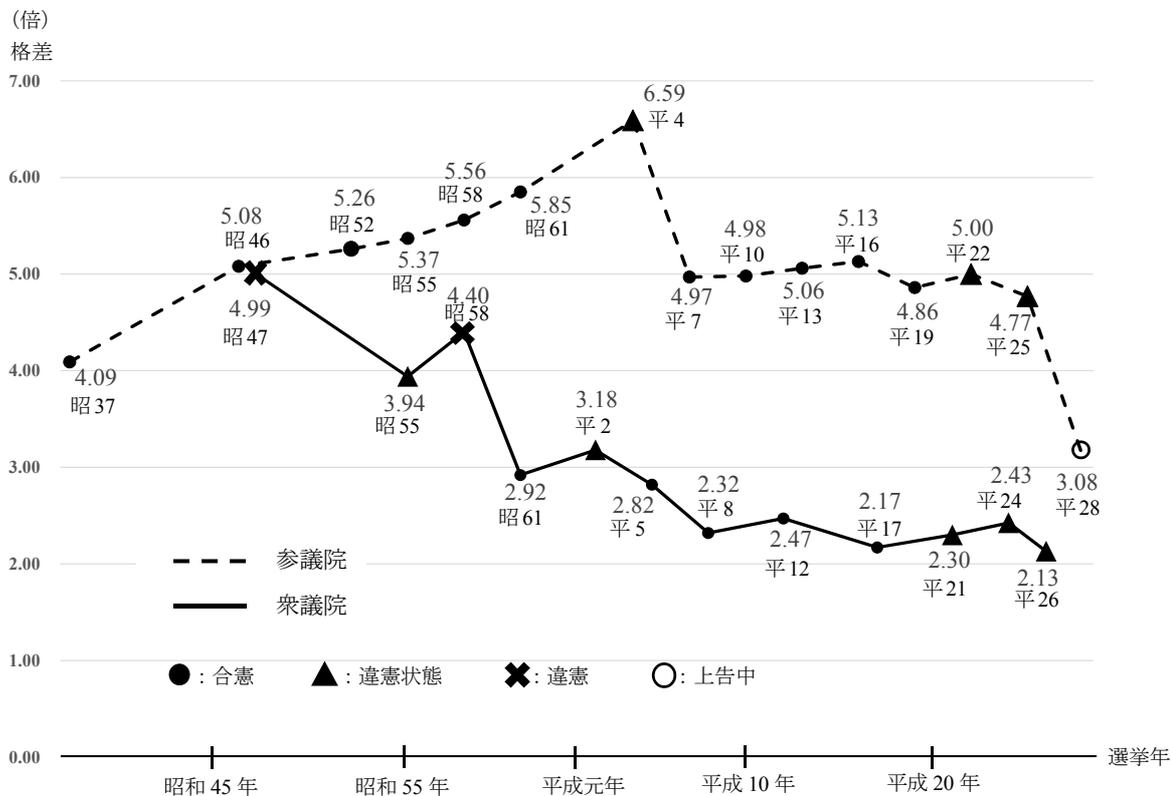
(d) 平成 26 年違憲状態②判決（最大判平成 26 年 11 月 26 日 民集 68 卷 9 号 1363 頁）

- ・参議院の選挙であることから投票価値の平等の要請が後退してよい、と解すべき理由は見だし難い。都道府県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要請はなく、そうする結果、投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続している状況の下では、都道府県の意義等により都道府県を単位とすることの合理性を基礎付けることはできない。
- ・第 23 回通常選挙（平成 25 年 7 月）での最大較差は 4.77 倍であり、選挙区間における投票価値の不均衡は前回選挙時と同様に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態である。
- ・平成 24 年判決の約 9 か月後に本件選挙が実施されたこと等を踏まえると、本件選挙までに定数配分規定を改正しなかったことは国会の裁量権の限界を超えるものではなく、定数配分規定は違憲ではない。
- ・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改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを行い、できるだけ速やかに前述の不平等状態を解消する必要がある。

3 最大格差の推移と最高裁判所判決

昭和 37 年の参議院議員通常選挙以降の一票の格差訴訟における最大格差とこれについての最高裁判所判決の推移を示せば、図 1 のとおりである。

図1 衆議院及び参議院の選挙時における最大格差とこれについての最高裁判所判決



(出典) 筆者作成。

図1からも分かるように、衆議院については、近年、投票価値の最大格差が2倍超の状態が続く中で、平成21年の総選挙以降、違憲状態と判断されている⁹。参議院については、平成22年通常選挙の5.00倍、同25年選挙の4.77倍についてそれぞれ違憲状態とされている。

III 最高裁判所判決を踏まえた制度改正

1 衆議院小選挙区

(1) 概要

近年の最高裁判所判決を踏まえて国会は、平成24年に1人別枠方式を廃止し、平成28年には、次の大規模国勢調査¹⁰が実施される平成32年以降、都道府県への定数配分をアダムズ方式

⁹ 衆議院については、平成23年違憲状態①判決により、一票の格差が2倍を超えれば違憲とするという基準を最高裁判所が明確にしたとの見方がある(辻村みよ子「155 参議院における議員定数不均衡」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選2 第6版』(別冊ジュリスト 218)有斐閣, 2013, p.333.) 一方で、同判決で最高裁判所が区割規定を違憲と判断したのは、1人別枠方式という「国会が「考慮すべきでない事項」を考慮し、「結論に至るまでの裁量権行使の態様」が適正でなかったと評価したため」と解すべきであるとの指摘もある(浅野博宣「253 衆議院小選挙区制(2) —1人別枠方式②—」憲法判例研究会編『判例プラクティス憲法 増補版』信山社出版, 2014, p.336.)。

¹⁰ 国勢調査には10年ごとに実施される大規模国勢調査と、その中間年に実施される簡易国勢調査があり、両者の違いは、「現在の住居における居住期間」等人口とは関係のない項目を調査項目とするかどうかである(「国勢調査の基本に関するQ&A(回答)」総務省統計局ウェブサイト <<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/qa-6.htm#f1>>)。

で行うこと等を内容とする制度改正¹¹等を行った。アダムズ方式とは、各地域の人口をある値で除して、それぞれ商の小数点以下の端数を切り上げた数の合計が定数と一致するような除数を見つけた上で、各地域の定数は、その人口を除数で除して得られた商の小数点以下の端数を切り上げた数とするもの¹²である¹³（表1参照）。

表1 アダムズ方式による配分例

県	人口	除数	商	切り上げた数＝定数
A 県	270 万人	55 万	4.91	5
B 県	150 万人	55 万	2.73	3
C 県	100 万人	55 万	1.82	2
D 県	80 万人	55 万	1.45	2
合計	600 万人	—	—	12

（注）総人口 600 万人で、定数 12 を A 県～D 県の 4 県に配分する場合。

（出典）筆者作成。

これらの改正を含め、平成 24 年以降の最高裁判所判決を踏まえて行われた区割規定に関する改正の概要は、表 2 のとおりである¹⁴。

¹¹ 平成 28 年の制度改正は、衆議院に設置された「衆議院選挙制度に関する調査会」の答申を踏まえて行われた。同調査会は、衆議院小選挙区の都道府県への議席配分方式について、①比例性のある配分方式に基づいて都道府県に配分すること、②選挙区間の一票の較差を小さくするために、都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくすること等 4 つの条件を設定し、9 方式について検討を行った結果アダムズ方式が適当であると結論付けた。経緯の詳細については、安部建吾「衆議院選挙制度改革—一票の較差是正、議員定数の削減—」『時の法令』2019 号、2017.2.15, pp.20-33 等参照。

¹² 政治議会調査室・課『諸外国の下院の選挙制度』（調査資料 2015-1-c 基本情報シリーズ②）国立国会図書館調査及び立法考査局、2016, p.40. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9917795_po_201501c.pdf?itemId=info:ndljp/pid/9917795&contentNo=1> 小数点以下を切り上げるため、人口が少ない県でも定数 2 が配分されやすい特徴がある（「<解>アダムズ方式」『読売新聞』2016.5.20, 夕刊）。

¹³ 当初、小選挙区の都道府県への定数配分は、各都道府県に、①定数 1 を配分し（1 人別枠方式）、②残りの定数を各都道府県の人口に比例して配分する、という方法であった。②の具体的な配分方法は法定されていなかったが、ヘアー式最大剰余法によっていた（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.）。ヘアー式最大剰余法によれば、①人口を小選挙区定数で除して議員 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 次配分とする、③第 1 次配分を合計しても定数に満たない場合、剰余の大きい順に 1 ずつ定数に至るまで各都道府県に追加配分する、④各都道府県への第 1 次配分と追加配分の合計が当該都道府県の定数となる。

¹⁴ 最高裁判所判決の要請を踏まえて制度改正が行われたことを指摘するものとして、佐々木雅寿「最高裁判所と政治部門との対話—対話的違憲審査の理論—」『論究ジュリスト』12 号、2015 冬, pp.206-217.（特に pp.211-213.）

表2 衆議院小選挙区の区割規定に関する改正（平成24年以降）

公布日	略称*1	改正の概要
平成24年 11月26日	緊急是正法	<ul style="list-style-type: none"> ・1人別枠方式の廃止。 ・0増5減（福井県等5県についてそれぞれ1減。小選挙区の定数295）。
平成25年 6月28日	区割規定法	<ul style="list-style-type: none"> ・平成24年の緊急是正法を受けて、17都県42選挙区の区割りを改定。
平成28年 5月27日	アダムズ方式導入 及び0増6減法	<p>○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）関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県への定数配分は、平成32年以降、10年ごとに実施される大規模国勢調査による日本国民人口に基づきアダムズ方式で行う。 ・大規模国勢調査の中間年に実施される簡易国勢調査（初回は平成37年）に基づき選挙区間の格差が2倍未満になるように区割りを見直す。ただし、都道府県の配分は変更しない。 <p>○公職選挙法（昭和25年法律第100号）等関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・定数を0増6減（6県についてそれぞれ1減。小選挙区の定数289）。 ・平成27年簡易国勢調査に基づき、次の見直しまでの5年間を通じて格差が2倍未満になるように区割りを行う。
（以下は見直し）		
（平成29年）	（0増6減区割規定法）	（アダムズ方式導入及び0増6減法を受けて選挙区割りを改定。）
（平成34年以降*2）	（アダムズ方式適用法）	（アダムズ方式導入及び0増6減法を受けて平成32年大規模国勢調査に基づき選挙区割りを行う。）

（*1）略称は筆者が便宜付けた。それぞれの法律の正式名称は、次のとおりである。

- ・緊急是正法：「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律」（平成24年法律第95号）
- ・区割規定法：「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律の一部を改正する法律」（平成25年法律第68号）
- ・アダムズ方式導入及び0増6減法：「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律」（平成28年法律第49号）

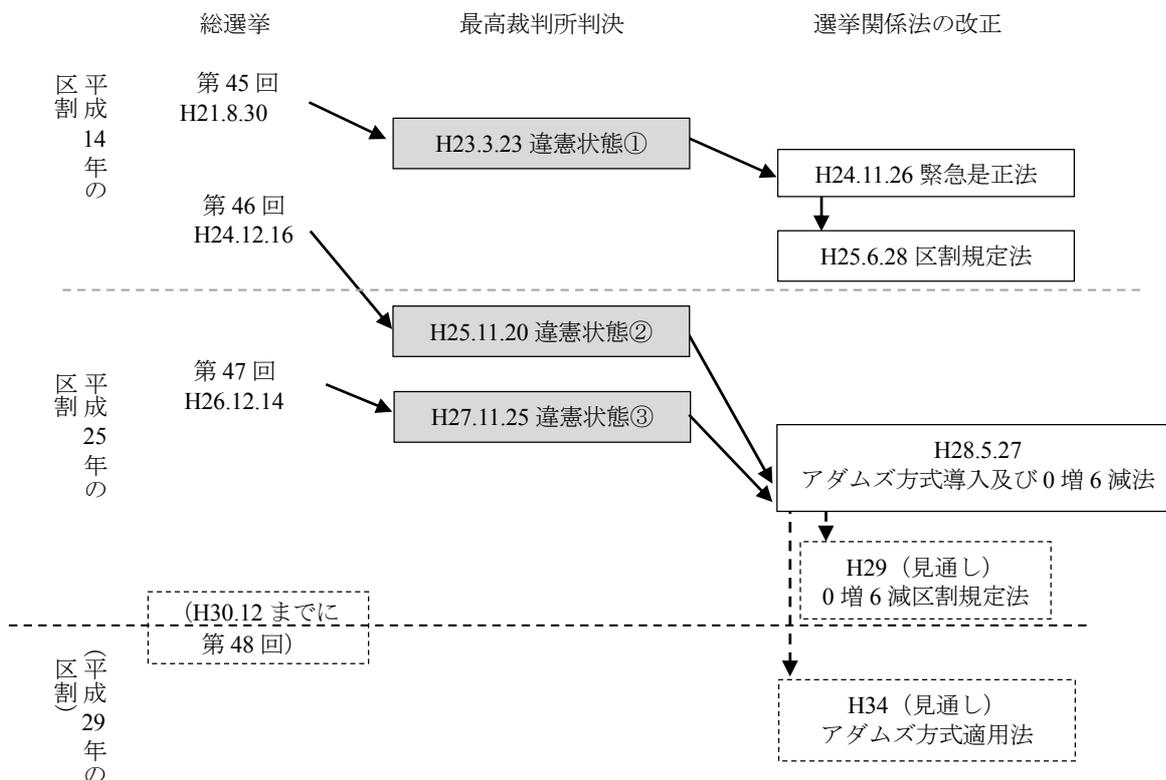
（*2）大規模国勢調査は平成32年に実施予定であるが、確定値は翌年に公表される例であるため、確定値に基づく区割規定の改定法の制定は同34年以降になる見直しである。なお、平成12年国勢調査に基づく区割規定の改定法は同14年に、同22年国勢調査に基づく区割規定の改定法は同25年に公布された。

（出典）筆者作成。

（2）最高裁判所判決との対応関係

平成23年以降の一票の格差訴訟最高裁判所判決とそれを踏まえた改正（見直しを含む。）の対応関係をまとめれば、図2のとおりである。

図2 衆議院の一票の格差訴訟最高裁判所判決とそれを踏まえた選挙関係法の改正（平成21年総選挙以降）



(出典) 筆者作成。

2 参議院選挙区

(1) 概要

最高裁判所は、平成18年及び同21年、参議院選挙区について投票価値の格差是正のための制度の見直しに言及した。平成24年及び同26年には、定数配分規定が違憲状態であったとし、より踏み込んで、都道府県を単位とする選挙区の見直しを求めた。平成18年以降の参議院選挙区の定数配分規定に関する改正の概要は、表3のとおりである。

表3 参議院選挙区の定数配分規定に関する改正（平成18年以降）

公布日	略称*	改正の概要
平成18年 6月7日	平成18年4増4減法	・4増4減（東京都・千葉県で2増、栃木県・群馬県で2減）
平成24年 11月26日	平成24年4増4減法	・4増4減（神奈川県・大阪府で2増、福島県・岐阜県で2減）
平成27年 8月5日	10増10減・合区導入法	・10増10減（北海道・東京都等で2増、宮城県・新潟県等で2減等）。この「10減」には、鳥取県及び島根県選挙区と徳島県及び高知県選挙区の2合区を設ける（各合区の定数は2）ことによる定数減が含まれる。

(*) 略称は筆者が便宜付けた。それぞれの法律の正式名称は、次のとおりである。

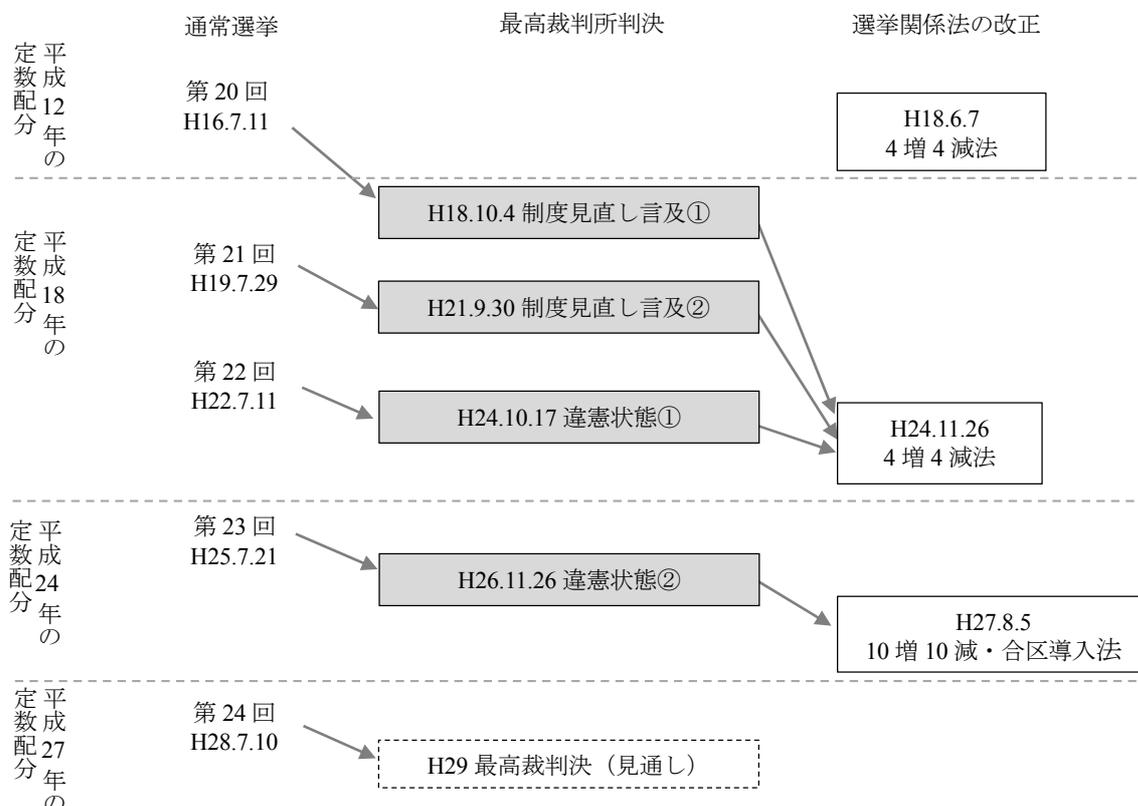
- ・平成18年4増4減法：「公職選挙法の一部を改正する法律」（平成18年法律第52号）
- ・平成24年4増4減法：「公職選挙法の一部を改正する法律」（平成24年法律第94号）
- ・10増10減・合区導入法：「公職選挙法の一部を改正する法律」（平成27年法律第60号）

(出典) 筆者作成。

(2) 最高裁判所判決との対応関係

平成16年の通常選挙以降の一票の格差訴訟最高裁判所判決（見直しを含む。）とそれを踏まえた改正の対応関係をまとめれば、図3のとおりである。

図3 参議院の一票の格差訴訟最高裁判所判決とそれを踏まえた選挙関係法の改正（平成16年通常選挙以降）



(出典) 筆者作成。

IV 一票の格差が生じる要因とそれへの対応

1 一票の格差が生じる要因

(1) 県間格差と選挙区間格差

一票の格差（選挙区間格差）は、衆議院小選挙区については、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の2段階で生じる。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。）を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。参議院選挙区については、合区を除けば都道府県が選挙区の単位であるため、県間格差がすなわち選挙区間格差である。

(2) 格差が生じる要因

格差の要因には、①衆参共通、②衆議院のみ、③参議院のみのものがある。ここでは、各要因の概要を説明する。¹⁵

¹⁵ 詳細については、佐藤 前掲(1), pp.9-12 参照。

(i) 衆参共通の要因

衆議院及び参議院共通の要因としては、次のものがある。

①選挙区割りを行うこと：

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。

②都道府県をまたぐ選挙区を設けないこと：

都道府県の境界を考慮することなく選挙区を設けることができれば、議員1人当たり人口を基準として全国を区割りすることができるので、格差は生じにくくなる。

③都道府県の数に比べて定数が相対的に少ないこと：

仮に、最小人口の県に定数5を配分するほどの総定数があれば、理論的には、県間格差は定数5の都道府県と定数6の都道府県の間に生じる1.2倍未満にまで縮小する。

④人口が変動すること：

区割りの基準時点から選挙までの間に人口が変動するため、一票の格差は拡大する可能性がある。

(ii) 衆議院のみの要因

衆議院のみの要因としては、次のものがある。

⑤1人別枠方式を採用していたこと：

1人別枠方式は現在廃止されているが、同方式に基づく定数配分が解消されるのは、平成34年以降となる見通しである。同方式は、人口比例をゆがめる性格がある¹⁶。

⑥市や郡を原則として分割しないこと：

郡や市などの境界を無視して都道府県内の複数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（全国の選挙区間の最大格差）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、県間格差よりも大きな最大格差が生じる。¹⁷

(iii) 参議院のみの要因

参議院のみの要因としては、次のものがある。

⑦定数を偶数配分としていること

憲法の参議院議員の半数改選の規定を受けて、各選挙区に2以上の偶数の定数を配分し、1、3、5等奇数配分は行っていない。そのため、人口比例にすることには限界がある。

2 格差の要因と選挙制度改革との対応関係

投票価値の格差の要因①～⑦と、平成24年以降の衆議院小選挙区の区割規定に関する改正（表2参照）及び平成18年以降の参議院選挙区の定数配分に関する改正（表3参照）との対応関係をまとめれば、表4のとおりである。

¹⁶ 平成26年総選挙時の選挙区割りに当たっての都道府県への定数配分は、①各都道府県に定数1を配分し、残りの定数を各都道府県に比例配分したものについて、②増○減方式による定数配分の変更（定数減を含む。）を経たものである。

¹⁷ 以上のほか、格差が生じる衆議院のみの要因として、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までとする区割り基準があった。これは法律によるものではなく、衆議院議員選挙区画定審議会が区割り案の作成のための方針において採用していた基準であるが、平成25年2月に決定された方針以降、採用されていない。

表4 格差の要因と選挙制度改革との対応関係

格差の要因	対応する改正	
	衆議院小選挙区	参議院選挙区
①選挙区割りを行うこと	・特に措置なし	・特に措置なし
②都道府県をまたぐ選挙区を設けないこと	・特に措置なし	・平成27年の合区導入
③都道府県の数に比べて定数が相対的に少ないこと	・平成24年の0増5減* ・平成28年の0増6減*	・特に措置なし
④人口が変動すること	・平成24年の0増5減 ・平成28年の0増6減 ・平成28年のアダムズ方式導入	・平成18年の4増4減 ・平成24年の4増4減 ・平成27年の10増10減
⑤(衆議院のみ)1人別枠方式を採用していたこと	・平成24年の同方式の廃止。	—
⑥(衆議院のみ)郡や市を原則として分割しないこと	・特に措置なし	—
⑦(参議院のみ)定数を偶数配分としていること	—	・特に措置なし

(*) 定数削減であるため③に関係するとした。ただし、一般的には定数減は格差の是正とは反対に作用する。
(出典) 筆者作成。

表4から分かるように、国会が近年行った一票の格差に関する制度改革は、格差の要因という観点から見ると、主に「④人口が変動すること」に対応するものと言える。

3 一票の格差問題の見通し

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るが、国会は衆議院小選挙区における1人別枠方式の廃止や、参議院選挙区における合区の導入等最高裁判所判決を踏まえた制度改革を一定程度実施してきた。格差問題の今後の見通しについて概観する。

(1) 衆議院小選挙区

アダムズ方式の導入については、将来の推計人口等を踏まえて、アダムズ方式等幾つかの方式を用いた場合にそれぞれ最大格差がどのように推移するのかについての試算がある¹⁸。この試算によれば、仮に平成27年に導入した場合に当初はアダムズ方式を用いた場合に格差が最も小さくなるが、やがて他の方式¹⁹を用いた場合の方が格差が小さくなる。よって、平成37～42年頃まで大きな定数削減をせず、アダムズ方式を用いて違憲状態を回避し、その間に今後の抜本改革(選挙区割りの前提として都道府県単位で定数を配分していることの見直し等)に備えるのが良いと試算者は述べている²⁰。

(2) 参議院選挙区

参議院選挙区の格差については、表4で示したとおり、参議院選挙区の一部について合区を

¹⁸ 品田裕「衆議院の都道府県間定数配分について—なぜアダムズ方式なのか—」『法律時報』88巻5号, 2016.5, pp. 90-97.

¹⁹ 他の方式としては、ドント式、サンラグ式等が検討されている。

²⁰ 品田 前掲注(18), pp.95, 97.

導入したことにより、是正のための措置が一定程度なされたと言える。合区の導入については、「都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなるのは非常に問題である。」とする全国知事会の決議²¹や、平成 26 年違憲状態②判決における「都道府県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要請はない」旨の判示に疑問を呈し、参議院の選挙制度の仕組みの決定に当たり、都道府県を選挙区の単位とする地域代表の要素をも考慮に入れることが憲法上要請されるといった見解²²がある。

また、人口変動の規模がこれまでの推計をはるかに超えるレベルで進んでいる現状からすると、更に多くの地域で合区が実施されることによって議席の喪失感が広範囲に広がり、各地域と国会との間の距離が問題化する可能性を視野に入れておかなければならない旨の指摘もある²³。

これに関連して、平成 22 年通常選挙に係る一票の格差訴訟において、「最大較差の許容限度は 1 対 3 程度以内」としつつ、当面の人口格差の是正方法として、「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」が考えられると指摘した高等裁判所判決がある（広島高等裁判所岡山支部平成 22 年 12 月 16 日判決 平成 22 年（行ケ）第 1 号）。

おわりに

これまで述べてきたように、国会は近年、一票の格差訴訟における最高裁判所の違憲状態判決に対応する形で制度改正を行ってきた。これについては、「平成 25 年判決に続いて平成 26 年判決にも顕著な最高裁の姿勢は、「最高法規」（憲法第 98 条第 1 項）としての憲法の斧を国会の頭上から振り下ろそうとするものというよりは、権力分立の対等の機関として、憲法が期待する有効な役割分担を、最高裁と国会との間でどのように実現すべきかを模索する姿であるように見受けられる²⁴」との見解がある²⁵。

平成 28 年 7 月に実施された参議院議員通常選挙に係る一票の格差訴訟について、最高裁判所がどのような判断を下すのかは、予断を許さない。いずれにしても、国会は、平成 27 年及び同 28 年の公職選挙法等の改正時に、衆議院及び参議院それぞれの選挙制度について今後も見直しを行っていくことを宣言しており²⁶、その行方が注目される。

²¹ 全国知事会「参議院選挙における合区の解消に関する決議」2016.7.29. <<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/161011%20goku.pdf>> なお、この決議に対しては、反対意見（大阪府）及び慎重意見（愛知県）があった。

²² 岩間昭道「参議院選挙区選挙の一票の最大較差四・七七倍を違憲状態とした事例—平成二五年度参議院議員定数訴訟大法廷判決—」『自治研究』92 巻 5 号, 2016.5, p.139.

²³ 佐々木毅「18 歳選挙権や合区導入の下での参院選」『Voters』32 号, 2016.6, pp.2-3.

²⁴ 棟居 前掲注(8), p.30. 同様に最高裁判所判決とそれに対応する国会の立法について、最高裁判所と政治部門との対話と捉えるものとして、佐々木 前掲注(14).

²⁵ これに対して、平成 26 年判決は、平成 25 年 7 月の通常選挙の定数配分規定が「違憲状態」と断定したうえで、国会に対し、現行参院選挙制度の見直しを内容とする立法的措置により、「できるだけ速やかに」当該状態を解消するよう指示した。最高裁が発した立て続けの指示により、国会には喫緊の要事として現行制度の抜本的改革に着手、可及的速やかに立法化して当該状態から安定的に離脱する憲法上の責務が生じている。当該指示は国会の立法権に優越する最高裁の違憲審査権の行使であり、憲法上対等の関係にある権力機関同士の「対話」ではない。（高見勝利「世界の潮 国会を追い詰めた最高裁の「違憲状態」判決」『世界』865 号, 2015.2, p.22.）との指摘がある。

²⁶ 衆議院について平成 28 年法律第 49 号附則第 5 条、参議院について平成 27 年法律第 60 号附則第 7 条。