

ISSUE BRIEF

参議院の一票の格差・定数是正問題

—我が国・諸外国の現状と論点整理—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 610 (2008. 3. 11.)

はじめに

I 参議院議員定数の変遷

II 参議院定数訴訟に関する最高裁

判決の推移

1 当初の判例

2 判断基準の確立

3 判断基準の定着

4 判断基準の流動化

III 格差是正のための改革諸案と論点

おわりに

付 諸外国の上院の一票の格差・人口

格差

参議院の一票の格差は、現在 4.84 倍（大阪府対鳥取県）である。一方、最高裁は、平成 8（1996）年の判決で、格差 6.48 倍の参議院定数配分規定を違憲状態と判断した。このため、概ね 6 倍を超える格差がある参議院定数配分は、違憲状態とされる可能性が高いと推定する者が多い。また、平成 16、18（2004、2006）の両年の最高裁判決が、参議院の一票の格差縮小の検討を今後も継続して行うことを促しているとする向きも多く、今後、参議院改革協議会等の場で、参議院定数是正の議論が続けられる予定である。

本稿では、参議院定数の変遷、最高裁判例の推移、改革諸案の長短などをまとめた。参議院定数是正の代表的論点は、選挙制度設計、定数配分法、参議院の在り方にふさわしい制度、衆議院との差異、憲法との整合性である。なお、参考のため、諸外国の上院の一票の格差の状況についても一覧できるようにした。

政治議会調査室・課

みわ かずひろ かわしま たろう
(三輪 和宏・河島 太郎)

調査と情報

第 6 1 0 号

はじめに

平成19（2007）年11月30日、江田五月参議院議長の諮問機関として、参議院改革協議会が設置された。同協議会は、12月4日の会合で、参議院の選挙区の一票の格差解消など選挙制度改革を議題とすることで合意したと伝えられている。本稿は、参議院の一票の格差・定数は正問題につき、基本的情報を取りまとめたものである。

I 参議院議員定数の変遷

参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人に分けた。全国選出議員は、全国単位で選出されるため各選挙人の投票価値に差異がない。地方選出議員は、都道府県単位の選挙区で選出され、各選挙区定数を偶数としてその最小限を2とする方針の下に、昭和21（1946）年当時の人口に基づき、各選挙区人口に比例する形で、2から8の偶数の定数が配分された。その定数配分方法は、奇数切上偶数切捨方式¹であったと見る説が有力である²。公職選挙法（昭和25年法律第100号。以下「公選法」という）は、参議院議員選挙法の定数配分規定を引き継ぎ、その後、沖縄返還に伴い同県の定数2が付加された。昭和57（1982）年の公選法改正では拘束名簿式比例代表制が導入され、比例代表選出議員100人と都道府県単位の選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されたが、比例代表選出議員は従来どおり全国単位で選出されるため各選挙人の投票価値には差異がなく、選挙区選出議員は従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎなかった。

参議院議員選挙法制定当時、最大人口格差（本章では単に「格差」という）は2.62倍であったが、その後次第に拡大し、平成4（1992）年7月26日施行の第16回参議院通常選挙当時には6.48倍に達していた。当時の格差を是正する目的で行われた平成6（1994）年の公選法改正では、選挙制度に変更を加えることなく、直近の平成2（1990）年国勢調査に基づき、増減の対象となる選挙区をできる限り少なくしかつ人口の多い選挙区が人口の少ない選挙区より定数が少ないという逆転現象を解消することとして、参議院総定数（252）及び選挙区総定数（152）を増減しないまま、7選挙区で定数が8増8減された。この結果、同年国勢調査に基づく格差は、6.48倍から4.81倍に縮小し、逆転現象も解消した。その後、平成7（1995）年国勢調査に基づく格差は、4.79倍に縮小した。

平成12（2000）年の公選法改正は、比例代表選挙を非拘束名簿式に改め、総定数を10削減して242とした。定数削減は、改正前の選挙区と比例代表の定数比をできる限り維持する方針の下に、比例代表の定数は4削減して96、選挙区総定数は6削減して146とした。また、直近の平成7（1995）年国勢調査に基づき、逆転現象を解消するとともに格差の拡大を防止するため、定数4の選挙区中人口の少ない3選挙区の定数が2ずつ削減された。この結果、逆転現象は解消したが、格差は4.79倍のままに留まった。

その後、平成17（2005）年国勢調査では格差が5.18倍に拡大したため、平成18（2006）年には、人口の多い2選挙区で4増し、定数4の選挙区中人口の少ない2選挙区で4減する公選法改正が成立した。この結果、格差は4.84倍に縮小した。

¹ 奇数切上偶数切捨方式：（各都道府県人口÷議員1人当たり人口）の商につき、例えば1.3のように1の位が奇数なら端数を切り上げ定数2を配分し、4.8のように1の位が偶数なら端数を切り捨て定数4を配分する。

² 参議院各派懇談会「参議院選挙制度改革に関する協議会報告書」『議会政治研究』54号、2000.6、p. 14.

表 1 参議院議員定数の変遷

法律	定数			定数は正等	最大格差等
参議院議員選挙法制定 (昭和22年法律第11号)	250	全国区 100	地方区150 2人区 25 4人区 15 6人区 4 8人区 2		昭和21年 臨時統計調査人口 2.62倍 (鳥取/宮城)
公職選挙法制定 (昭和25年法律第100号)	同上	同上	同上		昭和45年国勢調査人口 5.01倍 (東京/鳥取)
公職選挙法の一部改正 (昭和46年法律第130号)	252	全国区 100	地方区152 2人区 26 4人区 15 6人区 4 8人区 2	定数増加(2増) (選挙区設置) 沖縄県 2	昭和45年国勢調査人口 5.01倍 (東京/鳥取)
公職選挙法の一部改正 (昭和57年法律第81号)	同上	比例代表 100	選挙区152 内訳同上	全国区制 → (拘束名簿式) 比例代表制	平成2年国勢調査人口 6.48倍 (神奈川/鳥取)
公職選挙法の一部改正 (平成6年法律第47号)	同上	同上	選挙区152 2人区 24 4人区 18 6人区 4 8人区 1	定数は正(8増8減) (増員区) 宮城県 2 → 4 埼玉県 4 → 6 神奈川県 4 → 6 岐阜県 2 → 4 (減員区) 北海道 8 → 4 兵庫県 6 → 4 福岡県 6 → 4	平成2年国勢調査人口 4.81倍 (東京/鳥取) 平成7年国勢調査人口 4.79倍 (東京/鳥取)
公職選挙法の一部改正 (平成12年法律第118号)	242	比例代表 96	選挙区146 2人区 27 4人区 15 6人区 4 8人区 1	拘束名簿式 → 非拘束名簿式 定数削減(10減) 比例代表 100 → 96(4減) 選挙区 152 → 146(6減) (減員区) 岡山県 4 → 2 熊本県 4 → 2 鹿児島県 4 → 2	平成7年国勢調査人口 4.79倍 (東京/鳥取) 平成12年国勢調査人口 4.92倍 (東京/鳥取) 平成17年国勢調査人口 5.18倍 (東京/鳥取)
公職選挙法の一部改正 (平成18年法律第52号)	同上	同上	選挙区146 2人区 29 4人区 12 6人区 5 10人区 1	定数は正(4増4減) (増員区) 千葉県 4 → 6 東京都 8 → 10 (減員区) 栃木県 4 → 2 群馬県 4 → 2	平成17年国勢調査人口 4.84倍 (大阪/鳥取)

(出典) 衆議院調査局第二特別調査室『選挙制度関係資料集(平成19年版)』2007.p.21等を参考として筆者が作成。

Ⅱ 参議院定数訴訟に関する最高裁判決の推移

1 当初の判例

参議院定数訴訟は、選挙区間の最大格差が選挙人数で 4.09 倍、人口で 4.04 倍に達していた昭和 37（1962）年 7 月 1 日施行の第 6 回参議院通常選挙当時の定数配分規定について、選挙区定数が選挙人数に比例していないとの理由から憲法上の法の下での平等に反するとして提起された選挙無効訴訟が最初である。これに対する最高裁昭和 39（1964）年 2 月 5 日大法廷判決（民集 18 卷 2 号 270 頁）は、憲法には選挙区定数を人口比例配分すべき旨の規定がなく、憲法 43 条 2 項・47 条が両議院の定数、選挙区等について特に自ら何も規定しないまま法律で定めると規定したのは、選挙に関する事項の決定は原則として立法裁量に委ねたものであるとして、選挙区定数に不均衡が生じたとしても、この程度ではなお立法政策の当否の問題に止り、違憲問題を生じないと判示した。ただし、2 で述べる昭和 58（1983）年の判例変更に鑑みると、本判決から最一小判昭和 49（1974）年 4 月 25 日（判時 737 号 3 頁）までの判決は、憲法上投票価値の平等を要求するものとはいいがたい点で、現在では先例的意義を失っていると考えられる。

2 判断基準の確立

その後も最大格差は拡大し、選挙人数で 5.26 倍、人口で 4.79 倍に達していた昭和 52（1977）年 7 月 10 日施行の第 11 回参議院通常選挙について提起された定数訴訟に対し、最高裁昭和 58（1983）年 4 月 27 日大法廷判決（民集 37 卷 3 号 345 頁）は、憲法が投票価値の平等も保障すると認めて従来の判例を変更した。そして、衆議院定数訴訟の判例に倣って、人口異動により格差が拡大した結果、①違憲状態（当該選挙制度の下で投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過しえないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態）が生じ、かつ、②それが相当期間継続して、是正措置を講じないことが立法裁量の限界を超えたと判断される場合に、はじめて定数配分規定が違憲となると判示したが、当時の程度の格差では未だ違憲状態が生じていないとして合憲判断を下している。

しかし、最大格差が選挙人数で 6.59 倍、人口で 6.48 倍に達していた平成 4（1992）年 7 月 26 日施行の第 16 回参議院通常選挙について提起された定数訴訟に対する最高裁平成 8（1996）年 9 月 11 日大法廷判決（民集 50 卷 8 号 2283 頁）は、本件選挙当時の格差が示す投票価値の不平等は看過しえない程度に達していたとして、初めて違憲状態が生じたものと評価した。ただし、格差が違憲状態に達した時から本件選挙までの間に相当期間が経過したものは認められないとして、違憲判決には至らず合憲判決を下している。なお、一般的に、議員定数配分規定に関する憲法判断は、①違憲状態が生じていない「合憲」、②「違憲状態」及び③違憲状態が相当期間継続した「違憲」に区分されている。ただし、③「違憲」の憲法判断はそのまま違憲判決となるものの、①「合憲」判断と、本件のような②「違憲状態」の憲法判断は、ともに結果として合憲判決になる点に留意する必要がある。

3 判断基準の定着

その後、最大格差が選挙人数で 4.97 倍、平成 2（1990）年国勢調査人口で 4.81 倍、平成 7（1995）年国勢調査人口で 4.79 倍に達していた平成 7（1995）年 7 月 23 日施行の第 17 回参議院通常選挙について提起された定数訴訟に対する最高裁平成 10（1998）年 9 月 11 日大法廷判決（民集 50 卷 8 号 2283 頁）、及び最大格差が選挙人数で 4.98 倍、人口で 4.79 倍に達していた平成 10（1998）年 7 月 12 日施行の第 18 回参議院通常選挙について提起された定数訴訟に対する最高裁平成 12（2000）年 9 月 6 日大法廷判決（民集 54 卷 7 号 1997 頁）は、いずれも当該各選挙当時の格差では違憲状態が生じていたものとは認められないとして合憲判断を下している。このような最高裁昭和 58（1983）年 4 月 27 日大法廷判決以降の判例の集積から、違憲状態になる限界値は、概ね最大格差 6 倍程度と推察されていた。

4 判断基準の流動化

しかし、最大格差が選挙人数で 5.06 倍、人口で 4.92 倍に達していた平成 13（2001）年 7 月 29 日施行の第 19 回参議院通常選挙について提起された定数訴訟に対する最高裁平成 16（2004）年 1 月 14 日大法廷判決（民集 58 卷 1 号 56 頁）は、結果として違憲判決にはならなかったものの（合憲判決）、判決理由中の判断を示す多数意見が従来と同様の合憲判断を下す補足意見 1 のグループの裁判官 5 人と、安易な合憲判断に疑問を呈する補足意見 2 のグループの 4 人に分かれたことが特徴である。そして、厳格な補足意見 2 のグループの裁判官 4 人と反対意見のグループの裁判官 6 人を合わせると、初めて現行の定数配分規定について違憲とする考え方又は合憲とすることに疑問を提起する考え方が多数を占めるに至っている。

その後、最大格差が選挙人数で 5.13 倍、人口で 4.92 倍に達していた平成 16（2004）年 7 月 11 日施行の第 20 回参議院通常選挙について提起された定数訴訟に対する最高裁平成 18（2006）年 10 月 4 日大法廷判決（民集 60 卷 8 号 2696 頁）では、前回の最高裁平成 16（2004）年 1 月 14 日大法廷判決で分かれた従来判例と同様の補足意見 1 とより厳格な補足意見 2 の考え方が、再び合流して多数意見が一本化された。ただし、結果として、①そもそも違憲状態が無いので合憲判決が下されたのか、②違憲状態は存在するものの相当期間が未経過なので合憲判決となったのか、あるいは③このような従来判例の判断基準自体が揺らいでいるのか、不明瞭な点が残っていることに注意する必要がある。また、補足意見の中には、参議院通常選挙が選挙区選出議員の選挙と比例代表選出議員の選挙を組み合わせた混合制であることに着目して、選挙区と比例代表を一体としてその双方の投票価値を合算した上で合憲判断を下すものまで現れている。

このように、最近の判例には、従来判例の判断基準ないしその前提自体に流動化の兆しがあると考えられる³。

³ 参院定数訴訟に対する平成 16 年以降の最高裁判例については、河島太朗「参議院定数訴訟における最高裁判例の最近の展開（資料）」『レファレンス』684 号、2008.1、pp.65-90 参照。

表 2 参議院定数訴訟最高裁判決一覧

最高裁判決	憲法判断（*）	最大較差	選挙
最大判昭和 39 年 2 月 5 日 民集 18 卷 2 号 270 頁	上告棄却 合憲判断	4. 0 9 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 4. 0 4 倍（昭和 35 年国調人口・東京／鳥取）	昭和 37 年 7 月 1 日 第 6 回参議院通常選挙
最小判昭和 41 年 5 月 31 日 集民 83 号 623 頁	上告棄却 合憲判断	4. 0 9 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 4. 0 4 倍（昭和 35 年国調人口・東京／鳥取）	昭和 37 年 7 月 1 日 第 6 回参議院通常選挙
最小判昭和 41 年 12 月 23 日 昭和 41 年（行ツ）50 号 （判例集未登載）	合憲判断	4. 5 8 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 4. 0 4 倍（東京／鳥取・昭和 35 年国調人口） 4. 6 9 倍（東京／鳥取・昭和 40 年国調人口）	昭和 40 年 7 月 4 日 第 7 回参議院通常選挙
最小判昭和 49 年 4 月 25 日 判時 737 号 3 頁	上告棄却 合憲判断	5. 0 8 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 5. 0 1 倍（昭和 45 年国調人口・東京／鳥取）	昭和 46 年 6 月 27 日 第 9 回参議院通常選挙
最大判昭和 58 年 4 月 27 日 民集 37 卷 3 号 345 頁	上告棄却 合憲判断	5. 2 6 倍（選挙当日有権者数・神奈川／鳥取） 5. 5 0 倍（昭和 50 年国調人口・神奈川／鳥取）	昭和 52 年 7 月 10 日 第 11 回参議院通常選挙
最小判昭和 61 年 3 月 27 日 集民 147 号 431 頁	合憲判断	5. 3 7 倍（選挙当日有権者数・神奈川／鳥取） 5. 5 0 倍（昭和 50 年国調人口・神奈川／鳥取） 5. 7 3 倍（昭和 55 年国調人口・神奈川／鳥取）	昭和 55 年 6 月 22 日 第 12 回参議院通常選挙
最小判昭和 62 年 9 月 24 日 集民 151 号 711 頁	合憲判断	5. 5 6 倍（選挙当日有権者数・神奈川／鳥取） 5. 7 3 倍（昭和 55 年国調人口・神奈川／鳥取）	昭和 58 年 6 月 26 日 第 13 回参議院通常選挙
最小判昭和 63 年 10 月 21 日 集民 155 号 65 頁	合憲判断	5. 8 5 倍（選挙当日有権者数・神奈川／鳥取） 6. 0 3 倍（昭和 60 年国調人口・神奈川／鳥取）	昭和 61 年 7 月 6 日 第 14 回参議院通常選挙
最小判平成 2 年 4 月 20 日 平成 2 年（行ツ）第 10 号 判例集未登載	上告棄却 ——	6. 2 5 倍（選挙当日有権者数・神奈川／鳥取） 6. 0 3 倍（昭和 60 年国調人口・神奈川／鳥取）	平成元年 6 月 26 日 第 15 回参議院通常選挙
最大判平成 8 年 9 月 11 日 民集 50 卷 8 号 2283 頁	破棄自判・請求棄却 違憲状態・相当期間未経過	6. 5 9 倍（選挙当日有権者数・神奈川／鳥取） 6. 4 8 倍（平成 2 年国調人口・神奈川／鳥取）	平成 4 年 7 月 26 日 第 16 回参議院通常選挙
最大判平成 10 年 9 月 2 日 民集 52 卷 6 号 1373 頁	一部上告棄却・一部上告 却下 合憲判断	4. 9 7 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 4. 8 1 倍（平成 2 年国調人口・東京／鳥取） 4. 7 9 倍（平成 7 年国調人口・東京／鳥取）	平成 7 年 7 月 23 日 第 17 回参議院通常選挙
最大判平成 12 年 9 月 6 日 民集 54 卷 7 号 1997 頁	上告棄却 合憲判断	4. 9 8 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 4. 7 9 倍（平成 7 年国調人口・東京／鳥取）	平成 10 年 7 月 12 日 第 18 回参議院通常選挙
最大判平成 16 年 1 月 14 日 民集 58 卷 1 号 56 頁	上告棄却 合憲判断？違憲状態？	5. 0 6 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 4. 9 2 倍（平成 12 年国調人口・東京／鳥取）	平成 13 年 7 月 29 日 第 19 回参議院通常選挙
最大判平成 18 年 10 月 4 日 民集 60 卷 8 号 2696 頁	上告棄却 合憲判断？違憲状態？	5. 1 3 倍（選挙当日有権者数・東京／鳥取） 4. 9 2 倍（平成 12 年国調人口・東京／鳥取）	平成 16 年 7 月 11 日 第 20 回参議院通常選挙

（出典）参議院総務委員会調査室『選挙制度関連資料【平成 19 年版】』2001, p. 171 を参考として筆者が作成。

（*）この表において、憲法判断は、定数訴訟の特殊性に鑑みて、「合憲判断」、「違憲状態」及び「違憲判断」の 3 つに区分した。ただし、これまでの参議院の定数訴訟では、「違憲判断」を下した判決が存在しない。
なお、本文 p. 3 参照

Ⅲ 格差是正のための改革諸案と論点

本章では、参議院の格差是正のための改革案として典型的なものを掲げ、その長短を概観する（表 3）。同時に、改革諸案を検討する際の基本的論点も、以下に整理したい⁴。

格差是正の第一の論点は、選挙制度設計・定数配分法についてである。表 3 は、選挙制度の観点から典型的と見られる改革諸案を列挙した表である。これを見ると、格差是正の方法は、現行制度からの変化の度合いが小さなものから大きなものまで、多彩である。近年では、平成 17（2005）年 10 月に提出された参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）報告書⁵が、主として定数配分法に関する具体案（6 案）を挙げて検討している。すなわち、①格差が大きな選挙区の定数再配分案（4 増 4 減から 14 増 14 減まで 5 案）、②鳥取県の合区案である。その他にも、（i）全国を 10 程度のブロックとする案、（ii）総定数の増加案、（iii）選挙区選挙と比例代表選挙の比率見直し案、（iv）新選挙制度の採用にも簡単に触れている。①の 4 増 4 減案に基づき平成 18（2006）年の参議院定数是正が行われた。

第二の論点は、参議院の在り方にふさわしい選挙制度についてである。上述の専門委員会報告書でも、その重要性が述べられている。この論点に沿って、例えば、政党よりも個人の側面を重視した制度、脱政党化、多様な民意の反映などの観点からの検討が想定される⁶。一方、都道府県・道州等の地域代表の性格の明確化の観点も挙げられることがある⁷。

第三の論点は、衆議院の選挙制度との差異についてである。衆議院の選挙制度は、小選挙区比例代表並立制であり、参議院と類似している。このため、参議院の独自性を出すため、衆議院と性格の違う選挙制度を採用すべきとの議論がなされている。例えば「衆院は単純小選挙区制、参院は比例代表制」⁸等の案がある。一方、衆参で異質な制度を採用すれば、衆参の政党勢力の差異・逆転等で我が国の統治能力に問題を生じるとの指摘⁹もある。

第四の論点は、憲法との整合性についてである。現行憲法は、参議院議員につき、全国民の代表・選挙による選出（43 条 1 項）、半数改選（46 条）を規定する。このため、参議院を明確に地域代表の議院とする選挙制度を採用すること等については、憲法上の検討が必要になる。また、結果的に格差が大幅に拡大してしまう選挙制度の採用も、格差是正の趣旨から外れるだけでなく、憲法の平等原則に反する可能性があり、困難性が高いと考えられる。

⁴ 手続き面という別の観点から、第三者機関の設置という論点を挙げる者もいる。「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書（平成 17 [2005] 年 3 月 9 日）」『日本国憲法に関する調査報告書』参議院憲法調査会、2005、p.278；「社説 参院定数是正 夏の選挙からやるべきだ」『毎日新聞』2004.2.16；「社説 一票の格差 もう第三者に任せよう」『朝日新聞』2005.6.19。

⁵ 参議院ホームページ<http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_d02_01.htm>

⁶ 「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書（平成 17 [2005] 年 3 月 9 日）」前掲注 4、pp. 277-278。

⁷ 経済同友会「わが国『二院制』の改革—憲法改正による立法府の構造改革を—」2005.5.20、p. 10 経済同友会ホームページ<<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2005/pdf/050520.pdf>>；参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書」2000.4.26『参議院改革の経緯と実績』平成 19 年版、参議院事務局、2007、p.249。

⁸ 「二大政党化は幸せか」③ 『並立制』超える理想の選挙制度は 後藤田正晴さん『朝日新聞』2004.1.8；経済同友会 同上、pp. 6, 10。これ以外にも、衆議院でオーストラリア連邦下院型の「選択投票制」を採用し、参議院で「全国区（単記相対多数制）と地方区（各県 2 人定数、改選数 1 人の単純小選挙区制）の並立制」を採用する、との案も見られる（森清「国会議員の選挙制度の改革」『自治研究』82 巻 7 号、2006.7、pp. 32-46）。

⁹ 加藤秀治郎『日本の選挙』中央公論新社、2003、p. 181。

表 3

参議院の一票の格差是正に関する改革諸案と、その長所・短所

参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）等で検討された案、有識者の提案、報道で紹介された案、裁判で触れられた案等の中から、選挙制度の観点から典型的と見られる諸案を掲げた。

改革諸案	現行制度からの変化の度合い	長所	短所
格差の大きな選挙区に限った定数再配分	小	時間的制約の中で速やかに格差是正ができる	格差是正の効果があまり期待できない（上記委員会の14増14減案で約4倍） 減員となる選挙区の決定に反対を伴い、時間がかかる可能性がある 必要最小限の手直しと判断される可能性がある
都道府県の分区・合区		かなりの格差是正の効果が期待できる 分区によって、定数が極端に多くなる選挙区をなくすことができる 合区によって、都道府県への最低2議席配分制から生じる格差を是正できる	都道府県を単位とする選挙という慣例と合致しない 分区・合区の基準を新たに作成することに、時間がかかる
参議院創設時の方法（奇数切上偶数切捨方式と仮定）で定数を再配分		前例に基づくため、元来の定数配分の趣旨を踏襲できる	格差是正の効果があまり期待できない（各県に2議席以上の配分という条件下で約4倍） 計算の結果、合計議席数が現行選挙区定数146議席を超過する可能性がある 1議席も配分されない選挙区が出る可能性がある 定数が極端に多くなる選挙区が出る
選挙区選出議員を増やし、選挙区定数を再配分する		選挙区定数の増加により、格差を縮められる可能性が増す	議員数の増加についての十分な論拠が必要となる
比例区選出議員を減らし、かつ選挙区選出議員を増やし、選挙区定数を再配分する		選挙区定数の増加により、格差を縮められる可能性が増す	比例区削減の合理的数値、根拠を見出しにくい
1議席定数制を認める		都道府県への最低2議席配分制から生じる格差を是正できる	1人定数の選挙区では、選挙が行われない改選期（年）が出る
ブロックを範囲とした選挙区とする	中～大	定数配分の単位が広域化するため、かなりの格差是正の効果が期待できる	都道府県を単位とする選挙という慣例と合致しない ブロックの区画の基準を新たに作成することに、時間がかかる 衆議院の比例代表選挙のブロックと区域が類似してしまう
比例区を廃止し選挙区のみにする		選挙区の総定数が大幅に増えるので、かなりの格差是正の効果が期待できる	比例区を廃止する根拠が定かでない
選挙区を廃止し比例区のみにする		全国単位の比例区のみになるので、格差問題が解消する	選挙区を廃止する根拠が定かでない 顔の見えない選挙になる可能性がある
選挙区を小選挙区に分割する		新しい区割りとなるため抜本的な格差是正がなされる可能性がある	都道府県境を越えた選挙区を設定しなければ格差が是正されない可能性がある 小選挙区の区画の基準を新たに作成することに、時間がかかる 衆議院の小選挙区比例代表並立制と似た選挙制度になる
改選期を都道府県によって異なるようにし、都道府県に割り当てられた定数全体につき1度に選挙を行う（改選区輪番制）		都道府県定数を3年ごとに分けて選挙する必要があるため、1議席定数配分に対する障害がなくなり、かなりの格差是正の効果が期待できる	都道府県によって選挙区選挙がある年とない年が出る 輪番の方式（組合せの方法、順序等）に関する基準を新たに作成することに、時間がかかる 3年ごとの民意の確認という半数改選の理念が十分に反映されない
選挙区選挙と比例区選挙を交互に行う形の半数改選とする		都道府県定数を3年ごとに分けて選挙する必要があるため、1議席定数配分に対する障害がなくなり、かなりの格差是正の効果が期待できる	選挙区定数と比例区定数を同数にする論拠が必要となる 異質な選挙制度が交互に用いられ、制度設計の理念が不明確である
その他全く新しい選挙制度の採用（*）	大	制度設計の方法により、格差を大幅是正したり、格差問題を解消できる	参議院の在り方に関する十分な検討なしには制度設計ができず時間がかかる 改革案が非常に多数考えられるため、比較検討に時間がかかる

（出典）参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）報告書等をもとに、筆者が作成。

（*）近年報道がなされた案として、参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委員会（2004.4.14/11.5）での参考人意見による2種の案が挙げられる。（「参院定数格差」『読売新聞』2005.3.3）

1. 定数自動決定式比例代表制案（小林良彰慶応義塾大学法学部教授案）：総定数252の比例代表制。3年ごとの半数改選。各政党は各選挙区（都道府県）ごとに、順位を付けない名簿を提出。有権者は候補者名又は政党名を記入し投票。投票結果は全国集計され、ドット式で各政党に議席配分される。各政党は、獲得した議席を、選挙区ごとの自党の得票に応じ最大剰余式で各選挙区に配分。各選挙区において得票の多い順に候補者は当選。なお、議席を配分されない選挙区が出た場合は、当該選挙区における最大剰余の最も多い政党に1議席を与え、当該政党は、この1議席を引いた残りを他の選挙区で配分する。なお、その後同教授は、参議院改革協議会（2006.12.25）で、別の改革案を提示している（ブロック単位拘束名簿式比例代表制と全国単位非拘束名簿式比例代表制の並立制）。新たな改革案は、同協議会の片山虎之助座長（当時）による、いわゆる「片山私案」と類似する案である（「参院格差是正」『日本経済新聞』2006.12.26、「参院選挙制度 改革論議スタート」『産経新聞』2006.12.26）。

2. 米国上院型選挙制度案（岩井奉信日本大学法学部教授案）：各都道府県2議席、総数94議席。半数改選とする。

おわりに

参議院の総定数は、昭和 22 (1947) 年の創設以来、大きな変更が行われることなく推移してきた。その間、2 回の定数是正、1 回の定数削減、1 回の定数増加を行っている。一方、一票の格差は、当初の 2.62 倍から、現在 4.84 倍になっている。平成 18 (2006) 年の最高裁判決では、「今後も、国会においては・・・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」(民集 60 卷 8 号 2704-2705 頁) と述べられており、検討の継続が促されている。このため、参議院の一票の格差・定数是正問題は、国政上の大きなイシューであると広く認識されている。平成 19 (2007) 年の参議院通常選挙に関する定数訴訟が現在提起されており、これに対する最高裁判決がどうなるかも、広く関心を呼んでいる。今後、参議院改革協議会等の場で、この問題の検討が続けられると考えられるが、その行方が注目される。

付 諸外国の上院の一票の格差・人口格差

諸外国の上院の一票の格差・人口格差 (いずれも最大格差) については、OECD 諸国 30 か国に、G8 の 1 つであるロシアを加えた全 31 か国のうち、上院を有する 16 の諸外国を調査対象にした (ただし貴族院型の英国上院は除いた)。

直接選挙の場合は、選挙区ごとの議員 1 人当たりの人口 (一部、有権者数) を比較し、一票の格差を求めた。間接選挙の場合は、上院議員選挙人 (有権者) の属する地域ごとの議員 1 人当たりの人口を比較し、人口格差を求めた。併せて、選挙区ごとの議員 1 人当たりの上院議員選挙人の数も比較し、一票の格差を求めた。任命制等の場合は、任命等の母体となる地域の人口を議員 1 人当たりにつき比較し、人口格差を求めた。(付表 参照)

諸外国の一票の格差・人口格差を通覧すると、様々な事例が存在していることが分かる。直接選挙の場合で、1.07～142.32 倍の開きがある。しかし、幾つかの事例を除き、全体を通じて、国民代表の上院¹⁰では相対的に格差が小さく、州等の地域代表の上院では相対的に格差が大きなことは、大まかな傾向と言えよう。また、憲法に具体的な定数配分が規定されることにより、格差が必然的に大きくなっている国が多いことも特徴である。

¹⁰ 上院議員は全国民を代表する等の規定が、憲法等にある場合、国民代表の上院とした。上院議員は地域を代表する等の規定が、憲法等にある場合、地域代表の上院とした。

付 表 諸外国の上院の一票の格差・人口格差

1. 直接選挙を中心とした国々（一票の格差等）

国名	一票の格差等（倍）	議員1人当たり人口が最大の選挙区等	議員1人当たり人口が最少の選挙区等
アメリカ	70.79 2006年	カリフォルニア州 36,457,549人／2議席	ワイオミング州 515,004人／2議席
オーストラリア	13.94 2006年	ニューサウスウェールズ州 6,854,800人／12議席	タスマニア州 491,700人／12議席
イタリア (国内選挙区のみ)	2.38 2006年	ロンバルディア州 9,475,202人／47議席	バジリカータ州 594,086人／7議席
イタリア (在外選挙区全体をも比較したケース)	6.91 2005、2006年	在外選挙区全体 3,520,809人／6議席	バジリカータ州 594,086人／7議席
イタリア (各在外選挙区をも比較したケース)	12.01 2005、2006年	ヨーロッパ在外選挙区 2,039,149人／2議席	バジリカータ州 594,086人／7議席
スペイン (直接選挙部分)	142.32 2005年	マドリッド県 5,964,143人／4議席	エル・イエーロ島 10,477人／1議席
スペイン (自治州議会任命部分、人口格差)	3.15 2008年	カスティールヤ・ラ・マンチャ州 1,894,667人／2議席	ラ・リオハ州 301,084人／1議席
ベルギー (直接選挙部分)	1.07 2007年	フランドル地域（オランダ語圏） 6,117,440人／25議席	ワロン地域（フランス語圏） 3,435,879人／15議席
ベルギー (共同体議会任命部分、人口格差)	9.65 2003年	オランダ語共同体 約6,900,000人／10議席	ドイツ語共同体 71,500人／1議席
スイス	41.81 2005年	チューリッヒ州 1,272,590人／2議席	アッペンツェル・インナーローデン州 15,220人／1議席
ポーランド	1.7 2005年	第40選挙区（シュチェチン） 1,037,657人／2議席	第27選挙区（チェストホヴァ） 610,150人／2議席
チェコ	1.39 2002、2004、2006年	第41選挙区（パヴロフ） 有権者数120,255人／1議席（*）	第70選挙区（オストラヴァ・ノース） 有権者数86,528人／1議席（*）
メキシコ	27.35 2005年	メヒコ州 14,007,495人／3議席	バハ・カリフォルニア・スル州 512,170人／3議席
(参考) 日本 (2006年定数は正後)	4.84 2006年	大阪府 8,817,166人／6議席	鳥取県 607,012人／2議席

(*) チェコは、選挙区人口が不詳であったため、有権者数を使用。

2. 間接選挙を中心とした国々（人口格差、上院議員選挙人の一票の格差等）

国名	人口格差等（倍）	議員1人当たり人口が最大の選挙区等	議員1人当たり人口が最少の選挙区等
フランス（2003年定数は正後） (人口格差)	38.88 主に2005年	エロー県 982,334人／4議席	サン・ピエール・エ・ミクロン海外共同体 6,316人／1議席
フランス（2003年定数は正後） (選挙人の一票の格差)	30.93（**） 1998、2001、2004年	ドルドーニュ県 1,299人／2議席	ワリス・エ・フソナ海外共同体 21人／1議席
オランダ (人口格差)	1.01 2007年	フローニンゲン州（州議会議員数43人） 州人口573,923人／全国集計 州議会議員の1票に乗せられる投票価値133（***）	ゼーラント州（州議会議員数39人） 州人口380,548人／全国集計 州議会議員の1票に乗せられる投票価値98（***）
オランダ (選挙人の一票の格差)	6.54 2007年	フレヴォラント州 州議会議員の1票に乗せられる投票価値96	南ホラント州 州議会議員の1票に乗せられる投票価値628
アイルランド (職業別名簿選挙、人口格差)	不詳	※上院議員選挙人（前上院議員・下院議員・県議員・市議員）が選挙された区域の境界が複雑等のため格差算定が困難	
アイルランド (職業別名簿選挙、選挙人の一票の格差)	1	※全国集計のため地域ごとの定数は存在しない。各上院議員選挙人ともに名簿ごとに1票を投票	
アイルランド (大学選挙区、直接選挙、一票の格差)	2.62 2006年	アイルランド国立大学選挙区 有権者数102,000人／3議席（****）	ダブリン大学選挙区 有権者数39,000人／3議席（****）

(**) 2003年の定数は正後の選挙区別定数と、1998、2001、2004年の上院選挙時の上院議員選挙人数（有権者数）を用いた。
 (***) 投票価値（Stemwaarde）は、上院議員選挙人が投じる1票の価値を、州人口に比例させるように調整するため各票に乗じられる係数で、州ごとに定められる。{州人口÷（州議会議員数〔上院議員選挙人数〕×100）}の商を四捨五入して整数とした値。なお人口格差の計算では、各州につき（州議会議員数×投票価値÷州人口）を比較した。
 (****) 大学選挙区は、当該大学学位取得者（学生を含む）が有権者になるため、大学選挙区の人口という概念はない。

3. 任命制等の国々（人口格差）

国名	人口格差（倍）	議員1人当たり人口が最大の州等	議員1人当たり人口が最少の州等
カナダ	23.58 2007年	ブリティッシュ・コロンビア州 4,402,931人／6議席	ヌナヴット準州 31,127人／1議席
ドイツ	13.62 2005年	ノルトライン・ヴェストファーレン州 18,058,000人／6議席	プレーメン州 663,000人／3議席
オーストリア	1.62 2007年	ウィーン州 1,664,146人／11議席	ブルゲンラント州 280,257人／3議席
ロシア	248.87 2007年	モスクワ市 10,442,663人／2議席	ネネツ自治管区 41,960人／2議席

(出典) 各国の人口統計等をもとに、筆者が作成。

選挙制度等	定数配分規定の法規レベル	上院の代表制の性格	国名
単純小選挙区制	憲法	州代表	アメリカ
単記移譲式比例代表制	憲法：各州定数が同数と規定 選挙法：選挙区の定数	州代表	オーストラリア
拘束名簿式比例代表制（プレミアム付き）等	憲法	国民代表	イタリア （国内のみ）
非拘束名簿式比例代表制等	憲法：在外選挙区の総定数	国民代表	イタリア （在外選挙区全体も比較）
非拘束名簿式比例代表制等	選挙法：各在外選挙区への 定数配分法	国民代表	イタリア （各在外選挙区も比較）
制限連記制等	憲法	地域代表	スペイン （直接選挙部分）
各自治憲章に従った任命 （比例代表の原則）	憲法	地域代表	スペイン （自治州議会任命部分、人口格差）
非拘束名簿式比例代表制	憲法	国民代表 かつ選出をなした者の代表	ベルギー （直接選挙部分）
各共同体議会による任命 （上院直接選挙の結果に対する比例原則等）	憲法	国民代表 かつ選出をなした者の代表	ベルギー （共同体議会任命部分、人口格差）
完全連記2回投票制、小選挙区2回投票制等	憲法	州代表	スイス
大選挙区単記相対多数制、制限連記制	選挙法	国民代表	ポーランド
小選挙区2回投票制	選挙法	国民代表	チェコ
大選挙区比例代表並立制	憲法	元来は州代表、現在その性格を弱める	メキシコ
選挙区選挙と比例代表選挙の並立制	選挙法	国民代表	（参考）日本 （2006年定数は正後）

選挙制度	定数配分規定の法規レベル	上院の代表制の性格	国名
	選挙法	地方公共団体の代表・ 在外フランス人の代表	フランス（2003年は正後） （人口格差）
完全連記2回投票制、拘束名簿式比例代表制等	選挙法	地方公共団体の代表・ 在外フランス人の代表	フランス（2003年は正後） （選挙人の一票の格差）
	選挙法	国民代表	オランダ （人口格差）
非拘束名簿式比例代表制	選挙法	国民代表	オランダ （選挙人の一票の格差）
	憲法 選挙法：各名簿の定数	職能代表・大学代表等	アイルランド （職業別名簿選挙、人口格差）
単記移譲式比例代表制	憲法 選挙法：各名簿の定数	職能代表・大学代表等	アイルランド （職業別名簿選挙、一票の格差）
単記移譲式比例代表制	憲法	職能代表・大学代表等	アイルランド （大学選挙区、直接選挙、一票の格差）

選任制度	定数配分規定の法規レベル	上院の代表制の性格	国名
州・準州を単位として、首相の助言に基づき 総督が任命	憲法	州代表	カナダ
州政府の任命	憲法	州代表	ドイツ
州議会の選任	憲法	州代表	オーストリア
連邦構成主体の立法機関・執行機関が選任	憲法	連邦構成主体の代表	ロシア