

参議院議員選挙の都道府県選挙区制をめぐる

最高裁判決の動向

——最高裁平成二九年九月二七日大法院判決を素材として——

新井 誠

はじめに

一 近年の傾向——平成二四年判決、平成二六年判決

二 平成二九年判決

三 分析

四 両院制における上院の選挙制度のあり方

まとめにかえて

はじめに

参議院議員選挙区選挙における選挙区間の一票の較差をめぐる¹は、一九八三年の最高裁大法院判決（以下、昭和五八年判決とする）が、都道府県を基盤とする選挙区制について、「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ることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるといふ意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる。」とし、「公職選挙法が参議院議員の選挙について定めた前記のような選挙制度の仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえない」と判示していた。そして、そ

うした選挙区制については、「全国を幾つかの選挙区に分けて選挙を行う場合には常に各選挙区への議員定数の配分につき厳格な人口比例主義を唯一、絶対の基準とすべきことまで要求するものとは解されないし、前記のような形で参議院地方選出議員の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによつて選出された議員が国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない。」ともしていた。以上のような説示もあつてか、参議院においては比例代表選挙が導入された後も、引き続き都道府県を最小の選挙区単位とする選挙制度が用いられてきた。

しかし、二〇〇〇年代に入ると最高裁は、参議院における一票の較差是正を求める姿勢を積極的に示すようになってきている。とりわけ二〇一二年の最高裁大法廷判決(以下、平成二四年判決とする。)では、後述するように、これまで以上に踏み込んだ判断を行った。二〇一四年の最高裁大法廷判決(以下、平成二六年判決とする)ももちろんある。^③ それらにおいてはとりわけ、一票の価値の較差是正を念頭におき、都道府県を選挙区の最小単位とすることへの消極的姿勢が見られた。こうした諸判決を受けて国会は、二〇一五年七月、参議院議員選挙の選挙区選挙について、これまで一貫して採用してきた都道府県選挙区制を見直し、人口数が少ない、近隣する二つの県を一つの選挙区とする合区制度を、徳島県・高知県、鳥取県・島根県に関して導入することとなった。

本稿で分析する二〇一七年の最高裁大法廷判決(以下、平成二九年判決とする)は、^④ 以上の合区制度導入後に実施された参議院議員通常選挙の選挙区選挙に関する選挙無効訴訟に対する判決であるが、それは、平成二四年判決や平成二六年判決と、その論理的様相を異にしている。というのも、二つの判決に比べて平成二九年判決は、一票の較差是正を求める姿勢がいささか弱まっているように読み取れるからである。では、平成二九年判決は、①どのような口ジックでこうした方向性へと議論を進め、②こうした論理展開はどのように評価されているのであろうか。さらに以

上の①、②の点を受けて、③平成二九年判決をどのように理解すべきであろうか。本稿では、平成二九年判決をめぐる①から③について検討することとしたい。

一 近年の傾向——平成二四年判決、平成二六年判決

参議院議員選挙区選挙の「一票の較差」をめぐる最高裁の判断枠組みは、昭和五八年判決以降、その基本型に変化はない。すなわち、平成二四年判決を素材として検証してみるならば、①憲法は、「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」選挙制度の構築を国会に委ねられていること、②「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」であること、③「国会が具体的に定めたところが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、憲法に違反するとはいえない」こと、しかし、④「投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それ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、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反する」ということである。さらに④に至るにあたっては、⑤投票価値が「不平等で違憲な状態」にあるかどうかの認否に加え、ここから「違憲」となるメルクマールとして、この「不平等状態」を解消するにあたって国会の努力が合理的期間をすぎない範囲内で行われているかどうかを検討対象とする、という手法を用いる。

しかし、審査の内実としては、昭和五八年判決においては、参議院に関する都道府県的代表を認める傾向がより顕著に見られ、国会の裁量を広くとらえて一票の較差に関する比較的緩めの審査が行われてきたといえる。これに対し

て二〇〇〇年代に入ると、参議院議員選挙の一票の較差をめぐって最高裁が、より厳格な判断を示すようになる。例えば二〇〇九年の最高裁大法廷判決は、二〇〇四年や二〇〇六年の各最高裁大法廷判決について、従来に比べて投票価値の平等の観点から「実質的にはより厳格な評価がされている」と明示する（このことは平成二四年判決でも同様である）。

以上のような経過のなかで平成二四年判決は、基本的な判断枠組みこそ従来の形を踏襲するものの、従来の判断以上に、選挙の区割りに関する評価について踏み込んだ判決をしている。とりわけ平成二一年判決との違いは、都道府県単位の選挙区制に関する否定的評価を積極的に行う点である。すなわち、「都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は今日においても変わりはなく、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いえるが、これを参議院議員の選挙区の単位としなければならぬ」という憲法上の要請はなく、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状態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、上記の仕組み自体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。」（下線は筆者）という指摘である。

さらに平成二六年判決は、基本的には平成二四年判決と同様の論旨にありながらも、次のような説示を行う。すなわち、「都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという限度において相応の合理性を有していたことは否定し難いものの、これを参議院議員の各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、都道府県を各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上記のように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、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっているものといわなければならない。」（下線は筆者）との説

示である。平成二四年と平成二六年判決とのそれぞれの下線部分を見る限り、平成二四年判決に比べて平成二六年判決は、現在では合理性が足りなくなっているといった積極的な文言を入れており、より「都道府県の意義や実体」を理由とした選挙制度の仕組みの不合理性を強調していることがわかる。

二 平成二九年判決

(一) 法改正をめぐる概要

平成二四年判決のインパクトは大きかったからだろうか、平成二四年判決の周辺時期からは、参議院の選挙区選挙に向けた国会（参議院）の動きが活発になってきている。平成二四年判決直後の同年一月一六日には、二〇一三年七月施行の参議院議員通常選挙に適用される、「四選挙区四増四減」の定数は正を含む公職選挙法改正が行われている（なお、この法改正の附則では、次の二〇一六年施行の通常選挙に向けた選挙制度の抜本的見直しに関する検討の継承と、その結論の獲得に関する規定が置かれた）。この二〇一三年七月施行の参議院議員通常選挙時の選挙区間最大較差は四、七七倍であった（平成二四年判決の対象であった二〇一〇年通常選挙では、同選挙時点で五倍の開きがあった）。この二〇一三年七月選挙直後の同年九月、二〇一六年通常選挙にむけた選挙制度改革に関する検討会の下に、選挙制度協議会が設置される。この協議会では、二〇一四年四月に、合区を含む定数削減案が示された。しかし、同年末に至るまで、各党の意見はまとまらない状況にあった。この間、二〇一四年一月には、二〇一三年七月の参議院通常選挙に関する定数訴訟の大法廷判決（平成二六年判決）が出されており、較差五倍前後の水準はいまだ著しい不平等状態にあるとされ、立法措置による不平等状態の解消がさらに求められることが示された。

それでもなお、各会派の一致意見は得られず、二〇一五年五月二九日に、各会派での法案化作業が求められ、同年

七月二三日、①「四県二合区を含む一〇増一〇減」改正案と、②「二〇県一〇合区を含む一二増一二減」改正案とに集約されることになり、これら①と②とを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ国会に提出された。結果、同年七月二十八日、①の改正案が成立し、同年十一月五日に施行された(この結果、二〇一〇年一〇月実施の国勢調査結果の人口に基づく選挙区間の最大較差は二・九七倍となった)。以上のもと、二〇一六年七月一〇日に、参議院通常選挙が施行された(本件選挙当時の選挙区間の最大較差三・〇八倍)。平成二九年判決に至る選挙無効訴訟は、この選挙を受けて提起されたものである。

(二) 判決の要旨

平成二九年判決は、①事実関係の概要を示した部分と、②本件定数配分に関して判断する部分で構成される。このうち②については、(i)判断の基本枠組みについて示す部分と、(ii)二院制とその下での選挙制度の設計に関する国会の裁量に関する部分、(iii)都道府県を単位とする選挙制度に関する最高裁の評価、(iv)本件選挙に関してあてはめをする部分、とに区分される。このうち、(i)、(ii)については、従来の判断と大きな違いはない。これに対して(iii)は、平成二四年判決や二六年判決との相違が見られる。では、この(iii)部分はいかに異なるのか。

第一に、平成二九年判決には、平成二六年判決と全く同一の文言を載せながら、その先に続く文章をあえて落としていると考えられる部分がある点である。具体的には、平成二九年判決と平成二六年判決とは、同一の文章として「憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を六年の長期とし、解散もなく、選挙は三年ごとにその半数について行うことを定めている(四六条等)。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、

継続性を確保しようとしたものと解される。そして、いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのよう位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかん反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである。(○)」という説示が示される。しかし、これに続く文章として、平成二九年判決では、平成二六年判決にあった、(…)」が、その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選挙制度が設けられてから六〇年余にわたる制度及び社会状況の変化を考慮することが必要である。」という文章が、周到に消されている。

第二に、平成二九年判決では、上記の記述に引き続き、平成二六年判決では見られなかった次の文言が登場する点である。すなわち「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の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する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものは解されない。」(下線は筆者)という文言である。

この点に関連して(一部、繰り返しの引用になるが)平成二六年判決は、(昭和五八年判決が)「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、都道府県を各選挙区の単位とすることによりこれを構成する住民の意思を集約的に反映させ得る旨の指摘をしていたが、この点についても、都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという程度において相応の合理性を有していたことは否定し難いものの、これを参議院議員の各選挙区の単位としなければならぬ」という憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各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

因して上記のように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、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっているものといわなければならぬ。」(下線は筆者)としていた。

以上を見ると、「政治的に一つのまとまりを有する単位」としての都道府県を捉えて選挙制度を構築することを合理化する昭和五八年判決につき、平成二六年判決は、「行政等の単位であるという限度において」都道府県という枠組みが合理化されるものの、「選挙制度の仕組みの合理性を基礎づけるには足りなくなっている」と消極的な評価をしていたことがわかる。これに対し、平成二九年判決は、「政治的に一つのまとまりを有する単位」としての都道府県を選挙制度の仕組みを決定するにあたっての一つの要素としてよいことを明確にする。⁽⁸⁾ここでは、平成二六年判決と平成二九年判決との断絶が起きていることがわかる。

さらに第三に、平成二九年判決は、「都道府県を各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、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、上記のように長期にわたり大きな較差が継続していた状況の下では、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっていたとした」平成二四年判決や平成二六年判決の判断について、「この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにはかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない。」(下線は筆者)としている。この説示では、平成二四年判決や平成二六年判決の判断の読み直しを積極的に行っている点が注目される。

三 分析

このように平成二九年判決の下線部は、一見する限りにおいて、平成二四年判決、平成二六年判決との違いが見られるが、こうした違いをどのように評価すべきであろうか。これをめぐっては、主に次の二つの立場が示されていると考えられる。

(一) 平成二九年判決を平成二四年の「読み替え」とする説

第一に、平成二四年、平成二六年判決との相違に目を向けながら、平成二九年判決を投票価値の平等の確保からの後退と読み取る考え方が示される。たとえば、「本判決による二〇二二年判決の読み方は一種の『読み替え』に近い」とする多田の分析はこれにあたる。多田によれば、「『一定の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』を選挙制度に加味する」という平成二九年判決の趣旨は、昭和五八年判決が採ってきた立場であり、（投票価値の平等の確保を犠牲にしても）都道府県を基盤とする制度設計を「立法政策として許容される」としたのに対し、平成二四年判決は、「都道府県単位の選挙区制度を、むしろ不平等状態が継続する要因として消極的に捉えたはず」であるとす。そして、「立法政策として許容される、ということと、正当化理由として十分ではない、ということとは、ニュアンスが異なる」とし、平成二四年、平成二九年判決とは「方向性が異なる」としている¹⁰⁾。また、多田の「読み替え」という指摘を受けながら、平成二九年「大法院判決は、平成二四年・二六年大法院判決を踏襲しつつも…ある種の『読み替え』を施している」とする只野は、「最大較差が五倍前後で推移する事態が当面回避されたことをもつてよしとする」点や、憲法改正に進むことのないようにする「注意喚起」としての意味も見いだしつつも、「従前の二つの判決と比べ、論理構造がわかりにくくなったこと、投票価値の要請を緩和しうる要素が組み込まれたことは否めない¹¹⁾」と評価する。

(二) 平成二九年判決の「一定の重み」を読み取る説

これに対して、平成二九年判決について一定の重みを読み取る議論として千葉による分析がある。千葉によれば、本判決の司法部のメッセージは分かりづらいようだが、(判決理由骨子の前段の)「説示の趣旨は、国会が各選挙区を都道府県を単位とすること自体不合理なものとしたわけではないことを念押しし、その部分的手直しのように見える合区それ自体も積極的に評価できる措置であることを示し、それを含め、更なる合区やより広い範囲で合区的処理となるブロック制の導入等についても投票価値の平等の要請と調和するものである限り許容されるので、一足飛びに憲法改正に走るのではなく、広い範囲の選択肢の下で国会が選挙制度の改革に取り組むことができるということを注意喚起したもの¹³⁾」だとする。そして、「合区ないしその拡大という方向で較差是正を行うことに積極的な評価をしていることを読み取ることができ¹⁴⁾」るとする。また、全体として「今回の大法廷判決が国会に発したメッセージは、いまだ較差の是正が十分とはいえないので、更なる較差是正の努力を確実に続けて結果を出すように、というものであり、その意味で、司法部が立法院に投げた球は、ずしりと重いものとして受け止めるべき¹⁵⁾」だとする。また、調査官解説も「最高裁大法廷は、今後における選挙制度の抜本的な見直しや較差の是正に向けた立法院の取組を注視する姿勢を改めて強く示した¹⁶⁾」と評価している。

(三) 私見

以上のような二つに大分された見解が示されるものの、平成二九年判決の、較差是正に向けた姿勢をとっているという後者の積極的評価に対しては特に、それが本判決の中心的意味なのかどうか検討を要するのではないかと考えている。というのも、もしそうした積極的評価が可能であるとすれば、そもそも、(平成二四年判決や平成二六年判決を素直に読めば政治的意思を示す実体としてはふさわしくないと評価される)都道府県の枠組みにとらわれずに新た

な選挙制度を目指すことだけを再度確認すればよいだけであり、平成二六年判決の説示になかった新たな部分を加える必要性がよくわからないからである。

この点については、上述のように千葉が示した平成二九年判決の積極的意味よりむしろ、傍論的な意味合いとして示した以下の指摘の部分のほうが、最高裁の思いの内実を表しているように感じられる。すなわち、前回の平成二六年判決が、『国会において、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』して、『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措置によって』これを解消する必要があると述べた点について、改めて平成二九年判決がその趣旨を確認した理由を、「従前の判決が『都道府県を単位とする現行選挙制度の仕組み自体の見直し』に言及したことから、違憲状態を解消するためには、較差の数量的縮小のみならず、都道府県単位の選挙制度自体の見直しをも求めたものとする誤解が生じ、今回の定数訴訟において一六件の高裁判決中較差を違憲状態とした一〇件の中の多数が都道府県を単位とする選挙制度が見直されていないことを理由としており：マスコミ等も同様の考え方を採るものもあつたため、そのような誤解を正すという意味もあろう」と示す部分である。

千葉はここで「誤解」という言葉を二度にわたり使っているが、はたしてこうした理解がただちに「誤解」といえるかどうか、注意したい。平成二六年判決を読み返す限り、そこでの指摘は、都道府県単位の選挙制度自体の見直しを求めていると素直に読めるであらうし、これを受けて、各高裁やマスコミが、その意味をそのまま受け取ったに過ぎないと考えられる。そうであるならばここでは、後になって「誤解」と評価されるような説示を行った、平成二六年判決での最高裁自体の文言の選び方の不適切さが問われるべきであらう。最高裁が別の読み方を期待していたにも拘らず、他者がそれと異なる文脈で読んだことから、それを「誤解」だとして、最高裁自身の文言選びの責任を回避

するほうが、かえって違和感を覚える。

それでもなお、こうした他者に「誤解」を与えたと評価されるような文言を平成二六年判決があえて用いたのだとすれば、それはなぜであろうか。それは、平成二六年判決当時の最高裁は、こうした文言から直接的に読み取れる(誤解という言葉では済まされない)感覚をやはり持つていたからではないかと考えられる。以上を踏まえた場合、平成二九年判決では、平成二四年判決と平成二六年判決における説示に関する事後的弁明をしたというのが、今回の判決の素直な読み方である。では何を弁明したというのかといえ、(それが誤解されたのかどうかは別としても)最高裁のここ数年の言説の結果、国会が一部の人口少数県に合区を導入することになり、①それが思いのほか当事者などを含めた人々からの反発を持たれてしまったこと、そして、②憲法改正による解決ということまでの呼び水となったこと、といった点に対する自己防衛的弁明である。

例えば①に関して、国会に対して一部の人口少数県に関する合区導入にまで追い詰めたのは最高裁の判決動向を受けたのが大きな要因のひとつであり、こうした最高裁の声に応えるべく国会は合区を導入したといえよう。その意味では、国会は、最高裁とのデッドロックを解消しようとしていることから対話を果たそうとしている。しかし、国会が採用した手法は、一部の合区という処置であった。そうした処置を取るとは、最高裁がそれをいかに事後的に否定しようが、最高裁の論理からは可能であろう。ところが、こうした最高裁と国会との「共同作業」が事後、対象となる県の人々から強い反発を受ける結果となり、それは、憲法改正をも念頭に入れるような大改正を求めるといふ、予想以上の展開をもたらすこととなった。これについて最高裁が、平成二九年判決では「最高裁は、(一部の県選挙区を対象に)合区を導入しろとは言っていない」といった趣旨のことを示し、自らの判断に対する一部の市民からの反発を避けようとして、事後的に自己防衛をしたにすぎないものと読める。結果的に、少なくとも平成二四年判決、

平成二六年判決段階において最高裁は、国会との対話をしようとしたものの、人口少数地域の諸県との間での対話はしていなかった、あるいは、そうした声が出る可能性を過小評価していたということであろう。平成二九年判決からは、そのような消極的な意味を感じ取ることができる。

とはいえ、平成二九年判決のそうした判断姿勢が、憲法的観点からの「後退」だと断言できるといえるかといえば、そうともいえない。というのも、平成二九年判決は、そうした諸県の人々の反発に対して、最高裁の威信を傷つけないようにしながらも、どうかそうした人たちに対する弁明をすることにより、国会だけではなく、これらの人たちとの対話をしようとしたという読み方もできるからである。また、一部県における合区の解消については、憲法改正を経なくても十分対応ができるという考え方は必ずしも突飛なものとはいえず、憲法理論的検証を超えて政治的動きを呼んでしまったことに対する、最高裁の自己反省の言葉として、真摯に受け止めることはできる。

ただし、最高裁がこれまで示してきた諸判例の内容を形式的意味で変更するつもりがないものの、新たなメッセージを埋め込むことを目的として、平成二九年判決のような両論併記的論理を展開することになれば、読み手に対して必要以上の読解力や、無駄な意味付けをさせる労力を与えることになる。その点で、過去との継続を意識しすぎ、一般的に見ればわかりづらい手法を取ることによって問題を解決しようとするのではなく、より端的な文言による理由の提示を期待したいところである。

四 両院制における上院の選挙制度のあり方

平成二九年判決は、投票価値の平等の確保へ向けた努力を国会に要請するものの、都道府県を枠とした選挙制度の構築自体を否定せず、また、一部の地域における合区解消のための憲法改正もしなくてよいことを示したことは十分

理解できた。他方で、合区自体を解消し、偶数定数を前提とした各都道府県における一人別枠方式のような手法が採用できるのかどうかについて踏み込んだ判断はしていない。この点に関して上記の千葉は、「更なる合区や広い範囲で合区的処理となるブロック制の導入等」が「広い範囲の選択肢の下での」国会ができる範囲であるということについて本判決は積極的評価をしているとするが、これは、都道府県自体を最小単位とする選挙区設定自体を否定する方向の論理展開になる。この点、千葉は続けて、都道府県自体を最小単位とする選挙区設定自体には、「全国民代表」に対抗するという意味での（各都道府県の利益を代弁する）「地域代表」論があることを示唆しており、少なくとも千葉においては、これに対する消極的評価があるように読み取れる¹⁹⁾。

しかし、一人別枠方式が「全国民代表」に抵触するかどうかは、全国民代表・地域代表の一つの理解であるにすぎない。すなわち地域から選ばれた各議員は、選ばれた特定地域の利益を代表するのではなく、全国民の利益であるか、あるいは「全ての地方公共団体」の（共通的）利益を代表するという見方も考えられるからである。また、地域代表的性格の第二院が、連邦制的国家だけに用いられるという議論もさしたる説得力を持たない²⁰⁾。他方、「地域代表」論では従来、選出された議員が、その地域利益を具体的に代弁することと「全国民代表」論との抵触関係に議論の重きが置かれてきたが、現在の（一部地域における）合区導入に関しては、当該地域の個別具体的利益が、反映されるかどうかだけが反発を受けている理由ではないと考えられることに注意したい。ここでは、当該地域からの代表が出せないという、他都道府県と比べた場合の扱いの違いへの反発であることを忘れてはならない。さらに、人々の間には、合理的には語ることでできない都道府県といった単位それ自体への一定程度の「土着の感情」が前提にあり、こうした感情を国家統治においてどの程度、取り込むことができるのか、あるいはできないのかを考える必要がある²³⁾。

加えていうならば、人口多数地域とそうでない地域の様々な格差が、極度に進行している現在の状況において、人口

多数地域だけが繁栄することを抑える手法を、現在の（人口多数地域からその多くが選出される）多数派代表のシステムにおいて十分考えられるという約束はあるのだろうか、という視点も取りこぼしてはならない。また、中央から見た「周縁的」利益は、いつになったら「中央的」利益へと昇華されるのだろうかという、漠然とした不安や不満があることもまたしかりである。⁽²⁴⁾人口多数地域のみが持続的な繁栄を続けられる仕組みの限界が生じているなかで、それでもなお変化の見通しが期待できない現在の極限的状况において、両院制における組織方法においてもまた、厳格な人権主義に立つ下院と、それ以外の補正的利益を確保する上院という、バランスの取れた選出方法が考えられてよい。⁽²⁵⁾

実は、最高裁がこれまで変更なく示してきた国会両院に関する「公正かつ効果的な代表」とは、一票の価値の平等の重要性を意識しつつも、そこで零れ落ちてしまう利益をどのように掬い取るのかを真摯に捉え、両院制において考へうる利益調整の仕方があることを含む積極的説示であったのではないか。そして一部国土の発展とそれ以外の「周縁」との分断化という事態が生じている現在の日本の状況こそ、その積極的意味が問われるのだといえよう。⁽²⁶⁾そこで、このたびの平成二九年判決を、人々の地域感情を国家統治にどのように反映させるのかといった文脈のなかで再読することが、憲法学において許される手法であり、また必要な時代であると考へている。

まとめにかえて

本稿では、参議院議員選挙における一票の較差をめぐる平成二九年判決を素材として、平成二四年判決、平成二六年判決との違いについて、その意義について簡潔な検証を加えた。参議院についていかなる代表観を持たせ、またそれに見合ういかなる選挙制度を見出すのかという課題は、両院制という条件を併せて考へてみた場合、衆議院に比べると困難な問題が生じてくることは確かである。そうした理由の一つには、日本における両院の性格や選出方法につ

いて、憲法がその多くを語っていないという憲法構造に由来する部分もあるなかで、²⁷⁾ 確定的解答を得るのは難しい。もともと、現在における合区の導入では、人口が少なく、東京のような「中央」からの距離があることから、この問題が「中央的」主題となりづらいという構造を暗黙の前提として、一部の人口少数県にのみ制度の歪みの調整役を引き受けさせたと思われる。こうした状況はあまり好ましくないことは、人々の間でのコンセンサスが得られると考えられる。こうした状況を解消すべく、新たな議論の展開を期待したい。²⁸⁾

(1) 最大判昭和五八年四月二七日民集三七卷三号三四五頁。以下、判決文の引用に関しては、それぞれの(民集等での)該当頁を個別には示さないこととする。

- (2) 最大判平成二四年一〇月一七日民集六六卷一〇号三三五七頁。
- (3) 最大判平成二六年一月二六日民集六八卷九号一三六三頁。
- (4) 最大判平成二九年九月二七日民集七一巻七号一一三九頁。
- (5) 最大判平成二二年九月三〇日民集六三巻七号一五二〇頁。
- (6) 最大判平成一六年一月一四日民集五八巻一号五六頁、最大判平成一八年一〇月四日民集六〇巻八号二六九六頁。
- (7) 以下の合区導入に関する状況説明については、平成二九年判決で説示された事実関係等の概要などを参照。
- (8) この点に関する同様の指摘として、只野雅人・論究ジュリスト二四号(二〇一八年)二〇三―二〇四頁。
- (9) 多田一路・新・判例解説 Watch [二〇一八年四月](法学セミナー増刊)速報判例解説二二号(二〇一八年)二三頁。
- (10) 多田・前掲註(9)三頁。
- (11) 只野・前掲註(8)二〇五頁。
- (12) 只野・前掲註(8)二〇五頁。
- (13) 千葉勝美「司法部の投げた球の重み―最大判平成二九年九月二七日のメッセージは?―」法律時報八九巻一三三号(二〇一七年)五頁。

- (14) 千葉・前掲註(13) 五頁。
- (15) 千葉・前掲註(13) 六頁。
- (16) 中丸隆・ジュリスト一五二四号(二〇一八年)八九頁。また、堀口悟郎「法学セミナー七五六号(二〇一八年)九六頁も「本判決は、選挙制度の更なる見直しを強く促すものとして読まれるべきである」とする。
- (17) 千葉・前掲註(13) 四頁。
- (18) 千葉・前掲註(13) 五頁。
- (19) 千葉・前掲註(13) 五頁。
- (20) もし、この見方ができないとなれば、そもそも地域を基盤とした選挙区制自体が全て憲法上不当ということになろう。
- (21) こうした考え方の例としては、フランスにおける元老院の場合が挙げられる。フランスにおける元老院の「地方公共団体代表」の性格をめぐるのは、只野雅人「政治代表と人・領域・利益―フランスにおける「地域代表」・再論」長谷部恭男ほか編『現代立憲主義の諸相(上)』(有斐閣、二〇一三年)七四―七七頁を参照。
- (22) これもまた、フランスにおける元老院のような例を挙げることができよう。①連邦制型や、②貴族院制型を採るわけではないフランス両院制における元老院(上院)は、①や②の類型にも入らない、全「地方公共団体」代表型であるが、これについて日本における一般的な両院制類型論では零れ落ちてしまっている感が否めない。このことについて、新井誠「議会上院の選挙制度構想―参議院議員選挙区選挙の合区解消に向けた一考察」法学研究九一卷二号(二〇一八年)二九〇頁。
- (23) 以上のような地域の人々の感情をめぐるのは、新井誠「地域の利害(あるいは感情)と憲法学」法学セミナー七三八号(二〇一六年)一八頁を参照。
- (24) こうした視点の問題提起として、糠塚康江「まえがき」同編『代表制民主主義を再考する―選挙をめぐる三つの問い』(ナカニシヤ出版、二〇一七年)iv頁。
- (25) 両院制における両院の組織原理のあり方をめぐっては、大石眞『憲法秩序への展望』(有斐閣、二〇〇八年)一三七―一四二頁などを参照。もちろん、それを模索する場合には、両院の組織方法の違いだけではなく、両院間の権限関係をいかなるものとすべきかといった点への検討をあわせて行う必要がある。以上に参照した大石は、その点を常に指摘する(同書同頁参照)。この点に関する筆者の考え方として、新井・前掲註(22)三〇二頁以下参照。

(26) 「現行の『公正かつ効果的な代表』観の下で、二院制における参議院のあり方と投票価値の平等との調整を適切に図っていくことが妥当ではないか」とする、山本悦夫「参議院制度と投票価値の平等」工藤達朗・西原博史・鈴木秀美・小山剛・毛利透・三宅雄彦・斎藤一久編『戸波江二先生古稀記念』憲法学の創造的展開 上巻(信山社、二〇一七年) 四九三頁参照。また、堀口・前掲注(16) 九六頁の「人口の少ない地域の住民にだけ、事実上の『県代表』の選挙を認めないという制度は、民意を『公正』かつ『効果的』に反映するものといえるのだろうか」という問いかけも注目したい。

(27) 齊藤愛「平成二八年参議院議員選挙と投票価値の平等」法学教室四五〇号(二〇一八年) 四七頁。

(28) 筆者自身の合区解消に関する見解として、新井・前掲註(22) 二八五頁。

〔付記〕脱稿後、校正時点で、平成二九年判決の評釈である棟居快行・平成二九年度重要判例解説(有斐閣、二〇一八年) 八頁と、同判決を評釈しつつ、あわせて千葉・前掲注(13)を分析する岡田信弘「選挙制度改革の課題—参議院の議員定数不均衡問題を中心に—」憲法研究二号(二〇一八年) 一六一頁に接した。