***一票の格差問題***

担当：栗田・大楽・吉田

目次

1関連知識の整理

　1.1一票の格差問題とは

　1.2衆議院選挙区

　 1.2.1議席配分方式

　 1.2.2問題点

　 1.2.3最高裁の動き

　1.3参議院選挙区

　 1.3.1議席配分方式

　 1.3.2問題点

　 1.3.3最高裁の動き

　1.4衆議院と参議院の比較

　 1.4.1性質

　 1.4.2選挙制度

2判例の整理

　2.1衆議院選挙

　2.2参議院選挙

3論題

4参考文献

1.関連知識の整理

第14条1項

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。

1.1 一票の格差問題とは

　　　公選議員の選挙において選挙区の議員定数の配分に不均衡があり、人口数との比率において、有権者の投票価値・一票の重みに不平等が発生している状況を指す。つまり居住地域によって、一票の重みが異なる状況である。

1.2衆議院小選挙区

　　1.2.1議席配分方式\*1

Ⅰ全国を 300 の小選挙区に分割する。

Ⅱ各選挙区は 2 以上の都道府県にわたらない。

Ⅲ各都道府県に 1 議席ずつを配分する。

Ⅳ残余の 253 議席を、各都道府県の人口に応じて配分する。

Ⅴ人口が最大と最小の選挙区の格差が 2 倍を超えないことを基本とする。具体的には、全国の議員 1 人当たり人口の 3 分の 4 を上回る選挙区は設けないものとし、3 分の 2を下回る選挙区はできるだけ設けないものとする。また、各選挙区の人口は、当該都道府県の議員 1 人当たり人口の 3 分の 2 から 3 分の 4 までとする。

Ⅵ選挙区は、飛地にしないものとする。

Ⅶ原則として市区町村及び郡は分割しないこととする。ただし、⑤又は⑥に抵触する場合などは分割することとする。

→特にⅢとⅣの、衆院の小選挙区300議席のうち、まず47都道府県に1議席ずつを「別枠」として割り当て、残り253議席を人口に比例して配分する方式は一人別枠方式と呼ばれている。

1.2.2問題点

　　　　都道府県や市区町村など自治体単位で行っている、現行の区割りにおいて、選出議員1人当たりの人口差が選挙区ごとに生じてしまうのは、やむを得ない。したがって人口が多い地域ほど一票の価値が小さくなる一方で、人口の少ない地域では一票の価値が大きくなっている。こうして一票の格差が生まれてくる。

このような状況を回避するために設定されたのが、一人別枠方式である。しかし、この方式を取ることによって人口の少ない地域が結果的に多めの議席配分を受けることとなってしまったのである。その背景として、地方から都市部への人口移動が進むことで人口に応じた議席配分ができなくなったことが挙げられる。

　　1.2.3最高裁の動き

　　　　2011年3月最高裁は、最大2.30倍にも上る1票の格差を発生させた、2009年衆院選を受けて、一人別枠方式が格差の原因・立法当時の合理性は失われていると指摘し、廃止するように求めた。

　　　　これを受けて、国会ではこの一人別枠方式の廃止と0増5減を取り入れた、選挙制度改革法が2012年11月16日に成立した。しかし、小選挙区の区割り作業に時間を要したために、同年12月に行われた衆院選には間に合わず、従来の選挙区で投開票が行われた。その結果、最大格差が2.43倍にまで膨れ上がり、2013年11月20日、最高裁はこの区割りを違憲状態とする判決を下した。

1.3参議院選挙区

　　1.3.1議席分配方式\*1

　　　Ⅰ選挙区定数は 146 とする。

Ⅱ都道府県を選挙区とする。

Ⅲ半数改選のため、各選挙区には偶数の定数を配分するものとする。

　　1.3.2問題点

　　　　衆議院の場合と同様、地方から都市部へ人口が移動することによって都道府県間の人口格差が大きくなってしまった。その結果、人口に応じた議席配分ができない状態となっている。具体的には、人口が少ないために本来ならば議席が配分されない県に議席を与える一方で、人口の多い県に本来の議席数が与えられないという状況になっている。

　　1.3.3最高裁の動き

　　　　参院選について、最高裁が違憲状態であるという判断を示したのは2度ある。1992年と2010年に行われたものに対してである。それぞれ最大6.59倍と5.00倍もの格差が最大で存在した。いずれも神奈川県選挙区と鳥取県選挙区との間で格差が最大となっている。

　　　　これを受けて、1994年には8増8減、2000年に定数削減、2006年に4増4減、2013年に4増4減を実施した。

1.4衆議院と参議院の比較

　　判例からわかるように、衆議院においては格差が2倍程度を超えた時点で、参議院に

おいては5倍程度を超えた時点で違憲状態であると判断が最高裁によって下されている。

この違いはどこから生まれるのであろうか。

　1.4.1性質

　　　衆議院には、内閣総理大臣の指名など多くの事柄について、参議院よりも優越性が認められている。一方で参議院は、「良識の府」「再考の府」「政局の府」と呼ばれている点において大きな特徴性が認められる。

　　\*良識の府－長期任期の為、政権選択に左右されることなく公正で中立な議論ができるために呼ばれる。

　　\*再考の府－衆議院を通過した法案を再度審議し採決を取るなど、是正する立場にあるために呼ばれる。

　　\*政局の府－参議院議決が政局へとつながるために呼ばれる。特にねじれ国会などで特徴的な事象が現れる。

　1.4.2選挙制度

　　　この点においても大きく異なる。衆議院においては、細かく分けられた小選挙区ごとに代表者を一人ずつ選出する方式を主な方式として実施している。一方で、参議院においては、都道府県単位で選挙区を設定する大選挙区制が採用されている。この違いはそれぞれの役割に応じて発生させている。衆議院はより民意の影響が大きくなるように、参議院ではより包括的な地域代表を選べるように、というそれぞれの役割に合わせて選挙制度を異なる方式にしている。

2.判例の整理

2.1衆議院選挙

## 1人別枠方式の違憲性（2011年最高裁判決）

この選挙制度によって選出される議員は，いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず，全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり，相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって，地域性に係る問題のために，殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいい難い。

しかも，本件選挙時には，1人別枠方式の下でされた各都道府県への定数配分の段階で，既に各都道府県間の投票価値にほぼ2倍の最大較差が生ずるなど，1人別枠方式が選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因となっていたことは明らかである。加えて，本件選挙区割りの下で生じていた選挙区間の投票価値の較差は，その当時，最大で2.304倍に達し，較差2倍以上の選挙区の数も増加してきており，1人別枠方式がこのような選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因となっていたのであって，その不合理性が投票価値の較差としても現れてきていたものということができる。

そうすると，本件区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は，遅くとも本件選挙時においては，その立法時の合理性が失われたにもかかわらず，投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして，それ自体，**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**ものといわなければならない。

そして，本件選挙区割りについては，本件選挙時において上記の状態にあった1人別枠方式を含む本件区割基準に基づいて定められたものである以上，これもまた，本件選挙時において，**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**ものというべきである。

しかしながら，平成19年6月13日大法廷判決において，平成17年の総選挙の時点における1人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りについて，憲法の投票価値の平等の要求に反するに至っていない旨の判断が示されていたことなどを考慮すると，本件選挙までの間に本件区割基準中の1人別枠方式の廃止及びこれを前提とする本件区割規定の是正がされなかったことをもって，憲法上要求される合理的期間内に是正がされなかったものということはできない。

## 1人別枠方式の改定がなされないことの違憲性（2013年最高裁判決）

本件旧区割基準中の１人別枠方式に係る部分及び同方式を含む同区割基準に基づいて定められた選挙区割りについては，最高裁平成19年6月13日大法廷判決までは憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていないとする当審の判断が続けられており，これらが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っているとする当裁判所大法廷の判断が示されたのは，平成23年3月23日であり，国会においてこれらが上記の状態にあると認識し得たのはこの時点からであったというべきである。

これらの憲法の投票価値の平等の要求に反する状態を解消するためには，旧区画審設置法3条2項の定める１人別枠方式を廃止し，同条1項の趣旨に沿って平成22年国勢調査の結果を基に各都道府県への選挙区の数すなわち議員の定数の配分を見直し，それを前提として多数の選挙区の区割りを改定することが求められていたところである。その一連の過程を実現していくことは，多くの議員の身分にも直接関わる事柄であり，平成6年の公職選挙法の改正の際に人口の少ない県における定数の急激かつ大幅な減少への配慮等の視点から設けられた１人別枠方式によりそれらの県に割り当てられた定数を削減した上でその再配分を行うもので，制度の仕組みの見直しに準ずる作業を要するものということができ，立法の経緯等にも鑑み，国会における合意の形成が容易な事柄ではないといわざるを得ない。そうした中で，平成22年国勢調査の結果に基づく区画審による選挙区割りの改定案の勧告の期限を経過した後，まず憲法の投票価値の平等の要求に反する状態の是正が最も優先されるべき課題であるとの認識の下に法改正の作業が進められ，１人別枠方式を定めた旧区画審設置法3条2項の規定の削除と選挙区間の人口較差を2倍未満に抑えるための前記0増5減による定数配分の見直しが行われたものといえる。

以上に鑑みると，本件選挙自体は，衆議院解散に伴い前回の平成21年選挙と同様の選挙区割りの下で行われ，平成21年選挙より最大較差も拡大していたところではあるが，本件選挙までに，１人別枠方式を定めた旧区画審設置法3条2項の規定が削除され，かつ，全国の選挙区間の人口較差を2倍未満に収めることを可能とする定数配分と区割り改定の枠組みが定められており，司法権と立法権との関係を踏まえ，前述のような考慮すべき諸事情に照らすと，国会における是正の実現に向けた取組が平成23年代法廷判決の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものでなかったということはできず，本件において憲法上要求される合理的期間を徒過したものと断ずることはできない。

以上のとおりであって，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21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項等の憲法の規定に違反するものということはできない**。

2.2参議院選挙

参議院は、議員の任期が6年で、3年ごとに半数を改選することもあり、都道府県別の選挙区に最低でも2議席ずつ割りふられている結果、較差を縮めにくいため、最大較差6倍以内が合憲ラインとされてきた。それにも関わらず、較差が5倍前後でもその状態を放置することは国会の怠慢にあたるとして「違憲」判決も出された。参議院の選挙制度は、人口の少ない選挙区について、県単位を併合ないし分割する、あるいは新たな選挙制度を導入するなどのことが求められている。

　従来、最高裁は、2院制下では衆議院の優越が前提ということもあり、合憲ラインが厳格な衆院に比べ、参議院に比較的寛容である。最高裁は参議院議員定数訴訟で、都道府県単位の選挙区設定となっている現行方式を改めるなど不平等状態を解消する必要があるとするのみで、平成8年9月11日判決と平成24年10月17日判決で違憲状態を認定したにとどまり、すべて合憲判決を下している。

＜平成16 年1 月14 日判決・合憲（5.06 倍）、平成13年選挙＞

多数意見：本件改正は、憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会にゆだねた立法裁量権の限界を超えるものではなく、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはできない。

[補足意見1（5裁判官 ）]

・偶数配分を改めた場合、47選挙区のうち15区が定数1人で、6 年に1 度しか参議院議員の選挙が行われないことになる。定数2 人以上の選挙区と定数1 人の選挙区との間において投票機会の著しい不平等が生じ、憲法上の疑義が生じかねない。

・都道府県単位の選挙区を併合又は分割して新たな選挙区とした場合、歴史的、政治的、社会的に1つのまとまりを有している単位としての都道府県を構成する住民の利害や意見を集約的に反映させようとする、従来の都道府県単位の選挙区が果たしてきた意義ないし機能を損なうおそれがある。

[補足意見2（4裁判官 ）]

・投票価値の平等のように、憲法上直接に保障されていると考えられる事項と、立法政策上考慮されることは可能であるが憲法上の直接の保障があるとまではいえない事項、という問題があるが、この問題は法問題でもあり司法権が判断しなければならないと考えられ、その判断に際しては、憲法上直接に保障されている事項、とりわけ国民の基本的人権の一つである投票価値の平等を重視しなければならない。

・定数配分をめぐる立法裁量に際し、重きを与えられるべき投票価値の平等が損なわれる程度を可能な限り小さくするよう，問題の根本的解決を目指した作業の中での判断に基づくものだとは到底評価できない。よって、今後の選挙でもなお、漫然と現在の状況のままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなされるべき余地は存在する。

＜平成18 年10 月4 日判決・合憲（5.13 倍）、平成16年選挙＞

・投票価値の平等の有すべき重要性に照らして、どのような形で実現するかについては、種々の政策的、技術的な要素が存在するが、選挙人の投票価値の不平等の是正については国会での不断の努力をすることが望まれる。

・投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の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というべきである。

＜平成21 年9 月30 日判決・合憲（4.86 倍）、平成19年選挙＞

・最大較差5倍前後が常態化する中で、投票価値の平等をより重視するべきとの指摘や国会における格差是正の不断の努力を求める指摘。

・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、最大較差の大幅な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。見直しを行うについては、参議院の在り方も踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ない。しかし、投票価値の平等が憲法上の要請であることを考慮すると、国会において、速やかに、適切な検討が行われることが望まれる。

＜平成24年10月17日判決・違憲状態（5.00倍）、平成22年選挙＞

・本件選挙が平成18年改正による措置後に実施された2回目の通常選挙であり、最大較差が示す投票価値の不均衡は看過しえない程度に達しており、これを正当化すべき特別の理由も見いだせず、違憲の問題が生ずる著しい不平等状態に至っていたというほかない。

・参議院議員の選挙制度については、長期にわたり投票価値の大きな格差が続いてきた。しかしながら、投票価値の平等が憲法上の要請であることや国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切に民意が反映されるよう一部の選挙区の定数を増減するだけでなく、合理的期間内に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に改めるなど、現行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、なるべく速やかに違憲の問題が生じる不平等状態を解消する必要がある。

＜平成22年11月17日東京高裁判決・（5.00倍）、平成22年選挙＞

2010年7月に行われた参議院選挙の定数配分について、最大5.00倍の較差であった点を同年11月17日の２つの東京高裁判決で、一方では「合憲」、もう一方では「違憲」とする判決が下された。

・以下「憲法に違反しない」と判断した１７日午前の東京高裁（岡久幸治裁判長）判決の要旨。参議院議員の選挙制度の仕組みは、都道府県を国民の利害や意見を代表するための基盤である選挙区として定めるもので、相応の合理性がある。本件選挙では、（人口の多い選挙区より少ない選挙区の方が議員定数が多くなる）いわゆる逆転現象も生じていない。最大格差1対5の状態は、国会が定数配分規定を改正してきた経緯や、最高裁が判断を重ねてきた経緯にかんがみ、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態とまではいえない。

・以下「憲法に違反する」と判断した１７日午後の東京高裁（南敏文裁判長）判決の要旨。

－ 投票価値の平等

　憲法前文の国民主権、１４条（法の下の平等）、４４条（選挙人の平等）などの規定から、憲法は形式的な選挙区内での投票価値の平等と、選挙区を超えた投票価値の平等も要請している。国民の代表者を選ぶ権利は民主主義の根幹で、一定の年齢に達した国民すべてに平等に与えられるべき。選挙区間で投票価値が異なれば、代表民主制の基礎を損なう。

－ 違憲の判断基準

憲法は、選挙制度の仕組みの具体的決定を国会の裁量にゆだねており、投票価値の平等を唯一絶対の基準としているわけではなく、投票価値に不平等がある場合、重要な政策目的や理由に基づき合理的に是認できるものでなければならない。

国政上、特定の地域に配慮することは、選挙人を居住場所によって差別する結果となり、許されない。都道府県単位に絶対的な価値は認められないから、議員１人あたりの人口が非常に少ない都道府県は、選挙区を改めるなどの見直しがされるべき。

最高裁判例で、最大較差が1対5程度で著しい不平等状態が生じているとしたものはないが、それは較差を許容する趣旨ではなく、国会の是正努力を評価した結論と解する余地がある。１票の較差問題は、民主主義に対する近年の国民意識の成熟度を考慮に入れるべき。

－ 本件定数配分の合憲性

国民の価値観が多様化し、立法過程での参議院の重要性が高まっていると思われる近年、年金など、国民が等しく影響を受ける問題が国会での課題となっている。代表民主制で国民の意見を等しく反映すべき必要性が増大している。

国会は少なくとも、参議院議員選挙法（現在の公職選挙法）制定当時の最大格差1対2.62を拡大しないよう不断に立法上の配慮をすべきだった。1994年以降、公選法の数度の改正で較差縮小が図られたが、本件選挙まで最大格差は常に5倍前後で推移している。国会での是正の試みは事実上停滞しており、近い将来具体的に是正される見通しもない。

3.論題

① 2011年に、衆議院の1人別枠方式の違憲性が問われた判決で事情判決が下されたが、これを改めなかったとき最高裁はどういった判決を下すべきか。また、最高裁のいう合理的期間とは、具体的にいつまでであると解釈するべきか。

② 2012年判決で、参議院の不均衡状態を改善する努力が見られないことの違憲性が問われた判決で、最高裁が「合理的期間内に、都道府県単位の選挙区を改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを図る必要がある」としたが、合理的期間内に立法措置が行われなかった場合最高裁はどういう判決を出すべきか。また、その合理的期間とは具体的にいつまでであると解釈すべきか。

4.参考文献

 　・裁判所トップページ

http://www.courts.go.jp/app/hanrei\_jp/detail2?id=38014

　 ・衆議院及び参議院における一票の格差

　http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/pdf/0714.pdf

・"一票の格差"違憲判決の重みとは?

http://www1.nhk.or.jp/fukayomi/maru/2013/130406.html