

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

<b>Title</b>	昭和 51 年衆議院議員定数不均衡違憲判決の背景
<b>Author</b>	佐々木, 雅寿
<b>Citation</b>	大阪市立大学法学雑誌. 62 卷 3-4 号, p.782-740.
<b>Issue Date</b>	2016-08
<b>ISSN</b>	0441-0351
<b>Type</b>	Departmental Bulletin Paper
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学法学会
<b>Description</b>	米沢広一教授退任惜別記念号
<b>DOI</b>	10.24544/ocu.20180117-011

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

# 昭和51年衆議院議員定数不均衡 違憲判決の背景

佐々木 雅 寿

## 目 次

はじめに

I 最高裁判例と下級審判決

II 学 説

III 国会における議論

IV 昭和51年判決（最大判昭和51・4・14民集30・3・223）

おわりに

## は じ め に

衆議院の議員定数不均衡に関する最高裁の昭和51年違憲判決（最大判昭和51・4・14民集30・3・223。以下「昭和51年判決」）は、戦後日本の憲法判例の中で「屈指の重要判決」<sup>1)</sup>と評されている。この判決では、①公職選挙法（以下「公選法」）204条に基づく訴訟の適法性、②統治行為論ないし政治問題の法理の適用の可否という訴訟の入り口論、③投票価値の平等の憲法上の位置づけ、④違憲審査基準、⑤議員定数配分規定の可分性等の違憲審査の内容、そして、⑥選挙の効力等の訴訟の出口論に関し、多数意見と個別意見とで様々な見解が示された。これらの論点の多くは、この判決以前から最高裁と下級審の判決や学説で議論されていたが、なかには、ほとんど議論されていな

七  
八  
二

---

1) 山元 一「議員定数不均衡と選挙の平等」『憲法判例百選Ⅱ（6版）』326頁（2013年）327頁。

かった論点もある<sup>2)</sup>。

本稿は、昭和51年判決の背景を、判例・判決例、学説、国会における議論等から明らかにし、もって昭和51年判決の意義を再確認することを目的とする<sup>3)</sup>。

## I 最高裁判例と下級審判決

### 1 訴訟提起の背景

昭和25年に制定された公選法は、いわゆる中選挙区単記投票制を採用し、制定当時の同法別表第1は、昭和21年4月の人口調査に基づき人口約15万人につき1人の割合で各選挙区に議員定数を配分し、「その他に都道府県、市町村等の行政区画、地理、地形等の諸般の事情」が考慮され、「制定当時の選挙区間における議員1人当たりの人口の較差は最大1対1・51」であつた<sup>4)</sup>。その後の激しい人口変動、特に人口の都市集中の結果、議員定数と人口数の不均衡が著しい選挙区が生じた。公選法別表第1の末尾には、「本表は、この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって更正するのを例とする」旨の規定（以下「5年ごとの更正規定」）があつたが、国会における法改正の動きは鈍く、定数は正が最初に実現したのは昭和39年であつた<sup>5)</sup>。

訴訟提起の背景には、アメリカ合衆国における判例の動向も影響していた<sup>6)</sup>。アメリカの連邦最高裁は、選挙区割の問題等は政治問題であるとの立場（*Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946)）を変え、議員定数不均衡の司法審

2) 阿部泰隆「議員定数配分規定違憲判決における訴訟法上の論点」『ジュリスト』617号55頁（1976年）56頁。

3) 本稿は、佐々木雅寿「衆議院定数不均衡訴訟違憲判決」『論究ジュリスト』17号54頁（2016年）の内容を、昭和50年の定数は正の議論も加えて、より詳細に論じる。

4) 最大判昭和58・11・7民集37・9・1243。

5) 越山安久『最高裁判所判例解説民事編昭和51年度』129頁、134頁、芦部信喜「議員定数は正論議の回顧と問題点」『ジュリスト』304号40頁（1964年）40頁。中村啓一「選挙法改正」『ジュリスト』312号54頁（1964年）参照。

6) 越山・前掲注(5)134頁。田中真次「議員の選挙区への配分と人口比率」『ジュリスト』294号46頁（1964年）47頁。

査を容認した（Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962)）。その後の一連の判決で、投票価値の平等は憲法上の要請であり、1人1票の原則が裁判の準則となり、投票価値の平等に裁判的保障が与えられるようになった<sup>7)</sup>。

## 2 判例・判決例

昭和51年判決以前、議員定数不均衡に関しては、衆議院選挙に関する東京高判昭和37・4・18行集13・4・514、東京高判昭和39・10・20行集15・10・1976、東京高判昭和41・5・10行集17・5・503、そして、参議院地方区選挙に関する昭和39年判決（最大判昭和39・2・5民集18・2・270）とその原審（東京高判昭和38・1・30行集14・1・21）、昭和41年判決（最3小判昭和41・5・31集民83・623）とその原審（仙台高判昭和38・3・28行集14・3・458）、昭和49年判決（最1小判昭和49・4・25判時737・3）とその原審（東京高判昭和48・7・31判時709・3）がある。なかでも、参議院に関する昭和39年判決が、指導的判例としての役割を果たしていた<sup>8)</sup>。以下、関連する判例・判決例を概観する。

### (1) 衆議院に関する判決例

#### ① 東京高判昭和37・4・18行集13・4・514

昭和35年11月施行の東京都第1区の衆議院議員選挙の無効を求める公選法204条に基づく訴訟の原告は、昭和35年10月現在、「全国人口と定員の平均比率からすれば該東京都第1区においては、8名か少くとも7名の当選者を決定すべきであったが、僅か4名の当選者を決定した。右は日本国憲法の国民平等、

---

7) 芦部信喜「議員定数不均衡の司法審査」『ジュリスト』296号48頁（1964年）48頁、51～54頁、芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」『ジュリスト』617号36頁（1976年）39頁、久保田きぬ子「政治的問題・選挙区割」『英米判例百選』54頁（1964年）、井出嘉憲「アメリカにおける投票の権利と平等の代表」東京大学社会科学研究所編『基本的人権2歴史I』403頁（東京大学出版会、1968年）、田中和夫「アメリカにおける議員定数の是正と裁判所」『ジュリスト』532号78頁（1973年）等参照。

8) 越山・前掲注(5)135頁。

選挙平等の原則に違反する違法である。」等と主張した。それに対し、東京高裁は、「憲法第43条・第47条の規定によれば、衆議院議員の選挙区、選挙すべき議員の定数は法律で定めることとなっているから、その区域、定数の変更は立法上の措置に委ねられているのであって、法律による当選人定数の変更のない以上、現行の公選法別表1の定めるところに従って4名の当選者を決定したことはもとより適法である。人口の異動があったにかかわらず、現行法別表1につきなんら変更の措置がとられなかったからといって、一選挙区の当選人を零とするように、個々の選挙人の権利をうばって了うのであれば格別、一般にはただちにそれを以って憲法第14条にいう国民平等の原則に反し、違憲であるとするのは失当である。けだし、選挙区の当選人の定員数が、第一に選挙人口の多寡に左右されるのはもとより当然であるが、定員数を定める要素はこれにとどまらず、選挙区域の大小、歴史的沿革、行政区画別議員数の振合い等さまざまな要素が考慮のうちに入れられて、これを決すべきものであるからである。」と判示した。

② 東京高判昭和39・10・20行集15・10・1976

昭和38年11月施行の東京都第1区衆議院議員選挙の無効を求める訴訟の原告は、投票価値の不均等が憲法上許容されうる限界基準として、① 少なくとも1人の選挙人に2人以上のものを与えることは均分的正義に反し許されないので、単純に2つの投票価値を比較してその比率が1対2以下であるかどうかを調べる方法（本件選挙：1対3・6）、② 理論上最も適正な一票の価値を中心にしてその上下に若干（20%ないし15%）の中をもたせた枠を設定し、すべての票がその枠内に入るかどうかを検討する方法（本件選挙：票値80以上120未満の枠の外にはみだすものが選挙人数全体の53・80%）、③ 過半数議員の選出に要する最少選挙人数の全国百分率を算出しそれが40%を下ってはならぬとするもの（本件選挙：39・18%）を用いた。

東京高裁は、定数の是非は高度の政治問題であって司法審査になじまないから本件訴は却下を免れないとの被告の主張に対し、「代表民主制をとるわが政体の下において国民の選挙権はその一人一人にとって最も重要な基本的権利の

一つであり、その故にこそ憲法が普通選挙、平等選挙の原則を保障していると解すべきであるから、近代政治体制における基盤たるいわゆる三権の抑制均衡の原理と共に憲法が国民の基本的権利擁護のため裁判所に違憲法令審査権を与えた趣旨に鑑みるときは、国民の選挙権に対する現実の侵害の有無の問題が提起された場合に、右問題の審査、救済の権限が憲法上立法府および行政府等いわゆる政治部門にのみ完全にかつ分割せずに委ねられ、司法的判断が全く排除されているとすることは相当でなく、裁判所もまたその立場において右問題の審査、救済をなす権限と義務とを有するものと解すべきである。」と判示した。また、本件請求は、該選挙の管理執行手続上の違法をその無効事由としていないが、公選法205条の「選挙の規定」とは具体的選挙の管理執行手続規定を指し実体的選挙制度規定等は包含されないものであるため、本訴は、公選法205条の要件に該当しない事項を内容としているから不適法として却下されるべきであるとの被告の主張にも、同法205条の「『選挙の規定に違反することがあるとき』との中には単なる選挙の管理執行に関する手続規定に違反する場合のみならず、選挙の執行自体が憲法の保障する普通選挙、平等選挙の原則に実質的に違背するような重大な事由により違法となる場合をも含むと解すべきことは、憲法の選挙に関する各規定とこれをうけて定立された公職選挙法の建前からいって当然のことであるから、本訴自体は適法」と判示した。この二つの論点に関する判示内容には、他の判決例のみならず、後述（Ⅱ 1, 2）する芦部教授の学説の影響も考えられる。

本案に関しては、「元来、議員定数を選挙人数にできる限り比例させて各選挙区に配分することが国民の政治的平等、原告のいわゆる『投票の価値』の平等を保つ所以であり、それが望ましいことは憲法第14条第1項の掲げる法の下における平等の原則からみて多言を要せず、右配分を定めるに当たって考慮すべき要素のうち各選挙区毎の人口ないし選挙人数の比率がその主要な地位を占むべきことも当然といわざるをえない。しかしながら、右の配分については右人口ないし選挙人数の比率だけでなくその他の要素、たとえば選挙区の大小等の地域性、歴史的沿革、行政区画別議員数の振合等も實際上考慮せざるを得ず、

## 論 説

これを考慮することも不合理とはいえない。また不断の人口ないし選挙人数の変動によってそれと議員定数との比率の絶対的均等をつらぬくことのできないことも原告自ら主張するところである。結局憲法第14条第1項、第44条の規定に照らし、(憲法第15条第3項は普通選挙を保障した規定であって本件の問題に直接の関係はない。) 現実に生じている選挙区別議員定数配分の不均衡を事実上止むを得ないものとしてどの程度まで許容しうるかの限界如何が問題となるのであり、この点につき原告が提示する右限界基準のテストの方法もそれぞれに一面の理を含むものではあるが、これとても所詮一つの見方にすぎず、他面被告の主張するように全国平均議員一人当りの選挙人数を基準にすれば、東京都第一区のそれは未だ平均の倍数に満たないことをも参酌すれば、結局本件において原告の主張するような不均衡の程度では、なおこれが同選挙区の選挙人の選挙権の享有につき違憲無効と断じうべき程の極端な不平等を生じさせているとみることはできない。これを要するに議員定数配分に関する事項が原則として国会の裁量に委ねられている以上、本件選挙における議員定数の配分と選挙人数との不均衡はなお立法政策の当否の問題に止まり、それがため直ちに本件選挙が国民の政治的平等を保障する憲法の規定に違反し無効であるとはい得ない。」と判示した。

### ③ 東京高判昭和41・5・10行集17・5・503

昭和38年11月施行の東京都第6区における衆議院議員選挙の無効を求める訴訟の原告は、① 東京都第6区の有権者の一票の投票価値が他の選挙区のそれの2分の1以下、3分の1以下しかない、② 公選法別表第1の規定が、人口構成に大きな変動があったのにも拘らず16年間放置されて、その結果生じた議員定数と有権者数の比率の不平等は容認できる限度を超えているため、③ 公選法別表第1の議員定数の定めは東京都第6区に関する限り平等の原則に反し、憲法14条、43条、44条、47条に反する違憲無効の規定である、と主張した。

東京高裁は、昭和39年判決を引用し、「憲法第43条第2項、第47条によれば、衆議院議員選挙における選挙区の議員定数は、原則として立法府である国会の裁量の権限に委せているものと解され、憲法第14条、第44条その他の条項にお

いても、議員定数を選挙区別の選挙人の人口数に比例して配分すべきことを積極的に命じている規定は存しない。もとより議員数を選挙人の人口数に比例して、各選挙区に配分することは、法の下に平等の憲法の原則からみて望ましく、議員数を選挙区に配分する要素の主要なものは選挙人の人口比率であることは否定できないけれども、その他選挙区の大小、歴史的沿革、行政区画別議員数の振合等の要素も考慮に値することである。されば議員定数の配分が選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせているような場合は格別、東京都第6区における議員一人当りの選挙人人口が他の選挙区のその2倍又は3倍程度の不均衡という状態では、それは立法政策の当否の問題に止り、違憲とは認められない。」と判示した。

(2) 昭和39年判決（最大判昭和39・2・5民集18・2・270）

① 原審（東京高判昭和38・1・30行集14・1・21）

昭和37年7月施行の参議院東京都選挙区選出議員選挙の無効を求める訴訟の原告は、① 憲法14条、15条3項、44条は、平等選挙を保障し、平等選挙では、「いずれの選挙人の一票も他のそれと均等の価値を与えられていなければならない」、② 鳥取県選挙区と東京都選挙区を比較すると、前者における一票の価値は後者におけるその4・088倍に該当し、③ この不均衡は「平等選挙において制度上当然に許容されるべき限度をはるかに超え」、何らの合理的根拠もなく国民の一部を不平等に取扱うものであり、憲法14条に違反する等と主張した。それに対し被告は、本案前の抗弁として、(a) 公選法205条の「選挙の規定に違反する」とは選挙の管理機関が「選挙の管理執行の手續に関する規定に違反」した場合を意味するが、原告主張の選挙無効原因（公選法別表第2は憲法14条に違反している）は、それに該当しないから本訴は不適法却下とされるべきであり、(b) 仮りに本件選挙を無効とし、選挙をやり直すとしても、国会が公選法別表第2を改正しない限り、その結果は前回の選挙と同一の結果になることは必然であり、本件においては選挙の規定の違反が選挙の結果に異動を及ぼす虞がある場合に該当するものとは認められないから、本訴請求は訴の利益



を欠き却下を免れないと主張し、本案に関し、(c) 議員定数の配分は高度の政治問題であってその当否は司法審査権の範囲外に属するから原告の請求は棄却を免れない、(d)「或る選挙区の議員の数が零となるような、換言すれば個々の選挙人の権利を奪うに等しいような規定をするのは違憲となるであろうが」、問題となる議員定数配分規定にかかる違憲の点は毫もない等と主張した。

東京高裁はまず、「選挙訴訟の適法な請求原因としては、当該選挙が、選挙の規定に違反する違法なものであることを主張すれば足りるのであり、被告主張の如き『選挙の規定に違反する』という事由に当る個々の具体的事実は、専らその請求を理由あらしめるための要件であって、なんら訴の適法要件ではないと解するのが相当である。」として抗弁(a)を退け、「公職選挙法第204条および第205条が、選挙の公正を担保する趣旨で特に明文をもって、当該選挙の選挙人および候補者に対し、具体的利害関係の有無如何を問わず、選挙の効力を争うために出訴し得ることを認めた法意を没却するものであって、到底是認し難い」等として抗弁(b)を退けた。

そして本案に関し、「議員定数を如何なる割合で選挙区別に配分するかの問題は、原則として立法の裁量に委ねられているところであって、憲法は必ずしも議員定数を選挙区別の人口に比例して配分することを要請しているものではないと解するのが相当である。尤も、議員定数の配分は右の如く立法の裁量に委ねられているとあって、右裁量の範囲には自ら限界が存するものというべく、したがって、もし法律の定めた議員定数の配分が、選挙区別人口の割合に比し著しく不均衡であり、その不均衡が一般国民の正義観念に照らし到底その存在を容認することを得ないと認められる程度に至れば、かかる法律はまさに憲法によって委ねられた裁量の限界を逸脱するもので、憲法第14条第1項に反し、違憲の限度においては当然無効たるを免れないものと解すべきである。(したがって、この点に関し、被告の主張するが如き『議員定数を選挙区別に如何なる割合で配分すべきかは高度の政治問題であって、その当否は司法審査権の範囲外に属する』という見解は、当裁判所の採らないところである。)」、「公職選挙法別表第2の定めた選挙区別の議員定数の配分は、各選挙区の人口に比べ、

不均衡なものであることは否定できないが、右の不均衡は、未だ一般国民の正義観念に照らし、到底その存在を容認することを得ないと認められるほど甚しいものとは考えられないから、公職選挙法別表第2は、未だ憲法第14条第1項に違反するものとは解されない。」と判示した。

## ② 昭和39年判決

この判決に対する上告理由は、アメリカ連邦最高裁の前掲 Baker v. Carr 判決とそれに関する論文等を引用し、議員定数不均衡の限界基準として、①最も有利な選挙区の一票と最も不利な選挙区の一票との比較（本件選挙：1対4・09）、②当該選挙区における一票の価値が理論上適正な一票の価値の上下3分の1の枠外にはみ出す選挙区の数、その同時選出議員数、選挙人数と百分率（本件選挙：全体の40%に近い選挙人が枠外）、③同時選出議員の過半数を選出するに要する最少選挙人数の全国百分率（本件選挙：38・3%）を用いた。

多数意見は、以下のように判示した。

「憲法43条2項は『両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。』とし、同47条は『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。』と規定する。すなわち、憲法が両議院の議員の定数、選挙区その他選挙に関する事項については特に自ら何ら規定せず、法律で定める旨規定した所以のものは、選挙に関する事項の決定は原則として立法府である国会の裁量的権限に委せているものと解せられる。従って、国会は法律を以って、参議院の選挙区を全国区と地方区とに區別すること、また、これらの區別を廃止することも、更には地方区の議員を各選挙区に如何なる割合で配分するかということ等を適当に決定する権限を有する。そして、憲法14条、44条その他の条項においても、議員定数を選挙区別の選挙人の人口数に比例して配分すべきことを積極的に命じている規定は存在しない。

もとより議員数を選挙人の人口数に比例して、各選挙区に配分することは、法の下に平等の憲法の原則からいって望ましいところであるが、議員数を選挙区に配分する要素の主要なものは、選挙人の人口比率であること

は否定できないところであるとしても、他の幾多の要素を加えることを禁ずるものではない。例えば、憲法46条の参議院議員の3年ごとの半数改選の制度からいっても、各選挙区の議員数を人口数に拘らず現行の最低二人を更に低減することは困難であるし、その他選挙区の大小、歴史的沿革、行政区画別議員数の振合等の諸要素も考慮に値することであって、これを考慮に入れて議員数の配分を決定することも不合理とはいえない。前述の如く議員定数、選挙区および各選挙区に対する議員数の配分の決定に関し立法府である国会が裁量的権限を有する以上、選挙区の議員数について、選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合は格別、各選挙区に如何なる割合で議員数を配分するかは、立法府である国会の権限に属する立法政策の問題であって、議員数の配分が選挙人の人口に比例していないという一事だけで、憲法14条1項に反し無効であると断ずることはできない。そして、現行の公職選挙法別表2が選挙人の人口数に比例して改訂されないため、不均衡が生ずるに至ったとしても、所論のような程度ではなお立法政策の当否の問題に止り、違憲問題を生ずるとは認められない。」。

多数意見は、「選挙人の投票価値の平等は憲法上積極的に要請される原則ではない」と解していたとみられ、また、多数意見は、「国会の裁量に一定の限界があることは認めていたと考えられるが、それは、憲法上の要請としてではなく、立法裁量の一般的限界として考えられていたものと思われる。」<sup>9)</sup>。

また、原判決も多数意見も、この問題が裁判所の判断に適さないとは考えていない<sup>10)</sup>。しかし、斎藤朔郎裁判官の意見は、司法審査の範囲を拡大するよりも、「司法権の効果的な実行に内在する本来的な限界」を守っていくことの方が肝要であること、議員定数不均衡の問題を判断するための「司法的判断のための満足すべき基準」がないこと、多数意見は、「将来を約束する言葉の響きを与えながら、期待をふみにじる」結果になり、かえって国民の司法に対する

9) 越山・前掲注(5)142頁、145頁。

10) 田中真次『最高裁判所判例解説民事編昭和39年』31頁、32頁

信頼を裏切ることになりうること、参議院の半数改選議員の選挙が全部無効となるような事態が発生すれば国会の機能は全く停止されてしまうこと、本件別表2が違憲無効と認められる場合に40日という短期間に別表の改正が行われることを期待できるか疑問であること、国会と裁判所との間において裁量判断にくいちがいの生じるおそれの多分に存する問題についてまで司法的解決を与えんとすることは拾収すべからざる混乱を招来すること等を指摘し、公選法204条の訴訟で、「本件事案におけるような請求を求めることの合法性に、私は強い疑問をいだく」と説示し、この問題は、裁判所の判断に適さない問題と理解していると考えられる<sup>11)</sup>。

### (3) 昭和41年判決（最3小判昭和41・5・31集民83・623）

#### ① 原審（仙台高判昭和38・3・28行集14・3・458）

昭和37年7月施行の参議院議員選挙に関しては、青森県選挙区選出議員選挙の無効を求める訴訟も提起された。原告は、「青森県選挙区の有権者の代表選出権を標準にとり、これを1とすれば東京都選挙区有権者のそれは0・538、鳥取県選挙区有権者のそれは2・199となり、青森に比し、東京は約半分、鳥取は約2・2倍の価値を有する」こととなり、青森県選挙区の有権者は代表選出権を差別された等と主張した。それに対し被告は、本案前の抗弁として、議員定数の配分は高度の政治性を有する問題であるから司法的判断に適しないと主張し、本案に関し、公選法205条にいう「選挙の規定に違反する」とは選挙管理機関の選挙の管理執行が選挙の管理執行に関する明文の規定に違反する場合もしくは明文の規定に違反しなくとも管理執行に重大なかしがある場合と解されているが、原告は参政権の平等性が侵害されたことを理由に本件選挙の無効を求めるのであって、選挙管理機関の選挙の管理執行が選挙の規定に違反する点があることを理由とするものではないから、棄却を免れない、また、裁量権の範囲の逸脱と認められる著しい不合理の存しない限り単に人口に比例しないことの一事のみをもって違法ということはできない等と主張した。

11) 田中・前掲注(10)32頁。

仙台高裁は、①「参議院議員の選挙区別定数の配分の公選法の規定が憲法に適合するか否かの問題が右にいわゆる高度の政治問題として司法的判断の対象外であるとの所論は当裁判所の採らないところである。」、②「もし仮に原告の主張する如く現行法14条別表第2の議員定数の定めが違憲であるとするれば、かかる無効な公選法の定める数の議員を選出するための選挙の執行は違法であることは明らかで、かかる選挙執行上のかしは単純な選挙規定違反よりも重大であって、この意味で被告の主張するごとく原告が選挙規定違反の具体的事実を主張していないということにはならない。」、③「憲法は参議院議員選挙の選挙区、議員の定数は法律をもって定めるべき旨を規定しているが(43条、47条)これをどのように定めるべきかまでは明定していないから、この点は立法府の裁量に任せられているものと解すべきで、これを原告の主張するように各選挙区ごとの選挙当時の有権者数ないしは人口に、厳密に比例するよう立法すべき旨憲法上羈束しているものと解すべき規定は存しない。」、④「近年人口の大都市集中の傾向は公知のことでこのことからすれば昭和21年4月当時の人口を基礎とした右議員定数の配分は再検討を加えることが望ましいものといえるとしても、未だもって右定数の定めが違憲であるとはいえない。」と判示した。

## ② 昭和41年判決

多数意見は、昭和39年判決を引用し、「各選挙区にいかなる割合で議員数を配分するかは、立法府である国会の権限に属する立法政策の問題であって、議員数の配分が選挙人の人口に比例していないという一事だけで、憲法14条1項に反し無効であると断ずることはできず」、現在の不均衡の程度では、「なお立法政策の当否の問題に止まり、違憲問題を生ずるものと認められない」と判示した。

田中二郎裁判官の意見は、議員定数の配分に関し、人口比率だけでなく、諸要素をあわせ考慮することは、「正に立法府である国会の合理的裁量的決定に委ねられるべきことであって、これらの点について、司法的判断のよるべき一定の明確な客観的基準が見出しがたい以上、具体的に何が法であることを宣言することを任務とする裁判所の判断すべきことがらではない」こと、もし再選挙

(法雑'16) 62-3・4-12

の根拠となる公選法別表2自体の違憲無効が断定されることになれば、まず、その改正が行なわれなければならないことになるが、僅か40日のうちにこれを行なうことは事実上不可能であり、そうであれば、違憲無効の別表2によって違憲無効の選挙を繰り返すか、改正法の成立するまでの相当の期間、国権の最高機関の一部の存立を否定せざるを得ないこととなること等を指摘し、公選法別表2が「憲法の平等条項に違反して無効であることの主張のごときは、同法204条の定める選挙の効力に関する訴訟制度の全く予想していないところであって、同条による訴訟としては、本来、許されないところと解すべきであろう」と説示する。しかしその後続けて、もっとも、「別表2に基づく議員数の不均衡が各選挙区間における投票価値の平等を損じ、各選挙人の平等権を侵害することを理由とする訴えの途を開くため、右の204条の規定を強いて拡張解釈し、同条による訴訟を認めることが、一つの考え得る方法であるかも知れない」が、「仮りに同条による選挙無効の判決があったとすれば、叙上のように40日以内に再選挙を行なわなければならないことになるが、再選挙までの僅かの期間に別表2の改正を行なうことは事実上不可能であり、しかも無効と判断された現行法の別表2に基づく再選挙の実施もまた許されないということになれば、裁判所としては、別表2が憲法14条に違反するとしても、その違法は、選挙の結果に異動を及ぼさないものとして、選挙無効の主張は、これを排斥するほかはない」とも説示する。最後の説示部分は、後述（Ⅱ5）する芦部教授の学説の影響が考えられる。

（4）昭和49年判決（最1小判昭和49・4・25判時737・3）

① 原審（東京高判昭和48・7・31判時709・3）

昭和46年6月施行の参議院東京都選挙区選出議員選挙の無効を求める訴訟でも、被告は、本案前の抗弁として、裁判所が無効を宣言した場合、有効な選挙を行うためには国会が公選法別表第2を改正しなければならないが、選挙無効に基く再選挙は、その事由が生じた日から40日以内に行なわなければならない、しかも告示後投票日までには、少なくとも23日の期間をおかななければならない

から、改正のために残される期間は僅かの17日に過ぎないのであり、「この期間内に国会を召集し、定数改正を論議し、議決することは実際問題として不可能なことに属するから、延々として無効な選挙を繰り返して行かざるを得なくなり、收拾すべからざる混乱が生ずることは明らか」であり、「本件の如き選挙区別議員定数の配分問題は司法審査の対象とすべきではない」と主張し、本案に関し、昭和39年判決を引用し、議員定数の「不均衡が選挙権の行使を無価値とするに等しいような極端な場合にのみ」選挙を無効とすべきであり、本件はかかる選挙権の行使を無価値とするに等しい場合に該当しないと主張した。

東京高裁は、本案前の抗弁に対し、「議員定数の配分は立法府である国会に委ねられた事項であるとはいえ、その配分は憲法上の平等条項に準拠してなされなければならないのであるが、国会が憲法の精神を没却してその裁量権を濫用し、全く不合理な議員定数の配分を行うとかあるいは国会の定立した議員定数の配分が人口比率その他の諸要素の変化により著しい不均衡を生じ憲法の精神に背反するに至るなど、これらのことが客観的に一見明白となるような場合のありうることも想定されないではない。／ところで、選挙権は民主政治を基礎づける不可欠の基本的権利であることは多言を要しないところであって、議員定数の配分は選挙人の選挙権の享有に直接影響を及ぼす基本的に重要な問題であるといわなければならない。／したがって、前記設例のごとき事由を主張して、議員定数の不均衡が各選挙区間における投票価値の平等ひいては選挙人相互間の平等を侵害することを理由に司法的救済を求めた場合、議員定数の配分が国会の専権事項であることの一事をもって直ちに裁判所の審査権の外にあるとすることは許されないものといわなければならない。」と判示した。

次に本案に関し、①「普通選挙はすべての国民がひとしく選挙に参加することを要請し、平等選挙は、何人の投票も平等の評価の下に扱われることを求めるものであって、両者はいずれも憲法第14条の要請する法の下での平等から派生するものと解せられる。選挙が地域を基礎とする選挙区毎に行われる現行選挙制度の下において、各選挙区における議員定数の配分が、その選挙母体となる選挙人の数に比例せず極端な不平等を生ずるに至った場合には、間接的ではあ

るが、不平等選挙が行われたと同一の結果を生じ、憲法の要請する法の下における平等に反するものと解するのが相当である。」、②「議員定数の配分が選挙人の人口に比例しているか否かは、適正な配分について考慮すべき重要な要素であることは否定できないが、他の幾多の要素を加えることは憲法の禁止するところではない。」、③「右の諸要素を勘案するに当って国会が憲法の趣旨に反してその裁量権を濫用し、全く不合理な議員定数の配分を行ったり、また人口の都市集中にともない著しく不均衡な状態を生じているにかかわらず、なんらの改訂もしないまま放置していることが客観的に明白である場合には、裁判所としてもそのような議員定数の配分を違憲無効と判断することができる」と解すべきである」、④ 昭和39年判決は、「どの程度の不均衡を生じた場合に違憲無効の判断を下すことができるかについては明確な客観的基準を示していないのであるから、公職選挙法別表第2所定の議員定数の配分が選挙人の人口に比例していないという一事のみで憲法第14条第1項に反し無効であると断ずるについては極めて慎重な考慮を必要とする」、⑤「その不均衡が、国民の選挙権は平等でなければならないという基本的理念の下において、制度上許容されるべき合理的な限度をはるかに超え、国民の正義衡平の観念に著しく反する程度に至れば、もはやその一事のみでも憲法上国会に委ねられた裁量権の限界を逸脱したものと判断するに十分であって、憲法第14条第1項によって保障された法の下での平等に反し違憲無効たるを免れないものと解すべきである。」、⑥ 東京区の票の価値（配分議員数の当該選挙区の選挙人数に対する割合と全国総議員数の総選挙人数に対する割合との百分率、以下票値という）47・27は全国で最小の票値であるが、これと最大票値の鳥取区の240・02との比は1対5・08となり、昭和39年判決の対象となった両者の比1対4・09に比べてその格差が更に開いているのみならず、同じ一票中に他の5・08倍もの価値あるものがあることは、「不均衡の程度がきわめて著しいことを示すものであり、前叙の基準に照らせば、この一事のみをもってしても、右別表第2が、今日なお違憲無効のものでない」と断定することは困難であるというべきであり、国会において近い将来、現情勢に即応して、不均衡を除去するため、何らかの改訂が行われ



ることを期待せざるを得ないのである。], ⑦「違憲の疑いのある右別表第2を適用して執行された本件選挙についてその手続に違法があるものと解するにしても公職選挙法の定める再選挙は、これを行なうべき事由が生じた日から40日以内に行うべきものとされており、……この期間内に改正を行うことは事実上不可能であり、しかも違憲の疑いがあると判断された現行法の別表第2に基づく再選挙は許されるべきではなく、現行法上他に執るべき方法は考えられないのであるから結局本件選挙の違法は、選挙の結果に異動を及ぼす虞がないものと解すべきであり」、原告の選挙無効の主張はこれを排斥するほかない、と判示した。

この判決の特徴は、(a) 選挙権の重要性と、「議員定数の配分は選挙人の選挙権の享有に直接影響を及ぼす基本的に重要な問題」であることを強調して本件訴訟を適法とした点、(b) 投票価値の平等が憲法14条の法の下での平等から派生することを認めた点、(c) 最大較差1対5・08を違憲の疑いが極めて強いことを指摘した点、(d) 本件選挙の違法は選挙の結果に異動を及ぼす虞がないとして選挙無効の主張を排斥した点である。この判決には、後述(Ⅱ)する芦部教授の学説と昭和41年判決の田中意見の影響が見てとれる。また、この判決が、昭和51年判決の基礎となるいくつかの重要な視点を提供していると考えられる。

## ② 昭和49年判決

上告理由は、アメリカの判例理論を参考に、議員定数不均衡の限界を示す基準として、① 議員1名当りの有権者数につき平均（理想）値からの最大人口偏差（本件選挙：169・88%）、② この2区間の議員1名当りの有権者数の比率（本件選挙：5・08対1）、③ 議員1名当りの有権者数の平均偏差値（本件選挙：30・01%）、④ 同時選出の過半数議員の選出に要する最少有権者数の全国百分率（本件選挙：34・74%）を用いた。

昭和49年判決は、昭和39年判決を引用し、「現行の公職選挙法別表第2が選挙人の人口数に比例して改訂されないため、所論のような不均衡を生ずるに至ったとしても、その程度ではいまだ右の極端な不平等には当たらず、したがって、立法政策の当否の問題に止まり、違憲問題を生ずるとまで認められな  
(法雑'16) 62-3・4-16

い」と判示した。

#### (5) 小 括

議員定数配分規定の違憲無効を主張する公選法204条に基づく訴訟の適法性に関し、従来の下級審判決はこの種の訴訟が許されるとし、最高裁の多数意見は許されることを前提としていた<sup>12)</sup>。また、従来の下級審判決の多くは、議員定数の問題に政治問題の法理を適用すべきとの被告の主張を退けてきた。昭和39年判決も、議員定数の配分という立法行為については、統治行為論ないし政治問題の法理の適用があるとは認めていなかったものと解される<sup>13)</sup>。これらの論点に関しては、芦部教授の学説の影響が考えられる。

昭和39年判決は、「選挙人の投票価値の平等は憲法上積極的に要請される原則ではない」と解していたと考えられる<sup>14)</sup>。この判決を引用する判例・判決例の多くもおそらく同じ立場をとっていたと解される。しかし、前掲東京高判昭和48・7・31は、投票価値の平等が憲法14条の法の下での平等から派生することを認め、最大較差1対5・08を違憲の疑いが極めて強いことを指摘した点で、最高裁とは異なり、投票価値の平等を憲法上の要請と位置づけていると解される。

議員定数不均衡の限界に関し、多くの原告は、アメリカの判例理論等を参考に、様々な基準を用いた。しかし、昭和39年判決は、「選挙区の議員数について、選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合」とし、具体的な基準や指標を示していない。判決例のなかには、「不均衡が一般国民の正義観念に照らし到底その存在を容認することを得ないと認められる程度」（前掲東京高判昭和38・1・30）や、「国民の正義衡平の観念に著しく反する

12) 越山・前掲注(5)136頁。

13) 越山・前掲注(5)140頁、田中、前掲注(10)32頁。

14) 越山・前掲注(5)142頁、145頁。山本浩三「議員定数不均衡と選挙の平等」『憲法判例百選（3版）』34頁（1974年）35頁は、昭和39年判決は「憲法上積極的に命じている規定の不存在を理由に、投票価値の平等を憲法上の要請とは考えていない」と理解する。

程度」(前掲東京高判昭和48・7・31)等を示すものがある。この時期、議員定数不均衡の限界を判断する基準ないし指標が統一されていなかったことがうかがえる。

選挙の効力に関し、昭和41年判決の田中裁判官の意見は、「裁判所としては、別表2が憲法14条に違反するとしても、その違法は、選挙の結果に異動を及ぼさないものとして、選挙無効の主張は、これを排斥するほかはない」と説示する。前掲東京高判昭和48・7・31も、「結局本件選挙の違法は、選挙の結果に異動を及ぼす虞がないものと解すべきであり」、原告の選挙無効の主張はこれを排斥するほかない、と判示した。ここにも芦部教授の学説の影響が見てとれる。

## Ⅱ 学 説

昭和39年判決以降、議員定数不均衡の問題は学説において活発に議論されていた。昭和51年判決以前、最も有力かつ詳細な議論を展開していたのは芦部信喜教授であった<sup>15)</sup>。以下では、芦部説を中心に主要な論点ごとの議論状況を概観する。

### 1 公選法204条に基づく訴訟の適法性

芦部教授は、公選法205条の「選挙の規定に違反する」の意味を広くとらえ、「主として、選挙管理の任にある機関が選挙の管理執行の手續に関する明文の規定に違反することがあるとき又は直接かような明文の規定は存在しないが選挙法の基本理念たる選挙の自由公正の原則が著しく阻害されるときを指すものと解するを相当とする」(最1小判昭和27・12・4民集6・11・1103)という立場をとれば、選挙法そのものが平等原則に違反し違憲無効である疑いが濃い場合には公選法に基づいて施行される選挙を公正原則をふみにじる無効の選挙

15) 芦部・前掲注(5)、注(7)、芦部信喜「議員定数の不均衡と法の下の平等」『憲法の判例』20頁(1966年)、同「議員定数の不均衡と法の下の平等」『憲法の判例(2版)』22頁(1971年)等参照。

だと主張することも可能で、選挙訴訟の合法性を是認できる、と主張した。

多くの学説は、この種の訴訟の適法性を肯定していた<sup>16)</sup>。しかし、現行選挙訴訟制度の下で裁判所が審査権を有するのは、選挙管理委員会が執行の権限を付与されている範囲の事項に限られ、議員定数配分の改訂は国会の権限に属する事項であるため、議員定数配分の違憲無効を理由に選挙無効を求めることは、公選法の改正による新たな選挙制度の創設を求めるもので、現行の公選法の予定しないものであり、選挙訴訟としては不適法である<sup>17)</sup>との少数説もあった。

## 2 統治行為論ないし政治問題の法理

芦部教授は、① 統治行為の存在は否定できないとしても、少なくともこの問題にはその法理の適用はない、② ある具体的事件において統治行為の存在が是認されるのは、民主制の基盤が健全な状態にあり、かつ統治行為の法理が民主制の原理を維持する役割を果たすと考えられる場合に限られるが、ここでの争点は民主政に不可欠の基本的な権利である国民の選挙権の侵害の有無である、③ 統治行為の重要な論拠は権力分立原理であるが、議員定数配分問題は憲法が司法と対等の政治部門に問題の自主的決定の専権を与えた事項とは言えない、と主張した。

この点、選挙制度改革の問題は本質的に裁判所の関与すべき事項ではないとする少数説もあったが<sup>18)</sup>、芦部説が多くの支持を得た<sup>19)</sup>。

---

16) 林田和博「公選法別表第二と憲法一四一条一項」『民商法雑誌』51巻5号836頁（1965年）840～841頁、樋口陽一「選挙区議員定数の不均衡と平等原則」『昭和49年度重要判例解説』6頁（1975年）7頁等。

17) 田口精一「議員定数の不均衡と平等原則」阿部照哉編『判例演習講座憲法』33頁（世界思想社、1971年）39頁以下。

18) 田口精一「選挙区における議員定数の是正を求める訴」『法学研究』38巻3号79頁（1965年）84頁。

19) 藤馬龍太郎「議員定数の不均衡」『法学セミナー』215号88頁（1973年）92頁、鶴飼信成「選挙区における議員定数の不均衡は違憲か」『判例評論』66号（判時362号）27頁（1964年）28頁、中野昌治「公職選挙法別表二と憲法一四一条一項」『法

### 3 投票価値の平等

学説においては、憲法14条1項・44条が、選挙資格の平等を保障する点に異論はなかったが、各選挙区間における投票価値の平等も保障するのかについては説が分かれていた。芦部教授は、選挙の平等は選挙資格の平等または一人一票主義にとどまらず、すべての投票が選挙の結果に平等の影響をもつべしとする原則をもっとも重要な内容として含み、それは憲法の保障する法の下での平等が当然に要求する原則であり、さらに、憲法が「人類普遍の原理」としての民主政を基本原理とし、国民の公務員の選定・罷免権を「国民固有の権利」だとうたい、「普通選挙を保障」していること（15条1項・3項）自体に、選挙区間における投票価値の平等を要請する趣旨が包含されていると説き、有力であった<sup>20)</sup>。

それに対し、消極説は、近代選挙制度を貫く平等の原則と憲法に定める原理により、他の選挙区との比較において投票の計算における平等はなんら要請されないと主張する<sup>21)</sup>。

### 4 違憲審査基準

芦部説の内容は、① 絶対的・数学的な人口比率すなわち完全な頭割りの平等が憲法上要求されているわけではなく、② 人口比率はあくまでも第一次的な基準であり原則であり、選挙権と関係のない地理的・歴史的事情または経済的利益およびその他の集团的利益等の要件を重視し、定数不均衡を放置して選

---

『学研究』11巻2号91頁（1968年）101頁、樋口・前掲注(16)7頁、金子宏「統治行為」『日本国憲法体系6巻』1頁（有斐閣、1965年）14頁は、「ここで争われているのは、公職選挙法14条および別表2が憲法14条に適合するかどうか、という憲法解釈の問題であり、法律の実質的適憲性の問題は常に司法審査の対象になることを憲法は予定している」とする。

20) 藤馬・前掲注(19)88頁、92頁、中野・前掲注(19)97頁、101頁、鶴飼・前掲注(19)27頁、小林孝輔「議員定数の不均衡と選挙権の平等」『法律のひろば』17巻4号4頁（1964年）4頁等。

21) 野村敬造「選挙に関する憲法上の原則」清宮四朗・佐藤功編『憲法講座3』129頁（有斐閣、1964年）137～138頁。

挙権を実質的に制限することは許されないが、投票価値の平等も、合理的な人口偏差まで排除する趣旨を含むものではない、③ 選挙は一定の目的をもち、一連の段階をへて成立する集合的な行為であるから、この代表民主制の意義およびその下において選挙の果たす機能との関連で強く要請される人口偏差は、憲法もまた容認する、④ 少なくとも、議員1人当たりの人口数最低の選挙区の投票価値が人口数最高の選挙区の2倍を超えることは原則として許されない、なぜなら、一票の価値が特別の理由もなく選挙区間で2対1以上の偏差をもつことは、選挙の平等を破壊することとなるからである、⑤ 2対1程度までの偏差は直には違憲と断定できないとしても、人口基準のもつ意義を考えれば、半数改選制は別として、選挙区の大小等の地理的・歴史的要素は、それ単独で、国民の権利の平等原則による保護を奪うだけの価値を持たない。少なくとも、民主政に不可欠な選挙権の侵害が争われる事件では、言論の自由の場合に準じ、人口偏差を真にやむをえないとする「強い正当化の証明」を行う責任が政府にある、⑥ この正当化の理由は、代表民主制の意義およびその下における選挙の政治的機能に求められ、代表民主制下の国会は、その代表的性格を充足するためには、多元的な国民の利益を社会学的に反映することが要求されるから、もしかような、選挙民の利益に対する国会の反応ないし利益の反映という要件を実質的・積極的に満たすものであるかぎり、人口比率の原則からの偏向を認めることができる、⑦ 参議院議員の定数配分の不均衡には、半数改選制を考慮に入れて考えても、右のような国会の社会学的な代表性を裏づけるに足る実質的根拠は見出しがたい、等である。

それ以外に、許容される偏差の限度を、平均人口の上下25%程度の偏差（1・6対1）位を妥当とし、人口以外の基準には行政区画、地理的または歴史的条件、社会的・経済的条件等、いわゆる地域的・社会的要素がありうるから、これを全く除外することは不合理であるが、あくまでこれらの要素には人口要素の補完的役割のみ許されるとする学説<sup>22)</sup>や、一定の総定数の下で、各

22) 作間忠雄「現代選挙法の諸問題」芦部信喜編『岩波講座現代法3 現代の立法』125頁（1965年）141頁。

選挙実施毎に、1対1の大原則を堅持する方針の下、コンピューター操作によって平等な選挙を実施すべきという見解<sup>23)</sup>もあった。

## 5 議員定数配分規定の可分性と選挙の効力

議員定数配分規定の可分性の問題は従来あまり論じられていなかった<sup>24)</sup>。しかし、芦部教授は、人口偏差の大きい別表は当然に不可分一体のものとして違憲の瑕疵を帯びると考えて学説を展開していた<sup>25)</sup>。

選挙の効力に関し、芦部教授は、① アメリカの憲法判例にみられる判決の将来効の法理にならい、別表第2の違憲の効力を当該選挙の効力に直接結びつけないことにしつつ、② 再選挙を行うまでの40日間（実際は立候補届け出との関係で約3週間）という短期間に別表第2の改正を実現することは事実上不可能に近いので、裁判所は、別表第2が憲法14条に違反するとしても、その違法は選挙の結果に異動を及ぼさないとして訴えを棄却せざるをえないが、③ 裁判所は問題の重要性にかんがみ、別表第2の合憲性を進んで判断すべきであり、④ もし違憲となれば、選挙は無効にならなくても、国会は判決の趣旨にしたがってすみやかに立法措置を講じなくてはならなくなる、と主張した。

この点、短期間に再選挙を行うことの事実上の不可能性を理由に「選挙の結果に重大な影響を与える虞」なしとして請求棄却することに対し、40日以内というのは再選挙を行う事由が生じた場合には遅滞なくこれを行えという意味で、40日以内に再選挙を行えない事情があるときは再選挙そのものを否定するという趣旨ではないのではないか、また、論理的に再選挙が不可能ではないならば裁判所の考慮の外にあるべきものではないか、と疑問を呈し、「むしろ特殊な事情判決として理論構成すべきではないか」と指摘する注目すべき見解があった<sup>26)</sup>。

23) 越路正巳「選挙無効請求事件」『大東法学』2号279頁（1975年）286頁。

24) 越山・前掲注(5)154頁。

25) 芦部（ジュリスト617号）・前掲注(7)46頁。

26) 野中俊彦「選挙制度」『ジュリスト』586号84頁（1975年）86頁。

この論点に関し、昭和39年判決の調査官解説は、1964年3月15日のジュリストで、公選法別表第2を違憲とする立場に立って昭和39年判決を批判する論者に対し、別表第2を違憲と判断した場合に本訴をどうするのかまで述べて貰いたいと注文をつけ、(a) 請求を容認して東京都の本件選挙を無効とするのか、(b) 東京都の選挙を無効とすることによって同時に行われた全国の地方区選挙が当然に無効になるのか、(c) 別表第2を判決で無効としても国会が法律を改正しない場合はどうなるのか、(d) アメリカのように選挙区のないものとして全国1区で再選挙を行うのか（このことは実質的に地方区の廃止を意味するがそれでもよいのか）と疑問を投げかけた。そして、判決が具体的事件に対する判断であり具体的紛争の解決である以上、判決の批評も具体的事件の処理に関する批判でなければならず、このことなくして、単に法律の規定が違憲であるとし、抽象的に判決を批判するようなことは、「ひっきょう机上の空論に過ぎない」と述べる<sup>27)</sup>。上記芦部説は、1964年4月15日のジュリストに掲載され、「特殊な事情判決」の可能性を示唆する野中説は1975年に出されたもので、実務家と憲法学者との対話が行われているように見うけられる。

### Ⅲ 国会における議論

#### 1 昭和39年の衆議院の定数是正

第2次選挙制度審議会は、選挙区別議員1人当たり人口の偏差3・2以上を2倍程度に引き下げること等を基本として、昭和38年10月15日、19増1減案を答申した<sup>28)</sup>。定数1人減については、既得権を侵害するとか、定数2人では中選挙区制にもとるといった強い異論が出たため、第46国会に提出された政府案は、減員なしの19人増加案となった<sup>29)</sup>。

第46国会における議論の概要は以下の通りである。

---

27) 田中・前掲注(6)50頁。

28) 芦部・前掲注(5)40～42頁。中村・前掲注(5)参照。

29) 芦部・前掲注(5)42頁。



## (1) 公職選挙法の一部を改正する法律案の趣旨説明

昭和39年3月31日の衆議院の公職選挙法改正に関する調査特別委員会（以下「衆議院調査特別委員会」）で、赤澤正道自治大臣は、政府としては選挙制度審議会の答申の「趣旨を尊重し、衆議院議員の各選挙区において選挙すべき議員数について是正をはかるため、この法律案を提出した」と趣旨説明を行い、「第一に、衆議院議員の選挙区において選挙すべき議員数について改正をすることといたしております。申し上げるまでもなく、現状におきましては、衆議院議員の選挙区別の人口と議員の定数との間には、各選挙区間において相当の不均衡が見られ、その上下の差は三倍以上となっているのであります。政府といたしましては、選挙制度審議会の答申を慎重に検討いたしまして、不均衡の特に著しい選挙区について、是正することといたしました。すなわち、十二選挙区について、当分の間、十九名増員しようとするものであります。この改正の基準は、地域性をも考慮して各選挙区における議員一人当たりの人口が、全国平均議員一人当たりの平均人口を基準として上下おおむね七万人の幅のうちにおさまるようにするというさきの答申の考え方に基づくものでありまして、これにより、選挙区別一人当たりの人口の最高と最低の開きは、二倍程度となり、この結果、現在の定数の不均衡が是正されると考える次第であります。／なお、選挙制度審議会においては、一選挙区の減員についても答申いたしておりますが、この改正基準となっております上下の人口の幅及び地域性を考慮し必ずしも減員することを要しないと考えます。」と法案の内容を説明した。

昭和39年4月3日の衆議院調査特別委員会で、赤澤自治大臣は、答申の1名減を削った理由を、「議員一人当たりの人口で計算いたしまして十三万という最低線を出した。ところが、たった一つ問題になりました選挙区は、それにわずか千二百四十人ばかり足りない。十三万に千二百四十人だから、無理にこの一選挙区だけを減員しなくてはならぬのだというほどのことでもあるまいと考えまして、こういう措置を考えたわけでございます。」と説明した。

## (2) 考慮要素

昭和39年4月8日の衆議院調査特別委員会では、宇野宗佑委員が、「選挙区制というものが将来一人一区制になろうとなるまいと、とにかくその一名というものをきめ、あるいは選挙区をきめる場合に、人口というものの比重が第一だろうと思いますが、やはりあまり算術的に人口で何万名に一人だというようなぐあいではなくして、いろんなエレメントというものを加味しなくちゃならないと思います。」と指摘し、長野士郎政府委員（選挙局長）は、「府県を一つの単位といたしまして、そして府県単位に人口比例によりまして一応の定員の配当をしてきたのがわが国のやり方ようになっております。そして、府県の中でいまの三人ないし五人という原則以上の定員の配当がありましたところにつきましては、その中に歴史的な沿革とか行政区画とかというものをしんしゃくいたしまして選挙区の区割りをしておる、こういう形になっておるのがいままでの定数配分のやり方でございます。／確かにお話のように、それだけでなく地域性を加味すべきだという議論は、議論としてはよくわかるわけです。他の国々のやり方を見てまいりますと、いまのところは人口主義というのが大体の原則になっておりまして、それ以外の方法をとるとということが非常に困難な形のようにございます。」と説明した。

昭和39年4月15日の衆議院調査特別委員会で、島上善五郎委員は、「現行制度はあくまでも人口を基礎にしておるのですから、人口を基礎にしていくべきものだ。」と指摘し、池田勇人内閣総理大臣は、「原則としてはそういう考え方が正しいと思います。これは原則でございます。やはり国全体のことを見ますと人口だけでやるというわけにもいかない。いままでの制度のなれた点もありましょうし、また、地形とか産業とかいろいろな点もありましょうから、私は人口だけでいくということはいかががかと思います。地形その他、現在のいろいろな点がやはり私はいいのではないかと思います。」と答弁し、それに対し、島上委員は、「地形とかいろいろ言いますけれども、山が高いとか谷が低いとか川があるとかいうことも、議員の配分の際にそう考慮する必要はないと思います……」と指摘した。

## 論 説

昭和39年6月19日の衆議院調査特別委員会では、政府案にある6人区ないし8人区を区割りする修正案が提出され、青木正委員からその趣旨説明が行われた。青木委員は、「中選挙区制を維持する以上は、選挙区配当定数を三人ないし五人とすべきもの」で、「選挙区の分割に当たっては、一、分割により設定される各選挙区の人口及び将来人口が、それぞれなるべく均衡のとれたものとなるようにすること、二、行政区域を尊重し、この区域を分割することとならないようにすること、三、分割後の選挙区の地域が、それぞれ、地勢、交通、産業、行政的沿革等諸般の事情を考慮して合理的なものとなるように定めること、四、分割後の選挙区の地域が、それぞれ、いわゆる拠点を中心として地域的なまとまりを示すこととなる等社会的、経済的観点からも地域的一体性を保持することとなるよう配慮すること等の諸原則を基本とし、かつ、地域の特殊性を勘案して分割いたしましたのであります。」と説明した。

昭和39年6月25日の参議院公職選挙法改正に関する特別委員会（以下「参議院特別委員会」）で、青木正衆議院議員は、「アンバランス是正ということ、お話のとおり、議員一人当たりの人口均等でなければならぬということであり、原則はそうありますが、実際問題になりますと、やはり選挙区制というものは、行政区画を尊重しなければなりませんし、あるいはまた地理的経済的土地の状態等も勘案しなければなりませんので、そう算術で割ったような数にはなかなかいきにくい。……各国の例を見ましても、理想はほんとうに議員一人当たりの人口が均等でなければならぬと考えながらも、実際問題になると、若干そこに偏差が出てくることもやむを得ないことだと私どもは考えざるを得ないのであります。そういう問題等いろいろ問題がありますので、そこで衆議院におきましては附帯決議として、今後の人口の変動あるいは国勢調査の結果等に見て、できるだけそういうこともさらに引き続いて検討すべきである、こういう附帯決議を各党一致でつけたような次第であります。」と説明した。

これらの発言の中に、国会が実際に考慮に入れた人口以外の諸要素が示されている。

### (3) 定数是正の方法

昭和39年4月15日の衆議院調査特別委員会で、島上善五郎委員は、「アンバランスを是正するというのですから、人口が非常にふえたところをふやす、人口が著しく減ったところを減らすというのがそのたてまえのはずです。」との考えを述べた。

昭和39年6月25日の参議院特別委員会で、基政七委員は、「根本的に考えますならば、減員すべきところはやはり減員をして、そしてアンバランスの是正を最も公平に行なって、将来に禍根を残さないように、しかも立法それ自身が、将来にかなりの保証があるという形をとらなければ、私は根本的に解決はできない。」と述べた。

### (4) 5年ごとの更正規定

昭和39年4月15日の衆議院調査特別委員会で、堀昌雄委員が、公選法別表第1の末尾にある5年ごとの更正規定について、「政府としては、この法律に沿って今回アンバランスの是正が行なわれるわけでありますから、これからこの法律に従って直近に行なわれた国勢調査によってアンバランスの是正を行なうという意思があるのかどうか」を質問し、池田内閣総理大臣は、「これは法律の問題と実際の問題とのかね合いと思います。直近の国勢調査によってアンバランスを是正するのを例とする——しなければならぬとも書いてないのですが、気持ちはするべきだ、例とするというのはそうです。……ですから、今後においても、四十年の国勢調査の情勢を見まして、例とするという趣旨に沿って、実情に沿ったような措置を講ずる必要があると思います。」と答弁した。

国会議員と政府は5年ごとの更正規定の存在を強く意識していたことがうかがわれる。

### (5) 最高裁判決の影響

昭和39年6月25日の参議院特別委員会で、選挙区を分割する修正案に関し、「これはやはり全面的に審議会の区制の答申等も待って検討すべきじゃないか」との中尾辰義委員の指摘に対し、青木正衆議院議員は、「私どもも基本的

には、やはり選挙制度審議会で現に根本改正についていろいろ審議中でありますので、その答申を待って、根本的な改正をすべきことが最も適当と思うのであります。審議会自体もそう考えているようであります。しかし、私どもは先般、御承知のように、東京のこのアンバランス問題で訴訟が出まして、それに対して最高裁から判決が出ているわけでありまして。その判決を読んでも、議員定数のアンバランスということは違憲ではない。違憲ではないが、そのひどいアンバランスのままにおくということは、これは立法上の問題であり、立法府の責任であるということを最高裁の判決に述べているのであります。そういうことを考えますと、根本的な改正がいつ出てくるか、それを待つまでの間、このひどいアンバランスを放置しておくということは、私は立法府としてのやはり責任上望ましい姿でないのではないか。根本改正が出るまで、そのままほうっておくということでもなしに、根本改正が出れば、当然それによって先ほど来いろいろお話のとおり直していかなければなりません。しかし、それまでの間といえども、現に極端なアンバランスについては選挙制度審議会も、とりあえず直せ、こう言っているのでありますから、それを直すということが私は立法府の責任ではないか、最高裁でそういう判決を下しておりますので、その立法府の責任を果たさなければいけない、こういう気持ちを持って、お話の点十分考えながらも、なお、とりあえずこの際訂正をすべきである、こういう結論に到達をいたしましたのであります。」と説明した。

最高裁の昭和39年判決の趣旨を意識していることがうかがわれる。

#### (6) 定数是正を求める強い世論の影響

昭和39年4月8日の衆議院調査特別委員会で長野士郎政府委員（選挙局長）は、「定数是正ということは、選挙制度審議会におきましても二日もゆるがせにすることはできないという強い世論を背景にいたしまして答申があったものとわれわれは考えておるわけでございます。」と、定数是正を求める強い世論を意識した発言を行った。

### （7）更なる是正の必要性

昭和39年6月19日の衆議院調査特別委員会で、政府提出の法律案は修正案の通り修正議決されたが、「今回の定数改正は選挙制度審議会の答申により昭和三十五年度国勢調査の人口を基準にしているため、四年を経過した今日においては、東京都第六区を始め、既に多くの人口と議員定数のアンバランスを生じている。／よって政府は、次期国勢調査の結果に基き、更に合理的改訂を検討すべきである。」との附帯決議が付された。その際、赤澤自治大臣は、「附帯決議につきましてはもっともでございますので、御趣旨は私は尊重いたしたいと思えます。」と発言した。

昭和39年の法改正後も定数は是正の必要性が高いことは国会自身が認識していた。

## 2 昭和50年の衆議院の定数は是正

第75国会において、衆議院議員定数を20人増加させる定数は是正が行われた<sup>30)</sup>。第75国会における議論の概要は以下の通りである。

### （1）公職選挙法の一部を改正する法律案の趣旨説明

昭和50年4月18日の衆議院本会議で、福田一自治大臣が、公職選挙法の一部を改正する法律案および政治資金規正法の一部を改正する法律案について、「この改正法案は、最近における選挙の実情にかんがみ、衆議院議員の総定数及び各選挙区において選挙すべき定数については是正を行うとともに、選挙の腐敗を防止し、及びその公正を確保する等のため、供託金の引き上げ、選挙公営の拡充、寄付、文書図画の掲示及び機関紙等の頒布の制限の強化並びに連座制の強化その他所要の改正を行おうとするものであります。」と趣旨説明を行い、「その第一は、衆議院議員の総定数及びその各選挙区において選挙すべき議員の定数の是正であります。これにつきましては、昨年来、国会において各党間

---

30) 野中俊彦「『公職選挙法』、『政治資金規正法』の改正」『ジュリスト』594号14頁（1975年）、松沢浩一「第七五回国会の概観」『ジュリスト』594号40頁（1975年）等参照。

で検討された結果、合意を見た線に沿って、衆議院議員の総定数を十一の選挙区について二十人増加することとしております。」と内容の概略を説明した。

## (2) 定数是正の基本方針

昭和50年5月7日の衆議院調査特別委員会で、小泉純一郎委員は、「衆議院の場合は、その根本的な基準は人口基準だと私は思うのです。そういうことを考えますと、中には衆議院の場合でも地理的とか領土とか、まあ面積も入れると言う方もおられると思いますが、やはり衆議院の場合は人口を基準にして、しかも最少の人口と最大の人口の偏差を一对二あるいは一对三、どこまで持つか、この二点を明確にして、五年後、十年後にもこういう改正がなされないならば、今回の定数是正をしても近い将来においてまた新たな不均衡が生まれる。減らす方は非常にむずかしいと思いますが、こういう考え方について政府はどういうように思っておられるか」と質問し、福田自治大臣は、「これにつきましては、人口を主としてとるべきであるという意見が多数ではありますが、同時にまた面積というようなものも考えていくべきではないか、過去の事情も考慮の要素のうちに加えるべきであるという意見も、実は選挙法の審議をいたします審議会等においても出たことがございます。／今日、私たちがこの法案を出しましたのは、ただいま冒頭にもお話がありましたけれども、これが絶対のものであるというような考え方に立っておるわけではございません。一応定数の問題につきまして各党の間でお話し合いがまとまっておる面があるので、これを取り入れてそうして実行に移すという意味を含めて、今回の法案では定数問題についてはそういう措置をとっておる。しかし、将来においてこれをどういうふうにしたらいいかということは、今後大いに研究をなすべき課題であると私は考えております。幾ら選挙民が減っても同じような定数をその区から選出すべきであるかどうかという問題も一つの研究課題になるであろうと思うし、またその差がどこまできたらばこれは当然やるべきものであるというのも一つの考え方であろうと思うのであります。……いま御指摘のような点も十分今後政府としては研究をいたしたい、かように考えておるわけであります。」と答

弁した。

昭和50年の定数は正は、一定の基本方針に則って提案されたものではなく、各党の合意に基づくものであることがうかがわれる。

### (3) 是正の程度

昭和50年5月23日の衆議院調査特別委員会で、土屋佳照政府委員（自治省行政局選挙部長）は、議員一人当たりの人口最小選挙区と最大選挙区の比率は大体4・8倍であるが、今回の是正案で大体2・8倍になる旨説明し、佐藤観樹委員は、「これは三十九年のアンバランス比二という点から考えてみて、まだ私は問題を残しているのじゃないかと思う」と指摘したのに対し、福田自治大臣は、「さしあたり私は選挙法というものは、……やはり何といっても政党間の申し合わせとか、合意とかというものをできるだけ尊重するというのはたてまえであろうかと信じておりますので、その意味合いにおいて今回二十名の大体定数は正をしたらよかろうというお話がございましたので、まずこの段階におきましては二十名の定員増というものを決めまして、そして各選挙区別に割り当ててみるということにいたしますという、ただいま選挙部長が申し上げたような数字が出てきたというわけでございます。」と答弁した。

最大較差を2・8倍にする是正が不十分であるとする指摘があったことは留意すべきであろう。

### (4) 考慮要素

昭和50年6月4日の衆議院調査特別委員会で、小泉純一郎委員は、公職選挙法の一部を改正する法律案に対し、現行の中選挙区制のたてまえを維持し、6人区以上となる区を分割する修正案を提出し、その際、「選挙区の分割に当たっては、／一、分割により設定される各選挙区の人口及び将来人口が配分定数との関係においてなるべく均衡のとれたものとなるようにすること、／二、行政区域を尊重し、この区域を分割することとならないようにすること、／三、分割後の選挙区の区域が、それぞれ地勢、交通、産業、行政的沿革等諸般の事情を考慮して合理的なものとなるよう定めること、／四、分割後の選挙区の区



域が、それぞれいわゆる拠点を中心として地域的なまとまりを示すこととなる等社会的、経済的観点からも地域の一体性を保持することとなるよう配慮すること、等の原則を基本とし、かつ、地域の特殊性を勘案して分割いたしたのであります。」と説明した。この修正案は、この日この委員会で可決され、「一、参議院地方区の定数は正については、早急に結論を得よう政府は特段の措置を講ずること。／二、全国区制度のあり方についても、早急に検討すること。」という附帯決議が付された。

ここに、国会が実際に考慮に入れた人口以外の諸要素が示されている。

#### (5) 定数是正の方法

昭和50年5月7日の衆議院調査特別委員会で、定数是正は増員によって行うのが通常なのかそれとも例外なのかという石井一委員の質問に対し、福田自治大臣は、「今回の提案はさしあたりの問題として出したわけでございまして、この定数の問題につきましては、人口を基準にして考えていきますので、ここでどうしても人口が減った場合とふえた場合の両面を考えるのが公平ではなからうかと思うのであります。しかし、イギリスの例等を見ますと、やはり既得権というものを相当尊重するというような国もございまして、いま急にこの問題を取り上げていきますと、かえって混乱を起こす可能性がございますので、さしあたりはやはり特に目立って人口がふえたところは増員をする、こういう態度で臨んだわけでございまして、将来の問題、今後五年、十年後どうするかということになると、これはやはり各党間でよくお話し合いを願わなければならぬと思います。そこまで言っているかどうか分かりませんが、こういうように人口がふえるので、減ったところはそのままにしてふえるところはどんどんやるということになりますと、果たして議席が議場内で十分確保できるかどうかという問題、物理的な面も一つは考えねばいけないのではないかと思います。」と答えた。

昭和50年5月28日の衆議院調査特別委員会では、村田敬次郎委員が、定数増加に対する歯止めについて質問し、三木武夫内閣総理大臣は、「余り極端に

なったのと、それから一度各党間の意見が一致を見て二十名の定員増、それで今回はいたしたのですが、こうやって次々に定数は正をしていくことを私は適当だとは思わない。もう少し区割りを考えて、過密のところもあれば過疎のところもあるのですから、やはり区制なども考えてやるべきで、人口が非常にアンバランスになったから、また何十名、また何十名と、そういうふうは無制限に定員増だけを次々に繰り返すことは適当だとは私は思わない。もう少しやはり区制全体も考えてやるべきだと思いますので、これを繰り返すという考え方は持っていない。もう少し根本に、選挙制度というものを区制などもひっくるめて考えてみる必要があるのではないか、こういうふうに思います。」と答弁した。

昭和50年6月18日の参議院特別委員会で、戸塚進也委員が、国会が議員定数を削減する見本を見せるべきであるという世論も一部にあると指摘し、福田自治大臣は、「大変正しい御意見をお述べになったと思うのでございまして、これは定数の問題を考えるときは、……増減の問題、すなわち減の問題も考えてしかるべきであると思うのでございます。」と答弁し、戸塚委員はさらに、「今回衆議院の定数を二十名ふやしますと、もう衆議院の本会議場は全く超満員で、これは事務局もいま二十人ふえたらどうしよう、通路を減らしてどうのこうのと。これ以上ふやしたら国会議事堂を改築しなきゃならない。改築ぐらいは簡単なことだとおっしゃるかもしれませんが、歴史的なこの国会議事堂を、定員をふやしたということによって、満ばいになったからこれを今度は建てかえるんだと、これは私はよほどの決意と、よほどの検討が必要だと思うんです。」と指摘し、福田自治大臣も、「衆議院の場合につきましては、お説のとおり、そういうことがございます。すなわち、何といいますが、構造的にもう不可能である。したがって、この次の衆議院の定数問題を論ずるときには、増減を考えないわけにはいかないんじゃないかというふうに考えております。」と答えた。

昭和50年6月25日の参議院特別委員会において、市川房枝議員が、国民が定数増加に反対する理由は、「議員が一人ふえれば一年に一人二千万円ぐらい要

る」ことと、議員の数が増えても政治がよくなる保証もないことであると指摘し、将来も議員の数を増やすのか質問し、福田自治大臣は、「私は、あなたが御指摘になりましたように、これからだんだんふやすということはむずかしからうと思います。実はまああんまりふやしますと、もう衆議院のあの議席が入らなくなる、あの議場の中へ入らない。今後やるということになると、どうしてもアンバランスの是正ということでないとは困難である、そういう物理的な面におきましても非常に困難であろうかと存じておるわけでございます。」と答えた。

定数は正に関する基本方針等ではなく、衆議院の議場の広さという物理的要因が将来における定数削減の主な理由とされている点は興味深い。

#### (6) 5年ごとの更正規定

昭和50年5月23日の衆議院調査特別委員会で、佐藤観樹委員は、5年ごとの更正規定につき、「この別表の末尾にあります『例とする。』というのを改正をして、改正しなければならない、直近の国勢調査の結果によって改正をしなければならないという法律改正をやり、しかもこれはどこに機関を設けるのがいかわかりませんが、政府なりあるいは国会の中にそういった定数区割り委員会なるものを第三者機関で常設をしておいて、そしてこの定数アンバランスを常時改定できるような措置というのが必要」との考えを示し、福田自治大臣は、「にわかに法律で決めてしまってどうしてもそれをやらなければならないということにいま急にするのがいいか、あるいはそういう問題も基本に置いて、そして今後の定数並びに選挙区の区割りの問題等を検討する何か調査会でも設けるのがいいのか、これはひとつもう少し勉強をさせていただきたい」と答えた。

昭和50年6月9日の参議院本会議において、峯山昭範議員は、参議院地方区の定数は正を行わない理由を質問し、福田自治大臣は、「今回の公選法の問題は、衆議院におきましては、与党と野党五党の小委員会において定数を二十名増加するということがはっきり決まりまして、それを受けて私たちがこの法案を提案いたしておるのでございます。参議院におきましては、ただいま皆様の

間でいろいろ御審議をなさっているように承っておりますけれども、五党一致の案ができておるとは考えておりません。ここに一つの問題点があるといえますか、われわれが扱いを異にした意味があるわけであります。／それからもう一つは、公選法におきましては、衆議院の定数といえますか、衆議院の有権者の数を五年ごとに調べて、そしてこれを改定していかなければならないということが明記されてあるわけですが、参議院にはそれはございません。」と答えた<sup>31)</sup>。

昭和50年6月25日の参議院特別委員会において、市川房枝議員は、「『本表は、この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって、更正するのを例とする。』と、更正しろとは書いてないことが、いままでこれが守られなかったんですけれども、これはどうなんですか、今度の改正あたりで「更正するのを例とする。」と言わないで、更正するものとすとか、あるいはもうちょっと強い言葉でこれを訂正しておおきになると、この次から私は是正の場合に楽だ、いや皆さん方の方がむしろ楽をなさるので、いろいろ議論が出てこなくて、と思いますけれども、どうなんですか。」と質問し、福田自治大臣は、「衆議院議員の場合におきましても、やっぱりまあ何といえますか、地区代表的な意見もございまして、なかなかそう簡単に、この数を減らすというような場合問題むずかしゅうございます。それを解決していくのが政治ではないかとおっしゃればごもっともなんですけど、われわれとしては、今後はそういう意味で努力をいたす必要がある。しかし、そういう場合にも、理想論から言えば、政党が選挙をやって、個人が余り金を使うということのないようなやり方もいいんじゃないかということになると、小選挙区制という問題もまた出てくるわけです。しかし、私は、ここで小選挙区制をやるとは言うてはおりませんけれども、とにかくいろいろな問題を考えて、今後大いにひとつ研究をいたしていかねばならないと考えておるわけでございます。」と答弁した。

国会議員と政府は、5年ごとの更正規定の存在を強く意識していたことがうかがわれるが、政府はその改正に消極的であった。

---

31) 昭和50年6月20日参議院特別委員会における福田自治大臣の答弁も参照。

## (7) 最高裁判決の影響

昭和50年6月9日の参議院本会議において、峯山昭範議員は、参議院地方区の定数は正に関し、「そもそも議員定数の不均衡が違憲問題として取り上げられたのは、昭和三十七年の参議院選挙における定数不均衡の格差が四倍を超していたという問題からであります。四十五年の国調では、その格差はさらに五倍以上となっているのであります。このような格差がありながら十数年間も放置しているという事実は、およそ民主国家の資格を疑わせるものであります。その間、昭和三十九年、四十九年の二回の最高裁判決は、いずれも立法政策の問題として、違憲の判断によって生ずる現実の混乱を回避してまいりましたが、憲法十四条の平等原則に反することは裁判所も認めているのであります。」と発言し、最高裁の判例を意識していることがうかがわれる。

## (8) 選挙訴訟の法改正

昭和50年6月20日の参議院特別委員会で、片山甚市委員が、『違憲訴訟等選挙の規定自体の不法違法を請求の原因とする争訟は、選挙の効力に関する争訟の対象外とするか、または被告を自治大臣とすること。』にしてもらいたい。といいますのは、制度論を争う争訟に選挙管理委員会が当事者になるなどというのは妥当でないし、委任事務をやっておって、そういうことかなわぬというわけです。」と質問し、土屋佳照政府委員（自治省行政局選挙部長）は、「違憲訴訟についていろいろとそういった要望があるわけですが、選挙に関して違憲問題等について争う等奪うということはなかなか適当ではないというふうに思うのでございます。これはやるとなりますと訴訟制度の基本的な問題でございます。いま、その直接違憲——憲法違反であるということを直接裁判で争うということはむずかしい。そこで、選挙の効力に関してこういった方途がとられておるわけですから、直ちにこれをとるということは選管がいろいろ言われてもむずかしいことじゃないか。それじゃ、また自治大臣を訴訟当事者とするということにしてはどうかということですが、これについては、自治大臣は選挙を直接管理、執行する立場にはないわけございま

すから、訴訟の性格上当事者となるということは、これは適当でないということになるかと思えます。したがいまして、訴訟の内容が違憲問題に及ぶことになりましても、具体的に特定の選挙の効力が争いの対象となっておりますときは、その選挙の管理、執行の衝に当たっておる者が当事者となるということが適当であるというふうを考えるわけございまして、……いまのこの訴訟制度全体から見て、これは、この制度はそう簡単には変えられぬだろうというふうと考えております。」と答えた。

議員定数に関する憲法訴訟の機会を奪うことは適当ではないとの見解は、昭和51年判決にも通じる考え方であろう。

#### IV 昭和51年判決（最大判昭和 51・4・14 民集 30・3・223）

昭和51年判決で問題となったのは昭和39年改正後の規定であった。昭和47年12月に行われた衆議院議員選挙の千葉県第1区選挙に関し、公選法204条に基づく訴訟が提起された。当該選挙当時、最大較差は1対4・99に達していた。原審（東京高判昭和 49・4・30 判タ308・100）は、基本的には昭和39年判決を踏襲し、政治問題の法理の適用を否定し、本件訴訟の適法性を肯定したうえで、「本件にあらわれた事実関係のもとでは、いまだ、選挙区別議員定数の配分によって生ずる投票の価値の不平等が国民の正義公平観念に照らし容認できない程度に至っているとは認められない」と判示した。

##### 1 訴訟の適法性

天野裁判官の反対意見は、公選法自体の違憲を主張する本件訴訟は、公選法の許容する訴訟の範囲外であり、不適法な訴えとして却下するほかないとした。多数意見は、括弧書きのなかで、本件訴訟は、「現行法上選挙人が選挙の適否を争うことのできる唯一の訴訟であり、これを措いては他に訴訟上公選法の違憲を主張してその是正を求める機会はないのである。およそ国民の基本的権利を侵害する国権行為に対しては、できるだけその是正、救済の途が開かれるべきであるという憲法上の要請に照らして考えるときは、前記公選法の規定が、

その定める訴訟において、同法の議員定数配分規定が選挙権の平等に違反することを選挙無効の原因として主張することを殊更に排除する趣旨であるとするのは、決して当を得た解釈ということとはできない。」として、本件訴訟を適法と判断した。天野裁判官以外の裁判官は、ニュアンスの違いはあるが、本件訴訟の適法性を肯定する。

本判決後、多くの学説は多数意見を支持し、多数意見が判例として確立する<sup>32)</sup>。

## 2 統治行為論ないし政治問題の法理

岡原裁判官らの反対意見は、「選挙制度のあり方、殊に選挙区割、議員総定数及びその配分などの決定は、多分に政治性を伴う立法政策の分野に属し、原則として国会の自由裁量に委ねられるべきものであることに異論がないが、その裁量権の行使が著しく合理性を欠き、憲法の要請に反するような事態に立ち至った場合は、司法による判断を免れないとすることが、三権分立の基本構想に沿うものであると考える。裁判所がこの種の問題について、高度に政治性のある国家行為であるからとか、立法府の自由裁量に属する事項であるからとかの理由により、たやすく司法判断適合性を欠くものとするのは、国民の信頼にこたえる所以ではないと思う。」と統治行為論ないし政治問題の法理の適用を明示的に否定した。多数意見も、明言していないが、議員定数配分規定の合憲性を判断している以上、その適用を否定していると解される。

この点、判例と学説は否定説でほぼ一致した<sup>33)</sup>。

## 3 投票価値の平等

多数意見は、憲法14条1項、15条1項・3項、44条但書をふまえ、「各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところである」と判示した。

この判断に、ほとんどの学説が賛同し、判例として確立するが、これが昭和

---

32) 越山・前掲注(5)140頁。

33) 越山・前掲注(5)141頁。

39年判決と大きく異なる点である。

#### 4 違憲審査基準

多数意見は、「選挙人の投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般的に合理性を有するものとはとうてい考えられない程度に達しているときは、もはや国会の合理的裁量の限界を超えているものと推定されるべきものであり、このような不平等を正当化すべき特段の理由が示されない限り、憲法違反と判断するほかはない」という抽象的な基準を示し、具体的には、① 議員定数の不均衡の程度と ② 合理的期間を考慮し、約1対5の最大較差がある議員定数配分規定を違憲と判示した。

多数意見は、不均衡の程度を判断する際、各選挙区の議員1人あたりの選挙人数と全国平均のそれとの偏差と、選挙区間の議員1人当たりの有権者数または人口数の最大値と最小値の比率を考慮した<sup>34)</sup>。これは、昭和39年3月31日の衆議院調査特別委員会での赤澤自治大臣による昭和39年改正法の趣旨説明と同じ指標である。しかし、本判決後最高裁は、選挙区間の議員1人当たりの有権者数または人口数の最大値と最小値の比率を基準とするようになる。そして、中選挙区制の下で最高裁は、最大較差1対3程度を合憲とされる限界の目安とし、また、合理的期間に関し、公選法自体が5年ごとの更正規定を有していることを考慮要素の1つとしていると解される<sup>35)</sup>。前述のように、国会議員と政府は5年ごとの更正規定の存在を強く意識していた。

学説上、1対2を基準とするものが通説的な見解となり、合理的期間論は、その理論的根拠や具体的内容が不明確であるため、「定数配分不均衡をただちに違憲と断ずることに躊躇が感じられる場合の、便利な緩衝材として機能してきた」<sup>36)</sup>と評された。

34) 越山・前掲注(5)148頁。

35) 佐々木雅寿「衆議院小選挙区制の下での最高裁と国会との継続的対話」岡田信弘他編『憲法の基底と憲法論』755頁（信山社、2015年）756～758頁。

36) 安念潤司「議員定数不均衡と改正の合理的期間」『憲法判例百選Ⅱ（4版）』328頁（2000年）329頁。



また、多数意見は、衆議院議員の選挙について、選挙区の区分と議員定数の配分については、各選挙区の選挙人数または人口数と配分議員定数との比率の平等が「最も重要かつ基本的な基準」としつつも、都道府県、従来の選挙の実績、選挙区としてのまとめ具合、市町村その他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况等諸般の要素、社会の急激な変化、人口の都市集中化の現象、政治における安定の要請も、国会における高度に政策的な考慮要素であるとする。人口比率とそれ以外の諸要素の位置づけや内容は、従来の判例や国会での政府の説明との類似性が高い。

## 5 議員定数配分規定の可分性と選挙の効力

多数意見は、議員定数配分規定は不可分一体で全体として違憲性を帯びると理解し、いわゆる事情判決の法理を用いて、選挙無効の請求を「棄却」とともに「当該選挙が違法である旨を主文で宣言する」のが相当と判示した。岡原裁判官らの反対意見は、可分説に立ち、「本件議員定数配分規定は、千葉県第1区に関する限り違憲無効であって、これに基づく同選挙区の本件選挙もまた、無効とすべき」とし、岸裁判官の反対意見は、可分説に立ち、「本件配分規定のうち、千葉県第1区に関する部分は、その定数配分が過少に限定されている点において、かつ、その限度で違憲」であるから、「本件千葉県第1区の選挙を無効とする」とともに「当選人らは当選を失わない旨の判決」をすべきとする。

可分・不可分の問題は、従来あまり論じられていなかった点であり、本判決後の学説も二つに分かれた<sup>37)</sup>。また多くの学説は、事情判決の法理に理論上多くの問題があり、これが濫用されることへの警戒を示しつつも、議員定数配分規定の違憲性と選挙無効とを分離する手法として、この判決手法に一定の理解を示した<sup>38)</sup>。

この問題は、いかなる違憲審査基準を採用すべきかという問題とも、議員定

37) 越山・前掲注(5)154頁、156頁。

38) 芦部(ジュリスト617号)・前掲注(7)49～52頁、越山・前掲注(5)162頁。

数配分規定を違憲と判断した場合の事件処理の方法とも関係があり、不可分説は、議員定数配分規定の本質論とその本来的なあり方を重視するのに対し、可分説は現実的な対応を重視しようとするものであると評されていた<sup>39)</sup>。

事情判決は、国会に対する一種の警告的な判決であり、違憲の定数配分規定改正のための猶予期間を与える趣旨のもので解されている<sup>40)</sup>。この新しい事情判決の手法には、学説の影響も考えられる。

## 6 違憲審査権の性格

昭和51年判決の違憲審査権の性格に対する意味づけとして、本判決直後、本判決の中に、客観的憲法秩序維持のための憲法裁判的なものへの方向をより強く見出す立場と、国民の主観的権利保障のシステムとしての違憲審査制という枠組みを前提としながらその枠をできるだけ広げようとする方向をより強く見て取る立場が示されたが、どちらの方向にしても、伝統的なせまい意味での私権保障型違憲審査制の枠を押し広げて、客観的憲法秩序維持の機能も取り込んだ違憲審査制をめざすという、現代諸国に共通の傾向がみられることは確かであるが、本判決は、本件訴訟での憲法判断にあくまで私権保障型の観点からアプローチしたと見る方が自然であると樋口教授は指摘する<sup>41)</sup>。

この点、筆者は、昭和51年判決は、① 実質的に違憲確認訴訟を認める意義をもち、② 救済の面で裁判所がある程度法創造的機能を発揮しうることを示し、③ 憲法上の重要な原理を保障するために、裁判所が訴訟要件を緩和し、憲法保障型の新たな訴訟類型を創設しうる可能性を示唆し、④ 法律上の根拠がない場合であっても、裁判所が実質的な憲法保障型の独立審査的で抽象的もしくは準抽象的な違憲審査権を行使することも、憲法上必ずしも禁止されていないことを明らかにした点で、違憲審査権の性格を分析するうえで重要な意義

39) 越山・前掲注(5)154頁、157頁。

40) 越山・前掲注(5)163頁。

41) 樋口陽一「違憲審査における積極主義と消極主義」『判例タイムズ』337号2頁(1976年)5頁

をもつと考える<sup>42)</sup>。

## お わ り に

昭和51年判決以前、最高裁が違憲判断を示さなかった背景には、少なくとも、最高裁が、投票価値の平等の憲法上の位置づけを十分理解していなかったことと、違憲判断の影響の重大性を懸念したこと<sup>43)</sup>があげられる。それに対し、訴訟提起を契機に芦部教授を中心に憲法学説は、投票価値の平等が憲法上の原則であることを外国憲法の研究をふまえて詳細に論じ、違憲審査基準も提示し、かつ、議員定数配分規定の違憲性と選挙無効とを分離する発想といくつかの判決の書き方を示した。それを受け、参議院に関する議員定数配分規定の違憲の疑いを強く示しつつ、国会に是正を促す東京高判昭和48・7・31が出された。昭和51年判決はその延長線上に位置づけられる。その意味で、昭和51年判決は、定数是正を強く求める世論を背景にした、訴訟に関与した実務家等・学説・下級裁判所・最高裁の対話の成果であったといえる。

昭和51年判決には、通説的な立場からみて不十分な点が多くある。しかし、昭和39年判決から出発した最高裁の立場からみると、一方で、この判決はかなり大きな一歩を踏み出したものと評価できる。すなわち、① 伝統的な狭い意味での私権保障型違憲審査制の枠を押し広げて、客観的憲法秩序維持の機能をも取り込んだ違憲審査の途を限定的ながら開き、② 昭和39年判決の憲法理解を変更して、投票価値の平等を憲法上の要請と位置づけ、③ 約1対5の較差を違憲と断じ、④ 事情判決の法理を採用し、違憲審査の出口論の地平を広げたこと等は、学説の立場に親和的である。他方、(a) 人口比率以外の諸要素も許される考慮要素に加え、(b) 本判決後、1対3の較差を違憲判断の指標とし、

42) 佐々木雅寿『現代における違憲審査権の性格』(有斐閣, 1995年) 230頁。

43) 越山・前掲注(5)158頁は、「従来、常識的に考えれば、選挙人の投票価値にかなりの不平等が生じていたとみられるのに、判例があえて議員定数配分規定の違憲の判断に踏み切らなかったのは、これを違憲とした場合には、必然的にこれに基づく選挙も無効とせざるをえず、場合によっては国政の運営に重大な支障を生ずるおそれがあるということを懸念したためではなかったかと思われる。」と解説する。

昭和51年衆議院議員定数不均衡違憲判決の背景（佐々木）

合理的期間に5年ごとの更生規定を考慮し、(c) その結果、立法裁量をかなり広く認め、(d) 選挙は無効としなかったこと等からは、従来の判例からの距離をできるだけ短くし、国会における従来の定数是正のやり方を是認し、政治への影響を極力少なくしようとする実践的な配慮が見える。このように、昭和51年判決は、学説が主張するあるべき憲法規範の内容と、従来の判例や政治の現状との間の微妙なバランスの上にある。

しかし、昭和39年判決から最新の最大判平成27・11・25（判時2281・20）までの大きな流れのなかでみると、最高裁は、学説の主張に、漸次的かつ限定的ながら接近する傾向も示しており、昭和51年判決はその重要な第一歩だったと評価できる。