慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	参議院議員選挙区選挙の『一票の較差』判決に関する一考察
Sub Title	An analysis of a Supreme Court case on voting rights of the House of Councillors election in Japan
Author	新井, 誠(Arai, Makoto)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2014
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.87, No.2 (2014. 2) ,p.133- 159
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	小林節教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20140228-0133

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

参議院議員選挙区選挙の『一票の較差』判決に関する一考察

新井　誠

一　はじめに
二　二〇一二年判決
三　最高裁の判断手法
四　両院制と選挙制度
五　まとめにかえて

一　はじめに

国政選挙における投票価値の平等のいわゆる「一票の較差」の問題をめぐっては、国会における小規模な是正の動きが見られるなかで、近年、司法判断が注目を集めている。二〇〇九年八月施行の衆議院議員総選挙をめぐる選挙無効訴訟では、二〇一一年三月に最高裁が、選挙区選挙における一人別枠方式について違憲状態判決を言

い渡した[1]（以下、二〇一一年判決とする）。また二〇一三年三月には、二〇一二年一二月施行の衆議院議員選挙区選挙に関して広島高裁第三部と同岡山支部が、それぞれ違憲・無効判決を言い渡した[2]。国政選挙について最高裁・下級審を問わず無効判決が出されたのは戦後初であり、学界のみならずマスコミ等からも注目を浴びた。

これに対して参議院議員選挙区選挙の議員定数配分をめぐっては、二〇一二年一〇月に最高裁大法廷が、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた」としつつも、二〇一〇年七月一日施行の参議院議員通常選挙までの間に「定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない」とする、いわゆる違憲状態判決を言い渡した（以下、二〇一二年判決とする）[3]。参議院議員の選挙区選挙に関する最高裁大法廷の違憲状態判決は、一九九六年[4]以来のことである。

以上のように近年の司法府は、衆参両選挙における一票の較差に対する厳しい審査を行う傾向にある。もっとも参議院議員選挙に関する二〇一二年判決で最高裁は、「累次の大法廷判決……の基本的判断枠組みの変更の必要はない」と述べ、従来の判例の判断枠組みの踏襲を明言している。また定数配分に関する最高裁の近年の判断では、衆議院の場合も参議院の場合も、何倍の較差以上であれば違憲である可能性が高い、といった具体的数値を明示しない手法がとられている。これらについては、新旧判決の判断枠組みの実質的な異同や、従来の判決と新たな判決の整合性、あるいは、新たな判断をめぐる理論的意義あるいはその限界について憲法規範との関係から検討を加えることが必要である。他方で二〇一二年判決のもう一つの特徴は、従来見られた参議院の特殊性論や都道府県代表的機能に対して、これまで以上に消極的な評価が示された点である。両院制をめぐっては、上下両院の権限関係に留意しつつ、上院の組織方法には下院との差異を設けるべきとの本質論の見地からの有力説もあるが、そうした統治機構のあり方からの視点がこの度の判決では減退しているようにも見え、このことをいか

に評価すべきかが議論の対象となる。

本稿では、二〇一二年判決の多数意見を素材としながら、まずは最高裁の判断手法の技術的な側面からの意義について検討する。あわせて参議院議員選挙の定数訴訟の従来の判例で頻繁に見られた都道府県代表的性格への配慮の視点を二〇一二年判決で減退させたように見える同判決の特徴をいかに評価すべきかについて、全国民代表性や両院制のあり方の観点から考えていきたい。

二　二〇一二年判決

（一）事件の概要

二〇一〇年七月一日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙をめぐっては、公職選挙法一四条、別表第三の参議院選挙区選出議員の議員定数配分が憲法一四条一項等に違反し無効であるとして、複数の選挙区の有権者が同選挙の無効訴訟を訴えていた。これらの訴えを受けた各地の高等裁判所の判断の結果は、定数配分を合憲とするもの、「違憲状態」であるが合憲とするもの、違憲であるが事情判決の法理により選挙自体有効とするものなどに大別される。[5] 各高裁における諸判決はその後上告され、最高裁大法廷はいわゆる違憲状態判決を言い渡した。

（二）判断の基本枠組み

二〇一二年判決ではまず、従来の一票の較差をめぐる最高裁判決の判断枠組みを踏襲する。すなわち、①「憲法は、どのような選挙制度が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ことになるかの決定を国会の裁量に委ねて」おり、「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、「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」。しかし、②「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」。

以上のように最高裁は、①において、投票価値の平等と立法裁量の関係を示し、投票価値の平等を選挙制度設計において考慮すべき一つの要素に数えながらも、重視すべき最上位の価値に置くことをしない。また②において、投票価値の平等違反に関する「不平等状態」の認否に加え、「違憲状態」から「違憲」へと認定するメルクマールとして、国会が不平等状態を解消するための合理的期間をすぎているか否かを検討の対象とする。こうした判断枠組みは、二〇一二年判決が明示するように、一九八三年判決[6]以降の累次の大法廷判決と同旨である。

（三）参議院の特殊性

もっとも二〇一二年判決は、二〇〇四年[7]、二〇〇六年[8]、二〇〇九年[9]の各判決では、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るようになってきた」として、最高裁が判断の具体的内容に関して近年、厳しく判断をしてきていることを示唆する。そして、両院の組織方法に関する憲法諸規定の趣旨について「議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、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、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映し、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」であると示す。さらに「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……国会の合理的な裁量に委ねられている」が、その合理性の検討には、長年の「制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である」と述べる。

以上について、より具体的に最高裁は、衆参の選挙制度が同質的になっていることや、参議院の役割の増大、そして衆議院における選挙区間の人口較差をめぐる区割り基準（基本二倍未満）の制定等を理由に、「参議院についても、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に、更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められ」、「参議院議員の選挙であること自体から、直ちに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いだし難い」としている。

（四）都道府県単位の選挙区制

次に二〇一二年判決は、一九八三年判決のような従前の判例が、政治的まとまりの視点から「都道府県を構成する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しようとしたもの」として肯定的に捉えてきた都道府県単位の選挙区制につき、投票価値の不平等の「長期の固定化」を生むことを理由に、その合理性を減退させる。すなわち二〇一二年判決は、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」、その固定化により「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」ならば、「仕組み自体を見直すことが必要になる」と示した。また、憲法上の諸規定を理由として、衆議院よりも長期の議員定数配分の固定化が参議院には許容されるという見方、あるいはそれを理由に参議院の選挙区間較差の是正について一定の限度を認める（一九八三年判決のような）見方は、現在まで数十年間続く大きな較差を正当化する理由とならない、というのである。

こうして二〇一二年判決は、「人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を採ることにも制約がある中」で、「都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の実現を図るという要求に応えていくことは、もはや著しく困難な状況に至っている」ことが、二〇〇五年一〇月の専門委員会の報告書で指摘されており、二〇〇九年判決でも選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性が指摘されていたにもかかわらず、二〇〇六年の公選法改正後、その状態の解消に向けた法改正が行われなかったとする。

（五）違憲状態判断と合理的期間論

以上のうち、特に（三）（四）で示された事情等を総合考慮して最高裁は、さらに「本件選挙が平成一八年改正による四増四減の措置後に実施された二回目の通常選挙であることを勘案しても」、本件選挙当時の「選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らしてもはや看過し得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ない以上、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた」として、いわゆる違憲状態判断を行う。

もっとも二〇一二年判決は、「平成二一年大法廷判決においてこうした参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘したのは本件選挙の約九か月前のことであり……仕組み自体の見直しについては……その検討に相応の時間を要すること」、「参議院において、同判決の趣旨を踏まえ……選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたこと……などを考慮すると、本件選挙までの間に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない」として、結論的には、選挙の規定を合憲とし、選挙も有

効であると判断している。[10]

三　最高裁の判断手法

（一）実体的権利の判断の不在

以上、二〇一二年判決の概要を示したが、同判決で最高裁は、都道府県単位の選挙区制という仕組み自体が、投票価値の平等の要請を「長期にわたり」歪める要因となった点に着目する。この点については最高裁が、時間の経過のなかでの、参議院における投票価値の平等をめぐる国会の扱い方そのものを審査対象とする点が目を引く。この手法は、衆議院議員小選挙区選挙での一人別枠方式につき違憲状態判決を下した二〇一一年判決[11]が、時の経過の観点から一人別枠方式の合理性が減退していったことを論証した際の判断手法にも似る。

もっともかような手法では、単に立法府の判断行為（不作為）の瑕疵を見出す作業が行われるにすぎず、どの程度の具体的な較差を憲法上許容するのかといった、憲法上の権利の実体的価値に関する判定基準を曖昧にする効果をもたらす。参議院議員選挙の場合、一九九六年判決などを根拠に学説では、最高裁が六倍以上の較差を違憲状態としているとの推測がなされてきた。これに対して二〇一二年判決は、本件選挙時の五倍程度の較差を違憲状態と判断をしたことから、投票価値の平等に関する数的基準は、相対的には、より厳格になったともいえる。しかし、どの数値以内なら合憲で、どの数値以上からは違憲となるかといった絶対的基準は、具体的には不明なままである。

時の経過を理由に制度（あるいは、それを直さなかった不作為）の限界を語る手法を最高裁が取る理由の一つとしては、五倍程度の投票価値の較差を合憲と判断してきた従前の最高裁判決との整合性を取るためであるとの指

摘がなされている。[12] つまり、従来の判決の数値基準に照らせば、二〇一二年判決で対象となる定数配分により生じる一票の較差につき違憲状態と判定することは難しく、本来であれば明示的な判例変更もやむを得ない。そこで二〇一二年判決において最高裁は、正攻法の手段を用いることなく、今回の件を過去との連続性のなかに位置づけながら、現状の較差の違憲状態を判断するという、極めて技巧的な判断を行ったといえる。

こうした判断方法は、状況の改善を求めるための便宜的なそれとして一定の意義があろうが、他方では「違憲の主観化」傾向の観点からの分析[13]においても見られるように批判も強い。これについてある論者は、投票価値の平等を争う訴訟に判断過程統制の手法を導入することそれ自体、裁判所の本来的な役割として適合的ではないのではないかとの危惧を示し、あわせて判断過程統制の手法による違憲判断は、裁判所が実体的な価値判断をする以上に、国会に対する敬譲を妨げる効果をもつと指摘する。[14] 後者の指摘では、こうした判断手法が、国会と裁判所の関係性のあり方の観点からの批判の対象ともなっている。

（二）時の経過と参議院の独自性や都道府県選挙区制

二〇一二年判決は、従前の判例から踏襲する基本的判断枠組みとして、定数設定における投票価値の平等保障の重要性以外に「国会が正当に考慮することができる他の政策的目的」の存在を認める。しかし、参議院の独自性や都道府県選挙区制については「（長年の投票価値の不均衡を）正当化すべき特別の理由」とはならないとした。

これについてはまず、同判決は「国会が正当に考慮することができる他の政策的目的」の中身を相当程度絞り込み、「参議院の独自性や都道府県選挙区制」はそこに該当しないという判断をした、という読み方が可能である。しかしその場合、示される「国会が正当に考慮することができる他の政策的目的」として、別の何を観念しうるのかが問題となる。この点についてそれができないとすれば、累次の判決が示してきた同枠組みを本判決が

踏襲することとの整合性が問題となる。これに対し、「長年の不均衡が不公正な状態である」ことの「長年」という語に力点を置けば、正当化される「国会が正当に考慮することができる他の政策的目的」の中身として参議院の独自性や都道府県選挙区制をなお残すという見立てもできる。その場合には、二〇一二年判決における判断枠組みでも、参議院の独自性や都道府県選挙区制という視点を不当な考慮事項であるとの即断をすることなく、それらと投票価値の平等との調和的実現を可能にさせる余地が残る。これに関しては、二〇一二年判決の内在的な読み方として、同判決が一九八三年判決の枠組みを維持したことで、「参議院の選挙制度の仕組みの決定における投票価値の平等の要請との調和につき、国会の合理的な裁量を認め」ており、同判決が「制度と社会の状況の変化を考慮する」として挙げる「両議院の選挙制度の同質性」、「参議院の役割の増大」といった点も法律等で変化を加えることができるので、二〇一二年判決のロジックによっても「投票価値の平等の要請」を緩和しうる[15]との理解が示される。ここでは、衆議院議員選挙をめぐる同様の判決が示した「憲法は……議員一人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれていることを最も重要かつ基本的な規準とすることを求めている」という規範理解を二〇一二年判決が示していないことについて、同判決自体が必ずしも参議院の独自性等を否定していないとの分析がなされており、法律レベルでの参議院の選挙制度の可変性について語られる[16]。こうした理解は、二〇一二年判決の内在的理解として論理的に成立するであろう。

そこで、もしこうした後者の読み方を肯定的に捉えるならば、特にその意義を考える必要がある。近年の最高裁の判決には、判断の過程に時を介在させる手法が頻繁に登場している。例えば、いわゆる国籍法違憲判決[17]では、国際化の進展に伴う国際的交流の増大や、諸外国での婚外子の法的取扱いをめぐる状況の変化などが、法の継続的な存在の合理性を弱める道具として用いられ、その傾向は近時の非嫡出子相続分差別違憲判断[18]にも継承された。また、在外国民の選挙権訴訟の判決[19]では、一〇年以上前の時点で、内閣提出法案が提出され法律の修正が試みら

れようとしたにもかかわらず、衆議院解散によってそれが頓挫し、その後もその改正が進まなかったことが、立法不作為の国賠認定のメルクマールとされている。[20] ただし、このような時を介在させる審査手法は、先の投票価値の平等に関する実体的価値の審査の不在と同様、審査対象の価値をめぐる絶対的評価を相対化させる効果を生み出すことから、最高裁が時の経過における具体的事情をいかに読み取るかで権利侵害の有無の認定が左右される。そのため、裁判所の一貫した論理を達成する目的のためだけに、道具的な観点からの恣意的な事実の認定がされはしないかといった懸念が残る。例えば、衆議院議員選挙の一人別枠方式の違憲状態を示した二〇一一年判決では、一人別枠方式が採用された一九九四年の法改正時点から「人口の地域間較差が著しく変化した」との認定を行うが、実際にその当時から二〇一一年にかけて、それほどの事実の揺らぎを見ることができたのかどうかは検討の余地がある。[21]

二〇一二年判決の場合、投票価値の不平等状態の長期の継続はひとまず首肯できることから、「裁判所による恣意的な事実認定である」といった批判は免れる可能性は高い。しかし二〇一二年判決はやはり、「一九八三年判決の時点の『参議院の独自性や都道府県選挙区制』の採用はよかったが、長年の不平等状態を何十年も継続している現在はよくない」との定式を示すことにより、時の経過を逆手に、かつての一九八三年判決を正当化するだけにも感じられる。そこで最高裁の時の審査の多用には留保つきの評価がなされるべきと考える。

四　両院制と選挙制度

（一）参議院の独自性や都道府県選挙区制に対する最高裁の消極的態度

前述のように二〇一二年判決は、一九八三年判決などと比較して、「投票価値の平等の観点から実質的にはよ

り厳格な評価」と評された二〇〇四年、二〇〇六年、二〇〇九年といった各判決の系譜に続く。もっとも、それらの各判決をも踏み越える二〇一二年判決の大きな特徴は、違憲状態の認定過程において最高裁が、時間的経過の中で参議院の独自性を明確に減退させ、投票価値の平等の観点からの制度改革の必要性を示した点である。

例えば二〇〇九年判決では、「憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとした」といった参議院の独自性論が展開された。これに対し二〇一二年判決はまず、「投票価値の平等は……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」とする基本的判断枠組みの表記から、少なくとも二〇〇六年、二〇〇九年の各判決に見られた「他の政策的目的ないし理由」としての「参議院の独自性など」という例示表現を捨象する。また、一九八三年判決からの「三〇年近くにわたる、制度と社会の状況の変化を考慮」して国会の合理的裁量の幅を検討すべきとして、時の審査の多用をめぐる議論の際に示したように、衆参の選挙制度が類似してきた等の「（長年の）状況の変化」から、一九八三年判決が（参議院の）「議員定数配分を衆議院より長期にわたって固定することも……許容される」としていた点について、二〇一二年判決は投票価値の較差不均衡を継続する理由にならないとする。

次に二〇一二年判決は、二〇〇九年判決も選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性を指摘していたと示すことで従前の判例との継続性を確保したかに見えるものの、他方で「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」として、二〇〇九年判決が明示しなかった「都道府県単位の選挙区の見直し」を求めている。このように都道府県単位の選挙区に対する消極的評価を明言する二〇一二年判決は、判決のロジックをどのように内在的に読み取るにせよ、二〇〇九年判決とは決定的に異なるといってよい。

（二）参議院の独自性と両院制

以上のように二〇一二年判決は、これまでの判例における規範理解を実質的に踏み越え、参議院の独自性や都道府県選挙区制に対して消極的な姿勢を見せたように読むことができよう。ここでは、当該判決がそのように読めたとして、両院制における上院としての参議院における投票価値の平等の扱い方がどのようなものであるべきかを再考してみたい。

これについて本稿は、参議院の独自性や都道府県選挙区制が「正当化すべき特別の理由」となる可能性について好意的態度を示しており、逆にそれらを減退させれば、常によき統治が実現されるのかどうかについて疑問を抱いている。この考え方を導くには、そもそも両院制とはいかなる制度かという議論を経る必要があろう。

比較憲法的に見た場合、両院制にはいくつかの類型が存在する。そうした類型論の中では、権限と選出方法のバランスの観点から、「民主的正当性が強く権限も強い下院」と、「民主的正当性が下院に比べて一定限度劣り、権限も弱い上院」といった両院モデルが一例として観念しうる。[22] 自由・民主主義の国々でもそうした「対等でない両院制」モデルを採用する例が多く見られるが、そのモデルを採用する国家が自由・民主主義国家ではないと認識されることはない。そうしたなかで日本国憲法の規範的理解の下でも、両院制の本質論の観点から両院の権限関係に配慮しつつ、上院の組織方法は下院と異なるものを観念して設定されるべきとの有力説[23]が示される。また、近年見られた「逆転（ねじれ）国会」の下での両院制のあり方をめぐっては、参議院を「地方の府」と捉えるべきとする大胆な試論が提示されている。[24]

ところが、衆議院と同様、上院である参議院にも投票価値の平等の徹底を求める見解のなかには、そうした両院制をめぐる統治構造分析を十分に経ることなく、権利論の観点からの議論のみを進めるものも多いように思われる。またその場合、不均衡を断罪する理由としては、不均衡が正義に反していることから投票価値の均衡が要

請されるというにすぎず、「判例や憲法学説は、それが要求される理由を詳しく論じてこなかった」[25]との指摘もあるように、なぜ――とりわけ参議院において――投票価値の平等の確保が憲法秩序の維持にとって最重視されるべきなのか十分な理由が示されていないように感じられる。一般的に各国でも人口（有権者）比に基づいた定数設定のなされる下院（日本の衆議院）に比べて、それが必然的とは言い切れない上院（日本の参議院）における選挙制度の設計は、その他の要素をふまえてより慎重な検証が必要であろう。

以上からすると、衆参の対等性を示すことで投票価値の平等の確保を急いだ二〇一二年判決は、代表の性質や統治機構のあり方からの本質的検証が不十分であったように感じられる。もっとも、その評価にあたっては他方で、投票価値の平等の価値の要請を参議院議員選挙で一定程度減退させ、地域の過大代表を認めることが、日本国憲法の規範理解としてどのような理由から承認されるのかをさらに深く検証しなければならない[26]。この点は難問であり簡単に応答することはできないが、以下では、関連する二つの視点を提示することで、本稿としての応答としたい。

（三）「投票価値の平等」緩和の可能性

1　「投票価値」の平等・再考

ここではまず、そもそも憲法上要請される投票価値の平等とは何かという点に目を向けたい。というのもそこには、現在一般的に示される「投票価値」の概念設定そのものが、現実には人口多数地域の人々の政治的権利の達成を本位とするものとなっているのではないか、という疑念があるからである。そしてもしそれがいえるならば、そうした概念設定のもとでの投票価値の平等のみを語ることの空虚さを示すことができよう。

一般に「投票価値」は、一人の議員を選出するのに必要な人口（有権者数）の割合で観念され、その他の要因

は考慮対象から外される。しかし、投票価値を観念する際、その他の要素に注意を払う必要性はないのだろうか。例えば参議院議員選挙区選挙の場合、県の人口（有権者数）規模に応じて二人から一〇人の定数が割り当てられる。半数改選の通常選挙の際には、前者であれば一人の当選者、後者であれば五人の当選者を各選挙区から輩出できる。前者では得票数第一位の候補者しか当選できないため、投票者はそれを前提とする投票行動に出る。他方、後者では、最上位の得票数を得ない候補者でも当選する可能性があり、投票者はそれを前提とする投票行動に出る。ここでまず、投票をめぐる制度的差異の問題が表出する。また、五名の当選者を輩出する選挙区では、立候補者の当選可能性がより期待されることから、政党を中心とする民主主義の存在を前提にすれば、多様な党派・無党派の人々が、単数当選の選挙区に比べてより多く立候補することが予想され、投票者に多くの選択権が保障される。さらに相対的に得票が少数の候補者でも当選する可能性があることから、投票者がいわゆる弱小政党の候補者を支持してもその候補者が当選する可能性があり、仮にそうした弱小政党の候補者に投票する場合には当該候補者が落選することの（投票者の）喪失感は弱まるという効果をもつ。他方で一人区の場合――各地の政治文化などを考慮すればなおさら――それほどの立候補数を見込めず、五人区ほどまでの選択の多様性は、事実上、投票者に保障されない。

以上をふまえると一人の当選者しか出せない選挙区での投票価値と、五名の当選者が出せる選挙区での投票価値とでは、仮に人口（有権者）比により選出議員の数を整えたとしても、同等なものだとはただちに観念できないことになる。つまり、人口が少ない地域の参議院議員選挙区では、人口が多い地域のそれに比べ、当選させられる立候補者の幅が制度的に狭まるという意味において投票価値に差異が生じており、かつ、人々は事実上、より限定的な選択肢しか与えられないことを余儀なくされる。従来の憲法学では、議員一人を選び出すための数値的な等価性のみ注目されることがほとんどであるが、投票機会の平等に加えて「投票価値」の平等を憲法の規範

理解として読み込むならば、投票の「価値」を左右する以上のようなその他の要因の存在をも含めて、検討することが本来的には必要だと思われる。

本稿は、衆議院と参議院との間に民主的正統性の強弱を設け、より強い民主的正統性を衆議院に付与し、衆議院と政府との結びつきを重視した議院内閣制を確立する両院制構想に意義を見出しながら、同様の構想が現在の日本国憲法の規範理解において許容されうるという立場にある。そこで、上院である参議院の選挙でも一般的には要請されると指摘されてきた投票価値の平等は、下院である衆議院の選挙ほどまでに要請されないといった考え方に親和的である。そうだとすれば、以上のような投票価値の再考は本稿ではふさわしくないのかもしれない。しかし、従来一般的に語られてきた投票価値の捉え方それ自体に、人口大規模地域の有権者本位の政治的権利の確立を焦点とするイデオロギーが潜在しているのだとすれば、人口大規模地域の有権者とそれ以外の有権者との間での投票価値の調和を考えた適切な全国民代表のあり方を考える作業にとって、以上の視点の提示は、間接的・付随的な効果しか持たないとしても、一定の意義はあろう。

2　全国民代表・再考

二つ目に、人口の少ない地域に過大代表を認める措置を採ることは、憲法四三条に定める全国民代表の観点から承認しうるのかという問題について再考したい。

これに関連して、衆議院議員選挙をめぐる二〇一一年判決で最高裁は、「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」として、これを理由に各地域における「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」と指摘する。しかしこのロジックは、人口の少ない地域の過大代表を認めることが憲法四三条に抵触する、ということを示す十分な論証になっていない。というのも「いずれの地域の選挙区から選出されたか」が全国民代表としての議員には問われな

いことになれば、特定地域への定数配分を多くしても、選出された代表者が、その地域固有の「一部代表としての利益」ではなく「全国民代表としての利益」を行使すると観念すればよいからである。[27] よって以上のようなロジックでは、全国民の代表性を理由に投票価値の平等の要請を導くことはできない。

それでもなお「特定地域から選ばれた代表者は、一部の利益代表ではなく、全国民の利益代表たるべきである」とする古典的代表観は、国家統治を考える上で今なお一定の規範的意義を有する。そこで考えたいのは、都市への人口集中が起きるなかで両議院の議員の全国民代表性を適切に確保するためには、人々の政治的権利のあり方をいかに構築すべきか、ということである。

これについて従来の憲法学では、理念的見地から地域ごとの利益の現実的違いを捨象して国民の同質性を観念しつつ、（両議院の）選挙における投票価値の平等の獲得が民主主義的統治の達成にとって必要なことだという暗黙の了解が見られることが多かったように思われる。他方で、政治的代表者の選出と代表のあり方をめぐって地域間の異質性を承認する場面としては、連邦国家における州の地域代表的性格の正当化が繰り返し観念されてきた。しかし、これらが自明なことといえるのかは難しいところである。その理由としては、憲法における全国民代表の理念が一般的に要求するほどまでに、連邦制国家だけでなく単一国家における各地域の人々も同質的ではないのではないかという考えが成立するからである。これに関しては、ある政治学者から次のような見方が提供される。すなわち、一票の較差を「単に『数』の問題からだけ考える視点の背景には、日本国民は同質的で、それゆえ、都市の利益と地方の利益は同じものである、という考え方があるように思われる。この意味するところを敷衍するならば都市の住民は、地方の住民を国政において代弁することが十分可能であるという主張となる。果たして都市の利益と地方の利益は同質的であろうか」との問いの下での、「都市と地方が同質的であるという意見には多少留保がある。というのも、都市と地方の『質』的な条件はまったく異なるものといえるからであ

る」[28]といった指摘である。また、連邦制度の下における地域間の異質性を承認する作業は許され、単一国家におけるそれは許されないのかという点であるが、これについても、それほどの合理的論証がなされているともいえないと考える（連邦国家の場合、各州が同等に連邦に参加・関与するために州代表を観念するという理由はある。しかし、例えば単一国家に分類されるフランスでは、憲法上、下院を国民代表とし、上院を地域代表としていることをいかに理解するのか）。

全国民代表の理念は――もちろんそれは古典的な純粋代表のままではなく、半代表や社会学的代表といった、より後世の議論があることは心得ているが――、歴史的には身分や職業を中心とした階級間格差の不可視化を推進することで単一国家における近代的統治を成功させる一つの装置として機能してきた。もっとも、法の全国的な単一的執行の必要性からか、憲法学ではその達成を暗黙の前提とする地方自治論は数多く見られながらも、単一国家内での地域間の異質性をいかに国政レベルでの政治的決定のなかに承認していくべきかといった視線は、決定的に不足しているように思われる。

しかし問題はそこにとどまらない。さらなる問題は、先の政治学者があわせて、都市と地域との間の異質性に関して「公共交通機関による移動の時間的・金銭的コスト、平均賃金、さらには大学進学率、病院などの医療機関の充実度など、都市にやさしく地方に厳しいといった都市と地方の格差が、しばしば報告されている」[29]と示したように、以上に見た都市と地域との間の現実的な異質性は、人口少数地域の犠牲の下に成立するものでありながら、国民の同質性の物語形成に苦心してきた憲法学が、どれほどまでにその犠牲を自覚的に争点化し、人々の政治的意思決定にまつわる権利論にまで反映させてきたのかということである。本稿は、特に従来の投票価値の平等を推進する議論では、そうした問題意識がほとんど顕在化されてこなかったという認識を持っている。

これに関連して以下では単純化した事例に引きつけて、人口密集地域が存在する場合の、投票価値の平等の徹

底化により生じる問題を考えてみたい。目の前に、同じ広さのA・Bの各地域があり、A地域には一〇〇〇人、B地域には五〇人の人が住んでいたとする。ここで人口比例原則により五〇名に一人の代議員を選出するとすれば、A地域の代表者は二〇名、B地域の代表者は一名となる。これを前提に、代表者の集まる議会の立法を通じて、迷惑施設をA地域かB地域に設置しようとする。その場合、A地域の代表者が、あえて迷惑施設の設置を倦厭することが推測されるA地域の住民の反対意見を押し切って、A地域に同施設を設置しようとする行動を、自らの次回選挙のことを考えることなく、取りうるだろうか。これについては経験的に見て期待が薄い。というのも、実際の選挙では、有権者が地域への利益誘導があることを立候補者に期待して投票を行うことは法的に否定されておらず、立候補者も、国家レベルの政策提案に加え、各地の有権者が考える各地域の利益に応える政策提案をする可能性が高いからである。

これにより、B地域の声の吸い上げは絶望的となる可能性が高いが、ではそれでもなお人口多数の地域から選出された代表者は、規範的意味での「全国民代表」の意思として、B地域にあえてその迷惑施設を置かない判断ができるだろうか。これについては、A地域から選出された代表者が、それに囚われない「全国民代表」であるという意識を強く認識することさえできれば、A地域の個別利益を後退させ、B地域の対策を含む一般利益の表出をする全国民代表としての振る舞いを見せることに期待をかけることが可能かもしれない。そして、そこに新たに持ち出されるのは確かに特定A地域の固有利益ではないのかもしれない。ところが「全国民代表」の意味を再考した結果、以上の設定において次に登場するのは、民主主義的決定に親和的な多数者意思（という全国民代表）ということになるのではないか。ここでは結局、A地域での迷惑施設の設置を認めないということが、地域の特殊利益ではなく、多数者により観念される全国民の一般利益として、多数者によって民主主義的に決定される可能性がある。

多元的な民主主義観によれば、社会には利益団体が複数存在しており、それらの駆け引きのなかでいわば妥協的決定により国家意思の形成が図られる。そこでここでは仮に、人口規模が大きい「都市住民」と人口規模が小さい「その他の地域住民」とをそれぞれ利益団体と見立ててみる。これらが存在する社会においては、それぞれの団体との間において妥協的決定が行われることになろう。しかし、「都市住民」・「その他の地域住民」という枠組みで観念される団体と、その他の一般的な利益団体とでは決定的に違うことが一つある。それは、人口規模をメルクマールとしたそれらのうちの前者の団体は、その団体の性質が、事の本質として多数であるか否かをもって特徴づけられる点である。これを民主主義のルールに置き換えると、「都市住民」団体（前記にいうA地域）は、住環境をめぐる自身の利益についてそれ自体で多数派となり、逆に「その他の地域住民」団体（前記にいうB地域）は、その性格として常に少数派となる。そして、多数派民主主義のルールを採る社会では、そこでの多数派が、地域固有の特殊利益を行使するからではなく、「全国民」性を自らの力のみで帯びることができる可能性が高く、統治の正当化を獲得しやすい。このように人口大規模地域としての都市そのものを団体とする見立てが成功するならば、「都市」と「その他の地域」という切り口で全国民代表性を考えたとき、多数派民主主義をとる社会における全国民代表とは、すなわち都市代表性を隠蔽するイデオロギーとしての機能を有する可能性が否定できない。

日本国憲法における全国民代表の観念はこれまでも、何を代表しているのかよく分からないという意味でのイデオロギー機能を果たしてきたことは否めない。しかし、選出された代表者が実質的に一部利益から選出された代表であったとしても、その個別利益のみを達成するための行動をとってはならないという観念を用意することで、同概念は、様々な利益を調和的に考えて全体の福利を確保するための役割を担ってきた。その意味において、それは一定程度肯定的に評価されるべき機能であったように思われる。しかし、民主主義の必要性・重要性を肯

定的に捉えたとしても、人口の都市部への集中が急激に生じている事態の下での多数派民主主義や全国民代表観念のあり方を再考した場合、一票の較差に基づく（個人主義的な）民主主義の徹底化を追求するあまり、逆に前記に見たような団体としての都市の代表性が急激に露呈してしまう点を無視できない。それにもかかわらず、顕著な都市代表性をなおも隠蔽し「大規模都市住民によって選出された代表者たちはその他の地域のことも考えています」との模範解答を用意しつつ、投票価値の平等の貫徹に裏打ちされた全国民代表の観点からこれからも引き続き人口多数の都市住民による国家統治の正統性を語り、その他の地域を多数派民主主義的思考により少数派であることを余儀なくさせ続けるのであれば、特に人口が少ない地域の人々から、自分たちもまた国家の統治の担い手であり、その国家による統治を受けているのだという統治の「正統性」感覚を奪いかねない。[30] 後述するように、日本国憲法四三条における「全国民代表」規定は、そうした正統性感覚のバランスを保持する規定でもあると考えるが、「都市に権力が集中化している」という感覚が常態化するならば、そこでは国民の間での感覚の分断・乖離が生じ、かえって「全国民代表」の物語が継続できなくなる可能性が生じよう。

他方で本稿では、投票価値の平等については、そこに見られる徹底した個人主義的性格の重要性をふまえて、それを最大限に尊重すべき場面が統治の過程において見られるべきであり、それがあることで民主主義国家の正統性が保持されると考えている。そしてそれは、議院内閣制の下での両院制の場合、政府との関係での責任関係を直に有する下院の選出方法において達成されなければならない。他方、上院については、統治の正統性を失わないようにする装置として、その代表性のあり方が考察されなければならず、地域代表的性格はその一つの選択肢として観念しうる。

一般的に日本国憲法四三条における「全国民代表」は、地域代表的性格の付与を禁止するという制限規範として論じられ続けてきた。しかし同規定には、これまでの憲法学であまり可視化されてこなかった以上のような国

民の統合機能がある。その意味において日本国憲法四三条の「全国民代表」論でも地域代表的性格を認めることはそれほど理論的に難しい作業であるとは思えない。[31] そして、両院制を採用する国では、端的に両院において一票の較差を是正しさえすれば、国家統治のなかでのよき代表制の構築が可能になるわけではない。従来の判例と比較して、両院制の本質論や制度構想をふまえた検証を行うことなく、上院の特殊性論を打ち切ろうとしたようにも見える二〇一二年判決は、こうした統治における統合機能の観点からの多様な代表制論の試みの可能性を後退させ、議論を単純化してしまう作用をもたらすように思われる。[32]

五　まとめにかえて

二〇一二年判決は、参議院議員選挙に関する定数訴訟について一九八三年判決の判断枠組みを踏襲し、近年のいくつかの判決の継承を図りながらも、時の経過論を駆使しつつ、その具体的内容として従来の判決を大幅に踏み越えるものであった。もっとも時の経過に基づく審査は、最高裁の論理の構築にとって有用ではあるが、最高裁の考える具体的な価値判断は分かりづらくなるという点がある。また二〇一二年判決は、時の経過の中での判断であるとはいえ、参議院の特殊性や都道府県代表的性格を認めてきた従前の判決を大幅に踏み越えて、参議院議員選挙においても「投票価値の平等」を厳格に捉えるという価値へのコミットを前進させたように見える。しかし、これにより人口過少地域の有権者にとっての政治参加をめぐる正統性の感覚がより削がれるのと同時に、両院制の本質論の観点からの考察が欠落する可能性がある。

二〇一二年判決後、二〇一三年七月二一日には第二三回参議院議員通常選挙が行われ、この選挙についても定数不均衡訴訟が提起された。[33] 二〇一二年判決を受けて今後の最高裁がいかなる判断を示すのか注目したい。[34]

【付記】本稿は、二〇一三年五月一八～一九日開催の二〇一三年度日本選挙学会【分科会C（法律・制度部会）：選挙をとりまく制度の再検討】における報告論文（日本選挙学会HPに掲載）とそれに基づく報告（タイトル「参議院議員選挙区選出選挙の『一票の較差』をめぐる最高裁大法廷違憲状態判決について」）につき、大幅な加筆修正を行い、タイトルを変更したものである。また本稿の研究は、科研費（基盤研究A）「二院制の比較立法過程論的研究」（代表・岡田信弘）〔二〇〇九～二〇一二年度〕（課題番号：二一二四三〇〇三）と、それに続く科研費（基盤研究A）「二院制に関する動態論と規範論の交差的研究」（代表・岡田信弘）〔二〇一三年度～〕（課題番号：二五二四五〇〇五）の研究分担者として行った研究の一部が反映されている。

（1）　最大判平成二三年三月二三日民集六五巻二号七五五頁。

（2）　前者につき広島高判平成二五年三月二五日判時二一八五号三六頁、後者につき広島高岡山支判平成二五年三月二六日判例集未登載。なお、これらを含む高裁判決の上告審判決がすでに出されており、最高裁は「違憲状態」判決を言い渡した（最大判平成二五年一一月二〇日裁判所HP）。

（3）　二〇一〇年施行の参議院議員通常選挙の無効を訴える訴訟は、各地で提起されており、事件番号の異なる最高裁判決が同時に言い渡されている。民集には、東京高裁平成二二年（行ケ）一五号事件判決（東京高判平成二二年一一月一七日民集六六巻一〇号三四九五頁）の上告審である、最高裁大法廷平成二三年（行ツ）五一号事件判決（①判決）が掲載されている（最大判平成二四年一〇月一七日民集六六巻一〇号三三五七頁）。他方、同選挙の無効訴訟では、東京高裁平成二二年（行ケ）二一号事件判決（東京高判平成二二年一一月一七日判時二〇九八号三四頁）において東京高裁が、主文で「原告の請求を棄却する。ただし、平成二二年七月一一日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の東京都選挙区における選挙は違法である。」として違憲判断をしつつ、いわゆる事情判決の法理により選挙そのものを有効であると宣言した。同判決は、但書きを不服とする選管側、事情判決を不服とする原告側からそれぞれ上告された。そのうち、前者に関する判断が、最高裁大法廷平成二三年（行ツ）六四号事件判決（最大判平成二四年一〇月一七日集民二四一号九一頁）（②判決）、後者に関する判断が、最高裁大法廷平成二三年（行ツ）六五号事件判決（最大判平成二四年一〇月一七日官報号外二六五号五八頁）（③判決）であり、②判決は「破棄自判」、③判決は

「棄却」となっている。①判決の評釈として櫻井智章・甲南法学五三巻四号（二〇一三年）六一頁、②判決の評釈として、上田健介・新・判例解説Ｗａｔｃｈ憲法一二号三五頁、前硲大志・阪大法学六三巻一号（二〇一三年）一八七頁、①・②両判決の評釈として、榎透・法学セミナー六九七号（二〇一三年）一二八頁、工藤達朗・論究ジュリスト四号（二〇一三年）九二頁がある。また、①～③の原審判決の評釈として、南野森・セレクト二〇一一［Ⅰ］（二〇一二年）四頁、赤坂幸一・平成二三年度重要判例解説（二〇一二年）一〇頁がある。本稿は以上のうちの①判決の分析・判決文の引用を行う（判決文の抜出し部分の頁数は省略する）。筆者はまた①判決を中心とする判例評釈をすでに執筆していることから（拙稿・平成二四年度重要判例解説（二〇一三年）八頁）、本論文の内容が同評釈の内容と一部重複することをお断りしておく。

（4）最大判平成八年九月一一日民集五〇巻八号二二八三頁。

（5）判決として、東京高判平成二二年一一月一七日（行ケ）一五号判時二〇九八号二四頁、判タ一三三九号七一頁、東京高判平成二二年一一月一七日（行ケ）一六号判タ一三三九号八一頁、広島高岡山支判平成二二年一二月一六日判例集未登載、名古屋高金沢支判平成二三年二月二八日判例集未登載、②判決として、広島高判平成二二年一二月一〇日判タ一三四六号一四五頁、東京高判平成二二年一二月一六日判自三四六号一六頁、仙台高判平成二二年一二月二四日判例集未登載、福岡高那覇支判平成二三年一月二五日判例集未登載、大阪高判平成二三年一月二八日裁判所ＨＰ、仙台高秋田支判平成二三年一月二五日判例集未登載、福岡高宮崎支判平成二三年一月二八日判例集未登載、広島高松江支判平成二三年一月二六日判例集未登載、③判決として、東京高判平成二二年一一月一七日（行ケ）二一号判時二〇九八号三四頁、判タ一三四六号一五一頁、高松高判平成二三年一月二五日判タ一三四六号一三七頁、福岡高判平成二三年一月二八日判タ一三四六号一三〇頁、がそれぞれ言い渡されている。

（6）最大判昭和五八年四月二七日民集三七巻三号三四五頁。

（7）最大判平成一六年一月一四日民集五八巻一号五六頁。

（8）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。

（9）最大判平成二一年九月三〇日民集六三巻七号一五二〇頁。

（10）本判決では、合憲性を担保する立法府の努力として「仕組み自体の見直しを含む制度改革」の検討がなされたこ

とが、合理的期間論により合憲判断を示した一因とされる。逆に言えば、単なる小規模な較差是正では合理的期間論の要件をクリアしないことを示唆したことになる。この点も厳格な評価を示した本判決の特徴とされる。なお、以上の判決要旨については、拙稿・前掲注（3）八頁の流れに基づくものである。

（11）最大判平成二三年三月二三日民集六五巻二号七五五頁。

（12）判例時報二一六六号七頁の「解説」を参照。

（13）「違憲の主観化」は、衆議院選挙の一票の較差をめぐる一九七六年最高裁大法廷判決における合理的期間論の採用につき語られてきた（安念潤司「いわゆる定数訴訟について（三）」成蹊法学二六号（一九八八年）五八―五九頁）。そこでは、定数配分の違憲状態を認定しつつ、時間的経過の中での国会の努力を理由とする「合理的期間」を理由として合憲へと導く手法として、前者を客観的指標、後者を主観的指標とする評価がなされた。これに対し、参議院の定数をめぐる二〇〇六年判決や二〇〇九年判決では、「不均衡が違憲状態に達しているかどうかを認定することなく、国会による是正のための期間が不十分であることを根拠の一つにあげ、配分規定の合憲性を認定」するという、立法府への配慮（＝違憲の主観化）に基づく判断を行っていることが指摘される（藤井樹也「立法者の努力を評価する司法判断」戸松秀典・野坂泰司編『憲法訴訟の現状分析』（有斐閣、二〇一二年）四一三頁）。こうした傾向は、かつての合理的期間論をめぐる従来の「違憲の主観化」の議論を超えている。そうした近年の参議院の定数訴訟における「違憲の主観化」について扱うものとして、毛利透「参議院の選挙区選出議員定数配分の合憲性」民商法雑誌一四二巻四・五号（二〇一〇年）四六一頁以下を参照。

（14）工藤・前掲注（3）九六頁。

（15）上田・前掲注（3）三七頁。

（16）上田・前掲注（3）三七―三八頁。そこに示される衆議院議員選挙区選挙をめぐる最高裁判決は、最大判平成二三年三月二三日民集六五巻二号七五五頁と思われる。

（17）最大判平成二〇年六月四日民集六二巻六号一三六七頁。

（18）最大判平成二五年九月四日裁時一五八七号一頁。

（19）最大判平成一七年九月一四日民集五九巻七号二〇八七頁。

(20) 以上につき、拙稿「衆議院議員小選挙区選挙の『一人別枠方式』の違憲状態と立法裁量統制―最大判平成二三年三月二三日の検討」法律時報一〇三六号（二〇一一年）二頁。

(21) こうした「事実」の変化をめぐっては、先の国籍法違憲判決における多数意見と反対意見との間に見られたように、「事実」自体の捉え方をめぐっての対立が生じる点も興味深い。

(22) そうした類型論として、レイプハルトのものが有名である（邦訳として、アレンド・レイプハルト（粕谷祐子訳）『民主主義対民主主義―多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』（勁草書房、二〇〇五年）一六三頁以下参照）。なお、この類型論を用いて日本国憲法下での参議院の強さを分析するものとして、只野雅人「単一国家の二院制―参議院の存在意義をめぐって」ジュリスト一三一一号（二〇〇六年）二八頁、高見勝利「デモクラシーの諸形態」『岩波講座　現代の法3　政治過程と法』（岩波書店、一九九七年）五四―五五頁。

(23) 大石眞『憲法講義Ⅰ（第二版）』（有斐閣、二〇〇九年）一二二頁。なお先に見た上田・前掲注(3)三七頁も「参議院の選挙制度については二院制を機能させるため――投票価値の平等の点も含め――柔軟な制度設計を認めるべきである」と述べる。さらに前掲注（8）の判例研究である、木下和朗「参議院議員選挙制度における定数配分不均衡と投票価値の平等」熊本法学一一七号（二〇〇九年）一五七―一五八頁も参照。

(24) 高見勝利『政治の混迷と憲法―政権交代を読む』（岩波書店、二〇一二年）一八四頁以下では、現状の憲法の枠内においても、参議院を「地方」の府としてその構成員を投票価値の平等と係わりなく選出しながら、参議院での「直近の民意」論の後退を図り、衆議院の優位を確立するといった考え方が示されている。もっとも高見によれば、それは「試論」にすぎず、「衆院議員や政府関係者などが参院のあり方について一指でも触れようものなら途端にかみつかれて謝罪表明せざるを得ないような現況の中で、この種の試論の実現可能性はゼロである。」（同一九一頁）とするように、国会が実際にそうした動きを示すかは難しい。

(25) 木村草太『憲法の創造力』（ＮＨＫ出版、二〇一三年）六六頁。

(26) このことについて、なぜ参議院においても投票価値の平等が貫徹されなければならないのかを精力的かつ真摯に検討を加えているのが只野雅人の一連の作品である。これにより只野は参議院の地方代表的性格の付与についても慎重な姿勢を見せているが、特に、不対等な両院制を模索するなかで上院（参議院）について地域代表主義を採用しよ

うとしても、「ねじれ国会」を見るならば「『地方』の代表が、実は極めて政治的に機能しうる」ことからすれば「直接選挙された議員が『地方』という独自の視点を貫くことは難しい」（只野雅人「両院制と選挙制度」論究ジュリスト五号（二〇一三年）七〇頁）と示唆する点は有益である。もっとも人口比に基づく定数設定によって選出された議員もまた、常に「全国民代表」として機能するとは限らないという点も指摘する必要があろう（なお、本稿校正段階で、日本に関する分析ではないが、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」高橋和之先生古稀記念『現代立憲主義の諸相（上）』（有斐閣、二〇一三年）六三頁以下に接した）。

(27) 前掲注（11）判決における竹内行夫裁判官の補足意見の他、長谷部恭男「1人別枠方式の非合理性―平成23年3月23日大法廷判決について」ジュリスト一四二八号（二〇一一年）五二―五三頁、拙稿・前掲注(20)三頁を参照。

(28) 白鳥浩「『一票の格差』を考える―民主主義のデザインと都市対地方」『政治を立て直す（世界別冊八四一号）』（岩波書店、二〇一三年）一七〇頁。

(29) 白鳥・前掲注(28)一七〇頁。

(30) 木村・前掲注（25）七四頁。なおこの点に関連して、人口の少ない地域の人々の過大代表を進めれば、逆に（人口密集地の）都市の人々の正統性の感覚が削がれることになるとの懸念もある。例えば、衆議院議員選挙の「一票の較差」問題についてのコメントであるが、「過疎地対策は『過密の軽視』……であり、『全国民の代表』に課せられた国民統合作用をかえって妨げるように思われる」（宍戸常寿「最高裁で拓かれた『一票の較差』の新局面」世界八一八号（二〇一一年）二四頁）との指摘がそれにあたる。こうした見解は、大いに重要なものと考えられる。もっとも、都市生活者は、過密していることの不便さなどを（人口が多いという意味での）多数派として、民主主義的な契機により政策転換を求める声をあげやすい。これに対し、おのずと少数派に貶められてきた人口少数地域の場合には、民主主義的な政策転換を求めにくいということを考えると、都市生活者と地方生活者との間での正統性感覚の喪失の程度には、大きな差があるように思われる。また、人口比例原則を一定程度重視してきたこれまでの選挙制度のもと、実際に「全国民代表」が、地域的格差の影響を受けないで暮らすことができる社会を積極的に構築してきたのかといえば、経験的にそれは違うようにも思える。生活向上のためのインフラ（あるいは迷惑施設）は、その利用者（あるいは被害者）は個人であるにすぎないにもかかわらず、「人口が少ない」ことをメルクマールに設置されなかったり

（あるいはされたり）する。つまり、個人主義的な政治的権利の差異以上に、生活の場の整備についての過大較差が生じてしまっている状態にある。このことを近代立憲主義はどのように受けとめるのかが問われているように思われる。本稿は、だからといって個人をベースとする政治的権利の平等性を全て否定するつもりはない。そこで示しているのが、衆参両院における代表の性格をめぐるバランス論である。またそうしたバランスをうまく国家統治に反映させられるのが両院制であると考える。本文にも示したように、民主主義を標榜する各国の両院制が、必ずしも両院において「一票の価値」の絶対的優位に基づく制度設計をしていないのはその証左といえる。そこでそうした両院制を模索することは、何ら近代立憲主義に反することにはならず、また日本国憲法の理解としても親和的であると考える。

(31) このことをめぐっては、上田健介「『全国民の代表』と選挙制度」論究ジュリスト五号（二〇一三年）五七頁以下の分析が興味深い。特にその六五頁では「憲法四三条一項の『全国民の代表』は、選挙制度との関係では、せいぜい、『選挙』を要請するのみで、その具体的な在り方には関係しない」との理解を示している。また近年では、憲法研究者から日本国憲法四三条の「全国民代表」の理解として、あえて地域代表性を読み込む見解も登場している（岩間昭道『憲法綱要』（尚学社、二〇一一年）一九〇頁）。

(32) 以上からすると本稿におけるこの部分の結論は、二〇一二年判決（第五一号事件）の竹内行夫裁判官の意見に近いものとなろう。同意見は、近年の一票の較差訴訟における「流行り」の見解ではないものの、大都市との比較で地方の実情等をふまえたものとなっており興味深い。こうした見解についての理論的意義と限界について今後探究していきたい。

(33) 朝日新聞〔大阪本社〕二〇一三年七月二三日社会面〔一〇版〕。なお、これに関する訴訟の各高裁・支部判決（一六件）が、二〇一三年一二月二六日にすべて出揃った。広島高岡山支判平成二五年一一月二八日判例集未登載が違憲無効判決を言い渡した他、違憲だが有効とする判決が二件（大阪高判平成二五年一二月一八日、東京高判平成二五年一二月二五日、それぞれ判例集未登載）、残りの一三件が「違憲状態」判決であった（朝日新聞〔大阪本社〕二〇一三年一二月二七日社会面〔一〇版〕）。

(34) 二〇一三年の参議院議員選挙と両院制の今後について示した拙稿「二〇一三年参院選と両院制の今後―定数不均衡と『ねじれ国会』の解消とを素材に」法律時報八五巻一〇号（二〇一三年）一頁を参照。