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

Title	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
Sub Title	Electoral system design for the upper house in Japan
Author	新井, 誠(Arai, Makoto)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2018
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.91, No.1 (2018. 1) ,p.285- 309
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	大沢秀介教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20180128-0285

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.

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――

新井　誠

はじめに
一　参議院議員選挙区選挙における合区の問題点
二　両院制の類型、議会上院の代表性、投票価値の平等
三　参議院議員選挙の制度構想――最高裁との対話の中で
四　衆参の権限関係との連関を踏まえた参議院構想
おわりに

はじめに

国会は、二〇一五年七月、参議院議員選挙区選挙で採用されてきた各都道府県を一選挙区とする制度を一部見直し、隣接する人口少数二県を合わせて一選挙区とする合同選挙区（以下、合区という。）を二か所の地域（鳥

取・島根、高知・徳島）で実施することを盛り込んだ公職選挙法の改正を行った（二〇一六年七月の参議院議員通常選挙は、それを盛り込んで実施された）。合区が採用された理由としては一票の較差の解決が挙げられており、特に近年、最高裁判所が、較差是正の取組みに対する国会の姿勢に厳しい視線を向け始めたことが大きな要因となっている。もっとも一部の人口少数県のみが対象とされる合区には、対象県選出の国会議員や地元住民を中心に反発の声が出ている。この声の意味を重視し、憲法規範の観点から合区自体を解消する手法を模索することを前提に、議会上院の選挙制度構想について検討するのが本稿の主たる課題である。

一定の広さのある国土の様々な地域に住む人々の意思を国レベルの議会にどのように反映させることが、よき政治的統合の手法として求められるのか。この問題は憲法学の重要課題でもあり、両院制議会が、地域と地域、あるいは都市と地方との分断を招くことなく公正かつ効果的な代表機関となるよう、慎重かつ説得的に論じられる必要がある。しかし、投票価値の平等に強いインセンティブを与える憲法学では、両議院の議員が「全国民を代表する」という憲法四三条のこれまでの定式的理解を前提に、両院制の意義を踏まえた様々な政治的意思の再現可能性を検討することに消極的であったように感じられる。こうしたなかで、合区の採用に対しても、数的正義の達成のための一過程にすぎないと考えられているのか、あまり関心が向けられていない状況にある。

両院制では、両院の権限関係はもちろんであるが、組織方法に関する両院間の差異を認めることは多い[1]。また、議会上院の組織方法には各国共通の基本原則を見出しづらいとされる[2]。しかも日本国憲法には、両院の権限関係に関してはある程度の規律が憲法上明文化される一方、組織方法に関する規律は少なく、憲法四三条における抽象的規範や各議員の任期、参議院の半数改選、いわゆる一般的な選挙法原則を除き、選挙事項法定主義が採用される[3]。これらを踏まえれば、現行の日本国憲法の下でも上院の選挙方法に関するかなりの制度構想が期待でき、合区制度の解消も十分検討しうる。他方、合区を改憲で解消しようとする考え方もあるものの、その場合、いか

なる点をどう変えることで問題が解消するのか、またあるいはそうしたことで別途の問題を引き起こす可能性があるのではないかといった難題も存在する。両院制の下での参議院のあり方をめぐってはこれまでも多様な議論が展開されており[4]、本稿が新たな貢献をする場面は少ない。しかし、合区を含む選挙制度に関する憲法関連の議論は、なお十分に行われている状況にない。以上を踏まえて本稿では、参議院における合区導入とその解消に向けて考えられるいくつかの憲法上の論点を提示しながら、上院としての参議院の選挙方法をめぐる課題を検討する[5]。

一　参議院議員選挙区選挙における合区の問題点

（一）導入背景――最高裁判決の変容と国会の対応

国会は、衆参における投票価値の平等の確立に向けた努力を一定程度行いつつも、根本的な修正をしていないとして、一票の較差を確保しようとする選挙無効訴訟が、国政選挙毎に提起され続けている。このうち特に参議院議員選挙に関して、たとえば最高裁昭和五八年四月二七日大法廷判決[6]（以下、昭和五八年判決という。）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……参議院地方選出議員の選挙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、これによって選出された議員が全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」として、参議院に関する都道府県代表的性格を容認していた。

ところが近年、最高裁は、もともとの判断枠組みや規範理解の明示的判例変更をしないまま、衆参両選挙に関

する一票の較差の是正に向けて、より厳しい視線を向け始めるようになった。特に参議院に関して、最高裁平成二四年一〇月一七日大法廷判決[7]（以下、平成二四年判決という。）は、「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い得るが、これを参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく」、（昭和五八年判決は）「参議院についての憲法の定めからすれば、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立法政策として許容されるとしていたが、この点も、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で、数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっている」とし、「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」といった考えを示すようになってきた。

最高裁が、参議院の都道府県代表的性格の有用性を示してきた従来の姿勢を事実上見直し、合区を含めた選挙制度の設計を推奨する姿勢を見せるようになったことを受けて、国会では合区導入による立法解決を図ろうとし始めた。国会は、二〇一五年七月、選挙区間の投票価値の較差是正を進めるため、上記の四県を二県ずつ合区し、全国で一〇増一〇減を行う選挙区定数の改定を含む法律案を可決した。

（二）合区をめぐる反応——都会と地方との断絶

しかし、合区をめぐっては、都市部における反応とは裏腹に、対象となった各県を中心に、従来行われてきた較差是正の手法である単純な定数増減とは様相が異なる新たな反発が起きているように感じられる。島根や鳥取を母体とする新聞社では、二〇一五年時点でこの問題に関する多くの特集記事が組まれ、それらのなかで合区制

度への不安や懸念が示されており、これらの新聞社が実施した地元の世論調査では、支持政党にあまり関係なく、制度をもとに戻してほしいとする声が強いことに注目したい。[8] さらに合区への強い懸念を示した全国知事会による「参議院選挙における合区の解消に関する決議」（平成二八年七月二九日）もインパクトがある。[9] 一部反対意見（大阪府）と慎重意見（愛知県）の付された決議では、「意思形成を図る上での都道府県が果たしてきた役割を考えたときに、都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなるのは非常に問題である」とし、「投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化しており、合区解消を求める声が大きなものとなっている」として、「合区を早急に解消させる対応」と「最高裁の判例を踏まえ憲法改正についても議論すべき」との提言がされている。こうした地方からの声を受け、国会内でも、とりわけ参議院議員を中心とした合区解消の取り組みが見られるようになってきている。[10]

投票価値の平等を他の利益との調整を経ない第一義価値を持つものとし、その徹底を重視する立場からすれば、憲法上の地位が必ずしも定まっていない都道府県単位にこだわりを持つ合区反対論に対しては、洗練されない、非論理的、感情的といった評価がなされる可能性もあろう。しかし、非合理なものにも見えるこうした視点は、国家統治のあり方を考えるうえで顧みることの不要な事象かといえば一概にそう割り切れない。これらの感覚の切り捨ては、かえって統合作用を失う局面を見せることにもつながる。[11] そこで、ある種の地域意識を、統治構造のなかに一定程度組み込むシステムを構想することは憲法の規範理解において排除されていないと考えられる。

この点について日本の場合、かつての藩を意識する場合もあるものの、現在では一三〇年程度の地方制度を支える都道府県に一定の愛着を感じる場面が一般的には多く見られる。そうしたなかで今回、一部の県に所属する人々のみが、所属する県から独自に参議院議員を選出できなくなる状況によって、一票の価値の平等論の可否の議論に収まらない、対象地域における代表者を選べないことへの不満や不安という感情が生じたと考えられる。

この状況は、選挙に対する無関心をさらに誘引する可能性を否定できない。[12] 加えて、代表者を選べない県は一部の人口少数県であることにより、その一部県と選挙民とその他の県の選挙民との間の不平等感覚が生まれることも無視できない。近年、都会への人口集中現象がさらに加速しているなかで、地方（三大都市圏を含まない二九道県）においては、一九六三年頃から現在までに衆参あわせた議員数が七〇人減っていることが指摘される。[13] さらに過疎化や高齢化、産業の停滞など様々な面で疲弊しており、これまで以上に地域が見捨てられるのではないかという不安がたまっている。こうした現象は日本に限らず、グローバル化社会のなかで世界的にも広がっており、直近のアメリカの大統領選挙では都会と地方の断絶が象徴的に語られた。都市住民を中心とする思考で物事を進めることの限界がここへきて問題となっている昨今、地域の切り捨てにも見える一部人口少数県における合区は、統治の手法として様々な問題を抱える制度となっている。

二　両院制の類型、議会上院の代表性、投票価値の平等

（一）両院制類型論の再考

以上の問題の緩和措置として、両院制を採用する憲法体制の下では、両院にそれぞれ異なる代表性を実現させる方法が考えられる。その場合、投票価値の平等に基づいた代表院として下院を想定しつつ、それによって零れ落ちる利益を確保する代表機関として上院を位置づけることが可能である。

ところで、そこで零れ落ちる利益には、連邦制や貴族制、職能代表制といったもの以外に起因とするものも想定しうる。しかし、日本憲法学の両院制類型論には、その視点が的確に反映されてこなかった感がある。その理由の一つは、日本憲法学で語られる両院制の類型は、多くの場合、①貴族院型、②連邦型、③民主的第二次院型

に集約され[14]、③には、代表の選出方法について両院間で異なる場合があることが前提とされながら、その代表の性格の差異が十分に紹介されるわけではない状況が続いてきたことが挙げられる。しかし、世界的に見れば、連邦制型でも貴族院型でもない上院が、下院の代表性により零れ落ちる性格を引き受ける代表観が十分考えられる[15]。現在のフランス第五共和制がその一例である。連邦制国家ではなく、単一国家であるフランスにおいて国会は、国民による直接選挙によって選出された議員で構成される国民議会と、地方議員などを中心とする各地域の選挙人による間接選挙によって選出された議員で構成される元老院で形成される。フランス第五共和制憲法二四条四項後段で「地方公共団体（collectivités territoriales）の代表」と規定される元老院は、民主的第二院型でありながら、国民議会とその代表性を異にする。従来の日本の類型化論は、こうした型の両院制に十分な位置づけを与えてこなかったように感じられる。

（二）日本国憲法における全国民代表の理解

以上では、両院制では特に上院において多様な代表性が確保できることや、両院制の類型の一つとして従来挙げられてきた民主的第二院型における代表の性格の理解にも様々な可能性を見出されることが確認できた。他方で、比較制度的観点ではなく、日本国憲法固有の問題にも触れる必要がある。それは、両議院の議員が「全国民を代表する」（以下、「全国民代表」という。）ことを規定した憲法四三条の理解である。憲法四三条の全国民代表をめぐっては、一般的に、①「全国民代表」という文言が地域代表などを含む「部分代表」の対義語として考えられること、②日本国憲法では両議院の間に代表としての性格の差を設けていないことからも、上院にも全国民代表と矛盾するとされてきた性格を付すること（あるいはその性格を理由とした選挙制度を設定すること）は憲法上不可能であること[16]、などといった理解が示されてきた。これに付随して、合区関連では、③合区の積極的解消を

行うには、明文改憲によって上院に対する別の性格を付さなければならないことなども、近年、提示されている。[17] もっとも、日本国憲法の全国民代表の理解から、具体的な選挙制度との関係において、都市の利益から零れ落ちた地域の利益を掬い取るシステムを（特に上院において）構築できないという理解が盤石であるのかどうかは再考する余地がある、というのが本稿の問題意識である。

全国民代表の意味をめぐってはまず、貴族代表や職能代表に対する否定的見解が多く見られる。これに対し、公選による地域の代表者選出自体は全国民代表と矛盾するのかどうかという議論が考えられる。この点について近年、日本国憲法制定期の理解などを振り返ると、全国民代表の意味は、選挙によらない選出を禁止する意味（民選の要請）を持つにすぎないとする見解もある。[18] 実際に現在、地域を基盤とする選挙区制度を設けているなかで、地域からの選出を禁止した規範理解はほぼ見られないことにも注意したい。

次に、日本憲法学における全国民代表をめぐる理論的理解について検証したい。これに関しては従来、禁止的規範意味と積極的規範意味が示されてきた。禁止的規範意味とは、訓令を受けた議員が、各選出母体のメッセージを忠実に議会に伝えることを法的に要請すること（具体的には、違反行為に対する召還や法的賠償責任追及など）を禁止するという規範意味であり、部分代表の否定と命令委任の禁止を要請する。他方、積極的規範意味とは、「「全国民を代表する」議員が、全国民の意思を適切に反映する議員でなければならないこと」[19] や、「全国民に共通する中長期的な利益を理性的かつ自律的な審議を経て決定すべき」[20] といった規範意味である。

こうした全国民代表理解と都道府県（地域）代表（的性格）との関係を考えた際、まず禁止的規範意味との関係で興味深い事例として、フランス第五共和制憲法における元老院の代表性と命令委任との関係が挙げられる。先述のようにフランス第五共和制憲法二四条四項後段は「元老院は、共和国の地方公共団体の代表」であると規定する。他方で、議員に対する「命令委任は一切無効」（同二七条前段）であると規定する。ここで「地方公共団

体の代表」と「命令委任の禁止」とは両立する関係にある。では、全国民代表の意味の一つが命令委任の禁止であるならば、「命令委任を禁止する地方代表の議院」をどのように評価すべきだろうか。

次に積極的規範意味から見た関係であるが、この意味の特徴は、個々の議員が全国民代表として選出されつつも、各選挙区の部分利益を事実的に慮ること自体は否定されない点である。[21] これにより重要となるのは、第一に、この意味においては、国会議員全体が国民全体の利益を慮るようにすべきという事実上の規範が課されているだけであることにより、特定の地域から必要以上の人数が選ばれてはいけないといった規範を要請してはいない点である。そうであれば、次の（三）で検討する投票価値の平等を考慮に入れなければ、人口比例にかかわらず、特定の都道府県において一定数の議員を輩出する制度を設けることは、憲法四三条一項に抵触しないこととなる。つまり、憲法四三条一項の文言を改正しない限り合区解消は難しいという理解は、必須ではなくなる。さらに、各都道府県に一名以上の定数を置く選挙制度を構築してきた参議院議員選挙区選挙が全国民代表の観点から許容されないはずであるという規範理解も必ずしも正確ではなく、都道府県選挙区の維持と全国民代表の規範性とは理論的に無関係なことがわかる。第二に重要なことは、人口（有権者）比例を原則として地域を基盤とする選挙区に定数を割りふるように設計された選挙制度の下では、人口が多い都市代表による事実上の多数派形成が可能になり、かつ都市利益が多数派を形成する点である。逆に人口少数地域の利益は、事の本質上、多数派に常にならなくなる点である。

（三）投票価値の平等と全国民代表との無関係

ここで新たに問題となるのが、投票価値の平等の確保との関係である。周知の通り、現代の選挙法原則の一つには平等選挙が挙げられており、これが憲法一四条一項などを通じて保障される。また平等選挙の意味の一つは

一人一票（人格主義）原則である。他方で一票一価値（等価）原則が含まれるかどうかについて学説上の意見が分かれるものの[22]、一人の議員を当選させるための一票の重みを重視し、等価原則も含まれるという理解が強い。もっとも一票の価値の何をもって等価、不等価と考えるのかという問題が残る点に注意したい[23]。

さて、この等価原則は、民主政の下での両院制議会における各院の組織方法において、憲法上、唯一的かつ絶対的要請を受けるのであろうか。この点、等価原則を確保さえすれば、民主主義を基盤とした両院制議会を採用する代表制における意思形成が十分に達成されるという理解は、慎重に検証しなければならない。というのも、代表機関としてのふさわしい意思形成を行うには、どのような利益が重視されれば、より公正で効果的な代表機関が形成されるのか、という問題が残るからである。たとえば連邦制国家において各州代表を人口の多少にかかわらず同数とすることの意味は、一般的には「連邦制においては、連邦が侵すことのできない支邦の利益が想定され、連邦・支邦間の権限配分が憲法上なされている」ことから「国家の構成要素としての『地域』の代表が、より強い民主的正当性をもつ第一院に対し強力な阻止権を行使することは、連邦国家のもとで許容される[24]」といわれる。しかし、この場合、州代表としての意義を持たせることのみならず、連邦の各領域を満遍なくカバーすることに価値を置く領域代表性の確保によって、民主政を進めるうえで公正で効果的な代表機関が構築されることを志向する姿勢も併せて感じられる。また一院制議会の民主主義を基盤とする国家においても、国政選挙における定数の設置に地理的条件（面積等）を反映される憲法が存在することが紹介されている[25]。

そのような観点を踏まえて、投票の等価性を唯一的価値があるとする代表機関を構築した場合、そこでは「人口の多い都市の有権者によって選出された議員＝多数派」支配が顕著になり、人口過密地の利益は政治過程のなかで露わになりやすく、人口過疎地の利益は露わになりにくくなる[26]。しかも、先述のような全国民代表の積極的規範意味において、各代表者が各地域の利益を担うことを否定されていないことからすれば、人口過密地と過疎

地との以上の関係は継続的に起こることが予想される。このような代表機関の下では、都市の部分利益の表出が、全国民の名において、強烈な形で示されることになり、[27]不均衡な国家統治へと進む可能性が生じる。[28]

以上のように考えると、民主主義を基盤とする全国民代表としての議会の選挙制度構想においては、「投票価値の平等」から生じる価値を重視しつつも、それを唯一の価値として考えることにより零れ落ちてしまう「その他の利益」を確保する観点から、「その他の利益」の確保のための選挙制度を投票価値の平等という価値の補完機能として許容し、より多様な利益を議会に反映させることにより、人々の間の分断を抑え、より均衡性を保った統治形態を見出すことができるはずである。しかも、特に投票価値の平等を特に重要な価値があるものとして築かれた代表機関をめぐる固有の問題として、そこから漏れ出す地域――とりわけ人口少数地――の利益を受け止める場が、均衡性のある国家統治を維持するために存在してよい[29]（この点、貴族制、連邦制、あるいは職能を基盤とする代表とは共通しない視点であることに注意したい）。民主主義を基盤とする国家における全国民代表という観念は、そうした価値をも包摂することのできる憲法規範として理解することが可能なはずであり、投票価値の平等のみを重視することの弊害を修正する補完機能として理解する必要がある。

また両院制を採用する場合には特に、他方の院との代表性に差異を設けることにより、民主主義を基盤としながらも、多様な利益を反映させた議会の構築が可能となる。そこで、両院が全国民代表の性格を持つとしても、どちらかの院において地域の利益を補完的に代表するシステムを構築することもまた、一つの選択肢として考えられてよい。日本の議会上院は、一般的に参議院と考えられる以上、以上のような補完利益の反映を参議院議員選挙の制度構想のなかで考えることに一定の合理性があろう。[30]この点に関して、単一国家における両院制において、「いくつかの側面において多様な人口を代表する必要性」が要請されるのは、不均質な国民が存在する場合であり、「比較的均質性が高いとされる日本において、第一院だけでは十分代表され得ない社会の多様性を二院

制を通じ代表するという課題は、どのように具体化されるのか」との問題提起の下、日本のように地域的な多様性が顕著に現れない国家でもそうした必要性が否定されないとしても、それは参議院が衆議院よりも、民意との近接性においてわずかに劣ることで対応しているとし、「地域代表を必要とするほどに人口の多様性が顕在化していない国家において、しかしながら一院の議会のみでは十分にすくい上げることのできない多様性をどのように読み取るのか、という微妙な課題」[31]であるとの考え方も示されており、現状の権限関係に解答を求める見方として注目できる。しかし、①日本がどれほどまでに均質性を保つ国か、また、②近年の都市と地方との分断を見るにつけ、どれほどまでに均質性を保てている国なのか、さらに、③そもそも、この問題は、国民の均質性があるかないかという問題ではなく、都市代表の利益が自然と多数派になる利益に過大なインセンティブを与えることによる国家支配が続く結果、都市と地方の分断が生じてしまうこと自体が問題なのではないか、といった点を重要と考えるのが、本稿の見立てである。あらかじめ国民の間の均質性があるかどうかといった点が、上院の組織方法を決定づけるメルクマールとなるとは考えていない点が重要である。

三　参議院議員選挙の制度構想――最高裁との対話の中で

（一）最高裁と国会の対話可能性

以上のような観点を踏まえて最高裁の見解を再考すると、かつての最高裁は、全国民代表の意味に、投票価値の平等のみを重視することの弊害を修正する補完機能を読み取っていたと考えられる。というのも、かつての最高裁は、参議院の場合において「国民の利害や意見を公正かつ効果的に国会に反映させる」ことにあえて意味を持たせていたからである。ところが、上述のように最近の最高裁は、本稿で示した議論とは異なる方向性に舵を

切りつつある。すなわち、従来、参議院の都道府県代表的性格を許容していた最高裁は、平成二四年判決において都道府県代表的性格は憲法的要請ではないとする立場を示し、都市部への人口流失等も併せた投票価値の不平等の放置に対する批判を行い、このロジックを展開するにあたり、従来「国民の利害や意見を公正かつ効果的に国会に反映させる」としていた説示を「民意を反映させる」へと読み替えるなどの作業を行った。[32] 結果的に、都道府県で完結する選挙区制自体を投票価値の平等の前では後退させる判断をすることとなった。

本稿は、以上のような近年の最高裁における転換に疑問を感じているものの、こうした最高裁の傾向を受けて、国会が新たに合区制度を導入している現在、最高裁の判断を真正面に批判したところで、最高裁が自ら昭和五八年判決のような立場へ回帰することが近い将来見込めるわけでもなく、合区制度が解消されることにもならない。強い批判を浴びている合区を解消するためには、最高裁のロジックなどとも矛盾しない方策を考えることで、最高裁と国会とのデッドロックをなくすことである。これについて考えられる手法として以下の二つが考えられる。第一に、現行憲法の下での解決策を見出すことである。ここでは最高裁が問題ないとのお墨付きを与えることを推測した手法の模索が考えられよう。第二に、改憲による解決である。もっとも改憲を志向する場合には、何をどう変えればよいのか、また変えることによって生じる参議院の意味合いの変化などを慎重に考えなければならず、単純でない課題が山積みとなる。いずれにせよ、これらを具体的に検討した場合、どのような問題が生じるのであろうか。

（二）改憲によらない制度構想

改憲によらない制度構想として第一に考えられるのは、現行選挙制度を基盤とする方法であり、参議院議員数の純増である。最高裁の平成二四年判決は「総定数を増やす方法を取ることにも制約がある」というものの、議

員定数は憲法上、法律事項であるために、実際には憲法的制約はない。難しい問題は、議員数の純増に対する世論の動向といった事実上の制約であり、一人当たりの議員歳費の削減等が併せて考えられてよい。

第二に、全国区やブロック制選挙区や全国比例制度の導入が考えられる。これであれば特定の一部の都道府県だけに被選出議員の空白状態を押し付けることがなくなる。もっとも全国区に関しては、かつて参議院で採用されていた際の（選挙運動に金が非常にかかるという意味での）「銭酷区」現象に対する心配や、有名人だけが当選する可能性が残る。加えて比例制度の拡大については、各党の立場を超えたコンセンサスが得られづらくなることが考えられる。

第三に、憲法の半数改選規定を利用した全国二期ブロック制の導入などが考えられる。現行制度では、参議院の場合、三年に一度の半数改選の際、全国の全ての都道府県において選挙が行われる。そこで一回の選挙につき一県に最低一人の定数を割り当てることになれば、合計二名は必ず振り分けることになる。しかし、仮に三年に一度の選挙において四七都道府県のうち半数の県のみで選挙が行われるようにすれば、六年任期の参議院議員の当選者を各都道府県選挙区に最低定数として一名を割り振ればよい。こうすれば各都道府県を選挙区とする選挙制度を今後とも維持していくことは可能であろう。これに対して、各都道府県の定数を一以上とし、多くの都道府県の場合には三年毎に一度の選挙があることを継続させつつ、定数一となった県では六年に一度の選挙とするといった対応が考えられる。もっとも、通常選挙であるにもかかわらず、地域毎で選挙の機会の数が異なることになれば、投票機会の不平等の問題が生じる可能性があり、避けたい手法である。

他方で、これらに国会が実際にどの程度反応するのかという点では心もとなく、近年は、改憲による合区制度の解消自体を求める意見も多く見られるようになっている。以下では、どのような改憲のパターンが考えられるのかを踏まえつつ、それぞれに生じる問題点にふれていきたい。

（三）「全国民を代表する」（憲法四三条一項）の改定

①「都道府県（民）を代表する」と規定する場合

参議院に都道府県代表としての性格を付すためには、憲法四三条一項の「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」という規定の変更が必要だとする言説がある。本稿は必ずしもその立場にないが、仮に同規定を変える場合、どのような変更が考えられるのか。

一つとしては、参議院は「都道府県（民）を代表する選挙された議員でこれを組織する」と変更する方法が考えられる。この積極的意義は、参議院が都道府県代表的性格を明文により確保することができ、都道府県を基礎選挙区とする選挙制度の構築がしやすいことであろう。このような改憲は、最高裁と国会とのデッドロックを解消し、合区制度の回避も可能となる。さらに合区自体を違憲とする解釈を導くことにもつながる可能性がある。

他方で、憲法上に都道府県という文言を入れること自体の問題は残る。日本国憲法第八章の地方自治の各条文には「地方公共団体」という語句が登場しているが、これは通常、普通地方公共団体のことを指すといわれ、普通地方公共団体のなかには、法律上の制度としての都道府県だけではなく市町村などが入る。そうなると、都道府県という文言を、地方公共団体という語句とは別に、憲法に入れることの意味を再考する必要がある。地方公共団体と都道府県との憲法内における共存により、これらの関係性を新たに検討する必要が生じよう。

②「地方公共団体（の住民）を代表する」と規定する場合

次に、「地方公共団体（の住民）を代表する」と規定することが考えられる。これであれば、先の①の問題が多少回避される。しかし、新たに生じるのは、市町村との関係において、なぜ都道府県選挙区が憲法上の要請と

なるのかという解釈上の問題である。この点、たとえばフランス元老院は憲法上で地方公共団体を代表することが明記されるが、制度的担保となっているのが、間接選挙である元老院議員選挙の選挙人として、県議会議員の他、市町村議員なども含めるシステムであり、県議員と市町村議員とが対等な関係である点が興味深い。間接選挙の採用の可否は別としても、この規定の仕方であると、都道府県を単位とする選挙区設計を素直に導くことができるのだろうかという問題が生じる。

③参議院議員が全国民代表性を明文上失うことの意味

以上のように憲法四三条一項の「全国民を代表する」という規定を、上記①、②のように参議院のみに関して変えるとなると、参議院が全国民代表としての性格を明文上失うことになる。そのことを参議院（議員）自身がどのように評価するのであろうか。すなわち日本国憲法における全国民代表の意味は、投票価値の平等の徹底だけによっては零れ落ちる利益を広く組み入れるために、日本全土に分散する人々が住む領域の利益を広汎、かつ、くまなく代表するシステムを構築できる点にあると考えるのであれば、参議院議員自体がそうした従来の代表の地位を自ら失う必要はない。憲法の明文で都道府県や地方公共団体の代表と規定することで、部分利益の代表としての性格が強まりすぎることも懸念されるなかで、各地域の利益を一定程度踏まえた人々が全国民代表としての地位にあるという調和的な代表観が失われること自体、慎重に考えるべきである。

しかも、仮に憲法で「地方公共団体の代表」性を明記したところで、投票価値の平等を重視する立場との間では、緊張関係がなお残ることにも注意したい。たとえば憲法上、地方公共団体を代表するフランス元老院の選挙方法をめぐっては、選挙区間における投票の価値の較差の問題が同様に生じており[33]、憲法上で全国民代表としての地位が与えられようが、地方公共団体の代表としての地位が与えられようが、それとは無関係に投票価値の平

等が争点となる可能性はある。

（四）「全国民を代表する」という規定を変えない場合

以上からすると、憲法四三条一項の「全国民を代表する」という規定は変えず、選挙の実施方法に関して「参議院選挙区選挙は、都道府県を選挙区とする」といった規定を入れる手法も考えられる。[34] この場合、各都道府県に一人別枠を確保できる。もっとも、都道府県選挙区の憲法上の明記に留まる場合には、一人別枠を旨としながら、各都道府県の代表者数の設置について人口比例原則を旨とする設計を法律上可能とする。そこで追加的にありうる制度設計としては、各選挙区における定数の憲法規範化が考えられる。これについては、アメリカ合衆国憲法一条三節一項のような上院における各州代表数の統一化と同様、「各都道府県の定数を二名とする」といった明示的規定を置く手法があろう。他方で、人口比などを基に憲法において「都道府県毎の定数を二名から六名とする」といった規定の下で、各都道府県の定数を明示する規定を置く手法、一定の範囲内で具体的な数値を法律事項化する手法等も考えられる。

（五）現行憲法における選挙事項法定主義（憲法四七条）との関係

以上の手法もただちに採用される可能性は低いものの、注意すべきは、憲法における選挙事項の規律密度に関する点である。現行憲法は、選挙事項に関する大幅な法定主義（憲法四七条）を採用しており、選挙事項に関する規律密度の低い憲法となっている。そうなると、以上のような各選挙区の定数の憲法規範化は、国会による制度設計の自由度を低下させる。国会がこれをどの程度まで引き受けるのかという問題が生じる。

四　衆参の権限関係との連関を踏まえた参議院構想

（一）日本の現況

以上から、改憲による合区解消論は、やや楽観的であることも否めない。そうなると当面は、通常法律改正による対応が現実的には重要となる。もっとも、合区解消の将来的検討では本来、参議院自体のあり方自体を深く再考する必要がある。つまり、①上院にいかなる代表としての性格を持たせ、②両院間の権限関係をどのようなものとするのか、という点を踏まえた総合的構想の視線が重要となる。[35]

この点、日本の現状では、権限関係として衆議院の一部優越が憲法上制度化されることで端的には「弱い参議院」が観察される一方、法案の議決に関して、①比較的対等な議決システムであること、②衆院における再議決のハードルの高さなどを考慮に入れながら、③衆参の与野党の政治勢力が逆転するいわゆる「ねじれ国会」の運営の難しさなどを考えた場合に、「強い参議院」が見られることにもなる。なお、権限関係における参議院の強さを引き起こす、さらなる要因の一つとして、両院における組織方法の類似化も挙げられる。これによって多様な民意、利益を代表させる契機を失う可能性と併せて、下院との正当性の異同を踏まえない、上院による「直近の民意」論[36]が登場することが考えられる。

（二）権限関係との連関

両院の権限関係と組織方法との組み合わせ如何により、両院制の意味が変わることはつとに知られる。[37] 有名なレイプハルトの分類では、下院が強い民主的正統性を持つと考えられている組織方法を用いることを前提に、両院について、（A）組織方法が不調和／権限関係が対称な場合、上院が強い両院制となり、これに続いて、（B）

組織方法が調和／権限関係が対称、または（C）組織方法が不調和／権限関係が非対称な場合、上院が中程度の強さの両院制となり、（D）組織方法が調和／権限関係が非対称な場合、上院が弱い両院制となる。[38] 両院制においては、下院の組織方法における投票価値の平等や直接選挙の確保を前提としつつ、これに対応した上院組織方法として、①連邦制型（各州代表者数同一化）、②貴族院型（任命制）、③地方代表型（間接選挙制など）、④民主的第二院型でも下院と大きく異なる選挙制度などを導入することで多元的な代表性を確保する場合、といった手法を用いることが一般的で、また、本稿でも③や④のような対応を求めてきた。そうなると上記のレイプハルトの分類論からは、（A）か（C）という選択肢になるが、（A）における両院関係は、あまりにも上院を強くすることから、一般的には、下院に対する上院の敬譲を一定程度、促す制度化に向かうことが、より穏健な解決手法であるように考えられる。

以上からすると、日本で参議院選挙における一票の較差を緩和して考えるシステムを構築する場合にも、（ア）「一票の較差を厳格に保持する」代表と（イ）「一票の較差を緩和しつつもその他の利益を保持する」代表とが同時に存在する場合には、（イ）のような性格を持つ議院の権限に関する敬譲をシステム化すべきという意見が強くなることが推察されよう[39]（この点、後述のように、両院において「民意の質の差異はあれども優劣はない」という考え方も成り立つことに注意したい）。

いずれにせよ、上院の選出方法や代表としての性格に下院との差を大きく設けることが改憲で実施されるとなれば、（イ）のような院が、なぜ強い権限を持つのかという問題提起は一般的に起こりうる。このことから、参議院（議員）自体がこれをどう評価し、受け入れるのか否かという問題が生じることになる。

（三）権限関係からみた制度構想

参議院の組織方法、代表としての性格の変化に伴い、現行憲法の下でも起こり得る議論の一つとしては、議院内閣制の実質化論が考えられる。すなわち、解散権行使権限などを理由とした政府と衆議院との間の責任関係の構築とソールズベリー原則（下院選挙の際に国民に示されたマニフェスト議案、予算議案に上院が反対しないという原則）の習律化・法律化・憲法規範化である。また、権限関係における「弱い参議院」の制度化として、上院による政府問責決議の限定化や国会承認人事の衆議院優越（法律事項で可能）なども構想されよう。他方、両院それぞれに異なる権限を付与する両院制の構築を見出すことも可能である。たとえば上院における地域代表的性格を保障する権限として、上院に地方に関わる問題の先議権等などを付与する制度設計（フランス）も考えられる。

他方で、民意の質の差異はあるものの、両院間に優劣はないとする考え方を維持することも可能である。ここで考えられるのは、両院の権限関係において上院の権威の領域を事実上設けるなどして、上院の権威化を目指す方向性である。アメリカ連邦議会上院のような例が参考となるが、これも理論レベルでは、改憲ではなく、事実の積み重ねによって達成できる。もっともアメリカ連邦議会上院には、そうした事実上の権威だけではなく、上院に実際的に強い権限が保障されていることに加えて、議院の組織と運営において、上院議員個々人の権限を高める議事手続が取られているという指摘もある。[40] このようなアメリカ型の上院を目指すには大きなハードルがあるものの、上院の存在感を選挙制度とともに権限においても示すこと自体、議会上院の制度構想を考える場において閉じられていないことを示しておく。

おわりに

参議院議員選挙区選挙における合区の導入は、日本における代表民主制の下での統治のあり方を考えさせる重要な問題となっている。しかし、その解消には複数の手法が考えられる。なかでも改憲による変更には、その必要性の有無に加え、それぞれに理論的な大きな課題がある。他方で、参議院議員の選挙のあり方をめぐっては、組織方法の改変だけではなく、両院の権限関係のなかで参議院をどのような組織としていくのかという長期的プランも併せて考える必要がある。本稿では以上のことを不十分ながら示したつもりである。いずれにせよ本稿では、参議院議員選挙に導入された合区は、都市と地方との分断を深めることにつながり、ただちに解消すべきとの認識に変化はない。合区に代わる新たな制度の構築に向けた努力を国会に求めたい。

（1）宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）三四九頁。

（2）大石眞『統治機構の憲法構想』（法律文化社、二〇一六年）一三六頁。

（3）日本国憲法における選挙事項の規律密度が低いことについて、ケネス・盛・マッケルウェイン「日本国憲法の特異な構造が改憲を必要としてこなかった」中央公論一三一巻五号（二〇一七年）八三頁以下参照。

（4）大沢秀介「二院制と参議院制度の改革」赤坂正浩・井上典之・大沢秀介・工藤達朗『ファーストステップ憲法』（有斐閣、二〇〇五年）二〇一頁。

（5）参議院議員選挙区選挙の合区をめぐって本稿筆者はすでに論稿を公表したことがある（新井誠「地域の利害（あるいは感情）と憲法学―参議院議員選挙の『合区』問題によせて」法学セミナー七三八号（二〇一六年）一八頁）。また筆者は、参議院改革協議会・選挙制度に関する専門委員会（二〇一七年七月二六日）において「平成二八年参議院議員通常選挙に対する評価―いわゆる『合区』と参議院の構成の在り方等に関する意見」につき、また参議院自民党・参議院在り方検討ＰＴ会合（二〇一七年五月一九日）において「参議院の在り方を踏まえた合区に対する考え、

解消策等」につき、それぞれ述べる機会を得た。本稿は、上記論文と意見陳述の内容を総合的に再検討し、まとめたものである。

（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）　最大判平成二四年一〇月一七日民集六六巻一〇号三三五七頁。同判決に対する筆者自身の分析として、新井誠「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」法学研究八七巻二号（二〇一四年）一三三頁。

（8）　日本海新聞（鳥取）二〇一五年七月五日社説や、山陰中央新報（島根）二〇一五年一二月一九日七面などを参照（詳細につき、新井・前掲注（5）一八頁、二一頁）。

（9）　全国知事会ＨＰ参照（http://www.nga.gr.jp/data/document/h28/1476167608047.html）。

（10）　筆者が意見を述べる機会を得た、前掲注（5）の諸会合もそのような動きの一環である。

（11）　新井・前掲注（5）二一―二二頁参照。

（12）　二〇一六年七月の参議院議員通常選挙では、特に高知・徳島合同選挙区において、高知を基盤とする候補者が立候補をしない状況のなか、全都道府県において投票率が最下位であり、前回比も全国一の減少率となった（総務省自治行政局選挙部「第二四回参議院議員通常選挙結果調」一一頁）。

（13）　西川一誠「人口密度で補正し、都市部の定数を地方へ」日経グローカル三一四号（二〇一七年）三六頁。

（14）　宮澤・前掲注（1）三四九頁、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第六版）』（岩波書店、二〇一五年）三〇〇頁、辻村みよ子『憲法（第五版）』（日本評論社、二〇一六年）三六九―三七〇頁など。

（15）　連邦国家ではない国における地域代表の採用の例を挙げるものとして、杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』（法律文化社、二〇〇七年）二八一頁。

（16）　杉原・只野・前掲注（15）二八四頁では、「単一国家である日本では……憲法は地域代表に関する規定を置かず、両院を等しく「全国民の代表」とのみ規定している。かかる憲法のもとでは、たとえ第二院であっても、人口比例原則を犠牲に地域代表を認めることは困難」とする。

（17）　自民党の高村正彦副総裁は、合区解消につき「単なる法律改正では無理なので、憲法改正が必要になってくる」との見解を示したとの報道がある（朝日新聞ＤＩＧＩＴＡＬ二〇一六年一〇月一九日〔http://www.asahi.com/

articles/ASJBM4TL0JBMUTFK00R.html))。

(18) 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）六五頁、木下和朗「日本国憲法成立過程における両院制の構想」曽我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開（上巻）』（信山社、二〇一二年）五〇六―五〇七頁。

(19) 樋口陽一『憲法（第三版）』（創文社、二〇〇七年）三二七頁。

(20) 長谷部恭男「一人別枠方式の非合理性」ジュリスト一四二八号（二〇一一年）五四頁。

(21) 長谷部・前掲注（20）五三頁は「議員が選出母体や支援団体の意見に配慮して行動することは珍しくないし、それは必ずしも否定的に評価されるわけではない」とする。また、赤坂正浩「『全国民の代表』とは何か」松井茂記編著『スターバックスでラテを飲みながら憲法を考える』（有斐閣、二〇一六年）一七〇―一七一頁は、全国民代表の下でも、「個々の議員は部分利益を主張することが憲法上許容される」というドイツの学説を紹介する。

(22) 大石・前掲注（2）一三〇頁。

(23) この点、新井・前掲注（5）一四六頁を参照。

(24) 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）二九頁。

(25) 西川・前掲注（13）三七頁。その紹介にあるノルウェー憲法の一院制議会を概観すると、現在のノルウェー憲法五七条では、議会定員が一六九名とされ（一項）、全国が一九選挙区に分割される（二項）。定員のうち一五〇名が各選挙区からの代表者として選出され、残りの一九名が全域議員（members at large）として選出される（三項）。各選挙区は全域選出分の一議席を割り当てられる（四項）。さらに、各選挙区から選出される国会議員の数は、「各選挙区の住民数と表面積」と「王国全体の住民数と表面積」の間の比率の計算に基づいて決定される。この計算においては、各住民が一ポイントとして計算され、一平方キロメートルが一・八ポイントとして計算される。この計算は八年に一度行われる（五項）。このように代表の定数の設定に各選挙区の面積の広さが使われている。ノルウェー憲法の現在の条文は、ノルウェー立法府（Stortinget）ＨＰ〔英語版〕（https://www.stortinget.no/en/）内の憲法〔英語版〕ＰＤＦ（https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf）を参照。

(26) 沖縄の基地問題や東北の震災被害への対応をめぐる批判・不満が、それらの各選挙区において有権者の「共通意

思」となりながら全国的スケールでは希釈されて「少数意見」となってしまうとし、「人口集中によって議席を数多く配分されている大都市圏は、リスクを負わずに恩恵を享受し、数的に大きな力をもっている」ことを疑問視する、糠塚康江「まえがき」同編『代表制民主主義を再考する』（ナカニシヤ出版、二〇一七年）ⅳ頁参照。

(27) 都市の声が、そのまま国政へと影響する場面として、東京都知事選や同議会選挙などの結果を受けた国政対応などがある。その問題を指摘する、岡田順太「国政と都議選―国民目線と都会目線」法律時報一一一六号（二〇一七年）一頁以下参照。

(28) この点、地域の過大代表による、逆の意味での不均衡の問題が生じることが当然指摘されうる。ロバート・A・ダール（杉田敦訳）『アメリカ憲法は民主的か』（岩波書店、二〇〇三年）五八頁以下は、アメリカ連邦議会上院の各州間の不平等代表を問題視する。しかし筆者は、一方の利益を極限まで高めるのではなく、いくつかある利益の調整の提案をするにすぎない。現状では、人口を基盤とする代表制構築によって地域の利益が軽んじられる事態が、これまで以上に露呈しているのではないかという問題意識から、一つの可能性を論じている。

(29) 「憲法四三条一項にいう代表の観念は、地域代表の要素を含んだものとして理解されなければならない」とする岩間昭道『憲法綱要』（尚学社、二〇一一年）二二六頁も参照。

(30) 以上の本稿の見解は、「一人一票の投票価値に基づいて投票格差を是正していくだけでは、多数派支配になってしまう」とし、「公正かつ効果的な代表」を確保する試論として、特に参議院に都道府県一律定数を提案する高見勝利『政治の混迷と憲法―政権交代を読む』（岩波書店、二〇一二年）一八八頁にも近い。他方で、ここにいう「多数派支配」が特に都市代表になってしまっていることを本稿は重視する。

(31) 杉原・只野・前掲注（15）三六四―三七五頁。

(32) 新井・前掲注（5）二二頁。

(33) フランスでのこの問題につき、只野雅人「二院制の意味と代表制―フランスの第二院」杉原退官記念『主権と自由の現代的課題』（勁草書房、一九九四年）。

(34) この点、①全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会・憲法と地方自治研究会による「憲法と地方自治研究会報告書」（二〇一六年一一月）一〇頁では、憲法四三条一項の改正を柱とする改憲案が示されたのに対して、②参院選

挙区の合区解消に向けて参院自民党が取りまとめた「参院在り方検討プロジェクトチーム」案（二〇一七年六月）では、参院議員について「各都道府県で三年ごとに少なくとも一人が選出される」と憲法四七条に明記することが提言が出されながら、憲法四三条一項の改正には懸念が示される点が興味深い（時事通信社二〇一七年六月二七日配信「合区解消へ憲法四七条改正＝参院自民ＰＴが原案」（https://www.jiji.com/jc/article?k=20170627012 07&g=pol）参照）。

(35) 参議院制度をめぐる改革の可能性として三つの方向性を示す、大沢・前掲注（4）二一二頁も参照。

(36) 参議院議員選挙の結果から「直近の民意」を論じることへの批判として、高見・前掲注（30）七一頁以下参照。

(37) 大石眞「憲法問題としての『国会』制度」同『憲法秩序への展望』（有斐閣、二〇〇八年）一三七―一四二頁は、両院の権限関係と組織方法の連関を重視する。

(38) アレンド・レイプハルト（粕谷祐子・菊池啓一訳）『民主主義対民主主義――多数決型とコンセンサス型の三六カ国研究［原著第二版］』（勁草書房、二〇一四年）一六六―一七一頁の分析では、これに加え、対応する両院制の強さと弱さを示す。

(39) 宮澤・前掲注（1）三四九頁などを参照。

(40) 大沢・前掲注（4）二一四頁。

〔付記〕 脱稿後、校正期間中の二〇一七年一一月二四日、全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ報告書」が公表され、合区解消を前提とした憲法四七条の改正案が示された。同改正案は、一項「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定める。」、二項「参議院議員の選挙において、選挙区を設置する場合は、広域的な地方公共団体ごとの区域を単位とする選挙区を含まなければならない。」とし、また、憲法九二条の改正案として、三項「地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。」とすることをそれぞれ提言している。なお、自民党も同月一六日の憲法改正推進本部において、参議院を中心に「広域的な地方公共団体」から一人以上の議員を選出する規定の追加を目指すこととした。以上について本文では検討できないが、合区解消を目指した改憲の動きに関する情報として掲載しておく（二〇一七年一二月一日）。