

平成30年5月7日

参议院改革協議会座長 吉 田 博 美 殿

参议院改革協議会選挙制度に関する専門委員長

岡 田 直 樹

参议院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書

本専門委員会は、協議会座長からの委嘱を受け、「参议院選挙制度の改革」について協議を行った。その協議結果を、別紙のとおり報告する。

# 目 次

I	専門委員の選任及び異動	1
II	専門委員会の経過	4
III	参考人による平成28年参議院議員通常選挙 に対する評価についての意見陳述の概要	9
IV	各論点の協議を通じて示された意見の概要	24
V	各会派の意見及び意見交換の概要	59
VI	資料	74
	(1) 専門委員会（4月13日）で各会派から示された資料	74
	(2) 専門委員会に配付された参考資料等	83

## I 専門委員の選任及び異動

### 1 設置に伴う専門委員の選任

専門委員会は、平成29年4月21日の参議院改革協議会（以下「協議会」という。）において、「参議院選挙制度の改革」について調査検討を行うため設置することが決定され、その構成は、①自由民主党・こころが3名、民進党・新緑風会が2名、公明党、日本共産党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）、無所属クラブ及び沖縄の風が各1名の計11名とすること、②協議会の協議員以外の議員が専門委員となることも差し支えないものとすること、③専門委員長は自民に割り当て協議会座長が指名することが決定された。

これを受けて、各会派から協議会座長に対し推薦届が提出され、4月28日、吉田博美協議会座長は専門委員長に岡田直樹君を指名した。

4月28日時点の専門委員は次のとおりである。

専門委員長	岡田直樹君	(自民)
	石井準一君	(自民)
	塚田一郎君	(自民)
	足立信也君	(民進)
	羽田雄一郎君	(民進)
	西田実仁君	(公明)
	井上哲士君	(共産)
	室井邦彦君	(維新)
	又市征治君	(希会)
	行田邦子君	(無ク)
	糸数慶子君	(沖縄)

### 2 専門委員の変更

専門委員会では、次のとおり専門委員の補欠選任があった。

平成29年10月30日	薬師寺みちよ君	(行田邦子君の補欠)
11月8日	牧山ひろえ君	(羽田雄一郎君の補欠)

### 3 新会派結成に伴う専門委員の増加

11月8日の議院運営委員会理事会において、新たに結成された会派に協議会の協議員を割り当てることが了承され、翌9日の協議会で専門委員に希望の党及び国民の声の各1名を加え、専門委員会は計13名の構成とすることが決定された。

これを受けて、同日、希望の党については行田邦子君が、国民の声については藤末健三君が専門委員に選任された。

また、平成30年1月23日の議院運営委員会理事会において、新たに結成された会派に協議会の協議員を割り当てることが了承され、25日の協議会で専門委員に立憲民主党の1名を加え、専門委員会は計14名の構成とすることが決定された。

これを受けて、同日、立憲民主党から有田芳生君が専門委員に選任された。

### 4 専門委員の代理出席

専門委員会では、開会要件を原則として各会派から1名以上の出席をもって開会するとしているため、専門委員の代理出席が認められた。専門委員会において代理出席した議員は次のとおりである。

平成29年5月12日	青木愛君	(又市 征治君の代理)
6月2日	伊波洋一君	(糸数 慶子君の代理)
7月7日	山下芳生君	(井上 哲士君の代理)
8月31日	伊波洋一君	(糸数 慶子君の代理)
9月11日	大家敏志君	(塚田 一郎君の代理)
12月1日	矢倉克夫君	(西田 実仁君の代理)
	石井章君	(室井 邦彦君の代理)
12月19日	伊波洋一君	(糸数 慶子君の代理)
平成30年2月2日	伊波洋一君	(糸数 慶子君の代理)

### 5 委員外議員の出席

専門委員会では、各会派に専門委員を割り当てており、複数の政党に所属する議員により構成される会派であっても、専門委員が会派を代表して意見を述べるのが原則であるが、希望の会（自由・社民）からの要望を受け、4月13日の専門委員会では、特例として、社会民主党に所属する専門委員又市征治君に加え、自由党に所属する議員青木愛君が委員外議員として出席を認められた。

## 6 報告書作成決定時点における専門委員

報告書作成を決定した4月27日時点の専門委員は次のとおりである。

専門委員長	岡	田	直	樹	君	(自民)
	石	井	準	一	君	(自民)
	塚	田	一	郎	君	(自民)
	足	立	信	也	君	(民進)
	牧	山	ひろえ	君	(民進)	
	西	田	実	仁	君	(公明)
	井	上	哲	士	君	(共産)
	室	井	邦	彦	君	(維新)
	有	田	芳	生	君	(立憲)
	又	市	征	治	君	(希会)
	行	田	邦	子	君	(希党)
	薬師寺	みちよ	君	(無ク)		
	糸	数	慶	子	君	(沖縄)
	藤	末	健	三	君	(国声)

## II 専門委員会の経過

### 1 参議院選挙制度に係る経緯、定数訴訟判決等に関する説明聴取（第1回、第2回）

第193回国会においては、2回の調査検討を行った。

平成29年5月12日（第1回）、本専門委員会の運営に関する事項について決定するとともに、参議院選挙制度の変遷の概要、一票の較差の推移、最高裁判決の状況、これまでの改革の経緯等について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った。

6月2日（第2回）、平成28年参議院定数訴訟に係る高裁判決（平成28年10月14日～11月8日、全16判決）の概要について、事務局から説明を聴取した後、協議を行い、次回以降は、平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、有識者及び地方公共団体関係者等に参考人として出席を求め意見を聴取することとなった。また、参考人については、希望があれば各会派から推薦の上、人選は専門委員長に一任することとなった。

### 2 参考人からの意見聴取（第3回～第6回）

第193回国会閉会後は、平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、以下のとおり、計7名の参考人から4回にわたって意見を聴取し、質疑を行った。

- ・ 7月7日(第3回) 飯泉嘉門君（徳島県知事・全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員長）
- ・ 7月26日(第4回) 新井誠君（広島大学大学院法務研究科教授）  
加藤秀治郎君（東洋大学名誉教授）
- ・ 8月31日(第5回) 棟居快行君（専修大学法科大学院教授）  
只野雅人君（一橋大学大学院法学研究科教授）
- ・ 9月11日(第6回) 浅野善治君（大東文化大学大学院法務研究科教授・副学長）  
伊藤真君（伊藤塾塾長・弁護士）

なお、9月11日（第6回）は、参考人からの意見聴取及び質疑に引き続き、今後の進め方について専門委員が協議を行い、9月27日に言い渡される平成28年参議院議員通常選挙に係る定数訴訟に対する最高裁判決について、10月6日に事務局から説明を聴取することとなった。

### 3 最高裁判決に関する説明聴取（第7回）

9月27日、最高裁大法廷において、平成28年参議院通常選挙に係る選挙無効請求訴訟について、議員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とはできないとし、上告を棄却する合憲判決が示された。また、第194回国会は、召集日の9月28日に解散となったため、同国会開会中に専門委員会は開かれなかったが、既に決定していた10月6日の専門委員会については、予定どおり開会し、調査検討を行うこととなった。

10月6日（第7回）、平成28年参議院定数訴訟に係る最高裁判決の概要について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った。次回は、これまで専門委員会で述べられた参考人及び専門委員の意見を踏まえ、論点を整理した上で、協議を進めることとなった。

### 4 これまでの議論を踏まえた論点整理（第8回、第9回）

第195回国会及びその閉会後においては、5回の調査検討を行った。

11月9日（第8回）、事務局がこれまでの意見を基に項目的に取りまとめた「参考人質疑等において示された論点（案）」について専門委員長が説明した後、これを参考にして専門委員が今後の進め方について意見交換を行った。その中では、「会派の現状の姿勢について述べる機会を設けるべき」との立場が示された一方、「まだ会派として意見を述べる段階にはない」との考えも示された。このため、当面の専門委員会における各専門委員の発言は、各党・各会派の立場、専門委員個人としての立場のいずれによるものでも良いこととし、次回の専門委員会は、選挙制度に関する基本的な考え方について、自由な形で意見交換を行い、今後の進め方を検討することとなった。

11月17日（第9回）、参議院選挙制度改革に対する考え方について専門委員が意見交換を行った。その中では、一票の較差、選挙制度の枠組み、議員定数の在り方等について発言があったほか、選挙制度について協議するに当たり、参議院の在り方について議論することの必要性が指摘された上で、協議会との連携を図り、協議会で協議すべき課題を専門委員会で整理し検討を求めていくべきとの意見が出された。これを受けて、更に協議を行った結果、参議院の在り方については協議会において協議を進めており、これまで検討を進めてきた行政監察機能の強化は各会派で大きな方向性の違いはなく、意見の取りまとめに入るなど具体化の段階に入っていること、また、選挙制度改革の議論は時間的制約があることから、参議院の在り方の議論については協議会の行方を見ることとし、本専門委員会では、協議会から委嘱された選挙制度改革について議論を進めると整理されることとなった。また、次回は一票の較差について協

議するとともに、今後協議する具体的なテーマについても協議を行うこととなった。

## 5 各論点の協議（一票の較差、選挙制度の枠組み・議員定数の在り方、選挙区の枠組み）（第10回～第12回）

12月1日（第10回）、一票の較差はどの程度まで許容されるのか、投票価値の平等に一定の譲歩を求め得る合理的な立法政策としてはどのようなものがあるのかといった点を中心に、専門委員が協議を行った。また、次回以降の協議テーマについては、「選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方」及び「都道府県単位を基本とする選挙区の枠組み」とし、年内に2回の専門委員会を開会し協議することとなった。

12月8日（第11回）、「選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方」として、以下の点を中心に協議を行った。

- （1）選挙区及び比例代表の二本立ての制度を前提とした場合
  - ①現行の比例代表制度をどのように考えるか
  - ②選挙区の単位をどのように考えるか
  - ③選挙区と比例代表間の定数の割合及び議員定数をどのように考えるか
- （2）選挙区及び比例代表の二本立ての制度を前提としない場合
  - ①ブロック選挙区を採用するならばその単位及び衆議院のブロック数との関係をどのように考えるか
  - ②議員定数をどのように考えるか

まず、これまでの専門委員会で選挙区及び比例代表の二本立てを前提に意見を述べた専門委員、次に、選挙区及び比例代表の二本立てを前提とせず意見を述べた専門委員、最後に、これまで明示的に言及のなかった専門委員が意見を述べた後、意見交換を行った。また、今後の協議に向け、今回は、各会派の意見が共通する部分を整理した上で、それを踏まえた今後の進め方についても協議することとなった。

12月19日（第12回）、「都道府県単位を基本とする選挙区の枠組み」として、以下の点を中心に協議を行った。

- （1）3年ごとの通常選挙が同じ選挙制度となる仕組み（いわゆる表裏が同じ制度）とした場合
  - 合区、全ての都道府県から少なくとも1名の議員を選出すること、分区の導入、連記制の導入についてどのように考えるか
- （2）3年ごとの通常選挙が異なる選挙制度となり得る仕組み（いわゆる表裏が異なり得る制度）とした場合



選挙区・比例代表交互実施案、奇数配当区の導入についてどのように考えるか

また、専門委員長から、これまでの専門委員会における協議の経過について専門委員間の認識の共有を図るため「専門委員会における各委員の協議を通じた議論の整理（案）」が提示されるとともに、今後の進め方について提案がなされ、各会派が持ち帰り検討の上、次回改めて協議することとなった。

## 6 これまでの議論の整理と更なる検討（第13回～第15回）

第196回国会においては、5回の調査検討を行った。

平成30年1月25日（第13回）、まず、これまでの専門委員会における各委員の協議を通じた議論の整理を行った。また、この整理を踏まえた今後の協議の進め方として、まずは、選挙区及び比例代表の二本立てを基本として検討を進め、その上で、選挙区及び比例代表の二本立てによらない枠組みについて検討を行うこと、また、選挙区及び比例代表の二本立てによる枠組みについては、比例代表を全国比例とした上で、選挙区については、「全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区」、「一部合区を含む都道府県選挙区」、「ブロック選挙区」の3案について検討を行い、連記制又は奇数配当区の導入についても検討の対象とすること、議員定数については、現行定数を基本としつつ、選挙制度の枠組みや参議院の在り方の議論も踏まえて増減も考え得ることを一つの共通認識として協議を進めることが確認された。また、次回以降は、更に検討を要する事項を中心に協議を行うこととし、今回は、選挙区及び比例代表の二本立てとする場合の選挙区選挙の仕組みについて協議を行うこととなった。

2月2日（第14回）、選挙区及び比例代表の二本立てとする場合の選挙区選挙の仕組みについて、これまで各専門委員から出された意見の中で、更に検討を進めた方が良いと思われる連記制、奇数配当区、ブロック選挙区のほか、選挙区及び比例代表の二本立てとする場合の選挙制度の在り方に関する全般的な事項について協議を行った。今回は、これまでの議論を改めて整理した上で、選挙区及び比例代表の二本立てとしない考え方も含めて、更に協議を進めることとなった。

2月16日（第15回）、前回の議論を踏まえ、これまでの議論を改めて整理した後、選挙区及び比例代表の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方全般について協議を行った。また、これまで各専門委員の発言は、各党・各会派、専門委員個人のいずれの立場によるものでも良いこととしてきたが、これまでの協議を踏まえ、選挙制度改革に関する議論は、各会派の正式な見解を求

める段階に入っていると整理された。このため、次回は、専門委員会における議論を持ち帰り、各会派において意見集約を行った上で、選挙制度改革の具体的な方向性について協議を行うこととなった。また、複数の政党に所属する議員により構成される会派のうち希望する会派について、専門委員とは異なる政党に所属する議員が委員外議員として出席することが、特例として認められた。

## 7 参議院選挙制度改革の具体的な方向性に関する協議（第16回、第17回）

4月13日（第16回）、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について、各会派から意見集約の結果を聴取した後、意見交換を行った。次回は、各会派の発言内容を精査した上で、必要に応じて改めて議論の整理を行うとともに、各会派の考え方やそれに対する意見について更に意見交換を行うこととなった。

4月27日（第17回）、前回の議論を踏まえ、改めて議論の整理を行い、まず、合区を解消した上で較差3.08倍以下とする場合の定数試算結果に関し、事務局から説明を聴取した後、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について、意見交換を行った。また、専門委員長から、議論の整理をベースに報告書を取りまとめ、参議院改革協議会に報告することについて専門委員に意見を求めたところ、全ての会派から賛成する旨の意見が述べられた。このため、専門委員長が報告書の骨子案及び構成案について説明したところ、特に意見もなく、報告書の作成は専門委員長に一任された。

### Ⅲ 参考人による平成28年参議院議員通常選挙に対する評価についての意見陳述の概要

7月7日（第3回）から9月11日（第6回）の専門委員会における参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

#### 1 7月7日の参考人意見陳述（徳島県知事・全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員長飯泉嘉門参考人）

（1）徳島県知事・全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員長飯泉嘉門参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

改正公職選挙法が平成27年7月に成立したことを受け、知事会においては合区解消に向けた処方箋を示すため、総合戦略・政権評価特別委員会の下で有識者会議の「憲法と地方自治研究会」を開催してきた。そして、昨年の合区による参議院通常選挙後の平成28年7月28日に福岡で開催された全国知事会議において、「参議院選挙における合区解消に関する決議」が取りまとめられた。

同決議では、合区により従来、都道府県単位で集約されてきた意思が参議院を通じて国政に届けられなくなった点が非常に問題であり、人口減少下においてこの手法を取るならば、次から次へと合区が生まれ、多様な地方の意見が国政の中で反映されなくなるとし、平成31年通常選挙において合区を早急に解消させること、憲法改正についても議論を進めるべきことが指摘された。

なお、全国知事会議における各知事の決議に関する主な意見等については、以下のとおりであった。

（政令指定都市のある府県の知事）

- ・ 神奈川県は、慎重論だったが憲法改正を視野に入れるとの修文後、賛同した。
- ・ 愛知県は、決議を行うことには賛成するが内容については賛否を保留した。
- ・ 大阪府は、知事が維新の党是として一院制を主張しており、合区を進めることで最終的に一院制に近づく点から合区解消に反対だが、一院制には憲法改正が必要であり、決議に憲法改正も議論すべきとあることから賛成した。

（政令指定都市のない県の知事）

- ・ 富山県は、最高裁の判例を前提とする合区解消は、公職選挙法改正による定数増が必要だが、国民の理解のためには参議院全体のコストは変わら

ない点が必要となるとした。

- ・ 滋賀県は、参議院に地方代表制を採用し、地方の声が都道府県単位で国政に反映される仕組みが必要であるとした。
- ・ 鳥取県は、明治以来、都道府県を単位に様々な団体等の民意が取りまとめられてきており、まさにこれが我が国の民主政治の基本である点を考えるべきとした。
- ・ 島根県は、島根・鳥取両県の意見が分かれた場合、合区選出の参議院議員はどちらの意見を代表したらよいのか大変矛盾を感じ、合区を代表して民意を伝えることはできず、早急に合区は解消してほしいとした。
- ・ 高知県は、衆参合わせ人口の減少以上に議員数が減らされており、人口が少ないところに負担が片寄せされているとした。(佐賀県同旨)

全国知事会の「憲法と地方自治研究会」の平成28年11月の報告書において示された具体的な処方箋はそれぞれ以下のとおりである。

- ・ 憲法第43条を改正し、参議院をはっきりと広域的な地方公共団体の区域ごとに選挙される旨を記す。
- ・ 国会法を改正し、参議院は全国民の代表であるとともに、地方の代表として、広域的な地方公共団体の区域から選出された議員を必ず含まなければならない点を記す。
- ・ 公職選挙法の改正についてバリエーションがあり、参議院定数を当面10増やし252とし、比例からの譲与を含め、全体で34動かすことによって較差が3倍以内になる案、各都道府県に定数2を配分した上で、残余の定数については人口に応じる形で定数2を加算していく案等がある。連記制の導入については、衆議院総選挙で戦後に1回実施した経緯、諸外国の実例、総定数増をせず較差を3倍以内に抑えることができる点が示される一方、選挙制度の複雑化、投票の数的な平等(一人一票)が覆ることにより違憲訴訟の対象となる可能性がある。

(2) 質疑を通じて、参考人から示された意見の概要は以下のとおりである。

- ① 県代表がないことの具体的な問題点としては、県間で利害が反する場合の代表がいなくなる、都道府県単位の各種団体の考えの受け皿の混乱、災害への対応がある。
- ② 最高裁は、平成24年判決前まで参議院の都道府県代表には一定の意味があるとしていたが、政権交代、ねじれ現象が起こった結果、同判決以降、衆参は対等だと判断し、原理主義的に一票の較差のみで判断するようにな

った。

- ③ 二院制の観点から衆参で違った選ばれ方を取ることは当然あってしかるべきである。連記制や分区については、さらに議論を詰める必要があり、有識者からは、参議院選挙においては小選挙区と中選挙区が一緒にあるというのは制度的におかしいとの意見がある。
- ④ 今後合区を進めることの更なる弊害については、大都市部に人口が集中し地方から人がいなくなり、ドミノ倒しのように合区が進み、都道府県単位ということは全く度外視されてしまう。
- ⑤ 知事会の憲法改正案において都道府県という表現を用いなかったのは、道州制を主張する知事もいる下で総意をまとめたためである。
- ⑥ 分区の検討に関しては、最低でも各都道府県から一人参議院議員を出して欲しいということで、知事会としては分区の議論はしていない。
- ⑦ 沖縄については、立地環境を考えて合区は物理的にほとんど不可能である。
- ⑧ 都道府県代表が公選制でなければならないかについて、今回の合区を受けた議論においてはほとんど意見が出なかった。
- ⑨ 参議院比例区の意義・価値については、参議院の多様性を考えると大変重要な選出方法であると思う。
- ⑩ 連記制は、定数を増やさず一票の較差を是正できるのであれば、きちんと説明すれば有権者も納得できるのではないか。

## 2 7月26日の参考人意見聴取（広島大学大学院法務研究科教授新井誠参考人及び東洋大学名誉教授加藤秀治郎参考人）

（1）広島大学大学院法務研究科教授新井誠参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

一票の較差があってはいけないという立場はもう少し再考した方が良く、特に参議院は合区制について若干違和感がある。合区について、都市と地域の温度差が非常にあり、合区対象県では代表者を選べないという党派の支持を超えた不満と不安がある。

都会と地方には断絶があり、合区についても人口の少ない一部県だけが対象とされれば、あとは全国的に問題ないという感覚に問題がある。投票価値の平等の言説からこぼれ落ちる利益をどのように確保するかが課題であり、数的多数による正当化では多数人口を抱える都市に住む人々により全国民代表形成がされてしまう実態を危惧している。

昭和58年大法廷判決は、都道府県代表的な意義、機能を有する要素を加味したからといって、選出議員が全国民の代表である性格と矛盾しないとした。近年の最高裁はそれを事実上変更し、都道府県を単位とする憲法上の要請はなく、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ことから仕組み自体を見直すことが必要としているが、こういった流れは早急な感じがする。

憲法制定期は地域の代表というのは余り否定されていなかったと思われる。憲法学における全国民代表論からも、憲法の全国民の代表という言葉を改正しない限り合区は解消しないという理解には疑問を持っており、合区解消と全国民代表の改正の問題はリンクしないと思う。

投票価値の平等について、平等選挙原則としての一人一票の考え方は間違いないが、等価的価値については、1人区と中選挙区で意味合いが変わるといような難しい問題があり、等価的価値のみを重視した場合、人口過密地の利益が多数派になりやすい。各地域を均衡的に代表することの積極的規範的意味を再度確保しなければならないと思う。

現行憲法下での合区解消手法については、

- ・ 議員数の純増は、憲法的な制約はないが世論の動向や議員歳費削減等の問題がリンクする。
- ・ 全国区の復活や全国比例制度の導入は、かつての銭酷区の復活、有名人に対する投票になり、各党いろいろの考え方があり難しい。
- ・ 一部県のみ都合解消とブロック制などの導入も難しいところがある。
- ・ 各都道府県を全て2つのグループに分け、各回選挙区において半数県ずつ選挙を行うことにより、各都道府県1名以上の定員を確保する手法がある。

改憲による合区解消については、

- ・ (憲法第43条の)「全国民を代表する」を変更する場合、対象議院や都道府県、地方公共団体、いずれを規定するかでそれぞれの問題が生じる。
- ・ 参議院議員は「全国民を代表する」としたまま、その選挙区を都道府県を基盤とする旨明記する場合、憲法に都道府県という言葉を入れることによどのような問題が生じるかという課題がある。
- ・ 参議院に関する選挙区定数の憲法規範化は、全国民代表と投票価値の平等との関係性の議論がありうる。また、都道府県の定数を2名とするといった明示的規定は日本は連邦制を取るわけではなくバランスが悪すぎる。
- ・ 選挙事項を憲法に入れると、多様な選挙制度をつくるのが難しくなる。

衆参の組織方法を同一に近づけるか異なるものにするかにより、両院の権限関係は事実上変わってくる。世界的に見ても上院は多様な可能性があり、上院

の権威を事実上設けるのも一つの方法だと思う。

(2) 東洋大学名誉教授加藤秀治郎参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

選挙制度の議論の仕方について、選挙制度が問題だからいきなり選挙制度の議論に入るのは間違いである。国会の役割をはっきりさせた上で、参議院をどうするのかは衆議院との関係を考えなければならないので、権限関係が非常に大事になってくる。

議会には、アメリカの変換型議会（立法作業をする議会）とイギリスのアリーナ型議会（論戦をする議会）の2類型がある。アリーナ型議会ならば多数代表制、小選挙区制のようなもので安定政権をつくることが大事で、変換型議会ならば比例代表制度も可能である。日本がアリーナ型議会を目指す場合、衆議院をはっきりと優越しているのなら、参議院で全く独自の選挙制度を取っても構わないが、衆参の権限が同程度に強い場合、似た議会を目指すのは決められる国会の在り方から必要である。そのため、現行憲法のままでは、衆参の選挙制度が似たものにさせることもやむを得ない。

現行の参議院の選挙制度は、多数代表制と少数代表制が混在し、一貫した原理がなく、都道府県の人口に応じて別の選挙制度を取っている状態であり、是非根本的な議論をして欲しい。合区は最高裁判決が出てきた中での苦肉の策である。

改革の提言について、それぞれ以下のとおり考えられる。

- ・ 衆議院の制度に近づけることはやむを得ず、それでなければ両院関係に踏み込む必要があり、再議決の日数規定等、憲法の議論を是非して欲しい。
- ・ 定数是正をスムーズに行うため、参議院に審議会を設置し、そこが提案するようなシステムをつくって欲しい。
- ・ 現行の公職選挙法は、国勢調査に余りにもこだわっており、有権者名簿で行うことや、人口にこだわるにしても国勢調査人口ではなく住民基本台帳人口に基づいて行うのがよいのではないか。

(3) 質疑を通じて、各参考人から示された意見の概要は以下のとおりである。

(新井参考人)

- ① 最高裁が投票機会の平等について余り言及しなかったのは、当然の所与のものとして平等選挙原則の基盤としてあったので、それ自体を争いの対象とすることがなかったためと思う。

- ② 仮に憲法第47条に都道府県代表を明記したとしても、投票価値の平等をある程度重視するならば、大きな都道府県が多数の代表を確保することを憲法上認めていくことになる。定数自体の憲法事項化も考えうる。しかし、選挙制度の規律を憲法に委ねることにより国会の裁量権を縛る問題があり、慎重を要する。
- ③ 近年の最高裁判決の変化は、定数訴訟を通じ一票の較差問題がわかりやすい形で国民の間で浸透し、最高裁はそれを素直に酌み取ったと思う。
- ④ 都道府県の枠組みについては、都道府県が100年以上続いてきた中で生じる一体感、条例制定権の枠内でつくられた法的なコミュニティ等の一定の意味合いがある。
- ⑤ 憲法に都道府県代表を明記すると多数を占める都市部の声が制度的に強まるとの懸念については指摘のとおりであり、全国民代表の意味合いを再定義して都道府県代表を全国民代表の中に読み込むことで、制度的な安定性を確保できないかを考える。

(加藤参考人)

- ① 現行制度に内在する非合理性として、単記制の下で1人改選と2人改選の選挙区では現状別々の制度であり、多数代表制の理念に立って一貫性を持った制度となるよう連記制にすればよい。連記制は都道府県に定数をどう割り振るかという一票の較差問題とは関係ない。
- ② 例えば東京のような選挙区を分区するか連記制とするかについては、6名連記はドンキーボートが予想され分区は考えてよい。分区や奇数選挙区により、少ない投票数での連記制を導入することは、周知次第で無理なくできると思う。
- ③ 参議院の在り方については、党議拘束や両院協議会の在り方、さらには再議決の日数規定まで踏み込んだ議論を行ってほしい。
- ④ 最高裁判決については、国会の対応を見て厳格化したとの印象があり、国会は選挙民に向けてもう少し対応の理由を説明する必要があると思う。
- ⑤ 都道府県という枠自体については、参議院創設時は簡単な議論しか行われておらず、当時とは交通事情などがすっかり変わった下で、議論が行われてしかるべきである。



### 3 8月31日の参考人意見聴取（専修大学法科大学院教授棟居快行参考人及び一橋大学大学院法学研究科教授只野雅人参考人）

（1）専修大学法科大学院教授棟居快行参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

平成26年大法廷判決は、定数較差の解消を最優先の憲法上の要請と捉える観点から、都道府県を単位とする要請はそれに劣後し、憲法的な投票価値の平等を曲げてまで実現すべきものではないことを平成24年判決に引き続き明言している。他方で、同判決では、従来にない新しい観点として、最高裁判決で改善の方向性を示すと、国会は、憲法的な要請に合致するように制度を是正していく責務を負うとし、司法権と立法権が対等の関係で裁判所がボールを投げ国会がそれに応えるやり方により、漸進的に問題を解決していく方向を示した。

1か月後に見込まれる最高裁判決を想像すると、合区の導入という制度的な見直し自体は高く評価する一方で、投票価値の較差について3倍を超える較差に対してはなお違憲状態という言葉は最高裁は使う可能性は残っているのではないか。他方、合区で較差を解消するのは高度に政治的な判断や調整を要し、相当時間がかかることは、最高裁も良く理解しているのではないかと考える。

なお残された問題として、昭和58年の大法廷判決では、都道府県が一つの政治的なまとまりを有する単位であって、住民の意思を集約的に反映させるという意義・機能を担っているため、都道府県単位の選出方法は合理性があると示していた。翻って今日の状態を考えると、合区以外の多数の都道府県では都道府県単位での選挙区選出が維持され、選挙区の中に異なる考えが混在するのは国民代表の選出という視点で必ずしも合理的でないと思う。

合区の解消を憲法改正でという意見は承知しているが、憲法の規定にかなりの波及効果を及ぼすことになり、具体的には、衆議院と参議院で議員の国民代表という位置付けを同じように維持できるのかという問題が出てくると思う。

現行憲法下での合区解消策の一例として、選挙区・比例選挙交互実施案がある。選挙区選挙と比例選挙の議席数をそろえ3年ごとに交互に行うこととすると、2倍を少し上回る程度まで較差が圧縮できる。ただし、比例・選挙区の配分のドラスティックな変更や政治的な移行措置は必要になる。

（2）一橋大学大学院法学研究科教授只野雅人参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

合区問題が生じたのは最高裁の判断が変化したことによる。昭和58年の大法廷判決では、二院制である以上参議院の独自性が必要であり、その観点から選

択されたのが都道府県選挙区であったとし、事実上都道府県代表的な意義ないし機能を加味したとの表現もされている。このような仕組みの下では人口比例主義を基本とする原則は一步後退を免れず、5倍を超える較差は合憲であるとの判断がなされた。これが変わったのが平成24年及び26年の大法廷判決であり、昭和58年判決の枠組みは基本的に維持しつつも、投票価値の平等についてはより厳格な評価がなされている。判決では、憲法の趣旨、参議院の役割等に関する最高裁の認識として、衆参ともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っており、参議院選挙であるからといって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出し難いと述べている。投票価値の平等を前提にそれと見合う形で選挙制度を選択せよというメッセージと受け止める。

参議院の権限に関する認識の変化と、都道府県代表をどう考えるかという二つの視点がある。1990年代初め頃まで参議院は弱い第二院のイメージで捉えられ、その独自性を発揮するために都道府県選挙区を維持するが、民主的な基盤は弱く、最終的には衆議院が優越するという収まりの付け方が可能であった。こういった認識に修正を迫ることになったのが、90年代からの衆参のねじれ現象であり、憲法の両院関係は不対等型というよりはむしろ対等型に近く、強い影響力を参議院が持つと、それにふさわしい民主的な基盤がきちんと整えられる必要があるということが、判決の厳格化の背景の一つと考える。

地域代表については、憲法制定時は職域単位の選挙に対する地域単位の選挙の認識が強かったが、時間が経ち、一つの代表されるまとまりとしての都道府県のイメージが強くなった。しかし、全国民の代表としての権限を振るうと地域代表と民主的基盤の矛盾がクローズアップされる。

選挙制度の在り方について、現行制度の枠組みの中で投票価値の均衡との両立を図ることは非常に難しい。いずれかの段階で現在の枠を外した選択肢としてどういうものがあるかを考えていかざるを得ない。最高裁も様々な選択肢があること自体は排除していないと思う。例えば、選挙区を少し広げてみるという選択や、議員定数は最近では削減ばかり言われているが、削減でよいのかという疑問もある。比例区から選挙区選挙に定数を移す選択肢もあるが、比例区が果たしている少数意見の反映についての考慮も必要ではないか。

(3) 質疑を通じて、各参考人から示された意見の概要は以下のとおりである。

(棟居参考人)

① 都道府県単位を維持する手法としては、選挙区と比例選挙を交互に実施

するという方策があるが、3年に1回都道府県選挙が必要という指摘についての回答は用意できていない。

- ② 参議院の緊急集会も投票価値の平等を踏まえた国民代表的性格は当然の前提になる。選挙区・比例選挙交互実施案では、衆参同日選挙を行った場合、半分の比例又は選挙区選出議員の決定が全国民を代表する決断と言えるかという問題は残る。
- ③ 今度の最高裁判決で仮に合憲とされた場合、違憲状態には至っていないが、国会はそうならないように是正、改善、防止措置を絶えず継続的に行う政治的な責任があるとの反面解釈になると考えられ、抜本的改革の努力はいささかも休むことはできないと思う。
- ④ 投票価値の平等の観点からの評価の厳格化には、社会の変化、国民意識の変化が大きかった。90年代以降、個人の有り様が変わり、会社の利益、地域住民、家族の一員等として、様々な選択肢の中から悩み抜いて投票する有権者の決断は平等でなければならないとの感覚が最高裁にあり、より強く1票の平等が言われるようになったと理解している。
- ⑤ 現行憲法の下で、公選法のみでの改正で地方の院として位置付ける議論については、個人がスマートフォンなどを通じて地域を越えた存在になっている下で、都道府県単位、地域代表的なものは従来ほど強くなっており、どこまで選挙制度に組み込んでいくか難しい問題である。
- ⑥ 参議院を都道府県代表として位置付けるならば、都道府県を憲法上の存在として明確に位置付ける必要性については、都道府県代表という性格付けを行う困難性はあるが概念規定自体は当然必要と思う。
- ⑦ 道州制を選挙制度改革とセットにして議論を進めることについては、相互の違いが力になってくるのではなく、単に地域ごとに違うというついでを立てるような道州制だと具合が悪いと思う。
- ⑧ 選挙区・比例選挙交互実施案については、ある選挙では選挙区のみ、次の選挙では比例のみということにより、国民代表の選び方として十分に主権者国民の意思・判断が伝わらない、あるいは、参議院の役割や機能が曖昧になるという問題がある。
- ⑨ 1票の価値が、有権者の数として評価されるようになった理由については、日本国憲法が二院制を採用したときのコンセプトが今ひとつ明確でないため、最高裁は自ら地域代表という概念を抽出して守るのではなく、素直に人口比例で考えることになった。国民の直感には地域代表的なものが大きく、最高裁の認識とずれが生じていると思うが、その補正は国会が行い司法権の役割ではないとの割り切りが最高裁にあると思う。

- ⑩ 国をつくる時に地域がまとまる必要がある下で、投票価値に関わらないバイアスを掛けることは十分あり得るが、日本の場合、初めに国民ありきでスタートしたので、他国の例が及んでこなかったと理解している。

(只野参考人)

- ① 今の憲法を維持しながら都道府県選挙区を維持するのはかなり難しいが、1回で選出される73の議員枠は窮屈であり、73より大きな分母を考えるのは一つの選択肢として検討してもよいと思う。比例区の役割も重要であり、比例定数を減少させるならば衆議院を含めた選挙制度の在り方を考える必要がある。
- ② 選挙区と比例区の定数比が発足当時から大きく変わらなかった意味として、全国一区での比例選挙は、小さな選挙区では拾えない声が反映されやすいメリットがある。今の枠内で投票価値の不均衡を改善しようとする小選挙区が増え、そのため少数意見が通りにくいデメリットがある。
- ③ 抜本的改革の中で、合区の数だけ増やすことで本当によいのかについては、仮に違憲状態の判決が重ねて出された場合、合区だけの対応は難しく、大きな仕組み自体の見直しは避けられない。
- ④ 投票価値の平等がより強く言われるようになった社会的・国民的な理由としては、一つの地域や都道府県の中にも様々な相違があり、民意が捉えにくくなる中では、投票価値の平等を基盤とせざるを得ず、その基盤が政治的な意思決定の正統性を担保する意味を持っている。
- ⑤ 参議院を地方の院として位置付けることについては、全国的な問題と地方の問題の切り分けが難しく、全国民代表という役割を担っているので、地方の府に特化したような役割を考えるのは簡単ではないと感じる。
- ⑥ 参議院を憲法に都道府県代表として位置付けるならば、都道府県が憲法上どういう意味を持つのか、権限を深く考える必要がある。憲法に書き込むのは慎重な判断が必要だと思う。
- ⑦ 道州制については、ヨーロッパなどの連邦国家では、自立性を持った地域を国家に統合したプロセスがあり、日本の場合、そういう基盤があるのか慎重に考える必要がある。
- ⑧ 都道府県単位というくくりでの地域代表については、我が国が連邦国家のような歴史的経緯をたどっていないことから、強い位置付けを与えるといても違いが出てこざるを得ない。
- ⑨ 1票の価値という基準が重視されるようになったのは、民主的な基盤の大本は一人一票の理念を持つ普通選挙であり、参議院の強い権限の下で投

票価値の平等の要素を外しにくかったと考える。

- ⑩ 連邦国家の場合、州を代表することについて民主的正統性とは別の憲法上非常に強い正統性がある。参議院の場合は、そこがはっきりせず、基盤として投票価値の平等がクローズアップされてくる。

#### 4 9月11日の参考人意見聴取（大東文化大学大学院法務研究科教授・副学長浅野善治参考人及び伊藤塾塾長・弁護士伊藤真参考人）

（1）大東文化大学大学院法務研究科教授・副学長浅野善治参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

日本国憲法には選挙制度のように「法律でこれを定める」と規定されている事項が多く、政治過程での決定に任せることが適当な事項については、憲法は国会の裁量を認めている状況にある。

昨年の参議院選挙の評価については、評価の指標を何に求めるかにより、以下の考えがある。

- ・ 最高裁の判断・判例の動向に基づいて評価を下す。
- ・ 憲法の求める理念に基づいて判例そのものを含め、選挙制度を検討する。
- ・ 判例が出る憲法の規定が不十分であるとすれば憲法改正を行う。

私の基本的考え方は、平成24年・26年の最高裁の考え方とは少し異なるが、最高裁の考え方を見てもいくつかの変化がある。

昭和39年の最高裁判決は、投票価値の平等は憲法上求められていないと判断し、選挙に関する事項の決定は原則として国会の裁量的権限に任せている。昭和58年の最高裁判決は、参議院議員について衆議院議員と異なる独自の要素を持たせる選挙制度の仕組みを国会が合理的として決定したとすれば、投票価値の平等の要求は一定の譲歩・後退は免れないとし、伊藤裁判官の補足意見も含め、国会の裁量を優先した。

一方、平成24年・26年の最高裁判決は、投票価値の平等の観点から実質的に厳格な評価がなされ、参議院議員の選挙だからといって投票価値の平等の要請が後退してよいわけではないとし、都道府県を単位とする制度はしかるべき形に改めることが必要とした。

憲法解釈の変化は、国会の裁量権に対する評価と投票価値の平等の憲法上の位置付けをどう考えるかによる。社会における諸価値の考慮や憲法上の諸価値の考慮について政治判断に任せることが適切とすれば国会の裁量は重く見るべきとなる一方、国会の審議の実態から国会の怠慢というような評価が出てくれば投票価値の平等が強く扱われてくる。

現在の最高裁は社会的に考慮すべき諸要素の価値も判断し、都道府県単位の選挙区の是正まで言及している。なぜそういう司法判断が優先するかというと、法理上投票価値の平等は国会の裁量権を上回る憲法上の要求という判断が読み込まれている。そこには、法律の適用を法理論に基づき厳格に解釈する裁判所への信頼があり、国民が期待する国会の動きが出てこないため司法判断が優先するのが現状である。

憲法で定める国会の政治過程はもっと信頼されてよく、国会を国権の最高機関と位置付ける意義と国会の果たす役割はもう少し重視されてよいと考える。選挙制度については、立法裁量が最大限尊重されるべきであり、昭和39年及び昭和58年最高裁判決は再評価されてよい。

選挙制度の評価の指標を何に置くかについては、国民主権の実質化にふさわしい選挙制度は何かを原点に立ち返って議論する中で、二院制の意義、都道府県の果たす役割や地域的なつながりにおける意思の尊重等をどう評価するかも指標として求められてよいのではないか。

選挙制度においては、投票価値の平等が絶対的な要求か考え直し、参議院の役割、都市部の意向が重視され決定される政治実態に対し少数者地域社会の意思をどう酌み取るか等社会的な諸要素の考慮があつてよい。そうした諸要素の考慮は法理的に回答は出ないので、政治過程の意義は重視されるべきであり、国民の代表者、国会が判断することがもっと求められてよい。

改革協議会さらには参議院、国会での検討においては二つの立場があり得る。一つはこれまでの司法の流れに沿って選挙制度を検討し改正する流れである。そうすると衆参の均質化が進み、人口比例がますます重視され、都道府県単位の選挙区の見直しが求められる。もう一方では、国権の最高機関として、国民主権の理念や二院制の意義等を背景とした統治の理念を実現するにふさわしい制度について、憲法規定の改正による実現も視野に入れ検討し結論を得ることも一つの在り方と考える。いずれにせよ、国権の最高機関としての国会が主導的な役割を果たし、選挙制度の内容を決定し実質化することを期待している。

(2) 伊藤塾塾長・弁護士伊藤真参考人の意見陳述の概要は以下のとおりである。

国会が国権の最高機関であるのは、投票価値の平等が前提にある。民主主義の生命線は多数決であり、憲法56条2項に基づく国会議員の多数決が正統性を持つのは、常に一人の国会議員の背後に同数の主権者が控えているからであり、憲法前文の「正当に選挙された国会における代表者」とはそういう意味である。

参議院議員1人当たりの有権者数が32万人の福井県選挙区と、98万人の埼玉

県選挙区では、福井県の人1票に対し埼玉県人は0.33票の価値しかなく、政治に対する影響力が3分の1しかないことを意味する。2倍未満なら許されるという評価もあるが、0.51の価値がなぜよいのか理解できない。

昨年7月の参院選では有権者の40%で選挙区選出議員の過半数が、平成26年12月の衆院選では約42%で小選挙区選出議員の過半数が選出された。国民の少数から正統性を与えられた議員が国政を行うのは正当な選挙といえない。

平成24年最高裁判決は、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が後退してよいと解すべき理由は見出し難いとし、平成26年判決でも踏襲されている。また、地域代表的性格についても、平成24年判決は、都道府県を参議院議員の選挙区としなければならない憲法上の要請もないとした。今回の裁判においては、国側の弁論で参議院については地域的な少数者の意見をしっかり反映させる役割が必要という、今までの最高裁判決とは違う主張を前面に出してきた。

一人一票の実現は地方の切捨てと言われるが、以下の前提を確認する必要がある。

- ・ 国会議員や地方の長は、それぞれの選挙母体や選挙区の利益代表ではないというのが憲法上の位置付けである。
- ・ 新潟県の選挙権の価値が0.33、宮城県も0.33等、地方間でも大きな不均衡が生じている。
- ・ 性的少数者、貧困、障害者など様々な少数者がいる中で、地域的な少数者の意見だけを選挙制度を変えてまで反映させる根拠がない。
- ・ 国会で議論すべき課題は、地方の実情に通じた議員の中で議論すべき課題ばかりではなく、国防、外交、経済など様々である。

参議院の意義、役割、独自性については、地域代表に独自の存在意義を見出すべきではなく、より大きな視点から、行政監視、憲法保障的役割を果たすべきであり、党派性をできる限りなくすような選挙制度が望ましい。

全ての定数を大選挙区とするブロック制（平成23年4月15日提出の故西岡参議院議長の改革案）に基づけば、1.066倍（0.938）までは是正ができることを含め、大きな視点からの議論が必要である。

(3) 質疑を通じて、各参考人から示された意見の概要は以下のとおりである。

(浅野参考人)

- ① 都道府県単位の選挙区は歴史的・地域的まとまりとして守られてしかるべきであり、憲法条文に地域性を入れることにより最高裁はそれにしたが

った判断しかできなくなる。

- ② 仮に参議院議員を全国民代表でなく都道府県代表と憲法上に位置付ける場合、どう考えるかについては都道府県選出議員が都道府県のことだけ考えればよいわけではなく、例えば安全保障等、地域的なまとまりの中で全国を見るのが大きなポイントである。
- ③ 次の参議院選挙までに抜本的改革をする旨期限を設けることが憲法改正への制約になるかについては、国民の目に見える形で議論を活性化させる中で国民はもう少し待とうとするかもしれない、国民を巻き込んだ議論を期待する。
- ④ 次回の参議院選挙までの抜本的改革には様々な制約があることについては、将来的な姿を位置付けた上で来年はどこまで行うかという視点があってよく、参議院選挙制度のあるべき姿として、二院制の意義や地域ごとの政治的意思のまとまりを尊重する仕組みを丁寧に示すことがあってよい。
- ⑤ 投票価値の平等の定義の中で投票率をどう捉えるかについては、投票率や小選挙区制の死票などの問題は、その評価も含めて、一番適切な選挙制度を政治過程の中で判断せよというのが憲法の規定と考える。
- ⑥ 都市部への人口集中が進むもとの小選挙区が増え少数意見が反映されにくくなっていることについては、少数意見あるいは小さなまとまりの政治的意思を全国にも反映できる仕組みを国会で十分に議論することが重要である。
- ⑦ 二院制の意義は一院制への歯止めを掛けるかなり強い意味があり、参議院は行政監視など政権与党とは違った見方ができることにより特色が出る。このような特色を求める中で二院制を活用する方が憲法の求める姿に近いので、二院制については積極的に評価したい。
- ⑧ 都道府県選挙区の維持と併せて都道府県の権限を強化する必要性については、現状の都道府県は権限が弱いからまとまりがないわけではないので、それが自然に表れる選挙制度を考えるべきである。
- ⑨ 安全保障については、沖縄の人々と東京都民では意見がかなり異なり、全国民の代表としての期待にも違いがある。選挙制度の上でもそういった意見がきちんと表れる仕組みが必要である。

(伊藤参考人)

- ① 都道府県代表として国会議員を選出し地域代表的性格を持たせるのであれば、各都道府県ごとに等しい数の代表とするのが筋であり、憲法上の位置付けとして都道府県を明確にする憲法改正を行うべきである。



- ② 行政監視は政府と官僚機構の活動に対する監視であり、第三者的な立場を維持できる参議院が中心となるべきである。憲法保障機能については、参議院は理の政治として、直近の民意からあえて離れ、憲法の実施状況や憲法価値の実現について主体となり検討する役割や部局があつてよい。
- ③ 抜本的改革に関しては、一つ目は最高裁判決の枠の中で議論することが不可欠である。二つ目は、定数削減が大前提である議論は違うと考えており、しっかり仕事をするために定数を増やす方向での説得を国民にすべきである。三つ目は、全ての定数を大選挙区とするブロック制（平成23年4月15日提出の故西岡参議院議長の改革案）のようなものを検討素材とすることは十分有意義であると考ええる。
- ④ 連記制でも、どの選挙区の有権者も同じ人数を投票できる形にすれば平等となるので、連記制自体を否定しているわけではない。
- ⑤ 奇数区により6年に1度しか選挙をしない地域と3年に1回選挙ができる地域が出てくるのは、憲法上の絶対的要請ではないが、機会において不平等が生じるので、奇数区にするよりは定数を増やした方がよい。
- ⑥ 定数訴訟については、各地域の選挙管理委員会が被告になるが、被告側の答弁書や準備書面は全て基本的に共通であり、法務省訟務局が作成し全国に配信していることから、国側の主張という表現をしている。
- ⑦ 全ての定数を大選挙区とするブロック制（平成23年4月15日提出の故西岡参議院議長の改革案）をたたき台として示したのは、衆参ともに比例代表がある中で、あまり政党に拘束されないような選挙区の枠も残した方がよいと考えたこと、また、単純に一番較差が小さかったことからである。
- ⑧ 一院制についてはフランス革命直後から二院制は無意味だとの議論があつたが、一院の判断が常に正しいわけではないのでブレーキを掛ける意味で二院制を維持すべきであり、そのときに参議院は独自の役割を果たすべきである。
- ⑨ 選挙制度として都道府県の代表とする場合、今の都道府県の権限の見直しも併せて行わなければならない。憲法上概念を明記した上で、行政主体として中央に対峙するだけの一定の権限が必要である。
- ⑩ 人口比例では沖縄の声が国政に反映されないとの意見については、参議院議員は全国民の代表であり、沖縄等各地域の実情を把握し国政に反映させる職責を担っている。選挙制度で調整するのではなく、国会の審議を充実し沖縄の問題も国会全体で議論していくべきである。

#### IV 各論点の協議を通じて示された意見の概要

10月6日（第7回）から平成30年2月16日（第15回）の専門委員会における協議を通じて示された意見の概要を、「専門委員会における各委員の協議を通じた議論の整理」に基づいて項目ごとに整理すると以下のとおりである。

なお、当該意見については、各党・各会派の立場と、専門委員個人としての双方の立場から発言がなされた。

##### 1 参議院の在り方との関係に関する議論

選挙制度に関する議論は、参議院の在り方に関する議論を踏まえて行うべきとの根強い意見もある一方で、参議院改革協議会において協議が進められていることから、同協議会の行方も見ながら、本専門委員会では、同協議会から委嘱された選挙制度の改革について精力的に議論を進めることとなった。

・参議院の在り方と選挙制度の関係に関する意見の概要は以下のとおりである。

○（11月9日）平成27年改正法の附則に「参議院の在り方を踏まえて」とある以上、参議院の在り方について参議院改革協議会でまずしっかり検討を行う必要がある。専門委員会でも在り方に関する課題を整理して、このようなことを参議院改革協議会で協議してもらいたいと求めていくべきである。

（11月17日）参議院改革協議会から本専門委員会に与えられた役割は何かを確認する必要がある。それが平成27年改正法附則であれば、参議院の在り方を検討する必要がある。そうでなければ、本専門委員会の役割全体がぼやけてくる。何が必要であるか、参議院改革協議会と共有していかなければならない。改正法附則をそのまま読めば、参議院の在り方についての検討が必要である。

○（11月9日）平成27年改正法について当時法案を提出した立場ではないが、院として可決した重みのあるものである。附則には、「参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」とあり、参議院の在り方と一票の較差の是正の2点についてしっかりと見直し、新たな選挙制度を設けることを院として決定しているのであり、これを原点として議論しなければならない。

○（12月8日）参議院改革協議会においては将来、一院制を導入するとの議論もあるが、少なくとも今は参議院が特性に合わせて権能を強化するという方向になっている。選挙制度を改革した結果、参議院の権能が低下してはならない、というのは共通認識である。

憲法改正の発議は憲法審査会しかできない。本専門委員会を出すのは現行憲法下での結論となろう。各会派がそれぞれ意見を持つのは構わないが、この場ではそうなるだろう。

○（11月17日）国会改革について、将来的な課題として一院制を目指している。選挙制度改革においては、参議院の在り方についての根本的な議論が必要である。地方自治体の首長と参議院議員の兼職禁止規定の廃止を求めており、参議院の抜本改革が必要である。

○（11月17日）現行憲法下での選挙制度改革の検討が必要である。平成27年改正法附則から、次期常会において制度改革を行う必要があり、自ずと現行憲法下での改革になるのではないか。

○（11月17日）参議院選挙制度については、二院制の在り方、参議院の在り方をどう考えるかによってスケールが変わってくる。国の形、統治機構の議論の一部として行うべきである。現状維持かどうかで、選挙制度改革の方向性も大きく変わってくる。大胆な地方分権改革が必要であると考えており、国から地方への権限等の移譲を求めている。将来的な国の形として道州制を提唱している。

○（11月9日）参議院改革協議会と本専門委員会の更なる連携が必要である。議論がかみ合っていないのではないかと考えている。参議院改革協議会においては行政監視機能の強化について議論が進められているが、そもそも参議院とは何かということを議論しなければ、我々がどのような役割を果たすべきであるのか判然としない。我々は何を代表しているのか、国民が何を思い我々に票を投じてくれているのかをしっかりと受け止めていかなくてはならない。

## 2 一票の較差に関する議論

### （1）投票価値の平等に対する視点

投票価値の平等は、選挙制度を考える上で最も重要な基準であるとの意見がある一方で、一定の政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義や実体、有権者と候補者のアクセスなどの要素も考慮すべきとの意見もあった。

・投票価値の平等は、選挙制度を考える上で最も重要な基準であるとの意見

の概要は以下のとおりである。

- （12月1日）投票価値の平等は、憲法第14条が実現を求める憲法価値であり、立法府はそれを果たすべき責務を負う。平成29年最高裁判決では、選挙制度の仕組みを考えるに当たり、投票価値の平等は唯一絶対の基準ではないとしているが、これは、選挙制度の検討に当たり投票価値の平等のみを考える、すなわち、人口比例の原則を厳格に当てはめ、1対1まで求めるまでの必要性はないとする趣旨である。憲法第14条が合理的差別を許容していることから導かれる帰結といえる。

最高裁が実現を求めている価値は、飽くまで一票の価値の平等であり、都道府県の意義や実体などは、憲法が実現する価値として明示されていない。違憲状態と判断した平成26年判決では、都道府県を各選挙区の単位として固定することには否定的である。合憲判断をした平成29年判決では、都道府県を一つの要素として考慮することを許容してはいるが、平成26年判決において示された前提に変更を加えるものではない。仮に、都道府県から代表を1名出す価値と投票価値とで考えた場合、後者を後退させても前者を実現するという判断には必ずしもならない。

平成29年判決の合憲判断の理由は、合区による較差の縮小と、改正法附則に言及される「更なる是正」に鑑み、立法府が更なる投票価値の平等に向け、不断の努力を続けることとしたことに対する評価の結果である。

- （12月1日）投票価値の平等は、憲法の一番の核心をなす個人の尊重と一体のものである。憲法第13条は全ての人個人として尊重される。その上で、第14条で法の下での平等が定められており、投票価値の平等を要請している。投票価値の平等とは、個人の尊重という日本国憲法の核心の規定と一体のものとして、一人一人の政治参加を等しく保障している。だからこそ、最高裁判決においても、投票価値の平等は唯一絶対の基準ではないとしながらも、選挙制度の仕組みを決定することを国会の裁量としつつ、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいてとの限定を行っている。投票価値の平等が選挙制度を考える上で最も重要な基準である。また、一連の最高裁の判決が、60年余りにわたる制度及び社会状況の変化を考慮することが必要であると述べている。

今日、人々の価値観が多様化し、個人が様々な社会関係に身を置いている。また、地域が全てではなく、インターネットなどを通じてつながり、個人が地域を飛び越えた存在にもなっている。そうした意味で、地域などの一つの物差しではなく、一人一人が、会社の利益や、地域の住

民、家族の一員など多くの選択肢の中で悩みながら投票するようになっている。この一人一人の決断である投票が、議員の選出における影響力の平等、すなわち投票価値の平等ということであり、このことが、この間の社会的変化の中でより強く求められている。この点をしっかり見ていくべきである。

(2月16日) 投票価値の平等は、憲法を中心である個人の尊厳と一体であり、憲法の要請であると同時に、参議院の民主的正統性の基盤ともなっている。一票の較差を容認して、地域代表的な選出をし、全国民の代表ということ損なうことになれば、結局は参議院の機能を低下させることになる。国民もそのようなことは望んでいないし、参議院の中でもそのような話はない。

- (12月1日) 都道府県単位を優先する考え方は憲法第14条の法の下での平等をゆがめる。仮に都道府県単位を優先させるのであれば、一票の価値の不平等を正当化する理由が必要である。都道府県の枠、しがらみを超え、一票の較差を解消することを含め、参議院の在り方を見直すことを本専門委員会で議論すべきである。
- (11月17日) 過去の最高裁判決の変遷、先般の最高裁判決を見ても分かるとおり、相対的に強い権限を与えられている参議院は一票の較差についてそれなりの厳格さが求められている。

・ 一定の政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義や実体、有権者と候補者のアクセスなどの要素も考慮すべきとの意見の概要は以下のとおりである。

- (11月17日) 選挙区に関しては現に存在する広域的地方公共団体である都道府県の単位が最大限尊重されるべきである。戦後一貫して地方から都会へと人口が集中し、この人口の偏在が過疎と過密という背中合わせの問題を生じさせているというのが日本の今の姿であることは事実であり、そのことが今日一極集中の是正や地方創生が唱えられる原因となっている。しかし、人口少数県から一人の代表も立てないような選挙制度では、そうした厳しい地域の声が国政に届かなくなることを恐れている。憲法の平等原則を軽んじることはできないが、人口の大小を唯一の尺度とする制度では既に著しい人口の偏在や国土の不均衡に拍車が掛かることを強く懸念する声も多くある。

(12月1日) 投票価値の平等だけでなく、参議院選挙区の役割についても踏まえるべきである。人口少数県の厳しい地域の声を国政に届ける役

割、都道府県レベルの課題に対して意見調整を行い国につなぐ機能などの独自の性格を有していること、また、全国知事会を始めとする地方六団体は全て合区解消を求め、更なる選挙制度改革を行うことを促す決議を行っていることから、地方の声や、条件が不利な地域の民意の反映という観点についても十分考えた上で、一票の較差について検討する必要がある。

都道府県との関係については、最高裁も、「政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」としている。

- （12月1日）我が国では、法令が憲法に適合するかどうかは、裁判所が具体的な事件の解決に必要な限度で審査する付随的審査制を採用している。よって、投票価値の平等については憲法審査が行われたが、その他の事項については審査が十分に行われているというわけではない。

離島の多い地域や、人口が極端に少ない地域の候補者は、有権者に自分の思いを直接伝えるのが難しく、また、有権者も候補者にアクセスしにくいという問題がある。較差は投票価値だけではない。一票の較差の是正を図ることで、別の較差が広がる可能性を否定できないということ踏まえて議論すべきである。

## （2）一票の較差の許容範囲

一票の較差については更なる是正が必要とする意見のほか、平成28年通常選挙（当日有権者数に基づく最大較差3.08倍）に係る定数訴訟について最高裁が合憲と判断したことを踏まえるべきとの意見もあった。

- ・一票の較差については更なる是正が必要とする意見の概要は以下のとおりである。

- （10月6日）今回の判決では、衆参両院が同質的な選挙制度になっていること、参議院の役割がこれまでに増して大きくなってきていること、衆議院では選挙区間の人口較差を2倍未満とする基準を定めていることを基本的に維持しつつも、合区の導入により較差が縮小したことを受けて、合憲と判断したと理解している。判決では「更なる較差の是正」について、平成27年改正法附則を引用しつつ触れているが、較差が3倍～

5倍程度であればよいという話ではなく、現在の約3倍の較差を更に是正することが求められているのではないか。

- （12月1日）平成29年最高裁判決は、基本的には、これまで5倍前後であった較差が合区によって3.08倍まで縮小したことと、平成27年改正法附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨が定められていることの二つの要素から、3.08倍の較差はあるが違憲とはいえないという趣旨であった。最高裁判決が合憲判断を行ったからといって、3.08倍までの較差であればよいという発想は間違いである。本専門委員会では、前回の選挙制度改革までの議論を踏まえ、較差を2倍未満に抑える改革を行わなければならない。それを超える合理的理由はあるか、あるなら加味し、2倍を超えてもよいとなるかもしれない。

（12月8日）一票の較差は当然2倍未満を追求すべきところであるが、3年ごとに半数改選という憲法に位置付けられたこの制度の下で、どの程度の較差が国会の裁量権の範囲として許容されるのか見極めていく必要がある。

・ **最高裁が合憲と判断したことを踏まえるべきとの意見の概要は以下のとおりである。**

- （12月1日）現時点で、較差何倍が適当であると言う段階ではないものの、投票価値の較差についての検討に当たっては、投票価値の数字のバランスもさることながら、参議院の役割として、最高裁も認めた、政治的に一つのまとまりを有する都道府県の意義や実体、そして、現実に寄せられている地方からの意見を重視すべきという声を踏まえ、選挙ごとに、各都道府県から、少なくとも1名の参議院議員を選出する方向で考えながら、投票価値の平等の要請との間のふさわしい調和点を模索すべきである。
- （11月9日）9月の最高裁判決で合憲の判断が下され、状況は大きく変化していると考えられる。抜本的な選挙制度改革を行わなければ違憲判決が出るとの危機感があったことと思うが、合憲判決によって、3.08倍の較差であれば許容されるということになった。
- （11月17日）先般の最高裁判決において、なぜ合憲と判断したのか、合区による較差の縮小と平成27年改正法附則に「更なる是正」とあったことから合憲となった。較差の縮小については、先般の最高裁判決でも「人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入し

て行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小した」と述べられている。その上で、改正法附則に触れ、「較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されていること」が合憲の理由に掲げられている。

- （12月19日）参議院は都道府県単位を基本とし、併せて全国区として比例も並行して行い、それぞれ国民の声をしっかりと反映してきた。問題となっているのは、投票価値の平等、あるいは一票の較差である。少なくとも本年の最高裁判決においては、3倍程度の較差は一応許容されたということになる。

### （3）その他の視点

「投票価値の平等」が累次の最高裁判決で「議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等」と説明されていることを踏まえ、その意味を再考すべきとの意見があった。

- ・その他の視点（投票価値の平等）にかかる意見の概要は以下のとおりである。

- （11月17日）現状のままでの改革となると、「投票価値の平等」について考える必要がある。「投票価値の平等」について調べたが、最高裁の判決では繰り返し「議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等」と述べられている。投票価値の平等を考える際には、投票率が重要なテーマである。また、投票の有する影響力とは何かについても考える必要がある。

（12月1日）憲法上、選挙制度については衆議院、参議院とも法律で定めることとされているにもかかわらず、なぜ訴訟が起きるのかを考えるべきである。参考人は、投票価値の平等の基準は議員一人当たりの人口であると述べるが、そういった趣旨のことを判示している判例はない。

昭和58年判決では、「選挙権の内容の平等、すなわち議員の選出における各選挙人の投票の有する価値の平等をも要求する」と述べられている。このような表現はこの判決のみであり、人種、信条、性別等により差別されないという意味合いが強かった。

これに対し、平成8年判決では、「議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等」と述べられている。これ以降、全ての判決がこの表現を使っている。ここから、投票価値の



平等とは各選挙人の有する投票の影響力の平等であるということがいえる。これをどう考えるかが立法府の検討すべきことである。議員一人当たりの人口の話ではない。投票権の有無や、日本人の数なのか国勢調査の人口でよいのかという問題もある。

また、影響力の平等についてどう考えるか。例えば、複数区で5～6人を選出する場合、1位になってほしい候補者に対する影響力はあるとしても、「この候補者には当選してほしくない」という影響力を行使することはできない。仮に2人、3人の候補者に投票できるとすれば、名前を書かないことで、影響力を行使することができる。判例で言及されている投票の影響力とは何かということをしっかり解釈して立法につなげていくべきである。

### 3 選挙制度の枠組みに関する議論

#### (1) 選挙区及び比例代表の二本立てとする場合

比例代表については、ブロック単位とするとの意見はなく、現行のような全国を区域とする比例代表の制度とすることについて特段の異論は挙がらなかった。

・選挙区及び比例代表の二本立てとすることに肯定的な意見の概要は以下のとおりである。

○(11月17日) 参議院が多様な民意を反映するために、比例区と選挙区の二本柱は、現代においてもそれぞれの存在意義があり、今後とも維持されるべきものである。全国を範囲とする比例区は専門性の高い人材や職能代表、更には少数意見の代表者などの国政参加を可能にする利点がある。また、選挙区は政治・経済・歴史・文化などの各面で一体性を持つ都道府県の区域からその代表者を選ぶことによって、大都会から過疎地まで多様な地域の民意を国政に反映する利点がある。それぞれ独自性のある二本柱の選挙制度は、衆議院の小選挙区比例代表並立制とは対照をなしており、参議院の特色とも言える制度の骨格を安易に変えるべきではない。

(12月8日) 本年9月の最高裁判決でも、全国選出と都道府県を各選挙区の単位とする地方選出という衆議院とは異なる選挙制度を定め、国民各層の多様な意見を反映させて参議院独自の機能を発揮することは、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲であるとされている。

○(11月17日) 比例区と選挙区という現行の制度を踏まえた議論をすべき

と考える。以前の選挙制度改革論議では、比例区を廃止すべきとの意見も一部にあったが、議論の過程で比例区も維持すべきとの意見が多数を占めたことから、この議論は収束した。現在も比例区も維持すべきとの意見が多数であると考え、この点を踏まえないと議論が散漫となる。

(12月8日) 長年にわたり、地域代表を選ぶ選挙区と、職能代表を選ぶ比例代表の二本立てが国民の間で定着していることに鑑みると、比例代表への一本化については、全国単一であれ、あるいは広域ブロックであれ、現実には国民の理解を得がたいし、各会派の合意も困難ではないか。したがって、現行の選挙区と比例代表の二本立てを維持すべきである。

- (12月8日) 次の参議院選挙に向けた時間的制約を考えると、現状の国と地方の在り方及び参議院の在り方が変わらないという前提で検討していく必要がある。その場合、現状の比例代表と都道府県を基本的な単位とする選挙区の二本立てが良い。
- (12月19日) 長期的に考えなければならない課題と、1年半後の選挙を見据えた課題について、分けて議論していくべきである。1年半後に地方ブロック制を導入するとし、国民に受け入れられるのかどうか議論が必要である。最終的には較差解消のために地域ブロック制の導入が必要になるかもしれないが、1年半後を考えると、現在の選挙区及び比例代表の二本立ての選挙制度を崩すことは不可能である。
- (12月8日) 選挙区及び比例代表の二本立てを前提とするということを考えている。選挙区は都道府県を基本単位とすべきである。
- (12月8日) 今後の時間的なスケジュールを考えると現在の枠組みを変えるべきではない。

・ **全国を区域とする比例代表の制度についての意見の概要は以下のとおりである。**

- (12月8日) 参議院選挙制度の創設以来、比例代表には全国共通の職域等を代表する意義があり、また小さく選挙区を分けることでは拾いきれない少数意見の反映といった機能も有している。
- (12月8日) 比例代表については、全国から選ばれた代表者として位置付ける必要がある。
- (12月8日) 比例代表については、多様性保障の観点からブロックではなく、全国比例とすべきである。

① **全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区**

定数配分については、各都道府県選挙区に最低2名の定数を偶数配当とする方法の他に、奇数配当区の導入に関する意見があった。

・都道府県単位とすることに肯定的な意見の概要は以下のとおりである。

○（11月17日）近時、大規模災害が全国的に発生しており、被災地域は一市町村にとどまらず広域にわたることから、復旧復興に際しては、広域自治体である都道府県が重要な役割を果たしていることもある。国から都道府県に対して行われる財政措置、国と基礎自治体である市町村をつなぐ役割として、都道府県は重要な役割を果たしている。こうした都道府県レベルの課題に対しては、参議院議員が意見調整を行い国につなぐ必要があり、参議院の選挙区選出議員は、他にない独自の性格を有している。こうした観点から、参議院の選挙区については、全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される形が、参議院として国民の負託に応えられる。

憲法第47条によって、これまでの最高裁判決を踏まえ常に平等原則を意識しながらも、現実の国民生活と向き合う立場から、どのような選挙制度が本当に国民全体の利益を増進するかを国民に明示することを通じて、司法との対話をこれまで以上に率直に行う必要がある。全国知事会を始め地方六団体が合区解消を求め、更なる選挙制度改革を行うよう促す決議を行ったことも、地方の声、条件不利地域の民意を表したものであり、立法府として深く耳を傾けていかなければならない。

合区解消については、党内で議論し検討を進めており、先の衆議院議員総選挙の際の政権公約にも合区解消を盛り込んでいる。また、先般の平成29年最高裁判決が、「各選挙区の区域を定めるに当たって都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない」とし、選挙区を都道府県単位とすることを否定していないこと、全国知事会の提言や本専門委員会に出席した参考人の意見でも憲法改正について述べられていることを考えると、選挙制度改革を考える上で、その可能性も排除すべきではない。

○（12月8日）基本的には、参議院は個人で選び、衆議院は政党で選ぶことになる。政見放送や選挙制度もそのようになっている。個人名をしっかりと書ける範囲を考えると、選挙区の単位は都道府県が良い。しかし、職域代表を考えると、職域はある地域に限ったものではないので、個人で選ぶならば全国的に選出するということも必要である。以前、所属していた会派は、選挙区及び比例代表の二本立て、選挙区はできるだけ都

道府県単位が基本となるようにすべきであると提案していた。

(12月19日) 選挙区は都道府県単位とし、最低1名の議員を選出することが望ましい。また、比例代表選挙と並立で行っていくことが大事である。

- (12月8日) 《二本立てとする場合に関する意見再掲》 次の参議院選挙に向けた時間的制約を考えると、現状の国と地方の在り方及び参議院の在り方が変わらないという前提で検討していく必要がある。その場合、現状の比例代表と都道府県を基本的な単位とする選挙区の二本立てが良い。
- (12月19日) 《二本立てとする場合に関する意見再掲》 長期的に考えなければならぬ課題と、1年半後の選挙を見据えた課題について、分けて議論していくべきである。1年半後に地方ブロック制を導入するとし、国民に受け入れられるのかどうか議論が必要である。最終的には較差解消のために地域ブロック制の導入が必要になるかもしれないが、1年半後を考えると、現在の選挙区及び比例代表の二本立ての選挙制度を崩すことは不可能である。
- (12月8日) 沖縄県は、明治政府による琉球処分があり、廃藩置県以降、固有の歴史的、文化的な地域性を継続しており、これは他の都道府県も同様である。全国的な人口減少傾向にあって、特定の人口の減った都道府県から代表が選出されないということであれば、都道府県間の較差を更に拡大することになり、国民全体の平等権の保障、基本的人権の尊重に反することとなるとの疑念がある。選挙区は都道府県単位を基本とすべきである。

(12月8日) 《二本立てとする場合に関する意見再掲》 選挙区及び比例代表の二本立てを前提とするということを考えている。選挙区は都道府県を基本単位とすべきである。

(12月19日) 合区よりは、都道府県単位で議員が選出されるべき。それは、日本の文化、今日の制度は都道府県を行政単位とするものだからである。どんな小さい市にも市長がおり、都道府県や市が行政単位となっている。全ての都道府県から少なくとも1名の議員を選出することは是非実現すべきである。

・ **都道府県単位とすることに否定的な意見の概要は以下のとおりである。**

- (11月17日) 憲法改正による合区の解消、すなわち全国民の代表ではないとすることで、憲法第43条第1項「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。」に規定される国民代表原理が維持されるのか疑問である。衆参両院の憲法上の権限配分は、全国民の代表としての機関であることが大前提である。国民代表原理という憲法の根本原則を変更するのは、憲法改正の限界を超えるものである。

(12月1日) 地方区選出を含めた選挙制度は、平等な価値を有する投票による全国民の代表を選出する代表民主制という目的を達成する手段という文脈でのみ、認められなければならない。

(12月8日) 選挙区及び比例代表の二本立てを前提とし、憲法の要請である投票価値の平等を重視するならば、3年ごとに必ず各都道府県から1名以上の参議院議員を選出することは困難である。

- (11月17日) 本専門委員会は現行憲法の枠内での選挙制度の抜本改革について議論する場であり、憲法改正を伴う改革は範囲外である。憲法第47条に参議院議員は少なくとも各都道府県から1名は選出されるようにするとの内容を加えるとの意見もあるようであるが、憲法第14条の投票価値の平等との整合性が損なわれる。較差を放置すれば、国民代表としての参議院の民主的基盤が問われることにもなる。参議院を「地方の府」として位置付け、合区の解消を行うという案もあるが、衆議院と参議院の権能に差を設けることは、参議院の権能の大幅な縮小にもつながる。参議院の権能の縮小については、各党派、国民の間でもそのような議論にはなっていない。参議院の権能縮小には反対の立場である。第二院を地方の府としている国もあるが、国の成り立ちや歴史が異なっている。合区を解消するために参議院の機能が低下するというのは本末転倒である。また、合区を解消するために憲法改正を行うのもおかしい。

(12月1日) 投票価値の平等は、最高裁判決では、国民の意思を適切に反映する選挙制度が民主政治の基盤であるように、国会の民主的正統性の基盤である。憲法では参議院は衆議院とともに国権の最高機関であり、衆議院の優越規定以外は、同様の権限が定められている。参議院を地方の代表などとして投票価値の較差を許容するならば、参議院の持つ民主的正統性の基盤が崩れ、衆参の権限の定めの見直しや参議院の権限縮小の議論につながる。二院制の下で再考の府である参議院の特性を発揮することが必要と考えており、権限の縮小には反対である。

(12月8日) 一票の較差を容認して全国民代表性を損なうことになれば、結局は参議院の権限を弱めることになり、そのことを国民も我々も望んではいない。

従来の都道府県選挙区と全国比例を組み合わせる方式も一定の役割を

果たしてきた。しかし、都道府県選挙区を維持すれば、投票価値の平等は実現できないと最高裁判決も述べている。

(12月19日) 各都道府県から少なくとも1名の議員を選出することについて、都道府県ごとの選挙区と比例代表を組み合わせしてきた趣旨は、憲法制定過程での論議もあり、一定の意味を果たしてきた。しかし、国会議員は全国民の代表である。憲法制定過程において、金森徳次郎国務大臣が、選挙において言われている地域代表とは選挙の方便に過ぎないと答弁を行ったことについて、参考人から紹介があった。そう考えると、一票の価値の平等こそ憲法の要請であって、不平等を容認してまで都道府県単位の選挙区を維持するというのは違う。都道府県単位の選出ができなくなれば、地方、少数の声を切り捨てることになるという意見もあるが、反映すべき少数の声とは、地域的少数者の声のみではない。性的少数者や、貧困、障害など、様々な少数者が社会に存在している。投票価値の平等をゆがめてまで地域的少数者の意見のみを優先させるべきなのかという指摘があり、その指摘は重要である。

- (12月19日) 都道府県という単位を基本として、一票の較差をねじ曲げる、若しくは、議員定数を増やして均衡を取るなど、時代に逆行した制度改革を行ってまで都道府県代表として議員を選出する必要はない。

#### (i) 偶数配当とする方法

参議院創設以来の定数配分の考え方にに基づき偶数配当・人口比例を基本として配分する仕組みの他に、全ての選挙区に同数の定数を配分する案と、連記制に関連する仕組みを導入する案として制限連記制と累積投票制の2案があった。

##### ※制限連記制、累積投票制について

連記制は、有権者が複数名の候補者に投票することを可能とする仕組みであり、改選定数と同数の候補者に投票できる「完全連記制」と、改選定数未満の定められた数の候補者に投票できる「制限連記制」の2種類があるが、いずれも異なる候補者名を連記することとなる。これに対し「累積投票制」は、同一候補者名の連記が可能とされている。

- ・ 全ての選挙区に同数の定数を配分する意見の概要は以下のとおりである。

○（12月8日）大胆な地域主権改革が実現した場合の選挙制度について、比例代表制を維持しつつ、地方選挙区の定数については、人口比例にこだわらず、都道府県あるいは各道州で同数の定数とすることも考えられる。

・制限連記制とする意見の概要は以下のとおりである。

○（2月2日）連記制のうち、完全連記制は、選挙区ごとの議員定数の大小に関わらず各選挙区の投票者が当該議員定数分の当選者を選ぶことができるものであるが、有権者が選択できる投票者数を定数未満とする制限連記制の方が、全国知事会の報告書でも言及されているとおり、少数意見を反映しやすく、かつ、日本でも昭和21年の衆議院選挙の実例があるため、現実的な対応である。その上で、選挙区の定数が3以上の選挙区に対し制限連記制を導入することが想定できる。周知が難しいとの指摘もあるが、連記制を導入することにより、有権者が選べる候補者数がより選挙区の人口に比例することで、有権者の不平等感の是正に効果があると考えられ、定数3以上の選挙区を導入対象とすれば、現在の選挙区の場合、9都道府県（東京都、神奈川県、大阪府、愛知県、埼玉県、千葉県、兵庫県、北海道、福岡県）に限定されることから、重点的な周知・広報をすることで、円滑な導入が可能であろう。過去の最高裁判決が、投票価値の平等について、各選挙人の投票の有する影響力の平等としていることを国会がしっかり解釈し、その内容を踏まえて連記制の導入を決めたとすれば、訴訟が提起され最高裁が判断を行うことになったとしても、これまで連記制について最高裁が明確に見解を述べていないことに鑑みれば、国会と司法の対話のプロセスとして、一概に否定されるものではない。

・累積投票制とする意見の概要は以下のとおりである。

○（2月2日）提案する改革の方向性としては、民意の反映のため、小選挙区はできるだけ少数にすべきである。中選挙区は、現状の単記非移譲式投票制では、各投票が1人以外の選挙の結果に影響を及ぼすことができない。あるいは、当選しては困るという候補者がいる場合でも、それを表明することができない。これを解決するには、選挙区において、例えば2人区であれば2名連記、3人区であれば3名連記できることになればよい。3人区であれば、元々数が多いところに、 $3 \times 3$ で9倍の影響力を行使できる。3人区は、論理上、3.08倍の較差が許容されているか

ら、27.72倍の較差まで許容できる。少数政党への配慮や拒否権という観点から、連記制の中でも累積投票制がよい。累積投票制は、3名連記できる場合であれば、3名全員を与党の候補者にしたり、女性候補者1名の氏名を3回書いたり、与党と野党からそれぞれ選ぶこともでき、それなりの影響力がある。過去に行われた連記制での衆議院選挙では、女性に有利に働いたとの指摘もある。累積投票制が、各都道府県から最低1名を選出し、一票の較差を最大3.08倍に収めるために必要である。

試算を行ったところ、人口最小の鳥取県などの1人区（定数2）が現状の32か所から24か所となり、2人区が18か所、東京などの3人区が5か所となる。これらの定数を合わせると150となり、現行定数が146であるから、若干の定数増で、較差を3.08倍以内に抑えられる。

投票率の低下や国民の関心の低さの下で、参加意欲の向上は非常に重要な問題である。1人区、2人区、3人区以上とそれぞれ同じ選挙区と称しながら、選挙の取組は全く異なっている。累積投票制の特徴は、2名連記するに当たり、同じ氏名を2人分書くことも可能であり、投票に対する関心が極めて高くなる。いわば安泰な選挙区はなくなるということであり、大切なことである。

（2月16日）連記制の中でも、投票の有する影響力が発揮されやすい、累積投票制がより適切である。多数有権者の選好がゆがめられるとの批判があるが、衆議院においては小選挙区制度によって過度に多数有権者の意思が尊重される傾向があることから、二院制の一翼を担う参議院としては、少数意見が反映されやすく、むしろプラスにとらえるべきである。

・連記制導入に肯定的な意見の概要は以下のとおりである。

○（12月19日）大都市の選挙区で複数の投票が可能となることにより、較差の是正に効果的であるとする見解がある。新しい選択肢の一つとして本専門委員会の検討課題としてよいのではないか。

（2月2日）連記制については、これまでに、専門委員から、平成8年以降の最高裁判決において、投票価値の平等とは各選挙人の投票の有する影響力の平等と述べられていること、議員一人当たりの人口とする旨の判決がなされていないことから、投票の影響力とは何かということをしつかり解釈して立法につなげるべきであり、もう少し勉強してもよいのではないかという趣旨の提案があったところである。

連記制を導入しても、議員一人当たりの人口に基づく一票の較差の是



正にはつながらないという指摘もあるが、最高裁が投票価値の平等を影響力の平等とし、議員一人当たりの人口とする旨の判決が明確にないということであれば、連記制について選択肢の一つとして本専門委員会における検討課題としてよい。

- （12月19日）投票価値の平等は議員一人当たりの人口であるということを書いている最高裁判決は全くなく、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力の平等の問題である。参考人は較差2倍の場合1人が0.5票しか持っていない、それが不平等であると述べていた。連記制を導入した場合、2人区で2人選ぶことができ、平等であるとなる。2人区以上の選挙区で連記制を導入すれば、複数人についてどう選ぶかという極めて大きな影響力を行使することになり、重要な考え方である。連記制の勉強をもう少し行ってもよいのではないか。

（2月2日）選挙区選挙において各都道府県から最低1名以上の議員を選出するため、連記制を提案する。今まで様々な参考人に対し、連記制が憲法に抵触しないかを聞いてきた。1名の参考人からは、全有権者が同数の連記ができればよい旨の発言があったが、その他の参考人からは、憲法との関係で問題ない旨の発言があった。参議院の特性として、政権選択選挙ではないので、民意の集約ではなく民意の反映こそ重要であり、政権選択の意味合いの強い小選挙区が32もあっては、本来の意義が薄れる。今の参議院選挙区は、言うなれば小選挙区と中選挙区から成っていると見える。平成29年7月に出された総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」においては、地方議会の実効的な代表選択には、①選択ができるだけ容易なこと（投票容易性）、②政策についての実質的な比較考量ができること（比較可能性）、③選挙結果についての納得性が高いこと（納得性）、④有権者の投票参加意欲が高まること（投票環境）の達成が必要であるとし、市区町村議会は、大規模団体では政党化や党派制が定着しているのに対し、小規模団体では議員個人が活動の中心であるところも多く、現状の単記非移譲式投票制は多様な実態を反映しないとし、選挙区の規模に応じて選挙制度を選択できるようにすべきとしている。その中で、小規模から中規模のところでは、制限連記制を導入すべきである旨記載されている。連記制の議論の最初に、一票の較差は、裁判では当選人一人当たりの選挙人の人数が争われ、一般的には議員一人当たりの人口と言われる。しかし、最高裁判決によれば、選挙権の内容の平等、換言すれば、各選挙人の投票の価値、すなわち、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることが要求される。憲法

第14条及び第44条は、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって、選挙人の資格を差別してはならないことを定める。これを根拠に連記制が認められることになる。

(2月16日) 投票機会の平等をしっかりと保障しつつ、投票価値の平等を投票の影響力の有する平等として考える連記制は、次の参議院選挙を見据えた改善案として妥当ではないか。累次の最高裁判決で、投票価値の平等を議員一人当たりの人口ではなく、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等として表現する趣旨を酌むべきである。また、連記制での投票について、複雑で分かりにくいとの指摘があるが、事前の周知活動や投票所での説明表示の工夫によって十分対応し得る。

- (2月2日) 憲法の要請する法の下での平等を大切にするため、国民に分かりやすい制度設計を行うことが前提である。18歳、19歳から70～90歳まで、混乱のない制度とすることが出発点である。18歳、19歳の投票が可能となったが、残念ながら投票率は画期的に上昇していないという現状がある。理論的に連記制や奇数配当区はより複雑になるという気持ちもあるが、過去に行われた連記制の投票は戦後初めての総選挙で、選挙権はなくとも小学生がメーデーに参加するなど民主主義に対する関心が高かった時代であり、女性議員が増えた時代である。連記制によってそのような現象が起きたということであれば、制度として難しいかもしれないが、選挙制度を画期的に改善するものとして、検討の余地が十分ある。
- (2月2日) 連記制について、これまでの最高裁判決において、投票価値の平等とは議員一人当たりの人口とは明確に言及されておらず、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等である旨示されていることに鑑みれば、連記制によって投票価値の平等を確保するということが一つの検討としてあり得る。ただし、累積投票制や制限連記制を採用した場合に、どのような変化が起きるのかということについてシミュレーションが必要であり、これで本当に投票価値の平等を実現できるのかということも一考に値する。過去、70年ほど前に連記制を一度採用し混乱を招いたとの指摘があったが、国民の選挙への意識や熟度は変わっていると考えられ、一度の混乱のみで制度そのものを否定するのは極端ではないか。

・ 連記制導入に否定的な意見の概要は以下のとおりである。

- (2月2日) 累積投票制については、特定の候補者に累積投票が集中しやすいという問題があることから、慎重に検討する必要がある。

○（12月19日）制限連記制の場合、選挙区によって1人1票であったり、2票であったり、あるいは3票であったりするため、公職選挙法第36条に定める一人一票の原則に抵触することは覚悟しなければならない。複数投票により投票の数的平等を崩すことになり、全国知事会も指摘しているとおり、違憲訴訟の対象となる可能性が大きい。連記制を導入したからといって、一票の較差是正には関係がないとの指摘も参考人からあった。1人2票を持つことが投票価値を2倍にする考え方は定着していない。最高裁の判決においても、少数意見にも挙がっていない。

（2月2日）過去に一度連記制を採用して有権者の混乱を招き、一度で止めているという経緯がある。分かりにくさや、混乱について考える必要がある。いわゆる政党化が進んでいる昨今においては、連記制は多数代表性に分類され、中小政党には厳しい選挙制度となる。そもそも投票の影響力の平等とは何かという議論が必要である。分かりやすさの観点から、議員一人当たりの人口ということが再三言われてきており、例えば1人が2票持つことが投票価値を2倍にするという解釈は定着しておらず、最高裁判決においても少数意見にすら挙がっていない。そのような意味で相当の違和感があるし、公選法の一人一票の原則に抵触するため、同法の改正が必要となる。議論することは大事であり、また、影響力の平等とは何かということを考えていとも思うが、議員一人当たりの人口という、一票の較差に関して定着している解釈を軸に考えていくべきではないか。

連記制の欠陥は3点ある。時代が変わっていることもあるが、最大の理由は有権者の混乱を招いたことである。昭和22年3月28日の衆議院で行われた答弁では、第一の欠陥として、「わが国の選挙人は自分の信ずるただ一人の候補者に投票するのほかに、他の候補者に投票するような観念を有しないから、かりに二人もしくは三人を連記するの自由を与えましても、やはり自分の信ずる候補者ただ一つ以外には、何物も考えないという傾向が多分にあるのであります。従いまして他の候補者の人物も識見も十分に研究いたしませんから、結局第二、第三の候補者に対しては、投票するの熱意を有しません。その熱意を有しない結果といたしましては、その投票というものはまったく不まじめなる投票たることを免れないのであります」とされている。また、第二の欠陥として、「選挙人は公然政策の異なる候補者に投票することは、決して珍しくないであります。」「このような投票はまったく無意味であるばかりでなく、むしろ非常に有害である」とされている。また、第三の欠陥として、「比

例代表の実をあげることができるように考える者もありまするが、「かえつてはなはだしく反比例の結果を生ずる」とされている。それが現在にも当てはまるかは分からない。

(2月16日)一票の較差について、これまでの最高裁判決では、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることを要求している。しかし、これをもって合区解消のための連記制導入の根拠とすることには若干の違和感を感じる。最高裁は累次の判決において、連記制を例示したことは一度もなく、補足意見にすら示されたことはない。むしろ、最高裁は、投票価値の平等、すなわち各投票が選挙の結果に及ぼす影響力の平等として、飽くまで選挙区間の人口の最大較差であるとしている。平成29年最高裁判決でも「平成27年公職選挙法改正により、一部の選挙区を合区して、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の人口の最大較差が2.97倍(選挙当時の選挙人数の最大較差は3.08倍)にまで縮小し」と述べている。投票価値の均衡、不均衡の判断基準は、飽くまでも議員一人当たりの人口較差であることは明らかであり、こうした最高裁の判断にあえて挑み、裁量権のある立法府と司法との対話を試みることは非常にチャレンジングである。過去に一度も補足意見にすら示されたことのない、連記制による影響力の平等を持ちかけても、そもそも対話が成り立たないのではないかとの懸念もある。戦後一度のみ実施された連記制であるが、議員一人当たりの人口較差を解消するためのもではなかった。当時の衆議院選挙の一票の較差は1.839倍で、2倍未満であった。連記制の下での投開票は相当な煩雑さが伴ったことも付言したい。一人一票にするために、1枚の投票用紙に2人又は3人の自署がなされるため、単純に言えば投開票には2倍、3倍の労力がかかる。累積投票制の場合はこのような困難は伴わないかもしれないが、累積投票制が本当に民意を反映したものとなるか、より慎重な議論が必要である。

- (12月19日)様々な問題があり、参議院選挙のみ導入するのは、国民の理解を得られない。

(2月2日)地方選挙や国政選挙と数多くの選挙がある中で、全て一人一票で行っている中、特定の選挙、しかも特定の地域のみにおいて連記制を導入するのは、分かりにくく、理解されるのだろうか。一票の価値の平等の考え方について、先ほどの専門委員の試算によると、全ての選挙区が1人区から3人区となり、例えば東京都が3人区になったとして、連記することによって3票を行使できても、結果として3人しか当選者

を出せない。これが平等と言え、一票の較差の是正が図られたと有権者が思うのか疑問である。投票価値の平等とは何を意味するのかをもう少し考えるべきである。

- （12月19日）投票者の立場から考えると、投票用紙への記入が複雑であり、また、連記制の趣旨や意義が十分に発揮されない可能性があるため、導入すべきではない。
- （12月19日）連記制によって議員一人当たりの人口が変化するわけではない。一票の較差は議員一人当たりの人口を尺度とするものであるところ、司法がどのような判断を下すのかが不明である。

## （ii）奇数配当を可能とする方法

（ア）各選挙区の定数は最低2名とし、全選挙区3年ごとに選挙を行う仕組み、（イ）各選挙区の定数は最低1名とし、全選挙区6年ごとに選挙を行う仕組み、（ウ）各選挙区の定数は最低1名とし、定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙を行う仕組みの3案があった。

### ※奇数配当区のイメージ

（ア）

- ・各選挙区の定数は最低2名かつ奇数配当を含む
- ・全選挙区3年ごとに選挙

（イ）

- ・各選挙区の定数は最低1名かつ奇数配当を含む
- ・全選挙区6年ごとに選挙

（ウ）

- ・各選挙区の定数は最低1名かつ奇数配当を含む
- ・定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	4	4
B県	4	3
⋮	⋮	⋮
C県	1	2
⋮	⋮	⋮
D県	1	1
計	73	73

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	9	—
B県	—	7
⋮	⋮	⋮
C県	—	3
⋮	⋮	⋮
D県	1	—
計	73	73

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	5	4
B県	3	4
⋮	⋮	⋮
C県	2	1
⋮	⋮	⋮
D県	—	1
計	73	73

・奇数配当に肯定的な意見の概要は以下のとおりである。

- （12月8日）一票の較差是正、合区の解消という問題をどのように解決していくかについては、奇数区の導入を提案をしたい。どこの選挙区を奇数の定数配分とするかについては議論が必要であるが、一票の較差を是正し、合区を解消できるのであれば、選挙区の方でプラスアルファになった分を全国比例の方でマイナスとし、議員定数を現状のままとする

ことで、有権者に納得してもらえないのではないか。

(12月19日) 合区について都道府県において意見があるということであれば、合区対象県を定数1とした場合、他の都道府県ではどのような定数配分になるのかを計算し、仮に奇数配当区の方が、一票の較差を解消できるというのであれば、奇数配当区の導入も考えられる。6年に1回定数1とするのではなく、3年ごとに定数1ずつとなる選挙区とし、他の選挙区を奇数区にしていくという考え方もある。

(2月2日) 選挙区選挙で選出された議員は、全国民の代表であるとの意識を持って業務を行うことが使命であるが、現実的には、選挙区から選出された場合、どうしても選挙区の意見に左右されながら政治を行っていくという現実を鑑みるべきであるという点、また、1年半後の選挙ということで、国民に分かりやすく混乱の起こらない状況で選挙を行うという点、これら二つの観点から検討し、結論として奇数配当区の導入という考えに至った。(ア)、(イ)、(ウ)の導入イメージから、我々が今回提案したいのは(ア)である。全ての選挙区において現行と同様に3年ごとに選挙を行い、各選挙区の定数は最低2名である。D県であればまずは1名を立てて配分し、3年後の選挙でも1名を確保した上でどのような定数になるのかを考える。表と裏の選挙の定数が必ずしも同数にならなくてよい。一票の較差を是正でき、国民の混乱を最小限にとどめることができる。

しかしながら、最終的に提案したいのは(イ)の方法である。6年に一度の選挙となり、また、これから更に人口較差が広がることを考え、最低定数を1とし、それぞれ割り当てると、必ず奇数区が生じる。6年に一度の選挙で良いのかということも併せて議論の余地がある。最終形として(イ)を目指しつつ、導入として(ア)を1年半後の選挙で行ってみてはいかかが。一票の較差を是正でき、投票機会も確保できる。皆さんに納得いただけるのではないか。

- (12月19日) 奇数配当区で1が立った場合、その1について合区されているところが各3年ということで行えば、投票機会は確保される。現行制度を維持するという観点から言えば、奇数配当区を導入し、必ずしも定数は偶数でなくてもいいという考え方の下、1都道府県に定数2ではなく1を置くことで当面の解決を図ることができる。

(2月2日) 奇数配当区について言及したのは、合区を解消するためのより良い選択肢の一つとして検討するに値するのではないかと考えたからである。全都道府県に1以上の定数を置き、一部の選挙区では6年ごと

の選挙となるとはいえ、都道府県の代表者を選出するという従来からの基本的な参議院選挙区選挙の性格は維持され、選挙区は都道府県単位とし、合区を解消するとの考え方に沿う。憲法第14条の要請する法の下での平等は、選挙権の平等にとどまらず、投票価値の平等を含むとされる一方、憲法第46条は参議院議員の任期を6年とし、3年ごとに議員の半数改選を行うと定めているのみである。

奇数配当区については、較差が4.86倍という高水準であった平成21年9月30日の最高裁判決において、宮川裁判官が、制度として望ましいとは言えないが、投票価値の不平等を解消するにはやむを得ない旨の意見を述べている。しかし、多くの有権者が3年ごとに投票できる一方で、一部の国民は6年に一度しか投票できないとなれば、投票機会の平等の侵害であり憲法違反となる疑いを免れない。投票機会の平等は明文規定こそないものの、国民主権の原理から当然導かれると解する。先述した平成21年9月30日の最高裁判決で、竹内裁判官は、「国勢調査による人口に基づき最大剰余方式により定数配分を行うとすると、47選挙区のうち15選挙区の定数が1人となる。この場合、これら15県の選挙人は6年に一度しか投票し得ないこととなり、これは3年ごとに選挙が行われる定数2人以上の選挙区の選挙人の半分しか投票機会がないことを意味するが、このような絶対的不平等が許容されるとは思えない」旨補足意見で述べている。また、平成26年9月2日の参議院選挙制度協議会（第25回）では、多数の会派から、奇数配当は投票機会の平等を犠牲にするもので、憲法に抵触する旨意見表明があり、採用に至らなかったという経緯がある。

・ 奇数配当に否定的な意見の概要は以下のとおりである。

○（12月19日）導入によって各都道府県から少なくとも1名以上の参議院議員を選出できるなどの利点がある一方で、定数1の奇数区では6年に一度の投票となるため、投票機会の平等が問題となる。各都道府県の意見にも十分耳を傾けながら検討する必要がある。

○（12月19日）国政選挙について、その時々々のタイミングで生じるテーマに対し、ある一定の地域の人々が意思表示を行うことができないということは、いかなるものか。また、二院制の一翼を担う参議院議員選挙の投票が6年に一度となることは期間が長すぎるのではないか。十分な議論が必要である。

（2月2日）以前、奇数配当区の導入について会派でも検討し、提案した

ことがあるが、移行期間をどうするかが最大の問題である。3年ごとにどの都道府県を選択するのかという判断は議員の任期に直結するため、外部の独立した審議会等への委託が必須であり、非常にハードルが高いというのが当時の議論であった。

(2月16日) 奇数配当区を導入する仕組みのうち、一部の選挙区のみ国政選挙に参加できない制度、すなわち(イ)の各選挙区の定数は最低1名とし、全選挙区6年ごとに選挙を行う仕組み、(ウ)の各選挙区の定数は最低1名とし、定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙を行う仕組みは問題が大きい。参議院選挙は、衆議院選挙より投票率が低い傾向にあり、全国的な国政選挙に参加できない一部地域の住民が政治に対する関心を失っていく危険性がある。

○(12月19日) 投票価値の平等は投票機会の平等を前提に考えるべきものであり、その逆ではない。投票価値の平等を追求する中で、投票機会の平等が犠牲になることは問題である。最高裁においても、投票機会の平等を崩すという考え方を採ったことはないのではないか。平成16年判決では「6年に一度しか参議院(選挙区選出)議員の選挙が行われないことになるから、このような議員定数配分規定の下では、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ずることになり、憲法上の疑義が生じかねない」、平成21年判決では「絶対的不平等が許容されるとは思えない」と述べられていることに留意する必要がある。

○(12月19日) 投票価値の平等は投票機会の平等を前提とするものであり、その前提が崩れることとなる。過去の最高裁判決でも、「憲法上の疑義が生じかねない」、「絶対的不平等が許容されるとは思えない」と述べられており、困難である。

(2月2日) まれな例として、半数の参議院議員で緊急集会を行うことはあり得る。その場合、奇数配当区のイメージの(イ)や(ウ)では、特定の選挙区では全く投票していないことになり、正統性が損なわれる。衆議院に代わって一定の決定を行う機関であることを考えると、やはり奇数配当区は難しい。

○(12月19日) 投票機会の平等の観点で議論が必要である。合区されることと、2回に1回投票機会を失うこと、どちらがより有権者の理解を得られるかという議論になる。

(2月2日) 投票価値の平等を追求するあまりに投票機会の平等を損なってはならない。投票機会の平等を担保するという点において、奇数配当



区には疑問を持っている。

## ②一部合区を含む都道府県選挙区

他に方策がなければ合区もやむを得ないとの意見はあったが、2県合区の対象都道府県を増加させることには否定的な意見が多かった。

### ・合区に肯定的な意見の概要は以下のとおりである。

- （12月19日）選挙区の地域代表的性格から、各都道府県から少なくとも1名の議員を選出するという考え方は理解できるが、憲法の要請である投票価値の平等は民主主義における参議院の役割を支える重要な基盤であり、投票価値の平等を重視する立場からすると、3年ごとに必ず各都道府県から1名の議員を選出することは、実質的に大変難しい。大幅な議員定数増ができればよいが、現実的ではない。結果として、合区はやむを得なかったと考える。合区による一票の較差是正により、今回、最高裁が合憲と判断したことに留意する必要がある。
- （12月1日）人口の偏在や減少が進む中で、更なる合区が必要となる可能性があり、一票の較差是正と都道府県単位の選挙区が両立しなくなる。合区の考え方を積極的に取り入れるべきである。合区の解消は参議院選挙で1人区に強い一部の党の自己都合でしかない。都道府県代表という既得権益を守ることにしかならず、国民のためにならない。憲法を改正して合区を解消することには反対である。  
（12月19日）将来的に道州制を目指しており、都道府県という単位を基本として維持すべきという立場ではない。合区は一票の較差を解消する上で合理的な制度と考えている。しかしながら、合区は、飽くまでも経過措置であり、今後も、選挙区を地方ブロックに広げるという制度の見直しは必要であろう。
- （12月19日）過去の最高裁判決の変遷と今回の最高裁判決にもあるとおり、強い参議院にはそれ相応の一票の較差是正の厳格性が求められている。また、昨年の参議院選挙において一票の較差を3倍程度に抑えた努力を評価された。参議院が違憲状態を解消するために取り得る策として合区を導入したのはやむを得ないことであり、また、他に一票の較差を是正する方策がない以上は、合区を維持するしかない。

### ・合区に否定的な意見の概要は以下のとおりである。

○（12月19日）平成27年改正法の審議において、一貫して、各都道府県から少なくとも1名以上の参議院議員を選出することが重要であると訴えてきた。緊急避難的であったにせよ、導入した合区の弊害については認識している。2県合区を早急に解消し、各都道府県から少なくとも1名以上の参議院議員を選出する方向で検討すべきであると申し上げてきた。本年9月の最高裁による合憲判決の趣旨を尊重しつつ、一票の較差とのバランスを考慮し、引き続き合区解消に向けて議論したい。

（2月2日）平成28年の通常選挙において実際に合区を経験したことで、国政に地方の声を反映させるという意義と実態を持つ都道府県の枠組みを無視したことの弊害が明らかとなっている。全国知事会を始め地方六団体や多くの県議会も合区解消を求めている。このような状況で更に合区を増やすことは考えられない。2県合区を早急に解消し、各都道府県から少なくとも1人以上の議員を選出する方法を検討すべきである。

○（12月1日）更なる是正については、合区という手段もあるが、他方で合区は一部の地域にとどまることに対する不公平感もある。

○（12月8日）今後の人口の推移に鑑み、合区を増やすと不平等を更に助長することになる。

（12月19日）平成27年改正法の審議において、特定の県のみが県単位でないことは不平等であると主張したが、実際に、合区対象となった県の住民からは様々な声が出ている。今後、較差是正のために合区を増やす場合、大きな県に小さな県が飲み込まれる事態も起こり得るということを考えれば、合区解消を考えるべきである。

（2月2日）合区について、特定の県のみが不公平感を抱いていることを主張してきた。その際も、やはり憲法上の要請である一票の較差の是正が最優先されるべきである。

○（12月19日）《都道府県単位に肯定的な意見再掲》合区よりは、都道府県単位で議員が選出されるべき。それは、日本の文化、今日の制度は都道府県を行政単位とするものだからである。どんな小さい市にも市長がおり、都道府県や市が行政単位となっている。全ての都道府県から少なくとも1名の議員を選出することは是非実現すべきである。

（2月2日）議員定数増を抑制しつつ投票価値の平等を実現するには、合区を更に増やすしかない。仮にA県、B県が合区となり、比較的人口の多いA県を地盤とする議員のみが選出され続けるというケースでは、B県の有権者の政治参加の可否や選挙の正当性そのものが問われる。現実的な問題として、今後定数が問題となり得る福井県、佐賀県、山梨県に

においては、近隣の都府県との人口較差が大きく、合区に際してのデメリットが大きく現れることになるだろう。合区については地方六団体を始め多くの国民から批判があり、参議院として重く受け止めるべきである。

### ③ブロック選挙区

定数配分については、人口に比例して配分する方法と、都道府県数を考慮して配分する方法の2案があった。

#### ・人口比例配分とする意見の概要は以下のとおりである。

○（12月1日）合区の対象となった県に不公平感が生じるというのであれば、地域ブロックの導入も含めて議論するべきである。

（12月8日）選挙区については、地域ブロック単位に拡大して一票の較差を解消していくべきである。さらに、地域ブロックからの選出については、自治体首長との兼職を認めてほしい。将来的には道州制の首長との兼職を認めることで、道州代表的な要素を打ち出し、参議院の更なる特色を示していくことも選択肢の一つである。

（2月2日）各ブロックへの定数配分方法については、ブロック域内の都道府県数を考慮する必要はなく、最大剰余法に基づいて行うのが基本であると考えられる。道州制に移行する場合、憲法改正を行った上での統治機構改革が前提となることから、現在の都道府県という枠組みには拘束されないという考え方である。以前から、地方公共団体の首長と参議院議員の兼職を認めることについて意見を申し上げている。本専門委員会の検討が大局観を持って進むことを望む。会派内では既に憲法改正案について検討を進めている。地方自治に関しては地域主権とした上で、住民自治と団体自治を明文化している。今後、憲法審査会において、国と地方の在り方についても、積極的に具体的な議論を進めることをお願いしたい。

#### ・都道府県数を考慮して配分する意見の概要は以下のとおりである。

○（12月8日）議員定数増が無理だとすれば、較差の是正を図るために、従来の各都道府県単位を全国11のブロック単位に広げて、定数配分は人口より都道府県の数を最大限尊重して改正する必要がある。

（2月2日）最高裁判決が、一票の較差是正のためには「単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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」、「現行の選挙

制度の仕組み自体の見直し」を行うべきである旨言及していることから、選挙区の単位を各都道府県単位から11のブロックに拡大して、定数は人口及び都道府県数を最大限尊重して配分することが、一票の較差是正のために必要ではないだろうか。ブロック数の考え方について、衆参で数が異なるのは有権者の混乱を招きかねないので、11ブロックにそろえるべきである。また、現状の11ブロックは歴史的につながりがあり、尊重した方がよい。事務局に試算させたところ、人口及び都道府県数を最大限考慮した場合、四国に最低定数の4が割り振られ、最大較差は2.1倍と少しに収まるという。先の最高裁判決において許容された3.08倍を大きく割り込む。もちろん2倍未満の較差を目指すことが望ましいが、ブロック制を採ったとしても、2倍に抑えることは難しいものの、議員定数増、又はそれが難しいのであれば、ブロック制しか方法はないのではないか。

・ **ブロック選挙区に否定的な意見の概要は以下のとおりである。**

○ (12月8日) ブロックでは個人ではなく政党色が強くなり、全国比例とさほど変わらない選出になると考え、都道府県を基本としていた。西岡元参議院議長案については、個人より政党を重視することとなり、参議院の基本からいって違う。

また、職域代表の観点からも、このブロックはこの職というように取り合いとなり、おかしい。仮に、大きなブロックとした場合、自分の都道府県からどうしても代表を選出したいと考えれば、都道府県内で予備選挙を行うような事態が起こったり、大政党に票が集まる。また、大きな単位の選挙区での個人名での投票は困難である。

○ (12月8日) ブロック制を必ずしも否定はしないが、比例代表とブロック選挙区となると、両者の違いが明確に出てこない。また、ブロック制のみの場合、なぜブロックに分けるのか、全国比例のみでよいのではないかという議論にもなる。ブロック制の導入については、かなり時間をかけた議論が必要となる。

(2月2日) ブロック制について、都道府県には地域としての政治的なまとまりがあるが、現行の11ブロックを見ると、例えば、北関東ブロック(群馬県、栃木県、茨城県、埼玉県)において、政治的まとまりや一体感があるかということ、必ずしもそうではない。道州制が導入されれば別だが、そうでない現状においては、都道府県選挙区をブロック制にするのは考えにくい。

- （12月8日）ブロック制などの大胆な改革については、有権者へ周知徹底が難しい。
- （12月8日）合区の問題点が様々に指摘されている中で、合区の改善が一つのきっかけとなって選挙制度改革が論じられていることを考えると、規模を拡大した合区とも理解できるブロック制には否定的にならざるを得ない。

#### ④その他

##### ・分区についての意見の概要は以下のとおりである。

- （11月9日）行政区画の単位をどうするべきかということについて、都道府県という単位にこだわらず、政令指定都市で考えるという論点もある。参議院議員を都道府県の代表と位置付けるべきという意見もあるが、政令指定都市の置かれている都道府県では、ほとんどの事項が政令指定都市において決定されているのが現状である。政令指定都市のない県の人々の意見をどのように集約するのかという問題もある。
- （12月19日）基本的には都道府県という枠組みの性格が薄れてしまうものであるという懸念があり、この点を十分留意すべきである。
- （12月19日）定数増を図るのでなければ、一票の較差是正にはほとんど関係がないという指摘がある。また、仮に分区となった場合、中小政党あるいは、政党に属さない候補者にとっては当選の可能性が低くなるのが自然である。
- （12月19日）都道府県単位の選挙区を維持するために大きな都道府県のみ分区をするというのは、新たな不平等を生むものである。
- （12月19日）地域代表を強く意識するもので、我々の目指すべき方向とは異なる。
- （12月19日）議員一人当たりの人口が最多の都道府県が対象となろうが、最多選挙区は、過去は神奈川県、東京都、北海道、現在は埼玉県であり、固定されているわけではない。特定の都道府県を分区にすれば当面の是正を図ることができるとは言い難く、制度の安定性、実効性を担保できるかどうか疑問である。

・ **選挙区・比例代表交互実施案についての意見の概要は以下のとおりである。**

- （12月19日）衆議院の小選挙区比例代表並立制とも異なる、それぞれ独自性を有する選挙区及び比例代表の二本柱から成る参議院の選挙制度が、参議院の特色でもあることを考えると、選挙区、比例代表の定数比を含め、その骨格は安易に変えるべきではない。さらに、移行期の定数調整が複雑になるなどの問題もある。
- （12月19日）参考人からの指摘にもあったように、衆参同日選挙が行われる場合、残っているのは全て選挙区選挙か比例代表選挙のどちらかの議員であり、仮に参議院の緊急集会が開かれる場合、全国民を代表する議決機関と言えるのかについて考えなければならない。
- （12月19日）衆参同日選挙のとき、残された半分の参議院議員で参議院の緊急集会を行うこともあり得るため、その半分が選挙区選出議員のみ、あるいは比例代表選出議員のみということが起こり得る。双方を併せて選出しているからこそ、全国民を代表する機関と言え、そのような事態を招くこととなり、困難ではないか。
- （12月19日）衆参同日選挙における参議院の緊急集会の場合、参議院の全国民の代表性が問われることになるのではないかと危惧している。

**（2）選挙区及び比例代表の二本立てとしない場合**

選挙制度の枠組みとして挙げられたのは、総議員についてブロック選挙区において選挙を行う仕組みのみであった。その場合における投票方法については、大選挙区制（個人名投票）と非拘束名簿式比例代表制の2案があった。

・ **大選挙区制（個人名投票）とする意見の概要は以下のとおりである。**

- （11月17日）更なる抜本改革のために、従前より主張している10程度のブロック制による大選挙区制、個人名による選挙が望ましい。

（12月8日）投票価値の平等と地域代表的性格の両者を両立させるならば、ブロック選挙区における大選挙区制、個人名投票というのが一番望ましい。地域代表的性格を堅持しながら、一票の較差を是正するという観点からはブロック制が望ましい。

（2月16日）これまでの司法の判断に基づき、今後の抜本改革を検討するには、一票の較差、議員一人当たりの地域間の人口較差を解消することが求められる。ただ、合区により、人口の少ない地域の住民にのみ、県代表の選出を認めないという現行制度に対する反発が大きいことも事

実である。司法が求める一票の較差、すなわち、議員一人当たりの人口較差の更なる縮小と、参議院の選挙区の持つ地域代表的な性格を両立させるには、人口の少ない地域の住民にのみ合区を押しつけるのではなく、全国10程度のブロック制による大選挙区制、個人名投票がふさわしい、というのが一貫した考え方である。仮に全国11ブロックによる大選挙区制を採用すれば、一票の較差は1.131倍となり、配当議員数が最も少ない四国においても裏表で8名となり、都道府県に足場を置く、事実上の都道府県代表としての活動も可能になる。このようなブロック制による抜本改革については、これまでの最高裁判決の少数意見としても表明されている。

・非拘束名簿式比例代表制とする意見の概要は以下のとおりである。

○（11月17日）平成27年の法改正に関する議論の際、見直しの根幹が一票の較差の是正であることから、議員総定数及び比例定数の削減は行わないこと、選挙制度が多様な民意を議席に正確に反映する制度であるべきことから、比例代表を基本とした制度を主張した。西岡元参議院議長が提案された、総定数を削減せず全国を9ブロックに分割した非拘束名簿式比例代表制をたたき台として議論すべきという立場は現在も同様である。

（12月8日）一票の価値の平等を大前提とした上で、多様な民意を正確に反映できる制度が必要であり、その点に鑑み比例代表を中心とした制度にすべきである。具体的には、西岡元参議院議長が提案された全国9ブロックによる非拘束名簿式比例代表制をたたき台として議論すべきである。民意を反映する比例代表制とし、一方で有権者と国会議員との距離感に鑑み、一定の地域性も必要であるためブロックによる比例代表制が望ましい。

全国比例を残しつつ、選挙区をブロックとして実施することも考えられるが、ブロックにすると定数が少なくなる地域が出てくるし、比例代表の役割が損なわれる。従来、全国区という広域と選挙区という地域という組み合わせであり、地域をブロックとするなら二つの方式を組み合わせる必要はなく、全体をブロックとする方が合理的である。

（2月2日）都道府県単位の選挙区と全国単位の比例代表の選挙制度が一定の役割を果たしてきたと考えてはいる。しかし、地域代表とは方便であり、枠として設けているという旨の金森徳次郎国務大臣の答弁が参考人からも紹介された。これを考えれば、ブロックという一定の規模の選

挙と全国統一の選挙を併用することについて大きな意味があるのか、疑問である。都道府県単位をなくしてブロックにするのであれば、全体を一つにすべきではないか。

(2月16日) 人口の都市部への集中が進み、更なる合区が進めば、特定の都道府県だけに当該都道府県選出議員がいないこととなり、不公平感が拡大する。抜本的な制度の見直しが必要である。一票の較差の是正を大前提とした上で、多様な民意を正確に反映できる制度が求められる。それは比例代表選挙を中心とした制度であり、かつて西岡元参議院議長が提案された、全国を9ブロックに分けた比例代表制をたたき台として議論すべきと述べてきた。全国比例選挙を残して選挙区選挙の単位をブロックにするという議論もあるが、全国比例選挙と都道府県を単位とする選挙区選挙の組み合わせが全体として全国民の民意を反映する仕組みであったと考えると、選挙区選挙の単位をブロックとして、全国比例選挙を残すことにはならないのではないか。選挙区の単位を都道府県からブロックに変更するのであれば、全体をブロック選挙にすることとなる。全国比例選挙への一本化との考えもあるが、議員、候補者と選挙民との一定の距離感等を考えると、ブロックに分けた上での比例代表選挙が望ましい。その上で、ブロック数について、衆議院と同じ11にそろえるということも考えられるが、その場合四国などが小さい定数になり少数意見を反映するという比例代表選挙の良さがいかされないこととなる。また、現行の選挙区選挙には無所属の候補者も立候補できるし、当選もしている。比例代表選挙にしながら、無所属の候補者も立候補できるのが合理的である。

### (3) ブロック選挙区の範囲

ブロック選挙区を採用する場合、その範囲については、衆議院比例代表と同じ11ブロックとするとの意見がある一方、衆議院とは異なるブロックにすることも考え得るとの意見もあった。

- ・ **ブロック選挙区の範囲についての意見の概要は以下のとおりである。**
  - (12月8日) 衆参同日選挙となった場合、衆参でブロックの単位が異なると選挙人、選挙管理委員会も混乱する。
  - (12月8日) 衆議院比例代表の11にそろえる必要はなく、幅を持って10程度と考えている。
  - (12月8日) 衆議院比例代表にそろえた11ブロックにすると、例えば四



国などは更に定数が少なくなり、少数意見をくみ上げていくという比例代表の機能が損なわれる可能性があることを考えると、必ずしも衆議院とそろえる必要はない。

○（2月2日）ブロック選挙区については、道州制が前提となる。全国を何ブロックに分けるべきか、また、ブロック選挙区の範囲や衆議院の11ブロックとの整合を図るかということについては会派内で検討中であるが、9～13の編成という意見が出ている。

○（2月2日）ブロック数の考え方について、衆参で数が異なるのは有権者の混乱を招きかねないので、11ブロックにそろえるべきである。

#### 4 議員定数の在り方に関する議論

現行定数を基本とする、定数削減を行う、状況によっては定数増加の議論も排除すべきでないとの意見のほか、参議院の在り方なども踏まえ総合的に判断すべきとの意見もあった。

また、選挙区と比例代表の二本立てとする場合の定数については、比例代表から選挙区へ移譲することに否定的な意見と、その割合の見直しも含めた検討も必要であるとの意見があった。

##### ・現行定数を基本とする意見の概要は以下のとおりである。

○（12月8日）議員定数について、日本は欧米諸国に比べて人口当たりの国会議員数が少ないことや人口が増加する中で定数を維持してきたことから、増員又は少なくとも定数を維持していくべきであり、削減すべきではない。

○（11月17日）議員定数の問題は本来、国会機能の強化と併せて議論すべきであるが、本専門委員会はそのことを議論すべき場ではない。現在、各党・各会派には、定数を増やす、削減する、そのまま維持するなど様々な意見がある。この点を放置すると混乱する。

また、合区解消との意見もあるが、その場合議員定数を削減した上で合区解消は不可能ではないか。

○（12月8日）地方議会の議員数削減が進む中で、国会議員だけが増員するという事は許されない事態なので、現行の議員定数が望ましい。

##### ・定数削減を行うとする意見の概要は以下のとおりである。

○（11月9日）衆議院が削減の方向に進む中で、参議院が定数増を行うのはいかがなものか。前回（平成27年）の措置は緊急避難的なものであり、

議員定数の削減や、地方自治体の首長と参議院議員の兼職禁止規定の廃止等について、参議院議員の地域代表としての位置付けを考えるとという観点からも、しっかりと議論を交わす時間を設けてほしい。

(12月8日) 議員定数については、3割削減して、242から168とし、84ずつの半数改選という厳しい立場を主張している。人口が減少する局面で、議員定数を維持する根拠がない。国会自らが身を切る改革を進め、国民に示していくべきである。

- (12月8日) 衆議院、参議院ともに議員定数を削減すべきであり、定数を削減した上での選挙制度改革を求める。

(12月19日) 議員定数の削減と一票の較差是正の関係について、大胆な地方分権改革と併せて、二院制の在り方が見直され、選挙制度改革を行う際には、相当数の議員定数削減がなされるべきである。現行の選挙制度においても議員定数の削減がなされるべき。国会改革の指針として示し続けているが、それによって一票の較差が拡大することはあってはならない。

- (12月8日) 国民の負担を減らすためには議員定数を減らすべきである。

・ 状況によっては定数増加の議論も排除すべきでないとの意見の概要は以下のとおりである。

- (11月17日) 参議院改革協議会では行政監視機能の強化が議論されているが、現状のまま行政監視機能が強化されれば、参議院の仕事量が増え、現有勢力で対応するのは難しく、議員定数を増やさざるを得ない。

- (11月17日) 個人的な意見としては、議員歳費を削減して、その財源をもって議員定数を増やすことも考えられる。まずは、現行の議員定数を基本として議論を進めていくべきである。

(12月8日) 選挙区と比例代表の二本立ての下での議員定数については、選挙区の一票の較差是正や合区解消等を勘案すると、一定の議員定数増は避けられない。その場合、最高裁から一票の較差是正を厳しく求められていることや、人口当たりの議員定数がOECD諸国の中で日本が最も少ないということを国民に広く周知をする必要がある。

(2月2日) 平成27年改正法では、「議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るもの」と決めている。よって、何としても一票の較差の是正を図らなければならない。選挙区の現行定数146のうち、半数改選の73議席で較差是正及び合区解消を図ることは至難の業であり、一

定の議員定数増は避けられないのではないか。現行の議員定数は242だが、元々252だったことを考えれば、最低限そこまで増やすことは避けられない。国民の理解を得るのは大変なことであるが、人口100万人当たりの国会議員数について、日本は世界ランクで168位というデータがあり、先進国の中でも連邦制の米露を除けば最低である。そうした実情について国民に理解を求めていくべきであり、最高裁判決が一票の較差是正を強く求めていることについても、国民に周知を図る必要がある。

○（12月8日）投票価値の平等を追求するための手段としては、先進諸国と比較しても少数の現在の我が国の議員定数を増員する議論も排除すべきではない。財政が逼迫するため、国民の理解が得られるような議論をする必要があるが、投票価値の平等を追求する上では、民主主義のコストである。

（2月2日）選挙区は都道府県単位が原則であり、合区は解消されるべきである。その結果、議員定数増を避けられないとしても、それは民主主義のためのコストでありやむを得ない。

投票価値の平等と投票機会の平等を保障するとすれば、一定程度の議員定数増は避けられない。選挙区を都道府県単位として最低2以上の偶数配当を定数とした場合、較差3.44倍で22名の定数増、較差3倍以内で50名の定数増となる。または、選挙区を都道府県単位として最低2以上の奇数配当を定数とした場合、較差3.44倍で14名の定数増、較差3倍以内で33名の定数増となる。議員定数を1増やすごとに、概算で年間7,300万円強の歳出増となる。この歳出を抑制して、参議院議員に特定の地域からの代表がいない状況が民主主義と言えるのだろうか。また、過疎地には人口減少先進地としての知見があり、国政にいかしていくべきである。以上を勘案すると、投票価値の平等と投票機会の平等の保障のためには、議員定数増に向かわざるを得ないのではないか。

・参議院の在り方なども踏まえて総合的に判断すべきとの意見の概要は以下のとおりである。

○（12月8日）参議院がこれまで果たしてきた役割や、更に期待される機能を踏まえた上で、あるべき選挙制度の仕組みや理念、政策目標等を議論し、その中で投票価値の平等の要請との間にふさわしい調和点を模索すると同時に、必要かつ合理的な議員定数について考えていくべきである。

○（12月8日）議員定数については、参議院の在り方の検討を踏まえると、

自ずから正解が出てくる。

- （12月8日）参議院がどのように役割を果たしていくのかについて、参議院改革協議会で議論が行われている。その役割にふさわしい院にしていくことが重要である。一方で、現実としては地方議会において議員定数の削減が相次いでおり、これらのことをよく踏まえ、国民の理解を得られる議員定数とすべきである。

・議員定数の割合についての意見の概要は以下のとおりである。

- （12月19日）参議院において、選挙区と比例代表の定数比が3対2であることは妥当である。
- （12月8日）参議院選挙制度の創設以来、比例代表には全国共通の職域等を代表する意義があり、小さく選挙区を分けることでは拾いきれない少数意見の反映といった機能も有している。その中で、選挙区と比例代表の定数の割合については、地方区と全国区の制度当時から変更がない。平成12年に公職選挙法が改正され、非拘束名簿式比例代表制が導入され、同時に議員定数が10削減されたときも、選挙区を6減、比例代表を4減とし、比率は維持してきた。これは、選挙区と比例代表、両制度を等しく評価すべきという判断であったと思う。そのような意味では、例えば、比例代表から選挙区に定数を移すという考え方はこれまでの整理とは異なる。
- （12月8日）選挙区及び比例代表の二本立てを前提とする場合、選挙区及び比例代表の定数配分の見直しも含めた検討が必要である。
- （12月8日）選挙区と比例代表の定数比率については、本来は5対5が望ましいが、少なくとも現行の選挙区と比例代表の3対2の割合は維持すべきである。

## V 各会派の意見及び意見交換の概要

4月13日（第16回）において各会派から示された参議院選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の概要は以下のとおりである。

○自民 参議院は、多様な民意を反映することが役割であり、特色である。全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の二本柱は、それぞれの存在意義があり、今後とも維持されるべきものである。

人口の減少と一極集中の深刻化、極端な過疎と過密、人口偏在といった選挙区選挙をめぐる状況がある中で、人口比例が唯一の尺度として追求されてきた結果、政治へのアクセスの地域間格差等様々な問題が顕在化している。参議院の在り方を考える上では、政治的・社会的に重要な意味を持つ都道府県という広域的自治体で、住民の意思を集約し、地域の民意を国政に適切に反映させることが重要であることから、投票価値の平等との調整を図りつつ、合区の解消が可能となるように、憲法改正による対応が必要である。

以上の考え方の下、①投票価値の平等と地域の民意の適切な反映との調和を図るとともに、各都道府県から3年に一度の改選期ごとに少なくとも一人の参議院議員を選出できるよう、憲法第47条に所要の改正を行う、②基礎的な地方公共団体と広域の地方公共団体について分権型社会の推進も念頭に置きつつ明記するよう、憲法第92条に所要の改正を行う、という2点の憲法改正を目指していきたい。

同時に、参議院は衆議院と同数の予算案や法律案を審議し、立法府としての責務を果たしてきたほか、決算や行政監視、中長期的視点からの調査など参議院の特徴をいかした活動を行ってきたにもかかわらず、衆議院と比較して、定数が少なく、かつ参議院では人口増に対応した定数増を行ってこなかったことや半数改選が規定されていること、さらに参議院改革協議会において参議院の在り方を議論していることにも鑑み、必要かつ合理的な議員定数を検討すべきものである。

これまでの専門委員会で出された意見の中でも、連記制については、選挙区間の投票価値の較差拡大等を考慮し、大都市部での不公平感・不平等感を緩和するとともに少数政党にも配慮できる制限連記制を、奇数配当については、3年ごとに各選挙区における定数を確保した上での奇数区の導入などを検討し得るものである。

いずれにせよ、平成31年に行われる参議院議員選挙に向けた抜本的な見

直しのために、しかるべき周知期間も考慮しながら、新たな選挙制度を確立すべく対応を講ずる必要がある。

- 民進 本専門委員会での議論を受け、来年の参議院議員通常選挙に向けた意見集約を行った。最も多かった意見は、選挙制度について議論をする前提として、人口動態や社会情勢が大きく変化していく中、二院制の下で、今後参議院が果たすべき役割を明確にする必要があるということである。一方、現実的には、来年の参議院議員通常選挙に向けた議論を進めなければならないので、長期と短期に分けた議論をすべきである。

まず、長期的な議論としては、本専門委員会の親会議である参議院改革協議会に対して、衆議院と参議院の役割や位置付けを明確にした上で、参議院の権能や役割、それにふさわしい議員定数などについて議論することを求め、その結論を得た上で、改めて、参議院にふさわしい選挙制度について検討することを提案する。

その上で、短期的な議論として、来年の参議院議員通常選挙に向けて、二つの考え方を提案する。まず一つ目は、累積投票制による連記制を導入する案である。本専門委員会においても議論されてきたが、最高裁判決において、投票価値の平等とは議員一人当たりの人口であるとは明確には述べられておらず、「議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等」であると明示されている。このことから、裁量権を有する国会が、最高裁の言う「投票の有する影響力」についてしっかりと解釈した上で連記制を導入することは、最高裁判決の趣旨に反するものではない。その上で、参議院は、衆議院とは異なり、国民各層の多様な民意の反映が求められていることから、連記制の中でも投票の有する影響力が発揮されやすく、より多様な民意の反映が可能となる累積投票制がより適切である。

二つ目は、平成29年最高裁判決で示された累次の大法廷判決における参議院選挙制度の在り方に関する基本法理を踏まえた上で、立法府として都道府県単位の選挙区の意義を明らかにし、かつ、当該意義に基づく二院制における参議院の役割を実現するための委員会設置等の制度改革を行った上で、一定の人口較差をやむを得ないものと認めつつ合区制度を廃止し従前の方法で定数配分する案である。

繰り返しになるが、選挙制度に関する議論は長期と短期に分けるべきである。短期的には、本専門委員会でも、今ほど述べた2案を中心に議論していただくこと、長期的には、参議院改革協議会において二院制の下での今後の参議院の在り方や役割を議論していただき、改めて参議院にふさわしい選挙制度を検討することを提案したい。

○公明 これまでの司法の判断に基づき、求められている抜本改革は、一票の較差、議員一人当たりの地域間の人口較差を是正することである。

平成29年最高裁判決のポイントは、平成27年改正法が一票の較差を大幅に縮小していること、次回の通常選挙までに更なる是正を図ることへの強い決意が示されていることの二つである。ただし、平成27年改正法により合区対象となった県の住民からは強烈的な反発があることにも向き合う必要がある。それは、人口の少ない地域の住民だけが、なぜ県代表の選出が認められないのかという不満に対してということである。

憲法が求める議員一人当たりの人口較差の更なる縮小と、参議院選挙区の持つ地域代表的な性格を両立させるためには、全国11のブロック制による個人名投票による大選挙区制が適当である。その際の一票の較差は、1.131倍で、投票価値の平等は限りなく追求される。また、配当議員数が最も少ない四国においても、定数は裏表で8となり、県の数は満たしている。すなわち、各都道府県に足場を置く、事実上の都道府県代表としての活動も可能となる。なお、連記制や憲法改正による合区解消などの他案とは異なり、ブロック制による抜本改革については、これまでの最高裁判決にも少数意見として表明されている現実的な提案である。

ここで、常会会期末までには明年の参議院選挙の選挙制度を改正しなければならない大詰めを迎えるに当たり、考慮すべきことを述べる。

まず、この選挙制度専門委員会の成り立ちに関わる注意点である。本専門委員会の設立を改めて振り返るとき、まず伊達議長より、7年ぶりに参議院改革協議会を設置することが提案され、座長に吉田博美議員が指名されるとともに、その下で選挙制度専門委員会が設置され、岡田専門委員長が就任された。伊達議長により、参議院改革協議会、選挙制度専門委員会が立ち上げられたわけであり、議長の意欲ある英断に敬意を表したい。それとともに、今日までの吉田座長、岡田専門委員長の労苦に感謝申し上げたい。

次に確認すべきは、平成27年公選法改正の附則第7条の重みである。「検討事項」は、平成24年公選法改正時にも法律に定められたが、微妙に異なることには注意が必要である。すなわち、平成27年の「検討事項」には、「参議院の在り方を踏まえて」と「踏まえて」との言葉が添えられ、参議院がどう在るべきで、それにふさわしい選挙制度は何かということについて検討するとしている。参議院改革協議会において、行政監視機能の強化・行政監視委員会の抜本的な機能強化に向けて、各会派が一致して取り組む気運が生じていることは大事な留意点である。また、平成24年改正とは

異なり、平成27年改正では、その附則において、選挙制度の抜本的な見直しについて、平成31年に行われる参議院議員通常選挙までに「必ず」結論を得るという強い決意が示されている。平成29年最高裁判決が平成28年通常選挙を合憲とした理由の多くはこの「必ず」との強い決意があることも大きかったことを忘れてはならない。もちろん、附則において必ず結論を得るとされている選挙制度の抜本的な見直しについては、「選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮」としていることを考えると、議員一人当たりの人口較差の是正を、抜本改革かどうかの判断要素としている点にも留意は必要である。

- 共産 選挙制度を考える上で、一票の価値の平等の実現は大前提である。投票価値の平等とは、憲法第13条が定める個人の尊重、すなわち、一人一人がかげがえのない最高の価値を持っているという憲法の核心の規定と一体のものとして、一人一人の政治参加を等しく保障するものである。また、最高裁判決が、国民の意思を適切に反映する選挙制度が民主政治の基盤であるとしているように、投票価値の平等は参議院の民主的正統性の基盤ともなっている。参議院を地方の代表であるとして投票価値の較差を許容し、全国民の代表であることを損なうことになれば、参議院の持つ民主的正統性の基盤が崩れ、衆参の権能の定めの見直し、参議院の権能縮小につながる。これまでの参議院改革協議会の議論でも、参議院の権能縮小の議論はなく、むしろ、二院制の下で再考の府である参議院の特性をどう発揮していくかが議論されてきた。参議院の権能縮小には反対である。また、合区については特定の県のみ県選出議員を持たないという不公平を生じさせるものであり、解消すべきである。

以上を踏まえ、選挙制度改革は、一票の価値の平等を前提とし、多様な民意を正確に反映することが必要であり、その点に鑑み、比例代表制を中心とした制度とすべきである。具体的には、これまで提案してきたとおり、西岡元参議院議長が提案された、議員定数を削減せずにブロック制の比例代表制とする案をたたき台として議論すべきである。国民の投票と議席の配分が正確に反映される比例代表制とするとともに、有権者と国会議員との距離感など、一定の地域性が必要であることを考えれば、ブロックごとの選出が望ましい。ブロック数は、衆議院比例代表の11ブロックに合わせると、四国などが定数の小さいブロックとなり、そこでは大会派しか当選できず、民意の正確な反映という比例代表制の機能が損なわれてしまう。そこで、9ブロック程度にしてはどうか。また、選挙方式については、非拘束名簿式とし、無所属の候補の立候補を可能な制度とすることが必要で



ある。

- 維新 憲法改正を前提とした「統治機構改革」に基づいた選挙制度改革が必要である。将来的に一院制を目指すこととしているが、現行制度を前提としている以上、今回は飽くまで経過的な措置としての提案となる。

従来の比例代表制と11ブロック大選挙区制とした上で、議員定数を1割削減とするのが意見である。

比例区については、現状の96名から、定数を10削減し86名とし、ブロック選挙区については、現状の146名から、14削減し132名、総定数は242名から218名となる。

平成26年6月26日付けで提案した内容を踏まえ、今回平成27年国勢調査人口に基づき再計算し、配当数を算出した。各ブロックへの配当数については、北海道6名、東北10名、北関東14名、南関東16名、東京都14名、北陸信越8名、東海16名、近畿22名、中国8名、四国4名、九州14名となる。

一票の較差についても、1.151倍にとどまっており、ブロック代表制を採用することは一票の較差解消にもつながる。

- 希会（社民） 最高裁は、平成22年及び平成25年に実施された参議院議員通常選挙の選挙区選挙における一票の較差について、いずれも「違憲状態」と判断した。これを重く受け止め、平成27年8月に公職選挙法の一部が改正されたが、その附則第7条では「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と定めた。したがって今回の制度改革の主眼は、「一票の較差是正」を中心としたものでなければならない。

その上で、改革案の要点について述べれば、一つ目として比例代表と選挙区の現行二本立て制度は維持するということである。選挙制度は、「投票価値の平等」と共に「国民の意思の適正な議席反映」が求められる。その観点から、理論的には全国単一の比例代表選挙が望ましいが、長年にわたり地域代表を選ぶ選挙区選挙と職能代表を選ぶ全国単一の比例代表選挙の二本立てが定着している中で、比例代表への一本化は、それが全国単一であれ広域ブロックであれ、現実的には国民の理解を得がたい。したがって、現行の二本立て制度を維持した上で「一票の較差是正」を図る必要がある。

二つ目として、「違憲状態」解消には議員定数増は避けられないということである。選挙区の現行定数の半数である73議席で「一票の較差是正」

や「2 県合区解消」を図ることには無理があり、一定の議員定数増は避けられない。元々の参議院の議員定数である252名までは、最低でも増やすべきである。その場合、最高裁からの「一票の較差是正」の強い要請や、OECDなど先進諸国の中で日本が最も議員定数が少ないこと等を周知し理解を求める必要がある。なお、比例定数の一部を選挙区に移すことは、一つ目の趣旨から認められない。現行の比例代表と選挙区の割合である2対3は維持すべきである。

三つ目として、議員定数増が無理であれば選挙区の範囲を拡大すべきであるということである。最高裁は、一票の較差是正のためには「単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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」の「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」に言及している。選挙区の単位を従来の都道府県単位から全国11ブロック単位に広げることが必要である。ブロック数を11とするのは、衆議院の比例代表との更なる混乱を避けるためである。各ブロックへの定数配分は人口及び都道府県数を最大限尊重して2倍未満に改正する努力を行うべきである。

- 立憲 平成27年7月に成立した公職選挙法の一部を改正する法律では、附則において「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」と明記している。

参議院の在り方自体に様々な議論があることは承知している。合区の解消や都道府県代表としての役割などについて議論している会派があるが、来年の参議院議員通常選挙に到底間に合うとは考えられない。

他方、一票の較差については、合区導入後、平成28年7月10日執行の参議院議員通常選挙においては、合区の導入に伴い、選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍となり、平成25年7月21日執行の選挙当時の選挙区間の最大較差である4.77倍に比較し、是正が図られた結果、平成29年9月27日の最高裁判所大法廷判決では、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、」「憲法に違反するに至っていたということとはできない。」と判示された。

この背景は、更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が公選法一部改正法の附則に示されたことを受けたものとする。そのため、立法府の決意を示すためにも、次回通常選挙に向け、憲法の改正が必要な論点を議論する前に、一票の較差是正について更なる方策の実施を行うべきである。

具体的には、①合区を増やす、②ブロック制の導入を基本とする、③合区を基本としつつ、選挙区と比例区の定数の比率を変えることで、合区数を減らす、といった案が考えられる。本専門委員会での議論を踏まえ、具体的な党内議論を進めていく。

なお、最大会派におかれては、党内での憲法改正議論との整合性や、次期参院選までの現実的なスケジュールを踏まえ、各党議論の土台になり、結論を得ることのできる具体案を早急にお示しいただきたい。

- 希党 本来、参議院選挙制度改革は、参議院の権能や代表性など、その在り方と一体的に考えるべきであり、国と地方の関係の有り様とも密接に関連する。無論、これらには憲法改正を要する議論が含まれる。

国から地方への大胆な分権が実現された場合の参議院の選挙制度については、比例代表制を残しつつ、地方選挙区の定数は、人口比例にこだわらず、各都道府県への同数割り振りとし、地方自治体の代表性を重視することも大いに考えられる。必然的に参議院の権能についても見直しが必要なものとする。大胆な地方分権改革と共に、二院制の在り方の見直しと選挙制度改革に速やかに着手すべきである。

平成27年改正法附則第7条への対応については、来年の参議院議員通常選挙に向けて、という時間の制約を踏まえれば、現状の国と地方の関係、現状の二院制の在り方が前提となる。現状の比例代表と都道府県単位を基本とした地方選挙区の二本立てを維持する中で、一票の較差是正に取り組むのが妥当である。

過去の最高裁判決の変遷と今回の最高裁判決を見ても分かる通り、強い参議院には投票価値の平等の厳格性が求められており、前回の参院選で一票の較差を3倍程度に収めた努力は評価されていると認識している。参議院が違憲状態を解消するために取り得る策として合区を導入したことはやむを得ないことであり、他に一票の較差を是正する方策がない以上は、現状を維持するほかない。

参議院選挙制度は小手先の改革ではなく、参議院の権能など二院制の在り方の見直しと一体となった抜本改革を行うべきであり、そのための憲法改正論議を進めるべきである。

なお、議員定数の在り方については、参議院の権能や代表性といった、その在り方の議論の中でおのずと結論が出てくるものである。

- 無ク これまで申し上げたとおり、①都道府県単位の選挙区選出及び全国区の比例選出から成るこれまでの参議院選挙制度を踏襲すること、②都道府県単位の選挙区については、都道府県の合区を解消すること、③定数の

割当てを6年で見たときに奇数にできるようにすること、④参議院の議員定数は維持すること、この四点をまず提案したい。

なお、他党派から提案のあった、選挙区を全国で複数のブロックに分けたいいわゆるブロック制の導入、定数の多い都道府県選挙区の分区、連記制の導入等の論点については、いずれも一考に値するものではあるが、次回の参議院議員通常選挙が1年半後という現実を考え、まず奇数配当区の考え方に基づいて選挙を行うべきである。

奇数配当区の考え方については、様々な考え方があるが、現行の選挙制度との連続性、連結性を重視すべきであるとの観点から、奇数配当区を導入し、都道府県の合区を避ける、という条件で選挙制度を考えると、全ての選挙区について、現行と同様3年ごとに選挙を行う、各選挙区の定数は、最低2名、すなわち、3年ごとの選挙で最低1名とするが、表の選挙とその3年後の選挙とで定数を1増やす、又は1減らす仕組みを導入し、6年で見たときに奇数配当とする。その方法については、例えば衆議院選挙でいうところの惜敗率や得票率の考え方を適用することも参考になるのではないか。

一方で、いわゆる一票の較差の最大値をより小さくすることを考えたときに、この方法の有効性を検証すると、これまで議員一人当たり有権者最多選挙区となってきた複数区に対しては効果が期待できる。しかし、有権者数が少ない地域については、このような配当案について同様の割当てが必要か再考する必要があると考える。1年半後の参議院議員通常選挙ではなく、抜本的な改革を目指していくのであれば、全選挙区6年ごとに選挙を行う、そして、各選挙区の定数を最低1名とすることで一票の較差是正が更に進んでいく。

○沖縄 選挙制度の枠組みについて、総論として、投票価値の平等を追求するに当たり、大枠、「選挙区及び比例代表の二本立てを前提」とすべきである。

その上で、①選挙区については都道府県単位を基本とすべき、②比例代表については多様性の保障の観点からブロックではなく全国比例とすべき、③同様に多様性の保障の観点から比例定数の削減には反対、④本専門委員会が投票価値の平等、一票の較差是正を目的とするのであれば議員定数については増員もやむなし、と考える。

次に、共通の論点についてである。選挙区選挙について、都道府県の代表者を選挙するという合区解消の目的からは、奇数配当で全都道府県に最低1以上の定数を割り振る制度改正も否定しない。この場合、一部の都道

府県選挙区選挙では6年ごととなるとはいえ、都道府県の代表者を選挙するという従来からの基本的な参議院選挙区選挙の性格は維持される。

ブロックの在り方について、合区の問題点が様々に指摘される中、合区の改善が一つのきっかけとなって選挙制度改革が論じられていることを考えると、規模を拡大した合区とも理解できるブロック制には否定的にならざるを得ない。選挙制度が主権者と代表との関係を規定する以上、主権者の集団に一定の歴史的文化的な共通項が存在することが望まれる。明治政府による廃藩置県以降、現在まで、都道府県が歴史的文化的なまとまりとして存在してきたことは無視し得ない。特に沖縄県は、明治政府による琉球処分、廃藩置県以降も固有の歴史的文化的な地域性を維持している。こうした状況は他県でも同様である。全国的な人口減少傾向にあつて、特定の地域、人口が少なくなった都道府県から代表者が輩出されないというのは、都道府県間の格差を更に拡大するものであつて、国民全体の平等権保障、基本的人権の尊重に反するとの疑念もぬぐえない。よつて、選挙区については都道府県単位を基本とすべきであるとの結論に達した。

議員定数について、司法の判断は投票価値の平等、一票の較差是正のみであり、その他の問題には憲法判断が及んでいないことは改めて確認すべきである。投票価値の平等を追求するための手段としては、先進諸国と比較しても少数の、現在の我が国の議員定数を増員する議論についても排除すべきではない。確かに財政逼迫の折、国民の理解を得る努力を真摯に尽くす必要はあるが、投票価値の平等を追求する上では「民主主義のコスト」ではないか。

- 国声 参議院の持つ衆議院と異なる役割について議論した上で、議論を深めるべきと考える。その上で三点述べる。①参議院が多様な民意を反映する上で、全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の二本立ては維持すべきである。②合区はできるだけ避けるべきである。ただ、憲法改正を前提にすると選挙区制度の見直しには時間が掛かるので、奇数配当区の導入もあり得るのではないか。③消費税等増税により国民に負担を求める以上、議員定数は大幅に削減すべきである。
- 希会（自由） 一つの考え方として、参議院では、行政監視機能強化等が必要とされている中で、この際、選挙区の定数を増やして合区を解消することが考えられる。国民の理解を得やすくするために、議員一人当たりの歳費を削減して、それを増員分に充てることが考えられる。また、もう一つの考え方として、選挙区の範囲をブロックに拡大して、ブロックの定数は都道府県数を考慮した上で全国比例との二本立てとする方法がある。た

だ、前者については、大都市部を抱える選挙区の定数ばかりが増えることや、OECDの中では、日本は議員数が少ないとされているものの、今の日本で国民にこの定数増が受け入れられるのかも考えなければならない。後者については、東京都と北海道以外の地域は結局、合区となるようなものではないかとの意見もある。

現在は、衆参両院ともに人口に基づいて議員を選出しており、参議院は良識の府としての自覚を強く持たない限り、衆議院のカーボンコピーに陥りやすく、参議院の不要論にもつながりかねない。衆議院は人口を背景にして世論を反映した形での政権選択ということであれば、参議院の役割は何か、またその議員はどのように選出すべきかをその根本に立ち返って検討すべきとの考え方もある。各党の意見を今後も参考にして議論を進めたい。

各会派から示された意見を踏まえた意見交換の概要は以下のとおりである。

- （4月13日）多くの会派から、参議院の役割を踏まえてということが極めて重要であると発言があった。「長期的な考え方」における両院の役割、その中での参議院の権能、役割、在り方について、まずこの議論が先にあるべきである。以前に本専門委員会で述べたとおり、我々は参議院改革協議会に協議してもらいたい課題を上げるべきである。また、両院にまたがる話でもあり、更に上位の会議体があってもよいのではないか。

憲法改正について検討している会派があるが、違憲状態とされた較差4.77倍が、3.08倍となり、合憲とされたにもかかわらず、憲法を改正するというのは論理的にいかがなものか。それに加えて、先ほど申し上げた権能、役割、在り方があってこそその選び方があるのであって、選び方を先に憲法に書くというのは本末転倒ではないか。

- （4月13日）他の会派からも意見があったが、以前も申し上げたとおり、憲法改正による改革論は、長期の問題としてはそういう考え方があってもよいだろうと思うが、これまでの確認では、来年の通常選挙までに選挙制度改革の結論を出すということである。周知期間まで含めるならば、国会の会期は残り2か月しかなく、そうすると、混乱した上で最後は現行制度のままでいくしかないということになりかねない。そんな話では、参議院そのものが問われることになるだろうと思う。第一会派においては、現行の憲法下での制度改革についても議論していると思うが、早めに出していただかないと議論にならないのではないか。その点を強く要請したい。

- （4月27日）憲法改正による改革を提案している会派があったが、これは公選法改正では全ての都道府県から必ず選出する仕組みを実現するのは憲法上難しいという判断によるものなのか。また、憲法は変えずに、国会法、公選法の改正によって都道府県ごとに選出し、一定の較差は認めるとしている会派もあったが、どういう判断か。
- （4月27日）議員定数の配分を一票の較差だけで議論していくと、都道府県の人口は普遍的に変わり、基本的には大都市に人口が集中していくことを考えると、一旦較差が是正されたとしても、また較差が広がることになる。やはり、憲法をもってその根本的な考え方を決めるということが望ましいとして憲法改正を目指している。公選法と憲法の関係について申し上げているわけではない。
- （4月27日）憲法改正と公選法の関係について、憲法に書き得るとすれば、全国民を代表する衆議院、参議院の役割を憲法上定めるか、あるいはその役割に基づいて、どのような意見を反映させるべきか、その役割を書くことはある。ただ、選挙制度については、現行憲法でも法律で定めることとなっていることから、法律で定めるべきである。憲法改正によらず、現行のままでも長期的に考えた場合、参議院改革協議会、またはそれより上の会議体で参議院の在り方、衆議院、参議院の役割分担、委員会の在り方等、議論する必要がある。来年の通常選挙に間に合わせるため、短期的な視点で見た提案を二つ行ったが、そのうちのの一つとして、現行憲法下で、衆議院、参議院の役割分担、どのような人々を選出すべきか、委員会の数などについて、国会法改正等をした上で、議員一人当たりの人口に捕らわれない、較差を容認するような公選法改正をしてはいかがか。飽くまでも現行憲法下で考えている。

合区を解消した上で、較差3.08倍以下とする場合の定数試算についての意見交換の概要は以下のとおりである（試算結果（4月27日配付）は巻末資料を参照）。

- （4月13日）奇数配当区、あるいは現状の制度のまま議員定数増という意見もあったが、大事なことはどれだけ定数が必要なのかをシミュレーションして共有することである。奇数配当とした場合、又は現状の制度のままとした場合に、3.08倍以内の較差とするため、それぞれどれくらいの議員定数増が必要となるのか、事務局に試算させて共有すべきではないか。私のシミュレーションでは、3.08倍以内の較差とするには、奇数配当で33

- 名の増員、現状の制度では50名の増員が必要である。この数を国民が許容してくれるのか。考える一つのツールとして、試算をするべきではないか。
- （4月27日）今回、較差3.08倍以下で試算した意味合いは、前回の参議院議員通常選挙における一票の較差が結果として3倍を超え、3.08倍であったことに由来している。前回の参議院選挙制度改革は、3倍未満を前提とし、較差2.97倍を目指した改革案であったことを確認しておきたい。
  - （4月27日）試算について一見すると、まず、衆議院の区割りが総人口から日本国民人口に基づいて行われる制度に改められたため、日本国民の人口で考えるのが良い。また、較差3.08倍で試算を求めているが、較差3倍でも同じような試算結果が出ると想定している。奇数配当区で試算すると議員定数を増やさなくてもよさそうな案もある。ただ、否定的な意見が多かった案なのであまり申し上げないが、全選挙区が6年に1回ということにしないと不平等感は否めない。しかし、その方法を採用するならば、来年の通常選挙には間に合わない。日本国民人口による試算に基づく、議員定数の48名増、30名増が国民に受け入れられるのか、そのハードルは高い。
  - （4月27日）参議院は衆議院と同数の予算案や法律案を審議しているにもかかわらず、衆議院と比較して議員定数が少ない上、人口増に対応して定数増を行っておらず、また、憲法上、半数改選が規定されている。これらも踏まえ、参議院の在り方の議論を参議院改革協議会でも行い、議員定数に関する検討を行うべきだと主張した。しかしながら、試算に基づく定数増はかなり大幅なものであり、国民の理解が得られるのか、慎重に考えるを得ない。

各会派の意見及び意見交換を踏まえて、4月27日（第17回）の専門委員会において専門委員長は以下の所感を述べた。

- 本日までの協議を通じて、選挙制度改革を考える上で必要な論点はかなり丁寧に整理され、参議院の選挙制度の枠組みに関して考えられる選択肢も網羅されてきたのではないか。

これまでの議論をまとめると、まず、参議院の選挙制度の見直しに当たっては、中長期的な観点と短期的な観点の双方を意識して議論すべきという点が指摘された。本日も専門委員から、長期的な観点と、来年の選挙を見据えた短期的な観点に立つべきという意見が述べられた。

特に中長期的な観点については、統治機構や二院制、とりわけ参議院の在り方や果たすべき役割について議論し、その上で、それを踏まえた選挙



制度や議員定数の在り方を検討すべきとの意見があった。

一方、現行の選挙区及び全国比例の二本立ての制度を念頭に置いた場合の選挙区選挙については、現行の一部合区を含む都道府県選挙区の制度について、人口の少ない特定の県のみが参議院議員を選出できなくなる不合理や弊害が生じているとの指摘があり、合区を積極的に支持する意見は少なかった。

その上で、合区解消の方法については、選挙区の単位を都道府県単位とする意見と、もっと広く、ブロック単位とするべきであるとの意見があり、中には、現行の選挙区及び全国比例の二本立てを前提とせず、ブロック単位の選挙区における選挙に一本化するべきとの意見もあった。

ただ、各会派の意見を伺うと、総じて都道府県単位を重視すべきとの意見が多く聴かれた。

全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区とする方法として、連記制、奇数配当区の導入、定数増などの選択肢も示された。その一方で、都道府県選挙区とすることに関連して、投票価値の平等、一票の較差や最高裁判決を踏まえて考えなければならないという意見もあった。

また、ブロック単位の選挙区とすべきという意見の中にも、各ブロックの定数について、区域内の都道府県数を意識した考え方、また、都道府県数を確保できるよう調整を加えて配分すべきとの考え方も示された。

専門委員会における議論を踏まえ、本日で17回目となる本専門委員会を通じて、一致点をできるだけ見いだすことができないか、個別の意見交換も含めて、各専門委員から率直な意見を伺ってきた。ただ、現時点で、なお意見の隔たりがあることも事実である。しかし、違いこそあれ、この間の議論を通じて、各会派の考え方はお互いに認識され、整理されてきたとも考えている。

そこで、専門委員会としては、議論の整理をベースにして報告書を取りまとめ、参議院改革協議会に報告する時期が来たのではないかと感じている。今後残された時間も考慮すれば、参議院改革協議会から与えられたテーマについて報告する時期に来ていると判断している。

専門委員長からの所感を受けての各専門委員の意見の概要は以下のとおりである。

- 専門委員会はほとんどゼロベースで協議が始まっているが、参議院改革

協議会と議論のキャッチボールを行うことが何よりも大事であり、報告書をまとめる良いタイミングになっている。公選法附則には参議院の在り方を踏まえて選挙制度改革について検討を行うと書いているので、参議院改革協議会に投げ返す際には、この点の議論をしっかりと行ってほしい旨強調してほしい。そうすれば、参議院改革協議会から専門委員会にまた宿題も投げられるのではないか。キャッチボールを繰り返すという意味でも、このタイミングで報告書を提出するという提案には賛同する。

- 来年の参議院議員通常選挙まで1年2か月となった。したがって、これまでの議論をまとめて、参議院改革協議会に上げる時期に来ている。
- 参議院改革協議会に報告書を提出することに賛同する。公選法附則に「必ず結論を得る」とある。次期通常選挙まで時間も迫ってきているので、そのような段階に来ている。
- 5月20日頃までに成案を得なければ、来年の選挙には間に合わない。今の段階で報告書を取りまとめ、参議院改革協議会に報告することに賛成する。

ただ、現在の院の構成では、過半数の議席を占めている会派があり、少数会派がどれほど議論したとしても、最大会派が賛成しないと成り立たない状況である。最大会派として、これまで出された意見を最大限吸収した形で早く案を出してもらわないとまとまらない。3年前のように、土壇場で、反対する会派がある中、無理矢理、合区案を通したようなことにならないよう求めておきたい。

- 合区解消というのは大方の意見である。この間これだけ議論をしてきたので、この段階で参議院改革協議会に報告することに賛成する。
- 我々の結論は結党以来固まっている。いずれにしても来年選挙があり、現行の参議院比例代表選挙の仕組みは有権者にとってまだ分かりづらいという現状もある。参議院改革協議会に報告を上げることは早ければ早いほうが良い。
- 我が党は結党からそれほど経っておらず、一から議論してしまうと、議員定数を増やすというような議論から始まってしまうので、専門委員会で17回の充実した達成点に基づいて報告をまとめてほしい。最大会派には具体的な提案を早急に示してもらうのが大事ではないか。
- 更なる一票の較差是正のための選挙制度改革については、参議院の在り方、役割、権能の議論は避けて通れない。参議院改革協議会に中間報告すべき時期に来ているが、その際必ず、参議院の役割、権能の改革の議論をしっかりとしてほしいということを専門委員長からも参議院改革協議会に伝

えていただきたい。

- 今回の議論において、短期・長期の視点に分けて考えるということは、共通認識になったのではないか。我々が積み上げてきたものをベースに意見をまとめてほしい。これから新しく議論をするのでは間に合わないの、その点についてはコンセンサスを得ながら進めていただきたい。
- それぞれの会派の主張は「議論の整理」の中に盛り込まれているので、参議院改革協議会にこれまでの議論について明確に報告していただきたい。その上で、参議院にふさわしい選挙制度について検討することで良い。改めてやり直すのではなく、積み上げたものを基礎として行うべきである。
- 継続して議論を深めることに加え、国民の理解を得られるようにしていただきたい。
- 各会派から最大会派に大きな期待と役割と重責があるという声をいただいた。専門委員長の下、17回にわたり議論、意見交換した内容をしっかり精査しながら、今後、参議院の役割を明確にし、現実的には来年の参議院議員通常選挙に向けた議論を進めなければならない。長期と短期の視点に分けた議論も大切であるが、参議院らしい選挙制度の在り方を最大会派として提案しなければならないことを重々承知しながら、参議院改革協議会に提案していきたい。

各専門委員の意見を受け、専門委員長は以下のまとめの発言を行った。

- 全ての会派から、このタイミングで専門委員会での議論を取りまとめることに賛同いただいた。
- 本専門委員会において積み上げてきたものを基礎としてという発言を多くいただいたが、選挙制度改革についてここまで丹念に論点を整理し、議論したことはあまりないのではないか。報告書を参議院改革協議会での議論に役立て、成案が得られるよう、参議院の在り方も踏まえた議論を参議院改革協議会にお願いしたい。

以上の結果、本専門委員会は報告書を作成し、参議院改革協議会に提出することを決定した。

## VI 資料

(1) 専門委員会（4月13日）で各会派から示された資料

4月13日の専門委員会で、Vにおいて各会派が意見を示す際に提示された資料は以下のとおりである。

## 参議院選挙制度改革についての考え方

自由民主党

- 参議院が多様な民意を反映する上で、全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の二本柱は、維持されるべきである。
- 人口減少と一極集中の深刻化、極端な過疎と過密、人口偏在の中で、選挙制度において人口比例原則が強化されてきた結果、政治へのアクセスの面での地域間格差等の様々な問題が顕在化している。  
参議院の在り方を考える上では、政治的・社会的に重要な意味を持つ都道府県という広域的自治体で、住民の意思を集約し、地域の民意を国政に適切に反映させることが重要である。  
投票価値の平等との調整を図りつつ、地方から弊害も指摘されている合区の解消が可能となるよう、憲法改正による対応が必要と考えている。
- 以上の考え方の下で、
  - ・ 投票価値の平等と地域の民意の適切な反映との調和を図るとともに、各都道府県から、改選期ごとに少なくとも1人の参議院議員を選出できるよう、憲法47条に所要の改正を行う。
  - ・ 基礎的な地方公共団体と広域の地方公共団体について分権型社会の推進も念頭に置きつつ明記するよう、憲法92条に所要の改正を行う。という以上二点の憲法改正を目指す。
- 議員定数に関しては、現在、参議院改革協議会において参議院独自の在り方、衆議院と異なる役割などを議論し、改革の方向にあることも踏まえ、必要かつ合理的な議員定数を考えていくべきである。
- 専門委員会が出された意見の中で、連記制については、大都市部での不公平感・不平等感を緩和するとともに少数政党にも配慮できる制限連記制の導入、奇数配当についても3年ごとに定数1ずつとなる選挙区を確保した上で他の選挙区では奇数区の導入もやむなしとする考え方、なども検討しうると考えられる。いずれにしても、平成31年に行われる参議院議員選挙に向けた抜本的な見直しのために、しかるべき周知期間も考慮しながら、新たな選挙制度を確立すべく対応を講ずる必要がある。

## 11ブロック大選挙区制の場合の議席配分試算(総人口)

11ブロック(衆議院比例代表選挙のブロック)

ブロック名	都道府県名
北海道	北海道
東北	青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島
北関東	茨城、栃木、群馬、埼玉
南関東	千葉、神奈川、山梨
東京都	東京
北陸信越	新潟、富山、石川、福井、長野
東海	岐阜、静岡、愛知、三重
近畿	滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山
中国	鳥取、島根、岡山、広島、山口
四国	徳島、香川、愛媛、高知
九州	福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

ブロック	平成27年 国勢調査人口 (総人口) 確定値	配当基数	配当議員数	較差
近畿	20,725,433	39.463	40	1.078
南関東	16,183,810	30.815	30	1.122
東海	15,031,201	28.621	28	1.117
九州	14,449,895	27.514	28	1.074
北関東	14,130,880	26.906	26	1.131
東京都	13,515,271	25.734	26	1.081
東北	8,982,807	17.104	18	1.038
中国	7,438,037	14.163	14	1.105
北陸信越	7,410,144	14.110	14	1.101
北海道	5,381,733	10.247	10	1.120
四国	3,845,534	7.322	8	1.000
合計	127,094,745		242	

(注)配当基数とは、総定数を各ブロックの人口に応じ按分するためのものであり、次の算式により求められる。

配当基数＝当該ブロックの人口÷(総人口÷総定数)

※最大剰余法により配当議員数を決定

平成 30 年 4 月 13 日

## 参議院選挙制度について

日本維新の会

参議院選挙制度について、以下のとおり提案する。

### 記

1. 日本維新の会は、憲法改正を前提とする「統治機構改革」に基づいた選挙制度改革、及び将来的な一院制の導入が必要と考える。
2. 現行制度を前提とする場合は、経過的措置として、従来の「比例代表制」、「11 ブロック大選挙区制」とする。
3. 議員定数を 1 割（比例代表 10、ブロック選挙区 14、合計 24）削減し、242 人→218 人に、選挙区を 146 人→132 人、比例代表を 96 人→86 人とする。  
なお、ブロック間の 1 票の最大格差は 1.151 倍となる。  
ブロック選挙区の議員定数配分は別紙のとおりとする。

以上

## ブロックで定数14削減

ブロック制を採用した場合の配当議員数・格差（11ブロック・定数132）

### 11ブロック（衆議院比例代表選挙のブロック）

ブロック名	都道府県名
北海道	北海道
東北	青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島
北関東	茨城、栃木、群馬、埼玉
南関東	千葉、神奈川、山梨
東京都	東京
北陸信越	新潟、富山、石川、福井、長野
東海	岐阜、静岡、愛知、三重
近畿	滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山
中国	鳥取、島根、岡山、広島、山口
四国	徳島、香川、愛媛、高知
九州	福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

ブロック	平成27年 国勢調査人口	配当基数	配当議員数	格差
近畿	20,725,433	10.76266826	22	1.050
南関東	16,183,810	8.404214195	16	1.128
東海	15,031,201	7.805667071	16	1.047
九州	14,449,895	7.503796243	14	1.151
北関東	14,130,880	7.338132509	14	1.125
東京	13,515,271	7.018448214	14	1.076
東北	8,982,807	4.664750395	10	1.001
北陸信越	7,410,144	3.848070225	8	1.033
中国	7,438,037	3.862554994	8	1.037
北海道	5,381,733	2.794721198	6	1.000
四国	3,845,534	1.996976696	4	1.072
合計	127,094,745	66	132	

（注）配当基数とは、総定数を各ブロックの人口に応じ按分するためのものであり、次の算式により求められる。

配当基数＝当該ブロックの人口÷（総人口÷定数）



2018年4月13日

## 参議院選挙制度改革に関する意見(要旨)

社会民主党

### 【今回の選挙制度改革の主眼】

最高裁は、2010年並びに2013年に実施された参議院通常選挙の選挙区選挙における一票の較差について、いずれも「違憲状態」と判断した。これを重く受け止め、2015年8月に公職選挙法の一部が改正されたが、その附則第7条では「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、…選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と定めた。したがって今回の制度改革の主眼は、「一票の較差是正」を中心とする改革の結論を得ることであろう。

### 【社会民主党の改革案の要点】

#### (1) 比例代表と選挙区の現行二本立て制度は維持する

選挙制度は、「投票価値の平等」と共に「国民の意思の適正な議席反映」が求められる。その観点から、理論的には全国単一の比例代表選挙が望ましいが、長年にわたり地域代表を選ぶ選挙区選挙と職能代表を選ぶ全国単一の比例代表選挙の二本立てが定着している下で、比例代表への一本化は、それが全国単一であれ広域ブロックであれ、現実的には国民の理解を得がたいと思われる。したがって、現行の二本立て制度を維持した上で「一票の較差是正」を図る必要があると考える。

#### (2) 「違憲状態」解消には定数増は避けられない

選挙区の現行定数の半数である73議席で「一票の較差是正」や「2 県合区解消」を図ることには無理があり、一定の定数増は避けられないと考える。その場合、最高裁からの「一票の較差是正」の強い要請や、OECD など先進諸国の中で日本が最も議員定数が少ないこと等を周知し理解を求める必要がある。なお、比例定数の一部を選挙区に移すことは、上記(1)の趣旨から認められない。現行の比例代表2:選挙区3の割合(96:146)は維持すべきである。

#### (3) 定数増が無理であれば選挙区の範囲を拡大する

最高裁は、一票の較差是正のためには「単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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」の「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」に言及している(2014年11月26日判決)。定数増が無理だとすれば、選挙区の単位を従来の都道府県単位から全国11ブロック単位(衆議院の比例区との混乱を避けるため)に広げ、定数配分は人口及び都道府県数を最大限尊重して2倍未満に改正する努力を行うべきだと考える。

※ 憲法 43 条: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。

平成 30 年 4 月 13 日

選挙制度改革に対する意見

無所属クラブ

1. 都道府県単位の選挙区選出及び全国区の比例選出からなるこれまでの参議院議員通常選挙を踏襲すること
2. 都道府県単位の選挙区については、都道府県の合区を解消すること
3. 定数の割当を 6 年で見たとときに奇数にできるようにすること
4. 参議院議員の定数は維持すること

以上

# 参議院改革協議会選挙制度専門委員会に対する会派意見

2018年4月13日

会派「沖縄の風」 代表 糸数慶子

## 1. 選挙制度の枠組みについて

### (1) 総論

「沖縄の風」としては、投票価値の平等を追求するに当たり、大枠、「選挙区及び比例代表の二本立てを前提」とすべきと考える。

### (2) 考え方

その上で、①選挙区については都道府県単位を基本とすべき、②比例代表については多様性の保障の観点からブロックではなく全国比例とすべき、③同様に多様性の保障の観点から比例定数の削減には反対、④当委員会が投票価値の平等／一票の格差是正を目的とするのであれば議員定数については増員もやむなし、と考える。

## 2. 共通の論点について

### (1) 選挙区選挙について

都道府県の代表者を選挙するという合区解消の目的からは、奇数配当で全都道府県に最低1以上の定数を割り振る制度改正も否定しない。この場合、一部の都道府県選挙区選挙では6年ごととなるとはいえ、都道府県の代表者を選挙するという従来からの基本的な参議院選挙区選挙の性格は維持される。

## (2) ブロックの在り方について

合区の問題点が様々に指摘される中、合区の改善が1つのきっかけとなって選挙制度改革が論じられていることを考えると、規模を拡大した合区とも理解できるブロック制には否定的にならざるを得ない。

選挙制度が主権者と代表との関係を規定する以上、主権者の集団に一定の歴史的文化的な共通項が存在することが望まれる。明治政府による廃藩置県以降、現在まで、都道府県が歴史的文化的なまとまりとして存在してきたことは無視し得ない。特に沖縄県は、明治政府による琉球処分、「廃琉置県」以降も固有の歴史的文化的な地域性を維持している。こうした状況は他県でも同様と考えられる。

全国的な人口減少傾向にあって、特定の地域、人口が少なくなった都道府県から代表者が輩出されないというのは、都道府県間の格差を更に拡大するものであって、国民全体の平等権保障、基本的人権の尊重に反するとの疑念もぬぐえない。

よって、選挙区については都道府県単位を基本とすべきと結論した。

## (2) 議員定数について

司法の判断は投票価値の平等／一票の格差是正のみであり、その他の問題には憲法判断が及んでいないことは改めて確認すべき。

投票価値の平等を追求するための手段としては、先進諸国と比較しても少数の、現在の我が国の議員定数を増員する議論についても排除すべきではない。確かに財政逼迫のおり、国民の理解を得る努力を真摯に尽くす必要はあるが、投票価値の平等を追求するうえでは「民主主義のコスト」ではないか。

以 上

(2) 専門委員会に配付された参考資料等

- 参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会経過概要
- 専門委員会における協議テーマ
- 専門委員会における各委員の協議を通じた議論の整理
- 参議院定数訴訟最高裁判決の概要（平成26年判決及び29年判決の対比）
- 投票価値の平等について示した最高裁判決の抜粋（平成29年12月1日配付資料）
- 投票機会の平等について示した最高裁判決の抜粋（平成29年12月1日配付資料）
- 参議院議員選挙制度の変遷（平成29年12月8日配付資料）
- 参議院議員の選挙制度及び定数の沿革（平成29年12月8日配付資料）
- 合区を解消した上で較差を3.08倍以下とする場合の定数試算に関する資料（平成30年4月27日配付資料）

## 参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会 経過概要

	開会日	概要
1	H29.5.12 (金)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 専門委員長挨拶</li> <li>2. 本専門委員会の運営について</li> <li>3. 参議院選挙制度改革の経緯について 総務委員会調査室長が説明を行った後、各専門委員が質疑を行った。</li> <li>4. 今後の進め方について 事務局において選挙制度協議会における議論の概要についてまとめることとし、今後、平成28年参議院議員通常選挙を踏まえた有識者及び地方公共団体関係者からの意見聴取を行う。</li> <li>5. 次回の専門委員会</li> </ol>
2	H29.6.2 (金)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 平成28年参議院定数訴訟に係る高裁判決の概要について 総務委員会調査室長が説明を行った後、各専門委員が質疑を行った。</li> <li>2. 今後の進め方について 有識者及び地方公共団体関係者から意見を聴取することとする。</li> <li>3. 次回の専門委員会</li> </ol>
3	H29.7.7 (金)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 参議院選挙制度改革について 平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、飯泉嘉門君（徳島県知事、全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員長）が意見を述べた後、各専門委員が質疑を行った。</li> <li>2. 今後の進め方について</li> </ol>
4	H29.7.26 (水)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 参議院選挙制度改革について 平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、新井誠君（広島大学大学院法務研究科教授）及び加藤秀治郎君（東洋大学名誉教授）が意見を述べた後、各専門委員が質疑を行った。</li> <li>2. 今後の進め方について</li> </ol>
5	H29.8.31 (木)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 参議院選挙制度改革について 平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、棟居快行君（専修大学法科大学院教授）及び只野雅人君（一橋大学大学院法学研究科教授）が意見を述べた後、各専門委員が質疑を行った。</li> <li>2. 今後の進め方について</li> </ol>
6	H29.9.11 (月)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 参議院選挙制度改革について 平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、浅野善治君（大東文化大学大学院法務研究科教授・副学長）及び伊藤真君（伊藤塾塾長、弁護士）が意見を述べた後、各専門委員が質疑を行った。</li> <li>2. 今後の進め方について 国会開会中に本専門委員会を行う場合は、基本的に金曜日に開会する。</li> </ol>
7	H29.10.6 (金)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 平成28年参議院定数訴訟に係る最高裁判決の概要について 総務委員会調査室長が説明を行った後、各専門委員が質疑を行った。</li> <li>2. 今後の進め方について これまで専門委員会で述べられた参考人及び専門委員の意見を踏まえ、論点を整理した上で、それを踏まえて更に協議を進めることとする。</li> </ol>
8	H29.11.9 (木)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 今後の進め方について これまでの参考人質疑等における意見に基づき考え得る論点について専門委員長が説明した後、これを参考に、今後の進め方について各専門委員が意見を述べた。</li> <li>2. 次回の専門委員会</li> </ol>
9	H29.11.17 (金)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 参議院選挙制度改革に対する考え方について 各専門委員が意見の交換を行った。</li> <li>2. 今後の進め方について 一部専門委員から提起のあった「参議院の在り方」の議論については、参議院改革協議会の行方を見ることとし、本専門委員会では、参議院改革協議会から委嘱された選挙制度改革について議論を進める。</li> <li>3. 次回以降の専門委員会</li> </ol>

	開会日	概要
10	H29.12.1 (金)	<p>1. 参議院選挙制度改革について（一票の較差） 一票の較差はどの程度まで許容されるのか、投票価値の平等に一定の譲歩を求め得る合理的な立法政策としては、どのようなものがあるのかといった点を中心に、各専門委員が協議を行った。</p> <p>2. 今後の進め方について 今後の専門委員会における協議テーマを、「選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方」及び「都道府県単位を基本とする選挙区の枠組み」とし、次回、次々回の専門委員会で協議する。</p> <p>3. 次回以降の専門委員会</p>
11	H29.12.8 (金)	<p>1. 参議院選挙制度改革について（選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方） 選挙区及び比例代表の二本立ての制度を前提とした場合に現行の比例代表制度、選挙区の単位、選挙区と比例代表間の定数の割合、議員定数をどのように考えるか、選挙区及び比例代表の二本立ての制度を前提としない場合にブロック選挙区を採用するならばその単位及び衆議院のブロック数との関係をどのように考えるか、また、議員定数をどのように考えるかといった点を中心に、各専門委員が協議を行った。</p> <p>2. 次回の専門委員会</p>
12	H29.12.19 (火)	<p>1. 参議院選挙制度改革について（都道府県単位を基本とする選挙区の枠組み） 3年ごとの通常選挙が同じ選挙制度となる仕組みとした場合に合区、全ての都道府県から少なくとも1名の議員を選出すること、分区の導入、連記制の導入についてどのように考えるか、3年ごとの通常選挙が異なる選挙制度となり得る仕組みとした場合に選挙区・比例代表交互実施案、奇数配当区の導入についてどのように考えるかといった点を中心に、各専門委員が協議を行った。</p> <p>2. 今後の進め方について 専門委員長から、これまでの協議を踏まえた論点整理として「専門委員会における各委員の協議を通じた議論の整理（案）」を提示するとともに今後の進め方について提案し、各会派が持ち帰り検討の上、改めて協議する。</p> <p>3. 次回の専門委員会</p>
13	H30.1.25 (木)	<p>1. 参議院選挙制度改革について 専門委員会における各委員の協議を通じた議論の整理を行った。</p> <p>2. 今後の進め方について 今後の協議は、まずは選挙区及び比例代表の二本立てによる枠組みを基本として進め、その上で、選挙区と比例代表の二本立てによらない枠組みについても検討を行うこととなった。</p> <p>3. 次回の専門委員会</p>
14	H30.2.2 (金)	<p>1. 参議院選挙制度改革について（選挙区及び比例代表の二本立てとする場合の選挙区選挙の仕組み） 連記制、奇数配当区、ブロック選挙区その他選挙区及び比例代表の二本立てとする場合の選挙制度の在り方全般について各専門委員が協議を行った。</p> <p>2. 今後の進め方について 本日の議論を踏まえ、これまでの議論を改めて整理した上で、更に協議を行うこととなった。</p> <p>3. 次回の専門委員会</p>
15	H30.2.16 (金)	<p>1. 参議院選挙制度改革について 前回の議論を踏まえ、議論の整理を改めて行った後、選挙区及び比例代表の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方全般について各専門委員が協議を行った。</p> <p>2. 今後の進め方について これまでの専門委員会における議論を持ち帰り、各会派において意見集約を行った上で、選挙制度改革の具体的な方向性について協議を行うこととなった。</p> <p>3. 次回の専門委員会</p>

	開会日	概要
16	H30.4.13 (金)	<p>1. 参議院選挙制度改革について（選挙制度改革の具体的な方向性） 各会派から意見集約の結果について聴取した後、意見の交換を行った。</p> <p>2. 今後の進め方について 委員長において、各会派の発言内容を精査し、改めて議論の整理を行う必要があるか検討する。次回の専門委員会では、必要に応じて議論の整理の内容を確認するとともに、各会派の考え方やそれに対する意見に対し更に意見の交換を行うこととなった。</p> <p>3. 次回以降の専門委員会</p>
17	H30.4.27 (金)	<p>1. 参議院選挙制度改革について（選挙制度改革の具体的な方向性） 前回の議論を踏まえ、議論の整理を改めて行い、合区解消した上で較差3.08倍以下とする場合の定数の試算結果について総務委員会調査室長が説明を行った後、意見の交換を行った。</p> <p>2. 今後の進め方について 報告書を取りまとめ、参議院改革協議会に報告することを協議決定し、報告書の作成は委員長に一任した。</p>



## 専門委員会における協議テーマ

### I. 一票の較差 【12月1日(金)協議】

- ・一票の較差はどの程度まで許容されるか。
- ・投票価値の平等に一定の譲歩を求め得る合理的な立法政策としては、どのようなものがあるか。

### II. 選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方について 【12月8日(金)協議】

#### (1) 選挙区及び比例代表の二本立てを前提とする場合

##### ① 比例代表

- ・現行の比例代表制度をどのように考えるか。

##### ② 選挙区

- ・選挙区の単位をどのように考えるか。

##### ③ 議員定数

- ・選挙区と比例代表間の定数の割合をどのように考えるか。
- ・議員定数についてどのように考えるか。

#### (2) 選挙区及び比例代表の二本立てを前提としない場合

##### ① 考えられる枠組み

- ・総議員について「ブロック選挙区における大選挙区制（個人名投票）」と「ブロック選挙区における非拘束名簿式比例代表制」とする制度以外の枠組みが考え得るか。
- ・ブロック選挙区の場合、ブロックの単位についてどのように考えるか。また、衆議院比例代表の11ブロックとそろえる必要があるか。

##### ② 議員定数

- ・議員定数についてどのように考えるか。

### III. 都道府県単位を基本とする選挙区の枠組みについて 【12月19日(火)協議】

#### (1) 表裏が同じ制度

- ・合区についてどのように考えるか。
- ・全ての都道府県から少なくとも1名の議員を選出することについてどのように考えるか。
- ・分区の導入についてどのように考えるか。
- ・連記制の導入についてどのように考えるか。

#### (2) 表裏が異なり得る制度

- ・選挙区・比例代表交互実施案についてどのように考えるか。
- ・奇数配当区の導入についてどのように考えるか。

## IV. 選挙区及び比例代表の二本立てとする場合の選挙区選挙の仕組みについて

【2月2日(金)協議】

### 1. 全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区

#### (1) 偶数配当区のみとする仕組み

##### ① 各都道府県選挙区への定数配分方法について

- ・人口に比例して配分する以外の方法があるか。
- ・全ての選挙区に同数の定数を配分することについてどのように考えるか。

##### ② 連記制について

- ・連記制を導入する場合、具体的にはどのような仕組みとするべきか。

#### (2) 奇数配当区を導入する仕組み

- ・奇数配当区を導入する場合、以下のいずれの仕組みとすることが妥当と考えられるか。

(ア) 全選挙区において3年ごとに選挙を行う仕組み

(イ) 全選挙区において6年ごとに選挙を行う仕組み

(ウ) 定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙を行う仕組み

#### 【上記各仕組みのイメージ】

##### (ア)

- ・各選挙区の定数は最低2名かつ奇数配当を含む
- ・全選挙区3年ごとに選挙

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	4	4
B県	4	3
⋮	⋮	⋮
C県	1	2
⋮	⋮	⋮
D県	1	1
計	73	73

##### (イ)

- ・各選挙区の定数は最低1名かつ奇数配当を含む
- ・全選挙区6年ごとに選挙

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	9	—
B県	—	7
⋮	⋮	⋮
C県	—	3
⋮	⋮	⋮
D県	1	—
計	73	73

##### (ウ)

- ・各選挙区の定数は最低1名かつ奇数配当を含む
- ・定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	5	4
B県	3	4
⋮	⋮	⋮
C県	2	1
⋮	⋮	⋮
D県	—	1
計	73	73

### 2. 一部合区を含む都道府県選挙区

#### ○ 合区の数について

- ・現行の4県2合区から合区対象都道府県を増加させることが考え得るか。

### 3. ブロック選挙区

#### (1) ブロック選挙区の範囲について

- ・ブロックの選挙区の範囲についてどのように考えるか。
- また、衆議院比例代表の11ブロックとそろえる必要があるか。

#### (2) 各ブロックへの定数配分方法について

- ・最大剰余法により行う以外の配分方法があるか。
- ・ブロック域内の都道府県数を考慮する必要があるか。

# 専門委員会における各委員の協議を通じた議論の整理

## 1. 参議院の在り方との関係に関する議論

選挙制度に関する議論は、参議院の在り方に関する議論を踏まえて行うべきとの根強い意見もある一方で、参議院改革協議会において協議が進められていることから、同協議会の行方も見ながら、本専門委員会では、同協議会から委嘱された選挙制度の改革について精力的に議論を進めることとなった。

## 2. 一票の較差に関する議論

### (1) 投票価値の平等に対する視点

投票価値の平等は選挙制度を考える上で最も重要な基準であるとの意見がある一方で、一定の政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義や実体、有権者と候補者のアクセスなどの要素も考慮すべきとの意見もあった。

### (2) 一票の較差の許容範囲

一票の較差については更なる是正が必要とする意見のほか、平成28年通常選挙（当日有権者数に基づく最大較差3.08倍）に係る定数訴訟について最高裁が合憲と判断したことを踏まえるべきとの意見もあった。

### (3) その他の視点

「投票価値の平等」が累次の最高裁判決で「議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等」と説明されていることを踏まえ、その意味を再考すべきとの意見があった。

## 3. 選挙制度の枠組みに関する議論

### (1) 選挙区及び比例代表の二本立てとする場合

- ・ 比例代表については、ブロック単位とするとの意見はなく、現行のような全国を区域とする比例代表の制度とすることについて特段の異論は挙げられなかった。
- ・ 選挙区選挙については、以下の考え方が挙げられた。

#### ① 全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区

定数配分については、各都道府県選挙区に最低2名の定数を偶数配当とする方法の他に、奇数配当区の導入に関する意見があった。

#### (i) 偶数配当とする方法

参議院創設以来の定数配分の考え方に基づき偶数配当・人口比例を基本として配分する仕組みの他に、全ての選挙区に同数の定数を配分する案と、連記制に関連する仕組みを導入する案として制限連記制と累積投票制の2案があった。

#### ※制限連記制、累積投票制について

連記制は、有権者が複数名の候補者に投票することを可能とする仕組みであり、改選定数と同数の候補者に投票できる「完全連記制」と、改選定数未満の定められた数の候補者に投票できる「制限連記制」の2種類があるが、いずれも異なる候補者名を連記することとなる。これに対し「累積投票制」は、同一候補者名の連記が可能とされている。

(ii) 奇数配当を可能とする方法

(ア) 各選挙区の定数は最低2名とし、全選挙区3年ごとに選挙を行う仕組み

(イ) 各選挙区の定数は最低1名とし、全選挙区6年ごとに選挙を行う仕組み

(ウ) 各選挙区の定数は最低1名とし、定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙を行う仕組み

の3案があった。

※奇数配当区のイメージ

(ア)

- 各選挙区の定数は最低2名かつ奇数配当を含む
- 全選挙区3年ごとに選挙

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	4	4
B県	4	3
⋮	⋮	⋮
C県	1	2
⋮	⋮	⋮
D県	1	1
計	73	73

(イ)

- 各選挙区の定数は最低1名かつ奇数配当を含む
- 全選挙区6年ごとに選挙

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	9	—
B県	—	7
⋮	⋮	⋮
C県	—	3
⋮	⋮	⋮
D県	1	—
計	73	73

(ウ)

- 各選挙区の定数は最低1名かつ奇数配当を含む
- 定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙

	改選定数	
	平成〇年 通常選挙	3年後の 通常選挙
A県	5	4
B県	3	4
⋮	⋮	⋮
C県	2	1
⋮	⋮	⋮
D県	—	1
計	73	73

② 一部合区を含む都道府県選挙区

他に方策がなければ合区もやむを得ないとの意見はあったが、2県合区の対象都道府県を増加させることには否定的な意見が多かった。

③ ブロック選挙区

定数配分については、人口に比例して配分する方法と、都道府県数を考慮して配分する方法の2案があった。

(2) 選挙区及び比例代表の二本立てとしない場合

選挙制度の枠組みとして挙げられたのは、総議員についてブロック選挙区において選挙を行う仕組みのみであった。

その場合における投票方法については、大選挙区制（個人名投票）と非拘束名簿式比例代表制の2案があった。

(3) ブロック選挙区の範囲

ブロック選挙区を採用する場合、その範囲については、衆議院比例代表と同じ11ブロックとするとの意見がある一方、衆議院とは異なるブロックにすることも考え得るとの意見もあった。

4. 議員定数の在り方に関する議論

現行定数を基本とする、定数削減を行う、状況によっては定数増加の議論も排除すべきでないとの意見のほか、参議院の在り方なども踏まえ総合的に判断すべきとの意見もあった。

また、選挙区と比例代表の二本立てとする場合の定数については、比例代表から選挙区へ移譲することに否定的な意見と、その割合の見直しも含めた検討も必要であるとの意見があった。

参議院定数訴訟最高裁判決の概要（平成26年判決及び29年判決の対比）

<p>平成29年判決（平成28年通常選挙） （合憲）</p> <p>多数意見を構成する裁判官：11名 意見：2名（違憲状態・合憲） 反対意見：2名 （うち違憲事情1名、違憲無効1名）</p>	<p>平成26年判決（平成25年通常選挙） （違憲状態・合憲）</p> <p>多数意見を構成する裁判官：11名 （補足意見：6名（2件）） 反対意見：4名 （うち違憲事情3名、違憲無効1名）</p>
---	---

○判決理由骨子（平成26年判決及び29年判決）

<p>平成29年判決（平成28年通常選挙） （合憲）</p>	<p>平成26年判決（平成25年通常選挙） （違憲状態・合憲）</p>
<p><u>憲法は投票価値の平等を要求していると解されるが、参議院議員につき政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義、実体等の要素を踏まえて選挙制度を構築することは、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。平成24年、26年の各大法廷判決も、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたものであり、各選挙区の区域を定めるに当たって都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない。</u></p> <p>平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙当時の公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定は、各選挙区の区域を定めるに当たって都道府県という単位を用いることを残しているが、上記規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、①平成27年法律第60号による公職選挙法の改正により、一部の選挙区を合区して、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の人口の最大較差が2.97倍（選挙当時の選挙人数の最大較差は3.08倍）にまで縮小し、上記の各大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正が図られたこと、②上記改正法の附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨が定められていることにより、較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されていることからすると、これをもって違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、上記規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。</p>	<p>平成25年7月21日施行の参議院議員通常選挙当時、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の不均衡は、平成24年法律第94号による改正後も違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったが、上記選挙までの間に更に上記規定の改正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、上記規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。</p> <p>参議院議員の選挙制度における投票価値の平等の要請や国政の運営における参議院の役割等に照らせば、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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の具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、<u>現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置</u>によって違憲の問題が生ずる上記の不平等状態が解消される必要があるというべきである。</p>

○多数意見要旨（平成26年判決及び29年判決）

平成29年判決（平成28年通常選挙） （合憲）	平成26年判決（平成25年通常選挙） （違憲状態・合憲）
<p>1 憲法は、投票価値の平等を要求していると解されるが、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ものである。</p> <p>昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時、参議院議員について、全国選出議員については全国の区域を通じて選挙するものとし、地方選出議員については都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、人口変動の結果、上記の仕組みの下で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、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。</p> <p>2 憲法が、二院制の下で、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている趣旨は、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。そして、いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、<u>二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかに関</u> <u>映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである。</u></p> <p>3 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ものであり、<u>ま</u></p>	<p>1 憲法は、投票価値の平等を要求していると解される一方で、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ために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているから、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ものである。</p> <p>昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時、参議院議員について、全国選出議員については全国の区域を通じて選挙するものとし、地方選出議員については都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、人口変動の結果、上記の仕組みの下で選挙区間の投票価値の著しい不平等状態が生じ、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、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。</p> <p>2 (1)ア 憲法が、二院制の下で、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている趣旨は、これらによって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。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と解すべきところであるが、<u>その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選挙制度が設けられてから60年余にわたる制度及び社会状況の変化を考慮することが必要である。</u></p>

た、憲法が、国会の構成について二院制を採用し、衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨に鑑みれば、二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。そして、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。

平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、上記のような選挙制度の構築についての国会の裁量権行使の合理性を判断するに当たって、長年にわたる制度及び社会状況の変化を考慮すべき必要性を指摘した上で、昭和58年大法廷判決が長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容し得る根拠として挙げていた諸点につき、数十年間にもわたり5倍前後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旨を指摘するとともに、都道府県を各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、上記のように長期にわたり大きな較差が継続していた状況の下では、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっていたとした。しかし、この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにほかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない。

もとより、参議院議員の選挙について、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く、参議院についても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るものの、上記のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改

参議院議員と衆議院議員の各選挙制度の変遷を対比してみると、両議院とも、政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われ、選挙区選挙と比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られており、その結果として同質的な選挙制度となってきたこと、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでも増して大きくなってきていることに加えて、衆議院については選挙区間の人口較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていることにも照らすと、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るところである。

参議院においては、この間の人口変動により都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、半数改選の要請を踏まえて定められた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった選挙区間の最大較差がその後拡大し、平成6年以降、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。

前述のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、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。都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して上記のような投票価値の大

選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきであることに変わりはないというべきである。

4 本件選挙は、平成26年大法廷判決の言渡し後に成立した平成27年法律第60号（平成27年改正法）による公職選挙法の改正（平成27年改正）後の定数配分規定（本件定数配分規定）の下で施行されたものであるところ、平成27年改正法は、従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づけば2.97倍（本件選挙当時の議員1人当たり選挙人数の最大較差は3.08倍）にまで縮小するに至ったのである。

この改正は、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小したのであるから、同改正は、前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる。また、平成27年改正法は、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて

きな不平等状態が長期にわたり継続している状況の下では、地方における一つのまとまりを有する行政等の単位としての都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっているといわなければならない。

以上に鑑みると、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探ることに制約がある中で、半数改選の要請を踏まえて定められた偶数配分を前提に、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じていくことは、もはや著しく困難な状況に至っているものというべきであり、このことは平成17年の参議院の専門委員会の報告書や平成21年大法廷判決において指摘されていたところであって、これらの事情の下では、平成24年大法廷判決の判示するとおり、平成22年の通常選挙当時、当時の定数配分規定の下での前記の較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、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いうほかはない。

イ 上記のとおり平成22年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間の投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあると評価されるに至っており、この状態を解消するためには、一部の選挙区の定数の増減にとどまらず、上記制度の仕組み自体の見直しが必要であるところ、平成24年法律第94号（平成24年改正法）による定数の4増4減の措置は、上記のような選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差（本件選挙当時4.77倍）については上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いていたのであるから、上記の状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ない。したがって、平成24年改正法による上記の措置を経た後も、本件選挙当時に至るまで、同改正後の定数配分規定（本件定数配分規定）の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、平成22年の通常選挙当時と同様に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものというべきである。

<中略>

(2)イ ・ ・ ・平成24年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの約9か月の間に、平成28年に施行される通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い結論を得るものとする旨を附則に定めた平成24年改正法が成立



引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものということができる。

そうすると、平成27年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる。合区が一部にとどまり、多くの選挙区はなお都道府県を単位としたまま残されているとしても、そのことは上記の判断を左右するものではない。

- 5 以上のような事情を総合すれば、本件選挙当時、平成27年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、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とはできない。

なお、各論旨は、本件選挙が憲法の保障する人口比例選挙に反して無効であること等を主張するが、所論に理由のないことは以上に述べたところから明らかである。

し、参議院の検討機関において、上記附則の定めに従い、同判決の趣旨に沿った方向で選挙制度の仕組みの見直しを内容とする法改正の上記選挙までの成立を目指すなどの検討の方針や工程を示しつつその見直しの検討が行われてきているのであって、前述の司法権と立法権との関係を踏まえ、前記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24年大法廷判決の趣旨を踏まえた国会の裁量権の行使の在り方として相当なものでなかったということはできず、本件選挙までの間に更に上記の見直しを内容とする法改正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものということとはできない。

- (3) 以上のおりであって、本件選挙当時において、本件定数配分規定の下で、選挙区間における投票価値の不均衡は、平成24年改正法による改正後も前回の平成22年の通常選挙当時と同様に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものではあるが、本件選挙までの間に更に本件定数配分規定の改正がされなかったことをもって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とはできない。

国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、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等に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって違憲の問題が生ずる前記の不平等状態が解消される必要があるというべきである。

## ○個別意見要旨（平成29年判決）

### 意見（2名）（違憲状態・合憲）

#### [木内裁判官の意見]

- 1 投票価値の平等は、選挙制度の仕組みの決定における最も重要かつ基本的な基準である。憲法の下で選挙制度をいかなるものとするかは国会が法律によって定めるものであり、国会に立法裁量権が存することは当然であるが、憲法上の価値である投票価値の平等に譲歩を求めることができる事由は、他の憲法上の価値や不可避な技術的な制約などの合理的なものではない。
- 2 これまでの大法廷判決でも、都道府県が選挙区の単位であることが当然とはされておらず、選挙区の単位としての都道府県は、投票価値の平等という憲法上の価値に譲歩を求め得る価値としては相当の後退を余儀なくされている。選挙区が議員を定めるに足りる一つのまとまりを有する単位であることは、選挙区選挙という制度から来る要請ではあるが、そこで一つのまとまりを有する単位が当然に都道府県であるということにはならない。
- 3 違憲状態か否か、違憲状態が選挙時までには是正されなかったことが国会の裁量権の範囲内か否かという2段階の憲法判断の枠組みのうち、前者は当該選挙の時点における投票価値の不均衡の状態についてのものであり、後者は、国会の活動の方向性を測るものとして当該選挙の後の国会の動向をも考慮対象とするものである。
- 4 平成27年改正法による本件定数配分規定は、選挙区の単位の全てが都道府県であるという従来の制度を合区によって改めたものであるが、それ自体は、2県を1選挙区とする二つの合区を行い、4県4選挙区を4県2選挙区にしたものにすぎず、平成24年大法廷判決が違憲状態を解消するために必要であるとした都道府県を単位とする仕組みを改める立法的措置が取られたとはいえないものであり、選挙区の単位が都道府県であることはなお維持されている。本件選挙時における3.08倍という最大較差に示される投票価値の不均衡は、従来の選挙時における最大較差より縮小したとはいえ、基本的な選挙区の単位を都道府県とすることを維持した定数配分規定によるものであり、そのままでは更なる拡大が懸念される。平成27年改正法の附則が、較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るとしていることは、同改正法そのものは、なお見直しが必要なものであり、違憲状態を解消するに足りないことを示しているということができる。したがって、本件選挙時における投票価値の不均衡は、平成27年改正を経た後も、違憲状態を脱していないというべきである。
- 5 都道府県を選挙区とする制度を投票価値の平等の実現の要求に応じて抜本的に見直すという課題の実現について、平成27年改正の時点でその一部を行い、平成31年選挙に向けての改正で完成させるという2段階方式で実施するとしたのが、平成27年改正を行った国会の対応である。制度の抜本的な見直しという課題の重さを考えると、本件選挙時までには一部の改正を実現した上で、次回の選挙までに選挙制度の抜本的な見直しについて必ず結論を得るとする国会の対応は、国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない。

#### [林裁判官の意見]

- 1 「全国民の代表」を選出するに当たっての一人一票の原則及び投票価値の平等は、民主主義制度の根幹である。投票価値の平等は、民主主義と平等原則から直接導かれる憲法上当然の原則であって、その追求は、民主主義の国際標準であり、国際的潮流であるといつてよい。
- 2 一人一票の原則及び投票価値の平等原則に照らした場合、一人二票というべき事態となることは原則として許容できず、較差が約3倍に達する状態について、多数意見のように違憲状態を脱したとまでの評価を明言することにはためらいがある。しかし、附則を含めた平成27年改正法に見られる国会の努力や較差の大幅縮小に向けた意見集約等の困難性等に鑑みると、国会において、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていることを認識し得た平成24年大法廷判決の言渡し時から本件選挙までの間にその解消がなされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとまではいえない。  
なお、都道府県を選挙区の単位とすることにも一定の合理性はあるが、このような単位を用いることは憲法上の要請ではなく、参議院議員が「全国民の代表」として選出される以上、投票価値の平等という憲法上の原則と調和する、すなわちこの原則を大きく損なわないようなものでなければならない。
- 3 国会が、引き続き、投票価値の平等原則の重みを十分に踏まえ、平成31年通常選挙に向けて、現状で事足りりとすることなく、法律をもって約束した抜本的な見直しのための更なる検討を通じて、近年の較差縮小のプロセスが継続されることを期待する。

## 反対意見（2名）

### [鬼丸裁判官の反対意見]（違憲事情）

- 1 本件選挙に先立ち公職選挙法の一部改正が行われ、4県2合区を含む10増10減案が可決成立し、その結果、本件選挙時の投票価値の最大較差は3.08倍に縮小した。参議院議員選挙区選挙で初めて一部合区がされ、投票価値の最大較差が大幅に縮小されたことからすれば、投票価値に関する国会の努力の方向性は正しいと評することができよう。
- 2 しかし、本件選挙における投票価値の最大較差の3.08倍という数値自体からは、投票価値の平等を実現したとはいえない。参議院議員選挙区選挙について、憲法の半数改選の要請に応じて各選挙区の定数を偶数とする仕組みを採った上で、大部分の都道府県を選挙区の単位として残存するという制度を維持しながら1対1に近い平等の投票価値を目指すことは、既に不可能というべき状況に達していたことは明白である。また、本件定数配分規定に基づいて本件選挙を施行すると投票価値の最大較差が約3倍となることについて、国会が有していたとみられる政策目的ないし理由は、都道府県を選挙区の基本とし、その基本を損なうことを最小限にとどめることであり、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の示した判断とは相容れない。以上の事情を総合考慮すると、本件定数配分規定は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったというべきである。
- 3 国会が公職選挙法等を改正すべき義務を負ったことを認識した平成24年大法廷判決の言渡し時から、本件選挙が実施されるまでの約3年9か月間に違憲状態の是正がされなかったことは、国会の裁量権の限界を超えるものとの評価を免れず、本件選挙当時、本件定数配分規定は憲法に違反したものであった。
- 4 もっとも、平成27年改正法附則7条が、これまでの公職選挙法の一部改正法に付された附則の文言に比べ格段に強い決意を表明しており、国会において違憲状態の解消のための努力が今後も継続され、平成31年の参議院議員通常選挙までには必ず投票価値の等価を基本とした抜本的な見直しがされることが強く期待されることからすれば、直ちに選挙無効の結論を出すのではなく、まず国会自らが確約した是正の結果について司法が検証するということが、憲法の予定する立法権と司法権の関係に沿うものと考えられる。  
以上のことから、本件定数配分規定は違憲であるが、いわゆる事情判決の法理により請求を棄却した上で、本件選挙は違法であることを宣言すべきである。

### [山本裁判官の反対意見]（違憲無効）

- 1 民主国家の要となる国会を構成する両議院の議員の選出において、公平な選挙は憲法上必須の要請である。投票価値の較差は国政への政治力に地域間の差異をもたらすので、いずれの国民も平等に選挙権を行使できなければ、憲法前文にいう代表民主制に支えられた国民主権の原理は画餅に帰する。その意味で、国政選挙の選挙区や定数の定め方については、投票価値の平等は、他に優先する唯一かつ絶対的な基準として真っ先に守られるべきものであり、これが実現されて初めて代表民主制が国民全体から等しく支持される正統なものとなる。また、従来、各地域の人口の増減に議員定数の増減が追いつかず、人口の多い地域の国民の声が国政に反映される度合いが低い状態が続いている。したがって、国政選挙の選挙制度において法の下での平等を貫くためには、どの選挙区においても投票の価値を比較すれば1.0となるのを原則とすべきであり、人口の急激な移動や技術的理由などの事情によっては1～2割程度の一票の価値の較差が生ずるのはやむを得ないが、それでも許容されるのは2割程度の較差にとどまるべきであり、それ以上の一票の価値の較差が生ずる選挙制度は法の下での平等の規定に反し、違憲かつ無効であると考えられる。  
参議院も衆議院並みに政党化が進んでいるほか、最近ではいわゆるねじれ国会の状況等を踏まえて国政における参議院の重要性が再認識されており、参議院の選挙制度も、衆議院と同様、代表民主制にふさわしく、一票の価値の較差が生じないようにするべきであると考えられる。
- 2 上記のとおり一票の価値の較差が2割程度を超えた場合には当該選挙は無効となり、①無効とされた選挙に基づいて選出された議員によって構成された議院が既に行った議決等の効力及び②無効とされた選挙に基づいて選出された議員の身分の取扱いが問題となるが、選挙制度の憲法適合性を守るべき立場にある裁判所としては、違憲であることを明確に判断した以上は選挙を無効とすべきであり、これらの問題については経過的な取扱いを同時に決定する権限を有すると考える。  
上記①の点については、判決前の議決等は、無効判決の効力が遡及しないので当然に有効に存続するし、判決後も、後記のとおり一定数の身分の継続する議員で構成される議院により議決等を有効に行うことが可能となる。上記②の点については、参議院の場合、本件のよ

うに全選挙区が訴訟の対象とされているときは、当該選挙において選挙区の議員一人当たりの有権者数が全国平均値の0.8を下回る選挙区から選出された議員はその身分を失うと解すべきであるが、それ以外の選挙区から選出された議員及び前回選挙で改選された半数の議員の身分は継続するので、参議院はその機能を停止せずに活動することができ、国政に混乱は生じない。

なお、一票の価値の平等を実現するための具体的な選挙区の定め方に関しては、その障害となっている都道府県又は市町村その他の行政区画などを基本単位とすべきではなく、基本単位を投票所などに細分化するか、又は逆の発想で全国を単一若しくは大まかなブロックに分けて選挙区及び定数を設定するか、そのいずれかでなければ一票の価値の平等を実現することはできないのではないかと考える。

## 投票価値の平等について示した最高裁判決の抜粋

### ○昭和51年衆議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

元来、選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をなすものであり、現代民主国家においては、一定の年齢に達した国民のすべてに平等に与えられるべきものとされているのが一般であるが、このような選挙権の平等化が実現されたのは、必ずしも古いことではない。平等は、自由と並んで、近代国家における基本的かつ窮極的な価値であり理念であつて、特に政治の分野において強く追求されてきたのであるが、それにもかかわらず、当初においては、国民が政治的価値において平等視されることがなく、基本的な政治的権利というべき選挙権についても、種々の制限や差別が存しており、それが多年にわたる民主政治の発展の過程において次第に撤廃され、今日における平等化の実現をみるに至つたのである。国民の選挙権に関するわが憲法の規定もまた、このような歴史的発展の成果のあらわれにほかならない。

ところで、右の歴史的発展を通じて一貫して追求されてきたものは、右に述べたように、およそ選挙における投票という国民の国政参加の最も基本的な場面においては、国民は原則として完全に同等視されるべく、各自の身体的、精神的又は社会的条件に基づく属性の相違はすべて捨象されるべきであるとする理念であるが、このような平等原理の徹底した適用としての選挙権の平等は、単に選挙人資格に対する制限の撤廃による選挙権の拡大を要求するにとどまらず、更に進んで、選挙権の内容の平等、換言すれば、各選挙人の投票の価値、すなわち各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることを要求せざるをえないものである。そして、このような選挙権の平等の性質からすれば、例えば、特定の範ちゆうの選挙人に複数の投票権を与えたり、選挙人の間に納税額等による種別を設けその種別ごとに選挙人数と不均衡な割合の数の議員を選出させたりするような、殊更に投票の実質的価値を不平等にする選挙制度がこれに違反することは明らかであるが、そのような顕著な場合ばかりでなく、具体的な選挙制度において各選挙人の投票価値に実質的な差異が生ずる場合には、常に右の選挙権の平等の原則との関係で問題を生ずるのである。本件で問題とされているような、各選挙区における選挙人の数と選挙される議員の数との比率上、各選挙人が自己の選ぶ候補者に投じた一票がその者を議員として当選させるために寄与する効果に大小が生ずる場合もまた、その一場合にほかならない。

憲法は、14条1項において、すべて国民は法の下に平等であると定め、一般的に平等の原理を宣明するとともに、政治の領域におけるその適用として、前記のように、選挙権について15条1項、3項、44条但し書の規定を設けている。これらの規定を通覧し、かつ、右15条1項等の規定が前述のような選挙権の平等の原則の歴史的発展の成果の反映であることを考慮するときは、憲法14条1項に定める法の下に平等は、選挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するものであり、右15条1項等の各規定の文言上は単に選挙人資格における差別の禁止が定められているにすぎないけれども、単にそれだけにとどまらず、選挙権の内容、すなわち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解するのが、相当である。

しかしながら、右の投票価値の平等は、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力が数字的に完全に

同一であることまでも要求するものと考えすることはできない。けだし、投票価値は、選挙制度の仕組みと密接に関連し、その仕組みのいかんにより、結果的に右のような投票の影響力は何程かの差異を生ずることがあるのを免れないからである。

代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、他方、政治における安定の要請をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけのものではない。わが憲法もまた、右の理由から国会両議院の議員の選挙については、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（43条2項、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の裁量にゆだねているのである。それ故、憲法は、前記投票価値の平等についても、これをそれらの選挙制度の決定について国会が考慮すべき唯一絶対の基準としているわけではなく、国会は、衆議院及び参議院それぞれについて他にしんじやくすることのできる事項をも考慮して、公正かつ効果的な代表という目標を実現するために適切な選挙制度を具体的に決定することができるのであり、投票価値の平等は、さきに例示した選挙制度のように明らかにこれに反するもの、その他憲法上正当な理由となりえないことが明らかな人種、信条、性別等による差別を除いては、原則として、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるべきものと解さなければならない。

もつとも、このことは、平等選挙権の一要素としての投票価値の平等が、単に国会の裁量権の行使の際における考慮事項の一つであるにとどまり、憲法上の要求としての意義と価値を有しないことを意味するものではない。投票価値の平等は、常にその絶対的な形における実現を必要とするものではないけれども、国会がその裁量によつて決定した具体的な選挙制度において現実に投票価値に不平等の結果が生じている場合には、それは、国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として合理的に是認することができるものでなければならぬと解されるのであり、その限りにおいて大きな意義と効果を有するのである。それ故、国会が衆議院及び参議院それぞれについて決定した具体的選挙制度は、それが憲法上の選挙権の平等の要求に反するものでないかどうかにつき、常に各別に右の観点からする吟味と検討を免れることができないというべきである。

### ○昭和58年参議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

二 そこで検討するのには、議会制民主主義を採る我が憲法の下においては、国権の最高機関である国会を構成する衆議院及び参議院の各議員を選挙する権利は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利であつて、憲法は、その重要性にかんがみ、14条1項の定める法の下での平等の原則の政治の領域における適用として、成年者による普通選挙を保障するとともに、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって選挙人の資格を差別してはならないものとしている（15条3項、44条）。そして、この選挙権の平等の原則は、単に選挙人の資格における右のような差別を禁止するにとどまらず、選挙権の内容の平等、すなわち議員の選出における各選挙人の投票の有する価値の平等をも要求するものと解するのが相当である。

しかしながら、もともと右にいう投票価値は、議会制民主主義の下において国民各自、各層のさまざまな利害や意見を公正かつ効果的に議会に代表させるための方法としての具体的な選挙制

度の仕組みをどのように定めるかによつてなんらかの差異を生ずることを免れない性質のものである。そして、憲法は、国会両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（43条、47条）、どのような選挙の制度が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なるかの決定を国会の極めて広い裁量に委ねているのである。それゆえ、憲法は、右の投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、国会は、正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をもしんじやくして、その裁量により衆議院議員及び参議院議員それぞれについて選挙制度の仕組みを決定することができるのであつて、国会が具体的に定めたところのものがその裁量権の行使として合理性を是認しうるものである限り、それによつて右の投票価値の平等が損なわれることとなつても、やむをえないものと解すべきである。

### ○昭和58年参議院定数訴訟最高裁判決（伊藤裁判官の補足意見）

一 思うに、近代の民主制の下においては、国民は、個人として平等の価値を有するものと考えられ、具体的な人間存在として多くの差異があるにもかかわらず、すべての国民が法の下に平等に取り扱われる。特に、国政に参加するための国民の能動的権利である選挙権については、一定の年齢に達したすべての国民に一票が与えられ、かつ一票を超える投票数を与えられないといういわゆる平等選挙が重要な原則とされ、代表民主制の発展に伴つて、この一人一票の原則が実現されてきた。本件においては、このように国民各自が一票を持つことのみならず、その一票そのものの持つ価値の等しいこともまた憲法によつて要求される場所であるかどうかが問題とされている。もしこれもまた憲法の要求であるとすれば、全国を一選挙区とするのであればともかく、それを複数の選挙区に分け、それぞれに一定の議員定数を配分する場合には、その定数と人口（選挙人数）との比率の均等が求められることとなる。当裁判所は、この点について、憲法14条1項に定める法の下での平等は、選挙権の内容の平等、すなわち各選挙人の投票の価値の平等をも憲法の要求する場所であると判示している（最高裁昭和49年（行ツ）第75号同51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223頁。以下「51年大法廷判決」という。）。いまこの51年大法廷判決の趣旨を変更する必要のないことは、多数意見の説くとおりである。

もつとも、51年大法廷判決は衆議院議員の選挙に関するものであるから、本件のような参議院議員の選挙について妥当するものではなく、それは別に考えなければならないとの見解もありえよう。もしそうであるとすると、参議院議員の選挙については、なお当裁判所昭和38年（オ）第422号同39年2月5日大法廷判決（民集18巻2号270頁。以下「39年大法廷判決」という。なお昭和38年（オ）第655号同41年5月31日第3小法廷判決・裁判集民事83号623頁、昭和48年（行ツ）第102号同49年4月25日第1小法廷判決・裁判集民事111号641頁参照。）の判例が生きていることとなる。しかしながら、参議院が衆議院と基本的性格を異にし、それに即応して両院の組織原理が全く異なる（例えば、イギリスの貴族院、アメリカ合衆国の連邦議会の上院のごとし。）というのであればともかく、日本国憲法の下においては、両院ともに全国民を代表する選挙された議員で構成される（憲法43条）のであつて、参議院は衆議院と組織原理を全く異にするものではない。したがつて、衆議院議員の選挙について投票価値の平等が憲法上要求されるとすれば、のちにみるように、定数配分が合理的かどうかを、

人口とともにそれ以外の要素もしんしやくして判断するにあたって両院の差異を考慮すべきであるとしても、憲法上の投票価値の平等の要求は、参議院議員の選挙についても妥当するものといわざるをえない。51年大法廷判決は、衆議院議員の選挙のみでなく、参議院議員の選挙についても判断を示しているものと考えられる。その意味で、39年大法廷判決は、必ずしもその趣旨が明確ではないが、もし参議院議員の選挙について憲法上投票価値の平等が要求されていないものと判示しているとするれば、その限度で、51年大法廷判決によつて変更されているとみるほかはない。

二 このようにして、憲法14条1項の規定は、参議院議員を含めて国会議員の選挙についての投票価値の平等を要求していると解されるが、そのことは、直ちに人口のみを基準として各選挙区に議員定数を配分すべきことを意味するものではない。国会は投票価値の平等のほかにもしんしやくできる事項を考慮して公正かつ効果的な代表という目標の実現のために具体的に適切な選挙制度を決定できるのであつて、このことは51年大法廷判決の明らかに示すところであり、また多数意見の説示するところである。

国会は、この決定にあつて、人口を一つの基準としつつも、それ以外の要素を考慮に入れて裁量を行うことができる。問題は、この裁量権の行使がどの範囲で許容されるかということであるが、憲法は、この裁量権の範囲を広く認めているものと解するのが相当である。その理由は、以下に述べるとおりである。

(一) 憲法47条は、両議院の議員の選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律をもつて定めるものと規定しており、選挙制度をどのように定めるかは原則として立法の裁量に委ねるものとしている。そこで、選挙区をどのように定めるか、それぞれの選挙区にどのように議員定数を配分するかは、全国民の意見が国会に公正かつ効果的に反映され、国会が真に国民代表の機関となるように配慮して、国会自身が定めるのであり、その意味でそれは立法部の広い裁量権に属する。もとよりこの裁量権の範囲が広いといつても、それは決して無制限のものではなく、国民を代表する国会議員の選挙の方法として合理性を欠き、その裁量権の逸脱にあたるようなことは憲法上許されないのであるが、憲法47条の規定は、選挙に関する事項について、立法政策上の当否に関し政治上問題となる余地はあるとしても、法的には立法部の判断が尊重されるべきことを示していると解してよい。

(二) しかし、(一)に述べたところのみをもつて、本件の問題を解決することは適切ではない。既に述べたように、憲法14条1項の規定が投票価値の平等を要求するものである以上、選挙に関する事項についての立法部の裁量権も、同項に基づく制限に服さねばならないからである。したがつて、ここで同項をどう解釈するかが問われねばならないことになる。

憲法14条1項の規定は、一般的に国民に対して法の下の平等を保障しているが、特に人種、信条、性別など同項後段所定の事由による差別的取扱いは、個人の平等を核心とする自由国家的民主制の原則を破壊するものと考えられ、そのような差別的取扱ひの合憲性の判断には厳格な基準が適用されるべきものと解される。したがつて、このような事由によつて差別を行う立法は、違憲の疑いの強い差別的取扱ひをするものであつて、通常の立法に与えられる合憲性の推定は存在せず、その立法が合憲であると主張する側において、それについての合理的な理由が存在し、それが合憲であることを示さなければならない。

これに反して憲法14条1項後段に挙げられていない事由による区別が行われても、それは必ずしも自由国家的民主制の本質にかかわるものとは考えられない。その場合にも、同項前段の定



める法の下での平等の保障に反するときには平等権の侵害として違憲になるが、その区別を行う立法には合憲性の推定が存在し、このような立法が合憲かどうかを審査するにあたっては、その判断基準は厳格なものではなく、立法部の裁量権が広く認められることになる。例えば、年齢や職業（同項後段にいう社会的身分は、自己の意思をもって離れることのできない地位を意味し、職業などは、そのうちに入らないと解される。）により法的な取扱いに差異があつても、これを違憲と主張する場合には、その主張をする側においてそれが合理性を欠く恣意的なものであることを示さなければならないこととなる。

右のような憲法14条1項の解釈によれば、選挙区への議員定数の配分が同項後段に挙げられる事由のいずれかによつて差別されていると認められる場合、例えば特定の信条を持つ選挙人が著しく多数を占める選挙区に配分される議員定数が他に比して少数であり、信条による差別的取扱いがあると認められる場合には、厳格な基準が適用され、それは憲法上正当な理由を欠く差別とされよう（51年大法廷判決が、人種、信条、性別等による投票価値の差別は憲法上正当な理由を欠くものであると判示しているのも、同じ考え方に立つものと思われる。）。しかし、一般に選挙区によつて投票価値の不平等であることが問題となるのは、同項後段所定の事由によるのではなく、国民が居住する場所によつて差別的取扱いを受ける場合であり、上告人らが本件参議院議員定数配分規定の違憲の理由として主張するところも、住所地を異にすることによる投票価値の較差の存在である。これは、同項後段所定の事由に基づくものではないから、前述のように、立法に対する合憲性の推定が働き、国会の裁量権の範囲が広く、その立法が合理性を欠く恣意的な差別をする場合に初めて憲法に反するものということができる。

なお、この点に関して、選挙権は代表民主制における最も枢要な基本権であるから、これについて国民の間に区別が行われるときには、それがいかなる事由によるものであるかを問わず、厳格な基準で判断すべきであるという見解もありうる。確かに選挙権に差別的取扱いがなされることは代表制に歪みを生ずるから、その平等取扱いは重要である。しかし、憲法は、国会議員の選挙人の資格について、14条1項後段に挙げる事由のほか、特に44条但し書において、教育、財産、収入による差別の禁止を明記している。したがつて、国会議員の選挙人の資格については、通常の場合に比して、合憲性の推定を受けずに厳格な判断基準が適用される場合が多いこととなる。通常の場合には、教育、財産、収入による差別的取扱いも、14条1項前段にあたる場合となるが、選挙権に関する限り、これらの事由による差別も合理性を欠くものとされる。この点で憲法は選挙権の平等について特別の配慮をしているのであり、その配慮以上に選挙権の平等についての憲法上の要求を強める解釈は適当ではないと考えられる。

また、選挙区間において議員定数と人口との比率に多少の較差があるのはともかく、重大な較差があるときには、合憲を主張する側が、その較差にもかかわらず合憲であるための合理性を持つことを示す必要があり、それが示されない限り違憲となるという見解もありうるが、比率の較差の大小のみをもつて判断基準が厳格なものに転換し、合憲性の推定が失われるとするのは、憲法14条1項の解釈として説得力を持ちえないと思われる。

三 以上のように考えると、憲法は、投票価値の平等を要求しているが、合理的な理由に基づく差別的取扱いをすることは許容するものであり、しかも、それが合理的であるかどうかの判断については立法部の裁量に委ねられるところが広く、選挙区間における議員定数と人口との比率の較差は、それが明らかに不合理で恣意的な差別であることが示されたときに違憲と判断されると解するのが相当である。裁判所が憲法14条1項、44条但し書等の規定を根拠として、国会

議員の選挙について厳しい基準をもつて投票価値の平等を求め、人口との比率のみを盾に取つて立法部の定める議員定数の配分を違憲と断ずることは憲法上適切でなく、許容される裁量権の範囲を逸脱する場合にのみこれを違憲とすべきものと考えられる。

#### ○平成8年参議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

一 議会制民主主義を採る日本国憲法の下においては、国権の最高機関である国会を構成する衆議院及び参議院の各議員を選挙する権利は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利であって、憲法は、その重要性にかんがみ、これを国民固有の権利であると規定した（15条1項）上、14条1項の定める法の下での平等の原則の政治の領域における適用として、成年者による普通選挙を保障するとともに、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって選挙人の資格を差別してはならないものと定めている（15条3項、44条ただし書）。この選挙権の平等の原則は、単に選挙人の資格における右のような差別を禁止するにとどまらず、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等をも要求するものと解するのが相当である。

しかしながら、もともと右にいう投票価値は、議会制民主主義の下において国民各自、各層の様々な利害や意見を公正かつ効果的に議会に代表させるための方法としての具体的な選挙制度の仕組みをどのように定めるかによって何らかの差異を生ずることを免れない性質のものである。そして、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（43条、47条）、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のかの決定を国会の広い裁量にゆだねているのである。したがって、憲法は、右の投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、国会は、正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をしんしゃくして、その裁量により、衆議院議員及び参議院議員それぞれについて公正かつ効果的な代表を選出するという目標を実現するために適切な選挙制度の仕組みを決定することができるのであって、投票価値の平等は、原則として、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ものと解さなければならない。それゆえ、国会が具体的に定めたところのものがその裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって右の投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ないものと解すべきである。

#### ○平成10年参議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

一 憲法14条1項の定める法の下での平等の原則は、国会の両議院の議員を選挙する国民固有の権利につき、単に選挙人の資格における差別を禁止する（憲法44条ただし書）にとどまらず、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等をも要求するものと解するのが相当である。

しかしながら、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関す

る事項は法律で定めるべきものとし（43条、47条）、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のかの決定を国会の広い裁量にゆだねているのであるから、憲法は、右の投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、投票価値の平等は、原則として、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ものと解さなければならない。それゆえ、国会の具体的に定めたところがある裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって右の投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ないものと解すべきである。

#### ○平成12年参议院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

一 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解するのが相当である。しかしながら、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のかの決定を国会の広い裁量にゆだねているのであるから、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、投票価値の平等は、原則として、国会が正当に考慮することの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ものと解さなければならない。それゆえ、国会が具体的に定めたところがある裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ないと解すべきである。

#### ○平成16年参议院定数訴訟最高裁判決（町田、金谷、北川、上田、島田各裁判官の補足意見）

(1) 憲法は、国会の両議院の議員を選挙する国民固有の権利につき、選挙人の資格における人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入による差別を禁止するとどまらず、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等をも要求していると解するのが相当である。

しかしながら、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（43条、47条）、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のかの決定を国会の広い裁量にゆだねているのであるから、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、投票価値の平等は、原則として、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ものとしておりと解さなければならない。それゆえ、国会が具体的に定めたところがある裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ないものと解すべきである。

#### ○平成18年参议院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

3 憲法は、国会の両議院の議員を選挙する国民固有の権利につき、選挙人の資格における人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入による差別を禁止するとともに、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等をも要求していると解するのが相当である。他方、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとしている（43条、47条）。また、憲法は、国会を衆議院と参議院の両議院で構成するものとし（42条）、各議院の権限及び議員の任期等に差異を設けているところ、その趣旨は、衆議院と参議院とがそれぞれ特色のある機能を発揮することによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにある。そうすると、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、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のかの決定を国会の裁量にゆだねており、投票価値の平等は、参議院の独自性など、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ものとしていると解さなければならない。それゆえ、国会が具体的に定めたところがある裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、憲法に違反するとはいえない。

#### ○平成21年参議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

3 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、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のかの決定を国会の裁量にゆだねているのであるから、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、参議院の独自性など、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ものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがある裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、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。

#### ○平成24年参議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

3 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、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のかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、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ものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがある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。

### ○平成26年参議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

3 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、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ものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところは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。

### ○平成29年参議院定数訴訟最高裁判決（多数意見）

3(1) 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、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ものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところは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。

## 投票機会の平等について示した最高裁判決の抜粋

### ○平成16年参議院定数訴訟最高裁判決（町田、金谷、北川、上田、島田各裁判官の補足意見）

偶数配分を前提とせずに上記国勢調査結果による人口に基づき本件改正当時の各選挙区の人口に比例した議員定数の再配分を試みた場合には、47選挙区のうち15選挙区が定数1人の選挙区となり、これらの選挙区では、6年に1度しか参議院（選挙区選出）議員の選挙が行われないことになるから、このような議員定数配分規定の下では、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ずることになり、憲法上の疑義が生じかねない。

### ○平成21年参議院定数訴訟最高裁判決（竹内裁判官の補足意見）

ところで、現行の参議院議員選挙制度の仕組みにおいて、比例代表選出議員の選挙に関しては、1人1票の価値の原則が実現している。投票価値の平等との関係で問題となるのは選挙区選挙についてである。多数意見が指摘するとおり、選挙区選挙に関する現行の選挙制度の仕組みの下においては、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難な事情がある。これは、憲法46条が参議院議員の任期を6年とし、その半数を3年ごとに改選することを求めていることと関係がある。現行制度においては、半数改選を実現するため都道府県単位の各選挙区に偶数の定数配分（最小限2人）を行っているが、投票価値の平等化のための措置として、仮にこれを奇数配分（最小限1人）にして、平成12年10月実施の国勢調査による人口に基づき最大剰余方式により定数配分を行うとすると、47選挙区のうち15選挙区の定数が1人となる。この場合、これら15県の選挙人は6年に一度しか投票し得ないこととなり、これは3年ごとに選挙が行われる定数2人以上の選挙区の選挙人の半分しか投票機会がないことを意味するが、このような絶対的不平等が許容されるとは思えない。

### ○平成21年参議院定数訴訟最高裁判決（宮川裁判官の反対意見）

憲法46条は、参議院議員の任期は6年とし、3年ごとに議員の半数を改選すると定めている。その意味は、議員総数を偶数とし、3年ごとにその半数を改選するということであり、憲法は、各選挙区に議員を偶数配分し3年ごとにその半数を改選することまでを求めているわけではない。確かに、人口過少地域において、全国比例代表選出議員の選挙は3年ごとに行われるとしても、選挙区選挙は6年に1度しか行われないこととなれば、その選挙区の選挙人については投票の機会が均等でなく、制度としては望ましいものであるとはいえない。しかし、それらの選挙区の選挙人の1票の価値が数倍であるという、侵すことが許されない平等原則に反した事態を解消するには、やむを得ないことというべきである。例えば、1人、3人、5人、7人等という奇数配分を容認し、基準人数により人口に比例した議員数を計算し、四捨五入等の工夫をして配分議員数を算出すれば、計算上（1人の選挙区が15区前後、3人の選挙区が6区前後、5人、7人の選挙区が各1区程度生ずるが）、最大較差は1.5以下に収まり、投票価値の不平等は、抜本的に改善する。その場合、1人の選挙区を隣県と合区し、2人、あるいは3人の選挙区とするという方法を採用すれば、3年ごとの投票の機会を確保することができる。また、奇数配分をした場合、全国比例代表選挙と選挙区選挙を3年ごとに交互に実施することとする方法を採用することによっても、投票の機会を均等にすることができる。

# 参議院議員選挙制度の変遷

## 参議院議員選挙法の制定（昭22.2）

- 【選挙権及び被選挙権】 選挙権は衆議院議員の選挙権を有する者  
被選挙権は日本国民で年齢満30歳以上の者
- 【議員定数】 250人（そのうち、100人を全国区選出議員、150人を地方区選出議員とする）
- 【選挙区】 全国区…全都道府県の区域を通じて選出  
地方区…2人区：25 4人区：15 6人区：4 8人区：2
- 【投票方法】 地方区選出議員及び全国区選出議員ごとに1人1票、単記・無記名

## 公職選挙法の制定（昭25.4）

- 【選挙に関する規定の統合統一】  
従来各別の法律により規定されていた衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の議会の議員及び長並びに教育委員会の委員の選挙を単一の法律によって規定し、その他選挙に関する規定を統合統一し、整備した。

## 沖縄県の本土復帰に向けた改正（昭45.5）

- 【沖縄県の本土復帰に向けた定数増】  
沖縄県選出の議員が2人増員され、地方区選出議員の定数が152人、総定数が252人に改められた。  
・議員定数…252人（そのうち、100人を全国区選出議員、152人を地方区選出議員とする）  
地方区…2人区：26 4人区：15 6人区：4 8人区：2

## 全国区制の廃止・拘束名簿式比例代表制の導入（昭57.8）

- 【全国区を廃止し、拘束名簿式比例代表制を導入】
- ・候補者名簿  
次のいずれかの要件に該当する政党その他の政治団体に限り、当選順位を付した候補者名簿を届けることができる。  
① 5人以上の国会議員を有すること  
② 直近の総選挙または通常選挙における有効投票総数の4%以上の得票を得たこと  
③ 当該選挙において10人以上の候補者を有すること
  - ・投票の方法  
候補者名簿を届け出た政党その他の政治団体の名称または略称を記すことで行われ、各候補者名簿に記載されている候補者のいずれかに対する投票は認められない。
  - ・当選人の決定  
候補者名簿を届け出た政党その他の政治団体の得票数に基づいて、ドント式配分により各政党その他の政治団体の当選人数を決定し、名簿順位に従って当選人を決定する。
- 【議員定数】  
252人（そのうち、100人を比例代表選出議員、152人を選挙区選出議員とする）
- 【選挙区】  
2人区：26 4人区：15 6人区：4 8人区：2

## 選挙区の定数は正（平6.6）

- 【選挙区の定数は正（8増8減）】
- （増員区） 宮城県 2人→4人 埼玉県 4人→6人  
神奈川県 4人→6人 岐阜県 2人→4人
- （減員区） 北海道 8人→4人 兵庫県 6人→4人  
福岡県 6人→4人
- これにより、選挙区…2人区：24 4人区：18 6人区：4 8人区：1  
議員1人当たり人口の最大較差は  
是正前…1対6.48（鳥取：神奈川）から  
是正後…1対4.81（鳥取：東京）に縮小（平成2年国勢調査人口）

## 定数削減及び非拘束名簿式比例代表制の導入（平12.10）

### 【定数削減】

参議院議員定数を252人から242人とし、次のように削減する

比例代表選出議員 100人→96人

選挙区選出議員 152人→146人

(減員区) 岡山県 4人→2人 熊本県 4人→2人

鹿児島県 4人→2人

これにより、選挙区…2人区：27 4人区：15 6人区：4 8人区：1

議員1人当たり人口の最大較差は当該較差（1対5.02）が生じている鳥取：  
東京の定数に変更を加えていないため、改正の前後で変更なし（平成11年選挙人名簿登録者数）

### 【非拘束名簿式比例代表制の導入】

#### ・名簿の届出

一定の要件を満たす政党その他の政治団体は、その名称及び略称並びに候補者名を記載した名簿を届け出ることができる。なお、その名簿に登載された候補者には当選人となるべき順位を付さないこととする。

#### ・投票の方法

選挙人は、名簿に登載された候補者1人の氏名を自書して、これを投票箱に入れなければならない(候補者名による投票)。ただし、候補者の氏名に代えて、名簿届出政党等の名称又は略称を自書することができる(政党名による投票)。

#### ・当選人の決定

- ① 名簿届出政党等ごとに、候補者名による投票の得票数と政党名による投票の得票数を合算し、各政党等の総得票数を定める。
- ② 各政党等の総得票数に比例して当選人の数を配分する方式(ドント式)により、それぞれの政党等の当選人の数を定める。
- ③ 各政党等に配分された当選人の数の中で、各政党等ごとに得票数の最も多い候補者から順に当選人を決定する。

## 選挙区の定数は正（平18.6）

### 【選挙区の定数は正（4増4減）】

(増員区) 東京都 8人→10人 千葉県 4人→6人

(減員区) 栃木県 4人→2人 群馬県 4人→2人

これにより、選挙区…2人区：29 4人区：12 6人区：5 10人区：1

議員1人当たり人口の最大較差は

是正前…1対5.18（鳥取：東京）から

是正後…1対4.84（鳥取：大阪）に縮小（平成17年国勢調査人口）

## 選挙区の定数は正（平24.11）

### 【選挙区の定数は正（4増4減）】

(増員区) 神奈川県 6人→8人 大阪府 6人→8人

(減員区) 福島県 4人→2人 岐阜県 4人→2人

これにより、選挙区…2人区：31 4人区：10 6人区：3

8人区：2 10人区：1

議員1人当たり人口の最大較差は

是正前…1対5.12（鳥取：神奈川）から

是正後…1対4.75（鳥取：兵庫）に縮小（平成22年国勢調査人口）

## 合区を含む選挙区の定数は正（平27.7）

### 【合区を含む選挙区の定数は正（4県2合区を含む10増10減）】

(増員区) 北海道 4人→6人 東京都 10人→12人 愛知県 6人→8人

兵庫県 4人→6人 福岡県 4人→6人

(減員区) 宮城県 4人→2人 新潟県 4人→2人 長野県 4人→2人

(合区) 鳥取県及び島根県 2人 徳島県及び高知県 2人

これにより、選挙区…2人区：32（2合区を含む）

4人区：4 6人区：5 8人区：3 12人区：1

議員1人当たり人口の最大較差は

是正前…1対4.74（鳥取：兵庫）から

是正後…1対2.97（福井：埼玉）に縮小（平成22年国勢調査人口）

(出所) 議会制度百年史（議会制度編）等により作成



## 参議院議員の選挙制度及び定数の沿革

	総定数	選挙制度の概要		備考
昭和22年 (1947年)	250	全国区選出議員 100	地方区選出議員 150 2人区 (25) / 4人区 (15) 6人区 (4) / 8人区 (2)	参議院議員選挙法が制定された。
昭和45年 (1970年)	252	全国区選出議員 100	地方区選出議員 152 2人区 (26) / 4人区 (15) 6人区 (4) / 8人区 (2)	沖縄県の本土復帰に向け、沖縄県選出の議員が2人増員された。
昭和57年 (1982年)	252	比例代表選出議員 100 (拘束名簿式)	選挙区選出議員 152 2人区 (26) / 4人区 (15) 6人区 (4) / 8人区 (2)	全国区制を廃止し、拘束名簿式比例代表制を導入するとともに、地方区を選挙区に改めた。
平成6年 (1994年)	252	比例代表選出議員 100 (拘束名簿式)	選挙区選出議員 152 2人区 (24) / 4人区 (18) 6人区 (4) / 8人区 (1)	選挙区の定数は是正を行った (8増8減)。 【増員区】 埼玉県 4→6 / 神奈川県 4→6 宮城県 2→4 / 岐阜県 2→4 【減員区】 北海道 8→4 / 兵庫県 6→4 福岡県 6→4
平成12年 (2000年)	242	比例代表選出議員 96 (非拘束名簿式)	選挙区選出議員 146 2人区 (27) / 4人区 (15) 6人区 (4) / 8人区 (1)	参議院議員定数を次のとおり10削減した。  総定数 252→242 ・ 比例代表 100→96 ・ 選挙区 152→146 【減員区】 岡山県 4→2 / 熊本県 4→2 鹿児島県 4→2  比例代表選挙に関し、拘束名簿式に代えて、非拘束名簿式を導入した。
平成18年 (2006年)	242	比例代表選出議員 96 (非拘束名簿式)	選挙区選出議員 146 2人区 (29) / 4人区 (12) 6人区 (5) / 10人区 (1)	選挙区の定数は是正を行った。 (4増4減) 【増員区】 東京都 8→10 / 千葉県 4→6 【減員区】 栃木県 4→2 / 群馬県 4→2
平成24年 (2012年)	242	比例代表選出議員 96 (非拘束名簿式)	選挙区選出議員 146 2人区 (31) / 4人区 (10) 6人区 (3) / 8人区 (2) 10人区 (1)	選挙区の定数は是正を行った。 (4増4減) 【増員区】 神奈川県 6→8 / 大阪府 6→8 【減員区】 福島県 4→2 / 岐阜県 4→2
平成27年 (2015年)	242	比例代表選出議員 96 (非拘束名簿式)	選挙区選出議員 146 2人区 (32) ※2合区含 4人区 (4) / 6人区 (5) 8人区 (3) / 12人区 (1)	合区を含む選挙区の定数は是正を行った。 (4県2合区を含む10増10減) 【増員区】 北海道 4→6 / 東京都 10→12 愛知県 6→8 / 兵庫県 4→6 福岡県 4→6 【減員区】 宮城県 4→2 / 新潟県 4→2 長野県 4→2 【合区】 鳥取県及び島根県 2 徳島県及び高知県 2

(出所) 議会制度百年史 (議会制度編) 等より作成

【参考】

衆議院議員の選挙区と定数の沿革（戦後以降）

	選挙区制	総定数	選挙区数	備考
昭和20年 (1945年)	大選挙区制	468 (沖縄2含む)	2人区－14人区 計 54	都道府県を選挙区とする。ただし、定数15人以上にあっては、2区に分割
昭和22年 (1947年)	中選挙区制	466	3人区(40) 4人区(39) 5人区(38) 計 117	
昭和25年 (1950年)	同上	同上	同上	公職選挙法が制定された
昭和28年 (1953年)	同上	467	1人区(1) 3人区(40) 4人区(39) 5人区(38) 計 118	「奄美群島の復帰に伴う法令の適用の暫定措置等に関する法律」第3条により定数1増(1人区が1増)
昭和39年 (1964年)	同上	486	1人区(1) 3人区(43) 4人区(39) 5人区(40) 計 123	法第4条定数は466人。「附則」による定数は20人(19は定数は正、1は「奄美復帰法」の内容を附則に規定)。
昭和45年 (1970年)	同上	491	1人区(1) 3人区(43) 4人区(39) 5人区(41) 計 124	「沖縄住民の国政参加特別措置法」第4条により、沖縄県定数を5増(5人区が1増)
昭和46年 (1971年)	同上	同上	同上	「沖縄の復帰に伴う関係法令の改廃に関する法律」により公選法第4条定数を471人に改正
昭和50年 (1975年)	同上	511	1人区(1) 3人区(47) 4人区(41) 5人区(41) 計 130	法第4条定数は471人。「附則」による定数は40人(うち今回の定数は正20)。
昭和61年 (1986年)	同上	512	1人区(1) 2人区(4) 3人区(42) 4人区(39) 5人区(43) 6人区(1) 計 130	法第4条定数は471人。「附則」による定数は41人(うち今回定数は正1)。
平成4年 (1992年)	同上	511	2人区(8) 3人区(39) 4人区(34) 5人区(46) 6人区(2) 計 129	法第4条定数は471人。「附則」による定数40人(うち今回定数は正▲1)。
平成6年 (1994年)	小選挙区 比例代表 並立制	500	小選挙区 300 比例代表区 11	小選挙区 300人 比例代表 200人
平成12年 (2000年)	同上	480	同上	小選挙区 300人 比例代表 180人(▲20)
平成25年 (2013年)	同上	475	小選挙区 295 比例代表区 11	小選挙区 295人(▲5) 比例代表 180人
平成29年 (2017年)	同上	465	小選挙区 289 比例代表区 11	小選挙区 289人(▲6) 比例代表 176人(▲4)

(出所)「わかりやすい公職選挙法」(第15次改訂版)等より作成

偶数配当で各選挙区の定数を最低2名とし、較差3.08倍以下とする場合の定数試算（日本国民人口）

選挙区	平成27年 国勢調査 (日本国民人口) 確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	現在の配当議員 数との差
東京	13,136,707	16	2.881	+4
神奈川	8,981,714	12	2.626	+4
大阪	8,688,579	10	3.048	+2
愛知	7,316,978	10	2.567	+2
埼玉	7,161,331	10	2.512	+4
千葉	6,132,488	8	2.689	+2
兵庫	5,457,282	8	2.393	+2
北海道	5,360,057	8	2.351	+2
福岡	5,054,459	6	2.956	
静岡	3,640,709	6	2.129	+2
茨城	2,875,666	4	2.522	
広島	2,809,136	4	2.464	
京都	2,566,404	4	2.251	
宮城	2,319,910	4	2.035	+2
新潟	2,292,697	4	2.011	+2
長野	2,072,164	4	1.818	+2
岐阜	1,996,521	4	1.751	+2
栃木	1,947,761	4	1.708	+2
群馬	1,935,989	4	1.698	+2
福島	1,905,314	4	1.671	+2
岡山	1,904,216	4	1.670	+2
三重	1,784,532	4	1.565	+2
熊本	1,777,812	4	1.559	+2
鹿児島	1,642,330	2	2.881	
沖縄	1,422,546	2	2.495	
山口	1,393,217	2	2.444	
滋賀	1,393,030	2	2.444	
愛媛	1,377,166	2	2.416	
長崎	1,369,518	2	2.402	
奈良	1,355,590	2	2.378	
青森	1,304,818	2	2.289	
岩手	1,274,577	2	2.236	
大分	1,157,682	2	2.031	
石川	1,144,700	2	2.008	
山形	1,118,388	2	1.962	
宮崎	1,100,376	2	1.930	
富山	1,055,560	2	1.852	
秋田	1,020,205	2	1.790	
香川	969,335	2	1.700	
和歌山	958,912	2	1.682	
佐賀	828,954	2	1.454	
山梨	823,815	2	1.445	
福井	777,292	2	1.364	
徳島	752,497	2	1.320	
高知	724,405	2	1.271	+2
島根	688,981	2	1.209	
鳥取	570,057	2	1.000	+2
合計	125,342,377	194		+48

奇数配当で各選挙区の定数を最低2名とし、較差3.08倍以下とする場合の定数試算（日本国民人口）

選挙区	平成27年 国勢調査 (日本国民人口) 確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	現在の配当議員 数との差
東京	13,136,707	15	3.073	+3
神奈川	8,981,714	11	2.865	+3
大阪	8,688,579	10	3.048	+2
愛知	7,316,978	9	2.852	+1
埼玉	7,161,331	9	2.792	+3
千葉	6,132,488	8	2.689	+2
兵庫	5,457,282	7	2.735	+1
北海道	5,360,057	7	2.686	+1
福岡	5,054,459	6	2.956	
静岡	3,640,709	5	2.555	+1
茨城	2,875,666	4	2.522	
広島	2,809,136	4	2.464	
京都	2,566,404	3	3.001	-1
宮城	2,319,910	3	2.713	+1
新潟	2,292,697	3	2.681	+1
長野	2,072,164	3	2.423	+1
岐阜	1,996,521	3	2.335	+1
栃木	1,947,761	3	2.278	+1
群馬	1,935,989	3	2.264	+1
福島	1,905,314	3	2.228	+1
岡山	1,904,216	3	2.227	+1
三重	1,784,532	3	2.087	+1
熊本	1,777,812	3	2.079	+1
鹿児島	1,642,330	2	2.881	
沖縄	1,422,546	2	2.495	
山口	1,393,217	2	2.444	
滋賀	1,393,030	2	2.444	
愛媛	1,377,166	2	2.416	
長崎	1,369,518	2	2.402	
奈良	1,355,590	2	2.378	
青森	1,304,818	2	2.289	
岩手	1,274,577	2	2.236	
大分	1,157,682	2	2.031	
石川	1,144,700	2	2.008	
山形	1,118,388	2	1.962	
宮崎	1,100,376	2	1.930	
富山	1,055,560	2	1.852	
秋田	1,020,205	2	1.790	
香川	969,335	2	1.700	
和歌山	958,912	2	1.682	
佐賀	828,954	2	1.454	
山梨	823,815	2	1.445	
福井	777,292	2	1.364	
徳島	752,497	2	1.320	
高知	724,405	2	1.271	+2
島根	688,981	2	1.209	
鳥取	570,057	2	1.000	+2
合計	125,342,377	176		+30

奇数配当で各選挙区の定数を最低1名とし、全選挙区6年ごとに選挙をすることとして、較差3.08倍以下とする場合の試算（日本国民人口）

選挙区	平成27年 国勢調査人口 (日本国民人口) 確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	各回改選定数(例)	
				(A)	(B)
東京	13,136,707	12	2,817	12	
神奈川	8,981,714	8	2,889		8
大阪	8,688,579	8	2,795	8	
愛知	7,316,978	7	2,690		7
埼玉	7,161,331	7	2,632	7	
千葉	6,132,488	6	2,630		6
兵庫	5,457,282	6	2,340	6	
北海道	5,360,057	6	2,299		6
福岡	5,054,459	5	2,601		5
静岡	3,640,709	4	2,342		4
茨城	2,875,666	4	1,850	4	
広島	2,809,136	4	1,807		4
京都	2,566,404	4	1,651	4	
宮城	2,319,910	3	1,990		3
新潟	2,292,697	2	2,950	2	
長野	2,072,164	2	2,666		2
岐阜	1,996,521	2	2,569	2	
栃木	1,947,761	2	2,506		2
群馬	1,935,989	2	2,491	2	
福島	1,905,314	2	2,451		2
岡山	1,904,216	2	2,450	2	
三重	1,784,532	2	2,296		2
熊本	1,777,812	2	2,287	2	
鹿児島	1,642,330	2	2,113		2
沖縄	1,422,546	2	1,830	2	
山口	1,393,217	2	1,792		2
滋賀	1,393,030	2	1,792	2	
愛媛	1,377,166	2	1,772		2
長崎	1,369,518	2	1,762	2	
奈良	1,355,590	2	1,744		2
青森	1,304,818	2	1,679	2	
岩手	1,274,577	2	1,640		2
大分	1,157,682	2	1,489	2	
石川	1,144,700	2	1,473		2
山形	1,118,388	2	1,439	2	
宮崎	1,100,376	2	1,416		2
富山	1,055,560	2	1,358	2	
秋田	1,020,205	2	1,313		2
香川	969,335	2	1,247	2	
和歌山	958,912	2	1,234		2
佐賀	828,954	2	1,066	2	
山梨	823,815	2	1,060		2
福井	777,292	2	1,000	2	
徳島	752,497	1	1,936		1
高知	724,405	1	1,864	1	
島根	688,981	1	1,773		1
鳥取	570,057	1	1,467	1	
合計	125,342,377	146		73	73

(注) 各回改選定数の割振り方については、配当議員数の多い都道府県から機械的に交互に選挙を行うように割り振っており、最小較差の選挙区が福井県の場合である。

奇数配当で各選挙区の定数を最低1名とし、定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙をすることとして、較差3.08倍以下とする場合の試算（日本国民人口）

選挙区	平成27年 国勢調査人口 (日本国民人口) 確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	各回改選定数(例)	
				(A)	(B)
東京都	13,136,707	12	2.817	6	6
神奈川県	8,981,714	8	2.889	4	4
大阪府	8,688,579	8	2.795	4	4
愛知県	7,316,978	7	2.690	4	3
埼玉県	7,161,331	7	2.632	3	4
千葉県	6,132,488	6	2.630	3	3
兵庫県	5,457,282	6	2.340	3	3
北海道	5,360,057	6	2.299	3	3
福岡県	5,054,459	5	2.601	3	2
静岡県	3,640,709	4	2.342	2	2
茨城県	2,875,666	4	1.850	2	2
広島県	2,809,136	4	1.807	2	2
東京都	2,566,404	4	1.651	2	2
宮城県	2,319,910	3	1.990	1	2
新潟県	2,292,697	2	2.950	1	1
長野県	2,072,164	2	2.666	1	1
岐阜県	1,996,521	2	2.569	1	1
栃木県	1,947,761	2	2.506	1	1
群馬県	1,935,989	2	2.491	1	1
福島県	1,905,314	2	2.451	1	1
岡山県	1,904,216	2	2.450	1	1
三重県	1,784,532	2	2.296	1	1
熊本県	1,777,812	2	2.287	1	1
鹿児島県	1,642,330	2	2.113	1	1
沖縄県	1,422,546	2	1.830	1	1
山口県	1,393,217	2	1.792	1	1
滋賀県	1,393,030	2	1.792	1	1
愛媛県	1,377,166	2	1.772	1	1
長崎県	1,369,518	2	1.762	1	1
奈良県	1,355,590	2	1.744	1	1
青森県	1,304,818	2	1.679	1	1
岩手県	1,274,577	2	1.640	1	1
大分県	1,157,682	2	1.489	1	1
石川県	1,144,700	2	1.473	1	1
山形県	1,118,388	2	1.439	1	1
宮崎県	1,100,376	2	1.416	1	1
富山県	1,055,560	2	1.358	1	1
秋田県	1,020,205	2	1.313	1	1
香川県	969,335	2	1.247	1	1
和歌山県	958,912	2	1.234	1	1
佐賀県	828,954	2	1.066	1	1
山梨県	823,815	2	1.060	1	1
福井県	777,292	2	1.000	1	1
徳島県	752,497	1	1.936	1	0
高知県	724,405	1	1.864	0	1
島根県	688,981	1	1.773	1	0
鳥取県	570,057	1	1.467	0	1
合計	125,342,377	146		73	73

(注) 各回改選定数の割振り方について、奇数区に該当する選挙区において、配当議員数の多い都道府県から機械的に交互に割り振っている。

較差については、いわゆる表裏の選挙を合わせた定数により試算しているが、表の選挙、あるいは裏の選挙のみに着目した場合、較差がさらに広がることに留意する必要がある。

偶数配当で各選挙区の定数を最低2名とし、較差3.08倍以下とする場合の定数試算（総人口）

選挙区	平成27年 国勢調査 (総人口)確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	現在の配当議員 数との差
東京	13,515,271	16	2.946	+4
神奈川	9,126,214	12	2.652	+4
大阪	8,839,469	12	2.569	+4
愛知	7,483,128	10	2.610	+2
埼玉	7,266,534	10	2.534	+4
千葉	6,222,666	8	2.713	+2
兵庫	5,534,800	8	2.413	+2
北海道	5,381,733	8	2.346	+2
福岡	5,101,556	6	2.965	
静岡	3,700,305	6	2.151	+2
茨城	2,916,976	4	2.543	
広島	2,843,990	4	2.480	
京都	2,610,353	4	2.276	
宮城	2,333,899	4	2.035	+2
新潟	2,304,264	4	2.009	+2
長野	2,098,804	4	1.830	+2
岐阜	2,031,903	4	1.772	+2
栃木	1,974,255	4	1.721	+2
群馬	1,973,115	4	1.720	+2
岡山	1,921,525	4	1.675	+2
福島	1,914,039	4	1.669	+2
三重	1,815,865	4	1.583	+2
熊本	1,786,170	4	1.557	+2
鹿児島	1,648,177	2	2.874	
沖縄	1,433,566	2	2.500	
滋賀	1,412,916	2	2.464	
山口	1,404,729	2	2.450	
愛媛	1,385,262	2	2.416	
長崎	1,377,187	2	2.402	
奈良	1,364,316	2	2.379	
青森	1,308,265	2	2.281	
岩手	1,279,594	2	2.231	
大分	1,166,338	2	2.034	
石川	1,154,008	2	2.012	
山形	1,123,891	2	1.960	
宮崎	1,104,069	2	1.925	
富山	1,066,328	2	1.860	
秋田	1,023,119	2	1.784	
香川	976,263	2	1.702	
和歌山	963,579	2	1.680	
山梨	834,930	2	1.456	
佐賀	832,832	2	1.452	
福岡	786,740	2	1.372	
徳島	755,733	2	1.318	
高知	728,276	2	1.270	+2
島根	694,352	2	1.211	+2
鳥取	573,441	2	1.000	+2
合計	127,094,745	196		+50

奇数配当で各選挙区の定数を最低2名とし、較差3.08倍以下とする場合の定数試算（総人口）

選挙区	平成27年 国勢調査 (総人口) 確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	現在の配当議員 数との差
東京	13,515,271	16	2.946	+4
神奈川	9,126,214	11	2.894	+3
大阪	8,839,469	11	2.803	+3
愛知	7,483,128	9	2.900	+1
埼玉	7,266,534	9	2.816	+3
千葉	6,222,666	8	2.713	+2
兵庫	5,534,800	7	2.758	+1
北海道	5,381,733	7	2.681	+1
福岡	5,101,556	6	2.965	
静岡	3,700,305	5	2.581	+1
茨城	2,916,976	4	2.543	
広島	2,843,990	4	2.480	
京都	2,610,353	3	3.035	-1
宮城	2,333,899	3	2.713	+1
新潟	2,304,264	3	2.679	+1
長野	2,098,804	3	2.440	+1
岐阜	2,031,903	3	2.362	+1
栃木	1,974,255	3	2.295	+1
群馬	1,973,115	3	2.294	+1
岡山	1,921,525	3	2.234	+1
福島	1,914,039	3	2.225	+1
三重	1,815,865	3	2.111	+1
熊本	1,786,170	3	2.077	+1
鹿児島	1,648,177	2	2.874	
沖縄	1,433,566	2	2.500	
滋賀	1,412,916	2	2.464	
山口	1,404,729	2	2.450	
愛媛	1,385,262	2	2.416	
長崎	1,377,187	2	2.402	
奈良	1,364,316	2	2.379	
青森	1,308,265	2	2.281	
岩手	1,279,594	2	2.231	
大分	1,166,338	2	2.034	
石川	1,154,008	2	2.012	
山形	1,123,891	2	1.960	
宮崎	1,104,069	2	1.925	
富山	1,066,328	2	1.860	
秋田	1,023,119	2	1.784	
香川	976,263	2	1.702	
和歌山	963,579	2	1.680	
山梨	834,930	2	1.456	
佐賀	832,832	2	1.452	
福井	786,740	2	1.372	
徳島	755,733	2	1.318	
高知	728,276	2	1.270	+2
島根	694,352	2	1.211	+2
鳥取	573,441	2	1.000	
合計	127,094,745	178		+32



奇数配当で各選挙区の定数を最低1名とし、全選挙区6年ごとに選挙をすることとして、較差3.08倍以下とする場合の試算（総人口）

選挙区	平成27年 国勢調査人口 (総人口) 確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	各回改選定数(例)	
				(A)	(B)
東京	13,515,271	12	2,863	12	
神奈川	9,126,214	8	2,900		8
大阪	8,839,469	8	2,809	8	
愛知	7,483,128	7	2,718		7
埼玉	7,266,534	7	2,639	7	
千葉	6,222,666	6	2,636		6
兵庫	5,534,800	6	2,345	6	
北海道	5,381,733	6	2,280		6
福岡	5,101,556	5	2,594		5
静岡	3,700,305	4	2,352		4
茨城	2,916,976	4	1,854	4	
広島	2,843,990	4	1,807		4
京都	2,610,353	4	1,659	4	
宮城	2,333,899	3	1,978		3
新潟	2,304,264	2	2,929	2	
長野	2,098,804	2	2,668		2
岐阜	2,031,903	2	2,583	2	
栃木	1,974,255	2	2,509		2
群馬	1,973,115	2	2,508	2	
岡山	1,921,525	2	2,442		2
福島	1,914,039	2	2,433	2	
三重	1,815,865	2	2,308		2
熊本	1,786,170	2	2,270	2	
鹿児島	1,648,177	2	2,095		2
沖縄	1,433,566	2	1,822	2	
滋賀	1,412,916	2	1,796		2
山口	1,404,729	2	1,786	2	
愛媛	1,385,262	2	1,761		2
長崎	1,377,187	2	1,750	2	
奈良	1,364,316	2	1,734		2
青森	1,308,265	2	1,663	2	
岩手	1,279,594	2	1,626		2
大分	1,166,338	2	1,482	2	
石川	1,154,008	2	1,467		2
山形	1,123,891	2	1,429	2	
宮崎	1,104,069	2	1,403		2
富山	1,066,328	2	1,355	2	
秋田	1,023,119	2	1,300		2
香川	976,263	2	1,241	2	
和歌山	963,579	2	1,225		2
山梨	834,930	2	1,061	2	
佐賀	832,832	2	1,059		2
福井	786,740	2	1,000	2	
徳島	755,733	1	1,921		1
高知	728,276	1	1,851	1	
島根	694,352	1	1,765		1
鳥取	573,441	1	1,458	1	
合計	127,094,745	146		73	73

(注) 各回改選定数の割振り方については、配当議員数の多い都道府県から機械的に交互に選挙を行うように割り振っており、最小較差の選挙区が福井県の場合である。

奇数配当で各選挙区の定数を最低1名とし、定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙をすることとして、較差3.08倍以下とする場合の試算（総人口）

選 挙 区	平成27年 国勢調査人口 (総人口) 確定値	配当議員数	最小選挙区 との較差	各回改選定数(例)	
				(A)	(B)
東 京	13,515,271	12	2.863	6	6
神 奈 川	9,126,214	8	2.900	4	4
大 阪	8,839,469	8	2.809	4	4
愛 知	7,483,128	7	2.718	4	3
埼 玉	7,266,534	7	2.639	3	4
千 葉	6,222,666	6	2.636	3	3
兵 庫	5,534,800	6	2.345	3	3
北 海 道	5,381,733	6	2.280	3	3
福 岡	5,101,556	5	2.594	3	2
静 岡	3,700,305	4	2.352	2	2
茨 城	2,916,976	4	1.854	2	2
広 島	2,843,990	4	1.807	2	2
京 都	2,610,353	4	1.659	2	2
宮 城	2,333,899	3	1.978	1	2
新 潟	2,304,264	2	2.929	1	1
長 野	2,098,804	2	2.668	1	1
岐 阜	2,031,903	2	2.583	1	1
栃 木	1,974,255	2	2.509	1	1
群 馬	1,973,115	2	2.508	1	1
岡 山	1,921,525	2	2.442	1	1
福 島	1,914,039	2	2.433	1	1
三 重	1,815,865	2	2.308	1	1
熊 本	1,786,170	2	2.270	1	1
鹿 児 島	1,648,177	2	2.095	1	1
沖 縄	1,433,566	2	1.822	1	1
滋 賀	1,412,916	2	1.796	1	1
山 口	1,404,729	2	1.786	1	1
愛 媛	1,385,262	2	1.761	1	1
長 崎	1,377,187	2	1.750	1	1
奈 良	1,364,316	2	1.734	1	1
青 森	1,308,265	2	1.663	1	1
岩 手	1,279,594	2	1.626	1	1
大 分	1,166,338	2	1.482	1	1
石 川	1,154,008	2	1.467	1	1
山 形	1,123,891	2	1.429	1	1
宮 崎	1,104,069	2	1.403	1	1
富 山	1,066,328	2	1.355	1	1
秋 田	1,023,119	2	1.300	1	1
香 川	976,263	2	1.241	1	1
和 歌 山	963,579	2	1.225	1	1
山 梨	834,930	2	1.061	1	1
佐 賀	832,832	2	1.059	1	1
福 井	786,740	2	1.000	1	1
徳 島	755,733	1	1.921	1	0
高 知	728,276	1	1.851	0	1
島 根	694,352	1	1.765	1	0
鳥 取	573,441	1	1.458	0	1
合 計	127,094,745	146		73	73

(注) 各回改選定数の割振り方について、奇数区に該当する選挙区において、配当議員数の多い都道府県から機械的に交互に割り振っている。

較差については、いわゆる表裏の選挙を合わせた定数により試算しているが、表の選挙、あるいは裏の選挙のみに着目した場合、較差がさらに広がることに留意する必要がある。