令和６年６月７日

参議院改革協議会座長　松　山　政　司　殿

参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員長

牧野　たかお

参議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、「参議院選挙制度」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　専門委員会の経過 ---------- 1
Ⅱ　参考人による意見陳述の概要と主な議論 ---------- 4
　１　令和６年２月27日（第10回）の参考人による意見陳述
　　（参議院選挙に関する最高裁判決について） ---------- 4
　２　令和６年４月５日（第11回）の参考人による意見陳述
　　（現行選挙制度の課題について（特に合区の現状等について)） ---------- 20
　３　令和６年４月12日（第12回）の参考人による意見陳述
　　（参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区
　　の意義、選挙制度論、各種選挙制度の論点等について)） ---------- 36
　４　令和６年４月19日（第13回）の参考人による意見陳述
　　（参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区
　　の意義、選挙制度論、各種選挙制度の論点等について)） ---------- 53
Ⅲ　各会派の意見及び意見交換の概要 ---------- 70
Ⅳ　各会派の意見及び意見交換を踏まえた取りまとめ、報告書決定 ---------- 93
Ⅴ　資料 ---------- 95
　（１）専門委員会（５月17日）で各会派から示された資料 ---------- 95
　（２）参考資料 ---------- 109

Ⅰ　専門委員会の経過

選挙制度専門委員会は、令和４年12月16日に参議院改革協議会（以下「協議会」という。）の下に設置することが決定され、その構成は、①自由民主党が３名、立憲民主・社民が２名、公明党、日本維新の会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、れいわ新選組、ＮＨＫ党及び沖縄の風が各１名の計12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専門委員長は協議会座長が専門委員の中から指名することが決定された。

専門委員会は、令和５年２月から令和６年６月にかけて、16回にわたって開会され、参議院選挙制度について調査・検討を行った。

その経過は次のとおりである。

１　専門委員会の運営及び進め方についての協議（第１回）

令和５年２月８日（第１回）、本専門委員会の運営に関する事項及び今後の進め方について協議を行った。今後の進め方については、議論の土台となるようなテーマについて事務局等から説明を聴取することを含め、各会派の意見を踏まえて進めていくことにした。

２　参議院議員選挙制度の変遷に関する説明聴取（第２回）

４月14日（第２回）、参議院議員選挙制度の変遷について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った（参考資料２．参照）。

３　参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁判決の変遷等に関する説明聴取（第３回）

５月31日（第３回）、参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁判決の変遷等について、法制局から説明を聴取した後、協議を行った（参考資料３．参照）。

４　主要国の上下院の選挙制度の概要に関する説明聴取（第４回、第５回）

６月20日（第４回）、主要国の上下院の選挙制度の概要について、国立国会図書館から説明を聴取した後、協議を行った（参考資料４．参照）。

７月26日（第５回）、前回に引き続き、主要国の上下院の選挙制度の概要について、国立国会図書館から説明を聴取した後、協議を行った（参考資料５．参照）。

５　参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書（平成30年５月）に関する説明聴取（第６回）

９月28日（第６回）、参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書（平成30年

５月）において、報告書に取り上げられた選挙制度と各制度に対する意見について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った（参考資料６．参照）。

６　最高裁判決に関する説明聴取（第７回、第８回）

10月18日、最高裁大法廷において、令和４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はできないとし、上告を棄却する合憲判決が示された。

10月25日（第７回）、令和４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（参考資料７．参照）。

11月21日（第８回）、前回に引き続き、令和４年参議院定数訴訟に係る最高裁判決について協議を行った（参考資料８．参照）。

７　今後の進め方（第８回、第９回）

11月21日（第８回）、今後の進め方について各会派から、参議院の在り方の議論、有識者からのヒアリングの必要性、個別の論点（最高裁判決の解釈・検討、参議院選挙制度の在り方、合区の現状と評価、選挙制度に共通する大災害時などに早急に選挙を実施するための公職選挙法や自治体行政の在り方の検討）、今後の議論のスケジュールに関する考え方等について意見表明があった。専門委員長から、各会派の意見について委員長の下で整理した上で、各専門委員に確認したい旨発言があった。

12月11日（第９回）、各会派の意見について「委員長としての整理案」を取りまとめ、今後の議論のスケジュールに関する考え方を委員長から説明した。各専門委員から発言があった後、委員長の提案に沿って、今後の専門委員会を進めることが了承された（参考資料９．参照）。

８　参考人による意見陳述（第10回、第11回、第12回、第13回）

令和６年２月27日（第10回）、参議院選挙に関する最高裁判決について、参考人千葉勝美君（西村あさひ法律事務所・外国法共同事業オブカウンセル弁護士、元最高裁判所判事）及び只野雅人君（一橋大学大学院法学研究科教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。

４月５日（第11回）、現行選挙制度の課題について（特に合区の現状等について）、参考人平井伸治君（鳥取県知事）及び濵田省司君（高知県知事）から意見を聴取した後、質疑を行った。

４月12日（第12回）、参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区の意義、選挙制度論、各種選挙制度の論点等について）、参考人竹中治堅君（政策研究大学院大学教授）及び中北浩爾君（中央大学法学部教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。

４月19日（第13回）、参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区の意義、選挙

制度論、各種選挙制度の論点等について)、参考人新井誠君（広島大学大学院人間社会科学研究科教授）及び上田健介君（上智大学法学部教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。

９　各会派の意見及び意見交換（第14回、第15回）

５月17日（第14回)、参議院選挙制度の在り方や具体的な論点・方向性について各会派からの意見表明を行った。

５月24日（第15回)、前回示された各会派からの意見について、委員間で意見交換を行った。また、委員長から、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意見を求めたところ、各会派異論はなく、委員長において報告書の取りまとめを進めることとなった。

10　報告書の決定（第16回）

６月７日（第16回)、委員長から本報告書（案）が示され、同報告書（案）を参議院改革協議会座長に提出することを決定した。

Ⅱ　参考人による意見陳述の概要と主な議論

令和６年２月27日（第10回）から４月19日（第13回）の専門委員会における参考人の意見陳述の概要と質疑を通じた主な議論は次のとおりである。

１　令和６年２月27日（第10回）の参考人による意見陳述（参議院選挙に関する最高裁判決について）

（１）西村あさひ法律事務所・外国法共同事業オブカウンセル弁護士、元最高裁判所判事　千葉勝美参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（都道府県単位の選挙区制と合区への評価等）

平成26年大法廷判決は、最大較差4.77倍であり違憲状態、しかし合理的期間内という判決である。この判決は、都道府県単位の選挙区方式をしかるべき形に改めるなど、現行制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置で較差を解消する必要がある旨の厳しい付言がされた。この趣旨は、都道府県単位の仕組みの維持よりも較差是正を優先すべしという判断であろう。

平成29年大法廷判決は、参議院創設以来初めての合区を行い、最大較差は従前からの５倍前後から3.08倍に大幅縮小した。また、平成27年改正法の附則で、次回の選挙までに抜本的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おり、これは、更なる較差是正を指向したものと評価した。この判決は、都道府県の意義を踏まえて選挙区の単位とすること自体不合理としたのではなく、その部分的手直しのように見える合区やより広い範囲で合区的処理となるブロック制の導入等も投票価値の平等の要請と調和する限り許されるとしたものと理解できる。また、ここでは、合区だけを取り出して、それをプラスに評価したとはいえないが､合区ないし広い範囲での合区的処理となるブロック制の導入も、それらが較差の是正につながることが重要であることを示しているものと理解できる。

令和２年大法廷判決は、最大較差が3.00倍ということもあり、都道府県単位の選挙区制についての特段の言及はない。合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、立法府の較差是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないとしている。しかし、合区自体を積極的に評価しているというよりも、合区の廃止をしなかったことが較差の微妙な是正につながったという文脈の中で、国会の全体的な姿勢を是としていると読むべきであろう。

令和５年大法廷判決は、都道府県単位の選挙区制について若干の言及はあるが、前のような厳しい評価はない。平成27年改正法による４県２合区は、その後約７年間維持され、最大較差も３倍程度で推移し、有意な拡大傾向にはないとする較差の現状への認識を示し

ている。他方、合区された２選挙区においては、投票率の低下や無効投票率の上昇が見られることから、そこでの有権者は、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出したいという考えが強く現れているとしており、合区の導入という仕組みに対するかなり慎重な姿勢を初めて示した。つまり、合区というのは都道府県単位の選挙区制における一部の例外あるいは差別的な措置である。地元の実情に通じた国会議員を選出したいと思っても、合区になった区ではそれが一人もいないということもあり得る意味での憲法の法の下の平等の観点から問題があるという判断が根底にあると理解している。都道府県よりも広域の選挙区を設ける方策が議論されているが、少なくとも合区の導入における問題点もあり、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観点から、慎重に検討する課題があるとし、また、議員総定数を見直す方策にも制約があるとくぎを刺している。その上で、更なる是正に向けた取組を進めるためには、方策の課題や実効性を慎重に見極めつつ、国民の理解を得ていく必要があり、合理的な成案に達するには、なお一定の時間を要することが見込まれるとしている。以上によれば、本判決は、合区の導入・維持は、較差是正の効果を生み出しているが、課題もあり、選挙区制度の抜本的な改革がされるまでのびほう策であることを初めて示したといえよう。この判示を踏まえると、大法廷としては、当面は別にしても、将来的には合区以外の方策により、較差を抜本的に是正する方策を検討していく必要があるということになる。

（各合憲判決における更なる較差是正への要求）

平成29年大法廷判決、令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決は、それぞれが抜本的見直しについての国会の姿勢、行動を求める趣旨の判示が示されている。それは、いずれも、最大較差３倍で良しとしているのではなく、更なる較差是正に向けて抜本的な是正策を検討すべきことを要求しているとみることができよう。これは、較差の是正策の更なる検討を怠れば、近い将来、較差は３倍を超え、違憲状態になるおそれが大きいという状況認識が前提としてあるからであろう。

各合憲判決においては、現行の選挙区制度で較差の根本的な是正ができなかったのは、今日の我が国社会において、従前から続いてきている地方から都市部への人口の移動の流れが止まらないためであることを認識しており、抜本的な対策が是非とも必要であると考えているからである。

そうすると、その人口移動の流れを止めるための抜本的な是正策としての新たな選挙区制は、どのようなものであろうか。

（令和５年大法廷判決が示唆する抜本的な方策としての選挙区制とは何か）

我が国においては、これまでも、地方から都市部への人口移動の流れがほぼ恒常的に存在するため、選挙区間における議員定数の配分の結果が有権者の投票価値に較差を生じさせてきている。考え得る選挙区制は、都道府県のうち、近接する複数の都道府県を一つのブロックとして捉えて選挙区の単位とする方式が、大法廷判決の趣旨に適う。この方式は、

これまでの選挙区制における議員候補者の選挙活動の在り方を変え、また、選出される議員が、参議院議員にふさわしい資質を有する人達が選出される仕組みとなる。

ブロック制度のメリットについて、一つ目は、投票価値の較差是正が比較的容易になる。二つ目は、有権者にとっても、地域の実情に通じた議員への投票がそれなりに確保される。三つ目は、地方から都市部への恒常的な人口移動の流れを食い止め、更には、逆に都市部から地方への人口移動の流れを作るための施策・方策の立案・実行が比較的容易になることである。

都市部から地方への人口移動の実現の方策については、何よりも、地方自体の持続的な繁栄を図り、その地域内での定住、外部からの人口流入の方策を考える必要がある。地方の発展のために地方を代表する議員が地域や地元のみの意向とか利益、状況だけから対策を考えても、それはこれまで見られた一時的で単発的な利益誘導策、例えば公共事業の地元への誘致や補助金等の交付などが採用されるということが多いわけであり、それだけでは発展的で持続的なものにはつながらないということに留意すべきであろう。持続的で安定した地方の発展のためには、都市部と地方との役割分担と連携が重要である。

地方の活性化、発展のための方策については、ＡＩの活用やＩＴ関連産業の展開で、企業も従業員も、地方で輝くことを志向する動きが起きている。また、近時のインバウンドの大きな動きは、地方ならではの文化的な魅力や価値を教えてくれる。さらに、地球の温暖化等、我が国にとって、将来的な産業や住環境全体の地方へのシフトへの後押しになると考えられる。

最後に、ブロック制における選挙運動の在り方について、令和３年の改革協議会で述べたとおり、憲法上うかがわれる参議院の機能というのは、政治の安定を図るということのほか、二つのグループで参議院優先事項がある。

一つは、長期的な視野から専門家による政策や制度の設計を担う事項の審査を行う。二つ目は、多数決原理の処理に適さない専門的、技術的、非政治的な事項の優先的審査を行うこと。具体的にイメージがあるわけではないが、皇室の在り方などがあるかもしれない。こういう参議院の使命を果たすために、議員の選出方法というのは、候補者が技術的、専門的な素養や特別の経験を有して、それを具体的な政策に生かせる資質があるかどうかというのを基準にしなければならないわけである。

選挙運動としては、自分の政党の属するマニフェストあるいはアジェンダなどを街頭で演説して、ビラ配りをして、住民にアピールしていくというようなものではなくて、ブロック内の県庁所在地の、人口の多い都市ごとに、二回ぐらいずつ候補者全員を集めた公開討論会を開く、あるいはマスメディアの利用で、ＮＨＫなどで討論会を中継するようなことが考えられるのではないか。

現行の参議院選挙制度のうち、比例代表制は非拘束名簿式で全国単位とするもので、選挙運動の負担は非常に過酷であり、各議員の資質を見極める規模が大き過ぎる。較差の是

正のための抜本的な対策としては、非拘束名簿式よりも候補者個人の資質を見極めるこのブロック制の方に絞っていくということで改革を行うべきではないか。

（２）一橋大学大学院法学研究科教授　只野雅人参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（判断枠組みの継続性と変化）

昨年の判決も基本的な判断枠組みという言葉を使っており、昭和58年の大法廷判決を意識したものかと思う。この判決は、二院制の趣旨というものから参議院の選挙制度については広めの立法裁量を見積もる、その上で都道府県選挙区制というものは合憲と判断をした。その上で、投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度、これは衆議院を指していると思われるが、こちらと比較して一定の譲歩、後退を免れないという判断につながっている。都道府県選挙区が合憲である以上、その中ではある程度の較差は仕方がないと読めるが、他方で、投票価値の平等にも目配りをしていたという点も重要と思っている。

いわゆる地方区の制度がスタートした当初の最大較差が2.6倍程度であったことを指摘しているが、その後、人口変動の中で大きな齟齬が生じている。だから立法裁量を認める一方で投票価値の平等にも配慮をする。ただし、立法裁量を広く見積もっていたがために、その投票価値の平等が見えにくくなっているという構図なのだろうと思う。そうすると、例えば、立法裁量を狭めたり、投票価値の平等により重み付けを与えるような要素が新たに生じてきたような場合、両者のバランスが変わる可能性は元々あったのだろうと思っている。

それが、平成24年の大法廷判決が非常に踏み込んだ説示をしており、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求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。一見すると先ほどと矛盾するようにも見えるが、投票価値の平等と立法裁量のバランスを変えるような要素があったと受け止めている。

一つは、参議院をめぐる様々な状況の変化があり、判決が挙げているのは、衆参の選挙制度が似通ってきていること、あるいは衆議院では較差２倍未満ということが焦点となってきていること、それから参議院の役割が大きくなっていること、こういった要素を挙げている。

もう一つ重要なのが、両院関係を最高裁がどう見ているかということであり、特にねじれの中で顕在化した問題として、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限が与えられていると、こういう説示がある。もちろん、これだけで判断を変えたということではないが重要な点である。

憲法の規定だけ見ると、法律案の議決をめぐり、衆議院の再議決という仕組みがある。両院関係は形式的に言えば確かに不対等である。しかし、再議決の要件、出席議員の３分

の２というのは一つの政党だけで満たすことは事実上非常に難しいものである。

加えて、この過半数と３分の２を明らかに区別して使っていることがうかがえる。憲法改正の発議が典型であるが、そうした点を考えても、両院関係はほぼ対等だという認識は正しいように私自身は思っている。そうすると、衆参共に相応の民主的な基盤が必要になる、その基盤の重要な要素の中に投票価値の平等が含まれると考えることは憲法論として自然なことのように思っている。いずれにしても、幾つかの要素がある中で、投票価値の平等をより強く重み付けする、あるいは立法裁量を狭めるような要素が付け加わってきたと、これが近時の判決の流れであると考える。

（憲法適合性判断の主観化）

国会の対応を裁判所がどう見ているか、投票価値の不均衡問題では三段階で最高裁は判断していると言われている。まず、憲法違反の状態にあるかどうかを考える。憲法違反の状態にあるとした場合、一定期間内に是正が行われたかどうかを考え、行われていなければ違憲という判断に踏み込む。さらに、その先、それでは選挙の効力をどうするかと、こういう問題が出てくるわけである。

この一番最初の憲法違反の状態にあるかどうか、較差が許容限度内に収まっているかどうかと、割と客観的な指標から判断されるべきものと受け止めている。衆議院の場合は、大体較差２倍、それから２倍を超える選挙区数の推移というものを最近見ているように思うが、参議院の方は実ははっきりしたメッセージを読み取ることが難しい状況にある。５倍程度の較差が長期間続くとこれは許容されないということははっきりしているが、現状の３倍程度の較差をどう見るかということについてはどうもはっきりしない部分がある。

憲法違反の状態にあることが判断されると、次に一定期間内に是正がなされているかどうかという判断に移っていく。元々これは、時間の経過を想定したものが、最近の最高裁の判決は随分、考慮要素というものを多様化していると言われる。期間の長短のみならずということである。その措置の内容や検討を要する事項、必要な作業や手続等を総合的に見て立法府の対応を見て、一定期間内に是正が行われたかどうかを判断していくというものである。

学説では俗に対話と言われ、千葉参考人の言葉ではキャッチボールという表現が使われているが、いずれにしても、国会が是正措置をとらない限り問題は抜本的に変わらない。そうすると、その都度メッセージを発していく中で国会の対応を促していく判断手法が取られてきている。

問題は、こういう判断の仕方が、そもそも違憲状態かどうかということを判断するところにも及んできているのではないか。そこで、昨年の判決が立法府の対応なり較差なりをどう評価しているかということであるが、まず、立法府の対応については、かなり厳しい判断をしているように思われる。その前二回の判決では、合区や小幅な定数増という対応を取っており、また、法律の附則や附帯決議という形で国会なりの是正に向けた意思もは

っきり示されている。ところが、昨年の判決では、そういう事情がなかったということで、かなり厳しい評価をしている。

一方、較差をどう見ているかであるが、一つは、合区によって較差が大きく縮小したことについては積極的な評価をしているように思われる。また、合区が維持されたことで較差が広がらないようにしていることにも一定の評価をしているように思われる。

そうなると、３倍程度の較差を許容しているのかということになるが、どうもそうではないようで、なお一層是正に向けた努力が必要だということもかなり強く述べている。したがって、これ以上較差が拡大しない、少なくともそのために国会が是正の努力を払っているという条件で現状を肯定しているものと受け止めている。

さらに合区についての言及も今回注目されたが、現状、合区によって較差が何とか維持されているという説示も併せて考えると、特に合区を解消するというようなことで投票価値の不均衡を許容すると、こういう趣旨ではもちろんなくて、やはり制度を大きく見直すには相応の時間が掛かるということを配慮しての言及であると感じている。

（較差の更なる是正と参議院選挙制度の設計）

選挙制度をどう設計をしたらいいのかということで、大きく二つの方向性があり得ると思われる。

一つは、現行の都道府県選挙区を何とか維持することである。最小限の手直しをしていくということになるが、実際問題として、今後隣接県同士の合区ということが果たして可能かについては難しい問題があり、当然不平等感といったものも残るという問題がある。そうなると、ほかの方策を組み合わせることになる。偶数定数というのは必要だと言われるが、奇数区も可能ではないか。これは従来から言われているが、六年に一回しか選挙がない選挙区が生じると、恐らく憲法問題が生じる可能性がある。

もう一つが、定数を増やしたらどうか、あるいは比例定数を減らして選挙区選挙に振り向けたらどうかという選択もある。定数増についてはハードルが高いということは承知はしているが、戦後、参議院がスタートしたときの有権者数は4,000万人ほどで、現在は１億人いる。人口規模も戦後直後は7,000万人程度であり、ほかの国と比較しても、必ずしも議員定数が多いというわけではない。大幅増は難しいかもしれないが、現に定数増を行っているので、これは一つの選択肢として考える事柄ではないだろうか。ただし、おのずから限界はあるだろうと思う。

一方、比例定数を減らすということについては、少数意見を反映する上で、現在の比例区は非常に参議院の独自性に貢献しているように思っており、都道府県選挙区を維持するのであればこの比例の在り方というのは維持された方がよいと考えている。

いずれにしても、都道府県を前提にした場合、かなり窮屈な制度設計になるし、長期的に制度を持続させることは簡単ではないと思われる。そうすると、千葉参考人からもあったように、制度自体を思い切って見直し、都道府県より広域の選挙区を取ることも考えら

れる。

投票価値の平等に加えてもう一つ考えなければならないことは、都道府県選挙区間のアンバランスという問題がある。現在、いわゆる２人区が全体の３分の２ほどになっている。一方で、東京は12人区と、６人を選ぶという全く異質の選挙制度が同居している。これはよく指摘をされるところであり、この在り方自体も少し考える時期に来ているような感じがしている。都道府県より広域の選挙区を取る場合、比例代表、あるいは人を選ぶような仕組みを考えるのか、この辺りが少し難しいところであり、いずれもあり得ると思うが、参議院の位置付けと関わってくる問題でもあろう。特に衆議院と比較すると、政権とは微妙な距離感があり、衆議院が政党本位となると、参議院は人の方に重点を置いた、人を選ぶという選挙区なども一つ考えられるのではないか。選挙区を広げるということについては議論の余地があろうかと思われるが、現在の都道府県単位よりも広い単位で民意を拾っていくことで、従来見えなかったものをつなぎ合わせて、地域に共通するような民意も反映できるメリットもあるかもしれない。この辺りは制度の運用に依存するところであるので、一概に言えるものではないが、一考に値する制度ではないかと考えている。

（３）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は専門委員の発言、◇は参考人の発言を示している。

◆　都道府県の一体性は厳然として存在していると考えるが、平成24年判決から、人口比例原則を追求する判決に変わった気がする。国土、災害対応、地域間格差、それぞれと投票価値の平等との関係について、最高裁はどのように見ているのか。

◇（千葉）　投票価値の平等という意味が参議院の立法活動の正統性の基盤になっており、それが崩れてしまうと参議院の正統性というものに対して非常に疑義が生じてしまう。ただし、人口比例原理主義といっても、衆議院はできるだけ人口比例原則により、多数の意見が強く反映する選挙制度にならざるを得ない。参議院は衆議院とは違うが、大都会で有権者の数が非常に多いのに定数が相対的に少ないということになると、投票価値が十分ではないという形で較差が大きくなれば、裁判所はそれはちょっと違うと判断するのではないか。また、災害対策という面での司法の考え方は、結局地方の発展というのは、その地方、例えば一つの県だけで完結するようなテーマで発展が図れるかというと、今は非常に少なくなっている。グローバルな価値観やＡＩ、ＩＴの世の中になってきている関係で、県単位でしか活動できないのではなく、むしろ、地方の発展というのは、都市部との連携を常に考えていかなければならない。地方だけを見て人口比例原則というものを否定するのではなく、都会との連携を考えていく必要がある。地方だけを見過ぎると、参議院の正統性ということに問題が生じてしまい、立法自体の国民に対するその信頼性が失われるということになる。そこが難しいところだと考えている。

◇（只野）　衆議院の場合、現に２倍、参議院の場合大体３倍ということで最大較差は推移している。これ自体、決して小さなものではない。平等だけを考えず、現実との折り合いの中で最高裁なりに判断をしているのが現状だろうと思っている。定数是正が人口格差を助長しているという話もよくあるが、定数配分の問題は人口変動を後追いしているところがあり、どちらが原因か結果かと簡単に言い切れない部分もある。その上で、例えば災害のようなもので、顕著に見えるような地域の問題に誰が配慮をするのかと、非常に本質的な問題もあるが、考えるべきはそれぞれの役割分担や連携のような視点ではないかと思うところもある。投票価値の平等の問題というのは、平等を実現すればよりよく民意が反映されるというものではないと思っている。むしろ政治的な意思決定の基礎というか、正統性に関わる問題であり、そうした基盤の中で様々な選択肢を考えていくことになる。民意というのは捉えどころがないところがあり、どういう物差しでその少数意見を測っていくのかという問題もあろうかと思う。都道府県単位も一つの選択であるが、それだけで測れないものもたくさんある。少し違う単位でもって民意を見ていくということにも相応の意義はあるのではないか。

◆　都道府県選挙区選出議員を擁する二院制における参議院の意義・役割を積極的に打ち出して合区を廃止した結果、較差は拡大するが、併せて定数増をして較差拡大を緩和するようなことは最高裁へのアプローチとして考え得るものなのか。

◇（千葉）　投票価値が唯一絶対の基準ではないというのは、大法廷判決では常にその前置きのところで触れており、数値だけが独り歩きをしてはいけないということである。ただ、数値ということよりも、むしろ投票で一人一票ということが実質的に確保されているということは、正統性の一番の基盤となるものであり、ここは余りおろそかにしてはいけないという感じがする。都道府県代表制ということで地方の特質を一つの単位として捉えて選挙区制度をつくるのは合理的な面がある。ただし、その結果、以前は５倍、一番多いときは６倍、７倍近いところまで較差が拡大してしまうと、正統性の点から問題がある。最高裁は３倍という数値を合憲性の基準値と言ったことはないが、正統性を支えるというところでは限界があるのではないか。そういう中で、都道府県にこだわらない選挙区制度にしないと投票価値が小さくならないということで、かなり厳しい意見を付けたことはあるが、最近は３倍程度であることから、都道府県の見直しを求めるのではなく、抜本的な較差是正の対策、恒常的な対策をすることを求めている。ただし、都道府県の今のままで、人口が地方から都市部への流れが続いている状況では、なかなか難しいことになるという気がしている。

◆　過去の複数の大災害において都道府県選出議員でなければ実現できない福利が実感としてあった。国会法を改正して、地方問題や災害対応の委員会を設置したり、参議院としての新たな機能強化の改革とセットで都道府県選出議員が比例選出議員と協働するハウスの意義を見出すことが、最高裁の判決との関係でどのように評価できるか。

◇（千葉）　地方の問題も都市の問題も、議員は全国民の代表として行動するので、災害対策が県の問題として細かいところを見てやるものもあり、隣の県との合同でやる問題もあり、国全体として対応する場合もある。広い範囲での災害対策の立法活動をするときに、そこで選出される議員は広い視野で活動をされるだろうから、そういうことは可能であるし、最高裁はその点については何も触れておらず、駄目だとは言っていない。

◇（只野）　重要なのは、国会議員が全国民を代表するということであり、国と地方の問題は切り分けが非常に難しく密接に関わっており、全国的なあるいは国際的な比重の高い問題、地域に深く関わる問題の双方ある。災害というと、どうしても地域ということになるが、国会議員は、それ以外の問題を非常に幅広く扱われている。地域の問題では確かに都道府県代表は大事であるという話が出てくるのはよく理解できるが、地域と関わりの薄い問題ではどうかというと、違った側面が見えてくるのではないか。人口の少ない地域に手厚い配分をした制度で選ばれた国会、そこにある種のゆがみがないか、こういう批判も出てくる余地があろうかと思う。そういう中で、政治的な意思決定の正統性の基盤として投票価値の平等というものが求められている。

◆　仮に憲法改正により都道府県選挙区を残すとした場合、改正の立法事実とほかの憲法の価値や原理との関係でどのような問題が起こるか。

◇（只野）　憲法を変えればどんな選択も取れるわけであり、都道府県を選挙区にするという仕組みを取ると、投票価値の平等との関係はひとまず問題クリアされるかもしれない。ただし、都道府県を代表の単位にすると、国会が何を代表するのかという、より本質的な問題がクリアに問われてきて、なかなか説明が難しい。よく連邦国家が引き合いに出されるが、元々ある種の国家だったものを一つに束ねる中から出てきたのが連邦制という知恵であるので、地域を代表するということを前面に出すと、それだけ強いアイデンティティーのようなものが地域にあるのかが問われてくる。日本の場合、歴史的な経緯を踏まえると、そういうものを見出すのは難しいという印象がある。

◆　最高裁はブロック制についてどのような評価をしているか。

◇（千葉）　最高裁は、ブロック制の評価について判決文では明示的には述べていない。ただ、これまでの経緯等からすると、恐らくブロック制ということが一番頭の中にはあるのではないか。都道府県制度では、地方から都市部への人口の移動が止まらないため、放っておくと３倍を超えてしまう。そうすると、合区を増やすとか定数の総数を増やすとか、小手先の対応をし続けていないと３倍を保つことさえ難しくなってしまう。常に都道府県選挙区の在り方の見直しを含めてというのは、平成26年の大法廷判決では厳しい言い方をしており、だんだんそのトーンは弱まってきてはいるが、都道府県単位というものを離れた形でないと、地方から都市部への流れが変わらない以上、較差が広がっていくため、ブロック制のようなものしかないというのが最高裁の頭の中にあるのではないか。

◇（只野）　裁判所なので特定の制度を勧めることはしないかと思う。ただ、現状、都道府県選挙区を前提にした場合、合区を進めることには抵抗が強い、他方で定数増にも政治的なハードルがあるとすると、おのずから選択肢はかなり限られてきて、そういう中で今回のような表現になったのではないか。何をブロックと言うか難しいが、都道府県よりも広域の選挙区という選択が一つ浮かび上がってくることを想定しているのではないか。

◆　選挙制度改革の動きが頓挫している状況における今回の最高裁判決のメッセージ性の強さについて、どのように考えられるか。

◇（千葉）　直近の令和５年の大法廷判決というのは、かなりはっきり、裁判所の考え方を色濃く出している。合区を採用することによって較差が５倍だったのが３倍程度に下がってきているので、余り合区についてきつい言い方はしないが、有権者にとっては、住民のことをよく通じている議員に投票したいという気持ちがあることまではっきり言って、そういう意味では合区というのは問題があるという言い方をしている。そうなると選択肢が狭まってきて、合区は無理で、都道府県選挙区では大都市に人が流れるから黙っていれば較差が広がっていく、大きな改革をするには、ほかの選択肢となるとブロック制しかないという意味で、メッセージ性を少し強めていると、そういう理解でよろしいと思う。

◇（只野）　今回の国会の対応をかなり裁判所は厳しく見ているのではないか。その前に一回は制度改正しており、附則なり決議という形で国会なりの意思を示されている。ところが、前回はそのような対応がなかったことは非常に懸念しているのではないか。３倍前後の較差を取りあえず許容しているが、国会がその改革に向けた意思を示さないということになると、当然較差は広がっていくので、そのような状況が続くと恐らく厳しい対応に踏み込むことも検討されるのではないか。一部の裁判官はそのような意見を付けている。

◆　判決には合理的な成案に達するために一定の時間を要すると書かれている。この一定の時間というのはどのように分析すればよいか。

◇（千葉）　５倍程度の較差が続いたときには、都道府県制度の見直しも含めてという厳しい言い方をされたが、そうではない合憲判決が出たのが平成29年からの判決であり、３倍にもかかわらず、なおかつ抜本的な制度改正についての姿勢を国会に求めているように見えることからすると、現時点では抜本的な改正をできるだけ早く必死でやりなさい、ただ、余り急ぎ過ぎると合区という多少びほう策的なものになってしまうので、それはいけない。だから、びほう策ではいけないが、抜本的な制度改正であれば、少しは時間は掛かるかもしれない。合区の処理とは違って掛かるかもしれないが、そんなに余裕がある言い方ではないだろうと思う。

◇（只野）　判決からはメッセージを読み取りにくいところがあり、素直に読むと、今回、

何も対応を取らなかったことをかなり厳しく見ているので、次回の選挙までに何もなければ更にもう一段厳しいメッセージが出てくるのはあり得る。ただ、ここの辺りはもう少し最高裁として明確なメッセージが必要だったのではないか。何を求めているのか少し分かりにくいところがあるが、素直に読むと、次はもう少し厳しいメッセージが出ることは予想されるような気はする。

◆　来年の参議院選挙までに何らかの対策が取れなかった場合、厳しい意見は覚悟した方がよいか。

◇（千葉）　参議院全体で抜本的な改革についてかなり具体的な動きがあり、近い将来、それが成案を得るような状況になっている状態であればよいが、そういう評価ができない状態であれば、令和５年より厳しい判断がされる可能性は十分あり得る。

◇（只野）　衆議院の方でも似たような問題があるが、実際に動きが見込めるかどうか、改革の動きが見込めるほど少し具体的な話が進んでいるかではないか。選挙が近いことは当然判決も想定した上で言っていると思われるので、その進み具合なのではないか。

◆　ブロック制が唯一の解決策かどうか。また、導入するならいつまでに導入しなければならないか。

◇（千葉）　ブロック制は唯一かどうかは別として、ベストに近い選択肢だろうと思うし、既にもう都道府県単位が駄目だと言われてから今日まで大分時間もたっており、早急なブロック制を実施していく時期に来ているのではないか。

◇（只野）　ブロック制が唯一かどうかであるが、少なくとも都道府県より広域の選挙区を中心にしていくと、方向性としては恐らく避けられない。ただ、ブロック制というともう少し広いものもあるので、そこは少し幅のあるものではないか。いつまでというのは見通しにくいが、参議院の役割をどう見るかという大きなテーマとも関わっているし、あわせて、衆議院の制度をどうするかという話とも連動してくる。あくまで投票価値の平等との関係で対応を取られるということであれば短い期間が見積もられることになるであろうし、もう少し大きな議論と連動するということになればもう少し猶予期間はあるのかもしれないが、ここは何とも言えないところである。最高裁自体、二つの方向性を常に意識した判決を出しているように思う。立法裁量はある程度尊重するということと、うまくいかないときには投票価値の平等を強く求めると、そのさじ加減がどう変わってくるかは見通しにくいところもあるという印象である。

◆　候補者の特別な資質を生かす観点からのブロック制と職業選択の自由との整合性について伺いたい。

◇（千葉）　選挙制度について、参議院議員の資質というのを問題にして選挙制度を考える一つの要素としていることは、憲法第22条の関係で問題はないと思う。参議院議員の望ましい資質についていろんな意見があるが、専門的な知見を必要とするテーマは必ずあるので、その資質がどういう資質かについては、その内容は合理的なものでなければ

ならないため、国民的な議論になるにしても、憲法上の問題は起きないだろうと思う。

◆　ブロック制一本とする提案について、全国を選挙区にする選挙運動の負担が過酷過ぎることが合理的な理由になるのか。

◇（千葉）　比例代表制は選挙運動が全国に渡り非常に大変だという声をあちこちから聞くので、それならばブロック制の方がよいだろうという言い方をしている。特定枠制度のような、全国的な過酷な選挙運動をしなくとも当選ができて、資質を持った議員が選ばれる仕組みがうまくつくれるのであれば､そのこと自体を否定するつもりは全くない。それは具体的な制度設計の問題だろうと思う。

◇（只野）　いわゆる旧全国区の場合、選挙運動が非常に過酷だという議論があり、それが比例区に移行する一つの理由であったと認識しているが、これは1980年代初頭のことであり、恐らく移動の条件というのは随分変わってきているように思う。何より通信環境の飛躍的な発展があり、ある程度、従来のように身を粉にしなくてもフェース・ツー・フェースの運動ということは展開できる部分があるのではないか、また、お金の掛からない選挙も強く求められている流れもあり、それに合わせた選挙運動を工夫することはメリットがあるのではないか。

◆　選挙制度という点での地域の独立性が都道府県に付与されるだけの歴史的、社会的、政治的実体が日本の場合にはあるのかについてどのように認識しているか。

◇（千葉）　都道府県単位の選挙制度は、憲法でやればもちろんできるわけであるが、そういう制度をつくることの立法的な合理性を考えると、それを単位とすると地域の利益を国政に反映させるという形の制度になるので、歴史的、社会的な地域の独立性というものが日本の場合はあるのだろうか。連邦国家は州が集まって国家をつくる、州が大前提のような話があるが、日本は中央集権的な国家であり、非常にいろんな形で同質性、文化的にも同質性が高い国であり、都道府県の利益のためだけの代表という形での選挙制度が、憲法上許されるかどうかという議論より前に、立法政策として合理性があるかどうかという議論は出てくるのではないか。そこまでの独立性はないのではないかという感じがしている。

◇（只野）　連邦国家というのは国家形成のプロセスと非常に結び付いた歴史を持っており、強い自立性を持った地域を一つの国民国家にまとめるためにどうしたらよいのかというところから出てきた工夫だろう。日本の場合そうした歴史は持っていないので、同じような基盤を見出すということは難しいのではないか。ちなみにフランスの場合、デパルトマン、県と訳すが、革命期に新しくつくられた人為的な区画である。しかし、200年経つと独自性があるのではないかという議論はある。その県を単位に地方行政の仕組みがつくられているので、そこに強い実体があるという感覚が生まれるのは自然のようにも思うが、他方で、これは制度によってつくられている部分もあると思うし、県という単位を超えて改めて地方行政の在り方を再編する必要も出てくるような気もする

ので、制度に依存している面は多分にあるのではないかという印象を持っている。

◆　現行憲法下で法的に参議院を「地方の府」として位置付けたとき、較差の大きなところを許容することはできるか。また、憲法改正した場合、一方で全国民の代表という規定が残ったときに、「地方の府」として投票価値の平等が崩れてもよいということが成り立ち得るのか。

◇（千葉）　アメリカやドイツの連邦国家の形成の過程での州の役割が厳然として歴史的にあるのであれば、投票価値の平等は、全国的なレベルで考えるのではなく、較差があってよいという説明ができるのであろうが、我が国の場合はそうとは言えないだろうと思う。「地方の府」という言い方で、どういう選挙制度を、投票価値の平等を視野に置きながら、「地方の府」としての参議院の役割を果たしていくかという観点で考えれば、例えばブロック制単位だと投票価値の平等の問題を余り考えなくて済むので、近隣との協働、あるいは同じような経済圏などのブロック単位での自分たちの共通の利害を視野に入れた政治活動を考えていけば、都道府県単位ではないが、特に人口の少ない地方が持続的に発展するための活動という意味では十分意味のある活動ができるのではないか。都道府県単位を残したままで較差を是正するのは、人口の移動を逆にしないとできないという感じがしている。

◇（只野）　「地方の府」のようなことを法律に書き込んだらどうか、これは確かに一つのアイデアかもしれないが、その場合、投票価値の平等との関係はどうなるのか。「地方の府」を書き込むことは立法政策の問題であり、投票価値の平等自体は憲法上の要請であるので、投票価値の平等と両立する限度で制度を考えると、ここの部分は動かしにくいのではないか。そうすると、憲法を変えたらどうかという話もあるが、「地方の府」という言葉の意味を明確にするのは意外と難しいのではないか。一つは、必ずしも地方との関わりが強くない、全国的なあるいは国際的な視点が多い、比重が高い政治争点は多くある。そのような争点に、「地方の府」である議員がどう向き合うのか、説明が難しい問題かと思う。また、地方という言葉の含意であるが、人口の少ない地域を強くイメージしている言葉であるとすると、「地方の府」というのは人口の少ない地域だけを代表するのかというと、そうではない気がする。やはり中央政府に対する地方政府のようなものをイメージして、人口の多い地域も含めて地方の利害を広く代表する、本来こうあるべきではなかろうか。しかし、そうした場合、どういう選挙制度がよいのか、単純に投票価値の不均衡を広く許容するということで済むのか。考えてみると難しい問題があるので、「地方の府」という言葉をどう使うのかということを少し明確にした上での議論が必要ではなかろうか。

◆　判決は、有権者の都道府県ごとに国会議員を選出したいという考え方が指摘されている。ブロック制となるとこの問題は避けては通れない。今後立法活動する中で有権者に説明し納得を得ることを国会に求めていると思われるが、そのためにどのようなことが

必要か。

◇（千葉）　直近の最高裁大法廷が合区に対し、裁判所としては珍しく、有権者が地域住民のことをよく知っている候補者を選べないことの戸惑いは問題ではないかという消極的な指摘をしているので、合区はびほう策でしか生き残れないと思う。合区は、都道府県を単位とする選挙区という基本原則があるにもかかわらず、４つの県だけ全然違う原則で投票区をつくっている、これは差別ではないか。住民は、自分が地元のことをよく知っている人に投票したいと思ってもできなくなっている。これは憲法上の問題でもある。さすがに大法廷は憲法上の問題とまでは言わないのは、較差是正に貢献しているからである。ブロック制度の問題は、地方と東京との役割分担と連携によっていろんな問題が解決できるし、全国的なレベルの問題も解決でき、投票価値の平等の問題も苦労しないでクリアできる。そういうメリットを有権者に説明すれば十分理解は得られるのではないか。

◇（只野）　なかなか難しい問題であるが、合区を進めると地方の声が届かなくなる、少数意見が反映されにくくなるという訴えと受け止めているが、実は、地方の声の中にもいろいろなものがある。例えば、現在の都道府県選挙区制がどこまで地方の少数意見を代表しているのか、こういった点も考える必要があると思っている。都道府県選挙区のうち、実は３分の２はいわゆる小選挙区であるが、これで十分地方の声がくみ上げられるのだろうか。選挙区を広げることで違った意見を少し束ねて代表することもできるような気はしている。どちらがよいか、一概には言えないような気がする。

◆　障がい者やマイノリティの意見を国政に反映させるために､特定枠制度を更に改変し､マイノリティのための特定枠を設けるべきではないか。

◇（千葉）　一般に選挙制度は、様々な国民の意見をどのように捉えて国政に反映させるべきかという観点から具体的な選挙制度が立法化されるので、参議院比例代表選挙区における特定枠制度もそのような観点から導入されたものの一つであると理解している。これを今後、障がい者やマイノリティの人たちの意見を国会に反映させていくのか、あるいはどのような現行制度の運用や改善や改変を行うべきか、社会の多様性の確保を始め様々な観点からの検討、議論を積み上げていくべきものだろうと思う。具体的な制度の内容等については、司法の立場にあった者として意見は控えたいが、検討、議論の動きを見守っていきたい。

◇（只野）　特定枠について、当初ネガティブな印象を持っていたが、実際の運用が特定枠本来の使い方として非常に重要なことではないかと思っている。更に進んで、例えばマイノリティということに限定して特定枠を使うような制度をつくることは難しいところがあるのではないか。そもそも全国民を代表するという建前があるので、特定の属性をどこまで考慮していいのかという原理的な憲法と関わる問題がある。また、どのようなマイノリティを考慮するのか、マイノリティをどう定義するのかという問題があり、

例えば女性議員が少ないという恒常的な問題を日本の国会は抱えており、恐らく考慮すべきものがたくさん出てくるかもしれないので、なかなかその定義が難しいのではないか。現状の特定枠の制度を活用することや、例えば議場の改変というような非常にシンボリックな重要なことも行われているが、例えば障がいを持った議員の方々を支援するような施策を進めることが、各党の中でそうした方を候補者として擁立していこうということにも更につながっていくのではないか。マイノリティだけを特定した特定枠制度というのは憲法上問題はありそうだが、それに代わっていろいろとエンパワーメントをするための施策は取れるのではないか。

◆　少数意見を反映させるための議員定数増は選択肢の一つではないか。

◇（千葉）　令和５年の大法廷判決は、投票価値の最大較差を是正するために、参議院の議員総定数を見直す方策にも制約があるという言い方をしている。これは、較差是正のための抜本的な方策を実現しないままで議員定数を見直すことには、際限がなくなることからくぎを刺したのだろうと思う。そうではなく、少数意見を持つ方々を参議院議員に迎えるために議員定数を増やすかどうかについては、大法廷判決の場面とは違うものであり、あるべき選挙制度をどう考えるかという議論である。社会の多様性の確保など、様々な検討、議論が積み上げられるべきものであり、今後の動きを見守っていきたい。

◇（只野）　定数を増やすことに余り強い抵抗感を持っていない。というのは、国会の出発時点の定数に比べても決して多くないし、他国と比較しても決して多いというわけではない。例えば、今の制度を前提にすると、比例の定数を増やすというような形でマイノリティの方々、特に衆議院では選ばれにくい方々の当選を見込んでいくというのは十分選択肢になり得るのではないか。

◆　奇数配当についてどう考えるか。また、合区というものが有権者にとって自分たちのところから選出されないという実感を持つものなのか。

◇（千葉）　令和５年の大法廷判決の判示は、有権者が地元の事情に通じている人に投票できないことを取り上げたが、それだけでなく、投票して国政に送り込むことがそもそもできないという趣旨も当然含んでいる話ではないか。そうすると、合区になって、自分が属していない県から候補者が出て、また自分の属している県からも候補者が出ても、選ばれたのが自分の都道府県ではない人から国会議員として国政に出ていき、自分の住んでいる地域の実情を知らない人が国政でいろいろ言っていると、自分たちのことを分かってくれていない人なんだという不満を持つのは同じことではないか。

また、奇数配分という問題について、一人区の場合には選挙のない年があるとなると憲法の趣旨からいって問題だろう。そのため、ブロック制が、これらの隘路をうまく切り抜ける制度であると考えて、最高裁はその頭の中には考えているのではないか。較差の是正を最高裁が言い始めているのはかなり昔からであり、ブロック制をつくり出すような立法を国会としても始めていただきたいという気持ちが最高裁の判決の中には読み

取れるのではないか。

◇（只野）　奇数区については、文字どおりの一人区をつくらないということであれば選択肢になり得るのではないか。さらに、定数増を組み合わせることで若干急場はしのげるのではないかという感じもするが、一方で、初回とは違って、今後恐らく合区自体が非常に難しくなるだろうという別の理由があるので、それだけで対応するのは少し難しいという印象を持つところではある。

　また、自分たちの県の代表がいなくなるという感覚が生じるのは、２つの県が一緒になると、一方を地盤にした方が選挙され、そうすると、もう一方の方からすれば、当然、自分たちの代表がいないという感覚を持たれるのだろう。ただ、これはある程度時間が解決する問題でもあるような気はしている。当然、複数の政党が争うことになれば違う地盤の方を候補者に立てることもあるし、選挙区自体がある程度定着してくればその枠の中で候補者を選ぶという方向にもなっていくのではないか。いずれにしても、短期的には非常に大きな摩擦を生みやすい制度であることは事実であり、その辺りは判決の中にもうかがえるような気がする。

◆　衆議院と参議院の選挙制度がそれぞれ２つの制度があることが有権者にとってわかりにくいことに関して、最高裁でどのような議論があったのか。

◇（千葉）　衆参の選挙制度が、それぞれ別なものであり、しかも、一つずつではなくていろんな組合せになってきている。これは、国民の意見を国政にくみ上げるのに一つのチャンネルではなく、多くのチャンネルでいろんな意見を吸収して国政に反映させるというのがよいと。チャンネルが多くなると、逆に、非常に多くの意見が乱立したりといった問題もあるかもしれないが、多くのチャンネルがあるということは、少数者の意見もその中には当然入ってくるという良さもある。どちらがよいのか、多少分かりにくいという点も一つ問題だとは思うが、衆参それぞれが複数の選挙制度を持っていることについて、国民の間で、面倒くさい、分かりにくいということはあっても、それをやめてくれというほどのものがあるかどうかだろう。これは、あくまでも立法裁量の問題であって、二つの選挙制度、あるいはそれ以上の多くの選挙制度が国政に反映させる制度としてうまく機能しているかどうかが一番気になるところで、それが支障がないのであれば、その数が複数かどうかということについては、立法裁量の問題だと考えられよう。

◇（只野）　複数の仕組みを混合したいわゆる混合制度のようなもので、日本の場合、衆参そうなっており、各国を見てもそれなりに多い気はする。一方で、アメリカ、イギリスのように割とシンプルな制度を使い続けている国もある。これは歴史的な経緯によるところもあり、新しく制度を変えようというときには、どうしても単純な制度は取りにくいという印象も持っている。民意というのは非常に捉え難いところがあり、いろんな物差しを与えてみないとなかなか実相が見えてこない。また、有利、不利というものが選挙制度には常に伴うため、ある種妥協して制度を決める部分がある。そういうところ

から混合制度というのが出てくる理由もあるし、ある種避け難い部分はある。むしろ、一つに特化することの難しさがあり、歴史的にそういう制度が使われていれば可能かもしれないが、いきなり小選挙区一本にしてよいのかと、なかなか難しい問題があるような感じもする。一方で、混合することで分かりにくくなったり制度がゆがんでしまった場合は見直しも必要ではないか。実は参議院の地方区の場合、同じ制度の中に複数の制度が混在しているような、こういう外観を呈しているので、こういった点は少し検討の余地があるのではないかと思ったりもしている。

◆　参議院の定数増に関して、最高裁での議論や学術的な観点から伺いたい。

◇（千葉）　最高裁の立場では、定数増についての考えは立法政策の問題である。国民のいろんな意見をどういう形で国政に吸い上げていくのかと、どういう捉え方をするのかということは、いろんな見方がある。例えば、百の意見があったらの百当選人が出るような制度がよいのかという問題もある。そうすると、多数派が形成されないので、不安定な国会運営になって何も決められないということにもなるかもしれない。定数増がよいのか、どういう増やし方がよいのか、今のままでよいのか、これは最高裁として意見を述べる立場にはないと考えている。

◇（只野）　アメリカと比べれば確かに定数は多いが、アメリカは連邦制の国である。日本と比較的近い議院内閣制を取るヨーロッパ諸国と比べても決して多くはないと思っているので、一つの選択肢ではないかとかねがね思っている。ただ、重要なのは、代表の在り方に関わる話なので、国民の皆さんに納得していただく必要がある。なぜ増やすのかという理由付けなんだろうと思う。投票価値の不均衡を是正するためというのは非常にネガティブなので、先ほど来出ているように、むしろ増やすことで少数意見が反映されやすくなることを、きちんと説明しないと納得は得られにくいのではないか。

２　令和６年４月５日（第11回）の参考人による意見陳述（現行選挙制度の課題について（特に合区の現状等について））

（１）鳥取県知事　平井伸治参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（参議院議員選挙における合区の解消について）

合区問題は、非常に根深い我が国の民主制度に関わるものでもあり、また地方自治そのものにも関わるものである。我々知事会においても、濵田知事始め、多くの同僚の知事と一緒にこの議論を重ねてきた。私自身も、最初に合区ができたときに、ちょうど夏の全国知事会議が開かれていたときであり、民主主義の基本は都道府県にあると強硬に主張した。

国会の制度は非常に重要な民主主義の制度であり、これをつくろうと最初に考えたのが大日本帝国憲法であった。その際、山県有朋らが、その実をつくるためにも民主主義とい

うのを我が国でつくっていかなければならない、そのための単位として府県制を確立し、同時に市制や町村制もできた。以来、国会議員はこうした民主主義のユニットに基づいて選ばれている。それが長く続いてきて、戦後、貴族院を参議院議員として選出しようと公選制にするというときに、当時の内務大臣も国会でも述べているが、全国的な人材を集める当時の全国区と併せて、地域代表として都道府県単位で選出をすることで多様な民意を参議院に持ち込もうということを演説をされた。その考え方の下に地方区というのが設けられ、選挙区として今に継承されてきている。

明治以来、我が国は、都道府県が１ミリも変わることなく存続し続けている中で、例えば労働組合、あるいは商工団体、教育制度、ＰＴＡから何から皆、都道府県単位である。都道府県単位に民意を集約する主体として、当時、府県制の中で定められた都道府県議会があり、現在では、戦後、首長も公選制になった。これが民主主義のユニットとして、これからの未来に向けて地域から考え方を国に提出しようというときのまとまりになり、重要なパイプということになる。

テレビでもやはり「秘密のケンミンＳＨＯＷ」みたいなものがあり、県民性というのを争う、楽しむ、これは我が国の文化であり、政治的、社会的、経済的に歴史上ユニットとして認められてきている。このことが昭和58年の最高裁大法廷判決でもしっかりと明記をされている。この基本論の中で選挙制度というのを考えるべきであろうかと思う。

私ども鳥取県は、島根県と日本一区別が付かないと言われるので、鳥取県では、「鳥取県は島根県の右側です」というＴシャツを作り、島根県は、「島根県は鳥取県の左側です」というＴシャツをお土産で売っている。結局、両方買ってもよく分からない。
我々としてはそういう売り込みにも使うが、内実は、鳥取と島根でまとまってくる意見が違うことがある。これをどう国会での議論に反映させるかを考えれば、長い民主主義のユニットである都道府県単位に集約するという、この民主政治の基礎は決して失ってはいけないと思う。

（鳥取県の参議院選挙区選挙投票率等の現状）

鳥取県の参議院の選挙区の投票の状況は、合区した途端に投票率がぐっと下がり、今５割を切り、大変なショックである。同様の状況は、例えば徳島県など他の合区対象区でも見られ、むしろ最下位を争うような状況にもなり始めている。

鳥取県の投票率は、かつては１番、２番を争っているところであり、隣の島根県もそうであった。ところが、合区を導入した途端に今では平均以下の32位になっている。これは、民主政治に対する信頼を県民が失いかけているということにほかならない。こんな選挙なら行かない方がいい、そう思うようになり始めており、残念ながらそういうことである。無効投票も合区を入れた途端に白票が増えている。入れる人がいないということである。これが本当の民主主義なのか、合区の対象区として申し上げたい。

（参議院選挙制度に関する県内意識調査）

地元の日本海新聞は、購読率が８割を軽く超える非常に大きなメディアである。鳥取県においてアンケートを取ったところ、合区に反対が75.8%であり、特定枠についても、残念ながらそんなに評価が高いわけでもない。やはり選挙で入れたい、選びたいというのは、国民の権利ではないか。そこが失われているということに対して、特定枠は大変いい制度だと思うが、やはり合区を解消し、元に戻すことの方が重要だということである。

合区解消の方策として、やはり憲法改正が本来だと思う。地方自治の章で入れることも一つであり、選挙制度のことであるので、そちらの条文で入れることもあろうかと思う。今なぜか憲法第14条だけが援用されているが、片方で地方自治の章もある。その地方自治の本旨にのっとった対策として、やはり選挙制度というのは重要な民主主義の柱であると考えている。

（府県制及び参議院選挙制度の沿革）

釈迦に説法だと思うが、念のため申し上げると、明治15年に、市制、町村制、府県制をつくろうと、地方自治をしながら国会を開設をしようという当時の国民世論に明治政府が応えようとした。それで海外まで留学に行って、どのような民主主義が行われているかということまで調べている。山県有朋らはこうした府県制ということを大事に考えたわけである。大日本帝国憲法や衆議院議員の選挙法と時を同じくして府県制ができていて、この後、都道府県の枠組みはずっと維持されてきている。

（諸外国の状況）

海外においては、アメリカ上院は全部同数である。それは連邦制だからということはあるかもしれないが、地域代表という意味も当然あるわけである。我々は都道府県、知事だから言うのかもしれないが、自負があり、一種の連邦制に近いものがあると思う。現在、地方財政と国家財政を比べ、支出の６割は地方が出している。その大事な歳出先を決める、この状況はアメリカやドイツと同等以上のものが財政的にも裏付けられている。ドイツにおいては、公選制ではないが、州の代表、ラントの代表が選ぶ。また、フランスにおいても、地域を重視した代表制になっている。

（合区を巡る最高裁判決の変遷）

昭和58年４月27日の大法廷判決があるが、これが参議院のリーディングケースである。この二つ目のパラグラフで、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位として捉え得ることに照らし、これを構成する民意というものを集約する機能を果たす、このことにおいて国会に対する立法裁量を憲法上、最高裁は認めている。国会の立法裁量の中で、都道府県という単位を考えることは合理的である、それは一票の較差に勝るものがあるというのが昭和58年の大法廷判決である。

これが狂ってきたのが平成24年の判決以降である。このときに、都道府県の単位にこだわるから一票の較差が云々ということが書かれているが、これが、令和２年判決では、一

定の地域の住民の集約、反映させるということから、都道府県を一つの要素として考慮すること自体否定されるものではないと書いてあり、これは十分考慮要素になる。これが憲法の解釈である。これに基づいて、最後の令和５年の判決では、最近の投票率が下がってきている状況があり、こんなふうに民主主義が衰退する引き金を最高裁判決が引くはずがないがそうなってしまったと、恐らく最高裁の判事も慌てていると思う。そこで、最高裁判決も大きく軌道修正し始めて、昭和58年の大法廷の原則に戻り始めていると思う。是非、委員各位には、自信を持って一歩踏み出してこの国の民主主義を守っていただきたい、合区４県の一人として申し上げた。

（２）高知県知事　濵田省司参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（徳島県・高知県選挙区の合区の現状）

高知県は人口減少や高齢化が全国に先駆けて進んでおり、高知・徳島両県とも最近人口減少が進んでいる。合区の導入前の平成25年の参議院選挙から令和５年10月の参議院補欠選挙までの間、この10年間を見ると、両県の有権者の数は、128万人ほどであったのが、最近では119万人となり、数として8.6万人、率で6.7％が、この10年間で減少している状況である。

こうした中、平井知事からも言及があったが、投票率についても低下の傾向が顕著である。合区導入前の平成25年の選挙において、高知県は49.89％、徳島県も49.29％、５割を若干下回るという程度の投票率であったが、初めて合区となった平成28年の投票率を見ると、高知県は45.52％、徳島県は46.98％、数ポイント下落した。

結果として、徳島県、高知県両県とも合区の導入直後の選挙は過去最低の投票率となり、高知県が全国ワースト１位、徳島県がワースト２位、四国の合区関係２県が下位の１位、２位を独占するという残念な結果になった。

その後、合区の選挙は、令和元年、令和４年と投票率の低迷が続いており、特に徳島県では、この２回とも全国最下位を続けているという投票率の低迷の状況である。

また、合区では初めてとなる補欠選挙が令和５年10月に執行され、投票率は更に惨たんたる状況であり、高知県から候補者が出たところであるが、それでも40.75％、徳島県の投票率は23.92％、合区全体でも32.16％となり、補欠選挙ではあるものの、これまでの水準を大きく下回り、国会議員の選挙としては両県とも過去最低の投票率を記録するに至っている。

実際、私もその補欠選挙の１か月後に２期目の知事選挙を戦った。高知県の場合は、34市町村あるが、東西海岸線が非常に広く、山間部も多く、この17日間、高知県を回るだけでも34市町村を一巡するのが精いっぱいである。これが合区になると、隣の徳島県、これもかなり面積の広い県であるが、こちらと合わせて17日間で回らないといけないので、私

自身の選挙の１か月前に補欠選挙を経験された方に聞くと、知事選挙でも駆け足で選挙カーが動くところ、合区の参議院選挙になると本当に猛スピードで、声が聞こえたかと思ったらもういないという、大変忙しいというか、候補者と選挙民の距離が遠いということがこの合区選挙の投票率の低下にも一つ大きな影響を及ぼしているのではないかと考える。

さらに、無効投票率についても、全国的には大体2.5％から３％程度が無効投票率の相場観であるが、平成28年には高知県で無効投票率が6.14％、全国１位の無効投票率となり、特に白票での投票が多くを占めた状況になっている。また、令和元年の参議院選挙では、今度は有力な候補者が少なかった徳島県で無効投票率が6.04％に上昇し、全国１位の無効投票率となっている。

これは、それぞれ有力候補者が出ていない県で無効投票率、白票率が大きく上がる傾向があり、この一事を見ても、自分の県からの代表を選べないということが失望感につながり、無効投票が増える傾向につながっているのではないかと推測をしている。

（合区に対する県民の受け止めと解消に向けた思い）

こうした投票率の低下、無効投票の増大の大きな要因は、やはり１県１代表ではないという合区制度に起因をした県民の関心の低下、あるいは、失望というものが大きいのではないかと推察している。

特に、現状では、47都道府県があり、この山陰と南四国の４県だけが合区を強いられている。

参議院選挙の投票日の開票速報をテレビで見るが、北海道から順番に各県の開票状況が進む中で、中国地方になると鳥取・島根、そして南四国になると徳島・高知、この４県だけが１県で１選挙区を構成せず、合区でしか代表が出せない形になっている。言わば一人前と認められていないという気持ちを県民に抱かせているのではないか、そうした声も聞いている。こうした関心の低下や失望による政治離れが投票率の低下につながっていく、その結果、更なる政治への無関心が加速していくことにより投票率の低迷が続いていくという意味で、負のスパイラルが生じているような状況ではないか。

この合区制度が導入された背景として、地方の声の重要性よりも、投票価値の平等性が圧倒的に重視をされてきた経緯があるということではないかと考える。最高裁のスタンスも微妙に軌道修正をされているという面はあるかとは思うが、今後も人口比例原則を特に参議院でも徹底をしていくことになると、更なる合区の拡大は不可避となろうかと思う。その場合、大都市部の選出議員の数が増加をする一方で、特に地方は人口減少、少子高齢化が先行して進んでおり、様々な課題が山積をしている課題先進県と言われる県が多く、こうした地方部を代表する議員の数がますます減少することになる。こうした地方の声が一層届きにくくなることを非常に懸念をしている。

したがって、合区がこのまま固定化する、あるいは拡大することは、地方部を預かっている知事の一人として、断じて容認ができないという思いである。一刻も早く解消をして

いただきたく、我々当事者県が一貫した思いを持ってお願いをしている。

一昨年の通常選挙、そして昨年の補欠選挙の選挙前に、高知県の地元メディアが高知県の県内の世論調査を行っている。いずれも合区解消すべしとの意見は約８割に達しているところであり、合区が始まって10年近くなるが、決して県民に受け入れられていない、早く解消してほしいと、この声は増えこそすれ減っていない、我々としてもそうした県民の声にしっかりと応えないといけない。

（最高裁判決の状況）

令和４年の参議院選挙における最高裁の大法廷判決が令和５年10月に出され、合憲と判断された上で、投票価値の平等が憲法上の要請であることなどを考慮すると、較差の更なる是正を図ることは喫緊の課題だというような認識も示されている。そして、立法措置を講じる上では、合区４県における投票率の低下や無効投票率の上昇など、有権者の間には都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出する考え方がなお強いということ、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えることがうかがわれることが、最高裁の判決でも紹介をされている。このような状況は、選挙制度の仕組みを更に見直すに当たって、国民の利害、意見を公正かつ効果的に国政に反映をさせる観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられるといった言及もしており、これまで我々が繰り返し主張してきた都道府県を単位としての代表選出という考え方が判決においても明示的に言及されるようになった点は非常に大きい意味があると考えている。

（合区問題の根本的な解決に向けた議論の方向性）

合区問題を根本的に解決をしていくためには、基本的には憲法改正による対応が本筋であり、必要なことではないかと考えている。こうした議論を行っていく上での方向性について意見を申し上げると、我が国は二院制を採用しているが、憲法上、衆議院と対比した場合の参議院の性格、役割といった点がある種曖昧な状態になっている面があろうかと思う。結果、衆議院と参議院の機能、選挙制度が似てきている、あるいは憲法上も地方自治に関する規定が余り手厚くないといった面がある。

こうした点を考えると、憲法改正を前提とした参議院の在り方に関しては、例えばアメリカの上院なども念頭に置く形で、衆議院よりも人口比例の原則を緩和した形で位置付ける方向での検討をするのが妥当ではないかと考える。言わば、参議院は「地方の府」といった性格も有するという位置付けを明確にすることにより、二院制を取っている憲法の意義を踏まえた、よりバランスの取れた制度、組織体系を取っていく考え方が適当なのではないかと考えている。

そうした意味で、合区問題の根本解決という点では、是非、憲法の在り方に立ち戻った骨太の議論を展開をしていただくのが有り難い。ただし、次の参議院通常選挙は来年７月に迫っている。現実の政治日程として憲法改正を経るというのは至難の業と思うので、まず来年の夏の選挙に間に合わせて合区を解消することを考えると、今通常国会で法律改正

という形で対応いただくのが現実的に可能な唯一の方策と考えている。

そうした状況も踏まえ、各党各会派の先生方におかれては、参議院の地域代表的な性格を明確化して、各都道府県から少なくとも１人の代表を選出する内容の法律改正に向けて、速やかに議論を進め、成案を得る努力をいただけないかと考えており、この点、切にお願い申し上げ、意見の表明とさせていただく。

（３）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は専門委員の発言、◇は参考人の発言を示している。

◆　更なる合区の拡大等による、少子高齢化、過疎化、大都市一極集中などへの具体的な影響を伺いたい。

◇（平井）　少子高齢化が進んできて、合区対象になった４県などは中山間地域の疲弊が進んでいる。多くの方々が心配しているのは、そうした声が国会で薄まるのではないかということである。より危機感の高い、集落の崩壊や生活の保障、例えば買物をするところがなくなる、交通がなくなる、医者にかかりにくくなる、このような現状に対して、政治の立場で最低限の国民の生活を保障していくのは大事なことだと思う。その機能が低下するのではないかという心配があり、そうした面が届きにくくなっているのは合区対象県として感じるところである。この後、さらに合区をやっていくとなると、例えば佐賀県とどこに付けるか、福岡県と付けるのか、そうなると本当に代表が保障されるのかということを小さな県は思う。ここが重要であり、この制度をこのまま続けるのはいささか民主主義の本旨に反するのではないかと思っている。

◇（濵田）　特に人口減少や少子高齢化は地方において先行して進んでいるし、大都市部はどちらかというと民の力がかなり自律的に強いので、行政、政治の力が必要なのはむしろ地方、中山間地域、人口減少地域ということだと思う。そうした声が結果として届きにくくなっており、これが拡大しかねない形での合区の現状あるいは今後の趨勢には大きな懸念を持っている。

◆　合区解消策としてのブロック制度について所見を伺いたい。

◇（平井）　ブロック制も同様であり、中心部分と、人口の脆弱な部分と両方が内在される。その中でその多様性が十分一人の国会議員で反映されるかというと、その度合いはより薄まると思う。地方代表としての参議院をつくった以上は、是非その本筋を通していただくのが我が国の健全な民主主義の発達に資するものと思う。

◇（濵田）　選挙制度は最終的には国会の判断であるが、政治、行政が現実に機能する単位が都道府県となっている。国のいろんな施策も県を通じて県民に周知され、また、県を通じて県民の意見を国政に届ける行政の機能が非常に大きいと思うので、行政の機能としっかりと整合が取れる形での選挙区制度というのが望ましいと思っている。

◆　都道府県選出の国会議員を唯一擁する参議院に、広く都道府県民や都道府県のために国政で期待する役割や、そのためのあるべき国会改革は何か。

◇（平井）　衆参両院で車の両輪になっているのが国会の制度であり、国権の最高機関である。その設計図として、大村内務大臣が最初に参議院の選挙制度を提案したときの提案理由説明では、衆議院と参議院との違いは、選挙の構成としてつくろうとした。一つは、全国を代表するような、職能代表制なども念頭に置かれたと思うし、障がい者の代表など様々な面があり得る。このような少数意見を全国で束ねて議席にする機能と併せて、地域の代表ををつくるべきだと、これが衆議院との違いであると。長く良識の府と参議院は言われてきたが、それと併せて、是非「地方の府」ということも意識していただきたい。そのことをやはり参議院は選挙制度上も歴史的に託されてきたし、ドイツ、アメリカ、フランスのデパルトマンなどと同じような形で代表を考えていただけないだろうか。それは有権者の意識でもある。現実にも、都道府県単位で参議院の議員がいることで、例えば商工会議所連合会、ＰＴＡの連合会、ＪＡグループ、肢体不自由児協会、それぞれが都道府県単位でできている。こうしたところが、自分たちの参議院議員にお願いに行って、国会で議論をしていただく、これが想定されてきた我が国の民主主義の姿、参議院の機能であると思う。是非、その機能の万全な発揮をお願いしたい。

◇（濵田）　高知県の区域を選挙区として参議院の議員が選出されていることと大きく関係あると思うが、実態として、県議会議員の経験をされた参議院議員が過去を見ても非常に多い。それは、行政の立場からすると、相談や提言をさせていただくとき大変話が早い、分かりやすいということであり、いろいろな前提の話が説明抜きで状況がよく分かっていただける。そういった点で、県の行政を進めていく上で、国との連携を進めていく上でも、参議院に本県の県議会出身の議員がいるのは大変有り難いことであり、そうした都道府県の立場、地方政府というか、地方の自治体の立場において様々な行政の施策をそのような切り口からチェックするといった視座で、言わば横割り的に見て、足らざる点ないしは改善すべき点を議論いただけるような場が参議院に設けていただけるのであれば、相談をしたいときに、その委員会、その議員方が窓口になっていただけると非常に話が早いという期待を申し上げるところである。

◆　地方問題の委員会を国会につくり、知事や地方政治の声を反映する重要性や、全県レベルの災害対応における都道府県と国をつなぐ役割としての参議院議員の在り方について伺いたい。

◇（平井）　ドイツの参議院はまさに地方政府の代表者が構成しており、その理由は、国の立法や予算をチェックするためである。その機能を是非果たしていただけるように、知事会でもよく提案をさせていただいているが、様々な立法に対して、国会の中に是非、委員会などでそうしたところが地方の実情に合うかどうかをチェックしていただけるような仕組みがあったら有り難い。また、災害対策なども重要であり、臨機応変に対応し

ていく際、都道府県の代表の方にも入っていただいて、災害の議論を活性化していただけると有り難いと思う。

◇（濵田）　様々な地方創生あるいは災害分野等を含め、各委員会での国会の議論は霞が関にある意味対応して縦割りの議論がより深掘りされていく面があると思うが、様々な計画がもう少し県の目から見れば、横割り的に見れれば、県の負担も軽くて、実質的には問題なくワークできると思うので、そういった各分野横断的な目でチェックをいただけるような組織が参議院の中でも設けていただくとワークするのではないかという思いを持っている。

◆　合区を解消し都道府県の代表を出す解決策としてのブロック制度に対する所見を伺いたい。

◇（平井）　ブロック制は、選挙区論としては世界的にもあり得なくはないと思う。ただ、合区を経験し正直痛感しているのは、特に低投票率、無効投票の増加、これは正直、民主主義の崩壊の危機を感じる。国民から支持され、地元から親しく我々の先生と思っていただけるような制度かということでいえば、ぎりぎり都道府県までという感覚は正直持っている。選挙制度自体はニュートラルなので、候補者選びの過程が政党の中で違いがあろうし、現実の選出される人のキャラクターや議員の考え方によっては、捨て去られるのではないかという一種の不安感をどうしても地方部の方は拭い去れないものがある。投票価値の平等とある程度整合性を付けながら実現できるものであれば、やはり都道府県単位の選挙制度という我が国の民主主義のルーツ、都道府県単位のユニット、これを基本に置いた制度を是非お考えいただけないかと思っている。

◇（濵田）　選挙制度の在り方論としては一つの選択肢であろう。ただ、参議院の選挙制度の在り方、合区との関係でということでいうと、広域のブロックの選出議員でもどこかに住所を持っており、うまく予定調和的に地域バランスが取れればワークはする可能性はあるとは思うが、制度論であるので、衆参両院があり、参議院には元々都道府県選出という制度があることを踏まえ、やはり県単位で、行政の単位との連動性も考えていただくと、参議院において県単位の選挙区から選出をされる議員が大きな部分としているというのは望ましい姿ではないかと思っている。

◆　長期的に投票率の低下傾向にあるが、それについてどのように認識しているか。

◇（平井）　鳥取県では有識者と一緒に研究会を開いた。今、投票所が次々と閉鎖されているが、投票立会人が２人義務付けられており、投票立会人を得られないがために投票所を閉鎖するという現実がある。そこを是非クリアすべきだと思っており、例えばネットで投票立会人ができるように解釈をさせていただいて、投票箱を守るということをやるべきではないか。今、非常に投票率が高かった高齢者が行かなくなっている理由は、投票所が遠いからである。それは民主主義の危機であり、この原因が公選法にあるのであれば、この辺は改めてもいいのではないか。投票率低下に対するソリューションを考

えていくべきではないかと思っている。

◇（濵田）　投票率の低下、大変残念な傾向だと思う。一つには、選挙の対立軸、ある意味、拮抗した候補者が競っていれば結構関心が上がって投票率は上がる傾向があると思うが､そこが必ずしもそうでない傾向の方が現実には多いということではないかと思う。そうした意味で、できる限り県政においても、一種の争点、何が問題であって、どうしたことを県政として取り上げようとしているのか、どんな議論があるのか、そういったＰＲをしっかりしていくということを心掛けたいと思っている。

◆　最高裁は較差の是正に対して厳しい考えを持っている。憲法改正で都道府県代表を保障するということも現状で簡単ではない中で、合区解消に向けてどうあるべきか。

◇（平井）　昭和58年の大法廷判決で、それに遡る衆議院の一票の較差の判決、大法廷判決でも踏襲されているが、前提として国会には立法裁量がある。それが裁量権の逸脱に当たるかどうかが違憲判断のメルクマールになる。そのうちの一つとして、憲法第14条に由来するような、一票の価値の平等というものもあれば、社会的、歴史的、経済的まとまりとしての都道府県という単位を尊重するというようなこともあれば、様々な考慮要素が加わって、それを裁量の言わばメルクマールにすることについては否定されていないし、令和５年の最高裁判決もそこを更に鮮明にしたと思う。これは、平成24年の最高裁判決では、一票の較差の関係で都道府県単位が邪魔だと言わんばかりの判決になっているが､それがひっくり返ってきて､昭和58年に近くなっていると見るべきかと思う。当然ながら、裁判が起こってみなければ分からないことかもしれないが、基本的には、憲法の中で法律をもって選挙制度を定めると明記されており、法律を定めるのは唯一の立法機関である国会だけである。したがって、憲法上の整合性は確立されていると見るべきではないかと思っている。そういう意味で、世界中がこの問題の調和を図ろうとしており、一票の較差を厳密にやった時期が例えばアメリカでもあった。一票の価値を限りなく平等にしようと思うと、選挙区をごちゃごちゃにいじって、投票の結果が自分に有利になるようなことすら導かれて、ゲリマンダーの違憲判決もアメリカでは出る。こういったことを各国、繰り返している。我が国の場合、メディアのステレオタイプがあり、一票の価値が絶対と思われがちであるが、ほかのメルクマールを認めているわけであり、国会は堂々と立法裁量を行使していただいて結構ではないかと思う。

◇（濵田）　国会に広範な裁量権がある中で、二院制を憲法が取っていると、衆議院と参議院がそれぞれの代表原理を取って、参議院独特の、衆議院とはまた違った形での代表原理を選択をいただくという裁量の余地があると思うので、各会派で議論をいただいた中で､都道府県単位の選挙区制を是非重くお考えいただけないかというのが願いである。

◆　合区が浸透していけば、投票率が上昇するということは考えられるか。

◇（平井）　合区時代にそれに適応した国会議員の在り方を見詰めておられると思うが、現実には投票率は低下傾向であり、努力だけでは補い切れないところがある。それはや

はり有権者の意識であり、これは私たちの代表かどうかと、理解していただける選挙制度になっているかどうかということだと思う。危惧するのは、こうしたことがきっかけで大切な投票制度の価値、信頼性というものが失われてしまうのではないか。我々としては、もう一度、単純にこれは私たちの先生だと思っていただけるような制度、明治以来の府県制の原則に基づいた制度というものを是非検討いただきたいと思っている。

◇（濵田）　投票率の低下傾向は、社会が全体として成熟化をしている中で、様々な選択肢が狭まっているような感覚が恐らくベースとして国民にあることが背景にあるのではないかと思う。個々の選挙を見ると、非常に争点が明確化をされたり、拮抗した候補者が争うような形になったり、県民や国民の関心が高まった選挙では投票率は持ち直す傾向も見られると思うので、選挙制度という点で見ると、いかに国民や県民に近いところで政治が行われているという感覚を持っていただけるような、県単位での選挙区制度を是非お願いしたいという思いでいる。

◆　合区解消のために最も好ましい方法は何だと考えているか伺いたい。

◇（平井）　理想論を申し上げれば、都道府県をまず憲法の地方自治の章の中でも位置付けていただく。何となく府県制の昔から変わらずにいるところで実は日本国憲法は、それがまだ明記されていないというのも一つ合区問題になった背景があると思う。それも含めて地方自治についての憲法上の価値を明確にして、憲法に選挙制度を定立する際の考慮要素の中に、憲法上の地方自治の章と連動させ考慮しながらやるという一文があるだけで、多分最高裁の判断も変わりやすくなるのではないかと思う。恐らく最高裁自体も、立法裁量で衆参両院に任せるといいながらも悩ましいところで、判決が若干微妙に揺れていると思う。それをしっかりさせるためには、背骨の憲法論は本来あるべきだと思う。ただ、今回の令和５年の最高裁判決はその揺れがかなり大きく出ていると思われ、無効投票や投票率に言及することは、立法者に対するメッセージが入っていると思う。したがって、単純に都道府県単位を尊重した選挙制度にしたからといって違憲判断をするとは最高裁は必ずしも考えていないというメッセージかもしれない。そのため、公職選挙法の改正という割とシンプルなやり方でやってみて、最高裁がどういう判断を次下すか。恐らく違憲判断というように単純にはならないのではないかと思う。かつては５倍の較差まで参議院について最高裁は容認してきた。今それが３倍になっている感じかと思う。実は、５倍の較差を容認した時代に、衆議院の暗黙の了解は３倍であった。これが今２倍になってきているのかもしれない。本当は、選挙制度自体は比例と選挙区制度と両方が一緒になってできており、本来、投票価値の平等というのはそのミックスの中で考えてもいいはずだと思う。様々な解釈が成り立つので、必ずしも公職選挙法の改正もなくはないのではないかという感じがする。

◆　合区解消を達成するために、一票の較差は放置されかねないという指摘に対する考えを伺いたい。

◇（平井）　歴史的に我が国の選挙制度の中で衆参両院を違った選挙制度にしようという反映の中で、そうした選挙制度の定立はあり得ると思うし、説明も付くのではないかと思う。これは、元々全国区であったところが比例代表制に昭和57年公選法改正でなった。その後、平成６年の政治改革により衆議院まで小選挙区と比例の組合せになってしまった。これは果たして民主主義の在り方としていいのだろうか。当時からカーボンコピーのように言われる、ある意味失礼な議論があった。参議院は参議院としてこうやって民意を集約していく、衆議院とは違うバイパス的な要素がある、そういう意味で地域代表という性格を鮮明にしようということは必ずしも一票の較差を無視するものではない、一定のバランス感覚の中であれば成立し得るものではないかと思う。

◇（濵田）　投票価値の平等が非常に大事な価値であることは言うまでもないと思う。ただ、国会が二院制が取られ、二院制それぞれの中でも選挙制度が組合せという形で取られてきているので、その一部として、特に投票価値の平等よりは地域性というものを重視する、そういうセクションがあるとしても、そこだけを捉えて憲法違反や、おかしいということには必ずしもならないのではないか、そこは国会の立法の裁量が及ぶ範囲がかなりあるのではないかと思っている。

◆　人口流入、通信・交通手段の発展など、歴史的な変化の中における参議院の位置付け、一票の較差の在り方、最高裁が指摘してきた問題等についてどのように感じているか伺いたい。

◇（平井）　大村内務大臣による、衆議院とは違った構成にするという論旨の中で、地域代表である都道府県単位にした。また、全国の職能代表など、そうしたものもつくることにより、衆参両院の構成を変えて、多様な民意を二院制の中で注入しようというものである。このロジックは、世界的に共通するものがある。アメリカはそれぞれの州の中で細かい選挙区に分かれており、その選挙区の中で、言わば住民に近いところが代表されてくるという、下院の構成原理がある。併せて、それぞれの州というまとまりに応じた民意というものをアメリカの場合は重く見て、二院制の二院目である上院をつくっている。フランスにおいても、セナという上院、これは県に当たるものであり、下院の選挙区割りとは違うものである。世界的には、二院制の場合、共通する原理があって、ある程度広域的な団体でまとまりのあるところで民意を集約して、そこでチェックさせるところを二院制の二番目でつくっている、これが上院の姿ではないかと思う。このような前提の中で、戦後の新しい民主政治をつくるときに、国民主権の表現として参議院の選挙制度というのを当時の政府で提案をされたのではないかと思う。都道府県としては、これこそ「地方の府」としての参議院の役割が提示されたのではないか思っている。ブロック制は、距離感が出るわけであり、都道府県の津々浦々のことは分からないことが多くなる。大都市部と地方部と違いがあるのかもしれない。地方部は県境を越えると、放送局や新聞社も違うし、そこで世論が形成されてきて、それぞれの民主主義というの

ができる。大都市部は、多摩川渡ってどうだ、あるいは京都と大阪の間がどうだなど様々あるが、みんな通勤圏で、ある程度共通しているところや一体感が出るかのしれない。ただ、地方部に行けば行くほど、それぞれの自治の単位、民主主義の単位は尊重されるべきものがあるのではないかと思う。それを無理にまとめると、投票率に表れているような有権者の離反が起こるのではないかと危惧しており、是非理解をいただきたいと思う。

◇（濵田）　元々は全国区と地方区で参議院の選挙制度はスタートしていると思うが、途中で衆議院の方が中選挙区制から小選挙区と比例代表の並立制に変わって、むしろ元々の参議院の選挙制度に近いようなものに変わってきた中で、両院の違いがかつてほど明確でなくなってきている。今改めて白紙で、衆参二院制の下でどういう民意の反映のさせ方をセレクトするのかに関し、参議院の中の一角については県単位というところを堅持をすることをお願いしたいと考えている。

◆　合区により県選出国会議員はいなくなったが、知事としてのデメリットがあったのか、具体的な事例を示して伺いたい。

◇（平井）　一回目の合区選挙のときに、鳥取県は全国で唯一、戦後初めて参議院の議席を一切失った県となった。比例代表にも鳥取県の在住の候補者がいたが、残念ながら当選を得られなかった。県民には大変な衝撃であり、あってはならないことだと思う。私たちの切実な声が届くルートを少なくとも確保されるべきであり、そういうデメリットが現行制度にあることは是非理解をいただきたいと思う。

◇（濵田）　徳島県、高知県の場合は、結果的に、徳島県が主たる地盤の議員、高知県が主たる地盤の議員、並立する形で選出をいただいているので、全くルートが途切れたということではないが、以前、２人のルートで様々なお願いや意見表明ができたところが、そういうルートは１人になっていること、あるいは、様々な政治的な集まりや、今まであったパイプ的なものがより細くなってしまっているのがデメリットと言えるのではないかと思う。

◆　特定枠制度に対する評価を伺いたい。

◇（平井）　日本は拘束名簿方式から始まった。その後、プレファレンスボートと言われる、その中で選好投票をして、その順位付けを有権者が行うという制度の方へ移行した。このようなことは、例えばベルギーなど、候補者を選びながら比例代表を同時に運用していく制度となっており、それ自体、有権者選びの主流の一つだと思う。ただ、そこに、特定枠という拘束名簿的なものが導入された。運用上、合区対策にもなり得ることだろうと思う。それがこの度、図らずも証明されたことがあり、特定枠で当選された合区対象県の方が辞職されることになり、これによって、繰上げ当選された方は、別の県から繰り上がる実例が起きている。結局、そこの代表が失われることになった。合区制度と完全にパラレルなものではないわけであり、その選挙の制度自体はとてもニュートラル

で、拘束名簿式でないところに拘束名簿的な側面を入れて、全国からこの人を選んでもらいたいという方を政党が上位で格付をして当選させることができる制度だと理解すべきである。これ自体は選挙制度として合理性はあると思うし、これを維持することは合区問題とはまた別に切り離して、世界的にも当然考えられてきたことであるので、御議論いただければと思う。

◇（濵田）　元々の主たる動機としては、合区により、各県から１人は主たる地盤とする候補者が運用によって当選できるようにという配慮による制度だと思うが､結果として、言わば拘束名簿的な要素を入れ、より多様な方々が当選をできる余地に道を開いたという意義も有する制度として機能していると理解を申し上げたいと思う。

◆　重度障がい者・難病患者の意見を反映させる選択肢の一つとしての議員定数拡大に対する意見を伺いたい。

◇（平井）　定数総数の問題であるが、これは別の観点で議論いただければよい。例えば、合区を解消するために定数増になることがあったとして、世界的に見て日本の国会議員の数が人口当たり多いとは言えない。そういう意味では定数増の余地はある。これも立法裁量で、衆参両院に議員定数の制定権があるので、その選挙制度と併せて議論をいただければよいのではないかと思う。

◇（濵田）　定数を増やすという選択肢に関し、国会の判断であり、一つの選択肢だと思う。ただ、全体として、地方議会などにおいても、人口減少が進む中で、従来の定数からより減らしてスリムな体制にしていく意見が住民にあるので、国民全体として、そうした中での合意を得ていくことが前提として必要になる問題ではないかと考える。

◆　合区対象の鳥取県や高知県において、国会議員と県との間での交流状況を伺いたい。

◇（平井）　合区対象県選出の国会議員との交流について、議員の資質なり考え方が非常に重要であり、幸い鳥取県では合区で選出した議員にもコミュニケーションを取り、幅広く取り扱っていただいている。ただ、議員が全部お守りするのは大変だと様々な会合で言っている。選挙であると様々な会合で有権者と接するわけであり、大変に負担は重いということも常々言われており、これが長続きするかどうかは正直疑問がある。

◇（濵田）　高知県の場合は、徳島県を主地盤とされる議員、高知県を主地盤とされる議員、さらに特定枠で高知県ベースの議員と、関係の方は３名いる。例えば週末の行事等では､徳島ベースの議員は､物理的な距離や時間的な制約もあるので､場合によっては､高知県に秘書を置かれているので、その方が代理して行事に参加をするようなこともしているが、物理的な距離や広さの制約があるので、なかなか負担は大きいのではないかと拝察している。

◆　都道府県の参議院議員がいなくなる可能性がある中、知事の権限を増やしたり、国による規制を撤廃して、都道府県において柔軟性のある行政ができるような要望があれば伺いたい。

◇（平井）　立法措置の際に、我々地方の現場の意見を入れる仕組みを内在的につくっていただけると有り難いと思う。政府の立法はある程度、我々知事会に相談が来ることはある。ただ、議員立法の場合は議員の方で組むので、そういうところに、例えば計画を作るように義務を掛けていいか、実行できるのか、何か検証作業というのももっとあると本当は有り難いということであり、知事会でも分権委員会などで度々論点として提起している。また、全てが国の権限でなくてもいいのではないかということは様々あり、例えば福祉関係が特に多いが、保育所の必置基準のようなものを緩和していけば、もっと子供を預かることができるのではないかということがある。この辺は地域の実情に合わせて考えればいいと、我々も権限移譲や分権会議も含めて提起しているが、必ずしも実現しているわけではない。参議院の方でも、国と地方の権限の在り方、現場主義ということをつくっていただければ有り難いと思う。また、全国一本の選挙制度という趣旨もあるのかもしれないが、全国で全部代表することになると、現実には様々な団体が職能別にあるかと思うが、結構中央集権的につくってあり、結局全てを持っていってしまうと、今以上にかなりいびつな代表に地域的にはなり得るのではないかという危惧を持っている。必ずしも全国にすれば平等ということではなく、地域の大切な行政課題、政策課題、これが反映される仕組みをあえて選挙制度の中でもつくっていただくことが必要ではないかと思っている。

◇（濵田）　特に地方への権限移譲や規制緩和では、例えば様々な行政計画をつくるという義務付けが法律などによって行われる場合に、男女共同参画や子育て支援など様々な類似した趣旨の法律の下で類似した計画をそれぞれつくらないといけない。実際の運用ではかなり弾力化している部分はあるが、建前としてそうなっているような部分をもう少し県サイドに任せていただければ効率的な仕事ができるという思いはある。

◆　首長と議員の兼職について伺いたい。

◇（平井）　立法の作り方であると思う。ドイツの参議院も我々のような知事が入ってやることになるし、フランスの上院などもそうした地方の役職者がやるようにもなる。組み方としてあり得るだろうと思う。我が国の場合は、立候補と同時に辞職する制度になっているが、恐らくここも限界が来始めており、例えば公務員からの在職立候補など、他の国のように認めてもいいものはいろいろとあるのではないか。それは首長と議員の間でもあり得るかもしれない。

◇（濵田）　制度設計の問題だと思う。現状だと知事や市長は多忙であり、今の枠組みのままでは難しいかもしれないが、補佐体制や関係制度を整えていくことで設計は可能ではないかと思っている。

◆　知事会の決議にも触れられている、今後人口の少ない地方でますます合区が広がっていくようなことがあれば、民主主義の根幹を揺るがす重要な問題であり、都道府県間で一票の較差とは異なる不平等性が生じることにもなるという観点での意見を伺いたい。

◇（平井）　県で利害が必ずしも一致しなくて対立する場合もある。また、それぞれの事情があって折り合いの付かないことも多かったが、例えば高速道路の要求をするなど、本当は内在的には対立する部分というのはある。こういうような問題について、願いが届かない、国会で議論されないという、制度的な合理性のないところがあるのではないか。また、これからの問題は恐らく人口減少社会になってくる。そういう問題意識が正当に国政の場で議論されればいいのだが、もし単純な人口平等で大都市の考え方が何回採決しても通ってしまうことになる国会で本当にいいのかということは、根源から問われなければならないことではないかと思う。大切な民主主義の基盤が失われるということで憲法価値が損なわれる面が逆にあるということは､強調させていただきたいと思う。

◆　都道府県代表としての参議院議員を確保する観点での参議院の役割や参議院の機能について、何が期待され、何があれば最高裁の要請に応えられると考えるか伺いたい。

◇（濵田）　現実に都道府県が国の内政において様々な行政、政治、社会の基本単位となっているので、国政における様々な施策についても、ほとんどが現実には県を通じて実施をされたり、県民からの意見を県を通じて国に訴え実現を図っていくことを目指すような関係にある。そうした意味では、県という立場というフィルターを通して様々な国政の機能をチェックしたり、足らざる部分を補うようなことを参議院において専門の機関を設けて行うことは大変有り難いことではないか。横割り的に、分野横断的に見た場合に、こういう組合せの方がより効率的ではないか、あるいはここが抜け落ちているのではないかという目でチェックするような、例えばライドシェアのような問題も、大都市と地方では随分と問題の起こり方、解決の仕方は違ってくると思うので、地方の都道府県の目から見た政策のチェックやより効果的な展開の仕方を議論いただき、解決に導く機能を参議院で持つことが一つの解になり得るのではないかと期待している。

◆　都道府県を軸として地方の声を受け止める委員会の設置、課題先進地域とこれからの地域と一緒に議論する、あるいは、大規模災害を主力で担う都道府県と参議院議員が一緒に議論するなど、参議院の新たな機能が都市部の都道府県民にも有益であることについて見解を伺いたい。

◇（平井）　ハウスとしての参議院の役割は、災害面等でブラッシュアップできるのではないかと思うし、合区問題に象徴されるような政治に対する信頼感の欠如や縁遠さを解消する意味でも、ハウスとしての活動として、災害など横串を刺した活動というのは重要ではないかと思う。そういう意味で、それぞれの地方の経験と大都市部の経験が組み合わさって初めて参議院を通じた我が国の大きな課題の解決になるのではないかと思う。

◇（濵田）　人口減少や高齢化、先行して課題解決を行っている県の経験を大都市部にも生かしていただく面もあるし、災害時も含め、人材、食料、エネルギーなどは地方が大都市の生活を支えている面もあるので、そうした国としての一体性、共存共栄というと

ころの要に参議院議員が様々な調整をするようなところに、この国を一体として運営していくポイントがあるということが一つの論点になるのではないかと思っている。

３　令和６年４月12日（第12回）の参考人による意見陳述（参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区の意義、選挙制度論、各種選挙制度の論点等について））

（１）政策研究大学院大学教授　竹中治堅参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（議論の前提：参議院の独自性＝参議院の優位性）

議論の前提として、参議院の独自性とよく言われるが、これは参議院の優位性であると言ってもいいと思っている。それは、参議院が日本の議院内閣制の下で非常に強い権限を持っているからである。

議院内閣制は何かといえば、内閣の存立は議会の信任による、そして内閣は議会を解散することができるということであるが、日本の統治制度の下でこの関係が成立するのは衆議院と内閣の間だけで、参議院と内閣の間にはこの関係は成立しない。

首相指名選挙はあるが、実質的には衆議院が優位するので、参議院は首相を指名する権限を実質的には持っていないと考えていいだろう。それから、参議院議員は解散がなく６年間の任期が保障されているので、参議院は内閣に対して、非常に強い立場を持っている。

教科書的には、法律については衆議院が参議院に優位すると言われているが、実はこの優位性というのは弱いものでしかない。再議決する３分の２を与党が衆議院で確保するのはそもそも難しいし、持っている場合であっても60日ルールがあるので使うのが難しい。要は、特にねじれになっている場合に非常に参議院は強い影響力を発揮する。

与党に対しては、衆議院であれば、与党の議員だからといって必ずしも内閣の政策に全て賛成する議員ばかりではないと思うが、公認権及び解散権によって反対する与党議員を牽制することが可能である。しかし、参議院議員に対してはそういうことは非常に難しい。

予算と条約に関しては衆議院の議決が優位することになっているが、予算や条約を実施するために必要な関連法案を伴っていることが多いので、関連法案が成立しなければ非常に問題になるので、予算や条約に関する衆議院の優位もそれほど強いものではないのではと思っている。

首相指名を除けば、実は参議院の方が法案を成立させる上では衆議院に対して優位に立っていると思っている。首相指名の話があったが、今の自民党・公明党連立政権は自民党が参議院で過半数の与党勢力を構築しようとして始まったものが続いており、実質的には参議院は政権の構成にも影響を与えるほど非常に重要な院である。

参議院議員にこのことを話しても、なかなかその強い権限を十分持っているということを必ずしも全ての参議院議員が理解されていないという印象を抱く反応を見せる方もいる

ので、この参議院の強さについては、改めて強調させていただきたい。

政策に関しても非常に大きな影響をこれまで及ぼしてきた。ねじれになった場合は、衆議院が３分の２を確保している場合には、再議決で成立させたこともあるが、重要政策の実施が非常に遅れた場合もあった。与党が衆議院の３分の２を確保していない場合も、子ども手当法案など法案の成立を断念しなくてはならなかった。その他、法案成立のために修正を受け入れざるを得なくなった、場合によっては野党側の解散要求を受け入れざるを得なくなった場合などもある。

与党が過半数を確保している場合にでも、特に連立与党の一部が影響力を行使して、安倍内閣のときの集団的自衛権の憲法解釈の変更などは当初考えられている案を見直すということが起きた。

このように非常に強い参議院は、強い権限を持っている以上、国民からすると、参議院議員を選ぶ投票権の価値というものは平等であるべきだろう。

（最高裁判決と近年の制度改革）

最高裁は長期的に見るとより厳格な立場を取るようになってきている。これは最高裁が参議院の強さを認識するようになったからだと思う。

最高裁は、しばらく参議院の独自性という言葉を使ってかなりの投票価値の較差を認めてきたが、この平成24年の最高裁判決辺りから独自性ということを言わなくなった。それは、参議院が衆議院とほぼ対等の立場であるということを最高裁が認識するようになったからだと理解している。

そして、参議院に対し、平成26年11月に抜本改革を求めるようになり、これを受けて平成27年７月に合区が導入され、そのときにその改革法案は抜本的見直しについて必ず結論を得るものとすると言っているが、それは実現されてない状況にあり、その間に較差が拡大してしまったので、平成30年７月にまた改革を行い特定枠を導入した。このときに定数を増やしている。

最高裁は少しずつ厳しいことを言うようになってきて、直近の判決の方が令和２年の判決よりも立場を厳しくしてきているのではないか。投票価値の平等が憲法上の要請であることなどを考慮すると、較差の更なる是正を図ることなどは喫緊の課題であると踏み込んでいる。

（都道府県選挙区の意義）

都道府県選挙区をどう考えるかについて、憲法との関係でいえば、都道府県は憲法上の存在ではない。選挙区をどうするかというのは法律に落とし込まれており、都道府県の法的位置付けは地方自治法で、普通地方公共団体の区域は従来の区域により、従来の区域を誰が決めているかというと、太政官令まで遡ることになる。

そのため、憲法上の存在でないことを強調しておきたいが、実際には国民の間で都道府県という意識が非常に強いので、都道府県の意見を代表させるために選挙区を設けること

は一つの在り方だとは思うが、そもそも何で都道府県に選挙区を設けられたかというと、多様な民意を反映させるための一つの方法として全国区と併せて設置されたものと理解しているので、多様性を表出させるための選挙区の在り方はほかにもあるので、都道府県選挙区は何が何でも守らなくてはならないわけではないと思っている。

最高裁も、投票権の価値の平等要請は最も強いという立場を打ち出しているので、そこを踏まえて選挙区を考えるべきではないかと思う。

（選挙制度論）

小選挙区比例代表制というものが大きな種別としてあり、小選挙区制は民意を二つの大きなグループに集約させる傾向が強いのではないかと考えられ、その分、死票が多くなってしまうことが欠陥として指摘されている。比例代表制は、多様な民意を反映させるためにはよりふさわしいものではないかと一般には考えられているのではないかと思う。

それと併せて、大選挙区制も多様な民意を表出させる選挙制度ではないかと思っており、比例代表制との大きな違いは、無所属も出馬できることが重要なポイントではないかと思う。

中選挙区制は、大選挙区制の一部だが、定数がより少ないものであると理解されているが、大選挙区制との違いは、戦略投票が起きて、有力な政党や有力な候補に有権者は投票を集中させる傾向が発生するというのが中選挙区制の特徴ではないかと思っている。

（選挙制度改革の考え方）

参議院の選挙制度改革についてどう考えるかであるが、強い参議院だからこそ平等原則は貫くべきで、多数決原則を貫くべきだろう。一票の投票の価値が少ないところだけで過半数を取ってしまうと、少数でも参議院では多数を取れてしまうことが起きてしまうので、民主主義の多数決原理に反するだろうということで、平等原則も重要だが、民主主義の多数原則を貫く上でも一人一票の価値を貫く、実現、反映させる形で改革を進めることが重要なのではないか。

都道府県代表は一つの代表方法だが、平等原則が優先されるべきで、多様性というのは、地域特性に加えて、例えばジェンダーや、最近では世代ごとに選挙区を設けるべきではないかと言われているので、多様性の一つとして考えるべきだろう。

また、選挙制度を考える上では分かりやすさが重要で、特定枠というのは、有権者から見て選挙制度を分かりにくくしているので、見直す必要があるのではないか。

参議院の今の総定数、平等原則、地域特性、無所属も出馬できることなどを考えると、目指すべきはブロック別大選挙区制ではないかと思っている。ただ、ドラスティックな改革を実現することは難しいことも十分理解しており、平等原則、多数決原則を実現するために、より漸進的な改善策も当然考えられるだろう。そのためには合区を更に進めること。それから、議論を聞いていて非常に不思議に感じるのは、比例区を聖域視していて、比例区の定数を見直す議論を全く行わないで、都道府県をどうするか、合区はけしからんなど

話している。一部の議員が都道府県の定数を、都道府県代表を守りたいのであれば、比例区の定数を削減して都道府県に配分することをなぜ検討しないのかと、研究者としても、一東京都民として強く思う。

東京都民は価値が３分の１しかないので、我々の価値を増やすためにはそういう方向、解決策も検討していただきたい。それも難しいなら、参議院の総定数を増やして、特に一票の価値が少ない都道府県に定員を増やせばいいのではないか、それは民主主義のためと世論を説得してでもするべきである。ちなみに、かつて定数が252であったものを242に減らして、それを248に増やして、実際、４は貯金があるので、その４をまず使うということも考えてもいいのではないか。

最後に、自民党の改憲案は合区解消を打ち出しているが、これを考えるため、先ほども申したような方策を検討しないでいきなり改憲案を言うのは、乱暴な議論ではないかと指摘させていただきたいと思う。

併せて、本当に都道府県代表を死守するのであれば、参議院の権限を見直すことも必要であろうし、再議決の要件を３分の２から２分の１に減らして、衆議院の優位性を認める代わりに平等原則や多数原則を参議院に関しては貫かないということを併せて議論すべきものを、その議論をしないで都道府県代表を死守と言っている。自民党の姿勢はやや非常に残念であると私は感じている。

（２）中央大学法学部教授　中北浩爾参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（発足時の参議院の位置付け）

昭和21年末、帝国議会に提出された参議院議員選挙法案、現在の公職選挙法について、大村清一内務大臣は貴族院で提案説明を行った。これによると、日本国憲法が二院制を採用したのは、衆議院と参議院の長所と欠点を相互に補うとともに、慎重な国会審議を行うためであった。したがって、衆参両院の議員構成はできる限り異質にすべきであり、こうした認識に基づき、参議院の選挙制度は、都道府県単位の選挙区選挙と全国単位の大選挙区制のセットが提案された。

その際、大村内務大臣は、前者に関して地域代表的性格を有する、後者については職能代表制の長所を取り入れると述べている。憲法第43条は、衆参両院議員が全国民の代表であることを規定しているが、国民代表であることは、地域代表的性格あるいは職能代表的な性格を持つことと矛盾しない。

（参議院の選挙区と比例区の現在）

その後、全国区は昭和58年に大選挙区単記制から比例代表制に変わったが、現在も参議院は衆議院と比べて地方議員出身者や労働組合を含む各種団体の組織内議員が多く、発足時に想定されたような構成を持っていると言える。現在、世界各国で政党組織や中間団体

が弱体化し、政治指導者と有権者が直結する、いわゆる中抜き政治が進み、それがポピュリズムの温床になっていると言われるが、参議院がその防波堤の役割を果たしていると考えている。最近、東京大学で博士号を取得した高宮秀典拓殖大学助教も同様の結論を導いている。とりわけ都道府県という広域の地方自治体は、135年以上前の明治21年に基本的な形を整え、現在も続いている。政党、団体の地方組織、地方紙やテレビのローカル局の多くも都道府県単位であるなど、政治的なまとまりとして非常に重要な役割を果たしている。そして、選挙区選出の参議院議員は、都道府県で集約される地域の民意を国政に媒介する上で重要な役割を果たしていると評価できる。

（４県２合区の実施）

ところが、平成27年に定数是正が行われ、鳥取・島根、徳島・高知の４県２合区が実施された。これは、平成24年に最高裁が、投票価値の平等を重視して、その２年前の参議院選挙の５倍の較差を違憲状態とみなしたことが直接的な原因であった。その背景には、都市部への人口移動により一票の較差が拡大したことに加え、与党が参議院で過半数を持たないねじれが生じ、国政の停滞が続き、参議院の権限が立法などでほぼ衆議院と対等という認識に転換したという事情があった。参議院の権限が強いのであれば、投票価値の平等を一層追求せよということである。

（合区の問題点）

平成27年の合区を含む定数是正で一票の較差は５倍程度から３倍程度に下がり、以後この水準で推移する一方で、合区された４県では投票率の低下や無効投票率の上昇が見られる。これを理由に全国知事会が合区解消を求めているだけではなく、令和５年の最高裁の判決も、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていると指摘し、慎重に検討すべきと述べている。そもそも合区は都道府県単位という選挙区選挙の一貫性を傷つけるが、これ以上は人口が少ない県同士が隣接しておらず、人口が少ない県が多い県に事実上吸収されるという形の合区にならざるを得ない。

（ブロック制（比例代表制・大選挙区制の問題点））

そうした中で、都道府県単位という原則を放棄し、衆議院の11の比例ブロックと同じブロック制の比例代表制あるいは大選挙区制を採用し、投票価値の平等を徹底的に実現すべきという主張が見られる。しかし、ブロック制に対しては、以下の二つの理由から反対である。

理由の一つは、合区の弊害を更に助長してしまうことである。都道府県単位で行われている地方政治との連携が弱まり、候補者が選挙期間中にブロックの各地をくまなく回ることは不可能であり、議員と有権者の接点が希薄化する懸念もある。さらに、ブロック内の人口が多い府県が過剰に代表され、それ以外の県の投票率が低下することが予想される。南関東ブロックの千葉、神奈川、山梨などは相互の結び付きが弱い、とりわけ固有の歴史

や独自の課題を持つ沖縄が九州ブロックに埋没してしまうといった問題点もある。

もう一つの理由は、ブロック制であると、衆議院と差異化できず、二院制の趣旨が生かせないことである。衆議院の11ブロックと違う形のブロックをつくることも可能だが、有権者が混乱する。仮に、全国比例区も廃止して選挙区と合わせてブロック制に一本化した場合には、参議院の特徴はすっかり失われ、参議院不要論を強めかねない。

（「強い参議院」から衆参の役割分担へ）

都道府県単位の選挙区を維持し、合区を解消することが適切だと考える。しかし、その前提として不可欠なのが、衆参両院の役割分担の明確化である。議院の構成が異なる衆参両院のねじれによって国政が過度に停滞しないようにすることが必要である。憲法第59条、衆議院の再議決要件の３分の２以上を見直す、あるいは国会法を改正して両院協議会の在り方を変えるといったことが考えられるべきである。ただし、それは参議院の権限の削減ではなく、あくまでも役割分担の明確化の一環としてなされるべきだと考える。

衆議院の主な役割は、多数派を形成して内閣を創出し、それに信任を与え、法律、予算、条約承認などの面で支えることである。それに対して参議院は、衆議院多数派に集約されない地域、職能、性別など多様な民意を代表しつつ、衆議院多数派に依拠する内閣をチェックする役割が求められる。例えば、行政監視、政策評価、決算、情報公開、公文書などの役割を重視すべきで、経済、財政、社会保障などの将来推計とそれに基づく政策立案を始め、政権をまたぐ長期的課題の調査や合意形成についても積極的に取り組まれるべきと考える。

（役割分担の一環として参議院に「地方の府」としての役割を）

こうした参議院の役割の一つとして、「地方の府」という位置付けがあってしかるべきである。具体的には、国会法、地方自治法などを改正し、参議院に地方基本政策委員会を設置する、地方関連法案の参議院先議、総務省の国地方係争処理委員会の移管なども考えられる。このような「地方の府」という位置付けに基づく制度改革を前提として、合区を解消する考えである。

最高裁は、平成24年の判決でさえも、憲法第14条に基づく投票価値の平等を重視する一方で、それを唯一、絶対の基準とはしておらず、投票価値の平等は他の政策的目的ないし理由と調和的に実現されるべきという立場である。憲法が第42条で二院制を採用しており、参議院に特色ある機能を発揮するよう求めていることに加え、第47条で法律によって選挙制度を定めることを規定しており、国会の裁量に委ねていることがその根拠である。参議院が「地方の府」としての内実を備え、その役割を果たす上で都道府県単位の選挙区選挙が不可欠であることを示すならば、論理的に言えば最高裁が容認する一票の較差の上限を引き上げることができる。

（合区解消の進め方）

一つの合区解消策は、定数の増加である。投票価値が低い都市部の都道府県の選挙区の

定数を増やすならば、合区を解消しても一票の較差は開かずに済む。政治的に定数増は難しいが、日本は西ヨーロッパの先進国と比べて議員一人当たりの人口が多く、つまり議員の数が少なく、その一方で、歳費や職務手当が高い。それゆえ、歳費や旧文通費を削減して定数増に回すのは適切であり、かつ国民の理解も得られるのではないか。

しかし、参議院事務局が試算したところ、現状の一票の較差を維持しつつ合区を解消するには52議席を増やさなければならない。52議席はさすがに厳しいということであれば、選挙区の定数を最低２名とした上で、３名、５名といった奇数配当選挙区を導入すれば、議席を増やすのを33議席まで抑制することができる。この33議席も難しいのであれば、「地方の府」としての内実を十分に備えることで、例えば20議席増にとどめ、若干の一票の較差の拡大を最高裁に認めてもらうしかない。

第二の合区解消策は、奇数配当選挙区を設けて定数１の選挙区をつくることである。そうすれば、一票の較差は現状から開かない。この場合、二つの方法がある。

一つは、定数１の選挙区、現状でいえば鳥取、島根、徳島、高知の４県だけ６年に一度選挙区選挙を行う。重要なのは投票価値の平等であって投票機会の平等ではないので、論理的には正当化が可能であろう。しかし、他の都道府県よりも投票機会が半減することは、やはり現実には政治的影響力を弱めることを意味する。したがって、以上の４つの県も、それならば合区の方がまだましだということになるのではないか。

もう一つは、全ての選挙区を合計の定数が同じになるように２つのグループに分けて、３年ごとに交互に選挙を行うというものである。各選挙区は６年に一度だけ選挙区選挙を行うことになり、投票機会の平等も達成される。

なお、アメリカの上院は各州から２名を選出するが、全ての州を３グループに分け、６年に２回選挙を実施する方法を取っている。

日本国憲法第46条には、参議院議員は任期６年、３年ごとの半数改選としか書かれていない。ただし、移行期間では３年任期の議員が出る。これは憲法違反であるという批判を招きかねないが、昭和22年の最初の参議院選挙の際には、上位当選者を任期６年、下位当選者を任期３年としたことがあるので、移行措置として憲法上も認められると考える。

（合区解消のための憲法改正をどう考えるか）

合区解消のための憲法改正について、憲法第46条若しくは第47条を改正し、都道府県ないし広域の地方公共団体の区域による選挙を明記して合区を解消しようという考えである。

しかし、憲法第14条に基づく投票価値の平等を大幅に損なってしまうようでは、それ自体が問題であり、都市部を中心に反対論が強まり、国民投票で否決されかねない。それゆえ、さきに述べたような二つの合区解消策と併せて実施しなければならないと考える。もっとも、都道府県の区域による選挙を憲法に明記すれば、将来の合区を阻止する効果があることは確かである。

（比例区：新たな多様性の代表）

比例区についても多様な民意を代表するための選挙制度改革が行われるべきと考える。

その一つは、特定枠の活用である。れいわ新選組が障がいを持つ候補者を特定枠で次々と擁立し当選させていることは、大きな気付きを与えるものであった。選挙運動上の制約などから従来余り代表されなかった人々を選出するために特定枠を活用することは望ましいことであり、可能であれば、そのような形での特定枠の使用について会派間で申し合わせていただきたいと思う。

もう一つは、クオータ制の導入である。平成30年、男女の候補者数をできる限り均等にするよう政党などに努力を求める候補者男女均等法が制定された。しかし、罰則規定がなく、候補者や議席の一定比率を女性に割り当てるクオータ制とは言えない。その結果、現在、女性議員の比率は衆議院で10.3％にすぎず、参議院は、健闘しているとはいえ26.7％にとどまっている。先進各国と比べて非常に低い水準である。そこで、各政党に候補者を３割以上、できれば半数を女性にするよう法律で義務付けるクオータ制を比例区に導入していただきたいと思う。一段と女性議員を増やす取組を行うことは、参議院の正統性を高めることにつながると考える。

（３）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は専門委員の発言、◇は参考人の発言を示している。

◆　人口が少ない地方こそ政策の必要性が高く、較差是正を強く言いすぎると、地方間格差を広げてしまう。その意味で県という固まりの意義を見直すべきと思うが、都道府県代表の重要性についてどのように考えているか。

◇（竹中）　都道府県を一つの単位として代表させることの重要性は、十分認められると思う。ただ、それはバランスの問題で、人口が多いところの住民の政治に参加する権利がほかの県の３分の１や２分の１であるというのは、許容し難いと思う。そこまで都道府県代表が大事で合区を避けたいと思われるのであれば、例えば、奇数区を認めたり、総定員数を増やすことをなぜ御検討されないのかということである。

◆　都道府県選挙区と比例代表を加重平均して較差を計算することについてどう考えるか。

◇（竹中）　結局、加重平均したとしても多分較差は残り、是正が必要であろうと思うのと、選挙区で投じている一票の価値というものは独自に考えていくべきなのではないかと思う。

◇（中北）　そういう考え方もあると思うが、他方で、二院制の趣旨、参議院の存立の目的からいって、現実には最高裁の判決も、衆議院の場合２倍、参議院の場合３倍と、やや緩く現実に判断の基準になっている現状があるので、平均値で考えれば較差はさほど

ないという主張もあるかもしれないが、これ以上開くということはなかなか正当化しにくいのではないかと考える。

◆　参議院独自の役割として、地方問題の課題解決に努めるという意味での「地方の府」の深掘りと、それ以外でどのような役割があるか、特に、国・地方の紛争処理について具体的に伺いたい。

◇（中北）　参議院の選挙制度を考える際に、参議院の役割を考えて、その上でしかるべき対応として選挙制度を考えるというアプローチは正攻法であると考えている。その上で、その役割のうちの全てではなく一つとして「地方の府」がある。「地方の府」だけという役割を参議院で果たした方がいいと聞こえるかもしれないが、そういう役割を一つ重要なものとして持ってはどうかということにとどまるということである。特に、国の統治機構は、国、都道府県、市区町村という三層により成り立っているので、都道府県という単位は、この国の政治の在り方からすれば重要な役割を果たしていることは、十分に踏まえられていいと考えている。参議院は職能的な形で比例議員は選出されているほか、参議院としての独自の役割として、衆議院多数派や内閣に対するチェック機能という役割、さらに、６年任期があり解散がないという立場から長期的な観点から調査をするなど、独自の役割を果たすことによって衆議院とは違う役割をきちんと果たしていただくことが必要ではないか。そうした中の一つとして、「地方の府」としての、地方の関係の役割を果たす上で委員会をつくってはどうか、あるいは、国と地方の係争処理についても参議院の下に置いた方がいいのではないか、地方関係の法案については先議したらどうかなどと、様々なアイデアはあると思う。そのような形で参議院の役割を具体的に示すことが、まず、参議院不要論的なものを変えていく第一歩にしていただきたい。

◆　都道府県選出議員を擁する参議院独自の役割についてどのようなものが考えられるか。

◇（竹中）　参議院の独自の役割ということで、地方は、コロナのときに、実に都道府県が重要な役割を果たしている､そして指定都市が非常に重要な役割を果たしているのに、国側もうまく調整できていないし、県も指定都市には権限が及ばないので、日本国として調整をする機能が必要だろうと感じていたところである。また、リニアの問題で、知事があそこまで突出する場合に、国として少なくとも勧告や助言をもっとするような機能を国のガバナンスの問題として置いた方がいいのではないか｡そういうのを参議院で、究極的には憲法改正をして、参議院で国と都道府県の間の調整、中北参考人から権限を参議院に移すという提言があったが、それに似たような形で国と地方の調整機能を参議院に持たせるために都道府県代表が必要だというロジックは十分あるのではないかと思う。ただ、多様性の表出の一つなので、例えば最近、世代間格差が非常に問題になっているが、それこそ特定枠を活用するという話になるかもしれないが、年齢別、世代ごと

の意見を代表するような院とすることも考えられるのではないかと思う。

◆　大変な広域のブロック制により、選出議員の属性が限定されることや公認権を有する政党本部の影響についてどのように考えるか。

◇（竹中）　ブロック制は、余りに広域化する選挙活動をどうするかという問題はあるが、地域特性と一票の価値を重視しているので、今の参議院の強い権限を前提とするならば、そこでやっていくしかないのではないかと思っている。ただ、確かに党執行部の力が強くなってしまう問題はあるかもしれないが、いろいろな政党が参加できる、議席を持てることは間違いないので、衆議院はともすれば政権が強くなると思うが、それに対して牽制することは可能になるのではないかと思っている。

◆　衆議院は政権選択、参議院は多様な民意の吸収と考えるが、現在の衆議院小選挙区比例代表並立制についての考え方と、これに対して参議院にブロック制を導入することについてどう考えるか。

◇（中北）　衆議院の選挙制度改革のありようを話していると時間が足りなくなりので、所与の前提として今日はお話しした。では、この所与の前提を外した場合どうなのか、小選挙区比例代表並立制は小選挙区をメインとする選挙制度である。この制度を導入すれば政権交代可能な民主主義ができるという立て付けで始まったが、現実にはそれがなかなか起きにくい制度になっている。そうだとすると、政権交代が起きやすいのは本当に小選挙区制的なものなのか、日本の国のありようと非常にミスマッチを起こしているのではないかというのが現実ではと考えている。そういった意味では、むしろ比例代表を中心とする選挙制度の方が政権交代の可能性、二大政党制的な政権交代ではないが、政権交代の可能性が高まるのではないかと個人的には考えている。例えば、都道府県単位の非拘束名簿式の比例代表制というアイデアはあるかと思う。そうなると都道府県単位で議員が選ばれるようになるので、今度は参議院の方で都道府県単位の選挙区制度は必要なのかという議論にも波及してくるということであり、この点の変数を入れると参議院の方も相当考え方を変えざるを得ない、その場合は例えば全国比例一本でいいのではないかなど、様々な考え方が出てき得るのではないかと思っている。なかなか衆参を連動させて改革をすることが現実に難しい、これどう変えていくかということも課題の一つとして存在しているのではないかと思う。

◆　都道府県の単位の選挙区制度を維持しようとしたときに、定数を増やす手段はあり、それが現実的でなければ、法律により「地方の府」的な性格を強くする、あるいは憲法改正かで考えられるが、そうなると例えば参議院の緊急集会の規定にも議論や影響を与えると思われるがどうか。

◇（竹中）　比例代表の方はそのままにして都道府県は絶対維持したいと、それで定数は増やさないとするのであれば、平等原則と多数原則と違うことをやりたいということだと思うので、そうすると、平等原則と多数決原理がより反映されている議院である衆議

院の優位をより明確にする憲法改正が最終的には必要ではないかと考えている。その場合に緊急集会がどうなるかというと、緊急集会は開くが、多分、そこに作った法律や予算は衆議院が見直すことは自由にできるというような規定を入れる必要が出てくるのではないかと考えている。

◆　昨年の最高裁判決を見ると、都道府県代表は当然考えられるべきであるが最優先におくものではないという判断だと思うが、所見を伺いたい。

◇（竹中）　都道府県は認められるが、平等原則が貫かれる範囲ならいいのではないかと解釈した。合区についても、問題が多いからよりドラスティックな改革をするしかないのではないかと最高裁は最初に言っており、抜本的改革が必要である。合区は抜本的改革ではないし、こういう問題があるから、より抜本的な改革が必要だと最高裁は考えているのではないかと解釈した。

◇（中北）　地方で育つと隣の県とは全く違う世界だという現実がある。先日も地方紙の記者と話したが、住民は結局、どこの代表だ、どの県から出ている議員だということは気にしているが、意外と一票の重さということについては投票するときに気にはしていないということを言っていた。それはある種のリアリティーではないかと思う。最高裁は当然法律論から、投票価値の平等を重視するかもしれないが、住民の意識を踏まえなければ民主主義はうまく機能しないのではないかと思う。特に、最近政治不信が非常に強まっているが、これは国会議員と有権者の間の結び付きが希薄化していることに原因があるのではないかと思う。そうならば、ブロック制のような形で更に有権者が手が届かないところから議員が出てくるようになると、ますます議員が何をやっているのかいう話になりかねない。有権者からすると、議員と会う機会がない方々からすると、ベンツに乗って料亭で御飯食べてというイメージが流布してしまっている。どうやって有権者と議員の間、政党の間の溝を埋めていけるかであって、そのための様々な方策を講じていくことが政治構造上、重要ではないかというふうに思う。その観点から、都道府県単位というのはもう一回見直して、そこに議員の選出根拠を求めていくことは、地方のリアリティーから必要なことではないかと考えている。

◆　衆議院は小選挙区制である中で、参議院はブロック制を導入することにより、かえって衆参の役割の明確化につながるのではないか。

◇（中北）　衆議院も小選挙区比例代表並立制であり、比例は11ブロックで選ばれている。それが重複立候補という形で衆議院の半ば救済策のような形で機能している政党が少なからずあるという現実はあるが、本来であれば小選挙区と比例の本来の役割を果たすべきであり、そうだとすると、比例11ブロックと参議院が重なってしまうと独自の役割を果たすのは難しくなるのではないかと考える。

◆　地方議会で定数減が進んでいる中で、定数増についてどのように考えるか。

◇（竹中）　維新から問題提起をいただいたのでちょうどいい機会だと思うので、日本は

イギリス、フランスなどに比べて、人口1.2億人いる国としては国会議員の数は少ないと思う。特に維新のような今まで定数減をずっと訴えてこられたところが、よく考えたが、国民の声を広く吸い上げる上では議員を増やした方がいいと、ただ、議員にどれだけ予算を使っているかを考えた場合には、そんなに増えないようにするというようなことを言うのはあるのではないかと思う。イギリスは10万人に１人国会議員がいる。日本では東京など大きなところだと40万人に１人であり、議員が見えてこないので、定数を増やすのは国民を説得すれば理解を示してくれるのではないかと思う。都道府県を維持しようとするならば30、40、50と増やせばよく、維新の役割は非常に大きいと思うので、理解いただきたい。

◇（中北）　現状の政治の課題は、有権者と議員の結び付きを緊密化させることにあり、この定数でいいのかという問題意識は持ってもいいと思う。昭和22年、参議院の総定数は250で、そのときの人口は7,800万人であった。現在、248で、人口は1.2億人である。そうだとしたら、結び付きは弱まっているということである。身を切る改革を言うのであれば、歳費を減らしながら定数を増やせばいいのではないか、身を切るだけが能ではないと、身を切った先に民衆が活性化する姿を示していただきたいと考えている。ただ、歳費を減らすことは難しく、参議院だけ減らすのかという問題が出て、衆議院より少ないとなると、参議院議員の位置付けがどうなるかという問題はあるかと思うが、衆参共に歳費を減らして、その分を議席を増やすということで尽力いただければと考えている。

◆　衆参の役割が違うので、権能や役割を明確化すれば一票の較差の意味合いも変わり、そこを判断するのは立法府の裁量権の範囲であるとする意見に対してどう考えるか。

◇（竹中）　都道府県が役割を果たしているのは、予算もあり、特に福祉に関しては非常に強い役割を果たしているのはコロナを研究していて認識している。だから、そういう意見が出てくるのは分かるが、衆参の役割が違うことについて、選挙制度が違うので、議員が代表されている利益は必然的に異なっているので、それをもって衆参は現時点において違う役割を果たしていると考えている。そのことを踏まえた上で、国民には分かりにくいので、衆議院と参議院の役割をより明確にして、そのための努力を、参議院は、調査会を設ける、決算を重視する、ＯＤＡを重視するなどをこれまでもやってきた。都道府県がやっていることについて政策を提言する、モニタリングする、さらに、法律で明確に参議院の役割、こういうことを重視するということを明確にするのは当然あると思う。だからといって、国民が持っている国民の政治に参加する権利が住んでいる地域によって違ってくるのは、今の現行憲法の参議院と衆議院がほぼ同じ権限を持っている中では認められないのではないか。

◇（中北）　参議院は衆議院のカーボンコピーだという批判もあり、他方で、ねじれ以降は強過ぎる参議院批判もある。いずれにせよ、役割分担というのが十分になされていないところに原因があるのではないか。それをどうするかであるが、ある部分の権限につ

いては参議院は少し低くしてもいいのではないか。衆議院と参議院の法律の議決が違ったときの再議決要件などは低くしながら、ある部分については参議院の力を強くするという形である。例えば、地方関係の法律、あるいはチェック機能を果たすところである、行政監視機能や中長期的な政策立案というところは、衆議院の部分の権限を参議院の方に持っていった方がいいのではないかと考えている。そのアプローチとしては、当然法律の改正がまず考えられるべきであろうし、もしそれでは足りないということであれば憲法改正にまで踏み込まないといけないかもしれない。まずは、法律改正でできるところをチャレンジするべきであり、それは鳥取・高知両知事の主張と重なり合う部分ではないかと考える。

◆　衆議院のブロック比例と小選挙区を併せている選挙制度が、都道府県選挙区と全国比例を導入している参議院の選挙制度に近くなったという意見に対してどう考えるか。

◇（竹中）　それはちょっと違うと思う。前の中選挙区制時代の方が都道府県選挙区と似ていたと思う。なぜかというと、中選挙区制は特に与党内での意思決定が非常に難しかったので、より時間を掛けなければ意思決定ができなかった。参議院は、党執行部の力がどうしても弱くなるので、意思決定に時間を、参議院議員から賛意をいただくためには意思決定に時間を掛けなければならない。特に自民党の中では、衆議院は結構意思決定が早いのに対して、参議院ではそれほど意思決定を早く済ませるわけにはいかないという問題が起きていると思うので、全然似通ったことにはなっていないと思う。また、衆議院のブロックは、小選挙区とリンクしているので違うと思う。仮に参議院で完全なブロック制を導入したとしても、小選挙区とは全く関係ないベクトルで参議院の方は動くので、同じようになったということは当たらないと思う。

◇（中北）　小選挙区制になり、自治体をまたぐような選挙区が、今回少し是正されたが、増えてきたし、一票の較差については衆議院は相当厳しくなってきたので、選挙区割りの改定が頻繁に行われる。それは有権者と国会議員の間の結び付きを弱める形で機能していて余りよろしくないと考えているが、小選挙区制を中心として回っている衆議院の選挙制度と参議院の選挙制度が現段階で似ているかというと、相当程度に違っていると考えている。ただ、最高裁の判例を見ると、似通っているという認識が実は示されていて、特徴が少なくなっているからこそ、投票価値の平等を強く進めていかないといけないという構成になっていることは事実である。ただ、最高裁の認識はやや妥当性を欠いていると思うし、さらに、最高裁が示唆しているようにブロック制を導入してしまうとますます衆参の違いがなくなってくるので、都道府県単位である特徴をきちんと明確化していくことで参議院は改革を進めていくべきではないかと認識している。

◆　小選挙区中心の衆議院の方が実態として議員活動が地方に結びついており、市区町村の意見もあり、都道府県選挙区であることをもって参議院を「地方の府」として位置付けるのは無理があるのではないか。

◇（竹中）　参議院が多様性を考える中の一つの表れとして、都道府県の利益を考えるべきではないかと思っているので、意見は一緒である。参議院ができたときには、多様な意見をどう考えようかということで地方と職能代表であったと思うが、今は、それに加えて、ジェンダーや世代別の利益の違いというものも参議院に組み入れるべきだと思っているので、参議院は地方代表だけだと捉えるつもりはない。ただ、先ほど来、都道府県代表が大事だという意見をいただいたので、そこまで大事だと思われるならば、例えば定数を増やしたらどうかと言っているので、私自身は多様性の一つだと考えていることを改めて説明させていただきたい。

◇（中北）　衆参で役割分担をするとしたらどういう役割があるかということを考えたときに、一つの役割としては、都道府県と結び付いて選ばれていることは重視されてしかるべきではないか。地域といっても、市区町村と都道府県というまとまりでは相当性格が異なるし、特に衆議院の場合は選挙区割りが頻繁に今行われている。長崎でも選挙区が一個なくなることが起きており、その場合のその地域と議員の結び付きは、参議院の方が、任期６年で解散もなく、都道府県という単位はしっかりしているので、安定的だと考えている。また、都道府県の単位に比べると衆議院の小選挙区は非常に小さい。県によって相当、１県に２区ぐらいしかないところもあるが、東京の場合は非常に多数ある。そうなると、全体を見ているのは選挙区選出の参議院議員ということになり、そこにこそ参議院の役割の一つを求めてもしかるべきではないかと考えている。

◆　衆議院の再議決要件以外に参議院の権能を縮小して較差を容認することについて、どのように考えるか。

◇（竹中）　権能を縮小するから較差は認めるという議論は当然あると思う。再議決要件を２分の１にする以外にもう一つ、参議院の権限をそんなに減らさないが、衆議院の方の意見をより通しやすくすることにより結果的にある程度の較差を認めてもいいのではないかというのが一つあり、これは憲法改正は要らない。これは国会法を改正して、両院協議会の在り方を見直すことである。今は衆参で10対10なので、議決が違った場合にそこで妥協を見出すのは非常に難しいが､両院協議会を事実上の全国会議員総会にして、そこで賛否を問う形にすれば、衆議院議員の方が多いので、衆議院で圧倒的な数を持って通してきた案はかなり通る。しかし、衆議院でもぎりぎりになった場合には参議院の意見がかなり反映される形で、今よりはバランスが取れた判断になるのではないかと思う。

◇（中北）　両院協議会の見直しという、憲法改正に至らない形での解決策はあるかと思う。また、例えばドイツの連邦参議院は、州の代表が出てくる形で、その代わり、連邦政府の存立に関わるような権限はないという扱いで、憲法を改正してそこまで構成を変えてしまうことはあり得るかもしれない。ただ、日本の場合はドイツと違って連邦制の国ではないので、そこまではなかなか国民の理解を得ることは難しいのではないかと考

えている。

◆　障がい者やマイノリティの意見を国政に反映させるため、特定枠制度を改変し、マイノリティのための特定枠を設けるべきではないか。

◇（中北）　マイノリティのための特定枠は、女性のクオータ制を手掛かりに考えてみたい。クオータ制は複数のタイプがあり、有権者や政党の自発性を重視する緩いものから順に並べると、第一に、各政党が自発的にルールを作る政党型の候補者クオータ、第二に、法律で各政党に義務付ける法律型の候補者クオータ、第三に、候補者ではなく議席の一定割合を法律で女性に限定する法律型の議席クオータがある。第三の法律型の議席クオータは、国家統制の色彩が強いものであり、先進国にはほぼ見られない。政治活動の自由という観点から、日本についても採用が困難であると思われる。したがって、二番目の法律型の候補者クオータを導入してはどうかと提案した。この法律型の候補者クオータを他のマイノリティに導入していくことには必ずしも反対ではない。ただ、その法律型の議席クオータのような形での導入は難しいのではないかと思う。マイノリティについては、捉え方によって無数に存在しており、現段階では先進各国で採用されている女性についての法律型の候補者クオータを導入するのが望ましく、議論が熟していけばほかのマイノリティに広げていくという漸進的なアプローチが取られるべきだと考えている。したがって、当面、特定枠の運用は各政党の自発性に委ね、可能であれば一定の申合せを行うというのが適切であると考えている。

◆　少数意見を国政に反映させるための議員定数拡大についてどのように考えるか。

◇（竹中）　議員定数を増やすことは一つの方法だと思っているので、多様性を反映させるためには、参議院の議員数は、参議院がつくられたときに比べて日本の人口が増えていることを踏まえても、もう少し増やしてもいいということは十分指摘のとおりあるのではないかと考えている。

◆　合区解消の進め方で、定数増を抑制するために、52増であったものが奇数配当で33増で済むというが、ここで目指している平等性は、1.0、2.0あるいは3.0のどれか。

◇（中北）　現状では、最高裁は３倍程度が現実のラインになってきているので、そこを基点に考えたらどうなるかと議論をさせていただいた。合区解消しながら投票価値の平等が完全に図れれば一番いい制度だが、なかなかそこが難しいので、一応３倍程度で話をさせていただいた。

◆　定数較差が衆議院は２倍、参議院は３倍が許容されると考える中で、今後許容される較差が下がってくると考えるか。

◇（竹中）　最高裁判決は、参議院に関してより厳格な平等原則を求める傾向にある。衆議院に対しても厳しくなってきているので、中長期的には一票の価値の平等をより求めるような形に最高裁は進んでいくのではないかと考えている。

◇（中北）　近隣合区は難しくなっていることは、典型的には山梨県があると思う。山梨

の場合、衆議院の比例ブロックは南関東で、合区しようと思うと、仮に神奈川につけた場合は大変なことになり、ほぼ山梨からは出られない形になるし、長野だとブロックをまたぐことにもなりかねないので、この辺りは非常に深刻な問題ではないかと考えている。定数を最低２名にした上で、試算を示して、33プラスで今の現状の一票の較差を維持できるが、恐らく、今後の人口の移動を考えるとさらに拡大し、３倍から４倍で推移してしまう懸念がある。憲法改正すれば違憲という状態にはならなくて済むかもしれないが、ハードルも高そうに思う。

◆　距離的にも次の合区が難しい現状の中での解決策はあるか。

◇（中北）　今後、最高裁が一票の較差についてより厳しくなるのか緩くなるのかについて､現在の最高裁の理論構成を見ていると現状のまま進むのではないかが予想されるが、これは、参議院の独特の役割がどうあるのか、他の政策的目的との兼ね合い等によって決まってくる論理構成になっている。参議院が改革を進めてより明確化していけばもう少し緩やかになっていく可能性もあるし、放置していれば厳しくなっていく可能性もあるので、参議院改革の進展具合にも関わっており、議論が求められるところではなかろうかと考える。

◆　33人の定数増の前提は、合区対象４県において定数が２県で１つと考えて計算したのかどうか。

◇（中北）　そういう計算はしていない。この４県だけ不当に今こうなっているから、未来永劫受け入れろというのは、仮にその４県よりも人口が少ない県が登場しても特権的に今の現状を享受できることを正当化することが非常に難しいので、そういう計算はしていない。合区を解消するならば、これ以降は合区はしないことは、理屈としては合わないのではないかと考えている。

◆　参議院の独自性として全国比例が50の枠があり、新勢力の国政への進出しやすさがあると思うがどうか。

◇（竹中）　それは参議院の多様性の表れ方の一つだと思う。なぜそういうことが容易かといえば、全国比例の定数が大きく、少しでも票を集めれば当選できる。更に言えば、東京選挙区が６もあるので、そこでも、最低当選を目指せば当選するハードルが比較的低いので当選しやすい。参議院の独自性は、様々な解釈をされるが、多様性がその一つだと思う。

◇（中北）　衆議院の場合は、政権を形成する、多数派をつくっていくという機能が強く求められるので、例えば衆議院に全国比例があった場合でも、阻止条項のようなものを設けて余り少数乱立にならないようにすることは衆議院であれば考えられるべきことだと思うが、他方、参議院は多様な民意を代表するという役割があり、特に全国比例の場合は得票率が低くても当選が可能であること、新党が進出しやすい選挙制度になっていることは指摘のとおりだと思う。とりわけ、政党交付金という制度があり、既存の政党

はそういうものに資金を頼りながら存続することが可能である。それに対して、そういうバリアがあるとかえって新党をつくりにくいので、参議院から進出をして政党交付金を受け取りながら政党を大きくする、チャレンジする窓というのが開いているということは、政党の新陳代謝を働かせる意味でも一定有効な機能ではないかと考えている。全ての新党が望ましいかどうかは別だが、チャレンジの枠が余りにも狭いと政党政治が活性化しないので、参議院の役割として、機能を果たしていると考えている。

◆　衆議院は小選挙区と比例代表ブロック、参議院は全国比例と都道府県選挙区とある複数の制度を一つにしてわかりやすくすることはどうか。

◇（竹中）　選挙制度は分かりやすいに越したことはないという意見に賛成である。衆議院も、重複立候補制度もあれば、順位を付けられたり付けられなかったりして非常に複雑なので、簡素化できたらよい。参議院も一つの選挙制度にしてしまったらどうかというのは十分あるので、一票の価値を重視して、究極的には全国比例というのも一つの案としてはあるが、その問題点として、無所属が出馬できないことは問題だと思っており、また、地域特性もある程度反映させた方がいいので、地域ブロックの大選挙区制ではどうかということを、一つの選挙制度として提案させて論じさせていただいている。

◇（中北）　確かに、有権者から見ると情報コストの部分があるので、分かりやすい選挙制度であることは一つのメリットであると捉えている。ただ他方で、統治の機構からすれば、分かりやすい制度、一番分かりやすくすれば、衆議院のみにして、一院制にして小選挙区制のみとする。これは非常に分かりやすいが、ブレーキが政権が暴走しても利かないということになるので、歴史の英知で、徐々に権力分立や多様な民意を代表するための選挙制度、ヨーロッパの場合は小選挙区制的なものよりは比例の方が民意を反映するという形で発展をしてきた部分もあるので、分かりにくさというのは統治の安定性や多様な民意を代表する上で必要な部分でもあるので、複雑さと分かりやすさをどう両立するのか、どこに均衡点を求めるかというところで現在の形ができているのではないか。不断に見直す必要はあると思うが、分かりやすさだけ求めてしまうと政治は相当危ういことになってしまうのではないかと考えている。

◆　今後も純粋に地方の人口は減り都会の人口比率が増えていき、さらに都会の代表制が強くなり、地方の声はますます参議院に反映されなくなることは、逆の意味での不平等性ではないのか。

◇（中北）　どういう単位から代表を選ぶか。選挙人のある種の集合的な意識があるところから代表が選ばれ、我々の代表という感覚を持つことは非常に重要な点ではないか。むしろ衆議院はそういうものが希薄化しているので、参議院の役割として、我々の代表、我々の声を聞いてくれる人を出す仕組みを重視することが必要ではないか。最高裁の判決では投票価値の平等が殊更に重視されるが、これは恐らく多くの有権者の感覚とは相当ずれがあり、我々の都道府県から出ている議員であるということを重視する声の方が

大きいのではないかと感じる。これが、都会の東京と地方では相当程度に、首都圏、関西圏であれば大抵メディアが県域をまたいでいるので、そういう地域と、そうではない一県で一局、一県一紙のようなところとは相当感覚が違うと思うが、合区対象になっているような県ではより強くそういう感覚が共有されているのではないか。前回の参考人での知事の発言もそういう形であったのではないかと思う。投票価値の平等、投票機会の平等、そして我々の代表を出すという納得感の部分と、ここを勘案しながら、選挙制度のありようを総合的に考える。投票価値の平等だけ実現すれば国民代表だからいいというのは分かりやすいが、そうではなく、よりバランスの取れた議論をしていただきたいと考えている。

◆　都道府県の関係性を参議院独自の役割と明確化できた場合に、一票の較差を引き上げる上限として、どこまでが許容範囲と考えられるか。

◇（中北）　基本的な立場としては、投票価値の平等も一定程度意味があることなので、原則３倍というラインは目指していただきたい。必要であれば定数を増やせばいいというのが基本的な考え方だと思う。ただ、政治的に難しいのであれば、このラインまで容認が可能であるという、裁判官ではないので言うことはできないが、そのラインは恐らく５倍よりは低いところであろうと想定されるので、３から５の間のどこかである。ただ、裁判所の判決は次第に厳しい方向に進んでいるので、逆の方向の改革をした場合、容認されるかという点については、かなり不確かでもある。やはり３倍程度というラインで、最大限改革案をつくっていただく。これは、投票価値の平等を国民に向けても説明しやすいということでもあるので、まずはそこで考えていただきたいのが切なる希望である。

◆　参議院の役割の明確化や衆議院の優越性の改革の在り方を我々がしっかり方向性を出した上で、合区の廃止、都道府県代表の維持、定数の在り方を打ち出せば最高裁の要請には応え得ることになるのかどうか。

◇（竹中）　憲法改正に踏み込んで再議決要件を２分の１に引き下げれば、相当な定数較差を最高裁は許容すると思うが、現状の権限配分では相当やはり最高裁は今後とも厳しい判断を示していくのではないかと思う。また、合区の不満をいろいろ伺ったが、一票の価値では鳥取県、島根県に住んでいる方々は、東京都の住民に比べたら２倍程度の価値は持っているので、そういうことを踏まえて議論していただけたらと思う。原理主義的で申し訳ないがお願いしたい。

４　令和６年４月19日（第13回）の参考人による意見陳述（参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区の意義、選挙制度論、各種選挙制度の論点等について））

（１）広島大学大学院人間社会科学研究科教授　新井誠参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（一票の較差の解消と「合区」問題）

最高裁は近年、参議院の一票の較差について非常に厳格な対応を求めているところがあると思う。とりわけ、平成21年、平成24年、平成26年辺りの判決はこれを非常に強く求めていたと思う。

もっとも、この間、平成27年の公選法改正から合区が導入され、一票の較差が５倍程度から３倍程度へ変化したことがある。これを受けた最高裁の対応はややトーンを変化させたように感じるところもある。すなわち、かつての幾つかの判決に比べると、都道府県選挙区というものを否定した覚えはないという感じになっているところがあると思う。

これを受けて、最も新しい令和５年の大法廷判決はこのことを少し明確化しているのではないかと思っている。すなわち、特に都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれると言っている。これは、合区問題に対しての最高裁の一定の回答かと思う。

もっとも、この判決の流れをどう読むのかについては幾つか考えるべきところがある。一つは、引き続き一票の較差を厳格にすべきだというメッセージは発していると思う。他方で、合区導入による投票をめぐる事実上の効果に関して、これをどのように対応すべきかということを両方述べているところがあるかと思う。

以上のような状況の中で､現在の合区選挙区というのは非常に問題があると思っている。それは、都道府県代表的性格が最高裁などでもかつて言われたかと思うが、議員を出せない県と出せる県が出現していることが問題である。これは、同一選挙内で異なる選挙制度内の投票を迫られているということが言えるのではないか。また、これは偶然的な産物でもある、すなわち人口が少数かつ隣り合わせの県の一部の県だけにしわ寄せがある。さらに、非常に人口が少ない県の導入によって切り捨てられた感覚を覚えるのではないかということを、非常に問題だと思っている。

（都道府県選挙区の意義）

こうしたことを前提に、都道府県選挙区の意義を簡単に言うと、人口の比例の徹底によってもたらしたことは何かということをかつての参議院選挙と最近の参議院選挙の定数の比較で考えると、端的に見て、４人区以下とそれ以上で分けたときに、定数が少ない選挙区の代表が非常に少なくなっている。今後、このような状況をそのまま追認するのかが起きると思う。

この問題は、政治参加と各地域の声の反映の観点から危惧することがあると思う。

一つには、選挙民の議員へのアクセスという観点から見た質的、量的な距離の問題があると思う。参議院に限られたことではないが、例えば衆議院で特に問題となると思うが、

衆議院の選挙区の面積較差は都市の場合と地方の場合で何百倍も面積差があったときに、観念的なレベルでの議論かもしれないが、議員と選挙民の物理的な距離というものが遠い地域と近い地域というのが出てくるのではないか。

また、政治をめぐる人々の感情というものは比較的重要ではないか。すなわち、人々が忘れられていないという感覚が非常に重要になるのではないかと思う。また、国土保全にとって、周縁地域の代表者がいるということは、とても重要な問題ではないかと思っている。

他方で、地域と言っても、なぜ都道府県なのかということの枠組みの問題があろうかと思う。このことを考えるに当たっては、二つの観点から積極的な意味があるかと思う。

一つは、人々と都道府県意識という問題があろうかと思う。

これは非常に感情的な問題で、全く理論的ではないかもしれないが、実は、私たちは、その土地との紐帯の中で生きているということがあろうかと思う。そのなじみ深いくくりとしての都道府県が、都道府県制が導入されて100年以上たっている中で、このくくりの持つ意味をきちんと押さえなければいけない。

こういうのは感情的な部分かもしれないが、他方で、法的な意味において行政区画としての都道府県が持つ意味が更に重要になってくるかもしれない。それを非常に端的に語っているのが、仙台高裁の秋田支部が出した令和元年判決である。この判決は、都道府県が果たしてきたいわゆる媒介・調整機能というようなことを重視するべきである、都道府県が様々なことについて役割を果たしてきたことに重きを置くべきと言っている。ここに一つ、広域な行政府としての都道府県という枠組みの重要性が語れるかと思う。

（選挙制度改革の課題）

これまで述べてきたことは、理論的には難しい問題を抱えているところがあると思う。幾つか整理しなければならないこととして三つほど挙げたいと思う。

まず一つは、最高裁が常に言っていることであるが、代表民主制の下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ということを、どのように理論的に考えるべきかということである。

このことは、単に一票の較差に局限せられるものではなく、もう少し広い、参加感情や国民の感情というものも含めて、公正かつ効果的というものが生きてくるのではないかと思っている。

もっとも、従前の憲法学説の観点から出てくる問題として、一つは、両議院議員の全国民代表性が特に地域代表的性格というものを導くのだと言っているが、私は、本当にそれでよいのかと思っており、やや外在的に批判したいところがあると思う。両院制を取っていることで、全国民代表性は否定しないとしてもなお、両院の権限関係の非対称性ないしは対称性、組織方法の非対称性あるいは対称性をどのように評価するのかということがあるかと思う。

また、代表制の在り方として多元的な代表の意義ということが出てくるが、例えば、下院、上院というような議論でできる場合には、下院については人口比例の議論が特にできるかもしれないが、上院に当たるものについてはより多元的なデモクラシーというものが導入できるのではないかという考え方が全世界的にも見られる。有名な憲法学者の樋口教授などもこのようなことを言っているが、ただ、樋口教授の場合は、日本の場合には、多元デモクラシーというものが現在の憲法の下で認められるかどうかということがあると言っている。

また、投票価値の平等は言うまでもないが、どの程度まで較差を許容して、あるいはこれを唯一要請する価値と見るのかという問題が出てくるかと思う。

制度構想に関わる話として、一つは、現状をどの程度基本的に維持するのかに関わってくるかと思うが、現状を基本的に維持する場合には、とりわけ参議院側の公正かつ効果的な代表形成に向けた積極的なメッセージの発信が重要になるかと思う。このことが国民に対してどの程度伝わってくるのかというところがあると思う。基本的には新たな構想も考えなければいけないかもしれない。

都道府県選挙区を維持するような場合は、合区は解消すべきではないかと思う。場合によっては定数増や奇数定数制を設ける方法があるかと思う。

更に踏み込めば、その他の選挙改革としては、ブロック制や全国区の導入があるかと思うし、また、プラスアルファで比例の定数をどうするのかといった問題が出てくるかと思う。

また、この問題はもう一つ、衆議院と参議院の権限関係などから見るような問題が登場している。この両院の権限の非対称性から、実は参議院の選出方法は衆議院とたがえてよいという議論がよく見られる。

他方で、近年、最高裁の議論を受けて、参議院の権限にもう少し違った形を積極的に入れていくべきではないかといった議論がある。とりわけ、地方の国政に関する参加という観点から、都道府県選挙区制を維持しようということになった場合には、参議院の権限や意思決定手続の中に都道府県の声などを入れていくようなシステムを設けることができないかという提案がされている。

（選挙制度をめぐる「一票の較差」・「合区」以外の課題―参議院を中心に）

選挙制度に係る問題はこれ以外にも、大きく分けて二つの問題があるかと思う。

一つは、両院における選挙制度の類似性が常々言われているかと思うが、選挙区制と比例代表という、ある意味国民にとって、違ったイメージの院を構成しづらいということがあることをどうするのかという問題があろうかと思う。

二番目として、参議院議員の選挙区制の課題としてあるのは、選挙区制の中に大選挙区と小選挙区が混合しているのは、一つの選挙の中で違った投票行動を導くようになるので問題があるのではないかと思う。人口少数地域の場合には事実上の選択肢の少なさという

問題があるので、これをどうするのか。また、特定枠が合区との関係で導入されているが、特定枠制度が非拘束名簿式選挙制との関係でどのように首尾一貫性があるのかということを考えなければいけないという問題があろうかと思う。

（２）上智大学法学部教授　上田健介参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（参議院の選挙制度全体の評価）

初めに、基本的考え方として、選挙制度の在り方は、二院制の下における参議院の役割と関連付けて、かつ選挙制度を全体として考えるべきだという立場である。現在の参議院の選挙制度は、参議院にどういう代表者を選出することを意図しているのか、よく分からないものになっていると思う。

すなわち、比例代表については、平成30年の公職選挙法改正で特定枠が導入された。比例代表の一部につき、政党等の判断により優先的に当選人となるべき候補者を順位付けで届け出ることができるものである。この仕組みの目的は、当時の提案理由によれば、全国的な支持基盤を有するとは言えないが国政上有為な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくすることとされていた。

しかし、国会の会議録を読めば、合区対象県のように人口的に少数派というべき条件不利地域の声を国政に届けるような活用を想定しているという趣旨の発言が繰り返されている。また、比例区の定数を４増やしていることも合区対象県の議員の救済の意図がにじみ出ている。特定枠導入がこの意図に基づくものであるならば、およそ合理的とは言えない。

また、提案理由を文字どおり受け取るならば、これは拘束名簿式比例代表の目的である。特定枠は拘束名簿式比例代表である。それならば、非拘束名簿式を取っていた従来の制度に拘束名簿式をはめ込む意味がよく分からない。非拘束名簿式には、有権者と議員との距離を近づけるプラスの意義がある反面、票の流用という問題点、これが問題点かは評価が分かれるが、そういう問題点も指摘されていた。ここに拘束名簿式をはめ込むことは、問題とも指摘される点をそのままに、プラスの意義を打ち消す効果を持つことになってしまう。

次に、選挙区だが、平成27年の公職選挙法改正により合区が導入された時点で、見方によればもはや都道府県単位の選挙区ではなくなっている。もしそうならば、現行の選挙区選出議員は何を代表しているのか分からない。都道府県単位の選挙制度であって合区は例外であると説明するならば、今度はこの例外が正当化できるのかが問われる。

合区対象区で投票率が大きく低下しているのは、当該選挙区の有権者が、自分たちの県だけ二県で一つの選挙区として扱われ、ないがしろにされているという感情を抱いているからだと推測される。この地域の感情がつとに指摘されているが、これを法的に評価すると、合区対象県の住民から見ると、自分たちだけが承認されていないという、言わば一に

対してゼロの扱いをされているという、深刻な不平等な事態が生じていると評価することもできる。そうであるならば、例外としての正当化は困難であると思う。

もう一つ選挙区に関して問題となるのは、代表法の問題である。選挙区の多数派に当選者を独占させる多数代表法、要するに小選挙区を取るのか、それとも大選挙区を取るのか、あるいは比例代表法を取るのかという問題である。現在の選挙区は改選ごとに１議席の選挙区と２議席以上の選挙区があり、小選挙区制と大選挙区制とが混合している。

こうして見ると、比例代表も選挙区もどのような理念でどのような代表者を選出しようとしているのか、もはや分からなくなっていると思う。

（都道府県単位の選挙区の意味）

都道府県単位の選挙区の意味について、都道府県代表としばしば言われるが、この言葉の意味には注意が必要だと考える。

歴史を遡ると、都道府県単位の選挙区は、参議院ができたときに、全国区に対する地方区について採用された。もっとも、参議院の特徴はむしろ全国区に結び付けており、当初、政府や議員の中には、参議院を衆議院と構成を異ならしめるため、職能代表制を志向する者が多かったが、総司令部が難色を示したことから、その代替措置として、全国区を各界の有識者や有名な学者、文人等を選出できる制度として導入した。

地方区は、全議員を全国区で選出することにはリスクがあり、また参議院にも地域的要素を入れるべきとの考えから加えられたにすぎないものであった。また、市村充章教授や大石和彦教授の研究によって、当時の地方区の定数配分は、偶数配分という枠内で単純に全当選人数を人口比例で配分しており、人口にかかわらずまず２議席を全都道府県に配分して残りを人口比例で配分したものではなかったということが明らかにされている。

また、参議院議員選挙法が審議されていた昭和21年当時の衆議院の選挙制度は、都道府県単位の大選挙区制であったことも注目される。

要するに、参議院の独自性と結び付けて、地方区選出議員を殊更に都道府県代表として位置付ける発想は当初はなかったようだということである。

ところが、その後、昭和45年頃から、単なる地域的要素ではなく、都道府県代表との言説が見られるようになった。これは恐らく、参議院の地方区における定数不均衡問題が訴訟で争われ始め、昭和39年にはこれに関して合憲という判決が出ているが、当時の野党が地方区の定数是正の問題を取り上げ始めた中で、これに応えるための議論の中で出されてきた言説だと思われる。

例えば、第６次選挙制度審議会における議論の中で、参議院の地方区選出議員は地域代表という性格を有するものなので、各選挙区の定数は人口に関係なく２名を均等配分するのがよいとの意見も出されたことが知られている。

また、当時、高度経済成長期に地方議員出身者の参議院議員が増加したことから、地方区、これは地方議員枠、都道府県代表のような認識が高まったのではないかとも言われて

いる。

そして、昭和58年の最高裁判決が事実上の都道府県代表と述べたことが決定的で、都道府県別の選挙区は都道府県代表だという認識が定着するに至ったと思われる。

もっとも、この言葉の意味は曖昧である。都道府県という地域を基盤として選出されているので、議員はその地域の利害や意見を反映することが事実上期待されている、それが可能だという意味だとすれば、むしろ衆議院の選挙区選出議員こそ、選挙区が小さければ小さいほど有権者との距離が近く、その地域の利害や意見の反映がより適切に可能だと思われるので、この意味での地域代表にはふさわしいと考えられる。

あるいは、都道府県代表とは都道府県という自治体の代表者という意味だとすれば、ドイツの参議院のように州が代表団を派遣する形や、フランスの上院のように、県選出の国会議員、州議会議員、県内市町村議会議員の代表が有権者となって間接選挙を行うという形の方がその役割にふさわしい選出方法であるようにも思われる。

いずれにしろ、現在の日本の最高裁の判例法理からすれば、この形を取るとすると参議院の権限は弱める必要が出てくると考える。

そもそも日本は、アメリカやドイツのような連邦制国家と異なり、都道府県は単なる行政区画にすぎず、法律による改変が憲法上は可能なので、都道府県は対等だとする論理は、感情論は別かもしれないが、理論上通りにくいところもあると考える。

（選挙制度の在り方について）

冒頭述べたとおり、参議院の役割をどのように考えるかによると思われる。まず、大きくは、参議院は現在の憲法の枠内で衆議院と同じ役割を果たすべきだと取るか、衆議院とは異なる役割を果たすべきだと取るかによって分かれると思う。

前者を取るのも、二院制における第二院の役割として十分あり得る。法案審査等を二つの議院で対等に行わせることで慎重な審査を可能とすることは、伝統的な二院制の意義の一つだと説かれる。しかし、この場合には、参議院にも衆議院と同様の厳格な投票価値の平等が要請されることになる。

後者、異なる役割を取る場合に、更にこれを二つに分けて考える。厳密ではないが、まずａ、地域代表の議院とするか、ｂ、専門性、多様な意見、利害の国政への表出機能を持たせる議院とするかである。

ａの場合、その意味を代表者たる参議院議員の権限や役割との関係で定義するのが少々難しいところがある。一つは、地域ないし自治体に関わる法案の審査や行政監視に参議院は力を入れて、それ以外の事柄については衆議院の判断を尊重する運用を取るということは考えられるが、その範囲の確定が難しいことと、事実上、参議院の権限を抑制的に使うことになるので、参議院の議員がこういう在り方を取れるかというところもハードルが高いと考える。

ｂの場合、民主制の原理を前提とするならば、参議院の決定権限は小さくするべきだと

いうことになる。参議院は、政府統制、行政監視や討論の場としての役割に移行するべきだと考える。決定権限との関係では、例えば予算関連法案、租税法案や特例公債法案についても憲法第60条の趣旨を及ぼす運用を行う、すなわち、衆議院が議決すれば参議院は逆らわない、そういう可能性もあるということを指摘しておきたいと思う。

政府統制や言論には、衆議院にはない専門性や意見、利害の持込み方について、例えば、法案審査はせずに、政府の活動のチェックや政策の討論を行うことに特化した委員会を、男女共同参画、科学技術、環境、気候変動、中長的な経済、財政などを所管事項として設置することが考えられる。そこで様々な専門家、あるいは多様な意見、利害を代表する議員が討論を行いながら新たな政策を国民に提示していくというイメージである。

ｂの場合の組織は、憲法の枠内での選挙制度を前提とすれば、一つは拘束名簿式比例代表制が考えられる。ただ、専門性、多様性、いずれの方向性でも、政党の運用に委ねられる点が大きい点に注意が必要である。なお、多様性に関して、女性の政治進出という意味でクオータ制を加えることも可能だと考える。

もう一つは、定数の大きな大選挙区制を取ることも考えられる。かつての大選挙区あるいはブロック別選挙区もこの一種かもしれないが、有権者が一票だけを投じる単純な大選挙区制以外にも、日本ではなじみがないが、コモンウェルス諸国で用いられているような単記移譲式、順位付け投票を採用することも考えられるかもしれない。

この場合、候補者は個人として立候補することになるので、選挙区を大きくすると、かつての参議院全国区のように選挙費用等の点で候補者に負担が大きくならないか、あるいはデジタル化が進んだ現在ではインターネット上の有名人の人気投票にならないか、そういう懸念もある。

最後に、憲法改正まで視野に入れるならば、イギリスの貴族院のような任命制もあり得ないわけではない。ただ、民主制の原理と大きく衝突するので、権限を小さくすることが不可避となる。

少々過激なことを申し上げるが、参議院における地域代表の内実、具体的な役割というのが衆議院との関係で整理できないのであれば、参議院はもうｂにシフトするのがよいのかと現在は考えるに至っている。そして、地方代表の要素は衆議院の選挙区に集約して、参議院の選挙区の定数を全部衆議院の選挙区の定数に上乗せすれば、衆議院の選挙区の方で地域代表というのが多く出せるようになるので、そういう形での人口過疎地域への対応も考えられる。

（３）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は専門委員の発言、◇は参考人の発言を示している。

◆　一票の較差とは異なる不平等性、大都市との関係における地域間格差の拡大が、一票

の較差の問題を言い過ぎることによって出ているという懸念についてどう考えるか。

◇（新井）　議員の先生方は、全国民代表なので、どこから選出されても、どの地域にも目が及ぶように考えるかと思う。ところが、選ばれる側からすると、どうしても切り捨てられた感があるのではないか。例えば、北海道では、新幹線は札幌まで行くのが正義とされるが、釧路までは多分来ないということがある。結局、人口の多数なところまでの利益が達成されるとそれでオーケーになるということが起きてくる。様々な世の中にある迷惑施設と言われるものも比較的人口の多数な場所に造られないことがあり、それは安全の問題からでもあるが、どこの地域にいても必ず国民はいるということを忘れてはいけないと考えていただきたい。その国民が参加をできることの意味、そこに重きを置いた場合に、人口問題以外の問題を入れることが選挙制度を形成するに当たっては重要ではないか。それと憲法の理念は、両立するものだと考えている。

◆　日の当たらないところに光を当てるという意味での政治の力をより地方が必要としている観点から、都道府県の単位についてどのように考えるか。

◇（上田）　都道府県という地域、地方の利害を反映できるようにすることはもちろん大事だと考えている。ただ、憲法の原理との調整をしっかりとしなければならないわけであり、衆議院はやはり人口比例原則を貫かなければならない。参議院でどうしても都道府県代表を可能にするならば、最高裁の判例法理を前提とすると、参議院は衆議院とは違ったことをやっている、かつ、二院制の原理からすれば、決定権限で衆議院と張り合うことを参議院がやると、民主制の原理で投票価値の平等が出てこざるを得ないので、参議院は逆説的にそこは一歩引く、大事なものの決定については一歩引くが、国会に声は届けさせてほしいという形で制度設計をするならば、都道府県代表というのを維持しながら、その選挙制度をやっていくことは可能ではないかと考えている。

◆　ブロック制について都道府県単位との比較においてどう考えるか。

◇（新井）　都道府県単位にするかブロック制にするは政策の問題と思っている。一部の県に合区が導入されていることの問題が大きいと思っており、そこの参加の気持ちを低減させているところに問題がある。

◇（上田）　合区は大問題であり解消すべきであるが、憲法原理との両立を図りながら解消すべきという立場である。ブロック制にするとより有権者から遠くなる。より地域代表の要素というのは薄まると思うので、そこをどう評価するかではないかと考える。

◆　地方問題、災害対応及び行政評価を頑張るような委員会の設置など都道府県選出議員を擁する参議院ならではのハウスとしての機能・役割を設けるようなことをすれば、最高裁との関係で違憲判決は出ないと思うがどうか。

◇（新井）　最高裁が違憲判決を出さないかというのは最高裁しか分からない。ただ、最高裁の理屈からすると、地方に関する機能、あるいは参議院独自の機能というものをもう少し何か見ることができれば、役割の非対称性の観点から、恐らく違憲の可能性を少

なくするのはあり得ると思う。都道府県という枠組みは、感情面のみならず、広域行政としての非常に長い間の培われた役割が確固としたものとしてあるので、この枠組みを非常に重視した参議院の役割を考えるのはとても意味があると思っている。実は少し弱いと思う部分は、権限の強さ弱さの非対称性の議論がプラスアルファになってきたときに、参議院の権限を異なるものにしたプラス弱いものにしなければいけないのかということが実は出てくると思っており、参議院が別にあえて弱くなくてもいいと個人的には思うが、憲法原理の考え方からしたときに、実はその問題がもう一度出てくると思う。

◆　参議院の緊急集会を考えた場合、理論的には合区対象県の中から選出された衆参議員が一人もいない場合が生じ得る。そのことを考えたときに、憲法が緊急事態を緊急集会に委ねた趣旨からすると、緊急集会を大事なものとしてその機能強化を図ることは、最高裁に対して一票の較差の関係で主張できるか。

◇（新井）　一つの方法としてはあると思うが、最後は全国民代表との関係で、参議院は、仮に徳島県から代表は出さなかったとしてもなお、他の議員が当然徳島県のことも考えてというようなことがクリアできるかどうかであると思う。

◆　衆参の権限関係において、参議院は独自に地方問題や災害対応を頑張るという国会改革を行って合区を廃止したときに、一票の較差は広がるかもしれないが、この場合は参議院の権限を弱めることが憲法上避けられない要請になるのかどうか。

◇（上田）　参議院議員の働き方として、例えば都道府県ないし地域のための仕事を多くやっていく、そこで独自性を持たせることは望ましいことだと思っている。しかし、それは別に決定権限を増やしているわけではなく、事実上、そういうときに調整をする仕事である。実際、議員として何か法案の決定や予算の決定をするという話とは直接は関わらない話なので、事実上のところで頑張ることはいいと思うが、やはりねじれ国会のときの問題を考えると、恐らく最高裁の、参議院の役割は大きくなってきているところが、投票価値の平等を厳格化した一つのロジックになっているので、やはり参議院というのは一歩引くということをやってもいいというのが考えである。

◆　ブロック制度についての所見を伺いたい。

◇（新井）　この問題は幾つかの段階に分けて考えなければいけない。一つは、都道府県代表という性格はとても重要だと思う反面､現在では合区自体がハザードになっている。合区の解消を一票の較差との関係でどうしてもしなければいけないときに、その場合にはブロック制という手法を取る方が、今を解決するにはまだより良いと思っている。もっとも、ブロック制にした場合に出てくる問題は、恐らく南関東、東京や大阪辺りはそれほど大きなものにならずに、場合によっては東京選挙区は変わらない、逆に東京をあえて分解すると、かつて問題になったゲリマンダリングではないが、そのような問題が出てきてしまうのでなかなか難しい。ブロック制自体が問題な制度ではなく、合区に非常に危惧を持っており、その場合の解決方法として、一つは、都道府県という枠組みを

大切にしてきたという歴史を取るか､それだけでは一票の較差の問題が解決しないので、取り急ぎはブロック制にするかという問題になってくると思う。

◇（上田）　合区自体が非常に問題があるということは全く同感であり、それを避け得るやり方として、ベストは、都道府県をもし維持するということであれば権限を縮小するということではないか思っているが、そこは取れないということであれば、ある程度人口比例原則を最高裁は求めるため、一案としてブロック制はあるだろう。ただ、その規模のブロック制になると、地域代表なのか、かつての全国区のような多様な人材を選ぶやり方の一つなのか、どちらなのかなという気はしているところは指摘しておきたい。

◆　現実問題として合区を導入して10年近く経つが、実際に合区の解消はできると考えるか。

◇（新井）　一票の較差の最高裁のロジック自体がいろいろ問題を抱えているのではないかと思っているし、その公正かつ効果的な代表とは何かというときに、その土地への意識などをどの程度入れるのかが公正かつ効果的な代表だと思っている。結局考えなければならないところは、一つの公権的な発言になってくる最高裁の理屈をどこまで入れるかであるが、一つは国会と最高裁のキャッチボールの中に国会側のメッセージをきちんと強く出すべきであろうと思う。そうした中で、一票の較差は解消しなければならないが、全ては解消し切れないし、実はそこまで求めなくてもいいのではないか、とりわけ参議院についてメッセージを出していくべきではないかと思う。また、合区解消の一つの手法としては抵抗はあるのかもしれないが、議員定数を少し増やしたりすることで少なくとも合区は解消できるのではないかと、少し安易かもしれないが、そんな考えを持っている。

◆　権限を弱めて都道府県を維持した場合に、一票の較差が是正されなかったとしても許されるという判断になるのか。

◇（上田）　最高裁の判例法理というのは、参議院は衆議院と現在同質な選挙制度を取っている。そして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は大きくなってきている。これはねじれのことを指していると思う。衆議院は２倍未満としている。だから、参議院の役割の条件を変えれば、最高裁の今のロジックに立っても、衆参は違うのだから較差は緩くしても許されるのではないかということを最高裁は言ってくれる可能性があるのではないか。実際、最高裁がどう考えるか分からないが、論理としてはあり得るのでないのかと考えている。

◆　衆議院と参議院の役割を明確にするという意味では、ブロック制の導入は大きな手法となるのではないか。

◇（新井）　ブロック制は一つの選択肢としてあり得ると思っている。ただ、ブロックの大きさが一つ大きな問題となってくると思う。ある程度の大きなブロックになると、どうしても距離的な問題が大きくなってしまい、地域の声を吸い上げるという物語が弱ま

っていってしまうことがあるので、ブロックの大きさがどの辺りになるかによっても多分意味は変わってくると思う。

◇（上田）　ブロック制自体は、いろんな考慮要素の中の一つを、これを取ったらこうなるというものとしてはあり得ると考えている。その上で、これはあくまで選び方に着目した議論であり、地域を広く取った選挙ブロック制というのは、一体どういう参議院議員を理念として選出しようとしているのか。ブロック地域の地域代表なのか、それとも、むしろかつての全国区に近い形で、一定の専門家や多様な利害を持った方々が広い大選挙区の中で選ばれることを念頭に置いた制度なのか、理念の置き方というところも大事になるのではと思った。

◆　参議院の選挙制度見直しは、衆議院の制度改革とセットでやらないとうまくいかないと考えるか。

◇（上田）　理想的にはそうだと思う。つまり、元々参議院が比例区を導入して、そのときには参議院独自のものとして比例区を導入したところ、後から衆議院が追いかけてきた結果、同質の選挙制度になってしまった。参議院と衆議院が、それぞれが選挙制度をやった結果、結果的に同じような選挙制度になってしまい、それでは同じような投票価値の平等が求められるというのが最高裁のロジックである。そこは二院制なので、参議院と衆議院でどういう二院制にするか、そこで、選挙制度をそれぞれどうするかという話をするのが理想だと思う。

◆　奇数配当において、全国を二つの選挙期ブロックに分ける手法について詳しく説明いただきたい。

◇（新井）　どの程度まで憲法上許されるかという問題はあるかと思うが、参議院は半期改選なので、６年で３年に一度選挙があることになると、例えば全国をＡ、Ｂブロックに分けて、Ａの選挙期とＢの選挙期に分けて、６年に一遍、ある都道府県ではこの年にある、あと３年後には別の都道府県であるという形で期を分けるということである。フランスは、元老院でそのようなシステムを設けていたと思う。その分、その時々の民意の集約自体がしづらくなるということが言われる問題はあるが、奇数の定数を設けるという意味では一つあり得る。しかも、憲法上、特に問題はないシステムではないかと思っている。

◆　衆議院と参議院の役割が同じで定数が違う場合、一票の較差についても定数に比例する形で較差が定義づけられるという考え方が成立するかどうか。

◇（上田）　議員数が少ないから、その分、較差が大きくなっても仕方がないという議論である。それは残念ながら、憲法原理として投票価値の平等が求められる観点からすれば、議席数が少ないから較差が緩和するというのは、成り立たないのではないかと考える。

◆　一票の較差を是正するため、定数増により合区を解消する考え方もあるが、よりよい

解決方法は何かと考えるか。

◇（新井）　議員定数増というのは、特に参議院に関して、してもよいのではないかと思っている。それには恐らく議員歳費の問題があり、歳費一人当たりを削らないと国民の納得が得られないのではないか。それを両方リンクさせて、国民に対してこういうことを解決しなければいけなかったと説明すれば、よく一般的に定員増を国民が批判すると言うが、きちんとした説明をしたときに、本当に国民が批判するのかなと思う。地方のこれまで代表が少なかった地域の人々にとって、こういうことを解決するためということがあれば、乗り越えられるのではないかと思う。

◇（上田）　衆議院は、例えばイギリスとの比較でも増やしてもいいのではないか。有権者との距離が、日本の衆議院はまだ中途半端だと思うので、もっと議員の数を増やし、国民との距離を近づけるべきではないかとは考えている。ただ、参議院の場合は、どういう議院として位置付けるのかによると思う。衆議院と同じように、あるいは、例えば都道府県代表をということであれば、増やさなければならないという話にはなり得ると思う。ただ、それはあくまで理論的な話であり、現実には国民が納得されるかどうかがあろうかと思うので、どう国民に説明をしていくのかだと思う。

◆　都道府県選挙区を維持したとき、今後の人口の変化を考えると、１人区が増えていき、多様な民意の反映が困難になることが予想されるがどう考えるか。

◇（新井）　人口の変動が今後、より都市部に人が動いていくようなことがあって、人口少数地域の声が拾われなくなり、１人区が増えていくことはあるかと思っている。他方で、それでもなお、まず、一人でも都道府県の中にいることについては意味があると思っている。理論的な部分は弱いかもしれないが、人々が今都道府県という枠自体を解消すべきだと特に思っていない中では、一つの都道府県の中に人口多数地域もあれば少数地域もあるとしても、自分の県がというようなことになってくれば、それ自体はある程度許容できる枠組みのような気がしているので、その観点からすると、都道府県代表のようなものを残すというのは一つありかと思っている。しかし、ブロック制の議論があるように、一票の較差との関係では広がり過ぎてしまうというようなことであれば、他の選択肢を取りあえずは取るしかなくなってくると思う。

◆　地方の特別な委員会など、機能を上げることによって、参議院を「地方の府」として現行の較差のままで都道府県選挙区を維持しようとする議論があるが、機能だけでなく権限を小さくしないと較差を残すことは許容されないと考えるか。

◇（上田）　地域代表ないし都道府県代表の要素を参議院にも残して、それを一つの機能として仕事として結び付けることはあり得ると思う。参議院の多様な意見、利害の一つとして地域ないし都道府県の代表という一つの要素として組み込むというように制度設計し直すということは十分にあり得るだろうと思う。ただし、衆議院とどちらが優先するかという話になったときに、民主制の原理からすると、投票価値の平等は、民主制が

大事だいうわけで、参議院がどうしても都道府県ということを入れると、そこで投票価値の平等の要素は弱まらざるを得ない。衆議院と同じような権限を持ちながら、例えば衆議院が通した法律を参議院が否決し、止めるような強い権限を参議院が持っておきながら、参議院はやや非民主的な、民主主義の要素が弱いような議員から成っているというのは、矛盾しているのではないか。そこを多様な要素を入れるとするならば、程度問題ではあるが、権限をやや弱くすれば、その分投票価値の平等の要請もやや弱まるだろう。もう一つ申し上げれば、既に憲法上、予算等は衆議院の優越があり、その分参議院は劣後されている。だから、元々投票価値の平等は参議院では要素は弱まると思っており、それが何倍になるかは分からないところ、最高裁は今のままでは駄目と言っている。だから、予算関連法案などを譲ることにより、投票価値の平等の要請を参議院は弱くして、多様な民意や専門性を反映させることで説明が付くのではないか。

◆　緊急集会においても、一票の較差のない民主的正統性が必要という意見をどう考えるか。

◇（上田）　緊急集会は本当に緊急のものとして、決定しても、その後、もう一回覆すことが簡単にできる暫定的なものなので、そこまでの要請は働かないと考えることもできるのではないか。

◆　各都道府県に１名ずつ割り振った上で、そのほかの定数を決定する場合、参議院の総定数は何人になると想定されているか。

◇（新井）　少なくとも現状のものを維持したままでとなると、単純な計算しかしていないが、最大較差を是正する観点からすると、まずは合区を解消した場合に１プラス掛ける２ということがあるのかと思う。また、最大の較差が広がっているところ、恐らく東京を中心とする選挙区になるかと思うが、ここについて３倍から２倍の間ぐらいにするとなると、多分６から８程度に引き上げることがあるかと思うので、プラス２となる。そうすると、それの掛ける２ということで、大体８名程度の増員が必要という、単純に言うと大体そのぐらいになるのではないかと思っている。

◆　合区を解消した場合、特定枠も廃止した方がよいと考えるか。

◇（新井）　合区問題と特定枠の問題は、非常に密接な関係はあるかもしれないが、本来的には別途の問題かと思う。非拘束名簿式の中に拘束名簿式的なものが入っているという一貫性の問題と思う。特定枠のメリットを仮に生かすとすれば、その制度全体を特定枠的なものにすることがあるのではないかと思う。他方、非拘束名簿式を取っている以上、ある一部分に特定枠を入れているとなると、やはりこの制度の一貫性というものが失われるのではないかということを問題視するところである。

◆　特定枠が全国的な支持基盤を有するとは言えないが国政上有為な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるようにする趣旨で行われるなら、存続すべきと考えるか。

◇（上田）　特定枠の使い方はその本来の趣旨に合致していると評価するが、やはり特定枠制度そのものに問題があろう。すなわち、本来非拘束名簿式の中に拘束名簿式のものが入っていて、これはもう一つ問題なのは、有権者から見たときに、自分の票の投じた意味が非常に分かりづらいということでもあろうかと思う。もし、特定枠にそのようなメリットがあるのであれば、全体を拘束名簿式に戻すべきだろうと考える。

◆　合区はどうしてもなくさなければならない課題なのか。

◇（新井）　最高裁の議論を取りあえず置いたとして、その地域の代表はとても重要だと思っている。特に、都道府県という枠組みに非常に重きを置いた議論ができないものかと思っている。例えば、定数の問題だけを排除して憲法政策的に見るならば、アメリカの上院は各州どんな人口であっても２名だけなので、一つの形としてはあり得る話である。しかし、投票価値の平等が最高裁から突き付けられている課題なので、その範囲内でどうにかしなければならないと思っている。最高裁にメッセージを与えなければならない中で、合区解消はしなければならない。その分、定数を増やすこともありではないかと思っている。そうでないと、各県の人たちの気持ちを納得させられないのではないか。沖縄県は独自の歴史と、海で離れているのでより独立した感じがあって議論しやすいが、島根県、鳥取県では、どっちがどっちなのかと言われるぐらい、その県の人たちからすると､非常に重要な問題でも置いていかれてしまうということがあるはずなので、そこは健全ではないと端的に思っている。

◆　参議院選挙区をなくすことにより、選挙区の強みとしての都道府県との結び付きを本当になくしてもよいのか。

◇（上田）　参議院が衆議院と違って都道府県との結び付きが強みであるということを言われるが、そこが何か十分にアピールできていないのではないか。もう一つは、衆議院議員は、都道府県の一部の選挙区かもしれないが、都道府県、その地域の代表として活動しているわけで、衆議院との違い、独自、独特の参議院の役割としての都道府県代表という意味が一つポイントになるのかなと思う。

◆　全国区が有名人の人気投票になるという悪い意味で使われているが、全議員を全国区から選出することに関する功罪は何かと考えるか。

◇（新井）　参議院をどのような代表のイメージするのかというのは多分いろいろな方法があり、例えば、全国区制を復活するのは一つの案かと思う。ただ、両院制の二院をどうするのかということを世界的に見る場合には、特に地域の代表について、連邦制的なものや中央集権の国でも、地域の声を拾うことに民意の集約を持ってくるという手法があるので、そのうちの分かりやすいものとして都道府県代表がよいと思っている。ただし、全国区制を日本の憲法の中で否定はできないと思っているし、有名人であること自体が何も問題はなく、その中で様々な専門性を持った、あるいは職能代表的な方がいることはあると思う。一つ懸念するのは、この有名人問題というものは地域格差をもたら

す可能性はある。大体有名な方は東京や大阪に住んでいて、そこで当選してきたということがあって、そうではない地域の方がなかなか当選できないことが実際のところあると思い、そこが全国区制を考えるときの一つの大きな問題かと思っている。

◇（上田）　人気投票についての自身の定見はない。それが悪い方に働くのかもしれないし、結果として、言わばエッジが利いた専門家や多様な意見の方が選ばれる可能性もあり得る。また、デジタル化の中で、かつてと比べ、有権者は全国であってもネットを通して候補者を知ることがやりやすくなっていると思うので、候補者の負担という面でもかつての全国区制のような負担はないという可能性もあり、ただ、そこは慎重に議論をして、リスクはあるところは、全面的に導入はしないかもしれないが、検討する余地はあるのではないか。

◆　一票の較差をある程度容認した上で合区を解消する場合、憲法改正が必要なのか。

◇（新井）　一票の較差の問題を貫徹すればデモクラシーが達成したことになるのかを常々問題視していて、デモクラシーの在り方自体が多元的な要素を含んでいるのではないかと思っている。その場合、土地、性別、年齢などをもう少し多様に考える場面があって、とりわけ土地の問題は私たちに、非常に密接に関わっている話であるので、その要素を加えることが本来的にはデモクラシーの議論としてできるのではないかと思っている。一票の価値はとても重要だが、そこを調整する他のものを入れてもいいのではないかと思っているという視点からすると、憲法改正をしなくてもできるのではないかと思うが、ドラスチックな方法として憲法改正という解決の仕方は一案なのかもしれないと思う。

◇（上田）　投票価値の平等は憲法上の要請だと思っているが、これは第一院の衆議院はストレートに妥当すると思うが、参議院は二院制の第二院であるという立て付けと憲法自身がそう定めているわけで、予算等で衆議院の優越がある。それも一つの考慮要素になるので、おのずと投票価値の平等というのは、参議院は衆議院ほど厳格には要請されない、やや弱まるのではないかと考えている。それがどこまで説明できるかということはあるが、そういう立場である。

◆　衆議院と参議院は両院で立法機能を有するという、国権の最高機関として明示的に規定されているとすれば、憲法に規定されている以上に参議院の権限を弱めることは、憲法上許されると解されるのか。

◇（上田）　権限を弱めるというのは、何か他者から他律的に弱められるわけではなく、参議院が自ら抑制的に行使をするという形で弱めるという趣旨であり、これは憲法上可能であると考えている。

◆　都道府県という重要な行政単位だけでなく、様々な分野での都道府県の役割が重要で機能している中で合区の解消を求めるならば、ブロック単位にした途端に選ばれない都道府県が出てくる可能性はある。そうなると合区は駄目だという考えと相反するのでは

ないか。

◇（新井）　地域の声をどれだけ拾うのかという問題と、都道府県の声をどうするのかということの混在がある。この一票の較差の是正をどうするか、他の選択肢に何があるかではないか。やはり都道府県代表の積極的意義をきちんと考えるべきだというのは変わらないと思うし、また、その枠組みを残しても全国民代表の意味合いは変わらないのが基本の立ち位置である。しかし、どうしても一票の較差という話になったときに、取りあえずは合区は解消しなければ、人々の政治的な意識も減退してしまっており、ある特定の地域についての何か政治的な不信感を及ぼしている以上、代わりとなる選択肢があるとすれば、一つはブロック制に結局行かざるを得ない。ただ、そちらにしたとしてもなお、必ず一票の較差の問題は出てくるし、地域の声は拾われなくなる。全国の単一ブロックにしたときに必ず都市の声が拾われやすくなるのは、そのとおりだと思う。

◆　権限は今のままで、きちんとその独自の機能をより都道府県との密接な関係も含めて強化をする選択肢でも、最高裁の要請に応えられるのかどうか。

◇（上田）　参議院の役割がこれまでにも増して大きくなってきているところの、ねじれのことを指していると思うが、そうだとすると、そこをそのままにして独自の機能、あるいは強化しても駄目ではないかという気はするし、別の意味であると捉えるならば、今のようなロジックでいける可能性もゼロではないと思うが、ただ、前者ではないかと思っている。

◆　これまでの最高裁判決では、判例法理の根幹である二院制の中の参議院の独自の役割に基づくものが全くないので、二院制における独自の役割を考えてそれに必要な選挙制度のための国会裁量を追求するという考え方は、ご指摘の投票価値の平等と参議院の権限の議論とは前提が異なると考えているが、こうした見解に基づき最高裁の判断を求めることについて何か所見あれば伺いたい。

◇（上田）　参議院の独自機能を出すこと自体は反対ではなく、決定権能とは関係ないことなので、むしろ都道府県との関係性をもっとアピールするべきだとは思うが、それで、権限がそのままで通るかというところは、やってみないと分からないのではないか。

Ⅲ　各会派の意見及び意見交換の概要

５月17日（第14回）において各会派から示された参議院選挙制度の在り方や具体的な論点・方向性について、各会派の意見の概要は以下のとおりである。

◇自民　政権選択の衆議院に対して、参議院は「地方代表的な性格」と「多様な意見を反映させる性格」に重きを置いた院であると、改めて認識すべきと考える。これまでも、参議院議員選挙制度は、都道府県単位の選挙区と全国を一つの単位とする比例という二つの投票行為からなる制度を基本としていた。また、それを変えるべき積極的な理由はないものと考える。

その上で、選挙区選挙では、各参議院議員通常選挙において、全ての都道府県から少なくとも一人の参議院議員が選出される「都道府県単位の選挙区」であるべきと、強く申し上げたいと思う。これまで意見を聴取した参考人からの発言にもあったが、明治以来、都道府県というものはほぼ変わらずに「民主主義のユニット」であり、政治的・行政的な単位のみならず、歴史的・経済的・社会的・文化的にも、それぞれの「国土の塊」としての実態と意義を有し、国民・住民にとって重要な役割を果たしてきた。都道府県の知事や議会という存在も、都道府県単位で民意を集約しており、これに代わる広域的地方公共団体はない。このような我が国の民主主義の実態にしっかりと根付いた都道府県単位の制度を、大切にすべきと考える。

これに対し、都道府県単位を維持する限りは、投票価値の較差是正はなし得ないという意見がある。しかし、現行憲法より長い歴史を持ち、我が国において国民になじんできた都道府県制度を無視して、人口だけを民主主義を測る絶対的な道具として区割り変更を続けていけば、人口の少ない地方の声がいずれ国政に届かなくなるのではないか、陽の当たらないところに光を当てる政治の役割が国政においてさらに弱くなっていくのではないか、という切実な「地域間格差拡大」への危機感も広がっている。実際、投票価値の平等という観点だけで、都道府県という境目を取り払った結果、合区導入４県の投票率が急落し、住民の政治参加意欲を減退させ、民主主義の衰退につながっていることは、無視できない。ＯＥＣＤ加盟38か国議会の選挙区選挙（直接選挙・単記投票方式）において最広域の自治体より広域の選挙区を設けているのは、合区制度を導入した日本の参議院だけであり、合区のような最広域の自治体単位を超えた選挙区設定は極めて不自然である。我が会派としては、選挙区の構成は、都道府県制度の持つ重みと実態を受け止めれば、やはり都道府県単位が最も合理的であり、必須であると考える。

今般の令和５年最高裁判決も、合区の弊害を認め、かつ都道府県が持つ意義を認識している。元来、最高裁は、「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

あって、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。」としている。そこで、我が会派は、改めて、抜本的には、憲法を改正することで、憲法における地方公共団体の位置付けを明確化し、その上で、各都道府県単位と全国比例という選挙制度を確定すべきと考えるところではあるが、憲法改正による抜本的な合区解消に至るまでの対応として、参議院の在り方に関する議論の中で出されてきた「地方代表的な性格」と「多様な民意の反映」を踏まえ、都道府県を一つの単位として、その声を国政に反映させるという趣旨での参議院の「地方の府」としての法的な立ち位置を明確化し、さらに一層、都道府県との連携を深めることと併せて、毎回の参議院議員通常選挙で全ての都道府県から少なくとも１人は議員を送れるようにする法律改正についても、議論を進める余地はあると考えている。

さらに、これまでの参考人からの意見聴取の中で、投票価値についても、選挙区選挙のみではなく、全国比例選挙も合わせて考えるべきではないか、との意見があった。参議院議員選挙制度では、選挙区選挙と全国比例選挙は一体のものとして考えられ、また同時に実施されるものであり、そこでの投票行動は、互いに相まって、その各選挙人の政治的意思を表明している。そうであれば、投票の有する影響力の平等についても、選挙区選挙と、一票の価値は全国でおしなべて１倍、一律である全国比例と、合わせて考えるのが適正であるはずである。平成18年及び平成21年最高裁判決でも同様の意見が出されている。

このような観点も踏まえ、合区解消と較差是正に向けた選挙制度改革案を得ていく必要があるが、いまだ各会派間の意見は依然として分かれており、現時点では最終的な取りまとめに至ることは難しいと考える。また、昨年の最高裁合憲判決では、合区対象県で顕在化した問題を前に、選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆しており、これまで以上に較差の是正のみならず、改正がもたらす効果や影響についても時間をかけて議論していくことが求められていると考えられる。

そこで、ここまでの選挙制度専門委員会での議論について、親会である参議院改革協議会への中間的な現状報告というかたちで、各会派からどのような案の提示や発言があったのかを併記した上で、次の選挙を強く意識しながらも、合区の解消と較差是正に向けて、各会派間で成案を得るべく、もう少し検討を続けていくべきという方向性を示してはどうかと考える。

◇立憲　現行制度の評価について、二院制における参議院の在り方としては、政権選択の民意を反映する衆議院に対して、参議院はより多様な立場の民意を反映させる院との認識を踏まえ、民意を反映する方法として、職域単位と地域単位という現行制度の枠組みを基本にすべきである。そして地域単位での民意の集約は、歴史的・政治経済的・文化

的な観点や住民のアイデンティティなどの観点から、都道府県単位が最も合理的であり、また、国民にも広く定着しているといえる。なお、特定枠については、その成り立ちの経緯から非拘束名簿式と混合するものとなっているが、政党の判断に基づく多様な民意の反映の方策として一定の評価も可能と考えられる。

合区制度の評価について、現在の合区については、合区となった県では、投票率の低下や無効投票、白紙投票の増加など様々な民主制の根幹にも関わる弊害が明らかとなっており、地方自治体等からも廃止を強く求める声が出されている。その背景として、都道府県のアイデンティティが国民の意識として投票行動に悪影響を与えている、現在の合区は特定の地域のみに適用されており不公平であるといった観点が示されているが、これらの合区による不合理は解消されるべきである。なお、較差是正のため合区を拡大せざるを得ない場合、次の合区対象として福井県及び山梨県が想定されるが、両県は隣接しておらず合区することは現実的ではないと思われる一方で（「飛び地の合区」になる）、それぞれの隣接県とは人口の格差が顕著となり（石川県とで1.49倍、長野県とで2.53倍）、人口の少ない県からの代表が選出されない可能性さえもが懸念されるなど、合区制度は限界に至っているとも考えられる。

最高裁判決を踏まえた取組の在り方について、昨年の最高裁判決では、一票の較差について著しい不平等状態にはなく合憲との判断を示した一方で、多数意見の最後の部分で、現行の選挙制度の抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正などの方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解を得られるような立法的措置が求められるとされており、本院の取組が引き続き求められていることは言うまでもない。この点、当該判決においては、投票価値の平等に関する基本的な判断の枠組みや、選挙制度に係る国会裁量の在り方などについて、従前の大法廷判決を引き継いでいるところ、その判旨として、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選挙制度に反映させること、衆議院議員とは異なる選挙制度によっ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、国会の合理的な裁量権の行使であるとされているところである。我が会派は、このような歴代の最高裁判決を貫く基本論理を踏まえ、参議院改革協議会において、二院制の下で参議院が国民のために果たすべき独自の機能・役割とそれを実現するために必要な参議院改革の在り方の議論を求め、それは、当専門委員会で昨年12月11日に了承された「今後の進め方（委員長としての整理）」においても「専門委員会における選挙制度改革の議論については、改革協議会における参議院改革の議論と相互に連携しつつ、同時並行に進めていく必要があるとする意見が多数であった」とされているにもかかわらず、自民党におけるいわゆる政治資金パーティー裏金事件のために、この間、改革協議会が開催されなかったことは誠に遺憾である。こうした状況の中で、我が会派は当専門委員会においても、特に、都道府県制度を軸とする地方問題の戦略的な対処、参議院緊急集会（憲法第54条）を含む災害対処の充実強化、自治体の行

政計画に関する立法政策の政策評価機能の強化などについて意見するとともに、そうした機能等の実現のために必要な国会改革の在り方等について意見してきたところである。なお、一部会派においては、合区の解消のための憲法改正を主張する意見もあるが、投票価値の平等という国民の人権（憲法第14条）を著しく損ね、国民主権・議会制民主主義の正統性に関わるものであり、また、我が国として連邦制を採用していないことなどから、憲法の基本原理に照らして強い疑念を呈せざるを得ないところである。

今後の進め方について、昨年の最高裁判決では、立法府が較差の更なる是正に向けた取組を進めていくには、種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があるとも判示しているところ、これまでの当専門委員会での議論について参議院改革協議会へ現状報告を行った上で、本来、参議院改革協議会で議論を重ねることとなっていた二院制の下に参議院が担うべき機能・役割等の参議院の在り方論についての充実した議論を求め、それを踏まえながら、当専門委員会として、引き続き、真摯な検討を行っていくべきと考える。なお、その際には、本来、当専門委員会で議論を行うこととなっていた、選挙制度に共通する大災害時などに早急に選挙を実施するための対策についても、しっかりと取り組む必要がある。

◇**公明**　二院制における参議院には、衆議院だけでは拾い上げることができない多様な民意を吸い上げて、国政に反映させる役割が求められている。それを前提とした上で、多様性の中身については、地域的な多様性、職域的な多様性のほか、これまで国政に届きにくかった女性や障がい者などのマイノリティ、政治離れが進む若者の声などを反映させていくべきである。また、参議院は衆議院とは異なる独自性を発揮すべきであり、これまで参議院改革の一環として取り組んできた調査会、決算、行政監視、ＯＤＡの重要性とこうした役割の発展と不断の検証を行うべきである。一方で、憲法上、参議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織するとあり、「地方の府」とすれば、参議院の権能を縮小しなければならず、問題が大きいと指摘せざるを得ない。

累次の最高裁判決において、投票価値の平等がますます重視されている状況を踏まえ、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ることに鑑み、投票価値の平等については、不退転の決意で追求するとともに、憲法上の要請であり、参議院が全国民の代表であることと投票価値の平等は保たれなくてはならない。令和５年最高裁判決のポイントは、改革への取組として、「都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策により、都道府県単位とする現行選挙制度の仕組みの更なる見直しも考えられること」、また、立法府への要請として、「較差の更なる是正は喫緊の課題であり、現行の選挙制度の抜本的見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置が求められる」ということである。

合区制度の導入により、一票の較差は是正された。一方、制度導入後、合区となった県では、投票率の低下や無効投票、白紙投票の増加など様々な弊害が明らかとなってお

り、地方自治体等からも解消を強く求める声が上がっている。都道府県のアイデンティティが国民の意識としてある、また、現在の合区は特定の地域のみ適用されており不公平であるといった声も参考人からあった。以上から、現行の特定地域のみの合区の不合理は解消すべきと考える。

特定枠については、人口の較差によって弊害を受けた選挙区、不利な地域の民意の多様性を反映させるため少数意見をくみ上げるなどのためであったとする一方で、合区ができたことによる対象選挙区の議員の救済策であった、当初は党利党略の制度であった、非拘束名簿式と混合し制度が難しくなっているなどの批判的な意見が参考人からあった。

定数増は一つの考えではあるが、参議院として何を改革し、どういう成果を残したのか見える形で国民に示さなければならないとの慎重な意見、人口減少が進む中、国の財政状況などを考えると国民の理解を得られないとの意見などから、現実的には難しいと考える。

奇数配当については、６年１人区の場合には選挙のない年があるとなると投票機会の平等の観点から憲法の趣旨からいって問題があり、現実的には難しいと考える。

憲法が求める議員１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、これを両立させるということで、現行の選挙区と比例区を一本化しブロック制とし、そのブロックも余り細かく分けると両立できないので全国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と考える。その際の一票の較差は、1.1倍程度となり、投票価値の平等は限りなく追求される。多様な民意を吸い上げる参議院の役割を果たし、衆議院とは異なる参議院の独自性を発揮していくためにも、ブロック制は妥当であると考える。また、配当議員数が最も少ない四国ブロックにおいても、定数は裏表で８となり、県の数は満たしている。すなわち、各政党の候補者戦略にもよるが、ブロック内の都道府県からまんべんなく代表が選出でき、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。

以上、公明党は、参議院の在り方を踏まえ、選挙制度の抜本的な見直しに向け、今後、各党各会派との議論を深めるべきと考える。

◇維教　「日本維新の会・教育無償化を実現する会」は、統治機構改革の将来的な課題として、首相公選制、そして、一院制の導入を主張している。ただ、今すぐにできるものではないことから、二院制の下で運営されている現状における参議院の在るべき姿を提案したい。

参議院選挙制度を議論する上で、まず、議員定数を削減すべきと考える。議員定数を増やすことで、投票価値の平等を実現しようという意見もあるが、人口減少が進み、財政状況も厳しい日本で、議員定数を増やすことはもちろん、維持し続けることも、国民の理解は得られないと思う。平成30年７月の議員定数６増は、「参議院改革協議会選挙

制度に関する専門委員会」の場に全く提案されていなかった案を、国会の会期末間際に、数の力で押し切った法律であった。しかも、拘束名簿式に逆戻りする特定枠まで盛り込まれた。まさに、議会の議論を無視した国民の信頼を損なう行為で、参議院として、その成立過程を深く反省すべきである。参議院は、自らの手で議員定数の削減を実現し、国民の信頼を取り戻すべきである。

憲法では、参議院議員を３年ごとの半数改選と定めていることから、合区を含め、都道府県選挙区は、各区に最低でも２人を定数として配分する。人口減少の進む我が国において、人口減少のスピードは、地方の方が速くなっている。「国立社会保障・人口問題研究所」の2045年の推計人口を基に試算すると、最も人口の少ないとされる山梨県選挙区と、最も人口の多い東京都選挙区を比較した場合、一票の較差をなくすためには、東京選挙区の定員を44人にする必要があり、一票の較差を２倍程度とするとしても、22人にする必要がある。このため、都道府県選挙区を残した上で、一票の較差を解消しようとすれば、さらに合区を進めるか、議員定数を増やしていくしかない。しかし、議員定数を増やすことに国民の理解は決して得られないので、実質的に、都道府県選挙区を残していくことは困難であり、また、合区のような、いわば小手先の制度改正を続けることにも限界がある。こうした中、我が党は、都道府県のアイデンティティは重要であるものの、投票価値の平等を実現することが、より強く求められるという考えの下、都道府県選挙区をブロック制へ変更することを提案している。これまで国会に提出してきた『参議院選挙制度改革法案』は、議員定数をおよそ１割削減し218にした上で、選挙区を全国11のブロックにする内容である。法案を提出した当時の試算では、地域ブロック間の一票の較差は、1.2倍以内に収められる。将来の道州制導入など、我が国の統治機構改革を視野に入れながら、抜本的な改革を実行すべきときに来ている。

また、人口減少による地方自治体の消滅が懸念されるなか、地方の活性化は、将来の日本にとって重要なカギを握る。地方が主体的に地域の発展に取り組むための分権を進め、自治体それぞれが、切磋琢磨する体制を築いていくべきである。地方の声を国会の議論に反映させるとともに、参議院の独自性を出すために、自治体首長と参議院議員の兼職禁止規定を廃止することも、併せて提案する。

現行制度において、衆議院の機能と重複している参議院については、議員選出の在り方を見直し、例えば、条約の締結、同意人事、地方との協議など、衆議院との機能分担を明確化する必要がある。衆議院と異なるかたちで、地域の意見を政策に反映させることを目指すべきで、参議院が、みずからの意思で変革を決めて実行することこそが、国民の負託にかなうことである。重要課題を深く、そして、継続的に議論する「良識の府」として機能を充実させていくべきことを主張し、会派の意見表明としたい。

◇**民主**　選挙制度の在り方論議の方向性について、参議院選挙制度は、二院制における参議院の役割を「立法府の意思」として示した上で、その実現のために最適と考えられる

選挙制度として決定されるべきと考える。近年、参議院は一票の較差への対応に終始しているが、そもそも憲法が二院制を採用し、衆議院と参議院の権限及び議員任期に差を設けている意味は何か、という原点に立ち返った議論が必要である。その上で参議院の役割を規定し、その目的を達成する上で最適な選挙制度がどのようなものであるかが論じられなければならない。「投票価値の平等」については、二院制下における参議院の独自性と役割・権限をどのように位置付け、衆参の選挙制度に反映させていくかは、国会の合理的な裁量に委ねられているものである。したがって、当面する一票の較差問題への対応に終始するのではなく、「参議院の意思」を表明することで、参議院議員選挙における「投票価値の平等とは何か」を定義すべきである。なお、個別具体的な選挙手法について、ブロック制、定数増、奇数改選など、様々な手法が論じられているが、いずれも当面の間の一票の較差に対応するためのものであり、抜本的な選挙制度改革に資するものとはなっていない。

次に、都道府県選挙区及び比例区の位置付けについてである。まず、都道府県選挙区について、都道府県選挙区の地域代表としての重要性に鑑み、その維持を前提として、参議院の役割を改めて定義する必要があるものと考える。そもそも二院制は相互の欠点を補完する目的で設置されているものである。参議院において都道府県選挙区が採用されてきた背景には、多様な民意を反映させる目的で地域代表と職能代表を選出してきたことが由来している。都道府県単位を放棄（あるいはブロック制にする）することは、議員と地域有権者との接点の希薄化を招き、ひいては国政への関与・関心を低下させることにつながる。このことは、合区対象県における投票率の急激な低下が如実に示している。これまで都道府県は、歴史・行政・経済・文化など多岐にわたる分野で地域を取りまとめるユニットとして重要な役割を果たしてきている。特に財政的に都道府県は、米独の州に匹敵する機能を有している。

次に、比例代表選挙区についてである。特定枠について、①非拘束名簿方式の選挙制度の中に拘束名簿が組み込まれていることの合理的な根拠を示した上で、その結論を踏まえて必要な見直しを行うこと。また、②政党が恣意的に選挙制度を選択（非拘束名簿 or 拘束名簿）できる理由（根拠）を明らかにした上で、その結論を踏まえて必要な見直しを行うこと。現在の比例代表は、全国的組織を背景とする各界の有識者や学者などを選出する職能代表制としての「全国区」の代替として導入されたが、現在に至るまで、その目的自体に変わりはないものと考える。しかし合区・特定枠が導入されたことによって比例区選挙本来の目的から逸脱し、全体としてどういう代表者を選出しているのかわからなくなってしまっている。この問題を解決するためには、①特定枠については、非拘束名簿方式の選挙制度の中に拘束名簿が組み込まれていることの合理的な根拠を示すこと。②政党が恣意的に選挙制度を選択できる理由を明らかにすること。が不可欠であり、その結果を踏まえて必要な見直しを図るべきと考える。なお特定枠には、多様な民

意を国政に反映させる上での一定の効果は認められるが、その在り方については、①②の根拠を明らかにした上で非拘束名簿の選挙制度との整合性を取ることを前提として議論されるべきである。

最後に、その他の課題意識について、有権者に分かりやすい選挙制度を目指すべきである。死票を減らすことを目的とする衆議院ブロック比例と全国比例議員を選出する参議院比例代表では、その趣旨・目的が全く違うにもかかわらず、呼称が同じ「比例区」であることから多くの有権者に無用の混乱を招いている。衆参の選挙制度についての理解促進の取り組みを推進すると共に、有権者にとって分かりやすい選挙制度に整理する必要がある。

◇**共産**　国会議員は全国民の代表であり、参議院は衆議院とほぼ同等の権能を持っている。この二院制のもとで参議院は、再考の府、熟議の府としての役割を求められている。参議院は任期が長く、解散もなく、短期的結果だけでなく、中長期的視野での議論や提案、行政のチェックが可能である。また、小選挙区中心の衆議院と比べより多様な民意を反映しやすい選挙制度で選出されている。この間の参議院改革協議会でも、このような特性を生かした調査会の活動や決算や行政監視、ＯＤＡの重視に取り組んで来た。国民の価値観の多様化がいっそう進む中、参議院のこうしたこれまでの改革について改善、発展させ特性をさらに生かしていくことが必要だ。

地方の声を国政に反映させることは重要だが参議院を「地方の府」とすることは、「全国民の代表」に反し、実態とも合わない。参議院の発足時の議論で、都道府県選挙区選出議員を地方代表的性格としたのは、地方代表ではなく地方に通じた議員とする答弁がある。そうした議員と全国選出の職能代表議員と組み合わせによって衆議院と違う多様な民意を反映しようとしたものであり、この経緯からも、参議院を「地方の府」ということはあり得ない。都道府県選挙区だから「地方の府」という議論があるが、衆参の定数に占める小選挙区、都道府県の選挙区の割合は、衆議院は62％、参議院は60％とほぼ同じ、しかし、衆議院では比例の単独での当選者は43人で、重複当選者が133人もいる。小選挙区の当選者と重複当選者を合わせると実に422人、９割となる。この議員は、実際は小選挙区を中心に活動しており、より地方に密着していると言える。地方自治体の意見書を議論する委員会を設置することで、「地方の府」とする議論もあったが、例えば、意見書の数は、昨年は計4,577件だが、うち都道府県議会は699件に過ぎない。市町村が3,898件あり、都道府県で選ばれているから参議院が「地方の府」とは言えず、両院がそれぞれの形で地方の声を反映させることに努力すべきである。また、価値観の多様化の中で、都道府県の単位ではくみ取れない様々な民意もあるが、一人区の都道府県選挙区が増えることは、こうした多様な民意の切捨てにつながりかねないということも、指摘せざるを得ない。

投票価値の平等と「地方の府」との位置付けについてであるが、自民党の党利党略で

導入された合区により、特定の県の有権者だけが県選出の参議院議員を選ぶことができないというのは不公平であり解消することが必要である。その上で、一票の価値の平等は憲法上の要請であり、参議院が衆議院とほぼ同等の権能を持っていることの民主的正統性の基盤は一票の平等である。参議院を「地方の府」として位置付けることで、投票価値の較差が許容されるとの議論があるが、それは参議院の民主的正統性の土台を崩し、参議院の権能を縮小させることが必要となる。これは求められる参議院の在り方と反している。昨年の最高裁判決も都道府県の意義や実態等の要素を踏まえた選挙制度の構築が「国会の合理的裁量を超えるものとは解されない」としているが、あくまで「投票価値の平等の要請と調和が保たれる限り」としており、「較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきである」と強調している。

以上を踏まえ、参議院の選挙制度改革の基本は、第一に、投票価値の平等を実現すること。第二に、多様な民意を正確に反映する制度とすること。第三に、民意を削ることになる定数減は行わず、定数増もあり得ることとする。具体的には、多様な民意を正確に反映するための比例代表制の選挙として、そして一定の地域性を持たせるために、全国を10ブロックに分ける。衆議院は四国が単独ブロックとなっているが、定数が小さいブロックとなるために、民意の正確な反映という比例代表の機能が異なるので、中国と四国を組み合わせる。また、政党とともに個人を選びたいという声もある中で、非拘束名簿方式として、個人でも立候補できる制度とする。

◇れ新　一票の較差の是正についてであるが、まずは議員定数の拡大で対処すべきと考える。日本の人口当たりの国会議員数は、先進諸外国と比べても決して多くはない。Ｇ７各国の議員１人当たりの人口、英国47,000人、イタリア64,000人に対して、日本は177,000人である。議員定数削減を求める国民の声が一定程度あるのは承知しているが、国民が批判しているのは、キックバックなどで政治資金を還流させたり、多額の使途不明金があっても罰せられないことに対してであり、国民のために汗を流す国会議員が増えることはむしろ歓迎するのではないか。そのためにも、政治資金の使途の透明化は全国会議員が自ら進んで取り組むべき最重要課題であると認識している。合わせて、国民の政治参加の大きなハードルとなっている供託金の大幅な減額または廃止を訴えたい。

次に、特定枠制度についてである。私は、令和元年の当選以来、国会のバリアフリー化などの目に見える変化はもちろんのこと、議員連盟などの立法作業の過程において各会派の先生方が私の意見にしっかり耳を傾けて、法案に盛り込む努力を間近で見てきた。机上での議論だけでなく、当事者の声を反映させることによって、ハンディを抱える国民にとってより使い勝手のよい法整備ができたことが少なからずあった。障がい者だけではなく、より多様な民意を国政に反映させるためにも、特定枠は維持するべきと提言する。各政党が申し合わせをし、一定数を特定枠から擁立することが現実的かと考える。少なくとも次の参議院議員選挙から各党による申し合わせが実行されるよう強く望む。

最後に、先進国で自書式のみでの投票は日本だけで、諸外国では記号式投票は一般的である。自書ができない障がい者にとっても、最も有効な投票方法は記号式投票である。記号式投票の導入を求める。次に、郵便投票の抜本的対象拡大である。平成15年に与野党協議により、投票所まで行くことができないものと判断される実態にある要介護５の者を対象に加えるなどの改正がなされた。一方、障害等級３級以下の障がい者が郵便投票を利用できず、投票の権利が侵害されている状況にある。全ての人の投票する権利を保障するため、海外の事例を研究しながら、郵便投票制度の抜本的な見直しを本委員会において議論すべきと提案する。

◇沖縄　当面の参議院選挙制度改革に当たっては、投票価値の平等の確保と合区の解消という２点を解決することが求められている。そこで沖縄の風としては、基本的に選挙区は都道府県単位とし、合区は解消する。比例代表は全国比例とし、定数の削減に反対する。投票価値の平等を追求するに際しては、議員定数の増員もやむを得ないと考える。その上で、都道府県単位とする選挙区に奇数配当することも選択肢として考慮すべきと提案する。

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、そうした歴史的、文化的な集団に共通する意義を集約して選挙制度を通じて代表が選出されることが必要である。現行の選挙区と比例代表を合わせる参議院選挙が、地域代表と職能代表を選出する制度であることは共通認識であると理解しており、バランスの取れたものであると評価している。沖縄県は、16世紀の琉球王国の成立以降、明治による琉球処分、廃琉置県を経ても、固有の歴史的、文化的な個性、独自の地域性を維持し、琉球王国以降続く独自の文化だけでなく、戦前の過酷な日本統治、20万人の犠牲を出した唯一の地上戦である沖縄戦、その後の27年間にわたる米軍統治、更に現在まで続く米軍基地負担、自衛隊基地負担など、沖縄県民だけが共有する県民的な経験がある。このような独自の県民性の感覚は、沖縄県だけではなく、濃淡はあっても他の都道府県においても必ず存在しているものであり、むしろ現在、これを積極的に評価するようになっている。そこで、県民性やその都道府県の状況、民意を集約するという意義を踏まえ、参議院選挙については、都道府県単位を基本とし、合区は解消すべきであるとの結論に達した。

都道府県単位を基本とする地域代表制と相互に補完するものとして、広い意味で職能代表である全国比例代表も多様な民意の合意形成のためには重要な役割を担っていると考える。このような特に少数意見を反映する比例代表は、多様な民意を代表するものとして、民主主義においては重要であり、比例定数の削減には賛同できない。

奇数配当は合区を解消するためのベターな選択肢として検討に値するのではないかと考え、具体的な制度設計としては、選挙区を都道府県単位とし、奇数配当で全都道府県に最低１以上の定数を割り振るケース、全都道府県に最低２以上の定数を割り振るケー

スなど、具体的なケースにより一票の較差や増員すべき定数が異なる。奇数配当に合意が得られれば、どのような試算になるのか専門委員会で検証していきたい。

仮に選挙区を都道府県単位とし、奇数配当したとしても、定数増となることは避けられない。人口減少が進み、特定の人口が少なくなった都道府県から代表が選出されないということになれば、都道府県間の格差はますます拡大し、国民全体の平等権の縮小、基本的人権の尊重に反する事態になりかねない。憲法が施行された昭和22年には、人口は8,000万人を下回っていたが、参議院の定数は250人であった。現在、他の先進諸国と比較しても、我が国の議員定数は少なく抑えられている。沖縄の風では、一票の較差是正に当たっては、議員定数を増員する議論も排除すべきではない。国、地方の財政が逼迫する中で、国民の理解を得る努力を真摯に尽くす必要はあるが、投票価値の平等を確保し、合区を解消する上では、議員定数増が生じるとしても、これは民主主義のコストではないかと考えている。

◇Ｎ党　我が会派としては、基本的な方針として、参考人の方々から提示された案について２点あったと思う。

一つは、都道府県選挙区定数を増やすことにより、一票の較差を是正し、合区を解消するというものである。現実的にはこちらの方がふさわしいと思う。議員定数を増やすことに関して国民の不満もあるかもしれないが、その代わりに議員歳費の削減をすることで国民に納得いただくことは可能であると思う。

それに合わせて、ブロック制の導入もあった。どのような導入をするのかに関しては、色々と議論はあると思うが、導入を検討することは有意義なことと思う。

５月24日（第15回）において、前回、各会派から示された意見を踏まえ、会派間で意見交換が行われた。その概要は以下のとおりである。

◇自民　前回の選挙制度専門委員会において、特定枠制度の評価について意見を陳述した会派があったので、この点について発言したい。平成30年の公職選挙法改正で、我が会派から、この制度を提案したが、それ以来、国会答弁でも明らかにしている通り、特定枠を活用するか否か、またどのように活用するのかという点については各党の判断に委ねられており、どの党が有利になるとか、現職議員を救済するためとする趣旨は一切ないと述べている。

そして、人口少数県からの民意の反映の確保という観点から特定枠を活用することも可能であり、現代社会において民意の多様化が著しい中で、ある種のマイノリティあるいは社会的な弱者の代表者、つまり、特定の専門家ではあるが、必ずしも国民一般には著名でない、あるいは病気や障がいを持った、いわゆる社会的な要支援者あるいは少数者、女性候補者、様々な観点で特定枠に政党として登載をすることがあろうと答えてい

る。

現に、我が会派のように、合区導入により都道府県から参議院を選ぶことができなくなった人口少数県からの民意の確保という観点で特定枠を活用したところもあり、れいわのような活用により、障がい者の方々も当選し、参議院での議論等が一層充実している。このような実態から、特定枠は、多様な民意に対する有為な対処として評価できる。

さらに、多様な民意という点に関連し、都道府県という明治以来、政治的・行政的な単位のみならず、歴史的・経済的・社会的・文化的にも、それぞれの国土の塊としての実態と意義を有し、国民・住民にとって重要な役割を果たしてきた、そして我が国の多様性を形作ってきた、その都道府県のいくつかを、投票価値の平等という物差しだけで、現状では、選挙の区割りとしての意味しか持たない区域で線引きしてしまうことに、違和感を持たざるを得ない。

専門委員会では、有識者から、地方から参議院議員を選ぶことと投票価値の平等を求めることについて、選挙人のある種の集合的な意識があるところから代表が選ばれて、我々の代表という感覚が持つことが非常に重要だという意見があり、これに同意する。また別の有識者からの、ブロック制では地域の声は拾われなくなり、必ず都市の声が拾われやすくなるとの意見にも同意する。

それらが、合区選挙での低投票率等の問題の顕在化や、日本の合区選挙区以外には、ＯＥＣＤ加盟38か国の議会の選挙区において、最広域の自治体を超えた一つの選挙区としていないという事実の背景にあるのではないか。道州制に至っていない段階で、選挙制度だけブロック制となれば、ゲリマンダーを生み出す危険性もあり、組み合わせ次第では、特定の都道府県がいつまでも代表を国政に送り出せないこととなる。

その上で、現在、各会派間で各都道府県単位を選挙区に復帰徹底して合区解消をすべきとの意見と、ブロック制の導入により合区解消を図るべきとの意見に分かれているので、改めて、全ての会派の態度を現時点で明らかにして、今後の議論のためにも、中間的な現状報告の中で整理してはどうか。

また、投票価値の平等の追求のために、ある程度の定数増はあり得ると考えている。他国と比較しても、我が国は、必ずしも議員定数が多いわけではないという説明も有識者からあった。ただし、その議論の際には、投票価値の平等を、選挙区選挙のみではなく、全国比例選挙も合わせて一体的に評価すべきであり、報告書にも記載していただきたい。

◇立憲　二院制における参議院の在り方であるが、歴代の最高裁判決が言っていることは、国民のための独自の機能・役割という二院制における参議院の在り方を実現するための選挙制度を考えることは国会の裁量として憲法が認めているということである。これについて、自民党は地方代表的な性格という言い方をされており、我々は、地方問題について、衆参を通じて、県選出の国会議員を擁するのは参議院だけなので、都道府県制度

を軸とする地方問題、あるいは災害対処や緊急集会の強化なども含めて、院としての在り方の提案をさせていただいた。一方で、公明党や共産党からは、マイノリティ、あるいは調査会の充実強化などが示され、我々も強く共感することからも、これは改革協議会における議論かもしれないが、今後深めていく必要があると考えている。一点、「地方の府」という言い方だが、おそらく言っていることは同じだと思うが、我が国は連邦制を採っていないので、衆議院も地方問題は頑張るが、より衆議院とは違う観点で地方問題に戦略的に対処していくというのが参議院の在り方として打ち出せる内容かと考える。

投票価値の平等について、先ほど申し上げた最高裁の一票の平等の考え方と、それに関する国会の選挙制度の裁量権の考え方であるが、これは歴代の最高裁判決でも何度も書かれ、言わば国会に投げられているキャッチボールである。最高裁が言ってることはファクトなので、取りまとめの中に、最高裁における投票価値の平等あるいは国会裁量の考え方について、改めてしっかり書くということも必要である。

合区制度については、各会派それぞれ合区がもたらしている不合理あるいは弊害については共有する見解があるので、しっかり盛り込みつつ、特定枠については、その成り立ちの経緯はあるものの、我が会派としても多様性の観点から一定の評価を行っている。

選挙制度の枠組みについては、各会派様々な議論があると思うが、この間、議論を重ねてきて、参考人からも、都道府県制度、あるいはブロック制、それぞれのメリット、デメリットについて陳述がなされ、取りまとめまでに意見交換して、何らか得られるものは報告書に記載していけばと思う。

議員定数については、我が会派としても、参議院が衆議院と二院制の下で半分の人数で議案を処理している実態など、客観的な今の衆参の定数の在り方が合理的なものかどうかというファクトについては共通認識を持てると思うので、そういうものを盛り込むのも一つのやり方だと思う。

大災害などがあっても、いついかなるときでも対処するための選挙制度改革の議論は、例えば、参議院の選挙制度が全国比例一本であった場合、大災害が起きて投票箱が開かないと全部の票が確定しないので、参議院議員が半分得られないということもあり得るので、これは元々議題になっているが、しっかりやっていただきたいと思う。

今後の進め方については、報告書のまとめ方の在り方として、各委員の意見を拝聴し、委員長の下での論点整理を拝見したところ、例えば都道府県制度の意義あるいは合区制度の弊害など、それぞれ共通に持てるところはしっかり書き出して、またそれぞれの選挙制度の考え方は別に書いて、今後の進め方もしっかり議論していただくようなまとめ方もあると考える。

◇**公明**　前回の各会派の表明を受け、例えば、今の現状の合区の不合理を解消すべきことは、おおむね共通の理解になっていると理解することができた。現時点で専門委員会と

して 現状報告をまとめていく考えには賛同する。

その上で、私どもも参議院の在り方を踏まえ、選挙制度の抜本的な見直しに向け、今後も、各党各会派との議論を深めるべきと申し上げたが、参議院の在り方を踏まえた抜本的な見直しは基本姿勢としていくべきではないかと思っているので、コンセンサスが得られるのであれば、しっかりと進めていければいいと思っている。

また、参議院の選挙制度、役割を議論しているが、衆議院の役割、選挙制度も俯瞰して本来議論できればと思う。なかなか難しいところもあるかもしれないが、問題提起させていただきたい。

個別の論点としては、都道府県単位の選挙区の維持について、自民と立憲、それぞれ与党、野党第１党であるので、今後の議論の中でも両党がどう考えられているか、よく聞いてみたいところである。全国民の代表にそこが反してしまうのではないか、参議院の機能を縮小してしまうのではないかと考えている。そうしたことについて、両党がどのように考えられているのか聞いてみたいと考える。

◇**維教**　我が党は、統治機構改革の将来的課題として、首相公選制、一院制を伝えている。ただ、今すぐにできることではないことから、現状における参議院の在るべき姿について述べさせていただいた。

前回の意見表明では、各党各会派の考え方を伺い、同じところもあれば、違うところもあるというのが分かった。まず議員定数の在り方について、我が党は、議員定数を削減することが大切だということを改めて述べたい。他の会派からは、議員定数を増やすことで、都道府県単位の選挙区を維持しつつ投票価値の平等を実現したい旨の意見もあったが、人口減少が進んで財政状況も厳しい日本では、議員定数を増やすことはもちろん、維持し続けることも国民の理解は得られないのではないか。較差是正のために定数を増やすとなると、相当な数を増やさなくてはならず、国立社会保障・人口問題研究所の推計人口を基に試算すると、最も人口の少ない山梨県選挙区と最も人口の多い東京都選挙区を比較した場合、一票の較差をなくすためには東京都選挙区の定員を44人にする必要があり、一票の較差を２倍程度に収めるとしても22人にする必要がある。こんなことはやはり現実的ではないと考える。

選挙制度の枠組みについては、各党各会派の考え方は、大きく言えば都道府県単位の選挙区の維持とブロック制の導入に分かれた。都道府県のアイデンティティはもちろん重要だと思うが、投票価値の平等を実現することとどちらを優先すべきなのか、合意点を見いださなければ、結局協議は前に進めないと思う。仮に都道府県選挙区を維持した上で較差を解消しようとすれば、議員定数を増やすことは現実的ではないので、さらに合区を増やすしかない。しかし、合区に関しては、前回の意見表明で、各党各会派ともその弊害について共通認識になったと思っている。そうなると、合区のような小手先の制度改正を続けることには限界があり、必然的に都道府県選挙区を残していくことも難

しいという考えに至るのではないか。

我が党は、都道府県のアイデンティティは重要であるものの、投票価値の平等を実現することがより強く求められるという考えの下、都道府県選挙区をブロック制へ変更することを提案している。我が党が過去に国会に提出した法案、参議院選挙制度改革法案では、議員定数をおよそ１割削減して218にした上で、全国のブロック選挙区を11ブロックにする内容であり、法案を提出した当時の試算では、地域ブロック間の較差は1.2倍以内に収められている。将来の道州制導入など、統治機構改革として、抜本的な改革を考えるときに来ていると思う。

二院制における参議院の在り方については、各党各会派の問題意識は強く、我が党としては、条約の締結や同意人事、地方との協議などで衆議院との機能分担を明確化する旨を述べた。また、地域の意見をより政策に反映させるため、自治体の首長と参議院議員の兼職禁止を廃止することを提案している。こうした変革を実行することは、良識の府として機能を充実させていくことにほかならず国民の負託にもかなうと思う。

今後の進め方については、来年の夏に参議院選挙が控えており、今回の専門委員会において何らかの一定の合意を得なければいけないと思っている。そのための協議は、結論を出す時期を決めて、それに沿う形で真摯に継続的に行っていくべきで、定例化している毎週金曜日以外の開催にも柔軟に応じるべきである。

◇民主　参議院のいわゆる選挙制度及び定数の在り方が、二院制における衆議院とは違った参議院の役割は何なのかということが明確に定義付けられた上で、その役割を果たしていく上で最適な選挙制度及びその役割を実行する上での定数の在り方が論じられるべきであり、定数、一票の較差という当面の問題に対応することに終始しているような状況自体を見直すべきというのが基本的な姿勢である。

その上で、特定枠の問題については、非拘束名簿方式の選挙制度の中で一部拘束名簿が取り入れられている合理的な根拠というものが多様な民意という一言で整理できるものなのかについて私自身は疑問を感じており、その上で、合区で代表が選ばれない県が出ていることに対応するための現実問題としては救済策として特定枠が使われている現実に鑑み、都道府県選挙区が今後どうあるべきなのかということが議論されたときには、この合区における特定枠の在り方の理解というものも当然変わってくることになろうかと思うので、どういう状況になろうとも合理的な説明ができるだけの根拠というものを私は求めたいと思う。また、恣意的に選挙制度を一つの選挙制度の中で得られるという、拘束・非拘束ということになるが、その根拠を明らかにするべきではないかと思う。なぜ比例代表選挙の中にそういった枠組みがあるのかということ、このことは明確にしていただきたいと思う。

また、一票の較差問題を議論するときに、都道府県における一票の較差の問題と、比例代表の議席、これは一票の較差は１となるわけであるので、一つの参議院議員選挙と

いうことで考えたときに、合わせて考えるべきといった意見が一部出てきたが、私は、一考に値する話ではないかと感じたので、この点について、少し説明いただけるとありがたい。

今後の進め方について、スケジュール感も含めて明確にしていただきたいと同時に、何らかのアクションを起こさないと、来年の参議院選挙において、また違憲若しくは違憲状態といったボールが司法側から投げかけられる可能性が極めて高いということを考えたときに、一定の参議院の意思は明確にしておくべきであることは、維教と同じ意見である。

◇**共産**　投票価値の平等については、民主主義の基盤であり最高裁判決においても較差是正を求めており、是正の取組を進めることが必要との意見が大勢であったというまとめになっている。これはこの通りであるが、憲法で国政の最高機関、唯一の立法機関と定められた国会は、全国民を代表する選挙された議員で構成されている。一票の較差の存在は憲法第14条の法の下の平等に反していると裁判が起こされてきたわけであるが、全国民を代表する選挙された議員と言えるのかということが問われているわけであり、憲法に反するような実態があるにもかかわらず、参議院が自ら是正をできないということになると、参議院の正統性の基盤が大きく取り崩されるという課題だと思っている。だからこそ、最高裁判決も較差の是正を喫緊の課題として位置付けて、一定の都道府県の位置付けた選挙制度の構築が国会の合理的裁量を超えるものとは解されないとしつつも、あくまで投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りとしているのもこの点からだと思っている。位置付けを明確にすることが必要である。

人口比では、我が国の国会議員の数は国際的にも少ないわけであり、定数増はあり得ると思っている。ただ、現行の制度のままでは大幅な増員が必要であり、是正は困難であるし、合区の拡大はそれぞれの会派からも否定されている。やはり抜本的な改革が一票の較差の是正には必要だと考える。

各会派の意見の中で、参議院は地方代表的な性格と多様な意見を反映させる性格という二つの性格を持っているという趣旨の発言もあった。しかし、参議院の選挙制度創設時の議論も紹介したが、地方に通じた議員、そして職能代表的な議員、その二つが相まって、全体として多様な民意を政策に反映させるのが参議院だと思っており、この二つの性格を持つ、「地方の府」という位置付けは基本的にないかと思っている。都道府県が持つ意義は非常に大事であり、合区のような形で一部の県のみ自分たちの県から議員を選べないということは問題だと思うが、今、様々起きている地方問題の解決というのは、何も地方選出の議員の課題ではなく、全国的な、国全体として考えるべき問題であるし、参考人が述べている中にも、都市部と地方部はそれぞれ協働し、知恵を出し合って解決する必要があると言われていた。必ずしも地方からの選出議員が、地方の声を届けるのかと。最近、熊本出身の農水大臣が、農業の生産基盤が弱体化していると思って

ないという答弁をして撤回に追い込まれたが、やはり全国民の代表として全体で地方の問題を考えることこそが必要だと思っている。

今後の問題について、各会派での意見の隔たりが大きいわけであり、最高裁判決も、国民の理解を得ながら合理的な成果を得るためには、なお一定の時間を有するということも述べていることを考えると、とりあえず現在のところの中間報告などをまとめて、改革協議会に報告した上で、さらに改革協議会、専門委員会で議論を深めていくことができればと考える。

◇れ新　自民からあった、憲法を改正して地方公共団体の位置付けを明確化し、その上で各都道府県単位と全国比例という選挙制度を改定すべきという意見について触れる。これは、合区解消を見据えての発言かと推察する。５月17日の参議院憲法審査会で我が党の代表も発言したが、合区によって生み出される弊害が事前に警鐘を鳴らされた通りになっている。一度合区にしてしまえば、当事者から憲法改正が必要だと声が上がらざるを得ないと思う。合区導入は憲法改正の動きを加速するための仕込みであったのではないかと勘ぐりたくもなる。

一票の較差解消のために合区が必要だと旗を振ってきた方々が、返す刀で合区の解消案を憲法改正でと主張されることに違和感を覚える。自民党は、都道府県という境目を取り払った結果、合区導入４県の投票率急落など、住民の政治参加意欲を減退させて民主主義の衰退につながっていることが無視できないと評論家のように指摘する前に、合区導入の失敗を認めていただきたいと申し上げるとともに、唐突な憲法改正議論を取り下げていただくようお願いする。

特定枠制度の継続についてである。特定枠制度は、候補者の顔の見える、国民が当選者を決定する選挙とする観点から導入された非拘束名簿式を維持しつつ、全国的な支持基盤を有するとは言えないが国政上有益な人材、あるいは民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるよう導入された制度である。先週の本委員会で、複数の会派から、参議院は多様な意見を反映させる院と改めて認識すべきとの意見が表明された。そうした問題意識を反映させているのが特定枠制度だと理解できる。特定枠導入後初めての選挙となった令和元年参議院議員通常選挙で、特定枠を使ったのは、自民党２人、れいわ新選組２人であった。自民党は合区の救済策として徳島県、島根県に基盤がある方を擁立、れいわ新選組は、障がい者の木村議員、難病患者である私を特定枠名簿に登載した。特定枠を本来の趣旨に沿って使ったのは、れいわ新選組のみであると強調しておくが、私や木村議員、天畠議員が国政に関わることで、議員立法などに当事者目線が反映されてきたことは、本委員会で繰り返し紹介してきた。しかしながら、先週の各会派の意見表明で、特定枠について言及された会派がごくわずかであった。残念でならない。改めて、特定枠制度の継続について真摯な議論を行っていただくよう、強く要望する。

◇沖縄　前回述べた意見に若干補足する。ブロック制は大きな合区であると理解していることを改めて申し上げる。そこで、都道府県単位とする選挙区に奇数配当を実施する際の具体的なイメージについて、調査室の試算によると、較差を現行程度の約３倍とした場合に、奇数配当して全都道府県に最低１以上の定数を割り振ると、合区対象県に１を割り当てれば、定数は現状と変わらない。ただし、投票機会が均等ではなく、６年に１回の選挙となる。また、その場合の較差は3.031倍であるが、対象の宮城県を定数増すれば較差は更に少なくなる。奇数配当して全都道府県に最低１以上の定数を割り振る場合だと定数は現状と変わらないことを認識いただきたい。全都道府県に最低２以上の定数を割り振ると、33名の議席増が必要となる。合区というのは、都道府県は合併できないが、それを選挙区において合併させたことにより現状の定数になっている。これからの人口の移動、変動に対応するには奇数配当が基本ではないかと思っている。投票価値の平等の追求には奇数配当で十分応えることができると申し上げる。一番の基本は合区を解消すべきというのは今回のテーマであるので、定数の変更がないという意味では奇数配当で可能と理解しているので、検討いただきたい。

◇Ｎ党　国会議員を選ぶ選挙制度を当の国会議員が議論し決定することは、いささか違和感を抱きはするものの、立法府にとって政治的に最も妥当な選択肢を見いだすことは重要な使命だと認識している。その上で、当該懸念に係る打開策として、次の２案を提案する。一つは、合区解消と投票権の平等の両立を模索する案である。最初から安易に一票の較差を肯定してはならないと思う。

選挙区の議席を増やすことで一票の較差３倍以下にすることは、50議席以上の議席増が必要になることが予想され、国民の理解を得ることが難しいものの、それに合わせて相応の議員歳費の削減を行うことで、議席増に対する国民の理解を得られるのではないかと思う。比例代表制による選出を減らすことで、一票の較差を３倍以内に抑えてはという声もあるが、比例代表制には、政党の意思を得票数を通じて正確に議会の獲得議席に反映できるということや、死票を最小限に抑えることができるという利点がある。現行の比例代表制を維持することは民主主義にかなっており、必要だと考える。

もう一つは、ブロック制を採用することで一票の較差を減らす方法である。この方法だと、議席数を増やす必要はない。ブロックの分け方次第で、一票の較差をおおむね解消することができる。一方、かつてブロック制に類似する大選挙区制度によって、様々な弊害が指摘されるようになった。その結果、比例代表制が導入されたという経緯がある。

選挙区が広域になると、有権者の声を聴取しづらくなったり、人口の多い地域へ向けた政策に偏ったり、政治活動や選挙運動が過酷になりすぎることが懸念された。ブロック制の導入は、これまでの選挙制度の改正の経緯に逆行することにならないよう、配慮と熟考が必要になると思う。

以上２案について、一定の合理性と妥当性があると考えている。どの案にも利点と欠点があると思う。昭和51年４月14日、最高裁判所大法廷判決では、当時の衆議院千葉県第１選挙区が憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われたものであるとして違憲判決となったが、判決文の中で、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っ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ないとされている。選挙制度が一票の較差を少なくすることだけを優先するのではなく、衆参それぞれが独自性を追求することは、最高裁も認めていると解釈する。よって、票の価値にこだわりすぎて、較差を１に近づけることのみにとらわれないようにすることも肝要であると思う。

その後、引き続き、専門委員間で意見交換が行われた。

◇　会派としての意見は先ほど表明したので、大きく２点だけ補足と意見表明させていただきたい。

一つは、改めて合区の弊害、課題、問題点は、各会派のほぼ共通認識として確認をされたのだろうと思う。その上で、都道府県という単位、もしくはブロックについて、それぞれ意見の違いがあることも改めて確認させていただいたが、改めて参考人の様々な意見を聞く中で、ブロック制の問題点についても意見表明があった。とりわけ、中北参考人は明確にブロック制の問題点について、まさに合区の弊害をブロック制は更に拡大するという表現で、具体的なブロック制の問題点を指摘された。ブロック制を言われた会派からの意見表明の中では、参考人が指摘をされたブロック制は合区の弊害を更に助長するという問題意識については、深掘りした意見提起がなかったのではないかと思うので、改めてそこの問題認識はしっかりと議論をすべきではないかと思う。

その上で、都道府県単位と言ったときに、参議院と衆議院との役割の中で、参議院の権限、権能が減ぜられるのではないかという、これは明らかに現行憲法の中で二院制は規定をされており、一部衆議院の優越は憲法上明確にされている。今、我々が議論しなければならないのは、二院制の下で衆議院と参議院との役割の違い、役割分担、役割の明確化、それをしっかりやっていこうということで、それが参議院としての意思として、参議院がいかにその都道府県という行政単位としても、さらには様々な社会文化の単位としても極めて重要な役割を果たしているということも、各会派の認識は共通されていると思うが、であるからこそ、参議院が都道府県との政策的な様々な結びつき、役割分担をしっかりと明確化することにより、最高裁が衆議院に求めている一票の平等性と参議院に求める一票の平等性は差異があり得るのではないかという、それが最高裁の意見

だったということも参考人の意見から確認ができたと思うので、まさに我々は今そのことを求められているのではないか。

最後に重ねて、参議院の形、在るべき姿、役割、これについては前回、会派の意見として申し上げた。改革協議会でしっかりと参議院の在るべき姿、方向性を議論していただいて、方向性を出しながら、我々の選挙制度の議論と平行した方向性を出していくことが求められると思う。

◇　ブロック制について、我々がブロック制を考えるのは、合区であれば、特定の県だけがその県の枠が振り払われるわけであり、そこに対する不平等という点を考えて、ブロック制というのがそういう考え方を変えるものになるから、我々はそれが一つのブロック制を導入することの意味にもなるのではないかと思っている。

◇　公明と共産から、都道府県選挙制度の意義とそこから選出される議員と全国比例議員の協働である参議院が、衆議院とは違う機能、役割を担うことについて、全国の代表の観点から指摘をいただいたので、考えているところを申し上げたい。

全国民の代表性をいささかも疎かにするつもりは全くなく、合区対象県の知事も言っていたが、合区対象県は日本全体から見て課題の先進県である。そういうところの課題をしっかり参議院で捉えて、知事からは基本戦略的な対策についてのご意見があったが、私も徳島出身だが、徳島県選出の人が、莫大な高齢者人口増を抱える神奈川、千葉、東京などの高齢化の課題について、逆に、私は千葉の選出議員であるが、徳島、高知の地方問題についても一緒に考え、対処していく、そのようなイメージでいる。

共産から、最高裁の判決の核心の部分、あくまで選挙制度というのは投票価値の平等と調和が保たれる限りという指摘を再三いただいており、まさにその通りであると思う。一方で、最高裁の判決は、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、国会の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関連において調和的に実現されるべきであるとされているので、我々の都道府県選挙制度を軸とする全国比例議員との協働の参議院の新たな機能、役割というのが、まさにこの他の政策的目的ないし理由に当たるものだと考えており、これについては、上田参考人も、最高裁に勝負してみても良いのではないかと言っていただいたので、ぜひ頑張れたらと思っている。

◇　過去の都道府県選挙区が何か否定的な役割を果たしてきたなどとは全く思っていない。これまでも参議院の都道府県選挙区をなくせという主張はしたことはなかった。しかし、一票の較差が大きな問題になって、最高裁の判決が重なってきた中において、最高裁自身が、いろんな社会の発展が、国民の意識が多様化、そして参議院自身がねじれ国会などを通じて、衆議院とほぼ同じ権能を持っている、役割を持っていることが明らかになる中で、より一票の較差の平等が求められるようになってきた大きな流れの中を考えたとき、やはり憲法上の一票の平等ということが選挙制度を考える上では一番大き

な用途として考えられたときに、現行の都道府県を維持したものではやはり無理ではないかということで、ブロック制しかないということを私たちは申し上げている。そして、本当に較差をなしにしようと思ったら、全国比例しかない。そうではなく、やはり一定の地方性は必要であり、候補者や議員が地方の人たちとの一定の意見交換を密にする上では、全国一本ではなく地方ごとの一定のブロックにしようと。これも国会の裁量の中でいろんな計画的なことから配慮した制度だと思っており、一定の地方性を配慮するのが都道府県しかないかといえば、そうではないと思っている。一方、衆議院では小選挙区制の中でいろんな弊害が起きている。特に選挙の度に選挙区が変わって、都市部だと丁目ごとに変わる。前回投票して、当選した議員がどういうことをやったのかというのを次の選挙で審判するのも選挙の大きな役割だが、次の選挙になったら選挙区が変わってしまっている。参議院ではこういうことは起こり得ないが、私はブロック制において、単純に較差ゼロにするために、全国一本で比例にするようなやり方ではなく、考慮したものとして私たちは提案をしていることはご承知いただきたい。

◇　ブロック制について、中北参考人の意見の中で、合区の弊害がむしろ助長される制度ではないかという指摘があったということの紹介があった。まず、選挙制度には正解はないと思う。そこを大前提しながら、この弊害と言うと、合区となった対象県が、投票率の低下、無効投票、白紙投票、そういうことかと思う。維教からあったが、合区は特定の地域のみが対象になっている不合理性があると思うので、当該の鳥取、島根、徳島、高知の方々が、一番感じていることだと思っている。

その上で、投票率の低下は、現状、合区での選挙はたまたまかもしれないが、鳥取側の候補者のみの選挙で島根県内の候補者はいない、同様に高知と徳島もそうであったことの結果でもあるかと思っている。そこで、我々の提案しているブロックは、あまりにも大きくなると有権者と候補者の距離が遠すぎる、あまりにも細かいブロックにすると、単純に細かすぎるので、衆議院の比例ブロックと同様な11ブロックをすることで、総定数を現状を維持するとすれば、11のブロックでそれぞれ割り算していく。最小の四国ブロックでも、その定数から考えると、各政党の候補者の擁立の仕方になるが、特定の県に偏ることはないのではないかと思っている。ただ、冒頭申し上げた通り、100％正解の制度というのはあり得ないと思うので、それぞれ何を優先していくかということが今後の議論になると思う。

◇　ブロック、全国比例代表も含めて色々な選択肢があることは承知しているが、私自身、全国比例代表で選出されているが、だから全部、比例代表一本にしろというつもりは全くない。なぜならば、北海道から沖縄まで毎年複数回、話をしていただいて、それぞれの県、地域によってまるっきり抱えている事情が違うことを肌で感じていることを申し上げる。その上で、一票の較差是正のために当面何をやるべきなのかということの議論がどちらかというとこれまで主であり、今、当面置かれている状況の中で何をするべき

なのかということも、頭の中にかなりの部分を占めているわけだが、今後の人口動態や地域の人口の増減を考えた時に、今よりもはるかに過疎化が進む、若しくは人口の集中が進むということになったときに、もはや合区でも対応しきれないような事態も生じるということを我々は想定しておかなければいけないと思う。その上で、地域、都道府県の代表を大切と考えるのであれば、都道府県選挙の意味ということを定義付けることが必要ではないか。

また、148人の選挙区選挙で選ばれている参議院議員が一票の較差がおおむね３倍辺りで違憲状態という指摘を受けているが、他方、100人いる比例代表の議員は一票の較差はない状態で選ばれていて、合わせて248人が選ばれていることを考えた時に、この参議院をハウスとして捉えた時に、この248人の選ばれている一票の較差というものをトータルして考えるということの可能性ということについて一考の価値があるのではないかと、私自身は意見を聞いて思ったが、自民から詳細を聞かせていただきたい。

◇　これまでの参考人の意見聴取の中で、平井鳥取県知事から選挙制度自体は選挙区と比例で一緒に行っており、本来、投票価値の平等はミックスで考えるという発言もあり、令和５年の最高裁判決でも、少数意見であったが、選挙区選挙における有権者１人当たりの議員数に比例代表選挙における有権者１人当たりの議員数を加えた値を用いてこれを計算すべきという考え方が示されており、平成18年及び平成21年最高裁判決でも同様の意見が出されている。こういったものをしっかり考えて、まさに川合委員がおっしゃったように、参議院の選挙として、ハウスとしての一票の較差を見るのであれば、ウェイトをかけて、そういう考え方で参議院の一票の較差はこうなんだと院として示すことが適切ではないか。

◇　奇数配当方式は、前々回の専門委員会でかなり集中して議論をしたことはある。結果として、それを全体で対応することにはならなかったが、改めて集中的に検討するのはあり得る話だと思う。

◇　最初の意見表明で、比例代表を全国比例とし、定数の削減には反対と申し上げたが、参議院の全体像として、都道府県単位を基本とする地域代表制と相互に補完するものという意味での職能代表である比例代表も、多様な民意、長期的な合意形成のために重要な役割を担っていると考える。このように、特に少数意見を反映する比例代表は、多様な民意を代表するものとして民主主義において重要であり、定数の削減には同意できない。

そこで、先ほど申し上げた奇数配当をすると、確かに今の合区を解消するわけだが、この解消された県において定数１を配当すれば、定数は変わらない。その現状が、最高裁がいう法の下の平等という意味では３倍だが、衆議院は２倍である。

それから、変動においてもそれほど大きく変わらない。宮城に定数１を足せば３。較差３倍を超えているのは、宮城県のほかに２つある。ただ、そういう意味では変動に多

様に対応できる。ただ、その場合、定数２から１に落ちるところもある。

いずれにしろ、県において１は確保されるという意味で、その地域における代表を選んでいるという感覚はある。ただ、投票機会は６年に１回になってしまうことの問題がある。だが、それが１つの全体としての価値なので、検討に値するものではないかと考えている。

◇　ブロック制について意見表明をいただいたが、ブロックというのは行政単位として存在しないので、ブロックを11、10、９にするのか、結局それが恣意的な、何を根拠に分けるのかということも課題としては生じる。いかようにしても、結局、合区の問題点として指摘をいただいた、有権者と参議院、国会との結び付き、自らの代表を選出する上での選挙への参画という観点からも、それが希薄になるというのが合区の課題であった。それをブロック制にすると解消できるというのがよくわからないが、それぞれのブロックをどういう形で分けるにしても、例えばこの20年、30年の各都道府県の人口の数に、ブロックに区分けした時のブロックの中での有権者数の推移をもし分析されているのであれば、また教えていただきたい。例えば中国ブロックは、島根・鳥取と広島・岡山は明らかに有権者数が違う。人口減少のペースも違う。そうしてくると、中国ブロックといったときに、その中でどういった代表性の在り方があるのかということについて言えば、必ずしもブロック制にすれば合区の問題が解決するということにはならないのではないかという疑念が拭いきれないので、ぜひ改めて議論させていただければと思う。

Ⅳ　各会派の意見及び意見交換を踏まえた取りまとめ、報告書決定

これまでの各会派の意見及び意見交換を踏まえ整理すると、以下のとおりである。

○二院制における参議院の在り方

二院制における参議院の在り方について、多様な民意を反映し、衆議院とは異なる機能・役割を明確化すべきとする意見が大勢であり、異なる機能・役割の中身について、「地方」、「災害」（緊急集会の機能の充実強化を含む）、「行政評価」、「多様性」、「マイノリティ」等様々な意見があった。一方、地域代表との意味での「地方の府」とすることについての問題点、将来的な一院制の導入についての意見もあった。

○投票価値の平等

投票価値の平等は、民主主義の基盤であり、最高裁判決においても較差是正を求めており、是正の取組を進めることが必要との意見が大勢であった。また、その取組は、参議院の役割との調整を図る必要との意見や、投票価値の平等を重視する意見があった。一方、地域間格差拡大への懸念も指摘された。なお、投票価値の平等を選挙区選挙のみではなく、全国比例選挙も合わせて一体的に評価すべきとの意見もあった。

○合区制度の評価

合区の弊害は共通認識としてあり、現行の合区の不合理は解消すべきとする意見が大勢であった。

○特定枠制度の評価

特定枠制度については、多様な民意を反映する方策として評価する意見はあったが、様々な課題も指摘された。

○選挙制度の枠組み

多様な民意を反映させ、衆議院と異なる機能・役割を明確化する方策としての選挙制度の枠組みについて、各会派の考え方に異同があり、大きく分けて、都道府県単位の選挙区の維持徹底、ブロック制の導入の二つの方向性が示された。

○議員定数の在り方

議員定数の在り方について、定数増も可能とする意見、定数増に慎重な意見、定数減を行うべきとする意見があった。

〇その他

その他、参議院選挙制度に関し、選挙制度に共通する大災害時などに早急に選挙を実施するための対策について議論を行うべきこと、自治体首長と参議院議員の兼職禁止の廃止、分かりやすい選挙制度に整理する必要性、投票のバリアフリー化、奇数配当について、意見があった。

〇今後の進め方

今後の進め方については、参議院改革協議会への現状報告を行った上で、引き続き当委員会において検討を続けるべきとの意見があった。

各会派の意見及び意見交換を踏まえ、委員長は以下の取りまとめを行った。

本日まで15回にわたり、委員から、参議院選挙制度について貴重な意見をいただいた。

その中で、現行の合区の弊害については多くの会派において共通認識としてあり、合区は解消すべきとの意見が大勢となっているものと考えている。しかしながら、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県単位の選挙区及び全国比例を維持すべきとの意見と、ブロック制を導入すべきとの意見の、大きく二つに分かれており、現時点では意見の集約が難しいと考えている。

他方、参議院の在り方や役割との関連の中で、選挙制度を検討すべきとの意見も多く見られたところである。

本専門委員会は、改革協議会座長から、参議院選挙制度について調査・検討を委ねられており、今国会のしかるべき時期に、改革協議会に報告を行うべく協議を重ねてきたが、このような状況や残された会期を踏まえると、これまでの協議の内容を報告書として取りまとめ、改革協議会に報告する時期に来ていると考えている。

ついては、委員長において報告書の原案を作成し、今後、委員に確認をいただきたい。なお、報告書では、協議会において二院制の下に参議院が担う機能・役割の明確化に向け、充実した議論を求めるとともに、選挙制度の見直しに向けて、引き続き本院として、真摯な検討を続けるべきことを付したいと考えている。

その上で、委員から了解が得られれば、改革協議会座長に報告書を提出することを決定したい。委員長としては、以上のとおり進めたいと考えている。

６月７日（第16回）において、委員長から本報告書（案）が示され、同報告書（案）を参議院改革協議会座長に提出することを決定した。

Ⅴ　資料

（１）専門委員会（５月17日）で各会派から示された資料

５月17日（第14回）の専門委員会で、Ⅲ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。

令和6年5月17日

会派意見

参議院自由民主党

・　政権選択の衆議院に対して、参議院は「地方代表的な性格」と「多様な意見を反映させる性格」に重きを置いた院と、改めて認識すべき。
・　これまでも、参議院議員選挙制度は、都道府県単位の選挙区と全国を一つの単位とする比例という二つの投票行為からなる制度を基本としており、それを変えるべき積極的な理由はない。

・　選挙区選挙は、全ての都道府県から少なくとも一人の参議院議員が選出される「都道府県単位の選挙区」であるべき。
・　都道府県は現行憲法より長い歴史を持つ「民主主義のユニット」。政治的・行政的、歴史的・経済的・社会的・文化的にも、それぞれの「国土の塊」としての実態と意義を有し、国民・住民にとって重要な役割を果たしてきた。知事や議会も、都道府県単位で民意集約。これに代わる広域的地方公共団体はない。

・　人口だけを民主主義を測る絶対的な道具として区割り変更を続ければ、人口の少ない地方の声は国政に届かず、陽の当たらないところに光を当てる政治の役割がさらに弱くなり、「地域間格差」は拡大。
・　投票価値の平等という観点だけで、都道府県という境目を取り払った結果、合区導入四県の投票率急落等、住民の政治参加意欲を減退させ、民主主義の衰退につながっていることは、無視できない。
・　OECD加盟国（38か国）議会の選挙区選挙（直接選挙・単記投票方式）において最広域の自治体より広域の選挙区を設けているのは、合区制度を導入した日本の参議院だけであり、合区のような最広域の自治体単位を超えた選挙区設定は極めて不自然。
・　都道府県制度の持つ重みと実態を受け止めれば、やはり都道府県単位が最も合理的かつ必須。

・　我が会派は、改めて、抜本的には、憲法を改正し、地方公共団体の位置付けを明確化、その上で、各都道府県単位と全国比例という選挙制度を確定すべきと考える。
・　憲法改正による抜本的な合区解消に至るまでの対応として、都道府県を一つの単位として、その声を国政に反映させるという趣旨での参議院の「地方の府」としての法的な立ち位置を明確化し、さらに一層、都道府県との連携を深めることと併せて、全ての都道府県から少なくとも1人は参議院議員を送れるようにする法律改正も議論を進める余地あり。

・　最高裁判決少数意見にもあるが、投票価値を、選挙区選挙のみではなく、全国比例選挙も合わせて一体的に評価すべき。

・　未だ各会派間の意見は依然として分かれていることもあり、現時点では、ここまでの選挙制度専門委員会での議論について、親会である参議院改革協議会へ中間的な現状報告というかたちで、各会派からどのような案の提示や発言があったのかを併記とした上で、次の選挙を強く意識しながらも、合区の解消と格差是正に向けて、各会派間で成案を得るべく、もう少し検討を続けるとの方向性を示してはどうか。

参議院の選挙制度に係る会派意見について

令和６年５月17日　立憲民主・社民

○　現行制度の評価

二院制における参議院の在り方としては、政権選択の民意を反映する衆議院に対して、参議院はより多様な立場の民意を反映させる院との認識を踏まえ、民意を反映する方法として、職域単位と地域単位という現行制度の枠組みを基本にすべきである。そして地域単位での民意の集約は、歴史的・政治経済的・文化的な観点や住民のアイデンティティなどの観点から、都道府県単位が最も合理的であり、また、国民にも広く定着しているところである。

なお、特定枠については、その成り立ちの経緯から非拘束名簿式と混合するものとなっているが、政党の判断に基づく多様な民意の反映の方策として一定の評価も可能と考えられる。

○　合区制度の評価

現在の合区については、合区となった県では、投票率の低下や無効投票、白紙投票の増加など様々な民主制の根幹にも関わる弊害が明らかとなっており、地方自治体等からも廃止を強く求める声が出されている。その背景として、都道府県のアイデンティティが国民の意識として投票行動に影響を与えている、現在の合区は特定の地域のみ適用されており不公平であるといった観点が示されているが、これらの合区による不合理は解消されるべきである。

なお、今後において、較差是正のため合区を拡大せざるを得ない場合、次の合区対象として福井県及び山梨県が想定されるが、両県は隣接しておらず合区することは現実的ではないと思われる一方で（「飛び地の合区」になる）、それぞれの隣接県とは人口の較差が顕著となり（石川県とで 1.49 倍、長野県とで 2.53 倍）、人口の少ない県からの代表が選出されない可能性さえもが懸念されるなど、合区制度は限界に至っているとも考えられる。

○　最高裁判決を踏まえた取組のあり方

昨年の最高裁判決では、一票の較差について著しい不平等状態にはなく合憲との判断を示した一方で、多数意見の最後の部分で、現行の選挙制度の抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正などの方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解を得られるような立法的措置が求められるとされており、本院の真摯な取組が引き続き求められていることは言うまでもない。

この点、当該判決においては、投票価値の平等に関する基本的な判断の枠組み

や、選挙制度に係る国会裁量の在り方などについて、従前の大法廷判決を引き継いでいるところ、その判旨として、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選挙制度に反映させること、衆議院議員とは異なる選挙制度によっ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、国会の合理的な裁量権の行使であるとされているところである。

我が会派は、このような歴代の最高裁判決を貫く基本論理を踏まえ、参議院改革協議会において、二院制の下で参議院が国民のために果たすべき独自の機能・役割とそれを実現するために必要な参議院改革のあり方の議論を求め、それは、当専門委員会で昨年12月11日に了承された「今後の進め方（委員長としての整理）」においても「専門委員会における選挙制度改革の議論については、改革協議会における参議院改革の議論と相互に連携しつつ、同時並行に進めていく必要があるとする意見が多数であった」とされているにも関わらず、自民党におけるいわゆる政治資金パーティー裏金事件のために、この間、改革協議会が（座長や一部協議員の選任の回以外は）開催されなかったことは誠に遺憾である。

こうした状況の中で、我が会派は当専門委員会においても、特に、都道府県制度を軸とする地方問題の戦略的な対処、参議院緊急集会（憲法54条）を含む災害対処の充実強化、自治体の行政計画に関する立法政策の政策評価機能の強化などについて意見するとともに、そうした機能等の実現のために必要な国会改革のあり方等について意見してきたところである。

なお、一部会派においては、合区の解消のための憲法改正を主張する意見もあるが、投票価値の平等という国民の人権（憲法14条）を著しく損ね、国民主権・議会制民主主義の正統性に関わるものであり、また、我が国として連邦制を採用していないことなどから、憲法の基本原理に照らして強い疑念を呈せざるを得ないところである。

○　今後の進め方

昨年の最高裁判決では、立法府が較差の更なる是正に向けた取組を進めていくには、種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があるとも判示しているところ、これまでの当専門委員会での議論について参議院改革協議会へ現状報告を行った上で、本来、参議院改革協議会で議論を重ねることとなっていた二院制の下に参議院が担うべき機能・役割等の参議院のあり方論についての充実した議論を求め、それを踏まえながら、当専門委員会として、引き続き、真摯な検討を行っていくべきと考える。

なお、その際には、本来、当専門委員会で議論を行うこととなっていた、選挙制度に共通する大災害時などに早急に選挙を実施するための対策についても、しっかりと取り組む必要がある。

令和 6 年 5 月 17 日

公明党の意見表明

〇参議院の役割、独自性

二院制における参議院には、衆議院だけでは拾い上げることができない多様な民意を吸い上げて、国政に反映させる役割が求められている。それを前提とした上で、多様性の中身については、地域的な多様性、職域的な多様性のほか、これまで国政に届きにくかった女性や障がい者などのマイノリティ、政治離れが進む若者の声などを反映させていくべきである。

また、参議院は衆議院とは異なる独自性を発揮すべきであり、これまで参議院改革の一環として取り組んできた調査会、決算、行政監視、ODAの重要性とこうした役割の発展と不断の検証を行うべきである。一方で、憲法上、参議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織するとあり、「地方の府」とすれば、参議院の権能を縮小しなければならず、問題が大きいと指摘せざるを得ない。

〇最高裁判決の受け止め

累次の最高裁判決において、投票価値の平等がますます重視されている状況を踏まえ、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ることに鑑み、投票価値の平等については、不退転の決意で追求するとともに、憲法上の要請であり、参議院が全国民の代表であることと投票価値の平等は保たれなくてはならない。

令和5年最高裁判決のポイントは、改革への取組として、「都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策により、都道府県単位とする現行選挙制度の仕組みの更なる見直しも考えられること」、また、立法府への要請として、「較差の更なる是正は喫緊の課題であり、現行の選挙制度の抜本的見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置が求められる」ということである。

〇現在の合区の評価

合区制度の導入により、一票の較差は是正された。一方、制度導入後、合区となった県では、投票率の低下や無効投票、白紙投票の増加など様々な弊害が明らかとなっており、地方自治体等からも解消を強く求める声が上がっている。都道府県のアイデンティティが国民の意識としてある、また、現在の合区は特定の地域のみ適用されており不公平であるといった声も参考人からあった。以上から、現行の特定地域のみの合区の不合理は解消すべきと考える。

〇特定枠の評価

特定枠については、人口の較差によって弊害を受けた選挙区、不利な地域の民意の多様性を反映させるため少数意見をくみ上げるなどのためであったとする一方で、合区ができたことによる対象選挙区の議員の救済策であった、当初は党利党略の制度であった、非拘束名簿式と混合し制度が難しくなっているなどの批判的な意見が参考人からあった。

〇定数増の見解

定数増は一つの考えではあるが、参議院として何を改革し、どういう成果を残したのか見える形で国民に示さなければならないとの慎重な意見、人口減少が進む中、国の財政状況などを考えると国民の理解を得られないとの意見などから、現実的には難しいと考える。

〇奇数配当の見解

奇数配当については、６年１人区の場合には選挙のない年があるとなると投票機会の平等の観点から憲法の趣旨からいって問題があり、現実的には難しいと考える。

〇ブロック制（大選挙区)を推す理由、公明党の考えるブロック制

憲法が求める議員１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、これを両立させるということで、現行の選挙区と比例区を一本化しブロック制とし、そのブロックも余り細かく分けると両立できないので全国 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と考える。その際の一票の較差は、1.1 倍程度となり、投票価値の平等は限りなく追求される。多様な民意を吸い上げる参議院の役割を果たし、衆議院とは異なる参議院の独自性を発揮していくためにも、ブロック制は妥当であると考える。

また、配当議員数が最も少ない四国ブロックにおいても、定数は裏表で8となり、県の数は満たしている。すなわち、各政党の候補者戦略にもよるが、ブロック内の都道府県からまんべんなく代表が選出でき、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。

以上、公明党は、参議院の在り方を踏まえ、選挙制度の抜本的な見直しに向け、今後、各党各会派との議論を深めるべきと考える。

参議院選挙制度専門委員会・意見表明

日本維新の会・教育無償化を実現する会
片山大介

【前説】

「日本維新の会・教育無償化を実現する会」は、統治機構改革の将来的な課題として、首相公選制、そして、一院制の導入を主張しています。

ただ、今すぐにできるものではないことから、二院制の下で運営されている現状における参議院のあるべき姿を提案したいと思います。

【議員定数の削減】

参議院選挙制度を議論するうえで、まず、議員定数を削減すべきと考えます。

議員定数を増やすことで、投票価値の平等を実現しようという意見もありますが、人口減少が進み、財政状況も厳しい日本で、議員定数を増やすことはもちろん、維持し続けることも、国民の理解は得られないと思います。

平成 30 年７月の議員定数６増は、『参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会』の場にまったく提案されていなかった案を、国会の会期末間際に、数の力で押し切った法律でした。しかも、拘束名簿式に逆戻りする特定枠まで盛り込まれました。

まさに、議会の議論を無視した国民の信頼を損なう行為で、参議院として、その成立過程を深く反省すべきです。

参議院は、みずからの手で議員定数の削減を実現し、国民の信頼を取り戻すべきです。

【一票の較差是正、地域ブロック制の導入】

憲法では、参議院議員を３年ごとの半数改選と定めていることから、合区を含め、都道府県選挙区は、各区に最低でも２人を定数として配分します。

人口減少の進むわが国において、人口減少のスピードは、地方のほうが速くなっています。

『国立社会保障・人口問題研究所』の 2045 年の推計人口をもとに試算すると、最も人口の少ないとされる山梨県選挙区と、最も人口の多い東京都選挙区を比較した場合、一票の較差をなくすためには、東京選挙区の定員を 44 人にする必要があり、一票の較差を２倍程度とするとしても、22 人にする必要があります。

このため、都道府県選挙区を残したうえで、一票の較差を解消しようとすれば、さらに合区を進めるか、議員定数を増やしていくしかありません。

でも、議員定数を増やすことに国民の理解は決して得られないと思います。

なので、実質的に、都道府県選挙区を残していくことは困難で、また、合区のような、いわば小手先の制度改正を続けることにも限界があります。

こうしたなか、わが党は、都道府県のアイデンティティは重要であるものの、投票価値の平等を実現することが、より強く求められるという考えの下、都道府県選挙区をブロック制へ変更することを提案しています。

これまで国会に提出してきた『参議院選挙制度改革法案』は、議員定数をおよそ１割削減し 218 にしたうえで、選挙区を全国 11 のブロックにする内容です。

法案を提出した当時の試算では、地域ブロック間の一票の較差は、1.2 倍以内に収められます。

将来の道州制導入など、わが国の統治機構改革を視野に入れながら、抜本的な改革を実行すべきときに来ていると思います。

【自治体首長と参議院議員の兼職禁止規定の廃止】

また、人口減少による地方自治体の消滅が懸念されるなか、地方の活性化は、将来の日本にとって重要なカギを握ります。

これまで国と地方の連携が、必ずしも上手くいかずに行政の効果や効率に課題もあったことから、地方が主体的に地域の発展に取り組むための分権を進め、自治体それぞれが切磋琢磨する体制を築いていくべきです。

地方の声を国会の議論に反映させるとともに、参議院の独自性を出すために、自治体首長と参議院議員の兼職禁止規定を廃止することも、併せて提案します。

【まとめ】

現行制度において、衆議院の機能と重複している参議院については、議員選出のあり方を見直し、例えば、▽条約の締結、▽同意人事、▽地方との協議など、衆議院との機能分担を明確化する必要があります。

衆議院と異なるかたちで、地域の意見を政策に反映させることをめざすべきで、参議院が、みずからの意思で変革を決めて実行することこそが、国民の負託にかなうことです。

重要課題を深く、そして、継続的に議論する「良識の府」として機能を充実させていくべきことを主張し、会派の意見表明といたします。

＃＃＃＃

令和６年５月 17 日

参議院改革協議会・選挙制度専門委員会

参議院議員選挙改革に関する会派意見

国民民主党・新緑風会　川合孝典

１．選挙制度の在り方論議の方向性について

参議院選挙制度は、二院制における参議院の役割を「立法府の意思」として示した上で、その実現のために最適と考えられる選挙制度として決定されるべきと考える。

近年、参議院は一票の格差への対応に終始しているが、そもそも憲法が二院制を採用し、衆議院と参議院の権限及び議員任期に差を設けている意味は何か、という原点に立ち返った議論が必要である。その上で参議院の役割を規定し、その目的を達成する上で最適な選挙制度がどのようなものであるかが論じられなければならない。

「投票価値の平等」については、二院制下における参議院の独自性と役割・権限をどのように位置付け、衆参の選挙制度に反映させていくかは、国会の合理的な裁量に委ねられているものである。従って、当面する一票の格差問題への対応に終始するのではなく、「参議院の意思」を表明することで、参議院議員選挙における「投票価値の平等とは何か」を定義すべきである。

なお個別具体的な選挙手法について、ブロック制、定数増、奇数改選など、様々な手法が論じられているが、いずれも当面の間の一票の較差に対応するためのものであり、抜本的な選挙制度改革に資するものとはなっていない。

２．都道府県選挙区及び比例区の位置付け

１）都道府県選挙区

都道府県選挙区の地域代表としての重要性に鑑み、その維持を前提として、参議院の役割を改めて定義する必要があるものと考える。

そもそも二院制は相互の欠点を補完する目的で設置されているものである。参議院において都道府県選挙区が採用されてきた背景には、多様な民意を反映させる目的で地域代表と職能代表を選出してきたことが由来している。

都道府県単位を放棄（或いはブロック制にする）することは、議員と地域有権者との接点の希薄化を招き、ひいては国政への関与・関心を低下させることに繋がる。このことは、合区対象県における投票率の急激な低下が如実に示している。

これまで都道府県は、歴史・行政・経済・文化など多岐にわたる分野で地域を取りまとめるユニットとして重要な役割を果たしてきている。特に財政的に都道府県は、米独の州に匹敵する機能を有している。

２）比例代表選挙区（合区・特定枠について）

①特定枠については、非拘束名簿方式の選挙制度の中に拘束名簿が組み込まれていることの合理的な根拠を示した上で、その結論を踏まえて必要な見直しを行うこと。

②政党が恣意的に選挙制度を選択（非拘束名簿 or 拘束名簿）できる理由（根拠）を明らかにした上で、その結論を踏まえて必要な見直しを行うこと。

現在の比例代表は、全国的組織を背景とする各界の有識者や学者などを選出する職能代表制としての「全国区」の代替として導入されたが、現在に至るまで、その目的自体に変わりはないものと考える。

しかし合区・特定枠が導入されたことによって比例区選挙本来の目的から逸脱し、全体としてどういう代表者を選出しているのかわからなくなってしまっている。

この問題を解決するためには、①特定枠については、非拘束名簿方式の選挙制度の中に拘束名簿が組み込まれていることの合理的な根拠を示すこと。②政党が恣意的に選挙制度を選択できる理由を明らかにすること。が不可欠であり、その結果を踏まえて必要な見直しを図るべきと考える。

なお特定枠には、多様な民意を国政に反映させる上での一定の効果は認められるが、その在り方については、①②の根拠を明らかにした上で非拘束名簿の選挙制度との整合性を取ることを前提として議論されるべきである。

３．その他の課題意識

有権者にわかりやすい選挙制度を

死票を減らすことを目的とする衆院ブロック比例と全国比例議員を選出する参院比例代表では、その趣旨・目的が全く違うにも関わらず、呼称が同じ「比例区」であることから多くの有権者に無用の混乱を招いている。

衆参の選挙制度についての理解促進の取り組みを推進すると共に、有権者にとって分かりやすい選挙制度に整理する必要がある。

以　上

参院改革協議会選挙制度専門委員会意見表明

24.5.17 日本共産党

●参院の在り方について

国会議員は憲法第 43 条に規定されているように、全国民の代表であり、参議院は衆議院とほぼ同等の権能を持っている。この二院制のもとで参院は、再考の府、熟議の府としての役割を求められている。

参院は任期が長く、解散もなく、中長期的視野での議論や提案、行政のチェックが可能である。また、小選挙区中心の衆院と比べより多様な民意を反映しやすい選挙制度で選出されている。

この間の参院改革協議会でも、このような特性を生かした調査会の活動や決算や行政監視、ODA の重視に取り組んで来た。国民の価値観の多様化がいっそう進む中、こうした参院のこれまでの改革について改善、発展させ特性をさらに生かしていくことが必要だ。

地方の声を国政に反映させることは重要だが参院を「地方の府」とすることは、「全国民の代表」に反し、実態とも合わない。

●投票価値の平等と「地方の府」との位置づけについて

自民党の党利党略で導入された合区により、特定の県の有権者だけが県選出の参院議員を選ぶことができないというのは不公平であり解消することが必要。

一票の価値の平等は憲法上の要請であり、参院が衆院とほぼ同等の権能を持っていることの民主的正統性の基盤は一票の平等である。参院を「地方の府」として位置付けることで、投票価値の格差が許容されるとの議論があるが、それは参院の民主的正当性の土台を崩し、参院の権能を縮小させることが必要となる。これは求められる参院の在り方と反している。

昨年の最高裁判決も都道府県の意義や実態等の要素を踏まえた選挙制度の構築が「国会の合理的裁量を超えるものとは解されない」としているが、あくまで「投票価値の平等の要請と調和が保たれる限り」としており、「格差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきである」と強調している。

●具体的な選挙制度改革の提案――ブロック毎の比例代表選挙に

以上を踏まえ、参院の選挙制度改革の基本は、第一に、投票価値の平等を実現すること。第二に、多様な民意を正確に反映する制度とすること。第三に、民意を削ることになる定数減は行わず、定数増もありうることとする。

具体的には多様な民意を正確に反映するための比例代表選挙とし、一定の地域性をもたせるために、全国を 10 ブロックに分ける。政党と共に個人を選びたいという声もある中で、非拘束名簿方式とし、個人でも立候補できる制度とする。　　□ 以上

2024 年 5 月 17 日

参議院改革協議会　選挙制度専門委員会

「参議院選挙制度の在り方や具体的な論点・方向性」について

れいわ新選組
舩後靖彦

1，一票の格差是正は、議員定数拡大で対応

2，特定枠制度は維持し、各党申し合わせで一定数の候補者を擁立する

3，投票のバリアフリー化を本委員会で議論すべき

以上

2024 年 5 月 17 日

参議院選挙制度改革に向けての基本的考え方

会派「沖縄の風」　伊波洋一 高良鉄美

1. 選挙区は都道府県単位を基本とし、合区は解消すべきである。

2. 比例代表は全国比例とし、定数の削減には反対する。

3. 投票価値の平等を追求するに際しては、議員定数の増員もやむを得ないものと受け入れる。

4. 都道府県単位とする選挙区に奇数配当することも、選択肢の一つとして考慮すべきである。

以上

令和６年５月17日(金)

選挙制度に関する専門委員会において検討すべき案件について

NHKから国民を守る党

代　表　　浜田　聡

数回の参考人質疑において、一票の格差と合区の問題に関して、参考人から示された提言は大きく２点と考える。

１．都道府県選挙区の定数を増やすことで、一票の格差を是正し、合区を解消する。

定数を増やす代わりに、議員歳費の削減をすることで国民に納得いただく努力する。

２．ブロック制を導入する。

上記２点はいずれも合理的と考え、会派としても上記２点を提案する。

以上

（２）参考資料

１．参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会の経過概要

２．参議院議員選挙制度の変遷、参考資料

３．参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁判決の変遷等について

４．国立国会図書館資料

・Ｇ７諸国両院の選挙制度の概要
・Ｇ７諸国における一票の較差の状況
・Ｇ７諸国両院の定数と人口に対する定数の割合（議員１人当たり人口）
・ドイツの近時の選挙制度改革
・イタリアの近時の選挙制度改革

５．国立国会図書館資料

・主要諸外国における選挙区較差の状況

（追加配付資料）

・ＯＥＣＤ加盟国議会各議院（一院制を含む。）の選挙区選挙において最広域の自治体より広域の選挙区を設けている例
・デンマークの選挙制度－参議院「特定枠」の類似事例－
・主要諸外国の議会における定数増減の変遷及び選挙区較差の状況
・面積を定数配分の考慮要素としている事例
・列国議会同盟加盟各国が採用する選挙制度の傾向

６．参議院議員選挙制度等に関する主な意見、各選挙制度の補足説明

７．令和４年参議院議員通常選挙定数訴訟最高裁判決について

８．参議院の選挙制度と最高裁判決について

９．今後の進め方（委員長としての整理）

参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会の経過概要

	開会日	概要
設置	R4.12.16 （金）	参議院改革協議会において、同協議会の下に選挙制度に関する専門委員会を設置することが了承された。
1	R5.2.8 （水）	１．専門委員長挨拶 ２．本専門委員会の運営等について ３．今後の進め方について 各会派が意見を述べた。 ４．次回の専門委員会
2	R5.4.14 （金）	１．参議院議員選挙制度の変遷について 総務委員会調査室長が説明を行った後、専門委員が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
3	R5.5.31 （水）	１．本専門委員会における新型コロナウイルス感染症対策について ２．参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁判決の変遷等について 法制局第三部長が説明を行った後、専門委員が質疑を行った。 ３．次回の専門委員会
4	R5.6.20 （火）	１．主要国の上下院の選挙制度の概要について 国立国会図書館政治議会調査室専門調査員が説明を行った後、専門委員が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
5	R5.7.26 （水）	１．主要国の上下院の選挙制度の概要について 国立国会図書館政治議会調査室専門調査員が説明を行った後、専門委員が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
6	R5.9.28 （木）	１．参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書（平成３０年５月）について 総務委員会調査室長が説明を行った後、専門委員が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
7	R5.10.25 （水）	１．令和４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、専門委員が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
8	R5.11.21 （火）	１．令和４年参議院定数訴訟に係る最高裁判決について 専門委員からの質問項目に対し、法制局第三部長及び総務委員会調査室長から回答を行った。 ２．今後の進め方について 各会派が意見を述べた。 ３．次回の専門委員会
9	R5.12.11 （月）	１．今後の進め方について 専門委員長から示された「今後の進め方（委員長としての整理案）」とスケジュール感に沿って、今後の専門委員会を進めることが了承された。 ２．次回の専門委員会

参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会の経過概要

	開会日	概要
10	R6.2.27 （火）	１．参議院選挙に関する最高裁判決について 千葉勝美君（西村あさひ法律事務所・外国法共同事業オブカウンセル弁護士、元最高裁判所判事）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、各会派が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
11	R6.4.5 （金）	１．現行選挙制度の課題について（特に合区の現状等について） 平井伸治君（鳥取県知事）及び濵田省司君（高知県知事）が意見を述べた後、各会派が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
12	R6.4.12 （金）	１．参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区の意義、選挙制度論、各種選挙制度の論点等について） 竹中治堅君（政策研究大学院大学教授）及び中北浩爾君（中央大学法学部教授）が意見を述べた後、各会派が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
13	R6.4.19 （金）	１．参議院選挙制度の在り方について（都道府県選挙区の意義、選挙制度論、各種選挙制度の論点等について） 新井誠君（広島大学大学院人間社会科学研究科教授）及び上田健介君（上智大学法学部教授）が意見を述べた後、各会派が質疑を行った。 ２．次回の専門委員会
14	R6.5.17 （金）	１．参議院選挙制度について（参議院選挙制度の在り方や具体的な論点・方向性） 各会派の意見表明を行った。 ２．次回の専門委員会
15	R6.5.24 （金）	１．参議院選挙制度について（参議院選挙制度の在り方や具体的な論点・方向性） 委員間の意見交換を行った。 ２．今後の進め方について これまでの協議の内容を報告書として取りまとめた上で、次回の専門委員会で報告書を決定することが了承された。 ３．次回の専門委員会
16	R6.6.7 （金）	○　参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書（案）について 参議院改革協議会座長に報告書を提出することを決定した。

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】衆議院議員の選挙権を有する者
【被選挙権】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）
【選 挙 区】全国区…全国一選挙区
地方区…各都道府県の区域を選挙区とする。
２人区：25　４人区：15　６人区：４　８人区：２
［議員１人当たり人口の最大較差　１対2.62（鳥取：宮城）］
【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。

最高裁大法廷判決（昭39.2）昭和37年通常選挙［最大較差 4.09倍］：合憲

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）
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　直近の総選挙又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又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）
【選 挙 区】
２人区：26　４人区：15　６人区：４　８人区：２

最高裁大法廷判決（昭58.4） 昭和52年通常選挙[最大較差 5.26倍]：合憲

選挙区の定数是正（平6.6）

【選挙区の定数是正（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）

【比例代表選挙の名簿届出政党等の要件緩和】

直近の総選挙又は通常選挙における有効投票総数の４％以上→２％以上

最高裁大法廷判決（平8.9） 平成４年通常選挙[最大較差 6.59倍]：違憲状態

最高裁大法廷判決（平10.9） 平成７年通常選挙[最大較差 4.97倍]：合憲

最高裁大法廷判決（平12.9） 平成10年通常選挙[最大較差 4.98倍]：合憲

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。

最高裁大法廷判決（平16.1） 平成13年通常選挙[最大較差 5.06倍]：合憲

選挙区の定数是正（平18.6）

【選挙区の定数是正（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）

最高裁大法廷判決（平18.10）平成16年通常選挙[最大較差 5.13倍]：合憲

最高裁大法廷判決（平21.9）平成19年通常選挙[最大較差 4.86倍]：合憲

最高裁大法廷判決（平24.10）平成22年通常選挙[最大較差 5.00倍]：違憲状態

選挙区の定数是正（平24.11）

【選挙区の定数是正（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）

最高裁大法廷判決（平26.11）平成25年通常選挙[最大較差 4.77倍]：違憲状態

合区を含む選挙区の定数是正（平27.7）

【合区を含む選挙区の定数是正（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4.75（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）

最高裁大法廷判決（平29.9）平成28年通常選挙[最大較差 3.08倍]：合憲

選挙区選挙における較差の縮小及び比例代表選挙における定数の増加と特定枠制度の導入（平30.7）

【選挙区選挙における較差の縮小】

選挙区選出議員の定数を148人（現行146人）とした上で、埼玉県選挙区の改選定数を４人（現行３人）とする。

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：４　８人区：４　12人区：１

議員１人当たり人口の最大較差は
是正前…１対3.071（福井：埼玉）から
是正後…１対2.985（福井：宮城）に縮小（平成27年国勢調査日本国民人口）

【比例代表選挙における定数の増加と特定枠制度の導入】

○定数の増加

比例代表選出議員の定数を100人（現行96人）とする。

○特定枠制度の導入

比例代表選挙について、候補者の顔の見える、国民が当選者を決定する選挙とする観点から導入された非拘束名簿式を基本的に維持しつつ、全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有為な人材あるいは民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるよう、次のような特定枠制度を導入する。

・優先的に当選人となるべき候補者の区分記載
政党その他の政治団体（政党等）は、候補者とする者のうちの一部の者について、優先的に当選人となるべき候補者として、その氏名及びそれらの者の間における当選人となるべき順位をその他の候補者とする者の氏名と区分して名簿に記載することができる（特定枠）。

・特定枠に記載されている候補者の有効投票
特定枠に記載されている候補者の有効投票は、政党等の有効投票とみなす。

・候補者の間における当選順位
特定枠の候補者があるときは、
① 特定枠に記載されている候補者を上位とし（名簿記載の順位のとおりに当選人とする）
② その他の名簿登載者についてその得票数の最も多い者から順次に定める。

最高裁大法廷判決（令2.11） 令和元年通常選挙[最大較差 3.00倍]：合憲

令和４年通常選挙[最大較差 3.03倍]

（出所）参議院総務委員会調査室作成

参考資料

・「日本国憲法」可決の際の附帯決議（抜粋）…… 1

・参議院議員選挙法制定時における較差の状況 …… 2

・公職選挙法の一部を改正する法律の概要（平 27.8.5 法律第 60 号） …… 3

・公職選挙法の一部を改正する法律（平 27.8.5 法律第 60 号）附則（抄） …… 4

・公職選挙法の一部を改正する法律案概要（平 27.7.23 提出・参第 12 号）…… 5

・第 196 回国会（平成 30 年）に各会派から提出された
　参議院選挙制度改革に係る公職選挙法改正案のポイント …… 6

・参議院議員選挙制度に関する公職選挙法改正法の概要（平 30.7.25 法律第 75 号） …… 7

・公職選挙法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平 30.7.11 参・倫選特）…… 8

・参議院議員の地方区・選挙区別定数の沿革 …… 9

・定数較差の現状（令和２年国勢調査人口（日本国民）・較差順） …… 10

・定数較差の現状（令和４年参議院議員通常選挙・当日有権者数・較差順）…… 11

・定数較差の現状（令和４年９月１日現在選挙人名簿及び
　在外選挙人名簿登録者数・較差順）…… 12

・参議院選挙における較差の推移 …… 13

参議院総務委員会調査室

「日本国憲法」可決の際の附帯決議（抜粋）

昭和 21 年 8 月 21 日

第 90 回帝国議会

衆議院帝国憲法改正案委員会

三、參議院は衆議院と均しく國民を代表する選擧せられたる議員を以つて組織すとの原則はこれを認むるも、これがために衆議院と重複する如き機關となり終ることは、その存在の意義を沒却するものである。政府は須くこの點に留意し、參議院の講成については、努めて社會各部門各職域の智識經驗ある者がその議員となるに容易なるよう考慮すべきである。

参議院議員選挙法制定時における較差の状況

都道府県 選挙区	昭和21年 4月26日現在の 人口調査による 人口	配当基数	配当議員数	最小選挙区 との較差
東京	4,183,351	8.5826	8	1.876
北海道	3,488,013	7.1561	8	1.564
大阪	2,976,140	6.1059	6	1.780
愛知	2,919,085	5.9888	6	1.746
福岡	2,906,644	5.9633	6	1.738
兵庫	2,826,192	5.7983	6	1.690
新潟	2,326,811	4.7737	4	2.087
静岡	2,260,059	4.6368	4	2.027
埼玉	2,028,553	4.1618	4	1.820
長野	2,028,235	4.1611	4	1.819
神奈川	2,019,943	4.1441	4	1.812
千葉	2,008,114	4.1199	4	1.801
茨城	1,940,833	3.9818	4	1.741
福島	1,918,746	3.9365	4	1.721
広島	1,901,430	3.9010	4	1.706
熊本	1,631,976	3.3482	4	1.464
鹿児島	1,631,144	3.3465	4	1.463
京都	1,621,998	3.3277	4	1.455
岡山	1,538,621	3.1566	4	1.380
群馬	1,524,635	3.1279	4	1.368
栃木	1,503,619	3.0848	4	1.349
宮城	1,462,100	2.9996	2	2.623
岐阜	1,444,000	2.9625	2	2.590
長崎	1,417,924	2.9090	2	2.544
愛媛	1,380,700	2.8326	2	2.477
山口	1,375,472	2.8219	2	2.468
三重	1,371,858	2.8145	2	2.461
山形	1,294,934	2.6567	2	2.323
岩手	1,217,070	2.4969	2	2.183
秋田	1,195,813	2.4533	2	2.145
大分	1,148,009	2.3552	2	2.059
青森	1,089,232	2.2347	2	1.954
宮崎	957,856	1.9651	2	1.718
和歌山	933,231	1.9146	2	1.674
富山	932,669	1.9134	2	1.673
石川	877,197	1.7996	2	1.574
香川	872,312	1.7896	2	1.565
佐賀	856,692	1.7576	2	1.537
島根	848,995	1.7418	2	1.523
滋賀	831,306	1.7055	2	1.491
徳島	828,784	1.7003	2	1.487
高知	797,876	1.6369	2	1.431
山梨	796,973	1.6350	2	1.430
奈良	744,381	1.5271	2	1.335
福井	695,703	1.4273	2	1.248
鳥取	557,429	1.1436	2	1.000
合計	73,112,658		150	

地方区の議員一人当たり人口（総人口（73,112,658）÷地方区の総定数（150））	487,417

（注）配当基数とは、総定数を各選挙区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＝当該選挙区の人口÷議員一人当たり人口

（出所）自治大学校「戦後自治史Ⅲ（参議院議員選挙法の制定）」（昭和35年）より作成

公職選挙法の一部を改正する法律の概要 （平成27年８月５日法律第60号）

１ 選挙区制度の改革（4県2合区を含む10増10減）

（１）定数の削減

長野県	（２人区→１人区）
宮城県	（２人区→１人区）
新潟県	（２人区→１人区）

（２）合区

鳥取県及び島根県
徳島県及び高知県

（３）定数の増加

兵庫県	（２人区→３人区）
北海道	（２人区→３人区）
東京都	（５人区→６人区）
福岡県	（２人区→３人区）
愛知県	（３人区→４人区）

これによって、一票の較差は、４．７５倍 ⇨ **２．９７倍**に縮小

【別表第3】

２ 選挙運動

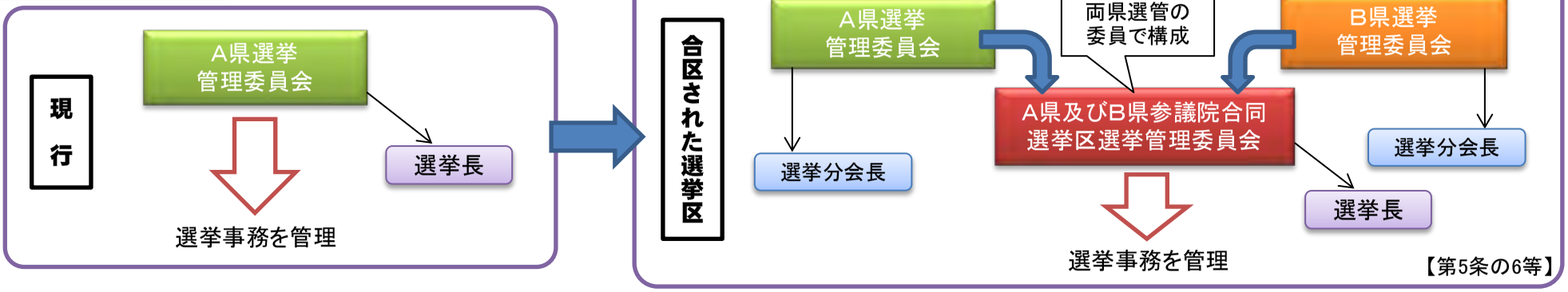
合区された選挙区について、次のような特例を規定（一般の選挙区の2倍）

＊1…政令で最大10か所（一般の選挙区は、5か所）まで増加可能

		合区された選挙区	一般の選挙区			合区された選挙区	一般の選挙区
選挙事務所の数	【第131条】	2＊1	1＊1	標旗の交付数	【第164条の5】	2	1
自動車・船舶・拡声機の数	【第141条】	2	1	特殊乗車券の交付数	【第176条】	30	15
新聞広告の回数	【第149条】	10	5	推薦演説会の回数	【第201条の4】	8	4
同時に開催できる演説会数	【第164条の2】	10	5	補欠選挙等における確認団体の自動車の台数	【第201条の7】	2	1

※弁当の数、通常葉書の枚数及び選挙運動用ビラの枚数については、一般の選挙区と同じ計算式による（合区により選挙区内の小選挙区数等が増えることにより増加）。

３ 管理執行体制



【第5条の6等】

公職選挙法の一部を改正する法律
（平成27年８月５日法律第60号）（抄）

附　則

（検討）

第７条　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。

○平成27年7月23日提出 参第12号［提出会派:民主、公明、無ク、生活］
（平成27年7月24日参議院本会議で議決を要しないものと決定）

公職選挙法の一部を改正する法律案の概要

１．参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数の改正

(1)次のとおり、２の都道府県の区域を区域とする選挙区を設けること。

選挙区	選挙すべき議員数
秋田県及び山形県	２人（現行：秋田県２人・山形県２人）
富山県及び岐阜県	４人（現行：富山県２人・岐阜県２人）
石川県及び福井県	２人（現行：石川県２人・福井県２人）
山梨県及び長野県	４人（現行：山梨県２人・長野県４人）
奈良県及び和歌山県	４人（現行：奈良県２人・和歌山県２人）
鳥取県及び島根県	２人（現行：鳥取県２人・島根県２人）
徳島県及び高知県	２人（現行：徳島県２人・高知県２人）
香川県及び愛媛県	４人（現行：香川県２人・愛媛県２人）
佐賀県及び長崎県	２人（現行：佐賀県２人・長崎県２人）
大分県及び宮崎県	４人（現行：大分県２人・宮崎県２人）

(2)各選挙区において選挙すべき議員の数を、次に掲げる選挙区について改めること。

選挙区	選挙すべき議員数	選挙区	選挙すべき議員数
北海道	６人（現行：４人）	愛知県	８人（現行：６人）
埼玉県	８人（現行：６人）	兵庫県	６人（現行：４人）
東京都	12 人（現行：10 人）	福岡県	６人（現行：４人）

※(1)及び(2)により、最大較差は、１．９４５倍となる。 【別表第３】

［平成 27 年住民基本台帳人口（日本人住民)］

２．参議院特定選挙区選挙に関する選挙運動の数量に係る制限等の特例

１(1)の選挙区における選挙（参議院特定選挙区選挙）に関する選挙運動の数量に係る制限等について、次の特例を設けること。

- 選挙事務所の数　２（現行１）
- 自動車又は船舶及び拡声機の数　２（現行１）
- 新聞広告の回数　10（現行５）
- 個人演説会の会場前に掲示する立札及び看板の類の数　10（現行５）
- 街頭演説の標旗の交付数　２（現行１）
- 特殊乗車券の交付数　30（現行 15）
- 推薦演説会の回数　推薦候補者数の８倍（現行４倍）
- 再選挙･補欠選挙における確認団体の自動車の台数　２（現行１）

【第 131 条～第 201 条の７】

３．参議院特定選挙区選挙の管理執行体制の整備

１(1)の選挙区内の２の都道府県は、共同して参議院特定選挙区選挙管理委員会を置き、参議院特定選挙区選挙に関する事務は、参議院特定選挙区選挙管理委員会が管理すること。 【第５条の６等】

４．施行期日等

この法律は、一部を除き、公布の日から起算して３月を経過した日から施行し、改正後の公職選挙法の規定は、平成 28 年の通常選挙から適用すること。 【附則】

第196回国会（平成30年）に各会派から提出された
参議院選挙制度改革に係る公職選挙法改正案のポイント

<table>
<tr><th></th><th>自民・無ク案
（参第17号）</th><th>民主案
（参第22号）</th><th>立憲・希党案
（参第25号）</th><th>公明案
（参第21号）</th><th>維新案
（参第24号）</th></tr>
<tr><td>総定数</td><td>248
（6増）</td><td colspan="2">242
（現状維持）</td><td colspan="2">218
（24減）</td></tr>
<tr><td>選挙区</td><td colspan="2">埼玉県の定数を2増</td><td>・埼玉県の定数を2増
・石川県・福井県を合区</td><td colspan="2" rowspan="2">全国11ブロックの
大選挙区制
（個人名投票）</td></tr>
<tr><td>比例区</td><td>・定数4増
・特定枠の導入</td><td>定数2減</td><td>現状維持</td></tr>
<tr><td>選挙区間の
最大較差
（平成27国調
日本国民人口）</td><td colspan="2">2.985
（宮城/福井）</td><td>2.816
（宮城/山梨）</td><td>1.122
（北海道/四国）</td><td>1.189
（北海道/四国）</td></tr>
</table>

※民主案は、附則に、「平成34年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、二院制の下における参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正を図りつつ各都道府県の区域による選挙区において議員が選挙されるようにすること等を考慮して、比例代表選出議員の選挙及び選挙区選出議員の選挙から成る参議院議員の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」旨の検討条項を規定している。

（出所）参議院総務委員会調査室作成

参議院議員選挙制度に関する公職選挙法改正法の概要

（平成30年７月25日法律第75号）

第１　参議院選挙区選挙における較差の縮小

参議院選挙区選出議員の定数を 148 人（現行 146 人）とした上で、埼玉県選挙区の改選定数を４人（現行３人）とする。

※　最大較差は福井県と宮城県の間の 2.985 倍に縮小（平成 27 年国勢調査日本国民人口）

第２　参議院比例代表選挙における定数の増加と特定枠制度の導入

１　定数の増加

参議院比例代表選出議員の定数を 100 人（現行 96 人）とする。

２　特定枠制度の導入

参議院比例代表選挙について、候補者の顔の見える、国民が当選者を決定する選挙とする観点から導入された非拘束名簿式を基本的に維持しつつ、全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有為な人材あるいは民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるよう、次のような特定枠制度を導入する。

○優先的に当選人となるべき候補者の区分記載

政党その他の政治団体（政党等）は、候補者とする者のうちの一部の者について、優先的に当選人となるべき候補者として、その氏名及びそれらの者の間における当選人となるべき順位をその他の候補者とする者の氏名と区分して名簿に記載することができる（特定枠）。

【名簿のイメージ】

候補者Ａ
候補者Ｂ
：

優先的に当選人となるべき候補者
第１位　候補者Ｘ
第２位　候補者Ｙ
：

○特定枠に記載されている候補者の有効投票

特定枠に記載されている候補者の有効投票は、政党等の有効投票とみなす。

○特定枠に記載されている候補者の選挙運動

特定枠に記載されている候補者には、参議院名簿登載者個人としての選挙運動（選挙事務所、自動車、ビラ、ポスター、個人演説会等）を認めない。

○投票所の掲示

特定枠の候補者の氏名及び順位は、特定枠以外の候補者と区分して、特定枠以外の候補者の次に掲載する。

○候補者の間における当選順位

特定枠の候補者があるときは、

- 特定枠に記載されている候補者を上位とし（名簿記載の順位のとおりに当選人とする）、
- その他の名簿登載者についてその得票数の最も多い者から順次に定める。

【当選順位のイメージ】（特定枠 χ 人）

第１位　候補者Ｘ
第２位　候補者Ｙ
：
→ 特定枠記載者を名簿記載の順位のとおりに当選人とする

第χ+1 位　候補者Ｂ
第χ+2 位　候補者Ａ
：
→ 特定枠以外の者について得票数の最も多い順

※　公布後３月を経過した日（平成30年10月25日）から施行し、施行日以後に期日が公示される参議院議員の通常選挙については改正後の公職選挙法を適用

公職選挙法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

平成３０年７月１１日
参議院政治倫理の確立及び
選挙制度に関する特別委員会

本院は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

１、今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと。

２、参議院議員の定数の増加に伴い、参議院全体の経費が増大することのないよう、その節減について必要かつ十分な検討を行うこと。

右決議する。

参議院議員の地方区・選挙区別定数の沿革

選挙区	参議院議員選挙法	公職選挙法								
	地方区			選挙区						
	昭和22年	昭和25年	昭和45年	昭和57年	平成６年	平成12年	平成18年	平成24年	平成27年	平成30年
北海道	8	8	8	8	*4*	4	4	4	6	6
青　森	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
岩　手	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
宮　城	2	2	2	2	4	4	4	4	*2*	2
秋　田	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
山　形	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
福　島	4	4	4	4	4	4	4	*2*	2	2
茨　城	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
栃　木	4	4	4	4	4	4	*2*	2	2	2
群　馬	4	4	4	4	4	4	*2*	2	2	2
埼　玉	4	4	4	4	6	6	6	6	6	8
千　葉	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6
東　京	8	8	8	8	8	8	10	10	12	12
神奈川	4	4	4	4	6	6	6	8	8	8
新　潟	4	4	4	4	4	4	4	4	*2*	2
富　山	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
石　川	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
福　井	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
山　梨	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
長　野	4	4	4	4	4	4	4	4	*2*	2
岐　阜	2	2	2	2	4	4	4	*2*	2	2
静　岡	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
愛　知	6	6	6	6	6	6	6	6	8	8
三　重	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
滋　賀	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
京　都	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
大　阪	6	6	6	6	6	6	6	8	8	8
兵　庫	6	6	6	6	*4*	4	4	4	6	6
奈　良	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
和歌山	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
鳥　取	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
島　根	2	2	2	2	2	2	2	2		
岡　山	4	4	4	4	4	*2*	2	2	2	2
広　島	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
山　口	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
徳　島	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
高　知	2	2	2	2	2	2	2	2		
香　川	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
愛　媛	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
福　岡	6	6	6	6	*4*	4	4	4	6	6
佐　賀	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
長　崎	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
熊　本	4	4	4	4	4	*2*	2	2	2	2
大　分	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
宮　崎	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
鹿児島	4	4	4	4	4	*2*	2	2	2	2
沖　縄	—	—	2	2	2	2	2	2	2	2
合　計	150	150	152	152	152	146	146	146	146	148

（注１）白抜きは定数の増加があったことを、斜体は定数の削減があったことを、二重枠は合区を示す。
（注２）昭和45年の定数増は「沖縄住民の国政参加特別措置法」による（公職選挙法の関連規定は昭和46年に改正された。）。

（出所）逐条解説公職選挙法（上）より作成

定数較差の現状

（令和２年国勢調査人口（日本国民）確定値）［較差順］

選　挙　区	令和2年 国勢調査人口 （日本国民） 確定値	配当議員数	較差
宮　城	2,282,543	2	3.031
東　京	13,564,222	12	3.002
神　奈　川	9,041,802	8	3.002
新　潟	2,186,244	2	2.903
大　阪	8,629,004	8	2.865
千　葉	6,142,303	6	2.719
長　野	2,016,520	2	2.678
岐　阜	1,929,763	2	2.563
栃　木	1,895,738	2	2.517
群　馬	1,885,678	2	2.504
岡　山	1,863,316	2	2.474
愛　知	7,311,046	8	2.427
福　島	1,820,284	2	2.417
埼　玉	7,183,326	8	2.385
兵　庫	5,377,722	6	2.380
静　岡	3,547,156	4	2.355
北　海　道	5,190,293	6	2.297
三　重	1,725,533	2	2.291
熊　本	1,723,710	2	2.289
福　岡	5,068,515	6	2.243
鹿　児　島	1,578,219	2	2.096
沖　縄	1,449,323	2	1.925
茨　城	2,809,190	4	1.865
徳　島　・　高　知	1,401,833	2	1.861
滋　賀	1,384,906	2	1.839
広　島	2,751,969	4	1.827
山　口	1,327,681	2	1.763
愛　媛	1,323,682	2	1.758
奈　良	1,312,968	2	1.743
長　崎	1,304,001	2	1.732
京　都	2,525,645	4	1.677
青　森	1,232,575	2	1.637
鳥　取　・　島　根	1,211,993	2	1.609
岩　手	1,203,597	2	1.598
石　川	1,118,841	2	1.486
大　分	1,113,684	2	1.479
宮　崎	1,063,102	2	1.412
山　形	1,060,878	2	1.409
富　山	1,018,488	2	1.352
秋　田	955,851	2	1.269
香　川	939,390	2	1.247
和　歌　山	916,555	2	1.217
佐　賀	805,502	2	1.070
山　梨	795,981	2	1.057
福　井	753,067	2	*1.000*
合　計	123,743,639	148	

定数較差の現状

（令和４年参議院議員通常選挙　当日有権者数）［較差順］

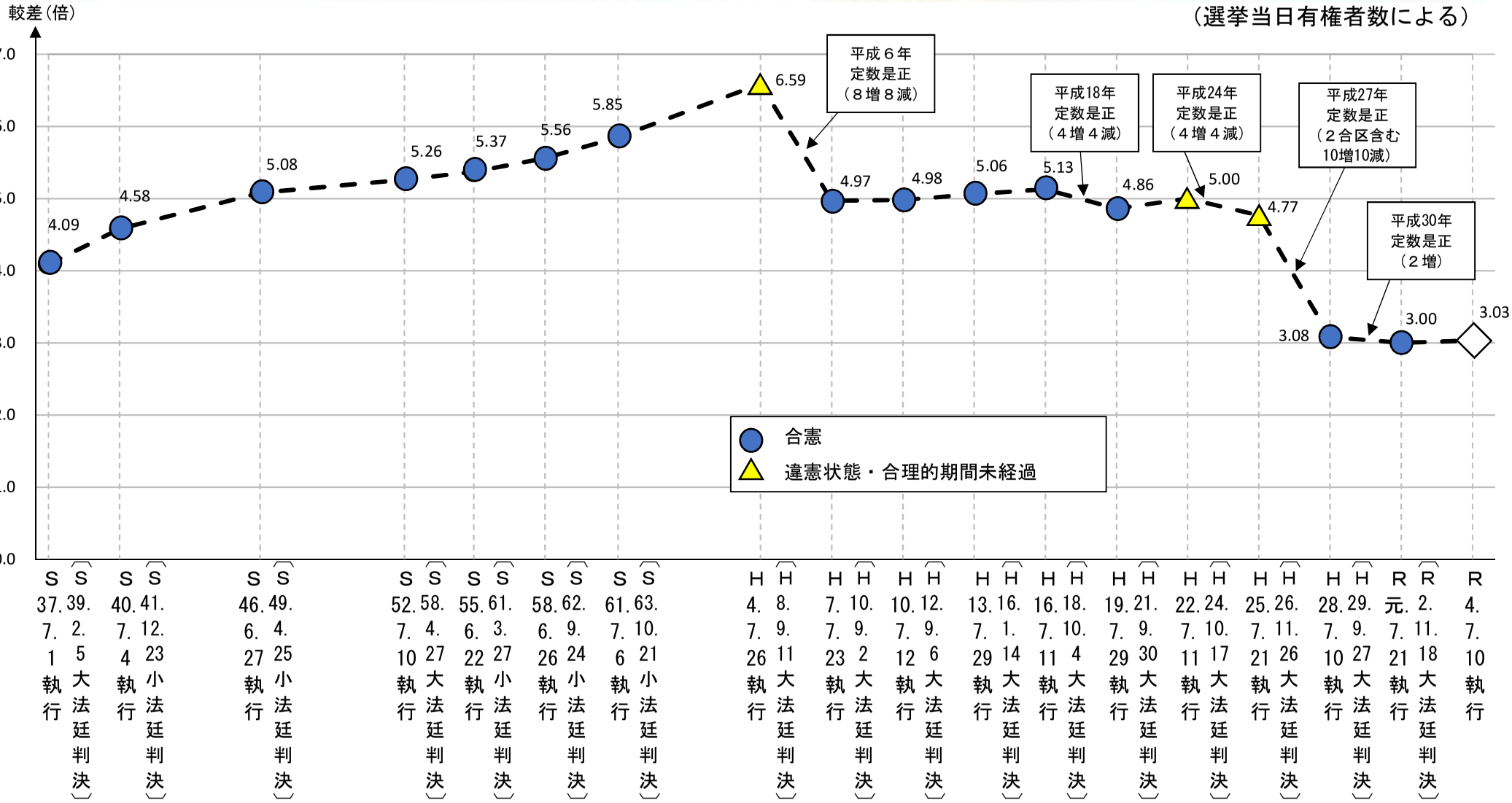
選　挙　区	令和4年 参議院議員 通常選挙 当日有権者数	配当議員数	較差
神　奈　川	7,696,783	8	3.030
宮　　城	1,921,486	2	3.025
東　　京	11,454,822	12	3.006
新　　潟	1,866,525	2	2.939
大　　阪	7,299,848	8	2.873
千　　葉	5,261,370	6	2.761
長　　野	1,721,369	2	2.710
岐　　阜	1,646,587	2	2.593
栃　　木	1,620,720	2	2.552
群　　馬	1,608,605	2	2.533
福　　島	1,564,668	2	2.464
岡　　山	1,562,505	2	2.460
埼　　玉	6,146,072	8	2.419
愛　　知	6,113,878	8	2.407
兵　　庫	4,558,268	6	2.392
静　　岡	3,037,295	4	2.391
北　海　道	4,465,577	6	2.344
三　　重	1,473,183	2	2.320
熊　　本	1,450,229	2	2.283
福　　岡	4,221,251	6	2.215
鹿　児　島	1,337,184	2	2.105
徳島・高知	1,213,323	2	1.910
茨　　城	2,409,541	4	1.897
沖　　縄	1,177,144	2	1.853
広　　島	2,313,406	4	1.821
滋　　賀	1,154,141	2	1.817
愛　　媛	1,135,046	2	1.787
山　　口	1,132,957	2	1.784
奈　　良	1,129,608	2	1.779
長　　崎	1,107,592	2	1.744
青　　森	1,073,060	2	1.690
京　　都	2,094,931	4	1.649
岩　　手	1,034,059	2	1.628
鳥取・島根	1,019,771	2	1.606
大　　分	950,511	2	1.497
石　　川	941,362	2	1.482
山　　形	899,997	2	1.417
宮　　崎	898,598	2	1.415
富　　山	875,460	2	1.378
秋　　田	833,368	2	1.312
香　　川	808,630	2	1.273
和　歌　山	796,272	2	1.254
山　　梨	684,292	2	1.077
佐　　賀	672,782	2	1.059
福　　井	635,127	2	*1.000*
合　　計	105,019,203	148	

定数較差の現状

（令和４年９月１日現在選挙人名簿登録者数）［較差順］

選　挙　区	令和4年9月1日現在 選挙人名簿登録者数 ※在外選挙人名簿含む	配当議員数	較差
神　奈　川	7,733,269	8	3.047
宮　　城	1,923,856	2	3.032
東　　京	11,539,720	12	3.031
新　　潟	1,863,201	2	2.936
大　　阪	7,322,198	8	2.885
千　　葉	5,283,684	6	2.776
長　　野	1,722,744	2	2.715
岐　　阜	1,646,554	2	2.595
栃　　木	1,621,403	2	2.555
群　　馬	1,610,202	2	2.538
福　　島	1,563,688	2	2.464
岡　　山	1,563,244	2	2.464
埼　　玉	6,170,471	8	2.431
愛　　知	6,128,080	8	2.414
兵　　庫	4,564,897	6	2.398
静　　岡	3,038,398	4	2.394
北　海　道	4,462,996	6	2.344
三　　重	1,474,048	2	2.323
熊　　本	1,450,565	2	2.286
福　　岡	4,234,270	6	2.224
鹿　児　島	1,331,708	2	2.099
徳島・高知	1,212,267	2	1.910
茨　　城	2,413,703	4	1.902
沖　　縄	1,179,514	2	1.859
広　　島	2,314,162	4	1.823
滋　　賀	1,154,964	2	1.820
愛　　媛	1,134,208	2	1.787
山　　口	1,133,921	2	1.787
奈　　良	1,129,822	2	1.780
長　　崎	1,106,354	2	1.743
青　　森	1,069,653	2	1.686
京　　都	2,097,987	4	1.653
岩　　手	1,031,127	2	1.625
鳥取・島根	1,017,973	2	1.604
大　　分	950,450	2	1.498
石　　川	942,531	2	1.485
山　　形	898,671	2	1.416
宮　　崎	896,495	2	1.413
富　　山	875,736	2	1.380
秋　　田	832,633	2	1.312
香　　川	807,781	2	1.273
和　歌　山	795,596	2	1.254
山　　梨	685,381	2	1.080
佐　　賀	672,589	2	1.060
福　　井	634,562	2	*1.000*
合　　計	105,237,276	148	

参議院選挙における較差の推移



（出所）総務省資料より作成

参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁判決の変遷等について

１　参議院選挙制度に関する経緯と定数較差に係る最高裁判決

２　参議院選挙における投票価値の平等の要請の意義・根拠・位置付けと「全国民の代表」の意義

３　選挙制度に関する最高裁の判断枠組み

４　参議院選挙区間の定数較差の現況等

５　参議院の定数較差に関する最高裁の基本的な判断枠組み

６　参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁の判断の変遷

７　令和４年通常選挙定数較差訴訟の高裁判決

（参議院法制局）

1　参議院選挙制度に関する経緯と定数較差に係る最高裁判決

昭和 22 年参議院議員選挙法制定・昭和 25 年公職選挙法制定　（総定数 250）

地方区（定数 150）
選挙区都道府県の区域　定数人口に応じ偶数配分（2～8）
【最大較差】2.62 倍（参議院議員選挙法制定時）
※昭和 46 年　沖縄の復帰に伴う選挙区の追加（総定数 252）

全国区（定数 100）
全都道府県の区域を通じて選挙
候補者名を記載して投票

昭和 57 年公職選挙法改正　拘束名簿式比例代表制導入　（総定数 252）

選挙区（定数 152）
選挙区　定数いずれも地方区と同じ

比例代表（拘束名簿式）（定数 100）
全都道府県の区域を通じて選挙
政党が候補者に順位を付して名簿に登載
政党名を記載して投票［衆委員会附帯決議］

平成 6 年公職選挙法改正　8 増 8 減（選挙区）　（総定数 252）

選挙区（定数 152）　※逆転区解消
増宮城・埼玉・神奈川・岐阜　減北海道・兵庫・福岡
【最大較差】6.48 倍→4.81 倍

比例代表（拘束名簿式）（定数 100）
改正なし

平成 12 年公職選挙法改正　10 減（選挙区 6 減、比例 4 減）　非拘束名簿式比例代表制導入（総定数 242）

選挙区（定数 146）　※逆転区解消
減岡山・熊本・鹿児島
【最大較差】4.79 倍（改正前と同じ）

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
全都道府県の区域を通じて選挙
政党が候補者に順位を付さずに名簿に登載
候補者名を記載して投票（政党名投票も可）

平成 18 年公職選挙法改正　4 増 4 減（選挙区）　（総定数 242）

選挙区（定数 146）
増東京・千葉　減栃木・群馬
【最大較差】5.18 倍→4.84 倍

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
改正なし

平成 24 年公職選挙法改正　4 増 4 減（選挙区）　（総定数 242）

選挙区（定数 146）
増神奈川・大阪　減福島・岐阜
【最大較差】5.12 倍→4.75 倍　［検討条項］

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
改正なし

平成 27 年公職選挙法改正　4 県 2 合区を含む 10 増 10 減（選挙区）　（総定数 242）

選挙区（定数 146）
増兵庫・北海道・東京・福岡・愛知　減長野・宮城・新潟
合区　鳥取と島根・徳島と高知
【最大較差】4.75 倍→2.97 倍　［検討条項］

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
改正なし

平成 30 年公職選挙法改正　6 増（選挙区 2 増、比例 4 増）　特定枠導入　（総定数 248）

選挙区（定数 148）
増埼玉
【最大較差】3.07 倍→2.99 倍

比例代表（非拘束名簿式）（定数 100）
政党が、名簿に、優先的に当選人となるべき候補者の氏名・順位を他と区分して記載可能（特定枠）

［参委員会附帯決議］

昭和 37 年通常選挙　【最大較差】4.09 倍

昭和 39 年 2 月 5 日最高裁大法廷判決　合憲

昭和 52 年通常選挙　【最大較差】5.26 倍

昭和 58 年 4 月 27 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 4 年通常選挙　【最大較差】6.59 倍

平成 8 年 9 月 11 日最高裁大法廷判決　違憲状態

違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていたものといわざるを得ないが、選挙までの間に国会が是正する措置を講じなかったことをもってその立法裁量権の限界を超えるものと断定することはできず、議員定数配分規定は、選挙当時、憲法 14 条 1 項に違反するに至っていたものと断ずることはできない。

平成 7 年通常選挙　【最大較差】4.97 倍

平成 10 年 9 月 2 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 10 年通常選挙　【最大較差】4.98 倍

平成 12 年 9 月 6 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 13 年通常選挙　【最大較差】5.06 倍

平成 16 年 1 月 14 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 16 年通常選挙　【最大較差】5.13 倍

平成 18 年 10 月 4 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 13 年通常選挙〔比例代表〕

平成 16 年 1 月 14 日最高裁大法廷判決　合憲

非拘束名簿式比例代表制は、憲法 15 条、43 条 1 項に違反するとはいえない。

平成 19 年通常選挙　【最大較差】4.86 倍

平成 21 年 9 月 30 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 22 年通常選挙　【最大較差】5.00 倍

平成 24 年 10 月 17 日最高裁大法廷判決　違憲状態

選挙当時、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が、選挙までの間に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、議員定数配分規定が憲法 14 条 1 項等に違反するに至っていたということはできない。

平成 25 年通常選挙　【最大較差】4.77 倍

平成 26 年 11 月 26 日最高裁大法廷判決　違憲状態

選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡は平成 24 年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、選挙までの間に更に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、議員定数配分規定が憲法 14 条 1 項等に違反するに至っていたということはできない。

平成 28 年通常選挙　【最大較差】3.08 倍

平成 29 年９月 27 日最高裁大法廷判決　合憲

令和元年通常選挙　【最大較差】3.00 倍

令和２年 11 月 18 日最高裁大法廷判決　合憲

令和４年通常選挙　【最大較差】3.03 倍

令和元年通常選挙〔比例代表〕

令和２年 10 月 23 日最高裁第二小法廷判決　合憲

特定枠制度を定める公職選挙法の規定は、憲法 43 条 1 項等に違反するものではない。

※公職選挙法改正時の最大較差は直近の国勢調査人口、選挙時の最大較差は選挙人数による

2　参議院選挙における投票価値の平等の要請の意義・根拠・位置付けと「全国民の代表」の意義

投票価値の平等の要請の意義

〔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

【参議院選挙昭和 58 年～令和２年判決（「影響力の平等」については平成８年判決から判示）】

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　【参議院選挙平成 24 年・平成 26 年・平成 29 年・令和２年判決】

投票価値の平等の要請の憲法上の根拠

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、財産又は収入によつ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。　【参議院選挙昭和 58 年・平成８年判決】

投票価値の平等の選挙制度における位置付け

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がその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

【参議院選挙昭和 58 年～令和２年判決】

「全国民の代表」（憲法第 43 条第１項）の意義

〔憲法 43 条１項〕にいう議員の国民代表的性格とは、本来的には、両議院の議員は、**その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであつて、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであるということを意味し**、･･･参議院地方選出議員の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといつて、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない。　【参議院選挙昭和 58 年・平成８年判決】

3　選挙制度に関する最高裁の判断枠組み

選挙制度の憲法適合性に関する判断枠組み

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、その国の実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ではない。我が憲法もまた、上記の理由から、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）、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。このように、国会は、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ものであるから、国会が新たな選挙制度の仕組みを採用した場合には、その具体的に定めたところが、国会の上記のような裁量権を考慮しても、上記制約や法の下の平等などの憲法上の要請に反するためその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである　【参議院選挙（比例代表）平成 16 年判決】

参議院の選挙制度に関する裁量

○　憲法が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は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、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と解される。

○　いかなる具体的な選挙制度によって、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、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反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おり**、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

＊　憲法が「二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、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、「立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、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」

＊＊　参議院選挙平成 29 年判決では、「累次の大法廷判決が基本的な立場として承認してきた」としている。

【参議院選挙平成 24 年・平成 26 年・平成 29 年・令和２年判決】

4 参議院選挙区間の定数較差の現況等

	定数	令和4年通常選挙 選挙当日(令4.7.10)			令和2年国勢調査		令和元年通常選挙 選挙当日(令1.7.21)		平成30年改正前定数	平成28年通常選挙 選挙当日(平28.7.10)	
		有権者数	議員1人当たり有権者数	較差	日本国民の人口	較差	有権者数	較差		有権者数	較差
東京都	12	11,454,822	954,569	3.006	13,564,222	3.002	11,396,789	2.936	12	11,157,991	2.829
神奈川県	8	7,696,783	962,098	3.030	9,041,802	3.002	7,651,249	2.957	8	7,577,073	2.881
大阪府	8	7,299,848	912,481	2.873	8,629,004	2.865	7,311,131	2.825	8	7,292,841	2.773
埼玉県	8	6,146,072	768,259	2.419	7,183,326	2.385	6,121,021	2.365	6	6,069,018	3.077
愛知県	8	6,113,878	764,235	2.407	7,311,046	2.427	6,119,143	2.365	8	6,074,520	2.310
千葉県	6	5,261,370	876,895	2.761	6,142,303	2.719	5,244,929	2.702	6	5,201,477	2.637
兵庫県	6	4,558,268	759,711	2.392	5,377,722	2.380	4,603,272	2.372	6	4,631,741	2.348
北海道	6	4,465,577	744,263	2.344	5,190,293	2.297	4,569,237	2.354	6	4,613,374	2.339
福岡県	6	4,221,251	703,542	2.215	5,068,515	2.243	4,225,217	2.177	6	4,224,093	2.142
静岡県	4	3,037,295	759,324	2.391	3,547,156	2.355	3,074,712	2.376	4	3,111,085	2.366
茨城県	4	2,409,541	602,385	1.897	2,809,190	1.865	2,431,531	1.879	4	2,457,957	1.869
広島県	4	2,313,406	578,352	1.821	2,751,969	1.827	2,346,879	1.814	4	2,363,368	1.797
京都府	4	2,094,931	523,733	1.649	2,525,645	1.677	2,126,435	1.643	4	2,132,372	1.622
宮城県	2	1,921,486	960,743	3.025	2,282,543	3.031	1,942,518	3.002	2	1,947,737	2.963
新潟県	2	1,866,525	933,263	2.939	2,186,244	2.903	1,919,522	2.967	2	1,959,714	2.981
長野県	2	1,721,369	860,685	2.710	2,016,520	2.678	1,744,373	2.696	2	1,770,348	2.693
岐阜県	2	1,646,587	823,294	2.593	1,929,763	2.563	1,673,778	2.587	2	1,699,228	2.585
栃木県	2	1,620,720	810,360	2.552	1,895,738	2.517	1,634,678	2.527	2	1,653,308	2.515
群馬県	2	1,608,605	804,303	2.533	1,885,678	2.504	1,630,505	2.520	2	1,650,035	2.510
福島県	2	1,564,668	782,334	2.464	1,820,284	2.417	1,600,928	2.474	2	1,637,954	2.491
岡山県	2	1,562,505	781,253	2.460	1,863,316	2.474	1,587,953	2.454	2	1,599,520	2.433
三重県	2	1,473,183	736,592	2.320	1,725,533	2.291	1,496,659	2.313	2	1,518,247	2.309
熊本県	2	1,450,229	725,115	2.283	1,723,710	2.289	1,471,767	2.275	2	1,500,518	2.282
鹿児島県	2	1,337,184	668,592	2.105	1,578,219	2.096	1,371,428	2.120	2	1,395,089	2.122
徳島県・高知県	2	1,213,323	606,662	1.910	1,401,833	1.861	1,247,237	1.928	2	1,279,900	1.947
沖縄県	2	1,177,144	588,572	1.853	1,449,323	1.925	1,163,784	1.799	2	1,150,805	1.750
滋賀県	2	1,154,141	577,071	1.817	1,384,906	1.839	1,154,433	1.784	2	1,149,277	1.748
愛媛県	2	1,135,046	567,523	1.787	1,323,682	1.758	1,161,978	1.796	2	1,188,362	1.808
山口県	2	1,132,957	566,479	1.784	1,327,681	1.763	1,162,683	1.797	2	1,191,751	1.813
奈良県	2	1,129,608	564,804	1.779	1,312,968	1.743	1,149,183	1.776	2	1,163,136	1.769
長崎県	2	1,107,592	553,796	1.744	1,304,001	1.732	1,137,066	1.758	2	1,167,985	1.777
青森県	2	1,073,060	536,530	1.690	1,232,575	1.637	1,109,105	1.714	2	1,140,629	1.735
岩手県	2	1,034,059	517,030	1.628	1,203,597	1.598	1,066,495	1.648	2	1,092,042	1.661
鳥取県・島根県	2	1,019,771	509,886	1.606	1,211,993	1.609	1,048,600	1.621	2	1,070,057	1.628
大分県	2	950,511	475,256	1.497	1,113,684	1.479	969,453	1.498	2	989,619	1.505
石川県	2	941,362	470,681	1.482	1,118,841	1.486	952,304	1.472	2	960,487	1.461
山形県	2	899,997	449,999	1.417	1,060,878	1.409	925,158	1.430	2	952,172	1.448
宮崎県	2	898,598	449,299	1.415	1,063,102	1.412	920,474	1.423	2	936,443	1.424
富山県	2	875,460	437,730	1.378	1,018,488	1.352	891,171	1.377	2	904,805	1.376
秋田県	2	833,368	416,684	1.312	955,851	1.269	864,562	1.336	2	897,614	1.365
香川県	2	808,630	404,315	1.273	939,390	1.247	825,490	1.276	2	834,059	1.269
和歌山県	2	796,272	398,136	1.254	916,555	1.217	816,550	1.262	2	838,098	1.275
山梨県	2	684,292	342,146	1.077	795,981	1.057	693,775	1.072	2	705,769	1.074
佐賀県	2	672,782	336,391	1.059	805,502	1.070	683,956	1.057	2	693,811	1.055
福井県	2	635,127	317,564	1.000	753,067	1.000	646,976	1.000	2	657,443	1.000
合計	148	105,019,203			123,743,639		105,886,087		146	106,202,872	

5

５　参議院の定数較差に関する最高裁の基本的な判断枠組み

社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動の結果、〔参議院議員を比例代表選出議員と選挙区選出議員に区分し、前者については全都道府県の区域を通じて、後者については都道府県を単位とする選挙区において、それぞれ選出されるものとする〕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。

【参議院選挙昭和 58 年～令和２年判決】

参議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、当裁判所大法廷は、これまで、**〈１〉当該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が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、〈２〉上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かといった判断の枠組み**を前提として審査を行ってきており、こうした判断の方法が採られてきたのは、**憲法の予定している司法権と立法権との関係に由来する**ものと考えられる。すなわち、裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題があると判断したとしても、自らこれに代わる具体的な制度を定め得るものではなく、その是正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有しているので、**裁判所が選挙制度の憲法適合性について上記の判断枠組みの下で一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることが、憲法上想定されている**ものと解される。このような憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、上記〈１〉において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る旨の司法の判断がされれば国会はこれを受けて是正を行う責務を負うものであるところ、上記〈２〉において当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきものと解される。

【参議院選挙平成 26 年判決】

６　参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁の判断の変遷

参議院選挙昭和 58 年判決　合憲

○選挙権の平等の原則は･･･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**

○**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

○〔地方選出の参議院議員については〕**都道府県**が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえうることに照らし、これ**を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものである**

○〔公職選挙法が定める参議院議員の〕選挙制度の仕組みの下では、**投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れない**と解せざるをえない･･･。**選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差の是正を図るにもおのずから限度がある**ことは明らかである

参議院選挙平成 24 年判決　違憲状態

○①両議院とも･･･同質的な選挙制度となってきている、②急速に変化する社会の情勢の下で･･･参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきている、③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。これらの事情に照らすと、参議院についても、二院制に係る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**

○参議院は衆議院と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いることは明らかであり、**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･･･を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく**、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、〔都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める〕**仕組み自体を見直すことが必要になる**ものといわなければならない

参議院選挙平成 26 年判決　違憲状態

参議院選挙平成 29 年判決　合憲

○参議院議員につき･･･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 27 年改正は〕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〔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〔2.97 倍（本件選挙当時は 3.08 倍）〕にまで縮小したのであるから、同改正は･･･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引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており･･･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･･･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

参議院選挙令和２年判決　合憲

○〔平成 30 年改正〕は･･･平成 27 年改正により縮小した較差を再び拡大させないよう合区を維持することとしたのみならず、長らく行われてこなかった総定数を増やす方法を採った上で埼玉県選挙区の定数を２人増員し、較差の是正を図ったものである。その結果、平成 27 年改正により５倍前後から約３倍に縮小した選挙区間の較差（平成 28 年選挙当時は 3.08 倍）は僅かではあるが更に縮小し、2.99 倍（本件選挙当時は 3.00 倍）となった

○憲法の趣旨等との調和の下で投票価値の平等が実現されるべきことは平成 29 年大法廷判決等でも指摘されているのであるから、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ、･･･平成 30 年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえない

○しかしながら･･･〔平成 30 年改正〕は･･･合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって５倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成 27 年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができる

○また、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。そうすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない

7　令和４年通常選挙定数較差訴訟の高裁判決

高裁判決 全 16 件	合憲：７件	違憲状態：８件	違憲：１件

合憲

名古屋（令4.10.25）・広島(松江)（10.26）・高 松（10.31）・福岡(那覇)（11.2）・広島(岡山)（11.8）・広 島（11.9）・東 京（11.14）

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るか否か

⇒ 不平等状態にあったとはいえない

○令和４年通常選挙の最大較差（3.03 倍）は平成 28 年通常選挙（3.08 倍）や令和元年通常選挙（3.00 倍）と比較して縮小又は僅かな拡大にとどまっていること、較差が３倍を超える選挙区は３選挙区のみであること等を指摘

○参議院改革協議会・参議院憲法審査会において検討が行われ、参議院改革協議会において今後の議論の継続も予定されていること、参議院議員の選挙制度の改革の実現は漸進的にならざるを得ない面があること、合区の解消を求める意見が強いこと等を指摘し、立法府において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない等と判断

違憲状態

大 阪（令4.10.14）・東 京（10.18）・札 幌（10.27）・広 島（10.28）・福岡(宮崎)（11.4）・名古屋(金沢)（11.10）・福 岡（11.11）・仙台(秋田)（11.15）

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るか否か　⇒ 不平等状態にあった

○令和４年通常選挙の最大較差（3.03 倍）は問題があること、較差が３倍を超える選挙区の数や当該選挙区の有権者数・全有権者数に占める割合が３選挙区、約 2107 万人・約 20.1％に拡大・増加をしていること等を指摘

○参議院改革協議会・参議院憲法審査会における検討において具体的な方向性が示されていないこと、令和元年通常選挙後に法改正による較差の是正がないこと等を指摘し、較差の是正を指向する立法府の姿勢が弱まっている等と判断

是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否か

⇒ 国会の裁量権の限界を超えるとはいえない

○令和２年最高裁大法廷判決が令和元年通常選挙について違憲状態とは判断しなかったこと、参議院議員の選挙制度の改革の実現は漸進的にならざるを得ない面があること、合区が導入されたことによる弊害や合区の解消を求める意見が多く存在すること等を考慮

違憲

仙 台（令4.11.1）

○較差が３倍を超える選挙区が３選挙区に上り、当該選挙区の人口が日本国民の２割を超える状態となったことは、国会の裁量権の範囲を逸脱するとして、憲法の要求に反する著しい投票価値の不平等状態と判断

○不平等状態にあることが国勢調査により令和３年 11 月に明らかになったのに、それを全く是正することなく選挙に至ったことは、国会が裁量権を逸脱し合理的な期間内に是正をしなかったものと判断

○憲法に違反する状態の是正は法律を改正しなければできないことを考慮し、選挙が違法であることを主文で宣言した上で、選挙無効の請求は棄却

令和5年6月20日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

G7諸国両院の選挙制度の概要

1　アメリカ：連邦国家・大統領制

議院	任期等	定数	選挙区	選挙制度	両院関係・権限等
下院	2年	435	小選挙区435（定数1）	直接公選 単純小選挙区制 ・単純小選挙区制（46州） ・小選挙区2回投票制(注1)（2州）：ルイジアナ州・ジョージア州 ・選択投票制(注2)（2州）：メーン州・アラスカ州	・歳入法案（及び慣例により歳出予算法案も）は下院先議。 ・法案審議において両院は対等。 ・両院協議会あり。 ・上院のみが条約批准承認権、連邦公務員任命承認権、弾劾裁判権を有する。下院のみが弾劾訴追権を有する。 ・大統領の一般教書演説等に際して両院合同会議開催。
上院	6年 2年で約1/3改選	100（各州2）	小選挙区50（定数1(注3)）	直接公選 単純小選挙区制 小選挙区制（各州とも改選期が異なる議員2人） ・単純小選挙区制（46州） ・小選挙区2回投票制(注1)（2州）：ルイジアナ州・ジョージア州 ・選択投票制(注2)（2州）：メーン州・アラスカ州	

（凡例）下線は憲法規定事項を示す。
（注1）過半数得票者を当選人とする絶対多数代表制の一種。第1回投票で過半数得票者がなければ、第2回投票を行って当選人を決定する制度。多くは第1回投票の得票の多い者2人で第2回投票を行う方式であり、アメリカでは決選投票制ともいう。
（注2）過半数得票者を当選人とする絶対多数代表制の一種。候補者に選好順位を付して投票し、第1順位の候補者に該当者がなければ、最少得票者から順次に落選を決定してその得票を次順位の候補者に移譲していくことにより該当者を得る制度
（注3）改選期の州（選挙区）の定数。各州の定数の全数はその2倍。なお、全米の改選期は2年ごとに1回、6年で3回あるが、各州の改選期は3回のうち2回に限られ、残る1回の年は改選期でない。
（出典）Alexander J. Bott, *Handbook of United States Election Laws and Practices: Political Rights*, New York: Greenwood Press, 1990; Deborah Kalb ed., *Guide to U.S. elections*, 7th ed., Vol. I., SAGE/CQ Press, [2016]; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号, 2016.12, p.88. <https://doi.org/10.11501/10229025> 等を参考に作成。

2　イギリス：単一国家・議院内閣制

議院	任期等	定数	選挙区	選挙制度	両院関係・権限等
下院	5年 解散あり	650	小選挙区 650 （定数1）	直接公選 単純小選挙区制	・下院のみが政府不信任決議権を有する。 ・金銭法案は下院先議で、かつ、上院が1月以内に可決しない場合には、上院の同意を得ずに成立する。 ・法案審議において下院が優越：金銭法案及び議会期を5年超に延長する法案以外の法案で、下院が可決したものは、上院が否決し、又は下院の意思に反する修正をした場合であっても、下院での第2読会の日から1年以上経過し、2会期連続して下院が可決すれば、上院の同意を得ることなく成立する。 ・与党の総選挙公約に掲げられた政策の実現を図る政府提出法案について、上院では否決や抜本的修正をしないという「ソールズベリー慣習」がある。
上院	—	— 一代貴族 — 世襲貴族92 聖職貴族26	—	主として任命制 一代貴族（663）：政党、上院議員指名委員会の指名等に基づき首相の助言で国王が授爵 世襲貴族（ 89）：官職指定議員2人以外は上院の全部又は一部による補欠選挙 聖職貴族（ 25）：大主教2人、指定主教3人、他の主教40人中の先任者21人。 ※（ ）内は2023年6月15日現在の人数である。なお世襲貴族3人及び指定主教1人は欠員である。	

（出典）Robert Blackburn, *The Electoral System in Britain*, London: Macmillan, 1995; "House of Lords data dashboard: Current membership of the House," House of Lords Library, 05 October, 2022. UK Parliament Website <https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-data-dashboard-membership-of-the-house/>; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号, 2016.12, p.88. <https://doi.org/10.11501/10229025> 等を参考に作成。

3　カナダ：連邦国家・議院内閣制

議院	任期等	定数	選挙区	選挙制度	両院関係・権限等
下院	4年	338	小選挙区 338 （定数1）	直接公選 単純小選挙区制	・下院のみが政府不信任決議権を有する。 ・金銭法案は下院先議。 ・法案審議において両院は対等。 ・両院協議会は1948年以来開催例なし。
上院	終身 （75歳定年	105	各州定数（4～24） 各準州定数（1）	任命制 独立諮問委員会による上院議員候補者の提案を参考にした首相の助言に基づき総督が任命 (注)	

（凡例）下線は憲法規定事項を示す。
（注）宮畑建志「カナダの上院改革と党派性―トルドー政権下の上院議員任命制改革をめぐって―」『レファレンス』837号, 2020.10, pp.99-130. <https://doi.org/10.11501/11557434>
（出典）注に記載の文献のほか、J. Patrick Boyer, *Political Rights: The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto: Butterworths, 1981; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号, 2016.12, p.90. <https://doi.org/10.11501/10229025> 等を参考に作成。

4　フランス：単一国家・半大統領制

議院	任期等	定数	選挙区	選挙制度	両院関係・権限等
下院	5年 解散あり	577	小選挙区　577 （定数1） 【内訳】 県・海外県　558 海外領土　8 在外選挙区　11	直接公選 小選挙区2回投票制 ・第1回投票の法定得票：有効投票の50%超かつ登録選挙人の25% ・第2回投票の立候補要件：第1回投票の得票が登録選挙人の12.5% ・第2回投票の法定得票：なし	・下院のみが政府不信任決議権を有する。 ・予算法案、社会保障財政法案は下院先議。 ・地方公共団体の組織に関する政府提出法案は上院先議。 ・法案審議において下院が優越：両院の意思の不一致の場合には、最終的に首相が、又は議員提出法案に限り両院議長も、両院協議会の開催を要求することができる。両院協議会でも成案が得られなかった場合及び成案が両院の承認を得られなかった場合には、政府は、各議院で各1回の読会後、下院に対して最終的な議決を要求することができる。 ・ただし、上院に関する組織法律案については、両院対等。 ・両院協議会あり。 ・大統領の議会演説、及び大統領が国民投票に付さないと決した政府提出の憲法改正案の審議に際して、又は高等法院として組織される議会により職務に違反した大統領を罷免する場合、両院合同会議開催。
上院	6年 （3年で半数改選）	348	選挙区　108 【内訳】 県・海外県　101 海外領土　6 （定数1～12 (注1)） 在外選挙区　1 （定数6 (注2)）	間接公選 選挙区：原則として県単位 選挙人：当該県選出の両院議員、州議会議員、県議会議員、市町村議会の代表等 ・定数3以下の県：小選挙区2回投票制（定数1） 大選挙区完全連記2回投票制（定数2･3） ・定数4以上の県：拘束名簿式比例代表制	

（凡例）下線は憲法規定事項を示す。
（注1）フランス上院の各選挙区（在外選挙区を除く。）は改選期別に2区分され、その定数は任期（2改選期）を通じたものとなる。
（注2）フランス上院の在外選挙区では各改選期に半数改選を行い、任期（2改選期）を通じた定数は12となる。
（出典）Romain Rambaud, *Droit des élections et des référendums politiques* (Précis Domat droit public), Issy-les-Moulineaux: LGDJ, Lextenso, 2019; Alistair Cole and Peter Campbell, *French electoral systems and elections since 1789*, Aldershot: Gower, 1989; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号, 2016.12, p.93. <https://doi.org/10.11501/10229025> を参考に担当者作成。

5　ドイツ：連邦国家･議院内閣制

議院	任期等	定数	選挙区	選挙制度	両院関係・権限等
下院	4年 解散あり	598 (注1) 630 (注2)	小選挙区299 （定数1） 州　16 （名簿提出単位）	直接公選 小選挙区比例代表併用制： 比例代表制で各政党に当選人数（議席）を配分し、その議席の一部を小選挙区選挙の最多得票者に充てる制度 各政党の配分議席＝小選挙区議席＋名簿議席 （配分議席＜小選挙区議席）となる政党に比例配分を超える議席（超過議席） ⇒ 超過議席のない政党に調整議席を追加 ⇒ 議席全体の比例配分を回復⇒2021年総選挙において当選した会員議員は736人に。 ※2023年の選挙制度改正により、超過議席・調整議席の生じない仕組みが導入された。これにより、小選挙区の最多得票者は配分議席の範囲内で当選人となり、その当選順位は総選挙区の得票率の順によることとなった。	・下院のみが首相不信任決議権を有する。 ・全ての法案は下院先議。 ・法案審議においては、法案の種類により両院の権限関係が異なる：上院の同意を要する法律（州の利害に関する法律等）については、下院が法案を可決した場合には、上院は同意を拒否することができるが、同意を要しない法律については、上院は異議を提起することができるのみ。下院が上院の異議を覆すには、上院が過半数により異議を提起した場合にあっては過半数による議決が、上院が3分の2により異議を提起した場合にあっては3分の2かつ総議員の過半数による議決が必要とされる。 ・両院協議会あり。
上院	― （各州内閣や当該閣僚の在職期間による）	69 各州定数の合計	各州定数： 人口規模に応じ3～6	任命制 州内閣がその閣僚を上院議員に任免する。	

（凡例）下線は憲法規定事項を示す。
（注1）2023年の選挙制度改正前の定数。直近の選挙において適用された。
（注2）2023年の選挙制度改正後の定数。
（出典）帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号, 2016.12, p.92. <https://doi.org/10.11501/10229025> 等を参考に作成。

6　イタリア：単一国家･議院内閣制

議院	任期等	定数	選挙区	選挙制度	両院関係・権限等
下院	5年 解散あり	400 ①小選挙区 147 ②比例代表 245 ③国内小計 392 ④在外選挙区 8 ①：③＝3：8	小選挙区147 ブロック　28 （定数 1～29） 在外選挙区 4 （定数1～3）	直接公選 原則：小選挙区比例代表並立制（比例代表制は全国集計。1 票制） 例外： ①VA ブロック：単純小選挙区制 ②在外選挙区：比例代表制（定数 1⇒単純小選挙区制に収束）	・両院共に政府不信任決議権を有する。 ・法案審議において両院は対等。 ・大統領の選挙と宣誓、大統領に対する弾劾、最高司法会議の構成員の一部の選任、憲法裁判所判事の 3 分の 1 の選任に際して両院合同会議開催。
上院	5年 解散あり	200 ①小選挙区 74 ②比例代表 122 ③国内小計 196 ④在外選挙区 4 ①：③＝3：8	小選挙区 74 州　　20 （定数 1～18） 在外選挙区4 （定数1）	直接公選 原則：州単位の小選挙区比例代表並立制（1 票制） 例外： ①在外選挙区：比例代表制（定数 1⇒単純小選挙区制に収束） ②VA 州：単純小選挙区制 ③TA 州：単純小選挙区制と小選挙区得票控除型比例代表制(注)の混合制 ※　別に任命等による終身議員があるが、本稿では省略した。	

（凡例）下線は憲法規定事項を示す。なお、「VA」はヴァッレ･ダオスタ（Valle d'Aosta）、「TA」はトレンティーノ=アルト･アディジェ（Trentino-Alto Adige））、「M」はモリーゼ（Molise）を示し、州であり下院議員選挙のブロックともなっている。

（注）政党（連合）の州別得票から所属の小選挙区当選人の全得票を控除した票数に比例して当該政党（連合）に議席を配分する制度。ただし、2019 年の定数削減の結果、2022 年の TA 州では小選挙区以外の定数配分がなく、事実上単純小選挙区制の選挙となった。

（出典）*i collegi elettorali per la Camera ed il Senato*, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, 2021; 芦田淳「イタリアの 2019 年憲法改正法律―国会議員の定数削減とその評価･影響―」『外国の立法』No.285, 2020.9, pp.67-101. <https://doi.org/10.11501/11538864>; 同「上下両院選挙法と 2022 年選挙結果―イタリア―」『外国の立法』No.293-2, 2022.11, pp.14-15. <https://doi.org/10.11501/12360276>; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016 年）（資料）」『レファレンス』791 号, 2016.12, p.89. <https://doi.org/10.11501/10229025> 等を参考に作成。

7　日本：単一国家・議院内閣制

議院	任期等	定数	選挙区	選挙制度	両院関係・権限等
衆議院	4年 解散あり	465 【内訳】 小選挙区 289 比例代表 176	小選挙区 289 （定数1） 比例代表　11 （定数6～28）	直接公選 小選挙区比例代表並立制 ・単純小選挙区制 ・拘束名簿式比例代表制	・衆議院のみが内閣不信任決議権を有する。 ・予算は衆議院先議。 ・予算、条約の承認、内閣総理大臣の指名において衆議院が優越：両院協議会を開いても両院の意思が一致しない場合、又は参議院が一定期間内に議決しない場合には、衆議院の議決を国会の議決とする。 ・法案審議において衆議院が優越：衆議院で可決し、参議院で異なる議決をした法案は、衆議院が出席議員の3 分の2 以上の多数で再議決すると、法律として成立する。参議院が衆議院の可決した法案を受領した後、60 日以内に議決しない場合には、衆議院は参議院が否決したものとみなすことができる。 ・両院協議会あり。
参議院	6年 （3年で半数改選）	248 【内訳】 選挙区 148 比例代表 100	選挙区 45 （定数(注)1～6） 比例代表 1 （定数(注) 50）	直接公選 単記投票制と比例代表制の並立制 ・単記投票制 ・非拘束名簿式比例代表制	

（凡例）下線は憲法規定事項を示す。

（注）改選期の選挙区定数（半数）。選挙区定数の全数はその2倍

（出典）公職選挙法（昭和25年法律第100号）の規定; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号, 2016.12, p.93. <https://doi.org/10.11501/10229025> 等を参考に作成。

令和５年６月20日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

G7諸国における一票の較差の状況

１　両院共に直接選挙により議員を選出する国

国名	議院区分（選出方法）	各選挙区への定数配分方法	定数、選挙区数（単位・選挙区定数）	選挙区間の最大較差[1]
日本	衆議院（直接選挙）	定数配分 ・対象：都道府県 ・算出法：アダムズ方式	定数：465人 小選挙区：289（1人） 比例区：11（6～28人）	較差：1.999倍 最大選挙区[2]：福岡２区　547,664人 最小選挙区：鳥取２区　273,973人 （令和２年国勢調査における日本国民の人口）
	参議院（直接選挙）	-	定数：248人 選挙区：45（2～12人（改選定数1～6人）） 比例区：（改選定数50）	較差：3.031倍 最大選挙区：宮城県　1,141,272人 最小選挙区：福井県　376,534人 （令和２年国勢調査における日本国民の人口）
アメリカ	下院（直接選挙）	改定頻度：10年ごと（国勢調査後） 定数配分 ・対象：州 ・算出法：ヒル方式	定数：435人 小選挙区：435（1人）	較差：1.828倍 最大選挙区：デラウェア全州区　990,837人 最小選挙区：モンタナ州１区　542,112人 （2020年国勢調査人口）
	上院（直接選挙）	-	定数：100人 小選挙区：50（選挙時は州ごとに1人）	較差：68.505倍 最大選挙区：カリフォルニア州　19,788,379人 最小選挙区：ワイオミング州　288,860人 （2020年国勢調査人口）

[1] 人口又は有権者数については、基本的に当該国の区割りの基準となっている数値を用い、上院で区割りがない場合は最新の国勢調査人口を用いた。
[2] 比例区は除外している。

2　両院共に原則として直接選挙により議員を選出する国

国名	議院区分 （選出方法）	各選挙区への定数配分方法	定数、選挙区数 （単位・選挙区定数）	選挙区間の最大較差
イタリア	下院 （直接選挙）	改定頻度：10年ごと（国勢調査後） 国内定数のブロックへの配分 ・算出法：最大剰余法（憲法で規定）	定数：400人 小選挙区：147（1人） ブロック：28（1～29人） 在外選挙区：4（1～3人）	【国内小選挙区のみ】 較差：4.558倍 最大選挙区：バジリカータ州第1選挙区　578,036人 最小選挙区：ヴァッレ・ダオスタ選挙区[3]　126,806人 【国内小選挙区のみ（ヴァッレ・ダオスタ選挙区を除く）】 較差：2.390倍 最大選挙区：バジリカータ州第1選挙区　578,036人 最小選挙区：トレンティーノ・アルトアディジェ／南ティロル第4選挙区　241,812人 （2011年国勢調査人口[4]）
	上院 （直接選挙） （別に任命等による終身議員があるが、省略した。）	改定頻度：10年ごと（国勢調査後） 国内定数の州への配分 ・算出法：最大剰余法 例外： ① モリーゼ（Molise）州：定数2、ヴァッレ・ダオスタ（Valle d'Aosta）州：定数1 ② 下限：州・自治県の定数3以上	定数：200人（公選議員）及び終身議員 小選挙区：74 州：20（1～18人） 在外選挙区：4（1人）	【国内小選挙区のみ】 較差：10.857倍 最大選挙区：アブルッツォ第1選挙区　1,307,309人 最小選挙区：トレンティーノ＝アルトアディジェ/南ティロル第3選挙区　120,413人 （2011年国勢調査人口）

[3] 下院選挙法により、州全体で小選挙区を成すことが定められている。
[4] 国内の選挙区割りが行われた際に用いられた人口で計算している。

3　下院は直接選挙により、上院は間接選挙により議員を選出する国

国名	議院区分 （選出方法）	各選挙区への定数配分方法	定数、選挙区数 （単位・選挙区定数）	選挙区間の最大較差
フランス	下院 （直接選挙）	定数配分 ・対象：県･海外県 ・算出法：アダムズ方式	定数：577 人 県・海外県：558（1 人） 海外公共団体：8（1 人） 在外選挙区：11（1 人）	【県・海外県】 較差 2.664 倍 最大選挙区：ロワール・アトランティック県 5 区 167,177 人 最小選挙区：カンタル県 2 区 62,753 人 【在外選挙区を除く全ての選挙区】 較差：27.984 倍 最大選挙区：ロワール・アトランティック県 5 区 167,177 人 最小選挙区：サン・ピエール・エ・ミクロン海外公共団体選挙区 5,974 人 （国立統計経済研究所資料による）
	上院 （間接選挙）	-	定数：348 人 県・海外県[5]：101（1～12 人） 海外公共団体：6（1～12 人） 在外選挙区[6]：1（12 人（改選定数 6））	【県・海外県】 較差：5.040 倍 最大選挙区：エロー県　293,906 人 最小選挙区：クルーズ県　58,309 人 【在外選挙区を除く全ての選挙区】 較差：48.245 倍 最大選挙区：エロー県　293,906 人 最小選挙区：サン・ピエール・エ・ミクロン海外公共団体　6,092 人 （2019 年人口調査等[7]）

[5] フランス上院の各選挙区（在外選挙区を除く。）は改選期別に 2 区分され、その定数は任期（2 改選期）を通じたものとなる。
[6] フランス上院の在外選挙区では各改選期に半数改選を行い、任期（2 改選期）を通じた定数は 12 となる。
[7] 海外公共団体については、それぞれの地域における最新の人口調査を用いた。

4　下院は直接選挙により議員を選出し、上院は任命等による国

国名	議院区分（選出方法）	各選挙区への定数配分方法	定数、選挙区数（単位・選挙区定数）	選挙区間の最大較差
イギリス	下院（直接選挙）	改定頻度：8年ごと 定数配分[8] ・対象：イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド ・例外：一部島しょ部の選挙区 ・算出法：サンラグ方式	650人 小選挙区：650	較差：4.729倍 最大選挙区：ワイト島選挙区（イングランド）103,480人 最小選挙区：ナ・ヒラナン・アン・イアー選挙区（スコットランド）21,884人 （2000年～2003年有権者数[9]）
	上院（任命制及び世襲制）	-	なし ※2023年6月15日現在議員数777人	
ドイツ	下院（直接選挙）	定数配分 ・対象：州 ・算出法：サンラグ方式	598人（超過議席及び調整議席による増あり）[10] 小選挙区：299（1人）	較差：1.631倍 最大選挙区：ベーブリンゲン選挙区（バーデン＝ヴュルテンベルク州）300,700人 最小選挙区：コーブルク選挙区（バイエルン州）184,400人 （2019年12月31日ドイツ人人口[11]）
	上院（任命制）	-	69人 州：16（人口規模に応じ3～6人）	-

[8] 現在の小選挙区改定方法は選挙区選挙人数の全国平均の上下5%以内を原則とする。2023年7月1日を勧告期限として各地域の選挙区画定審議会による小選挙区改定案の作成作業が進行中である。芦田淳「立法情報 イギリス 2020年議会選挙区法の制定」『外国の立法』No.287-2, 2021.5, pp.22-23. <https://doi.org/10.11501/11668882>

[9] 第5回区割り見直しに用いられた数値。イングランドは2000年2月17日、スコットランドは2001年6月、ウェイルズは2002年12月16日、北アイルランドは2003年5月16日現在の値。

[10] 2021年選挙時の制度。なお、2023年に超過議席及び調整議席が生じない制度に変更され、定数も630に固定となった。

[11] 公表資料は100人単位となっている。また、実際の区割りは2019年9月30日の値で行われたが、入手できた同年12月31日の値で計算した。

国名	議院区分 （選出方法）	各選挙区への定数配分方法	定数、選挙区数 （単位・選挙区定数）	選挙区間の最大較差
カナダ	下院 （直接選挙）	改定頻度：10年ごと（国勢調査後） 定数配分 ①各州に人口比例配分 ・算出法：アダムズ方式 ②下限(1)：上院州代表議員の定数 ③下限(2)：1986年当時の州別定数 ④下限(3)：前回定数配分における過大代表の州で、①～③により過少代表となるものに対し、人口比例の定数配分を保障 ※準州は定数1	338人 小選挙区：338（1人）	較差：4.955倍 最大選挙区：ブラントフォード―ブラント選挙区（オンタリオ州）　132,443人 最小選挙区：ラブラドル選挙区（ニューファンドランド・ラブラドル州）　26,728人 （2011年国勢調査人口）
	上院 （任命制）	-	105人 州、準州及び区域ごとに1～24人 ※4つの区域の代表は同数（24人）	較差：22.613倍 最大選挙区：ブリティッシュ・コロンビア州　833,480人 最小選挙区：ヌナブト準州　36,858人 （2021年国勢調査人口）

（凡例）下線は憲法規定事項を表す。

（出典）

・全体

藤原佑記「主要諸外国の上院議員の選出方法 ： 地域代表と一票の格差をめぐって（資料）」『レファレンス』862号, 2022.10, pp.81-110. <https://doi.org/10.11501/12356627>

・日本

衆議院調査局第二特別調査室『公職選挙法改正案（区割り改定法案）関係資料（第210会国会）』2022.

・アメリカ

“Apportionment and Redistricting Process for the U.S. House of Representatives,” *CRS Report*, R45951, 2021.11.22, p.9. Congressional Research Service website <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45951>; “Number of people in prison in 2020 from each Montana Congressional district.” Prison Policy Initiative website <https://www.prisonpolicy.org/origin/mt/2020/congressional.html>; U.S. Department of Commerce U.S. Census Bureau, “Table 1. APPORTIONMENT POPULATION AND NUMBER OF REPRESENTATIVES BY STATE: 2020 CENSUS.” United States Census Bureau website <https://www2.census.gov/programs-surveys/decennial/2020/data/apportionment/apportionment-2020-table01.xlsx>

・イタリア

Camera dei deputati e Senato della Repubblica, “I collegi elettorali per la Camera ed il Senato,” 2020. <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0445a.Pdf>; DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 marzo 1957, n. 361; Istat, “Il Censimento in pillole - Valle d’Aosta,” 2013.3.5. <https://www.istat.it/it/files/2013/01/

Cens-in-pillole-VDA-1.pdf>.

・フランス

“Portraits des circonscriptions législatives: Données statistiques sur l'ensemble des circonscriptions législatives,” 2022.2.5. Insee website <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6436476/indic-stat-circonscriptions-legislatives-2022.xlsx>; *Code électoral 29e éd.*, Paris: Dalloz, 2022, pp.706-712; Code électoral Répartition des sièges de sénateurs entre les séries (Article Annexe tableau n° 5). Légifrance website <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000006115479/>; Code électoral Nombre de sénateurs représentant les départements (Article Annexe tableau n° 6). Légifrance website <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000006134805/>; “Populations légales 2019 Recensement de la population Régions, départements, arrondissements, cantons et communes.” Insee website <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6013867?sommaire=6011075>; “Populations légales des collectivités d'outre-mer en 2020 Recensement de la population” Insee website <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6683019?sommaire=6683037> 等

・イギリス

長富一暁「イギリスにおける選挙区割りについての研究の最新動向」『選挙研究』26 巻 1 号, 2010, pp.102-114. <https://doi.org/10.14854/jaes.26.1_102>; “House of Lords data dashboard: Current membership of the House.” UK Parliament website <https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-data-dashboard-membership-of-the-house/>

・ドイツ

„Wahlkreise.“ Der Bundeswahlsleiter website <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlkreise.html>; „Strukturdaten der Wahlkreise.“ Der Bundeswahlsleiter website<https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/b1d3fc4f-17eb-455f-a01c-a0bf32135c5d/btw21_strukturdaten.csv>; „Bevölkerung am 31.12.2021 nach Nationalität und Bundesländern,“ 2022.6.20. Statistisches Bundesamt website <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/bevoelkerung-nichtdeutsch-laender.html>

・カナダ

“Population and Dwelling Count Highlight Tables, 2016 Census Population and dwelling counts, for Canada, provinces and territories, and federal electoral districts (2013 Representation Order), 2016 and 2011 censuses–100% data.” Statistics Canada website <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Table.cfm?Lang=Eng&T=501&S=46&O=A>; “Population and dwelling counts: Canada and federal electoral districts (2013 Representation Order).” 2022.2.9. Statistics Canada website <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=9810001001>

定数配分算出方式の解説	
① アダムズ方式（フランス下院、日本衆議院）	各地域の人口をある値で除して、それぞれ商の小数点以下の端数を切り上げた数の合計が総定数と一致するような除数を見付けた上で、各地域の定数は、その人口を除して得られた商の小数点以下の端数を切り上げた数とする方式。
② 最大剰余法（イタリア下院･上院）	まず、全人口を総定数で除して基数を求め、各州（又はブロック）の人口を基数で除し、商と端数（剰余）を求める。次に、各州（又はブロック）に商と等しい定数を配分し、配分した州別（又はブロック別）定数の合計が総定数に満たない場合は、総定数に達するまで剰余の大きい州（又はブロック）から順に定数を 1 ずつ追加配分する。
③ サンラグ方式（イギリス下院、ドイツ下院）	各地域の人口を、奇数 1、3、5…で順に除していき、総定数分の個数の商を求め、地域別に商の個数に相当する議席を配分する。
④ ヒル方式（アメリカ下院）	各州に定数 1 ずつ配分したのち、各州の人口を$\sqrt{2(2-1)}$、$\sqrt{3(3-1)}$、．$\sqrt{n(n-1)}$… で除し、商の大きい順に定数を配分する方式。

令和5年6月20日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

G7諸国両院の定数と人口に対する定数の割合（議員1人当たり人口）

国	人口（注1）	下院		上院	
		定数	議員1人当たり人口（注2）	定数	議員1人当たり人口（注2）
アメリカ	336,998千人	435人	775千人	100人	3,370千人
日本	126,146千人	465人	271千人	248人	509千人
イタリア	59,240千人	400人	148千人	200人	296千人
ドイツ	83,409千人	598人（注3） 630人（注4） 736人（注5）	139千人 132千人 113千人	69人	1,209千人*
カナダ	38,155千人	338人	113千人	105人	363千人*
フランス	64,531千人	577人	112千人	348人	185千人*
イギリス	67,281千人	650人	104千人	777人（注6）	87千人*

（凡例）*は直接公選ではない上院における議員1人当たり人口であることを示す。
（注1）日本の人口は2020（令和2）年10月1日現在の国勢調査人口であり、日本以外の国の人口は総務省統計局『世界の統計 2023』2023.5, pp.21-26掲載の2021年の推計人口である。
（注2）議員1人当たり人口は、千人未満を四捨五入したものである。
（注3）2023年の選挙制度改正前のドイツ下院議員の定数である。
（注4）2023年の選挙制度改正後のドイツ下院議員の定数である。
（注5）2021年9月26日施行の第20回ドイツ下院議員選挙において当選したドイツ下院議員の人数である。
（注6）2023年6月15日現在のイギリス上院議員数である。イギリス上院には議員定数は設けられていない。“House of Lords data dashboard: Current membership of the House” House of Lords Library, 05 October, 2022. UK Parliament Website <https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-data-dashboard-membership-of-the-house/> このデータは毎日更新される。
（出典）総務省統計局『世界の統計2023』2023.5, pp.21-26等を基に作成。

令和5年6月20日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

ドイツの近時の選挙制度改革

1　ドイツ下院議員の選挙制度の概要

(1) 任期（4年。ただし、解散あり）

(2) 選挙制度の基本

比例代表制で各政党に当選人数（議席）を配分し、その議席の一部を小選挙区選挙の当選人に充てる制度（従来の呼称：小選挙区比例代表併用制（以下「併用制」という。））

2　選挙制度の変遷

1956年 連邦単位の併用制 ⇒ 連邦憲法裁2008年違憲判決
2013　州単位の併用制（2票制）＋ 連邦単位の調整議席
　　⇒ 連邦全体の得票に比例した議席配分
2023　超過議席や調整議席の生じない選挙制度（2票制）。

3　2011年改正前の選挙制度

(1) 定数（598。超過議席（(4) ③-3）参照）による増員があり得る。）

(2) 選挙区

①比例の議席配分単位（連邦）
②候補者名簿提出単位（16州）
③小選挙区（299区）

(3) 投票方法（2票制）

第1票：小選挙区候補者に対して投票
第2票：政党の州名簿に対して投票

(4) 当選人の決定／議席配分

①小選挙区：最多得票者 ⇒ 当選人
②連邦：政党得票（第2票）に比例した議席配分
　議席配分の要件：次のいずれか
　　得票率5%以上の政党（「5%条項」）
　　小選挙区当選人3議席以上の政党（「3議席条項」）
③州：各政党が②で得た議席を州別得票数に比例して議席配分
　-1）政党が得た議席 ＞ 同党の小選挙区当選人
　　⇒ その差：同党の州名簿議席
　-2）政党が得た議席 ＝ 同党の小選挙区当選人
　　⇒ その差：0
　-3）政党が得た議席 ＜ 同党の小選挙区当選人
　　⇒ その差：超過議席

(5) 2008 年の連邦憲法裁判所の違憲判決

2005 年総選挙の際に、超過議席があると、意中の政党への投票により逆に投票先の政党の議席が減少する「負の投票価値」が生じる場合があることが判明し、次の解消策 3 案が示された。

①超過議席を踏まえた連邦単位の議席配分（例えば、超過議席を当該政党の他の州名簿議席から相殺する仕組み）

②連邦単位の議席配分の廃止＝州単位の政党得票に比例した議席配分

③小選挙区比例代表並立制の採用

4　2013 年の選挙制度改正[1]

州単位の併用制（３（5）②参照）

負の投票価値が生じないよう、超過議席（３（4）③-3）参照）が生ずると、全政党が得票に比例した議席配分を受けるよう、更に調整議席を加える併用制

5　2018 年の選挙制度改正

2013 年の選挙制度改正を前提に、超過議席（３（4）③-3 参照）と調整議席（４参照）による増員の抑制を図る選挙制度改正

(1) 小選挙区定数（３（2）③参照）の削減

299 → 280：2024 年施行予定

(2) 議席配分の変更

超過議席 ≦ 3 ⇒ 調整議席なし

超過議席を当該政党の他の州名簿議席から相殺する仕組み（３（5）①参照）

(3) 2021 年総選挙結果（2018 年改正後の選挙制度の適用例）

超過議席と調整議席を加えて議席が 736 まで増加し、2018 年改正後の選挙制度の増員抑制効果の限界が露呈

6　2023 年の選挙制度改正

2021 年総選挙結果（５（3）参照） ⇒ 超過議席及び調整議席の生じない選挙制度とする改正

(1) 定数の増加

598 → 630（３（1）参照）

小選挙区定数は現状維持：299（３（2）③、５（1）参照）

(2) 超過議席･調整議席の生じない仕組み

小選挙区の最多得票者が当選人となる（３（4）①参照）保障がない選挙制度

⇒ 当該最多得票者は配分議席の範囲内で当選人となり、その当選順位は小選挙区の得票率の順による。

(3) 3 議席条項（３（4）②参照）の廃止

---

[1] 2011 年にも選挙制度改正があったが、改正後の選挙制度について連邦憲法裁判所が違憲判決を下し、実施例がないため、紹介を省略した。その概要は、河島太朗･渡辺富久子「【ドイツ】2011 年改正後の連邦選挙法に対する違憲判決」『外国の立法』No.253-1, 2012.10, pp.16-19. <https://doi.org/10.11501/3567833> 参照。

＜参考文献＞

○河島太朗・渡辺富久子「【ドイツ】連邦選挙法の第 22 次改正」（小特集 選挙制度改革をめぐる動き）『外国の立法』No.255-1, 2013.4, pp. 2-5. <https://doi.org/10.11501/3567833>

○上野麿里奈「主要国議会の選挙制度及び投票率の推移」『調査と情報―ISSUE BRIEF―』1161 号, 2021.11.18, pp.3-5, esp.,4-5. <https://doi.org/10.11501/11874929>

○*Grünes Licht für Wahlrechtsreform* (BundesratKOMPAKT) zum TOP 3: 160/23, Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (Wahlrecht) der 1033. Sitzung am 12.05.2023. <https://www.bundesrat.de/pk-top.html?id=23-1033-03>

○BR Drks. 160/23: Erläuterung, 1033. BR, 12.05.23 zum TOP3: ... Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes. <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/1033/erl/3.pdf>

○泉眞樹子「【ドイツ】第 25 次連邦選挙法改正―総議席数増加抑制―」（短信）『外国の立法』No.286-2, 2021.2, p.34. <https://doi.org/10.11501/11633273>

○河島太朗・渡辺富久子「【ドイツ】連邦選挙法の改正」『外国の立法』No.249-2, 2011.11, pp.12-13. <https://doi.org/10.11501/3382129>

○BR Drks. 605/20: Erläuterung, 995. BR, 06.11.20 zum TOP6: ... Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes. <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/995/erl/6.pdf>

○*Bundesrat billigt Wahlrechtsänderungen* (BundesratKOMPAKT) zum TOP 6: 605/20, ... Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (Wahlrecht) der 995. Sitzung am 06.11.2020. <https://www.bundesrat.de/pk-top.html?id=20-995-06>

令和5年6月20日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

イタリアの近時の選挙制度改革

1　イタリアの選挙制度の留意点

(1) 任期（5年。ただし、解散あり。）

(2) 選挙制度の基本

イタリア議会は権限が対等な二院制であり、両院の議決が異なると深刻な政治的停滞が生じかねない。そこで、両院の多数派が異なるねじれ状態に陥らないよう、類似の選挙制度が採用され、両院同日総選挙を行うのが通例である。ただし、憲法上、上院選挙は州単位で行うこととされている。

イタリア議会議員の選挙制度は、両院共、2005年に多数派プレミアム付き比例代表制が導入されたが、2017年には小選挙区比例代表並立制に変更され、現在に至っている。

2　近時の選挙制度の変遷

2005年 多数派プレミアム付き拘束名簿式比例代表制
2015　多数派プレミアム等に関する下院選挙制度改正
2016　上院改革に関する憲法改正案の国民投票による否決
2017　小選挙区比例代表並立制
2019　同上。両院議員の定数削減（憲法改正）

3　2005年の多数派プレミアム付き拘束名簿式比例代表制の導入

最多得票の政党（連合）に過半数（55%）の議席配分を保障する比例代表制

(1) 定数（下院630／上院315）

(2) 選挙区（議席配分の単位：上院20州／下院全国）

(3) 2013年両院同日総選挙結果

下院（全国単位の多数派プレミアム付き比例代表制による議席配分）と上院（州単位の多数派プレミアム付き比例代表制）で多数派が異なるねじれ現象が発生

(4) 2013年の憲法裁判所による多数派プレミアム違憲判決[1]

①多数派プレミアムを付与する目的の正当性は認容
②多数派プレミアムの付与に法定得票要件を欠くため、得票率と議席率のかい離が大きくなるおそれがあり、投票価値の平等[2]に反する。
③州単位で多数派プレミアムを付与した結果を単に全国集計する上院の多数派プレミアムの仕組みについては、全体として得票率と議席率の逆転や、両院の多数派のねじれを招き、ひいては議院内閣制や立法府の機能不全を生じて憲法上の利益を損なうおそれがある。

---

[1] 大規模選挙区と全選挙区で可能な重複立候補により、候補者の顔が見えにくい点や当選人となるべき者が見通しにくい点を問題としつつ、候補者の選択が可能な投票の仕組みがない拘束名簿式投票も違憲とされている。
[2] イタリアの「投票価値」の平等は、「当選人1人（1議席）当たり得票数」＝「投票結果価値」の平等を意味する。

4　2015 年の下院選挙制度改正[3]等

(1) 下院の多数派プレミアムの仕組みの改正

①多数派プレミアムの付与の要件として法定得票（40%）を設ける。

②法定得票に達する政党（連合）がないときは、上位 2 つの政党（連合）で決選投票を行い、勝利した政党（連合）に多数派プレミアムを付与する。

(2) 2017 年憲法裁判所の多数派プレミアム一部違憲判決

①（1）のうち①は合憲、②は投票価値が不平等になり違憲

②判決の効果として、選挙法の違憲とされた条項は失効するが、その他の規定は直ちに適用可能

5　上院改革に関する憲法改正国民投票の否決

対等な二院制から下院が優越する二院制に移行する上院改革で与野党合意が成立

上院を間接公選の地方代表機関とし、下院の優越を定める憲法改正案は 2016 年の国民投票で否決 ⇒ 上院選挙は多数派プレミアムのない比例代表制で実施可能との理解が一般的（4 (2)②参照）⇒ 対等な二院制のまま選挙制度については両院の類似性が低下

6　2017 年の両院選挙制度改革[4]

1 票制の小選挙区比例代表並立制 ⇒ 小選挙区の候補者は比例代表の政党（連合）のいずれかと必ず連結し、選挙人は、相互に連結した小選挙区の候補者と比例代表の政党（連合）の組合せに対して投票する[5]。

小選挙区総定数は国内定数の 8 分の 3[6]

(1) 下院の小選挙区比例代表並立制

比例代表は全国単位で議席配分

(2) 上院の小選挙区比例代表並立制

比例代表は各州単位で議席配分

＜参考文献＞

○芦田淳「上下両院選挙法と 2022 年選挙結果―イタリア―」『外国の立法』No.293-2, 2022.11, pp.14-15. <https://doi.org/10.11501/12360276>

○芦田淳「立法情報 イタリア 国会議員の定数削減に関する憲法改正国民投票」『外国の立法』No.285-2, 2020.11, pp.20-21. <https://doi.org/10.11501/11570696>

○芦田淳「イタリアの 2019 年憲法改正法律―国会議員の定数削減とその評価・影響―」『外国の立法』No.285, 2020.9, pp.67-79, 81-83, 85-97, 99-101. <https://doi.org/10.11501/11538864>

○芦田淳「2018 年両院選挙と選挙後の動向―イタリア―」『外国の立法』No.275-2, 2018.5, pp.14-

---

[3] 2 層から 3 層への選挙区階層の細分化、選挙人が優先する候補者を指定できる優先投票制（選好投票制）の導入（拘束名簿式から非拘束名簿式への投票方法の変更）、男女別クオータ制の導入、在外投票の対象拡大等の改正も行われた。

[4] 当初は小選挙区比例代表併用制の採用で与野党合意が成立していたが、本会議での一部政党の造反投票により審議が頓挫して実現しなかった。

[5] 政党連合の場合は、連合した政党のいずれかを選択して投票することができる。

[6] 在外選挙は並立制の枠外で行われるほか、少数言語民族地域の例外的な選挙制度等がある。

15. <https://doi.org/10.11501/11093478>
○芦田淳「イタリア」大林啓吾･白水隆編著『世界の選挙制度』三省堂, 2018, pp.97-122.
○髙橋利安「イタリアにおける新選挙法の成立—2 つの憲法裁判決と憲法改正国民投票の否決を受けて—」『修道法学』79 号, 2018.2, pp.471-488. <https://doi.org/10.15097/00002648>.
○山岡規雄「2016 年のイタリア共和国憲法の改正案」『外国の立法』No.272, 2017.6, pp.98-112. <https://doi.org/10.11501/10362194>
○芦田淳「立法情報 イタリア 違憲判決を踏まえた下院選挙制度の見直し」『外国の立法』No. 264-1, 2015.7, pp.12-13. <https://doi.org/10.11501/9446690>
○芦田淳「イタリア 2013 年総選挙の結果と選挙法の課題」（小特集 選挙制度改革をめぐる動き）『外国の立法』No.255-1, 2013.4, pp.6-7. <https://doi.org/10.11501/8196095>
○芦田淳「イタリアにおける選挙制度改革」『外国の立法』No.230, 2006.11, pp.132-147. <https://doi.org/10.11501/1000335>

令和5年7月26日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

主要諸外国における選挙区較差の状況

国	両院の権限（法案審議）	議院（注1）	選挙制度	選挙区較差（注2）	憲法規定（注3）		違憲審査の有無	投票価値の平等に関する司法府の見解	（備考）訴訟提起の動向
					投票価値の平等関係	選挙区較差の特例			
アメリカ 連邦国家・大統領制	基本的に両院は対等（注4）	上院	単純小選挙区制	68.5倍（注5）	—	・第1条第3節第1項（州別定数2人） ・第17修正第1項（州別定数2人）	—	—	—
		下院	単純小選挙区制	1.8倍（注6）	・第1条第2節第1項（下院議員の直接選挙）（注7）	・第1条第2節第3項ただし書（州別定数1人以上）	あり（注8）。	・憲法第1条第2節第1項の規定は、下院議員選挙の1人1票原則（各選挙人の1票は実行可能な限り等価であるべきこと）を意味する（注7）。 ・［選挙区改定には］絶対的平等を達成しようとする真摯な努力が必要（注9）。 ・約0.7%の偏差も違憲（注10）。	訴訟社会のアメリカでは、多数の選挙区較差是正訴訟が提起され、人種的ゲリマンダー（特定人種の議員選出を困難にするように画定された選挙区）も含めて争いの対象となっている（注11）。
イギリス 単一国家・議院内閣制	基本的に下院が優越（注12）	下院	単純小選挙区制	4.7倍（注13）	・法（注14）第2附則第2条第1項（各小選挙区の有権者数を全国平均の上下5%以内とする原則）	・法（注14）第2附則第4条（一定面積を超える選挙区の特例） ・同附則第6条（特定島しょ部の特例） ・同附則第7条（北アイルランドの特例）	（下院議員選挙区を定める勅令は、司法審査の対象外（注15））	—	（1955年と1983年に下院議員選挙区を定める勅令制定前の選挙区改定案が投票価値の平等に反するとして、司法審査で争われた例（注16）はある。）
カナダ 連邦国家・議院内閣制	憲法上は対等であるが、実際は下院優位の形で運営（注17）	下院	単純小選挙区制	4.9倍（注18）	・1982年憲法法第3条（カナダ市民の連邦下院議員選挙権等） ・1867年憲法法第51条第1項第1原則（州別定数配分の人口比例の原則）	・1867年憲法法第51条第1項第2原則～第4原則・第51A条（下院議員の州別定数の下限）	あり	（見当たらない）	（見当たらない）
フランス（注19） 単一国家・半大統領制	基本的に下院が優越（注20）	上院（参考）	間接公選 ・2回投票制 ・比例代表制（注21）	5.0倍（注22）	・第1条第1項（法律の前の平等） ・第3条第1項（国民主権） ・第3条第3項（平等選挙） ・第24条第3項（下院議員の直接選挙）	—	あり（注23）	・「普通直接選挙による下院は本質的に人口の基礎に基づき選挙」（注24） ・各県2人別枠方式について、1986年は合憲（注25）、2009年は違憲（注26） ・アダムズ方式は合憲（注27） ・総選挙後の所見で憲法院が選挙区較差について警告する例も（注28）	市民が平等［選挙］原則違反を理由として多数の選挙争訟を提起（注29）
		下院	小選挙区2回投票制	2.6倍（注30）					
ドイツ 連邦国家・議院内閣制	法律の種類により異なる（注31）	下院	小選挙区比例代表併用制	1.6倍（注32）	・第38条第1項（下院議員の平等選挙）	—	あり（注33）	・投票価値の平等＝①＋②（注34） ①数的価値の平等 ②結果機会の平等： a) 多数代表制 ⇒小選挙区人口の均衡 b) 比例代表制 ⇒結果価値の平等（政党別の投票と議席の均衡） ただし、②a)について、選挙区較差を違憲とする判例は見当たらない。	・1961年と1963年に選挙区画定委員会の勧告の放置に対する訴訟（注35） ・その後は定期的に選挙区改定⇒超過議席による結果価値の不平等が訴訟の中心（注36） ・2012年に小選挙区有権者数の不均衡に基づく訴訟（注37）
イタリア 単一国家・議院内閣制	完全に対等	上院	小選挙区比例代表並立制	10.8倍（注38）	・第1条第2項（国民主権） ・第48条第2項（投票の平等） ・第57条第4項（人口比例の州別定数配分） ・第67条（国民代表）	・第57条第1項（州単位の選挙制度） ・同条第2項（在外選挙区定数） ・同条第3項（州別定数の下限とその特例） ・同条第4項（定数配分における在外選挙区の除外）	あり（注39）	・2013年当時の多数派プレミアム付き比例代表制一部違憲判決（得票と議席の不均衡が大きく投票価値の平等に反する。）（注40） ・2017年当時の多数派プレミアム付き比例代表制の一部違憲判決（投票価値の結果における著しい不平等は憲法第48条第2項の平等選挙原理を害する。）（注41）	2017年の憲法訴訟（注41）は、弁護士グループが各地で一斉に訴訟提起（注42）。
		下院	小選挙区比例代表並立制	2.3倍（注43）	・第1条第2項（国民主権） ・第48条第2項（投票の平等） ・第56条第4項（人口比例の選挙区定数配分） ・第67条（国民代表）	・第56条第2項（在外選挙区定数） ・同条第4項（定数配分における在外選挙区の除外）			

（注1）直接公選の議院（イタリア上院については直接公選部分）のみを掲げ、参考として間接公選のフランス上院を掲げた。
（注2）選挙区間の選挙区定数1人当たり人口又は選挙人数の較差の最大値。小数点第2位以下の端数は切捨て。
（注3）憲法典のないイギリスと複数の憲法典があるカナダを除き、当該各国憲法典（それぞれアメリカ合衆国憲法、フランス第5共和制憲法、ドイツ連邦共和国基本法、イタリア共和国憲法）の規定を示す。
（注4）両院の権限は原則として対等であり、下院で可決した法律案であっても、上院で否決されれば法律として成立しない。また、歳入等に関する法案は下院先議であり、歳出法案も下院先議が例であるが、上院のみに条約承認権がある。
（注5）アメリカ連邦議会上院に関し、2020年国勢調査人口が最大の州はカリフォルニア州（19,788,379人）、最小の州はワイオミング州（288,860人）である。
（注6）アメリカ連邦議会下院の直近の選挙区改定に用いられた2020年国勢調査人口が最大の小選挙区はデラウェア州全域選挙区（990,837人）、最小の小選挙区はモンタナ州第1区（542,112人）である。
（注7）Wesberry v. Sanders, 376 U.S. 3, 6 (1964). なお、州議会両院の選挙区較差に関する先例である Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964)は、1人1票原則の根拠規定を合衆国憲法第14修正第1節（平等保護条項）とする。
（注8）1962年の連邦最高裁判例（Baker v. Carr, 369 U.S. 186）で、従来の政治問題の法理（統治行為論）を適用する判例（Colegrove v. Green, 328 U.S. 549 (1946)）が覆され、選挙区較差の違憲審査を行う憲法訴訟が可能となった。
（注9）Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526 (1969).
（注10）Karcher v. Daggett, 462 U.S. 725 (1983).
（注11）2019年の判例（Rucho v. Common Cause, 139 S.Ct. 2484）で、党派的ゲリマンダリングは司法判断適合性に欠けるとして政治問題の法理（統治行為論）が適用された。
（注12）歳入歳出法案に相当する金銭法案は下院で先議される。また、上院は、下院が可決した法案の成立を、金銭法案の場合には1か月間、その他の法案の場合は13か月間遅らせることができるだけである。さらに、与党の公約に掲げられた政策を実現するための政府提出法案については、上院では通常、第2読会において否決や抜本的修正をしないという慣行（ソールズベリー慣行）がある。濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報』1056号, 2019.5.28, p.11.
（注13）イギリス下院の直近の選挙区改定（2000年～2008年実施）に用いられた選挙人数（イングランドでは2000年2月17日、スコットランドでは2001年6月、ウェールズでは2002年12月16日、北アイルランドでは2003年5月16日現在で登録されている選挙人の数）が、最大の小選挙区はイングランドのワイト島選挙区（103,480人）、最小の小選挙区はスコットランドのナ・ヒラナン・アン・イアー選挙区（21,884人）である。
（注14）下院議員選挙区の改定手続に関する「1986年議会選挙区法」（1986年法律第56号）
（注15）下院議員選挙区は、1986年議会選挙区法第4条に規定する勅令で定められる。その勅令の効力は、いかなる訴訟手続によるかを問わず、争うことができないものとされている（同条第7項）。なお、憲法典のないイギリスの裁判所には、原則として違憲審査権がないこととされている。
（注16）Harper and another v. Secretary of State for the Home Department [1955] Ch 238 (CA); R v. Boundary Commission for England, Ex p. Foot [1983] 1 Q.B. 600 (CA).
（注17）両政府提出の法律案は通常下院で先議され、歳入歳出法案に相当する金銭法案についても下院の先議権が確立されている。
（注18）カナダ連邦議会下院の直近の選挙区改定に用いられた2011年国勢調査人口が最大の小選挙区はオンタリオ州のブラントフォード・ブラント選挙区（132,443人）で最小の小選挙区はニューファンドランド・ラブラドル州のラブラドル選挙区（26,728人）である。
（注19）「憲法規定」、「違憲審査の有無」、「投票価値の平等に関する司法府の見解」及び「（備考）訴訟提起の動向」の各項については、下院の情報のみを記載した。
（注20）予算法律案及び社会保障財政法律案については下院先議である。両院の意見が対立した場合には、首相の要求により両院協議会が開催されるが、両院協議会において法案について両院不一致のときは、政府の要求に基づいて下院が最終的な議決を行う。
（注21）選挙区は、原則として県単位。選挙人は、当該県選出の両院議員、州・県議会議員、市町村議会の代表等。定数1の県は小選挙区2回投票制、定数2～3の県は大選挙区完全連記2回投票制、定数4以上の県は拘束名簿式比例代表制。
（注22）フランス国立統計経済研究所の人口調査による2019年1月1日付け選挙区定数1人当たり人口が最大の選挙区はエロー県（293,906人）、最小の選挙区はクルーズ県（58,309人）である。ただし、県・海外県の選挙区に限る。
（注23）フランス憲法院の違憲審査は、当初は事前審査のみで、2008年憲法改正で憲法上の権利・自由の侵害に関する事後審査が導入された。別に憲法院が行う選挙争訟での違憲審査は、却下されてきた。
（注24）Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986. 立法府は、この「下院は本質的に人口の基礎に基づき選挙」すべきであるとする根本原則を緩和し得る一般利益の要請を限定的にしか考慮することができないと判示し、国民主権の行使に直接携わる下院の選挙については、人口のみを基礎とすべきことが明示されている。只野雅人『代表における等質性と多様性』（学術選書 153、憲法）信山社, 2017, p.15.
（注25）Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986. 下院議員2人以上を各県に留保することで、立法府は選挙区の当選人と選挙人との間の緊密な紐帯を確保しようとしたと判示する。只野　同上。ただし、人口分布や、別枠方式の対象となる県が極めて限定的なことも合憲の理由としている。同, p.31.
（注26）Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009. 2008年憲法改正（定数の上限設定と在外選挙区選出議員の創設）による県選出議員の減少及び各県の総人口の増加という法律上、事実上の状況の重要な変化に鑑み、「下院は本質的な人口の基礎に基づき選挙」すべきであるとする根本原則の射程を緩和し得る一般利益の要請では、もはや2人別枠方式を正当化することができない。同上, pp.31-32.
（注27）Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010. 憲法院は、アダムズ方式について、「専ら人口基準に基づく算定基準と歴史的人間的現実をも考慮したアプローチとの最良の総合」であり、サンラグ方式によれば定数1の県が著しく増加するとした独立委員会の評価を引用している。同上, p.35.
（注28）*Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002 du 15 mai 2003; Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de 10 et 17 juin 2007 du 29 mai 2008.* 同上, pp.28-29.
（注29）選挙争訟での違憲審査は却下することとされているが（前掲注(21)参照）、候補者や市民から平等［選挙］原則違反を理由とする選挙無効の申立てが相次ぐようになったとの指摘がある。同上 p.29. これによれば、2007年下院総選挙では600件の選挙無効の申立ての約4分の3が選挙区人口の不均衡を問題とするものであった。
（注30）フランス国立統計経済研究所の人口調査による2019年1月1日付け人口が最大の小選挙区はロワール・アトランティック県第5区（167,177人）、最小の小選挙区はカンタル県第2区（62,753人）である。ただし、県・海外県の選挙区に限る。
（注31）上院（連邦参議院）の同意を要する法律（州の行財政に影響を及ぼす法律等）について上院が同意しないときは不成立となる一方、その他の法律については上院が異議を提出したときでも下院（連邦議会）の再可決により成立する。
（注32）2019年12月31日現在のドイツ人人口が最大の小選挙区はバーデン=ヴュルデンベルク州のベーブリンゲン選挙区（300,700人）、最小の小選挙区はバイエルン州のコーブルク選挙区（184,400人）である。
（注33）ドイツ連邦憲法裁判所は、投票価値の平等について、多様な憲法訴訟（基本法第93条）のほか、選挙争訟の第1審に当たる下院の裁決に対する抗告審（同法第41条第2項）で違憲審査を行っている。
（注34）BVerfGE 95, 335, 353, Urteil v. 10.4.1997. なお、その前は多数代表制には数的価値の平等のみが、小選挙区比例代表併用制を含む比例代表制には数的価値の平等と結果価値の平等が必要であるとされていた。BVerfGE 1, 208, 244ff, Urteil v. 5.4.1952. 高田篤「7.5%阻止条項と平等選挙の原則―南シュレスヴィヒ有権者連盟事件―」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例 第2版』信山社出版, 2003, pp.83-88.（ただし、州議会選挙の小選挙区比例代表併用制に関する判例である。）
（注35）BVerfGE 13, 127, Beschluss v. 26.8.1961; BVerfGE 16, 130, Beschluss v. 22.5.1963. 加藤一彦「連邦議会選挙の選挙区割と平等選挙の原則―第2次選挙区割事件―」同上, pp.481-486. ドイツの連邦憲法裁判所は、選挙人が選挙区改定を放置したままの総選挙の差止めを求めた訴訟の判例（前者）では、地域を超えた議席配分を行う小選挙区比例代表併用制全体においては結果価値の平等が重要であり、著しい選挙区較差に決定的な重要性はないとして請求を棄却した。その後の総選挙で生じた超過議席5による結果価値の不平等を理由とする選挙無効訴訟の判例（後者）では、併用制における部分的な小選挙区選挙の避け難い結果として生じた［程度の］超過議席［による結果価値の不平等］に憲法上の問題はないとして請求を棄却した。
（注36）BVerfGE 79, 169, Beschluss v. 24.11.1988; BVerfGE 95, 335, Urteil v. 10.4.1997. 永田秀樹「超過議席の合憲性」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅲ』信山社出版, 2008, pp.422-427. なお、その後は、超過議席を要因とする負の投票価値（政党の得票の増加で議席の減少（又はその逆の現象）が生じること）をめぐる結果価値の不平等が訴訟の中心となった。BVerfGE 121, 266, Urteil v. 3.7.2008; BVerfGE 131, 316, Beschluss v. 25.7.2012. 前者について河島太朗「ドイツの小選挙区比例代表併用制におけるいわゆる負の投票価値について」岡田信弘ほか編『憲法の基底と憲法論』信山社, 2015, pp.1049-1094、後者について土屋武「議席配分規定における「負の投票価値」の効果と超過議席―連邦選挙法6条1項一部違憲判決―」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅳ』信山社出版, 2018, pp.351-355; 河島太朗・渡辺富久子「立法情報 ドイツ 2011年改正後の連邦選挙法に対する違憲判決」『外国の立法』No.253-1, 2012.10, pp.16-19.
（注37）BVerfGE 130, 212, Beschluss, v. 31.1.2012. 判旨は、大要、「平等選挙原則上、小選挙区有権者数の均衡が必要である。2009年総選挙では人口と有権者数が大差ないので人口を算定基準とする選挙区で構わないが、将来については分からない。」とする。永田秀樹「人口比例に基づく議席配分規定の合憲性―選挙区割における未成年者（ドイツ人非有権者）の算入―」『ドイツの憲法判例Ⅳ』同上, pp.339.
（注38）イタリア上院の直近の選挙区改定に用いられた2011年国勢調査人口が最大の小選挙区がアブルッツォ第1区（1,307,309人）で最小の小選挙区はトレンティーノ=アルトアディジェ/南ティロル第3区（120,413人）である（在外選挙区を除く。）。
（注39）イタリア憲法裁判所では、投票価値の平等について、従来、前提問題型審査（具体的規範統制）の憲法訴訟で違憲審査を行っている。
（注40）Sent. Corte cost. 4 dicembre 2013, n.1 (2014). 芦田淳「イタリアの選挙制度改革―その理念と現状―」河崎健編『日本とヨーロッパの選挙と政治―主要国における選挙制度改革をめぐる議論と実際―』上智大学出版, 2018, pp.107-108.
（注41）Sent. Corte cost. 25 gennaio 2017, n.35. 同上, pp.110-111.
（注42）髙橋利安「イタリアにおける新選挙法の成立―2つの憲法裁判決と憲法改正国民投票の否決を受けて―」『修道法学』79号, 2018.2, p.478.
（注43）イタリア下院の直近の選挙区改定に用いられた2011年国勢調査人口が最大の小選挙区はバジリカータ州第1区（578,036人）、最小の小選挙区はトレンティーノ=アルトアディジェ/南ティロル第4区（241,812人）である。ただし、国内小選挙区に限る（ヴァッレ・ダオスタ選挙区は除く）。
（出典）注に掲記の文献のほか、田中嘉彦「二院制をめぐる論点」『調査と情報』429号, 2003.8.15, pp.9-10; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号, 2016.12, p.82; 中村良隆「一人一票原則の歴史的再検証」『比較法学』36巻1号, 2002.7, pp.17-60; 海部一男『アメリカの小選挙区制―その制度・運用の実際と政治的作用―』近代文藝社, 1996; 三枝昌幸「イギリスにおける選挙区割りの改定」『千葉商大紀要』60巻3号, 2023.3, pp.135-153; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2016 Student Ed., para.45.1 (c); 土屋武「平等選挙原則のドグマーティク・断章―ドイツの判例・学説を中心に」『法学新報』120巻1・2号, 2013.6, pp.293-328 等を基に作成。

令和 5 年 9 月 28 日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

OECD 加盟国議会各議院（一院制を含む。）の選挙区選挙において最広域の自治体より広域の選挙区を設けている例

OECD 加盟国（38 か国）議会の選挙区選挙において最広域の自治体より広域の選挙区を設けている例は、表に掲げるとおりである。直接選挙の事例は、日本の参議院だけであった。

国　名	議院	選挙区を構成する区域	最広域自治体	備考
スロベニア	上　院	全国 22 選挙区：各区 1 又は 2 以上の市町村の区域（注1）	市町村（注2）	職能団体及び地域団体における間接選挙
日本	参議院	全国 45 選挙区：鳥取県・島根県選挙区及び徳島県・高知県選挙区以外は、各都道府県の区域	都道府県	直接選挙

（注1）Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet (ZDVEDS; Uradni list RS, št. 48/92) (Act on determining of electoral units for elections of representatives of local interests in the National Council), Art.2,3;「スロベニアの議会概要」在スロベニア日本大使館『もっと知りたい!スロベニア』2023.3.13. <https://www.si.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000071.html>

（注2）*Municipalities in numbers*, Republic of Slovenia GOV.SI Website <https://www.gov.si/en/topics/municipalities-in-numbers/> なお、憲法上予定された州は未設立。*Local self-government*, Republic of Slovenia GOV.SI Website <https://www.gov.si/en/policies/state-and-society/local-self-government-and-regional-development/local-self-government/>

令和 5 年 9 月 28 日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

デンマークの選挙制度―参議院「特定枠」の類似事例―

1　概要

参議院議員通常選挙におけるいわゆる「特定枠」と全く同じ制度を導入している国は、確認できなかった。類似した制度として、デンマーク議会（一院制）議員の選挙制度（名簿式比例代表制）において採用されている特定候補者という制度がある。政党が選択できる当選人決定方法は 4 通りあるが、ここでは、「特定枠」により近い 2 通り（特定候補者が 1 名の場合及び 2 名以上の場合）について、その要点を紹介する。この 2 通りにおいては、特定候補者がその他の候補者に優位する制度となっている。

2　名簿掲載方法・投票方法

政党は、選挙区を更に細分化した立候補区ごとに1名又は2名以上の特定候補者を指定する。特定候補者は、投票用紙に掲載された候補者名簿の上位に太字でその名前が印刷される（図 1）。

選挙人は、投票用紙に掲載されている政党名又は名簿登載者（候補者）1 名を選択して投票する。政党への投票は政党票となり、候補者への投票は当該候補者の得票（個人票）となる。

3　当選人の決定方法

当選人の決定に際しては、まず各候補者の個人票を集計し、立候補区において政党票を特定候補者の個人票に加算する（図 2・A 党）。立候補区の特定候補者が 2 名以上の場合は、政党票に各特定候補者の個人票の得票率を乗じてあん分する（図 2・B 党）。どちらの場合においても、選挙区全体で最終的な得票数が多い候補者から当選する。

図 1　投票用紙の模式図

A 党
特定候補者 A1
候補者 A2
候補者 A3
B 党
特定候補者 B1
特定候補者 B2
特定候補者 B3
候補者 B4

⋮

図 2　立候補区内における集計の概要

A 党

候補者名	個人票	A 党への票が 1000 票の場合	計
特定候補者 A1	200 票	1000 票を加算	1200 票
候補者 A2	300 票	加算なし	300 票
候補者 A3	500 票	加算なし	500 票

B 党

候補者名	個人票	B 党への票が 2000 票の場合	計
特定候補者 B1	100 票	200 票を加算	300 票
特定候補者 B2	300 票	600 票を加算	900 票
特定候補者 B3	400 票	800 票を加算	1200 票
候補者 B4	200 票	加算なし	200 票

＜参考資料＞
Ministry of Social Affairs and the Interior, *The Electoral System in Denmark Parliamentary Elections*, 2020. <https://elections.im.dk/media/15735/the-electoral-system-in-denmark.pdf>; 比嘉徳和「外国の選挙制度（11）デンマーク」『選挙』1987.11, pp.14-22; 安田隆子「デンマークの選挙制度」『レファレンス』769 号, p.35. <https://doi.org/10.11501/8969568>

令和 5 年 9 月 28 日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

主要諸外国の議会における定数増減の変遷及び選挙区較差の状況

国	両院の権限（法案審議）	議院（注1）	現行の選挙制度	定数増減の変遷（注2）		選挙区較差（注3）
				年	定数	
アメリカ 連邦国家・大統領制	基本的に両院は対等（注4）	上院	単純小選挙区制	1945	96	68.5 倍（注5）
				1959	100（注 7）	
		下院	単純小選挙区制	1945	435	1.8 倍（注6）
				1959	437（注7）	
				1960	435	
イギリス 単一国家・議院内閣制	基本的に下院が優越（注8）	下院	単純小選挙区制	1945	640	4.7 倍（注9）
				1950	625	
				1955	630	
				1974	635	
				1983	650	
				1992	651	
				1997	659	
				2005	646	
				2010	650	
カナダ 連邦国家・議院内閣制	憲法上は対等であるが、実際は下院優位の形で運営（注10）	下院	単純小選挙区制	1945	245	4.9 倍（注11）
				1949	262	
				1953	265	
				1968	264	
				1979	282	
				1988	295	
				1997	301	
				2004	308	
				2015	338	
フランス 単一国家・半大統領制	基本的に下院が優越（注12）	上院	間接公選 ・2 回投票制 ・比例代表制（注13）	1959	309	5.0 倍（注14）
				1962	274	
				1968	283	
				1977	295	
				1980	305	
				1983	318	
				1986	320	
				1989	322	
				2004	331	
				2008	343	
				2011	348	
		下院	小選挙区 2 回投票制	1958	579（注15）	2.6 倍（注16）

				1962	482	
				1967	487	
				1973	490	
				1978	491	
				1986	577	
ドイツ 連邦国家・議院内閣制	法律の種類により異なる（注17）	下院	小選挙区比例代表併用制	1949	400	1.6 倍（注18）
				1953	484	
				1956	494	
				1964	496	
				1990	656	
				2002	598	
				2023	630	
イタリア 単一国家・議院内閣制	完全に対等	上院	小選挙区比例代表並立制	1948	237（注19）	10.8 倍（注20）
				1953	237	
				1958	246	
				1963	315	
				2020	200	
		下院	小選挙区比例代表並立制	1948	574（注21）	2.3 倍（注22）
				1953	590	
				1958	596	
				1963	630	
				2020	400	

（注1）直接公選の議院（イタリア上院については直接公選部分）のみを掲げ、参考として間接公選のフランス上院を掲げた。
（注2）Neil Johnston, *Constituency boundary reviews and the number of MPs* (Commons Library Research Briefing, No.5929), House of Commons Library, 8 November 2022, p.7 <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05929>
（注3）選挙区間の選挙区定数 1 人当たり人口又は選挙人数の較差の最大値。小数点第 2 位以下の端数は切捨て。
（注4）両院の権限は原則として対等であり、下院で可決した法律案であっても、上院で否決されれば法律として成立しない。また、歳入等に関する法案は下院先議であり、歳出法案も下院先議が例であるが、上院のみに条約承認権がある。
（注5）アメリカ連邦議会上院に関し、2020 年国勢調査人口が最大の州はカリフォルニア州（19,788,379 人）、最小の州はワイオミング州（288,860 人）である。
（注6）アメリカ連邦議会下院の直近の選挙区改定に用いられた 2020 年国勢調査人口が最大の小選挙区はデラウェア州全域選挙区（990,837 人）、最小の小選挙区はモンタナ州第 1 区（542,112 人）である。
（注7）アラスカ州とハワイ州の加盟による増員。上院は恒久的増員 4。下院は臨時増員 2
（注8）歳入歳出法案に相当する金銭法案は下院で先議される。また、上院は、下院が可決した法案の成立を、金銭法案の場合には 1 か月間、その他の法案の場合は 13 か月間遅らせることができるだけである。さらに、与党の公約に掲げられた政策を実現するための政府提出法案については、上院では通常、第 2 読会において否決や抜本的修正をしないという慣行（ソールズベリー慣行）がある。濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報』1056 号, 2019.5.28, p.11.
（注9）イギリス下院の直近の選挙区改定（2000 年～2008 年実施）に用いられた選挙人数（イングランドでは 2000 年 2 月 17 日、スコットランドでは 2001 年 6 月、ウェールズでは 2002 年 12 月 16 日、北アイルランドでは 2003 年 5 月 16 日現在で登録されている選挙人の数）が、最大の小選挙区はイングランドのワイト島選挙区（103,480 人）、最小の小選挙区はスコットランドのナ･ヒラナン･アン･イアー選挙区（21,884 人）である。
（注10）政府提出の法律案は通常下院で先議され、歳入歳出法案に相当する金銭法案についても下院の先議権が確立されている。
（注11）カナダ連邦議会下院の直近の選挙区改定に用いられた 2011 年国勢調査人口が最大の小選挙区はオンタリオ州のブラントフォード･ブラント選挙区（132,443 人）で最小の小選挙区はニューファンドランド･ラブラドル州のラブラドル選挙区（26,728 人）である。
（注12）予算法律案及び社会保障財政法律案については下院先議である。両院の意見が対立した場合には、首相の要求により両院協議会が開催されるが、両院協議会において法案について両院不一致のときは、政府の要求に基づいて下院が最終的な議決を行う。
（注13）選挙区は、原則として県単位。選挙人は、当該県選出の両院議員、州･県議会議員、市町村議会の代表等。定数 1 の県は小選挙区 2 回投票制、定数 2～3 の県は大選挙区完全連記 2 回投票制、定数 4 以上の県は拘束名簿式比例代表制。
（注14）フランス国立統計経済研究所の人口調査による 2019 年 1 月 1 日付け選挙区定数 1 人当たり人口が最大の選挙区はエロー県

（293,906 人）、最小の選挙区はクルーズ県（58,309 人）である。ただし、県・海外県の選挙区に限る。
（注15）アルジェリア等旧植民地の定数を含む。
（注16）フランス国立統計経済研究所の人口調査による 2019 年 1 月 1 日付け人口が最大の小選挙区はロワール･アトランティック県第 5 区（167,177 人）、最小の小選挙区はカンタル県第 2 区（62,753 人）である。ただし、県・海外県の選挙区に限る。
（注17）上院（連邦参議院）の同意を要する法律（州の行財政に影響を及ぼす法律等）について上院が同意しないときは不成立となる一方、その他の法律については上院が異議を提出したときでも下院（連邦議会）の再可決により成立する。
（注18）2019 年 12 月 31 日現在のドイツ人人口が最大の小選挙区はバーデン=ヴュルデンベルク州のベーブリンゲン選挙区（300,700 人）、最小の小選挙区はバイエルン州のコーブルク選挙区（184,400 人）である。
（注19）イタリア上院の定数は、1963 年の憲法改正まで、住民 20 万人につき、又は 10 万人を超える端数につき 1 人の議員と、人口に比例して定めるよう規定されていた。芦田淳「イタリアの 2019 年憲法改正法律―国会議員の定数削減とその評価・影響―」『外国の立法』No.285, 2020.9, p.69. なお、1947 年～1958 年の定数に関しては、“Archivio storico delle elezioni.” Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali website <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php> を参照した。
（注20）イタリア上院の直近の選挙区改定に用いられた 2011 年国勢調査人口が最大の小選挙区がアブルッツォ第 1 区（1,307,309 人）で最小の小選挙区はトレンティーノ=アルトアディジェ/南ティロル第 3 区（120,413 人）である（在外選挙区を除く。）。
（注21）イタリア下院の定数は、1963 年の憲法改正まで、住民 8 万人につき、又は 4 万人を超える端数につき 1 人の議員と、人口に比例して定めるよう規定されていた。芦田　前掲注(19), p.69. なお、1947 年～1958 年の定数に関しては、“Archivio storico delle elezioni.” *op.cit.*(19)を参照した。
（注22）イタリア下院の直近の選挙区改定に用いられた 2011 年国勢調査人口が最大の小選挙区はバジリカータ州第 1 区（578,036 人）、最小の小選挙区はトレンティーノ=アルトアディジェ/南ティロル第 4 区（241,812 人）である。ただし、国内小選挙区に限る（ヴァッレ･ダオスタ選挙区は除く）。
（出典）注に掲記の文献のほか、田中嘉彦「二院制をめぐる論点」『調査と情報』429 号, 2003.8.15, pp.9-10; 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016 年）（資料）」『レファレンス』791 号, 2016.12, p.82; 中村良隆「一人一票原則の歴史的再検証」『比較法学』36 巻 1 号, 2002.7, pp.17-60; 海部一男『アメリカの小選挙区制―その制度･運用の実際と政治的作用―』近代文藝社, 1996; 三枝昌幸「イギリスにおける選挙区割りの改定」『千葉商大紀要』60 巻 3 号, 2023.3, pp.135-153; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2016 Student Ed., para.45.1 (c); 土屋武「平等選挙原則のドグマーティク･断章―ドイツの判例･学説を中心に」『法学新報』120 巻 1･2 号, 2013.6, pp.293-328 等を基に作成。

令和 5 年 9 月 28 日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

面積を定数配分の考慮要素としている事例

選挙区割りを行う際には、各選挙区の人口や選挙人数（有権者数）に基づいて定数を配分するのが通例であるが、これら以外の要素を考慮した定数配分を行っている国も見られる。例えば、以下に挙げる国では、定数配分に当たって面積・人口密度も考慮されている。ただし、このような制度を採用する場合には、法の下の平等の観点から、あらかじめ憲法でその旨を規定している。

採用国	定数配分･区割りの根拠規定及び概要
デンマーク 一院制 非拘束名簿式比例代表制	【デンマーク王国憲法第 31 条（国会議員の選挙方法）第 3 項】 各地域に配分される定数を決定するに当たっては、住民の数、選挙人の数及び人口密度を考慮しなければならない旨を定めている。 【デンマーク議会選挙法第 10 条による定数配分の概要】 各選挙区の①人口、②前回総選挙時の選挙人数、③面積（㎢単位）×20 の和（①＋②+③）に比例して、最大剰余式により定数配分を行う旨を定めている。
ノルウェー 一院制 非拘束名簿式比例代表制	【ノルウェー王国憲法第 57 条第 2 項】 議会の定数配分は各選挙区の住民数及び面積と国全体の住民数及び面積との比率に基づいて決定すること、定数配分の際には、住民は 1 人当たり 1 ポイント、面積は1㎢当たり1.8ポイントとして計算する旨を定めている。 【ノルウェー選挙法第 11-3 条による定数配分の概要】 各選挙区の①住民数と②面積（㎢）×1.8 の和（①+②）に比例して、サンラグ式により定数配分を行う旨を定めている。
（参考） イギリス ※憲法典はない 二院制 小選挙区制（下院）	1. 下院議員の定数 650 人をイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドに対しその選挙人数に応じサンラグ式により比例配分する（島しょ部の例外の選挙区を除く）。 2. 各地域の選挙区画定委員会は、原則として、各選挙区の選挙人数が全国における議員 1 人当たり選挙人数の上下 5%以内となるように選挙区を画定する。 3. ただし、各選挙区の面積は 13,000 ㎢以下とし、面積 12,000 ㎢超の選挙区の選挙人数は議員 1 人当たり選挙人数の 95%未満とすることができる。

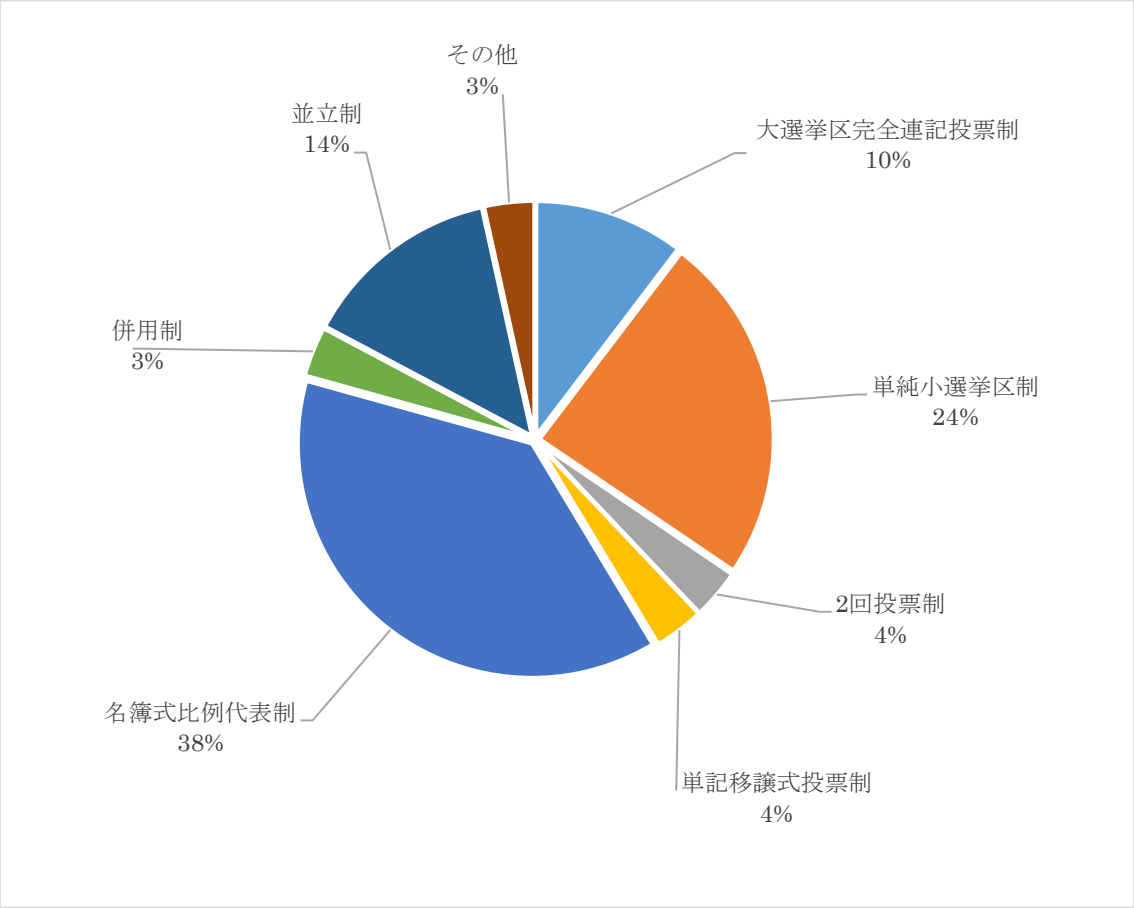
<参考文献>

（デンマーク）
・塩田智明「選挙区への定数配分に関するユニークな取組―デンマークとノルウェーの「面積係数」―」『レファレンス』868 号, 2023.4.20, pp.3-18, 28-29. <https://doi.org/10.11501/12771609>
・畑博行「デンマーク王国憲法」畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集　第 5 版』有信堂高文社, 2018, p.315.
・Folketing (Parliamentary) Elections Act (Consolidated Act No. 1260 of 27 August 2020) §10. <https://elections.im.dk/parliament-elections/folketing-parliamentary-elections-act>
（ノルウェー）
・塩田　前掲, pp.19-29.
・The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (as Amended to 2022) Article 57.
・Act relating to parliamentary and local government elections (Election Act) §11-3. <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2002-06-28-57>
（イギリス）
・芦田淳「立法情報 イギリス 2020 年議会選挙区法の制定」『外国の立法』287-2 号, 2021.5, pp.22-23.

令和５年９月28日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・課

列国議会同盟加盟各国が採用する選挙制度の傾向

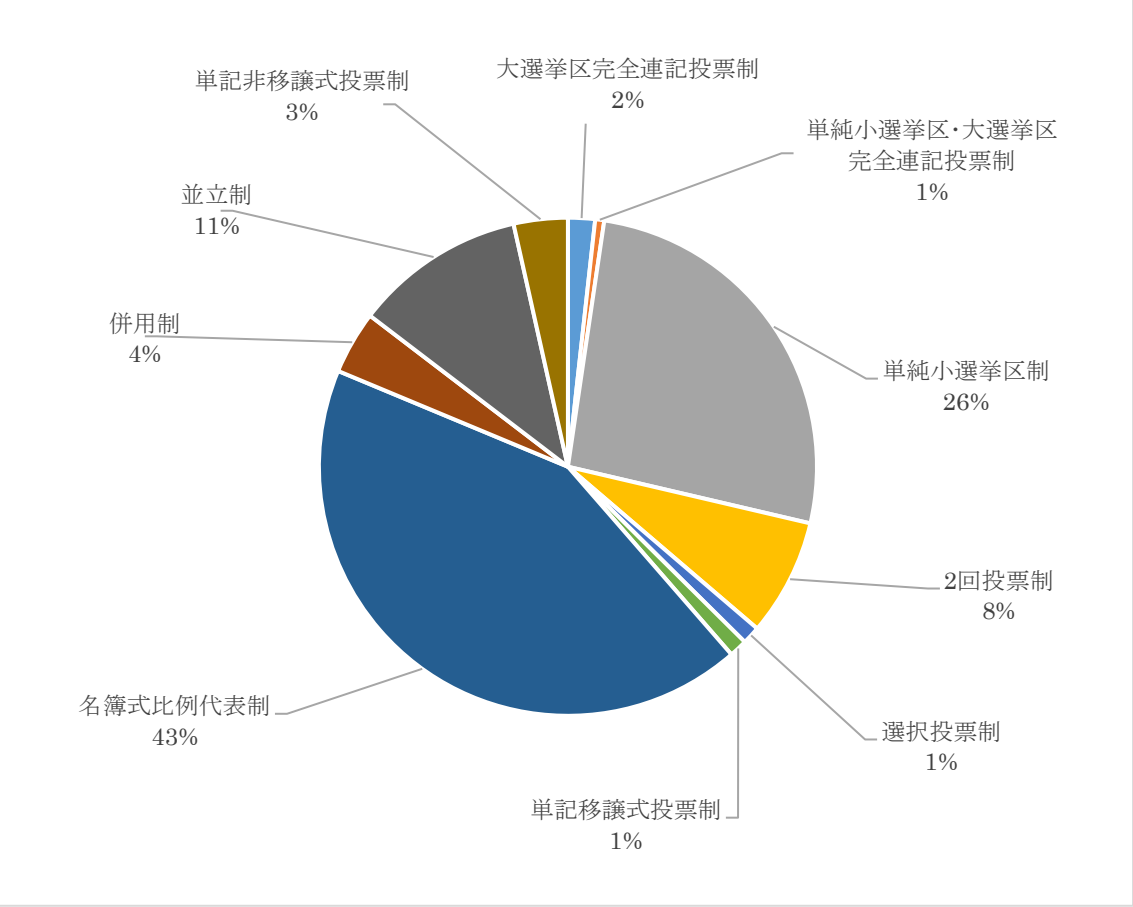
１　列国議会同盟加盟各国の上院議員の選挙制度類型



選挙制度		採用国数	
多数代表制		11	
大選挙区完全連記投票制			3
単純小選挙区制	【米】		7
２回投票制			1
比例代表制		12	
単記移譲式投票制			1
名簿式比例代表制			11
混合制		5	
併用制			1
並立制	【伊・日】		4
その他（注1）		1	－
合　　計		29	29

（注1）該当国スイス連邦の上院は各州選出議員１人又は２人で組織され、各州法で定める当該各州選出議員の選挙制度は、比例代表制の２州を除き単純小選挙区制である。

2　列国議会同盟加盟各国の下院議員及び一院制議会議員の選挙制度類型



選挙制度		採用国数
多数代表制	64	
大選挙区完全連記投票制		3
単純小選挙区・大選挙区完全連記投票制		1
単純小選挙区制　【米・英・加】		45
2 回投票制　【仏】		13
選択投票制		2
比例代表制	75	
単記移譲式投票制		2
名簿式比例代表制		73
混合制	26	
併用制　【独】		7
並立制　【伊・日】		19
その他	6	
単記非移譲式投票制		6
合　　計	171	171

（出典）列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union: IPU）ウェブサイト “Parline - global data on national parliaments” <https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments> のデータとそのデータ・ベース・システムで生成された円グラフを基に作成。

選挙制度類型

１　多数代表制

○選択投票制：

小選挙区で選挙人が候補者に選好順位を付して投票し、過半数得票の第 1 順位の候補者を当選人とし、当選人がなければ落選者の死票[1]を次順位の候補者に移譲して当選人を決定する制度

○大選挙区完全連記投票制：

大選挙区で選挙人が選挙区定数分の候補者に投票し、最多得票者から当選人とする制度。投票が政党本位であれば、選挙区の当選人を多数派が独占する。

○単純小選挙区制：

小選挙区で最多得票の候補者を当選人とする制度

○単純小選挙区制･大選挙区完全連記投票制[2]

単純小選挙区制と大選挙区完全連記投票制を組み合わせた制度

○2 回投票制：

一定（通常は過半数）の得票者を当選人とし、当選人がなければ、第 2 回の選挙で当選人を決定する制度。

２　比例代表制

○単記移譲式投票制：

大選挙区で選挙人が候補者に選好順位を付して 1 票を投票し、当選基数[3]の票を得た第 1 順位の候補者を当選人とする制度。不足する当選人は、当選人の超過票[4]又は落選者の死票[5]を次順位の候補者に移譲して決定する。

○名簿式比例代表制：

大選挙区で選挙人が各政党等の候補者名簿に投票し、得票率に応じて各政党に議席を配分する制度。候補者名簿上の当選順位に従って候補者が当選人となる拘束名簿式、選挙人が候補者の選好を表示して当選順位に影響を及ぼすことができる非拘束名簿式等がある。

３　混合制

○併用制：

多数代表制の選挙による得票率と議席率のゆがみを名簿式比例代表制の選挙で補正して議員を選出する制度[6]

○並立制：

多数代表制と比例代表制の各選挙を別々に行って議員を選出する制度

---

[1] 最少得票の候補者を落選者とし、その得票を「死票」とする。
[2] 参考資料では、「その他の制度」に区分されているが、ここでは「多数代表制」に区分した。
[3] 「当選基数」は当選に必要な得票数をいう。通常は、｛有効投票総数 ÷（定数＋1)｝の商の端数（0 を含む。）を切り上げて得た数とする。
[4] 「超過票」は当選人の得票で当選基数を超える部分をいう。
[5] 最少得票者から当選見込みのない候補者を落選者とし、その得票を「死票」とする。
[6] 全体の議席配分が比例代表制の議席配分と完全には一致しない場合を想定した用語法と考えられる。

４　その他の制度

○単記非移譲式投票制：

　　大選挙区で選挙人が候補者 1 人に投票し、最多得票者から当選人とする制度。選挙区定数 3～5 のいわゆる中選挙区制も同趣旨の制度

（主な参考文献）

Parline database: Glossary of terms. IPU Website <https://data.ipu.org/content/about-data>

参議院議員選挙制度等に関する主な意見

（平成 30 年５月７日　参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書より抜粋）

○選挙制度の在り方

選挙制度	肯定的な意見	否定的な意見
都道府県単位の選挙区	・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。 ・個人名をしっかり書ける範囲を考えると、選挙区の単位は都道府県が良い。 ・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。 ・日本の文化、今日の制度は都道府県を行政単位とする。	・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。 ・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。 ・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。 ・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。
一部合区を含む都道府県選挙区	・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。 ・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。 ・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。	・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。 ・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。 ・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。 ・今後定数が問題となり得る福井県、佐賀県、山梨県においては、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。

選挙制度	肯定的な意見	否定的な意見
連記制	・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。 ・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。 ・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。 ・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。 ・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。	・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。 ・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。 ・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。 ・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。 ・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。 ・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。
奇数配当	・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。 ・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。 ・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。	・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。 ・国政選挙について、その時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。 ・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。 ・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。

選挙制度	肯定的な意見	否定的な意見
ブロック選挙区	・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。 ・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。 ・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。 ・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。 ・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。	・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。 ・大きな単位の選挙区での個人名での投票は困難である。 ・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。 ・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と、必ずしもそうではない。 ・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。 ・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。
分区	・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。	・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。 ・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。 ・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。 ・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		・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。 ・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。

○議員定数の在り方

現行定数を基本とする	・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。 ・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こと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	・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。 ・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。 ・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。 ・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	・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。 ・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。 ・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。
参議院の在り方なども踏まえて総合的に判断すべき	・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。

各選挙制度の補足説明

○連記制（累積投票制）

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。

○奇数配当

現行の参議院の選挙制度では、各選挙区の定数は偶数とされているところ、奇数の配当も行うこととし、具体的には以下図表（ア）～（ウ）の３案について、過去の選挙制度専門委員会で議論があった。

図表　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○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○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○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

（出所）参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書より抜粋

○分区

都道府県単位の選挙区を分割し、１の都道府県に複数の選挙区を設けることをいう。例えば、東京都選挙区（改選定数６）を区部及び島嶼部（改選定数４）と多摩地域（改選定数２）に分区する案について、平成 25 年に設置された選挙制度協議会の中で提案があった。

○選挙区・比例代表交互実施案

６年ごとに選挙区選挙、比例代表選挙を交互に行う制度をいう。平成 21 年判決の田原裁判官の反対意見の中では、「仮に都道府県を選挙区とする制度を維持するとしても、半数改選制の故をもって必ず選挙区選出議員数を偶数にする必要はない」とした上で、「参議院議員の定数 242 人中半数の 121 人は比例区で、残余の 121 人は選挙区で選出するものとし、３年ごとにその一方の議員の選挙を行うこととすれば、選挙区選出議員が奇数であっても特段の不都合は生じない。」と述べられている。

令和４年参議院議員通常選挙
定数訴訟最高裁判決について

【現状の検討状況への評価】

○　令和４年通常選挙までの間、較差の更なる是正のための法改正の見通しはもとより、実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い。

【較差の現状】

○　数十年間にわたり最大較差が５倍前後で推移してきたが、平成 28 年参議院議員通常選挙からの合区導入後は、最大較差が３倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるとはいえない。

【改革への取組】

○　都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策により、都道府県単位とする現行選挙制度の仕組みの更なる見直しも考えられること。

○　合区の対象４県では、投票率の低下などが見られ、更なる選挙区の見直しには、代表民主制の下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観点から慎重な検討が必要である。
　また、議員定数の見直しについても様々な制約が想定されることから、成案の合意に一定の時間が必要である。

【合憲の判断】

○　令和４年選挙当時の選挙区間の投票価値の不均衡が、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はいえず、定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない。

【立法府への要請】

○　較差の更なる是正は喫緊の課題であり、現行の選挙制度の抜本的見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置が求められる。

＜参考＞個別意見の概要

【三浦裁判官】（違憲状態）

国会において較差の是正を指向する姿勢が維持されていたと評価することは困難である。３倍を超える投票価値の不均衡は、一人一票という基本原則に照らし、決して看過できない。

【草野裁判官】（合憲）

投票価値の不均衡につき、違憲状態であったと判断するためには、国会の裁量権に掣肘を加えることなく投票価値の不均衡を改善し得る制度改革案を模索し、そのような改革案があるにもかかわらず国会がその実施を怠っているといえることをもって、その前提条件とすべきであるが、思い至る改革案の候補のほとんどは、国会の裁量権に掣肘を加えるものといわざるを得ない。

唯一首肯し得る改革案は定数増加案であるが、国会活動の効率性の悪化を国民にもたらす可能性が高く、定数増加案の存在を根拠として投票価値の不均衡が違憲状態にあるというためには、一部の国民が実際に不利益を受けているという疑念の根拠が立証されるべきところ、本件はそのような立証は一切されておらず、違憲状態にあったとはいえない。

【尾島裁判官】（違憲状態）

選挙区間の最大較差が３倍程度まで開いている状況にやむを得ない事情があるとは認めがたく、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあるというべきである。

【宇賀裁判官】（違憲・無効）

一票の価値の不均衡は明らかに憲法上許容される範囲を超え、不均衡がやむを得ないことの説明もされていない。定数配分規定は違憲で、選挙は無効であるが、無効の効果が発生するのはこの判決から２年後とし、無効の効果は遡及しないこととすべきである。

参議院の選挙制度と最高裁判決について

１　参議院選挙制度に関する経緯と定数較差に係る最高裁判決

２　参議院選挙に関係する日本国憲法の主な条文、参議院選挙における投票価値の平等の要請の意義等、「全国民の代表」の意義

３　参議院通常選挙における最大較差の推移

４　参議院選挙区間の定数較差の状況等

５　参議院選挙区選挙における合区対象県の投票率・無効投票率等

６　参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁の判断の変遷

７　令和４年通常選挙定数較差訴訟の最高裁大法廷判決（令和５年 10 月 18 日）のポイント

８　選挙制度に関する最高裁の判断枠組み

９　参議院の定数較差に関する最高裁の基本的な判断枠組み

（参議院法制局）

1　参議院選挙制度に関する経緯と定数較差に係る最高裁判決

昭和 22 年参議院議員選挙法制定・昭和 25 年公職選挙法制定　（総定数 250）

地方区（定数 150）
選挙区都道府県の区域　定数人口に応じ偶数配分（2～8）
【最大較差】2.62 倍（参議院議員選挙法制定時）
※昭和 46 年　沖縄の復帰に伴う選挙区の追加（総定数 252）

全国区（定数 100）
全都道府県の区域を通じて選挙
候補者名を記載して投票

昭和 57 年公職選挙法改正　拘束名簿式比例代表制導入　（総定数 252）

選挙区（定数 152）
選挙区　定数いずれも地方区と同じ

比例代表（拘束名簿式）（定数 100）
全都道府県の区域を通じて選挙
政党が候補者に順位を付して名簿に登載
政党名を記載して投票［衆委員会附帯決議］

平成 6 年公職選挙法改正　8 増 8 減（選挙区）　（総定数 252）

選挙区（定数 152）　※逆転区解消
増宮城・埼玉・神奈川・岐阜　減北海道・兵庫・福岡
【最大較差】6.48 倍→4.81 倍

比例代表（拘束名簿式）（定数 100）
改正なし

平成 12 年公職選挙法改正　10 減（選挙区 6 減、比例 4 減）　非拘束名簿式比例代表制導入（総定数 242）

選挙区（定数 146）　※逆転区解消
減岡山・熊本・鹿児島
【最大較差】4.79 倍（改正前と同じ）

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
全都道府県の区域を通じて選挙
政党が候補者に順位を付さずに名簿に登載
候補者名を記載して投票（政党名投票も可）

平成 18 年公職選挙法改正　4 増 4 減（選挙区）　（総定数 242）

選挙区（定数 146）
増東京・千葉　減栃木・群馬
【最大較差】5.18 倍→4.84 倍

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
改正なし

平成 24 年公職選挙法改正　4 増 4 減（選挙区）　（総定数 242）

選挙区（定数 146）
増神奈川・大阪　減福島・岐阜
【最大較差】5.12 倍→4.75 倍　［検討条項］

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
改正なし

平成 27 年公職選挙法改正　4 県 2 合区を含む 10 増 10 減（選挙区）　（総定数 242）

選挙区（定数 146）
増兵庫・北海道・東京・福岡・愛知　減長野・宮城・新潟
合区　鳥取と島根・徳島と高知
【最大較差】4.75 倍→2.97 倍　［検討条項］

比例代表（非拘束名簿式）（定数 96）
改正なし

平成 30 年公職選挙法改正　6 増（選挙区 2 増、比例 4 増）　特定枠導入　（総定数 248）

選挙区（定数 148）
増埼玉
【最大較差】3.07 倍→2.99 倍

比例代表（非拘束名簿式）（定数 100）
政党が、名簿に、優先的に当選人となるべき候補者の氏名・順位を他と区分して記載可能（特定枠）

［参委員会附帯決議］

昭和 37 年通常選挙　【最大較差】4.09 倍

昭和 39 年 2 月 5 日最高裁大法廷判決　合憲

昭和 52 年通常選挙　【最大較差】5.26 倍

昭和 58 年 4 月 27 日最高裁大法廷判決　合憲

違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていたものといわざるを得ないが、選挙までの間に国会が是正する措置を講じなかったことをもってその立法裁量権の限界を超えるものと断定することはできず、議員定数配分規定は、選挙当時、憲法 14 条 1 項に違反するに至っていたものと断ずることはできない。

平成 4 年通常選挙　【最大較差】6.59 倍

平成 8 年 9 月 11 日最高裁大法廷判決　違憲状態

平成 7 年通常選挙　【最大較差】4.97 倍

平成 10 年 9 月 2 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 10 年通常選挙　【最大較差】4.98 倍

平成 12 年 9 月 6 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 13 年通常選挙〔比例代表〕

平成 16 年 1 月 14 日最高裁大法廷判決　合憲

非拘束名簿式比例代表制は、憲法 15 条、43 条 1 項に違反するとはいえない。

平成 13 年通常選挙　【最大較差】5.06 倍

平成 16 年 1 月 14 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 16 年通常選挙　【最大較差】5.13 倍

平成 18 年 10 月 4 日最高裁大法廷判決　合憲

選挙当時、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が、選挙までの間に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、議員定数配分規定が憲法 14 条 1 項等に違反するに至っていたということはできない。

平成 19 年通常選挙　【最大較差】4.86 倍

平成 21 年 9 月 30 日最高裁大法廷判決　合憲

平成 22 年通常選挙　【最大較差】5.00 倍

平成 24 年 10 月 17 日最高裁大法廷判決　違憲状態

選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡は平成 24 年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、選挙までの間に更に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、議員定数配分規定が憲法 14 条 1 項等に違反するに至っていたということはできない。

平成 25 年通常選挙　【最大較差】4.77 倍

平成 26 年 11 月 26 日最高裁大法廷判決　違憲状態

平成 28 年通常選挙　【最大較差】3.08 倍

平成 29 年 9 月 27 日最高裁大法廷判決　合憲

令和元年通常選挙　【最大較差】3.00 倍

令和 2 年 11 月 18 日最高裁大法廷判決　合憲

令和 4 年通常選挙　【最大較差】3.03 倍

令和 5 年 10 月 18 日最高裁大法廷判決　合憲

令和元年通常選挙〔比例代表〕

令和 2 年 10 月 23 日最高裁第二小法廷判決　合憲

特定枠制度を定める公職選挙法の規定は、憲法 43 条 1 項等に違反するものではない。

※公職選挙法改正時の最大較差は直近の国勢調査人口、選挙時の最大較差は選挙当日有権者数による

2　参議院選挙に関係する日本国憲法の主な条文、参議院選挙における投票価値の平等の要請の意義等、「全国民の代表」の意義

○ 日本国憲法（抄）

第十四条　すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。
②・③　〔略〕

第十五条　公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。
②　すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。
③　公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。
④　すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも責任を問はれない。

第四十三条　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。
②　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

第四十四条　両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

第四十六条　参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

第四十七条　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

投票価値の平等の要請の意義

〔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
【参議院選挙昭和 58 年～令和５年判決（「影響力の平等」については平成８年判決から判示）】

※　基本的な政治的権利というべき選挙権…の歴史的発展を通じて一貫して追求されてきたものは、…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。
【衆議院選挙昭和 51 年判決】

投票価値の平等の要請の憲法上の根拠

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、財産又は収入によつ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。

【参議院選挙昭和58年・平成8年判決】

投票価値の平等の選挙制度における位置付け

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がその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

【参議院選挙昭和58年～令和5年判決】

参議院選挙と投票価値の平等の要請

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

【参議院選挙平成24年～令和5年判決】

「全国民の代表」（憲法第43条第1項）の意義

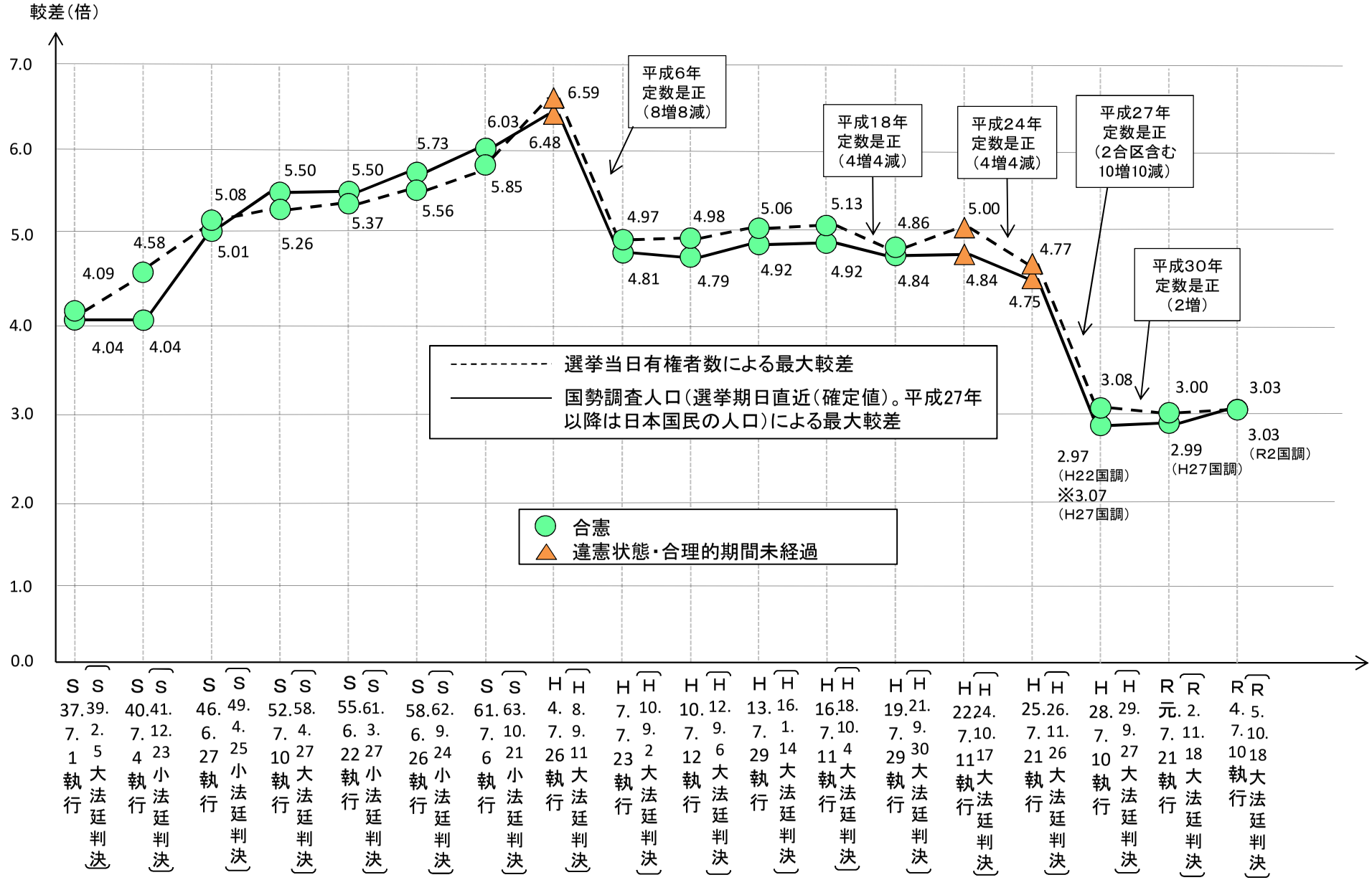
憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、**議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で**、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとしている（43条、47条）

【参議院選挙昭和58年・平成8年・平成10年・平成18年判決】

〔憲法43条1項〕にいう議員の国民代表的性格とは、本来的には、両議院の議員は、**その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであつて、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであるということを意味し**、･･･参議院地方選出議員の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといつて、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない。

【参議院選挙昭和58年・平成8年判決】

3　参議院通常選挙における最大較差の推移



4 参議院選挙区間の定数較差の状況等

	定数	令和4年通常選挙 選挙当日(令4.7.10)			令和2年国勢調査		令和元年通常選挙 選挙当日(令1.7.21)		平成30年改正前定数	平成28年通常選挙 選挙当日(平28.7.10)	
		有権者数	議員1人当たり有権者数	較差	日本国民の人口	較差	有権者数	較差		有権者数	較差
東京都	12	11,454,822	954,569	3.006	13,564,222	3.002	11,396,789	2.936	12	11,157,991	2.829
神奈川県	8	7,696,783	962,098	3.030	9,041,802	3.002	7,651,249	2.957	8	7,577,073	2.881
大阪府	8	7,299,848	912,481	2.873	8,629,004	2.865	7,311,131	2.825	8	7,292,841	2.773
埼玉県	8	6,146,072	768,259	2.419	7,183,326	2.385	6,121,021	2.365	6	6,069,018	3.077
愛知県	8	6,113,878	764,235	2.407	7,311,046	2.427	6,119,143	2.365	8	6,074,520	2.310
千葉県	6	5,261,370	876,895	2.761	6,142,303	2.719	5,244,929	2.702	6	5,201,477	2.637
兵庫県	6	4,558,268	759,711	2.392	5,377,722	2.380	4,603,272	2.372	6	4,631,741	2.348
北海道	6	4,465,577	744,263	2.344	5,190,293	2.297	4,569,237	2.354	6	4,613,374	2.339
福岡県	6	4,221,251	703,542	2.215	5,068,515	2.243	4,225,217	2.177	6	4,224,093	2.142
静岡県	4	3,037,295	759,324	2.391	3,547,156	2.355	3,074,712	2.376	4	3,111,085	2.366
茨城県	4	2,409,541	602,385	1.897	2,809,190	1.865	2,431,531	1.879	4	2,457,957	1.869
広島県	4	2,313,406	578,352	1.821	2,751,969	1.827	2,346,879	1.814	4	2,363,368	1.797
京都府	4	2,094,931	523,733	1.649	2,525,645	1.677	2,126,435	1.643	4	2,132,372	1.622
宮城県	2	1,921,486	960,743	3.025	2,282,543	3.031	1,942,518	3.002	2	1,947,737	2.963
新潟県	2	1,866,525	933,263	2.939	2,186,244	2.903	1,919,522	2.967	2	1,959,714	2.981
長野県	2	1,721,369	860,685	2.710	2,016,520	2.678	1,744,373	2.696	2	1,770,348	2.693
岐阜県	2	1,646,587	823,294	2.593	1,929,763	2.563	1,673,778	2.587	2	1,699,228	2.585
栃木県	2	1,620,720	810,360	2.552	1,895,738	2.517	1,634,678	2.527	2	1,653,308	2.515
群馬県	2	1,608,605	804,303	2.533	1,885,678	2.504	1,630,505	2.520	2	1,650,035	2.510
福島県	2	1,564,668	782,334	2.464	1,820,284	2.417	1,600,928	2.474	2	1,637,954	2.491
岡山県	2	1,562,505	781,253	2.460	1,863,316	2.474	1,587,953	2.454	2	1,599,520	2.433
三重県	2	1,473,183	736,592	2.320	1,725,533	2.291	1,496,659	2.313	2	1,518,247	2.309
熊本県	2	1,450,229	725,115	2.283	1,723,710	2.289	1,471,767	2.275	2	1,500,518	2.282
鹿児島県	2	1,337,184	668,592	2.105	1,578,219	2.096	1,371,428	2.120	2	1,395,089	2.122
徳島県・高知県	2	1,213,323	606,662	1.910	1,401,833	1.861	1,247,237	1.928	2	1,279,900	1.947
沖縄県	2	1,177,144	588,572	1.853	1,449,323	1.925	1,163,784	1.799	2	1,150,805	1.750
滋賀県	2	1,154,141	577,071	1.817	1,384,906	1.839	1,154,433	1.784	2	1,149,277	1.748
愛媛県	2	1,135,046	567,523	1.787	1,323,682	1.758	1,161,978	1.796	2	1,188,362	1.808
山口県	2	1,132,957	566,479	1.784	1,327,681	1.763	1,162,683	1.797	2	1,191,751	1.813
奈良県	2	1,129,608	564,804	1.779	1,312,968	1.743	1,149,183	1.776	2	1,163,136	1.769
長崎県	2	1,107,592	553,796	1.744	1,304,001	1.732	1,137,066	1.758	2	1,167,985	1.777
青森県	2	1,073,060	536,530	1.690	1,232,575	1.637	1,109,105	1.714	2	1,140,629	1.735
岩手県	2	1,034,059	517,030	1.628	1,203,597	1.598	1,066,495	1.648	2	1,092,042	1.661
鳥取県・島根県	2	1,019,771	509,886	1.606	1,211,993	1.609	1,048,600	1.621	2	1,070,057	1.628
大分県	2	950,511	475,256	1.497	1,113,684	1.479	969,453	1.498	2	989,619	1.505
石川県	2	941,362	470,681	1.482	1,118,841	1.486	952,304	1.472	2	960,487	1.461
山形県	2	899,997	449,999	1.417	1,060,878	1.409	925,158	1.430	2	952,172	1.448
宮崎県	2	898,598	449,299	1.415	1,063,102	1.412	920,474	1.423	2	936,443	1.424
富山県	2	875,460	437,730	1.378	1,018,488	1.352	891,171	1.377	2	904,805	1.376
秋田県	2	833,368	416,684	1.312	955,851	1.269	864,562	1.336	2	897,614	1.365
香川県	2	808,630	404,315	1.273	939,390	1.247	825,490	1.276	2	834,059	1.269
和歌山県	2	796,272	398,136	1.254	916,555	1.217	816,550	1.262	2	838,098	1.275
山梨県	2	684,292	342,146	1.077	795,981	1.057	693,775	1.072	2	705,769	1.074
佐賀県	2	672,782	336,391	1.059	805,502	1.070	683,956	1.057	2	693,811	1.055
福井県	2	635,127	317,564	1.000	753,067	1.000	646,976	1.000	2	657,443	1.000
合計	148	105,019,203			123,743,639		105,886,087		146	106,202,872	

５　参議院選挙区選挙における合区対象県の投票率・無効投票率等

○　投票率（選挙区）

	平成 19 年 通常選挙	平成 22 年 通常選挙	平成 25 年 通常選挙	平成 28 年 通常選挙	令和元年 通常選挙	令和４年 通常選挙	令和５年 補欠選挙
鳥取県・島根県	－	－	－	59.52%	52.20%	52.99%	－
鳥取県	67.67%	65.77%	58.88%	56.28%	49.98%	48.93%	－
島根県	71.81%	71.70%	60.89%	62.20%	54.04%	56.37%	－
徳島県・高知県	－	－	－	46.26%	42.39%	46.53%	32.16%
徳島県	58.47%	58.24%	49.29%	46.98%	38.59%	45.72%	23.92%
高知県	58.40%	58.49%	49.89%	45.52%	46.34%	47.36%	40.75%
全　国	58.64%	57.92%	52.61%	54.70%	48.80%	52.05%	－

・平成 28 年選挙において、合区の対象となった４県のうち島根県を除く３県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となった。
・令和元年選挙において、徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県の投票率もそれぞれ過去最低となった。
・令和４年選挙において、鳥取県での投票率は、令和元年選挙時を更に下回って過去最低を更新し、また、徳島県での投票率は、令和元年選挙時より上昇したものの、なお全国最低であった。

○　無効投票率（選挙区）

	平成 19 年 通常選挙	平成 22 年 通常選挙	平成 25 年 通常選挙	平成 28 年 通常選挙	令和元年 通常選挙	令和４年 通常選挙	令和５年 補欠選挙
鳥取県・島根県	－	－	－	2.89%	3.64%	3.26%	－
鳥取県	1.96%	2.43%	2.77%	4.04%	3.49%	3.94%	－
島根県	1.23%	1.24%	2.35%	2.03%	3.75%	2.76%	－
徳島県・高知県	－	－	－	4.50%	4.57%	3.53%	2.19%
徳島県	1.99%	2.87%	2.98%	2.96%	6.04%	3.41%	3.34%
高知県	2.47%	2.35%	3.55%	6.14%	3.30%	3.65%	1.50%
全　国	2.41%	3.08%	3.15%	2.65%	2.53%	2.71%	－

※　無効投票率＝無効投票数÷総投票数

・平成 28 年選挙において、合区の対象となった４県のうち島根県を除く３県では、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。
・令和元年選挙において、合区の対象となった４県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった。
・令和４年選挙において、合区の対象となった４県での無効投票率は、いずれも全国平均を上回った。

※説明については、令和５年 10 月 18 日最高裁大法廷判決の事実認定による

（参考）参議院選挙区選挙における合区の解消に関する地方六団体の決議等

地方六団体の決議

○**全国知事会「参議院選挙における合区の解消に関する決議」**（平成 28 年７月 29 日・平成 30 年７月 27 日・令和元年７月 24 日・令和２年６月４日・令和３年６月 10 日・令和４年７月 28 日・令和５年７月 26 日）

○**全国都道府県議会議長会「参議院議員選挙制度の抜本的見直しを求める決議」**（平成 29 年１月 20 日）

○**全国市長会「参議院選挙制度改革に関する決議」**（平成 28 年 11 月 17 日・平成 29 年６月７日・平成 29 年 11 月 16 日・平成 30 年６月６日）、**「参議院議員選挙制度改革に関する決議」**（平成 30 年 11 月 15 日・令和元年 11 月 14 日・令和２年６月３日・令和２年 11 月 12 日・令和３年６月９日・令和３年 11 月 18 日・令和４年 11 月 17 日・令和５年６月７日）

○**全国市議会議長会「参議院選挙における合区の解消について」**（平成 29 年５月 24 日）、**「参議院議員選挙における合区の解消について」**（令和元年 11 月６日）

○**全国町村会「参議院の合区の早期解消に関する特別決議」**（平成 28 年 11 月 16 日）、**全国町村長大会における「決議」**（平成 29 年 11 月 29 日・平成 30 年 11 月 28 日・令和元年 11 月 27 日・令和２年 11 月 26 日・令和３年 11 月 17 日・令和４年 11 月 17 日）

○**全国町村議会議長会「参議院選挙における合区の解消に関する特別決議」**（平成 28 年 11 月９日・平成 29 年 11 月 22 日・平成 30 年 11 月 21 日）、**町村議会議長全国大会における「決議」**（令和元年 11 月 13 日・令和２年 11 月 25 日・令和３年 11 月 26 日・令和４年 11 月９日）

など

県議会意見書

○平成 26 年６月以降、令和３年 12 月までの間に、35 県議会において、参議院選挙区選挙における合区の解消に関する意見書が採択・提出されている（複数回採択の議会あり）。

６　参議院選挙における投票価値の平等をめぐる最高裁の判断の変遷

昭和 58 年４月 27 日最高裁大法廷判決　合憲

○選挙権の平等の原則は･･･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**

○**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

○〔地方選出の参議院議員については〕**都道府県**が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえうることに照らし、これ**を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものである**

○〔公職選挙法が定める参議院議員の〕選挙制度の仕組みの下では、**投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れない**と解せざるをえない･･･。**選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差の是正を図るにもおのずから限度がある**ことは明らかである

平成 24 年 10 月 17 日最高裁大法廷判決　違憲状態

○①両議院とも･･･同質的な選挙制度となってきている、②急速に変化する社会の情勢の下で･･･参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきている、③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。これらの事情に照らすと、参議院についても、二院制に係る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**

○参議院は衆議院と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いることは明らかであり、**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･･･を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく**、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、〔都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める〕**仕組み自体を見直すことが必要になる**ものといわなければならない

平成 26 年 11 月 26 日最高裁大法廷判決　違憲状態

平成 29 年９月 27 日最高裁大法廷判決　合憲

○参議院議員につき･･･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 27 年改正は〕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〔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〔2.97 倍（本件選挙当時は 3.08 倍）〕にまで縮小したのであるから、同改正は･･･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引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており･･･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･･･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

令和２年 11 月 18 日最高裁大法廷判決　合憲

○〔平成 30 年改正〕は･･･平成 27 年改正により縮小した較差を再び拡大させないよう合区を維持することとしたのみならず、長らく行われてこなかった総定数を増やす方法を採った上で埼玉県選挙区の定数を２人増員し、較差の是正を図ったものである。その結果、平成 27 年改正により５倍前後から約３倍に縮小した選挙区間の較差（平成 28 年選挙当時は 3.08 倍）は僅かではあるが更に縮小し、2.99 倍（本件選挙当時は 3.00 倍）となった

○憲法の趣旨等との調和の下で投票価値の平等が実現されるべきことは平成 29 年大法廷判決等でも指摘されているのであるから、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ、･･･平成 30 年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえない

○しかしながら･･･〔平成 30 年改正〕は･･･合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって５倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成 27 年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができる

○また、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。そうすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない

7　令和４年通常選挙定数較差訴訟の最高裁大法廷判決（令和５年 10 月 18 日）のポイント

合憲（裁判官 15 名中 11 名の多数意見）

立法府における取組とその状況

○二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いだし難い。したがって、**立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが引き続き求められている**というべきである

○この観点からみると、本件選挙までの間、令和３年に設置された参議院改革協議会等において、**参議院議員の選挙制度の改革につき**、各会派の間で一定の議論がされたものの、**較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い**

較差の状況

○しかしながら、〔合区を導入した〕平成 27 年改正により、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最大較差は３倍程度まで縮小し、平成 24 年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、同改正がされてから**本件選挙までの約７年間…合区は維持され、選挙区間の最大較差は３倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえない**

選挙制度の仕組みを見直すに当たっての検討課題等

○立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策について議論がされてきたところであり、こうした方策によって都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを更に見直すことも考えられる。もっとも、**合区の導入後に、その対象となった４県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる**。このような状況は、〔現行の選挙制度の〕**仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下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観点から慎重に検討すべき課題がある**ことを示唆するものと考えられる。加えて、立法府においては、較差の更なる是正をめぐって、**参議院の議員定数の見直しなどの方策についても議論がされてきたが、こうした方策を採ることにも様々な制約が想定される**

○そうすると、立法府が上記是正に向けた取組を進めていくには、更に議論を積み重ねる中で**種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要する**ことが見込まれる

結 論

○立法府が、**参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続する中で、較差の拡大の防止等にも配慮して４県２合区を含む本件定数配分規定を維持したという経緯に鑑みれば**、立法府が、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくための具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、**本件選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡が、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったということはできない**

立法府に求められる検討・措置

○なお、…今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれるところ、**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等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題**というべきである。立法府において議論がされてきた…種々の方策に課題や制約があり、事柄の性質上慎重な考慮を要するにせよ、**立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう**、社会の情勢の変化や上記課題等をも踏まえながら、**現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置を講じていくことが求められる**

意見（３名）

合憲（１名）

○投票価値の不均衡が違憲状態にあるというためには、投票価値の不均衡が存在することによって実際に不利益を受けているという疑念の根拠となる事実が立証されるべきところ、その立証はなされていない。

違憲状態（２名）

○３倍を超える投票価値の不均衡は、決して看過できるものではない。本件選挙までの間に較差の是正の実現のための具体的な方策が講じられなかったこと及びその経緯に鑑みると、本件選挙時において較差の是正を指向する姿勢がなお維持されていると評価することは困難である。

○３倍程度という最大較差の不均衡が平等原則からすると依然として深刻な状況であること、及び国会における是正への取組にはかばかしい進展がみられていないという状況を総合すると、やむを得ない事情があるとは認め難い。

反対意見（１名）

違憲

○１票の価値の不均衡は、明らかに憲法上許容される範囲を超えており、こうした不均衡が真にやむを得ないことについての説明もされていないのであるから、本件定数配分規定は違憲であるといわざるを得ない。

投票価値の不均衡が、今後もほぼ現状のまま継続する可能性が高いように思われることからすれば、本件選挙は無効であるとせざるを得ない。ただし、直ちに無効とするのではなく、無効の効果が発生するのは、本件判決から２年後とし、無効の効果は遡及しないこととすべき。

原審：高裁判決 全 16 件　　合憲：７件　　違憲状態：８件　　違憲：１件

8　選挙制度に関する最高裁の判断枠組み

選挙制度の憲法適合性に関する判断枠組み

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、その国の実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ではない。我が憲法もまた、上記の理由から、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）、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。このように、国会は、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ものであるから、国会が新たな選挙制度の仕組みを採用した場合には、その具体的に定めたところが、国会の上記のような裁量権を考慮しても、上記制約や法の下の平等などの憲法上の要請に反するためその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである　【参議院選挙（比例代表）平成 16 年判決】

参議院の選挙制度に関する裁量

○　憲法が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は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、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と解される。

○　いかなる具体的な選挙制度によって、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、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反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おり**、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

＊　憲法が「二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、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、「立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、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」

＊＊　参議院選挙平成 29 年判決では、「累次の大法廷判決が基本的な立場として承認してきた」としている。

【参議院選挙平成 24 年～令和５年判決】

９　参議院の定数較差に関する最高裁の基本的な判断枠組み

社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動の結果、〔参議院議員を比例代表選出議員と選挙区選出議員に区分し、前者については全都道府県の区域を通じて、後者については都道府県を単位とする選挙区において、それぞれ選出されるものとする〕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。

【参議院選挙昭和 58 年～令和５年判決】

参議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、当裁判所大法廷は、これまで、**〈１〉当該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が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、〈２〉上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かといった判断の枠組み**を前提として審査を行ってきており、こうした判断の方法が採られてきたのは、**憲法の予定している司法権と立法権との関係に由来する**ものと考えられる。すなわち、裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題があると判断したとしても、自らこれに代わる具体的な制度を定め得るものではなく、その是正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有しているので、**裁判所が選挙制度の憲法適合性について上記の判断枠組みの下で一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることが、憲法上想定されている**ものと解される。このような憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、上記〈１〉において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る旨の司法の判断がされれば国会はこれを受けて是正を行う責務を負うものであるところ、上記〈２〉において当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきものと解される。

【参議院選挙平成 26 年判決】

令和５年 12 月 11 日
選挙制度に関する専門委員会

今後の進め方（委員長としての整理）

○参議院の在り方の議論

専門委員会における選挙制度改革の議論については、改革協議会における参議院改革の議論と相互に連携しつつ、同時並行に進めていく必要があるとする意見が多数であった。

また、これについて、必要に応じて憲法審査会との連携や役割分担を行っていくべきとの意見もあった。

一方で、二院制の下で参議院の役割を限定する議論は、専門委員会の範疇を超えるものであり、専門委員会では飽くまで判決、いわゆる喫緊の課題にどう答えるかが必要とする意見もあった。

○有識者からのヒアリングの必要性

歴代の最高裁判決の考え方、選挙制度論、また、選挙制度それぞれの特色やメリット・デメリット、議員定数の在り方、合区の課題等選挙制度の運用状況などについて有識者、地方六団体等の関係者から意見聴取を行う必要があるとする意見が大勢であった。

○個別の論点

・最高裁判決の解釈・検討
（歴代判決の更なる深掘り、較差の是正、個別意見に示された考え方等）

・参議院選挙制度の在り方
（都道府県選挙区の意義、選挙制度論や各種選挙制度のメリット・デメリット（奇数配当制・連記制・移譲式投票制なども含む）の特色と検討、特定枠制度の評価、法改正による参議院選挙制度改革の考え方、総定数の在り方等）

・合区の現状と評価
（合区の弊害など選挙制度の運用状況、都道府県選挙区と合区等）

・選挙制度に共通する大災害時などに早急に選挙を実施するための公職選挙法や自治体行政の在り方の検討

○今後の議論のスケジュールに関する考え方

令和７年通常選挙を踏まえた場合、周知期間を考慮し、取りまとめる時期を明示したスケジュール感を共有することが大事であるとする意見が大勢であった。

また、参議院の在り方について改革協議会と密接に連携して、令和７年通常選挙に選挙制度の見直しを反映させるためには、次期通常国会までに選挙制度改革と、その前提である参議院改革を実行することが望ましいとする意見もあった。

参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会

専門委員長	牧野　たかお（自民）
	滝波　　宏文（自民）
	堀井　　巌（自民）
	石橋　　通宏（立憲）
	小西　　洋之（立憲）
	谷合　　正明（公明）
	片山　　大介（維教）
	川合　　孝典（民主）
	井上　　哲士（共産）
	舩後　　靖彦（れ新）
	伊波　　洋一（沖縄）
	浜田　　聡（Ｎ党）