## 2 参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会

### 協議員一覧（９名）

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 座　長 | 久世 | 公堯（自民） | 小川 | 勝也（民主） | 又市 | 征治（社民） |
| 副座長 | 小林 | 元（民主） | 魚住 | 裕一郎（公明） | 岩本 | 荘太（無会） |
| | 溝手 | 顕正（自民） | 吉川 | 春子（共産） | 中村 | 敦夫（みどり） |

（16.2.18 現在）

### （１）検討の経緯

平成16年１月14日、最高裁判所が平成13年７月の参議院議員通常選挙に関し判決を行ったことを受けて、２月６日に各会派代表者懇談会が開かれ、同懇談会の下に参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会を設置することが合意された。

協議会は、２月18日以降、５回にわたって協議を行い、５月28日に報告書を取りまとめ、これを議長及び各会派代表者に提出した。

これを受けて、６月１日に各会派代表者懇談会が開かれ、協議会の報告のとおり「第20回参議院議員通常選挙後、新たな会派構成の下に速やかに協議会を設置し、第21回参議院議員通常選挙に向けて、定数較差問題について結論を得るよう協議を再開する」との申合せが行われた。

### （２）協議会経過

**○平成16年２月18日（水）（第１回）**

○座長に久世公堯君（自民）、副座長に小林元君（民主）を選任した。

○協議会の運営に関する事項について協議決定した。

○定数較差問題について協議を行った。

**○平成16年２月27日（金）（第２回）**

○定数較差に関する最高裁判決の概要等について事務局から説明を聴取した後、協議を行った。

**○平成16年３月31日（水）（第３回）**

○定数較差問題について協議を行った。

**○平成16年４月28日（水）（第４回）**

○定数較差問題について各会派の意見表明を行った後、報告の案文を作成することに決定した。

**○平成16年５月28日（金）（第５回）**

○報告案について協議を行った後、協議会の報告とすることに決定した。

平成16年５月28日

参議院議長　倉田　寛之 殿

会 派 代 表 者 各 位

参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会座長

久世　公堯

参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会報告

本協議会は、参議院議員選挙の定数較差問題について鋭意検討を行った結果、第20回参議院議員通常選挙前に是正を行うべきとの意見があったが、その一致を見るに至っていない。しかしながら、同選挙後、新たな会派構成の下に速やかに協議会を設置し、第21回参議院議員通常選挙に向けて、定数較差問題について結論を得るよう協議を再開するとの意見が大勢であった。よって、「協議の概要」（別紙）とともに報告する。

（別　紙）

# 協議の概要

## Ⅰ　本協議会の経緯

参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会（以下「協議会」という。）は、参議院議員通常選挙（平成13年７月実施）に関し、最高裁判所が平成16年１月14日に判決を行ったことを受けて、２月６日、各会派代表者懇談会の下に設置されたところである。その後、５回にわたり協議会が開催された。

第１回協議会（２月18日）では、協議会の運営に関する事項について協議決定した後、参議院議員選挙の定数較差問題について協議を行った。

第２回協議会（２月27日）では、定数較差に関する最高裁判決の概要等について事務局から説明を聴取した後、協議を行った。

第３回協議会（３月31日）では、前回に引き続き協議を行った。

第４回協議会（４月28日）では、前３回の協議を踏まえ、定数較差問題に関する各会派の意見表明を行い、報告の案文を作成することとした。

第５回協議会（５月28日）では、報告（案）について協議し、本協議会の報告とすることに決定した。

## Ⅱ　参議院選挙制度の変遷

これまでの参議院選挙制度の改正経緯は、次のとおりである。

まず、昭和22年に参議院議員選挙法が制定された。これにより議員定数250人とされ、うち100人を全都道府県の区域を通じて選出される全国区選出議員、150人を都道府県単位の選挙区で選出される地方区選出議員とした。

昭和25年に公職選挙法が制定され、選挙に関する規定の統合が行われた。

昭和45年には、沖縄県の本土復帰決定に伴い、沖縄県選出の議員が２名増員された。

昭和57年には、全国区制度の廃止・比例代表制（拘束名簿式）の導入がなされ、「地方区」の名称が「選挙区」に改められた。

平成６年には、いわゆる８増８減の選挙区定数是正が行われ、宮城、埼玉、神奈川、岐阜がそれぞれ２名増員される一方、北海道が4名減、兵庫、福岡がそれぞれ２名減となった。これにより、２人区が24、４人区が18、６人区が４、８人区が１となり、最大較差は、１対6.48から１対4.81に縮小している。

直近の平成12年には、非拘束名簿式比例代表制を導入するとともに議員定数を252名から242名に10名減員した。比例代表選出議員を100人から96人に、選挙区選出議員を152人から146人にした。その際、選挙区の減員については、岡山、熊本及び鹿児島をそれぞれ２名減員し、逆転区も解消した。これにより、２人区が27、４人区が15、６人区が４、８人区が１となった。なお、減員については、10名のうち５名は平成13年の選挙で実施されており、残りの５名は本年の選挙で行われることとなっている。

## Ⅲ　参議院議員定数に関する最高裁判決の状況

参議院議員定数に関する最初の最高裁判決は、昭和39年２月の大法廷判決であった。同判決は、昭和37年の選挙当時4.09倍あった最大較差を合憲とするもので、――憲法が両議院の議員の定数、選挙区その他選挙に関する事項について何ら規定せず、法律で定めることとしているのは、国会の裁量権にゆだねているからである。憲法第14条、第44条その他の条項においても選挙区別定数を人口によって定める規定はない。議員数を人

口数に比例して配分することは、平等の原則からいって望ましいところであるが、選挙区の大小、沿革、その他の要素も考慮してこれを配分することも不合理とはいえない。選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合は格別、選挙人の人口に比例しないという一事だけで違憲であるとはいえない —— というものであった。同判決は、国会の立法裁量権を広範に認めているのが特徴であり、それ以後の最高裁判決は、表現こそ異なるが、この判決を引用ないし踏襲してきた。

これに対して、最高裁が較差を初めて問題にしたのが、平成８年９月の大法廷判決である。同判決は、平成4年の選挙の際の6.59倍の較差が、「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」として違憲状態であると認定した。しかし、「右較差が到底看過することができないと認められる程度に達した時から本件選挙までの間に国会が議員定数配分規定を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困難であるから、本件選挙当時において議員定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものと断ずることはできず、本件選挙を無効とすることはできない」とした。こうしたことから、最高裁判決については、一定の是正期間を認めつつも、一般には参議院議員選挙の定数較差は、６倍を超えたときから違憲状態になるものと受け止められていた。

また、その後も最高裁は、平成10年９月の大法廷判決で平成７年の選挙の際の4.97倍の較差、平成12年９月の大法廷判決で平成10年の選挙の際の4.98倍の較差をそれぞれ合憲とした。

こうした中で、本年１月、平成13年の選挙に関する大法廷の判決があり、5.06倍の最大較差を合憲とした。合憲の判決を下した９名の裁判官の意見は、平成12年の「定数配分規定の改正は、憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会にゆだねた立法裁量権の限界を超えるものではなく、平成13年７月29日施行の参議院議員選挙当時において上記改正後の参議院議員定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはできない」というこれまでどおりの一貫した理由であった。

これに対し、６名の反対意見が、「本件選挙当時における選挙区間の議員１人当たりの選挙人数の最大較差は１対5.06にまで達していたのであるから、本件定数配分規定は憲法に違反し、本件選挙は違法である」としたほか、多数意見に属した９名のうち４名による補足意見が付され、「仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなさるべき余地は、十分に存在する」とした。

## Ⅳ　本協議会における協議の概略

### １　これまでの協議概要

本協議会は、Ⅱ及びⅢの事項を踏まえて参議院議員選挙の定数較差問題について協議を行ったが、その内容を主要論点ごとに整理すると、次のとおりである。

### （１）平成12年改正の経緯

参議院の議員定数に関しては、平成12年に定数10名の削減を行う公職選挙法改正が行われ、これにより既に前回選挙において５名削減し、本年に予定されている選挙において残る５名の削減をもって完了することから、新たな定数是正を行う場合、このこととの整合性が議論となった。

この点に関しては、平成12年の改正が、同13年及び本年の２度の選挙で定数を削減するとしている以上、改正による選挙が完了する前に新たな改正を行うことは前回の改正の意義を損なうとの意見、平成12年当時とは事情が変わっており今回改正を行う必要がないということにはならないとの意見等があった。

### （２）周知期間

過去の参議院の定数是正、制度改革においては法案成立から選挙執行までの周知期間が、昭和57年改正では10か月、平成６年改正では１年１か月、平成12年改正では９か月であったが、今回は、最高裁判決から予想される選挙までの期間が極めて短期間であることから、周知期間の在り方が論点となった。

この点に関しては、有権者に混乱を来さないよう必要な周知期間を確保するべきであるとの意見、各会派が時間がないという認識を共有して、早急に結論を出すべきとの意見、定数増で対処するのであれば周知期間は余り問題にならないとの意見等があった。

### （３）最高裁判決の受止め方

今回の定数較差問題に関する協議は、最高裁判所判決を契機として行われたことから同判決の受止め方が論点となった。

各会派とも最高裁判決を重く受け止めるという点では意見が一致したが、今回の判決では、多数意見に属した９名のうち４名が補足意見において、「仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなさるべき余地は、十分に存在する」と述べたことが重大であり、ここに絞って議論を行うべきとの意見、最高裁判決を受けて５倍以上の較差の部分だけは当面是正しなければ参議院は自ら努力しなかった結果になるとの意見、５倍程度の較差を問題視している今回の判決はこれまでの経緯からすれば想定外であり、その対応について議論を深めるべきとの意見、最高裁判決に前向きに取り組むべきであるがその場しのぎの方法で行うべきではない等の意見があった。

### （４）選挙制度全般との整合性

定数較差是正のため、議員定数の改正を行う場合、選挙区選出議員と比例代表選出議員の比率、及び参議院議員と衆議院議員の総定数の比率に変更が生ずることから、定数較差の是正と選挙制度全般との整合性が論点となった。

この点に関し、次回の選挙まで時間的余裕がない状況で最高裁判決に応えるためには選挙制度全般の議論に踏み込むことなく、応急的に東京や千葉の定数是正を行うべきとする意見、選挙区と比例区の割合が３対２に設定されている状況、各都道府県を基盤とした偶数代表制などについての議論を欠いていること、さらには、憲法調査会における二院制と参議院の在り方についての論議の推移を見守る必要があるとの意見等があった。

## ２　各会派の意見表明の概要

１の協議を踏まえ、定数較差問題に関する各会派の意見表明が行われたが、その概要は次のとおりである。

### （１）今国会における対応

今国会中に定数較差是正を行うことは困難とする意見と今国会中に定数較差是正を行うべきとする意見が表明された。また、協議会の集約に従うとの意見もあった。

#### ア　今国会中に定数較差是正を行うことは困難とする意見

今国会中の定数較差是正を困難とする意見はその主な理由として、次の各点が挙げられている。

- 最高裁判決から次回参議院議員通常選挙までの期間が６か月と短く、スケジュールがタイトであり、国民に対する周知期間を考えるとこれから制度改正を行うことは困難である。
- 定数較差是正のための増員を行うことで、制度発足以来維持してきた選挙区選出議員と比例代表選出議員の３対２の比率が崩れることなどを考えた場合、定数較差是正の論議は参議院の制度改革論議と切り離すことができない。
- 平成12年改正の定数10名の削減は、同13年及び本年の選挙で５名ずつ行うこととなっており、その完了を待たずに定数を増員することは問題である。
- 最高裁判決のすう勢は、較差１対６を超えれば違憲というものから１対５さえも問題視するように変化しており、これを踏まえた成案を得るには短期間では困難である。
- 現在の選挙区の定数は、都道府県を単位に偶数配分しているが、この方法は人口の都市集中等に伴う較差発生を内在しており、今後の較差拡大は避けられないことから、定数較差是正を考えていくためには、選出方法の在り方や二院制度の抜本改革まで視野に入れた検討が必要である。

### イ　今国会中に定数較差是正を行うべきとする意見

今国会中に定数較差是正を行うべきとする意見は、比例区の定数はそのままにして、一票の較差が５倍以上となる選挙区の定数を増員しようとするものである。その理由としては、次の各点が挙げられている。

- 最高裁判決はこのまま選挙を行えば違憲判決があり得るとするものであり、較差５倍を超えたまま選挙を行うべきではなく、最低限の較差是正を行うべきである。
- 本協議会の役割は最高裁判決を受け、次回選挙までになすべきことを議論することであり、参議院の制度改革論議とは切り離して、定数較差是正案を提出すべきである。
- 定数較差是正として較差５倍以上の選挙区の定数を増やしても大きな混乱はなく、周知期間は短くても問題は起こらない。
- 平成12年の改正に基づき２回にわたり定数削減が行われるが、その内容の正当性については、今回の最高裁判決で検証を迫られている。
- 比例代表は民意を正確に反映するものであるから、削減を行うべきでない。
- 最高裁判決に対し、立法府が何もしないのは、国民から批判を受ける。

## （２）参議院議員通常選挙後の協議について

今国会中に定数較差是正を行うことは困難とする委員からは、本年の参議院通常選挙後に協議会を設置し、この問題について結論が得られるよう協議を再開すべき旨の提案がなされたが、その内容は次のとおりである。

- 選挙後、新たな会派構成に基づき新たな人選により本格的な協議を開始すべきである。また、平成17年秋に予定される国勢調査をベースにした基礎数値を踏まえて議論を進めることとしたい。
- 選挙後、新しい会派構成の中で協議会を設置し、同協議会では衆参の役割、選挙制度の在り方等根本的な議論を行うべきである。本年７月の選挙に対しても訴訟が提起されると思うが、その最高裁判決が出る前に法律が出来上がっていることが望ましい。平成13年の選挙に対する最高裁判決が選挙後約２年半後に出されていることを踏まえ、本年の選挙後速やかに協議会を設置し、概ね１年、遅くとも１年半の間に合意を得てその成立を図るべきである。
- 選挙後、秋の臨時会で新協議会を立ち上げ、明17年１月召集の常会から協議を開始し、約１年間抜本改革をにらんだ選挙制度の議論を行う。その途中の10月に国勢調査が行われ、年末に速報値が発表されることから、その速報値に基づく調整を行い、平成18年の常会の会期末までに制度改正を行うべきである。これにより平成19年の選挙まで１年間の周知期間を確保できるが、過去の改正から見てこの程度の周知期間が必要と考える。

なお、選挙後の協議再開については、意見の大勢を占めた。