

司法審査制の下での立法部と司法部の権力関係

——議員定数不均衡訴訟五〇年を振り返って——

釜 田 泰 介

目次

はじめに

第一章 司法審査はすべての憲法問題に及ぶか

第二章 議員定数不均衡問題は司法審査の対象か

第三章 例外的な介入の事例（一九七六年、一九八五年判決）

第四章 議員定数不均衡問題の立法的解決

むすび

はじめに

日本国憲法が公布された一九四六年一月、アメリカでは連邦議会の上下両院議員選挙が実施されることになった。一月に実施される議員選挙は、建国以来戦時下においてさえも一度も中断されることなく行われてきたアメリカ憲法上の重要な行事であった。このような状況下で、一九四六年に極めて衝撃的な事件が起こったのである。それは、この年予定されていた下院議員選挙の実施を差し止めようとする訴訟が連邦地裁に提起されたことであった。イリノイ州で実施される連邦下院議員選挙の差し止めを請求する三名の有権者による訴訟であった。

連邦下院議員選挙は、各州に人口に基づいて配分された数の議員を州が決定した選挙区から選出するという構造になっていた。各州における選挙区割は、州議会の権限に属する事項であった。イリノイ州の当時の選挙区は、一九〇〇年に実施された国勢調査に基づいて一九〇一年に確定されたものであった。その後、同州では国勢調査は一九一〇年、一九二〇年、一九三〇年、一九四〇年に実施され、その結果イリノイ州人口の大幅な増加と選挙区間の人口変動が確認されたが、選挙区割を人口に基づいて新たに行うという州議会での試みは成功しなかった。その原因は、州議会議員の選挙自体がこの人口不均衡状態にある選挙区に基づいて行われてきたことにあった。このような経緯から、人口の多い選挙区と少ない選挙区との間には最大で約八倍の人口格差が存在することになった。本件の原告はいずれも人口の多い選挙区の有権者であり、彼らはこのような人口格差をもたらししている選挙区割法は違憲無効であるので、この選挙区割に基づき一月選挙を差し止めるよう裁判所に請求したのである。¹⁾

当時の世界の国々が採択していた憲法上の統治機構は、日本を含めて議会中心主義に立脚するものであった。その特徴は議会判断の最終性にあった。すなわち、議会の下した判断を他の機関が審査し、それに異を唱えるということは認

められていなかったのである。このことを考えると、アメリカで発生したこの事件はアメリカ以外の国にとっては異質の現象ともいうべきものであった。このような現象が普通のこととして起ったアメリカには、他の諸国には存在しない特異な憲法上の制度が存在していたのである。それは、建国以来一五〇年間にわたり維持されてきた司法審査制であった。この制度は今日でこそ世界で広く採択されている制度であるが、第二次大戦終結までの世界においてはむしろ異端視さえされていたアメリカ特有の制度であった。

日本国憲法の公布から六五年経た今日の日本では、このような請求訴訟が裁判所に提起されるという現象に衝撃を受けないということはない。すなわち議会判断に裁判の場で異を唱えるということは日本においても普通の現象になったのであるが、それは日本国憲法が六五年前に司法審査制を導入した結果もたらされたことであった。六五年前の司法審査制導入時には、選挙区間の人口格差を是正しないことが違憲であるとの訴えと、それを理由とする何らかの救済を求める訴えが日本でも提起されるようになるとは何人も予想していなかったといつてよい。しかしそれから一六年経た一九六二年に日本でも同種の訴訟が提起されることになる。

本稿は、一九六二年に始まる日本の議員定数不均衡訴訟の五〇年を振り返り、この訴訟が司法に問うた真の憲法的問題は何であったのか、またこの訴訟の究極にある問題は何であるのかを考察しようとするものである。

第一章 司法審査はすべての憲法問題に及ぶか

(一) アメリカにおける一九四六年判決

前述したアメリカにおける一九四六年事件が提起した直接の争点は、連邦下院議員を選出するための各選挙区の人口

は同じでなければならぬかということであった。同じでない場合、有権者の平等権を侵害することになるのかということであった。しかし、この事件が提起した真の憲法上の問題は次のようなもつと難しいものであったのである。それは、司法審査制の下において立法部と司法部の権力関係はどうあるべきかということであった。権力分立論に依拠して構築されたアメリカの統治機構の下では、立法部と司法部の権力関係は明確であった。すなわち、立法、司法、行政の各部に付与された異なる権力については各部は最終的な判断権を有しており、その意味で、三部門の間に優劣関係はなく対等であった。しかし、司法部は権力分立論に基づいて司法権を付与された上に、さらに立法の違憲審査を行う司法審査権をも付与されているということになると、立法部と司法部の権力関係は必ずしも明確とはいえずなるのである。司法審査制の下で、司法部があらゆる立法部の行為を憲法に照らして審査できるということになれば、司法部が立法部に對し優越するという状況が生まれることにもなる。それにより、権力分立論が予定していた立法部と司法部の対等な権力関係は破られることになるのである。

この難問は言い換えると、あらゆる憲法問題は司法部に最終的な判断権が与えられているのか、それとも一定の憲法問題については最終的判断権は司法部に与えられていないのかということであった。憲法はこの問題に対する解答を明示していない。そこから、司法審査制の下でのこの問題の解決は、憲法改正によって権力関係を明示しない限り司法部自身によってなされることになるのである。日本での司法審査制の導入はこのような難問の解決を伴うものであったが、一九四六年時点での日本にこのような認識があったとは考えられない。一五〇年以上にわたって司法審査制を運用してきたアメリカにおいてすら、この難問は確固とした形で解決されていなかったといえる。一九四六年事件に対するアメリカ最高裁の判決がそのことをよく示している。

裁判所の権限と役割をめぐって、最高裁の裁判官は真つ向から対立していた。四対三による判決の多数意見を述べた

フランクファーター裁判官は、裁判所は政治的対立の渦中 (Political Thicket) に立ち入ってはならないことを理由に、本件争点に対し最高裁判所が関与することを否定した。そして、憲法には裁判所により強制されないルールも多く存在していることを強調したのである。すなわち、憲法ルール違反の有無に関する問題がすべて裁判所によって最終判断されるべき点でなく、立法部や行政部によって遂行されるべき点でなく、立法部も存在する点でなく、本件の争点はまさにこのような性格のものであると位置づけたのである。これはいわゆる「司法抑制論」といってよいものであり、このフランクファーター裁判官の意見によって、選挙区間の人口格差問題は議会によって解決されるべき問題ということになったのである。すなわち、裁判所を通してこれを解決するということの可能性は薄くなったといえる。これに対し反対意見を述べたブラック裁判官は、本件の争点は司法部が判断できるものであるとし、本件原告らは法の平等保護を侵害されているという判断を示した。この少数意見が将来最高裁の多数意見に転じて、フランクファーター裁判官の立場が退けられない限り、本件の提起した問題の司法的解決は難しいということがその後一〇数年に及ぶアメリカの状況となるのである。

(二) 日本における一九五九年及び一九六〇年判決

一九四六年、憲法によって司法審査制を導入した日本でも、この制度が以上のような難問を伴うものであり、その解決自体が司法部に求められることになった。すなわち司法部は、取り扱う事件毎に自らの権限の範囲を自ら決めなければならぬことになったのである。そして、この難問すなわち「すべての憲法上の争点は司法審査の対象になるかという問題」に直面する事態は、意外に早く日本の最高裁に訪れることになる。

一九五二年四月二八日に対日平和条約が発効すると同時に、日米間には「日米安全保障条約」が発効し、アメリカ合

衆国軍隊が日本に駐留することになった。このことから、駐留米軍は日本国憲法九条二項が保持することを禁止している「戦力」に該当するか否かを問う論争が持ち上がり、後にこの論争は訴訟を通して裁判所の判断を求めることになる。その判断は一九五九年一月六日の最高裁「砂川事件」判決として示される。³⁾

日米安保条約の合憲性問題について最高裁は、一九五九年一月六日、「本件安全保障条約は、主権国としてのわが国の存立の基礎に極めて重大な関係をもつ高度の政治性を有するものといふべきであつて、その内容が違憲なりや否やの法的判断は、その条約を締結した内閣およびこれを承認した国会の高度の政治的ないし自由裁量的判断と表裏をなす点がすくなくない。それ故、右違憲なりや否やの法的判断は、準司法的機能をその使命とする司法裁判所の審査には原則としてなじまない性質のものであり、従つて、一見極めて明白に違憲無効であると認められない限りは、裁判所の司法審査権の範囲外のものであつて、それは第一次的には、右条約の締結権を有する内閣およびこれに対して承認権を有する国会の判断に従うべく、終局的には、主権を有する国民の政治的判斷に委ねられるべきであると解するを相当とする。」という判断を示した。

ここで示された判断は、司法部は高度に政治性を持つ問題については原則として判断を下さないが、「一見極めて明白な違憲性が認められる場合」には判断を下すということであつた。ここでは、何が一見極めて明白な違憲性なのかを判断する基準が問題となるところであつたがそれについては判決中で何も示されていない。ここで注目すべき点は、この判決は政治問題に対する全面的不介入を宣言したのではなく例外的に介入する場合がある、すなわち違憲性が一見極めて明白な場合には司法部の判断を示すという基準を示した点である。これが本件判決の特色といえよう。この点に、前述した一九四六年にフランクファーター裁判官によつて示されたアメリカ最高裁判決との違いを見出すことができるのである。

また、この日米安保条約が発効した一九五二年の八月二八日、当時の吉田内閣が衆議院をいきなり解散するという事件が発生した。この解散については多くの衆議院議員が予想だにしていなかったことから、いわゆる「抜き打ち解散」と呼ばれると共に、この解散権の行使に対し憲法的疑義の声が高まることになった。そして、一衆議院議員による解散無効の確認を求める訴訟が提起されることになり、最高裁はこの訴えに対し二度にわたって判断を示す機会を与えられることになる。第一は、一九五三年四月一五日最高裁判決⁴として示され、第二は、一九六〇年六月八日判決⁵として示された。

第一の事件は、原告が解散行為の違憲性確認を直接最高裁に求めたことに対するものであった。この事件では、原告はこの解散によって個人的に受けた被害の救済を求めたのではなく、内閣による解散行為自体の違憲性の確認を求めた。このように原告が直接最高裁に訴えるということは今日では考えられないことであるが、当時は、最高裁判所を具体的事件を審理する終審の司法裁判所であると同時に、具体的事件に関わらない抽象的な憲法問題を扱うことのできる憲法裁判所の性格も併有しているという解釈が存在した。従って、原告が最高裁へ直接事件を持ち込んだのは、最高裁判所を憲法裁判所として位置づけたことによるのである。これに対しては最高裁は、一九五三年四月一五日、「我が裁判所は具体的な争訟事件が提起されないのに将来を予想して憲法及びその他の法律命令等の解釈に対し存在する疑義論争に關し抽象的な判断を下すごとき権限を行ひ得るものではない。」として、訴えを却下する判決を下した。従ってここでは、原告が提起した憲法上の争点が司法審査の対象になるか否かの判断は示されなかった。この判断が示されるのは第二の事件に対する判決においてである。

最高裁は第二の事件に対し、一九六〇年六月八日次のような判断を下した。「我が憲法の三権分立の制度の下においても、司法権の行使についておのずからある程度の制約は免れないのであって、あらゆる国家行為が無制限に司法審査

の対象となるものと即断すべきでない。直接国家統治の基本に関する高度に政治性のある国家行為のごときはたとえそれが法律上の争訟となり、これに対する有効無効の判断が法律上可能である場合であっても、かかる国家行為は裁判所の審査権の外にあり、その判断は主権者たる国民に対して政治的責任を負うところの政府、国会等の政治部門の判断に委され、最終的には国民の政治判断に委ねられているものと解すべきである。この司法権に対する制約は、結局、三権分立の原理に由来し、当該国家行為の高度の政治性、裁判所の司法機関としての性格、裁判に必然的に随伴する手続上の制約等にかんがみ、特定の明文による規定はないけれども、司法権の憲法上の本質に内在する制約と理解すべきである」。そして最高裁は、衆議院の解散は極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為であるから、有効無効を審査することは司法裁判所の権限の外にあるとした。この判決で示された立場は、「高度に政治性のある問題」は完全に司法審査の対象外であるということであった。前述の一九五九年判決に存在したような例外的状況の場合には司法介入するという但書は付されていない。この意味で、一九四六年アメリカ最高裁判決で示されたフランクファーター裁判官の意見と同じ完全なる司法抑制論といえるものであった。

この一九五九年と六〇年の日本の最高裁判決には、裁判所は両事件において提起された憲法問題に対しても判断を下すべきであるとの複数の裁判官による意見が付されている。それらは、多数意見が示した司法抑制論には憲法上の根拠がないとする反論であった。これらの論争は、一九四六年のアメリカ最高裁内部における意見対立が、それから十数年を経て日本の最高裁においても経験されることになったことを物語っている。

第二章 議員定数不均衡問題は司法審査の対象か

一九六二年七月一日、日本では第六回参議院議員選挙が実施された。その選挙後日本で初めての議員定数不均衡訴訟が東京高裁へ提起された。日本初の訴訟が衆議院をめぐるものでなく参議院をめぐるものであったのは、衆議院優越の原則を採択している日本国憲法の下ではいささか違和感のあるものであった。当時日本では、議員定数不均衡が憲法上問題ではないかという疑問の声が上がっていたことを考えると、一九六〇年一月二〇日に施行された第二九回衆議院議員総選挙の後に議員定数不均衡訴訟が提起されたとしても不思議ではなかったからである。このような提訴が行われなかった原因については二つのことが考えられる。第一の理由は、この種の選挙問題は司法審査の対象にならないとした一九四六年のアメリカ最高裁判決の存在がある。そして、アメリカにおいてこの判決は一九六〇年になっても変更されないで、この種の問題を解決する上での重要先例として機能していたことが挙げられる。第二の理由は、日本において一九六〇年六月八日に下された最高裁の吉田内閣による衆議院解散問題を司法審査の対象外とする判決の存在であった。この判決が示した「全面的な司法抑制論」⁶は、下級審裁判所が憲法判断を下してただけに、国民に強烈な印象を残すことになった。そして最高裁の憲法問題に対する消極的姿勢が広がることを予測させ、その結果、最高裁が議員定数不均衡問題は政治問題であると判断するという予測を生むことになった。

このような状況下で日本では、一九六二年の参議院選挙の後、議員定数不均衡訴訟が起ころのであるが、この提訴を決意させた背後にはアメリカ最高裁における一九六二年の判例変更があったことが大きく関係しているのである。

(一) 一九六二年のアメリカ最高裁による判例変更

一九六二年三月二十六日、アメリカ連邦最高裁判所は選挙に関係する画期的な判決を下した。⁷⁾ この判決は一九五九年に、テネシー州の一都市の市長が提訴した事件に対するものであった。原告市長が提訴に踏み切った背景には、都市住民は人口に見合うだけの議員を議会に選出していないことから、予算配分等で不利益を被っているとの思いがあった。このような事態が発生したことには、次のような事実の経緯が存在した。テネシー州憲法は、州議会は一〇年ごとに実施される国勢調査に基づいて州の九五あるカウンティに州議会議員の定数配分を行うと定めていた。しかし同州においてそのような再配分がなされたのは、一九〇一年のことであった。すなわち議会は、都市有権者に対し公平な議席を与えてこなかったのである。また、州裁判所もこの問題に関心がなく介入してこなかった。原告市長は、州議会及び州裁判所の消極的態度の下では連邦裁判所こそが救済を提供できる唯一の場であるとの確信から、連邦地裁への提訴に踏み切ったのである。

原告の請求は、テネシー州の議席配分表は違憲であるとの宣言判決と、州選挙管理委員会がこの法律の下で選挙を施行することを差し止める命令を求めるものであった。しかしこのような原告の請求の実体審査に対しては乗り越えねばならない障害が存在していた。それは、この種の争点は裁判所の審査対象ではないとする前述した連邦最高裁一九四六年判決の存在であった。この最高裁先例に依拠して、本件の第一審裁判所は請求を棄却する判決を下した。⁸⁾ その理由として、原告市長の被害は連邦裁判所に付与された司法権の対象でないこと、また連邦裁判所が本件の管轄権を有するとしてもこの争点は政治問題であるということ述べたのである。この判決を不服とする原告は連邦最高裁へ直接上告した。最高裁は、一九六一年四月十九日と二〇日の両日、三時間にわたる口頭弁論を開き、続く同年五月一日にも再度口頭弁論を開いた。口頭弁論が二度に及んだだけでも最高裁がいかにこの事件を慎重に審理したかが伝わってくる

であるが、最高裁は事件をその開廷期中に解決せず、次の開廷期の始まった一九六一年一〇月九日に、さらに三時間及び口頭弁論の機会を持ったのである。一九六二年三月二六日に下された判決がいかに時間をかけて審理、討論、考察されたかに気づかされるのである。言い渡された判決は一六三頁に及ぶ長文のもので、五つの意見から構成されており、それには六四頁に及ぶフランクファーター裁判官の反対意見が付されている。

ブレナン裁判官による法廷意見は、裁判所の管轄権と原告適格と司法判断適合性に関する判断に限られ、原告が提起した実体問題に対する判断は示されていないものであった。すなわち、最高裁の一九四六年判決は維持されるべきかそれとも変更されるべきかという問題に限って判断を下そうとしたのである。法廷意見は次のように構成されていた。①本件問題は、連邦裁判所の管轄事項である。②原告は投票の重みに十分な利益を持っているので原告適格を有する。③本件争点は司法判断に適合したものであり、政治問題ではない。

一九四六年判決が判決理由に掲げていた「政治問題とは何か」については詳細な検討が行われている。まず判決は、政治問題とは「権力分立問題すなわち連邦政府内の対等な関係にある部門間の関係」であるとし、それがゆえに「裁判所には自制することが求められる。」と述べる。しかし「州の行為が連邦憲法に合致しているかどうかという争点を提起する連邦問題はこのような司法の自制が求められていない。」とする。そして、政治問題を含むとされる顕著な例として次の六事例を挙げる。①条文中、当該問題が政治部門の判断に託されているといえるもの、②問題を解決するための司法的に適用できる基準が存在しないもの、③明らかに司法裁量事項でない事項については最初の政策的決定が存在しない限り司法判断をすることが不可能なもの、④政治部門にしかるべき敬意を表明せずに裁判所が独自に解決を引き受けることが不可能なもの、⑤すでになされた政治判断に問題なく従うことの必要性が極めて高い問題、⑥一つの問題に関して種々の部門が多種多様な発言をすることにより政治的難問が生まれるもの。

政治問題を認定した先例である一八四九年の判決は、憲法四条の州に対する共和政体保障条項の下で提起された事件を扱ったものであるが、ここでは司法的に適用可能な基準が存在しなかったのである。しかし、本件のように平等条項の下で提起される事件には、適用される基準が十分確立され熟知されているとする。すなわち本件の争点を解決するために司法的に適用できる基準が存在しているのです。本件争点は政治問題ではないという判断が示されたのである。そして、一九四六年判決のフラン克福ーター裁判官の意見との関係をどのように説明するかという点については、ブレナン裁判官はフラン克福ーター意見は当時少数意見であったとして退ける。その理由は、判決形成に参加した七名の裁判官中四名は、連邦裁判所が議員定数配分問題の合憲性を審査する上での憲法上の障害を認定していなかったことを指摘する。ブレナンの解釈は、四名の多数意見を形成した裁判官のうちの一名の意見を丹念に読んだ結果、彼は議員定数配分問題は政治問題ではなく司法判断可能であるという立場に立っていたが、別の理由（選挙を差し止めるという救済権が裁判所にはないという理由）でフラン克福ーターの意見に与し多数意見を形成することになったという事実を確認した⁽¹⁰⁾。その結果、政治問題ではないとする裁判官の方が四名となり、実際にはフラン克福ーターは少数意見であったとしたのである。

この一九六二年三月二六日判決は、最高裁が長年の間立ち入ることを抑制してきた「政治的対立の渦中 (Political Thicket)」に今後は立ち入るということを宣言したのである。同判決は、政治の世界で長年にわたって解決できなかったこの「選挙に関する問題」を政治問題として放置するのではなく、司法解決の可能な「平等条項の問題」であると認定したのである。この司法判断の大転換はアメリカ社会に大きな影響を与えることになった。判決後一年以内に三十六州が議席の再配分を求める訴訟に巻き込まれることになったのである。そして続く数年間に最高裁は次々と違憲判決を下すことになる⁽¹¹⁾。この一連の判決は従来の選挙結果に大きな変化をもたらし議会内の力関係を変えることになった。最高

裁判決が政治の世界に大変革をもたらすことになったことから、当時、この事態は一六八八年の英国の「無血による名誉革命」にも匹敵するものと評価され、議席再配分革命 (Reapportionment Revolution) とも呼ばれた。一九六二年に最高裁は、フランクファーター裁判官が警告した政治対立の渦中に立ち入り、一九六四年までには政治的対立を生み出していた状況を一掃したとも評価されたのである。

この一九六〇年代前半に展開されたアメリカ最高裁の動きは、最高裁の一大決意の下になされたといつてよい。そのことは、ウォーレン長官が一九六九年に退官するに際して、彼が在任中に下した判決中の最重要判決として議席再配分に関する一連の判決を挙げていることからもうかがえるのである。ここで当時関心を持たれた事は、革命とも呼ばれるほどの成果を挙げるに際して使用された武器 (審査基準) はどのようなものであったかということである。それは、「選挙区間の人口は可能な限り同一でなくてはならない。」という単純明快といつてよい基準であった。これを投票価値という言葉で言い換えると、選挙区間の有権者の投票価値は可能な限り一対一でなくてはならないということになる。投票者の間に数字上の一致が達成されていなくてはならないということであった。当時、このような厳格な基準に対しては、「憲法上の根拠を欠く。」という批判が存在したし、また、この厳格な基準に変わる基準として、「人口以外の要素をも考慮する」ことを許容する「合理性の基準」というものも存在していた。しかし最高裁の多数意見はこれらの立場を退け、数字的に厳密な平等を求める基準こそが適用されるべき基準であるとの立場を表明し、その後もそれを堅持し続けるのである。

日本の議員定数不均衡問題が初めて裁判所に持ち込まれたのは、このようなアメリカ最高裁の判例の動向が伝えられていた時期であった。とくに一九六二年三月二六日の判決が日本初の提訴に踏み切らせる原動力となったのは否めない。日本初の訴訟が衆議院に関するものではなく参議院に関するものであったのは、アメリカ最高裁のこの判決が下された

直後に行われたのがたまたま参議院の選挙だったということによるのである。

(二) 日本最高裁一九六四年判決

一九六三年一月三〇日、東京高裁は日本で初めて提起された議員定数不均衡訴訟事件に対し判決を下した¹²。この事件は、一九六二年七月一日施行の第六回参議院議員選挙における参議院地方区の選挙区間の人口格差を争ったものであった。原告は東京都の有権者で、東京都選挙区の人口と鳥取県選挙区の人口との間に約四倍の格差が生じていることが憲法一四条の法の下での平等保護に違反するとして、選挙を無効とすることを請求した。この訴訟は、個人の選挙権侵害を理由に提起したアメリカの訴訟と違って、選挙人に提訴権が与えられている公選法上の選挙無効請求訴訟制度に基づいて提起されたものであった。当時この訴訟については二つの乗り越えられない障害が存在した。第一は、選挙違反を理由とするのではなく本件のような憲法違反を理由とする選挙無効請求は、原告が依拠している公選法の選挙無効訴訟制度になじむかという問題であり、第二は、仮に認められるとしても本件の争点は政治問題として司法審査の対象とされないのではないかという問題であった。とくに後者の問題は、吉田内閣による衆議院の解散問題を政治問題とした一九六〇年最高裁判決の記憶が鮮明であっただけに、裁判所が本件に実体判断を下さないという予測は説得力を持っていた。被告側も本件争点は政治問題であるということを強調していた。

これらの予測に反して、東京高裁判決は憲法上の争点に対し正面から判断を示したものであった。通常であれば、判決の構成はまず本件争点が政治問題であるかを検討し、そうでないという判断の後に実体問題への判断へと進むことになる。しかし東京高裁判決はいきなり次のような実体問題についての判断基準を示したのである。「議員定数を如何なる割合で選挙区別に配分するかの問題は、原則として立法の裁量に委ねられているところであって、憲法は必ずしも議

員定数を選挙区別の人口に比例して配分することを要請しているものではないと解するのが相当である。もつとも、議員定数の配分は右の如く立法の裁量に委ねられているといつても、右裁量の範囲には自ずから限界が存するものといふべく、したがって、もし法律の定めた議員定数が、選挙区別人口の割合に比し著しく不均衡であり、その不均衡が一般国民の正義観念に照らし到底その存在を容認することを得ないと認められる程度に至れば、かかる法律はまさに憲法によつて委ねられた裁量の限界を逸脱するもので、憲法第一四条第一項に反し、違憲の限度においては当然無効たるを免れないものと解すべきである。」

そしてこの実体問題に対する判断基準を提示した後に、政治問題か否かの点について「したがってこの点に関し被告の主張するが如き議員定数を選挙区別にいかなる割合で配分すべきかは高度の政治問題であつて、その当否は司法審査権の範囲外に属するという見解は、当裁判所の採らないところである。」と述べる。最後に、審査基準を適用して、「公職選挙法別表第二の定めた選挙区別の議員定数の配分は、各選挙区の人口に比べ、不均衡なものであることは否定できないが、右の不均衡は未だ一般国民の正義観念に照らし、到底その存在を容認することを得ないと認められるほど甚だしいものとは考えられないから、公職選挙法別表第二は未だ憲法第一四条第一項に違反するものとは解されない。」という合憲判断を示す。

この判決の特徴は、本件の争点を政治問題とせず司法判断可能な争点として憲法判断を示したことである。この判決が合憲判決であつたことからその点にのみ目が向きがちであるが、重要な点は司法判断の対象になるということを目で初めて述べた点にある。しかし争点を解決する権限は原則的には立法部にあり、司法部は例外的に介入するといふものであつた。すなわち、人口格差が著しく不均衡で一般国民の正義観念に照らし到底その存在を容認することを得ないと認められる程度に至つた場合にのみ違憲判断を示すといふものであつた。この基準は何をもつて著しい不均衡と判

断するかについて明確に述べていないので、それが以後の問題として残ることになったのである。この判決を不服とする原告は最高裁へ上告した。

最高裁は、一九六四年二月五日、一審判決を支持する判決を下した。⁽¹³⁾ その判決理由の構成は次のようになっていた。

①選挙に関する事項の決定は、原則として立法府である国会の裁量的権限に委せている。②憲法一四条、四四条その他の条項においても議員定数を選挙区別の選挙人の人口数に比例して配分すべきことを積極的に命じている規定は存在しない。③議員定数を選挙人の人口数に比例して、各選挙区に配分することは、法の下の平等の憲法の原則からいって望ましいところであるが、他の幾多の要素を加えることを禁ずるものではない。④選挙区の議員数について、選挙人の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、各選挙区に如何なる割合で議員数を配分するかは、立法府である国会の権限に属する立法政策の問題であつて、議員数の配分が選挙人の人口に比例していないという一事だけで、憲法一四条一項に反し無効であると断することはできない。⑤不均衡が生ずるに至つたとしても所論のような程度ではなお立法政策の当否の問題に止まり、違憲問題を生ずるとは認められない。

日本で初めて下された最高裁判決では、議員定数不均衡問題が政治問題であるのか否かの検討は一切行われていない。実体問題に対する合憲判断のみが示されていることを考えると、本件の争点が司法審査可能な争点であるということも当然の前提としていたといえる。その判断姿勢は「原則的に立法部の判断を尊重するものであり、例外の場合すなわち選挙区の議員数について、選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合に違憲判断を示して介入する」というものであつた。ゆえにここで採択された判断方法は、一九五九年二月一六日の砂川判決で最高裁が示した判断基準と同様なものであつたといえるのである。それは「一見極めて明白に違憲無効であると認められない限りは、裁判所の司法審査権の範囲外のものである。」というものであつた。この基準の下では、違憲判断が下される場合を予測す

ることは非常に難しかった。この様な状況下で一九七三年七月三一日に下された東京高裁の判決⁽¹⁴⁾が注目を集めることになった。

この判決は一九七一年六月二七日に実施された第九回参議院議員選挙における五倍の格差の違憲性を争った事件に対するものであった。この判決中で東京高裁は「一九六四年判決の基準に照らせば、別表第二が、今日なお違憲無効のものでないと断定することは困難であるというべきであり、国会において近い将来、現情勢に即応して、不均衡を除去するため、何らかの改定が行われることを期待せざるを得ない。」と述べたのである。すなわち、「極端な不平等」という状況が発生しているという認識が示されたのである。しかし、最高裁は一九七四年四月二五日、東京高裁と異なる判断を示す⁽¹⁵⁾。それは「現行の公職選挙法別表第二が選挙人の人口数に比例して改定されないため、所論のような不均衡を生ずるに至ったとしても、その程度では未だ右の極端な不平等には当たらず、したがって、立法政策の当否の問題に止まり、違憲問題を生ずるとまで認められないことは、一九六四年二月五日大法院判決の趣旨に徴して明らかである。」というものであった。この最高裁判決は、どこまで格差が拡大した時に最高裁は極端な不平等に当たるとの判断を下すのであろうかという問いかけを国民の間に残すことになった。その問いかけは、その後参議院についてだけでなく衆議院の定数不均衡問題に広がっていくことになる。そしてこの「極端な不平等」の認定は一九七六年になってついに、衆議院との関係において認められることになる。

第三章 例外的な介入の事例（一九七六年、一九八五年判決）

衆議院の議員定数不均衡を争う訴訟は、一九七二年二月一〇日施行の第三三回衆議院議員総選挙の後に提起された。

これは最大格差四・九九倍の違憲性を問うものであった。被告側は本件争点の政治問題性を主張した。一九七四年四月三〇日に下された第一審東京高裁判決¹⁶⁾は、本件が司法審査権の対象外の問題を提起しているかという点につき次のような判断を示した。それは「議員定数の配分は立法府である国会にゆだねられた事項ではあるが、国会が憲法の本質を無視しその裁量権を濫用して、著しく不合理、不平等な定数の配分を行い、それによって選挙人相互間に選挙権の平等が害される場合の生ずることも考えられないことはない。したがって、国民の基本的権利である選挙権がそのようにして侵害されたことを理由に選挙人が司法的救済を求めた場合に、議員定数の配分が国会の専権事項であるとの一事をもって裁判所の審査権限がこれに及ばないとすることは許されないものといわなければならない。また、議員定数の配分は国会の裁量的権限に属するものではあるが、国民の基本的権利である選挙権に関することから見て、国家統治の基に直接関係する高度に政治性のある国家行為とは解されないから、統治行為の理論をもってこれが裁判所の審査権限外の事項であるということとはできない。」¹⁷⁾というものであった。ここには、本件争点を政治問題として扱わない理由が示されており、その点で、はじめての日本での定数不均衡訴訟事件判決である一九六三年一月三〇日の東京高裁判決よりも説得的である。

問題は、本件は司法審査の対象となると判断した裁判所の「審査基準」である。東京高裁はこれについては前述の一九六四年二月五日の最高裁判決が示した基準を適用して、「本件にあらわれた事実関係のもとでは、いまだ、選挙区別議員定数の配分によって生ずる投票の価値の不平等が国民の正義、公平の観点に照らし容認できない程度に至っているとは認められない。」という判断を示したのである。

ここまで見てきたように、一九六〇年代から七〇年代前半にかけての定数不均衡問題に対する裁判所の対応は、この問題を政治問題ではなく司法的解決可能な問題としつつも、実際には司法介入をしなかった。表向きは完全な司法抑制

の立場をとつてはいないが、判断基準を極めてゆるく設定することによって政治部門の判断を最大限尊重するという結果をもたらしたのである。

(一) 一九七六年最高裁判決

本件の上告審である最高裁は、一九七六年四月一四日、第一審の東京高裁判決を破棄し自ら違憲の判断を下したのである。¹⁷⁾これは八名の裁判官による多数意見であった。この判決において最高裁は、これまでの先例で示してきた「極端な不平等」という簡単な判断基準をより詳細に説明する基準を示した。その意見は次のような構成になっていた。①憲法は各選挙人の投票価値の平等を要求している。②しかし、投票価値の平等は、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力が数字的に完全に同一であることまでも要求するものと考えすることはできない。③憲法は投票価値の平等についても、これを選挙制度の決定について国会が考慮すべき唯一絶対の基準としているわけではなく、国会は衆議院及び参議院それぞれについて他にしんしゃくすることのできる事項をも考慮して、公正かつ効果的な代表という目標を実現するために適切な選挙制度を具体的に決定することができるのであり、投票価値の平等は、原則として、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるべきものと解さなければならない。④もつとも、投票価値の平等は、常にその絶対的な形における実現を必要とするものではないけれども、国会がその裁量によつて決定した具体的な選挙制度において現実に投票価値に不平等の結果が生じている場合には、それは、国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として合理的に是認することのできるものでなければならぬと解されるのであり、その限りにおいて大きな意義と効果を有するのである。⑤衆議院議員の選挙における選挙区割と議員定数の配分の決定には極めて多種多様で、複雑微妙な政策的及び技術的考慮要素が含まれており、そ

これらの要素のそれぞれをどの程度考慮し、これを具体的決定にどこまで反映させることができるかについては、もとより厳密に一定された客観的基準が存在するわけではないから、結局は、国会の具体的に決定したところがその裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決するほかない。⑥しかしながら、このような見地に立つて考えても、具体的に決定された選挙区割と議員定数の配分の下における選挙人の投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般的に合理性を有するものとは到底考えられない程度に達しているときは、もはや国会の合理的裁量の限界を超えているものと推定されるべきものであり、このような不平等を正当化すべき特段の理由が示されない限り、憲法違反と判断するほかはないというべきである。⑦具体的な比率の偏差が選挙権の平等の要求に反する程度となったとしても、これによって直ちに当該議員定数配分規定を憲法違反とすべきものではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が憲法上要求されていると考えるのにそれが行われないうちに始めて憲法違反と断ぜられるべきものと解するのが相当である。⑧本件選挙は憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われた点において違法である旨を判示するとどめ、選挙自体はこれを無効としないこととするのが相当である。

この判決によって確立された判断基準は、「選挙区間の人口格差が合理的裁量を超えた程度に達してから、これを是正するための期間が国会に十分あったにもかかわらず是正しなかった場合に、裁判所は初めて介入し公選法に違憲の判断を下すが、選挙自体は無効としない」というものであった。これは立法部の判断を重視するもので、極めて慎重な判断方法といえるものであった。本件の多数意見は、格差は合理的裁量を超える程度に至ったもので、これを正当化する理由が存在しないとすると同時に、是正のための合理的期間も徒過していたと認定し、公選法の議席配分表別表一全体に違憲の判決を下した。しかし選挙自体は無効としなかった。その最大の理由は、別表全体の違憲を理由に選挙を無効

とし再選挙をした場合に起こる混乱を回避することにあつた。このような事件の解決方法については五名の裁判官が反対意見を付している。その反対意見は、「われわれは、本件選挙当時の議員定数配分規定は、千葉県第一区に関する限り違憲無効であり、これに基づく選挙もまた無効なものとして、上告人の請求も認容すべきものと考える。」というものであつた。多数意見が議員定数配分規定を違憲と判断しながら、その違憲の規定に基づき実施された選挙を有効としたことと比較すると、この反対意見は論に一貫性があり明快であつた。しかしこの反対意見がその後の判例において最高裁の多数意見となることはなかつた。その後の判例には多数意見が示した極めて抑制的な裁判所の判断方法が受け継がれていき、その結果、議員定数不均衡問題の解決において裁判所が果たす役割は限られたものになつたのである。

(二) 司法的解決の限界(一九八三年、八五年、九三年判決)

一九七六年判決が扱つた事件が最高裁に係属していたとき(一九七五年)に、国会は五倍に近づいた格差を縮小するための公選法改正を行つた。その結果、格差は一对四・八三から一对二・九二まで縮まつた。一九七六年の違憲判決はこの法改正の後に示されたものであつたため、この判決が法改正に直接影響を与えることはなかつた。

この縮小された格差は、その後の人口変動により再び広がることになり、一九八〇年六月二二日に実施された第三六回衆議院議員総選挙においては一对三・九四までになつていた。選挙後提起された選挙無効請求訴訟においては、高裁と最高裁は共に三・九四倍の格差を違憲状態とする判断を示したが、この違憲状態が合理的期間内には是正されなかつたといえるかの判断をめぐつては高裁と最高裁の間に判断の対立が生じた。東京高裁¹⁸⁾及び大阪高裁¹⁹⁾は、一九七五年の法改正時にすでに違憲であつたと判断することで、合理的期間内の是正はなされなかつたとしたのに対し、最高裁の八人による多数意見は、一九七五年改正により違憲状態は一応解消されたと判断し、従つて一九八〇年選挙当時はいまだ合理

的期間内にあったとしたのである。²⁰⁾これに対しては六名の裁判官が高裁判断を支持する反対意見を述べた。しかし多数意見も、判決時である一九八三年の時点では法改正から七年を経過していたので、「できる限り速やかに改正されること」が強く望まれるところである。」との勧告的な「なお書き」を付したのである。この「なお書き」は事件解決とは何らの関係のない見解であった。

一九八三年一月七日に示されたこの最高裁による勧告的意見は、国会に対し何らの影響力を持つことはなかった。当時の中曽根内閣は何らの公選法改正案を国会に提出することなく、一九八三年一月二十八日に衆議院を解散した。これを受けて一九八三年二月一日、第三七回衆議院議員総選挙が実施された。選挙後提起された選挙無効請求訴訟に対し、最高裁は一九八五年七月一日、格差四・四〇倍を違憲状態と判断するとともに合理的期間内に是正がなされなかったと認定し違憲判決を下した。²¹⁾しかし、選挙自体については一九七六年判決が示した考え方を適用して有効とした。これに対しては一名の裁判官が争われている特定の選挙区についての選挙を無効とすべきであるとの反対意見を付した。

この判決を受けて国会は一九八六年公選法を改正して、格差を二対二・九九に縮小した。しかしその後格差が再び広がり、一九九〇年二月一日に施行された第三九回総選挙時には格差が二対三・一八にまで拡大したため、選挙後この格差は憲法一四条に違反することを理由とする選挙無効請求訴訟が提起された。最高裁は一九九三年一月二一日、選挙区間に存在した投票価値の不平等は憲法の平等の要求に反する程度に達していたが、是正のための合理的期間は過ぎていなかったとして、憲法に違反しないとの判断を示した。²²⁾この判断の中で、一九八六年の法改正によって一九八五年判決が認定した違憲状態は解消されたとの評価が下された。これに対しては、一九八六年の法改正によって違憲状態は改正されなかったという評価に立つ五名の裁判官が、違憲判決を下すべきであるとの反対意見を付した。そしてこの反対

意見は将来このような状況が続く場合には、格差のひどい選挙区だけを切り離して、選挙を違憲無効とすべきとの立場をも表明したのである。

ここに至って最高裁内部の意見対立は次のようになったといえる。多数意見は、憲法的に許容される格差を三倍とし、法改正によって三倍を超える格差が三倍未満に縮小されたことをもって違憲状態は解消されたと評価するものであった。これに対し少数意見は、許容される格差を二倍とし、法改正によってもなお二倍を超える格差が存続しているときは違憲状態はなお続いているとするものであった。これが一九九三年の段階でだいたいにおいて確立したといえる司法の状況であった。

一九九三年一月二日の最高裁大法廷判決が下される前年の一九九二年、国会は公選法を改正して格差を一对二・七七まで縮小した。一九九三年七月一八日に施行された第四〇回衆議院議員総選挙が格差二・八二倍の下で行われたことの違憲性を争う選挙無効訴訟において、最高裁第一小法廷は一九九五年六月八日、三対二によりこれを合憲とする判決を下した。⁽²³⁾三名の裁判官は一九九二年の法改正により当時存在した違憲状態は解消されたとしたのに対し、二名の裁判官は解消されなかったとの評価を下した。この意見対立は、一九九三年一月二日の大法廷判決とそれに対する反対意見の対立状況をそのまま映し出していた。この判決は、中選挙区制下における最後の最高裁判決となった。なぜなら、その前年である一九九四年に国会は選挙制度の抜本的改正を通しての格差問題の解決に踏み切ったからである。この選挙制度改革は、それまでの法改正に見られた部分的是正とは大きく異なるものであった。

ここまでの一連の議員定数不均衡判決を振り返ると、議員定数不均衡問題の解決に司法部が果たした役割は極めて限定されたものであったことが明らかとなるのである。この問題の最終的解決責任は立法部にあるとする立場が一貫してとられてきた。そして、立法部は一九九四年になってその責任を果たすことになるのである。

第四章 議員定数不均衡問題の立法的解決

(一) 一九九四年公選法改正

一九九四年国会は長い間続いてきた衆議院議員選挙における中選挙区制度を全廃した。そしてそれに代わる新しい選挙制度として小選挙区比例代表並立制を採用したのである。最高裁判決の論理に従うと、このような選挙制度の大変革も国会の裁量権の行使として憲法上認められることになるのである。国会は選挙制度を抜本的に変えただけでなく、投票価値の不平等是正についても画期的な判断を示した。最高裁は前述したごとく許容される人口格差の限度を三倍としてきたのに対し、国会は許容限度を二倍とする決定を下したのである。国会は公選法の改正を行うと共に衆議院議員選挙区画定審議会設置法を制定した。この法律によって、選挙区の改定に関し調査審議し、必要があると認めるときはその改定案を作成して内閣総理大臣に勧告する権限を持つ衆議院議員選挙区画定審議会というものが設置された。改定案作成に当たっては、各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口のうちその最も多いものを最も少ないもので除して得た数が二以上とならないようにすることを基本とすることが定められた。

このようにして、衆議院の定数不均衡問題は裁判所を通してではなく国会自身によって大幅に是正されることになった。日本の最高裁はこの問題を政治問題ではなく司法解決可能なものと認定したが、その解決方法は、立法裁量の限界を超えたか否かの判定を行うに止まるといふ極めて緩やかな基準によるものであった。この基準を適用し続ける限り、日本の最高裁は結局、政治的対立の渦中に立ち入ることはなく、定数不均衡問題に対して裁判所自身がその是正に指導的役割を果たすことはあり得ないものであった。ここにアメリカ最高裁判決との大きな違いが存在していたといふべきであろう。日本の最高裁の行動は、政治的対立の渦中の外にあって、国会の自発的行動を促すだけに止まっていたとい

うことなのである。一九九四年に国会を動かしたのは、裁判所ではなく国民であったといふべきであろう。なぜなら、一九九四年の国会の行動は、前年一九九三年六月一八日に宮沢内閣に対する内閣不信任案が可決されたことから、衆議院が解散され、それを受けてなされた七月一八日の第四〇回衆議院議員総選挙の結果、政権与党が過半数割れになり八月九日に細川連立内閣が成立したことに関係があったからである。この細川内閣の下で、一九九四年一月二九日、政治改革四法案の一つとして選挙制度の改革がなされたのである。一九九三年七月一八日の国民の新しい選択がなかったら、定数は正もなかったといふべきなのである。

(二) 一九九九年一月一〇日判決から二〇〇七年六月一三日判決まで

格差を二倍未満にすると定められた一九九四年改正法の下でも、議員定数配分規定の合憲性は争われることになる。その理由は、各選挙区間の投票価値は一对一であることが憲法の要請する基準であるとの立場に立つ限り、一九九四年改正によって示された国会の判断（格差二倍未満）も違憲となるからであった。一九九四年改正法の下ではじめて実施された一九九六年一〇月二〇日の第四一回衆議院議員総選挙の後、新しい選挙制度の違憲を理由とする選挙無効請求訴訟が提起された。この訴訟では、二・三〇九倍の格差の違憲性が争われると共に、これまでの中選挙区制の下での訴訟では争われなかった争点（小選挙区制の違憲性、小選挙区と比例区に重複して立候補することを認める制度の違憲性、選挙運動規定の違憲性）も提起された。

格差を二倍未満にしなければならないというルールを明定したにもかかわらず、実際に設けられた選挙区間には当初から二倍を越える格差が発生しており、その下で本件総選挙が実施された。なぜこのようなルール違反が初めから存在したのであるうか。それについては次のような事情が存在していた。格差を二倍未満とする規定の審議過程で、国会は、

二倍未満の規定にいわゆる「一人別枠方式」というものを採用する条項を付加したのである。この方式によると、小選挙区の三〇〇議席のうちから四七議席を取り出して四七都道府県に一議席ずつ配分し、残りの二五三議席を都道府県の人口に比例して配分することとなった。これは立法過程でなされた政治的妥協の結果生まれたものであった。この一人別枠方式の採用が、格差二倍未満とする原則の実現を不可能にしたということである。従って、小選挙区制の下で提起された格差の違憲論争は、この一人別枠方式採用の合憲性を中心に争われていくことになった。

最高裁は一九九九年一月一日の判決²⁴において、一〇名の裁判官による多数意見によりこれを合憲とする判断を示した。その判決理由は、「格差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、一般的合理性を有するとは考えられない程度に達しているとはではない。」ということであった。しかしこれに対しては、五名の裁判官によりこれを違憲とする反対意見が付された。反対意見の主たる理由は、「本件区割規定に基づく選挙区間の最大格差は二倍をわずかに超えるものであったとはいえ、二倍を超える選挙区が、改正直近の国勢調査によれば二八、本件選挙直近の調査によれば六〇にも達していたこと、このような結果を招来した原因が専ら一人別枠方式を採用したことにあること、一人別枠方式を採用すること自体に憲法上考慮することのできる正当性を認めることができず、かつ、国会の裁量権の行使としての合理性も認められないことなどにかんがみると、本件区割規定は憲法に違反するものといふべきである。なお、違憲状態は法制定の当初から存在していたのであるから、いわゆる是正のための合理的期間の有無を考慮する余地がないことはいうまでもない。」というものであった。両者を分けた点は、二倍未満ルールに対する評価であった。すなわちこのルールを立法時において合憲と判断するか違憲と判断するかの違いが両者を分けたのである。「一対二をわずかに超えても」許される状態(多数意見)と考えるか、「一対一」が憲法の求める姿であるが「二倍未満」でもやむを得ない(少数意見)の対立であった。

この格差論争は、その後の訴訟においても多数意見対少数意見の形で継続していくことになる。二〇〇〇年六月二五日施行の第四二回総選挙後に提起された二・四七一倍の格差の合憲性を争う訴訟に対する二〇〇一年二月一八日最高裁第三小法廷判決は、三対一の合憲判決であった。⁽²⁵⁾ 続く二〇〇三年一月九日の第四三回総選挙後に提起された訴訟でもこのような判定が続くことが予測されていたところ、この訴訟が最高裁係属中の二〇〇五年八月八日に衆議院が解散されたことから、最高裁は二〇〇五年九月二七日、訴えの利益が失われたとして訴えを却下した。⁽²⁶⁾ この解散を受けて実施された二〇〇五年九月一日の第四四回総選挙後に提起された二・一七倍を争った訴訟に対しては、最高裁大法廷は二〇〇七年六月一三日、一三対二の合憲判断を下した。⁽²⁷⁾ この判決に付された泉裁判官の反対意見は、これまでの少数意見の中で最も明快に基準を二対一という形で示しており、注目されるものであった。

(三) 二〇一一年三月二三日判決

政権交替をもたらした二〇〇九年八月三〇日施行の第四五回衆議院議員総選挙の後に、格差一・三〇倍の違憲性を理由にこの選挙の無効判決を求める九件の選挙無効請求訴訟が高裁に提起された。二〇〇九年二月から二〇一〇年四月にかけて下された高裁の判決は、合憲とするものが二件、違憲とするものが四件、違憲状態とするものが三件であった。九件中七件において、高裁が最大格差二・三〇倍は憲法一四条に違反するとの判断を示したことから、最高裁がどのような憲法判断を示すが注目されることとなった。

二〇一一年二月二三日の口頭弁論を聞いた最高裁は、二〇一一年三月二三日、その判断を大法廷において示した。⁽²⁸⁾ 判断は二・三〇倍は違憲状態ではあるが、現段階では違憲判決を下さないというものであった。それは、是正のために国会に対して認められている合理的期間は依然として徒過していないので、国会の自発的行為を待つというものであった。

最高裁は、中選挙区制の下での三倍未満の格差については憲法上許されるとする判断を示してきた。また小選挙区制になってからの訴訟においても、二倍を超える格差をいずれも合憲としてきた。このような判例の流れの下で、今回最高裁は二・三〇倍を憲法に違反する状態と判断したのである。これら先例との関係、特に小選挙区制下で下された先例との関係はどのようなのが注目を集めた。その点について最高裁は、次のような説明を行った。①一人別枠方式は、おのずからその合理性に時間的な限界があるものといふべきであり、新しい選挙制度が定着し、安定した運用がされるようになった段階においては、その合理性は失われるものといふほかはない。本件選挙時には、本件選挙制度は定着し、安定した運用がされるようになっていたと評価することができるのであって、もはや一人別枠方式の上記のような合理性は失われていたものといふべきである。②本件選挙区割の下で生じていた選挙区間の投票価値の格差は最大で二・三〇四倍に達し、格差二倍以上の選挙区の数も増加してきており、一人別枠方式がこのような選挙区間の投票価値の格差を生じさせる主要な原因となっていたのであって、その不合理性が投票価値の格差としても現れてきていたものといふことができる。③本件区割基準のうち一人別枠方式にかかる部分は、遅くとも本件選挙時には、その立法時の合理性が失われたにもかかわらず、投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして、それ自体憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたものといわなければならない。④本件選挙区割については、本件選挙時には上記の状態にあった一人別枠方式を含む本件区割基準に基づいて定められたものである以上、これもまた本件選挙時に於いて憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたといふべきである。

多数意見の判断は、先例が立脚した基準を変更しないという立場に立つて下されたものであったため、先例を変更せずにこのような違憲判断を下すことができるかについては疑問の余地を残すことになった。この点で、二〇〇七年六月一三日の合憲判断に加わった古田裁判官を説得できなかった。またこの判決には、多数意見が違憲状態を認定しながら

違憲判決を下さなかったことに対し、二人の裁判官がより厳しい基準に立脚する反対意見を付した。そのうちの一人である宮田裁判官の反対意見は次のように一対一の原則に基づくものであった。①衆議院および参議院の各議員を選挙する権利は、国民主権を実現するための国民の最も重要な基本的な権利であり、人口は国民代表の唯一の基礎であり、投票価値の平等は憲法原則であると考ええる。人口こそが、議席配分の出発点であり、かつ決定的基準である。国会は、衆議院および参議院について国民の代表という目標を実現するために、適切な選挙制度を決定することに関し広範な裁量権を有するが、選挙区や定数配分を定めるには、人口に比例して選挙区間の投票価値の比率を可能な限り一対一に近づける努力をしなければならない。②投票価値が平等であるべきことからすれば、一対一に近づける努力を尽くすことを前提としなければならない。二以下であれば、いかなる改定案であっても憲法に適合すると認められるものではなく、改定案の合理性は審査の対象となると考えるべきである。そのように解しなければこの規定の憲法適合性にも疑問が生ずることであろう。③今後国会が速やかに一人別枠方式を廃止し、選挙権の平等にかなう立法的措置を講じない場合には、将来提起された選挙無効請求事件において、当該選挙区の結果について無効とすることがあり得ることを付言すべきである。

むすび

本稿は、日本における議員定数不均衡訴訟五〇年を振り返って、二つの問題を考察しようとしたものである。第一の問題は、繰り返し行われてきた訴訟が裁判所に問うた「真の憲法の問題は何であったのか。」ということである。それは、定数不均衡問題の解決をめぐる、国会と裁判所はどのような役割を果たすべきかということであった。言い換えれば、

両者の権力関係はどのようにあるべきかということであった。

五〇年前に最初の事件が提起された当時、権力関係については複数の姿があった。一つは、この問題は「政治問題」であるからすべて国会が解決すべきであつて、司法部は一切関与しないという形での権力関係があった。これは一九五〇代までのアメリカ最高裁の判例にそのモデルがあつたといえる。いま一つは、国会がこの問題の解決に積極的姿勢を示さない限り、裁判所が積極的に介入してこの不平等状態を是正していくという形での権力関係があつた。そのモデルは一九六〇年代のアメリカ最高裁の姿であつた。この両極の権力関係の姿が存在した下で、日本の最高裁が実際に決定した権力配分の関係は、この両極のいずれでもないものであつた。それは、この問題解決の最終責任を「国会」と位置づけ、「司法」は国会の判断を尊重するが、国会に「極端な不平等をもたらず」「合理的裁量の限界を超えている」とみなされるような裁量権逸脱があるときにはそれを指摘するという関係であつた。指摘した後には、これを是正することは「国会」にゆだねる。これが裁判所の多数意見が示した国会と裁判所の権力関係であつた。この国会寄りの権力関係においては、司法部が積極的役割を果たすことは考えられなかつた。

しかしこの五〇年の間には、最高裁が採用しうる別の権力関係の考え方も存在していた。それは各判決に示されていた少数意見に見られる権力関係の姿である。少数意見の立場は、争われている特定の選挙区の定数配分のみを違憲とし、その結果当該選挙区の選挙を無効とするというものであつた。しかし、選挙を無効とした場合の影響の大きさを考え、この少数意見が多数意見になることはこれまでのところなかつた。もしこの立場が多数意見に転じていれば、定数不均衡問題において裁判所が果たす役割はかなり積極的なものになつていたのである。言い換えれば、国会と裁判所の権力関係は司法寄りのものになつていたといえる。

参議院議員選挙についてみると、最高裁が違憲と認定する「合理性を超える」程度は衆議院の場合よりかなりゆるい

ものであった。最高裁はこれまでの訴訟において、格差が六倍を超える場合に初めてそれを違憲状態と判断した⁽²⁹⁾のみで、六倍未満の格差についてはすべて合憲としてきた。⁽³⁰⁾ 目下の課題は、このような最高裁判例の下で国会が衆議院における格差是正のために一九九四年法改正で示した決断が参議院との関係でも下されるかということである。参議院についての最高裁の態度は、衆議院に対する以上にこの問題の解決責任を国会に求めるものとなっている。

この五〇年間の訴訟を振り返って考察しようとした第二の問題は、「この訴訟の究極にある問題は何であるか。」ということである。憲法四三条は、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。」と定める。この規定は、日本国憲法が採択した代表民主制の姿を表明したものである。憲法が国民主権の原則の下で国民による直接民主制ではなく代表者による政治を選択した理由は、代表者による政治の方が直接民主制よりも優れたものと判断したからである。ただしこの選択には満たされるべき前提条件があった。それは、国民の代表者である国会議員は一部の者の利益を実現する代弁者ではなく、全国民の福利の実現のために行動する全国民の代表者に値する人物であるということであった。

代表者を選出するための選挙制度には多様なものがあるが、どのような選挙制度においても選挙に求められる「全国民の代表者として行動できる人物の選出」という課題は変わらない。この課題が達成されれば国民が現実の選挙制度の抱える欠陥に不満を抱く事態は発生しない。しかし、各選挙区から選出された議員が全国民の代表者としてふさわしくないとき、国民の不満はこのような議員を選出した原因を選挙制度の欠陥に求めることになる。議員定数不均衡訴訟の根底にもこのような不満があったと考えられるのである。この訴訟が投票価値の平等を求めた理由は、投票価値の平等が実現されることによって国民の正確な声が初めて国会に反映されることになり、国会の場に国民の縮図のような状況を作り上げることができると考えたからである。この国民の縮図こそが全国民の代表と呼びうる国会の姿であると考えたのであった。

投票価値の平等への要請は、衆議院との関係では一九九四年法改正を通して格差を二倍未満とするという形で実現されることになった。しかしこのような形で投票価値の平等が実現されることになったとき、これに対する不安の声が持ち上がった。それは人口に比例する形で議員定数の配分がなされた場合、人口過疎地域の国民の声は国会に反映されなくなるのではないかとの不安の声であった。すなわち、人口格差が大きかった時代に人口過密地域の国民が抱いていた不満の声が、今度は過疎地域の声となったのである。過疎地の不安に因應するために国会では政治的妥協がなされ、いわゆる「一人別枠方式」というものが急きよ採用されることになった。その結果、人口比例原則による議席配分が後退することになり格差が二倍を超える選挙区が当初から生まれることになったのである。

一九九四年改正法の適用後に提起された一連の議員定数不均衡訴訟は、この一人別枠方式がもたらしている二倍を超える格差の合憲性を争うものであった。最高裁はこれらの訴訟において国会が一九九四年にとった政治的妥協に理解を示し、二倍を超える格差を合憲としてきた。しかし二〇一一年三月二三日の判決では、二・三〇倍の格差を違憲の状態と判断するに至ったのである。この判断の前提として、一人別枠方式が立法時に持っていた合理性は今日では失われたとの評価を下した。そして最高裁はその理由を、「この選挙制度によって選出される議員は、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、地域性に係る問題のために、殊更にある地域〔都道府県〕の選挙人と他の地域〔都道府県〕の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえない。」と説明している。

一九九四年法改正時、一人別枠方式という政治的妥協がなされた理由は、議員定数不均衡訴訟が掲げる一対一という目的が達成された段階の国会に対する不安の声に対応したものであった。二倍未満という一対一に近い状況の実現は歎

迎されるべきものであったにもかかわらずこれに対する不安の声が高まったということは、一対一が実現されたとしても議員が全国民の代表者として行動するとは限らないという懸念があったからである。議員が全国民の代表者として行動しない場合に多数決主義を絶対視すれば、結果として過疎地の少数者の声に対する配慮が欠けることになる。言い換えれば、少数者の立場に配慮するという多数決主義の憲法的限界を自覚した議員集団が存在して初めて、国会は全国的視点で行動できるのである。

議員定数不均衡訴訟が提起し続けてきた問題が仮に全面解決したとしても、すなわち投票価値が一対一になったとしても、「全国民の代表者の選出」という憲法の課題は追求され続けられねばならない。要は、このような人物の育成こそが永遠の課題として国民に課されているのである。これが、議員定数不均衡訴訟の究極にある問題といえよう。

【後記】

藤倉先生にはじめてお会いしたのは一九六三年夏、京都駅においてであった。私は当時法学部三回生で、アームストロングの寮生であった。先生は、館出身の法学部の先輩の一人であり、法学部の在寮生にとっては伝説の人であった。京都駅でお会いしたのは先生ご夫妻がアメリカでのご研究を終え帰国されたのを迎えるためであった。その年の秋から、先生はアームストロング館長オーテス・ケリー先生の補佐役として寮生と起居を共にされることになったため、研究会などの諸行事を通してだけでなく私的にも指導を受ける機会に恵まれることになったのである。

先生からお聞きするアメリカ法に関するお話はどれも大変新鮮で刺激的であり、その都度一挙に視野が広がった感じを受けた。私はまず、先生がアームストロング大学でレーベンシュタイン (Karl Roewenstein) 教授の憲法の講義を同教授の著書をテキストにして受講されたということに深く感銘を覚えた。また、先生から聞くウォーレン・コートの判決特に

ブラウン判決の話を通して、アメリカでは人種問題というような大きな社会問題の解決に裁判所が深くかかわっていることを知り大いに刺激を受けた。

また先生は、一九六四年に、「同志社法学」にイェール大学のロストウ (Eugén Rostow) 教授の日系アメリカ人事件に関する論文の翻訳を發表された。これを読んで非常に大きな衝撃と感銘を受けたことを覚えている。第二次大戦中にこのような人権侵害事件がアメリカで発生していたことも衝撃的なことであつたが、この政府行為の合憲性を争う事件が戦時下のアメリカ最高裁で審理されていたことに大きな衝撃を受けた。さらに、最高裁の憲法判断と軍部の行為を批判するロストウ教授の論文が戦時下においても自由に公表されていたという事実にも感銘を受け、アメリカにおける立憲主義の姿を見る思いがした。

先生が法学部に所属されたことにより、法学部のアメリカ法関係の資料は一段と充実度を増し、その結果、同志社における「アメリカ法研究」は飛躍的に高まりを見せていくことになった。これと連動する形で、法律資料を使つての「アメリカ研究」が進展を見せることになった。まず、当時開催されていた「京都アメリカ研究夏期セミナー」において、法律のセクションがたびたび開催されるようになり、その講師陣として先生のご尽力を通して著名な法律家が招聘されたことを挙げねばならない。ハースト (Willard Hurst) 教授、グリズウォールド (Erwin Griswald) 教授、キートン (Robert Keeton) 教授、カラブレシー (Guido Calabresi) 教授、ケイディツシユ (Sanford Kadish) 教授などが来日されたのは一九六六年から一九七五年頃のことである。また、アメリカ研究所内の部門研究として「アメリカ最高裁判所に関する研究」が先生を中心に発足した。この研究会は今日まで続いており、その間多くのアメリカ法研究者が育つたのである。

先生はこの間、国内の複数の大学で教鞭をとられただけでなく、アメリカの多くのロー・スクールでの講義を通して研究者、法律家との交流を深めてこられた。同志社法科大学院に海外から多くの研究者、法律家を招聘できたことは、このような深い国際交流があつてはじめて可能になったといえるのである。これにより同志社ロー・スクールの学生諸君は、広い世界に接し視野を広げる機会を与えられることになったのである。

先生が長年にわたり同志社教育の充実に尽力されてこられたことに對し、教えを受けた一人として心からの謝意を表するとともに、喜寿を迎えられた先生のご健康とますますのご活躍をお祈り申し上げたい。

- (1) *Colegrove v. Green*, 64 F. Supp. 632 (1946).
- (2) *Colegrove v. Green*, 328 U. S. 549 (1946).
- (3) 日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定に伴う刑事特別法違反被告事件、最大判昭和三四年二月一六日 刑集一三卷一三三三三三五頁。
- (4) 衆議院解散無効確認請求事件、最大判昭和二八年四月一五日 民集七卷四号三〇五頁。
- (5) 衆議院議員資格確認並びに歳費請求事件、最大判昭和三五年六月八日 民集一四卷七号二一〇六頁。
- (6) 東京地判昭和二八年一〇月一九日 判時一一号三頁、東京高判昭和二九年九月二日 判時三五号八頁。
- (7) *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).
- (8) *Baker v. Carr*, 179 F. Supp. 824 (1959).
- (9) *Luther v. Borden*, 7 How. (48 U.S.) 1(1849).
- (10) *Rutledge* 裁判官の同意意見 (328 U.S. 564) にこの評語がある。
- (11) *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964); *WMCFA v. Lomenzo*, 377 U.S. 633 (1964); *Maryland Committee for Fair Representation v. Tawes*, 377 U.S. 656 (1964); *Davis v. Mann*, 377 U.S. 656 (1964); *Roman v. Sincoc*, 377 U.S. 695 (1964); *Lucas v. Forty-Fourth General Assembly of Colorado*, 377

U.S. 713 (1964).

- (12) 選挙無効請求事件、東京高判昭和三八年一月三〇日 行集一四卷一号二頁。
- (13) 選挙無効請求事件、最大判昭和三九年二月五日 民集一八卷二号二七〇頁。
- (14) 選挙無効請求事件、東京高判昭和四八年七月三十一日 判時七〇九号三頁。
- (15) 選挙無効請求事件、最判昭和四九年四月二十五日 判時七三七号三頁。
- (16) 選挙無効請求事件、東京高判昭和四九年四月三〇日 判時七三七号一〇頁。
- (17) 選挙無効請求事件、最大判昭和五一年四月四日 民集三〇卷三号二二三頁。
- (18) 選挙無効請求事件、東京高判昭和五五年二月三日 判時九八四号二六六頁。
- (19) 選挙無効請求事件、大阪高判昭和五七年二月一日 判時一〇三三号一九頁。
- (20) 選挙無効請求事件、最大判昭和五八年一月七日 民集三七卷九号一二四三頁。
- (21) 選挙無効請求事件、最大判昭和六〇年七月一日 民集三九卷五号一一〇〇頁。
- (22) 選挙無効請求事件、最大判平成五年一月二〇日 民集四七卷一号六七頁。
- (23) 選挙無効請求事件、最判平成七年六月八日 判時一五三八号一八五頁。
- (24) 選挙無効請求事件、最大判平成一年一月一〇日 民集五三卷八号一四四一頁。
- (25) 選挙無効請求事件、最判平成一年二月一八日 判時一七七二号三三頁。
- (26) 選挙無効請求事件、最判平成一年九月二七日 判時一九一一号九六頁。
- (27) 選挙無効請求事件、最大判平成一九年六月二三日 判時一九七七号五四頁。
- (28) 選挙無効請求事件、最大判平成三年三月三日 判時二一〇八号三頁。
- (29) 選挙無効請求事件、最大判平成八年九月一日 判時二一〇八号三頁。
は、六・五九倍の格差を違憲状態と判断した。民集五〇卷八号二二八三頁。
- (30) 選挙無効請求事件、最大判昭五八・四・二七 民集三七卷二号三四五頁、最判昭六一・三・二七 判夕六〇四号八三頁、最判昭六一・九・二四 判時一二七三号三五頁、最判昭六三・一〇・二二 判時一三三二号二三三頁、最大判平一〇・九・二〇 民集五二卷六号二七七三頁、最大判平一一・九・六 民集五四卷七号一九九七頁、最大判平一六・一・一四 民集五八卷一号五六頁、最大判平一八・二・〇 民集六〇卷八号二六九六頁、最大判平二二・九・三〇 判時二〇五三号一八頁。