

参議院の特殊性と選挙制度についての一考察

—一票の格差と地域代表—¹

堀 田 学

A study of the particularities and election systems
in the House of Councilors

Manabu Hotta

Niijima Gakuen Junior College

Takasaki, Gunma 370-0068, Japan

要 旨

2016年参議院選挙から「合区」が設定され、選挙制度が大きく変わった。また、近年では「一票の格差」を巡る裁判においても違憲判決が多く出されるなど選挙制度と一票の格差に関する議論が盛んである。他方、地方選出の参議院議員が減少することにもつながり、地域代表としてどのように考えるべきなのか、といった議論も多い。

本論文では、参議院が発足した当初の経緯を振り返りながら、参議院の特殊性と選挙制度について検討し、地域代表や二院制について考察することを目的とする。

Abstract

District reapportionment was carried out for the House of Councilors election in 2016, and the electoral system has undergone a major change. In recent years, discussions about vote disparity and electoral system reform have been thriving. There have been trials about vote value disparity and a large number of unconstitutional rulings by the courts. In addition, there has been much discussion about how to reduce the number of House of Councilors members and how the reductions will effect prefectural representatives.

While looking back on the initial circumstances when the House of Councilors was established, the purpose of this article is to examine the special characteristics of the House of Councilors and the election system, and to consider prefectural representatives and bicameral systems.

1. はじめに

2016年7月に参議院議員通常選挙が行われた。国政選挙ではこの選挙から選挙権年齢が18歳に引き下げられて有権者が約240万人増えた。この選挙ではもうひとつ大きな変化があった。それは、合区（ごうく）と呼ばれる参院選での選挙区の変更であった。議員定数不均衡（一票の格差）の是正のため、高知県と徳島県、鳥取県と島根県をひとつの選挙区とするものであった。このふたつの合区では徳島県と島根県出身の候補者が当選し、高知県や鳥取県での投票率は低かった。

この2つの合区が成立した背景は、参議院の一票の格差の解消である。都道府県単位で選出されていた参議院の選挙区選挙が大きく変わった。本論文では参議院発足当時の状況や議員定数不均衡の裁判を振り返りながら今後の参議院のあり方について考察を行う。

2. 参議院の歴史的展開

(1) 選挙制度の変遷

参議院は、1947年に施行された日本国憲法によってできた。そして、衆議院と並んで国会を構成している。大日本帝国憲法下では、帝国議会は衆議院と貴族院から構成されており、1925年の普通選挙法以降は満25歳以上の男子は衆議院議員を選ぶことができたが、貴族院議員は勅選議員であり、国民による選挙を通じての選出ではなかった。連合国軍総司令部（GHQ）によって起草されたマッカーサー草案では日本の国会は一院制となっていたが、日本政府の意向で二院制へと変更した経緯がある。また、その際に「地域代表」、「職能代表」、「間接選挙による議員の選出」などの選出方法、さらに貴族院の「民主化」の議論も加わって多くの案が出されていた²。GHQは、二院制を採用することについては受け入れたが、国民による直接選挙を求めていることや、日本国憲法第43条の「全国民を代表する」の規定などによって、衆議院と並んで参議院も国民の直接投票によって議員が選出される院が形成されることとなった³。

参議院議員の任期は6年で、その半数を3年ごと改選している⁴。第一回の参議院議員については、今でも日本国憲法第102条に記されているように「第一期の参議院議員のうち、その半数の者の任期は、これを三年とする」となっていた。

選挙制度について見ていく。第一回参議院議員通常選挙は1947年4月22日に行われた。当時、衆議院議員選挙については衆議院議員選挙法、参議院議員選挙については参議院議員選挙法のようにそれぞれの選挙によって法律が定められていたが、1950年の公職選挙法に衆議院、参議院、地方選挙が統合された。1947年参院選から1980年参院選までは、全国区と地方区から議員を選出していた。地方区は都道府県を単位とするものであり、全国区は全国を一つの選挙区とするものであったが、「銭酷区」と擲

揄されたように、知名度のある候補者や資金力のある候補者は有利とされたが、多くの候補者にとってはお金のかかる過酷な選挙区であったと言える。

1983年参院選からは地方区は選挙区と名称が変わり、全国区には全国を一つの選挙区とする拘束名簿式比例代表制が導入された。拘束名簿式とは、選挙管理委員会に提出する候補者名簿の順位を政党があらかじめ決めており、有権者は政党名を記入して投票し、各政党の獲得票数をドント式によって計算し、議席を配分する方式であった。日本にはドイツにおけるような阻止条項（5%条項）がないため、参院選では多くのミニ政党と呼ばれる政党が多く出現した⁵。

2000年ごろに自民党での党費肩代わりや党員獲得数による比例代表の名簿での上位掲載が問題となり、有権者が選挙の際に比例代表の候補者個人を選ぶことのできる非拘束名簿式が2001年参院選より導入されることとなった。この非拘束名簿式の背景は当時の森喜朗内閣で自民党の党勢が低迷していたことも要因のひとつとして考えられる。参議院には以前からいわゆる「タレント議員」が多く存在していたが、この非拘束名簿式の導入によって、自民党や民主党などは知名度のあるタレント候補を比例代表の候補者に担ぎ上げるという傾向も強まった。また、職域代表の性格もあり、各種団体の組織内候補も多く見られる。

2016年参院選では、2015年に公職選挙法が改正され、有権者年齢が20歳から18歳に引き下げられ、約240万人の新たな有権者が誕生した。多くの選挙管理委員会やマスコミ、大学や高校などで啓発活動を活発に行ったが、全国の投票率（選挙区）は、18歳は51.17%、19歳は39.66%、18歳と19歳を合わせた投票率は45.45%と必ずしも高い投票率とは言えるものではなかった。また、この参院選では後述する一票の格差の解消のために、鳥取県と島根県、高知県と徳島県の選挙区を統合して「合区（ごうく）」と呼ばれる選挙区が出現した。この合区は、参議院が発足してから都道府県単位で選出されていたものを大きく変えるものであると同時に、一票の格差や地域代表、他の県との不公平など多くの問題を投げかけるものとなった。

(2) 内閣との関係

参議院は「良識の府」「再考の府」と呼ばれる。これは政党間の対立が激しい衆議院とは異なり慎重な審議が期待されるというのが教科書的な二院制の説明である。しかしながら、この30年弱は参議院の勢力が時の政権枠組みを形作っていたと言って過言ではないだろう。

参議院には開設当初から1960年代初頭にかけて緑風会と呼ばれる院内会派が存在した。無所属議員の院内会派であったこの緑風会は、党議拘束はなく与野党の方針に是々非々で臨むスタンスを取っていた。しかしながら、55年体制が確立し、参議院におい

ても政党化の動きが進んだ。

1955年以降、自民党の一党優位体制が確立していくなかで、参議院は衆議院との差別化を図ることに苦慮することになる。実際、1959年参院選から1986年参院選まで自民党は参議院においてほぼ一貫して単独過半数を獲得していた⁶。衆議院のカーボンコピーという批判も出され、参議院は様々な改革を模索することとなった⁷。

このように自民党一党優位体制の下、衆議院・参議院ともに多数派を形成し、自民党単独政権が続いていたが⁸、1989年参院選から2016年参院選まで第一党が単独で過半数を得る状況はなかった。この結果、日本の政治は単独政権の時代から連立政権への時代へと大きく変わった。特に、1993年に自民党が結党以来、初めて下野した細川内閣以降の内閣はほとんどが連立政権である⁹。政権選択の議院は衆議院であり、衆議院の政党分布によって政権の枠組みが形成されるのが本来のあるべき姿であるが、実際は、自民党が衆議院で単独過半数を得ていても参議院で多数派を占めていなかったことから、村山内閣時の自民党・社会党・新党さきがけ（自社さ）の三党連立や小淵内閣時の自民党・自由党の連立（自自連立）、後に公明党が加わり、自自公連立、そして自由党が分裂し、その一方の保守党が自民党へ合流したのちの自公連立、2009年の民主党政権発足時の民主党・社会民主党・国民新党の連立（民国社連立）など連立政権が常態化している。

参議院の存在が良くも悪くも注目を集めたのは、2007年参院選以降のいわゆる「ねじれ国会」である。このねじれ国会も2007年～2009年までの期間と2010年～2013年までの期間に大きく大別できる。本論文では、2007年～2009年までを第一期、2010年～2013年までを第二期と呼ぶこととする。第一期では、福田内閣と麻生内閣がその時期にあたるが、衆議院では2005年の郵政選挙で自民党と公明党で3分の2以上の多数を占めていたため、時間はかかったものの、衆議院での再議決によって法律の成立が可能であった¹⁰。福田首相は政権運営に苦慮し、民主党との大連立を模索したこともあった。

より深刻な状況であったのは第二期であった。2010年参院選で与党であった民主党は敗北し、民主党と国民新党を合わせても参議院での過半数を得ることができなくなった¹¹。その後、2012年には社会保障と税の一体改革を巡り、民主党内で小沢一郎を中心としたグループが分裂したことにより、衆議院での民主党と国民新党の議席は3分の2を下回ることとなった。これは本格的な衆議院と参議院の多数派が異なる状況を生じさせ、「決められない政治」と呼ばれる政治状況を生み出すこととなった。この時期は、前年の2011年に発生した東日本大震災の復興のための関連法案やそのための予算の裏付けとなる特例公債法の成立の見通しが立たない状況となった。

その後、2012年12月の衆院選で自民党が政権に復帰し、第二次安倍内閣が発足した。

2013年参院選では自民党・公明党で非改選議席も含め135議席を獲得し、ねじれ国会は解消した。2016年参院選では自民党が単独過半数を27年ぶりに回復し、さらに日本国憲法の改正に前向きな政党が衆参ともに3分の2以上の議席を獲得する状況を生み出した。

3. 日本国憲法と議員定数不均衡

(1) 近代選挙の原則と一票の格差

日本国憲法では選挙については、第15条で普通選挙や秘密選挙について保障されている。また、第43条1項で「全国民を代表する選挙された議員」によって衆議院・参議院双方とも構成されるとされている。そして、選挙の基本原則は、①普通選挙、②平等選挙、③自由選挙、④秘密選挙、⑤直接選挙の5つとされている¹²。普通選挙は、性別や財産、納税額などによって参政権を制限しない原則である。平等選挙は「一人一票」の原則であり、憲法第14条1項の「法の下での平等」により保障されている。実際の投票の際の一人一票だけではなく、居住している地域において投票価値の差もこの原則に含まれる。自由選挙は、投票の自由や選挙運動の自由、棄権の自由も含まれると解されている。秘密選挙は、憲法第15条4項にあるように誰に投票したのかを明らかにされない、そして、それを明らかにすることを強制されないことである。直接選挙は、有権者によって直接投票された結果が選挙結果となることで、対となるものは間接選挙である。

平等選挙の原則の意味は、「選挙人のうちに複数の投票権をもつ者が認められる複数選挙や納税額の多少によって選挙人が複数の等級に分けられる等級選挙などの不平等選挙を禁ずるものとされてきたが、第一次大戦後に各人の投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても等しいものでなければならないと解されるようになった。現在では、多数代表制や少数代表制の選挙区割りにも基本的に妥当すべきものとされ、有権者数（人口）と議員数とが各選挙区間で均等になるよう議席配分がなされなくてはならないとする原則とされるにいたっている」¹³のように歴史とともに変化してきたという。

また、芦部は議員定数不均衡の問題を考えるにあたり、「①投票価値の平等、②厳格な司法審査の必要性、③国民の意思を公正かつ効果的に代表するために考慮される非人口的要素は、定数配分が人口数に比例していなければならないという大原則の範囲内で認められるにすぎないこと」¹⁴の3点を指摘している。その上で、「衆議院議員選挙においては、具体的には、一票の重みが議員一人当たりの人口の最高選挙区と最低選挙区とでおおむね2対1以上開くことは、投票価値の平等の要請に反すると解するのが妥当である。一票の重みが特別の合理的根拠もなく選挙区間で2倍以上の較

差をもつことは、平等選挙（一人一票の原則）の本質を破壊することになるからである」¹⁵とし、参議院については、「両院制の趣旨に適合する「公正かつ効果的な代表」を実現するために真にやむを得ない合理的な理由が存するかぎり、人口比例の幅が衆議院の場合より若干広くなる可能性は認められるとしても、もし都道府県を単位とする地方区（旧）では人口比例から大きく乖離する現状の是正が難しいとすれば、むしろ憲法原則である投票価値の平等を生かすための新しい選挙区制の検討が必要となろう」¹⁶としている。

なお、参議院の全国を一つの選挙区で行われている比例代表制は一票の格差の問題は生じない。衆議院の比例代表選挙は、全国を11ブロックに分けて行われているが、有権者数と各ブロックの定数を見ると、決して大きな格差は生じていない。

(2) 参議院議員定数の変遷

参議院の議員定数は、第一回参院選が行われた1947年は250人であった。1972年の沖縄県の本土復帰に合わせて2議席が増加し252人となって、2000年の公職選挙法の改正で10議席削減されるまで50年強の間、定数に関しての変化はなかった。選挙区の定数の増減については、1994年の公職選挙法改正で、8増8減と呼ばれる定数是正が行われ、宮城県・埼玉県・神奈川県・岐阜県でそれぞれ2人ずつ定数が増えた一方で、北海道は4人の定数減、兵庫県・福岡県ではそれぞれ2人ずつ定数が減ることとなった。2000年の公職選挙法改正においては、比例代表が100人から96人に削減され、選挙区では152人から146人へと減少し、内訳としては岡山県・熊本県・鹿児島県でそれぞれ2人ずつ削減された。2006年の公職選挙法改正では4増4減が実施され、東京都と千葉県では2人ずつ定数が増える一方で、栃木県と群馬県では2人ずつ削減された。2012年の改正では4増4減が実施され、神奈川県・大阪府では2人ずつ定数が増え、岐阜県と福島県では2人ずつ削減された。2015年の改正では、2人ずつ増加したのは、北海道・東京都・愛知県・兵庫県・福岡県で、2人ずつ削減されたのが宮城県・新潟県・長野県であった。そしてこの改正でこれまで都道府県単位で行われてきた選挙区選挙が、鳥取県と島根県、高知県と徳島県が「合区」となり、2つの県にまたがって行われることとなった。

表1 選挙区定数一覧

選挙区定数一覧 (2015年改正)

12人区	東京都
8人区	神奈川県、愛知県、大阪府
6人区	北海道、埼玉県、千葉県、兵庫県、福岡県
4人区	茨城県、静岡県、京都府、広島県
2人区	青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県、栃木県、群馬県、新潟県、長野県、山梨県、岐阜県、富山県、石川県、福井県、岡山県、三重県、滋賀県、奈良県、和歌山県、山口県、香川県、愛媛県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
2人区(合区)	鳥取県・島根県、徳島県・高知県

選挙区定数一覧 (2012年改正)

10人区	東京都
8人区	神奈川県、大阪府
6人区	埼玉県、千葉県、愛知県
4人区	北海道、宮城県、茨城県、新潟県、長野県、静岡県、京都府、兵庫県、広島県、福岡県
2人区	青森県、岩手県、秋田県、山形県、福島県、栃木県、群馬県、山梨県、岐阜県、富山県、石川県、福井県、岡山県、三重県、滋賀県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、山口県、香川県、愛媛県、徳島県、高知県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

選挙区定数一覧 (2006年改正)

10人区	東京都
6人区	埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、大阪府
4人区	北海道、宮城県、福島県、茨城県、新潟県、長野県、岐阜県、静岡県、京都府、兵庫県、広島県、福岡県
2人区	青森県、岩手県、秋田県、山形県、栃木県、群馬県、山梨県、富山県、石川県、福井県、岡山県、三重県、滋賀県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、山口県、香川県、愛媛県、徳島県、高知県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

選挙区定数一覧 (2000年改正)

8人区	東京都
6人区	埼玉県、神奈川県、愛知県、大阪府
4人区	北海道、宮城県、福島県、茨城県、千葉県、新潟県、長野県、岐阜県、静岡県、京都府、兵庫県、広島県、福岡県、熊本県、鹿児島県
2人区	青森県、岩手県、秋田県、山形県、栃木県、群馬県、山梨県、富山県、石川県、福井県、岡山県、三重県、滋賀県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、山口県、香川県、愛媛県、徳島県、高知県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県、沖縄県

選挙区定数一覧 (1947年当時)

8人区	北海道、東京都
6人区	愛知県、大阪府、兵庫県、福岡県
4人区	福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、新潟県、長野県、静岡県、京都府、岡山県、広島県、熊本県、鹿児島県
2人区	青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、富山県、石川県、福井県、山梨県、岐阜県、三重県、滋賀県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、山口県、香川県、徳島県、愛媛県、高知県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県

出典：参議院ホームページから筆者作成

参議院では全定数の変化は2000年のときのみであり、選挙制度の変化は1983年の拘束名簿式比例代表制の導入と2000年の非拘束名簿式比例代表制の導入、そして2016年の選挙区選挙への合区導入である。他方、衆議院においては地方から都市部への人口流入に伴う定数是正が中選挙区制の時代から行われていた。1996年の総選挙から小選挙区比例代表並立制が導入され、その後も比例代表の定数の削減や小選挙区の0増5限など数年に一度改正が行われ、現在では小選挙区が295人で比例代表が180人の合計275人となっている。

表2 衆議院と参議院の定数の変遷

【衆議院】		【参議院】	
選挙年	定数	選挙年	定数
1946	468	1947	250
1947	466	1970	252
1954	467	2001	247
1967	486	2004	242
1970	491		
1976	511		
1986	512		
1993	511		
1996	500		
2000	480		
2014	475		

出典：衆議院ホームページから筆者作成

表を見ればわかるように、近年の定数是正は頻繁に行われていることが分かる。これは、衆議院・参議院ともに選挙が行われるたびに「定数不均衡」の裁判（いわゆる「一票の格差」）が行われ、地方裁判所や高等裁判所レベルでは、「違憲・無効判決」が下されることも多くなってきており、最高裁判所も「違憲状態」判決を出して、国会がその是正に取り組むよう「警告」している状態である¹⁷。そのため頻繁に定数是正が行われているということが出来る。しかしながら、その是正はあくまで「応急処置」的なものであり、「弥縫策」と批判されても仕方ない状況にある。

(3) 参議院議員定数不均衡の裁判の変遷

参院選は1947年に第一回選挙が行われたが、都道府県単位の地方区の定数は1946年当時の人口に基づき、各選挙区人口に比例する形で、2から8の偶数の定数が配分された¹⁸。当時の最大人口格差は2.62倍であったという¹⁹。

参議院の一票の格差の訴訟は、1962年7月1日に行われた参議院議員通常選挙が始まりである。最高裁大法廷は、「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ものと解せられる。…憲法14条、44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。」「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って、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14条1項に反し無効であると断ずることはできない」としている（1964年2月5日大法廷判決）²⁰。

1977年7月10日の参議院選挙での最大格差は5.26対1であった。そしてこの選挙を巡る1983年4月27日の最高裁判決では、「参議院議員の任期を6年としていわゆる半数改選制を採用し、また、参議院については解散を認めないものとするなど憲法の定める二院制の本旨にかがみると、参議院地方選出議員については、選挙区割や議員定数の配分をより長期にわたって固定し、国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能をそれに持たせることとする事とも、立法政策として許容されると解される」としている。ここでは参議院の特殊性（半数改選や解散がないことなど）に言及している。その上で、「参議院地方選出議員の選挙について公職選挙法が採用した2人を最小限として偶数の定数配分を基本とする前記のような選挙制度の仕組みに従い、その全体の定数を増減しないまま本件参議院議員選挙当時の各選挙区の選挙人数又は人口に比例した議員定数の再配分を試みたとしても、なおかなり大きな較差が残るといっているのであって、選挙区間における議員1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。そして、他方、本件参議院議員定数配分規定の下においては、前記のように、投票価値の平等の要求も、人口比例主義を基本として選挙区割及び議員定数の配分を定めた選挙制度の場合と同一に論じ難いことを考慮するときは、本件参議院議員選挙当時に選挙区間において議員一人当たりの選挙人数に前記のような較差があり、あるいはいわゆる逆転現象が一部の選挙区においてみられたとしても、それだけではいまだ前記のような許容限度を超えて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたとするには足りないものというべきである」と合憲の判決を下している²¹。

1992年7月26日に行われた参議院選挙においては、最大格差6.59対1となり、1996年9月11日の最高裁判決では、選挙当時の投票価値の不平等について「もはや到底看することができないと認められる程度」に達していたとして違憲状態であると判断した。しかし、その到底看過できない程度から選挙までの間に相当期間が経過したものとは言えないとして合憲判決を下した（合理的期間論）。

これに関して、議員定数配分規定に関する憲法判断について、①違憲状態が生じていない「合憲」、②「違憲状態」及び③違憲状態が相当期間継続した「違憲」に区分されている。ただし、③「違憲」の憲法判断はそのまま違憲判決となるものの、①「合憲」判断と、②「違憲状態」の憲法判断は、ともに結果として合憲判決になる点に留意する必要があるという²²。

その後、1995年7月23日執行の参議院選挙から2007年7月29日執行の参議院選挙までは裁判になっているものの、「合憲」判決が続いた。参議院の特殊性などから最大格差は6倍程度とされていた。

2010年7月11日執行の参院選と2013年7月21日執行の参院選では違憲状態判決が出ている。2010年参院選の最高裁判決は、2012年10月17日に出された。そのなかで「より適切な民意の反映が可能となるよう、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある」とし、都道府県単位の選挙区選挙についての抜本的改革を国会に求めている。そしてこの判決は、昭和58年判決の判断枠組みを変えたものであるという²³。また、2013年参院選の最高裁判決は、2014年11月26日出され、この判決は「衆参いずれの選挙においても、選挙無効訴訟の処理の仕方に大きな相違が見受けられなくなりつつある」²⁴とし、衆院選における判断基準を参院選にも採用することとなった。

4. 参議院の特殊性-二院制の意義-

これまで見てきたように、参議院における一票の格差は衆議院ほど厳しく裁判で判断されてきたわけではなかった。一票の格差について、衆議院はおおむね2倍、参議院はおおむね5倍とされ、地域代表（＝都道府県の代表）の側面を考慮し、投票価値の平等性を衆院ほどまで裁判所も求めてはこなかった²⁵。

参議院における地域代表や職域代表などといった考え方は、参議院という制度が形成された戦後直後の帝国議会の議事録を見るとその経緯がわかる。やや長くなるが、以下、当時の議事録を引用する。

1946年12月4日の帝国議会貴族院本会議で大村内務大臣は「両院制度の採用の趣旨に顧み、参議院議員の選出方法は衆議院議員とは異った方法を採用し、両院の構成を出来るだけ異質的なものたらしむべきである」と述べ、そのなかで職能代表制の採用の可能性について言及している。しかしながら、ある一定の団体から推薦された候補者から選挙する方法については日本国憲法の平等選挙の原則に適合するかに疑問の余地がある。そこで、「全国選出議員は、全都道府県を通じ、全国を一単位として選挙さ

れるのでありますが、是は地域代表的の考え方を全然考慮に入れず、専ら学識経験とにも優れた、全国的な有名有為の人材を簡拔することを主眼と致しますと共に、職能的知識経験を有するものが、選挙される可能性を生ぜしめることに依って、職能代表制の有する長所を採り入れんとする狙いを持つものである」、さらに、地方区については「原則として府県の区域を一選挙区として選挙する衆議院議員との間に選挙区構成上差異がないことに相成りますが、第一に各選挙区に於いて一時に選挙せられる議員の数が、参議院の場合には、衆議院の場合に比し、遥かに少ないことになって居りますから、此の同一選挙区より選出されましても、参議院議員と、衆議院議員との間には、自ら異なった色彩を有することが期待される」²⁶。そして、松平親義貴族院議員が「参議院の性格の中に府県代表という意味を加味するということは考えられるのではないかと質問したのに対し、大村国務大臣は「参議院に於きましては、地域代表と云う意味の思想は、是は採ることが出来ないものと思う」とし、地域代表的性質というものは、「地方の事情に詳しい人に出て貰うと云う趣旨」と答弁している²⁷。

このように発足当初から現在でも議論となる衆議院とは異なった民意を反映させるかどうかというのが論点であったことがわかる²⁸。そこで、選挙制度を全国区と地方区に分けたことについて、全国区が職能的知識経験を有するものが選挙される全国選出議員であり、地方区が地域代表的性格を有する地方選出議員という趣旨であった。

この職能代表と地域代表の考え方は、1983年4月27日の最高裁大法廷判決でも見られ、全国選出議員については「全国を一選挙区として選挙させ特別の職能的知識経験を有する者の選出を容易にすることによって、事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り」、地方選出議員については「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と解することができる」と述べている²⁹。

参議院が「カーボンコピー」と揶揄されて久しいが、1989年以降連立政権が常態化していることについて、大山礼子は「参議院の強さはもはや隠れのないものになった」とし、「近年の参議院の権限縮小をめざす動きとして表面化してきたのは、衆議院多数派を基盤として成立する内閣が参議院に対して感じはじめた苛立ちに起因するもの」³⁰と指摘している。さらに、参議院が地方代表議院となったとして、その党派構成が衆参で大きく異なり、「両院間の意見対立によって法律案の審議に支障を来すことを覚悟しなければならない」、そして、「衆議院総選挙で国民の多数の支持を得た政党を中心に内閣が組織され、その内閣の政策実現を地方代表議院が阻むことは許されるのか」³¹とも述べている。只野雅人も「対等型を前提とすると、両院の構成の相違を際ただせることは必ずしも好ましい結果をもたらさない」³²と述べている。そして、

「地域代表」による第一院の補完・抑制という手法は、「不等質」な構成要素を内包する国家では重要な意味を持つ、「しかしながら、地域的な多様性・不等質性が顕著に現れない国会においても否定できないように思われる」そして、「地域代表を必要とするほどに人口の多様性が顕在化していない国家において、しかしながら一院の議会のみでは十分にすくい上げることのできない多様性をどのように読み取るのか」³³という視点も重要である。

参議院改革については、衆参の権限をどのようにするのかを含めて議論していかなければ、「ねじれ国会」が常態化する状況において「決められない政治」で国政が停滞することも大いに懸念されるのである。

参議院は、発足当初から衆議院とは異なる克服しなければならない課題に直面していた。それがどのように「民意」を議会に反映させるかということであった。そのなかで、職能代表、地域代表などの考え方が出てきたと言える。最高裁もこのような参議院特有の事情を踏まえ、1票の較差について衆議院に比べてやや緩い基準で判断していた³⁴。それが、2012年判決で衆院での判断基準を適用することとなり、過去2回の参院選に関する最高裁判決は、「違憲状態」となっている。

このように最高裁が一票の格差に対して厳しい態度で臨んでくることとなり、国会、特に参院自身が選挙制度の改革について議論が進むこととなった。2010年に当時の西岡武夫議長は、全国を9つのブロックに分けて、非拘束名簿式比例代表制によって選挙を行う私案を発表し、翌年には非拘束名簿式比例代表制から単記投票制（個人名投票）とする私案を発表した。この場合、定数242人を維持した場合の一票の格差は、最大1.066となり、定数200人とした場合の一票の格差は、最大1.132倍となるものとされた。

表3 西岡私案の9ブロック

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

出典：西岡武夫「参議院選挙制度の見直しについて（たたき台）」より

その後、西岡議長は死去したため、具体的な議論へと発展することはなかった。しかし、2012年と2014年に最高裁は参院選について違憲状態判決を出したことで、参議院に選挙制度協議会を設置し、選挙制度についての議論が超党派的に行われることとなる。2014年12月26日に山崎正昭参議院議長に提出された「選挙制度協議会報告書」では、各会派がそれぞれ案を提出した。そして、2014年4月25日に脇雅史座長が「座長案」を示し、「合区」が選挙制度改革の議題にのぼることとなった。この合区は対象となる県には大きな衝撃が走り、反発や合区する県の組替など議論が活発化した。その後、2015年7月23日に2つの公職選挙法改正案が発議された。1つ目は、「4県2合区を含む10増10減」案、2つ目は、「20県10合区による12増12減」案であった。「4県2合区を含む10増10減」案を自民党が支持したのに対し、公明党は民主党とともに「20県10合区による12増12減」案を支持し、与党間での対応が分かれた。最終的に7月23日に「4県2合区を含む10増10減」案が自民、維新、元気等の賛成多数で成立し、2016年参院選から鳥取・島根、徳島・高知が合区となった³⁵。

これによって2010年国勢調査の人口で最大格差は2.974倍となり、従来の都道府県単位の選挙区に比べて格差は下がるものの、約3倍の格差であり必ずしも一票の格差が抜本的に是正されたものとは言えないだろう。

2016年参院選の投票率は選挙区の全国平均は54.70%（前回52.61%）であった。合区となった鳥取県は56.28%（58.88%）、島根県は62.20%（60.89%）、徳島県は46.98%（49.29%）、高知県は45.52%（49.89%）であった。特に高知県の投票率の低下率は全国で最も大きく、合区によって有権者の選挙に対する関心が低くなったことも要因の一つと考えることもできよう。

参院の選挙制度は、日本国憲法下で二院制が導入される経緯から参院特有の課題があった。その特有の事情のために衆院とは異なる判断基準によって一票の格差もある程度まで許容されてきた時期もあった。しかしながら、近年の最高裁判決はその基準を厳しく採用することとなり、違憲状態判決が2回連続で出されている。そこで都道府県単位の選挙区の抜本改革を最高裁は求めたが、各党・各会派の利害が複雑に絡み合い、実際は鳥取・島根、徳島・高知の4県を犠牲にする形での一票の格差の是正にとどまった。2016年参院選の一票の格差を巡る裁判も行われており、2017年中には最高裁の判断が示される見通しである。

衆院を政権選択として小選挙区制を、参院はそれとは異なる民意をくみ取る制度として比例代表制、ブロック制、都道府県知事の兼務などさまざまな案が出されている。現在の衆参の選挙制度は非常に似通っている制度であり、多様な民意を反映する二院制のあり方についての議論に発展している。

また、ねじれ国会を経験した日本政治は、東日本大震災の最中、「決められない政治」として与野党が国民の批判にさらされた。その後の自民党の政権復帰後はねじれ国会も解消し、これまでとは逆に「決めすぎる政治」や「自民一強」として現在の日本の政治状況への批判も多い。

衆参の選挙制度は似通ってはいるものの、衆参同日選は過去に2回しかなく、衆院は首相の専権事項として解散権を行使できるため、政権与党に有利な状況で総選挙となることが多いのに対し、参院は3年に1度定期的に選挙があるため、政権与党にとって逆風の場合が多い。1989年や2007年の参院選はその象徴的な選挙と言えるであろう。このような状況を考えると、衆参の選挙制度は似ているものの、選挙の時期が異なるために実際は異なった民意が反映されていると言われても過言ではないだろう。このような状況においてもいったんねじれると「決められない政治」が生じ、政治が停滞する。選挙制度を抜本的に改正するとなると、衆院とは全く異なった民意の反映が常態化する恐れも大いにあるだろう。

参院の選挙制度改革は衆参の権限の再考もあわせて行う必要があるとともに、参院を都道府県代表の府として存続させる場合においても憲法改正をして参院は地方代表の府として盛り込むことなども必要となるであろう。今後の政治状況によっては再び衆参の多数派が異なるねじれ国会となる可能性もゼロではない。中長期的な視野に立って、一票の格差について両院の権限の再配分も含めて議論を深めていく必要があるのではないか³⁶。

注

- 1 参議院議員通常選挙に関しては「参院選」と表記している。また、格差と較差については、判決文の引用では「較差」を用い、その他については「格差」を用いる。
- 2 一院制か二院制かなどの議論に関しては、田村公伸「憲法制定過程と二院制－参議院成立の議論を検証する－」『議会政策研究会年報』第6号、2004年、ならびに木下和朗「日本国憲法成立過程における両院制の構造」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開〈上巻〉』信山社、2012年、などが詳しい。
- 3 田村公伸によれば、この二院制について「当時としては、世界的にも数少ない単一国家の両院民選型議会」であったとし、この一院制か二院制かのGHQと日本政府との対立については、「議会（国会）を徹底的に民主化したいGHQと、民主化に自信を持たず、民選の衆議院を新しいタイプの「貴族院」で牽制したい我が国政府の思惑が背景にあったことは見過ごせない」と指摘している（田村公伸「憲法制定過程と二院制－参議院成立の議論を検証する－」『議会政策研究会年報』第6号、2004年、2頁－3頁）。
- 4 「貴族院令改正要綱」にのちの参議院の半数改選制につながるような文言が盛り込まれている（佐藤達夫『日本国憲法成立史 第一巻』有斐閣、1962年、395頁－396頁）。
- 5 只野は、1983年の参院選から導入された比例代表制について、「全国一区の「完全比例代表制」は公正な議席配分を保障し、「参議院らしい政党化」に一定の貢献をなしたように思われる」と評価している（只野雅人「参議院の独自性と選挙制度－多元的民意の反映と「政党本位」－」

- 『ジュリスト』No.1213, 2001年12月1日号, 35頁。
- 6 参院選後に無所属議員を入党させることで自民党の過半数を維持していた。
 - 7 例えば、押しボタン式投票などは衆議院との差別化を図るために導入されたものの一例と言える。党議拘束の緩和や決算機能の強化などもたびたび議論の対象となっている。
 - 8 新自由クラブとの連立は存在した。
 - 9 第二次橋本内閣や第一次小渕内閣発足時は自民党単独政権であったが、橋本内閣時は自民・社会・さきがけの閣外協力であったり、小渕内閣発足時は金融再生法案について野党案を受け入れる等以前の自民党政権ほどの強さがあったわけではない。
 - 10 インド洋へ派遣されていた自衛隊が日本に戻ることとなった補給支援特別措置法やガソリン税の暫定税率が約1か月適用されなかった道路整備費財源特例法など。
 - 11 鳩山内閣の普天間飛行場の移設問題に絡み、社民党は連立から離脱していた。242議席のうち民主党は106議席、国民新党は3議席であわせて109議席であった。
 - 12 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第六版〕』有斐閣, 2015年, 262頁-266頁。
 - 13 野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ〔第4版〕』有斐閣, 2006年, 18頁。
 - 14 芦部信喜, 前掲書, 141頁。
 - 15 同上。
 - 16 同上, 146頁。
 - 17 2012年総選挙を巡り、広島高裁と広島高裁岡山支部では「違憲・選挙無効判決」が出ている。
 - 18 三輪和宏・河島太朗「参議院の一票の格差・定数は正問題—我が国・諸外国の現状と論点整理—」『調査と情報』第610号, 2008年, 1頁。
 - 19 同上。
 - 20 山本浩三「議員定数不均衡と選挙の平等」『別冊ジュリスト 憲法判例百選（新版）』No.21, 1968, 28頁。
 - 21 『ジュリスト』No.794, 1983年, 26頁。
 - 22 三輪和宏・河島太朗, 前掲書, 3頁。
 - 23 棟居快行「参議院議員定数配分をめぐる近時の最高裁判例-最高裁判平成26年11月26日大法廷判決を中心として-」『レファレンス』2015年7月号, 23頁。
 - 24 同上, 2頁。
 - 25 実際、アメリカ上院は各州2名ずつ選出されている。2006年の数字であるが、選挙区人口が最も多いのは、カリフォルニア州の645万7549人であり、最も少ないのは、ワイオミング州の51万5004人であった。一票の格差は70.79倍である（三輪和宏・河島太朗, 前掲書, 2008年）。
 - 26 第91回帝国議会貴族院本会議議事速記録第5号9頁。1946年4月10日に終戦後初めての衆議院議員総選挙が行われたが、この時の選挙制度は都道府県を一つの選挙区とし、一人が複数の候補者に投票できた（大選挙区制限投票制）。そのため、参議院の地方区と選挙区が重なっていたというのはそのためである。
 - 27 第91回帝国議会貴族院参議院議員選挙法案特別委員会議事速記録第2号17頁。参議院議員選挙法の審議過程については、佐藤研資「参議院選挙制度改革-1票の較差・定数は正問題を中心として-」『立法と調査』No.336, 2013年1月も参照。
 - 28 衆院と参院の選挙制度について、「参議院議員選挙法制定時には衆議院ではまだ中選挙区制が復活していなかったため、参議院の地方区を単記制とすることには衆議院と異なる選挙制度を採用する意味があったことに注意しなければならない」との指摘もある（大山礼子「『地域代表』と選挙区制」糠塚康江編『代議制民主主義を再考する—選挙をめぐる三つの問い—』ナカニシヤ出版, 2017年, 72頁）。
 - 29 「選挙無効請求事件 最高裁昭和58年4月27日大法廷判決」『ジュリスト』No.794, 1983年, 25頁。議会制と代表については、樋口陽一「利益代表・地域代表・職能代表と国民-最高裁

- 判決のなかの議会制像を手がかりに-』『ジュリスト』No.859, 1986年5月1日号で詳細に述べられている。
- 30 大山礼子「参議院の存在意義-地方代表議院としての可能性を考える-」『都市問題』第96巻第5号, 2005年5月, 16頁。これは2005年のものであり, 「ねじれ国会」が生じる前の論文であるが, 2007年から2013年まではほぼ内閣が1年で交代することとなったことを考えると, 示唆に富むものである。
- 31 同上, 18頁。
- 32 只野雅人「単一国家の二院制-参議院の存在意義をめぐって-」『ジュリスト』No.1311, 2006年5月1日・15日号, 32頁。
- 33 同上, 35頁。
- 34 朝日新聞 (1996年9月12日) 社説
- 35 自民案の合区は「鳥取・島根」「徳島・高知」であったが, 民主案での合区は定数2が「秋田・山形」「石川・福井」「鳥取・島根」「徳島・高知」「佐賀・長崎」, 定数4が「富山・岐阜」「山梨・長野」「奈良・和歌山」「香川・愛媛」「大分・宮崎」であった。また, この「合区」設置の過程については, 小松由季「参議院選挙制度の見直しによる「合区」設置—公職選挙法の一部を改正する法律」『立法と調査』368号, 2015年に詳しい。
- 36 高橋和之は, 「「理の政治」を期待された参議院が, 内閣の構成の仕方にまで大きな影響を与えることが好ましいかどうか, 一考の余地があろう」と述べている (高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣, 2006年, 101頁)。