

「衆議院選挙制度に関する調査会」（第5回）議事概要

1 日 時 : 平成27年2月9日(月) 15:00 ~

2 場 所 : 衆議院議長公邸

3 出席者 :

座長	佐々木 毅	明るい選挙推進協会会長、元東京大学総長
	荒木 毅	富良野商工会議所会頭
	岩崎美紀子	筑波大学教授
	大石 眞	京都大学教授
	大竹 邦実	地域社会ライフプラン協会理事長、元衆議院調査室長
	加藤 淳子	東京大学教授
	萱野 稔人	津田塾大学教授
	櫻井 敬子	学習院大学教授
	佐藤 祐文	横浜市会議長
	曾根 泰教	慶應義塾大学教授
	並木 泰宗	日本労働組合総連合会政治局局長
	平井 伸治	鳥取県知事
	堀籠 幸男	慶應義塾大学特別招聘教授、元最高裁判事
	町村 信孝	衆議院議長
	川端 達夫	衆議院副議長
	林 幹雄	衆議院議院運営委員会委員長

4 議事要旨

議題「衆議院小選挙区の一票の較差」

(1) 議長、副議長及び議院運営委員会委員長から挨拶が行われた。

(2) 事務局から、以下の事項について説明が行われた。

- ・ 「前回までの議論の整理」について

各都道府県への議席配分の基本原則として、①0増5減のような「緊急是正」を繰り返すのは適切ではなく、削除された「衆議院議員選挙区画定審議会設置法第3条第2項（各都道府県への「一人別枠」方式での配分規定）」に代わる制度的な較差是正・配分方法を設けること、②配分は、「有権者」ではなく「人口」を基準とし、都道府県単位とすること、③定数配分見直しは、大規模国勢調査の人口統計に基づき、「10年ごとの見直し」を基本とすること、について説明があった。

各都道府県への配分方式の条件として、①都道府県較差をできるだけ少なくすること、②定数1人の県をなるべくつukらないこと、③配分見直しによる各都道府県の議席の増減変動をなるべく少なくすること、④将来の人口変動（減少）にも、ある程度対応できるものとする事とし、以上の観点からラウンズ方式、アダムズ方式を中心にさらに検討を進めること、について説明があった。

各都道府県内の選挙区割り基準について検討することについて説明があった。

- ・ 「ラウンズ方式とアダムズ方式」について

米国における議論として、ラウンズ方式については、①パラドックス問題（アラバマのパラドックス、人口のパラドックス、新州のパラドックス）が生じること、②「取り分制約」を満たしていること、③人口の少ない州を優遇する偏りがあること、また、アダムズ方式においては、①パラドックスは生じないこと、②「取り分制約」を満たさないこと、③人口の少ない州を優遇する偏りが大きいこと、について説明があった。

我が国における議論として、ラウンズ方式については、①各都道府県への4つの配分条件をほぼ満たしていること、②パラドックスが生じる可能性はあるが、これまでも最大剰余法を採ってきていること、また、アダムズ方式については、①各都道府県への4つの配分条件をほぼ満たしていること、②「取り分制約」を満たさないこと、③公職選挙法では、衆議院及び参議院の各党への当選者の配分について採用されているドント方式は、「得票数を一から各整数で順次除して得た全ての商のうち、その数値の最も大きいものから順次数えて」と規定されており、アダムズ方式については、同様の規定による場合、1人別枠方式ととられる可能性があること等について説明があった。

なお、この問題については、各委員からの意見の状況を踏まえ、最終的な結論は出さず、定数の問題も視野に入れ、引き続き検討することとなった。

- ・ 「委員から要請のあった調査事項（米国下院議員の議席配分方式の変遷）」について

米国の下院議員の選挙制度については、憲法上、最初の議席配分を憲法に直接規定し、以後10年ごとに行われる国勢調査人口に基づき見

直すこと等が定められていたが、総定数の定めはなかった。議席配分の方式についても、人口比例によること、各州最低1人の配分を保証すること、議員1人当たりの有権者の下限を3万人とすることのみを定めていた。第1回国勢調査（1790年）後の最初の見直しから第5回（1830年）までジェファースン方式（ドント方式）、第6回（1840年）は、ウェブスター方式（サンラグ方式）が採用され、第7回（1850年）から第11回（1890年）までは、建前上はハミルトン方式（ヘア式最大剰余法）が採用された。第12回（1900年）は、ハミルトン方式（ヘア式最大剰余法）の理論的難点とされるアラバマのパラドックスが生じたため、ウェブスター方式（サンラグ方式）が採用され、第13回（1910年）もこれによることになった。第14回（1920年）においては、都市部と地方部の対立から議席の見直しに失敗した。第15回は、ウェブスター方式（サンラグ方式）が採用された。第16回からヒル方式となり現在に至るとの説明があった。

- ・「各都道府県内の区割り」について

平成6年の当初区割り、平成14年の区割り改定及び平成25年の区割り改定に際して区画審が定めた基準についての説明があった。このうち、平成25年の区割改定の基準については、平成23年最高裁判決を受けた緊急是正法において都道府県への定数配分を0増5減の形で法律を決め、改定の基準について改定対象を限定するという考えのもとに、人口最小県の鳥取県内の人口最小選挙区を基準として、選挙区間の人口較差を平成22年国勢調査人口に基づき2倍未満とすること、鳥取県内の選挙区の改定に当たり各選挙区の人口の均衡を図るという

こと、人口の較差を2倍未満とするための選挙区の改定に当たり選挙区の区域の異動を必要最小限にすること等の具体的な基準が法律上定められ、区割り改定の基準もこれを踏まえたものとなった、との説明があった。

具体的な区割りの事例（宮城県第5区・第6区、東京都第5区・第6区、高知県第1区・第2区）について説明があった。

米国のゲリマンダリングの事例について説明があった。

(3) 各委員からの主な発言

(前回までの議論の整理等)

- ・ 「定数1人の県をなるべくつukらない。」として人口が大幅に減った場合にも最低2議席を確保することとすると、1人別枠と同じ問題が起こる。また、定数削減の議論を進めていく中では、1議席の県が生じても仕方がないことをある程度覚悟すべきである。
- ・ 二院制議会において、下院（衆議院）が「責任政府」の関係にある中で、一定地域から選出する議員数について、下院議員の数が上院（参議院）議員よりも少なくなることは、バランス上いかがか。定数1人の県をつukらないということではなく、人口最小県の下院議員定数が少なくとも上院議員と同数、すなわち2人とすべきである。
- ・ 「定数1人の県をなるべくつukらない。」という結論だけでは誤解を招く。現状の定数を前提とした場合に、都道府県ごとに定数を割り振った後に最終的に選挙区割りをしたときの較差をなるべく小さくするためには、定数1人の県はなるべく避けることが現実的な選択であるという

実質的な理由も書くべきではないか。

- ・ 憲法上「定数0（の団体）を設けない」ことは当たり前であり、そのような制度は設けるわけにはいかないのです、問題は「定数1」を許容するかどうかということだ。ラウンズ方式やアダムズ方式採用の議論は、定数1の団体をつくらないというだけでなく、なるべく少数県に有利な傾向を持つ方式を採用しようというものだ。「少数県になるべく有利に」とはいえないので、「定数1人の県をなるべくつくらない」となるのではないか。「なるべくつくらない」であるから「絶対に2人にしなければならぬ」というわけでもない。
- ・ （人口少数県の定数が）1人なのか2人かという議論は、全体の定数がどうなるのかによって議論が変わる可能性があるのではないか。
- ・ 一票の較差訴訟についての最高裁の平成23年判決、25年判決は、2倍以上の較差の主たる要因が1人別枠方式（であり、これによる定数配分の下で行われた選挙は違憲）であるとしているのか、あるいは1人別枠方式自体を違憲としているのか。また、アダムズ方式は、簡便な計算式（1+ドント式）を見れば1人別枠のように見えるが、除数方式という数学的な配分方法であるのならば、1人別枠ではないのではないか。
- ・ 平成23年の最高裁判決は、直接的には、1人別枠方式ということを決めることはことさら地域間の投票価値の不平等を生じさせるものであるから憲法に適合しないということを書いており、その背後には2倍を超える事態が生ずるであろうという思想があったと思われる。しかし、最

高裁はこれまで2倍以上の場合は憲法違反である、2倍未満であれば憲法に反しないと明言はしていないことを考えると、平成23年判決を前提とする限り、1人別枠方式を採れば憲法14条のものの法の平等に反するという言い方をしていると解せざるを得ないのではないか。

- ・ 最高裁判決の背景には、最大剰余法というきちんとした配分方法をとつつ、それと別に、1人均等配分した部分が理解に苦しむということがあったのだと思う。

アダムズ方式は、除数を決めてそれで割り、その商を切り上げるという操作であり、比例的な配分方法の1つの形態である。除数方式なりの条文の書き方をすれば、1人別枠ではないということは理解できると思う。除数方式というのはディビデンド（除数）であって、クォータ（基数）ではなく、その除数をいくつに決めるのかということについて（アメリカにおいて）大論争があったことは事務局の説明のとおりである。

基数方式においては、アラバマのパラドックス（総定数が減るにもかかわらず定数が増える県が生じるとか、総定数が増えるのに定数が減る県が生じる）などが起こる可能性があり、実務としては深刻な状況になることも考えなければならない。アメリカは最終的にヒル方式を採用しているが、除数方式のメリットを生かしながら考えているわけで、これから恒久的な制度を考えるに当たって、基数方式のもつ意味合いを考慮する必要がある。

- ・ アダムズ方式が「1+ドント式」とすれば、最高裁判所の現在の考え方からすると、各都道府県に定数1を配分する点で1人別枠方式の1類型だと評価される可能性があるのではないか。また、除数方式とし

て考えれば、除数（基準人口）で各都道府県の人口を割った小数部分には、限りなく1に近いものからゼロに近いものまで生ずるが、それらの小数部分の大小にかかわらず全て切り上げて各都道府県に定数1を配分するので、本質的性格においてはあらかじめ定数1を配分する方式と異ならないのではないか。

- ・ 平成23年最高裁判決においては、1人別枠方式が本当に憲法違反だという含意が読み取れるかという点と必ずしもそうではないと思われる。平成19年最高裁判決の段階では、区画審設置法旧3条の1項と2項が両方セットである中で、過疎地への配慮、激変緩和措置ということを考えて多くの政策目的の中で調和的に、2倍が最も基本的な基準になるということを言いながら、場合によっては2倍を超えることも否定されるわけではないと言っている。このような中選挙区制から小選挙区制に変更したときの立法事実を前提にして、大都市への人口の集中が進む中で人口の多いところと少ないところについてどのように展望しながら新しい制度をつくっていくかということを考えるには、最高裁の判例の趣旨を踏まえながらも、現時点からスタートして近未来の制度をどう仕組んでいくかという観点から人口問題などを考慮することは国会が正当に考慮する要素の一つであるということは否定できない。余り1人別枠方式のところだけで議論を立てると議論がゆがんでしまうし、必ずしも正しい判例の理解に至っていないのではないか。
- ・ アダムズ方式は除数方式として全く別個に存在するとしても、1人別枠と見られてしまう可能性があることを否定しないが、それらを説明していくのが専門家の役割である。配分方式を提案するには、比例配

分のやり方においても、大きな都道府県、小さな都道府県に有利、不利の違いがあることや、あるいは、較差を少なくすることと比例配分とは別個の目標であること、全体の定数の問題もあること、これらを全て勘案しながら配分方式を考えた結果、どこに優先順位を置いて方式を決定したかというような形で議論をまとめていくことが重要である。

- ・ 都道府県間の較差が大きくなり過ぎず、選挙区の変更もなるべく少ない方がよい。将来的にもこれらをクリアできるのであれば除数方式であるアダムズ方式がよいと思う。
- ・ 最も重要なことは選挙区間の較差を2倍未満にすることであるとした上で、都道府県への定数配分段階で都道府県間較差がなるべく小さい方が最終的に選挙区間の較差も小さくなるとうると、定数295の場合、アダムズ方式が都道府県間較差が最も小さく、選挙区間の較差が2倍以上になる可能性が最も小さくなるとうと説明ができる。しかし、定数が285、275と減るとアダムズ方式でも較差は大きくなる。
- ・ 現時点でどの方式が一番較差が少ないのか、議席の数を減らしたときにどうか、そして、人口変動を考慮するとどうか、などを総合的に判断すべきであり、議席数と将来の人口変動までを見越して制度を設計したとうと説明をすることが国民にとって意味があると思われる。
- ・ 1人別枠方式についての最高裁判決をもとに世論を説得しなければならないことを考えれば、数学的に別の説明ができるからといっても、アダムズ方式にはどうしても1人別枠の要素も入ってくるので、1人別枠方式の問題は少し重視して考えた方がよいのではないかと。

- ・ 較差是正の方途を考えると、人口減少、都市化の話は避けられない。平成42年の推計人口まで含めて議論をしているが、国民の目線から見たときに、課題とされていることにどれだけ対応できるかということが非常に重要である。それらをクリアし得る可能性が最も高いものを選ぶのが国民の目線から見て合理的で説明がつくものである。各都道府県に配分した後の区割りについて、各団体内におけるアローアンスを残しておくことが非常に重要である。また、最高裁における1人別枠方式の判断は、2倍の基準に対して提訴されたものについての判断であり、すでに廃止された制度に係る1人別枠方式が否定されたものではないか。それをクリアしていくということに主眼を置いた議論がされて1つの方式が生み出されるのであれば正当性があり、これらを総合的に勘案すると、現時点においてアダムズ方式を論議の中心とすべきである。
- ・ アメリカの議員定数配分の議論を参考にしているが、(アメリカの議論は)同格の主権的な州に配分するとき、その州の代表がないことはあり得ないという前提から出発した基本的な基礎配分の問題である。これと日本のような都道府県を基礎にする議論とで全く同じ議論ができるのかということは考える必要がある。最近の参議院の定数訴訟における最高裁判決では、都道府県が当然に基礎になるものではないと明言している。さりとて都道府県を全く無視することはできない。さらによく議論する必要がある。
- ・ 最高裁判決では、最大剰余法で配分した上にさらに1人を追加配分する方式が否定されたのだと思う。最大剰余法は、端数処理において繰

り上げるところがあるので、その段階で有利不利が出てくるものであり、小さな県に繰上げがされると非常に有利に見えることになる。ここに、さらに別枠で1人が配分されると、小さな県にはかなり有利に見えてくることになる。このため1人配分プラス最大剰余法が現行の較差を生じている最大の要因とされて否定されているのではないか。アダムズ方式は、比例配分した上での端数処理をどうするか議論であり、最大剰余法において（端数処理で一部の端数について）切り上げ処理が行われることに相当する処理が、端数を全て切り上げる方式で行われるものであるから、最高裁が否定した1人配分の考え方とは違うと思われる。

（各都道府県内の区割り基準について）

- ・ 5年先、10年先の人口動向を想定した区割りを行ってほしい。
- ・ 平成25年区割り改定は、緊急是正であることから必要最小限の改定とされたものであり、全部を見直して新たな視点で検討するものではなかった。（区割り改定に当たっては）全選挙区を対象として議論することが基本になるべきであり、その中で2倍をめどに、できるだけ差が少なくなるようにすべきである。また、具体の区割り作業においては、地元の意見を聞いた上で進められるということも知っていただくと各都道府県内の区割り基準についての議論がしやすいと思う。
- ・ 平成6年の区割りは、それまでの中選挙区制の区域をなるべく尊重しながら割って行って小選挙区に変えることを中心に行われたので、人口基準等についてもかなり緩やかな基準が設けられていたものと思われる。また、平成14年区割りは各県に対する定数配分が若干変わ

る中で、新しく見直されたところについてはできるだけ人口の平準化を図る等の工夫がされているが、大部分は平成6年の区割りを引き継いでいた。このような経緯において、最高裁判決もあり、各都道府県への定数配分の見直しが行われて人口的にフラットな状況になると、区画審議会としては、より人口に配慮した新しい区割りができるのではないか。新しい基準ができればそれに応じて区画審議会はそれなりの判断をするものと思われる。

- ・ 定数削減あるいは人口変動という要素が加わることによって全ての選挙区が変わる可能性があることを政治家の方々にも覚悟していただく必要があるのではないか。

(3) 次回の日程等

① 次回の日程

平成27年3月3日（火） 16時

② 次回のテーマ

「選挙制度の問題」、「各党の選挙公約（主として定数削減）」