

1. 衆議院議員の選挙制度の在り方

現行の小選挙区比例代表並立制を維持する。

ただし、制度の信頼性を確保するため、人口動態に合わせて、選挙区間の一票の較差、選挙区の区割りなどを定期的に見直す仕組みとする必要がある。その点からして、較差是正は喫緊の最重要課題である。

(結論に至った経緯・理由)

- 現行の小選挙区比例代表並立制は、民意の集約による政権選択機能と多様な民意の反映機能という、二つの機能の実現をその基本理念としている。
- 本調査会による各党ヒアリングにおいて、日本共産党、社会民主党及び新党改革は抜本的制度変更を主張したが、自由民主党、民主党、公明党、維新の党、次世代の党及び生活の党と山本太郎となかまたちからは現行制度を維持（当面の維持を含む）することを前提として定数削減や一票の較差是正についての意見が述べられた。
- このように多くの政党において現行制度の基本理念はなお共有されており、また国民世論においても衆議院の選挙制度について抜本的改革を望む声が多いとはいえない。
- 現行制度の運用についていくつかの問題点が指摘されていることは事実であるが、新たな制度の導入を検討せざるを得ないほど深刻な事態にあるとは考えられない。
- したがって、本調査会としては、ようやく国民の間に定着した現行制度の信頼性を確保するため、客観性のある制度の運用原則を定めるとともに、とくに小選挙区選挙については衆議院議員選挙区画定審議会という独自の機関の機能を高めることによって、安定した透明性のある制度運営に努めるのが適切であると考えます。
- なお、制度の根幹である二つの機能の確保のため、民意の集約機能と民意の反映機能とのバランスには今後とも十分な配慮が必要である。

2. 定数削減

- (1) 現行の衆議院議員の定数は、国際比較や過去の経緯などからすると多いとは言えず、これを削減する積極的な理由や理論的根拠は見出し難い。
- (2) 一方、衆議院議員の定数削減は多くの政党の選挙公約であり、主権者たる国民との約束である。
- (3) このことから、削減案を求められるとするならば、以下の案が考えられる。
 - ① 衆議院議員の定数を 10 人削減して 465 人とする。
 - ② 小選挙区選挙と比例代表選挙のそれぞれの定数は、小選挙区選挙の定数を 6 人削減して 289 人とし、比例代表選挙の定数を 4 人削減して 176 人とする。

(結論に至った経緯・理由)

- 衆議院議員の定数を何人とするかについて、絶対的基準があるわけではない。歴史的経緯、政治体制、統治構造、選挙制度や国会運営など様々な要素に基づき決定されることとなる。
- 衆議院議員の定数は、現在、人口約 1 億 2730 万人で 475 人（議員 1 人当たり人口・約 26 万 8 千人）であり、総人口との関係でみると、諸外国の議会に比べて多いとは言えない。例えば、イギリスは人口約 6390 万人で庶民院の議員定数は 650 人（議員 1 人当たり人口・約 9 万 8 千人）、イタリアは人口約 6023 万人で代議院の議員定数は 630 人（議員 1 人当たり人口・約 9 万 6 千人）、フランスは人口約 6379 万人で国民議会の議員定数は 577 人（議員 1 人当たり人口・約 11 万 1 千人）となっている。なお、連邦制の場合、単一国と同列に論じることにはできないが、ドイツは人口約 8065 万人で連邦議会の議員定数は 598 人（現議員数は 631 人、議員定数 1 人当たり人口・約 13 万 5 千人）、カナダは人口約 3520 万人で庶民院の議員定数は 338 人（議員 1 人当たり人口・約 10 万 4 千人）である。
- また、我が国において、大正 14 年に男子による普通選挙が実現して以降、衆議院議員の定数は、これまで 466 人から 512 人までの間で推移しており（大正 14 年国勢調査における総人口は約 6 千万人）、昭和 46 年（沖縄の復帰に伴う公職選挙法本則定数の改正）から現行の小選挙区比例代表並立制が導入されるまでの本則定数は 471 人であった（昭和 45 年国勢調査に

おける総人口は約 1 億 400 万人)。

- 小選挙区比例代表並立制の下では、小選挙区選挙と比例代表選挙は別々に行われるものであり、小選挙区選挙及び比例代表選挙がそれぞれの意義をもち、有効に機能するためには、相応の定数が必要とされる。
- 小選挙区選挙において、都道府県を単位に議席配分することを前提として大幅に定数を削減すると、都道府県間の一票の較差、ひいては選挙区間の一票の較差の縮小は難しくなる。定数の大幅削減と議席の比例配分及び較差の最小化という要請を同時に達成することは困難である。
- 議員数を考えるに際しては、議席は有権者にとっては選ぶ権利であるという視点、また、有為な人材を集めることによる国民の代表議会としての国会の機能強化、行政府との緊張関係の維持、各種委員会の機能の充実などの諸要素を考慮する必要がある。
- 以上のような観点からすると、衆議院議員の定数を削減する積極的理由や理論的根拠は見出し難く、現行定数より大幅に定数を削減することは適当であるとはいえない。
- しかしながら、定数の削減は、ヒアリングを実施した政党のうち日本共産党及び社会民主党を除くすべての政党の選挙公約であり、多くの政党の選挙公約は、いわば公党の国民との約束として、できる限り尊重されなければならない。
- 以上の諸点を総合的に勘案し、もし削減案を求められるとするならば、衆議院議員の定数は、10 人削減して 465 人とする案が考えられる。これは、大正 14 年に男子による普通選挙が実現して以降、最も少ない数となる。
- その場合、小選挙区選挙と比例代表選挙の定数については、現行制度発足時の両者の定数の割合（300 人対 200 人）により削減することとし、小選挙区選挙の定数を 6 人削減して 289 人、比例代表選挙の定数を 4 人削減して 176 人とするのが適当である。

3. 一票の較差是正

(1) 小選挙区選挙

- ① 選挙区間の一票の較差を2倍未満とする。
- ② 小選挙区選挙の定数を、各都道府県に人口に比例して配分する。
- ③ 都道府県への議席配分方式については、満たすべき条件として、(ア)比例性のある配分方式に基づいて都道府県に配分すること、(イ)選挙区間の一票の較差を小さくするために、都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくすること、(ウ)都道府県の配分議席の増減変動が小さいこと、(エ)一定程度将来にわたっても有効に機能しうる方式であること、とする。
- ④ この諸条件に照らして検討した結果、都道府県への議席配分は、各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式（いわゆるアダムズ方式）により行うこととし、各都道府県の議席は、その人口を当該数値（除数）で除した商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数とする。
- ⑤ 都道府県への議席配分の見直しは、制度の安定性を勘案し、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。
- ⑥ 大規模国勢調査の中間年に実施される簡易国勢調査の結果、較差2倍以上の選挙区が生じたときは、衆議院議員選挙区画定審議会は、各選挙区間の較差が2倍未満となるように関係選挙区の区画の見直しを行うものとする。なお、この見直しについては、本来の選挙区の区画の見直しが10年ごとに行われることを踏まえ、必要最小限のものとし、都道府県への議席配分の変更は行わない。

(2) 比例代表選挙

- ① 現行の11ブロックを維持する。
- ② 各ブロックへの議席配分は、いわゆるアダムズ方式により行う。
- ③ 各ブロックへの議席配分の見直しは、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。

(結論に至った経緯・理由)

(1) 小選挙区選挙

- 最高裁判所判決により求められていることは、①選挙区間の一票の較差を

2倍未満に収めること、②比例性のある配分方式に基づいて都道府県に議席配分すること、である。

- 小選挙区選挙における都道府県への議席配分ルールについては、従来、衆議院議員選挙区画定審議会設置法旧第3条第2項に定められていたが、平成23年の最高裁判決において、1人別枠方式が、選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因であって、もはや合理性が失われたと指摘されたことから、同項は、平成24年の緊急是正法により削除された。同項で定められていた都道府県への議席配分ルールは、小選挙区選挙の定数のうち47人をまず各都道府県に1人ずつ均等配分し、残余の定数を人口に比例して各都道府県に配分するというものであった。なお、この残余の定数の各都道府県への比例配分の方式には、ヘア式最大剰余法が用いられていた。
- 小選挙区選挙が安定的に運営されるためには、緊急是正法により削除された同法旧第3条第2項に代わる新たな議席配分ルールを設ける必要がある。
- 本調査会においては、同法旧第3条第2項に代わる新たな議席配分ルールの検討に当たり、その基本原則として、①都道府県を配分単位とすること（現行どおり）、②都道府県への配分は、比例性のある配分方式に基づくこと（最高裁判決により求められていること）、③配分の見直しは、10年ごとの大規模国勢調査によること（現行どおり）、④配分は、有権者数ではなく人口を基準とすること（現行どおり）、を確認した。
- 都道府県への議席配分方式については、満たすべき条件として、①比例性のある配分方式に基づいて都道府県に配分すること、②選挙区間の一票の較差を小さくするために、都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくすること、③都道府県の配分議席の増減変動が小さいこと、④一定程度将来にわたっても有効に機能しうる方式であること、を確認した。
- 具体的な配分方式については、諸外国において同種の問題の議論において検討されてきた9方式（基数方式が2つ、除数方式が7つ）について、それぞれの妥当性を詳細に検討するとともに、長期的な展望のもとに試算を

行った。

- この9方式は、自由な民主主義諸国において、議員定数の配分あるいは比例代表選挙における当選人の配分のために考案されたものの代表例であって、いずれも人口や得票数に比例して配分するという点では同じであるが、そこに違いが出てくるのは、小数点以下の端数の処理方法が少しずつ異なっているからである。
- そもそも議員定数という限られた数値を、様々な人口規模をもつ47都道府県に配分するとすれば、必然的に小数点以下の端数が生じる。そこで、この小数点以下の端数をどう処理するか、すなわち、それを切り上げるか切り捨てるか、切り上げるあるいは切り捨てるとすればその境界をどこに求めるか、という問題が残るが、この点についての考え方の違いによって、先に言及した9方式が生じることになる。
- 例えば、一般に除数方式の代表例として挙げられるのは、ドント方式、サンラグ方式、アダムズ方式であるが、ドント方式は小数点以下の端数を一律に切り捨て、サンラグ方式は四捨五入で切り上げ、アダムズ方式は一律に切り上げるものである。
- また、他の除数方式のうち修正サンラグ方式は、サンラグ方式の切り上げ切り捨ての境界値である四捨五入、すなわち0.5を、最初の切り上げのみ0.7とするものであり、デンマーク方式は、切り上げ切り捨ての境界値を3分の1とするものである。さらに、ヒル方式（アメリカ連邦議会の下院で採用）は幾何平均により、ディーン方式は調和平均により切り上げ切り捨てを行い、それぞれの議員1人当たり人口と除数との比ないし差を最小としようとするものである。
- 次に、一般に基数方式の代表例として知られ、我が国でも従来から用いられているヘア式最大剰余法は、小数点以下の数値が大きい順に定数に達するまで切り上げていく方式であり、同じく基数方式であるラウンズ方式は、それぞれの商の整数で議員1人当たり人口を算出し、その大きい順に定数に達するまで切り上げていく方式である。
- 本調査会としては、このような9方式についての試算を踏まえ、前記の諸

条件に照らして検討した結果、ラウンズ方式（基数方式）とアダムズ方式（除数方式）が望ましい方式であるとの意見の集約が行われた。

- この2つの方式のうち、ラウンズ方式については、分かり易いという利点がある一方で、アラバマのパラドックス（総議席が増えると割当議席が減少する地域が生ずること）や人口のパラドックス（人口が増えたのに割当議席が減少する地域が生ずること）などの基数方式に共通する、説明の困難な逆転現象が生じる可能性がある。他方、アダムズ方式については、小数点以下の端数を一律に切り上げることから、これをあらかじめ各都道府県に定数1人を配分する方式であるとして最高裁判決が不合理性を指摘した1人別枠方式と同様との意見があるものの、前記の諸条件に照らして総合的に検討した結果、最終的にアダムズ方式がより望ましいとの結論を得た。
- アダムズ方式による都道府県への議席配分は、各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致するように行うものであり、各都道府県の配分議席は、その人口を当該数値（除数）で除した商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数となる。
- アダムズ方式は、フランスで国民議会の各県への議席配分に採用されており、また、カナダでは、アダムズ方式を基本として一定の修正を加えた方式により庶民院の各州への議席配分が行われている。
- なお、本調査会による各党ヒアリングにおいて民主党から示された案（野党5党B案）は、小選挙区選挙の定数を280人、除数を50万人として、各都道府県に人口50万人ごとに議席1を配分し、50万人に満たない残余についても切り上げて議席1を配分する案であり、アダムズ方式と軌を一にするものである。
- 都道府県への議席配分は、第1段階であり、一票の較差是正を検討するに当たっての通過点に過ぎない。憲法上問題とされてきた一票の較差は選挙区間の較差であり、これは、衆議院議員選挙区画定審議会が作成する選挙区の改定案に基づく具体的な選挙区画によって左右されることになる。

- このため、同審議会が作成する選挙区の改定案では、各選挙区間の較差を2倍未満とするのは当然として、次の選挙区の改定時期である大規模国勢調査までの10年間にわたり、較差2倍未満が維持されることが期待される。
- しかしながら、先に指摘したように、較差2倍以上の選挙区の存在は認められないとの立場を堅持するとすれば、大規模国勢調査の中間年に実施される簡易国勢調査の結果、較差2倍以上となる選挙区が生じたときは、選挙区の改定を10年ごとに行う原則に対する例外として、同審議会に較差2倍以上の解消のための改定案の作成を義務づけるよう定めることが適当である。
- この簡易国勢調査の結果に基づく例外的な選挙区の区画の見直しについては、選挙区の安定性の見地から本来は10年ごとに見直しが見直しが実施されることを踏まえ、必要最小限の範囲で行うこととし、都道府県への議席配分の変更は行わないとともに、較差2倍未満を達成するために必要な関係選挙区のみを見直しにとどめることが適当である。

(2) 比例代表選挙

- 比例代表選挙の地域区分については、現在の11ブロックが国民の間に定着している現状に鑑み、現行の11ブロックを維持することが適当である。
- 比例代表選挙における議席数の各ブロックへの配分方式については、将来的な人口変動を考慮しても変化が穏やかになると見込まれること、アラバマのパラドックスなどの逆転現象を避けうることなどから、小選挙区選挙における都道府県への議席配分方式の見直しと同様に、これまでのヘア式最大剰余法による配分を改め、いわゆるアダムズ方式による配分に変更することが適当である。
- 各ブロックへの議席配分の見直しは、小選挙区選挙における都道府県への議席配分の見直しと同様に、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。

4. 現行憲法下での衆参両議院選挙制度の在り方

選挙制度は、民意の集約と反映を基本とし、その間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的を具現化するために適切な制度を実現するよう、不断に見直していくべきものである。

憲法の定める二院制の下において、衆参両議院にはそれぞれ期待される役割や機能があり、今後も、将来における我が国の代表民主制のあるべき姿を念頭に、「国権の最高機関」としての国会の在り方や「全国民を代表する」議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方を、広く国民の意見を踏まえ、明治以来長い歴史とともに発展してきた我が国民主政治における意思決定過程の制度と運用を見据えて、国会として継続的に考えていくべきである。

(結論に至った経緯・理由)

- 本調査会においては、衆議院の選挙制度について、衆議院議長からの具体的な諮問事項である衆議院議員の定数削減と選挙における一票の較差の是正という問題を中心に、これまで述べたような総合的視点に立って精力的に調査・検討を進めてきた。
- もとより、選挙制度の在り方は、代表民主制の根幹にかかわるものであって、国政の運用に重大な影響を及ぼす。衆議院の選挙制度をめぐる問題は、本調査会において検討した議員定数と一票の較差のそれに尽きるものではなく、選挙人・被選挙人の資格から、立候補制度、代表方法又は選出方法、選挙区の区分と画定、投票方式、選挙争訟の在り方などにいたるまで、多岐にわたり慎重な検討を要する多くの事項を含んでいる。それは、民意の集約と反映を基本とし、その間の適正なバランスに配慮しつつ、不断に見直していくべきものであり、先に与野党の合意の下に成立した公職選挙法の改正により、いわゆる18歳選挙権が実現したことも、その一環である。本調査会が調査・検討した事項は、そのような不断の選挙制度の見直しという大きな課題の一部にすぎない。
- 他方、現行憲法の定める二院制（両院制）をどのように位置づけ、評価するかについては、両議院の権限関係や現行の類似した選挙制度を含め、いろいろな見解がありうるところである。しかし、その下において、衆議院

と参議院にはそれぞれの役割や機能を果たすことが期待されていることは異論のないところであり、それに相応しい「公正かつ効果的な代表という目的を実現するために適切な選挙制度」（最高裁判例）を構築することを国会は求められている。

- 今日、日本の社会は、人口動態を含め少子高齢化やグローバル化などの要因により大きな変動期に入っている。こうした中で、国会には、「国権の最高機関」として、種々の重要な政策課題に対する基本的な道筋を示すことが求められており、将来における我が国の代表民主制のあるべき姿を展望し、「国権の最高機関」としての国会の権限・手続や「全国民を代表する」議員を選出するための国会両議院の望ましい選挙制度の在り方について、広く国民の意見を踏まえ、明治以来長い歴史とともに発展してきた我が国民主政治における意思決定過程の制度と運用を見据えて、国会として継続的に十分に議論されることを、国民は強く期待している。
- 衆議院においては、すでに述べたような選挙制度の重要性に鑑み、現行の公職選挙法の制定以来これまで幾度も議員定数、選挙区、選出方法などについて様々な制度改革を検討し、実現して来られた。本調査会の調査・検討も、その基礎の上に初めて可能となったものであるが、およそ政治制度には完全ということはないのであるから、本調査会としては、二院制（両院制）の在り方や衆議院の権限・手続などの問題を含め、引き続き弛みなく選挙制度の検討を進められることを望むものである。