

第百三十一回国会
衆議院

政治改革に関する調査特別委員会議録 第五号

平成六年十一月一日(火曜日)

午後一時一分開議

出席委員

委員長 松永 光君

理事 大原 一三君
理事 古賀 誠君
理事 笹川 堯君
理事 前田 武志君
理事 大島 理森君
理事 川崎 二郎君
理事 斎藤 文昭君
理事 齋藤 良行君
理事 穂積 正俊君
理事 若林 達也君
理事 伊藤 勝之君
理事 日笠 勝之君
理事 保岡 興治君
理事 大島 章宏君
理事 堀込 征雄君
理事 渡辺 嘉藏君
理事 三原 朝彦君

理事 加藤 卓二君
理事 自見 庄三郎君
理事 田端 正広君
理事 左近 正男君
理事 片岡 武司君
理事 齊藤 斗志二君
理事 林 義郎君
理事 山本 公一君
理事 赤松 正雄君
理事 岡田 克也君
理事 茂木 敏充君
理事 渡辺 浩一郎君
理事 小森 龍邦君
理事 山花 貞夫君
理事 枝野 幸男君
理事 東中 光雄君

出席政府委員

自治省行政局長 佐野 徹治君

委員外の出席者

自治大臣官房審議官 谷合 靖夫君

自治省行政局長 大竹 邦実君

自治省行政局長 山本 信一郎君

自治省行政局長 鈴木 良一君

自治省行政局長 佐藤 功君

自治省行政局長 上田 章君

自治省行政局長 佐藤 功君

自治省行政局長 上田 章君

自治省行政局長 上田 章君

自治省行政局長 上田 章君

第二類第二号

政治改革に関する調査特別委員会議録第五号 平成六年十一月一日

参考人 南山人 小林 武君
特別委員長 田中 宗孝君
調査室長

委員の異動
十一月一日

補欠選任

遠沢 一郎君

山本 公一君

川崎 二郎君

林 義郎君

太田 昭宏君

日笠 勝之君

鮫島 宗明君

渡辺 浩一郎君

同日

補欠選任

林 義郎君

川崎 二郎君

山本 公一君

逢沢 一郎君

日笠 勝之君

太田 昭宏君

渡辺 浩一郎君

鮫島 宗明君

本日の会議に付した案件

公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案(内閣提出第一号)

○松永委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案を議題といたします。

本日は、本案審査のため、参考人として上智大学名誉教授佐藤功君、白鷗大学教授・元衆議院法制局長上田章君及び南山大学法学部教授小林武君に御出席をいただいております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多用のところ本委員会に御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。

本委員会での審査に資するため、それぞれのお立場から忌憚のない御意見を述べただきたいと存じます。

次に、議事の順序であります。佐藤参考人、上田参考人、小林参考人の順序で、お一人十五分程度に取りまとめ、御意見をお述べいただき、その後、委員からの質疑に対しお答えをいただきます。

それでは、まず佐藤参考人をお願いいたします。

○佐藤参考人 佐藤功でございます。

私に意見を求められている事項は、このたびのいわゆる区割り法案によると、小選挙区間の一票の価値、一票の重みの格差が二対一を超えて二・一三七七となっている、これは憲法上の要求である平等選挙の原則に違反しているか、それからまた裁判所の審査にたえ得るか、こういう問題が中心であるように承知いたしております。

まず、私のその点についての結論を最初に申し上げますと、これは違憲ではない、違憲とは言えない、そのように考えるわけでありまして、以下、そのように考える理由について若干述べさせていただきます。

第一に、この区割り法案は、いわゆる区割り画定審議会設置法が第三条で画定案の作成の基準として挙げております三つの点、すなわち第一は各選挙区の人口の均衡を図ること、それから第二に最大格差が二対一以上とならないようにすること、これを基本とする点、それから第三に、行政区域、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行うこと、こういう設置法第三条で定めております三つの基準に忠実に従って作成されたものであると承知をいたしております。そして、この第三条の基準自体は、国会がそれを、何ら違憲ではないばかりか、憲法の要求する平等選挙の原則を具体化、明文化したものであるとして制定

されたものであると考えるわけでございます。したがって、この改定案が、この基準に従って作成された審議会の画定の勧告、それを内閣が尊重いたしました、そのままに提案されたものであり、このたびの区割り法案は、そういう点で憲法の要求に合致する、何ら違憲ではないと考えるものでございます。

次に、問題の中心は、格差が二対一以上となることのないようにすることを「基本」とすると言っている点であります。なぜ二対一を超えてはならないのかとされるその理由につきましまして、ここに改めて申し述べたまでもないように思います。

極めて率直に申しますと、A選挙区で五万人に一人を選挙することができ、当選させることができる、その次のB選挙区では十万人に一人、こういうことになると、すなわち議員一人当たり人口の比率が二対一となるということになります。と、A選挙区の選挙民はB選挙区の選挙民の二分の投票の価値を有する、こういうことになる。それは平等の原則の本質に合致しない、こういうことであると申し上げようと思います。

このような人口比率の原則を「基本」とするをいたしまして、そしてその上で、非人口的要素を考慮する、こういうこととなっているわけでありまして、それはこの原則の範囲内で認められる。すなわち、「基本」としてというのは、いろいろの事情を総合的に考慮してというのは、このことを意味するものと考えます。

この場合に、次のことを申し上げておきたいと思ひます。

第一は、今まで二対一以上という言葉を使いましたけれども、この場合でも、学説と申しますが、いろいろの憲法、選挙法の教科書的なもので言われておりますのは、おおむね二対一以上、おおよ

ね一対二ということが書かれているわけでございます。例えば、一対二をわずかに超えて一対二・〇とか一対二・一とかいうのは、これは、そうしなければならぬという点は非現実的であります。できる限り一対二を超えないように、一対二に近づけるということが主張されているわけでございます。

このたびの「一対二・一三七」というのは、そういう点でぎりぎり努力をして、行政区画その他のほかの事情、これを考慮したぎりぎりの努力を審議院がなされた結果である、一対二に近づけるためのぎりぎりの努力をなされたものであるというふううに了解しております。それが第一点。

それから第二には、この人口比率原則、すなわち人口比率の平等ということと「基本」とするということでありますが、これは、そういう人口的要素と、行政区画あるいは選挙区の沿革とかそういういろいろな非人口的要素と並べて、それを同等の基準とするというのではなくて、先ほど述べましたように、人口比率の原則が最も重要な基本的な基準とすべきであるということとされているということです。

この「最も重要かつ基本的な基準」という言葉は、後でも触れます最高裁の有名な昭和五十一年四月十四日の判決の中で使われている言葉でございします。そしてその点は、五十一年判決以前と異なるこの五十一年判決の重要な点であったと思うのでございします。

すなわち、この五十一年判決以前ありましたのが昭和三十九年二月五日の最高裁判決でございます。これは衆議院ではありませんんで、参議院の府県別定数の比率が一对四であつたということが争われた訴訟事件でございますが、それにつきまして、人口比例、人口に比例して議員定数を各選挙区に配分することは「望ましい」という言葉を使ひまして、望ましいが、他の非人口の要素を考慮して配分することも合理的であるというふうに書きまして、人口比例の基準とほかの考慮すべき要素、これを同等のものと見てゐる。それが五十一

年判決では、人口比率の基準が最も重要な基本的基準であるというふうにしたしまして、ほかの基準とは區別して、いわゆる最も基本的な重要な基準であるとしたところにある。この五十二年判決の特色があつたと考えるのでございます。そこで、五十一年判決以後の主として最高裁判決であります、ここでは以後においても「最も重要かつ基本的な基準」とされているわけであります。

ただ五十二年判決は以上の点で特色があるといひますか、画期的な判決であつたと思うわけでありませうけれども、しかしどこまで行けば違憲となるか、つまり具体的にどこまでが許容されるかという点については述べていない、判断を示していないわけでございます。問題となりました一對四・九九は違憲であるということ明らかにしたにとどまりまして、それならば一對四はどうだ、一對三はどうだという点につきましては触れていない。一對おおよそ二、おおよそ二対二までとしたものではないわけでございます。そこで、その後その点がいろいろ裁判でも争われるようになりまして、この一對四・九九というのがだんだんに下回ることとなつてくるわけでございます。

もう先生方御存じのとおりでございますが、一対四・四〇というのが問題となりました事件につきましては昭和六十年七月十七日の判決、これは、一対四・四〇は許容の限度を超えている。いろいろほかの事情をしんしゃくしてもなお一般的合理性を有するものとは考えられない程度に達しているというふうに申しまして、許容の限度を超えている。それからまた第二に、是正のために許容されるいわゆる合理的期間も既に経過しているということから、一対四・四〇の不均衡というものは、定めたあの公選法の規定は違憲であるとしたわけであります。

そしてまたその後におきましても、最高裁としては最近のものでありますが、一対三・一八が争われた平成五年一月二十日の判決におきましては、一対三・一八は違憲の状態である、合理的期

間も経過をしているということで、違憲である。ただ、それに基づいた選挙の効力は有効だ。いわゆる御承知の事情判決の法理というものを使ひまして、違憲の宣言はしたけれども、それに基づく選挙の効力というものは有効だとしたのでございます。つまり、最高裁のこれまでの判決の流れといたしますか、その結果といたしましては、一対三・一八を超えれば違憲となる、こういうこととなっているのでございます。

その場合に、これも御承知のことでございますが、昭和五十八年十一月七日の判決、これは一対三・九四を違憲とした判決であります。その判決におきまして、昭和五十年の定数は正の法改正によつて最大格差が一対二・九二まで縮小したと云ふことに触れまして、これによつて不平等は一応解消されたと言へたことがありました。ということは、一対二・九二までは違憲ではないという、そういう判断であつたと受けとめられておるわけでございます。すなわち、おおむね一対三までは違憲ではない、そういうのが最高裁の判断であるのと一般に受け取られているわけでございます。

そこで、その一対三までということに對しまして、學説は批判的でございます。初めに申しましたように、おおむね一対二までである、こういう立場から、そういう最高裁の判斷には批判的な學説が多いわけでございます。

それからまた、下級審判決といたしましては、例えは昭和五十五年十二月二十三日の東京高裁判決、これもおおむね一対二を超えれば違憲となるということを示しておりますし、またもと新しい最近の平成六年六月三日の東京高裁、これは一対二・八二は違憲ではないとしたものでありますけれども、その傍論として、非人口的要素を考慮するとしても、選挙権として一人に二人分以上的ものが与えられることとなつてはならぬという基本的な平等原則、これをできる限り導く守すべきであると申しまして、最高裁のこれまでのような基準というものに従つて違憲判断をするということとは、これは妥当、相当ではないという

ことを言つたものがございます。

それからまた、最高裁自身の判決におきましても、御承知の先ほど述べました平成五年一月二十日の判決、これは一対三・一八は違憲の状態にあるとしたものであったわけですが、この判決に對しましては合計六人の補足意見ないし反対意見というものが出されております。その六人の中で四人の裁判官は、一対二を超えれば違憲となすということを主張しているのでございます。

そういう傾向というのを見てみますと、最高裁の判断は一応ほぼ一対三までということではあるわけでありますけれども、下級審や最高裁の反対意見あるいは傍論というようなものは、一対二を超えないようにするべきであるということが主張されるようになってきているということを目すべきであらうと思います。一対二までに近づけるべきだという考え方がだんだんに有力になってきているということを注目すべきであらうと思います。

最高裁の判断が今後どのようになるか、一対二までということにまで行くかどうかということですが、これは予測すべき性質の問題ではございませんが、先ほど言いましたような四人もの一対二までという論者が最高裁自身の中にもあるということから申し上げます、将来最高裁が、これはもちろんこのたびの改定案以前の問題として申し上げるわけでありますけれども、一対二までというような方向に最高裁自身の多数意見も変わっていくのではないということも予想されるというふうに考えております。そして、私は、このような見解に賛成なのでございます。一対二、おおよそ一対二とすべきであるという考え方に賛成するものでございます。

そこで、今回の画定審議会の勧告、そしてそれを尊重したこのたびの法案、これが「一対二を『基本』とする」という原則を定めているわけで、「一対二を『基本』とする」としているものであるわけでございますが、それに賛成するということになります。それが違憲ではないにとどまらず、

むしろ憲法における平等選挙の原則を今回この改定案によって国会が明文化し、具体化したものであるというふうに考えるわけで、そういう点でこのたびの改定案に私は賛成するわけでございます。その成立を期待しているものでございます。

最後に、甚だ言うまでもないことのようにございますけれども、人口不均衡、定数不均衡の問題というのはもう随分長く前から論議をされてきた点で、それは正真正正ということが言われてきたわけでございます。最高裁も一対三までということまで来ているわけですが、それは私からいえばまだ不十分というふうに考えるのでございます。

最高裁は、いろいろな判決におきまして、国会に対して、立法を進めろ、抜本的改革を行うべきであるということ強く要望せざるを得ないというふうなことで言っているわけでございますけれども、しかし、言うまでもなく最高裁自身が区割りも決定するということはできませんので、それを国会に強く期待をしている、こういうことであらうかと思えます。それは国会のお立場から申しますと、国会にはその責任がある、こういうことであらうかと思えます。

長く論ぜられました定数不均衡の問題を、このたびの選挙制度の改革、これは小選挙区比例代表並立制ということも重要ではございますけれども、そのもう一つの柱というものが定数は正、一対二を基本とする定数の改定ということであつたわけでございまして、それがこの法案によって実現されようとしているということで、そういう点で私は、結局問題を解決するのは立法によるほかはないので、そういう立法をなされる責任が国会におありであるというふうに考えるわけでございまして、そういう意味でこのたびの改定案というものに賛成し、その実現を期待するものでございます。

以上でございます。(拍手)

○松永委員長 ありがとうございます。
次に、上田参考人をお願いいたします。

○上田参考人 白鷺大学の上田でございます。

本日お呼び出しを受けましたのは、案件は公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案ということになっておりますが、私にお尋ねの件は、先ほど佐藤先生がお話しになりましたように、今度のいわゆる区割り法案におきまして一票の格差が二倍を超える選挙区が若干生じておる、これは憲法十四条の法のもとに平等に反しないかという点ではなからうかと思っておりますので、この点に絞らせて私の考え方を申し上げます。

先に結論を申し上げますと、私も佐藤先生と同じように、違憲ではないという考え方でございます。

実は私、本院の法制局長をやっております、現職の当時、ちょうど中選挙区制における衆議院議員の定数は正の問題にぶち当たりました。私の現職のときには、昭和六十一年のいわゆる八増七減案という改正もお手伝いをさせていただいたものでございます。

定数は正の問題を考えます際に一番問題となりますのは、言うまでもなく最高裁判所の判決でございます。最高裁判所の判決は、先ほど佐藤先生も詳しくお話しになりましたが、昭和五十一年、昭和五十八年、昭和六十年、昭和六十三年、それから平成五年というように幾つか判決が出ておるわけでございまして、これらの判決はほぼ内容が同様であるというふうに考えていいのではないかとと思えます。

その判例によりますと、憲法第十四条第一項の規定は、国会を構成する衆議院及び参議院の議員を選挙する国民固有の権利につき、選挙人資格における差別の禁止にとどまらず、選挙権の内容の平等、すなわち議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力すなわち

投票価値の平等をも要求するものと解すべきであります。

ということを第一に言っております。

しかし、また、憲法は、国会の両議院の選挙について、議員の定数、選挙人の資格、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は、法律で定めるべきであるということを四十三条二項、四十四条、四十七条において言っております。

選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の立法裁量にゆだねているところである。そこで、投票価値の平等は、憲法上、右選挙制度の決定のための唯一、絶対の基準となるものでなく、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である。それゆえ、国会が定めた具体的な選挙制度の仕組みのもとにおいて投票価値の不平等が存する場合に、それが憲法上の投票価値の平等の要求に反することとなるかどうかは、右不平等が国会の裁量権の行使として合理性を是認し得る範囲内にとどまるものであるかどうかによって決するほかない。

というふうなことを言っておるわけでございまして、この判例は、言うまでもなく中選挙区制の定数は正の判決でございますが、基本的には今回の小選挙区制の区割り画定についても同様のことが言えるのではないかと考えております。

ところで、このいわゆる区割り法案といふものは言うまでもなく衆議院議員選挙区画定審議会の勧告を受けて作成されたものでございまして、また審議会は、各選挙人の投票価値の平等が憲法上の要求であるということにかなり着目して、選挙区の画定案の策定に当たっては、「各選挙区の人口の均衡を図ることを重視するとともに、各選挙区間の人口の格差が一対二以上とならないようにすること」を「基本」とするとして衆議院議員選挙区画定審議会設置法の第三条一項に規定する基準に従いまして画定案が作成されております。また、人口基準以外の「行政区画、地勢、交

通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならない」ということも同じく第三条に書かれているところであります。さらに、第三条第二項では、各都道府県にまず一議席を配分するという規定もなされております。

これらは、今申しましたように、衆議院議員選挙区画定審議会設置法という法律が国会において議決されたというそのことに基づきまして審議会の方で勧告をなされたものでありますから、この国会で制定された内容、こういうものを所与のものとして受けとめるべきこととなります。したがって、さきの都道府県一議席配分の結果、都道府県間の格差が既にそれだけで一・八二倍というふうになります。そして、これを前提として各選挙区を画定するにつきますと、人口格差を二倍未満にすることは至難のわざでございまして、審議会において大変御苦心のあったことと思えます。

石川会長の言にありましたように、市町村をようかん切りにすることは許されないのでありまして、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮され、結果的に二倍を超える選挙区が多少生じたとしても、審議会の審議の経過、さらに今国会先生方が慎重に御審議をなさっておるというふうな立法過程を考え合わせましたときに、これもやむを得ないものではないかと思うわけでございます。

また、さきの最高裁判所判例は中選挙区制のもとにおける定数は正の判決でありまして、今度新しく小選挙区比例代表制が導入されるに当たって、一対二未満の投票価値の平等が要請されるのではないかと考え方がございまして、この考え方は確かに一考に値するものと思っておりますが、さきにも申し上げましたように、最高裁判所の中選挙区制のもとにおける定数は正の考え方というのは選挙制度一般についても同様

に当てはまるものというふうに考えられますし、さらに、今回の選挙制度の枠組みは小選挙区のみならず比例代表制をも並立させたものとなっております。

ります。

この制度を前提として投票価値の平等を考えた場合、両選挙制度によってその価値の不平等の許容限度は異なるのでございまして、比例代表制については各ブロック間における一票の価値はほぼ同じということになっておりますが、小選挙区制につきましては、これに比し、投票価値の平等については緩やかに考えられ、中選挙区制の場合における最高裁判所の判決から推測される三倍以内、この点は、先ほど佐藤先生が詳しく一対三の点はお述べになりましたので省略させていただきますが、裁判所は明確に一対三以内であればよいという旨を言っておりますが、あえて私が最高裁判所の判決から推定されると申し上げましたのはそういう意味合いでございまして、そういう三倍以内という基準に近いものもある程度は認められるのじゃないかというようにことが考えられます。

しかし、この新しい小選挙区比例代表制を發足させるに当たりましては、一対二未満の平等の要請は重く受けとめるべきで、この点は先ほど佐藤先生もおっしゃいましたが私も同様な考え方を持っておりますが、さきに申しました、審議会でも二倍以内におさまるよう努力をされておられること、その結果としてやむを得ず格差が二倍を幾分超える選挙区が生じても、これをもつて直ちに憲法第十四条の法のものと平等に反するとは言えないのではないかと思うわけでございします。

なお、最後に私は、この制度が發足しました後、是正の問題につきまして一言触れておきたいと思ひます。

と申しますのは、今までの中選挙区制の場合におきましては、別表におきまして「この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によつて、更正するのを例とする。」というように書いてございまして、「例とする。」というところがくせ者でございまして、いずれにいたしましても、是正がなかなか行われなかったというこ

とは事実でございします。

今度の場合には、先ほど申し上げました衆議院議員選挙区画定審議会設置法という法律におきまして、第四条で、「国勢調査の結果による人口が最初に官報で公示された日から一年以内に」勧告を行うのだというところを書いてございします。しかも、これは国勢調査でございしますから十年ごとということになるわけでございしますが、この原則以外にも、審議会では、「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情があると認めるときは、」勧告を行うことができるのだということも書いてございします。

したがって、今度は法律事項としてこの審議会は内閣総理大臣に勧告をすることになります。勧告をすることになりますと、国会はこれを尊重しないといけないということになりますから、今まではより正が行われやすくなったと思ひますが、行われることになるのではないかと進歩しているのではないかと思ひわけでございます。

いづれにいたしましても、先ほど佐藤先生もおっしゃいましたが、これは法律事項でございしますので、先生方の御意思というものが一番中心になる問題でございしますから、この点だけ、御認識は当然あると思ひますが改めて申し上げます、私の公述にかえさせていただきます。

以上でございします。(拍手)

○松永委員長 ありがとうございます。

次に、小林参考人をお願いいたします。

○小林参考人 小林武でございます。本院で審議されている小選挙区制の区割りに係る公職選挙法改正案につきまして、参考人として意見を述べさせていただきます。

このいわゆる区割り法案に憲法に則して検討を加えるに当たりましては、それがさきに成立を見ている選挙制度改正のうち小選挙区部分を完成させるものであることにかんがみまして、その問題を点を小選挙区制全体との関連で論じたいと思ひ

ます。

最大の問題は、この区割りによつて、投票価値、いわゆる一票の重みに憲法上許容しがたい不平等が生じる点にあります。すなわち、三百の選挙区のうち人口の最も少ない選挙区と最も多い選挙区との間の一票の格差は、区割り審議会の勧告が基礎とした一九九〇年の国勢調査によれば、最大二・一三七倍、二倍を超す選挙区が二十八、また九四年三月の住民基本台帳では、最大二・二二六倍、二倍以上が四十一選挙区に上つております。一票の格差に關しましては、最高裁判所は、現行中選挙区制につきまして幾つかの判例を通して、三・一八倍のケースを違憲状態とする一方、二・九二倍は投票価値の不平等が一応解消されたものと評価できるという示し方によりまして、三倍の基準を合憲の一応の目安としているものと推測されてきました。しかしながら、この最高裁判所の考え方は論拠に欠けたものであります。最高裁は、人口に比例した定数配分が原則であるとしつつも、行政区画、地理的状況、社会状況などの非人口的要素を考慮しなければならぬとするわけでありまして、それが何ゆえに三倍説を帰結することになるのか、全く説明していないのであります。

学説は、これに關して、多数が二倍未満説に立つております。すなわち、人口比例が憲法の規範的要請であることから、あくまで一対一が原則であつて、立法技術上の必要や真に考慮すべき非人口的要素を取り入れても、一票の格差は選挙区間で二倍未満とされなければならないというわけでありまして、格差が二倍以上の制度では、実質的に、一人一票の原則が破壊され、憲法の禁ずる複選挙制、歴史的にはいわゆる等級選挙制でありますけれども、これが生じることになるからであります。

この二倍未満説の論拠は近代選挙原則に裏打ちされた大憲法観なものでありまして、実は最高裁判決の中にも次のような状況が見られます。すなわち、昨年、一九九三年一月二十日の大法廷判決

は、現行中選挙区制の時期における最後の最高裁判決であると思はれるものでありますけれども、ここでは、法廷意見は先例どおりの三倍説をとつていられるのようには見えませんが、七名の意見及び反対意見が付されておまして、そのうち四名の裁判官が二倍未満説に立ち、また二名の裁判官は法廷意見の二つた判断方法を批判しております。結局、格差が三倍までなら許容されるとする最高裁判例は、法理論上の根拠に裏づけられたものではなく、むしろ立法府が抜本的な定数は正を一貫して怠つてきた状況への政治的配慮、そしてそれは本来司法府のなすべきではないあしき配慮であると言わざるを得ないわけでありまして、そのような政治的配慮を示すもののように思われるのであります。

新制度の小選挙区制に關しましても、選挙区間の人口ないし有権者数の格差は二倍未満にとどめられなければならない。この原則は維持されるべきであります。これを緩和すべき理由は見出せないと思ひます。かえつて、この原則により厳格に運用することを要請する事情ないし要素が少なからず見出されます。以下、四点述べます。すなわち、第一に、このたびの新制度導入の経過からいって、選挙制度の変更はいわゆる政治改革の一環とされるものであります。導入を主張する側から、この改革で格差を二倍以内にして抜本的な正を行うとの説明がなされておりました。そのような事情がございします。また、それゆえにこそ選挙区画定審議会設置法も、第三条第一項で「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を除いて得た数が二以上とならないようにすることを基本」とするといひまして、原則二倍未満の基準を採用しているわけでありまして、これは、立法府がみずから課した法的義務にはかならないものでありまして、そのことを強調しておきたいと思ひます。

第二に、これをめぐりまして裁判所も、小選挙区制導入法成立後に提出された一つは東京高裁の九四年六月三日判決、もう一つは広島高裁の同じく

本年九月三十日判決で、それぞれ、最大格差が二・八二倍であった昨年七月の総選挙に關しまして、この格差を合意としつつも、新制度における格差は二倍未満にとどめられるべき旨を明瞭に判示しております。すなわち、東京高裁でありますけれども、今後の抜本是正では一人に二人分以上の選挙権が与えられることのない基本的な平等原則をできる限り遵守すべきであるとの趣旨を示して合意・違憲を判断すべきであるとの趣旨を示しております。また広島高裁も、「議員定数配分規定の抜本的改正、殊に小選挙区制を前提とした改正にあつては、将来の人口異動を考慮に入れたも選挙区間の最大較差二倍以内に納めることが期待される」と述べているのであります。

第三に、小選挙区制には、一票の重さの不均衡を是正するには区割りそれ自体を変えなければならぬという構造上の特性があります。小選挙区制には定数の概念がないわけでありまして、あえて言えば各選挙区とも不動の定数一であるわけですから、定数は正によつて不均衡の是正を図るわけにはいきません。現行の中選挙区制における定数は正さき満足にできず、びぼう策を講じることと当座を糊塗するのを常としてきた国会にとりまして、区割りを変えることは至難のわざであるように思われます。そのことを考えますならば、この制度を導入する限り、その出発点において可及的に一対一に近いものにしておかなければならぬはずであります。

第四の、そして最大の問題点は、今般の区割り

で一票の価値に不合理な格差を設けることが、小選挙区制全体との関連においては二重の不等をもたらしことになる点であります。すなわち、小選挙区制は、周知のとおり、その制度原理上、選挙区ごとに、また全体としても、五〇％程度の死票を生み出します。しかも、政党の組み合せなど、状況次第でそれがもつとふえることを経験則が教えております。このことは、小選挙区制が、有権者意思の議会への反映という面で有権者の多数を不平等に扱い、かつ、政党間において得票率

と議席占有率とが近似すべきことを要求するいわゆる結果価値の平等の原則に違背する制度であることを示すものであります。そうであるとするれば、それに加えて一票の重さ、つまり投票価値の平等まで損なうことは、許容される余地のない事柄であると言えらるうと思ひます。

それにもかかわらず、今般の区割法案は、出発時点で既に約二・一四倍、本年の住民基本台帳によれば約二・二三倍という格差を抱えているわけですから、その点で、この法案は、投票価値の不均衡に限つても、その最初の実施をもつて違憲と判断されるべきものと思ひます。

ここにおいて強調されるべきは、やはり立法府自身の使命ないし責任の問題であります。

憲法第四十七条は、選挙制度の選択を法律事項とすること、それを国会の一定の裁量的判断にゆだねております。同時に憲法は、この国会の裁量的判断を統制する原則を幾つか設けているわけでありまして、それは、国会が主権者国民により正当に選挙された代表者によつて構成されるべきであることを定めた前文及び第一条、平等選挙の原則を詳細に規定した第十四条第一項、第十五条第三項及び第四十四条ただし書き、さらに選挙活動の自由を保障した第二十一条その他にわたりますが、国会は、これらの原則を遵守しつつ、それを積極的に実現する選挙制度づくりをする責務を担つていなくてはならぬわけでありまして、このことは、憲法が、国会が主権者国民の代表機関であることを尊重し、かつ民主主義の力量に期待していることを物語るものであると言ひます。

それにもかかわらず、衆議院は、みづから一九八六年に行つた定数の抜本是正が必要であるとの決議の履行させずに、今、小選挙区制導入の仕上げをしようとしているわけでありまして、そして、この新制度は、遺憾ながら、内容と手続の双方とも憲法の期待するところに背くものと言ひざるを得ません。

すなわち、政治的評価はさておきまして、純粹に制度原理上の問題に限つて論じるわけでありま

すけれども、まず、大量の死票を構造的に生み出し、有権者国民の持つ選挙において平等に処遇される権利を侵害するものであります。

また、国民代表制につきましては、これを、国民意思と代表意思の事実上の類似が重視されなければならぬという、いわゆる社会学的代表の意味にとらえるのが現代憲法に関する今日の共通理解でございますけれども、それによれば、国民の多様な意思をできるだけ公正かつ忠実に国会に反映させる選挙制度が憲法上要請されることになりま。しかるに、小選挙区制は、この要請の対極にあるものでありまして、国民意思の反映にとつて最も不適切な制度であると言ひなければなりません。

そして、小選挙区制のもとでは、これも制度原理上、小政党が徹底して排除されることになりま。す。これは、国民の中の少数意見の切り捨てを意味するものでありまして、立憲民主主義の基本精神とは全く相入れない、重大な問題点であります。

さらに、小選挙区制導入の過程をめぐつても、本年一月下旬の関連法成立手続は、憲法上説明のつきかねるものであります。とりわけ、法制度上の協議機関とは言えない、当時の内閣総理大臣と自由民主党総裁の間のいわゆるトップ会談を受けて、国会が、さきに衆議院が否決した自民党案とはほぼ同様のものへと修正することを次期国会に義務づけつつ、実施する意思のない政府案をひとまず成立させておくという立法テクニクを用いたわけでありま。すけれども、このことは、法的巧緻を通り越しまして、もはや政治的トリックの域のものであります。

結局、小選挙区制の立法は、遺憾ながら、実体上もまた手続上も、国会に、国民代表議会としての自覚と、憲法を実現する任務を負った最高機関としての責任が欠如していることを示したものと

言ひざるを得ないものであります。区割り法案に戻りますならば、さきに述べました意味で、それは選挙における平等の保障を二重

に侵害するものであると言ひるわけでありま。す。このことは、国民の権利の侵害のみを示すものではなくて、国会自体が二重にゆがんだ鏡と化してしまつたことを物語つております。国会はそのことによつて国民の信頼を失ひます。また、国会に存立の基礎を置く内閣もその権威を低めるという事態が生じます。このことは必定と申せま。う。私は、そのような事態の到来を心底憂へるものであります。

国会が、我が国民主主義百年の計に思いをいたして、慎重な審議を重ねられま。すことを心より願う次第であります。

これをもちまして、私の参考人としての意見陳述を終わります。(拍手)

○松永委員長 ありがとうございます。

以上で参考人の意見の開陳は終わりました。

○松永委員長 これより参考人に対する質疑を行います。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。林義郎君。

○林(義)委員 参考人の三先生には、御多忙中、また急なときにもかかわらず御出席いただきま。したことを、まずもつてお礼を申し上げておきま。す。

さうは、一票の格差の問題についてということ、恐らく委員部の方から御連絡をしておられたのだらうと思いますが、今いろいろとお話を聞かせていただきまして、大変勉強になったところでありま。す。

順次お尋ねをしてまいりたいと思ひますが、まず佐藤先生にお尋ねをいたします。

先生のお話を聞いておきま。すと、人口比率を基準にする、おおむね一対二に近づけるように努力をする、地方の行政区画その他の問題を考へていかなければならぬ、これが設置法に書いてあるところの基準でございますからそれでやつたのだ、こんなお話であります。昭和五十一年以降この定数の問題につきましては長い歴史がございますから、その不平等の問題についていろいろ

ろお話があったところであります。

大要詳しく御説明いただきまして本当にありがたいと思いますが、私は最後に先生がお話しになりました中で一つお尋ねをいたしたいのは、最高裁は一对三とまでは言わないけれども大体それに近いような判断をしてきている、長い歴史の上においてずつと変わってきたけれどもそういうふうな話になってきている、下級審の方はいろいろな意見があります、また東京高裁などは傍論という形で、一对二をやるべきだ、こういうふうな話をしておられる、そういったところまでお話がありました。

そこで、一对二に近づけるべきであるというのが注目すべき点であって、最高裁の意見も変わってきておるし、先生御自身としても一对二に持っていくのがよいことだ、こういうふうな御発言があったように思っております。これは要するに、法律として違憲かどうかという問題の前に、定数の問題として、一对二という原則、これは法の前の平等におけるところの原則でありますから、国民の投票権の行使に当たっての原則としては、やはり一对二を超えないことというのが国民的に求められたところの原則だろう。これは学説もそうであるし、また法学者の方々もみんなそういうお気持ちを持っておられる。

しかしながら、それとは、憲法解釈の問題とはちよつと違うところがあるんだ、こういうふうには私は実は理解したのです。もう少し先生のお話を詳しく読めばいいのかもしれませんが、その辺をもうちよつとお話を聞かせていただくとありがたいな、こう思っているところでございますが、御説明賜われるでしょうか。

○佐藤参考人 投票価値の平等という場合に、先ほど申しましたように、その基準とされておりますのは、学説の方でも、一对二を超えれば違憲となるし平等原則に反することになる、こういうことであるわけがあります。そしてその場合に、おむね一对二ということではおのずからある程度までは許容される、こういうことであるわけ

でございます。

裁判所、特に最高裁の場合は、一对四・九から一对四・四〇、それから一对三・九四というところになって、これは大きく言えば一对二に接近しつつあったわけでございますけれども、しかし、一对二というところまではつきりしたわけではない。これは不徹底だと思われなければならない、一方翻って考えますと、最高裁の判決というのは司法審査、違憲審査。そしてその場合に、具体的には、一对四・四〇になっている、それはどうか、一对三・九四になっている、それはどうか、こういう形で問題が出てくるわけですから、最高裁としてはその一对四・四〇や一对三・九四は違憲でないか違憲であるかということを示せば足りるわけなんです。

それで、最高裁が一对二でなければならぬということを言いますと、実際的には非常に、いわば現実の定数配分というものはかけ離れてしまふ。そこからまたいろいろの混乱といえます。か、も生じてくるし、それに反する定数配分規定で選挙が行われた場合には、それが違憲、無効になるということにもなりかねない。ですからそういうことについては私は、最高裁というのはいわば遠慮してという悪いすけれども、積極的に一对二でなければならぬということでは最高裁としては言えない立場であるのではないかとこのように思うわけでございます。

ただ、一对二・九二にまでなったということを、これは判決のいわば主文みたいな、主文といえますか、主部分で言っているわけじゃないですか、定数は正のなされてきたプロセスを一応回顧したというふうなところ、五十年の法改正でございますか、そこで一对二・九二になった、そして、これで一応定数は正されたと思われるべきであるということも言いたいわけなんですけれども、これはそういうプロセス、そういう場所と言ったことではございまして、一对二・九二がぎりぎりの線だということまで言ったわけではないと思います。

ただ、そう言ったものですから、世間ではほぼ一对三がぎりぎりであるというふうにとらえられ、そして、現に国会におきましてもその後、昭和六十一年でございましたが、定数は正をなさいました。あのとき、結果として一对二・九二にまでなったのです。これは最高裁の要請にも合致するのだというふうにとらえられて、一对二・九二までなされたということであらうかと思えます。

しかし、私は先ほど申しましたように、一对二ということが憲法上の基準でもあるし、平等選挙の原則からいっても基準である、そこまでいくべきである、しかし、それは裁判所がなすべきことではなくて立法部がなすべきことである、そうなった場合には最高裁もほかの裁判所も、裁判所がこれを違憲だとするはずはないというふうにしていくわけでございます。

○林(義)委員 まさに先生がおっしゃるとおり、原則としては一对二だろう、こういうことでありますが、それを超えたからといって、最高裁判所が、現実に一对二・九云々ということになっているときに、これについてどうだということにどういう判断をするかというのは、最高裁判所としてのいろいろな政治的な配慮もあるでしょう、いろいろなものがありますから、そういう判断をしたところではない。それは最高裁判所が間違つた判断を下しているわけじゃないので、最高裁判所が憲法の規定に基づいたところの判決をしたんだ、こういうふうなお考えだと私は受けとめたわけなんです。

そこで先生、一对二以内という原則ですが、私は、これは法のもとにおける平等、投票権の平等の原則だろう、こう思うのです。この原則というのは、やはり日本だけではない原則だと私は思うのです。日本国憲法にもありますけれども、フランスの人権宣言にもある。ドイツのワイマル憲法でもかつてそういうものがありました。また、アメリカの下院議員のいろいろな定数の問題につきましても、これは非常にシ

ビアな形で運用がされているわけですね。アメリカの場合には裁判所がやる場合もあります、また立法府がいろいろ定数は正をすることもありますが、いろいろな形がありますが、やはりこれは正をしていかなければならないのが法のものにおける平等の選挙制度のあり方ではないだろうか、こういうふうには私は考えておるところでございます。まして、裁判所がどうだこうだという前に、当委員会として、当国会の立場において、どういふような判断を憲法論として考えなければならぬか。これはほかの人じゃない、我々自身が考えるべき問題ではないかということを、この前もやりまして言ったのですが、先生のお考えだと、今私が申したことは行き過ぎだから、それは裁判所に任せたいのかということをお考えになるのかどうか。

私は、この国会でそのことは十分に考えていかなければならぬ話だろうなということを申し上げて、そういうことをやらなくてはならないな、こういうことだと思ひます。実はこの前、六月に東京高裁の判決がありましたね。この判決の中にも傍論として言われておりますのは、まさに、「抜本改正を必要とした国会自身の認識」が今までもあったし、これからもやはり国会が抜本是正をやる時にはそのことを考えてやっていかなければならない話だ、最後にそういうふうな結論でいるのですが、私はこの所論はおかしくないと思ひますけれども、先生はこの東京高裁の六月の判決はやはりちよつと行き過ぎだというふうにお考えかどうか。その辺、ちよつとお尋ねしたいのです。

○佐藤参考人 初めに申し上げますが、将来、一对二・一三七というのがさらに拡大して、一对二・四になったり二・五になったりする。するとその場合にまた訴訟ということになります。裁判所がその一对二・五というふうなものが違憲かどうかということをお断することになるわけですね。その場合に、私は先ほど申しましたが、おむね一对二、ある程度一对二を超えるという場合

もこれは認めざるを得ないと思うのです。それで、それが限りなく三に近くなったりするとそれは問題かもしれませんが、それは、先ほどから申し上げておきますように、現に生じている格差というもののそれぞれについて判断するよりほかに、ようがないというふうに私は思うのでございます。

それから、まあ平等の原則からいって、人口比率、いわば究極の理想と申しますか、これは一対一だと思ふのです。しかし、私どもが一対二というものを申しますのは、やはり、選挙区によって一人分が二人分になるということ、これはもうぎりぎり限界を超えるものであるという、だから一対二、おおむね一対二というものを基準にして考えるわけでございます。一対一を基準にして考えるならこれはまた、今の一対二・一三七が違憲だと言われたこれはもう申すまでもないことになるわけですが、私は、理想としては一対一でありましようが、現実的に考えますと一対二ということがぎりぎりの基準ではないかというふうに思うわけでございます。

○林(義)委員　そこで、もう一つ申し上げますが、こちらの東京高裁の判決の方は、「選挙権として一人に二人分以上のものが与えられることがない」という基本的な平等原則を、こういうことが書いてありますね。

先生のお話は、一人で二人分ぐらいのところであつても、まあその辺はちよつとあつてもいふうなお話であります。私は、平等原則というものはやはり二人分になったのではいけないのだらうと思うのです。平等の原則というのは、一対一は、それはもちろん厳密に一対一というのは私は正しいことだと思ひますけれども、それはとでもできる話じゃありませんから、やはりそこを言うならば、二人分を超えないというところの線の引き方というのが人の上に人をつくらうという大原則だらう、こう思うのです。私はそういう考え方でございますが、先生は今お話しのごとくでございますから、どうもそこはやはり厳密に守るべきものではないかな、国会として守るべきものではないかなという感じを私は持つておることを申し上げておきたいと思ひます。

それから、時間が余りございませんで、上田さんにお尋ねしますけれども、さつきちよつと、大休人口格差二倍というようなお話がありました。小選挙区制の場合と中選挙区制の場合とはちよつと別に考えるべきではないか。何か、比例代表と小選挙区とがありまして、小選挙区の場合には少し今の一票の価値の原則は緩やかであつてもいいという御発言があつたように思つておりました。三倍以内というのがそれに当たるのだという御話があったけれども、その辺はどういう御考えなのか、ちよつと御説明を賜りたいと思ひます。私の聞き逃したたかもしれませんので、お許しくださいたいと思ひます。

それから、小林先生にお尋ねいたします。先生のおっしゃるとおり、小選挙区になりましたら死に票がたぐさん出る、そうすると国民の声を国会に反映できないというのは確かにあると思ひますが、私は、これは小選挙区制の持つてくる宿命の問題だ、小選挙区制でやるならばもうそういうことにならざるを得ないと思うのです。そのときに、小選挙区制でやるか大選挙区制でやるかあるいは中選挙区制でやるかというのは制度の問題でございますから、制度はそれぞれあります。その制度がそれぞれある中で、私はやはり、法のものとの平等ということを考えていかななくちゃならないんじゃないかな、こう思つておりました。小選挙区制だからすぐにこれが法のものとの平等に反するとかという話にはならない。むしろ、小選挙区制でやればいろいろな点で国民の意思が反映されないのである形になつてくる可能性があるという御議論ならば私は非常によくわかるところでありますけれども、それが法のものとの平等の原則と一緒にされるときに困るようには思ひます。

その辺につきまして、先生は小選挙区制の問題をどういふふうにご考慮しておられるのか。今の話の点についてどういふふうにお考えになるのかといふことを一つお尋ねをしておきたいと思ひます。それから、先生のお話がありましたように、二倍の格差というのは、小選挙区制になりましたら、やはりこれは原則として重んじなくてはならない話であります。私もいろいろな論文、例えばこの声部さんのものであるとか、それから辻村さんの論文とか、いろいろな論文を見ましたけれども、大體脚注の中にみんな入つていまして、二対一の格差の中でおさめるのが学界の学説の多数説である、こういうふうになつていまして、だから、学部の多数説であるし、先ほどお話をしました最高裁判所で、大法院で、十五人でやつて七人の少数意見があつた。その七人の少数意見はそれであつたという話ですが、こういうふうな法曹界でのお感じというのは、先生もお若いんだから、お若い方々の裁判官なりいろいろな方々の御意見というのは一体どういふことになつてくるのか、その二つの点、先生にお尋ねします。まず、上田さんからお話をいただきましたと思ひます。

○上田参考人　私がお話を申し上げました中で、小選挙区制と比例代表制とで投票価値の平等の許容限度といふものが違つてくるんじゃないかといふようなことを申し上げました。これは、比例代表制といふものを考えてみますと、全国を一つとする比例代表であれば、選挙区といふものが一つでございまして、一対一であるといふのは間違いないわけですね、全然問題にならないわけですね。今度のようにブロック制の場合を考えると、AブロックとBブロックとの間では格差が出てくるというような場合が考えられます。しかし、こういう制度は、現在のところ一対一・〇七でございまして、それぐらいの比率でしか格差が出ておらない。

でも、そういう問題を考えてみます場合に、初めに投票価値の平等がある、それを大前提にいたしまして、そしてどういふ選挙制度を考えるか、すなわち比例代表制をとるか、それとも小選挙区制をとるかといふことが判断されるわけでは

ないと思ふのです。といひますのは、比例代表制をとるか、それとも小選挙区制をとるかというところは、比例代表制の長所、特性、小選挙区制の長所、特性といふようなものからどういふ制度を取り上げるかということが判断されるわけでありまして、そういう前提の上に立つて、その前提の中で投票価値の平等はいかがあるべきかといふことを考えるべきだといふことになるわけでござい

ます。そうした場合には、今申し上げましたように比例代表制という制度の方からは、おのずから投票価値の平等といふものについては非常に厳しい結果が出てくるはずである。しかし、小選挙区制といふ方になりますと、選挙区の数、それから当選者の数、そういうものを総合勘案するといふいろいろのケースが出てきて、一対二を超えるとか超えないとかいふ問題が当然起こつてくる。そういう意味合いにおいて、両制度においては投票価値の平等の問題について許容限度の範囲が違つてくる。これはやむを得ないのではないかと。

ただし、小選挙区の場合におきまして、私は決して一対二を超えていまいというふうなことを言つておられるわけはございません。その点は佐藤先生と同様に、一対二といふものをおおむね基準として考えないといけないという考え方は同じでございますが、先ほどから言つております審議会設置法、これは国会で御審議をなされ、法律となつたものでございまして、この三条は、やはり先ほどから言つておりますように、「基本」とするといふことが書いてあるわけでございまして、この「基本」とするといふのはどのよう理解すべきであるか。すなわち、先ほどから問題になりますように、一対二を少しでも超えればこれはだめだといふことになりまして、「基本」とするといふ意味合いがどういふことになるんだらうかといふような問題が起つてきます。したがいましてこの問題は、私は、選挙区画定審議会設置法三条におきまして、「基本」とするといふところである程度もう勝負がついたんじゃないかといふような感じ

を持っております。

したがしまして、先ほどから申し上げておりますように、小選挙区の場合には一対二に限りなく近づけて、それ以上にはなるべくしないようにするという努力を審議会におきましてもしないといけません。その努力をされるというそういう立法過程というものを、それから、今現にこの法案を御審議なさっております国会で今のように非常に慎重に御審議をなさっておりますというふうなこういう立法過程を考えてみますれば、まさか最高裁判所も直ちに違憲とは言わないであろうというのが私の考え方でございます。

○小林参考人 二点お尋ねがあったと思いますが、第一点にしましては、私の考え方によれば、そして先ほどの参考人発言を次のようにしたわけですが、それは、まず小選挙区制というこの制度それ自体、確かにございましたようにいけばこれは客観的な制度の問題でありまして、しかも現状ではそれを既に導入をした、国会が採択をしたというこのことが確かに前提になっておりますから、その意味で、先ほどおっしゃいました言葉、一つの宿命である、この上に立って考えるべきで、直ちにそのことを自体を平等等と言うことはできないという、それは確かにそういう論理になってくるのかなというふうに思いますけれども、私の考え方ではこうであります。小選挙区制自体について、確かに私、現在でも批判的に思っておりますけれども、今の平等論から申しますと、小選挙区制のもたらす不平等問題は次の二つだと思えます。

一つは、各選挙区におきまして、有権者の多数の意思あるいは相当多数の意思が国会の議席という形で届かないという点、これが一つであります。それからもう一つは、政党間の、あるいは政党ブロック間の得票率と議席占有率とが比例的でないという、いわば結果価値における不平等の問題ですね。そういう意味合いでの不平等の問題が、小選挙区制という客観的な制度から生じるとは思いません。

他方におきまして、今回のこの区割りの問題でありますけれども、これは有権者にとりましては直接に投票価値の平等として、つまり一票の重みの平等として出てくるわけでありまして、その点での不平等です。

確かにこの両方の問題をそれぞれ私は不平等という言葉を使いましたので、林先生の場合には同じ言葉を使つて説明すべきではないというふうにおっしゃっているかも知れませんが、私は、私はそんなふうには考えまして、そしてその限りでは、区割りの方で投票価値を不平等にしました、一票の重みを、私によれば二倍を超えることは許しがない不平等だと考えるわけでありまして、私も、そうしてしまつたことは、この客観的な制度もその意味で不平等になつていくわけでありまして、それを増幅させている、こういう論理でお話をしているわけです。

したがしまして、願わくは、なお残つてこの区割りに関しましては厳格に一対二未満という措置を、まだこの委員会でおとりになる余裕があるわけでありまして、そういう方向への踏み出しを心からお願ひをしたというのが、これが第一点でございます。

第二点の問題でありますけれども、芦部先生の説などを参照されましてお話しになりました、厳格な二倍未満説というこの御質問には私も基本的に同感できる部分がございます。私も厳格な二倍未満説に立つていくわけでありまして、やはり出発点は一対一だと思つておられます。これが大事だと思ひます。一対一を厳格に通することは確かに、立法技術上も、それから非人口的要素を考慮しなければならぬという真の事情を考慮しても、これは通せませんから、したがって緩和しなければならぬわけですが、それが、この緩和できる上限は、やはりそれは一対二だ。一対二になれば、これは一人が二票をとるということで許されない事柄だと考えなければならぬというふうに思つております。

こういう考え方が現在の法曹界で広がつてき

たかどうかというお尋ねにつきましては、私、そのことについてつまびらかにいたしませんけれども、ただ、私が注目いたしました、昨年、一九九三年一月二十日の最高裁判決では、実に四名の、これは四名でございますけれども、意見、反対意見、七名のうちの四名の裁判官が大変明確に二倍未満説をとつておられるということはかなり刮目すべき状況であるということでございます。実はあの判決は私、最高裁の裁判官諸公の意識の中ではこの中選挙区制の判決をいわば総括するような、ですからかなりさまざまな問題をこころで出しておこうという、その意味で理論的にも大変活発な判決であつたというふうに思つておりますけれども、そういう中でそれを注目しているわけですが、そのことにしまして、御質問の中にもありましたけれども、もし最高裁判所が一対二というところで厳格に判断をしたらいろいろな政治的不都合が起きるといふ御趣旨のことが出ておりましたけれども、これは、私の考え方によれば司法府のやるべき事柄ではない。司法府は、法律に基づいて、憲法に基づいて、このことに合理性があるかないかということの判断を議会に対して示されればよいということでありまして、最高裁判所は、そのあるにもかかわらず、すべきでない政治的配慮をしてしまつておられる。それは、一対三倍説をとつたかに見る判断にも示されておりますし、それから合理的期間論ですね、ここにも示されておりますし、それからまた、事情判決を繰り返している、事情判決を一度用いることはかなり理由のあることかも知れませんが、繰り返しているという、それらの中に政治的考慮が非常に不必要に出されていくというのが私の考え方でありまして、国会におきましては、むしろそのようなことをいふば超えまして、国会は最高裁判所の判断と対立に立法をなさざる機関ではございませんから、最高裁判所がこゝまでは最低合憲だという判断を仮に示したとしても、国会はそれ以上の、優に合憲の水準を凌駕できる立法をおつくりになるといふことが必要でありまして、つまり、非常に優秀な

憲法上の合格答案を書かれるということ、これが国会の御使命ではないかというふうに私は思つてゐる次第です。

○林委員 時間も余りないようでございますから、まだ少し質問をしたいのですけれどもこれで終わりますが、最後に私は、今お話をいたしましたように国会がどういふふうにするかというのを、ここに、この前も引用しましたけれども元最高裁判所長官の岡原さんは、「ほぼすべての学者も最大格差二対一を超えれば違憲と説いている。私もその考え方に賛成である。」ということでありまして、国民の間で、「自分は一票だけしかないが他人は二票以上を投ずることができる、という差別の屈辱には耐えられないというのが偽らないう心情であり、一般の常識であろう。」この国民多数共通の感覚を憲法解釈に取り入れるのが、裁判所の役目であり、それを立法化するのが立法府の責務であると思う。「こういうふうに言つておられるのです。」

この辺につきまして、やはりそういった考え方で、すぐに違憲だとかいうことではなくて、やはり憲法解釈として取り入れるべきであるという考え方。これは、今お話をありまして、それはぜひ国会がやられるべきだ、こういうふうなお話がございますけれども、佐藤先生なり、上田先生なり、その辺はどういふふうにお考えになりますか。

特に上田さんにお尋ねしたいのは、もう既に設置法案で決まつてしまつていふ問題だからという話ですが、これは本来は国会が、設置法で出しているいろいろな役所で決めてきました、しかしながら、やはりやつてみたならば、これはどうもおかしいぞという判断をしてやるといふのが私は国会の責任である、国会の見識ではないかな、こういうふうにお尋ねでございますが、私の考え方が間違つてゐるかどうか、ちょっとお二人にお尋ねをしたいと思ひます。

○佐藤参考人 ちよつとはつきりお答えできないかと思ひますが、一つは、国民の要望といひますか、それを取り入れるべきだという、そしてそれ

は「対二」ということが国民の要望であるという前提だと思ふのですけれども、私は、どれだけ、国民の何十何%が「対二」ということをはっきり要望しているかということは、これはなかなか判断できないことだと思ふます。ただ、何といひしても、一人分が二人分ということになっているという点、これはいわばもう常識的にいひますか、感覚的におかしいなということになるであらうというふうに考えるわけでございします。

それから、先ほどの比例代表制と並立制という問題ですが、私は、比例代表制と並立制という小選挙区制のデメリットをカバーするという意味で比例代表制をつけ加えたという、そういう制度の問題、そして、小選挙区のそれぞれの選挙区の人口比率、投票の価値の問題というのは、その制度のもとにおける小選挙区の定数配分の問題であるというふうに考えております。

○上田参考人 私先ほど、この問題は衆議院議員選挙区画定審議会設置法案、この三条で「基本」として書いてある、この点が一番問題であつて、このときに勝負があつたんじゃないかというふうな表現を用いました。

その申し上げたいと思ふ趣旨は、これは法律である、法律であるということは国会がお決めたことなつた事柄である、その国会がお決めたことなつた事柄を忠実に審議会が実施をした結果、「基本」とするところの努力した、二倍以内におさめようという努力した、しかし残念ながら二倍をオーバーするところが出てきてしまつたということ、これはその三条の規定にもとめるものではないという意味合いで申し上げたわけでございします。

最終的には先ほどから各先生方がおっしゃつておりますように立法事項でございしますから、最終的に国会がどう御判断になるかという問題かと思ひます。

○林(義)委員 どうもありがとうございます。

○松永委員長 日笠勝之君。

○日笠委員 統一会派改革の日笠でございします。

最初佐藤先生にちよつとお伺ひいたしますが、先生は選挙制度審議会の委員でもあられたわけですね。今回の区割り法案は、まさに先生方がつくられた選挙制度審議会の答申にほぼ骨格が明瞭に示されておるわけでございします。いよいよ明日、当委員会でも採決、本会議でも緊急上程という予定になっておりました、いわゆるこの六年越しの政治改革も完了する、大詰めというところになつたわけでございします。長年御苦労された佐藤先生、いよいよこういう大詰めを迎えて、何か御感想がございしますれば一言お述べただけだと思ひます。

○佐藤参考人 仰せのとおり、私は八次審に参加してございまして、あの答申をしたわけでございしますが、御承知のような経緯であれば不成立に終わったわけでございします。このたびの政治改革四法案で、特に衆議院の選挙制度、それからこの区割り法の問題は、八次審の答申と基本的に同じものであるというふうに思ひます。先ほどの「基本」としてというものが設置法にありますが、八次審の場合も「対二未満」とすることを基本原則とする。という言葉を使つたんじゃないかと覚えておりますが、その趣旨は同じでございします。

それから、都道府県にまず初めに一議席を配分した上で小選挙区の定数の配分をするという現在の本案の制度、これも、八次審のときに内閣の方からそういう、諮問といひますか、その点についての諮問がありまして、それについて、それを審議会として、まあ拒否するといひ言葉が悪うございしますが、というわけにもいかぬだらうというところで、それで同じような仕組みにしたわけでございします。そういう点で小選挙区並立制で二百、二百というのと同じでございまして、そういう点では、長年かかりました、数年かかりましたけれども、八次審の答申の趣旨がはつきり受け継がれておると申しますか、実現をする運びとなつたというふうな考えでございまして、そういう意味で、個人的にもぜひこの法案を成立させていた

というふうな考えるわけでございします。

○日笠委員 ちよつと逐条的な解釈になるかも知れませんが、先ほど先生おっしゃいましたけれども、八次審の答申も自民党の政治改革要綱も、一対二未満を「基本原則とする」とあつたのです。今度のいわゆる区割り法案の三条では「基本」とするところがあるわけですが、これは「基本原則」と「基本」といふのは何か違ふのでしょうか。先ほどの上田先生のお話を聞くと、「基本」ということを相当力強くいろいろおっしゃつておられたのですけれども、何か違いがあるのでしょうか、全く一緒なんでしょうか。

○佐藤参考人 これは私の感觸の問題でございしますが、あのときの「基本原則」とするといふのと、このたびの「基本」とするといふのは同じことである、違つたものではないというふうな考えでおります。

○日笠委員 上田先生、いかがでしょうか。

○上田参考人 「基本」とすると「基本原則」とするとうどう違ふかというお尋ねでございしますが、実はこれは私も明快な回答ができませんところだと思ひます。感觸からいいますと同じではないかと思うわけでございしますが、ただ先ほどから、私が「基本」とするといふところを強調したとおっしゃいましたが、実は一対二以内とするとは書いてないという意味合いで申し上げたわけでございまして、「基本」とすると、一対二以内とするというように明瞭に書いてあるのとの違いを強調したというところでございします。

○日笠委員 ではちよつともとへ戻りまして、単純な伺ひなんですけれども、このいわゆる区割り法案は先生方の目で総合的に勘案をされました。一体何点ぐらいの点がこの法案でございまして、その理由を簡単に申し述べただけでございします。先生にお願いしたいと思ひます。

○佐藤参考人 採点をしろと言われまして困るのですが、先ほど述べましたように私は、この区割り法案というのが憲法の要請にこたへる、そしてそれを法律で明記し定めたものであるという、

これは高く評価されるべきであり、また高く評価しているわけでございします。それで、採点という点は、そういう意味で、しかも長年の懸案がここにこういう形で実現する運びとなつたという、そういうこの法案の意味といふものを考えますと、これは百点、百点と言つてよろしいのではないかと

個々の選挙区の定数配分の問題ということになります。これはまあ、この県ではこう、この県ではこう、それを、ほかの非人口的要素を考慮した上で決められたのだらうと思ひますが、それについてはいろいろ御意見も出てくるのではないかと

と思ひますが、全体的に言ひますと先ほど申したとおりでございします。

○上田参考人 各選挙区の個々の問題につきましては実は私も非常に疎うございまして、何ともお答えのしようがないわけでございしますけれども、先ほどから申し上げておりましたように、区画審議会の設置法に規定されております基本的な考え方、基準の原則、これには、先ほど申し上げたように各県に一人は配分するといふようなことがございします。それだけで一対一・八二といふことになりまして、その枠内で、各県で、また市町村単位その他いろいろの事情を勘案し、また飛び地などもつくらないようにするといふようなことを考え合わせ結果お決めたものになつたものでございしますから、私は、審議会では先ほど申し上げましたように大変御苦労があつたものだと思ひます。

そういう意味で、私も高く評価するものでございします。点数は差し控えてさせていただきます。

○小林参考人 私は、この区割り法自体を切り離して、つまり孤立的に評価することはできないというふうな思つておりました。本体の公職選挙法改正案、つまり改正法、小選挙区法で、並立制法と言つてもよろしいですけれども、これと全体のものとして、一体のものとして考えなければならぬと思つております。

そこで、先ほど申しましたように、この小選

挙区制のあり方というのは、国民にとりましては大変な不平等、選挙権における不平等をもたらしますし、また国会のあり方に關しましては、これを民意が反映をしないゆがんだ鏡にしてしまします。したがって、そういうふうなものの一体で考えなければなりませんから、審議会の委員各位の御努力というものは十分な評価を払いつつも、何点かと言われますと、私はマイナス点を差し上げることではしかあり得ないだろうと思っております。

そもそも選挙制度を新しくいたしますことは国民にとつても国会にとつても非常に大事なことでありまして、そういう場合には、今回のような政治腐敗の防止というところから出発したはずの政治改革というもので行つてしまふのではなくて、そうではなくて、いろんな選挙についての考え、きょうでもいろいろ出されているそういう考え方を、広いフォーラムをつくりまして、私たちの自由な意見を長い期間をかけて交流をした上で、新しい制度に国民が踏み出していくということが大事だろうと思ひますし、むしろそういう教訓を残したのではないかとふうに私は思っております。

○日笠委員 確かにこの第三条を見ますと、いわゆる手足を縛つて、それで議論をしない、勧告しなさい、こういう感じなんです。そこで、これは法律を通して、その後の国会で同意された、総理が任命した委員の七名の方がつくられた勧告を今回法案にしておるわけでございますが、非常に御苦労があったと思うんですね、そういう意味では。

それについて、過日、九月二日に当委員会にこの審議会の石川会長と味村会長代理がいらつしやいまして、参考人質疑でいろいろと御答弁されておられます。その中で、これは松永委員長が御質問されたところでございますが、ちょっと読んでみますと、今回の画定案のとりの選挙区を法律で定めることと憲法が求める投票価値の平等との關係について、審議会としての御意見を賜りたい、

こういうことに対して味村会長代理は、「私も」といたしましては、設置法は、これは国会が慎重に御審議の結果成立したものでございまして、これは当然憲法上問題がないものというところで、その設置法に基づきまして先ほど申し上げましたように基準をつくりまして画定案を作成いたしました次第でございますので、私もその審議会の作成いたしました画定案は審議会設置法に適合するものでございまして、したがって、また憲法上も問題はない、このように考えているところでございす。」このように端的に御答弁されておられます。

まさに、先ほどからのお話をお伺いすると、このとおりのお話を重複しておつしやうておられる、こう思うのですが、裁量権のある立法府でこの画定審議会の法案が通つて、それに基づいて委員が任命され、熱心な御議論をされ、勧告を出され、それを今回いわゆる区割り法ということで提出された。こういうことを考えますと、もう一番初めの、一段目の、画定審議会の法律が通つたというところ、これは憲法上問題がない。もちろん内閣法制局も、憲法上疑義があるかどうかということとは慎重に審議をされて、問題がないということを出された。それに基づいてこの勧告が出され、法律になったという、そういうことから見れば、一対二を若干超える選挙区がありますけれども、これはこれとして容認される限りの範囲内だろう、私もそのように思うわけでございす。

ところが、六月三日の東京高等裁判所の判決、先ほど林先生も引用されておられましたけれども、衆議院議員の定数を、人口以外の他の要素をも考慮して配分するとしても、選挙権として一人に二人分以上のものが与えられることがないという基本的な平等原則をできる限り遵守すべきもの」と、「できる限り」というわずかな五文字でございすが、入っているわけですね。これは大変意味があると思ひますし、先生方はどのようにこの「できる限り」というのを解釈されておられるか、御所見があればお伺いしたいと思います。

○佐藤参考人 そこに「できる限り」という言葉が入つたことから、努力をするけれども一対二を超えることがあり得るという考え方がそこにあるのではないかとしようなことは、私、議事録で読ましていただきましたが、今お示しの味村さんの御説明にも見られていたと思ひます。それは私はそう考えていいのではないかと思ひます。それは私に申し上げました点と同じでございまして、一対二にできる限り近づけるということが要請されている、したがって、一対二を超えることがあるいは少しはあつてもそれまで違憲だと思ふべきものではない、こういうことが「できる限り」というところにもやはり入っているんじゃないだろうかというふうに思っております。

○上田参考人 今の佐藤参考人のお答えで尽きていくかと思ひますけれども、一対二ということとを先ほど設置法の三条では「基本」とすると書いてある、少し弾力的余裕を持たしておるといふのと同じような意味合いで、東京高裁も「できる限り」という表現を使つたのではないかと思ひます。いづれにいたしましても、先ほどからずっと、あとのお二人の公述人の方もお述べになつておりますように、学界では一対二以内というのが多数説であるということも私もあえて否定はいたしません。

ただ問題は、それは今申しましたように、ある選挙区では一票、それに対してある選挙区では二票を持つと同じような結果になるじゃないかというふうなことからだと思ひますけれども、ただ、先ほどから申し上げておりますように、制度というものの、選挙制度という枠の中においてこれは考えないといけない問題である。だからその場合に、小選挙区制というものを考えてみた場合には、やはり一対二という原則は非常に重要でございすから、これは守るようになす努力をしない、これはもう当然のことでありす。だけれども、努力をした結果、万やむを得ず、ある程度二倍を超えるようなものが出てくるというふうなものが

出てきたとしても、これは憲法上、憲法十四条の法のもの平等に反すると直ちに言えるものではないんじゃないか、それが東京高裁では「できる限り」というような表現を用いたのではないかと私は思っております。

○小林参考人 私も、東京高裁がどのような認識をしているのかという点に關しましては、二倍説というものを緩和いたしまして、基本的に二倍という、二倍未満ですね、基本的にそれであればよい、つまり少し超えてもそのことは東京高裁の考え方としては許容できるものと見られる、そういう認識に立っているのだというふうに見えております。ただ非常に大切なことは、私は、国会がこの問題をどのように考えるのかという、これがやはり非常に大事だろうと思ふのです。

先ほど林先生の御質問でも私もちよつと答えたこととありますけれども、立法府は言うまでもなく合憲的な立法をしなければならぬわけですね。この場合に、裁判所が二倍を少し超えてもいいよというふうな、そういう示唆をしていることをよいことにいたしまして、それを奇貨としたしまして、非常に低いところ、つまり合憲のぎりぎりの立法をつくらうとするような、そういう姿勢は決して好ましくないであらう。立法府はむしろ、十分に合憲的な立法、これを目指していくべきだろうというふうに思ひます。何か私は、必死に低いハードルを探している、そういうふうな印象を率直に受ける次第でございす。

私は思ひますけれども、憲法四十七条というのは非常に大事な条文でありまして、選挙制度に關する事項を法律事項にして立法府の一定の裁量を憲法が認めているのは、やはり立法府こそ、立法府こそ国民代表議會であつて、しかもこの憲法判断を最も適切に行い、そして憲法の定めている事柄を最も高いところに実現していくことができるという、そういう国会への信頼に基づきまして、こうした裁量権をゆだねられているのだ。とするならば、そのような判決のちよつとした低いハードルに依拠されず、もっと高い水準の立法を目指してく

ださるように、国民の一人としてお願いをする次第でございます。

○日笠委員 この「できる限り」というのを奇貨として立法をしたのではないと私は思うのですね。この特別委員会でも、自民党の方は、一対二の許容範囲を広げるべきである、このように審議会の会長代理の方にこういう議論の場で申し上げておられるわけですし、また知事会の……

○松永委員長 ちょっと待って。発言をもう少し正確に言ってください。

○日笠委員 はい、わかりました。六月二十日の当委員会でも、自民党の穂積委員と狩野委員がそういう旨のことをおっしゃっております。これは会議録にございます。そういうふうな御意見もありましたし、また全国知事のヒアリングの中にも、広域行政圏の一体化を求めて人口格差の緩和を求める知事さんの声もありました。

こういう大変な中で審議会の皆さんが鋭意つくられた報告でございまして、そういう意味では、この「できる限り遵守すべき」を奇貨としてやったというのは——大議論があつてこういう一つの報告になつてきた。そういう意味では、先ほどからの佐藤先生や上田先生のお話を聞く限りにおいては、憲法の許容する範囲であろうと私も思うというのを申し上げておきたいと思ひます。

そこで、先ほど林先生もおっしゃいましたけれども、諸外国、殊にアメリカは非常に厳しいのだとおっしゃいました。ほかの先進国はどうかということでも当委員会でも議論になりましたけれども、アメリカの下院の場合は一・七六倍でございしますね。これは自治省からの、選挙部長からの答弁にそうなっております。それから英国では四・三八倍になっております。フランスが三・七六倍、ドイツが一・九八倍。

こういうのを見ましても、一生懸命ぎりぎり努力をした、ようかんを切るようにすばつと切れない、こういう石川会長のお話も承っておりますが、この一対二・一三七ですか、まあまあこれも諸外国から見てもそう劣るとも突出しているとも思へ

ない、このように思うんですが、これは佐藤先生だけにお聞きしたいと思うのですが、いかがですか。

○佐藤参考人 先ほど申しましたように、究極の理想といたしましては一対一と考えてよいのではないかと承知しておりますが、一対一ということになりますと、現実的には、行政区画その他の事情といったようなものを一切無視して、そして一対一が唯一絶対の基準だということになって選挙区を割るということになってしまふ、だがそういうことは望ましくないということ、ぎりぎり一対二ということとなつていふのであらうと思ひます。

ですから、お示しの、いろいろの外国におきまして一対二を下回る基準になつていふという点は、そういう点がそれぞれの国でどういふ事情であつたのかという点を考えまさんと、一律に、一対六、一対七の国もあつても、一対二というのは十分だということにはどうもならないのではないだらうかというふうな思つております。

○日笠委員 上田先生からも。

○上田参考人 私は、ずっと大学で研究を重ねてきた立場とはやや異なるわけでございまして、諸外国の立法例につきましましては決して自分でも詳しくは思つておりません。

ただ、先ほどからお話でございましたように、アメリカは一・七六、イギリスが割に、四・三八でございしますか、こういう倍率になつておるといふことだけは承知しておりますが、こういう問題につきましまして、やはりそれぞれの外国の情勢その他といふものを勘案した結果こういう倍率をどう評価するかというところになるわけでございまして、こういう倍率を見て、我が国の今度の制度が一対二・一三倍である、だから外国よりも低い、高いといふような評価はちよつとすぐにはできないのではないかといふような感じを持っております。

○日笠委員 最後になりますけれども、ある本にこういうことを書いております。それは、平等原則が直接妥当するかどうかは複数投票制が許され

ているかどうかとも類推しなければならぬ。例えば参議院においては比例代表選出議員がおりますし、選挙区選出議員がおる、こういう、まあミックスして、一票の格差というものが比例代表といふゆる選挙区といふことでミックスされて、相当の参議院において一対四とか五でも合意といふ判断は出ておるわけですね。

そうすると、今度の衆議院の選挙制度もブロックでありまして比例代表制がありまして、これはこれなりに一票の格差というものは相当近づいておる。で、小選挙区の方が一対二を若干超えるところがある。これはトータルで考えて、二票制です。トータルで考えたらいゆる格差といふものは許容されるのではないか。トータルで、比例区の方も衆議院にあるではありませんか、二票制ですよ、一人が二票行使できるんだから。

こういう説がある本に載つておりましたが、こういう説に対して佐藤先生と上田先生の御見解をお伺いして、終わりたいと思ひます。

○佐藤参考人 参議院の問題につきましましてはきょうの問題ではないのではないかとあつたように思つておりますが、ただ、今もちよつと仰せになりましたが、最高裁の昭和三十九年の判決というのは参議院の比率の問題として出てきたわけなんです。あ

の場合、一対四・〇か何かになつていたわけですが、あれでも、それで、その後さらに一対五・二六、参議院の都道府県選挙区間の人口比率の問題です、格差の問題です、それは五・二六か何かになつた。それに対して最高裁の判決がありまして、これは今仰せになりました比例代表との併存、比例代表とあわせてトータルとしての点からそれが違憲ではないとしたのではなくて、参議院の例の半数改選の問題がありまして、また、その仕組みとして都道府県一選挙区としたのは、都道府県といふ地域代表といふものを重視したといふ、そういうことからいって、参議院のいわば特殊性、これは衆議院の中選挙区制と異なる選挙制度といふものを参議院の都道府県選挙区といふのはあらうそうとしたものであるという、したがって、衆議

院の場合のように人口比例原則というものを厳密に考える必要はないという、そういう趣旨で一対五・二六も違憲ではないとしたんだというふうに了解をしております。

それで私は、そういう衆議院と参議院との選挙制度の違いをつけるということで、参議院のいわば独自性、衆議院と異なる独自性といふものが期待されるという、だから選挙制度を変えて、衆議院の場合とは異なつた選挙制度にすべきであるという、そういう点は私もそのように考えるわけですが、ただ、それにしても五・二六、それからまた逆転選挙区といふようなものもある、そこまでは憲法の平等選挙の原則から容認されるかという点については、私は批判的でございます。

○上田参考人 参議院の定数不均衡は正の判決の問題につきましまして、佐藤先生がおっしゃつたとおりでございまして、半数改選制、偶数定数制、選挙区割りや定数配分をより長期間固定すること、国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能といったような、こういうものを加味するといふ意味合いが込められているのではないかと思ひます。ただし、これの評価については、佐藤先生がお話しになつた、私もある程度同感するところがあるわけでございます。

ただ、今先生がお話しになりました今度の衆議院の場合、小選挙区制と比例代表制と両方が並立している、こういう制度をどのように評価すべきであるかという点になりますと、私は、実は初めは、一方に比例代表制といふ非常に厳しい投票価値の平等性が保たれるような制度がある、それから、そういうことでございしますからもう一方の小選挙区制の方は、先ほど言いましたように緩やかな条件といふものはある程度は緩和されるということはやむを得ない、やむを得ないといひますか、そういうこともある程度は認められるのではないのか、これは最高裁の判例から考えても考えられるのじゃないか、で、合わせて一本といふような考え方を持ったこともございまして、率直に申し上げて。

ただし、これは制度が全く違うものでございいますから、小選挙区制と比例代表制とは制度が全く異なるものでございいますから、小選挙区制は小選挙区制だけで投票価値の平等を判断する、比例代表制は比例代表制だけで投票価値の平等の問題を判断するというのが論理的に正しいのではないかと思います。

ただ、両方の制度を一括して、そして衆議院の選挙制度そのものを全体的に見た場合に、私は今言いましたように論理的問題とは別にいたしましてある程度、何といいますが傍証的にいいますか、そういう、投票価値の平等の問題についてある程度小選挙区制のところで緩やかな基準が認められる傍証にはなるんじゃないかというような感触を持っております。

ただし、先ほど申し上げますように、論理的にはこういうことは正確には言えないというような感覚は私も持っております。

○日笠委員 終わります。ありがとうございます。

○松永委員長 東中光雄君。

○東中委員 日本共産党の東中光雄です。参考人の皆さん御苦労さまでございます。

この定数配分につきまして、私は、一番根本的に考えなければいかぬのは、投票の価値の平等というものは憲法が保障している国民の基本的権利だというふうに思うのです。そういう角度から見なければいかぬんじゃないかと思うのです。

それで、参考人の皆さんにお伺いしたいんですが、佐藤先生が先ほど引用されました昭和五十一年の大法院の判決ですが、これは一番出発点みたいなものですけれども、ここで憲法十四条について、憲法第十四条第一項に定める法のものと平等は、選挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を意図するものであるという判示事項がありますね。だからやはり、投票の価値の平等というのは憲法十四条一項の根本的な精神なんだ、基本的人権でありますから、というふうに立てて、その

の後のいろいろな論理の展開があるわけですが、この原則自体は、三人の参考人の皆さん、そうだとおっしゃるのですか、やはりそれはちよつと違つておっしゃるのか、そこからひとつまずお伺いしたいと思ひます。

○佐藤参考人 今お述べになりました最高裁判決の中の部分、これはもちろん正当だというふうに思ひます。

それで、徹底的な個人の尊厳といひますか、個人の価値の平等といふことを選挙制度、選挙権について言いましたのも、御承知のようにこれまでの各国の選挙制度の歴史から見ますと、例の等級選挙制といふようなものがありました。不平等選挙、普通選挙でない、財産や性別といふようなものによつて一方には選挙権を与へ、一方には与えない、こういうようなことがあつて、それがまさに基本的人権の制限といひますか、基本的人権が無視されておつた、個人の尊厳、個人の平等といふものが無視されておつたといふことの例証でございします。

そういうことがあつてはならぬ、だから普通選挙もその実現でありますけれども、同時に平等選挙と投票価値の平等といふのもその思想の発現である、そういう趣旨でその文句が書かれてゐるものであらうと考えております。

○上田参考人 私も佐藤参考人と同様に考えております。

五十一年の判決を引用なさいましたが、私は五十八年の判決を引用したわけでございまして、趣旨は全く変わらなかつたと思ひますが、先ほどお話しになりましたように、選挙人資格における差別の禁止といふのが、これは歴史的、沿革的に当然この法のものに問題になつた、これが選挙権に関する法のものに問題になつた問題である。しかし、それだけではなくて、選挙権の内容の平等、すなわち議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力、これを投票価値といふておりますが、こういうものの平等も要求するものが、これが憲法十四条からして当然の帰結であるとい

う点は同様と考えております。

○委員長退席、古賀(誠)委員長代理退席
小林参考人 平等原則が憲法上の極めて重要な原則の一つであつて、とりわけ憲法十四条、そのほかにも根拠条文を持つておりますけれども、に基づく国民の基本的権利の一つである、これは御質問の御趣旨のとおりだろつと思ひます。

その歴史的背景につきましては、佐藤先生、上田先生のお話にありましたとおりであらうと思ひます。何よりも、普通選挙といふものを、歴史的に、しかも多くの国の国民が努力の結果から取つてきた。まさにその普通選挙を根本に据えて、投票価値の平等に関する二倍説はでき上がつてゐるといふことを改めて確認しておきたいと思ひます。つまり、投票価値において一対二以上に開きますと、一人が二票を持つといふ、普通選挙に反する形になつてくる、等級選挙が事実上でき上がつてしまふことになつてくる。そうであるがゆゑに、二倍未満説といふのは大変に強い根拠を持つた説だといふふうに言えるのだらうと思ひます。

そして重要なことは、そういう憲法上の根拠やその歴史を多くの人は共通に認識しながら、それでもなお、現実の適用のところでは今回の法律のようにそれを建前に変えてしまつてゐる。実際にそういう大切な原則であるとするならば、それはやはり法律制定の中では基礎に置かなければならぬ、これを貫かなければならぬといふふうに思ふ次第です。

○東中委員 この原則については各参考人も異論はないと思ひます。

それで、昨年の一月二十日の最高裁判決の判決の中で、木崎裁判官が少数反対意見を出してゐます。それによりますと、多数意見についての批判をしてゐるわけですが、こう言つてゐます。選挙区制と議員定数の配分を決定する基準として、選挙人数と配分議員数との比率の平等(以下これを「投票価値の平等」といふ)という原則と、国会の裁量に属するその他の考慮すべき

き要素とが挙げられてはいるが、両者がどのような割合で考慮されるべきかが不明であるといふのが判例で出された多数説の問題点だとして、

右の「投票価値の平等」は、憲法の保障する国民の基本的権利であるのに対し、「考慮すべきその他の要素」は、国会が立法府として具体的な選挙制度の仕組みを決める際に考慮すべき事項にすぎない。したがつて、両者は重要度を異にする基準であり、国会が制定した選挙制度の仕組みを定める法律が憲法の保障する投票価値の平等の要請を損なうようなことがあつてはならない。

というのがこの反対意見の基本なんです。先生方、これは基本的な権利だ、そういう投票価値の平等の原理を、しかも憲法十四条からくる基本的な権利を、ほかの立法上のいろいろな事由で侵害するといふようなことはしてはならないんだといふのが木崎意見なんです。そのことについて、どうお考えでしょうか。

○古賀(誠)委員長代理退席、委員長退席
佐藤参考人 今、最近の最高裁判決で反対意見がたゞさん出ておまして、あの判決の中の反対意見の一つをお挙げになつたのだらうと思ひますが、その点は私は先ほど、五十一年判決で最高裁判決が、人口比率の原則といふのがほかの考慮すべき非人口的要素といふものと同等なものではなくて「最も重要な基本的な基準」であるといふことを言ひました。その点は、今お示しの反対意見の見解といふのと違つてはいないのじゃないかなと思ひますが、そうではないものでございまいしょうか。

つまり、最も基本的、重要な基準だといふことになりまして、そのほかの考慮すべき要素といふものを優先させて、それによつてこちらの方を侵すといふことになつてはならないといふのが最も基本的かつ重要な基準だといふことだと私は思つております。今お示しの反対意見の中にありませんたようなことも、それと異なるのではないかと

○佐藤参考人 先ほども申した点でございますが、論理的には一対二ということになるかと思

ました。これは五十一年判決を読むとそういうことになる。これは私も同感でございます。しかし、同等ではございませんが、一方、投票

最高裁がこれまで、人口比例ということを原則に置いてそして非人口的要素も加えるという枠組みをとっていた、これは御承知のとおりであります。

いうことが問題になっておりまして、明治二十二年の小選挙区制のときも、あのときの配分は一对一・三八だった。それから、大正十四年のときも

一対一・四九だった。それから、昭和二十二年の大選挙区から中選挙区に移ったときの配分も一対一・五一だった。だから、そういう角度で来たわけですね。それが今度は初めから一対二を超えている。ここに、憲法十四条というような、前はなかったわけですから、ちゃんとしたものがあるのにあえてやるということについて、私たちは非常に、許されないだろうというつもりでおるわけです。

時間でございますので、以上で質問を終わります。ありがとうございます。

○松永委員長 これにて参考人に対する質疑は終了いたしました。

参考人各位におかれましては、貴重な御意見をお述べいただき、まことにありがとうございます。委員会を代表いたしまして厚く御礼を申し上げます。ありがとうございます。

次回は、明日水曜日午前十時委員会、午前九時五十分理事会を開会することとし、本日は、これにて散会いたします。

午後三時二十八分散会

平成六年十一月十一日印刷

平成六年十一月十四日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局