

衆議院選挙区の都道府県間の配分について

—— 最高裁の違憲判決を受けて代替案を考える ——

品 田 裕

1. はじめに
2. 都道府県間議席配分のための諸方式の評価
3. 比例代表のメカニズム
4. 配分予想が持つ実質的な意味
5. むすび

1. はじめに

2011年3月23日、混乱と悲嘆、不安が日本全体を覆っている中、最高裁判所はある重大な判決を下した¹⁾。これは、2009年8月に行われた総選挙について一票の格差が著しく大きいので無効であるとして、東京と大阪で訴えが起こされていた二つの裁判に決着をつけるものであった。判決では、選挙の無効は退けたが、一票の格差が2倍を超えていることを違憲と認め、さらにこのような違憲状態が生じるのは、現行の議席配分方法に問題があるからだと踏み込んだ判断を示した。違憲状態は以前から指摘されてきたところであるが、今回、画期的であったのは、選挙区画を設定するための法律に書かれた議席配分方法を特定して違憲と断じたことである。これにより各方面に大きな影響が生じた。2010年の国勢調査の結果を得て次期総選挙に向け準備中だった選挙区画定審議会は、その作業を中断せざるを得なかった。次回選挙で用いられる選挙区画は現行法に基づくが、その根拠法が違憲とされたのであるから、新たに基準となるべき合憲の法律を制定する必要がある、それには国会の審議を待たねばならなかったからである。選挙区の改廃が予想される地域での出馬を考えていた候補者本人やその地の住民はもとより、各政党の候補者擁立や公認の作業にも影響は及んだはずである。何より首相の解散権が、直ちに影響を受けるものではないと考えられるにせよ、事実上、相当に行使しづらい状況になったことは否めない。

このように重大な影響を及ぼした判決であるが、本稿は、この判決が示すこと、あるいは逆に見落としたことを考察することを通じ、都道府県に議席を割り振る適切な方法について議論することを目的とする。つまり、違憲とされた現状を打破する代替策として考えられる諸方法

を明らかにし、その性質について理論的に考察し、また、それらの方法がもつ意味を検討する。判決は、現状とそれを生み出す方式を違憲とするが、その後のことについては、示唆するところはあつたものの、特には触れていない。したがって、代替策は自由に設定できることになるが、体系的に考えるのであれば、何らかの比例代表法を用いるしかない。しかし、比例代表法については、後述のように、実は最高裁を含めて、詳細な知識に基づく柔軟な思考が欠けているのではないと思われる。そこで、本稿は比例代表法のメカニズムを検討することで、違憲とされる現行方式から将来の比較的多くの人が納得する新方式へ架橋することを試みる。

以下では、最初に現行法を紹介し、その問題点を検討することで、現行法はもちろん、それを批判する判決にも実は見落としていた点があることを指摘する。判決の出た後にそのような指摘をしても正に後の祭りであるが、それは比例代表法の理解についてである。そこで本稿では比例代表の諸方法の紹介とその評価をまず行う。

次に、これらの比例代表制のメカニズムについて理解を深める。そうすると批判の多い現状と判決の示唆する純粋な比例代表法には連続性があること、そして、その中間にスムーズな移行を可能にする方法がありえたことを明らかにする。これも後の祭りといってしまうえばそうに違いないが、詳しい比例代表法の理解は、今後の検討に何らかの形で資する。

議席の増減を行うと、それにともなって、さまざまな影響が生じうる。そして、それは当然、実施する方法によって異なってくる。これらの点は、後から付いてくる結果というべきであり、その意味では選択に際し本質的な理由になりえない、付随的なものであるが、予め、知っておくことには意義があり、選択に際して一助となることも事実である。そこで本稿では、これらの点についても検討しておきたい。最後に、実際の政治の動きを踏まえ、今回の判決と代替案について若干のまとめを述べる。

2. 都道府県間議席配分のための諸方式の評価

現行法（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条2項）は、「各都道府県の区域内の選挙区の数、各都道府県にあらかじめ1を配当した上で（以下、このことを「一人別枠方式」という。）、これに小選挙区選出議員の定数に相当する数から都道府県の数を除いた数を人口に比例して各都道府県に配当した数を加えた数とする」としている。つまり、各都道府県に予め1議席を割り当て、さらに人口に比例して議席を配分することになっている。実際の運用では、この比例代表部分は最大剰余法（ヘアース式）で行われている²⁾。

判決は、この現行方式のうち、一人別枠の部分を選憲状態の元凶と名指している³⁾。ただし、現行方式を詳細に検討したかどうかは不明である。一人別枠方式については、導入の経緯や意義が述べられているが、これについては「合理性に時間の限界」があり、もはや合理性は失われたと評価している。そうすると、裁判所はこの一人別枠方式を徒に人口少数県に有利なだけの根拠の無い方法とみなしていると考えられる。その上で、現行方式の下で違憲状態が生じているのは、この良くない方式のためだと判断しているように思われる。

衆議院選挙区の都道府県間の配分について（品田）

しかし、上述の通り、現行方式は、一人別枠の部分と比例代表の部分からなっている。そうすると何の検討も無いまま、違憲状態のすべての原因を一人別枠の部分にだけ帰するのは適切ではない。過度に人口少数県に有利な結果が生じている理由として、もちろん一人別枠は大いに怪しいのであるが、同時にヘアー式の最大剰余法が少数派に非常にやさしい制度であることも忘れてはならない。つまり、現行方式の下では、一人別枠とヘアー式という二つの少数県優遇措置がとられている。したがって、違憲状態を解消するには、一人別枠の廃止とヘアー式の代替という二つの改善策がありえる。前者については、一人別枠を違憲と断じた判決をそのまま採用することになる。後者については、少数派に優しいヘアー式のかわりなので、多数派に優しいドント式などを採用することが考えられる。

そこで、2010年国勢調査に基づき、裁判所の言うように一人別枠を廃止し、各都道府県に300全ての議席を比例代表で配分する方法と、現行法を維持したまま、つまり各都道府県に一議席を割り当てた後に、残りの253議席をほかの比例代表法で処置した場合について、計算してみた。その結果が表1である。まず判決に基づく方法としては、現行方式のヘアー式をそのまま単独で使用することを想定するのが妥当であろう。これを中心に他の比例代表法を用いた場合を比較の対象として挙げてある。なお、取り上げた比例代表法は、最大剰余法グループからヘアー式、インペリアリ式、最高平均法のグループからドント式、インペリアル式、サンラゲ式、デンマーク式である⁴⁾。最大剰余法のうち、ヘアー式は少数派に優しい方法として知られ、現在ではドイツの連邦議会選挙（併用式として知られているが、政党間の議席配分に関して言えば比例代表制である。）で用いられている。ドイツではニーマイヤー方式と呼ばれるが、ヘアー式と同一である。インペリアリ式は、選挙制度改革前のイタリアでしばしば用いられていた方法であり、ヘアー式よりも多数グループに有利である⁵⁾。

表1 都道府県間の議席配分に用いる比例代表の諸方法の評価

	格差	増減	ドント式指標	ルーズモア・ハンビー指標	サンラゲ指標	
現行定数	2.066		1.67	6.83	1.473	
単純比例代表 (判決)方式	ドント	1.997	29	1.08	3.60	0.511
	サンラゲ	1.643	20	1.19	1.96	0.177
	デンマーク	1.702	18	1.45	2.20	0.215
	インペリアル	2.766	43	1.18	7.73	1.926
	ヘアー	1.643	21	1.19	1.96	0.182
	ドループ	1.643	21	1.19	1.96	0.182
	インペリアリ	1.643	21	1.19	1.96	0.182
一人別枠方式	ドント	1.583	11	1.45	3.63	0.428
	サンラゲ	1.885	3	1.63	6.17	1.188
	デンマーク	2.120	2	1.79	6.83	1.573
	インペリアル	1.997	29	1.08	3.60	0.511
	ヘアー	1.832	4	1.59	5.83	1.033
	ドループ	1.832	4	1.59	5.83	1.033
	インペリアリ	1.721	4	1.51	5.50	0.889

あみかけ部分は、当該指標で最もよい結果を示した部分

最高平均法のグループのうち、インペリアル式は国政選挙では用いられないが、ドント式よりさらに大規模グループに有利な方式である。ドント式はわが国で用いられている方式で、多数派に有利とされている。サンラゲ式は、修正版が北欧で使われているが、ほぼヘアー式に近似した結果をもたらす。すなわち少数派にやさしい。最後のデンマーク式はデンマークでまさに議席定数を割り振る際に用いられる方式で、離島などの過疎地を優遇するためのものである。

なお、表では各方式の配分結果について、県間格差、増減、3つの比例性指標を掲げている⁶⁾。県間格差は、各都道府県について人口を議席数で割り、1議席あたりの重みを計算し、その最も小さい都道府県で、最も大きいものを割った値である。これは判決において、「選挙区間の投票価値の格差」として採用されている指標を都道府県レベルで計算したものである。増減は、当該方法を採用したとき、現行定数からどれだけ修正を要するかを示したものである。これが小さい方が変化も少ないことになり、逆に、これがあまりに大きいと激変を心配しなくてはならなくなる。比例性指標は、配分の基礎となった人口の比率に対し、その方式がどれほど比例的であるかを示す。この指標が複数あるのは、比例代表の方式によりそれぞれ比例性の定義が異なり、したがって、その測定方法も異なるためである。ここでは主要な3つの指標（ドント式、ルーズモア・ハンビー式＝ヘアー式、サンラゲ式）を示す。

これによると、まず県間格差は、現行法の下、一人別枠を維持したまま、比例代表部分だけをドント式に替えた場合が最も小さく、これに判決の示す方式（一人別枠を廃止し比例代表だけを用いる）が続く。一人別枠を廃止した場合、用いる方式はヘアー式でも同じ最大剰余法のドループ式やインペリアル式、あるいは性格の近い最高平均法のサンラゲ式でも同じである。さらに、これに一人別枠なしのデンマーク式が続く。一人別枠を廃止してもドント式を用いたり、現行方式で比例代表法をヘアー式やサンラゲ式で維持したりした場合には、格差改善の程度は芳しくない。注目すべきは、違憲状態の解消という観点だけで言えば、あるいは県間格差という判決でも採用した指標に従えば、判決をそのまま実現させるよりも、現行法を維持し、小規模な修正を施す方がベストパフォーマンスを示すことである。

現行定数からの増減、すなわち、どれだけ選挙区を改廃しなければならなくなるかという点では、判決の通り一人別枠を廃止する方式は、どのような比例代表法を用いようとも、軒並み20を超えることになり、かなりの激変が予想される。これに対し、一人別枠を維持したまま比例代表部分を替える場合は、概ね、変化が小さい。特に県間格差を最も埋める方式、つまり一人別枠+ドント式では増減が11と、判決をそのまま実施する単独ヘアー式の半分程度に収まっている⁷⁾。

これらのことから、とりあえずは、実は判決を実現するより、現行方式を修正する方が混乱を避けつつ、改善の効果を得られることがわかる。しかし、既に述べたように判決は、「議員一人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とする」としており、一人別枠が激変緩和のための一時的な策であることを明言している。確かに、一人別枠には、これを正当化する根拠が立法時にも激変緩和以外には特に無く、平等を考えるならこれを廃止するのが適切と直感的に感じられる。このことを示すのが、比例性指標で

ある。比例性指標は一般的に、その定義するところの方法を最も比例的とするのであるが、このうち、ルーズモア・ハンビー指標とサンラゲ指標に注目したい。ルーズモア・ハンビー指標はヘアー式指標とも言う。これらの二つの指標は、各集団に対し配分の基盤となる人口などの母集団での比率と配分後の議席比率の乖離を計算し、その総和を測定するものである。いずれも、数値が最小となる方式を最も比例的とみなす。そして、この指標が小さいのは、当然、判決に従う方式、つまりヘアー式単独、あるいはサンラゲ式単独の場合であり、一人別枠+ドント式はここでは全然及ばない。これら二つの指標は、いわばシステム全体についての評価をしている。逆にいうと、47都道府県全てを合算した時の「ずれ」の総和を測定しているわけで、この値をそれぞれ最小にするヘアー式あるいはサンラゲ式は、全体を考慮するという、他の方法には無い美点を有している。

以上のことから、ここでさまざまに示した諸方式のうち、現実性をもった改善策は、判決を素直に実施するヘアー式⁸⁾あるいは類似するサンラゲ式か、(判決はあるが)一人別枠を維持したまま比例代表部分をドント式に代替した方式のいずれかに絞り込むことができる。前者は、シンプルで理想的であるがドラスティックであり、後者は当面、大幅な変動を避けつつ違憲状態を解消できるが根拠の乏しい折衷策に思われる。

では、これら二つの方法の関係はどうなっているのだろうか。あるいは、一人別枠+ドント式が折衷的というのは、何と何の折衷案なのであろうか。本当に根拠は乏しいのであろうか。これらの点を明らかにすることは、とりもなおさず比例代表のメカニズムを理解することである。次節では、この点を議論する。

3. 比例代表のメカニズム

前節では、ヘアー式（あるいはサンラゲ式）単独と一人別枠+ドント式の二つが評価すべき特質を備えた方式であることが明らかとなった。以下では、これら2つの方法に焦点をあてて議論を進めて行くこととしたい。本節の目的は、両者の関係を内在的に理解すること、言い換えれば、これらに共通する比例代表法の特質やメカニズムを明らかにし、比較可能なものとして位置づけることである。また、この際、比較の対象として現行方式（一人別枠+ヘアー式）や単純なドント式にも触れることにする。

ただし、その前に、ひとつ考えておかなければならないことがある。それは、同じ比例代表制とはいえ、ヘアー式が最大剰余法、サンラゲ式やドント式が最高平均法という、異なる種類に属しており、内在的にその仕組みから比較するのが難しいことである。そこで、以下では、ヘアー式についてはサンラゲ式で代替することとしたい。その理由としては、2点ある。第一に、既にみたように、今回行った仮想的な都道府県間の議席配分でも、両者は非常に近い結果を示している。第二に、これも指標に関して述べたように、仕組みの点でも、両者は全ての配分対象団体のずれ（配分前の人口や得票率などの比率と配分後の議席などの比率の違い）を最小にすることを共に目標にしている。実際に過去に行った比較でも両者は非常に近似している。し

たがって、以下では、ヘアー式の代わりにサンラゲ式を用いる。つまり、比例代表の議席配分方法としては、単純なドント式とサンラゲ式、これに一人別枠にドント式やサンラゲ式を組み合わせた場合を加え、順に考察することとしたい。

それでは、まず、ドント式とサンラゲ式の実際の方法を確認する。よく知られている通り、ドント式は政党や都道府県といった各議席配分対象団体の配分の基礎となる数（得票数や人口）を、1,2,3,4・・・というように整数で順に除していき、その商の大きい順に定数一杯まで議席を配分する方法である。サンラゲ式の場合は、ドント式で用いる整数列が、1,3,5,7・・・という奇数の数列になる。商の大きい順に配分するのは同様である。このように最高平均法の比例代表法では、使う数列が方法によって異なるが、各議席配分対象団体の基礎数を順に除し、その商の大きい順に議席を割り当てるという点は共通している。

では、この割り算を行うことの意味はどのようなものであろうか。この点、理解しやすいのはドント式である。ドント式で1,2,3,4と順に除していくのは、その議席を獲得した際の一つ当たりの重みを計算していると考えることができる。たとえば、m番目の議席を配分する際には、各団体は現有議席に加えてもう1つ議席を獲得した場合に1つあたりの重みがどうなるかを競い、より大きな値を示せるものが、その議席を獲得するのである。言い換えれば、一つ一つの議席を配分していく際には、その時点で1議席当たりの重みを最大にする団体にその権利を認めているといえる⁹⁾。

このように考えると、ドント式でしていることは、日常生活において「競り」として、われわれが知っていることと同一である。実際に参加したことがあるという人は多くはないかもしれないが、「競り」においては、常にその商品に最も高い値をつけた人にその商品を購入する権利が与えられる。この行為には、「最も適切な（高い）値をつける」ということと「その値を全額払える、払う」ということの、二つの要素が含まれている。しかし、「その値を全額払える」ということは、当然のようにも感じられるが、同時に、少しばかりの疑問も生じる。例えば、わずかに1円でも足りない人はその商品を競り落とせないことになるが、それでよいものであろうか。競り落とされた額の99.99%を持っている人は、0.01%の不足ゆえに次の1つがもらえない。それは同時に、落札額の99.99%が有効に商品（議席）に結びつかず余ってしまったこと（実際にはその団体の一議席当たりの重みがその分だけ軽くなる）を意味する。「あまり」あるいは「不足」は、最大100%近くに及んでしまう。システム全体で考えるならば、その分、金額の分布と商品の配分にずれが大きく生じることになる¹⁰⁾。

この点を改善するためには、「あまり」や「不足」がいずれも最大で50%未満に収まるようにすれば良く、そのためには「競り」で決められた金額の50%を支払えば、次の一つを購入できるようにすれば良い。この50%という値には意味があり、これより大きくても小さくてもいけない。有効に使われない「あまり」部分を小さくしようとすると「不足」が大きくなる訳であるから、ちょうどそこで釣り合いが取れるのである。

これは「競り」について、「最も適切な（高い）値をつける」という部分はそのまま維持しつつ、「その値を全額払える」という後半部分のハードルを下げたことになる。この時、参加者か

らすれば、新たな1つを購入するのに半額しか払わなくて良いのであるから、「競り」で示す額も手持ちの額を（現有数+1）で割った額ではなく、（現有数+1/2）で割った額となる。したがって、この形式で「競り」を行う場合、1個当たりの金額は、総額を0.5, 1.5, 2.5, 3.5という数列で割ったときの商となる。この数列を分数で表すと、1/2, 3/2, 5/2, 7/2となる。2を乗じても同じであり、これは、1, 3, 5, 7・・・というサンラゲ式で用いる奇数列ということになる。つまり、サンラゲ式は、同じ「競り」でも価格（一議席当たりの重み）の半分があれば、次の商品（議席）の購入（配分）を認める方式といえる。この時、商品の価格（一議席当たりの重み）は予め定まったものではなく、参加者の手持ち（人口など配分の基礎となる数）から、半個分割り引いて計算したもので、サンラゲ式の議席配分プロセスは、実にこの値を求めるために行われると見てよい。なお、ドント式の場合は、価格（一議席当たりの重み）の100%をもって、次の商品（議席）の購入（配分）を認める方式の「競り」といえる。

ちなみに、最高平均法のうち、デンマーク式は、1, 4, 7・・・と3ずつ飛ぶ数列を用いるものであった。これは、サンラゲ式と同様に考えると、1/3, 4/3, 7/3・・・という数列で順に除すことと同じと考えられる。つまり、デンマーク式の場合には、約33%¹¹⁾で、次の1議席の獲得を認める方式ということになる。同様に、2, 5, 8・・・（これは、2/3, 5/3, 8/3・・・と同じである）という数列を用いるのであれば、それは、約67%をもって次の1議席の獲得を認める方式であり、1, 5, 9・・・（これは、1/4, 5/4, 9/4・・・と同じである）という数列であれば、それは、25%で新議席の獲得を認める方式となる。つまり最高平均法においては、一議席あたりの重みの何%を獲得すれば、新たに議席配分を得る資格を有することになるかという点で、バリエーションが生じるのであり、どのような数列を用いるかによってデザインが可能になる制度ということができる。

では、現行方式のように、予め全ての参加団体に1議席を配分する方式は、どのように最高平均法に組み込むことができるのであろうか。仮に、一人別枠方式にドント式を組み合わせるのみとしよう。ドント式は上述の通り、1議席当たりの重みを100%担える団体にのみ新議席を配分する。他方、一人別枠は全ての団体に予め1議席を割り当てる。これを組み合わせると、全ての団体は参加した時点で既に1議席を与えられており、その次からも新議席の配分計算に、とにかく参加すれば、新しく次の議席が割り振られる方式と考えることができる¹²⁾。実際の配分過程では、手持ちの現有議席数で配分の基礎となる人口を順に割って、その商の大小を比較して次の議席の行方を決めることになる。これは議席配分の際に、配分の基礎となる人口がともかく1人でもいれば議席獲得の権利が発生すると考え、そのように1議席あたりの重みを計算し求める方法といえる。

つまり、一人別枠+ドント式というのは、新議席獲得のハードルを究極に下げ、0超とした場合といえる。ここまでをまとめると、ドント式→サンラゲ式→デンマーク式→一人別枠+ドント式の順に、新議席獲得のためのハードルは下がっていき、1議席あたりの重みの100%→50%→33%→0%+と減っていく。一般的にサンラゲ式はドント式よりも、デンマーク式はサンラゲ式よりも小団体に「やさしい」とされるが、それに従うなら、一人別枠+ドント

ト式がさらに小団体にやさしい方式であることが理解できよう。また、システム全体の歪みに考慮を向ける、つまりサンラゲ指標を用いるのであれば、小団体に配慮しすぎるこの方式のパフォーマンスが良くないことも納得できる。

現行方式を一人別枠+サンラゲ式で代替するならば、この連続的な理解の延長線上に位置づけることができる。ドント式に一人別枠を付加すると、新議席獲得のハードルは、100% から0% に100% 分だけ下がったが、同様にサンラゲ式に一人別枠を付加すると、ハードルは、50% から100% 分下がり、-50% と最小になると考えられる¹³⁾。こうなると具体的な意味を想定することは難しいが、次の議席にエントリーさえすれば配分を受けることが実に容易であることは想像できる。その結果、小団体に最もやさしい方法となり、その程度は、今回、違憲状態とされたぐらいである。そして、サンラゲ指標の値は一人別枠+ドント式よりも、さらに悪化する。もちろん先の数直線的な理解でいえば、最も彼方に位置づけられる方式である。すなわち、ドント式→サンラゲ式→一人別枠+ドント式→一人別枠+サンラゲ式である。

以上のように本節では、比例代表法のうち、最高平均法のメカニズムに注目し、一議席当たりの重みのどれぐらいを有すれば新議席の配分に与えられるのかという観点から、いくつかの方式を比較した。その結果、一議席当たりの重みの100% が必要なドント式、その半分の50% でよいサンラゲ式、その50% すら不要(0%) の一人別枠+ドント式、そして、さらに50% 低い(-50%) の現行方式というように連続的に理解することが可能となった。つまり、前節で見た三つの方法については、判決が示唆する方式(ヘアー式を単独で用いたもの。ここではサンラゲ式で代替)と現行方式(一人別枠にヘアー式を用いたもの。ここでは、ヘアー式はサンラゲ式で代替)の、まさに中間に、一人別枠にドント式を組み合わせたものが来ることが理論的に理解できた。表1で示された各種の数値も、この位置づけを反映していたといえる。

4. 配分予想が持つ実際のな意味

以上、ここまで本稿では、都道府県間の議席配分に関し、まずパフォーマンスの点から議論し、次いでメカニズムの面から検討を行ってきた。その結果、第一に、現行の一人別枠方式にヘアー式を組み合わせた方法は著しい格差を生じさせることがわかった。これを改善するために、今回の判決が示す通り一人別枠方式を廃止し単純なヘアー式を採用すれば、確しかに一票の平等が実現するが、他方で、一人別枠方式を維持しても適切な比例代表法を組み合わせると格差が解消できることもまた明らかになった。単純ヘアー方式の美点はシステム全体でずれを最小にする点にあるが、判決が採用するような、一票の重みが最大のものと最小のものを比較する方式では、むしろ一人別枠を維持し、これにドント式を組み合わせたものの方がよりよい結果をもたらすことがわかった。第二に、最大剰余法に属するヘアー式を、目標とパフォーマンスが類似する最高平均法のサンラゲ式に代替すれば、一人別枠方式を含むかたちで、連続的に諸方法を理解できることがわかった。単純サンラゲ方式(ヘアー方式)は、確かにメカニズムの点でわかりやすく、結果においても一票の不平等を大きく解消する。しかし、この方式は同時に

かなり急激な変化をもたらす。この点、一人別枠方式とドント式を組み合わせた方法は、格差を解消すると共に、メカニズムの点でもパフォーマンスの点でも、現行方式と単純サンラゲ（ヘアー）式を折衷するものとなっている¹⁴⁾。

ここでは、制度を変更した場合に起こることの意味を検討することとしたい。定数配分はまず人口に基礎を置くべきこととされており、また、議員は全ての国民を等しく代表することとなっている。しかし、現実には、人口以外の、たとえば有権者数や投票者数に応じて議席を配分することが考えられる。また議員は国民全体の代表というよりは、地域の代表とみなされることも多い。そこで、まず人口以外の要素から見た場合に一票の重みがどのようになるのかを検討し、次いで、定数変更が地域にとって、どのような意味を持ちうるのかということを経済的競争、また経済的格差の観点から議論することとしたい。

最初に、予想される新しい定数配分について、人口以外の要素から検討してみたい。代表は人口に基礎を置くべきであることは法的に明言されているところであるが、たとえば英国では有権者数に基づいて定数を配分している。人口と有権者数はかなり近似しているが、もちろん同じではない。そうすると、実際に選挙に参加する人、すなわち有権者のレベルでの一票の格差については、別の感じ方がされる可能性も考えられる。子供や外国人などの非有権者数は地域によって異なり、成長の著しい、あるいは経済活動が盛んな地域で多いことが予想される。一般的には、都市部ほど非有権者数が多くなるが、他方、現在、人口から見ると一票の価値が軽いのもこれらの地域である。今回の改正では、どのような方式をとるにせよ都市部に配分する議席を増やすことになるが、有権者数から見てもこの措置が妥当といえるのか確認しておきたい¹⁵⁾。

また、各地域の代表の数は、実際に投票した人の数を反映したものにするとも考えられる。ドイツなどの国全体が一つの選挙区¹⁶⁾である諸国では、結果的に投票者数の多寡によって各地域の議席数も決まっていく。先に選挙区を定めてしまう小選挙区制多数代表制では、難しい方法ではあるが、考え方として参考にはなる。

一般的に投票率の低い地域では、投票した人の数が少なくなるので、相対的に一票の重さは重くなる。現行制度や旧中選挙区制の下、都市部では一貫して投票率が低かった。そうすると、実際に投票した人に関しては、都市部の票も、もう少し重くなり、そうすると結果的に、一票の格差は小さくなっているのではないかと¹⁷⁾。もっとも、近時の衆院選では、都市部の投票率が高くなる事態が二回続いている。そうすると、高投票率の場合と低投票率の場合、それぞれについて考えておいた方がよい。

表2および3では、第2節で用いた各配分法の結果を、有権者数や投票者数と照らし合わせた場合に、先に述べた指標、すなわち最大格差や各種の比例性指標がどのようになるかを検討したものである。この時、議席配分の基礎となっているのは人口である。有権者や投票者の数と照合しても指標の数値や各配分結果の順位が大きく変わっていないのが注目される。

まず格差についてあるが、表2によれば、第一に比較対象を人口以外の有権者数や投票者数にしても、後述するように方法によっては多少の差があるが、全体として大きな変化はない。このことから、仮に有権者数や投票者数を人口の代わりに配分の基礎に採用しても劇的な変化

表2 都道府県間の議席配分に用いる比例代表の諸方法とその結果

現行定数	一票の重みの格差							
	単純比例代表(判決)方式				一人別枠方式			
	ドント	サンラゲ	デンマーク	ヘアー	ドント	サンラゲ	ヘアー	
有権者数	1.99	2.08	1.64	1.75	1.64	1.59	1.81	1.81
投票者数H	1.96	2.18	1.70	1.66	1.70	1.54	1.84	1.75
投票者数L	2.04	2.41	1.82	1.61	1.82	1.60	1.83	1.73
人口	2.07	2.00	1.64	1.70	1.64	1.58	1.89	1.83
人口(前回)	1.78	2.25	1.64	1.74	1.64	1.60	1.78	1.77

有権者数は、2003年から2009年までの3回の総選挙時の平均
 投票者数Hは、投票率が高かった2009年総選挙時の結果、投票者数Lは、投票率が低かった2003年総選挙時の結果を用いた。
 人口は、2010年国勢調査、人口(前回)は2000年国勢調査による
 あみかけ部分は最もよい結果を示した部分

は見られないと予想できる。第二に、有権者数や投票者数から見ても、最もパフォーマンスが良いのは一人別枠にドント式を組み合わせた方式である。これは第2節でみた結果とまったく同じである。第三に、現行定数は都道府県レベルで人口については格差が2倍を越える状況であるが、有権者数や投票者数で見ても2倍前後であり、他の殆どの方式よりパフォーマンスの点で劣っている。改善が喫緊の課題である所以である。第四に、判決の求めるように一人別枠を廃し、代わりに単純なヘアー式を採用した場合、投票者数でみたときには(人口や有権者数よりも)格差が大きくなる。これは都市部では投票率が総じて低いので、人口を基に議席を配分しておく、結果的に都市部で一票の重みが却って大きくなるからである。

次に、比例性指標を表3で見てみよう。この表からは、比較対象を有権者にしても大きな差異は無いが、投票者レベルだと様子が異なってくるのがわかる。これらの指標は、既に述べたように本来、対応する比例代表法を最もよく評価するようになっている¹⁸⁾。しかし、それは人口を基礎に配分した結果を人口と照合するからであって、この表のように他の要素と照らし合わせた場合には、その限りではない。

表3 都道府県間の議席配分に用いる比例代表の諸方法とその結果

	現行定数	比例性指標							
		単純比例代表(判決)方式				一人別枠方式			
		ドント	サンラゲ	デンマーク	ヘアー	ドント	サンラゲ	ヘアー	
サンラゲ式指標	有権者数	2.69	1.18	0.36	0.40	0.40	0.73	2.16	1.90
	投票者数H	2.17	1.78	0.52	0.48	0.64	0.62	1.68	1.42
	投票者数L	2.22	2.11	0.73	0.64	0.87	0.81	1.69	1.44
ルーズモア・ハンビー式指標	有権者数	3.89	1.28	0.23	0.25	0.24	0.77	2.68	2.46
	投票者数H	2.80	2.44	0.61	0.41	0.75	0.65	1.84	1.62
	投票者数L	2.88	2.98	0.97	0.70	1.10	0.85	1.75	1.56
ドント式指標	有権者数	0.62	0.09	0.17	0.43	0.17	0.43	0.59	0.59
	投票者数H	0.66	0.12	0.12	0.31	0.12	0.31	0.56	0.49
	投票者数L	0.71	0.19	0.16	0.28	0.16	0.33	0.56	0.47

有権者数は、2003年から2009年までの3回の総選挙時の平均
 投票者数Hは、投票率が高かった2009年総選挙時の結果、投票者数Lは、投票率が低かった2003年総選挙時の結果を用いた。
 あみかけ部分は最もよい結果を示した部分

表4 各都道府県の人口比および議席比の変化の相関

単純比例代表（判決）方式				一人別枠方式		
ドント	サンラゲ	デンマーク	ヘアー	ドント	サンラゲ	ヘアー
0.836	0.808	0.800	0.819	0.804	0.734	0.743

まず、一人別枠を廃した単純な比例代表法（人口を基礎とする）を採用すると、有権者数レベルでは、指標の値は小さく、表1と同じ結果が得られるが、投票者数レベルになると値は大きくなり、比例的とはいえなくなってくる（特に低投票率の場合）。代わって、その比例代表法よりも一段階、少数派（小さい県）にやさしいとされている方法の方がパフォーマンスは良くなっていく。これは繰り返しになるが、都市部の投票率が低いためである。投票者数という観点から見れば、都市部の一票は相対的に重いので、人口レベルで議席を配分する際に少々、少数派に配慮した方法を採用しても、投票者のレベルではちょうど良いことを示している。また、現行定数や現行方式で再配分をした場合（一人別枠＋ヘアー式）の結果は、どのレベルで見ても非常に悪く、現在のやり方を継続することが不適切であることが良くわかる¹⁹⁾。

人口との関連でもう一つ見ておきたい。それは、前回の配分時から人口に変化があったわけだが、前回調査からの人口変動に各配分法がどの程度、対応しているのかという点である。人口が増えれば、その分、議席も増えているのか、逆に人口が減った場合には、新議席はそれを反映するのかという関心である。そのために表4では、人口の変動と議席の増減の間にどの程度、相関があるのかを調べ提示した。これによると、単純な比例代表法のうち、ドント式で最も人口と議席は連動しており、これにヘアー式・サンラゲ式と続くこと、一人別枠方式では現行方式やその類似方式で最も連動の程度が低いことがわかる。しかし、一人別枠方式とドント式を組み合わせた方式は、単純な比例代表法とほとんど遜色がない。

次に視点を大きく変え、今回の判決とそれに基づく改正が政治的競争にどのような影響を与えうるのか、また経済的な地域間格差に関し、どのような意味をもつのかを見よう。まず、政治的競争についてであるが、これについては、まず党派間の競争が考えられる。今回の法改正で特定の党派に有利な、あるいは不利な影響はあるのか、考えられうる改正策によって党派の運命に違いは生じるのかという問題である。今回の改正では、都市部の議席が増え、非都市部のそれが減ることが予想される。従来、都市部では民主党が、非都市部では自民党が強いと考えられてきたが、その通りだとすると、今回の判決は、そのような意図はないにせよ、民主党を利するものになる。

しかし、このような非都市部で強い自民党というのは単なる思い込みに過ぎないのかもしれない。2005年総選挙で自民党が都市部をも席卷したことは記憶に新しい。ここ2回の総選挙を振り返れば、むしろ、都市部ではシーソーゲームが目につく。わずかな票数の差で決着がつく小選挙区制においては、むしろ、流動的な都市部では頻繁な議席交代が起りやすく、他方、非都市部では議席が安定しているのかもしれない。仮にそうだとすると、今回の判決は政治の流動化をもたらし、また政治家のキャリアという点から見れば、当選回数を重ねて成長してい

表5 議席の増減と政治的傾向

	平均相対得票率 (%)		議席数		当選回数		N
	自民	民主	自民	民主	選挙区	(含:重複)	
単純ヘアー式							
減少	46.7	31.9	47.0	22.75	4.3	3.9	21
増減なし	48.4	32.0	46.0	21.0	4.9	4.3	16
増加	39.4	40.6	64.0	70.75	3.7	3.6	10
一人別枠+ドント							
減少	45.6	32.1	24.5	10.75	4.6	4.2	11
増減なし	47.4	32.7	84.0	48.75	4.5	4.0	29
増加	39.1	41.2	48.5	55.0	3.4	3.3	7

こうとする政治家たちにとって、より厳しい環境を作り出す可能性がある²⁰⁾。

ここでは、これまで取り上げてきた各種の仮想的な議席配分法のうち、単純なヘアー式と一人別枠を維持しドント式と組み合わせたものの二つを検討する。この二つの方式のそれぞれについて、47都道府県を議席が増加するもの、増減のないもの、減少するものの三つのグループに分け、各グループについて政治的競争に関する指標を計算した。その結果が表5である。

表5では、2003年・2005年・2009年の3回の総選挙における二大政党の平均(相対)選挙区得票率と議席数、それから選出された議員の平均当選回数を示している²¹⁾。当選回数は、小選挙区で当選した議員のみについて計算した場合と小選挙区で敗北した後、比例区で復活当選した議員を含めた場合の二通りの結果を掲げた。

これによると、まず政党間競争については、議席が減少する県や増減なしの(道)府県では自民党が強いのにに対し、議席が増加する都(道)府県では民主党が強い。これは得票率でも議席数でも、また、単純ヘアー式でも一人別枠+ドント式でもいえる。今回の判決は、そのような意図がなくても、自民党に不利なものといえる。逆にいうと、この10年間、自民党は現行方式の下で有利さを享受してきたわけである。今後については、当然、他の要素に負うところが大きい、他の要素が従来と同じであれば民主党にとっては有利になるはずである。

当選回数についても議席が減少、あるいは増減なしのグループより増加するグループで、明らかに当選回数が少ない。これは、重複立候補制で救済され政治家のキャリアを中断されなかった人を含めてみても、差は小さくなるけれども、その傾向は同じである。現状では、当選回数は都市部で少なく非都市部で多いので、今回の判決を受け改正を行うと、単純ヘアー式であれ、一人別枠+ドント式であれ、何れにしても短期的には政治家のキャリアを伸ばすには、より厳しい環境が生じることになる。

最後に経済的な側面についても見ておきたい。表6では、同じく、単純ヘアー式と一人別枠+ドント式の両方の試算結果に基づき、47都道府県を議席の増減で三分類し、各グループについて、1人あたり県民所得と1人あたり課税対象所得を計算したものである。人口が増えれば議席は増え、人口が減れば議席も減る。その人口が増加しているところは経済的に勢いがあり、相対的に繁栄していると考えられるのに対し、恐らく、人口減少に苛まれている地域は経済的にも後退が続いているのではないかと。元気な都市部は問題を自力で解決する力があるが、非都

市部ほど政治の力を必要としているのかもしれない。議員はどの選挙区で選出されても国民全体の代表には違いないが、当然、選挙区の事情を通じて国民生活を知ることになるから、非都市部の議席を削ると国会に地方の事情が伝わりにくくなる可能性がある²²⁾。

表6 議席の増減と経済的格差

単純ヘアース式	1人あたり 県民所得	1人あたり 課税対象所得	N
減少	2464.6	2901.0	21
増減なし	2674.1	2943.6	16
増加	3040.7	3495.5	10
一人別枠+ドント			
減少	2428.2	2831.4	11
増減なし	2606.8	2977.7	29
増加	3234.8	3639.0	7

所得の単位は千円

この点について、表6では明らかに、議席が増加する地域は高所得で、これに対し増減なし、さらには議席減少となる県に目を移していくと、だんだん所得が低くなっていくことを示している。もちろん、物価やその他の要素を考慮しなければ、「暮らしやすさ」や「生活の豊かさ」を語ることはできないが、今回の改正は、議席を経済的に豊かな地域で増やし、そうでない地域から削る結果となることが明らかとなった。なお、単純ヘアース式よりも一人別枠+ドント式の方が、所得に関しグループ間の差異が激しい。これは、一人別枠+ドント式の方がより人口の多い地域に限って議席を増やそうとし、そのような地域ほど豊かだからである（その逆もいえる）²³⁾。

以上、本節からは、第一に人口以外に配分の基礎として有権者数や投票者数を考えることができ、特に投票者数に関しては、都市部の低投票率を所与とするならば、人口に基づく比例配分よりも一段、小さい県に配慮した方式の方が比例性を確保できることがわかった。第二に、議席の増減に関していうと、このまま改正を実施すれば、都市部での議席増（非都市部での議席減）のため、結果的に、民主党に有利で、政治家の当選回数は少なくなり、経済的には高所得地域から選出される議員の数が増えることが明らかとなった。前者については、議席配分が基本的に人口に基づくものであっても、実質的には、より少数者にやさしい方法を採用する方が望ましいという議論を支持する。後者については、これらのこと自体は改正の方向には関わりのないことであるが、どのような結果が生じるのかを予め立法者が想定しておく際にその材料となる。

5. むすび

本稿を執筆している2011年の年末、各党の改革案もほぼ出揃い、ようやく定数は正に向けて論議が本格化してきた。ただ、発端となった判決が一票の格差という結果だけでなく、その原因と考えられる方法にまで踏み込んでいたため、その後の政治情勢の影響もあり、論議が錯綜している観がある。現在、増税が最大の話題であるため国会でも定数削減が話題になっている。ここまで本稿では、総議席数には増減がないという前提で議論してきたが、議席減が前提とな

れば改めて検討する必要がある。また、定数削減では大政党が比例区部分の削減を求めているが、これには当然、中小政党は反発を強め、その結果、議論の対象が選挙制度そのものに立ち戻り、焦点が拡散している。大政党はより小選挙区制による多数派政治を求め、中小政党はより比例度の高い選挙制度の下での合意の政治を求める。しかし、このような抜本的な改革を論じるには、現時点では時間が足りない。判決に首相の解散権は影響されないという立場を執政府はとるのであるが、結果のみならず方法をも違憲と論じた判決の後では、選挙がやりにくいのは事実である。この点からは、一般的には早期の定数是正が望まれる²⁴⁾。また時間不足という意味では、選挙区画定審議会の勧告期限という問題もある。他方、一般的にその制度で選出された議員にとって、制度改正は好ましくなく、改正をするにしても最小限に抑制しようとするのが考えられる。そうすると遠大な改革論議のもと、暫定的に弥縫策が根まわしされるという事態が考えられる。実際に、自民党の提出した案は、違憲状態を解消しつつ最小限の改正にとどめ、さらには都市部での民主党有利を封ずるというアクロバティックなものである。しかし、この芸術的な案からは、体系性はうかがわれず、今後の見通しも抽象的なものしか見えない²⁵⁾。

一人別枠を維持したまま改正する可能性を指摘する本稿は、一人別枠方式を無用と断じた判決の後では、もはや出遅れた感がある。しかも最近の論戦をみれば、さらに本稿の知見は現実味の乏しいものになっているように思われる。この点、現実の議論を反映し、また都道府県レベルではなく、選挙区画割りまで検討することは今後の課題である。しかし、比例代表制の手法とそのメカニズムについては、決して十分に知られておらず、そのため、有効な選択肢を司法・立法・行政の関係者が見出せない恐れがある。本稿は、比例代表制について手法とそのメカニズムを紹介するものであった。その結果、一人別枠を維持し、これにドント式を組み合わせる方法があり、これがさまざまに望ましい、あるいは穏健な性質を有していることを明らかにした。比例代表制は選挙区の設定だけでなく、いうまでもなく衆参両院で各党への議席配分に用いられている重要な方法であり、今後の議論がこれらの手法の性質を熟慮して行われることを期待したい。

注

- 1) 最高裁判所大法廷判決 平成 23 年 3 月 23 日 民集 65 卷 2 号 755 頁 - 813 頁
- 2) わが国では比例代表制というとドント方式がとられるのであるが、なぜかここはヘアー式である。
- 3) 比例代表の方法については、補足意見でわずかに触れられている以外、言及はない。
- 4) 通例、比例代表制はこれら二者とアイルランドなどの単記移議法の三つに分類される。
- 5) なお表では最大剰余法のドループ式を省略しているが、ヘアー式と結果が今回はまったく同一であったためである。今回のように定数が非常に大きい場合には最大剰余法に属する諸方式の差異はきわめて小さくなると考えられる。
- 6) 各都道府県への仮想配分結果はここでは割愛した。
- 7) 一人別枠+ドント式は、一人別枠を維持する他の方式に比べれば変化が大きい、他の方式では県間格差に実質的な改善が見られない。

衆議院選挙区の都道府県間の配分について（品田）

- 8) 最大剰余法に属する諸方式はどれでも同じであるが、方法の簡潔さと指標との整合性からここではヘアー式のみを取り上げる。
- 9) それは、同時にその時点で最も過剰に代表されている団体に他ならない。したがって、ドント式は最も過剰に代表される団体の過剰代表を最小にする制度と定義でき、ドント式指標は最大過剰代表団体の過剰代表の大きさを測定する。
- 10) ドント式のパフォーマンスがサンラゲ指標やルーズモア・ハンビー指標で良くない所以である。
- 11) 正確には $1/3$ 、つまり、 $33.33\cdots\%$ である。
- 12) これは、例えば $1/1000000, 1000001/1000000, 2000001/1000000 \cdots$ という数列で順に除した商を比較することに近いと考えられる。この数列は、 $0, 1, 2 \cdots$ に近似できる。実際に 0 で割る訳にはいかないので、全参加者に一議席を与えることになる。
- 13) 数列を用いて表現すれば、 $1/2000000, 1000001/2000000, 3000001/2000000 \cdots$ 、近似的には、 $0, 1, 3 \cdots$ という数列で除した商の大小を比較することになる。 0 では割れないので、全団体に一議席を与えることになる。
- 14) 個人的には、まず現行方式から一人別枠方式+ドント式に移行し、これにより直ちに違憲状態を解消すると共に、次回配分で単純ヘアー方式などに移行することを予め決めておくのが、激変緩和と透明性確保の観点から最も望ましいと考える。
- 15) 国民投票では、18歳以上の国民に意思決定を任せている。代表はこれらの人の数を基に決めればよいとも考えられる。
- 16) 比例代表制の諸国のうち、全国レベルで票を集計し各党派の議席数をまず決定し、これを各地域に分配分していく方法を採用する場合である。
- 17) もちろん、逆の因果関係、つまり一票の価値が軽いゆえに都市部では棄権が多いということも考えられる。
- 18) ドント式指標はドント式を、サンラゲ式指標はサンラゲ式を、ルーズモア・ハンビー指標はヘアー式をという具居に、対応する方法を最も比例的な方法と評価する。
- 19) ただし、一人別枠といっても、これにドント式を組み合わせた場合の結果は、決してベストではないが、悪くない。
- 20) もっとも都市部の議席が増えると、中長期的には、そこに新しい秩序が生まれる可能性もある。むしろ、検討すべきは、大物政治家を多数抱える非都市部の方が当選回数少ない議員の多い都市部よりも影響力が大きいのではないかと考えられる現状の方かもしれない。
- 21) 2005年は自民党、2009年は民主党が圧勝した年であるが、これらを平均しているので、ごく大雑把にいうならば「風」の影響は党派的には相殺されている。
- 22) 本稿はその是非を問うているわけではなく、そのような予想ができるということを指摘する。
- 23) この点に関し、都市部にある裁判所とその判事が都市部に議席を増やし非都市部から議席を奪うというように、議席が減る非都市部住民が感じると統治機構全般に対する不信や疎外感の増大が憂慮される。判決は単にこれまでの不公平を是正しようとするものであるが、議席の増減と地域間格差が関連する現状では、機械的な修正以上の配慮が望まれる。地方分権の一層の推進を行うことや定数削減により都市部の増加を抑えることなどが考えられる。
- 24) ただし、首相には衆議院での圧倒的な数的優位を直ちに捨てる考えはないかもしれない。
- 25) 今回の改正が小さいものであればあるほど、次回の改正は大きなものになり、激変が予想される。これを回避するには、その次回で、さらなる先延ばししか従来とは全く違う方向での改正を行うしかない。

参考文献

- 佐藤令、「衆議院及び参議院における一票の格差」、『国立国会図書館 ISSUE BRIEF』、No. 714、2011年
- 自治体国際化協会、「英国における選挙制度改革の最近の動向」、『CLAIR REPORT』、No.319、2008年
- 品田裕、「比例代表制における議席配分法の比較」、『選挙研究』、第7号、1992年
- 品田裕、「中選挙区制の評価－政党間競争から見た民意と議席の関係－(1)・(2)」、『神戸法学雑誌』、第44巻4号、同第45巻3号、1995年
- 品田裕、「公職選挙法改正による投票時間の延長が投票参加に与える影響について」、『神戸法学年報』第15号、2000年
- 西平重喜、『比例代表制』（中公新書）、中央公論社、1981年
- M.L. バリンスキー・H.P. ヤング（越山康監訳・一森哲男訳）、『公正な代表制』、千倉書房、1987年
- W. バウンドストーン（篠儀直子訳）、『選挙のパラドクス』、青土社、2008年
- 三宅一郎、『投票行動』、東京大学出版会、1989年
- Charles S. Bullock III, *Redistricting: The Most Political Activity in America*, Rowman & Littlefield Pub., 2010
- Vernon Bogdanor and David Butler, *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge University Press, 1983
- David M. Farrell, *Electoral Systems*, Palgrave, 2009
- Michael Gallagher, 'Proportionality, disproportionality and electoral systems', *Electoral Studies* 10, 1991
- Michael Gallagher, 'Comparing proportional representation electoral systems', *British Journal of Political Science* 22, 1992
- Bernard Grofman and Arend Lijphart eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, Inc. 1986
- Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, 1994
- Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, 2004