

選挙区と「国民主権」・平等選挙

——フランス憲法院判決を素材として

只野 雅人

はじめに

フランス憲法院が選挙区・定数配分をめぐる一九八〇年代の六つの判決で示した判断を手がかりに、「国民主権」・平等選挙などの憲法原理と選挙区制との関わりにつき考察することが、本稿の目的である。

周知のように、フランスでは、選挙制度が「様々な政治陣営や社会勢力間の国家と社会の支配権をめぐる闘争の武器」⁽¹⁾として用いられてきた。それだけに、選挙制度は、憲法学を初めとする諸分野においても、大きな関心を集めてきた。しかし、選挙制度に関し主たる研究対象となってきたのは比例代表制と多数代表制をめぐる議論であり、定数不均衡問題は必ずしも十分な注目を集めてこなかった。

無論、フランスに定数不均衡問題が存在しなかったわけではない。今世紀初頭のフランスでは有権者ベースで最大

一〇倍を超える選挙区間の較差が生じていたし、第二次大戦前最後の選挙が行われた一九三六年においても、選挙区間の有権者数の較差は最大で六・三倍にも上っていた。⁽³⁾ 比例代表制の採用により県が選挙区となった第四共和制には較差は大幅に縮小したが、⁽⁴⁾ 小選挙区二回投票制を採った第五共和制の下で、人口の大規模な移動と是正の不備により較差は再び拡大の一途をたどり、一九八〇年代初頭には最大で一〇倍にも達した（この点につき詳しくは後述）。しかしながら、こうした極度の不均衡状態にもかかわらず、フランス憲法学のこの問題についての関心は他国に比べ必ずしも高くなかったように思われる。その理由の一つとして、定数不均衡に対する司法統制・違憲審査が行われてこなかった点をあげることができよう。

こうした状況を変える画期となったのが一九八五年八月八日の憲法院判決と一九八六年の選挙制度改正であった。ニューカレドニアの地域議会に関する八五年の憲法院判決は、定数配分における人口比例原則を初めて明示した。更に、八六年の選挙区画定の抜本の変更により、国民議会の選挙区画定・定数配分においても、憲法判断の機会が初めて訪れることになった。八七年・九五年にも、地方議会につき憲法判断が示されている。

これら一連の憲法院判決は、フランスにおける定数不均衡の是正に大きく貢献するものであった。日本における定数不均衡問題と重なり合う論点も多いだけに、日本の最高裁判例との対照も重要なテーマではあるが、本稿の検討の視角はそれとは異なる。憲法院の一連の判決は、単なる選挙区画定や定数配分に関する基準の提示を超えて、「国民主権」・平等選挙といった憲法原則との関わりでも、様々な興味深い指摘を含んでいる。本稿では、それらを手がかりにしながら、「国民主権」・代表制、平等選挙といった憲法の基本原理を定礎する論理について、またこれら基本原理の様々な含意について、いくつかの視点から検討を試みてみたい。

筆者はかつて、定数不均衡問題と憲法院判決につき分析したことがあるが、⁽⁵⁾ 紙幅の制約もあり特に憲法原理と関わ

る部分については十分な検討をなし得なかった。本稿では、不十分だった点を補うと共に、新たな資料も交え、立ち入った検討を試みる。

- (1) A. Cole and P. Campbell, *French electoral systems and elections since 1789*, 3rd ed, Gower, 1989, p. 3.
- (2) M. T. et A. Lancelot, *Atlas des circonscriptions electorales en France depuis 1875*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1970, p. 40. 第三共和制下の定数不均衡問題につき、只野雅人『選挙制度と代表制——フランス選挙制度の研究』二一九頁以下及び二六〇頁以下も参照。なお、ここでの較差はいずれも第一院(第三共和制は代議院、第四共和制・第五共和制は国民議会)についてのものである。特に断らない限り、以下でも同様である。第二院(元老院)については、第一院以上に大きな代表の不平等が存在するが、本稿では必要最小限の言及をすにとどめざるを得ない。
- (3) M. T. et A. Lancelot, *op. cit.*, p. 55. 只野・前掲注(2)一〇九頁以下も参照。
- (4) M. T. et A. Lancelot, *op. cit.*, p. 57. 只野・前掲注(2)二一九頁以下も参照。
- (5) 只野・前掲注(2)三六六頁—三七二頁、三七四—三八〇頁。

一 第五共和制下の選挙区制・定数不均衡と憲法院

先ず最初に、一九五八年の第五共和制発足以来一九八五年の選挙法改正まで四半世紀に渡り国民議会の選挙制度を規定した一九五八年選挙法(一九五八年一〇月一三日オールドナンス)の下での選挙区制・定数配分を概観することから、本稿の検討を始めたい。この選挙法の下で生じた著しい定数不均衡は、八〇年代中葉の二度に渡る選挙制度改革の際抜本的な選挙区・定数配分の見直しを不可避とした。そして、この見直しが憲法院に選挙区・定数配分に関する

憲法判断の機会——法律の審署に先立つ事前審査のため（一九五八年憲法六一条）、通常法の審査の機会には法改正や新法の制定の際に限られる——を提供することになったのである。

1 一九五八年選挙法と選挙区

(1) 一九五八年一〇月一三日オールドナンスと選挙区・定数配分

一九五八年一〇月一三日オールドナンス（以下一九五八年選挙法と略称）は、国民議会の選挙制度として小選挙区二回投票制を定める（第一条）。第四共和制下においては、国民議会は比例代表制により選出されていたが、一九五八年選挙法は、第三共和制下でほぼ一貫して採られてきた小選挙区二回投票制へと回帰した。

ところで、この第三共和制の制度への回帰に際しては、選挙区画定の全面的な見直しが不可避であった。すでに一九三六年の定数配分の下で大きな不均衡が生じていたことに加え、その後大幅な人口の移動があったためである。問題は、どのような手法で選挙区を画定するかであった。

第三共和制に小選挙区二回投票制を導入した一八七五年一月三〇日組織法は、①各郡 (arrondissement) 県とカントン (canton) の中間に位置する行政区画) が選挙区を構成する、②人口一〇万人を超える郡については、人口一〇万人または一〇万人を超える端数につき一議席が配分される（この場合、郡は当然分割される）、という二つの原則を定めていた。郡が選挙区とされたのは、恣意的な選挙区画定、いわゆるゲリマンダリングを回避するためである。

第二帝政下では共和派やリベラルの地盤をターゲットにした組織的なゲリマンダリングが行われていただけに、行政区画を選挙区とすることは重要な意味を持っていた。⁽²⁾しかし反面、大きな人口のばらつきにもかかわらず各郡に一議席が配分された結果、②の原則に内在する問題とも相俟って、不可避的に選挙区間の人口・有権者数の不均衡が生み

出されることになった。⁽³⁾

一方、一九五八年選挙法が採用する選挙区画定・定数配分の方法は、一八七五年組織法とは全く異なっている。同法第二条は、「選挙区は別表に従い決定される」とのみ定め、選挙区画定・定数配分の原則を明示していない。区割りには、政府・内務省主導の下、秘密裡に行われた。その際、選挙区画定の基準となったのは、以下の二点であった。⁽⁴⁾

先ず第一に、住民 (habitant) 九万三〇〇〇人に一人の割合で各県に代議士が配分された。この九万三〇〇〇人という数字は、当時最新であった一九五四年の国勢調査によるフランス本土人口をフランス本土に予定されていた総定数 (四六〇) で除した商 (九万二九九四人) とほぼ一致する。次いで、端数が配分されることになる。どのような方法によったかは明らかになっていないが、最大剰余法による比例代表法で配分が行われたとの有力な指摘がある。⁽⁶⁾ 最大剰余法は、比例代表による議席配分では最も一般的な最大平均法 (ドント方式) に比べると、小さな政党 (この場合は人口の少ない県) に有利であることが知られている。もっとも、全体としてみると、最大平均法 (ドント方式) に比べ、より公正な議席配分 (政党間の配分であれば議席率と得票率の均衡。この場合は各県への定数配分における均衡) が帰結される点も付言しておく必要があるだろう。

最大剰余法のみによっていれば、各県への定数配分は極めて公正なものとなっていたはずである。各県内で最も公正に選挙区が画定されたと仮定すると、すなわち、各県の人口を配分議席数で除した商を比較すれば、最大較差は一・五六倍に収まるはずであった。⁽⁷⁾ しかし、第二に、人口にかかわらず各県に二議席が配分されたため、各県への議席配分が少なからず歪められることになった。これは、多様な代表を保證することなどを理由に伝統的にフランスで採られてきた手法である。結果として、五つの県に一議席が追加され、フランス本土の総定数は四六五議席となった。⁽⁸⁾ この特例措置によって、理論上の最大較差 (各県の人口を配分議席数で除した商の比較による) は二・八〇倍にまで

拡大した。⁽⁹⁾

各県への配分に次いで各県内の選挙区画定の作業が行われたが、人口のばらつきが大ききから第三共和制のように郡を選挙区とすることは困難であった。そのため、郡の下位行政区分であるカントン(canton、小郡)、基礎自治体であるコミューンが画定の基準となった。パリでは街区、通りなどにより選挙区の境界が画され、選挙区人口の算定が困難なほどであった。いずれにせよ、行政区画と選挙区との一致の原則が放棄されたため、人口比例を尊重したとしても、区割りの裁量の余地は極めて大きかった。⁽¹⁰⁾この区割り作業に際し最も重視されたのは、第四共和制下において一貫して二五%を超える得票をしてきた共産党を徹底的に不利に扱うことであった。⁽¹¹⁾特に典型的なのは共産党の強固な地盤、ノール県の場合であった。区割りにあたっては、住民九万三〇〇〇人が目処であったが、同県の一六選挙区の内四つの人口が六万人台である一方、約一二万人が居住する区も三つある。区割りの政治性が強く疑われよう。⁽¹²⁾個別的にはこのように大きな問題を孕むが、全体としてみると、一九五八年の区割り・定数配分は、一応公正なものであったと言ってよいであろう。「一応」というのは、人口ベースの最大較差はなお三・六九倍に上っているからである(最大…ローヌ六区一三万七〇六八八人・最小…ロゼール二区三万七一七一人)。しかし、これは特例措置として五県に追加議席を配分したことによる。人口の最も少ない選挙区の内、八番目までがすべてこれら特例措置を受けた県の選挙区である。これらの県を除くと、最大較差は二・一八倍にまで大幅に縮小する。加えて、特例措置を受けた五県・一〇選挙区を除いたフランス本土四五五区内、三八九区(八五・五%)が全国平均から±二〇%の範囲に収まっている(後掲の表1-3参照)。⁽¹³⁾各県内について見ても、全体の八九・五%(四六五選挙区中四一六区)が県平均から±二〇%の範囲に含まれており、⁽¹⁴⁾区割りの政治性を度外視し人口のみを基準とすれば、区割りはかなり公正であったといえよう。しかし、次に見るように、その後の大規模な人口移動と是正の欠落により、定数不均衡は拡大

表1-1 小選挙区の下における定数不均衡（有権者ベース）⁽¹⁷⁾

選挙	全国平均と乖離した選挙区の比率				最大較差
	+20%～	+50%～	-20%～	-50%～	
1876年	22.8%	2.9%	18.8%	2.7%	8.52
1899年	22.5%	3.2%	20.5%	3.2%	10.04
1928年	17.9%	4.0%	21.1%	1.3%	5.88
1958年	10.3%	0	7.1%	1.1%	3.53
1981年	19.2%	7.6%	25.1%	4.0%	7.22
1986年	6.3%	0	7.2%	0.4%	3.53

* 乖離20%以上の欄は、乖離50%以上の選挙区を含む。

の一途をたどって行く。

(2) 定数不均衡の拡大

一九五八年以降、高度成長期のフランスでは大規模な人口の移動が生じた。しかし、それに応じた定数配分・区割りの見直しは、殆ど行われなかった。本土についての変更は、一九六四年七月二二日法によるパリ地域圏の再編（六県の創設）に際しての五議席の追加、一九七二年の県境見直しに際しての三議席の追加、そして一九七五年五月一五日法によるコルシカの二県への分割に際しての一議席増（各県一議席のルールによる）、の三度を数えるのみである。⁽¹⁸⁾ 結果として、一九八〇年代初頭、定数不均衡は極めて深刻な状態に立ち至った。

一九五八年選挙法の下での最後の選挙となった一九八一年国民議会選挙の際の選挙区間の有権者数較差は、最大七・二二倍にも達した（表1-1参照）。また、翌一九八二年に行われた国勢調査結果によれば、人口が最大のブーシュ・デュ・ローヌ一〇区（三一万八七七〇人）と最小のコルス・デュ・シュッド二区（三万三九八人）の間の較差は、実に一〇・四九倍であった。大きな較差が存在した第三共和制をも凌ぐレベルである。⁽¹⁹⁾

更に、較差は一部の選挙区にとどまらない。表1-2からも明らかかなよう

表1-2 第五共和制下における選挙区人口のばらつき(%)⁽¹⁸⁾

人口(千)	1958	1981	1986	人口(千)	1958	1981	1986	人口(千)	1958	1981	1986
30~40	0.2	0.6	0.4	90~100	26.2	11.6	32.6	150~160	—	3.6	—
40~50	1.3	1.1	0.2	100~110	15.9	13.3	29.7	160~170	—	3.2	—
50~60	0.2	2.5	0.7	110~120	8.4	9.1	14.1	170~180	—	1.1	—
60~70	1.5	4.2	1.3	120~130	1.9	9.3	1.6	180~190	—	1.1	—
70~80	14.2	10.1	2.9	130~140	0.2	5.7	—	190~200	—	2.1	—
80~90	29.9	11.4	16.6	140~150	—	4.9	—	200~	—	5.3	—

*一選挙区当たりの平均人口は以下の通りである。

1958年：91,933人 1981年 114,631人 1986年 97,901人

に、一九八一年の選挙区人口のばらつきは、一九五八年と比較すると際だって大きい。この間の不均衡の拡大がいかほど大きなものだったかがうかがわれよう。人口増加の影響はあるが、一九五八年には皆無だった人口一四万人以上の選挙区が全体の二割を超えている。また、一九五八年には全体の八三・七％が全国平均から±二〇％以内に収まっていたが、一九八一年にはその比率は四六・七％にまで低下している(表1-3)。やはり大きな較差の存在した第三共和制と比較して

表1-3 全国平均人口から乖離した選挙区の分布⁽¹⁹⁾

平均からの乖離	1958年	1981年	1986年
+20%~	10.1%	21.9%	3.2%
+20%~-20%	83.7%	46.2%	92.1%
-20%~	6.2%	31.9%	4.7%

表1-4 県平均人口から乖離した選挙区の分布⁽²⁰⁾

県平均からの乖離	1958年	1981年	1986年
+50%~	—	4.0%	—
+40%~+50%	0.4%	3.0%	—
+30%~+40%	0.9%	4.2%	—
+20%~+30%	4.7%	7.0%	—
+10%~+20%	10.1%	11.8%	9.9%
0 ~+10%	32.3%	15.0%	40.7%
0 ~-10%	34.4%	19.2%	38.7%
-10%~-20%	12.7%	14.3%	10.6%
-20%~-30%	4.3%	12.4%	—
-30%~-40%	0.2%	6.8%	—
-40%~-50%	—	1.3%	—
-50%~	—	1.1%	—

も、一九八一年の不均衡の大きさ（特に全国平均と五〇%以上乖離した選挙区の比率）は際だっていた（表1-1）。同一県内における較差も深刻であった。プーシユ・デュ・ローヌ県では、一九五八年から一九八一年の間に人口がほぼ倍増した一〇区（三二万八七七〇人）と一区（六万四八八五人）との間の較差が四・九一倍にも上った⁽²¹⁾。また、県平均人口から±二〇%以上乖離した選挙区の比率は一九五八年には一〇%ほどにすぎなかったが、一九八一年にはほぼ四〇%に達している（表1-4）。いずれにせよ、大幅な人口の移動・増加にもかかわらず、殆ど選挙区画定・定数配分の是正が行われなかったことが、到底容認し得ないような著しい較差を生み出したことは明らかであった。

2 一九八五年選挙法と選挙区・定数配分

一九八五年、翌年の国民議会選挙での圧倒的不利が予想されていたミッテラン・社会党政権は、敗北の影響を最小限に抑えるため、比例代表制の導入に踏み切った⁽²²⁾。その際、一九五八年選挙法の下で生じていた著しい定数不均衡ゆえに、抜本的な定数配分の見直しは不可避であった。また、社会党政権が現職議員の当選を可能な限り確保するため国民議会のフランス本土の総定数を四七四から五五五へと大幅に引き上げたことから、抜本の見直しは不可欠であった。新たな選挙制度として県を選挙区とする比例代表制が選択されたことから、どのように各県へ選挙区へ議席配分を行うかが不均衡是正の焦点となった。

国民議会議員選挙に比例代表制を導入した一九八五年七月一〇日法⁽²³⁾第二条（選挙法典1-1-2-4条を改正）は定数配分につき、一九五八年選挙法同様に配分基準を明らかにせず、「県において選挙される代議士の議席は本法典に付された別表一に従い配分される」とだけ規定する。別表一は各県に配分されるべき議席数を定めるのみであるが、配分方法は、法案審議の過程で明らかにされている。法案の報告者となったG・ボヌメゾン⁽²⁴⁾は、国民議会本会議で以下の

表1-5 選挙区人口のばらつき (1985年)⁽²⁴⁾

一議席当たりの人口(千人)	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100	100-110
選挙区数	1	0	3	4	4	11	38	35

ように述べている。

「先に皆さんに明らかにしましたように、この論拠（本土の総定数を五五五に引き上げたことを指す——筆者）は、選択された選挙方式を実施する形態の帰結であります。各県がその人口に比例した代表を享受することを可能にしようとすれば増員は不可避であり、とられた原則は住民一〇万八〇〇〇人ごとに一議席を配分するというものであります。更に、最も人口の少ない諸県は国民議会に十分な代表を保証されるであります。各々に最低一議席が与えられるからであります。」⁽²⁵⁾

配分の基数となった人口一〇万八〇〇〇人という数字は、一議席当たりの平均人口を二万人ほど上回る。一〇万八〇〇〇が基数となったのは、この数字が各県の減員を可能な限り回避すると同時に、各県への増員を最小限に抑えるのに最も好都合だったからであると思われる。実際、一九五八年法の下で配分されていた議席が減少したのはバリ（一議席）のみであった。⁽²⁶⁾

表1-5からも明らかのように、一九八五年法による定数配分はかなり公正なものであった。九六選挙区中八四までが人口八万人から一一万人の範囲に収まっており、選挙区間の人口のばらつきは小さい。最大剰余法によった一九五八年の県レベルの議席配分と比較するとややばらつきは大きい⁽²⁷⁾が、県の選挙区への分割が行われなかったため、最大較差は二・九〇倍（最大はサヴォワ県で、一議席当たり一〇万七八九二人、最小はロゼール県で、一議席当たり三万七一四七人）にとどまる。しかも、これは人口が極端に小さな選挙区が存在（ロゼール県）によるものである。各県一議席の特典によって一議席の追加配分を受けた二県（ロゼール、オート・ザルプ）を除くと、最大較差は

一・九九倍に縮小し、二倍のラインを下回る。比例代表制が採用されたことから、各選挙区の議席は最低でも二議席でなければならず、県の枠組みを維持する限り一定の較差が生じることは不可避であった。二議席の特典がなければ較差は二倍を下回っていただけに、一九八五年の定数配分は改めてこの措置の問題点をクローズアップしているように思われる。

一九八五年七月一日法については憲法院への提訴が行われなかったため、定数不均衡問題に関する憲法判断は示されなかった。⁽²⁸⁾しかし直後の八月、「ニュー・カレドニアの発達に関する法律」についての二つの判決の中で、憲法院は選挙区・定数配分問題に関する初めての憲法判断を行った。この二つの判決はその後の判決にも引き継がれると同時に、翌一九八六年に行われた小選挙区二回投票制の再導入に際しての選挙区画定・定数配分作業にも大きな影響を及ぼしている。

3 一九八五年八月八日・八月二〇日憲法院判決

一九八五年六月二六日、国民議会により最終的に可決された「ニュー・カレドニアの発展に関する法律」⁽²⁹⁾は、第二条において領土内に四つのレジオンの創設を規定する。次いで第三条の二・一項が、レジオンの自由な自治のために設けられるレジオン議会 (Conseil de région) の普通直接選挙を、また二項が各レジオン議会への議員配分を定める。この四つの議会が集まって、領土議会 (Congrès du Territoire) が構成される。

同法一条は、遅くとも一九八七年二月三一日までにニュー・カレドニアの独立に関する投票を予定しており、上記の諸制度は、投票を受けて法律が制定されるまでの「暫定的体制」とされていた。ニュー・カレドニアの自決・独立が問題となっていただけに、議会では激しい議論がかわされ、両院の合同会議が不調に終わった後、国民議会の単

独採決により、同法は可決された。⁽³⁰⁾ それゆえ、法案に反対する野党側は、代議士・元老院議員双方が可決後速やかに憲法院へ提訴を行った。⁽³¹⁾ 争点は多岐に渡るが、特に問題となったのはレジオン議会の定数配分であった。

議員等はこの点に関し、第一に、レジオン議会間の定数配分が平等選挙の原則に反していると主張する。代議士等の付託文書によれば、四つのレジオンそれぞれの議員一人当たりの住民数は、北部レジオン（九議席）が二四〇〇人、中部レジオン（九議席）が二五八三人、南部レジオン（一八議席）が四七二七人、ロワヨテ諸島レジオンが二二一五人（七議席）であり、最大で二・二三倍の人口較差が存在していた。なお、一議席当たりの有権者数較差も問題とされているが、こちらは最大で一・六八倍であった。

第二の主張は、こうした不平等な定数配分が、平等選挙と共に、「出生、人種又は宗教による差別」を禁じた憲法第二条一項（現在は第一条）に反するものである。各レジオンのメラネシア人の比率は、北部七四％、中部六一％、ロワヨテ諸島九八％、南部二〇％であった。それゆえ上記の不平等な定数配分は、ヨーロッパ系が多数を占める南部レジオンを不利に扱うことで、「まさに常に非難されるべき類の人種差別」を行っているというのである。代議士等は、「独立派を補充している人種を優遇するために、本法は上述のメカニズムによりその代表を増加させ、結果として他の代表を減少させた⁽³²⁾」と主張している。

これらの主張に対し、憲法院は先ず、上記憲法第二条一項、普通・平等・秘密選挙に関する憲法三条三項、そしてやはり平等を謳う一七八九年人権宣言六条を引く。次いで、これらの規定が、憲法七四条にもとづき「海外領土の特殊な組織の枠組みにおいて、あらゆる評価の要素、とりわけ人口の地理的分布を考慮して、レジオンを創設・画定する」立法者の可能性の障害となるものではないとする。その上で、選挙区画定・定数配分につき、初めて以下のような注目すべき判断を示している。⁽³³⁾

「海外領土の審議機関としてのその役割が単なる当該領土の行政に限られていない議会 (congress) が、憲法第三条を尊重して領土とその住民を代表するものであるためには、本質的に人口の基礎にもとつき選挙されねばならない。その結果、この代表は必然的に各レジオンの人口に比例していなければならぬ、あるいは、他の一般利益の要請 (imperatif d'intérêt général) を考慮することはできないというわけではないが、そうした考慮はしかしながら限られた限度でしか介入し得ず、この場合には明らかにその限度を超えていた。」

このように、定数配分が「一般利益の要請」を考慮しうる限られた限度を「明らかに超えていた」として違憲と判断された結果、ミッテランは憲法一〇条に基づく法律の再審議を求め、国家の臨時会を招集した。ここでは、違憲と判断された定数配分が修正され、南部レジオンの定数が一八から二一に引き上げられた。その結果、人口の最大較差は一・八三倍に縮小した。これに対しても、野党議員により憲法院への提訴が行われた。そこでの主たる争点は、憲法第一〇条の再審議によったことなど専ら立法手続に関するものであったが、⁽³⁴⁾改正された定数配分についても憲法院は判断を行っている。憲法院は、八月八日の判決で提示された基準を改めて掲げた上、「この限度は、新たな四条二項の条項を考慮すれば、明らかに超えられてはいなかった」として、⁽³⁵⁾合憲と判断している。

これら二つの判決でとりわけ注目されるのは、代表議会は「本質的に人口の基礎にもとつき選挙されねばならない」として人口比例の原則を明示した点、そして「一般利益の要請」の考慮を限られた限度でのみ認めた点、の二つであろう。明確な基準を示さずに、許容される限られた限度を「明らかに (manifestement)」超えているかどうかのみを判断した点、特定の人種に有利な区割りを行っているのではないかとの主張に対する判断も注目される(いずれも詳しくは、二において検討する)。

しかしながら、以上の諸点はいずれにせよ海外領土の議会に関するものであった。同様の原則が「国民主権」の行

使と直接関わる国民議会にどのように適用されるのかはなお明らかになっていなかった。国民議会に関する憲法院の判断の機会は、翌年、再度の選挙制度改正により、訪れることになった。

4 一九八六年選挙法と憲法院

(1) 一九八六年七月二日選挙法⁽³⁶⁾と憲法院七月一・二日判決

一九八六年三月、一九八五年選挙法にもとづき国民議会選挙が行われた。保守中道連合は、比例代表制の採用と国民戦線の議席獲得、社会党の予想以上の得票の伸び等により苦戦を強いられたものの、かろうじて過半数の議席を制した。選挙後のシラク政権の誕生は、第五共和制下で初のコアピタシオンを帰結した。コアピタシオンの下では、大統領による国民議会解散の可能性が常に存在する。シラク政権は、次期選挙もにらみ、すぐさま小選挙区二回投票制の再導入に着手した⁽³⁷⁾。その際、最大の問題となったのは、やはり選挙区画定である。

すでに指摘したように、著しい定数不均衡を生みだしていた一九八五年以前の選挙区・定数配分にもどることは不可能であった。また、シラク政権が一九八五年に大幅に引き上げられた議員定数を維持する方針を固めたことから、新たな選挙区画定は不可避であった。議員定数は憲法により組織法事項とされており、憲法院の審査を経なければならぬなど煩瑣な手続を要する。シラク政権は、改正作業を迅速化するため、定数を維持することで組織法制定に必要な手続を回避しようとしたのである。更に、区割りに際しての議員の反発による作業の遅延を避けるため、シラクは、法律ではなくオルドナンスによる選挙区画定の方途を選択した。憲法三八条は、法律事項につき議会の委任を得て政府がオルドナンスを制定することを認めている。選挙区画定についての授權法案は、一九八六年六月、可決された。

授権法は、先ず第二条（選挙法典し一二五条を改正）において、「人口の変動に応じて、最後の画定に次ぐ二度目の国勢調査の後、選挙区の境界の改訂が行われる」として、人口比例原則に基づく選挙区の見直しを義務づけている。実は、一九八五年選挙法も同様の見直し規定（第一条）を置いていたが、「国勢調査結果公表後最初の国会通常会期中に、議席配分の改訂が行われる」とされており、見直しの条件はより厳格であった。しかし、条件が緩和されたとはいえ、見直しを義務づける規定が維持されたことの意味は小さくないであろう。一九九〇年に続き、一九九九年にも国勢調査が行われており、議会の対応が注目される。³⁸⁾

次いで第五条が、六ヶ月の期限を付して、政府に選挙区画定を授権する。各県の配分議席数（選挙区数）は、一九八五年法と同様である。授権に際しては、同条により、以下の三つの条件が付されている（番号は筆者が付したものの）。

- ① 「その領域が島嶼・飛び地を含む県に関する場合を除き、選挙区は地続きで構成される。」
 - ② 「更に、パリ、リヨン、マルセイユの諸都市に作られる選挙区、及び地続きで構成されない、あるいは一九八二年の国勢調査における人口が四万人を上回る、ひとつまたは複数のカントンを含む県を除き、選挙区の画定はカントンの境界を尊重する。」
 - ③ 「選挙区間の人口の乖離は、一般利益の要請の考慮を可能にすることを目的とする。いかなる場合でも、選挙区の人口は県の選挙区平均人口と二〇%以上隔たることはできない。」
- これらの原則中とりわけ③には、一九八五年の憲法院判決の影響が明らかに看取されよう。①・②も区割り作業をかなり厳しく梓づける。しかし、問題がないわけではない。2で見たように、授権法のベースとなっている一九八五年の定数配分は、限定されたものとはえ、各県への最低二議席の保証の結果、なお無視し得ない不均衡を内在させて

いた。比例代表制が採られるのであればともかく、小選挙区制の場合、各県に最低二議席を付与する積極的理由は必ずしも明らかではない。⁽³⁹⁾ 加えて、区割り原則の③は、そこでの較差を更に最大で一・五倍にまで拡大する可能性がある。同法を憲法院に付託した議員等は以下のように主張する。⁽⁴⁰⁾

「一方では、八つの県が一名のみの元老院議員しか選んでいないが、しかしながら憲法二四条によれば地方公共団体の代表を保証するのは元老院であるというのに、各県が強制的に二人の代議士を、選挙区ではなく国民全体を代表するかの代議士を、選ばねばならないと考えることにはいささか矛盾があるのではないだろうか。」

更に、島嶼・飛び地、あるいは人口の多いカントンの分割はやむを得ないとしても、①・②によれば、例外とされるのはそれらのカントンのみではなく、それらのカントンを含む県全体であるとの解釈も十分に可能であり、区割り作業を行う政府に大きな恣意・裁量の余地——ゲリマンダリングの可能性——を残していた。憲法院はこれらの点についてどう判断したであろうか。争点はやはり多岐に渡るが、平等選挙に関し、七月一・二日の判決は先ず、一九八五年の判決と同趣旨ながら若干異なる表現で、以下のように原則を確認する。ちなみに、原則の確認に先立ち、一九八五年判決が引用した憲法二条一項、三条三項、人権宣言六条に加え、国民主権に関する憲法三条一項と代議士の直接選挙を定める二四条二項が引かれている。

「普通直接選挙で指名される国民議會は本質的に人口の基礎にもとづき選挙されなければならない。立法府はこの根本的準則を緩和し得る一般利益の諸要請を考慮し得るとしても、限られた限度でそうし得るにすぎない。」国民議會に関するこの判決では、「代表は必然的に……人口に比例していなければならないわけではない」との一節が抜け落ちているのが、一九八五年との相違点である。

次いで、各県への二議席の付与については、以下のように判示する。

「最低二名の代議士の代表を各県に留保することで、立法者は選挙区の当選者と選挙人との間の緊密な絆を確保しようとした。」

その上で、二議席付与により過大代表を享受する県の数が極めて限られていることから、この措置は「直ちに憲法に反するものではない」としている。同時に、「それらは、とはいえ、そこから帰結される代表の不平等が同一県内の選挙区画定を指導する準則を介して著しく増加し得ないことを含意している」とも指摘している。

授權法は、この県内の選挙区画定については、県平均との乖離が二〇%を超えないことを要求している。この点に關しては、以下のように、二〇%までの乖離を許容する「一般利益の要請」として、行政区画（カントン）の尊重（それが不可能な場合には地域的なまとまり）があげられている。

「第五条第三段から明らかなように、とどめられた乖離は、選挙区の画定はカントンの境界を尊重するという配慮に対応している。議会での議論を通じ、代表の乖離は、カントンの境界を尊重しない場合には『一定の地理的まとまりがなす自然の現実』と『それらを結び付ける連帯』を考慮することを同様に目的としていたことが、政府により明らかにされている。」

最後に、授權法第五条の選挙区画定の三原則につき、ひとつひとつは許容されるとしても、それぞれの相乗効果により平等原則が無視されるような結果が生じる虞があるとして、以下のように、日本でいう合憲限定解釈を思わせる解釈を提示する。

「第一に、地続きでないあるいは人口が四万を超えるひとつまたは複数のカントンを含む県においてカントンの境界を尊重しない権能はこれらのカントンのみにか当てはまらないと考えるべきである。第二に、第五条第四段で触れられている最大限の乖離の適用は、例外的な正しく正当化される場合に留保されねばならない。この

権能は限られた限度でしか行使し得ず、ひとつひとつが一般利益の明確な要請に立脚していなければならぬであろう。最後に、選挙区の画定はいかなる恣意に発してもならない。他のあらゆる解釈は憲法違反となるう。」

区割り原則は、先に述べたように、政府に広範な恣意・裁量の余地を残していた。判決は例外を当該カントンに限定し、乖離についてもそれぞれについて一般利益の要請による正当化を求めると共に、あらゆる恣意を禁じる。こうした判決の姿勢は、「上で述べた厳格な解釈の留保の下」、授権法を合憲とする結論部分にも現れている。

しかしながら、政府による区割りは、以下に見るように少なからず疑念を生じさせるものであった。

(2) 一九八六年十一月二四日法と憲法院十一月一八日判決⁽⁴²⁾

授権法にもとづき制定されるオールドナンスは、憲法三八条二項により、コンセイユ・デタの意見を徴することを義務づけられているが、加えて授権法第七条は、それに先立ちコンセイユ・デタ、破棄院、会計検査院のメンバーからなる委員会（「賢人委員会」）への付託を定めていた。⁽⁴³⁾ 政府から区割り案（オールドナンス案）を付託された「賢人委員会」は、七月一・二日憲法院判決に従い、「最良の人口の均衡の模索」という視点から、フランス本土九六県中六一県・一九〇選挙区の区割りを承認しなかった。

これを受け政府は再度区割りの修正を行ったが、承認を得られなかった六一県中、委員会の勧告通り是正が行われたのは三七県にとどまる。一一県では委員会の勧告は殆ど容れられず、残り一三県については勧告とは別の形での新たな区割りが行われた。この一三県については再度委員会の審査が行われたが、四県についてはなお承認が得られなかった。政府は二度目の区割り見直しを行ったが、二県（フィニステル、パ・ド・カレ）については委員会の勧告が遵守されなかった。結局、八三県中一三県で、「賢人委員会」の勧告通りの区割り是正がなされなかったことになる。

「賢人委員会」による審査は本来区割りの公正さを担保するはずのものであったが、全体の二割ほどの選挙区で勧告が遵守されなかったことは、政府による区割りに疑念を残すこととなった。

次いで、オールドナンズ案はコンセイユデータの審査に付された。コンセイユ・データは、二五県の区割り案を拒否した。ちなみに、これら二五県の内「賢人委員会」が承認を与えなかったのは七県にとどまる。これは、「賢人委員会」が専ら人口比例を重視したのに対し、コンセイユ・データは都市の分割を問題としたためである。⁽⁴⁵⁾ 政府は、これら二五県中、一四県の修正に応じたのみであった。コンセイユ・データは、修正されたこれらの県の内、ヴァル・ド・マルヌについては承認を与えなかった。結局、「賢人委員会」の場合とほぼ同じ一二県（選挙区全体の約一割）で、コンセイユ・データの承認が得られなかったことになる。

本来であればこのオールドナンズ案が新たな選挙区を定めることになるはずであった。しかし、一〇月初め、大統領ミッテランが土壇場でオールドナンズへの審署を拒否したことから、シラク政府は、オールドナンズ案を全く同内容の法律案に組み替え、改めて議会に提出することとなった。区割りを定める法律案は、一〇月末最終的に可決された。

シラク政府によるこの区割りの結果はどのようなものだったであろうか。人口が最小のロゼール二区と最大のオリ・ド・セーヌ四区との間の較差は三・五〇倍に上る。しかしこれは、すでに述べたように、県レベルの議席配分において人口にかかわらず各県に二議席を付与したことによるものである。特例措置により二議席目を付与されたロゼール、オート・ザルプの二県を除くと、最大較差は二・三八倍である。この較差も決して無視しうるものではないが、しかし全体的に見ると、人口を基準にする限り一九八六年の選挙区画定・定数配分はかなり公正なものだったと評することができよう。もっとも、この結果は、各県に二議席を付与するという特例措置の問題性を改めて浮き彫りにしているということもできよう。前出の表1-2・1-3からも明らかのように、一九八一年は勿論、一九五八年と比

較しても、一九八六年の選挙区間の人口のばらつきはかなり小さい。九二%の選挙区は全国平均から±二〇%の範囲に収まっている。

一九八六年七月一日法が区割り原則を明示したこと、そして憲法院が人口比例原則と共に同法の区割り基準の合憲性の条件として厳格な解釈を提示したことの意味は極めて大きかったと思われる。事実、政府による区割り作業は一定の恣意の余地を含みながらも、憲法院の提示した厳格な解釈を遵守する形で進められている。表1-4(前出)からわかるように、各県の選挙区平均人口から二〇%以上乖離した選挙区は皆無である。ほぼ八割が乖離一〇%以内の範囲に収まっている。一九五八年と比べても、ばらつきはかなり小さい。

人口比例に加え、ゲリマンダリングを抑止するために採られた行政区画Ⅱカントンの境界尊重の原則についても、例外を当該カントンに限定する憲法院の厳格な解釈は遵守されている。しかし選挙区ごとに見ると、「賢人委員会」やコンセイユ・デタによる区割り案の拒否からもうかがわれるように、政府による選挙区画定に一定の恣意が介在したことは否み難い。

パリ、リヨン、マルセイユの三大都市を除いたフランス本土の三七五九のカントンの内、飛び地を含むものは五三、人口が四万人を超えるものは一〇五であった(双方に該当するものが三)。これらが分割の対象となり得るカントンであった。選挙法の要件と憲法院の厳格な解釈にもかかわらず、恣意が介在する余地は決して小さくなかった。⁽⁴⁶⁾これらのうち、実際に分割されたのは三三であるが、そのうち一二は伝統的な左翼地盤であるノール県に集中している。⁽⁴⁷⁾しかも、ノールの選挙区間の人口のばらつきは決して小さくない。二二区が一七%、一九区が一五%、それぞれ県平均人口を上回る一方で、六区・八区はそれぞれ平均人口を一七%⁽⁴⁸⁾下回っている。県平均との乖離が一五%を超える選挙区の数が三六にとどまっているだけに、疑念の残る区割りである。ノール以外にも、恣意が疑われる区割りは存在

する。この区割りの政治的影響を正確に測定することは容易ではないが、まさに「全国的には公平な、地方的には異論の余地ある」⁽⁴⁹⁾選挙区区分であった。この区割りに対しては、社会党議員等がその恣意性を問題とし、憲法院への提訴を行った。

判決は、一月一八日に下された。⁽⁵⁰⁾ 憲法院はまず以下のように、七月一・二日判決と同様の原則を提示する。

「普通直接選挙で指名される国民議會は本質的に人口の基礎にもとづき選挙されなければならない。立法府はこの根本的準則を緩和し得る一般利益の諸要請を考慮し得るとしても、限られた限度でかつ明確な要請に応じてのみそうし得るにすぎない。」

次いで、区割りについては、カントンの境界は全般に尊重されていること、人口四万人以上のカントンの分割は限られた場合にすぎないこと、そして最後に選挙区人口と県平均との乖離は「過度に不均衡ではない」こと、を確認する。七月の判決では、二〇%までの乖離につき「ひとつひとつが一般利益の明確な要請に立脚していなければならない」との解釈が提示されていたが、ここでは乖離が「明確な要請に応じて」いるかどうかにつき、立ち入った検討は見られない。

最後に、区割りは人口比例の原則からは問題がないとしても恣意的であったとする付託者の主張に対して、以下のように注目すべき判断を示している。

「憲法は憲法院に議會と同様の評価・決定の一般的権限を付与していない。それゆえ選挙区が可能な限り最も公平な画定の対象となり得たかどうかを検討することはその職分に属さない。コンセイユ・デタがその行政機能の行使においてそうするよう求められ得るのとは異なり、この意味での提案を行うことがその責務でないことはなおさらである。」

「同じ人口の準則を尊重しながら異なる解決をもたらし得る地方の状況の多様性と複雑性を勘案すれば、立法府によってなされた選択が憲法の要請を明らかに無視したとは思われない。」

このように判決は、議会やコンセイユ・デタとは異なり、区割りの妥当性（あるいはゲリマンダリング）についての判断は憲法院の権限ではないとしている。しかし他方では、「地方の状況の多様性と複雑性」を根拠に、立法府の選択は「明らかに」憲法の要請を無視したものではなかったとも述べている。一九八五年の二つの判決も、単に憲法に適合しているか否かではなく、「明らかに」憲法に違反しているかどうかを審査したことを考えると、憲法院が一定の限度で判断を行っているとは解しうる余地もないわけではない。これらの点については、これまで取り上げた判決と同様に、二で検討を試みる。

5 地方議会の選挙区・定数配分と憲法院

(1) 一九八七年七月七日判決⁽⁵¹⁾

3・4では、国民議会の選挙区・定数配分に関する憲法院判決を取り上げたが、その後憲法院は更に地方議会の選挙区・定数配分についても判断を示すに至っている。特に、マルセイユのコミュニケーション議会の議席配分に関する一九八七年七月七日判決は、平等選挙の要請が国民議会以外どこまで及ぶのかという問題に加え、以下に見るように「国民主権」や代表制のあり方とも関わる興味深い論点を含んでいる。

一九八七年七月四日に可決されたマルセイユ市の選挙制度を修正する法律は、別表において同市のコミュニケーション議会選挙の選挙区に変更を加え、従来の六選挙区を市内郡各一からなる八つの選挙区に再編し、一〇一議席をそれぞれに再配分した。これに対し、社会党の議員等が、憲法院に提訴を行った。問題となったのは、主として以下の二点であ

る。

第一は、この定数配分が平等選挙の原則に反してはいないかという点である。代議士等は以下のように主張する。⁽⁵³⁾この改正により、各選挙区間の人口較差は一・〇七倍から一・二二倍に拡大する。また、新たな定数配分は最大平均法によっているが、この方法によれば本来、第七区（一六議席）の配分議席数は二議席増えて一八に、一区（二一議席）・四区（一五議席）は逆に一議席ずつ減の一〇議席・一四議席となるべきであった。第七区は伝統的な左翼地盤であるのに対し、一区・四区は保守中道の基盤であり、区割りには政治的意図がある。

第二の問題は、議席配分の基礎に関わる。問題となっている議席配分は登録有権者数を基礎に行われた節があるが、付託者によれば、人口基準こそが「共和制の伝統的原理」である。それは憲法上の要請でもあるとして、付託者は以下のように主張する。やや長くなるが、二での検討とも関わる興味深い指摘だけに該当部分を引用する。

「憲法第三条に従えば、成人の国籍保持者のみが投票権を有するが、それにより、未成年者も同様に市民であることを忘れるわけにはいかない。更に選択あるいは過失により選挙人名簿の登録から漏れているものも全く同様である。人口基準によれば、これら市民全体も、たとえ受動的形であれ、各選挙区の議席配分において考慮される。こうして、またそうあるべきなのだが、彼らは年齢や意思ゆえに能動的となった市民と同じ資格において代表されるのである。人口基準を有権者数基準に置き換えれば、それゆえ、適法に我が領土に居住していても外人を徹底して排除するのみならず、なんらかの理由で名簿に登録されていない成年者を、そしてまたとりわけフランスの子ども達全体をも排除することになるであろう。」⁽⁵⁴⁾

こうした主張に対して、憲法院は、憲法七二条一項（共和国の地方公共団体は、コミュニティ、県、海外領土である）、同二項（これらの団体は、選出された議会により、法律の定める条件に従って自由に自治を行う

(s'administer)」、そして元老院は間接選挙により選ばれ、共和国の地方公共団体の代表を保證すると定める第二四条三項、の三つの条文を引いた後、従前通り平等選挙に関する憲法三條三項、一七八九年人權宣言六條をあげ、以下のようにコミューン議会についても人口比例の原則が妥当することを示す。

「共和国コミューンの審議機関は、本質的に、最近の国勢調査から帰結される人口の基礎にもとづき選挙されねばならない。その結果、議席配分が必然的に各選挙区の人口に比例していなければならない、あるいは他の一般利益の要請を考慮することはできないというわけではないが、そうした考慮はしかしながら限られた限度でしか介在し得ない。」

一九八五年判決で問題となったニュー・カレドニアの領土議会の場合には、憲法院はこの議会の役割が単なる領土行政に限られず、領土と住民を代表するものであるとして人口比例原則を適用した。領土議会とは性格を異にするコミューン議会に同じ原則が妥当するかどうかはなお明らかではなかった。この八七年判決では、「その役割がコミューンの行政 (administration) に限られ、元老院議員選挙人を通じ間接的にしか公権力に関わらないコミューン議会」⁽⁵⁵⁾にも、人口比例の要請を拡大している。憲法院は、二四條の引用に示されるように、コミューン議会代表を中心とした選挙人団が元老院議員を選挙している点に、間接的にせよ公権力あるいは「国民主権」とのつながりを読みとったといえよう。

実際の議席配分のあり方や配分基準については、憲法院は以下のように判示する。

「議会審議から明らかになるのは、選挙区への議席配分は、本質的に各選挙区に居住する住民総数を考慮したということであり、立法者が、一〇一の配分議席中二議席について、最大平均法による配分の厳格な適用を行うのは適当でないと判断したとしても、直近の国勢調査から明らかになるそれぞれの人口による、選挙区間の代表の

乖離は、明らかに正当化し得ないものでも、また過度に均衡を失したものででもない。」

二議席につき議席配分ルールの例外を設けたとの主張に対しては、このように、乖離は明らかに正当化し得ないものでも、過度に均衡を失するものではないとして合憲と判断している。

配分基準については、立法者は人口基準によったと指摘すると共に、憲法院自身も人口基準に言及すること（傍点部）、暗黙裡に人口基準をとることを示しているように思われる。これまで取り上げてきた一連の判決のいずれにおいても、憲法院は議会選挙が本質的に「人口の基礎 (bases démographiques)」に基づくべきことを繰り返し明らかにしてきたが、本判決では改めて人口を基準とする立場が確認されている。しかし、この点については、「国民主権」や代表制の本質とも関わり、二で見るように学説上批判も存在する。

(2) 一九九五年一月二六日判決⁽⁵⁶⁾

憲法院は、「国土の開発・発展の指針法」に関する一九九五年一月二六日判決においても、定数配分につき判断を示している。この判決の多くの争点の中で、本稿のテーマとの関係で問題となるのは、広域都市圏 (communauté urbaine) における評議会 (conseil) 議員 (délégué) の定数配分である。広域都市圏は、市町村間協力 (inter-communalité) の一つとして設けられる公施設法人 (établissement public) である。「国土の開発・発展の指針法」八〇条は、広域都市圏を管理する評議会の議員 (délégué) が、広域都市圏に参加する各コミュニティの議会により指名されることを定めると共に、その定数配分につき以下の二原則を規定する。

- a) 「都市圏を構成する各コミュニティに一議席が配分される。」
- b) 「残りの配分議席の分配に加わるのは、その総人口が、直近の国勢調査結果による都市圏総人口を配分議席

総数で除して得られる基数を上回るコミュニケーションのみである。残余配分議席は、これらコミュニケーション間で、最大平均法による比例代表により、前文 (phrase précédente) で言及された基数に当たる住民数を減じたコミュニケーションの総人口を基礎として、分配される。」

憲法院は、小規模コミュニケーションの過大代表を帰結するこの規定が憲法の平等選挙原則に反するとの主張に対し、地方公共団体に関する憲法七二条一項と平等選挙を定める三条三項 (平等選挙) を引いた後、以下のように市町村間協力のための公施設法人にも人口比例の要請が妥当することを示す。

「地方公共団体間協力の公施設法人が、これら公共団体に代わり、本来これら公共団体に帰属していたはずの権限を行使する以上、それらの審議機関は本質的に人口の基礎にもとづき選挙されねばならない。その結果、議席配分は参加する各地方公共団体の人口との比例という一般原理を尊重せねばならないが、しかしながら限られた限度でその他の一般利益の考慮 (consideration) を、とりわけこれら公共団体のそれぞれに該評議会内において最低一人の代表を有する機会を残す可能性を、斟酌することは可能である。」

このように原則を確認した上で、憲法院は定数配分規定については以下のように憲法に反しないと判断している。

「関連する公共団体の数の考慮は、最大平均法の比例代表のメカニズムによる人口に応じた議席配分の決定に対し、限られた限度でしか介在していない。それゆえ、直近の調査から明らかになるそれぞれの人口の大きさによるコミュニケーション間の代表の乖離は、明らかに正当化し得ないものでも、また過度に均衡を失したものでもない。」

八六年の判決において、各県に最低二議席を付与するとの措置は限られた限度であれば「一般利益の要請」として許容されるとの判断が示されているが、この九五年の判決も、各コミュニケーションに最低一名の代表を保証することが「一般利益の要請」に当たると判断している。但し、人口比例の要請は、国民議会の場合に比べると、若干緩和されてい

るようにも見受けられる。この判決で最も注目されるのは、普通直接選挙がそのまま妥当しない広域都市圏の評議会にまで平等選挙の要請を拡大したことであるが、この点については平等選挙の射程との関わりで続く二において検討を加える。

- (1) Ordonnance n° 58-945 du 13 octobre 1958, *J. O., lois et décrets*, 14 octobre 1958, p. 9358. 一九五八年憲法九二条（一九五五年憲法改正の際削除）により、オルドナンスの形式で国民議会の選挙制度が定められた。なお、本稿で引用するフランス憲法条文の日本語訳については、樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集（第三版・第三刷）』（三省堂一九九七年）を参照した。
- (2) 例えば、一八六九年の選挙区的大幅改定では、九七選挙区の見直しが行われた。人口変動から本来見直しが必要であったのは二五区であった。反政府派の基盤である都市部のカントンが数十キロも離れた別のカントンと組み合わされるなど、露骨なゲリマンタリングが行われた。R. Huard, *Le suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, Aubier, 1991, pp. 83-84.
- (3) 当時の議員一人当たりの人口は六万八六五五人であった。それゆえ、郡の人口が大きくなるほど、過小代表の可能性が高まることになる。詳しくは、只野・前掲『選挙制度と代表制』六一頁以下参照。
- (4) J.-M. Cotteret, C. Émerit et P. Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France 1936-1960*, Paris, Armand Colin, 1960, p. 361 et s.; R. Ponceyri, *Le découpage électoral*, Paris, Economica, 1988, pp. 29-30. 只野・前掲注(4)三三五頁も参照。
- (5) なお、本稿であげる数字は、特に断りのない限り、いずれもフランス本土のみを対象としている。海外県・海外領土などについては特例とされており、別途考察を必要とする。
- (6) R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 30.
- (7) *Ibid.*, p. 45, tableau 8 に基づき筆者が算出。

- (8) J.-M. Cotteret, C. Émeri et P. Lalumière, *op. cit.*, p. 361 によれば、バス・ザルプ、オート・ザルプ、アリエージュ、コルシカ、ロペールの五県である。しかし、R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 30 note 5 によれば、同書では最大剰余法が採られたことを考慮しておらず、本来はトリトワール・ヌ・セルフォルを加え、コルシカを除くべきであるという。これに従えば、J.-M. Cotteret, C. Émeri et P. Lalumière, *op. cit.*, p. 361 によった口野・前掲注(4)三三五頁の記述は修正の必要がある。
- (9) R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 45, tableau 8 以下。
- (10) J.-M. Cotteret, C. Émeri et P. Lalumière, *op. cit.*, pp. 363-364.
- (11) *Ibid.*, pp. 364-365.
- (12) R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 62.
- (13) *Ibid.*, pp. 59-60.
- (14) *Ibid.*, p. 68, tableau 21.
- (15) C. Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 9^{éd.}, Paris, Litec, p. 202.
- (16) R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 62.
- なお、有権者ヘースの較差と人口ヘースの較差の間に大きな開きがあるが、これは、①選挙権を持たない若年人口・外国人人口(「人口 population」「住民 habitant」は通常外国人を含む)の比率に地域間で大きな開きがあること、②人口の小さな選挙区Ⅱ人口流出地域の場合、地元を離れてもなお出身地で有権者登録をしている選挙人が多いこと、などによる。人口(一九八二年)に占める有権者(一九八一年選挙時)の比率は、最大のオート・コルス県の八七・八%から最小のセヌ・サン・ドニ県の五六・四%まで、かなり大きな開きがある。選挙区別に見ると、オート・コルス二区では、有権者数(五万四一三二人)が住民数(四万六四一三人)を上回っている(*Ibid.*, pp. 51-53)。コルシカについては、有権者名簿の「不備」——多くは意図的なもの——も指摘されている(口野・前掲注(4)三五七頁注4参照)。
- (17) B. Gaudillere, *Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*, Genève, Droz S. A., 1995, p. 18, tableau 1 による。

- (18) R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 60, tableau 15, p. 61, tableau 16 より筆者が作成。
- (19) *Ibid.*, p. 60, tableau 16 ㉔ㄱ。
- (20) *Ibid.*, p. 68, tableau 21, p. 69, tableau 22 ㉔ㄱ。
- (21) *Ibid.*, pp. 69-70.
- (22) この背景と経緯につき詳しくは、只野・前掲注(4)三五九頁以下参照。
- (23) Loi n° 85-690 du 10 juillet 1985, *J. O., lois et décrets*, 11 juillet 1985, p. 7801.
- (24) 一九八二年の国勢調査結果と一九八五年別表の定数配分から筆者が作成した。
- (25) *J. O., Débats, Assemblée Nationale*, 27 avril 1985, p. 470.
- (26) M. L. Levy, *(Le nombre de députés) Population et sociétés*, février 1986.
- (27) 一九五八年の県レベルの議席配分では、最大剰余法が採られたこともあって、全国平均から二〇%以上乖離した県は八五
 県中一県にすぎなかった。一九八五年の場合には、九県が全国平均から二〇%以上乖離している (R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 42,
 tableau 6)。
- (28) なお、同じ一九八五年七月一日に、比例代表制を導入した通常法とは別に、二つの組織法が審議されている (Loi organ-
 ique n° 85-688 et Loi organique n° 85-686)。議員定数等は憲法二五条により組織法事項とされていることから、通常法と
 は別に組織法の制定が必要だったのである。組織法は憲法四六条により審議前の憲法適合性審査が義務づけられているため、
 この二つの組織法は憲法院の審査に付されている。憲法院は、いずれの組織法も合憲であると判断した (Décisions 85-194
 DC et 85-195 DC, *Recueil des décisions du conseil Constitutionnel* (以下 *Recueil* と略称), 1985, pp. 19 et 20)。
- (29) *J. O., Débats, Assemblée Nationale*, 27 juin 1985, p. 2467 et s.
- (30) 経緯につき以下を参照。J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République : 2/1974-1987*, 4^e éd, Paris, P. U. F., 1989, p.
 446 et s. 坂本茂樹「ニューカレドニア独立問題と憲法院」八千代国際大学国際研究論集一巻一・二合併号五三〇頁。
- (31) *Saisines du conseil constitutionnel, J. O., lois et décrets*, 9 août 1985, p. 9127 et s.

- (32) *Ibid.*, pp. 9128-9129.
- (33) Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Recueil*, 1985, p. 63. 荻原健介「法律による憲法の具体化と合憲性審査(一)」立命館法学三三三号一〇一—一〇二頁も参照。
- (34) 詳しくは、L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 9^e éd. Paris, Dalloz, p. 632 et s.
- (35) Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, *Recueil*, 1985, p. 70.
- (36) Loi n° 86-825, *J. O., lois et décrets*, 12 juillet 1986, p. 8700.
- (37) 詳しく経緯につき、只野・前掲注(4)三七一頁以下。
- (38) 区割りの見直しは政治的困難を伴うだけに、是正の可否はなお不透明である(*Le Monde*, 10 septembre 1999)。
なお、一九九九年の調査結果に基づく定数配分の見直しと共に現在の議席配分方式の問題点を主張するものとして、M. Bainski, (Découpages électoraux et règles mathématiques), *Le Monde*, 28 août 1999. バリンスキーは、サント・ラゲ(Sainte-Lague)方式による配分が最良であると述べている。サント・ラゲ方式(ウェフスター方式)につき詳しくは、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』三二頁以下(千倉書房一九八七年)参照。
- (39) ちなみに、比例代表制を採用一九八五年選挙法の場合にも、人口が極端に少ないフランス本土外の選挙区(海外領土ワリス・エ・フュトゥーナ、海外の地方公共団体であるメイヨット及びサン・ピエール・エ・ミクロン)では従来通りの小選挙区二回投票制が適用されている(Loi n° 85-691 du 10 juillet 1985)。
- (40) Saisines du conseil constitutionnel, *J. O., lois et décrets*, 12 juillet 1986, p. 8287.
- (41) Décision n° 86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986, *Recueil*, 1986, p. 78.
- (42) Loi n° 86-1197, *J. O., lois et décrets*, 25 novembre 1986, p. 14171. 一〇月二四日に可決された後、憲法院の判決を経て、一月二四日付けで審議された。
- (43) 区割り案検討の経緯については以下を参照。R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 9 et s.; 只野・前掲注(4)三七五頁以下。
- (44) R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 12.

- (45) *Ibid.*, p. 14.
- (46) *Ibid.*, p. 89.
- (47) *Ibid.*, p. 91.
- (48) *Ibid.*, p. 78.
- (49) J.-M. Colombani et J. Jaffré, «Une simulation sur le découpage électoral : Nationalement équitable, localement contestable», *Le Monde*, 9 octobre 1986. 同論文によれば、この区割りにはシラクの共和国連合 (R. P. R.) を優遇する効果をもたせられた。R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 111 et s. もこの区割りが人口ベースでは右翼有利であったことを確認するが、他方、有権者ベースではむしろ左翼に有利なものであったとする。一九八八年の選挙では、社会党の得票が一九八六年時点の想定をかなり上回っているため、区割りの影響を正確に測定することは困難であった。この点につき、只野・前掲注(4)三八二頁参照。
- (50) Decision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Recueil*, 1986, p. 167.
- (51) Decision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Recueil*, 1987, p. 41.
- (52) Loi n° 87-509, *J. O. lois et décrets*, 11 juillet 1987, p. 7567.
- (53) Saisines du conseil constitutionnel, *J. O. lois et décrets*, 8 juillet 1987, pp. 7457-7458.
- (54) *Ibid.*, p. 7458.
- (55) P. Avril et J. Gicquel, «Chronique constitutionnelle française (1^{er} juillet-30 septembre)», *Pouvoirs*, n° 44 (1988), p. 184.
- (56) Decision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Recueil*, 1995, p. 183.
- (57) 実は、法律を提訴した議員等が何より問題としたのは、この規定の政治的意図であった。各コミューンに代表を保証するこの規定は、元老院に提出された修正案が元になっている。この修正案の提出者等はリール市長 P・モロワ (社会党) の政敵であり、小規模コミューンの代表をリール広域都市圏評議会に送り込むことで、評議会内の勢力関係を変えようとしたと

いうのである (Saisines du conseil constitutionnel, *J. O. lois et décrets*, 5 février 1995, pp. 1713-1714)。憲法院は、この点については判断を示さなかった。

また、各コミュニティに対し最低一名の代表を保証する八〇条の規定は、共同体 (Communauté) に参加している他のコミュニティの居住者をコミュニティの枠を超えて議員 (délégué) に指名することを許容する七八条との間で矛盾を孕んでいるとの指摘もある (D. Rousseau, « Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », *R. F. D. A.*, septembre-octobre 1995, p. 882) が、この点も判決では明示的には触れられていない。

二 「国民主権」・平等選挙と選挙区

一では、第五共和制下における国民議会議員選挙区をめぐる定数不均衡の状況と選挙区・定数配分をめぐる一連の憲法院判決を検討した。以下では、それらをふまえ、特に憲法院判決に含まれるいくつかの指摘を手がかりに、「国民主権」・平等選挙といった憲法原理と選挙区制との関わりにつき、検討を試みる。まず最初に検討されるべきは、一連の判決のいずれもが提示する人口比例原則の基礎づけの問題である。

1 「本質的に人口の基礎にもとづき」——人口比例の基礎をめぐる

(1) 人口比例原則と「国民主権」

憲法院は、一で見たように、ニュー・カレドニアの領土議会、国民議会、コミュニティ議会、広域都市圏評議会のいずれについても、平等選挙に関する憲法三条三項を引きつつ、「本質的に人口の基礎にもとづき選挙されねばならな

い」との表現で、人口比例原則が要請されるとしている。これらの内、国民議会に関する一九八六年の二つの判決では、三条三項と並び、「国民主権」に関する同条一項（「国民の主権は人民に属し、人民は、その代表者によって、および、人民投票の方法によって、主権を行使する」）を引用する。⁽¹⁾ 憲法院が、人口比例の基礎に平等選挙と並び「国民主権」原理を読み込んでいることがうかがわれるが、特に人口比例と「国民主権」をつなぐ論理については、必ずしも明瞭ではない。最近のフランス憲法学説においても、管見に属する限り、立ち入った検討は余り見られないように思われる。

人口あるいは有権者比例の原則——ここではとりあえず両者を区別しない——に対しては、批判的な議論もある。例えば J・ブレイは、以下のように代表制原理から有権者比例の考え方に疑問を呈する。

「代表制原理によれば、代議士は彼の選挙区の受任者 (mandataire) ではなく（そこからとりわけ憲法二六条の議員の無答責と二七条の命令的委任の無効が生じる）、全国民の代表である（そこからとりわけ憲法三条の主権の《国民的 (national)》性格が生じる）。かくして代議士を彼の選挙区の有権者数を尺度にして測ることは、法的に誤った理念から発している。⁽²⁾」

また、「市民の資質に固有な一方の（選挙区の）市民の投票権は、双方の（選挙区の）有権者数がどうあれ、そのようなものとして他方の権利と同一である」と述べ、平等選挙は必然的に異なる選挙区間での平等をも含意するわけではないとしている。

現在のフランス憲法学説の多くがこうした立場をとるわけではないが、しかし以上のような批判の存在も考慮するならば、また以下で人口比例の射程・限界を考える上でも、どのような論理が「国民主権」と人口比例原則との間に介在しているのかを確認することは重要である。そこで先ず、古典的な「国民主権」理解の下で選挙区の問題がどの

ように考えられていたのかを、フランス憲法学の創設者の一人、A・エスマンの議論⁽³⁾を通じ確認してみたい。

エスマンは、「国民主権」と国政投票権 (Droit de suffrage politique) との関係につき、まず以下のように述べる。

「主権の存する国民は、実在の人格ではなく個人の集合体 (collectivité) なので、自ら意思を持つことができない。主権の行使に不可欠なこの意思の等価物は、国民体 (corp national) の中で捉えられる、一定数の個人の一致した意思の内にも見出されうる。彼らの声あるいは投票は国民意思の表明と見なされよう⁽⁴⁾。」

この意思表明への参加の権利が国政投票権である。その行使形態としては、直接制 (gouvernement direct) と代表制 (gouvernement représentatif) の二つが考えられるが、エスマンによれば、いずれにおいても、「主権の行為を決定しそこに国民意思を引き出すために投票が行われる場合は常に、この意思の表明と見なされることになるのは必然的に、同じ方向に表明された投票の過半数である⁽⁵⁾」。

次に問題となるのは、この過半数を引き出すべく投票が組織されるに際し、「国民主権」からどのような要請が生じるかである⁽⁶⁾。多数決による国民意思の表明を最も直截に実現するのは、「投票が実際に一体性を保持し、現実⁽⁷⁾に単一の投票の内にあらゆる有権者の票を包含する場合」である。直接制により、法律が選挙人団全体の投票に付されるような場合、あるいは代表制が採られるのであれば、大統領選挙のように一人の代表が全選挙人によって選挙される場合がそうである。

しかし、代表制において代表議会を選挙する場合に投票の一体性を維持することは、開票等の手続の問題や市民がすべての候補者を十分知り得ない点などを考えれば、物理的に困難である。そこで、選挙区の分割が行われ、それぞれが多数決によりひとり又は複数の議員を選挙することになる。ところで、エスマンによれば、ここで注意すべきは

「別個選挙を行うことで、各個別の選挙区は固有の権利によって行動しているのではなく、またそれ自体の名において主権の行為を行っているのではない」ということである。エスマンは、選挙区の性格につき、以下のように述べる。

「選挙区は自ら代議士に権力を付与することはできない。代議士は権力を国民主権のみから、すなわち国民全体からのみ引き出しうるのである。」「各選挙区は、国民の名において、国民が付与した特別な委任によって行動するのである。」

こうした選挙区概念から、重要な三つの結論が帰結される。

第一に利益代表の否定である。選挙区は物理的理由から選挙人団を分割したものにすぎないことから、それぞれが選挙人団全体と同質であることが要請される。

「諸選挙区は選挙人団全体の分割に他ならない。それらは、結果として、同じ資格 (title) において選ばれる同じ資質 (quality) の選挙人から、換言すれば単純に市民から、構成されねばならない。そうであるのは、分割が国民主権をその行使において変質させることなく割る場合のみである。部分は、全体 (entire) のあらゆる資質を保持する限りにおいてのみ、そのようなものであり続ける。」

こうした視点から、既存の集団を選挙母体とすることは否定される。一方、選挙のために職業ごとに選挙区を構成することは、各職業集団に配分される代議代議士数がそれぞれの人口に比例したものであれば、国民主権と両立し得ないわけではない。しかしこの制度は、エスマンによれば、市民の投票と代表により一般利益が引き出され立法がなされるといふ代表制の存在理由そのものに背馳する。この制度の下では、特殊利益が優位することは避け難いからである。

これに対して、地域の全市民を包摂する行政区画を選挙区とすることは、「これら選挙区のそれぞれにその人口に比例した代議士数を配分するのであれば、完全に正当である」⁽¹⁰⁾。しかし、各選挙区に人口にかかわらず同数の議員を配分することは許されない。それはこれらの選挙区を「小主権として扱うことになる」からである。この種の代表形態は、連邦国家における支邦を代表する議会に適合的であるとされる。

第二の結論は、まさに右の点と関わる。エスマンは以下のように述べる。

「選出される代議士の配分は諸選挙区の間で選挙区の有権者の選挙人団全体に対する比率に比例してなされるべきように思われる。選挙区は選挙人団の部分、下位区分にすぎないからである」⁽¹¹⁾。

エスマンはここでは「有権者数」との比例という表現を使っているが、しかし、「思われる (seem to)」という部分からもうかがわれるように、必ずしも「有権者数」を指標とする立場をとるわけではない。エスマンは、むしろ代表は人口を基礎とすべきであるとする。エスマンにとっては、当時なお選挙権がなかった女性、そして子どもといった「有権者でない市民」を含む人口 (population) を伝統的に議席配分の基礎としてきたフランスの諸憲法の立場は、国民主権と完全に一致するものであった。「主権は選挙権を享受するものだけではなく国民全体に存する」からである。一方、「人口」という表現はフランスでは通常定住外国人をも含むものとして用いられるが、「彼らは国民を構成しないがゆえに、それは行き過ぎであり誤りでさえあるように思われる」⁽¹²⁾とされる。エスマンは、人口比例の原則につき、以下のように結論づける。

「人口は代表の唯一の基礎でなければならない。他のあらゆる配分はやはり国民主権を変質させることになる。選挙区がこの比例性がもたらす数を下回る選挙人数を受け取る限度で、疑いもなく一定の利益や一定の階級の特殊な代表が存在することになる」⁽¹³⁾。

最後に、第三の結論としてあげられるのが、命令的委任の禁止である。代表はその権力を選挙区からではなく、国民全体から引き出している。主権は「国民に属し、人民のいかなる部分、いかなる個人もその行使を僭取することはできない」、「県において指名される代表は特定の県の代表ではなく、全国民の代表である」といった一七九一年憲法の規定からも窺われるように、代議士を選挙人の受任者 (mandataire) とみなすことはできない。その結果、選挙人が議員に命令的委任を課すことは許されないとされる。⁽¹⁴⁾

選挙区を選挙人団、あるいは「国民」を物理的理由から分割したものであると捉え、それぞれが全く等質の要素＝市民からのみ構成されることを要求する以上のエスマンの立論は、単一不可分の「国民主権」から人口比例の原則を導出し、「本質的人口の基礎」という憲法院の定式を「国民主権」の立場から基礎づけることを可能にするひとつの道筋を提示している。但し、エスマンの想定する「国民主権」——特に単一の、多数決による意思決定という前提——やその下での代表のあり方が今日のフランスでどのように評価されるべきかは、「国民主権」やその下での代表のあり方の変容も視野に入れながら、別途検討を要する問題である。代表のあり方に関し、エスマンの議論は憲法院によって容認されている「一般利益の要請」のいくつかの要素との間で、以下に見るように一定の緊張関係を孕んでいる。

(2) 人口比例と平等

エスマンの議論は、「国民主権」の立場から人口比例を基礎づけるものであったが、一方、平等選挙あるいは平等原則と人口比例との関係はどうか。エスマンと同じ第三共和制期の著作についてみると、一九三三年に出版されたジョゼフ・バルテルミー及びP・デュエズの『憲法概論』⁽¹⁵⁾が個人を単位とした選挙観から選挙権の平等を定礎している。

同書は以下のように、「**「民主権」**ではなく「**個人主義的**」選挙観を議論の出発点に据える⁽¹⁶⁾。

「伝統的に、革命以来、フランスの選挙制度においては投票 (suffrage) は個人主義的 (individualiste) である。選挙人団の構成員である能動的市民は、市民として、人として投票する。」「選挙人団はそれゆえ、それぞれが有権者により構成される、並列した細胞の集合体である⁽¹⁸⁾。」

この個人主義的選挙観から、「**民主権**」から出発したエスマンとほぼ同様の、三つの帰結が生じる。第一に、「家族、職能集団など、社会的有機体において個人と国家の間に介在する集団は選挙人団を構成し得ない」。選挙人団を構成するのは、集団の構成員としてではなく個人としての自然人のみである。

第二に、「選挙区は人為的性格しか持たない」。選挙区は、エスマン同様、選挙人団全体で意思決定を行うことが物理的に不可能なため、選挙人団を人為的に分割したものであるとされる。「選挙区は、当然に自然的単位、社会学的実体を有する集団であるわけではない」。

第三に、選挙区間の議員配分は、「論理的には有権者数に比例して、そしていずれにせよ専ら人口の基礎に基づき、なされねばならない」。「個人主義的選挙制度においては、実際、個人の意思のみが考慮される」からである。議員の配分にあたっては、「各選挙区に含まれる市民」が単位とされる。

平等選挙、すなわち「一人一票」の原則は、こうした「個人主義原理の厳格な適用⁽¹⁹⁾」として位置づけられる。すでに第三の帰結で指摘されていることではあるが、平等選挙は、有権者の投票の間の「事実上の平等」、すなわち「有権者数」に比例した定数配分をも含意するものと解されている。

この各選挙区間の有権者の「事実上の平等」という視点は、一九五八年憲法が平等選挙を明示していることもあり、今日のフランスでは半ば自明視されているように思われる⁽²⁰⁾。しかし、そこに問題がないわけではない。『憲法概論』

は、「人口の基礎」にも言及しているが、議員配分の基礎は「論理的には有権者数」であるとしている。⁽²¹⁾ 一方、憲法院の判決においては、一貫して「人口」——そこには未成年者、有権者名簿未登録の選挙権者の他、定住外国人も含まれる——が配分の基礎として提示されている。学説においても、人口基準が「我が歴史において優勢な慣行」⁽²²⁾ であるとして、これを是認するものが多い。しかしこれに対しては、続く(3)で見ると、少数ながら強い批判も存在している。

平等選挙に関し今ひとつ問題となるのは、「国民主権」との関わりである。「憲法概論」が導く帰結は、「国民主権」から出発するエスマンの結論とほぼ重なり合うが、双方の議論の前提はかなり異なっている。エスマンの議論の前提にある「国民主権」は、「実在の人格ではなく個人の集合体」であり意思能力を持たない「国民」を主体として想定する。一方、『憲法概論』が出発点に据えるのは、投票権を有する個人である。⁽²³⁾ 周知のように、フランスにおいて伝統的に意思能力を持った個人を主体として想定してきたのは、「国民主権」と対置される「人民主権」であった。第五共和制下において、この「人民主権」⁽²⁴⁾ の立場から「政治的平等」を定礎しようとするのが、次に見るファールブルの議論である。

ファールブルによれば、政治的平等とは、「市民の間の主権の算術的分割」に他ならない。それゆえ、「主権の市民の間への分割は人民主権原理の適用に他ならず、この原理によれば、各市民が主権者である」⁽²⁵⁾。ここでファールブルは、主権の「算術的分割」という表現を使うが、必ずしも文字通りの主権の分割・分有を意図しているわけではない。それは、主権の「共有 (co-propriété)」ではなく「総有 (propriété collective)」を、「量的」分有ではなく「質的」分有を、意味するのだとされる。⁽²⁶⁾

この「人民主権」あるいは政治的平等を最も完全に実現するのは、治者・被治者の区別をなくし、各人が統治され

ると同時に統治する直接民主制である。しかし、文字通りの直接民主制の実施は当然ながら大きな困難に直面する。そこで、政治的平等は、代表民主制を通じ具体化されざるを得ない。フェアブルは以下のように述べる。

「かくして、政治的平等は、各市民が彼の名において法律を制定する議会内部に同じ代表を有することを要求する。それはとりわけ、国政投票の配分、行使、結果における各市民間の地位の同一性を前提とする。」⁽²⁷⁾

こうして、「彼が投票する国土上の場所がどこであれ、同じ議会代表を享受すること」が、すなわち「各選挙区における選出議席数と登録集権者数の間の比例」⁽²⁸⁾が帰結される。

「人民主権」と政治的平等を直結した以上のフェアブルのような立論は、フランスにおいてもかなりユニークな立場である。特に一九五八年憲法三条の規定との関わりにおいても、また主権の把握の手法についても、なお一層の検討を要する点が少なくない。しかしながら、極めてシンプルに「人民主権」と平等選挙・有権者比例原則との連関を明瞭に提示している点で注目ししよう。

以上、「人口（あるいは有権者）比例」の原則の基礎づけをめぐる議論を概観してきた。次に、様々な示唆を含むそれらの論理を手がかりにしつつ、憲法院判決が提起する論点の検討を試みることにしよう。それは、「比例人口」原則がどのように具体化されるのかを検証する作業でもある。

2 平等の指標——人口と有権者

まず最初に、「人口比例」の基礎づけとも密接に関わる選挙区間の「平等」の指標の問題について考えてみたい。人口と有権者のいずれを採用するかで議論があることはすでに見たとおりである。憲法院は一連の判決を通じ、人口基準を採用している。この立場はフランスの「歴史的慣行」であるともいわれる。

表2-1 選挙区人口に占める有権者の比率(1982年)⁽³⁰⁾

有権者比率	選挙区数
～ 50%	6
50%～ 60%	68
60%～ 70%	261
70%～ 80%	127
80%～ 90%	10
90%～100%	1
100%～	1

第三共和制以降、第一院の選挙制度は法律で定められるようになった。一八七五年・一八八九年の選挙法は人口を基準に議席配分を行っている。一方、一八八九年・一九一九年の両選挙法では、外国人を除くフランス人人口が配分の基礎とされている。第二次大戦後定められた一九四六年選挙法の場合は、正確な人口の把握が困難だったこともあり、有権者を配分の基礎としている。

しかし、「歴史的」に見ると、この点に関するフランスの憲法・選挙法の立場は必ずしも一様ではない。⁽²⁹⁾ 革命期の一七九一年憲法は、「代表は土地、人口、直接説の三つの比例に従って八三県に配分される」(第三編一章一節二条)としている。この規定に基づき、各県に三議席が付与されたほか、残りの議席は人口・直接税納税額に応じ配分された。一方、「人民主権」をとった一七九三年憲法は、「人口は国民代表の唯一の基礎である」(第二一条)と定め、四万人につき一議席を配分した。基礎は「有権者」ではなく「人口」であった。一八四八年憲法も「選挙は人口を基礎とする」と規定する。一八五二年憲法も同様の規定を置くが(二四四条)、実際の議席配分は有権者を基準に行われている(三五五条)。

このように見てくると、確かに「人口比例」を掲げる憲法・選挙法は少なくないが、何を「比例」の基礎とすべきかについて、一貫した立場を見出すことは容易ではない。仮に、いずれの基準によっても有意な相違が生じないのであれば、「比例性」を確認すれば十分であり、「人口」「フランス人人口」「有権者」を区別することの実益は乏しいとの指摘もあり得よう。しかし、少なくともフランスに限れば、いずれを採用するかは無視し得ない差異をもたらす。

表2-1が示すように、一九八二年の国勢調査結果によれば、一九八一年の選挙時の選挙区人口に占める有権者の比率は、五〇％を下回るものから一〇〇％を超えるものまでかなりのばらつきがある。実際、人口を基準にして行われた一九八五年の各県への議席配分について、代わりに有権者を基数として試算すると、全体で二九議席の増減があるとの指摘がなされている。一九八六年の選挙区分分では、一〇〇を超える選挙区の区割りに影響が及ぶ。一九八七年の憲法院判決で問題となったのは、まさにこの基準選択の政治性であった。加えて、1でも見たように、何を基準とするかは「比例原則」の基礎づけとも直結する問題である。

エスマンが提示した「主権は選挙権を享受するものだけではなく国民全体に存する」ことを理由とする、あるいは議員が「全国民」を代表することを根拠にする議論は、今日においても、人口基準を取るべき論拠としてしばしば援用される。しかしこれに対しては、J・ブレイにより以下のような強い異論が提起されている。

「そこに普通選挙の前の『市民』の平等の適用があると見ることは困難である。というのも、「選挙区」画定が住民数に応じてなされるなら、人が市民に保障せんとするこの平等を市民は決してそこに見出さないからである。」⁽³³⁾

ブレイは、先に見たように有権者を指標とした比例原則にも議員が選挙区の代表ではないことを理由に批判的立場をとるが、ここでの批判は、平等選挙あるいは政治的平等から選挙区間の平等を導く議論と重なり合う。人口を基準とした比例原則を主張する場合、ブレイが指摘するように、そこで市民に有権者、あるいは「選挙権」の平等を語ることは実は困難ではないだろうか。一方、「国民主権」あるいは「全国民の代表」から人口基準を導くことは確かに可能であろう。しかし、その場合でも、選挙区が「選挙人団」の分割であるならば、人口（国籍保持者）を基準とすることはその必然的帰結ではないように思われる。「全国民の代表」は選挙区間の議員配分の場面につきるわけでは

ないからである。

右のブルイの批判に対し、ファヴォルは、フランスの慣行や外国の事例を指摘し、「我々は当惑する。理論的議論は強固であるにしても、現実的理由はさほどではないからである」と述べ、困惑を隠さない。しかし、まさにファヴォルがいうように理論的論拠は強固であり、かつ先に見たように「現実的理由」の存在も無視し得ないように思われる。いずれにせよ「本質的人口の基礎」との定式は、なお議論の余地を含んでいる。

3 選挙区「の」代表？ 選挙区に「おける」代表？

憲法院の判決の中で、2で見た点以上に注目されるのは、一九八六年七月の判決が各県に二議席を付与した措置を「一般利益」の要請として正当化するためにあげる論拠である。憲法院は、「最低二名の代議士の代表を各県に留保することで、立法者は選挙区の当選者と選挙人との間の緊密な絆を確保しようとした」と述べている。「国民主権」や代表のあり方に関わり、かなり議論の余地を残す表現である。

憲法院に提訴した議員等は、代議士が「全国民の代表」であることからこの措置を批判していた。同じ方向からの批判が、やはりブルイによりなされている。ブルイは、選挙が問題となっているにもかかわらず代表原理に関する言及がないことを指摘し、以下のように述べる。

「一九八六年の」第一判決は、『選挙区の当選者と選挙人との間の緊密な絆を確保しようとした』功績を立法者に認めるのをためらわなかった。当選者が、全国民の代表の資格が想定するこの選挙区に『おける』代表ではなく、あたかもこの選挙区『の』代表であるかのように、「かくして、根本規範は、憲法三条の曖昧さを超越して、国民主権以上に人民主権による概念へと向かう。」⁽³⁵⁾

エスマンのような古典的な「国民主権」・代表制論においては、選挙区が物理的理由に基づく人為的区分にすぎず、議員は何ら選挙区を代表するものではないとされてきたことからすれば、まさにブルイが述べるように議員は選挙区に「おいて」全国民を代表するものであって、選挙区自体を代表するものではないとの批判は当然であろう。一方、ブルイが選挙区「の」代表と結びつけて論じている「人民主権」の場合には、あるいは古典的代表的制から一定程度「人民主権」に傾斜した代表制—半代表制—の場合には、選挙区「の」代表とつながると批判される「当選者と選挙人との間の緊密な絆」を保つための措置はどう評価されるであろうか。

この点につきファヴォールは、「おそらくはフランス法における当初の政治代表概念とは調和しないが、しかしその現代的概念には見事に一致する⁽³⁶⁾」と評している。確かに、「緊密な絆の保証」は、有権者と議員の間の「一致」を基礎に据える「半代表制」の理念に適合的なようにも見える。しかしながら、そもそも選挙区は選挙人団の「人為的」分割にすぎなかったはずである。そうであれば、分割の単位として県を選択する必然性も乏しい。人口にかかわらずあらかじめ各県に一定数の議員を配分することは、議員と有権者の「緊密な絆」を保証する措置というよりは、むしろ「地域代表」的要素を加味することを意味するのではないだろうか。

フランスの場合、「地域代表」機能は、「地方公共団体の代表を保証する」(二四三条三項)とされる元老院に伝統的に付与されてきた。また、九五年の判決で問題となった広域都市圏評議会の場合にも、複数のコミュニティから構成されるものであるだけに、憲法院も指摘するように、参加する各コミュニティに最低限の議席を保証する措置は是認されよう(但し、広域都市圏は、「国民主権」の行使に携わる機関でない点も併せて考慮しておく必要がある)。しかし、憲法上かかる位置づけを欠く国民議会の場合はどうであろうか。

アンシャン・レジーム下、エタ・ジュネローで行われていたように、選挙を通じ、選出母体から議員に権力が委任

され、議員は選出母体の訓令に拘束されると考えるならば、議員は文字通り選挙区「の」代表となる。しかし、革命下で形成された「国民主権」は、明示的にこれを否定した。『憲法概論』と同様に、やはり選挙の基礎に個人主義を読み込むラフリーエルによる以下の指摘は、議論の前提の違いや程度の差こそあれ、1で取り上げた各論者に基本的には共通するものである。⁽³⁷⁾

「国家において唯一代表されうる要素は個人であり、市民である。すなわち、あらゆる集団の利益から引き離され、専ら、あらゆる市民と共通する資格において、国民の構成員の資格において、考えられる人間である。」

「選挙区は、いかなる自然的分割にも、利益の中心にも対応しない。それらが行政区画と、県や郡と一致するとしても、それは単に便宜によるものである。」⁽³⁸⁾

かかる視点からは、二議席付与の措置を容認することは、少なくとも論理上は、困難であろう。こうしたフランスに伝統的な個人主義的「国民」観（あるいは「人民」観）は、等質な要素からなる「国民」の内にそれとは異なるカテゴリーを許容しない。⁽³⁹⁾ フランス革命が構築したかような「ラディカルな反多元主義」⁽⁴⁰⁾は、共和国あるいは主権の不可分性の公理とも分かち難く結びつく。憲法院自身も、この共和国あるいは主権の不可分性に依拠し、そこから様々な法的含意を引き出してきた。⁽⁴¹⁾ 個人あるいは市民以外の代表を間接的にせよ認めることは、個人主義的「国民」観（あるいは「人民」観）とは異質の要素を混在させることにならないであろうか。

もっとも、憲法院自身はこの措置を必ずしもそのようには捉えていない。正当化の何よりの根拠は、例外がごく「限定」されている点にあるように思われる。しかし憲法院自身が述べるように、較差が一定限度内であっても自由に諸々の考慮を区割りに持ち込むことが無条件に容認されるわけではない。その場合でも、人口比例を緩和するためには「一般利益の要請」に適っていることが求められているとされているのである。この点からも、二議席付与を

ぐる判断はなお異論の余地を残しているように思われる。この「一般利益の要請」の含意については、次に項を改め、検討する。

4 人口比例・平等選挙と「一般利益の諸要請」

日本においては、「一人一票」の原則などからいかなる理由によっても二倍を超える較差は許容されないとみる学説が支配的である。憲法院の一連の判決は、これとは異なり、一で見たように較差の許容限度に関する明確な基準を提示しない。「憲法院の歩みにはプラグマティズムが刻印されている」ということもできよう。それゆえ焦点となるのは、「本質的人口の基礎」を緩和しようとされる「一般利益の要請」の内容である。この「一般利益の要請」は「限られた限度」でしか介入し得ないとされる。また、問題となる選挙の種類により「一般利益の要請」の内容は異なっており、それに応じて、許容される較差の限度も変動する。各県に二議席を付与する措置についてはすでに検討したが、それ以外にも幾つかの考慮が「一般利益の要請」に当たるとされている。

この点でまず注目されるのは、一九八五年の二つの判決である。一でも見たように、このケースでは単なる定数不均衡を超えて、「民族的基準 (critères ethniques) に直接動機づけられた考慮」⁽⁴⁸⁾により区割りがなされたのではないかとの点が問題となっていた。ヨーロッパ系が多数を占める南部レジオンは人口八万五千人で一八議席であるのに対し、メラネシア系が多数のその他の三レジオン(合計人口六万人)には二五議席が付与されていた。憲法院は、二・一三倍の較差を含むこの区割りを違憲とし、定数配分修正後(南部レジオンに三議席を追加した)の一・八二倍の較差を合憲とした。

この判決については、『他の一般利益の要請(この場合は民族的なもの)』が限られた限度で考慮されるのを認め

ている」⁽⁴⁴⁾との評価が可能であろう。実際、政府は較差を正当化する論拠として、従来の立法下でも南部レジオンは過小代表であったこと、本土の県議会選挙では一層大きな不均衡が存在することと共に、定数配分にはメラネシア系住民の選挙への参加を促す意味が含まれていることをあげていた。この点を考慮するならば、「判決では明示的に触れられてはいないが、これら住民を選挙に、そしてまさにそのことにより領土の将来の制度と決定に参加させるという配慮は、平等選挙への違背を正当化する『一般利益の要請に当たる』⁽⁴⁵⁾ということもできよう。

「限られた限度」とはいえ、このように民族的要素を「一般利益の要請」として考慮することは共和国・主権の不可分制の公理との関係では重要な意味——多元的構成要素の容認——を持つが、海外領土に限れば、それを憲法上正当化することは可能である。憲法院も指摘するように、憲法七四条一項が「共和国の海外領土は、共和国の利益全体における海外領土固有の利益を考慮して、特別の組織を持つ」と規定しているからである。

憲法院はこれに基づき、立法者が「あらゆる考慮の要素、とりわけ人口の地理的分布」を考慮することは可能であるとすると共に、領土議会は住民のみならず「領土」をも代表するものであるとしている。この限度で、人口比例の緩和が許容された。とはいえ二・一三倍の較差が違憲とされたことから明らかなように、緩和が許容された限度は極めて限定的であった。また、この場合の「一般利益の要請」が専ら憲法七四条に基づくものであることからすれば、「民族的基準に基づく配分は、それが本土や海外県に関わる場合には、確実に違憲と判断されることになる」⁽⁴⁶⁾。

「一般利益の要請」の内容として今ひとつ検討を要するのは、各県に±二〇%の範囲で較差を許容したこと、そしてそれと不可分に関わる行政区画の尊重についてである。これらは国民議会の選挙区をめぐる一九八六年の判決で問題となった。憲法院は、±二〇%の乖離につき、「一般利益の要請」を考慮し得るためのものであるとする。その上で、この乖離の許容は「選挙区の画定がカントンの境界を尊重するという配慮に対応している」と述べている。

ここで問題となるのは、どのような理由にもとづきカントンが区割りの単位として選択されたかである。この点については、各県に二議席を付与した措置の場合とは異なり、ここではゲリマンダリングの回避が専ら念頭に置かれているように思われる。⁽⁴⁷⁾ それは、カントンの境界を尊重しない場合には「一定の地理的まとまりがなす自然の現実」と「それらを結びつける連帯」を考慮すべきであるとして、区割りに恣意が介在するのを排除しようとしていることから窺われよう。「選挙区の画定はいかなる恣意に発してもならない」と述べる結論部分も、憲法院の意図を明示している。

授権法は、行政区画の境界尊重という配慮を具体化するため、カントンの分割を地続きでない場合と人口が四万人を超える場合に限定した。憲法院は、この点については、極めて厳格な解釈を提示する。授権法は例外に該当するカントンを含む県全体について、カントンの分割を許容するかのような文言となっていたが、憲法院は例外を条件に該当するカントンに限定すると共に、最大限の乖離の適用は「ひとつひとつが一般利益の明確な要請に立脚していなければならぬ」としている。

一九八六年の判決で確認された以上のような行政区画の尊重、そして選挙区が地続きであるとの原則は、コミュニケーション議会に関する一九八七年の判決でも踏襲されている。憲法院は、区割りが人口基準によっていたことを指摘する一での引用箇所先立ち、マルセイユのコミュニケーション議会の選挙区は既存の一六の市内郡を二つずつまとめたものであること、各選挙区が地続き (territoires contigues) であることを指摘している。

もっとも、行政区画の尊重は、一定限度で選挙区間の不均衡を不可避免的に生じるという効果も有している。行政区画の尊重が「一般利益の諸要請」として考慮された結果として、一九八六年法の場合には、最大較差を指標とすると、「民族的基準」が問題となっていた一九八五年に比べかなり大きな不均衡(三・五〇倍、特例措置を受けた県を除い

でも二・三八倍)が許容されることになった。しかし、授権法——オールドナンスに関する授権法であるから、本来は区割り法を直接規律するわけではない——の区割り原則につき憲法院が極めて厳格な解釈を提示したことが、区割り作業に大きな影響を与え、選挙区間の人口のばらつきを抑える上で極めて重要な意味を持ったは、ここで改めて確認されてよいであろう。憲法院が一九八六年法の較差につき、「明らかに」憲法の要請を無視しているとはいえないという判断を下した背景には、一九五八年法と比べ不均衡が大幅に是正されているとの認識があったと見ることもできよう。⁽⁴⁸⁾但し、以上はあくまで「人口上の均衡」をめぐっての問題であり、区割りの「政治的均衡」⁽⁴⁹⁾については、以下に見るように別途の考察を必要とする。

5 選挙区をめぐる判断権の限界

一九八六年一二月の区割り法に関する判決では、七月の判決が授権法の定数配分・区割り原則を是認したこともあって、専ら区割りの「政治的均衡」が問題となった。この点に関する憲法院の審査は、一で見たとように、かなり限定的である。憲法院は、授権法の区割り原則が遵守されていることを指摘した後、選挙区画定は「人口面では根本的に批判しうるものでないとしても、なお恣意により損なわれている」との付託者の主張に対し、「政治的均衡」に関する憲法院の判断権が限定されることを、二つの根拠から基礎づけている。

第一は、権限の問題である。議会のように、あるいはコンセイユ・デタが行政機能の行使に際し行うように、区割りの妥当性に関する評価や提案を行う権限は憲法院には認められていないというのである。この点に関しては、当初オールドナンスにより行うことが予定されていた区割りが、最終段階で大統領ミッテランの拒否に遭い、結果的に法律によって行われたことがきわめて重大影響を及ぼしている。オールドナンスについては、事前にコンセイユ・デタの意

見を徴することに加えて、事後的に訴訟を通じコンセイユ・デタによる統制を期待することができる。コンセイユ・デタが区割りの一部を承認しなかったことも考えるならば、区割りに関し立ち入った審査が行われていた可能性は十分にあったはずである。⁽⁵⁰⁾

憲法院があげるもうひとつ根拠は、事案の性格である。判決の表現に従えば、「同じ人口の準則を尊重しながら異なる解決をもたらさうる地方の多様性と複雑性」である。「人口上の均衡」の場合とは異なり、「政治的均衡」については明確な判断基準を見出すことは困難である。それゆえ、この点に関し踏み込んだ判断を示すことは、区割り基準の遵守につき判断するのは違って、政治的な判断の領域に立ち入る虞もないわけではない。憲法院は、「政治的タイプの訴え」に関する判断を避けたのだとの見方もある。⁽⁵¹⁾

事案の性格に関連し、併せて指摘されるべきは、憲法院が区割りの恣意性に関する判断権を必ずしも完全に放棄しているわけではないという点である。八六年一月判決の結論部分、「立法院によってなされた選択が憲法の要請を明らかに無視したとは思われない」という一節は、第一の根拠にもかかわらず、憲法院が一定の判断権を留保していることを窺わせる。

「明らかに」憲法の要請を無視しているか否かという判断手法は、実はこの判決に限らず、八五年の二つの判決、八七年、九五年の判決にも共通するものである。そして「評価の明白な過誤 (erreur manifeste)⁽⁵²⁾」の有無を問題にするこの手法は、必ずしも「限定的」に適用されているわけではない。八五年八月八日の判決では、二・一三倍の較差につき、「一般利益の要請」が考慮されうる限度を「明らかに超えていた」として「明白な過誤」が認定された。同月二三日の判決は、一・八二倍を合憲とすることにより、「明白な過誤と通常の過誤を隔てる幅」⁽⁵³⁾を明らかにした。八七年・九五年の判決では、代表の乖離につき、「明らかに正当化し得ないものでも、また過度に均衡を失したもの

でもない」という形で、同じ手法が用いられている。単なる「通常の過誤」ではなく「明白な過誤」のみに限定して判断が行われているにもかかわらず、八五年のように二倍前後の較差につき違憲判決が出されていることは、「評価の明白な過誤の統制は実効的統制であって、疑似統制ではない」との評価を可能にしよう。

八六年十一月判決の場合はどう見るべきであろうか。八六年法の区割りの政治的影響については評価が分かれています⁽⁵⁵⁾、その限りでは「明白な過誤」を認定することがかなり困難であったことは確かである。しかしながら、同年七月の判決が、授権法を合憲とする条件として、最大限の乖離の適用は「ひとつひとつが一般利益の明確な要請に立脚していなければならない」としていた点、更には「賢人委員会」、コンセイユ・デタのいずれもが一部の区割りに承認を与えなかった事実からすれば、例えば多くの論者が一致してその問題性を指摘するノール県の区割りの場合などには、踏み込んだ評価の余地もあり得たように思われる。

6 平等選挙の射程

最後に、憲法院判決に示される「本質的人口の基礎」の原則の射程について若干の分析を加えることにより、本稿の検討を締めくくりにしたい。

憲法院は、八五年の判決では、領土議会の役割が単なる領土行政に限られず、「領土とその住民を代表するものである」ことをあげ、平等選挙の要請が妥当するとの判断を示した。この点からすれば、「国民主権」の行使と直接関わりと共に「全国民」を代表する国民議会に同じ原則が適用されたのは当然であった。

一方、地方議会への適用については、伝統的な「国政選挙 (elections politiques)」と「行政選挙 (elections administratives)」の区別を前提にすれば、八五年の判決が「単なる領土行政に限られない」ことを平等選挙適用の根

拠としているだけに、異論の余地があり得た。⁽⁵⁶⁾しかし憲法院は、八七年の判決ではコミュニケーション議会へも同じ原則を適用した。憲法院は、コミュニケーション議会につき「審議機関」であると述べるにとどまるが、元老院選挙に関する憲法第二四条が引用されていることから、国民主権の行使にたざさわる元老院議員の選挙に際しコミュニケーション議会が選挙人を出していることを根拠にしているものと思われる。⁽⁵⁷⁾同様の論理からすると、やはり元老院議員に選挙人を送り出している県議会、レジオン議会などについても、平等選挙原則が妥当することになろう。⁽⁵⁸⁾九五年の判決では、更に、市町村間協力のために設けられる広域都市圏の評議会にも、コミュニケーションに代わりその権限を行使することから、平等選挙が要請されるとの判断が示されている。⁽⁵⁹⁾

以上の一連の判決を通じ注目されるのは、憲法院が国民議会選挙と地方議会選挙（領土議会、コミュニケーション議会、広域都市圏評議会）との間で、人口比例の要請の度合いにつき異なる表現を用いている点である。八五年、八七年の判決はいずれも、議席配分につき「必然的に人口に比例していなければならぬわけではないが」との一節を含んでいる。八五年の判決では、それでもかなり厳格な判断が示されている。しかし、八七年の場合には、最大平均法による議席配分に二議席の例外を設けたことにつき、較差がさほど大きくないことを理由に、十分な理由付けを示さぬまま合憲と判断している。他にも、国民議会に関する八六年の判決においてのみ人口比例が「根本的準則」とされている点、人口比例に違背する措置のひとつひとつにつき「一般利益の明確な要請」による正当化が求められている点など、表現上の違いが存在している。⁽⁶⁰⁾

こうした違い根拠のひとつとして考えられるのは、伝統的な「国政選挙」と「行政選挙」の区別が端的に示しているような、地方議会の機能を行政に限定する中央集権的議論である。しかしこうした議論の有効性は、地方分権の進展の中で大きく揺らいでいる。「憲法七一条一項の行政概念は、今日、その誕生を支配した中央集権の幻想の下で解

釈されてはならない。それはフランス行政システムの分権に向けた発展の中で理解されねばならない」といった指摘も、つとになされている。憲法院も、表現上の差異こそあるが、判決の結論を見る限り、「国政選挙」と「行政選挙」を区別し後者についてはより大きな較差を許容するという立場を明瞭に打ち出しているわけではない。地方公共団体の権限拡大は、そうした区別の余地を一層狭めることになる。

平等選挙の射程をめぐっては、元老院選挙への適用の可能性も、興味深い論点である。八六年の判決は、国民議会の「直接選挙」に関する憲法二四条二項をあげており、間接選挙による元老院に人口比例原則が同じように適用されるかどうか、必ずしも明確ではなかった。元老院は、国民議会と共に「国民主権」の行使に携わるが、「地方公共団体の代表を保証する」という特殊な地位ゆえに、その選挙人の配分においては極めて大きな不均衡が存在している。しかし先に見たように、八七年の判決において、元老院議員選挙人の選出がコミュニケーション議会に人口比例原則を適用する根拠とされていることから、「地方公共団体の代表」に基づく一定の例外の余地を残しつつも、元老院にも人口比例が要請されることになると思われる。⁽⁶²⁾

実は、一九七六年、組織法の改正により元老院議員定数が二七〇から三〇四に引き上げられた際、各県への元老院議員定数配分や配分方法につき憲法院が判断する機会があった。しかし、憲法院は、「憲法院は、元老院議員の各県への議席配分についても、この配分を行う準則についても付託されておらず、県の元老院議員数の決定の合憲性についてしか評価を下すことはできない」として、これらの点に関する判断を行わなかった。⁽⁶³⁾

その後、新たな判断の機会はめぐってこなかった。しかし、今年（一九九九年）六月、元老院議員の選挙制度改正をめぐる議論が国会でスタートしたこと、元老院議員選挙制度に関する初めての判断の機会が訪れる可能性がでてきている。⁽⁶⁴⁾ 法案の帰趨はなお不透明であるが、今後の動向が注目される。

- (1) この規定は、「国民」「国家」と訳出することも可能である(の)の主権が「人民」に帰属するとしており、フランスで伝統的に区別されてきた「国民主権」「人民主権」の両原理を、「国民主権」の大枠の中で折衷したものであると解することも可能である。この点につきさしあたり、只野・前掲注(4)四二八頁以下参照。
- (2) J. Boulouis, *A. J. D.*, 4, 20 avril 1987, pp. 267-268. 引用箇所に関して、ブルイは有権者を指標とすることのみを批判している(と読むこともできないわけではないが)、有権者基準に加え、比例原則自体も批判されていると見るのが自然なように思われる。事実、後述のように、ブルイは人口を指標とすることにも批判的である。この点につき、以下を参照。L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, pp. 688-689.
- (3) 以下に於て。A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e éd. Paris, Sirey, 1914. なほ、このエスマンの議論につき、高橋和之『現代憲法理論の源流』三六五頁以下参照(有斐閣一九八六年)。
- (4) A. Esmein, *op. cit.*, p. 299.
- (5) *Ibid.*, p. 300. エスマンによれば、多数決以外の意思決定方法としては、全員一致と賢者に判断を委ねる方法とがあり得るが、前者はある程度の広さと複雑さを持った共同体では不可能であるし、後者については選別の基準を見出すことが困難である。それゆえ、多数決は、「唯一平穩に万人に受け入れられるものとして自然かつ必然的」なものとなる(*Ibid.*, p. 300)。
- (6) 選挙区と同時に代表方法の問題、とりわけ当時のフランスで大きな争点となっていた比例代表制の可否もこの点に関しては重要な論点であるが、本稿では立ち入らない。この点につき詳しくは、只野・前掲注(4)一二〇頁以下参照。
- (7) *Ibid.*, p. 301.
- (8) *Ibid.*, p. 302.
- (9) *Ibid.*, p. 302.
- (10) *Ibid.*, p. 306.
- (11) *Ibid.*, p. 306.

なお、カレ・ド・マルホールも同様の論理により人口比例を導く。R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 2, Paris, Sirey, 1922, pp. 245-246.

(12) *Ibid.*, p. 307.

(13) *Ibid.*, p. 307.

(14) エスマンによれば、それが許されるのは以下のように、主権の分割が想定される場合のみである (*ibid.*, p. 310)。

「その場合には、各市民に有権者は彼の内に国民主権の一部を有しており、結果として選挙行為において固有の個人的権利を行使しているの見なさねばなるまい。代議士は法的に有権者からその権力を引き出しているということが真実となろう。そしてこの権力は論理的には、審議の議会において有権者の意思を表明することにはしか存し得ず、有権者はかくして命令的委任により代議士を拘束することができよう。」

(15) Joseph-Barthélemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, édition de 1933, Paris, Dalloz, 1933.

(16) 同書は「国民主権」原理自体に批判的な立場をとる。詳しくは、只野・前提(4)一四四—一四五頁参照。

(17) 第四共和制初期、ラフリエールも選挙は個人主義が基礎にあるべきだととして、『憲法概説』同様の議論を展開する。J. Lat-errière, *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, p. 535 et s.

(18) Joseph-Barthélemy et P. Duez, *op. cit.*, p. 324. 二つの帰結に関する記述・引用はいずれも同頁からのものである。

(19) *Ibid.*, p. 345.

(20) 例えは以上を参照。J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. 1, 3^e éd., Paris, Economica, 1990, p. 231: A. Roux, *Table ronde: Principe d'égalité et droit de suffrage*, France), A. I. J. C., 1989, p. 264.

(21) 「人口の基礎」を「有権者数」と並列的に扱っているのは、いずれをとっても實際上結論は大きく異ならないとの考えによるものであろうか。

(22) B. Genevois, *Chroniques*, France), A. I. J. C., 1989, p. 449.

(23) 双方の相違は、当然ながら選挙権の性格をめぐるフランスで展開されてきた議論——選挙権は「権利」か「公務」か——

とも重なり合う。この点につき特に、辻村みよ子『権利』としての選挙権』一二五頁以下（勤草書房一九八九年）を参照。

- (24) ファーブルの「人民主権」は、伝統的な「人民主権」とは構造を異にする。また、「人民主権 (souveraineté du peuple)」は、「民衆主権 (souveraineté populaire)」(あるいは「プロレタリア主権」と区別されたものとして把握されている。ファーブルの「人民主権」の意味、並びに折衷的な一九五八年憲法の主権規定との関連につき、只野・前掲注(4) 四三六頁以下参照。

- (25) M.-H. Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, 4^e éd. Paris, L. G. D. J., 1983, p. 201.

なお、日本における「人民主権」と平等選挙をめぐる議論については、日本国憲法を可能な限り「人民主権的」に解釈することを提唱する杉原泰雄『憲法Ⅱ統治の機構』一八一頁以下（有斐閣一九八九年）、及び辻村・前掲注(23) 一八一頁以下などを参照。杉原は、「人民主権」「人民代表制」、そしてその帰結である「社会学的代表」から平等選挙を基礎づける。

- (26) *Ibid.*, p. 201 note 2.

各市民が「主権行使への主観的権利」を有する「人民主権」は必然的に政治的平等を帰結するのに対し、ファーブルによれば、「国民主権」の場合には、「国民」は主権の行使を市民全体にも、またその一部にも委任できることから、「政治的自由における市民の平等を必ずしも導かない憲法定式である」(*Ibid.*, p. 203)。

- (27) *Ibid.*, p. 203.
 (28) *Ibid.*, p. 249.
 (29) Joseph-Barthélemy et P. Duez, *op. cit.*, pp. 324-326.
 (30) R. Ponceyri, *op. cit.*, p. 55, tableau 13.
 (31) 詳しうて、一の注(17)参照。
 (32) *Ibid.*, p. 52.
 (33) J. Boulouis, *op. cit.*, p. 269.
 (34) L. Favoreu, *Le droit constitutionnel jurisprudentiel*, R. D. P., 1989, p. 459.

- (35) J. Boulouis, *op. cit.*, p. 268.
- (36) L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, p. 690.
- (37) エスマン、及び『憲法概論』は明示的に個人以外の代表を否定していた。ファーブルの場合は、この問題は第二院を検討する中で、個人主義的民主主義と多元主義的民主主義という視角から検討されている。彼が示す一応の論理的帰結は以下のようなのでもちよ (M.-H. Fabre, *op. cit.*, p. 280)。第一院に関するものではないが、他の論者との共通性を確認することができよう。
- 「第二院は、国民権の公理から出発し、なおかつ一七八九年以来伝統的な個人主義的国民概念を放棄するという条件においてのみ、正当化される。そうした放棄はそれ自体我々には一般利益の観点から重大であるように見える。」
- 「人民権の基礎にもとづき立論を行うならば、第二院は絶対的に不当である。実際人民は個人の集積に他ならず、その内部にはいかなる集団も、共同体も位置づけられない。もし、人民が主権者であるなら、人民を代表する個人のみが議会議の権利を有する。」
- 一九五八年憲法上「地方公共団体の代表」とされる第二院についての極めて興味深い指摘である。元老院が担う「地域代表」の役割と個人主義・多元主義の関わりについては、別途検討を加えたいと考えている。
- 日本においても、参議院の定数不均衡問題をめぐり、最高裁はつとに「都道府県代表的性格」を指摘してきた。この点については、樋口陽一『憲法Ⅰ』一五一頁以下(特に一五七頁)、一七八頁参照(青林書院一九九八年)。
- また、日本において、「人民権」「人民代表制」、そしてそこから帰結される社会学的代表制より投票価値の平等を基礎づける杉原泰雄も、「全国民の代表」を根拠に参議院の「地域代表性」を否定する。杉原・前掲注(25)一八七頁参照。
- (38) J. Laferrère, *op. cit.*, pp. 536-537.
- (39) この点につき、樋口陽一による「ルソー・リジャコバン型」国家像を参照。樋口陽一・『近代国民国家の憲法構造』五一頁以下(東京大学出版会一九九四年)。
- (40) P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris, Gallimard, 1998.

p. 39.

(41) C. Grewe, «L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme», *R. D. P.*, 5/6-1998, p. 1351. とりわけ「クウォータ制を違憲とした」*décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 (Recueil, 1982, p. 66)*を参照。但し最近では「様々な面で多元主義の台頭が指摘されてこもり」、それは憲法院の判決にも「一定の影響を及ぼしている」と認められる (*Ibid.*, p. 1356 et s.)。

(42) A. Roux, *op.cit.*, p. 272.

(43) *Ibid.*, p. 274.

(44) C. Grewe, *op. cit.*, p. 1359.

(45) A. Roux, *op. cit.*, p. 278.

(46) *Ibid.*, p. 275.

(47) *Ibid.*, p. 275.

(48) *Ibid.*, p. 280.

(49) L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, p. 689.

(50) J. Boulouis, *op. cit.*, p. 270; A. Roux, *op. cit.*, p. 285.

国会の議席配分は立法事項のため、それが法律事項に関するオルドナンスにより定められる場合を除き、コンセイユ・データの権限は及ばない。しかし、カントンを選挙区とする原議会選挙の場合には、カントンの境界変更がデクレによってなされるため、いくつかの事案においてコンセイユ・データによる判断が示されている。コンセイユ・データは、新たなカントンの境界画定が既存の不均衡を悪化させていないかという点を最も重視している。この点につき以下を参照。J.-C. Masclet, *Droit électoral*, 1989, Paris, P. U. F., pp. 183-185.; A. Roux, «Le découpage des circonscriptions administratives et électorales», *A. J. D. A.*, 1983, p. 229 et s.

(51) A. Roux, *op. cit.*, p. 282.

(52) 本来は「行政裁判の中で」「行政が行った事実評価を審査し、行政裁量を統制するために行われる手法である」(J. Rivero

et J. Wainne, *Droit administratif*, 17^e éd. Paris, Dalloz, 1998, p. 250.) が、憲法字においても一般的に同様の表現が使われて
 5° L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, pp. 639-640.

(53) *Ibid.*, p. 639.

(54) *Ibid.*, p. 695.

(55) 一の注(50)を参照。

(56) 「単なる領土行政に限られない」との表現については、三〇倍にも及ぶ著しい較差が存在する県議会との対照を回避するためのものだったとの指摘がある。J.-C. Masclet, *op. cit.*, p. 183. また、地方議会をこの点で区別することは、地方選挙と国政選挙を同視し、前者へのクウォータ制の導入を違憲とした一九八二年一月一八日判決の論理と矛盾することになる(L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, p. 696)° 一九八七年判決が示すように、憲法院はそうした方向を採らなかった。

(57) L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, p. 696.

(58) A. Roux, *op. cit.*, p. 269.

(59) ルソーは「憲法七」二条(「地方公共団体は選出された議会により自由に自治を行う」)と三条(「選挙は常に普通、平等、秘密である」)から広域都市圏評議会にも人口比例による選挙を要請する憲法院のこの判決は「驚き」であると評している。広域都市圏は地方公共団体ではなく公施設法人であり、また評議会の議員は普通選挙で選出されていないからである。ルソーによれば、憲法院が広域都市圏にまで代表民主制の規範を適用したのは、その審議機関の構成に司法統制を及ぼすという「戦略的」意図によるものである° D. Rousseau, *op. cit.*, pp. 881-882.

(60) A. Roux, *op. cit.*, pp. 272-273.

(61) J.-C. Masclet, *op. cit.*, pp. 193-194.

(62) A. Roux, *op. cit.*, p. 270.

(63) Décision n° 76-68 DC du 8 novembre 1976, J. O., lois et décrets, 17 juillet 1976, p. 4287. この判決に「キ」ファヴォール
 一は以下に於ては批判的° L. Favoreu, 《Chronique constitutionnelle française》, R. D. P., 1977, p. 451.

「もし、憲法院が議員数自体についてしか評価を下し得ないのなら、その統制が存在しないのと同じことである。しかし、元老院代表を決定するメカニズムにつき統制を及ぼすなら、憲法院は、組織法に関する付託の枠組みの中で立法規定の合憲性を審査するよう導かれる。」

(64) 一九九九年三月に閣議決定された政府法案は、①比例代表制の適用を定数三名以上の県に拡大すること（現行五名以上）、②人口五〇〇人につき一名の割合で元老院議員選挙人（コミュニティ議会代表）を割り当てること、の二点を柱としている。①により、比例代表で選挙される元老院議員の数は九八人から二一人に増加する。また、②は都市部の代表の比率を大幅に引き上げる効果を持つ。これに対して、元老院は、六月二四日、①比例代表の適用を定数四人以上の県に限り、また②元老院議員選挙人の見直しを人口九〇〇人以上のコミュニティに限ると共にその割り当てを人口七〇〇人につき一名とするという、改革の効果をも「緩和」した修正案を採択している。 *Le Monde*, 24 juin 1999. 審議の詳細については、以下を参照。 <http://www.senat.fr/leg/legencours.html#senateurs>.

むすび

本稿では、選挙区・定数配分をめぐるフランス憲法院の六つの判決を手がかりにして、「国民主権」・代表制・平等選挙といった憲法原理の基礎づけと含意について考えてきた。憲法院判決の簡潔な表現の中から、これらの点に関する論理を抽出するのは容易な作業ではない。それゆえ本稿では、エスマンのような「古典」も含めた様々な論者の議論によりつつ、筆者自身のいささか手前勝手な理解も交え、検討を試みた。

本稿で援用したエスマンをはじめとする議論は、いうまでもなくいずれも、選挙区の問題にとどまらぬ射程を有している。例えば、これらの議論の基礎にある個人主義的「国民」（あるいは「人民」）観は、引用部分からも明らか

ように選挙区のあり方以上に「利益代表」の問題を意識したものである。⁽¹⁾ 個人のみが代表され得るとの観念は、「地方公共団体の代表」とされてきた元老院との関係でも、立ち入った検討を必要としよう。また、今日のフランスでは、「国家の領域における多元主義の台頭」と「主権・共和国の」不可分性の漸次的希釈⁽²⁾も指摘されている。それゆえ、本稿が人口（有権者）比例の基礎をめぐる議論の基礎に据えた個人主義的選挙観の意義それ自体についても、改めて考察することが必要かもしれない。これらはいずれも筆者の今後の課題である。

また、「はじめに」でも触れた通り、各県に人口にかかわらず一定数の議員を配分する措置や地域代表的性格の当否をはじめ、本稿で触れた論点は様々な点で日本における定数不均衡問題や最高裁判例が含む問題点とも重なり合う⁽³⁾。それだけに、日本における問題状況もふまえながら、判決が提示する論点につき更に掘り下げた検討を進めることも、併せて筆者の今後の課題としたい。

(1) 杉原泰雄先生古稀記念『二一世紀の立憲主義——課題と展望』(二〇〇〇年刊行予定)に掲載の草稿において若干の検討を行う予定である。

(2) C. Gewe, *op.cit.*, p. 1357.

(3) 最近のものでは、参議院議員定数配分不均衡をめぐる、最高裁一九九八年九月二日大法院判決(民集五二卷六号一三三七三頁)、及び東京都議会議員選挙の特例選挙区に関する最高裁一九九九年一月二二日判決。最高裁自身の判断はまだ示されていないが、各県に先ず一議席を付与した上で議席配分を行う衆議院の現行制度についても同様である。