

投票価値の平等と行政区画

只 野 雅 人*

- I はじめに―「各県2議席」と「一人別枠」
- II 選挙区画定と地理的単位
- III 国民の一体性と人為的区画
- IV 投票価値の不均衡と県
- V 投票価値の平等と地理的単位の考慮
- VI むすび

「それゆえ、個人の意思はあげて数的単位に還元されるということを認め、力説せねばならない」(シエース)¹⁾

I はじめに―「各県2議席」と「一人別枠」

2009年12月以降、同年夏のいわゆる「政権交代選挙」をめぐる選挙無効訴訟において、大阪、広島、福岡、名古屋の各高裁で、衆議院議員小選挙区選挙での選挙区間の投票価値の不均衡をめぐる違憲判決が相次いで出された。また、東京高裁、福岡高裁那覇支部、高松高裁の各判決は、選挙を違法(違憲)とはしなかったものの、不均衡が違憲状態にあるとの判断を示している。そこでの争点の一つは、小選挙区間で2倍を超える較差を生み出す一因となってきた、いわゆる「一人別枠」方式の合憲性である。各都道府県にあらかじめ1議席を配分した後、残りの議席を都道府県間で比例配分し、その上で最大較差が2倍を超えないことを「基本として」区割りを行うという方式は、1994年の衆議院議員選挙区画定審議会設置法により導入された。最高裁は、現在の小選挙区制の下での2倍を超える較差、一人別枠方式のいずれについても、憲法に違反しないとの判断を示してき

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科)第9巻第3号2010年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

1) *Archives parlementaires*, première série, t.VIII, p.593. 憲法をめぐるシエースの思想についてはとりわけ、浦田一郎『シエースの憲法思想』(勁草書房、1987年)を参照。

た。較差が2倍を超えていることだけでなく、一人別枠方式自体の合理性を問題とした一連の高裁判決は、それだけに大きな注目を集めた²⁾。

実は、同様の問題が問われているのは日本だけではない。下院・国民議会において小選挙区制—ただし二回投票制—をとるフランスでも、一人別枠とはやや意味合いが異なるが、人口にかかわらず各県 (département) に最低2議席を配分するという手法がとられてきた。憲法院は、1986年の判決においてこの手法を合憲と判断したが、この判断は近時、後述のように、見直されるに至っている。

都道府県、départementはいずれも、基礎的地方公共団体 (市町村、commune) の上位に位置する地方公共団体であるが、その位置づけや規模には大きな相違もある。たとえば、フランスのdépartementは100にもおよび、その上位に置かれた21のrégionに包摂されている。またそれぞれ、明治維新、フランス革命という歴史の画期に新たに設けられた区画であるが、départementは、後述のように、革命下において国民の一体性を創出するうでシンボリックな意味合いを附加された制度であった。しかしそうした違いを超えて、都道府県やdépartementを選挙区画定において考慮するという発想の中には、投票価値の平等あるいは一人一票という憲法上の原則の基礎と関わる問題が、共通に見出される。

以下では、政治的平等と地理的単位の考慮との緊張をめぐる、日本とも重なり合うフランスにおける問題状況を素材に、今日半ば自明視される政治的平等の基礎について、考えてゆくことにしたい。

II 選挙区画定と地理的単位

選挙は一般に、全国を選挙区に区分し行われるが、区分の基準として何より重視されるのは人口 (あるいは有権者数) である。政治的意思形成と関わる制度においては、「価値において平等な『人』」³⁾が想定されているからである。政治的に

2) 選挙を違法 (違憲) と判断したものとして、大阪高判平21・12・28判時2075号3頁・判タ1324号94頁、広島高判平22・1・25判時2075号15頁、福岡高判平22・3・12、名古屋高判平22・3・18。「違憲状態」を認定したものとして、東京高判平22・2・24、福岡高裁那覇支判平22・3・9判タ1320号46頁、高松高判平22・4・8。これらの判決についての検討は、別の機会に行いたいと考えている。

3) 森口繁治『比例代表法の研究』(有斐閣、1925年) 531頁。

等価な個人—あるいは政治的平等—という理念から出発するならば、選挙区は等価な個人からなる政治共同体を「選挙技術の必要上人口的に形式的に画定」⁴⁾したにすぎない、ということになろう。しかしながら、政治共同体を人為的形式的に区分する場合であっても、選挙だけを目的とした区画が採用されることは希で、既存の地理的単位が何らかの形で考慮されるのが一般的であろう。

選挙区画定における地理的単位の考慮にも、様々な目的や形態がある。選挙区画定には、様々な政治的意図が介在しうる。そこで、恣意的な選挙区割り—ゲリマンダリング—を回避するために、投票価値の平等を損なわない範囲—たとえば最大較差2倍未満—で、いわば中立的単位として、行政区画を基本とした区割りを行うことは、一応許容されると考えられよう⁵⁾。人口上の均衡を徹底しようとするれば、行政区画の尊重はむしろその阻害要因ともなるが、ひとたび既存の区画を離れば逆に、選挙単位の画定をめぐる「利益や意思の複雑な算術」⁶⁾に直面せざるをえない。人口上の均衡の徹底が、政治的不均衡をもたらす可能性も否定できない。選挙区の人為的画定は、政治的に常に中立であるわけではない。

しかしながら、既存の地理的単位の考慮は、政治的均衡を実現するという中立的な目的の範囲には止まりにくい。特定の政治的社会的文脈の中で時間を経てきた地理的単位に、政治代表の基盤形成において、一定の積極的な意味合いが付与される場合も少なくない。そうした形での地理的単位の考慮は、人口比例原則を場合によるとかなり大きく緩和する要因ともなる。地理的単位の積極的な考慮が行われるのは、通常、第一院とは異なる独自性が求められる第二院の場合である。第二院には、政治的等価性とは異なる独自性や正統性が付与される場合も少なくない。ただし政治的等価性の要請の緩和は、第二院の民主的正統性の低減をも帰結する。それだけに、不対等型の二院制がとられたり、民主的正統性の低減を補う別の正統性が憲法上付与されたりすることになる。

地理的単位の考慮が最も徹底しているのは、代表基盤あるいは代表の基礎単位として地理的単位—「地域」—を位置づける場合である。典型は連邦国家の場合

4) 同書・514頁。

5) 和田進『国民代表原理と選挙制度』（法律文化社、1995年）176頁。

6) P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Gallimard, 2000, p. 109.

であり、アメリカでは、人口にかかわらず、連邦の構成単位である各州に2議席が配分される。政治的に等価な個人の代表ではなく、「地域」それ自体の代表—「地域代表」—が意図されていると見ることもできよう。

地域を国家の構成要素とはしない単一国家にあっても、たとえばフランスの元老院のように、「地方公共団体の代表」という役割が憲法上明記されている場合もある。元老院議員選挙では間接選挙（複選制）の仕組みがとられ、各県ごとに当該県選出の国会議員や県内の各地方公共団体議会の議員が選挙人団を構成する。憲法の規定にもとづき、全ての地方公共団体に元老院議員選挙人が保障されることになるが、基礎自治体である commune の総数が3万6000と膨大であり、人口規模の較差も著しいことから、元老院議員選挙人の配分においては、人口比例原則は補完的に考慮されるに止まる⁷⁾。

日本の参議院の選挙区選挙でも、地方公共団体の区画それ自体が選挙区となっている。しかし、参議院の都道府県選挙区は、アメリカのような文字通りの「地域代表」ではなく、「二義的なものと限定したうえで非人口的な要素を加味」⁸⁾したものといえよう。都道府県という枠組みを前提に、人口比例原則にも配慮がなされている。もっとも、都道府県を選挙区とすることに憲法上明確な根拠があるわけではない。それだけに、いわば本則の人口比例の要請を、本来「二義的」なはずの非人口的要素の考慮によってどこまで緩和しうるかが大きな問題となる⁹⁾。

本稿が主として取り上げる一人別枠方式、あるいは各都道府県に人口にかかわらず最低2議席を配分するという手法は、以上とは異なり、選挙区画定の過程で地方公共団体を考慮するというものである。日本でもフランスでも、一般に第二院よりも強固な民主的正統性が求められる第一院でこのような手法がとられているだけに、都道府県への特別な配慮は人口比例原則との間でより強い緊張をはらむ。都道府県選挙区と比べると、地理的単位の考慮はより間接的にも見えるが、最高裁は、一人別枠方式を論じる中で、都道府県を「区割りをするに際して無視

7) 詳しくは、拙稿「不可分の共和国とフランス元老院—『地域代表』の観念をめぐる」法律時報73巻2号(2001年)88頁以下。

8) 大隈義和「議員定数問題判決と地域代表制論」ジュリスト934号(1989年)105頁。

9) 詳しくは、拙稿「公職選挙法一四条、別表第三の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定の合憲性」判例評論616号(判例時報2072号、2010年)164頁以下。

することのできない基礎的な要素の一つ」として位置づける。そのうえで、「人口の少ない県に居住する国民の意見をも十分に国政に反映させることができるようにする」という、人口比例の要請とは正反対の考慮も許容されるとしている¹⁰⁾。

フランスの場合も、各県に最低2議席を配分する措置がとられてきた。しかしながら、国家の構成要素である連邦国家における州とは異なり、区割りにおいて、人口比例の要請を犠牲に県に特段の配慮を行う必然性は直接には見出しがたいようにも思われる。政治的平等と緊張をはらむこうした考慮の背景には、以下で見るように、フランス独特の文脈がある。

Ⅲ 国民の一体性と人為的区画

「普通直接選挙で指名される国民議会は、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」。憲法院は、国民議会選挙の基礎について、このように述べている¹¹⁾。「本質的人口の基礎」は何より、平等選挙（第五共和制憲法3条3項）の要請するところであるが、それは同時に、フランス的な国民（人民）主権、あるいはその前提にある「国民」「人民」の一体性・不可分性と直結したものである。第五共和制憲法が「国民主権」の主体として想定する「人民」は、あらゆる属性を捨象した抽象的な市民—「相互に交換可能な市民」（J・ブレイ）—のみから構成されると考えられる。その目的は、「政治体の構成員の間の相違を消し去ること」である¹²⁾。政治的平等、あるいは個人の政治的等価性は、こうした「ラディカルな個人主義」¹³⁾のもとで、十全に基礎づけられる。かかる理念をフランス革命下で明瞭に定式化したのが、「国民の一体性の理論家」、シエースであった¹⁴⁾。シエースにとって、国民は個人の集合体（*assemblage*）であり、個人と国民の間にはいかなる中間団体・単位の介在も認められない。

以上のような理念から出発するなら、たとえば地理的な単位のような個人以外の要素を代表基盤の中に読み込むことは、少なくとも原理的には正当化しえない

10) 最大判平11・11・10民集53巻8号1704頁。

11) *Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, Recueil*, p.78, con. 21.

12) L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 12^e éd, 2009, p. 519.

13) P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, Gallimard, 1992, p. 14.

14) P. Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Hachette, 1939, p. 365.

ことになる。代表されるのは、それぞれが政治的に等価な抽象的個人、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」のみである。国土全体を地理的単位に区分して選挙が行われる場合でも、選挙の単位である選挙区は、個人の集合体の「単に实际的必要に応じた人為的区分」にすぎず、それは「いかなる自然的分割にも、利益の中心にも対応しない」¹⁵⁾。

フランス革命下において、新たな国民代表の基盤たるべく、「純粹に人為的で、純粹に主意的」¹⁶⁾な、いかなる自然的基礎ももたない区分としてシエースらによって構想されたのが、「県 (département)」であった。県制の構想は、トゥーレが憲法委員会を代表して国民議会に提出した報告(「比例した代表の基礎についての報告」)で示されている。この報告の主眼は、新たに組織される国民代表と地方制度の基礎を定めることであった。アンシャン・レジーム下のフランスは、司教区(教会)、地方総監区(軍事)、総監区(徴税)、バイイ管区(司法)など、様々な目的の区画が複雑に重なり合っていた。それだけに、新たな地方行政機構の基盤としても、また何より新たな国民代表を選出する基盤としても、そして国民の一体性を創出するためにも、「空間の革命的再編」¹⁷⁾が必要とされていた。

こうして、「あらゆる歴史の記憶を消し去る」(バレル)¹⁸⁾ために提案されたのが、県という新たな区画であった。上記の当初案は、パリを基点に、フランス本土を324リユー平方の81の同一面積の区画に分割し、そのうえで各県を36リユー平方の9つのコミューンに、さらには各コミューンを4リユー平方のカントンに区分するという、極めてラディカルなものであった。報告の実質的な主唱者であるシエースは、この構想について次のように述べている¹⁹⁾。

15) J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd, Montchrestien, pp. 536-537.

16) P. Bastid, *op. cit.*, p. 361.

17) モナ・オズーフ「県制」フランソワ・フェレ＝モナ・オズーフ編／河野健二＝阪上孝＝富永茂樹訳『フランス革命事典4制度』(みすず書房、1999年)140頁。画一化と国家統制機関としての県の役割については、大津浩「フランス地方分権制と単一国家主義—歴史的背景とミッテラン改革」宮島喬＝梶田孝道編『現代ヨーロッパの地域と国家』(有信堂高文社、1988年)50頁以下を参照。

18) Cité par M. Ozouf, *L'école de la France*, Gallimard, 1984, p. 33.

「この機を逃せば、再び機会はめぐってこないであろう。州 (province) は永久に団体精神、特権、野望、羨望を保持するであろう。同じ法律によって、また同じ形態の行政の下で統治される偉大な人民をただ創出するためだけにかくも必要とされる、この政治的な国民化 (adnation) に、フランスは決して至ることはないであろう。」

「統一のための分割」²⁰⁾は、しかしながら、激しい議論を呼んだ。委員会案は「面積による平等」から県を区分するが、これに対してはむしろ「人口の平等」を基準にすべきであるとの有力な異論が提起されている。結局、可変性のある人口ではなく、空間の中立性・固定性が重視されることとなったが、それでも、最終的な県の区分は、「コンパスと定規」だけによってなされたわけではない。実際の区分では、歴史的経緯をも伴った各地域の実情が、相当程度考慮されることになったのである²¹⁾。「厳格に合理主義的な理想の平面に、決定論的態度がもちこまれた」²²⁾ともいえよう。

さらに重要なのは、県制が、国民の一体性を創出するという集権的なモーメントと同時に、ある種の分権のモーメントをも内包しているという点である。中立的な単位として構想された県という固定的な空間は、集権の手段とはいえ行政機構を有しており、その上に様々な活動が展開されることになる。そもそも県制の当初の構想でも、県は代表の基礎単位のひとつに位置づけられていた²³⁾。ここから生じるのは、「等質だとみなされ政治的統一に奉仕すると考えられた空間の中で、政治的態度の抑えることのできない異質性が生まれ、フランスの国土に長く

19) Sieyès, « Observations sur le rapport du comité de constitution, concernant la nouvelle organisation de la France », *Œuvres de Sieyès*, EDHIS, 1989, t.II, pp. 1-2.

20) M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Edition de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1989, p. 39.

21) 以上につき、モナ・オズーフ・前掲注17)145-147頁。

22) M.-V. Ozouf-Marignier, op.cit., p. 42.

23) 実は委員案自体も、代表の配分というレベルでは、領域 (territoire) という基準を、人口と直接納税額という可変的な基準で補完している。代議士は、領域にもとづき一律に配分される部分 (各県同数) と、それぞれ人口・直接納税額に比例して各県に配分される可変的な部分とに三分割される。1791年憲法もこのような手法を採用している。立法府の745人の議員のうち、247人が「土地」に結びつけられ、各県に3人 (パリは1人) が配分される (第2篇第1章3条)。

ここには、「地域代表」の発想がうかがわれる。

刻み込まれることになる」²⁴⁾という逆説である。とりわけ選挙は、地理的区分を単位として実施される。それゆえ、「県は、地方選挙にせよ総選挙にせよ、普通選挙という政治システムの地理的母体を提供する」²⁵⁾ことになる。

しかし同時に、県という「地理的母体」がそれ自体様々な異質性を内包しているという点にも、留意しておく必要がある。「地理的母体」が代表されうる実質をも有しているという想定は、政治の場で問題となる利益の複雑性や可変性を考慮すれば、決して自明ではない。

IV 投票価値の不均衡と県

普通選挙が定着した第三共和制以降のフランスでは、下院の選挙制度がたびたび変更されてきたが、連記制あるいは比例代表制がとられる場合には県が、また小選挙区制（二回投票制）がとられる場合には県の下位にある行政区画である郡（arrondissement）が、伝統的に選挙区として採用されてきた。連記制あるいは比例代表制がとられる場合には各選挙区で複数の議員定数が必要なことから、人口にかかわらず各県に複数の議席を配分する措置がとられている。郡が選挙区となる場合には、人口に応じた選挙区の見直しの際には、人口の少ない郡を併合した選挙区をつくるのではなく、人口の多い郡を分割するという手法がとられてきた。いずれにせよ、各県には複数の議席（第三共和制下では原則3、第四共和制下では2）が配分されてきたのである²⁶⁾。

現行憲法体制が確立した1958年、第四共和制下でとられてきた比例代表制に代わり小選挙区二回投票制が採用されたが、新たな選挙区画定を行うに際しても、やはり各県に最低2議席を配分するというルールがとられている²⁷⁾。その後1985年、一時的に県を選挙区とする比例代表制が導入されたが、その際にも当然ながら、フランス本土の各県には2議席が配分された。さらに1986年、比例代表制を廃止し再び小選挙区二回投票制が導入された際にも、政治的配慮により、

24) モナ・オズーフ・前掲注17)155頁。

25) M.Roncyolo, « Le département », in P. Nora (dir.), *Les lieux de mémoire* 2, Gallimard, p. 2965.

26) 詳しくは、拙著『選挙制度と代表制』（勁草書房、1995年）60-68頁、219-224頁。

27) 第五共和制下の区割り、1986年の憲法院判決をめぐり詳しくは、拙稿「選挙区と『国民主権』・平等選挙」法学研究33号（2000年）149頁以下。

1985年の各県への議席配分が維持されたことから、各県に最低2議席を付与する措置は存続することになった。その上で、各県内において区割りが行われた。

区割り基準を定める授権法について判断を求められた憲法院は、上述のように「本質的人口の基礎」を原則として提示した後、「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」と述べる。そのうえで、人口にかかわらず各県に2議席を配分している措置については、この措置により立法者は「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、この措置の対象となる県がごく限られている(2県)ことなどから、合憲と判断している²⁸⁾。

1986年の区割りは、区割り原則が厳格に遵守されたことから、92%の選挙区の人口が全国平均から±20%以内に収まるなど、かなり公正なものであった。しかしながら、人口にかかわらず各県に2議席を留保する特例措置が維持された結果、最大較差は3.50倍にのぼった。特例措置を受けた県を除くと、最大較差は2.38倍であった(いずれも本土)。

その後、人口の変動にもかかわらず区画の見直しが行われなかったことから較差は拡大し、最大で5倍、県内でも一部では2倍を超えるに至った。憲法院による合憲性統制が法律公布前の事前統制であることから、憲法判断もなされないままであった。憲法院はそれでも、国民議会選挙の際に公表される「所見」など、様々な機会を捉え是正を促す警告を発し続けたが、議会の反応は鈍かった。

しかしながら、2008年の憲法改正によって事態は大きく進展する²⁹⁾。新たに設けられた憲法25条3項は、「独立委員会は、法律によって構成、組織・運営の規則が規定され、代議士選挙の選挙区を画定し、代議士あるいは元老院議員の議席配分を変更する政府法案あるいは議員提出法案について、公開の答申により意見を述べる」と定め、独立機関による区割り案の審査を規定するに至った。これを受け、議員定数などと共に大統領による独立委員会委員の任命について定める

28) Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, *Recueil*, p. 78, con. 22.

29) 詳しい経緯と2009年1月8日憲法院判決については、拙稿「フランスの2008年憲法改正と選挙区画定」選挙2009年8月号1頁以下。なお、2008年の憲法改正につき詳しくは、辻村みよ子『フランス憲法と現代立憲主義の挑戦』(有信堂高文社、2010年)を参照。

組織法律、独立委員会の構成と組織・運営の規則について定める通常法律が、それぞれ制定され、憲法院の審査に付されることになった（2008年11月11日法）。

通常法律によれば、区割り作業は、政府のオルドナンスに授権される。政府による区割りは、1986年法とほぼ同様の準則によりなされるものとされていた。そのひとつが、各県の代議士数は2を下回ってはならないとの準則である。憲法院は、2009年1月8日の判決³⁰⁾で、通常法律の2つの規定を、違憲と判断している。判決は、違憲判断の他にも興味深い説示を含むが、ここでは各県に2議席を配分するという措置についての違憲判断に絞って見てゆくこととしたい。

憲法院は1986年には合憲としたこの措置について、「法的な及び事実上の状況の重要な変化に鑑みれば」、この措置は「国民議会は本質的な人口の基礎にもとづき選挙されねばならないという根本準則の射程を緩和しうる一般利益の要請によってはもはや正当化されない」として、違憲と判断している。2008年に改正された憲法24条は、代議士数の上限を577（それまでの代議士総数に相当する）に抑える一方で、在外フランス人もまた国民議会に代表されるとした。在外フランス人選挙区（全11議席）が設けられた結果として、各県に配分される代議士数が減少することになった。さらに、1982年の国勢調査と比べると、各県の総人口は760万人（13%）増加している。違憲判断の根拠となっているのは、こうした「法的な及び事実上の状況の重要な変化」—立法事実の変化—である。

この判断を受けて、区割りを定めるオルドナンス案が作成され、新たに設けられた独立委員会の判断に付されることになった。政府は、全国平均である1選挙区125,000人につき1議席を配分するという方針で、選挙区画定を行った。この段階での最大較差は、例外が認められる海外の選挙区を除けば、2.62倍であった。人口が最小の2県が、従来の2選挙区から単一選挙区となった。各県最低2議席という措置の撤廃は、較差の縮小に貢献している。区割り準則も遵守されたが、それでも委員会は、過半数の選挙区（52県）について、修正案や意見を付している。またパリについては、委員会独自の区割り案を提示している。政府は案を一部修正したが、委員会は再度、問題を指摘する答申を出している。修正により

30) Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Journal officiel* du 14 janvier 2009, p. 724.

較差は幾分減少したが、答申通りの修正が見送られた選挙区もあった。

2010年1月29日、オルドナンスを承認する法律が可決されたことで、ようやく新たな区割りが確定することになった。憲法院も、2010年2月18日の判決³¹⁾で、この法律の合憲性を確認している。判決の説示のうち、本稿の主題との関わりで目を惹くのは、政府が採用した各県への議席配分方式をめぐる判断である。政府は、比例代表法ではなく、12万5000人または剰余分につき1議席を各県に配分するという手法—区切り (tranche) 方式—を採用した。これに対しては、「Sainte-Laguë」方式のような比例代表法で議席配分を行えば、より公正な配分が可能になるとの批判もなされていた。独立委員会は、「Sainte-Laguë」方式によれば2議席から1議席となる県の数が増加することを指摘し、政府がとった手法を是認している³²⁾。

憲法院は、政府の方式は「排他的な人口基準に基づく算定基準と歴史的人間の現実をも考慮したアプローチとの最良の総合」であり、比例代表によれば1議席の県が著しく増加するとした独立委員会の評価を引いている。またフランスでは従来から、各県への議席配分に際し「区切り」方式がとられてきたこと、そしてたとえば1986年にはこのやり方で不平等が大きく縮減したことなどもあわせて指摘している。

「区切り方式」をめぐる判断に限らず、憲法院は、新たに設けられた独立委員会の判断を尊重する姿勢を見せている³³⁾。たとえば、区割りをめぐっては、人口上の均衡だけでなく、政治上の均衡も問題となった。この点で判決は、先例に従い、「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」と述べ、「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」と判示している³⁴⁾。その一方で、独立委員会の答申が問題を指摘したにもかかわらず政府が是正を見

31) Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Journal officiel* du 24 février 2010, p. 3385.

32) « Sainte-Laguë » 方式による議席配分を主張するものとして、M.Balinski, *Le suffrage universel inachevé*, Belin, 2004, p.188 et s.

33) B.Maligner, « Le redécoupage électoral validé par le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 14 juillet 2010, p. 1150 et s. ちなみに、独立委員会の委員長は元憲法院長 Y・ゲナである。

送った、モゼルとタルンの2県の区割りについて、あえて、「議論の余地がある」との踏み込んだ言及を行っている。

V 投票価値の平等と地理的単位の考慮

以上のような憲法院の判断を、どのようにみるべきか。1986年7月の判決の「選挙区の当選者と選挙人との間の緊密な絆」という表現をめぐるのは、学説上、フランスにおける政治代表の「現代的概念に見事に一致する」³⁵⁾との評価もなされている。また、選挙制度の専門家であり、公正な区割りの必要性をひととき強く主張してきたM・バリンスキーも、「憲法によって約束された平等は、代議士のない県を許容することはできない。その住民は他県に比して限りなく不利益に扱われることになろう」と述べ、「あらゆる県に最小限度の議席への権利を付与する」必要性³⁶⁾から、人口比例原則は一定の修正をうけると述べる。

もっとも、これには批判もある。J・ブルイは、判決の表現が議員を「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」³⁷⁾扱っていると述べる。選挙区画定の過程でまずは県に特別な考慮をするという手法は、「地域代表」とはなお距離がある。しかしながら、特別な配慮は、「選挙区の当選者と選挙人との間の緊密な絆」を前提にすること抜きにはやはり説明が難しい。そしてそうした前提の背後には、県という地理的単位を通じて画定されうる、そしてまた実質的に代表されうる、ある種の集合的利益が存在している、という想定が存在しているように思われる。

アンシャン・レジーム下の身分制議会では、議員は選出母体を代表するものとされていた。選挙人は「選挙区に属するが故に選挙人たり得るのであるから、同

34) 先例との継続性につき、A. Lavade, « Une constitutionnalité en trompe-l'œil ou l'impossible censure des découpages électoraux ? », *La semaine juridique. Edition générale*, 15 mars 2010, p.522 et s.

35) L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 13^e éd, 2005, p. 626.

36) M. Balinski, *op.cit.*, pp. 190 et 193. もちろんここでの「最小限度」は、2議席を意味するわけではない。

37) « Le rétablissement du scrutin majoritaire devant le Conseil constitutionnel », note J.Boulouis, *AJDA*, 20 avril 1987, p. 268.

一選挙区に属する選挙人の間には一種の有機的な関係が存在する」と考えられることになる。フランスにおける県の歴史が示すように、選挙が選挙人を地理的単位に区分して実施されるものである以上、そしてまたその際には、既存の地理的単位が選挙区として用いられる以上、議員が選出された地域と一定の関わり合いをもつことは、たしかに否定し難い。文字通り「人為的・中立的」に、選挙区を形成することは容易ではない。しかし「本質的人口の基礎」あるいは個人の政治的等価性を基点に据えるのであれば、少なくとも原理的には、選挙区は人為的・中立的な単位にすぎないはずである。そうすると、「今日の選挙では個人及び其利益が先づ考へられて居るのであり、個人の利益と関連する意味に於いてのみ地方的利益の反映と云ふことが考へられる」とみるべきではないか³⁸⁾。

Ⅲのおわりでも指摘したように、政治における利益は様々な形をとり重なり合っているだけに、容易には画定しがたい。議員が背後にもつ利益も、決して単一ではあり得ない。だからこそ、特定の利益を所与のものとすることなく、政治的に等価な個人を前提に、「利益や意思の複雑な算術」に向き合う必要があるのではないだろうか。もちろん連邦国家のように、地理的単位に代表基盤あるいは国家の構成要素としての性格を正面から認め正統性を付与する、という選択もあり得る。それも、「利益や意思の複雑な算術」のひとつの解法ではある。ただしそれは、「歴史的人間的現実」をもふまえた憲法レベルの選択の問題であろう。

憲法院の判断には、「本質的人口の基礎」を正面に掲げつつも、それを徹底することには慎重な姿勢もうかがわれる。しかしながら、2009年1月9日判決は、かなりの較差が前提であり、また県単位の議席配分は許容しているが、「人口の基礎」を緩和しうる県への配慮に限界を認めている。2009年1月・2010年2月の両判決の他の説示の中にも、そうした方向性がうかがわれるように思われる。たとえば両判決は、文化的にも憲法上の位置づけにおいても多様で、地理的特殊性も大きい海外領土について、「他の県や海外公共団体と著しく隔たっていることを理由とする場合以外は、当該公共団体の人口が非常に少ないからといって異なる扱いが認められるわけではない」と述べ、「本質的人口の基礎」が基本的に妥

38) 本段落の引用箇所はいずれも、森口・前掲注3)515頁による。

当することを強調している³⁹⁾。新たに創設された在外フランス人選挙区についても、「地理的考慮によって特別に正当化される例外を除き」、「本質的人口の基礎」の要請が妥当するとしている⁴⁰⁾。

特殊要因のある海外選挙区を含むフランスと日本の状況をたとえば最大較差だけで比較することは難しいが、ここでは憲法院が「本質的人口の基礎」を一層重視するようになった点に注目しておきたい。

VI むすび

冒頭でも触れたように、フランスのみならず日本においても、高裁レベルではあるが、近時注目すべき動きが見られる。複数の高裁判決が、制度変更当初の移行措置としては一人別枠方式に一定の合理性を認めつつも、この手法が事実上2倍を超える較差を生み出す主因となっており、もはや合理性が失われたとの判断を示している。都道府県という既存の区画を考慮することの合理性までも否定しているわけではないが、投票価値の平等を最優先に、そうした手法を違憲と見ている点は、立法事実の変化を違憲判断の決め手としている点とともに、憲法院の判断とも通じる面があり興味深い。もっとも、較差の許容限度はフランスより厳格である。より本質的には、たとえ較差の許容限度内であっても、過疎地に配慮するという、投票価値の平等からは合理的な説明がつかない理由により、一人別枠方式のような手法をとることが許されるのかも検討の余地がある⁴¹⁾。

第二院である参議院をめぐるても、2009年9月30日の最高裁大法廷判決⁴²⁾が、

39) Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, con. 24 et Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, con. 17.

40) Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, con. 28.

41) 2倍未満であっても立法裁量は制約されるとする代表的見解として、辻村みよ子『「権利」としての選挙権』（勁草書房、1989年）31-32頁、同『憲法〔第3版〕』（日本評論社、2008年）343頁。辻村・前掲注29)211頁も参照。

一人一票を原則とする立場から一人別枠方式を違憲とする前出の福岡高裁の判決は、そうしたもっとも徹底した立場をとっているように見える。同様の視点は、やはり前出の大阪高裁判決にもうかがわれるように思われる。また、一人別枠方式の合憲性が争点となった最高裁判所平成19年6月13日大法廷判決（民集61巻4号1617頁）に付された藤田裁判官の意見も、2倍未満であったとしても「合理的な必要が認められないにもかかわらず1票に1票を超える価値を与えることを意図するような制度」は、投票価値の平等の要請を満たしているとはいえないと述べる。

違憲の結論こそとらなかつたものの、抜本的な区割りの見直しに言及している。フランスとは異なり、日本の参議院には都道府県を代表する明瞭な根拠が憲法上与えられておらず、なおかつ第一院たる衆議院にもほぼ比肩しうる強い権限を付与されている。それだけに、衆議院と同様に「本質的人口の基礎」にもとづく民主的正統性が要求されていると見る余地は十分にあるように思われる。

これまで最高裁は、参議院の都道府県選挙区をめぐっても、また衆議院の一人別枠方式をめぐっても、都道府県は「歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有しひとつの政治的まとまりを有する単位として捉えうる」との認識を前提に、都道府県を「区割りをするに際して無視することのできない基礎的な要素の一つ」と位置づけてきた。しかし個人の政治的等価性に立脚する限り、「個人の利益と関連する意味に於いてのみ地方的利益の反映と云ふことが考へられる」(森口繁治)という点を確認する必要がある。地理的単位は、決して所与の代表基盤ではない。

県への配慮の手法、較差に対する考え方(フランスでは県内の乖離に限度を設けるが(±20%)、衆議院の場合は較差2倍未満が基本となる)など、前提の相違もあるが、いずれにせよ日仏両国の近時の判決をめぐり、政治代表の基盤となる選挙区の形成において「本質的人口の基礎」が求められることの意味が、あらためて問われているように思われる。

[付記] 注29)の拙稿7頁では、政府案段階の最大較差は2.23倍であったと述べたが、本稿106頁にある通り、正しくは2.62倍である(*Délimitation des circonscriptions électorales*, annexe au *Journal Officiel* du 27 juin 2009, p. 29 et s. より筆者が算出)。訂正のうえ、御宥恕を請う次第である。

42) 最大判平21・9・30民集63巻7号1520頁。