



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	衆議院議員定数は正の成立と最高裁判決 一九八六年公職選挙法改正をめぐって一
Author(s)	中村, 睦男; NAKAMURA, Mutsuo
Citation	北大法学論集, 40(5-6上), 77-112
Issue Date	1990-08-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/16703">https://hdl.handle.net/2115/16703</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	40(5-6)1_p77-112.pdf



# 衆議院議員定数は正の成立と最高裁判決

——一九八六年公職選挙法改正をめぐって——

中  
村  
睦  
男

## 目 次

- 一 はじめに
- 二 衆議院議員定数は正の経緯
- 三 最高裁判決の動向
- 四 一九八六年定数は正の立法過程
  - (1) 定数は正案の準備
  - (2) 六増六減案および野党四党統一案の提出
  - (3) 八増七減案の成立
- 五 おわりに

## 一 はじめに

最高裁判所事務処理規則一四条によれば、最高裁判所が法律・命令・規則または処分が憲法に適合しないという裁判をしたときは、「その要旨を官報に公告し、且つその裁判書の正本を内閣に送付し」、さらに、「その裁判が、法律が憲法に適合しないと判断したものであるときは、その裁判書の正本を国会にも送付する」ことになっている。最高裁判所が法令を違憲と判断した場合に、違憲判決がどのような効力を有するかという問題について、個別的効力説か一般的効力説かといった学説上の対立がある。最高裁判所事務処理規則一四条の規定については、この規定が「一般的効力説に立つのか個別的効力説に立つのか必ずしも明確でないようにみえるが、違憲判決が法令集からの除去効果はもたないことを前提としつつ、国会に対しては然るべき措置をとることを求め、行政府に対しては執行を控えるべきことを求める趣旨と解される」のである。

日本の最高裁が法律の規定を違憲と判断した例として、①尊属殺重罰規定（刑法二〇〇条）違憲判決（昭和四八年四月四日大法院判決民集二七卷三号二六五頁）、②薬事法距離制限規定（薬事法六条二項・四項）違憲判決（昭和五〇年四月三日〇日大法院判決民集二九卷四号五七二頁）、③公職選挙法別表第一（昭和五〇年改正前）の衆議院議員定数不均衡違憲判決（昭和五一年四月一四日大法院判決民集三〇卷三号二二三頁）、④公職選挙法別表第一（昭和五〇年改正後）の衆議院議員定数不均衡違憲判決（昭和六〇年七月一七日大法院判決民集三九卷五号一一〇〇頁）、⑤森林法共有林分割制限規定（森林法一八六条）違憲判決（昭和六二年四月二二日大法院判決民集四一卷三号四〇八頁）がある。これら五つの判決のうち、②と⑤が、最高裁の違憲判決に国会が迅速に対応して法律改正を行った例であるのに対して、①は、現在

に至るまで国会が法律改正を行っていない例である。②の薬事法違憲判決に対して、厚生省は、判決の出された四月三〇日に適正配置条項を削除する薬事法改正法案を国会に提出する方針を決め、同時に、薬事法に基づく都道府県の適正配置条例の適用を中止するよう全国都道府県に通知することにし、その後、国会においては、五月二十九日に衆議院社会労働委員長提案として薬事法の関係規定の削除を内容とする改正案が提出され、同日、衆議院本会議を通過し、さらに、六月六日には参議院本会議を通過して、六月一三日に薬事法の一部を改正する法律が法律三七号として公布された。⑤の森林法違憲判決に対しては、違憲とされた森林法一八六条の規定を削除する森林法改正が判決言渡から約一月後の一九八七年五月二十七日に成立し、六月二日に森林法の一部を改正する法律が法律四八号として公布された。

①の尊属殺違憲判決に対する国会の立法措置による対応は未だなされておらず、刑法二〇〇条の規定はそのまま刑法典のなかに残っている。政府は、違憲判決のあった一九七三年四月四日、法務省を中心に刑法の関係条文の改正作業に着手し、五月一日、法務大臣は、法制審議会に尊属殺をはじめ尊属加重規定の全面削除を諮問し、同月一四日に諮問どおりの答申を得て、法務省案が作成され、五月一八日には尊属加重規定の全面削除を内容とする刑法の一部改正案が、法務省案どおり閣議決定された。<sup>③</sup>しかし、この閣議決定は与党である自民党の了承が得られることを条件としてなされたものであった。自民党政務調査会の法務部会では、五月二五日の会議で尊属加重規定の全面削除に反対の意見が続出し、「最高裁判決の多数意見は尊属殺人罪の規定そのものを違憲としていない」「親を尊ぶという人倫の精神が薄らいでいる現在、全面的に尊属規定を削るのは問題だ」などの理由から、「(刑法)二〇〇条の法定刑の下限を引き下げて有期懲役刑を導入すればよい」という意見が大勢をしめて、政府案の国会提出について了承が得られなかったのである。<sup>④</sup>野党からは、社会党、共産党および公明党の三党から政府案と同じく尊属加重規定全面削除を内容とする刑法の一部改正案がそれぞれ五月八日、七月一〇日、七月一日に衆議院に提出された。衆議院法務委員会は、前尾繁三郎衆議院議長

説  
の要請を受けて、一一名のメンバーで構成された刑法改正に関する小委員会を設置し、野党案を含めて刑法改正の審査が行われたが、結局、自民党の賛成が得られず、改正案をまとめることはできなかった。<sup>③</sup>

論  
③と④は、衆議院の議員定数配分規定違憲判決である。③については、違憲判決の前年に定数は正がすでに行われていたために、国会の対応はなされなかった。一九八六年（昭和六一年）の公職選挙法の改正は、④の違憲判決を直接にうけて行われたものである。本稿は、最高裁判決が国会および内閣にどのような影響を及ぼしているかという観点から、衆議院議員の定数は正を行った一九八六年公職選挙法改正の立法過程を検討するものである。<sup>④</sup>

## 二 衆議院議員定数は正の経緯

一九四七年（昭和二十年）三月に衆議院議員選挙法の改正がなされ、選挙制度が現在の中選挙区単記投票制に復帰するとともに、議員定数の配分は、一九四六年の人口調査を基礎に、総定数四六六名を議員一人あたり人口一五万人を基準にして各都道府県人口に比例配分し、ついで、それを各都道府県内で定数三〜五名の幾つかの選挙区に配分してなされたものであった。その際、選挙区ごとの一票の最大較差は一对一・五一（愛媛一区対鹿児島二区）であった。この選挙区割および定数は、一九五〇年（昭和二五年）に制定された公職選挙法別表第一に受けつがれたが、その際、「本表は、この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって、更正するのを例とする」という規定が別表第一に置かれた。

ところが、その後の人口変動、特に人口の大都市集中と農村部の過疎化が進み、議員定数の不均衡が問題とされるようになった。第一回目の定数は正は、一九六四年（昭和三九年）七月二日の「公職選挙法の一部を改正する法律」（法律

一三二号)によって行われた。<sup>(7)</sup>この改正は、第二次選挙制度審議会の答申に基づき、一九六〇年の国勢調査の結果では、最大較差 一对三・二一(兵庫五区対東京六区)であったのを、定員一九名を増員して過少代表区の定数を増やし、最大較差を一对二・一九(兵庫五区対愛知一区)にまで引き下げた。<sup>(8)</sup>しかしその後も人口の変動が進み、一九六五年(昭和四〇年)の国勢調査においては、最大較差が一对三・二三(兵庫五区対東京七区)になり、一九七〇年(昭和四五年)の国勢調査では、それが一对四・八三(兵庫五区対大阪三区)にまで拡大した。このような不均衡を是正するために、衆議院公職選挙法改正調査特別委員会に小委員会が設けられ、与野党合意の線に沿って政府提案による改正案が成立し、「公職選挙法の一部を改正する法律」(昭和五〇年七月二五日法律六三三号)によって、一九七五年に第二回目の定数は正が行われた。この定数は正にあたって二〇人増員され、総定数は五一一名になり、最大較差は、一九七〇年の国勢調査によると一对二・九二(兵庫五区対東京七区)に引き下げられたが、一九七五年国勢調査では一对三・七二(兵庫五区対千葉四区)に拡大していたのである。一九六四年と一九七五年の改正は、暫定的な是正であったため、本則(一九七二年の沖縄復帰による五人増員を含めて四七一名)の改正ではなく、附則に「当分の間」の措置として増員がなされたのである。

その後、最大較差は、一九八〇年の国勢調査結果では、一对四・五四(兵庫五区対千葉四区)に拡がり、さらに、一九八五年の国勢調査速報では一对五・一二(兵庫五区対千葉四区)に拡がり、一九八六年(昭和六一年)に第三回目の定数は正が行われるに至ったのである。

## 三 最高裁判決の動向

## (1) 最高裁一九七六年（昭和五一年）違憲判決

一九七二年（昭和四七年）一月一〇日に行われた衆議院議員選挙に際しての千葉一区の選挙に関する選挙無効訴訟において、最高裁は、衆議院の議員定数配分規定を違憲とする初めての判決を下した。最高裁昭和五一年四月一四日大法廷判決（民集三〇巻三号二三三頁）がこれである。八名の裁判官によって構成された多数意見は、最大較差一対四・九九の不均衡が憲法の選挙権の平等に反し、かつ、一九六四年の改正後八年余の放置が是正のための合理的期間を徒過したため、公職選挙法の定数配分規定を違憲としつつ、事情判決の法理を適用して選挙したいは有効とすると同時に、千葉一区の選挙が違法である旨、判決の主文で宣言したのである。これに対して、岡原昌男裁判官ら五名の裁判官による反対意見は、多数意見と同様に定数配分規定を違憲と判断し、さらに、定数配分規定の一部違憲を認める立場から、本件で争われている千葉一区の定数配分のみを違憲として、本件選挙を無効とすべきであるとしている。また、岸盛一裁判官の反対意見は、千葉一区への定数配分は選挙権の平等の要求に反する過少な定数配分として違憲であり、選挙は無効とされるべきであるが、過少に限定されている点において、かつ、その限度で違憲であるから、千葉一区の当選人四名の選挙に関する限りは当選の効力を維持すべきであるとしている。なお、天野武一裁判官の反対意見は、本件訴えを不適法としている。

## (2) 最高裁一九八三年（昭和五八年）「違憲警告」判決

一九八〇年（昭和五五年）六月二二日に行われた衆議院議員選挙に関して、五つの都府県の一二の選挙区の選挙人か

ら選挙無効訴訟が提起された。このうち東京三区に関する事案について、最高裁判昭和五八年一月七日大法廷判決（民集三七卷九号一二四三頁）は次のように判断した。八名の裁判官によって構成される多数意見は、最大較差一对三・九四の不均衡の程度が違憲状態に達していることを認めつつ、本件選挙は一九七五年改正法の公布の日から起算すればほぼ五年後、定数配分規定の施行の日から起算すれば約三年半後に行われたもので、是正のための合理的期間を徒過してないから違憲ではないと判断した。さらに、多数意見は、なお書のなかで、「選挙区間における本件選挙当時の投票価値の較差は憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至っているものであるから」、「定数配分規定は「昭和五〇年改正法施行後既に約七年を経過している現在、できるだけ速やかに改正されることが強く望まれるところである」という警告を発している。なお、多数意見は、一九七五年の改正で最大較差が一对二・九二に縮小されたことについて、「右改正前の議員定数配分規定の下における投票価値の不平等状態は、右改正によって一応解消されたものと評価することができる」と判示している。団藤重光、谷口正孝、木戸口久治、中村治郎各裁判官の反対意見は、それぞれ、投票価値の較差が憲法の選挙権平等の要求に反し、是正のための合理的期間を徒過しているから定数配分規定を違憲としつつ、本件事案については事情判決の法理を適用するが、将来、具体的事情のいかんによっては選挙無効の判決がなされる可能性を示唆している。横井大三裁判官の反対意見は、人口の較差が一对二を超える定数配分は違憲となることから、昭和五〇年改正法は改正当時に既に違憲であるとし、さらに、事情判決の法理の適用のあり方については、それが選挙無効訴訟において定型的に適用されるべきものとしている。安岡満彦裁判官の反対意見は、定数配分規定は昭和五〇年の改正当時、既に一对三を超える較差を包蔵するもので違憲であるとし、事情判決の法理を適用して選挙は有効としている。なお、藤崎萬里裁判官の反対意見は、本件訴えは不適法で却下すべきとしている。

ようするに、本判決の多数意見は、一五名中八名の裁判官によって構成されているが、六名の裁判官の反対意見は、

定数配分規定を違憲とするものであるから、最大較差一対三・九四を含む定数配分規定が違憲状態にあるとする点については、一四名の裁判官の意見が一致しているのである。

本判決の新聞での報道は、「現行の格差は違憲状態」（一九八三年一月七日付朝日新聞夕刊）、「一対三・九四」は違憲状態」（同日付毎日新聞夕刊）、「一対三・九四は違憲」（同日付読売新聞夕刊）を大見出しにして、一対三・九四の較差を最高裁が違憲と判断した点を強調している。判決翌日の朝刊は、「定数を正し合憲選挙に」（朝日新聞）、「最高裁判決と国会の対応」（毎日新聞）、「議員定数の不均衡是正を急げ」（日本経済新聞）という表題の社説を掲げて、国会による早期の定数は正を求めている。

日経の社説は、最高裁判決が、国会に対してできるだけ速やかに定数を是正すべきであるという注文をつけたことに着目し、「実質的には国会に対し早期是正を警告した“執行猶予付き違憲判決”とすることが出来よう」というコメントを加えて、本判決に「執行猶予付き違憲判決」という名称を与えていることが注目される。<sup>(9)</sup>

### (3) 最高裁一九八五年（昭和六〇年）違憲判決

一九八三年（昭和五八年）一月一八日に行われた衆議院議員選挙に対しては、九つの都道府県の二一選挙区の選挙人が選挙無効訴訟を提起した。そのうちの広島一区の事案に関する上告審判決が、最高裁昭和六〇年七月一七日大法院判決（民集三九卷五号一一〇〇頁）である。一四名の裁判官によって構成される多数意見は、最大較差一対四・四〇の不均衡が選挙権の平等に反し、かつ、一九七五年の改正後八年余の期間の経過が合理的期間を徒過したもので違憲であるとして判断しつつ、選挙の効力については事情判決の法理を適用して、選挙無効の請求を棄却し、選挙の違法宣言のみにとどめている。ただし、本判決は、事情判決の法理を適用するにあたって、昭和五一年判決の考え方を一歩進めて、その判断要素として、①違憲の議員定数配分規定によって選挙人の基本的権利である選挙権が制約されているという不利

益など当該選挙の効力を否定しないことによる弊害、②右選挙を無効とする判決の結果、議員定数配分規定の改正が当該選挙区から選出された議員が存在しない状態が行われざるをえないなど、一時的にせよ憲法の予定しない事態が現出することによつてもたらされる不都合、③その他諸般の事情をあげて、比較衡量的手法によつて事情判決の法理の適用の有無が決定されることを明らかにしている。さらに、この点に関連して、寺田治郎、木下忠良、伊藤正己、矢口洪一裁判官の共同補足意見は、選挙無効となる場合に、「判決確定により当該選挙を直ちに無効とすることが相当でないと思われるときは、選挙を無効とするがその効果は一定期間経過後に始めて発生するという内容の判決をすることも、できないわけのものではない」として、いわゆる将来効判決の手法を示唆しているのが注目される。木戸口久治裁判官も、この共同補足意見に同調している。谷口正孝裁判官の反対意見は、定数配分規定を違憲とし、さらに、本件においては事情判決の法理を適用すべきでないから、選挙を無効とするとしている。

一九八五年違憲判決は、各新聞でも大きく取り上げられ、一九八五年七月一八日付各新聞の社説は、「政治の怠慢を恥じよ」（朝日新聞）、「違憲判決を厳肅に受けとめよ」（読売新聞）、「至上命令となつた定数は正——公正な第三者機関の設置を」（毎日新聞）、「これ以上放置できない定数の不均衡」（日本経済新聞）という表題の下で、定数は正が急務であることを訴えている。

#### 四 一九八六年（昭和六一年）定数は正の立法過程

##### (1) 定数は正案の準備

一九八三年一月七日の最高裁「違憲警告」判決の後、一月二十八日に衆議院が解散され、一月一八日に総選挙が

行われた。総選挙の結果、自民党公認候補者の当選者数が過半数を割り自民党と新自由クラブとの連立により、一二月二六日に第二次中曽根内閣が成立した。新自由クラブ代表の田川誠一が自治大臣に就任した。一二月二六日に召集された第一〇一回国会（特別国会）における中曽根内閣総理大臣の施政方針演説は、一九八四年二月六日に衆議院本会議で行われた。そのなかで中曽根総理大臣は、国会議員の定数は正について、「なお、懸案である国会議員の定数は正等のための公職選挙法の改正につきましても、各党、各会派の今後の合意に基づき具体的な成果が上がるよう政府としても努力してまいります」という所信を述べている。野党側からの代表質問では、最高裁判決との関係で定数は正が緊急に行われるべきこと（社会党石橋政嗣、公明党竹入義勝、共産党瀬長亀次郎の國務大臣の演説に対する質疑）、一選挙区三ないし五人という中選挙区制の原則を維持すべきこと（竹入、民社党の佐々木良作、瀬長の質疑）が主張された。石橋社会党委員長の質疑に対して、中曽根総理大臣は、「定数問題は選挙制度の基本に係る重大な問題でございます。そして既に最高裁の判決もございまして、いわば、これは俗的に申し上げれば、議会が執行猶予の形でこれを処理せよというような課題を最高裁から与えられていると私は考えております。したがって、これは急ぐと思えます。したがって、各党各会派とも、これは議会政治、民主政治のグラウンドの整備に関する重大な問題でございますから、各党各会派の話し合いを十分に行いまして、成案をできるだけ早く得るように努力してまいります」と答弁している。ここで中曽根総理大臣が、一九八三年の最高裁判決を、国会に「執行猶予の形」で問題の処理を命じている判決として扱っていることが注目される。

自由民主党内においては、一九八三年一月の最高裁「違憲警告」判決を受け、一九八四年二月から真剣に具体的な検討が行われた<sup>⑫</sup>。田中六助幹事長は、二月四日、NHKテレビ番組の録画撮りで、衆議院議員定数は正のための公職選挙法改正案を本国会中に提出する方針を明らかにしたが、これは、前年一月に最高裁が「衆議院議員定数不均衡は違

憲状態にある」という判決を下したことを踏まえたものである<sup>13</sup>。二月九日に、党選挙制度調査会正副会長顧問会議で、是正案づくりに臨む自民党の態勢として、調査会内に、定数は正、選挙運動・政治資金、地方選挙の三小委員会を設置し、定数は正小委員会の委員長には金丸三郎をあて、その下に衆、参両院の是正案を検討するプロジェクトチーム（衆議院座長左藤恵）を置くことを決め、また、田中幹事長ら党四役と中野四郎選挙制度調査会長らが協議し、①衆議院は現行定数五一人の枠内で是正する、②衆議院の是正は票の較差を三倍以内に収めることを目途にする、③衆、参両院の定数は正を図り、是正の公職選挙法改正案を本国会に提出できるよう最善の努力をする、という基本方針を定めた<sup>14</sup>。

選挙制度調査会は、二月一七日に開かれた総会で、①総定数五一人より増やさない、②最少限の是正にとどめる、③今国会を目途とし作業を進めることを決めた。定数は正プロジェクトチームは、定数減員、増員選挙区の関係議員はじめその他の関係議員の意見を聴き、また、最高裁判決の理解のしかたに関し、内閣法制局および衆議院法制局の意見を三月二一日に、憲法学者芦部信喜学習院大学教授の意見を四月一七日に聴くなどの作業を行ってから、四月二〇日に報告書を作成した。報告書は、総定数五一人の枠内で、較差を三倍以内に収める方針に沿って、①選挙区の境界の変更をせず、六選挙区について一名ずつ六名減員し、六選挙区について一名ずつ六名増員するもので、その結果四つの二人区が生ずることとなる案（いわゆる六増六減案）、②①の一二選挙区について定数を変更せず隣接の選挙区との境界を動かし、選挙区人口を増減することによって較差を是正する案、の二つの案をまとめた<sup>15</sup>。この報告書によると、「両案ともに反対意見があったが、とくに第二案にはほとんどが反対だった」というのが党内の意見であり、結論としては、①前年十一月の最高裁判決を踏まえ、現行定数配分規定に違憲判決が出されるような事態を避けるため、最少限の是正を当面の措置として早急に行う必要がある、②選挙区の再編は影響範囲の拡大、選挙基盤の変動を伴うので行うべきではない、という考え方から「大勢として、具体的には第一案に基づいて最終的に調整し、成案を得る以外ない」ことを

明らかになっている。<sup>16</sup> 票の較差を三倍以内と考えた根拠にあるのは、一九八三年一月の最高裁「違憲警告」判決で、自民党の解釈によると、同判決は一九八〇年選挙の最大三・九四倍の較差を「違憲状態」としながらも、一九七五年に国会が公職選挙法を改正して最大較差を二・九二倍にした点を「評価」したことを考慮して、「三倍以内なら合憲といえるのではないか」（自民党選挙制度調査会幹部）ということであった。<sup>17</sup>

二人区新設を柱とする六増六減案に対して、自民党内では、減員区の関係議員を中心に強い反対が出された。党執行部は、同案に反対している定数は正対策議員連盟（村岡兼造世話人代表）の説得を行ったが、結局、政府・自民党は、七月三〇日に首脳会議を開き、関係議員の反発が強く、党選挙制度調査会では正案の一本化が難しい実情の報告をうけて、本国会では正案の提出を断念し、次期国会での成立を期することを、政府が自民党総裁のいずれかの形で声明を出すことでけりをつける方針を定めた。<sup>18</sup> また、同日、自民党選挙制度調査会は、総会を開き、政府・自民党の首脳会議の方針を前提に、定数は正問題をを進めることを了承し、是正案として、六増六減案と反対派の対案を付記した定数は正小委員会の報告案を了承した。八月八日に開かれた選挙制度調査会総会では、中曽根内閣総理大臣の決意表明が行われるとともに、海外視察団の派遣が決められた。

野党側はそろって自民党よりも較差は正に厳しい案の作成にあたった。社会党は、一九八四年三月九日に、総定数を現行の五一一とし、減員区一五、増員区一四とし、さらに、区域変更や分区、合区を行って定数三―五人の中選挙区制の原則を維持するとともに、一票の較差を二・五倍以内とする案をまとめ、三月一四日に正式に発表された。公明党は、三月七日に、総定数五一一と中選挙区制の原則を維持しながら、一票の格差を二倍以内に抑える二つの試案をまとめ、三月九日に公表した。公明党案が、定数較差を二倍以内に抑えたのは、「一票の重みが二倍を超えるのは法の下での平等を定めた憲法に違反する」（伏木和雄党公選制度副部長）という考え方が基本になっているとされている。<sup>19</sup> 民社党は、

三月一日までに、中選挙区制を維持し、総定数を五一一人以内とするなどの原則を踏まえて、①総定数を減らすことを前提にしたA案（定数五〇八、最大較差二・一四）と、②総定数は現行維持のB案（最大較差二・一五）の二つの試案をまとめ、三月九日に公表した。共産党は、三月一九日に、格差を二倍以内とし、二人区をつくらぬ是正案を発表した。

一九八三年一二月の衆議院総選挙に関して、一九八四年（昭和五九年）一〇月一九日の東京高裁判決（判例時報一一三一号七二頁）は、最大較差一対四・五四の不均衡を違憲とし、さらに、内閣の衆議院解散権についても言及し、定数配分規定が違憲となることよって、「その結果として内閣の解散権が事実上制約されることが起こりうるとしても、それは事柄の性質上やむをえない」旨判示した。この東京高裁判決を契機として、違憲の定数配分規定を是正しないまま内閣は衆議院を解散できるか、という問題が新たな憲法上の論点として活発に論議されるようになった。

中曽根内閣総理大臣は、一月一日、中曽根第二次改造内閣成立後の記者会見で、「次の国会に公選法改正案を提案できよう全力を尽くす」ことを明らかにしてから、先の東京高裁判決について、「解散権は国家統治の基本に関する大問題だ。定数を是正するまで解散できないとすれば、例えば内閣不信任案が通って解散か、内閣総辞職かという場合、総辞職しかできないことになる。そうした重大な局面を考えると、判決はいかがなものか」と強い不満をみせ、定数は正をしなくても内閣の解散権は制約されない、という考えを明らかにした。

一九八四年（昭和五九年）二月一日に召集された第一〇二回国会（通常国会）における中曽根内閣総理大臣の施政方針演説は、一九八五年一月二五日に行われたが、そのなかで、中曽根総理大臣は、「また、議会制民主政治の基礎にかかわる国会議員の定数配分問題につきましては、各党、各党派間で十分論議を尽くしていただき、今国会において定数は正が実現するよう、政府としても最大限の努力をしてみたい」と述べて、今国会で定数は正を実現する意向を明

各党党首のいわゆる代表質問のなかでも定数は正の問題が取り上げられ、中曽根総理大臣に対する質疑が行われた。社会党の石橋政嗣委員長からは、裁判所が明らかに憲法違反であると判断しているのに放置してよいのか、②自民党の考えている六増六減案では本年に予定されている国勢調査の結果によつて、すぐに三対一という較差が生まれるのが確実なので、二倍ないし二・五倍の線で手直しをすること、③衆議院の定数は正が実現しないうちは内閣の解散権は制約されているのではないか、という質疑<sup>(26)</sup>、公明党の竹入義勝委員長からは、司法から違憲ないし違憲状態と指摘されている現状に対する対応策がどうなっているか、定数は正のための第三者機関の設置の必要性がある、という質疑<sup>(27)</sup>、民社党の佐々木良作委員長からは、最高裁判決においても国会の裁量権を明確に認めているので、国会は政治判断を行う唯一の機関として政治的事情を考慮して決定すべきであるという質疑<sup>(28)</sup>、共産党の不破哲三委員長からは、自民党案にこだわらず、較差は少なくとも二対一に抑え、二人区をつくらないことを基本として直ちに国会で協議すべきであるという質疑<sup>(29)</sup>が、それぞれ出された。中曽根内閣総理大臣の石橋委員長に対する答弁は、①については、一九八三年の最高裁判決で違憲状態にあるので速やかに是正するよう判示され、引き続き一九八三年一二月の総選挙に関する訴訟では各高裁の判決において違憲であると判示されたことを指摘してから、「政府としても、衆議院議員の定数は正は緊急かつ極めて重要な問題であると認識して努力しております。今国会におきましても、定数は正が実現するように最大限努力してまいります」とし、②については、「自民党では現在、総定数をふやさない、最少限度の是正にとどめる、また最高裁の方針に沿う」という考えに立つて鋭意検討しているとし、③については、「本来、解散権は憲法の重大な局面において民意を問う手段として内閣に付与した基本的に重要な機能であります。憲法上、解散権の行使を制約する規定はございません。したがって、解散権は法律的に制約されるものではないと考えております」と述べ、解散権に法律的な制

約がないとした<sup>(20)</sup>。さらに、定数は正のための第三者機関を置いたらどうかという竹入委員長の質疑に対しては、「やはり基本的には各党の協議によるものである、自分たちのグラウンドルールは自分たちでつくる」と答えている<sup>(21)</sup>。

(2) 六増六減案および野党四党統一案の提出

一九八五年四月三日に選挙制度調査会の定数は正小委員会が開かれたが、反対派の議員の抵抗が強く、六増六減案を決定するには至らなかった。四月五日の選挙制度調査会の総会では、中野四郎会長が反対派議員を説得して、会長一任をとろうとしたが、減員対象区の議員が強く反対して会長一任をとることができなかった。自民党としては正規の選挙制度調査会や政務調査会という機関で定数は正の検討をしても党としての意見がまとまらないので、政務調査会のなかに小委員会をつくって、そこで定数は正を検討することになった。政調小委員会（渡部恒三小委員長）は、四月一五日より一週間にわたり連日会議を開き、林修三元内閣法制局長官、岡原昌男元最高裁長官、芦部信喜学習院大学教授などの学識経験者の出席を求めて問題の検討にあたった。四月二二日に、政調小委員会は、「六・六案でやむを得ないとの意見が多数であった」とする小委員長報告を了承し、六増六減案を党の定数は正案とする方針を万場一致で決めた<sup>(22)</sup>。自民党内では河本派が六増六減案に反対し、選挙区境界線変更案を主張した。中曽根首相は、五月二〇日に宮沢喜一総務会長と会議し、定数は正を政府提案として国会に提出する考えを示した。五月二八日の党五役会議で六増六減案を政府・自民党の正式な案として国会に提出することを前提に取り扱いが金丸信幹事長に一任された。そして、五月三一日、総務会で六増六減案を議員提案で国会に提出することが決定され、公職選挙法改正案が衆議院に提出された。中曽根首相が政府提案に切り替えることを提案したのは、金丸幹事長に委ねた党内調整が進まず、このままでは国会提出がおぼつかない<sup>(23)</sup>と見たため、「議員定数は基本的には国会自身の問題で議員提案がスジだが、政府提案も辞さず」という首相の意向を示すことで、六・六案に反対する河本派をけん制する効果があった<sup>(24)</sup>と首相側は説明したとされている。

自民党が提出した六増六減案は、総定数五一人を維持し、一九八〇年国勢調査に基づき較差を三倍以内にするため、六つの選挙区（秋田二区、山形二区、石川二区、兵庫五区、愛媛三区、鹿児島三区）からそれぞれ一人減員し、六つの選挙区（埼玉二区、埼玉四区、千葉一区、千葉四区、東京一区、神奈川三区）にそれぞれ一人増員するものであり、その結果、石川二区、兵庫五区、愛媛三区、鹿児島三区の四つの選挙区が二人区になるものである。

五月三十一日に開かれた与野党幹事長・書記長会談で、自民党は六増六減案を議員提案として提出する方針を伝え、野党側の協力を求めたが、野党側は、二人区の新設は小選挙制につながるものであるという懸念を表明した。<sup>(34)</sup>そこで、共産党を除く野党四党は、緊急的措置として、当面の是正案を実現する必要があるとして、自民党案が二人区となる石川二区を同一区と、愛媛三区を同一区と、鹿児島三区を奄美特別区とそれぞれ合区し、兵庫五区は同二区の境界線を変更することにより二人区を作らないこととする統一案を作成し、六月十七日に衆議院に提出した。<sup>(35)</sup>

これら二つの法案に対しては、減員対象区の選出議員から強い異論が出されるなど各党間の調整に手間どり、会期末を翌日に控えた六月二四日衆議院本会議で趣旨説明と質疑が行われ、また、同日、衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会において提案理由の説明が行われた。

金丸信ほか六名の議員の提出による自民党案の趣旨説明は、藤尾正行議員によって行われた。<sup>(36)</sup>それによると、「定数は正を行うに当たっては、衆議院のあり方、選挙区のあり方等の根本論議を踏まえ、広い見地から見直しを行うことが望ましいこと」ではあるが、「現在の衆議院議員の定数配分につきましては、昭和五十八年の最高裁判決において違憲状態にある旨の判断が示されており、国民世論の動向から見まして、その是正はゆるがせにできない緊急な課題」であるため早急な定数は正が必要であるという認識から、①総定数は現行どおりとする、②最高裁判決を踏まえて最大較差を三倍程度とする等最小限の是正を行うとの基本方針に基づき、「議員一人当たりの人口の格差が特に著しい選挙区につきま

して、選挙すべき議員の数の変更を行おうとするもの」である。

ついで、野党四党統一案の趣旨説明が社会党の田辺書記長より行われた。<sup>37</sup> 田辺書記長は、まず、「衆議院の議員定数の不均衡は正は、憲法に定める平等原則を守り、公正な政治と選挙の実現を図るために緊急な国民的課題」であり、「昭和五十八年十一月七日の最高裁判所大法廷の判決においても、「憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至って」おり、違憲状態であると断じ、「できる限り速やかに改正されることが強く望まれる」として、国会の自律的かつ公正な是正の実現を期待しておる」ということを指摘している。ついで、自民党案に対しては、「格差解消の程度が極めて不十分であり将来の改善の約束が明言されていないことに加えて、小選挙区制に通ずる二人区を創出し、現行の小選挙区制の根本を乱すもの」という批判を加えてから、「現行定数三ないし五の小選挙区制堅持の原則を維持しつつ」、「違憲状態にある」とされる現在の極端な不均衡状態を改善するための暫定策」として、この法律案を提出したことを明らかにしている。自民党案に対して野党側が対案を出した基本的な理由は、小選挙区制に通じる二人区の創出に反対し、三人ないし五人の小選挙区制のルールを守ることである。

自民党案および野党統一案の趣旨説明に対する質疑の要点は、次の通りである。

まず、野党統一案に対する自民党の森清議員の質問は、原理的にも沿革的にも、中選挙区制には二名から相当数の数まで種々の形があるのに、野党は何故二人区に反対するか、ということである。<sup>38</sup> 野党側の答弁は、大正一四年に中選挙区制が採用された際に、三名ないし五名と定め、二人区は小選挙区制に通じ、六人区は大選挙区制に通ずるものという趣旨説明が行われ、以後、三名ないし五名の中選挙区制が定着しているということである。<sup>39</sup>

つぎに、自民党案に対する野党側の質疑の要点は、①一九八三年の最高裁「違憲警告」判決の受けとめ方、②憲法上許容される票の較差の程度、③二人区の新設、④今後の抜本的改正のあり方、⑤定数は正と内閣の解散権との関係、⑥

議員提案にした理由である。政府を代表して中曾根内閣総理大臣、自民党を代表して藤尾正行政調会長がこれに答えている。①については、「衆議院議員の定数の不均衡は、参政権という憲法で保障する基本的権利にかかわる重大問題でありまして、昭和五十八年十一月の最高裁判決は、現行の衆議院議員の定数配分規定が違憲状態にある旨判示しており、今や重大な問題であると認識しております」という中曾根首相の答弁にあるように、最高裁判決を重視している。②については、野党側が「対二を基準とし、今回の野党統一案で「対三以内にしたというのはあくまで緊急避難的措置である」と位置づけるのに対して、自民党側は、「一九八三年判決が、「対三・九四」という較差を違憲状態とするとともに、最大較差を「対二・九二」とした昭和五〇年の定数は正については、投票価値の不平等状態は一応解消されたと評価していることから、「対三を限度としているものと解している。③については、「二人区を解消するために何故合区をしないのか」という質問に対しては、「当面必要最小限度の是正を行うという今回の措置の性格上適当ではないということである。

④については、今後の抜本的改正にあたって第三者機関を設置する考えはないかという質問に対しては、「第三者機関の設置は一つの考え方であるが、国会議員の定数配分は法律事項であるので、第三者機関の意見があったとしても、最終的には立法府である国会が決定しなければならないとしている。⑤の解散権については、中曾根首相は、「本来解散権は、憲法が国政の重大な局面において民意を問う手段として内閣に付与した基本的に重要な権能であります。憲法上解散権の行使を制約する規定はございませんなどの理由により、法律的に制約されたいと思いません」と答えている。⑥については、今までの定数は正はすべて政府提案であったのが、今回は何故議員提案になったのかという質問に対して、中曾根首相は、「昭和三十九年の定数は正は、第二次選挙制度審議会の答申を受けて政府提案し、昭和五十年の定数は正は、国会における各党合意に基づき政府提案の形式をとりました。定数は正問題は、選挙の基本的ルールづくりであり、各党の党内合意形成ということが中心でございます。政府としては、これに対応することにつきまして真剣に考慮いたしま

したが、過去二回の場合と若干状況が異なっておりまして、党内合意の成立及び迅速なる国会への提出等々も考えましても、政府与党であり責任政党である自由民主党において改正案を取りまとめ提出していただいたという理由でござい「ます」と答えている。

また、与野党両案は、六月二四日に衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会に付託され、提案理由の説明が行われたが、会期末まで審議時間もなく継続審議となつた。その際、同委員会議事会の合意に基づき、「本日、継続審査の申し出をいたしました定数は正に係る公職選挙法の一部を改正する法律案については、違憲状態とされる現在の極端な不均衡状態を改善するため、速やかに結論を出すよう努めるべきである。なお、昭和六〇年国調の結果を得て、さらに改善に向け、各党協議を行うものとする」という委員長発言が行われた。

### (3) 八増七減案の成立

国会閉会中の一九八五年（昭和六〇年）七月一七日には、定数配分規定を違憲とする最高裁判決が出され、定数は正問題は、政治日程において最重要課題となり、また定数は正と解散権との関係が大きな問題になつた。<sup>(1)</sup> 今回の最高裁違憲判決は、多数意見が、具体的事情のいかんによつては選挙無効もあり得ることを示し、寺田長官ら五名の裁判官が補足意見のなかで、一定期間経過後に無効にするという判決も可能であることを示唆した点において、従来の判例の線を一步前に進めた判決であつた。判決の四日後に放映された、「定数は正違憲判決と国会の責任」と題するNHK国会討論会において、各党の代表者は厳しい判決として本判決を受けとめており、特に、自民党の森清議員は、第一に、今回の判決が、原則は選挙無効になるがたまたま有効と認めたニュアンスで、ニュアンスのとり方がこの前の判決と逆になつていること、第二に、五名の裁判官が、一定期間後に無効にするという判決もできないことでないことを補足意見で述べていること、という二つの点で、「最高裁が大きく踏み込んできたものとして我々は受けとめて、次の選挙まで

には必ず是正をしていかなければならない」と述べているのが注目される。<sup>(43)</sup>

一〇月一四日に召集された第一〇三回国会（臨時国会）の本会議において、中曾根内閣総理大臣の所信についての演説が行われ、そのなかで、「衆議院の定数は正は、この議会制民主主義の根本にかかわる問題であり、先般の最高裁判所の判決を厳粛に受けとめ、早急にその実現を図らなければなりません。今国会において、引き続き十分議論を尽くしていただき、定数は正に向けて合意が得られるよう、強く念願するものであります。このため政府としても最大限の努力をいたします」<sup>(44)</sup>と述べて、先の最高裁違憲判決によつて定数は正が早急に実現されるべきことを明らかにしている。

中曾根首相の所信表明演説に対する野党側の質疑では、最高裁違憲判決によつて定数は正が緊急の課題となつてゐることを指摘しつつ、自民党の六増六減案が小選挙区制に道を開く二人区案を含んでゐると同時に、今月実施された国勢調査結果とそぐわないものがあるという批判を加えてゐる。<sup>(45)</sup> 結局、二人区創設に対する野党側の反対が強く、委員会において採決するまでに至らず、両案とも廃案になつた。

第一〇三臨時国会会期末の一二月一九日、坂田道太衆議院議長は、与野党党首（共産党は個別）との会談で、幹事長・書記長会議を受け、昭和六〇年国勢調査速報値に基づき、次の通常国会で速やかに成立を期す旨の、次のような議長見解を各党首に提示し、了承された。

一、会期まであとわずかになつた現在、定数は正法案の審議が、委員会およびそれぞれの機関の精力的な協議にもかかわらず未だに決着をみていないことは、誠に遺憾である。

二、そもそも最高裁の判決があつた以上、立法院として違憲状態を一日も早く解消すべき重大な責任を負つてゐることは申すまでもない。議長として、もとより衆議院の代表者としてその責任を痛感してゐる。

三、しかし、現在のところ現実には残りの会期中に決着をつけることは不可能である。従つて、あくまでも立法院の責任を果

たすため、昭和六十年国勢調査の速報値に基づき、来る通常会において、次の原則に基づき、速やかに成立を期するものとする。

① 現行の議員総数（五百十一名）は変更しないものとする。

② 選挙区間議員一人当たり人口の格差は、一対三以内とすること。

③ 小選挙区制はとらないものとする。

④ 昭和六十年国勢調査の確定値が公表された段階において、速報値に基づく定数は正措置の見直しをし、さらに抜本的改正を図ることとする。

四、これに対する立法院の決意表明の措置を講ずる。

なお、選挙区制の問題についてはこれまでの与野党間の議論をふまえ、各党が合意を得られるよう努力を願います。以上であります。

翌一二月二〇日には、公職選挙法改正に関する調査特別委員会および衆議院本会議において、次期国会で定数は正の実現を期する旨の決議が全党一致で行われた。衆議院本会議での決議は次のようになって<sup>(45)</sup>いる。

#### 議員定数は正に関する決議

衆議院議員の現行選挙区別定数配分規定については、最高裁判所において違憲と判断され、その早急な是正が強く求められている。

本件は、民主政治の基本にかかる問題であり、立法院としてその責任の重大性を深く認識しているところである。

本院は、前国会以来、定数は正法案について精力的に審査を進めてきたが、諸般の事情により、いまだその議了を見るに至っていない。

本問題の重要性と緊急性にかんがみ、次期国会において速やかに選挙区別定数は正の実現を期するものとする。右決議する。

一九八五年（昭和六〇年）一二月二四日に召集された第一〇四回国会（通常国会）において、中曽根内閣総理大臣の

施政方針演説は、翌年一月二七日に行われた。そのなかで、中曽根総理大臣は、「衆議院議員の定数は正は、議会制民主主義の根幹にかかわる問題であり、昨年の最高裁判所判決によつて違憲とされた異例の状態を、一日も早く解消し国民の信託にこたえることは、立法府全体に課せられた責務であると考えております。(拍手)さきの国会における衆議院長見解及び衆議院本会議の決議に基づき、今国会において定数は正が速やかに実現し、国会の責務を一日も早く果たすように強く期待するものであります。このため、政府も最大限の努力をしてまいります<sup>(46)</sup>」と述べて、最高裁違憲判決、衆議院議長見解および衆議院本会議決議に基づき定数は正を早急に実現すべきことを明らかにした。

一月二九日、三〇日に行われた野党各党党首による代表質問においては、最高裁違憲判決により定数は正を早急に実現すべきであるが、小選挙区制に道を開く二人区の新設に反対するという従来からの主張を繰り返したほか、新しい問題として、一月四日の伊勢神宮参拝後の新春恒例の記者会見のなかで、中曽根首相が、「司法がオーバーランすることのないように」と発言し、定数は正問題に関連して、立法、行政、司法三権の関係の見直しの必要性を訴えるとともに、最高裁違憲判決に対する不満表明とも受け取れる発言をしたため論議を呼んだ司法のオーバーラン問題についても質疑がなされた。この点に関して中曽根首相は、「私は、戦後四十年の日本の議会政治や政治全般を常に点検し、反省していくことが、我々国会議員や政治家の責任であると考えております。したがって、立法、司法、行政の三権の調和がうまくいつているかどうか、機能しているかどうか、これらは、我々はある意味においては、立法府の構成員であり、私はまた行政機関の長でもございます。そういう意味におきまして、この三権の関係を、常にうまくいつているかどうか反省する責任の一端を持っております。そういう意味におきまして、一つの例といたしまして、例えば行政が独善に陥っていないかとか、あるいは司法がオーバーランをしていないかとか、そういうような例示として申し上げたのであります<sup>(47)</sup>」と答えて、最高裁判決を批判するものでないという釈明を行っている。

自然休会明けの一九八六年二月一日に、社会、公明、民社、社民連の五党国会対策委員長会議が開かれ、各党国会対策副委員長による実務者協議の場を設けることで一致し、同月一八日、定数は正問題協議会（渡部恒三座長）が発足した。<sup>48</sup> この定数協で与野党の話し合いが進んでいき、三月一八日には、一九八五年国勢調査の結果をもとにして自民党の六増六減案と同じ考え方で較差三倍以内に収めようとすれば十増十減になるが、減員区はどんなに多くてもこの十選挙区までにする<sup>49</sup>ことで合意し、四月一四日には、次のような渡部座長見解が出された。<sup>49</sup>

- 一、議長見解を踏まえ、今国会で実現する。
  - 二、今回の定数は正は、附則改正で行う。
  - 三、是正対象選挙区は、十増十減の選挙区以外に拡大しない。
  - 四、確定値で変動する可能性のある微差の選挙区は是正を見送る。
  - 五、減員区のうち現行定数四名の選挙区は一名減員して三人区とする。
  - 六、その他の減員区については、今国会の会期、関係者等の意見を踏まえ、合分区、境界変更等により調整し、二人区の解消に努め、抜本改正においては二人区をつくらない。
  - 七、有権者と立候補者の立場を尊重して、一定の周知期間をおく。
- 座長見解を受け、その後の定数は正の詰めの作業は、与野党国会対策委員長会談、幹事長・書記長会談と持ち上げられたが、その間、座長見解のうち五項目については合意が得られたものの、二人区解消問題では境界線変更対象区をめぐり、また周知期間設定問題ではその期間幅をめぐって一月から六月程度の主張の差があり与野党間で合意が得られず、連休中の四月三〇日に、衆議院議長に調整が要請された。<sup>50</sup> これを受けて、連休明けの五月八日、衆議院議長は次のような調停案を与野党に提示した。<sup>51</sup>

一、今回の定数は正に際し、二人区の解消に努める旨の与野党間の合意の趣旨を尊重し、それを実現するため各党の主張を勘案した結果、減員によって二人区となる選挙区のうち和歌山二区、愛媛三区及び大分二区については、隣接区との境界変更によ

り二人区を解消することとする。

二、この場合、減員は七選挙区となり、総定数を変えないときは、増員は七選挙区となるべきところであるが、今回の定数は正の中心課題である較差三対一以内に縮少しなければならぬ要請にこたえるため今回は特に八選挙区において増員を行うことも已を得ないものと考ええる。しかしながら、抜本改正の際には、二人区の解消とともに総定数の見直しを必ず行うものとする。

三、本法の施行に際しては、有権者の立場を尊重して周知期間を置くとの与野党の合意を踏まえ、特に、この法律は、公布の日から起算して三十日に当たるとの日以後に公示される総選挙から施行するものとする。

四、以上のほか、従来の与野党ですでに合意した点を含め各党間で協議を進め、早急に所管委員会で立法措置を行うため審議に入るものとする。

総定数を一名増やし五一人とし、最大較差を一对三以内に収めるこの八増七減案を内容とする議長調停案に対しては、自民党はこれを直ちに了承した。

共産党を除く野党側は総定数の一名増や二人区が四選挙区残ること、周知期間の幅などに不満の意を表しながらも基本的に受け入れるとの態度を示したため、ようやく定数は正問題は決着することとなったのである。

議長調停に基づき作成された公職選挙法改正起草案は、五月一六日に開かれた衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会において委員長より提案され、その趣旨説明に続き、自民党渡部恒三議員および公明党草野威議員より賛成、社会党佐藤観樹議員、民社党岡田正勝議員、共産党野間友一議員より反対の意見表明があった後、同起草案を委員会提出の法案とすることを賛成多数で可決した。その際、理事会での合意に基づいて、「衆議院議員の選挙区別定数については、昭和六十年国勢調査の確定人口の公表を待つて、速やかに抜本的改正を図るものとし、抜本的改正に際しては、例外二人区、六人区の解消並びに議員総定数及び選挙区画の見直しを行い、あわせて、過疎過密等地域の実情に配慮した定数の配分を期するものとする」という委員長見解が述べられた。

衆議院本会議は五月二日に開かれ、公職選挙法改正調査特別委員長提出による「公職選挙法の一部を改正する法律案」の提案の趣旨およびその概要が、三原朝雄委員長より説明された。三原委員長は、一九八五年国勢調査の速報値により、議員一人当たり人口の較差が、一対五・一二倍にまで開いていること、および、一九八五年七月の最高裁判決において、現行衆議院定数配分規定が違憲と判断され、「その速やかな是正は、国会に課せられた緊急かつ重要な課題となっている」ことを指摘してから、議長調停に基づいて委員会が是正案を作成した旨を明らかにしている。<sup>(53)</sup> 共産党から、三人ないし五人の中選挙区制を維持し、最大較差を二対二以内に抑える三三増三二減案を内容とする修正案が提出された。まず、共産党の修正案が否決され、ついで、本案が可決された。<sup>(54)</sup> さらに、自民党、社会党、公明党、民社党および社民連の五党共同提案により、次のような衆議院議員の定数は正に関する附帯決議案を可決した。<sup>(55)</sup>

選挙権の平等の確保は議会制民主主義の基本であり、選挙区別議員定数の適正な配分については、憲法の精神に則り常に配慮されなければならない。

今回の衆議院議員の定数は正は、違憲とされた現行規定を早急に改正するための暫定措置であり、昭和六十年国勢調査の確定人口の公表をまって、速やかにその抜本改正の検討を行うものとする。

抜本改正に際しては、二人区・六人区の解消並びに議員総定数及び選挙区画の見直しを行い、併せて、過疎・過密等地域の実情に配慮した定数の配分を期するものとする。

右決議する。

参議院に送付された公職選挙法改正案は、会期末の五月二日に開かれた選挙制度に関する特別委員会において、衆議院公職選挙法改正調査特別委員長の趣旨説明に続き、質疑および討論が行われた。共産党提出の修正案を賛成少数で否決した後、本改正案は賛成多数（賛成—自民党・公明党、反対—社会党・共産党・民社党・新政クラブ）で可決され、同日、参議院本会議に緊急上程されて賛成多数で可決成立した。

なお、改正公職選挙法は、成立した日の翌日の五月二三日付官報（号外特第九号）によつて公布された。政府は、五月二七日の閣議で衆議院議員定数の違憲状態解消と円高対策を名目とした臨時国会を六月二日に召集することを決め、あわせて、「特に、違憲状態として、当面その早急な是正を要請されてきた公職選挙法の定数規定が、衆議院議長の調停と与野党の協力の下に改正されたことは、今後の抜本改正を目指すための一歩前進でもあり、憲政の健全な運営上、誠によるこばしい。しかしながら、今日、国政上とりわけ重要なことは、今回公職選挙法の改正が行われた以上、一刻も早く国民の審判を改めて求めることが要請されている」旨を盛り込んだ中曽根首相談話を決定し、後藤田官房長官がこれを発表した。<sup>(56)</sup> 第一〇五回臨時国会の召集日である六月二日の臨時閣議で、内閣は衆議院の解散を決定した。野党が臨時国会ポイコットの方針を決め、本会議出席を拒否したため、同日午後、議長応接室で野党代表欠席のまま議院運営委員会の自民党理事の前で坂田議長が解散詔書を朗読した。さらに、同日午後臨時閣議が開かれ、第一四回参議院議員通常選挙（六月一八日公示）と第三八回衆議院議員総選挙（六月二一日公示）の各投票日を七月六日として衆参同日選挙を行うことが決定された。また、「今回の解散は違憲的状态を解消するため改正された新たな公職選挙法の規定により、新たな衆議院議員を選出することを目的とするものである。……政府としては直接国民の厳粛なる審判を仰いで、速やかに、国権の最高機関たる国会を構成する衆議院の議員定数にかかわる違憲的状态を実体的に是正し、国政の諸課題に対応する態勢を整えることが緊要であると判断し、衆院解散を断行した」とする政府声明を発表して、今回内閣の解散権の行使が、衆議院議員の定数にかかわる違憲的状态の是正を目的とすることを明らかにしている。<sup>(57)</sup>

## 五 おわりに

(一) 一九八六年の定数は正の経緯は次のようにまとめられる。

一九六四年、一九七五年に続く第三回目の衆議院議員の定数は正の具体的な動きは、一九八三年一月の最高裁「違憲警告」判決に基づいて出てきた。この判決の後の一月二六日に召集された第一〇一回国会（特別国会）において、野党側から、最高裁判決との関係で定数は正が緊急に行われるべきであるという質問がなされたのに対して、中曽根首相は、一九八三年の最高裁判決が、国会に「執行猶予の形」で問題の処理を命じている旨答えている。自民党は、一九八四年二月に選挙制度調査会内に定数は正プロジェクトチームを設置して具体的な定数は正の作業に入り、総定数五一人の枠内で、較差を三倍以内に取りめる方針の下で、六増六減案を有力な案として提示した。野党側もそれぞれの党で二月から作業を開始し、三月には較差を二倍ないし二・五倍以内にする案を作成した。自民党の六増六減案に対しては、自民党内では、特に減員対象選挙区の関係議員から強い反対があり、また、野党側からは、二人区の新設が小選挙区制に道を開くものという反対がなされた。なお、自民党が較差を三倍以内としているのは、一九八三年の最高裁判決が、一九八〇年選挙の三・九四倍の較差を違憲状態としながらも、一九七五年に定数は正をした際に最大較差を二・九二倍にした点を違憲と判断しなかったことによるのである。

一九八四年一〇月一九日の東京高裁違憲判決が、定数配分規定が違憲となることよって、内閣の解散権が事実上制約されてもやむをえない旨を判示したことよって、定数配分規定を是正しないまままで内閣は衆議院を解散できるか、という問題が新たな憲法上の論点として活発に論議されるようになった。

一九八四年二月一日に召集された第一〇二回国会（通常国会）においては、野党側の代表質問に対して、中曽根首相は、「政府としても、衆議院議員の定数は正は緊急かつ極めて重要な問題であると認識して」おり、また、「自民党では現在、総定数をふやさない、最小限度の是正にとどめる、また最高裁の方針に沿う」という考えに立って検討している旨答えている。

自民党は、正規の選挙制度調査会や政務調査会という機関で定数は正の問題を検討しても意見がまとまらないので、一九八五年四月に政務調査会のなかに小委員会を設けて問題の検討にあたり、政調小委員会で六増六減案を党の案とする方針が決められた。そして、同年五月三十一日に六増六減案を議員立法として国会に提出することを自民党が決定した。野党側からは、六増六減案により二人区が生ずることに反対し、野党四党統一案が六月七日に提出された。しかし両案とも、会期末に衆議院で趣旨説明が行われ、次国会へ継続審査となった。

国会閉会中の一九八五年七月一七日に最高裁違憲判決が出され、定数は正問題は、政治日程において最重要課題になった。一〇月一四日に召集された第一〇三回国会（臨時国会）において、中曽根内閣総理大臣は、所信表明演説のなかで、「衆議院の定数は正は、この議会制民主主義の根本にかかわる問題であり、一般の最高裁判所の判決を厳粛に受けとめ、早急にその実現を図らなければなりません」と述べて、質疑に対する答弁のなかではなく、演説のなかで最高裁判決に言及しているのが注目される。野党側は、六増六減案が小選挙区制に道を開く二人区案を含んでいるという従来からの批判に加えて、一九八五年一〇月に実施された新たな国勢調査結果にそぐわないものであるという批判を加え、結局、自民党案、野党統一案ともに廃案になった。しかし、国会会期末の二月一九日に坂田衆議院議長見解が出され、「そもそも最高裁の判決があった以上、立法府として違憲状態を一日も早く解消すべき重大な責任を負っていることは申すまでもない」ことを指摘するとともに、次期国会で、新たな国勢調査速報値に基づいて定数は正を行うことを明らかにし

た。翌二〇日には、衆議院本会議で、「衆議院議員の現行選挙区別定数配分規定については、最高裁判所において違憲と判断され、その早急な是正が強く求められている」、「本問題の重要性と緊急性にかんがみ、次期国会において速やかに選挙区別定数は正の実現を期するものとする」旨の議員定数の是正に関する決議がなされた。

一九八五年一月二四日に召集された第一〇四回国会（通常国会）において、中曽根内閣総理大臣は、「衆議院議員の定数は正は、議会制民主主義の根幹にかかわる問題であり、昨年の最高裁判所判決によつて違憲とされた異例の状態を、一日も早く解消し国民の信託にこたえることは、立法府全体に課せられた責務であると考えております」と述べて、最高裁判決によつて違憲とされた異例の状態の解消を訴えている。

一九八六年二月には、自民、社会、公明、民社、社民連の五党国会対策副委員長で構成された定数は正問題協議会が設けられ、定数は正を実務的にはかつていくこととされた。四月一四日の渡部座長見解をうけて与野党の詰めがなされたが、二人区解消問題の境界線変更と周知期間の幅をめぐつて与野党の合意が得られず、最終的には、五月八日の衆議院議長調停により決着がつけられた。このようにして、総定数を一名増やし五一二人とし、最大較差を一对三以内に収める定数は正案が成立したのである。

(二) 以上のような定数は正の成立の経緯からみて、一九八三年の最高裁「違憲警告」判決および一九八五年の最高裁違憲判決が、法案の準備過程から国会への提出、国会での審議と成立に至るまで国会および内閣に対して大きな影響力を行使していることが理解できる。最高裁判決の影響は、合憲か違憲か、当該選挙の効力が無効となるかそれとも事情判決により無効とならないか、という判決の結論だけではなく、判決の理由づけのなかにおける憲法判断および国会や内閣に対する意見の表明、さらには、補足意見における憲法判断や意見の表明にもみられるのである。

一九八三年の「違憲警告」判決についていえば、判決の結論は合憲であったが、判決の理由のなかで、最大較差一对

三・九四の不均衡の程度が違憲状態に達していると判断したこと、および一九七五年の改正によって最大較差を一对二・九二に縮小したことによって投票価値の不平等状態が一応解消されたことと評価したことから、最高裁が最大較差一对三を基準にして合憲と違憲を判断しているということが、自民党案の作成から法案の成立までの立法過程に影響を与えたのである。また、一九八三年判決が、なお書のなかで、定数配分規定は「できるだけ速やかに改正されることが強く望まれる」と述べていることは、本判決を「違憲警告」判決として国会や内閣の構成員に理解させたのである。

一九八五年の違憲判決は、現に効力を有している議員定数配分規定を違憲と判断したため、国会および内閣に定数配分規定を改正することなしに新たな選挙を行うことができないという拘束を与えた。特に、多数意見が事情判決を出すことなしに選挙を無効にする場合もあることを明らかにし、さらに、寺田長官ら五名の裁判官の補足意見が、選挙を無効とする場合にその効果が一定期間経過後に生ずるといふ、いわゆる将来効判決の手法を示したことは、違憲判決により一層強い拘束力を与えたものといえよう。また、違憲とされた議員定数配分規定を改正しないで内閣が衆議院を解散できるか、という問題も国会で議論され、「内閣の解散権は法律的には制約されない」というのが政府の答弁であった。しかし、定数は正を行うことなしに衆議院の解散がなされ得ず、また、定数は正後の早い時期に、「衆議院の議員定数にかわる違憲的状态を具体的に是正」するために解散が行われたという一九八六年の事態は、深瀬教授の指摘するように、最高裁判所で違憲と判断された衆議院議員定数配分表を含む選挙法は、その不平等を是正する法改正がないまま衆議院を解散し違憲の選挙法による総選挙を実施することは憲法上認容されえない、という憲法習律上の準則を確立させたといえよう。<sup>59)</sup>

最高裁判所は、憲法問題の最終的審判者だといわれているが、戸松教授の指摘するように、「憲法問題の最終的決着は、最高裁判所の憲法判断をもって最終となるわけではなく、立法と司法との相互作用を通じて達成されるもの」<sup>60)</sup>である。こ

のような観点から、一九八三年一月月の最高裁「違憲警告」判決、一九八五年七月月の最高裁違憲判決に基づく一九八六年五月月の衆議院議員定数は正の成立は、司法と立法との相互作用が比較的よくなされた例といふことができる。<sup>(61)</sup> もとより、違憲判決から一〇ヶ月経てようやく法案が成立し、しかも問題の抜本的解決を先送りにしたといふことはある。しかし、今回の定数は正は、最終的には七つの選挙区で減員を行ったため、関係選挙区の議員の強い反対があり、利害の調整に時間がかかったこと、中選挙区制であるため選挙区の定数の増減と選挙区割の変更が交錯し、利害関係がさらに複雑化するという事情があったことも考慮しなければならない。

(三) 一九六四年の定数は正は、第二次選挙制度審議会の答申を受けて政府提案により、一九七五年の定数は正も与野党の合意に基づき政府提案により成立したのに対して、今回の定数は正は議員提案によったところに特色がある。今回の場合は、選挙制度審議会は機能しておらず、また、総定数を増やさないとという前提で出発したことから、与党内での合意、与野党の合意に時間がかかったことから議員提案によらざるを得ない事情もあった。しかし、国会関係の法律は議員立法によるのが原則になっており、<sup>(62)</sup> もともと公職選挙法は議員立法で成立したものである。定数は正は、「議員そのものの身分にかかわるものであるから、議員提出法律案とするに最もふさわしいもの」といえる。<sup>(63)</sup>

- (1) 樋口陽一 佐藤幸治 中村睦男 浦部法穂 『注釈日本国憲法下』(青林書院・一九八八年) 一一八五頁(佐藤執筆)。
- (2) 一九七五年四月三〇日付朝日新聞(夕刊)。
- (3) 鳴谷潤 「尊属殺違憲判決その後——国会の対応を中心に——」立法と調査一〇一号(一九八〇年) 三頁。
- (4) 一九七三年五月二六日付日本経済新聞。
- (5) 鳴谷・前掲論文(注3) 四頁。

刑法改正小委員会は最初の協議で、①刑法改正問題について、議長はまず法務大臣に善処を要請すべきでなかったか、社会

党提出の改正案についてどう考えていたか、②最高裁規則による正本の送付を受けた国会としてどうすべきか、法務委員会への参考送付の意味、について前尾議長の見解を求めることになり、前尾議長より次のような回答があった。

1、議長としては、最高裁から国会に対し違憲判決について正本の送付があったので、院の機関である法務委員会の委員長に善処を要請するのが筋であると考えた。

2、善処を要請した際、社会党から刑法改正案が提出されていることは充分承知しており、それをも含め、併せ検討、善処を要請した。

3、法律が憲法に違反するとの最高裁判決があり、最高裁事務処理規則によって正本が送付されたことは、今回が初めてであることに鑑み、議長はその取扱いについて議連理事會に諮問し、判決全文を掲載した官報号外を全議員に配付するとともに、特に、判決正本を法務委員会に参考送付の手続きをとることとした。

なお、野中俊彦「判決の効力」芦部信喜編『講座憲法訴訟(3)』（有斐閣・一九八七年）一二九頁は、最高裁尊属殺違憲判決に対する国会の対応について、「国会は違憲判決は尊重しながらも、許された事後の立法政策に関して自ら容易に決断できないまま、実際上放置してきたわけであり、このことは当該法条を凍結状態に置いたというふうには理解してよいと思われる」としている。

(6) 一九八六年衆議院議員定数は正の経緯については、森清『衆議院定数問題論集』（菜根出版・一九八六年）、上妻博明「公職選挙法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧五五号（一九八六年）六頁以下、大竹邦実「衆議院議員の定数は正」時の法令一一八九号（一九八六年）五一頁以下、谷戸優「成立した衆議院議員定数改正法」立法と調査一三五号（一九八六年）三六頁以下、望月茂「公職選挙法の一部改正」法律のひろば三九巻八号（一九八六年）四頁以下、野中俊彦「衆議院議員定数改正の経緯と問題点」ジュリスト八六五号（一九八六年）三六頁以下、吉田弘正「公職選挙法の一部を改正する法律（衆議院議員の定数は正）の成立について」選挙三九巻七号（一九八六年）一頁以下参照。

(7) 芦部信喜「議員定数は正論議の回顧と問題点」同『憲法と議政會』（東京大学出版会・一九七一年）三六五頁以下参照。

(8) 第二次選挙制度審議会の答申では、兵庫五区の一入減が盛り込まれていたが、減員に対しては、既得権を侵害するとか、定数二人では中選挙区制にもとるとかという強い異論がため、政府案は減員なしの一八人増加案となったのである（芦部・前掲書（注7）三七一頁）。

- (9) 一九八三年一月九日付朝日新聞(夕刊)の「今日の問題」欄は、「違憲警告判決」の表題の下で、今回の判決が、西独の憲法裁判所の「違憲警告判決」の形式を導入したとみられることを指摘し、また、学説では、野中俊彦「衆議院議員定数大法院判決の意義と問題点——最高裁昭和五八年一月七日大法院判決——」ジュリスト八〇六号(一九八四年)二五—二六頁は、昭和五八年判決のなかに西独連邦憲法裁判所が創出した違憲警告判決の基本にある考え方がみられることを指摘している。なお、江見弘武「衆議院議員定数大法院判決の概要——最高裁昭和五八年一月七日大法院判決」同右誌三二頁は、「このなお書が西独の憲法裁判所による違憲警告判決と同じ趣旨で付されたものと解するのは、彼法の法制度の相違を無視するもので、法律論としては成り立ち難いであろう」としている。
- (10) 第一〇一回国会衆議院會議録三三三三(昭和五九年二月六日)三二頁。
- (11) 同右會議録四四(昭和五九年二月八日)五二頁。
- (12) 森・前掲書(注6)一頁。
- (13) 一九八四年二月五日付日本經濟新聞。
- (14) 一九八四年二月九日付朝日新聞(夕刊)。
- (15) 上妻・前掲論文(注6)七頁。
- (16) 一九八四年四月二日付朝日新聞。
- (17) 一九八四年三月一日付日本經濟新聞。
- (18) 一九八四年七月三十一日付朝日新聞。
- (19) 一九八四年三月一日付朝日新聞。
- (20) 一九八四年三月八日付朝日新聞。
- (21) 一九八四年三月一日付日本經濟新聞。
- (22) 一九八四年三月二日付朝日新聞。
- (23) 深瀬忠一「解散権問題と定数違憲判決」ジュリスト八三〇号(一九八五年)五五頁以下参照。
- (24) 一九八四年一月二日付朝日新聞。
- (25) 第一〇二回国会衆議院會議録六号(昭和六〇年一月二五日)二四七頁。

- (26) 同右会議録七号(昭和六〇年一月二八日)二六〇頁。
- (27) 同右会議録八号(昭和六〇年一月二九日)二八三頁。
- (28) 同右会議録七号二六三頁。
- (29) 同右会議録八号二八六頁。
- (30) 同右会議録八号二九三頁。
- (31) 同右会議録八号三〇一頁。
- (32) 一九八五年四月二三日付朝日新聞。
- (33) 一九八五年五月三一日付朝日新聞。
- (34) 一九八五年六月一日付朝日新聞。
- (35) 上妻・前掲論文(注6)八頁。
- (36) 第一〇二回国会衆議院会議録三八号(昭和六〇年六月二四日)一頁。
- (37) 同右会議録三八号(一)一一二頁。
- (38) 同右会議録三八号(一)三頁。
- (39) 同右会議録三八号(一)四一五頁。
- (40) 同右会議録三八号(一)七一八頁。
- (41) 上妻・前掲論文(注6)八頁。
- (42) 本討論会の記録は、森・前掲書(注6)二三六―二六一頁に収録されている。後藤田正晴『内閣官房長官』(講談社・一九八九年)一七三頁は、昭和六〇年判決が、「多数意見を構成した裁判官のうち寺田治郎裁判長ら五裁判官が補足意見として『是正しないまま次の総選挙が行われた場合、選挙無効とすることもありうる』と述べるなど、立法府に対して厳しい内容の判決であった」とし、第百三臨時国会については、「定数は正は何としてでも達成しなければならぬ国会だ」という意識が強かった」としている。
- (43) 第一〇三回国会衆議院会議録第一号(昭和六〇年一〇月一四日)二頁。
- (44) 同右会議録二号(昭和六〇年一〇月一六日)六頁以下、三号(昭和六〇年一〇月一七日)一頁以下。

- (45) 同右会議録一四号(昭和六〇年一月二〇日)二頁、九五頁。
- (46) 第一〇四回国会衆議院會議録二号(昭和六一年一月二七日)二頁。
- (47) 同右會議録三号(昭和六一年一月二九日)九頁。
- (48) 後藤田・前掲書(注42)一七六頁。
- (49) 同右書一七七―一七八頁。
- (50) 上妻・前掲論文(注6)九頁。
- (51) 谷戸・前掲論文(注6)三九頁。
- (52) 第一〇四回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員會議録四号(昭和六一年五月一六日)六頁。
- (53) 第一〇四回国会衆議院會議録三〇号(昭和六一年五月二一日)三頁。
- (54) なお、採決の際、笹山登生議員(自民、秋田二区)ら減員区の自民党議員数人が本会議場から退席し、棄権した(一九八六年五月二二日付朝日新聞)。
- (55) 第一〇四回国会衆議院會議録(昭和六一年五月二一日)三〇号五頁。
- (56) 一九八六年五月二七日付朝日新聞。
- (57) 一九八六年六月三日付朝日新聞。
- (58) 一九八六年の衆議院解散および衆参同日選挙をめぐる憲法問題については、長谷部恭男「内閣の解散権の問題点」ジュリスト八六八号(一九八六年)一〇頁以下、大石眞「同日選挙の実施に伴う諸問題」同上誌一六頁以下、辻村みよ子「参議院の「独自性」と「特殊性」」同上誌二二頁以下、越路正巳「定数は正と解散権論議」法学教室七一号(一九八六年)六頁以下参照。
- (59) 深瀬教授は、このような憲法習律上の準則を確立すべきことを以前から主張しており(深瀬・前掲論文(注23)六三頁)、今回の事態により憲法習律上の準則が確立したと解している(研究会での発言)。
- (60) 戸松秀典「違憲判決と立法の対応」ジュリスト八〇五号(一九八四年)一五四頁。
- (61) 戸松秀典「司法の政策形成の機能」芦部編・前掲書(注5)二四二頁は、「最高裁は、議員定数不均衡問題に対して、政治部門にドラステイックなインパクトを及ぼすことを避けるという配慮をしつつ、別言すれば、議会による自律的解決に期待

をもちつつ、問題の解決に向けてに介人を深めてきた」としている。

また、小林武「憲法訴訟と立法権の関係をめぐる若干の問題」南山法学九卷三号（一九八六年）三二頁は、定数訴訟を「政策提示型判決」とし、議員定数は正問題は、「とくに立法院が全く正常に機能していないという実態からみて、裁判所が政策提示をすることを通して、立法院に、新しい政策形成のためのインパクトを与えることが民主主義の要請であると考えられるような問題になっている」としている。

(62) 小島和夫「法律ができるまで」(ぎょうせい・一九七九年)一七八頁、同「議員立法の概観」北大法学論集三三卷五号（一九八三年）一二五頁、田島信威「議員立法の実態と機能」ジュリスト八〇五号（一九八四年）一四四頁、小野善康「政党と立法」公法研究四七号（一九八五年）六七頁参照。

(63) 上田章「議員立法点描」法令解説資料総覧七五号（一九八八年）五五頁。今回の定数は正について、自民党選挙制度調査会で成案の取りまとめをし、六増六減案の提案として尽力した自民党の森清議員は、法律案は原則として国会議員が提案すべきである、とする議員立法原則論者であり、定数は正のように院の構成に関することは、「議員提案の方がより筋道が通っている」という考えの持主である（森・前掲書（注6）一三七頁）。

〔付記〕 本稿は、昭和六三年〜平成二年度文部省科学研費補助金（総合研究A）——研究課題名「法律制定における国会議員の役割」による共同研究の成果の一部である。本稿の作成にあたっては、上田章前衆議院法制局長および坂本一洋衆議院法制局第一部長から貴重なご助力をいただいたことを記して、感謝したい。

## THE HOKKAIDO LAW REVIEW

Vol. XXXX No. 5-6 • I

SUMMARY OF CONTENTS

---

### Supreme Court Decisions and Reapportionment Process — On the 1986 Amendment of the Public Offices Election Law —.

Mutsuo NAKAMURA\*

1. Introduction.
2. History of Reapportionment of the Lower House.
3. Supreme Court Decisions.
4. Legislative Process of the 1986 Amendment of the Public Offices Election Law.
  - 1) Preparatory Stage.
  - 2) Proposition of First LDP's and Opposition Parties' Bills.
  - 3) Making of the LDP Bill.
5. Conclusion.

---

\*Professor of Constitutional Law, Faculty of Law, Hokkaido University.