

# 人口動態と参院議員定数

日 野 貴 之

Population Movement and  
the Number of Members of the House of Councilors

HINO Takayuki

2022年11月2日受理

抄 録

参院議員選挙の選挙区間の定数は正に関して、さらなる合区による減員の実施が困難と思われる政治状況を鑑み、2018年に行われたような増員のみにより一票の格差を3倍以内に抑える措置を今後も継続した場合、2045年までにどの程度の定数増が必要になるかを国立社会保障・人口問題研究所のコーホート要因法を用いた都道府県別人口の将来推計を基に試算した。また合区を解消した場合についても、一票の格差を3倍以内に抑えるために将来的にどの程度の議員定数が必要になるかを試算した。一つの選択肢として参議院の比例代表を廃止して選挙区に一本化し、幅広い民意の集約という役割は衆院議員選挙の比例代表をより少数意見が反映される形に改めた上でこれに委ねるという方策も考えられる。参議院をあくまで都道府県の代表と位置づけることを優先するならば、必然的にその他の部分での妥協が各政党や国会議員に求められることになる。

キーワード：参議院、選挙制度、都道府県、一票の格差、人口動態

## § 1. はじめに

本稿では参院議員選挙制度改革の経緯を踏まえ、今後福井県と隣県との合区の実施が困難と思われる政治状況を鑑み、2018年に埼玉県選挙区を対象に行われたような増員のみによって格差を3倍以内に抑える措置を継続した場合、将来的にどの程度の定数増が必要になるかを国立社会保障・人口問題研究所のコーホート要因法を用いた都道府県別人口の将来予測から試算した。また合区を解消した場合についても、一票の格差を3倍以内に抑えるために将来的にどの程度の議員定数が必要になるかを試算した。

参議院の選挙区間における一票の格差は、当初から衆院のそれと比較してかなり大きく、さらに産業構造の変化に伴う地方から大都市圏への人口移動により格差はさら

に拡大していった。その結果 1992 年の参院議員選挙では最大格差が 6.59 倍に達し、有権者がより多数の選挙区が有権者がより少数の選挙区より議員定数が少ないいわゆる逆転区が出現した。この参院選に対し最高裁は違憲状態との判断を示し、また 1994 年には初めて選挙区間の定数は正が行われた。しかしその後も逆転区を解消するための最低限の是正が行われるのみで、およそ 5 倍にも達する最大格差は放置されたままだった。

2006 年にも 4 増 4 減が行われたものの 2007 年の参院議員選挙では最大格差は依然として 4.86 倍であり、2009 年 9 月の最高裁大法廷判決は選挙制度の抜本改革を国会に促した。2010 年 11 月 17 日、東京高裁の南敏文裁判長は同年 7 月に行われた参院議員選挙において再び約 5 倍に拡大した最大格差を違憲と判断した。

この流れを受けて同年 12 月 22 日の「選挙制度の改革に関する検討会」において西岡武夫参院議長は、選挙区および全国比例からなる現行の参院議員の選挙制度を廃止し、全国を北海道など 9 ブロックに分割した単位で行われる非拘束式比例代表制に一本化するという私案を提示した。さらに西岡議長は翌年 4 月 15 日に非拘束式比例代表制を単記投票制に改めた改訂案を提示した。しかし西岡案は、現行制度と比較して自党に不利になると考えた大政党の反対により本格的に議論の俎上にのせられることは無かった。なおこの西岡案については日野 (2019)、日野 (2020) においてブロック数を増やすことで大政党にとって現行制度より不利となる傾向を緩和する方策について検討した。

2012 年 10 月 17 日には、最高裁大法廷が違憲状態との判断を示すのみならず、2009 年の判決よりもさらに踏み込んで一票の格差を生む原因が都道府県単位の選挙制度にあることを指摘し、その改正を一つの選択肢として抜本的な対策を迫った。しかし選挙制度の抜本改革の議論を避けたい大政党は、判決直後の同年 11 月 16 日に成立した公職選挙法改正案により 4 増 4 減の是正を行ったのみで、2013 年 7 月 21 日の参院選では一票の最大格差は 4.77 倍までしか縮小しなかった。同年 11 月 28 日に広島高裁岡山支部は選挙の違憲無効の判断を下し、2014 年 11 月 26 日の最高裁大法廷判決は、都道府県単位として各選挙区の定数を設定する方式を改めるなど現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを含む立法措置を重ねて求めた。

その後ブロック制に反対する大政党を中心に二つの県を一つの選挙区にまとめるいわゆる合区により格差を是正する方向で調整が行われ、自民党内では合区の対象を 10 県に絞り込むことで取りまとめようとする努力がなされたものの、参院自民党の強硬な反対により頓挫した。参院自民党は合区を実施しない 6 増 6 減案を与野党の協議会に示したが、この案では最大格差が 4 倍を大きく上回ったままとなるため野党だけではなく公明党も難色を示した。結局人口の最も少ない 4 県である鳥取・島根と徳島・高知が隣県であり、加えて両者ともたまたま次回に改選となる現職議員が与野党各一名ずつであったことも幸いして、これら 4 県を 2 選挙区に合区する改正案が 2015 年 7 月 28 日によやく成立した。ここまでの参院選挙制度をめぐる議論の経緯については渋谷 (2011)、小松 (2015)、堀田 (2017) などを参照されたい。

それまでの司法判断で示唆されていた都道府県単位の選挙区割りの見直しが4県のみへの適用にとどまるとはいえ一応実現したことで2016年、2019年の参院選における一票の格差をめぐる司法判断においては、中長期的には概ね格差3倍以内を基準とするものの、前回選挙と比較して是正への具体的な立法措置があった場合は格差が3倍を若干上回った場合でも合憲とする傾向が見られるようになった。2015年の是正以降さらなる合区は行われていないが、2018年7月18日には福井県選挙区との一票の格差が3倍を超えた埼玉県選挙区の2増を含む改正公職選挙法が成立している。しかし2022年7月10日に行われた第26回参議院議員通常選挙については、2022年10月14日に大阪高裁で、10月18日には東京高裁で違憲状態との判断が示された。2022年参院選は前回の2019年参院選以降是正が行われることなく実施され一票の格差が最大3.03倍となったことで、最近の最高裁の合憲判断の流れが変化するか否かが注目される。

## § 2. 人口動態と都道府県別定数配分

自由民主党内には合区自体への反対論が根強く、2015年に4県を2選挙区に統合する改正公職選挙法が成立した後はさらなる合区の議論が進まないのみならず、逆に既に成立した合区を解消しようとする動きが見られる。このような状況を鑑みれば、新たな合区を含む定数是正の実施は困難であろう。

これまでに人口の少ない方から四番目までの鳥取、島根、徳島、高知の4県が合区の対象となった。従って今後一票の格差が3倍を超える選挙区における定数増の必要が生じた場合、合区による定数減でそれを補うとすれば対象となるのは五番目に人口の少ない福井県である。しかし福井県と隣県との合区が困難であることは2015年に4県の合区が実現した際の国会質疑においても指摘されていた。福井県の隣県の中で最も人口の少ない石川県がまず合区の候補として考えられるが、石川県より人口の少ない県は10県程度存在する。それらの県よりも先に合区を求められるのは、石川県民としては受け入れ難いだろう。京都府ないしは岐阜県と合区して2人区とすることも考えられるが、いずれにせよ現在福井県選挙区から選出されている現職議員にとっては厳しい選挙戦となるため強い反対が予想される。したがって今後の定数是正は、2018年の埼玉県選挙区2増のように格差が3倍を超えた選挙区の増員のための措置となる可能性が高い。

そこで国立社会保障・人口問題研究所(2018)のコーホート要因法を用いた都道府県別人口の将来推計を基に、一票の格差を3倍以内に抑えるためには2045年までに何議席の定数増が必要になるかの予測を試算し表1に示した。コーホート要因法は、ある年の男女年齢別人口を基準として生残率、移動率、出生率、出生性比などを仮定して将来人口を推定する方法である。福井県の人口は2035年には約68万人まで減少すると推計されているが、2040年には山梨県の人口が福井県の人口を下回りさらに2045年には60万人を割り込むと推計されている。したがって2035年までは福井県、2040年以降は山梨県が一票の格差の計算の基準となる。

試算の結果、当面格差解消のための増員が必要となるのは東京、神奈川、宮城の3選挙区のみであることがわかった。多くの都府県と福井県、山梨県との一票の格差は次第に開いていく傾向が予測されるものの、上記の3選挙区以外で格差が3倍以上となり増員が必要となるのは2040年に東京でさらに2増、2045年に大阪と千葉での各2増のみである。また山梨県と隣県との合区を実施することが出来れば2040年前後に東京2増宮城2減を行うことによって、大阪千葉の増員を行わずに総定数が154のままでも、2045年まで全選挙区において一票の格差が3倍以内に止まると予測される。

結論として、合区解消のような最大格差を拡大する変更を持ち込まない限りは、2018年に埼玉県選挙区の2増のみを行ったように、当面は3都県における各2増のみで司法判断に対する最低限の対応が可能と予想されるため、定数増に対する世論の批判はあっても立法府にとってはこれが政治的に最も無難な選択肢となろう。

表1. 一票の格差が3倍を超えた選挙区を増員した場合の定数の変化

年	現行	2025	2030	2035	2040	2045
宮城県	2	4	4	4	4	4
千葉県	6	6	6	6	6	8
東京都	12	14	14	14	16	16
神奈川県	8	10	10	10	10	10
大阪府	8	8	8	8	8	10
その他	112	112	112	112	112	112
総数	148	154	154	154	156	160

### § 3. 人口動態と合区解消

前章で論じたように、今後人口移動による一票の格差の拡大の速度が鈍化すると予想されるため、合区の解消をしない限り現職議員が最も避けたいであろう選挙制度の抜本改革を免れる可能性が高い。しかし自由民主党内における合区への反対は根強く、敢えて一票の格差を拡大させるような措置が強行される可能性もある。自由民主党が公表している改憲四項目の一つとして挙げられている憲法47条の改正による合区解消の素案では「参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも1人を選挙すべきものとする事ができる」としており、このような選択を行うか否かは時の立法府の判断によるという建て付けにはなっているものの、恣意的に投票権の平等を損なう措置を可能にする内容を憲法に明記することは、国会議員を選ぶ選挙制度を当の国会議員自身が決定するという根本的な問題の弊害をさらに悪化させる恐れがある。

現在の合区解消をめぐる議論の最大の問題は、合区解消と投票権の平等の両立を模索することを最初から放棄して、安易に一票の格差を肯定する方向へ流れている点である。そもそもイギリスにおいて普通選挙の概念が生まれたのは、一票の格差が非常に大きな指名選挙区、腐敗選挙区などの存在が問題とされたことが発端となっている。合区解消などの大義名分の下で一票の格差が無視されることが常態化すれば制限選挙に繋がる危険性があり、普通選挙の根幹を揺るがしかねない。

そこでここでは合区を解消し、なおかつ一票の格差を3倍以内に抑えるためにどれくらい議員定数が必要になるかを同じく国立社会保障・人口問題研究所の都道別人口の将来推計を基に試算し表2に示した。むろん3倍の一票の格差を前提として定数配分を行うこと自体への批判もあろうが、その是非は別として立法府にとっては格差を3倍以内に抑えることが司法判断への対処という点においては一種の免罪符になり得よう。

試算の結果、2025年の段階で東京は9人区、神奈川と大阪は6人区、埼玉と愛知は5人区となり現在4選挙区ある3人区は全て4人区となる。現在の2人区の中では静岡県のみが3人区となり、新たに10の選挙区が2人区となる。その後は2045年にかけて計8議席の増員が必要になると予想される。この試算から合区を解消した上で一票の格差を3倍以内に抑えるためには、選挙区において50から60程度の定数増が必要であることがわかる。そのためには比例代表の定数を現行の半数以下に減員するか、あるいは批判の大きい調査研究広報滞在費を減額するなど参院議員に対する経費の総額を抑制する措置を講じて世論に対して参院議員の定数増に対する理解を求める必要がある。また仮に参院議員の総定数を現在のままとし、比例代表を廃止して選挙区に一本化した場合、最大格差は約2.3倍となる。このような選択肢も排除せず、合区解消の議論の対象とすべきであろう。

表 2. 合区を解消した場合に一票の格差を 3 倍以内にするために必要な定数

年	現行	2025	2030	2035	2040	2045	年	現行	2025	2030	2035	2040	2045
北海道	6	8	8	8	8	6	滋賀県	2	2	2	2	2	2
青森県	2	2	2	2	2	2	京都府	4	4	4	4	4	4
岩手県	2	2	2	2	2	2	大阪府	8	12	12	12	12	12
宮城県	2	4	4	4	4	4	兵庫県	6	8	8	8	8	8
秋田県	2	2	2	2	2	2	奈良県	2	2	2	2	2	2
山形県	2	2	2	2	2	2	和歌山県	2	2	2	2	2	2
福島県	2	4	4	4	4	2	鳥取県	2	2	2	2	2	2
茨城県	4	4	4	4	4	4	島根県		2	2	2	2	2
栃木県	2	4	4	4	4	4	岡山県	2	4	4	4	4	4
群馬県	2	4	4	4	4	4	広島県	4	4	4	4	4	4
埼玉県	8	10	10	10	10	10	山口県	2	2	2	2	2	2
千葉県	6	8	8	8	8	10	徳島県	2	2	2	2	2	2
東京都	12	18	18	20	20	22	高知県		2	2	2	2	2
神奈川県	8	12	12	12	14	14	香川県	2	2	2	2	2	2
新潟県	2	4	4	4	4	4	愛媛県	2	2	2	2	2	2
富山県	2	2	2	2	2	2	福岡県	6	8	8	8	8	8
石川県	2	2	2	2	2	2	佐賀県	2	2	2	2	2	2
福井県	2	2	2	2	2	2	長崎県	2	2	2	2	2	2
山梨県	2	2	2	2	2	2	熊本県	2	4	4	4	4	4
長野県	2	4	4	4	4	4	大分県	2	2	2	2	2	2
岐阜県	2	4	4	4	4	4	宮崎県	2	2	2	2	2	2
静岡県	4	6	6	6	6	6	鹿児島県	2	2	2	2	2	2
愛知県	8	10	10	10	10	12	沖縄県	2	2	2	2	4	4
三重県	2	4	4	4	4	4	総数	148	200	200	202	206	208

#### § 4. 終わりに

これまでの合区解消の議論には、以下のような論点が欠落していると思われる。

- 1) 合区解消は実際には人口の少ない地域への配慮ではなく人口の少ない県への配慮であり、人口の多い都道府県における人口の少ない地域、例えば北海道の道東道北や兵庫県の但馬地域などは逆に一票の格差によって参政権を縮小されている。
- 2) 現時点でも概ね衆院で2倍、参院で3倍までの一票の格差が司法によって事実上容認されており、これ以上の配慮は逆に人口の多い都道府県の住民に対する権利の侵害とも考えられる。
- 3) 鳥取県の中でも米子市を中心とする西伯地域は県庁所在地の鳥取都市圏との経済的、社会的な関係性が隣県の松江都市圏より必ずしも密接であるとは言えない。このような事例は多くの県において見られる現象であり、地理的な観点からもあくまで都道府県単位の選挙区に拘泥する必然性が乏しい。
- 4) 地域の代表としては各県に最低2人以上の衆院議員が存在しており、参院議員もまた都道府県の代表として位置づけることに、投票権の平等を敢えて犠牲にするほどの大義があるとは考え難い。
- 5) 都道府県の行政上の役割を重視して各都道府県に最低2人以上の参院議員が必要だとするならば、都道府県に準じる行政権限を持つ政令指定都市にも同様の措置があつて然るべきという議論も成立する。
- 6) 合区解消の方法論として比例代表の廃止ないしは定数削減の議論を回避している。
- 7) 文書通信交通滞在費（2022年に調査研究広報滞在費と改称）などを大幅に減額して議会運営経費の抑制に努めつつ参議院の定数増に対する世論の理解を求めるといった方策についても議論を回避している。
- 8) 野党などから提案された各選挙区において奇数定数を認める案についても本格的には検討されていない。

また合区解消議論において海外の事例、特に何十倍もの格差を容認しているアメリカ合衆国上院を例に挙げて我が国の参議院でも一票の格差を大幅に容認すべきという主張もあるが、これに対しても次のような反論が考えられる。

- 1) そもそもアメリカにおいても一票の格差によって上院議員選挙が共和党に非常に有利なものになっているという批判が存在する。カリフォルニア州では州分割によって上院議員を増やそうという運動もある。
- 2) 連邦制の中で独自の立法権限を持つアメリカ合衆国の州と戦前の官選知事時代の政府の下部組織としての性格を色濃く残した日本の都道府県を同列には論じられない。

3) アメリカ合衆国上院では改選時に全ての州で選挙が毎回実施されるわけではない。この点を参考にすれば我が国の参議院においても奇数定数の選挙区を設定することは可能であるが、合区解消を推進する立場からはこの点についての言及はあまり見られない。

総じて二院制における参院議員の構成について、地域の代表を主とすべきか業界や各種団体の代表を主とすべきか各政党の考え方が定まっているとは言い難いのが現状で、議論の動機として現職議員や政党の個別利害が先行している感が否めない。

これまでの司法判断や選挙制度改革の議論の流れからは、西岡案で示されたようなブロック制への移行が妥当と思われるが、参議院をあくまで都道府県の代表と位置づけるならば、別の選択肢として比例代表を廃止して選挙区に一本化し、衆院議員選挙の比例代表を全国単位に改めるか定数の一部を連用制で配分するといった措置により少数意見をより大きく反映させることで、幅広い民意の集約という役割は専ら衆議院側に委ねるという方策も考えられる。このような抜本的改革は政治的に困難であるため現職議員にとっては議論を回避したいのが現実であろうが、参議院を都道府県の代表と位置づけることを優先するならば、必然的にその他の部分での妥協が当事者である各政党や国会議員に求められることになる。

## 参考文献

- 日野貴之(2019)「地理学的視点から見た参院選挙制度」常葉大学教育学部紀要第39号 pp21-28
- 日野貴之(2020)「続・地理学的視点から見た参院選挙制度」常葉大学教育学部紀要第40号 pp275-279
- 堀田学(2017)「参議院の特殊性と選挙制度についての一考察 ―一票の格差と地域代表―」新島学園短期大学紀要第38号 pp1-16
- 国立社会保障・人口問題研究所(2018)「日本の地域別将来推計人口」人口問題研究資料第340号
- 小松由季(2015)「参議院選挙制度の見直しによる『合区』設置 ―公職選挙法の一部を改正する法律―」立法と調査No.368 pp3-15 参議院事務局企画調整室
- 渋谷秀樹(2011)「参議院議員定数配分について」立教法務研究4 pp1-25 立教大学