

一人一票と憲法



一人一票訴訟原告訴訟代理人 弁護士 平井 孝典

1. はじめに

(1)皆さんも、「一票の格差」「一人一票」という言葉をよく耳にするのではないだろうか。また、最高裁判所（最高裁）が1票の価値の不平等に対して違憲状態判決を出したというニュースを耳にすることもあるだろう。今年も、7月10日に行われた参議院議員通常選挙に対し、翌11日、全国14の高等裁判所（高裁）・高裁支部に選挙無効訴訟が一斉に提訴された。

(2)ところで、「一人一票」の問題というと、住んでいる地域によって、「1票の価値が異なることは不平等（住所による差別）だから憲法14条違反だ!」というように、平等・差別の問題と考えておられる方も多いのではないだろうか。もちろん、そのような考えも決して間違いではない。

しかし今回は、「一人一票訴訟」において原告が主張している本質について、平等論を超えて国民主権論から考察していきたい。このように、本稿は、平等論からの考察ではないという観点から、一票の「格差」という言葉をあえて使わず、「一人一票」という言葉を使うこととする。

(3)本稿におけるキーワードは、「国民主権なのに少数決」「違憲状態国会議員が憲法改正をしようとしている」「違憲状態を解消する方法は、憲法を改正してしまえばよい?」の3つである。これら3つのキーワードの意味を少しでも共有することができれば幸いである。

(4)一人一票の考察をする前提として、ぜひ皆さん自身の一票の価値を把握していただきたい。「一人一票実現国民会議」のホームページから居住地（市区町村）を選択していただければ、簡単にご自身

の一票の価値を知ることができる。自らの一票の価値が1.00票だと信じていた方々にとっては、衝撃的な結果が出るのではないかと思う。

2. 選挙と国民主権

(1)日本国憲法は、前文の第1文において「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、…ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」（注：傍点は筆者が付した。以下同じ）と規定している。また、1条（以下条文番号のみ示しているものは、日本国憲法の条文番号を指す）では、「…主権の存する日本国民の総意に基づく」と規定している。これら2つの条文は、国民主権を明示している。ここでいう「国民主権」とは、国の在り方を最終的に決定するのは、国民であるという意味である。

(2)しかし、約1億2692万人の日本国民が、一堂に会して、国の政策等を定めることは不可能である。それでは、憲法は、どのようにして「国民が国の在り方を最終的に決める」という国民主権を実現しようとしているのであろうか。

憲法は、上記のように、前文の第1文に「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」と規定している。要するに、国民は、選挙で自らの代表者（国会議員）を選び、国会議員が国会において政策を決定することで国民主権を実現するという形を採用したのである。

また、国会議員を構成員とする国会が内閣総理大臣を指名し（6条1項、67条）、内閣総理大臣が他の国務大臣を任命して（68条1項）内閣が組閣される。そして、内閣が最高裁判所長官を指名

し（6条2項）、他の裁判官を任命する（79条1項、80条本文前段）。要するに、憲法は、国会（立法権・41条）、内閣（行政権・65条）、裁判所（司法権・76条1項）という国家権力の担い手に対し、国民→選挙→国会議員（国会・立法権）→内閣総理大臣→他の国务大臣（内閣・行政権）→裁判官（裁判所・司法権）という形をとることで、国民が国家権力を行使しているという形を維持し、国民主権を実現しようとしているのである。

このような制度を採用する以上、入口である選挙が正当なものでなければ、その後、どれだけ審議が尽くされたとしても、もはや国民主権は実現できていないことになる。

したがって、「国民主権を実現している」というためには、入口である選挙が正当でなければならない（上記のように、憲法は前文に「正当に選挙された」と規定している）。

3. 国民主権なのに少数決

(1)それでは、どのような選挙であれば正当な選挙といえるのであろうか。

56条2項は、「両議院の議員は、…出席議員の過半数でこれを決し」と規定する。上記の前文第1文の「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、…主権が国民に存することを宣言し」と合わせて読むと、国民が国会議員を通じて過半数（すなわち、多数決）で国の政策等を決めていくことで国民主権を実現することを憲法は求めているといえる。換言すると、国民の過半数が国会議員の過半数を選出できるような選挙であってはじめて正当な選挙といえる（仮に、国民の少数が国会議員の過半数を選出する選挙ということになれば、国民の数に関係なく国会議員の多数が国の在り方を決めるということになってしまい、「国民主権」ではなく、「国会議員主権」となってしまう。もちろん、憲法は上記のとおり「国民主権」を規定しているのであって、「国会議員主権」は憲法違反であることは明らかである）。

(2)総務省の選挙関連資料によると、2015年9月2日時点での全登録有権者数は、1億0410万6821人である。1億0410万6821人の過半数は、5205万

3411人である。また、2016年7月10日に行われた参議院議員通常選挙は、146人の選挙区選出議員が選出された。このうち過半数（74人）の議員は、上記全登録有権者の中の4179万4244人から選出され、半数未満（72人）の議員は、上記全登録有権者の中の6231万2577人から選出されたことになる。

ここで「おや?」と置いていただけるであろうか。2016年7月10日の参議院議員通常選挙は、全登録有権者の約40%（4179万4244人÷1億0410万6821人×100）が国会議員（選挙区選出）の過半数（74人）を選出し、全登録有権者の約60%（6231万2577人÷1億0410万6821人×100）が国会議員（選挙区選出）の半数未満（72人）しか選出できない選挙だったのである。

このような、国民の過半数が国会議員の過半数を選出できない選挙は、上記から明らかなおおり「国民主権」を実現するための正当な選挙とは到底いえない。

(3)では、なぜこのような、国民の過半数が国会議員の過半数を選出できない選挙となってしまうのであろうか。

その理由は、現在、この国で行われている選挙が人口比例・一人一票選挙ではないからである。例えば、全国で最も投票価値の高い福井県の人の1票を1.00票とすると、全国で最も投票価値の低い埼玉県の人々の1票は0.33票しかないことになる。すなわち、埼玉県の人々は、自らと同じ意見の人を3人集めて、やっと福井県の1人の選挙権の価値と同等になる。他の例を挙げると、ある学校で、体育祭を開催するか否かを決めることになったとしよう（決定方法は、各組の学級委員による投票を行い、その多数決で決める）。この学校には、50人のA組、20人のB組およびC組の合計3組があったとする。A組の人は全員が体育祭開催に賛成し、B組およびC組の人は全員が体育祭開催に反対したと仮定する。この場合、全校生徒の約56%（50人÷90人×100）が体育祭開催に賛成し、他方、全校生徒の約44%（40人÷90人×100）が体育祭開催に反対ということになる。それでは、学級委員による投票結果はどうなるか。説明するまでもなく、体育祭開催賛成が1票、反対が2票で、体育祭は開催されないことに決まるだろう。すなわち、全

校生徒の多数派（過半数）の意見が否決され、少数派の意見が可決されるのである。これでも多数決といえるのだろうか。これと同じ現象が国政においても起きているのである。

上記のとおり、憲法は、「国民主権」を規定しているのであって、「国会議員主権」を規定しているのではない（国会議員主権は、憲法違反である）。そして、憲法は、国民主権を実現する方法として、国民が国会議員の過半数を通じて国の政策を決めていくという形を採用し、そのための入口として、正当な選挙を求めている。そうすると、国民の過半数が国会議員の過半数を選出できない選挙は、憲法が求める国民主権に反する選挙となってしまうのである。そして、国民の過半数が国会議員の過半数を選出できる選挙というのは、人口比例・一人一票選挙のみなのである。

したがって、憲法は、人口比例・一人一票選挙を求めているといえる。人口比例・一人一票でない選挙は、国民の少数が国会議員の過半数を選出し、国の在り方を決めていく選挙（すなわち、少数決の制度）なのである（図）。

(4)昨今、わが国においては、TPP、安保法制等、国の在り方にかかわり国論を二分する事項の多く

が国会において議論されている。主権者ではない国会の決定が国の在り方を決めることの正統性は、国会が国民の代表であり、国民が決めたことと同視できるからに他ならない。

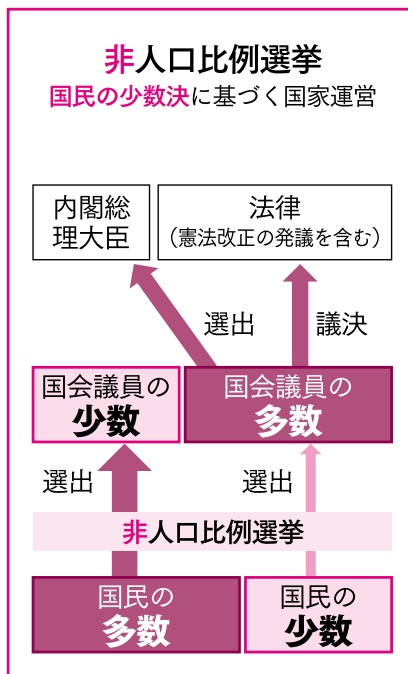
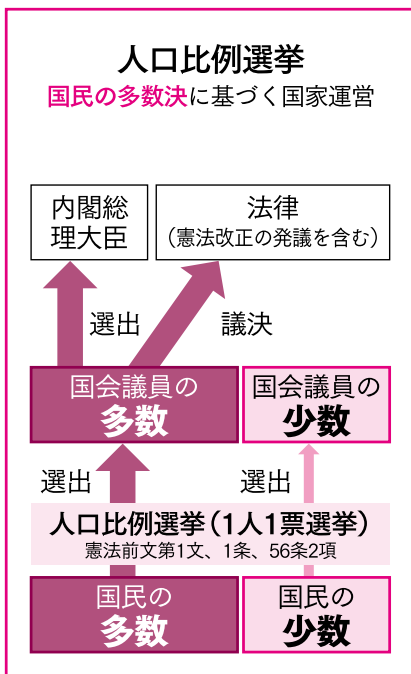
しかし、このように国論を二分する事項につき、国民の少数が選出した国会議員が決定しているのである。このように、国の在り方を決めるのが国民の少数から選ばれた代表（すなわち、少数決）であることを正当化する根拠は、国民主権では説明できないのである。

4. 違憲状態国会議員が憲法を改正しようとしている

(1)99条は、天皇又は摂政及び内閣総理大臣、国会議員、裁判官、その他の公務員に対し、憲法を尊重し擁護する義務を規定している。他方、96条1項は、両議院の国会議員の3分の2以上の賛成により国会が憲法改正を発議できる旨規定している。すなわち、96条1項は、本来、国会議員が憲法を尊重し、擁護することを義務付けられているにもかかわらず、全国民の代表（43条1項）であることから、憲法改正の発議ができるという例外を定めて

いるのである。そうであるならば、憲法改正の発議ができるのは、正当な選挙によって選ばれた全国民の代表たる「国会議員」であることが必要である。

しかし、上記のとおり、憲法は、国民→選挙→国会議員（国会・立法権）→内閣総理大臣→他の内閣総理大臣（内閣・行政権）→裁判官（裁判所・司法権）という形を採用することで、国民が国家権力を行使し、国の在り方を最終的に決定するという国民主権を実現しようとする。



そうすると、入口である選挙が憲法に反するのであれば、その後続く国会議員、国会、内閣総理大臣、他の国务大臣、内閣、裁判官、裁判所による国家権力の行使もすべて正統性がないことになってしまうのである。

(2)上記の通り、憲法前文第1文は、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」と規定している。また、56条2項は、「両議院の議事は、…出席議員の過半数でこれを決し」と規定している。さらに、43条1項は、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と規定している。これらの規定からすると、憲法の定める「国会議員」とは、正当な選挙によって国民から選出された全国民を代表する者となり、「国会」とは、上記の意味の「国会議員」を構成員とする国の機関ということになるはずである。この意味の「国会」にのみ、立法権の行使が許されるのである(41条)。

(3)ところで、最高裁は、2011年(衆議院議員選挙について)、2012年(参議院議員選挙について)、2013年(衆議院議員選挙について)、2014年(参議院議員選挙について)、2015年(参議院議員選挙について)のいずれも、選挙における投票価値の不平等は憲法に反する状態であったとの判断を示した。国民主権を実現するための入口である選挙が、憲法に反する状態であるならば、それによって選ばれる国会議員も憲法に反する状態(違憲状態)であるし、そのような違憲状態の国会議員を構成員とする国会も違憲状態であろう。すなわち、現在、国会議員を名乗る人たちは、憲法の規定する上記の「国会議員」ではなく、したがって、そのような違憲状態国会議員を構成員とする国会は、憲法の規定する上記の「国会」ではないのである。

(4)上記のとおり、憲法は、正当な選挙によって選出された全国民の代表である「国会議員」を構成員とする「国会」にのみ立法権を与え、憲法改正の発議を認めている。そうすると、憲法に反する状態の選挙で選ばれた違憲状態の国会議員と、この者たちを構成員とする国会には、立法権も憲法改正の発議権も認められない。

それにもかかわらず、違憲状態国会議員が憲法を改正しようとする動きがあるのである。

5. 違憲状態を解消する方法は、憲法を改正してしまえばよい？

これまで最高裁は、都道府県を選挙区の単位としなければならない憲法上の要請はなく、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、投票価値の不平等状態が続いているため、これを解消しなければならないとの判断を示し、国会に対し、都道府県を選挙区の単位として固定することをやめ、違憲状態を解消するよう何度も求めている。

ところで、自民党の憲法改正草案には、47条に「各選挙区は、人口を基本とし、行政区画、地勢等を総合的に勘案して定めなければならない」との規定がある。そして、当該条文についての自民党のコメントには「これは最近、一票の格差について違憲状態にあるとの最高裁判所の判決が続いていることに鑑み、選挙区は、単に人口のみによって決められるものではないことを、明示したものです」とある。すなわち、最高裁が、都道府県を選挙区の単位とする憲法上の要請がないことから、都道府県を選挙区の単位として固定することをやめることを求めたのに対し、自民党改憲草案は、行政区画(すなわち都道府県)等を勘案して選挙区を定めなければならないという規定を置いているのである。最高裁が、現在の選挙は都道府県を選挙区に固定しており違憲状態であると判断しているのに対して、それならば、都道府県を選挙区の単位とすることを憲法に規定してしまえば憲法違反ではなくなるとしたのである。

このようなことが違憲状態国会議員によってなされることは、憲法の大きな危機といえるであろう。

6. 地方の利益が害される？

一人一票の選挙が実現すると、地方の利益が害されるとの意見が必ずといってよいほど聞かれる。しかし、一人一票の選挙の実現と、地方の利益とは無関係である。紙面の関係から詳細は割愛するが、例えば、私の出身である京都府とその隣の奈良県、「3・11」で大きな被害を受けた福島県とでは、人口が多い順に、京都府(総務省の選挙開

連資料によると、2015年9月2日時点の有権者数は208万8383人)、福島県(同160万7908人)、奈良県(同114万0129人)である。他方、1票の価値については、福井県の人1票を1.00票とした場合、価値の高い順に京都府(同時点で0.62票)、奈良県(同0.57票)、福島県(同0.40票)となる。すなわち、人口の多さと1票の価値は何ら関係性を有していないのである(なお、全都道府県の中では、投票価値が低い順に、埼玉県〔同時点の有権者数593万3788人。同時点で福井県の人1票を1.00票とした場合0.33票〕、新潟県〔同192万5565人。同0.33票〕、宮城県〔同190万7518人。同0.34票〕となる)。

7. おわりに

これまで考察してきたとおり、一人一票の問題は、単なる平等・差別の問題にとどまらず、国民主権という国の在り方の正統性が問題になる事柄といえる。

皆さんの、一人一票と憲法との関係、一人一票の重要性についての理解に本稿が少しでも助けとなれば幸いです。

本稿の内容に間違いや問題がある場合には、その責任はすべて筆者個人にあることを申し添え、本稿の締めとさせていただきます。



定価 120円

全日本民医連 憲法学習パンフレット

ココロやさしき 日本の憲法

「武器は持ちません」「戦争はしません」「人間を何よりも大切に」
60年前、こんなルールを掲げて生まれ変わった国があります。
それが日本、そして日本国憲法、それは世界の人々の希望!

憲法改悪がねらわれている今、「守ろう9条、生かそう25条」を合い言葉に、
全職員の憲法学習をすすめましょう。

学習資料として
積極的にご活用ください。

NO WAR!

YES KENPOU!

(株)保健医療研究所

〒113-0034 東京都文京区湯島2-4-4平和と労働センター8F
TEL 03-5842-5656 / FAX 03-5842-5657