

一票から二国へ

# 「一票の格差」問題の本質は、地方格差にあり

西川一誠

福井県知事

いま政治に国土の視点が不可欠

人口・都市集中・選挙

国全体の人口減少が続く中、自治体の消滅可能性が話題になっている。では、わが国の人口危機の根源は一体何か。国民の生活意識の変化も影響しているであろうが、高度成長期から今なお続く都市集中、しかも大都市での

近年、国政選挙のたびに一票の投票格差が問題視され、一部では熱のこもった運動も見られる。各地で訴訟が起き、違憲状態だとする判決も出ている。しかし、メディアは立法と司法の対立ととらえるのみで、取り上げ方がいささか単純に過ぎるよう思う。

衆議院を例に定数(次回衆院選から四七五人)の長期変動を見てみよう。一九六三年と現在を比べるとはつきりするが、三大都市圏(一八都府県)ではその間に定数が六三人増え、地方圏(二九道県)では五五人減った。政府の人口推計を基に、その先を試算すると、今後二五年で地方圏の定数はさらに二八人減る。地方は都合約八〇年間に、代議士を毎年一人ずつ失い、また失っていく計算である。そしていよいよ参議院にも問題が及び、県域を越えた合区論までもが浮上してきた。

国土政策や人口問題の将来は政治に深く関係しており、最終的には国会で議論されるべきものである。しかし残

念なこと、その国会の姿を決める選挙制度は、人口と定数のジレンマに陥っているのである。

問題の所在が見えにくいので、少し範囲を狭めて見てみよう。いま東京都議会の定数は二二七人、そのうち世界遺産の小笠原諸島から、昨年豪雨で被害を受けた伊豆大島まで、南北約一〇〇キロメートル、東西約二五〇キロメートルの島嶼部を代表する議員は、たった一人なのである。それでも他選挙区と比べ域内の有権者数は少ない。人数合わせのために、「本土」の選挙区と合区をすべきだろうか。そうすると島々のニーズは誰が反映するのか。人数だけの定数配分では、民主主義の希薄化をまねく恐れさえある。

こうした人口・地域・政治の複層的な問題構造の下で、人の数に表面的に選挙定数を合わせる形式主義に陥れば、人口の集中した地域の政治力がますます強まる結果となる。そしてそのことが都市の発言力をさらに強め、資金と

クやロンドンの都市圏域は言うに及ばず、気候の制約から南部に人口が集まる北欧のコペンハーゲンやオスロの首都圏(約二〇%)をも超えている。

長期デフレに陥ってからのわが国はいよいよ市場原理のベクトルに偏り、成り行きまかせの競争放任と集中志向の国土政策となった。東京はまるで自然そのもののような引力によって、地方から多くの人口を引き寄せ、地方の生産力を消耗させてきた。

このように、国土と人の配置において著しい不均衡をつくりだしながら、わが国にはその根本を修正する政治努力が欠けてきたことにより、国土の安全管理はおろか人口の再生産までもがかなわぬ事態となった。人口は逆に政治に向かつて、あるいは選挙に対して、無言の圧力を加え始めている。

一票の格差問題の悪循環

本稿は「一票の格差」問題とその解決策を考えるのが目的である。

人を大都市に引き込み、国民と国土のアンバランスを拡大するという絶えざる「悪循環」を生む。

一票の格差の本質は、地域の格差である

格差の本質と思考の転換

さて参議院では、今年四月二十五日に「選挙制度協議会」が選挙制度改革に関する座長案を公表し、その後、修正案も示されている。以下、一票の格差問題の解決の好例となる参議院議員選挙を取り上げ、その方向を論じたい。

この座長案は、参議院の地方区の一票の格差を正すため、府県の合区により定数を減らし、これを都市に増配分して、定数格差を二倍以下にする考えである。この背景には、平成二十二年七月実施の参院選挙が違憲状態にある(選挙そのものは有効)とする最高裁の判決(二十四年十月)がある。

より適切な民意の反映が可能とな

るより、単に一部の選挙区の定数を増減することとせざらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある。

この文言により、選挙区の合区を示唆する判決と受けとめられたのである。しかし「一票の格差」とは、そもそも何の不平等を論じているのか。その本質を考えなくてはならない。

結論を言えば、一般に言われている「一票の格差」は、選挙区間の定数の多少を個人の権利の格差問題にして、それだけを限定的に論じているに過ぎない。本来は地域間の格差、現実には地方格差であることが、個人レベルの権利の抽象的な比較に還元され、選挙人の権利に不平等があるという主張に

的な結び付き、地域住民の住民感情等からかけ離れた選挙区割りとなり、政治的にまとまりを構成する住民の意思を反映させる機能が果たされなくなるとおそれがある。

選挙区は有権者を適当に割り振る単なる区域ではない。政治の基盤となるものであり、そこには政治を支える実質がある。地域の持つ政治的な意味に思いを致すことなく、票の平等だけを基準に選挙区を無原則に合わせたり、細分化したりすることは、選挙への信頼のみならず政治そのものの根拠を崩すことにつながる。

そこで、他の国々の選挙制度では地域と選挙定数の関係をどのように解決しているのかを見ておこう。

### 諸外国は柔軟で 実際の解決をしている

一つのまとまった国土の上に、人口が同質均等に分布している国は稀有で

なっているのである。

今や定数の問題は、単なる十八世紀型の基本的人権の文脈のみで考えるテーマではない。二十一世紀型の人口問題、つまりあるべき国家の統治問題として扱う思考の転換が要するのだ。

「一票の格差」問題の本質は、人口差の拡大がもはや限界に達した現在、「地方格差」問題に移行しているのである。既存の制度の内に留まって人権の平等を論じているだけでは自己矛盾の答えしか得られない。制度の外に踏み出した、人口や国土に視点を置く政治の知恵とより根本的な新しい解決法が問われているのである。

### 選挙区の区分けの意味

有権者はいつも一票で一人の政治家を選んでいく。よく考えてみれば分かることだが、一人ひとりの投票それ自体からは、格差の観念は生まれてこない。選挙を地域に分けて行うことで初めて、選挙集団の人数に大小が表れ、

ある。人口と選挙定数のアンバランスは、世界に共通した現象である。

諸外国における人口と定数の関係は、われわれの想像以上に多様である。以下おもに各国の上院（参議院に相当）の制度を比較する。

### 地域代表の米国型、安定優先の大陸型

まず、人口よりも地域を重視する「地域代表型」の選挙制度がある。アメリカ合衆国はこのタイプの代表である。人口規模にかかわらず五〇の州が各二人の上院議員を連邦議会に送る。単純に一票の格差を求めると、人口最大のカリフォルニア州と最小のワイオミング州では最大約一対七〇になる。

アメリカは連邦国家であり、単一国家とは異なる点もあるので、フランスやイタリアの状況を見てみよう。仏・伊は、一票の格差よりも政治の安定と秩序を重視する「地域配慮型」である。

フランスの上院議員は、国内外の県等を一〇七の選挙区として間接選挙に

そこから一票の格差という現象が生まれるのである。結局、格差が生じるのは全国をいくつかに切り分ける選挙区分を前提とするからである。

したがって次に、選挙にはなぜ区分けがあるのか、これがなぜ必要なのか、それがどのように機能しているのかを見なければならぬ。

選挙区とは、一つの「政治的活動」の単位であり、国民の政治的な経験が展開される場である。選挙区は場所を超えた実体であり、単なる便宜的な数合わせのための区域ではない。

上に見た平成二十四年の最高裁の判決では、例示ながら合区に触れているのであるが、一方で平成十六年の判決では、五人の裁判官が補足意見として概略次のように述べている。

（参議院選挙の）都道府県単位の選挙区を合区又は分区分して新たな選挙区とした場合には、地域社会の歴史的成り立ちや政治的、経済的、社会

より選ばれる。植民地に由来する人口の少ない海外県があるため、一票の格差は二対四〇である。国内県に限っても一対四である。これには批判もあり定数配分の憲法訴訟もあるが、フランス憲法院はこれを合憲としている。人口規模の小さな自治体に対する配慮は、アフアーマティブ・アクション（不利な条件の是正措置）の一種と考えられているからだ。また、格差是正は総定数を増やす方法で行う慣行であり、少数者への配慮が感じられる。

イタリア上院選挙にはプレミアム制という特徴がある。州ごとに最大の得票を得た政党に、その州の定数の五五％の議席が与えられる仕組みである。ここでは、候補者と一票の結びつきが失われており、一票の格差を厳密に議論する意味は消えてしまう。多党分立のイタリアは、政治の安定を重視するのである。

米欧の制度からは、選挙制度には様々な歴史的、政治的な要因があるこ

とが理解される。そして、選挙定数は人口だけで処理できるような単純なものではなく、実際にも人口基準だけで考えられてはいないことが分かる。

### 面積考慮の北政型

人口だけでなく面積を勘案して、議員定数を決める国々がある。デンマークやノルウェーは「人口・面積型」である。面積が広い「地方」では政治活動に労力がかかり、政治課題も多様化するから、地方考慮型と言ってよいだろう。どちらも憲法上に人口密度の考慮規定がある。

ノルウェーにおいて、人口六〇万人のオスロ島の定数は一九人、人口七万人の最北のフィンマルク県は五人である。人口比は八倍を超えるが、憲法上の面積による定数の補正のため、表面上の格差は二・三倍と、日本の衆議院とほぼ同じレベルである。

しかし結果が同じであっても、格差が憲法上の実質的な平等として承認さず着目すれば、一票の格差は論じられている数値よりも小さい。座長案では二府県を合区の対象としているが、投票者数を基準にすれば合区対象は一八府県に減る。

定数に用いる基準としては、人口・有権者数・投票者数がありうる。現にドイツのように投票者数を基準としている国もある。投票者数を基準とした定数配分は、有権者の投票促進や政治活動の活潑化につながることを期待される。去る六月に21世紀政策研究所は投票者数を基準とする選挙制度改革の提言（研究主幹・小林良彰慶應義塾大学教授）を行った。衆・参両院の改革の前提として、真っ先に検討すべきだ。

### 隠れた格差

第二の問題は、比例区における都市と地方の地域間格差である。参議院比例区の当選者九六人（平成二十二年・二十五年選挙）を、その居住地によって都市エリア（都と政令市のある府県

れているのか、それとも不平等として国政上の不安定要因となるかには、大きな違いがある。

日本はこれらの国に比べて、きわめて形式主義である。わが国では投票の形式的平等の徹底こそが民主主義の根幹と考えられているようだ。しかし、そのような考えに留まるだけでは、政治の浅慮と言わなければならない。他の国における領土の統一重視、政治的安定の確保の問題は、日本においては都市と地方の著しいアンバランス、究極としての人口の減少という要解決の課題として表れている。

衆・参両院の格差是正の議論においては、政府の掲げる「地方創生」を進める上でも、ぜひ他国との制度比較をして、その工夫を参考にすべきだ。

### 参議院選挙の二つの問題

現在の合区案は、一票の格差の算術的な解消にはなっても、国の政治にとって良策であるとは言えない。最高裁から北海道と新潟を除いた二四都府県と地方エリア（残り三三道県）に分けた場合、選出は大きく都市エリアに偏っている。人口の六割を占める都市エリアの選出議員は七割を超えている（六九人）。とくに東京都に限れば人口一割のところに議員数はほぼ三割（二六人）を占め、人口比よりも一六人も多い。一方で地方の山形、福井、鳥取高知など一八県では、一人の議員も選ばれていない。比例区内の「隠れた格差」である。

比例区には政党の名簿登載という手続きが介在し、選挙区と同列には論じられないという意見もある。しかし、選挙区の格差も比例区の格差も、制度が生む格差の点では同じである。後者は見えないだけにより問題であり、後述するように修正されるべきであろう。

### 参議院選挙についての改革案

参議院を地域代表の府に  
一票の格差の問題は、それぞれの地

判所の判決は考慮されねばならないが、参議院の選挙制度にはどのような改革がぞまじいのであろうか。

現行の参議院選挙は、周知のように都道府県単位の選挙区選挙（一四六人と全国一区の比例区選挙（九六人））からなる。三年ごとに半数が改選となり、比例区では、候補者名と政党名のどちらを書いてもよい。

この参議院の制度に関しては大きく二つの点に留意しなければならない。

### 低い投票率

第一は参議院選挙だけの問題ではないのだが、まず長期的な傾向となっている投票率の低下である。平成二十五年参議院選挙では五二・六％、およそ半数の有権者が投票に行っていない。

投票率は政治状況にも影響されるが、一般に地方は高く都市部が低い、高齢者は高く若者が低い。とりわけ二十代の投票率は三〇％台に過ぎない。

有権者数ではなく実際の投票者数に

域が何人の政治家を選出すべきかという地域間のバランスとして論ずべきものである。国民を頭数とみなす基準とするのではなく、地域としての自治体の単位を重視すべきである。そうしなければ前述のとおり地域衰退、人口減少、国土の不均衡がますますひどくなる。

わが国に必要なものは、半世紀ないし一世紀後を見通した国土・人口政策である。すでに述べた日本の人口問題の深刻さや地域政策の貧弱さを考えるなら、この政策に責任を持つ地域代表の府が必要である。最終的には参議院がその役割を担うべきであり、参議院の改革に「一票の格差」を解決するカギがあると考えられる。

小選挙区制の下に強い政権をつくり、内外の課題に迅速に対応する参議院、都道府県を基盤に地域代表として人口や地方の問題に取り組み政党色の薄い参議院、という性格づけによって二院制が活きることになる。これを中期

的な課題とすべきであろう。

以下、法律改正によって可能な二つの具体的改革から、実現プロセスを始めることを提案したい。

#### 比例区から選挙区へ定数配分

参議院の地域代表性の強化が重要である。参議院の選挙区の定数割合は、少なくとも現行の衆議院における小選挙区の割合（六割程度）を上回るべきであり、かつ都道府県ごとの選挙区を維持すべきだ。

仮に比例区から二〇人程度定数（六年間の定数）を減らし、格差が大きい都市の選挙区に増配分する。そうすると合区県は不要となり、格差は北欧並み、修正案にもある三倍を下回る。選挙区の定数は一七〇人前後になり、議席に占める割合は約七割になる。

具体的には、北海道、埼玉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、大阪、兵庫などの定数が増えることになろう。

都市部の選出議員が多い比例区の定数

的にはつながりの薄い言わば「仮の地域」での投票となり、棄権が増える結果となっている。また住民票を移さない場合でも、投票のため、わざわざふるさとに戻ることはふつうしない。東京の二十代の投票率は三〇％台であるが、住民票と投票地を自動的に結びつける現行制度が原因となっていると思われる。

ふるさと投票制度は、このような都合をなくす制度である。具体的には、現在行われている不在者投票制度を拡張するだけでよい。

現行の不在者投票制度とは、たとえば東京に赴任中の者（住民票は家族のいる福井）が、事前に申し出て福井から投票用紙の送付を受け、東京で投票し、その投票は福井に送られ一票となる仕組みである（現在二〇万人を超える実績がある）。

「ふるさと投票」は、住民票は逆に都会にある者が、故郷の選挙区に投票する方法である。つまり不在者投票とは

を都市の選挙区に移すのであり、現状の大きな変更はない。

#### 比例区を都市区と地方区に分ける

その上で、現行の全国一区の比例区を、都市比例区と地方比例区に大括りに二分する。これによって前述の都市と地方の「隠れた格差」が是正され、地域代表の府としての参議院の姿がさらに明瞭になる。

前述の都市エリア一四都府県を「都市比例区」、それ以外の三三都府県を「地方比例区」にして、七〇人ほどの定数（九六人から上案の二〇人前後を引いた数）を仮に配分したとする。投票者数を基準に計算すれば、地方区の定数は三〇人前後、都市区は四〇人前後になり、選出議員ゼロの県が一八もある現状は改善されるはずだ。

この比例区への二つの改革を行うことにより、選挙区における一票の格差、比例区における都市・地方間の格差の双方が解決する。都市エリアと地方エ

異なり、登録を行って住民票のない選挙区に投票する仕組みである。本人の申請によって、本籍地や両親家族の生活本拠地（どこでもよい制度にはしない）を、投票帰属地として選択できるようにし、一回の登録の有効期間を五〜一〇年程度とする。

ふるさと投票には、本題の一票の格差解消にどの程度効果があるのか。頭の体操として、本籍地人口の統計をもとに参議院選挙区の定数を算定し直すと、鹿児島県や群馬県など地方の定数が合計で四人増え、埼玉県や神奈川県など都市の定数は四人減る。マクロでは、都市から地方に定数が動くのである（これを参議院に当てはめるならば、五減案は不要となる）。

この考え方は荒唐無稽なものではない。選挙発祥の地ギリシアでは本籍地投票が原則であり、選挙のたびに大勢の有権者が「故郷帰り投票」のため帰省する。その面白く賑やかな様子は、村上春樹のギリシア滞在記『遠い太

リア、それぞれの区域から選ばれた議員の切磋と討論を通して、都市と地方の課題、人口減少問題、エネルギー政策や国土政策の議論が活発化し、定数は正の無益なくり返しからも脱却できる。

#### ふるさと投票制度の導入

この参議院の比例区改革に加えて、全く新しい視点の「ふるさと投票制度」を提案したい。

有権者が住所地ではなく本籍地や家族在居の生活本拠地で選挙ができるようにする案である。投票率の低下傾向と地方に対する一票の格差批判の両方の是正に役立つものである。

たとえば福井県では、高校の卒業生が毎年三〇〇〇人ずつ都会に出ていく。一〇年で三万人である。このように東京には全国から毎年約七万人の大学生等が流入しており、一〇年では七〇万人、加えて多くの単身赴任者もいる。彼らが大都市に移転した場合、政治

鼓」にも描かれている。

ふるさと投票では、そのために故郷に帰る必要はないが、選挙を機会にふるさとを思い、愛着やつながりのある町の政治について考えることになる。改めて言うなら、「一票の格差」をどう解決するかは、わが国の人口や国土の将来に深く関わる政治上の重要な問いである。いま国会の衆・参両院において定数は正の議論が行われる機会をとらえ、本当はそれが地方格差の問題であり、人口問題につながるテーマであること、参議院の改革を通じた解決が実際的であることを国民全体で共有し、その土台の上に立って知恵を集めて改革を進めるべきである。

にしかわいっせい 一九四五年福井県生まれ。京都大学法学部卒業後、自治省入省。福井県副知事を経て二〇〇三年、福井県知事に当選。現在三期目。「ふるさと納税」の提唱者。地方の「三原知事をつくる」「ふるさと知事ネットワーク」世話役を務める。