

# 日本之選舉平等的保障與 「議員定數不均衡」問題

蘇俊斌\*

## 《本文摘要》

選舉平等的保障，一直被視為是現代民主的基本原則。在日本，則被規範於憲法之中。不過日本憲法並非只有保障一人一票而已，它還要求在政治過程中平等之實現，而此問題被稱之為「議員定數不均衡」問題。特別是在二次世界大戰後之工業化，導致了都市人口增加，因而區域人口分配變得很不平均。為此所造成的各選區選票價值差距的問題，形成了一項重要的憲法議題。自從 1960 年代起，此一問題也被多次地訴諸法院，而日本最高法院也針對參眾兩議院及地方議會分別作出了判決。本論文便是針對這些司法判決，試著從憲法的觀點去探討此一「議員定數不均衡」的問題。

關鍵詞：選舉、平等、違憲審查、議員定數不均衡問題

---

\* 中國文化大學行政管理系助理教授。E-Mail:sjb@faculty.pcca.edu.tw。

## 壹、前言

平等權的保障，乃是現代憲法所保障的基本人權之一。尤其是選舉的平等，更是被視為選舉的基本原則之一。所以如我國憲法，除了在第7條有概括的平等權保障外，更在第129條規定，各項選舉該以普通、平等、直接及無記名方式行之。不過民主國家的選舉平等，不只要求形式上的一人一票，更被要求各票在實質上等值，而此一問題在日本便被稱為「議員定數不均衡」問題。

此一「議員定數不均衡」問題，由於在我國是由憲法直接明定立委人數（修正第4條）的分配原則，所以在某些情況（各縣市一席之保障）下，就算某些地區選出的立委所代表的人口數遠低於另一地區的立委所代表的人口數，也不至於產生違憲問題，因而此一問題在國內學界也少有議論。<sup>1</sup>但是在日本，卻因為議席分配全是由法律定之（憲法47條），<sup>2</sup> 所以其調整速度若遠不如各地區人口增減速度的話，便會產生各地區議員代表人口數相距過大而違反選舉平等保障的憲法問題。為此，不管針對眾議院、參議院，甚至地方議會，也提起了不少訴訟，日本最高法院因而也做了不少判決，並且行使了違憲審查權<sup>3</sup>以審視是否違反憲法對平等權的保障，而在學界及政界為此也引起不少的爭議。

另外一方面，由於日本眾議院也如同我國的立法院選舉般，在1990年代將中選舉區改為「小選舉區比例代表並立制」，其產生的效果及爭議引起了我國學界的廣泛注意，所以有不少我國的學者也針對日本的選舉進行相關研究、發表。<sup>4</sup> 不過本文並不針對日本的

<sup>1</sup> 不過憲法行為本身，若是存在著重大明顯瑕疵，亦有可能被宣告違憲無效（大法官釋字499號，2000年3月24日）。而當第2008年7屆立委選後，在野黨比執政黨雖然只多出15%的選票，卻在區域及原住民議席上高達4.7倍（自由時報2008年1月13日A3版），立即引起了憲法爭議。雖然小選區本來就無法如中大選區般忠實地將選票反應在席次上，可是問題是當議席分配及選區劃分偏差時，這種問題會更嚴重。

<sup>2</sup> 選區、投票的方法，以及其他兩院議員的選舉相關事項，由法律定之。

<sup>3</sup> 違憲審查制度主要是來自美國聯邦最高法院的 *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137 (1803) 案。由於日本憲法深受美國影響，所以違憲審查方式一般認為乃是採用美國式的附隨審查方式，而非德國的抽象式的審查方式，因而必須要有具體的訴訟，法院才能對相關的事實及法條做違憲的認定（警察預備隊違憲訴訟，最〔最高法院〕大判昭和27年10月8日民集〔民事裁判例集〕6卷9號783頁）。

<sup>4</sup> 對於日本選舉投票分析，近年來國內的相關研究論文如王鼎銘、蘇俊斌、黃紀、郭銘鋒，2004，〈日本自民黨之選舉穩定度分析研究：1993、1996及2000年眾議院之定群追蹤分析〉，《選舉研究》，11卷2期；楊鈞池，2005，〈1990年代日本選舉制度改革及其影響之分析〉，《高大法學叢論》，1卷1期；呂世昌，2004，〈單一選區兩票制：日本選舉制度之運作〉，《空大訊》，319期；潘財誠，2007，〈日本眾議院新選舉制度對政黨體系形成之影響：1996-2005眾議院選舉之分析〉；蔡增家，2006，〈2005年日本眾議院改選的政經意涵〉，《問題與研究》，45卷2期等等。

任何選舉進行分析，而是對此一選舉平等問題之日本法院，尤其是最高法院的判決，以及相關的學界爭議做介紹、分析。另外，由於日本對違憲審查的採用，深受美國所影響，所以本文也將略為介紹美國的相關判例，以做為與日本的對照。

## 貳、日本憲法對平等選舉之保障

明治維新後的日本，積極地邁向近代化國家。因此在德川幕府的封建體制被廢除後，便實行了天皇主權的君主立憲制度。根據 1889 年所頒布的大日本帝國憲法（明治憲法）規定，日本的帝國議會分為貴族院及眾議院，以襄贊天皇行使立法權。所以貴族院乃是由皇族、貴族及欽命議員（對國家有功者、學士院會員、多額納稅者）所構成，並握有與國民代表機關之眾議院同樣的權限（五味文彥、高埜利彥與鳥海靖 1998, 349）。

雖然明治憲法規定，帝國的臣民在法律的規定範圍內，享有如信教自由、言論自由等基本人權。但是對於平等權的保障卻缺乏規範，所以在 1890 年首次舉行眾議院選舉時，只規定繳納國稅（地租、所得稅）15 日圓以上之 25 歲以上男性才享有選舉權。由於 15 日圓在當時是相當高的門檻，所以享有選舉權的國民，只佔全人口的 1.1%。而後經過了一連串的民主、護憲運動，日本政府才逐漸地降低選舉門檻，直到 1925 年之大正末期，才實施所謂的普通選舉。只不過當時仍只限於 25 歲以上的男性，而女性享有選舉權則是在二次大戰後的事了（堀江湛、岡澤憲芙 1997, 195）。

二次大戰後，日本在美軍的占領下，進行了一連串的改革，以試圖改變戰前以天皇為首的政治軍事制度。所以戰後的新日本憲法便廢除天皇主權的規定而改為國民主權，並與和平主義，基本人權的尊重，並稱為新憲法的三項基本原理（戶波江二 1998, 40）。

因此，選舉權便被視為是國民的基本人權之一，<sup>5</sup> 而規定在憲法 15 條中。並且在該條 2 項中強調著：「關於公務員之選舉，乃是保障由成年人的普通選舉之」。而 44 條更明白地規定：「兩議院的議員及選舉人的資格，則以法律定之。但是不許存在著因為人種、信條、性別、社會身份、門第、教育、財產或收入所產生的差別」。另外，14 條則規定著人民在法律之下的一般平等保障。所以成年男女的普通平等選舉，便被視為是憲法根本之一而受保障。

另一方面，由於憲法 14 條也廢除了日本的貴族制度，因此貴族院則被改為參議院，

<sup>5</sup> 在選舉權的性質上，過去有所謂的「公務說」及「二元說」。前者認為選舉人參加選舉，是履行身為國家機關之選舉人團之一的「公務」；而後者則認為，選舉除了是履行公務外，也是一種權利。但是將選舉視為是公務的話，很可能造成以立法裁量來對選舉做廣泛的限制，所以選舉之權利性質說，目前是受日本大部分學者所接受（浦部法穂 2006, 507）。

並由國民的普通選舉而產生。自此，國會的參眾兩院制度正式成立。其中參議院議員選舉法於 1947 年公佈，經過幾番的修正，目前全部議員總數 242 名中的 146 名規定由各區域選舉產生，而以都道府縣為單位；其餘則為比例代表制選出。其最初的根據則為 1946 年的人口調查，由於參議員的任期為 6 年，而每 3 年改選半數，所以各選區的議席皆為偶數。

至於眾議員的選舉則是根據 1947 年的修正法，採取中選區單記投票制。議席的分配亦根據 1946 年的人口調查，將總議席 466 席，以每一議席約 15 萬人口平均分配在各都道府縣，各都道府縣內大約以 3 至 5 席為單位以劃分選區。而各議員與人口的比例的差距，大約在 1.5 倍以內；並且也規定每隔 5 年，依據國勢調查而做調整（中村睦男 1990, 96-97）。

所以戰後的日本選舉，不只顧及到成年男女一人一票的形式上普遍、平等選舉，並且兼顧到一票所代表的價值之實質平等。不過隨著戰後日本的快速工業化與都市化，使得人口急速地集中於大都市，鄉村地區因此而人口減少，終於使得原先依人口數分配議席的比例迅速瓦解，而造成了所謂的「議員定數不均衡」問題，也就是各選舉人所投出票的價值或影響力不平等之問題。

此一問題不只造成了嚴重的憲法及政治上之爭議，更有多次的訴訟分別針對眾議院、參議院及地方議會而展開。而日本最高法院也分別針對上述三種民意代表，依其個別的性質，提出了不同的看法，所以以下便分別就此三種的判決做論述。

### 參、眾議院的相關判決

根據戰後的日本憲法規定，國會同時存在著代表國民的眾議院及參議院。雖然兩院是同時且獨立活動，但是眾議院卻比參議院擁有更優越的地位。例如法律的議決（憲法 60 條）、預算的議決（60 條）、條約的承認（61 條）、內閣總理大臣的任命（67 條），眾議院皆享有優越的權限。因此新憲法體制下的日本首相，皆是出自眾議院，而眾議院的議員，往往比起參議院則是更有政治實力。

至於眾議院的「議員定數不均衡」訴訟，則源於 1972 年所舉行眾議院選舉時，由於每一議員所代表的人口差距比例最大達到 4.99 倍，也就是某些選區選出的議員所代表的人數是其他某些選區的議員所代表的人數之 4.99 倍，如此就意味著某些選票的價值或影響力是另一些選票之 4.99 倍。所以就有日本選民認為此種選舉是不平等而無效的，因而提出選舉無效的訴訟。

雖然一審的東京高等法院認為此一不平等仍未達到不能容認的階段，所以駁回了的

原告請求：<sup>6</sup>但是最高法院卻做出了破天荒的違憲判決。<sup>7</sup>且最高法院在判決中特別強調，「選舉權的內容，就是要各選舉人投票價值的平等，而且這也是憲法的要求」。雖然選區的劃分及議席的分配是委由國會做具體的裁量，但是在「達到了被認為是缺乏一般的合理性時，則被推定為超越國會合理裁量的界限；若是無法提出將此不平等正當化之特別理由下，只有做出違反憲法的判斷」。而且此一達到約 5 倍之差別的議席分配，又未依照憲法要求在合理期限內做更正，所以是違憲的。不過為了避免產生混亂的結果，最高法院則引用了行政訴訟法中的「事情判決」的法理，也就是「當該處分就算是已經違法，若是在取消該處分會產生對公共利益有明顯的侵害時，可以在依照諸般事情的考量下，在認為取消該處分會不符合公共福祉時，法院不需取消該處分」，所以此一選舉的效力並未被取消。

不過對於最高法院所引用的事情判決的法理一事，乃是顛覆了向來違憲就無效之傳統觀念，因此引起不少的爭議（阿部泰隆 1982, 3；川端和治 1987, 69）。<sup>8</sup>除了有部分學者批判最高法院乃是強行引用事情判決的法理外（浦部法穂、大久保史朗與森英樹 2002, 141），另外最高法院的少數意見中（岸盛一法官）則認為至少在發生選票實質價值有 5 倍差距之千葉選區，應該將此區的劃分視為違憲、無效；不過該法官仍然主張維持當選效力。

雖然在最高法院判決的前一年之 1975 年，眾議院的議席分配又被調整至 2.92 倍內的差距基準，但是由於最高法院並沒有明示具體的差距基準及調整的合理期限，所以才會出現下級法院對 1976 年選舉看法之分歧。也就是有廣泛考量非人口比例因素之差距合憲判決，<sup>9</sup>以及重視人口比例原則而做出差距違憲判決。<sup>10</sup>

不過當後來的 1980 年選舉，其人口比例之差距又擴至 3.94 倍時，下級法院則共同認定此一差距乃是違憲的。<sup>11</sup>尤其是東京高院更提出 2 倍差距之基準才是憲法對平等權保

<sup>6</sup> 東京高（高等法院）判昭和 49 年 4 月 30 日行集（行政事件裁判例集）25 卷 4 號 356 頁。

<sup>7</sup> 最大判昭和 51 年 4 月 14 日民集 30 卷 3 號 223 頁。

<sup>8</sup> 事情判決的存在，本來就是法治主義下的例外，所以實際的例子並不多見，如土地區劃整理事業的換地處分（長崎地〔地方法院〕判昭和 43 年 4 月 30 日行集 19 卷 4 號 823 頁；廣島地判昭和 59 年 10 月 17 日判時〔判例時報〕1153 號 150 頁）、土地改良事業的換地計畫變更處分（名古屋地判昭和 47 年 5 月 24 日行集 23 卷 5 號 322 頁）、變電所新設的土地征收裁決（大阪高判昭和 58 年 9 月 30 日判夕〔判例タイムズ〕515 號 132 頁）、私鐵特急收費改定認可處分（大阪地判昭和 57 年 2 月 19 日判時 1035 號 29 頁），而且日本學界對此仍有抱持著懷疑的觀點（間田穆 1990, 220-221）。

<sup>9</sup> 東京高判昭和 53 年 9 月 11 日行集 29 卷 9 號 1596 頁。

<sup>10</sup> 東京高判昭和 53 年 9 月 13 日行集 29 卷 9 號 1621 頁。

<sup>11</sup> 如千葉選區（東京高判昭和 55 年 12 月 23 日判時 984 號 26 頁）、大阪選區（大阪高判昭和 57 年 2 月 17 日判時 1032 號 19 頁）之爭議。

障所能容許的範圍。而後來上訴到最高法院時，也被認為 3.94 倍的差距乃是屬於違憲狀態，但是因為在 1975 年時才調降至 2.92 倍內之差距，所以尚未超過憲法要求調整合理期限內，因而不能將此視為是違憲。另外，最高法院則明白表示，應該迅速將此差距調降回來。<sup>12</sup>

至此，最高法院將人口比例差距大致推定為 3 倍以內，而後國會對於差距調整也同樣定在 3 倍以內，如 1986 年將差距調降為 2.99 倍，1992 年將差距調降為 2.81 倍等等（戶波江二 1998；2006, 208）。所以後來最高法院對於 3 倍以內之差距，皆做出了合憲的判斷。如 1988 年之對於 2.92 倍的差距判決，<sup>13</sup> 以及 1995 年對 2.82 倍之差距判決。<sup>14</sup> 因此相對地，當 1990 年選舉，其人口比例差距達到 3.18 倍時，最高法院便認為此一差距是違憲的，只是最高法院認為未超過合理的調整期限，所以並不否決此一選舉的效力。<sup>15</sup>

而後由於日本的政治改革，將原先眾議院選舉的中選舉制改為「小選舉區比例代表並立制」，所以在 1994 年修訂相關法令，對新的議席分配之人口比例差距，原則上限制在 2 倍內，但是實際上仍然有超過 2 倍差距的地方。所以當 1996 年之新制度選舉首度舉行時，其差距比例雖已達 2.309 倍，最高法院依舊做出了合憲判決。而最近一次的爭議，則是 2005 年選舉時之 2.171 倍差距之爭議，最高法院仍然只要求維持 3 倍以內的差距比例，因而做出合憲的判決。<sup>16</sup>

所以至今，對於眾議院議席分配之人口比例差距，日本最高法院一直以 3 倍為標準。不過對此，學界卻有不同的看法。在早期雖有主張只要形式平等便可，但是目前幾乎皆已要求實質上的平等。只是因為最高法院並沒有直接說明為何要以 3 倍為標準，因此大部分日本學者則認為應該以 2 倍為標準（蘆部信喜 1998, 73；桶口陽一、山內敏弘與辻村みよ子 1999, 177；中村睦男 1990, 105；浦部法穂 2006, 518）。其主要原因則是若其差距達到 2 倍以上，豈不等於 1 人可以行使兩票，形成了所謂的重複投票，乃是違反了憲法之平等保障原則。

另外，也有少數學者認為選舉權是民主主義為根本，所以要盡量將其差距比例調為 1 比 1；除非有特別理由，否則就算是 2 倍差距內，也會產生違憲問題（辻村みよ子 1982, 174-175）。只是日本的選區劃分，是以區域為基準，也就是所謂的都道府縣、市町村、特別區等地方公共團體。所以基於對該區域的尊重，使得選舉制度能夠實現選出「公正且有效的代表」，不應該完全排除非人口之因素考量（蘆部信喜 1998, 74-75）。

<sup>12</sup> 最大判昭和 58 年 11 月 7 日民集 37 卷 9 號 1243 頁。

<sup>13</sup> 最二小判昭和 63 年 10 月 21 日民集 42 卷 8 號 644 頁。

<sup>14</sup> 最一小判平成 7 年 6 月 8 日民集 49 卷 6 號 1443 頁。

<sup>15</sup> 最大判平成 5 年 1 月 20 日民集 47 卷 1 號 67 頁。

<sup>16</sup> 最大判平成 19 年 6 月 13 日東奧日報 2007 年 6 月 13 日。

因此，對於超過 2 倍差距的爭議，還是有人認為這是違憲的，所以不斷地提起訴訟，希望最高法院能夠變更判例，而將標準降至 2 倍以內。例如「一票の格差を考える會」團體，<sup>17</sup> 甚至還呼籲以「國民審查」<sup>18</sup> 的方式迫使最高法院法官改變自己的立場。而最大在野黨的民主黨也為了符合民間的呼籲，在 2003 年及 2005 年的「政權公約」中提出了要改善眾議院議席分配之人口比例差距。<sup>19</sup> 或許將來，除了最高法院變更判例外，也有可能以立法降低目前的 3 倍差距基準，

## 肆、參議院的相關判決

戰前的日本，相對於眾議院是平民的代表，參議院則是貴族的代表。不過戰後日本已經廢除了貴族制度，所以今日參議院的性質已經與眾議院鮮有不同。因而也有主張民主的議會只要有代表民意的一院便已足夠了，不過身為所謂第二院的參議院，仍然被認為有 (1) 防止眾議院的多數派對國政的專制；(2) 代表國民多種意見之所謂「良知的院會」；(3) 根據緊急集會制度（憲法 54 條 2 項），可以在眾議院解散時，處理國家的緊急事態，之功能存在（戶波江二 1998, 371）。

至於參議院之議席分配及人口比例問題，比眾議院的問題更早提到法庭上。早在 1962 年選舉時，其差距比例便高達 4 倍以上，因此被提出了選舉違憲無效的訴訟。而在第一審<sup>20</sup> 被駁回後，又繼續上訴到最高法院。<sup>21</sup>

不過在此案上，日本最高法院卻認為這是立法裁量<sup>22</sup> 而不直接介入，<sup>23</sup> 並明白指出：

<sup>17</sup> 請參考其網頁 <http://www.ne.jp/asahi/ippy/kakusa/>

<sup>18</sup> 在日本，包含最高法院院長，共有 15 位法官。除了院長是由內閣指定後由天皇任命外，其餘的法官則是由內閣直接任命。而為了使司法能夠服膺在民主的控制下，憲法 79 條 2 項特別規定最高法院需接受國民的審查，也就是在國會選舉時對最高法院法官是否適任所行使的一種投票。

<sup>19</sup> 請參考民主黨網頁之政策相關：<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/index.html>

<sup>20</sup> 東京高判昭和 38 年 1 月 30 日行集 14 卷 1 號 21 頁。

<sup>21</sup> 最大判昭和 39 年 2 月 5 日民集 18 卷 2 號 270 頁。

<sup>22</sup> 在日本，對於不適合司法判斷的問題，也有因為「直接關係著國家統治之根本（苦米地案，最大判昭和 35 年 7 月 6 日民集 14 卷 7 號 1206 頁）」之所謂「統治行為」理論。但是在本案例中，最高法院仍暗示著在「選舉人的選舉權之享有，若產生極端不平等」的情況下，仍有可能受司法判斷的空間。這也就是在本案例中以「立法裁量」理論為依據，而與「統治行為」理論之不同所在（橫坂健治 1982, 328）。

<sup>23</sup> 在美國，對於因選區劃分及議席分配而引起選舉權不平等的問題，聯邦最高法院最初也是以「政治問題」(political question) 為由，拒絕進行違憲審查，如 *Colegrove v. Green* 328 U.S. 549(1946)。不過後來卻轉變了立場，認為此一問題是需受法院的違憲審查，如 *Baker v. Carr* 369 U.S. 186(1962)。所以又在 *Gray v. Sonders*, 372 U.S. 368(1963) 案中更明白指出：「因居住

「由於憲法對兩院的議員人數、選區及其他選舉相關事項並無任何規定，而是規定由法律加以規範，所以選舉相關事項，原則上應是屬於立法機關之國會的裁量權限」；「本來議員之選舉人的人數比例與選區之分配，只是法律之上的憲法平等原則所期望而已」；所以「除了產生極端不平等現象外，各選區如何劃分、議員數如何分配，乃是屬於立法機關之國會權限的立法政策問題」。

而後，其人口比例差距更是逐漸地擴大，但是最高法院還是一貫地以合憲為判斷，如 1971 年選舉時之 5.08 倍的差距、<sup>24</sup>1977 年選舉時之 5.26 倍的差距。<sup>25</sup> 儘管如前所述，眾議院選舉早已在 1976（昭和 51）年被最高法院做出違憲的判決。但是一直到 1993 年大阪高等法院對 1992 年參議院選舉時之 6.59 倍差距做出違憲判決前，<sup>26</sup> 包含最高法院及下級法院對參議院的所有判決都是做合憲論（樋口陽一、山內敏弘、辻村みよ子 1999, 181）。

於是在大阪高等法院做出違憲判決之隔年，參議院總算首度調整了議席的分配。而後上訴最高法院時，<sup>27</sup> 則認為 6.59 倍的差距乃是屬於違憲狀態，但是「從達到該差距程度到舉行選舉期間，雖說國會並沒有採取調整議席重分配的措施，但不能夠因此便斷定為違反立法裁量權的界限」，因此該選舉並非違憲而無效。因此，參議院選舉的人口差距比例，依照最高法院的標準則被視為是 6 倍。

雖然參議院的議席分配在 1994 年做了調整後，已經消除了 1992 年選舉時之 6.59 倍的違憲差距。但是在隔年的 1995 年選舉時，其差距依然達到 4.97 倍，所以又有選民提出了選舉違憲無效訴訟，不過最高法院依然維持其合憲判決。<sup>28</sup>

往後每三年一次的選舉，其人口比例的差距則逐漸地擴大，而且也達到 5 倍的差距，所以每次選舉時皆被提出違憲訴訟，如 1998 年選舉時的 4.98 倍差距、<sup>29</sup>2001 年選舉時的

---

地而產生投票價值的差距，乃是違反憲法的平等條款」。另外，在 *Wesberry v. Sanders* 376 U.S. 1(1964)，則強調著眾議院選舉的平等。而此一選票平等案也與人種平等案被視為是華倫法庭 (Warren Court, 1953-1969) 中的代表案例，以後對於聯邦選舉，皆以嚴格的絕對平等審查基準適用之（松井茂記 2004, 308）。

而對此問題，大致上又可分為選區間人口代表的比例差距、選區的種類、選區的劃出等三類（湯淺壑道 1996, 38-39）。而聯邦最高法院可容許的範圍，依其判決，有 5.97%、4.13%、甚至是 0.69% 差距違憲論（平成 10〔1998〕年最高法院參議院判決之少數意見所提出的比較）。

<sup>24</sup> 最一小判昭和 49 年 4 月 25 日判時（裁判所時報）737 號 3 頁。

<sup>25</sup> 最大判昭和 58 年 4 月 27 日民集 37 卷 3 號 345 頁。

<sup>26</sup> 大阪高判平成 5 年 12 月 16 日判時 1501 號 83 頁。

<sup>27</sup> 最大判平成 8 年 9 月 11 日民集 50 卷 8 號 2283 頁。

<sup>28</sup> 最大判平成 10 年 9 月 2 日民集 52 卷 6 號 1373 頁。

<sup>29</sup> 最大判平成 12 年 9 月 6 日民集 54 卷 7 號 1997 頁。



5.06 倍差距訴訟、<sup>30</sup> 2004 年選舉時的 5.13 倍差距訴訟，<sup>31</sup> 只是最高法院至今仍然不願改變其 6 倍差距的違憲審查基準，而對這些訴訟做出了合憲的判斷。

而最高法院之所以做出了參議院與眾議院的不同標準，主要是認為其特殊性及地域代表性原因所致。也就是相異於眾議院，參議院並沒有解散制度，且任期達 6 年而每 3 年改選半數，因而其選區的劃分與議席的分配是較固定的，也能夠安定地反應國民的利害關係與意見；另外參議院選舉也具有都道府縣的代表意義與功能。

雖然日本學界對參議院的基準顯得分歧，<sup>32</sup> 但是法院的實務上看法仍然頗受質疑。縱使參議員的任期較為安定，但它在本質上畢竟與眾議員並無多大差異。而且就算參議院的選舉，除了比例代表制外，是以都道府縣之區域為單位，與眾議院是以「小選區比例代表並立制」有所不同，但因此就過度強調參議員的都道府縣之地區代表性質，也違反了日本憲法 43 條所規定的議員是全國民的代表立場（清水睦 1987, 224）。<sup>33</sup> 因而從其性質，以及憲法上的規範來考量，參眾兩院並沒有明顯的不同。但是相對地，即使參眾兩院是不同性質的代表制，也不一定意味著參議院的差距標準可達眾議院的兩倍（樋口陽一、山内敏弘與辻村みよ子 1999, 183）。所以將參議院置於與眾議院的標準，也就是 2 倍以內的差距，應該才是合乎憲法的民主與平等保障。

不過在最近的幾次判例中，日本最高法院已有越來越多的少數意見認為 6 倍的比例差距過大，所以如 2006 年的判決中，便有 5 位最高法院法官之少數意見認為此一超過 5 倍的差距是違法、違憲的。另外，甲斐中辰夫法官的補充意見中便指出「此次的定數分配，所產生明顯的投票價值之不平等，應是不容忽視的」。而今井功法官則認為此次的差距「從投票價值平等的觀點而言，不得不說是已達到不可容許範圍的限界，所以存在著違憲判斷的餘地」。或許將來，最高法院會對此一並無提出具體說明的 6 倍差距基準再予修正。

<sup>30</sup> 最大判平成 16 年 1 月 14 日民集 58 卷 1 號 56 頁。

<sup>31</sup> 最大判平成 18 年 10 月 4 日裁時 1421 號 1 頁。

<sup>32</sup> 在日本學界，對於參議院所代表人的口比例差距，大致上可歸納為以下七種學說（久禮義一 2001, 62）：(1) 與眾議員一樣的兩倍說。(2) 由於考慮到兩院制的存在，所以應比 2 倍若干緩和說。(3) 3 倍說。(4) 4 倍說。(5) 5 倍說。(6) 6 倍說。(7) 若是在兩席地區，要是產生不平均的狀況，不應該直接就判為違憲；但是若在 4 席以上地區，若產生一定程度以上不平均的話，就會構成憲法上之問題。

<sup>33</sup> 根據日本憲法 43 條規定，國會議員是代表全體國民。也就是議員並非是其選區的代表，而是國民全體的代表。所以議員並不需要受選區居民的「命令委任」，而是以所謂的「自由委任」為前提（浦部法穂、大久保史郎與森英樹 2002, 236）。不過在實際上，各選區的議員不可能忽視其「地盤」的鞏固，尤其是來自財源不足地區的議員，特別是農村地區選出的自民黨議員，為該地區爭取國家的補助金，更是其不可或缺的工作（本田雅俊 2001, 180）。

## 伍、地方議會的相關判決

在日本，根據憲法對地方自治的保障，地方公共團體（自治體）則區分為都道府縣及市町村兩階層。而為了落實地方自治的保障，各地方公共團體的居民，除了選舉自己的首長外，也選出該地方議會議員，以行使自治立法權。

根據地方自治法規定，地方議會議席之總數，依照人口數而定之。另外公職選舉法也規定，其議席分配則須依照人口比例，以地方自治條例定之。不過也如同國會選舉般，地方議會選舉由於人口流動，同一地區的人口比例差距往往也在逐漸擴大。如在 1981 年之東京都議會選舉時，其每一都議員所代表的人口比例差距居然高達 7.45 倍。為此，當地居民因而提起了選舉無效訴訟。

首先，根據東京高等法院的判決，<sup>34</sup> 認為選舉人的投票價值之平等要求，不只是國會議員的選舉，也包括地方公共團體之議會選舉。所以如此過大的比率差距，乃是違法的。但是東京高院則是引用了「事情判決」的法理，而不宣告選舉違法。而後上訴到最高法院，仍是維持比例差距過大而違法之判決。<sup>35</sup>

在上述之最高法院對地方議會選舉之最初判決上，雖沒有指出地方議員之代表人口比例差距基準為何，不過最高法院卻明白地指出，地方選舉應與國會選舉適用同樣的違憲審查基準，而人口比例原則乃是最重要且最基本的基準，所以各選舉人投票價值之平等則被強烈地要求；而且學界也認為地方選舉不應與眾議院選舉適用不同的標準（蘆部信喜 1998, 81）。<sup>36</sup> 所以地方選舉既然被認為應與國會選舉要有同樣的基準，理論上其人口差距比例也該以 2 倍為上限，否則同樣地造成重複投票現象。

不過從後來最高法院的其他判決中，看出其對地方選舉的要求是與其眾議院選舉要求一樣，是維持 3 倍以內的差距基準。如 1983 年的千葉縣議會選舉時，其人口代表比例差距達到了 4.58 倍；1985 年東京都議會選舉時，其差距則達到了 3.40 倍；1989 年東京都議會選舉時，其差距達到了 3.09 倍，皆被最高法院宣佈為違法。<sup>37</sup> 而相對地，當 1987 年岡山縣議會選舉時，其代表人口比例差距達到 2.83 倍；1991 年愛知縣選舉時，其差距

<sup>34</sup> 東京高判昭和 58 年 7 月 25 日。

<sup>35</sup> 最一小判昭和 59 年 5 月 17 日民集 38 卷 7 號 721 頁。

<sup>36</sup> 在美國，在 *Reynolds v. Sims* 377 U.S. 533(1964) 中，則強調著州議會選舉的平等。雖然比起眾議院選舉，對州議會選舉的平等要求有些許的寬鬆，如 *Abate v. Mundt*, 403 U.S. 182(1971)；*Mahan v. Howell*, 410 U.S. 315(1973)；*Gaffney v. Cummings*, 412 U.S. 735(1973)；*White v. Regester*, 412 U.S. 755(1973)；*Brown v. Thomson*, 462 U.S. 835(1983)。不過，除非政府能提出正當理由，其人口代表比例平均之差距應維持在上下 10% 內。

<sup>37</sup> 最高裁昭和 59 年 8 月 7 日；昭和 61 年 2 月 26 日；平成 3 年 4 月 23 日。

為 2.89 倍；以及 1993 年東京都議會選舉時，其差距為 2.04 倍，則被最高法院宣佈為合法。<sup>38</sup>

另外，雖然日本最高法院對於地方議會選舉之議員代表人口的比例差距是設定在 3 倍以內的基準，可是此一 3 倍基準卻不包含「特例選舉區」。而所謂特例選舉區就是根據公選法，都道府縣議會在分配議席時，若有些地區其人口數仍然達不到法定基準之半數時，不一定要依據該法 15 條規定，可將之與鄰近區域合併設一選區，而獨自以暫訂措施設一選區。該特例選區的設置，原本是為了因應產業構造的變化而造成激烈的人口異動，致使某些地區人口過稀而制定的權宜措施，<sup>39</sup> 因此最高法院並不一定否認它的存在。<sup>40</sup>

## 陸、結論

在日本，法院常常因為在司法消極主義原則下，<sup>41</sup> 並不如美國法院般積極行使違憲審查權，所以最高法院至今所作的違憲判決仍然屈指可數。可是在此議員定數不均衡問題下，卻為了維持民主平等的保障，而作出了多次違憲違法的判決，可說是少見的例子。雖然日本法院並不直接因此而宣判選舉無效，但是這些警告性的宣示，也迫使了議會做了調整，實可說是司法機關為了保障民主人權，影響了政府政策的典型代表。<sup>42</sup> 不過可惜的是，法院所維持的比例差距在眾議院仍然只維持在 3 倍，而參議院更是高達 6 倍；不只與美國相比，連與歐洲主要民主先進國家<sup>43</sup> 對此基準的看法，仍有一段差距。

<sup>38</sup> 最高裁平成元年 12 月 21 日；平成 5 年 10 月 22 日；平成 7 年 3 月 24 日。

<sup>39</sup> 名古屋高裁平成 2 年 8 月 5 日判夕 792 號 264 頁

<sup>40</sup> 最二小判平成 11 年 1 月 22 日判時 1666 號 22 頁

<sup>41</sup> 所謂的司法消極主義與司法積極主義之分，主要在於 (1) 法院是否要進行憲法判斷，(2) 法院在進行憲法判斷時，是否要作出違憲判斷。而司法消極主義正是要求法院應該尊重議會決定，儘量避免違憲審查。其主要理論根據則是法院並不需要對國民負責，所以應該盡量尊重依民主選舉產生的議會決定 (戶波江二 1998, 449)。而日本的違憲審查制度雖然深受美國影響，但是卻消極保守許多，而其主要原因可歸於保守的自民黨長期執政。尤其最高法院法官，乃是由內閣任命，所以自民黨往往只提名與本身立場相同的保守派學者或法官。如此的話，便少有形成最高法院否決內閣及議會通過的法案或政策之情況。另外，日本人的訴訟迴避傾向 (田中裕 1995, 14)，亦造成日本人不喜將糾紛訴之法庭，更少以訴訟來改變政府政策。不過隨著日本人權意識逐漸抬頭，以及裁判員制度的實施，此一狀況將逐漸改變，如屢次提起的「議員定數不均衡」，就是意圖借著法院改變政府政策的最好例子。

<sup>42</sup> 對於以裁判內容去變更公共政策內容，因而影響到訴訟當事者以外的其他人之訴訟，在日本被稱之為「現代型訴訟」或是「公共訴訟」(public law litigation)。請參考大澤秀介，1988，《現代型訴訟の日米比較》，東京：弘文堂。

<sup>43</sup> 在英國，下議院議員所代表人口比例，儘量是以平均基準上下 20% 為限。而在 1995 年的法律修正後，達到此一標準的選區比例，英格蘭是 99.2%，威爾斯是 95%，蘇格蘭是 93.1%，而北愛爾

至於在我國，自從 2008 年立委選舉起，改成了「單一選區兩票制」，由於是首次新制選舉，理論上是約每 30 萬人口選出一席區域代表，而不至於產生太大的悖離。但是問題是一縣市至少一席的規定，造成了人口最少的離島縣不過約有一萬人口竟然也能選出一席立委，這就形成了與本島地區差距在 30 倍以上。雖然這是憲法規定，而且如美國參議院是每州兩席，所以代表人口差距比例竟也達至 70 倍以上。<sup>44</sup> 但是相對而言，美國的參議院是因聯邦背景，與我國立法院情況又不甚相同。不管是本島或離島區民應是居於同樣的國家主權下，人口因素乃是最重要考量，若是其他因素有過多考量的話，恐被質疑有圖利或壓制特定階級之嫌。<sup>45</sup> 除非具有合理的根據，<sup>46</sup> 實不宜有如此大的差距，或許可以合併外島為一席次，或是增加本島議席，<sup>47</sup> 皆是可以探討的方案。

\* \* \*

投稿日期：96.12.13；修改日期：97.02.20；接受日期：97.03.10。

蘭更已達到 100% (橋本嘉一 1996, 11)。

在德國，依照 1996 年的選區劃分情況，最大的人口代表比例差距亦不超過 33.3%。然而同年又修法改正為其差距儘量抑制在平均基準之上下 15% 內；若是超過 25% 的話，政府便有修正之義務 (1997 年 6 月 17 日德國聯邦議會規模之改革委員會最終報告書及同年 7 月 18 日同委員會補充報告書)。

在法國，1985 年的憲法法院認為 2.13 倍的人口代表比例差距是超過憲法所能容許的限度 (Décision 85-96 DC du 8 août 1985, Rec., p. 63)。而 1986 年修正後，有 92.1% 的選區是在平均基準上下 20% 內差距 (只野雅人 2001, 119-134)。

<sup>44</sup> 美國眾議院也是類似我國般，保障一州至少一席，並以每 10 年 1 次國勢調查之人口數做調整。其中代表人口最多的是蒙大拿州，比起最少的懷俄明州，不過是 1.76 倍。而參議員因為是固定每州兩席，所以人口最多的加州人口約 3655 萬，人口最少的懷俄明州不過約 52 萬，才造成其代表人數差距高至 70 倍 (請參照 2007, U.S. Census Bureau Homepage: <http://www.census.gov/>)。

<sup>45</sup> 如蠟蠟選區 (Gerrymander) 就是最明顯的例子，而日本在鳩山一郎首相時代，便曾意圖做此區劃，結果被批為鳩山蠟蠟選區 (Hatomander)。

<sup>46</sup> 如原住民，在類似美國的 Affirmative Action 下，是容許對其實施較優惠的政策。至於在議席分配上，要如何訂定，而差距又是多大，則是另外探討的議題。

<sup>47</sup> 雖然立法院在屢受批判下而人數減半，但以我國近 2300 萬人口選出 113 位國會議員，每位立委所代表的人數不可不謂不大。除了美日之人口因上億除外，其他民主先進國家，如英國約有 6000 萬人口，但是單下議院就 659 席；法國人口約 6400 萬，其國民議會則有 577 席；德國人口約 8200 萬，聯邦眾議院 656 席；而比我國規模略小的荷蘭人口約 1600 萬，下議院為 150 席；比利時人口約 1000 萬餘，下議院為 212 席。所以這些國家下議院議員所代表的人數都比我國少，如果再加上議院議員的話，其差距則更大 (選舉制度研究委員會 2001, 52-57)。

## 參考文獻

### I. 外文部分

- 川端和治，1987，〈事情判決の法理〉，載於《講座憲法訴訟（3）》，蘆部信喜編，東京：有斐閣。
- 大澤秀介，1988，《現代型訴訟の日米比較》，東京：弘文堂。
- 久禮義一，2001，《現代選舉論》，東京：萌書房。
- 中村睦男，1990，《論點憲法教室》，東京：有斐閣。
- 五味文彦、高埜利彦、鳥海靖編，1998，《詳説日本史研究》，東京：山川出版社。
- 戸波江二，1998，《憲法》（新版），東京：ぎょうせい。
- 田中裕，1995，《日本の裁判》（第2版），東京：弘文堂。
- 本田雅俊，2001，《現代日本の政治と行政》，東京：北樹出版。
- 村みよ子，1982，〈選舉權〉，載於《憲法判例の研究》，大須賀明、中村睦男、横田耕一、吉田善明編，東京：敬文堂。
- 只野雅人，2001，〈フランスにおける選舉制度と平等〉，載於《選舉制度と代表制：フランス選舉制度の研究》，山下健次、中村義孝、北村和生編，東京：勁草書房。
- 阿部泰隆，1985，〈事情判決〉，《新實務民事訴訟講座 行政訴訟》，東京：日本評論社。
- 松井茂記，2004，《アメリカ憲法入門》（第5版），東京：有斐閣。
- 浦部法穂、大久保史郎、森英樹，2002，《現代憲法講義 I（講義篇）》，京都：法律文化社。
- 浦部法穂，2006，《憲法學教室》（全訂第2版），東京：日本評論社。
- 清水睦，1984，《日本國憲法の情景》，東京：中央大學出版部。
- 堀江湛、岡澤憲芙，1997，《現代政治》（新版），東京：法學書院。
- 湯淺壘道，1996，《選舉權の再検討：アメリカにおける選舉權の検討を手がかりに》，青山學院大學法學研究所碩士論文。
- 間田穆，1990，〈事情判決〉，《（ジュリスト増刊）行政法の争点》，載於成田頼明編，東京：有斐閣。
- 横坂健治，1982，〈投票價値の平等議員と定數不均衡の基本問題〉，《早稻田法學會誌》，33: 317-344。
- 橋本嘉一，1996，〈英國における下院議員選舉區畫の改定〉，《選舉時報》，45(5): 11。
- 選舉制度研究委員會，2001，《選舉制度のしくみ》，東京：ナツメ出版社。

蘆部信喜，1998，《憲法學Ⅲ 人權各論Ⅰ》，東京：有斐閣。

口陽一、山 敏弘、 村みよ子，1999，《憲法判例を讀みなおす》（改訂版），東京：日本評論社。

## II. 裁判集

- 《民事裁判例集》，1957，6(9)：783。  
《民事裁判例集》，1964，18(2)：270。  
《民事裁判例集》，1976，30(3)：223。  
《民事裁判例集》，1983，37(3)：345。  
《民事裁判例集》，1983，37(9)：1243。  
《民事裁判例集》，1984，38(7)：721。  
《民事裁判例集》，1988，42(8)：644。  
《民事裁判例集》，1993，47(1)：67。  
《民事裁判例集》，1995，49(6)：1443。  
《民事裁判例集》，1996，50(8)：2283。  
《民事裁判例集》，1998，52(6)：1373。  
《民事裁判例集》，2000，54(7)：1997。  
《民事裁判例集》，2004，58(1)：56。  
《行政事件裁判例集》，1963，14(1)：21。  
《行政事件裁判例集》，1968，19(4)：823。  
《行政事件裁判例集》，1972，23(5)：322。  
《行政事件裁判例集》，1978，29(9)：1596。  
《行政事件裁判例集》，1978，29(9)：1621。  
《行政事件裁判例集》，1974，25(4)：356。  
《判例時報》，1980，984：26。  
《判例時報》，1982，1032：19。  
《判例時報》，1982，1035：29。  
《判例時報》，1984，1153：150。  
《判例タイムズ》，1983，515：132。  
《裁判所時報》：1974，737：3。

### III. 網站資料

一票の格差を考える會：<http://www.ne.jp/asahi/ippyou/kakusa/>

日本民主黨：<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/index.html>

U.S. Census Bureau：<http://www.census.gov/>

# The Equal Protection of Election and the Reapportionment Cases in Japan

Chun-pin Su<sup>\*</sup>

## Abstract

The equal protection of election is considered as the basis of modern democracies. In Japan, it is regarded as a constitutional mandate. However, the Japanese Constitution does not only guarantee the principle of one person one vote, it also requires the realization of equality in the political process. This issue has been addressed in the reapportionment cases. Particularly the industrialization after the Second World War has resulted in an increase in the urban population, and the regional distribution of the population has become very unbalanced. The gross disparities in the value of a vote across constituencies have become a serious constitutional issue. Since the 1960s, this reapportionment issue began to appeal to the courts. The Supreme Court has delivered many decisions on this issue involving both houses of the Diet and the Local Assembly. This paper focuses on these judicial decisions and intends to study this reapportionment issue in Japan from the constitutional viewpoint.

Keywords: Election, Equality, Judicial Review, the Reapportionment Cases

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, the Department of Administrative Management, Chinese Culture University.