

平成22年11月17日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 後藤邦茂

平成22年(行ケ)第21号選挙無効請求事件

平成22年9月27日口頭弁論終結

判 決

原 告

同 訴訟代理人弁護士

同

同

同

同

同

同 訴訟復代理人弁護士

東京都新宿区西新宿2丁目8番1号

被 告

同 代表者委員長

同 指定代理人

同

同

同

同

升 永 英 俊

久 保 利 英 明

黒 田 健 二

伊 藤 真

田 中 克 郎

石 渡 進 介

山 中 眞 人

東京都選挙管理委員会

小 倉 基

肥 田 薫

吉 澤 敏 雄

矢 島 千 鶴

前 原 彰 太 郎

三 浦 崇

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。ただし、平成22年7月11日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の東京都選挙区における選挙は違法である。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

## 第1 請求

平成22年7月11日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の東京都選挙区における選挙を無効とする。

## 第2 事案の概要

1 本件は、東京都選挙区の選挙人である原告が、平成22年7月11日に施行された参議院（選挙区選出）議員通常選挙について、選挙区及び議員数を定めた公職選挙法の規定が、人口比例に基づいて定数配分をしておらず、憲法が規定する「正当(な)選挙」に基づく代議制及び選挙権の平等の保障に反する配分となっているので、同規定は憲法に違反し無効であると主張して、公職選挙法第204条に基づき、同選挙のうち東京都選挙区における選挙の無効確認を求める訴訟である。

2 前提となる事実（当事者間に争いが無い。）

(1) 原告は、平成22年7月11日に行われた第22回参議院議員（選挙区選出）通常選挙（以下「本件選挙」という。）の東京都選挙区の選挙人である。

(2) 本件選挙施行日（平成22年7月11日）当時の選挙制度によれば、参議院議員の定数は242人とされ、そのうち146人が選挙区選出議員、96人が比例代表選出議員とされている（公職選挙法4条2項）。

(3) 本件選挙は、平成18年法律第52号（平成18年6月7日公布）による改正（以下「平成18年改正」という。）後の公職選挙法14条1項、別表第三による選挙区及び議員数の規定（以下「本件定数配分規定」という。）に従って施行された。

(4) 選挙区間における議員1人あたり有権者数の較差

平成21年12月25日付総務省報道資料8頁(2)「参議院(選挙区)1人当たり登録者数(在外選挙人名簿登録者含む)」(平成21年9月2日現在。甲1)によれば、議員1人あたり登録有権者数の較差は、最少の鳥取県選挙区(議員1人当たりの登録有権者数24万4081人)と最多の神奈川県選

選挙区（同121万6909人）との間では1対4.99（概数、以下同様）である。鳥取県選挙区と原告の属する東京都選挙区（同106万5341人）の較差は1対4.36である。鳥取県選挙区の有権者の選挙権の価値を1票とすると、同東京都選挙区の選挙権の価値は計算上0.23票である。

本件選挙時点における選挙区間の有権者数（速報値）の最大較差は、1対5.00であった（乙1）。

## 2 争点

本件定数配分規定が憲法に違反するか。

## 3 原告の主張

### (1) 投票価値の平等は民主主義の基本である。

憲法前文第1段第1文冒頭の「正当(な)選挙」とは、「国民の多数が多数の国会議員を選出する仕組みの選挙」を意味する。民主主義の根幹ルールは、主権者たる国民が、「正当に選挙された国会における代表者を通じて」、実質的な意味での多数決（形式的には国会議員の間での多数決、実質的には、主権者たる国民の間での多数決）で、立法、行政を支配することである。参議院選挙区選出議員定数146人の過半数74人を選出する有権者数は約3448万人で、全有権者数約1億0400万人の33%でしかなく（甲4）、少数の国民（全人口の33%）から構成される選挙区の合計から選出される国会議員（74名）が、選挙区選出の全国国会議員（146名）の多数を占めることは、憲法前文第1段第1文冒頭の「正当(な)選挙」の定め違反する。

### (2) 「二院制の中での参議院の独自性」は、投票価値の平等を滅殺するための正当化事由たり得ない。

憲法43条は、「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。」と定めており、衆議院議員も参議院議員も、ともに「全国民を代表する選挙された議員」である点では何らの差異もない。参議院の独自性は、国会が「1人1票」を前提として、その高度の政治的裁量によって設ければ

よいことである。例えば参議院選挙を全国区1本とし、衆議院選挙を小選挙区とするなどの方法が考えられる。

- (3) 「1人1票」の憲法上の権利は、都道府県間の境界の維持等の憲法外の利益に優越する。

都道府県、市町村その他の行政区画、従来の選挙の実績、選挙区としてのまとまり具合、面積大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况などは憲法上保護される利益ではない。これらの要素を理由とし、関係する地域に居住する国民の1票の価値を増減することは憲法に反する。

- (4) 国会議員は、1票の較差問題の当事者又は利害関係者である。従って、国会議員は、裁量権を持って1票の較差問題につき判断する資格を欠く。

この問題につき、利害関係者の立場に立つ国会議員から成る国会に、合理的な範囲内での調整を許容する最高裁平成19年6月13日大法廷判決・民集61巻4号1617頁は、憲法前文第1段第1文、第2文、15条3項、14条、44条、56条2項に違反する。

- (5) 1983年米国連邦最高裁判所の判決がニュージャージー州における米国連邦下院議員選挙において、同選挙区間の1票対0.993票の最大較差ですら、違憲・無効とした(甲2の2)。

#### 4 被告の主張

- (1) 憲法は、いかなる選挙制度が国民の利害や意見を効果的に国政に反映させ得るものであるのかについての決定を国会の裁量にゆだねているから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的等との関連において調和的に実現されるべきものである。したがって、国会が具体的に定めたところはその裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で後退することとなっても、憲法違反の問題は生じない。そして、二院制、半数改選制を採

用し、参議院に独自性を持たせようとして決定した選挙制度の仕組みは合理性を有し、社会的、経済的变化が激しい中で不断に生ずる人口変動をいかなる形で選挙制度の仕組みに反映させるかという問題は、複雑かつ高度な政策的判断を要し、国会の裁量にゆだねられる。それゆえ、人口の変動等の結果、上記選挙制度の仕組みの下において投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量を超えると判断される場合に、初めて議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解される。このことは、これまでの累次の最高裁判例が判示しているところである。

(2) 本件定数配分規定に基づきなされた本件選挙において、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が1対5.00であり、本件定数配分規定の下で平成19年7月29日に施行された参議院議員選挙における最大較差1対4.86に比べて拡大しているが、上記較差をもって、投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態を生じさせるに至っていたとまではいえない。従来の最高裁判例を見ても、最大較差が1対5程度の場合において、上記の著しい不平等状態が生じていると判示したものは存在しない。

(3) 仮に、本件定数配分規定が投票価値の著しい不平等状態を生じさせるに至っていたという見方があり得るとしても、平成18年改正後も国会において投票価値の較差をより縮小するための検討が継続されていることなどに照らすと、その著しい不平等状態が許されない程度に継続し、それが国会の裁量的権限の許される限界を超えると判断されるような場合でないことは明らかである。

(4) 以上によれば、原告の請求は理由がなく、速やかに棄却されるべきである。

### 第3 当裁判所の判断

## 1 投票価値の平等の保障について

日本国憲法は、前文第1段で国民主権原理及びこれに基づく代表民主制の原理を宣言し、14条で法の下での平等(政治的平等を含むことが明示されている。)の基本原則を規定し、さらに個別的に、国民の公務員選定罷免権及び普通選挙(15条1項、3項)並びに両議院の選挙人の資格の平等(44条但し書)を定めている。これらの憲法の規定から、憲法は形式的な普通選挙あるいは選挙区内における投票価値の平等(公職選挙法36条の1人1票制は憲法の規定を受けたものである。)のみならず、選挙区を超えた投票価値の平等をも要請していると解するべきである。何故なら、国民の代表者である議員を選挙によって選定する国民の権利は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹を成すものであり、一定の年齢に達した国民のすべてに平等に与えられるべきものであるところ、選挙区間で投票価値が異なれば、国民の代表を選ぶ選挙において選挙区を異にする選挙人間の実質的な不平等を来すことになり、その程度如何によっては、憲法の宣言する代表民主制の基礎を損なうと考えられ、一般的に憲法がそのような事態を想定し、許容しているとは考えられないからである。原告が、本件選挙では、選挙区によっては選挙民が0.2票しか有しないとして、1人1票制に違反すると主張するのは、このことを端的に指摘するものである。選挙区内で1人1票制が遵守されていればよいとの議論は、過去において黒人差別を正当化するために用いられた「別に、だが、等しく」(separate but equal)の考え方を復活させるもので、正当であるということができない。

もっとも、憲法は、いかなる場合も法の下での平等を確保しなければならないことを想定しているわけではなく、合理的な根拠に基づいて各人の法的取扱いに区別を設けることを許容しているものと解すべきであり(累進課税などはその例である。)、このことは、投票価値の平等の保障についても当てはまる。

## 2 国会の裁量と違憲判断の基準

憲法は、国会両議院の議員の選挙については、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（43条2項、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定（既存の制度を維持するかどうかの決定を含む。）を原則として国会の裁量にゆだねている。それ故、憲法は、前記投票価値の平等についても、これをそれらの選挙制度の決定について国会が考慮すべき唯一絶対の基準としているわけではなく、国会は、衆議院及び参議院それぞれについて他にしんしゃくすることのできる事項をも考慮して、公正かつ効果的な代表という目標を実現するために適切な選挙制度を具体的に決定することができるのであり、原則として、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるべきものと解さなければならない。

もっとも、国会の裁量も憲法が定める諸原則の範囲内においてのみ行使し得ることは明らかであり、国会がその裁量によって決定した具体的な選挙制度において現実に投票価値に不平等の結果が生じている場合には、国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として合理的に是認することができるものでなければならないと解されるところであり、したがって、国会が衆議院及び参議院それぞれについて決定した具体的選挙制度は、それが憲法上の選挙権の平等の要求に反するものでないかどうかにつき、常に各別に上記の観点からする吟味と検討を免れることができないというべきである（最高裁昭和51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223頁等）。

このようなことから、選挙区間の有権者数の最大較差が1対5程度のまま本件選挙がなされたことが合理的なものとして憲法上の選挙権の平等の要求に反しないものかどうかについて判断を進めることとする。

### 3 衆議院議員選挙における投票価値の平等の要請

上記のような投票価値の平等は、二院制をもって構成する国会（憲法43条）

において、法律案の再議決（同 59 条 2 項）、予算先議（同 60 条）、内閣総理大臣の指名の優越（同 67 条 2 項）、内閣不信任決議（同 69 条）等の優越が認められ、解散（同 45 条但し書、54 条 1 項）及び総選挙後の内閣総辞職（同 70 条）等の規定により、より民意に直結し、不断に民意を反映させることを想定されている衆議院の議員選挙について、憲法上、より厳格に要請されているものと解するのが相当である。したがって、最低限、衆議院議員選挙区画定審議会設置法 3 条 1 項の定めに従うことは、憲法上、要請されているものと考えられる。

#### 4 参議院議員選挙における投票価値の平等の要請

憲法上、参議院は二院制におけるいわゆる第二院として位置付けられており、参議院議員の任期は衆議院議員より長い 6 年で、3 年毎の半数改選制が定められており（憲法 46 条）、衆議院に比べて安定性、持続性を有し、それをもって衆議院に対する補完的役割を果たすことが想定されていると考えられる。このような参議院の位置付けからすると、参議院議員選挙における投票価値の平等は、衆議院議員選挙におけるものに比して、その時々を民意を直接的に反映するという点に関して、やや緩和して解釈することが許されないわけではないと解される。

しかしながら、参議院議員も衆議院議員と同様全国民の代表であり（同 43 条）、前記の衆議院の優越等が認められる場合を除き（これらの場合にも両院協議会により意見の調整を計ることとされている。同 60 条 2 項等）、憲法上、参議院と衆議院との間に優劣はなく、参議院が、衆議院の解散中に緊急案件について臨時的に国会としての権能を果たすことが予定されている（同 54 条 2 項、3 項）ことも考慮すると、参議院における国民代表と衆議院のそれとが異質のものとして想定されているとは考えられないから、衆議院議員選挙において要請される投票価値の平等に比して、その平等性を著しく損なうものであってはならないと考えられる。

## 5 参議院議員選挙の定数配分規定の経緯

乙3、争いのない事実及び公知の事実又は当裁判所に顕著な事実を総合すると、参議院議員選挙の定数配分規定の制定及び改正について次の経緯が認められる。

### (1) 参議院発足当初以来の定数配分

憲法施行（昭和22年5月3日）当初の参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は参議院議員の選挙について全国選出議員100人、地方選出議員150人と定め、地方選出議員は都道府県を選挙区とし、各選挙区ごとの議員定数については、定数を偶数としてその最小限を2人とし、昭和21年当時の人口に基づき、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員数を配分したが、同法制定当時、選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は1対2.62であった。同法は公職選挙法（昭和25年4月15日法律100号）に統合され、その定数配分規定は参議院議員定数配分規定としてそのまま引き継がれ、沖縄の復帰に伴い、昭和46年法律第130号により沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほか変更はされなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法改正により、従来の全国選出議員に代えて全都道府県を区域とする拘束名簿式比例代表制が導入されたが、定数は比例代表選出議員100人と選挙区選出議員152人で変更はなかった。

### (2) 平成6年改正

その後、選挙区間の人口較差は次第に拡大し、平成4年7月26日施行の参議院議員選挙当時にはその最大較差は1対6.59にまで至った。その是正を目的とした平成6年法律第47号による議員定数配分規定の改正は、参議院議員の選挙制度の仕組み及び定数を変更することなく、直近の平成2年の国勢調査結果に基づき、できる限り増減の対象となる選挙区を少なくし、かつ、いわゆる逆転現象（選挙人数の多い選挙区の議員定数が選挙人数の少

ない選挙区の議員定数よりも少ない現象)を解消することとし、7選挙区の議員定数の8増8減(ただし、改選はその半数)を行った。その結果、最大較差は1対4.81に縮小し、その後、平成7年7月23日に施行された参議院議員選挙当時の選挙人数を基準とする上記最大較差は1対4.97であった(なお、同年10月実施の国勢調査結果の人口に基づく較差は4.79であった)。

最高裁平成8年9月11日大法廷判決(民集50巻8号2283頁)は、上記平成4年7月26日施行の参議院議員選挙について、投票価値の不平等は、「投票価値の平等の有すべき重要性に照らして、もはや到底看過することができないと認められる程度に達していたもの」で、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたものと評価せざるを得ない」が、同選挙までの間に国会が当時の定数配分規定を是正する措置を講じなかったことをもって、その立法裁量の限界を超えるものと断定することは困難であるとして、同定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものと断ずることはできないと判示した。

### (3) 平成12年改正

平成12年法律第118号による公職選挙法の改正により比例代表選出議員の選挙制度が非拘束名簿式比例代表制に改められ、議員定数の削減(改正前の選挙区選出議員と比例代表選出議員の定数比をできる限り維持することとし、前者の定数を146人、後者の定数を96人とした。公職選挙法4条2項)等が行われたが、平成7年実施の国勢調査の人口に基づく最大較差は1対4.79であり、改正前と差異がなかった。そして平成13年7月29日に施行された第19回参議院議員通常選挙当時における選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対5.06であった。

最高裁平成16年1月14日大法廷判決(民集58巻1号56頁)は、その結論において、上記改正は、憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につ

き国会にゆだねた立法裁量の限界を超えるものではなく、上記選挙当時において、定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとするはできない旨判示した。

#### (4) 参議院における協議会の設置

参議院は、平成16年大法廷判決に、裁判官6名の反対意見が付されるなどしたことを受けて、平成16年2月6日、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会の下に、「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」を設置し、同協議会は5回にわたって協議を行った。その結果、同年5月28日、同年7月に施行される第20回参議院議員通常選挙までの間に定数較差を是正することは困難であり、同選挙後に協議を再開すべきであるとの意見が大勢であった旨の報告書を参議院議長に提出した。そして、同年6月1日、各会派代表者懇談会において、同選挙後に定数較差問題について結論を得るように協議を再開する旨の申合せがされ、結局、議員定数配分規定は改正されないまま平成16年7月11日同選挙が施行された。同選挙当時における選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対5.13となっていた。

#### (5) 平成18年改正

上記選挙後、参議院議長は平成16年12月1日に参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会を設け、同委員会において、平成17年2月から同年10月までの間、9回の会合が開かれ、各種の是正案が具体的に検討された。その後、平成19年7月29日に施行される参議院議員通常選挙(以下「平成19年選挙」という。)に向けて、上記是正案のうち有力意見であったいわゆる4増4減案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出され、平成18年6月1日に成立した(平成18年改正)。

平成18年改正の結果、平成17年10月に実施された国勢調査結果の速報値による人口に基づくと、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大

較差は1対4.84に縮小した。

なお、上記専門委員会の報告書は、現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図ったとしても、較差を1対4以内に抑えることは困難であり、以後も、参議院の在り方にふさわしい選挙制度に関する議論を進めていく過程で、定数較差の継続的な検証等を行う場を設け、調査を進めていく必要がある旨指摘している。

最高裁平成18年10月4日大法廷判決(民集60巻8号2696頁)は、平成16年7月11日施行の参議院議員選挙当時の定数配分規定の合憲性について、現行の選挙制度の仕組みの下で選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差の是正を図ることが容易でないこと、平成16年大法廷判決の言渡しから同選挙までの期間は約6か月に過ぎず是正措置を講ずるための期間として必ずしも十分でなかったこと及び平成18年改正等の事情を考慮すると同選挙までの間に定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものと断ずることはできず、同選挙当時において定数配分規定が憲法に違反するに至っていることはできない旨判示した。

(6) 平成19年選挙等

平成19年7月29日、平成18年改正による本件定数配分規定の下で参議院議員通常選挙(以下「平成19年選挙」という。)が施行された。同選挙当時の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、1対4.86であった。

参議院においては、投票価値の較差の縮小を図るための取組が継続され、平成19年11月30日、新たに参議院議長の諮問機関として「参議院改革協議会」が設置され、同年12月4日から平成20年12月19日までの間、数回の協議が行われ、定数是正も含めた参議院の組織及び運営に関する諸問題の調査検討が継続された。同年6月9日に開催された参議院改革協議会では、参議院改革協議会専門委員会(選挙制度)(以下「専門委員会」という。)

の設置が協議決定され、同専門委員会は、同年12月19日（第1回）、専門委員会の運営に関する事項について協議決定し、平成21年7月1日まで3回の協議を行った（乙3）。

最高裁平成21年9月30日大法廷判決（民集63巻7号1520頁）は、平成19年選挙における定数配分規定について、平成18年改正の結果、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は、1対4.84に縮小することとなり、平成19年選挙当時の最大較差1対4.86は平成18年改正前の平成16年選挙当時の上記最大較差1対5.13に比べて縮小したのとなっていたこと、平成19年選挙の後には、参議院改革協議会の下に設置された専門委員会が定数較差の問題について検討すること、現行の選挙制度の仕組みを大きく変更するには相応の時間を要し、同選挙までにそのような見直しを行うことは極めて困難であったことを考慮すると、同選挙までの間に本件定数配分規定を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものということとはできず、同選挙当時において、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとするはできない旨判示し、平成18年の「改正の結果によっても残ることとなった上記のような較差は投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態であり、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にある」旨付言した。

(7) その後の経緯

専門委員会は、更に平成22年2月17日から平成22年5月14日までに3回の協議を行い、検討結果に関する報告書を作成し、参議院改革協議会は協議の上、同月21日、同報告書を参議院議長に提出した。

その検討過程では、本件選挙に先立っての定数是正を行うか否かについても議論がされたものの、①現行の選挙制度を前提に選挙区の定数を増減する従来の改革方法では、定数較差是正の効果は限定的であり、定数較差是正の

論議は、参議院の選挙制度の見直しと併せて行うべきで、それには時間がかかること、②平成18年に行った4増4減の公職選挙法改正は平成19年及び平成22年選挙で完了すること、③平成22年の選挙について、定数較差是正を行うこととすると、法改正から選挙実施までの周知期間が短いことなどから、本件選挙について、定数較差是正は見送り、平成25年通常選挙に向け選挙制度の見直しを行うこととなったものである(乙3)。

6 上記の経緯を踏まえて当事者の主張について検討する。

- (1) 原告は、憲法前文第1段第1文冒頭の「正当(な)選挙」とは、「国民の多数が多数の国会議員を選出する仕組みの選挙」を意味するとして、全有権者の33%が、選挙区選出の全国会議員(146名)の多数(74名)を選出することは、憲法前文第1段第1文冒頭の「正当(な)選挙」の定めに違反すると主張する。

甲4によれば、参議院の選挙区選出議員の過半数にあたる74名が、30選挙区(30府県)から選出されることとなり、同選挙区の有権者合計数が全有権者の約33%にあたるということが認められる。甲4の算定方法は、平成21年9月2日現在の参議院(選挙区)議員1人あたりの選挙人数が少ない選挙区(甲1・参考資料5)から順次議員定数を過半数に満つるまで足したものであって、議員1人あたりの選挙人数の較差の反映である。代表民主制の原理からみて選出議員の数が選挙人又は人口に比例する人口比例主義にできるだけ適合するように選挙区及び定数配分が定められることが望ましいが、憲法が国会議員の定数、選出方法及び選挙区の定めを国会にゆだねている関係で、国会が裁量による選挙の仕組みを構築した場合において、選挙区間における較差が合理的なものである限り、人口比例主義が一定程度後退することはやむを得ないと考えられる。

原告の上記主張のみから直ちに本件定数配分規定が憲法前文第1段第1文冒頭の「正当(な)選挙」の定めに違反するとは断定できない。

(2) 原告は、「二院制の中での参議院の独自性」は、投票価値の平等を減殺するための正当化事由たり得ないと主張する。

しかし、憲法が二院制を採用し、前記のとおり、参議院については明文で半数改選制を定め、解散の定めを置いていないことから、参議院について継続性及び安定性を付与しており、衆議院の優越性に対する参議院の補完的性格からみて、参議院の独自性として、衆議院に比して民意の直接的反映ないし投票価値の平等の点においてやや後退することがあっても憲法が許容していると解するのが相当である。

原告の前記主張を採用することはできない。

(3) 原告は、「1人1票」の憲法上の権利は、都道府県間の境界の維持等の憲法外の利益に優越すると主張する。

参議院の選挙区は、都道府県を選挙区の単位としており、憲法の定める半数改選制と相まって、各選挙区の定数を最低で2とする偶数とし、人口変動に伴う定数改正に際しても、各選挙区で2議席を単位として行うため制約が大きく、本件定数配分規定の改正経緯においても議員1人あたりの人口較差を縮小することについて大きな制約となっていることが見受けられ、前記のとおり参議院改革協議会専門委員会の協議においても、現行の選挙制度を前提に選挙区の定数を増減する従来の改革方法では、定数較差是正の効果は限定的であるとされているところである。

都道府県を選挙区とすることは、憲法が地方自治について明文の定めを置いて（第8章）、住民自治に基づく民主主義的な地方公共団体の制度を保障していること、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有してきたことから、政治的に一つのまとまりを有する単位としてとらえ、国政に対し都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を与えることとなり、相応の合理性を有していることを否定できない。選挙制度を抜本的に見直すためには様々な検討を要し、相

当長期の期間を要すると考えられるから、当面の選挙区間の人口較差是正の方法として、都道府県を単位とする選挙区の基本的な枠組を尊重しつつ可能な方法を模索することも許されるというべきである。もっとも、その際に考慮されるべきことは、都道府県を単位とする選挙区の合理性は、上記の観点から認められるものに過ぎず、憲法上、国会議員は全国民を代表するものとして選挙されるのであるから（43条1項）、地域代表的側面が投票価値の平等を著しく侵害するようなことは憲法上許容されないということである。すなわち、国政上、地域に対する配慮をなし得るとしても、それは国民全体の代表者としての国会が全体的な視野に立って政策の決定（法律の制定や予算の作成を含む。）に当たって配慮すべき事柄であり、選挙制度において一定の地域を重視すれば、選挙人をその居住場所によって差別し、人口の少ない県に居住する選挙人の投票の有する価値を、人口の多い県に居住する選挙人の投票の有する価値よりも大きく設定することを是認する結果となり、許されないというべきである。

そうすると、現行の参議院議員選挙の仕組みの下において、都道府県を選挙区の基本的な枠組とするとしても、都道府県を単位とすること自体に絶対的な価値は認められないから、選挙区の議員1人あたりの人口が非常に少ない都道府県については、隣接する都道府県と合わせた選挙区を設定するなどの選挙区の見直しがされるべきであると考えられる。この点、衆議院（比例代表選出）議員の選挙については、都道府県の1（北海道、東京）ないし8（九州）を選挙区（いわゆるブロック）として採用しているのであるから（公職選挙法13条2項、別表二）、参議院議員選挙においても都道府県を跨いだ選挙区を設定することが十分可能である。

なお、原告は、都道府県を選挙区とするのではなく、全国を10ブロックに分割し、各ブロックの人口比を基礎に各ブロックから選出されるべき議員の数を定め（合計121名）、ブロックに属する地域を、町、村のみならず、

丁、大字までを単位として微調整する方法により、選挙区間の人口最大較差を1.00008倍まで縮減した仮想選挙区割（甲28）を提出するが、政策的な提言であって、本件の結論を左右するものではない。

- (4) 原告は、国会議員は1票の較差問題の当事者又は利害関係者であり、裁量権を持って1票の較差問題につき判断する資格を欠くと主張する。

国会議員が1票の較差問題のいわば当事者又は利害関係者にあたる面があることは否定し得ないが、憲法上、選挙制度の設定等については国会にゆだねられており、1票の較差問題についても、国会の良識による対応を期待するほかはない。

- (5) 原告は、1983年米国連邦最高裁判所の判決が、ニュージャージー州における米国連邦下院議員選挙において、同選挙区間の1票対0.993票の最大較差ですら、違憲・無効としたことを援用するが（甲2の2）、同国と我が国では、憲法の明文、議会制度及び裁判制度が異なるのであるから、比較の対象として適切であるとはいえない。

なお、乙5によれば、二院制を採用する欧米諸国の上院の選挙における1票の較差は、代表制の性格が地域代表及び州代表等であるものを除き、国民代表である国に限ると、イタリア2.41倍（ただし国内選挙区のみの場合）、ベルギー1.07倍（ただし直接公選議員）、ポーランド1.71倍、チェコ1.39倍、オランダ1.01倍（ただし選挙区（州）人口に関する較差）であるとのことであり、本件選挙における較差とは著しい相違を示している。

- (6) 被告は、本件定数配分規定に基づきなされた本件選挙において、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が1対5.00であるが、従来の最高裁判例を見ても、最大較差が1対5程度の場合において、到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていると判示したものは存在しないと主張する。

確かに最高裁判例で参議院議員選挙における最大較差が1対5程度の場合

において、上記の著しい不平等状態が生じていると判示したものは存在しないが、それらの判旨を参酌すると、その程度の較差を問題のないものとして許容する趣旨ではなく、国会における較差是正のための努力を評価した上の結論であると解する余地がある。そして、1票の較差問題は、民主主義の基盤にかかわるものであるだけに、主権者たる国民の意識を反映させつつ解釈運用されるべき事柄であるともいえるところ、民主主義制度に対する近年の国民の意識の成熟度を考慮に入れるべきである。

- (7) 被告は、仮に、本件定数配分規定が投票価値の著しい不平等状態を生じさせるに至っていたという見方があり得るとしても、平成18年改正後も国会において投票価値の較差をより縮小するための検討が継続されていることなどに照らすと、その著しい不平等状態が許されない程度に継続し、それが国会の裁量的権限の許される限界を超えると判断されるような場合でないことは明らかであると主張する。

しかしながら、参議院改革協議会は、前記のとおり、現行の選挙制度を前提に選挙区の定数を増減する従来の改革方法では、定数較差是正の効果は限定的であり、定数較差是正の論議は、参議院の選挙制度の見直しと併せて行うべきで、それには時間がかかることなどを理由として、本件選挙について定数較差是正は見送るとしたものであって、平成25年通常選挙に向け選挙制度の見直しを行うこととし、「今後の大まかな工程表(案)」が示されているが(乙3)、従前の経緯を参酌すると甚だ心許ないものであり、実効性のある是正措置を具体的に企図しているとはいえない。

#### 7 本件定数配分規定の合憲性

- (1) 既に述べたとおり、憲法上、国会議員の定数及び選挙区等選挙に関する事項は法律にゆだねられており(43条2項, 47条)、両議院の議員の選出方法、選挙区及び選挙区毎の定数等については、国会がその憲法の付託を厳粛に受け止めて、その責任において合理的な裁量の範囲内で立法すべき事柄

であるところ、投票価値の平等は、日本国憲法の基本原理である国民主権を具体化した代表民主制の基礎をなすものであり、立法政策上、国会がその裁量及び高度の政治的判断により種々の要素を考慮する際においても、これを損なうことのないよう配慮しなければならないものである。上記合理的な裁量も、この点において制約を受ける。

この意味で、人口比例原則を徹底し、選挙区間の議員1人当たりの人口の較差をなくすことは理想であるが、現実にはそのように選挙区を設定し、定数を配分することは不可能に近い。そして、先に説示したとおり、憲法は、両議院の議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定（既存の制度を維持するかどうかの決定を含む。）については、原則として国会の裁量に委ねているところ、ある選挙制度を採用した場合において不可避免的に生ずる投票価値の較差については、その選挙制度の採用が合理的なものであるかぎり、憲法が許容しているというべきである。この点、参議院議員選挙においては、前記のように参議院議員選挙法の制定時点において選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は1対2.62であった（これに対し、公職選挙法制定当時の衆議院議員選挙における最大較差は1対1.51であった）ところ、参議院議員選挙における人口比例原則は、前説示の参議院の憲法上の位置付け及び権能に照らして、衆議院議員選挙における場合より緩和して解釈することが妥当であることを参酌すると、国会が選挙制度を設定するに当たり、上記程度の較差が生じてしまうことは、国会の裁量の範囲内として憲法上許容されていると解することが現実的である。

- (2) しかしながら、人口の変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。このことは、選挙訴訟に関する累次の大法廷判決が判示してきたところである。

そして、この点については、国民の価値観が多様化し、国際的にも国内的にも多くの検討課題を抱える我が国の政治状況において、立法過程等における参議院の重要性が高まっているように見受けられる近年の状況を踏まえて判断すべきものである。特に、近年においては、年金制度、雇用問題、税制問題といった、国民が等しく影響を受けるべき問題が国会での課題となっており、代表民主制において国民の意見を等しく反映すべき必要性が増大しているといえることができる。

以上の観点からすると、国会は、少なくとも、当初の選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差1対2.62を拡大しないよう不断に立法上の配慮をすべきであったと考えられる。特に、前記認定のとおり、平成4年7月26日施行の参議院議員選挙当時にはその最大較差は1対6.59にまで至り、投票価値の不平等が明らかになり、最高裁平成8年判決が「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていた」と指摘し、参議院議員選挙における投票価値の不平等の問題が顕在化したものであるところ、国会においては、前記認定のとおり、現行制度の下、修正的な改正を重ねたものの、平成6年改正の後、本件選挙まで投票価値の最大較差は常に4倍を超えており、最大較差5倍前後の著しい不平等の状態が事実上固定した観がある。このような十数年にわたり投票価値の不平等が継続する状態は、憲法が想定し許容する事態であるとは考えられず、累次の大法廷判決は国会において是正のための努力を行うことが期待されることを理由として違憲判断をしてこなかったものである。

そして、前記認定の経緯に照らすと、国会における1票の較差是正に向けての試みは、事実上停滞しており、近い将来においてもこれが具体的に是正される見通しは立っていないと見受けられる。

そうすると、国会が選挙制度の設定に裁量を有し、現行の都道府県を選挙区とする制度に相応の合理性があること及びこの間、国会が公職選挙法を改

正して是正策を取ってきたこと並びに本件選挙の前後に参議院改革協議会及び専門委員会等において選挙制度の見直しを含めた是正を検討していることを考慮しても、本件選挙の時点において、本件定数配分規定に基づく選挙区間の有権者数の最大較差が4.99ないし5.00であった状態は、それ以前の十数年にわたる投票価値の不平等状態の積み重ねの結果であることを視野に入れると到底看過し得るようなものではなく、国会の裁量権の限界を超えたものというべきであり、既に本件定数配分規定が違憲の瑕疵を帯びていたと判断せざるを得ない。

よって、本件定数配分規定に基づく本件選挙は、憲法の定める選挙人の平等原則に違反し、違法たるを免れない。

- 8 以上によれば、原告の請求は、本件選挙における東京都選挙区の選挙の違法をいう点において理由があるが、これを無効とした場合の公の利益の著しい障害等を考慮すれば、行政事件訴訟法31条1項の趣旨に準じて、原告の請求を棄却するのが相当であるから、主文で選挙の違法を宣言し、訴訟費用を被告の負担とする（行政事件訴訟法7条、民事訴訟法64条ただし書）こととして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第17民事部

裁判長裁判官 南 敏 文

裁判官 野 村 高 弘

裁判官 棚 橋 哲 夫