

判例 クローズ アップ

最高裁判所平成29年9月27日
大法廷判決
(平成29年(行ツ)第4号・第10号・
第11号・第32号・第45号・第
54号選挙無効請求事件、第47号
選挙無効請求事件)
裁時1685号1頁(第4号ほか事件),
民集71巻7号1139頁(第47号事
件)

平成28年 参議院議員選挙と 投票価値の平等

千葉大学教授
齊藤 愛
SAITO Megumi

I. 事実の概要

本件は、平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙について、東京都選挙区及び神奈川県選挙区の選挙人である上告人であるXらが、公職選挙法14条、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

II. 判旨(両判決は同内容である。)

「憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、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、国会が正当に考慮することができる他の政策的

目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。」

「憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている(46条等)。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。そして、いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかに反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである。」

「〔上記の〕趣旨に鑑みれば、二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとするのも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使としては認し得るものと考えられる。そして、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の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加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいはず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる

限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。」

「もとより、参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるものの、上記のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上 3 年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきであることに変わりはないというべきである。」

「本件選挙は、平成 26 年大法廷判決の言渡し後に成立した平成 27 年改正法による改正後の本件定数配分規定の下で施行されたものであるところ、同法は、従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すこととも内容とするものであり、これによって平成 25 年選挙当時まで数十年間にもわたり 5 倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は 2.97 倍（本件選挙当時は 3.08 倍）にまで縮小するに至ったのである。

この改正は、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小したのであるから、同改正は、前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成 24 年大法廷判決及び平成 26 年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる。また、平成 27 年改正法は、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されて

いるものということができる。」

「以上のような事情を総合すれば、本件選挙当時、平成 27 年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない。」

III. 解説

1. これまでの判例の流れ

まず初めに、これまでの参議院議員定数不均衡訴訟をめぐる経緯を簡単に振り返ってみたい。

参議院議員選挙法制定当時は選挙区間における議員 1 人当たりの人口の最大較差は 2.62 倍であったが、その後、人口変動により較差は拡大し続け、平成 4 年に施行された参議院議員通常選挙においては、選挙区間の最大較差が 6.59 倍に達するに至った。こうした中で、最高裁は、この平成 4 年選挙につき、参議院選挙について初めて、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていた旨を判示した（最大判平成 8・9・11 民集 50 卷 8 号 2283 頁）。

その後、平成 6 年改正における 7 選挙区の定数を 8 増 8 減する措置により、選挙区間の最大較差は 4.81 倍に縮小したものの、平成 12 年改正における 3 選挙区の定数を 6 減する措置及び平成 18 年公職選挙法の改正における 4 選挙区の定数を 4 増 4 減する措置の前後を通じて、平成 7 年から平成 19 年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は 5 倍前後で推移した。これに対して、最高裁は、平成 18 年 10 月 4 日大法廷判決（民集 60 卷 8 号 2696 頁、以下「平成 18 年判決」）で、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、平成 21 年 9 月 30 日判決（民集 63 卷 7 号 1520 頁、以下「平成 21 年判決」）では、当時の較差が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って、最大較差の大幅な縮小を図るために現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘をするなど、選挙区間の最大較差が 5 倍前後で常態化する中で、投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価をするようになっていった。

そして、選挙区間の最大較差が5.00倍であった平成22年選挙の合憲性が争われた平成24年10月17日大法廷判決（民集66巻10号3357頁、以下「平成24年判決」）においては、最高裁は、参議院議員と衆議院議員の各選挙制度が同質的なものとなってきており、国政の運営における参議院の役割が増大してきていること、衆議院については投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として選挙区間の人口較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていること及び都道府県を各選挙区の単位として固定する結果長期にわたり大きな較差が継続していたなどの長年にわたる制度及び社会状況の変化が見られる現状においては、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえないくなっているとし、投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示とともに、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的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

さらに、平成26年11月26日大法廷判決（民集68巻9号1363頁、以下「平成26年判決」）は、平成24年判決を踏襲した上で、平成24年改正法による前記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差についてはなお5倍前後の水準が続いているのであるから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態を解消するには足りないものであったとした。

これを受け、国会は、平成27年7月28日、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県を合区して定数2人の選挙区とともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とし公職選挙法の改正を行い、その結果、選挙区間の最大較差は2.97倍となつたが、平成28年7月10日の選挙の時点では、選挙区間の最大較差は3.08倍となっていた。本判決はこの選挙の合憲性が争われたものである。

2. 二段階の判断枠組み

参議院の議員定数不均衡に関して、最高裁は、これまで、昭和58年4月27日大法廷判決（民集37巻3号345頁、以下「昭和58年判決」）以来、①人口の異動が「当該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を生じさせ」、かつ、②「それが相当期間継続して、このような不平等状態を是正するなんらの措置を講じないことが……複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮しても、その許される限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数の配分の定めが憲法に違反するに至る」との判断基準を採用してきた¹⁾。これは、衆議院の定数問題で昭和51年4月14日大法廷判決（民集30巻3号223頁、以下「昭和51年判決」）において示された二段階の判断基準と基本的に同様のものであると考えられる。本判決では、上記①について「投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等にあったものとはいえ〔ない〕」とされたため、②については明確には示されていない。しかしながら、本判決において、①を判断する際に、国会が平成26年判決を受けて較差是正に向けて抜本的な改革に着手してきたことや、また、今後も投票価値の是正に向けてさら

1) ただし、平成18年判決、平成21年判決などは、①②の区別なく、一元的に立法裁量の範囲内か否かを判断しているかのようにも見える。市川正人「平成25年参議院議員選挙と『一票の較差』」平成26年度重判解（ジュリ

1479号）9頁。

2) 大石眞『憲法秩序への展望』（有斐閣、2008年）133-134頁。

3) 新井誠「現代選挙法の公理」大石眞=石川健治編

なる検討を続けていくという方向性を示していることなどの要素が加味されており、そのような意味で、①と②の区別は相対的なものになっているように思われる。

3. 二院制と選挙制度

日本国憲法は、二院制を採用しているが、両院の組織や特徴・意義については多くを語っていない。たとえば、参議院の組織や権限、特徴に関連することとしては、日本国憲法は、任期や3年ごとの半数改選制、衆議院解散中の緊急集会、議決などにおける衆議院の優越などが定められるのみで、参議院の議員の地位、選挙人の資格などについては、衆議院との差異を明示していない。ところで、この両院の組織や特徴、意義は、国政選挙においてどのような制度を採用するかによって大きく決定づけられる。すなわち、選挙人の資格、議員の定数、代表法、選挙区、選挙運動などについてどのような制度を採用するかによって、各院の特質や存在意義の相当部分が決められることとなる。

このように考えると、一方では、国政選挙の基本的事項については、できるだけ多く憲法典に明記しておき、立法者による気まぐれな改変から守った方がよいという考え方も出てくるであろう。しかし、他方では、柔軟な選挙制度の改正を通じて、国政運用の在り方についてもある程度臨機応変に対応できるようにした方が望ましいという考え方もあり得る²⁾。日本国憲法は、国政選挙について、多くの部分を法律（立法裁量）にゆだねるという立場を探っており、国会が統治原理・組織についてもある程度デザインしていくことができるような制度が採られている。

しかしながら、憲法は国会に無制約の裁量を認めているわけではない。たとえば、普通・自由・秘密選挙などの原則は「選挙法の公理」と呼ばれ、民主主義にふさわしい選挙法の原理として憲法が要求するものとされてきた。平等選

挙もそうしたものの中の一つである。しかし、その内実に関しては、それが理念的であるがゆえ、論者により諸説ある³⁾。平等原則・投票価値の平等に関するものとして捉えるのか、それとも、ただ単に国会が選挙制度を設計するに際して考慮に入れなければならない諸々の要素の一つとしてのみ位置づけるのかなどという点をめぐっては様々であった。

前述のように、日本国憲法は、参議院の組織や特徴についてはそれほど多くの規定を置いていないので、それを超えて、参議院にどのような「特殊性」を帯びさせるか（させないのか）については、国会が選挙制度を通じて設計していくことになる。しかしながら、このような参議院の「特殊性」を創出するような制度設計の中には、投票価値の平等の要請の範囲内で行われるものとそうでないものとが存在する。たとえば、両院について、年齢などについて異なる選挙人資格を定めたり、代表制や選挙区の大小の選択（小選挙区・中選挙区・比例代表制の選択）をしたりするというのに限れば、投票価値の平等の要請の範囲内で参議院の「特殊性」をデザインすることもできよう。これに対して、たとえば、アメリカ上院型に近いような都道府県代表制度を採用するとすれば、人口比例の原則は、国会が選挙制度を構築するにあたってできる限り考慮されるべき要素の一つに過ぎないものとなってしまうであろう⁴⁾。それでは、日本国憲法は、国会に対して後者のような広い裁量を認めているのであろうか。

4. 立法裁量と投票価値の平等

この点につき、従来の最高裁判例は、国会に対して後者のような広い裁量を認めていたように思われる。たとえば、最高裁は、参議院の定数不均衡が初めて争われた昭和39年2月5日大法廷判決（民集18巻2号270頁）において、人口比例の原則を「法の下に平等の憲法の原則

『憲法の争点』（有斐閣、2008年）186-187頁。

4) 両院制の趣旨や、日本においてアメリカ上院型の選挙制度や間接選挙を導入することの可否などについては、大石・前掲注2)137-142頁や、原田一明「両院制」大石＝石川

編・前掲注3)190頁を参照。

からいって望ましいところである」と述べるにとどまっていた。また、昭和 58 年判決は、「憲法は……投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく」、「参議院議員については、衆議院議員とはその選出方法を異ならすことによってその代表の実質的内容ないし機能に独特的の要素を持たせようとする意図の下に」、全国選出議員については事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り、また、地方選出議員については事実上都道府県代表的な意義ないし機能を加味した選挙制度を採用したとしても、このような選挙制度は「国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえない」、また、「〔こ〕のような選挙制度の仕組みの下では、投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れない」と判示した。そして、その後も、最高裁は、参議院について非常に大きな投票価値の較差を容認してきた⁵⁾。そこから見受けられるのは、二院制の要請を強調して衆議院と参議院の選挙制度（組織原理）の相違を出すことこそが重要な点であり、人口比例の原則はできる限り満たされていればよい（「できる限りの均等説⁶⁾」）といったような姿勢である。これに対して、学説の多くは、一貫して、投票価値の平等は憲法上の要請であり、立法裁量を限界づけるものであるとする「立法裁量限界説」を探ってきた⁷⁾（ただし、「立法裁量限界説」を探ったとしても、投票価値の平等が他の憲法上の原理と衝突する場合には、その原理との調整を図ることも考えられ得るので、論じ方によつては、結果として、投票価値の平等の要請が後退する可能性もある）。

しかしながら、最高裁は、平成 24 年判決以降、これまで学説が提唱してきた「立法裁量限界説」に近い形へと徐々にシフトしつつあるよ

うに思われる。たとえば、平成 24 年判決や平成 26 年判決は、「〔都道府県〕を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果……投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要になる」という旨を述べている。ここでは、いかに国会が参議院に事実上の地域代表的性格を期待したとしても、民主制の根幹をなす選挙権の平等という原則を傷つけることは許されないとといったような考え方も看取し得よう。

本判決では、「国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになつても、憲法に違反するとはいえない」と述べられるなど、従前の判例にみられる「できる限りの均等説」的な片鱗が見られなくはないものの、一方で、「参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められる」とも主張されており、基本的には、平成 24 年・26 年判決の立場を踏襲したものと考えられる。

なお、この点につき、本判決に付された山本庸幸裁判官反対意見では、「国政選挙の選挙区や定数の定め方については、法の下の平等（14 条）に基づく投票価値の平等が貫かれているかどうかが唯一かつ絶対的な基準」として「あらゆる国政選挙において真っ先に守られなければならないもの」である旨が述べられており、「立法裁量限界説」的な立場が明らかにされている。

5) なお、定数配分において国会が考慮に入れ得る種々の非人口的要素として、これまで最高裁が挙げてきたものとしては、選挙区の大小、歴史的沿革、行政区画別議員数の割り振り、従来の選挙の実績、選挙区としてのまとまり具合、市町村その他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などがある（昭和 51 年判決）。

6) 野村敬造「選挙に関する憲法上の原則」清宮四郎=佐藤功編『憲法講座(3)』（有斐閣、1964 年）138 頁。野村教授は、「憲法の要請するところは、議員定数と有権者との比率において、できる限り均等な選挙区を確定することと、各選挙区毎の投票の計算における平等であると思われる」と述べている。

5. 投票価値の平等の要請

さて、このように、学説では「立法裁量限界説」が通説であったが、それでは立法裁量を限界づけるところの「投票価値の平等」の要請の内実をどのように解するかという点をめぐっては、論者によって差異があった。

この点に関して、従来の学説においては、「投票価値の平等」をおおむね1対2以内の較差を要請するものと解する見解が有力であった。たとえば、芦部信喜教授は、選挙法は徹底した人格平等の原則を基礎にしているので、「投票価値の平等」にいう平等の意味は、一般的の平等原則の場合における平等の意味よりも、はるかに形式化されたものであり、「合理性」

という実質的な理由を探求して原則から逸脱を許す限度が厳しく限られるとした上で、一票の重みが特別の合理的な根拠もなく選挙区間で2倍以上の偏差を持つことは、投票価値の平等（一人一票の原則）の本質を破壊することになる⁸⁾と主張した。ここでは、「投票価値の平等」の内容を同定するにあたって、一人一票という本来の数的平等の意味に解されてきた選挙権平等の趣旨が推及されている。そして、この説によれば、非人口的因素は、いかに考慮に値するとはいえ、原則として1対2以上の較差を正当化することはできないということになる（ただし、芦部教授は、定数配分問題を考える際には「公正かつ効果的な代表」を実現することも考慮に入れなければならないとして、参議院の場合は

7) 「立法裁量限界説」を探っていると思われる説は多数あるが、その中のごく一部のみを挙げれば、たとえば、芦部信喜『憲法訴訟の現代的展開』（有斐閣、1981年）324-329頁、355頁、中村睦男『憲法30講〔新版〕』（青林書院、1999年）77-83頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第4版〕』（有斐閣、2017年）173-174頁、佐藤幸治『日本国憲法

論』（成文堂、2011年）213頁、406-409頁など。

8) 芦部・前掲注7)325頁。同『憲法学III〔増補版〕』（有斐閣、2000年）78-80頁。

憲法施行70年の節目に

●好評*発売中●

はせべやすお
長谷部恭男 編

論究憲法

憲法の過去から未来へ

A5判並製カバー付

474頁

●3,800円+税

978-4-641-22728-6

論究ジャーリスト「憲法」特集に掲載した論文を再構成。日本国憲法成立から今日に至る、憲法上の重要な動き（判例）を理論的に読み解きながら、憲法のこれまでを理解し、これからを考える。

△主な目次

- I 日本国憲法へ 長谷部恭男「大日本帝国憲法の制定」／西村裕一「天皇機関説事件」／高田篤「ボツダム宣言の受諾」
- II 最高裁判例をたどる 篠田栄司「砂川事件最高裁判決」／小島慎司「苦米地事件」／君塚正臣「三菱樹脂事件判決」／松本哲治「薬事法距離制限違憲判決」／佐々木雅寿「衆議院定数不均衡訴訟違憲判決」／武田万里子「日産自動車最高裁判決」／山口いつ子「北方ジャーナル事件判決」／西原博史「南九州税理士会事件判決」／阪口正二郎「愛媛玉串料訴訟判決」／安西文雄「郵便法違憲判決」／喜田村洋一「在外邦人選挙権訴訟」／小山剛「住基ネット訴訟判決」／青井未帆「広島市暴走族追放条例事件判決」／常本照樹「国籍法違憲判決」／西村枝美「空知太神社判決」／渡辺康行「君が代・日の丸訴訟」／大河内美紀「堀越事件判決」／中林暁生「婚外子法定相続分違憲決定」／巻美矢紀「再婚禁止期間、夫婦別姓訴訟大法廷判決」
- III 憲法の現況 宍戸常寿「個人情報保護法制」／上脇博之「小選挙区比例代表並立制の導入」／豊秀一「裁判員制度はなぜ生まれたのか」／尾形健「生存権保障の現況」／斎藤愛「表現の自由の現況」／駒村圭吾「7.1閣議決定」
- IV あとがき 憲法の未来／長谷部恭男

有斐閣



〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2-17 <http://www.yuhikaku.co.jp/>
Tel : 03-3265-6811 (表示価格は税別。消費税込みの金額が定価です)

「公正かつ効果的な代表」のために真にやむを得ない合理的な理由の存する限りにおいて、衆議院の場合よりも若干の緩和であれば認められる余地もあり得るとも述べている)。

これに対して、辻村みよ子教授は、「投票価値の平等」の要請は原則はあくまで1対1を意味すると解さなければならず、たとえ較差が1対2以内であっても、1対1を超える限りは、それを正当化する十分な理由(たとえば端数処理上不可避的な最低限の不均衡であることなど)が立証されなければならないと主張してきた⁹⁾。

思うに、上記の1対2を許容され得る最大較差とする説は、前述のように、選挙権の数的平等の趣旨をもって「投票価値の平等」の内容を解釈しているが、この点についてはそれほど理論的根拠が明らかではない¹⁰⁾。選挙権という権利の平等という点に鑑みれば、1対1を基本原則とすべきであろう。

本判決は、「平成27年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」として、これまでの国会の較差是正に向けての対応や今後の方向性などを考慮しつつ、1対3.08の較差を違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判示している。これに対して、山本裁判官が、「どの選挙区においても投票の価値を比較すれば1.0となるのが原則であり、「人口の急激な移動や技術的理由などの区割りの都合によっては1~2割程度の一票

の価値の較差が生ずるのはやむを得ないと考えるが、それでもその場合に許容されるのは、せいぜい2割程度の較差にとどまるべきであ」る旨の意見を付している。

6. 選挙権は 「権利」は「公務」か?

ところで、立法裁量と投票価値の平等の要請との関係をめぐる上述のような諸説の相違は、選挙権の本質を、純然たる「権利」として捉えるか、それとも少なくともその一部に「公務」性を含んだものとして捉えるかといった問題に対する見解の相違に起因するという考え方もある¹¹⁾。しかし、投票価値の平等に関する学説の分かれ目は、権利一元説か権利・公務二元説かのレベルにあるのではないかと思われる。「権利」といっても、権利の性質は様々であるし、それに対する制約の態様もまちまちである。さらに、投票意思に込められた国政決定への影響力行使は、まさに公務であるがゆえに平等でなければならないと考えることもできる。すなわち、仮に選挙権に「公務」性を認めたとしても、投票価値の平等の要請を限りなく1対1に近づけるべきものと解する帰結も導き得よう。おそらく、奥平康弘教授が指摘するように、学説が「公務」と捉えた側面は、実は選挙制度(あるいは広く統治システム)とつき合わされる運命にある選挙権の特性(権利の内容)を規定する要素であるにすぎないのでないかと考えられる¹²⁾。

(さいとう・めぐみ) 眞木

9) 辻村みよ子『権利』としての選挙権(勁草書房、1989年)192頁。

10) 長谷部恭男『憲法〔第6版〕』(新世社、2014年)176頁。

11) たとえば、辻村教授は「人民主権」論の立場から、選挙権を、主権行使に参加するすべての市民が自らの意思と利益に基づいて行使する純然たる「権利」と解すべきであるとした上で、本文で述べたような「徹底的平等説」を提唱しており、また、このような立場から、従来の学説を以下のように批判している。すなわち、従来の学説の多くは、選挙権を、選挙人団によって「国民代表」を選出する憲法上の公務

としての要素を含むものと捉えてきたため、投票価値の平等を選挙権の本質から導き出した規範的な要請として理論構成することができず、議員定数不均衡を、権利侵害ではなく、47条についての立法裁量の限界問題として論じてしまうことになるとしている(辻村・前掲注9)155頁以下)。また、このような問題に関する考察として、深瀬忠一「選挙権と議員定数配分」小島和司編『憲法の争点〔新版〕』(有斐閣、1985年)162-165頁。

12) 奥平康弘「参政権論」『選挙〔ジュリスト増刊・総合特集〔38〕〕』(有斐閣、1985年)12頁。

参議院議員定数不均衡訴訟

大阪大学教授 松本和彦

①最高裁平成29年9月27日大法廷判決

平成29年(行ツ)第4号、同第10号、同第11号、同第32号、同第45号、同第54号選挙無効請求事件
裁時1685号1頁

②最高裁平成29年9月27日大法廷判決

平成29年(行ツ)第47号選挙無効請求事件
民集71巻7号登載予定、裁時1685号10頁

【論点】

平成27年改正法による改正後の参議院選挙区選出議員の議員定数配分規定は憲法14条1項等に違反するか。

〔参考条文〕憲14条1項・15条1項・3項・43条1項・44条、公選14条1項・別表第3

【事件の概要】

本件は、平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という）について、東京都選挙区をはじめとする複数選挙区の選挙人たちが、平成27年改正法（平成27年法律第60号）による改正後の公職選挙法14条、別表第3の参議院選挙区選出議員の議員定数配分規定（以下「定数配分規定」という）は、本件選挙当時において、選挙区間の最大較差が3.08倍もあり、憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張し、それぞれ公職選挙法204条に基づき提起した選挙無効訴訟である。

同訴訟は、全国の高等裁判所とその支部に提起され、本人訴訟を除いて合計16件の判決が下されている。いずれも合憲判決であった。しかし高裁判決は、投票価値の不均衡が違憲の問題を生じさせるほど著しく不平等な状態には至っていないがゆえに合憲としたもの（合計6件、例えば東京高判平成28・10・18判時2316号33頁〔①事件原審〕）と、投票価値の不均衡が違憲状態にあるといわざるを得ないものの、本件定数配分規定の改正がなされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えたとまではいえないがゆえに合憲としたもの（合計10件、例えば東京高判平成28・11・2判時2316号43頁〔②事件原審〕）の2方向に分かれた。いずれの判決に対しても上告がなされたことから、最高裁が統一的判断を示すことになった。

【判旨】

〔①②事件ともに上告棄却〕 平成27年改正法は「従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（本件選挙当時は3.08倍）にまで縮小するに至ったのである。

この改正は、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小したのであ

るから、同改正は……参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成24年大法廷判決〔最大判平成24・10・17民集66巻10号3357頁〕及び平成26年大法廷判決〔最大判平成26・11・26民集68巻9号1363頁〕の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる。また、平成27年改正法は、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものということができる。

……以上のようないふ事情を総合すれば、本件選挙当時、平成27年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいせず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない。」

【解説】

最高裁は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決において、参議院の定数配分規定が違憲状態にあると判示し、国会に対して、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどめず、「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」自体を見直すよう警告していた。これを受けて、平成27年改正法は「4県2合区を含む10増10減」の改正を行った。その結果、これまで5倍前後で推移してきた最大較差は本件選挙当時で3.08倍に縮小した。

最高裁は從来、「①当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かといった判断の枠組みを前提として審査を行ってきた」と自認している。この「判断の枠組み」に照らすと、本判決は①の段階で本件定数配分規定の違憲性を否定したことになる。今回は投票価値の著しい不平等状態が生じていないから合憲であるというのだが、そのように解された理由は、本件選挙当時の選挙区間の最大較差が3.08倍にとどまつたためというよりむしろ、国会が合区というこれまでにない思い切った手法で選挙区間の最大較差を大幅に縮小し、さらに次回の通常選挙時までに選挙制度の抜本的見直しを行い「必ず結論を得る」と確約して、実効的な問題解決への道筋をはっきり示したと評価されたためであると思われる。

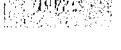
しかし、合区という手法を導入することには政治的反発も強く、憲法改正に訴えてでもこれをやめさせようとする勢力が、今も衰えることなく反対の論陣を張っている。おそらく次回の通常選挙時までに、合区を主たる手法として選挙制度の再構築を図ることは極めて困難だろう。それに合区は、結局のところ、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みそのものの変更ではなく、人口の少ない県だけを対象にした弥縫策にすぎない。しかも平成27年改正法の場合は、隣り合う県同士の合区だったので、選挙区構成における地理的不自然さを避けることができたが、今後、人口の少ない県の隣に同程度の人口の県があるという保証はない。木内道祥裁判官の意見にあるように、「本件定数配分規定は、人口移動に対応して投票価値の不均衡に対処するという『しかるべき形』の立法的措置とはいい難いもの」であつて、なお「違憲状態を脱していないというべき」だったのではないか。

〔参考文献〕 上田健介・法教437号141頁《セレクト》。

判例 セレクト

Monthly

2017.9.1~2017.9.30

-  参議院議員定数不均衡訴訟 松本和彦 page 123
(①最大判平成 29・9・27/②最大判平成 29・9・27)
-  市議会議員に対する厳重注意処分と司法審査 笹田栄司 page 124
(名古屋高判平成 29・9・14)
-  国家賠償法 1条 2項に基づく求償権行使の制限 北島周作 page 125
(最判平成 29・9・15)
-  債務名義を有する債権者による不動産仮差押えの必要性(消極) 酒井 一 page 126
(最決平成 29・1・31)
-  民訴法 85 条前段による猶予費用の直接取立額の決定方法 今津綾子 page 127
(最決平成 29・9・5)
-  刑法 175 条 1 項前段の「公然と陳列した」に当たらないとされた事例 成瀬幸典 page 128
(大阪高判平成 29・6・30)
-  控訴審における非両立関係にある審判対象の職権調査 宇藤 崇 page 129
(高松高判平成 28・7・21)

平成28年参議院議員通常選挙における1票の較差

九州産業大学講師

堀口悟郎

事実の概要

本件は、平成28年7月10日に施行された参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という）について、東京都選挙区ほか20選挙区の選挙人であるXらが、参議院議員の議員定数分配規定は憲法に違反し無効であり、これに基づいて施行された本件選挙も無効であると主張して提起した、選挙無効訴訟である。

近年の参議院議員通常選挙では、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5.00倍であった平成22年選挙について、平成24年大法廷判決（最大判平24・10・17民集66巻10号3357頁）が違憲状態判断を下しており、その後4選挙区で議員定数

を4増4減する公職選挙法改正を経て実施された平成25年選挙（選挙区間の最大較差4.77倍）についても、平成26年大法廷判決（最大判平26・11・26民集68巻9号1363頁）が違憲状態判断を下していた。

上記両判決を受けて、平成27年の公職選挙法改正では、投票価値の不均衡を是正すべく、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員するとともに、鳥取県と島根県、徳島県と高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするなどの対策がとられた。この結果、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。

[最大判平29・9・27 LEX/DB文献番号25448924]

争点

本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、憲法に違反するか。

裁判所の判断

平成27年の公職選挙法改正は、「従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによつて平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（本件選挙当時は3.08倍）にまで縮小するに至った」。「同改正は……平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる」。また、同改正法の附則は、「次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されている」。「以上のような事情を総合すれば、本件選挙当時、……選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数分配規定が憲法に違反するに至っていたということはできない。」

解説

本判決の読み解には少々注意を要する。第一に、平成26年大法廷判決が最大較差4.77倍を違憲状態としたのに対し、本判決は最大較差3.08倍を合憲としたが、これをもって「4倍以下は合憲」といった基準が示されたと読むべきではない。本判決は、合憲判断の理由として、平成27年改正法が都

道府県を各選挙区の単位とする仕組みの見直しに踏み切った点を重視した。とすれば、仮に当該仕組みが全面的に維持されていたならば、3.08倍の最大較差が違憲と判断された可能性もあるだろう。第二に、本判決の結論は合憲だが、それは上記仕組みの見直しとして「4県2合区」で十分だという意味ではない。本判決は、同法の附則において、次回選挙までに選挙制度の「抜本的な見直し」について「必ず結論を得る」と規定された点も、合憲判断の理由として挙げている。そのため、次回選挙までに抜本的な見直しが実現しなければ、今度は違憲判決もありうるだろう。このように、本判決は、選挙制度の更なる見直しを強く促すものとして読まれるべきである。

では、具体的にどのような見直しをすべきか。すぐに考えつくのは、合区の対象を拡大するという方法である。しかし、人口の多い地域では都道府県単位の選挙区を維持しつつ、人口の少ない地域だけ合区するとなると、「地方軽視」との批判が噴出するだろう（実際、本件選挙においても、合区された地域ではこのような批判の声が聞かれた）。この点、国会議員は「全国民の代表」であるから、どの地域から選出されたかは重要でないという意見もある。しかし、国会議員が「全国民の代表」であるというのは、規範論としては正しいが、事実論としては必ずしも正しくない。実際の選挙では、候補者は「地元のために」と演説するし、当選後も次回の選挙を睨んで地元の利益を追求しがちである。そのような状況を前提にした場合、人口の少ない地域の住民にだけ、事実上の「県代表」の選挙を認めないと制度は、民意を「公正」かつ「効果的」に反映するものといえるのだろうか。こうした問題についても、今後十分な議論がなされることを期待したい。

(ほりぐち・ごろう)

三 公職選挙法一四条、別表第二の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性

——平成二八年参議院議員選挙投票価値較差訴訟大法廷判決

近畿大学 上田健介

〔選挙無効請求事件、最高裁平二九行(47号、平29・9・27大法廷判決上告棄却判時二三五四号三頁、民集七一巻七号一三九頁登載〕

【事実】平成二八年七月一日に行われた参議院議員通常選挙について、東京都選挙区および神奈川県選挙区の選挙人が、公職選挙法一四条、別表三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定が憲法に違反し無効であるから、これに基づく本件選挙の前記各選挙区における選挙も無効であると主張して、公選法二〇四条に基づく選挙無効訴訟を提起した。

参議院の選挙区選出議員の議員定数配分規定については、平成二二年に選挙区間の最大較差が五・〇〇倍の状況で実施された通常選挙につき、最高裁が、平成二四年判決（最大判平24・10・17民集六六巻一〇号三五七頁）で違憲状態との判断を下し、これをうけて

平成二四年に公職選挙法が改正され、「四増四減」の措置が施された。しかし、この定数配分規定の下で行われ、選挙区間の最大較差が四・七七倍の状況であった平成二五年の通常選挙につき、最高裁は、平成二六年判決（最大判平26・11・26民集六八巻九号一三六三頁）で、再び違憲状態との判断を下した。これをうけて「選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と定められた。この改正の結果、平成二二年一〇月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は二・〇減」が行われ、附則で、平成三年の通常選挙に向けて「選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と定められた。この改正の結果、平成二二年一〇月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は二・

「憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を發揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表することとする」とあるところにあると解される。「参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員（昭和五七年改正後は比例代表選出議員）と地方選出議員（同改正後は選挙区選出議員）に分け、前者については全国（全都道府県）の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである。昭和二二年の参議院議員選挙法及び同二五年の公職選挙法の制定当时において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであつたということはできない。しかしながら、社会的、経済的变化の激しい時代にあって不斷に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で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」。

「以上は、昭和五八年大法廷判決以降の参議院議員（地方選出議員なし選挙区選出議員）選挙に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところであり、基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない」。

(2) 「憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を六年の長期とし、解散もなく、選挙は三年ごとにその半数について行うことと定めている（四六条等）。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えて、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡

九七倍となつた。この定数配分規定のもとで、初めて行われた通常選挙が本件選挙である。選挙当時、選挙区間の最大較差は三・〇八倍であった。

原審（東京高判平28・11・2民集七一・七・一九五）は、「本件選挙当日の最大較差が一対三・〇八であるという投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らしなお看過し得ない程度にあり、平成二七年改正によつても……違憲の問題が生ずる投票価

値の著しい不平等状態を解消するには足りなかつたものといわざるを得ない」が、国会が継続的に検討ないし協議を行つて平成二七年改正法を成立させたこと、附則も勘案すれば投票価値の不均衡は解消の方向にあるものと認められることから、「国会において平成二七年改正を行い、それ以上の内容を含む改正をしなかつたことが、司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものでなかつたとはいえない」として、違憲状態の判断を行いつつ請求は棄却した。そこで、原告が上告。なお、本件選挙の定数配分規定の合憲性をめぐる訴訟は本件の他に全部で一六件提起され、高裁段階では本件原審を含む一〇件で違憲状態の判断、六件で合憲の判断がされていた。

を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。そして、いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかに反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられていくと解すべきである。このことも、前記(1)と同様、累次の大法廷判決が基本的な立場として承認してきたところである。

(3) 「前記(1)のとおり、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、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものであり、また、前記(2)のとおり、憲法が、国会の構成について選挙区間の人口較差が二倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていることなどを挙げて、これらの事情の下では、昭和五八年大法廷判決が長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容し得る根拠として挙げていた諸点につき、数十年間にもわたり五倍前後の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえない旨を指摘するとともに、都道府県を各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請ではなく、むしろ、都道府県を各自の任期等に差異を設けている趣旨に鑑みれば、二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。そして、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の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加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものではない。」

「平成二四年大法廷判決及び平成二六年大法廷判決

は、上記のような選挙制度の構築についての国会の裁量権行使の合理性を判断するに当たって、長年にわたる制度及び社会状況の変化を考慮すべき必要性を指摘し、それに係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべき度として、参議院議員と衆議院議員の各選挙制度が同質的なものとなっており、国政の運営における参議院の役割が増大してきていることに加え、衆議院については投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として選挙区間の人口較差が二倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていることなどを挙げて、これら的事情の下では、昭和五八年大法廷判決が長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容し得る根拠として挙げていた諸点につき、数十年間にもわたり五倍前後の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえない旨を指摘するとともに、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、上記のように長期にわたり大きな較差が継続していた状況の下では、上記の都道府県の意義や実体等をもつて上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっていたとしたものである。しかし、この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたり継続させてきた要因であるとみたことにによるものにほかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない。」

「もとより、参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することは直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解きれない。」

「この改正は、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまで数十年間にわたり五倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は二・九七倍（本件選挙当時は三・〇八倍）にまで縮小するに至ったのである。」

「この改正は、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまで数十年間にわたり五倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は二・九七倍（本件選挙当時は三・〇八倍）にまで縮小するに至ったのである。」

「もとより、参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することは直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解きれない。」

「そうすると、平成二七年改正是、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続して

きた状態から脱せしめることとも、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる。合区が一部にとどまり、多くの選挙区はなお都道府県を単位としたまま残されているとしても、そのことは上記の判断を左右するものではない」。

(5) 「以上のような事情を総合すれば、本件選挙当時、平成二七年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあつたものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至つていたということはできない」。

【評述】一 判例の流れと本件の論点

参議院の議員定数不均衡の問題については、昭和五八年大法廷判決（最大判昭58・4・27民集三七巻三号三四五頁）以来、多くの判例が積み重ねられてきた。最大較差の数値でみれば、從来、衆議院に比較して緩やかな判断がされており、昭和五八年判決では選挙区間の最大較差五・二六倍が合憲とされて以来、平成八年判決（最大判平8・9・11民集五〇巻八号二二三三三頁）で最大較差六・五九倍を違憲状態と判断された以外は最大較差五倍前後のものについて合憲との判断が行われてきた。しかし、今世紀に入り、平成一六年判決（最大判平16・1・14民集五八巻一号五六頁）が、最大較差五・〇六倍を合憲としたものの、九名の多数意見のうち四名からなる「補足意見二」が、從来より厳格な判断枠組みを示したうえで、「無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであつたとしたならば、立法府の義務に適つた裁量権の行使がなされなかつたものとして、違憲判断がなさるべき余地は、十分に存在する」と述べたことを契機として、「投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるように」なつた（平成一六年判決の表現）。すなわち、平成一八年判決（最大判平18・10・4民集六〇巻八号

二六九六頁）、平成二一年判決（最大判平21・9・30民集六三巻七号一二五二〇頁）は、それぞれ最大較差五・一三倍、四・八六倍を合憲と判断したもの、選挙制度の枠組み・仕組み自体の見直しが必要となる旨を明言し（いわゆる「違憲の警告」）、平成二四年判決は最大較差五・〇〇倍を「違憲状態」と判断するに至つた。国会はこれをうけて平成二四年に公職選挙法を改正し、「四増四減」の措置を講じるとともに、平成二八年に施行される通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする旨の規定を附則に置いた。

平成二六年判決は、選挙時点の選挙区間の最大較差四・七七倍を「違憲状態」と判断しつつ、平成二四年判決から選挙まで約九カ月しかなく法改正の実現は困難であつたこと、他方、前記の附則等の定めを含む平成二四年改正法が成立し、選挙制度の改革に関する検討が進められていることを評価して、選挙制度の見直しを内容とする法改正が行われなかつたことは裁量権の限界を超えるものではないと結論づけた。しかし、同判決は、そのうえで「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の具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、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的措置によつて違憲の問題が生ずる前記の不平等状態が解消される必要がある」と述べ、引き続き「違憲の警告」を出していた。

これをうけて、【事実】で述べたとおり、平成二七年に公職選挙法が改正され、これに基づく初めての通常選挙として本選挙が実施された。前記のように実質的に厳格な評価がされるようになつてきた判例の流れの中、注目されたのは、(a)合区をどう評価するか、(b)最大較差二・九七倍（選挙時点で二・〇八倍）をどう評価するか、であったといえる。

二 本判決の分析

- (1) まず、直接、結論に関わる点を概観すれば、(a)合区について、「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことでも内容とするもの」、「これまでにない手法」と積極的に評価している（以下の本段落の引用を含めて、【判旨】④）。また、(b)最大較差一・九七倍（選挙時点で三・〇八倍）についても、「平成二五年選挙当時まで数十年間にわたり五倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は一・九七倍（本件選挙当時は三・〇八倍）にまで縮小するに至つた」と肯定的に評価している。そして、これらを理由として、平成二七年改正は、「参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成二四年大法廷判決及び平成二六年大法廷判決の趣旨に沿つて較差の是正を図つたものとみることができる」との評価を導いている。この評価が（後述するとおり、附則を踏まえた「更なる是正に向けての方向性と立法府の決意」等の主觀的因素も考慮要素に加えているが）、合憲の結論の基本的な理由づけになつてゐるところられる。
- ここでは、まず、合区を「選挙制度の仕組みの見直し」と評価したことが注目される。合区は、たしかに、従来の都道府県を各選挙区の単位とする枠組みに変更を加えるものではあり、合区対象県選出の国会議員や一部の住民から強い反発が生じたよう事実上の影響は大きいものであつた。しかし、合区対象県は四つにとどまり、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みをとりながら一部に例外を設けたものにすぎないとみることもできる。⁽²⁾ 現に、平成二七年改正法の附則には「選挙制度の抜本的な見直し」について引き続き検討を行う旨の定めがあり、立法府は合区を「選挙制度の仕組みの見直し」とはみていないと思われる。にもかかわらず、最高裁は、合区を「選挙制度の仕組みの見直し」だとみなした。しかし、この評価は、平成二四年判決、平成二六年判決に存在していた「違憲の警告」が本判決では消えたことも

合わせて、立法府の「抜本的な見直し」への動機づけを弱めさせることに繋がらないか。合憲／違憲状態を判断する第一段階の審査で「更なる是正に向けての方向性と立法府の決意」等の主観的因素も考慮に入れるのであれば（この点は後述③を参照）、「合区」は「選挙制度の仕組みの見直し」ではなく、平成一四年判決、平成二六年判決の「違憲の警告」に完全に応えたものではないが、「合区」によって最大較差は大きく縮小しておりまた「抜本的な見直し」も検討されているので、合憲だ、とするかたちで、もう少し厳しい評価を下すのでも良かつたのではないかと思われる。

次に、最大較差についてである。最高裁は、従来から、合憲／違憲状態を分別する基準となる数値を明示することではなく、また、学説にも、最大較差（格差）の問題ではない、との立場もある。しかし、投票価値の平等の要請との関係では（選挙制度等との関係で変化するのだとして）合憲性を判断する際の重要な目安であるとはいえるだろう。この点、参議院選挙区選出議員の場合についても、法律の定めも考慮に入れて現に二倍を目安にしていると思われる衆議院（参照、衆議院選挙区選定審議会設置法三条一項）の 小選挙区選出議員の場合と同様と見る考え方や、現に本判決でも鬼丸かおる裁判官反対意見、山本庸幸裁判官反対意見が取る一倍が基準であるとする考え方には立つこともあり得たところである。しかし、本判決は、最大較差一・九七倍（選挙時点で三・〇八倍）を、合憲を導く重要な要素として取り上げた。衆議院小選挙区選出議員の場合と同程度に厳格なものとはみていい点が注目される。

(2) このようにみると、本判決では、評価の実質的な厳格化の傾向にブレーキがかかったものとみることができる。それは、後記の諸点から看取できる。

第一は、判断枠組みの用い方である。(1)でみたとおり、本判決は、合区を「選挙制度の見直し」と評価し、

また最大較差一・九七倍（選挙時点で三・〇八倍）を合憲の基本的な理由付けとして取り上げている。合憲／違憲状態の評価の考慮要素には立法府の姿勢も含まれているので、今後この改革への姿勢が弱まるならば合憲／違憲（この点は後述③を参照）、「合区」は「選挙制度の仕組みの見直し」ではなく、平成一四年判決、平成二六年判決の「違憲の警告」に完全に応えたものではないが、「合区」によって最大較差は大きく縮小しておりまた「抜本的な見直し」も検討されているので、合憲だ、とするかたちで、もう少し厳しい評価を下すのでも良かつたのではないかと思われる。

次に、最大較差についてである。最高裁は、従来から、合憲／違憲状態を分別する基準となる数値を明示することではなく、また、学説にも、最大較差（格差）の問題ではない、との立場もある。しかし、投票価値の平等の要請との関係では（選挙制度等との関係で変化するのだとして）合憲性を判断する際の重要な目安であるとはいえるだろう。この点、参議院選挙区選出議員の場合についても、法律の定めも考慮に入れて現に二倍を目安にしていると思われる衆議院（参照、衆議院選挙区選定審議会設置法三条一項）の 小選挙区選出議員の場合と同様と見る考え方や、現に本判決でも鬼丸かおる裁判官反対意見、山本庸幸裁判官反対意見が取る一倍が基準であるとする考え方には立つこともあり得たところである。しかし、本判決は、最大較差一・九七倍（選挙時点で三・〇八倍）を、合憲を導く重要な要素として取り上げた。衆議院小選挙区選出議員の場合と同程度に厳格なものとはみていい点が注目される。

(2) このようにみると、本判決では、評価の実質的な厳格化の傾向にブレーキがかかったものとみることができる。それは、後記の諸点から看取できる。

第一は、判断枠組みの用い方である。(1)でみたとおり、本判決は、合区を「選挙制度の見直し」と評価し、

（判例）(3)。投票価値の平等の要請がヨリ相対化されて

いる印象を受けるのである。この点は、【判旨】(3)の最後の箇所でも同様である。たしかに、「参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見出し難い」とは述べられる。しかし、それに統いて、「参議院についても……投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるものの、投票価値の平等は、……二院制に係る憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきである」と纏められている。ここで「投票価値の平等」と「二院制に係る憲法の趣旨との調和」との記述の順番が前述した平成四年判決や平成二六年判決では、冒頭の箇所（本判決でいえば【判旨】(2)に続く箇所）で、両議院の選挙制度の同質性・参議院の役割の増大・衆議院での選挙区間の人口格差一倍未満を基本とする区割り基準の採用の三点を挙げて、「参議院」についても、「二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に、更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められる」と述べる。そして「憲法の趣旨」、参議院の役割等に照らすと、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負つていることは明らかであり、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い」と続けて、判断の実質的な厳格化を導いていた。これに対し、本判決では、これら記述は消え、代わりに、投票価値の平等は他の政策的目的との関連で調和的に実現されるべきこと、「二院制の趣旨から参議院議員に衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を發揮させようとする」とも言ふべきである。この点は、【判旨】(3)の最後の箇所でも同様である。たしかに、「参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見出し難い」とは述べられる。しかし、それに統いて、「参議院についても……投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるものの、投票価値の平等は、……二院制に係る憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきである」と纏められている。ここで「投票価値の平等」と「二院制に係る憲法の趣旨との調和」との記述の順番が前述した平成二四年判決、平成二六年判決から逆転しており、初步的なレトリックであるが、投票価値の平等よりも、二院制に係る憲法の趣旨との調和に力点が移されていると感じられる。

第二に、これに関連して、都道府県を選挙区の単位とすることについて、そのこと自体は不合理ではないと明言されている。平成二六年判決では、都道府県を選挙区とすることについて、「[都道府県] 参議院議員の各選挙区の単位としなければならない」という憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して上記のように投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続している状況の下では、……都道府県の意義や実体等をもつて上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっている」とされていた。しかし、本判決では、「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義なし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものである」といえ「ない」と明言し、平成二六年の判示は、「都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大いな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要

因であるとみたことによるものにほかなら「ない」としたうえで、「各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いることと自体を不合理なものとして許されないとしたものではない」と繰り返す(〔判例〕③)。憲法四二条の「全国民の代表」と選挙制度の関係を考えるうえで興味深い判旨である。そして事実上都道府県代表的な機能を持たせる選挙制度の仕組みのもとで投票価値の平等の要求が一定の後退を免れることを明示的に認めた昭和五八年判決の線まで緩和されたかはともかく、投票価値の平等の要求が、都道府県を要素として考慮する選挙制度の仕組みとの調和の中で若干緩和されると読むことは十分に可能である。ここでも、ニュアンスの変化が看取できる。

(3) 本判決では、参議院の定数配分規定の合憲性を判断する際に用いられる判断枠組みの手順についても、搖らぎが見られる。すなわち、衆議院の定数配分規定の合憲性を判断する際には、①投票価値の平等の要請に違反する不平等状態にあるか否か、②合理的期間内に是正が行われたか、を一段階で審査していたところ、参議院の場合にこれと同じであるのか、従来は明確でなかつた。平成一八年判決、平成二一年判決は、合憲判断を行う際に、選挙後の国会の較差是正に向けての取組みまでを上げており、①と②が区別されていなかつた。そのような状況の中、平成二六年判決は、「①」当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至つているか否か、「②」上記の状態に至つている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至つているか否かといった判断の枠組みを前提として審査を行つてきて「いる」と説明して、衆議院の場合と同じく一段階の判断枠組みを取つていてことを明らかにした。

しかし、本判決は、合憲判断を行つ際に、平成二七年改正法の附則から国会の更なる較差是正への決意等が読み取れることを考慮している(〔判旨〕④)。これは、最大較差二・九七倍(本件選挙当時三・〇八倍)それ自身を著しい不平等だと評価する立場からは、最大較差の評価をぼやかし①と②とを区別せずに判断しているというところだろう。あるいは、立法者に対する非難可能性といふ主観的な要素を合憲性判断に盛り込む「違憲の主觀化」を強めたものとみることもできる。この点、木内道祥裁判官意見が多数意見の判断枠組みの使い方を批判して、「選挙制度の抜本的な見直しの実行の着手」については第一段階では考慮せず、まず「違憲状態」を認定したうえで、第二段階でこれを考慮して合憲だと結論づけている。①と②を区別する判断枠組みからは、たしかにこの論理の方がすつきりしている。しかし、この論理は、第一段階で「違憲状態」と判断することが前提となる。ここから逆に類推すれば、多数意見は、第一段階で「違憲状態」だと断定できなかつた(したくなかった)ことが窺える。他方、合区や最大較差の数値だけに基づき合憲とも断定できなかつた、ということなのかもしれない。いずれにしる、投票価値の不均衡という客観的な要素だけから第一段階の判断を行つていないので、平成二六年判決の定式化で固まつたかにみえた判断枠組みが、再び搖らぎをみせていくことが窺われる。

(4) このような特徴をもつ本判決について、評者は基本的に肯定的に捉えたい。まず、評価の実質的な厳格化にブレーキがかかつたことについて、参議院については少なくとも投票価値の平等の要請を緩やかに捉える余地が認められると考える。一院制の趣旨のひとつに民意の多角的な反映があるからである。民主的正統性を担保する基盤として両院とともに投票価値の平等の要請が等しく妥当とする理解もあるが、一院は民主主義の原理から投票価値の平等が厳格に要求されるのに対し、もう一

院(第二院)は様々なかたちでの利害・関心の国政への反映の可能性を広く開くために投票価値の平等の要請を厳格に捉えない可能性が認められるのではないか。この点、そもそも第二院については直接選挙を不文の憲法法理として見出すことは難しく、日本の参議院についても明文がない以上、直接選挙が必ず要請されとはいえない。間接選挙が認められるのであれば、国民(有権者)の代表者選出に与える影響力の均等(すなわち投票価値の平等)の要請が必ずしも働くものではないとみることができ。直接選挙を採用する場合でも、参議院については、期待される役割との関係からどのような選挙制度の仕組みを採用するかに一定の立法裁量が認められるのではないか。また、第二院の権限と組織原理とには相関関係があるといわれる。参議院については、近年の「ねじれ国会」の経験から、実質的には参議院と対等に近い権限を有しており、それゆえに、参議院議員の選挙についても参議院と同様に投票価値の平等が厳格に要求されると説かれることがある。しかし、内閣総理大臣の指名(憲法六七条)、予算の議決(憲法六〇条二項)、条約締結の承認(憲法六一条)には参議院の優越が認められ、法律の制定についても、特別多数決が要件ではあるが参議院の優越が認められており(憲法五九条)、日本国憲法は、参議院に参議院と完全に對等な位置づけを与えていいわけではない。それゆえ、参議院については、投票価値の平等の要請は少なくとも幾分は弱まるところができる。

次に、一段階の判断枠組みの搖らぎについても、一段階を合わせて立法裁量の逸脱濫用の有無の判断を行うという判断枠組み自体には変更はなく、むしろ次回選挙までに較差是正が実現しなければ直ちに「違憲」との判断が可能となつたものだと述べたり、「将来に向けた立法が可能となつたものだと述べたり、「将来に向けた立法者の行為準則の提供を通じた、立法裁量の(次回選挙までの)将来の統制に軸足を移」して、「過去・現在・将

来にわたる継続的な立法裁量統制⁽¹⁵⁾を行いうものとの理解可能性を示したりするなど、肯定的な見方もある。本稿の立場からは、次のような理解を一つの可能性として示したい。参議院については、衆議院と異なり投票価値の平等が、必ず厳格に要求されるわけではなく、期待される役割や権限との関係からその要請が変化しうると考えられる以上、客観的な最大較差の数値を一義的に決めるのもともと困難である。現状で参議院に期待されている役割——実は不明瞭であり、それこそが問題なのであるが——や権限と、それに対応するはずの選挙制度——実は対応関係が不明瞭であり、これまた問題なのであるが——のもとで要請される投票価値の平等の程度もまた、明確ではない。それゆえ、第一段階と第二段階を客観的な数値だけで峻別せず、投票価値の平等を二院制の趣旨との調和のもとに実現する選挙制度の仕組みの決定も含め、立法者の主觀的な姿勢を合憲／違憲（状態）の考慮要素として重くみようとしたのだという理解である。

三 国会の対応と今後の課題

(1) ここまで見てきたように、平成二七年改正法後の参議院選挙区選出議員の選挙制度に対する本判决で、

最高裁は、従来の審査の実質的な厳格化の傾向にブレー

キをかけて、これを合憲とする判断を下した。しかし、

最高裁の判决以前から、この改正に對しては、とくに合

区に對して、立法府の内部から批判が噴出していた。自

民党からは、「両議院の議員の選挙について、選挙区を

設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一

体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区

において選挙すべき議員の数を定めるものとする。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一人を選挙すべきものとする」ことがべきである」

という文言も例示した憲法四七条の改正までもが提案されている。⁽¹⁶⁾ そしてまた、七月一八日に、定数を六増（比例代表四増、選挙区二増〔埼玉選挙区〕）させるとともに、比例代表に「特定枠」を導入する公職選挙法改正が衆議院で可決、成立した。

この公職選挙法改正には、二つのベクトルが働いてい

る。第一は、較差是正への志向である。選挙区二増は、これにより最大較差を一・九八五倍にするのを狙つてのものである。この背後には、本判决は最大較差三倍を合憲／違憲状態の基準としたのだと提案者の理解がある。これに対しても、一県一代表を維持して四倍程度であれば許容されるのではないかとの意見も出されている。⁽¹⁷⁾ 前述の通り本判决は明確な基準を示していないが、立法府は厳しく本判决を捉えている。第二は、合区に對する反発への対応である。「特定枠」は、提案理由によれば、「全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有為な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなる」とことが目的だとされている。しかし、眞の狙いは、合区対象県で選挙区に候補者を立てられなかつた県から議員を選出することであり、そのことは国会審議でも隠されていない。⁽¹⁸⁾

しかし、この改正が、平成二七年改正法の附則で宣言

した「選挙制度の抜本的な見直し」といえるのかは疑わ

しい。それどころか、「特定枠」は、そもそも全国単位

の比例代表の枠内で「全国的な支持基盤を有するとはい

えない」人材の当選可能性を高くしようとする点や、

「候補者の顔の見えない選挙、過度の政党化、政党の行

う順位づけが有権者にとってわかりにくいといった批

判」に心え「候補者の顔の見える、国民が当選者を決定する選挙」とするため導入された非拘束名簿式の制度

に拘束名簿式の制度を付け加える点において、比例代表

部分内部の整合性や明瞭性を欠如させる、問題の多い仕

組みとなっている。そして何より、この間、「二院制の

下での参議院の在り方や役割を踏まえ」「国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を發揮させようとする」ために「衆議院議員とは異なる」どのような「選挙制度」を採用するのか。」（[判旨]（3）参照）という、決定的に重要な観点からの議論がみられない。

(2) このように袋小路に入ったかにもみえる状況において、最高裁の今後どのように審査していくべきか。一つ考えられるのは、とくに参議院について、「選挙制度の仕組み」の決定に対しても、投票価値の平等の要請以外にも、立法裁量統制のための道真立てを見出すことである。この点、本判决の判示に示唆を得て一つ挙げるとならば、「選挙制度の仕組み」の決定の際に「二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ……国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を發揮させようとする」ことを国会が考慮に入れているのか、それが肯定されるならその具体的な内容が合理的なものかを審査することが考えられる。本判决の判示によれば、国会がかかる考慮を行うか否かは「裁量権の合理的行使」であるから国会の裁量に委ねられるが、行わないならば投票価値の平等の要請が前面に出てくる結果、この要請の観点から引き続き（あるいは、いつそう）実質的に厳格な審査を行う、とすることで、逆説的であるが、二院制の下での参議院の独自の機能とそれを対応した「選挙制度の仕組み」についての真剣な議論を国会に促す、というやり方である。また、「裁量権の合理的行使」の審査を行う際に、首尾一貫性の要請・体系適合性の要請を投票価値の平等以外の側面にも応用したり、あるいは選挙制度の明瞭性を憲法上の要請として認めたりすることも考えられよう。

- (2) 「合区は、選挙区を都道府県単位とする原則の例外」と評価するものとして、千葉勝美「司法部の投げた球の重み」法律時報八九巻三号(二〇一七年)四頁、五頁。
- (3) 参照、櫻井智章「参議院『一票の格差』『違憲状態』判決について」甲南法学五三巻四号(二〇一三年)六一頁、七一〇四頁。
- (4) 調査官解説は、「附則の定めを投票価値の均衡の客観的状況に関わる重要な要素として一体的に評価していることに照らすと、最高裁大法廷は、今後における選挙制度の抜本的な見直しや較差の是正に向けた立法府の取組を注視する姿勢を改めて強く示したものと考えられる」と述べる。中丸隆「判解」ジユリスト五一四号(二〇一八年)八三頁、八九頁。また参照、千葉・前掲注(2)六頁。
- (5) 「一種の『読み替え』に近いのではないか」と理解するものとして、多田一路「判批」新・判例解説Watch二号(二〇一八年)一二一頁、一三三頁。
- (6) 調査官解説も、「参議院議員の選挙における投票価値の平等については衆議院議員の選挙と異なる評価をすべき要素が残されていることを示唆したものがとを考えられる」と述べる。中丸・前掲注(4)八九頁。
- (7) 昭和五八年判決に関連して、村上敬一「判解」「最高裁判所判例解説民事篇昭和五八年度」一六一頁、一七五〇七頁。また参照、拙稿「全国民の代表」と選挙制度」論究ジユリスト五号(二〇一三年)五七頁。さらに参照、岩間昭道「憲法綱要」(尚学社、二〇一一年)二二六〇八頁、新井誠「議会・上院の選挙制度構想」法学研究九一巻一号(二〇一八年)二八五頁。
- (8) 参照、毛利透「判批」民商法雑誌一四二巻四五号(二〇一〇年)四五〇頁、四六二頁(なお、平成八年判決も、最大較差六・五九倍につき「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」という「ほかした表現」を使用していたと指摘される)、櫻井智章「判批」新・判例解説Watch一七号(二〇一五年)一五頁、一七頁など。
- (9) 参照、安念潤司「いわゆる定数訴訟について」(四)成蹊法学二七号(一九八八年)一三一頁、一六三頁。平成一六年判決、平成一八年判決、平成二

- (10) 同旨、多田・前掲注(5)一二三頁、松本和彦「判批」法学教室四四八号(二〇一八年)一二三頁、棟居快行「判批」平成二十九年度重要判例解説八頁、九頁。
- (11) 参照、只野雅人「判批」論究ジユリスト二四号(二〇一八年)一九八頁、二〇六頁。
- (12) 佐藤功「参議院地方区の議員定数不均衡」法学セミナー一九三号(一九七九年)一四頁、大石眞「憲法講義I〔第三版〕」(有斐閣、二〇一四年)一〇四〇五頁、同「憲法秩序への展望」(有斐閣、二〇〇八年)一四二頁。
- (13) 只野雅人「代表における等質性と多様性」(成文堂、二〇一七年)二〇九〇一三頁(初出二〇一〇年)、大石・前掲注(12)一三七〇四二頁など。
- (14) 千葉・前掲注(2)六頁。
- (15) 棟居・前掲注(9)九頁。
- (16) 自由民主党憲法改正推進本部「憲法改正に関する議論の状況について」(平成三〇年三月二六日)。全国知事会も、「合区問題の解決を念頭に、参議院が『地方の府』との性格を有することを意識して、広域的な地方公共団体である都道府県単位で議員が必ず選出されること」とするための憲法改正を提案している。具体的には、現行の憲法四三条二項を三項とし、新たに二項として、「参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する」(案一)、「参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する」(案二)といふものである。全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会「憲法と地方自治研究会『憲法と地方自治研究会報告書』(二〇一六年一月)三七頁。新井・前掲注(7)三〇五頁も、『合区は、都市と地方との分断を深めることにつながり、ただちに解消すべき』と述べる。
- (17) 第百九十六回衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第六号七頁(後藤裕一議員)。

- (18) 自民党的古賀友一郎参議院議員は、「我が党といたしましては……合区対象県のように人口的に少數派ともいいうべき条件不利地域の声を国政に届けるような活用を想定している」、四増について、「現行の四県二合区によつて都道府県単位の地方の声が届きにくい県が三年の改選ごとに二つあるということを勘案いたしまして、定数四増をお願いしているというわけでございま「す」と述べている。第百九十六回衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第六号四頁。
- (19) 第百五十回国会参議院選挙制度に関する特別委員会会議録第二号一頁(片山虎之助議員)。
- (20) 参照、渡辺康行「立法者による制度形成とその限界・選挙制度、国家賠償・刑事補償制度、裁判制度を例として」法政研究七六巻三号(二〇〇九年)一頁、一八〇一〇頁、小山剛「憲法上の権利」の作法〔第三版〕(尚学社、二〇一六年)一八四頁。
- (21) 櫻井智章「判批」判例評論七〇八号一五四頁、一五五〇六頁。

参議院議員定数不均衡訴訟に関する最高裁の判断と
参議院選挙制度改革について
——最高裁平成29年9月27日大法廷判決と
平成30年改正公職選挙法の憲法上の問題点——

中京大学法科大学院 教授

横尾日出雄

1. はじめに
2. 参議院議員定数不均衡訴訟と最高裁の判断
 - (1) 定数不均衡訴訟における最高裁判決の概要
 - (2) 平成28年選挙に関する定数不均衡訴訟と最高裁平成29年判決
3. 参議院選挙制度改革と平成30年改正公職選挙法
 - (1) 参議院選挙制度改革の沿革と最高裁判決における国会へのメッセージ
 - (2) 参議院選挙制度改革に向けた国会の取組みと各会派の改革案
 - (3) 平成30年改正公職選挙法とその問題点
 - (4) 参議院選挙制度の問題点と改革の方向性
4. おわりに

1. はじめに

2018年（平成30年）1月22日に召集された第196回通常国会は、32日間の会期延長を経て、182日間の会期を終了し、7月22日に閉幕した。この通常国会では、内閣提出の65法案のうち60法案が成立し、また政府がこの国会における最重要課題と位置づけた「働き方改革関連法案」も成立した。

安倍晋三首相が率いる安倍政権は、2017年（平成29年）10月22日の総選挙の後11月1日に召集された第195回特別国会において第四次安倍内閣として成立したものであるが、2012年（平成24年）12月16日の総選挙の後同月26日に第二次安倍内閣が誕生して以来、5年半以上にわたって継続する長期政権となっている。「安倍一強」といわれる政治状況は、衆参両院で圧倒的多数の与党議員に支えられていることによるものではあるが、首相および首相官邸が与党議員や行政省庁に対してトップダウンの政策を受容させてている「首相政治」・「官邸主導政治」の政治システムの運用の表れと見ることができる。⁽¹⁾しかし、「数」の力による政治は、国民の暮らしや国家の存亡にもかかわる重要な法案

を「多数」による「強行採決」によって成立させてきており、法案の審議においてその疑問点や問題点を明らかにして国民が納得しうるような結論を示すことがないままに、「数」の力で「押し通す」ことがまかり通ってしまっている。「国権の最高機関」たる国会は、政府が提示する政策を与党多数派が「追認」するだけの「立法」機関となり、その立法機能や国政監督機能をますます低下させていることから、国会の地位や権限そのものの形骸化がいっそう進んでいるように思われる。また、安倍政権下における政治状況や国会運営には、憲法の規定や原理に抵触する疑惑のある事例がいくつも見られる。2014年（平成26年）7月1日に、内閣自らが従前の憲法解釈を変更して、集団的自衛権の行使を部分的に容認する閣議決定を行ったこと、2015年（平成27年）9月19日に、憲法違反の疑いを指摘されていた安全保障関連法案を成立させたこと、2017年（平成29年）6月22日の臨時会召集要求に対して、この要求に対応する臨時国会を実質的には開催しなかったことなどは、⁽²⁾その代表的な事例である。

このように、安倍政権下における政治状況や国会運営をみると、わが国における立憲政治や議会政治の危機がいっそう深まっているものと思われ、まさに立憲主義や議会制民主主義という憲法上の重要な諸原理が危機に瀕している状況にあると考えられる。議会制民主主義の回復のために、従来から指摘されているような国会改革について検討がなされ、具体的に実現されることが重要であるが、何よりも与党多数派を牽制しうる野党少数派の地位や権能の強化を図ることによって、国会運営のあり方を適正に転換していく必要があると思われる。また、国会両院の構成員たる国會議員を主権者国民の代表として適正かつ平等に選出するために、日本国憲法における両議院のあり方をふまえたうえで、投票価値における不平等・較差の是正をより徹底して行うことが肝要であると思われる。

第196回通常国会では、与野党対立法案について、国民の反対や慎重論が根強い中で、いまだ十分な審議がなされないままに、「数」の力による「強行採決」によって成立したものがある。年収の高い専門職を労働時間の規制から外す「高度プロフェッショナル制度」の創設を含む「働き方改革関連法案」⁽⁴⁾は、5月31日に衆議院で修正可決され、6月29日に参議院で可決されて成立した。また、カジノの解禁を含む「統合型リゾート施設（IR）整備法案」⁽⁵⁾は、6月19日に衆議院で可決され、7月20日に参議院で可決されて成立した。そして、参議院議員の定数を6増加し比例代表選挙に特定枠を設ける「公職選挙法改正案」⁽⁶⁾が、7月11日に参議院で可決され、7月18日に衆議院で可決されて成立している。

この「改正公職選挙法」⁽⁷⁾（以下「平成30年改正法」という。）は、自由民主党の参議院議員の提出による議員法案であり、通常国会の会期末直前に成立した。国会は、2019年（平成31年）施行予定の参議院議員通常選挙に向けて、較差是正をふまえた選挙制度の「抜本的な見直し」に取り組むべきところ、参議院では、「参議院改革協議会」における「選挙制度に関する専門委員会」で協議がなされ、2018年（平成30年）5月7日に報告書が提出されたものの、選挙制度改革としての成案が得られることなく、その後各会派からそれぞれ公職選挙法改正案が提出されていたものであり、そのうち最大会派の自由民主党の提出による改正案が可決成立したものである。

そもそも、参議院選挙制度については、平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙に関する議

員定数不均衡訴訟において合憲判断を行った最高裁平成29年9月27日大法廷判決⁽⁹⁾（以下「平成29年判決」という。）をうけて、国会が較差の是正をふまえた「抜本的な見直し」を行うことが必要とされていた。しかし、成立した平成30年改正法は、参議院議員の定数を6増加し（選挙区選挙で2増、比例代表選挙で4増）、比例代表選挙において従来の非拘束名簿式比例代表制に拘束式の特定枠を設けて優先的に当選させる新たな制度を追加するものである。たしかに較差是正の点では、選挙区間の最大較差を3倍程度におさめる点で一定の是正措置がなされているが、2015年（平成27年）の改正公職選挙法⁽¹⁰⁾（以下「平成27年改正法」という。）が、その附則で定めていた「選挙制度の抜本的な見直し」とは程遠いものとなっている。

本稿では、投票価値の平等をめぐる訴訟において、最高裁がその判示の中で、「憲法の予定している司法権と立法権の関係」をふまえて国会に対してメッセージを示していることに着目し、参議院議員定数不均衡訴訟における最近の最高裁判決をたどりながら、平成29年判決における最高裁からの国会へのメッセージを明らかにして、平成30年改正法についてその問題点を提示してみることにする。

2. 参議院議員定数不均衡訴訟と最高裁の判断

（1）定数不均衡訴訟における最高裁判決の概要⁽¹²⁾

①昭和39年判決

参議院議員選挙における議員定数配分規定の合憲性に関する事案において、最高裁の最初の判断は、昭和39年2月5日大法廷判決⁽¹³⁾（以下「昭和39年判決」という。）である。この昭和39年判決においては、最高裁は、選挙に関する事項の決定は国会の広い裁量的権限に委ねられ、各選挙区にいかなる割合で議員定数を配分するかは立法政策の問題にとどまるもので、選挙区間の最大較差が4対1程度では違憲の問題は生じないとしていた。

その後、衆議院議員選挙における議員定数配分規定の合憲性に関する事案について判断した昭和51年4月14日大法廷判決⁽¹⁴⁾（以下「昭和51年判決」という。）は、国會議員の選挙における各選挙人の投票価値の平等は憲法の要求するものであり、国会が定めた具体的な選挙制度において合理的には認することができない投票価値の不平等が存するときは違憲になるとして、選挙区間の最大較差4.99対1の公職選挙法上の議員定数配分規定を違憲と判断した。この昭和51年判決において、最高裁は、投票価値の平等を憲法上の要請として明確に位置づけたことになる。

②昭和58年判決

昭和58年4月27日大法廷判決⁽¹⁵⁾（以下「昭和58年判決」という。）は、参議院議員選挙においても投票価値の平等が憲法上の要請であることを示しながらも、参議院の独自性を強調して、国会の裁量的権限を広く認め、選挙区間の最大較差が5.26対1の事案や逆転現象についても合憲と判断した。

この昭和58年判決において、最高裁は、憲法が二院制を採用し、各議院の権限や議員の任期等に差異を設けていることから、参議院議員には衆議院議員とはその選出方法を異ならせてその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素をもたせるように全国選出議員と地方選出議員とに分ける選挙

制度の仕組みを定めたのであり、「国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえず、国会の有する・・・裁量的権限の合理的な行使の範囲を逸脱するもの」ではないと、国会の裁量を広く認めている。そして、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといつて、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」とし、「公職選挙法が採用した参議院地方選出議員についての選挙の仕組みが国会に委ねられた裁量権の合理的行使としては認しうるものである以上、その結果として、各選挙区に配分された議員定数とそれぞれの選挙区の選挙人数又は人口との比率に較差が生じ、そのために選挙区間における選挙人の投票の価値の平等がそれだけ損なわれることとなつたとしても、・・・これをもつて直ちに右の議員定数の配分の定めが憲法14条1項等の規定に違反して選挙権の平等を侵害したものとするることはできない」し、このような「選挙制度の仕組みの下では、投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないと解せざるをえない」として、投票価値の平等の要請を衆議院の場合より後退させて、立法府の広い裁量を認めている。そのうえで、議員定数配分規定が違憲となるのは、「人口の移動が当該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を生じさせ、かつ、それが相当期間継続して、このような不平等状態を是正するなんらの措置を講じないことが、前記のような複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立つて行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮しても、その許される限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数の配分の定めが憲法に違反するに至る」という合憲性の判断基準を示している。

昭和58年判決は、参議院の独自性によって国会の裁量をより広く捉え、事実上の都道府県代表的な要素を容認する姿勢を示し、その後の参議院議員定数不均衡訴訟のリーディングケースとなったものである。

③平成8年判決

平成8年9月11日大法廷判決⁽¹⁶⁾（以下「平成8年判決」という。）は、最大較差6.59対1の事案について、「違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態」すなわち違憲状態であるとしながらも、不平等状態が相当期間継続しているとはいえず、立法裁量権の限界を超えるものではないから、違憲とはいえないと判断した。

この平成8年判決において、最高裁は、最大較差が6倍を超えるものについて、はじめて違憲状態と判断したが、その後の合憲とする判決も含めて、参議院議員の定数不均衡についての事案ではすべて較差が6倍未満であったことから、較差6倍を超える場合が違憲状態と捉えられているものと推察されることにもなった。

そして、平成10年9月2日大法廷判決⁽¹⁷⁾は、最大較差4.79対1の事案を合憲とし、さらに、平成12年9月6日大法廷判決⁽¹⁸⁾も、最大較差4.97対1の事案を合憲と判断していた。

④平成16年判決

平成16年1月14日大法廷判決⁽¹⁹⁾（以下「平成16年判決」という。）は、2001年（平成13年）7月29日

施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が5.06対1であった事案について、議員定数配分規定が憲法14条1項等に違反していないと判断したが、15人の裁判官の意見は大きく3つに分かれ、補足意見1を構成する5人の裁判官ならびに補足意見2を構成する4人の裁判官が多数意見を形成して、合憲との見解を示し、反対意見を構成する6人の裁判官は、違憲との見解を示した。

この平成16年判決においては、補足意見1が、従来の判例法理をそのまま維持し、参議院の「独立性」を前提とした広い立法裁量を認めるのに対して、反対意見は、投票価値の平等の重要性から、較差を2倍以内にとどめる主張を展開する中で、補足意見2は、投票価値の平等を重視し、「立法裁量権の適切な行使」という立場から、いわば裁量権の行使を枠づけており、判決全体の位置づけの点からも、大きな特色を示すものとなっていた。

⑤平成18年判決

平成18年10月4日大法廷判決⁽²⁰⁾（以下「平成18年判決」という。）は、2004年（平成16年）7月11日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が5.13対1であった事案について、議員定数配分規定が憲法14条1項等に違反していないと判断したが、合憲とする10人の裁判官の多数意見と、違憲とするが事情判決の法理により本件選挙は違法であるものの無効とはしないとする5人の裁判官の反対意見とに二分された。

この平成18年判決において、多数意見は、従来の判例法理を基本的に踏襲し、平成16年判決の補足意見1の立場を基本としつつ、本件定数配分規定が憲法に違反しないと結論づけたが、平成16年判決の補足意見2が示した投票価値の平等の重要性を強調して「立法裁量権の適切な行使」という立場を取り込んだものとなっている。そして、末尾の「なお書き」では、「投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである」と述べて、「これまでの制度の枠組みの見直し」をも含めた検討の継続を国会に求めるものとなっていた。

このように、平成18年判決は、「憲法の趣旨」にそって「制度の枠組の見直し」を含めて、較差縮小のための検討の継続を、最高裁が国会に求めるものとなっていた。

⑥平成21年判決

平成21年9月30日大法廷判決⁽²¹⁾（以下「平成21年判決」という。）は、2007年（平成19年）7月29日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が4.86対1であった事案について、議員定数配分規定が憲法14条1項等に違反していないと判断したが、従来の判例法理の判断枠組みを基本的に踏襲して、結論として本件議員定数配分規定を合憲とする10人の裁判官の多数意見と違憲とする5人の裁判官の反対意見とに二分された。

この平成21年判決において、多数意見は、本件定数配分規定について、「大きな不平等が存する状態」にあるとしながらも、国会の裁量権の限界を超えたものということはできず、憲法に違反するに至っていたものとすることはできないと結論づけた。しかし、最大較差4.86対1について「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といわざるを得ない」として、5倍前後の較差を「なお大きな不平等が存する状態」として認識している。また、多数意見は、平成16年判決や平成18年判決について、従来の「判断枠組み自体は基本的に維持しつつも、投票価値の平等をより重視すべきであるとの指摘や、較差是正のため国会における不断の努力が求められる旨の指摘がされ、また、不平等を是正するための措置が適切に行われているかどうかといった点をも考慮して判断がされるようになるなど、実質的にはより厳格な評価がされてきているところである」と述べて、近年の判決では、投票価値の平等の重要性や国会による是正措置の適切な取組みという点を重視して「実質的にはより厳格な評価」が求められていることを明確に打ち出している。さらに、「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るだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない。このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないが、国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることにかんがみると、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われるべきである」と強調しつつ、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の必要性を説いて、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われること」を求めたものとなっている。

このように、平成21年判決は、平成18年判決よりもより踏み込んで、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の必要性に言及し、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討」を、最高裁が国会に求めるものとなっていた。

⑦平成24年判決

平成24年10月17日大法廷判決⁽²²⁾（以下「平成24年判決」という。）は、2010年（平成22年）7月11日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が5.00対1であった事案について、選挙区間における投票価値の不均衡は、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」すなわち「違憲状態」に至っていたが、本件選挙までの間に議員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るものとはいえず、この規定が憲法14条1項等に違反するに至っていたということはできないと判断した。この多数意見に対して、3人の裁判官は、それぞれ反対意見として、違憲との見解を示した。

この平成24年判決において、最高裁は、選挙区間の最大較差が5.00倍の議員定数配分規定について、選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らしてもはや看過し得ない程度に達しており、「違憲状態」にあると判断したが、本件選挙までの間に本件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るものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできないとして、違憲の判断はしなかった。しかしながら、「国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることや、さきに述べた国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能と

なるよう、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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的措置を講じ、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」と述べて、違憲状態の解消に向けて「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」を国会に対して求めるものとなっていた。

このように、平成24年判決は、最大較差5.00倍の投票価値の不均衡を「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」とし、参議院議員選挙について較差6倍未満のものについてはじめて違憲状態と判断したものである。その際に、選挙制度の構築に関する国会の立法裁量と合憲性判断の枠組みについて、従来の最高裁判決と同様の判断を示しながら、「その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選挙制度が設けられてから60年余、当裁判所大法廷において・・・基本的な判断枠組みが最初に示されてからでも30年近くにわたる、制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である」として、従来の最高裁判例との整合性を維持しつつ「制度と社会の状況の変化」を考慮することにより「違憲状態」の判断を導いている。そして、「憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っていることは明らかであり、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い」として、参議院の「独自性」を理由にして投票価値の平等の要請を後退させることを容認していた昭和58年判決の考え方を否定するようになっている。そのうえで、「都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は今日においても変わりはな」いが、「これを参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要」であり、「このような都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の実現を図るという要求に応えていくことは、もはや著しく困難な状況に至っているものというべきである」として、投票価値の平等の実現を図るために、現行の参議院選挙制度における都道府県単位の選挙区制度の仕組み自体の見直しが必要であると述べている。

以上のように、平成24年判決は、「長年にわたる制度と社会の状況の変化」を考慮の要素として、最大較差5倍程度の議員定数配分規定をはじめて「違憲状態」と判断したものであり、また、国会に対して現行の都道府県単位の選挙区制度の仕組み自体の見直しを求めていることなど、国会に対して較差是正のための措置を講ずるように強いメッセージを最高裁が示したものとなっている。

⑧平成26年判決

平成26年11月26日大法廷判決⁽²³⁾（以下「平成26年判決」という。）は、2013年（平成25年）7月21日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が4.77対1であった事案について、平成24年改正法による4増4減の措置によても、平成24年判決が判示した平成22年選挙当時の「違憲状態」を解消するには足りず、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、平成22年選挙当時と同様に「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」すなわち違憲状態にあったが、国会における是正に向けた取組みが国会の裁量権の行使の在り方として相当な

ものでなかつたとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできないと判断した。この多数意見に対して、4人の裁判官は、それぞれの反対意見において、違憲との見解を示した。

この平成26年判決は、衆議院議員選挙に関する平成25年11月20日大法廷判決が、投票価値の較差の問題について、これまでの最高裁判例の「判断枠組み」をあらためて整理して示し、これが「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものと位置づけたことと同様に、参議院議員選挙における投票価値の較差の問題についても、これまでの最高裁判例の「判断枠組み」を整理して示し、これが「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものと位置づけるなど、いくつかの特色を示した。第1に、参議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、①違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、②当該選挙までの期間内にその是正がされなかつたことが国会の裁量権の限界を超えている否か、という判断の枠組みを示して、参議院議員選挙における投票価値の較差の問題に関する判断枠組みをあらためて整理した。第2に、このような最高裁判例の判断枠組みが採られてきた理由として、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものとして、司法権と立法権との相互作用から判断枠組みが位置づけられ、司法権が憲法上問題ありと判断しても、その是正は立法権に委ねられており、こうした点から、国会における是正の実現に向けた取組みが司法の判断の趣旨をふまえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否か評価すべきものとされた。第3に、参議院であることを理由に投票価値の平等の要請を後退させることには否定的であり、都道府県を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、都道府県を各選挙区の単位とする選挙区制度の仕組み自体の見直しが必要であるとした。第4に、「違憲状態」となる時期として国会が認識した時期が基準となることを明らかにしており、この基準時を前提として、国会における是正の実現に向けた取組みが司法の判断の趣旨をふまえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かの判断がなされることになった。第5に、違憲状態の解消のために国会に対する是正の取組みを求めるメッセージが示されており、平成24年判決と同様に、国会に対して、「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的措置」による違憲状態の解消を求めていた。

以上のように、平成26年判決は、平成25年通常選挙における最大較差4.77対1の議員定数配分規定について「違憲状態」と判断したが、これまでの参議院議員選挙に関する最高裁の判例の「判断枠組み」をあらためて整理して示し、これが「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものと位置づけたものであり、さらに違憲状態を是正するために国会の取組みをよりいっそう強く求めるものとなっていた。

(2) 平成28年選挙に関する定数不均衡訴訟と最高裁平成29年判決

①平成27年改正公職選挙法と平成28年参議院通常選挙

平成26年判決の後、「鳥取県及び島根県」と「徳島県及び高知県」の4県を二選挙区に「合区」するとともに、3県で定数を6減、5県で定数を10増して、10増10減を内容とする公職選挙法改正案が、2015(平成27年)年7月28日に成立した(以下「平成27年改正法」という。)。この改正によつ

て、平成22年国勢調査の確定値によれば、最大較差は2.97対1となり、2016年（平成28年）の参議院議員通常選挙は新たな改正内容で実施されることとなった。

しかし、平成27年改正法の内容が、平成26年判決が要求していた「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」といえるか、具体的には「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」ものとなっているかについては、「合区」をどのように評価するかによって、異なる考え方になりうる。すなわち、「合区」によって、都道府県単位の選挙区制度は、部分的に崩れたとはいえ、従来の都道府県単位の選挙区制度を前提とした定数配分規定がそのまま維持されており、現行制度の仕組み自体の見直しといえるか、問題となるからである。そして、この改正の結果、較差は3倍程度となるものの、投票価値の平等の要請からすると、較差のは正として憲法上十分かつ適正なものといえるかどうかも問題となる。

この平成27年改正法に基づいて、2016年（平成28年）7月10日に参議院議員通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）が施行されたが、選挙区選挙における選挙区間の最大較差は3.08対1であった。

②訴訟の提起と第一審判決

平成28年選挙について、平成27年改正後の公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるとして、これに基づき施行された平成28年選挙の無効を求める選挙無効訴訟が、全国の8つの高等裁判所と6つの高等裁判所支部に提起され、⁽²⁵⁾ 2016年（平成28年）10月から1ヶ月ほどの間に、16件の第一審高裁判決が出された。

本件訴訟においては、本件定数配分規定における選挙区間の最大較差が3.08対1であったが、この投票価値の不均衡が違憲の問題の生ずる程度の著しい不平等状態すなわち違憲状態にあると評価できるかどうかで、16件の第一審判決は、①違憲状態であるとは評価せずに合憲と判断したもの（合憲判決）6件と、②違憲状態であると評価しつつ較差は正のための国会の裁量権行使の限界は超えていないとしたもの（違憲状態判決）10件とに二分されたが、③違憲状態と評価して国会の裁量権の限界を超えたとしたもの（違憲判決）はなかった。

6件の合憲判決のうち、東京高裁平成28年10月18日判決は、平成27年改正法によって、都道府県単位の仕組みを改めて一部について合区を設けて、数十年間維持されてきた5倍前後の最大較差が3.08倍に縮小して改善されたこと、同法附則7条において、平成31年の参議院議員通常選挙に向けて、参議院の在り方をふまえて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得ると定めていることから、国会の裁量権の行使として合理性を有するとして、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあると評価することはできず、本件定数配分規定は憲法に違反しているということはできないと、合憲の判断をした。⁽²⁶⁾

また、10件の違憲状態判決のうち、東京高裁平成28年11月2日判決は、昭和22年制定の参議院議員選挙法の下での最大較差が2.62対1であったことを考慮して、本件選挙における最大較差3.08対1という投票価値の不均衡はなお看過し得ない程度にあり、平成27年改正によってもこれを正当化すべき特別の理由も見出せないので、違憲の問題が生ずる投票価値の著しい不平等状態を解消するに

は足りないとしたが、平成27年改正法により、本件選挙当時の最大較差が3.08対1に縮小し、同法の附則で、平成31年の参議院議員通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨の定めが置かれていることから、国会の裁量権の行使のあり方として相当なものでなかったとはいえないとして、違憲状態ではあるが合憲との判断を行った。

第一審としての各高裁判決は、それぞれ理由付けなど異なることから、6件の合憲判決と10件の違憲状態判決とを単純に二分することはできないが、①「合区」の導入による都道府県単位の選挙制度の改革をどのように位置づけるか、②「合区」を含めた較差是正措置により最大較差が3倍程度に縮小された点をどのように判断するか、③平成27年改正法の附則7条の定めを国会の較差是正の取組みとしてどのように評価するか、という点について、各高裁判決はそれぞれの理由で判断したものとなっている。

③平成29年判決の内容

平成29年判決は、⁽³⁰⁾ 2016年（平成28年）7月10日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が3.08対1であった事案について、平成27年改正法が、合区の採用により最大較差を縮小し、選挙制度の抜本的な見直しに向けた国会の決意を示していることを評価して、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできないとして、合憲の判断を行った。この多数意見に対して、2人の裁判官がそれぞれの反対意見において違憲との見解を示し、また、2人の裁判官がそれぞれ違憲状態とする意見を述べている。⁽³¹⁾

本判決は、まず、憲法の要求する投票価値の平等と選挙制度の決定における国会の立法裁量について、調和的に実現されるべきものであり、「国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになつても、憲法に違反するとはいえない」としたうえで、「憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨」をふまえて、参議院議員の選挙制度の仕組みについて、「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」として、合憲性判断の枠組みを示している。そして、これらは、「昭和58年大法廷判決以降の参議院議員（地方選出議員ないし選挙区選出議員）選挙に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところであり、基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない」と、これまでの最高裁の判断を踏襲するものであることを明らかにしている。〔判旨①〕

次いで、本判決は、憲法が二院制を採用し、衆議院と参議院の権限や議員の任期等に差異を設けている趣旨をふまえて、「いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかに反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである」とし、この点も、「累次の大法廷判決が基

本的な立場として承認してきたところである」と、これまでの最高裁の立場を確認している。〔判旨②〕

そして、本判決は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みについて、憲法が二院制を採用した趣旨に鑑みて、「参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとしても、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使としては認め得るもの」であり、「政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいはず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」として、「投票価値の平等の要請との調和が保たれる限り」で、国会の合理的な裁量を超えるものではないと判示している。そして、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決」が「都道府県を各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請ではなく、むしろ、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、上記のように長期にわたり大きな較差が継続していた状況の下では、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっていた」と判断したことについて、「この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにはかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない」として、平成24年判決及び平成26年判決が都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みの見直しを求める意味を明らかにしている。さらに、本判決は、「参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるものの、上記のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきである」と、二院制に係る憲法の趣旨と参議院の役割等から、参議院の議員定数配分における「固有の要素」を強調している。〔判旨③〕

そのうえで、本判決は、平成27年改正について、「従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すこととも内容とするものであり、これによって平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（本件選挙当時は3.08倍）にまで縮小するに至った」のであり、「前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる」と判断した。さらに、平成27年改正法の附則7条の定めについて、「次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立

法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものということができる」として、次回選挙に向けた是正の方向性と国会の決意を評価するものとなっている。〔判旨④〕

以上をふまえて、本判決は、本件定数配分規定の憲法適合性について、「本件選挙当時、平成27年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない」と判断して、合憲とする結論を導いている。〔判旨⑤〕

このように、平成29年判決は、判旨①において、昭和58年大法廷判決以降の累次の大法廷判決の「基本的な判断枠組み」を提示し、判旨②において、累次の大法廷判決が「基本的な立場」として承認してきた「国会の合理的な裁量」による判断の方法を確認している。そして、判旨③において、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みについて、平成24年判決及び平成26年判決がその見直しを求めた意味を明らかにして、二院制に係る憲法の趣旨と参議院の役割等から、参議院の議員定数配分における「固有の要素」を強調している。そのうえで、判旨④において、平成27年改正をふまえて、本件定数配分規定の憲法適合性について検討がなされ、判旨⑤で、合憲との結論を導くものとなっている。

④平成29年判決の特徴

第1に、平成29年判決は、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は違憲状態にあったとはいえず、本件定数配分規定を合憲としたが、平成16年判決以降平成26年判決までの「投票価値の平等」を重視した最高裁の判断の流れを若干変えるところがあるようと思われる。

平成24年判決および平成26年判決が指摘していたように、平成16年判決・平成18年判決・平成21年判決において、「投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がなされるようになっていた」ところで、平成24年判決と平成26年判決による違憲状態の判断がなされたものである。平成24年判決および平成26年判決は、「参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見出しがたい」として、「投票価値の平等の重要性」を強調していた。しかし、平成29年判決は、「参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められる」としつつも、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の役割等により、「参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきである」として、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の役割等の「考慮を要する固有の要素」を強調することによって、「参議院議員の選挙における投票価値の平等」の重要性を従前の判断よりも緩和させていく。

また、昭和58年判決が、参議院議員の選挙制度において長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容しうる根拠として、参議院議員の選挙制度の仕組みや参議院に関する憲法の定め等を挙げて、いわゆる参議院の「独自性」を強調するものであったところ、平成24年判決および平成26年判

決は、長年にわたる制度および社会状況の変化をふまえて、数十年にもわたり 5 倍前後の大きな較差の継続を正当化する理由としては十分ではないとして、参議院の独自性に関する論拠を希薄化させていた。ところが、平成29年判決は、上述したように、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の役割等により「考慮を要する固有の要素がある」として、従前の参議院の「独自性」を再び取り上げるものとなっている。

そして、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度について、昭和58年判決が、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」として、都道府県を各選挙区の単位とすることによりこれを構成する住民の意思を集約的に反映させうる制度と位置づけていたところ、平成24年判決および平成26年判決は、「これを参議院議員の各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して上記のように投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続している状況の下では、上記の都道府県の意義や実体をもつて上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっている」と、都道府県単位の選挙区制度については「投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続している状況」では、否定的な判断を示していた。しかし、平成29年判決は、平成24年判決および平成26年判決による「この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにほかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない」として、両判決の趣旨を再確認し、「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の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加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいはず」、むしろ「投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」と、「投票価値の平等の要請との調和」が保たれるのであれば、⁽³²⁾「都道府県の意義や実体等を一つの要素」とする選挙制度は許容されるものと判断している。

以上のように、平成29年判決は、平成26年判決までの「投票価値の平等の重要性」により「厳格な評価」を行ってきた最高裁の判断の流れに対して、むしろ昭和58年判決の源流に戻るかのような判断をしている部分があり、平成24年判決および平成26年判決と比較しても「投票価値の平等の重要性」が他の要素との関係で緩和されたものとなっている。⁽³³⁾

第2に、平成29年判決は、平成27年改正法により「合区」という手法を導入して「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」を改め、選挙区間の最大較差を 5 倍程度から 3 倍程度までに縮小したことによって、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったもの」と評価するものとなっている。

「合区」については、4県2選挙区にとどまり、多くの選挙区はなお都道府県単位のままであるが、このような制度の見直しが、平成24年判決および平成26年判決が求めていた「都道府県を単位とし

て各選挙区の定数を設定する」「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」といえるかどうかが、重要な判断材料となっていたのであり、第一審の各高裁判決においても、判断の分かれるところなっていた。

この点について、平成29年判決は、「参議院の創設以来初めての合区」であり「これまでにない手法を導入して行われたもの」として、「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」を見直す内容と判断し、この「合区」によって、選挙区間の最大較差が5倍前後から3倍程度にまで縮小したことを評価している。そのうえで、平成27年改正法による選挙制度の仕組みの見直しについて、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったもの」と評価したのである。

第3に、平成29年判決は、違憲状態とは判断せずに合憲としたが、この判断の考慮要素として、①合区による較差の縮小、②平成27年改正法附則による更なる較差の是正に向けた指向、という点が挙げられる。

前述のように、平成29年判決は、「合区」による是正措置を「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」の見直しと判断し、選挙区間の最大較差が3倍程度にまで縮小したことを考慮している。

また、平成27年改正法の附則において、「次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されている」と、更なる是正の方向性と立法府の決意が示されていることも考慮している。

その結果、「平成27年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」として、合憲とする結論に至っているのである。

第4に、平成29年判決は、これまでの最高裁判決と同様に、較差の許容限度について明示的に示してはいないが、本件定数配分規定の下で本件選挙当時の最大較差3.08倍を合憲と判断し、数十年にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を「大きな較差」、「大きな投票価値の不均衡」として、較差是正の対象と位置づけている。

平成29年判決は、投票価値の不均衡に関する合憲性判断の枠組みとして、「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」と、昭和58年判決以降の累次の最高裁判決の「基本的な判断枠組み」を踏襲している。この基本的な判断枠組みについては、平成26年判決が、「参議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、当裁判所大法廷は、これまで、①当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかった

ことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かといった判断の枠組みを前提として審査を行ってき」たと判示し、①違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、②当該選挙までの期間内にその是正がされなかつたことが国会の裁量権の限界を超えていいる否か、という定式で整理したものである。

「投票価値の著しい不平等状態が生じているか」判断するに際して、較差の許容限度に関する明確な基準というものが累次の最高裁判決において示されていない中で、数十年にわたって推移してきた「5倍前後」の最大較差を、平成18年判決は「大きな不平等が存する状態」とし、平成24年判決および平成26年判決は、「投票価値の大きな較差」、「投票価値の大きな不平等」として、違憲状態と判断した。平成29年判決も、「5倍前後」の最大較差を「投票価値の大きな較差」としており、この較差が3倍程度に縮小されたことをもって、合憲と判断する一つの考慮要素としていることから、「5倍前後」の最大較差は「投票価値の著しい不平等状態」になるものと思われる。また、本件事案において、3倍程度の較差について合憲と判断したことをもって、最高裁が今後の類似の判断において「3倍程度」の最大較差であれば合憲とするということになるわけでもない。本件事案では、「合区」という新たな手法による是正措置によって5倍前後の「大きな較差」を縮小した結果が「3倍程度」の較差になったことが、今後の較差是正に向けた国会の決意とあわせて、評価されたものと考えられるからである。⁽³⁴⁾

第5に、平成29年判決においては、これまでの最近の最高裁判決が提示してきた国会に対する較差是正のためのメッセージが、明示的には示されていない。⁽³⁵⁾

たしかに、平成24年判決および平成26年判決では、違憲状態の判断をして較差是正の措置を国会に求める意味もあって、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の立法措置によって違憲状態の解消を求める内容の「国会に対するメッセージ」を示していたが、平成29年判決では、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正」が図られたことで合憲との結論に至つたことによって、国会に対するメッセージは不要となったと考えることもできる。

しかしながら、平成29年判決は、平成27年改正法附則による更なる較差の是正に向けた方向性と立法府の決意について言及し、平成24年判決および平成26年判決が求めた較差是正の措置について、平成27年改正法による見直しをふまえて、引き続き検討し結論を得ることを国会自らが定めたことを評価し、「今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな格差を生じさせることのないよう配慮されている」として、国会に対して較差是正のための検討を求めるものとなっている。したがって、平成29年判決は、明示的な表現はないものの、較差是正の措置について、未だ十分なものとはいえないでの、引き続き検討して結論を得るように、国会に対してメッセージを提示しているものと解すべきものである。⁽³⁶⁾

3. 参議院選挙制度改革と平成30年改正公職選挙法

(1) 参議院選挙制度改革の沿革と最高裁判決における国会へのメッセージ

①平成12年改正までの参議院における選挙制度改革

1946年（昭和21年）11月3日に日本国憲法が公布され、翌1947年（昭和22年）5月3日に施行されたが、同年2月に「参議院議員選挙法」が制定され、参議院議員の選挙について、選挙権・被選挙権、議員定数、選挙区、投票方法などが定められた。「選挙権」は衆議院議員の選挙権を有する者とされ、「被選挙権」は日本国民で年齢満30歳以上の者とされた。また「議員定数」は250人とされ、そのうち100人を全国区選出議員、150人を地方区選出議員とし、それぞれ3年毎に半数改選とされた。このうち、「全国区」は全都道府県の区域を通じて選出されるものとされ、「地方区」は都道府県単位の選挙区として、「2人区」が25、「4人区」が15、「6人区」が4、「8人区」が2とされた。「投票方法」は地方区選出議員および全国区選出議員ごとに1人1票による単記・無記名の投票方式とされた。この制度創設時においては、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は2.62倍であった。

1950年（昭和25年）には、公職選挙に関する規定の統合・統一のために、「公職選挙法」が制定され、「参議院議員選挙法」もこれに統合された、「公職選挙法」は、従来各別の法律により規定されていた衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の議会の議員および長の選挙を单一の法律によって規定し、その他選挙に関する規定を統合・統一して、整備することにしたものであった。

1970年（昭和45年）には、沖縄の本土復帰に伴う「公職選挙法」の改正がなされた。沖縄県選出の議員として2人増員され、地方区選出議員が152人となり、「2人区」が1つ増えて26、議員定数が252人となった。

1982年（昭和57年）には、全国制を廃止して拘束名簿式比例代表制を導入する「公職選挙法」の改正が行われ、実質的には初めての選挙制度改革となった。この昭和57年改正により、従来の定数100人の全国区選出議員が比例代表選出議員に改められて、拘束名簿式の比例代表制により選出されることになった。

この間に、選挙区間の最大較差は人口変動により次第に拡大し、参議院議員選挙に関する議員定数不均衡訴訟が提訴され、昭和58年判決は、最大較差5.26対1の事案を合憲と判断したが、その後も最大較差は拡大し続け、6倍を超える状況となっていた。そして、1994年（平成6年）に、較差是正のための選挙制度改革として、選挙区選挙の定数を8増8減する「公職選挙法」の改正が行われた。この平成6年改正により、「2人区」が24、「4人区」が18、「6人区」が4、「8人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成2年国勢調査結果では、是正前の6.48対1から是正後の4.81対1に縮小した。その後、平成8年判決は、1992年（平成4年）施行の通常選挙における最大較差6.59対1の事案を違憲状態と判断したが、平成10年判決および平成12年判決は、それぞれ最大較差4.79対1および4.97対1の事案を合憲と判断していた。

2000年（平成12年）には、定数削減と非拘束名簿式比例代表制を導入する選挙制度改革が行われ、「公職選挙法」の改正がなされた。定数削減については、比例代表選出議員を100人から4人削減して96人とし、選挙区選出議員を152人から6人削減して146人として、「議員定数」を252人から10人削減して242人とするものであった。また、比例代表選挙については、拘束名簿式に替えて非拘束名簿式を導入する変更がなされた。この平成12年改正により、3選挙区でそれぞれ2減され、「2人区」が27、「4人区」が15、「6人区」が4、「8人区」が1とされたが、最大較差の対象となってい

た選挙区（東京と鳥取）では定数の変更がなされなかったために、5.02対1の最大較差は変わることがなかった。

この時期までの参議院における選挙制度改革は、実質的な制度改革としては、昭和57年改正における全国制の廃止と拘束名簿式比例代表制の導入、平成12年改正における定数削減と拘束名簿式から非拘束名簿式の比例代表制への変更がなされたが、較差是正のための改革としては、平成6年改正が行われただけである。最高裁も、平成8年判決が最大較差6.59対1を違憲状態と判断したが、平成6年改正により較差は6倍未満となり、5倍前後の較差については、平成10年判決および平成12年判決も合憲と判断していたことからも、国会の較差是正に向けた姿勢は、きわめて消極的であったといえる。

②較差是正に向けた選挙制度改革と最高裁判決における国会へのメッセージ

平成16年判決は、平成13年施行の通常選挙における最大較差5.06対1の事案について合憲と判断したが、4人の裁判官による「補足意見2」は、個別意見にすぎないとはいえ、その後の最高裁判決に影響を与えたものであり、国会に対して「立法裁量権の行使の適切な在り方」という視点を強調するものであった。そして、参議院選挙制度の在り方に關して、半数改選制を前提とした都道府県ごとの選挙区制や各選挙区への偶数配分制によって、憲法上直接の保障対象となる投票価値の平等が損なわれている場合には、「現行制度の在り方、すなわち、選挙区として都道府県を唯一の単位とする制度のあり方自体を変更しなければならなくなることは自明のことである」と指摘して、投票価値の平等を重視し、都道府県単位の選挙区制のあり方の変更を示唆していた。

平成16年判決の後に、国会では、2004年（平成16年）12月1日に、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度にかかる専門委員会が設けられ、2005年（平成17年）10月に同協議会に提出した報告書で、改革案が示された。そして、2006年（平成18年）には、較差是正のための選挙制度改革が行われ、4増4減の公職選挙法の改正がなされた。この平成18年改正により、「2人区」が29、「4人区」が12、「6人区」が5、「10人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成17年国勢調査結果では、是正前の5.18対1から是正後の4.84対1に縮小した。しかし、この是正措置によっても、5倍前後の較差に対する抜本的な改革には至らなかった。⁽³⁷⁾

平成18年判決は、平成16年施行の通常選挙における最大較差5.13対1の事案について合憲と判断したが、「投票価値の平等の重要性を考慮すると、選挙区間における選挙人の投票価値の不平等のは是正については、国会において不斷の努力をすることが望まれる」と、投票価値の平等の重要性を強調し、是正のための不断の努力を要望していた。そして、末尾の「なお書き」において、「今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそういうものというべきである」として、「これまでの制度の枠組みの見直し」をも含めた検討の継続を国会に求めるものとなっていた。

しかし、国会では、平成18年改正と平成18年判決の後に、2008年（平成20年）6月にあらためて参議院改革協議会の下に設置された専門委員会において協議がなされたが、次回の平成22年通常選挙までには是正措置が具体化されることにはなかった。

平成21年判決は、平成19年施行の通常選挙における最大較差4.86対1の事案について合憲と判断したが、平成18年改正の結果による較差が、「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といわざるを得ない」として、5倍前後の較差を「なお大きな不平等が存する状態」として判断している。そのうえで、「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るだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない。このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないが、国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることにかんがみると、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」と、国会に対するメッセージとして、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の必要性を明示し、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討」をするよう求めていた。

国会では、平成21年判決の後、前述した参議院改革協議会の下に設置された専門委員会において、2010年（平成22年）5月までの協議を経て、2013年（平成25年）に施行される通常選挙に向けて選挙制度の見直しの検討を開始することとされ、2011年（平成23年）中の公職選挙法の改正法案の提出を目途とする旨の工程表が示されたものの、具体的な較差の是正が見送られた結果、平成22年通常選挙を迎えた。そして、平成22年通常選挙後に、国会においては、平成21年判決の指摘をふまえた選挙制度の仕組みの見直しを含む制度改革に向けた検討のため、参議院に選挙制度の改革に関する検討会が発足し、その会議において参議院議長から上記改革の検討の基礎となる案が提案され、2011年（平成23年）以降、各政党からも様々な改正案が発表されるなどしたが、上記改革の方向性に係る各会派の意見は様々に分かれて集約されない状況が続き、同年12月以降の同検討会およびその下に設置された選挙制度協議会における検討を経て、2012年（平成24年）8月に、当面の較差の拡大を抑える措置として、選挙区選挙の4選挙区で定数を4増4減する公職選挙法の改正案が提出され、その附則には、2016年（平成28年）に施行される通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする旨の規定が置かれていた。

平成24年判決は、平成22年施行の通常選挙における最大較差5.00対1の事案について「違憲状態」と判断したうえで、「国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることや、さきに述べた国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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的措置を講じ、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」と述べて、違憲状態の解消に向けて、「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」と具体的な改正すべき点を示して、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」を国会に対して求めたものとなっており、平成21年判

決におけるメッセージよりも踏み込んだものとなっていた。

平成24年判決の後に、4増4減を内容とする公職選挙法の改正案が成立し施行された。この平成24年改正においては、較差是正のための選挙制度改革として4増4減の是正措置が行われ、これにより、「2人区」が31、「4人区」が10、「6人区」が3、「8人区」が2、「10人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成22年国勢調査結果では、是正前の5.12対1から是正後の4.75対1に縮小したが、5倍前後の較差に対する抜本的な改革には至らなかった。また、国会では、2012年（平成24年）11月以降、選挙制度協議会において、平成24年判決をうけて選挙制度の改革に関する検討が行われ、2013年（平成25年）6月に、選挙制度の改革に関する検討会において、選挙制度協議会の当時の座長から参議院議長および参議院各会派に対し、平成24年改正法の附則の定めに従って、2016年（平成28年）7月に施行される通常選挙から新たな選挙制度を適用すべく、2014年度（平成26年度）中に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする改革の成案を得たうえで、2015年（平成27年）中の公職選挙法改正の成立を目指して検討を進める旨の工程表が示された。

平成26年判決は、平成25年施行の通常選挙における最大較差4.77対1の事案について「違憲状態」と判断したうえで、違憲状態の解消のために国会に対する是正の取組みを求めるメッセージとして、「国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることや、さきに述べた国政の運営における参議院の役割等に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、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の具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、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的措置によって違憲の問題が生ずる前記の不平等状態が解消される必要がある」と述べて、平成24年判決の場合と同様に、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」を内容とする立法的措置による違憲状態の解消を「できるだけ速やかに」行うことを求めていた。

平成25年選挙の後に、国会では、2013年（平成25年）9月に、参議院においてあらためて「選挙制度の改革に関する検討会」が開かれてその下に「選挙制度協議会」が設置され、同検討会において、2015年（平成27年）中の公職選挙法改正の成立を目指すことが確認されるとともに、同協議会において、同月以降おおむね月数回ずつ有識者等からの意見や説明の聴取をした上で協議が行われ、2014年（平成26年）4月には、選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。そして、平成26年判決の後、2014年（平成26年）12月26日に、協議会の報告書が提出され、その後も様々な協議が行われた結果、「鳥取県及び島根県」と「徳島県及び高知県」の4県を2選挙区に「合区」とするとともに、3県で定数を6減、5県で定数を10増して、10増10減を内容とする公職選挙法の改正案が、2015（平成27年）年7月28日に成立した（「公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号）」）。この平成27年改正により、「2人区」が32（合区2を含む）、「4人区」が4、「6人区」が5、「8人区」が3、「12人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成22年国勢調査結果では、是正前の4.74対1からは正後の2.97対1に縮小した。また、この平成27年改正法には、附則7条で「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院のあり方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの

人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」との規定が置かれていた。平成24年改正法の附則にも、2016年（平成28年）に施行される通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて検討し結論を得る旨の規定が置かれていたが、平成27年改正法の成立により、平成28年選挙は新たな改正内容で実施されることとなった。しかし、平成27年改正の内容が、平成26年判決が要求していた「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」、具体的には「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」ものとなっているかについては、疑問が残るものであった。たしかに、「合区」によって、都道府県単位の選挙区制度は、部分的に崩れたとはいえ、従来の都道府県単位の選挙区制度を前提とした定数配分規定がそのまま維持されており、その結果、較差は3倍未満となるものの、投票価値の平等の要請からすれば、較差の是正として十分なものとはいえないからである。

以上のように、最高裁は、平成16年判決以降の判断では、投票価値の平等の要請などを重視して、より厳格な評価をするようになったとともに、国会が憲法の趣旨にそって較差是正のための措置を講ずるように国会へのメッセージを示してきた。これに対して、国会は、平成18年改正、平成24年改正、平成27年改正として、較差是正の措置を講じているが、平成27年改正が「合区」という方法で、都道府県単位の選挙制度の枠組みを部分的に見直しているとはいえ、基本的には一部の選挙区の定数を増減する措置によって対応してきたものといえる。平成8年判決が較差6倍超を違憲状態とし、その後の最高裁判決が較差5倍前後を合憲と判断してきたことから、国会は、較差5倍未満を維持することで定数是正を行い、抜本的な見直しを回避してきたといわざるを得ない。この点では、最高裁が、平成24年判決および平成26年判決において、較差5倍前後についても違憲状態と判断したことで、国会は、平成27年改正において、「合区」の方法をとることによって、較差3倍程度に縮小される是正措置を行ったものということができる。

③平成29年判決と国会へのメッセージ

平成29年判決は、平成28年施行の通常選挙における最大較差3.08対1の事案について合憲と判断したが、これは、平成27年改正が、合区の採用により最大較差を縮小し、選挙制度の抜本的な見直しに向けた国会の決意を示していることを評価したものである。すなわち、本判決は、平成27年改正法により「合区」という手法を導入して「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」を改め、選挙区間の最大較差を5倍前後から3倍程度までに縮小したことによって、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったもの」と判断し、また、平成27年改正法の附則において、更なる是正の方向性と立法府の決意が示されていることも考慮したものである。

このように、平成29年判決は、平成27年改正により、平成24年判決および平成26年判決の趣旨にそって較差の是正が図られたものとして、今後の較差是正に向けた国会へのメッセージを直接示すものとはなっていない。しかし、本判決は、平成27年改正法の附則7条の定めについて、「次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨」を定めていることから、「今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示される」とともに、「再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されている」

として、次回選挙に向けて更なる較差の是正に向けた方向性と立法府の決意について言及したものとなっている。これは、平成24年判決および平成26年判決が求めた較差是正の措置について、平成27年改正法による見直しをふまえて、引き続き検討し結論を得ることを国会自らが定めたことを評価したものであると同時に、国会が較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る取組みをすることについて、最高裁があらためて確認し、国会に向けて投げ返したものということができる。

平成27年改正法において、国会が附則7条の検討規定を置いたのは、3倍程度に縮小した較差是正措置も含めて、選挙制度の抜本的な見直しができていない点を国会自らが認識していたことのあらわれでもあり、この意味では、平成27年改正は、平成24年判決および平成26年判決が求めていた較差是正措置に対する緊急避難的なものにすぎないことになる。最高裁判決の趣旨からすれば、参議院の通常選挙のたびに較差是正措置を検討せざるを得ないようなものではなく、選挙制度の抜本的な見直しによって、較差是正の問題を解決しうるような改革が求められていることになる。したがって、平成29年判決は、明示的な表現はないものの、較差是正の措置について、国会の取組みが未だ十分なものとはいえないでの、引き続き検討して結論を得るように、国会に対してメッセージを提示していることになる。

(2) 参議院選挙制度改革に向けた国会の取組みと各会派の改革案

①参議院改革協議会選挙制度専門委員会の設置とその協議

国会では、平成27年改正法により平成31年通常選挙に向けて較差是正を含めた選挙制度の抜本的見直しの検討を行うことが求められていることをふまえて、参議院選挙制度の改革について具体的な検討に入ることとなった。

参議院改革協議会は、⁽³⁸⁾ 1977年（昭和52年）11月に設置されて以来、歴代の参議院議長の下で活動してきたものであり、第196回通常国会の下で活動した「参議院改革協議会」（以下「協議会」という。）は、2017（平成29年）年2月に、第193回通常国会の下で設置されている。同年2月10日の第1回協議会から2018年（平成30年）6月8日の第16回協議会まで開催されているが、参議院の組織および運営の改革に関する協議を行う中で、行政監察機能の強化および行政監視委員会の機能強化の件と参議院選挙制度の改革の件が主要な案件となった。前者の案件については、2018年6月1日の第15回協議会で、「参議院における行政監視機能の強化」と題された報告書の提出が決定され、参議院議長に提出された。後者の案件については、2017年4月21日の第4回協議会で、「選挙制度に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という。）の設置が決定され、2018年5月9日の第13回協議会で、参議院改革協議会座長に提出された5月7日付の「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」（以下「報告書」という。）について専門委員長から報告がなされた。しかし、報告書においては、専門委員会としての改革案がまとめられることにはならず、その後の協議会においても、参議院選挙制度改革について協議がなされたものの、協議会としての改革案をまとめるには至らなかった。

「専門委員会」は、⁽⁴⁰⁾ 第4回協議会において、「参議院選挙制度の改革」について調査検討を行うため

に設置することが決定され、各会派から委員が選任された。2017（平成29年）年5月12日の第1回委員会から2018年（平成30年）4月27日の第17回委員会まで開催されている。第1回委員会（2017年5月12日）では、参議院選挙制度改革の経緯について事務局からの説明聴取がなされ、また、第2回委員会（6月2日）では、平成28年参議院定数訴訟に係る高裁判決の概要について事務局からの説明聴取がなされ、協議が行われた。第3回（7月7日）・第4回（7月26日）・第5回（8月31日）・第6回（9月11日）の委員会では、平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、計7人の参考人から意見聴取がなされ、質疑が行われた。第7回委員会（10月6日）では、平成28年参議院定数訴訟に係る平成29年9月27日最高裁大法廷判決の概要について事務局からの説明聴取がなされ、協議が行われた。第8回委員会（11月9日）では、これまでの議論をふまえた論点整理と意見交換が行われ、第9回委員会（11月17日）では、参議院選挙制度改革に対する考え方について意見交換が行われた。第10回委員会（12月1日）では、一票の較差の許容性について協議がなされ、第11回委員会（12月8日）では、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方について協議がなされ、第12回委員会（12月19日）では、都道府県単位を基本とする選挙区の枠組みについて協議がなされた。第13回委員会（2018年1月25日）では、各委員の協議を通じた議論の整理が行われ、第14回委員会（2月2日）では、選挙区および比例代表の二本立てとする場合の選挙区選挙の仕組みについて協議がなされ、第15回委員会（2月16日）では、選挙区および比例代表の二本立てとしない場合を含めた選挙制度在り方全般について協議がなされた。第16回委員会（4月13日）では、各会派の意見集約の聴取の後に参議院選挙制度改革の具体的な方向性について意見交換がなされ、第17回委員会（4月27日）では、あらためて参議院選挙制度改革の具体的な方向性について意見交換がなされ、報告書を作成して協議会に提出するが決定された。5月7日付の報告書は、前述のように、参議院改革協議会座長に提出されたが、各会派の意見の隔たりが大きく、専門委員会としての改革案がまとめられることにはならなかった。

このように、専門委員会の協議においては、改革案として成案が得られるには至らなかつたが、以下のような論点について議論がなされた。⁽⁴¹⁾

第1に、参議院の在り方との関係に関する議論である。平成27年改正法附則において、「参議院の在り方」をふまえて選挙制度の抜本的な見直しについて検討することが求められていたことにより、選挙制度に関する議論は参議院の在り方に関する議論をふまえて行うべきとする強い意見もあり、また、憲法改正による対応の必要性を求める意見も出されたが、協議会において協議が進められていることから、専門委員会では、協議会から委嘱された選挙制度の改革について議論を進めることとされた。

第2に、一票の較差に関する議論である。まず、投票価値の平等について、選挙制度を考えるうえで最も重要な基準であるという意見がある一方で、一定の政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義や実体、有権者と候補者のアクセスなどの要素も考慮すべきとする意見も出された。また、一票の較差の許容範囲については、更なる是正が必要とする意見のほか、最大較差3.08倍の平成28年通常選挙に係る定数訴訟について最高裁が合憲と判断したことをふまえるべきとする意見も出された。平成27年改正により較差3倍前後の状況になり、平成29年判決が合憲と判断したこと

によって、投票価値の平等の視点から較差の是正をさらに進めるのか、他の考慮要素も含め3倍前後の較差を許容して較差是正措置を踏み止まるのか、という対立点が生じていたといえる。

第3に、選挙制度の枠組みに関する議論であり、最も中心的な論点といえる。この点については、選挙区および比例代表の二本立てとする場合と二本立てとしない場合との基本的な対立軸がある。二本立てとする場合に、比例代表選挙については、現行のような全国を区域とすることについて特段の異論はなかったが、選挙区選挙については、①全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区、②一部合区を含む都道府県選挙区、③ブロック選挙区、の3案が挙げられた。このうち、①については、i) 偶数配当とする方法(a. 人口比例を基本として配分、b. 全選挙区に同数配分、c. 連記制の導入)、ii) 奇数配当を可能とする方法(?. 各選挙区の定数は最低2名とし全選挙区3年毎に選挙を行う、イ. 各選挙区の定数は最低2名とし全選挙区6年ごとに選挙を行う、ウ. 各選挙区の定数は最低1名とし定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙を行う)が挙げられた。また、②については、他に方策がなければ合区もやむを得ないとの意見があったが、2県合区の対象都道府県を増加させることには否定的な意見が多くあった。そして、③については、人口に比例して配分する方法と都道府県数を考慮して配分する方法が挙げられた。これに対して、二本立てとしない場合については、総議員についてブロック選挙とする仕組みのみが挙げられた。この場合の投票不法は、個人名投票の大選挙区制と非拘束名簿式比例代表制との2案があった。さらに、ブロック選挙区の範囲については、二本立てとする場合には、衆議院比例代表選挙と同じ11ブロックとする意見であるが、二本立てとしない場合には、同じ11ブロックとする意見と、衆議院比例代表選挙とは異なるブロックにするという意見もあった。

第4に、議員定数のあり方に関する議論である。この点については、現行定数を基本とする意見、定数削減を行うとする意見、状況によっては定数増加の議論も排除すべきでないとする意見のほかに、参議院の在り方などもふまえて総合的に判断すべきとする意見があった。また、選挙区と比例代表の二本立てとする場合の定数について、比例代表から選挙区へ移譲することに否定的な意見と、その割合の見直しも含めた検討も必要であるとする意見があった。

②専門委員会で提示された各会派の考え方

専門委員会においては、各会派から委員が選任されており、その協議においても、各会派の意向が示されている。第16回委員会(2018年4月13日)では、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について各会派の考え方⁽⁴²⁾が示された。

「自由民主党」は、全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の二本立てを維持するとし、投票価値の平等との調整を図りつつ、合区の解消が可能となるように、憲法改正による対応が必要であるとするもので、議員定数に関しては、必要かつ合理的な議員定数を検討すべきものとしている。

「民進党」は、長期と短期に分けた議論をすべきとして、長期的な議論としては、協議会における参議院のあり方等の議論の結論を得て、参議院にふさわしい選挙制度の検討を提案すべきものとし、短期的な議論としては、次回通常選挙に向けて、1つは累積投票制による連記制を導入する案と、2つは一定の人口較差をやむを得ないものと認めつつ合区制度を廃止し従前のこと方法で定数配分

する考え方を示している。

「公明党」は、これまでの司法判断で求められている抜本改革は較差の是正であることや平成27年改正法により合区対象となった地域の住民からの反発に向き合う必要性があることをふまえて、人口較差の更なる是正と参議院選挙区のもつ地域代表的な性格を両立させるために、全国11のブロック制による個人名投票による大選挙区制が適当であり、これにより最大較差が1.131倍にまで縮小されるとしている。

「共産党」は、一票の価値の平等を前提として民意の正確な反映が必要であるとし、比例代表制を中心とした制度とすべきであり、議員定数を削減せずに全国9程度のブロック制の非拘束名簿式の比例代表制とする案をたたき台として議論すべきであるとしている。

「日本維新の会」は、憲法改正を前提とする「統治機構改革」に基づいた選挙制度改革、さらに将来的には一院制の導入を目指すものとしつつ、現行制度を前提とする場合の経過的措置として、従来の比例代表制と11ブロック大選挙区制（最大較差1.151倍）とし、議員定数については、1割削減して218人（比例代表10減86人・ブロック選挙区14減132人）とする案を示している。

「社会民主党（希望の会）」は、今回の制度改革の主眼が一票の較差是正を中心としたものでなければならないとし、改革案の要点として、第1に、比例代表と選挙区の現行二本立て制度は維持すること、第2に、「違憲状態」解消には議員定数増は避けられないこと、第3に、議員定数増が無理であれば選挙区の範囲を拡大し、従来の都道府県単位から全国11ブロック単位に広げること、を挙げている。

「立憲民主党」は、次回通常選挙に向けて一票の較差是正について更なる方策の実施を行うべきであるとし、具体的には、①合区を増やす案、②ブロック制の導入を基本とする案、③合区を基本としつつ選挙区と比例区の定数の比率を変えて合区数を減らす案、などが考えられるとしている。

「希望の党」は、憲法改正論議を進めるべきで、大胆な地方分権改革とともに二院制のあり方の見直しと選挙制度改革に速やかに着手すべきとしつつ、次回通常選挙に向けては、現状の比例代表と都道府県単位の地方選挙区の二本立てを維持する中で、一票の較差是正に取り組むのが妥当であるとする。

「無所属クラブ」は、①都道府県単位の選挙区選出と全国区の比例選出のこれまでの制度を踏襲すること、②合区を解消すること、③奇数配当を可能とすること、④議員定数を維持すること、について提案している。

「沖縄の風」は、選挙区および比例代表の二本立てを前提とすべきであるとしたうえで、①選挙区については都道府県単位を基本とすべきこと、②比例代表についてはブロックではなく全国比例とすべきこと、③比例定数の削減には反対であること、④一票の較差是正を目的とするのであれば議員定数の増員もやむをえないこと、という案を示している。

「国民の声」は、①全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の二本立ては維持すべきであること、②合区はできるだけ避けるべきであり、奇数配当区の導入もあり得ること、③議員定数は大幅に削減すべきことを示している。

「自由党（希望の会）」は、1つには、選挙区の定数を増やして合区を解消する方法、もう1つと

して、選挙区の範囲をブロックに拡大して全国比例との二本立てとする方法を示している。

以上のような各会派の意見をふまえて、第17回委員会（2018年4月27日）では、専門委員長が意見を集約して、報告書の取りまとめについて賛同が得られたものの、前述のように、報告書において具体的な改革案を提示するには至らなかった。

③各会派による公職選挙法改正案の提出とその内容

専門委員会における協議等をふまえて報告書がまとめられたにもかかわらず、具体的な改革案として成案が得られなかつたことから、各会派は独自の改革案を公職選挙法改正案として、第196回通常国会に提出することとなった。

自由民主党は、2018年（平成30年）6月14日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案（参法第17号）」（以下「自民党案」という。）を国会に提出した。この「自民党案」では、①参議院の議員定数を6増すること（比例代表選挙で4増、選挙区選挙で2増）、②選挙区選挙において、埼玉選挙区の定数を2増すること、③比例代表選挙において、拘束名簿式の「特定枠」を導入し、非拘束名簿式の当選順位に優先して当選できることを可能にすること、を中心とした内容とするものである。「自民党案」は、選挙区選挙における較差是正のために、議員1人当たりの有権者数が最も多い埼玉選挙区で定数を2増して、最大較差を3倍程度に抑えるものであるが、比例代表選挙における定数4増と特定枠の創設は、較差是正のための措置とはいえず、平成27年改正で導入された「合区」に関して、合区対象の選挙区において候補者となることのできない他県の候補予定者をこの特定枠で救済し、そのために比例代表における定数増を行うものであり、党内事情を反映した改正案となっている。

公明党は、同年7月4日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案（参法第21号）」（以下「公明党案」という。）を国会に提出した。この「公明党案」では、都道府県を基本とする選挙区選挙と比例代表選挙の二本立ての現行制度を廃止して、議員定数は現状のままで、全国11ブロック（衆議院比例代表選挙と同一の区割り）の大選挙区制を導入するというものである。「公明党案」は、同党が従来から主張する参議院選挙制度改革案の通りのもので、投票価値の平等の重要性をふまえ、各地域の民意を反映することができる新たな仕組みと位置づけられており、これによって最大較差は1.12倍にまで縮小されるものとなり、較差是正を基本とした抜本的な選挙制度改革となっている。

また、国民民主党も、同日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案（参法第22号）」（以下「国民党案」という。）を国会に提出した。この「国民党案」では、定数を増加させることなく較差是正を行うために、選挙区選挙で2増（埼玉選挙区で2増）させるとともに、比例代表選挙で2減するもので、さらに附則において検討規定を置くものとなっている。「国民党案」は、次回通常選挙に向けて較差是正のための最小限の改正を行うもので、自民党案同様に、埼玉選挙区における2増を図ることで選挙区選挙の最大較差を3倍程度に抑えるものであるが、総定数について現状の242人を維持するために、比例代表選挙における定数を2減するものとなっている。

以上の自民党案・公明党案・国民党案の3案は、同年7月5日に、参議院の「政治倫理の確立及

び選挙制度に関する特別委員会」(以下「特別委員会」という。)に付託されたが、日本維新の会は、翌6日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案(参法第24号)」(以下「維新案」という。)を国会に提出した。この「維新案」では⁽⁴⁶⁾、公明党案と同様に、現行の比例代表選挙と選挙区選挙の二本立ての制度に代えて、全国11ブロック(衆議院比例代表選挙と同一の割り)の大選挙区制を導入するとともに、議員定数を1割削減して242人から218人にするものである。「維新案」は、公明党案同様に、投票価値の平等の重要性をふまえ、各地域の民意を反映することができる新たな仕組みとして位置づけられており、また、国會議員自ら身を切る改革の一環として定数の1割削減を内容とするものとなっている。

そして、自民党案とその対案となる公明党案・国民党案・維新案の4案が、同年7月6日に、「特別委員会」で審議入りしたが、立憲民主党は、同年7月9日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案(参法第25号)」(以下「立民党案」という。)を国会に提出した。この「立民党案」では⁽⁴⁷⁾、定数を増加させることなく較差是正を行うために、選挙区選挙で2増(埼玉選挙区で2増)させるとともに、石川県および福井県の2県を合区とすることにより2減するものとなっている。「立民党案」は、国民党案同様に、次回通常選挙に向けて較差是正のための最小限の改正を行うもので、埼玉選挙区において2増するが、新たに「2県1合区」による選挙区定数2減を図るものであり、選挙区選挙における1合区の創設と定数の2増2減という内容で、平成27年改正のいわば縮小版ともいべき内容となっている。

④公職選挙法改正案の審議と平成30年改正公職選挙法の成立

第196回通常国会に提出された各党の公職選挙法改正案は、2018年(平成30年)7月6日に特別委員会において審議に入った。翌7日に、公明党が、自民党案に対する修正として、定数6増に対する4増の修正案を提示したものの、各党間の隔たりは大きく、修正がなされることはなかった。

7月9日の特別委員会において、公明党案のみが採決されたが、公明党の委員だけの賛成で、この案は否決された。そして、7月11日の特別委員会では、自民党案が強行採決され、自民党および公明党の委員の賛成で可決された。採決に際して、公明党は、この特別委員会における「附帯決議」を条件として、自民党案に賛成することになった。その後、公明党案と自民党案は、参議院本会議に上程され、同日に、公明党案は、公明党の議員だけの賛成で否決されたが、自民党案は、自民党・公明党の与党の議員による賛成で可決された。国民党案・維新案・立民党案は、特別委員会で採決されることもなかった。

7月11日の参議院本会議で可決された自民党案は、同日に衆議院に送付され、同月13日に衆議院の「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」(以下「衆院特別委員会」という。)に付託された。そして、同月17日の衆院特別委員会で、自民党案が強行採決され、自民党および公明党の委員の賛成で可決され、衆議院本会議に上程された。翌18日の衆議院本会議において、自民党案は、自民党・公明党の与党議員による賛成で可決され、成立した。

以上のような経緯を経て、自民党案は、修正されることなく、「公職選挙法の一部を改正する法律(平成30年7月25日法律第175号)」として7月25日に公布された。

(3) 平成 30 年改正公職選挙法とその問題点

①平成30年改正法の内容

平成30年改正法は、自民党案が修正されることなく成立したものであり、①参議院の議員定数を6増すること（比例代表選挙で4増、選挙区選挙で2増）、②選挙区選挙において埼玉選挙区の定数を2増すること、③比例代表選挙において拘束名簿式の「特定枠」を導入し、非拘束名簿式の当選順位に優先して当選できることを可能にすること、を主たる内容としている。⁽⁵⁰⁾

第1に、参議院の議員定数を6増するものである。すなわち、選挙区選挙で2増し、選挙区の総定数を146人から148人とし、また、比例代表選挙で4増し、その定数を96人から100人とし、参議院議員の定数を242人から248人とするものである。参議院の議員定数の増加は、昭和45年改正により、沖縄の本土復帰に伴い沖縄地方区選出議員が2人増加されたことによるだけで、平成30年改正による定数6増は、実質的には初めての参議院議員の定数増加措置ということになる。

第2に、選挙区選挙において埼玉選挙区の定数を2増するものである。選挙区選挙における定数増加分2を、選挙区間における議員1人当たりの較差が最も大きい埼玉選挙区に配分して、その定数を6人から8人に増やす（改選定数は3人から4人に増やす）ものである。提案者による改正理由において、⁽⁵¹⁾ 較差の縮小を図るために定数を増加して是正を行うことが示されているように、埼玉選挙区の2増により、3倍を超える較差が3倍未満に抑えられることになる。

第3に、比例代表選挙において、非拘束名簿式の制度に拘束式の「特定枠」を導入し、この特定枠の候補者が非拘束名簿式の候補者の当選順位に優先して当選できることを可能にすることである。すなわち、政党による候補者名簿の届出の際に、優先的に当選人となるべき候補者を、他の非拘束式による候補者と区分して、「特定枠」として名簿に記載することを可能とし、当選人となるべき順位は、特定枠の候補者については、あらかじめ記載された順位の通りとし、他の候補者については、その次の順位から、その得票数により順次定めるというものである。提案者による改正理由によれば、「全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有意な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるよう」にするために「優先的に当選人となる」ようにする制度である。この「特定枠」の制度は、この「特定枠」を利用するかどうか、この「特定枠」に何人の候補者を登載するかなど、候補者名簿を届出する政党にその判断が委ねられている。

以上のように、平成30年改正法は、較差是正の措置としては、埼玉選挙区の定数を2増することにより、その最大較差を3倍未満に抑えるものであり、次回通常選挙に向けた最小限の是正措置となっている。それと同時に、比例代表選挙において新たな「特定枠」の制度を導入して定数4増をするものであるが、これは較差是正のための措置ということはできず、さらに「参議院の在り方」をふまえた「選挙制度の抜本的な見直し」としての改革ということもできないであろう。

②平成30年改正法の問題点

平成30年改正法による選挙制度の改正点は、2019年（平成31年）実施予定の次回参議院通常選挙に適用されることになるが、多くの問題点を抱えているように思われる。

第1に、参議院議員の定数を6増させたことである。議員定数を増加させること自体に、憲法上の

問題があるわけではなく、法的な問題が直接生ずるものでもない。むしろ、国会両院の位置づけ・役割や参議院の在り方などをふまえて、国民代表としての適切な議員定数を検討し、定数増を行うことも当然あり得ることである。しかしながら、今回の措置は、そのような国会ないし参議院の在り方の検討を経て行われた見直しではなく、緊急避難的な較差是正と合区候補者の救済という様相が強いものであることから、定数増を行う正当な理由を見出すことはきわめて困難である。また、従来の参議院の選挙制度改革や較差是正措置においては、昭和45年改正の特別な事情を除けば、議員定数を増加することなく、削減することも含めて、対応してきており、これまでのは是正の流れに逆行するものもある。自民党案以外の4案では、議員定数増を内容としているものではなく、維新案では1割削減を盛り込んでいた。さらに、税制改革等国民に負担を求める諸改革が今後予定されている中で、行財政改革において国会議員も自ら身を切る改革をアピールしてきた状況では、国民に対する約束に反することにもなる。

第2に、選挙区選挙における較差是正措置としては埼玉選挙区の定数2増のみの措置にすぎないことである。選挙区選挙における較差是正措置として、従来は選挙区間の定数配分の増減措置を行ってきたし、前回の平成27年改正では「合区」という方法も採用されていたのに対して、今回は1選挙区の定数増加のみの措置で、是正措置としては最小限の内容にとどまり、是正内容も最大較差が3倍程度に維持できるにすぎない。前回の措置で「合区」という方法が採用され、これは、選挙区選挙における定数を増やさないために、いわばやむを得ない措置として採られたものであるが、今回の措置では、このような是正に向けた努力が軽視されているといつてもよい。専門委員会における協議では、合区の導入によるマイナス面が強調され、積極的に合区を導入し拡大する議論にはならず、多くの会派が合区には否定的な対応をしている。この点では、立民党案のみが合区を新たに創設する内容を伴っていたにすぎない。そして、埼玉選挙区の定数2増という議員定数増のみの較差是正措置をすることで、今後も予想される較差是正のための改革において、安易に定数増による対応をすることの前例となりうる危険性もある。

第3に、選挙区選挙における較差是正措置として最大較差が3倍前後のままであり、是正措置として十分ではないことである。埼玉選挙区の定数2増のは是正措置によって、最大較差が2.985倍に縮小するとされるが、投票価値の平等の観点からは、是正措置の前後においても最大較差が3倍前後であり、較差是正措置としては不十分である。この点で、平成29年判決は、最大較差3.08倍の事案を合憲としているが、これは、合区という手法で国会が見直しを行って較差を大幅に縮小し、平成31年通常選挙に向けて抜本的見直しをすると国会が法的に約束したことをふまえて、合憲としたものであり、単純に最大較差が3.08倍の範囲内であれば合憲ということになるものではない。そもそも、最大較差が2倍を超えることは、理論上2票の投票を行うことができる者がいることになり、一人一票の原則からすれば、憲法の平等原則に反するもので、参議院であることや地域的な状況も含めて諸般の事情を考慮しても、較差は2倍未満となるようにすることが必要である。投票価値の平等という憲法上の要請は、参議院についても衆議院同様に国民代表として民主的基盤を有することの根柢であり、この要請を軽視することは、参議院の存在理由そのものを崩すことにもなりかねない。

第4に、比例代表選挙において従来の非拘束名簿式の制度に新たに拘束式の特定枠を設けることである。現在の非拘束名簿式の選挙制度においても、当選人の決定方法など複雑な制度になっているにもかかわらず、さらに拘束式の特定枠を追加することで、選挙制度の複雑さをいっそう助長することになる。また、名簿式比例代表制において、拘束式の論理と非拘束式の論理とは異なるにもかかわらず、一つの制度に両者を取り入れることには、理論上・制度上の矛盾が生ずることになる。そして、比例代表選挙において拘束式の特定枠を設けることの実質的な意味として、平成27年改正により導入された2つの合区において選挙区選挙の候補から外れた側の県の候補者を比例代表選挙における拘束式の特定枠によって救済するという配慮が想定されている。そもそも平成27年改正に向けた参議院選挙制度協議会における各会派の協議において、自由民主党は、合区の導入の際には、比例代表選挙について政党が希望する場合には候補者名簿に順位を記載することを可能とする案を示していた。しかし、合区対象区で選挙区選挙の候補から外れた候補者が比例代表選挙の拘束式の特定枠で当選したとしても、合区対象区の県の代表（選出）となるものではなく、このような仕組みは、単に立候補予定者の当選を確保するための救済措置といわざるをえない。さらに、拘束式の特定枠における候補者の数が名簿を作成する政党の判断に委ねられていることは、事実上は拘束式による比例代表選挙ということにもなりかねない。たとえば、ある政党が特定枠として順位をつけた5名と非拘束式の順位なしの5名の計10名を登載した候補者名簿を作成して選挙に臨み、投票の結果、この政党が5名の議席を確保した場合、特定枠の5名が当選人となるが、事実上は拘束名簿式の比例代表選挙と同じ仕組みで議員が選出されることになる。極端な場合としては、比例代表選挙の候補者名簿の登載者全員に順位をつければ、その政党については非拘束名簿式ではなく拘束名簿式の比例代表選挙となりうる。そのうえ、拘束式の特定枠の候補者が当選する際に非拘束式での候補者への記名投票が流用されることになり、とくに拘束式の特定枠の候補者のみが当選する場合には非拘束式での候補者への記名投票そのものがまったく無意味となる。たとえば、ある政党が特定枠として順位をつけた5名と非拘束式の順位なしの5名の計10名を登載した候補者名簿を作成して選挙に臨み、投票の結果、この政党が5名の議席を確保した場合、特定枠の5名が当選人となるが、この場合、非拘束式の候補者が獲得した個人票は、すべてこの政党の獲得票としてカウントされ、当選人となった特定枠の候補者の当選に必要な得票として機能したこととなり、非拘束式の候補者の個人票は、当該候補者への記名投票としてはまったく意味のないものとなる。このように、制度上も大きな問題があるといわなければならない。

第5に、比例代表選挙において定数4増を行う理由がないことである。今回の平成30年改正で、選挙区選挙において定数増加を図るのは較差是正のための措置と位置づけることはできるとしても、比例代表選挙で定数増加を図ることには、その正当な法的根拠が見当たらない。比例代表選挙において拘束式の特定枠を設けるという制度改正をするとしても、このことが定数増加の必要性と直接関係するものではないからである。この点で、比例代表選挙で定数4増を行うことの実質的な意味として、拘束式の特定枠の設定により、その人数分について非拘束式の候補者が当選枠から外れることになるため、合区対象区で選挙区選挙の候補から外れた候補者の人数分の議席数4を補充するために定数を増加するという配慮が想定されていることはきわめて問題といわなければならない。

第6に、選挙制度の抜本的な見直しとはいえないことである。平成30年改正は、選挙区選挙について較差是正のための最小限の見直しと考えられるが、これでは、較差是正措置も含めた選挙制度の抜本的な見直しとはいはず、平成27年改正法附則7条で明記された平成31年参議院選挙に向けた「抜本的な見直し」について「必ず結論を得る」とした規定に反するものである。そもそも平成24年判決が違憲状態と判断し、都道府県単位の選挙制度を改めるなど現行の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じるように国会に求めたところ、国会は、平成24年改正法において、4増4減の定数是正を行うにとどまり、最大較差は依然として5倍程度であったため、その附則において、平成28年の通常選挙に向けて、参議院の在り方や選挙区間における議員1人当たりの人口の較差のは正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとの検討規定を置くことになった。そして、平成26年判決が再び違憲状態の判断を行い、現行の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じるように国会に再度強く求めたのであり、これをうけて、国会は、平成27年改正法を成立させ、合区の採用により較差を大幅に縮小させることになったとはいえ、3倍程度の最大較差があることから、その附則で平成24年改正法と同様の検討規定を置き、平成31年の通常選挙に向けて、「必ず」結論を得ることを約束したはずであった。しかし、今回の平成30年改正法では、較差是正措置も十分とはいはず、選挙制度の抜本的な見直しにもならないものであり、しかも、平成24年改正法や平成27年改正法がその附則で定めていた検討規定を置くこともしていないことから、この度の較差是正や抜本的見直しに向けた国会の姿勢は、きわめて消極的な取組みといわざるを得ない。

第7に、平成29年判決による最高裁の要請に応える内容とはいえないことである。平成29年判決は、平成27年改正法が合区を採用して較差を大幅に縮小し、「抜本的な見直し」について「必ず結論を得る」とした立法府による改革の方向性と決意を評価して、合憲の判断をしたものといえるが、平成30年改正法による選挙制度改革では、「較差の更なる是正」や「選挙制度の抜本的な見直し」としては極めて不十分であり、最高裁の要請に応えるものとはなっていない。平成29年判決は、平成27年改正によって平成24年判決および平成26年判決の趣旨に沿って較差の是正が図られたものと判断して、今後の較差是正に向けた国会へのメッセージを直接示すものとはなっていないが、国会が較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る取組みをすることについて、最高裁があらためて確認し、国会に向けて投げ返したものである。これに対して、国会は、平成30年改正法の内容で応えたものであるが、較差3倍程度を維持することで良しとする姿勢であり、「抜本的な見直し」に向けた取組みがなされたとは言い難い。

(4) 参議院選挙制度の問題点と改革の方向性

①参議院選挙制度の問題点

平成30年改正法により、①参議院における議員定数6増、②埼玉選挙区の定数2増、③比例代表選挙における定数4増と拘束式の特定枠の導入がなされることになったが、そもそも参議院の選挙制度には多くの問題点があるように思われる。

第1に、現行の参議院選挙制度の枠組みでは投票価値の平等に基づく較差是正について適切な対

応ができない点である。この点は、累次の最高裁判決も指摘してきたところである。すなわち、都道府県単位の選挙区を原則とする現行の選挙区選挙の制度では、定数が2増加して148になったとはいえ、改選定数は74であり、47の都道府県を原則的な単位とする限り、定員が74に限定されることから、投票価値の平等を憲法上の要請として最大較差を2倍未満に抑えることは不可能であり、現行制度を前提とする限り、十分な較差是正をすることはできない。そもそも小選挙区のように選挙区の規模が小さければ、人口移動の継続により較差の拡大という投票価値の平等の問題が絶えず生ずることになるので、選挙区制の選挙制度を採用するのであれば、選挙区の規模の大きな制度を検討することで、恒常的な較差の問題に対応することが可能となる。

第2に、参議院の選挙制度が衆議院の選挙制度と比べた場合に、その大枠において類似のもとなっている点である。両者の選挙制度として、比例代表の選挙と選挙区あるいは小選挙区の選挙との二本立てとなっている。両議院ともに国民代表性を有する議院であり、二院制の議院としては参議院も衆議院に匹敵する強い権限を有することから、両議院の地位・権限がある程度同等なものと位置づけられているが、選挙制度自体には大きな相違がみられず、むしろ類似の制度となっていることで、議員構成も両議院で比較的同様のものとなり、参議院の存在意義が問われるものとなっている。

第3に、選挙区選挙において複数の選挙制度の原理・要素が混在している点である。平成27年改正により、選挙区選挙に合区が導入されたが、これにより、選挙区選挙において、都道府県単位の選挙区と合同選挙区が混在し、前者を原則としながら合区が存在することから、事実上の都道府県代表的な選挙の性格に濃淡が生じており、合区対象県においては不平等性が問題となっている。そして、そもそも選挙区選挙において、改選定数1の「小選挙区制」と改選定数2名以上の「大選挙区制」が混在し、小選挙区制選挙（多数代表法）と大選挙区制選挙（少数代表法）が実施されていることになる。

第4に、選挙区選挙において都道府県選挙区および地域代表的性格が強調されている点である。たしかに、投票価値の平等の要請や一票の較差の是正が憲法上の問題として解消されるのであれば、具体的な選挙制度として、都道府県単位の選挙区選挙とすることに合理性は認められるが、現行制度ではその解消が困難であるにもかかわらず、都道府県単位の選挙区に対するこだわりが、参議院選挙制度における定数不均衡問題ないし一票の較差問題の最大の要因となっている。都道府県単位の選挙区のあり方について地域代表的性格が強調されるが、今日の社会では「地域」を超える問題が国会の国家的課題として取り上げられるべきものであり、選挙制度の構築において社会的少数者の中でも「地域的少数者」のみを重視することにも問題があるように思われる。

第5に、比例代表選挙における非拘束名簿式の選挙制度が複雑であり、さらに特定枠の導入によってよりいっそう複雑なものになる点である。参議院の比例代表選挙では、全国単位の非拘束名簿式比例代表制の投票方式について、個人名投票を原則としつつ政党名投票も認めることで、投票方法に異なる記名方式が採用されている。また、全国単位の非拘束名簿式比例代表制の当選人決定方式について、個人名投票も政党の得票に換算して政党の獲得議席数を決定し、そのうえで名簿登載の各候補者の得票数に応じて、当選順位が確定するという方法が採用されている。さらに、非拘束式の制度において、拘束式の特定枠の制度を上積みすることで、選挙制度の複雑さに拍車をかけるも

のとなる。

②参議院選挙制度改革における基本的視点

参議院の選挙制度は、衆議院の選挙制度と同様に、憲法47条により具体的な選挙制度の構築が国会の定める法律に委ねられているとはいえ、憲法が定めている人権保障や憲法上の原理・原則に適合するように定める必要がある。また、参議院の議員定数訴訟に関する最高裁判決、とくに平成24年判決や平成26年判決さらに平成29年判決は、投票価値の平等を前提として較差是正を求める判断をしており、選挙制度の改革に際しては、最高裁の判断に従って検討することが求められる。そもそも、参議院議員の選挙は、国会議員の選挙として、主権者たる国民が自らの代表者を選出するものであり、国民による主権の行使として最も重要なものであるから、選挙権を行使する選挙人（有権者）の立場から選挙制度のあり方を考えるべきものである。

そのうえで、選挙制度の複雑化は極力排除することが必要である。従来の参議院選挙制度とくに比例代表選挙としての非拘束名簿式の制度は複雑な仕組みになっていたが、平成30年改正による拘束式の特定枠の導入は、よりいっそう複雑にするものである。参議院の選挙制度改革においては、選挙人の立場から、複雑な制度にならないように、むしろその解消を図るように、配慮する必要がある。

今後の選挙制度の改革に際しては、改革の主たる目的を明確にしたうえで、当面の短期的な改革の実現を目指す場合でも、中長期的な改革の展望を示して、選挙人（有権者）に対して改革の方向性を提示することが重要である。次回選挙に向けた当面の短期的な改革案だけでは、選挙人（有権者）の納得を得るには不十分であり、次回選挙に向けた短期的改革案、参議院の現状をふまえた中期的改革案、衆議院を含めて国会のあり方を見据えた長期的な改革案も提示することが肝要であると思われる。

③参議院選挙制度改革の方向性

参議院の選挙制度改革に際しては、較差の是正という法的な問題を解消して、将来的にも問題化しない方策を検討することが必要である。較差の是正を最重要の改革課題と位置づけ、継続的に較差2倍未満を想定した選挙制度の構築を図ることが求められている。この点で、都道府県を基本的な単位とする選挙区制と全国単一の名簿式比例代表制という二本立ての制度を前提とすると、将来的にも選挙区選挙における較差是正の問題を解消することは困難である。そして、中長期的な改革においては、参議院のあり方の検討をふまえて、適切な定員数の検討も含め、憲法上合理的な選挙制度について検討することが重要である。

次回選挙に向けて短期的な改革を検討する場合には、較差の是正を行うことを目的とした選挙制度改革を行うことが絶対的に必要である。現行の二本立て制度の下での改革となる場合、選挙区間の定数増減による措置、合区を増加する措置、選挙区の定員増の措置、等が検討対象となる。抜本的な見直しの観点からは、都道府県を基本的な単位とする選挙区制の改革の場合、たとえば広域ブロックの選挙区制の導入が検討対象となりうる。

中期的な改革を検討する場合には、較差は正の抜本的な改革を図りながら、参議院の現状をふまえた選挙制度改革を行うことが必要である。この点については、たとえば、比例代表選挙と選挙区

選挙の二本立てを前提に広域ブロックの選挙区制の導入をするか、二本立てを前提とせずすべて広域ブロック制にして非拘束名簿式比例代表による選出もしくは大選挙区個人名投票による選出の方式が検討対象となりうる。

さらに、衆議院を含めて国会のあり方を見据えた長期的な改革を検討する場合には、較差是正の問題が継続的に生じない選挙制度を前提に、衆議院の選挙制度のあり方も含めて、参議院の存在意義を強調しうる選挙制度の構築を図ることが求められる。憲法改正を視野に入れることになれば⁽⁵³⁾⁽⁵⁴⁾、統治構造の全面的な検討が必要となるであろう。

4. おわりに

本稿では、参議院議員定数不均衡訴訟における最近の最高裁判決をたどりながら、平成29年判決の内容と問題点を考察し、この判決において最高裁が提示したものと思われる国会へのメッセージを明らかにしたうえで、平成30年改正における参議院選挙制度改革の内容と問題点を検討してみた。

平成29年判決は、最大較差が3.08対1であった事案について、合憲の判断を行ったが、これは、平成27年改正が、合区の採用により最大較差を3倍程度にまで縮小し、また選挙制度の抜本的な見直しに向けた国会の決意を示していることを評価したものである。そして、本判決は、平成27年改正によって平成24年判決および平成26年判決の趣旨にそって較差の是正が図られたものと判断し、今後の較差是正に向けた国会へのメッセージを直接示すものとはなっていない。しかしながら、本判決は、国会が較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る取組みをすることについて、最高裁があらためて確認し、国会に向けて投げ返したものである。したがって、本判決は、明示的な表現はないものの、国会による較差是正の措置が未だ十分なものとはいえないもので、引き続き検討して結論を得るように、国会に対してメッセージを提示しているものと解すべきものである。

国会は、平成30年改正法を成立させて、較差是正措置を含めた選挙制度の見直しを行なったが、その主な内容は、参議院の議員定数を6増し、そのうち選挙区選挙では埼玉選挙区で2増、比例代表選挙では4増を行い、この比例代表選挙において拘束名簿式の特定枠を導入するというものである。この選挙制度改革では、埼玉選挙区の定数を2増することにより最大較差を3倍未満に抑えるという較差是正措置がなされているが、比例代表選挙における特定枠の導入や定数4増は、選挙区選挙における較差是正とは直接関係しないことから、較差是正措置としては最小限のものであり、ましてや「参議院の在り方」をふまえた「選挙制度の抜本的な見直し」という改革ということはできない。したがって、この平成30年改正による国会の対応は、較差是正措置も十分とはいはず、選挙制度の抜本的な見直しにもならないものであり、この点で、較差是正や抜本的見直しに向けた国会の姿勢は、きわめて消極的なものにとどまる。平成31年選挙について参議院議員定数不均衡訴訟が提起された場合、最高裁は、この消極的な国会の対応に対して明示的なメッセージを発し、較差是正を含めた選挙制度の抜本的な見直しを迫ることになると思われる。

<注>

- (1) 今日のわが国における「首相政治」・「官邸主導政治」という政治手法・政治状況は、1990年代に行われた政治改革と行政改革の結果の現われと見ることができる。拙稿「今日の国政状況における憲法問題—憲法違反の政治状況に対して「立憲主義を取り戻す」—」(『中京ロイヤー』23号、2015年) 27頁以下参照。
- (2) 2017年(平成29年)1月20日に召集された第193回通常国会は、150日の会期を終了して、6月18日に閉会したが、野党側議員は、森友学園問題や加計学園問題などの真相究明のために、6月22日、憲法53条後段に基づいて、臨時国会の召集を要求したものの、政府与党側は臨時国会の開催に消極的で、召集要求から3ヶ月以上経た後、9月28日によくやく第194回臨時国会が召集された。しかし、実質的な審議が行われることなく、この召集日に衆議院の「解散」が行われ、野党側の臨時国会召集要求に対応した国会の開催ということにはならなかった。拙稿「国会の会期をめぐる憲法上の諸問題—会期制と会期不継続の原則—」(『中京ロイヤー』28号、2018年) 27頁以下参照。
- (3) 国会改革については、多くの論稿があるが、さしあたり以下のものを参照。大石真・大山礼子編著『国会を考える』(三省堂、2017年)、大山礼子「忘れられた改革—国会改革の現状と課題—」(『駒澤法学』16巻3号、2017年) 1頁以下、岡田信弘「『国会改革論』雑考—政治学と憲法学の対話—」(岡田信弘・笠田栄司・長谷部恭男編『憲法の基底と憲法論』信山社、2015年) 285頁以下、川人貞史「国会運営の比較政治的特徴」(『法律時報』90巻5号、2018年) 10頁以下、村西良太「少數派・反対派・野党会派」(『法律時報』90巻5号、2018年) 25頁以下。
- (4) 「働き方改革関連法案」(「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案」)は、2018年(平成30年)4月6日に内閣提出法案として第196回通常国会に提出され、5月25日に衆議院厚生労働委員会で修正可決され、5月31日に衆議院本会議で自由民主党・公明党・日本維新の会・希望の党的賛成多数で修正可決された後、同日に参議院に送付され、6月4日に参議院厚生労働委員会で可決され、6月28日に参議院本会議で可決・成立し、7月6日に「平成30年法律第71号」として公布されたものである。衆議院ホームページ(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC8956.htm) 参照。
- (5) 「統合型リゾート施設(IR)整備法案」(「特定複合観光施設区域整備法案」)は、2018年(平成30年)4月27日に内閣提出法案として第196回通常国会に提出され、6月15日に衆議院内閣委員会で可決され、6月19日に衆議院本会議で自由民主党・公明党・日本維新の会の賛成多数で可決された後、同日に参議院に送付され、7月19日に参議院内閣委員会で可決され、7月20日に参議院本会議で可決・成立し、7月27日に「平成30年法律第80号」として公布されたものである。衆議院ホームページ(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC8A1E.htm) 参照。
- (6) 「公職選挙法改正案」(「公職選挙法の一部を改正する法律案」)は、2018年(平成30年)6月14日に自由民主党の参議院議員による議員提出法案として第196回通常国会に提出され、7月11日に参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会で可決され、同日に参議院本会議で自由民主党・公明党的賛成多数で可決された後、同日に参議院に送付され、7月17日に参議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会で可決され、7月18日に参議院本会議で可決・成立し、7月25日に「平成30年法律第75号」として公布されたものである。参議院ホームページ(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196017.htm>) 参照。
- (7) 前掲注(6)の「公職選挙法改正案」が「公職選挙法の一部を改正する法律(平成30年法律第75号)」として成立し、「改正公職選挙法」として施行されることになる。参議院ホームページ「議案審議情報」(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/pdf/s1001960171960.pdf>) 参照。
- (8) 参議院改革協議会(「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会」)は、1977年(昭和52年)11

月に設置されて以来、歴代の参議院議長の下で活動してきたものであり、第196回通常国会で活動した「参議院改革協議会」は、2017（平成29年）年2月に設置されている。参議院改革協議会は、参議院の組織および運営に関する諸問題を調査検討するために、参議院議長の下に置かれ、15人以内の協議員によって組織される（「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会の設置要綱」）。そして、同年4月21日の第4回協議会において、「選挙制度に関する専門委員会」の設置が決定されている。「参議院改革協議会」および「選挙制度に関する専門委員会」については、参議院ホームページ（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyoungikai/h29/h29index.html>）参照。

- (9) 最大判平成29年9月27日民集71巻7号1139頁（平成29年（行ツ）第47号選挙無効請求事件）。最高裁は、この平成29年判決で、平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙について、選挙区選挙の選挙区間における最大較差3.08倍の議員定数配分規定を合憲と判断した。なお、本件は、原審（平成28年（行ケ）第10号東京高判平成28・11・2）が、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態にあるが国会の裁量権の限界を超えておらず合憲と判断した事案の上告審であるが、最高裁は、同日の判決で、原審（平成28年（行ケ）第7号東京高判平成28・10・18）が、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとはいはず合憲と判断した事案についても、同様の判断をしている（平成29年（行ツ）第4号選挙無効請求事件・最大判平成29・9・27集民256-101）。
- (10) 平成27年改正法は、「公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号）」として、2015年（平成27年）8月5日に公布され、9月5日および11月5日に施行されている。この平成27年改正法は、参議院選挙区選挙について、10増10減の定数是正を行い、その際に2県を1選挙区とする合同選挙区を4県対象に2つ創設するという4県2合区を行うもので、選挙区間の最大較差を3倍未満に縮小するものであった。そして、その附則において、「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」との検討規定が設けられていた。法令解説「いわゆる合区を含む参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数の改正」（『時の法令』1988号、2015年）18頁以下参照。
- (11) 投票価値の平等をめぐる最近の最高裁の判断においては、合憲性の判断の枠組を提示する中で、提示された判断の方法が採られてきたのは、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものであると述べており、裁判所が選挙制度の憲法適合性について一定の判断を示すことにより、国会がこれをふまえて適切な是正の措置を講ずることが憲法の趣旨に沿うものであるとして、国会と最高裁との間での「対話」的な関係が強調され、最高裁が判示の中で示す国会への「メッセージ」が重視されるものとなっている。佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』（三省堂、2013年）、同「最高裁判所と政治部門との対話一対話的違憲審査の理論一」（論究ジュリスト12号、2015年）206頁以下、拙稿「憲法の予定している司法権と立法権の関係について—投票価値の平等をめぐる訴訟と最高裁から国会へのメッセージー」（『中京ロイヤー』24号、2016年）1頁以下参照。
- (12) 参議院議員定数不均衡訴訟における最高裁の判断に関して、平成26年判決までの諸判決の概要については、拙稿・前掲注（11）13-20頁参照。
- (13) 最大判昭和39年2月5日民集18巻2号270頁。
- (14) 最大判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁。
- (15) 最大判昭和58年4月27日民集37巻3号345頁。
- (16) 最大判平成8年9月11日民集50巻8号2283頁。
- (17) 最大判平成10年9月2日民集52巻6号1373頁。
- (18) 最大判平成12年9月6日民集54巻7号1997頁。
- (19) 最大判平成16年1月14日民集58巻1号56頁。
- (20) 最大判平成18年10月4日民集60巻8号2696頁。

- (21) 最大判平成21年9月30日民集63巻7号1520頁。
- (22) 最大判平成24年10月17日民集66巻10号3357頁。
- (23) 最大判平成26年11月26日民集68巻9号1363頁。
- (24) 最大判平成25年11月20日民集67巻8号1503頁。
- (25) 16件の高裁判決は、以下の通りである。①平成28年10月14日広島高裁岡山支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、②平成28年10月17日名古屋高裁金沢支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、③平成28年10月18日東京高裁判決（平成28年（行ケ）第7号、合憲）、④平成28年10月18日高松高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、合憲）、⑤平成28年10月19日広島高裁判決（平成28年（行ケ）第2号、違憲状態）、⑥平成28年10月19日福岡高裁宮崎支部判決（平成28年（行ケ）第1号、合憲）、⑦平成28年10月19日仙台高裁秋田支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑧平成28年10月20日大阪高裁判決（平成28年（行ケ）第5号、違憲状態）、⑨平成28年10月20日福岡高裁那覇支部判決（平成28年（行ケ）第2号、合憲）、⑩平成28年10月26日広島高裁松江支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑪平成28年10月28日広島高裁判決（平成28年（行ケ）第3号、違憲状態）、⑫平成28年10月31日福岡高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑬平成28年11月2日札幌高裁判決（平成28年（行ケ）第2号、合憲）、⑭平成28年11月7日仙台高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑮平成28年11月8日名古屋高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、合憲）。なお、これら以外に、本人訴訟によるものとして、⑯平成28年11月2日東京高裁判決（平成28年（行ケ）第21号・第27号、合憲）がある。第一審の高裁判決については、判例特報「公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」（『判例時報』2316号、2017年）33頁以下、上田健介「平成28年参議院議員通常選挙における新選挙区割りの合憲性」（『法学教室』437号、2017年）141頁、青木誠弘「参議院議員選挙として初の合区が導入された定数配分規定の合憲性」（『速報判例解説』vol.20、2017年）55頁以下、参照。
- (26) 違憲状態であるとは評価せずに合憲と判断した6件の合憲判決は、以下の通りである。③平成28年10月18日東京高裁判決、④平成28年10月18日高松高裁判決、⑥平成28年10月19日福岡高裁宮崎支部判決、⑨平成28年10月20日福岡高裁那覇支部判決、⑩平成28年11月2日札幌高裁判決、⑯平成28年11月8日名古屋高裁判決。
- (27) 違憲状態であると評価しつつ国会の裁量権の限界は超えていないとして合憲とした10件の違憲状態判決は、以下の通りである。①平成28年10月14日広島高裁岡山支部判決、②平成28年10月17日名古屋高裁金沢支部判決、⑤平成28年10月19日広島高裁判決、⑦平成28年10月19日仙台高裁秋田支部判決、⑧平成28年10月20日大阪高裁判決、⑩平成28年10月26日広島高裁松江支部判決、⑪平成28年10月28日広島高裁判決、⑫平成28年10月31日福岡高裁判決、⑬平成28年11月2日東京高裁判決、⑮平成28年11月7日仙台高裁判決。
- (28) 平成28年（行ケ）第7号・東京高判平成28・10・18判時2316号35頁。
- (29) 平成28年（行ケ）第10号・東京高判平成28・11・2判時2316号43頁。
- (30) 平成29年判決に関する評釈としては、以下のものを参照。判例特報「公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性—平成28年参議院議員選挙投票価値較差訴訟大法廷判決一」（『判例時報』2354号、2018年）3頁以下、中丸隆「時の判例：公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性—最高裁平成29年9月27日大法廷判決一」（『ジュリスト』1514号、2018年）83頁以下、棟居快行「平成28年参議院選挙と「一票の較差」」（『平成29年度重要判例解説』、2018年）8頁以下、多田一路「参議院議員選挙における一部合区後の定数配分規定の合憲性」（『速報判例解説』vol.22、2018年）21頁以下、只野雅人「参議院選挙区選挙と投票価値の平等」（『論究ジュリスト』24号、2018年）19頁以下、齊藤愛「平成28年参議院議員選挙と投票価値の平等」（『法学教室』450号、2018年）44頁以下、松本和彦「参議院

議員定数不均衡訴訟」(『法学教室』448号、2018年) 123頁、堀口悟郎「平成28年参議院議員通常選挙における一票の較差」(『法学セミナー』756号、2018年) 96頁、伊藤真「参議院議員定数は正訴訟—最高裁判所大法廷2017・9・27判決—」(『法学セミナー』758号、2018年) 36頁以下、千葉勝美「司法部の投げかけた球の重み—最大判平成29年9月27日のメッセージは?—」(『法律時報』89巻13号、2017年) 4頁以下、毛利透「憲法訴訟の実践と理論(第9回)—投票価値較差訴訟の現状と課題—」(『判例時報』2354号、2018年) 134頁以下。

- (31) 本判決には、個別意見として、2つの意見(①木内道祥裁判官の意見、②林景一裁判官の意見)と2つの反対意見(③鬼丸かおる裁判官の反対意見、④山本庸幸裁判官の反対意見)が付されている。2つの意見は、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったが、本件選挙までの間に更なる改正がなされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないが、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとして、いわゆる違憲状態・合憲との結論をとるものである。また、2つの反対意見は、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態にあり、国会の裁量権の限界を超えるものであるとして本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとして、違憲の結論をとるものであるが、鬼丸反対意見は、本件選挙について無効とせずに違法を宣言するものであり、山本反対意見は、本件選挙を無効とするものとなっている。
- (32) 平成29年判決の説示に関して、千葉勝美元最高裁判事は、「従前の判決が「都道府県単位の選挙制度自体の見直しをも求めたものとする誤解が生じ」、「そのような誤解を正すという意味」もあり(千葉・前掲注(30) 4頁)、「国会が各選挙区を都道府県を単位とすること自体不合理なものとしたわけではないことを念押しし、その部分的手直しのように見える合区それ自体も積極的に評価できる措置であることを示し、それを含め、更なる合区やより広い範囲で合区的処理となるブロック制の導入等についても投票価値の平等の要請と調和するものである限り許容されるので、一足飛びに憲法改正に走るのではなく、広い範囲の選択肢の下で国会が選挙制度の改革に取り組むことができるということを注意喚起したものではなかろうか」(同5頁)と指摘している。
- (33) 平成24年判決および平成26年判決と比較して、投票価値の平等の要請を緩和しうる要素が組み込まれたことについては、只野・前掲注(30) 205頁参照。
- (34) この点について、千葉元最高裁判事は、「本判決は、較差が違憲状態か否かの判断において、客観的な不平等状態の評価というよりも、従前と比べて、大きな較差縮小のために初めて合区という措置を執り、較差が改正時には3倍を下回るという状態をもたらし、選挙時には3倍を僅かに超えたが、今後の較差是正への決意表明をしている国会の姿勢に着目して、それらを考慮して違憲状態が解消されたと判断したことになろう」と指摘している(千葉・前掲注(30) 6頁)。
- (35) 参議院議員選挙に関する最高裁における国会へのメッセージについては、拙稿・前掲注(11) 25-30頁参照。
- (36) 平成29年判決の国会へのメッセージとして、千葉元最高裁判事は、「今回の大法廷判決が国会に発したメッセージは、いまだ較差の是正が十分とはいえないで、更なる較差是正の努力を確実に続けて結果を出すように、というものであり、その意味で、司法部が立法府に投げた球は、ずしりと重いものとして受け止めるべきではなかろうか」と述べている(千葉・前掲注(30) 6頁)。
- (37) 2015年(平成27年)10月に提出された参議院改革協議会の選挙制度専門委員会の報告書では、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4倍以内に抑えることは相当の困難がある旨の意見が示されていた。
- (38) 協議会(「参議院改革協議会」)の設置ならびに経緯については、前掲注(8)参照。
- (39) 報告書(「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」)については、参議院ホームページ(http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/pdf/h29senkyo_houkoku.pdf)参照。参議院改革協議会選挙制度改革専門委員会における協議等の経緯や内容については、本報告書

を参照。

- (40) 専門委員会（「参議院改革協議会選挙制度改革に関する専門委員会」）の設置ならびに経緯については、前掲注（8）参照。
- (41) 専門委員会における協議をふまえた選挙制度改革に関する議論の整理については、参議院ホームページ（http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/pdf/h29senkyo_houkoku_kosshi.pdf）参照。
- (42) 専門委員会における各会派の考え方については、報告書・前掲注（39）59頁～82頁参照。
- (43) 「自民党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196017.htm>）参照。
- (44) 「公明党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196021.htm>）参照。
- (45) 「国民党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196022.htm>）参照。
- (46) 「維新案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196024.htm>）参照。
- (47) 「立民党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196025.htm>）参照。
- (48) 第196回通常国会に提出された参議院選挙制度改革を内容とする公職選挙法改正案は、自民党案・公明党案・国民党案・維新案・立民党案の5案であるが、議員による法律案の発議には、参議院においては議員10人以上の賛成を要する（国会法56条1項）ことから、各会派の議員による発議には一定の限界があるので、他の会派からの発議はなされなかった。
- (49) 平成30年7月11日の「参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」における「公職選挙法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」は、以下の通りである。「本院は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。1、今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと。2、参議院議員の定数の増加に伴い、参議院全体の経費が増大することのないよう、その節減について必要かつ十分な検討を行うこと。右決議する。」。附帯決議については、参議院ホームページ「議案審議情報」（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f410_071101.pdf）参照。
- (50) 平成30年改正公選法（「公職選挙法の一部を改正する法律（平成30年7月25日法律第175号）」）については、前掲注（7）参照。
- (51) 選挙区選挙において埼玉選挙区の定数を2増することに関する、提案者による改正理由としては、「参議院選挙区選出議員の選挙について、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の縮小を図るため、参議院選挙区選出議員の定数を増加して各選挙区において選挙すべき議員の数の是正を行う」と説明されている。前掲注（43）参照。
- (52) 比例代表選挙において、拘束名簿式の「特定枠」を導入することに関する、提案者による改正理由としては、「参議院比例代表選出議員の選挙について、全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有意な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるよう、政党その他の政治団体が参議院名簿にその他の参議院名簿登載者と区分して当選人となるべき順位を記載した参議院名簿登載者が、当該参議院名簿に係る参議院名簿登載者の間において優先的に当選人となるようにし、及び参議院比例代表選出議員の定数を増加する必要がある」と説明されている。前掲注（43）参照。
- (53) 参議院改革協議会選挙制度専門委員会において、各会派の意見として、憲法改正による対応を述べたのは、自由民主党、日本維新の会、希望の党である。自民党は、全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の二本柱は今後とも維持されるべきものであり、投票価値の平等との

調整を図りつつ、合区の解消が可能となるように、憲法改正による対応が必要であるとし、具体的には、①各都道府県から改選期ごとに少なくとも1人の参議院議員を選出できるように、憲法47条に所要の改正を行ない、②基礎的な地方公共団体と広域の地方公共団体について分権型社会の推進も念頭に置きつつ明記するように、憲法92条に所要の改正を行うことを提示している。維新の会は、憲法改正を前提とする統治機構改革に基づいた選挙制度改革が必要であるとし、将来的には一院制の導入が必要であると提示している。希望の党は、地方分権改革とともに二院制のあり方の見直しと選挙制度改革について提示している。報告書・前掲注(39)59頁、63頁、75頁、77頁参照。

- (54) 自由民主党は、2012年（平成24年）4月27日付の「日本国憲法改正草案」において、憲法47条の改正として、現行規定に続けて、「この場合においては、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。」との一文を追加する案を提示し、人口以外の要素を憲法上の要請として考慮しうる案を示していた（自由民主党「日本国憲法改正草案（現行憲法対照）」https://jimin.jp-east-2.os.cloud.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf）。そして、最近では、2018年（平成30年）3月26日付の「憲法改正に関する議論の状況について」において、①自衛隊の明記、②緊急事態対応、③合区解消・地方自治体、④教育充実、の4項目を憲法改正のテーマとして取り上げている（自由民主党「憲法改正に関する議論の状況について」https://jimin.jp-east-2.os.cloud.nifty.com/pdf/constitution/news/20180326_01.pdf）。このうち、合区解消・地方自治体に関する憲法改正については、「地方・都市部を問わず、選挙において『地域』が持つ意味に改めて目を向け、憲法において『地域の民意の適切な反映と投票価値の平等との調和』を図ることが必要である」として、「政治的・社会的に重要な意義を持つ都道府県の住民の意思を集約的に反映することが重要であり、合区を解消し、都道府県単位の選挙制度を維持することができるよう、憲法改正による対応が不可避である」と、憲法47条の改正の必要性を、憲法92条の改正とあわせて、主張している。具体的な憲法47条の改正案のイメージとしては、1項で「両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。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一人を選挙すべきものとすることができる。」とし、2項で「前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」というものである（下線部分が改正点）。現行規定を2項とし、1項においては、その前段で、平成24年「改正草案」で追加されている部分がより具体的な形で定められ、後段で、新たに参議院議員選挙に関し「広域の地方公共団体」を選挙区とする場合の定めが置かれている。

時の問題

投票価値の較差を理由とする選挙無効判決の帰結

東京大学教授
長谷部恭男
Hasebe Yasuo

はじめに

平成23年3月23日の最高裁大法廷判決¹⁾は、平成21年8月30日施行の総選挙当時において、衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条2項の定めるいわゆる1人別枠方式²⁾の区割り基準は憲法の要求する投票価値の平等に反する状態に至っており、この基準に従って定められた選挙区割りも憲法の要求に反する事態に至っていたと判断した。⁽¹⁾相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分し、人口の少ない県に居住する国民の意思をも十分に国政に反映させることができるようにする⁽²⁾との1人別枠方式の立法目的は、国会議員が全国民の代表であるとの憲法の理念に照らしたとき、投票価値の平等と

いう区割り画定にあたっての「最も重要かつ基本的な基準」からの乖離を正当化する理由とはなりえないというのがその論拠である。国会議員は⁽¹⁾いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、地域性に係る問題のために、殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいひ難い⁽³⁾からである。

同判決によると、1人別枠方式に合理性があるとすれば、それはせいぜい選挙制度の大規模な変更に伴う激変緩和措置としての合理性であって、平成21年の総選挙当時においては、新しい選挙制度はすでに「定着し、安定した運用がされるようになっていた」以上、こうした合理性はすでに失われていた。最高裁は、平成21年の総選挙当時において、1人別枠方式の区割り基準およびこの基準に従って定められた選挙区割りが憲法の要求する投票価値の平等に反する事態に至っていたと判断したが、結論として、なお是正に必要な合理的期間を徒過していたとは言えないとした³⁾。しかし同判決は、「必要とされる是正のための合理的期間内に、できるだけ速やかに本件区割り基準中の1人別枠方式を廃止」する等の立法措置を講ずる必要があることを特に指摘している。

ところがその後、衆議院議員の選挙制度改革をめぐる政党間協議は遅々として進まず、大法廷判決から約1年を経過した後も、国会は1人別枠方式を含めた区割り基準および区割りの改定を行っていない。衆議院議員選挙区画定審

1) 民集65巻2号755頁。同判決については、ジュリ1428号掲載の岩井伸晃=小林宏司「衆議院議員定数訴訟最高裁大法廷判決の解説と全文」および長谷部恭男「1人別枠方式の非合理性——平成23年3月23日大法廷判決について」を参照。

2) 衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条2項は、各都道府県にあらかじめ衆議院議員の定数を1ずつ割り当てた上で、残る議員数を人口に比例して各都道府県に割り当てるとしている。これが1人別枠方式である。

3) 最大判平成19・6・13(民集61巻4号1617頁)が、平成17年の総選挙の時点における1人別枠方式を含む本件区割り基準および選挙区割りについて、いずれも憲法の投票

価値の平等の要求に反するに至っていない旨の判断を下していたことが、合理的期間内の是正が無かったとは言えない最高裁が結論づけた要因である。

4) 衆議院議員選挙区画定審議会設置法4条1項。

5) 2012年2月22日の記者会見で、藤村官房長官は、選挙制度が違憲状態のままであることが内閣の解散権の行使を制約することはない旨を強調したと伝えられている(毎日新聞2012年3月23日付け朝刊)。

6) 巷間では、「首相の解散権」という言い回しがしばしば使用される。解散権行使のイニシアティヴは内閣総理大臣がとることが通常であろうが、衆議院の解散を実質的に決定する権限を有するのは内閣であって首相ではない。この点に

議会による選挙区割り改定の勧告期限⁴⁾である2012年2月25日も、勧告がなされないまま経過した。藤村修官房長官は、区割りの改定がなされないとても内閣の解散権は制約されないと見解を示しており⁵⁾、改定のなされないまま総選挙が行なわれる可能性もある。そのとき最高裁は、総選挙後に提起されるであろう選挙無効訴訟に際して、事情判決の法理をとることなく、直截に選挙無効の判断を下すことも考えられる。本稿は、これらの問題に係る法的論点について検討する。

I 解散権に関する司法審査と選挙無効訴訟

第一に、区割りの改定がなされないとき、内閣の解散権は制約されるかという論点がある⁶⁾。

最高裁は、いわゆる苦米地事件上告審判決⁷⁾において統治行為論を採用し、直接国家統治の基本に関する高度に政治性のある国家行為のごときはたとえそれが法律上の争訟となり、これに対する有効無効の判断が法律上可能である場合であっても、かかる国家行為は裁判所の審査権の外にあり、その判断は主権者たる国民に対して政治的責任を負うところの政府、国会等の政治部門の判断に委され、最終的には国民の政治判断に委ねられている⁸⁾とし、衆議院の解散は、「多くは内閣がその重要な政策、ひいては自己の存続に関して国民の総意を問わんとする場合に行われるもの」であるから、「極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為」として、裁判所の審査権に服しないと結論づけている。

したがって、国会が今後、選挙区割りの基準および選挙区割りの改定を行うことなく、衆議院が解散されたとしても、最高裁がその解散お

よび総選挙の施行自体をとらえて違憲無効とすることは考えにくい。そして、その限りでは、藤村官房長官の言明も当たっていないわけではないということになる。

（しかし）解散・総選挙が総体として違憲無効と判断されないとしても、その後に投票価値の較差を理由として提起されるであろう選挙無効訴訟において、個別の選挙区の選挙が無効とされるか否かは別の問題である。前述のように、平成23年の大法廷判決は、「できるだけ速やかに」1人別枠方式を廃止する等の立法措置を講ずることを特に求めており、それから1年以上を経過したにもかかわらず要請された立法措置をとることなく総選挙が施行された場合、違憲状態であるにとどまらず、是正のための合理的期間ももはや徒過したとして、選挙区割り全体が違憲の瑕疵を帯びると最高裁が判断する蓋然性は高いと言えよう⁸⁾。

II 事情判決の法理

次の問題は、そのとき最高裁が、いわゆる事情判決の法理を用いることなく、結論としても選挙無効の判断を示すか否かである。事情判決の法理を初めて援用した昭和51年4月14日の大法廷判決⁹⁾は、次のようにこの法理の背景を述べる。

「憲法に違反する法律は、原則としては当初から無効であり、また、これに基づいてされた行為の効力も否定されるべきものであるが、しかし、これは、このように解することが、通常は憲法に違反する結果を防止し、又はこれを是正するために最も適切であることによるのであって、右のような解釈によることが、必ずしも憲法違反の結果の防止又は是正に特に資するところが

については、拙稿「内閣の解散権の問題点」ジュリ868号13-14頁参照。

7) 最大判昭和35・6・8民集14巻7号1206頁。同判決が採用した立場は内在的制約説と呼ばれることがあり、判決文自体にも「司法権の憲法上の本質に内在する制約」という言い回しが現れるが、本文での引用部分にも見られる通り、最高裁は、法律上の争訟として性質上は本来、司法判断が可能であるはずの事案について、それが高度の政治性を有するという外在的要因に基づく考慮から司法判断が排除されるとしており、むしろ司法権の外在的制約の存在を指摘していると言うべきであろう。

8) 最高裁が投票価値の較差に関する一連の判決におい

て用いる合理的期間論は、ドイツの憲法裁判所が用いる違憲警告判決の手法と実質的には同じ機能を果たすはずのものである。ドイツにおいては、憲法裁判所による法令の違憲判決は一般的効力を有し、かつ遷及効を持つ（少なくとも当該事案には違憲無効の効果を及ぼす）とされていることから、選挙施行後に定数配分規定を違憲とすることには慎重な姿勢がとられた。これらの点については、野中俊彦「西ドイツにおける違憲判決の方法」同『憲法訴訟の原理と技術』（有斐閣、1995）263頁以下、とくに268-69頁および281-84頁参照。

9) 民集30巻3号223頁。

なく、かえって憲法上その他の関係において極めて不当な結果を生ずる場合には、むしろ右の解釈を貫くことがかえって憲法の所期するところに反することとなるのであり、このような場合には、おのづから別個の、総合的視野に立つ合理的な解釈を施さざるをえないものである¹⁰⁾。

最高裁は、こうした合理的な解釈の一つとして、行訴法31条の定める事情判決制度の背景にある「一般的な法の基本原則」の存在を指摘する。公選法219条1項は選挙無効訴訟に関して行訴法31条の準用を排除しているが、それは通常、選挙無効の判断は選挙区割り自体の改正を必要とすることなく再選挙が施行されることを予想しているためである。しかし、投票価値の較差を理由に提起された選挙無効訴訟において選挙を無効とすれば、「当該選挙区の選出議員がいなくなるというだけであって、真に憲法に適合する選挙が実現するためには、公選法自体の改正にまたなければならない」。しかも、『右公選法の改正を含むその後の衆議院の活動が、選挙を無効とされた選挙区からの選出議員を得ることができないままの異常な状態の下で、行われざるをえないこととなるのであって、このような結果は、憲法上決して望ましい姿ではなく、また、その所期するところでもない』。「これらの事情等を考慮するときは、本件においては、前記の法理〔事情判決の法理を指す：筆者注〕にしたがい、本件選挙は憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われた点において違法である旨を判示するにとどめ、選挙自体はこれを無効としないこととするのが、

相当」であるとされた。

以上のような最高裁の説示からすると、事情判決の法理を用いる「事情」があるか否かの判断は、最高裁による個別具体的な状況に即した高度に裁量的な判断であることが分かる。考慮されるべき「事情」の一つの要素として、前述のように、最高裁は無効とされた選挙区からの選出議員を得ることができないまま、その後の国会の活動が行なわれることを挙げるが、この法理が用いられた二つの最高裁判決¹¹⁾当時の衆議院議員の選挙制度は中選挙区制であり、各選挙区から3～5人の議員が選出されていたことに留意する必要がある。そして中選挙区制の下でさえ、投票価値の較差を理由として選挙区割りが違憲と判断された後、定数配分規定が改正されることなく次の総選挙が施行されたときは、選挙無効の判断を下すべきだとの見解が有力に主張されていた¹²⁾。

現在問題となっている1人別枠方式とそれに基づく選挙区割りの場合、小選挙区制である以上、失われる議員も選挙区ごとに一人にとどまる¹³⁾。しかも、平成23年の大法廷判決は1人別枠方式の廃止を含め速やかな是正が要請される点を明確に掲示している。是正に必要な合理的期間は十分にあったと言うべきであろう。それにもかかわらず是正がなされることもなく解散・総選挙が行われたとき、事情判決の法理をとることはかえって、国会が最高裁の判断を正面から無視し、それを最高裁が甘受するという憲法の到底所期しない結果を招くこととなる。また、1人別枠方式を廃止した後の選挙区割りの在り方についても、十分な準備作業を行う時

10) ここで最高裁が指摘するのは、プラトンやアリストテレスの政治哲学に遡りうる、裁判によって実現されるべき具体的正義と制定法との差異に関する問題である。プラトンは『ポリティコス』の中で、現実に統治にあたる者が正しい知識を弁えているのであれば、彼（ら）は法律を用いずに統治すべきだとする（『ポリティコス』水野有庸訳（岩波書店、1976）310-29頁〔292-97〕）。法律は一般的抽象的に定められるが、すべての場面ですべての人にとって最善の答えを与える法律を制定することなど不可能だからである。しかし、現実には具体的な状況に即した正義を実現するために必要な知識を弁えた者はきわめて少数であり、しかも彼らが現に統治の任にあたることは期待できないため、正しい知識を持ち合わせない者による統治が暴政に陥らないよう、次善の策として大部分の場合に程善い答えを与える画一的な法による統治が求められる。アリストテレスによる同様の指摘は『ニコマコス倫理学』第5巻第10章〔1137b〕に見られる。事情判

決の法理については、法の支配の理念に反するとの批判があるが、そもそも具体的正義の実現について法令のなしうる役割に限界のあることが事情判決の法理の背景にある以上、こうした批判は必ずしも当を得たものではない。具体的正義と法の支配との関係については、さしあたり拙著『法とは何か——法思想史入門』（河出書房新社、2011）154-56頁参照。

11) 前掲最大判昭和51・4・14および最大判昭和60・7・17民集39卷5号1100頁。

12) 田中英夫「定数配分不平等に対する司法的救済」ジュリ830号42頁（1985）、佐藤幸治「議員定数不均衡問題に寄せて(2)」法教56号70頁（1985）、野中・前掲注8）、382頁。選挙無効判決もありうるとの立場は、最大判昭和58・11・7民集37卷9号1243頁に付された団藤重光裁判官、中村治朗裁判官の反対意見にすでに示されている。両裁判官の意見は、訴訟の提起された当該選挙区の選挙が形成的に無効となるとの趣旨と思われる。この点については、芦部

間的余裕があったはずであり、選挙無効判決後に国会による早急な是正と再選挙を要求することも、さして酷とは言えない。仮に公選法33条の2第1項の要求する期間内での再選挙が困難であるとしても、期間の特例を定める立法措置をとることは可能であろう¹⁴⁾。

最高裁が事情判決の法理をとることなく、選挙区ごとの選挙無効の判断を下す可能性は十分にあるし、従来の経緯からしても、それは大方の世論の納得するところでもあると思われる。

III 選挙無効判決の帰結

最後の問題は、選挙無効判決が下された場合、それがどのような法的帰結をもたらすかである。この点について、前述の昭和51年大法廷判決は、次のように問題点を整理する。第一に、議員定数配分規定およびそれに基づく選挙が「当然に無効」であると解した場合、「右選挙により選出された議員がすべて当初から議員としての資格を有しなかったこととなる結果、すでに右議員によって組織された衆議院の議決を経たうえで成立した法律等の効力にも問題が生じ、また、今後における衆議院の活動が不可能となり」、そのため、定数配分規定を「憲法に適合するように改正することさえもできなくなる」。これは、「明らかに憲法の所期しない結果」である。

これに続いて同判決は、次のような指摘を行なう。現に投票価値の較差が争われているのは、「現行法上選挙を将来に向かって形成的に無効とする訴訟として認められている公選法

204条の選挙の効力に関する訴訟」である。「この訴訟による場合には、選挙無効の判決があつても、これによっては当該特定の選挙が将来に向かって失効するだけで、他の選挙の効力には影響がないから、前記のように選挙を当然に無効とする場合のような不都合な結果は、必ずしも生じない」。

この指摘をどのような意味に受け取るべきかだが、素直な解釈は、選挙無効訴訟制度の枠内で選挙無効の判決が下されたとしても、選挙が無効とされるいくつかの小選挙区の議員が、判決時以降において将来に向かって議員の資格を失い、国会議員として活動できなくなるという事態が生ずるにとどまるというものであろう。当該選挙の議員が遡って国会議員としての地位を失うわけではなく、そうした議員によって組織された衆議院の議決を経た上で成立した法律等の効力に問題が生ずることもない¹⁵⁾。かりに、将来に向かって何人かの議員の地位を失う結果、それ以降の両議院の活動において、定足数や議決の効力について疑義が生ずることがあったとしても、それは各議院の自律的判断に委ねられる問題であって¹⁶⁾、解散自体の効力と同様、司法審査の範囲外の問題である。

最高裁が事情判決の法理を用いるべき「事情」があるかという論点についても、以上の無効判決の帰結に関する結論は、消極に働くことになる。もちろん、全国で提起されるこの種の選挙無効訴訟が少なければ少ないほど、事情判決の法理を用いるべき「事情」はないという方向に判断は傾くことになるであろう。

(はせべ・やすお) ▲▲

信喜他「憲法裁判の客觀性と主觀性(研究会)」ジュリ835号(1985年5月1日号)29頁における香城敏麿、佐藤幸治各発言参照。また、前掲最大判昭和60・7・17に付された寺田治郎等4裁判官の補足意見は、定数配分規定の是正が行なわれることなく選挙が施行された場合、「選挙を無効とするがその効果は一定期間経過後に初めて発生するという内容の判決」を下す可能性を示唆している。これは、「無効とされた当該選挙区選出の議員が失われたまま定数配分規定の是正等の立法活動が行なわれることへの懸念に基づくものであろうが、本文で述べた通り、小選挙区制の下では懸念される害悪の程度は弱まるであろう。

13) 事情判決の法理の採用を中選挙区制に特有のものとする理解として、川岸令和「違憲裁判の影響力——司法の優位についての覚書」戸松秀典=野坂泰司編『憲法訴訟の現状分析』(有斐閣、2012)101頁がある。

14) 前掲注12)で触れた中村裁判官の反対意見は、憲法

違反を理由とする選挙無効訴訟の後に行なわれるべき選挙は、「常に前記[公選法]109条4号所定のいわゆる再選挙として行なわれなければならない」とする理由はないし、特別の立法措置に基づく特別の選挙の可能性を示唆する。

15) 選挙無効判決の効果をなぜそのように理解すべきかと言えば、選挙が当初から当然に無効であると理解したときに生ずる「不都合な結果」を避けるためにこそ選挙無効訴訟制度が設営されているから、と説明されることになるであろう。

16) 最大判昭和37・3・7民集16巻3号445頁。定足数や議決の効力等の議院の自律権の範囲内の問題が司法審査の範囲外となるのは、選挙が「当然に無効」とされた場合でも、実は同様であろう。もっとも、議院の自律的な判断をする問題として、法律の制定や内閣総理大臣の指名等の効力に疑義が生ずることは確かであり、それは望ましい事態とは言い難い。

1票の格差：全国で一斉提訴「1.98倍、違憲」-毎日新聞

1/4 ページ

**日本
国内で150,000社** *を超える企業がIndeedを採用に活用

indeed

掲載はこちら

デジタル毎日

デジタル毎日とは？

2019年3月 SimilarWeb調べ

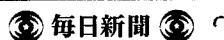


写真 動画 プレミア 宅配申込 毎日新聞社

デジタル毎日申し込み ログイン

トップ 社会 政治 経済 國際 サイエンス スポーツ オピニオン カルチャー ライフ 教育 地域 English デジタル紙面

総合 速報 紙面掲載記事 サンデー毎日 日曜くらぶ ウォール・ストリート・ジャーナル デジタル毎日スペシャル



【都市対抗ライブ】三菱自岡崎がHondaを破って3回戦へ

1票の格差

全国で一斉提訴「1.98倍、違憲」

会員限定有料記事 毎日新聞 2017年10月23日 21時46分 (最終更新 10月23日 23時30分)

衆院選 2017 衆院選 選挙 速報 事件・事故・裁判 社会



「1人1票」の実現を訴える升永英俊弁護士（左）ら=東京・霞が関の司法記者クラブで2017年10月23日、伊藤直孝撮影

「1票の格差」が最大1.98倍となった今回の衆院選は投票価値の平等を求める憲法に反するとして、弁護士グループが23日、全国14の高裁・高裁支部に選挙無効を求めて一斉提訴した。今回は小選挙区制が導入された1996年以降、初めて最大格差が2倍未満に縮小しており、司法の判断が注目される。

提訴したのは、升永英俊弁護士のグループで、前回衆院選に続いて全289選挙区の有権者を原告とした。別のグループも、広島高裁に提訴した。

最高裁は、2009年の衆院選を巡る判決（11年）で、47都道府県にまず1議席ずつ割り振る「1人別枠…

この記事は有料記事です。

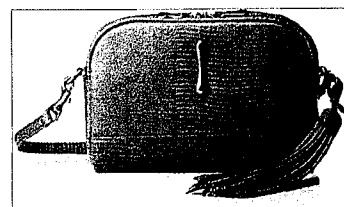
残り945文字（全文1204文字）

夏得キャンペーン実施中!!

いますぐ登録して続きを読む

または

登録済みの方はこちら



レビューリザード ...

★★★★★ (19)

¥26,696

毎日新聞のアカウント



新聞宅配申し込み

デジタル申し込み



ピックアップ

こんな韓国初めて！韓国おすすめ地方旅行をご紹介

雲のスペシャリストが語る異常気象の最新研究、地球はどうなる

話題の記事

第101回全国高校野球

広島大会 安芸南、接戦制す 尾道、宮島工など2回戦へ /広島

参院選2019

後半情勢・毎日新聞総合調査 加田氏、優位保つ 維公立、競り合う / 兵庫

特集ワイド

入国管理センターで収容者死亡 病状悪化も 「放置」なぜ

選挙で政治はどう変わる？

夏得キャンペーン スタンダードプランが今から選ぶのが100円!




参議院

House of Councillors,
The National Diet of Japan

検索方法

文字サイズの変更

[トップページに戻る](#)

[トップ](#) > [参議院の動き](#) > [平成23年の参議院の動き](#) > [選挙制度改革検討会\(第2回\)](#)

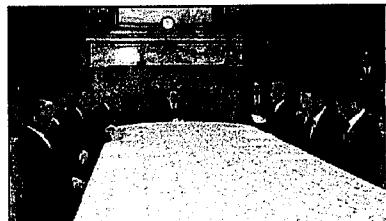
[議員情報](#)[今国会情報](#)[ライブラリー](#)[議案情報](#)[会議録情報](#)[請願](#)[質問主意書](#)[参議院公報](#)[参議院のあらまし](#)[国会体験・見学](#)[国際関係](#)[調査室作成資料](#)
[参議院審議中継
\(別ウインドウで開きます\)](#)
[特別体験プログラ
ム](#)
[キッズページ](#)

参議院の動き

選挙制度改革検討会(第2回)

平成23年4月15日

平成23年4月15日(金)、西岡議長、尾辻副議長及び各会派の代表者が出席して選挙制度の改革に関する検討会(第2回)が開会されました。



まず、各会派の代表者より、選挙制度の改革について、各会派における検討状況等が述べられ、その後、西岡議長は、個人の候補者の立候補、総定数の削減などを考慮した「たたき台」の改訂案を示し、各会派に検討を要請しました。

[利用案内](#) | [著作権](#) | [免責事項](#) | [ご意見・ご質問](#) |

All rights reserved. Copyright(c), House of Councillors, The National Diet of Japan

参議院選挙制度の見直しについて（たたき台）

参議院議長 西岡 武夫

昨年12月に提示した「参議院選挙制度の見直しについて（たたき台）」においては、個人の候補者の立候補を認めるかどうか、総定数を削減するかどうかは、今後検討を行うこととしていた。

まず、個人の候補者の立候補については、その重要性に鑑み、単記投票制（個人名投票）を採用すべきとの考えに至った。

次に、総定数の削減については、各会派の議論に委ねることとするが、一部の会派において総定数の削減を行うべきとの意見があることを考慮し、総定数を200とした場合のブロック別配分案を併せて提示する。

以上により、昨年12月に提示した「たたき台」を次のように改訂することとする。

現行の全国単位の比例代表選出議員の選挙及び都道府県単位の選挙区選出議員の選挙を廃し、総議員につき、全国9つのブロック単位の選挙区に人口比例により定数を配分した上で単記投票制（個人名投票）の選挙により選出することとする。

9ブロック

ブロック名	都道府県名
北海道	北海道
東北	青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島
北関東信越	茨城、栃木、群馬、新潟、長野
南関東	埼玉、千葉、神奈川、山梨
東京	東京
中部	富山、石川、岐阜、静岡、愛知、三重
関西	福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山
中国・四国	鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知
九州・沖縄	福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

ブロック制を採用した場合の議席配分(9ブロック・定数242)

9ブロック(第28次地方制度調査会が提示した区域例を参考としたブロック)

ブロック名	都道府県名
北海道	北海道
東北	青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島
北関東信越	茨城、栃木、群馬、新潟、長野
南関東	埼玉、千葉、神奈川、山梨
東京	東京
中部	富山、石川、岐阜、静岡、愛知、三重
関西	福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山
中国・四国	鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知
九州・沖縄	福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

ブロック	平成22年 国勢調査人口 速報値	配当基數	配当議員数	最も一票の価値 の重い選挙区と の較差
南関東	23,324,348	44.078	44	1.026
関西	21,706,758	41.021	42	1.000
中部	17,372,837	32.831	32	1.050
九州・沖縄	14,596,977	27.585	28	1.009
東京	13,161,751	24.873	24	1.061
中国・四国	11,539,104	21.807	22	1.015
北関東信越	11,511,707	21.755	22	1.012
東北	9,335,088	17.641	18	1.003
北海道	5,507,456	10.408	10	1.066
合計	128,056,026		242	



(注) 配当基數とは、総定数を各ブロックの人口により按分したものであり、
次の算式により求められる。
配当基數 = 総定数 × [(当該ブロックの人口) ÷ (全ブロックの人口)]

(注) 昨年12月に提示した各ブロックの配当議員数は、第22回参議院議員通常選挙
(平成22年7月11日執行)当日有権者数に基づき試算したのに対し、今回は、
本年2月25日に公表された平成22年国勢調査人口速報値に基づき試算した。
その結果、昨年12月に提示した各ブロックの配当議員数から、関西ブロックで
2増し、北海道ブロックで2減している。

ブロック制を採用した場合の議席配分(9ブロック・定数200)

9ブロック(第28次地方制度調査会が提示した区域例を参考としたブロック)

ブロック名	都道府県名
北海道	北海道
東北	青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島
北関東信越	茨城、栃木、群馬、新潟、長野
南関東	埼玉、千葉、神奈川、山梨
東京	東京
中部	富山、石川、岐阜、静岡、愛知、三重
関西	福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山
中国・四国	鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知
九州・沖縄	福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

ブロック	平成22年 国勢調査人口 速報値	配当基數	配当議員数	最も一票の価値 の重い選挙区と の較差
南関東	23,324,348	36.428	36	1.065
関西	21,706,758	33.902	34	1.050
中部	17,372,837	27.133	28	1.020
九州・沖縄	14,596,977	22.798	24	1.000
東京	13,161,751	20.556	20	1.082
中国・四国	11,539,104	18.022	18	1.054
北関東信越	11,511,707	17.979	18	1.052
東北	9,335,088	14.580	14	1.096
北海道	5,507,456	8.602	8	1.132
合計	128,056,026		200	

(注)配当基數とは、総定数を各ブロックの人口により按分したものであり、
次の算式により求められる。
配当基數＝総定数×[(当該ブロックの人口)÷(全ブロックの人口)]