

【21】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

含め、「定数配分規定」というの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。Xらは、本件選挙當時における定数配分規定は投票価値の平等の観点から憲法14条1項等に違反し無効である旨を主張した（本件は、いわゆる合区制を採用した平成27年法律第60号（以下「平成27年改正法」という。後出注23参照）による改正前の定数配分規定に基づく選挙制度の下で施行された参議院議員通常選挙であり、以下の「現行の選挙制度」、「現行制度」又は「現行の方式」等は、上記改正前の都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度を指すものである。）。

2 本件の前提とされた事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と都道府県150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとし、各選挙区ごとの議員定数については、定数を偶数としてその最小限を2人とする方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後に沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正により、参議院議員の選挙についていわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、從来の地方選出議員の名稱が変更されたものにすぎない。その後、平成12年

法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、比例代表選出議員の選挙制度が、わざわざ非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされ、比例代表選出議員96人及び選舉区選出議員146人とされた。

(2) 選舉区間の最大較差（各立法当時又は各選舉当時の選舉区間ににおける議員1人当たりの人口又は選舉人數の最大較差の概数）は、参議院議員選舉法制定当時は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に施行された参議院議員通常選挙（以下、単に「通常選挙」という。）当時には6.59倍に達した後、平成6年改正における7選舉区の定数を8増8減する措置により4.81倍（平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく數値）に縮小し、平成12年改正における3選舉区の定数を6減する措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（以下「平成18年改正」という。）における4選舉区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成13年から平成19年までに施行された各通常選挙当時ににおいて5倍前後で推移した。

その間、最高裁大法廷は、定数配分規定の合憲性に關し、最大判昭和58・4・27民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）において、後記（第2の3(1)ア及びイ(イ)ア）の基本的な判断枠組みを示し、選舉区間の最大較差が5.26倍であった昭和52年施行の通常選挙につき、いまだ進歩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としたとするには足らない旨判示した後、選舉区間の最大較差が6.59倍に達した平成4年施行の通常選挙につき、上記の状態が生じていた旨判示したが（最大判平成8・9・11民集50巻8号2283頁（以下「平成8年大法廷判決」という。））、平成6年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙については、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（最大判平成10・9・2民集52巻6号1373頁（以下「平成10年大法廷判決」という。）、最大判平成12・9・6民集54巻7号1997頁（以下「平成12年大法廷判決」という。））。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数

配分規定（以下、平成24年法律第91号による改正前のものを「本件旧定数配分規定」という。）の下で平成19年に施行された通常選挙（以下「平成19年選挙」という。）のいずれについても、最高裁大法廷は、上記の状態に至つたか否かにつき明示的に判示することなく、結論において当該各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旨の判断を示し（最大判平成16・1・14民集58巻1号56頁（以下「平成16年大法廷判決」という。）、最大判平成18・10・4民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）、最大判平成21・9・30民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という。））、平成18年大法廷判決においては、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おいては、投票価値の平等の努力が望まれる旨の指摘がされ、平成21年大法廷判決においては、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、選舉区間ににおける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り、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がされた。

(3) 平成16年大法廷判決を受けて同年12月に参議院改革協議会の下に設けられた選舉制度に係る専門委員会が平成17年10月に同協議会に提出した報告書（以下「平成17年専門委員会報告書」ともいう。）では、現行の選舉制度の仕組みを維持する限り、各選舉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た。また、平成18年改正により同報告書の提案に係る前記4増4減の措置が採られた後、平成18年大法廷判決を経て、平成20年6月に改めて参議院改革協議会の下に設置された選舉制度に係る専門委員会では、平成22年5月までの協議を経て、平成25年に施行される通常選舉に向けて選舉制度の見直しの検討を開始することとされ、平成23年中の公職選挙法の改正法案の提出を目指すとする旨の工程表が示されたものの、具体的な収差の是正が見送られた結果、平成22年7月11日、選舉区間の最大較差が5.00倍に拡大した状

況において、本件旧定数配分規定の下で2回目となる通常選挙が施行された以下、この前回の選挙を「平成22年選挙」^(注3)といふ。)。

平成22年選挙後、平成21年大法廷判決の指摘を踏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、同検討会及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、平成24年8月に当面の懸念の拡大を抑える措置として公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出された。その内容は、平成25年7月に施行される通常選挙(本件選挙)に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、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(上記4増4減の改正が行われたとしても、平成22年10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数差は4.75倍であった。)。

このような状況の下で、平成22年選挙につき、最大割平成24・10・17民集66巻10号3357頁(以下「平成24年大法廷判決」という。)は、結論において同選挙当時ににおける本件旧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たものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、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率の平等の要求に応えていくことはやはり著しく困難な状況に至っていることなどに照らし、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判示するとともに、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。

(4) 平成24年大法廷判決の言渡し後、同年11月16日に上記の公職選挙法の一部を改正する法律案が平成24年法律第94号(以下「平成24年改正法」という。)として成立し、同月26日に施行された(以下、同改正法による改後の定

数配分規定を「本件定数配分規定」といい、同改正を「平成24年改正」^(注5)といふ。)。

また、同月以降、選挙制度協議会において平成24年大法廷判決を受けて選挙制度の改革に関する検討が行われ、平成25年6月、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及び参議院各会派に対し、平成24年改正法の上記附則の定めに従い、平成28年7月に施行される通常選挙から新選挙制度を適用すべく、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上で、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25年7月21日、本件定数配分規定の下での初めての通常選挙として、本件選挙が施行された。本件選挙当時の選挙区間の最大数差は、4.77倍であつた。

(5) なお、本件選挙後、平成25年9月に参議院において改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、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たとともに、同協議会において、有識者等からの意見や説明の聽取をした上で協議が行われ、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性延案が示され、その後に同案の見直し案も示されており(これらの案は、基本的には、人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合併してその定数を削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大数差を大幅に縮小するというものであった。), 同年5月以降(本判決の言渡し時まで), 上記の案や参議院の各会派の提案等をめぐり検討と協議が行われていた(上記各会派の提案の中には、上記の案を基礎として合区の範囲等に修正を加える提案のほか、都道府県に代えてより広域の選挙区の単位を新たに創設する提案等が含まれていた。)。

3 本件の争点は、本件定数配分規定の合憲性(本件定数配分規定が憲法14条1項等に違反するかどうか)である。

4 原判決(東京高判平成25・12・25判例時報2215号84頁)^(注6)は、本件選挙当

時ににおいて、本件定数配分規定の下で選挙区間の投票価値の不均衡は平成24年改正法による改正後も投票価値の平等の重要性に照らして看過し得ないもの（引用注・違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態と同旨と解される。）に至つており、本件選挙までの間に更に本件定数配分規定を改正しなかつたことは国会の裁量権の限界を超えるものであつたとして本件定数配分規定は違憲あるとしつつ、いわゆる事情判決の法理を適用し、Xらの請求をいざれも棄却した上で、当該各選挙区における選挙が違法であることを主文において宣言した。

原判決に對し、XらとY（被告、被上告人兼上告人）の双方から上告があり、第一小法廷は、本件を大法廷に回付した。^(注17)

第2 上告理由及び本判決

1 Xらの上告理由の要旨は、次のとおりである。

論旨は、①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場合に、判例が採るものと解されるは是正のための合理的期間は要件が不明確であつてこれを定数配分規定の合憲性に係る判断基準とすべきではなく、仮にその合理的期間について検討しても、その起算点は客観的に投票価値の平等の侵害があった時、すなわち最大較差が1対5.26となつていた昭和52年施行の通常選挙の時点とすべきであつて、本件選挙までに本件定数配分規定を改正しなかつたことは国会の裁量権の限界を超えるものであり、本件定数配分規定は憲法に違反する、②違憲な法令は当然に無効としてその効力を排除すべきであり、違憲・無効が本件定数配分規定に基づいて施行された本件選挙につき、一般的な法の基本原則を理由にいつわる事情判決をして選挙を無効としないことは憲法98条1項、14条1項に違反する旨などをいうものである。

2 Yらの上告理由の要旨は、次のとおりである。

論旨は、平成21年大法廷判決は、それ以前の累次の最高裁判決と異なり、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

等状態と判示し、都道府県を各選挙区の単位とする現行の仕組み自身の見直しを内容とする立法措置を講すべきことを初めて明示したが、このような立法的措置を実現するには同判決の言渡しから本件選挙までの9か月余という期間は余りに短く、国会において、同判決の言渡し後に平成24年改正法が成立し、更に本件選挙の前後を通じて選挙制度の抜本的改革に向けた協議が進められ、今後も協議が継続されいくことが十分に見込まれる状況にあることなどの事情を総合的にみれば、同判決の言渡しから本件選挙までの間に本件定数配分規定を更に改正しなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいはず、本件定数配分規定が憲法に違反するとはいえない旨をいうものである。

3 本判決

本判決は、本件選挙当時ににおいて、本件定数配分規定の下で、選挙区间における投票価値の不均衡は、平成24年改正法による改正後も前回の平成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に至つていたものではあるが、本件選挙までの間に更に本件定数配分規定の改正がされたことをもって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つていたということはできない旨判示し、Yらの上告に基づき原判決を変更してXらの請求を棄却とともに、Xらの上告を棄却した。なお、後記(2)のとおり、本判決には裁判官5名の共同補足意見、裁判官1名の補足意見、裁判官4名の各反対意見が付されている。

(1) 多數意見の要旨

憲法判断の基本的枠組み及び本件定数配分規定の合憲性等に関する本判決の多數意見（寺田、櫻井、金築、千葉、白木、岡部、大谷、山浦、小賀、山崎、池上各裁判官）の要旨は、次のとおりである。

ア 奪法判断の基本的枠組み

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制度をどのように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、国会が正當に考慮することができると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ねばならないである。

昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法の制定当時、参議院議員について、全国選出議員については全国の区域を通じて選舉するものとし、地方選出議員については都道府県を各選挙区の単位とする選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ったということはできない。しかしながら、人口変動の結果、上記の仕組みの下で選挙区間の投票価値の著しい不平等状態が生じ、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ものと解するのが相当である。

イ 本件定数配分規定の合憲性

(ア) a 憲法が、二院制の下で、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趣旨は、これらによつて、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、系統性を確保しようとしたものと解される。いかなる具体的な選制度によって、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、国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきところであるが、その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選制度が設けられてから60年余にわたる制度及び社会状況の変化を考慮することが必要である。

参議院議員と衆議院議員の各選挙制度の変遷を対比してみると、両議院と

も、政党に重きを置いた選制度を旨とする改正が行われ、選挙区選挙と比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られており、その結果として同質的な選制度となってきており、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでにも増して大きくなっているといえることに加えて、衆議院については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にも照らすと、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ころである。

参議院においては、この間の人口変動により都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、半数改選の要請を踏まえて定められた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和12年の制度施行時には2.62倍であった選挙区間の最大較差がその後拡大し、平成6年以降、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。

前述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。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な投票価値の大きな不平等状態が長期にわたり継続している状況の下では、地方における一つのまとまりを有する行政等の単位として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るといわなければならぬ。

以上に鑑みると、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、半数改選の要請を踏まえて定められた偶数配分を前提に、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り、このことは平成17年専門委員会報告書や平成21年大法廷判決において指摘されたところであって、これら的事情の下では、平成24年大法廷判決の判示するところ、平成22作選挙当時、本件旧定数配分規定の下での前記の較差が示す選挙区間に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至っていたといふほかない。

- b 上記のとおり平成22年選挙当時の本件旧定数配分規定の下での選挙区間の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ると評価されるに至っており、この状態を解消するためには、一部の選挙区の定数の削減にとどまらず、上記制度の仕組み自体の見直しが必要であるところ、平成24年改正法による定数の4増4減の措置は、上記のような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極差（本件選挙当時4.77倍）については、上記改正の前後を通じてお5倍前後の水準が統一していたのであるから、上記の状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ない。したがって、平成24年改正法による上記の措置を経た後も、本件選挙当時に至るまで、本件定数配分規定の下での選挙区間に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にあつたものというべきである。
- (イ) a 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、最高裁判廷は、これまで、①当該定数配分規定の下での選挙区間に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ており、こうし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出来するものと考えられる。すなわち、裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題

があると判断したとしても、自らこれに代わる具体的な制度を定め得るものではなく、それは正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有しているので、裁判所が選挙制度の憲法適合性について上記の判断枠組みの下で一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることが、憲法上想定されているものと解される。このような憲法執行の下における司法権と立法権との関係に照らすと、上記①において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旨の司法の判断がされねば国会はこれを受けて是正を行う責務を負うものであるところ、上記②において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いえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのためるために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組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あったといえるか否かという観点に立って評価すべきものと解される。

b 参議院議員の選挙における投票価値の不均衡について、平成10作及び平成12作の各大法廷判決は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ないとする判断を示し、その後も平成21年大法廷判決に至るまで上記の状態に至っていたとする判断が示されたことはなかったものであるところ、上記の状態に至っているとし、その解消のために選挙制度の仕組み、自体の見直しが必要であるとする最高裁判廷の判断が示されたのは、平成24年大法廷判決の言渡しがされた平成24年10月17日であり、国会において上記の状態に至っていると認識し得たのはこの時点からであつたといべきである。

上記の判示に係る違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消するためには、平成24年大法廷判決の指摘するところ、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ずることが求められていたところである。このような選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多いため、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ず、また、参議院の各会派による協議を経て改正の方向性や制度設計の方針を策定し、具体的な改正案を立案して法改正を実現していくためには、これらの各過程における諸々の手続や作業が必要となる。

しかるところ、選挙区間ににおける投票価値の不均衡が選舉の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていることを国会が認識し得た平成24年大法廷判決の言渡しの時点から、本件選挙の施行までの期間は、約9か月にとどまるものであること、それ以前にも最高裁大法廷の指摘を踏まえて参議院における選挙制度の改革に向けた検討が行われていたものの、それらはいまだ上記の状態に至っているとの判断がされていない段階での将来の見直しに向けての検討にとどまる上、上記改革の方向性に係る各会派等の意見は区々に分かれて集約されない状況にあつたことなどを照らすと、平成24年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの上記期間内に、上記のように高度に政治的な判断や多くの課題の検討を経て改正の方向性や制度設計の方針を策定し、具体的な改正案の立案と法改正の手続と作業を了することは、実現の困難な事柄であったものといわざるを得ない。

他方、国会においては、平成24年大法廷判決の言渡し後、本件選挙までの間に、前記4項4減の措置に加之、附則において平成28年に施行される通常選挙に向けた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を併せて定めた平成24年改正法が成立するとともに、参議院の選挙制度の改革に関する検討会及び選挙制度協議会において、平成24年大法廷判決を受けて選挙制度の改革に関する検討が行われ、上記附則の定めに従い、選挙制度の仕組みの見直しを内容とする公職選挙法改正の上記選挙

までの成立を目指すなどの検討の方針や工程が示されてきている。このことに加え、これらの参議院の検討機関において、本件選挙後も、上記附則の定めに従い、平成24年大法廷判決の趣旨に沿った方向で選挙制度の仕組みの見直しを内容とする法改正の具体的な方法等の検討が行わされてきていることをも考慮に入れると、本件選挙前の国会における是正の実現に向けた上記の取組は、具体的な改正案の策定にまでは至らなかったものの、同判決の趣旨に沿った方向で進められていたものということができる。

以上に鑑みると、本件選挙は、前記4項4減の措置後も前回の平成22年選挙當時と同様に選舉の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態の下で施行されたものではあるが、平成24年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの約9か月の間に、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を附則に定めた平成24年改正法が成立し、参議院の検討機関において、上記附則の定めに従い、同判決の趣旨に沿った方向で選挙制度の仕組みの見直しを内容とする法改正の上記選挙までの成立を目指すなどの検討の方針や工程を示しつつその見直しの検討が行なわれてきているのであって、前述の司法権と立法権との関係を踏まえ、前記のような考慮すべき諸事情に照らすと、国会における是正の実現に向けた取組が平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえた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いうことはできず、本件選挙までの間に更に上記の見直しを内容とする法改正がされなかつたことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとのいうことはできない。

c 以上のとおりであつて、本件選挙当時ににおいて、本件定数分配法制定の下で、選挙区間ににおける投票価値の不均衡は、平成24年改正法による改正後も前回の平成22年選挙当時と同様に選舉の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあつたものではあるが、本件選挙までの間に更に本件定数分配法制定の改正がされなかつたことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない、本件定数分配法規定が憲法に違反するに至つていたといったところはできな

國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、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、從來の改正のように単に一部の選挙区の定数を削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選舉の問題が生ずる前記の前記の不平等状態が解消される必要があるというべきである。

(2) 個別意見の要旨

本判決には、(ア)多数意見(11名)の立場から、①櫻井龍子裁判官、金築誠志裁判官、岡部喜代子裁判官、山浦善樹裁判官、山崎誠光裁判官の共同補足意見、②千葉勝美裁判官の補足意見が付されており、また、(イ)大橋正春裁判官、鬼丸かおる裁判官、木内道洋裁判官、山本庸幸裁判官の各反対意見が付されている。上記(ア)①及び②の各補足意見は、いわゆる選舉小遣(以下「小遣」といいます)の解消に係る責務等について多数意見の憲法判断を駆け替るものであり、そのうち、大橋裁判官、木内裁判官の各反対意見は本件選挙の違法を宣言すべき旨を述べ、山木裁判官の反対意見は本件選挙を即時に無効とすべき旨を述べるものである。

(ア) 櫻井裁判官、金築裁判官、岡部裁判官、山浦裁判官、山崎裁判官の共同補足意見は、①投票価値の不均衡が違憲状態にある旨の司法の判断がされれば、国会は憲法上自らその解消に向けて所要の適切な措置を講ずる責務を負うものと解され、平成24年改正法の前記附則の定めも、平成24年大法廷判決の趣旨に沿って選挙制度の仕組み自体を根本的に見直す改正法を早めに成立させ、平成28年に施行される通常選挙から実施することを国会自身が

上記責務の遂行の方針として宣言したものとのいうことができ、参議院の選挙制度協議会における様な案の提案と検討も国会による上記責務の遂行の取組を示すものといえるところ、②投票価値の不均衡の是正は、議会制民主主義の根幹に関わる極めて重要な問題であって、違憲状態を解消して民意を適正に反映する選挙制度を構築することは国民全体のために優先して取り組むべき喫緊の課題であり、国会自身が平成24年改正法の上記附則において主催者である国民に対して自らの責務の遂行の方針として宣言したとおり、今後国会において具体的な改正案の集約と収斂に向けた取組が着実に実行され、同附則の前記の定めに従って、平成24年大法廷判決及び本判決の趣旨に沿った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ができるだけ速やかに実現されることが強く望まれる旨を述べるものである。

(イ) 千葉裁判官の補足意見は、①違憲状態の判断を示した平成24年大法廷判決における選挙制度の仕組みの見直しが必要である旨の説示は、平成18年及び平成21年の各大法廷判決の付言のような警告的な注意喚起にとどまらず、国会に対してその是正を図るべき憲法上の責務を合理的期間内に果たすべきことを求めたものといふべきであり、平成24年改正法の前記附則の定めは、平成24年大法廷判決の上記説示を受けて、国会が自ら期限を切って憲法上の責務を果たす意思を表明したものであって、国会は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て違憲状態を解消する対応を採るこれが法的に義務付けられている状態にあるといえるところ、②本件選挙後の国会の検討状況は、本件選挙との関係では合憲性判断の基準時後の事情であり、当初から国会が平成24年大法廷判決の趣旨に沿った是正の姿勢を有していたことの裏付けとなる間接的な事情として参酌されるものといえるが、平成28年施行の通常選挙との関係では合憲性判断の直接的な考慮要素となる重要な事項といえ、違憲状態の評価を脱するためには現状の較差の大幅な縮小がされなければならず、上記附則の定めに基づく制度改正においてはこれらの方針を十分に考慮に入れた国会の適切な裁量権の行使が求められ、国会にお

いて自ら設定した期限までに制度の仕組みの見直しを内容とする改革が進められていくことが注視される旨を述べるものである。

(ア) 大橋裁判官の反対意見は、①違憲状態の評価を前提として、国会の裁量権を考えるに当たっては、国会が問題の根本的解決のために真摯な努力を行っているか否か等が重要な要素として考慮されるべきであり、参議院議員の選挙区の定数是正にについて平成16年大法廷判決以降の国会の対応は当面の選挙を対象とした暫定的措置を探って抜本的改革は先送りすることを繰り返しており、違憲状態を解消するために不可欠な制度の仕組み自体の見直しを内容とする改正の真摯な取組がされないまま期間が経過していくことは国会の裁量権の限界を超えるとの評価を免れず、本件定数配分規定は本件選挙当時に憲法に違反するものであったとした上で、②参議院において現在も一定の改正作業が進行しており、最高裁判決を前提に較差を2倍未満とする改正案が提案されるなど、国会の中にも最高裁判決の趣旨を受け止めてこれに対応しようと努力する動きがあること等に照らすと、現時点で直ちに国会の自判断による是正の実現は期待できないと断ずるのは尚早であり、平成24年改正法が附則において平成28年に施行される通常選挙に向けて国会が選挙制度の抜本的改革を実現する意図を自ら公に示していると理解できると等を考慮し、いわゆる事前判断の法理により本件選挙の違法を宣言するのが相当である旨を述べるものである。

(イ) 鬼丸裁判官の反対意見は、①憲法は、参議院議員の選挙においても、衆議院議員の選挙と同様に、国民の投票価値につき、できる限り1対1に近い平等を基本的に保障しており、平成19年選挙及び本件選挙の各当時における投票価値の大きな較差は、これらを許容し得る合理的な理由があるとは解されず、違憲状態にあったところ、②国会は、遅くとも平成21年大法廷判決が示された時点での選挙制度の仕組み自体の見直しの必要を認識し得て速やかにその仕組みの改革を行うべき責務を負つたものであり、本件選挙までの約3年9か月の期間内に違憲状態の是正がされたることは国会の裁量権の

限界を超えるとの評価を免れず、本件選挙当時に本件定数配分規定は憲法に違反するに至っていたとした上で、③平成24年大法廷判決を受けて、国会においては平成28年の通常選挙に向けた選挙制度の抜本的見直しの検討が続けられており、平成24年改正法の附則の定めに従い、次回の通常選挙までに投票価値の等価を原則とした是正策が採られる可能性のある状況にあるといえるので、今回、違憲の結論を採るに当たっては、憲法の予定する立法権と司法権の関係に鑑み、まず国会自らによる是正の責務の内容及びこれを速やかに実現する必要性を明確に示すことが相当であり、本件については、選挙を無効とすることなく、本件選挙は違法であると宣言するのが相当である旨を述べるものである。

(ウ) 木内裁判官の反対意見は、①違憲状態の評価を前提として、その解消のための選挙制度の改正の時期につき国会の持つ裁量権はごく限られたものとなり、その裁量の当否の判断に当たって考慮を許されるのは選挙制度の改正に当たって国会に合理的に期待される所要期間の幅であって、違憲状態の解消はできるだけ速やかになされねばとの観点から、較差の是正が本件選挙までにされなかつたことを国会の合理的な立法活動として是認できるか否かという問題として判断すべきであり、平成24年改正法はその附則において選挙制度の抜本的見直しに該当しないことを自認するものといえる4倍4減の改正を内容とするものにすぎず、本件選挙までに投票価値の較差の是正がされなかつたことは国会の裁量権の限界を超えたものであるから、本件定数配分規定は違憲であるとした上で、②いわゆる事前判断の法理は、国会の機能不全を回避すべく選挙を無効とする選挙区を一部のものに限定するにしても機能するものと解され、参議院の選挙についても、参議院の機能が不全とならない範囲で一部の選挙区の選挙を無効とするることは可能であるが、どの選挙区をどれだけ選定すべきかの規律はいまだ然しているとはいえないのことで、本件選挙については、全ての選挙区の選挙につき違法を宣言するのが相当ある旨を述べるものである。

(エ) 山本裁判官の反対意見は、(ア)両議院の議員の選出における公平な選挙は憲法上必須の要請であり、国民主権の原理に沿った平等な選挙権の行使の確保のため、国政選挙の選区や定数の定め方に、投票価値の平等は他に優先する唯一かつ絶対的な基準として真っ先に守られるべきもので、どの選挙区でも投票の価値を比較すれば1.0となるのを原則とすべきであり、人口の急激な移動や技術的理由などの事情によっても許容されるのは2割程度の較差にとどまり、それ以上の投票価値の較差が生ずる選挙制度は両議院ともに法の下の平等に反し適憲かつ無効であると解される旨、(乙)上記のように当該選挙を適憲かつ無効とすべき場合に、①無効とされた選挙で選出された議員により構成された議院が既に行つた議決等の効力については、判決前の議決等は当然に有効に有効するし、判決後の議決等も後記②のとおり有効に行うことができ、②無効とされた選挙で選出された議員の身分の取扱いについては、参議院の場合、全選挙区が訴訟の対象とされているときは、当該選挙において議員一人当たりの有権者数が全国平均値の0.8を下回る選挙区から選出された議員はその身分を失うと解すべきであるが、それ以外の選挙区から選出された議員及び前回選挙で改選された半数の議員の身分は継続するので、参議院はその機能を停止せずに活動することができる、いずれも国政に混乱は生じない旨などを述べるものである。

第3 説 明

1 宪法判断の基本的枠組みと従来の判例
参議院議員選挙に係る定数配分規定の合憲性（憲法14条1項等に違反するかどうか）については、前記（第1の2（2））の昭和58年大法廷判決において、「1」当該定数配分規定の下での選挙区間ににおける投票価値の不均衡が適憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（いわゆる違憲状態）に至っているか否か、「2」当該選挙までの期間内に当該不均衡の是正がされたなかったことが国会の裁量権の限界を超えるに至っているか否かの各観点から検討するという基本的な判断枠組みが示され、以後の最高裁判例はこの判断枠組みを前提

として憲法適合性の審査を行ってきており、こうした判断の手法が採りれてきた理由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であることにつき、前記（第2の3（1）イ（イ）a）の判旨においてその趣旨が説示されている。

その後、前記（第1の2（2））のとおり、平成8年大法廷判決においては、上記「2」の観点から当該選挙當時における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ものの、最大6.59倍の較差の下で上記「1」の観点につき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ものといわざるを得ないとされ、また、平成16年、平成18年及び平成21年の各大法廷判決においては、上記「2」の観点から結論において当該選挙当時ににおける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たものの、最大5倍後の較差の下で上記「1」の観点につき昭和58年、平成10年及び平成12年の各大法廷判決のような肯定的な評価が明示されず、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っていたところである。

そして、前回の平成22年選挙につき、平成24年大法廷判決は、上記「2」の観点から同選挙当時ににおける本件旧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たものの、上記「1」の観点につき、参議院議員の選挙制度の創設から60年余の創設及び社会状況の変化を考慮した上で、都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の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いくことはやはや著しく困難な状況に至っており、上記選挙当時には本件旧定数配分規定の下での選挙区間に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至つていた旨の判断を示すとともに、上記の状態を解消するためには、単に一部の選挙区の定数を削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が必要である旨を判示した。すな

わち、同判決は、制度と社会の状況の変化（両議院の選挙制度が数次の法改正を経て同質的な制度となっている中で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでにも増して大きくなっていること）を基本とする旨の間の改正を通じて選挙区間の人口較差が2倍未満となることについて、衆議院についての区割りの基準が定められていること等）に伴い、参議院についても二院制に係る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権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ており、現行の選挙制度は、限られた総定数の枠内で、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数分配を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを探っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、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権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とした上で、本件旧定数分配規定の下での投票権値の不均衡につき上記選挙当時には造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と評価し、その状態の解消のために上記のよう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が必要である旨を判示したものである。^(註19)

2 本件定数分配規定の合憲性

(1) 平成24年大法廷判決の言渡し後本件選挙までの間に平成24年改正法による前記4増4減の措置が採られたことから、本件選舉に関しては、前記1「1」の観点につき、その当時に於いて上記改正後も造憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあつたか否かが問題となるところ、本判決は、平成24年大法廷判決において指摘されているように、上記の状態を解消するためには、一部の選挙区の定数の増減にとどまらず、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるが、上記4増4減の措置は、上記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収差（本件選挙当時4.77倍）については上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水

準が続いていたのであるから、上記の状態を解消するには足りないものであり、平成24年改正法による上記の措置を終た後も本件選挙当時に至るまで、本件定数分配規定の下での選挙区間における投票権値の不均衡は、前回の平成22年選挙当時と同様に造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いうべきであると判示している。前記1「1」の観点につき、平成24年大法廷判決の趣旨に沿って平成24年改正法の改正内容（上記4増4減の措置）の評価を検討した上で、同改正後も引き続きわゆる違憲状態にある旨の判断を示したものと解される。

(2) 次に、本判決は、前記1「1」の観点について当該選挙当時ににおける投票権値の不均衡がいわゆる造憲状態にある旨の判断がされた場合には、前記1「2」の観点について、当該選挙までの期間内に当該不均衡の是正がされたかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かの判断がされるべきものと判示して、同「2」の観点が上記の期間における立法裁量権の行使の在り方の適否という見地から判断されるべきことを文言上も明確に示すとともに、制度及び社会状況の変化によっていわゆる違憲状態に至ったと評価される本件の場合は、その旨の判断を示した平成24年大法廷判決の言渡しにより国会において上記の状態に至っていると認識し得た時点が上記の期間の始期になるものと判示している。また、同「2」の観点の判断に当たっての考慮要素や評価の観点について、本判決は、単に期間の長短のみならず、是正のためには検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組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あったといえるか否かという観点に立つて評価すべきであると判断しており、これは、衆議院議員選挙に係る選挙区割規定の合憲性について最大判平成25・11・20民集67巻8号1503頁が憲法上要求される合理的期間内における是正がされたかったといえるか否かの点に係る判断に当たって示した考慮要素や評価の観点と同趣旨の判断が示されたものといえると考え

そして、本判決は、上記の考慮要素等につき、是正のために採るべき措置の内容が、現行の選挙制度の仕組みの見直しを内容とする立法的措置であるから、そのためには検討を要する事項は、高度に政治的な判断を求められるなど事柄の性質上課題も多く、検討に相応の時間を要するものであり、実際の手続や作業も、各会派の協議を経た改正の方針や制度設計の方針の策定及び具体的な改正案の立案の各過程における諸々のものが必要となること等を踏まえた上で、投票価値の不均衡がいわゆる違憲状態に至っていることを国会が認識し得た平成24年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの約9か月の期間内にこれらの手続や作業を経て所要の法改正を了することとは実現の困難な事柄であったと判示し、また、その期間内の国会における是正の実現に向けた取組は、平成24年改正法の附則の定めに従い、選挙制度の仕組みの見直しを内容とする法改正の平成28年施行の通常選挙までの成立を目指すなどの検討の方針や工程を示しつつその見直しの検討を行うなど、同判決の趣旨に沿った方向で進められていたといえると判示している(なお、同判決の言渡し以前に最高裁大法廷の指摘を踏まえて参議院において行われていた選挙制度の改革に向けての検討につき、本判決は、いまだいわゆる違憲状態に至っているとの判断がされていない段階での将来の見直しに向けたの検討にとどまるごとや上記改革の方向性に係る当時の検討の状況等に照らし、それを参考しても、上記約9か月の期間内に所要の法改正を了することが実現の困難な事柄であったとの上記の判断は左右されない旨判示している。また、本件選挙後の事情は、飽くまでも本件選挙当時までの国会の取組の評価に当時の本件定数配分規定の合憲性に係る判断において直接的に考慮されたものではないと解される。)。その上で、本判決は、前記(第2の3(1)イ(イ)a)の説示に係る憲法秩序の下における司法権と立法権との関係を踏まえ、上記のような考慮すべき諸事情に照らすと、国会における是正の実現に向けた取組が平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえた国会の投票權

の行使の在り方として相当なものでなかつたということはできず、本件選挙までの間に更に上記の見直しを内容とする法改正がされなかつたことをもって国会の投票權の限界を超えるものとはいえないとして、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないと判示している。

平成24年改正法の本則による前記4増4減の措置は、前記(1)のとおり選挙制度の仕組みの見直しを内容とするものではなく、いわゆる違憲状態を解消するには足りないものであったとされたが、同改正法の附則は、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を定めており、本判決においては、平成24年大法廷判決の言渡し後の国会における取組につき、同附則の定めに従つて同判決の趣旨に沿った方向での選挙制度の仕組みの見直しに係る検討が行われてきているとの評価を踏まえ、この附則の定めを重視した判断がされたものといえると考えられる。

(3) そして、本判決は、いわゆる違憲状態を解消するための是正措置につき、平成24年大法廷判決と同様に、從来の改訂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、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が必要であることを指摘するとともに、更に進んで、上記の見直しを内容とする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上記の立法的措置によって上記の状態が解消される必要があると判示している。前記(第1の2(4)、(5))のとおり平成24年大法廷判決の言渡し後に平成24年改正法の前記附則の定めに従つて行われてきている参議院の選挙制度協議会における選挙制度の改革に係る検討の状況等を踏まえ、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の集約に向けた着実な検討の必要性が指摘されたものといえよう。

3 本判決の意義等

本判決は、最高裁入法廷が、前回の平成24年大法廷判断において本件旧定数配分規定の下における投票仙値の不均衡が平成22年選挙当時のいわゆる逆憲状態に至ったとされたのを受け、平成24年改正による前記4増4減の措置後も、同改正（平成24年改正）後の本件定数配分規定の下における投票仙値の不均衡が本件選挙当時なおいわゆる逆憲状態にあったとした上で、当該選挙までの期間内に是正がされたこととが国会の数量権の限界を超えるものといえるか否かの判断における考慮要素と評価の観点を示し、これらの判断基準に照らして諸事情を総合考慮して本件定数配分規定の合憲性について憲法判断を示したものであり、重要な意義を有するものと考えられる。^(注21)

また、本判決は、前記（第2の3（1）イ（イ）c）のとおり、いわゆる逆憲状態を解消するための是正措置につき、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が必要であり、これによりできるだけ速やかに上記の状態が解消されるべく具体的な改正案の検討と集約が着実に進められる必要がある旨を判示している。前記（第1の2（4）、（5））のとおり、参議院の選挙制度協議会においては、平成24年改正法の前記附則の定めに従い、平成28年に施行される通常選挙に向けて上記の見直しを内容とする選挙制度の改革の在り方にについて検討が行われ、その検討結果を踏まえた政党間の協議等を経て、本判決の言渡しから約8か月後の平成27年7月28日にいわゆる合区制を採用した平成27年改正法が成立するに至っているところであり、本判決の趣旨を踏まえていわゆる逆憲状態を解消していくための立法的措置の在り方にに関する今後の議論等の動向が注目されるところである（平成27年改正法の附則にも、平成31年に施行される通常選挙に向けて選挙制度の根本的な見直しについて引き続き検討を行う旨が明記されている。^{(注22) (注23)}）。

(注1) 参議院議員選挙法制定時の議員定数の配分の方法は、①昭和21年4月26

日現在の臨時統計調査による総人口（7311万4136人）を定数150人で除して議員1人当たりの基準人数（48万7427人）を求め、②基準人數をもって各選挙区（都道府県）の人口を除して得た数を配当基數とし、③配当基數が2未満の場合は2人を、2、4、6又は8（偶数）以上の場合はそれぞれ2人、4人、6人又は8人を配分し、④残余は配当基數の端数の大きい選挙区からそれぞれ2人ずつ定数に満つるまで順次配分するという方法が採用されたものと説明されている。（昭和44年の第六次選挙制度審議会において当時の自治省が配布した「参議院議員選挙法制定当時の地方区選出議員の定数配分に関する調」における説明）。

(注2) 投票仙値の不平等状態の程度に関する指標として、最高裁判例においては、衆議院・参議院を通じて、選挙区間ににおける議員1人当たりの選挙人は人口数の最小値と最大値との比率（最大差率）が用いられ、定数配分規定の制定又は改正当時ににおける合憲性の審査においては、立法に当たって依拠された国勢調査結果等に基づく人口数が基準とされ、その後の人口動による較差拡大を経た選挙当時ににおける合憲性の審査においては、選挙当時の選挙人が基準とされている（最大判昭和51・4・14民集30巻3号223頁は、厳密には選挙人数を基準とすべきであるが、選挙人数と人口数はおおむね比例するとしてよいから、人口数を基準とすることも許される旨判示している。）。

(注3) 平成6年改正の結果、いわゆる逆転現象（選挙人数又は人口において少ない選挙区が多い選挙区よりも多くの議員定数を配分されている状態）は消滅した。

(注4) 平成12年改正の結果、平成6年改正後に再び生じたいわゆる逆転現象は再び消滅し、その後の平成18年改正及び平成24年改正を経て、本件選挙当時ににおいていわゆる逆転現象は生じていなかった。なお、平成12年改正の結果等につき、川藤敏博「公職選挙法の一部を改正する法律について」ジュリスト1195号60頁、齋藤陽夫「参議院の選挙制度改革」時の法令1634号18頁、第150回国会参議院選挙制度に関する特別委員会議録、同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等参照。また、平成18年改正の経緯等について」選挙時報55巻7号1頁、同「平成18年の公職（参議院の定数足正）について」選挙時報55巻7号1頁、同「平成18年の公職

選挙法の改正について、時の法令1778号6頁、滝川雄一「公職選挙法の一部を改正する法律」法令解説資料総覽301号5頁、第164回国会參議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録、同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会議録等参照。

(注5) 昭和58年大法廷判決は、都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みに關し、①都道府県には政治的に一つのまとまりを有する単位としての意義・機能があり、②参議院についての憲法の定めからすれば議員定数割分を衆議院より長期間にわたって固定することも立法政策として許容され、③参議院議員の選挙制度の仕組みの下では選挙区間の較差は一定の限度がある等とした上で、附和52年施行の通常選挙当時に選挙区間に前記のような較差があり、いわゆる逆差現象が一部の選挙区においてみられたとしても、まだ当該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たときは、違憲の問題が生じていたとすると、憲法の問題が生ずる程度に違憲の程度を考慮するには足りない旨判示した(なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官1名の反対意見が付されていた。)。

(注6) 平成8年大法廷判決は、平成4年施行の通常選挙当時の前記の較差が示す選挙区間ににおける投票価値の不平等は、参議院(選挙区選出)議員の選挙制度の仕組み、是正の技術的限界等を考慮しても、当該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に違憲のものというほかない、これを正当化すべき特別の理由も見いただせない以上、上記選挙当時、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と評価せざるを得ない旨判示した(なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官6名の反対意見が付されていた。)。

(注7) 平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決は、平成6年改正後になお前記のような較差が残るとしても、較差をどのような形で是正するかについては種々の政策的又は技術的な考慮要素が存在することや、参議院(選挙区選出)議員については議員定数の配分をより長期にわたって固定して国民の和合や意見を安定的に国会に反映させれる機能を持たせることも立法政策として合理性を有すること等に鑑みると、上記の較差が示す選挙区間ににおける投票価値の

不平等は、当該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に違していたとはいはず、平成6年改正をもって立法規範の限界を超えるものとはいえないとして、平成6年改正後の較差も併せて考慮して、平成7年施行及び平成10年施行の各通常選挙当時における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旨判示した(い、いずれの判決も、上記規定が憲法に違反する旨の5名の裁判官による反対意見が付されていた。)。

(注8) 平成16年大法廷判決は、平成12年改正は憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会に委ねた立法裁量権の限界を超えるものではなく、平成13年施行の通常選挙当時ににおける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旨判示した上で(違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等現象に至っていたか否かについての評価は明示的に判断されていない)、その理由につき、裁判官5名による補足意見1(平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決と基本的に同旨のもの)、裁判官4名による補足意見2(当該選挙当時における議員定数の配分が合憲とはいえないとの趣いが強いが強いか、平成12年改正の結果をもって違憲と判断することにはなお端緒ざるを得ない等とした上、例えは仮に次回選挙においてもなお無為の裡に漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がされる余地がある旨を指摘するもの)が付されていた(なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官6名による反対意見が付されていた。)。

(注9) 平成18年大法廷判決は、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は国会における不斷の努力が望まれるとした上で、現行の選挙制度の下では選挙区間の選舉人数の較差の是正を図ることは容易ではないこと、平成16年大法廷判決後への較差の推移並びに平成16年施行の通常選挙の期間(約6ヶ月)及び国会における是正の取組(これにより成立した平成18年改正による較差の縮小)等の事情を考慮すると、当該選挙までの間に定数配分規定を改正しなかったことが国会の姚品權の限界を超えたものと断ずることはできないとし(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に至っていたか否かについての評価は明示的に判断されていない。)、上記選挙当時において上記規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはでき

ない旨判示した(なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官5名による反対意見が付されていた。)。

(注10) 平成21年大法廷判決は、平成16年大法廷判決中の指摘を受けて行われた平成18年改正の約1年2か月後に施行された平成19年選舉における選舉区間の最大較差は平成16年施行の通常選舉當時よりも縮小し、国会において定數較差の問題について今後も検討が行われることとされていたこと、現行の選舉制度の仕組みを大きく変更するには相応の時間を要し、平成19年選舉までにそのような見直しを行うことは極めて困難であったこと等の事情を考慮すれば、平成19年選舉までの間に平成18年改正後の定數配分規定(本件旧定數配分規定)を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものということはできず(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に至っていたか否かについての評価は明示的に判断されていない。)、上記選舉當時において上記規定が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旨判示した。その上で、平成21年大法廷判決は、平成18年改正の結果によってもなお残ることとなつた較差(上記選舉當時1対4.86)は、投票価値の平等の観点からすれば大きな不平等が存する状態であり、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ころ、最大較差の大幅な縮小を図ろうとすれば現行の選舉制度の仕組み自体が必要となり、その見直しに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、事柄の性質上多くの課題の要性を十分に踏まえた高度な検討が行われることが望まれる旨判示した(なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官5名による反対意見が付されていた。)。

(注11) 参議院改革協議会は、「参議院の組織及び運営の改進に関する協議会の設置要綱」に基づき、議長の諮問機関として設置されている。また、同協議会の下に設けられた選舉制度に係る専門委員会の委員は、参議院議員によって構成されている。

(注12) 平成17年専門委員会報告書の内容につき、参議院ホームページに掲載された平成17年10月21日付け「参議院改革協議会専門委員会(選舉制度)

報告書」参照。

(注13) 平成21年大法廷判決の前後から平成22年選舉に至るまでの参議院改革協議会及び専門委員会における検討の経緯等につき、参議院ホームページに掲載された平成22年5月14日付け「参議院改革協議会専門委員会(選舉制度)報告書」参照。

(注14) 平成24年改正法は、(1)本則において、定数4の県のうち議員1人当たりの人口の最も少ない2県(福島・岐阜)の定数を2に減じ、定数6の府県のうち議員1人当たりの人口の最も多い1府1県(神奈川・大阪)の定数を8に増やす改正(いわゆる4増4減の改正)を行い、(2)附則において、①公布日(注・平成24年11月26日)から施行し、施行日以後に公示される選舉に適用する(附則1項、2項)とした上で、②平成28年に行われる通常選舉に向けて、参議院の在り方、選舉区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選舉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(附則3項)と定めたものである。

(注15) 平成24年改正の経緯等は、次のとおりである(なお、その詳細につき、松原剛史「参議院定数訴訟に関する最高裁判決と定数是正問題の現状について」選舉時報62巻5号1頁等参照)。

(1) 平成21年大法廷判決を受けて、平成22年選舉後の同年12月及び平成23年4月に開催された選舉制度の改革に関する検討会において、当時の参議院議長から、たたき台となる案(全国を9ブロックに分けて比例代表制の選舉を行う案)及びその改訂案(全国を9ブロックに分けて単記の個人名投票制の選舉を行いう案)の提案があり、これを受けて、同年5月、民主党の参議院制度改革対策チームが改革案(一部の選舉区を統合する合区を新設する案)をまとめ、同年6月、自由民主党の参議院改革本部が短期的見直しの案として改革案(現行制度の下で定数再配分をする案)をまとめ、同年7月、公明党が改革案(全国を11ブロックに分けて単記の個人名投票制の選舉を行う案)をまとめなどした。

(2) その後、上記検討会及びその下に設置された選舉制度協議会において検討が重ねられたが、平成25年に施行される通常選舉(本件選舉)までに基本的改革の成果を得るのは困難であるとして、同選舉までの見直しとしては現行制

度の下でいわゆる4増4減の定数斟酌分の改正を行い、選挙制度の抜本的な見直しについては平成28年に施行される通常選舉に向けて引き続き検討を行うこととされ、この方針に基づいて平成24年改正法の立案がされた。

(注16) 原判決は、判例地方自治390号40頁にも掲載されている。

(注17) 本件選舉については、本件と争点を共通にする選舉無効訴訟が全国の高裁・高檢支部に提起され、本件原審を含む15の裁判体により20件の判決がされているが、4つの裁判体における判断内容と代理人が其通過の判決各2件をそれぞれ1件とみると実質は16件となる。その16件:(形式上は20件)のうち、(a)13件(東京高裁の本件原審以外の事件、名古屋高裁、福岡高裁金沢支部、広島高裁2件、広島高裁松江支部、福岡高裁、福岡高裁宮崎支部、福岡高裁、形式上は16件:「法支部、仙台高裁、仙台高裁秋田支部、札幌高裁、高松高裁、高崎高裁3件、広島高裁松江支部2件、福岡高裁宮崎支部2件及び他の9件各1件)においていわゆる違憲状態・合憲の判断がされ、(b)2件(東京高裁の本件原審の事件、大阪高裁。形式上も2件)においていわゆる違憲・事情判決(前記第1の4及びこれと同旨の判断)がされ、(c)1件(広島高裁函山支部。形式上は2件)において違憲・無効の判断(本件定数斟酌分規定は違憲であるとした上でいわゆる事情判決の法理を適用せず当該選舉区における選舉を無効とするべき旨の判断(当該事件では即時に無効とするべき旨の判断))がされており、いずれの判決についても上告がされ、最高裁大法廷において本判決と同日に同旨の判決がされている(上告審では、原判決の結論と代理人が共通の事件ごとに、本判決及びこれと同旨の4件(本判決を含めて5件)の判決が同日にされている。)。

(注18) 衆議院議員選舉の定数訴訟において、最高裁大法廷は、①定数斟酌分又は選挙区割りが投票価値の較差において憲法の投票価値の平等の要求に反する状態(いわゆる違憲状態)に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとして定数斟酌分規定又は区制規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か、③当該規定が憲法の規定に違反するに至っている場合に、選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言するにとどめるか否かといった判断の枠組みに従って審査を行ってきたとされている(最大判平成25・11・20民集67巻8号1503頁)。

参議院議員選舉の定数訴訟に関する最高裁大法廷の判決において、いまだ違憲の判断がされた例はないため、上記③のいわゆる事情判決の法理の適用の有無が問題とされた例はみられないが、参議院議員選舉の定数訴訟においても、前記第3の1の「[1]」と「[2]」の審査の次の段階では、いわゆる事情判決の法理の適用の有無が審査の対象となり、衆議院議員選舉の定数訴訟におけると同様に、これらの各段階を経て審査を行う判断枠組みが採られるものと考えられる。

なお、そもそも定数訴訟が公職選舉法204条に基づく選舉訴訟として違法であるか(定数配分規定又は区制規定の違憲が同条例所定の選舉無効原因に含まるか)についてもかつては議論があったところであるが、衆議院議員選舉に関する定数訴訟について前掲最高判例和51・4・14がこれを明示的に違法と判示し、昭和58年大法廷判決もこれを前提として前記の憲法判断を示して以来、衆議院議員選舉及び参議院議員選舉に関する各定数訴訟についての累次の最高裁判決がこれを前提として憲法判断を示している。

(注19) 平成21年大法廷判決においては、平成19年選舉當時に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態(いわゆる違憲状態)に至っていたか否かについての評価は明示的に判示されず、同選舉までの間に平成18年改正後の定数配分規定(本件旧定数配分規定)を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものとはいえないとして、同選舉當時に上記規定が憲法の規定に違反するに至っていたとはいえないとして、同選舉當時に上記規定が憲法の規定に違反する旨を付言しているのに對し、平成24年大法廷判決においては、平成22年選舉當時にいわゆる違憲状態に至っていたと判示した上で、その解消のために必要な措置として制度の見直しの在り方に言及しており、両判決における制度の見直しに関する説示の意味合いは質的に異なるものと解される。

(注20) 参議院議員の選舉に関する累次の判例の中で、前回の選舉について、いわゆる違憲状態の判断がされた後、当該選舉についてもいわゆる違憲状態の判断がされ、当該選舉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に至っているか否かが判断の対象となつた事例は本件が初めてであり、本判決においては、このような事案の性質等に鑑み、衆議院議員の選

举について上記の点と同様の論点が主たる争点となつた前掲最大判平成25・11・20と同様に、上記の点に関する前記第3の2(2)のようないくつかの各選挙区を合併して、合区後の2選挙区の定数を2とし(定数4減)、②定数4の各選挙区のうち議員1人当たりの人口の最も少ない3県(宮城、新潟、長野)の各選挙区の定数を2とし(定数6減)、③議員1人当たりの人口の最も多い1都1道3県(東京、北海道、愛知、兵庫、福岡)の各選挙区の定数を2ずつ増やすこと(定数10増)を内容とする改正(いわゆる10増10減の改正)を行い、(2)

(注21) 前記第2の3(2)アのとおり、多数意見の裁判官11名のうち6名の裁判官の各補足意見において、平成28年に施行される通常選挙に向けた選挙制度の見直しの在り方にについて規定した平成24年改正法の前記附則の定めにつき、国が選挙制度の仕組みの見直しを内容とする立法的措置によりいわゆる違憲状態を解消すべき責務を平則に遂行する方針を表明したものとして、同附則の定めに沿った早期の是正措置の必要性が指摘されていることは、同改正法成立前の平成24年大法廷判決にはみられない本判決の特徴であるといえよう。

(注22) 平成24年改正法の施行後も、参議院の選挙制度の改革に関する検討会及び選挙制度協議会において選挙制度の見直しの在り方にについて検討が行われ(前記第1の2(4)、(5)等参照)、参議院各会派の提案の中には、投票価値の不均衡を是正する改正案として、①人口の少ない一定数の県の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し、人口の多い一定数の都道府県の選挙区の定数を増やす(いわゆる合区制案)や、②選挙区の単位を都道府県に代えてより広域な区域に改める案(いわゆるブロック制案)等が含まれていた(なお、これらの案は、平成17年専門委員会報告にも、選挙制度の改正の選択肢の例として挙げられていた。)。

(注23) 本判決の言渡し後、本判決及びこれと同旨の平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえ、参議院の選挙制度の改革に関する検討会及び選挙制度協議会並びに各政党及び政党間において、前記注22の経緯を踏まえた具体的な改革案の集約に向けた検討と協議が進められ、平成27年7月28日、都道府県を各選挙区の単位とする従来の選挙制度の仕組みを改め、人口の少ない一定数の県の選挙区を隣接県の選挙区と合区してその定数を削減し(いわゆる合区制)、これに一定数の選挙区の定数の増減を組み合わせて選挙区間の最大極差を縮小する方式を初めて採用した平成27年改正法(自由民主党及び維新の党ほか3党〔次世代の党、日本を元気にする会及び新党改革〕の共同提案による議員立法)が成立した。

平成27年改正法は、(1)本則において、①定数2の県のうち議員1人当たり

の人口の最も少ない4県(2組の隣接2県、鳥取・島根、徳島・高知)の各選挙区を合併して、合区後の2選挙区の定数を2とし(定数4減)、②定数4の各選挙区のうち議員1人当たりの人口の最も少ない3県(宮城、新潟、長野)の各選挙区の定数を2とし(定数6減)、③議員1人当たりの人口の最も多い1都1道3県(東京、北海道、愛知、兵庫、福岡)の各選挙区の定数を2ずつ増やすこと(定数10増)を内容とする改正(いわゆる10増10減の改正)を行い、(2)上記(1)①の合区後の選挙区につき、合同選挙区選管管理委員会を設置し、選挙運動の数量に係る制限の特則を設けるなどの特例を定め、(3)附則において、①公佈日(注・平成27年8月5日)から起算して3月を経過した日から一部の規定を除いて施行し、施行日以後に公示される選挙に適用する(附則1条、2条)とした上で、②平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間ににおける議員1人当たりの人口の極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(附則7条)と定めている。

平成24年改正法による定数4増4減の措置後ににおける本件選挙当時の選挙区間の最大較差はなお4.77倍であったが、平成27年改正法によるいわゆる合区制の導入及びこれに伴う定数の10増10減の措置により、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間ににおける議員1人当たりの人口の最大較差は2.97倍に縮小することとなった。

(後注) 本判決は、判例時報2242号23頁、判例タイムズ1409号1頁、判例地方自治390号10頁等にも掲載されている。

本判決の詳解等として、櫻井智章・TKCローライブリーゼンジニア新刊例解説Watch No92、齊藤一久・法学セミナー60巻2号110頁、中川登志男・専修法研究集専修大学大学院紀要56号249頁、市川正人・平成26年度重要判例解説8頁、高作正博・判例評論680号2頁(判例時報2265号132頁)、岩間昭道・自治研究92巻5号136頁、岩井伸晃=市原義泰・ジュリスト1476号66頁等がある。

(岩井 伸晃 市原 義泰)

【27】公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数区分規定の合憲性

て、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとし、各選出議員ごとの議員定数については、定数を偶数としてその最小限を2人とする方針の下^(注1)、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の参議院議員定数配分規定は、以上のような選挙制度の仕組みをそのまま引き継いだものであり、その後、沖縄返還に伴い議員定数2人が付加されたほかは、平成6年の公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記議員定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年の公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、いわゆる拘束府県を単位とする選挙区ごとに選出される、比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区選出議員は從来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。

（2）選挙区间における議員1人当たりの人口の最大較差は、参議院議員選挙法制定当時は1対2.62であったが、その後、次第に拡大した。^(注2)昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「昭和52年選挙」という。）における選挙区间の投票価値の較差は最大1対5.26に拡大し、最大判例和58・4・27民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）は、いまだ憲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としたところに施行された参議院議員通常選挙（以下「平成4年選挙」という。）における選挙区间の投票価値の較差は最大1対5.26に拡大するに及んで、最大判例和58・4・6.59に^(注3)拡大するに及んで、最大判例和58・9・11民集50巻8号2283頁（以下「平成8年大法廷判決」という。）は、結論において同選挙当時ににおける上記議員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たものの、憲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といわざるを得ない旨判示した。

（判決要旨）
 公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数区分規定の下で、平成22年7月11日施行の参議院議員通常選挙当時、選挙区间における投票価値の不均衡の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたが、上記選挙までの間に上記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せず、上記規定が憲法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。

（補足意見、意見及び反対意見がある。）

〔参考条文〕

憲法14条1項、15条1項、3項、43条1項、44条、公職選挙法14条、別表第3（第14条関係）

〔解説〕

第1 事案の概要

1 本件は、平成22年7月11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、東京都選挙区の選挙人であるX（原告、上告人）らが、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数区分規定（以下、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第2を含め、「参議院議員定数区分規定」という。）は憲法14条1項等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。

2 本件の前提となる争実關係等の概要是、次のとおりである。

（1）昭和22年に制定された参議院議員選挙法は、参議院議員の選挙について、

他方、平成6年改正は、前記のような参議院議員の選舉制度の仕組みに変更を加えることなく、参議院議員の総定数及び選舉区選出議員の定数を増減しないまま、7選舉区定数を8増8減したものであり、上記改正の結果、選舉区間の人口の最大較差は1対6.48から1対4.81に縮小し、いわゆる逆転現象^(註5)は消滅することとなった。その後、平成6年改正後の参議院議員定数分配規定の下において、平成7年7月及び平成10年7月に施行された参議院議員通常選舉当時の選舉区間の選舉人數の最大較差は1対4.98であったところ、こうした国会における較差の縮小に向けた措置を踏まえ、最大判平成10・9・2民集52巻6号1373頁（以下「平成10年大法廷判決」という。）及び最大判平成12・9・6民集54巻7号1997頁（以下「平成12年大法廷判決」という。）は、上記の較差が示す選舉区間ににおける投票価値の不平等は、投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度に違しているとはいえず、上記改正をもって立法机关の限界を超えるものとはいえないとして、当該各選舉当時ににおける上記参議院議員定数分配規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨判断した。

(3) 平成12年の公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、比例代表選出議員の選舉制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされた。定数削減に当たっては、選舉区選出議員の定数を6人削減して146人とし、比例代表選出議員の定数を4人削減して96人とした上、選舉区選出議員の定数削減については、定数4人の選舉区の中で人口の少ない3選舉区の定数を2人ずつ削減した。平成12年改正の結果、いわゆる逆転現象は消滅したが、選舉区間の人口の最大較差は1対4.79であって、上記改正前と変わらなかった。

(4) 平成12年改正後の参議院議員定数分配規定の下で平成13年7月に施行された参議院議員通常選舉当時ににおいて、選舉区間の選舉人數の最大較差は1対5.06であったところ、最大判平成16・1・14民集53巻1号561頁（以下「平成16年大法廷判決」という。）は、その結論において、同選舉当時、上記のような較差は投票価値の平等という観点からほんとうに不平等が存する状態であって、選

員定数分配規定は憲法に違反するに至っていたものとするることはできない旨判断したが、同判決には、裁判官6名による反対意見のほか、漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がされる余地がある旨を指摘する裁判官4名による補足意見が付された（註6）。また、上記議員定数分配規定の下で平成16年7月に施行された参議院議員通常選舉（以下「平成16年選舉」という。）当時において、選舉区間の選舉人數の最大較差は1対5.13であったところ、最大判平成18・10・4民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）も、その結論において、同選舉当時、上記議員定数分配規定は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旨判断したが、同判決においては、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では国会における不斷的努力が望まれる旨の指摘がされた。

平成16年大法廷判決を受けて、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会による協議^(註7)で、平成16年7月の参議院議員通常選舉の施行後、同年12月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設けられた選舉制度^(註8)に係る専門委員会において各種の是正案が検討され、当面的是正策としては、較差5倍を超えていた選舉区及び近い将来5倍を超えるおそれのある選舉区について較差の是正を図るいわゆる4増4減案が有力な意見であるとされ、同案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律が平成18年6月に成立した。同改正（以下「平成18年改正」という。）の結果、選舉区間の人口の最大較差は、1対4.84に縮小した。そして、平成18年改正後の参議院議員定数分配規定（以下「本件定数分配規定」という。）の下で平成19年7月に施行された参議院議員通常選舉（以下「平成19年選舉」という。）当時の選舉区間の選舉人數の最大較差は、1対4.86であったところ、最大判平成21・9・30民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という。）は、その結論において、同選舉当時、本件定数分配規定は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旨判断したが、同判決においては、上記のような較差は投票価値の平等といいう観点からほんとうに不平等が存する状態であって、選

選区間における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り、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がされた。^(平成13) なお、上記の専門委員会が平成17年10月に参議院改革協議会に提出した報告書（以下「平成17年専門委員会報告書」ともいう。）によれば、現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図ったとしても、較差を1対4以内に抑えることは相当の困難があるとされている。

（5）平成20年6月に改めて参議院改革協議会の下に専門委員会が設置され、同委員会において協議が行われたが、平成22年7月に施行される本件選挙に向けた較差の是正は見送られる一方、平成25年に施行される参議院議員通常選挙に向けて選挙制度の見直しを行うこととされ、^(平成14) 平成23年中の公職選挙法の改正法案の提出を目指とする旨の工程表も示された。

（6）本件選挙は、このような経緯を経て、本件定数配分規定の下での2回目の参議院議員通常選挙として平成22年7月に施行されたものである。本件選挙当時の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、1対5.00に拡大していた。

なお、本件選挙後、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改革の検討の基礎となる案が提案され、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、上記検討会及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、平成24年8月に公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出されたが、本判決の言渡しまでには成立に至らなかった（本判決言渡し後の同年11月16日に平成24年法律第94号〔以下「平成24年改正法」ともいう。〕として成立に至った。）。同法律案の内容は、平成25年7月に施行される参議院議員通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり（以下この改正を「平成24年改正」ともいう。），その附則には、平成28年に施行される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う旨の規定が置かれている（同法律案による改正が行われたとしても、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間ににおける議員1人当たりの人口の最大較差は、1対4.75である。）。

3 本件の争点は、本件定数配分規定の合憲性（本件定数配分規定が憲法14条1項等に違反するかどうか）である。

4 原判決（東京高判平22・11・17判時2098号24頁）は、本件定数配分規定の合憲性について、本件選挙当時、本件定数配分規定の下で選挙区間の投票価値の不均衡は選挙の問題が生ずる程度の著しい不平等状態であるとまではいえず、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たものということはできないから、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旨判断して、Xらの請求を棄却した。

原判決に対し、Xらから上告があり、第三小法廷は、本件を大法廷に回付した。

第2 上告理由及び本判決

1 Xらの上告理由の要旨は、次のとおりである。
投票価値の平等の点について立法裁量は認められず、議員定数については人口比例配分が求められ、国会議員は全て同じ数の人口を代表すべきであるから、基準人数（全国の人口を議員総数で除した数）の国民ごとに1議員を選出すべきものであり、この考えに基づき算出される各選挙区の議員定数と現実の議員定数との間に1名以上の過不足が生じた場合には憲法違反である。しかるに、国会に広範な数量権があるとした上で、基準人数に基づく人口比例配分によらずに5倍もの較差を生じさせている本件定数配分規定を平等原理に反しないとする原判決には、憲法の解釈を誤った違法がある。

2 本判決

本判決は、本件定数配分規定の下で、本件選挙当時、選挙区間ににおける投票価値の不均衡は選挙の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた

が、本件選舉までの間に上記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はず、上記規定が憲法14条1項等に違反するに至ったいたいことはできない旨判示し、本件上告を棄却した。なお、後記(2)のとおり、本判決には裁判官3名の各補足意見、裁判官1名の意見、裁判官3名の各反対意見が付されている。

(1) 多数意見の要旨

憲法判断の基本的枠組み及び本件定数配分規定の合憲性等に関する本判決の多数意見(竹崎、櫻井、金策、千葉、横田、白木、岡部、大谷、寺田、山浦、小曾根裁判官)の要旨は、次のとおりである。

ア 憲法判断の基本的枠組み

「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舉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、どのような選挙制度が国民の利害や意見を公正かつ効率的に国民に反映させることになるかの決定を国会の裁量に委ねてるのであるから、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、国会が正當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ねばならない。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。」

憲法が二院制を採用し參議院と參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つて、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機關たらしめようとするところにあると解される。前記2(1)(引用注・前記第1の2(1)に相当)においてみた參議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、參議院議員について、全国選出議員と地方選出議員に分け、前者については全国の区域を通じて選舉するものとし、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(この仕組みは、昭和57年改正後の比例代表選出議員と選挙区選出議員から成る選挙制度の下においても基本的に同様である)。昭和22年の參議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時において、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行使の範囲を超えるものであったということはできない。しかしながら、社会的、經濟的変化の激しい時代にあって不斷に生ずる人口変動の結果、投票価値の著しい不公平等状態が生じ、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た場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、昭和58年大法廷判決以降の參議院議員(地方選出議員ないし選挙区選出議員)選舉に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところであり、後記4(2)(引用注・後記イ(2)に相当)の点をおくとしても、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。もっとも、最大較差1対5前後が常態化する中で、平成16年大法廷判決において、複数の裁判官の補足意見により較差の状況を問題視する指摘がされ、平成18年大法廷判決において、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は国会における不斬の努力が望まれる旨の指摘がされ、さらに、平成21年大法廷判決においては、投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であつて較差の縮小が求められること及びそのためには選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることが指摘されるに至つており、これらの大法廷判決においては、上記の判断枠組み自体は基本的に維持しつつも、投票価値の平等の觀点から実質的にはより厳格な評価がされるようになってきたところである。」

イ 本件定数配分規定の合憲性

「上記の見地に立つて、本件選挙当時の本件定数配分規定の合憲性について検討する。

(1) 宪法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認め（59条ないし61条、67条、69条）、その反面、参議院議員の任期を6年の長期とし、解散（54条）もなく、選挙は3年ごとにその半数について行う（46条）ことを定めている。その趣旨は、議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、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はほぼ等しい権限を与える、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角かつ長期的な視点からの民意を反映し、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。いかなる具体的な選舉制度によって、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舉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ころであるが、その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選舉制度が設けられてから60年余、当裁判所大法廷において前記3（引用注・前記アに相当）の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。

参議院議員の選舉制度の変遷は前記2（引用注・前記第1の2に相当）のとおりであって、これを衆議院議員の選舉制度の変遷と対比してみると、両議院とも、政党に重きを置いた選舉制度を旨とする改正が行われている上、選挙の単位の区域に広狭の差はあるものの、いずれも、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られ、その結果として同質的な選舉制度となってしまっているといふことができる。このような選舉制度の変遷とともに、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきているということができる。加えて、衆議院については、この間の改正を通じて、投票価値の平等に対する制度的配慮として、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。

これらの事情に照らすと、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、更に透明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ころである。

参議院においては、この間の人口移動により、都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった最大較差が、昭和58年大法廷判決の判断の対象とされた昭和52年選挙の時点では5.26倍に拡大し、平成8年大法廷判決にお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と判断された平成4年選挙の時点では6.59倍にまで達する状況となり、その後若干の定数の調整によって是正が図られたが、基本的な選挙制度の仕組みについて見直しがされることではなく、5倍前後の較差が維持されながら推移してきた。

(2) さきに述べたような憲法の趣旨、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關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。昭和58年大法廷判決は、参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組みにつき、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、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に照らし、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものと解することができると指摘している。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く、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといえ得るが、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になるものといわなければならない。また、同判決は、参議院についての憲法の定めからすれば、議員定数配分を衆議院より長期間にわたって固定することも立法政策として許容されたとしていたが、この点も、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で、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なくなっている。さらに、同判決は、参議院議員の選挙制度の仕組みの下では、選挙区間の較差の是正には一定の限度があるとしていたが、それも、短期的な改善の努力の限界を説明する根拠としては成り立ち得るとしても、數十年間の長期にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠となるとはいひ難い。平成16年、同18年及び同21年の各大法廷判決において、前記3（引用注・前記アに相当）のとおり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ってきたのも、較差が5倍前後で推移する中で、前記（1）においてみたような長年にわたる制度と社会の状況の変化を反映したものにはかならない。

（3）現行の選挙制度は、限られた総定数の枠内で、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを探っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、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ふべきである。このことは、前記2（4）（引用注・前記第1の2（4）に相当）の平成17年10月の専門委員会の報告書において指摘されていたところであり、前回の平成19年選挙についても、投票

価値の大きな不平等がある状態であって、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは、平成21年大法廷判決において特に指摘されていたところである。それにまかわらず、平成18年改正後は上記状態の解消に向けた法改正は行われることなく、本件選舉に至ったものである。これらの事情を総合考慮すると、本件選舉が平成18年改正による4増4減の措置後に実施された2回目の通常選挙であることを勘案しても、本件選挙当時、前記の較差が示す選挙区間に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、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、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たといふほかはない。

もつとも、当裁判所が平成21年大法廷判決においてこうした参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘したのは本件選挙の約9か月前のことであり、その判断の中でも言及されているように、選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多いためその検討に相応の時間が必要なるを得ないこと、参議院において、同判決の趣旨を踏まえ、参議院改革協議会の下に設置された専門委員会における協議がされるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改訂に向けての検討が行われていたこと（なお、本件選挙後に国会に提出された前記2（6）（引用注・前記第1の2（6）に相当）の公職選挙法の一部を改正する法律案は、単に4選挙区で定数を4増4減するものにとどまるが、そ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規定が置かれている。などを考慮すると、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はず、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。）

ウ Y法的措置の必要性
「参議院議員の選挙制度については、限られた総定数の枠内で、半数改選

という憲法上の要請を踏まえて各選挙区の定数が偶数で設定されるという制約の下で、長期にわたり投票価値の大きな較差が続いてきた。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制度を改めるなど、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進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。」

(2) 個別意見の要旨

本判決には、①櫻井龍子裁判官、金築誠志裁判官及び千葉勝美裁判官の各補足意見、②竹内行夫裁判官の意見、③田原勝夫裁判官、須藤正彦裁判官及び大橋正春裁判官の各反対意見が付されている。

ア 補足意見

(ア) 櫻井龍子裁判官の補足意見は、次のとおりである。
本件選挙及び過去の参議院議員通常選挙の推移を見ると、選挙区間の較差が1対5前後あるいはそれ以上に及ぶ状態が既に40年以上を経過してきており、今日の国政における参議院の役割等も踏まえると、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の参議院に対する位置付け等を勘案しても、本件選挙当時の投票価値の不均衡は、やはや早急に是正すべき状態に達しているといわざるを得ないと考える。そして、都道府県間の人口較差の拡大が続く中で、都道府県を単位とする選挙区選挙という現状の仕組みを採用する限り、選挙区間の投票価値の較差を適切に是正することは自明のこととなってきたおり、もはや都道府県を選挙区の単位とする現行制度の仕組みの見直しという抜本的改正を行うことが避けて通れないところまでできているといわざるを得ない。

参議院における比例代表選挙と選挙区選挙の組合せという方式について

は、従前の全国区選挙と地方区選挙の組合せと同様に、その運用面において、前者は全国的な観点からの広い视野や識見を備えた人材を選出し、後者はそれぞれの地域の実情・状況に精通した人材を選出するのに適した機能を持ち得るものと考えられ、これまでの国会における改正論議を踏まえると、例えば、比例代表選挙と選挙区選挙の組合せという方式自体は維持しながら後者の仕組みについて選挙区の単位の都道府県からより広域な区域への変更等の見直しを検討するなど、改正の方向については様々な選択肢が考えられる。立法府においては、投票価値の平等の要請と二院制に係る憲法の趣旨等との調和の下に、今後の二院制の在り方も念頭に置き、上記のような改正案を含めて多様な選択肢を視野に入れつつ、相応の時間をかけても21世紀の日本を支えるにふさわしい参議院議員選挙制度の在り方に十分な議論の上、国民の期待に応える改革を行う候旨を期待してやまないものである。

(イ) 金築誠志裁判官の補足意見の要旨は、次のとおりである。

参議院と参議院の役割分担の観点から憲法の定めるところを見ると、参議院については、国政に継続性、安定性をもたらし、両院間のチェック・アンド・バランスを図る役割を期待しているものと解されるが、このような役割は甚だ抽象的であり、どのような選挙制度がその役割にふさわしいかも、憲法の規定からは判然としない。このことに加え、参議院も衆議院とは同様な政党化が進み、選挙制度も似通ったものとなっていることにも照らすと、憲法の規定からも、また、民主主義的政治体制の在り方からしても、参議院の性格ないし役割に、衆議院よりも格段に大きな投票価値の較差を許容する根柢を見いたすことには困難であるといわざるを得ない。

選挙制度の仕組み自体の見直しの方針に関しては、議員定数削減の流れの中で、選挙区選議員の総数を増加させることは考え難く、選挙区選挙を廃止して比例代表のみとしたり、比例代表の定数を増やすといった方法も採用できないとすれば、事業分選挙区選挙の定数を大きくするという方法しか残らないのでは、選挙区を現在より大きな単位に拡大するという方法について

なかろうか。都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有していることを認めるにあつかでないが、国会に対しその代表を派遣できる地位を憲法上保障されているわけではなく、都道府県を選挙区単位とする意義ないし合理性は、投票価値の著しい不平等の解消という憲法上の要請に…歩を譲らざるを得ないと考える。都道府県単位の選挙区は、各地・地域の実情を国政に十分に反映させる方策として唯一のものでないことは明らかである。

選挙制度の仕組み自体の見直しは、容易な作業ではなく、相当程度の時間を要することはやむを得ないが、仕組みの見直しによるいわゆる違憲状態の是正の可及的に早期の実現に向けて、真摯かつ具体的な検討が進められることが強く期待される。

(ウ) 千葉勝美裁判官の補足意見の要旨は、次のとおりである。

憲法に地域代表を認める規定はなく、また、参議院の機能の重要性や参議院議員の任期等に加え、参議院の多数派が国政に強い影響力を持つ現状等を見ると、参議院にも衆議院と同様に選出の過程における十分な民主的基本を求めるを得ず、参議院議員選舉における投票価値の平等がこれまで以上に要請される。したがって、参議院議員選舉(選挙区選出)においても、定数の配分については、原則として人口比例原則が及ぶと解すべきであり、3年ごとの半数改選への対応等の制度的・技術的な制約や選挙制度を定める際に当然考慮され得る地理・交通、人口分布・住民構成等の諸事情に由来する範囲を超えて生じた大ききな投票価値の較差がなお許容されるのは、それが二院制に係る憲法の趣旨から許容されると解することができる場合に限られる。

憲法は、二院制を採用し、参議院には、長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げ、衆議院との権限の抑制・均衡及び国政の安定・継続性を図ることを役割とすることを企図したものと解され、そのような二院制に係る憲法の趣旨に基づいて他の理念や合意的な目的ないし理

央集権的な国家である我が国の都道府県は、連邦国家の州等のようにそこを代表する議員を選出すべき独立した地方国家的存在とはいせず、また、人口の少ない地域の政治的テーマであっても、他の地域との関連や全国的な視野からの検討を要することが多く、その地域から選出される議員に限らず、全國民を代表して国政に携わることが要請されている議員の活動の中で考慮さるべきものであり、今日における衆参両院の政党中心の選舉の現状等に照らしても、参議院について都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の下で長期間にわたり生じてきた投票価値の大きな較差は、上記のような二院制に係る憲法の趣旨によって許容されるものと解することはできない。今後の選挙制度の見直しに当たっては、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であり、筋縄案では足りず、立法院においては、短兵急に結論を出すのではなく、様々な観点から専門的で多角的な検討を十分に行つた上で、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の果たすべき役割、機能をしっかりと捉えて制度設計を行うなど、相応の時間をかけて周到に裁量権を行使する必要があるというべきである。

イ 意見

竹内行夫裁判官の意見の要旨は、次のとおりである。

憲法が二院制を採用し両議院があいまって機能することを予定している趣旨からして、両議院の議員の選舉における選出基盤に関する理念ないし基準は、異質性があるこそ、二院制の下で国民の多様な民意を国政に反映させることの意味が実現できる。衆議院については、厳格な投票価値の平等が選出基盤に関する最も重要な基本的な理念ないし基準とされるべきであるが、参議院については、人口比例原則によるのみでは両議院の選出基盤の同質化が一層進んで多角的な民意を十分にくみ取ることができないおそれがあり、それだけではカバーしきれないところを補う仕組みを設け、国民各層の種々の利害や考え方(少數者や地方の意見を含む)を公正かつ効率的に吸収する多角的民意反映の考えに基づいて他の理念や合意的な目的ないし理

由を広く考慮することは、二院制の趣旨に合致するもので、十分な合理性がある。現行の参議院の選挙制度の仕組みは、人口比例原則の下では十分に反映し得ないと思われる人口の少ない地方の利益や意見を国政に反映させるという観点から重要な意味を持ち、人口比例原則がある程度制約する合理性を有し得るものと考えられる。もっとも、現状では、立法院において上記のような人口比例原則を補足する他の理念や政策的目的一等が明確に提示されないまま5倍前後の最大数差が常態化し、本件選挙時も再び5倍もの最大較差に至っており、このような投票価値の大きな不均衡が漫然と維持されるいる状態は憲法の許すところではないという点で、これを違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態とする多数意見の結論に賛同するものである。

都道府県は、普通地方公共団体として地方自治を担い、我が国の政治や行政の実際において重要な役割を果たしており、選挙区の単位としてこれと同等以上に意味のあるものを見いだすことは容易ではなく、投票価値の単なる数字上の平準化のみを基準として都道府県に代わる新たな選挙区単位を設けるとすれば、参議院議員選挙の仕組みとしては十分なものとなり得ないおそれがあるといえられる。

国会が立法裁量権を行使して参議院議員選挙制度の仕組みを検討するに当たっては、投票価値の平等の観点に加えて、二院制の下における衆議院とは異なる参議院の在り方にふさわしい選挙制度の仕組みの基本となる理念や政策的目的一等を国民に対して速やかに提示し、具体的な検討を行うことが強く望まれる。

ウ 反対意見

（ア）田原駿夫檢査官の反対意見の要旨は、次のとおりである。
本件選挙時点において、各選挙区間ににおいて投票価値に著しい不平等が生じているが、国会が、かかる不平等が許容されるべき理由について国民に対して明らかにしたことは一度もなく、また公表されている各種資料を通じても、かかる不平等が許容される合理的理由を見いたすことはできず、その

不平等は憲法14条に違反し違憲状態にあるといわざるを得ない。

国民の参政権の基礎をなす投票権の平等という憲法上の重要な問題について、平成8年大法廷判決においてその問題の重要性を指摘され、更に、平成16年、平成18年、平成21年の各大法廷判決において選挙制度の根本的見直しの必要性を具体的に指摘されながら、本件選挙までその具体案を国会に上程することすらしない国会の対応は、国会に与えられた立法に係る裁量権を合理的に行使すべき責務を怠るものとして、その不作為に対し違法との評価をなさざるを得ない。

もっとも、選挙無効訴訟は、飽くまで当該選挙において選挙人の権利が選挙の無効をもって応ずべき程度にまで実質的に侵害されたことを理由として認められるものと解すべきであるから、選挙無効訴訟を提起した選挙人の届する当該選挙区における投票価値の較差が、投票価値の平等を侵害するに至っているとまでは評価し得ない程度に止まる場合、具体的には参議院議員選挙法制定時の選挙区間の最大数差1対2.62を下回っている場合には、当該選挙人の権利が実質的に侵害されているということはできず、その詰求は棄却されるべきであるが、それを上回っている選挙区の選挙人の投票権については実質的に侵害されているものといるべきである。

後者の選挙区については、本件選挙が平成21年大法廷判決から9か月余で施行されたこと、参議院改革協議会の下に設けられた専門委員会において制度改訂の工程表や制度改訂に向けた具体的な方針が提示されていたこと等の諸事情を考慮すれば、本件選挙については、なお事情判断の法理によって処すべきものと考える。

（イ）須藤正彦檢査官の反対意見の要旨は、次のとおりである。
参議院議員の選挙制度の仕組みについて、参議院の独自性を発揮させる制度設計のために投票価値の平等に譲歩を求めるを得ないとしても、憲法

は、両者の間に合理的誤認性があることを要求しており、参議院の独自性の具体的な内容が客観的に認められ、かつ、投票価値の平等の譲歩は参議院の独自性を発揮させるという目的のために必要最小限度にとどめられなければならない。しかし、国会において、投票価値の平等が制限される程度とその独自性の発揮によって得られる価値とがおむね均衡を保っていること等について相応の説明をすることを要求している。

現行の参議院議員の選挙制度の仕組みは、都道府県ごとの地域的特性への配慮に基づくものであるが、地域的特性への配慮という事情は、投票価値の平等に譲歩を求めるに当たって決して大きくなれば評価できず、1対2前後程度の最大較差が考えられる評議院選舉となるところ、人口の移動とい、参議院の独自性との実質的関連性を何ら説明し得ない理由から最大較差が5倍前後で長期間推移してきたものであり、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と評価するよりほかはない。

国会が是正措置を講すべき相当期間の起算点については、平成18年大法廷判断は当時のような投票価値の不均衡が継続すれば今後違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に達するおそれがあるとの評価を前提として選挙制度の枠組みの見直しを促したものと私は考えるから、平成18年大法廷判断がされた同年10月頃を基準とするのが相当である。そして、その後の見直し状況については、本件選挙時には何らの改革も実現しておらず、前後や中间に長い空白期間が存在するなど間欠的であって、真摯な努力が不斷に続けられてきたとはいひ難く、著しい不平等状態が極性的に維持されているといわざるを得ないから、かかる立派不作為は立法規用量権の限界を超えており、憲法に違反するに至っていたといふべきである。

本件選挙については、平成18年改正において「当面の措置」が本件選挙で完了すると位置付けられていたことを斟酌し、事情判決の法理を適用して違法宣言にとどめるのが相当である。しかし、平成25年選挙に至ってもなお選挙制度の枠組みの改変につき見るべき取組も見いだされない状態であるなり

ば、選挙無効訴訟の提起された選挙区に限っては選挙を無効とせざるを得ないといふべきである。

参議院選挙制度については、参議院の独自性が国民の前に明らかにされそれにふさわしい制度が構築されることが望まれるが、その場合においても、投票価値の平等を確保することをまず基本として選挙制度の仕組みが定めらるべきである。

(ウ) 大橋正春裁判官の反対意見の要旨は、次のとおりである。

本件で問題とされる議員定数配分規定の合憲性についてみると、問われるべきは、平成16年大法廷判断以後本件選挙までの間に、立法府が、定数配分をめぐる立法裁量に際し、諸々の考慮要素の中でも重きを与えるべき投票価値の平等を十分に尊重した上で、それが想なわれる程度を、二院制の制度的枠内にあっても可能な限り小さくするよう、問題の根本的解決を目指した作業の中でのぎりぎりの判断をすべく真摯な努力をしたものと認められるか否かであるといわなければならぬ。しかし、近年の立法府の動向を見ると、平成18年改正の4増4減措置は最大較差5倍を超えないための最小限の改革に止める意図によるものと評価せざるを得ず、平成24年8月に国会に提出された改正法案の4増4減措置も同様であり、立法府は、平成18年改正後現在に至るまで、抜本的な改革につき本格的な検討を行っていたようには見受けられないし、抜本的な改革が何故なされないので、更なる定数是正にはどのような理論的・実際的な問題が存在し、どのような困難があるために改革の前進が妨げられているか等について、国民の前に一向にこれを明らかにしていない。よって、本件選挙については憲法の違反があつたと判断せざるを得ない。

投票価値の平等は、衆議院のみならず参議院においても、選挙制度に対する最も基本的な要求として位置付けられるべきものであり、投票価値の較差の限度について、常識的で分かりやすい2倍という数値は、絶対的な基準とまではいえないが、著しい不平等かどうかを判定する際の目安としては重視

すべきであると考える。以上により、本件定数配分規定は、本件選舉當時、違憲であり、本件については、事情判決の法理を適用し、本件選舉の違法を宣言すべきであると考える。なお、将来において事情判決の法理が適用されずに選舉無効判決が確定した場合、その判決の対象となった選舉区の選舉が無効とされ、当該選舉区の選議員がその地位を失うことになる以上、その欠員の補充のための選挙が必要となるところ、その具体的な方法については立法上の工夫により憲法上支障なく実施することができる、立法院としては、本件定数配分規定の速やかな是正に加え、上記の方法についての立法措置についても検討を始めることが今後必要となるものと思われる。

第3 説 明

1 選法判断の基本的枠組み

参議院議員定数配分規定の合憲性（憲法14条1項等に違反するかどうか）については、前記（第1の2（2））の昭和58年大法廷判決において、[1]当該選舉當時における選舉区間の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（いわゆる違憲狀態）に至っていたかどうか、「2」当該選挙までの間に当該不均衡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ものといえるかどうかの各観点から検討する旨の基本的な判断枠組み（前記第2の2（1）アと同趣旨の枠組み）が示された。その後、前記（第1の2（2）、（4））のとおり、平成8年大法廷判決においては、上記[2]の観点から当該選舉當時における上記議員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のものの、最大6.59倍の較差の下で上記[1]の観点につき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ものといわざるを得ないとされ、また、平成16年大法廷判決、平成18年大法廷判決及び平成21年大法廷判決においては、上記[2]の観点から結論において当該各選舉當時における上記議員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のものの、最大5倍前後の較差の下で上記[1]

の観点につき平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決のような肯定的な評価が明示されず、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ってきたものと解される。

本判決は、選挙制度の決定に係る国会の立法裁量と憲法判断の枠組みについては、以上の累次の大法廷判決と基本的に同趣旨の判断（前記第2の2（1）ア）をした上で、参議院議員の選舉制度が設けられてから60年余の制度と社会の状況の変化を考慮した上で、本件選舉時には本件定数配分規定の下で選舉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たとの判断（前記第2の2（1）イ）を示し、從来の最高裁判例との整合性を維持しつつその後の状況の変化を考慮してわむる違憲状態の評価を導いている点が注目されるところである。

2 本件定数配分規定の合憲性

前記1の基本的な判断枠組みを踏まえ、本判決は、制度と社会の状況の変化等に係る分析を加えた上で、本件定数配分規定の合憲性について前記1の[1]及び[2]の観点から順次検討を行っている。

（1）前記1の[1]の観点について

ア まず、本判決は、制度と社会の状況の変化として、①両議院の選挙制度が、いずれも、政党に重きを置いた改正を経ている上、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られた結果として、同質的な選挙制度となってきたこと、②急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきたこと、③参議院においては、この間の改正を通じて、投票価値の平等の要請に対する制約的な配慮として、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（平成24年法律第95号による改正前の衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条1項参照）を指摘し、これら的事情に照らすと、参議院について、

ても、二院制に係る憲法の趣旨（前記第2の2（1）イ）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判示する。

次に、本判決は、社会の状況の変化として、人口移動により都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、都道府県を単位とする現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった最大較差が、昭和52年選舉の時点では5.26倍に、平成4年選舉の時点では6.59倍にまで拡大する状況となり、その後も5倍前後の較差が維持されまま推移してきたことを指摘している。

本判決は、このような制度と社会の状況の変化を踏まえ、さきに述べたような憲法の趣旨、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を自体から、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判示している。

そして、本判決は、都道府県を選挙区の単位とする現行制度の仕組みに関する昭和58年大法廷判決の説示のうち、①同判決が都道府県の政治的に一つのまとまりを有する単位としての意義等を述べる点については、都道府県を参議院議員の選挙区の単位とすべき憲法上の要請ではなく、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指摘し、②同判決が参議院についての憲法の定めからすれば議員定数配分を衆議院より長期にわたって開闢することも立法政策として許容されるとしていた点については、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で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くなっているとすると指摘し、③同判決が参議院議員の選挙制度の仕組みの下では選挙区間の較差のは正には一定の限度があるとしていた点についても、數十年間の長期

にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠になるとはい難いと指摘している。このように、本判決は、上記アのように制度と社会の状況の変化の中で人口移動による都道府県間の人口較差の著しい拡大に伴い、数十年間にわたり投票価値の大きな較差が継続してきた状況の下で、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み等の合理性を基礎付ける事情として昭和58年大法廷判決において指摘された上記①～③の各点は、上記の較差を正当化する理由ないし根拠としては十分なものとはいくなっていると捉えており、投票価値の較差が5倍を超える場合にもいわゆる違憲状態であるとしなかった従前の数次の大法廷判決との関係もこれにより整合的に位置付けているものと解される。

ウ その上で、本判決は、現行の選挙制度は、①限られた総定数の枠内で、②半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数分配を前提に、③都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを採っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、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ふべきであると判示している。これは、①現行の比例代表選出議員96人と選挙区選出議員146人という議員定数について、国会等において議員定数の削減が議論されている昨今の政治・社会の情勢の下では、総定数を増やすことは極めて困難であり、比例代表選出議員から選出議員に定数を大幅に振り替えることも困難な状況にある中で、②半数改選という憲法上の要請を踏まえれば各選挙区に最低限2人の議員定数を配分することがその要請の趣旨に沿うものといえるところ、③都道府県を単位として各選挙区を定めて人口の少ない県にも最低限2人の議員定数を配置することとすれば、人口の都道府部への集中が続いている以上、都道府県を各選挙区間の人口較差の拡大が継続するといふところ、④都道府県を各選挙区として人口の少ない県による都道府県間の投票価値の較差が続いている以上、都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを維持したまではもはや投票価値

の平等の実現を図ることが著しく困難な状況に至っているとの判断に至ったものと解される。

以上のような判断を経た上で、本判決は、前記（第2の2（1）イ）のとおり、本件選挙当時、本件定数配分規定の下で選挙区間における投票価値の均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（いわゆる違憲状態）^(注24)に至っていたものである。

（2）前記1の「[2]」の観点について

もっとも、本判決は、①平成21年大法廷判決においてこうした選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性が指摘されたのは本件選挙の約9か月前のことであること、②選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多い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こと、③参議院において、平成21年大法廷判決の趣旨を踏まえ、参議院改革協議会の下に設けられた専門委員会における協議がされるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けた検討が行われていたことをなどを考慮して、本件選挙までに本件定数配分規定を改正しなかったこと（いわゆる違憲状態を解消する立法的措置を採らなかったこと）が国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない^(注25)といふことはできないと判示している。

なお、上記③の点に鑑みて、本判決が、本件選挙後に国会に提出された公職選挙法の一部を改正する法律案（本判決言渡し後の平成24年11月16日に平成24年法律第94号〔平成24年改正法〕として成立）は、単に4選挙区で定数を4増4減するものにとどまるが、そ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規定が置かれていることに括弧書きで言及しているのは、本件選挙前ににおける国会の検討がそれ自体としては現行制度の仕組み自体の見直しに向けて行われていたものであったとの評価を基礎付けた一つの事情として摘示する趣旨によるものと解される。

（3）以上の判断を踏まえ、本判決は、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判示している。これは、上記（1）の憲法判断に基づく論理的な帰結として、いわゆる違憲状態を解消するための方策につき、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み自体を改正する必要性について指摘したものであり、平成21年大法廷判決よりも更に踏み込んで制度の見直しの対象を都道府県単位の仕組みと明示している点が注目されるところである。^(注26)

3 本判決の意義等

本判決は、参議院議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の不均衡について、平成8年大法廷判決後（平成6年改正以降の数次の公職選挙法改正後）の最高級大法廷判決として初めていわゆる違憲状態の判断を示したものであり、前記2（1）アのとおり、制度と社会の状況の変化の中で人口移動による都道府県間の人口較差の著しい拡大に伴い数十年間にわたり投票価値の大きな較差が継続してきた状況の下で、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み等の合理性を基礎付ける事情は、上記の較差を正当化する理由なしし根拠としては十分なものとはいえない^(注27)とする旨の評価に基づいて上記の憲法判断に至ったものであって、これらの点において極めて重要な意義を有するものといえる。

また、前記2（3）のとおり、本判決は、上記の憲法判断に基づく論理的な帰結として、いわゆる違憲状態を解消するための方策につき、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み自体の見直しの必要性について指摘し

ている(なお、本判決後の平成24年改正を経て平成25年7月21日に施行された参議院議員通常選挙につき、最大判平成26・11・26民集68巻9号1363頁は、同選挙当時ににおいて、平成24年改訂後の参議院議員定数配分規定の下で選挙区間ににおける投票価値の不均衡は同改訂後も本件選挙當時と同様にいわゆる違憲状態にあったとし、平成25年の上記選挙までの間に更に上記規定の改訂がされたことをもつて国会の基準枠の限界を超えるものとはいえず、上記規定が憲法14条1項等に違反するに至っていたとはいえないとした上で、本判決と同様に、いわゆる違憲状態を解消するための方策につき、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み自体の見直しの必要性について指摘し、更に具体的な改正案の検討と集約が着実に進められるべき旨を判断している。)。もとより、選挙制度の改訂の具体的な内容は立法裁量に係る事項であって、様々な選挙区の中でのどのような方式を採用するかは、国会において参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断を含めて検討されるべき事柄であるが、今後、本判決の趣旨を踏まえていわゆる違憲状態を解消するための制度の仕組み自体の見直しに向けた検討が進められていくことが必要となるものといえ(本判決言渡し後に成立した平成24年改訂法の附則にも、平成28年に施行される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う旨が明記されている。), この点に関する今後の議論等の動向が注目されるところである。^{(注28)(注29)}

(注1) 参議院議員選挙法改訂時の議員定数の配分の方法は、①昭和21年4月26日現在の臨時統計調査による総人口(7311万436人)を定数150人で除して議員1人当たりの基準人数(48万7427人)を求め、②基準人數をもつて各選挙区(都道府県)の人口を除して得た数を配当基數とし、③配当基數が2未満の場合は2人を、2、4、6又は8(偶数)以上の場合はそれぞれ2人、4人、6人又は8人を分配し、④残余は配当基數の端数の大きい選挙区からそれぞれ2人ずつ定数に満つるまで順次配分するという方法が採用されたものと説明されている(昭和44年の第六次選挙制度審議会において当時の自治省が配布した

「参議院議員選挙法改訂時の地方区選出議員の定数配分に関する誤」における説明)。

(注2) 投票価値の不平等状態の程度に関する指標として、最高裁判例においては、参議院・参議院を通過して、選挙区間ににおける議員1人当たりの選挙人數又は人口数の最小値と最大値との比率(最大較差)が用いられ、議員定数配分規定の制定又は改訂当時ににおける合憲性の審査においては、立法に当たって依拠された国勢調査結果等に基づく人口数が基準とされ、その後の人口異動による較差拡大を終た選挙当時ににおける合憲性の審査においては、選挙当時の選挙人數が基準とされている(最大判昭和51・4・14民集30巻3号223頁は、厳密には選挙人數を基準とすべきであるが、選挙人數と人口数(はおもむね比例するとみてよいから、人口数を基準とすることも許される旨判断している。)。

(注3) 昭和58年大法廷判決は、都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みに關し、①都道府県には政治的に一つのまとまりを有する単位としての意義・機能があり、②参議院についての憲法の定めからすれば議員定数配分を參議院より長期にわたって固定することも立法政策として許容され、③参議院の選挙制度の仕組みの下では選挙区間の較差は正には一定の限度がある等とした上で、昭和52年選挙当時に選挙区間に前記のような較差があり、いわゆる逆転現象が一部の選挙区において発生したとしても、いまだ当該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に達していたとはいえない、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たとするには足りない旨判断示した(なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官1名の反対意見が付されていた。)。

(注4) 平成8年大法廷判決は、平成4年選挙当時の前記の較差が示す選挙区間ににおける投票価値の不平等は、参議院(選挙区選出)議員の選挙制度の仕組み、是正の技術的限界等を考慮しても、当該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に達していたものというほかなく、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、上記選挙当時、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と評価せざるを得ない旨判断した(なお、上記規定は

憲法に違反する旨の裁判官 6 名の反対意見が付されていた。)。

(注5) いわゆる逆転現象とは、選挙人数又は人口において少ない選挙区が多い、選挙区よりも多くの議員定数を配分されている状態をいい、本件選挙当時に生じては生じていなかった。

(注6) 平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決は、平成 6 年改正後になお前記のような較差が残るとしても、較差をどのように形で是正するかについては種々の政策的又は技術的な考慮要素が存することや、参議院（選挙区選川）議員については議員定数の配分をより長期にわたって固定して国民の利害や意見を見守る定めた機能を持たせることも立派な政策として合理性を行すること等に鑑みると、上記の較差が示す選挙区間ににおける投票価値の不平等は、当該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に是正していくとはいえない。平成 6 年改正をもって立法費権限の限界を超えるものとはいえない。そして、平成 6 年改正後の較差の推移も併せて考慮して、平成 7 年及び平成10年の各選挙当時ににおける参議院議員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旨判示した（いずれの判決も、上記規定が憲法に違反する旨の裁判官による反対意見が付されていた。)。

(注7) 平成12年改正の経緯等につき、加藤敏博「公職選挙法の一部を改正する法律について」ジュリスト1195号60頁、齋藤陽夫「参議院の選挙制度改革」時の法令1634号18頁、第150回国会参議院選挙制度に関する特別委員会会議録、同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会議録等参考照。

(注8) 平成16年大法廷判決は、平成12年改正は憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会に委ねた立法裁量権の限界を超えるものではなく、平成13年の選挙当時ににおける参議院議員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旨判示した上で（逆転の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態に至っていたか否かについての評価は明示的に判断されていない。），その理由につき、裁判官 5 名による補足意見 1（平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決と基本的に同旨のもの）、裁判官 4 名による補足意見 2（当該選挙当時ににおける議員定数の配分が合憲とはいえないかとの疑いが

強いたが、平成12年改正の結果をもって違憲と判断することにはなお斟酌せざるを得ない等とした上、例えば仮に次回選挙においてもなお無為の運に漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がされる余地がある旨を指摘するもの）が付されていた（なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官 6 名による反対意見が付されていた。)。

(注9) 平成18年大法廷判決は、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は国会における不断の努力が望まれるとした上で、現行の選挙制度の下では選挙区間の選挙人数の較差の是正を図ることは容易ではないこと、平成16年大法廷判決後の較差の推移並びに平成16年の選挙までの期間（約6ヵ月）及び国会における是正の取組（これにより成立した平成18年改正による較差の縮小）等の事象を考慮すると、当該選挙までの間に参議院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たものと断することはできないとし（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に至ったか否かについての評価は明示的に判断されていない。），上記選挙当時ににおいて上記規定が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旨判示した（なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官 5 名による反対意見が付されていた。)。

(注10) 各会派代表者懇談会は、参議院における慣例によって置かれており、議長が主導し、副議長、各会派の代表者及び議院運営委員長が構成員となっている。

(注11) 参議院改革協議会は、「参議院の組織及び運営に関する協議会の設置要綱」に基づき、議長の諮問機関として設置されている。また、同協議会の下に設けられた選挙制度に係る専門委員会の委員は、参議院議員によつて構成されている。

(注12) 平成18年改正の経緯等につき、笠置隆範「公職選挙法の一部改正（参議院の定数是正）について」選挙時報55巻7号1頁、同「平成18年の公職選挙法の改正について」時の法令1778号6頁、滝川雄一「公職選挙法の一部を改正する法律」法令解説資料総覽301号5頁、第164回国会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会議録、同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会議録等参照。

(注13) 平成21年大法廷判決は、平成16年大法廷判決中の指摘を受けて行わられた平成18年改正の約1年2か月後に施行された平成19年選舉における選舉区間の最大較差は平成16年選舉當時よりも縮小し、国会において定數較差の問題について今後も検討が行われることとされ、現行の選舉制度の仕組みを大きく変更するには相應の時間を要し、平成19年選舉までにそのような見直しを行うことは極めて困難であったこと等の事情を考慮すれば、平成19年選舉までの間に平成18年改正後の参議院議員定数配分規定（本件定数配分規定）を更に改正しなかったことが国会の処置権の限界を超えたものというることはできず（憲法の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態に至っていたか否かについての評価は明示的に消去されていない。）、上記選舉当時ににおいて上記規定が憲法に違反するに至つたものとするることはできない旨判断した。

上で、同判決は、平成18年改正の結果によつてもなお残ることとなつた較差（上記選舉当時1対4.86）は、投票価値の平等の観点からはなお大きな不平等が存する状態であり、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ころ、最大較差の大額な縮小を図ろうとすれば現行の選舉制度の仕組み自体の見直しが必要となり、その直しに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、事柄の性質上多くの課題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、投票価値の平等が憲法上の要請であること等に鑑みると、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旨判断した（なお、上記規定は憲法に違反する旨の検討官5名による反対意見が付されていた。）。

(注14) 平成17年専門委員会報告書の内容の詳細につき、参議院ホームページに掲載された平成17年10月21日付け「参議院改革協議会専門委員会（選舉制度）報告書」参照。

(注15) 平成21年大法廷判決の前後から本件選舉に至るまでの参議院改革協議会及び専門委員会における検討の経緯等につき、参議院ホームページに掲載された平成22年5月14日付け「参議院改革協議会専門委員会（選舉制度）報告書」参照。

(注16) 平成24年改正法は、(1)本則において、定数4の保のうち議員1人当たりの人口の最も少ない2県（福島、岐阜）の定数を2に減じ、定数6の府県の

うち議員1人当たりの人口の最も多い1府1県（神奈川・大阪）の定数を8に増やす改正（いわゆる4増4減の改正）を行い、(2)附則において、①公布日（注・平成24年11月26日）から施行し、施行日以後に公示される選舉に適用する（附則1項、2項）とした上で、②平成28年に行われる参議院議員通常選舉に向け、参議院の在り方、選舉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舉制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行ひ、結論を得るものとする（附則3項）と定めている。

平成24年改正の経緯等につき、松原剛史「参議院定数訴訟に関する最高裁判決と定数是正問題の現状について」選舉時報62巻5号1頁等参照。

(注17) 本件選後、平成22年12月及び翌23年4月に開催された選舉制度の改革に関する検討会において、当時の参議院議長から、たたき台となる案（全国を9ブロックに分けて比例代表制の選舉を行う案）及びその改訂案（全国を9ブロックに分けて单記の個人名投票制の選舉を行う案）の提案があり、これを受けて、同年5月、民主党の参議院制度改革委員会（一部の選舉区を統合する合区を新設する案）をまとめ、同年6月、自由民主党の参議院改革本部が短期的見直しの案として改革案（現行制度の下で定数再配分する案）をまとめ、同年7月、公明党が改革案（全国を11ブロックに分けて单記の個人名投票制の選舉を行う案）をまとめるなどした。

その後、上記検討会及びその下に設置された選舉制度協議会において検討が重ねられたが、平成25年の参議院議員通常選舉までに抜本的改革の成案を得るのは困難であるとして、同選舉までの見直しとしては現行制度の下でいわゆる4増4減の定数再配分の改正を行い、選舉制度の抜本的な見直しについては平成28年の参議院議員通常選舉に向けて引き続き検討を行うこととされ、この方針に基づいて平成24年改正法の立案がされた（以上の筋轍等につき、松原・前掲等参照）。

(注18) 原判決は、判例時報2008号24頁、判例タイムズ1339号71頁に掲載されており、その詳報等として、南野泰・判例セレクト2011〔1〕（月刊法学教室377号別冊付録）4頁等がある。

(注19) 本件選舉については、争点を共通にする選舉無効訴訟が全国各地の高裁・高級支部で提起され、本件原審を含む16の裁判体（本件原審の裁判体が2

件の判決をしているため、判決の数は17件である。)による判決がされている。

これらを内容に応じて分類すると、次の①～③のとおりである(①につき、東京高判平22・11・17判時2098号24頁・判タ1339号71頁〔本件の原判決〕、東京高判平22・11・17判タ1339号71頁〔本件原審と同じ裁判体〕、東京高判平22・12・16LLI、名古屋高判平23・2・24LLI、札幌高判平23・2・24LLI。②につき、大阪高判平23・1・28LLI、名古屋高金沢支判平23・2・28LLI、広島高判平22・12・10判タ1346号130頁、広島高岡川支判平22・12・16LLI、広島高松江支判平23・1・26LLI、福岡高宮崎支判平23・1・28LLI、福岡高那須支判平23・1・25LLI、仙台高判平22・12・24LLI、仙台高秋田支判平23・1・25LLI。③につき、東京高判平22・11・17判時2098号24頁・判タ1346号151頁、福岡高判平23・1・28判タ1346号130頁、高松高判平23・1・25判タ1346号130頁)。

① 4つの裁判体(本件原審を含む東京高裁の2つの裁判体、名古屋高裁、札幌高裁)において、本件定数配分規定につき合憲の判断がされている(本件原審の裁判体以外の裁判体の判断は、判文全体の判断からみて、平成21年大法廷判決と同様に、本件選挙当時の選挙区間の投票価値の不均衡につきいわゆる違憲状態に至っていたか否かの判断が必ずしも明示されていないと解されるものである。)。

② 9つの裁判体(大阪高裁、名古屋高根金沢支部、広島高裁、広島高岡川山支部、広島高松江支部、福岡高宮崎支部、福岡高那須支部、仙台高裁、仙台高秋田支部)において、本判決と同旨のいわゆる違憲状態・合憲の判断がされている。

③ 3つの裁判体(東京高裁の1つの裁判体、福岡高裁、高松高裁)において、本件選挙当時、本件定数配分規定の下で、選挙区間の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至っており、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は国会の裁量権の限界を超えているから、本件定数配分規定は憲法に違反するに至っていた旨の違憲の判断がされ、いわゆる事情判決の法理により選挙の違法を宣言して詣求を棄却する判決がされている。

これらの判決のいずれについても、上告がされ(上記③は双方上告)、最高

裁判所において本判決と同日に同旨の判決がされている。

(注20) 田原陸夫裁判官、參議院議員選挙法制定時の各個別意見は、上記注19の③の違憲の判断(いわゆる事情判決)をした原判決につき原告が上告した事件では、上告棄却の結論が多數意見と一致するため、いずれも「意見」とされている。

(注21) 田原陸夫裁判官の個別意見は、本文第2の2(2)ウ(ア)のとおり当該訴訟の対象とされた選挙区における投票価値の較差が参議院議員選挙法制定時の選挙区間の最大較差1対2.62を下回る場合には請求棄却の結論を探る関係で、上記注19の②、③の各事件のうち較差が上記較差を下回る選挙区の事件では、「意見」とされている(なお、上記注19の③の各事件のうち較差が上記較差を上回る選挙区の事件の中で、原告が上告した事件については、上記注20のとおりである。)。

(注22) 衆議院議員選挙の定数訴訟において、最高裁大法廷は、①定数配分又は選挙区割りが投票価値の較差において憲法の投票価値の平等の要求に反する状態(いわゆる違憲状態)に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとして定数配分規定又は区割り規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か、③当該規定が憲法の規定に違反するに至っている場合に、選挙を無効とするところなく選挙の違法を宣言するにどあるか否かといった判断の枠組みに従って審査を行ってきたとされている(最大判平成25・11・20民集67巻8号1503頁)。参議院議員選挙の定数訴訟に関する最高裁大法廷の判決において、いまだ違憲の判断がされた例はないため、上記③のいわゆる事情判決の法理の適用の有無が問題とされた例はみられないが、参議院議員選挙の定数訴訟においても、本文第3の1の[1]と[2]の審査の次の段階では、いわゆる事情判決の法理の適用の有無が審査の対象となり、衆議院議員選挙の定数訴訟におけるとの同様に、これらの各段階を経て審査を行う判断枠組みが採られることになるものと考えられる。

(注23) そもそも定数訴訟が公職選挙法204条に基づく選挙訴訟として適法であるか、(定数配分規定又は区割り規定の違憲が同条所定の選挙無効原因に含まれるか)についても、かつては議論があったところであるが、衆議院議員選挙に關

する定数訴訟について前掲最高裁判所和51・4・14がこれを明示的に適法と判断し、昭和58年大法廷判決もこれを前提として前記の憲法判断を示して以来、衆議院議員選挙及び参議院議員選挙に関する各定数訴訟についての累次の最高裁判決がこれを持たんとして憲法判断を示している。

(注24) 本判決後の平成24年改正を経て平成25年7月21日に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）につき、最大判平成26・11・26民集68巻9号1363頁は、平成24年改正法による定数の4増4減の措置は現行の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、現に選挙区间の最大数差（上記選挙当時4.77倍）は上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いたのであるから、選區の問題が生ずる程度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いわざるを得ず、同改正による上記の措置を経た後も、平成25年選挙当時に至るまで、同改正後の参議院議員定数配分規定の下での選挙区间における投票割合の不均衡は、本件選挙當時と同様に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いうべきである旨判示している。

(注25) 本判決後の平成24年改正を経て施行された平成25年選挙につき、上地最大判平成26・11・26は、国会において参議院議員の選挙における投票割合の不均衡が選区の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（いわゆる選区不均衡）に至っていると認識し得たのは本判決言渡しの時点（平成24年10月17日）からであったとした上で、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投票率の限界を超えるといえらるか否かを判断するに当たつての考慮要素と評価の観点につき、單に期間の長短のみならず、是正のため措置の内容、そのため検討を要する事項、実際に必要な手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた投票率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と、いう観点に立つて評価すべきものと解される旨判示し、衆議院議員選挙の定数訴訟においていわゆる選区不均衡につき憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたといえるか否かの判断について前掲最大判平成25・11・20が示したとの同趣旨の判断基準を示している。

(注26) 平成21年大法廷判決においては、平成19年選挙当時に憲の問題が生ず

る程度の著しい不平等状態（いわゆる選区不均衡）に至っていたか否かについての評価は明示的に判示されず、同選挙までの間に平成18年改正後の参議院議員定数配分規定（本件定数配分規定）を更に改正しなかつたことが国会の投票率の限界を超えたものとはいえないとして、同選挙当時に上記規定が憲法の規定に違反するに至つたとはいないと判示した上で、平成18年改正後もなお大きな投票割合の不平等が存する状態に鑑みて制度の見直しの検討が望まれる旨を付言しているのに對し、本判決においては、本件選挙当時にいわゆる選区不均衡に至つたと判示した上で、その解消のために必要な措置として制度の見直しの在り方に言及しており、両判決における制度の見直しに関する説示の意味合いは質的に異なるものと解される。

(注27) 平成17年専門委員会報告書には、参議院議員選挙に係る選挙制度の改正の選択肢の例として、いわゆる合併の少ない県の選挙区を合併する方法や、いわゆるブロック制のように選挙区の単位をより広域な区域に改める方法等が挙げられており、後記注28のとおり、本判決後の参議院の選挙制度協議会での検討において専長や各会派から示された提案でもこれらの方針等が挙げられている。

(注28) 本判決後、平成24年改正の前後を通じ、選挙制度協議会において選挙制度の改革に関する検討が行われ、平成25年6月に開かれた選挙制度の改定に関する検討会において、座長から参議院の議長及び各会派に対し、平成28年の参議院議員通常選挙から新選挙制度を適用すべく、平成26年度中に改革の法案を得た上で、平成27年中の公職選舉法改正の成立を目指して検討を進める旨の工作表が示された。

その後、平成25年選挙の施行を経て、同年9月に開かれた選挙制度の改革に関する検討会において、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、同月以降、同検討会及びその下に設置された選挙制度協議会において制度の見直しの在り方にについて検討が行われてきている。具体的には、選挙制度協議会において、有識者等からの意見や説明の聽取をした上で協議が行われ、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ており（これらの案は、基本的には、人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を

削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を削やして選挙区間の最大數差を大幅に縮小するというものである。同年5月以後、上記の衆院議院の各会派の提案等をめぐり、上記の協議会及び検討会並びに各政党及び政党間において検討と協議が行われてきている（上記各会派の提案の中には、上記の案を基礎として合区の範囲等に修正を加える提案のほか、都道府県に代えてより広域の選挙区の単位を新たに創設する提案等が含まれている。）。

(注29) 前掲最大判平成26・11・26は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（いわゆる違憲状態）を解消するために都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるとした本判決の判断を踏まえ、前記注24のとおり、平成24年改正法による定数の4増4減の措置は現行の選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を削減するにとどまり、いわゆる違憲状態を解消するには足りないものであったとした上で、本判決と同様に、従来の改正如のように単に一部の選挙区の定数を削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、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、できるだけ速やかにいわゆる違憲状態が解消される必要なある旨を判示するとともに、具体的な改正案の検討と集約が着実に進められるべきことも併せて指摘している（上掲最大判には、多数意見の裁判官11名のうち6名の裁判官の各補足意見において、平成28年に施行される参議院議員通常選挙に向けた選挙制度の見直しの在り方にについて規定した平成24年改正法の前記附則の定めにつき、国会が選挙制度の仕組みの見直しを内容とする立法的措置によりいわゆる違憲状態を解消すべき任務を早期に遂行する方針を表明したものと捉えた上で、同附則の定めに沿った早期の是正措置の必要性が指摘されている。）。

(後注) 本判決は、判例時報2166号3頁、判例タイムズ1383号89頁、判例地方自治362号16頁等にも掲載されている。

本判決の評議等として、新井誠・平成24年度重判解説8頁、法学研究87巻2号133頁、上田健介・新判例解説Watch(Vol.12)35頁、権透・法学セミナー697号128頁、大竹昭裕・青森法政論叢14号173頁、工藤達朗・論先ジャリスト

4号92頁、岩井智章・甲南法学53巻4号507頁、高橋和之「立憲主義と日本国憲法（第3版）」163頁、立村みよ子・憲法判例百選II〔第6版〕332頁、前田大志・阪大法学63巻1号187頁、牧野力也・筑波法政54号51頁、横山真通・法律のひろば平成25年8月号51頁、吉川利宏・判例評論654号148頁、岩井伸児一上村考由・ジャリスト1457号90頁等がある。

(岩井 伸児 上村 考由)

【27】公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数区分規定の合憲性

て、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとし、各選挙区ごとの議員定数については、定数を偶数としてその最小限を2人とする方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。^(注1)昭和25年に制定された公職選挙法の参議院議員定数配分規定は、以上のような選挙制度の組みをそのまま引き継いだものであり、その後、沖縄返還に伴い、議員定数2人が付加されたほかは、平成6年の公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記議員定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年の公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、いわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人に区分されたが、選挙区選出議員は從来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。

（2）選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は、参議院議員選挙法制定当時は1対2.62であったが、その後、次第に拡大した。^(注2)昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「昭和52年選挙」という。）における選挙区間の投票価値の較差は最大1対5.26に拡大し、最大割合和58・4・27民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）は、いまだ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としたところには足りない旨判示したが、^(注3)平成4年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成4年選挙」という。）における選挙区間の投票価値の較差が最大1対6.59に拡大するに及んで、最大割合和8・9・11民集50巻8号2283頁（以下「平成8年大法廷判決」という。）は、結論において同選挙当時における上記議員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たものの、憲法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といわざるを得ない旨判示した。

（平成23年（行ツ）第51号 前24年10月17日大法廷判決 梁邦）
（第1審東京高裁 民集66巻10号3357頁）

〔判決要旨〕

公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数区分規定の下で、平成22年7月11日施行の参議院議員通常選挙當時、選挙区间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至っていたが、上記選挙までの間に上記規定を改正しなかったことが国会の裁量の限界を超えるものとはいえず、上記規定が憲法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。

（補足意見、意見及び反対意見がある。）

〔参考条文〕

憲法14条1項、15条1項、3項、43条1項、44条、公職選挙法14条、別表第3（第14条関係）

〔解説〕

第1 事案の概要

1 本件は、平成22年7月11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、東京都選挙区の選舉人であるX（原告、上告人）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（以下、数次の改正の前後を廻し、平成6年法律第2号による改正前の別表第2を含め、「参議院議員定数配分規定」という。）は憲法14条1項等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。

2 本件の前提となる事實關係等の概要是、次のとおりである。

- （1）昭和22年に制定された参議院議員選挙法は、参議院議員の選挙について、

- 他方、平成6年改正は、前記のような参議院議員の選舉制度の仕組みに変更を加えることなく、参議院議員の総定数及び選舉区選出議員の定数を増減しないまま、7選舉区で定数を8増8減したものであり、上記改正の結果、選舉区間の人口の最大歫差は1対6.48から1対4.81に縮小し、いわゆる逆転現象は消滅することとなった。その後、平成6年改正後の参議院議員定数配分規定の下において平成7年7月及び平成10年7月に施行された参議院議員通常選舉当時の選舉区間の選舉人數の最大歫差は1対4.97及び1対4.98であったところ、こうした国会における歫差の縮小に向けた措置を踏まえ、最大判平成10・9・2民集52巻6号1373頁（以下「平成10年大法廷判決」という。）及び最大判平成12・9・6民集54巻7号1997頁（以下「平成12年大法廷判決」という。）は、上記の歫差が示す選舉区間ににおける投票価値の不平等は、投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度に達しているとはいえず、上記改正をもって立法机关量権の限界を超えるものとはいえないとして、当該各選舉当時ににおける上記参議院議員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旨判断した。
- (3) 平成12年の公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、比例代表選出議員の選舉制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされた。定数削減に当たっては、選舉区選出議員の定数を6人削減して146人とし、比例代表選出議員の定数を4人削減して96人とした上、選舉区選出議員の定数削減については、定数4人の選舉区の中で人口の少ない3選舉区の定数を2人ずつ削減した。平成12年改正の結果、いわゆる逆転現象は消滅したが、選舉区間の人口の最大歫差は1対4.79であって、上記改正前と変わらなかった。
- (4) 平成12年改正後の参議院議員定数配分規定の下で平成13年7月に施行された参議院議員通常選舉当時ににおいて、選舉区間の選舉人數の最大歫差は1対5.06であったところ、最大判平成16・1・14民集56巻1号56頁（以下「平成16年大法廷判決」という。）は、その結論において、同選舉においては、上記のような歫差は投票価値の平等という観点からほんの大きな不平等が存する状態であって、選

員定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとするることはできない旨判断したが、同判決には、裁判官6名による反対意見のほか、漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がある旨を指摘する裁判官4名による補足意見が付された。^(注8) また、上記議員定数配分規定の下で平成16年7月に施行された参議院議員通常選舉（以下「平成16年選舉」という。）において、選舉区間の選舉人數の最大歫差は1対5.13であったところ、最大判平成18・10・4民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）も、その結論において、同選舉当時、上記議員定数配分規定は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旨判断したが、同判決においては、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では国会における不斷の努力が望まれる旨の指摘がされた。

平成16年大法廷判決を受けて、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会による協議を経て、平成16年7月の参議院議員通常選舉の施行後、同年12月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設けられた選舉制度に係る専門委員会において各種の是正案が検討され、当面の是正策としては、較差5倍を超えていたる選舉区及び近い将来5倍を超えるおそれのある選舉区について歫差の是正を図るいわゆる4増4減案が有力な意見であるとされ、同案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律が平成18年6月に成立した。同改正（以下「平成18年改正」という。）の結果、選舉区間の人口の最大歫差は、1対4.84に縮小した。^(注9) そして、平成18年改正後の参議院議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）の下で平成19年7月に施行された参議院議員通常選舉（以下「平成19年選舉」という。）当時の選舉区間の選舉人數の最大歫差は、1対4.86であったところ、最大判平成21・9・30民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という。）は、その結論において、同選舉当時、本件定数配分規定は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旨判断したが、同判決においては、上記のような歫差は投票価値の平等といいう観点からほんの小さな不平等が存する状態であって、選

選区間ににおける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り、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がされた。^(平成13) なお、上記の専門委員会が平成17年10月に参議院改革協議会に提出した報告書（以下「平成17年専門委員会報告書」ともいう。）によれば、現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図ったとしても、較差を1対4以内に抑えることは相当の困難があるとされている。

（5）平成20年6月に改めて参議院改革協議会の下に専門委員会が設置され、同委員会において協議が行われたが、平成22年7月に施行される本件選挙に向けた較差の是正は見送られる一方、平成25年に施行される参議院議員通常選挙に向けて選挙制度の見直しを行うこととされ、平成23年中の公職選挙法の改正法案の提出を目指とする旨の工程表も示された。^(平成14)

（6）本件選挙は、このような経緯を経て、本件定数配分規定の下での2回目の参議院議員通常選挙として平成22年7月に施行されたものである。本件選挙当時の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、1対5.00に拡大していた。

なお、本件選挙後、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改革の検討の基礎となる案が提案され、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、上記検討会及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、平成24年8月に公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出されたが、本判決の言渡しまでには成立に至らなかった（本判決言渡し後の同年11月16日に平成24年法律第94号〔以下「平成24年改正法」ともいう。〕として成立に至った。）。同法律案の内容は、平成25年7月に施行される参議院議員通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり（以下この改正を「平成24年改正」ともいう。），その附則には、平成28年に施行される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

討を行いう旨の規定が置かれている（同法律案による改正が行われたとしても、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間ににおける議員1人当たりの人口の最大較差は、1対4.75である。）。

3 本件の争点は、本件定数配分規定の合憲性（本件定数配分規定が憲法14条1項等に違反するかどうか）である。

4 原判決（東京高等裁判所平22・11・17判時2098号24頁）は、本件定数配分規定の合憲性について、本件選挙当時、本件定数配分規定の下で選挙区間の投票価値の不均衡は蓮臺の問題が生ずる程度の著しい不平等状況であるとともにいえず、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たものということはできないから、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旨判断して、Xらの請求を棄却した。

原判決に対し、Xらから上告があり、第三小法廷は、本件を大法廷に回付した。^(平成15)

第2 上告理由及び本判決

1 Xらの上告理由の要旨は、次のとおりである。
投票価値の平等の点について立法院は認められず、議員定数については人口比例配分が求められ、国会議員は全て同じ数の人口を代表すべきであるから、基準人数（全国の人口を議員総数で除した数）の国民ごとに1議員を選出すべきものであり、この考えに基づき算出される各選挙区の議員定数と現実の議員定数との間に1名以上の過不足が生じた場合には憲法違反である。しかるに、国会に広範な投票権があるとした上で、基準人数に基づく人口比例配分によらずに5倍もの較差を生じさせている本件定数配分規定を平等原則に反しないとする原判決には、憲法の解釈を誤った違法がある。

2 本判決

本判決は、本件定数配分規定の下で、本件選挙当時、選挙区間ににおける投票価値の不均衡は蓮臺の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた

が、本件選舉までの間に上記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はず、上記規定が憲法14条1項等に違反するに至ったということはできない旨判示し、本件上告を棄却した。なお、後記(2)のとおり、本判決には裁判官3名の各補足意見、裁判官1名の意見、裁判官3名の各反対意見が付されている。

(1) 多数意見の要旨

憲法判断の基本的枠組み及び本件定数配分規定の合憲性等に関する本判決の多数意見(竹崎、櫻井、金策、千葉、横田、白木、岡部、大谷、寺田、山浦、小野各裁判官)の要旨は、次のとおりである。

ア 憲法判断の基本的枠組み

「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舉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、どのような選挙制度が国民の利害や意見を公正かつ効率的に国政に反映させることにな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、国会が正當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ねばならない。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。

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つて、国会を公正かつ効率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。前記2(1)(引用注・前記第1の2(1)に相当)においてみた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、全国選出議員と地方選出議員に分け、前者については全国の区域を通じて選舉するものとし、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(この仕組みは、昭和57年改正後の比例代表選出議員と選挙区選出議員から成る選挙制度の下においても基本的に同様である)。昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時において、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ったということはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあって不斷に生ずる人口変動の結果、投票価値の著しい不公平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、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)選舉に関する果次の大法廷判決の趣旨とするところであり、後記4(2)(引用注・後記イ(2)に相当)の点をおくとしても、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。

もっとも、最大較差1対5前後が常態化する中で、平成16年大法廷判決において、複数の裁判官の補足意見により較差の状況を問題視する指摘がされ、平成18年大法廷判決において、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は国会における不断の努力が望まれる旨の指摘がされ、さらに、平成21年大法廷判決においては、投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であつて較差の縮小が求められることがあるとともに選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることが指摘されるに至つており、これらの大法廷判決においては、上記の判断枠組み自体は基本的には維持しつつも、投票価値の平等の觀点から実質的にはより厳格な評価がされるようになってきたところである。」

イ 本件定数配分規定の合憲性
「上記の見地に立つて、本件選挙当時の本件定数配分規定の合憲性について検討する。

(1) 宪法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認め（59条ないし61条、67条、69条）、その反面、参議院議員の任期を6年の長期とし、解散（54条）もなく、選舉は3年ごとにその半数について行う（46条）ことを定めている。その趣旨は、議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、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はほぼ等しい権限を与える、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角かつ長期的な視点からの民意を反映し、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。いかなる具体的な選舉制度によって、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舉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ころであるが、その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選舉制度が設けられてから60年余、当裁判所大法廷において前記3（引用注・前記アに相当）の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。

参議院議員の選舉制度の変遷は前記2（引用注・前記第1の2に相当）のとおりであって、これを衆議院議員の選舉制度の変遷と対比してみると、両議院とも、政党に重きを置いた選舉制度を旨とする改正が行われている上、選舉の単位の区域に広狭の差はあるものの、いずれも、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選舉と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られ、その結果として同質的な選舉制度となってきたといふことができる。このような選舉制度の変遷とともに、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきているということができる。加えて、衆議院については、この間の改正を通じて、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選舉区間の人口較差が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。これらの事情に照らすと、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ころである。

参議院においては、この間の人口移動により、都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった最大較差が、昭和58年大法廷判決の判断の対象とされた昭和52年選挙の時点では5.26倍に拡大し、平成8年大法廷判決において進憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態と判断された平成4年選挙の時点では6.59倍にまで達する状況となり、その後若干の定数の調整によって是正が図られたが、基本的な選挙制度の仕組みについて見直しがされることではなく、5倍前後の較差が維持されながら推移してきた。

(2) さきに述べたような憲法の趣旨、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關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、参議院議員の選挙におけること自体から、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。昭和58年大法廷判決は、参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組みにつき、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、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に照らし、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものと解することができると指摘している。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く、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといい得るが、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になるものといわなければならない。また、同判決は、参議院についての憲法の定めからすれば、議員定数配分を衆議院より長期間にわたって固定することも立政策として許容されるところだが、この点も、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で、數十年間に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ところである。さらに、同判決は、参議院議員の選挙制度の仕組みの下では、選挙区間の較差の是正には一定の限度があるとしていたが、それも、短期的な改善の努力の限界を説明する根拠としては成り立ち得るとしても、数十作間の長期にわたり大きな較差が継続することが許容されるとはいい難い。平成16年、同18年及び同21年の各大法廷判断において、前記3(引川注・前記アに相当)のとおり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ってきたのも、較差が5倍前後で推移する中で、前記(1)においてみたような長年にわたる制度と社会の状況の変化を反映したものにはかならない。

(3) 現行の選挙制度は、限られた総定数の枠内で、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを探っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、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すべきである。このことは、前記2(4)(引川注・前記第1の2(4)に相当)の平成17年10月の専門委員会の報告書において指摘されていたところであり、前回の平成19年選挙についても、投票

価値の大きな不平等がある状態であって、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは、平成21年大法廷判断において特に指摘されていたところである。それにまかわらず、平成18年改正後は上記状態の解消に向けた法改正は行われることなく、本件選舉に至ったものである。これら的事情を総合考慮すると、本件選挙が平成18年改正による4増4減の措置後に実施された2回目の通常選挙であることを勘案しても、本件選挙当時、前記の較差が示す選挙区間に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、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、遺憾の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたというにははない。

もとともに、当裁判所が平成21年大法廷判断においてこうした参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘したのは本件選挙の約9か月前のことであり、その判示の中でも言及されているように、選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の作り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多いためその検討に相応の時間を要することとは認めざるを得ないこと、参議院における協議がされるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたこと(なお、本件選挙後に国会に提出された前記2(6)(引用注・前記第1の2(6)に相当)の公職選挙法の一部を改正する法律案は、単に4選挙区で定数を4増4減するものにとどまるが、その附則には選舉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規定が置かれている。)などを考慮すると、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ったことはできない。」

ウ 立法的措置の必要性:
「参議院議員の選挙制度については、限られた総定数の枠内で、半数改選

という憲法上の要請を踏まえて各選挙区の定数が偶数で設定されるという制約の下で、長期にわたり投票価値の大きな較差が統いてきた。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進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。」

(2) 個別意見の要旨

本判決には、①櫻井龍子裁判官、金篠誠志裁判官及び千葉勝美裁判官の各補足意見、②竹内行夫裁判官の意見、③田原隆夫裁判官、須藤正彦裁判官及び大橋正春裁判官の各反対意見が付されている。^{(注20)(注21)}

ア 补足意見

(ア) 櫻井龍子裁判官の補足意見の要旨は、次のとおりである。

本件選挙及び過去の参議院通常選挙の推移を見ると、選挙区間の較差が1対5前後あるいはそれ以上に及ぶ状態が既に40年以上を経過してきており、今日の国政における参議院の役割に対する位置付け等を勘案しても、本件選挙当時の投票価値の不均衡は、もはや早急に是正すべき状態に達しているといわざるを得ないと考える。そして、都道府県間の人口較差の拡大が続く中で、都道府県を単位とする選挙区選挙という現状の仕組みを採用する限り、選挙区間の投票価値の較差を適切に是正することは自明のこととなってきたおり、もはや都道府県を選挙区の単位とする現行制度の仕組みの見直しと、抜本的改正を行うことが避けられないところまできているといわざるを得ない。

参議院における比例代表選挙と選挙区選挙の組合せという方式について

は、従前の全国区選挙と地方区選挙の組合せと同じ様に、その運用面において、前者は全国的な観点からの広い視野や識見を備えた人材を選出し、後者はそれぞれの地域の実情・状況に精通した人材を選出するのに適した機能を持ち得るものと考えられ、これまでの国会における改正論議を踏まえると、例えば、比例代表選挙と選挙区選挙の組合せという方式自体は維持しながら後者の仕組みについて選挙区の単位の都道府県からより広域的な区域への変更等の見直しを検討するなど、改正の方向については様々な選択肢が考えられる。立法院においては、投票価値の平等の要請と二院制に係る憲法の趣旨等との調和の下に、今後の二院制の在り方も念頭に置き、上記のような改正案を含めて多様な選択肢を入れつつ、相応の時間をかけても21世紀の日本を支えるにふさわしい参議院議員選挙制度の在り方にについて十分な議論の上、国民の期待に応える改革を行う覚悟を期待してやまないものである。

(イ) 金篠誠志裁判官の補足意見の要旨は、次のとおりである。

衆議院と参議院の役割分担の観点から憲法の定めるところを見ると、参議院については、国政に継続性、安定性をもたらし、両院間のチェック・アンド・バランスを図る役割を期待しているものと解されるが、このような役割はまだ抽象的であり、どのような選挙制度がその役割にふさわしいかも、憲法の規定からは当然としない。このことに加え、参議院も衆議院とは同様な政党化が進み、選挙制度も似通ったものとなることにも照らすと、憲法の規定からも、また、民主主義的政治理想の在り方からしても、参議院の性格ないし役割に、衆議院よりも格段に大きな投票価値の較差を許容する根拠を見いだすことには困難であるといわざるを得ない。

選挙制度の仕組み自体の見直しの方向に関しては、議員定数削減の流れの中で、選挙区選議員の総数を増加させることは考え難く、選挙区選挙を廃止して比例代表のみとしたり、比例代表を廃止ないし大幅に減少させてその分選挙区選挙の定数を増やすといった方法も採用できないとすれば、事实上、選挙区を現在より大きな単位に拡大するという方法しか残らないのでは

なかろうか。都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有していることを認めるに答かではないが、国会に対しその代表を派遣できる地位を憲法上保障されているわけではなく、都道府県を選挙区単位とする意義ないし合理性は、投票価値の著しい不平等の解消という憲法上の要請に一步を譲らざるを得ないと考える。都道府県単位の選挙区は、各地・地域の実情を国政に十分に反映させる方策として唯一のものでないことは明らかである。

選挙制度の仕組み自体の見直しは、容易な作業ではなく、相当程度の時間とを要することはやむを得ないが、仕組みの見直しによるいわゆる違憲状態の是正の可及的に早期の実現に向けて、真摯かつ具体的な検討が進められることが強く期待される。

(ウ) 千葉勝美裁判官の補足意見の要旨は、次のとおりである。

憲法に地域代表を認める規定はなく、また、参議院の機能の重要性や参議院議員の長期の任期等に加え、参議院の多数派が国政に強い影響力を持つ現状等を見ると、参議院にも衆議院と同様に選出の過程における十分な民主的基本を求めるを得ず、参議院議員選舉における投票価値の平等がこれまで以上に要請される。したがって、参議院議員選舉（選挙区選出）においても、定数の配分については、原則として人口比例原則が及ぶと解すべきであり、3年ごとの半数改選への対応等の制度的・技術的な制約や選挙制度を定める際に当然考慮され得る地理・交通、人口分布・住民構成等の諸事情に由来する範囲を超えて生じた大きな投票価値の較差がなお許容されるのは、それが二院制に係る憲法の趣旨から許容されると解することができる場合に限られる。

憲法は、二院制を採用し、参議院には、長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げ、衆議院との権限の抑制・均衡及び国政の安定・継続性を図ることを役割とすることを企図したものと解され、そのような二院制に係る憲法の趣旨に沿った選挙制度が求められる。しかし、全国的に均質性の高い中

中央集権的な国家である我が国の都道府県は、連邦国家の州等のようにそこを代表する議員を選出すべき独立した地方国家的存在とはいえず、また、人口の少ない地域の政治的テーマであっても、他の地域との関連や全国的な視野からの検討を要することが多く、その地域から選出される議員に限らず、全國を代表して国政に携わることが要請されている議員の活動の中で考慮されべきものであり、今日における衆参両院の政党中心の選挙の現状等に照らしても、参議院について都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の下で長期にわたり生じてきた投票価値の大きな較差は、上記のような二院制に係る憲法の趣旨によって許容されることとはできない。

今後の選挙制度の見直しに当たっては、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であり、制度改革では足りず、立法府においては、短兵急に討論を出すのではなく、様々な觀点から専門的で多角的な検討を十分に行ったり、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の果たすべき役割、機能をしっかりと捉えて制度設計を行うなど、相応の時間をかけて周到に裁量権を行使する必要があるというべきである。

イ 意見

竹内行夫裁判官の意見の要旨は、次のとおりである。

憲法が二院制を採用し両議院があいまって機能することを予定している趣旨からして、両議院の議員の選舉における選出基盤に関する理念ないし基準は、異質性があってこそ、二院制の下で国民の多様な民意を国政に反映させることの意味が実現できる。衆議院については、厳格な投票価値の平等が選出基盤に関する最も重要な基本的な理念ないし基準とされるべきであるが、参議院については、人口比例原則によるのみでは両議院の選出基盤の同質化が一層進んで多角的な民意を十分にくみ取ることができないおそれがあり、それだけではカバーしきれないところを補う仕組みを設け、国民各層の種々の利害や考え方（少數者や地方の意見を含む。）を公正かつ効果的に吸収する多角的民意反映の考えに基づいて他の理念や合目的的な政治的目的ないし理

由を広く考慮することは、二院制の趣旨に合致するもので、十分な合理性がある。現行の参議院の選挙制度の仕組みは、人口比例原則の下では十分に反映し得ないと思われる人は少ない地方の利益や意見を国政に反映させるという観点からけは重要な意味を持ち、人口比例原則をある程度制約する合理性を行し得るものと考えられる。もっとも、現状では、立法府において上記のような人口比例原則を補足する他の理念や政策的目標等が明確に表示されないまま5倍前後の最大較差が常態化し、本件選挙当時も再び5倍もの最大較差に至っており、このような投票価値の大きな不均衡が漫然と維持されている状態は憲法の許すところではないという点で、これを憲法の問題が生ずる程度の著しい不平等状態とする多数意見の結論に賛同するものである。

都道府県は、普通地方公共団体として地方自治を担い、我が国の政治や行政の実際において重要な役割を果たしており、選挙区の単位としてこれと同等以上に意味のあるものを見いだすことは容易ではなく、投票価値の単なる数字上の平準化のみを基準として都道府県に代わる新たな選挙区単位を設けるとすれば、参議院議員選挙の仕組みとしては十分なものとなり得ないおそれが強いた考えられる。

国会が立法裁量権を行使して参議院議員選挙制度の仕組みを検討するに当たっては、投票価値の平等の観点に加えて、二院制の下における衆議院とは異なる参議院の在り方にふさわしい選挙制度の仕組みの基本となる理念や政策的目標等を国民に対して速やかに提示し、具体的な検討を行うことが強く望まれる。

ウ 反対意見

(ア) 田原佐夫裁判官の反対意見の要旨は、次のとおりである。

本件選挙時点において、各選挙区間ににおいて投票価値に著しい不平等が生じているが、国会が、かかる不平等が許容されるべき理由について国民に対して明らかにしたことは一度もなく、また公表されている各種資料を通じても、かかる不平等が許容される合理的理由を見いただすことはできず、その

不平等は憲法14条に違反し違憲状態にあるといつざるを得ない。

国民の参政権の基礎をなす投票権の平等という憲法上の重要な問題について、平成8年大法廷判決においてその問題の重要性を指摘され、更に、平成16年、平成18年、平成21年の各大法廷判決において選挙制度の根本的見直しの必要性を具体的に指摘されながら、本件選挙までその具体案を国会に上程することすらしない国会の対応は、国会に与えられた立法権に係る投票権を合理的に行使すべき責務を怠るものとして、その不作為に対し違法との評価をなさざるを得ない。

もっとも、選挙無効訴訟は、飽くまで当該選挙において選挙人の権利が選挙の無効をもって応ずべき程度にまで実質的に侵害されたことを理由として認められるものと解すべきであるから、選挙無効訴訟を提起した選挙人の属する当該選挙区における投票価値の較差が、投票価値の平等を侵害するに至っているとまでは評価し得ない程度に止まる場合、具体的には参議院選挙法制定時の選挙区間の最大較差1対2.62を下回っている場合には、当該選挙人の権利が実質的に侵害されているということはできず、その請求は棄却されるべきであるが、それを上回っている選挙区の選挙人の投票権については実質的に侵害されているものというべきである。

後者の選挙区については、本件選挙が平成21年大法廷判決から9か月余で施行されたこと、参議院改修協議会の下に設けられた専門委員会において制度改革の工程表や制度改革に向けた具体的な方針が提示されていたこと等の諸事情を考慮すれば、本件選挙については、なお事情判断の法理によって処理するのもやむを得ないものと思料する。なお、もし平成25年参議院議員通常選挙が現行法の枠組みの下で行われるならば、選挙無効の判断をもって対処すべきものと考える。

(イ) 須藤正彦裁判官の反対意見の要旨は、次のとおりである。
参議院議員の選挙制度の仕組みについて、参議院の独自性を発揮させる制度設計のために投票価値の平等に譲歩を求めるを得ないとしても、憲法

は、両者の間に合理的異論性があることを要求しており、参議院の独自性の具体的な内容が客觀的に認められ、かつ、投票価値の平等の進歩は参議院の独自性を発揮させるという目的のために必要最小限度にとどめられなければならず。しかも、国会において、投票価値の平等が制限される程度とその独立性の差額によって得られる価値とがおむね均衡を保っていること等について相応の説明をすることを要求している。

現行の参議院議員の選挙制度の仕組みは、都道府県ごとの地域的特性への配慮に基づくものであるが、地域的特性への配慮という事情は、投票価値の平等に譲歩を求めるに当たって決して大きくなれば評価できず、1対2前後程度の最大較差が考えられる許容範囲となるところ、人口の移動という参議院の独自性との実質的関連性を何ら説明し得ない理由から最大較差が5倍前後で長期間推移してきたものであり、遺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と評価するよりほかはない。

国会が是正措置を講すべき相当期間の起算点については、平成18年大法廷判断は当時のような投票価値の不均衡が継続すれば今後遺憲の問題が生ずる程度の仕組みの見直しを促したものと私は考えるから、平成18年大法廷判断がされた同年10月頃を基準時とするのが相当である。そして、その後の見直し状況については、本件選挙時には何らの改革も実現しておらず、前後や中間に長い空白期間が存在するなど間欠的であって、真摯な努力が不斷に続けられてきたとはいひ難く、著しい不平等状態が恒常的に維持されているといわざるを得ないから、かかる立法不作為は立法裁量権の限界を超えており、憲法に違反するに至っていたといふべきである。

本件選挙については、平成18年改正において「当面の措置」が本件選挙で完了すると位置付けられていたことを斟酌し、事情判決の法理を適用して違法宣言にとどめるのが相当である。しかし、平成25年選挙に至ってもなお選挙制度の仕組みの改変につき見るべき取組も見いだされない状態であるなり

ば、選挙無効訴訟の提起された選挙区に限っては選挙を無効とせざるを得ないといふべきである。

参議院選挙制度については、参議院の独自性が国民の前に明らかにされそれにふさわしい制度が構築されることが望まれるが、その場合においても、投票価値の平等を確保することをまず基本として選挙制度の仕組みが定めらるべきである。

(ウ) 大橋正春裁判官の反対意見の要旨は、次のとおりである。

本件で問題とされる議員定数割り分規定の合憲性についてみると、問われるべきは、平成16年大法廷判断以後本件選挙までの間に、立法府が、定数配分をめぐる立法裁量に際し、諸々の考慮要素の中でも重きを与えるべき投票価値の平等を十分に尊重した上で、それが損なわれる程度を、二院制の制度的枠内にあっても可能な限り小さくするよう、問題の根本的解決を目指した作業の中でのぎりぎりの判断をすべく真摯な努力をしたものと認められるか否かであるといわなければならない。しかし、近年の立法府の動向を見ると、平成18年改正の4増4減措置は最大較差5倍を超えないための最小限の改革に止める意図によるものと評価せざるを得ず、平成24年8月に国会に提出された改正法案の4増4減措置も同様であり、立法府は、平成18年改正後現在に至るまで、抜本的な改革につき本格的な検討を行っていたようには見受けられないし、抜本的な改革が何故なされないのであるのか、更なる定数是正にはどのような理論的・実際的な問題が存在し、どのような困難があるために改革の前進が妨げられているか等について、国民の前に一向にこれを明らかにしていない。よって、本件選挙については憲法の違反があつたと判断せざるを得ない。

投票価値の平等は、衆議院のみならず参議院においても、選挙制度に対する最も基本的な要求として位置付けられるべきものであり、投票価値の較差の限度について、常識的で分かりやすい2倍という数値は、絶対的な基準とまではいえないが、著しい不平等かどうかを判定する際の目安としては重視

すべきであると考える。以上により、本件定数配分規定は、本件選挙当時、違憲であり、本件については、事情判決の法理を適用し、本件選挙の違法を宣言すべきであると考える。なお、将来において事情判決の法理が適用されずに選舉無効判決が確定した場合、その判決の対象となつた選挙区の選舉が無効とされ、当該選挙区の選議員がその地位を失うこととなる以上、その欠員の補充のための選挙が必要となるところ、その具体的な方法については立法上の工夫により憲法上支障なく実施することができる、立法府としては、本件定数配分規定の速やかな是正に加え、上記の方法についての立法措置についても検討を始めることが今後必要となるものと思われる。

第3 説 明

1 宪法判断の基本的枠組み

参議院議員定数配分規定の合憲性（憲法14条1項等に違反するかどうか）については、前記（第1の2(2)）の昭和68年大法廷判決において、[1]当該選挙当時ににおける選挙区間の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（いわゆる違憲狀態）に至っていたかどうか、「2」当該選挙までの間に当該不均衡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ものといえるかどうかの各観点から検討する旨の基本的な判断枠組み（前記第2の2(1)と同趣旨の枠組み）が示された。その後、前記（第1の2(2), (4)）のとおり、平成8年大法廷判決においては、上記[2]の観点から当該選挙当時ににおける上記議員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の、最大6.59倍の較差の下で上記[1]の観点につき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ものといわざるを得ないとされ、また、平成16年大法廷判決、平成18年大法廷判決及び平成21年大法廷判決においては、上記[2]の観点から結論において当該各選挙当時ににおける上記議員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の、最大5倍前後の較差の下で上記[1]

の觀点につき平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決のような肯定的な評価が明示されず、投票価値の平等の觀点から実質的にはより厳格な評価がされるようになつてきしたものと解される。

本判決は、選挙制度の決定に係る国会の立法裁量と憲法判断の枠組みについては、以上の果次の大法廷判決と基本的に同趣旨の判断（前記第2の2(1)ア）をした上で、参議院議員の選挙制度が設けられてから60年余の制度と社会の状況の変化を考慮した上で、本件選挙時には本件定数配分規定の下で選挙区間に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至っていたとの判断（前記第2の2(1)イ）を示し、從来の最高裁判例との整合性を維持しつつその後の状況の変化を考慮していわゆる違憲状態の評価を導いている点が注目されるところである。

2 本件定数配分規定の合憲性

前記1の基本的な判断枠組みを踏まえ、本判決は、制度と社会の状況の変化等に係る分析を加えた上で、本件定数配分規定の合憲性について前記1の[1]及び[2]の観点から順次検討を行つている。

(1) 前記1の[1]の観点について

ア まず、本判決は、制度と社会の状況の変化として、①両議院の選挙制度が、いずれも、政党に重きを置いた改正を経ている上、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られた結果として、同質的な選挙制度となつてきていること、②急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなつてきていているといえること、③衆議院においては、この間の改正を通じて、投票価値の平等の要請に対する制約的な軽減として、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（平成26年法律第95号による改正前の衆議院議員選挙区画定期会設置法3条1項参照）を指摘し、これら的事情に照らすと、参議院について

ても、二院制に係る憲法の趣旨（前記第2の2(1)イ）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判示する。

次に、本判決は、社会の状況の変化として、人口移動により都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、都道府県を単位とする現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった最大較差が、昭和52年選挙の時点では5.26倍に、平成4年選挙の時点では6.59倍にまで拡大する状況となり、その後も5倍前後の較差が維持されたまま推移してきたことを指摘している。

本判決は、このような制度と社会の状況の変化を踏まえ、さきに述べたような憲法の趣旨、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判示している。

そして、本判決は、都道府県を選挙区の単位とする現行制度の仕組みに関する昭和58年大法廷判決の既示のうち、①同判決が都道府県の政治的に一つのまとまりを有する単位としての意義等を述べる点については、都道府県を参議院議員の選挙区の単位とすべき憲法上の要請ではなく、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指摘し、②同判決が参議院についての憲法の定めからすれば議員定数配分を衆議院より長期にわたって固定することも立法政策として許容されるとしていた点については、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で數十作間に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くなっていると指摘し、③同判決が参議院議員の選挙制度の仕組みの下では選挙区間の較差のは正には一定の限度があるとしていた点についても、数十年間の長期

にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠になるとはいえないと指摘している。このように、本判決は、上記アのように制度と社会の状況の変化の中で人口移動による都道府県間の人口較差の著しい拡大に伴い、数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続してきた状況の下で、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み等の合理性を基礎付ける事情として昭和58年大法廷判決において指摘された上記①～③の各点は、上記の較差を正当化する理由ないし根拠としては十分なものとはいなくなっていると提えており、投票価値の較差が5倍を超える場合にもいわゆる選舉状態であるとしなかった従前の数次の大法廷判決との関係もこれにより整合的に位置付けているものと解される。

ケ　その上で、本判決は、現行の選挙制度は、①限られた議員定数の枠内で、②半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数割合を前提に、③都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを採っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、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ふべきであると判示している。これは、①現行の比例代表選出議員96人と選挙区選出議員146人という議員定数について、国会等において議員定数の削減が議論されている昨今の政治・社会の情勢の下では、総定数を増やすことは極めて困難であり、比例代表選出議員から選挙区選出議員に定数を大幅に振り替えることも困難な状況にある中で、②半数改選という憲法上の要請を踏まえれば各選挙区に最低限2人の議員定数を配分することがその要請の趣旨に沿うものといえるところ、③都道府県を単位として各選挙区を定めて人口の少ない県にも最低限2人の議員定数を配置することとすれば、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が継続している以上、都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを維持したまではもはや投票価値

の平等の実現を図ることが著しく困難な状況に至っているとの判断に至ったものと解される。

以上のような判断を経た上で、本判決は、前記（第2の2（1）イ）のとおり、本件選挙当時、本件定数配分規定の下で選挙区間に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（いわゆる違憲状態）^(注24)に至っていたものである。

（2）前記1の〔2〕の観点について

もっとも、本判決は、①平成21年大法廷判決においてこうした選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性が指摘されたのは本件選挙の約9か月前のことであること、②選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多いためその検討に相応の時間が必要であることは認めざるを得ないこと、③参議院において、平成21年大法廷判決の趣旨を踏まえ、参議院改革協議会の下に設けられた専門委員会における協議がされるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けた検討が行われていたことを考慮して、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（いわゆる違憲状態を解消する立法的措置を探らなかったこと）が国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない、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示している。^(注25)

なお、上記③の点に関連して、本判決が、本件選挙後に国会に提出された公職選挙法の一部を改正する法律案（本判決言渡し後の平成24年11月16日に平成24年法律第91号〔平成24年改正法〕として成立）は、単に4選挙区で定数を4増4減するものにとどまるが、そ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規定が置かれておりことに括弧書きで言及しているのは、本件選挙前ににおける国会の検討がそれ自体としては現行制度の仕組み自体の見直しに向け行われていたものであつたとの評価を基礎付けた一つの事情として摘要する趣旨によるものと解される。

（3）以上の判断を踏まえ、本判決は、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判示している。これは、上記（1）の憲法判断に基づく論理的な帰結として、いわゆる違憲状態を解消するための方策につき、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み自体を改正する必要性について指摘したものであり、平成21年大法廷判決よりも更に踏み込んで制度の見直しの対象を都道府県単位の仕組みと明示している点が注目されるところである。^(注26)

3 本判決の意義等

本判決は、参議院議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の不均衡について、平成8年大法廷判決後（平成6年改正以前の数次の公職選挙法改正後）の最高裁大法廷判決として初めていわゆる違憲状態の判断を示したものであり、前記2（1）アのとおり、制度と社会の状況の変化の中で人口移動による都道府県間の人口較差の著しい拡大に伴い数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続してきた状況の下で、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み等の合理性を基礎付ける事情は、上記の較差を正当化する理由なし根拠としては十分なものとはいくなっている旨の評述に基づいて上記の憲法判断に至ったものであって、これらの点において極めて重要な意義を有するものといえる。

また、前記2（3）のとおり、本判決は、上記の憲法判断に基づく論理的な帰結として、いわゆる違憲状態を解消するための方策につき、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み自体の見直しの必要性について指摘し

ている（なお、本判決後の平成24年改正を経て平成25年7月21日に施行された参議院議員通常選挙につき、最大判平成26・11・26民集68巻9号1363頁は、同選挙当時ににおいて、平成24年改正後の参議院議員定数配分規定の下で選挙区間ににおける投票価値の不均衡は同改正後も本件選挙当時と同様にいわゆる違憲状態にあったとし、平成25年の上記選挙までの間に更に上記規定の改正がされなかつたことをもつて国会の裁量権の限界を超えるものといえず、上記規定が憲法14条1項等に違反するに至つたとはいえないとした上で、本判決と同様に、いわゆる違憲状態を解消するための方策につき、都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み自体の見直しの必要性について指摘し、更に具体的な改正案の検討と集約が着実に進められるべき旨を判示している。）。もとより、選挙制度の改正の具体的な内容は立法裁量に係る事項であつて、様々な選挙制度の中でどのように方式を採用するかは、国会において参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断を含めて検討されるべき事柄であるが、今後、本判決の趣旨を踏まえていわゆる違憲状態を解消するための制度の仕組み自体の見直しに向けた検討が進められにくくことが必要となるものといえ（本判決言渡後に成立した平成24年改正法の附則にも、平成28年に施行される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う旨が別記されている。），この点に関する今後の議論等の動向が注目されるところである。^{(注28)(注29)}

（注1） 参議院議員選挙法制定時の議員定数の配分の方法は、①昭和21年4月26日現在の臨時統計調査による総人口（731万4136人）を定数150人で除して議員1人当たりの基準人口（48万7427人）を求め、②基準人口をもつて各選挙区（都道府県）の人口を除して得た数を配当基数とし、③配当基数が2未満の場合は2人を、2、4、6又は8（偶数）以上の場合はそれぞれ2人、4人、6人又は8人を配分し、④残余は配当基数の端数の大きい選挙区からそれぞれ2人ずつ定数に満たるまで順次配分するという方法が採用されたものと説明されている（昭和44年の第六次選舉制度審議会において当時の自治省が配布した

「参議院議員選挙法制定当時の地方区選出議員の定数配分に関する調」における説明）。

- （注2） 投票価値の不平等状態の程度に関する指標として、最高裁判例においては、衆議院・参議院を通じて、選挙区間ににおける議員1人当たりの選挙人数又は人口数の最小値と最大値との比率（最大較差）が用いられ、議員定数配分規定の制定又は改正当時における合憲性の審査においては、立法に当たつて依頼された国勢調査結果等に基づく人口数が基準とされ、その後の人口異動による較差过大を終た選挙当時ににおける合憲性の審査においては、選挙当時の選挙人數が基準とされている（最大判昭和51・4・14民集30巻3号223頁は、厳密には選挙人數を基準とすべきであるが、選挙人数と人口数はおむね比例するとみてよいから、人口数を基準とすることも許される旨判示している。）。
- （注3） 昭和58年大法廷判決は、都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みに關し、①都道府県には政治的に一つのまとまりを有する単位としての意義・機能があり、②参議院についての憲法の定めからすれば議員定数配分を衆議院より長期にわたつて固定することも立法政策として許容され、③参議院の選挙制度の仕組みの下では選挙区間の較差の是正には一定の限度がある等とした上で、昭和52年選挙当時に選挙区間に前記のような較差があり、いわゆる逆伝現象が一部の選挙区においてみられたとしても、いまだ当該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に達していたとはいはず、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とともに反対意見が付されていた（なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官1名の反対意見が付されていた。）。
- （注4） 平成8年大法廷判決は、平成4年選挙当時の前記の較差が不平選挙区间における投票価値の不平等は、参議院（選挙区選出）議員の選挙制度の仕組み、是正の技術的限界等を考慮しても、当該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に達していたものというほかなく、これを正当化すべき特別の理由も見いださない以上、上記選挙当時、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と評価せざるを得ない旨判示した（なお、上記規定は

(注5) いわゆる逆転現象とは、選舉人數又は人口において少ない選舉区が多い、選舉区よりも多くの議員定数を配分されている状態をいい、本件選舉當時においては生じていなかった。

(注6) 平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決は、平成6年改正後において前記のような較差が残るとしても、較差をどのような形で是正するかについては種々の政策的又は技術的な考慮要素が存在することや、参議院（選舉区選出）議員については議員定数の配分をより長期にわたって固定して国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能を持たせることも立法政策として合理性を有すること等に鑑みると、上記の較差が示す選舉区間ににおける投票価値の不平等は、当該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たものとはいえない。とし、平成6年改正をもって立法根拠権の限界を超えるものとはいえない。とし、平成6年改正後の較差の推移も併せ考慮して、平成7年及び平成10年の各選舉当時における参議院議員定数分配規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨判示した（いずれの判決も、上記規定が憲法に違反する旨の裁判官による反対意見が付されていた。）。

(注7) 平成12年改正の経緯等につき、加藤敏博「公職選挙法の一部を改正する法律について」ジュリスト1195号60頁、齋藤陽夫「参議院の選挙制度改革」時の法令1634号18頁、第150回国会参議院会議録、同衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改訂に関する特別委員会会議録等参照。

(注8) 平成16年大法廷判決は、平成12年改正は憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会に委ねた立法根拠権の限界を超えるものではなく、平成13年の選舉當時における参議院議員定数分配規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨判示した上で（憲法の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態に至っていたか否かについての評価は明示的に判示されていない。）、その理由につき、裁判官5名による補足意見1（平成10年大法廷判決及び平成12年大法廷判決と基本的に同旨のもの）、裁判官4名による補足意見2（当該選舉當時における議員定数の配分が合憲とはいえないのではないかとの疑いが改正に関する特別委員会会議録等参照）。

強いかが、平成12年改正の結果をもって違憲と判断することにはなるが踏躇せざるを得ない等とした上、例えば仮に次回選舉においてもなお無為の性に漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がある余地がある旨を指摘するものが付されていた（なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官6名による反対意見が付されていた。）。

(注9) 平成18年大法廷判決は、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は国会における不断の努力が望まれるとした上で、現行の選挙制度の下では選舉区間の選舉人數の較差の是正を図ることは容易ではないこと、平成16年大法廷判決後の較差の推移並びに平成16年の選舉までの期間（約6か月）及び国会における是正の取組（これにより成立した平成18年改正による較差の縮小）等の事情を考慮すると、当該選挙までの間に参議院議員定数分配規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものと断ずることはできないとし（憲法の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態に至っていたか否かについての評価は明示的に判示されていない。）、上記選舉當時において上記想起が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旨判示した（なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官5名による反対意見が付されていた。）。

(注10) 各会派代表者懇談会は、参議院における慣例によって置かれており、議長が主導し、副議長、各会派の代表者及び議院運営委員長が構成員となっている。

(注11) 参議院改革協議会は、「参議院の組織及び運営に関する協議会の設置要綱」に基づき、議長の諮問機関として設置されている。また、同協議会の下に設けられた選挙制度に係る専門委員会の委員は、参議院議員によって構成されている。

(注12) 平成18年改正の経緯等につき、笠置謙「公職選挙法の一部改正（参議院の定数是正）について」選舉時報55巻7号1頁、同「平成18年の公職選挙法の改正について」時の法令1778号6頁、滝川雄一「公職選挙法の一部を改正する法律」法令解説資料総覽301号5頁、第164回国会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議録、同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等参照。

(注13) 平成21年大法廷判断は、平成16年大法廷判断の中の指摘を受けて行われた。平成18年改正の約1年2か月後に施行された平成19年選舉における選舉区間においては、最大較差は平成16年選舉当時よりも縮小し、国会において定数較差の問題について今後も検討が行われることとされたこと、現行の選舉制度の仕組みを大きく変更するには相応の時間を要し、平成19年選舉までにそのような見直しを行うことは極めて困難であったこと等の事情を考慮すれば、平成19年選舉までの間に改正しなかったことが国会の最低限の限界を超えたものというることはできず、(憲法の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態に至っていたか否か、についての評価は別途示されていない)、上記選舉當時において上記規定が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旨判示した。その上で、同判決は、平成18年改正の結果によつてもなお残ることとなつた較差(上記選舉当時1対4.86)は、投票価値の平等の観点からではなくお大きな不平等が存する状態であり、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ころ、最大較差の大幅な縮小を図ろうとすれば現行の選舉制度の仕組み自体の見直しが必要となり、その見直しに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、事柄の性質上多くの課題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、投票価値の平等が憲法上の要請であること等に鑑みると、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旨判示した(なお、上記規定は憲法に違反する旨の裁判官5名による反対意見が付されていた。)。

(注14) 平成17年専門委員会報告書の内容の詳細につき、参議院ホームページに掲載された平成17年10月21日付け「参議院改革協議会専門委員会(選舉制度)報告書」参照。

(注15) 平成21年大法廷判断の前後から本件選舉に至るまでの参議院改革協議会及び専門委員会における検討の経緯等につき、参議院ホームページに掲載された平成22年5月14日付け「参議院改革協議会専門委員会(選舉制度)報告書」参照。

(注16) 平成24年改正法は、(1)本則において、定数4の県のうち議員1人当たりの人口の最も少ない2県(福島・岐阜)の定数を2に減じ、定数6の県の

うち議員1人当たりの人口の最も多い1府1県(神奈川・大阪)の定数を8に増やす改正(いわゆる4増4減の改正)を行い、(2)附則において、①公報日(注・平成24年11月26日)から施行し、施行日以後に公示される選舉に適用する(附則1項、2項)とした上で、②平成28年に行われる参議院議員通常選舉に向け、参議院の在り方、選舉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舉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(附則3項)と定めている。

平成24年改正の経緯等について、松原剛史「参議院定数訴訟に関する最高裁判決と定数是正問題の現状について」選舉時報62巻5号1頁等参照。

(注17) 本件選舉後、平成22年12月及び翌23年4月に開催された選舉制度の改革に関する検討会において、当時の参議院議長から、たたき台となる案(全国を9ブロックに分けて比例代表制の選舉を行う案)及びその改前案(全国を9ブロックに分けて単記の個人名投票制の選舉を行う案)の提案があり、これを受けて、同年5月、民主党の参議院制度改革新議長チームが改草案(一部の選舉区を統合する合区を新設する案)をまとめ、同年6月、自由民主党の参議院改革新議長チームが短期間見直しの案として改草案(現行制度の下で定数再配分をする案)をまとめ、同年7月、公明党が改革案(全国を11ブロックに分けて単記の個人名投票制の選舉を行う案)をまとめるなどした。

その後、上記検討会及びその下に設置された選舉制度協議会において検討が重ねられたが、平成25年の参議院議員通常選舉までに抜本的改革の成案を得るのは困難であるとして、同選舉までの見直しとしては現行制度の下で、いわゆる4増4減の定数再配分の改正を行い、選舉制度の抜本的な見直しについては平成28年の参議院議員通常選舉に向けて引き続き検討を行うこととされ、この方針に基づいて平成21年改正法の立案がされた(以上の経緯等につき、松原・前掲等参照)。

(注18) 原判決は、判例時報2098号24頁、判例タイムス1339号71頁にも載されており、その評取等として、南野泰・判例セレクト2011〔1〕(月刊法学教室377号別冊付録)4頁等がある。

(注19) 本件選舉については、争点を共通にする選舉無効訴訟が全国各地の高裁・高裁支部で提起され、本件原審を含む16の裁判体(本件原審の裁判体が2

件の判決をしているため、判決の数は17件である。)による判決がされている。

これらを内容に応じて分類すると、次の①～③のとおりである(①につき、東京高判平22・11・17判時2098号24頁・判タ1339号71頁〔本件の原判決〕、東京高判平22・11・17判タ1339号71頁〔本件原審と同じ裁判体〕、東京高判平22・12・16LLI、名古屋高判平23・2・24LLI、札幌高判平23・2・24LLI、広島高判平22・12・10判タ1346号130頁、広島高岡山支判平22・12・16LLI、広島高松江支判平23・1・26LLI、福岡高宮支判平23・1・28LLI、福岡高那須支判平23・1・25LLI、仙台高判平22・12・24LLI、仙台高秋田支判平23・1・25LLI。③につき、東京高判平22・11・17判時2098号24頁・判タ1346号51頁、福岡高判平23・1・28判タ1346号130頁、高松高判平23・1・25判タ1346号130頁)。

① 4つの裁判体(本件原審を含む)東京高裁の2つの裁判体、名古屋高裁、札幌高裁)において、本件定数配分規定につき合意の判断がされている(本件原審の裁判体以外の裁判体の判断は、判文全文の判断からみて、平成21年大法廷判決と同様に、本件選挙当時の選挙区間の投票価値の不均衡につきいわゆる違憲状態に至っていたか否かの判断が必ずしも明示されていないと解されるものである)。

② 9つの裁判体(大阪高裁、名古屋高金沢支部、広島高裁、広島高岡山支部、広島高松江支部、福岡高宮崎支部、福岡高那須支部、仙台高裁、仙台高秋田支部)において、本判決と同旨のいわゆる違憲状態・合意の判断がされている。

③ 3つの裁判体(東京高裁の1つの裁判体、福岡高裁、高松高裁)において、本件選挙当時、本件定数配分規定の下で、選挙区間の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至っており、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は国会の基準の限界を超えているから、本件定数配分規定は憲法により選挙の違法を宣言して請求を棄却する判決がされている。

これらの判決のいずれについても、上告がされ(上記③は双方上告)、最高

裁判大法廷において本判決と同日に同旨の判決がされている。

(注20) 田原陸夫裁判官、須藤正彦裁判官及び大橋正春裁判官の各個別意見は、上記注19の③の違憲の判断(いわゆる事情判決)をした原判決につき原告が上告した事件では、上告棄却の結論が多數意見と一致するため、いずれも「意見」とされている。

(注21) 田原陸夫裁判官の個別意見は、本文第2の2(2)ウ(ア)のとおり当該訴訟の対象とされた選挙区における投票価値の較差が参議院議員選挙法制定時の選挙区間の最大較差1対2.62を下回る場合には請求棄却の結論を採る関係で、上記注19の②、③の各事件のうち較差が上記数値を下回る選挙区の事件では、「意見」とされている(なお、上記注19の③の各事件のうち較差が上記数値を上回る選挙区の事件の中で、原告が上告した事件については、上記注20のとおりである。)。

(注22) 衆議院議員選挙の定数訴訟において、最高裁判決は、①定数配分又は選挙区割りが投票価値の較差が憲法の投票仙値の平等の要求に反する状態(いわゆる違憲状態)に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとして定数配分規定又は区割り規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か、③当該規定が憲法の規定に違反するに至っている場合に、選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言するにとどめるか否かといった判断の枠組みに従って審査を行ってきたとされている(最高裁判平成25・11・20民集67巻8号1533頁)。

参議院議員選挙の定数訴訟に関する最高裁判決において、いまだ違憲の判断がされた例はないため、上記③のいわゆる事情判決の法理の適用の有無が問題とされた例はみられないが、参議院議員選挙の定数訴訟においても、本文第3の1の[1]と[2]の審査の次の段階では、いわゆる事情判決の法理の適用の有無が審査の対象となり、衆議院議員選挙の定数訴訟におけるのと同様に、これらの各段階を経て審査を行う判断枠組みが採られることになるものと考えられる。

(注23) そもそも定数訴訟が公職選挙法204条に基づく選挙訴訟として適法であるか(定数配分規定又は区割り規定の違憲が同条所定の選挙無効原因に含まれるか)についても、かつては議論があったところであるが、衆議院議員選挙に関

する定数訴訟について前指最大判附和51・4・14がこれを明示的に違法と判断し、昭和58年大法廷判決もこれを前提として前記の憲法判断を示して以来、衆議院議員選挙及び参議院議員選挙に関する各定数訴訟についての果次の最高裁判がこれを前提として憲法判断を示している。

(注24) 本判決後の平成24年改正を経て平成25年7月21日に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）につき、最大判平成26・11・26民集68巻9号1363頁は、平成24年改正法による定数の4倍4減の措置は現行の選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を削減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差（上記選挙当時4.77倍）は上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いたのであるから、違憲の問題が生ずる程度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いわざるを得ず、同改正による上記の措置を終た後も、平成25年選挙当時に至るまで、同改正後の参議院議員定数分配規定の下での選挙区間ににおける投票価値の不均衡は、本件選挙當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にあったものというべきである旨判示している。

(注25) 本判決後の平成24年改正を経て施行された平成25年選挙につき、上掲最大判平成26・11・26は、国会において参議院議員の選挙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（いわゆる違憲状態）に至っていると認識し得たのは本判決言渡しの時点（平成24年10月17日）からであった上で、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いえるか否かを判断するに当たつての考慮要素と評価の観点につき、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのための検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組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あつたといえるか否かという観点に立つて評価すべきものと解される旨判示し、衆議院議員選挙の定数訴訟においていわゆる違憲状態につき憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたといえるか否かの判断について前掲最大判平成25・11・20が示したのと同趣旨の判断基準を示している。

(注26) 平成21年大法廷判決においては、平成19年選挙当時に違憲の問題が生ず

る程度の著しい不平等状態（いわゆる違憲状態）に至っていたか否かについての評価は明示的に抑示されず、同選挙までの間に平成18年改正後の参議院議員定数配分規定（本件定数は4分規定）を更に改正しなかつたことが国会の裁量権の限界を超えたものとはいえないとして、同選挙当時に上記規定が憲法の規定に違反するに至っていたとはいえないと判示した上で、平成18年改正後もなお大きな投票価値の不平等が存する状態に鑑みて制度の見直しの検討が望まれる旨を付言しているのに對し、本判決においては、本件選挙当時にいわゆる違憲状態に至っていたと判示した上で、その解消のために必要な措置として制度の見直しの在り方に言及しており、両判決における制度の見直しに関する説示の意昧合いは質的に異なるものと解される。

(注27) 平成17年専門委員会報告書には、参議院議員選挙に係る選挙制度の改正の選取肢の例として、いわゆる合併制のように人口の少ない県の選挙区を合併する方法や、いわゆるロック制のように選挙区の単位をより広域な区域に改める方法等が挙げられており、後記注28のとおり、本判決後の参議院の選挙制度協議会での検討において座長や各会派から示された提案でもこれらの方針等が挙げられている。

(注28) 本判決後、平成24年改正の前後を通じ、選挙制度協議会において選挙制度の改革に関する検討が行われ、平成25年6月に開かれた選挙制度の改革に関する検討会において、座長から参議院の議長及び各会派に対し、平成28年の参議院議員通常選挙から新選挙制度を適用すべく、平成26年度中に改革の案を得出た上で、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。

その後、平成25年選挙の施行を経て、同年9月に開かれた選挙制度の改革に関する検討会において、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、同月以降、同検討会及びその下に設置された選挙制度協議会において制度の見直しの在り方にについて検討が行われてきている。具体的には、選挙制度協議会において、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、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ており（これらの案は、基本的には、人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を

削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を削減して選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものである。同年5月以後、上記の衆や参議院の各会派の提案等をめぐり、上記の協議会及び検討会並びに各政党及び政党間において検討と協議が行われてきている（上記各会派の提案の中には、上記の案を基礎として合区の処理等に修正を加える提案のほか、都道府県に代えてより広域の選挙区の単位を新たに創設する提案等が含まれている。）。

(注29) 前述最大判平成26・11・26は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（いわゆる違憲状態）を解消するためには都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるとした本判決の判示を踏まえ、前記注24のとおり、平成24年改正法による定数の4増4減の措置は現行の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、いわゆる違憲状態を解消するには足りないものであったとした上で、本判決と同様に、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、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、できるだけ速やかにいわゆる違憲状態が解消される必要なある旨を判示するとともに、具体的な改正案の検討と集約が着実に進められるべきこととも併せて指摘している（上掲最高裁判官には、多數意見の裁判官11名のうち6名の裁判官の各補足意見において、平成28年に施行される参議院議員通常選舉に向けた選挙制度の見直しの在り方にについて規定した平成24年改正法の前記附則の定めにつき、国会が選挙制度の仕組みの見直しを内容とする立法的措置によりいわゆる違憲状態を解消すべき責務を早期に遂行する方針を表明したものと捉えた上で、同附則の定めに沿った早急の是正措置の必要性が指摘されている。）。

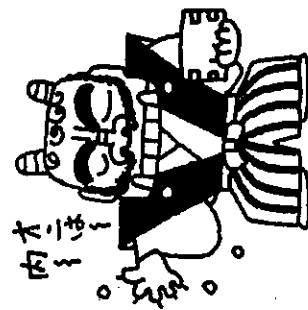
(後注) 本判決は、判例時報2166号3頁、判例タイムズ1383号89頁、判例地方自治362号16頁等にも掲載されている。
本判決の評議等として、新井誠・平成24年度重判解説8頁、法学研究87巻2号133頁、上田健介・新判例解説Watch（Vol.12）36頁、松透・法学セミナー697号128頁、大竹昭裕・吉森法政論叢14号173頁、工藤達朗・論究ジャリスト

4号92頁、櫻井智章・中南法学53巻4号507頁、高橋和之「立憲主義と日本国憲法（第3版）」163頁、辻村みよ子・憲法判例百選II（第6版）332頁、前崎大志・阪大法学63巻1号187頁、牧野力也・筑波法政54号51頁、横山真通・法律のひろば平成25年8月号51頁、吉川和宏・判例評論654号148頁、岩井伸児＝上村考由・ジャリスト1457号90頁等がある。

（岩井 伸児 上村 考由）

えています。

各選挙管理委員会におかれましては、これまでも模擬選挙や出前授業等を積極的に行っていただいているところですが、平成二十九年度に新たに創設された「主権者教育アドバイザーリスト制度」等も活用いただきながら、地域の関係機関と連携協力のうえ、年代に応じた題材や選挙の時期を踏まえた長期的な計画の策定など、計画的・組織横断的な主権者教育の推進に積極的に取り組んでいただきますようお願いします。



平成二十八年七月十日執行の参議院選挙区選出議員選挙に係る定数訴訟の最高裁判決について

総務省選挙部管理課

理事
(併) 諸務専門官

加藤 隆佳

佳

一 はじめに

平成二十八年七月十日に行なわれた参議院議員通常選挙における選挙区の定数配分の不均衡を理由とする選挙無効訴訟、いわゆる定数訴訟について、平成二十九年九月二十七日に最高裁判所大法廷において判決の言渡しがあり、原告の請求が棄却された。

判決においては、本件選挙当時の議員定数配分規定の下における選挙区間の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ことはいえず、当該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として、「合憲」との判断が

下された。

本件選挙については、この最高裁判決に先立ち、第一審にあたる高等裁判所に全国で十八件の訴訟が提起され、このうち弁護士グループが提起した十六件の訴訟については、平成二十八年十月十四日から十一月八日までに各高裁において判決が言い渡され、「合憲」が六件、「違憲状態・合理的期間未経過」が十件となっていたところである。

平成二十八年の参議院議員通常選挙は、参議院発足以来、都道府県単位で行われてきた選挙区（旧地方区）選挙につき、四県二合区により合同選挙区が設けられて初めての選挙であり、当該通常選挙に係

る最高裁判決は、いわゆる「合憲」に関する司法の判断が示されるものとして注目されていたところであります。

本稿においては、平成二十九年九月二十七日の最高裁判決の紹介を中心に、これまでの参議院定数訴訟の経緯を振り返るとともに、参議院の較差是正問題の現状について若干の解説を加えることとする。

なお、文中意見にわたる部分は筆者の個人的見解であることをあらかじめお断りしておく。

一 参議院選挙区選出議員選挙に係る定数訴訟の経緯

参議院選挙区（旧地方区）選出議員選挙に係る定数訴訟については、資料から確認できる範囲では、最初の最高裁大法廷判決が、昭和三十九年二月五日に出されており、その後、昭和五十七年の公職選挙法改正により、旧地方区が選挙区に改められて以降、選挙ごとに提起されている。最高裁において選挙区に係る一票の較差に関する訴訟に係る判決が下されたのは、今回の最高裁大法廷判決を含め計十六回を数えることとなつた。^{〔資料一〕〔資料二〕}

平成二十六年十一月二十六日大法廷判決において、「違憲状態・合理的期間未経過」とする判決が下された。

この平成二十四年判決においては、「単に一部の選挙区の定数を増減するにどまらず、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、できれば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」とし、選挙制度の抜本的な見直しが求められたところである。

その後、平成二十四年十一月十六日に、いわゆる四増四減を内容とする公職選挙法の改正案が成立した。本改正法においては、平成二十五年の通常選挙から、神奈川県・大阪府の定数をそれぞれ二増とし、福島県・岐阜県の定数をそれぞれ一減とともに、平成二十八年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方、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、結論を得るものとする附則が定められた。

この改正法施行後に執行された平成二十五年執行

この十六回の最高裁判決の中で、違憲判決が下されたことはないが、平成四年の通常選挙に係る平成八年九月十一日の大法廷判決において、当日有権者数による最大較差六・五九倍が「違憲状態・合理的期間未経過」と判断された。その後、平成六年に八増八減の定数是正が行われて以降は、平成七年の通常選挙（当日有権者数による最大較差四・九七倍）に係る平成十年九月二日大法廷判決、平成十一年の通常選挙（当日有権者数による最大較差四・九八倍）に係る平成十二年九月六日大法廷判決、平成十三年の通常選挙（当日有権者数による最大較差五・〇六倍）に係る平成十六年一月十四日大法廷判決、平成十六年の通常選挙（当日有権者数による最大較差五・一三倍）に係る平成十八年十月四日大法廷判決、平成十九年の通常選挙（当日有権者数による最大較差四・八六倍）に係る平成二十一年九月三十日大法廷判決と、五回にわたり「合憲」と判断されてきたところである。

その後、平成二十二年の通常選挙（当日有権者数による最大較差五・〇〇倍）に係る平成二十四年十月十七日大法廷判決及び平成二十五年の通常選挙（当日有権者数による最大較差四・七七倍）に係る

の参議院議員通常選挙に係る平成二十六年判決においても、上述のとおり「違憲状態・合理的期間未経過」との判断が下されたところであるが、この判決においては、「両議院とも、政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われ、選挙区選挙と比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られており、その結果として同質的な選挙制度となつてきており、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでにも増して大きくなつてきている」とし、「参議院についても、一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」とした上で、「憲法の趣旨、参議院の役割に照らすと、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、その較差については、「平成二十二年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間の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ると評価されるに至つて」いると判じた。また、いわゆる四増四減を内容とする平成二十四年改正について

は、「改正の前後を通じてなお五倍前後の水準が統一していたのであるから、上記の状態を解消するには足りないものであつたといわざるを得ない」とし、結果として「選挙区間における投票価値の不均衡は、平成二十二年の通常選挙当时と同様に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いるべきである」とした。さらに、本判決においても平成二十四年判決と同様、「従来の改正のように単に一部の選挙区の増減をするにどまらず、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、改め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方式を改めることへの要請が示されたところである。

一方で、国会における参議院の選挙制度改革に係る取組については、先に述べた平成二十四年判決を受けて、平成二十五年九月に参議院の正副議長及び各会派代表者一名で構成される「選挙制度の改革に関する

する検討会」を設置することが了承されるとともに、併せて同検討会の下に実務的な協議を行う「選挙制度協議会」を設置することとされた。この協議会において、論点整理や有識者からの意見聴取が行われ、座長案や各会派から提示された案について三十一回に及ぶ議論が行われたが、各会派の意見は一致せず、平成二十六年十一月二十六日に各会派から示された選挙制度改革案などを併記した「選挙制度協議会報告書」が参議院議長に提出された。翌平成二十七年七月十四日に、民主党・新緑風会、公明党、無所属クラブ及び生活の党と山本太郎となかまたちの四会派は、二〇県一〇合区を含む一二増一二減（最大較差一・九五三倍）を内容とする「公職選挙法の一部を改正する法律案（羽田雄一郎君外五名提出、参法第一〇号）」を参議院に提出した。他方、同月二十二日に、自由民主党、維新の党、次世代の党、日本を元気にする会・無所属会及び新党改革・無所属の会の五会派は、四県一合区を含む一〇増一〇減（最大較差一・九七四）を内容とする「公職選挙法の一部を改正する法律案（溝手顯正君外九名提出、参法第一一号）」を参議院に提出した。このように、参議院の定数是正に係る二つの法案が国会に

提出されたところであるが、後者の改正案について、七月二十四日の参議院本会議で可決され、同月二十八日には衆議院本会議で可決、成立した。この間の経緯の詳細については、選挙時報第六四巻第一一号・第一二一号「公職選挙法の一部を改正する法律（参議院の定数是正及び二県の区域を区域とする選挙区の設置）について（上）（下）」を参照されたい。)

本改正法は、平成二十七年法律第六〇号をもつて、平成二十七年八月五日に公布、十一月五日に施行された。これにより、長野県・宮城県・新潟県をそれぞれ一人区から一人区とする定数の削減、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県の合区、兵庫県・北海道・福岡県をそれぞれ一人区から三人区に、東京都を五人区から六人区に、愛知県を三人区から四人区とする定数の増加を内容とする一〇増一〇減を行ふとともに、改正法附則第七条において、「平成三十一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」とされた。

平成二十八年七月十日に執行された第二十四回参議院議員通常選挙は、この四県一合区を含む一〇増一〇減後の定数で行われる初めての参議院議員通常選挙となつた。

三 平成二十九年九月二十七日の最高裁判決の概要

(1) 平成二十五年通常選挙に係る各高裁判決

平成二十八年七月十日に執行された参議院通常選挙における選挙区の定数配分の不均衡を理由とする選挙無効に係る訴訟については、全国で十八件の訴訟が提起され、これらのうち弁護士グループが提起した十六件の訴訟については、平成二十八年十月十四日から十一月八日までに判決が言い渡されたが。それらの内容は以下のとおりである。

- ・札幌高裁（北海道選挙区）：合憲
- ・仙台高裁（青森県、岩手県、宮城県、山形県、福島県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・仙台高裁秋田支部（秋田県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過

- ・東京高裁（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、山梨県、長野県、静岡県選挙区）：合憲
- ・東京高裁（東京都、神奈川県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・名古屋高裁（岐阜県、愛知県、三重県選挙区）：合憲
- ・名古屋高裁金沢支部（富山県、石川県、福井県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・大阪高裁（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山县選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・広島高裁（広島県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・広島高裁（広島県、山口県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・広島高裁岡山支部（岡山県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・広島高裁松江支部（鳥取県及び島根県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
- ・高松高裁（徳島県及び高知県、香川県、愛媛県）：合憲

- ・福岡高裁（福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県選挙区）：違憲状態・合理的期間未経過
 - ・福岡高裁宮崎支部（宮崎県、鹿児島県選挙区）：合憲
 - ・福岡高裁那覇支部（沖縄県選挙区）：合憲
- このように、「合憲」と判断したものが六件、「違憲状態・合理的期間未経過」と判断したものが一〇件であった。**〔資料三〕**

各高裁における判決を概観すると、「合憲」と判断した六件のうち四件（札幌高裁・東京高裁・高松高裁・福岡高裁那覇支部）においては、最大較差が三・〇八倍にまで大幅に縮小したことを評価し、投票価値の不均衡が看過し得ない程度に達しているとまではいえないとしたのに対し、それ以外の二件（名古屋高裁・福岡高裁宮崎支部）においては、その不均衡は投票価値の平等の重要性に照らしてなお看過し得ない程度に達しているとしつつ、平成二十七年改正による取組により最大較差が縮小し、また同法附則において引き続き検討を行うこととしていることから、投票価値の不均衡を正当化すべき特段の理由があるとし、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に至つて

いたということはできないとした。他方、「違憲状態・合理的期間未経過」と判断した一〇件においては、本件選挙当時の定数配分規定は、投票価値の平等の重要性に照らすと、なお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たといわざるを得ないとしつつ、国会における是正の実現に向けた取組は、国会の裁量権の在り方として相当性を欠くということはできないと判示した。

31-4 (2) 平成二十九年九月二十七日の最高裁判決 **〔資料三〕**

① 判決要旨

【多数意見要旨】

1 憲法は、投票価値の平等を要求していると解されるが、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。

昭和二十二年の参議院議員選挙法及び同二十五年の公職選挙法の制定当時、参議院議員について、全国選出議員については全国の区

域を通じて選挙するものとし、地方選出議員について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ったということはできない。しかしながら、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當である。

2 憲法が、二院制の下で、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を定めている趣旨は、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

行政区域などを基本単位とすべきではなく、基本単位を投票所などに細分化するか、又は逆の発想で全国を单一若しくは大まかなブロックに分けて選挙区及び定数を設定するか、そのいずれかでなければ一票の価値の平等を実現することはできないのではないかと考える。

【解説】

参議院議員選挙に係る定数配分規定の憲法適合性については、これまで最高裁は①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どうか、②この不平等状態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ものかどうか、という二段階の判断枠組みによつて審査を行つてきている。

本件最高裁判決においては、①の点について、平成二十七年改正により、「一部の選挙区を合区して、数十年間にもわたり五倍前後で推移してきた選挙区間の人口の最大較差が二・九七倍（選挙当時の選挙人数の最大較差は三・〇八倍）にまで

縮小し」較差の是正が図られたこと及び平成二十七年改正法附則における「較差のさら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こと」をもつて、「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ない」とし、本件選挙当時における定数配分規定は合憲と判断した。（したがつて、前記②に係る判断には触れられていない。）

この合憲判断を導く上で注目されるのが、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みに対する評価がどのようなものであつたのかということであるが、この点、平成二十四年判決及び平成二十六年判決においては、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという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とし、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じる必要があるとして

いたところである。今般の最高裁判決においては、「四県二合区を含む一〇増一〇減を内容とする平成二十七年改正について、「同改正は、前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成二十四年大法廷判決及び平成二十六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評価し、都道府県を各選挙区の単位とすることについては、「参議院議員につき政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義、実体等の要素を踏まえて選挙制度を構築することは、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、先の平成二十四年判決及び平成二十六年判決も「各選挙区の区域を定めるに当たって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」と判示した。

今般の最高裁判決により、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、平成二十七年改正は、これまでの大法廷判決の趣旨に沿つた、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

たものと評価されたところであるが、同時に判決においては平成二十七年改正法附則が指摘されたところであり、較差の更なる是正に係る立法府における取組を見守つていく視点が改めて強調されたものといえよう。

41~42 (3) 最高裁判決に対する各方面の反応

平成二十九年九月二十七日の最高裁判決に係る政府及び立法府の反応について、内閣官房長官は、同日の記者会見において「選挙管理委員会側の主張が認められたと理解している」旨述べている。

また、選挙制度を所管する総務大臣から、同日、「本日、最高裁判所において、平成二十八年七月十日に執行された参議院議員通常選挙に係る議員定数配分規定の合憲性について争われた定数訴訟の判決が言い渡されました。判決においては、選挙管理委員会側の主張が認められ、原告の選挙無効の請求が棄却されており、本件選挙当時の議員定数配分規定が合憲であると判断されたものと考えています。いずれにしても、議員定数配分規定を含む参議院の選挙制度については、議会政治の根幹に関わる重要な問題であり、各党各会

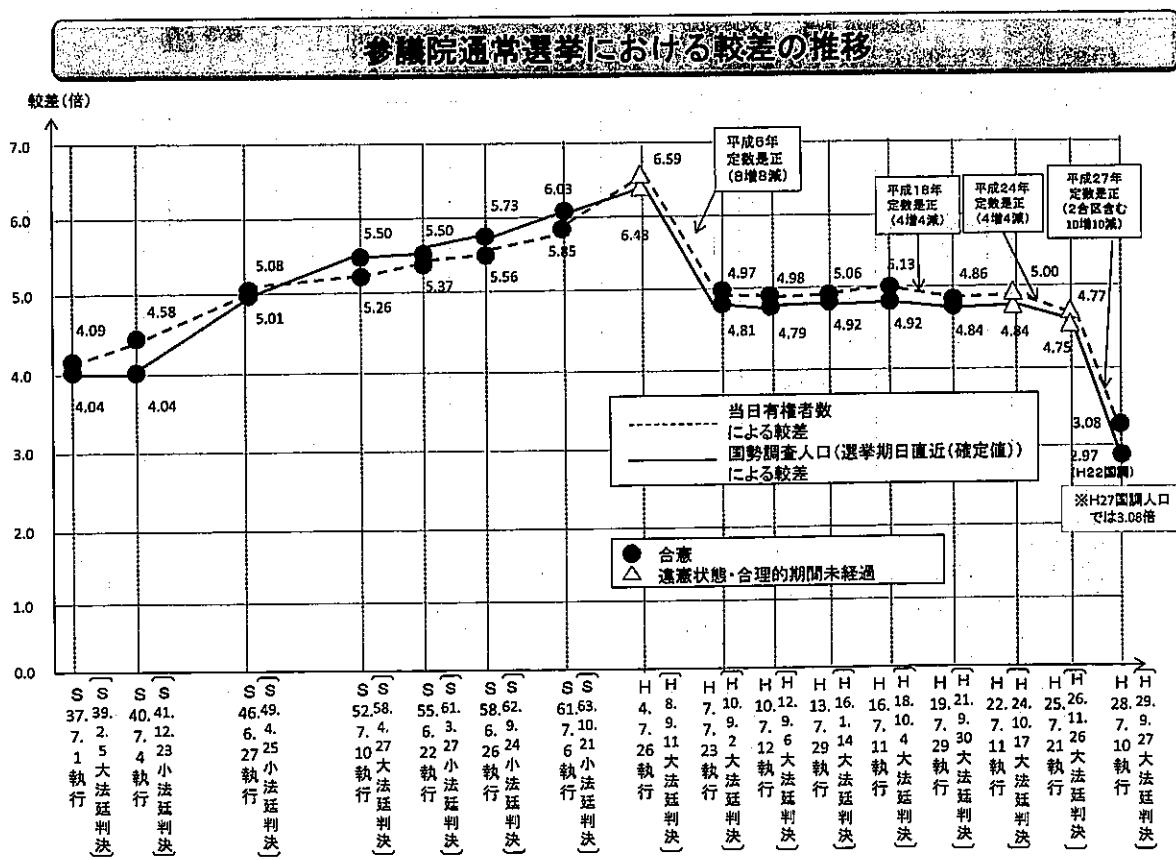
派において、御議論いたくべき事柄と考えております、今後の議論を見守つてまいります。」とする「平成二十八年執行の参議院議員通常選挙に係る最高裁判決についての総務大臣談話」が出されました。

また、参議院議長からは、「本日、平成二十八年参議院通常選挙の選挙区定数に係る最高裁判決において、議員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、選挙無効請求を退け上告棄却との判断がなされました。本院としては、四県二合区を含む一〇増一〇減の改正を行った平成二十七年改正公職選挙法の附則に基づき、現在、「参議院改革協議会」の下に置かれた「選挙制度に関する専門委員会」において選挙制度の改革に関する協議を行っております。判決内容につきましては今後詳細に検討いたしますが、本院は、本判決を重く受け止め、今後とも引き続き、各会派の協力の下に、選挙制度の抜本的な見直しに向けた取組を鋭意進めてまいりたいと考えております。」とする議長コメントが発表された。

四 較差是正に対する取組

平成二十八年通常選挙後の参議院制度改革に関する動きとして、平成二十九年二月に参議院各会派の幹部で選挙制度改革を含め参議院のあり方を協議する「参議院改革協議会」が設置され、同年五月にはこの協議会の下に各会派の参議院議員から成る「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会」が設置された。本事務委員会は、平成二十九年十二月までに計十二回開催され、都道府県知事や有識者からの意見聴取が行われ、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、都道府県単位を基本とする選挙区の枠組みなどについて協議が行われている。

議員定数配分規定を含む参議院の選挙制度のあり方に係る議論については、この専門委員会における取組を含め、国会や各党における動きを十分に注視していくことが必要であろう。



《資料三》

平成28年7月10日執行第24回参議院議員通常選挙(選舉区選挙)
に係る一票の較差

○選舉時における最大較差

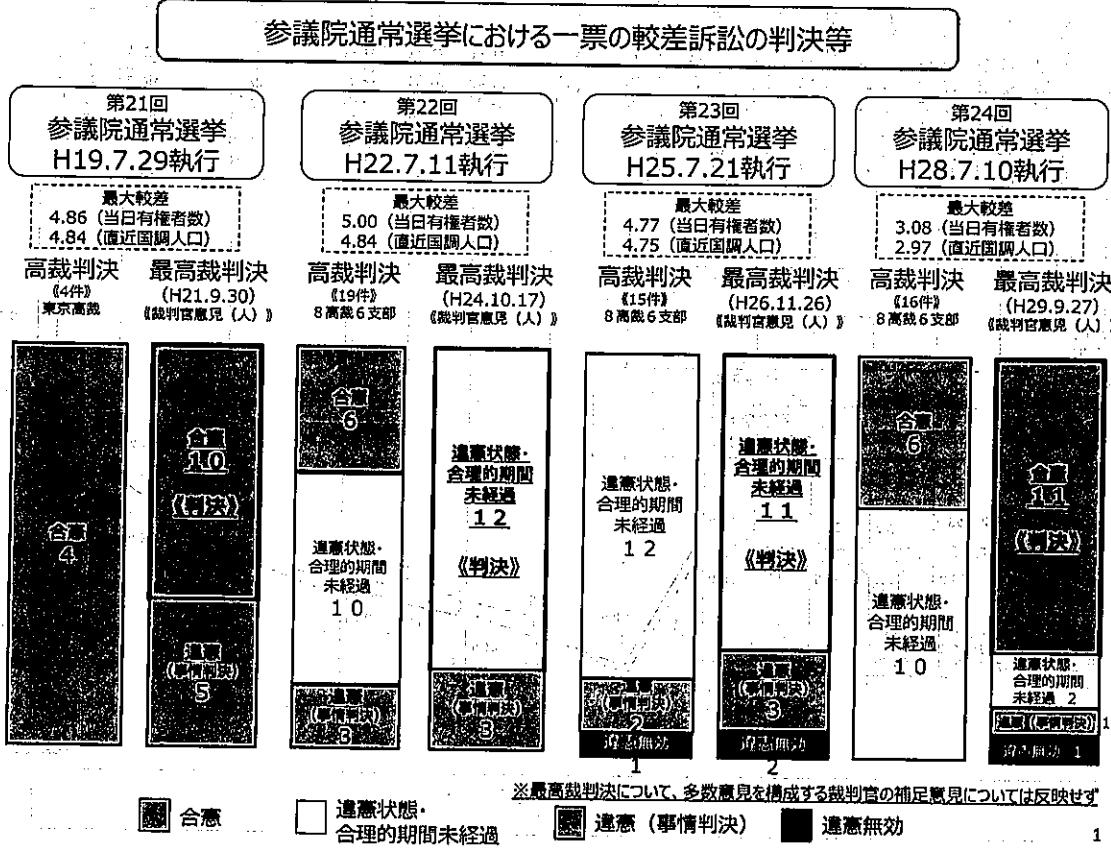
1対3. 0.77 【福井県 対 埼玉県】(当日有権者数(速報))
(1対2. 9.74 【福井県 対 埼玉県】(H2.2 国調人口))

○各高裁における判決 合意: 6件、違憲状態・合理的期間未経過: 10件

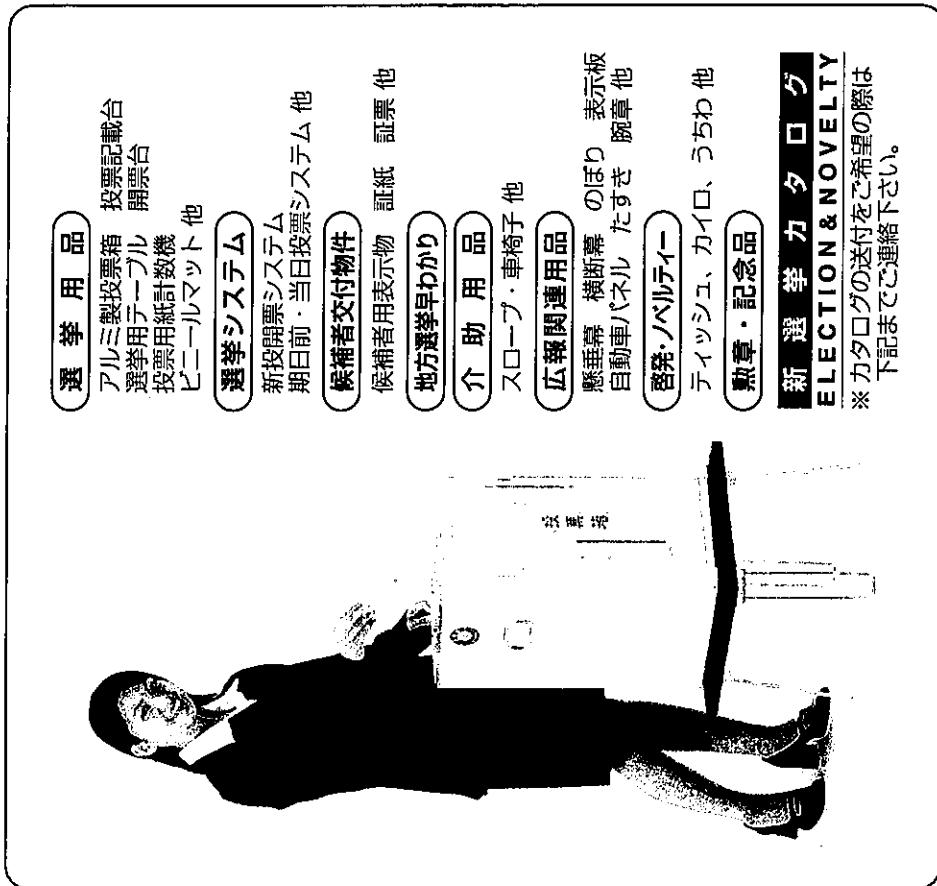
訴訟提起日	裁判所	選挙区	判決言渡し日	判決
1 H28.7.11	広島高裁 函山支部	岡山県	H28.10.14	違憲状態・合理的期間未経過
2 H28.7.11	名古屋高裁 金沢支部	富山県、石川県、福井県	H28.10.17	違憲状態・合理的期間未経過
3 H28.7.11	高松高裁	愛媛県及び高知県、香川県、徳島県	H28.10.18	合意
4 H28.7.11	東京高裁	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、東京都	H28.10.18	合意
5 H28.7.11	福岡高裁 宮崎支部	宮崎県、鹿児島県	H28.10.19	合意
6 H28.7.11	仙台高裁 秋田支部	秋田県	H28.10.19	違憲状態・合理的期間未経過
7 H28.7.11	広島高裁	広島県	H28.10.19	違憲状態・合理的期間未経過
8 H28.7.11	大阪高裁	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県	H28.10.20	違憲状態・合理的期間未経過
9 H28.7.11	福岡高裁 福岡支部	福岡県	H28.10.20	合意
10 H28.7.11	広島高裁 松江支部	鳥取県及び島根県	H28.10.26	違憲状態・合理的期間未経過
11 H28.7.11	広島高裁	広島県、山口県	H28.10.28	違憲状態・合理的期間未経過
12 H28.7.11	福岡高裁	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県	H28.10.31	違憲状態・合理的期間未経過
13 H28.7.11	札幌高裁	北海道	H28.11.2	合意
14 H28.7.15	東京高裁	東京都、神奈川県	H28.11.2	違憲状態・合理的期間未経過
15 H28.7.11	仙台高裁	青森県、岩手県、宮城県、山形県、福島県	H28.11.7	違憲状態・合理的期間未経過
16 H28.7.11	名古屋高裁	岐阜県、愛知県、三重県	H28.11.8	合意

※弁護士グループによる訴訟件数 16件 (係属した裁判所の数 16件。選挙区数は全 45 選挙区)
※この地、弁護士グループ以外の個人が原告の訴訟が 2 件ある (ともに合意)

《資料二》



一、傳承の概要



平成三十年二月二十五日発行(毎月一回二十五日発行)
昭和二十七年十月七日第三種郵便物承認証

選舉時報

第六十七卷 第二号

定価(本体二七〇円プラス税・送料別)

昭和二十七年十月七日第三種郵便物承認

聖經

第67卷 第2号

第48回衆議院議員総選挙を振り返って…………照井 光孝…(1)

平成28年7月10日執行の参議院選出議員選挙について最高裁判決に係る定数訴訟の最高裁判決について……加藤 隆佳…(25)

卷之三

平成30年中における地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了に関する調査(平成29年11月1日現在)……………(

衆議院議員総選挙 結果調(速報) その3
最高裁判所裁判官民審査部選舉総務省

目次.....(58)

☆お知らせ
講読についての詳しい情報は、[講読について](#)をご覧ください。(57)

2

www.senkyo-center.com

全国市区選舉管理委員會連合会編

本社：〒101-0051 東京都千代田区神田保町1-34 TEL(03)3294-5251
大阪：〒550-0004 大阪市西区柳本町2-5-15-901 TEL(06)6446-0151
am-senkyo@senkyo-center.com

ISSN 0488-2814

[特集] | 最高裁判決2017——弁護士が語る

参議院議員定数是正訴訟

最高裁判所大法廷2017・9・27判決

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

弁護士
伊藤 真

法学セミナー 2018/03/no.758

1 事件との出会い

1人1票が実現しなければ民主国家とはいえない。これが青色LED訴訟でも著名な升永英俊弁護士、そして企業法務の第一人者である久保利英明弁護士の考え方である。法曹教育や一般向けの講演を通じて憲法を伝える活動を続けてきたこともあり、私は久保利弁護士から「1人1票実現国民会議」への誘いを受けることとなる。私自身も從来から司法試験受験生向けの講義では、日本の民主主義にとって最大の障害は議員定数不均衡問題であることを指摘し続けてきた。2つ返事で賛同した。この会議は、国民の力による1人1票の実現を目的として2009年に発足した。日本を民主主義国家に変えるためには、投票価値が人口に厳格に比例すること（人口比例選挙）が前提になる。それを実現するために、最高裁判所裁判官の国民審査に際し、投票価値の不平等を容認する裁判官が誰かを有権者に伝えようと考えたのである。

会議が行う社会運動とは別に、弁護士有志で同年から人口比例選挙の実現を求めて選挙無効訴訟を起こしている。会議の社会運動と選挙無効裁判とを車の両輪としてすすめることが、市民による1人1票の実現には不可欠だからである。

議員定数不均衡訴訟の先駆となったのは、1962年に故越山康弁護士が起こした裁判だった。1975年からは山口邦明弁護士らが加わった。一連の裁判は、20件以上に及ぶ。私は、その業績に心から敬意を払い、この場を借りて感謝の意を表したい（「衆議院議員定数是正訴訟」に関する最高裁大法廷判決2015年11月25日平成27年（行ツ）第253号ほかにつき山口弁護士の論稿がある。本誌2016年3月号《No.734》35

頁～）。

2 裁判をすすめるうえでの工夫

越山弁護士らの奮戦にもかかわらず、1人1票は実現していかなかった。原因の一部は、政治の怠慢にあるが、根本的には最高裁判所にある。「特別利害関係人」であり当事者である政治家に期待しても無理がある。どうすれば、違憲審査権をもつ最高裁が本来の役割を果たし、1人1票を実現する判決を勝ち取れるか。私たちは、理論面と実務面で知恵を絞った。

[1] 理論面の工夫

第1に、1人1票原則を、平等論（人権論）ではなく、統治論・國家のガバナンス論から主張した。従来、投票価値の不平等は、法の下の平等を定めた憲法14条1項で議論してきた。そこにいう「平等」とは相対的平等、すなわち、個人の違いに応じて別異の扱いを許容し、それが合理的か否かを問題とする。そのため、ともすれば「合理的」であれば、較差を許す議論に流れてしまう。結局、合理的か否かの判断を裁判所の匙加減に委ねてしまうことになる。これでは論理的な憲法論とはいえない。

憲法は、前文、1条で国民を主権者と定めている。ところが実際には、あらゆる国家行為は主権者である国民ではなく国会議員の多数決によって決定される（56条2項）。なぜこんなことが許されるのかというと、同じ選挙制度から選出された1人の国会議員の背後に同数の主権者がいるからである。そうでなければ、国民の多数意思によって国政が運営されているとはいはず、民主主義の根幹である多数決が機能しない。実際にもこれまで国民の40%が

選挙区選出議員の過半数を選出してしまっている。つまり国民の少数から選出された議員が国会では多数となり国政を運営しているのである。どのような選挙制度であろうとも、国民の多数が国会議員の多数を選出できる制度にしなければ國民主権に基づく民主主義国家とはいえない。一人ひとりの選挙民が、厳密に同じ価値の選挙権をもつことを求める人口比例選挙こそが、民主主義の根幹である。そこには、違いに応じた別扱いを容れる余地はない。このように、平等論ではなく民主主義国家の統治機構のあり方から1人1票原則を基礎付けた。

第2に、不平等状態の表現を、従来のような「5倍の格差」ではなく、「1人0.2票」に変えた。前者では、1人1票の問題が浮き彫りにならないからである。「5倍」というと、ともすれば相手が得をしているだけで、自分には1人1票が保障されていると思いがちである。実は自分には1票すら保障されていない。そういう現実に気づき、この問題が有権者にとって「他人事」ではなく「自分事」であると知りて欲しかったのである。男性は1票、女性は0.2票と言われて納得できる人はいるであろうか。それと同じである。

第3に、この問題が、憲法の究極の価値である「個人の尊重」(13条前段)に関わることを言い続けた。個人の尊重という価値は、あらゆる国政運営において最大限尊重されなければならない。ところが、現実には、住んでいる場所によって0.2票しか保障されていない。言い換れば、国への発言力が0.2しかなく半人前以下の扱いである。これはまさに「住所による差別」であり、到底、個人として尊重されているとは言い得ないと考えた。

[2] 実務面の工夫

これまでの定数訴訟は東京高裁ほか数か所で起きてきた。しかし、日本には優秀な裁判官が全国の裁判所で活動している。そこで、一人でも多くの裁判官から、その考え方を聞いてみたかった。また、「ご当地判決」によって地域住民の関心を高めたいとも考えた。そこで私たちは、東京高裁だけでなく、全国各地の高等裁判所に提訴した。2010年の参議院議員通常選挙については、8高裁6支部に提

訴し、2014年衆院選以降の選挙無効訴訟では、全選挙区から原告を募り、裁判を起こした。原告が一部の選挙区だけだと、そこからの当選者だけを失職させるのは不適切であると裁判所が判断し、選挙自体は有効とする事情判決の根拠となるが、それを封じる意味がある。選挙無効判決が示されても、将来効の手法を用いれば、解散よりも社会的影響力は小さく、比例区選出議員による定足数も確保できるため、何の問題もない。無効判決による社会的混乱など幻想にすぎない。

3 | これまでの1人1票訴訟

[1] 裁判の戦績

選挙無効訴訟の判決には、大別して、「合憲判決」と「違憲判決」がある。このうち、違憲判決には、「違憲状態判決」、選挙自体は有効とする「事情判決」、「選挙無効判決」がある。我々の訴に対して最高裁大法廷は、これまで衆院選で3つ、参院選で2つの違憲状態判決を示した。違憲状態判決とは、憲法の要求する投票価値の平等の要請に反している点では憲法違反だが、その是正に必要な作業時間(合理的期間)が経過していないので、選挙自体は憲法違反でないとする政治への配慮をした「違憲判決」である。

[2] 参院選違憲判決の流れ

参院選の違憲状態判決について、その流れを確認しておこう。

2012(平成24)年の違憲状態判決において大法廷は、定数調整だけでは較差は解消できず、選挙区を都道府県単位とする現行方式を変える等して、制度の仕組み自体を見直す立法的措置を求めた。

それでも国会は、都道府県単位には手を付けず、4増4減、すなわち4つの都道府県で定数を増やし、他の4つで減らす定数調整だけを行い、2013年参院選が行われた。

それに対する2014(平成26)年判決は、選挙区間の最大較差4.77倍で施行されたこと、較差の是正が4増4減の定数調整にとどまり、制度の仕組み自体に手をつけていないことから、違憲状態判決を示した。そのなかで改めて、都道府県単位の現行方式を

《判決要旨》最高裁判所大法廷2017・9・27判決

- ① 投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一・絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮できる他の政策的目的ないし理由と調和的に実現されるべきであり、それは国会の裁量に委ねられる。政治的な一つのまとめである都道府県の意義や実体等をひとつの要素として考慮することは、投票価値の平等と調和が保たれる限り、国会の裁量を超えない。
- ② 2012年、2014年各判決の趣旨は、選挙区を都道府県単位に固定化したことで長期間、5倍程度の大きな較差を招いていた状況では、都道府県の意義や実体等をもって選挙制度の合理性を基礎付けることはできないとしたにすぎず、都道府県単位自体を不合理なものとする趣旨ではない。
- ③ 2015年公選法改正により、参院選創設以来初めて合区を行い、選挙制度の仕組みが見直され、最大較差は2.97倍（選挙当時は3.08倍）に縮小した。

以上から、本件選挙は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にはない。

○ 2人の反対意見がある。

（鬼丸）憲法は、参議院選でも1対1に近い平等を保障している。2合区以外の大部分に都道府県単位を残せば、1対1の実現は不可能。12年、14年判決は、それゆえに都道府県単位の見直しを求めており、15年改正はその趣旨に応えず、都道府県単位を堅持した本選挙は違憲である。ただ、2019年参院選に向けて抜本的見直しを宣言した改正附則7条に照らし、選挙自体は有効（事情判決）。

（山本）投票価値の平等は唯一かつ絶対的基準。2割超の較差がある選挙制度で行われた選挙は違憲であり、選挙も将来的に無効。

見直す立法的措置を求めた。

それを受けた国会は、①4県2合区10増10減案と、②20県10合区12増12減案を議論し、2015年7月、①案に従って公職選挙法が改正され、最大較差は2.97倍となった。

4 | 本判決

今回も選挙の翌日に、全14高裁・高裁支部で一斉提訴した。高裁判決の内訳は、合憲判決6件、違憲状態判決8件と、違憲状態判決が多かったにもかかわらず、最高裁大法廷2017年9月27日は合憲判決を示した。

判旨は、欄外に要約したように、まず、1983（昭和58）年大法廷判決以降の基本的判断枠組みを示し（①）、次いで、2012年、2014年各判決の趣旨を限定化し（②）、さらに、2015年公選法改正で合区を行ったことを大きく評価、最大較差も2.97倍（選挙当時は3.08倍）まで縮小したことをもって、「長期間、大きな較差を招いていた状況」から抜け出したとした（③）。

5 | 判決をどう見るか

3倍の最大較差を合憲としたことが決定的に重要な点である。

第1に、衆院選よりも参院選が人口比例を緩めてよいとする明確な理由を示していない。

2012年判決、2014年判決では、参院選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がたいと指摘されていた。そして衆院選については、最大較差がおおむね2倍を超えると違憲状態としていた（2011年、2013年、2015年判決）。ところが本判決は、国会の合理的裁量を強調し、投票価値の平等の要請が後退する理由について何もふれず、3倍の較差を合憲とした。理由が示されておらず説得力がない。

第2に、2012年判決、2014年判決の趣旨を不当に限定化している。

鬼丸かおる裁判官が指摘するように、2合区以外の大部分に都道府県単位を残せば、投票価値を1対1に近づけることが不可能なのは明らかである。両判決の趣旨は、選挙制度を抜本的に改め、投票価値をできるだけ平等にする立法措置を求めたことにあ

る。2つの合意だけでは抜本改革正にほど遠く、両判決の趣旨に正面から応えていない。

第3に、いまなお、投票価値の平等が、選挙制度の仕組みを決定する唯一・絶対の基準ではないという、1983年判決の基本枠組みを維持している。投票価値の平等は、民主主義の根幹と個人の尊厳に関わる要請であり、それを政策的理由で緩和することはできない。

反対意見として、鬼丸かおる裁判官、山本庸幸裁判官は、参院選においても人口比例選挙を求める立場であることが注目される。後述のように、最高裁判官の党派的人事が続く中で、少数意見として筋を通した裁判官が残っていることは、一縷の望みである。

なお、今回の訴訟においてこれまでにない特徴的な主張が国側からなされた。それは、山間部などの過疎地域に住む地域的少数者の意見を国政に反映させるためには、地方在住の国民を投票価値において優遇することは許されるという趣旨のものである。

これには驚いた。いかにも素人受けする主張である。しかし、これが理由にならないことは憲法を学んだ者なら誰でもわかる。なぜなら、国会に反映しなければならない少数者の意見とは、何も地域的少数者に限らないからである。性的少数者、貧困にあえぐ少数者、障がい者も健常者に比べて少数者と言えよう。こうした多様な少数者を無視して、なぜ地域的少数者の意見のみを尊重しようとするのか、その合理的理由がない。地域的少数者を優遇して2倍の投票価値を与えるのなら、性的少数者にも2倍、3倍の投票価値を与えるべきであろう。

しかし、そんなことはできない。憲法13条が保

障するように、誰もが個人として尊重され、その人格価値においては平等なのであるから、選挙の場で、誰をどれほど優遇するかの基準など国が設定できるわけがないからである。だからこそ、人口比例という基準しか見いだせないのである。これが民主主義の基礎であり、憲法13条の個人の尊重の要請である。

逆に、都市部においても、たとえば待機児童問題は人口過密地域だからこそ生じている。働くにも働けない都市部の地域的少数者よりも、山間部の地域的少数者を、優遇する根拠はない。

このように山間部などの過疎地域の少数者の意見を反映するために、選挙制度をゆがめて優遇することにはなんの合理性もない。少数意見は審議討論の過程において十分、尊重されるべきものであるが、特定の少数意見を尊重するために選挙制度という手続き自体を当該特定の少数者に有利になるようにゆがめるということは民主主義においてあってはならない。

そして、何よりも、人口比例選挙の問題を都市部と地方の問題とすり替えていた点において重大な事実誤認がある。今回の人口比例に反する選挙の結果、投票価値の不平等で不利益を受けているのは、単に都市部の人間だけではない。福井県の有権者の選挙権を1票としたときに、最も不利益を受けているのは埼玉県民の0.3258票であるが、新潟県民も0.3346票であり、宮城県民0.3378票、長野県民0.3709票、そして福島県民ですら0.4008票の価値しかない。確かに東京都は0.3532票ではあるが、東京都民よりも新潟県、宮城県の有権者の方が投票価値において不利益を被っているのである。

參院選、3.08倍差「合憲」

合会が初めて導入され、団による格差縮小を評価した。その上で、二つの井戸田の判断は法改正によって、最高裁大法廷裁判長（寺田逸郎長官）は27の訴えを退回する判決を言い、改めた選舉無効の訴えを受けた。自民党は、この結果を「憲法違反」と判断した。合会は、14回＝社説、33では、地元の不満が強い合

区を設置しなかつて設置したの創設以来初の合団を行つたとする動きがある。格差が広がる懸念があり、国会が対応が問われる。

最高議が2010年と13年の参院選で連続して「達成状態」と判断したことを受け、国会は15年の公職選挙法改正で、鳥取と島根県と高知の合団を含めた「10増10減」を実施。格差は13年の4・77倍から3・88倍に縮小した。

この日の裁決は「参議院の仕組みを決める上で、投票権を示した。(岡本)

倍前後で推移してきた格差が縮小した」と評価。15年改正の付則に「12年参院選での懸念や生態などを一つの指向した抜本的な見直し」が明記され、さながらの是正を受けた。向けての方向性と立法府の決意が示されたとして、「達成状態」に対する公職選挙の多數意見。鬼丸かおる・山本博司・岡村宣は「達成」として合意した結果だ。

一方で、判決は選舉制度は「達成状態」とする個別

朝日新聞 2017年9月28日 朝刊

また、東京都にも、小笠原村（人口約3000人）、檜原村（約2000人）という過疎地域が存在する。こうした過疎地域に住む少数者の意見は、東京都民だからという理由で反映しなくてよいということなのであろうか。

こうしたことからも都道府県単位の選挙制度が、少數意見の反映という点ひとつとっても、いかに矛

盾に満ちた合理性のないものであるかが理解できよう。この問題はけっして、都市部と地方との間の都道府県単位の争いという矮小化された問題ではない。

6 | 判決の背景

[1] 竹崎コートから寺田コート、そして大谷コートへ

1人1票の問題について、最高裁が積極姿勢に転じたのは、2008年の竹崎博允長官時代からである。もちろん、竹崎コートの裁判官すべてが1人1票に理解を示していたわけではないが、それが浸透し始めたことで、2009（平成21）年判決は、衆院選における「1人別枠方式」（各都道府県に定数1を割り当て、残りを人口に応じて配分する区割り）が違憲と指摘され、それが政治を動かした。すなわち、自民党は2016（平成28）年3月、1人別枠方式に代わり、人口に応じて議席を配分するアダムス方式の導入を、2020年の国勢調査での議論に基づいて決定する方針を固めたのである。これによれば、従来の仕組みのように、例えば国民の40%の支持で国政の多数派を占める事態を防ぐことが見込まれる。

2014年に就任した寺田逸郎長官時代は、竹崎コートの延長線上で1人1票原則を進めることが期待された。しかし、本判決は、大半の選挙区が都道府県単位であることを軽視し、合区制度導入をことさらに評価し、3倍の較差を合憲とした。竹崎コートからの退潮といえる。次期長官は、大谷直人裁判官が内定している。新長官には、各裁判官の素養を活かす「グリップ」を期待したい。

[2] 人事の党派性

内閣法制局長官、日銀総裁、NHK会長などについて、安倍晋三首相は、従来の慣行と異なる党派的人事を強行してきた。2014年12月に始まる第3次安倍内閣になると、最高裁判官の人事にもその触手を伸ばしていく。それが、一人一票裁判の帰趨にも影響を及ぼし始めている。

第2次安倍内閣までは、官邸が裁判官人事に介入した形跡はみられない。反対意見を示した鬼丸・山本両裁判官はその時期の就任である（2013年）。

しかし、第3次安倍内閣になると様相が変わってくる。木澤克之裁判官は、弁護士出身の山浦善樹裁判官の後任として、2016年7月に就任した。異例の抜擢人事であった。木澤氏は、2013年に学校法人加計学園監事を務めたことでも知られる。また、山口厚裁判官は、弁護士出身の大橋正春裁判官の後任として2017年2月に就任した。従来の人事に従えば、日弁連が推薦した裁判官候補者から指名すべきところ、この慣行をくつがえし、官邸独自の判断で指名を行った。山口氏は、当代一流の刑法学者ではあるが、弁護士としての実務経験はほとんどない。

7 | 1人1票実現に向けて

官邸による党派的人事はこれからも続くだろう。それをチェックするのが最高裁判所裁判官の国民審査制度である。この仕組みは、従来までは、用紙は何も記さずに投じる人が大半だった。しかし、私たち国民会議が中心となって、不適切な裁判官の情報を新聞等で提供するなどの運動をしたことにより、

それなりに×をつける人の数は増えた。最高裁判事に国民が監視していることを意識させることは重要な意味がある。

私たちは、2017年10月施行の衆院選に関する選挙無効訴訟を提訴した。国側は、先の衆院選は選挙時の最大較差が1.98倍であり、2倍未満に是正されたのであるから合憲であるという点に絞って主張を展開している。つまり0.5票は許されないが、0.51票ならば許されるというのである。最高裁は2倍未満であれば合憲であるという数的な基準など示していない。2倍未満であるから合憲というような安易な判決がでるほど、この国の司法のレベルが世界標準からかけ離れているとは思いたくない。

人口比例選挙を実現することは、まだ道半ばにある。1人1票が実現するまではこの訴訟は続く。晴れの日もあれば雨の日もあることを肝に銘じ、一歩でも前に進めるべく、これからも民主主義の実現に向けて行動を起こしていきたい。

(いとう・まこと)

九九 参議院選挙区選挙の一票の最大較差四・七七倍を違憲状態とした事例——平成二五年度参議院議員定数訴訟大法廷判決
平成二六年一一月二六日最高裁判所大法廷判決(平成二六年(行ツ)第一五五号・民集六八卷九号一二六二頁・判例時報一一四二号一二三頁)

【事案】 本件は、平成二五年七月二一日施行の参議院議員通常選挙(選挙区間の選挙区間)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Xらが公職選挙法(法)といふ)一四条、別表第三の参議院議員の議員定数配分規定は憲法一四条一項等に反し無効であるから、これにもとづいて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。原審(東京高等裁判所平成二五年一二月二十五日判決二二五号二二二頁)は本件配分規定を違憲としつつ、事情判決の法理を適用して選挙を有効として、当該選挙区における選挙が違法であることを主文において宣言した。これに対して、XらとYら(東京都選挙管理委員会等)の双方から上告されたのが本件である。

【判旨】 原判決を変更してXらの請求を棄却することともに、Xらの上告を棄却。

一 「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」。「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」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の絶対的基準」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つても、憲法に違反することはいえない。」

二 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」。「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ること、参議院議員の任期をより長期とすること等によつて、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。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、「国会の合理的な裁量に委ねられている」が、「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六〇年余にわたる制度及び社会状況の変化を考慮することが必要である」ところ、「急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでにも増して大きくなつてきている」ことに加えて、衆議院について、「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一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にも照らすと、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」。

三 「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機関としての責務を負って」おり、「参議院議員の選挙である」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。殊に、昭和五八年の判決は「上記の選挙制度の仕組みに関して、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、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に照らし、都道府県を各選挙区の単位とするこによりこれを構成する住民の意思を集約的に反映せ得る旨の指摘をしていたが、この点についても、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限度において相応の合理性を有していたことは否定し難いものの、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ふ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、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る。「以上に鑑みると、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、半数改選という憲法上の要請を踏まえて定められた偶数配分を前提に、上記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ふ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。」

四 参議院議員の選挙制度については、「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」という「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。」

本判決には六裁判官の補足意見と四裁判官の反対意見がある。

【評釈】 参議院議員の定数訴訟に関する従来の最高裁判決と比較した場合、本判決の特徴は以下の点にある
(本判決の内容は平成二四年の最高裁判決(最高判平成二四年一〇・一七民集六卷一〇)を基本的に継承したものであるが、ここでは、本判決について検討する)。 第一に、参議院の選挙制度の仕組みの決定にあたっては、投票価値の平等が一層重視される必要があるとしていることである。その理由として、本判決は、(1)民意を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であること、(2)投票価値の平等は憲法上の要請であること、(3)参議院は衆議院とともに国権の最高機関として民意を国政に適切に反映する機関としての責務を負っていること、(4)国政運営における参議院の役割がこれまでにも増して大きくなってきており、(5)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ことを挙げている。第一に、都道府県を選挙区

の単位とする地域代表の要素を「正当に考慮することのできる政策的目的なし理由」と認めるることは困難としていることである。判決は、その理由として、(1)都道府県をもつて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いこと、(2)むしろ、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みが投票価値の大きな較差を生じさせる要因となってきたこと、を指摘している。

こうした本判決の法理については、以下の点が問題となる。第一に、判決の趣旨からすると、投票価値の平等を徹底すればするほど「民意の適切な反映」が実現されるとしているようであるが、そういうえるのか、第二に、判決は都道府県を「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」はないとするが、そのようにいひきれるのか、という点である。そして、これら二点は、結局のところ、参議院の選挙制度の仕組みの決定にあたって、都道府県を選挙区の単位とする地域代表の要素をも考慮に入れることができると解じうるか、という点に帰着するようと思われる。そこで、以下、この点を中心に検討するが、結論を先にいえば、こうした憲法上の要請は存在するとしてのみならず、同要請は衆議院についても妥当する、ということである。以下、その根拠について、事实上の根拠と憲法上の根拠に分けて説明する。なお、「地域代表」という場合、厳格な意味では、(1)近代以前の観念、すなわち、選挙区を選挙権の主体と考え、議員数はそうした選挙区にその勢力に応じて配分されること、(2)議員は選挙区ごとに選出されること、(3)選出された議員は当該選挙区の代表として選挙区の指図に法的に拘束されること(強制委任)、を内容とする観念を意味する(参照、森口繁治『選舉制度』(日本)。しかし、このような地域代表の観念は、憲法四三条一項の国民代表の観念に反すると解されるから、学説及び判例では、同観念はゆるやかな意味で、すなわち、選挙区の住民の意志を集約して議会に反映しつつも、議員はそうした住民の意志には法的には拘束されないこと(自由委任)を内容とする観念として使用されている。以下でも、こうした意味で使用する。

(二) 事实上の根拠 (ア) 選挙区への議員定数配分にあたって投票価値の平等とそれにもとづく人口比例主義を

唯一の基準とすべきだとする今日のわが国で有力に主張されている立場(以下、「個人主義」という)や、今日多くの国でみられる地域を基準とする選挙区制は、ゆるやかな意味の地域代表の考え方と事実上密接に結びついていることである。以下、選挙区、選挙区制、人口比例主義について検討する。

(a) 選挙区 (i) 宮沢は、「国家の組成員として個人のみを眼中におきその個人の民主主義的参政の実現を期する政治原理」を意味する「人格主義」を現代選挙法の原理とする。そして、この「人格主義」の特徴として、(1)自然法的個人主義に由来すること、(2)選挙権は、国家の成員としての立場に着目して個人に付与されること、(3)各人の「選挙権の価値の平等」を意味する平等選挙制と各選挙人の「投票価値が平等な效果を有つこと」は、人格主義の論理的帰結であること、(4)選挙制度としては、全国を一選挙区とする比例代表制が理想的であること、(5)選挙区法定主義(選挙区の画定を法律で定めるとする主義)と行政区画主義(選挙区を行政区画と一致させる主義)は、立法府と行政府の恣意(ゲリマンダリング)の防止を目的とするものであること、を指摘している(宮沢義一著『議院選挙法』(出版社不明、一九三〇年)以下(二元社「一九三〇年」があるが)による)。

(ii) ところで、宮沢のいう人格主義の立場からすれば、選挙区は便法として「選挙が行われる区域」にすぎない(参照八五頁・前掲)。しかし、宮沢は、人格主義のもとでも、全国の選挙人を複数の選挙人団に区分するにあたっては住所等の「選挙人の関係する土地」を基礎として区分するのが「最も適当」とし、その理由として「人と土地との関係はある意味において全人格的である」ことを挙げている(同上・前掲)。もつとも、いかなる意味で「全人格的」であるかは述べられていないので、推測すると、人が居住している「土地」とは、産業、気候、地形、歴史等を基礎として形成された、そこに居住する人々との繋がりを含む地域社会を意味することができ、だからこそ、こうした「土地」とそこに居住する「人」との関係は「全人格的」となるのではないかと思われる。そうであるとすると、人格主義のもとでも、選挙区はたんなる便法としての区域ではなく、相互に緊密に結合した地域住民の集合体ということに

なり、したがって、選挙権も、国民としての地位のみならず、実質上地域住民としての地位にも着目して個人に与えられることになる。それ故、宮沢によれば、選挙区は地域社会の利益を議会に反映させる役割を実質上期待された仕組みということになる。宮沢はいう。人格主義の立場からすれば「全国を一選挙区とするのが理想」であるが、それは、「実行に適しない」のみならず、「現代選挙法は政治上ある程度において議員が地方的利害を代表することを是認してゐるから、何れの国家においても全国を多数の選挙区に分つのが通常である」(宮沢・前掲)。こうした意味で、選挙区は、人格主義のもとでも、地域代表の考え方と事実上密接に結びついていることになる。

(b) 選挙区制 森口によれば、個人代表主義のもとでは、選挙区は単に選挙が行われる区域にすぎないから、議員の選出にあたっては、各人の投票は選挙区を超えて、最終的には全国的に集計されるべきことになる。しかし、選挙区制のもとでは、投票は選挙区ごとに集計され、選挙区単位で議員の選出が行われる(森口・前掲)。つまり、議員を選出する権利は、選挙区制のもとでは、選挙区を構成する個人ではなく、選挙区を構成する地域社会に実質上付与されていることになる。その結果、個人代表主義のもとでも、議員は、選挙区制のもとでは、選出基盤たる地域社会の利益を事実上代表することになる。

(c) 人口比例主義 選挙区制のもとでは、議員定数は選挙区の勢力に応じて配分されるが、人口比例主義とは、選挙区の勢力を測定する基準を、選挙区の面積の大小等ではなく、非有権者を含む住民の数に求める考え方を意味する。こうした意味で、人口比例主義は、地域代表の概念と密接に結びついている。森口はいう。人口比例主義は、「議員をして其地方的利益を代表せしめる意味をかなり重要な意味に於て加味して居る」もので、「地域代表主義の延長」である(森口・前掲)。

(d) 第二の事実上の根柢は、議会によって形成されるべき「一般意思」は、無から形成されるのではなく、「議員たちの出身母体の特殊利益」を構成要素として形成される、ということである(長谷部博男(奥平誠弘・樋口陽一編)「危機」)。

(v) 第二の根柢は、人口比率のみによつて議員定数の配分を行つことは、地域間の住環境等の格差を拡大する可能性をもつことである。すなわち、今日のわが国社会の特徴のひとつは、原発開発施設や軍事基地等を主として地方に配置し、地方住民にリスクを負担させる一方、その恩恵を享受している大都市に人口が集中していることである。したがつて、こうした社会に人口比例主義を適用した場合には、大都市に多くの議員が配分されることになり、しかも議員は自己の選挙区の利益を事業上代表する傾向にあるとすると、住環境等に関する大都市と地方の間の格差は一層拡大し、事实上著しく不平等かつ不公正な社会が形成されることにならう(参照「議員定数配分の条理と法理」(言部信吾と高橋純一著『憲法解釈』二〇一年三月))。ちなみに、大都市集中型社会のもとでは、非有権者が大都市に多くなる可能性が高いことから、人口比例主義は投票価値の平等を侵害している可能性があることに留意すべきである。

(vi) 憲法上の根柢 両院の選挙制度の形成にあたつては、原則として都道府県を基礎とした地域代表の要素をも尊重して行われることを憲法は要請していると解する憲法上の根柢としては、以下の点を指摘することができる。

(ア) 第一に、憲法解釈上の根柢としては、憲法四二三条一項にいう「国民代表」の観念をあげることができる。学説では、同項にいう「国民代表」の観念は「民意の反映」と「民意からの独立」(自由委任)という二つの要素からなると解されているが、言部は、「民意の反映」は地域的利益の反映を含むと主張する。すなわち、言部によれば、憲法四二三条一項にいう「代表」の観念は、「国会が国民代表であるためには、選挙において表明される民意を国会はできるかぎり忠実に反映し、国内の地域的・社会的および経済的利益の公正な、かつ均衡のとれた代表が確保されなければならない」という社会学的代表を意味する(言部信吾「憲法と議会」(東京大学))。このように、「国民代表」を社会学的代表の意味に解する場合には、憲法四二三条一項は両院への地域的利益の反映を要請していることになる。周知のように、言部は「投票価値の平等」を憲法原則と位置づけ、許容しうる最大較差を一対一とする立場を主張する。しかし同時に、投票価値の平等を限りなく一対一に近づけるべきであるとする説を次のように批判する。「わが

國の選挙制度が、伝統的に、地域を基準として選挙区を画定する方式を探り、その場合、都道府県、市町村および特別区などの地方公共団体や郡の区域が基準とされてきたこと、この区域は尊重に値し、それを基準とする選挙区の画定には選挙制度は「公正かつ効果的な代表」を実現することが求められ、非人口的因素をすべて考慮の外におく機械的な定数配分は望ましい形態とは言いがたい」(言部信吾「憲法四二三条一項の議論」(昭和三〇〇〇年七月四日))。こうした立場からすれば、「投票価値の平等」の徹底だけでは「民意の適切な反映」が実現されるわけではないことになる。言部説をもつて妥当とすべきであらう。

(イ) 第二に、憲法が保障する地方自治を強化することにより、個人の自由の保障に資することである。周知のように、地方自治の制度は、民主主義の基礎をなすとともに、中央集権主義を抑制し、個人の自由の保障に資する側面をもつ。ナチスが、政権掌握後、授権法にもとづいて直ちにラントの自治権を否定する「均制化」(Gleichschaltung)を遂行したのは、地方自治のもつ自由保障機能を象徴的に示している。ところで、この自由保障機能は、中央権力の強大化が不可避的に進行する現代のリスク社会のもとで益々重要となるが、地方自治は「事業上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもつてゐるといふ社会的基盤」(最高裁判所判決二〇一二年二月二七日)をもつた地域社会の存在を前提とする。日本国憲法のもとでは、都道府県がそうした地域社会としての要件を充足していると解されており(言部信吾「憲法と地方公務員法」(昭和三〇一年三月二八頁))、両院の選挙制度が都道府県を単位とする場合には、こうした社会的基盤の強化に資することにならう。もつとも、各区域は社会的基盤を弱める危險性をもつつかは具体的な事例に即した慎重な検討を要する。東海三県を統合する構想にあたるに於て、「自然条件および社会経済的条件」上「緊密な一体的性格」を有する愛知・静岡・三重。

(ウ) 第三に、議会の統合力を強化し、憲法が定める議会制の維持に資することである。というのも、議会制が機能するためには、議会が国民全体を統合する力をもつことが必要不可欠である。そして、こうした統合力にとって、国民が議員を介して議会と一体感をもつことが大切であるが、一体感の形成にとつては、自らが所属する地域社会から

議員が選出されているということが重要だからである。

(二) 第四に、国民に自己が属する地域社会の問題について意思表明する機会を保障するという、今日の国政選挙権に期待されている役割に適合していることである。周知のように、わが国の国政選挙は、建前としては、主権者たる国民が国政レベルでの政策や政権担当政党を選択する機会である。しかし、実際には自己が属する地域社会の問題について意思表明をする機会でもある。特に、今日では、国政選挙は、地域の重要な問題（原発関連施設の設置や基地問題）について、地域住民が意思表明をする重要な機会となっている。このことは、国政選挙権が、国政について意思表明する権利と地域の問題について意思表明する権利という二重の性質を実質上もつてゐることを示している。いずれにしても、国政選挙が実際に果してゐる機能は、両院の選挙制度の形成にあたって地域代表の要素が尊重されることを憲法が要請していると解する重要な根拠となろう。

三 以上に関連して、いくつかの点について、私見を簡単に述べておきたい。

(一) 投票価値の平等 憲法が投票価値の平等を要求していることについては異論はみられない。もつとも、投票価値の平等の意味については、検討を要する。通説及び判例は、憲法が保障する選挙権の平等には投票価値の平等も含まれるとし、投票価値の平等を「各投票が選挙の結果に対しても影響力の平等」（和田一・四・二四民集三〇巻三号二二三頁）あるいは「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」（同上）と定義する。しかし、そこで主張されてゐる投票価値の平等は、比例代表制を要求するものとして理解されていよいのはおどり、投票率の相違から生じる選挙区間の当選者の得票数の不均衡を問題とするものでもなく、もつばら選挙区への議員定数配分の基準としての人口比例主義を要求するものとして使用されてゐるにすぎない。こうした点からすれば、いわゆる投票価値の平等とは、内容からすれば選挙権の価値の平等を意味しているように思われる。

(二) 選挙制度 前述した代表観念を前提とすれば、憲法四二条一項にいう「全国民を代表する」議員とは、選挙

で表明された民意（有権者が国政問題について表明した意思と地域の問題について表明した意思）を尊重しつつ、最終的にはそうした民意から独立して何が国民全体の利益かを自ら判断することができる議員を意味する（法は實際どもには「理性と良識の所」であることに）。だとすると、選挙制度は、両院ともに、こうした議員を選出するのに相応しい制度である必要がある。こうした観点だけから判断すれば、両院の選挙制度としては、有権者が所属政党のみならず、人物をも基準にして選択できるような制度が望ましく、原則として都道府県を単位とする中選挙区制が妥当であるようと思われる。

(三) 両院制 日本国憲法が採用した両院制の狙いは、民意による民意の抑制により、国会の意思決定が慎重に行われる事を確保することにある。つまり、衆議院に直近の民意を代表させ、参議院には長期的な民意を代表させ、後者によつて前者を抑制させようとすることを狙いとしているところがわかる（代表における「制約」と「監視」については、下巻六章）。これは、憲法が、国民主権主義にもつていて、民意を抑制することができるものは民意のみであるとする立場にたち、基本的には民意を信頼しつゝも、ナチスの体験から、一時的な民意に対して警戒する立場をとつてゐることを示している。そうだとすると、両院の選挙制度は基本的に同じものである必要がある。というのも、参議院に表明された民意が衆議院に表明された民意を抑制することができるためには、同じ正当性をもつ必要があるからである。したがつて、しばしば主張されているように、参議院を「地域代表の府」とすることは、必然的に参議院の地位の低下と権限の縮小を隨伴し、憲法が定める両院制の狙いに反することにならう。

(四) 許容偏差 地域代表の要素が憲法上の根拠をもつとすれば、現行選挙制度のもとでの人口偏差は、衆議院については一対二まで、参議院については、半数改選制と議員定数が少ないことに鑑み、一対四程度まで許容されると解される。

（岩間昭道 名誉教授）

統治構造において司法権が果たすべき役割 第2部 参政権保障の諸制度と司法権

——判例分析を通じて見出される裁判所への期待

新井誠

1 在外国民の選挙権行使制限をめぐる
平成17年判決の駆けじとのインパクト
選挙権の（行使）制限をめぐっては近年、様々な訴訟が展開されていることは周知の事実である。これについて、おそらく決定的な影響力を持っていたのが、2000年9月に示された在外国民の選挙権行使の事実である。これについて、おそらく

第一 はじめに

本稿は、平成期に見られた参政権保障の諸制度に関する裁判所の諸判断の検討を通して、統治機構において司法権が果たすべき役割につき、いくつかの視線を通じて再考しようとするものである。参政権は、現状の憲法構造の下において国民がいかなる統治システムを求めるのかという問題に直結する重要な権利であり、その十分な効果を發揮させるための制度設計も重大である。他方で、それらの諸権利の憲法上の根拠規定が必ずしも明確ではないものがあることに加え、憲法自体に明記される選挙規律が少なく、具体的制度形成は国会制定法である法律の規律事項（憲法44条、47条）に多くが頼られるのも、日本国憲法の大きな特徴的である。こうしたこともあり裁判所は、選挙をめぐる諸制度設計については

枠組みを形成する場合も多い。それは憲法上の規律でもあり、やむを得ないことだと考えられるが、そこでは選挙制度と密接に関連した選挙権制限あるいはその行使制限などが問題となることがしばしばある。そうだとすれば、国会の裁量もおのずと憲法上の諸権利を理由として縮減されることも同時に考えることが求められる。また、裁判所の判断如何によつては、民主主義の方向性を左右する可能性もあり、参政権保障の諸制度をめぐる諸問題に関する司法権の役割は重大である。

以上を踏まえて本稿では、参政権保障の諸制度に関する司法判断をめぐる課題について検討しながら、裁判所に対する若干の要望を述べてみたい。そこで第2において、選挙権（行使）制限をめぐる諸問題について取り上げる。ここでは、在外国民の選挙権行使制限をめぐって違憲判断が出された最大判平17・9・17⁽³⁾（以下、平成17年判決という。）が示した判断枠組みをめぐる評価とその後のいくつかの訴訟での用

いて、いわゆる「一票の較差」をめぐる違憲訴訟に関する最高裁判決の動向について取り上げる。特にこゝでは、参議院議員選挙をめぐる近年の諸判決を比較検証し、都道府県を基盤とする選挙制度をめぐる評価の最高裁判決間に見られるテクストの変動を見る。そして、以上を通じて最高裁と国際会議あるいは最高裁と人口少数民族の市民との間での対話が果して成功しているのかどうかを考えてみたい。また、あわせて「一票の較差」訴訟において最高裁判事が語る言説に注目し、そこに見られる視覚か

らの「公正、効果的な代表」論のあり方にについて示しつつ、この問題の解決手法とその解説主体である裁判官自体が抱える日本における民主主義や司法制度自体に関する現代的課題に言及する。最後に第4において、参政権に関する直近の諸判決に触れ、これらの諸問題に関する裁判所のあるべき関わり方についてコメントし、まとめてからこととした。

「自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をする」とは別として、国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されず、国民の選挙権又はその行使を制限するためには、そのような制限をすることがやむを得ないと認められる事由がなければならぬといふべきである。そして、そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることができないし著しく困

難であると認められる場合でない限り、上記のやむを得ない事由があるとはいえない。このような事由なしに国民の選挙権の行使を制限することは、憲法15条1項及び3項、43条1項並びに44条ただし書きによる違反するといわざるを得ない。また、このことは、国が国民の選挙権の行使を可能にするための所要の措置を執らないという不作為によって国民が選挙権行使することができない場合についても、同様である。

この判断枠組みが注目されるのは、次にいくつかの点にある。第1に、本件を解決するにあたって、国民の選挙権又はその行使の制限につき、「自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすること」を除いて規範形成を図る点である。第2に、以上を踏まえだうえで、国民の選挙権やその行使制限を原則禁止とし、例外的な制限可能範囲としての「制限をすることがやむを得ないと認められる事由」の存在を要請する点である。第3に、この「やむを得ない事由」については、「そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることが事実上不可能ないし著しく困難である」と認められる場合にしか認めないと認められる場合である。さらに、本件では、選挙権制限と選挙の公正を確保するためには、選挙権の行使を妨げる立法不作為の状況についても選挙権(行使)制限になることを示している。

以上の判断枠組みは、選挙権(行使)制

限を相当程度のやむを得ない事由がない限り認めないと示しており、学説等でこれまで議論されてきた審査基準論に照らせば、厳格審査の手法だと考えられる。そこで、この判断枠組みをめぐっては、(別の)判決の評価において、その「厳格な基準の破壊力は凄まじく」といった評価がされることになり、本判断枠組みの射程をめぐる議論が展開される」ととなる。

2 平成17年判決の射程を参照・踏襲する諸判決の出現

(1) 精神的原因を理由とする投票困難者の在宅投票制度の不在をめぐる問題

以上の平成17年判決の判断枠組みは、以降のいくつかの選挙権をめぐる重要な事件の諸判決において参考されることになった。平成17年判決の直後のもののひとつが、精神的原因を理由とする投票困難者に関する事由の存在を要請する点である。第3に、この「やむを得ない事由」については、「そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることができない」と認められると認められるための所要の措置を執るべき責務があるといふべきである。(傍線は筆者)。

この事案の特徴は、登場する精神的原因を理由とする投票困難者については、住民登録や選挙人名簿登録がなされていながら投票所に行けない可能性が高いという意味では、形式的意味での選挙権行使は可能でありながら、実質的には難しいことが問題となる点である。これについて最判平18・7・13(以下、平成18年判決という)。

は、上記平成17年判決を参考しつつ、「国民の選挙権の行使を可能にするための所要の措置を執るべき責務がある」とことは、国民が精神的原因によって投票所において選挙権行使することができない場合についても当てはまる。このことは、国民が精神的原因によって投票所において選挙権行使することができない場合についても、「まる」としたことに注目したい。もつとも、同判決の多数意見は、平成17年判決の判断枠組みにつき、次のように読み替えて引用する。

「憲法における選挙権保障の趣旨にかんがみれば、国民の選挙権の行使を制限することは原則として許されず、国には、国民が選挙権行使することができない場合、そのような制限をすることが事実上不可能ない」と評価する。泉判事の場合、平成17年は選挙の公正の確保に留意しつつ選挙権の行使を認めることができない」と認められるときでしょく困難であると認められるときでない限り、国民の選挙権の行使を可能にするための所要の措置を執るべき責務があるといふべきである」(傍線は筆者)。

ここでは、選挙権の行使を不可能にすること 자체の憲法判断を避け、直ちに国家賠償法上の違法認定をするために必要な(国会の)「責務」論への論理転換が図られている。この後、平成17年判決に見られた「そのような制限をする」となしには選挙の公正の確保に留意しつつ選挙権の行使を認めることが事実上不可能ないし著しく困

難である」という選挙権(行使)制限に関する「やむを得ない」事由の有無の審査はせず、直に、精神的原因による投票困難者に関する投票所に行くことの困難性と障害認定との関係性や国会内での過去の議論状況といった国家賠償法認定の議論へと進んでいる。

判事(当時)は、国賠認定をしない多数意見に同調するものの、憲法上の権利に関する説示では、「投票所において投票を行う

ことに対する郵便等による不在者投票を行うこと認めず、在宅のまま投票をすることができるその他方法も講じていない公職選舉法は、憲法の平等な選挙権の保障の要求に反する状態にあるといわざるを得ない」と評価する。泉判事の場合、平成17年判決の判断枠組みが、選挙権(行使)制限の合憲性(違憲性)審査の判断基準として明確に示されている。具体的に言うならば「歩行・外出が極めて困難な障害者又は要介護者に対する投票所や不在者投票管理者の管理する投票記載場所における投票しか認めないとすると、事実上その選挙権の行使を制限するに等しい」とことから「選挙制度の設計に当たり、選挙の公正の確保及び適正な管理執行に配意すべきことは当然であるが、選挙権の行使を保障しつつ選挙の公正の確保等を図るべきものであって、国民の選挙権の行使を制限することは原則として許されず、国民の選挙権の行使を制

限するためには、そのような制限をすることがない場合には選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることができないし著しく困難であると認められる事由がなければならぬ」といった具合である。ここでは、本件のような事例自体、選挙権行使の制限であることが明確に述べられている。以上を踏まえた泉判事の判断では、本件のような場合の制限については、「そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることができない限り不当な権利侵害が実質上不可能ないし著しく困難であると認められる事由」がない限り不当な権利侵害となるという結論に至る。

いすれにせよ、以上のように本件多数意見では、平成17年判決を「憲法上の権利」制約の正当化のための判断枠組みとしてではなく、国賠認定をするための判断枠組みとして参照するのであるが、そこでも注目すべきはなお、平成17年判決の判断枠組み自体を参照した点である。この点、この時期における最高裁は、自ら示した判決の一般的な通用性を意識しながら、選挙権保障の「形式的」程度では異なるかもしない事例についても、その適用可能性を考えて判断をしたのではないかと推察される。

(2) 成年被後見人の選挙権制限をめぐる問題

平成17年判決の判断枠組みを踏襲した下級審判決としては、成年被後見人につき一律に選挙権を制限する公職選挙法11条1項1号の違憲性を判断した東京地判平25・

3・14¹⁸が挙げられる。同判決では、以上の精神的原因による投票困難者に関する(平成18年判決のような国賠認定のために平成17年判決の判断枠組みを参照するのではなく、より直接的に踏襲していることが、判決において見てとれる。

この平成25年東京地裁判決では、平成17年判決の上記判断枠組みにおける「やむを得ない」という文言に「(カッコ)」を括ること以外、判断枠組みに関する文言については一字一句同じである。そして、同地裁判決で注目されるのは、平成17年判決の判断枠組みにおける検討対象となる射程が「選挙権」又は「その行使」とされていたことに関連して、「もとより『選挙権』の制限についても、そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙を行なうことが実質上不可能ないし著しく困難であると認められる場合でない限り、上記の『やむを得ない事由』があるとはいえない」と解すべき」ことが平成17年判決の文脈に照らして明らかだといし、「公職選挙法11条1項1号が成年被後見人に對して選挙権を与えないとしていることに上記のような『やむを得ない事由』があるか否かについて検討する」とした点である。つまり、選挙権行使の制限の判断枠組みについては、選挙権制限の場合にも当然に用いられることが積極的に示している。そして、結果と

を付与しているところ、そのような選挙権行使するに足る能力を欠く者が選挙に参加した場合に、選挙の公正を確保することが実質上不可能ないし著しく困難であるといふ事態が生じてることを窺わせる証拠はない(二)ことから、制限をするやむを得ない事由がないとするのである。本件事例はそもそもそいいかなる判断枠組みを探らうことなく、違憲判断がやむを得ない事例ではないかと筆者は考える。もつとも、判断枠組みのみ見れば、下級審は、平成17年判決の一般的な通用性を首肯し、特に本件のような事例においてこの判断枠組みを採用することに対する拒否的反応もおそらく見られないであろうことから、その採用を積極的に行なったのではないかと考えられる。

(3) 禁錮以上の受刑者の選挙権制限をめぐる問題——大阪高裁平成25年判決
さらに、平成17年判決の判断枠組みが、事例の判断を左右する大きな役目を果たしたと考へられるのが、禁錮以上の受刑者の選挙権を制限する公職選挙法11条2項1号の合憲性が問われた事件をめぐる大阪高判平25・9・27である。この判決の原審である大阪地判平25・2・6は、本件原告が、平成17年判決における判断枠組みの採用を前提とする判断を求めていたのに対し、平成17年判決の判断枠組みを採用しないとする以下のような説示を行なっていた。

「平成17年最判は、日本国内に住所を有して我が国の公職選挙法は、選挙権を行

ることができないとされたことの憲法適合性が問題となつた事案であり、選挙権の欠格事由の定めの憲法適合性が問題となる本件とは事案を異にするというべきである。また、平成17年最判は、「自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別としていることからすると、欠格条項として禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権を制限することについて、厳格な基準によって判断しなければならない趣旨であるとは解されないのであり、原告の主張は採用することができない」(傍線は筆者)。

この説示では、ひとつに「事例を異にする」とした観点、もうひとつに平成17年判決の枠組みを前提として、同枠組みで示された「自由選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別」のなかに受刑者の選挙権制限の問題が含まれるとした点が注目される。そして、「選挙権の欠格条項を定めるに当たっては、憲法の定めに照らして自由と限度があるものの、一定の範囲で国会の裁量があるものの、一定の範囲で国会の裁量が認められるというべきである。したがつて、国会の定めるところが合理性を欠き、その裁量権の範囲を逸脱又は濫用するものと認められる場合に、当該立法が選挙権を侵害するものとして違憲となる」との判断枠組みを用いて合憲性を導く(こうした判断枠組みの採用へと至る理由等につき、不備があるのでないかといふ問題提起については後述したい)。

これに対して大阪高裁判決は、以下のよう�述べ、以上の大阪地裁判決の判断枠組みを積極的に否定している。「自ら選挙の公正を害する行為をした者すなわち、選挙違反の罪を犯した者に限つて一定の範囲で選挙権の制限を認めるとほかは、(1)選挙権それ自体を制限する場合及び(2)選挙権の行使を制限する場合の双方について、いずれも『やむを得ない事由』の存在を要求する趣旨と解すべきである」。被控訴人は、平成17年最判は本件と事案を異にすると主張するが、平成17年最判が受刑者全てについて選挙権制限に関する例外としていること、選挙権の制限と選挙権行使の制限を同列に論じていることからすれば、本件においても、平成17年最判の基準に基づき選挙権制限の合憲性を判断すべきである。

大阪高裁判決は、この判断枠組みを基に、「受刑者の選挙権を制限することについて、やむを得ない事由が存するといえるかについて判断する」とし、「ア 受刑者は著しく遵法精神に欠け、公正な選挙権の行使を期待できないとの点について」「イ 受刑者を拘禁する必要性及びその性質に照らし選挙権の制限はやむを得ないとする点について」、「ウ 情報取得の困難性について」各項目を検討し、どの観点からも受刑者の選挙権制限に関する「やむを得ない事由」はないとして違憲判断をしている(もともと本判決では、国賠認定には至っていないことに注意が必要である)。

この事例について原審の東京地判平24・1・20は、平成17年判決の判断枠組みを採用しながら、制限の目的や手段について審査し、「公選法21条1項の規定は、国民の選挙権の行使を制限するものであるが、選挙の公正を確保するためにやむを得ない事由があるといえるから、合憲である」との結論を示した。これについて原告側が控訴し、東京高裁判決に至る。このうち注目すべきは、控訴された側である国が、地裁判決で平成17年判決の判断枠組みが用いられていることに異論を呈した点である。

高裁判決の記述によれば、国側は「平成

」のように以上の諸事例では、平成17年判決で示された選挙権(行使)制限をめぐることが確認される。そして、この判断枠組みを用いることで、選挙権(行使)制限に関する「やむを得ない」事由がないことを示し、あわせて違憲判断へと向かう状況にあると見ることができる。

3 平成17年判決の射程を参考・踏襲しない諸判決の出現

(1) (帰化にまつわる) 住民基本台帳における3か月記録要件をめぐる問題

他方で、いくつかの事例では、平成17年判決の判断枠組みを用いない事例が登場している。そのひとつが、(帰化にまつわる) 公職選挙法21条1項における住民基本台帳上での3か月の記録要件をめぐる東京高判平25・2・19である。

この事例について原審の東京地判平24・1・20は、平成17年判決の判断枠組みを採用しながら、制限の目的や手段について審査し、「公選法21条1項の規定は、国民の選挙権の行使を制限するものであるが、選挙の公正を確保するためにやむを得ない事由があるといえるから、合憲である」との結論を示した。これについて原告側が控訴し、東京高裁判決に至る。このうち注目すべきは、控訴された側である国が、地裁判決で平成17年判決の判断枠組みが用いられた結果に異なるというべきである。

控訴人は、後者のように、日本国民でありながら一時的に選挙権を行使することができない場合も、特定の選挙において選挙権を行使することができないことに変わりがないとして、平成17年判決にいう「国民の選挙権又はその行使を制限する」とことに当たると主張していることになるが、日本国民でありながら、全ての選挙の全部又は一部につき選挙権の行使が排除される場合と、限定された期間において選挙権の行使が排除される場合とを、その相違を一切抽象して当然に同列に論じなければならないとは断じ得ないというべきである。(傍線部は筆者)

(2) 禁錮以上の受刑者の選挙権制限をめぐる問題——広島高裁平成29年判決

さらに、先述した禁錮以上の受刑者の選

いては、同法が在外選挙人名簿制度を設けていなかつた(立法不作為)ために、在外国民が選挙権を行使する方法がなかつたこと

とが制限に匹敵し、[2]改正後の公選法に

ついては、在外選挙制度が創設されたもの、法附則8項がその対象となる國政選舉を、当分の間、衆議院比例代表選出議員の選舉及び參議院比例代表選出議員の選舉に限定し、その他の國政選舉について、在外

国民は投票させないという明確な立法政策が採用されたことが制限に匹敵するとされた。これに対し本件は、選挙人名簿制度が既に存在していることを前提とした上で、選挙人名簿に登録されるための具体的な要件の定め方の当否が問題とされている。3か月記録要件は、「選挙権の存在を前提として、それを適正な投票という具体的な選挙権の行使へと架橋する技術的制度である選挙人名簿に登録されるための要件を定めたものにすぎない。憲法47条の規定に照らせば、このような技術的制度である選挙人名簿に登録されるための具体的な要件の定め方について、立法府にその詳細設計を委ねるに当たり、一義的な規範的統制を課していることは解し難く、立法府に對して相当程度の立法裁量を認めているといふべきである」(傍線部は筆者)との主張を行つてゐる。ここでは平成17年判決の判断枠組みからの離脱の有無が争点となつてゐることに注意したい。これについて東京高裁は、以下の

挙權制限をめぐっては、いくつかの判決で平成17年判決の判断枠組みからの離脱が表明されている。先の大坂地判平25・2・6もそうだが、れいに広島での訴訟における広島地判平28・7・20や、その控訴審判決である広島高判平29・12・20がそれにあたる。広島高裁判決は、広島地裁判決に修正、加筆をする手法での判決であることから、その内容は近いものがあるが、それぞれの判決において、平成17年判決の判断枠組みから離脱すべき理由について次のようについて述べている。

【広島地裁判决】

「選挙人の資格を有することについては争いがない在外国民について、日本国内に住所を有していないために選挙人名簿に登録されないこと、在外公館の人的物的体制を整えることや在外国民に候補者個人の情報を適正に伝達することの困難性など、主として投票制度の技術的な問題など、事務処理上の問題を理由に、国政選挙における選挙権の行使の全部または一部を認めないことの憲法適合性が問題となつた事案であるのに対し、本件は、選挙人の資格の制限（欠格条項）を定めるであつて、事案を異にするといふべきである」。平成17年判決が、原告の引用する説示の前に「自らの選挙権について一定の制限をすることは別として」と説示し、原告の引用する説示に続けて、「このような事由なしに国民の選挙権の行使を制限する」とは憲法に違反するといわざるを得ず、國には選挙の公正を確保し

つつその行使を現実的に可能にするために所要の措置を執るべき責務がある旨説示しているのも、同判決が、選挙人の資格については異論がなくもつぱら投票制度上の問題によりその行使ができない事案について判示するものであり、憲法は一定の範囲で法律により選挙人の欠格事由が定められることを許容しており、その憲法適合性については同判決の基準とは別の枠組みによるべきこととを前提としている趣旨と解される。（傍縞は筆者）

【広島高裁判決】

（原判決21頁2行目末尾の後に）「平成17年判決が、選挙権に内在する制約を理由とする資格制限の典型例である「自ら選挙制度を害する行為をした者」を例示していることに照らせば、平成17年判決は、公務適格性等の、選挙権に内在する制約を理由とする資格制限については、同判決の射程の外にあるものとして例示したに止まるということができ、本件は、まさに、平成17年判決がその射程の外にある（事案を異にしている）ものとして位置づけているといふことができる（と加える）（傍縞は筆者）。

これに対してもここでは、各裁判所が、平成17年判決の判断枠組みから離脱する理由が不足しているのではないかといふ点を特に注目したい。つまり、この判断枠組みから逃れる理由をどうにか跡付けしようとしていることがそもそも直接の原因であることから離脱の理由が十分に示されていないのではないか、といった点を指摘して、そのような手法で判断を進めるのがよいのかといったどうか、問題を提起したい。

（1）（2）「事案が異なる」とについてこのことに関連して、堀越事件最高裁判決の千葉勝美判事（当時）の補足意見が、「いわば審査基準は、事案」とのオーダーメイドないしセミオーダーによつて仕立てられるのであつて、既製服を無理やり着させることなどはしない」と述べていることは承知している。もつとも、「既製服を無理やり着させ」ないことを前提としながらも、既製服が他の事案ではなぜ使えないのかという点について十分な説明がほしい。また、そもそもあらゆる事案についてオーダーメイドの基準が作られることになれば、そもそもそれは基準としての機能を果たさないことになる。一般的に我々は、最高裁判でも大法廷判決が示した判断基準についてはその後の同類事件の解決に用いられるであろうことを高度に予測し、新規に生じた事例への対応に臨む。しかし、もはやそうした基準はどこにも存在しないとなれば、裁判で勝とうとする場合の予測が全くつかなくなる。

他方で、そもそも以上に挙げた各事例が、平成17年判決の判断枠組みを用いる場合とは「事案が異なる」というのであれば、どのような点で「異なる」のか説得的理由を示してほしい。しかし、どの事例を見ても、平成17年判決で示された判断枠組みからの離脱の可能性を語るまでの事案の差異があるのかどうか、また差異があるとする場合の説明が、十分なされていない。まず、3か月記録要件をめぐる問題（1）（2）「事案が異なる」とについてこのことについて検討したい。上述のように同判決について検討したい。上記のように同判決は、平成17年判決では「国内の市町村の区域内に住所を有していないため国政選挙における選挙権の行使が全部認められない…場合」と、「3か月経過後は選挙人名簿に登録されて国政選挙における選挙権行使の全部が認められる場合」とでは、「選挙権の行使に対する制限の程度は

明らかに異なる」という。しかし、選挙権の行使は、長い間であろうが短い間であるが、制限を受けている期間中に何らかの選挙が実施されたならば、その一回の選挙でも選挙権が行使できないことに変わりがない。選挙の場合、ある一回の選挙結果により大きな政変が起きたりすることを想定すれば、一回毎の参加制限自体が大きなものとなるというべきであり、輕々と「制限の程度は明らかに異なる」とはいえない。

本判決のある評釈では、「平成17年判決の事案と本件事案との間に制限の『程度』の差」というものを観念することはそもそも困難であろう⁽¹³⁾との評価がされている。

②禁錮以上の受刑者の選挙権制限をめぐる問題

受刑者の選挙権制限をめぐっては、「事案を異にする」というのが、決まり文句として登場するが、上述の大阪地裁判決と広島地裁判決とでは、それぞれニュアンスが若干異なる。

大阪地裁判決は、「(平成17年判決の事例が)日本国内に住所を有していないことを理由に選挙権を行使することができないとされたことの憲法適合性が問題となつた事案であり、選挙権の欠格事由の定めの憲法適合性が問題となる本件とは事案を異にする」と示す。これに対し広島地裁判決は、「(平成17年判決の事例が)主として投票制度の技術的な問題、事務処理上の問題を理由に、国政選挙における選挙権の行使の全部または一部を認めないとされたことの憲法適合性が問題となつた事案であるのに対し、本件

は、選挙人の資格の制限（欠格条項）を定めについて別立てをする道理はない。このことから、大阪地裁判決の説示も、読み手を納得させる十分なものではないようを感じられる。他方で、広島地裁判決もまた説得力がない。どうのも、平成17年判決はたしかに、「投票制度の技術的な問題、事務処理上の問題を理由に、国政選挙における選挙権の行使の全部または一部を認めない」との憲法適合性が問題となつた事案ではあるものの、だからといって広島地裁は、選挙権（行使）制限を考える場合の事案毎のオーダーを要請する説示を行っていないからである（なお、この広島地裁判決の議論を踏襲するならば、今度は3か月要件をめぐる東京高裁判決のように「投票の正確かつ円滑な実施のために必要な事務処理機関の確保」や「(国政選挙と)地方選挙との別の選挙人名簿を作成するコスト」といった点をその目的として正当化すべきように、①「自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別として」の規範にそれを読みこむか、②「事例を異にする」として全く別の判断枠組みを形成する方向へと進むことになる）。

以上の一方向に進むことをめぐって違反をしていることになるのではなかろうか、どういふ申し述べておきたい）。結局のところ、以上の説示だけを見るのであれば、「事案が異なるので、事案が異なる」ことからトートロジーの極を出ていないよう感じられる。さらに大阪地裁判決と広島地裁判決の両者の議論からすれば、すべての事例で「事案が異なる」のは当たり前であることになり、もはやあらゆる事例の解決を事件毎の基準で扱うことにならないか。

他方で、「事案を異にする」という説示を肯定的に扱うならば、いかなる点に注意すべきか。これについては、まず、平成17年判決が、犯罪等を行つておらず本来的に住民要件が整つていれば選挙権行使が制限されないはずの事例で、かつ在外投票制度などの選挙の投票制度の設計の難しさを選挙の公正の維持の観点から「やむを得ない」か否かを判断する射程を示した事例であつたことを理由とするとした。この観点から考へると、平成17年判決の射程ではなく、(一般)犯罪などを侵したことから、「有徳の民ではないので有権者としての地位は与えない」との是非の正当化審査ができないといったことが問題となるかもしれない。そうであるならば、以下に述べるように、①「自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別として」の規範にそれを適用するこれまでの事例では、①選挙権が公務的性格を有するからとか、②遵法精神が足りないからといったことが、選挙権制限の正当化根拠として示されてきた。しかし、憲法上の選挙事項法定主義があるとしても、それが受容されるための説得的説明が足りない。例えば、選挙権が公務的性を有すると解するか否かを否定しないとして、その理解は、受刑者に限らず、犯罪を犯した者は、投票権を失うべきである。その

点を注意喚起しておきたい。

第一に、平成17年判決の射程を用いるとしても、「事案を異にする」と示したのであって、事案を異にする」と示した。もっとも、平成17年判決は、「選挙権の行使」制限と「選挙権」制限との違いを見出さずに一律の判断枠組みを提示している以上、選挙権制限事例の典型である（成年被後見人の選挙権制限を含む）欠格事由の事例で「事案が異なる」のは当たり前であります。従来の判決で緩やかな基準設定ができるとは限らないはずだということである。従来の判決では緩やかな基準設定によるところに、もはやあらゆる事例の解釈を事件毎の基準で扱うことにならないか。

どちらも安易に緩やかな基準設定をする」と求めているように感じられる。「事案を異にする」イコール「審査基準を甘くする」ではなく、「事案を異にする」→「どのように違つておるから、審査基準をどのようとする」→「その場合、審査基準が同等、あるいはより厳しくなる可能性も閉じられていない」という思考パターンが考えられるはずであることに注意したい。

第2に、どのような審査の枠組みを取ることでも、いかなる制限目的であり、それが正当化できるのか、またその目的と手段との合理的な関連性があるのかどうかといつたことについて詳しく述べてほしいといふことである。受刑者の選挙権制限をめぐるこれまでの事例では、①選挙権が公務的性格を有するからとか、②遵法精神が足りないからといったことが、選挙権制限の正当化根拠として示されてきた。しかし、憲法上の選挙事項法定主義があるとしても、それが受容されるための説得的説明が足りない。例えば、選挙権が公務的性を有すると解するか否かを否定しないとして、その理解は、受刑者に限らず、犯罪を犯した者は、投票権を失うべきである。その

ことに加え、そもそも選挙権に公務性があるとしても、そこで公務性とは「公務員になることができる」とこととは性質が異なる点に注意したい。公務員は、一般的な公共サービスを実施するにあたり、一般市民を適切に公平に扱つたり、適正な公務執行を求められたりする点において、一定の遵法精神などを担保できる制度設計が必要となる。これに対し選挙における投票は、いかなる不道徳な理由があつて行われても、選挙不正がない限りにおいて責任を問われるのが、自由選挙、秘密投票選挙原則の鐵則である。このことから、投票者の投票行動に関する有徳性は、投票内容についてそれほど問題にできないはずである。もし制限をするのであれば、それは投票者の投票内容や政治参加にかかる有徳性の存否ではなく自由刑の本質として選挙権制限が含まれるのかどうかを真剣に議論する必要があろう。

この点、私自身は、自由刑の本質として身体の拘束や意に反する役務をさせること自体は、一定の範囲で当然に正当化されると考えている。もつとも、自由刑を維持でいる究極の根拠のひとつは、法的生活のルールの健全性が民主的手法によって担保されていることにあると思われる。そこで、公権力に正当な理由で拘禁、拘束される場合でも、その拘禁・拘束の仕方にいて不適の民主的統制がなされなければならぬし、また、その統制主体には、拘禁・拘束を受けている当事者も（未成年者のようないし）、憲法上の例外が明記されていないな

らば）含まれるべきであると考える（なお、国民主権の正当性の契機の観点からして、未成年者や受刑者が選挙権の制限を踏まえるならば、受刑者が選挙権の制限を適切に公平に扱つたり、適正な公務執行を求める点において、一定の遵法精神などを担保できる制度設計が必要となる）。これに対し選挙における投票は、いかなる不道徳な理由があつて行われても、選挙不正がない限りにおいて責任を問われるのが、自由選挙、秘密投票選挙原則の鐵則である。このことから、投票者の投票行動に関する有徳性は、投票内容についてそれほど問題にできないはずである。もし制限をするのであれば、それは投票者の投票内容や政治参加にかかる有徳性の存否ではなく自由刑の本質として選挙権制限が含まれるのかどうかを真剣に議論する必要があろう。

他方で、それでも最低限の「選挙の公正」を維持するという重要な目的を確保するためには、有徳の民でない者が選挙の公正を侵す行為をした場合には、それ自体を处罚することは必要である。また、「選挙のルール」を破つたことを固有の理由とした公民権停止という手法は、一般受刑者との比較において、より取られやすいはずである。平成17年判決は、「自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別として」との説示を積極的に入れる」として、そうしたことを見示したのである。

以上のように考へたならば、仮に「事案が異なる」という立場を取つたとしてもなお、残された正当化の作業をおろそかにしてよいことにはならない。しかし、既述のように「事案を異にする」ということを強調する諸判決は、どれもそのような意識が見られないよう感じられる。

(3) 「自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をする」とは別として」という説示の射程

としては、平成17年判決における判断枠組みにおける「自ら選挙制度を害する行為をした者等は別として」という説示に、在外選挙権と異なる「事案」を読み込むスタイルである。これは特に（一般）受刑者の選挙権制限の場合にその採用が試みられてきた手法である。ところが、（一般）受刑者の場合は何らかの法的制裁を受けるべき「害する行為」をしたからという理由で、「自ら選挙制度を害する行為をした者等」における「等」に読み込むことができるという推測をするからだと考えられる。

しかし、「等」という言葉は、その前に例示的に列挙されたものとの何らかの類似性があることを省略する場合に使うはずである。以上から考へると、もし一般受刑者のような存在も「い」に含む予定があれば、元から「自ら違法的行為をした者等は別として」といった文言でよかつたのではないか。これに対し最高裁がその書き方をしていないことの積極的意義を的確に踏まえ示したのである。

平成17年判決の「等」の理解については、上記広島地裁判決が「平成17年判決が、原告の引用する説示の前に『自らの選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別として』と説示し、原告の引用する説示に続けて『』と説示して、原告の引用する説示に統一して、『』のような事由なしに国民の選挙権の行使を制限すること」は憲法に違反する

としているのも、同判決が、選挙人の資格についてのことは異論がなくもっぱらあることについては異論がなくもっぱら投票制度上の問題によりその行使ができる事案について表示するものであり、憲法は一定の範囲で法律により選挙人の欠格事由が定められることを許容しており、その憲法適合性については同判決の基準とは別に枠組みによるべき」とを前提としている。これは特に（一般）受刑者の選挙権制限の場合にその採用が試みられてきた手法である。ところが、（一般）受刑者の場合は何らかの法的制裁を受けるべき「害する行為」をしたからという理由で、「自ら選挙制度を害する行為をした者等」における「等」に読み込むことができるという推測をするからだと考えられる。

しかし、私は、以上の説明から下りた手筋では、その前に「自らの選挙制度を害する行為をした者等」に読み込むことができるという推測をするからだと考えられる。

しかし、「等」という言葉は、その前に例示的に列挙されたものとの何らかの類似性があることを省略する場合に使うはずである。以上から考へると、もし一般受刑者のような存在も「い」に含む予定があれば、元から「自ら違法的行為をした者等は別として」といった文言でよかつたのではないか。これに対し最高裁がその書き方をしていないことの積極的意義を的確に踏まえておきたい。

(4) 判断枠組みから外れる理由は？

では、このように判断枠組みから逃れようとする理由はどのようなものであろうか。広島地裁判決は次のように述べて、判断枠組みからの離脱を図っている。

「選挙権は、その行使の結果に鑑みれば、このような個人の主観的権利」という性格を持つとともに、國家機関としての選挙人団の一員としての公務としての性格を併せ持つものと解され、憲法44条本文が「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める」として、明文で選挙人の資格を法律の定めに委ねてのことからすれば、憲法は、法律が合理的な理由に基づき選挙人の資格の制限（欠格条項）を定めることを許容しているものと解される。「そして、憲法は、15条3項で成年者による普通選挙を保障する」と定め、44条ただし書において、両議

院の議員の選挙人の資格については、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならないと定めているほかは、選挙人の資格について具体的な規定を定めていないことと併せ考慮すれば、選挙人の資格（欠格条項）を定めることについては、憲法のこれらの規定に照らしておのずと限度はあるものの、立法府に一定の裁量が認められているものと解される。

本稿では、選挙権の公務的性格の如何によつて憲法44条の選挙事項法定主義に基づく資格制限が許されるか否かが決定されないことはすでに述べたとおりである。裁判所は、それを弁護するさいなる説明が必要なことは言うまでもない。ここで示したいのは、平成17年判決の判断枠組みを外れようとする要因として、結局、立法裁量を広く認める判断枠組みを形成したいからだといふ思惑があるからではないか、といふことである。既述のように、平成17年判決以降の選挙権（行使）制限関連訴訟では、訴えを起こす当事者は、ほぼ必ず、平成17年判決の判断枠組みによる審査を求める。合憲判断へと向かう裁判所は、大よそ、この判断枠組みからの離脱と広い裁量の許容を求めている。

以上から見えてくるのは、平成17年判決のインパクトがいかほどであったのかということに加え、それに対して下級審裁判所がどうやってそこから抜け出して合憲判断を行おうかと思考努力をしているのか、ということである。つまり、人々の選挙権

（行使）制限の正当化を慎重に行うことはないか。これについては、最初に述べたように、日本国憲法上では選挙制度に関する規律事項が少なく、立法による様々な選挙制度設計が考えられることが特徴的である。そして、いかなる民意の表出の手法がよりよい民主政治のあり方に繋がるのか、ということも国会自らが考へることで多様な制度を観念できることにメリットがある。しかし、選挙権付与に関する問題は、普通選挙その他の（不文を含む）選挙法公理の存在からすれば、特に選挙権自体の付与に関して憲法44条や47条の立法裁量が広く取られる理解は、むしろ導きににくいのではないか。それでもなお、最高裁判決の判断枠組みをすり抜けてでも立法裁量に期待する要因として、結局、立法裁量を広く認める判断枠組みを形成したいからだといふ思惑があるからではないか、といふことである。既述のように、平成17年判決以来の選挙権（行使）制限関連訴訟では、訴えを起こす当事者は、ほぼ必ず、平成17年

判決の判断枠組みによる審査を求める。合憲判断へと向かう裁判所は、大よそ、この判断枠組みからの離脱と広い裁量の許容を求めている。

以上から見えてくるのは、平成17年判決のインパクトがいかほどであったのかということに加え、それに対して下級審裁判所がどうやってそこから抜け出して合憲判断を行おうかと思考努力をしているのか、ということである。つまり、人々の選挙権

（行使）制限の正当化を慎重に行うことには、参議院議員選挙をめぐる一票の較差もはや放棄され、憲法44条や47条の可能性にかけて、裁判所自らの負担をなくす努力がなされていると見られても仕方ないので、規律事項が少なく、立法による様々な選挙制度設計が考えられることが特徴的である。そして、いかなる民意の表出の手法がよりよい民主政治のあり方に繋がるのか、ということも国会自らが考へることで多様な制度を観念できることにメリットがある。しかし、選挙権付与に関する問題は、普通選挙その他の（不文を含む）選挙法公理の存在からすれば、特に選挙権自体の付与に関して憲法44条や47条の立法裁量が広く取られる理解は、むしろ導きににくいのではないか。それでもなお、最高裁判決の判断枠組みをすり抜けてでも立法裁量に期待する要因として、結局、立法裁量を広く認める判断枠組みを形成したいからだといふ思惑があるからではないか、といふことである。既述のように、平成17年判決以来の選挙権（行使）制限関連訴訟では、訴えを起こす当事者は、ほぼ必ず、平成17年

判決の判断枠組みによる審査を求める。合憲判断へと向かう裁判所は、大よそ、この判断枠組みからの離脱と広い裁量の許容を求めている。

第3 一票の較差訴訟をめぐる最高裁大法廷判決

1 参議院議員選挙をめぐる一票の較差

訴訟に見る選挙権の平等化と立派な選挙権との比較

本稿でもうひとつ取り上げておきたい問題が、参議院議員選挙をめぐる一票の較差訴訟に関する最高裁判決の状況である。参議院議員選挙の一票の較差訴訟をめぐつては、かつての最大判昭58・4・28⁽²⁾は、「全国を幾つかの選挙区に分けて選挙を行う場合には常に各選挙区への議員定数の配分につき厳格な人口比例主義を唯一、絶対の基準とすべき」とまで要求するものとは解されないし、参議院地方選出議員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」としてきた。

他方で、2000年代以降、衆議院のみならず参議院議員の選挙に関する同種の訴訟では、参議院でも一票の較差を厳格に捉え始めるようになつてきている。最大判平21・9・30⁽²⁾は、次のようにいう。

が、平成17年判決の射程から離脱を試みる近年の諸判決を通覧した筆者の感想である。判決自体の結論がどちらになるかといふこと以上に、こうしたことについて納得できる論証を加えていたことを裁判所に求めたい。

「都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ること」、憲法46条が参議院議員については3年ごとにその半数を改選すべきものとしていること等に照らし、相應の合理性を有するものであり、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えてはいるとはいえない。そして、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の変動につき、それをどうするかと思考努力をしているのか、と

【平成24年判決】
「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く、この指摘もその限度においては相應の合理性を有していたといい得るが、これを参議院議員の選挙区の単位としなければならぬ」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

せるかなどの問題は、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要するものであつて、その決定は、基本的に国会の裁量にゆだねられているものである。「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 자체の見直しが必要となることは否定できない。このよう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などかんがみると、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」（傍線は筆者）。

さらに最大判平24・10・17⁽²⁾（以下、平成24年判決といふ）や同平26・11・26⁽²⁾（以下、平成26年判決といふ）は、以下のよう

に、特に都道府県単位の選挙区制に対する厳しい評価を行つてゐる。

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つ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ものといわなければならない」。

「国民の意志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ことなどあらず、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き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。」

【平成26年判決】

「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限度において相応の合理性を有していたことは否定し難いものの、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、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つ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かつて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」という。これら説示は、一見都道府県とい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。これは、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が長期にわかつ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等を

「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せず、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」。

平成24年大法廷判決は、都道府県を各選挙区の単位としなければならないとい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、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、「上記の仕組み自体を見直すことが必要になる」とする。

平成26年判決はさらに踏み込み、「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つている」とする。これら説示は、都道府県を基礎とする選挙区制度それが自体の合理性を消極的に示している。他方で、平成29年判決は、「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は自体が否定されるべきものであるとはいはず」、(平成24年判決や平成26年判決について)「各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県とい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」という。これら説示は、一見都道府県とい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。これは、上記の都道府県の意義や実体等を

「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せず、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」。

断を左右するものではない」。

以上の平成24年判決は、「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ではなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間に人口較差に起因して投票価値の大きな不公平な状況へと事態が変わったからであろう。では、なぜそのような状況となつたのだろうか。

明が見られたのは、投票価値の平等を追求する姿勢を必ずしもえていないことしながらも、以前に都道府県制を選挙制度の基盤として軽視した状況から、都道府県を基盤とする選挙制度の存在自体を受け入れざるをえない状況へと事態が変わつたからであろう。では、なぜそのような状況となつたのだろうか。

(1) 最高裁と他者との対話

こうした流れを見るにあたつて注目すべきは、一票の較差問題をめぐるこのところの最高裁の判断は、立法府(等)との間での対話を通じて、変化を求めるようとしてきたという点である。すなはち最高裁は、一票の較差の是正にあたり定数の変更を成し遂げることを国会に求めてきた。これを受けて国会が定数の是正などを試みた努力について次回の判決で評価する手法を取つた。こうしたなかで平成24年、26年判決は、従来よりも踏み込んだ都道府県を基礎とする制度設計の見直しを求めたことで、国会は、一部の県の合区を図る形で解決の手法を見ようとした。これに対し最高裁は、都道府県を基礎とする選挙区を変えるというのが直接的目的ではなく、一票の較差の是正という目的にはかなつてゐることを前提に、国会の対応を一定程度評価したと考えられる。その意味では、最高裁と国会の間の部分的対話が成功した例といえるのかもしない。

明が見られたのは、投票価値の平等を追求する姿勢を必ずしもえていないことながらも、以前に都道府県制を選挙制度の基盤として軽視した状況から、都道府県を基盤とする選挙制度の存在自体を受け入れざるをえない状況へと事態が変わつたからであろう。では、なぜそのような状況となつたのだろうか。

(1) 最高裁と他者との対話

こうした流れを見るにあたつて注目すべきは、一票の較差問題をめぐるこのところの最高裁の判断は、立法府(等)との間での対話を通じて、変化を求めるようとしてきたという点である。すなはち最高裁は、一票の較差の是正にあたり定数の変更を成し遂げることを国会に求めてきた。これを受けて国会が定数の是正などを試みた努力について次回の判決で評価する手法を取つた。こうしたなかで平成24年、26年判決は、従来よりも踏み込んだ都道府県を基礎とする制度設計の見直しを求めたことで、国会は、一部の県の合区を図る形で解決の手法を見ようとした。これに対し最高裁は、都道府県を基礎とする選挙区を変えるというのが直接的目的ではなく、一票の較差の是正という目的にはかなつてゐることを前提に、国会の対応を一定程度評価したと考えられる。その意味では、最高裁と国会の間の部分的対話が成功した例といえるのかもしない。

「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を内容とする立法的措置を講ずることが求められていた」とされており、もはや都道府県の存在を選挙制度の理由とすることができないはずである。結局、それは達成されていないのにも拘らず、上記のように「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」との文言をあえて示すには一定の理由が考えられる。すなわち、最高裁は、国会との間では部分的対話を経て自身の考え方を受け入れてもらえたのかもしれないが、各都道府県、あるいはそれらに住む人々が招く地域感情との間での対話に失敗したからではないか。

平成27年に参議院議員選挙において導入された合区制度は、対象となる県からの反発は強い⁽³⁾。また、合区対象とならなかつたものの、今後、合区対象となる可能性のある人口少數県からは懸念の声が生じている。また、合区の導入をめぐつては全国知事会も関心を示し、合区をしないようにするることを踏まえた参議院の選挙制度の「都道府県」枠を憲法事項とすることを念頭にいれる憲法改正論へと発展していった。⁽³⁾このような大きな議論へと向かつた遠因は、「都道府県」という枠 자체を支える地域感覚の読み取りが十分に行われなかつたからであろう。最高裁は、地域との間での対話

に失敗をし、この度の「弁明」へと至つたと推察される。

(2) 「公正かつ効果的」な代表の多元性しかし、最高裁は、地域との対話をしてもこなかつたわけではない。むしろ、かつての最高裁は、人口多數地域（都市部）と少數地域（周辺）との間の地域間分断への十分な配慮をもつて、参議院の選挙区制度のあり方を考えてきたはずである。それが昭和58年判決に見られるような「公正かつ効果的」な代表をめぐる次のような説示である。

投票価値は、議会制民主主義の下において国民各自、各層のさまざまな利害や

意見を公正かつ効果的に議会に代表させるための方法としての具体的な選挙制度の仕組みをどのように定めるかによつてなんらかの差異を生ずることを免れない性質のものである。「ひとしく全国民を代表する議員である」という枠の中につても、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せることによつてその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図の下に、参議院議員を全国選出議員と地方選出議員とに分かつて、前者については、全国を一選挙区として選挙させ特別の職能的知識経験を有する者の選出を容易にすることによって、事実上有る程度職能的な色彩が反映されることを図り、また、後者については、都道府県が歴史的・政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、一つの政治的まとまりを有する単位としてどちらかうることに照らし、これを構成する住民の意思を集

約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる。（傍線は筆者）

その判断枠組みについては、平成26年判決も「昭和58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）選舉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」としている。もつとも、昭和58年判決の判断枠組みの理解と平成26年判決のそれとでは実質的な違いがある。平成26年判決は、次のようにい。

「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機関たらしめようとするところにある」。しかし、「社会的、経済的変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。」

対して平成26年判決における昭和58年判決理解では、「社会的、経済的変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。

と解するのが相当」という新たな判断基準を入れている。これは、必ずしも時代の変化や人口流動という要素を取り入れていなかつた昭和58年判決の理解を超えるところである。

実はこれらの判断の間では、「公正で効果的」ということの理解が十分共有されない。少なくとも、ここにいう「公正で効果的」という文言の意味については、「個人」間の投票価値の平等を優先する理解によって「義的に支配される」とは思えない。「公正」をめぐつては、「公正・不公正の基準が一律でない」としても「共同的関係性の理念としての公正が迷走すれば、國際社会であれ国内社会であれ、社会は分断を余儀なくされる」との指摘がある。公正で効果的な代表のあり方についてもまた、「共同的関係性」のなかで理解される余地は捨てきれず、昭和58年判決は、こうした点を踏まえた判断であつたと考えられる。そこで、平成26年判決の示す「社会

的、経済的変化の激しい時代にあって不断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」ということならば、私としては逆に、次のこととを示したい。すなわち、「社会的、經濟的変化の激しい時代にあって不斷に生ずる人口変動の結果、(一部の)人口少數県を犠牲とする)合区制度等を導入した仕組みの

下、人口過剰地域と(従来的な)地域への愛着を踏みにじられ、多數者居住地域の住民による人口の論理によつて導入された合区制度の対象県等の)人口過小地域との間での(人々が考へてきた)地域を基盤とする政治的意見表示の扱いに関する)著しい不平等状態が生じる代表制もまた「公正で効果的でない」ということである。

「公正で効果的」という多義的な概念を用ひつつ、一方的に投票価値の平等の達成こそそれに資するという論理を裁判所自体が用いることで、國家統治における地域間分断をさらに広げることにならぬのかどうか。私自身はその点に憂慮を憶える。

3 最高裁判事の視線とその外的分析

こうした私見に対しても批判的意見も考えられる。最高裁の中でも、一票の価値の平等を衆議院に限らず参議院の場合にも唯一的価値基準であるとする考え方も少數意見等において強く見られ、一定の説得力を有しているものもある。そうした見解のほうが、従来の憲法學説と調和的だと考える向きもあるから、解釈上の見解の相違が

あることは仕方ない。

もつとも、そうした一票の価値の平等を強く要請する最高裁判事の考え方の中に、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼丸がおる判事(当時)の以下に示す言説は、その論理必然性を筆者自身としては認めきれない。

「参議院議員選挙法が施行された時期においては、地域情勢や地域住民の声を国会に届ける手段に乏しい実情があつた」とは否めないとこころである。しかし、通信や交通の手段が格段に発達し、全国各地の情報を速やかに入手することができる極めて容易になつた近年においては、少人口地域等の投票価値を重くし、少人口地域等から選出される議員の当選可能得票数を他の地域の当選可能得票数より著しく少なくすることにより議員選出を容易にする方法を探らなければ、少人口地域の情勢や声が国会に伝わらないというような事情は既に解消されているのであって、ここに投票価値の較差を設けるべき合理的理由を見いだすことは困難である」(傍線は筆者)。

平成26年判決におけるこの鬼丸判事の反対意見に対しても、「少人口地域に住む人たちの多くは、そのように考へられないのではないか。むしろ、通信や交通の手段が格段に発達した今日においても、都市部に住む人たちでは容易に理解できないほど、少人口地域の現状は厳しく、少人

口地域に住む人たちとは、その情勢や声が国に伝わらないと感じているのではないだ

らうか。しかも、近年は、経済における地域間格差やTPP問題など、人口の多い都巿部と人口の少ない地方との利害対立が、ますます頭在化してきている」との評価が見られる。

鬼丸判事は、もしかしたら上記の在外国民の選挙権行使制限をめぐる平成17年判決に見られた「通信手段が地球規模で目覚ましい発達を遂げていることなどによれば、在外国民に候補者個人に関する情報を適正に伝達することが著しく困難であるとはいえない」とは否めないところである。しかし、情報の受け取り技術の発達といつた説示を参考にしたのかもしれない。も

うとともに、情報の受け取り技術の発達といつたことを、アナログな意味での距離の問題が残ることを捨象したまま簡潔に結びつける点において、本件をめぐる問題に関するその論理の採用は説得力を欠く。そし

て、こうした説示は、東京を中心とする多人口地域から少人口地域への過多な情報流

通により様々なことが東京の支配下に置かれていることや、こうした状況のなかで、各地域の事情等が適切に国レベルの政策に

対して効果的に反映されていない、あるいは反映されていないのではないかという不安感が起きていることに思いをいたすことができる。ない論証なのではないかといふ懸念を抱く。例えば、一部の県に関する合区制度の導入は、(対象となる地域が東京か

うした政策を押し付けても、東京ではそのことの影響を受けることは最小限であり、それを報道する主要メディアも関心の度合

は低いことから「中央」から各地域への発信も少なく、全国的な議論の広がりが起きないことが推察される構造の下に成立している。こうした議論は、投票価値の平等

会に伝わらないと感じているのではないだ

れども、それを報道する主要メディアも関心の度合

は、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼

丸がおる判事(当時)の以下に示す言説は、その論理必然性を筆者自身としては認めきれない。

もつとも、そうした一票の価値の平等を強く要請する最高裁判事の考え方の中に、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼

丸がおる判事(当時)の以下に示す言説は、その論理必然性を筆者自身としては認めきれない。

もつとも、そうした一票の価値の平等を強く要請する最高裁判事の考え方の中に、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼

丸がおる判事(当時)の以下に示す言説は、その論理必然性を筆者自身としては認めきれない。

もつとも、そうした一票の価値の平等を強く要請する最高裁判事の考え方の中に、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼

丸がおる判事(当時)の以下に示す言説は、その論理必然性を筆者自身としては認めきれない。

もつとも、そうした一票の価値の平等を強く要請する最高裁判事の考え方の中に、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼

丸がおる判事(当時)の以下に示す言説は、その論理必然性を筆者自身としては認めきれない。

もつとも、そうした一票の価値の平等を強く要請する最高裁判事の考え方の中に、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼

丸がおる判事(当時)の以下に示す言説は、その論理必然性を筆者自身としては認めきれない。

もつとも、そうした一票の価値の平等を強く要請する最高裁判事の考え方の中に、論理としての成立度合いを首肯しかねるものもまた確認される。特に平成26年判決に見られる「都市の論理」に依拠した鬼

る都市住民に支配されている可能性を否定できないことを考慮した場合、合区制度などにまつわる地域事情などは、もはや判断における考慮事項にも入らなくなる懸念は残ることから、内在的分析のみを通じて判断のテクストの意義を十分納得することができなくなる状況になっている。こうしたなかで、裁判所一特に最高裁判事一に望むことは、「公正かつ効果的」な代表の意味についての多元的な読み方があることに再度思いを寄せ、都市と周縁との間の断絶が起きないよう、東京あるいはその周辺の都市住民である自らの置かれた地位に思いをきたし判断に臨んでほしいということである。

第4 まとめにかえて—参政権保障の諸制度をめぐる近年の諸判決

参政権保障の諸制度をめぐっては、近年も新たに注目すべきいくつかの訴訟が展開されている。こうした訴訟を概観することで、本稿のまとめとした。

まずひとつとして、選挙の立候補時における供託金制度をめぐる訴訟を挙げておきたい。この事件では、選挙における供託金制度があまりにも多額であり、人々の実質的な立候補の自由を不正に制約しているのではないかといったことが問題となっている。これに関して東京地判令元・5・24(1)は、供託金制度が立候補の自由に関する実質的制約になっていることは認めつつも、本件制約の正当化を図る判断基準については、憲法上の選挙事項法定主義の視点から

立法院の広い裁量を認め、一般的な正当化が確保できればよしとする。そして、供託金制度の目的は正当であるとして、またその金額についても合理的であることを示唆する。もともと、すでに述べたことでもあるが、裁判所における選挙制度をめぐる憲法判断においては、憲法上の選挙事項法定主義への寄りかかりが過度にも見える。これが被選挙権に関わる問題であることを考へると、立候補の自由が主觀的権利であるのかどうかという議論はあるものの、もう少し、ある種の権利性への配慮がされてよいのではないか。また、供託金の目的が正当化されたとしても、衆議院の立候補の場合には300万円と、一般人の感覚からすればやはり高額であることによる抑止効果が出ていくよりも思われる。本件では、国民意識のなかでの金銭感覚の議論が示されており、裁判所が「国民の経済状況や意識の相対的な変化は、一定額の供託金を準備するための負担を感じる国民の層の潜在的な増加をうかがわせる事情である」ということができる」とした点は興味深い。もつともそれにより、「特定の供託金の額が明白に不合理となる結果を導くもの」ということはできない」とする点について、もう少し審査の密度を上げてもよいのではないか。

もうひとつとして、在外国民による最高裁判官の国民審査制度の不在をめぐる訴訟を挙げておきたい。この事件で東京地判令元・5・24(2)は、最高裁判官の国民審査制度においても、その権限が選挙権と同様の権利であることを示すが、裁判所が選挙権との権利の性質の違ひなどを踏まえた判断を示すことも考えられようが、少なくとも憲法判断の部分においてそうしていい。(3)

以上のようには、国民の参政権をめぐる諸制度の合憲性問題については、従来の選挙制度あるいは選挙権侵害を超えた関心が抱かれるようになってきており、様々な訴訟が進行中である。繰り返して述べるが、参政権をめぐる諸制度は、日本の国家統治のあり方を左右する民主主義のあり方に直結するものであり、これに係る司法権の判断自体が、他の憲法上の権利論等に関するそれに比べても、統治構造のなかで固有の重要な意味を持つことに注意したい。他方で、選挙制度をめぐる制度設計が憲法上、選挙事項法定主義を定めていくことから、そうした「統治構造」に関する国会尊重を重視する風潮が一部に見られる。しかし、そこで判断を迫られている事項が、単に制度設計に關わるものなのか、それとも選挙権制限 자체となっているのかという部分の見極めをし、とりわけ後者の場合における密度を上げた審査を期待したいところである。

- (1) この点につき、ケネス・盛・マツケルウェイン「日本国憲法の特異な構成が改憲をしてこなかった」中央公論2017年5月号77頁以下、横陽編『アーキテクチャと法』(弘文堂、2017)211-212頁等参考。
- (2) 選挙権と選挙制度を中心とする「権利の制限と制度の形成」をめぐる議論として、小山剛「憲法上の権利」の作法(第3版)。(尚学社、2016)162頁参照。
- (3) 最大判平17・9・17民集50巻7号2087頁。
- (4) 以下、判決文の引用をたびたび行うものの、それらについての判例集からの引用頁の表記は割愛する。
- (5) 木下昌彦・判例セレクト2013[1]10頁。
- (6) 平成17年判決の意義と射程について検討する近年の論稿として、山崎友也「在外邦人選挙権訴訟再考—その意義と射程」論ジユリ29号(2019)14頁を挙げておく。
- (7) 最判平18・7・13判タ1222号135頁。
- (8) 東京地判平25・3・14判時2178号3頁。
- (9) 本件問題を取り上げた筆者自身の論稿として、新井誠「禁錮刑以上の受刑者の選挙権制限—裁判所による判決の動向とその検討」選挙研究34-1(2018)81頁。また、ここで本稿で取り上げている平成17年判決の射程といつかの諸判決についても若干分析している。
- (10) 大阪高判平25・9・27判時223

(11) 4号29頁。

(11) 大阪地判平25・2・6判時223

4号35頁。

(12) 東京高判平25・2・19判時219

2号30頁。同判決の筆者自身の評釈と

して、新井誠・自治研究93巻3号(2

017)125頁。なお、本事例で

は、直接的には帰化者が帰化前にも同

一市町村区域内に住所を有していたに

もかかわらず、帰化後の住民票登録が

3か月要件を満たしていないとしたこ

とが発端となっている。このことにつ

いては現在、外国人登録法の廃止に伴

い、適法に3か月を超えて在留する外

国人で住所を有する者については住民

基本台帳法に基づく住民票登録がなさ

れることになったことから、本件帰化

事例のような固有の問題発生はないこ

となる。

(13) 東京地判平24・1・20判時219

2号38頁。

(14) 広島地判平28・7・20判時232

9号68頁。

(15) 広島高判平29・12・20裁判所H

P。なお筆者(新井)は、同控訴審に

おいて原告側代理人の求めに応じて意

見書を提出した。それを後に公表した

ものとして、新井誠(「意見書」)禁錮

以上の刑に処せられた者の選挙権を制

限する公職選挙法11条1項2号の合憲

性」広島法科大学院論集14号(20

18)67頁。

(16) 新井・前掲註(9)81頁、同・前

掲註(15)67頁。特に後者は広島高裁

へ提出された意見書の内容となるが、

そこで裁判所に対する問い合わせをし、

(合憲であっても違憲であっても)

の応答を期待して広島高裁判決は、こちらの問い合わせにはほとんど応

(17) 337頁。

(17) 最判平24・12・7刑集66巻12号1

(18) 木下・前掲註(5)10頁。これと

は対象的な見解を示していると思われ

る評釈として、岡田順太・判時221

4号(2014)132頁。

(19) ここにいう「選挙のルール」論と

は、最判昭和56年7月21日刑集35巻5

号568頁における伊藤正巳判事(当

時)の補足意見に見られる「選挙運動

においては各候補者のもつ政治的意見

が選挙人に対して自由に提示されなければ

ならないのではあるが、それは、

あらゆる言論が必要最少限度の制約の

もとに自由に競いあう場ではなく、各

候補者は選挙の公正を確保するために

定められたルールに従つて運動するも

のと考へるべきである。法の定めたル

ールを各候補者が守ることによつて公

(20) この点に関連して、山崎・前掲註

(21) 18頁の註36は、拙稿・前掲註

(22) この点、山崎・前掲註(6)18頁

(23) 1号(2012)84頁も参照。

(24) 3号(2012)84頁。

(25) 3号(2012)84頁。

(26) 3号(2012)84頁。

(27) 3号(2012)84頁。

(28) 3号(2012)84頁。

じることなく、また、問題意識をも持たないものであった。

(17) 337頁。

(18) 木下・前掲註(5)10頁。これと

は対象的な見解を示していると思われ

る評釈として、岡田順太・判時221

4号(2014)132頁。

(19) ここにいう「選挙のルール」論と

は、最判昭和56年7月21日刑集35巻5

号568頁における伊藤正巳判事(当

時)の補足意見に見られる「選挙運動

においては各候補者のもつ政治的意見

が選挙人に対して自由に提示されなければ

ならないのではあるが、それは、

あらゆる言論が必要最少限度の制約の

もとに自由に競いあう場ではなく、各

候補者は選挙の公正を確保するために

定められたルールに従つて運動するも

のと考へるべきである。法の定めたル

ールを各候補者が守ることによつて公

(20) この点に関連して、山崎・前掲註

(21) 18頁の註36は、拙稿・前掲註

(22) この点、山崎・前掲註(6)18頁

(23) 1号(2012)84頁も参照。

(24) 3号(2012)84頁。

(25) 3号(2012)84頁。

(26) 3号(2012)84頁。

(27) 3号(2012)84頁。

(28) 3号(2012)84頁。

う趣旨であろうか」との指摘をして

いる。この点、本稿筆者(新井)は、

「選挙の公正確保とは関係ない」という

得ない規制は必要であるものの、規制

をするからにはそれ相応の理由が選挙

犯罪者の場合であつても必要ではない

かという意味である。この点、平成17

年判決は、(選挙犯罪等を行つていな

い)一般的国民の選挙権についてのみ

「やむを得ない」基準を用いて、選挙

犯罪等を行つた場合を別扱いとし、お

そらく一定の正当化を求めていたのだ

と考えられる。これはこれで「選挙の

ルール」違反に関する一定のペナルテ

ィが課されることについて、より緩や

かに審査するという点に関して、判例

内在的理據をした場合にありえる論証

として受け入れができるかと思われる。

受刑者ならば、選挙犯罪をなす恐れはないとまではいえないというわけである。このようない理解に大過ないとすれば、受刑者は、上記判示中の「等」に該当すると解しうることになる」とし

ている。しかし、本文に示したように私は、この「自ら…等」のなかには一般受刑者を読み込むことはできないと

考へている。それは日本語における「等」の類推機能の観点からと考へて

いるが、さらに山崎のいう「受刑者

は、遵法意識をかなりの程度欠いてい

ている。前掲註(19)で述べた「選挙のル

ルール」論における規制対象の範囲は、

論理的飛躍がすぎるようを感じられる。前掲註(19)で述べた「選挙のル

ルール」論における規制対象の範囲は、

一定の限定が必要であり、また最高裁

もそのような理解に立つているものと私は推察する。

受刑者ならば、選挙犯罪をなす恐れは

ないとまではいえないというわけである。このようない理解に大過ないとすれば、受刑者は、上記判示中の「等」に該当すると解しうることになる」とし

ている。しかし、本文に示したように私は、この「自ら…等」のなかには一般受刑者を読み込むことはできないと

考へている。それは日本語における「等」の類推機能の観点からと考へて

いるが、さらに山崎のいう「受刑者

は、遵法意識をかなりの程度欠いてい

ている。前掲註(19)で述べた「選挙のル

ルール」論における規制対象の範囲は、

論理的飛躍がすぎるようを感じられる。前掲註(19)で述べた「選挙のル

ルール」論における規制対象の範囲は、

一定の限定が必要であり、また最高裁

もそのような理解に立つているものと私は推察する。

受刑者ならば、選挙犯罪をなす恐れは

ないとまではいえないというわけである。このようない理解に大過ないとすれば、受刑者は、上記判示中の「等」に該当すると解しうることになる」とし

ている。しかし、本文に示したように私は、この「自ら…等」のなかには一般受刑者を読み込むことはできないと

考へている。それは日本語における「等」の類推機能の観点からと考へて

いるが、さらに山崎のいう「受刑者

は、遵法意識をかなりの程度欠いてい

ている。前掲註(19)で述べた「選挙のル

ルール」論における規制対象の範囲は、

論理的飛躍がすぎるようを感じられる。前掲註(19)で述べた「選挙のル

ルール」論における規制対象の範囲は、

一定の限定が必要であり、また最高裁

もそのような理解に立つているものと私は推察する。

受刑者ならば、選挙犯罪をなす恐れは

ないとまではいえないというわけである。このようない理解に大過ないとすれば、受刑者は、上記判示中の「等」に該当すると解しうることになる」とし

ている。しかし、本文に示したように私は、この「自ら…等」のなかには一般受刑者を読み込むことはできないと

考へている。それは日本語における「等」の類推機能の観点からと考へて

いるが、さらに山崎のいう「受刑者

は、遵法意識をかなりの程度欠いてい

ている。前掲註(19)で述べた「選挙のル

ルール」論における規制対象の範囲は、

(29) 平成29年判決について、過去の判断との継続性を重視し、その重みを強調する評価として、千葉勝美「司法部の投げた球の重み—最大判平成二九年九月二七日のメッセージは?」法時89卷13号（2017）4頁があるが、私の見立てとは異なる。

(30) こうした対話に注目がおかれる議論として、佐々木雅寿「最高裁判所と政治部門との対話—対話的違憲審査の理論」論ジュリ12号（2015）20頁を挙げておきたい。

(31) 合区制度に対する該当する各県の反発や筆者（新井）自身の見解については、新井誠「地域の利害（あるいは感情）と憲法学」法セミ738号（2016）18頁参照。あわせて、新井誠「議会上院の選挙制度構想—参議院議員選挙区選挙の合区解消に向けた考察」法学研究91巻1号（2018）285頁以下も参照。

(32) 全国知事会「参議院選挙における合区の解消に関する決議」（平成30年7月27日付）。

(33) 石川健治・朝日新聞（2019年6月22日）書評（佐藤健太郎、荻山正浩、山口道弘編『公正から問う近代日本史』（吉田書店、2019））。

(34) 小林直三・WestlawJapan判例ラム第37号（<https://www.westlaw-japan.com/column-law/2014/14201/>掲載日2014年12月1日）。

(35) 文脈は若干異なるものの、法理学者の権島博志による（東京の）「大手門から半径5kmのムラ社会のなかで、政治理念と政治制度が縮小再生産を繰り返すことによって、ますます一般市民の街角の声、草の根の声は、エリー

なる」（同「代表民主主義における理念と現実」糠塚康江編『代表制民主主義を再考する』—選挙をめぐる三つの問い』（ナカニシヤ出版、2017）321頁）とする指摘は、本問題を考える場合の手がかりとなり得るのではないか。

(36) 都市の思考と普遍化について、新井誠「憲法問題と『地域・地方』の視点」法セミ639号（2008）53頁。

(37) 東京地判令元・5・24判例集未登載。

(38) 高橋和之「立憲主義と日本国憲法〔第4版〕」（有斐閣、2017）310頁。

(39) 東京地判令元・5・28判例集未登載。

(40) 同様の事例において、かつて東京地判平23・4・26判時2136号13頁は、国内在住者のみ同審査ができることについて、憲法上の重大な疑義があるとしながら、「合理的期間内に：是正されなかつたものとまでは断定することができるない」として合憲とした。その意味で合憲性審査にあたって、時間的観点からの国会の主觀的事情を考慮している。これに対して、ここで取り上げる令和元年判決は、そうした時間的観点からの事情の考慮をせずに違憲判断をしている点が注目される。

日本国憲法の制定から七〇年、広い視野で憲法を現代理論的、実務戦略的に描いた「判例時報」全一二回の連載をまとめた一冊。

本書の目的は、法曹実務家・研究者・学生に憲法再学習の契機を提供することにある。

近代理事会

法曹実務にとつての

判例時報

- 表現の自由①…毛利透
- 表現の自由②…市川正人
- 表現の自由③…阪口正二郎
- 思想・良心の自由…西原博史
- 政教分離…泉徳治
- 参政権…宍戸常寿
- 刑事手続上の人権…駒村圭吾
- 平等原則…宮川光治
- 経済的自由…小泉良幸
- 社会権…尾形健
- 憲法13条…山本龍彦
- 立憲主義と司法審査…君塚正臣

判例時報2344号臨時増刊 平成29年11月3日発行 本体価格1800円

三一 公職選挙法一四条、別表第三の参

議院(選挙区選出) 議員の議員定数配分規定の合憲性

——平成一八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、最高裁平一九行ツ四七号、平29・9・27大法廷判決、上告棄却、判時二三五四号三頁、民集七一卷七号一一三九頁登載〕

【事実】平成一八年七月一〇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民集六六卷一〇号三五七頁)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民集六八卷九号一三六三頁)で、再び違憲状態との判断を下した。これをうけて平成二七年に公職選挙法が改正され、四県(鳥取県と島根県、徳島県と高知県)の合区を含む「一〇増一〇減」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一・

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がら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。

[判旨] 上告棄却

(1) 「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で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つても、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」。「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的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つ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」。

(2) 「憲法は、一院制の下で、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つて、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に鑑みれば、参議院議員に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ころに、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つて上記の選挙制度の仕組み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は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。」

「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、その変化として、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きており、国政の運営における参議院の役割が増大していることに加え、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一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长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二・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つていて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、これによつて選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小したのもである。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。」

「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よう投票価値の平等の要請について十分に配慮する」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、憲法上三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。」

(4) 「本件選挙は、平成二六年大法廷判決の言渡し後に成立した平成二七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をも内容とするものであり、これによつて平成二五年選挙当時までの最大較差は二・九七倍（本件選挙当時は三・〇八倍）にまで縮小するに至つたのである。」

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。合区が一部などつまり、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せず、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。最大較差の數値でみれば、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民集五〇巻八号一二三三頁）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」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だ」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、(④合区をどう評価するか、⑤最大較差二・九七倍（選挙時点で三・〇八倍）をどう評価するか、

二 本判決の分析

(1) まず、直接結論に關わる点を概観すれば、(④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とも内容とするもの」、「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、(⑤最大較差二・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も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いるとみられる。

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會議員や一部の住民から強い反発が生じたように事実上の影響は大きいものであった。しかし、合区対象県は四つとどまり、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。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、平成二四年判決、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」によつ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、最大較差は二・一である。最高裁は、從來から、合憲／違憲状態を分別する基準となる數値を明示することはなく、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も）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：衆議院選挙区選出議員会設置法三條一項）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、最大較差二・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ない点が注目される。

また最大較差二・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／違憲状態の評価が変わるべき可能性はあるものの、合区を維持したうえで最大較差三倍程度に収まっている限りは、引き続き合憲だと判断される見込みが高まつた。

第二に、判断枠組みの厳格度のニュアンスである。本判決も、基本的な判断枠組みは昭和五八年判決以来、一貫しており、本判決でも変更ない旨を述べている（[判旨]（1））。しかし、判断枠組みを敷衍する箇所の記述からはニュアンスの変化が読み取れる。^{〔5〕}たとえば、平成二四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二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、これらの記述は消え、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」とも裁量権の合理的行使として許されること、が述べられる（[判旨]（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、[野口] (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」とが求められるものの、投票価値の平等は、……「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「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くと感じられる。

判例時報 2377号

因であるとみたことによるものにほかなり「ない」と許されないとしたものではない」と繰り返す（判旨）（3）。憲法四三条の「全国民の代表」と選挙制度の関係を考へ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ない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。こゝでも、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、を二段階で審査していくところ、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取り上げており、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、「〔一〕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、〔二〕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二段階の判断枠組みを取つてることを明らかにした。

しかし、本判決は、合憲判断を行う際に、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）それ自体を著しい不平等だと評価する立場からは、最大較差の評価をほやかし（1）と（2）とを区別せずに判断しているということになろう。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（^{（3）}）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。いずれにしろ、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点で、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、再び揺らぎをみせていることが窺われる。

（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ったことについて、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。二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する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ることはいえない。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る。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近い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、実質的には衆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衆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(憲法六一一条)には衆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衆議院の優越が認められており(憲法五九条)、日本国憲法は、参議院に衆議院と完全に対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。

来にわたる継続的な立法裁量統制」を行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はもともと困難である。現状で参議院に期待されるいわゆる「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、立法者の主観的な姿勢を合憲／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し、本判決で、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、最高裁の判決以前から、この改正に対し、とくに合区に対し、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できる」

という文言も例示した憲法四十七条の改正までもが提案されている。⁽¹⁾ そしてまた、七月一八日には、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二・九八五倍にするのを狙つてのものである。この背後には、本判決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。これに対しては、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。

前述通り本判決は明確な基準を示していないが、立法府は厳しく本判決を捉えている。第二は、合区に対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」ことが目的だとされている。しかし、真の狙いは、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。

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つた批判」に応え、「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

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]）に、比例代表に「特定枠」を導入する公職選挙法改正が（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見える状況において、最高裁の今後どのように審査していくべきのか。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、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具立てを見出すことである。この点、本判決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発揮させようとする」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。本判決の判示によれば、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でくる結果、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ふ、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に応じた「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。

(1) 参照、拙稿「判批」法学教室四三七号〔110〕七年〕一四一頁。

(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」法律時報八九巻一三号(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、七一～四頁。

(4) 調査官解説は、「附則の定めを投票価値の不均衡の客観的状況に関す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」(ジユリスト一五四号(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)二一頁、二三頁。

(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とのと考えられる」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、一七五～七頁。また参照、拙稿「全國民の代表」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)二二六～八頁、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「ぼかした表現」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

一年判決の分析として、藤井樹也「立法者の努力を評価する司法判断」戸松秀典・野坂泰司編「憲法訴訟の現状分析」(有斐閣、二〇一二年)四〇六頁、四一一～四頁。

(10) 同旨、多田・前掲注(5)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」法学セミナー二九三号(一九七九年)一四頁、大石眞一「憲法講義I」(第三版)(有斐閣、二〇一四年)一〇四～五頁、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)二〇九～二三頁(初出二〇一〇年)、大石・前掲注(12)一三七～四二頁など。

(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」(平成三〇年二月二六日)。

(17) 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)というものである。全国知事会

(18) 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、一八～二〇頁、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。

(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、一八～二〇頁、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、一五五～六頁。

(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)。

青森法政論叢14号（2013年）

参議院議員定数配分規定と投票価値の平等

〔最高裁平成24年10月17日大法廷判決、平成23年（行ツ）51号、選挙無効
請求事件、民集66巻10号3311頁〕

大竹 昭裕

I 事実の概要

本件は、平成22（2010）年7月11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）につき、東京都選挙区の選挙人である原告らが、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（以下、数次の改正及び平成6（1994）年改正前の別表第2を含めて「参議院議員定数配分規定」という）は投票価値の平等を定めた憲法14条1項等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の上記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。

平成18（2006）年に改正された参議院議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という）に基づいて施行された同19年7月の通常選挙当時における選挙区間の議員1人あたりの選挙人数最大較差は1対4.86であったが、最大判平成21年9月30日民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という）は、結論として同選挙当時の本件定数配分規定は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した。しかし、同時に、上記「較差は、投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態であり、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にある」、最大較差の大幅な縮小のためには「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」と指摘していた。

本件選挙は、本件定数配分規定に基づく2回目の通常選挙であり、本件選挙当時の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数最大較差は1対5.00に拡大していた。原判決（東京高判平成22年11月17日判時2098号24頁）は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請求を棄却したため、原告らは上告した。

II 判 旨

（上告棄却）

(i) 「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、どのような選挙制度が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ことにな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で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つても、憲法に違反するとはいえない」。

(ii) 「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、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である」。以上は、最大判昭和58年4月27日民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という）「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」。もっとも、「最大較差1対5前後が常態化」する中で、最大判平成16年1月14日民集58巻1号56頁（以下「平成16年大法廷判決」という）、最大判平成18年10月4日民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という）、平成21年大法廷判決においては、「上記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ってきたところである」。

(iii) 「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（59条ないし61条、67条、69条）、その半面、参議院議員の任期を6年の長期とし、解散（54条）もなく、選挙は3年ごとにその半数について行う（46条）ことを定めている。その趣旨は、議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、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はほぼ等しい権限を与え、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映し、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。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……が、その合理性を検討するに当たっては、……制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である」。

(iv) 「参議院議員の選挙制度の変遷……を衆議院議員の選挙制度の変遷と対比してみると、……同質的な選挙制度となってきている……。このような選挙制度の変遷とともに、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきている……。加えて、衆議院については、この間の改正を通じて、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。これらの事情に照らすと、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」。しかし、「参議院においては、この間の人口移動により、都道府県間の人口較差が著しく拡大した」にもかかわらず、「基本的な選挙制度の仕組みについて見直しがされることではなく、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきた」。

(v) 「さきに述べたような憲法の趣旨、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」。昭和58年大法廷判決は都道府県単位の選挙区が持つ住民意集約機能を指摘するが、「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になるものといわなければならぬ。また、同判決は、参議院についての憲法の定めからすれば、議員定数配分を衆議院より長期にわたって固定することも立法政策として許容されるとしていたが、この点も、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で、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。さらに、同判決は、参議院議員の選挙制度の仕組みの下では、選挙区間の較差の是正には一定の限度があるとしていたが、それも、……数十年間の長期にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠になるとはいひ難い。

(vi) 「人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、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」。このことは、平成16年大法廷判決を受けて設けられた専門委員会の平成17年10月の報告書において指摘されており、「前回の平成19年選挙についても、投票価値の大きな不平等がある状態であって、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは、平成21年大法廷判決において特に指摘されていた……。それにもかかわらず、平成18年改正後は上記状態の解消に向けた法改正は行われることなく、本件選挙に至ったものである。これらの事情を総合考慮すると、本件選挙が平成18年改正による4増4減の措置後に実施された2回目の通常選挙であることを勘案しても、本件選挙当時、前記の較差が示す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、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、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たというほかはない」。

(vii) 「もっとも、当裁判所が平成21年大法廷判決において……参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘したのは本件選挙の約9ヶ月前のことであり、……選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多いため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と、参議院において、同判決の趣旨を踏まえ、参議院改革協議会の下に設置された専門委員会における協議がされるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたこと……などを考慮すると、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」。

(viii) 「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、……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」。

なお、本判決には、櫻井龍子裁判官、金築誠志裁判官、千葉勝美裁判官の補足意見、竹内行夫裁判官の意見のほか、本件定数配分規定は違憲であり本件選挙も違法であるが、事

情判決の法理により本件選挙は有効とする田原陸夫裁判官、須藤雅彦裁判官、大橋正春裁判官の反対意見が付されている。

III 研究

1. はじめに

最大判平成8年9月11日民集50巻8号2283頁（以下「平成8年大法廷判決」という）は、選挙区間の議員1人当たりの選挙人数最大較差が1対6.59に達していた平成4（1992）年7月の参議院議員通常選挙について、選挙当時の参議院議員定数配分規定は「憲法に違反するに至っていたものと断ずることはできない」ものの、「違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等が生じていたものといわざるを得ない」として「違憲状態」にある旨の判断を示した。しかしその後、選挙区間での投票価値の最大較差が恒常に5倍前後あったにもかかわらず、最高裁は、参議院議員定数配分規定が違憲状態にあることを認めることなく合憲判断を下してきた。ところが、平成16年大法廷判決では、6人の裁判官が参議院議員定数配分規定を違憲としただけでなく、行政裁量に対する司法審査の手法を立法裁量の分野にも適用して立法裁量をより厳格に統制⁽¹⁾しようとする4人の裁判官による「補足意見2」も次回選挙で漫然と現在の状況が維持されたままであれば違憲判断の余地が十分あると警告し、また、平成18年大法廷判決は、法廷意見自らが制度の枠組みの見直しを含む投票価値較差縮小のための継続的検討の必要性を指摘した。そして、平成21年大法廷判決は、Iに述べたとおり、平成19（2007）年7月の通常選挙に關し、本件定数配分規定は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したものの、同時に、「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り、最大較差の大幅な縮小のためには「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」と指摘していた。このような判例の流れの中で、平成21年大法廷判決の場合と同じ平成18（2006）年改正の本件定数配分規定に基づき施行され、同判決の場合より投票価値最大較差が拡大した本件選挙に関して、最高裁がどのような判断を下すか注目されてきた。

本判決は、結論として「本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない」としたものの、「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、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、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た」とし、参議院議員定数配分規定に関しては平成8年大法廷判決以来2度目の「違憲状態」判決となった。

2. 合憲性の判断枠組み

参議院議員定数配分規定に関して、最大判昭和39年2月5日民集18巻2号270頁（以下「昭和39年大法廷判決」という）は、「議員数を選挙人の人口数に比例して、各選挙区に配分することは、法の下の平等の憲法の原則からいって望ましい」とするにとどめ、司法審査の可能性は否定しないものの、各選挙区への議員定数配分を基本的に立法政策の問題とする態度をとった。しかし、衆議院議員定数配分規定を違憲とした最大判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁（以下「昭和51年大法廷判決」という）をうけた昭和58年大法廷判決は、昭和39年大法廷判決の立場を変更して、憲法は「議員の選出における各選挙人の投票の有する価値の平等をも要求する」ことを明らかにし、ただ、「憲法は、……投票価値の平等を選挙制度の仕組みにおける唯一、

絶対の基準としているものではなく、国会は、正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をもしんしゃくして、その裁量により……選挙制度の仕組みを決定することができるのであつて、国会が具体的に定めたところのものがその裁量権の行使として合理性を是認しうるものである限り、それによって……投票価値の平等が損なわれることとなつても、やむをえない」と述べて、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、2段階の審査から成る合憲性判断枠組みを示した。

参議院議員定数配分規定に関するこの合憲性判断枠組みはその後の判例で踏襲されてきており、本判決も、基本的にこの判断枠組みに従つて判断している（判旨（i）・（ii））。しかし、本判決は、平成16年大法廷判決、平成18年大法廷判決、平成21年大法廷判決で「投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになってきた」ことを指摘しており（判旨（ii））、本判決自体もこのような判例の流れの延長上に位置づけられるといえよう⁽³⁾。このことは、具体的には例えば次のような点にも見て取ることができよう。

第1は、合憲性判断枠組みに基づく具体的判断の中で述べられていることであるが、「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」（判旨（v））

と断言する点である。通説・判例とともに、従来、「参議院議員選挙について衆議院議員選挙よりも較差を広く認めてきたが、本判決はそれをはっきりと否定した」⁽³⁾ということであり、参議院議員定数配分規定の合憲性判断枠組みの適用にあたって、投票価値平等がより厳格に要求されるということである。また、このことは、平成18年大法廷判決、平成21年大法廷判決で投票価値の平等が選挙制度の仕組み決定の絶対・唯一の基準ではないことを述べる際に、国会が考慮し得る「他の政策的目的ないし理由」の例として「参議院の独自性など」が挙げられていたが、本判決ではそれが省かれている点⁽⁴⁾についてもいえるかもしれない。

次に、第1段階審査の結論部分で、選挙区間における投票価値の不均衡が「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」に達しているだけでなく、「これを正当化すべき特別の理由も見いだせない」ことをもって違憲状態としている点である（判旨（vi））。これはいわば第1段階の審査要件に「これを正当化すべき特別の理由」の有無という新たな要件を付加したに等しく、実質的には審査の厳格化に繋がるものといえよう⁽⁵⁾。

そのほか、平成21年大法廷判決と同様に、2段階から成る合憲性判断枠組みそのものが「簡潔な表現に言い換えられている」⁽⁶⁾点もある（判旨（ii））。すなわち、従来付されていた「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」、「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」などの文言が存在しない。これらはいずれも具体的判断に際して立法裁量の重視・尊重に繋がり得る文言であり、これらが省かれていることは投票価値平等をより厳格に求めていることの表れといえなくもない。しかし、第1段階審査の結論部分で、「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」（判旨（vi）、）と述べていて、判断枠組みでは省かれたはずの文言が使われていることから、判断枠組みの記述でこの種の表現が省かれていることに大きな意味はないとの見方も成り立ち得よう。

3. 本件定数配分規定の合憲性

第1段階審査の結果、「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た」との結論を導き出すが、そこに至る論理過程で本判決は、どのような選挙制度によって憲法の趣旨を実現し投票価値平等の要請と調和させるかは国会の合理的裁量に委ねられるし、その合理性の検討に当たっては「制度と社会の状況の変化を考慮」する必要があるとする（判旨（ii））。そして、その「変化」として指摘されているのが（1）両議院の選挙制度の同質化、（2）参議院の役割の増大、（3）衆議院の選挙制度における選挙区間人口較差が2倍未満となることを基準とする区割り基準の設定であり、そこから参議院でも投票価値平等の要請への十分な配慮が必要なことが導かれている（判旨（iv））。（1）・（2）が投票価値平等の要請への十分な配慮を導く「変化」の一つだということは、逆にいえば、参議院の選挙制度及び役割如何によっては投票価値平等の要請の程度も変化（緩和）し得ることにもなりそうである⁽⁷⁾。

判旨（v）では「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」と述べた上で、昭和58年大法廷判決で示された参議院の独自性・特殊性や都道府県がもつ住民意思集約機能（事実上の都道府県代表的意義・機能）は投票価値較差継続正当化の理由とはならないことを明らかにしている。都道府県を参議院議員選挙区の単位としなければならない憲法上の要請はないことを

法廷意見が明確にしたのは初めてのことであり⁽⁸⁾、さらには都道府県を選挙区単位として固定することが長期にわたる投票価値較差継続の理由だとして、その見直しが必要なことを明言している。ただ、参議院の独自性・特殊性や都道府県の住民意思集約機能が投票価値較差継続を「正当化すべき特別の理由」にならないとなると、「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」は相当絞り込まれることになるはずであるが、それでは具体的に何を観念し得るのかとの疑問⁽⁹⁾も指摘されている。選挙制度構築に当たっては「憲法を踏まえて両議院にどのような役割・機能を期待するのか、あるべき両院関係、あるべき国会像」の検討⁽¹⁰⁾がなされなければならないはずで、その意味では、本判決の法廷意見は「統治機構のあり方を大局的に見据えた十分な検証がなされていない」との評価⁽¹¹⁾も頷けよう。

本判決は第1段階審査の結論として「違憲状態」にあることを導くにあたって、長期にわたり投票価値較差是正がなされないまま経過してきたことをその判断要素としている。この点については、「時の経過」の中で、都道府県単位の選挙区制という仕組み自体が長期にわたり投票価値平等の要請を歪めてきたとするもので、衆議院議員小選挙区選挙の「1人別枠方式」について違憲状態とした手法（最大判平成23年3月23日民集65巻2号755頁）と類似するとの指摘⁽¹²⁾や投票価値較差が5倍を超える違憲状態にあるとしてこなかった従来の判例との整合性を図ったとの指摘⁽¹³⁾もある。しかし、いずれにしても、本判決でも基本的に踏襲されている判断枠組みに従えば、第1段階審査で問われる的是「投票価値の著しい不平等状態」の存否であり、「是正がなされないまま経過してきた」か否かは、本来、第2段階の審査で問われるべきことではないのか、との疑問は払拭できない⁽¹⁴⁾。

それでは、「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」との関連で相対的にならざるを得ないとしても、第1段階審査で許容される投票価値較差の限度はどの程度か。平成8年大法廷判決が1対6.59の較差を違憲状態としたのに対し、6倍未満の較差に止まったその他のケースでは合憲としてきたことから、判例は6倍程度を許容限度としていると見られてきた。学説では、(1)1対4まで許容し得るとする見解もあるものの、(2)1対2の基準を若干緩和し得るとする見解、(3)1対2を基準とする見解、(4)あくまで1対1が原則で1対2以内でも違憲問題が生じ得るとする見解などがあり、(2)が通説とされる⁽¹⁵⁾。本判決では「本件選挙当時……の較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡」を「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」としているのであるから、本件選挙当時の1対5.00という較差が「時の経過」を踏まえつつも違憲状態とされたわけで、従来の判例の立場に比べ投票価値較差許容限度の数字的な判断も厳格化されたといえる。しかし、どの程度までの較差であれば憲法上許容され得るのかは明確になっていない⁽¹⁶⁾。

本判決は、第2段階審査において、参議院議員選挙制度の構造的問題やその仕組み自体の見直しの必要性を指摘した平成21年大法廷判決が下されたのが本件選挙の約9ヶ月前で、参議院の選挙制度の仕組み自体の見直しについては相応の時間を要すること、参議院では選挙制度自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたことなどを考慮し、違憲判断を行うことを見送った（判旨（vii））。その上で、現行選挙制度の見直しを内容とする立法措置を講じ、違憲状態をできるだけ速やかに解消することを求めている（判旨（viii））。それでは、違憲状態解消までに許される猶予期間（「相当期間」）はどれぐらいであるのか。この点に関して、櫻井裁判

官補足意見は「相応の時間をかけても21世紀の日本を支えるにふさわしい参議院議員選挙制度の在り方について十分な議論」をすることを求め、千葉裁判官補足意見も「相応の時間をかけて周到に裁量権を行使する必要がある」とする。これに対し、金築裁判官補足意見は「仕組みの見直しによる違憲状態の是正の可及的に早期の実現に向けて真摯かつ具体的な検討」を求めており、竹内裁判官意見も「参議院の在り方にふさわしい選挙制度の仕組みの基本となる理念や政策的目的等を国民に対し速やかに提示し、具体的な検討を行う」ことを求めている（下線はいずれも引用者）。「違憲状態の速やかな解消」とは言いつつ、そこに込められた意味については裁判官により微妙なニュアンスのあることが見て取れそうである。

4. おわりに

上述のとおり、本判決では、都道府県単位の選挙区制など現行選挙制度の見直しを内容とする立法措置を講じ違憲状態をできるだけ速やかに解消することを求めているが、仮に違憲状態解消までに許される猶予期間（「相当期間」）を経過したということになれば、裁判所としては違憲判断を下すことになる。その場合、どのような判決方法を採り選挙の効力をどのように扱うかという問題が生ずる。

周知のように、衆議院議員定数配分規定に関する昭和51年大法廷判決では、定数配分規定全体が違憲の瑕疵を帯びるとし、選挙を無効とすることにより生ずる憲法の所期しない結果を避けるため事情判決の手法を採用了。この手法は、同じく衆議院議員定数配分規定に関する最大判昭和60年7月17日民集39巻5号1100頁（以下「昭和60年大法廷判決」という）でも採用されている。しかし、昭和51年大法廷判決には、訴訟提起された選挙区に関する限り違憲無効であり、その効力は遡

及しない旨の反対意見が付されていたし、昭和60年大法廷判決に付された補足意見では、いわゆる「将来効」判決の可能性も述べられていた。本判決で反対意見を付した3裁判官は、いずれも本件定数配分規定は違憲で本件選挙も違法であるが、事情判決の法理により本件選挙は有効とする。しかし、同時に反対意見では、平成25（2013）年の次回参議院通常選挙が選挙制度の枠組みのは正がなされず弥縫策を施したままで行われた場合には訴訟提起された選挙区の選挙無効の判決を下さざるをえないとの見解、選挙無効判決が確定した場合に生じ得る混乱を最小限に抑えるよう欠員補充のための選挙についての立法措置の検討を求める見解も示されている。

平成24（2012）年11月の公職選挙法一部改正では、同28（2016）年施行の参議院議員通常選挙に向け選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行うこととしている。しかし、次回参議院議員通常選挙については選挙区選出議員について4増4減を行うに止まっており、結局、本年（同25（2013）年）施行の通常選挙は抜本的見直しが実現しないままに行われることとなった。この選挙後に提起されるであろう選挙無効訴訟で裁判所がどのような判断を下すことになるのか、注目されるところである⁽¹⁷⁾。

注

- (1) 今関源成「参議院議員定数不均衡最高裁判決－最高裁判決2004年1月14日大法廷判決をめぐって」ジュリスト1272号（2004年）92頁、福井章代「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」ジュリスト1280号（2004年）122頁など参照。
- (2) 梶透「参議院議員定数配分規定の合憲性：2012年最高裁判決」法学セミナー697号（2013年）128頁、新井誠「参議院議員定数不均衡訴訟上告審判決」平成21年度重要判例解説（ジュリスト1453号、2013年）9頁など参照。

- (3) 工藤達朗「参議院議員選挙と投票価値の平等－参議院議員選挙無効請求事件」論究ジャリスト4号（2013年）96頁。
- (4) 新井・前掲論文注(2)9頁。
- (5) 梶・前掲論文注(2)128頁参照。
- (6) 鎌野真敬「参議院定数訴訟最高裁大法廷判決の解説と前文」ジュリスト1395号（2010年）56頁。なお、只野雅人「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」判例評論616号（判例時報2072号、2010年）3頁も参照。
- (7) 上田健介「参議院議員定数配分規定の合憲性」法学セミナー増刊速報判例解説12号（2013年）37頁参照。
- (8) 梶・前掲論文注(2)128頁。
- (9) 新井・前掲論文注(2)9頁。
- (10) 抽稿「衆議院選挙区割りと投票価値の平等」青森法政論叢12号（2011年）121頁。
- (11) 新井・前掲論文注(2)9頁。この点で、新井論文同頁も指摘するように、竹内裁判官の「意見」が参照されるべきである。
- (12) 新井・前掲論文注(2)9頁。
- (13) 判例時報2166号（2013年）本判決匿名解説7頁。
- (14) 判断枠組みとの関係でいえば、平成21年大法廷判決の合憲という結論を導き出す論理も明瞭なものではなかった（上田健介「参議院議員定数配分規定の合憲性」平成21年度重要判例解説（ジュリスト1398号、2010年）9頁参照）。
- (15) 辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の特殊性」憲法判例百選II〔第5版〕（2007年）341頁。
- (16) 新井・前掲論文注(2)9頁参照。
- (17) 工藤・前掲論文注(3)96頁以下は、本判決に付された反対意見を踏まえて違憲判決の方法等について検討している。

【追記】

本年（平成25（2013）年）7月21日施行の参議院議員通常選挙について、同月22日、ある弁護士グループによる全選挙区を対象とする選挙無効訴訟と別のグループによる広島選挙区を対象とする選挙無効訴訟が提起された。

公職選挙法一四条一項、別表第三の合憲性

——最高裁判所平成二四年一〇月一七日大法廷判決（裁判所ウェブサイト）¹

（平成二三年行（ツ）第六四号）——

前 稔 大 志

【事実】

本件は、平成二二年七月一一日施行の参議院議員通常選挙（以下、「本件選挙」という。）につき、東京都選挙区の選挙人である原告らが、公職選挙法一四条一項、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下、数次の改正の前後を通じ、平成六年法律第二号による改正前の別表第一を含め、「参議院議員定数配分規定」という。）が憲法一四条等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訴訟である。

本件選挙当时、選挙区間の議員一人当たりの選挙人数の最大較差は一対五・〇〇（概算、以下同じ。）であり、いわゆる逆転現象区は存在しなかった。この最大較差については、数十年間にわたり五倍前後で維持されてきている。

参議院議員定数配分規定は、沖縄返還に伴つて沖縄県選挙区の議員定数二人が追加された他、過去に三度（平成六年、平成二年、平成一八年）の改正がなされたが、選挙区選挙（旧地方区選挙）の仕組みが変更されたことはない。

原審（東京高裁平成二二年一月一七日判決・判例タイムズ一二四六号「五一頁」）は、本件選挙時の最大較差の状態がそれ以前の十数年にわたる投票価値の不平等状態の積み重ねの結果であることを視野に入ると、到底これを看過し得ず、国会の裁量権の限界を超えたものであるとして、参議院議員定数配分規定が違憲の瑕疵を帯びていたと判断し、本件選挙の違法を宣言した

が、行政事件訴訟法二条一項の趣旨に準じて原告の請求を棄却した。これに対して、被告が上告した。

なお、本件選挙後の平成二四年八月に、四選挙区で議員定数を四増四減する改正法案が国会に提出された。同法案には、平成二八年施行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う旨の附則が存在する。同法案は本判決言渡し後の二一月一六日に成立した。

【判旨】

破棄自判、被上告人の請求棄却。

一・基本的な判断枠組み

「憲法は、……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、どのような選挙制度が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ことにな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つても、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機関たらしめようとするところにある。……参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から「定められた「ものである……。……制定当時において、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、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

公職選挙法一四条一項、別表第三の合憲性

以上は、……累次の大法廷判決の趣旨とするところであり、後記〔二（二）イ〕の点をおくとしても、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。

もつとも、最大較差一对五前後が常態化する中で、平成一六年……、平成一八年……、平成二一年……の大法廷判決においては、上記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てきた。」

二、本件選挙当時の定数配分規定の合憲性

「上記の見地に立つて、本件選挙当時の本件定数配分規定の合憲性について検討する。」

（一）制度と社会の状況の変化

「憲法は、二院制の下で、……五九条ないし六一条、六七条、六九条……五四条……四六条……を定めている。その趣旨は、……多角的かつ長期的な視点からの民意を反映し、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、同政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。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、……国会の合理的な裁量に委ねられているところであるが、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六〇年余、当裁判所大法廷において前記〔二〕の基本的な判断枠組みが最初に示されてからでも三〇年近くにわたる、制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である。」

参議院議員の選挙制度の変遷……を衆議院議員の選挙制度の変遷と対比してみると、両議院とも、……政党に重きを置いた選挙制度……、……選挙区……選挙と、……比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られ、その結果として同質的な選挙制度となつてきている……とともに、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に同政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなつてきている……。加えて、衆議院については、……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。これらの事情に照らすと、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ころである。

参議院においては……基本的な選挙制度の仕組みについて見直しがされることではなく、五倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。」

(二) 平等の要請を後退させる論述の批判——昭和五八年大法廷判決を中心

ア、参議院議員選挙「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。」

イ、「昭和五八年大法廷判決は、〔①〕参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組みにつき、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、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に照らし、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものと解することができると指摘している。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、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといい得るが、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になるものといわなければならない。〔②〕……憲法の定めからすれば……より長期にわたって固定することも立法政策として許容されるとしてはいたが、この点も、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で、数十年間に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なっている。〔③〕……仕組みの下では、選挙区間の較差の是正には一定の限度があるとしていたが、それも、短期的な改善の努力の限界を説明する根拠としては成り立ち得るとしても、数十年間の長期にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠になるとはいえない。」

ウ、「平成一六年、同一八年及び同二一年の各大法廷判決において、……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ったのも、較差が五倍前後で推移する中で、前記〔二〕(一)においてみたような長年にわたる制度と社会の状況

の変化を反映したものにはかならない。」

(三) 結部

「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……。このことは、……平成一七年一〇月の専門委員会の報告書……平成二一年大法廷判決において特に指摘されていた……。それにもかかわらず、平成一八年改正後は上記状態の解消に向けた法改正は行われることなく、本件選挙に至つたものである。これらの事情を総合考慮すると、本件選挙が平成一八年改正……後……二回目の通常選挙であることを勘案しても、本件選挙当時、前記の數差が示す選挙区間に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、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、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たというはかはない。」

もともと……平成二一年大法廷判決……は本件選挙の約九か月前のことであり、……選挙制度の仕組み自体の見直しについては、……事柄の性質上課題も多いため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こと、参議院において、……選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたこと（なお、本件選挙後に国会に提出された……法律案……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規定が置かれている。などを考慮すると、本件選挙までの間に本件定数配分規定を改正しなかつ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ことはできない。」

三・付言

「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、……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。」

四、統治機構のあり方の観点からの主張について

「なお、〔①〕被上告人は、……統治機構の在り方の観点からも憲法に違反すると主張する。しかしながら、……前示のとおり……選挙制度に係る憲法秩序の下における国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないと解される以上、本件定数配分規定は所論の視点からみても憲法に違反するに至っていたということはできない。〔②〕被上告人は、両議院の法律案等の議決における議員の表決権の価値が完全に均等であり、憲法改正の国民投票等（憲法九十六条、七十九条二項）における投票権の価値も同様であることなども指摘するが、……選挙制度の仕組みを定める周囲とは、事柄の性質が異なり、これらを同列に論ずることはできない。」。

五、結論

「原判決は、前記判示と抵触する点において失当であり、その限度において変更を免れない」〔破棄自判、被上告人の請求棄却〕。

なお、「裁判官出原睦夫、同須藤正彦、同大橋正春の各反対意見があるほか、……裁判官櫻井龍子、同金堀誠志、同千葉勝美の各補足意見、裁判官竹内行夫の意見がある。」

【評批】

一、判断枠組みについて

(一) 判断枠組みの分析

ア・最高裁のスタンス——「公正かつ効果的な反映」二元論

選挙制度をはじめ、選挙事項の決定は憲法四三條一項及び四七条において国会に委ねられている。選挙制度の決定に係る「裁量」について、最高裁は、「どのような選挙制度が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ことになるかの決定を国会の裁量に委ねている」と判示する。この判示によれば、選挙制度の決定についての国会の裁量は、「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」と「の実現」という目的の下で認められているものであるといえよう。

他方で、本判決は、累次の最高裁大法廷判決、すなわち昭和五八年四月二七日大法廷判決（民集三七卷三号三、四五頁）、平成八年九月一一日大法廷判決（民集五〇卷八号二二八二頁）、平成一〇年九月二日大法廷判決（民集五二卷六号一二七三頁）、平成一二年九月六日大法廷判決（民集五四卷七号一九九七頁）、平成一六年一月二十四日大法廷判決（民集五八卷一号五六頁）、平成一八年一〇月四日大法廷判決（民集六〇卷八号二六九六頁）及び平成二一年九月三〇日大法廷判決（民集六二卷七号一五二〇頁）。以下、それぞれ「昭和五八年判決」、「平成八年判決」、「平成一〇年判決」、「平成一二年判決」、「平成一六年判決」、「平成一八年判決」及び「平成二一年判決」という⁽¹⁾の判断枠組みにつき判示する際、「投票価値の平等」と「二院制（衆參の差異）」にも言及する。

まず、投票価値の平等について、本判決は後に判旨⁽²⁾（一）において、「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」と判示する。「適切に民意が反映される」とことと「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こと」との関係には本判決中で言及されていないものの、ほぼ同義に捉えようであろう。とすれば、最高裁は、「投票価値の平等」を、これについての配慮によって「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こと」⁽³⁾が実現に近づくものとして位置づけている、と本判決から読みとることができる。

次に、二院制（衆參の差異）について、本判決は、その趣旨が「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機関たらしめようとするところ」にあるとする。

以上から、本判決の掲示する「裁量」「投票価値の平等」「二院制（衆參の差異）」という各要素には、「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こと」と、すなわち「公正かつ効果的な反映」の実現という目的（以下、単に「公正かつ効果的な反映」という）が通底していることが分かる。この点に鑑みれば、国会による参議院議員選挙制度の決定の適否の問題は、「公正かつ効果的な反映」に沿った決定がなされているか否かという問題として、一元的に把握することができる。そうであるとすれば、国会による参議院議員選挙制度の決定に枠をはめるのは、投票価値の平等などの憲法上の要請でも、また裁量でもなく、「公正かつ効果的な反映」ということになろう。最高裁は、「公正かつ効果的な反映」一元論とでもいうべき立場にいるので

はなかろうか。

イ・「二段階」の審査基準

こう解した場合、「社会的、経済的变化の激しい时代にあって不斷に生ずる人口变动の結果、投票仙值の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期间継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至る」という判示の読み方にも注意する必要がある。

この判示を、次のような二要件の審査基準として読む見解もある。すなわち、『①投票仙值の著しい不平等状態が生じていること』と、『②相当期间の継続にもかかわらず是正措置を講じないことが裁量権の限界を超えること』との二要件が満たされた場合に、参議院議員定数配分規定を違憲とするものである。

これに対しても、上述の「公正かつ効果的な反映」一元論に立てば、次のように読むことにならう。まず、国会による参議院議員選舉制度の改正／維持及びその内容の決定の適否の問題は、直截には、「公正かつ効果的な反映」に沿った決定か否かという一元的基準により決せられる。もつとも、改正／維持及びその内容の決定は国会の裁量権の行使であり、かつその裁量権の行使をとらまえて審査がなされる。そのため、審査にあたり、「公正かつ効果的な反映」に沿う決定か否かという基準は、「裁量権の限界を超える」決定か否かという基準に言い換えられることが可能となる。そして、『著しい不平等状態を相当期间にわたり放置すること』は「裁量権の限界を超える」公正かつ効果的な反映に沿わないこと』に包括される事態であり、後者が前者の上位概念となる段階的構造を形成する。すなわち、「投票仙值の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期间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」という要件は、参議院議員選舉制度の改正／維持及びその内容の決定の適否を判断する基準のうち、「社会的、経済的变化の激しい时代にあって不斷に生ずる人口变动の結果」に着目し、「投票仙值の平等」という考慮要素に定位した場合に析出されてくるものとして位置づけられるのである。

(二) 「基本的な判断枠組み」の射程拡大と判断手法の変遷

本判決は、上記の判断枠組みにつき、「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」とする。しかし、上

記の基本的な判断枠組みは、その射程が拡大し、また、判断手法が変遷しているというべきである。この点を説明するためには、「一旦本判決から離れて、選挙制度形成についてごく簡単な分析を試みる（ア）。その上で、基本的な判断枠組みの射程の拡大と、判断手法の変遷について論じる（イ）。

ア・選挙制度形成について

選挙制度形成は、これを三つの段階に分けて考えることができよう。すなわち、「選出方法の決定」、「選出単位・規模の決定」及び「定数配分の決定」の三段階である。「選出方法の決定」とは、比例代表／多数代表などの選出方法の決定である。「選出単位・規模の決定」（以下、「選出単位の決定」という。）とは、選択された選出方法の下での選挙実施単位の決定である。ブロック制・選挙区制（大選挙区制／小選挙区制、選挙区の単位）などの決定がこれにある。「定数配分の決定」とは、選出される議員の定数の配分（小選挙区制の場合は具体的選挙区割り）である。これら三つの段階の法定順序は、論理的には「選出方法→選出単位→定数配分」という順序になる。

これらの段階には、選挙制度形成にあたって考慮される各要素との関係において重要な特徴がある。すなわち、各考慮要素（乃至それらの調和のあり方）が可視的になる段階が分かれるという特徴である。投票価値の平等について、これが可視的となる段階は、全国区制や全国単位比例代表制でない限り、「定数配分の決定」段階である。実際の配分によってはじめて不均衡の程度が明るみに出る。他方、二院制（衆参の差異）について、これが可視的となる段階は「選出方法の決定」や「選出単位の決定」の段階である。基本的に、選出方法や選出基盤レベルで衆参の差異が見出される。

もつとも、ここで「可視的」段階とするのは、他の段階においてその考慮要素が排除されるという意味ではない。各考慮要素は、段階横断的に機能しており、他の段階におけるそれが視野に入ることも十分にありうる。例えば、比例代表の導入は、「選出方法の決定」段階で、投票価値の平等が機能しているということに他ならない。また、ブロック制や選挙区制などの選出単位を定めるにあたり投票価値の平等が配慮されるということも考えうる。

イ・射程の拡大と判断手法の変遷

以上の三つの段階の存在と可視的段階という検討を踏まえて、最高裁判例の基本的判断枠組みの問題に戻る。

基本的判断枠組みに関して、平成一八年判決では、「上記のような選挙制度の仕組みの下において投票価値の平等の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」⁽¹⁾と判断されていた。しかし、平成二一年判決において、対応箇所の判断が変わり、「人口変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ……」となつた。⁽²⁾ここで注目されるのが「上記のような選挙制度の仕組みの下において」という部分が消滅したことである（本判決でも消滅したままである）。毛利透は、「この変化により、参議院においても投票価値較差の合憲性が選挙制度の仕組みに依存しないかたちで評価されることになり、憲法の要請を満たす配分規定を提示しない選挙制度は、それ自体を維持しないことになる。つまり、選挙制度についての立法数量が限定されることになる」と評する。⁽³⁾また、宍戸常寿は、平成八年判決の「[投票価値の平等が——筆者]選挙制度の仕組みを定めるにあたって重要な考慮要素となることは否定し難いのであって、国会の立法裁量権にもおのずから一定の限界がある」⁽⁴⁾という判断から、「投票価値の平等は、……制度の仕組みそれ自体をもコントロールしうる憲法上の要請として捉え直されるに至った」⁽⁵⁾とする。筆者も、「上記のような選挙制度の仕組みの下において」という文言の消滅の意義をこういった流れにおいて捉えるべきものと考える。つまり、従来は、参議院議員定数配分規定につき、「定数配分の決定」の段階において、その段階で可視的となる投票価値の平等という考慮要素に定位した枠組みをもつて審査をしていた。ところが、上記文言の消滅によって、その前段階たる“選出単位の決定”の段階においても、同じ枠組みをもつて審査をする途が拓かれた。⁽⁶⁾すなわち、判断枠組みの射程が拡大したのである。また、判断手法としては、制度準拠型→定点型→逆算型、という変遷がある。当該仕組みの下において（＝選出単位段階までの決定とその合理性を前提として）定数配分段階の決定について判断するのが制度準拠型（平成一八年判決まで）、定数配分段階の決定について絶対的に判断するのが定点型（平成二一年判決）、定数配分段階の投票価値の不均衡という不合理を前提として選出単位段階の決定について判断するのが逆算型（本判決—本件での中心的論点が都道府県単位制という選出単位レベルにあつたことは明らかであろう——）である。

では、この射程拡大は、これを可能なものと考えるべきか。定数配分の決定段階と選出単位決定の段階とでは次元を異にするとして、敷衍すれば、選出単位決定の段階ではいまだ投票価値の平等の要請の実現度合いが可視的でないところ、投票価値の平
等に定位した枠組みは妥当しないとして、否定的に捉えられるのであるうか。しかし、上述のように、各要素が可視的でない段
階においても視野に入ることは当然にありうるところであり、そのことは各段階横断的に考慮要素が機能していることの現れで
ある。従って、選出単位決定の段階においても、また選出方法決定の段階においても、投票価値の平等に定位した枠組みが妥当
する余地はあると考える（その「⁽¹⁾との適否の評価は「四、おわりに」で後述する）。

二、本件選挙当時の合憲性

（一）投票価値の平等の要請の厳格化

本判決は、三点の「事情」に照らして「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」と
が求められる」とする。上述のように、「適切に民意が反映される」とこと「國民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映」
することをほんの同義に捉えてよいとすれば、「公正かつ効果的な反映」⁽²⁾という枠の中で、投票価値の平等の要請が厳格化してい
るといえる（以下、この厳格化を「平等要請の厳格化」といふ⁽³⁾）。

ア・投票価値の平等の要請の厳格化の本判決における意義

では、この平等要請の厳格化は本判決の結論導出にどれほどの影響力を持ったのか。さしあたり次の三通りの読み方がありえ
よう。

①本件選挙当時は最大較差一対五・〇〇であり、從来日安であると目されてきた最大較差一対六を下回る事案であった（平成
一八年判決では最大較差一対五・一三でもいわゆる違憲状態とはされていない）。にもかかわらず、本判決ではいわゆる違憲状
態とされている。この較差の点を強調すれば、平等要請の厳格化のみが結論導出において決定的な影響力を持ったものと解する
ことができる。

②これに対しても、本判決が都道府県単位制の合理性を論難するにあたっては、後述のように「時的限界」の側面が強調されて

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

245

246

247

248

249

250

251

252

253

254

255

256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

274

275

276

277

278

279

280

281

282

283

284

285

286

287

288

289

290

291

292

293

294

295

296

297

298

299

300

301

302

303

304

305

306

307

308

309

310

311

312

313

314

315

316

317

318

319

320

321

322

323

324

325

326

327

328

329

330

331

332

333

334

335

まず一つは、自己拘束ないし首尾一貫性の要請が働いているという読み方である。すなわち、（一）衆参両院を選挙制度上接近させ、かつ、（五）衆議院議員選挙で投票価値の平等への制度上の十分な配慮がなされている以上、参議院で「も」同様に投票価値の平等への十分な配慮を制度上図ることを一貫させよ、ということである。このように考えた場合、平等要請の厳格化は制度上選択されたものと説明されることになり、憲法上の要請の変化とまでは言えないようと思われる。

いま一つは、「急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなつてきている」という判示、すなわち（ii）社会状況の変化による憲法政治上の参議院の役割増大を重視する読み方である。例えば、恒常的ねじれ現象の中で、決定しないこと、が許されないような状況において、参議院の役割が衆議院の抑制（消極的役割）、から衆議院との協調（積極的役割）へと変化したために、これに呼応する形で投票価値の平等の要請の程度に変化が生じたということなどが考えうる。このように考えた場合、憲法上の要請の変化といいうる余地があろう。

いずれの読み方をも採りうると思われるが、そもそも三点の「事情」の住み分けが判決書上明確になされていないため、判決書からは確定的な結論を導き出せない。

（二）昭和五八年判決の克服

ア・「時的限界」の超過

本判決は、合憲判決であった昭和五八年判決の掲げる三点の論拠について、それぞれ批判を開拓している（判旨二（二）イ①～③）。各批判に通底する観点は、「長期間にわたる大きな較差の継続」という観点である。昭和五八年判決当時における各論拠の正当性を否定することなく、従つて昭和五八年判決自体の正当性を維持したままで、「時的限界」の超過⁴³を理由に昭和五八年判決とは異なる結論を導き出している。

イ・地域代表性

本判決が批判を加える昭和五八年判決の三つの論拠のうち、最も重要なものは①の論拠である。この論拠に対する、「憲法上の要請ではなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、……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」という批判は正当なものといえよう。

本稿において注目したいのは、この批判の直前、「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く、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといい得る」とする判示である。合理性が肯定されるのは「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……の限度」なのである。「都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとした」点（以下、「住民意思の集約的反映」という。）の合理性については評価が下されていない。「住民意思の集約的反映」の合理性は否定されているのであろうか？

（a）都道府県単位制の趣旨——都道府県代表？

都道府県単位制の趣旨について昭和五八年判決をみると、「住民意思の集約的反映」の点のほか、「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」と述べられている。^[25]

これに対して、本判決の個別意見をみると、都道府県それ自体の代表という意味での「住民意思の集約的反映」は都道府県単位制の趣旨とするところではないとする見解が受けられる。^[26]また、学説上も、参議院議員選挙法の成立過程においては「地域代表」の語が職能代表・全国代表と対置される概念として専ら用いられており、「都道府県という区分に特にこだわりがあったようには見えない。むしろそれは、選舉区割に便宜な單なる行政区画の一つにすぎなかつたとみた方が近いのではないか」という指摘がなされている。

これらのように、都道府県それ自体の代表という意味での「住民意思の集約的反映」が都道府県単位制の趣旨ではないとすれば、そもそも昭和五八年判決は制度趣旨を誤解していたということになろう。そして、平成二一年判決多数意見においては、「住民意思の集約的反映」にあたる部分は消えている。^[27]この流れに沿って考えると、本判決が「住民意思の集約的反映」の合理性に言及しないのは、「住民意思の集約的反映」がそもそも制度趣旨でなかつた以上、その合理性を云々する必要がなかつたからであるといえよう。

従つて、都道府県それ自体の代表という意味での「住民意思の集約的反映」の合理性については、本判決ではこれを肯定せず

れとも決せられていない。このことと関連して更に本稿が注目したいのは、「全国民の代表」（憲法四三条一項）についての判示の消滅である。

（六）「全国民の代表」の消滅——従来の参議院判決との違い

平成一八年判決までは、選挙事項法定主義（ひいては国会の裁量）を摘示する直前に、議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で^{〔31〕}、という一節が存在した。昭和五八年判決及び平成八年判決によれば、「[憲法四二条一項]にいう議員の国民代表的性格とは、本来的には、兩議院の議員は、その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず、特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであって、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有することを意味」^{〔32〕}する。要するに判例上、「全国民の代表」は議員の性格付け乃至は行動規範として提えられている。議院の構成規範や選挙規範としては捉えられていない。従つて平成一八年判決までの累次の判決に照らせば、「全国民の代表」は、選挙制度の決定の場面においては「外在的規範」として機能するものであつたはずなのである（内在的規範は「公正かつ効果的な反映」である）。

しかしながら、平成二一年判決、そして本判決においては、「全国民を代表……といふ制約の下で」^{〔33〕}といふ一節が消滅している。すなわち、少なくとも判決書の上では、「全国民の代表」という「外在的規範」が消滅したことになる。平成二三年判決において、「全国民の代表」につき「制約」に止まらず「基本的な要請」とまで判示^{〔34〕}し、いわゆる一人別枠方式の合理性を否定した^{〔35〕}ことと対照的ともいえよう。

（三）結部について

本判決は、都道府県単位制と投票価値の平等との両立困難、専門委員会報告書や平成二一年判決におけるその困難の指摘、及び、その指摘にもかかわらず平成一八年改正以降は法改正が行われていないという点を指摘し、「これらの事情を総合考慮」^{〔36〕}するのみならず、平成一八年改正後二回目の通常選挙であるここまでも「勘案」する。「遺憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた」とはいうものの、ここでの判断が単純に不平等状態のみに依拠してなされたものではないことは明らかである。

ある。投票価値の平等の「法準則」としての性格が一層薄らいできている。⁽³⁸⁾

なお、近年の判決の傾向から「総合的判断の手法」⁽³⁹⁾を指摘する向きもあったが、本判決では一応、投票価値の不均衡を独立して取り出すという態度をとっているといえよう。とはいえ、平成八年判決について指摘されているのと同様に、選舉状態／選意の区別は判然としない。

三・統治機構論、付言

(二) 統治機構のあり方の觀点からの主張に対する應答

原告は統治機構のあり方の觀点からの主張を展開している。⁽⁴⁰⁾これに対して、本判決はこの觀点に対応した特別な審査を施していない。

(二) 付言について

本判決にも付言が付されており、語調はより一層強まった。從来の付言に比して日立つ変化は、国政の運営における參議院の役割についての言及があること、及び「社説み自体の見直し」⁽⁴¹⁾を内容とする立法的「措置」が「必要」とまで述べることである。

四・おわりに

本判決は、「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」としており、また最大較差の点に照らすと、投票価値の平等につきより厳格な判断をしたものといえる。しかし、明確な數値設定がなされていわけではない。また、いわゆる選舉状態の結論を導き出すにあたり、平成八年判決とは異なり、較差という指標のみによつては判断が下されていない。さらに、平成二一年判決に引き続いて、選舉制度の決定における「外在的規範」である「全國民の代表」の觀点が判決書から消滅したままである。これらに鑑みると、「公正かつ効果的な反映」への「元化が進行」、「法準則」と呼べるもののが無いに等しい状況となってしまったと評価できよう。意識的にせよ、無意識的にせよ、いわゆる定数不均衡訴訟における裁判所の判断がいよいよマルティング・ボット化している。投票価値の平等の要請について判断が厳格化したとして肯定的に捉えることは、筆者には躊躇われる。

公職選挙法一四条一項、別表第三の合憲性

また、本判決のごとき射程拡大（ないし逆算型判断という手法）には、「功」「罪」「相半ば」を指摘しうる。「功」としては、投票価値の平等という考慮要素が、選出単位段階の決定に対しても司法上の効力を發揮することが明確になつた点が挙げられる。しかし同時に、定数配分段階に比してより広く裁量が認められる選出単位段階の決定に踏み込むことで、例えば「相当期間」が広く取られることとなり、却つて違憲という結論に至りにくくなるという点を指摘できる。この点は、違憲という結論それ自体が肯定的に評価されるべきか否かは事案次第であるため、功とも罪ともいえないものである（「相半ば」）。「罪」としては、選出単位の決定段階という投票価値の平等が不可視である段階に踏み込むことによりて、投票価値の平等の法準則性がより薄膜化する点を指摘できる。「罪」の点に鑑みれば、こうした判断手法を用いるべきケースは、慎重に限定されるべきであり、基本的には、定数配分の決定、段階での判断（とりわけ、定点型判断）を積み重ねることで投票価値の平等の法準則性を高めてゆくべきではなかろうか。

- (1) なお、同様く本件選挙の選舉無効請求事件である平成二三年（行）第五一号事件についての最高裁平成二四年一〇月一七日大法廷判決（本判決とほぼ同旨）が、裁判所時報一五六六号一頁以下に掲載されている。
- (2) 福島県選挙区、岐阜県選挙区でそれぞれ二議席ずつ減少させ、大阪府選挙区、神奈川県選挙区でそれぞれ二議席ずつ増加させる。この四増四減によって、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における議員一人当たりの人口の最大較差は一対四・七五となる。
- (3) 高見勝利「最高裁平成二三年三月二三日大法廷判決雑感」法曹時報六四巻一〇号（二〇一二年）四頁は、「公正かつ効果的な代表」という概念について、日本ではこの概念は「[人]比例原則（票の投票価値）に基づく定数配分を指示するもの」と解され、それは、昭和五一年判決以来最高裁の示している「公正かつ効果的な代表」の意味理解にもそのまま妥当すべきものとされてきた」と指摘する。なお参照、若部信喜「憲法訴訟の現代的展開」（有斐閣、一九八一年）二二〇頁以下。
- (4) 衆議院議員選挙の場合、最高裁は「国政の安定」という観点も指摘する。他方、参議院議員選挙についても、昭和五八年判決には「政治における安定の要請をも考慮しながら」という一節がある。この要請について「長期固定化の論法」という文脈で捉えるものとして、中岡小名都「判批」法學協会雑誌二二八巻五号（二〇一二年）二四二頁以下。

(5) たとえば、工藤達朗「批判」論究ジユリスト四号（一〇一三年）九五頁、芦部信喜『憲法学III 人権各論（二）』（増補版）（有斐閣、二〇〇〇年）七八頁、鎌野真穂「判解」法曹時報六二卷七号（一〇一一年）一二〇七頁、谷口豊「判解」法曹時報六〇卷一〇号（一〇〇八年）二〇一頁、川神裕「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成八年度七〇〇頁等。また、平成八年判決は、この区分で節を分けて判示する（民集五〇卷八号二三九二頁参照）。しかし、本判決は、平成八年判決と同じくいわゆる違憲状態判決であるが、平成八年判決のような区分で節を分けて論じていない。平成一〇年判決の「著しい不平等状態を生じさせる議員定数分配規定の制定又は改正をしたこと、あるいは、その後の人団異動が右のような不平等状態を生じさせ、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何らの措置も講じないことが、……その許される限界を超えると判断される場合に、……憲法に違反するに至る」（民集五一卷六号二三七九頁）という判示を読む限り、「裁量権の限界をこえること」を要件②のみの内容として取り出すべきでないよう思う。また参考、安念潤司「いわゆる定数訴訟について（三）」成蹊法学二六号（一九八八年）四三頁。

(6) そもそもこの問題設定自体に対し疑惑を差し挟む余地がある。すなわち、選挙管理委員会が被告であり、選挙管理委員会による選挙「執行」の有効性が本案であるにも関わらず、国会の「決定」の合憲性が主たる争点となっている点である。国会の「決定」については時間的裁量が認められるとしても、選挙の「執行」には時間的裁量を認める余地はないはずである。とすれば、国会の「決定」は規定内容の著しい不平等（いわゆる違憲状態）と相当期間の経過を以てその合憲性を審査されるとしても、選挙の「執行」は、執行された規定の内容の著しい不平等（及び「執行」の事実）のみをもつて審査されることになるのではないか。そして本案は選挙の「執行」の有効性なのである。訴訟の構造として奇妙な感は否めない。一つの原因是、「唯一の訴訟」（民集三〇卷三号二五一頁）として公職選挙法二〇四条に基づく訴訟を提起せざるを得ないことである。端的に定数配分規定の合憲性を本案とする訴訟でない限り、当事者の主たる関心（参照、伊藤正己ほか「座談会」議員定数違憲判決をめぐって）ジユリスト六一七号（一九七六年）一五頁（清水繁八郎発言））と本案との間に乖離が生じてしまう。そして、裁判所としても、「憲法判断積極主義に傾きすぎたために」（鶴田陽一「司法の積極性と消極性」（起草書房、一九七八年）一二四頁〔初出、一九七六年〕）、本案との關係において歪な構造を生じることになってしまったのではないか。法律を改正しないことをも国会の「決定」に含めれば、法律の合憲性と国会の「決定」の合憲性とはコインの表裏の関係にあるといえ、法律の合憲性についての判断をしようとする、結局は国会の「決定」の合憲性の問題

公職選挙法一四条一項、別表第三の合憲性

に引きずり込まれてしまうのである。

(7) 穴戸常寿「一票の較差をめぐる【違憲審査のゲーム】」論究ジュリスト一号（二〇一二年）四七頁も、昭和五八年判決の判示について、最高裁昭和五一四年四月一四日大法廷判決・民集三〇卷三号二二三頁と比較して、「裁量権の限界を超えるかどうかという判断にこの両要素が包摶されうる形ともなっている」と指摘する。

(8) 従つて、鎌野・前掲注（5）一六九三頁のいう「二段階の審査」とは構造が異なる。

(9) 本稿の読み方によつても、「かつ」の前後で著しい不平等の要件と相当期間放置の要件とを明確に区別する運用と、両者を明確に区別しない一体的運用とは、ともに排除されない。なお、「両者がいわば一体的に捉えられ、総合的に」判断されるという論理になつてゐる旨を昭和五八年当時すでに指摘するものとして参照、野中俊彦『選挙法の研究』（信山社、二〇〇一年）一七四頁（初出、一九八三年）。また、実際の運用上これら両要件の区別が明確になされておらず、毛利透「判批」民商法雑誌一四二卷四・五号（二〇一〇年）四六二頁は、「判例は從来參議院については、衆議院の場合ほど」違憲状態と違憲とを明確に区別してこなかつた（平成八年判決も『違憲の問題が生ずる程度』というほかした表現を使つてゐる）と指摘する。中岡・前掲注（4）一四七頁以下も、「審査基準における『要件の相対化』」を指摘する。

(10) 本判決の摘示する「參議院議員の選挙制度の仕組み」は前者を併せたものといえよう。

(11) 民集六〇卷八号二七〇一頁（なお、傍点筆者。以下同じ）。この旨の判示は、昭和五八年判決（「当該選挙制度の仕組みの下において……」民集三七卷三号三五三頁）から平成一八年判決まで、累次の大法廷判決において存在し続けていた。

(12) 民集六三卷七号一五二六頁。

(13) 毛利・前掲注（9）四五九頁。

(14) なお、平成二二年判決自体は、実質的には“選出単位の決定、段階に踏み込まず”定数配分の決定、段階を検討するにとどまつてゐる。参議院議員選挙制度の仕組みの合理性を「制定当時において」と限定して否定するのは本判決のみである。

(15) 民集五八卷八号二二九一頁。

(16) 穴戸・前掲注（7）四四頁。

(17) これに対しても、次のような反論も考えうる。すなわち、従来の判例も、投票価値の不平等を必然的にもたらす仕組みにかかる国会の裁量を正当化するために地域代表制（都道府県単位制）という論據を持ち出してゐたであり、したがつて仕組

みの審査にあたっても投票権値の平等という考慮要素に定位した審査がなされており、本判決と質的な差異が存しない反論である。これには次のように再反論を加えたい。すなわち、確かに最高裁において、地域代表制（都道府県単位制）の合理性を肯定することで投票権値の不平等状態を正当化しようという動機が存在した可能性はある。しかし判決書上、地域代表制（都道府県単位制）をめぐっては従来、あくまでも地域代表制（都道府県代表制）を選択することの合理性を、投票権値の半等の要請に定位せずに問っていたのであり、投票権値の不平等状態の正当化はその合理的な選択の「結果として」認められているにすぎないのである。

(18) 参照、高橋和之ほか〔「座談会」憲法六〇年——現状と展望〕ジユリスム一三三四号（二〇〇七年）一四頁〔鶴川恒正発言〕。また、安念潤司「いわゆる定数訴訟について（二）」成蹊法学二五号（一九八七年）八九頁が指摘する「自己拘束の原理」もこの判断手法の中に位置づけられよう。

(19) この点が、平成二年八月施行の衆議院議員総選挙についての最高裁平成二三年三月二三日大法廷判決・民集六五卷二分七五五頁（以下、「平成二三年判決」という。）との違いの一つである。平成二三年判決では、投票権値の平等の程度の変化を思わせる判示は見受けられない。

(20) 和田進「議員定数配分の不均衡」大石眞・石川健治編「憲法の争点」（二〇〇八年）一八五頁、辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の特殊性」芦部信喜ほか編「憲法判例百選II」〔第四版〕（二〇〇〇年）三三二頁、西川知一郎「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成二二年度七七八頁等。

(21) なお、平等要請の厳格化によって、限界時点が平成一九年選挙以前に置かれたという可能性も考えうる。この場合、時間的限界超過の有無の判断をめぐって平成二年判決と本判決との整合性が問題となる。しかし、本判決中、この整合性の点について平成二年判決への言及がない。とすれば、本判決では、限界時点が平成一九年選挙時以前に置かれるものとは考えられていないのではないか。

(22) この読み方に立つ場合、判断手法としては、「逆算型」というよりも「Uターン型」という方が正確かもしれない。すなわち、選出方法の決定から平等重視の姿勢を導出→不均衡という定数配分決定の不合理→逆って選出単位決定の段階の不合理、という判断プロセスである。

(23) 本判決において指摘された都道府県単位制の「時の限界」の超過を、最高裁による「逆憲判決の定石的手法」（注）常

公職選挙法一四条一項、別表第三の合憲性

- 寿「憲法解釈論の応用と展開」（日本評論社、二〇一一年）六二頁）ともいわれる立法事実の変化論の文脈でとらえてよい
かは疑問である。なぜならば、「時的限界」の超過をもたらす時の経過自体は、事情の変化によって左右されない。また、
本件での時の経過は、不平等状態が「維持」された状況下での時の経過であり、立法事実の「変化」というよりも、むしろ
不平等状態という言わば失点の「堆積」という事態によつているからである。なお参考、宍戸・前掲注（7）四五頁脚注九、
及び櫻井智章「事情の変更による違憲判断について」中南法学五一巻四号（二〇一一年）一四五頁以下。
- （24）明示されていないが、いわゆるゲリマンダリングの回避や、選舉事務執行の便宜といった点に合理性が認められよう。
（25）原審は「住民意思の集約的反映」という点まで含めて、その合理性を肯定する。尤も、その後、「全国民の代表」をも
ちだして「地域代表的側面が投票権値の平等を著しく侵害するようなことは憲法上許容されない」とする。
（26）なお、同旨の判示は、平成一〇年判決において消滅して以降、多数意見には見受けられない。
（27）参照、本判決子葉補足意見、同田原反対意見、同大橋反対意見。なお、累次の最高裁判決において、平成二二年判決田
原反対意見（民集六三巻七号一五五一页）の以前には、都道府県それ自体の代表という意味での「住民意思の集約的反映」
につき、選挙法上それが都道府県単位制の趣旨とするところでない旨の見解は見受けられない。
（28）大石和彦「都道府県代表としての参議院議員」再考」中村睦夫・大石和彦編『上田章先生喜寿記念論文集 立法の実務と
理論』（信山社、二〇〇五年）四九頁以下、五二頁。
（29）参照、民集六三巻七号一五二五頁。單なる簡略化とみるともできようが、平成二二年判決田原反対意見・前掲注
（27）において詳細に反駁されていることや、すでに大石・前掲注（28）の研究成果が公表されていたことを考慮すれば、
意図的に「住民意思の集約的反映」の記述を落としたとみることもできよう。尤も、平成二二年判決の調査官解説（鎌野・
前掲注（5）一六八九頁）は、都道府県単位制について、なおも「都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させる」と
いう意義ないし機能を加味しようとしたもの」と解した上で、その合理性を論じている。
- （30）民集三七巻三号三四九頁、民集五〇巻八号二二八六頁、民集五二巻六号一三七六頁、民集五八巻一號六〇頁（補足意見
一）、民集六〇巻八号二七〇〇頁。なお、平成二二年判決では見受けられない、民集五四巻七号一九九九頁参照。
- （31）民集三七巻三号三五二頁、民集五〇巻八号二二八九頁。
- （32）宮沢俊義「青部信嘉補訂」『全訂 日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）三五二頁は「全國民の意旨」を忠実に反映す

ること……を可能ならしめるような方法で選任された議員が、ここにいう「全国民を代表する」議員である」という。また、芦部信喜「高橋和之補訂」「憲法（第五版）」（有斐閣、二〇一一年）二八四頁は、「日本国憲法における『代表』の観念も、……社会学的代表という意味を含むものとして……具体的には、国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する選挙制度が憲法上要請されることになる」とする。

(33) すなわち、「全国民の代表」は、直截には選出される議員の性格付け乃至は行動規範のレベルで働くものであり、他方、選挙制度の決定についての規範のレベルにおいては、規範を「導出」する機能を果たすものとなる。

(34) 勿論、改めて地域それ自体の代表という意味での「住民意思の集約的反映」という趣旨で選挙区単位が決せられた場合、その合意性の問題を提起すべく、「全国民の代表」への言及が判決書に再登場する可能性は否定されない。その場合は、本稿の指摘が的外れであったということになる。

(35) 篠原永明「判批」法学論叢一七二号（二〇一二年）一四六頁は、「制約」から「基本的な要請」への表現の変化につき「従来よりも積極的な規範的意義を持たせるような言い回しをした」ものと評価する。

(36) 篠原・前掲注(35)一四八頁が指摘するように、平成二三年判決における「全国民の代表」への言及は、これを「媒体」として、過疎地優遇という政策誘導が選挙制度設計上許されないとする規範を尊く趣旨であったと思われる。そうすると、前掲注(33)のように「全国民の代表」は、選挙制度の決定についての規範のレベルにおいては規範を「導出」するものであるところ、平成二三年判決ではまさしく「全国民の代表」が一定の規範導出の役割を果たしたものといえる。つまり、片や平成二三年判決では「全国民の代表」が「従来よりも積極的な規範的意義を持たせるような言い回し」を伴ってその規範導出機能を果たし、片や本判決では「全国民の代表」が消滅しているという意味で対照的なのである。なお、都道府県単位制における「住民意思の集約的反映」は、特定の団体の利益を優遇する趣旨に出たものではないため、平成二三年判決とは事案を異にし、導出された規範が同じく妥当するわけではないことは当然である。

(37) 議員定数訴訟における「違憲の主觀化」について、いわゆる合理的期間論（相当期間論）の文脈で議論するものとして、例えば、安念・前掲注(5)論文および同「いわゆる定数訴訟について（四）」成蹊法学一七号（一九八八年）一二一頁。

(38) 毛利・前掲注(9)四六二頁は、平成二二年判決について、「投票価値平等についてより厳格な姿勢を打ち出したよう」に見える本判決のもう一つの特徴は、それと矛盾しあうような、客観的な較差指標の憲法判断全体における意義低下」であ

公職選挙法一四条一項、別表第三の合憲性

るとする。同様の指摘が、本判決にも当てはまるように思われる。

(39) 南野森「判批」法学会別冊三七七号（判例セレクト二〇一一、二〇一二年）四頁。

(40) 平成八年判決も同様に投票価値の平等の観点を独立して取り扱っている。しかし、本判決とは違って、法改正の状況については考慮に入れられていない。「較差一対六・五九が極めて大きいこと」と、「是正によつて少なくとも一対四・九九にできたことが明らかで技術的限界では正当化されないこと」が挙げられるのみである。

(41) 平成一六年判決反対意見の枠組みを「国会の正統性〔legitimacy〕」の観点から「ラディカルな問題提起的役割」を果たす「統治機構論」として評価する高橋ほか・前掲注(18)二六頁〔蟻川恒正発言〕参照。尤も、蟻川自身は「権利論の土俵自体を放棄する危険を同時にほんでもいるという点で、やや問題性がある」と指摘する。そうであるとすれば、「およそ国民の基本的権利を侵害する国権行為に対しは、できるだけその是正、救済の途が開かれるべきであるという憲法上の要請に照らして考える」ことで公職選挙法二〇四条によるいわゆる定数訴訟を適法な訴えとした昭和五一年判決に鑑みるに、「権利論の土俵」どころか「適法な訴訟」という土俵を覆す可能性さえもあるう。

(42) この主張の意義については、原告側代理人の一人である伊藤真弁護士による「一人一票判決をめざして」法と民主主義四七三号(二〇一二年)五四頁以下を参照。

(43) 民集六〇巻八号二七〇四頁以下、民集六二巻七号一五一七頁以下等。

(44) 「是正措置を取るための時間との相関関係」を指摘するものとして、平成一八年判決那須補足意見・民集六〇巻八号二七八頁参照。また、上田健介「判批」速報判例解説vol.一二（新・判例解説WATCH〔二〇一二年四月〕）三八頁は、違憲状態の判断と違憲の検討という「段階の「両者の全体を見て、……前提となる国会の課題を、〔選挙制度の枠内での定数是正〕→〔選挙制度の仕組み自体の見直し〕→〔参議院の在り方の包括的検討〕と拡大することで合憲の結論を導いたとの整理も可能である」とする。

〔付記〕本稿は、平成二五年一月二四日に大阪大学において開催された「阪大関大合同公法判例研究会」における報告に基づくものである。報告に対し、貴重なご意見・ご批判を下さった参加者の方々に厚く御礼申し上げる。なお、本稿校正段階にて、新井誠「判批」平成二四年度重要判例解説（ジュリスト一四五三号、二〇一三年）八頁、櫻井智章「参議院〔一票の格差〕〔違憲状態〕判決について」（甲南法学五二巻四号〔二〇一二年〕六一頁に接した。



Title	公職選挙法一四条一項、別表第三の合憲性
Author(s)	前畠, 大志
Citation	阪大法学. 63(1) P.187-P.209
Issue Date	2013-05-31
Text Version	publisher
URL	https://doi.org/10.18910/67922
DOI	10.18910/67922
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/>

判例最近の から

平成22年参議院議員通常選挙に係る定数訴訟
最高裁大法廷判決

最高裁平成24年10月17日大法廷判決
(最高裁判所民事判例集66巻10号3357頁)

最高裁判所裁判集民事24-1号91頁、裁判所時報1566号(353頁)

横山 真通
(法務省行政監察課)

一 はじめに

平成24年10月17日、平成22年7月11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。）における選挙区選出議員の選挙（以下「選挙区選挙」といいう。）について8高裁6高裁支部に提起された、いわゆる定数訴訟の最高裁判決が言い渡された（これらの訴訟の弁論は併合されておらず、それぞれ判決が言い渡されたものであるが、以下、便宜上、総称して「本判決」という。）。

本件選挙における「一票の較差」、すなわち、選挙区間ににおける議員一人当たりの選挙人数の較差は最大5・00倍であり、参議院議員通常選挙の定数訴訟に

おいて従来の最高裁判決が違憲状態になると判断した最大較差を下回るものであった（例えば、最大較差が5・06倍であつた平成13年7月29日施行の参議院議員通常選挙（以下「平成13年選挙」といいう。）に係る最高裁平成16年1月14日大

法廷判決・民集58巻1号56頁（以下「平成16年大法廷判決」という。）、同じく5・13倍であつた平成16年7月11日施行の同選挙に係る最高裁平成18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）などがある。）。

しかしながら、本件選挙と同じ議員定数配分規定の下で平成19年7月29日に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成19年選挙」という。）に係る最高裁平

成21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という。）においては、その結論に違反するに至っていたものとすることはできない旨判示されたものの、同選挙當時の選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の最大較差4・86倍について、「上記のような較差は、投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態であり、選挙区間に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」とし、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」との指摘がされていた。

本件選挙における最大較差は、わずかな程度とはいえ、前回の平成19年選挙のそれを上回っており、一審である各高裁・高裁支部の判断は分かれていたことから、最高裁がどのような判断を示すのかが注目されていた。

本判決は、本件選挙当时、選挙区間に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至っていたと判断したが、本件選挙までの間に議員定数配分規定を改正しなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるものと

はいえず、前記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と判示した（いわゆる違憲状態の判断）ものであり、参議院議員通常選挙に係る定数訴訟において、最高裁判決が違憲状態の判断をした2例目の事案で、注目すべき判断であることから紹介する。

なお、本稿中、意見や評価にわたる部分については、執筆者の個人的な見解を述べたものである。

二 事案の概要等

1 本件選挙に至るまでの参議院議員の選挙制度の改正経緯

(1) 昭和22年に制定された参議院議員選挙法は、参議院議員を全国選出議員と地方選出議員に分け、前者については全都道府県の区域を通じて選出し、後者については都道府県を単位とする選挙区において選出する仕組みを採用し、各選挙区ごとの議員定数については、半数改選という憲法上の要請を踏まえ、定数を偶数として最小限を2人とする偶数配分の方針が採られた。昭和25年に制定された公職選挙法は、この仕組みをそのまま引き

継ぎ、その後、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正により、参議院議員選挙についていわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、比例代表選出議員と選挙区選出議員から成る選挙制度に変更されたものの、この仕組み自体に変更はなかつた。

(2) このような選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2・62倍であった投票価値の最大較差が、昭和52年7月施行の参議院議員通常選挙の時点では5・26倍に拡大し、平成4年7月施行の同選挙の時点では6・59倍にまで達する状況となつた。その後、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正により、7選挙区で定数を8増8減し、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、選挙区選出議員の定数を6減して、投票価値の較差のは正が図られたが、前記平成6年の改正後の平成7年7月及び平成10年7月に施行された参議院議員通常選挙当時の選挙区間における投票価値の最大較差は、前者につき4・97倍、後者につき4・98倍であり、平成12年改正後に施行された平成13年選挙であった。このような較差を示す平成12

年改正後の議員定数配分規定について、平成16年大法廷判決は、その結論において、平成13年選挙当时、憲法に違反するに至つていたものとすることはできない旨判示したが、裁判官6名の反対意見が付されるなどした。

(3) 平成16年大法廷判決を受けて、参議院では、当面のは正策として、較差5倍を超えていた選挙区及び近い将来5倍を超えるおそれのある選挙区について較差の是正を図るいわゆる4増4減を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律（平成18年法律第52号）が平成18年6月1日に成立した（以下「平成18年改正」という。）。平成18年改正後に施行された平成19年選挙当時の選挙区間における投票価値の最大較差は、4・86倍であった。

2 本件訴訟の概要

平成22年7月に施行された本件選挙は、平成18年改正後の議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）の下で施行された2回目の選挙であるところ、本件選挙当時の選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の最大較差は、鳥取県と神奈川県との間で1対5・00であつた。

最近の判例から

本件選挙後、本件選挙における選挙区

選挙について、15都道府県の各選挙区の選挙人らが、本件定数配分規定は人口比例に基づいて定数配分されておらず、憲法14条1項等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前記各選挙区における選挙も無効であると主張して、8高裁・6高裁支部に計17件の選挙無効訴訟（いわゆる定数訴訟）を提起した。

3 一審判決の概況

本件定数配分規定の合憲性に関する一審判決の結論は、次のとおりである。

(1) 本件選挙における最大較差は違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態には至っていないとして、合憲としたもの4件

(3) 本件定数配分規定は憲法に違反しており、これに基づいて施行された本件選挙は違法であるが、いわゆる事情判決の制度の基礎に存するものと解すべき一般的な法の基本原則に従い、主文において選挙が違法である旨の宣言をするにとどめ、選挙無効の請求自体は棄却したもの3件

① 東京高判平成22年（行ケ）第15号同年11月17日判決（判タ1339号71頁、判時2098号24頁）、② 同裁判所同年（行ケ）第16号同日判決（判タ1339号71頁。前記①判決と同じ裁判体が判決したもの）、③ 同裁判所同年12月16日判決、④ 名古屋高判平成23年2月24日判決（ただし、前記②に分類する見解もある）。

⑤ 東京高判平成22年（行ケ）第21号同年11月17日判決（判タ1346号15頁）。

(2) 前記(1)の状態に至っていたが、本件選挙までの間に本件定数配分規定を改正しなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるとまではいえないとして、結論としては合憲としたもの10件。

⑤ 广島高判平成22年12月10日判決（判タ1346号130頁）、⑥ 同裁判所

岡山支部同月16日判決、⑦ 仙台高判同年24日判決、⑧ 同裁判所秋田支部平成23年1月25日判決、⑨ 福岡高判那覇支

部同日判決、⑩ 广島高判松江支部同月26日判決、⑪ 大阪高判同月28日判決、⑫ 福岡高判宮崎支部同日判決、⑬ 札幌高判同年2月24日判決、⑭ 名古屋高判金沢支部同月28日判決（ただし、前記⑬判決については、前記(1)に分類する見解もある）。

三 本判決の要旨

本判決は、要旨、次のとおり判示し、その結論においては、本件定数配分規定を合憲と判断した。

1 憲法は、投票価値の平等を要求しているものと解される。しかしながら、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。

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る趣旨は、それぞれの議院に特色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機関たらしめようとするところにあると解されるから、昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法の制定当時、参議院議員の選挙制度について、参議院議員を

1頁、判時2098号24頁）、⑯ 高松高判平成23年1月25日判決（判タ1346号130頁）、⑰ 福岡高判同月28日判決（判タ1346号130頁）

全国選出議員と地方選出議員に分け、前者については全国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する仕組み（この仕組みは現行の選挙制度の下でも基本的に同様である）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ったということはできない。しかしながら、人口変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

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一方、参議院について、立法をはじめとする多くの事柄について衆議院と同様の権限を与えて、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点から民意を反映し、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ところ、具体的な選挙制度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余年にわたってきた。

制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である。

参議院議員の選挙制度は、衆議院議員の選挙制度と同質的な選挙制度になつてきているということができ、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割は大きくなつてきているということができる上、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おり、参議院についても、二院制に係る前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ている。

3 人口の都市部への集中による都道

府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、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つているものというべきである。前回の平成19年選挙についても、投票価値の大きな不平等がある状態であつて、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは、平成21年大法廷判決において特に指摘されていましたにもかかわらず、平成18年改訂

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。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、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、前記仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならぬ。

後は前記状態の解消に向けた法改正は行われることなく、本件選挙に至つたものである。これらの事情を総合考慮すると、本件選挙が平成18年改正後2回目の通常選挙であることを勘案しても、本件選挙当時、選挙区間に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至っていたというほかない。

もつとも、平成21年大法廷判決が参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘したのは本件選挙の約9か月前のことであり、選挙制度の仕組み自体の見直しについては、事柄の性質上課題も多いため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こと、参議院において、同判決の趣旨を踏まえ、制度改革に向けての検討が行われていたことなどを考慮すると、本件選挙までの間に本件定数配分規定を改正しなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいはず、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。

四 検討

1 参議院の議員定数配分規定の合憲性に関する従来の判断枠組み

- (1) 参議院議員の選挙制度においては、昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法の制定以来、都道府県を選挙区の単位とする仕組みが採られている。この仕組みについては、昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙に係る最高裁昭和58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）において、「都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえうることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる」として、「国会に委ねられた裁量権の合理的行使としては是認し得るものである」と判示され、同判決の言渡し以降、平成16年大法廷までに言い渡された累次の最高裁大法廷判決（最高裁平成8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁、最高裁平

成10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）においても、その合理性が是認されている。

(2) そして、都道府県を選挙区の単位とする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是認し得るものであることを前提として、これら一連の最高裁大法廷判決により、参議院の議員定数配分規定の合憲性について、次のような判断枠組みが形成されてきた。

すなわち、都道府県を選挙区の単位とする仕組みを採用した結果として、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、そのため選挙区間における選挙人の投票価値の平等がそれだけ損なわれることになつたとしても、これをもって直ちに前記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ことはできない。すなわち、前記のような仕組みの下では、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、一定の譲歩を免れないと解ざるを得ない。不斷に生ずる人口の変動をいつどのような形で選挙区割り、議員

定数の配分その他の選挙制度の仕組みに反映させるかなどの問題は、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要し、その決定は国会の裁量に委ねられており、人口の変動の結果、投票価値の平等の重要性に照らして到底看過し得ない程度の投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが国会の裁量権の限界を超えると判断される場合に、初めて当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

2 平成16年大法廷判決以降の傾向

ところが、平成16年大法廷判決以降、都道府県を選挙区の単位とする仕組みを問題視する指摘がされるようになり、この仕組みの合理性について投票価値の平等の観点からより厳格な評価がされるようになってきている。

(1) まず、平成16年大法廷判決の多数意見は、平成13年選挙当時において参議院の議員定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはできないと判断したが、その理由付けは、従来の判断枠組みを踏襲したものにはまともなら

ず、これを踏襲する裁判官5名による補足意見1とこれと異なる見解に立つ裁判官4名による補足意見2とに分かれた。その上で、補足意見2においては、「投票価値の平等が大きく損なわれている状況の下で、偶数配分制を維持し、また、地域の固有性を反映させることを前提としつつその改善を図ろうとするならば、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在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」との指摘がされている。

(2) 次いで、平成18年大法廷判決においては、多数意見として、「前記のような選挙制度の仕組み（引用者注：都道府県を選挙区の単位とし、各選挙区に偶数により定数配分を行う仕組みのこと）の下では、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差の是正を図ることが容易でないことは明らかである」との判示がされ、「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、憲法の趣旨にそるものというべきである」との指摘がされた。

(3) さらに、平成21年大法廷判決においても、「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」との指摘がされている。

3 本判決の判断枠組みと合憲性の判断

(1) 本判決は、以上のように、平成16年大法廷判決以降、都道府県を選挙区の単位とする仕組みの合理性について、投票価値の平等の観点からより厳格な評価がされるようになってきている傾向の中で言い渡されたものであるが、参議院の議員定数配分規定の合憲性に関する判断枠組み自体については、なお、昭和58年大法廷判決以降の累次の最高裁大法廷判決の判断枠組みを基本的に踏襲したものである。

(2) もつとも、本判決は、都道府県を選挙区の単位とする仕組み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余年にわたる間の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、この間の人口異動

最近の判例から

の結果、都道府県間の人口較差が著しく拡大し、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきたことを摘示した上、昭和58年大法廷判決が、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、一つの政治的まとまりを有する単位として捉え得ると指摘したことについて、「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」といが、「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になるものといわなければならない」と判示し、昭和58年大法廷判決の指摘した都道府県の特質が前記仕組みの合理性を基礎づける理由として、もはや十分なものとはいえないくなつたとの判断を示している。

(3) その上で、本判決は、平成21年大法廷判決が判示した投票価値の大きな不平等がある状態を解消するためには、都道府県を選挙区の単位とする仕組み自体を見直す必要があるにもかかわらず、その

解消に向けた法改正が行われないまま本件選挙に至つたことを重視して、本件選挙当時ににおける投票価値の較差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たものと判断したものであつて、平成16年大法廷判決以降の大法廷判決を継承しただけでなく、都道府県を選挙区の単位とする仕組みを変更しなかつたこと 자체をその判断を基礎づける事情として摘示した点において、その傾向を更に進めたものといえる。

(4) なお、本判決は、前記の判断に統いて、「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」る必要があるとの付言をしているが、その判断において摘示した都道府県を選挙区の単位とする仕組みの見直しの内容を確認的に述べたものと理解される。

(よこやま・まさみち)