

Ⅲ 参議院議員定数訴訟

(最大判平成 21 年 9 月 30 日民集 63 卷 7 号 1520 頁)

《全文》

【文献番号】 25451621

選挙無効請求事件

東京高等裁判所平成19年（行ケ）第30号

平成20年3月27日第14民事部判決

（口頭弁論終結日 平成20年1月31日）

判 決

原告 A

原告 B

原告 C

原告 D

原告 E

原告 F

原告 G

原告 H

原告 J

原告 K

原告ら（原告Dを除く。）訴訟代理人弁護士 D

原告ら（原告Aを除く）訴訟代理人弁護士 A

被告 東京都選挙管理委員会

代表者委員長 L

指定代理人 M

同 N

同 P

同 Q

同 R

主 文

- 1 原告らの請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事実及び理由

第1 当事者の求めた裁判

1 原告ら

（1）平成19年7月29日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の東京都選挙区における選挙を無効とする。

（2）訴訟費用は被告の負担とする。

2 被告

主文同旨

第2 事案の概要

1 本件は、東京都選挙区の選挙人である原告らが、平成19年7月29日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙（以下「本件選挙」という。）

が、平成18年法律第52号（平成18年6月7日公布）によって改正された公職選挙法14条、別表第三による選挙区及び議員定数の規定に従って実施されたところ、この議員定数の規定は、人口分布に比例した配分をしておらず、憲法が規定する代議制民主制、その基礎となる公正な代表を選出する契機である選挙権の平等の保障に反し、憲法14条、44条等に違反し無効であり、この改正規定に基づき実施された本件選挙は無効であると主張し、公職選挙法第204条に基づき、東京都選挙区における本件選挙の無効確認を求める訴訟である。

2 前提となる事実（末尾に証拠が掲記されていない事実は争いが無い事実である。）

（1）原告らは、平成19年7月29日に行われた本件選挙の東京都選挙区の選挙人である。

（2）本件選挙は、平成18年法律第52号（平成18年6月7日公布）によって改正された公職選挙法（以下「公選法」という。）14条及び別表第三に定める選挙区及び議員定数配分（以下、この改正された定数配分規定を「平成18年改正規定」という。）に従って実施された。

（3）別紙「表1—1」（以下「表1—1」というように「別紙」の表示を省略する。）は、平成12年国勢調査人口を基に、当該選挙区の現実の人口数（以下、この数値を「選挙区人口」という。）の多い順に47の選挙区を並べたものであり、選挙区人口の最も少ない鳥取県選挙区と大阪府選挙区とでは、議員1人当たりの選挙区人口が4.7857倍（小数点5桁以下4捨5入。）の較差が生じている。

また、平成17年国勢調査人口による、選挙区間における議員1人当たりの人口最大較差は、大阪府選挙区146万9528人と鳥取県選挙区30万

3506人ととの間の4.84であり、本件選挙当日の有権者数による選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、神奈川県選挙区119万7275人と鳥取県選挙区24万6434人ととの間の4.86であった(乙1。小数点3桁以降4捨5入)。

平成17年国勢調査人口による、平成18年法律第52号による改正前の議員定数配分に基づく選挙区間における議員1人当たりの人口最大較差は、東京都選挙区157万2075人と鳥取県選挙区30万3506人ととの間の5.18であった(乙1。小数点3桁以降4捨5入)。

3 争点

平成18年改正規定による本件選挙の議員定数の配分は選挙権の平等の保障に反し無効であるか否か。

4 原告らの主張

(1) 憲法は、代表民主制を採用し(憲法前文一段、43条1項)、公務員の選定罷免権を国民固有の権利とし(同法15条1項)、普通選挙(同条3項)、平等選挙(同法14条1項、44条)を保障している。

そして、普通選挙制度、平等選挙制度の発展の歴史的経過からすると、選挙権の憲法的保障は、国民の人種、信条、性別、社会的身分、門地、その他具体的能力、資質及び居住地域の差異にかかわらず、形式的に一人一票の保障を要請し、かつ、その内容においても等価性の保障を要求するもの(一票等価)である。

憲法上、個々の国民は個人として尊重され(同法13条)、一人一票制は、個人の尊厳原理を根本原理とし、民主制維持、運営の面においてもそれが発現されなければならない、厳格な遵守が求められている。一般社会における平等への希求の深化に応じ、差別を許容する程度は急速に狭められ、2倍の較差(1人に2人分の投票価値を認めること)は到底認めることができず、可能な限り1対1に近接しなければならないということが、諸外国の例からみても明らかである。

かかる一人一票、一票等価に基づく選挙権の憲法的保障の要請は、国会が選挙区制を有する選挙制度を採用する場合には、各選挙区から選出される代表者(議員)数の配分を均等にすべく、人口分布に比例した配分をなすよう国会の立法権限を羈束している。

(2) しかるに、平成18年改正規定は、表1—1から明らかなように、各選挙区に人口分布に比例した配分をしておらず、憲法が規定する代議制民主制(憲法前文一段、43条1項)、その基礎となる公正な代表を選出する契機である選挙権の平等の保障(憲法第15条1項、14条1項)に反する配分となっており、違憲の評価を免れない。よって、憲法98条に基づき無効とされるべきものであり、平成18年改正規定に基づき実施された本件選挙

は無効である。

(3) このことは次のとおり表1—1によって明らかである。

ア 表1—1は、平成12年国勢調査による人口を基に、人口の多い順に47の選挙区を並べたものであるが、平成18年改正規定による議員定数の配分が、選挙区人口に比例していないことが明らかである。

イ 同表でいう「基準人数」とは、全人口を参議院(選挙区選出)議員の定数146で除して得られた整数値であり、議員1人が代表すべき人口を示す概念である。また、「必要人数」とは、「基準人数」に平成18年改正規定に基づく当該選挙区の配分議員数(以下「法定議員数」という。)を乗じて得られた数値で、当該選挙区における法定議員数により代表されるべき本来の人口数を示している。さらに、「過不足人数」とは、選挙区人口から「必要人数」を引いて得られた数値で、「必要人数」と選挙区人口との乖離の程度が明らかとなる。すなわち、この過不足人数が正の数値であるときは、選挙区人口が必要人数を上回り、当該選挙区において法定議員数によっては代表されていない人口が存在する(以下「代表の欠缺」という。)ことを示すものである。逆に、過不足人数が負の数値であるときは、選挙区人口が必要人数を下回り、当該選挙区において法定議員数により過剰に代表されている人口(以下「過剰代表」という。)が存在することを示している。

ウ 東京都選挙区の状況

表1—1によれば、東京都選挙区は、選挙区人口が47選挙区の中で最も多い選挙区ではあるが、法定議員数は10人しか配分されていない。

「基準人数」86万9355人(小数点以下切捨て。)に前記「法定議員数」10を乗じた869万3550人(表1—1の「必要人数」欄)の人口が、本来、法定議員数10人により代表されるべき適正な人口数となるが、実際は選挙区人口1206万4101人(表1—1の「人口」欄)が10人の議員で代表されており、その差である337万0551人(表1—1の「過不足人数」欄)は「代表の欠缺」となっている。

この代表されない人口に対し、代表されるべき議員数を適正に配分するならば、法定議員数10人の外に、さらに3.8771人(小数点5桁以下4捨5入。表1—1の「過不足議員数」欄)の議員の配分が必要である。東京都選挙区は、少なくとも4人(表3—1参照)、偶数配分を前提とすると少なくとも2人(表2—1参照)の議員が不足し、「代表の欠缺」が顕著である。

(4) 人口較差論による検証

ア 表1—1によれば、各選挙区間の議員1人あたりの人口は、最も少ない鳥取県選挙区と最も多い大阪府選挙区とでは、4.7857倍(小数点5桁以下4捨5入。)もの最大較差が生じており、平成18年改正規定は投票票

値の著しい不平等を残存させたままである。

イ また、参議院の特色として1選挙区に偶数配分をすることを前提とすると、選挙区人口を前記「基準人数」で除した数値（以下「配当基数」という。）が2未満の選挙区に対しても議員数として最低定数2を配分せざるを得ないことになる。そこで、人口較差論の中でも、配当基数2以上の各選挙区間の議員1人当たりの人口の較差について論ずるという考え方（[最高裁判所平成10年9月2日大法廷判決](#)（以下「[平成10年大法廷判決](#)」という。）における園部裁判官の意見や[最高裁判所平成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。）における横尾裁判官の追加補足意見参照）に立脚して、議員数が4人以上配分されている選挙区に限ってその各選挙区間の議員1人あたりの人口数を比較しても、4人以上配分されている選挙区間で人口の最も少ない岐阜県選挙区と大阪府選挙区との間で、2.7851倍（小数点5桁以下4捨5入。）の較差が存している。この点からも、平成18年改正規定は、投票価値の著しい不平等を残存させていることは明らかである。

ウ また、参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）による参議院議員選挙における地方選出議員150人の選出のための定数配分においては、数表3に記載のとおり最大剰余法によって配分がされ、平成6年公選法改正において200人の衆議院議員を11の比例区に配分するに際しても同法が用いられるなど、各グループから代表者を選出する方法として最大剰余法は何人もその合理性を認める方法である。そして、この考えに共通するのは、全体の数を代表者の数で割った人数（基準人数）に1人の代表を与えるということである。また、過不足人数は基本人数の1人分を超えてはならないということである。1人分を超えるということは、基準人数の人口に議員が与えられず、誰もいない土地に議員を1人配分したのと同じであるからである。

平成12年国勢調査による人口を前提に過不足議員数をみれば、最高が4.12人で、選挙区のうち3つが3人以上、3つが2人以上、1人以上が12あり、その総数が18（総選挙区中38パーセント）あり、憲法に違反することは明らかである。

これを是正するには、表3—1に記載のとおり、選挙区人口を基準人数で除した比例値に応じて配分し、残余部分を剰余高の順に配分すれば良く、こうすることで、過不足議員数が1人を超えることはなくなる。この場合、1人区、3人区、7人区が生ずるが、3年ごとの選挙における被選挙人が異なることになるが、このことが平等原則に反するものということではできない。これが偶数定数制度の長所を失うものとするれば、表2—1のとおり、偶数配分を前提に最大剰余法を適用し、人口比例原則を重視して配分をすることもできる。しかし、この場合、過不足議員数が1人を超え、議員1人当たり人

口数の最大較差も4.8683になる。

（5）表1—2は、平成17年国勢調査人口に基づき、人口500万人以上の9都道府県（以下「9大道府県」という。）とその他の府県（地方別に区分したもの。以下「7地方」という。）とに区分し、表1—1と同趣旨で作成したものである。

これによれば、9大道府県と7地方とを2つのグループとして比較すると、ほぼ人口が同じ（差は9パーセント）であるのに、7地方は法定議員数が94人で、9大道府県の52人のほぼ2倍（1.8倍）であり、9大道府県は議員1人当たりの人口数もほぼ2倍（1.98倍）である。基準人数で検討すると、9大道府県が24人不足し、7地方が24人超過している。7地方からの選出議員は選挙区選出議員の6割を超えており、定数は正（たとえば、7地方の議員定数を24減とすること。）は、これら多数派議員の反対によって困難であり、参議院議員定数は正がこれまでできなかった理由は7地方への有利な配分にあったことが明らかである。議員定数の是正は「国会では癒すことができない病」といわれており、裁判所が違憲法令審査権を発動し、その違憲であることを宣言すべきである。

（6）議員定数の配分が憲法14条の法の下での平等に違反しているか否かは、定数配分によって生じている不平等が合理的根拠に基づくか否かという問題である。この合理的根拠については、被告に主張・立証責任があるのに、この主張がなく、この問題を回避するために国会の裁量論が利用されている。

平成6年、平成12年の定数配分の改定は、いずれも合理性がないものである。平成6年改定に際しては、早々と抜本的改正は先送りされ、社会党が5減の対象であった鹿児島県選挙区の定数減に反対し、これが実現せず、選挙人数の多い選挙区の議員定数が選挙人数の少ない選挙区の議員定数よりも少ないといういわゆる逆転現象の解消を目標に4増4減がされたに過ぎず、最大最小の格差是正も諦めたものであり、何ら合理性がなかった。

平成12年改定は、公聴会などで国民の意見を聞くこともなくスピード審議の上、定数10人の削減と批判の多かった非拘束名簿式への変更をしたものであり、根拠となるべき立法事実もないのに、党利優先で強行されたものである。

また、平成18年改正規定は、国会が[平成16年大法廷判決](#)に答える形で成立したものであるが、抜本的な改正ではなく、4人区のうち平成17年国勢調査で人口の最も少ない選挙区2つを減員し、大都市圏に各2人増員し、若干の是正をしたに過ぎないものである。

（7）平成17年国勢調査の人口を前提に、配分定数の是正のため、表4—1「基準人数の2倍以上にする合区案」が考えられ、この案は、隣接す

る基準人数2以下の選挙区を合区するものであり、合区の数できるだけ少なくするもので、その結果、選挙区数は34となり、過不足議員数1以上は存在せず、最大格差は1.9370である。また、表4—2「基準人数の6倍を目安にする合区案」が考えられ、これは基準人数の6倍を目安に合区するものであり、1選挙区の配分議員数6人ないし8人が中心になり、選挙区数は19、超過議員数1以上が1つ存在するほかは過不足議員数はなく、最大較差は1.409である。

(8) 被告は、最高裁判所判例を根拠とするが、[平成16年大法院判決](#)においては、多数意見中4名の裁判官から「仮に次回選挙においてもなお、無為のうちに漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がされなかったものとして、違憲判断がされる余地は十分に存在する」との補足意見が述べられ、立法裁量を認める5名の裁判官の立場からも、立法府としては、投票価値の平等の重要性にかんがみ、制度の枠組み自体の改正をも視野に入れた抜本的な検討をしておく必要があるとの追加意見が述べられている。それにもかかわらず、平成18年改正規定は、時間的には十分な余裕がありながら上記の改定に留まったものであり、再三にわたり抜本的な改革が求められていたとの立法時の社会的要求を斟酌して立法裁量の合憲性を審査すべきである。

被告は、過去の判例が合憲性の審査基準として最大較差を採用していることから、これによるべきである旨主張するが、そこでの対象は議員1人当たりの人口が最大と最小の選挙区の状況だけであり、残りの45の選挙区の状況を見ないものであり、その状況を基準に取り込めないもので妥当な基準ではない。参議院議員の選挙区選挙は3年ごとの選挙を前提に偶数配分が避けられないことから、この格差は数倍程度に大きくなることは避けられないものである。最大較差論は現行制度の是正に役立たない。

(9) 投票価値の平等の憲法的保障は人口比例配分の原則を要請することにある。

表2—1は、現行の都道府県単位の選挙区を維持しつつ、昭和22年参議院議員選挙法による定数配分の際に用いられた配分方法、すなわち、人口比例配分方式（最大剰余法）により、各都道府県に偶数配分を行うという方法を、平成12年国勢調査に基づき、各都道府県に議員数を再配分し、この再配分結果と平成18年改正規定による配分結果との乖離を検証したものである。

表3—1は、現行の都道府県単位の選挙区を維持しつつ、人口比例配分方式（最大剰余法）により、各都道府県に配分を行ったものであるが、この配分に際し、奇数配分も可能として平成12年国勢調査による人口に基づき、各都道府県に議員数を再配分した結果と、平成18年改正規定による配分結

果との乖離を検証したものである。

表2—1、3—1のとおり、現行の選挙区を維持したまま人口比例配分の原則を適用することは可能であり、その結果、表2—1の「平成18年法との比較」に記載のとおり、7都道府県において16人増、8府県で16人減となり、過不足議員数の最大値は東京都の1.8771にまで減少し、過不足議員数が1を超える選挙区は11にまで減少する。このような改正は容易で、平成18年改正規定を設ける際に十分可能であった。

(10) 以上のとおり、平成18年改正規定は、合理的根拠なしに選挙区によって選挙権の価値に不平等を生じさせており、この状態は、憲法前文、13条、14条1項、15条1項、44条但書、47条に違反し無効な立法である。

よって、原告らは、違憲無効な議員定数配分規定である平成18年改正規定に基づいて行われた本件選挙を無効とする判決を求める。

5 被告の反論と主張

(1) 憲法は、国会を衆議院及び参議院の両議院で構成するものとし、各議院の権限及び議員の任期等に差異を設けているが、この趣旨は、両議院がそれぞれ特色のある機能を発揮することによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関にしようとするところにある。

(2) そして、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、議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人に区分し、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、憲法が参議院議員を3年ごとにその半数を改選すべきものとしていることから、各選挙区を通じてその選出議員の半数が改選されるように、定数を偶数とし、その最小限を2人とする方針の下に、昭和21年の総人口を定数150で除した数値（基準人数）で各選挙区人口を除し、その結果得られた数値（配当基数）を基準にこれに比例するように2人ないし8人の偶数議員数を配分した。昭和25年に制定された公選法の議員定数配分規定（以下「昭和25年配分規定」という。）は、上記議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、沖縄返還に伴って昭和46年法律第130号による改正より沖縄選挙区の議員定数2人が付加され総定数が252人になった。

なお、昭和57年法律第81号による公選法の改正により、参議院議員選挙に比例代表制が導入されたが、各選挙人の投票価値に差異がない点においては、従来の全国選出議員選挙と同様であり、地方選出議員は選挙区選出議員と名称が変更された。

(3) 平成6年法律第47号による議員定数配分規定の改正により、参議院

議員総定数、選挙区選出議員の定数を維持したまま、7選挙区で4増4減が行われ、平成12年法律第118号により、参議院議員の定数が242人に減らされるとともに、非拘束名簿式比例代表制が導入された。

平成18年改正規定は、参議院議員の総定数を維持したまま、4選挙区で議員定数を4増4減したものであり、選挙制度の仕組み自体に変更を加えるものではない。

(4) 憲法は、代表民主制を採用し、議員定数、選挙区、投票の方法その他の選挙に関する事項は法律で定めるべきものとしている(43条、47条)。そして、上記のとおり両院制を採用し、両議院にそれぞれ特色ある機能を発揮させ、公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとしている。

そうすると、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、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ゆだねており、投票価値の平等は、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的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としていると解さなければならない。

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是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、憲法に違反するものではない。(最高裁判所平成18年10月4日大法院判決(以下「平成18年大法院判決」という。))。

(5) 参議院議員定数配分規定の合憲性判断基準

ア 前記のような参議院議員選挙制度を前提として、参議院議員の定数配分規定の合憲性を判断する基準については、最高裁判所昭和58年4月27日大法院判決(以下「昭和58年大法院判決」という。)がこれを示し、その後もこれに従う判断が続き、最高裁判所平成12年9月6日大法院判決(以下「平成12年大法院判決」という。)、平成16年大法院判決及び平成18年大法院判決においても、これまでの判例が示した判断基準によるべきことが確認された。

イ 上記判例の示した判断基準は、平成12年大法院判決によれば、「公職選挙法が定めた参議院議員の選挙制度の仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえず、国会にゆだねられた立法裁量権の合理的行使として是認し得るものである。そうである以上、その結果として各選挙区に配分された議員定数とそれぞれの選挙区の選挙人数又は人口との比率に較差が生じ、そのために選挙区間における選挙人の投票価値の平等がそれだけ損なわれることとなったとしても、これをもって直ちに議員定数の定めが憲法14条第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事はできない。すなわち、このような選挙制度の仕組みの下では、投票価値の平等の要求は、人口比例主義を最も重要かつ基本的な基準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。また、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口の異動につき、それをどのような形で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求するものであつて、その決定は、種々の社会情勢の変動に対応して適切な選挙制度の内容を決定する責務と権限を有する国会の裁量にゆだねられているところである。したがつて、議員定数配分規定の制定又は改正の結果、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たこと、あるいは、その後の人口異動が上記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、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮してもその許されざる限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。」というものである。

ウ そして、かかる基準によれば、選挙制度定立後に生じた人口異動による投票価値の不平等状態についての憲法適合性の判断においては、〔1〕人口の異動の結果が「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た」かどうか判断されなければならない、これが肯定される場合に、さらに、〔2〕「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、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮してもその許される限界を超える」かどうか判断されることになる。平成18年大法院判決においても、上記判例基準によるべきである旨が判示されており、平成12年大法院判決が確認した判例の基準は、本件改正後の公職選挙法に基づき実施された参議院議員選挙に関する訴訟において否定されるものではない。

(6) 参議院議員定数配分規定の合憲性

ア 平成18年改正規定により、参議院の選挙区選出議員の定数は4選挙区で4増4減され、平成12年国政調査による選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は1対4.78、本件選挙当日の選挙区間の有権者数の最大較差は1対4.86であった。そこで、この最大較差にみられる投票価値の不平等が違憲の問題を生じる程度に達していたか否かについて検討する。

イ 前記のとおり、参議院議員の選挙制度の仕組みは公選法の制定当初から同一であり、かかる選挙制度の下においては投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基準とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないものであるところ、選挙制度の下における選挙人間の投票価値の不平等が憲法の要求する投票価値の平等の要請を満たしているか否かは、前記の「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」たか否かの判断基準によるのが相当というべきである。そして、この点を判断するに当たっては、それが「複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであること」が考慮されるべきであり、参議院選挙区選出議員の選挙制度の仕組みを維持する以上、投票価値の不平等を是正するには技術的限界があり、比例代表選出議員選挙については各選挙人の投票価値は平等であることも考慮されなければならない。

ウ 一連の最高裁判決は、投票価値の不平等の程度の憲法適合性を最大較差を指標として判断している。

まず、昭和52年7月施行の参議院議員選挙に関する[昭和58年大法廷判決](#)は、問題とされた選挙当時の最大較差が1対5.26であり、いわゆる逆転現象が一部の選挙区にみられた事案であったが、許容限度を超えて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等が生じていたとするには不足ないと判断した。その後も最大較差1対5.37であった昭和55年6月施行の参議院議員選挙に関する[最高裁判所昭和61年3月27日判決](#)、最大較差1対5.56であった昭和58年6月施行の参議院議員選挙に関する[最高裁判所昭和62年9月24日判決](#)、最大較差1対5.85であった昭和61年7月施行の参議院議員選挙に関する[最高裁判所昭和63年10月21日判決](#)は、いずれも違憲の問題が生じたと認めるに足りないとしている。なお、平成元年7月に施行された参議院議員の選挙当時の最大較差は1対6.25であったところ、東京高等裁判所は平成元年10月25日、同選挙の無効請求事件において請求棄却の判決をし、最高裁判所は、上記判決に対する上告事件につき、平成2年4月20日上告棄却をしている。そして、[最高裁判所平成8年9月11日大法廷判決](#)は、最大較差が1対6.59に至った平成4年7月施行の参議院議員選挙について初めて違憲の問題が生じ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ものであるが、「昭和61年7月6日施行の参議院議員選挙当時における選挙区間の議員一人当たりの選挙人数の較差が1対5.85であったことは前記のとおりであるが、その後の較差の拡大による投票価値の不平等状態は、上記較差の程度、推移からみて、上記選挙後でその6年後の本件選挙より前の時期において到底看過することができないと認められる程度に至っていたものと推認することができる」とし

て、最大較差1対5.85であった昭和61年7月施行の参議院議員選挙については、到底看過することができないと認められる程度の著しい不平等状態に至ってはいなかったとしている。さらに、[平成10年大法廷判決](#)は、最大較差1対4.97であった平成7年7月施行の参議院議員選挙について、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るとはいえない旨判示している。最大較差1対4.98であった平成10年7月施行の参議院議員選挙についての[平成12年大法廷判決](#)、最大較差1対5.06であった平成13年7月施行の参議院議員選挙についての[平成16年大法廷判決](#)、さらに最大較差1対5.13であった平成16年7月施行の参議院議員選挙についての[平成18年大法廷判決](#)も、同様に判示している。

エ 以上の一連の最高裁判所判決に照らせば、最大較差が1対4.86であった本件選挙においては、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ないことは明らかである。

以上のとおりであるから、本件選挙の東京都選挙区選挙が無効であるとす
る原告らの主張には理由がないから、選挙無効の判決を求める本件請求は棄
却されるべきである。

第3 当裁判所の判断

1 前提事実、証拠(甲21, 22, 31の1ないし5, 34)及び当裁判所に顕著な事実によれば、参議院議員選挙制度、その改正経緯の概要は、以下のとおりと認められる。

(1) 参議院議員選挙法(昭和22年法律第11号)が制定されたことにより、参議院の議員定数は250人とされ、うち100人が全都道府県を通じて選出される全国選出議員、その余の150人が地方選出議員とされ、その選挙区及び選挙区における議員定数が別表で定められたが、選挙区は都道府県を単位とし、各選挙区ごとの議員定数の配分については、憲法46条が参議院議員は3年ごとにその半数を改選すべきものとしていることに応じて、全選挙区を通じてその選出議員の半数が改選されるように、定数をその最小限を2人とする偶数とし、昭和21年国勢調査による当時の各選挙区人口に比例するように、2人ないし8人の偶数の議員数を配分した。この定数配分においては、選挙区間における議員1人当たりの人口には最大1対2.62の較差が生じていたが、これは2人区における最小人口の鳥取県と最大人口の宮城県との間で生じたもので、偶数配分制をとることから不可避であった(数表3参照)。昭和25年配分規定は、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る。

昭和45年には、沖縄県の本土復帰に伴い、同県を選挙区とする議員2人

が増員され、総定員は252人となり、昭和57年には、拘束名簿式比例代表制が導入され、比例代表選出議員は全国選出議員と同じく全都道府県を通じて選出され、地方選出議員が選挙区選出議員と名称を改められた。

(2) 平成6年には、初めて選挙区間で定数の是正がされた。選挙区のうち4人配分の埼玉、神奈川、2人配分の宮城、岐阜がそれぞれ2人ずつ増員される一方、北海道が8人から4人に4人減、兵庫、福岡がそれぞれ6人から4人に2人減となり、いわゆる逆転現象はなくなり、平成2年国勢調査の人口による最大較差が神奈川選挙区と鳥取選挙区との間では正前は6.48あったものが4.81に縮小した。平成12年には、拘束名簿式比例代表制を改め非拘束名簿式比例代表制が導入されるとともに、議員定数を252人から242名に10名減員し、比例代表選出議員を100人から96人に、選挙区選出議員を152人から6人減の146人とした。この減員は、定数4人の選挙区のうち選挙区人口の少ない岡山、熊本及び鹿児島が、それぞれ2人減員した結果、平成6年改正以降に生じていた逆転現象が解消したが、すでに生じていた人口の最大較差4.79に影響する定数の増減はなく、この較差はそのまま残された。

平成13年7月29日に施行された参議院議員選挙における選挙人数を基準とする最大較差は1対5.06であり、[平成16年大法廷判決](#)は、この選挙の効力につき判断したものである。

(3) [平成16年大法廷判決](#)において、選挙施行当時の参議院(選挙区選出)議員の定数配分規定が憲法14条1項に違反するものではないと判断されたが、6名の裁判官の反対の意見があったほか、4名の補足意見において、「仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなされるべき余地は、十分に存在する」との判断が示されたことを受けて、平成16年2月6日、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会の下に、「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」を設置し、5回にわたり協議が行われた。しかし、同協議会が同年7月に施行される参議院議員選挙までの間に定数較差を是正することは困難であり、本件選挙後に協議を再開すべきであるとの意見が大勢であった旨の報告書を提出し(甲31の5)、同年6月1日、各会派代表者懇談会において、選挙後に次回選挙に向けて定数較差問題について協議を再開する旨の申合せがされ、定数配分が改められないまま同年7月の参議院議員選挙が施行された。そして、参議院議長は同年12月1日に参議院改革協議会の下に専門委員会(選挙制度)を設置し、同委員会において、平成17年2月24日から同年10月21日まで9回の会合が開かれた。同委員会においては、〔1〕最大較差5倍を超える、また近い将来に超えるおそれがある選挙区を

含めて是正を図る定数の4増4減案(最大較差の対象となる東京、千葉を各2人増員し、定数を10人、6人とし、そのため定数4人の栃木、群馬を各2人減員し、最大較差は神奈川と鳥取に生ずる4.759とするもの。)、〔2〕最大較差4倍前半まで解消を図ることを考慮し、6増6減(上記案の増減に加え、さらに神奈川を増員、福島を減員とするもの。最大較差は大阪に生ずる4.755。)、8増8減(さらに大阪を増員、岐阜を減員するもの。最大較差は北海道に生ずる4.71。)と順次、最大較差を生ずる選挙区に増員するため4人区を2人減員するとの案で、14増14減(さらに北海道、兵庫、福岡を増員、長野、宮城、新潟を減員。最大較差は東京に生ずる4.13。)まで含めて検討する案、〔3〕較差は4倍未満とすべきであり、それには選挙区定数の増減だけでは相当の困難を伴うので合区を検討する、具体的には最小人口の鳥取県を隣接県と合区する案の3通りの是正案が検討され、さらに、全国を10程度のブロックに分けて選挙区とするブロック案も検討された。同委員会は、平成19年の選挙に向けての当面の是正策としては上記4増4減案を有力な意見であるとする報告(甲34)を参議院議長宛にし、この4増4減案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出され、平成18年6月1日に成立し(平成18年法律第52号)、平成18年改正規定による定数配分による本件選挙が施行されるに至った。

(4) 上記のとおり、平成18年改正規定による選挙区、定数配分は、最大較差が5倍を超えないことを目標に行ったものであり、それまでも参議院議員選挙法(昭和22年法律第11号)が制定されて以降、選挙区(地方)選出議員選挙は、沖縄県が選挙区に加わったほか、各都道府県を単位とする選挙区を設け、昭和21年の国勢調査時の総人口7311万4136人が平成12年の国勢調査の総人口1億2692万5843人へと大きく変動し、各選挙区人口にも変動がありながら、議員定数の配分は、当初の配分数をいわゆる逆転現象の解消や最大較差が5倍を超えないことを目安に是正されてきたものである。

そのため、平成12年国勢調査による総人口を議員数146で割った人数(基準人数)に1人の各選挙区代表である議員を与えるという基準で平成18年改正規定による定数配分を検討すると、表1-1の「基準人数」による検討欄のとおり、不足議員数の最大が大阪選挙区の4.12人で、選挙区のうち東京、神奈川が3人台の不足、愛知、北海道、兵庫が2人台の不足、1人台の不足が埼玉、福岡の2選挙区で生じ、これに対し1人台の過剰が10選挙区で生じており、基準人数の1人以上の過剰があるのは全部で18選挙区に及ぶことになる。また、平成12年国勢調査による人口に基づき、各選挙区の議員1人当たりの人数につき、最小の鳥取の人数に対する

倍率でみると、表1—1の「議員1人当たりの人数・最小との倍率」の欄のとおり、4倍台が最大の大阪（4.7857）を含む5選挙区、3倍台が10選挙区、2倍台が14選挙区で、29選挙区が2倍以上となっている。同じことを、平成17年国勢調査による人口に基づいてみると、表2—2のとおり、4倍台が最大の大阪（4.8418）を含む6選挙区、3倍台が9選挙区、2倍台が14選挙区で、29選挙区が2倍以上となっている。これらの数値をみると、平成18年改正規定による定数配分が選挙区人口に比例したものではない配分となっていることが明らかである。また、平成17年国勢調査人口に基づき、人口500万人以上の9大都市府県とその他の7地方に2分し、両グループ間で基準人数を基に過不足議員数をみると、表1—2によれば、9大都市府県と7地方とでは、人口が9都市府県が9パーセント上回っているのに、法定議員数は7地方が94人で、9大都市府県52人の約1.81倍あり、9大都市府県は議員1人当たりの人口数（平均値）は128万4981人であり、7地方の64万8393人の約1.98倍に当たることになる。基準人数による過不足議員数をみると、9大都市府県が24人不足し、7地方が24人超過している。

（5）他方、昭和25年配分規定に用いられたと同様の方法で、平成12年国勢調査のよる各選挙区人口に従い、現行の選挙区、偶数配分を前提に配分した表2—1によれば、過不足数の1人以上（いずれも2人未満）となる選挙区が11選挙区（過剰が5選挙区、不足が6選挙区）に留まることとなり、このような比例原則に即した定数配分が可能であったということが出来る。もっとも、そのためには16増16減の議員定数の大幅な変更が必要であり、しかも、表2—1によれば、議員1人当たりの選挙区人口による最大較差は茨城選挙区と鳥取選挙区の間で4.8683となり、最小人口の選挙区との比較で、4倍台が茨城を含む5選挙区、3倍台が15選挙区、2倍台が13選挙区あり、合計33選挙区で2倍以上となっており、表1—1と対比すれば、平成18年改正規定と比べ最大較差の値は同程度で、2倍以上の較差の生ずる選挙区数はさほどの差異はないが幾分増加することとなる。

2 憲法は、国会の両議院の議員を選挙する国民固有の権利につき、選挙人の資格における人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入による差別を禁止するとどまらず、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も要求していると解するのが相当である。他方、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、議員は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、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとしている（43条、47条）。また、憲法は、国会を衆議院と参議院の両議院で構成するものとし（42条）、各議院

の権限及び議員の任期等に差異を設けているところ、その趣旨は、衆議院と参議院とがそれぞれ特色のある機能を発揮することによって、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。そうすると、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、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のかの決定を国会の裁量にゆだねており、投票価値の平等は、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的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としていると解さなければならない。それゆえ、国会が具体的に定めたところとその裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、憲法に違反するとはいえない。

前記の参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が二院制を採用した前記の趣旨から、参議院議員の選出方法を衆議院議員のそれとは異ならせることによって参議院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ないし比例代表選出議員と地方選出議員ないし選挙区選出議員とに分け、後者については、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とら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であると解することができる。また、上記の仕組みは、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に応じ、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることになるように配慮し、各選挙区に偶数により定数配分を行うこととしたものと解することができる。このような憲法の趣旨等に照らすと、公職選挙法が定めた参議院議員の選挙制度の仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえず、国会の有する立法裁量権の合理的な行使の範囲を逸脱するものであるということとはできない。

このように、公職選挙法が採用した参議院議員についての選挙制度の仕組みが国会にゆだねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものである以上、その結果として各選挙区に配分された議員定数とそれぞれの選挙区の選挙人数又は人口との比率に較差が生じ、そのために選挙区間における選挙人の投票価値の平等がそれだけ損なわれることとなったとしても、これをもって直ちに上記の議員定数の定めが憲法の定め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。

そして、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口の変

動をどのような形で選挙制度の仕組みに反映させるかなど問題は、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要するものであって、その決定は、種々の社会情勢の変動に対応して適切な選挙制度の内容を決定する責務と権限を有する国会の裁量にゆだねられている。したがって、議員定数配分規定の制定又は改正の結果、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たこと、あるいは、その後の人口の変動が上記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措置を講じないことが、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮しても、その許される限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数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、[平成18年大法院判決](#)参照）。

3 そうすると、選挙区選出（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は、都道府県を単位とする選挙区とし、憲法が参議院議員を3年ごとにその半数を改選すべきものとしていることから、各選挙区を通じてその選出議員の半数が改選されるように、議員定数を偶数とし、その最小限を2人として長年にわたって運用されてきたものであり、このような選挙制度は参議院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よう立法すべく国会にゆだねられた裁量に基づき形成、維持されてきたものである。鳥取県の人口が昭和21年国勢調査において55万7429人、平成12年国勢調査では61万3289人、平成17年国勢調査では60万7012人と変化したものの、最も選挙区人口が少なく、このような鳥取選挙区に対しても2人を配分することから、長年、最大較差の対象とされてきたものである。そして、表1—1及び2—2のとおり、本件選挙における議員1人当たりの人口の最大較差は鳥取県選挙区と大阪府選挙区間の4.7857（平成12年国勢調査）あるいは

4.8418（平成17年国勢調査）であり、この投票価値の不平等状態は、投票価値の平等という憲法上の要請の重要性に照らし、憂慮すべき状態にあるといわなければならないが、上記のとおりこのような較差が生じる理由や投票価値の平等の実現に向けての議員定数の配分を変更する法改正の経緯に照らせば、これをもって到底看過することができない程度にまで至っているものと認めることはできない。

4 原告は、表1—1のとおり平成18年改正規定による各選挙区への議員配分が公平の原則に適うものではなく、過不足人数から明らかな「代表の欠缺・過剰代表」の状態からすれば、投票価値の著しい不平等があり、憲法の要請に反していることが明らかであると主張する。

平成18年改正規定は、同表が示す過不足人数から明らかなとおり、各選挙区の選挙区人口に比例した議員定数の配分となっておらず、選挙区間における選挙人の投票価値の較差が広範に相当程度存在し、各選挙区の住民間に相当の不平等が生じているといえることができる。また、投票価値の平等という極めて重要な憲法上の要請があり、参議院議員の選挙区、定数配分は当初の制度が設けられてから約60年が経過し、その間の人口の変動がもたらした上記のような不平等状態が相当期間継続しているといえるのに、上記1記載の是正がされたにとどまるということもできる。

しかし、これは参議院選挙区（地方）選出議員選挙制度の具体的な仕組み、特に、選挙区を都道府県単位とすること、各選挙区に偶数の定数配分をすることを維持し、議員総定数を増やさないことを前提として（むしろ、議員総定数は10人、うち選挙区選出議員数は6人、減少した。）、制度が運営されてきたことの結果でもあり、参議院の独自性など国会が正当に考慮することができる政策的目的ないし理由によるものともいえるのである。また、議員定数を比例配分するとの観点に立ち、平成12年国勢調査による各選挙区の人口により偶数配分を前提に、いわゆる最大剰余法によって配分すれば、各選挙区の議員定数は、表2—1に記載のとおりとなるが、議員1人当たりの選挙区人口をみると、平成18年改正規定による場合と同程度の最大較差（4.8683）は残されることになる上、4倍台5選挙区、3倍台15選挙区を含む33選挙区が2倍以上となり、平成18年改正規定による場合とさほどの差異はないが、幾分増加する。このようにみると、選挙区人口に応じて議員定数を比例配分し、各選挙区間での最大較差を小さくし、過不足議員数が1以上の選挙区をできるだけ少なくするためには、参議院議員選挙制度の抜本的な改正を要することがうかがわれるけれども、投票価値の平等等の憲法上の要請を可能な限り実現し、かつ、両院制の長所を生かし、参議院を国民の利害や意見を適正、効果的に反映するものにするためにはどのような具体的制度が望ましいかは、まさしく、国会の裁量に委ねられたところであり、定数を必ず偶数で配分することをやめることにより投票価値の平等の実現を図る措置が講じられていないとしても、それは、複雑かつ高度な政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限内のものである。

そうすると、投票価値の平等も参議院のあり方につき考慮できる他の政策目的等との関連で調和的に実現されるべきものと解さなければならないことは前記のとおりであって、上記の不平等が到底看過することができない程度に至っているとも認めることは困難である。

そして、前記のように、[平成16年大法院判決](#)を受けて最大較差の縮減のため4増4減の改正がされたこと等の国会のこの問題に対する対応やその経

緯を斟酌すれば、上記本件選挙までに平成18年改正規定の限度でしか是正措置が講じられてこなかったことが、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮しても、その許される限界を超えているとまで判断することは困難である。

したがって、原告らの主張はいずれも採用することができない。以上によれば、原告らの請求は理由がない。

5 よって、原告らの請求を棄却することとし、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、65条1項を適用して、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第14民事部

裁判長裁判官 裁判官 裁判官

別紙「表1—1」

別紙「表1—2」

別紙「表2—1」

別紙「表2—2」

別紙「表3—1」

別紙「数表3」

別紙「表4—1」

別紙「表4—2」

《全文》**【文献番号】 25441254**

選挙無効請求事件

最高裁判所大法廷平成20年（行ツ）第209号

平成21年9月30日判決

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告人兼上告代理人山口邦明，同森徹，上告人野々山哲郎，同土釜惟次，同國部徹の各上告理由について

1 本件は，平成19年7月29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 原審の適法に確定し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，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た。そして，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，昭和21年当時の人口に基づき，各選挙区の人口に比例する形で，2人ないし8人の偶数の議員数を配分した。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に基づく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，沖縄返還に伴って沖縄県

選挙区の議員定数2人が付加された外は，平成6年法律第47号による議員定数配分規定の改正（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，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，比例代表選出議員は，全都道府県を通じて選出されるものであって，各選挙人の投票価値に差異がない点においては，従来の全国選出議員と同様であり，選挙区選出議員は従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（以下，較差に関する数値は，すべて概数である。）であったが，その後，次第に拡大した。平成6年改正は，平成4年7月26日施行の参議院議員通常選挙当時には1対6.59にまで拡大していた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を是正する目的で行われたものであり，前記のような参議院議員の選挙制度の仕組みに変更を加えることなく，直近の平成2年10月実施の国勢調査結果に基づき，できる限り増減の対象となる選挙区を少なくし，かつ，いわゆる逆転現象を解消することとして，参議院議員の総定数（252人）及び選挙区選出議員の定数（152人）を増減しないまま，7選挙区で議員定数を8増8減した。上記改正の結果，上記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1人当たりの人口の最大較差は，1対6.48から1対4.81に縮小し，いわゆる逆転現象は消滅することとなった。その後，上記改正後の議員定数配分規定の下において平成7年7月23日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議員1人当たりの選挙人数の最大較差は，1対4.97であった。

（3）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，改正前の選挙区選出議員と比例代表選出議員の定数比をできる限り維持する方針の下に，選挙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，選挙区選出議員の定数削減については，直近の平成7年10月実施の国勢調査結果に基づき，平成6年改正の後に生じたいわゆる逆転現象を解消するとともに，選挙区間における議員1人当たりの選挙人数又は人口の較差の拡大を防止するために，定数4人の選挙区の中で人口の少ない3選挙区の定数を2人ずつ削減した。上記改正の結果，いわゆる逆転

現象は消滅したが、上記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1人当たり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配分規定の下で平成13年7月29日に施行された参議院議員通常選挙(以下「前々回選挙」という。)当時において、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対5.06であった。[最高裁平成15年\(行ツ\)第24号同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。)は、その結論において、前々回選挙当時、上記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はできない旨判示したが、同判決には、裁判官6名による反対意見のほか、漫然と現在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。

[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は、「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」を設けて協議を行ったが、平成16年7月に施行される参議院議員通常選挙(以下「前回選挙」という。)までの間に定数較差を是正することは困難であったため、同年6月1日、同選挙後に協議を再開する旨の申合せをした。これを受けて、前回選挙後の同年12月1日、参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられ、同委員会において、現行の選挙制度の仕組みを維持しつつ、〔1〕較差5倍を超えている選挙区及び近い将来5倍を超えるおその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減案、〔2〕4倍前半まで較差の是正を図ることを考慮し、その選択肢として14増14減まで含めて検討する案のほか、〔3〕較差を4倍未満とするため現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを検討する案など、各種の是正案が検討されたが、本件選挙に向けての当面の是正策としては、上記の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(平成18年法律第52号)が平成18年6月1日に成立した。同改正(以下「本件改正」という。)の結果、平成17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おける議員1人当たりの人口の最大較差は、1対4.84に縮小した。また、本件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。)の下で施行された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4.86であった。

なお、上記の専門委員会の報告書に表れた意見によれば、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困難であるとされている。また、同報告書においては、本件選挙に向けての較差是正の後、参

議院の在り方にふさわしい選挙制度の議論を進めていく過程で、定数較差の継続的な検証等を行う場を設け、調査を進めていく必要があるとされた。

3 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のかの決定を国会の裁量にゆだ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、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的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是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

上記2(1)において指摘した参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し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、相応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いるとはいえない。そして、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口の変動につき、それをどのような形で選挙制度の仕組みに反映させるかなど問題は、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。しかしながら、人口の変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、[最高裁昭和54年\(行ツ\)第65号同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。)以降の参議院(地方選出ないし選挙区選出)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もあつて、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。

そして、当裁判所は、[昭和58年大法廷判決](#)以降、参議院議員通常選挙の都度、上記の判断枠組みに従い参議院議員定数配分規定の合憲性について判断してきたが、平成4年7月26日施行の参議院議員通常選挙当時の最大較差1対6.59について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じ

ていた旨判示したものの、いずれの場合についても、結論において、各選挙当時、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するとはできない旨判示してきたところである。しかし、人口の都市部への集中が続き、最大較差1対5前後が常態化する中で、[平成16年大法院判決](#)及び[最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法院判決・民集60巻8号2696頁](#)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、投票価値の平等をより重視すべきであるとの指摘や、較差是正のため国会における不断の努力が求められる旨の指摘がされ、また、不平等を是正するための措置が適切に行われているかどうかといった点をも考慮して判断がされるようになるなど、実質的にはより厳格な評価がされてきているところである。

4 上記の見地に立って、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。

参議院では、前記2（4）のとおり、[平成16年大法院判決](#)中の指摘を受け、当面の是正措置を講ずる必要があるとともに、その後も定数較差の継続的な検証調査を進めていく必要があると認識された。本件改正は、こうした認識の下に行われたものであり、その結果、平成17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おける議員1人当たりの人口の最大較差は、1対4.84に縮小することとなった。また、本件選挙は、本件改正の約1年2か月後に本件定数配分規定の下で施行された初めての参議院議員通常選挙であり、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の最大較差は1対4.86であったところ、この較差は、本件改正前の参議院議員定数配分規定の下で施行された前回選挙当時の上記最大較差1対5.13に比べて縮小したものとなっていた。本件選挙の後には、参議院改革協議会が設置され、同協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設置されるなど、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ている。そして、現行の選挙制度の仕組みを大きく変更するには、後に述べるように相応の時間を要することは否定できないところであって、本件選挙までそのような見直しを行うことは極めて困難であったといわざるを得ない。

以上のような事情を考慮すれば、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ではできず、本件選挙当時において、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとするとはできない。

5 しかしながら、本件改正の結果によっても残ることとなった上記のような較差は、投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態であり、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあるといわざるを得ない。ただ、前記2（4）の専門委員会

の報告書に表れた意見にもあるとおり、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自体の見直しが必要となることは否定できない。このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないが、国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることにかんがみると、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる。

6 以上の次第であるから、本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということとはできないとした原審の判断は、是認することができる。論旨は採用することができない。

よって、裁判官中川了滋、同那須弘平、同田原睦夫、同近藤崇晴、同宮川光治の各反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官藤田宙靖、同古田佑紀、同竹内行夫、同金築誠志の各補足意見がある。

裁判官藤田宙靖の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見に同調するが、先に[平成16年大法院判決](#)における補足意見2（以下「16年判決補足意見2」という。）及び[平成18年大法院判決](#)（多数意見3項掲記の平成18年10月4日判決）における私の補足意見（以下「18年判決補足意見」という。）において述べたところに鑑み、以下の補足をしておくこととしたい。

1 立法府は、両院の定数配分を含む選挙制度の在り方につき法律によって定めるに当たり（憲法47条）、多様な政策的要請を踏まえ、適正な裁量を行う義務を負っており、この義務に反して、例えば、変転する社会情勢等を考慮に入れ時宜に適した判断をしなければならないのに、慢性的に旧弊に従った判断を維持し続けるとか、当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮すべきでない事項を考慮し、あるいはさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断をしているような場合には、憲法によって課せられている義務に適った裁量権の行使を行わないものとして、憲法違反との司法判断を受けてもやむを得ないものというべきである。参議院選挙区選出議員の選挙における定数配分の在り方に関していうならば、従来の我が国の立法においては、憲法により保障された基本的人権の一つである投票価値の平等についての配慮が必ずしも充分であったとはいえず、また、これを是正するためにその間行われた諸改正においても、この問題につき立法府自らが基本的にどう考え、将来に向けてどのような構想を抱くのかについ

て、明確にされることのないままに、単に目の必要に応じた小幅な修正が施されて来たに止まるという悔みを否定することができないのであって、このような状態が漫然と維持されるならば、そのような状況下で行われた選挙については、議員定数配分規定が違憲であるとの判断がされる可能性は充分にある。以上は、16年判決補足意見2及び18年判決補足意見において述べたとおりである。

2 このような見地に立って、本件で問題とされている議員定数配分規定の合憲性についてみるならば、問われるべきは、[平成16年大法院判決](#)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られ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。そして、本件において問題とされているいわゆる4増4減案に基づく公職選挙法改正については、多数意見も指摘する[平成16年大法院判決](#)以後の立法府内での検討作業の経緯等に照らし、あくまでもそれが「当面の」是正策として成立させられたものである限りにおいては（つまり、今後の更なる改善の余地が意識的に留保されており、また改善への意欲が十分に認められる限りにおいては）、その段階において許される一つの立法的選択であると評価することもできないではなく、問題の根本的解決に向けて、立法府が真摯な努力を続けつつあることの一つの証であるとすることも、不可能ではなかった。これが、[平成18年大法院判決](#)当時の状況である。

しかし、いうまでもなく、いわゆる4増4減による改正が、表向きはともかくとして実質的に改革作業の終着駅となり、しかもそれが、最大較差5倍を超えないための最小限の改革に止めるという意図によるものであったとするならば、問題の重要性、そしてその解決に向けての国民に対する責任につき、参議院ないし国会がどの程度真摯に考えているのかについて改めて疑いが抱かれることになることは、18年判決補足意見の末尾において既に指摘しておいたとおりである。本件選挙は、この法改正の後初めて行われた選挙であるから、現時点において改めて、上記のような見地から、この4増4減措置等についての評価がなされなければならないことになる。

3 参議院において、4増4減措置の導入が、少なくとも表向きは差し当たり暫定的なものとされていたことは、その後選挙制度に関し参議院改革協議会が4回にわたって開かれ、その第3回会議（平成20年6月9日）には、「参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）」が設置されていること（当審に顕著な事実）からも推認される。他方でしかし、同専門委員会が第1回目の会議を開いたのは、その半年後の同年12月19日になってようやくのこ

と（同）であり、しかも、（公にされている限りでは）そこで実質的な検討が行われた気配は窺われぬ。このことは、その後開催された同専門委員会の諸会議においても基本的に同様であって、要するに参議院は、先の4増4減措置の導入後現在に至るまで、およそ3年間にもわたって、更なる定数は正につき本格的な検討を行っているようには見受けられないのである。そして、それが何故であるか、更なる定数は正にはどのような理論的・実質的な問題が存在し、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のか等について、参議院は、国民の前に一向にこれを明らかにしようとはしていない。

4 投票価値の平等という見地からする限り、最大較差4倍超という数字をもってなお平等が保たれているということは、本来無理な強弁というべく、それにもかかわらずこれを合憲であるというためには、それを許す合理的な理由の存在と、それについての立法府自らの国民に対する明確な説明、及び問題解決に向けての絶えざる真摯な努力が必要であるといわなければならない。そして、このような見地からするとき、参議院における上記のような状況をもって、なおこれを立法府の義務に適った裁量の枠内にあるものと認めることができるか否かについては、正直なところ、甚だ心もとないものがあるといわざるを得ず、先のいわゆる4増4減措置についても、その導入の真意につきいささかの疑念を抱かざるを得ないところではある。こういった意味において、本件選挙当時既に本件定数配分規定が違憲というべき状態にあったと考える余地も無いではない。ただ、少なくとも本件選挙が行われた当時においては、いわゆる4増4減措置自体につき、なお、その後の本格的改正作業に向けての暫定的な措置としての位置付けを認め得るものであったこと、また、誠に遅々たる歩みであるとはいえ、参議院において、[平成16年大法院判決](#)の趣旨等をも踏まえ選挙制度の改革に向けての前進をなお続けようとの気運が消失してしまったとまで見ることはできないこと等に鑑みるならば、参議院における上記のような検討状況についての憲法的判断は、今後の動向を注意深く見守りつつ、次回の参議院議員通常選挙の時期において改めて行うこととするのも、現時点では一つの選択肢であろうかと考える。

多数意見は、参議院議員選挙制度の抜本的改革を行うためにはある程度の時間的余裕が必要となることを一つの理由として、本件選挙当時の本件定数配分規定を必ずしも違憲とはいえないものとしたが、いうまでもなくそれは、そのことを口実に、立法府が改革のための作業を怠ることを是認するものではない。仮に、早期の結論を得ることが困難であるというならば、その具体的な理由と作業の現状とを絶えず国民に対して明確に説明することが不可欠なのであって、それを欠くままに徒らに現状を引き摺るようなことがあるとするならば、立法府自らの手による議員定数は正措置に向けての残され

た期待と信頼とが遂に消失してしまう事態を招くことも、避けられないというべきであろう。

裁判官竹内行夫の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見に同調するものであるが、その5項において触れられている現行参議院議員選挙制度の仕組みの見直しについての適切な検討に関して、私の意見を補足して述べておきたい。

多数意見が指摘するとおり「このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要」であるところ、そのような政治的判断を行うに当たっては、投票価値の平等の重要性を踏まえつつも、単なる議員定数配分上の数の問題としてではなく、国会を国権の最高機関として位置づけて二院制を採用した憲法の下における国家の統治機構の在り方にかかわる問題として、広い観点から、これを検討する必要がある。国会が、憲法の定めたところの趣旨にのっとり十分にその機能を発揮することが、国民生活にとり重要であると考えからである。

憲法は、二院制を採用し、衆議院と参議院がそれぞれ特色のある機能を発揮することを予定している。憲法43条は、両議院とも全国民を代表する選挙された議員により組織されるもの（国民代表原理）と定めている。そして、投票価値平等の理念は、衆議院議員選挙のみならず参議院議員選挙においても妥当するが、憲法が二院制を採用した趣旨からして、選挙の仕組みにおける選出基盤に関する理念が両議院の間で同じでなければならないということはなく、異なって当然である。衆議院議員選挙については、「各選挙区の選挙人数又は人口数（中略）と配分議員定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされるべき」（[最高裁昭和49年（行ツ）第75号同51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223頁](#)）であるとされ、厳格な投票価値の平等が求められているところであるが、他方、参議院議員選挙制度の仕組みについては、国民各層の種々の利害や考え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、厳格な人口比例主義以外の合理的な政策的目的ないし理由をより広く考慮することは、二院制の趣旨に合致するものである。

以上は[昭和58年大法廷判決](#)以来の累次の当審判例の趣旨とするところであり、これらの判例法理が認めるように、憲法は投票価値の平等を要求しているが、それが参議院議員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い。私は、衆議院議員の選挙においては、人口に基づいて議員定数を配分することが重視されることが当然であると考え、参議院も同様の厳格な人口比例原理を選出基盤とした議員により構成するとすれば、参議院は「第二衆議院」ともいうべきものとなりかねず、憲法が採用した二院制の趣旨が損なわれる結果になることを危惧する。むしろ参議院議員の選

出基盤が衆議院議員のそれと異なる要素を有することによって、両院あいまって、国会が総体として公正かつ効果的に国民を代表する機関たり得ると考えられるのである。国民の利益は複雑で、意見は多様であるため、人口の多寡を基準にした選出基盤だけでは多様な民意が十分反映されない。一例を挙げれば、人口が集中した大都市地域と人口の少ない地方の間では、異なった問題があり、異なった解決策が求められることも少なくない。今日の日本においては、全国をカバーする交通網や情報網は著しく発達したものとなったが、大都市と地方の間の種々の面における不均衡の問題はむしろより深刻になったという指摘も見られ、国政と地方の関係に関する問題意識や地方分権に関する議論が高まっているのが現状である。多種多様な問題に対応して国土のバランスの取れた発展を期するためには、地方の実情と問題意識に通暁した者が国政に参画することが必要であるが、人口の多寡により定数配分が定められる仕組みにおいては、国会議員が国民全体の代表者であるとしても、人口の少ない地域の問題意識を国会に十分反映させることには実際上困難を伴う。単純な人口比例原理の問題点を補う仕組みを設けることには十分な合理性があり、人口比例原理により選出される議員から成る衆議院とそれとは異なる選出基盤をも併せて用いる参議院とがあいまって、多様な民意を二院制の国会に反映させることができるとされてきているのである。

ところで、現行の参議院議員選挙制度の仕組みにおいて、比例代表選出議員の選挙に関しては、1人1票の価値の原則が実現している。投票価値の平等との関係で問題となるのは選挙区選挙についてである。多数意見が指摘するとおり、選挙区選挙に関する現行の選挙制度の仕組みの下においては、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難な事情がある。これは、憲法46条が参議院議員の任期を6年とし、その半数を3年ごとに改選することを求めていることと関係がある。現行制度においては、半数改選を実現するため都道府県単位の各選挙区に偶数の定数配分（最小限2人）を行っているが、投票価値の平等化のための措置として、仮にこれを奇数配分（最小限1人）にして、平成12年10月実施の国勢調査による人口に基づき最大剰余方式により定数配分を行うとすると、47選挙区のうち15選挙区の定数が1人となる。この場合、これら15県の選挙人は6年に一度しか投票し得ないこととなり、これは3年ごとに選挙が行われる定数2人以上の選挙区の選挙人の半分しか投票機会がないことを意味するが、このような絶対的不平等が許容されるとは思えない。

また、選挙区が都道府県単位とされていることには、累次の当審判決が触れたとおりのそれなりの合理性が認められる。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いるものであり、都道府県単位の選挙区制は、長年にわたる慣行として

国民の間において定着しているといえよう。もちろん、都道府県単位の選挙区制は憲法に定められたものではなく、唯一、絶対の選択肢でもないが、国政と地域を結ぶその機能は重要であり、それに代わり得るもので国民が受入れられる選挙区制を見いだすことは、決して容易ではない。

このように、都道府県単位の選挙区に偶数（最小限2人）の定数を配分する現行の参議院議員選挙制度の仕組みは、合理性を有しているのであるが、現行の定数配分の仕組みを前提とした場合、投票価値の平等という観点からは、較差の縮小が求められている状況にある。投票価値の平等の重要性を踏まえながら、憲法が二院制を採用した趣旨や参議院の独自性を損なうことがないような選挙制度の見直しを実現することは、容易ならない課題であるといわざるを得ない。投票価値の平等の重要性については今更多くを要しないが、選挙制度自体を見直すとするれば、単なる数字上の定数配分の是正ではなく、憲法が国権の最高機関である国会につき二院制を採用している趣旨を踏まえた統治機構の在り方についての検討が求められる。それ故にこそ、参議院の在り方を踏まえた正しく高度の政治判断が必要とされるのである。

参議院議員の定数配分については、国会においても参議院の在り方を踏まえた抜本的な検討の必要性が指摘され、何度か是正措置が執られたところであるが、参議院の在り方にふさわしい代表基盤とは何か、参議院の場合に投票価値平等の原則が譲歩を求められるとして、憲法が二院制を採用した趣旨も含め、これを正当化する他の政策的目的ないし理由として国会は何を考慮しているのか、といった基本的な諸点について、国民の理解が進んでいるとは見受けられない。これらの諸点について一朝一夕に結論を得ることは困難であろうが、国会が憲法によってゆだねられた立法裁量権を行使して選挙制度の仕組みを検討するに当たって、これらの点に関する論点を国民に広く明らかにしつつ検討を加え、衆議院とは異なった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を速やかに提示することが望まれる。

裁判官古田佑紀は、裁判官竹内行夫の補足意見に同調する。

裁判官金築誠志の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見に賛成するものであるが、本件選挙における投票価値の較差の現状が憲法上いかに評価されるべきかについて、私の見解を述べておくこととしたい。

1 憲法は、両議院の議員の任期と参議院議員の半数改選制を自ら定めるほかは、議員の定数、選挙人及び被選挙人の資格、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項について、挙げて国会の立法にゆだねているから（43条ないし47条）、これらの事項をいかに定め、どのような形態の選挙制度を採用するかに関し、国会が広範な裁量権を有していることは明らかであり、選挙制度を決定するに当たって、投票価値の平等が唯一、絶

対の基準となるものではないことも当然である。

しかし、投票価値の平等は、すべての有権者が国政選挙に対して平等な権利を持ち、その意味において国民の意見が国政に公正に反映されることを保障する憲法上の要請であるから、国会が選挙制度を決定するに際して考慮すべき単なる一要素にすぎないものではなく、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る。最高裁判平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁が、投票価値の平等は憲法14条1項に由来するものであり、国会の立法裁量権にもおのずから一定の限界があることを指摘しているように、このことは、これまでの当裁判所判決の趣旨とするとところであったと考えられる。多数意見が、投票価値の平等は、参議院の独自性など国会が正当に考慮することができる他の政策的目的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と説示している部分も、これを前提とした上で、投票価値の平等を重視する余り、他の面でバランスや合理性を欠く選挙制度となることは適当でないとの趣旨を述べたものと解される。

2 一般に、憲法の平等原則に違反するかどうかは、その不平等が合理的根拠、理由を有するものかどうかによって判定すべきであると考えられているが、投票価値の平等についても、基本的には同様の考え方が妥当と思う。投票価値の較差については、その限度を2倍とする見解が有力であるが、2倍に達しない較差であっても、これを合理化できる理由が存在しないならば違憲となり得る反面、例えば二院制の在り方からする十分な理由があれば、2倍を超える較差が合理的裁量の範囲内とされることもあり得ると考えられるから、2倍は理論的、絶対的な基準とまではいえないように思われる。しかし、2倍という数値は、常識的で分かりやすい基準であり、国会議員選挙における投票価値の平等といった、全国民に関係する、国政の基本にかかわる事柄について、基準の分かりやすさは重要であるから、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られる。

また、これまでの当裁判所の判例においては、議員定数配分規定の全体を不可分一体のものとしてその効力の有無が判断されてきており、私もそれが正しいと考えるが、そうした形で判断する以上、選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差だけでなく、全国的な較差の広がり状況も判断要素とするのが相当である。

なお、比例代表をも加えて投票価値を算定するという、多数意見3項掲記の平成18年10月4日大法廷判決における那須裁判官の補足意見は、大変傾聴すべき見解であるが、選挙区選挙における投票価値の較差のみをもってしても憲法14条1項違反の問題が生ずるとしてきた従来の判例の態度には、十分な理由があると思われる。しかし、投票価値に地域的な較差のない

比例代表の存在を、1回の参議院議員通常選挙において各有権者が行使し得る権利の総体という観点から、選挙区選挙における投票価値の不平等を一定程度埋め合わせる要素として考慮することは、当然許されるものと思う。

3 本件選挙当時において、選挙区間の最大較差は、目安と考えるべき2倍をはるかに超えて4.86倍にも達していた。全国的な較差の状況については、様々な指標の採り方があるが、差し当たり原判決が認定しているところによって平成17年国勢調査に基づき人口500万人以上の9大道府県とそれ以外の38府県との比較を見ると、人口では前者が9%上回っているのに、本件改正後の議員数は前者が52人、後者が94人であって、議員1人当たりの平均人口にほぼ2倍の較差が生じていたから、本件選挙当時においても、人口ちゅう密地域とそれ以外の地域との間に大きな較差があったことが推認される。このような較差状況は、投票価値の著しい不平等状態に当たると認めざるを得ず、これを憲法上合理的範囲内として是認するためには、よほど強い明確な理由が存在しなければならない。

半数改選制は、衆議院に比較し相対的に安定性、継続性を重んじようとした参議院に特有の憲法上の要請であり、これとの関係で奇数区を設けないこととしている点も含めて、投票価値の平等に譲歩を求めるやむを得ない理由になると考えるが、この要請を満たしつつ、投票価値の著しい不平等を生じさせないような制度設計を行うことは、現在の参議院議員選挙の枠組みを固定的に考えなければ可能であるので、上記のような大きな較差を正当化するには足りない。

選挙区間の平等な定数配分の実現を妨げている大きな要素として、衆議院に比べて議員総数が少ないことに加えて、そのうちの相当数を比例代表に割り当てていることと、都道府県を選挙区選挙の単位としていることがある。現行のように選挙区選挙と比例代表の2本建てとするかどうか、議員総数を何人としそれを選挙区選挙と比例代表にどう配分するか、選挙区割りをどう定めるかは、いずれも参議院の性格決定に関係するところがあり、正に立法府の裁量に属する。しかし、前述のように、この裁量には限界があるのであり、国会は、投票価値の著しい較差をもたらさないように裁量権を行使すべき責務を有している。都道府県が、その長い歴史からも政治的、経済的、社会的に独自の意義と実体を有していることは否定できず、これを選挙区選挙の単位とすることの結果として、投票価値にある程度の不平等が生じることが合理性を欠くものではないと認めてよいが、我が国の参議院は、連邦制国家における上院のような存在ではなく、組織原理を衆議院と全く異にするものではないのであるから、都道府県代表的意義という理由をもって較差を合理化することには、憲法上限度があるというべきである。

結局、参議院議員の選挙においては、衆議院に比較すれば、投票価値の不

平等を緩やかに考えてよい要素はあるものの、上記のような著しい不平等の存在を長期にわたって合理化できるほどの根拠は見だし難いといわなければならない。大幅な較差縮小のための立法措置が不可避である。

4 多数意見が指摘するとおり、現行の選挙制度の仕組みを維持し、各選挙区の定数を振り替える措置による是正では、較差を4倍以内とすることすらできないのであって、大幅な較差縮小を実現するためには、選挙の仕組み自体の抜本的な見直しが必要とされる。そして、こうした制度の見直しは、二院制の下における参議院の役割、在り方を踏まえ、それにふさわしい、バランスの取れたものであることが求められるから、国会に対して、この判決の趣旨に沿った法改正の立案・審議のため、一定の時間的猶予を認めざるを得ず、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ったことが国会の裁量権の限界を超えたものとまでいうことはできないものであり、今直ちに違憲判断をすることは相当でない。

裁判官中川が滋の反対意見は、次のとおりである。

私は、本件定数配分規定は憲法に違反するものであり、本件選挙は違法であると考える。その理由は次のとおりである。

1 多数意見は次のとおり述べる。〔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。〔2〕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のかの決定を国会の裁量にゆだ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、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的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是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

私は、以上の点については賛成するものである。したがって、国会の定めた本件定数配分規定が国会の裁量権の行使として合理性を是認し得るものであるかどうかが問われなければならない。

2 多数意見は、参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し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、相応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いるとはいえないとする。そして、社会的、経済的変化の

激しい時代にあつて不断に生ずる人口の変動につき、それをどのような形で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とした上、本件選挙当時において選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が1対4.86であつたとしても、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ていること、現行の選挙制度の仕組みを大きく変更するには相応の時間を要するから本件選挙までにそのような見直しを行うことは困難であつたこと等の事情を考慮すれば、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たものということではできないとして、本件選挙当時において本件定数配分規定が憲法に違反するに至つていたものとすることはできないとする。

確かに、現行法制下での参議院議員の選挙制度は、創設された当初から、都道府県を選挙区とし、半数改選制への配慮から、各選挙区につき、最小限を2人とする偶数の議員定数を配分する制度を採用してきているところ、このような都道府県単位の選挙区設定及び定数偶数配分制には上記のような一定の合理性を認めることができる。しかし、憲法は二院制と3年ごとの半数改選を定めているにすぎず、都道府県単位の選挙区設定及び定数偶数配分制は憲法上に直接の根拠を有するものではない。そして、参議院議員の定数配分については、その後当初の人口分布が大きく変わり、それに伴う人口比例による配分の改定が適宜行われなかつたこともあつて、最大較差1対6.59まで拡大したこともあり、そのような較差は、当審判決により、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態と判断された。ところが、その後2回にわたる定数改正があつたにもかかわらず、本件選挙当時にはなお1対4.86の最大較差があつたものである。上記1〔1〕のとおり、投票価値の平等を憲法の要求であるとする以上、そのような較差が生ずる選挙区設定や定数配分は、投票価値の平等の重要性に照らして許されず、これを国会の裁量権の行使として合理性を有するものということではできないと解すべきである。このような較差が生じている不平等状態は違憲とされるべきものと考ええる。

3 以上によれば、本件定数配分規定は違憲であるが、国会による真摯かつ速やかな是正を期待し、事情判決の法理に従い本件選挙を違法と宣言するとどめ、無効とはしないものとするのが相当である。

裁判官那須弘平の反対意見は、次のとおりである。

1 国民が議会構成員を選挙するについては、1人1票の原則を基本とすべきであるから、ある選挙人に与えられる投票の価値が他の選挙人に与えられる投票の価値の2倍以上となる事態は極力避けなければならない。この理

は、憲法14条（法の下での平等）、15条3項（普通選挙の保障）及び44条ただし書（議員選挙における差別禁止）の各規定から当然に導かれるものであつて、憲法47条が議員選挙に関する事項を法律に委任しているからといて、特に変更を受けるものではない。多数意見が「累次の大法廷判決の趣旨とするところ」として要約する基本的な判断枠組みは適切なるものであるが、この枠組み自体は上記1人1票の原則を否定するものではなく、むしろこれを当然の前提としていると解される。この前提に立つと、今回の訴訟で問題とされている選挙区間の投票価値の最大較差1対4.84ないし4.86という数値が1票の価値の不平等を示すものでこそあれ、平等を裏付けるものではあり得ないという判断に行き着くのはむしろ当然のことである。

2 それでは、選挙区間の投票価値に上記の較差があるからといて、直ちに「違憲」という結論を導き出してよいかという点、問題はそれほど単純ではない。

私は、これまでの多くの訴訟の中で投票価値の較差を示すものとして用いられてきた数値が平等・不平等の実態を適正に反映しているか、また、その較差を是正する具体的・現実的な方法として何が考えられるかについて、根本に立ち戻って点検する必要があると考える。そのための一つの手法として、考察の対象を選挙区だけに限定せず、比例代表選挙の定数にも広げることが考えられる。すなわち、

（1）参議院議員の選挙において、各選挙人は選挙区選出議員を選ぶのに1票、比例代表選出議員を選ぶのに1票と、二つの投票を行う。参議院議員選挙における各選挙人の政治的意思は、この二つの投票行動が相まって表明されるものとなっている。選挙区選挙と比例代表選挙は決して無関係な2個の選挙がたまたま同時に行われるというものではなく、被選挙人の定数（選挙区146人、比例代表96人）、選出母体となる区域（選挙区は都道府県単位、比例代表は全国を通じ一つ）等についてそれなりの関係づけをし、一体のものとして設計され運用されている。選出された議員も、選挙区から選出された者であると比例代表から選出された者であるとを問わず、ひとしく参議院の構成員として何らの区別もなく立法活動に携わることになる。したがって、参議院議員選挙における投票の価値を考えるのに、選挙区における投票と比例代表における投票とを一体のものとして見て、両者を総合して計算することはごく自然なことである。

（2）比例代表選挙は全都道府県を通じて一つの単位として投票が行われるから各選挙人の投票価値に差はない。したがって、これを選挙区選挙の投票価値と合わせて計算すれば、選挙区選挙だけの場合に比べて較差はかなり緩和されたものとなる。詳細は[平成18年大法廷判決](#)（多数意見3項掲記の平

成18年10月4日判決)における私の補足意見の中で指摘したとおりであるから省くとして、結論だけ見れば、前回選挙では、最も投票価値の低い東京都を1とした場合、最大較差は鳥取県の2.89であった。本件選挙について同様な方法で計算すると、最も投票価値の低い神奈川県を1とした場合、最大較差は鳥取県の2.83となる。この較差は前回よりわずかに縮小しているが、投票価値の平等という点で問題であることに違いはなく、この較差を少なくとも1対2未満に収める必要があることは前述のとおりである。

3 最大較差が1対2未満の範囲内に収まることが望ましいとしても、参議院議員選挙における現行の選挙制度の仕組みを前提とする限り、較差の大幅な縮小を図ることが難しいという問題はこれまでの参議院議員選挙をめぐる訴訟でしばしば指摘されてきた。しかし、視野を比例代表の定数にまで拡大し、最大較差についても比例代表を合わせて計算すると、状況はかなり変わったものとなる。

例えば、比例代表の定員16名分を減じて、これを定員が過少な選挙区に順次振り替えることができれば、参議院議員の定数全体はそのままでも、選挙区と比例代表とを合わせて計算した投票価値の最大較差は一定程度縮小する。これに加えて、平成12年改正で減員となった10名を復活させこれを選挙区の定員に振り向ければ、更に事態は改善する。その際、各選挙区について最低2の定数を配分しつつ、これを超える定数については奇数配分も可能とした上で(これにより各選挙区の増員数が常に偶数でなければならないという窮屈さを回避できる)、奇数定員の選挙区について偶数定員の選挙を行う回と奇数定員の選挙を行う回を交互に組み合わせ、かつ全国の選挙区を総体としてみたときに奇数選挙区選挙が一方に偏らないように分散させる等の方法を加味して、全体として憲法46条の「3年ごとに議員の半数を改選する」との要請を満たすことも可能であり、これらの策を動員することで、比例代表を合わせた投票価値の最大較差を1対2.2程度にまで縮小することが可能となる。

4 私は、[平成18年大法院判決](#)において、比例代表を合わせて計算しても最大較差は1対2.89であり、これが違憲領域に近接していると認められることを前提としつつ、「憲法の許容する立法の裁量権の範囲内に辛うじて踏みとどまったもの」として、結論的には憲法違反を否定する多数意見に賛同した。この判断は、対象となった選挙が[平成16年大法院判決](#)から6か月しか経たない時期に行われたこと、その間に参議院が定数較差問題に関する協議会を発足させるなどは正に向けて具体的で真摯な対応を執り結果として平成18年6月の4増4減の本件改正が実現したこと等の経緯を重視したことによるものであった。

これに対し、本件選挙については、本件改正が[平成18年大法院判決](#)における上記判断に織り込み済みであって再度評価の材料とすることは相当でなく、他に、国会の審議に見るべき進展があったとか、進展に向けた真摯な努力が重ねられたという形跡も見受けられない。そして、現行の選挙制度の仕組みの下でも、比例代表をも含めた全体の選挙の最大較差を相当程度縮小させる方法がないとはいえないことは、上記3に述べたところから明らかである。

してみると、本件選挙については、適切な対応がなされることなく1対2をはるかに超えて1対3に近い大幅な較差が残されたまま実施された点において、憲法の違反があったと判断せざるを得ない。

5 本件のような選挙定数訴訟において、憲法違反と判断された場合の主文の在り方については、[最高裁昭和49年\(行ツ\)第75号同51年4月14日大法院判決・民集30巻3号223頁](#)で確立された判例に倣い、主文で請求を棄却しつつ、当該選挙が違法である旨を宣言するいわゆる事情判決にとどめる考え方が有力である。しかし、事情判決といっても、請求全部を棄却するものであることに相違はなく、直接、立法府に改正を促す法的効果を持つものでもない。しかも、元来、公職選挙法204条の定める訴訟類型には本件のような違憲を理由とする定数訴訟を含むことは予定されておらず、その上、事情判決の適用も排除される中で、最高裁が法的救済の必要性を重視する立場から、あえて一般法理を適用して示した判断が上記昭和51年大法院判決であって、同判決は実質的には違憲確認ないし違憲宣言判決に近いものであると見ることができる。以上の来歴を念頭において、本件訴訟の本質を直視すれば、事情判決から竿頭一步を進めて、端的に主文で違憲確認をする方法を認めてもよいのではないかと考える。その場合には、原告の主張の眼目が定数配分の違憲について判断を求める点にあることをも考慮し、違憲確認の対象を定数過少が争われている当該選挙区に関する定数配分規定に絞り、かつ、定数が過少なものとどめられているという一種の立法不作為の限度において判断すれば足り、選挙自体を無効とするまでのことはないと考ええる。定数の過少が問題とされる選挙区について、当選者に投票した選挙人のせつかくの政治的意思表示を無に帰し、いったん当選者とされた被選挙人を何の落ち度もないのに国政の場から排除することは、本件訴訟が目的とする範囲を超えて無用な混乱を来すことにもなる。そこで、選挙無効の訴えの中に含まれると解される違憲確認を求める部分に着目し、主文において本件定数配分規定のうち東京都選挙区の議員数を10人とどめたままである点につき違憲である旨を確認するとともに、これを超える選挙無効の請求については「その余の請求を棄却する」等の文言により一部認容判決である趣旨を明らかにするのが相当であり、そうすることが違憲法令審査権を有する最

高裁判所の職責を尽くす途にもつながると考える。

裁判官田原睦夫の反対意見は、次のとおりである。

私は、多数意見と異なり、本件定数配分規定は憲法に違反するものであって、本件選挙は違法であると考えている。

1 投票価値の平等の憲法上の意義

国民が選挙権の行使によって国政に参加できることは、民主主義国家の基本原則であり（憲法前文、43条1項）、その参政権は、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別されてはならない（憲法44条ただし書）ことはもちろんのこと、その選挙権を行使する地域（居住地）によって、投票価値に較差を生じさせることは、原則として投票権の平等を侵害するものであって、憲法14条1項、15条1項、3項、43条1項、44条ただし書、47条に違反するものというべきである。国会が国権の最高機関（憲法41条）たる由縁は、国会を構成する議員が、かかる国民の平等な参政権の行使によって選出され、全国民を代表することによるものである。

もっとも、私も、多数意見が述べるように、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではないことは是認するものである。しかし、多数意見が述べる「投票価値の平等は、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的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」とする点には賛成できない。国民の参政権の実現たる選挙における投票の価値の平等は、選挙制度や地政学的な配慮をも加えた上での技術的な諸問題から一定の譲歩を迫られざるを得ないことはあり得るものの、それは、選挙制度を構築する上で、最も重視されるべき要素であって、他の政策的目的ないし理由との間で調和的に実現されるべきものにとどまるのではない（[最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁](#)における大野正男裁判官外5名の反対意見、[最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁](#)における尾崎行信裁判官外4名の反対意見、[最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁](#)における河合伸一裁判官外4名の反対意見参照）。

2 参議院の組織及びその議員の選挙制度と憲法

憲法は、参議院の構成に関しては、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織するものとし（43条1項）、任期を6年として3年ごとに議員の半数を改選する（46条）こと以外は、その定数（43条2項）、議員及びその選挙人の資格（44条本文）、選挙区、投票の方法その他議員の選挙に関する事項（47条）は、法律でこれを定めるものとし、その具体的な規律

は、国会の合理的な裁量に委ねている。

国会が、憲法により認められた立法上の裁量権を行使し、参議院の組織、選挙制度を構築するに当たっては、連邦制国家における二院制とは異なり、単一国家における二院制の意義、憲法上衆議院の優越が認められ、参議院には、解散がなく、その議員の半数を3年ごとに改選する制度が設けられたことの趣旨を踏まえた参議院の位置付け等の諸点を十分に考慮し、また、憲法上の要請たる国民の投票権に係る投票価値の平等を、いかなる政策的要素の下にいかなる程度まで修正することが許されるかについて厳密な較量がなされるべきものである。そして、国会は、参議院の組織、選挙制度について立法をした後においては、その後の我が国の経済構造を含む社会情勢の変化、人口動態等、その政策選択の基礎を成した社会的な事実関係の変動を常に注視し、既存の参議院の組織や選挙制度がその変動に十分に対応し得ているか否かを機会あるごとに検証し、その変動の程度が、立法当初あるいはその後の改正法制定時に想定されていた限度を超えていると認められるに至った時は、その新しい事態に対応すべく、参議院の組織や選挙制度の見直しを継続的に行っていくべき義務を憲法上負っているものと解される。そして、社会構造の変化や人口動態が、立法当初あるいはその後の改正法制定当時の想定と著しく異なるに至り、その結果、既存の組織と憲法の定める二院制の理念との間に大きな乖離が生じ、あるいは、既存の選挙制度が国民の国政への参政権の根幹を成す投票権の平等を著しく害するに至った場合には、国会は、かかる事態を解消するに足る合理的な施策を伴う立法を行うべき義務を負っているものというべきである。

そして、国会が、上記の目的に沿う法改正を行うに必要と認められる合理的な期間を経過した後においても、何らの措置を採ることなくその事態を放擲し、あるいは、国会が採った立法措置が上記の事態を解消するには程遠い当面の弥縫策としか評し得ないものである場合には、憲法によって認められた立法権の適正な行使を、国会が正当な理由なく怠るものといわざるを得ず、そのような状態にある組織や選挙制度は違憲状態に陥っていると評価せざるを得ないのであり、そのような違憲状態にある選挙制度の下で施行される参議院議員選挙は、違法との評価を受けることとなる。

3 従前の参議院議員の選挙制度とその議員の配分

（1）参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）

憲法の制定を受けて制定された参議院議員選挙法（昭和22年2月に公布）は、参議院議員の定数250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人に区分し、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するものとする一方、地方選出議員は、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するもの

とし、憲法46条が参議院議員は3年ごとにその半数を改選すべきものとしていることに応じて、各選挙区の定数は偶数とし、昭和21年4月26日現在の人口に基づき、各選挙区の人口に比例する形で2人ないし8人の議員数を配分した。その結果、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は、宮城県選挙区と鳥取県選挙区間の2.62倍であった（なお、較差が2倍を超える選挙区は合計12存した。）。

ところで、同法制定過程における帝国議会の審議記録を見ると、全国選出議員は、「専ら学識経験ともに優れた、全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼と致しますと共に、職能的知識経験を有するものが、選挙される可能性を生ぜしめることに依つて、職能代表制の有する長所を採り入れむとする狙ひを持つ」（昭和21年12月4日、第91回帝国議会貴族院における大村清一内務大臣の法案説明（同議事速記録5号61頁））ものと位置付けられていた。なお、この立法過程では、全議員を全国から選出するとの選挙制度の可否についても議論されている。

他方、地方選出議員の意義について、憲法制定過程における政府の説明は、「形式的ニ言フ地方代表、精神的ニ地方ヲ代表スルノデハアリマセヌ。・・・此ノ地方代表的ナ考ヘ方ト云フ考ハ、・・・国ヲ現スヤウナ人材ハ地方的ニ捜シタガ、・・・其ノ地方的ノ判断ニ依ツテ捜シガ、色々な制限モ離レテ却テ公正ナ結果ガ得ラレルノデハナカラウカ」、「固ヨリ地域代表ト云ウ言葉ヲ以テ致シテ居リマスル選挙ハ、実ハ地域代表デハナイノデアツテ、選挙ノ方便トシテ地域的ニ区切りヲ付ケテ国家全体ヲ現ス者ヲ選ビ出スト云フコトニ過ギナイノデアリマス」（昭和21年9月20日、第90回帝国議会貴族院「帝国憲法改正案特別委員会」における金森徳次郎内務大臣の発言（同議事速記録18号7頁、27頁））というのであり、また、上記参議院議員選挙法の審議における政府の答弁では、「参議院に於て審議をする際に於きまして、地方の実情に精通して居る議員が加はつて居ることも望ましいことだと考へるのであります」、「外国の第二院に付きましては、州を代表するとか、地域を代表すると云ふやうな考へ方があるかと思ふのであります、我国の参議院に於きましては、地域代表と云ふ意味の思想は、是は採ることが出来ないものと思ふのであります、唯地域代表的性質と云ふやうなことを私も時々申上げて居りますが、是は地方の事情に詳しい人に出て貰ふと云ふ趣旨で申上げて居るのであります」（昭和21年12月5日、第91回帝国議会貴族院「参議院議員選挙法案特別委員会」における大村清一内務大臣の答弁（同議事速記録2号10頁、17頁））というのであって、参議院議員選挙法において設けられた地方選出議員は、決して都道府県の住民の利益を代表するものではなく、国会が広く地方の実情を把握し、また、有用な多種、多様な人材を参議院議員として確保するには、各地

方の選挙区から選出する途を設けることが望ましい、と位置付けて設けられた制度であることが明らかである。

同法制定当時、上記のような趣旨で各地方区が設けられたことは、その当時の通信、交通事情を顧みれば容易に理解できる。公刊されている資料によれば、同法が施行された昭和22年当時の我が国の通信事情は、戦災や戦時中の整備不良等によって大きく乱れた後の復興過程であり、電話普及率も低く、郵便事情も交通網の整備の遅れもあって遅配続きの状況にあった。また、交通網はというと、航空路は米軍占領下で全く利用できず、現在、入手し得る昭和22年6月の国鉄列車ダイヤによれば、ようやく一部復活した急行列車を利用して、東京－大阪間11時間50分、東京－博多間28時間50分、東京－鹿児島間35時間40分、東京－青森間21時間、青森－函館－札幌間14時間30分という状態であった。

国会が予算審議権や立法権を適正に行使するには、我が国各地の状況を十分踏まえる必要があるところ、上記のように通信、交通網が未整備であった同法制定時においては、各地方の実情を弁えた人材の選出という趣旨から地方区を設け、人口比例配分をしつつも、半数改選制を確保すべく各都道府県に偶数の議員を割り付けたものである。その結果、上記のとおり12選挙区で投票価値の較差が2倍を超え、最大較差は2.62倍となった。同法は、上記のとおり、憲法の制定を受けて、その施行前に第1回参議院議員選挙（昭和22年4月20日施行）を行うべく制定されたものであるが、間もなく施行される憲法の定める理念を具体化すべく制定されたものであって、その選挙制度及び選挙区に係る議員定数の配分は、憲法施行後においては、国会に認められた合理的な裁量権の行使の範囲内として承認されるべきものであることはいうまでもない。

（2）公職選挙法の制定

昭和25年に制定された公職選挙法は、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。なお、同法の衆議院議員定数配分規定（別表第1）には、「本表は、この法律施行の日から5年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって、更正するのを例とする」旨の規定が設けられたが、参議院議員定数配分規定（別表第2）には、同様の規定は設けられなかった。その理由は、今日では必ずしもつまびらかではないが、（1）に記載した立法経緯から明らかとなっており、地方選挙区選出の議員は、当該地方住民の代表ではなく、広く有為の人材を地方からも求め、また、中央に対応する意味での地方の実情に精通している人材を選出するための方法として設けられたものであるところから、各地方の住民の代表として選出する場合に求められるような厳密な人口比例配分原則によることは、必ずしも適さないと考えられたことによるものと忖度される。

この配分規定のうち選挙区選出議員の定数配分は、昭和46年に沖縄復帰に伴って沖縄県選挙区の議員定数2人が付加された外は、参議院議員選挙法制定以来、後述の平成6年の定数は正までの47年間改正されることはなかった。

(3) 昭和57年の拘束名簿式比例代表制の導入

昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正により、従来の全国選出議員制度に替えて、拘束名簿式比例代表制が導入された。

同制度は、全国選出議員については、個人本位の選出制度を廃止し、一定の要件を満たす政党等がその名称、候補とすべき者の氏名及びそれらの者の間における当選人となるべき順位を記載した名簿を提出して、その名簿登載者を候補者とするものである。

同改正案は、参議院議員の提出によるものであり、その提案理由として、〔1〕参議院全国区制について、参議院にふさわしい人をより得やすい制度とすることが必要であること、〔2〕全国区制は、有権者にとっても候補者の選択が著しく困難であり、多くの候補者にとって膨大な経費を要すること、〔3〕政党が議会制民主主義を支える不可欠の要素となっており、また、国民の政治的意思形成の媒介として重要な機能を果たしていること、が挙げられていた。

ところで、前記のとおり、参議院議員の地方選出議員は、各地方の代表ではなく、参議院議員選挙法制定当時の交通、通信網の未整備の状況を踏まえて、全国選出議員と共に各地方から地方の実情に詳しい全国民を代表する議員を選出すべきものとされたものであるから、全国選出議員制度が見直されるに際して、当然に地方選出議員制度についても、その選出制度が設けられた趣旨に立ち返って検討がなされてしかるべきであった。殊に、同制度が設けられた当時に比して、全国の交通網は、羽田と主要都市間の航空路が開設され、新幹線も既に全線開通していた山陽新幹線に加えて、同年には東北新幹線が盛岡まで開通するなど格段に整備され、また、電話のほぼ全世帯への普及、ファックスの利用など、通信網も著しく発展しており、地方選出議員制度が設けられた時点とは異なり、地方からの選出議員によらなくても中央に対応する意味での地方の状況を十分に把握できるようになっていたのである。また、その間、我が国の産業構造は第一次産業から第二次、第三次産業へと比重が大きく移動し、それに伴う人口の都市集中によって、上記改正前の昭和55年6月22日に施行された参議院議員通常選挙の際の地方区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、1対5.37にも達していたにもかかわらず、その是正措置については、何らの検討も加えられてはいない。

(4) 平成6年の改正

平成6年法律第47号による公職選挙法の改正は、平成4年7月26日施

行の参議院議員通常選挙施行時の選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差が、1対6.59にまで拡大していたのを緩和することを目的としてされたもので、参議院議員の総定数は従前のままとして、選挙区選出議員を4県で各2人増加し、他方、北海道で4人、2県で各2人減員するものであった(8増8減)。その結果、直近の国勢調査の結果に基づく人口基準の最大較差は、1対6.48から1対4.81に縮小はしたものの、依然として4倍を大きく超えていた。また、その改正過程においても上記の参議院議員選挙法制定時に選挙区選出議員制度が設けられた趣旨が没却され、選挙区選挙は都道府県代表的な性格のものであるとし、各都道府県に2人の定数を割り振ることを当然の前提として論議されていて(平成2年7月31日付け、選挙制度審議会の「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」参照)、各都道府県に2人の定数を割り当てることにより、選挙区間において投票価値に著しい較差が生じることとなるが、その政策目的は何か、それは投票価値の平等に著しい不均衡をもたらしてでも実現するに値するものなのか、投票価値の不均衡を是正するために長期的にはどのような方策があるのか等について、検討された形跡は窺えないのである。

(5) 平成12年の改正

平成12年法律第118号による公職選挙法の改正は、議員定数の削減(比例代表選出議員4人、選挙区選出議員6人)と、比例代表選出議員選挙を従来の拘束名簿式比例代表制から非拘束名簿式比例代表制に変更するものである。

選挙区選挙に関しては、選挙区選出議員定数6人の削減に伴い、3県で各2人の定数が削減された。しかし、同法改正の際にも、平成6年の改正時と同様、選挙区選出議員選挙の位置付け等についての基本的な論議がされた形跡は窺えない。

(6) 平成18年の改正

平成18年法律第52号による改正は、多数意見にて紹介されているように、当審の平成16年大法廷判決を受けて行われたものであるが、平成19年の本件選挙に向けた当面の是正策として策定されたものである。その検討過程においては、選挙区間の較差を是正する措置として、改正法として成立した4増4減案のほか、14増14減案(最大較差は1対4.13となる。)まで他に4案が存したが、選挙区に対する改正法による影響が一番小さい4増4減案が採用された。その結果、平成17年国勢調査結果に基づく議員1人当たりの人口基準の最大較差は、1対4.84になるに至った。なお、その改正法においても議員1人当たりの人口の較差が1対4を超える選挙区が6、1対3を超え1対4までの選挙区が9存し、また、議員定数4人

以上の選挙区間で議員1人当たりの人口の較差が1対2を超える選挙区が8（うち1対2.5を超える選挙区が4、最大で1対2.81）存するのであって、人口規模の大きい選挙区間においても議員1人当たりの人口の較差が無視し得ない状況に至っていることが認められる。

（7）小括

以上、参議院議員選挙法制定以後の選挙区選挙制度に関する改正経緯を通覧したが、選挙区選挙に関しては、昭和22年の参議院議員選挙法制定以後、戦後の復興、経済成長の下で、同法制定時に比して我が国の社会、経済構造は著しく変革し、また、人口動態も大きく変動し、それに伴い各選挙区間の人口基準の最大較差は、同法制定当時に比して大きく拡大し、既に昭和37年7月1日施行の参議院議員通常選挙時において4倍を超えるに至っていたにもかかわらず、その制度の見直し作業は長らく放置され、選挙区選挙制度についての改正が行われるのは、制度発足以来、実に47年を経た平成6年まで待たなければならなかったのである。しかも、平成6年の8増8減の改正たるや、前記のとおり、選挙区選挙制度の根本問題に立ち入ることなく、また、投票価値の較差が4倍を超える事態が生じていることを是認し得る理由について何ら検討することなく、取りあえず最大較差を5倍以下に抑えるための施策として採用されたにすぎなかったのである。また、その後の選挙区選挙制度に関する平成12年、平成18年改正も、憲法の定める二院制の意義や参議院議員選挙法において選挙区選挙制度が採り入れられた趣旨について根源的な検討を加えることなく、既存の選挙区選挙制度への影響をできるだけ抑止しつつ較差を5倍以下に抑えるべく改正がされたものと解さざるを得ないのであって、それらの改正は単なる弥縫策であるとの評価を受けてもやむを得ないものといえる。

4 参議院選挙区制の抜本的見直しの必要性

（1）選挙と投票価値の平等

1に記載したとおり、投票権の平等の要請は、憲法の基本的な理念に基づくものであると理解する限り、選挙制度を検討するに際しては、その制度における技術的なあるいは地政学的な関係上、選挙区間に投票価値の不平等が生じ得るとしても、その較差は、でき得る限り1に近づけるよう努力すべきものであり、その較差が2を超える場合には、その較差が生じるについての合理的な理由が明らかにされなければならないものというべきである。

（2）現行の選挙区選挙制度が設けられた趣旨

昭和22年に制定された参議院議員選挙法が採用した選挙区選挙は、3（1）に記載のとおり、憲法43条に定める全国民を代表する議員を選出する手段として、当時の交通、通信手段の未整備を踏まえ地方の実情を国会に反映させるには、地方の実情を知悉した人材を選出する必要があると

の発想の下に設けられた制度であるから、交通、通信手段が整備され発達し、あるいは、各種の情報伝達手段が充実し、国会議員が国民の声を博く入手し、それを反映する方法が整った時点においては、その制度制定時の立法趣旨に遡って、その制度を抜本的に見直すべく検討がされてしかるべきである。

また、参議院議員選挙法では、前述のとおり、人口を基準とする選挙区間の最大較差は、2.62倍となっていたが、それは、上記の制度趣旨から選挙区を都道府県に割り当て、かつ、半数改選制の趣旨から偶数を割り当て、人口比例配分した結果、上記の較差を生じたというのであり、かつ、較差が2倍を超えるのは合計して12選挙区で、それ以外はすべて2倍以内に収まっていたのであって、その較差の程度は、当該選挙制度を選択した趣旨からして是認し得る範囲内にとどまっていたものといえる。

（3）現行の選挙制度と選挙区間の投票価値の平等

多数意見が述べるように、現行の「都道府県単位の選挙区」と「偶数配分」の制度を維持し、かつ、選挙区選出議員の総定数を現行程度に止める限り、各選挙区の定数を振替える措置により較差の是正を図ったとしても、較差を1対4以内に抑えることは困難である。

しかしながら、上記の各要素は、前述のとおりいずれも憲法上の要請ではなく、また、定数の点はともかくとして、その余の点は参議院議員の選挙制度を検討する上での所与の要件でもない。まず、選挙区選出議員制度自体、前記のとおり当初全国選出議員制度が設けられる下で、当時の通信、交通事情を踏まえれば、全国的に有名有為の人々を求めるほか、地方での有名有為の人々を求めることにも意義があるとして設けられた制度である。しかし、インターネットに代表される情報伝達手段が高度化した今日では、地方在住の有為な人材が広く全国に知られている例は、枚挙に暇がないほど存するのであって、全国区に替わって設けられた比例選出制度のほかに選挙区選出議員制度を存立する必要性は、少なくとも制度が設けられた当時に比すればはるかに小さくなっている。

また、3（1）で検討したとおり、参議院議員選挙の選挙区が都道府県を単位として定められたのは、中央に対応する意味での地方の実情に通じた有為な人材を求める方法の一つとして定められたものにすぎず、決して都道府県の代表を選出する趣旨で設けられたものではないのであるから、選挙区制を維持するとしても、都道府県を選挙区として維持すべき必然性は全く存しないのである（選挙区制度の見直しの一環として、一部の合区案が主張されているが、従前の選挙区制に引き摺られた弥縫策的な案という側面はぬぐえない。）。また、仮に都道府県を選挙区とする制度を維持するとしても、半数改選制の故をもって必ず選挙区選出議員数を偶数にする必要はない（選挙

区選出議員数を奇数にした場合の不都合については、これまでも指摘されているが、例えば、参議院議員の定数242人中半数の121人は比例区で、残余の121人は選挙区で選出するものとし、3年ごとにその一方の議員の選挙を行うこととすれば、選挙区選出議員が奇数であっても特段の不都合は生じない。仮に、かかる方式を採れば、最大剰余法を用いると、最大較差は1対2.46（鳥取県と山口県）で、2倍を超えるのは10県にとどまる。また、かかる選挙制度を採れば、3年間の時間差が生じるとはいえ、投票価値が完全平等である比例代表選挙と選挙区選挙の較差を平均して評価することも正当化され、そうすると、上記の最大較差は2倍を下回ることとなる。）。

参議院議員の選挙制度の抜本的見直しを行うに当たっては、今日の、選挙区間において4倍を超える人口較差が生じる最大の原因たる、選挙区を都道府県を単位とし、かつ、偶数を配分するという制度を廃止することが大前提となる。その上で、いかなる選挙制度を構築するかは、憲法の関連諸規定及びその趣旨を踏まえた上で、国会が合理的な裁量をもって定めることとなるのである。

なお、国会がその裁量権を行使して選挙制度を構築するに当たっては、少なくとも以下の諸点につき十分に留意することが必要であろう。

〔1〕二院制たる参議院にふさわしい議員を、全国民を代表する者として選出できる制度であること

〔2〕現在採用されている衆議院議員選挙制度（1人別枠方式を含む都道府県ごとに更に区割りをした小選挙区制とブロック別比例代表制の併用制）とは異なる方式であること（都道府県に1人別枠を設ける小選挙区制は、地域代表的側面を有しているため、同制度の存在は、参議院議員の選挙において、都道府県の地域代表を選出することにつき消極の方向で機能する。）

〔3〕今日の、インターネットを用いることによる情報の質、量を含めたその伝達の即時性、広域性、及び、全国の主要都市間はほぼ同日中に往復できるという充実した交通機関網の存在に十分配慮した制度であること

〔4〕国民の参政権の基本たる投票権の価値は、でき得る限り平等になるように工夫し、その平等が維持できない場合にも、その較差の程度及びその範囲をできる限り限局するように努力すること。それらの工夫によっても、1票当たりの人口較差が2倍を超える場合には、2倍を超えてでも当該選挙制度を選択する理由について、国民に明示すること

〔5〕今後の人口動態の変動を視野に入れ、新たに選択された選挙制度が比較的長期間安定的に機能し得ること

5 本件選挙における投票価値の平等

本件選挙時点での議員1人当たりの選挙人数の較差は、最大は鳥取県と神

奈川県の1対4.86であるが、それ以外に4倍を超えるのは大阪、北海道、兵庫、東京、福岡の5選挙区に及び、また鳥取県を基準として3倍を超えている選挙区は15選挙区に及んでいる。また、議員1人当たりの選挙人数較差が3倍を超える地域をみると、鳥取、島根、高知、福井、徳島の5選挙区（その選挙人数の合計は約307万人）に対し、上述の神奈川、大阪、北海道、兵庫、東京の5選挙区（その選挙人数の合計は約3387万人）に達するに至っているのである。

このように選挙区間の最大較差はもちろんのこと、全選挙区の2割を超える選挙区間で最大較差が3倍を超えており、その3倍を超える選挙区の選挙人数の合計は全選挙人数の32.65%に達しているのである。

これだけ多数の選挙人の投票の価値が、上記鳥取外4選挙区の投票の価値よりも3分の1以上劣位に評価される（逆にいえば、鳥取外4選挙区の選挙人（その合計は前述の約307万人で全選挙人数の2.96%）の投票の価値が、神奈川外4選挙区の選挙人（その合計は、前述の約3387万人で全選挙人数の32.65%）の投票価値の3倍に評価されることになる。）だけの合理的理由は全く見いだせないのである。

また、選挙区選挙の定数中過半数を選出するのに必要な選挙区数とその選挙区の選挙人数を計算すると、47選挙区中最も議員1人当たりの選挙人数が少ない鳥取選挙区から数えて29位までの選挙区の定員で、選挙区選出議員の総数の過半数を選出することができるが、その選挙人数は全体の33.3%にとどまる。すなわち、選挙人全体の3分の1の投票で選挙区選出議員の過半数を選出することができるのであって、かかる点からみても、投票の価値の不平等さは顕著である。

このように、本件選挙時点においては、各選挙区間における投票価値に著しい不平等が生じるに至っているが、その不平等が許容される合理的な理由が国会から国民に示されたことは一度もない。そして、その著しい投票価値の不平等について、合理的に説明することができない以上、その不平等は、憲法14条の趣旨に反し、違憲状態にあるとの評価を受けざるを得ないのである。

6 本件選挙の違法性

（1）従前の最高裁判所大法廷判決による問題点の指摘

参議院議員通常選挙において、選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差が4倍を超えたのは、昭和37年7月1日実施の選挙からであって、その後の前記の選挙制度の改正にもかかわらず、本件選挙までの45年間、最大較差が4倍以下にとどまったことは一度もない。国民の参政権たる選挙の投票価値が4倍を超えることを合理化するに足る政策目標などは見いだすことはできず、かかる状態は、違憲状態にあるものと解さざるを得ない。

そうした中で、昭和52年7月10日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の選挙人数の最大較差は1対5.26）の効力が争われた訴訟に係る[最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁](#)において、団藤重光裁判官が違憲であるとの反対意見、谷口正孝裁判官が違憲状態にあるとの意見を述べるに至った。

次に、平成4年7月26日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の選挙人数の最大較差は1対6.59）に係る[最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁](#)の多数意見は、同選挙時における選挙区間の投票価値の不平等は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたものと評価せざるを得ないとしながらも、なおその是正措置を講じなかったことをもって、立法裁量権の限界を超えるものではないとして合憲としたが、前記のとおり大野正男裁判官ほか5名の反対意見があり、その反対意見においては、選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差の問題だけではなく、付加選挙区（定数2に人口比に応じて定数を2の倍数増加された選挙区）間の平等の確保の問題が論じられ、また、個別の反対意見において、投票価値の平等の確保の観点からの選挙区選挙の制度についての見直しを含めた検討の必要性が指摘されるに至っていた。

その後も上記選挙後に施行された各参議院議員通常選挙に係る各最高裁判所大法廷判決において、上記反対意見と同様の観点からの反対意見や補足意見、殊に現行の選挙区選挙制度の抜本的な見直しを指摘する意見が、詳細に述べられている。

（2）国会の立法不作為の違法

国会は、憲法により認められた立法裁量権を適正に行使すべき責務を有しており、本件のごとき選挙制度に関しては、社会情勢の変化に対応して、制度自体の改変をも含めてその是正につき、常に意を払うべき責務が存在する。

殊に憲法との関係については、1に記載したとおり国会が国権の最高機関たる由縁が、国会を構成する議員が国民の平等な参政権の行使たる選挙によって選出されることによるものであることからすれば、国会は、選挙における投票価値の平等の確保については格段に意を払うべきものであるところ、前記のとおり、既に昭和37年施行の参議院議員通常選挙時において、選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の較差が最大1対4.09と4倍を超えていたにもかかわらず、平成6年の公職選挙法の改正まで32年間、較差是正のための立法措置を全くとらなかったため、その不作為は責められてしかるべきである。また、上記平成6年の改正やその後の平成18年の改正は、いずれも選挙区間の投票価値の較差を若干減少させるものであったものの、前記のとおり、単なる弥縫策にすぎないと評さざるを得ないものである。

しかも、前記のとおり平成4年の参議院議員通常選挙に係る平成8年の大法廷判決では、多数意見においても、本件選挙当時の較差は違憲の問題が生ずる程度の不平等状態が生じていたものと評価せざるを得ないとし、また6名の裁判官が違憲であるとの反対意見を表明しているのである。

かかる最高裁判所大法廷判決がされた以上、国会は、同判決を受けて、参議院の憲法上の位置付けをも踏まえた上で、既存の選挙制度を抜本的に見直し、国民の投票価値の平等をできる限り実現し、憲法上の違法評価を受けるおそれのない制度を、立法をもって構築すべき法的責務を負うに至ったものというべきである。もちろん、4において述べたような選挙制度の抜本的な見直しを、短期間で成し遂げることは困難であって、その見直しには相当程度の期間を要するのであり、その間、見直しに係る立法がされないことは、即違法との評価を受けるものではない。

しかし、上記平成8年判決から本件選挙まで10年以上の期間を経過しているにもかかわらず、その間、上記のとおり、平成18年の公職選挙法の改正では、選挙区の議員定数を一部分見直すことによって選挙区間の投票価値の較差を若干低減させる弥縫策をとったにとどまり、選挙制度の抜本的改正に着手されることなく推移してきたのであって、このように長期間、選挙制度の抜本的改正を怠り、違憲状態を放置してきた国会の対応は、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、違法であるとの評価を受けざるを得ないものである。

7 まとめ

以上のとおり、何らの合理的理由もなく4倍を超える投票価値の較差が多数の選挙区において生じるという違憲状態が長期間にわたって生じ、かつ、その解消のためには選挙制度の抜本的改正が必要であることが最高裁判所大法廷判決によって指摘されたにもかかわらず、その後10年以上かかる改正がされないままの状態の下で施行された本件選挙は、憲法に反する違法な選挙制度の下で施行されたものとして無効であるといわざるを得ない。

しかし、本件選挙によって選出された議員への影響や、本件選挙後の平成19年11月30日、参議院に参議院議長の諮問機関として参議院改革協議会が設置され、選挙制度改革を含む較差是正について抜本的に検討することとされていることにかんがみ、本件では事情判決の法理を適用して、本件選挙を違法と宣言するにとどめるのが相当である。

裁判官近藤崇晴の反対意見は、次のとおりである。

私は、多数意見と異なり、本件定数配分規定は本件選挙当時憲法に違反するに至っていたものとする。その理由は、次のとおりである。

1 憲法適合性の判断枠組み

いわゆる参議院議員選挙の定数訴訟において、[昭和58年大法廷判決](#)以降

の累次の大法廷判決の多数意見は、参議院議員定数配分規定の憲法適合性を判断する基本的な判断枠組みとして、多数意見の3項に摘記されているように判示してきた（ただし、[平成16年大法廷判決](#)においては多数意見ではなく「補足意見1」）。私は、この基本的な判断枠組みは、一般論として承認してよいと考える。〔1〕参議院は、第二院ではあっても、国権の最高機関である国会を構成し（憲法41条、42条）、全国民を代表する選挙された議員で組織するとされる（憲法43条1項）のであるから、参議院についても投票価値の平等が要求されるのは当然であり、〔2〕しかし、憲法が二院制を採る以上、民意を多角的に反映させるという目的を達成するために、選挙制度についても、衆議院のそれとは異なる独自性を追求することが要請されるものというべきだからである。〔3〕要は、この両者のバランスが取れているかどうかであって、これによって憲法適合性の判断をすべきことになる。

2 本件定数配分規定の憲法適合性

このような観点によって本件選挙について見ると、本件定数配分規定の下における選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、1対4.86に及んでいた。この数値は、投票価値の平等がほぼ実現されているといえる最大2倍未満の較差を著しく逸脱するものであり、異なる選挙区間の選挙人の投票価値の平等を大きく損なうものであったといわなければならない。

このように大きな較差を生じた要因は、参議院議員の選挙制度について、参議院議員の任期を6年とし、3年ごとに議員の半数を改選するという憲法46条の要求するところのほか、法律によって、参議院議員の総定数を242人、そのうち選挙区選出議員の定数を146人とし、各都道府県をそれぞれ1選挙区として各選挙区に偶数によって定数配分をするという仕組みが採られていることにある。このような仕組みを前提とする限りは、我が国の現在の人口分布の下では選挙区間における上記の最大較差を4倍以内とすることは不可能だからである。

このような選挙制度の基本的な仕組み自体には、国会が正当に考慮することができる政策的目的ないし理由が備わっているものといえることができる。すなわち、第二院である参議院については議員総定数を衆議院のおよそ半数とし、その約6割を地域代表的性格を有する選挙区選出議員の定数に充て、残りの約4割を全国単位で選出される比例代表選出議員の定数に充てることにより、衆議院議員の選挙制度と相まって民意の多角的反映の実現に資するものとする。現在の都道府県制には、明治22年に現在の都府県割と同じ3府43県制（北海道は別格扱いであった。また、東京府から東京都に変わったのは昭和18年である。）が確立して以来120年に及ぶ歴史があり、選挙区を都道府県単位にすることには、地方制度に関する国民の社会通

念に深く根ざした一定の合理性があること、半数改選の制度は、参議院の構成を衆議院のそれに比べてより安定的なものとする機能を果たし得ると考えられることなどである。

しかしながら、これらの政策的目的ないし理由自体は国会が正当に考慮することができるものであるとしても、これを実現しようとするならば、現状では、選挙区間における上記の最大較差を4倍以内に収めることすら不可能であって、本件選挙においては前記のとおり最大較差が実に1対4.86に達していたのである。これだけの較差があるにもかかわらず憲法の要求する投票価値の平等が実現していると評価することは到底できないし、また、他の政策的目的ないし理由との関連において投票価値の平等を調和的に実現するためには、投票価値の平等がこの程度に損なわれることになっても、これが国会による裁量権の行使として合理性を是認し得るものであるとも、考えにくいところである。

したがって、私は、従前の大法廷判決における一般論としての基本的な判断枠組みの下においても、本件選挙当時、本件定数配分規定によって投票価値の著しい不平等が生じていたものというほかなく、本件定数配分規定は全体として憲法14条1項に違反していたものとする。この点に関する論旨は理由がある。ただし、本件選挙のうち提訴に係る選挙区の選挙を無効とするのではなく、いわゆる事情判決の法理により、選挙無効の請求を棄却するとともに、判決主文において上記選挙の違法を宣言することと定めることが相当である。

3 平成16年・平成18年大法廷判決との関係

上記のように本件定数配分規定が違憲であるとする事と、[平成16年大法廷判決](#)及び[平成18年大法廷判決](#)（多数意見3項掲記の平成18年10月4日判決）との関係について、私の考えるところを述べておきたい。

本件選挙は、いわゆる4増4減を内容とし、平成18年6月7日から施行された本件改正後の本件定数配分規定によったものであるが、本件改正前の定数配分規定によった直前2回の参議院議員通常選挙における選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差について見てみると、平成13年7月29日施行の前々回選挙においては1対5.06であり、平成16年7月11日施行の前回選挙においては1対5.13であった。すなわち、いずれも本件選挙における前記の最大較差4.86を上回っていたのであるが、[平成16年大法廷判決](#)は前者につき、[平成18年大法廷判決](#)は後者につき、いずれも、選挙当時において定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとするとはできないとした。

しかし、[平成16年大法廷判決](#)において、多数意見のうち4人の裁判官による「補足意見2」は、平成12年改正にそれなりの合理性が認められるこ

などを理由に、前々回選挙当時の定数配分規定について、今回は違憲とまではいえないが違憲に近い状態であるとの見解を示したものであり、また、6人の裁判官による反対意見は、これを違憲とした。

次に、[平成18年大法廷判決](#)において、10人の裁判官による多数意見は、〔1〕[平成16年大法廷判決](#)の言渡しから前回選挙までの期間が約6か月にすぎなかったこと、〔2〕前回選挙後に、いわゆる4増4減を内容とする本件改正がされ、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差が1対4.84に縮小したことなどを考慮すると、前回選挙までの間に定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものと断ずることはできないとした。そして、国会においては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沿うものであると付言した。また、5人の裁判官による反対意見は、これを違憲とした。

すなわち、[平成16年大法廷判決](#)と[平成18年大法廷判決](#)は、結論は合憲ではあるが、決して国会の裁量権行使の合理性を積極的に是認したのではなく、投票価値の平等を十分に実現するための法改正を行う時間的余裕が乏しい中で選挙の直前又は直後に行われた定数配分規定の改正に一定限度の評価を与え、更に国会に対して参議院議員選挙制度の仕組みを根本的に見直すことを求めることによって、当該選挙における定数配分規定を直ちに違憲とはしなかったものといえることができるのである。

前回選挙後にされたいわゆる4増4減を内容とする本件改正は、根本的な見直しには程遠い弥縫策と評するほかないものであって、[平成16年大法廷判決](#)と[平成18年大法廷判決](#)の多数意見を前提としても、本件選挙当時の本件定数配分規定を違憲とする余地は十分にあると考えられる。私は、前々回選挙についても、前回選挙についても、5倍を超える較差を生じていた当時の定数配分規定は、前記の基本的な判断枠組みの下であっても、憲法14条1項に違反していたものと考え、[平成16年大法廷判決](#)と[平成18年大法廷判決](#)の多数意見を前提としても、本件定数配分規定を違憲とすることが、必ずしも実質的にこれと抵触するものではないと考えるものである。

4 抜本的改正の必要性

参議院議員の選挙制度の上記のような基本的な仕組みは、昭和22年に制定された参議院議員選挙法において既に採用されていたものであるが、その当時においては、選挙区間における人口を基準とする最大較差は1対2.62にとどまっていた。最大較差が2倍を超えてはいたが、上記のような国会が正当に考慮することができる政策的目的ないし理由との関連において、投票価値の平等も調和的に実現していたものと評価することができる。しかし、その後の人口変動に伴い、人口ないし選挙人数が改選議員1人当たりの全国平均をはるかに下回る県が増加したことによって、最大較差を4倍

以内に収めることすらできなくなったのである。すなわち、参議院議員の選挙制度の基本的な仕組みとして前記の諸点のすべてを維持する限りは、これらの政策的目的ないし理由との関連において投票価値の平等を調和的に実現することは不可能となったものというべきである。これを解決するためには、参議院議員の選挙制度の基本的な仕組みのうち、例えば選挙区割りの見直しなど、憲法の要求する点以外の点について見直しを行い、これを抜本的に改正することが不可避であると考えられる。

なお、明年7月に施行される次回の参議院議員通常選挙までには、最小限の是正措置を講ずることは別として、上記のような抜本的な見直しを実現することは困難であろうが、国会においては、4年後に施行される次々回の参議院議員通常選挙までには、憲法の要求する投票価値の平等を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するために、参議院議員の選挙制度の抜本的見直しを行うことが、憲法の要請にこたえるものというべきである。次々回の選挙もこのような抜本的な見直しを行うことなく施行されるとすれば、定数配分規定が違憲とされるにとどまらず、前記事情判決の法理によることの是非が検討されることになる。

裁判官宮川光治の反対意見は、次のとおりである。

1 私の反対意見の要旨

衆議院及び参議院の各議員を選挙する権利は、国民主権を実現するための、国民の最も重要な基本的権利である。人口は国民代表の唯一の基礎であり、投票価値の平等は憲法原則である。したがって、法律により選挙区や定数配分を定めるには、人口に比例して選挙区間の投票価値の比率を可能な限り1対1に近づけなければならない。憲法が参議院の役割について示すところは、衆議院に対する抑制・均衡・補完の機能を通じて、国会の審議を慎重にし、これによって衆議院と共に、国民代表機関たる国会を万全たらしめることに尽きる。そのような参議院の役割・独自性などを十全に機能させるべく、選挙制度を構築するに際し、国会が正当に考慮できる事柄があり得るとしても、選挙区間の投票価値の最大較差が2倍を超えることがないよう、その範囲で考慮すべきものである。なお、憲法は、参議院議員に都道府県代表としての機能を求めているわけではない。そうした政策目的により、投票価値の平等を上記以上に後退させることが許されるというのは、根拠のない主張である。人口の移動、都市化、産業構造の変化という戦後我が国社会が遭遇した大きな変容に対応して、国会は、小手先の弥縫策ではなく、奇数配分区の設定、行政区にとらわれず大規模な区割りを試みる等、選挙制度を抜本的に改革すべきであったのであり、そのような試みは、遅くとも、平成6年の公職選挙法改正時ころまでに実現すべきであった。国会の無為により長きにわたり続いている1票の価値の大きなゆがみは、我が国の政治の活力と時代適応

能力を減殺し、また、政治の正統性への疑念をも招来している。

多数意見は、本件改正によって、本件選挙時の最大較差は前回選挙当時の最大較差 1 対 5. 13 から 1 対 4. 86 に縮小し、さらに、本件選挙の後は、参議院改革協議会が設置されるなど、今後も検討が行われることとされているとし、なお存する投票価値の大きな不平等状態を解消すべく現行選挙制度の仕組み自体の見直しに向けて、適切な検討が行われることが望まれると付言した上、本件定数配分規定は、本件選挙当時、憲法に違反するに至っていたとはいえないとしている。私は、この多数意見には賛成できない。私は、本件定数配分規定は、本件選挙当時、違憲無効の状態にあったと考える。そして、事情判決の法理により、主文において本件選挙が違法である旨を宣言するとともに、将来、選挙無効請求事件において、選挙結果を無効とすることがあり得ることを付言すべきものとする。

以上の私の意見は、累次の最高裁判所大法廷判決において、反対意見を述べてきた少なからぬ数の先輩裁判官たちの意見と趣旨において同じである。それら反対意見の系譜に連なり、今日の時点で、私が、特に付言したいことを、以下に述べる。

2 基本的な権利としての選挙権と平等原則

憲法は、前文において「主権が国民に存することを宣言」し、「国民は正当に選挙された国会の代表者を通じて行動」すること、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使」と規定する。これらの規定は、国民主権を宣明し、これを議会制民主制により実現することを表している。衆議院及び参議院の議員を選挙することは、国民の固有の権利であり（15条1項）、国民主権を実現するための最も重要な基本的権利である。そして、憲法において両議院の議員の選挙に対する国民の権利がこのように位置付けられていることを踏まえると、憲法は、近代選挙の5原則である、普通選挙（15条3項、44条ただし書）、平等選挙（14条）、自由選挙（21条）、秘密選挙（15条4項）、直接選挙のすべてについて、要請していると理解できる。憲法は、両議院の定数（43条2項）、両議院の議員及びその選挙人の資格（44条本文）、選挙区、投票の方法その他両議院の選挙に関する事項（47条）について法律で定めることとしているが、国会の立法裁量は、以上の憲法原則に従う限りで認められるものである。

主権者国民の権利の実現という観点から考えると、投票価値は可能な限り平等でなければならない。人口は、国民代表の唯一の基礎である（フランス1793年憲法21条）。人がどこに住んでいるかによって投票の効果が異なることを、正当化する理由は存在しない。人口こそが、議席配分の出発点であり、かつ決定的な基準である。これこそが、平等保護条項の明確で断固

とした要請である（レイノルズ事件についての1964年アメリカ合衆国連邦最高裁判所判決法廷意見）。したがって、法律により選挙区や定数配分を定めるに当たっては、人口に比例して、選挙区間の投票価値の比率を可能な限り1対1に近づけなければならない。

3 考慮することができる政策的目的について

（1）多数意見は、[昭和58年大法廷判決](#)以降の累次の大法廷判決の趣旨を、基本的判断枠組みとして踏襲している。その第1の枠組みは、投票価値の平等は憲法上の要請であるが、それは、国会が選挙制度の仕組みを決定するに際しての唯一、絶対の基準ではなく、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、〔1〕憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと、〔2〕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、〔3〕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すと、参議院議員の選挙制度の仕組みは、相応の合理性を有し、国会の裁量権の合理的な行使の範囲を超えているとはいえない、というものである。

（2）二院制に関し、比較制度的に見ると、二院制における第二院には、いくつかの類型がある。連邦制国家における第二院（上院）は、連邦の各構成国（州）を代表する。例えば、アメリカの上院は、建国時の歴史的経緯から、各州から2人ずつ選出される任期6年の議員により組織されている（アメリカ合衆国憲法1条3節〔1〕、修正17条1項）。ドイツの連邦参議院は、ラント（州）政府が任命するラント政府の構成員により構成され、各ラントは少なくとも3票の票決権を有し、人口が一定以上のラントは、4票、5票、6票の票決権を有する（ドイツ連邦共和国基本法51条1項、2項）。他方、イギリスや我が国の旧憲法下の帝国議会のような、民選によらない貴族院型のものがある。また、民選による場合でも、フランスの元老院の議員は、地方公共団体の代表として間接選挙により選出される（フランス第5共和国憲法24条3項）。地方政府の首長や地方議会議員との兼職が認められており、選挙人団は地方議会の代表が多数を占めている。

我が国憲法における二院制は、これらとは異なる、二院制度の民主制的発展型ともいふべき独自のものである。両院とも、直接普通選挙によって選出される議員によって組織され、議員は全国民を代表する（43条）。憲法が、衆議院の議員の任期は4年とし、衆議院解散の場合は、その任期満了前に終了すると定める（45条）一方、参議院の議員の任期は6年とし、3年ごとに議員の半数を改選すると定めていること（46条）、両院議員の兼職を禁止していること（48条）、法律案は、憲法に特別の定めがある場合を

除いては、両議院で可決したときに法律となるとしていること（５９条１項）、衆議院が解散されたときの参議院緊急集会を定めていること（５４条２項）等を踏まえると、憲法が参議院の存在理由としていることは、異なる時期や方法で表明された国民の多様な意思を反映して審議を慎重に重ね、かつ深めることにより、衆議院に対する抑制・均衡・補完の機能（一院制が陥りやすい多数派の横暴・審議の形骸化を阻止し、補正するという政治的効用もある）を果たし、これによって衆議院と共に、国民代表機関たる国会を万全たらしめることであると考えられる。さらに、付加すると、解散等により衆議院が機能しない時に、国民の代表機関を確保することがある。

憲法において参議院の在り方として考えていることは、以上に尽きる。憲法は、参議院議員を地域代表とすること、都道府県代表とすることを何ら要請していない。そうしたことを憲法が想定しているという議論は、根拠なき思い込みにすぎない。

参議院においては、長期的・総合的な視点から国政上の諸問題に対応すること、衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し反映すること、非政党的な色彩の多種多様な意見が反映されること等が望ましい（参議院制度研究会「参議院のあり方及び改革に関する意見」昭和６３年）。そうした、参議院に期待される役割を果たすことを可能とするために、選挙制度上の工夫を試みることは、それが可能であるならば、必要なことでもある。しかし、そうした試みは、投票価値の平等を侵さない限りにおいて、具体的には、最大較差１対２の範囲において検討されるべきものである。そして、その範囲であろうと、較差が生ずることについては、試みの合理性が吟味されるべきである。

（３）都道府県を選挙区の単位とすることは、昭和２２年２月公布の参議院議員選挙法（昭和２２年法律第１１号）によって地方選出議員の選挙区として採用された。選挙区ごとの議員定数については、２人以上の偶数とし、昭和２１年当時の総人口を地方選出議員の総定数１５０で除して得られた数字で各選挙区の人口を除し、その結果得られた数値を基準とし、いわゆる最大剰余方式により議員数を配分したのであるが、都道府県を選挙区の単位とし偶数配分した結果、最大較差は既に１対２．６２に達していた。当初から、違憲状態にあったというべきである。もっとも、参議院議員選挙法は、憲法が昭和２１年１１月３日公布された直後の状況において、選挙権の意義及び投票価値の平等の重要性に対する認識がまだ十分に浸透していなかった状況の下で、かつ短期間に制定されたのであり、スタートとしては、やむを得ない内容であった。しかし、その後においては是正されるべきものであった。

その後、戦後経済の復興、我が国社会の構造変化が進み、人口構成が大きく変化する中で、上記区割りとは定数配分では投票価値の不平等状態は悪化する

る一方であったのであるから、国会としては、相当以前において、抜本的な見直しを行うべきであったというべきである。

（４）１選挙区に２名以上の偶数を割り当て、３年ごとの改選を維持する限り、現在の都道府県単位の区割りでは限界があり、最大較差を４倍以下とすることは不可能である。小手先の手直しではなく、抜本的に制度を改正しなければならない。

憲法４６条は、参議院議員の任期は６年とし、３年ごとに議員の半数を改選すると定めている。その意味は、議員総数を偶数とし、３年ごとにその半数を改選するということであり、憲法は、各選挙区に議員を偶数配分し３年ごとにその半数を改選することまでを求めてはいない。確かに、人口過少地域において、全国比例代表選出議員の選挙は３年ごとに行われるとしても、選挙区選挙は６年に１度しか行われないうこととなれば、その選挙区の選挙人については投票の機会が均等でなく、制度としては望ましいものであるとはいえない。しかし、それらの選挙区の選挙人の１票の価値が数倍であるという、侵すことが許されない平等原則に反した事態を解消するには、やむを得ないことというべきである。例えば、１人、３人、５人、７人等という奇数配分を容認し、基準人数により人口に比例した議員数を計算し、四捨五入等の工夫をして配分議員数を算出すれば、計算上（１人の選挙区が１５区前後、３人の選挙区が６区前後、５人、７人の選挙区が各１区程度生ずるが）、最大較差は１．５以下に収まり、投票価値の不平等は、抜本的に改善する。その場合、１人の選挙区を隣県と合区し、２人、あるいは３人の選挙区とするという方法を採用すれば、３年ごとの投票の機会を確保することができる。また、奇数配分をした場合、全国比例代表選挙と選挙区選挙を３年ごとに交互に実施することとする方法を採用することによっても、投票の機会を均等にすることができる。

他方、憲法は、行政区を選挙区とすることを求めてはいないのであるから、都道府県単位ではなく、人口を基礎にブロック分けを検討することが考えられる。なお、将来、道州制が導入されることとなっても、参議院議員選挙区の区割りを道州単位で行う必要はない。そして、仮に選挙区の区割りが道州単位に沿ったものとなるにしても、人口比例原則は堅持されなければならない。

４ 国会が是正措置を講じなかったことについて

平成４年７月施行の参議院議員選挙時には、最大較差が１対６．５９にまで達し、国会は４７年という長い年月を経て、平成６年、選挙区選挙の定数は正に踏み切ったが、それはいわゆる８増８減であり、平成１２年改正は６減、平成１８年改正は４増４減という、弥縫策に終わり、いずれも最大較差１対４．８前後とする程度のものにすぎなかった。遅くとも、国会は、平成

6年改正時において、投票価値の不平等状態を抜本的に改善する制度改革を行うべきであったが、無為のまま今日に至っている。こうして長きにわたり続いている1票の価値の大きなゆがみは、本来、議員選出に結び付くべき投票行動が活かされず、膨大な数の死票が生じているに等しい状況をもたらしているものであり、その状況は、我が国の政治の活力と時代適応能力を減殺し、また、政治の正統性への疑念を招来している。

多数意見は、第2の基本的判断枠組みとして、人口の変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当であるとしている。そして、結論において、本件選挙までに本件定数配分規定を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えてはいないと判断している。

私は、60余年にわたる国会の不作為を、裁量権の行使の範囲にあるものとして容認することは到底できない。

5 むすび

以上により、私は、本件定数配分規定は、本件選挙当時、違憲無効の状態にあり、いわゆる事情判決の法理により、原判決を変更し、上告人らの請求を棄却するが、主文において本件選挙が違法である旨を宣言すべきであると考え。そして、さらに、今後、国会が、抜本的改革に要する合理的期間経過後においても、改革しない場合は、将来提起された選挙無効請求事件において、当該選挙区選挙の結果について無効とすることがあり得ることを付言すべきものとする。

(裁判長裁判官 竹崎博允 裁判官 藤田宙靖 裁判官 甲斐中辰夫 裁判官 今井功 裁判官 中川了滋 裁判官 堀籠幸男 裁判官 古田佑紀 裁判官 那須弘平 裁判官 涌井紀夫 裁判官 田原睦夫 裁判官 近藤崇晴 裁判官 宮川光治 裁判官 櫻井龍子 裁判官 竹内行夫 裁判官 金築誠志)