

平成23年（行ツ）第51号 選挙無効請求事件

平成24年10月17日 大法廷判決

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三竿径彦，同山口邦明及び上告人野々山哲郎の各上告理由について

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 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、上記議員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（以下「昭和57年改正」という。）により、従来の個人本位の選挙制度から政党本位の選挙制度に改める趣旨で、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、全て概数である。）であったが、その後、次第に拡大した。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。）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するには足りない旨判示したが、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（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、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旨判示した。

他方、平成6年改正は、上記のように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、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選挙区で定数を8増8減したものであり、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、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月及び同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議員1人当たりの選挙人数の最大較差は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較差の縮小に向けた措置を踏まえ、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頁及び最高裁平成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頁は、上記の較差が示す選挙区間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裁量権の限界を超えるものとはいえないとして、当該各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旨判示した。

(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、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。平成12年改正の結果、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月に施行された参議院議員通常選挙当時において、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は1対5.06であったところ、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、同選挙当時、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。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は1対5.13であったところ、最高裁平成17年（行ツ）第247号同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。）も、その結論において、同選挙当時、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示したが、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は国会における不断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までの間に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、同選挙後の同年12月1日、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられ、同委員会において各種の是正案が検討されたが、当面の是正策としては、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「平成18年改正」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。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挙（以下「平成19年選挙」という。）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、最高裁平成20年（行ツ）第209号同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。）は、その結論において、同選挙当時、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事はできない旨判示したが、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、選挙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は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。

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に示された意見によれば、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相当の困難があるとされている。また、同報告書においては、平成19年選挙に向けての較差の是正の後も、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、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。

(5) 平成18年改正後の平成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、同委員会において同年12月から同22年5月までの約1年半の間に6回にわたる協議が行われたが、同年7月に施行される参議院議員通常選挙

(本件選挙)に向けた較差の是正は見送られる一方、同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、本件選挙後にその見直しの検討を直ちに開始すべき旨を参議院改革協議会において決定する必要があるとされるとともに、同23年中の公職選挙法の改正法案の提出を目途とする旨の工程表も示された。

(6) 平成22年7月に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5.00に拡大した。

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、成立には至っていない。同法律案の内容は、同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、その附則には、同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、同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 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に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。前記2(1)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（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つて不断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、昭和58年大法廷判決以降の参議院議員（地方選出議員ないし選挙区選出議員）選挙に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところであり、後記4(2)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。

もともと、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っ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っており、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。

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。

(1) 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60年余，当裁判所大法廷において前記3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。

参議院議員の選挙制度の変遷は前記2のとおりであって，これ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挙制度となってきたということが出来る。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も増して大きくなってきているということが出来る。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はなく、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。

(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、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心得るが、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、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い難い。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ほかならない。

(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採用す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答えていくことは、もはや著しく困難な状況に至っているものというべきである。このことは、前記2(4)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。

もともと、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)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。

5 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。

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、結論において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、裁判官田原睦夫、同須藤正彦、同大橋正春の各反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官櫻井龍子、同金築誠志、同千葉勝美の各補足意見、裁判官竹内行夫の意見がある。

裁判官櫻井龍子の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見に賛同するものであり、本件選挙当時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いたと考えるものである。

もとより、投票価値の平等が憲法の直接要請するところであり、参議院であってもその要請が後退すべきでないことはいうまでもないことであり、その要請が一定

の限度で譲歩を求められることが憲法上許容されるのは、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の衆議院に対する位置付け等を踏まえて、あるべき参議院の姿にふさわしいものとして国会が選択した選挙制度に国会の裁量権の行使としての合理性が認められることを要するものと解される。かかる観点から、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、多数意見において示されているように、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いるのであり、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衆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、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ものである。そして、都道府県間の人口較差の拡大が続く中で、現状の仕組み、すなわち都道府県を単位とする選挙区選挙を採用する限り、選挙区間の投票価値の較差を適切に是正することが困難であることは自明のこととなってきた。平成18年の公職選挙法改正が本来は本件選挙をも射程にして行われたものであったにもかかわらず、本件選挙時には平成19年の前回選挙の時から更に較差が拡大し、最大較差が5に達する結果になってしまったことから、当面の弥縫的な措置では適切に対応し得なくなっていることが十分にうかがえるところである。したがって、参議院の選挙区選出議員の選挙については、もはや都道府県を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きているといわざるを得ないものである。

なお付言するに、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よう。立法府においては、投票価値の平等の要請に沿った選挙制度の見直しに当たり、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ついて十分な議論の上、国民の期待に応える改革を行う叡智を期待してやまないものである。

裁判官金築誠志の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見に全面的に賛同するものであるが、多数意見が投票価値の著しい不平等状態を解消するために選挙制度の仕組み自体の見直しが必要である旨説示している点等に関し、若干の私見を付加しておくこととしたい。

1 投票価値の較差と憲法上の平等原則に関する私の考え方は、多数意見の引用する平成21年9月30日大法院判決の補足意見において述べたとおりであり、そこに述べた見解に照らし、本件選挙当時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いたとの多数意見の判断に賛成する。

2 いかなる仕組みの選挙制度を採用するかについて、憲法上、国会に広範な裁量権があること、また、制度の見直しに当たっては、二院制の下における参議院の役割、在り方を踏まえるべきであることは、いうまでもない。衆議院と参議院との役割分担が明確であり、選挙制度もそれぞれの役割にふさわしいものとなっている

ことが望ましいことに、異論は少ないであろう。

この観点から憲法の定めるところを見ると、内閣総理大臣の指名、予算の議決、条約の承認等について衆議院が優越するものとされていること、衆議院に解散があるのに対し、参議院には解散がなく、議員の任期も衆議院議員のそれに比して長くかつ半数改選とされていることに照らせば、衆議院について、民意が時宜にかなって反映されやすいシステムとするとともに、国政の最重要事項の決定における優越的な地位を認める一方、参議院については、国政に継続性、安定性をもたらす役割を、憲法が期待していることは確かであろう。また、両院相互のチェック・アンド・バランスが期待されていることも、二院制を採っている以上、当然であろう。しかし、参議院に期待される上記のような役割は、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。

現在、参議院も衆議院とほぼ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が、両議院の議員がいずれも国民の直接選挙とされ、議員の選ばれ方に基本的な差異がないこと、憲法上読み取れる参議院に期待される役割が抽象的であることに加え、国政の運営にとって必要欠くべからざる法律案の議決において参議院の存在が極めて重いところから、与党も野党も参議院において多数を占めることを目指さざるを得ないのであって、好むと好まざるとにかかわらず、参議院の政党化は自然の趨勢であったように思われる。

そうしてみると、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拠を見いだすことは、困難であるといわざるを得ない。

3 選挙制度の仕組み自体の見直しの方向に関し、多数意見は、都道府県を単位

として各選挙区の定数を設定する現行の方式を、しかるべき形で改めることも考慮すべきである旨示唆している。投票価値の著しい不平等を解消する方法は、理論上はこれ一つに限られるわけではないが、選挙区選挙を存置する限り、その選出議員の総数と選挙区割りという二つの要素を変動させるしかないのであるから、現実の選択肢が多いわけではない。議員定数削減の流れの中で、逆にこれを増加させることは考え難く、また、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、事実上、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。前参議院議長から、選挙制度見直しのたたき台として、都道府県の枠を超えるブロック単位の選挙区が提案されたのは、この意味で頷けるものといえよう。

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吝かではないが、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というわけではなく、選挙区単位の見直し以外の選択肢を排除する場合には、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。各地方・地域の実情を国政に十分に反映させることが重要なのはもちろんであるが、それを実現する方策として、都道府県単位の選挙区が唯一のものでないことは明らかである。実情のきめ細かな反映ということならば、より狭い地域を選挙区とする衆議院の選挙区の方が優っているともいえるし、広域的な地方行政の観点から、道州制の方が望ましいという議論も、従来から盛んである。要は、投票価値に係るいわゆる違憲状態の解消を前提とした上で、衆議院の選挙制度ともあいまち、地方の実情も

含め、民意が公正かつ効果的に国政に反映される選挙制度を設計することが必要とされているということであろう。

4 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。しかし、投票価値の平等が憲法上の要請であることに鑑み、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場所である。

裁判官千葉勝美の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見に賛同するものであるが、参議院議員選挙制度と人口比例原則との関係及び二院制に係る憲法の趣旨と投票価値の較差が許容される場合について、次の点を補足しておきたい。

1 参議院議員選挙制度と人口比例原則について

(1) 我が国は、全国的に均質性の高い中央集権的な国家であり、広域の普通地方公共団体である都道府県についても、歴史的、社会的に地方自治の担い手として形成された、政治的・行政的にまとまりのある地方組織で、国との間の権限の分配・調整を行う余地はあるものの、連邦国家における米国の州（s t a t e）やドイツのラント（L a n d）のように、それ自体が固有の統治権を有する独立したものとして国家と並ぶような地方国家的存在とまではいえない。また、我が国の地方は、各地域による産業や文化、歴史、伝統等で一定の特色や個性を有しているが、それを国政レベルで別々の独立した政治的な単位として切り出して扱わなければならないような憲法上の要請はない。そもそも、我が国において、地方における政治的テーマであっても、その地方内部にとどまらず他の地域との関連や全国的な視野からの検討が必要になるものも多い（この点につき、最高裁平成22年（行ツ）第

207号同23年3月23日大法廷判決・民集65巻2号755頁における1人別
枠方式の合憲性についての多数意見参照)。そうすると、国政の選挙制度を制定す
る場合、都道府県（ないしそれと類似する地方の地域）を一つのまとまりとして捉
えて選挙区とすることには相応の合理性が認められるとしても、米国の連邦上院議
員が州を代表する者として選出されるように、そこを代表する議員を選出して地域
の意見として国政に反映させるものとするのは、憲法に規定があれば別である
が、それもなく、我が国の地方自治の理念が要求しているものともいい難い。さら
に、我が国は、固定的な身分制度やギルドのような閉鎖的な職業別の団体制度もな
く、社会の各層の間の流動化が図られており、人的な構成の観点から見ても、基本
的に同質性の高い国家であるといえる。これらの点からすると、国民一人一人が国
政に関わる度合いについては、その居住する地域・都道府県や帰属する社会的組織
等にかかわらず、全国的に均等に扱われるべきであり、その意味で、基本的には、
国政選挙におけるいわゆる投票価値の平等が要請されているといわなければならない
い。

(2) これまで、参議院議員選挙においては、都道府県を各選挙区の単位とする
選挙区選出の選挙が採用されているが、それは、各都道府県を代表する意見を国政
にそのまま反映させるものではなく、選挙を実施する地域的範囲を画する一つの方
法として選挙区を定めたものであって、相応の合理性があるものとして国会の立法
裁量の範囲内の事項であるとされてきた。それを前提とする投票価値の問題として
は、参議院議員選挙の制度的・技術的制約等を根拠に、衆議院議員の中選挙区ない
し小選挙区における選挙と比べ、憲法上許容される較差についての幅はより広いも
のとせざるを得ないとされてきた。しかし、今日、大きな較差が解消されない状況

が長く続く中で、多数意見は、総定数の大幅な増員は事実上不可能な状況にあることを踏まえ、都道府県を単位とする選挙区選出の制度では、投票価値の大きな較差を是正し平等を実現するためには限界があるため、それ自体の見直しが必要になるとしたものである。

そして、この都道府県を単位とする仕組み自体を見直すとすれば、今後採用されるべき選挙区については、一定の地域を選挙区として決めたとしても、それは、議員候補者の選挙運動を行う範囲ないし選挙事務を行う範囲を決めるという趣旨での地域的・組織的な単位と位置付けられることになろう。したがって、その場合は、そこでの投票価値の平等の例外を認める理由にはなり得ず、そこでも、定数配分については、原則として人口比例原則が及ぶと解すべきである。そうすると、そこに較差が生じた場合、3年ごとの半数改選への対応、人口の大都市への流入についての今後の数値予測の誤差等といった制度的・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なおそれが許容されるのは、二院制に係る憲法の趣旨からそれが許容されると解することができるような場合に限られるといわなければならない。

(3) 憲法においては、限られた範囲について衆議院の優越を認めているが、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同等の権能が与えられており、しかも、参議院には解散がなく、議員の任期も6年と長期であるため、そこでの多数派は、長年にわたり国政に対し影響力の強い権能を行使することができる仕組みともなっている。このことや衆参両院の現状等を見ると、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盤を求めざるを得ないのであり、参議院議員選挙における投票価値の平等がこれまで以上に要請されることとなるもの

といえる。

2 二院制に係る憲法の趣旨と投票価値の較差が許容される場合について

(1) 以上のとおり、参議院議員選挙（選挙区選出）においても、基本的には人口比例原則が及ぶと解される以上、そこに一定の制度的・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諸事情に由来する範囲を超えて生じた大きな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というべきである。それがどのような場合かは容易には想起し難いところであるが、本件との関係でこれを検討すると、次のとおりである。

(2) 憲法は二院制を採用しており、参議院には衆議院とは異なる一定の役割・機能が想定されているはずである。この点については、衆議院は議員の任期は4年であるが、憲法上解散総選挙が規定されており、臨機に国民の声を汲み上げ政策に反映させることが想定されているのに対し、他方、参議院は議員の任期は6年と長期で、しかも解散がない。これは、臨機の国民の声というよりも、長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げて、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、政治の安定、継続性を図ることを企図したものであり、そのような二院制に係る憲法の趣旨に沿うような選挙制度が求められるところである。

その場合、参議院の議員定数配分においても、上記のとおり原則として人口比例原則が及び、その点では基本的には衆議院と異なるところはないが、そのことによって参議院議員の選出基盤が衆議院議員のそれと必然的に類似したものになるという関係にはない。人口比例原則を踏まえた上で、どのような選出基盤（それは地域を基準とするものに限られない。）や選出方法等を考えて長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げる選挙制度を作るかは、様々な選択肢の中から立法府が適切

な裁量権を行使すべきものであろう。

(3) ところで、現行の選挙区選出は、地域の住民を都道府県単位で捉えて国民の声を汲み上げる方法を採用するものであるが、これは、衆議院の採用した方法（都道府県を細分化した地域を基本単位とする小選挙区制）と類似し、また、政党中心のマニフェスト選挙が行われていることもあり、その結果、衆議院とほぼ同様の観点から国民の声を汲み上げる結果となる可能性が大きい。特に、二つの選挙が時期を接着してされた等の場合にはなおさらである。また、上記の現行の方法は、長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げて、政治の安定を図ることにどの程度資することになるかは必ずしも明らかでない。そうすると、この方法は、二院制に係る憲法の趣旨を直接反映したものとまではいい難く、これにより大きな投票価値の較差が存在し継続することの合理性を説明することはできないといわなければならない。多数意見が、本件選挙当時の選挙区間の最大較差1対5.00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のも、以上の趣旨を踏まえてのものといえることができる。

(4) また、人口の少ない地域において深刻な政治的なテーマであっても、その地域にとどまらず他の地域との関連や全国的な視野から検討する必要性が生ずることが多いのであり、国政選挙によって選出される議員は、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に携わることが要請されており、人口の少ない地域に対する配慮は、そのような議員の活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事情というべきである。したがって、上記のようなテーマであっても、人口比例原則とはそぐわない形でその地域から一定数の議員を選出しなければ解決できないものではなく（また、そのような形で解決すべ

きものでもなく)、そのことのために殊更にその地域の選挙区に相当数の定数を配分して投票価値の較差を生じさせることが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。

(5) 多数意見の述べる通り、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、弥縫策では足りず、立法府においては、短兵急に結論を出すのではなく、法原理的な観点からの吟味に加え、二院制に関する政治哲学や諸外国の二院制議会の現状分析と評価等が不可欠であり、さらに、グローバルな視点を保持した上での日本の社会、産業、文化、歴史等についての構造的な分析が求められるなど、専門的で多角的な検討が求められるところである。新しい選挙制度については、それが地域を基準にする場合でも、それ以外の基準による場合でも、立法府が、このような検討を十分に行った上で、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。

裁判官竹内行夫の意見は、次のとおりである。

私は、多数意見が、本件選挙当時の投票価値の不均衡はこれを正当化する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とする点について、これに賛同するものであるが、考え方等において異なるところがあるので、私の意見を次のとおり述べることとする。

1 私は、多数意見の3項において要約されている昭和58年大法廷判決において示されそれ以降の参議院議員(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により維持されてきた基本的判断枠組みに賛同するものである。そして、昭和58年判決以降、変化が認められるのは社会の状況であり、この

基本的な判断枠組みの憲法上の法理自体を変更する必要は認められないと考える。憲法が法の下での平等の原理（憲法14条1項）の下において投票価値の平等を要求していることはいうまでもないが、累次の大法廷判決が指摘してきたとおり、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、国会の合理的な裁量権の行使とし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が許されるという法理は、現在も変わらないのである。そして、憲法が国権の最高機関である国会について一院制ではなく二院制を採用して衆議院と参議院の両議院があいまって機能することを予定している趣旨（憲法42条）からして、両議院における議員の選挙の仕組みにおける選出基盤に関する理念ないし基準が同質でなければならないということはないし、むしろそこに異質性があってこそ二院制の機能が発揮されるものとする。そして、第一院としての地位を与えられている衆議院の議員選挙については厳格な投票価値の平等が唯一、絶対ではないとしても選出基盤に関する最も重要かつ基本的な理念ないし基準とされるべきであるが、参議院議員選挙については、立法府において、多様化した国民の利害や意見を二院制の下で公正かつ効果的に国会に反映させるという基本的観点に立って、第二院としての参議院の在り方を踏まえて、参議院には多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させるとの考え等の合理的な理由をも考慮して、その選出基盤についての裁量的判断を行うことが、憲法が二院制を採用した趣旨に合致するところであると考えられる。そのような場合には、衆議院議員選挙の場合に比して、参議院議員選挙において投票価値の平等が他の理念や政策的目的ないし理由により譲歩を求められることになるとしても、それは憲法の認めるところというべきである。

もっとも、参議院議員選挙の仕組みにおいても投票価値の平等の理念が軽視され

てはならない重要な基準となることは当然であり、上記の基本的判断枠組みの下においても、投票価値の平等が他の理念や他の政策的目的ないし理由との関連において、一定の限度で譲歩を求められるのは、そのような他の理念や政策的目的等が参議院議員の選出基盤の基準として提示され、それが投票価値の平等を制約し得る合理性を有するものとして、立法府により選挙制度の仕組みに採り入れられた場合であるというべきである。したがって、二院制の下における参議院議員の選挙の仕組みについてであるからといって、そのような他の理念や政策的目的等が明確に提示されないまま、投票価値に大きな不均衡が存在する現状がただ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考える。

ところで、参議院議員選挙の仕組みについては、投票価値の不均衡の状態が継続的に存在しその是正が求められるようになってから久しい。もし、その間に、立法府において、社会状況の変化を踏まえて、投票価値の平等を制約する他の憲法上の理念や合理的な政策的目的等を具体的に検討し提示した上で、それらのために投票価値の一定限度の不均衡は許されるべきであるとの考えが示されていたならばともかく、遺憾ながら、これまでの定数配分の改正は選挙区間の投票価値の較差縮小という観点に立った小幅な修正にとどまっているのであり、そのような基本的な問題についての真剣な検討や具体的な提示が行われてきたとはみられない。かかる状況において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いたのであるから、このような投票価値の大きな不均衡を正当化し許容する理由を見いだすことは困難であるといわざるを得ない。

2 多数意見は、現行の参議院議員選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性について指摘するところ、昨今の国会の状況、特に二院制の在り方を巡る状況について

みるにつけ、憲法草案審議の当時、金森徳次郎国務大臣が衆議院に加えて参議院を設置することの趣旨を説明し、両院が「平等」になれば「国政が一つの道に帰着することができない」「政治は遅れる」などと危惧を表明していたこと（昭和21年9月20日貴族院帝国憲法改正案特別委員会）が想起される。現在の二院制の状況はこのような危惧が現実化したものであるとの趣旨の指摘が見られるが、これは政治的な問題であると同時に統治機構に関する諸原理を定めた憲法上の問題でもある。かかる問題意識の下、私は現行参議院議員選挙制度の見直しについての適切な検討に関する考えを平成21年大法院判決における補足意見として述べたところであるが、あえてそれとの重複を辞することなく、仕組みの見直しに関する私の意見を以下のとおり述べておきたい。

多数意見は、「都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式を改めるなど」と踏み込んで、現行の選挙制度の仕組みを見直す立法的措置の必要がある旨述べる。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た検討が必要であることはいうまでもないが、同時に、投票価値の平等は二院制の趣旨といった憲法上のその他の原理との調和の下に実現されるべきものであろう。したがって、単に数字の問題として投票価値の較差を是正するためだけではなく、国会を国権の最高機関として位置付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関わる問題として、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、国民生活にとって重要であると考えからである。

既に述べたとおり、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ないし基準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、むしろ異質なところがあってこそ、二院制の下において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。その場合、衆議院議員の選挙については、厳格な投票価値の平等が求められて、それを具現化するために人口比例原則が採用されるが、他方、参議院議員選挙制度の仕組みについては、投票価値の平等は重要な理念ではあるが、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、厳格な投票価値の平等以外の合理的な政策的目的ないし理由をも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と解される。私は、衆議院議員の選挙においては、投票価値平等の理念を具現化するために人口の多寡に基づいて議員定数を配分すること（人口比例原則）が重視されるのが当然であると考えるが、人口比例原則によるのみでは、少数者の意見を含め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る。参議院が衆議院と同等の厳格な人口比例原則を選出基盤とした議員により構成されることとするならば、両院の議員選出基盤の「同質化」が一層進むこととなりかねず、上記のような少数者の意見を含めた多角的民意の反映という要請は後退せざるを得ないであろう。その帰結は、参議院はいわば「第二衆議院」ともいうべきものになるおそれがあり、憲法が採用した二院制の趣旨が生かされないという別の憲法上の問題を生ずる結果となるのではなかろうか。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こそ、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。二院制が設けられた趣旨の一つが、この点にあることが忘れられてはならない。

元来、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。また、近年の社会状況の変化は、人口の大都市集中の問題だけではなく、地方経済活性化の必要、高齢化の進行と世代間の負担の公正の問題、情報、通信手段の革新的発達、経済や雇用の構造の変化、環境問題への対応など多分野にわたっており、人口比例原則のみでは十分にはくみ取れない少数者の立場を含めて多角的に国民の利害や意見を政治に反映させることがますます必要になってきている。人口の大都市集中と地方の問題について考えても、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、異なった視点からの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、あらためて国政と地方の関係に関する問題意識が「地方主権論」等の議論の中で高まっているのが現状である。多種多様の問題に対応して国土のバランスのとれた発展を期するためには、大都市だけではなく、地方の実情と問題意識等に通暁した者が国政に参画することが必要である。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、たとえ国会議員が国民全体の代表者としての認識をもって行動するとしても、人口の少ない地域の問題意識等を国会に十分反映させることには実際上の困難が伴う。要するに、単純な人口比例原則だけではカバーしきれないところを補う仕組みを設けることには十分な合理性があり、人口比例原則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基準や政策的目的等をも併せた

選出基盤を用いる参議院とがあいまって、少数者の意見を含めた多様な民意を二院制の国会に反映させることができるであろう。

ところで、選挙区と都道府県の関係について、憲法46条は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だけであり、参議院議員の選挙区を都道府県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は、多数意見指摘のとおりである。もっとも、そのような憲法上の要請がないということは、選挙区を都道府県単位にすることに合理性がないということの意味するものではない。むしろ、現行制度において、選挙区が都道府県単位とされ、半数改選を実現するため各選挙区に偶数の定数配分（最小限2人）を行っていることには、累次の大法廷判決が触れたとおりのそれなりの合理性が認められてきたのである。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いるのであり、昭和58年判決も指摘するとおり、都道府県単位の選挙区制は、「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」を持つものであり、長年にわたり国民の間において定着してきたといえる。このような都道府県単位の選挙区に偶数の議席（最小限2議席）が配分される現行の仕組みは、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は重要な意味を持つものであり、人口比例原則をある程度制約する合理性を有し得るものであると考えられる。仮に、二院制の下における参議院の役割等について検討することなく、単に選挙区の間における投票価値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

位を設けることとするならば、選挙区間の投票価値の平等は実現するが、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と考えられる。現在のところ、国政と地域を結ぶ機能と意味を有する選挙区単位として、都道府県と同等あるいはそれ以上の意味のある選挙区単位を見いだすことは容易ではない。なお、このように、都道府県単位の選挙区から地方の事情に通暁した議員を選出するとの考え自体は、議員に対する選挙区からの命令委任を認めるものではなく、国会議員の行動規範ともいうべき国民代表原理と矛盾するものではない（憲法43条1項に定める国民代表原理に関する私の考えは、最高裁平成22年（行ツ）第207号同23年3月23日大法廷判決・民集65巻2号755頁における私の補足意見に記したとおりである。）。

もっとも、都道府県単位の選挙区制に上記のような合理性が存在するとしても、上記1で述べたとおり、憲法上の理念や合理的な政策的目的等を明確に提示して根拠付けることもないまま5倍もの投票価値の不平等を常態化させている現状を正当化することは困難な状況に至っているといわざるを得ないのであって、現行の仕組みを改正するとした場合の具体的な改正内容の検討には、二院制に係る憲法の趣旨を踏まえた立法府による高度の政治的判断が必要となることはいうまでもない。

これまで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選出基盤とは何か、参議院の場合に投票価値の平等の要請やこれを具現化するための人口比例原則が譲歩を求められることがあるとして、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、投票価値の平等の要請と他の理念や政策的目的の調和点をどのあたりに求

めるか、といった基本的な諸点については、いまだに国民の議論や理解が進んでいないとは見受けられない。平成21年大法廷判決における補足意見においても述べたところであるが、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や政策的目的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。

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るものであり、その意見の骨子は平成21年大法廷判決（多数意見2(4)掲記の平成21年9月30日判決）における私の反対意見（以下「平成21年判決反対意見」という。）と同様であるが、本件における私の意見の結論を導くのに必要な限度で、参議院議員選挙に関する私の意見を略記するとともに、平成19年7月29日に施行された前回の参議院議員選挙以降本件選挙までの社会情勢の変化、選挙制度改正への動き等をも踏まえて、以下のとおり意見を述べる。

1 二院制における参議院の位置付けと投票価値の平等

(1) 参議院制度発足時の選挙制度

憲法は、衆議院と参議院の両制度について、衆議院は議員の任期を4年とし、解散制度を採り入れる一方、参議院は議員の任期を6年とし3年ごとの半数改選を定めるとともに、両院の関係について、内閣総理大臣の指名、予算案審議、条約の承認、法律案の再議決について衆議院の優越を定めるほかは、両議院の位置付けやそ

の関係、両議院の議員の選挙制度等は、全て法律事項とし、国会の裁量に委ねている。

参議院制度の発足時において、衆議院との関係を踏まえた参議院の位置付けについて必ずしも明確な論議がなされてはいないが、その議員の選出方法について定めた参議院議員選挙法は、衆議院は都道府県を基準とし、その中に複数の選挙区を設けて各選挙区で複数の議員を選出する中選挙区制を採用したのに対し、参議院は、全国選出議員100人、地方選出議員150人とし、このうち全国選出議員は、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すると共に、職能的知識経験を有する者が選挙されることに依って、職能代表制の有する長所を取り入れんとする狙いをもって設けられたものであり、また地方選出議員は、当時の限られた通信手段、交通事情の下で、中央に対応する意味での地方の実情を国会に反映させるべく設けられたものというのであって（第90回、第91回帝国議会貴族院議事録参照）、参議院発足時における議員の選出制度そのものから、憲法制定時における衆議院に対する参議院の性格付けを垣間見ることができる。

そして、地方選出議員は、当時の各地の実情を踏まえて都道府県を単位として選挙区を設けることとし、3年ごとにその半数が改選されることに応じて、各選挙区の定数は偶数とし、昭和21年4月26日現在の人口を基準として最大剰余法に基づいて配分されたものであるところ、各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。）。

憲法施行後の昭和25年に公職選挙法が制定されたが、同法は、参議院議員選挙

法で定めた選挙制度をそのまま踏襲した。なお、同法は、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。」旨定めていたのに対し、参議院議員定数配分規定（別表第2）には同様の規定は置かれなかった。その理由は詳らかではないが、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、各地方の住民代表を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、及び選挙区が衆議院と異なり都道府県単位であって、当時の社会情勢からして、5年ごとに行われる国勢調査の度に、都道府県単位での急激な人口移動が想定されていなかったことによるものと忖度される。

(2) 投票価値の平等の憲法上の位置付け

国民が選挙権の行使を通じ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（住所）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、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。

もつとも、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

の仕組みを規定する唯一、絶対の基準としているものでないことについて異論を唱えるものではない。しかし、多数意見が、投票価値の平等は「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」とする点については賛成できない。国民の参政権の実現たる投票価値の平等は、選挙制度や地政上の関係等に関連する技術上の理由から一定の譲歩を迫られることはあり得るものの、それは選挙制度を構築する上での最も重視されるべき要素であり、他の政策的目的ないし理由との関連において、同一レベルで調和的に実現されるべきものではない。仮に投票価値の平等に勝る政策的目的があり得るとすれば、その政策的目的自体について国会の場で広く論議され、国民の理解を得なければならないものというべきである（なお、平成21年判決反対意見1に引用の従前の最高裁判決における反対意見参照）。

ところで、上記のとおり参議院議員選挙法の下では、地方選出議員の選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は2.62倍であり、較差が2倍を超える選挙区が12存し、また、公職選挙法は参議院の選挙区について衆議院と異なり国勢調査を踏まえての区割りの見直し規定を設けていないが、地方選出議員の総数を150名とし、その半数が3年ごとに改選されることから都道府県を単位に偶数の議員を割り当てるとの手法を採る限り、参議院議員選挙法制定時において、それ以上の投票価値の較差の是正を図ることは技術的に困難であったことによるものと認められるのであって、かかる較差の存在は、採用された選挙制度との関係上已むを得ないものであったと認められる。

2 選挙制度の抜本的見直しの必要性

(1) 選挙制度を巡る社会情勢の変化

昭和57年に、全国選出議員制度について、従来の個人本位の選挙制度を廃止し、一定の要件を満たす政党等に属する者を選出する選挙制度たる拘束名簿式比例代表制が導入され、同制度は平成12年に非拘束名簿式比例代表制に改められた。

他方、選挙区選出議員の選挙区は、昭和50年代迄の急激な通信、交通手段の発達によって、参議院議員選挙法が施行された当時のような、中央に対応する意味での地方の実情を反映するという選挙区選出議員制度の基礎は失われた。

また、その間に我が国の経済産業構造は、参議院発足時の一次産業中心の産業構造から二次・三次産業中心の産業構造へと急激に変革し、またそれに伴い首都圏、京阪神地区、中部圏等大都市圏への急激な人口移動が生じた。そのような人口移動の結果、参議院通常選挙実施日における投票価値の最大較差は、昭和37年7月1日施行の通常選挙では1対4.09に、昭和52年7月10日施行の通常選挙では1対5.26に、昭和55年6月22日施行の通常選挙では1対5.37に、そして平成4年7月26日施行の通常選挙では1対6.59に達するまでに至った。

(2) 選挙制度の見直しの必要性

昭和57年に、従来の全国選出議員制度を政党中心の選挙制度に見直すに当たっては、それと一体となる選挙制度たる選挙区選出議員の選挙制度についても見直し作業が行われて然るべきであった。殊に前記のとおり通信、交通手段の著しい発展により参議院議員選挙法制定時の中央に対する地方としての意義における選挙区選出議員の意義が喪失し、また全国選出議員制度を政党中心の制度に改める以上、選挙区選出議員制度についても、当然に政党の果たす役割が大きくなるのであり、さらに人口の急激な大都市圏への移動によって投票価値の較差が著しく拡大している状況を踏まえれば、選挙区選出議員制度の意義やその位置付けをも含めた選挙区選

出議員制度自体について広い観点から検討が加えられて然るべきであったといえよう。しかし、公表されている資料を見る限り、国会においてかかる観点からの検討がなされた形跡は窺えない。

(3) 選挙区選出議員制度の改正

ア 長期間に亘る選挙制度改正の放置

選挙区選出議員制度は、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人が追加されたほかは、参議院議員選挙法制定以来後述の平成6年の定数是正の公職選挙法改正がなされる迄の47年間、一度も改正されることがなかった。

イ 平成6年改正

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人当たりの最大較差が6.59にまで拡大していたのを是正する目的で、選挙区選出議員の総定数は従前の152人のまま、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に縮小した。

ウ 平成12年改正

平成12年法律第118号による公職選挙法の改正は、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った。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人の定数の削減を行った。その結果、直近の平成7年の国勢調査人口に基づく最大較差は改正前と同様に1対4.79であった。

エ 平成18年改正

平成18年法律第52号による公職選挙法の改正は、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、平成19年7月29日施行の参議院議員通常選挙に向けて、直近の平成17年国勢調査人口に基づく最大較差が1対5.18であったものを最大較差を1対5以下にでき、かつ、選挙区に対する影響が最も小さい改革案である4増4減案（千葉県，東京都で各2人増，栃木県，群馬県で各2人減）を採用し、その結果上記国勢調査人口に基づく最大較差は1対4.84になるに至った。

オ 小括

上記の選挙区選出議員制度の改正に当たっては、私の平成21年判決反対意見にて詳述したように、参議院において地方選出議員制度が設けられた立法当時の理念を完全に失念して、選挙区選出議員を都道府県の代表的なものとして位置付け（当審の過去の判決における多数意見においても、かかる観点からの論述が散見される。）、また全国議員選出制度が政党等を中心とする比例代表制に変更されたことに伴って、選挙区選挙制度をどのように位置付けるのか、昭和37年7月1日施行の参議院議員通常選挙以降、選挙区間の最大較差が恒常的に4倍を上回るに至っているが、そのような較差の存在が是認されるに足る合理的理由の有無の検証や、衆議院に対応する参議院の位置付けの再検討をも含めた選挙制度の基本的構造に亘るまでの検討は、残念ながら参議院制度発足後今日迄の間、国会において全くなされていないといわざるを得ないのであって、上記の選挙区選出議員の選挙に係る3回の公職選挙法の改正は、当面の弥縫策としか評し得ないものである。

3 本件選挙における投票価値の平等

本件選挙時点における議員1人当たりの選挙人数の較差は、最大が鳥取県と神奈川県との1対5.00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、3倍を超える選挙区は上記の選挙区を含めて全部で15選挙区に及んでいる。

また、複数の選挙区について議員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、選挙人数の較差が1.4倍に満たない鳥取県、島根県、高知県、福井県、徳島県の5選挙区選挙人数の合計は約303万人（全選挙人の約2.91%）であるのに対し、それら各選挙区との関係で較差が3倍を超える選挙区は上述の神奈川県、大阪府、北海道、兵庫県、東京都、福岡県の6選挙区に及びその選挙人数の合計は約3825万人（全選挙人の約36.76%）に達しているのであって、その間の投票価値の較差に合理的理由を見いだすことは困難である。

また、選挙区選挙の定数中の過半数を選出するのに必要な選挙区数とそ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県選挙区から、議員1人当たりの選挙人数が順次増加する府県の選挙区の議員定数を合算していくと、30番目の山口県選挙区までで選挙区選出議員の過半数を超える74名となるが、その選挙人数の合計は約3436万人と全選挙人の33.03%に止まる。即ち、選挙人全体の3分の1弱の投票で、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、かかる観点からみても、投票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、各選挙区間において投票価値に著しい不平等が生じているが、平成21年判決反対意見においても指摘したとおり、国会は、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覧しても、かかる不平等が許容されるべき合理的理由を見いだすことはできない。

このように、本件選挙時点において選挙区間における投票価値に著しい不平等があり、かつその不平等を強いられる選挙人の数が上記のとおり著しく多数に及ぶことからして、その不平等は憲法14条に違反し違憲状態にあると評価せざるを得ないのである。

4 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

ア 平成8年大法廷判決

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）に係る平成8年大法廷判決では、多数意見（8名）は合憲との判断をしたものの、同選挙当時における較差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説示し、1名の意見は定数4人以上の選挙区の間における選挙人数の最大較差（1対4.54）は法の下での平等を保障した憲法14条1項の規定に明らかに違反するとし、6名が違憲であるとして詳細な反対意見を述べた。

イ 平成10年大法廷判決

平成7年7月23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4.97）に係る平成10年大法廷判決では、多数意見（9名）は、同選挙当時の選挙区間における投票価値の不平等は、当該選挙制度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るとはいえないとして合憲との判断をしたのに対し、平成8年大法廷判

決で意見を述べた1名が同判決におけると同様の見解に立つ意見を述べ、5名が違憲説に立って平成8年大法廷判決と同様に詳細な反対意見を述べた。

ウ 平成12年大法廷判決

平成10年7月12日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の最大較差は1対4.98）に係る平成12年判決では、多数意見（10名）は平成10年判決と同様の見解を述べたのに対し、5名が違憲の立場から詳細な反対意見を述べた。

エ 平成16年大法廷判決

平成13年7月29日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の最大較差は1対5.06）に係る平成16年大法廷判決では、多数意見（9名）は、平成12年改正法は、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年選挙当時においてその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ができないとの点では一致したものの、それ以上の共通の多数意見を形成することができず、その内の4名は、立法当初の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差からはあまりにもかけ離れた較差を生じている現行の定数配分は、合憲とはいえないのではないかと疑いが強い、とした上で、偶数配分制を維持しつつ、その改善を図ろうとするならば、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、として選挙制度を根本的に見直す必要性を説いている。また、6名は違憲であるとして、それぞれ詳細な理由を付した反対意見を述べている。

オ 平成18年大法廷判決

平成16年7月11日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の最大較差は1対

5. 13)に係る平成18年大法廷判決では、多数意見(10名)は、選挙区間の較差が平成16年判決当時とそれ程大きく異なるものではないこと、平成16年判決から同選挙の施行日までの期間が約6か月にすぎず、選挙区間の選挙人の投票価値の不平等を是正するための期間として必ずしも十分なものでなかったこと等を挙げて合憲との判断を示したものの、国会において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、憲法の趣旨に沿うものというべきであると述べ、また多数意見を構成する裁判官中5名がその補足意見において選挙制度の抜本的な見直しを求める意見を述べている。他方、5名の裁判官がそれぞれ詳細な理由を付して違憲の反対意見を述べている。

カ 平成21年大法廷判決

平成19年7月29日施行の参議院議員通常選挙(選挙区間の最大較差は1対4.86)に係る平成21年大法廷判決では、多数意見(10名)は、参議院では、平成16年大法廷判決の指摘を受け、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、平成18年改正はこうした認識の下に行われたものであり、また、選挙区間における議員1人当たりの最大較差は前回の選挙より若干縮小したことなどの理由から合憲との判断を示したものの、最大較差の大幅な縮小を図るには、現行の選挙制度の仕組み自体の大幅な見直しが必要なことは否定できず、国会において、速やかに投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて適切な検討が行われることが望まれるとの意見を付した。また、多数意見を構成する裁判官中4名が、早期の根本的な是正措置の必要性を説く補足意見を述べている。他方、5名の裁判官が違憲の立場からそれぞれ詳細な反対意見を述べている。

(2) 国会の立法不作為の違法

国会は、憲法により負託された立法裁量権を適正に行使すべき責務を負っている。殊に、選挙制度に関しては、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参政権の行使たる選挙によって選任されることにある以上、その参政権が適正に行使されるよう、その投票価値の平等について格段に意を払うべき責務があるものというべきである。

ところが、前記のとおり、既に昭和37年施行の参議院議員通常選挙施行時において、選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差が参議院発足時の2.62倍であったものが4倍を超えるに至り、以後恒常的に4倍台後半から5倍余（最大は6.59倍）で推移していたにもかかわらず、国会は、平成6年の公職選挙法改正までの間較差是正の為の立法措置は全くとらなかったのであって、その不作為は責められて然るべきである。また、選挙区選出議員選挙に関する平成6年、同12年、同18年の改正は、前述のとおり、大きな較差を若干減らすという効果のみを目的とした当面の弥縫策としか解し得ないものである。

ところで、平成8年大法廷判決では、8名の多数意見は、平成4年選挙施行時の較差は、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るものと説示し、1名の意見は一部違憲、6名の反対意見は違憲を説くものであった。国会としては、かかる大法廷判決がなされた以上、速やかに参議院の憲法上の位置付けをも踏まえて、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、かかる選挙制度の見直しには、多面的な視点からの検討が不可欠であ

るから相当の時間を要することは已むを得ない。しかし、国会は、上記平成8年大法廷判決がなされても見直しに着手しなかった。その後の平成10年及び平成12年の大法廷判決も、それぞれ5名の、選挙は違憲であるとする無視できない数の反対意見を抱えた上で、多数意見も、較差は未だ違憲とまではいえないとする消極的合憲論に止まっていたのであり、平成8年大法廷判決が指摘した問題点はその後も主要な論点としてそのまま存在していたのである。かかる状態であったにもかかわらず、国会が漸く参議院の選挙区選出議員制度の見直しに着手したのは、平成16年大法廷判決の厳しい指摘を受けて、平成16年12月1日に参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられてからである。

しかし、同委員会の検討を踏まえてなされた結論も、前記のとおり当面の弥縫策としか評価し得ない、選挙区選出議員の4増4減を内容とする平成18年改正法として実現したに止まる。

同改正後も、前記のとおり当審は平成18年及び平成21年の各大法廷判決において、早期の選挙制度の見直しの必要性について指摘しているにもかかわらず、本件選挙までの間、選挙制度の抜本的見直しに関する法案が国会に上程されることなく推移してきたのである。

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、前記のとおり平成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、その不作為に対して違法との評価をなさざるを得ないものである。

5 選挙無効の可否

私は、平成21年判決反対意見において、平成19年選挙は違憲ではあるが事情判決の法理によるべきであるとの意見を述べた。しかし、違憲状態にあることが明らかであった平成19年選挙から本件選挙までの3年の間、選挙制度の改正について具体的な立法提案が何らなされることなく本件選挙に至っているのであって、国会の怠慢は、座視するに耐え難い程著しいものであるといわざるを得ず、事情判決を超えて選挙無効との結論を出すことも十分に考えられる状況にあると言える。

ところで、従前の参議院議員選挙の大法廷判決における反対意見において、何名かの裁判官が選挙無効判決の可能性に言及しているが、結論的には事情判決の法理によるべきであるとしていて、選挙無効の判決をなした場合の効力について殆ど言及されていない。

しかし、選挙無効との判断をなすに当たっては、その無効判決の効力及びその判決の効力が及ぶ範囲について検討する必要がある。

投票価値の平等に反する違憲な状態の選挙区割りに基づいて行われる選挙は、その選挙それ自体が違憲・違法ということになる。その場合に、選挙訴訟が提起された選挙区以外の全ての当選人の当選を無効にすることは、その選挙により選出された議員が全て当初から議員としての資格を有しなかったことになる結果、既にその議員によって組織された参議院の議決を経て成立した法律等の効力についても問題を生じるという明らかに憲法の所期しない結果を生ずるのであって、かかる解釈を採るべきでないことは明らかである（衆議院議員選挙について事情判決の法理を採

用した最高裁昭和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頁における多数意見参照）。

そして、一般に投票価値の平等違反を理由とする選挙無効訴訟にも公職選挙法204条が適用されると解されており、本件訴訟もそれを前提として提起されたものである。同訴訟において選挙無効の判決がなされた場合には、訴訟の対象となった選挙区選挙における当選人が将来に向かってその地位を失うのであって、その議員がその地位を失うまでに参議院議員として関与した法律等の効力には影響を及ぼさないというべきである（前掲昭和51年大法廷判決の多数意見及び最高裁昭和56年（行ツ）第57号同58年11月7日大法廷判決・民集37巻9号1243頁における団藤重光、中村治朗裁判官の反対意見参照）。

なお、選挙無効判決がなされた選挙区では、その判決によって失職した議員の欠員を補充するための選挙をなす必要があるところ、違憲状態のままではその選挙を施行することができない。しかし、その選挙区の違憲状態を解消するに足る立法上の措置をなすことによって、議員の欠員を補充するための選挙を行うことができるのであり、国会がその選挙に必要とされる法整備を怠るとすれば、そのこと自体の責任もまた政治的に厳しく問われることになるであろう。

6 選挙無効訴訟と当該選挙区における選挙人の権利侵害との関係

選挙人が提起する選挙無効訴訟は、一般に客観訴訟の具体例と解されている。しかし、選挙無効訴訟であっても、公職選挙法204条に基づく選挙無効訴訟は、当該選挙区の選挙人たる原告が、その選挙区で選挙された当選人の当選の効力を争う訴訟である以上、その請求が認容されるためには、選挙人たる原告が、自らの選挙人としての権利が侵害されたことが必要であるというべきである。

ところで、選挙区相互間の投票価値の不平等を理由とする選挙無効訴訟は、これ迄は専ら全選挙区相互間の選挙人の投票価値の較差を巡って争われ、選挙当時における各選挙区間の議員1人当たりの選挙人の較差が違憲であるとするれば、その影響は議員定数配分の全体に及び、違憲の範囲は不可分であるから、選挙無効訴訟の提起された選挙区における較差の程度は問題にならないと解する見解が有力であった。

しかし、公職選挙法204条に基づき選挙人が提訴する選挙無効訴訟は、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（以下、かかる状態を「実質的侵害」という。）を理由として認められるものであると解すべきであるから、当該選挙区における投票価値の較差が、議員1人当たりの選挙人の数が最も少ない選挙区と対比して憲法上求められる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とはできないものというべきである。

したがって、かかる場合においては、全国の選挙区間の議員1人当たりの選挙人の数を対比した場合に、その投票価値の平等に著しい較差があつて、その選挙を無効と評価すべき場合であっても、原告たる選挙人の属する選挙区における投票価値の較差が些程大きくなく、原告の選挙人として有する投票の権利それ自体が実質的に侵害されているといえない以上、かかる原告の請求は棄却されるべきことになる（なお、前掲昭和51年大法廷判決の岡原昌男裁判官外4名の反対意見は、選挙の効力に関して私見とは異なる立場ではあるが、各選挙区ごとにその較差に応じて選挙の効力を論じているのであって、参照されるべきである。）。

なお、投票価値の較差を理由とする選挙無効判決の効力について上記のとおりの見解を採った場合、選挙無効の判決がなされるのはその較差が著しい選挙区に限られるところから、その判決により失職する議員数は限定される。それに加えて投票価値の較差の問題が生ずることのない比例代表選挙により選出される議員の総数及び半数の非改選議員の存在と相俟てば、投票価値の較差を理由とする選挙無効の判決がなされても、それによって参議院の機能が不全になるとの事態が生ずることは想定されないのである。

そこで、本件についてみるに、上告人らの選挙区と議員1人当たりの選挙人の数の最も少ない選挙区との投票価値の較差は、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を大きく上回る1対4.37に及ぶのであって、上告人らの選挙人として有する投票の権利が実質的に侵害されていることは明らかである。

7 選挙法改正への国会の動き

多数意見にて述べるとおり、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に、平成20年6月、従来の専門委員会とは別に改めて専門委員会が設置されて、平成20年12月9日から平成22年5月14日迄に6回の協議が行われた。その専門委員会での検討を踏まえて、上記参議院改革協議会において、同年7月に行われる通常選挙（本件選挙）に係る定数較差是正は見送り、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年中に参議院選挙制度改革の公職選挙法改正案を国会に提出するとの工程表が了承された。

ところで、本件選挙後、上記の選挙制度改革への動きは一旦止まったが、平成22年12月に参議院の正副議長と各党派代表による「選挙制度改革に関する検討

会」が設置され、西岡参議院議長は、同年12月、選挙区選出議員につき全国を9ブロックに分けた選挙制度試案を公表し、また平成23年4月には、その修正案を提案した。

それらの提案を受けて各党でも種々の案が検討されていたが、西岡議長が死去したことにより、その論議は一旦中断した。そして、平成23年12月7日、平田健二参議院議長就任後初の選挙制度の改革に関する検討会が開催され、同検討会の下に各党派の実務者によって構成される選挙制度協議会が設けられ、平成23年12月14日以降数回の会議が開催された。

そのような経緯を経て平成24年8月28日に、神奈川県と大阪府の両選挙区の選挙区選出議員を各2名増員し、他方、福島県と岐阜県の両選挙区の選挙区選出議員を各2名減員することを内容とする公職選挙法改正法案が国会に提出されたが、会期内に成立に至らず次の国会に継続審議となった。しかし、同案が成立しても選挙区内の最大較差はなお4.75倍に達しているのであって、上記のとおり当大法廷判決において繰り返し求めてきた選挙制度の抜本的な見直しとは程遠く、平成6年、平成12年及び平成18年の各改正と同様に、当面の弥縫策を更に繰り返すものにすぎないと評さざるを得ない（なお、同法案の附則には、「平成28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、選挙区間における議員1人当たりの人口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。」との規定が設けられているが、前記のとおり、平成20年に設置された参議院改革協議会において、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、その工程表まで作成されながら、それが反故にされて今回の提案に止まっていることからし

て、上記法案の附則がそのまま国会で可決されたとしても、そのとおりに実行されるかについて、なお疑念が残るといわざるを得ない。)

8 まとめ

以上検討したとおり、何らの合理的理由もなく選挙区間における投票価値が4倍を超えるという違憲状態が長期間に亘って継続し、かつ、その解消のための選挙制度の抜本的改正の必要性が最高裁判所大法廷判決によって繰り返し指摘されてきたにもかかわらず、その改正作業に着手することなく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違法であるといわざるを得ない。そして、前回選挙以後も抜本的な選挙制度改革についての具体的な提案が国会に上程されるに至っていないという国会の著しい怠慢は座視するに忍びず、前回の選挙について事情判決によるべきであるとする意見と異なり、本件選挙については選挙無効の判決をなすべきではないかとも思慮される。

しかし、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、本件選挙に先立って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専門委員会において、平成22年5月に制度改革の工程表が示され、平成23年中に参議院議員改革の公職選挙法改正案を国会に上程することが定められるなど参議院選挙制度改革に向けた具体的な方針が提示されていた等の諸事情を考慮すれば、本件選挙については、なお事情判決の法理によって処理するの已むを得ないものと思料する。

なお、7項で述べたとおり、本件選挙以後の参議院選挙制度改革に向けた国会の動きは余りに緩慢であり、本件選挙前に目標とされた平成23年中に参議院議員選挙の抜本的改革を内容とする公職選挙法の改正案は上程されぬままに終わり、前述

の平成25年参议院議員通常選挙までに上記改革を内容とする選挙制度の改正法案を提出することを目途とするとの工程表は完全に反故にされ、同通常選挙は上記の4増4減という当面の弥縫策を施した上での現行法の枠組みで実施することが提案されている。

しかし、憲法違反の状態を放置し、司法からの繰り返しての警鐘に対しても何ら真正面から応答しない国会の姿勢をそのまま放置することは、到底認められるものではない。もし平成25年参议院議員通常選挙が上記のとおり当面の弥縫策（選挙区間の議員1人当たりの最大較差1対4.75）を施した上で、現行法の枠組みの下で行われるならば、当審として選挙無効の判断をもって対処すべきものと考えらる。

裁判官須藤正彦の反対意見は、次のとおりである。

私は、参议院に求められる独自性を考慮した上、多数意見の依拠する基本的な判断枠組みの下で考察したところ、多数意見の結論とは異なり、本件定数配分規定は憲法に違反し、したがって本件選挙も違法であるとの見解に至った。その理由は以下に詳述するとおりであるが、骨子は、第1に、現行選挙制度が合理的な理由なく投票価値に不平等を生ぜしめるものとなっているという点において、第2に、これに対し、当審が遅くとも平成18年には現行の選挙制度の枠組みの見直しを促したといえるメッセージを示したにもかかわらず、今日に至るもそれが確としてなされないままで投票価値の著しい不平等状態が維持されているという点において、国会の裁量権の限界を超えているということである。

1 憲法の二つの求め

(1) 憲法は、参议院議員の選挙制度の決定を国会の裁量に委ねているが（44

条、47条)、同時に、第1に、選挙における投票価値の平等を直接に求めているというべきである(14条1項、44条)。選挙権が主権者たる国民の参政権としてとりわけ重要な権利であることに照らせば、それは民主主義の根幹に関わる根本的な求めであって、それについて譲歩を求めることは特に合理的理由が要求され、それが認められない限り許されないというべきである。第2に、憲法は、国会について二院制を採用しているところ、両議院が立法機関としてほぼ対等の権限を有することで相互の抑制と均衡で立法活動を慎重ならしめることに意義を認めつつも、それらが同じ役割を果たすにしかすぎないのであれば二院制の価値が十分に発揮され難いことに鑑み、参議院と衆議院とで違った役割を果たさせることとし、そのために参議院議員の選挙制度も、参議院が独自の役割を発揮するのにふさわしいものとすべく、衆議院議員の選挙制度とは異なったものとなることを求めているというべきである。

(2) 後者の参議院の独自性に関しては、憲法は、参議院議員の任期を衆議院議員のそれが4年であるのに対し6年とし、かつ、内閣は参議院の解散に係る権能を有しないので、その権能の行使によって参議院議員の任期は短縮されることはなく、しかも、3年ごとに議員の半数を改選するものとしているから(45条、46条、69条)、参議院議員を衆議院議員に比して身分を安定させ、かつ、上記の半数改選制により、議院としての活動の継続性を図っているといえる。特に、議員に6年の任期を与え、その短縮を認めないことは、憲法は、選挙民がひとたび議員として選んだ以上は任期満了時までの期間を信任してその身分を失うリスクを生じさせないこととし、その半面、議員は、その間国民の政治的意思から乖離することがないようにしつつも、選挙民等の逐一の望みや党派的利害に適宜の距離を置き、よ

り大局的な観点ないしは多元的な見地から行動することを可能ならしめているといふべきである。これらの点に鑑みると、憲法は、参議院の在り方の基本理念の決定について、国会の立法政策としてその合理的裁量に委ねつつも、全国民を代表する機関たる参議院に長期的かつ総合的な視点から国政上の重大問題に対応させ、衆議院（あるいはそこにおける政党）のみでは十分に代表されない国民各層の多種多様な意見を多角的に反映させるようにし（ややもすれば、少数者の声は軽視ないし黙殺されがちである。）、これによって独自の役割を発揮することを求めているといふべきである（急速に情報化、国際化が進展している中で、我が国の将来にわたり、平和と安全と豊かな自然環境の国土で、経済（地方経済も特に念頭に置かれるべきである。）が活性化し、雇用が確保され、教育や福祉が充実することが大切であると私は思うが、これらはいずれも、上記の意味での国政上の重大な問題であろう。）。

(3) 前者の投票価値の平等に関していうと、衆議院は内閣総理大臣の指名権の行使において参議院に優越し、衆議院のみが内閣不信任の議決権を行使する権能を有し、内閣は衆議院の解散に係る権能を有している（憲法67条、7条3号、69条）。そのことは、憲法が、基本的に、統治の主体（政権）たる内閣（政府）の選択と存立、その結果としての政策の帰すを衆議院の多数派政党をして決定せしめているといえるから、衆議院議員選挙における投票価値については厳格な人口比例による平等を要求する度合いが特に大きいといふべきである。これに対し、憲法は、参議院について、議院内閣制での立ち位置を上記の意味において衆議院とは異ならしめるとともに、前記のとおり独自の性を求めており、他方、これに関連しての参議院議員の3年ごとの改選制に由来する技術的な事由で些少の不平等は不可避

的とも思われるので、それらは、参議院議員選挙制度においては、厳格な投票価値の平等に譲歩を求めるに足り、しかも憲法自らが認めている特別の合理的理由に該当し得るものとしてこれを容認するといえる。

(4) しかしながら、前記のとおり、選挙権が参政権としてとりわけ重要な権利であり、投票価値の平等の求めが民主主義の根幹に関わる憲法上根本的なものであることに照らせば、憲法は、国会が参議院議員選挙制度の仕組みについて立法的措置を講じるに当たって、極力、人口比例による投票価値の平等を確保しつつ参議院の独自性を発揮できるような制度設計をすることを求めているというべきであり、また、後者のために余儀なく投票価値の平等に譲歩を求めなければならないとしても、独自性を発揮させることと投票価値の平等を制限することとの間に合理的関連性があることを要求しているというべきである。そのことよりすると、憲法は、その独自性の具体的な内容が客観的に認められ、かつ、その譲歩はそれ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るものでなければならず、しかも、国会において、投票価値の平等に譲歩を求めざるを得ないこと及びそ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おむね均衡を保っていることについて相応の説明をすることを要求しているものというべきである。そのことはまた、投票価値の平等が制限される程度が大きい場合であるほどに、それより低い程度の投票価値の平等の制限をもってしては参議院の独自性を発揮できない所以について常識的に理解可能な説明がなされなければならないことをも意味するといえる。参議院議員の選挙制度の決定は、国会の立法政策としてその裁量に委ねられているが、投票価値の平等が根本的に重要であることに鑑みれば、そこには以上の意味での憲法上の制約があるというべきである。結局、上記の点での説明や前

記の技術的事由があるか、又は差異を設けることを正当化する何らかの特別の合理的理由がある場合を除き、結局、参議院議員の選挙制度も、人口比例原則によって定められなければならないというべきであり、また、人口比例原則が、参議院議員の選挙制度についての決定が国会の裁量権を超えているか否か、言い換えれば投票価値の不平等が生じている場合に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を評価するに当たって基本的かつ中心的な考慮要素であるというべきである。

2 本件選挙における投票価値の不平等は憲法に違反するか

(1) 違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態について

① 多数意見は、最大較差が1対5.00の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至っていたと判断しており、私もこれに賛同するものである。

② 現行の選挙区選出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とされている。この地域的特性への配慮ということは、議員が都道府県代表であるということと捉えられて、憲法43条1項に規定されている「全国民を代表する選挙された議員」と抵触するなどの疑念はあるが（衆議院議員選挙についての最高裁平成22年（行ツ）第207号同23年3月23日大法廷判決・民集65巻2号755頁における私の補足意見参照）、都道府県は歴史的にみて地域社会としてその原型を古い時代に遡ることができ、政治的、経済的、社会的に一定の結び付きあるいは地域住民の住民感情等において固有の事情や独自の意義を認めることが可能であり、その都道府県の選出議員は選挙運動や日頃の政治活動によってその地の実情に精通し専門的知識を有していると考え、この地域的特性への配

慮という事由を、例えば過疎関連問題等に直面している人口の少ない県の選出の議員が、多数決原理によれば少数者として顧られないおそれのあるその住民の意見を、一地方の問題ではなく地域経済の活性化などの国政上の重大な課題に還元して、専門的な見地から参議院に反映させることができるとの意味に理解して参議院の独自性の内容を構成するという考えも成り立ち得ないわけではなく、また前記のとおり、参議院の場合は衆議院ほどに投票価値の厳格な平等が要求されないという一面もあることから、投票価値の平等に譲歩を求めるに足りる事由としての参議院の独自性の内容になり得ないではないと思われる。もっとも、そのような専門的意見も、反映されるべき長期的かつ総合的な視点からの専門的意見、あるいは多角的な又は少数者ないし弱者に関わる多くの意見のうちの限定された一部にしかすぎないから、参議院の独自性の一内容としての地域的特性への配慮ということは、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は評価できないというべきであり、しかも、前記のとおり、その譲歩は最小限度にとどめられなければならないから、そのことよりすると、1対2前後程度の最大較差が考えられ得る許容範囲ということになる（なお、衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条1項参照）。その点からすると、現行制度の前身の参議院議員選挙法を制定した昭和22年当時の最大較差が1対2.62であることが問題となるが、これは、上記数値域から隔たること僅かであり、かつ、独自性としての都道府県ごとの地域的特性への配慮ということとの合理的な関連性も相応に説明がなされたものとして、限界的な意味で許容範囲内にあるということではできよう。

③ しかるところ、その後、昭和37年の参議院議員通常選挙になると、早くも最大較差は1対4.09に達し、以後本件選挙までの累次の参議院通常選挙も、最

大較差が多くは1対5前後で中には6倍前後に達するものもあるという状況で推移した。このような著しい不平等状態はひとえに我が国が社会的、経済的に急激な変化を遂げ、その人口構造において農村部から都市部への流入現象が不断に続いたために惹起されたものとされているのであって、そのことはもちろん参議院の独自性とは関係ないことであり、したがってまた、参議院の独自性との実質的関連性は何ら説明され得ないことである。そうすると、それらの1対4ないし1対5という最大較差（この両者の違いは小数点以下のそれも含めて五十歩百歩である。）のうち前記の許容され得る最大較差を大きく超える部分については、人口比例原則を基本かつ中心的な考慮要素として評価されるべきものであり、その下では、一般的な常識からみても到底看過し得るものではなく、したがって、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と評価するよりほかないのである。最大較差1対5.00たる本件選挙も以上述べたような意味で著しい不平等状態に至っているといえるし、更には、およそ最大較差が1対4ないし1対5といった投票価値の著しい不平等状態が当面の選挙制度の枠組みからして不可避であるなら、それ自体を速やかに見直されなければならないと考えられてくるところである。

(2) 当審の判断

① しかるところ、昭和58年大法廷判決で示され、かつ、本件の多数意見を含めて累次の大法廷判決でも維持されている当審の基本的な判断枠組みによれば、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変動による投票価値の著しい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と判断される場合には、当該議員定数配分規定は憲法に違反するに至るものと解されている。

② この判断枠組みの下で、まず、前記のとおり生じて来た投票価値の不平等の状態についての当審の判断の流れなどをみてるに、多数意見2(2)及び(4)に記されているとおり、当初以来、最大較差が6.59の平成4年参議院議員選挙についての平成8年大法廷判決を除いては、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はせず、また、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達していることも否定して来たが、平成16年大法廷判決に至ると、最大較差が1対5.06の平成13年選挙について、6名の裁判官が憲法に違反するとする反対意見を述べたほか、4名の裁判官が、同選挙では投票価値の平等が大きく損なわれ、参議院議員選挙法立法当初の較差からはあまりにもかけ離れた較差が生じているとの認識の下に、都道府県を唯一の単位とする選挙制度の在り方の変更について言及し、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「補足意見2」を付するに至ったのである。この平成16年判決において、当審では、上記の意味での多数を占めるに至った裁判官の個別意見において、投票価値の平等が厳格に解され、投票価値の1対5前後の不平等状態及びそれが長期にわたり固定化されることに否定的評価がされるに至ったのであり、立法府への一つのメッセージが示されたといえるものである。

③ 果たして、参議院では、この平成16年大法廷判決を受け、参議院改革協議会が設けられ、平成17年10月にはその下に設置された選挙制度に係る専門委員会によって同判決、特にその「補足意見2」を踏まえたことがうかがわれる報告書が提出され、現行選挙制度の仕組みを維持する限り、較差を1対4以内に抑えることは相当の困難がある旨が指摘された。

④ 次いで、平成18年大法廷判決は、最大較差が1対5.13の平成16年選

挙について、較差是正のための国会における不断の努力が求められるが、都道府県選挙区、偶数配分という選挙制度の仕組みの下ではそれは容易でない旨指摘した上、「国会においては…これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである。」と末尾に述べるに至った。同判決は平成16年大法廷判決の前記補足意見2の立場を取り込んだものと評価することができるものの指摘もなされているところであるが、当審判示として選挙制度の枠組みの見直しに言及したのは初めてであり、しかも、その検討を継続することについて「憲法の趣旨にそうものというべきである」とまでの言辞を用いているところよりすれば、国会における立法的措置を伴う選挙制度の枠組みの見直しを婉曲的にせよ促したか、促したに等しいと解されるものである。

⑤ さらに、平成21年大法廷判決は、最大較差が1対4.86の平成19年選挙について「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。」とし、「国会において、速やかに…適切な検討が行われることが望まれる。」とまで判示し、選挙制度の仕組みの見直しを一層強調するものとなっている（なお、平成18年大法廷判決は「選挙制度の枠組み」という言葉を用い、平成21年大法廷判決は「選挙制度の仕組み」という言葉を用いているが、本件の問題では同義と考えてよいと思われる。）。

(3) 選挙制度の仕組みの見直し及びその基準時について

① 次に、前記の基本的な判断枠組み中、国会が不平等状態の是正措置を講ずべき相当期間という点であるが、その起算点ともいえるべき基準時に関して述べる。既に述べたとおり、一般的な常識からすれば、最大較差が1対4ないし1対5に達し

ている昭和37年以来の累次の参議院議員選挙は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に達していると評価されざるを得ないと考えられるものの、当審は、前記のとおり、平成16年大法廷判決に至るまでは、平成8年大法廷判決を除いては、多数意見において到底看過することができないかあるい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ことは肯定していないし、選挙制度の仕組みの見直しを求めているわけでもない以上、昭和37年からの平成16年までの42年間については国会の立法不作為を問擬するのは不相当と思われる。

しかしながら、前記のとおり、平成16年大法廷判決は、前記の意味での多数を占めるに至った裁判官の個別意見において、投票価値の1対5前後の不平等状態及びその長期の固定化につき否定的な評価を示し、平成18年大法廷判決は、当審として初めて選挙制度の枠組みの見直しを促すといえる判示をし、更には、平成21年大法廷判決はそのことを一層強調する判示をしたのである。そうすると、国会としては、平成16年大法廷判決の時点をもって参議院議員選挙制度における投票価値の不平等状態の是正に向けての仕組みの見直しに着手すべきであったということは十分に可能であり、現に、前記のとおり、参議院内で選挙制度の仕組みの見直しがされ始めたのである。その場合、仮にその時点からの1、2年間に準備期間ないしは助走期間とするとしても、少なくともそのことを判決文をもって促したといえる平成18年大法廷判決時を基準時として、その時点から本格的にそれに取りかかるべきであったと思われる。

② 思うに、いかなる選挙制度とするか、これにつきどのような仕組みを構築するかは、元来は国会の広い裁量権に委ねられる事柄である（憲法44条、47条）。そうすると、立法府と司法との関係において、裁判所がこのような立法的措

置を伴う制度の見直しを促すようなことはよくよくのことであると考えられるところであるが、平成18年大法廷判決が、前記のとおり、あえて見直しを促すといえる判示を行うに至ったのは、立法府も憲法の下にある一方において、憲法は最高法規であり（憲法98条）、最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である（同81条）ことに鑑み、当審において、当時のような投票価値の不均衡がその後も継続すれば近い将来に立法府の不作为が憲法に抵触する状態に至る可能性が大きいと考えたからこそであろう。しかるところ、少なくとも今後その不均衡状態が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踏まえなければ、憲法に抵触する状況に至る可能性があると考え、ことも想定し難いと思われるから、平成18年大法廷判決もおおむねそのような評価を前提として前記の見直しを促したものと私は考えるものである。同判決は、前記平成17年専門委員会報告を踏まえ、人口の都市部への偏在傾向が続く状況の中でこの著しい不平等状態が生じているという事実を認めた上で、これを解消し違憲の問題を生じさせないようにするためには、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るという平成18年改正におけるような方法をもってしては十分とはいえず、選挙制度の仕組みそのものを改めることが憲法の趣旨に沿うとの認識に立って、立法府に対しその作為を促すメッセージを示したと解されるべきものと思われる。

このように考えると、国会が社会的、経済的变化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動による投票価値の著しい不平等状態につき、その是正措置としての選挙制度の仕組みの見直しを講ずべき相当期間において、その起算点たる基準時は、遅くとも平成18年大法廷判決が出された同年10月頃とするのが相当である。

(4) 選挙制度の仕組みの見直し状況について

① そこで次にはこの基準時とされる平成18年10月より後の選挙制度の仕組みの見直し状況について検討するに、本件選挙までに4年近くが、現在までは6年余が経過している。確かに多数意見2(5)で述べるとおり、平成18年改正後は、参議院改革協議会の下に専門委員会が設置されて6回にわたる協議がなされ、また、本件選挙後は参議院に選挙制度の改革に関する検討会が発足し、特に平成23年7月までに参議院議長や各政党から様々な改革案が提出された。しかし、これらはいずれも検討途上のものにとどまるものであった。これらの案は、選挙制度の仕組みの見直しに関わり、あるいは参議院の独自性を明らかにする方向での検討作業と理解できるものもあり、また、人口比例原則に向けてより忠実になることを目指しているという意味で一応の評価を得ていることは疑いないが、それにしても本件選挙時には何らの改革も実現していない。

② のみならず、その時点から2年余も経過した今日に至るも、選挙制度の仕組みの見直しは具体化するに至っていないといえる。本件選挙の直前に提出された上記専門委員会の報告書においては、平成25年参議院議員通常選挙での選挙制度の見直しを行うためには、平成23年中に公職選挙法の改正案を取りまとめ、同年中にそれを国会に提出することが必要であるとの認識の下に、その旨を記した「今後の大まかな工程表(案)」が示されているが、平成24年8月に至って国会に提出された公職選挙法の改正法案(以下「平成24年改正法案」という。)はいわゆる4増4減を内容とするものにとどまり、結局、平成25年選挙は現行の仕組みのまままで実施されることになっただけで、その仕組みの見直しは先送りされてしまっている。

③ 平成18年改正時、平成19年選挙と本件選挙とが抜本的改革へ向けての当面の措置と位置付けられたという事情は看取されるとしても、このような現状では、当面の措置とはいえなくなってしまうというべきである。およそ、選挙制度の仕組みの見直しを行うことは、参議院の在り方をも踏まえた複雑かつ高度な政策的な考慮と判断も必要であり、事柄の性質上各議員の資格の得喪や政党のありようにかかわるなど、難題も少なくなく、したがって、多大な時間が不可欠で、恐らく想像し難いほどの難作業と思われる。そのことに鑑みると、仕組みの見直しに向けて真摯な検討作業が不断に進められなければならないと思われるが、上記の取組状況は、前後や中間に長い空白期間が存在するなど、いわば間欠的とも評価せざるを得ない。

(5) 本件選挙時の立法不作為の違憲性

① 他面、もしも平成18年から今日まで仕組みの見直しに向けての真摯な努力が不断に続けられてきたのであれば、今日ではかなり異なった様相を呈していると思われるし（実際、既に平成17年に参議院で開始された前述の取組は、参議院議員の6年任期制及び半数改選制によって議院としての継続性が図られていることからすれば、そのまま継続し得たはずであるとみられ、この点からしてもその感を深くさせられる。）、また、そのような真摯な努力にもかかわらず、本件選挙時において改革が実現しておらず、また、平成25年選挙時まで現行の仕組みの見直しを経た本件定数配分規定の改正が実現するという見通しが立っていない状況であるというのであれば、そのような事態になるについて合理的理由があることが認められ、相当期間是正措置を講じていないということにはならないであろう。しかしながら、平成18年から今日までの長期間の経過の中で選挙制度の見直しに向けての

上記の取組状況からすると、投票価値の平等の根本的重要性に照らし、むしろ、著しい不平等状態が慢性的に維持されてきているとさえいわざるを得ない。

② また、いずれも違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態であると評価すべき平成16年選挙と平成19年選挙について合憲判断を行った平成18年大法廷判決及び平成21年大法廷判決との比較において若干触れると、(ア)平成18年大法廷判決については、対象とする平成16年選挙が、投票価値の平等の観点から従前より厳格に解するようになったとみられる同年大法廷判決の日から約6か月しか経過しておらず、かつ、平成16年大法廷判決の前記「補足意見2」及びこれを基にしたといえる前記平成17年専門委員会報告を踏まえたことがうかがわれ、更に過渡的な当面の措置として抜本的な改革へ向けての道程の一步を進めたと評価された平成18年改正が平成18年大法廷判決の直前に実現したなどの事情があり、また、(イ)平成21年大法廷判決については、対象とする平成19年選挙が平成18年改正の1年2か月後で最初に行われたもので、しかも、当審が立法府による選挙制度の仕組みの見直しに関して初めて判示した平成18年大法廷判決から約9か月しか経過していない選挙であったことなどの事情があることからして、それぞれ憲法上要求される合理的期間内に是正する措置を講じなかったと判断するには躊躇させる事情があったといえるのである(平成18年及び平成21年の各大法廷判決における藤田宙靖裁判官の各補足意見参照)。しかしながら、前記(3)①の基準時から4年近くも経過した本件選挙では、そのような事情は見いだされないから同列には考えられない(本件選挙より9か月前の平成21年大法廷判決は、前記のとおり、国会による選挙制度の仕組みの見直しを促したといえる平成18年大法廷判決をより一層強調した表現となっはいるものの、基本的にはそれと同趣旨のもの

解されるから、上記のような躊躇させる事情には当たらない。) 。むしろ、現時点では、遺憾ながら、平成18年改正も平成24年改正法案も、結局、目先の必要に応じた小幅な修正にとどめて問題を先送りしたものではないか、そして、今や選挙制度の仕組みの見直しに向けた姿勢は消え失せてしまったのではないか、との疑念にさえ行き着かざるを得ないのである。

③ 以上からすると、社会的、経済的变化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、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、かつ、それが相当期間経過しているにもかかわらず国会がこれを是正する立法的措置を講じなかったといえるから、かかる立法不作為は、憲法で認められた立法裁量権の限界を超えると評価せざるを得ないと思われる。

3 結論

(1) これを要するに、本件定数配分規定は、本件選挙当時、合理的理由なく投票価値の著しい不平等を生じさせているという点においても、それについて相当期間是正する立法的措置を講じなかったという点においても、国会の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ものというべきである。

(2) ただし、本件選挙については、前記のとおり、平成18年改正時において、平成19年選挙と本件選挙とが「当面の措置」との位置付けがなされ、本件選挙でそれが「完了」することと観念されていたということが看取されることから、その事情を斟酌し、いわゆる事情判決の法理を適用して違法宣言にとどめることが相当である。

(3) しかしながら、平成25年選挙に至ってもなお現状のままで選挙制度の枠組みの改変について見るべき取組も見いだされない状態であるならば、同選挙にお

ける選挙無効訴訟の提起された選挙区の選出議員の選挙に限っては無効とせざるを得ないというべきである。この場合、参議院は、同選挙におけるその余の選挙区選出議員、非改選の選挙区選出議員及び比例区選出議員のみによって審議がなされるということが避けられないことになる。

(4) 付言するに、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、選挙権が主権者たる国民の参政権であり、民主主義の根幹に関わることよりすれば、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れるべきである。国会がそのための立法的措置を講じるについては、幾多の困難があることは想像に難くないが、衆議院とともに唯一の立法機関として憲法上最も重要な任務を担う参議院が、一日も早くその構成員の選出の在り方において曇りなき国権の最高機関となることを強く期待するものである。

裁判官大橋正春の反対意見は、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 多数意見3項が述べる判断枠組みは、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、当裁判所が採用してきたものであり、私も、判例の継続性の観点に鑑み、本件選挙当時の本件定数配分規定の憲法適合性の判断に当たって、この判断枠組みを維持することが適当であるとする。また、本件選挙当時、本件定数配分規定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する多数意見の見解にも賛成するものである。

しかし、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、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とはできないとする多数意見の結論には賛成することはできない。

2 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憲法適合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について平成8年大法廷判決が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていた旨判示したものの、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と判示してきたところである。

しかし、平成16年大法廷判決、平成18年大法廷判決及び平成21年大法廷判決では、当該選挙を違法とする反対意見が付されただけでなく、当該定数配分規定は憲法に違反しないとする多数意見に賛成する裁判官の中からも、立法府の改正作業について厳しい批判が述べられている。その詳細は、多数意見2項(4)の記載のとおりである。

3 上記の各大法廷判決を受けて立法府が行った較差是正のための活動は、多数意見2項(4)から(6)までの記載のとおりである。

4 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ず、また、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を認めざるを得ないことは多数意見が指摘するとおりである。

しかし、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り、この点に関し、私は、藤田宙靖裁判官の平成16年大法廷判決補足意見2、平成18年大法廷判決及び平成21年大法廷判決各補足意見に賛同するものである。

このような見地に立って、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ならば、問われるべきは、平成16年大法廷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ことも、藤田裁判官が、平成21年大法廷判決補足意見で平成19年選挙について述べられたとおりである。

平成16年大法廷判決後の最初の定数是正のための公職選挙法改正は平成18年6月に行われたが、その内容は、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減案に基づくものであった。同改正と立法府の真摯な努力については、飽くまでもそれが「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とも、不可能ではなかった（平成21年大法院判決藤田裁判官補足意見参照）。

しかし、その後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、表向きは暫定的なものとされていたものの、その真意は、それを実質的に改革作業の終着駅とし、しかも、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評価せざるを得ない。すなわち、平成18年改正以降現在まで較差是正のための公職選挙法改正は行われていないだけでなく、さきに述べた立法府による改正作業を見ると、立法府は、平成18年改正による4増4減措置の導入後現在に至るまで、およそ6年間に、更なる定数是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。平成24年8月に国会に提出された改正法案も再び4増4減措置を定めるにすぎず、附則において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ものの、実際には抜本的改正を先送りし最大較差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と評価せざるを得ない。そして、抜本的改革が何故なされないのか、更なる定数是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、立法府は、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、憲法の違反があったと判断せざるを得ない。なお、上記に述べたところを前提にすれば、平成19年選挙についても、憲法の違反があったと評価することが相当であったと考える。

5 立法府が較差是正のための公職選挙法改正に当たって考慮すべき基準については、次のように考える。

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委ねているから（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、立法府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、全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、立法府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。

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すると考える。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、これを合理化でき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（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）による定数配分の最大較差は1対2.62であったが、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い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、やむを得ないものであったという意味で合理的裁量の範囲内にあったと理解されるが、そのことから常に1対2.62以内の較差が憲法上許容されているということにはならない。)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、国政の基本に関わる事柄について、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日安としては重視すべきであると考え(平成21年大法廷判決金築誠志裁判官補足意見参照)。

これに対して、二院制の下での参議院の独自性を根拠に、参議院では衆議院とは異なり、厳格な人口比例原理が適用されず、あるいは適用すべきでないと主張されることがある。しかし、憲法が参議院について定めるのは、衆議院のほかに参議院を置くこと(42条)、参議院議員の任期を6年とし、3年ごとに半数を改選すること(46条)及び参議院には解散がないことだけであり、二院制の下で参議院の独自性が求められるとしても、その基本となるのは、憲法の定めによって生じる参議院の比較的な安定性に由来するものに限られ、その他の独自性は立法政策により設定されるものにすぎず、したがって、選挙制度に対する最も基本的な要求である投票価値平等原則の制約を受けるものである。

昭和22年制定の参議院議員選挙法以来、地方選出議員(選挙区選出議員)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ている。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ことから、都道府県を選挙区とすることには一定の合理性があるといえることができるが、しかし、なお投票価値平等原則の制約

を受けることには変わりがない。また、参議院議員選挙法における地方選出議員は、都道府県の住民の利益を代表する地域代表ではなく、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のが望ましいとの位置付けで設けられた制度であり、そのこと自体を参議院の独自性の重要な要素とするのは、制度の趣旨に反するものといわなければならない（平成21年大法廷判決田原睦夫裁判官反対意見参照）。

6 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頁は、昭和47年12月10日に行われた衆議院議員の千葉県第一区における選挙について、公職選挙法の選挙区及び議員定数の定めが当該選挙当時において全体として違憲とされるべきものであったとしながら、いわゆる事情判決の法理に従って、当該選挙は憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われた点において違法である旨を判示するにとどめ、選挙自体はこれを無効としないものとした。同判決は直接には衆議院議員を対象とするものではあるが、そこで採用された事情判決の法理は本件のような参議院議員選挙にも同様に適用されるべきものであり、このことは平成16年大法廷判決、平成18年大法廷判決及び平成21年大法廷判決の反対意見が一様に事情判決の法理の適用を説示していることからもうかがわれるところである。

事情判決の法理の適用については、定形的に請求棄却の事情判決を繰り返すばかりではないとの見解があるが正当ではなく、具体的事情のいかんによっては当該選挙を無効とする判決の可能性があることが前提となっていると理解すべきである。こうした例としては、議員定数配分規定が憲法に違反するとされながらいわゆる事情判

法の法理に従った処理をされた場合には、そこではその後当該規定につき立法府による是正がされることの期待の下に、この是正の可能性の存在と、当該規定改正の審議については当該違法とされた選挙に基づいて当選した議員も参加してこれを行うことが妥当であると考えられることなどが比較衡量上の重要な要素とされていたものと推察されるから、同判決後も相当期間かかる改正がされることなく漫然と放置されている等、立法府による自発的是正の可能性が乏しいとみられるような状況の下で更に新たに選挙が行われたような場合が想定される（最高裁昭和56年（行ツ）第57号同58年11月7日大法院判決・民集37巻9号1243頁の中村治朗裁判官反対意見参照）。

ただし、上に述べたことは、ひとたび事情判決がなされた場合には、同一の定数配分規定による選挙については再度の事情判決が許されないということではない。例えば、事情判決が出された後、短期間の後に選挙が行われ、定数規定改正のための検討がほとんど不可能であったような場合には、再度の事情判決を行うことが、事情判決の法理を認めた趣旨に合致するといえる。

ところで、将来において事情判決の法理が適用されずに定数配分規定の違憲を理由とする選挙無効判決が確定した場合には、その判決の対象となった選挙区の選挙が無効とされ、当該選挙区の選出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。その場合の選挙の具体的方法については、公職選挙法109条4号の再選挙によるのか又は特別の立法による補充選挙として実施するのか、憲法に適合するように改正された定数配分規定に基づいて行うのか又は改正される定数配分規定とは別に先行的な措置として行うのか等の検討が必要となるものの、少なくとも、特別の立法による補充選挙を先行的な措置として行うこと

については憲法上の支障はなく、また、その他の方法についても立法上の工夫により憲法上支障なく実施することも可能であると考ええる。

本判決において、全裁判官が一致し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たとされた本件定数配分規定については、その速やかな是正を図ることが立法府として憲法の要請に応えるものであるが、更に、選挙制度の策定に広範な裁量権が認められた立法府として、選挙無効判決が確定するという万一の場合に生じ得る混乱を最小限に抑えるため、欠員の補充のための選挙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。

7 以上により、私は、本件定数配分規定は、本件選挙当時、違憲であり、いわゆる事情判決の法理により、請求を棄却した上で、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える。

(裁判長裁判官 竹崎博允 裁判官 田原睦夫 裁判官 櫻井龍子 裁判官
竹内行夫 裁判官 金築誠志 裁判官 須藤正彦 裁判官 千葉勝美 裁判官
横田尤孝 裁判官 白木 勇 裁判官 岡部喜代子 裁判官 大谷剛彦 裁判官
寺田逸郎 裁判官 大橋正春 裁判官 山浦善樹 裁判官 小貫芳信)