

参議院定数訴訟上告審判決について

— 2004.1.14 最高裁大法廷判決を素材として —

前 田 寛

目 次

- I はじめに
- II 判決要旨
- III 投票価値の平等と立法裁量権
 - 1 投票価値の平等と選挙制度の仕組み
 - 2 投票価値の平等の貫徹と選挙制度の変更
 - 3 較差許容限度
- IV おわりに

I はじめに

平成12年10月の公職選挙法（以下、「公選法」という）の改正——従来の拘束名簿式比例代表制を非拘束名簿式比例代表制とし、総定数を252人から10人削減（岡山、熊本、鹿児島各選挙区の定数を、それぞれ、4人から2人とし、また、比例区の定数を4人削減）する「10減」の定数は正——後に施行された同13年7月の参議院（選挙区選出）議員の選挙について、東京、千葉、神奈川の選挙人らが議員1人当たりの選挙人数で最大1対5.06の較差があった本件定数配分規定は、投票価値の平等を定めた憲法14条1項等に違反するなどとして、当該の選挙管理委員会などを相手取り、選挙の無効を求めた4件の訴訟の上告審判決が、同16年1月14日、最高裁大法廷（裁判長・町田顯長官）で言い渡された¹⁾（以下、「本判決」という）。

注1) 本判決は、<http://kokkai.ndl.go.jp>に掲載されたものによった。平成16年1月15日付朝日・毎日・読売・産経・日経・中国・山口各新聞参照。

原審の平成14年10月30日の東京高裁判決²⁾は、これ迄の最高裁判決（以下、「従来の多数意見」という）の考え方や判断基準などを踏襲し、本件改正当時、平成7年の国勢調査結果による人口に基づく最大較差は1対4.79、本件選挙当時、選挙人数に基づく最大較差は1対5.06であったから、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたとすることはできない」として、「合憲」の判断を示した上で、「都道府県単位の選挙区制や議員定数の偶数配分の方法を維持する限り投票価値の不平等の解消には技術的な限界がある」ことは、これ迄の公選法改正（定数は正）の結果をみても明らかである、と判示した。

本判決において、9人の裁判官の多数意見は、いわゆる逆転現象を解消するとともに、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人ずつ削減した本件改正は、「憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会にゆだねた立法裁量権の限界を超えるものではなく、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」として、「合憲」の判断を示したが、この多数意見に加わった裁判官の見解は、次のように2分された。

町田顯、金谷利廣、北川弘治、上田豊三、島田仁郎各裁判官の「補足意見1」は、「従来の多数意見」の考え方や判断基準などを踏襲し、本件改正の結果、最大1対4.79の較差が残ることになっても、この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おらず、本件改正は立法裁量権の限界を超えるものではなく、また、本件改正の約9か月後に施行された本件選挙当時の最大較差が1対5.06（選挙人数）であったことにかんがみると、本件選挙当時、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、とした。

他方、亀山継夫、横尾和子、藤田宙靖、甲斐中辰夫各裁判官の「補足意見2」は、「従来の多数意見のそれとは異なるものがある」とした上で、「今回の改正

2) 判時1810号47頁。なお、非拘束名簿式比例代表制の合憲性（原審）については、判時1815号68頁、判夕1118号104頁参照。

作業にそれなりの合理性が認められることを否定することはできない」ので、「今回の改正の結果をもって違憲と判断することには、なお、躊躇を感じざるを得ない」などとし、かろうじて「合憲」の判断に加わっているが、「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、違憲判断がなさるべき余地は、十分に存在する」と警告して、国会に対し早期（今年夏の参議院選挙迄）の定数は是正を促している。

これに対し、福田博、梶谷玄、深澤武久、濱田邦夫、滝井繁男、泉徳治各裁判官の反対意見は、「本件選挙当時における選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対5.06にまで達していたのであるから、本件定数配分規定は、憲法上の選挙権平等の原則に大きく違背し、憲法に違反する」から、「本件選挙は違法であ〔る——同括弧は筆者。以下も、同様とする。〕」とした。この6人の裁判官のうち5人（梶谷、深澤、濱田、滝井、泉）の裁判官は、各追加反対意見で、最大較差が1対2を超えると違憲（深澤裁判官——同裁判官は、事情判決的処理をして「国会によって較差の解消のための作業が行われるであろうとの期待は、百年河清を待つに等しいといえる」から、選挙無効の判決をすべき、とした。——以外の裁判官は、本件では事情判決的処理によるべき、とした。）になる、と述べている。殊に、泉裁判官の追加反対意見は、民主主義の「システムの中の障害物〔投票価値の不平等の問題〕を取り除くことは、司法の役割りである」と述べ、また、福田裁判官の追加反対意見は、「純粹に技術的に修正不可能な要素によるものを除いては、投票価値を限りなく1対1に近づけたものにしていくことが求められる。」との厳しい基準を示した上で、「違憲審査権が機能しなければ、健全な民主的統治システムの維持を確実にするための最後の手段が失われる」から、独立した「憲法裁判所」創設の動きに直結する、とも述べている。

以上の様に、「補足意見2」の4人と「反対意見」の6人を合わせると、15人の裁判官中10人が、「従来の多数意見」と異なり、憲法上の要請である投票価値の平等（人口比例主義）を重視し、立法裁量権を狭く（厳しく）捉えている。

したがって、仮に、現行の定数配分規定を維持した（公選法を改正しない）まま次回の選挙が施行されれば、その選挙に対する定数訴訟では、この10人の裁判官が多数意見として厳しい判断を示す可能性もあり、本判決は、「従来の多数意見」とは比較にならない程厳しい内容の判決とも言えよう。

ところで、最高裁は、参議院定数訴訟で、これ迄、計10回の判決を下している。

昭和37年7月施行の選挙（最大較差1対4.09）に関する同39年2月5日の大法廷判決³⁾で、「所論のような程度ではなお立法政策の当否の問題に止り、違憲問題を生ずるとは認められない」とし、「合憲」の判断を示して以来、同日の選挙に関する同41年5月31日の第3小法廷判決⁴⁾及び同46年6月施行の選挙（最大較差1対5.08）に関する同49年4月25日の第1小法廷判決⁵⁾においても、同大法廷判決を引用踏襲し、いずれも、「合憲」の判断を示した。

その後、同52年7月施行の選挙（最大較差1対5.26）に関する同58年4月27日の大法廷判決⁶⁾（以下、「58年判決」という）は、広汎な立法裁量権と参議院の特殊性（地域代表的性格、半数改選制の下での偶数定数配分等）を論拠に、「合憲」の判断を示した。更に、同55年6月施行の選挙（最大較差1対5.37）に関する同61年3月27日の第1小法廷判決⁷⁾、同58年6月施行の選挙（最大較差1対5.56）に関する同62年9月24日の第1小法廷判決⁸⁾、そして同61年7月施行の選挙（最大較差1対5.85）に関する同63年10月21日の第2小法廷判決⁹⁾（以下、「63年判決」という）は、58年判決を踏襲し、いずれも、「合憲」の判断を示した。

しかし、平成4年7月施行の選挙（最大較差1対6.59）に関する同8年9月

3) 民集18巻2号270頁, 判時361号8頁。

4) 裁判集(民)83号623頁。

5) 判時737号3頁。

6) 民集37巻3号345頁, 判時1077号30頁。

7) 判時1195号66頁。

8) 判夕667号89頁。

9) 判時1321号123頁, 判夕707号88頁。

10) 判時1582号3頁, 判夕922号96頁。この判決については、拙稿「参院定数訴訟上告審判決について——1996.9.11最高裁大法廷判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』19号113頁以下参照。

11日の大法廷判決¹¹⁾（以下、「平成8年判決」という）は、右選挙当時の最大較差1対6.59を「違憲状態」にあったと判断したが、国会が是正措置を講じなかったことについては、「立法裁量権の限界を超えるものと断定することは困難である」とし、結論的には、当該定数配分規定を「合憲」と判断した。

更に、同7年7月施行の選挙（最大較差1対4.97）に関する同10年9月2日の大法廷判決¹²⁾（以下、「平成10年判決」という）、そして同10年7月施行の選挙（最大較差1対4.98）に関する同12年9月6日の大法廷判決¹³⁾（以下、「平成12年判決」という）は、いずれも、「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ことはできない」とし、「合憲」の判断を示した。

なお、参議院議員の定数配分規定については、平成6年6月、「4増4減」の定数は正により、最大較差は1対6.48から1対4.81に縮小し、いわゆる逆転現象も解消したが、平成10年判決及び平成12年判決は、事実上、この定数は正措置の適否が争点となったものである。その後、前掲のように、平成12年10月の「本件改正」により、いわゆる逆転現象は消滅し、最大較差は1対4.79となった。

上掲の平成10年判決及び平成12年判決では、それぞれ、5人の裁判官が「違憲」の判断を示し、そして本判決では、6人の裁判官が「違憲」の判断を示しているだけでなく、多数意見に加わった裁判官の見解も「補足意見1」と「補足意見2」に2分されるなど、最高裁判決の内容が年を追って厳しくなっているのである¹³⁾。

11) 判時1653号31頁，判夕985号79頁。この判決については、拙稿「参院定数訴訟上告審判決について——1998.9.2最高裁大法廷判決を素材として——」・『徳山大学論叢』52号165頁以下参照。

12) 判時1728号3頁，判夕1045号86頁。この判決については、拙稿「参院定数訴訟上告審判決について——2000.9.6最高裁大法廷判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』23号45頁以下参照。

なお、本稿では、煩を避けるため引用・参照文献については最小限のものを記しただけである。詳しくは、上掲論文で掲載したものなどを参照されたい。

13) 木下英敏「投票価値の平等と参議院の特殊性」・『レファレンス』585号8頁，40-41頁，48頁の原注(2)，井上典之「参議院選挙区選出議員の議員定数配分規定の合憲性」・『民商法雑誌』124巻6号828頁参照。

そこで、本稿は、まず、本判決（多数意見と反対意見など）の要旨を紹介した後、投票価値の平等と立法裁量権の問題を中心として、若干の検討を試みることとする。

II 判決要旨

本判決の要旨は、次の通りである。

〈9 裁判官の多数意見〉

平成12年10月の参議院議員の定数配分規定の改正は、憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会にゆだねた立法裁量権の限界を超えておらず、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することはできない。

【5 裁判官の補足意見1】

(1) 憲法は、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。

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広い裁量にゆだねているから、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、投票価値の平等は、原則として、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解さなければならない。

(2) 参議院議員の選挙制度の仕組みは、選出方法を衆議院議員のそれと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るために、選挙区選出議員について、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させようとする意義ないし機能を加味しようとした。このような選挙制度の仕組みは、立法裁量権の合理的な行使の範囲を逸脱するものではない以上、その結果、人口較差が生じ、投票価値の平等が損なわれても、直ちに選挙権の平等を侵害したものとすることはできない。

定数配分規定の制定又は改正の結果、投票価値の平等の有すべき重要性に照らし、到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態を生じさせ、かつ、それが相当期間継続して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で立って行使されるべき国会の裁量的権限に係わ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、58年判決、平成8年判決、平成10年判決、平成12年判決の趣旨とすることである。

(3) 本件改正は、いわゆる逆転現象を解消し、較差の拡大を防止する目的で、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人ずつ削減したものであり、その結果、逆転現象は解消したが、平成7年の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は1対4.79で改正前と変わらず、本件選挙当時における選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対5.06であった。

偶数配分を前提とせず平成7年の国勢調査結果による人口に基づき本件改正当時の各選挙区の人口に比例した議員定数の再配分を試みた場合、47選挙区のうち15選挙区が定数1人の選挙区となり、これらの選挙区では、6年に1度しか参議院(選挙区)選挙が行われないことになるから、定数2人以上の選挙区と定数1人の選挙区との間で投票機会の著しい不平等が生ずることになり、憲法上の疑義が生じかねない。また、選挙区間の議員1人当たりの選挙人数が均等になるように従来の都道府県単位の選挙区を合区又は分区して新たな選挙区とした場合には、地域社会の歴史的成り立ちや、政治的、経済的、社会的な結び付き、地域住民の住民感情等からかけ離れた選挙区割りとなり、政治的にまとまりのある単位を構成する住民の意見を集約的に反映させることにより地方自治の本旨にかなうようにしていこうとする従来の都道府県単位の選挙区が果たしてきた意義ないし機能が果たされなくなるおそれがある。

本件改正は、定数削減に当たり、当審の前記各判決を考慮しつつ、いわゆる

逆転現象の解消と較差拡大の防止を図るために行われ、これにより逆転現象が消滅したことも勘案すると、本件改正の結果においても較差が残ることになったとしても、投票価値の不平等は、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、立法裁量権の限界を超えるものということではできない。

【島田裁判官の追加補足意見】

立法府は、較差が大きくなりすぎないように常時配慮する必要がある。今後とも、最大較差が拡大していくのは避けられない傾向にあることを思えば、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。また、逆転現象が顕著で、しかもそれが持続又は増大する傾向が明らかなのに、相当期間が経過した場合には、たとえ最大較差が1対5程度にとどまっていたとしても、違憲といわなければならない。

【4裁判官の補足意見2】

我が国の立法府は、将来に向けてどのような構想を抱くのかについて、明確にしないまま、単に目先の必要に応じた小幅な修正を施して来たにとどまるといわざるを得ない。これでは、立法府が、憲法によって与えられた裁量権限を十分適正に行使して来たとは評価し得ず、その結果、立法当初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の疑いが強い。

もっとも、今回の改正の目的の一つがいわゆる逆転現象を解消し、定数較差の拡大を防止することであり、これが、不平等是正に向けての一步であることは疑いが無い。参議院の定数削減自体、国民の要望に基づき立法府が果たすべき課題の一つだったこと等にかんがみると、今回の改正にそれなりの合理性が認められることを否定できない。その意味で、今回の改正の結果をもって違憲と判断することには、なお、躊躇を感じざるを得ない。

しかし、今回の改正も、問題の根本的解決を目指したぎりぎりの判断に基づくものとは、到底評価できない。仮に、次回選挙でも、なお無為の裡に漫然と

2004年6月 前田 寛：参議院定数訴訟上告審判決について

現在の状況が維持されたままであれば、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。

【亀山裁判官の追加補足意見】

従来の多数意見は、立法府に広い裁量権を認めつつ、最大較差の数値によってのみ判定していると受け取られるような判断過程を示してきたため、立法府としては、その数値以下に最大較差を収めれば足りるとしてきた。

現在の状況は、選挙権平等の観点から憲法上既に看過し難い危機的な段階に立ち至っている。人口の都市集中化傾向は、一貫して継続しており、地域的特性に対する配慮は、制定当初よりはるかに手厚いものとなっている。今後において、現在の制度による国政選挙は、違憲の疑いを免れないものといわなければならない。

【横尾裁判官の追加補足意見】

人口比例を考慮して定数配分がされた配当基数2以上の各選挙区間の議員1人当たりの人口較差については、偶数配分することから生じる制約を考慮すると、較差が1対2以上となれば直ちに違憲となるものではなく、1対3未満までは許容されると解する。

〈6 裁判官の反対意見〉

本件選挙当時の選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対5.06にまで達していたから、本件定数配分規定は、憲法に違反し、本件選挙は違法である。

【福田、梶谷、深澤、濱田、滝井、泉裁判官の各追加反対意見は、省略する】

III 投票価値の平等と立法裁量権

1 投票価値の平等と選挙制度の仕組み

憲法上の要請である投票価値の平等と選挙制度の仕組みに関する立法裁量権

をどのように理解するかの問題について、「補足意見1」と「補足意見2」の各見解をみておこう。

まず、「補足意見1」は、「憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（43条、47条）、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広い裁量にゆだねている」から、「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、投票価値の平等は、原則として、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、やむを得ない」と述べた上で、現行の選挙制度の仕組みが立法裁量権の行使として是認し得るか否かについて、「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。したがって、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。」と述べ、基本的には、「従来の多数意見」（判決要旨に掲げた大法廷判決参照）の考え方を踏襲している。

前掲のように、58年判決以降の最高裁判決は、参議院の選挙制度の仕組みに関する広汎な立法裁量権と参議院の特殊性（地域代表的性格、半数改選制の下での偶数配分等）を論拠として、最大1対5.85迄の較差について「合憲」の判断を示している（63年判決）。

次に、「補足意見2」は、「従来の多数意見のそれとは異なるものがある」として、①「私たちもまた、従来の多数意見と同様、立法府が法律によって両議院の選挙に関する事項を定めるについては（憲法47条）、裁量権が与えられており、とりわけ参議院選挙の制度設計に当たっては、日本国憲法の定める二院制から来る当然の制約として、選挙人の投票権の価値について絶対的な平等を厳格に貫くことが、衆議院選挙の場合以上に困難であることを認めざるを得ないものとする。」が、「従来の多数意見が、立法府に要請される複雑高度な政策的考慮と判断を理由に、とりわけその単なる不作為についても、結果的に極めて広範な立法裁量の余地を是認してきたことについては、賛成することができず、そのような思考枠組みに従うことはできない。」、②「二院制の在り方に関して立法府が裁量権を行使するに当たり、投票価値の平等と並び地域ごとの固有の利益ないし事情に配慮すること自体は、許されないことではあるまい。また、半数改選制（憲法46条）を前提として、各選挙区にまず2名の定員を配分しようということも、それ自体がおよそ不合理であるとはいえず、あるべき政策的選択肢の一つであるといつてよい……。そして、現行の法制の下での参議院選挙制度が創設された出発点における政策判断、すなわち、都道府県ごとの固有の利益ないし事情及び半数改選制に配慮して各選挙区にまず2名を配分し、残余の定員を各選挙区の人口に比例して偶数配分する、という考え方は、それなりに合理的な事項についてそれなりに合理的な配慮をした結果として評価することができようし、また、そのように評価されて来た」が、その後、当初の人口分布が大きく変わり、上記の三要素（地域的利益、半数改選制、人口比例）間における均衡が著しく崩れたにもかかわらず、立法府はこれを放置し、裁量権を適正に行使してこなかった、③「投票価値の平等のように、憲法上直接に保障されていると考えられる事項と、立法政策上考慮されること

は可能であるが憲法上の直接の保障があるとまではいえない事項、例えば、地域代表的要素或いは都道府県単位の選挙区制等が対等な重要性を持った考慮要素として位置付けられ得るか」という問題は、「単なる立法政策上の問題ではなく法問題であ〔り〕」、司法判断に当たっては、当然、憲法上直接の保障がある「投票価値の平等を重視しなければならない」、そして、④「投票価値の平等が大きく損なわれている状況の下で、偶数配分制を維持し、また、地域の固有性を反映させることを前提としつつその改善を図ろうとするならば、現行制度の在り方、すなわち選挙区として都道府県を唯一の単位とする制度の在り方自体を変更しなければならなくなることは自明のことである」にもかかわらず、「立法府が一向そういった作業に着手しないのは、何をどのように考慮してのことであるのか、また、そこには合理的な理由が認められるか否かが問題となろう。」などと述べ、「従来の多数意見」より、憲法上の要請である投票価値の平等を重視し、参議院の選挙制度の仕組みに関する立法裁量権を狭く捉えている。

前掲の「補足意見1」の見解は、勿論のこと、「補足意見2」の見解も、基本的には、「現行選挙制度の枠内で投票価値の平等を考えるという発想¹⁴⁾」に立つものであるが、学説上は、「投票価値の平等の枠内で選挙制度の採用についての裁量を考えるという発想¹⁵⁾」に立つものが有力である。

例えば、この問題に造詣が深い芦部信喜教授は、選挙権の優越的権利性や投票価値の平等の重要性を論拠に¹⁶⁾、「両院制の意義を生かすためには、選挙制度にある種の違いを設けることが必要であり、全国区（比例代表選出）と地方区（選挙区選出）という二本建て制は、その要請に応える一つの制度として一定の評価に値するものがある」が、「どのような制度を採用するかは国会の広い裁量に属するとしても、憲法が参議院の選挙制度について要求しているのは、半数交代制（46条）にとどまるから、都道府県を単位とする地方区は、歴史的

14) 高橋和之「定数不均衡訴訟に関する判例理論の現況と問題点」・『法学教室』42号98頁。

15) 同上。

16) 芦部信喜「参議院定数訴訟と立法府の裁量」・『法学教室』34号9-13頁。

にも独自の意義と実体をもち一つの政治的なまとまりを有する単位であることは疑いないけれども、それを選挙区とする議員の地域代表的性格を強調して、民主政の根幹をなす選挙権の平等という憲法原則を大きく傷つけるようなことがあってはならない。」とした上で、「公正かつ効果的な代表」をも実現するために、参議院の場合は、「真にやむを得ない合理的な理由の存するかぎりにおいて、衆議院の場合〔1対2の基準〕よりも若干の緩和が認められる」とされる¹⁷⁾。また、小林武教授は、衆議院のみならず参議院についても、投票価値の平等原則（人口比例原則）に合う1対2の計数基準が妥当するとし、「人口比例原則の緩和を考慮する必要が生ずるのは、ただ、それが、憲法上他方の要請である二院制の趣旨および半数改選制と衝突し、その間の調整が求められる場合に限られる。それ以外の、偶数定数制などの公選法上の制度は、投票価値平等原則に劣位するものとして、それを緩和させる要因にはなりえない。」とされる¹⁸⁾。更に、辻村みよ子教授は、選挙権の権利性を重視して¹⁹⁾「憲法の投票価値平等原則からすれば、参議院の場合も原則はあくまで1対1で、人口比例原則の後退を正当化する要素は、憲法上の要請である半数改選制に由来する偶数定数制と端数処理によるものに限定される（したがって、技術的に人口比例原則を徹底する場合にはたとえ1対2以内でも違憲性を認めることは可能）」とされる²⁰⁾。

なお、5裁判官の各追加反対意見は、概ね、上掲の小林教授と同旨の見解を、そして福田裁判官の追加反対意見は、概ね、辻村教授と同旨の見解を、それぞれ、採っていると言えよう。

しかしながら、このような見解に対しては、次のような反論も成り立ち得るであろう。

17) 芦部信喜「平等に関する基本判例——議員定数不均衡事件——法の下での平等(6)」・『法学教室』143号91－92頁。

18) 小林武「最新判例批評 55」・『判例評論』484号22頁。

19) 辻村みよ子「小選挙区比例代表並立制選挙の合憲性」・『ジュリスト』1176号62頁。

20) 辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の特殊性」・(『憲法判例百選Ⅱ(第4版)』所収) 331頁。

例えば、西川知一郎最高裁調査官は、「投票価値の平等は、個人の権利の保障という側面を有するとともに、統治機構の一つとしての議会の選挙制度の決定原理という組織法的な側面をも有する……。代表民主制の下における議会の選挙制度の決定原理は、国民各自、各層の様々な利害や意見の議会への公正かつ効果的な代表の実現をその究極の目的とすることについては、普遍的に承認されており、問題は、我が憲法が、「公正かつ効果的な代表の実現のための選挙制度の決定原理として、投票価値の平等の組織法的な現れとしての人口比例主義を唯一、絶対のものとして規定したのか、それとも、地域代表や利益代表などといった他の正当な要素を考慮する余地を容認しているのか」という憲法解釈にあり、憲法が、「多角的民意反映型の二院制を採用し、かつ、その具体的選挙制度の決定を立法にゆだねた趣旨」からすれば、後者の見解が素直な解釈である、とされる²¹⁾。また、佐藤幸治教授は、「そのこと〔憲法43条1項、47条の規定〕は、国民の中に様々な意見や利害があることを前提に、そうした国民各自、各層の意見や利害を『公正かつ効果的』に国会に反映させようとする趣旨であろう。この『公正かつ効果的』という中には平等原則の実現ということが含まれ、したがって選挙区の設定や定数配分にあたって平等原則の実現が重要な要素とされなければならない。ただ、日本国憲法が二院制を採用していることを考慮するならば、平等原則は、総体的な代表選出制度の中で実現さるべき課題というべきであろう。したがって、例えば、衆議院の場合については、……厳格な投票価値の平等の実現をはかりつつ、他方、参議院の場合については、都道府県ないしそれより大きな政治単位（将来州制化を想定して）における国民の意見や利害を均等に反映させるように構成することも可能というべきであろう」とされる²²⁾。

周知のように、我が憲法は、二院制を採用しており（同42条）、参議院の構成及び権限について、衆議院とは異なる特色を与えている。

すなわち、その構成については、任期や解散の有無等を異にし（同45条、46

21) 西川知一郎「最高裁判所判例解説 30」・『法曹時報』51巻11号230 - 231頁。

22) 佐藤幸治『憲法〔第3版〕』青林書院・平成7年・116 - 117頁。

条)、また、その権限については、法律案の議決(同59条2項以下)、予算の議決(同60条2項)、条約の承認の議決(同61条)、そして内閣総理大臣の指名の議決(同67条2項)——殊に、後三者——について、それぞれ、衆議院の優越を定めている。

更に、憲法は、両院議員を「全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」(同43条1項)と定めているが、両議院の議員の定数(同43条2項)、両議院の議員及び選挙人の資格(同44条)、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の具体化を全て法律に委ねている(同47条)。

大石眞教授は、かかる憲法の規定(殊に、傍点の箇所)から、「選挙事項法定主義」自体を、一つの憲法原理(憲法法理)として認めざるをえず、「これを制約ないし否定する形で、『選挙法の公理』と呼ばれる普通選挙・平等選挙・秘密選挙・自由選挙の原理をみとめ、立法者の裁量に限界を設けている。」とした上で、両院制の比較議会法的な観点から、「強い国政上の権限をもつ機関は、国民の直接のコントロールの下に置かれるべきだという意味で、組織原理と権限問題とは密接に関連しており、……下院については、その議員が国民による直接選挙とされ、解散制度があるという点で共通の組織原理をもち、その権限も、例外なく、立法・予算議決・政府コントロールなど国政全般に及んで」おり、下院に相当する衆議院議員の選挙については、当然に下院組織法に共通する憲法原理が働き、たとえ憲法典に明示の規定がなくても、「憲法上の『選挙法の公理』として、当然に直接選挙が予定される」。しかし、上院に相当する参議院の組織方法については、各国の制度はさまざまで、このような不文の憲法法理を見いだすのは困難である上、「参議院の権限、したがって衆議院との関係における権限関係は憲法典の規制事項であって、……衆議院の優越は、憲法を改正しない限り動かしえない。そこで、こうした『一院制型両院制』のあり方を固定した分だけ、憲法上、参議院の組織原理は特定せず、むしろ広い立法的な選択の余地を残したものと考えることができる」から、「間接選挙制も一つの選択肢になりうる。」とし、そして、こう理解しても、「現行憲法上きわめて限定された参議院の権限を考えれば、とくに責任政治の原理に反するこ

とにはならない」とされる²³⁾。

これまで掲げた学説などの考え方からすれば、第一院たる衆議院の選挙制度においては、投票価値の平等原則（人口比例主義）が最も重要な基準——この原則は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準ではない（平成11年11月10日の大法廷判決²⁴⁾参照）——となるが、第二院たる参議院の選挙制度においては、憲法が予定している二院制の趣旨から、「参議院独自の性格を如何に作り出すか²⁵⁾」を、立法裁量に委ねており、具体的な参議院の選挙制度の仕組みの決定に際して、「憲法が明示的に区別して規定している点〔前掲の規定を参照〕以外に〔参議院の〕憲法原理上の特殊性は認められない」という前掲の学説等の見解は妥当ではなかろう²⁶⁾。

この様に、憲法は、二院制の趣旨——衆議院の「数の政治」に対し、参議院の「理の政治」により、衆議院に対する補充追加、慎重修正機能——を発揮することができるように、参議院の選挙制度を特色あるものとする（参議院の独自性を発揮することができるようにする）ことを広範な立法裁量に委ねているものと解される²⁷⁾。この点で、前掲の学説及び本判決に付された6人の裁判官の各追加反対意見のように、参議院も衆議院と同様、投票価値の平等を重視した選挙制度（最大較差1対2未満）によって、民意を代表する仕組みになっていなければならないとすれば、選挙制度によって参議院の独自性を十分に発揮

23) 大石眞「憲法問題としての『国会』制度」（佐藤幸治他編『憲法50年の展望Ⅰ』有斐閣・平成10年所収）150 - 159頁。

なお、大石教授は、参議院においては間接選挙制を認めておられるが、かかる見解について、井上典之・前出注13）827頁参照。

24) 判時1696号46頁，判夕1018号114頁。

25) 村上敬一『最高裁判所判例解説 民事篇 昭和58年度』179頁。

26) 川神裕「最高裁判所判例解説 26」・『法曹時報』51巻2号200頁，西川知一郎・前出注21）234頁。

27) 本稿で引用したものの他に、例えば、松井茂記『日本国憲法』有斐閣・平成11年・144頁，417頁，戸波江二『憲法〔新版〕』ぎょうせい・平成12年・209頁，佐藤功『憲法問題を考える——視点と論点』日本評論社・昭和62年・111 - 112頁，青山武憲「参議院通常選挙と『定数訴訟』」・『法令ニュース』34巻2号61頁，小林節「参院議員定数配分の不均衡の合憲性」・『受験新報』昭和58年10月号188頁等参照。

することが極めて困難になる²⁸⁾ ことは言う迄もなからう。

要するに、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わけではなく、二院制の趣旨を発揮することができるように、公選による全国民を代表する議員（同43条1項）という制約、及び選挙に関する諸原則の枠の中で、「公正かつ効果的な代表」という目的を実現する為に、どのような選挙制度の仕組みを採用するか of 具体的決定を国会の裁量に委ねている（同47条）。現在、参議院議員の選挙制度については、選挙区選出議員選挙と比例代表選出議員選挙とを採用し——それが、実際に、二院制の趣旨を十分に発揮することができる選挙制度であるか否かについては、論議のあるところである（殊に、衆議院への小選挙区比例代表並立制導入以降²⁹⁾）。——、後者については、平成12年判決も指摘しているように、「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」（平成8年判決及び平成10年判決も同旨）のである——総定数の約40%——。

したがって、投票価値の平等も、かかる選挙制度の仕組みとの関連において問われなければならず、投票価値の平等は、国会が定めた具体的な選挙制度の仕組みとの関連で相対化されることを免れない。つまり、どのような代表制（多数代表制、少数代表制、そして比例代表制）を採用するかによって、本来、投票価値の平等の実現の程度も異なるのである³⁰⁾。

28) 原田一明「参議院議員の選挙制度と立法裁量」・『平成11年度重要判例解説』（『ジュリスト』1179号）22頁，木下英敏・前出注13）50頁，松井茂記・同上165頁，小林節・同上187頁等参照。更に、渡辺良二「代表と平等・研究（2・完）」・『法と政治』38巻2号285頁参照。

29) 例えば、高見勝利「衆・参両院議員選挙における並立制併存の意味と無意味」・『ジュリスト』1106号22-23頁，原田一明・同上，石田榮仁郎「小選挙区比例代表並立制の合憲性」・『平成11年度重要判例解説』（『ジュリスト』1179号）20頁等参照。

30) 安念潤司「いわゆる定数訴訟について（2）」・『成蹊法学』25号82頁参照。

なお、衆議院の選挙制度においても、従来の中選挙区制と現行の小選挙区制（小選挙区比例代表並立制）とでは、較差許容限度が異なるものと解される（拙稿・「小選挙区制と投票価値の平等について——1999.11.10最高裁大法廷判決を素材として——」・『徳山大学論叢』55・56号118-127頁参照）。更に、久保田きぬ子「参議院地方選出議員定数訴訟に対する第2の最高裁大法廷判決について」・『判例時報』1077号6頁参照。

2 投票価値の平等の貫徹と選挙制度の変更

第八次選挙制度審議会(首相の諮問機関,小林與三次会長)の第二次答申(平成2年7月31日)は、我が憲法が定める二院制の下で参議院に期待されている役割について、「衆議院に対する抑制・均衡・補充の機能を果たすことによって国会の審議を慎重にし、国民代表機関たる国会の機能を遺憾なく発揮せしめることにある」とし、「参議院が憲法によって期待されている役割をよく果たすためには、衆議院議員とは異なる選挙の仕組みによって参議院議員が選出されることにより、衆議院とは異なる面からの民意が代表されるようになっていくこと」が必要である、とした。そして、かかる基本的な考え方から、望ましい選挙制度として、①候補者推薦制、②都道府県代表選出の選挙、③広域ブロック単位の選挙、④全国単位の選挙、⑤都道府県単位の選挙と広域ブロック単位又は全国単位の選挙との組み合わせ等を取り上げ、検討を行った³¹⁾。

ところで、芦部教授は、前掲の見解に立った上で、「半数交替制を運用するうえで定数再配分が人口比例原則から著しく乖離する状態になり、その是正がもし現行法制のままでは不可能に近いとすれば、投票価値の平等を生かすために、むしろ選挙制度の改正を検討すべきではないか」とし、更に、その検討に値する制度として、数県を単位とするブロック制か、地方区を廃止し全国区に統一する制度、あるいは若干の都道府県を統合ないし分割して選挙区を作定するか、もしくは定数が奇数の選挙区の存在も許されるという観点から定数再配分を行うか、等を掲げている³²⁾。

これと、概ね同様の立場から、梶谷裁判官の追加反対意見は、「投票価値の平等原則上必要があれば、3年の改選期ごとに同一選挙区における議員の改選数を変え、あるいは議員を選任しないこととしても憲法上何らの問題も生じな

31) 詳しくは、資料「参議院議員の選挙制度改革及び政党に対する公的助成等についての答申」・『自治研究』66巻10号139頁以下参照。この答申については、高見勝利・前出注29)26-27頁参照。

32) 芦部信喜・前出注17)91-92頁。これと同旨のものとして、辻村みよ子・前出注20)331頁、小林武・前出注18)23頁、只野雅人「参議院議員選挙区選挙定数不均衡違憲訴訟」・『平成12年度重要判例解説』(『ジュリスト』1202号)21頁、井上典之・『最新判例批評』49・『判例評論』459号25頁等参照。

い。……さらに、都道府県を単一の選挙区とすることによって投票価値の平等原則に反する結果が生ずる場合には、ある選挙区の全部又は一部を他の選挙区と合区すること等、区割りの変更の方法を採ることも選択の一つとして考慮されるべきである。」と述べ、また、深澤裁判官の追加反対意見も、「現在の仕組みの中では憲法の定める法の下での平等の許容する最大較差を超えることが技術的に避けられないとするならば、民主政治の根幹をなす選挙権の平等を保持するために、現在の選挙の仕組みにこだわらず、その変更も含む抜本的な検討がされるべきである。都道府県単位の選挙区と偶数配分は、憲法上の要請ではなく、投票価値の平等を損なってまで維持されるべき制度ではない」と述べている。

しかしながら、「都道府県は、アメリカにおける州のような強い独立性を持つ準国家ではないが、明治時代の廃藩置県以来の長い歴史と伝統の中で確立されてきたものであり、憲法第8章が自治権を有するものとして規定している『地方公共団体』のうち広域かつ包括団体（地方自治法5条2項）として国民の間に定着して」おり、かかる都道府県の「憲法上、法律上、実際上の地位」にかんがみれば³³⁾、「公正かつ効果的な代表」を実現するために、参議院の選挙制度の仕組みに都道府県単位の選挙区を採用し、各都道府県を構成する住民の意見や利害をできるだけ均等に国政に反映させる³⁴⁾ ために、選挙区選出議員に地域代表的性格を付与すること——それが、憲法43条1項の「全国民の代表」概念（「国民代表の概念」）に矛盾抵触しないことは、58年判決、平成8年判決、そして平成11年11月10日の大法廷判決など³⁵⁾ 参照。——にも、合理性があることは明らかであろう。

また、憲法46条の半数改選制については、総定数として半数改選であればよく、各選挙区について偶数配分（定数）とする必要はないという見解が学説上も有力である。

33) 以上、大橋寛明「最高裁判所判例解説 30」・『法曹時報』54巻1号237頁。更に、阿部斉「議席再配分に関する一考察」・『政治経済論叢』（成蹊大学）18巻1・2合併号366 - 367頁参照。

34) 佐藤幸治・前出注22) 117頁参照。

35) 詳しくは、拙稿・前出注11) 176 - 177頁、同・前出注12) 52 - 54頁参照。

例えば、小林教授は、「憲法は、参議院議員の総数についてこれを求めているのみであって、偶数定数制が不可避免的に導出されるものではない。」とされ³⁶⁾、また、安西文雄助教授も、「半数改選制はなるほど憲法上の要請ではあるが、それは参議院の総議員について行えばよく、必ずしも各選挙区の定数を偶数にすることまで求めているのではない」とされる³⁷⁾。

このような見解に対して、都築弘検事は、憲法46条が3年毎の半数改選制を定めていることから、「総数において半数改選として議員定数を奇数とすることも考えられる」が、「1人の選挙区では、3年ごとに改選議員を持つ選挙区と、持たない選挙区ができ、6年間選挙ができなくなるため、3年ごとに選挙が行われ地域共同体の意見や利害が国政の運営に反映させる場合と比較すると、不適切であり」、また、「3人、5人、7人の選挙区については、……異なる人数の改選議員を交互に選出しなければならず、さらに、議員定数が奇数の選挙区をどのように組み合わせ、3年ごとの改選議員総数を総数の半数となるようにするかという技術的にも政治的にも困難な問題を抱えることとなり、合理性に乏しい」とし、現行の仕組みは、立法裁量権の行使として合理性があり、結果として、「人口的要素が希薄になるのはやむを得ない」とされる³⁸⁾。確かに憲法46条の半数改選制は総定数として半数改選制であればよく、必ずしも、各選挙区偶数配分制ないし最低2人配分制とする必要はないが、上掲の見解の他に、平成10年判決に付された遠藤光男裁判官の追加反対意見が、当該選挙区における選挙人の感情等にかんがみると、現行の仕組みは、「それなりに合理性のある配分方法として是認し得る」と述べているように、立法裁量権の合理的行使としては是認できよう。

結局、前掲の見解のように、投票価値の平等を重視し、現行の選挙制度の仕組み（都道府県選挙制、各選挙区偶数配分制ないし最低2人配分制）を変更す

36) 小林武・前出注18) 23頁。

37) 安西文雄「立法裁量権と参議院選挙区における投票価値の平等——参議院定数訴訟、最高裁大法廷平成8年9月11日判決をめぐって——」・『法学教室』196号29頁。

38) 都築弘「参議院定数訴訟最高裁判決——その経緯と概要」・『法律のひろば』36巻7号12頁。更に、拙稿・前出注11) 179 - 181頁参照。

ることについては、「補足意見1」が指摘しているように、次のような問題が生じる。

すなわち、偶数配分制を前提とせず、平成7年の国勢調査結果による人口に基づき本件改正当時の各選挙区の人口に比例した定数の再配分を試みると、「47選挙区のうち15選挙区が定数1人の選挙区となり、これらの選挙区では、6年に1度しか参議院（選挙区選出）議員の選挙が行われないことになるから、このような議員定数配分規定の下では、定数2人以上の選挙区と定数1人の選挙区との間において投票機会の著しい不平等が生ずることになり、憲法上の疑義が生じかねない。」し、また、従来の都道府県単位の選挙区を合区又は分区することについては、「地域社会の歴史的成り立ちや政治的、経済的、社会的な結び付き、地域住民の住民感情等からかけ離れた選挙区割りとなり、政治的にまとまりのある単位を構成する住民の意思を集約的に反映させることにより地方自治の本旨にかなうようにしていこうとする従来の都道府県単位の選挙区が果たしてきた意義ないし機能が果たされなくなるおそれがある。また、憲法の定める半数改選制の要請にこたえて偶数配分を行うためには、人口の変動に合わせて合区又は分区を繰り返さなければならなくなり、従来のように参議院が国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能を担うことにより二院制の実効性を高めることが困難になることも考えられる」から、上記のような選挙区割りが従来の選挙区割りに比べ、明らかに憲法の趣旨により適合する合理的なものとはいえない、と。

以上みてきたように、現行の選挙制度の仕組みには、合理性があり、妥当なものと言えよう。

3 較差許容限度

「従来の多数意見」は、較差許容限度（立法裁量権の限界的数値）として、1対6程度の数値を目安にしていると解されており³⁹⁾、「補足意見1」もこれを

39) 拙稿「参議院の定数は正に関する一考察——1997.2.6東京高裁判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』20号118－119頁参照。

踏襲するものと思われる。

これに対し、投票価値の平等を重視し、選挙制度の仕組みに関する立法裁量権を狭く捉え、更に、次回選挙までに、立法裁量権を適切に行使し公選法の改正（定数は正）を行わなければ、違憲判断をする余地が十分にあるとしている「補足意見2」が、較差許容限度について、どの程度の数値を想定しているかを、若干検討しておこう。

「補足意見2」は、本件改正（最大1対4.79の較差）について、「不平等是正に向けての一步」であり、「今回の改正作業にそれなりの合理性が認められることを否定することはできない」ので、「違憲と判断することには、なお、躊躇を感じざるを得ない」とし、また、現行の選挙制度の仕組みについて、「それなりに合理的な事項についてそれなりに合理的な配慮をした結果として評価……できようし、また、そのように評価されて来た」が、その後、当初の人口分布が大きく変化したにもかかわらず、立法裁量権を適切に行使してこなかった、と述べているところからすれば、現行選挙制度の仕組み自体を維持したまま、立法裁量権を適切に行使した結果、なお最大1対4.81程度の較差（「補足意見1」参照）が残ったとしても、「合憲」の判断を示すものと思われる。

しかしながら、他方で、「投票価値の平等が大きく損なわれている状況の下」で、「偶数配分制を維持し、また、地域の固有性を反映させること」を前提にして、投票価値の不平等の改善を図ろうとすれば、「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、また、立法府は、これ迄、「4増4減」の定数は正（平成2年の国勢調査結果によると最大1対4.81の較差）及び本件改正（最大1対4.79の較差）を行ったが、これは、「単に目先の必要に応じた小幅な修正を施して来たにとどまる」とし、更に、現行の定数配分規定における最大1対5.06の較差（本件選挙当時）は、立法当初の最大1対2.62の較差（人口数）から「あまりにもかけ離れた較差」であると述べているところからすれば、本来は、最大1対3前後の較差を想定している——なお、同意見は、二院制から来る当然の制約として、投票価値の絶対的平等を貫くことは、衆議院の場合以上に困難であ

ることを認めている。——ように思われる。

要するに、「補足意見2」は、現実的な考え方から、当面は、現行の選挙制度の仕組みを維持したままで、立法裁量権を適切に行使して、最大1対4.81程度に較差を縮小し、その後（最終的には）、都道府県単位の選挙区を変更するなどして、定数の抜本是正を行い、最大1対3前後に較差を縮小すべき旨を示唆しているものと思われる。

IV おわりに

「補足意見2」の見解（前掲）からすれば、今年夏の参議院選挙までに、国会が裁量権を適切に行使し定数は是正（公選法の改正）を行わない場合、現行の定数配分規定の下で行われた選挙（なお、平成15年9月2日現在の選挙人名簿登録者数に基づいて計算した最大較差は1対5.13となる⁴⁰⁾。）に関する定数訴訟では、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」（但し、事情判決的処理）との判断を示す可能性と、「補足意見1」（「従来の多数意見」）が示している「違憲判断の基準⁴¹⁾」をほぼ採用して、投票価値の著しい不平等状態を生じていたとして較差については、「違憲状態」にあるが、それが相当期間継続しているにもかかわらず国会がこれを是正する何らの措置も講じていないとは言えない——つまり、本判決（「補足意見2」の見解）から今年夏の参議院選挙まで、およそ半年の期間であり、相当期間が経過していない⁴²⁾。——から立法裁量権の限界を超えるものではなく、結論的に、「合憲」の判断を示す可能性とが考えられるが、後者の可能性の方が高いものと思われる。

40) 前出注1)の毎日・中国各新聞。

41) この判断基準等について、詳しくは、拙稿・前出注10)120-124頁、同・前出注11)181-185頁参照。

42) この点については、井上典之・前出注32)25-26頁参照。なお、西川最高裁調査官は、定数配分規定の制定又は改正後、人口の異動により投票価値の不平等状態が生じた場合、国会には、様々な選択肢があるとして、いくつかの方法を掲げている（同・前出注21)237-238頁参照）。

ところで、本判決を受けて、自民党の竹山裕参議院議員会長と民主党・新緑風会の藁科満治参議院議員会長は、平成16年1月20日、倉田寛之参議院議長に対し、参議院の定数是正問題を各党で話し合う協議機関を設置するよう申し入れ、同議長も了承したことから、2月18日、各党代表らによる「定数格差問題に関する協議会」（座長・久世公充参議院政審会長）の初会合が開かれた。この日の会合では、本判決を「重く受け止める」との認識では一致したものの、各党とも選挙準備がすでに本格化していることもあり、自民、公明の両党は今年夏の参議院選挙前の定数是正には慎重な考え方を示したが、民主党は、「4月には定数是正の法案を提出すべきだ」と主張するなど、与野党間に意見の隔たりのあり、また、定数の抜本是正をするためには、人口の少ない選挙区の合区や大都市の選挙区での定数増などがテーマとなることから、論議は難航しそうである⁴³⁾。

読売新聞は、「今夏の参院選に定数是正を間に合わせるのは困難と見られ、仮に定数を是正するとしても、2007年以降の参院選となる見通し」であると、報じている⁴⁴⁾。

さて、定数の抜本是正問題については、前掲の梶谷、深澤各裁判官の各追加反対意見等が述べているように、憲法上の要請である投票価値の平等（人口比例主義）を厳格に捉え、較差を縮小するために必要であれば、最低2人配分制を変更したり、ある選挙を他の選挙区と合区するなど選挙区割りの変更の方法によって定数の抜本是正を行えば、確かに、較差を縮小することはできるが、それらの方法には「補足意見1」が指摘する（前掲）ように、1人区では6年

43) 以上、平成16年1月21日付朝日・読売、2月19日付毎日・読売各新聞。

なお、民主党は、定数是正について、「比例選の定数を削減し、その分を人口の多い都市部の選挙区に回す案」を検討している（2月19日付読売新聞）。

ところで、政府は、平成16年2月18日、近く発足させる小泉首相の諮問機関「第28次地方制度調査会」のテーマを、都道府県を廃止したうえで、10数ブロックに再編して大幅に権限を移譲する「道州制」導入問題に絞り、本格的検討を進める方針を固めた、と報じられている（同年2月19日付毎日新聞）。

44) 同上の1月21日付読売新聞。また、同日付の朝日新聞も、これと同様の見方をしている。

に1度しか参議院選挙が行われず、他の選挙区との間において投票機会の著しい不平等が生ずることになり、また、選挙区を合区又は分区して「政治的にまとまりのある単位」である都道府県単位の選挙区割りを見直すことには、「従来の都道府県単位の選挙区が果たしてきた意義ないし機能が果たされなくなるおそれがある」だけでなく、「住民感情等」からもこれらの方法を採用することが、果たして妥当な方法であるか大きな疑問が残る⁴⁵⁾。また、かかる方法による定数の抜本是正を行っても、それは、「参議院を衆議院化させる⁴⁶⁾」だけであり、参議院の存在意義を示すことはできないのである。

したがって、定数の抜本是正を行うよりはむしろ、前掲の第八次選挙制度審議会の第二次答申が示しているように、二院制の趣旨から、衆議院に対する補充追加、慎重修正機能を十分に発揮することができるようにするために、参議院選挙制度の改革——現在、衆参両院の選挙制度が、似かよった制度となっている。——、つまり衆議院とは異なる選挙制度の仕組みによって、参議院議員が選出されるように（工夫）すること⁴⁷⁾が急務であろう。

本判決について、毎日新聞の「社説」が、「参院選を憲法が定める『法の下の平等』原理に合致させ、さらに二院制本来の趣旨を生かすには、たとえ大がかりでも選挙区割りの見直しだけでは問題は解決しない。党派を超えた良識の府に生まれ変わらせるため、衆院との役割分担とバランスを論議することから参院改革を進めねばなるまい。」と述べている⁴⁸⁾ように、定数の抜本是正を行っても根本的な問題は解決せず、上掲のような視点をも考慮して選挙制度を含めた参議院の抜本改革を行わなければ、参議院の存在意義を示す（参議院の独自性を発揮する）ことは困難であり、参議院無用論に歯止めをかけることはできないであろう⁴⁹⁾。

(2004.3.24)

45) 平成16年1月16日付毎日新聞「社説」参照。

46) 平成11年6月29日の東京高裁判決（判時1691号42頁）。

47) この点について、高見勝利・前出注29) 28－29頁、原田一明・前出注28) 22頁参照。

48) 前出注45)の毎日新聞「社説」。

49) この点で、平成12年4月26日に、齋藤十郎参議院議長(当時)の私的諮問機関である「参議院の将来像を考える有識者懇談会」が(同議長に)提出した「参議院の将来像に関する意見書」は、参議院改革の理念や具体案を盛り込んでおり、示唆に富む提言である。この意見書については、拙稿・前出注12) 57頁参照。

ところで、最近、憲法改正論議の中で、現行の2院制を見直す動きが広がっており、衆参両院の憲法調査会も2院制の在り方を検討項目に挙げ、殊に、参議院の憲法調査会(上杉光弘会長)は、平成16年2月18日、「2院制と参議院の在り方に関する小委員会」(保坂三蔵小委員長)の設置を自民、民主両党などの賛成多数で決めた。そして、3月から、2院制導入の経緯や意義などについて検討を進める、と報じられている(同年2月19日付中国新聞)。最近の2院制見直しの論議等については、同年1月31日付朝日・1月21日付読売等各新聞参照。