

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——

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 憲法47条, 43条1項
 - 2 半数改選制
- IV 違憲判断の基準
- V 較差許容限度
- VI おわりに

I はじめに

平成6年6月の「4増4減」の定数是正後に施行された同7年7月の参議院（選挙区選出）議員の選挙について、東京、埼玉、千葉、神奈川の1都3県の有権者が議員1人当たりの人口数で最大1対4.79の較差（同7年の国勢調査に基づく。なお、本件選挙当時の有権者数では、最大1対4.97の較差となる。）があった本件定数配分規定は、投票価値の平等を保障した憲法14条1項等に違反するとして、各都県の選挙管理委員会を相手取り、選挙の無効（やり直し）を求めた6件の定数訴訟（公職選挙法204条の選挙無効訴訟）の上告審判決が、同10年9月2日、最高裁大法廷（裁判長・山口繁長官）で言い渡された¹⁾（以下、「本判決」という）。

注1) 判時1653号31頁, 判夕985号79頁。平成10年9月2日付朝日・毎日・日経・中
(次頁脚注へ続く)

本判決（15裁判官のうち、9裁判官の多数意見）は、本件改正（「4増4減」の定数は正）の結果、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と評価した上で、「本件改正後の本件定数配分規定の下における議員1人当たりの人口の較差及び選挙人数の較差は、いずれも、本件改正時に比べて縮小しているというのであるから、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」と判断した。なお、園部逸夫裁判官の意見もこの結論には同調しているが、多数意見とは異なる考え方を述べている。

これに対し、尾崎行信、河合伸一、遠藤光男、福田博、元原利文各裁判官の反対意見は、「極めて重要な基準である投票価値の平等に対比し、都道府県代表的要素がはるかに劣位の意義ないし重みしか有」しないから、国会は、投票価値の平等が損なわれる程度をできる限り少なくするよう配慮すべきであったが、国会は、そのような配慮をしなかったため、投票価値の不平等が著しく、「本件改正における国会の裁量権の行使は合理性を是認できるものではなく、その許される限界を超えていることは明らかであって、本件定数配分規定は憲法に違反するものと断定せざるを得ない」と述べ、「違憲」（但し、事情判決的処理）と判断した。

殊に、尾崎、福田各裁判官の追加反対意見は、議員定数の配分の決定に当たっては、較差を可能な限り1対1に近づけるべきで、この目標を達するため必要と認められるときには、都道府県単位を基準とした選挙区割りを変更することもちゅうちょすべきではなく、また、各選挙区偶数制及び最低2人配分制は、平等原則などの憲法上の価値が侵害される場合には、変更又は廃止されるべき実務上の便宜手段にすぎない、とした上で、本件のように、1対2以上の投票価値の不平等が47選挙区中23区に存在する現行の仕組みは、「もはや反証の有無を論ずる必要もない程度にまで明白に憲法に違反する」

国各新聞（夕刊）、9月3日付朝日・毎日・読売・日経・山口各新聞参照。なお、本判決は、東京都選挙区の選挙人らが提起した事件についてのものである。

と述べている。

この様に、5人の裁判官が、「4増4減」の定数改正後の本件定数配分規定を「違憲」と判断し、国会による抜本的な是正を迫っている。

一審の平成9年2月6日の東京高裁判決²⁾は、「本件議員定数配分規定のもとにおいて施行された本件選挙はこれを違憲、無効であるとする事はできない。」と「合憲」の判断を示し、原告（有権者）側の請求を棄却した。他方、同判決は、「4増4減」の定数改正について、「暫定的なものとみられ、漸進的にせよ、より抜本的な是正が期待される」として、国会に対し、今後、抜本的な是正を求める注文を付している。なお、最高裁第2小法廷（大西勝也裁判長）は、同9年10月22日、この訴訟の審理を小法廷から大法廷に回付することを決めたが、この背景には、「第2小法廷の合議での見解の対立があった」ためなどと報じられている³⁾。

ところで、最高裁は、参議院定数訴訟で、これ迄、計8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⁴⁾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」と判示して以来、同日の選挙に関する同41年5月31日の第3小法廷判決⁵⁾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⁶⁾においても、同大法廷判決を引用踏襲し、いずれも、所論のような程度では「立法政策の当否の問題に止まり」、違憲問題を生ずるものと認められないとして「合憲」の判断を示した。

その後、昭和47年12月施行の衆議院議員選挙（最大較差1対4.99）に関す

2) 判時1623号75頁，判タ964号68頁。この判決については、拙稿「参議院の定数改正に関する一考察——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113頁以下参照。

3) 平成9年10月23日付朝日新聞。

4) 民集18巻2号270頁，判時361号8頁。

5) 裁判集（民）83号623頁。

6) 判時737号3頁。

る同51年4月14日の大法廷判決⁷⁾(以下、「51年判決」という)が、投票価値の平等を憲法上の要請であるとした上で、当該定数配分規定を違憲(但し、事情判決的处理)とする判断を示したため、同52年7月施行の参議院議員選挙当時の最大較差1対5.26をどのように判断するか注目されていたが、同58年4月27日の大法廷判決⁸⁾(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配分等)を根拠に、「右選挙当時において本件参議院議員定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとする事はできない」として、「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⁹⁾(以下、「61年判決」という)、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¹⁰⁾(以下、「62年判決」という)、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¹¹⁾(以下、「63年判決」という)は、いずれも、58年判決を踏襲し、「いまだ本件定数配分規定が憲法に違反するに至っ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。

以上見てきたように、63年判決迄の最高裁判決は、全て「合憲」判決であったが、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11日の大法廷判決¹²⁾(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、国会が立法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、当該定数配分規定を「合憲」と判示した。

7) 民集30巻3号223頁, 判時808号24頁。

8) 民集37巻3号345頁, 判時1077号30頁, 判タ502号72頁。

9) 判時1195号66頁。

10) 判タ667号89頁。

11) 判時1321号123頁, 判タ707号88頁。

12) 判時1582号3頁, 判タ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。

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少限のものを記しただけである。詳しくは、上掲論文で記したものを参照されたい。

なお、参議院議員の定数配分規定については、前掲のように、平成6年6月、「4増4減」の定数是正により、最大較差は1対6.48から1対4.81に縮小し、逆転現象も解消したが、本件訴訟では、事実上、この定数は正措置の適否（合憲性）が争点となった。

そこで、本稿は、まず、本判決の要旨を紹介した後に、投票価値の平等と立法裁量権、違憲判断の基準、そして較差許容限度等について若干の検討を試みることにする。

II 判決要旨

本判決の要旨は、次の通りである。

〈多数意見〉

一 憲法の定める法の下での平等の原則は、選挙人の資格における差別を禁止するととどまらず、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等をも要求するものと解するのが相当である。

しかし、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、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のであるから、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、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。それゆえ、国会の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。

参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が2院制を採用した趣旨から、ひとしく全国民を代表する議員であるという枠の中にあっても、参議院議員の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その代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図の下に、参議院議員を全

国選出議員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、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる。このような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ない。

右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、国会の裁量にゆだねられている。

したがつて、議員定数配分規定の制定若しくは改正の結果、又はその後人口の異動が生じた結果、各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が生じ、あるいは、右較差が拡大するなどして、当初における議員定数の配分の基準及び方法と現実の配分の状況との間にそごを来したとしても、その一事では直ちに憲法違反の問題が生ずるものではなく、当該選挙制度の仕組みの下において投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態を生じさせる議員定数配分規定の制定又は改正をしたこと、あるいは、その後の人口異動が右のような不平等状態を生じさせ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する何らの措置も講じないことが、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立つて行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮してもその許される限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数の配分の定めが憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、51年判決、58年判決、昭和58年11月7日大法院判決、同60年7月

17日大法廷判決，平成5年1月20日大法廷判決，同8年判決の趣旨とするところでもある。

二 58年判決は，昭和52年7月10日施行の参議院議員（以下，省略する）選挙当時の選挙区間における議員1人当たりの最大較差1対5.26について，61年判決は，同55年6月22日施行の選挙当時の最大較差1対5.37について，62年判決は，同58年6月26日施行の選挙当時の最大較差1対5.56について，63年判決は，同61年7月6日施行の選挙当時の最大較差1対5.85について，いずれも，いまだ〔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状態が生じていたとするには足りない旨判示していたが，平成8年判決は，同4年7月26日施行の選挙当時における最大較差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するに至った。

本件改正は，右のような較差を是正する目的で行われたものであるが，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年の国勢調査結果に基づき，できるだけ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及び選挙区選出議員の定数を増減しないまま，7選挙区で改選議員定数を4増4減したものであり，その結果，右国勢調査による人口に基づく選挙区間における議員1人当たりの人口較差は，最大1対6.48から最大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，本件定数配分規定の下において，人口を基準とする右較差は，同7年の国勢調査によれば最大1対4.79に縮小し，また選挙人数を基準とする右較差も，本件改正当時における最大1対4.99から本件選挙当時における最大1対4.97に縮小している。

そうであるとすれば，本件改正の結果なお右のような較差が残ることとなったとしても，右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，本件改正をもって，その立法裁量権の限界を超えるものとはいえない。そして，右のとおり，本件改正後の本件定

数配分規定の下における議員1人当たりの人口数及び選挙人数の較差は、いずれも、本件改正当時に比べて縮小しているというのであるから、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事はできない。

〈個別意見〉

【尾崎、河合、遠藤、福田、元原各裁判官の反対意見】

一 投票価値の平等は、選挙制度の決定に当たって考慮されるべき極めて重要な基準である。問題は、国会が具体的に定めた選挙制度によって投票価値の平等が損なわれることとなった場合に、国会は他のいかなる目的・理由をしんしゃくしてそのような制度を定めたのか、それらの目的・理由はいかなる意味で正当に考慮することができるのか、それらは憲法の観点から見ていかなる地位・意義を認められ、殊に、極めて重要な基準たる投票価値の平等とはいかなる関係に立つのかなどの諸点を総合して、そのような選挙制度を定めたことが国会の裁量権の行使として合理性を是認し得るか否かにある。

二 本件改正当時、本件定数配分規定の下で、選挙区間の議員1人当たりの人口の較差が最大1対4.81で、右の較差が1対4を超える選挙区が他にも5区あり、また、定数4人以上の選挙区間における定数2人を超える議員1人当たりの人口較差が最大1対3.14で、1対3を超える選挙区が他に2区あり、本件定数配分規定の下で生じていた投票価値の不平等が著しいものであったことは明らかである。

このような不平等が生じた原因は、基本的には、都道府県代表的要素を加味した選挙制度の仕組みにあるところ、右要素自体は、憲法上にその地位を有するものではなく、投票価値の平等に対比し、はるかに劣位にあるに過ぎない。しかも、本件仕組みが最初に採用された昭和22年当時に比べて、右要素を加味することの必要性ないし合理性は縮小した反面、その間の激しい人口異動による人口の偏在化によって、投票価値の不平等は拡大するほかない状態となっていた。したがって、本件改正に当たって、本来、国会は、本件仕組みをそのまま維持するにしても、投票価値の平等が損なわれる程度をで

きる限り少なくするよう、配慮するべきであった。しかるに、国会は、そのような配慮をせず、かえって、追加配分について、何ら憲法上正当に考慮し得る目的ないし理由もなしに、人口比例によらない方法を採用した結果、右のような投票価値の著しい不平等が残ることとなった。

したがって、本件改正における国会の裁量権の行使は合理性を是認できるものではなく、その許される限界を超えていることは明らかであって、本件定数配分規定は憲法に違反するものと断定せざるを得ない。

【尾崎、福田各裁判官の追加反対意見】

国会は、全国民が平等な選挙権をもって参加した自由かつ公正な選挙により自らの代表として選出した議員で構成されているからこそ、広範な裁量権を認められるのであって、投票価値の平等を阻害する選挙の仕組みを許容する裁量権は国会に与えられていない。例外的な場合があるとしても、実務処理上生ずることの不可避な較差のほかは、合理的で必要と明白に立証されたものに限られる。国会は、その構成員の選出については平等原則を実務上可能な限り貫徹し、選挙区間の較差を1対1に近づけるため、誠実な努力を尽くすべきである。

本件のように議員1人当たりの人口が最小の鳥取県を基準として1対2以上の投票価値の不平等が47選挙区中23区（48.9%）に存する現行の仕組みは、もはや反証の有無を論ずる必要もない程度にまで明白に憲法に違反すると考える。

【園部裁判官の意見、遠藤裁判官の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 憲法47条、43条1項

本判決は、「憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、およそ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、「憲法は、右の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。それゆえ、国会の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、それによって右の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」と判示し、これ迄の最高裁判決（判決要旨に掲げた大法院判決参照）の趣旨を踏襲した。

この考え方に立って、本判決は、現行の選挙制度の仕組みが立法裁量権の行使として、合理性を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2院制を採用した趣旨から、ひとしく全国民を代表する議員であるという枠の中にあっても、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その代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図の下に、参議院議員を全国選出議員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、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる。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断ずることはできない。」と判示し、基本的には、58年判決以降の最高裁判決の考え方を踏襲した。

要するに、58年判決以降の最高裁判決は、前掲のように、選挙制度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)を根拠として、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。

この判例理論は、「現行選挙制度の枠内で投票価値の平等を考えるとという発想¹³⁾」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という発想¹⁴⁾」に立つものが有力である。

例えば、小林武教授は、「参議院の制度を法律によって地域代表的性格のものにすることは、両議院の議員をともに『全国民の代表』と定めた憲法43条からも疑問であり、そもそも立法府の裁量事項に含まれるものではないというべきであろう。したがって、これをもって投票価値平等の後退の正当化根拠とすることはできない¹⁵⁾」とされ、また、岩間昭道教授は、「議会が民意統合機能を実効的に果たすためには、経験上、議員と有権者との間に人的な結びつきが存在することも重要であるから、両院議員の選挙制度の仕組みの決定にあたって地域的要素を一定程度加味することも許されよう。しかしながら、民主政治における選挙権と平等原則の重要性にかんがみれば、衆参いずれを問わず、投票価値の平等の枠内で選挙制度の決定は行われるべきであり、したがって、地域的要素の役割はあくまでも二次的なものとどめられなければならない¹⁶⁾。」とされる。更に、尾崎、福田各裁判官の追加反対意見も、上掲(殊に、小林教授)の学説にほぼ沿った考え方を示している。

なお、尾崎ら5裁判官の反対意見は、「現行選挙制度の枠内で投票価値の平等を考えるとという発想」を否定するものではないが、前掲のように、憲法上の要求である投票価値の平等の基準を重視し、都道府県代表的要素を加味した選挙制度の仕組み等に関する立法裁量権を多数意見より厳格に(狭く)捉えている。

13) 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。

14) 同上。

15) 小林武「最新判例批評 55」・『判例評論』484号23頁。

16) 岩間昭道「参議院議員定数不均衡訴訟」・『判例セレクト'98(法学教室222号別冊付録)』6頁。

しかしながら、以上見てきたような見解に対しては、川神裕最高裁調査官が述べておられるように、基本的には、「投票価値の平等の問題は、個人の権利（の侵害）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という組織法的な問題に関連するものであり、『公正かつ効果的な代表』の制度の選択という大きな問題の一部であって、そこでは少数者を含めた多様な意見、利益を公正かつ効果的に代表させる方策の選択が究極の目的とされるところである。このような問題について、憲法が人口比例主義を唯一絶対的な基準とすることを要求していると断定することはできず、むしろ、憲法が2院制を採用した上でその具体的選挙方法を立法にゆだねた趣旨も、このような考慮を背景としている¹⁷⁾」ものと解される。

次に、選挙区選出議員に地域代表的性格を付与する——このような考え方を容認すれば、当然、投票価値の平等（人口比例主義）も相対化される。——ことは、憲法43条1項の規定（全国民の代表）に抵触するか否かについて、学説上、見解が分かれている。

例えば、上掲の小林教授の見解の他に、森英樹教授は、「議員の『全国民の代表』観念には憲法史上に特有の含意があるが、『地域代表・選挙区代表を否定するところに本質があった』……。選挙区を設ければ当該議員に選挙区代表機能が事実上発生するとしても、こうした部分代表性が全国民代表性を構造的に凌駕してはならないという憲法原則が働くことは留意されねばならない。また憲法43条1項・44条から投票価値の平等原則が参議院にも働く¹⁸⁾」とされる。

これに対し、清宮四郎教授は、「議会を構成する議員は、特定の階級・党派・地域民など、国民の一部を代表する者ではなく、全国民の代表者であって、その活動にあたって、選挙人の指図に拘束されることなく、選挙民からは独立して、全国民のために行動すべきであるということ、すなわち、議会

17) 川神裕「最高裁判所判例解説 26」・『法曹時報』51巻2号198頁。更に、村上敬一『最高裁判所判例解説 民事篇 昭和58年度』173-178頁、奥平康弘『憲法Ⅲ 憲法が保障する権利』有斐閣・平成5年・135-136頁、413-414頁参照。

18) 森英樹「演習 憲法1」・『法学教室』172号98頁。

は、国民の総意を反映すべき使命をもった機関であることを意味する。議員選出方法として、地域代表、職域代表、比例代表などの方法が採られる場合でも、議員は全国民の代表とみなされる。このように解すると、議会による国民の代表というのは、すでに多くの学者の指摘する通り、ひとつの擬制であり、イデオロギー的性格をもつものである¹⁹⁾。」とされる。

この問題については、既に、58年判決が、憲法43条1項の規定について、「両議院の議員の選挙の仕組みについてなんらかの意味を有するとしても、全国を幾つかの選挙区に分けて選挙を行う場合には常に各選挙区への議員定数の配分につき厳格な人口比例主義を唯一、絶対の基準とすべきことまで要求するものとは解されない」し、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによって選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」（平成8年判決も同旨）と説示している通り、同条項に反するものではないと解される。

周知のように、我が憲法は、2院制を採用しており、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

19) 清宮四郎『憲法Ⅰ〔第3版〕』有斐閣・昭和58年・200頁（なお、原注は省略）。更に、山本悦夫『国民代表論——国民・政党・国民代表の関係において——』尚学社・平成9年・9-10頁参照。

47条)。

この様に、憲法は、2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)ことを立法政策に委ねているものと解される。この点で、前掲の学説のように、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することができなくなってしまう²⁰⁾のである。

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、2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を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、2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)。——、後者については、本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年判決も同旨)のである。

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ない、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。因みに、日比野勲教

20) 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187頁。

授も、最高裁判決（51年判決）の立場からは、「投票価値の平等の要請は選挙制度の選択にかかわる（不可欠であるにせよ）多数の考慮要素のひとつにすぎず、その比重は比較的に可変的である。参議院は、……地方選出議員において事実上都道府県代表的な機能を加味するように制度が選択されているとされ〔58年判決——筆者〕、投票価値の平等の要請は後景に退く……。ちなみに、投票価値の平等の要請が排他的考慮要素であれば、比例代表制が採られるべきであろう²¹⁾。」とされる。

2 半数改選制

選挙区選出議員の選挙制度の仕組みは、定数152人のうち、各都道府県に各2人を均等に配分し、残余の58人を人口に比例して偶数配分したものであるため、人口比例主義が徹底していない。したがって、投票価値の平等（人口比例主義）を重視する立場から、憲法46条の3年ごとの半数改選制は、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も、学説上、有力である。

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²²⁾。」とされ、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²³⁾」とされる。

更に、尾崎、福田各裁判官の追加反対意見は、「憲法は議員総数を偶数にした上で3年ごとに全国的規模で半数議員を改選することを求めているだけである。たとえば奇数を定数とする選挙区（奇数区）があったとしても、奇

21) 日比野勤「平成4年改正公選法の衆議院議員定数配分規定の合憲性」・『法学教室』183号80-81頁。更に、安念潤司「いわゆる定数訴訟について(-)」・『成蹊法学』25号77-89頁参照。

22) 小林武・前出注15) 23頁。

23) 安西文雄「立法裁量論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。

数区の数が偶数であれば全国的規模で半数の議員を改選する仕組みを設定することに何ら支障はなく、その前提で定数の配分に工夫を凝らせば投票価値の不平等をめぐって現存する問題点は大幅に改善される。したがって、「現在の仕組みの前提とされている各選挙区偶数制及び最低2人配分制は、憲法上の要請にこたえるために必要不可欠なものとはいえず、平等原則などの憲法上の価値が侵害される場合には、変更又は廃止されるべき実務上の便宜手段にすぎない」と述べている。

このような見解に対し、上野至氏——58年判決の評釈——は、1選挙区最低2人制について、「最低2人を配分しないと、3年ごとの改選に代表を選べない選挙区が出ることになり、これでは地域住民の選挙時の意思を国政に反映させることができず選挙制度として不合理である。」が、「2人以上について偶数配分することは半数改選制にとって簡便ではあるが、半数改選は全体として半数改選になればよいのであって各選挙区について半数改選になる必要はないのであるから、人口比例主義を重視すれば問題となる点である。しかし、参議院地方区選出議員選挙では、参議院の特殊性としての少数意見、地域的意思の尊重からみて、人口比例主義を重視する必要はなく、半数改選を簡便にする意味から、この程度の国会の裁量は裁量権の限界を超える程の投票価値の著しい不平等とはいえない」とされる²⁴⁾。

確かに半数改選制は、上掲の見解のように、必ずしも、各選挙区について偶数配分にする必要はないが、現行の仕組み（前掲の配分方法）は、「簡明かつ合理的な方法であり、前任議員の任期満了後しばらくして新議員が確定したような場合も含め、各時点で各都道府県からの選出議員の構成比率を一定に保つという利点もある……。

また、仮に2人区の最小人口区について、極端な過疎化が進み、人口が激減したような事態を考えると、最大較差は一気に拡大するが、定数を増大させずに、これを是正することは極めて困難であ²⁵⁾り、立法政策として、合

24) 上野至「最高裁判決の意義と問題点」・『法律のひろば』36巻7号22頁。

25) 川神裕・前出注17) 234頁の原注(19)。

理的であると言えよう。遠藤裁判官の追加反対意見も、「半数改選は、全国的規模においてこれをみれば足りるのであって、これを実施しない選挙区があっても差し支えない」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。

IV 違憲判断の基準

本判決は、まず、参議院議員の定数配分規定の下で生じた（拡大した）較差の憲法適合性判断についての一般論として、「議員定数配分規定の制定若しくは改正の結果、又はその後に人口の異動が生じた結果、各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が生じ、あるいは、右較差が拡大するなどして、当初における議員定数の配分の基準及び方法と現実の配分の状況との間にそごを来したとしても、その一事では直ちに憲法違反の問題が生ずるものではない」とし、これ迄、衆議院議員の定数配分規定のそれについての一般論として判示してきたのと同様、較差が、議員定数配分規定の制定又は改正の結果として生じた場合と、制定又は改正後の人口異動の結果として生じた場合とで、両者を区別しないことを初めて明らかにした²⁶⁾。その上で、違憲判断の基準として、基本的には、58年判決以降の最高裁判決の考え方を踏襲し、次の二つの要件を提示した。

すなわち、(1)「当該選挙制度の仕組みの下において投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態を生じさせる議員定数配分規定の制定又は改正をしたこと、あるいは、その後の人口異動が右のような不平等状態を生じ」、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何らの措

26) 岩間昭道・前出注16) 6頁、小林武・前出注15) 21頁、高見勝利「参議院議員定数配分不均衡訴訟」・『ジュリスト』1157号（『平成10年度重要判例解説』）19頁。この点について詳しくは、西川知一郎「時の判例（民事）」・『ジュリスト』1148号329-330頁参照。

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の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、と。

この判断基準に従って、本判決は、前掲のように、本件改正前の参議院議員定数配分規定の下で、58年判決は最大較差1対5.26について、61年判決は最大較差1対5.37について、62年判決は最大較差1対5.56について、そして63年判決は最大較差5.85について、いずれも、いまだ〔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8年判決は最大較差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するに至った。本件改正は、右のような較差を是正する目的で、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、直近の同2年の国勢調査結果に基づき、7選挙区で改選議員定数を4増4減したものであり、その結果、右国勢調査による人口に基づく議員1人当たりの較差は、最大1対6.48から最大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。右較差は、同7年の国勢調査によれば最大1対4.79に縮小し、また、選挙人数を基準とする右較差も、本件改正当時における最大1対4.99から、本件選挙当時における最大1対4.97に縮小している。

そうであるとすれば、本件改正の結果なお右のような較差が残ることとなっても、(i)参議院議員の選挙制度の仕組みの下においては投票価値の平等の要求は一定の譲歩を免れざるを得ない、(ii)較差をどのような形で是正するかについては種々の政策的又は技術的な考慮要素が存在する、(iii)参議院(選挙区選出)議員については、議員定数の配分をより長期にわたって固定し、国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能をそれに持たせることも、立法政策として合理性を有するものと解される(58年判決及び平成8年判決も同旨)、ことなどにかんがみると、「本件改正後の本件定数配分規定の下における議員1人当たりの人口の較差及び選挙人数の較差は、いずれも、本件

改正当時と比べて縮小しているというのであるから、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事はできない。」として、本件定数配分規定を「合憲」と判断した。

V 較差許容限度

最高裁（多数意見）は、較差許容限度の具体的数値（立法裁量権の限界的数値）に関し、63年判決で最大1対5.85の較差について「合憲」とし、平成8年判決で最大1対6.59の較差について「違憲状態」と判断したが、同判決が「投票価値の不平等状態は、……右〔昭和61年7月の参議院議員〕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」と判示し、更に、本判決が最大1対4.97の較差を「合憲」と判断しているところから推測すると、1対6程度をこの数値の目安にしているものと思われる²⁷⁾。

これに対し、本判決に付された個別意見は、較差許容限度、及びその論拠について、次のような見解を示している。

まず、現行の選挙制度の仕組みの合理性を是認した上で、園部裁判官の意見は、「定数4人以上の選挙区相互間の定数配分の不均衡について、議員1人当たりの人口又は選挙人数の較差が、最大較差1対4を超えるときには、憲法14条の規定に反する」（その論拠については、後掲の平成8年判決に付された同意見を参照）とし、また、遠藤裁判官の追加反対意見は、本件改正に際し、付加配分について最大剰余方式を採り得なかった特段の事情は何ら見当たらず、付加配分について人口比例主義の貫徹を重視すべきであると

27) 岩間昭道・前出注16) 6頁、小林武・前出注15) 21頁、安西文雄・前出注23) 28頁、常本照樹「議員定数判決の展開 議員定数不均衡(2)」・『法学教室』212号100頁等。

なお、較差許容限度の具体的数値自体については、拙稿「衆院定数訴訟上告審判決について——1993. 1. 20 最高裁大法廷判決——」・『徳山大学論叢』39号69-72頁参照。

の前提の下に、定数が4人以上の選挙区（付加配分区）間における定数2人を超える議員1人当たりの人口又は選挙人数の較差が3倍を超えてはならず、かつ、全選挙区間における議員1人当たりの同最大較差が5倍を超えてはならないとし、前者につき、その較差が3倍を超える選挙区が3選挙区も存在することなどから、本件定数配分規定を違憲と判断した。

他方、尾崎ら5裁判官の反対意見は、前掲のように、選挙制度の仕組みを決定するに当たって考慮される要素として、憲法の観点からみると、極めて重要な基準である投票価値の平等に対比し、都道府県代表的要素がはるかに劣位の意義ないし重みしか有しないことは明らかであるとし、選挙制度の仕組みや追加配分方法に関する立法裁量権を厳格に捉え、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4.81で、1対4を超える選挙区が他にも5区あり、また、定数4人以上の選挙区間における定数2人を超える議員1人当たりの同較差が1対3.14で、1対3を超える選挙区が他に2区あったことなどから、本件定数配分規定を違憲と判断した。

殊に、尾崎、福田各裁判官の追加反対意見は、前掲のように、現行の仕組みの前提とされている都道府県単位を基準とした選挙区割りや各選挙区偶数制及び最低2人配分制は、平等原則などの憲法上の権利が侵害される場合には、変更又は廃止されるべき実務上の便宜手段にすぎないとし、本件のように1対2以上の投票価値の不平等が47選挙区中23区（48.9%）に存在する現行の仕組みは、もはや反証の有無を論ずる必要もない程度にまで明白に憲法に違反する、と断言し、個別意見の中では最も厳しい見解を提示した。

思うに、現行の参議院の選挙制度の仕組みを前提とすれば、2人区は遠藤裁判官の追加反対意見や殊に園部裁判官の意見等が説いて（採用して）いるように、本来、人口比例主義とは無関係に定数が配分されたものである以上、これを基準とした較差のみを問題にするのは不合理であり、主として、人口比例主義が考慮されている4人区以上の選挙区間の較差を問題とすべきであろう。因みに、平成8年判決に付された園部裁判官の意見は、「国会が参議院議員選挙の仕組みについて、地域代表的な要素を加味した場合には、その

部分については、人口比例主義を基本とすることができ」ず、地方選出議員ないし選挙区選出議員の各選挙区に「最低2人以上の定数偶数配分をして、半数改選を可能にするとともに地域代表的な要素を加味している」から、「2人区と他の選挙区との間に存する定数の不均衡については、人口比例主義を適用することはできないので、その部分では、違憲の問題を生じない」（傍点筆者）と述べている。

したがって、4人区以上で一定程度（例えば、最大較差1対4）以上の投票価値の不平等が生じている場合——参議院の特殊性、すなわち選挙区選出議員に地域代表的性格を加味した選挙制度の仕組みや選挙区選出議員の定数は正には、半数改選制の下での偶数配分の制約から、技術的困難性を伴うことが避けられないこと等、を考慮すれば、現行の参議院の選挙制度の仕組みの下での較差許容限度は、衆議院のそれ（通説は、1対2の基準を採用する。）より相当緩和された数値になろう。——には、投票価値の著しい不平等状態が生じていることとなろう。

VI おわりに

自治省は、平成10年12月18日、同年9月2日現在の全国選挙人名簿登録者（有権者）数を発表した。それによると、参議院の選挙区（選出議員）では議員1人当たりの最大較差は、1対5（鳥取県24万1,314人と東京都120万6,709人）となり、前年比で0.01%微増し、また、定数2の三重県（145万5,320人）が、定数4の熊本県（145万4,459人）と鹿児島県（138万9,555人）を上回る逆転現象も生じている²⁸⁾。

ところで、参議院の選挙制度改革協議会は、平成11年6月24日、国会で初

28) 平成10年12月19日付朝日・読売・日経・中国各新聞参照。

なお、自治省が、同11年8月26日に発表した3月末現在の住民基本台帳人口に基づいて、人口較差を試算した結果、参議院選挙区（選出議員）の議員1人当たりの最大較差は、1対4.74となり、昨年の1対4.71から微増している（同年8月27日付中日新聞）。

会合を開き（8党派の代表11人が参加した）、2年後の参議院選挙に照準を合わせ、定数削減などの改革案を協議することを申し合わせた²⁹⁾。

これ迄（当時）の各党の提案内容（考え方）を見ると、与党（自民、自由の両党）や民主、公明の両党は、5-10%の定数削減でほぼ一致している（なお、共産、社民の両党は削減に反対）が、選挙制度改革については、現状維持（当面）から比例代表制の廃止、10前後のブロック制の導入などまちまちで、協議は難航しそうである³⁰⁾。

しかしながら、現在、衆参両院の選挙制度が極めて似かよった制度となっており、参議院の選挙制度を改革せずに定数削減というような小手先の改革では、参議院の存在意義を示す（参議院の独自性を発揮する）ことはできず、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。

この点について、読売新聞の「社説」は、「国民の利害や意思を、衆院とは違った形で国政に反映させ、衆院に対する補完、均衡、抑制機能を果たすには、どんな選挙制度が必要か。2院制のあり方も含め、制度の根本に返って議論すべき時だ³¹⁾。」と説いている。

これ迄に、様々な改革案が提示されている³²⁾が、例えば、現行の比例区を廃止して、選挙区（選出議員）の地域代表的性格を強調し、各都道府県の定数を一律2名とする案³³⁾であれば、国会が、人口比例主義による衆議院と地域代表としての参議院で構成され、参議院にそれなりの存在意義を認めることができよう。

29) 平成11年6月25日付中国新聞。

30) 平成11年4月9日付朝日新聞。更に、同年2月27日付朝日新聞参照。

31) 平成10年9月3日付読売新聞「社説」。更に、前出注1)の同10年9月3日付日経新聞掲載の前田英昭教授の本判決に対するコメント参照。

32) 拙稿「参議院の改革に関する一考察——最近の二つの高裁判決を契機として——」・『徳山大学論叢』44号105頁以下参照。

33) この点については、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・111-113頁、中村睦男「参議院の選挙制度改革」・『法学教室』132号37-38頁、尾吹善人『解説 憲法基本判例』有斐閣・昭和61年・122頁、佐藤幸治『憲法〔第3版〕』青林書院・平成7年・116-117頁等参照。更に、安念潤司・前出注21) 92-93頁の原注(1)参照。

1999年12月 前田 寛：参院定数訴訟上告審判決について

もっとも、参議院の選挙制度に関する上掲のような見解に対して、川神最高裁調査官は、「仮に、憲法上、参議院についてはアメリカ上院方式の都道府県代表制を採ることも許されるとすれば、そこでは人口比例主義の要請は極限まで後退させられることになり、本来そのような立法裁量まで許されるという考え方によれば、現行制度の下での投票価値の較差についても違憲の問題には結びつかないという議論もあり得よう³⁴⁾。」とし、憲法上問題がない訳ではないとされているようである。

(1999. 8. 27)

34) 川神裕・前出注17) 218頁。