

参議院の定数是正問題

—1993. 12. 16 大阪高裁判決を素材として—

前 田 寛

目 次

- I はじめに
- II 判決要旨
- III 本判決の特徴
 - 1 投票価値の平等と国会の裁量権
 - 2 違憲判断の数値的基準
 - 3 逆転現象
- IV おわりに

I はじめに

平成4年7月施行の参議院議員選挙をめぐる、大阪府の選挙人らが、同年8月24日、議員1人当たりの選挙人数で最大6.59倍の較差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項などに違反するとし、大阪府選挙管理委員会を相手取り、選挙の無効（やり直し）を求めた定数訴訟（公職選挙法204条の選挙無効訴訟）を大阪高裁に提起した¹⁾。

これに対して、平成5年12月16日の大阪高裁判決²⁾（以下「本判決」とい

注1) 平成4年8月25日付読売新聞。

なお、同日、東京、千葉、栃木各都県の選挙人等も、同種の訴訟を東京高裁に提起した（同4年8月25日付中日新聞）。これに対し、東京高裁は、同6年4月26日、「いまだ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足りない」と結論づけ、合憲と判断した（同6年4月27日付朝日・毎日・読売・日経・産経・中国各新聞参照）。

2) 判タ838号85頁。本判決（評釈）については、内藤光博「参議院の『特殊性』」（次頁脚注へ続く）

う)は、「〔最大較差が〕6倍を超えれば、憲法の趣旨に照らして到底容認できない憲法違反の状態を生じている」と参議院定数訴訟では初めて違憲判断の基準となる具体的数値(較差許容限度の具体的数値)を示した。その上で、「憲法に違反すると評価せざるを得ない投票価値の著しい不平等状態が本件選挙の約7年前から継続しているのみならず、右状態が生じることはその相当以前から容易に予想できた」と認定し、「国会が右不平等状態を回避、是正する何らの措置を講じなかったことが、その許される限界を超えている」として、現行の定数配分規定全体を「違憲」(ただし、事情判決的処理)とする判決を下した。

ところで、衆議院定数訴訟では、最高裁判決だけでも、これまで計4件——すなわち、昭和51年4月14日の大法廷判決³⁾(以下「51年判決」という)、同58年11月7日の大法廷判決⁴⁾、同60年7月17日の大法廷判決⁵⁾、そして平成5年1月20日の大法廷判決⁶⁾(以下「平成5年判決」という)——の違憲ないし違憲状態の判決が下されている。51年判決(リーディング・ケース)が、「投票価値の不平等の程度」と「是正のための合理的期間の経過」の二つを違憲判断の基準として提示して以降、この判断基準を踏襲したその後の最高裁判決(判例の集積)で、前者については、最大較差「3倍以内」を合憲の目安と解し、そして後者については、違憲状態が生じた後およそ「5年」の期間の経過を合理的期間の一応の目安と解しているようである⁷⁾。

論と投票価値の平等——1992年参院選定数不均衡訴訟大阪高裁違憲判決』・『法学教室』166号124-125頁、井上典之「参議院議員定数不均衡訴訟違憲判決」・『平成5年度重要判例解説』24-25頁参照。更に、平成5年12月16日付朝日・毎日・中日各新聞(夕刊)、翌17日付朝日・読売・日経・産経・中国各新聞参照。

なお、本判決の資料については、本学の浅野一郎学長より戴いたものを参照しました。

3) 民集30卷3号223頁、判時808号24頁。

4) 民集37卷9号1243頁、判時1096号19頁。

5) 民集39卷5号1100頁、判時1163号3頁。

6) 判時1444号23頁、判タ806号58頁。

7) 詳しくは、拙稿「衆院定数訴訟上告審判決について——1993. 1. 20 最高裁判決——」・『徳山大学論叢』39号69-74頁参照。

これに対し、参議院では、広汎な立法裁量権と参議院の特殊性（地域代表的性格、3年ごとの半数改選制など）を根拠に、最大5.26倍の較差を合憲とした昭和58年4月27日の最高裁大法廷判決⁸⁾（以下「58年判決」という）、および最大5.85倍の較差を合憲とした昭和63年10月21日の最高裁第二小法廷判決⁹⁾（以下「63年判決」という）など、これまで高裁、最高裁を合わせて17回の判決が下されているが、いずれも合憲の判断を示しており、本判決が初めての違憲判決である。

更に、衆議院議員については、部分的・不十分なものであったにせよ、これまで4度（昭和39年、同50年、同61年、そして平成4年）定数は正が行われているが、参議院議員の定数配分は、昭和22年に定められて以来、昭和46年の沖縄復帰に伴う2議席の定数増が行われただけで、定数は正は一度も行われていない。そのため、較差は拡大の一途を辿っており、平成5年7月現在、最大6.68倍の較差となり、近い将来7倍を超えるのは確実であった¹⁰⁾。

しかし、参議院においても、投票価値の平等が憲法上の要請である以上、裁判所は、いつ、違憲判断を下す（違憲となる具体的数値を提示する）のか注目されていた¹¹⁾。そのような状況下——その後、周知のように「4増4減」の定数は正が行われた（詳しくは、後述）——で、本判決が下されたのである。

そこで、本稿は、まず本判決の要旨を紹介した後に、本判決の特徴である投票価値の平等と国会の裁量権、違憲判断の数値的基準（較差許容限度および「相当期間」の具体的数値）、そして逆転現象などについて、若干の検討を試みることにする。なお、検討に際しては、参議院定数訴訟のリーディング・ケースとなっている58年判決との比較を重視して行うことにする。

8) 民集37巻3号345頁、判時1077号30頁。

9) 判時1321号123頁、判タ707号88頁。

10) 前出注2)の毎日新聞。

11) 前出注2)判タ838号85-86頁の解説。

II 判決要旨

1 憲法14条1項、44条に定められた選挙権の平等の原則は、単に選挙人の資格における差別を禁止するにとどまらず、選挙権の内容の平等、すなわち議員の選出における各選挙人の投票の有する価値の平等をも要求するものと解するのが相当である。

しかしながら、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、国会は、正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をしんしゃくして、その裁量により衆議院議員および参議院議員それぞれについて選挙制度の仕組みを決定することができる。国会が具体的に定めたところのものがその裁量権の行使として合理性を是認しうるものである限り、それによって投票価値の平等が一定程度損なわれることになってもやむを得ない。

もっとも、国会が右裁量権を行使するに当たっては、投票価値の平等という憲法上の要求をなるべく損なわないよう最大限の配慮をすべきことは当然であって、その不平等状態の容認にも自ら限度があるというべきである。国会が定めた選挙制度であっても、投票価値に著しい不平等が生じ、それが憲法の趣旨に照らして到底容認できない程度に達しているときは、国会が裁量の範囲を逸脱したとの評価を免れず、政策的目的ないし理由は、投票価値の平等という憲法上の要請の前に一步退かざるを得ない。

2 ところで、公職選挙法が参議院議員の選挙の仕組みについて現行のような定めをした趣旨は、憲法が国会の構成について2院制を採用し、各議院の権限および議員の任期等に差異を設けていることから、参議院議員については、衆議院議員とはその選出方法を異ならせることによって、その代表の実質的内容ないし機能に独特の要素をもたせようとする意図の下に、全国選出議員については、事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り、地方選出議員については、都道府県を基盤とする地域代表の要素を加味

しようとし、比例代表選出議員については各政党が適切な人材を候補者名簿に登載することにより参議院議員にふさわしい人材を得ようとする趣旨であると解することができる。そうであれば、公職選挙法が参議院議員の選挙について定めた選挙制度の仕組みは、それなりの合理性を有するものと認められる。そして、参議院議員選挙法の定める定数配分規定（旧配分規定）の制定当初における議員1人当たりの人口の最大較差は約2.62倍であり、その不平等の程度は決して軽視できないものの、右程度の較差は止むを得ず、その制定当初においては違憲であったということとはできない。

3 しかしながら、その後、人口の異動に応じた定数配分の是正措置が講じられなかった結果、昭和60年に実施された国勢調査の結果、議員1人当たりの人口の最大較差が約6.03倍にまで拡大していることが判明した。以後、最大較差は、順次拡大し、本件選挙時においては、6.59倍にまで拡大した。また、いわゆる逆転現象は、昭和61年には20例、平成元年には23例、本件選挙時においては実に24例にのぼった。

本件選挙における右較差は真に重大であるといわなければならない。2倍以上の較差を生ずる不平等状態が近代選挙の原則である「1人1票の原則」を実質的に掘り崩しかねないことにも思いを致すと、いかに国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をしんしゃくして定めた選挙制度であっても、議員1人当たりの選挙人数の最大較差が3倍を超れば憲法の要求にそぐわない状態ではないかとの疑問が生じることを否定できず、4倍、5倍を超れば右疑問は相当深刻であるというべきであり、まして6倍を超れば、憲法の趣旨に照らして到底容認できない憲法違反の状態を生じているものといわざるを得ない。また、逆転現象についても、これが顕著に生じている場合は、それが合理的な理由に基づくものであることが主張、立証されない限り、違憲状態であるとの疑いを免れない。本件において、右主張、立証はなされていない。

4 なお、投票価値の著しい不平等が違憲状態にあったとしても、それだけで、直ちに本件配分規定が違憲になるものとは解しえず、投票価値の著し

い不平等状態が相当期間継続して、国会がこのような不平等状態を回避、是正する何らの措置を講じないことが、そ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、本件配分規定が憲法に違反するものと解すべきである。

本件について、次の諸事情が指摘できる。

(一) 議員1人当たりの選挙人数ないし人口の最大較差は、本件配分規定制定後、おおむね右肩上がりの拡大を続け、また、逆転現象も年を追うごとに増加してきている。

(二) これらは人口の都市集中に起因するものであり、本件配分規定を改正しない限りこのような事態の招来を免れないことは、相当以前から容易に予想できた。

(三) 国会は、衆議院議員の選挙区およびその定数については、4度改正を行い、投票価値の不平等の縮小に努めてきたのに、本件配分規定については、同法制定以来本件選挙まで実に42年間もの間、全くこれを行ってこなかった。

(四) 原告代理人が提示したシミュレーションによれば、現行参議院選挙区選挙の枠組みを何ら変更することなく、議員1人当たりの選挙人数の最大較差を3.56倍ないし3.63倍に縮小することが可能であるから、参議院選挙区選挙の仕組みが投票価値の完全な平等を図ることの障害になってはいるものの、これをもって国会が本件配分規定の改正をしなかったことの合理的な理由にはなりえない。

これらの諸事情に照らせば、憲法に違反すると評価せざるを得ない投票価値の著しい不平等状態が本件選挙の約7年前から継続しているのみならず、右状態が生じることはその相当以前から容易に予想できたことであって、国会はこのような不平等状態を回避する措置を講じることを相当以前から求められており、また右不平等状態が生じた昭和60年以後は、その是正措置を講じることが緊急性をもって求められていたし、またこれが可能であった。国会が右不平等状態を回避、是正する何らの措置を講じなかったことが、その

許される限界を超えていると判断せざるを得ない。

そして、議員定数は選挙区相互に有機的に関連し、不可分一体をなすものと考えられるから、本件配分規定は本件選挙時において、全体として、違憲の瑕疵を帯びていたというべきである。

三 以上のとおり、本件配分規定は本件選挙時において、全体として、違憲であったが、いわゆる事情判決の制度の基礎に存するものと解すべき一般的な法の基本原則を適用して、選挙を無効とすることによる不当な結果を回避することもあり得ると解せられる。国会の自律的な法改正に更なる期待をかけ、主文で本件選挙が違法である旨を判示するにとどめ、選挙自体は無効としないこととするのが相当である。

Ⅲ 本判決の特徴

1 投票価値の平等と国会の裁量権

a 本判決は、投票価値の平等と選挙制度についての国会の裁量権との関係について、「〔憲法47条は〕どのような選挙の制度が国民各層のさまざまな利害や意見を公正かつ効果的に国会に反映させることになるかの決定を国会の広い裁量に委ねて」おり、「国会は、正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をしんしゃくして、その裁量により衆議院議員及び参議院議員それぞれについて選挙制度の仕組みを決定することができるのであって、国会が具体的に定めたところのものがその裁量権の行使として合理性を是認するものである限り、それによって右の投票価値の平等が一定程度損なわれることになっても、やむを得ない」（傍点筆者）として、58年判決が示した枠組み——この判例理論は、「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とは逆の立場」、つまり「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」に立っている¹²⁾。——を踏

12) 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。

襲しながらも、「投票価値に著しい不平等が生じ、それが憲法の趣旨に照らして到底容認できない程度に達しているときは」、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由は、「投票価値の平等という憲法上の要請の前に一歩退かざるを得ない」と判示した。

このように、本判決は、投票価値の平等の要請をより厳格に解し、選挙制度についての広汎な立法裁量権に歯止めをかけた点が特徴的である。

更に、本判決は、括弧付きではあるが、投票価値の平等の保障を徹底するために、「現行参議院議員選挙の仕組みを前提にする限り、投票価値の平等についての憲法上の要求を充たすことができないという事態になれば、右仕組みがいかに合理的なものであったとしても、それ自体を見直すべきである」(傍点筆者)とまで言い切った。

このような本判決の考え方は、「選挙権が優越的権利であること、投票価値の平等が憲法の要請であること、そこでいう平等が徹底した人格平等の原理を基礎にした形式的平等であること等を考え合わせれば、どのような形態の参議院を構想するかは立法府の裁量に委ねられているとはいふものの……、人口比例主義がより重視されなければならない¹³⁾」との有力な学説の立場に立っている。

しかしながら、このような見解に対しては、次のような反論が成り立ちうるであろう。

憲法が採用する代表民主制(43条、前文)の下における選挙制度の機能について、「平等選挙の問題は統治機構のひとつとしての議会の構成手続の一環をなす選挙制度というすぐれて組織法的な大きな問題の一部であり、そこでの課題が多数支配(人口比例原則)と公正な少数代表の双方を確保する方式——それは決して唯一ではない——を探究し、統一と多様性、多数決主義と合意というような必ずしも直接結びつかない二つの要請を調和させて、安定した公正かつ動態的な統治の権力を生み出すような政治組織をうち建てる

13) 芦部信喜「参議院定数訴訟と立法府の裁量」・『法学教室』34号13頁(なお、原注は省略した)。

ということにあり、複雑化した現代社会における諸勢力の利害を如何にすれば最大多数者が利益を享受するように調和できるかという民主的な代議政治についてのより広範な理解を必要とする問題である」と理解するならば、「個人の権利としての選挙権の侵害という側面のみから事を論じ、単なる数的平等の問題としてのみとらえてそれに絶対的な比重を置くことは、あまりにも問題を単純化するもの」であるとの見解¹⁴⁾が挙げられる。

敷衍すれば、投票価値の平等が憲法上の要請である以上、人口比例主義が基本原則となることは明らかであるが、他方、憲法は、全国民を代表する議員（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」という目標を実現するために、どのような選挙制度の仕組みを採用するかは具体的決定を国会の裁量に委ねており（47条）、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ている。そして、後者（全国選出議員選挙）については、58年判決に付された伊藤正己裁判官の「補足意見」が指摘しているように、「各選挙人の投票の価値を完全に平等なもの」となっている。

したがって、投票価値の平等も、そのような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。つまり、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のである。

ちなみに、安念潤司教授は、「結局、『投票価値』の平等は、突き詰めていえば、一定の制度を選択した立法者にとっての自己拘束の原理としてしか意

14) 村上敬一『最高裁判所判例解説 民事篇 昭和58年』178頁。更に、小林節「参議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頁参照。

なお、有力な学説も、「代表民主制は、国家権力を正当化する『国民による合意』の理論を基礎として相異なる各種の意見と利益が政治過程および立法に参加できる通路を十分にととのえ、かつ少数者の権利を保護することによって、はじめて本来の機能を発揮できる制度である。そこで、このような代表民主制に含まれる原則そのものを阻害するような形で定数配分が行なわれるとすれば、かりに厳格な人口比率が保たれたとしても、そこに真の意味での合理性を見出すことは困難だということになる。」（芦部信喜『憲法と議政』東大出版会・昭和46年・381頁）とされる。

味を持たないのではなからうか¹⁵⁾。」とされ、また、遠藤比呂通助教授は、衆議院議員の違憲判断の基準についてではあるが、「憲法上の選挙権の平等から出てくるのは、投票の内容の平等だけであり、それ以上の具体的基準は、中選挙区制というような選挙制度が決められて初めて出てくる¹⁶⁾」とされる。

b 次に、選挙区選出議員（地方選出議員）の選挙制度の仕組み（参議院の特殊性）の趣旨・目的をどのように捉え、また、それが、国会の裁量権の行使として合理性を有するか否かについて、58年判決は、「後者〔地方選出議員〕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一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえることに照らし、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」と捉え、それは「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いえ」ないとしたが、この点については、本判決も、そのまま踏襲し、次のように判示した。

「地方選出議員については、都道府県を基盤とする地域代表の要素を加味しようとした趣旨」と捉え、それは「国民各層のさまざまな利害や意見を公正かつ効果的に国会に反映させるための方法としてそれなりの合理性を有する」と。

思うに、憲法は、前述のように、どのような選挙制度の仕組みを採用するか具体的な決定を国会の裁量に委ねているが、憲法が2院制を採用し、各議院の権限、議員の任期、そして解散の有無などに差異を設けていることは、2院制の機能を十分かつ効果的に発揮させるために、参議院の選挙制度を特色あるものとするを期待しているものと解される。かくして、公職選挙法は、衆議院議員の選挙制度については、中選挙区制を、そして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に区

15) 安念潤司「いわゆる定数訴訟について(二)」・『成蹊法学』25号89頁。

16) 遠藤比呂通「最高裁判所民事判例研究 民集37巻9号」・『法学協会雑誌』103巻3号196頁。

分し、前者については地域代表の要素を加味しようとする趣旨で、後者については職能代表的な色彩が反映されるように、その仕組みを定めている。

すなわち、衆議院議員の選挙については、投票価値の平等を軸とした人口比例主義を基本とする選挙制度を採用することによって、主として多数者の意見や利益を国政に反映させる（「数の政治」）と同時に、参議院議員の選挙については、地域代表的性格や職能代表的性格を加味した選挙制度を採用することによって、少数者などのより広範な国民の意見や利益を国政に反映させる（「理の政治」）ような選挙制度の仕組みを採用している¹⁷⁾。それが、2院制を採用した憲法の趣旨に合致するものであることは、極めて当然である。

なお、選挙区選出議員の地域代表的性格を重視した定数配分は、憲法43条1項の国民代表の観念に矛盾する（58年判決の原審に対する原告らの上告理由 四）との見解もある。この点について、58年判決は、まず、憲法43条1項の規定について、伝統的な国民代表の観念を採用した上で、「右規定が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、……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。」と判示している。要するに、「国民代表制においてはいかに代表を配分するかは原則上の問題ではなく、単に便宜上の問題であるにすぎない。あるいは、別のいいかたをするならば、国民代表制はそれ自体に固有な代表配分の原則を持っていないから、他の目標価値による要請に応じて多様な代表配分の形態をとりうる¹⁸⁾」ものと解さ

17) 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21-22頁、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。

18) 阿部斉『アメリカの民主政治——その伝統と現実——』東大出版会・昭和52
(次頁脚注へ続く)

れる。

2 違憲判断の数値的基準

本判決は、「投票価値の著しい不平等が違憲状態にあったとしても、それだけで、直ちに本件配分規定が違憲になるものとは解しえない。」とした上で、違憲判断の基準について、「憲法の要求にそぐわない投票価値の著しい不平等状態が相当期間継続して、国会がこのような不平等状態を回避、是正する何らの措置を講じないことが、そ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、本件配分規定が憲法に違反するものと解すべきである」と判示し、58年判決が示した判断の枠組みを踏襲した。

更に、本判決は、「2倍以上の較差を生ずる不平等状態が近代選挙の原則である『1人1票の原則』を実質的に掘り崩しかねないことにも思いを致すと、いかに国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をしんしゃくして定めた選挙制度であっても、議員1人当たりの選挙人数の最大較差が3倍を超えれば憲法の要求にそぐわない状態ではないかとの疑問が生じることを否定できず、4倍、5倍を超えれば右疑問は相当深刻である」とした上で、「6倍を超えれば、憲法の趣旨に照らして到底容認できない憲法違反の状態を生じているものといわざるを得ない。」と判示し、較差許容限度の具体的数値を初めて明示した。

衆議院については、違憲判断の基準となる数値（国会の立法裁量権の限界の数値）について、昭和63年10月21日の最高裁第二小法廷判決¹⁹⁾が最大2.92倍の較差を合憲と判断し、更に、平成5年判決が最大3.18倍の較差を違憲状態とする判断を示しており、また、学説（通説）も2倍の基準を提示するなど、この具体的数値を提示している。

しかし、参議院については、合憲の判断が定着しており——もともと、63

年・130頁。更に、村上敬一・前出注14) 175-176頁、中村睦男「参議院の選挙制度改革」・『法学教室』132号38頁、尾吹善人『解説 憲法基本判例』有斐閣・昭和61年・120-121頁参照。

19) 判時1321号118頁、判タ707号90頁。

年判決に付された奥野久之裁判官の「反対意見」は、「投票価値の平等が憲法上の要請であることからすれば、選挙区間の投票価値の較差は、いかに非人口の要素を考慮しても、最大1対5程度を限度とすべきである。」としている。——、学説も衆議院での数値的基準（2倍）の緩和を認めている²⁰⁾ものの、具体的数値を提示するものは、少数である²¹⁾。

次に、「相当期間」の是正について、本判決は、違憲状態が本件選挙の約7年前（昭和60年）から生じており、右状態が生じることは、その相当以前から容易に予想でき、かつ、現行の参議院選挙区選挙の枠組みを何ら変更することなく、最大較差を3.56倍ないし3.63倍に縮小することが可能であるにもかかわらず、国会は右不平等状態を回避、是正する何らの措置も講じなかったことは、国会の裁量権の限界を超えると判断した。

このように、本判決は、58年判決で示された違憲判断の基準を基本的には踏襲しつつ、①較差許容限度については、最大較差が6倍を超えれば、違憲状態を生じている²²⁾といわざるをえない、②「相当期間」の是正については、違憲状態が生じて（始期）から約7年も是正が行われないのは、国会の裁量権の限界を超える、としてその具体的数値を明示した。

思うに、2人区は、参議院の特殊性から、元来、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、人口比例主義が考慮されている4人区以上の較差を問

20) 芦部信喜・前出注13) 13頁、野中俊彦「参院定数不均衡合憲判決の検討」・『法学セミナー』342号19頁等。

21) 例えば、1対2（小林武「参議院議員定数の不均衡と司法審査の方法——最高裁第一小法廷昭和61年判決」・『南山法学』10巻4号159-160頁、杉原泰雄「演習憲法」・『法学教室』68号114頁、内藤光博・前出注2) 125頁）ないし1対4（清水睦「参議院定数訴訟上告審判決批評」・『法律のひろば』36巻7号28頁）を提示している。

22) なお、本判決の較差許容限度についての説示について、内藤光博・前出注2) 124頁は、「読み方によっては、実質的には3倍以上の較差に違憲の疑いありとの警告を発したものととれよう。」とされ、前出注2) 判タ838号86頁は、「断断は避けているものの、従前の最高裁の判断に疑問を投げかけているように窺われる。」と解説している。

題とすべきである²³⁾(もちろん、4人区以上でも半数改選制の技術的制約により、人口比例主義が希薄になっている面を否定できない)。したがって、4人区以上で、一定程度以上の不均衡が生じている場合——選挙区選出議員の地域代表的性格、および、選挙区選出議員の投票価値の平等の実現(定数は正)には、半数改選制に伴う偶数配分の制約から、衆議院議員の中選挙区制以上に技術的困難性が伴うことを避けられない²⁴⁾ことなどを考慮すれば、参議院の較差許容限度は、衆議院のそれより相当緩和された数値になる。——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る²⁵⁾。

次に、「相当期間」の是正は、憲法上の要求ではなく、国会の広汎な裁量に委ねられている。したがって、「相当期間」の是正は、是正が憲法上要求されている「合理的期間」よりも相当長期間となる²⁶⁾。

このように考えれば、参議院での違憲判断の数値的基準は、衆議院のそれに比し相当緩やかなものとなる。

23) 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・113-114頁、上野至・前出注17) 22-23頁、更に、大阪高判昭和57. 9. 28判時1070号19頁。

なお、野中俊彦・江橋崇・浦部法穂・戸波江二共著『〔ゼミナール〕憲法裁判』日本評論社・昭和61年・118頁の戸波発言は、「都道府県単位の選挙区を維持し最低1名(2名)の定員の確保のところまでは、投票価値の平等を相対化できるのではないか」とされる。

24) 63年判決に付された奥野久之裁判官の「反対意見」、および久保田きぬ子「参議院地方選出議員定数訴訟に対する第二の最高裁大法院判決について」・『判例時報』1077号6頁も同旨の指摘をされる。

25) 佐藤功・前出注23) 113-114頁。更に、小林節・前出注14) 187頁参照。

26) それは、58年判決が、「参議院議員の任期を6年としていわゆる半数改選制を採用し、また、参議院については解散を認めないものとするなど憲法の定める2院制の本旨にかんがみると、参議院地方選出議員については、選挙区割や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とすることも、立法政策として許容される」と説示しているところからも窺われる。

更に、参議院の特殊性から、「相当期間」の是正は憲法上の要求ではなく、公職選挙法(別表第二)も衆議院のような更正規定を設けなかったものと解される(佐藤功・前出注23) 111頁、林修三・「国会議員の選挙区別定数の不均衡問題に対する考え方」・『法律のひろば』34巻5号6頁、東京高判昭和54. 6. 13判時933号16頁、前出注23)に掲げた判例、東京高判昭和61. 8. 14判時1202号21頁等参照)。

3 逆転現象

58年判決に付された谷口正孝裁判官の「意見」は、逆転現象を投票価値の不等と異質の問題として捉えた——これに対し、同判決（多数意見）は、これを同質の問題として捉えている。——上で、北海道選挙区と神奈川県選挙区および大阪府選挙区との間には、「特に顕著な逆転関係が生じて」おり、「議員定数の配分について著しい不平等の状態を生じ、国会の裁量権の許容限度を超えていたもの、すなわち憲法違反の状態を生じていたものというべきである。」と説示しているが、本判決もこの考え方を踏襲し、次のように判示した。

「これ〔逆転現象〕が顕著に生じている場合〔北海道選挙区と大阪府選挙区、愛知県選挙区、神奈川県選挙区、そして埼玉県選挙区〕は、それが合理的な理由に基づくものであることが主張、立証されない限り、違憲状態であるとの疑いを免れない」と。

確かに、特に顕著な逆転現象は、何としても不合理であり²⁷⁾、「他に考慮すべき合理的事情のないかぎり、国会において可及的速やかにこれが是正の措置を講ずることが望ましい²⁸⁾」ことは言うまでもない。

IV おわりに

参議院の各党会派は、平成6年6月14日の代表者会議で、参議院選挙制度改革について、当面は、「4増4減」の緊急是正を行うことで合意した²⁹⁾。

27) 野中俊彦「参院定数不均衡合憲判決についての若干の考察」・『判例時報』1077号9頁、辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の『特殊性』」（芦部信喜・高橋和之編『憲法判例百選Ⅱ〔第二版〕』所収）321頁、樋口陽一「利益代表・地域代表・職能代表と国民——最高裁判決のなかの議会制像を手がかりに」・『ジュリスト』859号13頁等。更に、林修三・同上6、10頁参照。

28) 大阪高判昭和54.2.28判時923号30頁。

29) 平成6年6月15日付朝日・毎日・読売・日経・産経・中国各新聞。更に、同年6月1日付朝日・毎日・読売・日経・中国各新聞、および6月3日付毎日、6月8日付朝日、6月10日付朝日、6月11日付朝日・日経・産経各新聞参照。

この定数是正は、平成2年の国勢調査結果に基づき、3年ごとの改選定数を宮城、埼玉、神奈川、岐阜各県の4選挙区で1増（定数で2増）し、北海道選挙区で2減（定数で4減）、兵庫、福岡両県の各選挙区で1減（定数で2減）する内容である³⁰⁾。

自民、社会、新緑風会、公明、2院クラブの5会派は、6月20日、「4増4減」の定数是正などを内容とする公職選挙法改正法案を議員立法として参議院に共同提出した³¹⁾。同法案は、6月22日の参議院本会議で可決し、翌23日の衆議院本会議で可決、成立した³²⁾。これにより、平成7年夏の参議院議員選挙は、この改正法が適用されることとなった。

今回の定数是正により、本判決で違憲状態と判断された逆転現象は解消し、最大較差も6.48倍から4.81倍に縮小した³³⁾。この点では一步前進と評価できよう。

参議院の較差許容限度について、前掲の有力な学説は、「参議院の定数再配分の場合は、公正かつ効果的な代表の実現にとって真に止むを得ないと合理的に考えられる限り、人口比例の幅が衆議院の場合よりも若干は広くなる可能性があることを認めなければならない³⁴⁾。」として、衆議院での数値的基準（2倍）の緩和を認めているものの、人口比例主義の貫徹を重視している。しかしながら、選挙区選出議員選挙制度の地域代表的性格から、人口比例主義を徹底すればするほど、参議院の特色をより失わしめることになる。つまり、「地方区の『地域代表』という概念は、1票の格差を自身の中にはらんでいる……。もし地域代表の性格を生かしつつ1票の格差を限りなくゼロに近づけようとするれば、現実問題として総定数を増やさざるをえない。そしてそうすればするほど、地域代表の概念は人口比によって薄まっていく³⁵⁾。」

30) 同上の6月15日付各新聞。

31) 平成6年6月21日付朝日・読売・中国各新聞。

32) 平成6年6月23日付読売、24日付朝日・読売・中国各新聞。

33) 前出注29)の6月15日付朝日・毎日・読売各新聞。

34) 芦部信喜・前出注13) 13頁。

35) 平成5年12月18日付毎日新聞「社説」。更に、同年12月17日付産経新聞「主張」参照。

のである。また、半数改選に伴う偶数配分から、人口比例主義を貫くことには、技術的困難性を伴うことが避けられない。

このように、人口比例主義を重視した抜本是正は、技術的に困難だけでなく、参議院の特色をより失わしめることとなる。

ところで、現行の参議院選挙制度は、政治改革関連4法案³⁶⁾(なお、この法案は、第128臨時国会で、またその一部修正法案が第129通常国会で、可決、成立した。)の柱として衆議院に導入された小選挙区比例代表並立制とよく似た制度になっている。したがって、参議院選挙制度を改革して、参議院の独自性を示さなければ、参議院無用論に歯止めを掛けることはできないであろう。

この点で、58年判決に付された横井大三裁判官の次のような参議院の存在意義に重点を置いた「意見」は、極めて正当である。

「憲法が衆議院のほかに参議院を設けたのは国民の平均的総意の中にひそむ、別の、あるいは少数ながら優れた国民の知恵を選挙を通じて汲み出し、これを国会の意思決定に参加させようとするためであると思う。

そのような国民の知恵を選挙により国民の中から汲み出す方法として、公職選挙法は、参議院議員の選挙につき、全国選出制と地方選出制とを採用した。それが、……参議院の性格に合致した議員の選出に憲法の期待する効果を上げているかどうかについては論議のあるところであろう。これをどう手直しし、また、どのような運用上の改善を施せば、……参議院の性格にふさわしい議員を得ることができるかは、正に国会自身の考究すべき問題であるといわなければならない。」と。

国会は、参議院の存在意義を真剣に問い直し、選挙制度³⁷⁾を含む抜本改革を早急に実現すべきであろう。

(1994. 9. 4)

36) この法案については、自治省選挙部/監修『速報版 政治改革関係法令集』ぎょうせい・平成6年参照。

37) この点については、とりあえず、松尾直・前田寛『憲法と政治の現実』高文堂・昭和61年・57-59頁参照。