

# 参議院定数訴訟最高裁判決

— 1988. 10. 21 最高裁第二小法廷判決 —

前 田 寛

## 目 次

- I はじめに
- II 判決要旨
- III 立法裁量論, 参議院の特殊性と投票価値の平等
  - 1 投票価値の平等と選挙制度の仕組み
  - 2 参議院の特殊性
  - 3 違憲判断の基準
  - 4 逆転現象
- IV おわりに

### I はじめに

昭和61年7月施行の参議院議員選挙をめぐって、青森県選挙区の有権者が、本件選挙当時、各選挙区の議員1人当たりの有権者数の最大較差が1対5.85に及んでいた公職選挙法（以下「公選法」とする）14条、別表第二の議員定数配分規定は憲法14条1項等に違反するものであるとして、同県選挙管理委員会を相手取り、選挙の無効（やり直し）を求めていた「参議院定数訴訟」の上告審判決が、昭和63年10月21日に最高裁第二小法廷で言い渡された<sup>1)</sup>（以下「本判決」とする）。

---

注1) jurist note「参議院議員定数は正訴訟最高裁判所判決」・『ジュリスト』922号100頁。

本判決は、昭和58年4月27日の最高裁大法廷判決<sup>2)</sup>(以下「58年判決(参院)」とする)を踏襲した上で、「本件選挙当時においては、いまだ本件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。」との合憲判断を下し、一審の仙台高裁判決(昭和62年9月8日)を支持、有権者側の上告を棄却した。

これに対し、奥野久之裁判官の反対意見は、「選挙区間の投票価値の較差は、いかに非人口的要素を考慮しても、最大1対5程度を限度とすべき」とした上で、「いかに是正の作業に困難を伴うとしても、もはや是正のために許されるべき合理的期間を過ぎていることは明らか」であるとして、本件議員定数配分規定を違憲と判断したが、行政事件訴訟法31条1項に示された事情判決の法理を適用し、選挙無効の請求を棄却するのが相当である、とした。

周知のように、参議院議員地方選出議員の定数配分規定は、昭和21年4月26日現在の人口調査による総人口を基にして配分された(当時の最大較差は1対1.88)。その後、疎開地からの復帰、特に昭和30年以降の日本経済の復興・発展に伴う急激な人口異動によって、このバランスは大きく崩れて行くことになる。それにもかかわらず、現在に至るまで、定数は正は一度も行われていない(なお、昭和46年の沖縄復帰に伴い同県の地方選出議員の定数が2名付加され、また、昭和57年の公選法改正により、拘束名簿式比例代表制が導入されたのに伴い、従来の全国選出議員が比例代表選出議員に、地方選出議員が選挙区選出議員に、それぞれ、改められた<sup>3)</sup>)。自治省が昭和63年11月25日に発表した同年9月2日現在の選挙人名簿登録者(有権者)数による議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、1対6.17(鳥取県と神奈川県)にも及んでいる<sup>4)</sup>。かくして、参議院議員の定数不均衡をめぐって、昭和37

2) 民衆37巻3号345頁, 判時1077号30頁。

3) この点について、62年判決(後出注10)は、「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にすぎないものであり、比例代表選出議員も、全都道府県の区域を通じて選挙されるものである点においては、従来の全国選出議員の場合と変わりがない」と判示している。

4) 昭和63年11月26日付毎日新聞。

年7月施行の選挙無効を争う訴訟以来、選挙の度ごとに同種の訴訟が提起されている。

最高裁は、昭和37年7月施行の選挙当時（最大較差1対4.09）の不均衡に関する昭和39年2月5日の大法廷判決<sup>5)</sup>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昭和41年5月31日の第三小法廷判決<sup>6)</sup>及び昭和46年6月施行の選挙当時（最大較差1対5.08）の不均衡に関する昭和49年4月25日の第一小法廷判決<sup>7)</sup>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、合憲判断を示した。

しかし、その後、昭和47年12月施行の衆議院議員選挙当時（最大較差1対4.99）の不均衡に関する昭和51年4月14日の大法廷判決<sup>8)</sup>（以下「51年判決」とする）が、投票価値の平等を憲法上の要請であるとした上で、本件議員定数配分規定全体を違憲と判断した（もっとも、選挙の効力については、事情判決的処理をして選挙無効の請求を棄却した）ため、昭和52年7月施行の参議院議員選挙当時（最大較差1対5.26）の不均衡をどのように判断するか注目されていたが、58年判決（参院）は、広汎な立法裁量論と参議院の特殊性を根拠に、「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ことはできない。」として、合憲判断を示した。その後、昭和55年6月施行の選挙当時（最大較差1対5.37）の不均衡に関する昭和61年3月27日の第一小法廷判決<sup>9)</sup>（以下「61年判決」とする）及び昭和58年6月施行の選挙当時（最大較差1対5.56）の不均衡に関する昭和62年9月24日の第一小法廷判決<sup>10)</sup>（以下「62年判決」とする）は、いずれも、58

---

5) 民衆18巻2号270頁，判時361号8頁。

6) 裁判集（民）83号623頁。

7) 判時737号3頁。

8) 民集30巻3号223頁，判時808号24頁。

9) 判時1195号66頁。

10) 判夕667号89頁。

年判決（参院）を踏襲し、「いまだ本件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はできない。」として、合憲判断を示した。

最高裁は、衆議院については、昭和63年10月21日の第二小法廷判決<sup>11)</sup>（以下「63年判決」とする）で、最大較差1対2.92の不均衡について合憲判断を示している<sup>12)</sup>が、参議院については、上掲の判例からして、当分の間は違憲判断が示される可能性は少ないものと思われる。しかしながら、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、いずれは、較差許容限度の具体的な数値を提示する必要に迫られることとなろう。

そこで、本稿は、まず本判決の要旨を紹介し、次いでその特色、すなわち、立法裁量論、参議院の特殊性と投票価値の平等等について論じた<sup>13)</sup>上で、較差許容限度について若干の考察を試みる。

なお、61年判決、62年判決、そして本判決は、いずれも小法廷判決であり、また58年判決（参院）の基本的な趣旨を踏襲して判断している。したがって、それらの判決において触れられていないところについては、58年判決（参院）の説示により、これを補足して理解する必要がある<sup>14)</sup>。

## II 判決要旨

本判決の要旨は、次のとおりである。

- 
- 11) jurist note「衆議院議員定数は正訴訟最高裁判所判決」・『ジュリスト』922号97頁。
  - 12) 詳しくは、拙稿「衆議院定数訴訟最高裁判決について——1988.10.21最高裁第二小法廷判決——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』11号27頁以下を参照。
  - 13) 58年判決（参院）については、既に検討済みであり（拙稿「参議院議員の定数は正」・『徳山大学総合経済研究所紀要』5号123頁以下、同「参議院定数訴訟最高裁判決について——1983.4.27最高裁大法廷判決——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』6号97頁以下）、本稿もそれと重複する箇所があることを、ここにお断わりしておく。
  - 14) この点については、例えば、61年判決（の評釈）につき、辻村みよ子「投票価値の平等と選挙制度——参議院定数不均衡最高裁合憲判決」・『法学教室』71号115頁、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153頁以下等を参照。

【多数意見】

1 公選法は、憲法の趣旨に則り、参議院議員については、比例代表選出議員と選挙区選出議員とに区分し、前者については實際上職能代表的な色彩が反映されるようにし、後者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する趣旨で、参議院議員の選挙制度の仕組みを定め、また、議員定数については、前者に100人を、後者に152人を配分し、憲法が3年ごとにその半数を改選すべきものとしていることに応じて、47の各選挙区に各2人を均等に配分した上、各都道府県の大小に応じて比例する形で2人ないし6人の偶数の議員を付加配分している。参議院議員の選挙については、衆議院議員とは異なる代表性格をもたせるため、人口、選挙人数を基準とするのみでは十分に代表されない国民各層の種々の利益をも多面的に代表させる仕組みとしているのであり、かかる仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に反映させるための具体的方法として合理性を欠くものとはいえない。

2 そ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、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れない。また、人口の異動につき、それをどのような形で選挙制度の仕組みに反映させるかなどの問題は、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要求するものであって、その決定は、国会の裁量にゆだねられている。したがって、人口の異動が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、かつ、それが相当期間継続して、このような不平等状態を是正するなんらの措置をも講じないことが、国会の裁量的権限に係ることを考慮してもその許される限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、58年判決（参院）の趣旨とするところである。

3 本件についてみるに、原審の適法に確定したところによれば、本件議員定数配分規定につき人口の異動に対応した是正措置が講ぜられなかったこ

とにより、昭和61年7月6日の本件参議院議員選挙の当時においては、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差が最大1対5.85に拡大していたというのである。しかし、選挙区選出議員の議員定数の配分と選挙人数にこのような不均衡が生じたとしても、それだけでは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いうべきことは、58年判決（参院）の趣旨に徴して明らかである。したがって、本件選挙当時においては、いまだ本件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ことはできない。

以上と同旨の原審の判断は、正当であって、原判決に所論の違憲、違法はない。

#### 【奥野久之裁判官の反対意見】

1 参議院選挙区選出議員の選挙につき、現行のように各都道府県を選挙区とした場合には、都道府県のもつ社会経済上の特殊の地位と、憲法46条による半数改選制度とにより、完全な投票価値の平等を実現することは、中選挙区単記投票制が採用されている衆議院議員選挙の場合以上に困難であることはいうまでもない。しかし、投票価値の平等が憲法上の要請であるところからすれば、選挙区間の投票価値の較差は、いかに非人口的要素を考慮しても、最大1対5程度を限度とすべきである。したがって、較差がこれを超えるとときは、特別の事情がない限り、投票価値の平等は実現されていないものというべく、このような不平等状態が合理的な相当の期間内には是正されないときは、議員定数配分規定は憲法に反するに至るものと考えられる。

2 本件において原審が適法に確定したところによると、本件選挙当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数に最大1対5.85の較差が生じていたというのであるが、このような現状が投票価値の平等の要請を充たしているものとは到底いいがたく、また、このような較差を生じていることにつき何らかの特殊な事情があることも明らかにされていない。

しかも、本件選挙に至るまで、最大較差が初めて1対5を超えた昭和43年の選挙時から18年、同52年からでもすでに9年を経過しているのであるか

ら、いかに是正の作業に困難を伴うとしても、もはや是正のために許されるべき合理的期間を過ぎていることは明らかであろう。

したがって、本件議員定数配分規定は、本件選挙当時、憲法の投票価値の平等の要求に反し違憲と断ぜられるべきものであったが、本件については、事情判決の法理を適用し、主文においてその違法であることを宣言するにとどめ、選挙の無効を求める請求はこれを棄却するのが相当である。

### Ⅲ 立法裁量論、参議院の特殊性と投票価値の平等

#### 1 投票価値の平等と選挙制度の仕組み

まず、出発点として重要な問題である投票価値の平等と立法裁量の関係については、本判決だけでなく、61年判決及び62年判決においても、何ら触れられていないので、58年判決（参院）を見ておこう。同判決は、51年判決を「変更する要をみない」とし、次のように判示した。

「選挙権の平等の原則は、単に選挙人の資格における右のような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。」

「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しうるものである限り、それによって右の投票価値の平等が損なわれることとなっても、やむをえないものと解すべきである。」と。

なお、上記の三つの小法廷判決が、この論旨を当然の前提としていることは言うまでもない。

次に、この考え方に立って、本判決——及び、58年判決（参院）以後の最高裁判決——は、現行の選挙制度の仕組みの合理性を検討し、結論として、

「かかる仕組みは、両院制の下における参議院の性格にかんがみれば、国民各自、各層の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具体的方法として合理性を欠くものとはいえない。」と判断した。その上で、このような選挙制度の仕組みを採用した結果、「選挙区選出議員の選挙において各選挙区の議員1人当たりの選挙人数にある程度の較差が生ずることは当然であり、そのために選挙区間における選挙人の投票の価値の平等がそれだけ損なわれることになったとしても、これをもって直ちに議員定数の配分の定めが憲法14条1項等に違反して選挙権の平等を侵害したものとすることはできないといわなければならない。すなわち、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、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないのである。」と述べた。

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という発想」に立っている<sup>15)</sup>。

これ——58年判決（参院）——に対し、有力な学説は、次のような問題点を指摘している。

「第一は、選挙権が（アメリカの判例のように）国民主権と直結し表現の自由と並ぶ『優越的権利』（preferred rights）として位置づけられていないこと、第二は、定数配分における人口比例原則を『最も重要かつ基本的な基準』だとしながら、定数配分が人口数に比例すること自体に高度の民主的合理性があるという立場を採らず、非人口的要素にきわめて大きな役割を認めていることである<sup>16)</sup>」と。

思うに、まず、選挙権については、「抽象的には、国民が国政に参加することを憲法（15条1項）によって認められた権利であり、具体的には、法律が定めるところによって実現される（その資格要件が定められる）国家法上

15) 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。

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頁。

(staatsgesetzlich)の権利である。要するに、選挙権は、人間に固有な自然的権利・超国家的(überstaatlich)権利としての性格を有するものではなく、国民主権を宣言する憲法の下において、国民の国政参加が基本的に重要である、つまり、国民は、この権利を行使することによって、国家意思の形成に能動的に参加することができる、という意味において、憲法上、国民に保障された最も基本的な権利である<sup>17)</sup>と言えるが、わが国では、アメリカで見られるように「優越的権利」まで与えられているわけではない。

次に、人口比例主義については、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、公選による全国民を代表する議員という制約、及び選挙に関する諸原則の枠の中で、どのような選挙制度の仕組みを採用するかのもとの具体的決定を国会の裁量に委ねており(同43条2項, 47条)——したがって、全国を通じて投票価値の平等を完全に実現しようとするならば、「完全比例代表制と強制投票制を採択する以外<sup>18)</sup>」にない——、参議院議員の選挙制度について、公選法は、選挙区選出議員と比例代表選出議員とに区分している。

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<sup>19)</sup>。

---

17) 拙稿「拘束名簿式比例代表制の問題点」・『徳山大学論叢』19号102頁を要約し、原注は省略した。また、尾吹善人『解説 憲法基本判例』有斐閣・昭和61年・108-109頁参照。

18) 野村敬造「選挙に関する憲法上の原則」(清宮四郎・佐藤 功編集『憲法講座 3』有斐閣・昭和46年所収)138頁。なお、橋本公巨『日本国憲法』有斐閣・昭和56年・215頁は、学説・判例が主張することは、いわば、代表の平等であり、「結果価値の平等は比例代表選挙制のもとにおいてのみ実現される」と述べている。

19) 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18-19頁、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頁等。これに対し、長尾一紘「議員定数の一部改正後の都議会議員選挙の効力」・『民商法雑誌』97巻4号139-140頁は、「制度の論理」ではなく、「憲法の法理」を重視している。

## 2 参議院の特殊性

本判決——及び、58年判決（参院）以後の最高裁判決<sup>20)</sup>——は、選挙制度の仕組みの合理性を説く根拠として、参議院の特殊性、すなわち、(a)半数改選制に依じて、2人ないし6人の偶数定数を付加・配分したものであること、(b)二院制を採用し、各議院の権限及び議員の任期等に差異を設けているところから、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持たせようとい図したものであること、(c)比例代表選出議員（全国選出議員）が事実上職能代表的な色彩が反映されるようにするのに対し、選挙区選出議員（地方選出議員）は地域代表の要素を加味しようとする趣旨であること、等を挙げている。

これに対し、有力な学説は、「公正かつ効果的な代表」（社会学的代表の観念のような憲法に根拠のある原則）の実現という目的<sup>21)</sup>、あるいは、憲法で明記された半数改選制<sup>22)</sup>以外は、投票価値の平等の原則の「譲歩、後退」を正当化する理由とはなりえない、としている。

この論者は、「投票価値の平等」にいう平等の解釈として、この概念を実質的に把握する実質的平等ではなく、形式的に把握する形式的平等<sup>23)</sup>に基づき——もっとも、この学説は、投票価値の平等がいかにか形式的平等だといっても、上掲のような憲法上認められた非人口的要素によって相対化されてい

---

20) ただし、61年判決は、参議院の特殊性について、ほとんど触れていない（この点について、詳しくは、前出注14）の判例評釈を参照）。

21) 芦部信喜・前出注16）12-13頁。なお、憲法43条1項の代表制論については、拙稿「拘束名簿式比例代表制と党籍離脱」・『徳山大学論叢』24号148頁以下を参照。

22) 小林 武・前出注14）156-157頁。また、辻村みよ子・前出注14）115頁、同「参議院の『独自制』と『特殊性』——参議院の役割と選挙制度・再考」・『ジュリスト』868号23頁以下参照。

23) 詳しくは、長尾一紘「平等選挙の原則と投票価値の平等——西ドイツの判例・学説を手がかりとして——」・『中央大学90周年記念論文集』339頁以下、同「平等選挙の原則の性格と構造——西ドイツにおける学説・判例を手がかりとして——」・『公法研究』42号83頁以下を参照。

る<sup>24)</sup>、とする——、人口比例主義の原則を最大限に尊重している。

しかし、例えば、51年判決や58年判決（参院）のような実質的平等の立場を採れば、「平等原則を制約し、差別を合理化する理由は何も憲法上の事由に限られているわけではな<sup>25)</sup>」いのである。

ところで、わが国は、両院議員とも直接公選によって選出しているが、二院制の機能を発揮させるために、憲法（及び憲法の趣旨に則り法律）は、参議院の組織及び権限について、衆議院とは異なる特色を与えている。

まず、その組織において、憲法は、両院議員の任期や解散の有無を異にし（同45条、46条）、更に、憲法の委任に基づき（同43条2項、44条、47条）法律は、議員定数（公選法4条）、選挙区制（同法12条～14条）、被選挙権（同法10条）等を異にしている。次に、その権限において、憲法は、法律案及び予算の議決（同59条2項以下、60条2項）、条約の承認の議決（同61条）、内閣総理大臣の指名の議決（同67条2項）について、それぞれ、衆議院の優越（いわゆる、跛行的両院制）を採用している。

両院議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定は、もちろん、国会の立法政策に属する事項であるが、憲法は、二院制の機能を発揮させるために参議院を特色あるものとするを期待しているものと解される。

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の原則を基本とする選挙制度（いわゆる、中選挙区制）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、参議院の特殊性等を重視した選挙制度（選挙区選出議員と比例代表選出議員）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することが、二院制を採用した憲法

---

24) 芦部信喜「議員定数不均衡の違憲性と審査基準」（同編『憲法判例百選Ⅱ』所収）11頁。

25) 上野 至・前出注19) 20頁。また、58年判決（参院）に付された伊藤正己裁判官の補足意見参照。更に、橋本公巨・前出注18) 同頁は、「絶対的な平等は、現実の問題として不可能である。」と述べている。

の趣旨（「二院制の存在意義」）にも合致するものと考えられるのである<sup>26)</sup>。

### 3 違憲判断の基準

本判決——及び、58年判決（参院）以後の最高裁判決<sup>27)</sup>——は、「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の異動につき、それをどのような形で選挙制度の仕組みに反映させるかなど問題は、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、右の変化に対応して適切な選挙制度の内容を決定する責務と権限を有する国会の裁量にゆだねられている」、したがつて、「議員定数配分規定の制定後人口の異動が生じた結果、それだけ選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差が拡大するなどしたとしても、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」とした後、それに続けて違憲判断の基準として、次の三つの要件を提示した。

すなわち、①「その人口の異動が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」、かつ、②「それが相当期間継続し」、③「このような不平等状態を是正するなんらの措置をも講じないことが、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係る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。

これに対し、昭和58年12月施行の衆議院議員選挙当時（最大較差1対4.40）の不均衡に関する昭和60年7月17日の大法廷判決<sup>28)</sup>（以下「60年判決」とする）は、51年判決を踏襲し、「〔投票価値の不平等が〕国会において通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、……これを正当化すべき特別の理由が示されない限り、憲法違反と判断されざるを得ないものというべきである。

26) 同上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。

27) ただし、61年判決では、本稿引用の説明が簡素化されている。

28) 民集39巻5号1100頁、判時1163号3頁。

もっとも、制定又は改正の当時合憲であった議員定数配分規定の下における選挙区間の議員1人当たりの選挙人数又は人口……の較差が、その後の人口の異動によって拡大し、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至った場合には、そのことによって直ちに当該議員定数配分規定が憲法に違反するとすべきものではなく、憲法上要求される合理的期間内の是正が行われないうち初めて右規定が憲法に違反するというべきである。」と判示した。

この違憲判断の基準について、両判決の説示には、かなりの違いがある。

すなわち、60年判決では、議員定数配分規定が選挙権の平等の要求に反する程度に至っているというだけではなく、憲法上要求される合理的期間内には是正が行われないうちに、初めて同規定が違憲と判断されるとして——要するに、二段構えで違憲か否かを判断している<sup>29)</sup>——、違憲判断に極めて慎重な態度を採っている。

これに対し、本判決は、①～④の三要件を一体的・総合的に捉えている。しかも、④の「相当期間」の是正は、憲法上の要求ではなく、国会の裁量権の限界として考えられている。したがって、「相当期間」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ろう<sup>30)</sup>。

なお、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、公選法（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<sup>31)</sup>。

---

29) 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。

30) それは、58年判決（参院）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二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。

31) 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頁。更に、河野義克、辻 清明、佐藤 功、林 修三、田中二郎、横田正俊「座談会 憲法30年を回顧して」・『ジュリスト』638号21-22頁における河野発言、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』（次頁脚注へ続く）

以上のように見れば、参議院の違憲判断の基準は、衆議院のそれに比べ、相当緩やかなものとなろう。

次に、較差許容限度の具体的数値（国会の立法裁量権の限界的数値）について、若干検討しておこう。

衆議院については、例えば、昭和58年11月7日の大法廷判決<sup>32)</sup>が、1対3.94の較差を違憲状態とし、更に、63年判決が、1対2.92の較差を合憲とする判断を示しており、また、学説（通説）が1対2の基準を提示する<sup>33)</sup>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、前掲のように合憲判断が定着しており、学説も衆議院の基準（1対2）の緩和を認めている<sup>34)</sup>ものの、具体的数値を提示するものは、少数である<sup>35)</sup>。

思うに、2人区は、参議院の特殊性から、本来、人口比例主義の原則とは無関係に定数2人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とするのは不合理であり、人口比例主義の原則が考慮されている4人区以上の較差を問題とすべきである<sup>36)</sup>（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、人口比例主義の原則が希薄になっている。）。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

---

34巻5号6頁，東京高判昭和54.6.13 判時933号16頁，大阪高判昭和57.9.28 判時1070号19頁，東京高判昭和61.8.14 判時1202号21頁等を参照。

32) 民集37巻9号1243頁，判時1096号19頁。

33) 例えば、芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」・『ジュリスト』617号44頁等。

34) 芦部信喜・前出注16) 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。

35) 例えば、1対2（小林 武・前出注14) 159-160頁，杉原泰雄「演習 憲法」・『法学教室』68号114頁）あるいは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。

36) 佐藤 功・前出注31) 113-114頁，上野 至・前出注19) 22-23頁，前出注31) に掲げた判例（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。

合——前述した参議院の特殊性、及び、参議院議員（選挙区選出議員）の定数は正には、その特殊性から衆議院議員（中選挙区制）以上に技術的・政治的困難性が伴うことを避けられない<sup>37)</sup>（詳しくは、後述）こと等を考慮すれば、参議院の較差許容限度は、衆議院のその倍の1対6程度が妥当ではなからうか。——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<sup>38)</sup>。

#### 4 逆転現象

逆転現象について、最近のある新聞は、「4人区の神奈川より有権者が少ないのに定数が多いのは北海道（8）、愛知（6）、兵庫（同）、福岡（同）の計4選挙区がある<sup>39)</sup>。」と報じている。

61年判決——及び、58年判決（参院）——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平等と異質の問題として捉えた上で——これに対し、前掲の一連の最高裁判決（多数意見）は、これを同質の問題として捉えている。——、北海道選挙区と神奈川選挙区及び大阪府選挙区との間には「選挙人数と議員数との関係において特に顕著な逆転関係を生じており、このような議員定数配分についての著しい不平等状態は、国会の裁量権の許容限度を超え、憲法違反の状態を生じていたものというべきである。」と判断している。

特に顕著な逆転現象は、何としても不合理であり<sup>40)</sup>、「他に考慮すべき合理的事情のない限り、国会において、可及的速やかにこれが是正の措置を講

---

37) 本判決に付された奥野久之裁判官の反対意見、及び久保田きぬ子「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廷判決について」・『判例時報』1077号6頁も同じ趣旨の指摘をされる。

38) 佐藤 功・前出注31) 113-114頁。

39) 前出注4)。

40) 野中俊彦・前出注29) 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、同「参議院議員定数不均衡と司法審査——昭和58年参議院選挙定数訴訟東京高裁判決」・『昭和61年度重要判例解説』9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・前出注31) 6頁、10頁参照。

ずることが望ましい<sup>41)</sup>」ことは言うまでもない。

#### IV おわりに

選挙区選出議員の定数不均衡を是正する方法には、過疎地の定数減または合区、過密地の定数増または分区しかない。しかし、選挙区選出議員を現行のように都道府県別に設定する限り、憲法46条の半数改選制から各選挙区選出議員の定数は偶数でなければならず<sup>42)</sup>、過疎地の定数（最低でも2人）減は困難である。また、過疎地の定数を1人として他の選挙区との合区ないし過密地の分区——当否は別として、国会の立法政策の問題である——は、選挙区選出議員を都道府県の地域代表と考える限り、これもまた困難である<sup>43)</sup>。

次に、過密地の定数増は、仮に過疎地の鳥取の人口（有権者）数を基準にして是正を考えると、選挙区選出議員の総定数（現在、152人）が大幅に増加することになる<sup>44)</sup>（もちろん、この数は、較差許容限度の具体的数値によって異なる。）。しかし、参議院の第二院としての補充追加・慎重修正的な役割を考慮すれば、議員総定数少数主義が望ましく、議員数の大幅な増加は、参議院の特色をより失わしめることになるろう。

以上のように、参議院（選挙区選出議員）の定数は是正には、技術的・政治的困難性が伴うことを避けられない<sup>45)</sup>。

ところで、参議院は衆議院の「カーボン・コピー」と批判され、参議院無

41) 大阪高判昭和54.2.28 判時923号30頁。

42) この点については、総数において半数改選制であればよいとする考え方もある。しかし、この見解は、「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」（詳しくは、都築 弘・前出注26）12頁。また、上野 至・前出注19）22頁も同様に解する。）と言える。

43) 田村正人「結審した参院地区区定数訴訟——どう見る参院の特殊性」・『法学セミナー』286号139頁。

44) 例えば、越山 康・山口邦明・村田 裕『一票の価値——議員定数と国民の権利』教育社・昭和60年・152-154頁、159頁以下を参照。

45) 前出注31) に掲げた判例（判時933号16頁・1202号21頁）、及び前出注41) 参照。

1989年6月 前田 寛：参議院定数訴訟最高裁判決

用論も根強く主張されている<sup>46)</sup>。その意味でも、「投票価値の平等を、参議院地方選出議員選挙のみをとり出して、その較差を問題にすることには反対である。全国選出議員の選挙制度と併せて参議院議員選挙制度全体の視点から、さらに衆議院議員の選挙制度をも含めて国会議員選挙制度全体の視点からも考えるべきである<sup>47)</sup>。」との指摘——58年判決（参院）の評釈——は、極めて正当である。

国会は、参議院のあり方（参議院の存在意義）を真剣に問い直すべきである。

(1989.3.29)

---

46) このため、これ迄にさまざまな改革案が各方面から提示されている（例えば、拙稿「参議院の改革」・『徳山大学総合経済研究所紀要』4号71頁以下）。最近、参議院制度研究会（参議院議長の私的諮問機関）は、昨年11月1日、参議院改革に関する答申を同議長に提出した（同年11月2日付毎日新聞）。詳しくは、資料「参議院のあり方及び改革に関する意見」・『自治研究』64巻12号138頁以下参照。

47) 久保田きぬ子・前出注38) 同頁。また、58年判決（参院）に付された横井大三裁判官の意見、尾吹善人・前出注17) 119頁以下、及び林 修三「(正論) 定数は正は国会の良識で」昭和63年11月9日付産経新聞も、概ね（結局）、これと同じ趣旨であろう。