

# 参議院議員定数不均衡訴訟における最高裁判所の立法裁量論(1)

—平成16年1月14日最高裁判所大法廷判決を中心にして—

合 原 理 映

- 1 はじめに
- 2 平成16年1月14日最高裁判所大法廷判決 (以上, 本号)
- 3 最高裁判所判例における立法裁量論
- 4 おわりに

## 1 はじめに

平成12年11月21日, 公職選挙法の一部を改正する法律(平成12年法律第118号, 以下「平成12年改正公職選挙法」とする)が施行され, 参議院の定数は10人削減<sup>(1)</sup>, 比例代表選挙については拘束名簿式比例代表制から非拘束名簿式比例代表制へと改正された。

平成12年改正公職選挙法の下で行われた初の選挙となる第19回参議院議員通常選挙(平成13年7月29日実施)に関しては, 非拘束名簿式比例代表制の合憲性, 公職選挙法14条・別表第3の参議院議員選挙区選出議員の議員定数配分規定の合憲性を争う訴訟が提起され<sup>(2)</sup>, 最高裁判所大法廷は平成16年1月14日, いずれも合憲とする判決を下した<sup>(3)</sup>。さらに, 平成18年10月4日, 最高裁判所は, 平成12年改正公職選挙法の下で行われた第20回参議院議員通常選挙(平成16年7月11日実施)についても合憲との判決を下した<sup>(4)</sup>。

- (1) 参議院の定数は252人から242人に削減され, その内, 選挙区選出議員が6人, 比例代表選出議員が4人削減された。選挙区選出議員の削減については, 平成7年10月実施の国勢調査結果に基づき, 定数4の選挙区の中で人口の少ない岡山県, 熊本県, 鹿児島県の3選挙区が2人ずつ削減された。
- (2) 第19回参議院議員通常選挙に対しては10件の訴訟が提起されている。これら第一審から上告審への動向については, 田村一郎「平成13年7月29日執行参議院議員通常選挙無効請求事件に係る平成16年1月14日最高裁判所大法廷判決について(1)・(2)・完」選挙57巻4号7頁, 57巻5号16頁(2004年)。
- (3) 非拘束名簿式比例代表制の合憲性については, 最高裁平成16年1月14日大法廷判決(選挙無効請求事件, 平成15年(行ツ)第15号, 民集58巻1号1頁)。議員定数配分規定の合憲性については, 最高裁平成16年1月14日大法廷判決(選挙無効請求事件, 平成15年(行ツ)第24号, 民集58巻1号56頁)。
- (4) 最高裁平成18年10月4日大法廷判決(選挙無効請求事件, 平成17年(行ツ)247号, 民集60巻8号2696頁)。本判決に関する評釈としては, 上脇博之「参議院選挙区選挙の最大較差5.13倍を違憲とはしなかった2006年大法廷判決」速報判例解説 vol.1, 19頁(2007年), 木下智史「参議院議員定数配分規定の合憲性」平成18年度重要判例解説6頁(2007年), 中谷実「公職選挙法(平成18年法律第52号による改正前のもの)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の合憲性」判例評論586号2頁(2007年), 野中俊彦「公職選挙法(平成18年法律第52号による改正前のもの)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の合憲性」民商法雑誌133巻3号44頁(2007年), 原田一明「参議院議員定数不均衡訴訟」判例セレクト2006・4頁(2007年), 多田一路「参議院議員選挙における定数配分の合憲性」法学セミナー52巻2号116頁(2007年), 谷口豊「公職選挙法(平成18年法律第52号による改正前のもの)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の合憲性」ジュリスト1337号100頁(2007年), 同「公職選挙法(平成18年法律第52号による改正前のもの)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の合憲性」法曹時報60巻10号178頁(2008年)。

参議院の議員定数不均衡について最高裁判所が初めて判決を下したのは、昭和39年2月5日<sup>(5)</sup>である。この判決以降、最高裁判所は昭和58年<sup>(6)</sup>、61年<sup>(7)</sup>、62年<sup>(8)</sup>、63年<sup>(9)</sup>、平成8年<sup>(10)</sup>、平成10年<sup>(11)</sup>、平成12年<sup>(12)</sup>、平成16年、平成18年と判決を下してきている。これらの訴訟では、法の下での平等や全国民の代表の意味、二院制における参議院の位置づけ、選挙制度の決定における立法裁量についての議論が繰り返されてきた。判決の中で、最高裁判所は参議院の特殊性を強調し、参議院の選挙制度の決定に対する立法裁量を衆議院に対するものよりも広く認めてきた。その結果、参議院の議員定数不均衡についての合憲性審査は、衆議院よりも緩やかに行われてきた<sup>(13)</sup>。

- (5) 最高裁昭和39年2月5日大法院判決（選挙無効請求事件，昭和38年（オ）第422号，民集18巻2号270頁）。本件に関する評釈としては，芦部信喜「議員定数不均衡の司法審査」ジュリスト296号48頁（1964年）。
- (6) 最高裁昭和58年4月27日大法院判決（選挙無効請求事件，最高裁昭和54年（行ツ）第65号，民集37巻3号345頁）。本件に関する評釈としては，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2版〕320頁（1988年），熊谷道夫「参議院地方区の定数不均衡を理由とする選挙無効請求訴訟の最高裁判決について」選挙36巻9号1頁（1983年），野中俊彦「参議院定数不均衡合憲判決の検討」法学セミナー342号16頁（1983年），松沢浩一「参議院地方選出議員の国民代表性と定数配分規定合憲判決」ジュリスト794号19頁（1983年），高野真澄「参議院議員定数最高裁判決について」ジュリスト794号13頁（1983年）。
- (7) 最高裁昭和61年3月27日第1小法院判決（選挙無効請求事件，最高裁昭和57年（行ツ）171号，民集147号431頁）。本件に関する評釈としては，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114頁（1986年）。
- (8) 最高裁昭和62年9月24日第1小法院判決（選挙無効請求事件，最高裁昭和62年（行ツ）第14号，判時1273号35頁）。本件に関する評釈としては，野中俊彦「参議院選挙区選出議員の定数配分の不均衡の合憲性」民商法雑誌98巻6号839頁（1988年）。
- (9) 最高裁昭和63年10月21日第2小法院判決（選挙無効請求事件，最高裁昭和62年（行ツ）第127号，判時1321号123頁）。本件に関する評釈としては，長岡徹「61年参議院議員定数不均衡訴訟」ジュリスト・昭和63年度重要判例解説16頁（1989年）。
- (10) 最高裁平成8年9月11日大法院判決（選挙無効請求事件，最高裁平成6年（行ツ）第59号，民集50巻8号2283頁），本件判決についての評釈としては，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5版〕340頁（2007年），川神裕「公職選挙法（平成6年法律第2号による改正前のもの）14条，別表第2の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」ジュリスト1101号88頁（2003年），井上典之「参議院（選挙区選出）議員定数不均衡訴訟大法院判決」判例評論459号22頁（1997年），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，最高裁大法院平成8年9月11日判決をめぐって—」法学教室196号26頁（1997年），西村枝美「参議院議員定数不均衡訴訟最高裁判決」法政研究64巻2号145頁（1997年）。
- (11) 最高裁平成10年9月2日大法院判決（選挙無効請求事件，平成9年（行ツ）第104号，民集52巻6号1373頁）。本判決に関する評釈としては，西川知一郎「1 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の合憲性，2 同一選挙区内の複数の選挙人が提起する選挙の効力に関する訴訟と類似必要的共同訴訟」ジュリスト1148号327頁（1999年），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）・6頁（1998年），高見勝利「参議院議員定数配分不均衡訴訟」平成10年度重要判例解説18頁（1999年），小林武「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の合憲性—参議院議員定数配分規定不均衡訴訟1999年大法院判決」判例評論484号18頁（1999年），只野雅人「参議院議員定数配分規定の合憲性」法学セミナー534号105頁（1999年）。
- (12) 最高裁平成12年9月6日大法院判決（選挙無効請求事件，平成11（行ツ）第241，民集54巻7号1997頁），本判決に関する評釈としては，只野雅人「参議院議員定数不均衡訴訟」判例セレクト'00（法学教室246号）・6頁（2000年），井上典之「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の合憲性」民商法雑誌124巻6号48頁（2001年），西川知一郎「公職選挙法・別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」ジュリスト1217号108頁（2002年）。
- (13) 木下英俊「投票価値の平等と参議院の特殊性」レファレンス585号7頁（1999年）。

こうした一連の流れの中で、平成16年判決は、非拘束名簿式比例代表制（①事件）、公職選挙法14条・別表第3の参議院議員選挙区選出議員の議員定数配分規定（②事件）ともに最高裁判所が合憲との判決を下しながらも、②事件の判決において、15人中6人が違憲とする反対意見を付け、多数意見に賛成した4人の裁判官が現状のままでは次回選挙以降は違憲となりうるという意見を付けた。判決では、次回選挙までの較差の改善が強く求められ、選挙制度の決定に関する立法裁量権の限界や立法裁量権の行使の態様について多くの議論が行われた。

そこで、本稿は、平成16年判決を中心として、参議院議員定数不均衡訴訟に関するこれまでの最高裁判所判例を概観することにより、最高裁判所が選挙制度の決定に関する立法裁量についてどのような見解を持っているのかを検討したい<sup>(14)</sup>。

## 2 平成16年1月14日最高裁判所大法廷判決

### ①事件

①事件において、上告人は平成12年改正公職選挙法が新たに採用した非拘束名簿式比例代表制が、①憲法15条の保障する国民の選挙権を侵害しており、②憲法の保障する直接選挙とはいえ憲法43条1項に違反しているとし、本法の下で行われた平成13年7月29日の参議院比例代表選挙を無効と主張した。

①に関しては、非拘束名簿式比例代表制が参議院名簿搭載者個人には投票したいが、その者の所属する参議院名簿届出政党には投票したくないという投票意思を認めていないという点が問題とされた。すなわち、参議院名簿搭載者個人に対する投票は、選挙人の真意にかかわらず、その者の所属する参議院名簿届出政党等に対する投票と評価され、投票した比例代表選出議員が辞職した場合などには、当該議員の所属する参議院名簿届出政党などに対する投票意思のみが残る結果となることが憲法15条に違反すると主張されたのである。

②に関しては、参議院名簿搭載者間の投票の流用という点が問題とされた。すなわち、超過得票に相当する票は、選挙人が投票した参議院名簿搭載者以外の参議院名簿搭載者に投票した選挙人の投票意思を実現するために用いられることになる。このことが憲法43条に違反すると主張された。

これらの主張に対し、最高裁判所は、選挙制度を決定する際の国会の裁量、平成12年改

(14) 本判決に関する評釈としては、河島太郎「参議院定数訴訟における最高裁判所判例の最近の展開」レファレンス684号65頁（2008年）、林知更「参議院非拘束名簿式比例代表制の合憲性」憲法判例百選Ⅱ〔第5版〕346頁（2007年）、東京大学判例研究会（姜光文執筆）「最高裁判所民事判例研究（民集58巻1号）」法学協会雑誌123巻5号254頁（2006年）、近藤敦「参議院の議員定数と憲法14条」法学セミナー605号122頁（2005年）、新井誠「参議院議員選挙をめぐる2つの最高裁大法廷判決—参議院選出議員定数配分と非拘束名簿式代表制の合憲性」法学セミナー594巻68頁（2004年）、今関源成「参院定数不均衡最高裁判決—最高裁2004年1月14日大法廷判決をめぐって」ジュリスト1272号88頁（2004年）、大石和彦「最大判平成16年1月14日民集58巻1号56頁—参院選挙区選出議員定数配分規定が憲法に違反しないとされた事案—」白鷗法学24号145頁（2004年）、小林武「参議院における非拘束名簿式比例代表制の合憲性」民商法雑誌131巻1号97頁（2004年）、常本照樹「参議院における選挙区選出議員定数配分の合憲性」民商法雑誌131巻1号112頁（2004年）、野中俊彦「非拘束名簿式比例代表および選挙区選出議員定数配分規定の合憲性」法学教室286号4頁（2004年）、前田寛「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—」徳山大学論叢60・61号71頁（2004年）。

正公職選挙法の立法目的などを論じた上で、非拘束名簿式比例代表制を合憲と判断し、上告を棄却した。

最高裁判所は、従来の判例を踏襲し、選挙制度の目標を「公正かつ効果的な代表を選出する」ことであるとする。その上で、具体的な選挙制度の決定は、議員が「全国民の代表」であるという憲法43条の制約の下で、原則として国会の裁量に委ねられているとした。したがって、新たな選挙制度が違憲と判断されるのは、議員が「全国民の代表」であることや法の下での平等といった憲法上の要請に違反し、国会の裁量権の限界を超え、これを是認することができない場合である。

その上で、①の主張について、非拘束名簿式比例代表制を「名簿式比例代表制」と位置づけ、名簿式比例代表制は本来、政党の選択という意味を持たない投票を認めない制度であるとした。したがって、参議院名簿搭載者個人に投票したいが政党には投票したくないという投票意思が認められないことをもって憲法15条違反とすることはできないとした。また、名簿搭載者は政党に所属する者という立場で候補者となるということからも、参議院名簿搭載者の氏名の記載のある投票を、その者の所属する参議院名簿届出政党等に対する投票として得票数に計算することには合理性があるとした。さらには、当選後に比例代表選出議員が辞職や離党をした場合に、当該議員の得票数を所属政党の得票数から除外し改めて当選人を確定し直したりせず投票の効果が存続すること、さらには、連座制が適用され当該議員の当選が無効になるような場合に、所属政党に対する投票としての効果が残る結果となることも、いずれの場合にも合理性が認められ、国会の裁量権の限界を超えるものではないとした。

②に関しては、選挙人の総意により当選人が決定される点において、選挙人が候補者個人を直接選択して投票する方式と異なるところはないとし、憲法43条1項に違反するという主張を却けた。

また、平成12年改正公職選挙法が非拘束名簿式比例代表制を導入した目的は、拘束名簿式比例代表制の問題点<sup>(15)</sup>を改め、政党本位の選挙制度をとりながら特定の名簿搭載者の選択をも可能にすることであるとした。このような立法目的に照らしてみると、非拘束名簿式比例代表制は合理性を欠く制度であるということはず、その導入をもって国会の裁量権の限界を超えているということはずできないとした。

## ②事件

平成13年7月29日に実施された参議院議員選挙では、選挙区間の議員1人あたりの選挙人数の最大較差は、直近の平成7年10月実施の国勢調査によると、1対4.79、選挙時点では1対5.06であった。そこで、東京都選挙区の選挙人である上告人は、平成12年改正公職選挙法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が憲法14条1項に違反し無効であると主張した。

最高裁判所は、平成12年改正の目的が逆転現象の解消と選挙区間における議員1人あたりの選挙人数または人口較差の拡大の防止であるとした。その上で、平成12年の改正は、逆転現象を解消するという立法目的を達成しており、選挙人数（または人口較差）の拡大

(15) 従来の拘束名簿式比例代表制に対しては、候補者の顔の見えない選挙である、参議院の政党化を特殊に進めている、名簿搭載者の順位の決定過程が分かりにくいなどの批判があった。

防止については、拡大を防止ないしは減少できなかったものの、平成7年実施の国勢調査の結果と変わらなかったとし、上告を棄却した。

(1) 多数意見（裁判官町田顯，裁判官金谷利廣，裁判官北川弘治，裁判官亀山継夫，裁判官横尾和子，裁判官上田豊三，裁判官藤田宙靖，裁判官甲斐中辰夫，裁判官島田仁郎）

多数意見は、憲法が具体的な選挙制度の仕組みの決定を国会に委ねていることからすると、平成12年改正公職選挙法は国会に委ねられた立法裁量権の限界を超えるものではなく、本件選挙時において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判示した。

(2) 補足意見1（裁判官町田顯，裁判官金谷利廣，裁判官北川弘治，裁判官上田豊三，裁判官島田仁郎）

補足意見1によると、投票価値の平等は選挙制度を創設する場合の唯一、絶対の基準ではなく、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目的ないし理由との関連において実現されるべきであるとされる。したがって、国会が定めた選挙制度が裁量権の行使として合理性を認められる限り、投票価値の平等が損なわれてもやむを得ないものとなる。

憲法が二院制を採用している趣旨から、公職選挙法は参議院議員と衆議院議員とで異なる選出方法を採用し、参議院の機能に独特の要素を持たせようとしている。つまり、参議院議員を比例代表選出議員（全国選出）と選挙区選出議員（地方選出議員）とで構成し、後者については、歴史的・政治的・経済的・社会的な一つのまとまりを有する都道府県を単位とすることにより、都道府県住民の意思を集約的に反映させているのである。これは「地方自治の本旨」にかなうものであり、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はない。このように、参議院議員選挙の仕組みには合理性が認められることから、それにより投票価値の平等が損なわれたとしても、直ちに参議院議員定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反し選挙権の平等を侵害しているとはできない。すなわち、参議院議員選挙制度に関しては、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のである。したがって、議員定数配分規定が憲法に違反すると判断されるのは、参議院議員の選挙制度の仕組みの下で、投票価値の有すべき重要性に照らして「とうてい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」が生じ、それが「相当期間継続」しているにもかかわらず是正のための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って行使されるべき国会の裁量権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である。

また補足意見1は、平成12年公職選挙法改正の目的を、従来の参議院議員の選挙制度の仕組みを維持するという枠組みの中で逆転現象を解消し、選挙区間における議員1人あたりの選挙人数または人口の較差の拡大を防止することであるとする。したがって、本件改正の後に較差が残ることになったとしても、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とうてい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ではないとした。

(3) 補足意見1の追加補足意見（裁判官島田仁郎）

島田裁判官は、現在の参議院選挙区選出議員の選挙制度（都道府県単位の選挙区選挙と各選挙区への偶数配分）を維持し、かつ、定数を増やさないとする前提の下では、各人の投票価値の平等を実現する技術的な限界があるとする。したがって、このような前提の下で行われた平成12年の公職選挙法改正においては、本件程度の較差が生じることはやむを得ないものとされる。

島田裁判官は、現在の参議院選挙区選出選挙の仕組みが投票価値の平等をある程度譲歩した選挙方法であるとした上で、この選挙方法が地域代表的な要素など衆議院とは異なる独自性を持たせるとする趣旨に基づくものであり、多くの者から当然のものとして受け止められ定着しているとする。しかし、較差があまりにも大きくなった場合には、現在の選挙制度の仕組みを維持するという改正の前提に起因する技術的限界がそれを正当化する理由とはなり得なくなることもある。したがって、立法府は、投票価値の較差が「大きくなりすぎないように」常時配意し、著しい不平等状態が生じている場合には、合理的な期間にその是正を図る必要がある。必要な措置を講じず、相当期間放置したときには、立法不作為を理由に違憲とされる。

また、島田裁判官は、違憲の問題が生じる最大較差は一概に具体的な数字をもって示す事ができる性質のものではないとする。しかし、立法府が複雑かつ高度に政策的な判断の下に具体的な選挙制度を考える際、憲法の要請する投票価値の平等を不当に軽視したものであるか否かという点は、合憲性についての重要な判断要素となる。平成12年の改正は、「較差をなるべく広げない」という配慮の下で行われており、逆転現象を解消している。したがって、立法府は投票価値の平等に相応の配慮をしたと評価することができ、投票価値の平等を不当に軽視したとは言えない。

(4) 補足意見2（裁判官亀山継夫，裁判官横尾和子，裁判官藤田宙靖，裁判官甲斐中辰夫）

補足意見2は、選挙制度の決定における立法裁量権と裁量権の行使を区別し、次のように論じている。

まず、多数意見と同様に、参議院の選挙制度の決定に際しては、衆議院議員選挙の場合とは異なり、投票価値の平等を厳格に貫くことは困難であるとする。しかし、多数意見が複雑高度な政策的考慮や判断を理由に、単なる不作為についても立法者に極めて広範な裁量の余地を是認していることを批判する。すなわち、憲法が選挙制度に関する立法裁量権を認めているということは、立法府にとっては立法の義務を負わされているということでもある。したがって、立法府には、複雑高度な政策的考慮に基づく判断が委ねられているからこそ、このような考慮を適切に行い、与えられた裁量権を十二分に行使しなければならないのである。このような裁量権行使の結果、設定された選挙制度が政策上最適のものであったか否かは、憲法問題ではなく、司法権の判断は及ばない。

他方、裁量権の行使に関しては、①立法府がどのような選挙制度を定めるのかという結論に至るまでの裁量権行使の態様が適切であったか否か（たとえば、さまざまな要素を考慮に入れて時宜に適した判断をしなければならないのに、いたずらに旧弊に従った判断を機械的に繰り返しているといったことはないか、また、重視すべき点を誤っていないか）、②さまざまな要考慮事項の中で、特に重きを置くべきものとそうでないもの、とりわけ、

それぞれの事項の憲法上の位置づけの相違などを十分に考慮に入れた政策判断が行われたか否かということ、③投票価値の平等が大きく損なわれている状況において、現行の参議院議員選挙制度を維持するとしている立法府の判断に合理性があるのか（投票価値の平等を実現していくには、現行制度における都道府県を唯一の単位とする制度のあり方自体を変更しなければならない。しかし、そういった変更作業を行わないのであれば、そこに合理的な理由が存在しなければならない）、という3点から違憲審査を行うべきであるとする。

以上の見地から、補足意見2は、立法府がこれまで立法裁量権を十分適切に行使してきたとは言えないとし、立法当初の較差からあまりにもかけ離れた較差を生じている現在の定数配分は、「合憲とはいえないのではないかとの疑いが強い」と論じる。

しかし、平成12年の公職選挙法改正の目的は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、定数4人の選挙区の中で人口の少ない県から順次2人ずつ定数を削減したことは、不平等是正に向けての一步であると評価する。また、本改正は参議院の定数削減の下で行われており、この枠内での最大較差の是正は窮屈なものであったといえる。このことからすると、平成12年の改正作業にはそれなりの合理性があることを否定することはできず、今回の改正をもって違憲と判断するには躊躇を感じると説く。

しかし同時に、平成12年の改正は、「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に基づくものであったとは、到底評価することができない」と指摘する。したがって、「仮に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、違憲判断がなされるべき余地は、十分に存在するものと言わなければならない」と論じ、立法府に対して較差是正に向けた根本的な改正を求めている。

#### (5) 補足意見2の追加補足意見（裁判官亀山継夫）

亀山裁判官による追加補足意見は、多数意見において選挙制度を決定する際に立法府には広い裁量が認められるとしたことを妥当としながらも、立法に際して配慮すべき事柄にはそれぞれ軽重があるという点を強調する。すなわち、最も重視されるべき事柄は憲法の定める選挙権の平等であり、これと並ぶ程度のものでして3年ごとの半数改選制から導かれる総定数の偶数配分、選挙区ごとの偶数定員制がある。憲法上の根拠のない都道府県などの地域的特性への配慮や総定員数の抑制といったものは、上述の憲法上の要請に著しい譲歩を強いる程のものではない。従来立法府の対応はこの点について問題があったとする。

しかし、これまでの最高裁判所自身にも立法府が積極的な較差是正を試みなかった一因があるということも付言している。すなわち、これまでの最高裁判所の多数意見が、選挙権の平等という要請の下で、選挙区間の最大較差がどの程度までであれば許容されるかということの数値によってのみ評価していると受け取られるような判断過程を示してきたということである。その結果、立法府は判例から数値的な許容限度を読み取り、その数値以下に最大較差を収めればたりるといった姿勢をとってきたのである。この点からも、本件定数配分規定を直ちに違憲とすることはできないとする。

しかし同時に、亀山裁判官は現在の状況が、「選挙権の平等の観点から憲法上既に看過

しがたい危機的な段階」にあることを指摘する。したがって、今後もこれまでのような集中傾向が継続するならば、「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」とした。

(6) 補足意見2の追加補足意見（裁判官横尾和子）

横尾裁判官による追加補足意見は、本件定数配分規定について立法府の不作為を問うまでもなく合憲であるとする。

公職選挙法は、憲法の二院制の趣旨、参議院の性格、都道府県の意義などに考慮した上で、各選挙区に偶数の定数配分を行っている。公職選挙法は、配当基数2未満の選挙区へも定数2を配分し、配当基数が2以上の選挙区には人口比例を考慮した定数配分をしており、このことは合理的なものである。したがって、人口の如何を問わずに定数2を配分された配当基数2未満の選挙区相互間、およびそれらの選挙区と配当基数2以上の選挙区との間については、人口較差があったとしても違憲の問題は生じないこととなる。また、配当基数2以上の選挙区については、人口比例を考慮した定数配分が行われるが、その際生じうる人口較差は、偶数配分とすることから生じる制約を考慮すると、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未満までは許されるものと解すべきであるとする。このように考えると、本件での最大較差は1対2.97であり、憲法14条1項に違反しないこととなる。

(7) 反対意見（裁判官福田博，裁判官梶谷玄，裁判官深澤武久，裁判官濱田邦夫，裁判官滝井繁男，裁判官泉徳治）

本件選挙当時における選挙区の議員1人あたりの選挙人数の最大較差は、1対5.06にまで達しており、本件定数配分規定は憲法の選挙権の平等に違反している。したがって、本件選挙は違法である。

(8) 追加反対意見（裁判官福田博）

福田裁判官は、民主主義における投票価値の平等の重要性という観点から、投票価値の平等はあくまでも1対1が基本であり、選挙区割り、定数その他選挙方法の決定において、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に近づけることが求められるとする。すなわち、憲法は国会を国権の最高機関（41条）と定め、それを構成する衆参両院の権能について一定の違いを定めているものの、各議院の議員の選出が有権者による投票価値の平等を含意する平等な選挙によって行われることを前提としているのである。したがって、従来の判例において合憲と判断されてきた較差（衆議院議員選挙については最大3倍、参議院議員選挙については最大6倍）は、憲法41条、43条から認めることができない。また、国会が長年、投票価値の平等を実現しない選挙制度を放置し続けたということは、憲法14条1項の法の下での平等に違反するのみならず、憲法15条1項、3項の定める選挙権そのものを否定しているともいえる。

さらに、諸外国における同様の問題とそれに対する対処のあり方を比較し、我が国における国会と司法が、「民主統治の基本を歪めてでも、現職議員の既存の地位の保全に資する選挙制を維持し続けることに著しく寛容である」と批判する。このような投票価値の平

等が損なわれている状況において、司法が長期にわたって違憲判断を回避し続ければ、「憲法裁判所」の創設に直結することになりかねないと危惧する。

このように、福田裁判官は、民主主義における投票価値の平等の重要性、それが損なわれているときに司法が果たす役割の大きさを強調し、本件定数配分規定については選挙当時において明らかに違憲であったとする。しかし、本判決は選挙後既に2年半を経過しているということから、事情判決の法理により、主文において本件選挙の違法を宣言するにとどめるのが適当であるとする。ただし、次回平成16年に行われる参議院議員選挙以降、現行の制度が基本的に維持された形で選挙が行われるのであれば、選挙区選挙については、今後は定数配分規定の違憲を理由に無効と宣言すべきであると主張している。

#### (9) 追加反対意見（裁判官梶谷玄）

梶谷裁判官は、民主主義の根幹をなす投票価値の平等は厳格に解釈されるべきであり、選挙制度の決定に際しては、投票価値の平等が最も重要な基準であると論じる。したがって、人口較差はできる限り1対1に近づけるべきであるが、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係において、許容される最大較差は1対2であるとする。したがって、較差が1対2を超える場合には、投票価値の不平等が到底看過することができない程度に達しており立法裁量権の限界を超え違憲とされる。

また、多数意見や補足意見1において、参議院議員選挙を衆議院議員選挙と区別し、投票価値の平等の原則を緩やかに解していること理由付けについて、憲法上の根拠がないと批判する。まず、都道府県制における地域的な事情を国政に反映するという理由付けは、選挙区制を定める際の1つの要素とは言いがく、投票価値の平等の原則に譲歩を求めてまでそれを固持する必要性ないし合理性は減少している。また、半数改選制による各選挙区への偶数配分という理由付けについては、憲法は単に3年ごとの半数改選を定めているにとどまり、投票価値の平等の原則に反してまで各選挙区において3年ごとに必ず議員1人を選出することを保障したものと解釈できないと説く。

このような観点から、梶谷裁判官は、本件定数配分規定を違憲と判断するが、今回は事情判決の法理に従って、本件選挙を違法と宣言するにとどめ無効とはしないのが相当であるとする。

#### (10) 追加補足意見（裁判官深澤武久）

深澤裁判官によると、投票価値の平等は、法の下での平等に基礎を有し、国権の最高機関である国会の正統性の根拠となるものであるから、それが唯一絶対の基準ではないとしても、最大限に尊重されなければならないとする。したがって、選挙権について不平等な取扱いをする場合には、その立法目的、政策目的が合理的であり、不平等の程度が立法目的達成の手段として相当であって、かつ、憲法14条の許容する範囲内であればならないと説く。そして、司法が判断すべきなのは、投票価値の不平等が国会の裁量の範囲内であるかではなく、投票価値の不平等が憲法の解釈の下で許容されるかどうかである。このような観点からすると、憲法上許容される人口較差は1対2の範囲内である。

また、平成12年の改正では、選挙区選挙を都道府県単位とすることにより選出議員に地域代表的な性格を持たせ、3年ごとの半数改選という点から各選挙区に偶数配分をする

いう従来の選挙区選出の方法を維持したが、3年ごとの半数改選を除いてはいずれも憲法上の要請ではない。現状の選出方法では較差は正に限界があることからすると、選挙権の平等を確保するためには、現在の選挙の仕組みにこだわらず、抜本的な検討が行われるべきである。

深澤裁判官は、これまで投票価値の不平等を解消することを目的とした積極的な検討が行われてこなかったこと、それにより較差が長期にわたって解決されていない状況を鑑みると、「事情判決を契機として、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いう期待は、百年河清を待つに等しい」と説く。したがって、本件では、選挙無効の判決をすることが違憲審査権の適正な行使であるとする。

(11) 追加反対意見（裁判官濱田邦夫）

濱田裁判官は、これまでの最高裁判例の経緯を述べながら、立法府がそれに対して十分な対応をとってこなかったことを批判する。すなわちこれまで最高裁判所は、昭和51年判決では投票価値の平等が憲法上の要請であるとして昭和47年12月10日実施の衆議院議員選挙の違憲状態を確認し、また、昭和58年判決では立法府に参議院議員選挙における投票価値の不平等の是正を求め、不平等状態が相当期間継続しそれに対して立法府が何らの措置も取らない場合には憲法違反になると警告をしてきているのである。このような警告にもかかわらず、立法府は長期間にわたり十分な対応をしていないことからすると、「本件事案については、憲法上の要請である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ような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、その是正措置を講じないことがその許される限界を超えた状態に達していると判断すべき」である。

濱田裁判官は、参議院も衆議院と同じように、憲法上、国権の最高機関、国の唯一の立法機関として同等の位置づけられているとし、参議院においても投票価値の平等を貫徹することが求められているとする。しかし、立法府の裁量権の範囲内で考慮することができる他の要素を考慮に入れるならば、1対2以内の較差はやむを得ないものとされる。

もっとも、濱田裁判官は事情判決の法理に従って本件選挙を違法と宣言するにとどめ、無効とはしないことが相当であるとする。しかし、今後も違憲状態が是正されないまま参議院議員選挙が繰り返されることを防ぐために、「条件付宣言的判決<sup>(16)</sup>」の可能性を検討されるべきと論じられている。

(12) 追加反対意見（裁判官滝井繁男）

滝井裁判官は、日本国憲法における代表民主制の原理は、国民が選挙について平等な権利を持ち国政への参加の機会を厳格に保障されていることを前提としており、投票価値の平等は形式的に理解されるべきであるとする。したがって、議員1人あたりの人口は各選挙区間で等しくならなければならない、それを欠く場合に、特定の政策目的（例えば、過疎地の住民に代表権の配分を多くすることにより実質的平等を図るなど）を実現するといっ

(16) 条件付宣言的判決とは、違憲状態にある議員定数配分を一定期間内に憲法に適合するように是正することを立法府に求め、そのように是正されない定数配分に基づく将来の選挙を無効とする旨の条件を付けるという判決形式である。

た他の理由を持ち出して正当化することは許されない。憲法47条は選挙制度の決定における立法裁量権について定めているが、これは形式的意味における平等が尊重されている上でのことであり、国民の意思が公正かつ効果的に反映しうるように制度を作るという枠内でのことである。

しかし同時に滝井裁判官は、具体的な選挙制度を定めるとき、形式的平等を貫徹することができなくなる場合があることも指摘する。すなわち、選挙制度が本来的に持つ技術的限界や参議院の独自性という非人口的な要素から導かれる限界である。滝井裁判官は、参議院の独自性として、①衆議院と参議院とで異なる選挙形態をとること、②参議院議員が3年ごとに半数改選されるということ、③都道府県ごとに議員を選出することがある程度国民の間に定着しているということ等を挙げ、これらは公正かつ効果的な代表を選出するという観点から合理的なものであるとする。しかし、これらの中で憲法上の根拠を有するのは②だけであり、この半数改選制も選挙権の価値の平等を犠牲にしてまで、すべての国民に一律に改選の機会を保障する程の意味をもつものではない。また、①や③の要素についてはそもそも憲法上の根拠付けを欠いていることからしても、参議院の独自性は、過度に強調すべきものではない。

このように、投票価値の平等を形式的平等と理解した上で、選挙制度を定める際に避けられない技術的要請や公正かつ効果的に代表を選ぶという必要性から導かれる非人口的要素を考慮したとしても、許容できる較差は1対2の範囲である。選挙制度を定める際のあらゆる配慮はこの許容される較差の範囲内においてなされるべきであり、これを超える較差はいかなる理由をもっても正当化することはできない。

以上のような点から、滝井裁判官は、本件における投票価値の較差が1対2をはるかに超えており、憲法上これを正当化することはできないとする。したがって、事情判決の法理に従い、上告人らの請求を棄却するとともに、主文において本件選挙を違憲と宣言すべきであるとした。

### (13) 追加反対意見（裁判官泉徳治）

泉裁判官は、投票価値の平等が憲法上の要請であること、また、代表民主制においては、国民の政治参加の平等が保たれていることにより議会には民主的政治機関としての正統性が担保されると強調する。このような観点から、衆議院よりも参議院の方が投票価値の平等の要請が後退するという議論についての憲法上、法律上の根拠を問題視する。

すなわち、参議院においても投票価値の平等は1対1を意味するが、①1対1の選挙制度を設定することは全議員につき全国区制を採用するのではない限り実際上不可能であること、②憲法が二院制を採用し、衆議院、参議院の両院を通じて公正かつ効果的な代表の選出を要請していること、③参議院議員が3年ごとに半数改選であること、④伝統的に選挙区は地方公共団体、郡、区域を基準に確定され、このことに合理性が認められることなどを考慮に入れると、結果的に投票価値に差異が生じたとしてもやむを得ないとする。しかし、衆議院と同様に参議院においても投票価値の平等を実現することが求められるという観点から、1人の選挙人に実質的に2票以上与えないようにすることを趣旨とする衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条1項（衆議院小選挙区選出議員の選挙において、各選挙区の較差が2倍以上にならないようにすることを求める）、公職選挙法15条1項、2項（都

道府県議会議員選挙は群市の区域を選挙区とし、郡市の区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもって除して得た数の半数に達しないときは条例で隣接する他の郡市の区域と合わせて1選挙区を設ける)、同条8項(都道府県議会議員選挙について、各選挙区で選挙すべき議員の数は、人口に比例すべき)は、参議院選挙区選出議員の選挙においても当てはまるものであるとする。

また、都道府県を選挙区とし、各選挙区に最低2人の定数を配分することにより改選ごとに各都道府県から必ず議員を選出するという立法目的には一応の正当性が認められるが、これは憲法上の要請ではないとする。これに対して投票価値の平等は憲法上の要請である。このことからすると、上述の立法目的は少なくとも人口較差が1対2以上に広がらない限度の中で許容されるにとどまるのであり、本件程度の較差が生じている場合には、その立法目的自体を合理的なものと評価することはできない。

さらに泉裁判官は、憲法14条1項後段列举事由の解釈や憲法47条から、選挙制度を設定する際の立法裁量を広く捉えることは許されないと主張する。すなわち、投票価値の較差は、憲法14条1項後段に列举されていないが、差別の対象となる国民の権利・利益が民主主義社会における基本的な権利・利益である場合は、差別が憲法14条1項後段列举事由によるものであるか否かにかかわらず、その合理性の判断は厳格な基準を適用すべきである。したがって、立法の目的の重要性は厳格に審査され、その手段も実質的相当性を有するか否かを厳格に問う必要がある。また、憲法47条は、議員定数の配分を含む選挙に関する事柄が憲法の要請に従うことを要求する条項であり、選挙に関する具体的内容が政令や省令などではなく法律で定めるということを確認したに過ぎない条文である。したがって、本条を根拠にして広範な立法裁量を導くことはできないのである。

このような観点から、泉裁判官は、本件定数配分規定を違憲とする。また、国民の意思を正確に議会に反映させるための流れの中に障害物がないかどうかを審査し、システムの中の障害物を取り除くことは、司法の役割であるとし、議員定数配分の問題は司法が憲法理念に照らして厳格に審査すべきであると説く。したがって、本件では、事情判決の法理に従って、選挙が無効である旨を宣言するのが相当であると結論する。

(以上、本号)

## 〔抄 録〕

本稿は、選挙制度の決定に関する立法裁量について検討するものである。

代表制民主主義を採用する日本国憲法において、選挙権は議会の正当性を担保する重要な権利である。しかし、憲法は特定の選挙制度を予定しておらず、47条で「選挙に関する事項は、法律でこれを定める」と、立法者に選挙制度決定における裁量を認める条文があるに過ぎない。

選挙制度の決定に対する憲法上の拘束として、平等選挙の原則（14条、15条、44条）がある。この原則は1人1票という数的な平等のみならず、投票価値の平等も意味する。したがって、選挙制度を決定する際、国会は各選挙区の実定数の選挙人の投票価値ができる限り1対1に近づくようにしなければならない。しかしながら、現実の選挙制度では議員定数不均衡が生じており、衆議院、参議院ともに数多くの訴訟が繰り返されてきた。また、最高裁判所は、衆議院の選挙制度よりも参議院の選挙制度の決定の方により広い立法裁量権を認め、その結果、衆議院に対する合憲性審査よりも参議院には緩やかな審査を行ってきた。

そこで本稿は、平成16年1月14日最高裁判所大法廷判決を中心として一連の参議院議員定数不均衡訴訟判決を通して、現在の最高裁判所における立法裁量論と学説の展開についての検討を試みる。