

## 〔論 説〕

# 議員定数不均衡訴訟における合憲性審査の変化に関する予備的考察

## 一 参議院議員定数不均衡訴訟に関する最高裁判所判例を素材にして一

合 原 理 映

- 1 はじめに
- 2 初期—昭和39年大法廷判決
- 3 定着期
  - (1) 合憲性審査の枠組みの確立—昭和58年大法廷判決
  - (2) 合憲性審査の枠組みの変化—昭和61年判決から平成16年大法廷判決まで
- 4 おわりに

### 1 はじめに

平成29年9月27日、最高裁判所大法廷は、平成28年7月10日に施行された参議院議員通常選挙における選挙区間の最大較差3.08倍について、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとし、公職選挙法14条・別表第3を合憲と判決した<sup>(1)</sup>。

参議院議員定数不均衡訴訟をさかのぼると、最高裁判所が投票価値の平等が憲法上保障されているかについて初めて判断を下したのは昭和39年である。この判決以降、最高裁判所は数多くの選挙無効訴訟において、投票価値の平等が憲法上の要請であるか否か、選挙制度を決定する際の立法者の裁量などさまざまな点について論じ、議員定数不均衡の合憲性について判断を重ねている。

参議院における議員定数不均衡に関する最高裁判例を見ると、これらは大きく3つの時期に分けることができるように思われる。①投票価値の平等が憲法上の要請であるかという点が争点となった初期（昭和39年大法廷判決）、②選挙制度を決定する場合の立法者の裁量に関する合憲性審査の枠組みが定着した時期（昭和58年大法廷判決から平成16年大

---

(1) 最(大)判平29年9月27日民集71巻7号175頁。本判決については、拙稿「参議院議員通常選挙に対する選挙無効訴訟—最高裁判所平成29年9月27日大法廷判決—」千葉商大論叢56巻1号1頁(2018年)、松本和彦「参議院議員定数不均衡訴訟」法学教室448号123頁(2018年)、只野雅人「参議院選挙区選挙と投票価値の平等」論究ジュリスト24号198頁(2018年)、堀口悟郎「平成28年参議院議員通常選挙における1票の較差」法学セミナー756号96頁(2018年)、千葉勝美「司法部の投げた球の重み—最大判平成29年9月27日のメッセージは?」法律時報89巻13号4頁(2018年)、多田一路「参議院議員選挙における一部合区後の定数配分規定の合憲性」TKCローライブラリー・新判例解説Watch・vol.22(2018年)、齊藤愛「平成28年参議院議員選挙と投票価値の平等」法学教室450号44頁(2018年)。平成29年大法廷判決で争われた平成28年の参議院議員通常選挙に関する各地の下級審判決を中心とした論考として、小林直三「一連の参議院議員定数不均衡高裁判決に関する一考察—名古屋高裁平成28年11月8日判決を中心に—」Westlaw Japan判例コラム94号1頁(2017年)。

法廷判決まで)、③多数意見において選挙制度自体の抜本的な改正が求められるようになった時期(平成18年大法廷判決以降)である<sup>(2)</sup>。合憲性審査に着目すると、②と③の時期には共通した枠組みを見ることができる。まず、裁判所は定数配分規定における投票価値の不平等が到底是認することができない程度に著しい不平等状態に至っているか否かを審査する。次に、投票価値の不平等が「相当期間」継続している状態にあるのかをさらに審査する。その上で、投票価値の不平等が是正されていなければ、定数配分規定は違憲と判断される。このような段階的な合憲性審査の後、裁判所は選挙の有効性について判断する。このように、たとえ投票価値に著しい不平等が生じていたとしても即座に定数配分規定を違憲と判断するのではなく、投票価値の不平等を是正するために一定の時間的猶予が与えられるといった方法は、衆議院における議員定数不均衡訴訟でも用いられているものである。このような合憲性審査の枠組みは議員定数不均衡訴訟において定式化したもののように見受けられるが、第二段階目の投票価値の不平等を是正するための時間的猶予の徒過に注目すると、その内容に変化が見られると指摘されている<sup>(3)</sup>。

本稿は、参議院における議員定数不均衡において、合憲性審査の枠組みがどのように変化しているのか、特に、法改正に向けての時間的猶予に関する議論の変化について検討するための予備的考察である。本稿ではまず、参議院議員定数不均衡に関する一連の最高裁判例を①初期、②合憲性審査の枠組みが定着した時期、③選挙制度自体の抜本的改正が求められるようになった時期という上述した3つの時期に区分する。その上で、①と②の時期における最高裁判例の理論がどのように展開し、変化をしているのかということを検討したい。③の時期における判例の変化については稿を改め、その中で学説を含めた理論の変化を再度検討するものとする。なお、本稿は議員定数不均衡の合憲性審査基準が最高裁判所判例においてどのように変化しているのかという点を考察するものであるため、選挙自体の有効性に関する説示については触れないものとする。

## 2 初期—昭和39年大法廷判決

参議院議員選挙の定数配分に関して、昭和22年に制定された参議院議員選挙法は定数250人を地方選出議員として150人、全国選出議員として100人で構成すると定めた。その後、昭和25年、参議院議員選挙法は公職選挙法へと改められ(以下、「昭和25年公職

(2) この区分について、拙稿・前掲注(1)10頁。議員定数不均衡訴訟において、最高裁判所多数意見が結論的には合憲としながらも理由の中で法律などを違憲状態であると指摘する方法を「最高裁からの対話メッセージ」とし、国会や政治部門の対応を求める方法の1つであると捉えた上で、参議院議員定数不均衡に関する判例を2つの時期に分ける論者もある。それによると、最高裁判例は、第一期が投票価値の平等が憲法上の要求とはされなかった時期(昭和39年大法廷判決以降)、第二期が投票価値の平等を憲法上の要求と位置づけて最大6倍までの較差を合憲とする判断を重ねた時期(昭和58年判決から平成24年判決)とに分類される。佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』17頁(2013年)。

(3) 衆議院に関しては、棟居快行「選挙無効訴訟と国会の裁量—衆議院の選挙区割りをめぐる最高裁平成25年11月20日大法廷判決を素材として—」レファレンス766号5頁(2014年)、参議院に関しては、同「参議院議員定数配分をめぐる近時の最高裁判例—最高裁平成26年11月26日大法廷判決を中心として—」レファレンス774号1頁(2015年)。

選挙法」とする)別表第2において定数配分規定が置かれたが、その規定は参議院選挙法の内容を引き継ぐものであったため、定数配分規定は昭和21年当時の総人口数に依拠する内容であった。

参議院の議員定数不均衡に関して最高裁判所が初めて判断を示したのは、昭和39年2月5日(以下、「昭和39年大法廷判決」とする)である<sup>(4)</sup>。本件では、昭和37年7月1日に行われた参議院地方選出議員選挙が1対4.088倍の投票価値の較差の下で実施されていることが憲法14条に違反しているかという点と、当該較差の下で行われた選挙が無効であるかについて争われた。原審である東京高等裁判所は、議員定数を人口に比例して配分することが「高度の政治問題であり、その当否は司法審査権の範囲外に属する<sup>(5)</sup>」という被告の主張を否定したが、議員定数を人口に比例して配分することは憲法上要請されているものではなく、原則として立法裁量に委ねられていると解釈した。しかし、不平等が「一般国民の正義感に照らし到底その存在を容認することを得ないと認められる程度<sup>(6)</sup>」に至った場合には裁量権の限界を逸脱し、憲法14条1項に違反し無効となると判決した<sup>(7)</sup>。

昭和39年大法廷判決も東京高等裁判所判決と同様に、「憲法14条、44条その他の条項においても、議員定数を選挙区別の選挙人の人口数に比例して配分すべきことを積極的に命じている規定は存在しない<sup>(8)</sup>」とした。しかし選挙区に対する議員数の配分を選挙人の人口数に比例して行うことは憲法の定める法の下での平等から望ましいとした上で、選挙制度を決定する場合に立法者が他の要素を加味することも禁じられているわけではないとした。その上で、「選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合<sup>(9)</sup>」は格別、本件程度の較差では立法政策の当否の問題であり違憲の問題は生じないと論じられた。

初期の判例として、他にも昭和41年<sup>(10)</sup>、昭和49年<sup>(11)</sup>のものがあるが、いずれも投票価値の平等が憲法上の要請ではないとして議員定数の配分は立法政策の当否の問題とされた。

### 3 定着期

#### (1) 合憲性審査の枠組みの確立—昭和58年大法廷判決

昭和25年公職選挙法は、昭和46年に沖繩が復帰したことを受けて、参議院議員選挙に

---

(4) 最(大)判昭39年2月5日民集18巻2号270頁。本判決については、常本照樹「議員定数判決の構造—議員定数不均衡(1)、(2)」法学教室211号81頁、212号94頁(1998年)、山本浩三「議員定数不均衡と選挙の平等」憲法判例百選〔第三版〕34頁(1974年)、芦部信喜「議員定数の不均衡と法の下での平等」憲法の判例〔第二版〕22頁(1971年)、同「議員定数不均衡の司法審査」ジュリスト296号48頁(1964年)、林田和博「公選法別表第2と憲法14条1項」民商法雑誌51巻5号836頁(1968年)、田口精一「選挙区における議員定数の是正を求める訴」法学研究38巻3号79頁(1965年)。

(5) 東京高判昭38年1月30日行集14巻1号29頁。

(6) 東京高判昭38年1月30日行集14巻1号29頁。

(7) 東京高判昭38年1月30日行集14巻1号21頁。

(8) 最(大)判昭39年2月5日民集18巻2号272頁。

(9) 最(大)判昭39年2月5日民集18巻2号273頁。

(10) 最判昭41年5月31日集民83号623頁。

(11) 最判昭49年4月25日集民111号641頁、判時737号3頁(1974年)。

ついて沖縄に定数2人を置き、地方選出議員が152人、全国区選出議員が100人という合計252人の議員定数へと改正された。これ以降、参議院に関しては、昭和57年まで公職選挙法の改正は行われなかった。したがって、参議院の議員定数配分規定は昭和21年当時の人口に依拠して作成されたままであり、昭和39年大法廷判決では最大較差が1対4.088、昭和49年判決ではさらに拡大して1対5.08の状態に達していた。

このような背景の中で、参議院地方選出議員選挙に関して、最高裁判所が投票価値の平等を憲法上の要請であると初めて論じたのは、昭和58年大法廷判決である。この判決において先例とされているのが、衆議院の地方選出選挙における議員定数不均衡に関する昭和51年4月14日の最高裁判所大法廷判決である。昭和51年大法廷判決は、後の議員定数不均衡訴訟において衆議院、参議院に共通する合憲性判断の枠組みの基礎となっているため、まずはその判決内容を概観したい。

#### ① 昭和51年4月14日大法廷判決<sup>(12)</sup>

昭和25年公職選挙法は、衆議院議員の定数を466人とし、中選挙区単記投票制によって選挙するという方式を採用した。昭和39年、公職選挙法は、一部の選挙区にみられた議員定数の不均衡を2倍以下に是正することを目的として、定数を19人増やして486人へと改正された。ところが、この改正によっても、昭和47年12月10日に行われた衆議院議員総選挙では、最大1対4.99の較差が生じていた。このような状況において、昭和51年、最高裁判所大法廷は以下のように論じ、昭和25年公職選挙法13条・別表第1の定める定数配分規定を違憲と判決した(以下、「昭和51年大法廷判決」とする)。

最高裁判所は、憲法14条1項、15条1項が投票価値の平等の保障を含むと解釈した。しかし同時に、投票価値の平等は具体的な選挙制度を決める場合の唯一、絶対的な基準となるのではないとした。すなわち、憲法が選挙制度の仕組みの具体的決定について原則として国会の裁量に委ねていることから(43条2項、47条)、国会は国民の利害や意見が「公正かつ効果的<sup>(13)</sup>」に国政の運営に反映されるという目標に向けて、正当に考慮することのできる他の政策目的ないしは理由との関連において、選挙制度と投票価値の平等を調和的に実現しなければならない。具体的な選挙制度を決定する場合に何をどの程度反映させていくかは、複雑微妙な政策のおよび技術的考慮要素があり、客観的基準が存在しているわけではない<sup>(14)</sup>。したがって、選挙制度に投票価値の不平等が生じている場合には、そ

(12) 最(大)判昭51年4月14日民集30巻3号223頁。本判決については、徳永貴志、砂原庸介「『一票の較差』判決—『投票価値の平等』を阻むものは何か」法学セミナー734号60頁(2016年)、山本一「議員定数不均衡と選挙の平等」憲法判例百選Ⅱ〔第5判〕336頁(2007年)、駒村圭吾「選挙権と選挙制度」法学セミナー683号64頁(2011年)、井上典之「衆議院定数訴訟と投票価値の平等」法学セミナー609号91頁(2005年)、常本照樹・前掲注(4)、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95頁(1984)、横川博「議員定数配分規定違憲判決」甲南法学17巻1号83頁(1977年)、芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義とその問題点」ジュリスト617号36頁(1976年)。

(13) 最(大)判昭51年4月14日民集30巻3号244頁。

(14) 衆議院議員選挙における中選挙区単記投票制での選挙区割りでは、例えば、都道府県や市町村といったこれまでの歴史的な意義など無視することができない要素があったとした。また、社会の急激な変化や人口の都市集中化の現象などが生じた場合に、これをどのように評価し選挙区割りや議員定数の配分に反映させるかも国会における高度に政策的な考慮要素の一つであるとされた。

の不平等が国会の正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として合理性があると是認できるものでなければならない。したがって、選挙区割りと言議員定数の配分が違憲と判断されるのは、国会において通常考慮しうる諸般の要素を斟酌してもなお、一般的に合理性を有するものとは到底考えられない程度に不平等が生じている場合である。

しかし、このような違憲と疑われる状態にある場合に、直ちに当該議員定数配分規定が憲法違反と判断される訳ではない。人口の異動が不断に生じ、選挙区における人口数と言議員定数との比率が絶えず変動することやそれに依じて選挙区割りを頻繁に改正することは実際的ではないことを勘案すると、違憲の状態にある定数配分規定は、憲法上、「合理的期間内における是正<sup>(15)</sup>」が求められていると言える。合理的期間内に是正がなされない場合に初めて当該定数配分規定が憲法違反と判断される。

最高裁判所は、本件における1対4.99の最大較差について、一般的に合理性を有するものとは到底考えられない程度に達しており、これを正当化すべき特段の理由をどこにも見いだすことができないとし、選挙当時には法の下に平等に違反し違憲の状態にあったとした。合理的期間内における是正に関しては、較差が生じた時点を昭和47年の選挙よりかなり以前とした。また、公職選挙法別表第1には、公職選挙法施行後5年ごとに直近に行われた国勢調査の結果によって改正する旨が定められているにもかかわらず、昭和39年の改正後、昭和47年の選挙時まで何ら改正されていないことも指摘する。これらのことから、最高裁判所は、違憲の較差が生じているにもかかわらず合理的期間内に改正がなされなかったとして、本件定数配分規定を違憲であると判断した。

## ② 昭和58年4月27日大法廷判決<sup>(16)</sup>

参議院における議員定数不均衡訴訟に戻ると、昭和58年、最高裁判所は昭和52年7月10日に行われた参議院議員選挙に関する判決を下している(以下、「昭和58年大法廷判決」とする)。昭和58年大法廷判決では、公職選挙法(昭和57年改正前のもの)14条・別表第2の定める参議院地方選出議員選挙に関して、議員一人当たりの選挙人数が選挙区間で最大1対5.26の較差を生じていることと一部の選挙区において逆転現象(選挙人数の多い選挙区の議員定数が、選挙人数の少ない選挙区の議員定数よりも少なくなっているという現象)が生じていることの合憲性が争われた。

最高裁判所は、昭和51年大法廷判決を踏襲して、選挙制度を決定する場合、国民各自、角層の様々な利害や意見を「公正かつ効果的」に議会に代表させることを目的として投票

(15) 最(大)判昭51年4月14日民集30巻3号248頁。

(16) 最(大)判昭58年4月27日民集37巻3号345頁。本判決については、辻村みよ子「議院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)、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判決について」判例時報1077号3頁(1983年)、野中俊彦「参議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7頁(1983年)、同「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)、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)、松沢浩一「参議院地方選出議員の国民的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)、井上典之・前掲注(12)、高橋和之・前掲注(12)。

価値の平等以外にも非人口的な要素を加味することを立法裁量の範囲内として認めている。その上で、本判決では、参議院議員の任期が6年で半数改選であること（憲法46条）、参議院に解散が認められていないという特性を「二院制の本旨<sup>(17)</sup>」と呼び、この「二院制の本旨」から参議院地方選出議員に、選挙区割りや議員定数の配分をより長期にわたって固定し、参議院に国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能を持たせることも立法政策として許容されるとした。公職選挙法は参議院議員選挙について、全国選出議員（100人）と地方選出議員（152人）とに分け、後者について各都道府県に2人を配分し、残り58人については人口を基準にして各都道府県の大小に比例するかたちで2人から6人の偶数の定数を付加配分している。このような選出方法の意図について、最高裁判所は、両議院の議員が等しく全国民を代表する議員であるという憲法の枠内にあっても、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していると解する。すなわち、選挙区選出議員については、都道府県の歴史的、政治的、経済的、社会的な意義と実体を反映し、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、機能を加味しようとしたものであり、国会の裁量的権限の合理的な行使の範囲を逸脱するものとは言えないとした<sup>(18)</sup>。したがって、こ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、後退を免れないと解さざるを得ないとした。

このような選挙制度の下で投票価値の較差が生じている場合、ただちにそのことが憲法違反と判断されるわけではない。すなわち、「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させ、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何らの措置を講じない<sup>(19)</sup>」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かか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と解されることになる。

最高裁判所は、昭和52年7月10日の参議院議員選挙の時点で議員一人当たりの選挙人数の較差が最大1対5.26であったことや一部選挙区に見られた逆転現象について、当初における議員定数の配分の基準や方法と現実の配分の状況との間に「そごを来していることは否定しえない<sup>(20)</sup>」とする。しかし、「国会が本件参議院議員選挙当時までに地方選出議員の議員定数の配分を是正する措置を講じなかったこと<sup>(21)</sup>」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とし、本件議員定数配分規定を合憲とした。

(17) 最(大)判昭58年4月27日民集37巻3号353頁。

(18) 全国選出議員選挙については、特別の職能的経験を有する者が選出されることを容易にし、職能代表的な色彩が反映されることが意図されているとされた。

(19) 最(大)判昭58年4月27日民集37巻3号353頁。

(20) 最(大)判昭58年4月27日民集37巻3号352頁。

(21) 最(大)判昭58年4月27日民集37巻3号354頁。

## (2) 合憲性審査の枠組みの変化—昭和61年判決から平成16年大法廷判決まで

昭和58年大法廷判決の合憲性審査の枠組みは、昭和61年、昭和62年、昭和63年の最高裁判所判例の中でも踏襲されている。具体的な選挙制度の合理性の根拠づけに関しては、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ことを目標とするとしながらも、それぞれの判例の中で若干の変化を見ることもできる。

### ① 昭和61年3月27日第一小法廷判決<sup>(22)</sup>

昭和61年第一小法廷判決（以下、「昭和61年判決」とする）では、昭和55年6月22日に実施された参議院選挙区選出議員選挙において、最大較差が1対5.37に及び、かつ一部の選挙区において逆転現象が生じていることを理由として、公職選挙法（昭和57年改正前のもの）14条・別表第2の定める参議院地方選出議員の議員定数配分規定の合憲性について争われた。最高裁判所第一小法廷は、選挙制度の仕組みに関して、昭和58年大法廷判決に見られた「二院制の本旨」という表現を用いずに、二院制に由来するものであると簡潔に表現している<sup>(23)</sup>。その上で、公職選挙法の定める選挙制度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とされた。その上で、昭和58年判決で争われた最大較差1対5.26が1対5.37に拡大し、逆転現象が一部選挙区に見られる状況について、昭和58年判決の段階と大きく異なるところがあるとはいえないとして合憲と判断した。

### ② 昭和62年9月24日第一小法廷判決<sup>(24)</sup>

昭和62年第一小法廷判決（以下、「昭和62年判決」とする）では、昭和58年6月26日に実施された参議院選挙区選出議員選挙における議員定数不均衡に関して争われている。この選挙に先立って、昭和57年に公職選挙法は改正され（以下、「昭和57年改正公職選挙法」とする）、参議院議員選挙について従来の全国選出議員を廃止して拘束名簿式比例代表制が導入され、都道府県を単位とする地方選出選挙は「選挙区選出選挙」に名称が改められた。選挙区選出選挙については内容的な変更がなかったため、各選挙区間における最大較差は1対5.56へと更に拡大し、一部の選挙区における逆転現象も解消されないうままであった。

最高裁判所第一小法廷は、参議院の選挙制度の仕組みに関して、昭和61年判決と同様に、昭和58年判決における判断枠組みの下で、1対5.56の最大較差について違憲の問題が生じ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判断した。また、昭和57年改正公職選挙法が新たに定めた拘束名簿式比例代表制と選挙区選挙制に関しては、前者が全都道府県を通じて選挙される点でそれまでの全国選出議員と変わりなく、後者につい

---

(22) 最判昭61年3月27日判例タイムズ604号83頁（1986年）。本判決については、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147頁（1987年）、辻村みよ子「投票価値の平等と選挙制度—参議院定数不均最高裁合憲判決」法学教室71号114頁（1986年）。

(23) 昭和58年大法廷判決以降、「二院制の本旨」という表現は判決の中で用いられていない。

(24) 最判昭62年9月24日判例タイムズ667号89頁（1988年）。本判決については、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）。

ては名称変更以外に変わらないとして、このような新た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<sup>(25)</sup>」ための方法として合理性を欠くものではなく、立法裁量権の合理的な行使の範囲内であるとした。

### ③ 昭和63年10月21日第二小法廷判決<sup>(26)</sup>

昭和63年第二小法廷判決では、昭和61年7月6日に実施された参議院選挙区選出議員選挙における最大較差1対5.85について争われた。参議院の選挙区選出議員選挙における議員定数配分規定は、昭和22年の参議院議員選挙法が制定されて以来、昭和45年の沖繩の復帰に伴い定数を増やしたこと以外に全く改正されず、昭和58年最高裁判所判決以降も、選挙区間における投票価値の較差は広がり続けた。しかし本判決において、上記較差はいまだ違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に達していないと判断され、公職選挙法14条・別表第2は合憲と判断された。

本判決には奥野裁判官による反対意見が付されている。奥野裁判官は、投票価値の平等が憲法上の要請であることから、選挙区間における投票価値の較差は最大1対5程度を限度とすべきとする。これ以上の較差が生じている場合には、「特殊な例外と見なければならぬといった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<sup>(27)</sup>」と評価され、「合理的な相当の期間<sup>(28)</sup>」内には是正されない時には、議員定数配分規定は違憲と判断されるとした。したがって、昭和43年の参議院議員選挙以来、最大較差が1対5を超え続けていることからすると、いかに是正が困難を伴うとしても、もはや是正のために許される合理的期間を経過していることは明らかであるとし、定数配分規定は違憲と判断しうると論じた。

### 小括

最高裁判所は、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを合理的であるとして、選挙制度の決定に関して極めて広い立法裁量を認め、このような選挙制度のもとでは投票価値の平等の要請が一步後退することもやむを得ないと判断している。また、「違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態」が具体的にどの程度の較差を意味しているのかということ論じることなく、上記の判例で争われた程度の最大較差であれば合憲であるという判断を続けている。また、合憲性審査の枠組みにおいて重要となるのが、投票価値の不平等が「相当期間」継続しているのか、また相当期間の間に立法者が不平等状態を是正する措置を講じているのかということであろう。しかし昭和62年判決までは、参議院地方選出議員選挙の仕組みに合理性があるとされ、議員定数の不均衡が違憲と判断されていない状況が続いたため、合憲性判断の枠組みの次の段階である「相当期間」の継続の中身について論じられてこなかった。この点について一つの参考となるのが、衆議院議員定数配

(25) 最判昭62年9月24日判例タイムズ667号90頁(1998年)。

(26) 最判昭63年10月21日判例タイムズ707号88頁(1989年)。本判決については、長岡徹「61年参議院議員定数不均衡訴訟」『昭和63年度重要判例解説』16頁(1989年)。

(27) 最判昭63年10月21日判例タイムズ707号89頁。

(28) 最判昭63年10月21日判例タイムズ707号90頁。

分規定の合憲性について争われた昭和51年判決での「合理的期間」内における是正に関する説示である。本判決では、公職選挙法13条・別表第1が衆議院に関しては公職選挙法施行後5年ごとに直近に行われた国勢調査の結果によって定数配分規定を改正すると定めていることから、公職選挙法の最終改正年（昭和39年）から選挙時（昭和47年）までを一つの区切りとして、「合理的期間」内には是正が行われなかったものとして憲法違反であると判断されている。

このような一連の判例の流れの中で、最高裁判所が初めて選挙区間における投票価値の不均衡を違憲と判断したのが平成8年大法廷判決である。この判決以降、最高裁判所判決には多数意見に対する補足意見や反対意見などが多く見られるようになってきている。そこでは、選挙制度を決定する場合の立法裁量権の行使を統制すべきであるという見解や、都道府県を選挙区割りの基本とするものの限界、選挙自体の有効性などが多くの裁判官によって論じられており、議員定数不均衡に関する合憲性判断基準の変化の兆しを見ることができるとされている。

#### ④ 平成8年9月11日大法廷判決<sup>(29)</sup>

平成8年には、平成4年7月26日に行われた参議院選挙区選出議員選挙に関して、各選挙区間の議員一人当たりの選挙人数の最大較差1対6.59と一部の選挙区における逆転現象が生じていた公職選挙法14条・別表第2の定数配分規定の合憲性について最高裁判所による判断が下された（以下、「平成8年大法廷判決」とする）。本判決には意見（園部）と反対意見（大野、高橋、尾崎、河合、遠藤、福田）が付されている。

平成8年大法廷判決は、昭和58年判決を踏襲するとしながらも、投票価値の平等は重要な考慮要素であり、本件選挙時における投票価値の不平等は極めて大きなものと言わざるを得ないとする。このような投票価値の不平等が「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」と評価しうるのかという点については、①参議院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合理性があるが、②現状の選挙の仕組みを前提とした場合、参議院の総定数を増減することなく各選挙区に対する定数配分を変更するだけの方法では、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の最大較差を縮小するには技術的な限界があり、③本件選挙後に行われた平成6年の公職選挙法改正で導入された比例代表選挙を見ると、各選挙人の投票価値には何らの差異がないということを受け、「もはや到底看過することができないと認められる程度に達したというほかに、これを正当化すべき特別の理由も見出せない以上、本件選挙当時、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<sup>(30)</sup>」と判断した。

このような著しい較差が「相当期間継続」し、この不平等状態を是正するために何らの

(29) 最(大)判平8年9月11日民集50巻8号2283頁。本判決については、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」法学教室196号26頁（1997年）、井上典之「参議院（選挙区選出）議員定数不均衡訴訟大法廷判決」判例時報1594号184頁（1997年）、西村枝美「参議院議員定数不均衡訴訟最高裁判決」法制研究64巻2号64頁（1997）、藤野美都子「参議院議員定数不均衡訴訟」判例セレクト'96（法学教室198号）10頁（1996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（1996年）。

(30) 最(大)判平8年9月11日民集50巻8号2292頁。

措置も講じないことが立法裁量の限界を超えるものと判断されるのかという点について、前回選挙の昭和61年（最大較差1対5.85）から本件平成4年選挙までの6年間に、議員定数の較差が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として、この推定される時期を始点として昭和61年選挙までの間に、国会が定数配分規定を是正する措置を講じたかどうかを問うとした。その上で、違憲の問題が生ずる程度の著し不平等状態が生じていたとしても、選挙制度をどのように改正するかについては種々の政策的・技術的な考慮要素を踏まえた議論が求められること、また、この期間に下された昭和63年判決などでは最大較差を合憲と判断していることに鑑みると、国会が定数配分規定を是正する措置を講じなかったことをもって立法裁量権の限界を超えるものと判断することは困難であるとした。

反対意見は、憲法上要求される合理的期間内に本件定数配分規定の不平等が是正されていないとし、本件選挙自体を違法と論じる。反対意見では、参議院議員選挙制度が制定されてから投票価値の不平等は拡大し続け、一部選挙区では逆転現象が生じている状況の中で、国会はこれを不合理なものとして十分認めていたにもかかわらず、参議院議員の定数やその配分については何ら改正を行ってこなかったとを批判する。したがって、各選挙区に最低2の定数を配分することが合理的であるとしても、本件選挙時には是正のための合理的期間を遙かに超えていたことは明らかであるとし、本件定数配分規定の下で行われた選挙は違法であるとした。

#### ⑤ 平成10年9月2日大法院判決<sup>(31)</sup>

本件では、平成7年7月23日に施行された参議院選挙区選出議員選挙において、選挙区間の議員一人当たりの選挙人数の最大較差が1対4.81であったことが争われた（以下、「平成10年大法院判決」とする）。

本件選挙に先立って、平成6年に公職選挙法は改正された（以下、「平成6年改正公職選挙法」とする）。平成6年改正公職選挙法は、参議院の総定数や選挙区選出議員の定数など選挙の仕組み自体を変更することなく、選挙区選出議員選挙に関して7選挙区で改選議員定数を4増4減した。この改正によって、直近の平成2年の国勢調査では人口に基づく議員一人当たりの最大較差は1対6.48から1対4.81に縮小し、逆転現象も消滅した。また、平成10年の国勢調査結果によれば、本件選挙当時の選挙人数を基準とした最大較差は1対4.97に縮小した。

平成10年大法院判決は、昭和58年大法院判決を踏襲している。また直近に行われた平成6年の公職選挙法改正の目的は、選挙制度の仕組み自体を変更することなく、平成2年の国政調査結果に基づいて、できる限り増減の対象となる選挙区を少いまま、昭和58年以来の選挙区間の議員一人当たりの選挙人数の不平等状態を解消することであるとする。

(31) 最(大)判平10年9月2日民集52巻6号1373頁。本判決については、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1998年大法院判決」判例時報1670号180頁（1999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）、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）。

この改正の結果、平成2年の国勢調査結果によると、人口に基づけば最大較差は1対6.48から1対4.81に縮小し、逆転現象も解消している。また、平成7年の国勢調査結果によれば、人口基準では最大較差は1対4.79に縮小し、選挙人数を基準にすれば、1対4.99（改正時）から本1対4.97（選挙時）に最大較差が縮小している。現行の参議院議員選挙の仕組みの下で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ことからすると、上記の程度の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、平成6年の改正が立法裁量権の範囲を超えるものではないとされた。

本判決には反対意見（尾崎，河合，遠藤，福田，元原）が付されている。多数意見が選挙制度の仕組み自体の合理性を前提としているのに対し、反対意見は選挙制度の仕組みを決定する国会の裁量権行使の合理性を論じ、本件定数配分規定を違憲としている。反対意見は、投票価値の不平等が生じている原因が選挙区選挙に都道府県代表的な要素を加味している点にあるとする。この都道府県代表的な要素は憲法上の根拠をもつものではなく、投票価値の平等が憲法上の価値であることに比べると、それ自体は憲法上劣位にある。また、このような選挙制度を設けた当初と比べてみると、上述の要素を選挙制度に加味することの必要性や合理性は縮小した反面、人口の移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状況になっていた。このような状況において、国会は選挙制度の仕組みを現状のままで維持するとしても、投票価値の不平等が損なわれる程度をできる限り少なくするように配慮すべきであったと解される。しかし、国会がそのような配慮をしていないことから、国会の裁量権行使には合理性がなく、本件定数配分規定を違憲であるとした。

#### ⑥ 平成12年9月6日大法院判決<sup>(32)</sup>

平成10年7月12日に施行された参議院議員選挙は、平成6年改正公職選挙法の定める定数配分規定に基づいて行われ、1対4.98の最大較差（選挙人基準）と1例の逆転現象が生じていた。平成12年9月6日、最高裁判所大法院は公職選挙法14条・別表第3の参議院議員定数配分規定を合憲と判決した（以下、「平成12年大法院判決」とする）。この判決には反対意見（河合，遠藤，福田，元原，梶谷）が付されている。

本判決において特徴的なのは、参議院の議員定数配分規定に関する裁判の中で争われてきた最大較差の推移や違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態が生じていたと判決した平成8年大法院判決、平成6年の公職選挙法改正と改正後の較差の是正に向けた取り組みとといったいわば参議院の議員定数不均衡訴訟と国会による較差是正に向けた取り組みの流れについて詳細に検討している点である。その上で、参議院の選挙制度の仕組みの下では投票価値の平等の要請は一定の譲歩を免れないという従来解釈に従って、選挙制度の仕組みの決定に関する国会の裁量権行使を合理性があると判断した。

---

(32) 最(大)判平12年9月6日民集54巻7号1997頁。本判決については、西川知一郎「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」ジュリスト1217号108頁（2002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822頁（2001年）、岡田裕光「参議院議員定数不均衡と人口比例原則—平成10年7月12日選挙当時における参議院（選挙区選出）議員の定数配分規定の合憲性—」法学ジャーナル70号47頁（2001年）、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』20頁（2001年）。

反対意見は、多数意見と同様に、選挙制度の仕組みを決定する場合に投票価値の平等が唯一絶対の基準となるのではなく、国会は国民の利益や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため、他の目的や理由も斟酌することができるとする。したがって、国会が定めた選挙制度の仕組みが合理性を有すると判断しうる場合には、投票価値の平等が損なわれたとしてもやむを得ないものであるとする。しかし、投票価値の平等が損なわれる状況になった場合には、①国会は他のいかなる目的ないし理由を斟酌してそのような制度を定めたのか、②その目的の憲法上の位置づけや意義、③投票価値の平等と関係、④投票価値の平等が損なわれている程度が両者の関係に適切に照応していると言えるのかという点から、選挙制度を決定する場合の国会の裁量権行使の合理性を審査しなければならないとした。このような観点から、反対意見は、参議院の独自性を肯定するものの、この独自性が投票価値の平等と対立や矛盾をするものではないこと、また投票価値の平等が損なわれることの当然の根拠となるものではないことを論じる。そして、投票価値の不平等が生じた原因は、参議院の独自性の一つとされてきた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ことを指摘する。すなわち、反対意見では都道府県代表的要素は社会の変化に伴って、その必要性ないし合理性が著しく縮小していると指摘されている。また、都道府県代表的要素は憲法上の地位を有するものではなく、憲法の要求する投票価値の平等の重要性と比べて遥かに劣位におかれるものであるとし、憲法上の位置づけを重視する。したがって、国会は、このような選挙制度の仕組みを維持するとしても、投票価値の平等が損なわれないようにできる限り配慮しなければならないのである。このような観点から、反対意見は、投票価値の不平等が生じている状況について憲法上正当化する立法目的ないし理由をみいだすことはできないとし、本件定数配分規定を違憲と論じた。

#### ⑦ 平成16年1月14日大法院判決<sup>(33)</sup>

平成12年、公職選挙法は改正され、比例代表が拘束名簿式比例代表から非拘束名簿式比例代表となり、参議院議員の総定数も10人削減（比例代表選出議員を4人削減、選挙区選出議員を6人削減）された（以下、「平成12年改正公職選挙法」とする）。選挙区選出議員の削減の目的は、平成7年実施の国勢調査結果に基づいて、平成6年改正後に生じた逆転現象を解消すると同時に選挙区間における議員一人当たりの選挙人数（または、人口較差）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選挙区の定数が2人ずつ削減された。平成12年改正公職選挙法によって逆転現象は解消したが、平成7年の国勢調査結果による議員一人当たりの人口の最大較差は1対4.79であり、平成7年の国勢調査結果と変わらなかった。さらにこの最大較差は、選挙時には1対5.06（選挙人基準）に拡大した。

(33) 最(大)判平16年1月14日民集58巻1号1頁。平成16年大法院判決については、拙稿「参議院議員定数不均衡訴訟における立法裁量論—平成16年1月14日最高裁判所大法院判決を中心に(1)・(2)・(完)」千葉商大論叢47巻1号145頁(2009年)・47巻2号151頁(2010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日大法院判決をめぐって」ジュリスト1272号88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)、新井誠「参議院議員選挙をめぐる2つの最高裁大法院判決」法学セミナー594号68頁(2004年)、姜光文「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1024頁(2006年)。

平成12年改正公職選挙法の下で行われた平成13年7月29日の参議院議員通常選挙について、平成16年1月14日、最高裁判所大法廷は平成12年改正公職選挙法が採用した非拘束名簿式比例代表制の合憲性と同法14条・別表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についてそれぞれ判決を下した。本判決には、選挙区選出議員の議員定数配分規定に関して、多数意見（9人）には補足意見が2つ、反対意見（6人）には6人それぞれの裁判官による追加反対意見がつくというこれまでの最高裁判所判決にはない特徴がみられる。中でも多数意見に付された補足意見2は、多数意見にありながらも従来の最高裁判所判決における立法裁量論に批判的な立場に立つという特徴がある。

多数意見は、平成12年改正公職選挙法が選挙制度の具体的な仕組みの決定に関する国会の裁量権の限界を超えるものではないと判断し、本件定数配分規定を合憲と判断した。補足意見1（町田、金谷、北川、上田、島田）は、昭和58年判決を踏襲するとしながらも、現状の選挙の仕組みでは議員定数配分の不均衡の是正が容易ではないと論じる。しかし、第一審における原告の主張<sup>(34)</sup>に応える形で、投票価値の較差を是正するために各選挙区への定数の偶数配分や都道府県単位の選挙区割りを改めたとしても、現状の選挙区割りも「憲法の趣旨により適合する合理的なもの<sup>(35)</sup>」であることが明らかであるとまでは言えないとした<sup>(36)</sup>。

補足意見2（亀山、横尾、藤田、甲斐中）は、従来の最高裁判所多数意見が複雑高度な政策的考慮と判断を理由に、選挙制度の決定に関して広範な立法裁量の余地を是認してきたことについて批判的な立場に立つ。立法裁量権の行使の側面を重視し、①憲法47条は国会が選挙制度のあり方について法律で定めるとし、国会に立法裁量を認めているが、このことは国会に対する義務づけでもある。国会の裁量権はこの義務を果たすために与えられている手段である。立法裁量権の行使に際しては、憲法が裁量権を与えた趣旨に沿って適切に行使されなければならないという義務も付随しており、②立法裁量を行って導かれた内容については、その内容自体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、司法の判断が及ばない。しかし結論に至るまでの裁量権行使の態様が適切なものであったかについては裁判所の審査の対象になる。その上で、②に関して、現行の参議院議員選挙の方法については不合理のものとは言えないが、投票価値の平等との均衡が著しく崩れたにもかかわらず、国会が全く配慮していない場合には、裁量権の適切な行使があったとは言えないとする。また、さまざまな考慮事項について、憲法上の位置づけを重視する。すなわち、憲法に直接に保障されている事項と、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は言えない事項は区別されなければならないのである。投

(34) 東京高判平14年10月30日民集58巻1号133頁。

(35) 最(大)判平16年1月14日民集58巻1号64頁。

(36) 補足意見1で挙げられた理由としては、①人口に基づいて選挙区選挙の議席配分を行った場合、6年に1度しか選挙が行われない選挙区も生まれ、投票機会の著しい不平等について憲法上の疑義が生じかねないこと、②都道府県を選挙区割の基本とすることは、都道府県の住民の意思を集約的に反映させるという地方自治の本旨にかなうようにして行くという意図があるということ、③参議院における投票価値の較差の是正は、参議院で半数改選制がとられていることから、頻繁に選挙区の合区や分区が繰り返されることを意味し、これにより、国民の利害や意見を安定的に国会に反映させるという参議院の機能が損なわれ二院制の実効性を高めることが困難となるということである。

票価値の平等は前者である。投票価値の平等が大きく損なわれている状況において国会が現行の選挙制度のあり方を変更しない場合、国会の不作为に合理的な理由があるかが問題となる。

このように、補足意見2は、立法裁量権の行使という側面から、国会は憲法によって与えられた裁量権を法の趣旨にかなって十分に適正に行ってきたとは評価できず、定数配分規定は合憲とは言えない疑いがあるとする。しかし、平成12年改正公職選挙法の目的から考えると、国会は不平等を是正する一歩を踏み出したと評価でき、違憲と判断するには躊躇されるとした。

反対意見(福田, 梶谷, 深澤, 濱田, 滝井, 泉)は、定数配分規定を違憲とするが、その理由付けと選挙自体の有効性の判断はさまざまである。梶谷, 滝井, 泉各裁判官によるそれぞれの追加反対意見では、選挙制度の決定に関する国会の裁量権から許容される最大較差という観点で多数意見を批判し<sup>(37)</sup>、福田, 深澤, 濱田各裁判官による各追加反対意見では、選挙無効や「条件付宣言的判決」の検討をすべきであると主張されている<sup>(38)</sup>。

#### 4 おわりに

議員定数不均衡に関する一連の判例を見ると、昭和58年大法廷判決で示された段階的な合憲性審査の手法は、一貫して定着期における最高裁判所判例の基礎となっていることが分かる。

昭和58年大法廷判決で示された審査枠組みは、第一段階で選挙制度の仕組みに関して合憲性を判断した上で、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態が生じているのかを審査し、第二段階で不平等状態が「相当期間」継続し、その間に国会が是正に向けた取り組みを行っているかを審査するという段階的な手法である。第一段階では、選挙制度の仕組みを決定する場合、投票価値の平等が唯一、絶対的な基準となるのではなく、国会は通常考慮しうる諸般の要素を勘案し、「公正かつ効果的な代表」という目標のもとで具体的な選挙制度の仕組みを決定することができる。参議院に関しては、参議院の独自性という観点から国会がより多くの非人口的な要素を考慮に入れることが認められる。その上で、投票価値の不平等が憲法に反する状態にあるとして立法裁量権の限界を超えると判断され

(37) 梶谷裁判官の追加反対意見では、国会の立法裁量権を考慮しても許容される最大較差は1対2までであるとして、多数意見が参議院に都道府県的代表的要素や半数改選制に基づく各選挙区への偶数配分という憲法上根拠のない理由をあげて投票価値の不平等を国会の裁量の範囲内としていることを批判する。滝井裁判官は、投票価値の平等を形式的に捉えるべきとして、政策目的や理由との調和を図る必要性を否定し、仮に参議院の独自性を考慮したとしても、投票価値の平等が2倍を超えることは許されないと論じた。泉裁判官は投票価値の平等が民主主義者における基本的な権利であるとして、それが損なわれている場合の合理性の判断は、立法目的の重要性やその手段の実質的相当性から厳格に審査すべきであると論じた。

(38) 福田裁判官の追加反対意見では、民主主義において投票価値の平等が厳格に守られることの重要性という観点から、次回選挙以降、現行の選挙制度が維持された形で選挙が行われた場合には選挙が無効とされるべきであると説かれた。深澤裁判官は民主主義の根幹である投票価値の平等を損なってまで現在の選挙制度の仕組みを維持する必要性を否定し、本件選挙自体を無効とすべきであると説く。濱田裁判官は違憲状態にある議員定数配分を一定期間内に適合するように是正することを国会に求め、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「条件付宣言的判決」の可能性を検討すべきとした。

るのは、国会において通常考慮しうる諸般の要素を斟酌してもなお、較差が一般的に合理性を有するものとは到底考えられない程度に達している場合である。このような場合、投票価値の不平等を正当化すべき特段の理由が示されない限り、選挙区割りや議員定数の配分が選挙権の平等の要求に反して到底是認することのできない程度に著しい不平等の状態にあると判断される。このような第一段階での審査により著しい不平等の状態があると判断された場合、当該議員定数配分規定はただちに憲法違反と判断されるわけではない。第二段階の審査として、上記の不平等状態が「相当期間」継続し、その間に国会が是正に向けた取り組みを行っているかを審査する。

昭和58年大法廷判決と昭和51年大法廷判決と比べると、第一段階での選挙制度の決定に関する立法裁量に関して、極めて広い立法裁量権が参議院には認められていることがわかる。すなわち、昭和58年大法廷判決における「二院制の本旨」という概念の下で、両議院の議員が全国民を代表する議員であるという憲法の枠内で、参議院議員の選出方法について衆議院議員の選出方法と異なる方法をとるということ、すなわち、都道府県を選挙区選挙の選挙区割りに用いて都道府県の住民の意思を集約的に反映させようとする意義や機能を加味することも合理的であると判断されている。都道府県を選挙区の基本単位として用いるということは、投票価値の平等を実現した選挙制度を設けることにより厳しい限界があることを前提とすることでもある。換言すると、憲法の保障する投票価値の平等は、極めて広い立法裁量の下で、どの程度1対1に近づけるかを国会の判断に委ねざるを得ないということであり、都道府県を選挙区の基本単位とする限り、投票価値の平等の実現がより困難になるのである。選挙制度の具体的な仕組みの決定に際して、非人口的な要素をより多く加味すればするほど、それだけ投票価値の平等の実現は困難となる。加味される要素が都道府県のような変更不可能な固定的な要素になると、さらに投票価値の平等の実現とは程遠い状況になりうるということである。この意味では、合憲性審査の枠組みの第一段階の非人口的な要素を加味すればするほど、第二段階の審査において投票価値の平等がより緩やかに解釈されるということになると言えよう。立法裁量を限界づけるはずの投票価値の平等が、立法裁量によってその保障の度合いが低下させられるという逆転した状況が生まれるのである。

現行の選挙制度を合理的な選挙制度の仕組みであるという解釈の下で重要となるのが、第二段階での合憲性審査である。

平成8年大法廷判決は、合憲性審査の枠組みの第一段階の審査において、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態が生じていると判断したため、合憲性審査の第二段階である違憲の状態が「相当期間」継続したのか、さらには、国会がその間に何らかの是正措置を講じたのかどうかということについて判断している。著しい較差が「相当期間」継続しているか否かの判断に関しては、「選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差が到底看過することができないと認められる程度に達した時から本件選挙までの間<sup>(39)</sup>」としている。本判決までの判例の蓄積を見ても、最高裁判所は投票価値の不平等がどの程度で「到底看過することができないと認められる程度」になったのかということについて具

(39) 最(大)判平8年9月11日民集50巻8号2293頁。

体的に論じてきていない。しかし、投票価値の不平等に関して前回判決が合憲としていたとすると、必然的にその始点は前回選挙時、ないしは、それ以降のいずれかの時点ということとなる。すなわち、「相当期間」とは前回選挙時から選挙無効が主張される選挙時までの間のことを意味すると解される。平成8年判決で示された相当期間内では是正措置が取られたか否かという点に関連させてみると、国会が定数不均衡を是正する措置をとるということは、ある程度の投票価値の不平等が生じている状態があることが前提となっているはずである。また、投票価値の不平等が生じている状態と是正措置が取られるまでの間には時間的なひらきがあるはずである。このように考えると、国会が投票価値の不平等を是正する措置をとったことは、不平等が相当期間継続していることを前提としていると見ることもできる。すなわち、あえて相当期間の継続を求めるという必然性はなく、単純に相当期間内での是正措置の有無を問えば良いようにも思われる。しかし、投票価値の不均衡が生じ、それが「相当期間」継続しているという状況を求めることは、「相当期間」内に義務づけられる国会の是正措置に関して、第一段階とは異なる要素を立法裁量の一つとして落とし込むことを可能とし、より立法裁量を広げることを可能とすると見ることもできる。平成8年判決では、著しい違憲状態が生じたと推定された時期から選挙時までの間の昭和63年判決において、投票価値の不均衡について合憲と判決していることも、「相当期間」内には是正がなされなかったことを肯定する論拠となっているのである。

このような一連の最高裁判所判例の中で注目すべきは平成16年判決であろう。とりわけ多数意見に付された補足意見2は、昭和58年の判断枠組みを支持せず、審査基準の厳格化を論じている。補足意見2では国会の単なる不作為について広範な立法裁量の余地を認めることを肯定せず、裁量権の行使に関して憲法が裁量権を与えた趣旨に従って適切に行使していく義務があると論じている。この裁量権行使の態様が司法審査の対象となり、その審査に際しては憲法の保障する投票価値の平等が重視されなければならないとする。

このように補足意見2は、従来の多数意見が広範な立法裁量権の下で、結果的に投票価値の平等が国会の定める法の内容次第になるという状況を問題視し、憲法の保障する投票価値の平等が国会の立法裁量の行使を拘束するという形に合憲性審査枠組みが再構築されるべきであると論じられている。平成16年大法廷判決について、「結論としては従来通りであったが、理由付けにおいては、昭和58年判決の判断枠組みを維持しようとする裁判官は、もはや多数を形成していなかった<sup>(40)</sup>」ことを指摘し、平成16年判決が、参議院議員定数不均衡訴訟における最高裁判所の合憲性審査の枠組みの転換点であると指摘する見解もある。

平成16年判決以降、最高裁判所は多数意見の中においても選挙制度の仕組みの具体的な決定に関する立法裁量権の行使に関して、投票価値の平等という観点から厳しい判決を下すようになってきている。本判決以降の合憲性審査基準の変化や判例に対する学説の展開については今後の検討課題としたい。

(2018.9.20 受稿, 2018.11.11 受理)

(40) 棟居・前掲注(3)レファレンス774号15頁。

〔抄 録〕

本稿は、参議院の議員定数不均衡に関して、最高裁判所の合憲性審査の枠組みがどのように変化しているのについて検討するための予備的考察である。

最高裁判所は、昭和39年大法廷判決以降、議員定数不均衡に関する数多くの判決を下している。本稿では、一連の最高裁判例を①初期、②合憲性審査の枠組みが定着した時期、③選挙制度自体の抜本的改正が求められるようになった時期という3つの時期に区分した上で、①と②の時期において最高裁判所判例の理論がどのように展開し、変化をしているのかということが検討されている。

最高裁判所における合憲性審査の枠組みの基本を示したのは、②の時期である昭和58年大法廷判決である。そこで示されたのは、選挙制度の仕組みに関して合憲性を判断した上で、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態が生じているのかを審査し、次に不平等状態が「相当期間」継続し、その間に国会が是正に向けた取り組みを行っているかを審査するという二段階での合憲性審査枠組みである。このような枠組みは②の時期で一貫して用いられているが、議員定数不均衡の問題が改善せず裁判が繰り返される状況の中で、最高裁判所の判決も変化の兆しが見受けられるようになっている。

本稿では、平成16年大法廷判決までの判例を詳細に検討することによって、判例の変化がどのような背景で起きているのかについても検討されている。