

判 決 要 旨

1 事案の概要

本件は、平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、宮崎県選挙区又は鹿児島県選挙区（以下「本件各選挙区」という。）の選挙人である原告らが、平成27年法律第60号による公職選挙法の改正（以下「平成27年改正」という。）後の公職選挙法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（以下「本件定数配分規定」という。）が憲法に違反して無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条に基づいて提起した選挙無効訴訟である。

2 参議院議員定数配分規定の憲法適合性の判断基準について

(1) 選挙制度の仕組みの決定と投票価値の平等について

ア 憲法14条1項、15条3項、44条の定める選挙権の平等の原則は、投票価値の平等を要求しているものと解されるが、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もしんしゃくして、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、投票価値の平等は、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との関連において調和的に実現されるべきものであり、国会が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有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

イ 憲法前文第1文は、憲法1条の定める国民主権の原理を前提に代表民主制ないし議会制民主主義を宣明したものにすぎず、また、憲法56条2項

は、両議院の表決について規律するものであって、いずれも、衆議院議員及び参議院議員の選挙制度の仕組みの決定方法ないしその仕組みについて人口比例主義を基準とすべきことを定めるものと解することはできない。また、憲法43条1項も、両議院の議員は、その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであって、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであるということの意味するものであって、両議院の議員の選挙の仕組みの決定について全国をいく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。

(2) 参議院議員定数配分規定と投票価値の平等

憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めており、その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定化、継続性を確保しようとしたものと解される。いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかんにか反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられているところであるが、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでも増して大きくなってきているということができるところなどの事情に照らすと、参議院についても、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に、投票価値の平

等の要請について十分に配慮することが求められるところであり、上記のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い。

そうであるとすれば、国会が具体的に定めた参議院議員定数配分規定の下において、選挙区間における投票価値に大きな較差が生じ、当該選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡が投票価値の平等の重要性に照らしてもはや看過し得ない程度に達しており、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない場合には、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたというべきであり、当該不平等状態に至っているにもかかわらず、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該参議院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。

3 本件定数配分規定の合憲性について

- (1) 平成27年改正前の参議院議員の選挙制度の仕組みは、参議院議員について、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に分け、前者については全国の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものであり、この仕組みは昭和22年の参議院議員選挙法の制定当初から平成27年改正に至るまで維持されてきた。参議院議員選挙法及び公職選挙法が参議院議員の選挙の仕組みについて上記のような定めをした趣旨、目的については、参議院議員について衆議院議員と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する意図の下に、全国選出議員（比例代表選出議員）については、全国を1選挙区として選挙させ特別の職能的知識経験を有する者の選出を容易にすることによって、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（選挙区選出議員）

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される。

昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時において、上記のような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。

他方で、参議院議員の選挙制度が設けられてから60年余の期間が経過する中で、この間の人口変動により、都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下「最大較差（人口）」という。）が、昭和52年選挙の時点では5.26倍（選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下「最大較差」という。））に拡大し、平成4年7月施行の参議院議員通常選挙の時点では6.59倍にまで達する状況となり、その後若干の定数の調整によって是正が図られたが、基本的な選挙制度の仕組みについては見直しがされることはなく、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。

このように最大較差1対5前後が常態化する中で、最高裁平成20年（行ツ）第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という。）において、投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって較差の縮小が求められるとの指摘とともに、そのためには選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるとして、初めて参議院議員の選挙制度の構造的問題及び選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性が指摘されるに至った。そして、最高裁平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）において、都道府県を参議院議員の各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各

選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続している状況の下では、都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならないなどとして、平成24年法律第94号による公職選挙法の改正（以下「平成24年改正」という。）前の参議院議員定数配分規定の下で施行された平成22年7月の参議院議員通常選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたというほかないとされ、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる不平等状態を解消する必要があるとされた。さらに、最高裁平成26年（行ツ）第155号、同第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）においても、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4選挙区で定数を4増4減した平成24年改正後の参議院議員定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は平成25年7月施行の参議院議員通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）に至るまで違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものというべきであるとして、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって、違憲の問題が生ずる上記の不平等状態が解消される必要があるというべきであるとされた。

- (2) 平成27年改正法の趣旨、目的は、参議院議員の総定数を全国を1選挙区として選出される議員と原則として都道府県を単位とする各選挙区ごとに選出される議員とに分け、後者の例外を互いに隣接する2県による合区を単位とする

2選挙区にとどめることにより、選挙区間における投票価値の不均衡の是正を図る一方で、昭和22年の参議院議員選挙法によって創設された参議院議員の選挙制度の仕組みの基本的部分を維持し、もって参議院における代表の実質的内容及び機能、性格の維持確保を図ったものということができる。

平成27年改正後の本件定数配分規定の下において、平成25年選挙当時生じていた最大較差1対4.77と比べて選挙区間の最大較差は大幅に縮小したが、なお、平成22年10月実施の国勢調査結果による最大較差(人口)1対2.97、平成28年7月施行の本件選挙当時における最大較差3.077が残ることとなったものである。平成27年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする従前の選挙制度に選挙区間における投票価値の不均衡の是正の観点から必要最小限度の修正を加えたものにすぎないということができ、平成27年改正の結果なお残ることとなった上記のような較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、従前の参議院議員の選挙制度が創設された昭和22年当時においても最大較差(人口)1対2.62が生じていたことを考慮しても、国権の最高機関である国会を構成する参議院の議員を選挙する権利が国民の国政への参加の機会を保障する基本的な権利であることに由来する各選挙人の投票価値の平等の重要性に照らせば、なお看過し得ない程度に達しているというべきである。

しかしながら、平成27年改正前の参議院議員の選挙制度のように、比例代表制によると否とを問わず、全国を1選挙区として選挙させ、特別の職能的知識経験を有する者の選出を容易にすることによって、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るとともに、一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得る地方団体を選挙区の単位とすることによって、当該地方団体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、もって、参議院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立法政策は、それ自体、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反

映させるための選挙制度の仕組みとして相応の合理性を有するものということができる。また、平成27年改正前の参議院議員の選挙制度において各選挙区の単位とされてきた都道府県が、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、地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であることは、否定し難い。昭和22年の制度発足以来平成27年改正に至るまで60余年の長期にわたり、参議院議員について全国を1選挙区とする選挙と都道府県を各選挙区の単位とする選挙との組合せという選出方法による選挙制度が維持され、国民の間に定着してきたゆえんでもあるということができる。

他方で、従前の参議院議員の選挙制度の仕組みそのものないしその基本的部分を改めることは、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ための新たな代表の仕組みを創設するという側面を有するものであるところ、その作業は、前記の憲法の趣旨を踏まえて、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをその選挙制度に反映させるかという、参議院の在り方についての検討が不可避であるというべきであり、事柄の性質上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る。急速に変化する社会情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでも増して大きくなってきていることをも併せ考えると、上記のような参議院の在り方についての検討を踏まえた参議院議員の選挙制度の仕組みそのものの見直しを行うことは、憲法の定める国の統治機構の根幹ひいては憲法秩序の下における議会制民主主義ないし代表民主制の根幹に深く関わる事柄ということができるのであって、上記のとおり、従前の選挙制度の仕組みが長年にわたり維持され、国民の間に定着してきた経緯をも踏まえると、国会において相応の時間をかけて議論を尽くした上で幅広い意見の集約を図り合意を形成していく必要があるというべきであり、このことが憲法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ための具体的な選挙制度の決定を国会に委ねた趣旨にも沿うものということができる。

以上に加えて、平成21年大法廷判決の言渡しによって従前の参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を国会が認識し得たのが平成21年9月30日であり、平成24年大法廷判決の言渡しによって従前の選挙制度の下で選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っており、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する従前の仕組み自体を見直す必要があることを国会が認識し得たのが平成24年10月17日であることにも鑑みると、前記のとおり、平成27年改正の結果なお残ることとなった選挙区間における投票価値の不均衡が投票価値の平等の重要性に照らしてなお看過し得ない程度に達しているとしても、国会が、平成27年改正において、従前の参議院議員の選挙制度の仕組みを前提としつつ、選挙区間における投票価値の不均衡を生じさせる大きな要因となっていた都道府県を各選挙区の単位として固定するとした立法政策を部分的にせよ改め、人口が少なく、かつ、互いに隣接する2県による合区を単位とする2選挙区を新たに設けて定数2人を配分し、その余の選挙区を維持した上で、一部の選挙区についてその定数を増減することにより、選挙区間における投票価値の不均衡の是正を図る一方で、附則7条を定めて、平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとして、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨を踏まえた国会の裁量権の行使として不合理であるということとはできず、本件選挙当時において上記のような程度に達している投票価値の不均衡を正当化すべき特段の理由があるというべきである。

- (3) したがって、本件選挙当時、前記の較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、いまだ違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にまで至っていたということとはできず、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。

4 本件選挙の効力

よって、本件定数配分規定に基づいて施行された本件選挙が違憲無効ということとはできない。

以 上