

平成23年(行ツ)第51号, 52号, 59号, 64号, 65号, 72号, 95号,
112号, 113号, 130号, 131号, 132号, 133号, 135号, 15
3号, 154号, 155号, 171号, 174号, 179号 選挙無効請求事件

多数意見要旨

1 憲法は、投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、憲法は、どのような選挙制度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ことになるかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、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連において調和的に実現されるべきものである。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員と地方選出議員に分け、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、この仕組みは現行の選挙制度の下でも基本的に同様であって、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、このような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。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動の結果、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いるにもかかわらず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、参議院の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。

2(1) 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、その反面、参議院議員の任期を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いる。その趣旨は、議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、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、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映し、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、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、その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選挙制度が設けられてから60年余にわたる制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である。

参議院議員の選挙制度の変遷を衆議院議員の選挙制度の変遷と対比してみると、両議院とも、政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われている上、いずれも、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られ、その結果として同質的な選挙制度となってきたということが出来る。これとともに、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出来る。加えて、衆議院については、この間の改正を通じて、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められている。これらの事情に照らすと、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、更に適切に民意が反映されるよう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る。

参議院においては、この間の60年余の人口移動により、都道府県間の人口較差

が著しく拡大したため、都道府県を単位として各選挙区の定数を定める現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった最大較差が、昭和52年7月施行の通常選挙の時点では5.26倍に拡大し、平成8年9月11日大法廷判決において違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態と判断された平成4年7月施行の通常選挙の時点では6.59倍にまで達し、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、平成22年7月11日に施行された本件選挙当時の最大較差は5.00倍であった。

前述のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っていることは明らかであり、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だし難い。平成16年1月14日、同18年10月4日及び同21年9月30日の各大法廷判決において、投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになってきたのも、較差が5倍前後で推移する中で、前述のような長年にわたる制度と社会の状況の変化を反映したものにほかならない。

(2) 現行の選挙制度は、限られた総定数の枠内で、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを採っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を採用することにも制約がある中で、このような仕組みを維持しながら投票価値の平等の実現を図るという要求に応えていくことは、もはや著しく困難な状況に至っているというべきである。このことは、平成17年10月に参議院改革協議会に提出された専門委員会の報告書において指摘されていたところであり、前回の平成19年選挙についても、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは、平成21年大法廷判決において特に指摘されていたところである。それにもかかわらず、平成18年の公職選挙法の改正後は上記状態の解消に向

けた法改正が行われることのないまま本件選挙に至ったものである。これらの事情を総合考慮すると、本件選挙当時、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はない。

もつとも、当裁判所が平成21年大法廷判決においてこうした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指摘したのは本件選挙の約9か月前のことであり、選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多いためその検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないこと、参議院において、同判決の趣旨を踏まえ、参議院改革協議会の下に設けられた専門委員会における協議がされるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたこと（なお、本件選挙後に国会に提出された公職選挙法の一部を改正する法律案は、単に4選挙区で定数を4増4減するものにとどまるが、その附則には選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行う旨の規定が置かれている。）などを考慮すると、本件選挙までの間に参議院の議員定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、上記議員定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。

3 国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることや、国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、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前記の不平等状態を解消する必要がある。

（多数意見を構成する裁判官は、竹崎長官、櫻井、金築、千葉、横田、白木、岡部、大谷、寺田、山浦、小貫各裁判官の11名）

（注）竹崎長官は、平成23年（行ツ）第131号、第132号には関与していない。