

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

### 個別意見要旨

[櫻井裁判官の補足意見]

本件選挙及び過去の参議院議員通常選挙の推移を見ると、選挙区間の較差が1対5前後あるいはそれ以上に及ぶ状態が既に40年以上を経過してきており、今日の国政における参議院の役割等も踏まえると、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の衆議院に対する位置付け等を勘案しても、本件選挙当時の投票価値の不均衡は、もはや早急に是正すべき状態に達しているといわざるを得ないと考える。そして、都道府県間の人口較差の拡大が続く中で、都道府県を単位とする選挙区選挙という現状の仕組みを採用する限り、選挙区間の投票価値の較差を適切に是正することが困難であることは自明のこととなつてきており、もはや都道府県を選挙区の単位とする現行制度の仕組みの見直しという抜本的改正を行うことが避けて通れないところまでできているといわざるを得ない。

参議院における比例代表選挙と選挙区選挙の組合せという方式については、従前の全国区選挙と地方区選挙の組合せと同様に、その運用面において、前者は全国的な観点からの広い視野や識見を備えた人材を選出し、後者はそれぞれの地域の実情・状況に精通した人材を選出するのに適した機能を持ち得るものと考えられ、これまでの国会における改正論議を踏まえると、例えば、比例代表選挙と選挙区選挙の組合せという方式自体は維持しながら後者の仕組みについて選挙区の単位の都道府

県からより広域な区域への変更等の見直しを検討するなど、改正の方向については様々な選択肢が考えられよう。立法府においては、投票価値の平等の要請と二院制に係る憲法の趣旨等との調和の下に、今後の二院制の在り方も念頭に置き、上記のような改正案を含めて多様な選択肢を視野に入れつつ、相応の時間をかけても21世紀の日本を支えるにふさわしい参議院議員選挙制度の在り方について十分な議論の上、国民の期待に応える改革を行う叡智を期待してやまないものである。

〔金築裁判官の補足意見〕

衆議院と参議院の役割分担の観点から憲法の定めるところを見ると、参議院については、国政に継続性、安定性をもたらす、両院間のチェック・アンド・バランスを図る役割を期待しているものと解されるが、このような役割は甚だ抽象的であり、どのような選挙制度がその役割にふさわしいかも、憲法の規定からは判然としない。このことに加え、参議院も衆議院とほぼ同様な政党化が進み、選挙制度も似通ったものとなっていることにも照らすと、憲法の規定からも、また、民主主義的政治体制の在り方からしても、参議院の性格ないし役割に、衆議院よりも格段に大きな投票価値の較差を許容する根拠を見いだすことは困難であるといわざるを得ない。

選挙制度の仕組み自体の見直しの方向に関しては、議員定数削減の流れの中で、選挙区選出議員の総数を増加させることは考え難く、選挙区選挙を廃止して比例代表のみとしたり、比例代表を廃止ないし大幅に減少させてその分選挙区選挙の定数を増やすといった方法も採用できないとすれば、事実上、選挙区を現在より大きな単位に拡大するという方法しか残らないのではなからうか。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ていることを認めるに吝かではないが、国会に対しその代表を派遣できる地位を憲法上保障されているわけでは

なく、都道府県を選挙区単位とする意義ないし合理性は、投票価値の著しい不平等の解消という憲法上の要請に一步を譲らざるを得ないと考える。都道府県単位の選挙区は、各地方・地域の実情を国政に十分に反映させる方策として唯一のものでないことは明らかである。

選挙制度の仕組み自体の見直しは、容易な作業ではなく、相当程度の時間を要することはやむを得ないが、仕組みの見直しによるいわゆる違憲状態の是正の可及的に早期の実現に向けて、真摯かつ具体的な検討が進められることが強く期待される。

〔千葉裁判官の補足意見〕

憲法に地域代表を認める規定はなく、また、参議院の権能の重要性や参議院議員の長期の任期等に加え、参議院の多数派が国政に強い影響力を持つ現状等を見ると、参議院にも衆議院と同様に選出の過程における十分な民主的基盤を求めざるを得ず、参議院議員選挙における投票価値の平等がこれまで以上に要請される。したがって、参議院議員選挙（選挙区選出）においても、定数の配分については、原則として人口比例原則が及ぶと解すべきであり、3年ごとの半数改選への対応等の制度的・技術的な制約や選挙制度を定める際に当然考慮され得る地理・交通、人口分布・住民構成等の諸事情に由来する範囲を超えて生じた大きな投票価値の較差がなお許容されるのは、それが二院制に係る憲法の趣旨から許容されると解することができる場合に限られる。

憲法は、二院制を採用し、参議院には、長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げ、衆議院との権限の抑制・均衡及び国政の安定・継続性を図ることを役割とすることを企図したものと解され、そのような二院制に係る憲法の趣旨に沿った選挙制度が求められる。しかし、全国的に均質性の高い中央集権的な国家である我が国の都道府県は、連邦国家の州等のようにそこを代表する議員を選出すべき独立した

地方国家的存在とはいえ、また、人口の少ない地域の政治的テーマであっても、他の地域との関連や全国的な視野からの検討を要することが多く、その地域から選出される議員に限らず、全国民を代表して国政に携わることが要請されている議員の活動の中で考慮されるべきものであり、今日における衆参両院の政党中心の選挙の現状等に照らしても、参議院について都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の下で長期にわたり生じてきた投票価値の大きな較差は、上記のような二院制に係る憲法の趣旨によって許容されるものと解することはできない。

今後の選挙制度の見直しに当たっては、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であり、弥縫策では足りず、立法府においては、短兵急に結論を出すのではなく、様々な観点からの専門的で多角的な検討を十分に行った上で、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の果たすべき役割、機能をしっかりと捉えて制度設計を行うなど、相応の時間をかけて周到に裁量権を行使する必要があるというべきである。

〔竹内裁判官の意見〕

憲法が二院制を採用し両議院があいまって機能することを予定している趣旨からして、両議院の議員の選挙における選出基盤に関する理念ないし基準は、異質性があってこそ、二院制の下で国民の多様な民意を反映させることの意味が実現できる。衆議院については、厳格な投票価値の平等が選出基盤に関する最も重要かつ基本的な理念ないし基準とされるべきであるが、参議院については、人口比例原則のみでは両議院の選出基盤の同質化が一層進んで多角的な民意を十分にくみ取ることができないおそれがあり、それだけではカバーしきれないところを補う仕組みを設け、国民各層の種々の利害や考え（少数者や地方の意見を含む。）を公正かつ効果的に吸収する多角的民意反映の考えに基づいて他の理念や合理的な政策的目的ないし理

由を広く考慮することは、二院制の趣旨に合致するもので、十分な合理性がある。現行の参議院の選挙制度の仕組みは、人口比例原則の下では十分に反映し得ないと思われる人口の少ない地方の利益や意見を国政に反映させるという観点からは重要な意味を持ち、人口比例原則をある程度制約する合理性を有し得るものと考えられる。もっとも、現状では、立法府において上記のような人口比例原則を補足する他の理念や政策的目的等が明確に提示されないまま5倍前後の最大較差が常態化し、本件選挙当時も再び5倍もの最大較差に至っており、このような投票価値の大きな不均衡が漫然と維持されている状態は憲法の許すところではないという点で、これを違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態とする多数意見の結論に賛同するものである。

都道府県は、普通地方公共団体として地方自治を担い、我が国の政治や行政の実際において重要な役割を果たしており、選挙区の単位としてこれと同等以上に意味のあるものを見いだすことは容易ではなく、投票価値の単なる数字上の平準化のみを基準として都道府県に代わる新たな選挙区単位を設けるとすれば、参議院議員選挙の仕組みとしては十分なものとなり得ないおそれが強いと考えられる。

国会が立法裁量権を行使して参議院議員選挙制度の仕組みを検討するに当たっては、投票価値の平等の観点に加えて、二院制の下における衆議院とは異なった参議院の在り方にふさわしい選挙制度の仕組みの基本となる理念や政策的目的等を国民に対して速やかに提示し、具体的な検討を行うことが強く望まれる。

〔田原裁判官の反対意見〕

本件選挙時点において、各選挙区間において投票価値に著しい不平等が生じているが、国会が、かかる不平等が許容されるべき理由について国民に対して明らかに

したことは一度もなく、また公表されている各種資料を通覧しても、かかる不平等が許容される合理的理由を見いだすことはできず、その不平等は憲法14条に違反し違憲状態にあるといわざるを得ない。

国民の参政権の基礎をなす投票権の平等という憲法上の重要な問題について、平成8年大法廷判決においてその問題の重要性を指摘され、更に、平成16年、平成18年、平成21年の各大法廷判決において選挙制度の根本的見直しの必要性を具体的に指摘されながら、本件選挙までその具体案を国会に上程することすらしない国会の対応は、国会に与えられた立法に係る裁量権を合理的に行使すべき責務を怠るものとして、その不作為に対し違法との評価をなさざるを得ない。

もっとも、選挙無効訴訟は、飽くまで当該選挙において選挙人の権利が選挙の無効をもって応ずべき程度にまで実質的に侵害されたことを理由として認められるものと解すべきであるから、選挙無効訴訟を提起した選挙人の属する当該選挙区における投票の権利の較差が、投票価値の平等を侵害するに至っているとまでは評価し得ない程度に止まる場合、具体的には参議院議員選挙法制定時の選挙区間の最大較差1対2.62を下回っている場合には、当該選挙人の権利が実質的に侵害されているということとはできず、その請求は棄却されるべきであるが、それを上回っている選挙区の選挙人の投票の権利については実質的に侵害されているものというべきである。

後者の選挙区については、本件選挙が平成21年大法廷判決から9か月余で施行されたこと、参議院改革協議会の下に設けられた専門委員会において制度改革の工程表や制度改革に向けた具体的な方針が提示されていたこと等の諸事情を考慮すれば、本件選挙については、なお事情判決の法理によって処理するのもしやむを得ないものと思料する。なお、もし平成25年参議院議員通常選挙が現行法の枠組みの下

で行われるならば、選挙無効の判断をもって対処すべきものとする。

〔須藤裁判官の反対意見〕

憲法は、参議院議員の選挙制度の仕組みについて、参議院の独自性を発揮させる制度設計のために投票価値の平等に譲歩を求めるとしても、客観的に認められる独自性の具体的内容と平等の制限との間に合理的関連性、均衡があること、国会においてそのことに関して相応の説明をすることなどを要求しているというべきである。この見地からすると、現行の参議院議員の選挙制度の仕組みからうかがわれる都道府県ごとの地域的特性への配慮という事情では、1対2前後程度の最大較差が投票価値の平等の譲歩として考えられ得る許容範囲である。最大較差が4倍、5倍という状態は、人口の移動という参議院の独自性の点からは何ら説明し得ない事由に基づくものであって、合理的関連性などは到底見いだすことができないから、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ると評価するよりほかに、もとより本件選挙もそのように評価される。

私は、最大較差が5.13倍の平成16年選挙についてなされた平成18年10月の大法廷判決は、一部の選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図るだけでは近い将来に立法府の不作為が憲法に抵触する状態に至る可能性が大きいとの認識の下に選挙制度の仕組みそのもの見直しをすることを促すメッセージを示したと解するものであるが、その後、そのことを一層強調した表現の平成21年大法廷判決も出される中で、国会においてこの点について真摯な努力が不断に続けられてきたとはいえず、その結果、本件選挙時に選挙制度の仕組みについては何らの改革も実現していないし、今もなおその点について具体化はなく、将来も確たる見通しが立っているとはいえない。そうすると、平成18年10月以降、国会に

において、この仕組みの見直しに関し相当期間にわたってほとんど是正措置が講じられることがないまま著しい不平等状態が慢性的に維持されてきているといわざるを得ないから、かかる立法不作為は立法裁量権の限界を超えており、憲法に違反するに至っていたというべきである。

本件選挙については、事情判決の法理を適用して違法宣言にとどめるのが相当であるが、平成25年選挙に至ってもなお選挙制度の仕組みの改変につき見るべき取組も見いだされない状態であるならば、選挙無効訴訟の提起された選挙区に限っては選挙を無効とせざるを得ないというべきである。

〔大橋裁判官の反対意見〕

本件で問題とされる議員定数配分規定の合憲性についてみるならば、問われるべきは、平成16年大法廷判決以後本件選挙までの間に、立法府が、定数配分をめぐる立法裁量に際し、諸々の考慮要素の中でも重きを与えられるべき投票価値の平等を十分に尊重した上で、それが損なわれる程度を、二院制の制度的枠内にあっても可能な限り小さくするよう、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をすべく真摯な努力をしたものと認められるか否かであるといわなければならない。しかし、近年の立法府の動向を見ると、平成18年改正の4増4減措置は最大較差5倍を超えないための最小限の改革に止める意図によるものと評価せざるを得ず、平成24年8月に国会に提出された改正法案の4増4減措置も同様であり、立法府は、平成18年改正後現在に至るまで、抜本的な改革につき本格的な検討を行っていたようには見受けられないし、抜本的な改革が何故なされないのか、更なる定数是正にはどのような理論的・実地的な問題が存在し、どのような困難があるために改革の前進が妨げられているか等について、国民の前に一向にこれを明らか



にしていない。よって、本件選挙については憲法の違反があったと判断せざるを得ない。

投票価値の平等は、衆議院のみならず参議院においても、選挙制度に対する最も基本的な要求として位置付けられるべきものであり、投票価値の較差の限度について、常識的で分かりやすい2倍という数値は、絶対的な基準とまではいえないが、著しい不平等かどうかを判定する際の目安としては重視すべきであると考えられる。

以上により、本件定数配分規定は、本件選挙当時、違憲であり、本件については、事情判決の法理を適用し、本件選挙の違法を宣言すべきであると考えられる。なお、将来において事情判決の法理が適用されずに選挙無効判決が確定した場合、その判決の対象となった選挙区の選挙が無効とされ、当該選挙区の選出議員がその地位を失うことになる以上、その欠員の補充のための選挙が必要となるところ、その具体的方法については立法上の工夫により憲法上支障なく実施することが可能であり、立法府としては、本件定数配分規定の速やかな是正に加え、上記の方法についての立法措置についても検討を始めることが今後必要となるものと思われる。

(注) 平成22年(行ツ)第65号、同第153号、同第131号においては、田原裁判官、須藤裁判官、大橋裁判官は、理由は異なるものの多数意見と結論(上告棄却)を同じくするので、同3名の裁判官の上記各見解は「意見」となる。

田原裁判官については、平成22年(行ツ)第59号、同第112号、同第113号、同第132号、同第133号、同第135号、同第155号、同第171号においても、理由は異なるものの多数意見と結論(上告棄却)を同じくするので、同裁判官の上記見解は「意見」となる。