議員の任期は６年とし，３年ごとに議員の半数を改選すると定めていること（46条），両院議員の兼職を禁止していること（48条），法律案は，憲法に特別の定めがある場合を除いては，両議院で可決したときに法律となるとしていること（59条１項），衆議院が解散されたときの参議院緊急集会を定めていること（54条２項）等を踏まえると，憲法が参議院の存在理由としていることは，異なる時期や方法で表明された国民の多様な意思を反映して審議を慎重に重ね，かつ深めることにより，衆議院に対する抑制・均衡・補完の機能（一院制が陥りやすい多数派の横暴・審議の形骸化を阻止し，補正するという政治的効用もある）を果たし，これによって衆議院と共に，国民代表機関たる国会を万全たらしめることであると考えることができる。さらに，付加すると，解散等により衆議院が機能しない時に，国民の代表機関を確保することがある。

憲法において参議院の在り方として考えていることは，以上に尽きる。憲法は，参議院議員を地域代表とすること，都道府県代表とすることを何ら要請していない。そうしたことを憲法が想定しているという議論は，根拠なき思い込みにすぎない。

参議院においては，長期的・総合的な視点から国政上の諸問題に対応すること，衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し反映すること，非政党的な色彩の多種多様な意見が反映されること等が望ましい（参議院制度研究会「参議院のあり方及び改革に関する意見」昭和63年）。そうした，参議院に期待される役割を果たすことを可能とするために，選挙制度上の工夫を試みることは，それが可能であるならば，必要なことでもある。しかし，そうした試みは，投票価値の平等を侵さない限りにおいて，具体的には，最大較差１対２の範囲において検討されるべきものである。そして，その範囲であろうと，較差が生ずることについては，試みの合理性が吟味されるべきである。

⑶　都道府県を選挙区の単位とすることは，昭和22年２月公布の参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）によって地方選出議員の選挙区として採用された。選挙区ごとの議員定数については，２人以上の偶数とし，昭和21年当時の総人口を地方選出議員の総定数150で除して得られた数字で各選挙区の人口を除し，その結果得られた数値を基準とし，いわゆる最大剰余方式により議員数を配分したのであるが，都道府県を選挙区の単位とし偶数配分した結果，最大較差は既に１対2.62に達していた。当初から，違憲状態にあったというべきである。もっとも，参議院議員選挙法は，憲法が昭和21年11月３日公布された直後の状況において，選挙権の意義及び投票価値の平等の重要性に対する認識がいまだ十分に浸透していなかった状況の下で，かつ短期間に制定されたのであり，スタートとしては，やむを得ない内容であった。しかし，その後において是正されるべきものであった。

その後，戦後経済の復興，我が国社会の構造変化が進み，人口構成が大きく変化する中で，上記区割りと定数配分では投票価値の不平等状態は悪化する一方であったのであるから，国会としては，相当以前において，抜本的な見直しを行うべきであったというべきである。

⑷　１選挙区に２名以上の偶数を割り当て，３年ごとの改選を維持する限り，現在の都道府県単位の区割りでは限界があり，最大較差を４倍以下とすることは不可能である。小手先の手直しではなく，抜本的に制度を改正しなければならない。

憲法46条は，参議院議員の任期は６年とし，３年ごとに議員の半数を改選すると定めている。その意味は，議員総数を偶数とし，３年ごとにその半数を改選するということであり，憲法は，各選挙区に議員を偶数配分し３年ごとにその半数を改選することまでを求めてはいない。確かに，人口過少地域において，全国比例代表選出議員の選挙は３年ごとに行われるとしても，選挙区選挙は６年に１度しか行われないこととなれば，その選挙区の選挙人については投票の機会が均等でなく，制度としては望ましいものであるとはいえない。しかし，それらの選挙区の選挙人の１票の価値が数倍であるという，侵すことが許されない平等原則に反した事態を解消するには，やむを得ないことというべきである。例えば，１人，３人，５人，７人等という奇数配分を容認し，基準人数により人口に比例した議員数を計算し，四捨五入等の工夫をして配分議員数を算出すれば，計算上（１人の選挙区が15区前後，３人の選挙区が６区前後，５人，７人の選挙区が各１区程度生ずるが），最大較差は1.5以下に収まり，投票価値の不平等は，抜本的に改善する。その場合，１人の選挙区を隣県と合区し，２人，あるいは３人の選挙区とするという方法を採れば，３年ごとの投票の機会を確保することができる。また，奇数配分をした場合，全国比例代表選挙と選挙区選挙を３年ごとに交互に実施することとする方法を採ることによっても，投票の機会を均等にすることができる。

他方，憲法は，行政区を選挙区とすることを求めてはいないのであるから，都道府県単位ではなく，人口を基礎にブロック分けを検討することが考えられる。なお，将来，道州制が導入されることとなっても，参議院議員選挙区の区割りを道州単位で行う必要はない。そして，仮に選挙区の区割りが道州単位に沿ったものとなるにしても，人口比例原則は堅持されなければならない。

４　国会が是正措置を講じなかったことについて

平成４年７月施行の参議院議員選挙時には，最大較差が１対6.59にまで達し，国会は47年という長い年月を経て，平成６年，選挙区選挙の定数是正に踏み切ったが，それはいわゆる８増８減であり，平成12年改正は６減，平成18年改正は４増４減という，弥縫策に終わり，いずれも最大較差１対4.8前後とする程度のものにすぎなかった。遅くとも，国会は，平成６年改正時において，投票価値の不平等状態を抜本的に改善する制度改革を行うべきであったが，無為のまま今日に至っている。こうして長きにわたり続いている１票の価値の大きなゆがみは，本来，議員選出に結び付くべき投票行動が生かされず，膨大な数の死票が生じているに等しい状況をもたらしているのであり，その状況は，我が国の政治の活力と時代適応能力を減殺し，また，政治の正統性への疑念を招来している。

多数意見は，第２の基本的判断枠組みとして，人口の変動の結果，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，当該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としている。そして，結論において，本件選挙までに本件定数配分規定を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えてはいないと判断している。

私は，60余年にわたる国会の不作為を，裁量権の行使の範囲にあるものとして容認することは到底できない。

５　むすび

以上により，私は，本件定数配分規定は，本件選挙当時，違憲無効の状態にあり，いわゆる事情判決の法理により，原判決を変更し，上告人の請求を棄却するが，主文において本件選挙が違法である旨を宣言すべきであると考える。そして，さらに，今後，国会が，抜本的改革に要する合理的期間経過後においても，改革しない場合は，将来提起された選挙無効請求事件において，当該選挙区選挙の結果について無効とすることがあり得ることを付言すべきものと考える。

最高裁判所大法廷

裁判長裁判官　竹﨑　博允
裁判官　藤田　宙靖
裁判官　甲斐中辰夫
裁判官　今井　　功
裁判官　中川　了滋
裁判官　堀籠　幸男
裁判官　古田　佑紀
裁判官　那須　弘平
裁判官　涌井　紀夫
裁判官　田原　睦夫
裁判官　近藤　崇晴
裁判官　宮川　光治
裁判官　櫻井　龍子
裁判官　竹内　行夫
裁判官　金築　誠志

当　事　者　目　録

上　告　人　中久木邦宏
同訴訟代理人弁護士　越山　　康
山口　邦明
土釜　惟次
野々山哲郎
森　　徹
安藤　建治
國部　　徹
竹村　眞史
柏木　栄一
三竿　径彦
三谷　和久
被　上　告　人　神奈川県選挙管理委員会
同代表者委員長　斎藤　達也
同指定代理人　須[redacted]典明
永谷　典雄
佐久間健吉