1　参議院議員選挙制度と人口比例原則について

⑴　我が国は，全国的に均質性の高い中央集権的な国家であり，広域の普通地方公共団体である都道府県についても，歴史的，社会的に地方自治の担い手として形成された，政治的・行政的にまとまりのある地方組織で，国との間の権限の分配・調整を行う余地はあるものの，連邦国家における米国の州（state）やドイツのラント（Land）のように，それ自体が固有の統治権を有する独立したものとして国家と並ぶような地方国家的存在とまではいえない。また，我が国の地方は，各地域による産業や文化，歴史，伝統等で一定の特色や個性を有しているが，それを国政レベルで別々の独立した政治的な単位として切り出して扱わなければならないような憲法上の要請はない。そもそも，我が国において，地方における政治的テーマであっても，その地方内部にとどまらず他の地域との関連や全国的な視野からの検討が必要になるものも多い（この点につき，最高裁平成22年（行ツ）第207号同23年３月23日大法廷判決・民集65巻２号755頁における１人別枠方式の合憲性についての多数意見参照）。そうすると，国政の選挙制度を制定する場合，都道府県（ないしそれと類似する地方の地域）を一つのまとまりとして捉えて選挙区とすることには相応の合理性が認められるとしても，米国の連邦上院議員が州を代表する者として選出されるように，そこを代表する議員を選出して地域の意見として国政に反映させるものとすることは，憲法に規定があれば別であるが，それもなく，我が国の地方自治の理念が要求しているものともいい難い。さらに，我が国は，固定的な身分制度やギルドのような閉鎖的な職業別の団体制度もなく，社会の各層の間の流動化が図られており，人的な構成の観点から見ても，基本的に同質性の高い国家であるといえる。これらの点からすると，国民一人一人が国政に関わる度合いについては，その居住する地域・都道府県や帰属する社会的組織等にかかわらず，全国的に均等に扱われるべきであり，その意味で，基本的には，国政選挙におけるいわゆる投票価値の平等が要請されているといわなければならない。

⑵　これまで，参議院議員選挙においては，都道府県を各選挙区の単位とする選挙区選出の選挙が採用されているが，それは，各都道府県を代表する意見を国政にそのまま反映させるものではなく，選挙を実施する地域的範囲を画する一つの方法として選挙区を定めたものであって，相応の合理性があるものとして国会の立法裁量の範囲内の事項であるとされてきた。それを前提とする投票価値の問題としては，参議院議員選挙の制度的・技術的制約等を根拠に，衆議院議員の中選挙区ないし小選挙区における選挙と比べ，憲法上許容される較差についての幅はより広いものとせざるを得ないとされてきた。しかし，今日，大きな較差が解消されない状況が長く続く中で，多数意見は，総定数の大幅な増員は事実上不可能な状況にあることを踏まえ，都道府県を単位とする選挙区選出の制度では，投票価値の大きな較差を是正し平等を実現するためには限界があるため，それ自体の見直しが必要になるとしたものである。

そして，この都道府県を単位とする仕組み自体を見直すとすれば，今後採用されるべき選挙区については，一定の地域を選挙区として決めたとしても，それは，議員候補者の選挙運動を行う範囲ないし選挙事務を行う範囲を決めるという趣旨での地域的・組織的な単位と位置付けられることになろう。したがって，その場合は，そこでの投票価値の平等の例外を認める理由にはなり得ず，そこでも，定数配分については，原則として人口比例原則が及ぶと解すべきである。そうすると，そこに較差が生じた場合，３年ごとの半数改選への対応，人口の大都市への流入についての今後の数値予測の誤差等といった制度的・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なおそれが許容されるのは，二院制に係る憲法の趣旨からそれが許容されると解することができるような場合に限られるといわなければならない。

⑶　憲法においては，限られた範囲について衆議院の優越を認めているが，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同等の権能が与えられており，しかも，参議院には解散がなく，議員の任期も６年と長期であるため，そこでの多数派は，長年にわたり国政に対し影響力の強い権能を行使することができる仕組みともなっている。このことや衆参両院の現状等を見ると，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ないのであり，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こととなるものといえる。

2　二院制に係る憲法の趣旨と投票価値の較差が許容される場合について

⑴　以上のとおり，参議院議員選挙（選挙区選出）においても，基本的には人口比例原則が及ぶと解される以上，そこに一定の制度的・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諸事情に由来する範囲を超えて生じた大きな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というべきである。それがどのような場合かは容易には想起し難いところであるが，本件との関係でこれを検討すると，次のとおりである。

⑵　憲法は二院制を採用しており，参議院には衆議院とは異なる一定の役割・機能が想定されているはずである。この点については，衆議院は議員の任期は４年であるが，憲法上解散総選挙が規定されており，臨機に国民の声を汲み上げ政策に反映させることが想定されているのに対し，他方，参議院は議員の任期は６年と長期で，しかも解散がない。これは，臨機の国民の声というよりも，長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げて，衆議院との権限の抑制，均衡を図り，政治の安定，継続性を図ることを企図したものであり，そのような二院制に係る憲法の趣旨に沿うような選挙制度が求められるところである。

その場合，参議院の議員定数配分においても，上記のとおり原則として人口比例原則が及び，その点では基本的には衆議院と異なるところはないが，そのことによって参議院議員の選出基盤が衆議院議員のそれと必然的に類似したものになるという関係にはない。人口比例原則を踏まえた上で，どのような選出基盤（それは地域を基準とするものに限られない。）や選出方法等を考えて長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げる選挙制度を作るかは，様々な選択肢の中から立法府が適切な裁量権を行使すべきものであろう。

⑶　ところで，現行の選挙区選出は，地域の住民を都道府県単位で捉えて国民の声を汲み上げる方法を採るものであるが，これは，衆議院の採用した方法（都道府県を細分化した地域を基本単位とする小選挙区制）と類似し，また，政党中心のマニフェスト選挙が行われていることもあり，その結果，衆議院とほぼ同様の観点から国民の声を汲み上げる結果となる可能性が大きい。特に，二つの選挙が時期を接着してされた等の場合にはなおさらである。また，上記の現行の方法は，長期的な観点からの国民の声を国政に汲み上げて，政治の安定を図ることにどの程度資することになるかは必ずしも明らかでない。そうすると，この方法は，二院制に係る憲法の趣旨を直接反映したものとまではいい難く，これにより大きな投票価値の較差が存在し継続することの合理性を説明することはできないといわなければならない。多数意見が，本件選挙当時の選挙区間の最大較差１対5.00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判断したのも，以上の趣旨を踏まえてのものということができる。

⑷　また，人口の少ない地域において深刻な政治的なテーマであっても，その地域にとどまらず他の地域との関連や全国的な視野から検討する必要が生ずることが多いのであり，国政選挙によって選出される議員は，いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず，全国民を代表して国政に携わることが要請されており，人口の少ない地域に対する配慮は，そのような議員の活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事情というべきである。したがって，上記のようなテーマであっても，人口比例原則とはそぐわない形でその地域から一定数の議員を選出しなければ解決できないものではなく（また，そのような形で解決すべきものでもなく），そのことのために殊更にその地域の選挙区に相当数の定数を配分して投票価値の較差を生じさせることが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。

⑸　多数意見の述べるとおり，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，法原理的な観点からの吟味に加え，二院制に関する政治哲学や諸外国の二院制議会の現状分析と評価等が不可欠であり，さらに，グローバルな視点を保持した上での日本の社会，産業，文化，歴史等についての構造的な分析が求められるなど，専門的で多角的な検討が求められるところである。新しい選挙制度については，それが地域を基準にする場合でも，それ以外の基準による場合でも，立法府が，このよう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。

裁判官竹内行夫の意見は，次のとおりである。