

参議院議員定数不均衡訴訟に関する最高裁の判断と 参議院選挙制度改革について

——最高裁平成29年9月27日大法廷判決と

平成30年改正公職選挙法の憲法上の問題点——

中京大学法科大学院 教授

横尾日出雄

1. はじめに
2. 参議院議員定数不均衡訴訟と最高裁の判断
 - (1) 定数不均衡訴訟における最高裁判決の概要
 - (2) 平成28年選挙に関する定数不均衡訴訟と最高裁平成29年判決
3. 参議院選挙制度改革と平成30年改正公職選挙法
 - (1) 参議院選挙制度改革の沿革と最高裁判決における国会へのメッセージ
 - (2) 参議院選挙制度改革に向けた国会の取組みと各会派の改革案
 - (3) 平成30年改正公職選挙法とその問題点
 - (4) 参議院選挙制度の問題点と改革の方向性
4. おわりに

1. はじめに

2018年（平成30年）1月22日に召集された第196回通常国会は、32日間の会期延長を経て、182日間の会期を終了し、7月22日に閉幕した。この通常国会では、内閣提出の65法案のうち60法案が成立し、また政府がこの国会における最重要課題と位置づけた「働き方改革関連法案」も成立した。

安倍晋三首相が率いる安倍政権は、2017年（平成29年）10月22日の総選挙の後11月1日に召集された第195回特別国会において第四次安倍内閣として成立したものであるが、2012年（平成24年）12月16日の総選挙の後同月26日に第二次安倍内閣が誕生して以来、5年半以上にわたって継続する長期政権となっている。「安倍一強」といわれる政治状況は、衆参両院で圧倒的多数の与党議員に支えられていることによるものではあるが、首相および首相官邸が与党議員や行政省庁に対してトップダウンの政策を受容させている「首相政治」・「官邸主導政治」の政治システムの運用の表れと見ることができる。しかし、「数」の力による政治は、国民の暮らしや国家の存亡にもかかわる重要法案

を「多数」による「強行採決」によって成立させてきており、法案の審議においてその疑問点や問題点を明らかにして国民が納得しうるような結論を示すことがないままに、「数」の力で「押し通す」ことがまかり通ってしまっている。「国権の最高機関」たる国会は、政府が提示する政策を与党多数派が「追認」するだけの「立法」機関となり、その立法機能や国政監督機能をますます低下させていることから、国会の地位や権限そのものの形骸化がいつそう進んでいるように思われる。また、安倍政権下における政治状況や国会運営には、憲法の規定や原理に抵触する疑念のある事例がいくつも見られる。2014年（平成26年）7月1日に、内閣自らが従前の憲法解釈を変更して、集団的自衛権の行使を部分的に容認する閣議決定を行ったこと、2015年（平成27年）9月19日に、憲法違反の疑いを指摘されていた安全保障関連法案を成立させたこと、2017年（平成29年）6月22日の臨時会召集要求に対して、この要求に対応する臨時国会を実質的には開催しなかったことなどは、その代表的な事例である。⁽²⁾

このように、安倍政権下における政治状況や国会運営をみるならば、わが国における立憲政治や議会政治の危機がいつそう深まっているものと思われ、まさに立憲主義や議会制民主主義という憲法上の重要な諸原理が危機に瀕している状況にあると考えられる。議会制民主主義の回復のためには、従来から指摘されているような国会改革について検討がなされ、具体的に実現されることが重要であるが、何よりも与党多数派を牽制しうる野党少数派の地位や権能の強化を図ることによって、国会運営のあり方を適正に転換していく必要があると思われる。また、国会両院の構成員たる国会議員を主権者国民の代表として適正かつ平等に選出するために、日本国憲法における両議院のあり方をふまえたうえで、投票価値における不平等・較差の是正をより徹底して行うことが肝要であると思われる。

第196回通常国会では、与野党対立法案について、国民の反対や慎重論が根強い中で、いまだ十分な審議がなされないままに、「数」の力による「強行採決」によって成立したものがある。年取の高い専門職を労働時間の規制から外す「高度プロフェッショナル制度」の創設を含む「働き方改革関連法案」⁽⁴⁾は、5月31日に衆議院で修正可決され、6月29日に参議院で可決されて成立した。また、カジノの解禁を含む「統合型リゾート施設（IR）整備法案」⁽⁵⁾は、6月19日に衆議院で可決され、7月20日に参議院で可決されて成立した。そして、参議院議員の定数を6増加し比例代表選挙に特定枠を設ける「公職選挙法改正案」⁽⁶⁾が、7月11日に参議院で可決され、7月18日に衆議院で可決されて成立している。

この「改正公職選挙法」⁽⁷⁾（以下「平成30年改正法」という。）は、自由民主党の参議院議員の提出による議員法案であり、通常国会の会期末直前に成立した。国会は、2019年（平成31年）施行予定の参議院議員通常選挙に向けて、較差是正をふまえた選挙制度の「抜本的な見直し」に取り組むべきところ、参議院では、「参議院改革協議会」における「選挙制度に関する専門委員会」で協議がなされ、⁽⁸⁾2018年（平成30年）5月7日に報告書が提出されたものの、選挙制度改革としての成案が得られることなく、その後各会派からそれぞれ公職選挙法改正案が提出されていたものであり、そのうち最大会派の自由民主党の提出による改正案が可決成立したものである。

そもそも、参議院選挙制度については、平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙に関する議

員定数不均衡訴訟において合憲判断を行った最高裁平成29年9月27日大法廷判決⁽⁹⁾（以下「平成29年判決」という。）をうけて、国会が較差の是正をふまえた「抜本的な見直し」を行うことが必要とされていた。しかし、成立した平成30年改正法は、参議院議員の定数を6増加し（選挙区選挙で2増、比例代表選挙で4増）、比例代表選挙において従来の非拘束名簿式比例代表制に拘束式の特定枠を設けて優先的に当選させる新たな制度を追加するものである。たしかに較差是正の点では、選挙区間の最大較差を3倍程度におさめる点で一定の是正措置がなされているが、2015年（平成27年）の改正公職選挙法⁽¹⁰⁾（以下「平成27年改正法」という。）が、その附則で定めていた「選挙制度の抜本的な見直し」とは程遠いものとなっている。

本稿では、投票価値の平等をめぐる訴訟において、最高裁がその判示の中で、「憲法の予定している司法権と立法権の関係」をふまえて国会に対してメッセージを示していることに着目し⁽¹¹⁾、参議院議員定数不均衡訴訟における最近の最高裁判決をたどりながら、平成29年判決における最高裁からの国会へのメッセージを明らかにして、平成30年改正法についてその問題点を提示してみることにする。

2. 参議院議員定数不均衡訴訟と最高裁の判断

（1）定数不均衡訴訟における最高裁判決の概要⁽¹²⁾

①昭和39年判決

参議院議員選挙における議員定数配分規定の合憲性に関する事案において、最高裁の最初の判断は、昭和39年2月5日大法廷判決⁽¹³⁾（以下「昭和39年判決」という。）である。この昭和39年判決においては、最高裁は、選挙に関する事項の決定は国会の広い裁量的権限に委ねられ、各選挙区に異なる割合で議員定数を配分するかは立法政策の問題にとどまるもので、選挙区間の最大較差が4対1程度では違憲の問題は生じないとしていた。

その後、衆議院議員選挙における議員定数配分規定の合憲性に関する事案について判断した昭和51年4月14日大法廷判決⁽¹⁴⁾（以下「昭和51年判決」という。）は、国会議員の選挙における各選挙人の投票価値の平等は憲法の要求するものであり、国会が定めた具体的な選挙制度において合理的に是認することができない投票価値の不平等が存するときは違憲になるとして、選挙区間の最大較差4.99対1の公職選挙法上の議員定数配分規定を違憲と判断した。この昭和51年判決において、最高裁は、投票価値の平等を憲法上の要請として明確に位置づけたことになる。

②昭和58年判決

昭和58年4月27日大法廷判決⁽¹⁵⁾（以下「昭和58年判決」という。）は、参議院議員選挙においても投票価値の平等が憲法上の要請であることを示しながらも、参議院の独自性を強調して、国会の裁量的権限を広く認め、選挙区間の最大較差が5.26対1の事案や逆転現象についても合憲と判断した

この昭和58年判決において、最高裁は、憲法が二院制を採用し、各議院の権限や議員の任期等に差異を設けていることから、参議院議員には衆議院議員とはその選出方法を異ならせてその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素をもたせるように全国選出議員と地方選出議員とに分ける選挙

制度の仕組みを定めたのであり、「国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえず、国会の有する・・・裁量的権限の合理的な行使の範囲を逸脱するもの」ではないと、国会の裁量を広く認めている。そして、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」とし、「公職選挙法が採用した参議院地方選出議員についての選挙の仕組みが国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認しうるものである以上、その結果として、各選挙区に配分された議員定数とそれぞれの選挙区の選挙人数又は人口との比率に較差が生じ、そのために選挙区間における選挙人の投票の価値の平等がそれだけ損なわれることとなつたとしても、・・・これをもつて直ちに右の議員定数の配分の定めが憲法14条1項等の規定に違反して選挙権の平等を侵害したものとすることはできない」し、このような「選挙制度の仕組みの下では、投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないと解せざるをえない」として、投票価値の平等の要請を衆議院の場合より後退させて、立法府の広い裁量を認めている。そのうえで、議員定数配分規定が違憲となるのは、「人口の移動が当該選挙制度の仕組みの下において投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の投票価値の著しい不平等状態を生じさせ、かつ、それが相当期間継続して、このような不平等状態を是正するなんらの措置を講じないことが、前記のような複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立つて行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮しても、その許される限界を超えると判断される場合に、初めて議員定数の配分の定めが憲法に違反するに至る」という合憲性の判断基準を示している。

昭和58年判決は、参議院の独自性によって国会の裁量をより広く捉え、事実上の都道府県代表的な要素を容認する姿勢を示し、その後の参議院議員定数不均衡訴訟のリーディングケースとなったものである。

③平成8年判決

平成8年9月11日大法院判決⁽¹⁶⁾（以下「平成8年判決」という。）は、最大較差6.59対1の事案について、「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」すなわち違憲状態であるとしながらも、不平等状態が相当期間継続しているとはいえず、立法裁量権の限界を超えるものではないから、違憲とはいえないと判断した。

この平成8年判決において、最高裁は、最大較差が6倍を超えるものについて、はじめて違憲状態と判断したが、その後の合憲とする判決も含めて、参議院議員の定数不均衡についての事案ではすべて較差が6倍未満であったことから、較差6倍を超える場合が違憲状態と捉えられているものと推察されることにもなった。

そして、平成10年9月2日大法院判決⁽¹⁷⁾は、最大較差4.79対1の事案を合憲とし、さらに、平成12年9月6日大法院判決⁽¹⁸⁾も、最大較差4.97対1の事案を合憲と判断していた。

④平成16年判決

平成16年1月14日大法院判決⁽¹⁹⁾（以下「平成16年判決」という。）は、2001年（平成13年）7月29日

施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が5.06対1であった事案について、議員定数配分規定が憲法14条1項等に違反していないと判断したが、15人の裁判官の意見は大きく3つに分かれ、補足意見1を構成する5人の裁判官ならびに補足意見2を構成する4人の裁判官が多数意見を形成して、合憲との見解を示し、反対意見を構成する6人の裁判官は、違憲との見解を示した。

この平成16年判決においては、補足意見1が、従来の判例法理をそのまま維持し、参議院の「独自性」を前提とした広い立法裁量を認めるのに対して、反対意見は、投票価値の平等の重要性から、較差を2倍以内にとどめる主張を展開する中で、補足意見2は、投票価値の平等を重視し、「立法裁量権の適切な行使」という立場から、いわば裁量権の行使を枠づけており、判決全体の位置づけの点からも、大きな特色を示すものとなっていた。

⑤平成18年判決

平成18年10月4日大法廷判決⁽²⁰⁾（以下「平成18年判決」という。）は、2004年（平成16年）7月11日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が5.13対1であった事案について、議員定数配分規定が憲法14条1項等に違反していないと判断したが、合憲とする10人の裁判官の多数意見と、違憲とするが事情判決の法理により本件選挙は違法であるものの無効とはしないと5人の裁判官の反対意見とに二分された。

この平成18年判決において、多数意見は、従来の判例法理を基本的に踏襲し、平成16年判決の補足意見1の立場を基本としつつ、本件定数配分規定が憲法に違反しないと結論づけたが、平成16年判決の補足意見2が示した投票価値の平等の重要性を強調して「立法裁量権の適切な行使」という立場を取り込んだものとなっている。そして、末尾の「なお書き」では、「投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである」と述べて、「これまでの制度の枠組みの見直し」をも含めた検討の継続を国会に求めるものとなっていた。

このように、平成18年判決は、「憲法の趣旨」にそって「制度の枠組みの見直し」を含めて、較差縮小のための検討の継続を、最高裁が国会に求めるものとなっていた。

⑥平成21年判決

平成21年9月30日大法廷判決⁽²¹⁾（以下「平成21年判決」という。）は、2007年（平成19年）7月29日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が4.86対1であった事案について、議員定数配分規定が憲法14条1項等に違反していないと判断したが、従来の判例法理の判断枠組みを基本的に踏襲して、結論として本件議員定数配分規定を合憲とする10人の裁判官の多数意見と違憲とする5人の裁判官の反対意見とに二分された。

この平成21年判決において、多数意見は、本件定数配分規定について、「大きな不平等が存する状態」にあるとしながらも、国会の裁量権の限界を超えたものということとはできず、憲法に違反するに至っていたものとするにはできないと結論づけた。しかし、最大較差4.86対1について「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り、選挙区間における選挙人の

投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあるといわざるを得ない」として、5倍前後の較差を「なお大きな不平等が存する状態」として認識している。また、多数意見は、平成16年判決や平成18年判決について、従来の「判断枠組み自体は基本的に維持しつつも、投票価値の平等をより重視すべきであるとの指摘や、較差是正のため国会における不断の努力が求められる旨の指摘がされ、また、不平等を是正するための措置が適切に行われているかどうかといった点をも考慮して判断がされるようになるなど、実質的にはより厳格な評価がされてきているところである」と述べて、近年の判決では、投票価値の平等の重要性や国会による是正措置の適切な取組みという点を重視して「実質的にはより厳格な評価」が求められていることを明確に打ち出している。さらに、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない。このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、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が、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にかんがみると、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」として、「投票価値の平等が憲法上の要請であること」を強調しつつ、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の必要性を説いて、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われること」を求めたものとなっている。

このように、平成21年判決は、平成18年判決よりもより踏み込んで、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の必要性に言及し、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討」を、最高裁が国会に求めるものとなっていた。

⑦平成24年判決

平成24年10月17日大法廷判決⁽²²⁾（以下「平成24年判決」という。）は、2010年（平成22年）7月11日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が5.00対1であった事案について、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」すなわち「違憲状態」に至っていたが、本件選挙までの間に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、この規定が憲法14条1項等に違反するに至っていたということとはできないと判断した。この多数意見に対して、3人の裁判官は、それぞれ反対意見として、違憲との見解を示した。

この平成24年判決において、最高裁は、選挙区間の最大較差が5.00倍の議員定数配分規定について、選挙区間における投票価値の不均衡は、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、「違憲状態」にあると判断したが、本件選挙までの間に本件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、本件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として、違憲の判断はしなかった。しかしながら、「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、さきに述べた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」と述べて、違憲状態の解消に向けて「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」を国会に対して求めるものとなっていた。

このように、平成24年判決は、最大較差5.00倍の投票価値の不均衡を「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」とし、参議院議員選挙について較差6倍未満のものについてはじめて違憲状態と判断したものである。その際に、選挙制度の構築に関する国会の立法裁量と合憲性判断の枠組みについて、従来の最高裁判決と同様の判断を示しながら、「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、当裁判所大法廷において・・・基本的な判断枠組みが最初に示されてからでも30年近くにわたる、制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である」として、従来の最高裁判例との整合性を維持しつつ「制度と社会の状況の変化」を考慮することにより「違憲状態」の判断を導いている。そして、「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」として、参議院の「独自性」を理由にして投票価値の平等の要請を後退させることを容認していた昭和58年判決の考え方を否定するようになっている。そのうえで、「都道府県が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という点は今日においても変わりはないが、「これを参議院議員の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と認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要」であり、「このような都道府県を各選挙区の単位とする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ものというべきである」として、投票価値の平等の実現を図るためには、現行の参議院選挙制度における都道府県単位の選挙区制度の仕組み自体の見直しが必要であると述べている。

以上のように、平成24年判決は、「長年にわたる制度と社会の状況の変化」を考慮の要素として、最大較差5倍程度の議員定数配分規定をはじめ「違憲状態」と判断したものであり、また、国会に対して現行の都道府県単位の選挙区制度の仕組み自体の見直しを求めていることなど、国会に対して較差是正のための措置を講ずるように強いメッセージを最高裁が示したものとなっている。

⑧平成26年判決

平成26年11月26日大法廷判決⁽²³⁾（以下「平成26年判決」という。）は、2013年（平成25年）7月21日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が4.77対1であった事案について、平成24年改正法による4増4減の措置によっても、平成24年判決が判示した平成22年選挙当時の「違憲状態」を解消するには足りず、本件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22年選挙当時と同様に「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」すなわち違憲状態にあったが、国会における是正に向けた取組みが国会の裁量権の行使の在り方として相当な

ものでなかったとはいえ、本件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はできないと判断した。この多数意見に対して、4人の裁判官は、それぞれの反対意見において、違憲との見解を示した。

この平成26年判決は、衆議院議員選挙に関する平成25年11月20日大法廷判決が、投票価値の較差の問題について、これまでの最高裁判例の「判断枠組み」をあらためて整理して示し、これが「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものと位置づけたことと同様に、参議院議員選挙における投票価値の較差の問題についても、これまでの最高裁判例の「判断枠組み」を整理して示し、これが「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものと位置づけるなど、いくつかの特色を示した。第1に、参議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、①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か否か、②当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えている否か、という判断の枠組みを示して、参議院議員選挙における投票価値の較差の問題に関する判断枠組みをあらためて整理した。第2に、このような最高裁判例の判断枠組みが採られてきた理由として、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものとして、司法権と立法権との相互作用から判断枠組みが位置づけられ、司法権が憲法上問題ありと判断しても、その是正は立法権に委ねられており、こうした点から、国会における是正の実現に向けた取組みが司法の判断の趣旨をふまえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否か評価すべきものとされた。第3に、参議院であることを理由に投票価値の平等の要請を後退させることには否定的であり、都道府県を参議院議員の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、都道府県を各選挙区の単位とする選挙区制度の仕組み自体の見直しが必要であるとした。第4に、「違憲状態」となる時期として国会が認識しえた時期が基準となることを明らかにしており、この基準時を前提として、国会における是正の実現に向けた取組みが司法の判断の趣旨をふまえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かの判断がなされることになった。第5に、違憲状態の解消のために国会に対する是正の取組みを求めるメッセージが示されており、平成24年判決と同様に、国会に対して、「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」による違憲状態の解消を求めている。

以上のように、平成26年判決は、平成25年通常選挙における最大較差4.77対1の議員定数配分規定について「違憲状態」と判断したが、これまでの参議院議員選挙に関する最高裁の判例の「判断枠組み」をあらためて整理して示し、これが「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものと位置づけたものであり、さらに違憲状態を是正するために国会の取組みをよりいっそう強く求めるものとなっていた。

(2) 平成28年選挙に関する定数不均衡訴訟と最高裁平成29年判決

①平成27年改正公職選挙法と平成28年参議院通常選挙

平成26年判決の後、「鳥取県及び島根県」と「徳島県及び高知県」の4県を二選挙区に「合区」とするとともに、3県で定数を6減、5県で定数を10増して、10増10減を内容とする公職選挙法改正案が、2015（平成27年）年7月28日に成立した（以下「平成27年改正法」という。）。この改正によっ

て、平成22年国勢調査の確定値によれば、最大較差は2.97対1となり、2016年（平成28年）の参議院議員通常選挙は新たな改正内容で実施されることとなった。

しかし、平成27年改正法の内容が、平成26年判決が要求していた「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」といえるか、具体的には「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」ものとなっているかについては、「合区」をどのように評価するかによって、異なる考え方になりうる。すなわち、「合区」によって、都道府県単位の選挙区制度は、部分的に崩れたとはいえ、従来の都道府県単位の選挙区制度を前提とした定数配分規定がそのまま維持されており、現行制度の仕組み自体の見直しといえるか、問題となるからである。そして、この改正の結果、較差は3倍程度となるものの、投票価値の平等の要請からすると、較差の是正として憲法上十分かつ適正なものといえるかどうかも問題となる。

この平成27年改正法に基づいて、2016年（平成28年）7月10日に参議院議員通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）が施行されたが、選挙区選挙における選挙区間の最大較差は3.08対1であった。

②訴訟の提起と第一審判決

平成28年選挙について、平成27年改正後の公職選挙法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。）は憲法に違反し無効であるとして、これに基づき施行された平成28年選挙の無効を求める選挙無効訴訟が、全国の8つの高等裁判所と6つの高等裁判所支部に提起され、2016年（平成28年）10月から1ヶ月ほどの間に、16件の第一審高裁判決⁽²⁵⁾が出された。

本件訴訟においては、本件定数配分規定における選挙区間の最大較差が3.08対1であったが、この投票価値の不均衡が違憲の問題の生ずる程度の著しい不平等状態すなわち違憲状態にあると評価できるかどうかで、16件の第一審判決は、①違憲状態であるとは評価せずに合憲と判断したもの（合憲判決）6件⁽²⁶⁾と、②違憲状態であると評価しつつ較差是正のための国会の裁量権行使の限界は超えていないとしたもの（違憲状態判決）10件⁽²⁷⁾とに二分されたが、③違憲状態と評価して国会の裁量権の限界を超えたとしたもの（違憲判決）はなかった。

6件の合憲判決のうち、東京高裁平成28年10月18日判決は、平成27年改正法によって、都道府県単位の仕組みを改めて一部について合区を設けて、数十年間維持されてきた5倍前後の最大較差が3.08倍に縮小して改善されたこと、同法附則7条において、平成31年の参議院議員通常選挙に向けて、参議院の在り方をふまえて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と定めていることから、国会の裁量権の行使として合理性を有するとして、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あると評価することはできず、本件定数配分規定は憲法に違反しているということとはできないと、合憲の判断をした。

また、10件の違憲状態判決のうち、東京高裁平成28年11月2日判決⁽²⁸⁾は、昭和22年制定の参議院議員選挙法の下での最大較差が2.62対1であったことを考慮して、本件選挙における最大較差3.08対1という投票価値の不均衡はなお看過し得ない程度にあり、平成27年改正によってもこれを正当化すべき特別の理由も見出せないで、違憲の問題が生ずる投票価値の著しい不平等状態を解消するに

は足りないとしたが、平成27年改正法により、本件選挙当時の最大較差が3.08対1に縮小し、同法の附則で、平成31年の参議院議員通常選挙に向けて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旨の定めが置かれていることから、国会の裁量権の行使のあり方として相当なものでなかったとはいえないとして、違憲状態ではあるが合憲との判断を行った。

第一審としての各高裁判決は、それぞれ理由付けなど異なることから、6件の合憲判決と10件の違憲状態判決とを単純に二分することはできないが、①「合区」の導入による都道府県単位の選挙制度の改革をどのように位置づけるか、②「合区」を含めた較差是正措置により最大較差が3倍程度に縮小された点をどのように判断するか、③平成27年改正法の附則7条の定めを国会の較差是正の取組みとしてどのように評価するか、という点について、各高裁判決はそれぞれの理由で判断したもとなっている。

③平成29年判決の内容

平成29年⁽³⁰⁾判決は、2016年（平成28年）7月10日施行の参議院議員通常選挙の選挙区選挙における選挙区間の最大較差が3.08対1であった事案について、平成27年改正法が、合区の採用により最大較差を縮小し、選挙制度の抜本的な見直しに向けた国会の決意を示していることを評価して、本件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、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はいえず、本件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できないとして、合憲の判断を行った。この多数意見に対して、2人の裁判官がそれぞれの反対意見において違憲との見解を示し、また、2人の裁判官がそれぞれ違憲状態とする意見を述べてい⁽³¹⁾る。

本判決は、まず、憲法の要求する投票価値の平等と選挙制度の決定における国会の立法裁量について、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」としたうえで、「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」をふまえて、参議院議員の選挙制度の仕組みについて、「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、合憲性判断の枠組みを示している。そして、これらは、「昭和58年大法廷判決以降の参議院議員（地方選出議員ないし選挙区選出議員）選挙に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところであり、基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない」と、これまでの最高裁の判断を踏襲するものであることを明らかにしている。〔判旨①〕

次いで、本判決は、憲法が二院制を採用し、衆議院と参議院の権限や議員の任期等に差異を設けている趣旨をふまえて、「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づけ、これをそれぞれの選挙制度にいかん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解すべきである」とし、この点も、「累次の大法廷判決が基

本的な立場として承認してきたところである」と、これまでの最高裁の立場を確認している。〔判旨②〕

そして、本判決は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みについて、憲法が二院制を採用した趣旨に鑑みて、「参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るもの」であり、「政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超越するものとは解されない」として、「投票価値の平等の要請との調和が保たれる限り」で、国会の合理的な裁量を超越するものではないと判示している。そして、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決」が「都道府県を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、上記のように長期にわたり大きな較差が継続していた状況の下では、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっていた」と判断したことについて、「この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにほかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない」として、平成24年判決及び平成26年判決が都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みの見直しを求めた意味を明らかにしている。さらに、本判決は、「参議院議員の選挙について、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く、参議院についても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ものの、上記のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきである」と、二院制に係る憲法の趣旨と参議院の役割等から、参議院の議員定数配分における「固有の要素」を強調している。〔判旨③〕

そのうえで、本判決は、平成27年改正について、「従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（本件選挙当時は3.08倍）にまで縮小するに至った」のであり、「前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができると判断した。さらに、平成27年改正法の附則7条の定めについて、「次回の通常選挙に向けて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旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立

法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえることができる」として、次回選挙に向けた是正の方向性と国会の決意を評価するものとなっている。〔判旨④〕

以上をふまえて、本判決は、本件定数配分規定の憲法適合性について、「本件選挙当時、平成27年改正後の本件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、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はいえず、本件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」と判断して、合憲とする結論を導いている。〔判旨⑤〕

このように、平成29年判決は、判旨①において、昭和58年大法廷判決以降の累次の大法廷判決の「基本的な判断枠組み」を提示し、判旨②において、累次の大法廷判決が「基本的な立場」として承認してきた「国会の合理的な裁量」による判断の方法を確認している。そして、判旨③において、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みについて、平成24年判決及び平成26年判決がその見直しを求めた意味を明らかにして、二院制に係る憲法の趣旨と参議院の役割等から、参議院の議員定数配分における「固有の要素」を強調している。そのうえで、判旨④において、平成27年改正をふまえて、本件定数配分規定の憲法適合性について検討がなされ、判旨⑤で、合憲との結論を導くものとなっている。

④平成29年判決の特徴

第1に、平成29年判決は、本件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違憲状態にあったとはいえず、本件定数配分規定を合憲としたが、平成16年判決以降平成26年判決までの「投票価値の平等」を重視した最高裁の判断の流れを若干変えるところがあるように思われる。

平成24年判決および平成26年判決が指摘していたように、平成16年判決・平成18年判決・平成21年判決において、「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なされるようになっていた」ところで、平成24年判決と平成26年判決による違憲状態の判断がなされたものである。平成24年判決および平成26年判決は、「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出しがたい」として、「投票価値の平等の重要性」を強調していた。しかし、平成29年判決は、「参議院議員の選挙について、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く、参議院についても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」としつつも、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の役割等により、「参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきである」として、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の役割等の「考慮を要する固有の要素」を強調することによって、「参議院議員の選挙における投票価値の平等」の重要性を従前の判断よりも緩和させている。

また、昭和58年判決が、参議院議員の選挙制度において長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容しうる根拠として、参議院議員の選挙制度の仕組みや参議院に関する憲法の定め等を挙げて、いわゆる参議院の「独自性」を強調するものであったところ、平成24年判決および平成26年判

決は、長年にわたる制度および社会状況の変化をふまえて、数十年にもわたり5倍前後の大きな較差の継続を正当化する理由としては十分ではないとして、参議院の独自性に関する論拠を希薄化させていた。ところが、平成29年判決は、上述したように、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の役割等により「考慮を要する固有の要素がある」として、従前の参議院の「独自性」を再び取り上げるものとなっている。

そして、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度について、昭和58年判決が、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」として、都道府県を各選挙区の単位とすることによりこれを構成する住民の意思を集約的に反映させうる制度と位置づけていたところ、平成24年判決および平成26年判決は、「これ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上記のように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、上記の都道府県の意義や実体をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっている」と、都道府県単位の選挙区制度については「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」では、否定的な判断を示していた。しかし、平成29年判決は、平成24年判決および平成26年判決による「この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにほかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない」として、両判決の趣旨を再確認し、「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の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する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず」、むしろ「投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」と、「投票価値の平等の要請との調和」が保たれるのであれば、「都道府県の意義や実体等を一つの要素」とする選挙制度は許容されるものと判断している⁽³²⁾。

以上のように、平成29年判決は、平成26年判決までの「投票価値の平等の重要性」により「厳格な評価」を行ってきた最高裁の判断の流れに対して、むしろ昭和58年判決の源流に戻るかのような判断をしている部分があり、平成24年判決および平成26年判決と比較しても「投票価値の平等の重要性」が他の要素との関係で緩和されたものとなっている⁽³³⁾。

第2に、平成29年判決は、平成27年改正法により「合区」という手法を導入して「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」を改め、選挙区間の最大較差を5倍程度から3倍程度までに縮小したことによって、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったもの」と評価するものとなっている。

「合区」については、4県2選挙区にとどまり、多くの選挙区はなお都道府県単位のままであるが、このような制度の見直しが、平成24年判決および平成26年判決が求めていた「都道府県を単位とし

て各選挙区の定数を設定する」「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」といえるかどうか、重要な判断材料となっていたのであり、第一審の各高裁判決においても、判断の分かれるところになっていた。

この点について、平成29年判決は、「参議院の創設以来初めての合区」であり「これまでにない手法を導入して行われたもの」として、「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」を見直す内容と判断し、この「合区」によって、選挙区間の最大較差が5倍前後から3倍程度にまで縮小したことを評価している。そのうえで、平成27年改正法による選挙制度の仕組みの見直しについて、「平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったもの」と評価したのである。

第3に、平成29年判決は、違憲状態とは判断せずに合憲としたが、この判断の考慮要素として、①合区による較差の縮小、②平成27年改正法附則による更なる較差の是正に向けた指向、という点が挙げられる。

前述のように、平成29年判決は、「合区」による是正措置を「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」の見直しと判断し、選挙区間の最大較差が3倍程度にまで縮小したことを考慮している。

また、平成27年改正法の附則において、「次回の通常選挙に向けて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旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されている」と、更なる是正の方向性と立法府の決意が示されていることも考慮している。

その結果、「平成27年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」として、合憲とする結論に至っているのである。

第4に、平成29年判決は、これまでの最高裁判決と同様に、較差の許容限度について明示的に示してはいないが、本件定数配分規定の下で本件選挙当時の最大較差3.08倍を合憲と判断し、数十年にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を「大きな較差」、「大きな投票価値の不均衡」として、較差是正の対象と位置づけている。

平成29年判決は、投票価値の不均衡に関する合憲性判断の枠組みとして、「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、昭和58年判決以降の累次の最高裁判決の「基本的な判断枠組み」を踏襲している。この基本的判断枠組みについては、平成26年判決が、「参議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、当裁判所大法院は、これまで、①当該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いるか否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかった

ことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かといった判断の枠組みを前提として審査を行ってき」と判示し、①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か否か、②当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えている否か、という定式で整理したものである。

「投票価値の著しい不平等状態が生じているか」判断するに際して、較差の許容限度に関する明確な基準というものが累次の最高裁判決において示されていない中で、数十年にわたって推移してきた「5倍前後」の最大較差を、平成18年判決は「大きな不平等が存する状態」とし、平成24年判決および平成26年判決は、「投票価値の大きな較差」、「投票価値の大きな不平等」として、違憲状態と判断した。平成29年判決も、「5倍前後」の最大較差を「投票価値の大きな較差」としており、この較差が3倍程度に縮小されたことをもって、合憲と判断する一つの考慮要素としていることから、「5倍前後」の最大較差は「投票価値の著しい不平等状態」になるものと思われる。また、本件事案において、3倍程度の較差について合憲と判断したことをもって、最高裁が今後の類似の判断において「3倍程度」の最大較差であれば合憲とするということになるわけでもない。本件事案では、「合区」という新たな手法による是正措置によって5倍前後の「大きな較差」を縮小した結果が「3倍程度」の較差になったことが、今後の較差是正に向けた国会の決意とあわせて、評価されたものと考えられるからである。⁽³⁴⁾

第5に、平成29年判決においては、これまでの最近の最高裁判決が提示してきた国会に対する較差是正のためのメッセージが、⁽³⁵⁾明示的には示されていない。

たしかに、平成24年判決および平成26年判決では、違憲状態の判断をして較差是正の措置を国会に求める意味もあって、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の立法措置によって違憲状態の解消を求める内容の「国会に対するメッセージ」を示していたが、平成29年判決では、「平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決の趣旨に沿って較差の是正」が図られたことで合憲との結論に至ったことによって、国会に対するメッセージは不要となったと考えることもできる。

しかしながら、平成29年判決は、平成27年改正法附則による更なる較差の是正に向けた方向性と立法府の決意について言及し、平成24年判決および平成26年判決が求めた較差是正の措置について、平成27年改正法による見直しをふまえて、引き続き検討し結論を得ることを国会自らが定めたことを評価し、「今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな格差を生じさせることのないよう配慮されている」として、国会に対して較差是正のための検討を求めるものとなっている。したがって、平成29年判決は、明示的な表現はないものの、較差是正の措置について、未だ十分なものとはいえないので、引き続き検討して結論を得るように、国会に対してメッセージを提示しているものと解すべきものである。⁽³⁶⁾

3. 参議院選挙制度改革と平成30年改正公職選挙法

(1) 参議院選挙制度改革の沿革と最高裁判決における国会へのメッセージ

①平成12年改正までの参議院における選挙制度改革

1946年（昭和21年）11月3日に日本国憲法が公布され、翌1947年（昭和22年）5月3日に施行されたが、同年2月に「参議院議員選挙法」が制定され、参議院議員の選挙について、選挙権・被選挙権、議員定数、選挙区、投票方法などが定められた。「選挙権」は衆議院議員の選挙権を有する者とされ、「被選挙権」は日本国民で年齢満30歳以上の者とされた。また「議員定数」は250人とされ、そのうち100人を全国区選出議員、150人を地方区選出議員とし、それぞれ3年毎に半数改選とされた。このうち、「全国区」は全都道府県の区域を通じて選出されるものとされ、「地方区」は都道府県単位の選挙区として、「2人区」が25、「4人区」が15、「6人区」が4、「8人区」が2とされた。「投票方法」は地方区選出議員および全国区選出議員ごとに1人1票による単記・無記名の投票方式とされた。この制度創設時においては、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は2.62倍であった。

1950年（昭和25年）には、公職選挙に関する規定の統合・統一のために、「公職選挙法」が制定され、「参議院議員選挙法」もこれに統合された。「公職選挙法」は、従来各別の法律により規定されていた衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の議会の議員および長の選挙を単一の法律によって規定し、その他選挙に関する規定を統合・統一して、整備することにしたものであった。

1970年（昭和45年）には、沖縄の本土復帰に伴う「公職選挙法」の改正がなされた。沖縄県選出の議員として2人増員され、地方区選出議員が152人となり、「2人区」が1つ増えて26、議員定数が252人となった。

1982年（昭和57年）には、全国制を廃止して拘束名簿式比例代表制を導入する「公職選挙法」の改正が行われ、実質的には初めての選挙制度改革となった。この昭和57年改正により、従来の定数100人の全国区選出議員が比例代表選出議員に改められて、拘束名簿式の比例代表制により選出されることになった。

この間に、選挙区間の最大較差は人口変動により次第に拡大し、参議院議員選挙に関する議員定数不均衡訴訟が提訴され、昭和58年判決は、最大較差5.26対1の事案を合憲と判断したが、その後も最大較差は拡大し続け、6倍を超える状況となっていた。そして、1994年（平成6年）に、較差是正のための選挙制度改革として、選挙区選挙の定数を8増8減する「公職選挙法」の改正が行われた。この平成6年改正により、「2人区」が24、「4人区」が18、「6人区」が4、「8人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成2年国勢調査結果では、是正前の6.48対1から是正後の4.81対1に縮小した。その後、平成8年判決は、1992年（平成4年）施行の通常選挙における最大較差6.59対1の事案を違憲状態と判断したが、平成10年判決および平成12年判決は、それぞれ最大較差4.79対1および4.97対1の事案を合憲と判断していた。

2000年（平成12年）には、定数削減と非拘束名簿式比例代表制を導入する選挙制度改革が行われ、「公職選挙法」の改正がなされた。定数削減については、比例代表選出議員を100人から4人削減して96人とし、選挙区選出議員を152人から6人削減して146人として、「議員定数」を252人から10人削減して242人とするものであった。また、比例代表選挙については、拘束名簿式に替えて非拘束名簿式を導入する変更がなされた。この平成12年改正により、3選挙区でそれぞれ2減され、「2人区」が27、「4人区」が15、「6人区」が4、「8人区」が1とされたが、最大較差の対象となってい

た選挙区（東京と鳥取）では定数の変更がなされなかったために、5.02対1の最大較差は変わることがなかった。

この時期までの参議院における選挙制度改革は、実質的な制度改革としては、昭和57年改正における全国制の廃止と拘束名簿式比例代表制の導入、平成12年改正における定数削減と拘束名簿式から非拘束名簿式の比例代表制への変更がなされたが、較差是正のための改革としては、平成6年改正が行われただけである。最高裁も、平成8年判決が最大較差6.59対1を違憲状態と判断したが、平成6年改正により較差は6倍未満となり、5倍前後の較差については、平成10年判決および平成12年判決も合憲と判断していたことから、国会の較差是正に向けた姿勢は、きわめて消極的であったといえる。

②較差是正に向けた選挙制度改革と最高裁判決における国会へのメッセージ

平成16年判決は、平成13年施行の通常選挙における最大較差5.06対1の事案について合憲と判断したが、4人の裁判官による「補足意見2」は、個別意見にすぎないとはいえ、その後の最高裁判決に影響を与えたものであり、国会に対して「立法裁量権の行使の適切な在り方」という視点を強調するものであった。そして、参議院選挙制度の在り方に関して、半数改選制を前提とした都道府県ごとの選挙区制や各選挙区への偶数配分制によって、憲法上直接の保障対象となる投票価値の平等が損なわれている場合には、「現行制度の在り方、すなわち、選挙区として都道府県を唯一の単位とする制度のあり方自体を変更しなければならなくなることは自明のことである」と指摘して、投票価値の平等を重視し、都道府県単位の選挙区制のあり方の変更を示唆していた。

平成16年判決の後に、国会では、2004年（平成16年）12月1日に、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度にかかわる専門委員会が設けられ、2005年（平成17年）10月に同協議会に提出した報告書で、改革案が示された。そして、2006年（平成18年）には、較差是正のための選挙制度改革が行われ、4増4減の公職選挙法の改正がなされた。この平成18年改正により、「2人区」が29、「4人区」が12、「6人区」が5、「10人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成17年国勢調査結果では、是正前の5.18対1から是正後の4.84対1に縮小した。しかし、この是正措置によっても、5倍前後の較差に対する抜本的な改革には至らなかった⁽³⁷⁾。

平成18年判決は、平成16年施行の通常選挙における最大較差5.13対1の事案について合憲と判断したが、「投票価値の平等の重要性を考慮すると、選挙区間における選挙人の投票価値の不平等の是正については、国会において不断の努力をすることが望まれる」と、投票価値の平等の重要性を強調し、是正のための不断の努力を要望していた。そして、末尾の「なお書き」において、「今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである」として、「これまでの制度の枠組みの見直し」をも含めた検討の継続を国会に求めるものとなっていた。

しかし、国会では、平成18年改正と平成18年判決の後に、2008年（平成20年）6月にあらためて参議院改革協議会の下に設置された専門委員会において協議がなされたが、次回の平成22年通常選挙までには是正措置が具体化されることはなかった。

平成21年判決は、平成19年施行の通常選挙における最大較差4.86対1の事案について合憲と判断したが、平成18年改正の結果による較差が、「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り、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあるといわざるを得ない」として、5倍前後の較差を「なお大きな不平等が存する状態」として判断している。そのうえで、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない。このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、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が、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にかんがみると、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」と、国会に対するメッセージとして、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」の必要性を明示し、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討」をするよう求めていた。

国会では、平成21年判決の後、前述した参議院改革協議会の下に設置された専門委員会において、2010年（平成22年）5月までの協議を経て、2013年（平成25年）に施行される通常選挙に向けて選挙制度の見直しの検討を開始することとされ、2011年（平成23年）中の公職選挙法の改正法案の提出を目途とする旨の工程表が示されたものの、具体的な較差の是正が見送られた結果、平成22年通常選挙を迎えた。そして、平成22年通常選挙後に、国会においては、平成21年判決の指摘をふまえた選挙制度の仕組みの見直しを含む制度改革に向けた検討のため、参議院に選挙制度の改革に関する検討会が発足し、その会議において参議院議長から上記改革の検討の基礎となる案が提案され、2011年（平成23年）以降、各政党からも様々な改正案が発表されるなどしたが、上記改革の方向性に係る各会派の意見は様々に分かれて集約されない状況が続き、同年12月以降の同検討会およびその下に設置された選挙制度協議会における検討を経て、2012年（平成24年）8月に、当面の較差の拡大を抑える措置として、選挙区選挙の4選挙区で定数を4増4減する公職選挙法の改正案が提出され、その附則には、2016年（平成28年）に施行される通常選挙に向けて、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、結論を得るものとする旨の規定が置かれていた。

平成24年判決は、平成22年施行の通常選挙における最大較差5.00対1の事案について「違憲状態」と判断したうえで、「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、さきに述べた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」と述べて、違憲状態の解消に向けて、「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」と具体的な改正すべき点を示して、「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」を国会に対して求めたものとなっており、平成21年判

決におけるメッセージよりも踏み込んだものとなっていた。

平成24年判決の後に、4増4減を内容とする公職選挙法の改正案が成立し施行された。この平成24年改正においては、較差是正のための選挙制度改革として4増4減の是正措置が行われ、これにより、「2人区」が31、「4人区」が10、「6人区」が3、「8人区」が2、「10人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成22年国勢調査結果では、是正前の5.12対1から是正後の4.75対1に縮小したが、5倍前後の較差に対する抜本的な改革には至らなかった。また、国会では、2012年（平成24年）11月以降、選挙制度協議会において、平成24年判決をうけて選挙制度改革に関する検討が行われ、2013年（平成25年）6月に、選挙制度改革に関する検討会において、選挙制度協議会の当時の座長から参議院議長および参議院各会派に対し、平成24年改正法の附則の定めに従って、2016年（平成28年）7月に施行される通常選挙から新たな選挙制度を適用すべく、2014年度（平成26年度）中に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする改革の成案を得たうえで、2015年（平成27年）中の公職選挙法改正の成立を目指して検討を進める旨の工程表が示された。

平成26年判決は、平成25年施行の通常選挙における最大較差4.77対1の事案について「違憲状態」と判断したうえで、違憲状態の解消のために国会に対する是正の取組みを求めるメッセージとして、「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、さきに述べた国政の運営における参議院の役割等に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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前記の不平等状態が解消される必要がある」と述べて、平成24年判決の場合と同様に、「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る違憲状態の解消を「できるだけ速やかに」行うことを求めている。

平成25年選挙の後に、国会では、2013年（平成25年）9月に、参議院においてあらためて「選挙制度改革に関する検討会」が開かれてその下に「選挙制度協議会」が設置され、同検討会において、2015年（平成27年）中の公職選挙法改正の成立を目指すことが確認されるとともに、同協議会において、同月以降おおむね月数回ずつ有識者等からの意見や説明の聴取をした上で協議が行われ、2014年（平成26年）4月には、選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。そして、平成26年判決の後、2014年（平成26年）12月26日に、協議会の報告書が提出され、その後も様々な協議が行われた結果、「鳥取県及び島根県」と「徳島県及び高知県」の4県を2選挙区に「合区」とするとともに、3県で定数を6減、5県で定数を10増して、10増10減を内容とする公職選挙法の改正案が、2015（平成27年）年7月28日に成立した（「公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号）」）。この平成27年改正により、「2人区」が32（合区2を含む）、「4人区」が4、「6人区」が5、「8人区」が3、「12人区」が1とされ、議員1人当たりの人口の最大較差は、平成22年国勢調査結果では、是正前の4.74対1から是正後の2.97対1に縮小した。また、この平成27年改正法には、附則7条で「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院のあり方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの

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」との規定が置かれていた。平成24年改正法の附則にも、2016年（平成28年）に施行される通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて検討し結論を得る旨の規定が置かれていたが、平成27年改正法の成立により、平成28年選挙は新たな改正内容で実施されることとなった。しかし、平成27年改正の内容が、平成26年判決が要求していた「現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」、具体的には「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」ものとなっているかについては、疑問が残るものであった。たしかに、「合区」によって、都道府県単位の選挙区制度は、部分的に崩れたとはいえ、従来の都道府県単位の選挙区制度を前提とした定数配分規定がそのまま維持されており、その結果、較差は3倍未満となるものの、投票価値の平等の要請からすれば、較差の是正として十分なものとはいえないからである。

以上のように、最高裁は、平成16年判決以降の判断では、投票価値の平等の要請などを重視して、より厳格な評価をするようになったとともに、国会が憲法の趣旨にそって較差是正のための措置を講ずるように国会へのメッセージを示してきた。これに対して、国会は、平成18年改正、平成24年改正、平成27年改正として、較差是正の措置を講じているが、平成27年改正が「合区」という方法で、都道府県単位の選挙制度の枠組みを部分的に見直しているとはいえ、基本的には一部の選挙区の定数を増減する措置によって対応してきたものといえる。平成8年判決が較差6倍超を違憲状態とし、その後の最高裁判決が較差5倍前後を合憲と判断してきたことから、国会は、較差5倍未満を維持することで定数是正を行い、抜本的な見直しを回避してきたといわざるを得ない。この点では、最高裁が、平成24年判決および平成26年判決において、較差5倍前後についても違憲状態と判断したことで、国会は、平成27年改正において、「合区」の方法をとることによって、較差3倍程度に縮小される是正措置を行ったものといえることができる。

③平成29年判決と国会へのメッセージ

平成29年判決は、平成28年施行の通常選挙における最大較差3.08対1の事案について合憲と判断したが、これは、平成27年改正が、合区の採用により最大較差を縮小し、選挙制度の抜本的な見直しに向けた国会の決意を示していることを評価したものである。すなわち、本判決は、平成27年改正法により「合区」という手法を導入して「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み」を改め、選挙区間の最大較差を5倍前後から3倍程度までに縮小したことによって、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったもの」と判断し、また、平成27年改正法の附則において、更なる是正の方向性と立法府の決意が示されていることも考慮したものである。

このように、平成29年判決は、平成27年改正により、平成24年判決および平成26年判決の趣旨にそって較差の是正が図られたものとして、今後の較差是正に向けた国会へのメッセージを直接示すものとはなっていない。しかし、本判決は、平成27年改正法の附則7条の定めについて、「次回の通常選挙に向けて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旨」を定めていることから、「今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示される」とともに、「再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されている」

として、次回選挙に向けて更なる較差の是正に向けた方向性と立法府の決意について言及したものとなっている。これは、平成24年判決および平成26年判決が求めた較差是正の措置について、平成27年改正法による見直しをふまえて、引き続き検討し結論を得ることを国会自らが定めたことを評価したものであると同時に、国会が較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本の見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る取組みをすることについて、最高裁があらためて確認し、国会に向けて投げ返したものであることができる。

平成27年改正法において、国会が附則7条の検討規定を置いたのは、3倍程度に縮小した較差是正措置も含めて、選挙制度の抜本的な見直しができている点や国会自らが認識していたことのある点でもあり、この意味では、平成27年改正は、平成24年判決および平成26年判決が求めていた較差是正措置に対する緊急避難的なものにすぎないことになる。最高裁判決の趣旨からすれば、参議院の通常選挙のたびに較差是正措置を検討せざるを得ないようなものではなく、選挙制度の抜本的な見直しによって、較差是正の問題を解決しうるような改革が求められていることになる。したがって、平成29年判決は、明示的な表現はないものの、較差是正の措置について、国会の取組みが未だ十分なものとはいえないので、引き続き検討して結論を得るように、国会に対してメッセージを提示していることになる。

（２）参議院選挙制度改革に向けた国会の取組みと各会派の改革案

①参議院改革協議会選挙制度専門委員会の設置とその協議

国会では、平成27年改正法により平成31年通常選挙に向けて較差是正を含めた選挙制度の抜本の見直しの検討を行うことが求められていることをふまえて、参議院選挙制度改革について具体的な検討に入ることとなった。

参議院改革協議会⁽³⁸⁾は、1977年（昭和52年）11月に設置されて以来、歴代の参議院議長の下で活動してきたものであり、第196回通常国会の下で活動した「参議院改革協議会」（以下「協議会」という。）は、2017（平成29年）年2月に、第193回通常国会の下で設置されている。同年2月10日の第1回協議会から2018年（平成30年）6月8日の第16回協議会まで開催されているが、参議院の組織および運営の改革に関する協議を行う中で、行政監察機能の強化および行政監視委員会の機能強化の件と参議院選挙制度改革の件が主要な案件となった。前者の案件については、2018年6月1日の第15回協議会で、「参議院における行政監視機能の強化」と題された報告書の提出が決定され、参議院議長に提出された。後者の案件については、2017年4月21日の第4回協議会で、「選挙制度に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という。）の設置が決定され、2018年5月9日の第13回協議会で、参議院改革協議会座長に提出された5月7日付の「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」⁽³⁹⁾（以下「報告書」という。）について専門委員長から報告がなされた。しかし、報告書においては、専門委員会としての改革案がまとめられることにはならず、その後の協議会においても、参議院選挙制度改革について協議がなされたものの、協議会としての改革案をまとめるには至らなかった。

「専門委員会」⁽⁴⁰⁾は、第4回協議会において、「参議院選挙制度改革」について調査検討を行うため

に設置することが決定され、各会派から委員が選任された。2017（平成29年）年5月12日の第1回委員会から2018年（平成30年）4月27日の第17回委員会まで開催されている。第1回委員会（2017年5月12日）では、参議院選挙制度改革の経緯について事務局からの説明聴取がなされ、また、第2回委員会（6月2日）では、平成28年参議院定数訴訟に係る高裁判決の概要について事務局からの説明聴取がなされ、協議が行われた。第3回（7月7日）・第4回（7月26日）・第5回（8月31日）・第6回（9月11日）の委員会では、平成28年参議院議員通常選挙に対する評価について、計7人の参考人から意見聴取がなされ、質疑が行われた。第7回委員会（10月6日）では、平成28年参議院定数訴訟に係る平成29年9月27日最高裁大法廷判決の概要について事務局からの説明聴取がなされ、協議が行われた。第8回委員会（11月9日）では、これまでの議論をふまえた論点整理と意見交換が行われ、第9回委員会（11月17日）では、参議院選挙制度改革に対する考え方について意見交換が行われた。第10回委員会（12月1日）では、一票の較差の許容性について協議がなされ、第11回委員会（12月8日）では、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方について協議がなされ、第12回委員会（12月19日）では、都道府県単位を基本とする選挙区の枠組みについて協議がなされた。第13回委員会（2018年1月25日）では、各委員の協議を通じた議論の整理が行われ、第14回委員会（2月2日）では、選挙区および比例代表の二本立てとする場合の選挙区選挙の仕組みについて協議がなされ、第15回委員会（2月16日）では、選挙区および比例代表の二本立てとしない場合を含めた選挙制度在り方全般について協議がなされた。第16回委員会（4月13日）では、各会派の意見集約の聴取の後に参議院選挙制度改革の具体的な方向性について意見交換がなされ、第17回委員会（4月27日）では、あらためて参議院選挙制度改革の具体的な方向性について意見交換がなされ、報告書を作成して協議会に提出することが決定された。5月7日付の報告書は、前述のように、参議院改革協議会座長に提出されたが、各会派の意見の隔たりが大きく、専門委員会としての改革案がまとめられることにはならなかった。

このように、専門委員会の協議においては、改革案として成案が得られるには至らなかったが、以下のような論点について議論がなされた。⁽⁴¹⁾

第1に、参議院の在り方との関係に関する議論である。平成27年改正法附則において、「参議院の在り方」をふまえて選挙制度の抜本的な見直しについて検討することが求められていたことにより、選挙制度に関する議論は参議院の在り方に関する議論をふまえて行うべきとする強い意見もあり、また、憲法改正による対応の必要性を求める意見も出されたが、協議会において協議が進められていることから、専門委員会では、協議会から委嘱された選挙制度の改革について議論を進めることとされた。

第2に、一票の較差に関する議論である。まず、投票価値の平等について、選挙制度を考えるうえで最も重要な基準であるという意見がある一方で、一定の政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義や実体、有権者と候補者のアクセスなどの要素も考慮すべきとする意見も出された。また、一票の較差の許容範囲については、更なる是正が必要とする意見のほか、最大較差3.08倍の平成28年通常選挙に係る定数訴訟について最高裁が合憲と判断したことをふまえるべきとする意見も出された。平成27年改正により較差3倍前後の状況になり、平成29年判決が合憲と判断したこと

によって、投票価値の平等の視点から較差の是正をさらに進めるのか、他の考慮要素も含め3倍前後の較差を許容して較差是正措置を踏み止まるのか、という対立点が生じていたといえる。

第3に、選挙制度の枠組みに関する議論であり、最も中心的な論点といえる。この点については、選挙区および比例代表の二本立てとする場合と二本立てとしない場合との基本的な対立軸がある。二本立てとする場合に、比例代表選挙については、現行のような全国を区域とすることについて特段の異論はなかったが、選挙区選挙については、①全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区、②一部合区を含む都道府県選挙区、③ブロック選挙区、の3案が挙げられた。このうち、①については、i) 偶数配当とする方法 (a. 人口比例を基本として配分、b. 全選挙区に同数配分、c. 連記制の導入)、ii) 奇数配当を可能とする方法 (ア. 各選挙区の定数は最低2名とし全選挙区3年毎に選挙を行う、イ. 各選挙区の定数は最低2名とし全選挙区6年ごとに選挙を行う、ウ. 各選挙区の定数は最低1名とし定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙を行う) が挙げられた。また、②については、他に方策がなければ合区もやむを得ないとの意見があったが、2県合区の対象都道府県を増加させることには否定的な意見が多かった。そして、③については、人口に比例して配分する方法と都道府県数を考慮して配分する方法が挙げられた。これに対して、二本立てとしない場合については、総議員についてブロック選挙とする仕組みのみが挙げられた。この場合の投票不合法は、個人名投票の大選挙区制と非拘束名簿式比例代表制との2案があった。さらに、ブロック選挙区の範囲については、二本立てとする場合には、衆議院比例代表選挙と同じ11ブロックとする意見であるが、二本立てとしない場合には、同じ11ブロックとする意見と、衆議院比例代表選挙とは異なるブロックにするという意見もあった。

第4に、議員定数のあり方に関する議論である。この点については、現行定数を基本とする意見、定数削減を行うとする意見、状況によっては定数増加の議論も排除すべきでないとする意見のほか、参議院の在り方などもふまえて総合的に判断すべきとする意見があった。また、選挙区と比例代表の二本立てとする場合の定数について、比例代表から選挙区へ移譲することに否定的な意見と、その割合の見直しも含めた検討も必要であるとする意見があった。

②専門委員会で提示された各会派の考え方

専門委員会においては、各会派から委員が選任されており、その協議においても、各会派の意向が示されている。第16回委員会（2018年4月13日）では、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について各会派の考え方が示された⁽⁴²⁾。

「自由民主党」は、全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の本二立てを維持するとし、投票価値の平等との調整を図りつつ、合区の解消が可能となるように、憲法改正による対応が必要であるとするもので、議員定数に関しては、必要かつ合理的な議員定数を検討すべきものとしている。

「民進党」は、長期と短期に分けた議論をすべきとして、長期的な議論としては、協議会における参議院のあり方等の議論の結論を得て、参議院にふさわしい選挙制度の検討を提案すべきものとし、短期的な議論としては、次回通常選挙に向けて、1つは累積投票制による連記制を導入する案と、2つは一定の人口較差をやむを得ないものと認めつつ合区制度を廃止し従前の方法で定数配分

する考え方を示している。

「公明党」は、これまでの司法判断で求められている抜本改革は較差の是正であることや平成27年改正法により合区対象となった地域の住民からの反発に向き合う必要性があることをふまえて、人口較差の更なる是正と参議院選挙区のもつ地域代表的な性格を両立させるために、全国11のブロック制による個人名投票による大選挙区制が適当であり、これにより最大較差が1.131倍にまで縮小されるとしている。

「共産党」は、一票の価値の平等を前提として民意の正確な反映が必要であるとし、比例代表制を中心とした制度とすべきであり、議員定数を削減せずに全国9程度のブロック制の非拘束名簿式の比例代表制とする案をたたき台として議論すべきであるとしている。

「日本維新の会」は、憲法改正を前提とする「統治機構改革」に基づいた選挙制度改革、さらに将来的には一院制の導入を目指すものとしつつ、現行制度を前提とする場合の経過的措置として、従来の比例代表制と11ブロック大選挙区制（最大較差1.151倍）とし、議員定数については、1割削減して218人（比例代表10減86人・ブロック選挙区14減132人）とする案を示している。

「社会民主党（希望の会）」は、今回の制度改革の主眼が一票の較差是正を中心としたものでなければならぬとし、改革案の要点として、第1に、比例代表と選挙区の現行二本立て制度は維持すること、第2に、「違憲状態」解消には議員定数増は避けられないこと、第3に、議員定数増が無理であれば選挙区の範囲を拡大し、従来の都道府県単位から全国11ブロック単位に広げること、を挙げている。

「立憲民主党」は、次回通常選挙に向けて一票の較差是正について更なる方策の実施を行うべきであるとし、具体的には、①合区を増やす案、②ブロック制の導入を基本とする案、③合区を基本としつつ選挙区と比例区の定数の比率を変えて合区数を減らす案、などが考えられるとしている。

「希望の党」は、憲法改正論議を進めるべきで、大胆な地方分権改革とともに二院制のあり方の見直しと選挙制度改革に速やかに着手すべきとしつつ、次回通常選挙に向けては、現状の比例代表と都道府県単位の地方選挙区の本二立てを維持する中で、一票の較差是正に取り組むのが妥当であるとする。

「無所属クラブ」は、①都道府県単位の選挙区選出と全国区の比例選出のこれまでの制度を踏襲すること、②合区を解消すること、③奇数配当を可能とすること、④議員定数を維持すること、について提案している。

「沖縄の風」は、選挙区および比例代表の本二立てを前提とすべきであるとしたうえで、①選挙区については都道府県単位を基本とすべきこと、②比例代表についてはブロックではなく全国比例とすべきこと、③比例定数の削減には反対であること、④一票の較差是正を目的とするのであれば議員定数の増員もやむをえないこと、という案を示している。

「国民の声」は、①全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の本二立ては維持すべきであること、②合区はできるだけ避けるべきであり、奇数配当区の導入もあり得ること、③議員定数は大幅に削減すべきことを示している。

「自由党（希望の会）」は、1つには、選挙区の定数を増やして合区を解消する方法、もう1つと

して、選挙区の範囲をブロックに拡大して全国比例との二本立てとする方法を示している。

以上のような各会派の意見をふまえて、第17回委員会（2018年4月27日）では、専門委員長が意見を集約して、報告書の取りまとめについて賛同が得られたものの、前述のように、報告書において具体的な改革案を提示するには至らなかった。

③各会派による公職選挙法改正案の提出とその内容

専門委員会における協議等をふまえて報告書がまとめられたにもかかわらず、具体的な改革案として成案が得られなかったことから、各会派は独自の改革案を公職選挙法改正案として、第196回通常国会に提出することとなった。

自由民主党は、2018年（平成30年）6月14日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案（参法第17号）」（以下「自民党案」という。）を国会に提出した。この「自民党案」では、⁽⁴³⁾①参議院の議員定数を6増すること（比例代表選挙で4増、選挙区選挙で2増）、②選挙区選挙において、埼玉選挙区の定数を2増すること、③比例代表選挙において、拘束名簿式の「特定枠」を導入し、非拘束名簿式の当選順位に優先して当選できることを可能にすること、を主たる内容とするものである。「自民党案」は、選挙区選挙における較差是正のために、議員1人当たりの有権者数が最も多い埼玉選挙区で定数を2増して、最大較差を3倍程度に抑えるものであるが、比例代表選挙における定数4増と特定枠の創設は、較差是正のための措置とはいえ、平成27年改正で導入された「合区」に関して、合区対象の選挙区において候補者となることのできない他県の候補予定者をこの特定枠で救済し、そのために比例代表における定数増を行うものであり、党内事情を反映した改正案となっている。

公明党は、同年7月4日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案（参法第21号）」（以下「公明党案」という。）を国会に提出した。この「公明党案」では、都道府県を基本とする選挙区選挙と比例代表選挙の二本立ての現行制度を廃止して、議員定数は現状のままで、全国11ブロック（衆議院比例代表選挙と同一の区割り）の大選挙区制を導入するというものである。「公明党案」は、同党が従来から主張する参議院選挙制度改革案の通りのもので、投票価値の平等の重要性をふまえ、各地域の民意を反映することができる新たな仕組みと位置づけられており、これによって最大較差は1.12倍にまで縮小されるものとなり、較差是正を基本とした抜本的な選挙制度改革となっている。

また、国民民主党も、同日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案（参法第22号）」（以下「国民党案」という。）を国会に提出した。この「国民党案」では、⁽⁴⁵⁾定数を増加させることなく較差是正を行うために、選挙区選挙で2増（埼玉選挙区で2増）させるとともに、比例代表選挙で2減するもので、さらに附則において検討規定を置くものとなっている。「国民党案」は、次回通常選挙に向けて較差是正のための最小限の改正を行うもので、自民党案同様に、埼玉選挙区における2増を図ることで選挙区選挙の最大較差を3倍程度に抑えるものであるが、総定数について現状の242人を維持するために、比例代表選挙における定数を2減するものとなっている。

以上の自民党案・公明党案・国民党案の3案は、同年7月5日に、参議院の「政治倫理の確立及

び選挙制度に関する特別委員会」(以下「特別委員会」という。)に付託されたが、日本維新の会は、翌6日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案(参法第24号)」(以下「維新案」という。)を国会に提出した。この「維新案」では、公明党案と同様に、現行の比例代表選挙と選挙区選挙の二本立ての制度に代えて、全国11ブロック(衆議院比例代表選挙と同一の区割り)の大選挙区制を導入するとともに、議員定数を1割削減して242人から218人にするものである。「維新案」は、公明党案同様に、投票価値の平等の重要性をふまえ、各地域の民意を反映することができる新たな仕組みとして位置づけられており、また、国会議員自ら身を切る改革の一環として定数の1割削減を内容とするものとなっている。

そして、自民党案とその対案となる公明党案・国民党案・維新案の4案が、同年7月6日に、「特別委員会」で審議入りしたが、立憲民主党は、同年7月9日に、所属の参議院議員の発議によって、「公職選挙法の一部を改正する法律案(参法第25号)」(以下「立民党案」という。)を国会に提出した。この「立民党案」では、定数を増加させることなく較差是正を行うために、選挙区選挙で2増(埼玉選挙区で2増)させるとともに、石川県および福井県の2県を合区とすることにより2減するものとなっている。「立民党案」は、国民党案同様に、次回通常選挙に向けて較差是正のための最小限の改正を行うもので、埼玉選挙区において2増するが、新たに「2県1合区」による選挙区定数2減を図るものであり、選挙区選挙における1合区の創設と定数の2増2減という内容で、平成27年改正のいわば縮小版ともいうべき内容となっている。

④公職選挙法改正案の審議と平成30年改正公職選挙法の成立

第196回通常国会に提出された各党の公職選挙法改正案は、2018年(平成30年)7月6日に特別委員会において審議に入った。翌7日に、公明党が、自民党案に対する修正として、定数6増に対する4増の修正案を提示したものの、各党間の隔たりは大きく、修正がなされることはなかった。

7月9日の特別委員会において、公明党案のみが採決されたが、公明党の委員だけの賛成で、この案は否決された。そして、7月11日の特別委員会では、自民党案が強行採決され、自民党および公明党の委員の賛成で可決された。採決に際して、公明党は、この特別委員会における「附帯決議」⁽⁴⁹⁾を条件として、自民党案に賛成することになった。その後、公明党案と自民党案は、参議院本会議に上程され、同日に、公明党案は、公明党の議員だけの賛成で否決されたが、自民党案は、自民党・公明党の与党議員による賛成で可決された。国民党案・維新案・立民党案は、特別委員会で採決されることもなかった。

7月11日の参議院本会議で可決された自民党案は、同日に衆議院に送付され、同月13日に衆議院の「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」(以下「衆院特別委員会」という。)に付託された。そして、同月17日の衆院特別委員会で、自民党案が強行採決され、自民党および公明党の委員の賛成で可決され、衆議院本会議に上程された。翌18日の衆議院本会議において、自民党案は、自民党・公明党の与党議員による賛成で可決され、成立した。

以上のような経緯を経て、自民党案は、修正されることなく、「公職選挙法の一部を改正する法律(平成30年7月25日法律第175号)」として7月25日に公布された。

(3) 平成30年改正公職選挙法とその問題点

①平成30年改正法の内容

平成30年改正法⁽⁵⁰⁾は、自民党案が修正されることなく成立したものであり、①参議院の議員定数を6増すること(比例代表選挙で4増、選挙区選挙で2増)、②選挙区選挙において埼玉選挙区の定数を2増すること、③比例代表選挙において拘束名簿式の「特定枠」を導入し、非拘束名簿式の当選順位に優先して当選できることを可能にすること、を主たる内容としている。

第1に、参議院の議員定数を6増するものである。すなわち、選挙区選挙で2増し、選挙区の総定数を146人から148人とし、また、比例代表選挙で4増し、その定数を96人から100人とし、参議院議員の定数を242人から248人とするものである。参議院の議員定数の増加は、昭和45年改正により、沖縄の本土復帰に伴い沖縄地方区選出議員が2人増加されたことがあるだけで、平成30年改正による定数6増は、実質的には初めての参議院議員の定数増加措置ということになる。

第2に、選挙区選挙において埼玉選挙区の定数を2増するものである。選挙区選挙における定数増加分2を、選挙区間における議員1人当たりの較差が最も大きい埼玉選挙区に配分して、その定数を6人から8人に増やす(改選定数は3人から4人に増やす)ものである。提案者による改正理由において、較差の縮小を図るため定数を増加して是正を行うことが示されているように、埼玉選挙区の2増により、3倍を超える較差が3倍未満に抑えられることになる。

第3に、比例代表選挙において、非拘束名簿式の制度に拘束式の「特定枠」を導入し、この特定枠の候補者が非拘束名簿式の候補者の当選順位に優先して当選できることを可能にすることである。すなわち、政党による候補者名簿の届出の際に、優先的に当選人となるべき候補者を、その他の非拘束式による候補者と区分して、「特定枠」として名簿に記載することを可能とし、当選人となるべき順位は、特定枠の候補者については、あらかじめ記載された順位の通りとし、その他の候補者については、その次の順位から、その得票数により順次定めるというものである。提案者による改正理由によれば⁽⁵²⁾、「全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有意な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるよう」にするために「優先的に当選人となる」ようにする制度である。この「特定枠」の制度は、この「特定枠」を利用するかどうか、この「特定枠」に何人の候補者を登載するかなど、候補者名簿を届出る政党にその判断が委ねられている。

以上のように、平成30年改正法は、較差是正の措置としては、埼玉選挙区の定数を2増することにより、その最大較差を3倍未満に抑えるものであり、次回通常選挙に向けた最小限の是正措置となっている。それと同時に、比例代表選挙において新たな「特定枠」の制度を導入して定数4増をするものであるが、これは較差是正のための措置ということではできず、さらに「参議院の在り方」をふまえた「選挙制度の抜本的な見直し」としての改革ということもできないであろう。

②平成30年改正法の問題点

平成30年改正法による選挙制度の改正点は、2019年(平成31年)実施予定の次回参議院通常選挙に適用されることになるが、多くの問題点を抱えているように思われる。

第1に、参議院議員の定数を6増させたことである。議員定数を増加させること自体に、憲法上の

問題があるわけではなく、法的な問題が直接生ずるものでもない。むしろ、国会両院の位置づけ・役割や参議院の在り方などをふまえて、国民代表としての適切な議員定数を検討し、定数増を行うことも当然あり得ることである。しかしながら、今回の措置は、そのような国会ないし参議院の在り方の検討を経て行われた見直しではなく、緊急避難的な較差是正と合区候補者の救済という様相が強いものであることから、定数増を行う正当な理由を見出すことはきわめて困難である。また、従来の参議院の選挙制度改革や較差是正措置においては、昭和45年改正の特別な事情を除けば、議員定数を増加することなく、削減することも含めて、対応してきており、これまでの是正の流れに逆行するものでもある。自民党案以外の4案では、議員定数増を内容としているものではなく、維新案では1割削減を盛り込んでいた。さらに、税制改革等国民に負担を求める諸改革が今後予定されている中で、行財政改革において国会議員も自ら身を切る改革をアピールしてきた状況では、国民に対する約束に反することにもなる。

第2に、選挙区選挙における較差是正措置としては埼玉選挙区の定数2増のみの措置にすぎないことである。選挙区選挙における較差是正措置として、従来は選挙区間の定数配分の増減措置を行ってきたし、前回の平成27年改正では「合区」という方法も採用されていたのに対して、今回は1選挙区の定数増加のみの措置で、是正措置としては最小限の内容にとどまり、是正内容も最大較差が3倍程度に維持できるにすぎない。前回の措置で「合区」という方法が採用され、これは、選挙区選挙における定数を増やさないために、いわばやむを得ない措置として採られたものであるが、今回の措置では、このような是正に向けた努力が軽視されているといってもよい。専門委員会における協議では、合区の導入によるマイナス面が強調され、積極的に合区を導入し拡大する議論にはならず、多くの会派が合区には否定的な対応をしている。この点では、立民党案のみが合区を新たに創設する内容を伴っていたにすぎない。そして、埼玉選挙区の定数2増という議員定数増のみの較差是正措置をすることで、今後も予想される較差是正のための改革において、安易に定数増による対応をすることの先例となりうる危険性もある。

第3に、選挙区選挙における較差是正措置として最大較差が3倍前後のままであり、是正措置として十分ではないことである。埼玉選挙区の定数2増の是正措置によって、最大較差が2.985倍に縮小するとされるが、投票価値の平等の観点からは、是正措置の前後においても最大較差が3倍前後であり、較差是正措置としては不十分である。この点で、平成29年判決は、最大較差3.08倍の事案を合憲としているが、これは、合区という手法で国会が見直しを行って較差を大幅に縮小し、平成31年通常選挙に向けて抜本的見直しをすると国会が法的に約束したことをふまえて、合憲としたものであり、単純に最大較差が3.08倍の範囲内であれば合憲ということになるものではない。そもそも、最大較差が2倍を超えることは、理論上2票の投票を行うことができる者がいることになり、一人一票の原則からすれば、憲法の平等原則に反するもので、参議院であることや地域的な状況も含めて諸般の事情を考慮しても、較差は2倍未満となるようにすることが必要である。投票価値の平等という憲法上の要請は、参議院についても衆議院同様に国民代表として民主的基盤を有することの根拠であり、この要請を軽視することは、参議院の存在理由そのものを崩すことにもなりかねない。

第4に、比例代表選挙において従来の非拘束名簿式の制度に新たに拘束式の特定枠を設けることである。現在の非拘束名簿式の選挙制度においても、当選人の決定方法など複雑な制度になっているにもかかわらず、さらに拘束式の特定枠を追加することで、選挙制度の複雑さをいっそう助長することになる。また、名簿式比例代表制において、拘束式の論理と非拘束式の論理とは異なるにもかかわらず、一つの制度に両者を取り入れることには、理論上・制度上の矛盾が生ずることになる。そして、比例代表選挙において拘束式の特定枠を設けることの実質的な意味として、平成27年改正により導入された2つの合区において選挙区選挙の候補から外れた側の県の候補者を比例代表選挙における拘束式の特定枠によって救済するという配慮が想定されている。そもそも平成27年改正に向けた参議院選挙制度協議会における各会派の協議において、自由民主党は、合区の導入の際には、比例代表選挙について政党が希望する場合には候補者名簿に順位を記載することを可能とする案を示していた。しかし、合区対象区で選挙区選挙の候補から外れた候補者が比例代表選挙の拘束式の特定枠で当選したとしても、合区対象区の県の代表（選出）となるものではなく、このような仕組みは、単に立候補予定者の当選を確保するための救済措置といわざるをえない。さらに、拘束式の特定枠における候補者の数が名簿を作成する政党の判断に委ねられていることは、事実上は拘束式による比例代表選挙ということにもなりかねない。たとえば、ある政党が特定枠として順位をつけた5名と非拘束式の順位なしの5名の計10名を登載した候補者名簿を作成して選挙に臨み、投票の結果、この政党が5名の議席を確保した場合、特定枠の5名が当選人となるが、事実上は拘束名簿式の比例代表選挙と同じ仕組みで議員が選出されることになる。極端な場合としては、比例代表選挙の候補者名簿の登載者全員に順位をつければ、その政党については非拘束名簿式ではなく拘束名簿式の比例代表選挙となりうる。そのうえ、拘束式の特定枠の候補者が当選する際に非拘束式での候補者への記名投票が流用されることになり、とくに拘束式の特定枠の候補者のみが当選する場合には非拘束式での候補者への記名投票そのものがまったく無意味となる。たとえば、ある政党が特定枠として順位をつけた5名と非拘束式の順位なしの5名の計10名を登載した候補者名簿を作成して選挙に臨み、投票の結果、この政党が5名の議席を確保した場合、特定枠の5名が当選人となるが、この場合、非拘束式の候補者が獲得した個人票は、すべてこの政党の獲得票としてカウントされ、当選人となった特定枠の候補者の当選に必要な得票として機能したこととなり、非拘束式の候補者の個人票は、当該候補者への記名投票としてはまったく意味のないものとなる。このように、制度上も大きな問題があるといわなければならない。

第5に、比例代表選挙において定数4増を行う理由がないことである。今回の平成30年改正で、選挙区選挙において定数増加を図るのは較差是正のための措置と位置づけることはできるとしても、比例代表選挙で定数増加を図ることには、その正当な法的根拠が見当たらない。比例代表選挙において拘束式の特定枠を設けるという制度改正をすることも、このことが定数増加の必要性和直接関係するものではないからである。この点で、比例代表選挙で定数4増を行うことの実質的な意味として、拘束式の特定枠の設定により、その人数分について非拘束式の候補者が当選枠から外れることになるため、合区対象区で選挙区選挙の候補から外れた候補者の人数分の議席数4を補充するために定数を増加するという配慮が想定されていることはきわめて問題といわなければならない。

第6に、選挙制度の抜本的な見直しとはいえないことである。平成30年改正は、選挙区選挙について較差是正のための最小限の見直しと考えられるが、これでは、較差是正措置も含めた選挙制度の抜本的な見直しとはいえず、平成27年改正法附則7条で明記された平成31年参議院選挙に向けた「抜本的な見直し」について「必ず結論を得る」とした規定に反するものである。そもそも平成24年判決が違憲状態と判断し、都道府県単位の選挙制度を改めるなど現行の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じるように国会に求めたところ、国会は、平成24年改正法において、4増4減の定数是正を行うにとどまり、最大較差は依然として5倍程度であったため、その附則において、平成28年の通常選挙に向けて、参議院の在り方や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、結論を得るものとの検討規定を置くことになった。そして、平成26年判決が再び違憲状態の判断を行い、現行の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じるように国会に再度強く求めたのであり、これをうけて、国会は、平成27年改正法を成立させ、合区の採用により較差を大幅に縮小させることになったとはいえ、3倍程度の最大較差があることから、その附則で平成24年改正法と同様の検討規定を置き、平成31年の通常選挙に向けて、「必ず」結論を得ることを約束したはずであった。しかし、今回の平成30年改正法では、較差是正措置も十分とはいえず、選挙制度の抜本的な見直しにもならないものであり、しかも、平成24年改正法や平成27年改正法がその附則で定めていた検討規定を置くこともしていないことから、この度の較差是正や抜本の見直しに向けた国会の姿勢は、きわめて消極的な取組みといわざるを得ない。

第7に、平成29年判決による最高裁の要請に応える内容とはいえないことである。平成29年判決は、平成27年改正法が合区を採用して較差を大幅に縮小し、「抜本的な見直し」について「必ず結論を得る」とした立法府による改革の方向性と決意を評価して、合憲の判断をしたものといえるが、平成30年改正法による選挙制度改革では、「較差の更なる是正」や「選挙制度の抜本的な見直し」としては極めて不十分であり、最高裁の要請に応えるものとはなっていない。平成29年判決は、平成27年改正によって平成24年判決および平成26年判決の趣旨に沿って較差の是正が図られたものと判断して、今後の較差是正に向けた国会へのメッセージを直接示すものとはなっていないが、国会が較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本の見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る取組みをすることについて、最高裁があらためて確認し、国会に向けて投げ返したものである。これに対して、国会は、平成30年改正法の内容で応えたものであるが、較差3倍程度を維持することで良しとする姿勢であり、「抜本的な見直し」に向けた取組みがなされたとは言い難い。

(4) 参議院選挙制度の問題点と改革の方向性

①参議院選挙制度の問題点

平成30年改正法により、①参議院における議員定数6増、②埼玉選挙区の定数2増、③比例代表選挙における定数4増と拘束式の特定枠の導入がなされることになったが、そもそも参議院の選挙制度には多くの問題点があるように思われる。

第1に、現行の参議院選挙制度の枠組みでは投票価値の平等に基づく較差是正について適切な対

応ができない点である。この点は、累次の最高裁判決も指摘してきたところである。すなわち、都道府県単位の選挙区を原則とする現行の選挙区選挙の制度では、定数が2増加して148になったとはいえ、改選定数は74であり、47の都道府県を原則的な単位とする限り、定員が74に限定されることから、投票価値の平等を憲法上の要請として最大較差を2倍未満に抑えることは不可能であり、現行制度を前提とする限り、十分な較差是正をすることはできない。そもそも小選挙区のように選挙区の規模が小さければ、人口移動の継続により較差の拡大という投票価値の平等の問題が絶えず生ずることになるので、選挙区制の選挙制度を採用するのであれば、選挙区の規模の大きな制度を検討することで、恒常的な較差の問題に対応することが可能となる。

第2に、参議院の選挙制度が衆議院の選挙制度と比べた場合に、その大枠において類似のもとなっている点である。両者の選挙制度として、比例代表の選挙と選挙区あるいは小選挙区の選挙との二本立てとなっている。両議院ともに国民代表性を有する議院であり、二院制の議院としては参議院も衆議院に匹敵する強い権限を有することから、両議院の地位・権限がある程度同等なものとして位置づけられているが、選挙制度自体には大きな相違がみられず、むしろ類似の制度となっていることで、議員構成も両議院で比較的同様のものとなり、参議院の存在意義が問われるものとなっている。

第3に、選挙区選挙において複数の選挙制度の原理・要素が混在している点である。平成27年改正により、選挙区選挙に合区が導入されたが、これにより、選挙区選挙において、都道府県単位の選挙区と合同選挙区が混在し、前者を原則としながら合区が存在することから、事実上の都道府県代表的な選挙の性格に濃淡が生じており、合区対象県においては不平等性が問題となっている。そして、そもそも選挙区選挙において、改選定数1の「小選挙区制」と改選定数2名以上の「大選挙区制」が混在し、小選挙区制選挙（多数代表法）と大選挙区制選挙（少数代表法）が実施されていることになる。

第4に、選挙区選挙において都道府県選挙区および地域代表的性格が強調されている点である。たしかに、投票価値の平等の要請や一票の較差の是正が憲法上の問題として解消されるのであれば、具体的な選挙制度として、都道府県単位の選挙区選挙とすることに合理性は認められるが、現行制度ではその解消が困難であるにもかかわらず、都道府県単位の選挙区に対するこだわりが、参議院選挙制度における定数不均衡問題ないし一票の較差問題の最大の要因となっている。都道府県単位の選挙区のあり方について地域代表的性格が強調されるが、今日の社会では「地域」超えの問題が国会の国家的課題として取り上げられるべきものであり、選挙制度の構築において社会的少数者の中でも「地域的少数者」のみを重視することにも問題があるように思われる。

第5に、比例代表選挙における非拘束名簿式の選挙制度が複雑であり、さらに特定枠の導入によってよりいっそう複雑なものになる点である。参議院の比例代表選挙では、全国単位の非拘束名簿式比例代表制の投票方式について、個人名投票を原則としつつ政党名投票も認めることで、投票方法に異なる記名方式が採用されている。また、全国単位の非拘束名簿式比例代表制の当選人決定方式について、個人名投票も政党の得票に換算して政党の獲得議席数を決定し、そのうえで名簿登載の各候補者の得票数に応じて、当選順位が確定するという方法が採用されている。さらに、非拘束式の制度において、拘束式の特定枠の制度を上積みすることで、選挙制度の複雑さに拍車をかけるも

のとなる。

②参議院選挙制度改革における基本的視点

参議院の選挙制度は、衆議院の選挙制度と同様に、憲法47条により具体的な選挙制度の構築が国会の定める法律に委ねられているとはいえ、憲法が定めている人権保障や憲法上の原理・原則に適合するように定める必要がある。また、参議院の議員定数訴訟に関する最高裁判決、とくに平成24年判決や平成26年判決さらに平成29年判決は、投票価値の平等を前提として較差是正を求める判断をしており、選挙制度改革に際しては、最高裁の判断に従って検討することが求められる。そもそも、参議院議員の選挙は、国会議員の選挙として、主権者たる国民が自らの代表者を選出するものであり、国民による主権の行使として最も重要なものであるから、選挙権を行使する選挙人（有権者）の立場から選挙制度のあり方を考えるべきものである。

そのうえで、選挙制度の複雑化は極力排除することが必要である。従来の参議院選挙制度とくに比例代表選挙としての非拘束名簿式の制度は複雑な仕組みになっていたが、平成30年改正による拘束式の特定枠の導入は、よりいっそう複雑にするものである。参議院の選挙制度改革においては、選挙人の立場から、複雑な制度にならないように、むしろその解消を図るように、配慮する必要がある。

今後の選挙制度改革に際しては、改革の主たる目的を明確にしたうえで、当面の短期的な改革の実現を目指す場合でも、中長期的な改革の展望を示して、選挙人（有権者）に対して改革の方向性を提示することが重要である。次回選挙に向けた当面の短期的な改革案だけでは、選挙人（有権者）の納得を得るには不十分であり、次回選挙に向けた短期的改革案、参議院の現状をふまえた中期的改革案、衆議院を含めて国会のあり方を見据えた長期的な改革案も提示することが肝要であると思われる。

③参議院選挙制度改革の方向性

参議院の選挙制度改革に際しては、較差の是正という法的な問題を解消して、将来的にも問題化しない方策を検討することが必要である。較差の是正を最重要の改革課題と位置づけ、継続的に較差2倍未満を想定した選挙制度の構築を図ることが求められている。この点で、都道府県を基本的な単位とする選挙区制と全国統一の名簿式比例代表制という二本立ての制度を前提とすると、将来的にも選挙区選挙における較差是正の問題を解消することは困難である。そして、中長期的な改革においては、参議院のあり方の検討をふまえて、適切な定員数の検討も含め、憲法上合理的な選挙制度について検討することが重要である。

次回選挙に向けて短期的な改革を検討する場合には、較差の是正を行うことを目的とした選挙制度改革を行うことが絶対的に必要である。現行の二本立て制度の下での改革となる場合、選挙区間の定数増減による措置、合区を増加する措置、選挙区の定員増の措置、等が検討対象となる。抜本的な見直しの観点からは、都道府県を基本的な単位とする選挙区制の改革の場合、たとえば広域ブロックの選挙区制の導入が検討対象となりうる。

中期的な改革を検討する場合には、較差是正の抜本的な改革を図りながら、参議院の現状をふまえた選挙制度改革を行うことが必要である。この点については、たとえば、比例代表選挙と選挙区

選挙の二本立てを前提に広域ブロックの選挙区制の導入をするか、二本立てを前提とせずすべて広域ブロック制にして非拘束名簿式比例代表による選出もしくは大選挙区個人名投票による選出の方式が検討対象となりうる。

さらに、衆議院を含めて国会のあり方を見据えた長期的な改革を検討する場合には、較差是正の問題が継続的に生じない選挙制度を前提に、衆議院の選挙制度のあり方も含めて、参議院の存在意義を強調しうる選挙制度の構築を図ることが求められる。憲法改正を視野に入れることになれば、⁽⁵³⁾⁽⁵⁴⁾ 統治構造の全面的な検討が必要となるであろう。

4. おわりに

本稿では、参議院議員定数不均衡訴訟における最近の最高裁判決をたどりながら、平成29年判決の内容と問題点を考察し、この判決において最高裁が提示したと思われる国会へのメッセージを明らかにしたうえで、平成30年改正における参議院選挙制度改革の内容と問題点を検討してみた。

平成29年判決は、最大較差が3.08対1であった事案について、合憲の判断を行ったが、これは、平成27年改正が、合区の採用により最大較差を3倍程度にまで縮小し、また選挙制度の抜本的な見直しに向けた国会の決意を示していることを評価したものである。そして、本判決は、平成27年改正によって平成24年判決および平成26年判決の趣旨にそって較差の是正が図られたものと判断し、今後の較差是正に向けた国会へのメッセージを直接示すものとはなっていない。しかしながら、本判決は、国会が較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る取組みをすることについて、最高裁があらためて確認し、国会に向けて投げ返したものである。したがって、本判決は、明示的な表現はないものの、国会による較差是正の措置が未だ十分なものとはいえないので、引き続き検討して結論を得るように、国会に対してメッセージを提示しているものと解すべきものである。

国会は、平成30年改正法を成立させて、較差是正措置を含めた選挙制度の見直しを行なったが、その主な内容は、参議院の議員定数を6増し、そのうち選挙区選挙では埼玉選挙区で2増、比例代表選挙では4増を行い、この比例代表選挙において拘束名簿式の特定枠を導入するというものである。この選挙制度改革では、埼玉選挙区の定数を2増することにより最大較差を3倍未満に抑えるという較差是正措置がなされているが、比例代表選挙における特定枠の導入や定数4増は、選挙区選挙における較差是正とは直接関係しないことから、較差是正措置としては最小限のものであり、ましてや「参議院の在り方」をふまえた「選挙制度の抜本的な見直し」という改革ということではできない。したがって、この平成30年改正による国会の対応は、較差是正措置も十分とはいえず、選挙制度の抜本的な見直しにもならないものであり、この点で、較差是正や抜本的見直しに向けた国会の姿勢は、きわめて消極的なものにとどまる。平成31年選挙について参議院議員定数不均衡訴訟が提起された場合、最高裁は、この消極的な国会の対応に対して明示的なメッセージを發し、較差是正を含めた選挙制度の抜本的な見直しを迫ることになると思われる。

< 注 >

- (1) 今日のわが国における「首相政治」・「官邸主導政治」という政治手法・政治状況は、1990年代に行われた政治改革と行政改革の結果の現われと見ることができる。拙稿「今日の国政状況における憲法問題—憲法違反の政治状況に対して「立憲主義を取り戻す」—」（『中京ロイヤー』23号、2015年）27頁以下参照。
- (2) 2017年（平成29年）1月20日に召集された第193回通常国会は、150日の会期を終了して、6月18日に閉会したが、野党側議員は、森友学園問題や加計学園問題などの真相究明のために、6月22日、憲法53条後段に基づいて、臨時国会の召集を要求したものの、政府与党側は臨時国会の開催に消極的で、召集要求から3ヶ月以上経た後、9月28日ようやく第194回臨時国会が召集された。しかし、実質的な審議が行われることなく、この召集日に衆議院の「解散」が行われ、野党側の臨時国会召集要求に対応した国会の開催ということにはならなかった。拙稿「国会の会期をめぐる憲法上の諸問題—会期制と会期不継続の原則—」（『中京ロイヤー』28号、2018年）27頁以下参照。
- (3) 国会改革については、多くの論稿があるが、さしあたり以下のものを参照。大石眞・大山礼子編著『国会を考える』（三省堂、2017年）、大山礼子「忘れられた改革—国会改革の現状と課題—」（『駒澤法学』16巻3号、2017年）1頁以下、岡田信弘「『国会改革論』 雑考—政治学と憲法学の対話—」（岡田信弘・笹田栄司・長谷部恭男編『憲法の基底と憲法論』信山社、2015年）285頁以下、川人貞史「国会運営の比較政治的特徴」（『法律時報』90巻5号、2018年）10頁以下、村西良太「少数派・反対派・野党会派」（『法律時報』90巻5号、2018年）25頁以下。
- (4) 「働き方改革関連法案」（「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案」）は、2018年（平成30年）4月6日に内閣提出法案として第196回通常国会に提出され、5月25日に衆議院厚生労働委員会で修正可決され、5月31日に衆議院本会議で自由民主党・公明党・日本維新の会・希望の党の賛成多数で修正可決された後、同日に参議院に送付され、6月4日に参議院厚生労働委員会で可決され、6月28日に参議院本会議で可決・成立し、7月6日に「平成30年法律第71号」として公布されたものである。衆議院ホームページ（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC8956.htm）参照。
- (5) 「統合型リゾート施設（IR）整備法案」（「特定複合観光施設区域整備法案」）は、2018年（平成30年）4月27日に内閣提出法案として第196回通常国会に提出され、6月15日に衆議院内閣委員会で可決され、6月19日に衆議院本会議で自由民主党・公明党・日本維新の会の賛成多数で可決された後、同日に参議院に送付され、7月19日に参議院内閣委員会で可決され、7月20日に参議院本会議で可決・成立し、7月27日に「平成30年法律第80号」として公布されたものである。衆議院ホームページ（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC8A1E.htm）参照。
- (6) 「公職選挙法改正案」（「公職選挙法の一部を改正する法律案」）は、2018年（平成30年）6月14日に自由民主党の参議院議員による議員提出法案として第196回通常国会に提出され、7月11日に参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会で可決され、同日に参議院本会議で自由民主党・公明党の賛成多数で可決された後、同日に衆議院に送付され、7月17日に衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会で可決され、7月18日に衆議院本会議で可決・成立し、7月25日に「平成30年法律第75号」として公布されたものである。参議院ホームページ（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/196/meisai/m196100196017.htm>）参照。
- (7) 前掲注（6）の「公職選挙法改正案」が「公職選挙法の一部を改正する法律（平成30年法律第75号）」として成立し、「改正公職選挙法」として施行されることになる。参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/196/pdf/s1001960171960.pdf>）参照。
- (8) 参議院改革協議会（「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会」）は、1977年（昭和52年）11

月に設置されて以来、歴代の参議院議長の下で活動してきたものであり、第196回通常国会で活動した「参議院改革協議会」は、2017（平成29年）年2月に設置されている。参議院改革協議会は、参議院の組織および運営に関する諸問題を調査検討するために、参議院議長の下に置かれ、15人以内の協議員によって組織される（「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会の設置要綱」）。そして、同年4月21日の第4回協議会において、「選挙制度に関する専門委員会」の設置が決定されている。「参議院改革協議会」および「選挙制度に関する専門委員会」については、参議院ホームページ（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/h29index.html>）参照。

- (9) 最大判平成29年9月27日民集71巻7号1139頁（平成29年（行ツ）第47号選挙無効請求事件）。最高裁は、この平成29年判決で、平成28年7月10日施行の参議院議員通常選挙について、選挙区選挙の選挙区間における最大較差3.08倍の議員定数配分規定を合憲と判断した。なお、本件は、原審（平成28年（行ケ）第10号東京高判平成28・11・2）が、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態にあるが国会の裁量権の限界を超えておらず合憲と判断した事案の上告審であるが、最高裁は、同日の判決で、原審（平成28年（行ケ）第7号東京高判平成28・10・18）が、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あるとはいえず合憲と判断した事案についても、同様の判断をしている（平成29年（行ツ）第4号選挙無効請求事件・最大判平成29・9・27集民256-101）。
- (10) 平成27年改正法は、「公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号）」として、2015年（平成27年）8月5日に公布され、9月5日および11月5日に施行されている。この平成27年改正法は、参議院選挙区選挙について、10増10減の定数は正を行い、その際に2県を1選挙区とする合同選挙区を4県対象に2つ創設するという4県2合区を行うもので、選挙区間の最大較差を3倍未満に縮小するものであった。そして、その附則において、「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一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。」との検討規定が設けられていた。法令解説「いわゆる合区を含む参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数の改正」（『時の法令』1988号、2015年）18頁以下参照。
- (11) 投票価値の平等をめぐる最近の最高裁の判断においては、合憲性の判断の枠組を提示する中で、提示された判断の方法が採られてきたのは、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」に由来するものと述べており、裁判所が選挙制度の憲法適合性について一定の判断を示すことにより、国会がこれをふまえて適切な是正の措置を講ずることが憲法の趣旨に沿うものであるとして、国会と最高裁との間での「対話」的な関係が強調され、最高裁が判示の中で示す国会への「メッセージ」が重視されるものとなっている。佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』（三省堂、2013年）、同「最高裁判所と政治部門との対話—対話的違憲審査の理論—」（論究ジュリスト12号、2015年）206頁以下、拙稿「憲法の予定している司法権と立法権の関係について—投票価値の平等をめぐる訴訟と最高裁から国会へのメッセージ—」（『中京ロイヤー』24号、2016年）1頁以下参照。
- (12) 参議院議員定数不均衡訴訟における最高裁の判断に関して、平成26年判決までの諸判決の概要については、拙稿・前掲注（11）13-20頁参照。
- (13) 最大判昭和39年2月5日民集18巻2号270頁。
- (14) 最大判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁。
- (15) 最大判昭和58年4月27日民集37巻3号345頁。
- (16) 最大判平成8年9月11日民集50巻8号2283頁。
- (17) 最大判平成10年9月2日民集52巻6号1373頁。
- (18) 最大判平成12年9月6日民集54巻7号1997頁。
- (19) 最大判平成16年1月14日民集58巻1号56頁。
- (20) 最大判平成18年10月4日民集60巻8号2696頁。

- (21) 最大判平成21年9月30日民集63巻7号1520頁。
- (22) 最大判平成24年10月17日民集66巻10号3357頁。
- (23) 最大判平成26年11月26日民集68巻9号1363頁。
- (24) 最大判平成25年11月20日民集67巻8号1503頁。
- (25) 16件の高裁判決は、以下の通りである。①平成28年10月14日広島高裁岡山支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、②平成28年10月17日名古屋高裁金沢支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、③平成28年10月18日東京高裁判決（平成28年（行ケ）第7号、合憲）、④平成28年10月18日高松高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、合憲）、⑤平成28年10月19日広島高裁判決（平成28年（行ケ）第2号、違憲状態）、⑥平成28年10月19日福岡高裁宮崎支部判決（平成28年（行ケ）第1号、合憲）、⑦平成28年10月19日仙台高裁秋田支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑧平成28年10月20日大阪高裁判決（平成28年（行ケ）第5号、違憲状態）、⑨平成28年10月20日福岡高裁那覇支部判決（平成28年（行ケ）第2号、合憲）、⑩平成28年10月26日広島高裁松江支部判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑪平成28年10月28日広島高裁判決（平成28年（行ケ）第3号、違憲状態）、⑫平成28年10月31日福岡高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑬平成28年11月2日東京高裁判決（平成28年（行ケ）第10号、違憲状態）、⑭平成28年11月2日札幌高裁判決（平成28年（行ケ）第2号、合憲）、⑮平成28年11月7日仙台高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、違憲状態）、⑯平成28年11月8日名古屋高裁判決（平成28年（行ケ）第1号、合憲）。なお、これら以外に、本人訴訟によるものとして、⑰平成28年11月2日東京高裁判決（平成28年（行ケ）第21号・第27号、合憲）がある。第一審の高裁判決については、判例特報「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の合憲性」（『判例時報』2316号、2017年）33頁以下、上田健介「平成28年参議院議員通常選挙における新選挙区割りの合憲性」（『法学教室』437号、2017年）141頁、青木誠弘「参議院議員選挙として初の合区が導入された定数配分規定の合憲性」（『速報判例解説』vol.20、2017年）55頁以下、参照。
- (26) 違憲状態であるとは評価せずに合憲と判断した6件の合憲判決は、以下の通りである。③平成28年10月18日東京高裁判決、④平成28年10月18日高松高裁判決、⑥平成28年10月19日福岡高裁宮崎支部判決、⑨平成28年10月20日福岡高裁那覇支部判決、⑭平成28年11月2日札幌高裁判決、⑯平成28年11月8日名古屋高裁判決。
- (27) 違憲状態であると評価しつつ国会の裁量権の限界は超えていないとして合憲とした10件の違憲状態判決は、以下の通りである。①平成28年10月14日広島高裁岡山支部判決、②平成28年10月17日名古屋高裁金沢支部判決、⑤平成28年10月19日広島高裁判決、⑦平成28年10月19日仙台高裁秋田支部判決、⑧平成28年10月20日大阪高裁判決、⑩平成28年10月26日広島高裁松江支部判決、⑪平成28年10月28日広島高裁判決、⑫平成28年10月31日福岡高裁判決、⑬平成28年11月2日東京高裁判決、⑮平成28年11月7日仙台高裁判決。
- (28) 平成28年（行ケ）第7号・東京高判平成28・10・18判時2316号35頁。
- (29) 平成28年（行ケ）第10号・東京高判平成28・11・2判時2316号43頁。
- (30) 平成29年判決に関する評釈としては、以下のものを参照。判例特報「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の合憲性—平成28年参議院議員選挙投票価値較差訴訟大法廷判決—」（『判例時報』2354号、2018年）3頁以下、中丸隆「時の判例：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の合憲性—最高裁平成29年9月27日大法廷判決—」（『ジュリスト』1514号、2018年）83頁以下、棟居快行「平成28年参議院選挙と「一票の較差」」（『平成29年度重要判例解説』、2018年）8頁以下、多田一路「参議院議員選挙における一部合区後の定数配分規定の合憲性」（『速報判例解説』vol.22、2018年）21頁以下、只野雅人「参議院選挙区選挙と投票価値の平等」（『論究ジュリスト』24号、2018年）19頁以下、齊藤愛「平成28年参議院議員選挙と投票価値の平等」（『法学教室』450号、2018年）44頁以下、松本和彦「参議院

議員定数不均衡訴訟」(『法学教室』448号、2018年)123頁、堀口悟郎「平成28年参議院議員通常選挙における一票の較差」(『法学セミナー』756号、2018年)96頁、伊藤真「参議院議員定数は正訴訟—最高裁判所大法廷2017・9・27判決—」(『法学セミナー』758号、2018年)36頁以下、千葉勝美「司法部の投げかけた球の重み—最大判平成29年9月27日のメッセージは?—」(『法律時報』89巻13号、2017年)4頁以下、毛利透「憲法訴訟の実践と理論(第9回)—投票価値較差訴訟の現状と課題—」(『判例時報』2354号、2018年)134頁以下。

- (31) 本判決には、個別意見として、2つの意見(①木内道祥裁判官の意見、②林景一裁判官の意見)と2つの反対意見(③鬼丸かおる裁判官の反対意見、④山本庸幸裁判官の反対意見)が付されている。2つの意見は、本件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、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったが、本件選挙までの間に更なる改正がなされ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、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとして、いわゆる違憲状態・合憲との結論をとるものである。また、2つの反対意見は、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態にあり、国会の裁量権の限界を超えるものであるとして本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとして、違憲の結論をとるものであるが、鬼丸反対意見は、本件選挙について無効とせず違法を宣言するものであり、山本反対意見は、本件選挙を無効とするものとなっている。
- (32) 平成29年判決の説示に関して、千葉勝美元最高裁判事は、従前の判決が「都道府県単位の選挙制度自体の見直しをも求めたものとする誤解が生じ」、「そのような誤解を正すという意味」もあり(千葉・前掲注(30)4頁)、「国会が各選挙区を都道府県を単位とすること自体不合理なものとしたわけではないことを念押しし、その部分的手直しのように見える合区それ自体も積極的に評価できる措置であることを示し、それを含め、更なる合区やより広い範囲で合区的処理となるブロック制の導入等についても投票価値の平等の要請と調和するものである限り許容されるので、一足飛びに憲法改正に走るのではなく、広い範囲の選択肢の下で国会が選挙制度の改革に取り組むことができるということに注意喚起したものでなかろうか」(同5頁)と指摘している。
- (33) 平成24年判決および平成26年判決と比較して、投票価値の平等の要請を緩和しうる要素が組み込まれたことについては、只野・前掲注(30)205頁参照。
- (34) この点について、千葉元最高裁判事は、「本判決は、較差が違憲状態か否かの判断において、客観的な不平等状態の評価というよりも、従前と比べて、大きな較差縮小のために初めて合区という措置を執り、較差が改正時には3倍を下回るという状態をもたらし、選挙時には3倍を僅かに超えたが、今後の較差是正への決意表明をしている国会の姿勢に着目して、それらを考慮して違憲状態が解消されたと判断したことになろう」と指摘している(千葉・前掲注(30)6頁)。
- (35) 参議院議員選挙に関する最高裁における国会へのメッセージについては、拙稿・前掲注(11)25-30頁参照。
- (36) 平成29年判決の国会へのメッセージとして、千葉元最高裁判事は、「今回の大法廷判決が国会に発したメッセージは、いまだ較差の是正が十分とはいえないので、更なる較差是正の努力を確実に続けて結果を出すように、というものであり、その意味で、司法部が立法府に投げた球は、ずしりと重いものとして受け止めるべきではなかろうか」と述べている(千葉・前掲注(30)6頁)。
- (37) 2015年(平成17年)10月に提出された参議院改革協議会の選挙制度専門委員会の報告書では、現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図ったとしても、較差を4倍以内に抑えることは相当の困難がある旨の意見が示されていた。
- (38) 協議会(「参議院改革協議会」)の設置ならびに経緯については、前掲注(8)参照。
- (39) 報告書(「参議院改革協議会選挙制度改革に関する専門委員会報告書」)については、参議院ホームページ(http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/pdf/h29senkyo_houkoku.pdf)参照。参議院改革協議会選挙制度改革専門委員会における協議等の経緯や内容については、本報告書

を参照。

- (40) 専門委員会（「参議院改革協議会選挙制度改革に関する専門委員会」）の設置ならびに経緯については、前掲注（8）参照。
- (41) 専門委員会における協議をふまえた選挙制度改革に関する議論の整理については、参議院ホームページ（http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/pdf/h29senkyo_houkoku_kosshi.pdf）参照。
- (42) 専門委員会における各会派の考え方については、報告書・前掲注（39）59頁～82頁参照。
- (43) 「自民党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196017.htm>）参照。
- (44) 「公明党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196021.htm>）参照。
- (45) 「国民党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196022.htm>）参照。
- (46) 「維新案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196024.htm>）参照。
- (47) 「立民党案」については、参議院ホームページ「議案審議情報」（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196100196025.htm>）参照。
- (48) 第196回通常国会に提出された参議院選挙制度改革を内容とする公職選挙法改正案は、自民党案・公明党案・国民党案・維新案・立民党案の5案であるが、議員による法律案の発議には、参議院においては議員10人以上の賛成を要する（国会法56条1項）ことから、各会派の議員による発議には一定の限界があるので、他の会派からの発議はなされなかった。
- (49) 平成30年7月11日の「参議院政治倫理の確立及び選挙制度改革に関する特別委員会」における「公職選挙法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」は、以下の通りである。「本院は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。1、今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと。2、参議院議員の定数の増加に伴い、参議院全体の経費が増大することのないよう、その節減について必要かつ十分な検討を行うこと。右決議する。」。附帯決議については、参議院ホームページ「議案審議情報」（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f410_071101.pdf）参照。
- (50) 平成30年改正公選法（「公職選挙法の一部を改正する法律（平成30年7月25日法律第175号）」）については、前掲注（7）参照。
- (51) 選挙区選挙において埼玉選挙区の定数を2増することに関して、提案者による改正理由としては、「参議院選挙区選出議員の選挙について、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の縮小を図るため、参議院選挙区選出議員の定数を増加して各選挙区において選挙すべき議員の数の是正を行う」と説明されている。前掲注（43）参照。
- (52) 比例代表選挙において、拘束名簿式の「特定枠」を導入することに関して、提案者による改正理由としては、「参議院比例代表選出議員の選挙について、全国的な支持基盤を有するとは言いえないが国政上有意な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるよう、政党その他の政治団体が参議院名簿にその他の参議院名簿登載者と区分して当選人となるべき順位を記載した参議院名簿登載者が、当該参議院名簿に係る参議院名簿登載者の間において優先的に当選人となるようにし、及び参議院比例代表選出議員の定数を増加する必要がある」と説明されている。前掲注（43）参照。
- (53) 参議院改革協議会選挙制度改革専門委員会において、各会派の意見として、憲法改正による対応を述べたのは、自由民主党、日本維新の会、希望の党である。自民党は、全国を区域とする比例代表と都道府県を基本とする選挙区の二本柱は今後とも維持されるべきものであり、投票価値の平等との

調整を図りつつ、合区の解消が可能となるように、憲法改正による対応が必要であるとし、具体的には、①各都道府県から改選期ごとに少なくとも1人の参議院議員を選出できるように、憲法47条に所要の改正を行ない、②基礎的な地方公共団体と広域の地方公共団体について分権型社会の推進も念頭に置きつつ明記するように、憲法92条に所要の改正を行うことを提示している。維新の会は、憲法改正を前提とする統治機構改革に基づいた選挙制度改革が必要であるとし、将来的には一院制の導入が必要であると提示している。希望の党は、地方分権改革とともに二院制のあり方の見直しと選挙制度改革について提示している。報告書・前掲注(39)59頁、63頁、75頁、77頁参照。

- (54) 自由民主党は、2012年(平成24年)4月27日付の「日本国憲法改正草案」において、憲法47条の改正として、現行規定に続けて、「この場合においては、各選挙区は、人口を基本とし、行政区画、地勢等を総合的に勘案して定めなければならない。」との一文を追加する案を提示し、人口以外の要素を憲法上の要請として考慮しうる案を示していた(自由民主党「日本国憲法改正草案(現行憲法対照)」https://jimin.jp-east-2.os.cloud.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf)。そして、最近では、2018年(平成30年)3月26日付の「憲法改正に関する議論の状況について」において、①自衛隊の明記、②緊急事態対応、③合区解消・地方自治体、④教育充実、の4項目を憲法改正のテーマとして取り上げている(自由民主党「憲法改正に関する議論の状況について」https://jimin.jp-east-2.os.cloud.nifty.com/pdf/constitution/news/20180326_01.pdf)。このうち、合区解消・地方自治体に関する憲法改正については、「地方・都市部を問わず、選挙において『地域』が持つ意味に改めて目を向け、憲法において『地域の民意の適切な反映と投票価値の平等との調和』を図ることが必要である」として、「政治的・社会的に重要な意義を持つ都道府県の住民の意思を集約的に反映することが重要であり、合区を解消し、都道府県単位の選挙制度を維持することができるよう、憲法改正による対応が不可避である」と、憲法47条の改正の必要性を、憲法92条の改正とあわせて、主張している。具体的な憲法47条の改正案のイメージとしては、1項で「両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとすることができる。」とし、2項で「前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」というものである(下線部分が改正点)。現行規定を2項とし、1項においては、その前段で、平成24年「改正草案」で追加されている部分がより具体的な形で定められ、後段で、新たに参議院議員選挙に関し「広域の地方公共団体」を選挙区とする場合の定めが置かれている。