

参議院選挙制度改革

— 1 票の較差・定数は正問題を中心として —

総務委員会調査室 さとう けんすけ
佐藤 研資

1. はじめに

平成 24 年 11 月（第 181 回国会）、参議院の選挙区選出議員の定数を 4 増 4 減して 1 票の較差を是正する公職選挙法の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 94 号）が成立した。同法の附則では、28 年通常選挙に向けて、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が規定されている。

一方、同年 10 月 17 日、最高裁判所は平成 22 年の第 22 回参議院議員通常選挙当時の定数配分規定（最大較差 5.00 倍）について、選挙無効の請求は退けたものの、較差はいわゆる「違憲状態」だったと判示し¹、選挙区選出議員に係る都道府県単位の選挙制度の見直しの必要性に言及した。

このように、参議院選挙制度改革は今後も大きな課題となることから、本稿では、これまでの参議院選挙制度の変遷及び参議院定数訴訟の経緯等の整理を行うこととする。

2. 定数較差の現状（表 1）

上述の公職選挙法改正による、4 増 4 減（神奈川県及び大阪府を各 2 増、福島県及び岐阜県を各 2 減）により、選挙区間の議員 1 人当たり人口の最大較差は 5.12 倍（神奈川県／鳥取県）から 4.75 倍（兵庫県／鳥取県）に縮小した（平成 22 年国勢調査人口²）。

3. 参議院選挙制度の変遷（表 2、3）

（1）参議院議員選挙法・公職選挙法の制定

新憲法の下で発足した参議院の選挙制度を定めた参議院議員選挙法（昭和 22 年法律第 11 号）は、総定数を 250 人とし、これを全国区（100 人）と地方区（150 人）に分け、地方区は各都道府県を選挙区の単位とした。両者の性格について、大村内務大臣は、昭和 21 年 12 月（第 91 回帝国議会）、同法案の提案理由説明において、「全国選出議員は、学識経験とともに優れた全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼とするとともに、職能的知識経験を有するものが選挙される可能性を生ぜしめることによって、職能代表制の有する

¹ 定数訴訟で最高裁判所は、①投票価値に著しい不平等があるとみなした場合は違憲状態と判断し、②さらにその状態が相当期間継続しているのに是正されない場合、違憲と判断する枠組みを採っている。違憲状態判決は、結論としては「合憲」となる。（本文 4（2）、（5）参照）

² 参議院の選挙区の定数配分は、公職選挙法に明文規定はないが、従来から国勢調査人口により行われている。なお衆議院及び都道府県議会の定数配分は国勢調査人口によることが法令で定められている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法第 3 条第 1 項、公職選挙法別表第 2、同法第 15 条、同法施行令第 144 条）。一方、本稿で取り上げた定数訴訟は、選挙当時の選挙人数に基づき提起されてきた。

長所を採り入れようとする狙いを持つもの」であり、こうした全国選出議員が「地域代表的性格を有する地方選出議員」と相まって、参議院を特徴あらしめる旨説明した³。また、参議院の性格の中に府県代表という意味を加味できないか、との意見に対し、同大臣は「我が国の参議院に於いては、地域代表という思想は採ることができない。地域代表的性質とすることを申し上げているが、これは地方の事情に詳しい人に出てもらうという趣旨で申し上げている」旨答弁している⁴。

各地方区の議員定数は、昭和 21 年の人口調査に基づき、各選挙区の人口に比例する形で、2 人ないし 8 人の偶数の定数を配分した。当時の最大較差は、2.62 倍（宮城県／鳥取県）であった（表 1 右）。法案審議においては、「定員の各府県への割り方に不公平感がある。定数を最大 6 人までとし、2、3、4、5、6 人区とすれば、（人口と定数配分の）凸凹が直るのではないか。偶数改選にするためには、3 人区は 2 人・1 人、または 1 人・2 人と分けて、それらを適宜組み合わせる、ということも可能ではないか」との趣旨の指摘がなされたが、政府は「全国を通じて半数を改選する際に、各選挙区についても正確に半数ずつ改選することが望ましいと考えた」旨答弁している⁵。

昭和 25 年（第 7 回国会）、それまで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、地方公共団体の長及び議員等の選挙に関する規定を統合・整備する公職選挙法案（衆議院提出）が、参議院修正を経て成立した（昭和 25 年法律第 100 号）。この過程で、参議院側は、東京都の人口急増を背景に、参議院の総定数を 2 増し、これを東京都選挙区の増員に充てる修正を盛り込もうとしたが、実現には至らなかった⁶。

（２）昭和 40～50 年代

その後、高度経済成長期に入ると、人口の都市集中に伴う選挙区間の定数不均衡が問題化し、昭和 45 年には政府の第 6 次選挙制度審議会が、総定数を増加させずに地方区の人口と定数の不均衡（いわゆる逆転現象）を是正すべきであり、暫定的に 6 増 6 減（3 選挙区で各 2 増、3 選挙区で各 2 減）するよう答申したが、法案の提出には至らなかった⁷。

なお、同年（第 63 回国会）、沖縄県の本土復帰に向け、沖縄住民の国政参加特別措置法（昭和 45 年法律第 49 号）により、総定数を 2 増し、沖縄県選出議員を 2 名増員する改正が行われた。

昭和 50 年の第 75 回国会において、衆議院の定数を都市部で 20 人増員して 511 人とする公職選挙法の一部を改正する法律（昭和 50 年法律第 63 号）が成立した。野党は参議院についても地方区の増員による定数是正を強く求めたが、全国区制度の改革問題も絡んで

³ 第 91 回帝国議会貴族院本会議議事速記録第 5 号 9 頁（昭 21.12.5）〔12 月 4 日の本会議録〕

⁴ 第 91 回帝国議会貴族院参議院議員選挙法案特別委員会議事速記録第 2 号 17 頁（昭 21.12.5）

⁵ 第 91 回帝国議会貴族院参議院議員選挙法案特別委員会議事速記録第 5 号 9 頁（昭 21.12.9）

また、大村内務大臣は奇数定員の選挙区を設けることの技術上の困難さに言及している。（第 91 回帝国議会衆議院本会議録第 13 号 17 頁（昭 21.12.20）〔12 月 19 日の本会議録〕）

⁶ 第 7 回国会参議院選挙法改正に関する特別委員会会議録第 13 号 3 頁（昭 25.4.1）、第 14 号 1 頁（昭 25.4.6）

⁷ 第 65 回国会参議院公職選挙法改正に関する特別委員会会議録第 3 号 1 頁（昭 46.2.5）。秋田自治大臣は「審議会答申後に公表された昭和 45 年国勢調査人口によると、総定数の枠内で逆転現象を解消するには 10 選挙区に影響が生じ、混乱を招くおそれがあるため、今国会での改正は行わないこととした」旨説明した。

与野党間の隔たりは大きく、定数は正は見送られた。

昭和 57 年の第 96 回国会では、かねてより問題が指摘されていた全国区制度を廃止し、58 年通常選挙から拘束名簿式比例代表制を導入する公職選挙法の一部を改正する法律（昭和 57 年法律第 81 号）が成立した。野党は地方区の定数は正を急ぐべきと主張したが、自民党の発議者は「全国区の改正と地方区の定数は正を同時に行うのが望ましいが、地方区の定数は正についてはいろいろ問題もあり、党として結論を得ていないため、全国区の改正を先に提案した」との認識を示し⁸、本改正において地方区の定数は正は行われなかった。

（３）平成 6 年改正

昭和 63 年に発生したリクルート事件以後、国民の政治不信に対処するため、政治改革が大きな課題となった。政府は平成元年、17 年ぶりに第 8 次選挙制度審議会を設置し、選挙制度及び政治資金制度改革を諮問した。同審議会は 2 年 4 月、「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」（衆議院への小選挙区比例代表並立制導入等）を行い、7 月、「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」（参議院の比例代表選挙を非拘束名簿式にすること、選挙区選挙の定数不均衡是正のため選挙区別定数の再配分を行うこと等）を行った。

平成 6 年の第 129 回国会において、衆議院の選挙制度改革関連法が成立すると、参議院の選挙制度についても改革の機運が高まった。また、前年の 5 年 12 月 16 日、大阪高裁において、参議院定数訴訟（4 年通常選挙：最大較差 6.59 倍）に対し、初めて違憲判決が出されていた。こうした状況から 6 年 4 月、参議院各会派が参加する「参議院選挙制度に関する検討委員会」（座長：上野雄文議員）が設置され、同委員会は翌 5 月、「参議院選挙制度改革大綱案」を取りまとめた⁹。同案は、①総定数を 2 減して 250 人（選挙区 150、比例代表 100）とし、②選挙区定数 8 増 10 減により逆転現象を是正、③比例代表は拘束名簿式・非拘束名簿式の組み合わせ方式を導入、等を内容としていた（少数意見併記）。これを基に参議院の各派代表者会議で協議したところ、総定数 2 減及び比例代表制度の改正は見送り、選挙区について 8 増 8 減の定数は正を行うことで、共産党及び護憲リベラルを除く各会派が合意した。これに基づき、自民党、社会党、新緑風会、公明党及び二院クラブより公職選挙法等の一部を改正する法律案が提出され、6 月 29 日成立した（平成 6 年法律第 47 号）。本改正により最大較差は 6.48 倍（神奈川県／鳥取県）から 4.81 倍（東京都／鳥取県）（2 年国勢調査人口）に縮小し、また選挙区間の逆転現象が解消された。参議院発足後、沖縄県の本土復帰に伴う定数増を除き、初の定数は正であった。

（４）平成 12 年改正

平成 10 年の第 18 回通常選挙後の同年 9 月、斎藤参議院議長が定数は正と選挙制度見直しについて各会派に意見を求めた。これを受けて各会派は 11 年 4 月までに選挙制度改革案

⁸ 第 96 回国会参議院公職選挙法改正に関する特別委員会会議録第 4 号 6 頁（昭 57. 4. 21）

⁹ 『読売新聞』『毎日新聞』（平 6. 6. 1）

を提示し、6月から「参議院選挙制度改革に関する協議会」（座長：須藤良太郎議員）が設けられ、各会派間の協議が行われた。同協議会は12年2月（第147回国会）、各会派の意見を併記した報告書を議長に提出した¹⁰。

一方、同月、与党（自民党、公明党、自由党）提出による、衆議院の比例代表の定数を20削減する公職選挙法の一部を改正する法律（平成12年法律第1号）が成立した。さらに5月、与党（自民党、保守党、公明党）は参議院の定数を10削減（比例代表4減、選挙区6減¹¹）する法案を参議院に提出したが、審査未了となった。その後、同年夏に与党は参議院の比例代表選挙に非拘束名簿式を導入する方針を決めた。

これらの動きを経て、与党は同年秋の第150回国会に、参議院の比例代表選挙を非拘束名簿式に改めるとともに、定数を10削減（内容は同上）する公職選挙法の一部を改正する法律案を提出し、10月26日成立した（平成12年法律第118号）。なお、選挙区の定数は正は、逆転区を解消する観点から定数4の選挙区のうち人口が少ない順に3選挙区から2ずつ削減するものであり¹²、最大較差（東京都／鳥取県 4.79倍（7年国勢調査人口））を縮小するものではなかった。

（5）平成18年改正

平成16年1月、最高裁が13年通常選挙に係る定数訴訟判決の中で「漫然と現状を維持したままでは次回は違憲判決もあり得る」旨の補足意見を付したことから、同年2月より各会派の実務者による「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」（座長：久世公堯議員）が開催された。しかし、各会派の意見は一致せず、同年5月28日「（7月の）第20回通常選挙後に、19年通常選挙に向けて、定数較差問題について結論を得るよう協議を再開するとの意見が大勢であった」旨の報告書を倉田参議院議長に提出した¹³。

第20回通常選挙後の16年12月、参議院改革協議会¹⁴は専門委員会（選挙制度）を設置した。同委員会は17年2月から定数較差問題について協議を行い、同年10月、阿部正俊専門委員長から報告書が提出された¹⁵。その内容は、複数の是正案を併記した上で、19年選挙に向けた当面の是正策として4増4減（較差5倍を超える、また近い将来5倍を超えるおそれのある選挙区の解消を図るため、東京都及び千葉県を各2増、栃木県及び群馬県を各2減）を「有力な意見」とするものであった。これを受け、参議院改革協議会で協議が行われたが、較差是正の具体案について合意は得られなかった。

こうした状況を受け、18年3月（第164回国会）、与党（自民党、公明党）は4増4減を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案を提出し、6月1日成立した（平成18年法律第52号）。本改正により、最大較差は5.18倍（東京都／鳥取県）から4.84倍（大

¹⁰ 報告書は、当面、現行の拘束名簿式比例代表制及び選挙区制を前提としつつ、「定数の5%程度削減」、「削減するにしても逆転区の解消に止めるべき」、「逆転区解消は増員で解決すべき」等の意見を併記した。（『議会政治研究』第54号（平12.6）所収）

¹¹ 10減について選挙区と比例代表の定数比で振り分け、選挙区6、比例代表4の減とされた。（脚注12参照）

¹² 第150回国会参議院選挙制度改革に関する特別委員会会議録第6号4頁（平12.10.13）

¹³ 参議院ホームページ掲載（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/159/1597200.pdf）

¹⁴ 参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、議長の下に設置された協議機関

¹⁵ 参議院ホームページ掲載（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/163/1637100.pdf）

阪府／鳥取県）に縮小した（17 年国勢調査人口）。なお、民主党から対案（鳥取県と島根県を合区して定数 2 とし、東京都を 2 増）が提出されたが、審査未了となった。

（6）平成 24 年改正

平成 19 年 12 月、江田参議院議長が、参議院改革協議会において選挙制度の見直しを検討するよう要請したことを受け、20 年 6 月、同協議会の下に専門委員会（選挙制度）が設置され、同年 12 月より参議院選挙制度の抜本改革について協議が行われた。協議においては、21 年 9 月 30 日の最高裁判決で選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性を指摘されたことも踏まえ、論議がなされたが、具体策について意見の一致を見なかった。しかし、25 年通常選挙に向けて選挙制度の見直しを行うことを合意し、これに向けた工程表を了承した。22 年 5 月、これらを内容とする報告書が藤原正司専門委員長から提出された¹⁶。

同年 7 月の第 22 回通常選挙後の 10 月 5 日、西岡参議院議長の下で、選挙制度の改革に関する検討会（正副議長及び参議院各会派代表者により構成。以下「検討会」という。）が設置され、同年 12 月より協議が行われた。検討会で西岡議長は自ら「参議院選挙制度の見直しについて（たたき台）」（全国 9 ブロックの非拘束名簿式比例代表制。定数は現状維持）、さらにその改訂案（全国 9 ブロックの大選挙区制。定数は現状維持・200 人に削減の両案）を提示し¹⁷、また各会派からも改革案が提示された。

平成 23 年 11 月、西岡議長が逝去し、翌 12 月、平田参議院議長の下で再開された検討会において、実務的な協議機関として選挙制度協議会（以下「協議会」という。）が設置された。協議会は同月から協議を開始し、24 年 7 月 12 日には一川保夫座長から私案が提示された。その内容は、①選挙区定数を 4 増 4 減（較差 5 倍を切るため¹⁸、神奈川県及び大阪府を各 2 増、福島県及び岐阜県を各 2 減）、②①に係る公職選挙法改正案の附則に、28 年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する旨の規定を盛り込む、というものであった。しかし私案に対する賛否は分かれ、一川座長から協議の経過を報告した同月 30 日の検討会においても各会派の意見は一致しなかった。

こうした経緯を経て、8 月 28 日、民主党及び自民党より、座長私案に沿った内容の公職選挙法の一部を改正する法律案が参議院に提出された。同法案は参議院で可決された後、衆議院で継続審査となり、11 月 16 日（第 181 回国会）、成立した。

なお、7 月 30 日の検討会において、検討会及び協議会を存続し、引き続き協議を行うことを各会派が了承している。

4. 参議院定数訴訟に関する最高裁判決（表 4）

参議院議員選挙に係る定数訴訟は昭和 37 年の第 6 回通常選挙以来、累次提起されており、これら訴訟に対する最高裁判決が、選挙制度改革に大きな影響を及ぼしてきた。

¹⁶ 参議院ホームページ掲載 (<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/100521.pdf>)

¹⁷ 参議院ホームページ掲載 (<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/101222.pdf>、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/110415.pdf>)

¹⁸ 第 180 回国会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会議録第 2 号 3 頁（平 24.9.5）

（１）昭和 39 年大法廷判決

昭和 37 年の第 6 回通常選挙（最大較差 4.09 倍）に係る定数訴訟に対する 39 年 2 月 5 日大法廷判決（民集 18 卷 2 号 270 頁）は、最高裁が参議院議員の選挙区の定数配分規定の合憲性について、最初に判断を行ったケースであった。判決は「憲法は、選挙に関する事項の決定は原則として国会の裁量的権限に委せているものと解せられる」、「議員数を人口に比例して配分することは、平等の原則から望ましいところであるが、選挙区の大小、沿革その他の要素も考慮して配分することも不合理とはいえない」、「(本件の程度では) なお立法政策の当否の問題に止まり、違憲問題を生ずるとは認められない」旨述べ、4.09 倍の最大較差を合憲と判示した。その後、40 年代の最高裁判決では、この考え方が踏襲された。

（２）昭和 58 年大法廷判決

昭和 52 年の第 11 回通常選挙（最大較差 5.26 倍）に係る定数訴訟に対する 58 年 4 月 27 日大法廷判決（民集 37 卷 3 号 345 頁）は合憲であったが、51 年 4 月 14 日の衆議院定数訴訟大法廷判決（民集 30 卷 3 号 223 頁。国会議員の定数配分規定を初めて違憲とした）を踏まえ、39 年判例を変更し、投票価値の平等は憲法上要求されとの考え方を明確に打ち出した。その上で、①投票価値の平等は選挙制度の仕組みにおける唯一、絶対の基準ではなく、国会は正当に考慮することのできる他の政策的目的・理由をも斟酌して、その裁量により選挙制度の仕組みを決定することができる。国会の決定が裁量権の行使として合理性を是認し得るものであるかぎり、それによって投票価値の平等が損なわれることとなっても、やむを得ない、②投票価値の著しい不平等が生じ、かつ、それが相当期間継続し、何らの是正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、定数配分規定は憲法に違反するに至る、との判断枠組みを示した。以後、この判断枠組みが今日に至るも基本的には維持されている。

（３）平成 8 年大法廷判決

平成 4 年の第 16 回通常選挙（最大較差 6.59 倍）に係る定数訴訟では、5 年 12 月 16 日、大阪高裁が参議院選挙では初の違憲判決を下していた。8 年 9 月 11 日大法廷判決（民集 50 卷 8 号 2283 頁）は、「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が生じていたが、国会が本件選挙までに定数配分規定を是正しなかったことをもって、立法裁量の限界を超えるものと断定することは困難」として、結論としては合憲とした。最高裁が参議院議員の選挙区の定数配分規定をいわゆる「違憲状態」と判示したのは初めてであった。昭和 63 年に最大較差 5.85 倍を合憲としていた最高裁が「違憲状態」に転じたことから、最大較差について「とりあえず 6 倍前後に『天井』が設けられたことになる」との見方となされるようになった¹⁹。なお、6 年に定数は正（8 増 8 減）が行われ、最大較差は 4.81 倍（2 年国勢調査人口）に縮小していた。

¹⁹ 『朝日新聞』（平 8.9.12）社説

（４）平成 16 年～平成 21 年大法廷判決

平成 13 年通常選挙（最大較差 5.06 倍）に係る定数訴訟に対する 16 年 1 月 14 日大法廷判決（民集 58 巻 1 号 56 頁）は、「国会にゆだねた立法裁量の限界を超えるものではない」として合憲と結論付けたが、多数意見を構成した 9 名の裁判官中 4 名より「次回選挙も現状が漫然と維持されるなら、違憲判断の余地が十分にある」との補足意見が付された。反対意見（違憲判断）の 6 名と合わせると、10 名の裁判官が国会に対し早急な定数是正を強く迫る形となり、従来の「6 倍基準」を突き崩すものと受け止められた²⁰。

平成 16 年の第 20 回通常選挙（最大較差 5.13 倍）に係る定数訴訟に対する 18 年 10 月 4 日大法廷判決（民集 60 巻 8 号 2696 頁）は、「国会の裁量権を超えたものと断ずることはできず、憲法に違反していない」と結論付ける一方、「これまでの制度の枠組みの見直しを含め、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」と述べ、多数意見としては初めて、制度の枠組みの見直しを含めた検討を国会に求めた。

平成 19 年の第 21 回通常選挙（最大較差 4.86 倍）に係る定数訴訟に対する 21 年 9 月 30 日大法廷判決（民集 63 巻 7 号 1520 頁）は、「本件選挙までに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たものとはいえない」として合憲と結論付けたが、「各選挙区の定数の振替だけでは最大較差の大幅な縮小は困難」であり、これを行おうとすれば「選挙制度の仕組み自体の見直しが必要」と指摘し、「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、適切な検討が行われることが望まれる」と述べ、前回よりも強い表現で選挙制度の見直しを求めた²¹。

（５）平成 24 年大法廷判決

平成 22 年の第 22 回通常選挙（最大較差 5.00 倍）に係る定数訴訟に対する 24 年 10 月 17 日大法廷判決は、「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が、本件選挙までの間に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、違憲とまでは言えない」と述べ、16 年ぶりに「違憲状態」との判断を示した。

本判決は、昭和 58 年判決について「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」としている。しかし、次のように指摘し、投票価値の平等を厳格に評価する姿勢を明らかにしている。

- ・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。
- ・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いだし難い。

²⁰ 『毎日新聞』（平 16. 1. 15）

²¹ 近年、最高裁が投票価値の平等をとらえるようになって来た背景について、佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂 2011 年）408～409 頁参照。

さらに、本判決は、次のように、従来よりも一層踏み込んだ形で、参議院の選挙制度について改革を迫っている。

- ・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、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、仕組み自体を見直すことが必要になる。

- ・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。

ただし、竹内裁判官は、5倍前後の較差が漫然と維持されていることから違憲状態との結論には賛同しつつも、「参議院が人口比例原則のみでは、両院の議員選出基盤の同質化が進んで、民意を十分にくみ取ることができないおそれがある」、「都道府県は地方自治を担い、政治・行政で重要な役割を果たしており、選挙区の単位として同等以上に意味のある単位を見いだすことは容易ではない」、「参議院の在り方に相応しい選挙制度の仕組みの基本となる理念を国民に提示し具体的な検討を行うことが望まれる」旨の意見を付している。

なお、同判決は、これまでの最高裁判決と同様、較差の許容限度については具体的に示していない。しかし、個別意見（反対意見）では、「参議院議員選挙法制定時の1対2.62を上回っている場合は選挙人の権利が侵害されている」（田原裁判官）、「1対2前後程度が許容範囲」（須藤裁判官）、「2倍という数値は常識的で分かりやすい基準」（大橋裁判官）とする指摘がある。



平成23年3月23日、最高裁は21年8月の衆議院議員総選挙（最大較差2.30倍）について、小選挙区の区割りには違憲状態と判示し、特にいわゆる「1人別枠方式」²²が憲法の要請する投票価値の平等に反すると指摘した（民集65巻2号755頁）。これを受けて24年11月16日、衆議院小選挙区を0増5減するとともに「1人別枠方式」を廃止する「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律」（平成24年法律第95号）が成立した。同日、民主、自民、公明3党は、「衆議院の定数削減について、選挙制度の抜本的な見直しについて検討し、平成25年の通常国会終了までに結論を得て必要な法改正を行う」旨を合意した。

このように参議院、衆議院ともに、緊急避難的な法改正を経て、平成28年の参議院議員通常選挙、また同年12月までに行われる衆議院議員総選挙に向け、選挙制度の改革論議

²² 衆議院議員小選挙区の総議席を各都道府県に配分する際の方式。まず1を各都道府県に配分し、残りを人口比例で配分する。（平成24年法律第95号による改正前の衆議院議員選挙区画定審議会設置法第3条第2項）

を開始する地点に立っている現状にある。

参議院選挙制度の改革論議については、「参議院の在り方、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、結論を得るものとする。」（平成 24 年法律第 94 号の附則より）とされている。

今後は、選挙区の単位の在り方、議員定数の在り方、また、第三者機関の活用を求める意見もあることから²³、検討の進め方などが課題とされつつ、各党間の論議が活発化していくものと考えられる。

【参考文献】

大林勝臣「参議院議員の選挙制度をめぐる論議」『選挙時報』27 巻 1、2 号（昭 53. 1、2）
三輪和宏・河島太郎「参議院の一票の格差・定数是正問題」『ISSUE BRIEF』No.610（2008. 3. 11）
（国立国会図書館）

²³ 『朝日新聞』（平 24. 7. 21）社説「衆参選挙制度 審議会で抜本改革急げ」、『産経新聞』（平 24. 10. 18）主張「衆参とも急ぎ格差是正を」など。

表1 定数較差の現状
(平成24年改正後)

都道府県 選挙区	配分 定数	平成22年 国勢調査人口	最小選挙区と の較差(倍)
東京	10	13,159,388	4.471
神奈川	8	9,048,331	3.843
大阪	8	8,865,245	3.765
愛知	6	7,410,719	4.196
埼玉	6	7,194,556	4.074
千葉	6	6,216,289	3.520
兵庫	4	5,588,133	4.746
北海道	4	5,506,419	4.677
福岡	4	5,071,968	4.308
静岡	4	3,765,007	3.198
茨城	4	2,969,770	2.522
広島	4	2,860,750	2.430
京都	4	2,636,092	2.239
新潟	4	2,374,450	2.017
宮城	4	2,348,165	1.994
長野	4	2,152,449	1.828
岐阜	2	2,080,773	3.535
福島	2	2,029,064	3.447
群馬	2	2,008,068	3.411
栃木	2	2,007,683	3.411
岡山	2	1,945,276	3.305
三重	2	1,854,724	3.151
熊本	2	1,817,426	3.087
鹿児島	2	1,706,242	2.898
山口	2	1,451,338	2.465
愛媛	2	1,431,493	2.432
長崎	2	1,426,779	2.424
滋賀	2	1,410,777	2.397
奈良	2	1,400,728	2.379
沖縄	2	1,392,818	2.366
青森	2	1,373,339	2.333
岩手	2	1,330,147	2.260
大分	2	1,196,529	2.033
石川	2	1,169,788	1.987
山形	2	1,168,924	1.986
宮崎	2	1,135,233	1.928
富山	2	1,093,247	1.857
秋田	2	1,085,997	1.845
和歌山	2	1,002,198	1.702
香川	2	995,842	1.692
山梨	2	863,075	1.466
佐賀	2	849,788	1.444
福井	2	806,314	1.370
徳島	2	785,491	1.334
高知	2	764,456	1.299
島根	2	717,397	1.219
鳥取	2	588,667	1.000
合 計	146	128,057,352	

(出所) 当調査室作成

(参考) 参議院議員選挙法制定時の状況
(昭和22年)

都道府県 選挙区	配分 定数	昭和21年 人口調査	最小選挙区と の較差(倍)
東京	8	4,183,351	1.876
北海道	8	3,488,013	1.564
大阪	6	2,976,140	1.780
愛知	6	2,919,085	1.746
福岡	6	2,906,644	1.738
兵庫	6	2,826,192	1.690
新潟	4	2,326,811	2.087
静岡	4	2,260,059	2.027
埼玉	4	2,028,553	1.820
長野	4	2,028,235	1.819
神奈川	4	2,019,943	1.812
千葉	4	2,008,114	1.801
茨城	4	1,940,833	1.741
福島	4	1,918,746	1.721
広島	4	1,901,430	1.706
熊本	4	1,631,976	1.464
鹿児島	4	1,631,144	1.463
京都	4	1,621,998	1.455
岡山	4	1,538,621	1.380
群馬	4	1,524,635	1.368
栃木	4	1,503,619	1.349
宮城	2	1,462,100	2.623
岐阜	2	1,444,000	2.590
長崎	2	1,417,924	2.544
愛媛	2	1,380,700	2.477
山口	2	1,375,472	2.468
三重	2	1,371,858	2.461
山形	2	1,294,934	2.323
岩手	2	1,217,070	2.183
秋田	2	1,195,813	2.145
大分	2	1,148,009	2.059
青森	2	1,089,232	1.954
宮崎	2	957,856	1.718
和歌山	2	933,231	1.674
富山	2	932,669	1.673
石川	2	877,197	1.574
香川	2	872,312	1.565
佐賀	2	856,692	1.537
島根	2	848,995	1.523
滋賀	2	831,306	1.491
徳島	2	828,784	1.487
高知	2	797,876	1.431
山梨	2	796,973	1.430
奈良	2	744,381	1.335
福井	2	695,703	1.248
鳥取	2	557,429	1.000
合 計	150	73,112,658	

(出所)「戦後自治史Ⅲ(参議院議員選挙法の制定)」(昭35 自治大学校編)より作成

表 2 参議院選挙制度の変遷

参議院議員選挙法の制定（昭和 22 年 2 月 24 日法律第 11 号）
【議員定数】 250 人（全国区選出議員 100 人、地方区選出議員 150 人） 【選挙区】 全国区…全都道府県の区域を通じて選出 地方区…都道府県の区域ごとに選挙区を設置 2 人区 25、4 人区 15、6 人区 4、8 人区 2
公職選挙法の制定（昭和 25 年 4 月 15 日法律第 100 号）
●選挙に関する規定の統合統一 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及び長の選挙等を単一の法律により規定し、その他選挙に関する規定を統合統一し、整備。
沖縄県の本土復帰に向けた改正（昭和 45 年 5 月 7 日法律第 49 号）
●沖縄県の本土復帰に向けた定数増 沖縄県選出の議員が 2 人増員され、地方区選出議員の定数 152 人、総定数 252 人に改正 【議員定数】 252 人（全国区選出議員 100 人、地方区選出議員 152 人） 地方区… 2 人区 26、4 人区 15、6 人区 4、8 人区 2
全国区制の廃止・拘束名簿式比例代表制の導入（昭和 57 年 8 月 24 日法律第 81 号）
●全国区を廃止し、拘束名簿式比例代表制を導入 【議員定数】 252 人（比例代表選出議員 100 人、選挙区選出議員 152 人） 【拘束名簿式比例代表制】 比例代表制（各政党の得票数に比例した数の議員を選出する方法）のうち、政党の届け出た候補者名簿の名簿順位に従って当選人を決定する方法 【選挙区】 2 人区 26、4 人区 15、6 人区 4、8 人区 2
選挙区の定数は正（平成 6 年 6 月 29 日法律第 47 号）
●選挙区の定数は正（8 増 8 減） （増員区）宮城県 2 人→4 人、埼玉県 4 人→6 人、神奈川県 4 人→6 人、岐阜県 2 人→4 人 （減員区）北海道 8 人→4 人、兵庫県 6 人→4 人、福岡県 6 人→4 人 【議員定数】 252 人（比例代表選出議員 100 人、選挙区選出議員 152 人） 【選挙区】 2 人区 24、4 人区 18、6 人区 4、8 人区 1 ※議員 1 人当たりの人口の最大較差は、是正前の 6.48 倍（神奈川県／鳥取県）から 4.81 倍（東京都／鳥取県）に縮小（平成 2 年国勢調査人口）
定数削減及び非拘束名簿式比例代表制の導入（平成 12 年 11 月 1 日法律第 118 号）
●定数削減（10 減） 定数を 252 人から 242 人とし、次のように削減 ・比例代表選出議員 100 人→96 人（4 減） ・選挙区選出議員 152 人→146 人（6 減） （減員区）岡山県 4 人→2 人、熊本県 4 人→2 人、鹿児島県 4 人→2 人

※議員 1 人当たりの人口の最大較差は、最大較差（4.79 倍）が生じている東京都、鳥取県の定数に変更を加えていないため、改正の前後で変化なし（平成 7 年国勢調査人口）

【議員定数】242 人（比例代表選出議員 96 人、選挙区選出議員 146 人）

【選挙区】2 人区 27、4 人区 15、6 人区 4、8 人区 1

●非拘束名簿式比例代表制の導入

拘束名簿式比例代表制を改め、非拘束名簿式比例代表制を導入

・非拘束名簿式比例代表制：各政党の得票数に比例して、政党ごとの当選者数を定めた後、政党の届け出た候補者名簿のどの候補者を当選させるかについて、候補者名簿に順位を定めず、候補者個人の得票数が多い順に当選人を決定する方法

選挙区の定数改正（平成 18 年 6 月 7 日法律第 52 号）

●選挙区の定数改正（4 増 4 減）

（増員区）東京都 8 人→10 人、千葉県 4 人→6 人

（減員区）栃木県 4 人→2 人、群馬県 4 人→2 人

【議員定数】242 人（比例代表選出議員 96 人、選挙区選出議員 146 人）

【選挙区】2 人区 29、4 人区 12、6 人区 5、10 人区 1

※議員 1 人当たりの人口の最大較差は、是正前の 5.18 倍（東京都／鳥取県）から 4.84 倍（大阪府／鳥取県）に縮小（平成 17 年国勢調査人口）

選挙区の定数改正（平成 24 年 11 月 26 日法律第 94 号）

●選挙区の定数改正（4 増 4 減）

（増員区）神奈川県 6 人→8 人、大阪府 6 人→8 人

（減員区）福島県 4 人→2 人、岐阜県 4 人→2 人

【議員定数】242 人（比例代表選出議員 96 人、選挙区選出議員 146 人）

【選挙区】2 人区 31、4 人区 10、6 人区 3、8 人区 2、10 人区 1

※議員 1 人当たりの人口の最大較差は、是正前の 5.12 倍（神奈川県／鳥取県）から 4.75 倍（兵庫県／鳥取県）に縮小（平成 22 年国勢調査人口）

（出所）参議院ホームページ掲載「参議院議員選挙制度の変遷」等より作成

表3 参議院選挙制度改革に関する最近の動向

年 月	動 向
平成 2. 7	○第8次選挙制度審議会第2次答申（参議院選挙制度、政党への公的助成） ＊非拘束名簿式比例代表制導入、選挙区定数再配分を提言
4. 7	第16回通常選挙 （最大較差 6.59 倍）
5. 12	●大阪高裁判決（4年選挙→参議院選挙で初の違憲判決）
6. 5	○参議院選挙制度に関する検討委員会（上野雄文座長）選挙制度改革大綱案 ＊比例代表制改革、総定数2減（地方区8増10減）を提言
6. 6	○改正公職選挙法成立（8増8減）
7. 7	第17回通常選挙 （4.97 倍）〔6年改正による定数是正を開始〕
8. 9	●最高裁判決（4年選挙→参議院選挙につき最高裁で初の違憲状態判決）
10. 7	第18回通常選挙 （4.98 倍）〔6年改正による定数是正が完成〕
10. 9	●最高裁判決（7年選挙→合憲）
12. 2	○参議院選挙制度改革に関する協議会（須藤良太郎座長）報告書 ＊定数削減、定数是正につき各論併記
12. 9	●最高裁判決（10年選挙→合憲）
12. 10	○改正公職選挙法成立（非拘束名簿式導入、定数10減）
13. 7	第19回通常選挙 （5.06 倍）〔12年改正による定数削減を開始〕
16. 1	●最高裁判決（13年選挙→合憲）
16. 5	○参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会（久世公堯座長）報告書 ＊各会派の意見の一致を見るに至らずと報告
16. 7	第20回通常選挙 （5.13 倍）〔12年改正による定数削減が完成〕
17. 10	○参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）報告書（阿部正俊専門委員長） ＊4増4減を「有力な意見」として報告
18. 6	○改正公職選挙法成立（4増4減）
18. 10	●最高裁判決（16年選挙→合憲）
19. 7	第21回通常選挙 （4.86 倍）〔18年改正による定数是正を開始〕
21. 9	●最高裁判決（19年選挙→合憲）
22. 5	○参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）報告書（藤原正司専門委員長） ＊25年選挙に向けた選挙制度見直しの工程表を了承
22. 7	第22回通常選挙 （5.00 倍）〔18年改正による定数是正が完成〕
22. 10	○選挙制度の改革に関する検討会（以下「検討会」）を設置 ＊22.12.22、西岡議長がたたき台を提示（23.4.15 改訂案を提示）
23. 12	○検討会の下に選挙制度協議会を設置
24. 7	○選挙制度協議会で一川保夫座長が私案（4増4減）提示
24. 10	●最高裁判決（22年選挙→違憲状態）
24. 11	○改正公職選挙法成立（4増4減）

（出所）筆者作成（○：改革動向関係、●：裁判関係 最大較差は選挙当時の選挙人数による）

表4 参議院定数訴訟 主な最高裁判決

選挙年	最大較差*	判決日	法廷	判 断
昭和 37 年	4. 09 (東京／鳥取)	昭 39. 2. 5	大法廷	合憲 (上告棄却)
・ 憲法が議員定数、選挙区その他選挙に関する事項に関し何ら規定せず、法律で定めることとしているのは、国会の裁量的権限に委せているものと解せられる。議員数を人口に比例して各選挙区に配分することは、法の下での平等の原則からも望ましいところであるが、選挙区の大小、沿革等の諸要素も考慮に入れて配分することも不合理とはいえない。 ・ 極端に不平等が生じる場合は別として、各選挙区への議員数の配分は、国会の権限に属する立法政策の問題であり、配分が人口に比例していないという一事だけで、憲法第 14 条第 1 項に反するとはいえない。本件の不均衡の程度では、なお立法政策の当否の問題に止まり、違憲問題を生じるとは認められない。				
40 年	4. 58 (東京／鳥取)	41. 12. 23	第 3 小法廷	合憲 (上告棄却)
46 年	5. 08 (東京／鳥取)	49. 4. 25	第 1 小法廷	合憲 (上告棄却)
52 年	5. 26 (神奈川／鳥取)	58. 4. 27	大法廷	合憲 (上告棄却)
・ 選挙権の平等の原則は、投票価値の平等をも要求すると解するのが相当。 ・ 憲法は投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一・絶対の基準としているものではなく、国会は正当に考慮することのできる他の政策目的・理由を斟酌して、その裁量により選挙制度の仕組みを決定することができるのであって、国会が具体的に定めたところのものがその裁量権の行使として合理性を是認しうるものである限り、それによって、投票価値の平等が損なわれることとなっても、やむを得ないものと解すべき。 ・ 公職選挙法が定める参議院の都道府県単位の地方選出議員の制度は、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一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえることに照らし、これを構成する住民の意思を反映させる意義・機能を加味しようとしたものと解することができ、こうした仕組みは国会の裁量権を逸脱するものとはいえない。 ・ 人口異動により較差が拡大した場合、到底看過することのできない程度の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、何らの是正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、初めて議員定数配分規定が違憲となるものと解するのが相当。 ・ 本件選挙時の選挙区間の較差や一部の選挙区のいわゆる逆転現象は、いまだ違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたとするには足りない。 ○以後、本判決を引用ないし踏襲。				
55 年	5. 37 (神奈川／鳥取)	61. 3. 27	第 1 小法廷	合憲 (上告棄却)
58 年	5. 56 (神奈川／鳥取)	62. 9. 24	第 1 小法廷	合憲 (上告棄却)
61 年	5. 85 (神奈川／鳥取)	63. 10. 21	第 2 小法廷	合憲 (上告棄却)
平成 4 年	6. 59 (神奈川／鳥取)	平 8. 9. 11	大法廷	合憲[違憲状態] (上告棄却)
・ 6. 59 倍の較差は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたものと評価せざるを得ない。 ・ 本件選挙までの間に国会が定数配分規定を是正する措置を講じなかったことをもって、立法裁量権の限界を超えるものと断定することは困難。 ○6年改正 (8増8減) により、最大較差を 4.81 倍に縮小 (2年国勢調査人口)				
7 年	4. 97 (東京／鳥取)	10. 9. 2	大法廷	合憲 (上告棄却)
10 年	4. 98 (東京／鳥取)	12. 9. 6	大法廷	合憲 (上告棄却)
13 年	5. 06 (東京／鳥取)	16. 1. 14	大法廷	合憲 (上告棄却)
・ 平成 12 年の定数配分規定の改正は、国会にゆだねた立法裁量権の限界を超えるものではない。				

	く、本件選挙当時において、同規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはできない。(多数意見〔9名〕) (多数意見のうち4名の補足意見) ・仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなされるべき余地は、十分に存在するものといわなければならない。			
16 年	5. 13 (東京／鳥取)	18. 10. 4	大法廷	合憲 (上告棄却)
	・本件選挙までの間に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たものと断ずることはできず、憲法違反に至っていたものとすることはできない。 ・平成 18 年 6 月の公職選挙法改正は評価すべきものであるが、投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、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、憲法の趣旨の沿うものというべきである。 ○18 年改正 (4 増 4 減) により、最大較差を 4. 84 倍に縮小。(17 年国勢調査人口)			
19 年	4. 86 (神奈川／鳥取)	21. 9. 30	大法廷	合憲 (上告棄却)
	・本件選挙までの間に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たものということとはできず、定数配分規定が憲法違反に至っていたものとすることはできない。 ・平成 18 年改正後も、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。 ・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。 ・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。			
22 年	5. 00 (神奈川／鳥取)	24. 10. 17	大法廷	合憲〔違憲状態〕(上告棄却)
	・本件選挙当時の定数配分規定の下における選挙区間の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。もっとも、同選挙までの間に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、同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。 ・投票価値の平等が憲法上の要請であることや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不平等状態を解消する必要がある。 ○24 年改正 (4 増 4 減) により、最大較差を 4. 75 倍に縮小 (22 年国勢調査人口)			

*選挙当時の選挙人数による

(出所) 各判決理由等より作成