

○ 主文

原告らの請求を棄却する。
訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

一 原告らは、「昭和五二年七月一〇日に行われた参議院議員東京都選挙区における選挙を無効とする。訴訟費用は被告の負担とする。」との判決を求め、その請求の原因として別紙（一）請求原因の補充として別紙（二）のとおり述べ、立証として、甲第一、二号証を提出し、原告Aの本人尋問の結果を援用し、乙号各証の成立を認めた。

二 被告は、本案前の申立として訴却下の判決を求め、その理由として別紙（三）のとおり述べ、本案につき、主文同旨の判決を求め、別紙（一）の請求原因事実のうち、一は認めるが、二は争う、別紙（二）の原告準備書面（二）及び（五）に添付の各別表記載の各数値（ただし、右準備書面（二）添付別表（二）の整理番号31岩手D欄記載の52、197、88の誤算である。）は認める、請求棄却を求める理由は別紙（四）のとおりである、と述べ、立証として乙第一号証の一ないし三、第二、三号証の各一、二、第四号証の一ないし六を提出し、甲号各証の成立を認めた。

別紙（一） 請求原因

一 原告ら（別紙各選定者目録記載の者を含む。）は、いずれも昭和五二年七月一〇日に行われた参議院議員地方選出議員選挙（以下、「本件選挙」という。）における東京都選挙区における選挙人である。

二 本件選挙は次の理由により無効のものである。すなわち、国会議員の選挙においては、どの選挙人の一票も他のそれと均等な価値を与えられることが日本国憲法第一四条第一項の要求するところであり、居住場所を異にすることによつて投票の価値に差別を設けることは、同項に違反すると解すべきであるところ、本件選挙は、公職選挙法第一四条、別表第二による選挙区および議員定数の定めに従つて実施されたものであるが、右規定による各選挙区間の議員一人当りの有権者分布差比率は最大五・二六対一に及んでおり、これは、明らかに、なんらの合理的根拠に基づかないで、住所（選挙区）のいかんにより一部の国民を不平等に取扱つたものであるから、憲法第一四条第一項に違反するものである。

三 よつて、原告等は、日本国憲法第一四条第一項、第九八条第一項および公職選挙法第二〇四条の各規定に基づき、自らが選挙人である選挙区における本件選挙を無効とする旨の判決を求めるため本件請求に及ぶ次第である。

別紙（二） 請求原因の補充

原告準備書面（一）ないし（六）

原告準備書面（一）

国会議員の定数配分規定の憲法適合性が争われた事案については、わが最高裁判所大法廷判決が二つある。

すなわち、その一は参議院地方選出議員に関する公職選挙法第一四条、別表第二の合憲性を認めたものであり、その二は衆議院議員に関する公職選挙法第一三条、別表第一および附則第七ないし九項の違憲性を認めたものである。

そして前者は昭和三九年二月五日に、後者は昭和五一年四月一四日にそれぞれ言渡されているが、前者の判例としての価値は後者の存在によつて疑問視されるので、原告等は本件においては基本的な問題点にまで遡つてその主張を展開することとする。

第一序 論

一 「人はみな平等である。だから、人は他人を支配することができない。」
「人が平等を求めるならば、人は他人の支配を許さず、自らを支配しなければならない。」

これが「政治的目的」を生む論理にほかならない。

この政治的自治は必然的に政治手続における人民の全員参加を要求し、「直接民主制」を生み出した。

この民主主義の原始形態は、共同社会の肥大化、分業化につれて、「代表民主制」を考案させることとなるのであるが、「代表制」自体は、社会の分業化を政治の過程に持ち込む場合の一つの「技術」にすぎない。

すなわち、「代表制」は人間の英知が創造した有用な技術ではあるが、君主制その他あらゆる政治形態に利用され得るものであつて、それ自体において民主主義の本質と何ら関係ないものである。

二 代表制の下における「選挙制度」も、代表者を選出する一つの「技術」にすぎない。それは代表制自体が技術であるからそれを支える手段としての選挙制度も、また、論理必然的に技術となるというだけではない。

代表者を選出する方法には、選挙のほか例えば勅任議員のように指名による方法もあることを思えば、代表制下においても、なお、「選挙制度」自体が一つの技術であることは明らかである。

結局、「選挙制度」自体も単なる有用な技術にすぎず、「代表制」との論理上の必然性がないだけでなく、民主主義の本質とも何ら関係ないものである。

三 しかし、われわれは、「代表制」およびそれを支える「選挙制度」と民主主義との間に何の問題も生じないと説くわけではない。

否、われわれは、むしろ、前者が単なる技術であるがゆえに、それが採用されている政治形態に適合しているか否か、換言すれば、民主制の下に実際に採用されている「代表制」および「選挙制度」の実態が民主主義の理念に適合しているものと評価できるか否かのチェックがすぐれて重要であることを指摘したい。

四 日本国民が民主主義を基本原理とする民主制という政治形態を採用して日本国憲法を制定し、その憲法が民主制を実現する方法として「代表制」の技術およびその選出方法として「選挙制度」の技術を採用していることは明らかである。

問題は、その「代表制」および「選挙制度」の実態が現行の民主主義憲法に適合しているか否かの点にある。

われわれは、「代表制」の点については、民主主義の歴史からみてその合理性を承認すると同時に、現行憲法の下においても民主主義原理に則った「代表制」が実施されていると考えている。

したがって、われわれは本件訴訟において、直接民主制か代表民主制かを論じるものでないことはもちろんのこと、比例代表制か多数代表制かを論じようとするものでもない。

本件訴訟に臨むわれわれの基本的な意図は、現行の「代表制」を前提として、「選挙制度」というそれを支える技術が現行民主主義憲法の下において真に民主主義の理念に適合するものといえるか否かを問わんとするところにある。

その意図は、過去の「選挙制度」に存在した財産による差別、性別による差別がすでに民主主義の理念に反するものとして打破されたことからみて、現行の「選挙制度」を民主主義の理念に基づいてチェック（照査）する必要がある、そのチェックの権能は憲法制定権者として、さらに、国家主権の担い手としてのわれわれ有権者に固有の権利であり、また、義務でもあると考えられるところに発するものである。

われわれは、右の見地に立つて、「選挙制度の実態」を通して公職選挙法第一四條、別表第二が民主主義憲法の下において是認されるべきものか否か、それが民主主義の根本理念に適合しているか否かを論ずることになるのである。

第二 憲法と立法府の権限

一 わが憲法は、第四三條第二項において、「両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。」と規定し、第四七條において、「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。」と規定している。

かつて最高裁判所大法廷は、参議院地方選出議員選挙の無効訴訟に関する昭和三九年二月五日の判決において、右二つの憲法規定から、「選挙に関する事項は、原則として立法府である国会の裁量的権限に委ねられているものと解せられる。」と説いた。

しかし、「法律でこれを定める。」とは、その事項が「法律」という形式の成文法で定めなければならないとの意味であり、したがって、その事項に関する法規範の制定権限を国会にのみ認め、他の国家機関には認めないという意味にすぎない。

その意味では、衆参両議院議員の定数、その他選挙に関する事項は国会の「専権事項」であるといえるが、国会の「専権事項」であることからただちに国会の「裁量的権限」が認められると考えるのは、論理に飛躍があるといわなければならない。

二 前記最高裁判所大法廷判決中には、「裁量的権限」という表現がある。これは何を意味するのであろうか。

わが憲法は、第九九條において、「・・・・・・国会議員・・・・・・は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。」と規定し、第九八條第一項において、「この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律・・・・・・は、その効力を有しない。」と規定している。

そして、第九九條は法律制定過程という動的な面から立法過程に直接参加する国会

議員の行為を憲法にしたがうよう拘束し、第九十八条第一項は法体系における憲法の最高法規性という静的な面から立法府の制定した法律がその上位の法である憲法によつてその効力を否定されることを宣言したものとするのが一般の解釈である。したがつて、立法府は憲法に違反しない範囲でのみ法律を制定する「裁量的権限」を有するにすぎないことは憲法上明らかであるといふことができる。

三 前記判決は、各選挙区に如何なる割合で議員を配分するかは、国会が、「適当に決定する権限を有する。」とし、さらに、「国会が裁量的権限を有する以上、・・・・・・選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合は格別、・・・・・・立法政策の問題」であると説いた。

しかし、これは少くとも不正確である。

前述のとおり、立法府は憲法に違反しないよう法律を制定する義務があるから、右判決の表現を借りれば、国会は議員定数の配分について憲法に抵触しない範囲でのみ「決定する権限」を有するにすぎず、また、憲法に抵触しない範囲でのみ「立法政策の問題」となし得るにすぎない。

もし、右判決が、右の範囲を超えた意味において国会に議員定数配分の「決定権限」を認め、「立法政策の問題」としているのであれば、それはすでに不正確の域を出て明白な誤りである。

第三 憲法と議員定数配分（その一）

一 国会議員の定数配分は、憲法第四三条第二項および第四七条の二規定からみて、法律制定権を有する国会のみが決定する権限を有し、他の国家機関が決定することの許されないものであるという意味においては、なるほど国会＝立法府の専権事項である。

しかし、国会は憲法に抵触しないよう議員定数を配分しなければならない、その配分が憲法に抵触する場合には「効力を有しない」（憲法第九十八条第一項）こともすでに明らかとなつた。

そこで次に問題となるのは、議員定数の配分と憲法各条規との関係であるが、それに先立つて二、三の点を明確にしておきたい。

まず、われわれは「選挙区割」自体を問題にしているのではないという点である。

われわれは、東京都選挙区という区割りを前提として、そこに配分された議員の数、すなわち「議員定数の配分」を問題にしているのである。したがつて、われわれは他の「選挙区の区割」も問題にしておらず、むしろ、他の選挙区の区割りを前提として、東京都選挙区と他の選挙区との「投票の価値」を論じているのである。

ついで、「投票の価値」の意味内容について触れておこう。

われわれの主張する「投票の価値」とは「一人の有権者が投票により政治的手続に参加する度合」という意味である。したがつて、一選挙区の選挙人全体（選挙人団）が有する投票を一体として問題としているのではなく、また、投票した候補者の当選という政治的影響力を問題としているのでもない。

われわれは、有権者一人一人が、投票という方法によつて、政治手続にどの程度に参加することが法律により認められているかを問題としているのである。

そして、東京都選挙区に属する一人の有権者と他の選挙区に属する一人の有権者との「政治手続に参加する度合」に格差を設けている議員定数配分規定（公職選挙法第一四条、別表第二）は法の下での平等保護規定（憲法第一四条第一項）との抵触が問題になると主張しているのである。

換言すれば、選挙制度が現行憲法の代表民主制を支える重要な制度である以上、「投票の価値」が有権者によつて異なるときは、憲法各条規、とくに憲法第一四条第一項によるチエツクを要すると主張しているのである。

さらに言い換えれば、憲法第一四条第一項を通して、公選法別表第二が現行憲法の支柱である民主主義の理念に適合しているか否かのチエツクを求めているのである。

これが「議員定数配分」と憲法第一四条第一項との関係である。

二 以上により、「投票の価値」に差のあることが憲法第一四条第一項の問題になることは明らかとなつた。そして、「投票の価値」に差の生じた原因が、憲法第一四条第一項後段に列举する社会的身分等の事項に該当するか否かの議論は、その事項が例示的なものであるとの確立した判例がある現在では問題とする余地がない。結局、本件訴訟における憲法第一四条第一項の適合性の問題は、「投票の価値」に差がある場合、それが「合理的根拠」に基づくか否かの議論が残るだけである。

（一） さて、憲法第一四条第一項に関する違憲立法審査の判断基準が「合理的根拠」の有無にあり、その有無は実質的に検討されなければならないとの考え方は、

多数の判例が示すところですので既に確立した判例といえる。
前記昭和三十九年二月五日の最高裁判所大法廷判決が、人口比率以外の幾多の要素を考慮に入れて議員定数の配分を決定することも不合理とはいえないと判示しているのも、「投票の価値」の差についても「合理的根拠」が判断基準になることを示すものであろう。

そこで、「合理的根拠」とはいかなる内容を有するかが問題となる。
尊属殺人の規定を憲法第一四条第一項違反とした昭和四十八年四月四日最高裁判所大法廷判決における田中裁判官の補足意見はこれを次のように説明している。

「日本国憲法一三条の冒頭に、『すべて国民は、個人として尊重される』べきことを規定しているが、これは、個人の尊厳を尊重することをもつて基本とし、すべての個人について人格価値の平等を保障することが民主主義の根本理念であり、民主主義のよつて立つ基礎であるという基本的な考え方を示したものであるから、「民主主義の根本理念に鑑み、個人の尊厳と人格価値の平等を尊重すべきものとする憲法の根本精神に照らし、これと矛盾抵触しない限度での差別的取扱いのみが許容される」ものである。

われわれもまた、「人格価値の平等」を保障することが民主主義の根本理念であると考え、現行憲法第一三条はその根本理念を憲法規範として示したものであると考える。

この「人格価値の平等」こそ、ヨーロッパにおいて君主制を打倒し、わが国において天皇制を崩壊せしめ、さらに独裁制を打破する民主主義の根本理念である。

本件で主張している選挙制度の問題は、正に、現行民主主義憲法の下における民主主義的自治の問題であり、その選挙制度の中に実現されなければならない自治は、「人格価値の平等」に基づく自治である。

代表民主制下においては、古くルソーによつて指摘されたように、国民は「議員選挙の間だけ自由である。議員の選挙がすんでしまえば、彼らは奴隷生活を送るものであり、皆無である。」ことは、現在においても変ることではない。それゆえに、国民に与えられた政治手続に参加する機会が選挙だけということになり、国民が民主主義的自治の権利を行使する機会が投票のときだけということになる。

そこから生まれる当然の結論は、投票において民主主義的自治が完全な形で実現されなければならないということ、換言すれば「人格価値の平等」という民主主義の根本理念が有権者の一票に徹底的に貫徹されなければならないということである。

アメリカの判例上確立された「一人一票」(one man one vote)の原則もまた、民主主義の右根本理念から導き出された原則と考えられる。

このように民主主義においては、「人格価値の平等」が前提となつているがゆえに、主義、主張の異なる一有権者の意思(投票)を単純数値「一」で表わすことができ、選挙を支持票の数という単純数値で決することができるのである。

したがつて、有権者の意思(投票)の数値が単純数値「一」で示され得ない選挙は、民主主義の根本理念である「人格価値の平等」に反することになり、現行憲法の下では憲法違反となる。

これが民主主義憲法の要求する平等選挙か否かを判断する「合理的基準」にほかならない。

(二) 「人格価値の平等」要求は、一選挙区内の問題か、他の選挙区との関係も問題になるかという点はどうであろうか。

全国規模の選挙を行なう方法として選挙区を全国一区とするか、全国を多数区に区割りするかは「技術上の問題」であり、民主主義そのものとは直接関係ないことである。

何故なら、冒頭で述べたように代表制を採用するか否かが「技術上の問題」である以上、その代表制を形成する過程に過ぎない選挙制度が、より低次元の「技術上の問題」であることは明らかであるからである。

したがつて、全国一区か多数区かの問題もそれ自体は、技術の選択という意味において、「立法政策の問題」(前記最高裁判所判決の表現借用)に属する。

ただ、その具体化された制度の実態が民主主義に適合しているか否か、換言すれば、民主主義の根本理念である「人格価値の平等」に従つたものか否かの問題を生ずることがあるというにすぎない。

われわれは、その点について、全国を多数区に区割りすることには、現代における技術上の問題として、それなりの合理性があると考えており、現行の多数区制は民主主義の理念から検討しても、なお民主主義に違反しているとは考えない。

したがつて、われわれは本件訴訟において、全国一区の選挙を採用しなかつたこと

を問題にするものではなく、また公職選挙法別表第二の「選挙区の区割」自体を問題にしているのではないことも、繰返し述べているとおりである。

しかし、多数区への区割りが適法だとしても、その多数区への区割り後に配分する議員の数いかによつては、民主主義の根本理念である「人格価値の平等」が侵害されることになることは明らかである。

そして、議員定数配分が「人格価値の平等」を実現しているか否かは、議員一人あたりの平均有権者数という単純数値からの偏差等によつて判断できる。

本件参議院地方選出議員選挙が全国民の代表を選出する選挙であり、その選挙に全国の有権者全員が投票する権利を有していたことは明らかである。

また、国民はすべて「人格価値が平等」であるから、全国の有権者は本件選挙において、すべて単純数値「一」で表わされる同価値の投票権を有すべきである。

その単純数値「一」とは、全国有権者総数を本件選挙で選出された議員数で割つた数値を分母とした「一」であり、その分数値と各選挙区における有権者数をその選挙区に配分された議員の数で割つた数値を分母とした「一」とが一致したとき、初めて全国の有権者はすべて単純数値「一」という同価値の投票権を与えられたことになる。

そのとき初めて、民主主義的自治の権利を行使する唯一の機会である選挙という政治手続において、民主主義の根本理念である「人格価値の平等」が実現されたことになるのである。

したがつて、全国規模で求められた分数値と選挙区ごとに求められた分数値とに差を生ずれば、それは民主主義の根本理念である「人格価値の平等」に反し、結局憲法第一四条第一項の法の下での平等保護規定に違反することになる。

(三) 選挙区間の数値の差はいかなる限度まで許されるかが、多く問題とされている。

われわれはその数値の差の許容限度に幅はないと考える。ただ、すでに説明したように全国を多数区に区割りすることが現代の「技術上の要請」であるとすれば、現代の技術から考えて実行不可能な場合にのみ数値上の偏差を認めることはやむをえないというに過ぎない。

アメリカの判例上「実行可能な限り精密に平等」(equal as nearly as practicable)という原則は、正に、右の意味において理解されうるし、強いて述べれば、そのみが数値の差を認めうる限度である。

より具体的にいえば、全国を多数区に区割りすることを認める場合には、一選挙区の有権者数を全国有権者総数の議員一人あたりの有権者数で割り、小数点以下の計算に入らない段階で、余つた有権者数を切上げるか、切捨てるかの限度でのみ、換言すれば余つた有権者数に一名の議員を配分するか否かの限度においてのみ、「投票の価値」の偏差を認めることができるということである。

(四) 前記昭和三十九年二月五日の最高裁判所大法廷判決は、人口比率のほか、選挙区の大小、歴史的沿革、行政区画別議員数の振合等諸要素を考慮することも不合理とはいえないと説いた。また、人口の疎な面積の広い地区か否か、人口変動の見通し、議員定数配分の沿革等の諸要素を考慮に入れてもよいとの説もある。

しかし、行政区画に対する配慮、自然の地勢等地理的考慮、それらに伴う歴史的沿革はいずれも、「選挙区の区割」の段階で考慮されることがあつても、それらの要素を考慮した上で区割りされた各選挙区への「議員定数の配分」を決定する要素にはなりえない。

また、人口の疎な面積の広い地区への配慮は、地域的利益の擁護を考慮して国家意思形成過程におけるその地区の発言権を強めるという効果を狙つたものであろう。

しかし、民主主義の歴史は、国家意思形成過程における、人による発言権の差を認めないという歴史であり、その淵源は民主主義の根本理念である「人格価値の平等」にあるから、右の要素に基づく偏差を認めることは許されない。

さらに、人口変動の見通しに対する考慮は、選挙区の固定化を前提とした議論と思われるが、選挙ごとに定数配分を是正することによつて簡単に解決できる問題であり、議員定数配分の沿革にいたつては、現在における政治勢力の勢力地図の維持を狙いとしたものであり、われわれの民主主義憲法論議においては、全く論外である。

三 従来の判例は、憲法第一四条第一項に関する適合性を判断するにあたり、「合理的根拠」の基準を検討した上、その基準に従つて各事件を実質的に検討してきた。

ところが、昭和三十九年二月五日の最高裁判所大法廷判決は、他の幾多の要素を考慮

することも不合理とはいえないと述べているだけで、その訴訟で問題となつた東京都選挙区につき、いかなる要素があるから他の選挙区との間に「投票の価値」の差を認めても不合理でないといえるのかの実質的検討を怠つた。

この点に関連していえば本件東京都選挙区の定数配分に「合理的根拠」があるか否かの主張、立証の責任は被告が負担すべきものと考えられる。

何故ならば、「国政は、国民の厳粛な信託によるもの」であることは憲法前文において宣言されているとおりであるが、国政の信託者たる国民が、受託者たる国ないし選挙管理委員会に対し、信託した国政の問題を質しているのであるから、受託者たるものは当然その「合理的根拠」につき国民が納得できるまで説明する義務があるからである。

アメリカの判例が一貫して、選挙執行者に対し、「実行可能の限り精密に平等」であることの正当性の主張、立証を要求しているのは、右の意味において当然のことである。

以上

原告準備書面 (二)

第四 憲法と議員定数配分 (その二)

一 「人格価値」の平等という前提に立てば、全国有権者総数を選出議員総数で除して得られる数(「議員一人当りの全国平均有権者数」という。)を分母とする

「一」が各有権者に与えられるべき「投票の価値」—「政治手続に参加する度合」

—であるべきである。

換言すれば、選出議員一の選挙区では右の「議員一人当りの全国平均有権者数」に等しい有権者が、選出議員数二、三または四の選挙区では右の「議員一人当りの全国平均有権者数」にそれぞれの選出議員数を乗じて得られる数に等しい有権者が過不足なく存在すべき筋合である。

そして過剰の有権者を有する選挙区は「過少代表」区、反対に有権者数不足の選挙区は「過大代表」区と呼ばれるべきものである。

二 全国を多数区に区割りすることを承認する以上、右にいう「過少代表」区および「過大代表」区の出現は殆んど避けることのできない事項である。

問題は、その「過少」・「過大」の程度にあり、「実行可能な限り精密に平等」を求めることは、「過少」・「過大」ともにその程度を限りなく零に近づけることを意味する。

そして極く簡単にその程度を測定することのできる方法によつて現実の制度の実態を分析し、もつて議員定数配分規定の憲法適合性を判断することは可能なのである。

第五 本件選挙の実態分析

一 われわれは、本件選挙(昭和五二年七月一〇日執行の参議院地方選出議員選挙を指す。以下、同じ。)について自治省選挙部発表の「結果調」を用いてその実態分析を試みた。

そして、その結果を公職選挙法別表第二所定の選挙区の順序にしたがつて配列したものが別紙「実態分析表」(その一)であり、これを右にいう「過大代表」の程度の次なるものから順次に小なるものに、さらに「過少代表」の程度の小なるものから順次に大なるものと配列し直したものが、別紙「実態分析表」(その二)である。

両表について、各「D欄」表示の数値が有権者の過不足数であり、各「E欄」表示の数値はその平均値(「議員一人当りの全国平均有権者数」)からの偏差値であり、各欄外右下に表示した「平均偏差」は、「E欄」表示の偏差に関する平均偏差値である。

二 われわれは、別紙「実態分析表」(その二)の記載から次の諸事項を理解することができる。

(一) 選挙区総数四七のうち、三三区が「過大代表」区に該当し、残りの一四区が「過少代表」区に該当すること

(二) 過剰有権者の総計(過少有権者も同数)は、一三、四二一、二〇八・二四(整理番号三四「長崎」区から同四七「東京」区までの「D欄」表示の各数値の合計)であつて、これは全国有権者総数の一七・一四パーセントに相当すること

(三) 過剰有権者数が「議員一人当りの全国平均有権者数」を超えるものについて、その三倍を超え四倍未満のもの一(整理番号四七「東京」区)、同二倍を超え三倍未満のもの二(整理番号四六「大阪」区および同四五「神奈川」区)、二倍未満のもの一(整理番号四四「埼玉」区)が存在すること

第六 結 論

本件選挙結果の実態分析によれば、「議員一人当りの全国平均有権者数」を超えて「過少代表」となっている選挙区の存在を認めることができるので、われわれは、この一事をもつてしても本件選挙に係る議員定数配分規定、すなわち、公職選挙法第一四条、別表第二は本件選挙執行時においてわが国憲法第一四条第一項の規定に違反する無効のものであつたと断ずるに足りる旨を主張し、本件選挙を無効とする旨の判決を求める次第である。

以上

原告準備書面 (三)

両院制と議員定数配分

一 日本国憲法第一四条第一項は参議院についても人口を基準とする議員定数配分がなされるべきことを当然に要求するものと解される。けだし、仮に参議院の議員定数配分について立法府である国会が人口比例の原則を無視できるとするならば、たとえ衆議院議員の選挙において「等しい人口に等しい代表」または「一票等価値」という国民の権利が認められたとしても、その権利の価値はすこぶる疑わしいことになるからである。すなわち、そのような議員定数配分規定が許されるとするならば、国民を直接に代表する国家唯一の機関である国会に「効果的な発言をする」という個々の国民の権能は、恰も衆参両院ともに人口に基づかない議員定数配分がなされたごとくに、著しく阻害され得るからである。

人口に基づかずに議員定数配分がなされた議院において少数派が反対することによつて多数派の意思が無視され得ることに想いを致せば、その弊害の大きさは自ずから明らかであり、この弊害が一に人口比例の原則に基づかない議員定数配分に起因して生じるものであることも、また、明白である。

要約すれば、われわれは国会議員の地理上の配分に関して、衆参両院の間に憲法上の差異を認めることはできない。

二 われわれは衆参両院ともに代表の基礎を人口という同一のものに置くべきことが要請されているという憲法解釈が両院制を時代錯誤ないし無意味なものと解していることを意味しない点をここに確認したい。

現代的意義における両院制の主たる存在理由は、提出された法律案については賢明慎重な審理を保障し、国会の無鉄砲な行動を防止することにある。

議員定数の配分基準が両院ともに人口であるべきであるとしても、それだけでは両院の構成と外観に差異がないということにはならない。一般に、異なる選挙人団がそれぞれの院の議員を選出すること、一院は一人区から成り、他院は少くともいくつかの多数人区をもつこと、各院で議員の任期に差を設けること、選挙区の大きさに差を設けることなど、憲法に特段の規定がない限り、いずれも可能である。

しかして右はいずれも両院制議会において両院ともに人口に基づく議員定数の配分がなされながら、なお、各院に異なる外観的特徴と異なる集団意思を生じさせるよう利用することのできるものである。

要するに、衆参両院ともに人口を基準とする議員定数配分がなされなければならないというのが憲法上の要請であると主張することによつてわれわれが示そうとするものは、わが憲法における「法の下での平等」条項は国会がいずれの院においても「実行可能な限り精密に平等」な投票価値を有する議員定数配分規定を制定するために「真摯な努力」をなすべきことを要求しているということである。

以上

原告準備書面 (四)

一 かつてわが最高裁判所大法廷は、「憲法は、一四条一項において、すべての国民は法の下に平等であると定め、一般に平等の原理を宣明するとともに、政治の領域におけるその適用として、……選挙権について一五条一項、三項、四四條但し書の規定を設けている。これらの規定を通覧し、かつ、右一五条一項等の規定が、……選挙権の平等の歴史的発展の成果の反映であることを考慮するときは、憲法一四条一項に定める法の下での平等は、選挙権に関しては国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するものであり、右一五条一項等の各規定の文言上は単に選挙人資格における差別の禁止が定められているにすぎないけれども、単にそれだけにとどまらず、選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところであると解するのが、相当である。」と説いた。(昭和五一年四月一四日判決、民集三〇巻三号二二三頁)

二 思うに、現代における代表民主制は、「一人一票」の原則と「多数決」原理と

を前提とする。したがって、「投票の価値」の平等を憲法上の要請として承認する立場に立脚する限り、「代表」は論理必然的に「人口」に比例するものでなければならない。ただし、そこに非人口要素を加味することを許すならば、たとえその立論が選挙制度の目標とされるべき「公正かつ効果的な代表」の確保という美衣を纏ったとしても、それは、所詮、マイノリティ（少数者）擁護論を議員定数配分に導入することとなり、前記の前提に背馳するにいたるからである。

なるほど、代表におけるマイノリティの問題は極めて重要であり、したがって、マイノリティ（少数者）の権益を擁護することに十分な配慮がなされるべきことはこれを承認するにやぶさかではない。しかし、それは議員定数配分という選挙制度の枠内においてではなく、その枠外において処理されるべきものである。

三 しかして、前記の最高裁判所大法廷判決は衆議院議員選挙における議員定数配分規定の違憲性が争われた事実に係るものであるが、そこで説かれた前述の法理は参議院（地方）選出議員選挙における議員定数配分規定の違憲性が争われている本件事案においてもそのまま適用されるべきものである。

けだし、衆議院に対する参議院の独自性を生かす必要はこれを認めることができるとしても、投票の価値の平等がわが憲法上の要請であることを承認する以上、わが憲法が衆参両院ともに「公選制」を採用していることは明白であるから、投票の価値の平等の原則が単に衆議院においてのみではなく、参議院の議員定数配分においても妥当するものと解すべきことは当然であるからである。すなわち、参議院議員選挙に関する事項の決定につきわが憲法が国会に与えた権限は右の憲法上の要請下においてのみその行使が認められるにすぎないものである。

以上

原告準備書面 （五）

ふたたび公職選挙法別表第二の違憲性について

一 右別表制定に用いられた手法による議員配分の検証を通じて

一 現行公職選挙法別表第二は、その前身である参議院議員選挙法（昭和二二年法律第一一〇号）の別表をそのまま受け継いだものである。そしてその別表は、行政区割主義と人口比例主義に拠って作成されたものである。

この点をやや具体的に述べれば、選挙区割については既存の行政区割である都道府県をそのまま用い、議員数配分については地方選出議員総数を一五〇としたうえ、当時の全人口を一五〇で除して得た数で、各選挙区の人口を除して算出した数を、各選挙区の議員数を偶数とするとの前提の下に四捨五入的手法によつて整数化するという操作によつたものであつた。

（註一）

この方法によつて選挙区割および議員数の配分を決定したことの可否（たとえば、人口差の著しい選挙区を作ること自体、「投票価値」の平等という観点から充分の疑問をさしはさみ得よう。）（註二）はひとまず措いて、そこで作成された右別表が各選挙区毎の議員数と選挙人数もしくは人口の割合を一定化すべしとの憲法上の要請（人口比例の原則）からあながち遊離したものだつたとはいひ得ないであらう。

しかるに、右別表作成後のはげしい人口の増加および移動にもかかわらず（選挙人数の変化について前記第一回選挙時を一〇〇として本件選挙時のそれを示せば、全国総数において一九一・二二であり、東京都選挙区において全国増加数の一四・七四％を、神奈川県選挙区においてその八・八八％を吸収している。）、無慮三〇年の永きにわたつて右別表の改訂がなされなかつたため、本件選挙時には原告準備書面既述のごとき憂うべき事態が発生したものであることは明白である。（註三）

二 参議院の組織面における衆議院に対する独自性の表れとして三年毎の半数改選という憲法上の要請が存在し（同第四六条）この要請が複数選挙区制における議員偶数制の採用を容易にする作用を営むことは肯き得るところである。（註四）

そしてこの議員偶数制の下では、「投票価値」の平等という代表民主制における大原則は、偶数制を採らない場合に比して、実質上、緩かなものにならざるを得ないであろうから、それだけに厳格な遵守が要求されるものと解さなければならず、また、解散による総選挙の可能性が常に存する衆議員と異なり、三年毎に必ず存するがその間隔が狭められる可能性の全くない通常選挙制による参議院においてはその厳格な遵守を実行するための立法措置は著しく容易であるといわなければならない。

三 そこでわれわれは、既存の選挙区をそのまま用い、かつ、現行の地方選出議員

総数をも固定して、前記別表第二制定時に用いられた議員配分の手法によつて、本件選挙時において容易な実践が可能であつた立法措置を検証する。

すなわち、この場合、本件選挙前にすでに公表されていた昭和五〇年国勢調査の結果に基づく各都道府県の人口数を用い、かつ、現行の議員総数一五二を、都道府県毎に偶数となるよう人口に按分して割当てる作業を次のとおり実施する。

(一) 右国勢調査の結果に基づく総人口一一、九三九、六四三を、議員総数一五二の半数七六で除して一、四七二、八九〇・〇四を得る。これが議員一人当りの人口数であり記号「M」で表わすこととする。なお、右に議員総数の半数を用いたのは、これによつて得られる都道府県別議員数を最後の作業において二倍することによつて所謂「偶数制」を維持するためである。

(二) 都道府県毎の人口数を「M」にて除して整数を求めた上（なお、この整数を「基本配分数」という。）、余剰数の「M」に占める百分率を算出する。この場合、人口数が「M」に満たないときは、それと「M」との差の「M」に占める百分率を算出し、「基本配分数」は一とする。

(三) 全都道府県について得られた「基本配分数」を集計すると、七二が得られる。これはさらに未配分議員数が四あることを示しているので、次にその配分に入る。右(二)において算出した百分率の大きな都道府県からその小さい都道府県へと順次に一宛を四に満つるまで配当する。「東京」・（九二・五六％）、「福岡」・（九一・四七％）、「千葉」・（八一・七〇％）、「広島」・（七九・六七％）がその対象となり、それらの各都県は「基本配分数」に一を加えたものが「議員配分数」、その余の道府県は「基本配分数」がそのまま「議員配分数」となる。

四 以上の作業の過程および結果を示すものが、本書面末尾に添付した「議員配分検証表（その一）」である。そして、その「議員配分数」欄に表示された数値をそれぞれ二倍すると、各都道府県に「配分されるべき議員数」が容易に算出できるのである。

すなわち、「東京」一六、「大阪」一〇、「神奈川」、「愛知」各八、「北海道」、「兵庫」、「埼玉」、「福岡」、「千葉」各六、「静岡」、「広島」各四、その余の府県はいずれも二が「配分されるべき議員数」に相当することを理解することができるのである。

なお、右の国勢調査による「人口数」を、本件選挙における「選挙人数」に置き換えて右の作業の過程および結果を示したものが本書面末尾に添付した「議員配分検証表（その二）」であり、昭和二二年四月二〇日に行われた第一回参議院通常選挙における「選挙人数」に置き換えたそれが同「議員配分検証表（その三）」である。

五 さて、われわれは右の三つの表から何を読みとるべきであろうか。（註五）ここでは、右各表の最右側欄に表示された数値によつて、「配分されるべき議員数」と「別表第二所定の議員数」との間に存する不一致の程度およびその選挙区（都道府県、以下同じ。）の数を調べて、それが生じた原因、その有する意味を検討してみよう。

まず、「表（その三）」においては、プラスーおよびマイナースーの選挙区がそれぞれ二あることは明らかである。これは、選挙の結果から見て、「東京」、「岐阜」の両区では各二の議員が不足し、「栃木」、「山口」の両区では各二の議員が過配となつていたことを示すものであるが、公選法別表第二の制定に用いられた資料に基づく人口数を基盤としたものには全く存在しなかつた「偏り」がその後選挙時までの時の経過にともなう人口数の変動および人口数と選挙数との間に存した若干の偏差に起因して生じた現象と認められるので、そこに見られる「人口比例」の原則からの乖離はその程度と関係選挙区の数の方について憲法上の許容限度を超えるものとは認めがたいものというべきであろう。

ついで「表（その二）」においては、プラス四の選挙区一、プラス二の選挙区二、プラス一の選挙区三、マイナースーの選挙区一が存在することは明らかである。これは、選挙の結果から見て、「東京」区では八、「大阪」、「神奈川」の両区では各四、「愛知」、「埼玉」、「千葉」の三区では各二の計二二名の議員が不足し、「栃木」、「熊本」、「鹿児島」、「群馬」、「岡山」、「福島」、「長野」、「茨城」、「新潟」、「京都」、「北海道」の一区では各二の計二二名の議員が過配となつていたことを示すものである。「なお、この過不足合計四四は議員総数一五二の二八・九五％に相当する。）」

さらに、「表（その一）」においては、右「表（その二）」についてした指摘がそのまま妥当する。この両者の一致は、「表（その三）」について右に触れた事情が

作用しなかつたことを示すものであろうが、ここで重要なのは、その不一致の程度と関係選挙区の数によつて示される「人口比例」の原則からの乖離を憲法の許容する合理的な限度をはるかに超えるものと断ずることが容易であることである。結局、現行公職選挙法別表第二が定める議員配分は本件選挙時において違憲の存在であつたことおよび本件選挙前にこれを憲法に適合するよう改訂する立法措置は容易に可能であつたことは明らかであるというべきである。

（註一） 全国選挙管理会「選挙制度国会審議録」（昭和二六年）第一輯四〇一頁以下および同第四輯三九一頁以下参照。

（註二） 全選挙区四六のうち、一選挙区保有選挙人数の点では、昭和二二年第一回選挙時において、最高が東京都選挙区の二、六四二、五九四人（全国総数の六・四五％）、最低が鳥取県選挙区の三一六、四九六人（同〇・七七％）であつた。ちなみに、本件選挙（昭和五二年第一回選挙を指す。以下同じ。）においては、最高が東京都選挙区の八、一四九、五五六（全国総数の一〇・四一％）、最低が鳥取県選挙区の四二三、〇一四人（同〇・五四％）である。

（註三） 沖縄の所謂復帰に伴つて昭和四六年第九回選挙から参議院地方選出議員総数は一五〇から一五二に増員となつたが、これは本件請求の帰趨に消長を及ぼさないものというべきである。

（註四） このことは、いずれの選挙区においても三年毎に半数議員を改選することまでを憲法上の要請とは解していないことを意味する。

（註五） 「議員配分検証表」作成の意図について若干触れておこう。既存の都道府県の人口を、昭和二二年の段階で見ると「東京」対「鳥取」は八・三対一、昭和五〇年の段階で見ると同じく二〇・一対一である。したがつて、「鳥取」区に二議席の確保を保障し、かつ、議員総数を一五二に保つことは、「投票価値」の平等の大原則に副わない議員配分を強いるものというべきである。

しかし、ここでは五十歩も百歩も譲つて、仮に右の最低二議席、総数一五二を無条件で承認せねばならぬとした場合、はたして現行法はそこに違憲の瑕疵は見出せないほど公正なものであろうか、この、点を検証することがその意図にほかならない。

以上

原告準備書面 （六） （B作成）裁判長は、去る九月二七日の公判において、原告及び被告に対し、

1 参議院議員選挙法制定当初に於ての地方区、即ち都道府県に配分した定員の基準は何によつたのか。

2 国会ではなかなか是正が出来ないというが、その理由、経過。

3 現在の時点での定数は正例をみせてほしい。

との要望がありました。

私は、現在全国区選出の参議院議員として、右に関連しての資料の一部を所持しておりますので、ご参考のため、

左の四点を提出いたします。

（一） 憲法上での参議院議員選挙に関する規定

（二） 参議院議員の地方区定員の配分は、当初人口に比例して配分したとの政府説明

（三） 五〇・四・一四の最高裁の衆議員選挙に対する判決は、参議院にも適用されるとの法制局長官の言明

（四） 参議院公職選挙法改正に関する特別委員会での地方区定員の是正に関する協議状況と同委員会に提出した第二院クラブの是正案

（一） 憲法上での参議院議員選挙に関する規定

1 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。（第四章第四十三条）

2 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

（第四十四条）

3 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。（第四十六条）

4 衆議院には解散があるが、参議院には解散はない。（第五十四条）

（二） 参議院議員の地方区定員の配分は、当初人口に比例して配分したとの政府の説明—法制定当時の貴族院及び衆議院の速記録の一部（選挙制度国会審議録抜粋）

(1) 参議院議員選挙制度要綱(昭和二一・七・一九臨時法制調査会)
二 内略々一五〇人は地域代表制とし
(イ) 定数の最少限の割当は、各選挙区内に付、二人、爾余は各都道府県における人口に按分し偶数を付加すること
(2) 貴族院、参議院議員選挙法案特別委員会(昭和二一・一二・九)
○ 政府委員の答弁(C君) 地方選出議員の定数を配当いたします場合には、色々な案を考えまして、かれこれ検討を加えてみたものではありませんが誠に機械的ではございませうけれども議員一人当りの人口を出しましてこれによりまして組合せを除いて定数を得て参ります方が最も公平に相成ると考えられます
(3) 貴族院 本会議における委員長報告(昭和二一・一二・一七)
○ 委員長(伯爵 D君) それから最後に別表の割当のことを質問された方があります。最後にありますところの参議院法案の後にあります割当をみると、どうも不公平な場所がある。又それが多いのである。元来この計算は、地方選出議員の定数百五十人で、人口七千万人を割つてみますと、四十五万人になるのです。
その四十五万人で県の人口を割つたもので定数を決めてあるのであります
が
(4) 衆議院 本会議における大臣の答弁(昭和二一・一二・一九)
○ 国务大臣(E君) よつて結局人口四十八万七千余に対しまして、参議院議員一人を振り当てる建前をとりまして、各県の人口に比準して偶数人員を配置した次第であります。
(5) 参議院議員選挙法案提案趣旨の大臣説明
(昭和二一・一二・二〇 衆議院参議院議員選挙法中改正法律案外一件委員会)
○ 国务大臣(E君) 結局議員定数は、これを二百五十人といたしておるのであります。このうち百五十人を地方選出議員とし、各選挙区において選挙すべき議員数は、最近の人口調査の結果に基づきまして、各都道府県の人口に比例して最低二人、最高八人の間において、半数交替を可能ならしめるために、それぞれ偶数となるよう定めておるのであります。
(三) 五〇・四・一四の最高裁の衆議院選挙に対する判決は、参議院にも適用されるとの法制局長官の言明
私は、右衆議院定数は正訴訟の原告の一人として、この判決をうれしく、この原理は、参議院選挙にも適用されるべきだと考えていましたが、五〇年五月一〇日の参議院「公職選挙法改正に関する特別委員会」でも問題になりました。F法制局長官は次の通り答えています。
○ 政府委員(F君) 御指摘の本年四月十四日の最高裁大法廷判決において述べております選挙人の投票の価値の平等の問題、すなわちいわゆる一票の価値の平等ということにつきましては、これは国会の両議院の議員の選挙について述べているものでございまして、単に衆議院議員の選挙における一票の価値の平等についてのみ述べたものでない、そういう理解をいたしております。(会議録より)
(四) 参議院公職選挙法改正に関する特別委員会での地方区定員の是正に関する協議状況と同委員会へ提出した第二院クラブの参議院地方区定数は正案(昭和五〇年四月一六日)
昭和四九年七月七日の参議院通常選挙後に開かれた第七五回通常国会(四九・一二・二七～五〇・七・四)で公職選挙法改正に関する特別委員会が設置され、その中の公職選挙法改正等調査小委員会で、参議院地方区定数問題が取上げられ、各党がそれぞれ是正案を提出することになり、Bが所属する第二院クラブも別紙の案を提出しました。
第二院クラブは、国民は定数増に賛成せず、又定数増により国費の支出増となるが、それによる効果は認められないとし、現在の一五二名をそのままにして一二名減、一二名増と是正することとしました。その結果アンバランスは一一三・三四九となりました。アンバランスは一二迄は許されるべきだと主張している第二院クラブとしては、遺憾だが最初に三年毎に選挙が行われるよう偶数の二を配分した関係上、已むを得ないと考えました。もつとも定員総数を数名増加すればアンバランスは縮小出来ます。
各党は一〇名～四八名増を、最後には一八名増に統一しましたが、自由民主党が賛成せず、政府が提案した公職選挙法改正案中に衆議院の定数二〇名増を取上げたが、参議院地方区定員の是正は見送られ、今日にいたつています。
(別 紙)

参議院地方区定数は正案

昭和五〇年四月一六日

参議院第二院クラブ

〈基本方針〉 全国区に対する地域代表という地方区の特殊性から一律に二名配当し、残定数五八名を人口一八〇万以上の区に対し、人口比により増減是正する。したがって総定数に変更を加えない。

〈是正作業〉 昭和四五年国勢調査人口により、現行配当方式による。増員一二名

減員一二名

〈是正後の陪率〉

鳥取・大阪＝一・三・三四九

別紙（三）

却下を求める理由

一 本件訴訟は訴状で明かな如く公職選挙法（以下公選法と略称する）第二〇四条を根拠とする選挙無効の訴であり、その主張の骨子は、昭和五二年七月一〇日に行われた参議院議員選挙は公選法第一四条、別表第二による選挙区及び議員定数の定め（以下「本件議員定数配分規定」と略称する）に従って実施されたが、右による選挙区別定数は憲法第一四条第一項に反し違憲であるから、右選挙は無効である、というものであり、右以外には選挙無効事由を主張していない。ところで、公選法第二〇四条の訴はいわゆる民衆訴訟に属し、法律の定めにより初めて訴の提起が認められるものであり、右訴訟は公選法に基づき施行された選挙の管理執行上瑕疵があつた場合これを無効とし、当該選挙管理委員会をして早期に適正な再選挙を実施せしめ、もつて選挙の自由と公正を確保せんとするため特に法により認められた制度であつて、およそ被告選挙管理委員会ではその瑕疵の是正ができない事由による訴訟までも許容する趣旨で制定された規定ではない。従つて、右第二〇四条に不適合の訴は却下を免れないものである。ところで、原告らの選挙無効事由は前述した如く本件議員定数配分規定自体を違憲とするものであり、選挙管理委員会の権限をもつてしてはその是正が全く不可能なことをその無効事由としており、そのことはその主張自体に徴し明白であるから、公選法第二〇四条に不適合な訴というほかなく、本件訴は、不適法な訴として却下を免れない。

二 また本件のような訴は本来公選法第二〇四条の訴に該当しないが、国権行為により侵害された国民の政治的権利の回復を求めているものであるから基本的人権にかかわる問題として極力その救済が考えられねばならず、他に適当な救済方法が見当たらない現状においては右第二〇四条を拡張解釈して司法判断の対象とすべしとの学説判例がある。しかしながら被告は次の理由により右見解には賛同できない。

1 司法は本来具体的権利義務に関する紛争の解決を目的としているものであつて、あらゆる紛争をすべて救済する万能の制度ではなく、民衆訴訟の如きは法の制定により初めてその救済が認められ、しかもそれがその法により司法の権限とされたとき初めて司法に属せしめられるに至るにすぎないから、裁判所はその制定法の要件の範囲内で裁判権を有するものといわなければならない。従つて、政治的権利も基本的人権に関わるとして民衆訴訟を不当に拡張解釈することはその制定法の精神に反するものであり、当事者の蔽につつまなければならないところである。

2 また、更に本件のような事態は立法当時予想していなかつたから適当な救済立法が存在しない現状では右第二〇四条を拡張解釈することが許されるという見解がある。しかしながら立法当時予想していたか否か等の論議は法の制定により初めて認められる民衆訴訟には全く無縁なことといふべく、そのような論議より現に救済手段が存在していないこと自体にそれなりの正当な理由が存在していることを知らなければならない。即ち、本件の如き事案につき救済制度が存在しないのは、選挙権は政治的権利のひとつではあるがその内容は選挙区、議員定数等の選挙制度の在り方によつて種々異なることが考えられ、その如何は現在並びに将来の国政のあり方に重大な影響を及ぼすものであつて、もともと憲法上政治の分野において決着をみるのが要請されており、具体的な権利義務の紛争の解決を目的とする司法判断の対象たるには本質的に適しないが故に、救済規定が存在しないのである。要は、司法の効果的運営とそれに対する国民の信頼を保つ第一の方途は司法救済の限界を明らかにすることにあるのではなからうか。

別紙（四） 請求棄却を求める理由

被告準備書面（一）ないし（三）

被告準備書面（一）

本件請求は次の事由によりその理由がなく棄却を免れない。

本件における選挙人の投票価値の不平等とは要するに地方区選出議員の選挙区別定数の不均衡をさしているものであるが、本来選挙区別定数をどうするかは、原告主張の如き単なる数字の操作の問題ではなく、全国区の定数如何とも関連し政治のあり方を規定し、政治の根幹に関わるものであつて、それは常に政党並びに国民の真摯な関心事であり、高度の政治問題として立法府が自ら解決すべき筋合の問題であつて、憲法上も立法府にその解決が委ねられており、その上、司法はその可否を審査するに必要な明確な判断基準を当然持ち合せていないとともにそのため必要な諸資料を持ち合せていないから、かかる請求は司法審査になじまないものとして棄却しなければならない。

1 憲法第八条は具体的訴訟事件につき裁判所に違憲立法審査権を認めているが、三権分立が憲法の原則である以上その審査権には自ずから限界があり、立法府自らの解決が要請される高度の政治問題については立法府の専権事項として司法判断が不適合とされている。この点については既にいわゆる砂川判決等において判例上も認められているところである。

2 憲法第十五条、同第四十一条乃至第四四条及び同第四七条は国会議員の定数、選挙人並びに被選挙人の資格、選挙区及び投票の方法等選挙制度に関することはすべて法律の定めによるとし、選挙権被選挙権の資格につき人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならないと規定しているにとどまり、選挙権の内容につき特段の定めをしてはいない。

3 勿論憲法第一条に基づく平等条項が存在し、選挙権等についても基本的にはその平等な行使が法律上認められねばならないが、選挙制度は、国の政治の根幹に関わる問題なので、政局の安定をはかりながら、しかも少数意見をも国政に適正に反映せしめ得るような代表制度を、その国民を代表する国会議員によつて確立させることとした方がより望ましいため、選挙制度全般を立法府の裁量権限としたものである。ところで、現行参議院議員選出制度は右憲法の要請をふまえ参議院が衆議院に対し、第二院的性格を有すべき点も考慮し、選出母体を全国区と地方区の二本立として一人二票制をとり、全国区と地方区の議員配分を一〇〇対一五〇とした上、地方区は都道府県単位とし、半数改選制度をとり入れた。その結果、都道府県の人口数如何にかかわらず各地方区ごとに最低二名、必ず偶数の定員が必要となり、選挙区間の不均衡は避けられない制度となつた。しかして、このように選挙区を全国区と地方区の二本立とし、かつ、地方区の単位を都道府県とした所以のものは地方区を都道府県の地域代表的性格を持たせる制度とすることによつて公正かつ効果的な代表制度の確立が可能との理由に基くものである。従つて、その後人口の大都市並びにその周辺への移動の結果、人口比だけからみた場合、議員一人当り人口の最高と最低の選挙区間の較差が大きくなりその不均衡が増大したとしても、もともと人口数の如何にかかわらず、最低二名という下限が制度上必要不可欠なものである以上、最高と最低を比較すること自体無意味であり、地方区が地域代表的性格を帯びる以上人口流出の結果過疎となつた選挙区の地域的意見こそ全体としては一層尊重されなければならないから、その減員など考慮の外というべきであり、減員が不可能な以上増員など全く考えられないからである。なぜかなら、参議院の地方区は全国区との対比においてその定数が一五〇と確定されているからである。従つて不均衡の選挙区の増員を求めることとなる原告等の主張は、前記地方区の制度上の性格から考え容認し難い議論というほかない。

参議院議員選挙制度が確立して以来三〇年を経過しているがその間その選出方法に関し一回の改正も行われていない。要するに、三〇年間全く改正がなされなかつたということは、単なる人口数というような数字的較差のみを原因として安易に改正することは適当でなく、憲法上その権限が与えられている国会において、複雑な諸要素を総合調整し、これをなすべきことを意味しているものと解すべく、現に国会においては、種々検討中であるから国会以外の機関が安易にその違憲性を云々すべき筋合のものでなく、軽々にこれをなすことは国会の自由裁量権の侵害というべきである。

4 また立法府にその解決が委ねられている事項につき仮に裁判所が違憲判断をなし得るとしても、その為には少なくとも裁判所にその判断の為の明確な基準が存しかつその判断に適合する実効性が保障されているという要件が充足される場合に限られるものとする。本件の如き選挙区別定数の不均衡の是正は上述した如く憲法上立法府にその解決が委ねられており、仮に裁判所がその是非を判断し得るとしても裁判所はその違憲の限界を示す明確な基準を持ち合せておらず、その上違憲として選挙を無効としてみたところで新たな立法措置が講じられない限りその是正は不可

能なことである。前記のように、選挙制度の改正には国会における相当長期の慎重な審議が必要であることを仮に考慮しないとしても、現実問題として現在の如く与野党間の議員数の接近した段階に於ては、定数は正の内容如何がその勢力関係に直ちに反映するのであつて、従つて、かかる政党間の厳しい対立状態を想定した場合、裁判所の意向を酌んで国会により直ちに定数改正がなされると期待することはむしろ幻想に近く、切角の裁判所による選挙無効の判断も、単なる宣言効にとどまり、その是正の為には全く効果がなく、かえつて選挙の無効を宣言した結果本来定数不足として増員が認められるべき選挙区につき全の代表を失わしめるという結果が招来され、かくなつてはかかる請求を認めた意義が全く没却されてしまうものであつて、この点から考えても、本件の如き請求は司法審査不適合として棄却をすべきものである。

被告準備書面 (二)

参議院議員選出方法についての制度上の特質については、既に準備書面(一)2以下で陳述したところであるが、念のため再論する。

一 憲法第四三条、同第四四条及び同第四七条は参議院議員の定数、選挙区その他右選挙に関する事項は法律でこれを定めると規定している。これはいうまでもないところであるが、公正且つ効果的の代表制度の確立を国会に一任している趣旨であり、その制定法にして前記制度目的に背馳していない限り、その制度に対する非難攻撃はたかだか立法政策の当否の問題たるにとどまり、司法判断の対象とはなり得ない。

二 参議院議員の定数並びにその選出方法は次のような諸点を総合し、昭和二二年二月二四日(法律第十一号)成立をみたものである。即ち、1 参議院が衆議院に対する第二院的性格を帯びる故、諸外国に多く、その例をみるようにその議員定数を衆議院の三分の二以下の少数とすること。

2 少数とはいつても議案の審議等議会活動に支障を及ぼさないためには相当数の定数が必要であり、結局二五〇人が妥当であること。

3 全国区、地方区の二本立制度としたのは、これが衆議院とは別箇の選出方法であつて、しかも国民代表たるにふさわしい選出方法であること。しかして、全国区一〇〇人地方区一五〇人とした所以は学識経験のある全国的に有力な議員を得るには一〇〇人程度が妥当であり、且つ、地方選出議員の数より何がしか少なくした方が適當であること。

4 地方区を都道府県の行政区画単位の選挙区とし、地域代表的性格を持たせることが、全国区と対比し、公正且つ効果的の代表制度として適當であること。

5 半数改選制とするため、地方区はその人口数の如何に拘らず各選挙区に最低二名の定員が必要であり、結局最低二名最高八名の範囲内で人口数を加味して定数配分すること。要するに、地方区は全国区と一体となつてその国民代表制度としての意義を有するものであり、しかも、地域代表性格を持ち、必ずしも人口数のみに依拠し決定をみた制度ではないのである。

なお、上記の如き地方区の制度上の特質は参議院議員の選挙区及び各選挙区別議員数に関し、衆議院のそれにおいて規定されている「国勢調査の結果によつて、更正することを例とする。」という如き規定が存在していないことから窺知し得る。

三 参議院議員制度確定後三十年以上を経過し、人口の都市並びにその周辺への移動の結果、参議院議員地方区の選挙区別議員一人当り人口にある程度の較差が生じた。そして、それを根拠とする違憲論も平等という形式的見地のみに立脚した場合、それなりの理由があるというべきかも知れないが、前述した如く参議院議員の定数制度は全国区と地方区の二本立とし、しかも、右両者を一体として制度化されたものであるから、地方区の定数の是非は、常に全国区との関連において、両者の総合的考察から結論づけらるべきものであつて、地方区のみを抽出し、その是非を論ずべき筋合のものではなく、その上地方区はもともと地域代表の性格をもつものとし、必ずしも人口数のみに依拠して制度化されたものではないのであるから、人口流出によつて過疎となつた選挙区の意見を単なる人口数の移動というだけの理由で制限するのは適當ではなく、むしろ、かかる過疎地域の意見こそ制度上尊重する措置が必要であるという意見も公正且つ効果的の代表制度の確保という見地からは充分考慮に価するそれといわなければならない。更に、又右両論を踏まえ、改正するとすれば全国区と共に全体を総合的に検討した上のことであり、それまでは現状のままであえて改正を要しないことも前記地方区制定の趣旨にかんがみ決して不合理なものとはいひ難く、現に国会が種々検討を経つつも改正に踏み切らないのは、右事由に基くものと国会審議等から充分推測し得る。従つて、本件の如き不改

正の是非を論ずることとなる請求は、結局立法政策の当否を論ずることに帰着し、司法審査の対象とはなり難い。

被告準備書面（三）

裁判所よりの釈明につき、・のとおり陳述する。

一 参議院制定当初における議員定数についての考え方、その割振り、並びにその改革に関する各界の論議のあらましは乙第一乃至同第四号証（枝番を含む）のとおりである。

二 昭和四〇、四五、五〇年施行にかゝる国勢調査結果に基く都道府県別人口数は別表のとおりである。

以上

○ 理由

一 本件訴の適法性についての判断

原告ら（別紙各選定者目録記載の者を含む）が、いずれも昭和五二年七月一〇日に行われた本件選挙において東京都選挙区の選挙人であつたことは当事者間に争いが無い。

原告らは、本件選挙における各選挙区間の議員一人当りの有権者分布差比率が最大五・二六対一に及んでおり、また議員一人当りの全国平均有権者数を超えて過少代表となつている選挙区が存在しており（その詳細は、別紙（二）の原告準備書面

（二）参照）、これは明らかになんらの合理的根拠に基づかないで住所（選挙区）のいかんにより一部の国民を不平等に取り扱い、投票価値の平等を侵害しているものであるから、憲法第一四条第一項に違反するとし、本訴を公選法第二〇四条に基づく選挙無効訴訟として提起しているものであるところ、本訴が同条所定の三〇日以内である昭和五二年八月八日に当裁判所に提起されたものであることは本件記録上明らかである。

ところで、被告は、本件訴を不適法であると主張して、その却下を申立てている。右申立の理由は、要するに、本件のように投票価値の平等を侵害されたことを理由とする訴は、公選法第二〇四条の訴の要件に適合しないものであり、裁判所は、制定法の範囲内で裁判権を有するに過ぎないから、投票価値平等の要請が国民の基本的人権にかかわり、これに対する侵害につき他に適切な救済手段が存しないからといって、本件のような訴について同条を適用して出訴を許すことは、民衆訴訟である同条の不当な拡張解釈であつて不適法である、というに帰するものである。

しかし、本件訴の理由とする投票価値の平等が侵害されているか否かという事項は、その固有の性質上、裁判所による判断を不相当とするものではなく、憲法上明文をもつて立法府あるいは行政府の専権的判断事項として定められているものでもないから、一般に裁判所において判断することは妨げないというべきである。

そして、公選法第二〇四条が、本来は選挙の管理、執行に瑕疵があつた場合に関する規定であるとしても、選挙人が議員定数配分の不均衡の故に、憲法上保障されている選挙権の平等が侵害されたとして裁判による救済を求めている場合に、右のような訴が前述のように本来、裁判所による判断に親しむにもかかわらず、公選法第二〇四条の訴の要件に適合せず、かつ、他に救済方法も存しないとして、救済を拒否することは、そもそも同条が選挙の執行、管理上の瑕疵についてすら救済を認め、公正な選挙の実現を図っていることと権衡を失し、法の趣旨、目的から乖離するばかりか、他に適切な救済の方途も現行法上認められない以上、憲法上保障されている基本的人権に対する侵害を放置する結果となるものであり、従つて、このような結果を生ずることを避けるために、議員定数配分規定の違憲を理由とする訴について公選法第二〇四条の適用を認めることは、むしろ憲法の要請にそうといえこそすれ、民衆訴訟である同条の不当な拡張解釈というには当らない、というべきである。

被告の前記本案前の申立は、以上の説示と相反する見解に立脚するものであつて、採用のかぎりではない。

よつて、本件訴は適法といわなければならない。

二 本案についての判断

（一） 憲法第一四条第一項、第一五条第一項、第三項、第四四條の規定は、少くとも選挙人資格の差別の禁止あるいは一人一票の原則（選挙権行使の平等）を意味するものであることはいうまでもないが、憲法上選挙人の資格による差別が許されないとともに、住所（選挙区）による差別も許されないと解すべきであるから、右各規定は、単に選挙権の行使の平等を保障するにとどまらず、選挙権の内容の平等すなわち各選挙人の投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であること

（投票価値の平等）を保障する趣旨をも包含しているものと解すべきである。従つて、本件選挙が、各選挙区間の議員数配分の不均衡を理由として違憲となるか否かについて判断するにあつては、本件議員定数配分規定に従つて執行された本件選挙における各選挙区の選挙人の有した投票価値が憲法の右保障に合致する平等なものであつたか否かについての検討を必要とするものというべきである。

（二）ところで、本件議員定数配分規定が、右に述べた意味における投票価値の平等の要請に合致しているか否かは、必ずしも常に右規定の定める定数配分が各選挙区の人口数に比例しているか否か、すなわち例えば、原告らの主張するように「議員一人当りの有権者分布差比率の大小」あるいは「議員一人当りの全国平均有権者数を超えて過少代表となつている選挙区の有無」等の判断基準のみによつて決せられるべきものとはいえない。

なんとなれば、一般に議員定数の配分は、その有する機能等に応じて一定の配分原則に基づいてなされているべきはすのものであり、従つて、本件議員定数配分規定において前述の投票価値の平等が保障されているか否かも右の配分原則との関連において検討されるべきものだからである。

ふえんすれば、衆議員議員に関しては、右議員が国民代表的性格を有するので、その定数配分をするにあつては、人口比例を第一原則とすべきものであり、右原則に反する定数配分は、投票価値の平等の要請に反するといひ得るとしても、参議院地方選出議員の機能については、衆議院議員及び参議院全国選出議員との対比においてこれらと同様の国民代表的性格を有するものとは直ちにいい得ず、かえつて、成立に争いのない乙第一号証の一ないし三（二井開成「選挙制度の沿革」株式会社ぎようせい、現代地方自治全集＝9）によつて認められる参議院議員選挙法別表

（昭和二二年法律第一一〇号。沖縄県の復帰に伴つて追加された同県選挙区分を除き、その余は現行の本件議員定数配分規定と同一である。以下、「本件議員定数配分規定」というときは、右参議院議員選挙法別表をさす場合もある。）についての国会における政府の提案理由説明によつてみると、参議員地方選出議員は、地域代表的性格を有するものとして設けられたものとされているのであり、そうであるとするれば、人口比例によつて定数配分をすることが、制度本来の必然的あるいは唯一の原則であるとはいひ得ず、他の配分原則によつても、あながち不合理とはいえないから、本件議員定数配分規定が憲法の選挙権平等の要求に反する程度に至つているか否かを判断するについても、右規定における配分が、いかなる原則に基づくものであるかという問題との関連において検討されるべきものであり、これを措いて直ちに人口比例の原則によつてこれを決するのは当をえないというべきである。しかるところ、地域代表的性格を有する参議院地方選出議員の定数配分を定めるに ついて、いかなる原則によるかは、もとより国会の合理的裁量に委ねられているものであるから、本件議員定数配分規定の定数配分が、憲法の選挙権平等の要求に反しているか否かは、（イ）国会が右規定を定めるにあつて採用した定数配分の原則が右合理的裁量の限界を超えるものであるか否か、（ロ）右の配分原則自体は右の限界を超えていないとしても、右の原則に基づいてなされた各選挙区間の具体的配分定数が、憲法の選挙権平等の要求に反するといひ得る程度に不合理なものであつたか否か、（ハ）右具体的配分数が制定当初においては不合理なものではなかつたとしても、その後の社会的状況の変動により、これに対応する政策的裁量を考慮に入れても、本件選挙当時には、一般的にはその合理性をとうてい肯認できない程度に明白に不合理なものとなるに至つていたか否か、という諸点から判断して、これを決すべきものである。

（三）そこで、右の見地に立つて、先ず本件議員定数配分規定がいかなる配分原則に基づいて定められたかについてみることにする。

成立に争いのない乙第二号証の一、二（自治省選挙課長大林勝臣「参議院議員の選挙制度をめぐる論議（1）」全国市区選挙管理委員会編、昭和五三年一月一五日発行「選挙時報」二七巻一号二頁）によると、本件議員定数配分規定のとつた配分方法は、当時の資料上、どのような論議のもとに採用されたか必ずしも明らかではないのであるが、臨時法制調査会が「定数の最少限の割当は各選挙区につき二人、爾余は、各都道府県における人口に按分し、偶数を附加する。」旨答申しており、また、所管大臣が、「各選挙区において選挙すべき議員の数は、最近の人口調査の結果に基づいて各都道府県の人口に比例して、最低二人、最高八人の間において、半数交替を可能ならしめるが為それぞれ偶数となるように定めることとした。」旨の提案理由説明をしていることが認められる。

右事実と本件議員定数配分規定とを併せてみると、右規定は、各都道府県をそれぞれ

れ一選挙区とし、総定数を一五〇人（制定当初）としたうえ、一定の枠内（最少人口区でも定数を二人とし、各選挙区とも偶数）においてではあるけれども、人口比例の原則に基づいて定数配分をしたものであつて、他の別異の原則によつたものではないことが認められる。

（四）ところで、右人口比例の原則による本件議員定数配分規定の合理性についてみるに、国会が右のような原則を定数配分の基準として採用することは、もとよりその裁量の限界を超えない合理的なものというべきであるし、また、本件議員定数配分規定の制定当初においては、各選挙区間における具体的配分数が右人口比例の原則に照らしてみても不合理が存した形跡も格別認められない。

（１）しかしながら、当事者間に争いのない事実によれば、本件選挙時における各選挙区の有権者数は別紙（二）の原告準備書面（五）添付別表「議員配分検証表」（二）（以下同準備書面添付の各別表を単に別表（ ）番号により「別表

（一）」等という。）の選挙人欄記載のとおりであり、各選挙区の議員一人当たり有権者数の格差は甚だしく、有権者分布差比率の最大のもののは神奈川と鳥取の五・二六対一（本件選挙の時点における人口比に基づく資料はないが別表（一）の昭和五〇年度国勢調査の人口によれば、神奈川、鳥取間で五・五〇対一）に及んでいることが明らかであり、これは前記投票価値の平等の保障の点から無視できない格差というべきであろう（なお、当事者間に争いのない別紙（二）の原告準備書面（二）添付別表記載の数字から知られる議員一人当たり全国平均有権者数からの偏差を検討すると、原告ら主張のように、右平均を上廻るいわゆる過剰有権者の数がさらに「議員一人当たり全国平均有権者数」をも上廻る程の過少代表となつている選挙区の存することも認められる）。

しかし、本件議員定数配分規定につき、右のような格差を理由に憲法の平等原則に反するとすべきかどうかを判断するにあつては、既に述べた参議院の特殊性を考慮しなければならない。参議院には、同時に選挙される地方選出議員と全国選出議員があり、前者が地域代表的性格を有するのに対し、後者においては徹底した投票価値の平等が実現されているが、この全国選出議員の存在により地方選出議員の定数が制約され（四七選挙区に一五二名）、このことが人口比に応じた定数の配分を困難ならしめる一因となつている。さらに参議院議員の半数改選制（憲法四六条）に基づく現行制度によれば、各選挙区に最低二名の定数が配分されるため、総定数一五二名中九四名（四七選挙区各二名）がこれにあてられ、人口比により配分し得るのは残余の五八名に過ぎず、これを偶数で人口比により配分すべきこととなり、過疎地、過密地の人口差が著しくなつた現在、人口比例の原則を貫くには技術的に格別の困難を伴うに至つていることを認めなければならない。このことは後に

（六）において述べるように人口比例を志向する原告準備書面（五）の試案においてすら、なお、四・一七対一という格差が残ることからも窺い知られるところであろう。

かような技術的困難性に加えて、参議院議員選出議員の地域代表的性格等参議院の特殊性を合わせ考えると、前記議員一人当たり有権者数の格差のみから直ちに本件議員定数配分規定が憲法の平等原則に違反するに至つていると断ずるには疑問があるといわねばならない。

（２）しかし、前記当事者間に争いのない別表（二）により認められる本件選挙時における各選挙区の有権者数と本件議員定数配分規定の各選挙区の議員定数を対比してみると、本件選挙時には、人口数の多い選挙区の議員定数が、人口数の少ない選挙区の議員定数よりも少なくなつているという人口数と議員定数との間におけるいわば逆転現象ともいふべき人口比例の原則に全く背反する事態が多数生じていることが明らかである。

すなわち、神奈川（有権者数四四五万人。万未満切捨、以下同じ）が議員定数四人であるのに対し、福岡（三〇四万人）、兵庫（三四七万人）、愛知（四〇一万人）は議員定数がそれぞれ六人であり、北海道（三七一万人）は議員定数八人で、いずれも神奈川に対して有権者数と議員定数との関係が逆転している。また、前記の愛知、神奈川のほか、大阪（五六〇万人）は議員定数六人で、それぞれ東海道の間で逆転し、埼玉（三三〇万人）は、議員定数四人で、福岡との間で逆転している。その他、岐阜（一三〇万人）は、議員定数二人で、栃木（一一九万人）、熊本（一二二万人）、鹿児島（一二二万人）、群馬（一二三万人）の議員定数各四人との間で逆転し、宮城（一三七万九千九百八十九人）は、議員定数二人で、右の栃木以下の各選挙区のほか岡山（一三〇万人）、福島（一三七万六千六百五十七人）の議員定数各四人との間で逆転している（なお、右に示した逆転現象は、弁論の全趣旨により当事者間

に争いのないものと認められる昭和四〇年、四五年、五〇年の各国勢調査の結果による人口数（（別紙（四）の被告準備書面（三）の別表記載のもの））によつてみると、昭和五〇年には宮城と福島、昭和四五年には右のほか、埼玉と福岡、昭和四〇年には以上のほか、神奈川と愛知、北海道、岐阜と熊本、鹿児島、宮城と熊本、鹿児島、福島との各相互間においては、生じていないことが認められる。）。数配分規定が全体として憲法の選挙権平等の要求に反する不合理なものと判断すべきかは一応問題であろうけれども、右認定のとおり本件選挙当時におけるように、前記

（一）に判示した議員一人当り有権者数の格差にとどまらず、多数の選挙区間で多岐に亘つて顕著に逆転関係が生じているというようないことは、前述の人口比例の原則の下においては、とうていその合理性を肯定し得ないことが明白というべきものであり（府県制をとっていない北海道につき、特殊事情があるとして同選挙区に関する逆転関係を考慮の外にしておくとしても、この判断を動かすことはできない）、かつ前記（一）の判断において考慮した事情（ちなみに右逆転関係の是正は（一）の場合ほどに技術的困難は大きくないと考えられる）を酌んでも、なおこれをやむを得ないものとするとはできないと考えられる。以上により、本件選挙当時、本件議員定数配分規定の下における各選挙区間の定数配分は、憲法の選挙権平等の要求に反するに至つていたものと判断するに十分というべきであり、国会が一般に状況変動に対応して政策的裁量をなし得るとしても、もはやこれを考慮に入れても右の判断を左右することはできないものというべきである。

（五） しかしながら、右の事から直ちに本件議員定数配分規定を違憲と断ずることは、以下述べる理由により困難というべきである。すなわち、前認定によれば、本件議員定数配分規定は、その制定当初から憲法の投票権平等の要求に反していたものではなく、制定後の人口移動によつて次第に右の要求に適合しなくなるに至つたものというべきであるが、このような場合に、いかなる時点において憲法の要求に反する不平等の状態になつたものと判断すべきかについては、必ずしも客観的に明白な判断基準があるわけではないから、右時点を確認するに困難を伴うもので、結局は第一次的には国会の適切な判断にまつよりほかなく、しかも過密区と過疎区等との人口偏差が時とともに変動する可能性をはらむ流動的な事態の下において、右変動に対応して議員定数配分規定の頻繁な更正をすることは制度上相当でなく、実際上も困難であること等を考慮すると、本件議員定数配分規定につき、いついかなる時点において是正の方途を講ずべきかは、是正の内容とも関連し、将来の人口移動の予測その他諸種の政策的要因を斟酌してなす国会の合理的裁量に委ねられていると解すべきものである（ちなみに、本件議員定数配分規定に関しては、衆議院議員の定数配分規定である公選法別表第一についての「本表は、この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によつて、更正するのを例とする。」とのような添書が存在しない。）。従つて、そうであるとすれば、裁判所は、当該議員定数配分規定による定数配分が憲法の選挙権平等の要求に反するに至つていると考える場合においても、その故をもつて直ちに右規定を違憲と断ずべきものではなく、合憲、違憲の判断時点の確定の難易及び是正方法の難易、国会の対応態度、是正実現の期待可能性その他諸般の事情を斟酌し、是正実現のために既往の期間を含めてなお相当期間の猶予を認めるべきものと考えられるときは、右期間内は是正問題は、いまだ国会のいわば裁量の手中にあるものとして違憲の判断を抑制すべきものと解するのが相当である。

（六） そこで、右の観点から以下、本件議員定数配分規定について、その是正の難易及び国会等関係機関における従来の是正実現への対応ないし是正論議の内容、経過に関して検討する。

参議院地方選出議員の選挙区及び定数をいかに定めるかについては、参議院全体あるいは全国区、地方区のそれぞれのあるべき構成、機能ともかかわる問題ではあるけれども、それは措いて、前述のような人口比例の原則に照応するように是正するにしても、昭和五〇年国勢調査の結果が別表（一）が示すように過密区と過疎区とに極端に分れてしまつて（最多人口区東京は最少人口区鳥取の二〇倍、鳥取の一〇倍以上が大阪、神奈川、愛知の三区、五倍以上が北海道、兵庫、埼玉、福岡、千葉、静岡の六区ある。）のに対し、議員総定数にも自ら限度があること及び過疎区についても現行制度上、定数二人を必要とし、各選挙区とも偶数という制約があることから考えると、本件議員定数配分規定を、その制定当初の配分方法である人口比例の原則に則つたうえ、しかも十分合理的な均衡を得たものとして長期間制度として固定し維持するに耐えるような全面的是正をはかることが決して容易でない

ことは見易い事理というべきである。

右のことは、原告らの主張する改正試案（原告準備書面（五））についてみても、いい得ることである。

本試案は、原告らの主張するところによると、基本的には本件議員定数配分規定の制定に際して用いられた手法（総人口を地方選出議員総定数で除して得た数で、さらに各選挙区の人口を除し、算出された数を基本配分数とし、右基本配分数に応じ定数を配分する手法。）を昭和五〇年国勢調査の結果による人口数に適用して得られたものというものである。しかし、本件議員定数配分規定の制定当初における各選挙区の人口比によれば、右手法による配分結果に格別不合理な点が存しなかつたことは前述のとおりであるけれども、その後過密区と過疎区とが極端に分れた現状において、原告ら主張の本試案の手法による配分は必ずしも合理的なものとはいえない難いものがある。

すなわち、地方選出議員総定数一五二人中、増減各二二人という大きな改正を加え、過密区である東京が八人から一六人、神奈川が四人から八人に、それぞれ二倍増、大阪が六人から一〇人に一・六倍増、埼玉と千葉が四人から六人に、それぞれ一・五倍増、愛知が六人から八人に一・三倍増となるが、これは別表（一）についてみると、人口数において全国平均人口数（二三八万人）に近い京都から、人口順位でほぼ中間に位置する栃木まで（ただし、宮城、岐阜を除く）のいわば標準区の定数を吸い上げたことによるものであり、一一都道府県によつて定数の半数を超える八〇名が占められ、他の三六府県にはおしなべて定数各二名計七二名が配分されるに過ぎず、参議院地方区の特性が無視される嫌いがあり、標準区の犠牲において過密区の保護に偏しているとの批判は避け難いものというべきであろう。従つて、また当然のことながら、このようにして得られた議員一人当りの人口分布差比率は、定数同数（二人）の最多人口区（京都）と最少人口区（鳥取）との間において四・一七対一という格差を生ずることにもなるのである。

かように、人口比例を志向する右原告の試案においても、必ずしも合理的でない面のあることが指摘できるのであり、唯一無二のものとして直ちに採用されるべきであるといふ得る難点のない是正案を見出すことは困難というべきであつて、ひつきよう事の解決は、考慮に値する諸要因を検討、取捨して得られる妥当な調整案をもつて満足するよりほかないものと考えられるのであるが、それとても必ずしも単純、容易なことではなく、その故にこそまさに国会等関係機関における定数は正論議は、以下述べるとおり多年に亘り、しかも多様をきわめているのである。

すなわち、前掲乙第二号証の一、二及び成立に争いのない同第三号証の一、二（前掲大林勝臣「参議院議員の選挙制度をめぐる論議（２）」前掲誌二七巻二号一頁）を適宜要約引用すると、国会等関係機関において、現在に至るまで大要次のような定数は正論議がなされていることが認められる。

参議院地方区の定数配分は、昭和二一年四月の国勢調査の結果に基づいて行われたものであるが、その是正の論議は、昭和二三年八月の国勢調査の結果、東京都の人口が異常な増大を示したことから当時の国会において問題とされて以来、選挙制度調査会（昭和二四年発足）、憲法調査会（昭和三二年発足）において参議院の組織等について長期間論議された後、選挙制度審議会（内閣総理大臣の諮問機関として昭和三六年設置）において第一次から第七次（昭和三六年六月から昭和四七年二月まで）に至るまで参議院のあるべき機能、組織、総定数等と関連して論議された。殊に、第五次審議会（昭和四一年十一月発足）、第六次審議会（昭和四四年五月発足）、第七次審議会（昭和四五年一二月発足）において継続して検討された結果、第七次審議会の小委員会において、（１）各地方区に一律に定数配分する。

（２）人口比例により配分する。（３）大まかな人口段階に応じて配分する。

（４）人口との関係で生じている著しい不合理を是正するとどめる、との意見に分れたが、右（１）ないし（３）案にはそれぞれ難点があるとし、結局参議院の場合には必ずしも厳密に人口に比例する必要がないと考えられること、各地方区はそれぞれなるべく小範囲の修正によつて定数の不合理を是正することが適当であることと、すなわち、いわゆる選挙区間の逆転現象の解消を目指して最少限度の是正にとどめ、かつ、地方区の定数を減少することは事実上不可能であると思われること等の理由によつて、前記（４）によることが相当であるとし、具体的には東京を一〇人、大阪を八人、神奈川を六人、宮城及び岐阜を四人とする（昭和四五年国勢調査の結果に基づく）との小委員会委員長報告がなされた。しかし、第七次審議会では衆議院の選挙区制論議に多くの時間を費し、また、その間解散による総選挙が行われたため、小委員会の右報告の内容については実質的審議をするに至らず、昭和四

七年一二月に総理大臣に対し審議状況報告を行うにとどまつた。他方、国会でも選挙制度の改正論議が行われる度に参議院議員の選挙制度の問題点が指摘され続けてきたが、とくに最近では昭和四九年の参議院通常選挙を契機として各党間におけるきわめて差し迫った検討問題としてとり上げられてきた。自民党においては、昭和五一年末の総選挙において発表した基本政策の一つとして、「若干の地方区については総定数の範囲内において人口の増減に伴う定数の調整措置をとる。」「これらの改革に当つては、各政党間の話し合いをつめ、合意を得るように努力する。」と正等をきめていた。公明党も地方区の定数は正の早急な実現を訴えていたし、民社党も全国区制の根本的改正と定数は正をとえ、共産党も地方区の定数は正を主張した。そして、第七五回（通常）国会以来、参議院の公職選挙法に関する特別委員会に小委員会が設けられ、とくに地方区の定数は正問題を中心に各党協議が続けられてきたのであるが、全国区制、地方区制のそれぞれについて問題をかかえる参議院制度の改正については、社会、公明、民社、共産各党は、先ず地方区の定数は正を先決とすべきであるとするのに対し、自民党は、地方区の定数は正は全国区制の改正と一体のものとして検討すべきことを基本方針としていたため協議がととのわず、さらにその間公選法別表第一の定数配分に関して最高裁判所の違憲判決が出たこともあつて、昭和五二年の第八〇回（通常）国会において、野党四党議員共同提案の形で地方区の定数は正を内容とする公選法の一部改正法案（八都道府県について計一八名増）が提案され、一方参議院自民党議員から九は全国区に拘束名簿式比例代表制をとるとともに、総定数の範囲内における地方区の定数は正（二都県について計四名増、二道県について計四名減）を内容とする法律案が提案された。しかし、右両案とも審議未了で廃案となつた。なお、以上のような各党論議を背景としながら本件選挙が終つてからは、全国区制に対する批判がますます高まり、現在自民党では、参議院自民党政策審議会を中心にあらためて選挙制度の改正が検討されており、そこで、述べられた意見、改正案は、全国区制については拘束名簿式比例代表制等の六案に集約され、地方区の定数については、地方区のもつ地域代表的性格を重視して各選挙区に一律二人を配分するとの案もあるが、現行定数の枠内で最少限度の逆転是正をはかるという意見が、その後実施された参議院同党所属議員を対象とするアンケート調査の結果にはる多数意見となつている。

なお、原告準備書面（六）の試案も、前記改正論議の中で参議院第二院クラブが、昭和五〇年四月に参議院公職選挙法改正に関する特別委員会に提出したものであるというのであるが、地方選出議員の地域代表という特殊性から各選挙区に一律に各二人あて配分し、残定数五八人を人口数一八〇万人以上の選挙区に対し人口比によつて増減配分し、総定数に変更を加えない手法によるというのであり、地方区の特異性と人口比例の原則との両立調和を意図したものと評価され、そのこと自体は一般的には妥当と思われる。もつとも、右試案は昭和四五年国勢調査の結果に基づく人口数を基礎資料として用いたものというのであつて、右国勢調査時、人口一八〇万人未満であつた（被告準備書面（三）の別表参照）岐阜（定数二人）は追加配分の対象とされず、岡山（定数四人）は減員の対象とされているが、右表及び別表（一）によると、昭和五〇年国勢調査時においては、右両選挙区とも人口一八〇万人を越えているから、昭和五〇年国勢調査の結果に基づく人口数を基礎資料として是正することとなれば、本試案はそのままでは使用できないこととなる（例えば追加配分の基準点を人口数二〇〇万人に求める等の修正手段を講じなければならなくなる。）。

右を要約再言すると、従前の定数は正論議の方向は、（１）全国区制とともに是正を可とする意見、（２）全国区制の改正とは切離して是正するのを可とする意見と大きく分れ、さらに是正の方法について、地方選出議員の機能あるいは暫定的短期間のものとするか固定的長期間のものとするか等と関連して（イ）各選挙区に一律に同数を配分する。（ロ）最少限度の逆転是正をする。（ハ）なんらかの基準によつて全面的是正をする、との各意見が対立し、しかも右（ハ）の意見によつても、その手法が多数存在するものである。

（七） 以上要するに、本件議員定数配分規定の是正に関しては、参議院制度の根幹にかかわる根深い意見の対立があり、右意見に対応して種々の是正案が考えられること、是正の方法に、衆議院の場合と異つて特別の技術的困難をも伴う等のことから、国会等関係機関における長期間に亘る準備作業や法案審議にもかかわらず、未だ立法的解決に達していない事実が認められる。

そして、右の事実に加え、前認定によると、昭和四五年国勢調査の以後はともか

く、それ以前においては本件議員定数配分規定をもつて憲法の要求する投票権の平等に反するに至っているものと判断すべきか否かについては必ずしも明確に断定し難いこと、参議院については、全国選出議員も存し、地方選出議員が、地域代表的性格を有することからすれば、その各選挙区の定数は、衆議院の場合に比して、制度的により相当長期間固定されて然るべきものであり、公選法の規定（前記添書の存しないこと等）もそのことを前提としているものと解せられること等を考え合わせ、かつ、国会等関係機関が現に是正のための努力をしているものと認められ、是正の実現が期待し得ないものとも断定し難い現況にある以上は、結局、国会に対し、他事を考慮して徒らに遅滞するようなことなく、もつぱら公正かつ効果的な代表選出という観点から、従前にも増して真摯な努力を傾注して対立する諸意見を調整し、かくして可及的速かに国民的合意を得られるような定数は是正の実現をはかることを期待し、右期待の下において、既往の期間も準備期間として含めて、右の実現のために、なお若干の期間を認めることが相当であるというよりほかないものというべきであり、憲法上もこれを許容すべきものとする。

してみれば、本件議員定数配分規定の是正問題は、現に国会の裁量の手中にあるというべきもので、裁判所が、制定当時合憲であつた右規定を違憲と断ずるのはなお時期尚早とすべきであり、従つて本件議員定数配分規定の下に執行された本件選挙をもつて違憲とすることは困難であるといわなければならない。

三 よつて、原告らの本訴各請求は理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法第七条、民事訴訟法第八九条、第九三条を適用して主文のとおり判決する。

（裁判官 安岡満彦 内藤正久 堂蘭守正）
選定者目録（省略）