

〔民商'10〕(142-4・5-58)450

H21

(大) 参公職選挙法一四条、別表第三の参議院（選挙区）
 選出) 議員の議員定数配分規定の合憲性

毛 利

透

平成二年九月二〇日最高裁大法廷判決（選挙無効請求事件）民集六二巻七号一五二〇頁——上告棄却
 【判決要旨】公職選挙法一四条、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定は、平成二九年七月一九日施行の参議院議員通常選挙當時、憲法一四条一項に違反していたものとしうことはできない。
 （補足意見及び反対意見がある。）

【事実】参議院議員の選挙制度は、現在、都道府県を単位とする選挙区選挙（選出議員の総定数は一四六人）と、全国一区で行われる非拘束名簿式比例代表選挙（総定数九六人）の一一本立てとなつてゐる。選挙区選挙における選挙区との定数は、公職選挙法別表第三の定めるところである。選挙区選挙については、都道府県を単位とし、憲法四六条の定める半数との改選という条件を考慮して各選挙区に偶数の定員を割り振る（実際に各回の通常選挙で選出されるのは、定数の半分の議員としうことなる）という仕組みが、戦後参議院の発足以来一貫して採用されている。

選挙区との定数分配規定は戦後長く改正されず、人口移動につれて投票価値の較差は拡大した。最高裁は、参議院議員選挙における投票価値の平等の要請について衆議院議員選挙よりも立法裁量を広く認める姿勢を示していたが（最大判昭和五八年四月二七日民集三七巻三号三四五頁など参照）、最大較差一対六・五九となつた平成四年選挙については、初めて「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」などの判断を示した（ただし、是正に必要な相当期間を過ぎていたとはいえないとして違憲とはせず。最大判平成八年九月一日民集五〇巻八号二二八三頁）。その後改正がなされたものの一対五程度の較差が残つていたが、最高裁は改めて立法裁量の範囲内との立場を示してきた（最大判平成一〇年九月一日民集五一巻六号一二七三頁など）。

といふが、平成一二年の通常選挙時における最大較差は一対五・〇六であったといふ、「」の選挙についての最高裁判決（最大判平成一六年一月一四日民集五八巻一号五六頁）は、合憲の結論のみを示す短い多数意見に、一一の補足意見がつくとじる異例の形式で公表され、しかもそのうちの補足意見²は從来の判例の枠組みには賛成できない旨を明示し、国会が漫然と現在の状況を維持するなら次回選挙では投票価値の不平等が違憲と判断される余地があると述べていた。この判決の約半年後に行われた平成一六年通常選挙での最大較差は一対五・一三であったが、この選挙についての最高裁判決（最大判平成一八年一〇月四日民集六〇巻八号二六九六頁）は、從来の判例を踏襲しつつ、最大較差が平成一二年選挙のときと大きく異なってはいないこと、平成一六年判決後選挙までの期間が投票価値不平等の是正措置をとるには十分でなかったこと、参議院が平成一六年判決後定数是正に向けた議論を行ない、同年の選挙後に定数配分規定の改正が行われ、最大較差は一対四・八四に縮小したことなどを具体的に挙げ、較差は立法裁量の範囲内だと判示した。ただし、最高裁は現行の選挙区選挙の仕組みでは較差是正が容易でないと指摘し、国会は「これまでの制度の枠組みの見直しをも含め」投票価値の較差縮小を図ることとが「憲法の趣旨にそむく」との判示を付記した。

この改正規定に基づく初めての通常選挙が平成一九年に行われた。この選挙（最高裁判決中の「本件選挙」）における投票価値の不平等の合憲性が争われたのが本訴訟である。議員一人当たりの選挙人數の最大較差は、鳥取県選挙区二四万六四三四人と神奈川県選挙区一九万七二七五人ととの間の一対四・八六であった。第一審判決（東京高判平成二〇年三月一七日、民集六三巻七号一六八六頁に掲載）は、以下のように述べて、憲法違反を理由に選挙無効を主張する原告の訴えを退けた。投票価値の不平等は憂慮すべき状態にあるが、これは現行の選挙区選挙の仕組みをとったことの結果でもあり、参議院の独立性など国会が正当に考慮できる政策的理由があるといえる。較差の是正には選挙制度の抜本的な改正が必要であるが、どのような具体的制度が望ましいかはまさしく国会の裁量に委ねられた判断事項である。したがって、投票価値の不平等が到底看過することができない程度に至つてゐると認める」とはできない（【批評】においてこの【事実】中で言及した最高裁判決を示すときには、単に判決年によって「平成一八年判決」などと記す。批評の対象としている平成一一年の判決は「本判決」と記す）。

【上告理由】 原告らは、定数配分の不平等が著しい程度に達していることや、選挙区を都道府県単位とするなど各選挙区に定数を

偶数配分する」とは憲法の要求ではなく、憲法が求める人口比例配分の要求に反してよい理由とはならないことなどを主張し、上告した。

【判決理由】 2回 平成一六年大法廷判決を受けて、同年の選挙後に参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられ、そこで有力な意見とされた四増四減案に基づいて、平成一八年に公職選挙法が改正された。「なお、上記の専門委員会の報告書に表れた意見によれば、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、較差を一対四以内に抑える」とは困難であるとしている。また、同報告書においては、本件選挙に向けての較差是正の後も、参議院の在り方にふさわしい選挙制度の議論を進めていく過程で、定数較差の継続的な検証等を行う場を設け、調査を進めていく必要があるとされた。」

3 「参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとした」と、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りえ得ること、憲法四六条が参議院議員については三年ごとにその半数を改選すべきものとしていること等に照らし、相応の合理性を有するものであり、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えていたとはいえない。そして、社会的、経済的变化の激しい時代にあって不斷に生ずる人口の変動につき、それをどのような形で選挙制度の仕組みに反映させるかなどの問題は、複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要するものであって、その決定は、基本的に国会の裁量に任だねられているものである。しかしながら、人口の変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、最高裁昭和五四年（行）第六五号同五八年四月一七日大法廷判決・民集三七卷三号三四五頁（以下「昭和五八年大法廷判決」という。）以降の参議院（地方選出なし選挙区選出）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もあって、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。」

最高裁はこれまで参議院の定数配分規定が違憲だと結論つけた」とはないが、「人口の都市部への集中が続き、最大較差一対五前後が常態化する中で、平成一六年大法廷判決及び最高裁平成一七年(行ツ)第一四七号同一八年一〇月四日大法廷判決・民集六〇巻八号二六九六頁においては、上記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斷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、実質的にばより厳格な評価がされてきているといふである。

4 上記の見地に立って、本件選挙当時の本件定数配分規定の合憲性について検討する。

参議院では、前記2回のとおり、平成一六年大法廷判決中の指摘を受け、当面の是正措置を講ずる必要があるとともに、その後も定数較差の継続的な検証調査を進めていく必要があると認識された。本件改正は、こうした認識の下に行われたものであり、その結果、平成一七年一〇月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差は、一対四・八四に縮小することとなった。また、本件選挙は、本件改正の約一年一か月後に本件定数配分規定の下で施行された初めての参議院議員通常選挙であり、本件選挙当時の選挙区間ににおける議員一人当たりの選挙人数の最大較差は一対四・八六であったところ、この較差は、本件改正前の参議院議員定数配分規定の下で施行された前回選挙当時の上記最大較差一対五・一三に比べて縮小したものとなっていた。本件選挙の後には、参議院改革協議会が設置され、同協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設置されるなど、定数較差の問題について今後も検討が行われることとされている。そして、現行の選挙制度の仕組みを大きく変更するには、後に述べるように相応の時間が必要することは否定できないことであって、本件選挙までにそのような見直しを行うことは極めて困難であったといわざるを得ない。

以上のような事情を考慮すれば、本件選挙までの間に本件定数配分規定を更に改正しなかつたことが国会の裁量権の限界を超えたものと「う」とはできず、本件選挙当時において、本件定数配分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。

5 しかしながら、本件改正の結果によっても残ることとなつた上記のような較差は、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。ただ、前記一回の専門委員会の報告書に表れた意見にもあるとおり、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」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」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とされるべきである。

6 以上の次第であるから、本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至つていたとしても、是認することができないとした原審の判断は、是認することができる。論旨は採用することができない。」

裁判官藤田宙靖、同古田佑紀、同竹内行夫、同金築誠志の各補足意見、裁判官中川了滋、同田原睦夫、同近藤崇晴、同宮川光治の各反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、上告棄却。(竹崎博允、藤田宙靖、甲斐中辰夫、今井 功、中川了滋、堀籠幸男、古田佑紀、那須弘平、涌井紀夫、田原睦夫、近藤崇晴、宮川光治、櫻井龍子、竹内行夫、金築誠志)。

【参考条文】憲法一四条一項、公職選挙法一四条、同法別表第二（第一四条関係）

【批評】一 本判決と直近二判決の関係

参議院の定数配分規定に起因する投票価値の不平等についての累次の最高裁諸判決の中で、本判決の判例としての意義は、なによりもそれが平成一六年判決と平成一八年判決がこの問題につき「実質的にはより厳格な評価」をしていると明示したこと、そして本判決もその「見地」を引き継ぐとの姿勢を示したことであろう。平成一六年判決および平成一八年判決からは、【事実】でも述べたように確かにそれまでの判例とは異なった姿勢を読みとることができ。しか

し、両判決が「より厳格な評価」をすると明言していたわけではない。そもそも平成一六年判決には実質的に多数意見が存在しないのだから、そこから最高裁の確定的な考え方を読みとる」とはできない。また、平成一八年判決は平成一八年の定数配分規定改正にあたった国会の専門委員会が「平成一六年大法廷判決の多数意見の中に従来とは異なる厳しい姿勢が示されているという認識」を有していた」とを指摘するが、この「認識」が正しいのがどうかについては何も言つていらない。繰り返しになるが、同判決の「く短い」「多数意見」から、政治的含意はともかく、何らかの法解釈上の帰結を読みとることは不可能なはずである。平成一八年判決も、参議院の定数配分について立法裁量を尊重する従来の判例を繰り返した上で、【事実】で挙げたような様々の事情を考慮して合憲の結論を導いているのであり、読み方によつては立法裁量をこれまでと同等かそれ以上に認めるものと解するのも可能である。この判決が立法者に対し厳しい姿勢を示しているとの評価がなされたのは、国会に対し投票価値較差是正のための検討を継続するよう促す旨を、「制度の枠組みの見直しをも含め」との表現も用いて付け加えたためである。しかし、それは「憲法の趣旨にそろ」との表現が示すように、あくまでも合憲違憲の評価にかかわらない最高裁の希望、あるいは蛇足と理解することも十分可能であった。

本判決は、「これら両判決がやはり以前の判決よりも「厳格な評価」を打ち出していたのだと述べる」と、それらの判例としての読み方を後から有権的に確定した」とになる。判例が漸次的に変化する際には、このよつた「同時代にははつきりとは分からなかつたが、後から見ると実はあの時変わつていた」という説明の仕方は十分ありうるといえよう。ただし、このような説明には、本当に変わつたのは今回であるのに、「実は既に変わつていた」というかたちでそれをカモフラージュするために使われる危険もある。本判決の平成一六年判決および平成一八年判決の読みは、適切なものといえるだろうか。

本判決は、直近の両判決がどうして「より厳格な」態度を示しているのか。一つは「投票価値の平等をより重視すべきであるとの指摘」である。しかし、この旨の指摘は多数意見には見当たらず、平成一六年判決の補足意見²などの個別意見に存在するに過ぎない。また、国会の不斷の努力を求める旨指摘された」とも挙げられる。「」の判示は平成一八年判決に見られるが、判決文は不斷の努力が「望まれる」としつつ、ただちに「もうとも、これをどのような形で実現するかについては、種々の政策的又は技術的な考慮要素が存在する。」と続けるのであり、単なるリップサービスを超える意味が込められていると読むことは文脈上難しい。また、判決末尾の国会への要望の憲法解釈としての意義も、既述のように非常に不明確である。⁽¹⁾最後に、「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」と続くのである。单なるリップサービスを超える意味が込められていると読むことは文脈上難しい。また、判決末尾の国会への要望の憲法解釈としての意義も、既述のように非常に不明確である。⁽¹⁾最後に、「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」と続くのである。

かといった点をも考慮」するようになつたことが挙げられる。確かに平成一八年判決は、平成一六年判決後参議院で較差是正のための議論が行われていたこと、平成一六年通常選挙までには期間が不十分で間に合わなかつたが、その後改正が成立し較差は縮小したことを、合憲とする理由づけのなかで重視している。しかし、ここで不平等是正措置が適切に行われているかどうかを憲法適合性判断の一要素として導入したというような趣旨は、少なくとも判決文からはつきり読みとることはできない。対象となつた通常選挙前後の時期に立法者も努力していたという個別の事情を、大きな客観的較差を合憲とするための理由づけとして付け加えただけと解する」ともできるからである。

ただし、最後の考慮要素についていって、それが判例の「厳格」化を意味するという読み方は、平成一八年判決の藤田宙靖補足意見と適合的だといえるだろう。同意見は、「問われるべきは」、立法府が、投票価値の平等が「損なわれる程度を可能な限り小さくするよう、問題の根本的解決を目指した作業の中でのぎりぎりの判断をすべく、真摯な努力をしたものと認められるか否かである」と述べ、参議院の投票価値較差の合憲性判断を客観的な指標よりも国会の是正に向けた真剣な取り組みの有無に依存させる態度を明確に示した。そして、多数意見が述べたのと同じ国会の状況につい

てより詳しく叙述したうえで、それが立法府の真摯な努力を示すと理解する」ともだると判断し、合憲の結論に至っている。本判決は、平成一八年判決多数意見の国会の取り組みについての叙述を同判決の藤田補足意見の趣旨で理解し、同判決は国会が不平等是正措置をしつかり行っているかどうかを合憲性判断の一要素として導入したのだ、と明確化したのである。しかし実際には、このような合憲性判断手法の自覚的導入は、少なくとも多数意見としては、本判決において初めてなされたのだというべきであろう。むろん理論的には、このような合憲性判断手法の憲法解釈としての妥当性が問題となる。この点については後述する。

結局のところ、本判決中での直近の一判決における評価の「厳格」化という指摘は、かなり根拠の曖昧なものであり、むしろ最高裁の態度変化は本判決において生じた、少なくとも本判決において初めて確定的に示されたのだと理解すべきであろう。本判決が平成一六年判決や平成一八年判決をもち出す直前に「人口の都市部への集中が続き、最大較差一対五前後が常態化する中で」と述べているところ、平成一八年判決が「人口の遍在傾向が続」いている」とを指摘したのは末尾の付言だったことに鑑みると、むしろ本判決自身が現実の人口移動によって投票価値較差がより切迫した問題とならつたあるとの関心を強めていることを示すものだとも読みとれる。

(1) 平成一八年判決の調査官解説は、「これらの叙述をとらえて同判決が「平成一六年判決の補足意見2の立場を取り込んだものとも評価する」とができる」と述べるが、むろん一つのあらうる評価にすぎない(谷口豊・法曹時報六〇巻一〇号三二二一八頁、三三五〇一三三五頁〔100頁〕)。

二 投票価値較差の測り方の変化

本判決こそが最高裁の態度変化を示すものだという理解は、参議院の投票価値不平等の合憲性審査について繰り返されてきた判例定式化の中における変化からも裏打ちすることができる。この点では、すでに本判決の「人口の変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらず」れを是正する措置を講

じない」とが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合」に違憲となる、というまとめ方から、従来「著しい不平等状態」に冠ってきた「到底看過する」とができるないと認められる程度の」という修飾句が省かれていることが指摘された。⁽²⁾確かにこの省略も重要だが、私としては、この修飾句にさらに先行していた「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」という部分も省かれている点により注目したい。前者の省略は、いすれにせよ「著しい不平等」という以上、屋上屋を取り除いたものでありニユアンスの違いを生じるだけだと説明する」ともあるが、後者の省略は、「不平等」の程度を何に照らして判断するのか、つまり何をあるべき平等として想定するのかという根本的判断に関わる箇所であり、投票価値問題についての「参議院の独自性」に対する最高裁の寛容な態度が集約的に現れていた表現が消えたともいえるからである。「この省略は、単なる表現の簡略化と評価する」とはできないだらう。

平成一八年判決も含め、従来の判例は、参議院についてのみ、合理的な選挙制度であればその「選挙制度の仕組み」によって必然的に投票価値の平等が損なわれても、これをもって憲法違反ということにはならないと述べていた。そして、人口変動による較差拡大の許容性も、この「仕組み」が必然的に認める較差との対比で測られてきたのである。衆議院についてはこのような叙述はない。衆議院の小選挙区割りについて大きな議論の対象となっている現行の「一人別枠方式」についても、判例は当然それ自体の合憲性を審査しているのであって、この方式によってその分投票価値の平等が損なわれる」とが前提として許容されているわけではない。つまり、現実と対照すべき平等状態としては、投票価値が完全に平等な選挙区割りが想定されている。これに対し参議院では、そもそも現実と対照すべき定数配分が、完全に人口に比例したものではなかった。あくまでも採用された「選挙制度の仕組みの下において」「あらうる程度の平等との比較しか問題とされなかつたのである。

本判決もあがれど、参議院において「選挙制度の仕組み」による投票価値平等の相対化を認めている。その限りでは従来の判例と変わりない。しかし、本判決は選挙制度の仕組みによって投票価値平等に求められる譲歩の許される範囲を「一定の限度」と表現しており、「一定の譲歩」といった従来の語句に対して限界が存在する」とを強調している。さらに修飾句なしで「投票価値の著しい不平等状態」を違憲となる一要素として挙げている以上、その不平等の程度は絶対的に、つまり完全な平等状態との対照で測られることが想定されているといえよう。これは従来の判例からの大きな変化というべきである。この変化は、現行「選挙制度の仕組み」を維持したまま、定数配分規定改正によって投票価値の較差を抜本的に是正できる可能性に対する最高裁の懐疑の高まりを表すものであろう。本判決も現行選挙制度の合理性を承認するが、現在の都道府県を単位とする選挙区制度によつては、どう修正しても大きな較差が残ってしまうのであれば、その「下において投票価値の平等の有すべき重要性」は元来低いということになつてしまふ。選挙制度自体は合理的と言わざるをえないが、だからといってそこから現実には避けがたく生じる大きな投票価値較差まで承認していると受け取られたくない、という最高裁の思いが、この修飾句の省略に現れてはいるのである。つまり、現行選挙制度からほどのみち大きな較差が生じるのであるが、しかし現に発生した較差の違憲性をそのことによつて相対化することは許さない、という態度が示されたと理解できる。この変化により、参議院においても投票価値較差の合憲性が選挙制度の仕組みに依存しないかたちで評価されることになり、憲法の要請を満たす配分規定を提示しえない選挙制度は、それ自体を維持しえないことになる。つまり、選挙制度についての立法裁量が限定されることになる。

以上の考察からすれば、最高裁の新たな判例定式化は、現行選挙制度自体への懐疑の高まりの反映であるといつことになる。多数意見は、現行選挙制度の下で投票価値較差を一対四以内に抑えることは困難であるとの参議院の専門委員会報告書の意見を引いているが、これに呼応するように、本判決における藤田宙靖補足意見は、「最大較差四倍超とい

う数字をもつてなお平等が保たれていると「⁽³⁾」とは、本来無理な強弁」であるとの指摘を行つてゐる。⁽³⁾ これから、較差を選挙制度によつて相対化してから評価するのではなく、それ自体として評価しようとする姿勢が見てとれる。必然的に、都道府県単位の選挙区という仕組み自体の合憲性が揺らぐ。が、その違憲性を正面から認定する」とは、定数配分規定の手直しだけではなく、新たな制度を「一から設計しないといけない」という責務を立法者に課すことになるのだから、これまでの定数不均衡違憲判決をもはるかにしのぐ政治的インパクトを発生させることになる。しかも、最高裁は、選挙制度の決定は立法者の権限であると繰り返しており、自ら現行制度に代わるあるべき「選挙制度の仕組み」を提示するわけにはいかないという足かせをはめられてゐる。⁽⁴⁾ の自「権限限定は憲法解釈として妥当ではあろうが、これにより最高裁は出口を見出す」とが困難な状況に追いやられることになる。現行制度の合憲性は、定数配分規定をどういじくったとしてもかなり疑わしいのだが、しかし憲法判断はその制度の枠内で行うしかない。

この「らだちが、末尾に付加される立法者への要望の強化として表される。本判決多数意見は、合憲の結論を導いた後に、もはや「憲法の趣旨」といふばかりを加える」ともなく、現状を「なお大きな不平等が存する状態」であるとして一層の較差縮小を求め、さらに「最大較差の大幅な縮小」のためには「選挙制度の仕組み自体の見直し」が必要となるとの見解を公にした。憲法解釈として較差の是正が求められるところなら、現状が憲法違反であるとの判断を前提にして、「⁽⁴⁾」となる。既述の本判決の態度からして、そのような判断が背後にあるとしてもおかしくない。しかし、最高裁は合憲性判断の本論ではこの評価を表に出さず、あえて末尾で立法者への要望を示す際に自身の憲法上の判断を示したことになる。これは、最高裁自身が苦境に陥つてしまふ」との現れもある。そしてこの苦境のもう一つの現れが、合憲性判断において立法者の不平等是正に向けた取り組みの存否を考慮要素に加えるという、本判決が確定的に導入した審査手法である。

(2) 岡田信弘・判例セレクト100九三頁、上田健介・平成二年度重要判例解説八頁。

(3) 只野雅人・判例評論六一六号二頁、四頁(1010)も、判決中の「四倍」への言及に注目する。

(4) 上島博之・速報判例解説六号一九頁、二二頁。調査官による短文の解説、鎌野真敏・ジャーリスト13九五号五一頁、五六一五七頁(1010)も、平成一八年判決と本判決の付言における表現の相違を指摘する。

二 「違憲の主觀化」

本判決の対象となつた平成一九年選挙は、前年の定数配分改正後初の通常選挙であった。注目すべき」といふに、多数意見は合憲の結論を「本件選挙までの間に本件定数配分規定を更に改正しなかつた」とが国会の裁量権の限界を超えたものとし、「とはあらず……」(強調引用者)と叙述している。といふことは、最高裁が合憲性評価の対象としたのは、平成一八年の改正後の国会の不作為であったということになる。投票価値較差の大小によって客観的に「違憲状態」か否かが定まり、違憲となってから是正のために相当とされる期間が経過して「違憲」となるという、従来とられていたと考えられる判例枠組みからすると、最高裁は平成一八年の定数是正でいったん投票価値較差は違憲状態でなくなったという前提をとつていていることになる。そうでなければ、それから「更に改正」したか否かに評価をしぼる」とはできないはずだからである。しかし、多数意見の文面は最大較差を示す数値は並ぶものの、その憲法上の評価を一貫して避けている。また、既述のように、判決の他の叙述からは、法改正時とほぼ同じ一対四・八六という最大較差は憲法上容認できぬとの立場が示されているとも理解できるといふである。本判決を整合的に読む」とはできるのか。一つの可能性として、本判決は、数値についての評価とは別に、国会が較差是正の方向に具体的措置をとる」といって、結果として違憲の問題はいつたん消え、その時点から再び改正を考慮すべき期間のカウントが始まるとの立場を取つてゐるのではないか、と推測できる。

また、平成一八年判決も本判決も、選挙時の投票価値較差の合憲性判断の一要素として、選挙後の国会の取り組みを含めている。⁽⁵⁾これは非常に奇妙な理由づけである。後からは是正の努力をしたからといって、選挙時の較差が正当化されねばならないはずであろう。この奇妙な理由づけを説明するには、較差そのものとは別に、国会が恒常に努力する姿勢を示しているかどうかが憲法適合性判断の主要要素であり、その判断の一助としてであれば選挙後の事情まで考慮できる、という他ないだろう。

ところで、投票価値平等についてより厳格な姿勢を打ち出したように見える本判決のもう一つの特徴は、それと矛盾しあうような、客観的な較差指標の憲法判断全体における意義低下であった。これは、現在の選挙制度自体の合理性を承認しつつ、そこから必然的に生じる大きな較差を結果として違憲と言わいために編み出された判断手法であるといえる。⁽⁶⁾がって見れば、このように客観的較差の法的意義が減少したからこそ、それについて厳しい態度を打ち出すことができたのだと考へるべきなのかもしれない。このような姿勢は、最大較差で投票価値不平等の合憲性を測る」とい慣れてきた学界を当惑させるものである。本判決に対しても、当然、結局選挙時の較差自体は合憲だったのか分からぬい、という声が寄せられる⁽⁷⁾ことになる。しかし、判例はもはや参議院については、較差指標だけではそもそも合憲・違憲の判断はできないという立場をとっているのかもしれない。ただし、実は判例は從来参議院については、衆議院の場合ほど違憲状態と違憲とを明確に区別してこなかった(平成八年判決も「違憲の問題が生ずる程度」というぼかした表現を使用している)。したがって、本判決が、客観的な較差指標はあくまでも投票価値不平等をめぐる合憲性判断の一要素に過ぎないと立場をより鮮明にしているとしても、判例からの逸脱とまではいえないと考えられる。実質的に論すべき問題は、このような、投票価値較差の合憲性を立法者の努力に大きく依存させるやり方の憲法解釈としての妥当性である。

かつて定数不均衡問題について詳細な研究を公にした安念潤司は、合理的期間論について、それが「国会が即時に適切な対応をなし難い」という、すぐれて実際的な考慮に依拠する以上、その期間の算定にあたって国会の「自覚」などといった主観的因素を考慮に入れる」とを容認する論理とならざるをえない」と指摘したうえで、この「違憲の主觀化」がドイツの憲法判例において幅広く見られる現象である」とを紹介している。そして安念は、違憲状態だが違憲でないという「甚だ困難な構成」をとるよりは、「違憲の主觀化」を正面から認め、「客観的に違憲な法律状態を是正するための、立法者の主觀的な立法義務が存在すること」をもって『違憲』の定義とする思考法⁽⁸⁾をとる方がより理論的に明澄であるとの評価を示している。

最高裁は本判決において、参議院の投票価値較差問題について「違憲の主觀化」をまさに正面から認めたのであらうか。客観的には憲法上正当化できない大きな較差があつても、それを縮小する義務を立法者が怠つていなければ違憲とならない、という判断手法からは、そのような推測をなす」とも十分可能であるように思われる。そして、国家賠償法一条一項の違法性について基本的に職務行為基準説をとる判例の立場からすれば、実は違憲性の判断に主觀的因素が加わることにも原理的障害はなかつたのだとも考えられる。

しかし、客觀的數値に対してあいまいな本判決のような態度は、国会に対する較差是正要求の程度があいまいであることを意味するから、消極的にすれると、(9) いう批判を招くことになろう。国賠法の違法性についての職務行為基準説が、同法の違法行為抑止機能を弱体化させると批判されているのと同じ構図である。ただ、本判決での最高裁の要求は、参議院における投票価値較差問題の抜本的解決までは、国会に対してもいわば永久運動を求めるものであり、その負荷の度合はかなり高いところともいえる。⁽¹⁰⁾それに耐えられないなら、選挙制度の仕組み自体を変えるしかないですよ、といふことになる。とはいへ、立法者に課される義務の程度はまだ不明確であり、最高裁がその取り組みを最大限評価する

姿勢をとりつけねば、「いろいろな会合をして形さえ整えておけば最高裁は許してくれる。」と足元を見られる危険も残つてしまふ。「この点で厳格な姿勢を打ち出す」とができるのか、今後の判例動向が注目される。

(5) 私は平成一八年判決¹⁾について、この点をとりえて「かなり無理やりの合憲判断」と評したことあるが、【判例講義 憲法Ⅱ】1111頁〔佐藤幸治・土井真一編、11010〕、本批評ではより判例の理論内在的な見地からの理解を試みた。その他、参議院の定数不均衡問題について、平成一八年判決と本判決をふまえて、私自身新たな見解をもつて至った箇所もある。

(6) 上田・前掲注(2)、櫻透・法学セミナー六六一号116頁、井上典之・ジュリスト1395号111頁、三四頁(11010)は、合憲の結論に対し、「より厳格な評価」を行つたと見えるのか疑問を呈している。

(7) 木下和朗「参議院議員選挙制度における定数配分不均衡と投票価値の平等」熊本法学一一七号186頁、一一一一一頁(11009)参照。
(8) 安念潤司「いわゆる『定数訴訟』について(三)」成蹊法学二六号三九頁、五八一六九頁(一九八八)、「同(四)」成蹊法学一七号131頁、特に一六七一六九頁(一九八八)。安念潤司は、違憲性の判断は立法者の立法義務の問題とは切り離して客観的に行なべきだとの立場をとっている。

(9) 今関源成「参院定数不均衡最高裁判決」ジュリスト一一七号八八頁、九一九三頁(11004)の、平成一六年判決補足意見²⁾に対する批評は、「」のよふな趣旨に理解できよう。

(10) 木下・前掲注(7)一一一頁、一一四頁。

憲法訴訟の 実践と理論

ヘイトデモ禁止仮処決、命令事件…毛利 透
集会の場所の保障をめぐる事例…木下智史
自衛隊情報保全隊事件控訴審判決…小山 剛
タクシー事業における運賃設定の自由と規制…棟居快行
アンケート調査による個人情報取得と
プライバシー権・表現の自由…毛利 透
営業の自由をめぐる実践と理論の課題…木下智史
第三者行為論と国的基本権保護義務…小山 剛
給費制廃止の憲法問題
給費制訴訟を素材として…棟居快行
投票価値較差訴訟の現状と課題…毛利 透
国歌斉唱強制事件を素材として…木下智史
職業と資格—影師に医師免許は必要か…小山 剛
安保法創設違憲訴訟における抽象と具体的の交錯…棟居

令和元年七月二十五日臨時勅令施行通卷第二十四號
元年七月二十五日臨時勅令施行通卷第二十一號
元年七月二十五日臨時勅令施行通卷第二十二號

發行所：（株）判例情報社 〒107-1321 東京都港区白金台一丁目七番地二号
TEL: 03-5561-0000 FAX: 03-5561-0001 URL: <http://www.jidai-shashin.co.jp>

宋史

毛利透
木下智史
小山剛
棟居快行

判例時報2408号臨時増刊
牛引条例時報
定価 本体1800円+税



TMI總合法律事務所圖書館

4910263360796
01800

26336-7/25 雜誌

るのかについては、不明確性が残っていた。もしも、参議院について衆議院と同等の投票価値平等が求められるなら、小手先の手直しでは全く不十分だということになる。

208

平成二九年判決は、二か所の合区をも用いて最大較差を約三倍にまで縮小した定数配分規定について、合憲との判断を示した。しかも、平成二一年判決などとは異なり、そもそも違憲状態ないと明確に判断している。平成二四年、二六年判決との相違としては、都道府県を単位とする選挙区制度をとること自体の合理性は否定されるべきものではないことが明言されている。この点につき、参議院の投票価値平等についての最高裁の態度が後退したのかどうか、議論の余地があるが、平成二九年判決も、当該制度の合理性は「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」のものであることをも明言している。また、同判決は直前一つの違憲状態判決の判示を要約しつつ、「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いたし難い」としており、平成二四年判決で渡ったルビコン河を戻ろうという姿勢は示していない。⁽³⁾

これら違憲状態判決でも、「著しい不平等状態」や「相当期間」という、参議院独自の判断基準は維持されていたのであり、判例は最大較差五倍の恒常化は許さないという姿勢を示しつつも、求める投票価値平等の内容については、参議院と衆議院の間の相違はやはり認めていたといふことになろう。平成二九年判決は、参議院だからといって「直ちに」投票価値平等の要請が後退していくわけではないとの判示につづけて、「院制に関する「憲法の趣旨との調和」をも求めている。参議院にも衆議院と同様投票価値平等の要請は妥当するが、前者にはそれを薄めることを正当化する別の憲法上の事情がある。そうだとしても、もはや最大較差五倍は正当化できないのだが、衆議院と同等の平等が求められるわけでもない。違憲状態判決もこのような立場をとつたと理解することは十分可能であろう。かつては、参議院への投票価値平等要求の説明においてこのような分節化はなされず、それが衆議院の場合よりも相対化されるという点のみが表面に出ていた。平成二四年判決以降は、参議院にもまずは衆議院と同じく投票価値平等の要求が妥当するというが出発点であり、それは二院制の観点から相対化されうるが、それにも限度があると枠組みが明示されたということになる。具体的な較差の合憲性判断において、この出発点の重みが効いたのが、平成二四、二六年判決だったといえるのではないか。

二 平成二九年判決以後の課題

では、最高裁は、この相対化は最大較差三倍程度まで許されるという立場をとつたといえるのか。この点は、平成二九年判決が違憲状態判決でないとしても、必ずしも明確ではない。判決は、最大較差の数値とともに、国会が合区という「これまでにない手法」をとり、判例の「趣旨に沿つて較差の是正を図つた」とこと、そして平成二七年改正法が附則で選挙制度の抜本的見直しについて「必ず結論を得る旨を定め」、較差の「異なる是正に向けての方向性と立法府の決意」を示していることなどの事情を考慮している。つまり、違憲状態か否かの判断において、国会の努力が評価の対象となっているのである。

既述のとおり、衆議院では、較差是正に向けた国会の取組は、「合理的期間」論の場面で考慮されてきた。参議院についての平成二一年判決では、国会の（選挙後まで含む）取組が合憲判断を導く要素として考慮されていたが、これは後の判決の説明によれば、違憲状態と違憲との区別を憲法的にあいまいにした叙述の仕方であった。これに対し、平成二九年判決は、違憲状態か否かの判断の段階で、国会の較差是正に向けた取組の「方向性」や「決意」を判断材料にするという態度を明確に示したことになる。⁽³⁾

どうして、違憲状態か否かの判断の段階で国会の努力を考慮要素に入れたのか。最高裁は、最大較差約三倍なら合憲とするという立場をとつたわけではないと言いたいのである。参議院についての最高裁の立場の厳格化をもたらしたのも、最大較差五倍という数値そのものというより、その「常態化」であった。平成二九年判決の立場が

らしても、今後、国会が自らの約束を反故にし、現行の都道府県を単位とする選挙区制度に、こく一部の合区以外には手直しを加えず、最大較差二倍程度が「常態化」するようなことになれば、それが違憲状態と判断される余地は十分あることになる。

ただし、このように違憲状態判断の段階すでに国会の取組が評価されるとなると、違憲状態と違憲の区別は必然的にあいまいになる。また、私が平成二一年判決から読み取った「客観的な較差指標の憲法判断全体における意義低下」が確定的に生じることになる。このような判断枠組みでよいのか、疑問も生じるところである。⁽³⁹⁾

最高裁は、衆議院の場合と同様、どの程度の最大較差が許されるのかについて自身の立場を明確には示さないという姿勢をとっている。特に参議院については、明確な線引きは非常に困難な作業だということは理解できる。だが、最高裁が国会に較差是正の継続的な努力を求める一方で、憲法上求められるコントロールを示そうとしないという点は、やはり問題となる。参議院の場合には、国会が自ら示した基準もないし、最高裁の立場も衆議院についてよりもさらに不明確であるから、この問題性は一層大きい。

第四 最大判平成二〇年一月十九日についての補記

本文中、第一の三で検討した、二〇一七年一〇月の衆議院議員総選挙での投票価値較差につき、最高裁は合憲と判断する判決を出した。以下、この判決の主要部分を引用したうえで、簡単なコメントを付しておく。

【判旨】

「衆議院議員の選挙に関する……衆次の大法廷判決の趣旨……を変更する必要は認められない。」

「平成二六年選挙前に設置された衆議院議長の諮問機関である選挙制度調査会において、衆議院選挙制度に関する

る検討が重ねられ、平成二七年大法廷判決の言渡し後に、小選挙区選出議員の定数を六削減することともに、投票価値の較差を是正するための新たな議席配分方式として、各都道府県の人口に比例した配分方式の一つであるアダムズ方式を採用すること等を内容とする答申がされ、これを受けて制定された平成二八年改正法は、これと同内容の規定を設けた上で、アダムズ方式による各都道府県への定数配分を平成二二年以降一〇年ごとに実施される国勢調査の結果に基づいて行うこととし、その五年後に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口の較差が二倍以上となつたときは同較差が二倍未満となるように各都道府県内の選挙区割りの改定を行うことを定めたものである。

さらに、平成二八年改正法は、アダムズ方式による定数配分が行われるまでの措置として、選挙制度の安定性を確保しつつ較差の是正を図るため、附則において、平成二七年国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により定数配分を行つた場合に選挙区数の削減が見込まれる議員一人当たりの人口の少ない六県の選挙区数をそれぞれ一減する（増六減の措置）とともに、新区画審設置法二条一項と同様の区割基準に基づき、次回の国勢調査が行われる平成二二年までの五年間に通じて選挙区間の人口の較差が二倍未満となるように選挙区割りの改定を行うこととしたものである。その上で、区画審による改定案の勧告を経て制定された平成二九年改正法において、一九都道府県の九七選挙区における選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正が行われ、同改正後の本件区割規定の定める本件選挙区割りの下において本件選挙が行われたところである。

そして、本件選挙区割りの下における選挙区間の投票価値の較差は、平成二七年国勢調査の結果による人口の最大較差において一対一・九五六、本件選挙当日の選挙人數の最大較差においても一対一・九七九に縮小され、選挙人數の最も少ない選挙区を基準として較差が二倍以上となつてゐる選挙区は存在しなくなつたというのである。

このように、本件区割規定に係る改正を含む平成二八年改正法及び平成二九年改正法による改正は、平成二二年に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定に当たり、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の

している旨が付け加えられていた。平成二九年判決では、この付記部分が審査基準を示す箇所から離れ、先例の説明としてのみ記述されている。この点も、平成二九年判決の「後退」と理解できなくはない。だが、この判示は從来最大較差五倍の常態化の指摘とセゾンでなされてきたので、それが約三倍に縮小した以上、一般論として判示するには及ばないとされたものではなかろうか。

(37) 平成二十四、二六年判決も国会の長年の怠慢を問題にしていたといえるが、人口異動による較差拡大の放置が遠隔状態を招くという構図は、昭和五一年判決以来見られたものである。

(38) 横井・前掲注(26)五八一〇頁参照。

(39) 新井誠・法学研究八七巻一号(二〇一四)一三三頁、一二九頁参照。なお、同稿が指摘する、参議院の選挙区間における当選人數の大きな差異の問題性(一四六頁)は、それを投票価値の相違として論すべきか否かはともかく、選舉制度改革を進めるうえで重要な視点を提供する。同じ問題性についての私の控えめな疑問提起としては、毛利透「選挙制度改革」大石真・石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、二〇〇八)一八八頁、一八九頁参照。私は、現状の参議院の選挙区制度の合理性にも疑問をもつているが、参議院の投票価値較差を、一方で合区を増やし、他方で東京都などの定数を今以上に増やすという方法で縮小することは、その選挙制度としての合理性をますます減少させると考える。だが、新井が「都市と地域との間の現実的な異質性」(一四九頁)を投票価値較差の許容性にも反映させようとしていることは、少なくとも現状の参議院の権限を前提にするならば、衆参両院において賛同できない。この点では、私は参議院の平成二三年判決、参議院の平成二四年判決の論理に基本的に賛成する。

(40) 工藤達明「参議院議員選挙と投票価値の平等」判時二三八三号(二〇一八)一三〇頁、一二一一三四頁参照。

(もうりどる・京都大学大学院教授)

第十章 思想及び良心の自由をめぐる実践と理論の課題

——国歌斉唱強制事件を素材として

木下智史

はじめに

憲法一九条の思想及び良心の自由の保障について、新たな理論上の展開をもたらしたのは、国旗・国歌法制定(一九九九年)に前後して、各地で強行された学校行事における国旗の掲揚、国歌の起立斉唱の強制といつ不幸な事態であった。^{〔1〕}学校行事における国旗・国歌の強制は、多くの教員にとって、それぞれの思想・教育理念との葛藤を引き起こしたばかりでなく、教育現場に「物言えぬ雰囲気」をもたらした。^{〔2〕}権力者による露骨な教育内容への介入に対する抵抗から生まれた数多くの訴訟提起に対して下された、二〇一一年の四つの最高裁小法廷判決(最一小判二〇一一(平23)・5・30民集六五巻四号一七八〇頁、最一小判二〇一一(平23)・6・6民集六五巻四号一八五五頁、最三小判二〇一一(平23)・6・14民集六五巻四号一一四八頁、同二〇一一(平23)・6・22民集二二七号五三頁、以下、二〇一一年最高裁判決^{〔3〕})を通じて、判例法理は一定の確定をみた。本稿は、最高裁による判例法理の確定後、下級審においてどのような判断がなされているのかを検証し、判例法理の問題点、そして理論上の課題の析出を試みる。

1 衆議院小選挙区選出議員の選挙区割りを定める公職選挙法13条1項、別表第1の規定の合憲性

—平成29年衆議院議員選挙投票価値較差訴訟大法廷判決

同志社大学教授 尾形 健

(選挙無効請求事件、最高裁平30行(ツ)153号、平30・12・19大法廷判決上告棄却、判時2403号4頁、民集72巻6号1240頁登載)

【事実】 1 国会は、平成28年5月、次の通り、衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「区画審設置法」という）及び公職選挙法（以下「公選法」という）の一部を改正する法律を成立させた（平成28年法律第49号。以下「平成28年改正法」という）。まず、(1)衆議院議員の定数を475人から10削減して465人とした（小選挙区の定数を6削減して289人、比例代表選出議員の定数を4削減して176人。平成28年改正法による改正後の公選法4条1項）。(2)次に、区画審設置法3条を次の通りを改定した。(1)衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という）による衆議院小選挙区選出議員の選挙区改定にかかる改定案を作成するに当たり、各選挙区の人口（同条において最近の国勢調査の結果による日本国民の人口をいう）の均衡を図り、各選挙区の人口のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上とならないようにしてることとし、行政区画・地勢・交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならぬものとする（1項）。(2)各都道府県の区域内の選挙区の数は小選挙区基準序数（その序数で各都道府県の人口を除して得た数「1未満の端数が生じたときはこれを1に切り上げるものとする」の合計数が衆議院小選挙区選出議員の定数に相当する数と合致することなる除数をいう）で除して得た数（1未満の端数が生

じたときはこれを1に切上げるものとする）とするものとする（いわゆる「アダムズ方式」。2項）。③区画審の勧告にかかる改定案の作成にあたっては、各都道府県の区域内の衆議院の小選挙区選出議員の選挙区の数は変更しないものとする（3項）。平成28年改正法は、アダムズ方式による各都道府県の選挙区数の変更是平成32（令和2）年以降10年毎の国政調査の結果に基づき行うこととし、その5年後に行われる国勢調査の結果、選挙区間の日本国民の人口の較差が2倍以上生じたときは、各都道府県の選挙区数の変更はせず、較差が2倍未満となるように選挙区割りの改訂を行うこととしている（同法による改正後の区画審設置法4条2項）。さらに同法は、アダムズ方式による各都道府県の選挙区数の変更が行われるまでの措置として、小選挙区選出議員の定数を6削減することを前提として、区画審において平成27年において行われた国勢調査の結果に基づく選挙区割り改定案の作成・勧告を行うものとした（いわゆる「0増6減」。附則2条2項参照）。ここで削減の対象となる都道府県は、アダムズ方式により得られる選挙区数が改正前の選挙区数よりも少ない都道府県のうち、当該都道府県の平成27年国勢調査の結果による人口を同方式により得られる選挙区数で除して得た数が少ない順から6都道府県とし、それ以外の都道府県は改正前の選挙区数を維持することとされた。

2 平成28年改正法が成立した後、区画審は、内閣総理大臣に対し、各都道府県の選挙区数の「0増6減」の措置をとることを前提に、19都道府県の97選挙区において区割りを改めることを内容とする改定案の勧告を行い、内閣は、この改定案に基づく選挙区割りの改定等を改正事項とする法制上の措置として、平成28年改正法の一部を改正する法律案を国会に提出し、平成29年6月にこれが成立した（平成29年法律第58号。以下「平成29年改正法」という）。「0増6減」とこれを踏まえた選挙区割りの改定を内容とする公選法の改正規定は、平成29年7月16日から施行された（以下、この改正後の公職選挙法13条1項・別表第1を併せて「本件区割規定」といい、本件区割り規定に基づく選挙区割りを「本件選挙区割り」という）。

(1) 「憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求しているものと解される。他方、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものであるところ、国会の両議院の議員の選挙については、憲法上、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとされ（43条2項、47条）、選挙制度の仕組みの決定について国会に広範な裁量が認められている。」「衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選

月22日、衆議院議員総選挙（以下「本件選挙」とい

う）が施行された。本件選挙区割りの下で、平成27年国勢調査（同年10月1日を調査時とする）の結果によれば、選挙区間の人口の最大較差は1対1・956となるものとされ、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の較差は、選挙人数の最も少ない選挙区（鳥取県第1区）と最も多い選挙区（東京都第13区）との間で1対1・979であり、選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となつた選挙区は存在しなかつた。

X（原告・上告人）

らは、本件選挙における小選挙区選挙の東京都第2区・同5区・同8区・同9区・同18区の、それぞれ選挙人であったところ、本件選挙区割りに関する公選法の規定は、議員定数を各都道府県の人口に比例して配分しておらず、公正な代表を選出する契機である選挙権の平等の保障（憲法15条1項、14条1項及び44条但書）に反し、憲法が規定する代議制民主主義（前文、1条及び43条1項）を侵害する違憲・無効なものであるから、これに基づき施行された本件選挙の各選挙区における選挙も無効であるなどと主張して、公選法204条に基づき、この各選挙を無効とすることを求めて訴えを提起した。1審（東京高裁判平30・2・6民集72巻6号1342頁）はその訴えを退けたため、Xらが上告した。

3 平成29年9月28日に衆議院が解散され、同年10

判例時報 2433号

選区割りを決定するに際して、憲法上、議員一人当たりの選挙人數ないし人口ができる限り平等に保たれること最も重要な基本的な基準とすることが求められていというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することが許容されているものと解されるのであって、具体的な選挙区を定めるに当つては、都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素を考慮しつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに、投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められているところである。したがつて、このような選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによつて判断されることになり、国会がこのような選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような憲法上の要請に反するため、上記の裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである。「以上は、衆議院議員の選挙に関する〔最高裁判昭51・4・14民集30巻3号223頁。以下「昭和51年判決」という〕以降の累次の大法廷判決の趣旨とするところであつて……これを変更する必要は認められない。」

(2) ① 「平成26年選挙〔平成26年12月14日施行の衆議院議員総選挙〕前に設置された衆議院議長の諮問機関である選挙制度調査会〔後述の衆議院選挙制度に関する調査会〕において、衆議院選挙制度に関する検討が重ねられ、平成27年大法廷判決〔最大判平27・11・25民集69巻7号2035頁。以下「平成27年判決」という〕の言渡し後に、小選挙区選出議員の定数を6削減するとともに、投票価値の較差を是正するための新たな議席配分方式として、各都道府県の人口に比例した配分方式の一つであるアダムズ方式を採用すること等を内容とする答申がされ、これを受けて制定された平成28年改正法は、これと同内容の規定を設けた上で、アダムズ方式による各都道府県への定数配分を平成32年以降10年ごとに行われる国勢調査の結果に基づいて行うこととし、その5年後に行われる国勢調査の結果に基づいて行うこととし、その5年後に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口の較差が2倍以上となつたときは同較差が2倍未満となるように各都道府県内の選挙区割りの改定を行うことを定めたものである。」

② 「さらに、平成28年改正法は、アダムズ方式による定数配分が行われるまでの措置として、……附則において、平成27年国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により定数配分を行つた場合に選挙区数の削減が見込まれる議員一人当たりの少ない6県の選挙区数をそれぞれ1減ずる0増6減の措置を採るとともに、新区画審設置法3条1項と同様の区割基準に基づき、次回の国勢調査が行われる平成32年までの5年間を通じて選挙区間の人口の較差が2倍未満となるよう選挙区割りの改定を行うこととしたものである。その上で、区画審による改定案の勧告を経て制定された平成29年改正法において、19都道府県の97選挙区における選挙区割りの改定を行つたこととしたものである。その上で、区画審による定数が分配された定数に変更はなく、その中には、アダムズ方式による定数配分が行われた場合に異なる定数が分配されることとなる都道府県が含まれている。しかし、……平成24年改正法から平成29年改正法までの立法措置によって、旧区画審設置法3条2項が削除されたほか、一人別枠方式の下において分配された定数のうち議員一人当たりの人口の少ない合計11県の定数を順次行われたことにより、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が……縮小したものである。加えて、本件選挙が施行された時点において、平成32年以降10年ごとに行われる国勢調査の結果に基づく各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うことによつて一人別枠方式の下における定数配分の影響を完全に消滅させる立法措置が講じられていたものである。このような立法措置の内容やその結果縮小した較差の状況を考慮すると、本件選挙において、一人別枠方式を含む旧区画

に当たり、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の一つであるアダムズ方式により行うことによつて、選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じた上で、同方式による定数配分がされるまでの較差是正の措置として、各都道府県の選挙区数の0増6減の措置を探るとともに選挙区割りの改定を行つことにより、上記のように選挙区間の人口等の最大較差を縮小させたものであつて、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、もに選挙区割りの改定を行つことにより、上記のように選挙区間の投票価値の平等を確保する観点から漸進的な是正を行つたものと評価することができる。」

④ 「もっとも、本件選挙においては、平成24年改正法〔後述〕及び平成28年改正法により選挙区数が減少した県以外の都道府県について、一人別枠方式を含む旧区画基準に基づいて分配された定数に変更はなく、その中には、アダムズ方式による定数配分が行われた場合に異なる定数が分配されることとなる都道府県が含まれている。しかし、……平成24年改正法から平成29年改正法までの立法措置によって、旧区画審設置法3条2項が削除されたほか、一人別枠方式の下において分配された定数のうち議員一人当たりの人口の少ない合計11県の定数を順次行われたことにより、本件選挙当日における選挙区間の投票価値の較差を縮小するための選挙区割りの改定が行われたことにより、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が……縮小したものである。加えて、本件選挙が施行された時点において、平成32年以降10年ごとに行われる国勢調査の結果に基づく各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うことによつて一人別枠方式の下における定数配分の影響を完全に消滅させる立法措置が講じられていたものである。このような立法措置の内容やその結果縮小した較差の状況を考慮すると、本件選挙において、一人別枠方式を含む旧区画

都道府県の定数配分をした場合に配分されることとなる定数を異にする都道府県が存在していることをもつて、本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反するものとなるということはできない。」

(3) 「以上の事情を総合的に考慮すれば、本件区割規定は、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずることを求めた平成23年大法廷判決〔最大判平23・3・23民集65巻2号7・5・5頁。以下「平成23年判決」という〕以降の各大法廷判決の趣旨に沿つて較差の是正を図つたものであり、投票価値の平等を最も重要な基本的な基準としつつ、新たな定数配分の方式をどの時点から議員定数の配分に反映させるかという点も含めて、国会において考慮することができる諸要素を踏まえた上で定められたものということができ、本件選挙当時においては、新規画審設置法3条1項の趣旨に沿つた選挙制度の整備が実現されていたといふことができる。そうすると、平成28年改正法及び平成29年改正法による選挙区割りの改定等は、国会の裁量権の行使として合理性を有するといふべきであり、平成27年大法廷判決が平成26年選挙当時の選挙区割りについて判示した憲法の投票価値の平等の要求に反する状態は、平成29年改正法による改正後の平成28年改正法によって解消されたものと評価することができる。「したがって、本件選挙当時において、本件区割規定の定める本件選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあつたことはできず、本件区割規定が憲法14条1項等に違反するものということはできぬ。」

(林景一・宮崎裕子各裁判官の意見のほか、鬼丸がある。山本廣幸各裁判官の反対意見がある。以下、個別意見の典拠は民集72巻6号の頁数で示す。)

【評述】 1 総説

(1) 本件選挙については、本件区割規定の合憲性をめ

ぐる選挙無効訴訟が全国の8高裁及び6高裁支部において18件提起され、合計16件の判決が言い渡された。このうち15件は合憲判断をしたが、名古屋高判平30・2・7・LEX/DB255549337だけは、本件区割り規定として憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとはいえないとして合憲とした。

(2) 本件選挙に至る最高裁判例と立法の対応は、次の経緯を辿った。衆議院の選挙制度では、平成6年、小選挙区比例代表並立制が導入されたが、かつての区画審設置法3条(平成24年法律第95号による改正前のもの)は、区画審による改定案は、各選挙区の人口のうち、最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上となるないようにすることを基本として、行政区画・地勢・交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならぬとする一方(1項)、都道府県の選挙区の数は、各都道府県に予め1を配当することとしていた(一人別枠方式)。政権交代が実現した平成21年8月の衆議院議員総選挙について、平成23年判決は、一人別枠方式に係る部分につき、遅くとも当該選挙時すでにその合理性が失われており、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至つていたと判断した(しかし合理的期間内に是正がされなかつたものとはいえないとして合憲とした)。これを受けて国会は、一人別枠方式の廃止と「〇増5減」を内容とする平成24年改正法を成立させたが、これと同時に衆議院が解散され、平成24年12月の衆議院議員総選挙は、新たな選挙区割りを定めることは時間的に困難だつたため、平成21年選挙と同様の旧選挙区割りの下で施行された。最大判平25・11・20民集67巻8号1503頁(以下「平成25年判決」という)は、平成21年選挙時と同様、平成24年選挙時の選挙区割りは憲法の投票価値の平等の要求に反する状態があつたとした(この判決も、合法的期間内に是正がされなかつたものとはいえないとして合憲とした)。

院議員総選挙について、平成27年判決は、「〇増5減」の対象以外の都道府県については定数見直しがなされていないことなどから、当該選挙における選挙区割りはなお憲法の投票価値の平等の要求に反する状態であったとした(ここでも合理的期間内に是正がされなかつたものとはいえないとして合憲とした)。平成25年改正法後の平成26年6月、衆議院議院運営委員会の議決により、「衆議院選挙制度に関する調査会」(以下「調査会」という)が設置され、調査会は平成28年1月、次のような答申を衆議院議長に提出した。(1)衆議院議員定数を10人削減し465人とする(小選挙区選挙につき6、比例代表選挙につき4の定数をそれぞれ削減する)、(2)選挙区間の1票の較差を2倍未満とし、小選挙区選挙の都道府県への議席配分につきアダムズ方式を採用する、(3)10年毎の大規模国勢調査の結果に基づき議席配分の見直しを行い、簡易国勢調査の結果較差2倍以上の選挙区が生じたときは、区画審は2倍未満となるよう見直しを行う。

平成28年改正法はこれを受けたものであるところ、本件選挙は、【事実】3の通り、昭和51年判決以降初めて選挙人比最大較差が2倍未満となつたものであり、かつ、平成28年改正法等による立法措置がなされた中で、1票の較差をどのように評価すべきかが争われたものである。

2 本判決の検討

(1) 最高裁によると、衆議院議員選挙における投票価値の較差については、「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、次の枠組みによつて判断してきたとされる（平成25年判決・平成27年判決）。①定数分配・選挙区割りが諸事情を総合的に考慮した上で憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていないか、②反する状態に至っている場合、憲法上要求される合理的期間内に是正がなされず、定数分配規定等が憲法の規定に反するに至っているか否か、③違反する場合、選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言することどもめるか否か、である。⁽⁵⁾

①の段階について、従来の判例は、投票価値の平等を「最も重要な基本的な基準」（判旨）⁽¹⁾としつつも、一定の数値的基準によることなく、「具体的な事情の下における諸要素の総合考慮」に依拠する姿勢を示してきた。本判決では、(a)平成28年改正法等による立法措置を前提とする較差の状況の評価と、(b)一人別枠方式を含む旧区割り基準に基づいて分配された定数の見直しを経ていない都道府県が相当数あることの評価が問題とされ、(a)については、平成28年改正法の内容及び附則による「0増6減」等の措置、ならびに較差の縮小等から、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図つたものと評価することができる」としている（判旨）⁽²⁾①～③。(b)については、平成24年改正法から平成29年改正法に至る立法措置等により較差が縮小したこと等を踏まえ、投票価値の平等の要求に反しないとしている（判旨）⁽²⁾④。(c)さらに本判決は、「新たな定数分配の方針をどの時点から議員定数の分配に反映させるか」の点も含めて国会が考慮しうる事項とした上で、平成27年判決が違憲状態とした事情は解消されたと評価し、これらの結果、前記判断枠組みでいうと①の段階で違憲状態にないとした（判旨）⁽³⁾。

(2) ところで、右の①～③の判断枠組みを示した平成25年判決は、合理的期間内の是正の有無を検討する文脈

でこの枠組みを登場させ、かつ、「国会における是正の実現に向けた取り組みが司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものであつたといえるか否か」という観点からこれを評価すべきものとした。この点について、学説では、合理的期間内の是正の審査を、「裁判所が、自らの言うことを聞いて立法者が適切行為をしているか否かを審査する」場に変容させており、「従来の判決の總括に留まるもの」ではなく、「最高裁が出した宿題に対しても国会がいかに努力したか、という主觀的事情を採用する勤務評定」に変貌させたとの評価がある。本判決は、選挙区割りにかかる立法裁量権行使において諸要素が総合考慮されるべきことを前提として、投票価値較差是正のための国会の「努力」を重視しているが、国会の主觀的「努力」への評価を、前記枠組み①（投票価値の平等の審査）の段階でも浸透させたことを示している。⁽⁶⁾

しかし、前記枠組み①の審査は、本来、当該選挙における区割り等の憲法的要請との適合性に焦点が当てられるべきものであつて、それは基本的には、国会の主觀的「努力」というより客觀的な評価に服すべきもののはずである。従来の判例にあつては、「投票価値の平等」の要請の内実が憲法的要請として明確に位置付けられておらず、「投票価値の平等」の要請は、「選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準」ではないとされ（判旨）⁽¹⁾、 「一定の制度を選択した立法者にとっての自己拘束の原理由」としての意味しかないのでないか、と評されてきた。前記枠組み①の段階でも国会の主觀的「努力」が評価される方向へと歩みを進めていることは、この種の「自己拘束」が立法者自身の「努力」次第で緩和されうることを許容し、最終的に、「投票価値の平等」の要請が空軽しうるものとも意味するようと思われる。

この点で、「投票価値の平等」の要請を憲法的要請として明示的に位置付けることの重要性は、改めて銘記さてべきものであろう（本判決の鬼丸裁判官・山本裁判官反対意見〔1-290頁・1-295～1-296頁参照〕）。そして、宮崎裁判官の意見が指摘するように（1-284～1-285頁）、「投票価値の平等」の要請に反する状態が否かは、「選挙時点という断面」における選挙権の「質」を問うものである。この点からいえば、「実際に適用された選挙区割りにまだ反映されていない法律」の存在を考えることはできないというべきである。⁽⁷⁾

(3) 従来の判例は、「選挙制度の仕組みが投票価値の平等の要請との関係から国会に与えられた裁量権の限界を超えて是認することができない場合に憲法に反するというものであり、較差の数値自体で判断しているものではない」（林裁判官意見〔1-271頁〕）。本判決は、客觀的・形式的数値のみでは違憲状態の有無を判断できず、選挙制度の仕組みや較差の要因等をも考慮すべきことを前提として「投票価値の平等」違反の有無を判断するものである。こうした姿勢は、「総合考慮」という名の下に、前記①の判断枠組み①・②を不透明にさせ、憲法判断のあり方を不確定にさせる。しかし一方で、憲法上の要請として較差の限界値を明示して司法審査を行うことは、「立法者は平等を実現することよりも、数値化された基準内に收めることに励むようになる」。林裁判官の意見はまさにこの点を懸念していた（1-274頁）。

この点で、安易な「総合考慮」によることなく、憲法上の「投票価値の平等」の要請を最重要なものとし、かつ較差の限界値に強度の拘束力を持たせない形での司法的裁量統制のあり方が問われる。評者が注目するのは、憲法上の「投票価値の平等」の要請を根本的なものと位置付けた上で、立法の際の考慮事項を抽出し、憲法的要請に基づく義務的考慮事項と、考慮しうる事項、考慮してはならない事項とを明確に区別し、裁量統制を行うアプローチ（「考慮事項調整型」司法審査）である。こうした思考は、すでに昭和51年判決に内在していたと評する

ことができる⁽²⁾、平成23年判決も、一人別枠方式の非合理性を問題にする中で、これに近い思考をとった面もあるようと思われる。そして、本判決についていえば、宮崎裁判官の意見が注目される。同裁判官は、従来の判例がある限り考慮することを許容するものであったとして、定数配分や選挙区割り等も「合理性のある基準又は要かつ基本的な基準とし、人口比例以外の要素は合理性がある限り考慮することを許容するもの」であったとして、定数配分や選挙区割り等も「合理性のある基準又は考慮要素に基づいて行うこととを要請していると解すべき」であるという。その上で、「合理性のない要素を考慮してされた定数配分が実質的にみて是正されたとは評価できないと判断される場合」には、最大格差が2倍未満であっても違憲状態にあると判断すべきことを示し、本件区割規定につき、平成23年・同27年各判決で違憲とされた「合理性のない要素」を考慮した部分が是正されているかを検討する(1-275~1-276頁)。憲法的要請を明確に位置付け、しかし較差の限界値に拘泥することなく、立法裁量権行使に際し考慮しうる事項と考慮し得ない事項を吟味する姿勢は、今後追究に値するように思われる。

(4) 本判決は、前記(1)の判断枠組み①のレベルで違憲状態にないとされたため、それ以降の段階について判断をていねいが、山本庸幸裁判官の反対意見は、1票の価値について原則は1・0であるが例外的に2割程度の較差はやむを得ず、これを超えた場合に当該選挙は無効となるとし、事情判決の法理の適用を否定し選挙無効とすべきことをいう(1-296~1-301頁)。なお参議院議員選挙に関する最大判平29・9・27の同裁判官反対意見(「4」の箇所)参照)。近時の学説では、事情判決法理の適用および選挙無効のあり方、公選法無効あるいは事前の救済を求める訴えの可能性など、救済のあり方について研究が蓄積されつつある⁽²⁾。有意義な司法的統制を行う観点からも、この点での検討が引き続き求められるよう

に思われる。

(1) 日置明弘「判解」曹時71巻8号(2019年)1-85頁、2-17頁、注16及び中尾正英「平成二十九

年十月二十一日執行の衆議院小選挙区選出議員選挙における投票価値の平等訴訟の最高裁判決について」選挙時報68巻6号(2019年)13頁、13~14頁。本判決については、ほかに井上典之「定数訴訟における投票価値の平等と最高裁の役割」論究ジュリ29号(2019年)1-87頁、高見勝利「最高裁2018年12月19日大法官判決について」曹時71巻6号(2019年)1-9頁、武田芳樹「0増6減改正後の衆議院議員定数不均衡」法セミ773号(2019年)1-16頁、土屋武「平成29年衆議院総選挙と投票価値の平等」法教464号(2019年)47頁、原田一明

「衆議院議員定数不均衡大法官判決」法教463号(2019年)1-31頁、東川浩二「アダムズ方式の導入と衆議院議員小選挙区選挙の区割りの合憲性」新・判例解説編集委員会編『新・判例解説watch』vo.25(日本評論社、2019年)9頁など

の転換点』論究ジュリ29号(2019年)36頁、野坂泰司『憲法判例を読み直す[第2版]』(有斐閣、2019年)2-1-25(日本評論社、2019年)9頁など

参照)。本判決を含めた衆議院議員選挙投票価値の平等に関する検討として、安念潤司「一票の較差(最大判平27・11・25)」法教464号(2019年)

30頁、佐々木雅寿「衆議院『投票価値の較差』判例(その1)~(その3)」法セミ770号4頁、771号52頁、7-72号58頁(2019年)、毛利透ほか『憲法訴訟の実践と理論』(判時2408号増刊)、(判例時報社、2019年)第9章(毛利透執筆)、山本真敬「投票価値較差訴訟の諸論点」法時91巻5号(2019年)13頁などがある。

(2) この判決については、原田一明「平成29年衆議員選挙と投票価値の平等」法教453号(2018年)1-37頁、斎藤一久「衆議院小選挙区選出議員の選挙区規定の合憲性」新・判例解説編集委員会編『新・判例解説watch』vo.23(日本評論社、2018年)39頁参照)。最高裁は本判決と同日にこれにかかる上告を棄却した(最大判平30・12・19LEX/DB25561944)。

(3) この選挙につき、平良小百合「平成21年衆議院

議員総選挙」法教463号(2019年)別冊付録『平成の法律事件』46頁参照。

(4) このほか、比例代表選挙も現行の11ブロックを維持しつつ議席配分をアダムズ方式で行うこととされた。この答申及び平成28年改正法の経緯等につき、佐々木克之「衆議院議員選挙制度改革」時法2014頁、安部建吾「衆議院選挙制度改革」時法2019号(2017年)20頁参照)。アダムズ方式の意義について、品田裕「衆議院の都道府県間定数配分について」法時88巻5号(2016年)90頁参照。

(5) 日置・前掲注(1)204頁。

(6) この整理自体はすでに千葉勝美「判解」最判解民事篇平成5年度上(1月~3月分)37頁、51~53頁でもみられたが、これを明示した平成25年判決は、後述のように從来の判例を踏襲したものとはいひ難い面があるとの指摘がある。

(7) 千葉・前掲注(6)58~59頁、佐々木・前掲注(1)37頁、原田・前掲注(1)131頁。千葉勝美「憲法判例と裁判官の視線」(有斐閣、2019年)152頁も参照。

(8) 日置・前掲注(1)204頁。

(9) 篠原永明「平成24年衆議院議員選挙における選挙区割規定の合憲性」論叢175巻5号(2014年)1-9頁、12-1頁。同趣旨の指摘として、土屋・前掲注(1)50頁、毛利ほか・前掲注(1)201頁(毛利執筆)、棟居快行「憲法の原理と解釈」(信山社、2020年)4-5-7頁、浅野博宣「合理的期間論の可能性」門田孝二・井上典之編『憲法理論とその展開』(信山社、2017年)1-5-5頁、1-7-9頁参照。

(10) 安念・前掲注(1)33頁。合理的期間論にかかる先駆的かつ古典的な業績として、安念潤司「いわゆる定数訴訟について」(三成蹊26号(1988年)39頁、58頁以下及び同「議員定数不均衡と改正の合理的期間」青部信喜ほか編『憲法判例百選II』(第4版)(有斐閣、2000年)3-28頁)。最近の検討として、淺野・前掲注(9)、只野雅人「議員定数不均衡と改正の合理的期間」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選II』(第7版)(有斐閣、2019年)3

(24) 頁参照。

(18) 宮戸・前掲注 (13) 46頁、只野・前掲注 (10)

325頁、篠原・前掲注 (9) 125~126頁、

山本・前掲注 (1) 18頁。本判決について東川・前

掲注 (1) 12頁。判例の判断過程の不正確性は、過

去の個別意見でも問題視されてきた(例えば最大判

平5・1・20民集47卷1号67頁の木崎良平裁判官反

対意見「一」の箇所)。さらに泉徳治「最高裁の

『総合的衡量による合理性判断の枠組み』の問題点

石川健治ほか編『憲法訴訟の十字路』(弘文堂、2

019年) 335頁参照。

(19) 櫻井智章『參議院「一票の格差」「違憲状態」

判決について』甲法53卷4号(2013年) 61頁、

74頁。本判決について、武田・前掲注 (1) も同旨

の指摘をする。

(20) 本件選挙にかかるいくつかの下級審裁判例も、

較差が2倍未満であればよいわけではないとしてい

た(前掲名古屋高判平30・2・7、仙台高裁秋田支

判平30・1・30LEX/DB25549285など)。札幌高判平30・2・6LEX/DB2544

9236は、人口較差2倍以上になれば投票価値の

平等を侵害すると明示しつつ、本件選挙区割りにつ

いては憲法に反しないとしている。

(21) 篠原永明「制度形成の統制」法時91卷5号(2

019年) 26頁、27~28頁。

(22) 篠原・前掲注 (21) 27頁。

(23) 観点は異なるが、長谷部恭男『憲法の円環』

(岩波書店、2013年) 182~183頁、篠原

永明「衆議院議員選挙・選挙区割り規定の合憲性」

論叢171卷2号(2012年) 140頁、149

頁。関連して棟居・前掲注 (9) 444頁参照。新

井誠「衆議院議員小選挙区選挙の『一人別枠方式』

の違憲状態と立法裁量統制」法時83卷7号(201

1年) 1頁、2頁は、裁量統制に傾注し憲法的実体

的価値の追究が曖昧になる点を懸念する。

(1) 221~222頁(注22)。參議院議員選挙

について最大判平29・9・27の木内道祥裁判官の意

見(「3」の箇所)も参照。この点は、投票価値の

平等をめぐる訴訟の性格付けにも関わるように思われる。井上・前掲注 (1) 194頁、高田篤「議員選挙無効判決を出す場合の最高裁の姿勢について、南

(10) 320頁、321頁のほか、松本哲治「投票価値の平等と事前の救済」松井茂記ほか編『自由の法理』(成文堂、2015年) 393頁、409頁以下参照。

(17) 日置・前掲注 (1) 205頁。

2 旧優生保護法仙台地裁判決

准教授 篠原 永明
甲南大学国家賠償請求事件、仙台地裁平30(7)76号・581
号、令1・5・28民2部判決棄却(控訴)、判
時2413・2414号3頁

【事実の概要】 旧優生保護法は、優生上の見地から

不良な子孫の出生を防止するとともに、母性の生命健

康を保護することを目的として(同1条)、昭和23年

に制定されたものであり、優生手術(第2章)・優生

保護審査会(第4章)・優生保護相談所(第5章)に

関する規定を置いていた。旧優生保護法は、平成8年

6月17日に成立した優生保護法の一部を改正する法律

称され、優生思想に基づく部分は削除された。

原告は、旧優生保護法に基づき不妊手術(以下「本

件優生手術」)を受けたところ、旧優生保護法第2

章・第4章・第5章の各規定(以下、「本件規定」)は

違憲無効であり、子を産み育てるかどうかを意思決定

する権利(以下「リプロダクティブ権」)を一方的に

侵害され損害を被ったとして、被告(国)に対し、主

位的に、国会が当該損害を賠償する立法措置を執ら

なかつた行為(以下「本件施策不作為」)又は厚

生労働大臣が当該損害を賠償する立法等の施策を執ら

なかつた行為(以下「本件施策不作為」)の各違法を

理由に、予備的に、国家賠償法4条により適用される

民法724条後段(平成29年改正前のもの)…以下同

じ)の除斥期間の規定を本件に適用することが違憲と

なると主張して、当時の厚生大臣が本件優生手術を防

止することを怠つた行為(以下「本件防止懈怠行為」)

の違法を理由に、国家賠償法1条1項に基づき国家賠

償請求訴訟を提起した。

【判】 請求棄却

第1 本件立法不作為又は本件施策不作為に基づく損害

賠償請求権の成否

1 本件立法不作為について

アダムズ方式の導入と衆議院議員小選挙区選挙の区割りの合憲性

【文献種別】①②判決／最高裁判所大法廷

【裁判年月日】①②平成30年12月19日

【事件番号】①平成30年(行ツ)第153号、②平成30年(行ツ)第109号等

【事件名】①②選挙無効請求事件

【裁判結果】①②棄却

【参照法令】憲法14条1項・15条1項・43条2項・44条・47条、公職選挙法13条1項の別表1、衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条

【掲載誌】①②裁判所ウェブサイト

LEX/DB文献番号①25449871、
②25449872

事実の概要

最高裁は、平成21年実施の衆議院議員総選挙の小選挙区選出議員の選挙（以下「小選挙区選挙」という。）について、1人別枠方式に基づく最大較差2.304倍の選挙区割りを違憲状態と判断した¹⁾（以下「平成23年大法廷判決」という。）。これに対して、国会は議員定数についていわゆる「0増5減」を実施するなど、較差の縮小に、多少なりとも努力してきたが、抜本的な解決には至らなかつた。その結果、最高裁は、平成24年の小選挙区選挙の区割りについて、最大較差2.425倍を違憲状態と判断し²⁾（以下「平成25年大法廷判決」という。）、平成26年実施の同選挙についても、最大較差2.129倍を違憲状態であるとした³⁾（以下「平成27年大法廷判決」という。）。

この3度の違憲状態判決を受け、国会は平成28年に、較差是正のための抜本的な解決として、小選挙区選出議員数を6、比例代表選出議員数を4削減すること、各都道府県への配分については人口比をより正確に反映する方法としてアダムズ方式を平成32年の国勢調査以降採用すること、以降5年ごとに国勢調査の結果に基づき較差が2倍以下になるよう区割りを改定することなどを決定した。もっとも、アダムズ方式の実施までは、導入された場合に定数減となる都道府県のうち、人口の最も少ない6県から定数を削減し、他の区割方針としては、過去に違憲状態とされたものと大きく変わらない選挙区割りが作成された。この結果、最大較差は1.979倍となった。

本件は、この選挙区割りを用いた、平成29年10月22日施行の衆議院議員総選挙（以下「本件選挙」という。）について、小選挙区選挙の選挙区割りに関する公職選挙法の規定は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙も無効であると主張して提起された選挙無効訴訟である。

判決の要旨

1 投票価値の平等の位置付け

「投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的で実現されるべきものであり、「憲法上、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとされ（43条2項、47条）、選挙制度の仕組みの決定について国会に広範な裁量が認められている」。投票価値については「憲法上、議員1人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることが求められているというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することが許容されている」。具体的には「都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素を考慮」することができ、それらは、「投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められて



いる」。したがって「選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断」するものである。

2 本件についての判断

平成 27 年大法廷判決後、アダムズ方式の導入を中核とする選挙制度の見直しが答申され、これを受けて衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律（以下「平成 28 年改正法」、同法の一部を改正する法律を「平成 29 年改正法」という。）は、平成 32 年以降のアダムズ方式の導入とそれによる 10 年ごとの定数配分の見直し、導入後 5 年ごとに 2 倍以上の較差が見られた場合は 2 倍未満となるよう選挙区割りを改正すること、また「選挙制度の安定性を確保しつつ較差の是正を図るため」、平成 28 年改正法の附則において、「新区画審設置法 3 条 1 項と同様の区割基準に基づき、次回の国勢調査が行われる平成 32 年までの 5 年間を通じて選挙区間の人口の較差が 2 倍未満となるように選挙区割りの改定を行うこととした」。これに従って「19 都道府県の 97 選挙区における選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正が行われ」、「選挙区間の投票価値の較差は、平成 27 年国勢調査の結果による人口の最大較差において 1 対 1.956、本件選挙当日の選挙人数の最大較差においても 1 対 1.979 に縮小され、選挙人数の最も少ない選挙区を基準として較差が 2 倍以上となっている選挙区は存在しなくなった」。

「このように、本件区割規定に係る改正を含む平成 28 年改正法及び平成 29 年改正法による改正は、平成 32 年に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定に当たり、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の一つであるアダムズ方式により行うことによって、選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じた上で、同方式による定数配分がされるまでの較差是正の措置として、各都道府県の選挙区数の 0 増 6 減の措置を探るとともに選挙区割りの改定を行うことにより、上記のように選挙区間の人口等の最大較差を縮小させたものであって、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと

評価することができる。」

一方で「本件選挙においては、平成 24 年改正法及び平成 28 年改正法により選挙区数が減少した県以外の都道府県について、1 人別枠方式を含む旧区割基準に基づいて配分された定数に変更はなく、その中には、アダムズ方式による定数配分が行われた場合に異なる定数が配分されることとなる都道府県が含まれている」。しかし、これまで人口較差を生み出す要因とされてきた「旧区画審設置法 3 条 2 項が削除されたほか、1 人別枠方式の下において配分された定数のうち議員 1 人当たりの人口の少ない合計 11 県の定数をそれぞれ 1 減ずる内容の定数配分の見直しや、選挙区間の投票価値の較差を縮小するための選挙区割りの改定が順次行われたことにより、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が上記のとおり縮小したものである。加えて、本件選挙が施行された時点において、平成 32 年以降 10 年ごとに行われる国勢調査の結果に基づく各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うことによって 1 人別枠方式の下における定数配分の影響を完全に解消させる立法措置が講じられていたものである。」したがって、これらのこと考慮すれば、アダムズ方式を即座に実施した場合と異なる定数が配分されている都道府県が存在していることをもって、「本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反するものとなるということはできない」。

3 結論

「以上の事情を総合的に考慮すれば、本件区割規定は、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずることを求めた平成 23 年大法廷判決以降の各大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものであり、投票価値の平等を最も重要な基本的な基準としつつ、新たな定数配分の方式をどの時点から議員定数の配分に反映させるかという点も含めて、国会において考慮することができる諸要素を踏まえた上で定められたものということができ、本件選挙当時においては、新区画審設置法 3 条 1 項の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたということができる。そうすると、平成 28 年改正法及び平成 29 年改正法による選挙区割りの改定等は、国会の裁量権の行使として合理性を有するというべきであり、平成 27



年大法廷判決が平成 26 年選挙当時の選挙区割りについて判示した憲法の投票価値の平等の要求に反する状態は、平成 29 年改正法による改正後の平成 28 年改正法によって解消されたものと評価することができ、「本件区割規定が憲法 14 条 1 項等に違反するものということはできない。」

（なお、林景一、宮崎裕子各裁判官の意見、鬼丸かおる、山本府幸各裁判官の反対意見がある。）

判例の解説

一 はじめに

本件は、1 人別枠方式を違憲と判断した平成 23 年大法廷判決以来、7 年ぶりに、選挙区割りが合憲とされた事例である。本件が合憲となった理由は、①アダムズ方式を導入したことによって、国会は、較差解消のための措置を行った、②その結果本件選挙区割りの最大較差は 2 倍未満となり、また将来的にも 2 倍未満となる立法措置が講じられた、という 2 点に集約される。以下、この 2 点を中心に本判決について検討を加える。

二 本件選挙区割りと 1 人別枠方式

まず本件選挙区割りの性格を正しく理解する必要があるだろう。本件でアダムズ方式が採用されたのは、平成 23 年大法廷判決により、1 人別枠方式が、小選挙区比例代表並立制導入に伴う議員定数の激変緩和措置として、もはや合理性を失ったと断じられたのを契機としている。その後、最高裁はさらに 2 回、小選挙区選挙のための選挙区割りを違憲と判断した。平成 25 年大法廷判決においては、対象となった選挙区割りは衆議院議員定数の変更があったのみで、実質的には、既に違憲と判断された選挙区割りと同一であるとされた。平成 27 年判決においては、「1 人別枠方式を定めた旧区画審設置法 3 条 2 項が削除された後の新区割基準に基づいた定数の再配分が行われて⁴⁾」おらず、較差解消のための取り組みが不十分と判断された。要するに、最高裁は、1 人別枠方式は違憲であり、平成 23 年大法廷判決に続く 2 判決の対象となった選挙区割りについても、違憲の区割方式による、容認できない較差の残滓が見られると判断していた。したがって、本件選挙区割りが合憲とされたことは、全選挙区のおよそ 3 分の 1 について較差を縮小したことにより、そ

の残滓が見られなくなったことを意味するはずである。

しかし、最高裁は、国会が定数減となる県の選択をアダムズ方式に則って行なったこと、最大較差が 2 倍を下回ったことに依拠して合憲と判断しており、1 人別枠方式による問題が解消されたかを丁寧に検証していない。しかも判旨が指摘するように（判決の要旨 2）、平成 28 年改正法による 0 増 6 減の影響を受けない都道府県においては、1 人別枠方式による定数配分とそれに伴う較差が温存されているといえる⁵⁾。最高裁は自身の先例との整合性を保つ意味でも、違憲の疑いが濃いものを合憲と判断するためには、なおさら、較差解消の効果や、残存している較差の理由について丁寧に検証するべきであった。

三 アダムズ方式実施延期と立法裁量

最高裁のいうように、平成 32 年以降アダムズ方式が実施されれば、1 人別枠方式の影響が完全に解消されるとても、その較差解消の効果は、将来に向かって現れてくるものである。言い換えば、較差解消に効果があるとされるアダムズ方式を、なぜ直ちに全面実施しなかったのかということは合憲性の審査で問われるべきである。

この点につき、最高裁は、実施延期の理由を「選挙制度の安定性を確保する」ためとしている。選挙制度の安定性自体は、行政区画の尊重であるとか、民意の的確な反映とか、これまで合憲的に考慮することができるときとされてきた事項の一部であろう。しかし、本件のように、既に違憲状態判決が積み重なっている状況においては、そのような選挙区割りを安定的に維持することが、立法裁量に含まれるのかは疑わしい。いわんや、かつての選挙区割りを維持することが何らかの党派的利益によるものであれば、そのような実施延期は許されない⁶⁾。加えて、実施延期のため、未だ実現されていない較差解消の効果をもって、平成 29 年実施の本件選挙の有権者が被った投票価値の減少の問題が解決されるとも考えられない⁷⁾。したがって、未だ実施されていないアダムズ方式の採用をもって本件選挙区割りを合憲というのであれば、ここでも、将来に実現される利益が、現在の投票価値の平等という憲法的権利を上回ることを、最高裁は示すべきであった⁸⁾。



四 最大較差 2 倍未満は努力の証か

平成 25 年大法廷判決以降、2 倍という数字への言及は、最高裁の、較差を厳格に審査しようという態度の現れであるという見方がある⁹⁾。直近の平成 27 年大法廷判決では、新区画審設置法 3 条 1 項が求める 2 倍という基準を、対象となつた選挙区割りが満たせていないことが、違憲状態の理由だった。これに対して本件選挙区割りでは、最大較差が 2 倍未満に収まるように立法措置されたことが、投票価値の平等の確保に向けた努力として積極的に評価され、合憲の結論を得ている。

しかしながら、最高裁が 2 倍という数字に意味があると考えるならば、過去に 2 倍以上を合憲とした例との整合性が問題になり、より詳細な説明が必要になるはずである。また、2 倍という基準が憲法上の準則なのか、立法者の「自己拘束¹⁰⁾」に納得しているに過ぎないのかも判然としない。技術的に可能な較差縮小をしなくとも、2 倍未満なら合憲性の一応の証明とする趣旨なのかも、本件では説明されなかつた¹¹⁾。

五 本判決の評価

以上のように、最高裁は、アダムズ方式という新しい区割方式の採用と、最大較差 2 倍未満の達成を口実に、そのそれが「憲法解釈論として」どのように意味付けられるかを説明する義務を果たさなかつた。判決の要旨 1 がいうように、投票価値の平等は、区割りにおける様々な考慮要素と調和的に達成されるべきものであるが、それは、憲法から直接導かれる投票価値の平等と、他の立法上の考慮要素が憲法上同じ重みを持つことを意味しない。近年選挙区割りの違憲訴訟で、違憲状態の判断が相次いでいる状況を、「司法部と立法府の相互作用」や「キャッチボール」という言葉で表現することがあるが¹²⁾、それに倣えば、アダムズ方式の採用により、今やボールは司法部に戻ってきたといえる。最高裁は、努力の跡が窺えるから合憲という以上の、積極的な理由付けを示す義務を本件で果たすべきであった。

●—注

- 1) 最大判平 23・3・23 民集 65 卷 2 号 755 頁、判時 2108 号 3 頁、判タ 1344 号 70 頁。
- 2) 最大判平 25・11・20 民集 67 卷 8 号 1503 頁、判時 2205 号 3 頁、判タ 1396 号 122 頁。
- 3) 最大判平 27・11・25 民集 69 卷 7 号 2035 頁、判時

2281 号 20 頁、判タ 1420 号 48 頁。

- 4) 民集 69 卷 7 号 2058 頁。
- 5) この点につき、品田裕「衆議院の都道府県開定数配分について——なぜアダムズ方式なのか」法時 88 卷 5 号(2016 年) 90 頁は、これまで 1 人別枠方式以外で比例配分される部分についても、小規模県に有利な比例配分方式であるヘアー式が採用されていたことから、「容疑者が実は二人いた」と指摘している。
- 6) この点につき、1 人 1 票の原則を厳格に追求することで知られるアメリカ法でも、較差が違憲とされるのは、政治目的であえて較差を放置した場合であって、最小化それ自体が優先される訳ではないことは参考になる。最近でも、合衆国憲法が禁じる人種差別を選挙の場面でも禁止する投票権法を遵守するために、較差が最小の場合よりも大きくなる選挙区割りを合憲とした例がある。See Harris v. Arizona Independent Redistricting Commission, 136 S. Ct. 1301 (2016)。
- 7) 名古屋高裁判決(違憲状態)では、実施延期の理由が検討され、投票価値の平等を判断する上では、それらの理由はさしたる意味をもないとされている。斎藤一久「衆議院小選挙区選出議員の選挙区割定の合憲性」新・判例解説 Watch(法セ増刊) 23 号(2018 年) 39 頁以下参照。
- 8) 例えば本判決の宮崎裕子の意見は、仮に平成 27 年国勢調査の結果にアダムズ方式を直ちに適用した場合、都道府県単位であるが、最大較差が改善されると指摘している。
- 9) 篠原永明「平成 24 年衆議院議員選挙における選挙区割規定の合憲性」論叢 175 卷 5 号(2014 年) 109 頁以下、武田芳樹「0 増 5 減の改正を経た衆議院小選挙区選出議員の選挙区割規定の合憲性」新・判例解説 Watch(法セ増刊) 19 号(2016 年) 19 頁以下参照。
- 10) 棚居快行「選挙無効訴訟と国会の裁量——衆議院の選挙区割りをめぐる最高裁平成 25 年 11 月 20 日大法廷判決を素材として」リファレンス 766 号(2014 年) 5 頁、12 頁。
- 11) 鬼丸かおるの反対意見は、可能な限り 1:1 を目指すべきであり、2 倍という数字を法に書き込むこと自体が較差解消への消極的態度であると批判している。この鬼丸の批判は平成 25 年大法廷判決以降一貫している。また山本庸幸反対意見も「投票価値の平等は唯一かつ絶対的基準」とし、他の考慮要素に優越するという立場をとる。
- 12) 民集 69 卷 7 号 2058 頁。

金沢大学教授 東川浩二



衆議院小選挙区選出議員の選挙区規定の合憲性

【文献種別】 判決／名古屋高等裁判所
 【裁判年月日】 平成30年2月7日
 【事件番号】 平成29年(行ケ)第1号
 【事件名】 選挙無効請求事件
 【裁判結果】 請求棄却
 【参照法令】 憲法14条1項・15条1項・43条・44条・47条、公職選挙法13条1項・別表第1、衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条・附則
 【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25549337

事実の概要

本件は、平成29年10月22日に施行された衆議院議員総選挙（以下「本件選挙」）について、愛知県第1区ないし第15区、岐阜県第1区ないし第5区及び三重県第1区ないし第4区の選挙人であるXらが、衆議院小選挙区選出議員選挙の選挙区割りに関する公職選挙法の規定は憲法に違反し無効であり、これに基づき実施された本件選挙も無効であると主張して、本件各選挙区における選挙を無効とするよう求めた事件である。

判決の要旨

1 本件選挙区割りの合憲性

平成23年、平成25年及び平成27年の最高裁大法廷判決（以下「本件各大法廷判決」）は、「最大較差の数値を画一的な基準として選挙区割りの合憲性を判断したものでないことは、その判文上明らかであり、2倍未満の人口較差であれば、どのような選挙区割りを定めることも国会の広範な裁量に属するものであるとして、これを容認する趣旨のものとは解されない」。むしろ「定数配分及び選挙区割りを決定するに際して、憲法上、議員一人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることが求められているとしているのであるから、人口較差が2倍未満であっても、その程度及び当該較差が生じた要因などを総合考慮して、選挙区割りの合憲性を判断すべきものである。」

そして「議員一人当たりの人口が最少の鳥取県第2区と最多の神奈川県第16区の人口較差は、1対1.956であり、本件選挙当日における選挙区間の選挙人の最大較差は、鳥取県第1区と東京都第13区との間の1対1.979であって、その較差は、いずれも2倍を切ってはいるものの、極めて2倍に近く、容易に看過し得ないものというべきであって、上記人口較差が直ちに憲法の投票価値の平等の要求に反するものでないとはいえないから、かかる較差が生じた要因等も総合考慮しなければならない」。

平成28年及び平成29年の衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律による改正（以下「平成28年改正」「平成29年改正」）は、「各都道府県の区域内の選挙区の数を、平成32年以降10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により配分することとした。これは、1人別枠方式を含む都道府県への定数の配分の一部のみを修正することにより最大較差を縮小するという従前の弥縫策ともいうべき措置ではなく、1人別枠方式から完全に脱却した配分方法を定めたものであって、正に本件各大法廷判決が促していた投票価値の較差を縮小する制度の見直しを実現しようとしたものということができる。」

しかし、「アダムズ方式による配分は、平成32年国勢調査の結果に基づき行うものとし、それまでの措置としては、平成27年の簡易国勢調査に基づき、アダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議



員一人当たり人口の最も少ない都道府県から順に 6 県の定数を減じるにとどめており、定数減の対象となる県の選定作業に際してアダムズ方式の手法が用いられているとはいえ、1 人別枠方式による構造上の問題点が残されていた従前の都道府県への定数配分については、一部のみの修正を施したにとどまる。そして「アダムズ方式により都道府県への定数の再配分をした場合には、平成 22 年の大規模国勢調査の結果に基づけば 7 増 13 減（18 都県の変動）となり、平成 27 年の簡易国勢調査の結果に基づけば 7 増 13 減（17 都県の変動）になる」というのである、これらの措置を行うことが法技術的に不可能又は困難であったというような事情のあったこともうかがわれないから、上記 0 増 6 減の措置のみでは、未だ本来配分されるべき定数とは異なる定数が配分されていたという問題のは正がされたとはいえない。

なおアダムズ方式の導入が平成 32 年の大規模国勢調査からとされた理由については、①成立した法律をあえて遡及適用することは例外的であり、アダムズ方式を導入するのは平成 32 年の大規模国勢調査以降とするのが自然であること、②仮に平成 22 年の大規模国勢調査に基づいてアダムズ方式を導入した場合、平成 27 年の簡易国勢調査の結果に基づいてアダムズ方式を導入した場合とで議席配分結果に違いが生ずるなど、古い国勢調査の結果である平成 22 年の大規模国勢調査の数値を用いる合理性があるとはいえないこと、③平成 22 年の大規模国勢調査の結果が出てから既に 2 回の衆議院議員総選挙を経ているにもかかわらず、同国勢調査の結果を用いて新たに議席を配分し直すとするならば、それにより従前と異なる議席を配分された都道府県の選挙人を中心に、これら 2 回の総選挙の正当性や選挙された議員の地位に対し疑惑を抱かせることになるという問題があること、④ 4 年後には次の大規模国勢調査が控えており、立て続けに都道府県への議席配分の見直しを行うこととなり、選挙制度の安定性に欠けるという問題があるとされているが、これらの理由は「アダムズ方式の導入を直ちに実現するのではなく、導入時期が先になってしまふことの説明としては一理あるものの、国会が具体的な選挙区を定めるに当たって考慮することの合理性が肯定されるところの、都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位とした、

地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素に関するものではないのであって、1 人別枠方式が解消されているか否かや、選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたか否かを判断する上では、さしたる意味を持たない」。

以上によれば、「平成 32 年国勢調査の結果に基づくアダムズ方式による都道府県への再配分が行われるまではなお、1 人別枠方式の構造上の問題点は解消されていなかったといわざるを得ない」。

以上を踏まえて、本件選挙当時の本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りの合憲性について判断すると、「平成 27 年の簡易国勢調査による議員一人当たりの人口較差及び本件選挙当日における選挙区間の選挙人の最大較差は、いずれも 2 倍を切ってはいるものの、極めて 2 倍に近いものであったこと、このような較差が生じているのは、1 人別枠方式を含む都道府県への定数配分につき一部の修正を重ねるという方法での較差是正がされたにとどまり、1 人別枠方式を完全に廃止し、その構造的問題点を抜本的に解消する措置が本件選挙時点では未だ実現に至っていなかったことが要因になっていることを指摘することができる。これらの事情を総合考慮すると、本件区割規定及び本件選挙区割りは、なお憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったというべきである」。

2 合理的期間の経過

「1 人別枠方式を含む区割基準に基づいて定められた選挙区割りについて、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていることを、国会において認識し得たのは、平成 23 年大法廷判決の言渡しがされた平成 23 年 3 月 23 日の時点」からであり、この時点から「本件選挙の日までには 6 年 7 か月近い年月が経過している。この間に 4 回にわたって選挙制度が改正されているが、本件各大法廷判決がその不合理性を明確に指摘している 1 人別枠方式については、完全には廃止されるに至っていない。これらのことからすると、国会には本件各大法廷判決を尊重する意思があったか否かにも疑問が生じざるを得ず、この点を重視すると、既に合理的期間は経過していると考える余地が生じないでもない」。



しかし、国会においては、選挙制度について様々な意見がある中、平成24年及び平成25年の衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の改正により選挙区間の人口較差の縮小を実現し、さらに平成28年改正及び平成29年改正においては、本件選挙時における選挙区間の人口較差を2倍未満に縮小したのみならず、本件選挙時には実現に至らなかったとはいえ、アダムズ方式の採用により、1人別枠方式の構造上の問題点を完全に解消する措置を採るなど、憲法の要求する投票価値の平等の実現に向けた取組が行われてきたということができるから、辛うじて憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとはいえず、本件区割り規定は憲法14条1項等には違反しない。

判例の解説

一はじめに

1994（平成6）年に衆議院議員選挙の小選挙区制が導入された際、小選挙区の総議席のうち47議席を各都道府県に1議席ずつ配分し、残りを人口比例で配分するという、いわゆる1人別枠方式が採用された。これが較差を生じさせる原因として長らく争われてきたが、2011（平成23）年に最高裁は、1人別枠方式の激変緩和措置としての合理性は失われたとして、最大較差2.304倍の較差を有する選挙区割りを「憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていた」、すなわち違憲状態と判示した¹⁾。

その後、1人別枠方式が廃止され、最大較差が2倍未満となるように選挙区数の0増5減の改革が行われたが、新たな選挙区割りを定めることが時間的にできなかつたため、2012（平成24）年の総選挙は旧選挙区割りで実施された。最高裁は2013（平成25）年に、違憲状態とされた選挙区割りを変更せずに選挙が実施されたこと、同年選挙時より較差が拡大し、最大較差2.425倍に達していたこと等から、旧選挙区割りは違憲状態であるとした²⁾。

その後、2014年の総選挙は新しい選挙区割りの下で実施されたが、最大較差2.129となった。最高裁は2015（平成27）年に、投票価値の較差が生じた主な要因はいまだ多くの都道府県において、新しい区割り基準に基づいて定数の再配分が行

われた場合とは異なる定数が配分されていることがあるというべきであり、「全体として新区画審設置法3条の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたとは言えない」として、違憲状態と判断した³⁾。

以上のような3度の違憲状態判決を受け、衆議院議員の定数を475人から465人に削減し、うち小選挙区選出議員の定数を295人から289人に削減すること、小選挙区の定数6減の対象県については、2015（平成27）年の簡易国勢調査に基づき、いわゆるアダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県（青森、岩手、三重、奈良、熊本及び鹿児島）とすること等の改革が行われた。しかしながら、アダムズ方式による定数の再配分は2020（平成32）年国勢調査以降とされ、1人別枠方式による各都県への各議員定数が従来通り維持されるという定数配分であった。

本件選挙の小選挙区における一票の較差については今まで本件を含めて16件の高裁判決が下されているが、本判決以外の高裁判決はすべて合憲と判断している⁴⁾。もっとも本判決も本件区割り規定及び本件選挙区割りを違憲状態であるとするが、違憲無効とはしていない。

二最大較差2倍未満における違憲審査

最高裁が2倍という数値を画一的基準として判断したことはないが、先の2011年最高裁大法廷判決では、最大較差が2倍未満になるように区割りをすることを基本とすべきものとする旧区画審設置法3条1項の定めは、投票価値の平等の要請に配慮した合理的な基準を定めたものであると評価している。本件選挙の較差を争った他の高裁判決では、概ね較差が2倍未満となっている点を評価し、合憲と判断しており、2倍未満か否かが合憲判断の基準になっていると考えられる。学説上も2倍を基準として、それ以上は違憲であるとする説が通説とされている⁵⁾。

しかしながら2倍未満であっても、「技術的に可能な限り1対1に近づけることが憲法上要請される」とされ、違憲の問題も生じるという説が有力に主張されている⁶⁾。とりわけ2倍未満における司法審査の基準についても厳格審査が妥当し、「やむにやまれぬ目的と必要最小限度の手段



（較差）であることを国側が示すべき」とする説もある⁷⁾。

さらに 2011 年最高裁大法廷判決の「立法裁量の過程統制的手法を貫けば、たとえ投票価値の較差が 2 倍未満であっても、裁量過程が不適切であるとして憲法の要求に反する状態と判断される可能性がある」⁸⁾との指摘がなされており、いわゆる立法裁量の判断過程統制の手法によって、「当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮すべきではない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がなされていないか」が審査されるべきであるという主張もある⁹⁾。本判決も、最高裁大法廷判決の趣旨は較差が 2 倍未満だからといって国会の広範な裁量に属するわけではないという前提の下、とりわけアダムズ方式による再配分の延期理由という考慮すべきではない事項を考慮しているか、またはこのような「さしたる意味を持たない」事項に過大な比重を置いて判断しているとして、違憲状態との結論に至ったと考えられる。

三 1 人別枠方式の影響の残存

本判決は、2016（平成 28）年及び 2017（平成 29）年改正によって、「正に本件各大法廷判決が促していた投票価値の較差を縮小する制度の見直しを実現しようとしたもの」と評価し、1 人別枠方式から完全に脱却していると捉えている。また合憲と判断した多くの高裁判決も、2016 年及び 2017 年改正によって、1 人別枠方式の影響は残存していないと判断している¹⁰⁾。

しかし 1 人別枠方式の影響が残存していないと判断した理由として、合憲と判断した多くの高裁は最大較差が 2 倍未満となったことを挙げているのに対して、本判決はアダムズ方式による再配分を挙げており、本判決ではその延期により、それが実施されるまでは「1 人別枠方式の構造上の問題点は解消されていなかったといわざるを得ない」としている。

本判決でも指摘するように、本件選挙時の最大較差 1.979 が 2 倍をほんの僅かしか下回ったに過ぎない以上、単純に 2 倍未満となつたことで、1 人別枠方式の影響が残存していないと判断されるべきではなく、またアダムズ方式による再配分の延期も立法裁量として簡単に片づけられるべきではない。

四 おわりに

本件を通じて、衆議院選挙の較差をめぐる訴訟は、2 倍未満の場合をどのように審査するかという段階に突入したといえる。したがって、上告審では、2 倍未満の結果から合憲と判断するとしても、本判決のようにアダムズ方式による再配分延期についての立法裁量についても詳細な検討を行い¹¹⁾、明確な先例を示すべきである。

●――注

- 1) 最大判平 23・3・23 民集 65 卷 2 号 755 頁、判時 2108 号 3 頁、判タ 1344 号 70 頁。
- 2) 最大判平 25・11・20 民集 67 卷 8 号 1503 頁、判時 2205 号 3 頁、判タ 1396 号 122 頁。
- 3) 最大判平 27・11・25 民集 69 卷 7 号 2035 頁、判時 2281 号 20 頁、判タ 1420 号 48 頁。
- 4) 「一人一票実現国民会議」(<https://www2.ippyo.org/> (2018 年 7 月 19 日閲覧)) 参照。なお本判決については言及されていないが、衆参の投票価値の較差について、毛利透・判時 2354 号 (2018 年) 134 頁以下が示唆的である。
- 5) たとえば芦部信喜『高橋和之補訂』『憲法〔第 6 版〕』(岩波書店、2015 年) 141 頁。
- 6) 辻村みよ子『選挙権と國民主権』(日本評論社、2015 年) 85 頁、長谷部恭男『憲法〔第 7 版〕』(新世社、2018 年) 178 頁。
- 7) 君塚正臣・判評 690 号 (2016 年) 4 頁以下。
- 8) 安西文雄・別冊ジャリ憲法判例百選 II [第 6 版] (2013 年) 339 頁。
- 9) 最大判平 16・1・14 民集 58 卷 1 号 56 頁の補足意見 2。立法裁量の判断過程統制について、新井誠・法時 83 卷 7 号 (2011 年) 1 頁以下、篠原永明・論叢 175 卷 5 号 (2014 年) 109 頁以下、山本真敬・下闇 61 卷 3 号 (2018 年) 83 頁以下参照。
- 10) 福岡高那朋支判平 30・1・19 (公刊物未登載、LEX/DB25549257)、仙台高秋田支判平 30・1・30 (公刊物未登載、LEX/DB25549285)、名古屋高金沢支判平 30・1・31 (公刊物未登載、LEX/DB25549287)、仙台高判平 30・2・2 (公刊物未登載、LEX/DB25549378)、福岡高判平 30・2・5 (公刊物未登載、LEX/DB25449233)、札幌高判平 30・2・6 (公刊物未登載、LEX/DB25549236)。
- 11) 理論的にはアダムズ方式や都道府県ごとの選挙区数を 10 年ごとにしか変更しないという制度自体も合憲性が問われる。この点、毛利・前掲注 4) 138 頁参照。

東京学芸大学准教授 斎藤一久



平成30年2月7日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成29年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 平成29年12月21日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録のとおり

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

- 1 平成29年10月22日に行われた衆議院（小選挙区選出）議員選挙の愛知県第1区ないし第15区、岐阜県第1区ないし第5区及び三重県第1区ないし第4区における選挙を無効とする。
- 2 訴訟費用は被告らの負担とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は、平成29年10月22日に施行された衆議院議員総選挙（以下「本件選挙」という。）について、愛知県第1区ないし第15区、岐阜県第1区ないし第5区及び三重県第1区ないし第4区（以下、一括して「本件各選挙区」という。）の選挙人である原告らが、衆議院小選挙区選出議員の選挙（以下「小選挙区選挙」という。）の選挙区割りに関する公職選挙法の規定は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の本件各選挙区における選挙も無効であると主張して、本件各選挙区における選挙を無効とするよう求める事案である。
- 2 前提事実（争いがない事実並びに証拠及び弁論の全趣旨により明らかな事実）
 - (1) 原告らは、本件選挙における本件各選挙区の選挙人である。なお、

各原告が選挙人となっている選挙区は、別紙当事者目録の当該原告の氏名の下に括弧書きで記載された選挙区である。

(2) 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（以下、同改正を含む数次の改正の前後を通じて「区画審設置法」という。）3条2項は、各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数は、各都道府県にあらかじめ1を配当した上で（以下、この配当方式を「1人別枠方式」という。），これに、衆議院小選挙区選出議員の定数に相当する数から都道府県の数を控除した数を人口に比例して各都道府県に配当した数を加えた数とすることを定めていた。

平成21年8月30日に施行された衆議院議員総選挙（以下「平成21年選挙」という。）に関する最高裁判所平成23年3月23日大法廷判決（民集65巻2号755頁。以下「平成23年大法廷判決」という。）は、1人別枠方式は憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っており、当時の公職選挙法13条1項、別表第一の規定の定める選挙区割りも、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたと判示した。

平成24年12月16日に施行された衆議院議員総選挙（以下「平成24年選挙」という。）に関する最高裁判所平成25年11月20日大法廷判決（民集67巻8号1503頁。以下「平成25年大法廷判決」という。）も、平成24年選挙時において、区割規定の定める選挙区割りは、平成21年選挙当時と同様に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったと判示した。

さらに、平成26年12月14日に施行された衆議院議員総選挙（以下「平成26年選挙」という。）に関する最高裁判所平成27年11月25日大法廷判決（民集69巻7号2035頁。以下「平成2

7年大法廷判決」といい、平成23年大法廷判決及び平成25年大法廷判決と併せて「本件各大法廷判決」という。)は、平成26年選挙時において、区割規定の定める選挙区割りは、平成24年選挙時と同様に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったと判示した。

もっとも、本件各大法廷判決は、平成21年選挙、平成24年選挙及び平成26年選挙のいずれについても、憲法上要求される合理的な期間内に是正がされなかつたとはいえないと判示して、選挙を無効とするよう求める選挙人の請求は認めなかつた。

(3) 平成28年5月20日、衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律(平成28年法律第49号)が成立した(以下「平成28年改正法」といい、同法による改正を「平成28年改正」という。)。平成28年改正法は、衆議院議員の定数を475人から465人に削減し、うち小選挙区選出議員の定数を295人から289人に削減すること、小選挙区の定数6減の対象県については、平成27年の簡易国勢調査に基づき、いわゆるアダムズ方式(各都道府県への議席配分は、各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式)により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県とすること等を内容とするものである。

平成29年6月9日、衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律(平成29年法律第58号)が成立した(以下「平成29年改正法」といい、同法による改正を「平成29年改正」という。)。平成29年改正法は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定を19都道府県97選挙区において行うこと等を内容とするものである。

(4) 平成29年9月28日、衆議院が解散され、同年10月22日、公職選挙法13条1項、別表第一の規定（以下「本件区割規定」という。）の定める選挙区割り（以下「本件選挙区割り」という。）の下で、本件選挙が施行された。

(5) 平成29年4月19日付けの「衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案についての勧告・参考資料」と題する報道資料（甲7、乙14の1）によれば、平成27年の簡易国勢調査による日本国民の人口における本件選挙区割りに係る各選挙区の議員一人当たりの人口と最小選挙区との較差は、別表1のとおりであり、議員一人当たりの人口が最少の鳥取県第2区と最多の神奈川県第16区の人口較差は、1対1.956であった。

また、本件選挙当日における選挙区別の有権者数及び最小選挙区との較差は別表2のとおりであり、選挙区間の選挙人の最大較差は、鳥取県第1区と東京都第13区との間の1対1.979であった（乙1）。

3 爭点

本件の争点は、本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたか否かであり、これが肯定される場合には、憲法上要求される合理的な期間内における是正がされたか否か、さらに、本件選挙のうち本件各選挙区における選挙が無効となるかなども争点となる。

4 当事者の主張

(1) 原告らの主張

ア 憲法56条2項の「両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し」の定め、憲法1条の「主権の存する日本国民」の定め、並びに、憲法前文第1文の「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動

し」及び「ここに主権が国民に存することを宣言し」の各定めは、人口比例選挙によって保障される一人一票の投票価値の平等を要求しているところ、本件選挙区割りは、憲法の上記各定めに違反するから、憲法98条1項により無効である。仮に直ちにはそのようにいえないとしても、本件選挙時点では、是正のための合理的期間が経過していたことが明らかである。

したがって、本件選挙のうち本件各選挙区における選挙は無効である。

イ 全出席議員の過半数が、必ず、全出席議員を選出する国民（主権者）の過半数から選出されるようにするためには、人口比例選挙をする以外にはない。

被告らは、選挙区間の最大較差が2倍未満となる区割規定の定める選挙区割りは、憲法に違反しない旨の「2倍未満説」を主張する。しかし、「2倍未満説」は、人口以外の要素が合理性を有しているか否かに関係なく、人口以外の要素を国会において考慮することを許容する説であり、平成23年大法廷判決に反する。同大法廷判決は、最大較差2倍という数値を、衆院議員選挙の合憲・違憲の結論を決める画一的に量的な基準とする趣旨ではない、と判断している。選挙が合憲であるためには、少なくとも、①投票価値の最大較差が2倍未満であること、②地域性に係る問題のために、殊更にある地域の選挙人と他の地域の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいひ難いので、選挙人の住所を根拠として生じる投票価値較差は憲法の要求に反すること、の2つの基準を満たす必要がある。「2倍未満説」は、上記②の基準に反するものである。

ウ 本件選挙では、平成28年改正及び平成29年改正による0増6

減の対象である青森、岩手、三重、奈良、熊本及び鹿児島以外の各都道府県については、1人別枠方式によって配分された議員定数が変更されることなく、そのまま維持されている。ただし、アダムズ方式を採用した場合に再配分が必要となる都県は7増13減であり、この13減のうち6減は上記各改正による6減と共通しているというのであるから、これを除いた7増7減の12都県において、1人別枠方式の議員定数がそのまま温存され、1人別枠方式を理由とする不合理な投票価値の不平等が依然として継続されることになる。

すなわち、本件選挙では、上記の7増7減の対象たる12都県に住所を有する有権者は、1人別枠方式による合理的理由のない投票価値の不平等の選挙権を有していたことになる。

そして、本件区割規定は、その性質上不可分一体をなすものと解すべきであり、憲法に違反する不平等を生じせしめている部分のみならず、全体として違憲の瑕疵を帯びる。

エ 本件各大法廷判決は、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたといえるかを判断基準としているが、この「合理的期間の法理」は、憲法98条1項の明文に反するものである。

仮に「合理的期間の法理」によるとしても、本件選挙の日には、平成23年大法廷判決から6年6月30日間が経過しているから、是正のための合理的期間が経過したことも明らかである。

オ 本件選挙のうち小選挙区選挙を違憲無効とし、小選挙区選挙で選出された衆議院議員289名が失格した場合でも、比例代表選挙議員176名のみから成る衆議院は、憲法に定める衆議院の活動を100%行うことができるから、小選挙区選挙を無効としても社会的混乱は全く生じない。

したがって、選挙無効の判決がなされるべきであり、少なくとも選挙の違憲違法判決を求める。

(2) 被告らの主張

ア 本件選挙時において、本件区割規定の定める本件選挙区割りは憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったとはいえない。また、本件区割規定の定める本件選挙区割りについて憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたともいえない。

したがって、本件選挙は有効である。

イ 選挙区間の最大較差が2倍未満となる区割規定の定める選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反するものとはいえない。

選挙制度の合憲性は、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断されることになり、国会がかかる選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような憲法上の要請に反するため、上記の裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである。

本件各大法廷判決は、平成28年改正前の区画審設置法3条（諸般の事情を総合的に考慮して、選挙区間の人口の最大較差が2倍未満になるように区割りをすることを基本とする規定）について、一貫して、投票価値の平等に配慮した合理的な基準を定めたものと評価してきた。したがって、選挙区間の最大較差が2倍未満となる区割規定の定める選挙区割りは、国会において通常考慮し得る諸般の要素を斟酌した、一般に合理性を有するものであつて、憲法の投票価値の平等の要求に反するものとはいえない。

ウ 本件選挙当時、本件区割規定の定める本件選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至つていなかつた。

国会は、平成23年3月以降、本件各大法廷判決に沿って、できる限りの検討及び協議を尽くし、様々な意見が寄せられる中でも、投票価値の平等の要求に反する状態の是正が最も優先すべき課題であるとの認識の下、投票価値の較差の是正措置に取り組み、法改正を達成したものである。

そして、平成29年改正後においては、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づく選挙区間の最大較差（人口）は、1.956倍（本件選挙当時の議員一人当たりの選挙人数の最大較差は1.979倍）と2倍未満にまで縮小されるに至ったものであり、このような選挙区間の最大較差のみをもってしても、本件選挙当時、本件区割規定の定める本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていなかったことは明らかである。

なお、平成29年改正に至るまでにおいては、選挙区間の較差を2倍未満とするため、1人別枠方式の廃止、区画審設置法3条の厳格化、人口比例に基づく配分方式（アダムズ方式）や人口の将来推計の導入に加えて過去最大の分割市区町等、都道府県別の議席配分段階及び都道府県内の選挙区割りの決定段階の両段階において、これまでにない踏み込んだ立法的措置が採られているのみならず、将来的には、平成32年の大規模国勢調査を踏まえた更なる較差の縮小に向けた立法的措置も予定されている。これらの改正により、1人別枠方式の構造的な問題は最終的に解決されている。

エ 本件選挙区割りについて憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとはいえない。

本件選挙における選挙区間の最大較差は、衆議院議員の小選挙区選挙上、過去最少の数値であるのみならず、小選挙区選挙に関する累次の最高裁判所の判決において合憲とされた最大較差をも相当程

度に下回るものであった。しかも、そのような選挙区間の最大較差は、平成23年大法廷判決が投票価値の平等に配慮した合理的な基準であると評価した平成28年改正前の区画審設置法3条の求める2倍未満の較差を正に実現したものであった。

そうすると、平成23年大法廷判決後になされた法改正は、投票価値の較差のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情に照らして、本件各大法廷判決の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として十分に相当なものであって、国会においても、本件選挙までに、本件区割規定の定める本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあるなどということは全く認識できない状況にあった。

したがって、本件区割規定の定める本件選挙区割りについて憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたなどといえないことは明らかである。

第3 当裁判所の判断

1 前記前提事実に、証拠（甲1、乙3の1・2、乙4、10、11の1・2、乙14の1・2、乙16、18の1～6）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実を認めることができる。

(1) 衆議院議員の選挙制度については、従来中選挙区単記投票制が採用されていたが、平成6年の公職選挙法の一部を改正する法律（平成6年法律第2号）により、小選挙区比例代表並立制に改められた。上記法改正と同時に成立した区画審設置法によれば、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、その改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとされている（同法2条）。そして、平成24年法律第95号による改正前の区画審設置法

3条は、①1項において、上記の改定案を作成するに当たっては、各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上にならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないものとし、②2項において、1人別枠方式を採用した上で、この1に衆議院小選挙区選出議員の定数に相当する数から都道府県の数を控除した数を人口に比例して各都道府県に配当した数を加えた数とすると定めていた。

(2) 平成21年選挙に関する平成23年大法廷判決は、平成24年改正前の区画審設置法3条2項の1人別枠方式は、既に立法当時の合理性が失われていたものであり、当時の区割基準のうち1人別枠方式に係る部分及び当時の公職選挙法13条1項、別表第一の規定の定める選挙区割りも、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたと判示するとともに、事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に上記の状態を解消するために、できるだけ速やかに1人別枠方式を廃止し、平成24年改正前の区画審設置法3条1項の趣旨に沿って区割規定を改正するなど、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずる必要があると判示した。

なお、平成21年選挙当日における選挙区間の最大較差（選挙人）は、高知県第3区と千葉県第4区との間の1対2,304であり、高知県第3区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は、45選挙区であった。

(3) 平成24年11月16日、平成24年法律第95号（以下「平成24年改正法」といい、同法による改正を「平成24年改正」という。）が成立した。平成24年改正法は、小選挙区選出議員の定数について0増5減を行うこと及び当時の区割りの基準を定める規定のう

ち1人別枠方式に係る部分を削除することを内容とするものであった。

平成24年改正後は、平成24年改正前の区画審設置法3条1項が区画審設置法3条となった。

平成24年改正法の成立と同日に衆議院が解散され、平成24年1月16日、平成21年選挙と同様に当時の区割規定及びこれに基づく選挙区割りの下で、平成24年選挙が施行された。平成24年選挙当日における選挙区間の最大較差（選挙人）は、高知県第3区と千葉県第4区との間の1対2.425であり、高知県第3区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は、72選挙区であった。

(4) 区画審は、平成25年3月28日、内閣総理大臣に対し、選挙区割りの改定案の勧告を行った。この改定案は、平成24年改正法の附則に規定された基準及び当時の区画審設置法3条に基づき、各都道府県の選挙区数の0増5減を前提に、選挙区間の人口較差が2倍未満となるように17都県の42選挙区において区割りを改めることを内容とするものであった。上記改定案に基づく選挙区割りの改定を盛り込んだ改正法案が、平成25年6月24日、平成25年法律第68号（以下「平成25年改正法」といい、同法による改正を「平成25年改正」という。）として成立した。

(5) 平成24年選挙に関する平成25年大法廷判決は、平成24年選挙時において、区割規定の定める選挙区割りは、平成21年選挙当時と同様に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったが、平成24年選挙までの間の国会における是正の実現に向けた取組が平成23年大法廷判決の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものではなかったとはいえず、当時の区割規定が憲法14条1項等の憲法の規定に違反するものということはできないとした上で、国会においては今後も当時の区画審設置法3条の趣旨に沿った選挙制度の整備に向

けた取組が着実に続けられていく必要がある旨判示した。

(6) 平成26年11月21日、衆議院が解散され、同年12月14日、前記(4)の0増5減の措置を含む平成25年改正後の選挙区割りの下で平成26年選挙が施行された。平成26年選挙当日における選挙区間の最大較差（選挙人）は、宮城県第5区と東京都第1区との間の1対2,129であり、宮城県第5区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は、13選挙区であった。

平成26年選挙に関する平成27年大法廷判決は、平成26年選挙当時の選挙区割りにおいては、上記0増5減の措置における定数削減の対象とされた県以外の都道府県について1人別枠方式を前提とする区割基準に基づいて配分された定数の見直しを経ておらず、1人別枠方式を定めた平成24年改正前の区画審設置法3条2項が削除された後の区割基準に基づいた定数の再配分が行われていないことから、いまだ多くの都道府県において、そのような再配分が行われた場合に配分されるべき定数とは異なる定数が配分されているということができるところ、前記のような投票価値の較差が生じた主な要因は、いまだ多くの都道府県において、上記改正後の区割基準に基づいて定数の再配分が行われた場合とは異なる定数が配分されていることにあるといるべきであるとし、平成26年選挙時における投票価値の較差の状況やその要因となっていた事情などを総合考慮すると、平成25年改正後の平成24年改正法による選挙区割りの改定の後も、平成26年選挙時に至るまで、選挙区割りはなお憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったものといわざるを得ないと判示した。しかし、平成26年選挙までの間に是正に向けた一定の前進と評価し得る法改正及びこれに基づく選挙区割りの改定が行われたものということができ、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとはいえ

ず、当時の区割規定が憲法14条1項等の憲法の規定に違反するものということはできないと判示した。その上で、国会においては、今後も、衆議院に設置された検討機関において行われている投票価値の較差の更なる縮小を可能にする制度の見直しを内容とする具体的な改正案の検討と集約が早急に進められ、区画審設置法3条の趣旨に沿った選挙制度の整備に向けた取組が着実に続けられていく必要があるというべきであると付言した。

(7) 衆議院選挙制度に関する調査・検討等を行うための有識者による議長の諮問機関として平成26年6月19日に設置された衆議院選挙制度に関する調査会（以下「選挙制度調査会」という。）は、平成28年1月14日、衆議院議長に対する答申（以下「本件答申」という。）をした。本件答申は、①衆議院議員の定数を10人削減すること、②都道府県への議席配分をアダムズ方式により行うこと、③都道府県への議席配分の見直しは、制度の安定性を勘案し、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行うことなどを内容とするものであった。

(8) 本件答申を踏まえ、平成28年5月20日、平成28年改正法が成立した。平成28年改正法は、①衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差について、各都道府県の区域内の選挙区の数を平成32年以降10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づき、アダムズ方式により配分した上で、各選挙区間の最大較差（日本国民の人口）が2倍以上にならないようにすること、②平成37年以降の簡易国勢調査の結果に基づく各選挙区間の最大較差（日本国民の人口）が2倍以上になったときは、選挙区の安定性を図るとともに較差2倍未満を達成するため、各都道府県の選挙区数を変更することなく、区画審が較差是正のために選挙区割りの改定案の作成及び勧告を行うも

のとすること、③衆議院議員の定数を10人削減することを規定するとともに、その附則において、④平成32年国勢調査までの措置として、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づき、各選挙区の人口に関し、将来の見込人口を踏まえ、平成32年までの5年間を通じて較差2倍未満となるよう区割りを行うなどの措置を行うこと、⑤小選挙区選挙の定数6減の対象県について、平成27年の簡易国勢調査に基づき、アダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県とすること、⑥平成28年改正法の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については、不斷の見直しが行われるものとすることを内容とするものである。

(9) 前記0増6減の措置により減員となる県は、青森、岩手、三重、奈良、熊本及び鹿児島の6県である。

仮に平成22年の大規模国勢調査に基づいてアダムズ方式により都道府県への定数の再配分をした場合の試算は、別表3の「平成22年国勢調査人口」欄に記載のとおりであって、平成28年改正及び平成29年改正前から7増13減（18都県の変動）となる。なお、上記13減のうち6減は、平成28年改正及び平成29年改正による6減の対象県と共通する。

また、平成27年の簡易国勢調査の結果による日本国民の人口を基に、アダムズ方式により都道府県への定数を再配分した場合も、平成28年改正及び平成29年改正前から7増13減（17都県の変動）となる。

(10) 区画審は、平成29年4月19日、内閣総理大臣に対し、選挙区割りの改定案の勧告（以下「本件勧告」という。）をした。本件勧告は、

平成28年改正法附則に基づき、各都道府県の選挙区数の0増6減を前提に、平成27年の簡易国勢調査に基づく選挙区間の最大較差（人口）を1.956倍とし、平成32年見込人口に基づく選挙区間の最大較差が1.999倍となるように19都道府県の97選挙区において区割りを改めることを内容とするものである。

平成29年6月9日、平成29年改正法が成立した。平成29年改正法は、本件勧告どおり、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定を19都道府県97選挙区において行うこと等を内容とするものである。

- (1) 平成29年9月28日、衆議院が解散され、同年10月22日、本件選挙が施行された。

本件選挙当日における選挙区別の有権者数及び最小選挙区との較差は別表2のとおりであり、選挙区間の選挙人の最大較差は、鳥取県第1区と東京都第13区との間の1対1.979であった。

- 2 本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたか否かについて

- (1) 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求しているものと解される。他方、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものであるところ、国会の両議院の議員の選挙については、憲法上、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとされ（43条2項、47条）、選挙制度の仕組みの決定について国会に広範な裁量が認められている。

衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するに際して、憲法上、議員1人当たりの選挙人数ないし

人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることが求められているというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することが許容されているものと解されるのであって、具体的な選挙区を定めるに当たっては、都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに、投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められているところである。したがって、このような選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断されることになり、国会がかかる選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような憲法上の要請に反するため、上記の裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解される。

以上は、本件各大法廷判決を含む累次の最高裁判所大法廷判決の趣旨とするところであって、原告らの主張のうち、上記解釈に反する部分は採用しない。

(2) 上記の見地に立って、本件選挙当時の本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りの合憲性について検討する。

ア 被告らは、選挙区間の最大較差が2倍未満となる区割規定の定める選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反するものとはいえない旨主張する。

なるほど、本件各大法廷判決は、各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口のうち、その最も多いものを最も少ないもので除し

て得た数が2以上にならないようにするとした区画審設置法の趣旨を評価し、この趣旨に沿った選挙制度の整備に向けた取組を促していたものである。しかしながら、本件各大法廷判決が、最大較差の数値を画一的な基準として選挙区割りの合憲性を判断したものでないことは、その判文上明らかであり、2倍未満の人口較差であれば、どのような選挙区割りを定めることも国会の広範な裁量に属するものであるとして、これを容認する趣旨のものとは解されない。むしろ、前記(1)のとおり、本件各大法廷判決は、定数配分及び選挙区割りを決定するに際して、憲法上、議員1人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることが求められているとしているのであるから、人口較差が2倍未満であっても、その程度及び当該較差が生じた要因などを総合考慮して、選挙区割りの合憲性を判断すべきものである。

そして、平成27年の簡易国勢調査による議員一人当たりの人口が最少の鳥取県第2区と最多の神奈川県第16区の人口較差は、1対1.956であり、本件選挙当日における選挙区間の選挙人の最大較差は、鳥取県第1区と東京都第13区との間の1対1.979であって、その較差は、いずれも2倍を切ってはいるものの、極めて2倍に近く、容易に看過し得ないものというべきであって、上記人口較差が直ちに憲法の投票価値の平等の要求に反するものではないとはいえないから、かかる較差が生じた要因等も総合考慮しなければならないというべきである。

イ 平成23年大法廷判決及び平成25年大法廷判決は、平成21年選挙及び平成24年選挙に関し、上記各選挙時点における1人別枠方式の合理性を否定し、1人別枠方式は投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして、憲法の投票価値の平等に反する状態に

至っているとして、できるだけ速やかに1人別枠方式を廃止する必要がある旨を判示していた。そして、1人別枠方式を定めていた平成24年改正前の区画審設置法3条2項を削除し、各都道府県の選挙区数の0増5減を前提にして選挙区割りを改定する平成24年改正及び平成25年改正がされた後に施行された平成26年選挙に関する平成27年大法廷判決は、上記0増5減の措置における定数削減の対象とされた県以外の都道府県について定数の見直しを経ていないことを指摘し、平成26年選挙当時における投票価値の較差の状況やその要因となっていた事情などを総合考慮すると、選挙区割りはなお憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったものといわざるを得ないと判示し、国会に対し、投票価値の較差のさらなる縮小を可能にする制度の見直しを促していた。

ウ しかるところ、平成28年改正及び平成29年改正は、各都道府県の区域内の選挙区の数を、平成32年以降10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により配分することとした。これは、1人別枠方式を含む都道府県への定数の配分の一部のみを修正することにより最大較差を縮小するという従前の弥縫策ともいるべき措置ではなく、1人別枠方式から完全に脱却した配分方法を定めたものであって、正に本件各大法廷判決が促していた投票価値の較差を縮小する制度の見直しを実現しようとしたものということができる。一方で、上記各改正は、アダムズ方式による配分は、平成32年国勢調査の結果に基づき行うものとし、それまでの措置としては、平成27年の簡易国勢調査に基づき、アダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県の定数を減じるにとどめており、定数減の対象となる県の選定作業に際

してアダムズ方式の手法が用いられているとはいえる、1人別枠方式による構造上の問題点が残されていた従前の都道府県への定数配分については、一部のみの修正を施したにとどまる。そして、アダムズ方式により都道府県への定数の再配分をした場合には、平成22年の大規模国勢調査の結果に基づけば7増13減（1.8都県の変動）となり、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づけば7増13減（1.7都県の変動）になるというのである、これらの措置を行うことが法技術的に不可能又は困難であったというような事情のあったこともうががわれないから、上記0増6減の措置のみでは、未だ本来配分されるべき定数とは異なる定数が配分されていたという問題のは正がされたとはいえない。

なお、アダムズ方式の導入が平成32年の大規模国勢調査からとされた理由については、平成28年改正法の提出者において、①成立した法律をあえて遡及適用することは例外的であり、アダムズ方式を導入するのは平成32年の大規模国勢調査以降とするのが自然であること、②仮に平成22年の大規模国勢調査に基づいてアダムズ方式を導入した場合、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づいてアダムズ方式を導入した場合とで議席配分結果に違いが生ずるなど、古い国勢調査の結果である平成22年の大規模国勢調査の数値を用いる合理性があるとはいえないこと、③平成22年の大規模国勢調査の結果が出てから既に2回の衆議院議員総選挙を経ているにもかかわらず、同国勢調査の結果を用いて新たに議席を配分し直すとするならば、それにより従前と異なる議席を配分された都道府県の選挙人を中心に、これら2回の総選挙の正当性や選挙された議員の地位に対し疑惑を抱かせることになるという問題があること、④4年後には次の大規模国勢調査が控えており、立て続けに都道府県

への議席配分の見直しを行うこととなり、選挙制度の安定性に欠けるという問題がある旨の答弁がされたことが認められる（乙11の1、乙12の2）。しかし、これらの理由は、アダムズ方式の導入を直ちに実現するのではなく、導入時期が先になってしまうことの説明としては一理あるものの、国会が具体的な選挙区を定めるに当たって考慮することの合理性が肯定されるところの、都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位とした、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素に関するものではないのであって、1人別枠方式が解消されているか否かや、選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたか否かを判断する上では、さしたる意味を持たない。

以上によれば、平成28年改正及び平成29年改正の後においても、平成32年国勢調査の結果に基づくアダムズ方式による都道府県への再配分が行われるまではなお、1人別枠方式の構造上の問題点は解消されていなかったといわざるを得ない。

エ 以上を踏まえて、本件選挙当時の本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りの合憲性について判断すると、平成27年の簡易国勢調査による議員一人当たりの人口較差及び本件選挙当日における選挙区間の選挙人の最大較差は、いずれも2倍を切ってはいるものの、極めて2倍に近いものであったこと、このような較差が生じているのは、1人別枠方式を含む都道府県への定数配分につき一部の修正を重ねるという方法での較差是正がされたにとどまり、1人別枠方式を完全に廃止し、その構造的問題点を抜本的に解消する措置が本件選挙時点では未だ実現に至っていなかったことが要因になっていることを指摘することができる。これらの事情を総合考慮すると、本件区割規定及び本件選挙区割りは、なお憲法の投票価値の平

等の要求に反する状態にあったというべきである。

3 憲法上要求される合理的な期間内における是正がされたか否かについて

(1) 衆議院議員の選挙における定数配分又は選挙区割りが投票価値の較差において憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っている場合であっても、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたといえる場合に初めて、当該定数配分規定又は区割規定が憲法の規定に違反することになる。そして、その判断に当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきものと解される。

以上は、本件各大法廷判決を含む累次の最高裁判所大法廷判決の趣旨とするところであって、原告らの主張のうち、上記解釈に反する部分は採用しない。

(2) そこで、本件において、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたといえるか否かについて検討する。

まず、1人別枠方式を含む区割基準に基づいて定められた選挙区割りについて、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていることを、国会において認識し得たのは、平成23年大法廷判決の言渡しがされた平成23年3月23日の時点からであったというべきである。

そして、上記時点から本件選挙の日までには6年7か月近い年月が経過している。この間に4回にわたって選挙制度が改正されているが、本件各大法廷判決がその不合理性を明確に指摘している1人別枠方式

については、完全には廃止されるに至っていない。これらのことからすると、国会には本件各大法廷判決を尊重する意思があったか否かにも疑問が生じざるを得ず、この点を重視すると、既に合理的期間は経過していると考える余地が生じないでもない。しかし、国会においては、選挙制度について様々な意見がある中、平成24年改正及び平成25年改正により選挙区間の人口較差の縮小を実現し、さらに平成28年改正及び平成29年改正においては、本件選挙時における選挙区間の人口較差を2倍未満に縮小したのみならず、本件選挙時には実現に至らなかったとはいえる。各都道府県の区域内の選挙区の数を、平成32年以降10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により配分するという1人別枠方式の構造上の問題点を完全に解消する措置を探るなど、憲法の要求する投票価値の平等の実現に向けた取組が行われてきたということができるから、本件においては辛うじて憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたとはいはず、したがって、本件区割規定が憲法14条1項等の憲法の規定に違反するものということはできない。

4 結論

よって、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第4部

裁判長裁判官 藤山雅行

裁判官 朝日貴浩

裁判官 金久保茂

選挙区	平成 27 年 日本国民の人口	最少選挙区 との較差
鹿児島 4 区	405,015	1.429
大阪 17 区	403,257	1.422
岐阜 4 区	401,991	1.418
群馬 2 区	400,411	1.412
千葉 3 区	396,692	1.393
静岡 7 区	396,496	1.399
神奈川 9 区	393,714	1.389
鹿児島 3 区	393,311	1.387
広島 1 区	393,092	1.387
埼玉 10 区	392,345	1.384
大阪 8 区	391,585	1.381
秋田 3 区	391,585	1.381
山形 2 区	390,848	1.379
石川 2 区	390,109	1.376
滋賀 1 区	387,454	1.367
岐阜 1 区	387,418	1.367
大阪 16 区	386,798	1.364
神奈川 4 区	382,118	1.348
静岡 4 区	381,901	1.347
熊本 3 区	381,853	1.347
鹿児島 2 区	380,675	1.343
大阪 10 区	379,202	1.338
広島 4 区	377,578	1.332
兵庫 9 区	376,698	1.329
高知 1 区	376,297	1.327
大阪 19 区	372,636	1.314
山形 1 区	371,759	1.311
香川 1 区	370,985	1.309
新潟 4 区	370,822	1.308
大分 3 区	368,876	1.301
岐阜 2 区	366,232	1.292
新潟 3 区	365,670	1.290
群馬 3 区	365,125	1.288
茨城 7 区	364,114	1.284
群馬 5 区	363,815	1.283
広島 6 区	362,572	1.279
和歌山 1 区	361,688	1.276
長崎 2 区	360,550	1.272
三重 4 区	359,448	1.268
北海道 12 区	358,735	1.266
鳥取 2 区	358,504	1.265
沖縄 2 区	358,499	1.265
岩手 1 区	356,696	1.268
福島 5 区	356,013	1.266
山形 3 区	355,781	1.265
北海道 10 区	355,342	1.263
静岡 7 区	354,903	1.262
愛知 14 区	354,707	1.251
滋賀 4 区	353,602	1.247
新潟 2 区	353,243	1.246
群馬 4 区	351,473	1.240
沖縄 4 区	351,181	1.239
兵庫 12 区	348,984	1.231
高知 2 区	348,743	1.230
岡山 2 区	348,031	1.228
宮城 3 区	347,419	1.225
山口 2 区	344,488	1.215
北海道 11 区	342,320	1.207
長野 5 区	340,748	1.202

選挙区	平成 27 年 日本国民の人口	最少選挙区 との較差
栃木 5 区	340,207	1.200
新潟 6 区	337,597	1.191
宮崎 2 区	336,931	1.188
宮崎 3 区	336,686	1.188
新潟 5 区	335,127	1.186
京都 2 区	335,155	1.182
岐阜 5 区	332,474	1.173
滋賀 3 区	330,492	1.166
島根 1 区	330,477	1.166
岡山 3 区	330,477	1.166
沖縄 1 区	328,866	1.160
大分 2 区	326,275	1.151
福島 3 区	326,018	1.150
滋賀 2 区	321,482	1.134
福井 2 区	320,025	1.129
富山 1 区	319,761	1.128
岡山 5 区	319,728	1.128
茨城 4 区	317,765	1.121
橋本 2 区	316,187	1.116
山梨 2 区	314,892	1.111
秋田 1 区	314,669	1.110
福島 2 区	314,533	1.109
山口 3 区	314,391	1.109
秋田 2 区	314,001	1.108
愛媛 3 区	313,430	1.106
北海道 7 区	311,837	1.100
宮城 6 区	311,561	1.099
香川 2 区	310,355	1.095
長崎 4 区	310,104	1.094
福岡 1 区	309,025	1.090
宮城 5 区	305,906	1.079
和歌山 3 区	304,334	1.073
愛媛 4 区	302,500	1.067
山口 4 区	300,236	1.059
愛媛 2 区	299,040	1.055
広島 5 区	297,881	1.051
富山 2 区	297,771	1.050
福島 4 区	296,865	1.047
茨城 5 区	295,030	1.041
和歌山 2 区	292,890	1.033
石川 3 区	292,722	1.033
京都 5 区	291,844	1.029
橋本 3 区	291,711	1.029
長野 4 区	289,941	1.023
長崎 3 区	288,572	1.018
香川 3 区	287,995	1.016
鳥取 1 区	286,555	1.011
宮城 4 区	285,973	1.009
鳥取 2 区	283,502	1.000

※ 最大較差
神奈川 16 区 = 1,966
鳥取 2 区

※ 較差 2 倍以上となる
選挙区の数: 0

(別表2)

本件選挙の選挙区別選挙当日有権者数(有権者数順)

(平成29年10月22日現在)

順位	選挙区名	有権者数	最小選挙区との格差
1	東京都第13区	472,423	1,979
2	東京都第17区	471,496	1,975
3	東京都第10区	470,938	1,972
4	東京都第8区	470,738	1,972
5	神奈川県第16区	469,287	1,965
6	北海道第3区	469,216	1,965
7	神奈川県第16区	468,685	1,963
8	東京都第9区	468,623	1,963
9	北海道第5区	466,620	1,964
10	東京都第4区	466,486	1,964
11	東京都第22区	465,616	1,950
12	兵庫県第6区	464,425	1,945
13	埼玉県第5区	464,180	1,944
14	埼玉県第2区	462,995	1,939
15	神奈川県第5区	462,505	1,937
16	東京都第16区	462,216	1,936
17	京都府第6区	461,860	1,933
18	神奈川県第13区	460,572	1,929
19	東京都第24区	460,468	1,928
20	東京都第12区	460,263	1,928
21	東京都第5区	459,031	1,922
22	東京都第3区	458,242	1,919
23	神奈川県第10区	457,843	1,917
24	北海道第2区	457,703	1,917
25	東京都第6区	456,048	1,910
26	東京都第23区	455,437	1,907
27	東京都第11区	454,255	1,902
28	神奈川県第14区	453,812	1,901
29	埼玉県第3区	453,235	1,898
30	大阪府第9区	453,014	1,897
31	東京都第14区	452,263	1,894
32	福岡県第5区	451,861	1,892
33	千葉県第4区	451,595	1,891
34	宮城県第2区	450,926	1,889
35	千葉県第2区	449,998	1,885
36	埼玉県第1区	449,270	1,882
37	東京都第7区	448,816	1,880
38	東京都第1区	448,584	1,879
39	愛知県第7区	448,044	1,876
40	茨城県第6区	446,083	1,868
41	大阪府第2区	445,924	1,868
42	愛知県第12区	444,298	1,861
43	北海道第1区	443,008	1,855
44	埼玉県第6区	440,900	1,847
45	兵庫県第7区	439,113	1,839
46	愛知県第8区	439,060	1,839
47	埼玉県第14区	438,883	1,838
48	新潟県第1区	438,808	1,838
49	神奈川県第15区	438,807	1,838
50	千葉県第5区	438,691	1,837
51	静岡県第6区	438,156	1,835
52	大阪府第18区	437,120	1,831
53	愛知県第6区	436,625	1,829
54	愛知県第10区	436,462	1,828
55	東京都第18区	436,431	1,828
56	東京都第2区	435,872	1,825
57	福岡県第3区	435,814	1,825
58	愛知県第9区	435,193	1,823
59	神奈川県第7区	434,882	1,821
60	福岡県第2区	434,178	1,818

順位	選挙区名	有権者数	最小選挙区との格差
61	神奈川県第3区	433,774	1,817
62	福岡県第1区	433,508	1,816
63	埼玉県第7区	432,898	1,813
64	長野県第1区	432,700	1,812
65	栃木県第1区	432,618	1,812
66	兵庫県第4区	431,484	1,807
67	宮城県第1区	431,342	1,807
68	北海道第6区	431,012	1,805
69	神奈川県第2区	430,845	1,804
70	神奈川県第17区	430,786	1,804
71	山梨県第1区	430,175	1,802
72	愛知県第5区	429,573	1,799
73	東京都第21区	429,529	1,799
74	大阪府第14区	427,974	1,792
75	神奈川県第1区	427,736	1,791
76	熊本県第4区	426,191	1,785
77	岐阜県第3区	426,163	1,785
78	大阪府第5区	426,084	1,784
79	東京都第19区	425,956	1,784
80	熊本県第1区	421,257	1,764
81	千葉県第7区	421,071	1,763
82	神奈川県第8区	420,568	1,761
83	千葉県第1区	419,847	1,768
84	東京都第25区	418,348	1,752
85	福岡県第1区	417,603	1,749
86	愛知県第13区	416,667	1,745
87	東京都第20区	415,565	1,740
88	三重県第3区	415,230	1,739
89	三重県第2区	414,741	1,737
90	埼玉県第15区	413,553	1,732
91	福岡県第10区	413,429	1,731
92	東京都第15区	412,336	1,727
93	千葉県第8区	411,572	1,724
94	千葉県第9区	410,963	1,721
95	千葉県第13区	410,959	1,721
96	愛知県第3区	410,812	1,721
97	埼玉県第9区	410,494	1,719
98	茨城県第1区	410,084	1,717
99	栃木県第4区	406,035	1,701
100	長野県第3区	405,003	1,696
101	広島県第2区	404,633	1,695
102	大阪府第13区	404,319	1,693
103	青森県第2区	403,329	1,689
104	大阪府第1区	403,282	1,689
105	埼玉県第13区	402,941	1,688
106	京都府第4区	402,079	1,684
107	愛知県第2区	401,957	1,683
108	大阪府第11区	400,367	1,677
109	大阪府第15区	399,851	1,675
110	北海道第9区	398,603	1,669
111	奈良県第1区	398,548	1,669
112	兵庫県第11区	398,434	1,669
113	静岡県第2区	397,153	1,663
114	神奈川県第12区	395,393	1,656
115	大阪府第6区	393,255	1,647
116	滋賀県第2区	393,200	1,647
117	京都府第1区	393,178	1,647
118	茨城県第3区	392,370	1,643
119	兵庫県第2区	391,704	1,641
120	静岡県第1区	391,598	1,640

順位	選挙区名	有権者数	最小選挙区との格差
121	大阪府第4区	390,850	1,637
122	兵庫県第1区	389,742	1,632
123	福岡県第9区	389,716	1,632
124	岩手県第3区	389,315	1,630
125	奈良県第2区	389,051	1,629
126	愛知県第1区	388,992	1,629
127	長野県第2区	388,839	1,629
128	千葉県第12区	387,875	1,624
129	群馬県第1区	387,276	1,622
130	愛媛県第1区	386,883	1,620
131	神奈川県第11区	386,677	1,619
132	兵庫県第8区	386,935	1,616
133	広島県第7区	385,208	1,613
134	愛知県第11区	384,438	1,610
135	福井県第1区	383,767	1,607
136	兵庫県第5区	383,730	1,607
137	大分県第1区	383,177	1,605
138	埼玉県第5区	382,565	1,602
139	神奈川県第6区	382,061	1,600
140	北海道第8区	381,321	1,597
141	岡山県第4区	380,500	1,594
142	福岡県第6区	379,173	1,588
143	富山県第3区	376,809	1,578
144	石川県第1区	376,647	1,577
145	静岡県第3区	376,618	1,577
146	大阪府第3区	376,572	1,577
147	埼玉県第4区	376,437	1,577
148	愛知県第4区	376,367	1,576
149	埼玉県第12区	376,359	1,576
150	大阪府第7区	373,702	1,565
151	北海道第4区	373,655	1,565
152	鹿児島県第1区	372,695	1,561
153	奈良県第3区	369,148	1,546
154	静岡県第8区	368,666	1,544
155	三重県第1区	366,960	1,537
156	千葉県第11区	366,196	1,534
157	兵庫県第9区	365,836	1,532
158	青森県第3区	364,978	1,529
159	岡山県第1区	363,645	1,523
160	埼玉県第8区	363,607	1,523
161	千葉県第6区	363,440	1,522
162	茨城県第2区	363,181	1,521
163	山口県第1区	362,270	1,517
164	鹿児島県第3区	362,256	1,517
165	福岡県第8区	361,452	1,514
166	福岡県第4区	361,451	1,514
167	鹿児島県第1区	360,597	1,510
168	埼玉県第11区	359,745	1,507
169	青森県第1区	356,933	1,495
170	宮崎県第1区	356,152	1,492
171	千葉県第10区	356,116	1,491
172	京都府第3区	354,836	1,486
173	佐賀県第2区	353,654	1,481
174	愛知県第15区	353,398	1,480
175	兵庫県第10区	352,291	1,475
176	福岡県第2区	352,177	1,475
177	鹿児島県第2区	348,221	1,458
178	長崎県第1区	347,539	1,456
179	大阪府第12区	344,910	1,445
180	岐阜県第4区	341,541	1,430

(平成29年10月22日現在)

順位	選挙区名	有権者数	最小選挙区との格差
181	秋田県第3区	340,190	1.425
182	鹿児島県第4区	340,046	1.424
183	群馬県第2区	337,050	1.412
184	大阪府第17区	337,018	1.411
185	千葉県第3区	336,797	1.411
186	佐賀県第1区	334,711	1.402
187	大阪府第8区	333,595	1.397
188	静岡県第7区	332,724	1.393
189	神奈川県第4区	332,182	1.391
190	福島県第5区	331,657	1.389
191	埼玉県第10区	331,530	1.388
192	鹿児島県第3区	329,979	1.382
193	山形県第2区	328,854	1.377
194	岐阜県第1区	328,524	1.376
195	広島県第1区	328,214	1.375
196	群馬県第4区	328,170	1.374
197	神奈川県第9区	327,305	1.371
198	石川県第2区	326,183	1.366
199	大阪府第16区	325,021	1.361
200	滋賀県第1区	323,630	1.355
201	兵庫県第3区	322,051	1.349
202	大阪府第10区	320,660	1.343
203	熊本県第3区	320,132	1.341
204	高知県第1区	318,871	1.335
205	熊本県第2区	318,735	1.335
206	新潟県第4区	317,764	1.331
207	香川県第1区	314,240	1.316
208	三重県第4区	312,991	1.311
209	新潟県第3区	312,835	1.310
210	和歌山县第1区	312,819	1.310
211	群馬県第5区	312,619	1.309
212	大分県第3区	312,610	1.309
213	大阪府第19区	311,807	1.306
214	茨城県第7区	311,650	1.305
215	沖縄県第3区	311,539	1.305
216	広島県第5区	310,908	1.302
217	山形県第1区	309,496	1.295
218	岐阜県第2区	309,088	1.294
219	広島県第4区	307,470	1.288
220	群馬県第3区	306,339	1.283
221	北海道第10区	305,958	1.281
222	長崎県第2区	303,574	1.271
223	新潟県第2区	302,798	1.268
224	鳥取県第2区	302,782	1.268
225	山形県第3区	302,085	1.265
226	高知県第2区	301,709	1.264
227	北海道第12区	301,508	1.263
228	福岡県第7区	301,415	1.262
229	愛知県第14区	298,666	1.250
230	群馬県第4区	298,186	1.249
231	兵庫県第12区	297,672	1.247
232	岩手県第1区	296,551	1.242
233	山口県第2区	294,753	1.234
234	滋賀県第4区	294,712	1.234
235	岡山県第2区	293,094	1.228
236	宮崎県第3区	292,288	1.224
237	栃木県第5区	291,805	1.222
238	北海道第11区	290,399	1.216
239	沖縄県第2区	287,525	1.204
240	長野県第5区	287,463	1.204

順位	選挙区名	有権者数	最小選挙区との格差
241	沖縄県第4区	286,648	1.201
242	新潟県第6区	285,999	1.198
243	大分県第2区	285,262	1.195
244	宮崎県第3区	285,176	1.194
245	宮崎県第2区	284,933	1.193
246	岐阜県第5区	283,802	1.189
247	新潟県第5区	282,318	1.182
248	岡山県第3区	282,169	1.182
249	島根県第1区	276,774	1.155
250	秋田県第2区	276,022	1.156
251	茨城県第4区	274,892	1.151
252	岡山県第5区	274,649	1.150
253	福岡県第3区	274,213	1.149
254	徳島県第2区	271,976	1.139
255	山梨県第2区	270,539	1.133
256	栃木県第2区	269,836	1.130
257	沖縄県第1区	269,675	1.129
258	福井県第2区	269,457	1.129
259	京都府第2区	269,197	1.127
260	富山県第1区	268,576	1.125
261	愛媛県第3区	268,555	1.125
262	香川県第2区	267,905	1.122
263	秋田県第1区	267,740	1.121
264	山口県第3区	267,356	1.120
265	滋賀県第2区	266,673	1.117
266	滋賀県第3区	266,377	1.116
267	福岡県第11区	265,731	1.113
268	宮城県第6区	265,726	1.113
269	北海道第7区	265,468	1.112
270	愛媛県第4区	264,013	1.106
271	宮城県第5区	263,675	1.104
272	和歌山县第3区	263,656	1.104
273	長崎県第4区	261,478	1.095
274	茨城県第2区	257,808	1.080
275	広島県第5区	256,815	1.076
276	山口県第4区	256,464	1.074
277	石川県第3区	255,053	1.068
278	富山県第2区	254,572	1.066
279	和歌県第2区	252,364	1.057
280	茨城県第5区	249,839	1.046
281	京都府第5区	248,936	1.043
282	福島県第4区	247,621	1.037
283	香川県第3区	247,520	1.037
284	長野県第4区	246,516	1.032
285	栃木県第3区	246,268	1.031
286	長崎県第3区	242,428	1.015
287	島根県第2区	240,310	1.006
288	宮城県第4区	239,981	1.005
289	高知県第1区	238,771	1.000

(別表3)

【アダムズ方式による都道府県への議席配分試算】

定数289

	現 行	平成22年国勢調査人口		平成32年将来推計人口		平成42年将来推計人口	
		配分数	現行からの 増 減	配分数	現行からの 増 減	配分数	現行からの 増 減
北海道	12	12	0	12	0	11	-1
青森県	4	3	-1	3	-1	3	-1
岩手県	4	3	-1	3	-1	3	-1
宮城県	6	5	-1	5	-1	5	-1
秋田県	3	3	0	3	0	2	-1
山形県	3	3	0	3	0	3	0
福島県	5	5	0	4	-1	4	-1
茨城県	7	7	0	7	0	7	0
栃木県	5	5	0	5	0	5	0
群馬県	5	5	0	5	0	5	0
埼玉県	15	16	+1	16	+1	16	+1
千葉県	13	14	+1	14	+1	14	+1
東京都	25	28	+3	29	+4	30	+5
神奈川県	18	19	+1	20	+2	21	+3
新潟県	6	5	-1	5	-1	5	-1
富山県	3	3	0	3	0	3	0
石川県	3	3	0	3	0	3	0
福井県	2	2	0	2	0	2	0
山梨県	2	2	0	2	0	2	0
長野県	5	5	0	5	0	5	0
岐阜県	5	5	0	5	0	5	0
静岡県	8	8	0	8	0	8	0
愛知県	15	16	+1	16	+1	17	+2
三重県	5	4	-1	4	-1	4	-1
滋賀県	4	3	-1	4	0	4	0
京都府	6	6	0	6	0	6	0
大阪府	19	19	0	19	0	19	0
兵庫県	12	12	0	12	0	12	0
奈良県	4	3	-1	3	-1	3	-1
和歌山县	3	3	0	2	-1	2	-1
鳥取県	2	2	0	2	0	2	0
島根県	2	2	0	2	0	2	0
岡山県	5	5	0	4	-1	4	-1
広島県	7	6	-1	6	-1	6	-1
山口県	4	4	0	3	-1	3	-1
徳島県	2	2	0	2	0	2	0
香川県	3	3	0	3	0	2	-1
愛媛県	4	3	-1	3	-1	3	-1
高知県	2	2	0	2	0	2	0
福岡県	11	11	0	11	0	11	0
佐賀県	2	2	0	2	0	2	0
長崎県	4	3	-1	3	-1	3	-1
熊本県	5	4	-1	4	-1	4	-1
大分県	3	3	0	3	0	3	0
宮崎県	3	3	0	3	0	3	0
鹿児島県	5	4	-1	4	-1	4	-1
沖縄県	4	3	-1	4	0	4	0
全 国	295	289	-6	289	-6	289	-6

(注) 将来推計人口は、「日本の地域別将来推計人口(平成25(2013)年3月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)による。

最新判例批評

四八 公職選挙法一四条、別表第三の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定の合憲性

関西大学 教授 高作正博

(選挙無効請求事件、最高裁平二六行(一五五号)
一五六号、平26・11・26大法廷判決、判時二二四
二号二三頁 民集六八卷九号二三六三頁)

【事実】 本件は、平成二五年七月二一日に行われた参議院議員通常選挙における選挙区選出議員の選挙(以下「本件選挙」という)について、公職選挙法一四条、別表第三の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定は憲法に違反し無効であるとし、東京都選挙区及び神奈川県選挙区の選挙人であるXらが、各選挙区における選挙を無効として提起した選挙無効訴訟の上告審判決である(本件選挙については、全国の高裁・高裁支部に二〇件の同旨の訴訟が提起された)。本件選挙の際の選挙区ごとの選挙人数及び定数配分規定における議員定数に基づく議員一人当たりの選挙人数の最大較差は、四・七七であり、原告らの属する東京都選挙区は四・四七、神奈川県選挙区は三・八二であった。

【判断】一部破棄自判、一部上告棄却

① 憲法は、「投票価値の平等を要求している」と解される。しかしながら、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのようにするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それ

といふ)。また、本件選挙に先立ち、平成二四年一月一六日と公職選挙法の一部を改正する法律案が成立した(平成二四年法律第九四号(以下「平成二四年改正」という))。これは、平成二四年八月に、本件選挙に向けて当面の較差の拡大を抑える措置として、四選挙区で定数を四増四減する法改正であった。但し、この改正によっても、平成二二年一〇月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大格差は、四・七五倍であった。

原判決は、次のように判示した(東京高裁平成二五年一二月二十五日判決・判時二二一五号八四頁)。①最大較差一対四・七七という「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看過し得ないものといふばかりない」。②「本件選挙に向けた選挙制度の見直しを見送り、当面の是正策にすぎない四増四減案に基づく改正を行った国会の対応は、……合理的期間内には正をしなかったものとして、国会に与えられた裁量権の限界を超えていた」というべきであり、本件定数配分規定は本件選挙時には憲法に違反するに至っていたといふべきである。③「本件定数配分規定は、その性質上不可分一体のものとして、全体として違憲の瑕疵を帯びると解すべきである」。④「本件選挙の効力については、……いわゆる事情判決の制度(行政事件訴訟法三一条一項)の基礎に存在するものと解すべき一般的な法の基本原則に従い……、本件選挙自体を無効としないこととし、本件選挙が違法であることを主文において宣言するにとどめるのが相当である」。原審に対し、原告・被告双方から上告された。

「もつとも、選挙区間の最大較差が五倍前後で常化する中で、……平成一六年、同一八年及び同二一年の各大法廷判決においては、……選挙制度の仕組み自体の見直しが必要である旨の平成二一年大法廷判決の指摘を含め、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されるようになっていたところであり、また、平成二四年大法廷判決においては、昭和五八年大法廷判決が長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容し得る根拠として挙げていた……諸点につき、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、数十年間にもわたり五倍前後の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえない」との指摘がされているところである。

② 「人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、半数改選という憲法上の要請を踏まえて定められた偶数配分を前提に、上記のような都道府県

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。このことは、……平成一七年一〇月の専門委員会の報告書において指摘されており、平成一九年選挙当時も投票価値の大きな不平等がある状態であつて選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは、平成二一年大法廷判決において特に指摘されていたところである。

これらの事情の下では、平成一四年大法廷判決の判示するところ、平成二二年選挙当時、本件旧定数配分規定の下での前記の較差が示す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やはり看過し得ない程度に達しており、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至つていたというほかはない。

(3) 最高裁において、合理的期間論が「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」と考えられる。……当該選挙までの期間内にそれは正がされなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たつては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであつたといえるか否かという観点に立つて評価すべきものと解される。

〔新〕一 基本的な判断枠組みと基準の厳格化
(1) 本判決は、参議院選挙区選出議員選挙につき、選挙区間の投票価値の不平等が一対四・七七に至つていたという事案について、平成一四年大法廷判決に引き続き違憲状態と判断した。本判決における議員定数不均衡の判断枠組みについては、基本的には、昭和五八年の最高裁判決(最高裁昭和五八年四月二七日大法廷判決・民集三七巻三号三四五頁、判時一〇七七号三〇頁〔以下「昭和五八年大法廷判決」という。〕)以降の枠組みを維持するものである。但し、①投票価値の平等の観点からより厳格な審査が行われるようになつてること(最高裁平成一六年一月一四日大法廷判決・民集五八巻一号五六頁、判時一八四九号九頁〔以下「平成一六年大法廷判決」という。〕)、最高裁平成一八年一〇月四日大法廷判決・民集六〇巻八号二六九六頁、判時一九五五号一九頁〔以下「平成一八年大法廷判決」という。〕、最高裁平成二一年九月三〇日大法廷判決・民集六三巻七号一五一〇頁、判時一〇五三号一八頁〔以下「平成二一年大法廷判決」という。〕)、最高裁平成二一年

でいるのであって、……司法権と立法権との関係を踏まえて、評価するようになつていてこと(平成一四年大法廷判決)が述べられている〔判例〕(1))。

平成一六年から平成二一年までの大法廷判決では、合憲判断を行つてはいるものの、格差是正のため国会における不斷の努力を求め、また、不平等是正のための措置が適切に行われているかどうかという点も考慮して判断し、「選挙制度の仕組み自体の見直し」の必要を指摘した。また、平成一四年大法廷判決では、最大格差が五倍であった事案につき「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」、即ち、違憲状態に至つていたと判断している。以上から、判例における基準の厳格化傾向を看取ることができる。これまで最高裁判所は、基準の明示を回避してきたとはいへ、「一対六」基準を採用してきたものといふ(最大格差六・五九を違憲状態とした最高裁平成八年九月一日大法廷判決・民集五〇巻八号二二八三頁、判時一五八二号三頁〔以下「平成八年大法廷判決」という。〕)。しかし、平成一四年大法廷判決において本判決も「一対六」基準を放棄している。

(2) 判例における判断基準厳格化の理由として、以下の点が考えられる。第一に、最高裁判所における裁判官の意見分布及び選挙権理解の変化である。本判決では、違憲状態ではないとして合憲の立場を述べる意見はない。裁判官全員が少なくとも違憲状態であると判断している。その上で、違憲の結論に至る意見が四名の裁判官から出され、そのうち一名の裁判官は、本件選挙を即時無効とする。全面的に合憲とする意見が見られないのは、平成二四年大法廷判決と同様である。他方、平成一六年大法廷判決では六名の裁判官、平成一八年大法廷判決と平成二一年大法廷判決では五名の裁判官が、それぞれ反対意見を述べていた。司法内部の意見形成の変化は、衆議院の議員定数不均衡訴訟の動向と連動したもの

と解され、「一人別枠方式」に由来する最大格差「一・二〇」を違憲状態とした最高裁平成二十三年三月二三日大法廷判決・民集六五巻二号七五五頁、判時二一〇八号三頁、最大較差一・四二五を違憲状態とした最高裁平成二五年一月二〇日大法廷判決・民集六七巻八号一五〇三頁、判時二二〇五号三頁。「運動」を指摘する吉川和宏「判批」判評六五四号〔判時二一八七号〕二頁参照)、選挙権理解の変化を受けてのものと解される。

第一に、立法府自身の人口拘束の結果と捉えることができよう。本判決も指摘するとおり、①「両議院とも、政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われ」、また、選挙区選挙と比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られており、結果的に「同質的な選挙制度」となっている。また、②衆議院については、「選挙区間の人口較差が二倍未満となる」とを基本とする人口の区割りの基準が定められている」と照らし、参議院についても、「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」。これは、立法府が両議院につき同質的な選挙制度を走めたことで、参議院についても投票価値の平等のやらる要請を実現するよう自らを拘束することとなる、という「首尾一貫性(立法者の人口拘束)」の論理(渡辺康行「立法者による制度形成とその限界」法政研究六巻三号(二〇〇九年)一〇〇頁)によるものと解される(もともと、同様の表現を述べる平成二四年大法廷判決につき、この論理は「使われていない」とするものとして、工藤達朗「判例詳解」論究ジョリリスト四号(二〇一三年)九六頁)。

司法及び立法の内部からの説明に加え、第三に、両者の「継続的対話」の結果と捉えることが必要である(佐々木雅寿「対話的違憲審査の理論」(三省堂、二〇一三年)、同「衆議院小選挙区制の下での最高裁と国会との

継続的対話」高見勝利先生古稀記念「憲法の基底と憲法論」(信山社、二〇一五年)七五五頁以下)。司法と立法の関係性に原因を探る観方である。本件に即して言えば、最高裁判所による「違憲状態」判断によりメッセージが発せられ(平成八年大法廷判決)、国会が平成六年以降数回にわたり定数の調整を行って格差縮小を図ってきた。さらに、格差是正のための不断の努力を求めて、選挙制度の仕組み自体の見直しの必要を指摘してメッセージを発し続けた。これに対する対応が不十分であるとして、平成二四年大法廷判決で「違憲状態」の判断が為されたのである。抜本的な見直しが為されなければ、次のステップへ進むとする強い意思が示されている。

二 参議院の特殊性への考慮と立法裁量

(1) 違憲状態とするかどうかについては、参議院の憲法上の地位・性格に関連して立法裁量をどの程度認めるかが議論されてきた。本判決は先例の考え方を踏襲し、また、二院制の趣旨にも触れ、どのように具体的な選挙制度を形成するかについては、「国会の合理的な裁量に委ねられている」として、「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六〇余年にわたる制度及び社会状況の変化を考慮することが必要」とする。数度にわたる格差是正によりいくらか改善が見られたものの、五倍前後の較差が維持されたまま推移してきたのであり、「制度及び社会状況の変化」を考慮して、なおこの現状を正当化しうる理由があるのではないか。

本判決は、「参議院議員の選挙であること自体」は、直ちに投票価値の平等の後退を正当化しないとした。参議院には、衆議院と同様に普通直接選挙を通じて民主的正統性が付与され、それ故に強い権限が与えられており、だからこそ民主的な正統性を備えることが要請される

という「民主的正統性と権限の相関」(只野雅人「議会制・民主主義と憲法学」全国憲法研究会編「日本憲法の継承と発展」(三省堂、二〇一五年)二一九頁、同「参議院の機能と両院制のあり方」ジユリスト一三九五号(二〇一〇年)四五頁)からすれば、この判示は適切なものである。昭和五八年大法廷判決が較差を許容しうる根拠として挙げていた「選挙制度の仕組みや参議院に関する憲法の定め等」も、「長年にわたる制度及び社会状況の変化」を踏まえると正当化の理由としては十分とはいえないとした。先例の合憲判断の根拠に時間的な限界を認めて立法裁量を統制する試みで、衆議院の議員定数不均衡訴訟の判決と同様の手法といふうる(前掲最高裁判平成二三年三月二三日大法廷判決)。

(2) 「選挙制度の仕組み」につき、本判決は、「都道府県の意義や実体等をもつて……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」とした。その際、①「人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大」が続き、②「総定数を増やす方法を採ることにも制約がある」中で、③「半数改選という憲法上の要請を踏まえて定められた偶数配分」を前提に、④「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を実現することが困難とした([判時二〇一〇年]二〇一〇年)。このうち、①は、事実として前提せざるを得ず、③の半数改選も憲法の要請であり、同様に前提とせざるを得ない。②については、選挙制度上の制約であるが財政上の制約であるか等、踏み込んだ判断は示されていない。最高裁が着目したのは④である。①②③を前提に、さらに④をも維持しながら投票価値の平等の実現を図る」とは「著しく困難」とされたのである。

もともと、この点については議論があり得る。木内道祥裁判官の反対意見は、見直しが必要とされる選挙制度の仕組みとして、③の偶数配分と④を挙げているからで

ある。確かに、偶数配分割は直接には憲法上の要請といえず、衆議院の小選挙区選挙における「一人別枠方式」のとく、格差是正を妨げる要因といふ。他方、本判決の多数意見は、偶数配分割を見直しの必要な仕組みとは明示しておらず、また、奇数配分を可能とすれば、選挙時（選挙区単位でなく）における投票価値にばらつきも生じ（前回の選挙では二名の議員を選出し得たのに、次の選挙では一名しか選出できない、というように）、格差は正には結びつかず、さらに、定数を一名とすれば「投票機会の不平等」も生じさせてしまう（工藤・前掲100頁参照）。都道府県単位では奇数配分としても合区として格差を是正するしかなく、改正の本質は④とするのが本判決の趣旨ではないかと思われる。

(3) なお、参議院の特殊性論に関連し、次の点にも触れておきたい。第一に、昭和五八年大法廷判決が指摘していた都道府県代表・地域代表的性格からの転換である。本判決は、都道府県を選挙区の単位としなければならない憲法上の要請ではなく、これが投票価値の不平等を固定化する原因と位置づけた（千葉勝美裁判官の補足意見参照）。また、憲法制定過程において、参議院選挙制度に地域代表的性格を持たせたことはなく、有用多様な人材を確保する意図であったことを指摘するものとして、平成二一年大法廷判決における田原睦夫裁判官の反対意見参照）。地域の声を反映させる必要性は、「全国民の代表」たる国會議員の地位（憲法第四三条第一項）とは整合性を有しない（「全国民の代表」と投票価値の平等との関係につき、長谷部恭男他「座談会・選挙制度と政党システムの未来」論究ジユリスト五号（110-13年）一八頁以下、上田健介「全国民の代表」と選挙制度（110-15年）七九頁以下等参照）。以前は、非人口的要素の一つとして考慮されてきた要素が、現在、説得力

を失っているのはなぜか。鬼丸かおる裁判官の「反対意見は、「参議院議員選挙法が施行された時期においては、地域情勢や地域住民の声を国会に届ける手段に乏しい実情があつた」が、これは既に解消されしており、「投票価値の較差を設けるべき合理的理由」とはならないと説明する。時間の経過を考慮した判断で妥当であろう。

第二に、判断基準が厳格化したとはいき、学説が主張してきた「一対二」基準説との間にはなお隔たりがある。また、選挙権の本質論を踏まえ「一対一」基準説を主張する見解（辻村みよ子教授は、諸外国の動向を分析し、「原則はあくまで一対一であるべきことが示されといえる」とする。辻村みよ子「投票価値平等」と選挙制度」全国憲法研究会編・前掲100頁〔同「選挙権と国民権」（日本評論社110-1五年）所収〕によれば、人口比例原則を後退させること自体に問題が存することとなる。司法内部の変化に着目すると、「憲法はできる限り一対一に近い平等を基本的に保障している」と述べる鬼丸かおる裁判官の反対意見、また、「一・〇となるのが原則」とし「一・〇割程度の一票の価値の較差が生ずるのはやむを得ない」とする山本庸幸裁判官の反対意見が重要である。今後、最高裁判所の判断がさらなる厳格化の方向へと向かうのか、その際投票価値の平等からの後退を正当化しうる事由として何をどの程度考慮するのか等が注目されよう。

三 「合理的期間」の判断と本件への適用

(1) 本判決は、「憲法秩序の下における司法権と立法権との関係」を根拠に「合理的期間論」を説明する（「判論」③）。このような判断手法は、特定の制度に埋め込まれた権利が問題となる際に、國家行為を違憲なし無効とするだけでは問題の解決には結びつかず、また、裁判所が自ら具体的な是正策を定めうるものではないが故に、その是正を国会の広範な立法裁量に委ねざるを得ないとから説明される（同論の判断として、前掲最高裁平成二五年一一月10日大法廷判決）。しかし、このような手法には問題も多い。立法裁量を統制して判断基準の厳格化を図りつつ、合理的期間論で再度広い立法裁量を認めることがなれば、司法によるメッセージの効果は大きく削がれることになる。また、司法と立法の「対話」が重視されることで、投票価値の平等を実現する決断が遅れ、結果的に憲法上の権利の救済が後回しにされるおそれもある。権利の回復を後退させないようにするには、立法裁量にも歯止めが必要となろう。この点、「改正の方法ないし内容に関する裁量権」と「改正の時期に関する裁量権」とを区別して、立法裁量の広狭の観点から検討する木内道祥裁判官の反対意見が注目される。「改正の方法ないし内容」に関しては、広い立法裁量を認めるとしても、「改正の時期については、違憲状態が長期間にわたって継続することが許容されることは当然であり、国会の持つ裁量権は「く限られたものとなるはずである」。この観点よりすれば、本判決が様々な考慮要素を挙げるは適切ではない」ということとなり、「期間の長短」こそ最も重視されるべきであろう。

(2) 合理的期間論の適用については、次の点が重要である。第一に、合理的期間の基準日をいつの時点とするかという点である。本判決は、国会が違憲状態にあると認識し得たのは「平成二四年大法廷判決の言渡しがされた平成二四年一〇月一七日」とした。判決日を基準日とする点で明確に確定しうるメリットがある。但し、この見解では、平成二一年までの大法廷判決において、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要とする指摘がされたことや、反対意見が出されていたことの意義が考慮されないこととなる。「憲法秩序の下における司法権と立法権との関係」を強調するのであれば、司法によるメッセージにより違憲状態に至つていると「認識し得た」時点ではなく、「認識すべき」時点を設定する必要があるのでないか。」の点で、「客觀的な違憲状態が生じた時

を基準日とするべきとする大橋正春裁判官の反対意見、〔遅くとも平成二年大法廷判決の後、速やかに投票価値の平等の実現に向け選挙制度の仕組みの改革に着手し、法改正を行なべき責務を負った〕とする鬼丸かおる裁判官の反対意見、本件選挙までに格差是正がなされたことが「違憲状態の解消はできるだけ速やかにならるべきであるという観点から是認できるか否かという問題」とする木内道祥裁判官の反対意見が重要である。これらの観点よりすれば、合理的期間の評価も再検討が必要となるものと思われる。

第二に、国会の裁量判断が相当であつたかについて、立法過程に立ち入つて判断が為されている点である。選挙制度の仕組み自体の見直しには相応の時間を要し、諸々の手続や作業が必要であるが、本件では、①基準日から本件選挙までの期間は「約九か月にとどまる」と、②「改革の方向性に係る各会派等の意見は区々に分かれ集約されない状況にあつたこと」、③基準日から本件選挙までの間に平成二四年改訂が成立し、本件選挙後も検討が行われてきることから、「国会の裁量権の限界を超えるものということはできない」と判断された。制度の見直しに要する協議・調整・時間等を重視した、違憲とした後の選挙の有効性については、事情判断の法理の再検討が不可欠となる。同法理について、大橋正春裁判官・木内道祥裁判官が注目すべき見解を述べてはいるが、ここでは触れない。さらに、同法理を採用せず、裁判所が、「経過的にいかに取り扱うかを同時に決定する権限を有する」として無効判断を示す山本庸幸裁判官の反対意見も注目される。これまで検討されてこなされた課題が提示されており、今後の更なる展開が必要であろう(辻村・前掲「選挙権と国民主権」一四九頁以下参照)。また、本判決については、岩井伸晃・市原義孝「時の判例」ジユリスト一四七六号(1101年)六六頁以下参考)。

第三に、投票価値の平等を実現するための合理的期間を定めるべきであるが、本件選挙後」の検討が、合理的期間を経過していない事情として考慮されている点にも違和感が残る。選挙時点での違憲性を検討すべき判断において、選挙後

の事情を考慮すべきではなかつたのではないか。千葉勝美裁判官の補足意見は、国会における「較差是正の姿勢」の裏付けとなる「間接的な事情として参酌される」と指摘する。取消訴訟における違法判断の基準については処分時説が判例・多数説である(高田敏編「新版行政法」(有斐閣、11009年)二九四頁参照)ことと比較すると、投票価値の平等を後退させるほどに重視すべき要素とは考えられない。

四 本判決後に引き継がれる課題

本判決は、選挙制度の仕組み自体の見直しを強く求める判断を示した([判例]④)。千葉勝美裁判官の補足意見が指摘するようだ、これは、「単なる注意喚起ではなく」国会に対して「憲法上の責務を合理的期間内に果たすべき」と求めたものであり、違憲状態の指摘から合理的期間内での是正義務へ踏み込んだものといえる。これは、次回の選挙の際に格差是正が為されない場合だ、さらに一步踏み込む予示として理解されうる。ま

た、違憲とした後の選挙の有効性については、事情判断の法理の再検討が不可欠となる。同法理について、大橋正春裁判官・木内道祥裁判官が注目すべき見解を述べてはいるが、ここでは触れない。さらに、同法理を採用せず、裁判所が、「経過的にいかに取り扱うかを同時に決定する権限を有する」として無効判断を示す山本庸幸裁判官の反対意見も注目される。これまで検討されてこなされた課題が提示されており、今後の更なる展開が必要であろう(辻村・前掲「選挙権と国民主権」一四九頁以下参考)。また、本判決については、岩井伸晃・市原義孝「時の判例」ジユリスト一四七六号(1101年)六六頁以下参考)。

四九 開示請求対象となつた行政文書

書の不存在を理由とする不開示決定の取消訴訟において当該不開示決定時に当該行政機関が当該行政文書を保有していたことの主張立証責任

——沖縄返還「密約」文書開示事件上告審判決

准教授 井 上 祐 男

〔文書不開示決定処分取消等請求事件、最高裁平二(Xら)とく〕は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成二年法律第六六号による改正前のもの。以下「情報公開法」ともしくは「法」という)四条一項に基づき、「琉球諸島及び大東諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」(昭和四七年条約第二号。以下「沖縄返還協定」という)の締結に至るまでの日本国政府とアメリカ合衆国政府との上記諸島の返還にともなう財政負担等をめぐる交渉(以下「沖縄返還交渉」もしくは「本件交渉」という)において、日本が米国に對して当該協定に規定された内容を超える財政負担等を国民に知らせないまま行う旨の合意いわゆる「密約」があつたとして、平成二〇年九月二日に外務大臣に対し、また同日に財務大臣に対し、当該合意にかかる行政文書の開示を請求した。

当該開示請求に際しXらは、外務大臣への開示請求(以下「本件開示請求」という)にかかる行政文書開示請求書に、文書特定のためとして、米国国立公文書館で公開されている前記合意を示す行政文書および関連文書、すなわち原判決(東京高裁平成二三年九月二

衆議院議員定数不均衡大法廷判決

立教大学教授 原田一明

最高裁平成30年12月19日大法廷判決

平成30年(行ツ)第153号選挙無効請求事件
民集72巻6号登載予定、裁時1715号15頁

【論点】

衆議院小選挙区選出議員の選挙区割規定が憲法14条1項等に違反するか。

〔参考条文〕憲14条1項・15条1項・3項・43条1項・44条・公選13条1項・別表第1

【事件の概要】

本件は、平成29年10月22日に施行された衆議院議員総選挙について東京都第2区等の選挙人（上告人）らが、本件選挙区割りに関する公職選挙法の規定は、一人一票の投票価値の平等を要求する憲法14条等に違反して無効であるとして提起した選挙無効訴訟の最高裁大法廷判決である。本件選挙当日における選挙区間の選挙人の最大較差は、鳥取県第1区と東京都第13区との間で、1対1.979であり、選挙区間の較差が2倍以上となる選挙区は0であった。なお、平成29年総選挙に対しては、16件の訴訟が各高裁に提起されたが、違憲状態判決は、名古屋高裁判決（原田一明・法教453号137頁）のみで、その他は合憲判決であった。

【判旨】

〈請求棄却〉（i）憲法は、「投票価値の平等を要求している」が、「投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである」。「選挙制度の合憲性は、これらの〔地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの〕諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断され」、このような国会の「裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである。」

（ii）「本件区割規定に係る改正を含む平成28年改正法及び平成29年改正法による改正は、平成32年に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定に当たり、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の一つであるアダムズ方式により行うことによって、選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じた上で、同方式による定数配分がされるまでの較差は正の措置として、各都道府県の選挙区数の0増6減の措置を探るとともに選挙区割りの改定を行うことにより、上記のように選挙区間の人口等の最大較差を縮小させたものであって、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと評価することができる。」

「平成24年改正法から平成29年改正法までの立法措置によって、旧区画審設置法3条2項が削除されたほか、1人別枠方式の下において配分された定数のうち議員1人当たりの人口の少ない合計11県の定数をそれぞれ1減ずる内容の定数配分の見直しや、選挙区間の投票価値の較差を縮小するための選挙区割りの改定が順次行

われたことにより、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が……〔1対1.979に〕縮小したものである。加えて、本件選挙が施行された時点において、平成32年以降10年ごとに行われる国勢調査の結果に基づく各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うことによって1人別枠方式の下における定数配分の影響を完全に解消させる立法措置が講じられていたものである。このような立法措置の内容やその結果縮小した較差の状況を考慮すると、……本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反するものとなることはできない。」

なお、本件には、2倍未満であることを違憲状態とする林景一裁判官、宮崎裕子裁判官の各意見、違憲とする鬼丸かおる、山本庸幸裁判官の各反対意見が付されている。

【解説】

本件多数意見は、1人別枠方式を将来的には完全に廃止し、当面は、0増6減の措置によって、最大較差を2倍未満に縮小した平成28年・29年の公選法等改正などの立法措置を受けて、投票価値の平等に違反する状態（最大判平成27・11・25民集69巻7号2035頁）が解消されたとして、本件選挙区割り規定を、投票価値の平等に反しないと判断した。

そもそも投票価値の平等とは、人口移動により選挙区間の有権者数の変化に伴って生ずることから、選挙区という「制度的なるもの」と関連づけて考えられ、権利それ自体の平等が直接に問われているわけではない。つまり、特定選挙区の選挙の効力を争う選挙無効訴訟では、平等な選挙権という要素のみならず、選挙区などの「選挙権特有の制度との関わり」（只野・後掲73頁）が考慮されることになる。ここでは、平等な個人による代表という要請と、それだけでは汲み取れない社会の多様性（非人口的要素への配慮）を、いかに選挙区に反映させるなどの諸要素が総合的に考慮されているのである。

その際に、本件多数意見では、投票価値の較差は正のために国会がどれほど努力をしたかに配慮する立法裁量論（参議院定数配分判決の補足意見2、最大判平成16・1・14民集58巻1号56頁）を踏まえた判断がなされている。確かに、従来の最高裁判決でも、立法内容（定数配分規定）だけを審査するのではなく、是正のための合理的期間の有無など、立法府の裁量権行使のあり方をも考慮した判断が行われてきたことは周知の通りである。

しかし、立法内容の憲法適合性審査に際して、国会の努力という主觀的因素に重きをおいて裁量権の當否を判断することが果たして妥当なのか、まずは、選挙区間の人口較差が国民の権利を侵害しないとする理由が厳しく問われるべきとの批判は本件多数意見に対しても妥当するように思われる（泉・後掲174-175頁、林裁判官の意見、鬼丸裁判官の反対意見も参照）。

なお、山本裁判官の反対意見では、人口流入地域と人口流出地域がほぼ固定されている状況においては、投票価値の平等を「唯一かつ絶対的な基準」とすべきで、「人口の急激な移動や技術的理由など」によって、較差が許容されるのは「せいぜい2割程度」と主張されている。さらに、宮崎裁判官の意見は、1対1を超える較差部分（0.979）についても、未だに残る1人別枠方式=人口少数民族への配慮といった合理性のない要素は、精密に切り分けられるべきで、その上で、選挙時点での投票価値の平等を厳密に検討することの重要性が、説得的に説かれている。参考とすべき考え方である。

【参考文献】只野雅人『代表における等質性と多様性』、泉徳治『一步前へ出る司法』。

平成28年参議院選挙と「一票の較差」

▶ 最高裁平成29年9月27日大法廷判決

(平成29年(行ツ)第47号:選挙無効請求事件)

(民集71巻7号1139頁, 判時2354号3頁, 判タ1443号31頁)

事実の概要

本判決は、いわゆる「合区」導入後はじめて行われた平成28年7月施行の参議院通常選挙に対する選挙無効訴訟の最高裁判決である。平成27年7月の公職選挙法改正（平成27年法律60号）。同年11月5日施行。以下「平成27年改正法」という）により、それまで都道府県単位の選挙区（各偶数配分）であったものが、「鳥取県及び島根県」選挙区、「徳島県及び高知県」選挙区という「合区」が導入され、「4県2合区を含む10増10減」によって、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（「選挙区間の最大較差」）の是正が図られた。その結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による選挙区間の最大較差は1対2.97となった（本件選挙当時の選挙区間の最大較差は1対3.08）。このような状況下で平成28年参議院通常選挙は行われたが、その東京選挙区ならびに神奈川選挙区についての選挙無効訴訟の一審・東京高判平成28・11・2（判時2316号33頁2事件）は、「本件選挙当日の最大較差が1対3.08であるという投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らしながら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いだせない以上、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かったものといわざるを得ない」として違憲状態を指摘しつつ、「国会の裁量権の限界を超えるものということもできない」として合憲判決を下した。

判旨

上告棄却。

(i) 都道府県を単位とすることについて 「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、……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。」

(ii) 平成27年改正による合区の導入について

「この改正は、……これまでにない手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小したのであるから、同改正は、……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。また、平成27年改正法は、その附則において、今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、……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うことができる。」

(iii) 本件不均衡は違憲状態とはいえない 「以上のような事情を総合すれば、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せず、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はできない。」

違憲状態に至っているとする木内道祥裁判官意見、違憲を宣言し事情判決の法理によるべきであるとする鬼丸かおる裁判官反対意見、全国平均の有権者数の8割以下しか有権者のいない選挙区の選出議員は身分を失わせるべきであるとする山本庸幸裁判官反対意見などがある。

解説

1 平成24年判決における都道府県単位見直しへの言及

本判決以前の、合区の導入により3倍前後にまで最大較差が縮小されるにいたるまでの判例の展開は、次のようにあった。まず、平成22年7月選挙時点での最大較差は1対5.00であったが、同選挙に対する選挙無効訴訟の最大判平成24・10・17（民集66巻10号3357頁）は、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」に至っていることを認めながら、立法裁量の限界を超え合憲とした。しかしながら同時に、「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」とし、選挙制度の仕組みそのものに踏み込んだ改正の必要を説いた。

2 平成26年判決における「司法権と立法権との関係」への言及

この平成24年判決を受けて、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律案が成立したが、その内容は平成25年7月施行の選挙に向け4選挙区で定数を4増4減するものであり、制度の仕組み自体の見直しには踏み込んでいなかった。ただし、その附則には、同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25年選挙時点での最大較差は1対4.77であった。これに対して最大判平成26・11・26（民集68巻9号1363頁）は、平成24年判決同様に「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」を認めながら、「当裁判所大法廷は、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つたことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該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ており、こうし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」という判断枠組みを、参議院通常選挙についての投票価値の平等を争う訴訟においてはじめて提示した（同様の枠組みは、衆議院総選挙をめぐる同様の訴訟では最大判平成25・11・20民集67巻8号1503頁においてはじめて採用されており、26年判決も25年判決を引用している）。そして同判決は、「②……を判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのためには検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏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という観点に立って評価すべきものと解される」としていた。以上を踏まえた同判決の結論は、「国会における是正の実現に向けた取組が平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえた国会の裁量権の行使の在り方として相当なものでなかつたということは……できない」というものであった。

平成26年判決は、従来の枠組みのうち、①違憲の問題が生じる程度の較差の著しい不平等が存在する場合であっても、②選挙までに是正されなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるかをさらに判断する、という二段構えの②の段階を実際には主眼として、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」を持ち出していた。その結果、「国会における是正の実現に向けた取組」が、直近の司法判断（これは要するに一つ前の選挙についての最高裁大法廷判決において出された注文のことである）を踏まえた裁量権行使として相当とみなしうるかという一点に、裁量統制のポイントが絞られることになる。これはすなわち、一つ前の選挙についての最高裁の注文を今回の選挙までに国会がどう誠実にこなそうとしたかを②で判断するということであり、最高裁の誘導に乗って進んでいるかぎり、②で裁量権の逸脱をいわれる心配は国会としても抱く必要はない。平成26年判決が描いた「司法権と立法権との関係」は、かくして司法が度重なる大法廷判決を通じて立法を誘導しながら制度を漸進させるものであった。

3 本判決の意義

以上の判例の展開、ならびに1対3という最大較差への減少という前提条件から素直に予想した判決の内容は、本判決自身よりもむしろ違憲状態判決を下した前出の一審東京高裁判決の方であろう（なお平成28年選挙に対する各地の高裁判決計16件は、本件一審判決などの違憲状態判決10件と、本件最高裁判決と同様の合憲判決6件に分かれていた）。1対3にまで較差が改善されたのは、この間の最高裁判決によるところが大きく、国会の自発的な是正努力によるとは言い難かったので、違憲状態判決で今後の努力

を担保しておくことが今回の判決にも要請されたところであった。ところが本判決は、平成26年判決の枠組みであればそこを主眼にしたであろう②の段階ではなく、その手前の①の段階で、違憲状態でさえないと合憲の結論を下した。たしかに最大較差が1対3にとどまる点を見れば、「著しい不平等」を否定することも可能であろう。しかしながら、判旨(ii)で述べているように、本判決は平成27年改正法の附則が平成31年選挙までの「選挙制度の抜本的な見直し」を予定していることなども考慮に入れているのであるから、むしろ②の段階において合憲（違憲状態であるものの立法裁量の逸脱はない）という判断を下すほうが、筋が通るはずである。論旨の順番としても、判旨(ii)で立法裁量を論じたのちに判旨(iii)で違憲状態でなかつたとするのは逆転している。

この点、本判決が平成26年判決の枠組みから早くも離脱したなどということはないと一応説明することは可能である。すなわち、立法者を誘導するという平成26年判決の狙いが思いのほか功を奏し、較差それ自体の数字がもはや違憲状態と一概にはいいにくいところまで一挙にやってきたことから、本判決はあえて端的に満点の合憲判決（違憲状態でない）を下すことで、立法者自身による次回選挙までのさらなる是正の約束の遵守を促した、と理解することもできる。①で端的に合憲とするほうが将来の立法裁量の統制に有利であり、「司法権と立法権との関係」としてうまく機能するのであれば、②の段階まで進むまでもない。このように、平成26年判決の枠組みをうまく使いこなしている本判決は、過去の立法に対する違憲合憲の判定から、将来に向けた立法者の行為準則の提供を通じた、立法裁量の（次回選挙までの）将来の統制に軸足を移しているともいえよう。さらにいえば、本判決において、平成26年判決の①と②を合わせたような、過去・現在・将来にわたる継続的な立法裁量統制の視座が確立されたという見方もありうるであろう。平成26年判決の枠組みが、なお従来の判例の整理を表したことにより過去の立法裁量の後追いの統制のようであったのに対して、本判決は①の段階の活用により、さらに「司法権と立法権との関係」に立脚した平成26年判決の枠組みの可能性を広げたということになる。もっとも、判旨(i)でわざわざ都道府県を選挙区の単位とすることの合理性に言及しながらも合わせれば、参議院の選挙制度の立法裁量の統制からむしろ退避する端緒となる素地を本判決が有している可能性も、否定しがたいところではある。

[参考文献]

- 松本和彦・法教448号123頁
- 棟居快行・レファレンス65巻7号1頁
- 毛利透「憲法訴訟の実践と理論(9)——投票価値較差訴訟の現状と課題」判時2354号134頁
- 只野雅人・論ジュリ24号198頁

参議院「一票の格差」「違憲状態」判決について

△論
説△

参議院「一票の格差」「違憲状態」判決について

櫻井智章

一はじめに

四 おわりに

- (1) 「首尾一貫性」の要請としての
 　『読み替え』の可能性

- (2) 法改正の行方

二 本稿の目的と概要

三 本判決の概要

二 最大格差

一 従来の判例との関係

三 違憲の主觀化

二 最大格差の問題か?

三 合理的期間

二 合理的期間論

一 違憲警告判決

二 違憲警告判決

三 次回通常選挙

「常に善を欲し、常に惡を為す、
 　あの力の一部です。」

民代表議会の定める法律によつて詳細に規定するというのが筋であろう。同様に、立法裁量を狭めたいのではば、憲法典に詳細に規定するというのが筋であろう。とするならば、憲法改正までも視野に入れた議論をする土壤が日本には存在しないことは、残念なことであると言わなければならぬ。

そもそも選挙制度は、どのような改正をするのであれ、有利になる政党、不利になる政党が登場するのであり、総論的にも合意を得られにくいものである。たとえ、総論レベルで合意ができたとしても、各論レベルになると具体的な議員の当落にかかわつてくるため、反対が強くなつてくる。微修正であれば簡単というわけでは決してなく、各論的な議論であればあるほど反対も強くなり、改正に膨大なエネルギーを必要とするものである。本判決の結果、『一票の格差』是正のための弥縫策に議論が終始し、それにエネルギーを使い果たしてしまつた結果、抜本的な改革が遠のいてしまうことが、本稿筆者の何よりも懸念することである。衆議院解散直前のじれくに四増四減改正という中途半端な改正をしてしまつたため、本稿筆者の懸念がますます現実化しつつあるように思われる。こうした懸念が杞憂で終わるよう、抜本的な改革が行われることを切に願うものである。

他方で、本判決を契機として、[抜本的改革]が待つたなしで要請されるようになつたという点はやはり重要である。「長期にわたつて固定」することも許される、という不作為・放置を正当化する論拠を改めた[...]とも本判決の大きな意義である。本判決を契機に、参議院の抜本的改革が進むことを願うものである。そのためには、本判決を「五倍」の最大格差を違憲と判断した判例としてではなく、現行選挙制度の合理性の喪失を宣告した判例として理解することが何よりも重要である。その上で、先述のように、次回の訴訟（平成二五年通常選挙に対する訴訟）では「なお合憲」としつつ、「平成二八年の常会の終了を改正の期限とする」という方法が現実的な解決策であると考えられる。

参議院選挙区選挙と投票価値の平等

- ①最高裁平成29年9月27日大法廷判決●裁時1685号1頁●平成29年(行ツ)第4号・第10号・第11号・第32号・第45号、同第54号、選挙無効請求事件
 ②最高裁平成29年9月27日大法廷判決●裁時1685号10頁●平成29年(行ツ)第47号、選挙無効請求事件

はじめに

2017(平成29)年9月27日、最高裁判所大法廷は、2016年施行の参議院議員通常選挙をめぐり、選挙区選挙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とはいえないと判断した(以下「本件大法廷判決¹⁾」という)。同選挙は、2015年7月の公職選挙法改正によりなされた10増10減の定数是正のもとで行われた。とくに注目されたのが、都道府県を選挙区とする現行制度のもとで初めてなされた「合区」である。2012(平成24)年・2014(平成26)年の大法廷判決(後掲)²⁾がいずれも、投票価値の不均衡は違憲状態にあり、定数の振替にとどまらず、「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」を求めたことを受けた対応である。

一方で、合区をめぐっては政治的反発も強かった。選挙制度の仕組み自体の見直しを求める2つの大法廷判決を契機として、合区解消のための憲法改正も争点となった。自由民主党が2017年12月に公表した「憲法改正に関する論

点取りまとめ」では、参議院議員選挙については、半数改選ごとに各広域地方公共団体(都道府県)から少なくとも1人の選出が可能となるよう規定する、という方向性が打ち出されている³⁾。

いずれにせよ、2つの大法廷判決(違憲状態判決)のインパクトは大きかった。それだけに、両判決を受けてなされた合区を含む定数是正を最高裁がどの様に判断するかに注目が集まった。この問題をめぐる最高裁の大法廷判決は、基本的な判断枠組を提示した1983(昭和58)年の大法廷判決(後掲)以来、10件目となる。参議院選挙区選挙における定数不均衡訴訟は、司法部門と政治部門との対話にたとえられる⁴⁾。今回の判決は、従来にない最高裁の強いメッセージを受けた、合区を含む是正措置に対するものであった。この判決が1983年以来の長きにわたるサイクルの中でどのような意味をもつものか、従前の判決⁴⁾と対比しつつ、判決の論理構造の分析を中心に考えてみたい。

1) 本件の評析として、千葉勝美・法時89卷13号(2017年)4頁、堀口悟郎・法セ756号(2018年)96頁、松本和彦・法教448号(2018年)123頁、多田一路・新・判例解説Watch憲法No.134。

2) https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/136448_1.pdf(最終閲覧2018年1月24日)

3) 佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』(三省堂、2013年)113頁(以下)。

4) 最大判昭和58・4・27民集37卷3号345頁(「昭和58年大法廷判決」)、最大判平成8・9・11民集50卷8号2283頁

(「平成8年大法廷判決」)、最大判平成10・9・2民集52卷6号1373頁(「平成10年大法廷判決」)、最大判平成12・9・6民集54卷7号1997頁(「平成12年大法廷判決」)、最大判平成16・1・14民集58卷1号56頁(「平成16年大法廷判決」)、最大判平成18・10・4民集60卷8号2696頁(「平成18年大法廷判決」)、最大判平成21・9・30民集63卷7号1520頁(「平成21年大法廷判決」)、最大判平成24・10・17民集66卷10号3357頁(「平成24年大法廷判決」)、最大判平成26・11・26民集68卷9号1363頁(「平成26年大法廷判決」)。

I. 事実の概要

最高裁は2010年参議院議員通常選挙（選挙区選挙時の有権者数の最大較差5.00倍）について、投票価値の不均衡が違憲状態にあると判示し、都道府県選挙区制をしかるべき形で改めるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要である旨を指摘した（平成24年大法廷判決）。判決を受け、4選挙区の定数を4増4減する改正が行われた。2013年施行の通常選挙当時の最大較差は4.77倍であったが、最高裁は再度、違憲状態の判断を示し、仕組み自体の見直しが必要である旨指摘した（平成26年大法廷判決）。

再度の違憲状態判決を受けて、2015年7月、鳥取県・島根県と徳島県・高知県をそれぞれ合区して定数2の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し5選挙区の定数を2人ずつ増員する立法措置がとられた。その結果、2016年参議院議員通常選挙当時の最大較差は3.08倍となった（立法時の直近の国勢調査結果に基づく最大較差は2.97倍）。また附則では、次回の参議院通常選挙に向け、「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」と定められた。

改正された定数配分規定にもとづき施行された2016年通常選挙をめぐり、各地の高等裁判所に選挙無効訴訟が提起された。高等裁判所の判断は、不均衡は違憲状態にあるとするもの、違憲状態にはない（合憲）とするもの⁵⁾に二分された。

II. 判旨

上告棄却（2つの判決は同旨なため、以下ではまとめて、要約して掲げる）。

5) 違憲状態と判断した判決として、①広島高岡山支判平成28・10・14平成28年(行ケ)第1号、②名古屋高金沢支判平成28・10・17平成28年(行ケ)第1号、③広島高判平成28・10・19平成28年(行ケ)第2号、④仙台高秋田支判平成28・10・19平成28年(行ケ)第1号、⑤大阪高判平成28・10・20平成28年(行ケ)第5号、⑥広島高松江支判平成28・10・26平成28年(行ケ)第1号、⑦広島高判平成28・10・28平成28年(行ケ)第3号、⑧福岡高判平成28・10・31平成28年(行ケ)第1号、⑨東京高判平成28・11・2判時2316号43頁、⑩仙台

〔i〕憲法が要求する投票価値の平等は、国会が正当に考慮しうる選挙制度をめぐる他の政策的目的との関連で調和的に実現されるべきものであり、国会の裁量権の行使が合理性を有する限り、一定の譲歩を求められても憲法違反とはいえない。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に照らすと、参議院議員選挙法・公職選挙法制定当時に定められた制度は国会の合理的裁量権の範囲を超えていたとはいえない。しかし激しい社会的・経済的变化のもと不斷に生じる人口変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつそれが相当期間継続しているにもかかわらず国会が是正措置を講じないことが、そ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違反に至ると解される。以上は昭和58年大法廷判決と累次の大法廷判決が趣旨とするところで、基本的な判断枠組として変更の必要は認められない。

〔ii〕憲法が定める二院制の趣旨は、一定事項について衆議院の優越を認める一方、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与え、参議院議員の任期をより長期とすること等により多角的長期的視点から民意を反映させ、衆議院との権限の抑制・均衡を図り、国政の運営の安定性・継続性を確保しようとしたものと解される。いかなる選挙制度によりこの趣旨と投票価値の平等の要請を調和させるかは、国会の合理的裁量に委ねられており、これも累次の大法廷判決が承認してきたところである。

〔iii〕投票価値の平等は選挙制度の仕組みを決定する唯一絶対の基準ではなく、以上の趣旨等をふまえ、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、参議院に「独自の機能」を発揮させようとしても、国会の合理的裁量権の行

高判平成28・11・7平成28年(行ケ)第1号が、合憲と判断した判決として、⑪高松高判平成28・10・18平成28年(行ケ)第1号、⑫東京高判平成28・10・18判時2316号33頁、⑬福岡高宮崎支判平成28・10・19平成28年(行ケ)第1号、⑭福岡高裁那覇支判平成28・10・20平成28年(行ケ)第2号、⑮東京高判平成28・11・2平成28年(行ケ)第21号・27号、⑯札幌高判平成28・11・2平成28年(行ケ)第2号、⑰名古屋高判平成28・11・8裁判所Webがある。

使として是認しうる。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も、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限り、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。

平成24年・平成26年大法廷判決は、長年の制度及び社会状況の変化を考慮すべきであるとし、衆参の選挙制度が同質的になってきていること、国政運営で参議院の役割が増大してきていること、衆議院では人口較差2倍未満が区割基準となっていること等をあげ、昭和58年大法廷判決の論拠では数十年間にもわたる5倍前後の大きな較差の継続を十分に正当化できなくなっている旨指摘している。これは、憲法上の要請とはいえない都道府県選挙区を固定化してきたことが投票価値の大きな不平等状態を長期間継続させてきた要因であるとみたもので、都道府県を選挙区の単位とすることを不合理で許されないとしたものではない。投票価値の平等の要請は、参議院議員選挙だからといって直ちに後退してよいわけではないが、憲法が定める3年ごとの半数改選制など、議員定数配分にあたり考慮を要する固有の要素を踏まえ、二院制の趣旨との調和のもと実現されるべきである。〔iv〕2015年の定数是正は、長期間大きな較差が継続する要因を見直すべく、人口の少ない一部選挙区を合区するというこれまでにない手法をとり、その結果、数十年間5倍前後で推移してきた選挙区の議員1人あたりの人口の最大較差は2.97倍（選挙時の有権者数較差は最大3.08倍）にまで縮小した。また附則では、次回総選挙に向け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が定められている。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、再度大きな較差が生じないよう配慮されている。合区が一部にとどまっていることは結論を左右しない。以上より、本件選挙時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あったとはいはず、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。

本件選挙時の較差は違憲状態にあったとする木内道祥裁判官、林景一裁判官の意見、定数配

分規定は違憲であったとする鬼丸かおる裁判官の反対意見、選挙は違憲無効であり議員一人当たりの有権者数が全国平均の0.8を下回る選挙区選出の議員は身分を失うとする山本庸幸裁判官の反対意見がある。

III. 検討

1. 判決の構造

本件大法廷判決は判旨〔i〕において、昭和58年大法廷判決以来の「基本的な判断枠組み」を提示する。そのうえでさらに、補完的な判断枠組ともいるべき〔ii〕が提示され、参議院の趣旨と投票価値の平等が調和的に実現されるべきことが論じられる。続く〔iii〕では、投票価値の平等と調和する限り、都道府県選挙区など、参議院に独自の機能を付与する措置も許容されること、平成24年・26年大法廷判決の趣旨もそうしたものであることが示される。そのうえで〔iv〕では、2016年選挙時の定数配分規定の合憲性が論じられている。

以下では〔i〕～〔iv〕の説示について順に検討し、本件大法廷判決の位置を考えてゆく。

2. 基本的な判断枠組

（1）判断枠組の定礎

本件大法廷判決は、〔i〕を「基本的な判断枠組」と位置づけ、参議院選挙区選挙に関する昭和58年大法廷判決以降の「累次の大法廷判決の趣旨とするところ」であるとしている。しかし、昭和58年大法廷判決が提示した当初の基本的な判断枠組には、累次の大法廷判決を経る中で表現の修正が加えられてきた。

昭和58年大法廷判決は、都道府県選挙区について、憲法が二院制を採用した趣旨から、参議院議員については衆議院議員と選出方法を異ならせることで「その代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図」の下、「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うることに照らし、これを構成する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しようとした」とし、それが合理性を欠くものとはいえないと述べる。そして、かかる仕組みの下では、「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」と指摘する。判決は以上より、定数分配規定は、「その制定当初の人口状態」では、憲法に適合していたと結論づける。

しかし、昭和58年大法廷判決で問題となっていた1977年の参議院議員選挙当時、発足以来定数是正がなされてこなかったことから、選挙区間の議員1人当たりの有権者数の較差は最大5.26倍に及び、いわゆる逆転現象も生じていた。同判決も、当初からの状況の変化をふまえ、「当初における議員定数の配分の基準及び方法」と「現実の配分の状況」との間に「そこ」を来していることは否定できないと指摘する。そこで、①人口異動が「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、②「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っ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」にはじめて憲法違反に至るという、幾重にも慎重な留保を付した判断基準が提示される。

立法者が当初行った制度選択の合理性を前提に、こうした制度のもとで生じる投票価値の較差を緩やかに容認する手法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みに従属させるものとして批判を呼んだ⁶⁾。もっとも、「当初」と「現実の配分の状況」との間の「そこ」が問題として認識されており、較差が無限定に許容されるということではない。立法者が当初行った選択に含まれる基本原則を手がかりに「立法者の制度形成の裁量を内側から枠づけようとする立法者の自己拘束の論理」⁷⁾が組み込まれていたとみる

こともできよう。ただしそうした論理は、広い立法裁量に埋没していた。

なお、昭和58年大法廷判決は、当初の定数分配方式につき、最小限の2人を各選挙区に配分した後、残余議席を人口比例により偶数定数で追加配分したとしているが、平成8年大法廷判決以降は、人口に比例するよう、2人ないし8人の偶数の議員数を配分したとの説明がなされている⁸⁾。当初の配分は、人口比例によっていたとの具体的検証に基づく指摘がつとになされており⁹⁾、「当初」の選択（論理）は都道府県選挙区よりも人口比例に重点を置いていたとみられる。選挙区としての都道府県についての実質的な意義づけは、「当初」の立法者の意図に即すと、必ずしも自明とはいえない。

(2) 判断枠組の修正

その後、累次の大法廷判決ではこうした枠組が基本的に維持されてきたが、平成21年大法廷判決によって、修正が加えられることとなった。同判決では、憲法判断の基準に付されていた慎重な留保が省略され、判旨〔i〕のような、より簡略化した表現が用いられている¹⁰⁾。また、「これ【都道府県】を構成する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しようとしたもの」という表現や、「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」といった表現も用いられていない。平成21年大法廷判決は、平成16年・18年大法廷判決において、投票価値の平等の要請をめぐり「実質的にはより厳格な評価がされてきている」との指摘を行っており、表現の変化はこの指摘と無縁ではないと思われる。

違憲状態の判断に踏み込んだ平成24年・26年大法廷判決では、さらに、基本的判断枠組に修正が加えられている¹¹⁾。まず、衆議院議員と異なる選出方法をとることで「代表の実質的

6) 井上典之・判評459号（判時1594号、1997年）23頁。

7) 渡辺康行・判評637号（判時2136号、2012年）15頁。

8) 調査官解説は同じ趣旨を述べるものとしている（川神裕・最判解民事篇平成8年(下)722頁）。

9) 市村充章「参議院の役割と選挙制度の再検討(1)」議会政治研究56号（2000年）24頁以下。大石和彦「『都道府県代表としての参議院議員』再考」上田章先生喜寿記念「立法

の実務と理論」（信山社、2005年）52頁～53頁も参照。

10) 鎌野真敬・最判解民事篇平成21年度(下)645頁。

11) 以下につき、平成24年大法廷判決に付された千葉勝美補足意見も参照。千葉裁判官の見解をめぐっては、渡辺康行「最高裁判官と『司法部の立ち位置』」戸波江二先生古稀記念「憲法学の創造的展開(下)」（信山社、2017年）590頁以下も参照。

内容ないし機能に独特の要素を持たせようと」した（昭和58年大法廷判決）という表現が、「それぞれの議院に特色のある機能を發揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにある」という表現に置き換えられている。選挙制度と結びつけられてきた参議院の独自性という視点が薄められている印象を受ける¹²⁾。

さらに、「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うることに照らし」という都道府県選挙区についての実質的意義づけが省略され、「都道府県を各選挙区の単位としたもの」というごく簡潔な説明に留められている。そして「制定当時」、このような仕組みは国会の合理的な裁量権の範囲を超えるものではなかったと続く。都道府県が「選挙区の単位」にすぎないとすれば、従前の判断枠組に比べると、「当初」からの変化を理由にその変更を求め易くなろう。

こうした基本的な判断枠組に続けて、平成24年大法廷判決は、平成16年・18年・21年の大法廷判決によって、投票価値の平等をめぐり「実質的にはより厳格な評価がされるようになって」いることを指摘し、平成26年大法廷判決はさらに、昭和58年大法廷判決のあげる論拠は「長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、数十年間にもわたり5倍前後の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえない」としている。（平成24年大法廷判決）との指摘を付加している。「より厳格な評価」に見合う形で、基本的な判断枠組が修正されている。人口比例の論理を重視した修正ということもできよう。本件大法廷判決も、こうした「基本的な判断枠組」を引き継いでいる。

3. 憲法が定める二院制の趣旨

[ii]に含まれる、憲法が定める二院制の趣旨についての説示は、平成24年大法廷判決で初めて登場し、選挙当時の定数配分規定の合憲

性の検討の冒頭に置かれた。両判決は、そうした趣旨の実現は国会の立法裁量であるが、その合理性を判断するには「制度と社会の状況の変化」を考慮する必要があるとして、〔iii〕の後半にある3点などを挙げ、「二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に、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」と述べている。さらに、「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」とも指摘する。

このように、投票価値の平等の要求は「一定の譲歩、後退を免れない」としてきた従来の説示が転換されている。転換の直接の根拠は、「制度と社会の状況の変化」に求められているよう見える。しかし、衆参の選挙制度の同質化、参議院の役割の増大、衆議院についての人口較差2倍未満という区割基準の採用は、それ無視できないものであっても、「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」という新たな説示を定確するにはなお十分とはいえないようと思われる¹³⁾。とくに、前二者の変化をどの程度重く見積もるかは、評価にかなりの幅のある問題である。重要なのはむしろ、最高裁なりの憲法の規範構造の認識を示した、「憲法の趣旨」に関する説示に含まれる、「限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与える」という、両院の権限関係に関する指摘であると思われる。

こうした指摘はすでに、平成16年大法廷判決の個別意見にみられる。泉徳治裁判官の追加反対意見は、「参議院で否決した法律案を衆議院で出席議員の3分の2以上の多数で可決することは、実際問題として容易なことではないから、法律案の議決に関しては、参議院は衆議院とほぼ等しい権限を有している」というこ

12) 参議院の独自性という視点の後退につき、新井誠〔判批〕法學研究（慶應義塾大学）87巻2号（2014年）142頁を参照。

13) この点につき、櫻井智章「参議院『一票の格差』『違憲状態』判決について」甲南法學53巻4号（2013年）512頁以下を参照。

とができる」とし、それが内閣総理大臣の指名や予算の執行にも影響を及ぼしうることを指摘している。そのうえで、こうした参議院の権限を考慮すれば、「国民は、参議院議員の選出についても、基本的に平等な選挙権を与えられなければなら」ないと述べる。同判決の梶谷玄、濱田邦夫両裁判官の追加反対意見、また本件大法廷判決の山本反対意見にも、同趣旨の指摘が含まれる。

強い権限をもった議院には、第二院であっても、相応の強い民主的基盤（民主的正統性）が必要だという趣旨の指摘といえよう。逆に、第二院の権限が第一院よりも劣るのであれば、第二院については、民主的基盤をある程度犠牲にして、独自性の發揮を期待することも許されよう。最終的には、より強い民主的基盤を持つ議院の優位が保障されているからである。昭和58年大法廷判決は、明示こそしていないが、このような認識を前提としていたと思われる。同判決の調査官解説は、「憲法が予定する参議院は民主的かつ補正院的な性格のもの」で、「このような性格づけについては学説上も異論をみない」と述べている¹⁴⁾。かかる認識に修正を迫ることになったのが、1990年代以降常態化した両院の「ねじれ」であり¹⁵⁾、「ねじれ」がとくに深刻化したのが、平成24年大法廷判決で問題となった2010年通常選挙後であった。

本件大法廷判決もまた、「憲法が定める二院制の趣旨」に関するこうした認識を、平成24年・26年大法廷判決から引き継いでいる。

4. 投票価値の平等と都道府県選挙区

[iii]では、平成24年・26年大法廷判決の趣旨が、説明されている。両判決の論理は維持されているが、表現には相違がみられる。

平成26年大法廷判決は、平成24年大法廷判決を引きつつ、昭和58年大法廷判決があげた「選挙制度の仕組みや参議院に関する憲法の定め等」は、「長年にわたる制度及び社会状況の変化」からすると、もはや数十年間にわたり5倍前後の較差が継続することを正当化する理由としては十分とはいえないとする。そのうえで

「殊に」として、「都道府県が歴史的にも政治的、経済的にも独自の意義と実体を有し、政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ることに照らし、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得る旨の指摘」に言及する。判決は、この指摘は、「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限度」では相応の合理性があったが、都道府県を選挙の単位とすべき「憲法上の要請」ではなく、都道府県選挙区のもとで大きな不均衡が長期間継続している状況下では、「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る」と指摘する。2でみた「基本的な判断枠組」の修正に対応した説示である。そのうえで、「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」が必要だとされる。

一方、本件大法廷判決の説示はやや表現が異なる。[iii]の前半において、衆議院とは異なる選挙制度をとることで参議院に「独自の機能」を発揮させようとすることも許容されるとし、具体的な選挙制度の決定にあたり、「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」を加味すべく、「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は、「投票価値の平等の要請との調和が保たれる限り」、それ自体否定されるべきものとはいえないとする。また、平成24年・26年大法廷判決の趣旨は、都道府県選挙区制が「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」であるとみたもので、「都道府県」という単位を用いること自体を不合理としたものではないと述べる。

たしかに、平成24年・26年大法廷判決は、「たとえば」という言葉が示すように、改正の例として、都道府県選挙区制の「しかるべき形」での見直しに言及している。一方、本件大法廷判決も、都道府県選挙区制の合理性を論じるにあたり「一つの要素」「投票価値の平等の

14) 村上敬一・最判解民事篇昭和58年度180頁。

15) 認識の変化につきたとえば、市村・前掲注9)21頁。

要請との調和が保たれる限り」という留保を付している。とはいえた者との間には、なお無視しえない差異があるように思われる。平成24年・26年大法廷判決では、都道府県選挙区は「選挙の単位」とされ、「地方における一つのまとまりを有する行政等の単位」として一定の意義を有してきたものとされていた。一方本件大法廷判決では、「一つの要素」としてはあるが、「政治的に一つのまとまりを有する単位」としてその「意義や実体等」を選挙制度の選択において考慮しうるとされている。「行政等の単位」ではなく「政治的まとまり」を有する単位という、昭和58年大法廷判決以来みられた、都道府県選挙区の実質的な意義づけのための表現が再び用いられている。

[iii] にみられる表現の変化は、合区への強い反発を踏まえた政治への配慮とみることもできるが、「一種の『読み替え』に近い」との評価もありうる¹⁶⁾。次にみると、本件判決でも不均衡の許容限度が明示されていないことからすると、都道府県選挙区の実質的な意義づけが許容限度を拡大する方向で機能する余地があるように思われる。

5. 不均衡の許容限度

[iv] では、本件選挙時の投票価値の不均衡の合憲性が検討され、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいはず、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の結論が導かれている。その際には、数十年間にわたる5倍前後の較差が2.97倍（本件選挙当時は3.08倍）にまで縮小したこと、合区という「これまでにない手法」で大法廷判決の趣旨に沿った較差是正を図ったこと、さらには「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」が改正公選法附則に定められており、「更なる較差の是正を指向するものと評価」できること、などが考慮されている。整数倍の最大較差を一つの目処としつつも、

16) 多田・前掲注1)3頁。本件大法廷判決に付された木内意見も参照。

17) 安念潤司「いわゆる定数訴訟について(3)」成蹊法学26号（1988年）58頁、藤井樹也「立法者の努力を評価する司法判断」戸松秀典・野坂泰司編「憲法訴訟の現状分析」（有斐閣、2012年）406頁などを参照。

諸般の事情を考慮して憲法判断を行うという手法は、これまでとられてきたものである。立法者の対応をも考慮して憲法判断を行う手法は、「違憲〔判断〕の主觀化」と呼ばれる¹⁷⁾。当初は、一定期間内に違憲状態を是正しなかったことを違憲とみるかどうか（立法裁量をめぐる憲法判断）のレベルで問題とされてきたが、のみならず、較差の許容限度（違憲状態の判断）のレベルでも、同様の手法がとられてきた。とくに、違憲状態であるかを明示せずに憲法判断を行った平成21年大法廷判決がかかる手法を「確定的に導入した」¹⁸⁾との評価もある。本件大法廷判決は、違憲状態の判断のレベルでそのような手法をとっており、そこには国会による今後のは正の可能性のような、本来は立法裁量をめぐる違憲判断のレベルで考慮すべきと思われる要素も混在している¹⁹⁾。

最大6.59倍の較差について初めて違憲状態判断を行った平成8年大法廷判決の調査官解説は、偶数配分制という制約があり、しかも人口比例主義を必ずしも基本としない仕組みである以上、「限界数値の提示」は「必ずしも論理的根拠に基づくものとは解されない」とし、「較差は正の限界と国会の裁量権」を念頭に置いた、「常識的な国民感情や法的感覚からみた許容限度を超えるといえるかどうか」という問題とならざるを得ない」と率直に述べている。こうした中とられてきたのが、「は正の限界、改正の困難性等の技術的要因に基づく範囲を大きく超えた不平等の拡大は許されない」という思考であったと思われる²⁰⁾。緩やかな「立法者の自己拘束の論理」である。

平成8年大法廷判決は、違憲状態の認定に先立ち、1992年選挙後の4増4減のは正（1994年）によって選挙時の選挙人数の最大較差が4.99倍にまで縮小したことを探している。新たな定数配分の下で施行された1995年・1998年の参議院通常選挙では、選挙時の選挙人数の最大較差は5倍を下回っており、平成10年・12

18) 毛利透〔判批〕民商142巻4=5号（2010年）460頁。

19) 調査官の解説は、「投票価値の不均衡の客観的状況に関わる重要な要素として一体的に評価している」とする（中丸隆・ジュリ1514号〔2018年〕89頁）。

20) 引用はいずれも、川神裕・最判解民事篇平成8年（下）713頁。

年大法廷判決は、いずれも合憲と判断している。1994年の定数是正は、既存の制度を前提に、できるだけ増減対象の選挙区を少なくし、逆転現象を解消することを目指したものであった。そうした最小限の改正であっても対応可能な、「現実的正可能性を多分に考慮した数値」²¹⁾として、5倍程度が意識されていたと思われる。

しかし継続的な人口変動を考慮すると、都道府県選挙区と146の議員定数、偶数定数といった前提を維持しながら定数是正を繰り返すことには限界があり、5倍前後の投票価値の最大較差が持続することは避け難い。こうした事態を回避するためには、制度それ自体の見直しが必要となる。そこで、平成21年大法廷判決以降、5倍前後の投票価値の最大較差が持続することを回避する仕組みの目処として、国会での議論に言及する形で、現行制度のもとでは最大較差4倍を下回ることが困難だという指摘がなされるようになったと思われる。評価が厳格化したことは確認できるが、許容限度は分明ではない。

平成24年・26年大法廷判決は都道府県を選挙単位とする仕組みを「しかるべき形で改める」ことを1つの選択肢として提示するが、 α 一部の合区によって最大較差が5倍前後で推移する事態が当面回避されたことをもってよしとするのか（最大較差4倍程度）、あるいは β 「しかるべき形」がさらに徹底した見直しまでも求めるものなのかは、判然としない。 β のようにみる場合でも、判断は分かれる。基本的な判断枠組が当初の較差を合憲としていることに着目すれば3倍前後が意識されようし、判断枠組が修正されたことを踏まえ参議院だからといって直ちに投票価値の平等の要請は後退しないとの説示を重視すれば、衆議院と同等の2倍前後まで判断を厳格化することも不可能ではない。前者の場合でも、「立法者の自己拘束の論理」を厳格にあてはめれば違憲状態という結論もありうる。高裁レベルの判断が分岐

したことは、驚くにはあたらない²²⁾。本件大法廷判決の個別意見をみても、木内意見は今回の是正措置は「しかるべき形」の立法的措置とはいひ難いとし、また鬼丸反対意見は「選挙区の単位として都道府県を固持することを政策目的ないし理由とすることは、当審の示した判断とは相容れない」とする²³⁾。

平成24年・26年大法廷判決は都道府県選挙区自体を不合理としたものではないという説示、都道府県の評価についてある種の「読み替え」などからすれば、本件大法廷判決は α の方向で両大法廷判決を位置づけているように思われる。他方で、違憲状態の判断にあたり、「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」という主観的な事情を組み込むことで、一層の是正の努力を促すかのような視点も維持されてはいる。猶予付きで一定の較差を容認したようにも読めるが、附則が定める次期参議員選挙までに国会が適切な対応をとらない場合、違憲状態あるいは違憲の判断に踏み込むことになるのかは、必ずしも明らかではない²⁴⁾。

6. 本件大法廷判決の位置づけと参議院の今後

本件大法廷判決は、平成24年・26年大法廷判決を踏襲しつつも、4・5でみたような、ある種の「読み替え」も施している。判決のメッセージは、「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「注意喚起」²⁵⁾であるとみることもできる。二院制の構造や都道府県の憲法上の位置づけなどを十分に踏まえないまま、合区解消だけを念頭に性急な憲法改正論議が進むとすれば問題である。「注意喚起」に相応の意義はあろう。しかし、従前の2つの判決と比べ、論理構造がわかりにくくなったこと、投票価値の要請を緩和しうる要素が組み込まれたことは否めないように思われる。

もっとも、2・3で確認したように、本件大

21) 長岡徹・昭和63年度重判解（ジュリ935号）17頁。

22) 以上の整理は、⑨⑩判決（前掲注5）の解説（判時2316号33頁）による高裁判決の分類を参照した。

23) 同様の見解として、松本・前掲注1)123頁。

24) 中丸・前掲注19)は「取組を注視する姿勢を改めて強く示した」とし、千葉・前掲注1)6頁は、直ちに違憲判断に踏み込む可能性を指摘する。

25) 千葉・前掲注1)5頁。

法廷判決は、平成24年大法廷判決が提示した基本的な判断枠組や論理を踏襲している。昭和58年大法廷判決の判断枠組の論理をふまえつつも、平成16年大法廷判決以降の判断の厳格化を経て形成されたものであるだけに、それらは容易に転換され難いように思われる。またそうした枠組や論理自体は、較差の許容限度などの部分では不徹底さを残すが、投票価値の平等の意義と統治機構をめぐる憲法の規範構造を踏まえれば、基本的に妥当なものであると考えられよう。

もっとも、こうした論理をめぐっては批判もありうる。とくにここでは、投票価値の平等のみを両院で徹底してゆくと、地域の集合的利益、あるいは人口の少ない地域に居住する国民を適正に代表することが困難になるのではないかという問題について触れておきたい²⁶⁾。人口分布の大きなアンバランスの中で、適切な代表のあり方が問われるのは、必然ではある。

しかし、「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つつの政治的まとまりを有する単位としてとらえうる」（昭和58年大法廷判決）という想定が、必ずしも自明のことにも留意する必要がある。都道府県は地方公共団体であり行政単位である。知事・県議会の選挙も行われており、ある種の「まとまり」を想定しやすいことは事実である。とはいえ、都道府県という領域内部にも、社会的経済的諸条件や活動などを通じた、様々な「まとまり」を想定することができる。都道府県という単位の中にも、様々な「まとまり」が、複雑に絡み合って存在しているはずである。またそれらが、都道府県を超えて拡がっている場合もある。多数＝人口の多い地域と少数＝人口の少ない地域がしばしば対置されるが、少数と等置される「地方」としてひとくくりされるものの中にも、様々な「少数」が混在しているはずである²⁷⁾。こうした複雑な構造を捉える、いわば民意の尺度は、必ずしも都道府県に限られるわけではなかろう。

投票価値の平等の要請は、もとより、そうした複雑な分岐の適正な代表を必ずしも保障するものではない。むしろ、適正な代表の仕組みを見出すことが困難であるからこそ、全国民の代表や政治的意意思決定の民主的正統性を担保する基盤として、要請されるものといえよう。連邦国家型とは異なった対等に近い両院制の下では、両院同等にそうした基盤が求められることには相応の理由があろう。こうした基盤を前提にしても、定数自体の見直しも含め、選挙制度の選択の余地は相当に広い。また参議院の独自性が、選挙制度のみに収斂するものでないことも留意する必要があろう。

選挙区選挙をめぐっては、4人区（2人選出）の定数を削減して人口の多い選挙区に振り替える是正が繰り返された結果、当初25だった2人区（1人選出）が45選挙区中32を占める一方、東京が12人区となるなど、地域によって選挙区制の意味が大きく異なる状況も生まれている。あらためて、「参議院の在り方を踏まえて、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」、適切な選挙制度のあり方が議論される必要がある。

26) 岩間昭道〔判批〕自治研究92巻5号（2016年）142頁以下、新井・前掲注12)145頁以下、堀口・前掲注1)96頁、山本悦夫「参議院制度と投票価値の平等」戸波江二先生古稀記念『憲法学の創造的展開(上)』(信山社、2017年) 486頁以下など。

27) 詳しくは只野雅人「領域と代表」塙塙康江編「代表制民主主義を再考する」(ナカニシヤ出版、2017年) 3頁をも参照されたい。

平成25年参議院議員選挙と「一票の較差」

▶ 最高裁平成26年11月26日大法廷判決 (平成26年(行ツ)第155号・第156号:選挙無効請求事件)
(判時2242号23頁、判タ1409号71頁)

事実の概要

最高裁が、2010（平成22）年の参議院議員通常選挙について、選挙区選出議員の議員定数配分規定（公選別表第3）に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旨判示した（最大判平成24・10・17民集66巻10号3357頁）のを受けて、国会は、定数を4増4減する議員定数配分規定改正（平成24年改正）を行った。しかし、2013（平成25）年7月21日施行の参議院議員通常選挙の後、東京都選挙区と神奈川県選挙区の選挙人であるXら（原告・上告人＝被上告人）は、公職選挙法14条、議員定数配分規定は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の当該選挙区における選挙も無効であると主張して、Yら（東京都選挙管理委員会、神奈川県選挙管理委員会－被告・上告人＝被上告人）を相手取り選挙訴訟（公選204条）を提起した。

それに対して、東京高裁は、本件議員定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するものであったとしたつ、行政事件訴訟法31条1項に示された一般的な法の基本原則に従い、Xらの請求を棄却した上で、当該選挙区における本件選挙が違法であることを本文において宣誓した（東京高判平成25・12・25判時2215号72頁②事件）。そこで、Xら、Yらとも上告した。

判旨

原判決変更・Xらの請求棄却、Xらの上告棄却。
「平成24年大法廷判決の判示するとおり、平成22年選挙当時、本件旧定数配分規定の下での前記の較差が示す選挙区间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、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたといふほかない。」

その後の「平成24年改正法による前記4増4減の措置は、上記〔参議院選挙区選挙〕制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区间の最大較差……については上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いているのであるから、上記の状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ない。」「したがって、平成24年改正法による上記の措置を経た後も、本件選挙当時に至るまで、本件定数配分規定の下での選挙区间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にあったものというべきである。」

しかし、「平成24年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの約9か月の間に、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を附則に定めた平成24年改正法が成立し、参議院の檢

討機関において、上記附則の定めに従い、同判決の趣旨に沿った方向で選挙制度の仕組みの見直しを内容とする法改正の上記選挙までの成立を目指すなどの検討の方針や工程を示しつつその見直しの検討が行われてきているのであって、……国会における是正の実現に向けた取組が平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえた国会の裁量権の行使の在り方として相当なものでなかつたということはできず、本件選挙までの間に更に上記の見直しを内容とする法改正がされなかつたことをもって国会の裁量権の限界を超えるものということはできない。」

解説

1 最高裁は、投票価値の平等は選挙制度の仕組みと密接に関連するとの立場から、参議院の選挙区（かつての地方区）についての非常に大きな投票価値の較差を容認してきた。すなわち、最高裁は、公選法が参議院選挙区（かつての地方区）選出議員につき都道府県を選挙区の単位としているのは都道府県代表的な機能を果たさせることを意図してのものであり、このような選挙の仕組みが国会に委ねられた裁量の合理的行使として是認されうる以上、投票価値の平等は後退を免れず、投票価値の著しい不平等状態の相当期間の維続があつて始めて、憲法違反となるとしてきた（最大判昭和58・4・27民集37巻3号345頁、最判昭和63・10・21判時1321号123頁等）。他方、さすがに最大較差6.59倍に至れば、「違憲状態」であるとした（最大判平成8・9・11民集50巻8号2283頁）。

しかし、最高裁でも次第に、昭和58年大法廷判決の「判断枠組み自体は基本的に維持しつつも……実質的にはより厳格な評価がされ」るようになり（最大判平成21・9・30民集63巻7号1520頁）、ついに、平成24年大法廷判決は、較差5倍であった2010年7月の選挙当時、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとの判断を示すに至った。もっとも、「本件選挙までの間に本件定数配分規定を改正しなかつ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はできない」として、「違憲状態判決」にとどめた。

最高裁は、本件において、平成24年大法廷判決を受けて改正された議員定数配分規定について、本件選挙当時最大較差が4.77倍であった「選挙区间における投票価値の不均衡は、平成24年改正法による改正後も前回の平成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にあった」が、「本件選挙までの間に更に本件定数配分規定の改正がされなかつたことをもって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はできない」として、再び「違憲状態判決」を下した（なお、本選挙については実質的に見て16件の選挙訴訟が提起さ

れたが、高裁では13件で「違憲状態判決」が下されており、3件で議員定数配分規定を違憲とする判決が下されていた。

本判決は、衆議院についての最大判平成25・11・20（民集67巻8号1503頁）を参照して、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つ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、という二段階の判断枠組みを設定している。昭和58年大法廷判決はそうした二段階の判断枠組みを述べていたと解されるが、最大判平成18・10・4（民集60巻8号2696頁）、平成21年大法廷判決といった最近の最高裁判決は、参議院の議員定数不均衡問題について、①②の区別なく、一元的に立法裁量の範囲内か否かを判断するかのようであった（ただし、岩井・市原・後掲72頁は、これらは②を問題としたものだとする）。しかし、本判決により、最高裁が、参議院についても、衆議院同様、二段階の審査を行う立場であることが、明らかとなっている。

2 投票価値の不平等

本判決は、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の判断について、昭和58年大法廷判決の設定した枠組み自体は維持しつつ、投票価値の平等の観点からより厳格な審査をするという。平成24年大法廷判決と同様の立場をとっている。すなわち、これまでの衆議院・参議院の選挙制度の変遷や参議院の役割の高まりからして、参議院についても、二院制に係る憲法の趣旨との調和の下に、さら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する。そして、都道府県を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のであるから、一部の選挙区の定数の増減にとどまらず、都道府県を単位とした選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるとしている。

最高裁は、選挙制度について広い立法裁量を認め、合理的な選挙制度であれば投票価値の平等が後退するという立場であり、鬼丸かおる裁判官、山本庸幸裁判官の反対意見のような投票価値の平等の要請が最大限配慮されなければならないという立場ではない。それでも最高裁は、二度にわたり、都道府県を単位とした選挙制度の下で5倍程度の較差が長期間継続してきたことは憲法上容認できないとしたのであり、国会は都道府県を単位とした選挙制度の抜本的な改革を早急に行うよう強く求められている。

3 議員定数配分規定の合憲性

(1) 本判決は、衆議院平成25年大法廷判決を参照して、当該選挙までの期間内に投票価値の著しい不平等状態の是正がされなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるか否かを判断するにあたっては、「単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏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」という観点に立って評価すべき」としている。

しかし、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等

状態を是正することを裁量の問題とすることが適切か、疑問がある（大橋正春裁判官の反対意見参照）。立法裁量の問題として捉えるとしても、木内道祥裁判官の反対意見が主張しているように、違憲の投票価値の不平等が生じている場合の改正の時期については、選挙制度の改正の方法または内容に関してと異なり、国会の裁量権はごく限られたものであると解すべきであろう。

(2) 本判決は、投票価値の著しい不平等状態を解消するためには選挙制度の抜本的な改革が必要であるが、違憲状態であるとした平成24年大法廷判決から約9ヶ月しか経っていないことを考えると、いまだ著しい投票価値不平等を解消するように選挙制度が改革されていないこともやむを得ないとしている。しかし、鬼丸裁判官の反対意見が指摘するように、都道府県を単位とした選挙制度の抜本的な改革が必要なことは既に平成21年大法廷判決が明らかにしていたのだから、国会には4年近い時間があつたという評価も十分可能である。

本判決は、平成24年改正にあたり、附則に、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ことと、本件選挙後も国会において参議院の選挙制度改革に向けて検討と協議がなされていることに着目して、国会が投票価値の著しい不平等状態の解消に向け努力していることも考慮に入れ、国会の裁量の範囲内であるとした。

前者の附則について、櫻井龍子裁判官ら5裁判官の補足意見と千葉勝美裁判官の補足意見は、国会が参議院の選挙制度の改革を早期に行うことを「主権者である国民に対して自らの責務の遂行の方針として宣言した」もの、「国会として司法部の憲法判断に真摯に対応することを宣言したもの」として高く評価している。法廷意見にはこうした評価が反映しているわけである。

選挙訴訟で議員定数不均衡が争われる場合、選挙当時の定数配分規定が違憲無効であるか否かが問題とされるのであるから、後の選挙後の国会の検討状況は直接的な考慮要素とはならないはずである。この点、千葉裁判官の補足意見は、「当初から国会としては平成24年大法廷判決の趣旨に沿った較差是正の姿勢を有していたことの裏付けとなるものであり、そのような間接的な事情として参酌されるものといえる」と説明している。

4 事情判決

本判決には、議員定数配分規定は違憲であるとする4裁判官の反対意見が付されている。大橋、鬼丸、木内裁判官は、選挙を無効とせず、主文において選挙が違法であると宣言するにとどまる事情判決を下すべきとした。それに対して、山本裁判官は選挙無効の判決を下すべきとしている。山本裁判官は、1票の価値が0.8を下回る選挙区から選出された議員について議員としての身分を失わせるという方法を提倡しており、注目される。

[参考文献]

- 岩井伸晃・市原義孝・ジュリ1476号66頁
- 斎藤一久・法セ721号110頁
- 櫻井智章・TKC Watch憲法No.92

市川正人 Masato Ichikawa

立命館大学教授

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

【文献種別】 判決／最高裁判所大法廷

【裁判年月日】 平成29年9月27日

【事件番号】 平成29年(行ツ)第47号

【事件名】 選挙無効請求事件

【裁判結果】 上告棄却

【参照法令】 憲法14条1項・15条1項3項・43条1項・44条、公職選挙法14条1項(別表第三)

【掲載誌】 民集71巻7号1139頁、裁時1685号10頁、判時2354号3頁、判タ1443号31頁

LEX/DB 文献番号 25448923

事実の概要

2012年に最高裁大法廷は、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、その結果として投票価値の大きな不平等状態が継続している状況の下では、その仕組み自体を見直すことが必要である、としたうえで、選挙区間の一票の較差が最大1対5.00となっていた2010年の参議院通常選挙について、「違憲状態」の判決を出していた(最大判平24・10・17民集66巻10号3357頁、以下、「2012年判決」という)。この判決の1か月後に、いわゆる4増4減を内容とする公職選挙法定数配分規定の改正が行われている。

この判決を受けて参議院に選挙制度の改革に関する検討会が設置され、その下に選挙制度協議会が設置された。

この協議と同時に、2013年の参議院通常選挙についての違憲訴訟が争われ、2014年に最高裁大法廷は、4増4減の措置が都道府県単位の選挙区制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまっていることを指摘して、最大較差1対4.77について「違憲状態」の判決を出している(最大判平26・11・26民集68巻9号1363頁、以下、「2014年判決」という)。

選挙制度の改革に関する検討会は、結局、結論が得られず、各会派間の協議の結果、参議院本会議に、鳥取県と島根県、徳島県と高知県をそれぞれ合区とすることを含む10増10減案と、20県を10区に合区することを含む12増12減案が提出され、前者が最終的に成立した。

この公職選挙法の改正(以下、「2015年改正」と

いう)の結果、選挙区間の最大較差は、2016年7月10日に行われた参議院通常選挙当時において、3.08倍であった。原告らは、この改正後の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定が憲法に違反し無効であるとして、公職選挙法204条に基づく選挙無効訴訟を各高裁に提起した。

各高裁の判断は、違憲状態にあるとするものと、違憲状態にない、とするものに分かれていた¹⁾。本判決の原審(東京高判平28・11・2判時2316号43頁)は、違憲状態にある、と判示している。

判決の要旨

1 投票価値の不均衡に対する判断枠組み

参議院の選挙制度は、全国選出議員と地方選出議員とに分けているが、「昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということはできない。しかしながら、社会的、経済的变化の激しい時代にあって不斷に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で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。」

参議院議員について、任期を6年とし、半数改選制をとり、解散がないのは、「参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的か



つ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。そして、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付け、これをそれぞれの選挙制度にいかに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」。

以上は、累次の大法廷判決が基本的な立場として承認してきた。

2 選挙区の区域を、都道府県を基礎にすることについて

「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發揮させようとしても、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」。

「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はず、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えるものとは解されない」。

2012年判決や2014年判決は、参議院議員と衆議院議員の各選挙制度が同質的なものになってきて、参議院の役割が増大していること等を指摘し、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、数十年にわたり5倍前後の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都道府県単位という選挙制度の合理性を基礎付けるには足りなくなっていたとしたものである。しかしこれは、「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」。

3 2015年改正について

この改正で「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」。

この改正は「人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小した」から、2012年判決と2014年判決「の趣旨に沿って較差の是正を図ったもの」である。

また、附則で「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」ている。

この改正は、長年にわたる投票価値の大きな不均衡から脱するもので、「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」。「合区が一部にとどまり、多くの選挙区はなお都道府県を単位としたまま残されているとしても、そのことは上記の判断を左右するものではない」。

以上のような事情から、「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はず、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はできない」。

判例の解説

一 本判決の意義と特徴

本判決は、高知・徳島と、鳥取・島根がそれぞれ一つの選挙区とされた公職選挙法改正後初めて出された最高裁の判断である。

また、これまで参議院議員選挙における一票の格差の問題についても、衆議院と同様に、選挙当時における投票価値の不均衡が、②違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったか否か、という審査と、④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か、という審査によって、憲法判断がなされてきた。本判決もこの判断枠組みを踏襲しつつ、②の審査において、



投票価値の不均衡が「違憲状態」にはない、として、結局合憲判断を下したものである。

二 選挙区割りにおける都道府県単位の問題

本判決は、2012年判決が、「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」としていた点について、「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」とした。これは、都道府県を単位とするような「仕組み自体」の見直しが問題になるのは、約5倍に上る投票価値の不均衡状態が長期に継続しているという状況を前に、その仕組みがその状況を固定化する役割を果たしている限りにおいて、である、という認識を示したものといえよう。したがって、この立場からすれば、2つの合区を除いて、依然として都道府県が選挙区の単位となっていても、投票価値の不均衡状態が抜本的に改善されていれば、それほど問題にならない、ということになる。

ただ、本判決はこの認識に至る論理として、「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ない」としているが、これは、本判決自身も言うように、「一定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」を選挙制度に加味する観点のものである。最大判昭58・4・27（民集37巻3号345頁、以下、「1983年判決」という）は、この観点に立って、「参議院地方区選出議員については、選挙区割りや議員定数の配分をより長期にわたって固定」することも、立法政策として許容される、としていたのである。

これに対し、2012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いだし難い」として、1983年判決が立法政策の中心的なものとして理解した都道府県単位の選挙区制度を、むしろ不平等状態が継続する要因として消極的に捉えたはずであった。

立法政策として許容される、ということと、正当化理由として十分ではない、ということでは、ニュアンスが異なる。地域住民の意思を集約的に

反映するような選挙制度は、本質的に投票価値の平等の要請と矛盾するはずであって、だからこそ、1983年判決はその制度により投票価値の平等の要求が「譲歩、後退」すると認識し、逆に2012年判決はそのような選挙制度は「憲法上の要請」ではない、としていたのではなかったか。投票価値の平等の要求に照らし、それに矛盾する要素を厳格に評価するかしないかでは方向性が異なる。

このように考えると、本判決による2012年判決の読み方は一種の「読み替え」に近いのではないか、という疑惑も出てくる。木内意見は、このニュアンスの違いを指摘したものといえ、林意見も同様のものと理解できる。

三 投票価値の不均衡の評価

1 較差の評価に合理的期間論が浸透？

結局、本判決における都道府県単位の選挙区制度の評価は、投票価値の最大較差がどれほど改善されたかに関わっている。このような脈絡で、投票価値の最大較差が約3倍となった2015年改正が、違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあるか否かが問題となるのである。本判決は、一部の合区を行った2015年改正について、「これまでにない手法を導入して行われた」とし、その結果「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」が約3倍にまで縮小したことを、2012年判決と2014年判決の趣旨に沿った是正である、として高く評価した。そのうえで、2015年改正法の附則7条で、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、と定めていたことから、これを更なる較差の是正を指向するものとした。本判決は、おおむねこの2点を、違憲状態にない、との判断の根拠にしている²⁾。

上記2点のうちの後者は、国会の将来的対応の問題であって、前記一の④に関わるのではないか、との疑いが生じる。木内意見は、違憲状態としつつ、「選挙制度の抜本的な見直しの実行の着手」がなされており、かつ「次回の選挙までに選挙制度の抜本的な見直しについて必ず結論を得るとする国会の対応」があるから、なお国会の裁量の範囲内である、という判断を④の枠組みでしており、こちらの方が理解しやすい³⁾。他方、千葉勝美は、本判決のこの論理構造をむしろ重いメッセージと見る⁴⁾。



2 衆議院との選挙制度における同質性と較差の評価基準

また、本判決自身も指摘しているが、近年の最高裁は「投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価」をしてきたはずである。都道府県単位という「仕組み自体」が問題になるのは、約5倍に上る投票価値の不均衡状態が長期に継続する下で、なのだとすると（前記二）、「厳格な評価」も「選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で」の対応に過ぎないのであろうか。だとするとならば、最大較差がどのくらい開きそれがどのくらい続くと、より厳格な評価がなされることになるのか、という疑問が生じることになろう。

この点、約3倍を許容範囲の基準としているようにも見える。2012年判決および本判決は、選挙制度が衆議院と同質的になっていることを指摘するが、これは衆議院において「選挙区間の人口格差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準」が定められていることにもらみつなっていた（2012年判決）。とすると、較差について衆議院と同水準で考えなければならないと理解する⁵⁾こともでき、この場合には3倍基準とはならない。しかし他方で、2012年判決も「衆議院との異同」をどう位置付けるかが国会における合理的な裁量の考慮要素であるとしているので、選挙制度が同質的であっても、必ずしも参議院の基準が衆議院のそれと連動することにはならないという理解もできる。ただし、後者のように理解したとしても、前記1で見たように本判決は、国会が「更なる格差の是正を指向」していることも合わせて、違憲状態でない、としているのであるから、3倍基準であると見るのは早計であろう。なお原密は、1947年の参議院議員選挙法制定時の2.62倍という「当初の最大較差を拡大する方向で乖離することがないよう不斷に立法上の配慮をすべき」であるとし、約3倍の投票価値の不均衡は「投票価値の平等の重要性に照らしなお看過し得ない程度」にある⁶⁾、として違憲状態を宣言したが、本判決はこのような初期との比較はしていない。

四 対話的違憲審査？

本判決に対し、「最高裁が矛を収めたという印象」⁷⁾を語った研究者もあった。2012年判決、2014年判決が、選挙制度の仕組み自体の見直し

に言及しつつ「違憲状態」を宣言した重みに対し、一応国会は仕組みを見直した。本判決がそれをさしあたり是としたということであるならば、「最高裁と国会との実質的な憲法的対話」⁸⁾が継続中だということになる。

しかし、政治部門における多数派が、都道府県単位の選挙区を優先し、投票価値の平等を「後退」させるという姿勢を持っている⁹⁾としたら、その場合にも「憲法的対話」が成立するのだろうか。

●—注

- 1) 同種事案の下級審判決について、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」新・判例解説 Watch (法セセ刊) 20号 (2017年) 55頁。
- 2) このような考え方は、同日の別事件判決の原審（東京高判平28・10・18判時2316号33頁）にも見られる。上田健介「判批」法教437号 (2017年) 141頁は、違憲状態の判断と合理的期間論が峻別されていないように見える、という。
- 3)もちろん、この「合理的期間論」自体に対する批判もあり得る。山本反対意見はその立場であろう。
- 4) 千葉勝美「司法部の投げた球の重み」法時89巻13号 (2017年) 4頁。
- 5) 櫻井智章「参議院『一票の格差』『違憲状態』判決について」甲法53巻4号 (2013年) 61頁は、すでに同質的であった2006年に合憲判断（最大判平18・10・4民集60巻8号2696頁）がされていることを指摘し、必ずしもそういう理解にはならないとする。
- 6) 青木・前掲注1)は、一連の下級審のなかに、「看過し得ない程度」と「正当化すべき特別の理由」とを別個に検討するものがある、と指摘する。参議院については最大判平8・9・11民集50巻8号2283頁が、当時の投票価値の不均衡について、「到底看過することができないと認められる程度に達していたものというほかではなく、これを正当化すべき特別の理由も見出せない以上」、違憲状態である、と判示していた。
- 7) 只野雅人・毎日新聞2017年9月28日朝刊。
- 8) 佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』(三省堂、2013年) 150頁。
- 9) この場合は、佐々木・前掲注8) 209頁にいう「対向する方法」ですらないと思われる。

* Web版脱稿後に、松本和彦「判批」法教448号 (2018年) 123頁、堀口悟郎「判批」法セ756号 (2018年) 96頁、毛利透「憲法訴訟の実践と理論（第九回）——投票価値較差訴訟の現状と課題」判時2354号 (2018年) 134頁に接した。

立命館大学教授 多田一路



【編 者】
石川 健治 東京大学法学部教授
山本 龍彦 鹿児島大学大学院法務研究科教授
元最高裁判所判事、TMJ 総合法律事務所顧問弁護士
泉 徳治

【執筆者】
青井 未帆 學習院大学早稲田大学院法務研究科教授
遠藤比呂通 弁護士（西成法律事務所）
尾形 健 同志社大学法学部・法学研究科教授
巽 智彦 成蹊大学法学部准教授
松本 和彦 大阪大学大学院高等司法研究科教授

憲法訴訟の十字路——実務と学知のあいだ

2019(令和元)年11月30日 初版1刷発行

編 著 石川健治・山本龍彦・泉徳治
発行者 蠍渕 友南
発行所 株式会社文堂 101-0062 東京都千代田区神田駿河台1の7
TEL 03(3294)4801 振替0120-6-55999
<https://www.koubundou.co.jp>

表 検 宇佐美純子
印 刷 大盛印刷
製 本 敏製本印刷

© 2019 Kenji Ishikawa et al. Printed in Japan

[ICOPY] <(社)出版者著作権管理機構 委託出版物>

本書の無断複写は著作権法上の例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、出版者著作権管理機構（電話 03-5244-5088、FAX 03-5244-5089、e-mail: info@icopy.or.jp）の許諾を得てください。
また、本書を代行業者の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内の利用であっても一切認められません。

ISBN978-4-335-35782-4

て裁判所側から出てくる声としては、多様な権利自由を予め三段階に分類することは困難である、当該権利自由を三段階のいずれに分類するかによってほとんじ結論が決まつてしまい、具体的事案の性質に応じた法的分析が遮断されてしまう、事件の事実関係は一件一件異なるから、予め基準を設定して機械的にあてはめるということは困難であり、具体的妥当性を持つ結論を導くことにはならない、将来どのような事件が提起されるかわからないのに、違憲審査基準論を判例化すれば、個々の事案に応じた柔軟な対応をすること妨げとなる、等であろう⁽³⁾。しかし、裁判所が違憲審査基準論から距離を置こうとする真の理由は、別のところにあると考えられる。

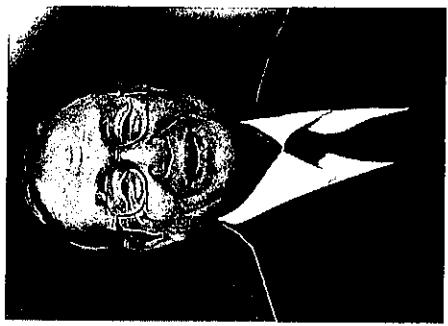
我が国では、議会が内閣総理大臣を選び、内閣が最高裁判官を選び、裁判所の予算案を査定している。最高裁判官の出身母体はほぼ固定しており、弁護士枠と学者枠の五人を除けばいわゆる官僚枠である。弁護士出身者も、憲法訴訟を経験している人から選ばれることは少ない。最高裁長官は、内閣総理大臣、衆参議院議長と各種の国家行事で三権の長として行動を共にする。最高裁内部では長官が人事権を持ち、長官の内部昇進が定着している現状では、最高裁判官の同質性が生じる。裁判官を支える調査官も、キャリアシステムの中に置かれており、下級裁判所の判事から任命され、首席調査官を長とする調査官室に所属している。このような体制の下にあって、裁判所全体としては、自らも統治機構の一部であるという意識が強くなる。そして、立法・行政との軋轢は可能な限り避けるのが實情であるという思考が働き、立法・行政の判断を避けるべきであるという傾向になる。その上、裁判官も調査官も、民事・刑事の通常事件の処理に追われ、憲法問題を掘り下げて研究する機会にも乏しい⁽⁴⁾。したがって、憲法の民主主義体制の下で司法が担うべき役割についての認識が育ちにくいのである。「総合的衡量による合理性判断の枠組み」は、通常の民刑事事件における法律の解釈適用手法の延長線上のもので、裁判官になじみやすいものである上に、何よりも、裁判所にとり、事案にかかる立法・行政の裁量に委ねる余地を常に残しておくことのできる誠に都合のよいものである。最高裁が「総合的衡量による合理性判断の枠組み」を判例としている理由は、ここにあると考えられる。

裁判所が「総合的衡量による合理性判断の枠組み」によつていては、憲法によつて課された司法の役割を果たすことができない。

最高裁は、国会議員定数是正訴訟において、定数配分または選挙区割りにつき国会に大幅な裁量を認めつつも、五回続けて違憲状態判決を出していた⁽⁵⁾。しかし、最大判平成二九年九月二七日民集七一巻七号一一二九頁、最大判平成三〇年一二月一九日民集七一巻六号一一四〇頁に至り、従来の違憲状態・違憲・無効の三段階の判断枠組みをも曖昧にした上、国会の裁量幅をさらに拡大して、最大格差が約二倍（参議院）または約一倍（衆議院）の選挙を合憲と判断した。これで、国会は、憲法の要請する一人一票に向けた動きを停止させるであろう。

IIの2で紹介した第一小判（都議会議員定数是正事件）は、七増七減を要する議員定数配分規定を都議会の裁量の範囲内のものとして合憲とした。平成二七年国勢調査による人口を基準とすると、六増六減の是正が必要であるところ、都議会は二増二減の改正をするにどどまつた⁽⁶⁾。

最大決（婚外子相続分差別規定）（注1）の⑨は、「総合的衡量による合理性判断の枠組み」を用いつつも、民法の婚外子相続分差別規定を違憲とした。国会内では従来から同規定の削除に対する根強い反対論があつたに



《著者紹介》

泉 徳治 (いずみ・とくじ)

弁護士（TMI総合法律事務所）、元最高裁判所判事。「私の最高裁判所論——憲法の求める司法の役割」（日本評論社、2013年）ほか。

渡辺康行 (わたなべ・やすゆき)

一橋大学大学院法学研究科教授、憲法学。【憲法Ⅰ 基本権】（共著、日本評論社、2016年）ほか。

泉 徳治 (いずみ・とくじ)

成蹊大学法科学院教授、憲法学。「流動する『市民』の権利」（「講座 人権論」の再定位3 人権の射程）（法律文化社、2010年）所収）ほか。

山元 一 (やまと・はじめ)

慶應義塾大学大学院法務研究科教授、憲法学。【現代フランス憲法理論】（信山社、2014年）ほか。

新村とわ (にいむら・とわ)

成蹊大学法科学院教授、憲法学。「人権の射程」（法律文化社、2010年）所収）ほか。

《略歴》

生	1939 (昭和14) 年 1 月	福井県立丹生高等学校卒業
1957 (昭和32) 年 3 月	京都大学法学部卒業	最高裁判所司法研修所入所
1961 (昭和36) 年 3 月	同年 4 月	東京地方裁判所判事補
1963 (昭和38) 年 4 月	最高裁判所総務局付	最高裁判所総務局付
1966 (昭和41) 年 6 月	ハーバード・ロー・スクール卒業 (LL.M.)	最高裁判所人事局付
1970 (昭和45) 年 6 月	同年 7 月	金沢地方裁判所判事
1973 (昭和48) 年 4 月	最高裁判所人事局任用課長兼調査課長	最高裁判所人事局任用課長
1975 (昭和50) 年 8 月	東京地方裁判所判事	東京地方裁判所判事
1979 (昭和54) 年 8 月	東京地方裁判所部総括判事	東京地方裁判所部総括判事
1982 (昭和57) 年 10 月	最高裁判所調査官	最高裁判所調査官
1983 (昭和58) 年 4 月	最高裁判所秘書課長兼広報課長	最高裁判所秘書課長兼広報課長
1986 (昭和61) 年 9 月	最高裁判所民事局長兼行政局長	最高裁判所民事局長兼行政局長
1988 (昭和63) 年 2 月	最高裁判所人事局長	最高裁判所人事局長
1990 (平成2) 年 3 月	最高裁判所事務次長	最高裁判所事務次長
1994 (平成6) 年 4 月	浦和地方裁判所判所長	浦和地方裁判所判所長
1995 (平成7) 年 7 月	最高裁判所事務総長	最高裁判所事務総長
1996 (平成8) 年 11 月	東京高等裁判所長	東京高等裁判所長
2000 (平成12) 年 3 月	最高裁判所判事（第一小法廷）	最高裁判所判事（第一小法廷）
2002 (平成14) 年 11 月	同年 2 月	東京弁護士会登録
2009 (平成21) 年 1 月	同年 3 月	TMI総合法律事務所顧問弁護士

[COPY] <(社) 出版者著作権管理機構委託出版物>

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(社)出版者著作権管理機構（電話 03-3513-0969、FAX 03-3513-6079、e-mail: info@copy.or.jp）の許諾を得てください。また、本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャン等の行為によりデジタル化することは、個人の家庭内の利用であっても、一切認められておりません。

© T.Izumi, Y.Watanabe, H.Yamamoto, T.Niimura 2017
Printed in Japan ISBN 978-4-535-52219-0

合理ですね。

7 「二院制」と「全国民の代表」

新村 「二院制」の観点から質問します。日本国憲法では、両者ともに民主的基盤に依る二院制が採用されていますが、参議院が衆議院の「カーボンコピー」となることの問題点も指摘されています。理屈上は、両議院ともに「全国民を代表する選挙された議員」(憲法四三条)から構成されなければならないので、いかなる選挙区制度が採られようとも各議員が全国民の代表として行動したならば、何の問題もないということになるはずです。

しかし、選挙区選挙が設けられている以上、選挙区からの選出議員はその選挙区の何らかの利益を代表する、あるいはその選挙区の状況を踏まえた上で対応を期待されていることも考えられます。

泉 選出の方法はそれぞれで異なった方がいいと思います。一方は全国区、もう一方は選挙区にするなど、二院制でそれぞれ特色が出るような形にする方が望ましいと思います。投票価値の方は、両議院とも一人一票であるべきだと思います。

新村 選挙区の分け方などで両院の性格は異なってくると思いますが、これは投票価値の平等とは矛盾するものではないということですね。

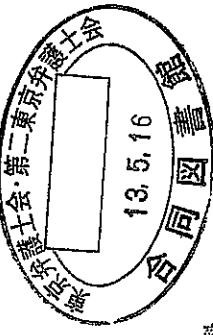
泉 そうです。参議院については、地方代表的な色彩を強くするために、各都道府県に一定数を配分する、そのために投票価値に較差が生じてもやむを得ない、という考え方方は昔からありました。しか

し、参議院も衆議院とほとんど同じ権限を持つております。また、地域間の利益調整に関するような問題は、国会で議論されている問題のごく一部であり、国会で審議の対象となるのは、集団的自衛権、憲法改正、財政再建、社会福祉等、全国民に等しく影響するテーマがほとんどですから、全国民が平等な投票価値の選挙権を持つべきです。そのような問題を抜きにしても、国民主権に基づく代表民主主義という憲法原理からして、国民は平等な選挙権を保障されるべきだと思います。地方の声を国会に届けるために、地方への定数配分を厚くすべきであるという意見がありますが、過去何十年とそうしてきたにもかかわらず、過疎問題等が一向に解消されず、悪化するだけです。議員を地域代表として捉えるのではなく、全国民の代表として捉え、議員にそういう意識を持たせないと、日本がいびつな形になると思います。

新村 反対意見の中にもありましたように、沖縄や北海道などに限っては駐留軍や自衛隊の基地や各自治体の財政事情を考慮すると、都道府県レベルの実情を反映させることにも意味があるのではないかとも思います。

泉 北海道は、これまで投票価値で差別されておりました。一〇一五年の改正で参議院議員定数が増加され、ようやく人口に比例するようになりました。北海道の例でも分かるように、何も地域間の均衡を考慮して定数配分を行っているわけではなく、単に過去の配分を引きずっているだけのことです。難しい問題は沖縄でしょうか、沖縄の基地問題等も全国民で考えるべき課題であると思います。

山元 フランスのパリテについてはどう思われますか。



渋 谷 秀 樹 (しぶたに・ひでき)

1955年 兵庫県加古川市生まれ
1978年 東京大学法学部卒業
1994年 東京大学大学院法学政治学研究科
博士課程満期退学

現在 在立教大学大学院法務研究科(立教法科大学院)教授

主要著書

- 「憲法訴訟における主張の利益」(大阪府立大学経済学部, 1988年)
- 『憲法キーワード』(有斐閣, 1991年) [共著]
- 『憲法訴訟要件論』(信山社, 1995年)
- 『リーディング現代の憲法』(日本評論社, 1995年) [共著]
- 『日本国憲法を読み直す』(日本経済新聞社, 2000年) [共著]
- 『憲法への招待』(岩波新書, 2001年)
- 『日本国憲法の論じ方(第2版)』(岩波新書, 2010年)
- 『憲法1 人権(第5版)』(有斐閣, 2013年) [共著]
- 『憲法2 統治(第5版)』(有斐閣, 2013年) [共著]



憲法(第2版)

Japanese Constitutional Law, 2nd ed.

2007年12月25日 初版第1刷発行
2013年3月30日 第2版第1刷発行

著者 渋谷秀樹
発行者 江草貞治

発行所 有斐閣
〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2-17
電話 (03) 3264-1314 [編集]
(03) 3265-6811 [営業]
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・株式会社横櫻社／製本・大口製本印刷株式会社

© 2013, Hideki SHIBUTANI Printed in Japan

落丁・粗丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示しております。

ISBN978-4-641-13134-7

[COPY] 本書の無断複写(コピー)は著作権法上の例外を除き禁じられています。
す。複写される場合は、そのつ書前に、(社)出版者著作権管理機構(電話03-
3515-6969、FAX03-3513-8973、e-mail:info@copy.or.jp)の許諾を得てください。

表 2-3-2 衆議院議員定数配分主要訴訟一覧

最高裁判決	選挙施行日	最大數差	期間の経過	結論
昭和 51 年 4 月 14 日大法廷判決 民集 30巻 3号 223頁	1972(昭和 47)年 12月 10日	1対 4.99 ×	約 8 年 ×	違憲
昭和 58 年 11 月 7 日大法廷判決 民集 37巻 9号 1243頁	1980(昭和 55)年 6月 22日	1対 3.94 ×	約 3 年半 ○	合憲
昭和 60 年 7 月 17 日大法廷判決 民集 39巻 5号 1100頁	1983(昭和 58)年 12月 18日	1対 4.40 ×	約 7 年 ×	違憲
昭和 63 年 10 月 21 日判決 民集 42巻 8号 644頁	1986(昭和 61)年 7月 6日	1対 2.92 ○	—	合憲
平成 5 年 1 月 20 日大法廷判決 民集 47巻 1号 67頁	1990(平成 2)年 2月 18日	1対 3.18 ×	約 3 年 7 月 ○	合憲
平成 7 年 6 月 8 日判決 民集 49巻 6号 1443頁	1993(平成 5)年 7月 18日	1対 2.82 ○	—	合憲
平成 11 年 11 月 10 日大法廷判決 民集 53巻 8号 1441頁	1996(平成 8)年 10月 20日	1対 2.309 ○	—	合憲
平成 13 年 12 月 18 日判決 民集 55巻 7号 1647頁	2000(平成 12)年 6月 25日	1対 2.471 ○	—	合憲
平成 19 年 6 月 13 日大法廷判決 民集 61巻 4号 1617頁	2005(平成 17)年 9月 11日	1対 2.171 ○	—	合憲
平成 23 年 3 月 23 日大法廷判決 民集 65巻 2号 755頁	2009(平成 21)年 8月 30日	1対 2.304 ×	○	合憲 違憲

* ○……許される。×……許されない。

ないとした¹¹⁸⁾。その後、2回行われた総選舉についても、最高裁は、合憲判断を示し続けていた¹¹⁹⁾。ところが、2011年、最高裁は、1人別枠方式は、新選挙制度導入に当たり人口比例のみに基づいて定数配分をした場合に人口の少ない県の定数が急激かつ大幅に削減するので、国政の安定性・連続性の確保を図るためにとられた方策であり、新選挙制度が定着し、安定した運用がされるようになつた段階ではその合理性は失われたとして、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至つた¹²⁰⁾。

この判決は、「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、これによって選出された議員が全国民の代表であるといいう性格と矛盾抵触することになるものということでもできない」とするが、都道府県の代表、すなわち特定地域の代表の機能と全国民の代表、すなわち全体の代表という性格を整合的に説明する論理は存在しない。国会議員が「全國民を代表する」と憲法が定める(43条1項)以上、参議院議員も、可能な限り1対1に近づけるべきである。その後、この基準に照らして定数配分規定自体を違憲とした例はないが、1対 6.59 の最大較差を違憲とした例がある¹²¹⁾。

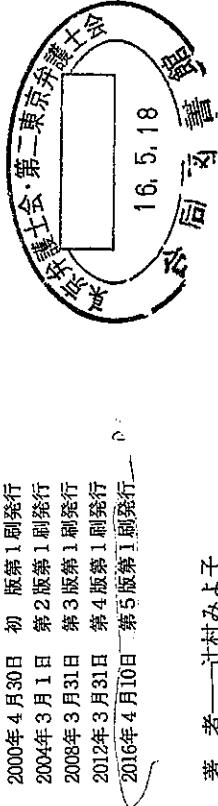
118) 最大判平成 11・11・10 民集 53巻 8号 1441 頁。
119) 最大判平成 13・12・18 民集 55巻 7号 1647 頁、最大判平成 19・6・13 民集 61巻 4号 1617 頁。

120) 最大判平成 23・3・23 民集 65巻 2号 755 頁。
121) 最大判昭和 39・2・5 民集 18巻 2号 270 頁。
122) 最大判昭和 58・4・27 民集 37巻 3号 345 頁。

- [主な著書]
- フランス革命の憲法原理——近代憲法とジャコバン主義 (日本評論社、1989年)
 - 人権の普遍性と歴史性——フランス人権宣言と現代憲法 (創文社、1992年)
 - 市民権の可能性——21世紀の憲法・アモクラシー・ジェンダー (有信堂、2002年)
 - ジェンダーと人権——歴史と理論から学ぶ (日本評論社、2008年)
 - 憲法とジェンダー——男女共同参画と多文化共生への展望 (有斐閣、2009年)
 - フランス憲法と現代立憲主義の挑戦 (有信堂、2010年)
 - 比較憲法 (新版) (岩波書店、2011年)
 - 憲法から世界を見る——人権・平和・ジェンダー〈講演録〉 (法律文化社、2011年)
 - 示シティヴ・アクション——「法による平等」の技法 (岩波新書、2011年)
 - 憲法理論の再創造 (辻村＝長谷部恭男編、日本評論社、2011年)
 - 憲法判例を読みなおす (樋口陽一=辻村ほか共著) (日本評論社、2012年)
 - フランス憲法入門 (辻村＝藤原康江共著) (三省堂、2012年)
 - 現代の難問に挑む (岩波書店、2013年)
 - 憲法のなかの改憲論——日本国憲法の位置 (岩波新書、2014年)
 - 新解説世界憲法集 (第3版) (初宿正典=辻村編、三省堂、2014年)
 - 選挙権と国民主権——政治を市民の手に取り戻すために (日本評論社、2015年)
 - 憲法基本判例 (辻村ほか編、尚学社、2015年)
 - 憲法と家族 (日本加除出版、2016年)

憲 法

〔第5版〕
P.330



2000年4月30日 初 版第1刷発行
2004年3月1日 第2版第1刷発行
2008年3月31日 第3版第1刷発行
2012年3月31日 第4版第1刷発行
2016年4月10日 第5版第1刷発行

著者——辻村みよ子
発行者——串崎 浩

発行所——株式会社日本評論社
〒170-8474 東京都豊島区南大塚3-12-4
電話 03-3987-8621 (販売)
FAX 03-3987-8590 (販売)
振替 00100-3-16

印刷——株式会社平文社
製本——牧製本印刷株式会社

Printed in Japan © Tsujimura Miyoko 2016 装幀／駒井佑二

ISBN 978-4-535-52183-4

〔社〕出版者著作権管理機構 委託出版物

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話 03-5136-6969、FAX 03-5136-6979、e-mail info@copyright.or.jp)の許諾を得てください。また、本書を一括複数部複写する行為は、著作権者等の権利に係る複数の行為によりデジタル化すること、個人の家庭内の利用であっても、一切認められておりません。

21判時1321号123頁、⑥)を踏襲しつつ1対6.70について違憲と判断したことに関しで1対6程度の基準が容認されたように推測された。この論理については、当然にその合理的根拠が問われることになった。

定数不均衡の許容基準につき、学説では、1対4を基準とする説(清水勝説)や1対2を基準とする説(吉田善明・小林直樹・杉原恭雄説ほか)、1対2の基準を若干緩和とする説(芦部説)などが主張された。1947年制定当時の格差(人口比で参院1対2.62、衆院1対1.51)や二院制の趣旨からすると、一見参議院の場合は衆議院の基準より緩やかな基準があつてまるようみえるが、1対4説は説得的な根拠に欠ける。参議院定数配分に関する憲法上の要請は半数改選制(偶数定数制)のみで、大幅な人口比例原則の後退は認められないという立場からすれば、衆議院と同じ基準によつて1対2を基準とする見解のほうが他の見解より憲法に忠実な解釈といえる。さらに、原則はあくまで1対1であることから、衆議院の場合と同様、技術的に人口比例原則を徹底しうる場合には、たとえ1対2以内でも違憲性を認めうるような厳格な基準を設定することに、憲法理論上妥当性があると考えられる(百選II340頁[辻村幹筆]参照)。

次に、合理的期間の認定基準については、最高裁1996年判決(⑦)多数意見は、是正に必要な相当期間を具体的に示すことなく合憲と判断した。実際には1992年選舉当時は、1986年選舉時の5.85倍を合憲とした1988年判決から4年、現実に選舉人数比で6倍をこえた1987年から5年強、6.25倍の1989年選舉から3年を経過しており、これらの期間では違憲でないと判断したことになる。一方、反対意見は、法律制定時から45年間一度も定数は正されなかつたことを問題にし、最大較差が5倍をこえた状態が定着した「昭和50年代半ばころ以降」の期間を指して「合理的期間をはるかに超えていた」と判断した。

こうして、1996年判決は、6.59倍の較差をはじめて違憲状態と断じたことで注目を集めた。その後、1994年の法改正によって最大較差は1対4.81に縮小し、1995年7月の通常選舉では1対4.97になつたが、最高裁1998(平0)年9月2日大法廷判決(民集52巻6号1373頁、⑧)は、従来の判例を踏襲して合憲と判断した(5人の裁判官の少数意見は、違憲と判断し、事情判決の法理を援用して選舉を有効とした)。さらに、1998年7月の通常選舉(最大較差1対4.98)に関する最高裁2000(平12)年9月6日大法廷判決(民集54巻7号1997頁、⑨)も立法裁量の範囲内として合憲判断を下した(河合・遠藤・福田・元原・堀谷の5裁判官の反対意見、および遠藤・福田・堀谷裁判官の追加反対意見がある)。

2001年選舉に関する最高裁2004(平16)年1月14日大法廷判決(民集58巻1号56頁、⑩)も1対5.06の較差を合憲としたが、6人の裁判官が違憲と判断して反

対意見を述べ、さらに藤田裁判官など多数意見の4人が「次回」選舉までの改正を促して警告したことで注目された。しかし、次の2004年選舉に関する2006(平18)年10月4日大法廷判決(民集60巻8号2896頁、⑪)の多数意見は、最大較差1対5.13の不均衡について合憲と判断した。ここでは、同年6月の「4増4減」の改正をも勘案して、「今後も……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」と付言した。5人の裁判官が反対意見を述べて違憲と判断し、4人の裁判官が補足意見を述べた。

その後、2006(平18)年法改正後初めての選舉であった2007年選舉には、最大較差(選挙人數比)は1対4.86であり、これに対して2009(平21)年9月30日最高裁大法廷(民集63巻7号1520頁、⑫)は合憲判決を下した。ここでは10人の裁判官の多数意見が「現行の選舉制度の仕組みの見直しが必要となる」ことを指摘し、5人の裁判官反対意見(中川・那須・田原・近藤・宮川裁判官)のほか、多数意見に与した4人の補足意見(藤田・古田・竹内・金樂裁判官)などもいすれも制度改革の必要を指摘した。

政権交代後初の2010年7月の参議院選挙が、最大較差1対5.0の状態で実施された。これに対する多くの訴訟が提起され、最高裁大法廷2012(平24)年10月17日判決(⑬)が、従来の判断枠組みを踏襲しつつも投票価値の平等を重視し、最大較差1対5の不均衡を違憲状態と判断した。この判決では、従来の1対6基準説を否定する結果になつたものの具体的な許容基準は明示せず、「合理的期間」についても(その語を用いないまま)約9カ月間では「国会の裁量権の限界」内で違憲とはいえないとして述べるにとどまつた。また、二院制下の参議院選舉制度の合理性など「参議院の独自性」を重視していた従来の判例理論とは異なつて、衆参両院の制度を「同質的な選舉制度」と指摘し、憲法上の要請を半数改選制に限定する立場から立法裁量論を後退させ、投票価値平等を重視した。

その後、2013年7月の参議院選挙をめぐって、2014(平26)年11月26日に最高裁判決(民集68巻9号1363頁、⑭)が「違憲状態」(合憲)判決を下した。本判決では、新任の5人の裁判官のうち鬼丸・木内・山本の3裁判官がいすれもそれぞれ反対意見を書き、大橋裁判官を加えて反対意見が4人に増え、しかも前内閣法制局長官の山本裁判官が違憲・無効の立場をとつた点で注目される。

編集委員会 (五十音順)
青柳 由香
石崎由希子
岩崎 政明
加藤 峰夫
君塚 正臣

横浜法学 第25巻第1号

2016年9月25日発行

編集兼 横浜法学会
発行者 〒240-8501 横浜市保土ヶ谷区常盤台79-4
横浜国立大学法学研究棟内

製作 共進印刷株式会社

は「ゲリマンダリングの弊を助長させるおそれがあり、幾つかの「留保」を無視して、憲法政治の領域で市民権を主張することは許されない」と論じていた²⁵⁷。小選挙区制については、全ての国会議員は国民代表であるべきとの憲法上の要請に反するという違憲論もあるが、選挙制度の選択は国会の立法機能にあり、ゲリマンダリングでもなく、定数不均衡でなければ、特に違憲ではないとするのが通説である。しかし、それはどこに居住していても理論的な政治的インパクトが同じであることは必須条件ではあるまいか。参議院および都道府県・指定都市の議会においては、一人区と複数区が並存しており²⁵⁸、言うまでもなく、前者の方が議会構成を大きく左右し、複数区のうちいわゆる二人区は、二大政党が議席を分け合う結果になり易く、政治的インパクトがほぼ皆無となる可能性が高いのである。定数不均衡との相乗効果で、小さな県の声はますます国政を左右するものとなっている。決して、大都市部の数の論理が参議院で猛威を振るうので参議院でブレーキを、でもない²⁵⁹。参議院にも、また、首長を直接選ぶ地方公共団体の議会にも、小選挙区制を導入する必要性は希薄であり、逆に政党を選ぶ比例代表制を導入する理由も特になないので、一般的な大選挙区制（定数7以上）か、いわゆる中選挙区制（定数3乃至5）で統一するべきであろう。参議院については「中国・四国」や「北関東」などの地域プロックを選挙区とすることが導かれるようと思われる²⁶⁰。選挙制度の見直しが進んでいるか否かが立法院の検討実態をよく示す²⁶¹。

ところで、およそ議員定数不均衡が生じようもない比例区（旧全国区）の存在を、選挙区（旧地方区）における不均衡が衆議院以上に生じることの免罪符とする主張がある。2006年判決の那須弘平裁判官の、「選挙区選挙と比例代表選挙は」「一体のものとして設計され運用されている」ので、「全体としての投票価値の較差は、投票価値が均一な比例代表を合わせて一体のものとして計算すべきであって、「最大較差は5.13倍ではなく「2.89倍」に收まる」という補足意見はその典型である。だが、参政権の平等が選挙の各部に普及ぶ憲法の強い要請であり、また、それを実施することが可能である以上、論外である。

3 地方議会選挙に関する特例選挙区等に関する問題

(1) 判例の変遷

都道府県議会及び（政令）指定都市においても、議員定数不均衡問題は存在する²⁶²。原則として全体一区で選挙が行われるその他の市町村区の議会選挙ではこの問題は生じることなく、地方議会の議員定数不均衡問題とは、偏に、

う。仮に合算しても、2.89倍の較差は十分に大きいと考えるべきである。このほか、確かに、参議院が憲法の定めにより半数改選であることは、衆議院とは異なる事情であり、その特殊性として認めざるを得ない面もある²⁶³。しかし、各選挙区の定数が偶数であることは憲法上の要請でもなく²⁶⁴、このことを理由に最高裁が衆議院の倍の較差まで許容してきたように見える²⁶⁵。ことは疑問である。ある選挙区の定数が「3」と「4」を繰り返し、別の選挙区が「5」と「4」を繰り返すような調整も、平等の前には可能である²⁶⁶。

そう考えると、選挙区における議員定数不均衡を正当化できる参議院の「特殊性」はほぼ消滅する²⁶⁷。また、「歴史的遠隔、都市と農村との関係、経済、社会その他の要因」、「衆議院、参議院のそれぞれの在り方」などを考え出すと、「何が合理的な差別かを判断することは困難」²⁶⁸になるばかりである。原則に戻り、衆議院より定数が少なく、かつ、選挙毎の定数で言えばそのまま半分になることを除き、一人区をやめれば、寧ろ調整は容易な筈である。既に都道府県を単位として構成することは崩壊しているのであって、抜本的な制度改革に基づく定数是正こそが憲法の要請である。それ以前に、衆議院と同じであるとすれば、なぜ最大較差2倍まで許容できるのかが疑問である²⁶⁹。原点に戻り、1対1原則以外の指針はないものと考えるべきである²⁷⁰。

併せて、判例は「合理的期間」という文言を用いらず、衆議院議員選挙についての別表に5年の更定期間が明示されているとのとのの違いと、参議院議員の任期が6年と長いことという参議院の特殊性が書いていいよう²⁷⁰が、疑問である。

27面による。若年層の支持と併せ、2005年衆議院総選挙（いわゆる郵政選挙）以降の傾向である。

247) 細谷前掲註35) 論文99頁同旨。

248) 川浦前掲註26) 論文80頁。衆議院について、福本潤也＝小島昌希「中位投票者仮説による公共投資地域間配分の実証分析」土木計画学研究・論文集19巻2号173頁(2002)、堀内＝斎藤前掲註64) 論文36頁以下の分析があるほか、小林良彰「議員定数不均衡による民主主義の機能不全」選挙研究28巻2号15頁、17頁(2012)は、衆議院について、運輸・通信・農林水産、一般行政、地方自治などの予算増額が過剰代表されていると指摘する。

249) 水田岳志「『一票の格差』と農業保護政策：1976-2006」国際経済63巻91頁(2012)。

250) 和田前掲註156) 論文27頁。

251) 伊藤ほか前掲註38) 座談会28頁〔清水馨八郎〕。

252) 既に1984年に、山本前掲註138) II評駁26頁がその可能性を指摘していた。

253) なお、念のため。一般的に道州制は、特に日本国憲法を改正せざるとも、都道府県を改組するものであり、地方自治法の抜本改正で導入できよう。道州が独自の司法管轄を有し、寧ろ包括政府となり、そこから日本国は一部の権限を移譲される構造となる、アメリカ合衆国における連邦制相当のものを導入するとなると、憲法改正が必要になる。

254) 楠前掲註24) I書178頁同旨。なお、都道府県がほぼ現在の形になつたのは香川県が独立した1888年とされ、意外と新しい。八幡和郎「消えた都道府県名の謎」(イースト・プレス、2016)など参照。しかし、練馬区の旧大泉村が埼玉県から東京府に移管されたのが1893年、西東京市の旧保谷市が埼玉県から東京府に移管されたのが1907年であるなど、1985年から2013年にかけての東京都町田市と神奈川県相模原市の間の度重なる移管まで越境移管は実際に続いている。日本の都道府県は国家主権を法律で分割したものであって、アメリカの州はおろか、ドイツのラントのような固有の独立性を認めることはできない。

255) 新井前掲註231) 論文21頁は、「一部の県域の住民のみ自分の都道府県を基盤とする代表選択をできなくなるのは、どうも納得いかない」と、投票価値の平等を超えるような論評をしている。2016年通常選挙後の7月26日、橋本聖子自民党参議院議員会長が、合区解消を図りたい旨の発言を行った。朝日新聞2016年7月27日朝刊4面。また、同29日に、全国知事会は合区解消の決議を採択した。同29日夕刊14面。しかし、これらは県が平穡に独立できる連邦国家の論理のように思えてならない。

256) 安金前掲註125) 論文74頁。

257) 声部前掲註12) 書298-299頁。初出は国家学会推誌71巻4号59頁(1957)。

258) 衆議院の小選挙区と参議院のいわゆる一人区はその設置理由が異なり、前者は二大政党による政権交代を基本とする第一院を作るための基盤として導入されたものであろうし、後者は単に各選挙区に人口比例で定数を配分した結果、たまたま定数2(半数改選)となつただけのものであろう。公職選挙法の規定を見ても、衆議院の小選挙区で当選した議員が辞職などしても、次点候補が繰り上げ当選となることはないが、参議院の選挙区で当選した議員が3カ月以内に辞職などをしたときは、次点の候補者が繰り上げ当選となる(97条2項)。一人区であっても例外ではなく、1998年参議院議員通常選挙後に富山選挙区で実際にそのような事態が発生している。また、「参議院議員の任期が終わる年において第2期間の初日から参議院議員の任期が終わる日の54日前の日(その日後に国会が開会されていた場合は、当該通常選挙の期日の公示の日の直前の国会開会の日)までにこれを用うべき事由が生じた場合は、補欠選を行わず、通常であれば次点の候補を任期3年で当選とすることとしている(33条の2第4項)。このうな点で「小選挙区」とは微妙に異なる。しかし、全体的に見て、その効果が、参議院の一人区が小選挙区とほぼ同じであることは言うまでもない。

259) 旧聞に属するが、1986年、中曾根政権下の衆参同日選挙の自民党圧勝を素材に、辻村前掲註49) 書285頁は同様の指摘を行う。

260) 早くも、1984年には「南九州と北九州という程度の刻み」の提案がある。篠原ほか前掲註52) 座談会15頁〔内田健一〕。

261) 松原前掲註195) 評駁21頁。

262) 辻村前掲註49) 書242頁。

263) 小林前掲註189) 評駁21頁。川浦前掲註26) 論文82頁同旨。芦部前掲註99) 書79頁もその余地はあると述べる。

264) 吉川前掲註195) 評駁4頁。

265) アメリカの上院議員は任期6年で2年ごとに3分の1ずつ改選であるため、定数1、1、0を繰り返している。このことからすると、このように選挙毎に定数が異なることを認めることがおよそ不可能とも思はず。投票価値の平等のためであるなら、十分検討の余地がある。しかし、このような制度を実施すると、選挙の度に自己の支持する党派に有利な選挙区に居住地を移す「選挙シフター」を奨励してしまうとの反論もある。だが、これまでも目立ったものはなく、この議論を認めるところよそ補欠選挙はできないことになる。仮にそれが認識されても、技術的に投票を制限するか、罰則を設けるかなどにより対応すれば足りよう。

266) 市川正人「基本講義憲法」243頁(新世社、2014)、長尾前掲註53) 評駁41頁同旨。

267) 上田章＝浅野一郎「憲法」446頁(きょうせい、1993)「浅野」。

- 268) 只野前掲註 194) 許駁 6 頁。
- 269) 横尾前掲註 241) 論文 47 頁も「可能な限り 1 対 1 に近づけることを原則」とすべきとするが、「最大で 2 対 1 を限度」とするとも述べる。中川登志男「参議院の選舉制度に関する一考察」事務法研究論集 51 号 1 頁、33-34 頁 (2012) は、2 倍超は違憲だが、それ未満でも採用した選舉制度によっては違憲となり得、「ブロック制や大選舉区制や比例代表制を探る場合は、」「1.1 倍や 1.2 倍といった 1 倍台前半の最大格差で取まることはある」と指摘する。
- 270) 常本照樹「議員定数判決の展開」法学会 212 号 94 頁、100 頁 (1998)。
- 271) この問題については、仲哲生「地方議会の議員定数不均衡と特例選挙区」高知短期大学社会学論集 61 号 29 頁 (1991)、市村允章「都道府県議会の議員選舉における選舉区の設定と定数配分」白鷗法学 20 号 9 頁 (2014)、宍戸常寿「地方議会における一票の數差に関する覚書」高見勝利古稀記念「憲法の底基と憲法論」413 頁 (信山社、2015)【以下、宍戸前掲註 271】I 論文、と引用]、同「地方議会の一票の較差に関する判例法理」地方自治 811 号 2 頁 (2015)、富田雅裕「都道府県議会の定数不均衡問題に関する考察」世界と議会 570 号 22 頁 (2015) など参照。明治維新以降明治憲法下までの沿革については、市村論文 36 頁以下などを参照。戦前の経緯については、稻山博司「議員定数規定沿革（上、中、下）」地方自治 321 号 89 頁、433 号 39 頁 (1983)、438 号 67 頁 (1984)、定数削減問題については、倉持孝司「地方議会の議員定数問題について」修道法學 8 卷 1 号 197 頁 (1985) など参照。
- 272) 宍戸前掲註 271) I 論文 419 頁など参照。
- 273) 川岸ほか前掲註 121) 書 250 頁〔藤井樹也〕。
- 274) 富田前掲註 271) 論文 29-30 頁。
- 275) 仲前掲註 271) 論文 32 頁。
- 276) 吉岡易「都道府県議会における議員定数配分の不均衡」大石良雄喜寿記念「日本憲法の再検討」341 頁、350 頁 (嵯峨野書院、1980)。
- 277) 市村前掲註 271) 論文 24 頁。
- 278) 宍戸前掲註 271) I 論文 420 頁など参照。
- 279) 木村草太「判別」判例評論 683 号 2 頁、5 頁 (2016)。
- 280) 野中俊彦「判別」判例評論 378 号 31 頁、33 頁 (1990)。
- 281) 最判昭和 39 年 5 月 17 日民集 38 号 7 号 721 頁。本件許駁には、和田進「判別」ジュリスト 820 号 56 頁 (1984)、同「判別」芦部信喜ほか編「憲法判例百選 II」(第 4 版) 332 頁 (2000)、泉憲治「判別」ジュリスト 822 号 66 (1984)、同「判別」季刊実務民事 286) 宍戸前掲註 271) I 論文 429 頁。
- 287) 最判平成 5 年 10 月 22 日民集 47 号 5147 頁。本件許駁には、大宮武郎「判別」法学

- 法 8 号 144 頁 (1985)、同「判別」法曹時報 38 号 5 号 (1986)【以下、泉前掲註 281】Ⅲ 評駁、と引用]、同「判別」最高裁判所調査官室編「最高裁判所判例解説民事篇昭和 59 年度】212 頁 (法曹会、1989)、清水睦「判別」法学会 48 号 84 頁 (1984)、はやし・しうぞう「判別（上、下）」時の法令 1218 号 48 頁、1219 号 52 頁 (1984)、戸松秀典「判別」臨時増刊 838 号「平成 59 年度重要判例解説」(1985)、野中俊彦「判別」民商法雑誌 92 号 6 号 850 頁 (1985)、須藤軍一郎「判別」地方自治 447 号 94 頁 (1985)、安西文雄「判別」杉原泰雄=野中俊彦編「新判例マニュアル憲法 I」(第 6 版) 222 頁 (三省堂、2000)、加藤一彦「判別」長谷部恭男ほか編「憲法判例百選 II」(第 6 版) 334 頁 (2013) などがある。
- 282) 最判昭和 62 年 2 月 17 日判時 1243 号 10 頁。本件許駁には、長尾一紘「判別」民商法雑誌 97 号 598 頁 (1988)、吉田善明「判別」成田順明=磯部力編「地方自治判例百選」[第 2 版] 68 頁 (1993) などがある。
- 283) 最判平成 3 年 4 月 23 日民集 45 号 554 頁。本件許駁には、高橋利文「判別」ジュリスト 1004 号 76 頁 (1992)、同「判別」最高裁判所調査官室編「最高裁判所判例解説民事篇平成 3 年度】288 頁 (法曹会、1992)、同「判別」法曹時報 45 号 4 号 1195 頁 (1993)、同「判別」ジュリスト増刊「最高裁判時の判例 I」公法編】94 頁 (2003)、戸松秀典「判別」判例評論 405 号 15 頁 (1992)、和田進「判別」法学会 138 号 別冊附録「判例セレクト」911 9 頁 (1992)、青野洋士「判別」判例タイムズ 821 号「平成 4 年度主要民事判例解説」302 頁 (1993)、毛利透「判別」佐藤幸治=土井真一編「判例講義憲法 II」223 頁 (悠々社、2010) などがある。
- 284) 最判平成元年 12 月 18 日民集 43 号 2139 頁。本件許駁には、日笠完治「判別」法学会教室 116 号 102 頁 (1990)、戸松秀典「判別」民商法雑誌 103 号 2 号 263 頁 (1990)、上田豊三「判別」法曹時報 42 号 3 号 710 頁 (1990)、同「判別」最高裁判所調査官室編「最高裁判所判例解説民事篇平成 1 年度】569 頁 (法曹会、1990)、武永亭「判別」法学会教室 126 号 別冊附録「判例セレクト'90」8 頁 (1991) などがある。関連して、和田進「兵庫県議会議員定数不均衡は正の取り組み」神戸大学教育学部研究集録 86 集 161 頁 (1991) も参照。
- 285) 最判平成元年 12 月 21 日民集 43 号 12 号 2297 頁。本件許駁には、上田豊三「判別」ジュリスト 953 号 90 頁 (1990)、同「判別」法曹時報 42 号 5 号 1266 頁 (1990)、同「判別」最高裁判所調査官室編「最高裁判所判例解説民事篇平成 1 年度】639 頁 (法曹会、1990)、同「判別」ジュリスト 953 号 90 頁 (1990)、戸松秀典「判別」民商法雑誌 103 号 2 号 263 頁 (1990)、野中俊彦「判別」法曹時報 42 号 5 号 1266 頁 (1990)、同「判別」民商法雑誌 103 号 2 号 263 頁 (1990)、野中前掲註 280) 評駁などがある。

「絶対的平等」の観点からすれば、考慮に入れることが許される非人口的要素は、行政区画のみである（参照、九二条）。学説の多数および判例は、相対的平等説をとり、定数配分の主要な決定要素が人口的要素であることを認めながらも、非人口的要素を考慮に入れるることを原則的に可能とする。

ちなみに、最高裁判五一年判決は、「投票価値の平等は、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力が數字的に完全に同一である」とまだでも要求するものと考へることはできない」とし、それは「原則として、国会が正當に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきもの」であるとする。そして、「考慮すべき」非人口的要素として、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情などを列挙する。

このように、相対的平等説は、投票価値の不平等を正当化するものであり、妥当とはいえない。歴史的にも、選挙の相対的平等という考え方では、アメリカにおいては人種差別を正当化すべく作用し（文字テストの導入）、ドイツにおいては階級差別を正当化すべく作用した（三級選挙制）ことに留意する必要がある。

[52]-7

- (3) 投票価値の不平等の限界基準については、学説の多くは最大格差一対一を基準とするが、以下でいう一対一の数字には根拠がない。法技術上可能なかぎり一対一に近くなければならぬとするべきである。

もつとも法技術上の問題は少なくなく、実質的には両者の間に大きな相違はないものと思われる。

最高裁判例においては、投票価値の不平等の限界基準は、立法府が形成した選挙制度の「仕組み」によって決定されるのであり、直接憲法によって確定されるのではないとする。

最高裁判は、以下ののような観点から、参議院議員定数については最大格差一対五・一六を違憲とはいえないとしたが（最大判昭和五八・四・一七）、衆議院議員定数については最大格差一対三・九四を「違憲状態」にあるとした（最大判昭和五八・一一・七、ひ〔研〕）。

ちなみに、最高裁判は、最大格差一対四・四〇にまで拡大した衆議院議員定数不均衡を含む定数分配規定について、「憲法の選挙権の平等の要求に反し、違憲と断定するほかない」としたが、本件選挙の効力については、事情判決の法理を用

[52]-8

- (4) 定数不均衡は、公職選挙法二〇四条の選挙無効訴訟で争われることが多い。

選挙無効訴訟については、つきの諸点に留意する必要がある。

(a) 配分規定は全体として不可分一体なのか、個々の選挙区ごとに可分なのかについては争いがある。判例・通説は不可分説とする。可分説も有力である。

(b) 定数分配に「違憲状態」が生じても、ただちに当該配分規定が違憲とされるわけではない。配分規定を是正するために必要となる相当な期間（合理的期間）経過後にはじめて違憲とされるのである（最大判昭和五八・一一・七、ひ〔研〕）。すでに違憲状態に達していながらも、いまだ「合理的期間」を超過していないときには「違憲警告判決」が下されることがある（ひ〔研〕）。

(c) 配分規定が違憲とされた場合においても、それにもとづいておこなわれた選挙が当然に無効とされるわけではない。つぎに示す五一年判決は、このような場合、いわゆる「事情判決」の法理（行政事件訴訟法二二条）に含まれている「一般的な法の基本原則」にのっとり、「選挙自体はこれを無効としならるべきものとする（ひ〔研〕）。

事情判決のうち、配分規定の是正がなされないままつきの選挙がおこなわれ、新たな定数訴訟が提起された場合、裁判所はなおも事情判決の法理を適用すべきであろうか。必ず適用しなければならないとする見解（必要的適用説）も有力であるが、学説の多数は必ずしも適用する必要はないものとする（裁量的適用説）。裁判所は、場合によっては当該選挙区の選挙を無効とする（即時無効または期限付無効）ができるものと解される。

ちなみに、新たな救済方法として、裁判所がみずから定数再配分をおこない、または全国を一選挙区として、改正が