

## 議員定数不均衡と改正の合理的期間

最高裁平成27年11月25日大法廷判決

(平成27年(行ツ)第253号:選挙無効請求事件)

(民集69巻7号2035頁, 判時2281号20頁, 判タ1420号48頁)

一橋大学教授

只野雅人

ただのまさひと

### 事実の概要

(1) ① 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）は小選挙区について、各都道府県に予め1議席を配分した後、さらに残余議席を人口比例で配分し（1人別枠方式）、選挙区間の最大較差が2倍を超えないことを基本に区割りを行うと定めていた（以下、旧基準という）。2000年の国勢調査結果に準拠し行われた区割りでは、小選挙区間の人口較差は最大2,064倍、較差が2倍を超える選挙区数は9であったが、2009年8月の衆議院議員総選挙当日の選挙人数較差は最大2,304倍となり、較差が2倍を超える選挙区数も45に達していた。

② 最高裁は2011年に、かかる較差拡大の主因は1人別枠方式であり、人口が少ない地方の定数の急減への配慮という立法当初のこの仕組みの合理性はもはや失われているとし、1人別枠方式とこの方式を含む基準による選挙区割りはいずれも違憲状態にあったと判示した（最大判平成23・3・23民集65巻2号755頁一本書II-153事件）。2007年に合憲判断が示されていたことなどから（最大判平成19・6・13民集61巻4号1617頁）、合理的期間内に是正がなされなかつたとはいえないとして違憲判断には踏み込まなかつたものの、判決は、1人別枠方式を廃止し投票価値の平等の要請にかならう立法的措置を「できるだけ速やかに」講ずるべきだと指摘した。

(2) ① 区画審設置法4条1項が定める、国勢調査結果の公示後1年以内という区割り案の勧告期限である2012年2月25日に至っても、2011年大法廷判決が求める法改正は実現しなかつた。同年11月16日、1人別枠方式を廃止し人口が少ない5県の選挙区を1ずつ減じる（0増5減）改正公職選挙法がようやく成立した。しかし同日に衆議院が解散されたため、12月の総選挙は従来の区割りで実施された。選挙当日の選挙人数の最大較差は2,425倍で、較差が2倍を超える選挙区数も72に達していた。

② 区画審は2013年3月、0増5減を前提に選挙区間の人口較差を2倍未満とする区割り案を勧告し、6月、勧告に基づく改正公職選挙法が成立した（以下、新区画審設置法という）。基準となった2010年の国勢調査結果に基づけば、選挙区間の人口較差は最大で1,998倍とかろうじて2倍を下回っていたが、2013年3月末現在の住民基本台帳に基づく試算では、人口較差は最大2,097倍であった。

③ 最高裁は2013年、2012年12月の総選挙当時の選挙区割りは違憲状態にあったと判断した（最大判平成25・11・20民集67巻8号1503頁）。しかし、最高裁の判断を受けた区割基準の見直しは「制度の仕組みの見直しに準ずる作業を要する」ものだったこと、1人別枠方式の構造的問題はなお解消されていないものの、0増5減に基づく法改正が成立していることなどから、憲法上要求される合理的な期間を徒過したとはいえないとした。

(3) 2014年11月に衆議院が解散され、0増5減に基づく新たな区割りの下で同年12月に総選挙が実施された。選挙当日の選挙人数の最大較差は2,129倍であり、13選

挙区で較差が2倍を超えていた。選挙後、各地の高裁に選挙無効訴訟が提起された。各高裁（裁判体）の判断は、合憲4件、違憲状態12件、違憲状態・憲法違反1件であった。

### 判旨

上告棄却。

I 本件選挙時の投票価値の較差の主因は、いまだ多くの都道府県で新区割基準に基づく定数の再配分が行われていないことにあり、新区画審設置法3条（現3条1項）の趣旨に沿ったものとはいえない。選挙時の較差やその要因となる事情等を総合考慮すると、2013年の法改正後も本件選挙に至るまで、区割りはなお違憲状態にあつた。

II 衆議院議員選挙の投票価値の較差につき最高裁大法廷は、[1]定数配分または選挙区割りが「諸事情を総合的に考慮した上で」憲法違反の状態に至っているか否か、[2]至っている場合には、「憲法上要求される合理的な期間内における是正」がなされず憲法規定に違反するに至っているか否か、[3]その場合、「選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言するにとどめるか否か」という判断枠組みを前提に審査を行ってきた。かかる判断方法は、「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。裁判所が選挙制度に憲法上問題があると判断しても、どのような是正を行うかは国会の幅広い裁量に委ねられる。上記の判断枠組みの下で裁判所が一定の憲法判断を示し、国会がそれを踏まえ自ら所要の適切な是正措置を講ずることが「憲法上想定されている」。かかる「憲法秩序の下における司法権と立法権との関係」に照らすと、[2]の判断は、「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」、司法判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当だったかという観点からなされるべきである。

III 2度の法改正を経て人口較差を2倍未満とする定数配分・区割りが行われ、本件選挙当時の較差は以前より縮小していた。国会が2011年大法廷判決により違憲状態を認識してから本件選挙に至るまでの対応は、「是正の実現に向けた一定の前進」と評価し得る。新区画審設置法の下でも旧基準に基づく定数配分は見直されていないが、この問題への対応や合意形成には様々な困難が伴うことからすると、「漸次的な見直し」を重ねることも、国会の裁量による現実的選択として許容される。本件選挙が新区画審設置法施行後約1年5か月後に実施されたこと、0増5減による改定後も、衆議院に検討機関が設けられ投票価値の較差の縮小を可能にする方策の検討が続けられていることも併せ考慮すると、是正に向けた取組みは、2011年・2013年の大法廷判決の趣旨に沿うものといえる。以上の諸事情に照らすと、「司法権と立法権との関係」を踏まえれば、立法府の対応を、憲法上要求される合理的な期間を徒過したものと断じることはでき

ない。

IV 今後も新区画審設置法3条の趣旨に沿った取組みが着実に継続していく必要がある。

なお、千葉勝美裁判官の補足意見、区割りは違憲状態とはいえないとする櫻井龍子・池上政幸裁判官の共同意見、区割りは違憲で判決確定から6か月経過後に選挙を無効とすべきとする大橋正春裁判官の反対意見、区割りは違憲だが選挙は無効としないとする鬼丸かおる裁判官の反対意見、区割りは違憲で一部の選挙区の選挙を無効とすべきとする木内道祥裁判官の反対意見が付されている。

## 解説

### 1 投票価値の平等をめぐる判断

(1) 本判決は、2011年大法廷判決による違憲状態判決を受けてなされた、新区画審設置法が定める0増5減の定数配分に基づく区割りの合憲性について、違憲状態にあると判断したものである。衆議院小選挙区選挙をめぐっては、3度続けての大法廷による違憲状態判決である。

(2) 最高裁は、中選挙区制の時代には、最大較差3倍を目処に、憲法違反の状態に至っているか否かの判断を行ってきた。しかし1994年、小選挙区比例代表並立制の導入に伴い、旧区画審設置法が最大較差2倍未満を基本とすると規定するに至った。2007年大法廷判決以降は、最大較差と較差が2倍を超える選挙区の数の推移に着目して、憲法判断が行われるようになっている。本判決を含めて最高裁は、依然として較差の許容限度を明示せず、また投票価値の平等の実現を基本に据えつつ他の要素を考慮する可能性をも許容しているが、較差2倍を意識していることは否定できないと思われる。

(3) 本判決は、最大較差が2倍未満となることを求める新区画審設置法3条（現3条1項）に沿った対応を国会に要求した。区画審設置法に依拠したかのような憲法判断をめぐっては、制度構築が立法裁量に委ねられる領域において、立法者に対して基本的選択との首尾一貫性を求めるものとの評価もあるところである（棟居快行「選挙無効訴訟と国会の裁量」レファレンス766号13頁）。

### 2 合理的正期間をめぐる判断

(1) 判旨Ⅱの[1]→[2]→[3]という判断枠組みは、先例となる1976年大法廷判決（最大判昭和51・4・14民集30巻3号223頁一本書II-148事件）以来、衆参両議員の選挙における投票価値の不均衡をめぐり、最高裁が前提としてきたものである。2013年大法廷判決は、段階的に国会の対応を促すかかる判断手法を、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」という権力分立論の視点から基礎づけ、あらためて定式化して、合理的正期間をめぐる憲法判断の中で提示した。本判決もそれを踏襲する。

(2) 1976年大法廷判決は、合理的正期間の判断にあたり、人口の異動は不斷に生じ、定数配分・選挙区割りを頻繁に変更することは実際的でも相当でもないなどとして、「人口の変動の状態をも考慮して」、憲法が要求する合理的期間内に是正がなされたかどうかを判断すべきであるとした。時間の経過による人口の漸次的異動という事情の変化が、合理的正期間を考慮する主たる根拠とされている。そのうえで、問題となった選挙の「かなり以前」から憲法違反の状態が生じており、公選法が施行後5年ごとに国政調査による定数配分の見直しを例とすると規定しているにもかかわらず、改正後選挙まで8年余りが経過しているとして、違憲判断に踏み込んだ。

しかし、どの時点から違憲状態に達したとみるのか、またどの程度の期間が経過する場合に憲法違反となるのか、いずれの判断も困難を伴う（内藤光博・本百選Ⅱ〈第6版〉330頁）。1985年大法廷判決（最大判昭和60・7・17民集

39巻5号1100頁）は、1983年大法廷判決（最大判昭和58・11・7民集37巻9号1243頁）が3年前の前回選挙の時点で違憲状態に達していたと判示していることを引き、合理的期間内のは正が行われなかつたと判断したが、違憲状態の起算点や合理的正期間の長さは明示していない。

(3) 本判決は、2013年大法廷判決に倣い、2011年大法廷判決によって国会が違憲状態を「認識し得た」とする。合理的正期間の起算点は明瞭である。しかし判決は、2013年大法廷判決の判断枠組みを踏襲し「単に期間の長短のみならず」「諸般の事情を総合考慮」し、国会の取組みが「司法の判断の趣旨を踏まえた」ものといえるのかという観点から、合理的正期間の経過の有無を判断すべきだとし（判旨Ⅱ）、「漸次的な見直し」を重ねることをも許容して、違憲判断には踏み込まなかった。

(4) 合理的正期間をめぐってはつと、「違憲の主觀化」との評価があり、「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」に行き着くことになるのではないかとの指摘があった（安念潤司「いわゆる定数訴訟について(4)」成蹊法学27号167頁）。「期間の長短」以外にも執られるべき立法措置をめぐる諸般の事情を考慮する判断手法は、かかる見立ての正しさを例証しているように思われる。加えて評価の観点には、「司法の判断の趣旨を踏まえた」ものかどうかも含まれる。合理的正期間をめぐる判断は、「違憲の主觀化」にとどまらず、「国会と最高裁の間の継続的な相互作用の場」（宍戸常寿「一票の較差をめぐる『違憲審査のゲーム』」論ジュリ1号48頁）と化している。かかる複雑な判断枠組みを定義するために、最高裁は、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」という、いささか大仕掛けな「司法権の限界論」（棟居・前掲17頁）を持ち出した。

(5) かかる国会と最高裁の間の複雑な相互関係は、「キャッチボール」（本判決・千葉勝美意見）あるいは「対話」（佐々木雅寿・法教430号127頁）とも形容される。司法権が国会に代わって立法をなし得ない以上、「キャッチボール」や「対話」それ自体の意義は、一概に否定されるべきものではなかろう。問われるべきは、相互作用を適切に機能させ、あるべき憲法秩序を実現するための条件である。この点では、憲法判断をめぐり裁判所ができるかぎり明確なメッセージを発することが欠かせない。時間の経過以外にも、立法措置をめぐる諸般の事情や判決への対応までも組み込んだ「立法者の努力を評価する司法判断」（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』[2012] 406頁）から明瞭なメッセージを読み込むことは容易ではない。

(6) 3度の違憲状態判決を要したが、新区画審設置法3条の趣旨に沿う対応が繰り返し求められた結果、2016年の法改正で、10年ごとの国政調査結果に基づきアダムズ方式により各都道府県に定数を配分し、最大較差を2倍未満とする新方式が導入された。同方式による定数配分がなされるまでの経過措置（いわゆる0増6減の定数配分に基づき最大較差を2倍未満に抑える）の下で行われた2017年10月の衆議院議員総選挙時の区割り（選挙時の選挙人数の最大較差は1.979倍）を最高裁は合憲と判断している（最大判平成30・12・19民集72巻6号1240頁）。

#### 〔参考文献〕

- 浅野博宣「合理的期間論の可能性」浦部法穂先生古稀記念『憲法理論とその展開』[2017] 155頁
- 安念潤司・法教464号30頁
- 佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』[2013]

# 憲法

# 判例百選 II

[第7版]

長谷部恭男・石川健治・宍戸常寿 編

人身の自由  
國務請求権  
社會權  
參政權  
天皇  
戰爭放棄  
國會・內閣  
裁判所  
財政  
地方自治  
國法の形式

別冊 Jurist

No.246 | November 2019

