

細井文明 (ほそい・みちあき) 弁護士 渥美総合法律事務所・外国法共同事業  
1999年に東京大学法学部卒業後、2002年に第二東京弁護士会登録。06年  
Washington University in St. Louis修士課程修了 (LL.M)、同年ニューヨーク  
州司法試験合格。

大和弘幸 (やまと・ひろゆき) 弁護士 外国法共同事業ジョーンズ・デイ法  
律事務所

1993年京都大学法学部卒業、2000年弁護士登録 (2005年再登録)。2003年～05  
年まで証券取引等監視委員会に在籍。05年より外国法共同事業ジョーンズ・デ  
イ法律事務所にて、主として不動産証券化案件を担当。

行澤一人 (ゆきざわ・かずひと) 神戸大学大学院法学研究科教授

1964年生まれ。87年司法試験第二次試験合格、88年神戸大学法学部卒業。神戸  
大学助手、助教授を経て、2001年より現職。専門は、商取引法。最近の業績と  
して、著書には、『会社法コンメンタル第1巻 総則・設立(1)』(共著、  
商事法務、2008年)、論文には「受託者の忠実義務」『新しい信託法の理論と実  
務』別冊金融商事判例 (2007年) 等がある。

吉田 泉 (よしだ・いずみ) 弁護士 間宮総合法律事務所

1974年生まれ。97年に東京大学法学部を卒業後、2006年に弁護士登録。07年か  
ら08年まで渥美総合法律事務所・外国法共同事業に所属。08年9月から間宮総  
合法律事務所へ所属。企業法務、涉外案件、訴訟などを手がける。07年から  
NPO法人クリエィティブ・コモンズ・ジャパン事務局参画。

## コンメンタル信託法

平成20年11月10日 初版発行

監 修 新 井 誠  
編 集 鈴木正具・大串淳子  
発 行 株式会社 ぎょうせい

本社 東京都中央区銀座7-4-12 (〒104-0061)  
本部 東京都杉並区荻窪4-30-16 (〒167-8088)  
編集 (03) 5349-6618  
電話 営業 (03) 5349-6666  
フリーコール 0120-953-431  
URL: <http://www.gyosei.co.jp>

印刷 ぎょうせいデジタル株 ©2008 Printed in Japan  
※乱丁・落丁本はおとりかえします。

ISBN978-4-324-08388-8  
(5107322-00-000)  
〔略号：信託法〕

負うのであろうか。信託の目的、受託者の性質等によって異なるであらうが、受託者は単に信託行為の定めに従うだけでなく、信託の本旨として受益者の利益を害しないよう適切な注意をもって行動する義務を負っていると解すれば、信託の目的の範囲内で受益者の利益に適合するように信託を変更する義務(信託149条2項2号参照)、又は委託者に助言を与える義務などが、善管注意義務の一内容として問題になるものと思われる<sup>10)</sup>。

なお、受益権発行信託については、信託行為の定めによって受託者の善管注意義務を軽減することはできない(信託212条1項参照)。

#### 4 信託業法における規制

信託業法28条2項では「信託会社は、信託の本旨に従い善良な管理者の注意をもって信託業務を行わなければならない」と定められており、文言上は強行法規性が維持されている。信託会社たる受託者が負う善管注意義務の程度を一般的に軽減することはできないのである。他方で、信託契約において信託会社たる受託者の義務の内容を、具体的に合理的な範囲に制限することは、信託業法上許容されると解される<sup>11)</sup>。たとえば、不動産流動化目的の信託においては通常、受託者は信託行為の定めにもとづいて、プロパティーマネージャーの指示にしたがって信託財産を管理するという範囲内でのみ、権限を有し、義務を負うこととなる。どの程度信託会社の信託事務処理の内容を限定できるかは、信託の目的、受託者の役割と性質などによって異なってくるものと思われる。すなわち、たとえば信託事務処理の範囲が合理的に限定されていたとしても、信託の目的、受託者の役割と性質によっては、定められた範囲を超えて適切な措置を講ずる義務を負う場合があると思われる。

業法規制として強行法規性が定められているのは、業者と個人との間の情報

10) 委任契約において、委任者の指示が不適当である場合には、受任者は、委任者に指示の変更を求めるか、急迫の事態では委任者の指示に反しても適宜の措置をとらなければならないと解されている。我妻栄『債権各論中巻二』(岩波書店、昭和37年)671頁、鈴木裕弥『債権法講義』(創文社、昭和55年)400頁、山本敬三『民法講義IV—1契約』(有斐閣、平成17年)715頁等参照。

11) 金融審議会金融分科会第二部会「信託法改正に伴う信託業法の見直しについて」7頁(平成18年)、田中和明『新信託法と信託実務』(清文社、平成19年)83頁、小出卓哉『逐条解説信託業法』(清文社、平成20年)143頁。

量、交渉力の格差に鑑みて、委託者又は受益者を保護する必要性があるためである。受益者が専門家であり、専門受託者と同等の交渉力を有する場合に、これらの者を保護する必要性は低く、一律に業法規制を適用すべきか否かは今後の課題であらう。

#### (忠実義務)

第30条 受託者は、受益者のため忠実に信託事務の処理その他の行為をしななければならない。

#### (利益相反行為の制限)

第31条 受託者は、次に掲げる行為をしてはならない。

一 信託財産に属する財産(当該財産に係る権利を含む。)を固有財産に帰属させ、又は固有財産に属する財産(当該財産に係る権利を含む。)を信託財産に帰属させること。

二 信託財産に属する財産(当該財産に係る権利を含む。)を他の信託の信託財産に帰属させること。

三 第三者との間において信託財産のためにする行為であって、自己が当該第三者の代理人となつて行うもの

四 信託財産に属する財産につき固有財産に属する財産のみをもって履行する責任を負う債務に係る債権を被担保債権とする担保権を設定することその他第三者との間において信託財産のためにする行為であって受託者又はその利害関係人と受益者との利益が相反することとなるもの

2 前項の規定にかかわらず、次のいずれかに該当するときは、同項各号に掲げる行為をすることができ、第2号に掲げる事由にあっては、同号に該当する場合でも当該行為をすることができない旨の信託行為の定めがあるときは、この限りでない。

一 信託行為に当該行為をすることを許容する旨の定めがあるとき。  
二 受託者が当該行為について重要な事実を開示して受益者の承認を得たとき。

三 相続その他の包括承継により信託財産に属する財産に係る権利が固有財産に帰属したとき。

四 受託者が当該行為をすることが信託の目的の達成のために合理的に必要と認められる場合であって、受益者の利益を害しないことが明らかであるとき、又は当該行為の信託財産に与える影響、当該行為の目的及び態様、受託者の受益者との実質的な利害関係の状況その他の事情に照らして正当な理由があるとき。

3 受託者は、第1項各号に掲げる行為をしたときは、受益者に対し、当該行為についての重要な事実を通知しなければならない。ただし、信託行為に別段の定めがあるときは、その定めるところによる。

4 第1項及び第2項の規定に違反して第1項第1号又は第2号に掲げる行為がされた場合には、これらの行為は、無効とする。

5 前項の行為は、受益者の追認により、当該行為の時にさかのぼってその効力を生ずる。

6 第4項に規定する場合において、受託者が第三者との間において第1項第1号又は第2号の財産について処分その他の行為をしたときは、当該第三者が同項及び第2項の規定に違反して第1項第1号又は第2号に掲げる行為がされたことを知っていたとき又は知らなかったことにつき重大な過失があったときに限り、受益者は、当該処分その他の行為を取り消すことができる。この場合においては、第27条第3項及び第4項の規定を準用する。

7 第1項及び第2項の規定に違反して第1項第3号又は第4号に掲げる行為がされた場合には、当該第三者がこれを知っていたとき又は知らなかったことにつき重大な過失があったときに限り、受益者は、当該行為を取り消すことができる。この場合においては、第27条第3項及び第4項の規定を準用する。

第32条 受託者は、受託者として有する権限に基づいて信託事務の処理とすることができる行為であってこれを行わないことが受益者の利益に反するものについては、これを固有財産又は受託者の利害関係人の計算としてはならない。

2 前項の規定にかかわらず、次のいずれかに該当するときは、同項に規定する行為を固有財産又は受託者の利害関係人の計算とすることができ、ただし、第2号に掲げる事由にあっては、同号に該当する場合でも

当該行為を固有財産又は受託者の利害関係人の計算とすることができない旨の信託行為の定めがあるときは、この限りでない。

一 信託行為に当該行為を固有財産又は受託者の利害関係人の計算であることを許容する旨の定めがあるとき。

二 受託者が当該行為を固有財産又は受託者の利害関係人の計算であることについて重要な事実を開示して受益者の承認を得たとき。

3 受託者は、第1項に規定する行為を固有財産又は受託者の利害関係人の計算でした場合には、受益者に対し、当該行為についての重要な事実を通知しなければならない。ただし、信託行為に別段の定めがあるときは、その定めるところによる。

4 第1項及び第2項の規定に違反して受託者が第1項に規定する行為をした場合には、受益者は、当該行為は信託財産のためにされたものとみなすことができる。ただし、第三者の権利を害することはできない。

5 前項の規定による権利は、当該行為の時から1年を経過したときは、消滅する。

＜参照条文＞取締役の競業及び利益相反取引の制限：会社法356条1項1号 受託者の権限違反行為の取消し：信託法27条3項4号 受託者の損失を補償する等：信託法40条 信託会社の忠実義務等：信託業法28条1項 信託財産に係る行為の準則：信託業法29条 信託財産に係る行為の準則：信託業法41条

## 1 忠実義務に関する規定の意義——旧法の問題点と改正点

受託者の忠実義務とは、受託者はもっぱら受益者の利益のためにのみ行動しなければならない義務をいう。旧法22条1項は、受託者が信託財産を固有財産とすること、又は信託財産につき権利を取得することを禁止しており、この規定の基礎には忠実義務があると解されていたが、一般的に忠実義務を定める規定は存在しなかった。また、受託者がその権限を濫用して受益者の利益が害されるおそれがある場合は、信託財産を固有財産とすること、及び信託財産につき権利を取得することに限定されるわけではなく、旧法では受託者に対する禁止行為の範囲としては不十分であるとの指摘があった。そこで新法では、30条において受託者が忠実義務を負うことの一般的な規定を置くこととした。そして、典型的な忠実義務違反行為として、31条1項に利益相反行為を、32条1項に競合行為を定めて、忠実義務違反とされる行為を具体化した。

旧法における第二の問題点は、旧法22条1項が強行規定と解されていたこと



330~331

VIII 参政権

560大(衆)

154

議員定数不均衡と改正の合理的期間

第II

合憲性判断論

専修大学教授

内藤光博

なとう みつひろ

最高裁昭和60年7月17日大法廷判決

(昭和59年(行ツ)第339号:選挙無効請求事件)

(民集39巻5号1100頁,判時1163号3頁,判タ565号65頁)

事実の概要

本件は、1994(平成6)年の公職選挙法の抜本的改正以前の衆議院選挙「中選挙区単記投票制」のもとで起きた事件である。

1983(昭和58)年12月18日に行われた衆議院議員選挙において、当時の公職選挙法13条1項、同法別表第1、同法附則7項および9項の衆議院議員の議員定数配分規定では、各選挙区間の議員1人当たりの有権者数の比率の較差が最大1対4.40に及んでいた。そこで、広島・東京・大阪・札幌の選挙人(原告)らは、このような較差を含む定数配分規定は、憲法14条1項の法の下の平等および44条但書の選挙人の資格の平等に違反して無効であり、これに基づく当該選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条(「衆議院議員又は参議院議員の選挙の効力に関する訴訟」)に基づいて選挙無効請求の訴えを各高裁に提起した。

本判決は、これら訴訟の中の広島高裁判決(昭和59・9・28判時1134号27頁)に対する上告審判決である。原審・広島高裁は、本件の議員定数配分規定を違憲とし、本件選挙を違法としつつも、いわゆる事情判決の法理により請求を棄却した。これに対し原告らは、最高裁に上告した。

判旨

上告棄却。

(i) 投票価値の平等と違憲判断の基準

投票価値の較差が「憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至った場合には、そのことによって直ちに当該議員定数配分規定が憲法に違反するとすべきものではなく、憲法上要求される合理的期間内のは正が行われないとき初めて右規定が憲法に違反するものというべきである」。

(ii) 最大較差1対4.40は違憲

本件選挙当時において「最大1対4.40に拡大」した較差は、「選挙区の選挙人数又は人口と配分議員数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる衆議院議員の選挙の制度の下で、国会において通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般に合理性を有するものとは考えられない程度に達していたものというべきであり、したがって「憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべきである」。

(iii) 是正のための「合理的期間」を超え本件選挙は違憲  
「昭和50年改正法による改正の結果、従前の議員定数配分規定の下における投票価値の不平等状態は、一応解消されたものと評価することができるものというべきであるが……、その後、昭和55年6月の衆議院議員選挙当時における前記1対3.94の較差は選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたもの……と認められることは、先に昭和58年大法廷判決の指摘したとおりである。……しかるに本件において、投票価値の不平等状態が違憲の程度に達した時から本件選挙までの間に右較差のは正が何ら行われることがなかったことは、……憲法上要求される合理的期間内のは正が行われなかったものと評価せざるを得ない。したがって、本件議員定数配分規定は、本件選挙当時、憲法の選挙権の平等の要求に反

し、違憲と断定するほかはない。」

解説

1 定数不均衡訴訟における「合理的期間の法理」

(1) 定数不均衡における最高裁の2段階審査基準の形成  
衆議院における定数不均衡に関する1976(昭和51)年の大法廷での違憲判決(最大判昭和51・4・14民集30巻3号223頁一本書II-153事件)以来、最高裁により形成されてきた定数不均衡に関する違憲判断の方法は、次の2つの基準を段階的に審査するというものである(参議院の定数不均衡訴訟においても、1983(昭和58)年最高裁大法廷は、この2段階審査を採用した。最大判昭和58・4・27民集37巻3号345頁)。

①「投票価値」の基準の審査

まず第1段階の審査では、定数不均衡による最大較差が、違憲状態に至っているかどうかについての審査がなされる。

②「合理的期間」の基準

第1段階の審査で、最大較差が違憲状態と判断された場合にも、さらに第2の審査基準が適用される。定数は正のために「憲法上要求される合理的期間」内にあるか否かという判断基準である。裁判所は、最大較差が違憲状態であっても、定数は正のための「合理的期間」内にあると判断すれば「合憲」と判断することになる(以下「合理的期間の法理」とよぶ)。

2 「合理的期間の法理」の内容と特質

(1) 「合理的期間の法理」の内容

「合理的期間の法理」は、1976年大法廷判決ではじめて採用された法理であり、同判決および本判決を含むその後の判決からその内容を整理すると、おおむね次のようにまとめられる。

①一般論

①制定当時または改正ときに憲法に適合していた法律が、その後における事情の変化により、その合憲性の要件を欠くに至った場合には、原則として憲法違反の瑕疵を帯びる。

②上記の要件の欠如が漸次的な事情の変化によるものである場合には、いかなる時点において当該法律が違憲に転ずるかについての慎重な判断を要する。

②定数訴訟への適用

③人口の移動は不断に生ずるのであり、選挙区割と議員定数の配分を頻繁に変更することは必ずしも実際的にも、相当でもない。

④定数不均衡が憲法の選挙権の平等に反する状態に至っていてもそれだけで直ちに違憲とはならず、人口の変動の状態をも考慮して、是正が「憲法上要求されている合理的期間」を超えて改正されない場合にはじめて違憲となる。

(2) 違憲判断の方法としての「合理的期間の法理」の特質

「合理的期間」の基準の趣旨は、人口の変動状態に対する考慮など、新たな定数は正を行うために国会に与えられるべき時間が憲法上認められ、その期間内には違憲判決は下されないというものである。いわば国会に与えられた「免責期間」といえる(野中・後掲ジュリ



である。すなわち、たとえ受益者の承認があったとしても、やむを得ない事由を理由に裁判所が許可した場合でなければ、信託財産を固有財産とすることができないとする見解が有力であった<sup>12)</sup>。しかし、そもそも忠実義務に違反する行為が禁止されるのは、受益者の利益に反することを理由とするのであるが、形式的には忠実義務に違反する行為であっても、それが受益者の利益に適用場合にこれを一律に阻むことは、かえって受益者の利益を損なうこととなる。そこで新法は、利益相反行為の禁止と競合行為の禁止については、これが任意規定であることを明確にし、利益相反行為と競合行為の各行為類型ごとに、一定の要件のもと禁止が解除される旨の規定を置いた。

第三に、忠実義務違反となる行為の効果が必ずしも明確でなかった点も問題点として挙げられる。旧法22条1項で禁止される行為は無効と解されていたが、忠実義務が問題となる可能性のある行為には様々なものが含まれており、行為を類型化して効果を決すべきことが指摘されていた<sup>13)</sup>。これに対して新法は、第三者の取引の安全を考慮したうえで、受託者の行為の内容すなわち義務違反抑止の必要性に応じて類型化し、忠実義務違反の効果を決めることとなった。

また、改正要綱草案の段階では、受託者の利益取得行為の禁止、すなわち信託財産に損失を与えるものではないが、受託者がその地位を不当に利用して利益を取得する行為を禁止し、このような利益を吐き出させる案が提示されていたが<sup>14)</sup>、最終的には削除されている。これは、不当な利益取得として禁止される場合と利益取得が許容される場合を区別する基準を明確に示すことができなかつたこと、そしてより根本的には信託財産に損失を与えていないにもかかわらず、受託者が利益を返還しなければならぬ根拠を説得的な形で提示できなかったこと、さらに物上代位又は介入権の処理によって一定の程度、利益吐き出しと同様の救済を与えることが可能であること、との理由による<sup>15)</sup>。した

12) 新井・信託(2版)162頁、四宮・信託(新)234頁、能見・現代信託83頁。

13) 能見・現代信託77頁。

14) 要綱草案第19・4、第20・4。

15) 寺本・逐条(補訂)132頁。受託者の利益取得行為に関する分析については、吉永一行「忠実義務論に残された課題に関する一考察」米倉明編『信託法の新展開』(商事法務、平成19年)137—147頁参照。

がって、忠実義務違反行為によって受託者が得た利益は信託財産が被った損失の額と推定されるとの規定(信託40条3項)に落ち着くこととなった。

## 2 忠実義務の一般規定

信託においては、信託財産の所有権が受託者に移転し、受託者がその権限を濫用して、自らの利益を図る危険性が高いため、新法30条において、受託者は、自らの利益のためではなく、受益者の利益のためにのみ忠実に信託事務の処理を行うべきことが一般的に定められた。これは単なる訓示規定ではなく、効力規定と解される<sup>16)</sup>。新法31条と32条に忠実義務に違反する行為類型として利益相反行為と競合行為が挙げられているにもかかわらず、30条に忠実義務に関する一般規定を置いたのは、31条と32条によっては捕捉しきれない忠実義務違反行為が考えられるとの考慮からである<sup>17)</sup>。したがって、受託者の行為が31条又は32条の行為類型に該当する場合にはこれらの規定が適用され、両条の規定に該当しなくとも受託者の忠実義務違反が問題となる場合には、30条に基づいて処理されることとなる。

新法31条2項、32条2項が規定するとおり、忠実義務違反行為の禁止は任意規定であることが明確となった。しかし、信託行為において忠実義務を一切免除することは、信託の本質に照らして無効であると解される。完全に忠実義務を排除する定めが信託行為に置かれていた場合には、通常は、当事者にそもそも信託を設定する意思がなかったものとみなされるであろう。もともと、全部無効と解するか、又は一部無効として信託契約としては有効とするか若しくは他の財産管理契約として締結されたこととみるかは、当事者意思の合理的解釈の問題に帰着するものと思われる<sup>18)</sup>。

## 3 利益相反行為

### (1) 利益相反行為の類型

受託者が自己又は第三者の利益を図って受益者の利益を害する危険性が高い利益相反行為として、信託法31条が禁止する行為は次の4類型である。

16) 信託法部会第23回議事録参照。

17) 信託法部会第12回議事録参照。例えば、受託者が信託財産に関する非公知の情報を不当に利用して利得する行為などが考えられる。

18) 信託法部会第23回議事録参照。



806号24頁)。

この「合理的期間の法理」の違憲判断の方法としての特質については、(同法理を適用し合憲と判断された場合に即していえば)「静的にみた場合の違憲状態を認めながら、動的にみて違憲とは断じえないとするもので、したがって結論的には合憲判断であるが、実質的には前者についての違憲判断を含むものといえる。したがって広義の違憲判断の方法の一つに加えてよい」(野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕〕[2012] 319頁(野中))とされ、憲法学説でも一般的に受け入れられている。

### 3 「合理的期間の法理」をめぐる理論問題

#### (1) 憲法論的根拠

裁判所による通常の違憲判断の場合には、当該法令が憲法の条項に違反すると判断された場合(合憲性の要件を欠いた場合)、即違憲無効と宣言される。これに対し「合理的期間の法理」によれば、制定当初合憲であったが、漸次的な状況の変化により違憲に転化した法令の場合、当該法令が人権を侵害するがゆえに違憲であると判断されても、国会が違憲状態の是正のために法令の改正を行うまでの「合理的期間」内にあると判断されると、合憲とされることになる。

この「合理的期間の法理」が認められる根拠として、1976年大法院判決では、「選挙区割と議員定数の配分を頻繁に変更することは、必ずしも実際のではなく、また、相当でもない」ことをあげ、1993年大法院判決(最大判平成5・1・20民集47巻1号67頁)では「人口の異動は絶えず生ずるものである上、人口の異動の結果、右差が拡大する場合も縮小する場合もあり得るのに対し、国会が議員定数配分規定を頻繁に改正することは、政治における安定の要請から考えて、実際のでも相当でもないこと」を挙げているが、これらはいずれも便宜上の理由ではあっても、「憲法上要求されている」要件とはいえず、つまり、憲法論的な合理性を持ちうる根拠とはいえない。

#### (2) 起算点と期間の長さをめぐる問題

つぎに、改正のための「憲法上要求される合理的期間」内であるのか否かを判断するためには、どの時点で違憲状態が生じたのかという「起算点」と、どのくらいの期間をもって「合理的」とするかという「期間の長さ」が問題となる。

##### ① 起算点について

1976年大法院判決は、当該選挙施行の「かなり以前から」としており、1983年大法院判決(最大判昭和58・11・7民集37巻9号1243頁)および本判決では、1980(昭和55)年6月選挙の、1993年大法院判決では1990(平成2)年2月の選挙の「ある程度以前」に違憲状態に達していたとされたが、いずれの判決も具体的な起算点の基準は明確にしていない。

##### ② 期間の長さ

1976年大法院判決では、定数は正から総選挙までの8年余りの放置について、是正のための「合理的期間」を逸脱していると判断した。また、1983年大法院判決では、改正法公布後5年弱、施行の日から約3年半の経過を、是正のための「合理的期間」を逸脱するものではないとした。また1993年大法院判決は、定数配分規定の施行日から選挙施行日までの約3年7か月、国勢調査の確定値が公表された日からの約3年3か月につき、是正のための「合理的期間」を逸脱していないとしている。これらの判決では、「憲法上要求される合理的期間」の長さに関する基準は示されていない。

#### 4 検討

以上見てきたように、「合理的期間の法理」は、判例により形成され、学説でも一般的に受け入れられてきている。国会の法律改正のために「合理的期間」を要するという論理は、一見、議員定数に関する立法裁量(憲43条2項)に求められるように見えるが、その不明確性の故に憲法上大きな問題があると思われる(この点に関する詳細な検証については、安念・後掲「いわゆる定数訴訟に

ついて」参照)。

(第1に)「合理的期間の法理」では、そもそも何故に国会が定数は正を行うために「憲法上要求される合理的期間」が認められるかという憲法論的な根拠が不明確である。すなわち、憲法条項に違反する法令が、なぜ直ちに違憲無効とならないのかという原理的論点、そして「憲法上要求される」とする憲法上の根拠に関する憲法論的論証が欠如しているのである。通常の違憲判断に従えば、法令が違憲の状態に転化した時点で違憲無効となるのではなく、その法令に基づいて何らかの法的効果が生じたとき、すなわち公職選挙法の定数不均衡の規定についていえば、その規定に基づき選挙が施行され選挙権の不平等がもたらされた時点で違憲無効と判断されるものと考えられる。

(第2に) 違憲審査基準としての妥当性に関わる問題である。判例では、そもそも投票価値の平等についての基準自体が明確にされていないのであるから(判例では衆議院では最大較差1対3未満、参議院では1対6未満で合憲していると推測されるが、明確な基準はこれまで示されていない。学説では、1対2未満を合憲とする見解が有力である)、どの時点で違憲状態が発生したか確定できないことになる。つまり「合理的期間」の起算点を特定することはそもそも不可能なのであるから、「合理的期間」の長さを数値化することもできない。したがって、「合理的期間」の算定は、きわめて主観的にならざるをえない。

選挙権は表現の自由と同様に民主主義の根幹をなす基本的な権利であることから、選挙権を侵害する法令の違憲審査には厳格な司法審査が必要であることが強調されてきた(芦部信喜『憲法学Ⅲ〔増補版〕〕[2000] 65頁)。しかし、「合理的期間の法理」では、その憲法論的な根拠が不明確であり、起算点と期間の長さの基準も不明確である。したがって、「合理的期間」の基準は、不均衡の是正について、「立法者に対して合憲性の統制を強く及ぼすものではないこと」、「一定年数期間の制約があるものの、国会の裁量に委ねられることになるから、その効果は強いものではないこと」から、緩やかな審査基準といえる(戸松秀典『憲法訴訟〔第2版〕〕[2008] 354頁)。

以上見てきたところによると、「投票価値の平等」を重視する一方で、定数は正に関する国会の立法裁量を認める「合理的期間の法理」を採用する2段階審査基準は、両者の調和を図るかに見える審査基準であるが、その実、国会の広範な立法裁量の枠内で投票価値の平等に配慮するという審査基準であると考えられる。

このような立法裁量を大幅に認める緩やかな2段階審査基準は、民主主義の根幹に関わる選挙権の平等に関わる違憲審査基準として妥当とはいえない。

さらには、たとえ「合理的期間」の基準により違憲と判断されたとしても、これまでの判例からすると、結局は事情判決で選挙の効力が有効とされることになる。事情判決を前提とした上での「合理的期間」の基準に基づく違憲の宣言は、「違憲の警告」としての意味はあるものの、当該事件の解決に結びつかない違憲判断は、判例法として憲法秩序を形成するわけではなく、単なる裁判所の見解にとどまるものであるとすれば(戸松・前掲355頁)、「合理的期間の法理」自体の存在価値および有用性が問われることになろう。

#### ●参考文献

「合理的期間の法理」について、安念潤司「いわゆる定数訴訟について」(3)(4)、成蹊法学26号39頁・27号131頁、野中俊彦「衆議院議員定数大法院判決の意義と問題点——最高裁昭和58年11月7日大法院判決」ジュリ806号21頁、同「衆議院議員定数判決の意義と問題点」ジュリ1020号28頁、内藤光博「衆議院定数訴訟と『合理的期間』の基準——最高裁大法院1993年1月20日判決」法と民主主義278号44頁、本件の解説・解説として、森英樹・昭和50年度重判解14頁、濱野樞・曹時38巻8号1959頁、安念潤司・本百選Ⅱ(第4版)328頁、など参照。



# 判例研究

## 平成二四年衆議院議員選挙における 選挙区割規定の合憲性

公法研究会

甲南大講師  
佐藤 信明 (著)  
永田 幸 (監修)

最大判平成二五年一月二〇日(民集六七巻八号一五  
〇三頁)

### 【事実の概要】

本件は、平成二四年一月一六日施行の衆議院議員総選挙(以下「本件選挙」)について、東京都第二区、同第五区、同第六区、同第八区、同第九区及び同第一八区並びに神奈川県第一五区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」)の選挙区割り及び選挙運動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上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

平成六年一月に、公職選挙法の一部を改正する法律と同時に

成立した衆議院議員選挙区画定審議会設置法(以下、「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」)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(同法二条)。平成二四年法律第九五号による改正前の区画審設置法三条(以下「旧区画審設置法三条」)は、選挙区割りの基準につき、下記のように定めていた(以下、この区割基準を「本件旧区割基準」)。以下の旧区画審設置法三条二項の、各都道府県にあらじめ選挙区を一配当する部分を、「一人別枠方式」という。

(二項) 前条の規定による改定案の作成は、各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口(官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果によ

る人口をいう。以下同じ。)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二以上と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。

(二項) 前項の改定案の作成に当たっては、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、一に、公職選挙法(昭和二十五年法律第百号)第四条第一項に規定する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。

平成二十一年八月三〇日施行の衆議院議員総選挙(以下「平成二十一年選挙」)の小選挙区選挙は、平成十四年七月改正の公職選挙法により改定された選挙区割り(以下「本件選挙区割り」)の下で施行されたものである(以下、平成二十一年選挙に係る衆議院小選挙区選出議員の選挙区を定めた上記改正後・平成二十四年改正前の公職選挙法一三条一項及び別表第一を併せて「本件区割規定」)。この平成二十一年選挙について、平成二十三年大法院判決(最大判平成二十三年三月二三日民集六五卷二七五頁)は、平成二十一年選挙時において一人別枠方式の立法時の合理性はもはや失われており、一人別枠方式を前提にした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っていた

と判示した。そして、是正のための合理的期間を経過していないとしつつも、できるだけ速やかに本件旧区割基準中の一人別枠方式を廃止し、旧区画審設置法三条一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措置を講ずる必要があると述べていた。

その後、平成二十三年大法院判決を受けて、是正の方策について、各政党による検討を経た上で、平成二十三年一〇月以降、衆議院選挙制度に関する各党協議会の会合が十数回開催されて政党間の協議が行われた。その間、投票価値の較差の是正のほか、議員の定数の削減や選挙制度の抜本的改革の問題をめぐって検討が重ねられたが、いずれについても成案を得られないまま、平成二十二年一〇月に実施された国勢調査の結果に基づく区画審による選挙区割りの改定案の勧告の期限である平成二十四年二月二五日を経過した。

その後は区画審が選挙区割りの改定案の検討に着手するため、所要の法改正の作業が優先され、同年六月及び七月に複数の政党の提案に係る改正法案がそれぞれ第一八〇回国会に提出された。これらの改正法案は、①一人別枠方式の廃止及びいわゆる〇増五減の点で内容を同じくし、②比例代表選挙の総定数の削減及び小選挙区選挙との連用制の採否の点で内容を異にするものであった。②をめぐる政党間の意見対立のため同国会の会



期中にはいずれも成立に至らず、同年一〇月に召集された第一八一回国会において、継続審議とされていた①の点のみを内容とする改正法案が、同年十一月一日に衆議院で可決され、翌一六日の衆議院解散の当日に参議院で可決された。

平成二四年改正法の成立と同日に衆議院が解散され、同年二月一六日に本件選挙が施行されたが、平成二四年改正法の改正内容に沿った選挙区割りの改定には新たな区画審の勧告及びこれに基づく別途の法律の制定を要し、本件選挙までに新たな選挙区割りを定めることは不可能であったため、本件選挙は前回の平成二一年選挙と同様に本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りの下で施行されることとなった。

本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の較差を見ると、選挙人数が最も少ない高知県第三区と選挙人数が最も多い千葉県第四区との間で一対二・四二五であり、高知県第三区と比べて較差が二倍以上となっている選挙区は七二選挙区であった。

なお、本件選挙後、平成二五年三月二八日に区画審は、○増五減を前提にする選挙区割りの改正案の勧告を行い、これに基づいて平成二五年六月二四日に公職選挙法の改正が行われた。

○増五減とともに改定案通りの選挙区割りの改定が行われ、平成二二年国勢調査の結果による選挙区間の人口の最大較差は一・九九八倍に縮小した。

## 【判決要旨】

### 一 投票価値の平等の判断基準

憲法は投票価値の平等を要請していると考えられるが、「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ところ、……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、地理的状况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すべきである<sup>①</sup>。

## 二 違憲状態の確認

平成二三年大法院判決は、一人別枠方式を含む本件旧区割基準に基づいて定められた本件選挙区割りを、平成二一年選挙時において違憲状態と判断したのであるが、「本件選挙は、……平成二一年選挙時に既に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本件選挙区割りの下で再び施行されたものであること、……選挙区間の較差は平成二一年選挙時よりも更に拡大して最大較差が二・四二五倍に達していたこと等に照らせば、本件選挙時において、前回の平成二一年選挙時と同様に、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ものといわざるを得ない<sup>②</sup>」。

## 三 合理的期間の判断

### (1) 選挙制度形成を巡る裁判所と立法府の関係の定式化

「衆議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、当裁判所大法廷は、これまで、①定数配分又は選挙区割りに関する記のような諸事情を総合的に考慮した上で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か否か、②上記の状態に至っている場合に、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ったとして定数配分規定又は区割規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か、③当該規定が憲法の規定に違反するに至っている場合に、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った判断の枠組みに従って審査を行ってきた。こうした段階を経て判断を行う方法が採られてきたのは、単に事柄の重要性に鑑み慎重な手順を踏むというよりは、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。すなわち、裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題があると判断したとしても、自らこれに代わる具体的な制度を定め得るものではなく、その是正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有しており、上記の判断枠組みのいずれの段階においても、国会において自ら制度の見直しを行うことが想



定されているものと解される。換言すれば、裁判所が選挙制度の憲法適合性について上記の判断枠組みの各段階において一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて所要の適切な是正の措置を講ずることが、憲法の趣旨に沿うものというべきである<sup>③</sup>。

## (2) 合理的期間の判断基準

「このような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、上記①の段階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旨の司法の判断がされれば国会はこれを受けて是正を行う責務を負うものであるところ、上記②の段階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ったといえるか否か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から評価すべきものと解される<sup>④</sup>」。

## (3) 事案への当てはめ

「本件旧区割基準中の一人別枠方式に係る部分及び同方式を含む同区割基準に基づいて定められた選挙区割り」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るとする当裁判所大法廷の判断が示されたのは、平成二十三年三月二三日であり、国会が違憲状態を認識し得たのは、平成二十三年三月二三日の大法廷判決の時点であったというべきである。

「憲法の投票価値の平等の要求に反する状態を解消するためには、旧区画審設置法三条二項の定める一人別枠方式を廃止し、同条一項の趣旨に沿って平成二十二年国勢調査の結果を基に各都道府県への選挙区の数すなわち議員の定数の配分を見直し、それを前提として多数の選挙区の区割りを改定することが求められていたところである。その一連の過程を実現していくことは、多くの議員の身分にも直接関わる事柄であり、平成六年の公職選挙法の改正の際に人口の少ない県における定数の急激かつ大幅な減少への配慮等の視点から設けられた一人別枠方式によりそれらの県に割り当てられた定数を削減した上でその再配分を行うもので、制度の仕組みの見直しに準ずる作業を要するものということができ、立法の経緯等にも鑑み、国会における合意の形成が容易な事柄ではないといわざるを得ない。また、このような定数配分の見直しの際に、議員の定数の削減や選挙制度の抜本的改革といった基本的な政策課題が併せて議論の対象とされたことも、この問題の解決に向けての議論を収れんさせることを困難にする要因となったことも否定し難い。そうした中

で、平成二二年国勢調査の結果に基づく区画審による選挙区割りの改定案の勧告の期限を経過した後、まず憲法の投票価値の平等の要求に反する状態の是正が最も優先されるべき課題であるとの認識の下に法改正の作業が進められ、一人別枠方式を定めた旧区画審設置法三条二項の規定の削除と選挙区間の人口較差を二倍未満に抑えるための前記〇増五減による定数配分の見直しが行われたものといえる」。

また、「本件選挙前に成立した平成二四年改正法の定めた枠組みに基づき、本来の任期満了時まで、区画審の改定案の勧告を経て平成二五年改正法が成立し、定数配分の上記〇増五減の措置が行われ、平成二二年国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口較差を二倍未満に抑える選挙区割りの改定が実現されたところである。このように、平成二二年選挙に関する平成二三年大法廷判決を受けて、立法府における是正のための取組が行われ、本件選挙前の時点においては是正の実現に向けた一定の前進と評価し得る法改正が成立に至っていたものといえることができる」。

上記〇増五減の措置では「定数削減の対象とされた県以外の都道府県については、本件旧区割基準に基づいて配分された定数がそのまま維持されており、平成二二年国勢調査の結果を基に一人別枠方式の廃止後の本件新区割基準に基づく定数の再配

分が行われているわけではなく、全体として区画審設置法三条の趣旨に沿った選挙制度の整備が十分に実現されているとはいえず、そのため、今後の人口変動により再び較差が二倍以上の選挙区が出現し増加する蓋然性が高いと想定されるなど、一人別枠方式の構造的な問題が最終的に解決されているとはいえない」が、「今回のような漸次的な見直しを重ねることによってこれ（区画審設置法三条の趣旨に沿った選挙制度の整備…筆者注）を実現していくことも、国会の裁量に係る現実的な選択として許容されている」。

以上に鑑みると、「国会における是正の実現に向けた取組が平成二三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なかったということはできず、本件において憲法上要求される合理的期間を徒過したものと断ずることはできない」<sup>⑤</sup>。

#### 四 結 論

「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とは、……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ではあるが、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ったとはいえず、本件区割規定が憲法一四条一項等の憲法の規定に違反するものといえることはできない」<sup>⑥</sup>。



鬼丸かおる裁判官の意見、大谷剛彦裁判官・大橋正春裁判官・木内道祥裁判官の各反対意見がある。

## 【評 釈】

### I はじめに

本判決は、平成二三年大法院判決において違憲状態とされた本件選挙区割りの下で行われた平成二四年衆議院議員選挙について、本件選挙区割りを投票価値の平等の要求に反する状態にあったとしつつ、いわゆる「合理的期間」を経過していないため、違憲とはいえないと判断したものである。本判決は、この合理的期間について手厚い説明を行っているところが特徴的であり、以下では特にこの点に重点を置いて評釈を試みよう。

### II 平成二三年大法院判決の要点

本判決の検討に当たり、まずは前提になる平成二三年度大法院判決の論理を確認しておく。平成二三年大法院判決は、旧区画審設置法三条二項の一人別枠方式及び、それを前提にした本件選挙区割りを違憲状態としたものであるが、その論理は主要以下のようなものであった。<sup>③</sup>

最高裁は、昭和五一年判決以降、衆議院議員選挙に係る投票価値の平等については、「国会が正当に考慮することのできる

他の政策目的ないし理由との関連」で相対化を認め、国会が考慮しえる諸般の要素を斟酌した上でなお、選挙制度形成のために国会に与えられた裁量権の行使（憲法四三条一項、四七条）として是認できるか否かという基準で判断を行ってきたが、平成二三年大法院判決もこの基本枠組みを引き継いでいる。<sup>④</sup>

その上で、平成二三年大法院判決は、以下のように一人別枠方式の不合理性を導く。まず、人口過疎地域への配慮から一人別枠方式を正当化しようとする見解については、議員は「全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、……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えない」と述べる。<sup>⑤</sup> 他方で、最高裁は、一人別枠方式には、新たな選挙制度の導入に当たり、人口の少ない県における急激な定数削減を避ける激変緩和措置・選挙制度改革実現のための政治的妥協という点で当初は合理性が認められるとする。しかし、その激変緩和措置等としての性格から、「一人別枠方式は、おのずからその合理性に時間的な限界があるものというべきであり、新しい選挙制度が定着し、安定した運用がされるようになった段階においては、その合理性は失われる」とし、遅くとも平成二二年衆議院議員選挙時には、この合理性

は失われていたとして、一人別枠方式が違憲状態にあったとの結論を導く。<sup>⑫</sup>

そして、平成二三年大法院判決は、「本件選挙区割りについては、本件選挙時において上記の状態にあった一人別枠方式を含む本件区割基準に基づいて定められたものである以上、これらもまた、本件選挙時において、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたものというべきである」として、本件選挙区割りもまた、違憲状態であると判断した。なお、平成二三年大法院判決は、一人別枠方式の「不合理性が投票価値の較差としても現れてきていた」という形で較差に言及するに留まり、<sup>⑬</sup>較差の数値それ自体から本件選挙区割りが違憲状態であるという結論を導いてはいない。平成二三年大法院判決以前の判決における違憲状態の認定とは異なり、平成二三年大法院判決は、一人別枠方式の目的は、「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」とは言えないことから、そもそも投票価値の平等の要請を相対化することはできないという理由で、違憲状態と判断していると考えられる。<sup>⑭</sup>

しかし、「平成一九年六月一三日大法院判決において、平成一七年の総選挙の時点における一人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りについて、……いずれも憲法の投票価値の平等の要求に反するに至っていない旨の判断が示されていた

ことなどを考慮す」れば、合理的期間内には正がされなかったものということはできないとして、結論的には合憲とされた。<sup>⑮</sup>但し、できるだけ速やかに一人別枠方式を廃止し、旧区画設置法三条一項（現三条）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措置を講ずる必要がある」と付言がされている。<sup>⑯</sup>

### Ⅲ 違憲状態の確認と較差への注目

本判決も、衆議院議員選挙に係る投票価値の平等について、「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」で相対化を認め、国会が考慮しうる諸般の要素を総合考慮した上でなお、選挙制度形成のために「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」という基準で判断するとしており、昭和五一年判決以降の基本枠組みは維持している。そして、本判決は判旨二のように、平成二三年大法院判決以降も是正されていない本件選挙区割りについて違憲状態であると認定した。上述のように平成二三年大法院判決が本件選挙区割りを違憲状態と判断していたことからすれば、この区割りのまま実施された本件選挙について、「本判決が引き続き違憲状態を認定するのは当然である」と言えよう。<sup>⑰</sup>

しかし、ここでは、本判決が、本件選挙区割りを違憲状態と

判断する文脈で、殊更に較差の拡大にも言及している意味について検討をしておくべきであろう。というのも、本件で違憲状態と認定するためには、「本件選挙は、……平成二十一年選挙時に既に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本件選挙区割りの下で再び施行されたものであること」を挙げれば十分であり、これと並べて「選挙区間の較差は平成二十一年選挙時よりも更に拡大して最大較差が二四二五倍に達していた」と、敢えて較差の拡大に言及する必要はなかったと考えられるからである。

平成二十三年大法院判決の論理からすれば、一人別枠方式を前提にする区割基準には投票価値の平等を相対化するだけの合理性がないのであり、投票価値の不平等が生じているのであれば、較差の数値如何によらず、平成二十一年選挙に係る選挙区割りは違憲状態と判断されたと考えられる。確かに、平成二十三年大法院判決以降、本件選挙前に、平成二十四年改正法によって一人別枠方式は廃止されているが、本件選挙自体は一人別枠方式を前提にした選挙区割りが改定されないまま行われたものである。区割基準が合理的になったので改めて較差を問題にする必要があったとはおよそ考えられず、本件でも平成二十三年大法院判決と同じ論理が妥当しよう。そうであるとすれば、較差が平成二十一年選挙時よりも縮小していたとしても本件選挙区割りは違憲

状態とされたといえ、較差の拡大が本件で違憲状態を基礎づける直接の理由になったとは考えられない。

では、本判決が較差の拡大に言及した意味はどこにあるのだろうか。それは、新たな区割基準の下で選挙区割りの改定を行ったとしても、一人別枠方式廃止後にあっては、小選挙区制の下での従来の諸判決と比べ、<sup>⑨</sup>較差の数的基準を厳格に設定するということを確認・強調することであろう。実際、本件選挙後になされた選挙区割りの改定に関して、本判決では「今後の人口変動により再び較差が二倍以上の選挙区が出現し増加する蓋然性が高いと想定されるなど、一人別枠方式の構造的な問題が最終的に解決されているとはいえない」との言及がされており、平成二十三年大法院判決が「投票価値の平等に配慮した合理的な基準」<sup>⑩</sup>と評価した旧区画設置法三条一項・現三条も言及する、最大較差二倍という数値へのかなりのこだわりが伺える。<sup>⑪</sup>小選挙区制の下では較差の数値を直接の理由に違憲状態と判断した最高裁判例は、本件を含め未だ存在しないので、較差二倍が数的基準であるとはここでは結論付けられない。しかし、本判決は較差の数的基準を、今後は従来よりも厳格に設定するというメッセージを、明確に発信しているといえよう。この較差の数的基準の厳格化の意義については、以下の合理的期間の判断との関係で、後に改めて触れることとしよう。



## IV 合理的期間の判断

以上のように本判決は本件選挙区割りの違憲状態を確認し、合理的期間の判断へと歩を進めるのであるが、結局、合理的期間は経過しておらず、違憲とはいえないと結論付けている。本件選挙は、平成二三年大法院判決から一年九か月たったにも関わらず、選挙区割りの改定がされないまま実施されたものであること、各地の高裁で一五件もの違憲判断が示され、そのうち二件は違憲無効判決にまで踏み込んだものであったことからすれば、小選挙区制の下で初の違憲判決となるものと期待されるものであっただけに、本判決に対しては「後退」という批判がされている。<sup>②③</sup>この合理的期間の判断は、本判決の中核をなすものであり、以下では詳しく検討をしていこう。

## 一 選挙制度形成を巡る裁判所と立法者の関係の定式化

まず、本判決は、合理的期間の判断に先立ち従来の衆議院議員選挙における投票価値の不等等にかかる判断枠組みを、判旨三(一)のように三段階に定式化している。この点が本判決の「最大の特徴」といわれており、<sup>②④</sup>この整理についてここで若干の検討をしておこう。

本判決は「当裁判所大法院は、これまで」と従来の諸判決を総括する形でこの三段階の判断枠組みの定式化を行っており、

それは「憲法の予定している司法権と立法権の関係に由来するもの」であるという。<sup>②⑤</sup>すなわち、本判決は、「裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題があると判断したとしても、自らこれに代わる具体的な制度を定め得るものではなく、その是正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有しており、上記の判断枠組みのいずれの段階においても、国会において自ら制度の見直しを行うことが」憲法の想定するところであるというのである。確かに、選挙権は「制度的権利」であり、<sup>②⑥</sup>その実現はまずもって立法者の役割であること、そして投票価値の平等はその際の立法指針に過ぎないことを考えれば、法律を無効にすれば問題が解決するというのではなく、結局は立法者が憲法の要請を満たす法制度を形成するのを待つ他ない、というのはその通りである。

しかし、そもそも何故、本判決は従来の判例の判断枠組みを、「憲法の予定している司法権と立法権の関係に由来するもの」であるとして強調して、改めて定式化したのであろうか。平成二三年大法院判決の延長に位置づけられる本判決においては、別段の断りなく、違憲状態の認定の後、合理的期間の判断に歩を進めても違和感はなかったはずである。それにも関わらず、上記引用部分に続けて、本判決は、「裁判所が選挙制度の憲法

適合性について上記の判断枠組みの各段階において一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて所要の適切な是正の措置を講ずることが、憲法の趣旨に沿うものというべき」とも述べ、「憲法の予定している司法権と立法権の関係」について二回も言葉を変えて説明しており、もはや、くどさを覚えるほどである。

ここで、この二回の言い換えを比べてみると、実際には単純な言い換えでなく、焦点が異なることがわかる。すなわち、最初の言い換えでは、是正における国会の裁量を裁判所が尊重すべきことに焦点が当てられている。これに対し、二度目の言い換えでは、「国会がこれ（裁判所の示した判断…筆者注）を踏まえて所要の適切な是正の措置を講ずることが、憲法の趣旨に沿う」として、国会は裁量権の行使に当たり裁判所の判断に配慮せよという点に焦点が当てられている。そして、この点こそが、以下で検討するように、「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（強調…筆者）」（判旨三、（一））を合理的期間の判断基準とし、以前の合理的期間の判断では見られなかった、選挙後の事情までも考慮に入れる、本件における合理的期間の判断にも色濃く反映されている。まさに、本件における合理的期間の判断の布石として、本判決は改

めて裁判所と国会の関係を定式化し、強調したのではないかと  
思われる。<sup>23</sup>

## 二 合理的期間経過の判断基準

以上の裁判所と国会の関係を定式化を経て、本判決は合理的期間について、「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から評価すべき」という一般的な基準を提示する。合理的期間が問題になった従前の判決においては、合理的期間について「一般的な判断基準は示されてこなかった」のであり、この判断基準を示したことも本判決の特徴として、既に指摘されているところである。<sup>24</sup>しかし、このように定式化された合理的期間は、従来のそれと同一のものであるだろうか。

### (1) 平成二三年大法院判決以前の合理的期間の判断

平成二三年大法院判決以前の諸判決における合理的期間の適用は、いずれも人口異動に起因する違憲状態を前提にするものであった。初めて合理的期間を用いた昭和五一年大法院判決は、人口異動により較差は絶えず変動するところ、「選挙区割と議

員定数の配分を頻繁に変更することは、必ずしも実際的でなく、また、相当でもない」と述べ、昭和四七年選挙のかなり以前から違憲状態が生じていたこと、公職選挙法の別表第一の末尾の規定にも関わらず、昭和三九年の改正後「八年余にわたって」改正がされていないことを理由に、合理的期間が経過したと判断した。<sup>③</sup>昭和五八年大法院判決は、昭和五〇年公職選挙法改正後、昭和五五年選挙の「ある程度以前において」再度違憲状態が生じたが合理的期間は経過していないとしつつも、先の別表第一の末尾の規定に言及し、「昭和五〇年改正法施行後既に約七年を経過している現在、できる限り速やかに改正されることが強く望まれる」と付言している。<sup>④</sup>続く昭和六〇年大法院判決は、この昭和五八年大法院判決が違憲状態とした選挙区割りのまま行われた昭和五八年選挙について、合理的期間が経過したと判断している。<sup>⑤</sup>昭和六〇年大法院判決は、先行する昭和五八年大法院判決で違憲状態とされた選挙区割りのまま行われた選挙を対象としている点では、本判決と同様であり、合理的期間の判断の中で先行する昭和五八年大法院判決にも言及している。もともとそれは、違憲状態は昭和五八年大法院判決も確認しているところである、という趣旨に留まっており、本判決のような定式化は見られない。合理的期間の判断においては、昭和五八年大法院判決も指摘する時間的要素が重視されていたと考え

るのが素直であろう。平成五年大法院判決も、昭和六一年公職選挙法改正後、平成二年選挙の「ある程度以前の時期において」違憲状態になっていたとしつつ、同選挙までには議員定数配分規定の施行の日である昭和六一年選挙の施行日からは約三年七か月、昭和六〇年国勢調査の確定値が公表された日からは約三年三か月であるとして、合理的期間の経過を否定している。<sup>⑥</sup>以上の諸判決では、まさに本判決の大谷裁判官反対意見が言うように、合理的期間には是正のための「時間的な猶予」としての性格が与えられており、「投票価値の較差が違憲状態に陥ってからこれが継続している期間……の長さ」に重きが置かれてきたと読むのが素直であろう。<sup>⑦</sup>しかも、その際には、公職選挙法の別表第一の末尾の規定を参考に期間を設定しようとする姿勢がうかがえる。

## (2) 平成二三年大法院判決における合理的期間の判断

以上に対し、本判決が前提とする平成二三年大法院判決は、人口異動を理由に違憲状態とされた選挙区割りではなく、一人別枠方式についての規範的評価の変化を理由に違憲状態とされた選挙区割りに合理的期間の判断を適用したものであった。ここでは、「平成一九年六月一三日大法院判決において、平成一七年の総選挙の時点における一人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りについて、……いずれも憲法の投票価値の



平等の要求に反するに至っていない旨の判断が示されていたことなどを考慮すれば、合理的期間内には正がされなかったものということはできない、と判断がされている。<sup>③⑤</sup> 違憲状態の根拠が規範的評価の変化であるだけに、ここでは合理的期間の起算点の確定も、長さの確定も、人口異動に起因する違憲状態の場合以上に不明確となる。平成二三年大法院判決は合理的期間の起算点やその基礎については明言していないが、合憲判決があったことを強調する平成二三年大法院判決は、いつ客観的に違憲状態となったかということよりも、いつ国会が違憲状態を知りえたかという、国会の認識可能性を合理的期間の検討上重視しているようにも読める。<sup>③⑦</sup> その意味で、合理的期間の判断による「違憲の主観化」を促進する契機となり得るものであった。<sup>③⑧</sup>

(3) 本判決における合理的期間の判断

以上の、先行判例における合理的期間の用法を踏まえ、本判決の合理的期間について評価を加えよう。「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」という本判決の判断基準については、以下の二点が指摘できよう。第一に、合理的期間の判断においては、いつ客観的に違憲状態となり、どれだけ時間が経過したか、という客観的な時間の長短ではなく（これは総合考慮の一要素に過ぎない）、是正に向けた立

法者の行為態様の相当性を審査するということが明示されたことである。これはまさに、「立法者の努力を評価する司法判断」<sup>③⑨</sup>を意味するといえ、合理的期間の判断は立法者の行為態様によって左右されることになり、必然的に主観化する。第二に、合理的期間の判断においても国会の裁量権に配慮をするとして、「司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として（強調…筆者）」と、国会の裁量権を枠づけていることである。立法者の行為態様の相当性の審査にあたり、立法者が「司法の判断の趣旨を踏まえ」ているか否か、すなわち立法者が裁判所の言うことを聞いているか否かを評価するというのである。

以上、本判決のように定式化された合理的期間の判断は、もはや是正のための単なる「時間的な猶予」ではない。合理的期間の判断は、平成二三年大法院判決に見られた類の「違憲の主観化」もはるかに超え、裁判所が、自らの言うことを聞いて立法者が適切に行為をしているか否かを審査する場へと変容してしまっているものであり、従来の判決の総括に留まるものではない。<sup>④①</sup>

### 三 事案への当てはめ

それでは、以上の合理的期間の判断基準に照らし、本判決はどの様に合理的期間の経過を否定したのか、以下で検討を加え

よう。

### (1) 起算点

まず、本判決は合理的期間の起算点を、本件選挙区割りが必要状態となった時点ではなく、本件選挙区割りが違憲状態であるとの判断が初めて下された平成二三年三月二三日としている。

しかも、本判決の前提となる平成二三年大法院判決においては必ずしも明示的ではなかったが、本判決は明確に、その基礎を国会が違憲状態を認識し得た時点であるということに求めている。起算点の基礎を国会が違憲状態を認識し得た時点に求めるというのであれば、客観的に違憲状態になった時点と合理的期間の起算点の間にタイムラグが生じるのは当然である。なお、ここで注意を要するのは、あくまで起算点は「国会が違憲状態を認識し得た時点」であり、「違憲状態の認定がされた時点」ではない、ということである。本判決において、起算点が平成二三年三月二三日とされたのは、一人別枠方式の規範的評価を変更しての違憲状態の認定という平成二三年大法院判決の特殊性を踏まえれば、国会が違憲状態を認識可能であったと確定的に言えるのは、一人別枠方式の規範的評価が変更され違憲状態とされた時点（平成二三年三月二三日）と考えざるを得ない、という事情によると言えよう。<sup>④</sup> 合理的期間が立法者の行為態様の相当性を審査するものであれば、その起算点を立法者の認識

可能性に係らしめることには違和感はない。もともと、本判決の合理的期間の判断基準からすれば、時間の長さには重きが置かれていないので、もはや起算点を厳密に特定する必要性は感じられない。

### (2) 国会に求められる是正措置の内容

続いて、本判決は、平成二三年大法院判決の付言を踏まえ、「旧区画審設置法三条二項の定める一人別枠方式を廃止し、同条一項の趣旨に沿って平成二二年国勢調査の結果を基に各都道府県への選挙区の数すなわち議員の定数の配分を見直し、それを前提として多数の選挙区の区割りを改定すること」が違憲状態の解消のため国会に求められる是正措置であるとする。<sup>⑤</sup> 増五減の措置では「定数削減の対象とされた県以外の都道府県については、本件旧区割基準に基づいて配分された定数がそのまま維持されており、……一人別枠方式の構造的な問題が最終的に解決されているとはいえない」としていることからすれば、裁判所の求める最も理想的な是正措置は、一人別枠方式によって各都道府県に割り当てられた定数をすべて削減し人口比例に従って再配分を行うことであろう。もともと、本判決は、「今回のような漸次的な見直しを重ねることによってこれ（区画審設置法三条の趣旨に沿った選挙制度の整備・筆者注）を実現していくことも、国会の裁量に係る現実的な選択として許容され

ている」と述べており、差し当たりは○増五減の措置でも足りるかと考えているようである。

### (3) 国会の行為態様の相当性

しかし、「漸次的な見直し」が必要とはいえ、平成二五年改正法のような○増五減の措置で足りたというのであれば、一年九か月の間に選挙区割りの改定に至らなかった国会の対応は「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」といえるのであろうか。○増五減の措置であれば、大橋裁判官反対意見が言うように、「一人別枠方式の廃止から約七か月で区割規定の改正が行われており、一人別枠方式を廃止する法改正作業が平成二三年大法院判決言渡し直後から真摯に行われていたとするならば、本件選挙までの約一年九か月の間に区割規定の改正は十分に可能であった」という評価も十分にあり得よう。<sup>④③</sup>だが、本判決は、合理的期間は経過していないという。

この点でまず注目し値するのが、国会において「議員の定数の削減や選挙制度の抜本的改革」も議論の対象とされ、<sup>④④</sup>「問題の解決に向けての議論を収れんさせること」が困難になったという、本件選挙前の事情についての評価である。例えば、大橋裁判官反対意見は、「一人別枠方式の廃止は、立法府が優先的に実行すべき課題で、他の選挙制度の改革とは別個に取り組み

べきものであり、選挙制度の抜本的改革を理由にその実現を遅らせることは許されるものではない」と述べ、この事情は国会の行為態様の相当性を否定する要素になる、ということを経調している。<sup>④⑤</sup>これに対し、本判決は、「そうした中で……一人別枠方式を定めた旧区画審設置法三条二項の規定の削除と選挙区間の人口較差を二倍未満に抑えるための前記○増五減による定数配分の見直しが行われたものといえる」としており、困難な政局の中で真摯な努力をしていたとまでは言わないものの、少なくともこの事情を国会の行為態様の相当性を否定する要素とは考えていない。だが、単なる時間の長短ではなく、「司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使」の相当性を問うのであれば、「議員の定数の削減や選挙制度の抜本的改革」も議論されたことは、正に平成二三年大法院判決の要請からの脱線であろう。<sup>④⑥</sup>選挙前の事情に着目する限り、合理的期間は経過せずとする論拠は脆弱と言わざるを得ない。

それを意識してか、本判決は、本件選挙後に一人別枠方式を廃止し○増五減措置を行うという枠組みに沿って選挙区割りを改定する平成二五年改正法が成立したという、選挙後の事情まで引き合いに出して、合理的期間が経過していないという判断を導いている。<sup>④⑦</sup>定数不均衡訴訟における選挙後の事情の考慮は、既に参議院議員選挙に係る相当期間の判断の中で行われている

ものではあるが、本判決は衆議院議員選挙に係る合理的期間の判断の中に初めてこれを探り入れたものである。しかし、木内裁判官反対意見の言うように、審査の対象は本件選挙時における選挙区割規定の合憲性であるのだから、選挙後の事情がその判断に影響を与えるというのは、一見すると奇妙である。もつとも、この点も、合理的期間の判断は「司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使」の相当性を問うものだという本判決の定式、及び「本件選挙前の時点においては是正の実現に向けた一定の前進と評価し得る法改正が成立に至っていた」と、本判決が合理的期間の経過を否定する際に評価の対象を選挙前の法改正に引き直していることからすれば、以下のように説明できよう。<sup>④</sup>すなわち、合理的期間の判断において核心をなすのは、本件選挙時において国会が司法の判断を踏まえて適切に行動しているか否かである。衆議院解散後、「本来の任期満了時まで」に「ほどなく、平成二五年改正法が成立した」ということは、本件選挙時において国会が平成二三年度大法院判決を踏まえて適切に行動していた証拠に他ならない、ということであろう。しかし、この点に関しても大橋裁判官ように、平成二五年改正法の内容は「抜本的改革には程遠いものであり」、抜本的改革まで議論してしまったことによる是正の遅れを正当化できるものではないという評価もあり得よう。

以上を踏まえ、本判決は、「国会における是正の実現に向けた取組が平成二三年大法院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なかった」ということはできず、本件において憲法上要求される合理的期間を徒過したものと断ずることはできない（強調・筆者）とした。しかし、本件における選挙前の事情・選挙後の事情は十分に異なる評価もできるところであり、総合考慮における考慮要素の評価基準の不明瞭さは否めない。実際、本判決が「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」（強調・筆者）を基準として、（言い回しを変えた裁判所の意図は分らないが）「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」と言い切れなかったところに、合理的期間は経過せずとした判断への最高裁自身の迷いが伺える。

#### IV 四 小 括

本判決は合理的期間の判断基準を、「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」という形で一般的に定式化し、事案への当てはめの段階でも、単なる時間の長さではなく、立法者が司法の判断を踏まえて適切に行動してい



るか否かを選挙後の事情にまで視野を広げ判断しており、先行する司法の判断を踏まえた「立法者の努力を評価する司法判断」としての合理的期間の性格を全面的に押し出したといえよう。

そして、先に述べたように、違憲状態とされる較差の数的基準を従来よりも厳格に設定するという方針も伺えることを合わせると、今後、小選挙区制を維持する限り違憲状態は比較的簡単に認定され、違憲判断の重心は立法者の行為態様の相当性判断の場合へと変容した合理的期間の判断へと移ることが想定される<sup>⑤</sup>。実際、本判決は、平成二五年法改正では「今後の人口変動により再び較差が二倍以上の選挙区が出現し増加する蓋然性が高いと想定されるなど、一人別枠方式の構造的な問題が最終的に解決されているとはいえない」としつつも、「今回のような漸次的な見直しを重ねることによってこれを実現していくことも、国会の裁量に係る現実的な選択として許容される」と述べている。このことからすれば、今後、較差が二倍を少し上回っていればあっさり<sup>⑥</sup>と違憲状態を認定し、司法の判断を踏まえた、「漸次的な見直し」に係る国会の裁量権行使の相当性に違憲判断の重心が置かれることは想像に難くない。その際には、昭和五一年大法院判決以来、判断の重心が置かれてきた違憲状態の認定に係る第一段階が形骸化し、客観的に憲法の要請に反する

か否かという結果の統制を行うものから、立法者の行為の統制を行うものへと、投票価値の平等にかかる統制法理はすっかり様変わりすることになる<sup>⑦</sup>。

## V おわりに

以上、選挙区割りの合憲性に係る判断に関する論点について、本判決の論旨を追いかけてきた。本判決は、較差の数的基準についての厳格な姿勢に加え、合理的期間の判断においても、「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」という判断基準を設定し、従来よりも踏み込んで国会の行為態様について口を出せる門戸を開いている。確かに、この総合考慮による立法者の行為態様の相当性判断の場合へと変容した合理的期間の判断において、結局は違憲判決を避けるために、考慮要素を立法者の有利に、緩やかに評価するというのであれば、「後退」の誇りは免れないだろう。しかし、理屈の上では、この判断基準を厳格に運用するという可能性も否定できない。

結局のところ問題は、本判決に如実に表れているように、総合考慮における評価・判断の不明瞭さにある。かつては違憲状態か否かの判断基準が不明確であり「ブラックボックス」<sup>⑧</sup>であ

ると批判されていたところであり、見方によっては、最高裁は較差の基準を厳格化させた代わりに、新たな緩衝剤の必要から、「ブラックボックス」を次の段階、すなわち合理的期間の判断に移動させただけでも言いうる。この相当性判断を総合考慮という「ブラックボックス」に置いたままであれば、結局は、立法者の行為態様について基準が不明確なまま厳格に統制を行い、選挙制度の形成に係る国会の権限を実質的に奪うことになるか、あるいは、国会に対する法的な統制を離れ、単なる諮問機関に自らの地位を貶めるかのいずれかであろう。合理的期間の判断を、国会の行為態様の相当性を審査するものとして今後も運用するのであれば、判断基準の精緻化がのぞまれる。それが無理なのであれば、自身が定式化した判断枠組みの正しさを、一から問い直してみるべきであろう。

# 【付 記】

本稿脱稿後、参議院議員選挙に係る平成二六年十一月二十六日大法院判決に触れた。同判決は、本判決を引用しつつ「憲法の予定している司法権と立法権との関係」を根拠に、従来の判断枠組みを、①違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、②選挙までの期間内には是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否か、という二段階に定式

化し、②については、「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」という観点から評価すると述べており、衆議院議員選挙・参議院議員選挙での判断枠組みの明示的な歩み寄りが見られる。本判決及び平成二六年大法院判決を経て、衆議院・参議院での定数不均衡訴訟における判断枠組みの歴史的発展の評価が必要となつてこようが、これについては別の機会に論じることしたい。

- ① 最大判平成二五年二月二〇日民集六七卷八号一五二〇—一五二一頁。
- ② 最大判平成二五年二月二〇日民集六七卷八号一五二二頁。
- ③ 最大判平成二五年二月二〇日民集六七卷八号一五二二—一五二三頁。
- ④ 最大判平成二五年二月二〇日民集六七卷八号一五二三頁。
- ⑤ 最大判平成二五年二月二〇日民集六七卷八号一五二三—一五二六頁。
- ⑥ 最大判平成二五年二月二〇日民集六七卷八号一五二六頁。
- ⑦ 本判決の解説・評釈としては、以下のものがある。赤坂正浩「平成二四年衆議院議員選挙と『二票の較差』」ジュリスト一四六六号（二〇一四年）八頁以下、岩井伸晃・林俊之「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（平成二四年法律第九五号）による改正前のもの」一三条一項、別表第一の規定の合憲性」ジュリスト一四七〇号（二〇一四年）六四頁以下、倉田玲「投票価値の平等と司法審査の限界」判例時報二二三三三（二〇一四年）一三二頁



以下、齋藤一久「平成二四年衆議院議員選挙無効訴訟」法学セミナール七〇九号（二〇一四年）一一八頁、高見勝利「政治のヤブ」からの退却」世界八五三三（二〇一四年）一二九頁以下、只野雅人「違憲状態判決の『重み』」法律時報八六巻一号（二〇一四年）一頁以下、中川登志男「衆議院小選挙区選挙の一票の格差」専修法研論集五四号（二〇一四年）一三七頁以下、西村枝美「違憲状態とされた一人別枠方式を含む区割のまま行われた衆議院議員選挙の合憲性」新・判例 Watch vol. 14（二〇一四年）三五頁以下、横山真通「平成二四年衆議院議員総選挙に係る定数訴訟最高裁大法廷判決」法律のひろば六七巻五号（二〇一四年）五六頁以下。

⑧ 以下の内容について詳しくは、拙稿「衆議院議員選挙・選挙区割り規定の合憲性」法学論叢一七一巻二号（二〇一二年）一四〇頁以下。

⑨ まずもって、最大判昭和五一年四月一四日民集三〇巻三号二四四―二四五頁を参照。この判断基準は、昭和五一年判決を参考にすれば、以下の諸段階に分けられる。まず、①選挙制度の形成において考慮された事項が「国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由」といえるか否か、続いて、②考慮された事項が正当なものであったとしても、投票価値の不平等が「一般に合理性を有するもの」としてい考えられない程度に達している」か否かが判断される。そして、③「一般に合理性を有するもの」としてい考えられない程度に達している」と判断された場合には、「国会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され」、「不平等を正当化すべき特段の理由が示されない限り」憲法違反と判断されることになる（最大判昭和五一年四月一四日民集三〇巻三号二四五―二四七頁）。整理を若干異にするが、同じく段階構造を指摘するもの

として、西村・前掲注⑦三六頁、駒村圭吾「憲法訴訟の現代的転回」（日本評論社、二〇一三年）一九四―一九六頁。

⑩ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七七―七七七八頁。

⑪ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七七―七七七八頁。

⑫ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七七―七七七八頁。

⑬ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七八―二七八一頁。

⑭ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七八―二七八一頁。

⑮ 以上について、西村・前掲注⑦三六頁も参照。

⑯ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七八―二七八一頁。

⑰ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七八―二七八一頁。

⑱ 西村・前掲注⑦三六頁。

⑲ 例えば、西村・前掲注⑦三六頁は、平成二三年大法廷判決について「最大較差の数値を主たる理由とするのではなく、合理的根拠を喪失した要素が投票価値の不平等を引き起こしていることを理由とする点でこれまでの先例とスタンスを異にする」と評価し、「このスタンスを引き継いだのが本判決である」とする。

⑳ 小選挙区制の下で、平成一一年大法廷判決（最大判平成一一年一月一〇日民集五三巻八号一四四一頁）は最大較差二・三〇九倍、平成一三年判決（最判平成一三年二月一八日民集五五巻七号一六四七頁）は最大較差二・四七一倍、平成一九年大法廷判決（最大判平成一九年六月一三日民集六一巻四号一六一四頁）は最大較差二・一七一倍を其々違憲状態ではないとした。小選挙区制の下で初めて選挙区割りを違憲状態とした平成二三年大法廷判決では、最大較差二・三〇四倍であったが、本文で述べたように、それは較差の数値から違憲状態を導いたものではない。

㉑ 最大判平成二三年三月三日民集六五巻二七七七―二七七八頁。

②② これに対し、本判決の鬼丸裁判官意見は、較差を出来る限り一対一に近づけるべきであり、「当初からこれを目指したものとはいえない上記作成方針（較差二倍以上とならないようにすることを基本とするという方針：筆者注）は憲法上の要請に合致するものとはいえない」としている（最大判平成二五年一月二〇日民集六七巻八号一五三〇頁）。

②③ 当該選挙区における選挙を即時無効としたものとして、広島高裁岡山支部平成二五年三月二六日（判例集未登載）、将来効判決を下したものとして広島高判平成二五年三月二五日判時二一八五号三六頁。

②④ 高見・前掲注⑦一二九頁、赤坂・前掲注⑦一〇頁、只野・前掲注⑦一頁。

②⑤ 赤坂・前掲注⑦九頁。この三段階の判断枠組みに従った際の、ありうる判決類型については、同九一〇頁を参照。

②⑥ 西村・前掲注⑦三七頁は「本判決においても合理的期間経過を考慮したのは、人口変動に起因する較差から生じた違憲状態の場合と同様に、国会の対応のための時間の考慮が必要となる要素があるから、との理解に留めておくべきである」として、射程の限定を図っている。しかし、本文で述べた裁判所の理解を前提にすれば、定数不均衡訴訟で違憲状態が認定された場合で、「国会の対応のための時間の考慮が必要となる要素」が存在しない場合とはいかなる場合があるのだろうか。筆者には本判決の定式は衆議院議員選挙に係る定数不均衡訴訟について、一般的な射程を持つもののように思われる。

②⑦ なお、木内裁判官の反対意見が述べるように、この「憲法の予定している司法権と立法権の関係」は、従来の判決では合理的期間の

根拠としては示されてはこなかったものである（最大判平成二五年一月二〇日民集六七巻八号一五四九・一五五〇頁）。一人別枠方式の規範的評価の変化に起因する違憲状態について合理的期間を用いた平成二三年大法院判決は、特に合理的期間の根拠について触れるところはない。また、人口異動に起因する違憲状態への合理的期間の適用については、昭和五一年大法院判決が、「選挙区割と議員定数の配分を頻繁に変更することは、必ずしも実質的でなく、また、相当でもない」という、いわば政策的な理由を挙げている。他の諸判決もこれを前提にしていると思われる。

②⑧ 駒村・前掲注⑨一九〇頁。

②⑨ 別の理解としては、本文でも後で触れるように、平成二三年大法院判決の合理的期間の判断には従来の合理的期間の判断との整合性に疑いがもたれていたもので、両者を統一するに当たって論拠を積極的に示そうとしたということも考えられよう。

なお、この第二段階目の合理的期間については、以前から、違憲状態と違憲を分離する根拠が不明確であるとの主張がされてきた。安念潤司「いわゆる定数訴訟について（三）」成蹊法学二六号（一九八八年）三九・四七頁、内藤光博「議員定数不均衡と改正の合理的期間」長谷部恭男他編『憲法判例百選Ⅱ第六版』（二〇一三年）三三一頁。本判決の挙げる「憲法の予定している司法権と立法権の関係」は、なぜ違憲状態と違憲を分けなければならないのかという問いに直接答えるものではない。

③⑩ 岩井・林・前掲注⑦六九頁、高見・前掲注⑦一三〇・一三一頁、横山・前掲注⑦六二頁。

③⑪ 最大判昭和五一年四月一四日民集三〇巻三二四八・二四九頁。

③⑫ 最大判昭和五八年一月七日民集三七巻九号一二六四・一二六五



頁。

③ 最大判昭和六〇年七月一七日民集三九卷五号一一二一―一二二二頁。

④ 最大判平成五年一月二〇日民集四七卷一八七―一八八頁。

⑤ 最大判平成二五年一月二〇日民集六七卷八号一五三二―一五三四頁。

⑥ 最大判平成二三年三月二三日民集六五卷二七七八―一頁。

⑦ 平成二三年大法院判決の調査官解説は、「基本的には、本件言渡し時以降、是正に係る立法の内容やその過程等に関する諸般の事情を踏まえた『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、いわゆる違憲状態を解消するための立法措置が必要になる」と述べており、同判決における合理的期間の起算点を、違憲状態とされた平成二一年選挙時よりも後の、「本判決言渡し時」（平成二三年三月二三日）と理解していると考えられる。岩井伸晃・小林宏司「判解」法曹時報六六卷七号（二〇一四年）一九七三頁。しかし、

調査官解説のように、合理的期間の起算点を平成二三年三月二三日とするのは、従来の判例の立場とは合致しないだろう。本文で述べたように、従来の判例における合理的期間の判断では、客観的に違憲状態となった時点と合理的期間の起算点を対応させていると読むのが素直である。調査官解説のような、違憲状態となった時点と合理的期間の起算点のタイムラグを説明するには、以下のように基礎付ける他ないだろう。すなわち、平成二三年大法院判決は合理的期間の起算点を国会の認識可能性に求めており、一人別枠方式の規範的評価を変更しての違憲状態の認定という特殊性を踏まえれば、国会が確定的に違憲状態を認識し得たのは平成二三年大法院判決時と言わざるを得ず、起算点は平成二三年三月二三日となる、と説明す

るのである。

これに対し、初宿正典「衆議院小選挙区選挙における一人別枠方式等の合憲性」民商法雑誌一四六卷四・五号（二〇一二年）四七三頁の注②は、平成二三年大法院判決が平成一九年大法院判決に言及しつつ「合理的期間内には正がなされなかったものということではない」としていることから、合理的期間の起算点を平成二三年三月二三日以前にしていると読む。起算点の基礎を国会の認識可能性に求める場合でも、なお平成二三年三月二三日判決以前の時点时起算点とする可能性は当然に残っている。しかし、平成二三年大法院判決では起算点の基礎を国会の認識可能性に求めるということは明示されておらず、平成二三年大法院判決を従来の判例の延長に位置づける理解も十分にあり得るところである。この場合は平成二一年選挙時以前に合理的期間の起算点が設定されることになる。

⑧ 合理的期間による「違憲の主観化」については、安念・前掲注②五八―六九頁を参照。

⑨ 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、二〇一二年）四〇六頁以下。

⑩ なお、衆議院議員選挙の定数不均衡訴訟について、裁判所と国会の「対話」という観点から整理・分析を行ったものとして、佐々木雅寿「対話的違憲審査の理論」（三省堂、二〇一三年）七九―一二二頁、同「対話的違憲審査の理論」新世代法政政策学研究第一九号（二〇一三年）二七―五二頁。また、宍戸常寿「一票の較差をめぐる『違憲審査のゲーム』」論究ジュリスト第一号（二〇一二年）四八頁は、平成二三年大法院判決の合理的期間の判断に注目して、「法令の規定ではなく立法者の行態を違憲審査の対象とする『違憲の主観化』の段階を超えて、先行する最高裁自身の判例が立法者の

行態の前提に取り込まれることにより、国会と最高裁の間の継続的な相互作用の場へと変容している」と述べ、ここでも「対話」的な観点が指摘されている。

確かに、選挙権が制度的権利であることを踏まえれば、裁判所の判断に応答しながら、立法者が憲法上の要請を満たす制度を形成することが求められるというのはその通りであろう。もともと本判決のような定式化が、裁判所と立法者の対等な「対話」に留まるのか否かは別問題である。

④① 一人別枠方式を廃止した新たな選挙区制の下で較差が拡大した場合、厳格に設定された較差の数的基準に照らして違憲状態を認定すると同時に、国勢調査の結果等から、人口異動による較差拡大に起因する違憲状態を認識し得たにも関わらず「漸次的な見直し」をしていなかったとして、合理的期間も経過したと判断される可能性は、本判決の定式によっても否定されていない。

④② なお、大谷裁判官反対意見は、一人別枠方式を廃止し旧区画審設置法三条一項の基準の下で定数配分を見直す作業は「人口異動による見直しと本質的に大きく異なるものではない」と評価している。

最大判平成二五年一月二〇日民集六七巻八号一五三四頁。

④③ 最大判平成二五年一月二〇日民集六七巻八号一五三九一五四〇頁。

④④ この点について詳しくは、高見勝利「政治の混沌と憲法」(岩波書店、二〇二二年)一一一―一三三頁。

④⑤ 最大判平成二五年一月二〇日民集六七巻八号一五四〇一―一五四一頁。大橋裁判官は、仮に選挙制度の抜本的改革を同時に行うことが許されるとしても、それは「本件選挙当時までに憲法に適合する区割規定を含む抜本的改革案についての具体的な審議が進展し、遠

くない時期までに改革法案が成立していることが条件となる」という。

④⑥ 只野・前掲注⑦二頁は、「投票価値の平等という憲法上の要請とは直接関係しない定数削減や制度の根本的な見直しの議論が、較差の抜本是正を遅らせる免罪符として利用された感はある」と述べる。

④⑦ 調査官の解説は、この選挙後の事情が、多くの高裁判決と本判決の判断を分けた要素であると指摘する。岩井・林・前掲注⑦七〇頁。

④⑧ 最大判平成一八年一〇月四日民集六〇巻八号二七〇四頁、最大判平成二二年九月三〇日民集六三巻七号一五二七頁、最大判平成二四年一〇月一七日民集六六巻一〇号三三七〇頁。なお、いずれも本判決同様、選挙後の事情を考慮要素とするものの、最終的な評価は選挙時に引き直して行っている。

④⑨ 最大判平成二五年一月二〇日民集六七巻八号一五五〇頁。

⑤① 参議院議員選挙の定数不均衡訴訟に係る平成二二年大法院判決(最大判平成二二年九月三〇日民集六三巻七号一五二〇頁)の評釈ではあるが、以下の分析の参考にしたものとして、毛利透「公職選挙法一四條、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」民商法雑誌一四二巻四・五号(二〇一〇年)四六二頁。

⑤② 最大判平成二五年一月二〇日民集六七巻八号一五四〇一―一五四一頁。

⑤③ 参議院定数不均衡訴訟についてであるが、この重心の移動に言及するものとして、山本龍彦「立法過程の脱『聖域』化」法学セミナー六八五号(二〇二二年)六六―六七頁。

⑤④ 違憲の主観化による立法者の免責に焦点を当てたものであり、本

## 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

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所大法廷

【裁判年月日】 平成 27 年 11 月 25 日

【事 件 番 号】 平成 27 年（行ツ）第 253 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 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

【掲 載 誌】 民集 69 巻 7 号 2035 頁

LEX/DB 文献番号 25447603

## 事実の概要

本件は、平成 26 年 12 月 14 日に施行された衆議院議員総選挙（以下、「本件選挙」と略記する。）について、公職選挙法 13 条 1 項及び別表第 1（以下、「本件区割規定」と略記する。）が違憲・無効であることから、これに基づく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。

平成 23 年大法廷判決（最大判平 23・3・23 民集 65 巻 2 号 755 頁）により、1 人別枠方式に基づく選挙区割りが増減状態にあると判断されたことを受けて、一連の法改正が行われた。その内容は、1 人別枠方式を採用していた旧区画審設置法 3 条 2 項を削除し、選挙区の総数を増やすことなく、人口の少ない 5 県の選挙区数を各々 1 減ずるというものであった（いわゆる 0 増 5 減）。この改正により、直近の国勢調査の結果に基づいて算出される選挙区間の人口の最大較差は、1 対 1.998 になるとされていた。しかし、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は、1 対 2.129 に至っており、13 に及ぶ選挙区で較差が 2 倍以上となった。

本件選挙後、全国の高裁と高裁支部に同種の選挙無効訴訟が提起された。これら判決のうち、4 件で本件選挙区割りが違憲状態にあるとはいえないと判断され、13 件で違憲状態にあると判断された。違憲状態にあると判断した 13 件のうち、12 件で合理的期間内に是正がなされなかったとはいえないと判断され、1 件で合理的期間内に是正がなされなかったことから本件区割規定が違憲と判断された。

## 判決の要旨

## 1 投票価値の平等

「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。」「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。」「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。」「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、……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。」

## 2 本件区割規定及び本件選挙区割りの合憲性

本件選挙区割りでは、「0 増 5 減の措置におけ



稿とはニュアンスを異にするが、同様に統制法理の質的な転換を説くものとして、藤井・前掲注③四一八―四二二頁。

⑤ 長谷部恭男『憲法の円環』（岩波書店、二〇一三年）一八三頁。

（篠原永明）



判断されている。本件選挙時の最大較差は、平成19年大法院判決（最大判平19・6・13民集61巻4号1617頁）において違憲状態に至っていないと判断された1対2.171よりも縮小しており、このような較差について違憲状態にあると判断した本件判決は、従来よりも厳しい姿勢を示したと評価することができる。直近の平成25年大法院判決が1対2.425の最大較差について違憲状態にあると判断し、平成23年大法院判決も1対2.304の最大較差について違憲状態にあると判断していたことから、最高裁が2倍を超える較差について厳しい姿勢を示しているといえそうである（もっとも、いずれの判決も、較差を示す数値のみに基づいて判断しているわけではない。）。

また、最大較差という数値以外の点でも、最高裁による審査の厳格化をうかがわせる要素を指摘することができる。平成19年大法院判決までは、国会の裁量権の行使に合理性が認められるのであれば、「投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ない」という判断が示されていた。ところが、平成23年大法院判決では、「投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、やむを得ない」という表現に変化している。そして、本判決と平成25年大法院判決では、これらの表現が姿を消し、単に選挙制度の決定に関する国会の裁量についての判断が述べられるだけになった（なお、参議院議員選挙における投票価値の平等が問題となった平成26年大法院判決（最大判平26・11・26民集68巻9号1363頁）では、「投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。」という表現が用いられている。）。いずれも、単なる表現の変化に過ぎない可能性もあるが、投票価値の平等を後退させる要素を意識的に削除したと好意的に評価することもできそうである。

本判決が本件選挙区割りを変憲状態にあると判断した決め手は、本件選挙区割りが1人別枠方式を廃止した後の、新たな区割基準に基づいて画定されたものではなかった点である。平成23年大法院判決を受けた法改正により、1人別枠方式は廃止されることになったが、同時に行われた0増5減の措置は、人口の少ない5県の選挙区を削減するだけであり、多くの都道府県において、新たな区割基準に基づく配分とは異なった定数の配分が温存されることになった。実際に、東京都

第1区との比較で較差が2倍以上となった12選挙区はいずれも0増5減の対象とはなっていない都道府県の選挙区である。

学説では、2倍以上の較差は、一人一票原則の本質を破壊することになると考え、このような較差は憲法上許容されないとする見解<sup>1)</sup>や、どのような理由と必要性から較差が生じたのかを国に立証させる必要があるという見解<sup>2)</sup>（鬼丸裁判官の反対意見が、類似の主張を展開している。）が主張されており、最高裁の立場よりも、厳格な審査を求めている。このような学説の主張の背景には、国会の立法裁量は、投票価値の平等という憲法上の要請が確保される範囲内において行使されるべきとの考えがある。投票価値の平等を憲法上の要請として承認しながらも、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的と調和的に実現されるものであると位置づけている点に、判例の最大の問題があるといえよう。

### 三 合理的期間内における是正の審査

本判決が違憲判断を見送ったのは、憲法上要求される合理的期間を徒過したものとはいえないと考えたためである。このような合理的期間論と呼ばれる考え方は、従来の判例においても用いられてきたが、直近の判決ではその審査手法に変化がみられる。中選挙区制における投票価値の平等が問題となった平成5年大法院判決（最大判平5・1・20民集47巻1号67頁）は、投票価値の不平等が違憲状態にあることを認めた上で、合理的期間内における是正がなされなかったとはいえないという判断を下した。その際に検討された要素としては、人口変動が絶えず生じること、頻繁な法改正が実際には困難であることなどに加えて、法改正や国勢調査からどれだけの時間が経過しているのかという問題であった。いずれの要素も、判決時点までの国会による較差是正のための取組そのものを評価するものではなかった。

これに対して、本判決と平成25年大法院判決では、「国会における是正の実現に向けた取組」が審査の対象とされるようになった。すなわち、投票価値の不平等について、裁判所が違憲状態にあると判断した場合、国会はこれを是正する責務を負うことになるが、合理的期間内には是正が行われなかったかどうかは、単に時間的な観点からだけではなく、是正のための措置の内容、検討を要



る定数削減の対象とされた県以外の都道府県について旧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いない。「本件選挙時における選挙区間の選挙人数の最大較差は1対2.129に達し、較差2倍以上の選挙区も13選挙区存在していた」。その「主要因は、いまだ多くの都道府県において、新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」。「このような投票価値の較差が生じたことは、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いえないことの表れというべきである。」「本件選挙区割りは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。」

### 3 司法権と立法権との関係と合理的期間内における是正に関する審査

これまで衆議院議員選挙における投票価値の較差について、最高裁大法廷判決で採用されてきた判断の方法は、「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ものと考えられる。」「裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題があると判断したとしても、……その是正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有している。」「このような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、……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ったといえるか否か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」。

### 4 結論

「以上に鑑みると、……旧区画審設置法3条2項の規定が削除されるとともに、直近の……国勢調査の結果によれば全国の選挙区間の人口の較差が2倍未満となるように定数配分と選挙区割りの改定が行われ、本件選挙時の投票価値の最大較

差は前回の平成24年選挙時よりも縮小し、更なる法改正に向けて衆議院に設置された検討機関において選挙制度の見直しの検討が続けられているのであって、……国会における是正の実現に向けた取組が……立法裁量権の行使として相当なものでなかったということはできず、本件において憲法上要求される合理的期間を徒過したものと断ずることはできない。」よって、「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とはできない。」

（なお、千葉勝美裁判官の補足意見、櫻井龍子裁判官、池上政幸裁判官の意見、大橋正春裁判官、鬼丸かおる裁判官、木内道祥裁判官の各反対意見が付されている。）

## 判例の解説

### 一 はじめに

これまでの最高裁大法廷判決は、①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おり、②憲法上要求される合理的期間内における是正がなされなかった場合に、区割規定を違憲と判断してきた。ただし、③違憲判断に至った場合にも、いわゆる事情判決の法理を用いることによって、選挙無効の判断を回避してきた。以上のような判断枠組みは、本判決においても引き継がれている。しかし、平成23年大法廷判決以降の判決では、①投票価値の較差について、従来よりも厳しい審査を行う姿勢を示しており、また、平成25年大法廷判決（最大判平25・11・20民集67巻8号1503頁）以降、②合理的期間内における是正の審査についても、単なる時間の経過を問題とするのではなく、「国会における是正の実現に向けた取組」が評価の対象とされている。

以下では、投票価値の較差に関する審査の厳格化について確認し（二）、直近の大法廷判決から主要な審査事項となった合理的期間論の審査手法を検討する（三）。そして最後に、判例の審査手法を正当化する根拠となっている、「憲法の予定している司法権と立法権との関係」について検討してみたい（四）。

### 二 投票価値の較差に関する違憲状態の判断

本判決では、本件選挙時における選挙区間の選挙人数の最大較差1対2.129が違憲状態にあると



する事項、必要な手続や作業などを考慮して、立法裁量権の行使が適切であったか否かという観点から審査される。このような審査の手法は、「立法者の努力を評価する司法判断」<sup>3)</sup>と呼ぶことができる。

本判決では、平成24年総選挙時の最大較差が1対2.425であり72選挙区で較差が2倍以上となっていたことと比較すると、較差自体は縮小しており、「一定の前進と評価し得る法改正」が行われたと判断されている。また、本件選挙後に衆議院の検討機関において選挙制度見直しの検討が続けられていることも考慮して、立法裁量の行使として不相当とはいえず、合理的期間が経過したとはいえないとの結論が導き出されている。

選挙後に国会が較差是正のために行っている努力まで違憲審査の考慮要素とする手法については、「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」を問題にする見解<sup>4)</sup>がある。選挙後に行われたいかなる取組も、選挙当時、現実に存在した較差の縮小には何ら寄与するはずがない。また、国会が較差是正に向けた取組を続ける姿勢を示すだけで、違憲判断を免れるのだとすれば、国会の真摯な対応を促すことは難しいだろう。

この点で、本判決における3つの反対意見は、いずれも合理的期間を経過したあるいは合理的期間内における是正がなされていないとして、違憲判断を求めている。このうち、大橋裁判官の反対意見は、平成23年大法廷判決から本件選挙までの3年8か月という期間について、必要な是正措置をとるために十分な期間であったと指摘し、多数意見が「現実的な選択」と評価した漸次的な見直しの努力を、合理的期間の判断において考慮することを批判している。その上で、同反対意見は、較差是正が進展しない「主たる原因は現職議員間の利害対立」であり、「そもそも利害関係を調整して必要な決定を行うのが立法府の役割である」と喝破する。

#### 四 司法権と立法権の関係

上記のような立法者の努力を評価する審査手法の理論的根拠となっているのが、憲法上想定される較差是正のプロセスである。較差が違憲状態にあるという司法判断が下された場合、裁判所自身は具体的な是正措置を決定することができず、こ

の作業は国会に委ねられる。国会は適切な是正措置を講ずる責務を負い、これを合理的期間内に履行することが求められる。この際に、国会に求められる作業の困難さについては、合理的期間内における是正がなされたか否かの判断において考慮することができる。また、「漸次的な見直しを重ねる」という国会の対応も「現実的な選択」として許容される。本判決は、このような司法権と立法権の関係が「憲法上想定されている」と明言している（平成25年大法廷判決では、「憲法の趣旨に沿う」という表現が用いられていたが、本判決ではより積極的な表現になっている。なお、参議院議員選挙に関する平成26年大法廷判決では、本判決と同様の表現が確認できる。）。

千葉裁判官の補足意見は、このようなプロセスを司法府と立法権の「緊張感を伴う相互作用」と呼び、司法府としては「実効性のあるキャッチボールが続いている状況」を見守ることが求められるという<sup>5)</sup>。しかし、1人別枠方式を定めた旧区画審設置法3条2項が削除された後も、新たな区割基準に基づく議席の再配分は行われないままとなっている。多数意見が述べるように、「制度の仕組みの見直しに準ずる」困難な作業が必要であるとしても、それが進まない現状をただ見守ることが「憲法上想定される」司法の職分なのだろうか。なお、同補足意見は、都市部への人口流入を前提とした、選挙区割りの自動調整システムの導入を促しており、定数不均衡訴訟を通じた司法府から国会への働きかけの限界を意識しているのかもしれない。

#### ●—注

- 1) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第6版〕』（岩波書店、2015年）141頁。
- 2) 長谷部恭男『憲法〔第6版〕』（新世社、2014年）176頁。
- 3) 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。
- 4) 毛利透「公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」民商142巻4＝5号（2010年）58頁、70頁。
- 5) 紙幅の関係上、検討することができないが、立法府と司法府の相互作用に関する学説による分析として、佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』（三省堂、2013年）を参照。

山梨学院大学准教授 武田芳樹





## 2022（令和4）年参議院議員通常選挙と投票価値の平等

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所大法廷

【裁判年月日】 令和5年10月18日

【事 件 番 号】 令和5年（行ツ）第52号、令和5年（行ツ）第53号

【事 件 名】 選挙無効請求事件

【裁 判 結 果】 原判決変更、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、別表第3

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25573108

明治大学教授 斎藤一久

## 事実の概要

本件は、2022（令和4）年7月10日に行われた参議院議員通常選挙について、青森県選挙区等の選挙人である原審原告らが、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定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上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

本件では、選挙時の最大較差は3.03となっていた。本件と争点を共通にする選挙無効訴訟が全国的高等裁判所及びその支部に提起され、本件原審を含む16件の判決が下されているが、仙台高裁が違憲と判断したほか、東京高裁、大阪高裁をはじめとして8判決において違憲状態と判断された。

## 判決の要旨

## 1 投票価値の平等

憲法は投票価値の平等を要求しているが、「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な制度にするかの決定を国会の裁量に委ねている」以上、投票価値の平等が「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」。それゆえ投票価値の平等が「一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない」。

憲法が二院制を採用する趣旨は、「それぞれの議院に特色のある機能を発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」にあり、都道府県を選挙区の単位とすることは国会の合理的裁量の範囲を超えるものであったということとはできない。しかし、「社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動の結果」、参議院議員の選挙制度の仕組みの下で「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」。

## 2 参議院選挙と都道府県

「憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている（46条等）。その趣旨は、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」が、「参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得る





ものと考えられる」。

また、「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、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」。

### 3 国会の取組と本件定数配分規定の評価

本件選挙までの間、2021年に設置された参議院改革協議会や参議院憲法審査会において、「参議院議員の選挙制度の改革につき、各会派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い」。

しかしながら、2015年公職選挙法改正により、4県2合区を導入するなど、「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3倍程度まで縮小し」、同改正がされてから本件選挙までの約7年間、合区は維持され、最大較差は3倍程度で推移しており、「有意な拡大傾向にあるともいえない」。

このような中で、「立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策について議論がされてきたところであり、こうした方策によって都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを更に見直すことも考えられる。もっとも、合区の導入後に、その対象となった4県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続いてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる。このような状況は、上記の仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる。加えて、立法府においては、較差の更なる是正をめぐる、参議院の議員定数の見直

しなどの方策についても議論がされてきたが、こうした方策を採ることにも様々な制約が想定される」。

そうすると、立法府が是正に向けた取組を進めていくには、「更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる」。

以上に述べたような経緯に鑑みれば、「立法府が、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくための具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったこと」を考慮しても、本件選挙当時、2018年公職選挙法改正後の「本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない」。

宇賀克也裁判官の反対意見、三浦守、草野耕一、尾島明各裁判官の意見がある。

## 判例の解説

### 一 これまでの判例の流れ

参議院の選挙区選挙は都道府県単位で実施されているが、1947年の参議院議員選挙法施行時点で、最大較差はすでに2.62倍であった。その後、都市部への人口流入により、選挙区間の較差が広がったが、定数是正などの選挙制度改革が実施されず、結果として1992年選挙では最大較差6.59にまで達したのである。当該較差が争われた1996年最高裁大法廷判決<sup>1)</sup>では、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等」、すなわち違憲状態であるとされた。

その後、8増8減の定数是正により、1995年選挙では最大較差4.97倍に縮小し、それ以降は5倍前後で推移していたが、2010年選挙の最大較差5.00倍を2012年最高裁大法廷<sup>2)</sup>は再び違憲状態と判断した。これを受けて4増4減の定数是正が行われたが、2013年選挙の最大較差4.77倍も2014年最高裁大法廷<sup>3)</sup>は違憲状態と判断したのである。

2015年には、10増10減の定数是正が行われ、鳥取県と島根県、徳島県と高知県の合区が導入さ



れた。2016 年選挙が争われた 2017 年最高裁大法廷判決<sup>4)</sup>では、最大較差 3.08 が合憲とされた。その後、合区を維持した上で 2 増の定数は正が行われた 2019 年選挙は、選挙時の最大較差が 3.00 となっていたが、2020 年最高裁大法廷判決<sup>5)</sup>では合憲と判断された。その後、とくに具体的な改革がないまま迎えた 2022 年選挙の最大較差 3.03 が本件では問題となったのである<sup>6)</sup>。

## 二 投票価値の平等

憲法に 1 人 1 票が明示されているわけではないが、最高裁によれば、憲法 14 条 1 項、15 条 1 項・3 項、44 条ただし書から、1 票の持つ影響力、すなわち投票価値の平等が要請されるとする。これは、衆議院の議員定数不均衡が初めて違憲とされた 1976 年最高裁大法廷判決<sup>7)</sup>以来、先例となっている。

このように 1 票の有する価値も平等であるとする、その較差は少なくとも 2 倍未満でなければならないであろう。しかし、すでに見たように最高裁では過去に 1 対 5.85 を合憲とし<sup>8)</sup>、最大較差 6.59 を違憲としたことから、最大較差 6 程度が相場としては存在していると考えられていた時期もあった。もっとも最高裁は具体的な数値は明示していないが、これは本判決の判示にもあるように、投票価値の平等を「選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準」としては見えていないからであり、他の政策的目的ないし理由との関係で、「一定の限度で譲歩を求められること」も許されているとしている。しかしながら、宇賀裁判官が反対意見で指摘するように、選挙制度の構築にあたり、広範な立法裁量があるとしても、デフォルトは投票価値の平等であるべきである。そして不均衡が生ずる場合には、「真にやむを得ない」とことについての説明責任が国会にはあるだろう。

本判決では最大較差 3.03 であるだけでなく、最大較差 3 倍を超える選挙区が 3 つもあり、当該選挙区の有権者数は 2100 万人を超え、全有権者の 20% 以上となっていることからすれば、大きな偏りがあり、違憲ないし違憲状態といわざるを得ない。

## 三 参議院の都道府県代表制

従来、参議院の選挙区選挙については、たとえば 1983 年最高裁大法廷判決<sup>9)</sup>では「都道府県が

歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味」するものと指摘されるなど、都道府県を基礎とする地域代表的な性格が強調されていた。

しかし、2012 年大法廷判決では、明示的な判例変更なしに、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「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」とされた。これは 2014 年大法廷判決にも引き継がれ、「従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」をすべきであるとされた。それにも関わらず、2017 年大法廷判決は「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえない」として、一步後退した内容となり、本判決も 2017 年判決の判決文をそのまま引き継いでいる。

なお本判決において、草野裁判官は、意見として定数増加による都道府県本位の選挙制度を主張している。そして 2020 年大法廷判決での意見に引き続き、「投票価値の不均衡が存在することによって一定の人々が不利益を受けている」という具体的かつ重大な疑念」がある場合には違憲状態になるという観点を提唱しているが、当該疑念の立証はなかなか難しいと思われる<sup>10)</sup>。

## 四 立法者の取組・努力の評価

本来、選挙時における現状を審査の対象とすべきであるが、2017 年大法廷判決は、2015 年改正公職選挙法の附則 7 条が、2019 年に行われる「参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本



的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と規定した点など、選挙実施後の立法者の取組、将来的な努力などを合憲判断における重要な考慮要素としている。

2020年大法廷判決では、このような附則が設けられていないことなどについて、2018年改正公職選挙法は「大きな進展を見せているとはいえない」と評価しており、2012・2014年大法廷判決（違憲状態判決）の方向性からすれば、違憲状態と判断される余地も十分にあったと考えられる。しかし、2015年改正公職選挙法の「方向性を維持」していること、参議院の選挙制度改革の実現には「漸進的にならざるを得ない面がある」ことから、「立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない」とし、合憲との結論であった。

本判決では、公職選挙法の改正もないなど、「較差の更なる是正のための法改正の見通し」もないまま、本件選挙を迎えているが、「更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる」として、合憲としている。しかし、このようなことが「真にやむを得ない」ものとして、不均衡を正当化し得るものとはいえないであろう。三浦裁判官の意見でも指摘されているように、そもそも2020年大法廷判決自体が立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われたと断ずることはできないという「ぎりぎりの評価」であったのであり、本件のように「較差の是正を指向する姿勢」もない場合は、違憲状態といわざるを得ないであろう。これは2020年大法廷判決を前提に、多くの高裁が違憲状態と判断したことからも明らかである。

## 五 対話の不成立と今後の対話の可能性

衆議院・参議院議員定数不均衡訴訟においては、国会と司法の間で「対話」ないし「キャッチボール」がなされていると説明されるが<sup>11)</sup>、2020年大法廷判決の時点で、すでに「対話」や「キャッチボール」は成立していなかったのではないだろうか<sup>12)</sup>。この点、2020年大法廷判決段階で、林景一裁判官は、同大法廷判決は2017年大法廷判決が示した『「較差の更なる是正に向けての方向

性と立法府の決意』を含めた総合評価を実質的には放棄して、約3倍という較差の維持自体を評価することで、この較差をいわば『底値』として容認し、あとは現状を維持して較差が再び大きく拡大しなければよいというメッセージを送ったものと受け取られかねない」と危惧していたが、それが本判決で現実化したといわざるを得ない。

本判決の反対意見として、宇賀裁判官は、本件選挙を違憲無効とすべきと指摘する。ただし、無効の効果が発生するのは、本件判決から2年後とし、その間の国会での審議などは無効判決の影響を受けないとしている。国会と最高裁の間での対話は、違憲という明確なメッセージを通じて行われる段階に入っているのではないだろうか。

## ●——注

- 1) 最大判平8・9・11民集50巻8号2283頁。
- 2) 最大判平24・10・17民集66巻10号3357頁。
- 3) 最大判平26・11・26民集68巻9号1363頁。
- 4) 最大判平29・9・27民集71巻7号1139頁。
- 5) 最大判令2・11・18民集74巻8号2111頁。
- 6) 原告側の上告代理人の主張として、升永英俊『統治論に基づく人口比例選挙訴訟Ⅳ』（日本評論社、2023年）、また同日に下された別の判決につき、山口邦明「参議院議員定数は正訴訟」法セ830号（2024年）37頁以下参照。なお国側の上告代理人は、春名茂法務省訴訟局訴訟局長である。判検交流としては異例であるが、裁判官（最高裁判所判事や東京高裁判事を含む）を約28年経験し、2022年9月1日に東京地裁の行政部から異動している。
- 7) 最大判昭51・4・14民集30巻3号223頁。
- 8) 最二小判昭63・10・21判時1321号123頁。
- 9) 最大判昭58・4・27民集37巻3号345頁。
- 10) 齋藤宙治＝田中亘「参議院議員定数不均衡と交付金配分——草野耕一裁判官の『条件付き合憲論』を踏まえた統計分析の試み」社会科学研究74巻（2023年）63頁以下では、「参議院の一票の格差によっては交付金の配分に不利益は生じていない」と結論付けるが、同結論には限界がある旨も述べられている。
- 11) 佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』（三省堂、2013年）、同「参議院の投票価値の平等をめぐる最高裁と国会との継続的対話」只野雅人＝佐々木雅寿＝木下和朗編著『統治機構と対抗権力』（日本評論社、2023年）326頁以下、同「最高裁と国会との『対話』と『違憲状態・結論合憲判決』」法学館憲法研究所Law Journal 29号（2024年）162頁以下、千葉勝美『違憲審査』（有斐閣、2017年）7頁以下。
- 12) 斎藤一久「2019（令和元）年参議院議員選挙と投票価値の平等」法教488号（2021年）52頁以下参照。

