

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】 ①平成 27 年（行ツ）第 253 号、②平成 27 年（行ツ）第 267 号、第 268 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】 ①裁時 1640 号 1 頁、②裁時 1640 号 16 頁

LEX/DB 文献番号① 25447603

② 25447604

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 5 減の改正が行われた。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 にも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増 5 減の改正は違憲状態にあると判断され、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されなかったことから本件区割規定が増 5 減の改正は違憲と判断された。

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、……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

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たらず、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「主な要因は、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」。

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が違憲状態であると

判断されている。本件選挙時の最大較差は、平成19年大法廷判決（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年大法廷判決が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年大法廷判決も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できる。平成19年大法廷判決までは、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年大法廷判決では、「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年大法廷判決では、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関する判断が示されるだけになった（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年大法廷判決（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違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年大法廷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¹⁾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²⁾（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年大法廷判決（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は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年大法廷判決では、「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なく、是正のための措置の内容、検討を要

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」³⁾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⁴⁾がある。選挙後に行われたいかなる取組も、選挙当時、現実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徒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部と立法権の「緊張感を伴う相互作用」と呼び、司法部としては「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⁵⁾。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うまとなっている。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部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。