

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

【文献種別】 判決／広島高等裁判所岡山支部

【裁判年月日】 平成28年10月14日

【事件番号】 平成28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】 憲法前文第1文・1条・43条1項・46条・56条2項、公職選挙法14条1項別表第3

【掲載誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25543979

事実の概要

参議院議員選挙の定数配分規定における投票価値の最大較差は、近年の相次ぐ是正措置にも関わらず、5倍前後を推移していた。そのような中、最高裁は平成21年の大法廷判決（最大判平21・9・30民集63巻7号1520頁〔以下、平成21年判決〕）にて、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あるか否かについては言及しなかったものの、都道府県を選挙区の単位とする仕組み（以下、従前の仕組み）を維持したまま最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であるとして、この仕組み自体の見直しを求めていた。そして、これに続く2つの大法廷判決（最大判平24・10・17民集66巻10号3357頁〔以下、平成24年判決〕、最大判平26・11・26民集68巻9号1363頁〔以下、平成26年判決〕）では、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あることを認めつつ、繰り返し、従前の仕組みの見直しを求めていた。

一方、国会においては、平成25年9月から、参議院に「選挙制度改革に関する検討会」（以下、検討会）及び「選挙制度協議会」（以下、協議会）が置かれ、選挙制度の仕組みの見直しに向けた議論が行われていた。しかし、そこでは各会派一致の結論を得られず、結局、20県10合区を含む措置により投票価値の最大較差（平成22年の国勢調査を基礎とする）を約1.95倍に縮小する改正案と、4県2合区を含む措置により約2.97倍に縮小する改正案の2つが、参議院本会議に提出されることとなった。そして、後者の案が衆参両院にて可

決され、平成27年8月5日公布の公職選挙法の一部を改正する法律（以下、平成27年改正法）の内容となった。また、同法には、平成31年の参議院議員選挙に向け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」と規定する附則（以下、本件附則）が設けられた¹⁾。

平成28年7月の参議院議員選挙（以下、本件選挙）は、同法による改正後の公職選挙法14条別表第3の定数配分規定（以下、本件定数配分規定）に基づいて行われた。この時、投票価値の最大較差が約3.08倍に達していたことから、原告は、本件選挙が憲法違反であるとして選挙無効訴訟を提起した。

判決の要旨**1 投票価値の較差に関する判断枠組み**

昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法制定時において従前の仕組みを「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とはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代において不断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と解すべきである」。

2 投票価値の著しい不平等状態

平成24年判決は、現行の仕組み「自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、上記の不平等状態を解消する必要がある旨を説示していたものであって、その趣旨からすると」、従前の仕組みを「極力維持するという考え方を基礎とし、最小限度の合区等によって最大較差の是正を図ったために、3倍を超える最大較差を残した平成27年改正法は」、同判決のいう「著しい不平等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」。

このような事情に照らすと、「本件定数配分規定の下での……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達したままというべきであり、これを正当化すべき特別の理由も見出せない以上、遅くとも」同判決の争点選挙である平成22年の参議院議員選挙において存在した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は、「なお残存していたというべきである」。

同法は累次の法改正の中で最大の縮小を実現したが、「3倍を超える最大較差が残る点において、投票価値の平等の要請を満たすものと評価することは困難といわざるを得ない」。

いわゆる過疎地域を含む多様な住民の声を国政に反映させるという要素は国会が正当に考慮することのできるものであることは否定し難いが、そのことによって「上記のようなおも残存する投票価値の著しい不平等状態が正当化されるとはいえない」。

合区を4県2合区にとどめた理由は、都道府県の役割に対する尊重のほか、人口差のある2県を合区することによる不公平を避けるためであると認められるが、投票価値の著しい不平等状態が長年にわたり続いてきたという状況に照らすと、合区をこの範囲にとどめる考え方が適切とはいえない。「そして、……合区という仕組みを採用する以上は、合区の対象となる府県とそうでない府県との間に一定の不公平を生じさせることは避け難いのであって、そのような不公平が生じるとしても、前記の投票価値の著しい不平等状態を正当化するものとはいえない」。

3 国会の裁量権の限界を超えるか否か

国会においては、平成24年判決が下された平

成24年「10月17日には、投票価値の不平等が違憲の問題を生じさせる程度のものであることを認識し得たというべきであり、……できるだけ速やかに……上記の不平等状態を解消すべき責務を負っていたというべきである」。

「しかしながら、国会が本件選挙までの期間内に上記の著しい不平等状態を解消するに足りる是正を行わなかったことがそ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っては、単に期間の長短のみならず、……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みが……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である」。

「選挙区の設定が、そもそも議員の身分の得喪に直接関わる事柄であることは否定し難い上、……選挙区選出の参議院議員と当該都道府県との強い結びつきを考慮すれば、……新たな選挙区の設定に伴う多くの課題の検討を要することは認めざるを得ないというべきである。のみならず、……初めて都道府県単位の選挙区を改め、一部ではあるものの合区を設けたものであり、これによって最大較差も3倍をわずかに超える程度にまでは縮小されるに至ったことを考慮すると、こうした国会の取組みが、……裁量権の行使の在り方として相当性を欠いたものであったといえることはできない」。

これらの事情に、平成27年改正法においては、本件附則が「設けられており、国会が、引き続き、……取組みを行う旨を宣明していること等を併せ考慮すると、……違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消しなかったことが、国会の裁量権の限界を超えるものといえることはできない」。

判例の解説

一 本判決の位置付け

最高裁は、参議院議員選挙に関する定数配分規定の違憲性について、投票価値の平等は憲法が要求するものではあるがそれは国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的との調和から一定の譲歩を免れない、との立場に立ち、①違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じており、②それが相当期間継続しているにもかかわらず是正をし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憲法違反と評価する、という判断枠組みを用いてきた。本判決は、この立場と判断枠組みを踏襲する。他方、本判決では、参議院議員選挙としては初の合区が争点となり、この点が本判決の最大の特徴といえる。

本件選挙をめぐる同様の訴訟は全国各地で提起されており、この一連の訴訟に対する高裁判決（高裁支部判決含む。以下同じ）は、本判決を含め、16件下されている。その中で最初のものが、本判決である。尚、本判決以外の15件は、平成28年10月17日の名古屋高裁金沢支部判決、同月18日の高松高裁判決、東京高裁判決、同月19日の仙台高裁秋田支部判決、福岡高裁宮崎支部判決、広島高裁判決、同月20日の大阪高裁判決、福岡高裁那覇支部判決、同月26日の広島高裁松江支部判決、同月28日の広島高裁判決、同月31日の福岡高裁判決、同年11月2日の札幌高裁判決、東京高裁判決、同月7日の仙台高裁判決、同月8日の名古屋高裁判決である²⁾。

これらの高裁判決の間では、①の判断が分かれている（高松高裁判決、10月18日の東京高裁判決、福岡高裁宮崎支部判決、福岡高裁那覇支部判決、札幌高裁判決、名古屋高裁判決の6件が①を否定している）。本判決は、その中において、①を肯定するものである。

二 投票価値の不均衡に対する評価

本判決は、直前の大法廷判決（平成26年判決）が①を肯定した後に是正措置（平成27年改正法）が行われた事案の下、この是正措置が十分であったか否か、という観点から①を判断した。この構造は、平成26年判決と共通する（同判決は、平成24年11月26日公布の公職選挙法の一部を改正する法律〔以下、平成24年改正法〕について同様に判断した）。

そして、本判決は、投票価値の最大較差を約3.08倍に縮小させた平成27年改正法を「足りないもの」と評価し、投票価値の不均衡は「看過し得ない程度に達したまま」と評価した。約3倍の最大較差にこのような評価を下したことは画期的といえる。最大較差をより縮小させる方法がある以上は3倍程度であっても許されない、ということだろう。

ところで、本件選挙をめぐる高裁判決のうち福岡高裁宮崎支部判決と名古屋高裁判決は、約3倍

の投票価値の最大較差を「看過し得ない程度」と評価しつつ、これを「正当化すべき特別の（特段の）理由」があるとして①を否定している（その際の考慮要素として、福岡高裁宮崎支部判決は、従前の仕組みの合理性、都道府県が1つのまとまりを有する行政等の単位であること等を、名古屋高裁判決は、検討会及び協議会において意見が一致しない中、平成27年7月ごろまでに法改正を成立させる必要があったこと等を挙げる）。同じ①を否定するにしても、投票価値の不均衡を「看過し得ない程度」と評したか否かは、重要な違いである（約3倍の最大較差が昭和22年の参議院議員選挙法制定時の約2.62倍と大きく異なることについて、福岡高裁宮崎支部判決はこのことを考慮しても「なお看過し得ない程度に達している」と述べたのに対し、高松高裁判決と札幌高裁判決はこのことを投票価値の不均衡が「看過し得ない程度」であることを否定する根拠とした。このように、前述の違いは、何倍までの較差までなら許容されるのか、という問題にも関わり得ることといえる）。

この点、本判決が、「正当化すべき特別の理由」の問題を、投票価値の不均衡が「看過し得ない程度に達し」ているか否かの問題と別個に検討している点は、注目に値する。

三 国会の裁量行使に対する評価

本判決が②に関して述べる、「単に期間の長短のみならず、……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……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」との記述は、衆議院議員選挙をめぐる事案の大法廷判決（最大判平25・11・20民集67巻8号1503頁、最大判平27・11・25民集69巻7号2035頁〔以下、平成27年判決〕）において登場したものである。尚、参議院議員選挙をめぐる事案の大法廷判決では、平成26年判決がこの記述を用いており、本判決は、この記述について平成26年判決を引用する。

ここで、平成27年判決は、1人別枠方式廃止後の0増5減の措置を経た後の約2.129倍の最大較差について、「憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあった」としつつも、いわゆる「合理的期間」の経過を否定しており、その中で、この措置を「一定の前進と評価し得る」ことを考慮要素の1つに挙げていた。

他方、本判決は、②の判断において、(A) 投票価値の不均衡を是正する必要が生じたのは平成24年判決時であること、(B) 新たな選挙区の設定に多くの課題の検討を要すること、(C) 初めて選挙制度の仕組みを見直したこと、(D) 最大較差を約3倍に縮小したことと、(E) 本件附則が設けられたことを考慮要素に挙げている。そして、これらのうち(C)から(E)の3点は、平成27年改正法を「一定の前進と評価し得る」か否かに関わる要素といえる。この点、本判決は、平成27年判決の前述の手法を参議院議員選挙をめぐる事案においても用いたものといえる。

思うに、「一定の前進」があろうと、争点選挙までに必要な是正ができなかつたのであれば、結局は時間切れである。②は、こうした時間切れの有無に関わる要素((A)と(B)はこれに該当し得る)からのみ判断すべきではないだろうか。また、(C)から(E)は、仮に用いるとしても、①の「正当化すべき特別の理由」の判断にのみ用いるべきだろう³⁾。

さらに、(E)については、これを②の考慮要素とすること自体に批判があり得る上に⁴⁾、平成24年改正法には、本件選挙に向けて「引き続き検討を行い、結論を得るものとする」と規定する本件附則と「必ず」という文言がないだけで)ほぼ同旨の附則が定められたところ、本判決は同附則に従った措置である平成27年改正法を「足りないもの」と評価したのだから、本件附則の意義を重視すべきではなかつたのではないか、という批判も可能である。

尚、大阪高裁判決は、(E)を根拠に、平成31年の参議院議員選挙時まで同様の状態が継続した場合は②が肯定される可能性が高いとする⁵⁾。また、仙台高裁判決は、同附則を平成27年改正法では「問題を抜本的に解決することができないことを当然の前提とした」ものと解し、①を肯定する根拠としても(E)を用いる。

四 おわりに

本判決は、「合区という仕組みを採用する以上は、……一定の不公平を生じさせることは避け難い」と述べる。また、合区について「一部の地域の住民にのみ自分の都道府県を基盤とする代表選挙をできなくさせるのは、どうも納得がいかない(傍点：引用者)」⁶⁾との指摘もある。仮に、都道

府県が憲法上の制度ではないという理由でこのような代表選出への配慮を不要と位置付けたとしても、合区の有権者と合区以外の有権者とでこのような代表選出ができるか否かが変わるならば、有権者間の不平等は残る。他方、合区以外にも投票価値の不均衡を解決する方法はある⁷⁾。

詳論は別稿に譲るが、合区という手法の是非についても検討が必要と思われる。

●—注

- 1) 立法の経緯については、桑原明「いわゆる合区を含む参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数の改正」時法1988号18頁参照。
- 2) 名古屋高裁判決は裁判所HP参照(平成28年(行ケ)第1号)。他の14件中、広島高裁判決と11月2日の東京高裁判決を除く12件は本文記載の順に、LEX/DB25544124、LEX/DB25544118、LEX/DB25544115、LEX/DB25544123、LEX/DB25544122、LEX/DB25544121、LEX/DB25544120、LEX/DB25544340、LEX/DB25544341、LEX/DB25544342、LEX/DB25544337、LEX/DB25544338(いずれも判例集未登載)。
- 3) その分、いわゆる「合憲判決」となる可能性は上がる。この点、「合憲判決」の語には検討の余地があると思われる。
- 4) 例えば、平成27年判決の評釈である武田芳樹「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 19号19頁は、「国会が……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(傍点：原文)」[22頁]と述べる。
- 5) 平成24年改正法の附則に関し同旨を述べたものとして、池田敏雄「判批」判自404号22頁。
- 6) 新井誠「地域の利害(あるいは感情)と憲法学——参議院議員選挙の『合区』問題によせて」法セ738号18頁[21頁]。
- 7) 定数増、ブロック選挙区制、選挙区選出議員の割合の増加、完全比例代表制、都道府県代表制等、多様な方法があり得る。この点、「合区を増加するのか、あるいは従来と異なる制度を導入するのか、検討が注目される」(匿名記事「合区を導入して参議院の定数較差を是正」法セ730号8頁)との指摘は重要である。

宮崎産業経営大学准教授 青木誠弘