

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 4 号、第 10 号、第 11 号、第 32 号、第 45 号、第 54 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 46 条、公職選挙法 14 条 1 項（別表第三）
【掲載誌】 裁時 1685 号 1 頁

LEX/DB 文献番号 25448924

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 卷 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。

この協議と同時期に、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 卷 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、各党派間の協議の結果、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⁾。そのうち、違憲状態にない、との判断に対して原告らが上告したのが、本判決の事案である。

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、経済的変化の激しい時代にあつ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ん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は是認し得る」。

「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」。

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、⑦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、①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、⑦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見えよう。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も、投票価値の不均衡状態が抜本的に改善されていけば、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ふ意義ないし機能」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、ということとは、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」として認識し、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ら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、という疑念も出てくる。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、本判決の立ち位置では、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年改正法が、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年改正法について、「これまでで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、との判断の根拠としている。

このような考え方は、本判決の原審である東京高判平28・10・18(判時2316号33頁)でも示されていた²⁾が、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、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る。

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が、それは2012年判決を受けて本判決も言及する衆議院との「同質的な選挙制度」をどう見るか、で理解が分かれよう。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をにらんで「同質的な選挙制度」として(2012年判決)ことから、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いう理解⁵⁾があり得る。他方、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から、「同質的な選挙制度」であっても、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、本判決の原審の一つである高松高判平28・10・18(公刊物未登載、LEX/DB25544118)は、1947年の参議院議員選挙法制定時の最大較差2.62倍と「大幅に乖離しているとまでは直ちにいえぬことをも踏まえ」て、投票価値の不均衡が「看過し得ない程度に達している」⁶⁾とはいえない、としていたが、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) 本判決の原審も含む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 文献番号z18817009-00-011211449 (Web版2017年1月27日掲載)。
- 2) 上田健介「判批」法教437号141頁。上田は、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も見える、としている。
- 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、「合理的期間論」に対する否定的立場であると思われる。
- 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」とを個別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」と認められる程度に達していたものというほかはなく、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。