

衆議院小選挙区選出議員の選挙区規定の合憲性

【文献種別】 判決／名古屋高等裁判所

【裁判年月日】 平成30年2月7日

【事件番号】 平成29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14条1項・15条1項・43条・44条・47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・附則

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25549337

事実の概要

本件は、平成29年10月22日に施行された衆議院議員総選挙（以下「本件選挙」）について、愛知県第1区ないし第15区、岐阜県第1区ないし第5区及び三重県第1区ないし第4区の選挙人であるXらが、衆議院小選挙区選出議員選挙の選挙区割りに関する公職選挙法の規定は憲法に違反し無効であり、これに基づき実施された本件選挙も無効であると主張して、本件各選挙区における選挙を無効とするよう求めた事件である。

判決の要旨**1 本件選挙区割りの合憲性**

平成23年、平成25年及び平成27年の最高裁大法廷判決（以下「本件各大法廷判決」）は、「最大較差の数値を画一的な基準として選挙区割りの合憲性を判断したものでないことは、その判文上明らかであり、2倍未満の人口較差であれば、どのような選挙区割りを定めることも国会の広範な裁量に属するものであるとして、これを容認する趣旨のものとは解されない」。むしろ「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しているのであるから、人口較差が2倍未満であっても、その程度及び当該較差が生じた要因などを総合考慮して、選挙区割りの合憲性を判断すべきものである」。

そして「議員一人当たりの人口が最少の鳥取県第2区と最多の神奈川県第16区の人口較差は、1対1.956であり、本件選挙当日における選挙区間の選挙人の最大較差は、鳥取県第1区と東京都第13区との間の1対1.979であって、その較差は、いずれも2倍を切ってはいるものの、極めて2倍に近く、容易に看過し得ないものというべきであって、上記人口較差が直ちに憲法の投票価値の平等の要求に反するものでないとはいえないから、かかる較差が生じた要因等も総合考慮しなければならない」。

平成28年及び平成29年の衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律による改正（以下「平成28年改正」「平成29年改正」）は、「各都道府県の区域内の選挙区の数、平成32年以降10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により配分することとした。これは、1人別枠方式を含む都道府県への定数の配分の一部のみを修正することにより最大較差を縮小するという従前の弥縫策ともいうべき措置ではなく、1人別枠方式から完全に脱却した配分方法を定めたものであって、正に本件各大法廷判決が促していた投票価値の較差を縮小する制度の見直しを実現しようとしたものといえることができる」。

しかし、「アダムズ方式による配分は、平成32年国勢調査の結果に基づき行うものとし、それまでの措置としては、平成27年の簡易国勢調査に基づき、アダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議

員一人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県の定数を減じるとどめており、定数減の対象となる県の選定作業に際してアダムズ方式の手法が用いられているとはいえ、1人別枠方式による構造上の問題点が残されていた従前の都道府県への定数配分については、一部のみの修正を施したにとどまる」。そして「アダムズ方式により都道府県への定数の再配分をした場合には、平成22年の大規模国勢調査の結果に基づけば7増13減（18都県の変動）となり、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づけば7増13減（17都県の変動）になるというのであり、これらの措置を行うことが法的に不可能又は困難であったというような事情のあったこともうかがわれないから、上記0増6減の措置のみでは、未だ本来配分されるべき定数とは異なる定数が配分されていたという問題の是正がされたとはいえない」。

なおアダムズ方式の導入が平成32年の大規模国勢調査からとされた理由については、①成立した法律をあえて遡及適用することは例外的であり、アダムズ方式を導入するのは平成32年の大規模国勢調査以降とするのが自然であること、②仮に平成22年の大規模国勢調査に基づいてアダムズ方式を導入した場合、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づいてアダムズ方式を導入した場合とて議席配分結果に違いが生ずるなど、古い国勢調査の結果である平成22年の大規模国勢調査の数値を用いる合理性があるとはいえないこと、③平成22年の大規模国勢調査の結果が出てから既に2回の衆議院議員総選挙を経ているにもかかわらず、同国勢調査の結果を用いて新たに議席を配分し直すとするならば、それにより従前と異なる議席を配分された都道府県の選挙人を中心に、これら2回の総選挙の正当性や選挙された議員の地位に対し疑念を抱かせることになるという問題があること、④4年後には次の大規模国勢調査が控えており、立て続けに都道府県への議席配分の見直しを行うこととなり、選挙制度の安定性に欠けるという問題があるとされているが、これらの理由は「アダムズ方式の導入を直ちに実現するのでなく、導入時期が先になってしまうことの説明としては一理あるものの、国会が具体的な選挙区を定めるに当たって考慮することの合理性が肯定されるところの、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た、

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に関するものではないのであって、1人別枠方式が解消されているか否かや、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たか否かを判断する上では、さしたる意味を持たない」。

以上によれば、「平成32年国勢調査の結果に基づくアダムズ方式による都道府県への再配分が行われるまではなお、1人別枠方式の構造上の問題点は解消されていなかったといわざるを得ない」。

以上を踏まえて、本件選挙当時の本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りの合憲性について判断すると、「平成27年の簡易国勢調査による議員一人当たりの人口較差及び本件選挙当日における選挙区間の選挙人の最大較差は、いずれも2倍を切ってはいるものの、極めて2倍に近いものであったこと、このような較差が生じているのは、1人別枠方式を含む都道府県への定数配分につき一部の修正を重ねるという方法での較差是正がされたにとどまり、1人別枠方式を完全に廃止し、その構造的な問題点を抜本的に解消する措置が本件選挙時点では未だ実現に至っていなかったことが要因になっていることを指摘することができる。これらの事情を総合考慮すると、本件区割規定及び本件選挙区割りは、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というべきである」。

2 合理的期間の経過

「1人別枠方式を含む区割基準に基づいて定められた選挙区割りについて、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ことを、国会において認識し得たのは、平成23年大法廷判決の言渡しがされた平成23年3月23日の時点」からであり、この時点から「本件選挙の日までには6年7か月近い年月が経過している。この間に4回にわたって選挙制度が改正されているが、本件各大法廷判決がその不合理性を明確に指摘している1人別枠方式については、完全には廃止されるに至っていない。これらのことからすると、国会には本件各大法廷判決を尊重する意思があったか否かにも疑問が生じざるを得ず、この点を重視すると、既に合理的期間は経過していると考え余地が生じないでもない」。

しかし、国会においては、選挙制度について様々な意見がある中、平成24年及び平成25年の衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の改正により選挙区間の人口較差の縮小を実現し、さらに平成28年改正及び平成29年改正においては、本件選挙時における選挙区間の人口較差を2倍未満に縮小したのみならず、本件選挙時には実現に至らなかったとはいえ、アダムズ方式の採用により、1人別枠方式の構造上の問題点を完全に解消する措置を採るなど、憲法の要求する投票価値の平等の実現に向けた取組が行われてきたといえるから、辛うじ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はいえ、本件区割規定は憲法14条1項等には違反しない。

判例の解説

一 はじめに

1994(平成6)年に衆議院議員選挙の小選挙区制が導入された際、小選挙区の総議席のうち47議席を各都道府県に1議席ずつ配分し、残りを人口比例で配分するという、いわゆる1人別枠方式が採用された。これが較差を生じさせる原因として長らく争われてきたが、2011(平成23)年に最高裁は、1人別枠方式の激変緩和措置としての合理性は失われたとして、最大較差2.304倍の較差を有する選挙区割りを「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」、すなわち違憲状態と判示した¹⁾。

その後、1人別枠方式が廃止され、最大較差が2倍未満となるように選挙区数の0増5減の改革が行われたが、新たな選挙区割りを定めることが時間的にできなかったため、2012(平成24)年の総選挙は旧選挙区割りで実施された。最高裁は2013(平成25)年に、違憲状態とされた選挙区割りを変更せずに選挙が実施されたこと、同年選挙時より較差が拡大し、最大較差2.425倍に達していたこと等から、旧選挙区割りは違憲状態であるとした²⁾。

その後、2014年の総選挙は新しい選挙区割りの下で実施されたが、最大較差2.129となった。最高裁は2015(平成27)年に、投票価値の較差が生じた主な要因はまだまだ多くの都道府県において、新しい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というべきであり、「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言えない」として、違憲状態と判断した³⁾。

以上のような3度の違憲状態判決を受け、衆議院議員の定数を475人から465人に削減し、うち小選挙区選出議員の定数を295人から289人に削減すること、小選挙区の定数6減の対象県については、2015(平成27)年の簡易国勢調査に基づき、いわゆるアダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県(青森、岩手、三重、奈良、熊本及び鹿児島)とすること等の改革が行われた。しかしながら、アダムズ方式による定数の再配分は2020(平成32)年国勢調査以降とされ、1人別枠方式による各都県への各議員定数が従来通り維持されるという定数配分であった。

本件選挙の小選挙区における一票の較差については現在まで本件を含めて16件の高裁判決が下されているが、本判決以外の高裁判決はすべて合憲と判断している⁴⁾。もっとも本判決も本件区割規定及び本件選挙区割りを違憲状態であるとするが、違憲無効とはしていない。

二 最大較差2倍未満における違憲審査

最高裁が2倍という数値を画一的基準として判断したことはないが、先の2011年最高裁大法廷判決では、最大較差が2倍未満になるように区割りをすることを基本とすべきものとする旧区画審設置法3条1項の定めは、投票価値の平等の要請に配慮した合理的な基準を定めたものであると評価している。本件選挙の較差を争った他の高裁判決では、概ね較差が2倍未満となっている点を評価し、合憲と判断しており、2倍未満か否かが合憲判断の基準になっていると考えられる。学説上も2倍を基準として、それ以上は違憲であるとする説が通説とされている⁵⁾。

しかしながら2倍未満であっても、「技術的に可能な限り1対1に近づけることが憲法上要請される」とされ、違憲の問題も生じるという説が有力に主張されている⁶⁾。とりわけ2倍未満における司法審査の基準についても厳格審査が妥当し、「やむにやまれぬ目的と必要最小限度の手段

(較差)であることを国側が示すべき」とする説もある⁷⁾。

さらに2011年最高裁大法廷判決の「立法裁量の過程統制的手法を貫けば、たとえ投票価値の較差が2倍未満であっても、裁量過程が不適切であるとして憲法の要求に反する状態と判断される可能性がある⁸⁾」との指摘がなされており、いわゆる立法裁量の判断過程統制的手法によって、「当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮すべきではない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大な比重を置いた判断がなされていないか」が審査されるべきであるという主張もある⁹⁾。本判決も、最高裁大法廷判決の趣旨は較差が2倍未満だからといって国会の広範な裁量に属するわけではないという前提の下、とりわけアダムズ方式による再配分の延期理由という考慮すべきではない事項を考慮しているか、またはこのような「さしたる意味を持たない」事項に過大な比重を置いて判断しているとして、違憲状態との結論に至ったと考えられる。

三 1人別枠方式の影響の残存

本判決は、2016(平成28)年及び2017(平成29)年改正によって、「正に本件各大法廷判決が促していた投票価値の較差を縮小する制度の見直しを実現しようとしたもの」と評価し、1人別枠方式から完全に脱却していると捉えている。また合憲と判断した多くの高裁判決も、2016年及び2017年改正によって、1人別枠方式の影響は残存していないと判断している¹⁰⁾。

しかし1人別枠方式の影響が残存していないと判断した理由として、合憲と判断した多くの高裁は最大較差が2倍未満となったことを挙げているのに対して、本判決はアダムズ方式による再配分を挙げており、本判決ではその延期により、それが実施されるまでは「1人別枠方式の構造上の問題点は解消されていなかったといわざるを得ない」としている。

本判決でも指摘するように、本件選挙時の最大較差1.979が2倍をほんの僅かしか下回ったに過ぎない以上、単純に2倍未満となったことで、1人別枠方式の影響が残存していないと判断されるべきではなく、またアダムズ方式による再配分の延期も立法裁量として簡単に片づけられるべきではない。

四 おわりに

本件を通じて、衆議院選挙の較差をめぐる訴訟は、2倍未満の場合をどのように審査するかという段階に突入したといえる。したがって、上告審では、2倍未満の結果から合憲と判断するとしても、本判決のようにアダムズ方式による再配分延期についての立法裁量についても詳細な検討を行い¹¹⁾、明確な先例を示すべきである。

●—注

- 1) 最大判平23・3・23民集65巻2号755頁、判時2108号3頁、判タ1344号70頁。
- 2) 最大判平25・11・20民集67巻8号1503頁、判時2205号3頁、判タ1396号122頁。
- 3) 最大判平27・11・25民集69巻7号2035頁、判時2281号20頁、判タ1420号48頁。
- 4) 「一人一票実現国民会議」(<https://www2.ippyo.org/>(2018年7月19日閲覧))参照。なお本判決については言及されていないが、衆参の投票価値の較差について、毛利透・判時2354号(2018年)134頁以下が示唆的である。
- 5) たとえば芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法〔第6版〕』(岩波書店、2015年)141頁。
- 6) 辻村みよ子『選挙権と国民主権』(日本評論社、2015年)85頁、長谷部恭男『憲法〔第7版〕』(新世社、2018年)178頁。
- 7) 君塚正臣・判評690号(2016年)4頁以下。
- 8) 安西文雄・別冊ジュリ憲法判例百選Ⅱ〔第6版〕(2013年)339頁。
- 9) 最大判平16・1・14民集58巻1号56頁の補足意見2。立法裁量の判断過程統制について、新井誠・法時83巻7号(2011年)1頁以下、篠原永明・論叢175巻5号(2014年)109頁以下、山本真敬・下関61巻3号(2018年)83頁以下参照。
- 10) 福岡高那覇支判平30・1・19(公刊物未登載、LEX/DB25549257)、仙台高秋田支判平30・1・30(公刊物未登載、LEX/DB25549285)、名古屋高金沢支判平30・1・31(公刊物未登載、LEX/DB25549287)、仙台高判平30・2・2(公刊物未登載、LEX/DB25549378)、福岡高判平30・2・5(公刊物未登載、LEX/DB25549233)、札幌高判平30・2・6(公刊物未登載、LEX/DB25549236)。
- 11) 理論的にはアダムズ方式や都道府県ごとの選挙区数を10年ごとにしか変更しないという制度自体も合憲性が問われる。この点、毛利・前掲注4)138頁参照。

東京学芸大学准教授 高藤一久