

アダムズ方式の導入と衆議院議員小選挙区選挙の区割りの合憲性**【文 献 種 別】** ①②判決／最高裁判所大法廷**【裁判年月日】** ①②平成 30 年 12 月 19 日**【事 件 番 号】** ①平成 30 年（行ツ）第 153 号、②平成 30 年（行ツ）第 109 号等**【事 件 名】** ①②選挙無効請求事件**【裁 判 結 果】** ①②棄却**【参 照 法 令】** 憲法 14 条 1 項・15 条 1 項・43 条 2 項・44 条・47 条、公職選挙法 13 条 1 項の別表 1、衆議院議員選挙区画定審議会設置法 3 条**【掲 載 誌】** ①②裁判所ウェブサイトLEX/DB 文献番号① 25449871、
② 25449872**事実の概要**

最高裁は平成 21 年実施の衆議院議員総選挙の小選挙区選出議員の選挙（以下「小選挙区選挙」という。）について、1 人別枠方式に基づく最大較差 2.304 倍の選挙区割りを違憲状態と判決した¹⁾（以下「平成 23 年大法廷判決」という。）。これに対して、国会は議員定数についていわゆる「0 増 5 減」を実施するなど、較差の縮小に、多少なりとも努力してきたが、抜本的な解決には至らなかった。その結果、最高裁は、平成 24 年の小選挙区選挙の区割りについて、最大較差 2.425 倍を違憲状態と判決し²⁾（以下「平成 25 年大法廷判決」という。）、平成 26 年実施の同選挙についても、最大較差 2.129 倍を違憲状態であるとした³⁾（以下「平成 27 年大法廷判決」という。）。

この 3 度の違憲状態判決を受け、国会は平成 28 年に、較差是正のための抜本的な解決として、小選挙区選出議員数を 6、比例代表選出議員数を 4 削減すること、各都道府県への配分については人口比をより正確に反映する方法としてアダムズ方式を平成 32 年の国勢調査以降採用すること、以降 5 年ごとに国勢調査の結果に基づき較差が 2 倍以下になるよう区割りを改定することなどを決定した。もっとも、アダムズ方式の実施までは、導入された場合に定数減となる都道府県のうち、人口の最も少ない 6 県から定数を削減し、他の区割方針としては、過去に違憲状態とされたものと大きく変わらない選挙区割りが作成された。この結果、最大較差は 1.979 倍となった。

本件は、この選挙区割りをういた、平成 29 年 10 月 22 日施行の衆議院議員総選挙（以下「本件選挙」という。）について、小選挙区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るから、これに基づき施行された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。

判決の要旨**1 投票価値の平等の位置付け**

「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り、「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」。投票価値については「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」。具体的には「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」することができ、それらは、「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」。したがって「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」するものである。

2 本件についての判断

平成 27 年大法廷判決後、アダムズ方式の導入を中核とする選挙制度の見直しが答申され、これを受けて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（以下「平成 28 年改正法」、同法の一部を改正する法律を「平成 29 年改正法」という。）は、平成 32 年以降のアダムズ方式の導入とそれによる 10 年ごとの定数配分の見直し、導入後 5 年ごとに 2 倍以上の較差が見られた場合は 2 倍未満となるよう選挙区割りを改正すること、また「選挙制度の安定性を確保しつつ較差の是正を図るため」、平成 28 年改正法の附則において、「新区画審設置法 3 条 1 項と同様の区割基準に基づき、次回の国勢調査が行われる平成 32 年までの 5 年間を通じて選挙区間の人口の較差が 2 倍未満となるように選挙区割りの改定を行うこととした」。これに従って「19 都道府県の 97 選挙区における選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正が行われ」、「選挙区間の投票価値の較差は、平成 27 年国勢調査の結果による人口の最大較差において 1 対 1.956、本件選挙当日の選挙人数の最大較差においても 1 対 1.979 に縮小され、選挙人数の最も少ない選挙区を基準として較差が 2 倍以上となっている選挙区は存在しなくなった」。

「このように、本件区割規定に係る改正を含む平成 28 年改正法及び平成 29 年改正法による改正は、平成 32 年に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定に当たり、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の一つであるアダムズ方式により行うことによって、選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じた上で、同方式による定数配分がされるまでの較差是正の措置として、各都道府県の選挙区数の 0 増 6 減の措置を採るとともに選挙区割りの改定を行うことにより、上記のように選挙区間の人口等の最大較差を縮小させたものであって、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと

評価することができる。」

一方で「本件選挙においては、平成 24 年改正法及び平成 28 年改正法により選挙区数が減少した県以外の都道府県について、1 人別枠方式を含む旧区割基準に基づいて配分された定数に変更はなく、その中には、アダムズ方式による定数配分が行われた場合に異なる定数が配分されることとなる都道府県が含まれている」。しかし、これまで人口較差を生み出す要因とされてきた「旧区画審設置法 3 条 2 項が削除されたほか、1 人別枠方式の下において配分された定数のうち議員 1 人当たりの人口の少ない合計 11 県の定数をそれぞれ 1 減ずる内容の定数配分の見直しや、選挙区間の投票価値の較差を縮小するための選挙区割りの改定が順次行われたことにより、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が上記のとおり縮小したものである。加えて、本件選挙が施行された時点において、平成 32 年以降 10 年ごとに行われる国勢調査の結果に基づく各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うことによって 1 人別枠方式の下における定数配分の影響を完全に解消させる立法措置が講じられていたものである。」したがって、これらのことを考慮すれば、アダムズ方式を即座に実施した場合と異なる定数が配分されている都道府県が存在していることをもって、「本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反するものとなるということとはできない」。

3 結論

「以上の事情を総合的に考慮すれば、本件区割規定は、投票価値の平等の要請にかなう立法措置を講ずることを求めた平成 23 年大法廷判決以降の各大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものであり、投票価値の平等を最も重要かつ基本的な基準としつつ、新たな定数配分の方式をどの時点から議員定数の配分に反映させるかという点も含めて、国会において考慮することができる諸要素を踏まえた上で定められたものということができ、本件選挙当時においては、新区画審設置法 3 条 1 項の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたといえることができる。そうすると、平成 28 年改正法及び平成 29 年改正法による選挙区割りの改定等は、国会の裁量権の行使として合理性を有するといえるべきであり、平成 27

年大法廷判決が平成 26 年選挙当時の選挙区割りについて判示した憲法の投票価値の平等の要求に反する状態は、平成 29 年改正法による改正後の平成 28 年改正法によって解消されたものと評価することができ、「本件区割規定が憲法 14 条 1 項等に違反するものということとはできない。」

(なお、林景一、宮崎裕子各裁判官の意見、鬼丸かおる、山本庸幸各裁判官の反対意見がある。)

判例の解説

一 はじめに

本件は、1 人別枠方式を違憲と判断した平成 23 年大法廷判決以来、7 年ぶりに、選挙区割りが合憲とされた事例である。本件が合憲となった理由は、①アダムズ方式を導入したことによって、国会は、較差解消のための措置を行った、②その結果本件選挙区割りの最大較差は 2 倍未満となり、また将来的にも 2 倍未満となる立法措置が講じられた、という 2 点に集約される。以下、この 2 点を中心に本判決について検討を加える。

二 本件選挙区割りと 1 人別枠方式

まず本件選挙区割りの性格を正しく理解する必要があるだろう。本件でアダムズ方式が採用されたのは、平成 23 年大法廷判決により、1 人別枠方式が、小選挙区比例代表並立制導入に伴う議員定数の激変緩和措置として、もはや合理性を失ったと断じられたのを契機としている。その後、最高裁はさらに 2 回、小選挙区選挙のための選挙区割りを違憲と判断した。平成 25 年大法廷判決においては、対象となった選挙区割りは衆議院議員定数の変更があったのみで、実質的には、既に違憲と判断された選挙区割りと同一であるとされた。平成 27 年判決においては、「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画基準に基づいた定数の再配分が行われて⁴⁾」おらず、較差解消のための取り組みが不十分と判断された。要するに、最高裁は、1 人別枠方式は違憲であり、平成 23 年大法廷判決に続く 2 判決の対象となった選挙区割りについても、違憲の区割方式による、容認できない較差の残滓が見られると判断していた。したがって、本件選挙区割りが合憲とされたことは、全選挙区のおよそ 3 分の 1 について較差を縮小したことにより、そ

の残滓が見られなくなったことを意味するはずである。

しかし、最高裁は、国会が定数減となる県の選択をアダムズ方式に則って行なったこと、最大較差が 2 倍を下回ったことに依拠して合憲と判断しており、1 人別枠方式による問題が解消されたかを丁寧に検証していない。しかも判旨が指摘するように(判決の要旨 2)、平成 28 年改正法による 0 増 6 減の影響を受けない都道府県においては、1 人別枠方式による定数配分とそれに伴う較差が温存されているといえる⁵⁾。最高裁は自身の先例との整合性を保つ意味でも、違憲の疑いが濃いものを合憲と判断するためには、なおさら、較差解消の効果や、残存している較差の理由について丁寧に検証するべきであった。

三 アダムズ方式実施延期と立法裁量

最高裁のいうように、平成 32 年以降アダムズ方式が実施されれば、1 人別枠方式の影響が完全に解消されるとしても、その較差解消の効果は、将来に向かって現れてくるものである。言い換えれば、較差解消に効果があるとされるアダムズ方式を、なぜ直ちに全面実施しなかったのかということは合憲性の審査で問われるべきである。

この点につき、最高裁は、実施延期の理由を「選挙制度の安定性を確保する」ためとしている。選挙制度の安定性自体は、行政区画の尊重であるとか、民意の的確な反映とか、これまで合憲的に考慮することができるとされてきた事項の一部であろう。しかし、本件のように、既に違憲状態判決が積み重なっている状況においては、そのような選挙区割りを安定的に維持することが、立法裁量に含まれるのかは疑わしい。いわんや、かつての選挙区割りを維持することが何らかの党派的利益によるものであれば、そのような実施延期は許されない⁶⁾。加えて、実施延期のため、未だ実現されていない較差解消の効果をもって、平成 29 年実施の本件選挙の有権者が被った投票価値の減少の問題が解決されるとも考えられない⁷⁾。したがって、未だ実施されていないアダムズ方式の採用をもって本件選挙区割りを合憲というのであれば、ここでも、将来に実現される利益が、現在の投票価値の平等という憲法的権利を上回ることを、最高裁は示すべきであった⁸⁾。

四 最大較差 2 倍未満は努力の証か

平成 25 年大法廷判決以降、2 倍という数字への言及は、最高裁の、較差を厳格に審査しようという態度の現れであるという見方がある⁹⁾。直近の平成 27 年大法廷判決では、新区画審設置法 3 条 1 項が求める 2 倍という基準を、対象となった選挙区割りを満たせていないことが、違憲状態の理由だった。これに対して本件選挙区割りでは、最大較差が 2 倍未満に収まるように立法措置されたことが、投票価値の平等の確保に向けた努力として積極的に評価され、合憲の結論を得ている。

しかしながら、最高裁が 2 倍という数字に意味があると考えらるならば、過去に 2 倍以上を合憲とした例との整合性が問題になり、より詳細な説明が必要になるはずである。また、2 倍という基準が憲法上の準則なのか、立法者の「自己拘束¹⁰⁾」に納得しているに過ぎないのかも判然としない。技術的に可能な較差縮小をしなくても、2 倍未満なら合憲性の一応の証明とする趣旨なのか、本件では説明されなかった¹¹⁾。

五 本判決の評価

以上のように、最高裁は、アダムズ方式という目新しい区割方式の採用と、最大較差 2 倍未満の達成を口実に、そのそれぞれが「憲法解釈論として」どのように意味付けられるかを説明する義務を果たさなかった。判決の要旨 1 がいうように、投票価値の平等は、区割りにおける様々な考慮要素と調和的に達成されるべきものであるが、それは、憲法から直接導かれる投票価値の平等と、他の立法上の考慮要素が憲法上同じ重みを持つことを意味しない。近年選挙区割りの違憲訴訟で、違憲状態の判断が相次いでいる状況を、「司法部と立法府の相互作用」や「キャッチボール」という言葉で表現することがあるが¹²⁾、それに倣えば、アダムズ方式の採用により、今やボールは司法部に戻ってきたといえる。最高裁は、努力の跡が窺えるから合憲という以上の、積極的な理由付けを示す義務を本件で果たすべきであった。

2281 号 20 頁、判タ 1420 号 48 頁。

4) 民集 69 巻 7 号 2058 頁。

5) この点につき、品田裕「衆議院の都道府県間定数配分について——なぜアダムズ方式なのか」法時 88 巻 5 号 (2016 年) 90 頁は、これまで 1 人別枠方式以外で比例配分される部分についても、小規模県に有利な比例配分方式であるヘアー式が採用されていたことから、「容疑者が実は二人いた」と指摘している。

6) この点につき、1 人 1 票の原則を厳格に追求することで知られるアメリカ法でも、較差が違憲とされるのは、政治目的であえて較差を放置した場合であって、最小化それ自体が優先される訳ではないことは参考になる。最近でも、選挙における人種差別を禁止する投票権法を遵守するために、較差が最小の場合よりも大きくなる選挙区割りを合憲とした例がある。See Harris v. Arizona Independent Redistricting Commission, 136 S. Ct. 1301 (2016)。

7) 名古屋高裁判決 (違憲状態) では、実施延期の理由が検討され、投票価値の平等を判断する上では、それらの理由はさしたる意味をもたないとされている。斎藤一久「衆議院小選挙区選出議員の選挙区割規定の合憲性」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 23 号 (2018 年) 39 頁以下参照。

8) 例えば本判決の宮崎裕子の意見は、仮に平成 27 年国勢調査の結果にアダムズ方式を直ちに適用した場合、都道府県単位であるが、最大較差が改善されると指摘している。

9) 篠原永明「平成 24 年衆議院議員選挙における選挙区割規定の合憲性」論叢 175 巻 5 号 (2014 年) 109 頁以下、武田芳樹「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」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 19 号 (2016 年) 19 頁以下参照。

10) 棟居快行「選挙無効訴訟と国会の裁量——衆議院の選挙区割りをめぐる最高裁平成 25 年 11 月 20 日大法廷判決を素材として」リファレンス 766 号 (2014 年) 5 頁、12 頁。

11) 鬼丸かおる反対意見は、可能な限り 1:1 を目指すべきであり、2 倍という数字を法に書き込むこと自体が較差解消への消極的態度であると批判している。この批判は平成 25 年大法廷判決以降一貫している。また山本庸幸反対意見も「投票価値の平等は唯一かつ絶対的基準」とし、較差はせいぜい 2 割程度しか容認できないという立場をとる。

12) 民集 69 巻 7 号 2058 頁。

●——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

金沢大学教授 東川浩二