

参議院比例代表選挙におけるいわゆる特定枠制度の合憲性

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第二小法廷

【裁判年月日】 令和 2 年 10 月 23 日

【事 件 番 号】 令和 2 年（行ツ）第 79 号

【事 件 名】 選挙無効請求事件

【裁 判 結 果】 上告棄却

【参 照 法 令】 公職選挙法 86 条の 3 第 1 項柱書き後段・95 条の 3 第 4 項・日本国憲法 43 条 1 項

【掲 載 誌】 裁時 1754 号 9 頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571131

大阪大学助教 原島啓之

事実の概要

本件は、令和元年 7 月 21 日施行の参議院議員通常選挙のうち比例代表選出議員の選挙について、選挙人である X らが、平成 30 年法律第 75 号の公職選挙法改正（以下「本件改正」）により導入されたいわゆる特定枠制度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、これに基づく本件選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

参議院比例代表選挙については、個人本位の選挙制度から政党本位の選挙制度に改めるために、昭和 57 年に従前の全国区制が廃止され拘束名簿式比例代表制が導入された。しかしこの制度は、候補者の顔が見えない選挙、過度の政党化、政党による名簿登載者の順位決定過程の不透明性等の批判を受け、候補者の見える、国民が当選者を決める選挙にするため、平成 12 年改正により非拘束名簿式比例代表制に改められた。

そして本件改正により、参議院比例代表選挙について非拘束名簿式を維持しつつ、政党等が優先的に当選人となるべき候補者（以下「特定枠の候補者」）を定めることができる特定枠制度が導入された（以下、本件改正後の参議院比例代表選出議員の選挙制度を「本件選挙制度」¹⁾）。すなわち政党等は、特定枠の候補者の氏名および順位をその他の候補者の氏名と区分して参議院名簿に記載できる（公職選挙法 86 条の 3 第 1 項柱書き後段）。その場合の当選順位は、特定枠の候補者をその他の候補者より上位とし、その他の候補者についてはその得票数の最も多い者から順次に定められる（同法 95 条の 3 第 4 項）。

X らは、特定枠制度においては選挙人の意思とは関係なく政党の都合で議員が選ばれているに等しいなどとして、特定枠制度を定める公職選挙法の規定は憲法 43 条 1 項に違反し無効である等と主張した。第一審（東京高判令元・12・4〔裁判所ウェブサイト、LEX/DB25570699〕）が X らの請求を棄却したため、X らが上告した。

判決の要旨**1 多数意見**

「本件改正後の参議院（比例代表選出）議員の選挙制度は、政党等にあらかじめ候補者の氏名及び特定枠の候補者を定める場合にはその氏名等を記載した名簿を届け出させた上、選挙人が名簿登載者又は政党等を選択して投票を行い、各政党等の得票数（当該政党等に係る各参議院名簿登載者の得票数を含む。）に基づきその当選人数を決定した上、各政党等の名簿に記載された特定枠の順位及び各候補者の得票数の多寡に応じて当選人を決定する選挙制度であるから、投票の結果すなわち選挙人の総意により当選人が決定される点において、選挙人が候補者個人を直接選択して投票する方式と異なるところはない。そうすると、本件改正後の参議院（比例代表選出）議員の選挙に関する公職選挙法の規定は憲法 43 条 1 項等の憲法の規定に違反するものではなく、このことは、最高裁平成 11 年……11 月 10 日大法廷判決……及び最高裁平成……16 年 1 月 14 日大法廷判決……の判示するところであるか、又はその趣旨に徴して明らかである」。

2 草野耕一意見

「名簿式比例代表制、特に拘束名簿式比例代表制については、〔候補者個人の得票数に応じて当選人が決定される（挿入筆者）〕伝統的選挙制とは明らかに異なり、両制度を「同等のものとして論ずることは必ずしも適切ではない」。

「拘束名簿式比例代表制は……候補者及び当選人となるべき順位の決定が専ら政党に委ねられ、有権者は政党を選ぶことしかできない制度である」。これに対し「伝統的選挙制は、有権者が候補者個人を直接選択することができる点で明らかな差異があり」、「非拘束名簿式比例代表制は……当選人となるべき者の順位が各候補者の得票数に応じて定まる点において、拘束名簿式比例代表制とは異なる。拘束名簿式比例代表制は、その選挙制度の仕組み自体が、伝統的選挙制に比して、国民と候補者ひいては当選人（議員）との距離が遠い制度」だといえる。

「憲法は……選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の裁量に委ねており、国会は、その裁量により、公正かつ効果的な代表を選出する目標を実現するために適切な選挙制度の仕組みを決定することができる」が、「国会が拘束名簿式比例代表制を導入するに当たっては、以上に述べたような選挙の仕組み自体の特性を十分に考慮する必要がある」。ただし、政党の国政上の重要な役割を踏まえれば、「拘束名簿式比例代表制を参議院議員選挙の一部に導入すること自体が国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない」。そして、比例代表選出議員は参議院議員の総定数の一部であり、法文上、政党による特定枠の利用も名簿登載者の一部に限定されていることから、「特定枠制度を導入したことが国会の立法裁量の範囲に属さないとはいえない」。

判例の解説

一 はじめに

本判決は、参議院比例代表選挙における特定枠制度の合憲性が争点となった初の事例である。本判決は、本件選挙制度の合憲性を従来の判例に依拠してあっさりとしたが、しかし同時に、それとは一線を画する草野裁判官の意見も付されている。そこで以下では、比例代表制の合憲性をめぐり従来の判例を踏まえたうえで（二）、本判決の

位置づけおよび草野意見の意義を分析する（三）。

二 比例代表制の合憲性をめぐる判例の展開

比例代表制の合憲性につき最高裁が初めて判断を示したのは、衆議院選挙における拘束名簿式比例代表制をめぐる平成 11 年大法廷判決（最大判平 11・11・10 民集 53 卷 8 号 1577 頁）である。本判決においては、同制度の下では投票が政党に対するものとされ選挙人が候補者個人を直接選ぶことができない点、および、名簿上同一順位の重複立候補者の当選が小選挙区選挙の惜敗率によって初めて確定される点において、同制度が直接選挙の要請に反するか否かが争点となった。

これに対し最高裁は、選挙制度の仕組みの具体的決定は憲法上国会の広い裁量に委ねられているとしたうえで、拘束名簿式比例代表制は「投票の結果すなわち選挙人の総意により当選人が決定される点において、選挙人が候補者個人を直接選択して投票する方式と異なるところはな」く、重複立候補者間の当選順位も「結局のところ当選人となるべき順位は投票の結果によって決定されるのであるから……直接選挙に当たらないということとはでき」ないと判示した。

さらに平成 16 年大法廷判決（最大判平 16・1・14 民集 58 卷 1 号 1 頁）では、参議院選挙における非拘束名簿式比例代表制の合憲性が問題となった。本判決では、同制度が名簿登載者個人には投票したいが所属政党には投票したくないという投票意思を認めない等の点で選挙権を侵害し、超過得票に相当する票が自己の投票した候補者ではない他の名簿登載者の当選に流用される点で直接選挙の要請に反するか否かが争点となった。

これに対し最高裁は、以下のように述べる。一方で、非拘束名簿式比例代表制も、従前の拘束名簿式比例代表制と同様に「政党本位の名簿式比例代表制」であるところ、国会が「政党の……国政上の重要な役割にかんがみて、政党を媒体として国民の政治意思を国政に反映させる名簿式比例代表制を採用することは、その裁量の範囲に属する」。そのうえで、「名簿式比例代表制は、政党の選択という意味を持たない投票を認めない制度であるから」、「名簿登載者個人には投票したいが……政党等には投票したくないという投票意思が認められな」くとも選挙権の侵害とはいえないと判示した。他方で、非拘束名簿式比例代表制は「投

票の結果すなわち選挙人の総意により当選人が決定される点において、選挙人が候補者個人を直接選択して投票する方式と異なるところはなく、得票数が同一の場合のくじによる当選順位の決定も「当選人の決定に選挙人以外の者の意思が介入するものではないから」、「直接選挙に当たらないということはできない」と結論づけた。

以上のように最高裁は、「名簿式比例代表制」という概念の下に拘束名簿式と非拘束名簿式を一括りにしたうえで²⁾、その憲法上の許容性を政党の「国政上の重要な役割」から導出している。選挙制度の形成にかかる立法裁量を拘束しうる憲法的要請として選挙権保障と直接選挙の要請が取り上げられたが、選挙権保障については、「政党には投票したくない」という投票意思が認められないのは制度上自明であり³⁾、個人名投票に政党への投票という意味が伴うことによる投票意思との不一致⁴⁾を含め選挙権侵害とはいえないとされた。直接選挙の要請については、これが憲法上の要請であることが前提とされたうえで⁵⁾、拘束名簿式にせよ非拘束名簿式にせよ、《投票結果＝選挙人の総意》により当選人が決定される仕組みであることが合憲判断の決め手とされており⁶⁾、同要請の規範内容として観念されてきたのは、「当選人決定における選挙人以外の者の意思の介入禁止」だということができる⁷⁾。これに対し、政党ではなく「候補者個人を選択する自由」は、直接選挙の要請の文脈においても、立法裁量を拘束する憲法上の位置づけを与えられてこなかった。

三 本判決の位置づけ

1 多数意見

多数意見は、本件改正後の公職選挙法の合憲性を先例に依拠してあっさりとした。そこでは直接選挙の要請にかかる従来の判例の説示がほぼそのまま繰り返されている。このように多数意見は、本件選挙制度の合憲性を従来の判例の射程内に収まるものと考えている。

かかる判断を導いた多数意見の特徴は、合憲性審査の対象を特定枠制度ではなく、本件選挙制度の仕組み全体に設定した点にある。かかる視点によれば、本件選挙制度は拘束名簿式と非拘束名簿式の組み合わせに過ぎず、従来の判例で既に合憲判断の示された名簿式比例代表制の範疇を超えるものではない。特定枠制度の導入により当選人決

定において政党の判断が占める範囲は拡大したものの、特定枠の候補者の氏名および順位が付された候補者名簿を前提として選挙人が投票し、その結果に従って自動的に当選人が決定される以上、選挙後に政党が当選人を任意に選択・変更する仕組み⁸⁾とはいえない。それゆえ、「当選人決定における選挙人以外の者の意思の介入禁止」という直接選挙の要請の規範内容に反するものではなく、従来の判例の射程内だといえるだろう。

かかる問題設定の帰結として、特定枠制度の導入それ自体に対する憲法的評価が示されることはなかった。第1に、Xらが第一審において主張した特定枠の目的の正当性は検討の俎上に載らなかった。立法者の説明によれば、特定枠の目的は「全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有為な人材」「民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材」を当選しやすくすることにある。しかしその実質的な目的は平成27年改正による合区対象選挙県の議員の救済にあると指摘され⁹⁾、国会審議等においても法案の提案者がこの趣旨を繰り返し答弁している¹⁰⁾。特定枠の目的がこの点にあるとすれば、特定地域を優遇することの正当性や、都道府県代表という考慮要素を比例代表選挙の制度形成において考慮することの許容性¹¹⁾が憲法上一応問題となり得たはずである¹²⁾。第2に、特定枠制度は、制度形成において立法者自身の基本決定からの不合理な逸脱を憲法上問題にする体系適合性の要請（首尾一貫性の要請）¹³⁾との適合性も問われうる。非拘束名簿式を立法者の基本決定とするならば、拘束名簿式の一部導入である特定枠制度はこれと衝突する¹⁴⁾。平成12年改正が従前の拘束名簿式に代えた非拘束名簿式の導入である以上、立法者の基本決定は単に政党本位の選挙制度のみならず、国民が候補者個人を選択する自由を認めた点¹⁵⁾にも存すると考えられるだろう。基本決定に立法者自身を拘束する意義を与えようとすれば、当該基本決定に憲法上の裏付けが必要とされるところ¹⁶⁾、かかる基本決定が選挙権保障ないし直接選挙の要請の趣旨に適合し憲法的基礎を与えられるとすれば¹⁷⁾、特定枠の導入を体系適合性の要請から憲法上問題視する余地もあるかもしれない。

2 草野意見

草野意見は、多数意見の結論には与しつつも従

来の判例とは一線を画した憲法論を展開した。その特徴は、「候補者個人を選択する自由」の視点から、各選挙制度の仕組みにおける国民と候補者・当選者との距離に着目した点にある。そのうえで、候補者個人の選択も投票結果の当選順位決定への反映も認められない拘束名簿式の導入に際して、国会はかかる「選挙の仕組み自体の特性を十分に考慮する必要がある」との要請を導出し、この観点から特定枠制度の合憲性を独自に判断したのである。

草野意見の意義は、候補者個人を選択する自由という視点から析出された各選挙制度の特性に、選挙制度の形成にかかる義務的考慮事項という形で立法裁量を拘束しうる憲法上の位置づけを付与した点に認められるように思われる。このような理解は、国民と候補者・当選者との距離にかかる選挙制度の特性を「十分に考慮する必要がある」とする説示に表れている。換言すれば、——定数不均衡訴訟における「投票価値の平等」のように——「公正かつ効果的な代表」という目標の下で他の考慮要素との調整のなかで調和的に実現されるべき一要素として位置づけたということである¹⁸⁾。その憲法上の係留点は明確でないが、国民と候補者・当選者との距離を論じる行論からすると、直接選挙の要請により多くの規範内容を読み込むものと理解できるだろう¹⁹⁾。草野意見は、直接選挙の要請に「選挙人以外の者の意思の介在禁止」を超える意義を認めてこなかった従来判例に対し、「候補者個人を選択する自由」の観点を選挙制度の形成にかかる義務的考慮事項として位置づけ、立法裁量を拘束する一定の憲法的基礎を付与する可能性を示しているように思われる²⁰⁾。

●——注

- 1) 本件改正の詳細は、土井真太「参議院議員定数六増及び参議院比例代表選挙における特定枠制度の創設」時法2064号(2018年)13～18頁。
- 2) 寺島壽一「判批」平成16年度重判解(2005年)14頁。
- 3) 福井章代「判解」最判解民事平成16年度(2007年)12頁。
- 4) 藤井樹也「判批」セレクト2004(2005年)4頁。
- 5) 大橋寛明「判解」最判解民事平成11年度(2002年)756頁、福井・前掲注3)15頁。
- 6) 石田榮仁郎「判批」平成11年度重判解(2000年)20頁、大橋・前掲注5)756頁、野中俊彦「非拘束名簿式比例代表制および選挙区選出議員定数配分規定の合憲性」法

- 教286号(2004年)6頁、新井誠「参議院議員選挙をめぐる2つの最高裁大法廷判決」法セ594号(2004年)71頁、福井・前掲注3)15頁。
- 7) 林知更「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第7版〕』(有斐閣、2019年)335頁。
- 8) かかる仕組みを違憲とするのは、高橋和之「国民の選挙権 vs. 政党の自律権」ジュリ1092号(1996年)53～54頁、高田篤「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第6版〕』(有斐閣、2013年)343頁。
- 9) 上田健介「参議院選挙制度と議員定数訴訟の課題」憲法研究5号(2019年)179頁、只野雅人「投票価値の平等と二院制の趣旨」判時2455号(2020年)110頁。
- 10) 詳細は、皆川健一「参議院選挙制度に関する公職選挙法の一部改正」立調404号(2018年)12頁以下、藤井延之＝中尾正英「公職選挙法の一部を改正する法律等(参議院選挙区選挙における較差の縮小、参議院比例代表選挙における特定枠制度の導入等)について」選挙時報67巻12号(2018年)13頁以下。
- 11) 上田・前掲注9)179頁。
- 12) もっとも、立法目的を立法者の説明通りに捉えるならば、その正当性を否定することは困難だろう。第一審も、立法者による説明を根拠として、特定枠の「立法目的及び立法手段が正当でないとはいえない」と判示している。
- 13) 櫻井智章「判批」判評708号(2018年)156～157頁、棟居快行『憲法の原理と解釈』(信山社、2020年)441～443頁。
- 14) 上田・前掲注9)178頁。
- 15) 高見勝利『芦部憲法学を読む』(有斐閣、2004年)140～141頁。
- 16) 毛利透「投票価値較差訴訟の現状と課題」判時2354号(2018年)137頁、143頁註15。
- 17) もっとも、従来の判例理論に従うならば、このような位置づけは困難であろう(二を参照)。これに対し後述の草野意見は、かかる基本決定に一定の憲法的基礎を与える可能性を有すると思われる。
- 18) 「原則・例外思考」と対比される「考慮事項調整型」の思考枠組について、篠原永明「制度形成の統制」法時91巻5号(2019年)26～28頁。
- 19) 「当選人の決定における選挙人以外の意思の介在禁止」が直接選挙の要請の核心を成すとすれば、本文の規範内容は同要請のいわば周辺の保障部分に属すると整理できるかもしれない。かかる思考方法について、穴戸常寿『憲法解釈論の応用と展開〔第2版〕』(日本評論社、2014年)191頁。
- 20) もっとも、草野意見の射程や先例との関係は不明確である。例えば、同意見によると、比例代表選挙における拘束名簿式の全面採用や選挙制度全体の拘束名簿式比例代表制への変更が禁止されるかは、——特定枠制度が全体の「一部」に限定されている点を合憲判断の根拠とする点に鑑みると違憲判断の余地を残すように見えるものの——明らかではない。