

令和元年参議院議員通常選挙における平成 30 年改正後の定数配分規定の合憲性

【文 献 種 別】 ①②判決／最高裁判所大法廷

【裁判年月日】 ①②令和 2 年 11 月 18 日

【事 件 番 号】 ①令和 2 年（行ツ）第 78 号、②令和 2 年（行ツ）第 28 号等

【事 件 名】 ①②選挙無効請求事件

【裁 判 結 果】 ①②上告棄却

【参 照 法 令】 憲法 14 条 1 項、15 条 1 項・3 項、43 条 1 項、44 条、公職選挙法 14 条、
公職選挙法別表第 3

【掲 載 誌】 ①裁時 1756 号 1 頁、②裁時 1756 号 20 頁

◆ LEX/DB 文献番号① 25571162、② 25571163

帝京大学助教 吉川智志

事実の概要

参議院議員選挙の投票価値較差をめぐっては、最大判平 24・10・17（民集 66 巻 10 号 3357 頁）及び最大判平 26・11・26（民集 68 巻 9 号 1363 頁。以下、「平成 26 年判決」という）において、各選挙当時の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下、「定数配分規定」という）が「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態」（以下、「違憲状態」という）に至っていると判断された。その後、4 県 2 合区を含む「10 増 10 減」の改正（平成 27 年法律第 60 号によるもの。以下、「平成 27 年改正」という）がなされたところ、最大判平 29・9・27（民集 71 巻 7 号 1139 頁。以下、「平成 29 年判決」という）では、平成 28 年通常選挙当時、選挙区間の議員 1 人当たりの選挙人数の最大較差（以下、選挙当時の「最大較差」というときは、この意味で用いる。なお、改正当時の「最大較差」というときは立法に当たって依拠された国勢調査結果等に基づく人口数が基準とされる）が 3.08 倍であった定数配分規定について、以下の「事情を総合」した結果として、違憲状態にはなかったと判断された。すなわち、平成 27 年改正は、5 倍前後という大きな較差の長期的継続の要因であった都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すべく、合区という「これまでにない手法」を導入したものであり、それにより「最大較差が上記の程度〔＝改正当時 2.97 倍、選挙当時 3.08 倍〕にまで縮小」したのであるから、先行する 2 つの大法廷判決の「趣旨に沿って較差の是正を図った」といえる。また、改正法の「附則において、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」ることによって「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」ており、これは「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」。

平成 29 年判決以降の定数配分規定の改正は、埼玉選挙区への定数 2 増にとどまり（平成 30 年法律第 75 号によるもの。以下、「平成 30 年改正」という。また、平成 30 年改正後の定数配分規定を「本件定数配分規定」という）、令和元年 7 月 21 日施行の通常選挙（以下、「本件選挙」という）を迎えた。本件選挙当時、最大較差は 3.00 倍であった。

本件選挙について、東京都選挙区及び神奈川県選挙区の選挙人である原告らは、本件定数配分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の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して選挙無効訴訟を提起した（判決①の事案。判決②の事案は省略）。東京高判令元・12・4（刊行物未登載）は、本件選挙当時、本件定数配分規定は違憲状態にはなかったと判断した上で請求を棄却したため、原告が上告した。

判決の要旨**1 合憲性の基本的判断枠組み**

憲法が要求する投票価値の平等は、「国会が正當に考慮することが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、「国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有する」限り、「一

定の限度で」譲歩を求められ得る。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、全国選出議員と都道府県を各選挙区の単位とする地方区選出議員からなる選挙の仕組みを定めたことは国会の合理的裁量の範囲を超えない。しかし、「社会的、経済的変化の激しい時代にあっ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」。

2 二院制の趣旨・都道府県の意義等の考慮

憲法が定める二院制の趣旨をいかなる具体的な選挙制度によって実現するのかは国会の合理的な裁量に委ねられている。衆参両院で異なる選挙制度を採用することで、「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」とも「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」も「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」「直ちに国会の合理的な裁量を超え」るものではない。

3 平成 30 年改正の経緯と内容

合区については「その対象となった県における投票率の低下及び無効投票率の上昇と合区との関連性を指摘し、その解消を強く望む意見も存在した」。平成 28 年選挙施行後、参議院改革協議会の下に設置された選挙制度に関する専門委員会において、合区の是非や都道府県を単位とする選挙区の見直しも含めた幅広い議論が行われたが、「各会派の意見の隔たりは大きく、一致する結論を得ることができないまま、本件選挙に向けて平成 30 年改正法が成立した」。このような経緯もあり、平成 30 年改正は「従来からの選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではない」が、合区を維持しつつ、「長らく行われてこなかった総定数を増やす方法を探った上で埼玉県選挙区の定数を 2 人増員し、較差の是正を図った」ものであり、その結果、改正当時の最大較差は 2.99 倍、本件

選挙当時の最大較差は 3.00 倍となった。

4 本件定数配分規定の評価

平成 29 年判決は「平成 27 年改正法附則 7 条が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規定していること等を指摘した上で、平成 27 年改正は、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、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とし、このような事情を総合すれば」、較差は違憲状態にはないとした。本件選挙の較差についても「同判決の判示した事情も踏まえた検討がされるべきである」。

平成 30 年改正の内容は、選挙区選出議員に関しては、結果として 1 選挙区 2 増にとどまった。他方、改正法には上記附則のような規定はなく、同法の審議において、参議院の選挙制度改革について憲法の趣旨にのっとり引き続き検討する旨述べる附帯決議がされたが、そこでも較差の是正等についての明確な言及はない。二院制に関する「憲法の趣旨等との調和の下に投票価値の平等が実現されるべきことは平成 29 年大法廷判決等でも指摘されているのであるから」、国会は「較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ」、「平成 30 年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえない」。

しかし「平成 30 年改正の経緯及び内容等を踏まえると、同改正は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって 5 倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成 27 年改正法における方向性を維持するよう配慮したものである」。「参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。そうすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない」。

以上の「事情を総合」すれば、本件選挙当時、

本件定数配分規定の下での投票価値較差は、違憲状態にあったとはいえ、それ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。

(三浦守裁判官、草野耕一裁判官の各意見のほか、林景一裁判官、宮崎裕子裁判官、宇賀克也裁判官の各反対意見がある。)

判例の解説

一 判断枠組みと考慮要素

1 本判決の判断枠組みと考慮要素

本判決では、本件選挙当時の最大較差が3.00倍であった本件定数配分規定について、違憲状態にはなかったと判断されたが、平成29年判決からの流れに留意した理解が求められる。平成29年判決では、平成28年通常選挙において定数配分規定が違憲状態にはなかったと結論付けるに当たり、較差のあり方だけでなく、較差是正についての国会の取組や努力に関わる事情が考慮要素として挙げられていた。注目すべきことに、そこには、平成27年改正法の附則に示された更なる較差是正に対する国会の決意ないし指向という、選挙当時実現されていない較差是正に関わる事情も含まれていた¹⁾。

本判決では、較差の評価に先立ち、平成29年判決の「判示した事情も踏まえた検討がされるべきである」との立場が宣言されている。その上で、平成30年改正の内容(1選挙区での2増にとどまったこと²⁾、平成27年改正法の附則に当たるものがないこと等)が確認され、較差是正に向けた取組が「大きな進展を見せているとはいえない」との評価が示された。にもかかわらず、諸事情を「総合」した結果として違憲状態にはないと判断されたのであるが、そこでは「立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない」という評価が重要な位置づけを与えられている。この評価は、まず、「平成30年改正の経緯及び内容等」として、同改正は選挙制度についての「様々な議論、検討を経た」ものであり、「合区解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かであるが較差を是正」しており、平成27年改正の「方向性を維持するよう配慮したもの」であること、次に、「参議院選挙制度の改革」の「実現は漸進的にならざるを得ない面がある」ことに鑑みてのものである。

このように本判決では、平成29年判決を引き継ぐかたちで、国会の更なる較差是正への「指向」が、違憲状態ではないという判断の重要な根拠とされた。他方、本件選挙当時の較差値(最大較差3.00倍)それ自体に対する評価は判然とせず、平成28年通常選挙当時の較差値(最大較差3.08倍)と比べて僅かではあるが是正されているという、較差是正の過程の中にあるかという観点からの言及があるにとどまる。とはいえ本判決でも、約5倍という較差の長期的継続からの離脱を実現した平成27年改正への積極的評価が前提とされており、較差値の意義を否定する趣旨ではないだろう。

2 先例との関係と課題

従来、衆議院の較差訴訟に関しては、①投票価値の較差が憲法の要求に反する状態に至っているか否か、②その状態に至っている場合に合理的期間内の是正がなされず違憲か否か、という二段階の判断枠組みを前提として、国会の取組や努力に関する事情は②で考慮されるという安定した理解があった。これに対して参議院の較差訴訟では、二段階の判断が明示的には行われない判決もあり³⁾、学説上も二段階の相対性が指摘されてきた⁴⁾。そうした中で、平成29年判決では、違憲状態と違憲を区別しつつも⁵⁾、(衆議院の較差訴訟であれば②で考慮されるはずの)国会の取組や努力に関する事情が、(①に当たる)違憲状態の判断で重く考慮された。そこで、同判決の判断手法については、これを参議院の較差訴訟に特有の二段階の相対性の現れとして受け止めるのが、一つの理解の仕方であったと思われる。ところが衆議院の較差訴訟(最大判平30・12・19民集72巻6号1240頁)でも、①の段階で国会の努力を考慮した(と理解し得る)判断が示された⁶⁾。こうした選挙当時の客観的な不平等状態への評価を見えにくくする違憲状態の判断手法が衆参の較差訴訟に共通したものとなるのか、現時点では即断できないが、それが望ましくないとすれば、この判断手法が妥当すべき事案を画する観点からの検討が求められよう⁷⁾。その際には、しばしば〈国会の取組〉とか〈国会の努力〉として概括的に把握される様々な事情についてのより細かな分類や整理も必要であろう。

二 平成29年判決の趣旨理解

仮に本判決の違憲状態の判断手法それ自体を受

け入れるとしても、本判決が「立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない」ことをもって違憲状態でないことの重要な根拠とした点については、平成 29 年判決の趣旨理解に立ち返った点検が必要である。平成 29 年判決については、将来の確実な較差是正を前提とした（留保付きの）合憲判断だとの理解があり得る⁸⁾。そして同判決が、附則に示された「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」（傍点筆者。以下同じ）という国会の「決意」に言及している点を重視して、この「決意」が本件選挙時点で実現されていないことを、本判決の違憲状態判断の中で重く見る余地もあったように思われる⁹⁾。しかし本判決は、平成 29 年判決の当該説示を、較差是正への「指向」すなわち方向性を考慮したものであるという水準で確認し¹⁰⁾、その「姿勢」が失われていないことをもって違憲状態ではないという結論を導いた¹¹⁾。現下の較差是正が選挙制度の仕組み自体の見直しに関わる以上、最高裁としては、長期的な視点で国会の取組等を評価する必要があるということなのであろう。「参議院選挙制度の改革」の「実現は漸進的にならざるを得ない面がある」と説示する点にもこの認識が現れている。とはいえ、平成 29 年判決及び本判決の趣旨からしても、今後、選挙制度の仕組みの見直しが進まず、定数配分の微調整や一部の選挙区における合区にとどまる結果、再び較差が拡大したり、較差が現在の水準のまま長期にわたり継続したりした場合には、再び違憲状態と判断される余地は十分にあろう¹²⁾。

三 合区解消を強く望む意見への言及

なお、本判決には、合区対象県における投票率の低下及び無効投票率の上昇、そしてこの現象を合区と関連付けて合区の解消を強く望む意見への言及がある。高裁判決の中には、こうした事情を踏まえて、国会が平成 28 年通常選挙後に合区対象県を拡大する方法での較差是正を直ちには行わずに「丁寧な議論を尽くしながら参議院の選挙制度の抜本的見直しを図ることが相当であると判断したこと」は国会の合理的裁量の範囲を超えないとの評価を示し、合憲の結論を導く理由の一つとするものもあった（仙台高秋田支判令元・10・25 判時 2438 号 40 頁〔48 頁〕）。これに対して、本判決

での言及は、基本的に、そのような意見がある中で合区を維持したことを較差是正の方向性を示すものとして積極的に評価する文脈でのものである。

●——注

- 1) 調査官解説は、この説示について、附則の定めに照らし「今後更に較差が縮小に向かう方向性」にあるといえることを、「投票価値の不均衡の客観的状況に関わる重要な要素として一体的に評価」したものと説明する。そしてこれは「附則の定めに照らし、今後における選挙制度の抜本的な見直しや較差の是正に向けた立法府の取組を注視する姿勢を改めて示したもの」だとされる。中丸隆「判解」最判解民事篇平成 29 年度（上）（2020 年）428 頁注 15 及び 421 頁。
- 2) 判決の要旨 3 では 2 増の措置について国会の努力を評価するとも取れる言及があるが、違憲状態の有無を判断する判決の要旨 4 ではそうした言及はない。
- 3) 最大判平 16・1・14 民集 58 巻 1 号 56 頁、最大判平 18・10・4 民集 60 巻 8 号 2696 頁、最大判平 21・9・30 民集 63 巻 7 号 1520 頁。
- 4) そもそもリーディング・ケースである最大判昭 58・4・27 民集 37 巻 3 号 345 頁が二段階に分節化された判断枠組みを採用していないという理解もあり得る。棟居快行『憲法の原理と解釈』（信山社、2020 年）478 頁以下。
- 5) なお、平成 26 年判決では、従来の参議院の較差訴訟をめぐる諸判決でも二段階の判断枠組みを採用してきたという最高裁自身による整理が示された。
- 6) 尾形健「判批」判時 2433 号（2020 年）167 頁。
- 7) 参議院の選挙制度は二院制の趣旨実現に係る立法裁量が働く分、違憲（状態）判断において較差値の意義が低下し、国会の取組等をも重視する総合判断を行う余地があるが、衆議院の選挙制度はそうではない、という区別は可能であろうか。また、安西文雄「参議院投票価値較差訴訟をとらえる視座：令和元年高裁判決の背景にある判例理論」判時 2459 号（2020 年）152 頁は、違憲状態判断における国会の努力の考慮を「とりわけ選挙制度の仕組み自体の見直しにかかわる広い立法裁量がクローズ・アップされる状況に特有のあり方だ」と説明する。
- 8) 千葉勝美「司法部の投げた球の重み」法時 89 巻 13 号（2017 年）4 頁は、この前提が崩れた場合には、直ちに違憲判断を行うことすら可能だと説く。
- 9) 林景一裁判官の反対意見は、この立場に近い。
- 10) 確かにこの方が平成 29 年判決の文面に忠実ではある。また中丸・前掲注 1) の解説も参照。
- 11) もちろん、平成 30 年改正をもって較差是正への国会の姿勢が継続していると評価することには異論も提起され得る。三浦守裁判官の意見及び宮崎裕子裁判官の反対意見はこの点を批判する。
- 12) 毛利透「投票価値較差訴訟の現状と課題」毛利ほか『憲法訴訟の実践と理論（判時 2408 号増刊）』（判例時報社、2019 年）209～210 頁。