

令和 3 年総選挙における衆議院議員小選挙区選挙区割りの合憲性**【文 献 種 別】** 判決／最高裁判所大法廷**【裁判年月日】** 令和 5 年 1 月 25 日**【事 件 番 号】** ①令和 4 年（行ツ）第 103 号ほか、②令和 4 年（行ツ）第 130 号**【事 件 名】** 選挙無効請求事件**【裁 判 結 果】** 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（令和 4 年法律第 89 号による改正前のもの）13 条 1 項、別表第 1**【掲 載 誌】** 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号① 25572554、② 25572555

京都大学講師 石原佳代子

事実の概要

本件は、令和 3 年 10 月 31 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、小選挙区選出議員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、これに基づき行われた本件選挙の各選挙区における選挙も無効であるなど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 投票価値の平等の要請の位置づけと判断枠組み**

「憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求している」。「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、「両議院の議員の選挙については、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」。

「衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する」場合には、「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 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」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」おり、「具体的な選挙区を定めるに当たっては、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、地理的状況などの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに、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。……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される」。「国会がこのような選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような憲法上の要請に反するため、上記の裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反する」。

2 平成 30 年判決の評価

平成 30 年判決は「平成 29 年選挙当時の本件選挙区割りについて、……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新区割制度が設けられた上、平成 28 年改正法の附則の規定により、0 増 6 減の措置を前提に次回の大規模国勢調査が行われる平成 32 年

(令和2年)までの5年間を通じて選挙区間の人口の較差が2倍未満となるよう本件選挙区割り定められ、これにより同選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が縮小したことをもって、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し、このように、新区割制度及び本件選挙区割りから成る合理的な選挙制度の整備が既に実現されていたことから、いまだアダムズ方式による各都道府県への定数配分が行われておらず、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がなくこれとアダムズ方式により各都道府県の定数配分をした場合に配分されることとなる定数を異にする都道府県が存在しているとしても、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態は解消されたものと評価することができる」と判示した。

3 本件に関する判断

「本件選挙は、平成29年選挙と同じく本件選挙区割りの下で行われたものであり、「更なる較差是正の措置は講じられず、本件選挙当時には、……選挙区間の較差は平成29年選挙当時よりも拡大し、選挙人数の最大較差が2.079倍になるなどしていた」。しかし、「新区割制度は、選挙区の改定をしてもその後の人口異動により選挙区間の投票価値の較差が拡大し得ることを当然の前提としつつ、選挙制度の安定性も考慮して、10年ごとに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等によってこれを是正することとしているのであり、新区割制度と一体的な関係にある本件選挙区割りの下で拡大した較差も、新区割制度の枠組みの中では是正されることが予定されている」。「制度に合理性が認められることは平成30年大法廷判決が判示するとおりであり、上記のような本件選挙区割りの下で較差が拡大したとしても、当該較差が憲法の投票価値の平等の要求と相いれない新たな要因によるものというべき事情や、較差の拡大の程度が当該制度の合理性を失わせるほど著しいものであるといった事情がない限り、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至ったものということとはできない」。「本件選挙当日における選挙区間の投票価値の較差は、自然的な人口異動以外の要因によって拡大したものと

いうべき事情はうかがわれないし、その程度も著しいものとはいえないから、上記の較差の拡大をもって、本件選挙区割りが本件選挙当時にお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たものということとはできない」。

(宇賀克也裁判官の反対意見がある。)

判例の解説

一 本判決の位置づけ

衆議院における議員定数不均衡の問題をめぐり、近時の最高裁は最大判平23・3・23民集65巻2号755頁(以下、「平成23年判決」という)において一人別枠方式の問題性を指摘して以降、最大判平25・11・20民集67巻8号1503頁(以下、「平成25年判決」という)、最大判平27・11・25民集69巻7号2035頁(以下、「平成27年判決」という)と繰り返し違憲状態判決を下してきた。これに対し、平成28年に議員定数を10削減した上で、各都道府県への定数配分方式としてアダムズ方式を導入すること等を内容とする同年法律49号が成立した。また、その導入までの暫定措置として定数6減を前提に選挙区割りの改定を行うとされた。新選挙区割りの下で実施された平成29年の総選挙については、立法措置の内容やその結果較差が縮小したことを踏まえ、合憲判断が下された(最大判平30・12・19民集72巻6号1240頁(以下、「平成30年判決」という))。

本件選挙は、平成30年判決が合憲とした選挙区割りの下で再び実施された。しかし、人口の異動によって本件選挙当日の選挙区間の選挙人数の最大較差は2.079と2倍を超えており、選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となる選挙区も29に達していた点で、最大較差が2倍未満だった平成30年判決の下とは状況が異なる。最高裁が較差拡大についてどのように評価するか、言い換えれば、平成30年判決において「立法措置の内容やその結果縮小した較差の状況を考慮すると」「投票価値の平等の要求に反するもの」とはいえないとされた際、国会の立法措置の内容に重きが置かれたのか、あるいはそれに加えて結果として最大較差が2倍未満になったことも重視されたのか、本判決において明らかになると期待された。平成25、27年判決の下では、最大較

差 2.425 倍、2.129 倍において違憲状態判決が出されていることから、最高裁が最大較差 2 倍のラインを絶対的ではないものの¹⁾、分水嶺として意識しているのではないかと²⁾、といった指摘もあり、本判決①の原審でも較差が 2 倍を超えたことをもって投票価値の平等違反を認定する判決が見られた³⁾ことを考えると、最高裁が本件での較差の程度をどう判断するか注目された。

二 合憲判断とキャッチボールの行方

しかし、多数意見は平成 30 年判決に依拠しつつ、再び合憲判断を下した。ここから、最高裁としては最大較差が 2 倍未満の状態が確実に維持されることよりも、較差は正へと国会が抜本的な一歩を踏み出したことを重視したことが確認できる⁴⁾。最高裁は参議院における議員定数不均衡の問題に関しても、最大判平 24・10・17 民集 66 巻 10 号 3357 頁（以下、「平成 24 年判決」という）において都道府県単位の選挙区割り自体を見直す必要性を示唆したが、これを受けて平成 27 年に合区制度が導入された以降は合憲判断を続けている。今回の判断もこれに連動すると捉えるならば、最高裁としては、衆議院においては一人別枠方式、参議院においては都道府県単位の選挙区割りという、較差拡大の主因を国会が改めようとしたことを評価したと思われる。加えて、本件では宇賀裁判官のみが反対意見を述べたが、多数意見との判断の分岐点は旧区割りに基づく配分の影響への評価であり、アダムズ方式の導入自体については反対意見も否定的ではない。最高裁は全体として、国会の努力に一定の及第点を付けたといえる。

もっとも、多数意見も（i）較差が憲法の投票価値の平等の要求と相いれない新たな要因による場合や、（ii）較差の拡大の程度が制度の合理性を失わせるほど著しい場合には、投票価値の平等の要求違反となり得ると留保する。最高裁は、この問題に関するリーディングケースである最大判昭 51・4・14 民集 30 巻 3 号 223 頁において投票価値の平等違反を判断するにあたり、まず制度形成において考慮した事項が正当か、次いで不平等が「一般的に合理性を有するものとはとうてい考えられない程度に達している」場合には不平等を正当化すべき特段の事情があるか、との二段階の枠組みをとった⁵⁾。このような、制度形成にあたっ

て考慮した事項と、生じた不平等の程度を考慮する意識は、本件での（i）（ii）にも各々反映されたように思われる。平成 23 年判決においては初めてこの一段階目を問題として違憲状態判決が下されたが⁶⁾、本判決ではアダムズ方式での定数配分につき、制度として合理性がある旨確認された以上、今後国会が新たな制度を差し込まない限り、主に問題となるのは二段階目に対応する（ii）の方であろう。最高裁としては平成 23 年よりも前の判断のあり方に回帰した、つまり、平成 23、25、27 年判決と続いた、制度の合理性自体を問題視する最高裁とこれに応答する国会のキャッチボールのターンが平成 30 年判決をもって一旦完結したことが本判決からも窺える。

三 合憲判断のあり得る背景

しかし、キャッチボールのターンを終えたのは適切だったのか。例えばアダムズ方式の合理性を詳細に検討する余地はなかったのか⁷⁾、また定数配分や選挙区割りの改定の頻度は適切か⁸⁾など疑問は残る。また、平成 30 年判決において一人別枠方式による問題が解消されたかについて丁寧に検討されなかったこと⁹⁾に関しては、実際に較差が 2 倍を切る水準となったことから説明は一応可能であるが、較差が平成 27 年判決と大差ない程度にまで再拡大した本件でも簡単に合憲判断がなされたことは、国会がとにかく動きを見せ、較差が一旦縮んだならば、最高裁としては問題がリセットされたと捉えた、あるいは最高裁が国会の制度形成に端的に「お墨付き」¹⁰⁾を与えた、との印象を強めるものである。加えて、多数意見は制度自体に人口異動による較差修正の仕組みが内在することを挙げ、自然的な人口異動による多少の較差拡大を是認したが、これは現時点で一定程度の較差があるとしても、それが将来修正されるならば問題ないと言うようなものである¹¹⁾。

もっとも、平成 30 年判決の段階では、より較差の縮小を求めるような厳しい少数意見も複数ついていた¹²⁾。少数意見が後に続く判決へのメッセージとも捉えられる¹³⁾ことからすれば、今回、国会の取り組みに関し、全ての裁判官が積極的に評価したことは意外な感もある。一つの可能性として、最高裁としては現段階で仮に違憲（状態）判決を下したとしても、国会の側が直近のアダム

ズ方式導入を盾に何らの対応も取らず、結果、最高裁自身の権威が揺らぐことを恐れたのかもしれない。既に最高裁は平成 25、27 年判決においても、国会の努力を考慮することで「合理的期間」の経過を認めないという手法をとっており、国会の遅々とした対応に合わせる形で自身の権威を落とさぬよう¹⁴⁾、キャッチボールを続けてきた。平成 30 年判決においてようやく、有耶無耶な対応をとり続ける国会と、踏み込みつつも国会との決定的な対立を避けたい裁判所の間の「悪循環」に区切りがついたとも評されるが¹⁵⁾、本判決においても最高裁が、2 倍を超える較差にもかかわらず、これを問題視しない姿勢を明示した背景には、国会との緊張関係に再び陥ることを避けるため、敢えてボールを投げ返さないとの判断があったのかもしれない。

四 今後の展望

本判決を受け、今後多少の較差拡大があるとしても、暫く合憲判断が続くと予想される。しかし、アダムズ方式によるとしても人口の偏在が続く限り、再び較差が拡大することは予想されており、較差縮小のためには将来的には都道府県単位での配分自体を見直す必要も生じ得る¹⁶⁾。較差が再拡大した際、最高裁がいつ、再び国会に対して厳しいボールを投げるのかが注目される。

また、最高裁が近年頻繁に読み込んできた国会の努力という要素についても、アダムズ方式の制度としての合理性が本判決でも確認された以上、同方式が実際に導入される今後については、持ち出される必要性が薄くなるはずである。客観的な評価ではなく、国会の主観的な努力を取り込む手法については「投票価値の平等」の要請を空洞化させると批判されてきたが¹⁷⁾、国会に制度改革を求めるといったキャッチボールのターンが一旦終わった以上、今後最高裁がこの手法を安易に用いることは避けられるべきである。

●——注

- 1) 平成 30 年判決に関し、数値的な基準が絶対的ではないとするものとして、日置朋弘「判解」曹時 71 巻 8 号(2019 年) 206 頁。
- 2) 平成 27 年判決の評釈として、2 倍を意識しているのは否めないとの指摘として、只野雅人「判批」憲法判例百選Ⅱ〔第 7 版〕(ジュリ別冊 246 号)(2019 年)325 頁。「立

法者の自己拘束」の観点からの指摘として、井上典之「判批」論ジュリ 29 号(2019 年) 192 頁。

- 3) 高松高判令 4・2・1 裁判所ウェブサイト(LEX/DB25591706) など。
- 4) 平成 30 年判決多数意見に関し、国会の対応が十分であるとの姿勢が示されたとするものとして、井上・前掲注 2) 193～194 頁。
- 5) 駒村圭吾『憲法訴訟の現代的転回——憲法的論証を求めて』(日本評論社、2013 年) 194～196 頁。
- 6) 同上 198～199 頁。平成 25 年判決に関する評釈における指摘として、西村枝美「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 14 号(2014 年) 36 頁。
- 7) アダムズ方式が切り上げを行う結果、少なくとも 1 議席が確保されるが故に一人別枠方式と類似した効果が生じるとの指摘として、高見勝利「最高裁 2018 年 12 月 19 日大法廷判決について——『1 人別枠方式』の廃止と『アダムズ方式』の評価を中心に」曹時 71 巻 6 号(2019 年) 1156 頁。平成 30 年判決に関し、アダムズ方式の導入によって国会の側のボールが返ってきたところ、最高裁は国会による努力以上の積極的な理由づけをすべきだったとの指摘として、東川浩二「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 25 号(2019 年) 12 頁。
- 8) シミュレーションとして、品田裕「衆議院の都道府県間定数配分について」法時 88 巻 5 号(2016 年)94～95 頁。
- 9) 東川・前掲注 7) 11 頁。
- 10) 高見・前掲注 7) 1175 頁、平成 30 年判決における林景一意見(民集 72 巻 6 号 1273～1274 頁)。
- 11) 平成 30 年判決に関する類似の指摘として、東川・前掲注 7) 11 頁ほか参照。なお、令和 2 年の国勢調査の結果を踏まえ、令和 4 年に選挙区改定がされた。
- 12) 林意見(民集 72 巻 6 号 1270～1272 頁)、山本庸幸反対意見(同 1295～1297 頁)。
- 13) 平成 30 年判決の少数意見は将来的に区画審設置法 3 条 1 項を実質的な基準として見ることから逃れる道となり得るとの指摘として、土屋武「判批」法教 464 号(2019 年) 52 頁。
- 14) 高見勝利『『政治のヤブ』からの退却——2012 年総選挙『一票の較差』裁判最高裁判決を読む』世界 853 号(2014 年) 135 頁参照。
- 15) 穴戸常寿「一票の較差をめぐる『違憲審査のゲーム』」論ジュリ 1 号(2012 年) 41 頁、井上・前掲注 2) 193 頁。
- 16) 品田・前掲注 8) 95 頁。
- 17) 尾形健「判批」判評 734 号(2020 年) 5 頁。