

**2022（令和 4）年参議院議員通常選挙と投票価値の平等**

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所大法廷

【裁判年月日】 令和 5 年 10 月 18 日

【事 件 番 号】 令和 5 年（行ツ）第 52 号、令和 5 年（行ツ）第 53 号

【事 件 名】 選挙無効請求事件

【裁 判 結 果】 原判決変更、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、別表第 3

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25573108

明治大学教授 斎藤一久

**事実の概要**

本件は、2022（令和 4）年 7 月 10 日に行われた参議院議員通常選挙について、青森県選挙区等の選挙人である原審原告らが、公職選挙法 14 条、別表第 3 の参議院（選挙区選出）議員の議員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提起した選挙無効訴訟である。

本件では、選挙時の最大較差は 3.03 となっていた。本件と争点を共通にする選挙無効訴訟が全国の高裁判所及びその支部に提起され、本件原審を含む 16 件の判決が下されているが、仙台高裁が違憲と判断したほか、東京高裁、大阪高裁をはじめとして 8 判決において違憲状態と判断された。

**判決の要旨****1 投票価値の平等**

憲法は投票価値の平等を要求しているが、「国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねている」以上、投票価値の平等が「選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当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る」。それゆえ投票価値の平等が「一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない」。

憲法が二院制を採用する趣旨は、「それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところ」にあり、都道府県を選挙区の単位とすることは国会の合理的裁量の範囲を超えるものであったということはできない。しかし、「社会的、経済的変化の激しい時代において不断に生ずる人口変動の結果」、参議院議員の選挙制度の仕組みの下で「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 参議院選挙と都道府県**

「憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を 6 年の長期とし、解散もなく、選挙は 3 年ごとにその半数について行うことを定めている（46 条等）。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される」が、「参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、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ことも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得る

ものと考えられる」。

また、「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自体が否定されるべきものであるとはいえず、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、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」。

### 3 国会の取組と本件定数配分規定の評価

本件選挙までの間、2021年に設置された参議院改革協議会や参議院憲法審査会において、「参議院議員の選挙制度の改革につき、各会派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い」。

しかしながら、2015年公職選挙法改正により、4県2合区を導入するなど、「数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は3倍程度まで縮小し」、同改正がされてから本件選挙までの約7年間、合区は維持され、最大較差は3倍程度で推移しており、「有意な拡大傾向にあるともいえない」。

このような中で、「立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策について議論がされてきたところであり、こうした方策によって都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを更に見直すことも考えられる。もっとも、合区の導入後に、その対象となった4県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる。このような状況は、上記の仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下で国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる。加えて、立法府においては、較差の更なる是正をめぐる、参議院の議員定数の見直

しなどの方策についても議論がされてきたが、こうした方策を採ることにも様々な制約が想定される」。

そうすると、立法府が是正に向けた取組を進めていくには、「更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる」。

以上に述べたような経緯に鑑みれば、「立法府が、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の具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったこと」を考慮しても、本件選挙当時、2018年公職選挙法改正後の「本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定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」。

宇賀克也裁判官の反対意見、三浦守、草野耕一、尾島明各裁判官の意見がある。

## 判例の解説

### 一 これまでの判例の流れ

参議院の選挙区選挙は都道府県単位で実施されているが、1947年の参議院議員選挙法施行時点で、最大較差はすでに2.62倍であった。その後、都市部への人口流入により、選挙区間の較差が広がったが、定数は正などの選挙制度改革が実施されず、結果として1992年選挙では最大較差6.59にまで達したのである。当該較差が争われた1996年最高裁大法廷判決<sup>1)</sup>では、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等」、すなわち違憲状態であるとされた。

その後、8増8減の定数は正により、1995年選挙では最大較差4.97倍に縮小し、それ以降は5倍前後で推移していたが、2010年選挙の最大較差5.00倍を2012年最高裁大法廷<sup>2)</sup>は再び違憲状態と判断した。これを受けて4増4減の定数は正が行われたが、2013年選挙の最大較差4.77倍も2014年最高裁大法廷<sup>3)</sup>は違憲状態と判断したのである。

2015年には、10増10減の定数は正が行われ、鳥取県と島根県、徳島県と高知県の合区が導入さ

れた。2016 年選挙が争われた 2017 年最高裁大法廷判決<sup>4)</sup>では、最大較差 3.08 が合憲とされた。その後、合区を維持した上で 2 増の定数は正が行われた 2019 年選挙は、選挙時の最大較差が 3.00 となっていたが、2020 年最高裁大法廷判決<sup>5)</sup>では合憲と判断された。その後、とくに具体的な改革がないまま迎えた 2022 年選挙の最大較差 3.03 が本件では問題となったのである<sup>6)</sup>。

## 二 投票価値の平等

憲法に 1 人 1 票が明示されているわけではないが、最高裁によれば、憲法 14 条 1 項、15 条 1 項・3 項、44 条ただし書から、1 票の持つ影響力、すなわち投票価値の平等が要請されるとする。これは、衆議院の議員定数不均衡が初めて違憲とされた 1976 年最高裁大法廷判決<sup>7)</sup>以来、先例となっている。

このように 1 票の有する価値も平等であるとする、その較差は少なくとも 2 倍未満でなければならないであろう。しかし、すでに見たように最高裁では過去に 1 対 5.85 を合憲とし<sup>8)</sup>、最大較差 6.59 を違憲としたことから、最大較差 6 程度が相場としては存在していると考えられていた時期もあった。もっとも最高裁は具体的な数値は明示していないが、これは本判決の判示にもあるように、投票価値の平等を「選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準」としては見えていないからであり、他の政策的目的ないし理由との関係で、「一定の限度で譲歩を求められること」も許されているとしている。しかしながら、宇賀裁判官が反対意見で指摘するように、選挙制度の構築にあたり、広範な立法裁量があるとしても、デフォルトは投票価値の平等であるべきである。そして不均衡が生ずる場合には、「真にやむを得ない」ことについての説明責任が国会にはあるだろう。

本判決では最大較差 3.03 であるだけでなく、最大較差 3 倍を超える選挙区が 3 つもあり、当該選挙区の有権者数は 2100 万人を超え、全有権者の 20% 以上となっていることからすれば、大きな偏りがあり、違憲ないし違憲状態といわざるを得ない。

## 三 参議院の都道府県代表制

従来、参議院の選挙区選挙については、たとえば 1983 年最高裁大法廷判決<sup>9)</sup>では「都道府県が

歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえることに照らし、これを構成する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」するものと指摘されるなど、都道府県を基礎とする地域代表的な性格が強調されていた。

しかし、2012 年大法廷判決では、明示的な判例変更なしに、都道府県を「参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく」、むしろ「人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる」とされた。これは 2014 年大法廷判決にも引き継がれ、「従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」をすべきであるとされた。それにも関わらず、2017 年大法廷判決は「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自体が否定されるべきものであるとはいえない」として、一歩後退した内容となり、本判決も 2017 年判決の判決文をそのまま引き継いでいる。

なお本判決において、草野裁判官は、意見として定数増加による都道府県本位の選挙制度を主張している。そして 2020 年大法廷判決での意見に引き続き、「投票価値の不均衡が存在することによって一定の人々が不利益を受けているという具体的かつ重大な疑念」がある場合には違憲状態になるという観点を提唱しているが、当該疑念の立証はなかなか難しいと思われる<sup>10)</sup>。

## 四 立法者の取組・努力の評価

本来、選挙時における現状を審査の対象とすべきであるが、2017 年大法廷判決は、2015 年改正公職選挙法の附則 7 条が、2019 年に行われる「参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本

的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と規定した点など、選挙実施後の立法者の取組、将来的な努力などを合憲判断における重要な考慮要素としている。

2020年大法廷判決では、このような附則が設けられていないことなどについて、2018年改正公職選挙法は「大きな進展を見せているとはいえない」と評価しており、2012・2014年大法廷判決（違憲状態判決）の方向性からすれば、違憲状態と判断される余地も十分にあったと考えられる。しかし、2015年改正公職選挙法の「方向性を維持」していること、参議院の選挙制度改革の実現には「漸進的にならざるを得ない面がある」ことから、「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」とし、合憲との結論であった。

本判決では、公職選挙法の改正もないなど、「較差の更なる是正のための法改正の見通し」もないまま、本件選挙を迎えているが、「更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる」として、合憲としている。しかし、このようなことが「真にやむを得ない」ものとして、不均衡を正当化し得るものとはいえないであろう。三浦裁判官の意見でも指摘されているように、そもそも2020年大法廷判決自体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たと断ずることはできないという「ぎりぎりの評価」であったのであり、本件のように「較差の是正を指向する姿勢」もない場合は、違憲状態といわざるを得ないであろう。これは2020年大法廷判決を前提に、多くの高裁が違憲状態と判断したことからも明らかである。

## 五 対話の不成立と今後の対話の可能性

衆議院・参議院議員定数不均衡訴訟においては、国会と司法の間で「対話」ないし「キャッチボール」がなされていると説明されるが<sup>11)</sup>、2020年大法廷判決の時点で、すでに「対話」や「キャッチボール」は成立していなかったのではないだろうか<sup>12)</sup>。この点、2020年大法廷判決段階で、林景一裁判官は、同大法廷判決は2017年大法廷判決が示した「『較差の更なる是正に向けての方向

性と立法府の決意』を含めた総合評価を実質的には放棄して、約3倍という較差の維持自体を評価することで、この較差をいわば『底値』として容認し、あとは現状を維持して較差が再び大きく拡大しなければよいというメッセージを送ったものと受け取られかねない」と危惧していたが、それが本判決で現実化したといわざるを得ない。

本判決の反対意見として、宇賀裁判官は、本件選挙を違憲無効とすべきと指摘する。ただし、無効の効果が発生するのは、本件判決から2年後とし、その間の国会での審議などは無効判決の影響を受けないとしている。国会と最高裁の間での対話は、違憲という明確なメッセージを通じて行われる段階に入っているのではないだろうか。

## ● 注

- 1) 最大判平8・9・11民集50巻8号2283頁。
- 2) 最大判平24・10・17民集66巻10号3357頁。
- 3) 最大判平26・11・26民集68巻9号1363頁。
- 4) 最大判平29・9・27民集71巻7号1139頁。
- 5) 最大判令2・11・18民集74巻8号2111頁。
- 6) 原審原告側の上告代理人の主張として、升永英俊『統治論に基づく人口比例選挙訴訟Ⅳ』（日本評論社、2023年）、また同日に下された別の判決につき、山口邦明「参議院議員定数は正訴訟」法セ830号（2024年）37頁以下参照。なお国側の上告代理人は、春名茂法務省訴訟局訴訟局長である。判検交流としては異例であるが、裁判官（最高裁判政局課長や東京高裁判事を含む）を約28年経験し、2022年9月1日に東京地裁の行政部から異動している。
- 7) 最大判昭51・4・14民集30巻3号223頁。
- 8) 最二小判昭63・10・21判時1321号123頁。
- 9) 最大判昭58・4・27民集37巻3号345頁。
- 10) 齋藤由治＝田中亘「参議院議員定数不均衡と交付金配分——草野耕一裁判官の『条件付き合憲論』を踏まえた統計分析の試み」社会科学研究74巻（2023年）63頁以下では、「参議院の一票の格差によっては交付金の配分に不利益は生じていない」と結論付けるが、同結論には限界がある旨も述べられている。
- 11) 佐々木雅寿『対話的違憲審査の理論』（三省堂、2013年）、同「参議院の投票価値の平等をめぐる最高裁と国会との継続的対話」只野雅人＝佐々木雅寿＝木下和朗編著『統治機構と対抗権力』（日本評論社、2023年）326頁以下、同「最高裁と国会との『対話』と『違憲状態・結論合憲判決』」法学館憲法研究所Law Journal 29号（2024年）162頁以下、千葉勝美『違憲審査』（有斐閣、2017年）7頁以下。
- 12) 齋藤一久「2019（令和元）年参議院議員選挙と投票価値の平等」法教488号（2021年）52頁以下参照。