

〈判例研究〉

衆議院選挙区割りとう票価値の平等

最高裁平成23年3月23日大法廷判決、平成22年（行ツ）207号、選挙無効請求事件、判時2108号3頁、判タ1344号70頁、<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20110325091055.pdf>

大竹 昭裕

I 事実の概要

本件は、平成21（2009）年8月30日施行の衆議院議員総選挙（以下、「本件選挙」という）につき、東京都2区ほかの選挙人である原告らが、衆議院小選挙区選挙の選挙区割り及び選挙運動に関する公職選挙法等の規定が憲法に違反し無効であるから、これに基づいて施行された本件選挙の上記選挙区ほかにおける選挙も無効であるとして提起した選挙無効訴訟である。以下では、衆議院小選挙区選挙の選挙区割りの問題に絞って見ていく。

長く中選挙区単記投票制が採られてきた衆議院議員の選挙制度は、平成6（1994）年の公職選挙法改正により小選挙区比例代表並立制に改められた。本件選挙時の制度では、衆議院議員定数は480人、そのうち300人が小選挙区選出議員とされ、全国に300の選挙区を設け各選挙区で1人の議員を選出するものとされている。また、上記公職選挙法改正と同時に成立した衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下、「区画審設置法」という）では、その2条で、衆議院議員選挙区確定審議会（以下、「区画審」という）は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区改定に関し調査審議し、必要があると認めるときはその改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとし、3条において、選挙区改定案作成は、選挙区間の人口の最大較差が2倍未満となるように区割

りをするを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないことを規定すると同時に（1項）、各都道府県の区域内の選挙区の数、各都道府県に予め1を配当し（以下、「1人別枠方式」という）、これに小選挙区選出議員の定数から都道府県数を控除した数を人口に比例して各都道府県に配当した数を加えた数とすると定めている（2項。以下、同法3条で定める基準を「本件区割基準」、同法3条の規定を「本件区割基準規定」ともいう）。

区画審は、平成12（2000）年の国勢調査結果に基づき、区画審設置法3条に従って衆議院小選挙区選出議員の選挙区に関する改定案を作成して内閣総理大臣に勧告し、これを受け、勧告どおりに選挙区割り改定を行うことなどを内容とする公職選挙法改正が成立した（平成14年法律95号）。しかし、この改正による選挙区割規定（以下、「本件区割規定」ともいう）の下での選挙区間の人口較差は、上記国勢調査結果によれば、最大較差が1対2.064、人口が最も少ない高知県1区と比較して較差が2倍以上となっている選挙区が9選挙区であった。また、本件選挙当日の選挙区間の選挙人数の最大較差は1対2.304、選挙人数が最も少ない高知県3区と比較して較差が2倍以上となっている選挙区は45選挙区であった。

このような区割規定に基づいて施行された

本件選挙について、投票価値の平等を要求する憲法に違反するとして選挙の効力を争う訴訟が各地で提起された。本件もその1つであり、原審（東京高判平成22年2月24日）⁽¹⁾は、「本件選挙当時、選挙区間における議員1人当たりの人口ないし選挙人数の較差は、憲法の要求する選挙権の平等に反する程度に至っていたものではあるけれども、本件選挙当時の本件区割規定を憲法に違反するものと断定することはできない」として、違憲状態であることを認めつつ上記選挙区の選挙無効の主張は退けた。そこで原告らが上告に及んだものである。

II 判 旨

（上告棄却）

本判決は、「本件選挙時において、本件区割基準規定の定める本件区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は、憲法の投票価値の平等の要求に反するに至っており、同基準に従って改定された本件区割規定の定める本件選挙区割りも、憲法の投票価値の平等の要求に反するに至っていたものではあるが、いずれも憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、本件区割基準規定及び本件区割規定が憲法14条1項等の憲法の規定に違反するものということとはできない」と結論付けた。理由は以下のとおりである。

(i) 「代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、他方、国政における安定の要素をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。憲法は、上記の理由から、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代

表するものでなければならないという基本的な要請（43条1項）の下で、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し（同条2項、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みについて国会に広範な裁量を認めている。したがって、国会が選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような基本的な要請や法の下での平等などの憲法上の要請に反するため、上記のような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ことになる。」

「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ものと解される。しかしながら、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、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ものである限り、それによって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、やむを得ないものと解される。」

(ii) 「憲法は、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制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するについて、議員1人当たりの選挙人数又は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を求め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を許容しているものといえる。

具体的な選挙制度を定めるに当たっては、これまで、社会生活の上でも、また政治的、社会的な機能の点でも重要な単位と考えられてきた都道府県が、定数配分及び選挙区割りの基礎として考慮されてきた。衆議院議員の

選挙制度においては、都道府県を定数配分の第一次的な基盤とし、具体的な選挙区は、これを細分化した市町村、その他の行政区画などが想定され、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が考慮されるものと考えられ、国会において、人口の変動する中で、これらの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意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ところである。したがって、このような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か否かによって判断されることになる。」

(iii)「本件選挙制度の下における小選挙区の区割りの基準については、区画審設置法3条が定めているが……、同条1項は、……投票価値の平等に配慮した合理的な基準を定めたものということができる。

他方、同条2項においては、……1人別枠方式が採用されており、この方式については、……相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分し、人口の少ない県に居住する国民の意思をも十分に国政に反映させることができるようにすることを目的とする旨の説明がされている。しかし、この選挙制度によって選出される議員は、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、地域性に係る問題のために、殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえない。しかも、本件選挙当時には、1人別枠方式の下でされた各都道府県への定数配分の段階で、既に各都道府県間の投票価値には

ほ2倍の最大較差が生ずるなど、1人別枠方式が……選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因となっていたことは明らかである。1人別枠方式の意義については、人口の少ない地方における定数の急激な減少への配慮という立法時の説明にもうかがわれるところであるが、……新しい選挙制度を導入するに当たり、直ちに人口比例のみに基づいて各都道府県への定数の配分を行った場合には、人口の少ない県における定数が急激かつ大幅に削減されることになるため、国政における安定性、連続性の確保を図る必要があると考えられたこと、何よりもこの点への配慮なくしては選挙制度の改革の実現自体が困難であったと認められる状況の下で採られた方策であるということにあるものと解される。

そうであるとすれば、1人別枠方式は、おのずからその合理性に時間的な限界があるものというべきであり、……本件選挙時においては、…本件選挙制度は定着し、安定した運用がされるようになっていたと評価することができるのであって、もはや1人別枠方式の……合理性は失われていたものというべきである。加えて、本件選挙区割りの下で生じていた選挙区間の投票価値の較差は、……最大で2.304倍に達し、較差2倍以上の選挙区の数も増加してきており、1人別枠方式がこのような選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因となっていたのであって、その不合理性が投票価値の較差としても現れてきたものということができる。そうすると、本件区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は、遅くとも本件選挙時においては、その立法時の合理性が失われたにもかかわらず、投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして、それ自体、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わなければならない。そして、本件選挙区割りについては、本件選挙時において上記の状態にあった1人別枠方式を含む本件区割基

準に基づいて定められたものである以上、これもまた、本件選挙時において、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べきである。」

(iv)しかし、「平成19年6月13日大法廷判決において、平成17年の総選挙の時点における1人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りについて、……いずれも憲法の投票価値の平等の要求に反するに至っていない旨の判断が示されていたことなどを考慮すると、本件選挙までの間に本件区割基準中の1人別枠方式の廃止及びこれを前提とする本件区割規定の是正がされなかったことをもって、憲法上要求される合理的期間内には是正がされなかったものということとはできない。」

(v)「1人別枠方式は、衆議院議員の選挙制度に関して戦後初めて抜本的改正を行うという経緯の下に、一定の限られた時間の中でその合理性が認められるものであり、その経緯を離れてこれを見るときは、投票価値の平等という憲法の要求するところとは相容れないものといわざるを得ない。衆議院は、その権能、議員の任期及び解散制度の存在等に鑑み、常に的確に国民の意思を反映するものであることが求められており、選挙における投票価値の平等についてもより厳格な要請があるものといわなければならない。したがって、事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に、できるだけ速やかに本件区割基準中の1人別枠方式を廃止し、区画審設置法3条1項の趣旨に沿って本件区割規定を改正するなど、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずる必要がある。」

なお、本判決には、竹内行夫裁判官、須藤雅彦裁判官の補足意見のほか、本件選挙当時、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に至っていたとすることはできないとする古田祐紀裁判官の意見、本件区割規定は違憲であり本件選挙も違法であるとする田原睦夫裁判官、宮川光治裁判官の反対

意見が付されている。

Ⅲ 研 究

1. はじめに

中選挙区単記投票制という衆議院議員選挙制度の下では、各選挙区に配分された議員定数と当該選挙区の人口数ないし有権者数とのアンバランスが選挙区間の1票の価値の不均衡を生み、裁判で争われてきた。学説では、憲法上の根拠をどこに求めるかについては見解の対立⁽²⁾があるものの、憲法が投票価値の平等を要求することは現在広く認められている。これに対し、判例は当初、同様の問題を抱える参議院地方区選出議員選挙(現在の選挙区選出議員選挙)に関し、「議員数を選挙人の人口数に比例して、各選挙区に配分することは、法の下に平等の憲法の原則からいって望ましいところではある」とするにとどめ、司法審査の可能性は否定しないものの、各選挙区への議員定数配分は基本的に立法政策の問題とする態度をとった(最大判昭和39年2月5日民集18巻2号270頁)。しかし、その後、衆議院議員の議員定数配分規定の合憲性が争われた最大判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁(以下、「昭和51(1976)年判決」という)において、「憲法14条1項に定める法の下での平等は、選挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するものであり、右15条1項等の各規定の文言上は単に選挙人資格における差別の禁止が定められているにすぎないけれども、単にそれだけにとどまらず、選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところである」と判示するに至り、総選挙当日に最大4.99倍の較差があった公職選挙法の定数配分規定を違憲とした(但し、事情判決により選挙そのものは有効)。さらに、最大判昭和60年7月17日民集39巻5号1100頁(以

下「昭和60（1985）年判決」という）でも最大4.40倍の較差を違憲（事情判決により選挙は有効）とする判断が下され、また、3.94倍、3.18倍の較差を前提に違憲状態とする判決（前者は最大判昭和58年11月7日民集37巻9号1243頁、後者は最大判平成5年1月20日民集47巻1号67頁）も存在した。

小選挙区制では1つの選挙区から選出される議員は1名に限られるため、投票価値不平等の問題は各選挙区への定数配分ではなく選挙区割りの問題として争われることとなる。小選挙区比例代表並立制の下での最初の選挙（平成8（1996）年10月20日施行）について下された最大判平成11年11月10日⁽³⁾民集53巻8号1441頁、同1704頁（以下、「平成11（1999）年判決」という）は、中選挙区制下の判例で形成された判断枠組みをほぼ踏襲して、総選挙直近の国勢調査結果で2.309倍の較差があった選挙区割規定とその区割基準規定を合憲とし、その後も、2.471倍、2.171倍の較差があった選挙区割規定とその区割基準を合憲とする判決（前者は最三小判平成13年12月18日民集55巻7号1647頁（以下、「平成13（2001）年判決」という）、後者は最大判平成19年6月13日民集61巻4号1617頁（以下、「平成19（2007）年判決」という））が続いてきた。

本判決は、現行制度の下で、小選挙区区割基準規定の1人別枠方式に係る部分とこの基準に基づく区割規定につき、憲法の投票価値平等の要求に違反して違憲状態にあると判断した初めての最高裁判決であり、極めて注目に値する。以下では、合憲性の判断枠組みと立法裁量、1人別枠方式の具体的評価、投票価値較差の許容限度、本判決における合理的期間の意味について若干の検討を行っていく。

2. 合憲性の判断枠組みと立法裁量

昭和51（1976）年判決や昭和60（1985）年判決などにより形成された、中選挙区制下の

衆議院議員定数配分規定の合憲性に関する判断枠組みは、概ね次のようなものである。

①憲法14条1項等の規定は、各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等をも要求するものであること、しかし、②議会制民主主義下の選挙制度は、各国の実情に即して決定されるべきもので、普遍的に妥当する一定の形態が存在するものではなく、日本国憲法も両議院議員の選挙制度の仕組みの具体的決定は原則として国会の裁量に委ねていること、結局、③投票価値の平等は、選挙制度決定のための唯一絶対の基準ではなく、原則として、国会が正当に考慮できる他の政策的目的・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こと、それ故、④国会が定めた具体的選挙制度下で投票価値の不平等が存する場合、その合憲性は、当該不平等が国会の裁量権の合理的行使として是認されるかどうかによって決せられること、その場合、⑤投票価値の不平等が国会において通常考慮し得る諸般の要素を斟酌してもなお、一般に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、もはや国会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化すべき特別の理由が示されない限り憲法違反と判断されること（「許容程度超過要件」）、しかし、制定・改正当時合憲であった規定がその後の人口異動で憲法の平等の要求に反する程度に至った場合には、憲法上要求される合理的期間内の是正が行われなるとき初めて違憲となること（「合理的期間経過要件」）。

「許容程度超過要件」と「合理的期間経過要件」が同時に満たされることによって初めて違憲判決が下ることになり、前者を満たすのみでは是正のための合理的期間が経過していないと判断されれば、「違憲状態」にはあるものの結論としては違憲とはいえないということになる。国会の裁量権を広範に認めるこのような判断枠組みについて、学説からは、

投票価値不平等問題の判断基準を「『国会の合理的裁量の限界』問題とし、人口比例原則を相対化させた」⁽⁴⁾として批判されてきた。

小選挙区比例代表並立制採用後も、判例は、基本的にはこの判断枠組みを踏襲してきた。しかし、細部には違いも見られる。例えば、平成11(1999)年判決、平成13(2001)年判決、平成19(2007)年判決ともに、判断枠組みの①と②の順序が入れ替わり、まず「国会の裁量ありき」を強調するものとなっていた。また、③には「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是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ない」とする中選挙区制下の判例には見られない一文が付加され、「調和的に実現」といいつつ、実際には立法裁量を優先して投票価値平等の要求を低下させる内容となっていた⁽⁵⁾。さらには、③における具体的な考慮事項として、「とりわけ都道府県は、これまで我が国の政治及び行政の実際において相当の役割を果たしてきたことや、国民生活及び国民感情においてかなりの比重を占めていることなどにかんがみれば、選挙区割りをするに際して無視することのできない基礎的な要素の一つ」であるとし、過疎化への配慮も国会が考慮し得る要素であるとするなど、国会が採用した1人別枠方式を正当化すべく、国会の裁量判断を尊重する態度が示されていた。「都道府県に注目する説示」は昭和51(1976)年判決には見られるものの、その後は「判例としての定式化からは落とされ、類似の主張はむしろ参議院の特殊性論としてなされてきた」ものであるし、過疎化への配慮も中選挙区制下の最高裁の判例には見られなかったものであった⁽⁶⁾。

本判決も、判旨(i)において②・①・③を踏襲している。しかし、以前に比べ投票価値の平等を重視することを暗示する部分も見られ、③に関する平成11(1999)年判決以来の

「投票価値の平等が損なわれることになっても、やむを得ない」との表現は「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、やむを得ない」に変化している。このことは、単なる表現の違いに止まるものではない。判旨(v)では「衆議院は、……選挙における投票価値の平等についてもより厳格な要請がある」と述べており、少なくとも衆議院については投票価値の平等に比重を移して判断する姿勢が示されているといえる。

投票価値の平等に比重を移した判断が志向されることになれば、それは相対的に立法裁量への統制を強めることにつながる。④を踏襲する判旨(ii)では、立法裁量の結果としての1人別枠方式を違憲とする布石であろうが、都道府県に関する記述は、簡略化されただけでなく、都道府県を立法裁量における単なる考慮事項の1つと位置づけるものになっている。また、これまでの判例で国会における考慮事項として例示されてきた、従来の選挙の実績、選挙区としてのまとまり具合、人口の都市集中化の現象なども消えている。

投票価値の平等の比重を高め、立法裁量への司法的統制を強めていこうとする動きは、最近の判例に現れてきていたところであった。例えば、参議院選挙区選出議員定数配分規定の合憲性に関する最大判平成16年1月14日民集58巻1号56頁(以下、「平成16(2004)年判決」という)の「補足意見2」は、行政裁量に対する司法審査の手法を立法裁量の分野にも適用しようとするもの⁽⁷⁾であったし、同じく参議院に関する最大判平成21年9月30日民集63巻7号1520頁(以下、「平成21(2009)年判決」という)は、平成16(2004)年判決や参議院に関する最大判平成18年10月4日民集60巻8号2696頁において、従来の「判断枠組み自体は基本的に維持しつつも、……実質的にはより厳格な評価がされてきている」とし、自らもこの「見地に立って、……定数配分規定の合憲性について検討する」としてい

た。衆議院については、例えば、平成19(2007)年判決では、泉徳治裁判官は反対意見で厳格審査基準による審査の必要を説き、藤田宙靖裁判官は、「立法府は、両院の定数配分を含む選挙制度の在り方について法律によって定めるに当たり……、多くの考慮要素(政策的要請)を踏まえ、適正な裁量を行う義務を負っており、この義務に反して、例えば、様々の要素を考慮に入れ時宜に適った判断をしなければならぬのに、慢性的に旧弊に従った判断を維持し続けるとか、当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮すべきでない事項を考慮し、あるいはさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断をしているような場合には、憲法によって課せられた裁量権の行使義務を適切に果たさないものとして、憲法違反の判断を受けてもやむを得ない」と、自らもそのメンバーの1人であった先の「補足意見2」の内容を繰り返して述べた。また、藤田裁判官も加わっており、「補足意見2」と「同様の発想に立」つ⁽⁸⁾とされる「4裁判官の見解」は、国会は「選挙制度の仕組みを定めるに当たっては、憲法の要請する投票価値の平等を実現するように配慮しなければならず、投票価値の平等に反する制度は、合理的な理由のない限り、憲法に違反」し、「投票価値の平等のもっとも忠実な定数配分は、人口に比例して定数を配分する人口比例原則」であるから、「定数配分に当たり非人口的要素を考慮することが許容されるのは、それが投票価値の平等を損なうことを正当化するに足る合理性を有する場合に限る」とする。そして、「第一院である衆議院においては、第二院である参議院に比べて投票価値の平等は強く求められる」としていた。

②・①・③・④という判断枠組みの下での具体的判断である判旨(iii)は、選挙区間の投票価値較差の主要な要因が1人別枠方式であり、それが立法時の政治状況に対応する方策

として採用されたものであったとしても、新たな選挙制度が定着して安定した運用がなされるようになった段階ではもはや合理性を失っているとす。その判断は、国会に対し時宜に適った適正な裁量行使を求める先の「補足意見2」や平成19年(2007)年判決の藤田意見、さらには「4裁判官の意見」の延長上にあるものといえよう。

ところで、これまで形成されてきた判断枠組みのうち、⑤については、判旨(iv)で「合理的期間経過要件」が用いられているものの、「許容程度超過要件」はどこでも触れられていない。判旨(iii)ではこの要件の充足の有無を検討することなく「憲法の投票価値の平等の要求に反する状態」との判断を導いている。しかし、それは「許容程度超過要件」が判断枠組みから排除されたことを意味するものではあるまい。ここでは、1人別枠方式それ自体が選挙区間の投票価値の較差を生む主因とであるという、いわばその方式が持つ「性質」に関する評価が決定的だったのであり、較差がどの「程度」かが主たる問題となっていたわけではなかったということであろう(最大較差が2.304倍に達していることや較差2倍以上の選挙区数の増加も述べられているが、それが違憲状態の決定的理由になっているわけではない)。従って、今後の訴訟で投票価値の較差の「程度」を問題とする場面では、この要件が再び登場することになろう⁽⁹⁾。その場合、立法裁量統制を強める姿勢が投票価値較差の「程度」の判断にどのような影響をもたらすか、注目する必要がある(後述3参照)。

結局、本判決は、「許容程度超過要件」を別とすれば、基本的には従来の判断枠組みを踏襲・維持しつつ、投票価値の平等という憲法上の要求をこれまでよりも重視し、その分だけ立法裁量を厳しく審査する方向を具体化したものといえよう⁽¹⁰⁾。

3. 1人別枠方式の評価

判旨(iii)は1人別枠方式を「憲法の投票価値の平等の要求に反する状態」とするが、これまでの判例でも、平成11(1999)年判決や平成13(2001)年判決の反対意見、平成19(2007)年判決の反対意見や意見、「4裁判官の見解」などでその不合理性が説かれてきた⁽¹¹⁾。

しかし、それはあくまで反対意見や「見解」などの中でのことであり、古田裁判官の意見が指摘するように、従来の判例の多数意見は「人口の都市集中化及びこれに伴う人口流出地域の過疎化の現象等にどのような配慮をし、選挙区割りや議員定数の配分にこれらをどのように反映させるか」を立法裁量の範囲内の問題として、1人別枠方式を合憲としてきた。この方式に基づいて選出される議員も憲法43条1項に規定する「全国民を代表する選挙された議員」という性格と矛盾するものでないことは、平成11(1999)判決で認められてきたし、判旨(iii)ではこの方式には「合理性に時間的な限界がある」とする(そうになると、「時間的な限界」を超えて不合理となったのはどの時点か、という問題もある)が、従来の判例は、暫定措置・経過措置としての範囲でとの留保を付することなく、その合憲性を正面から認めてきた。1人別枠方式の合憲性を正面から認める態度は、前述したような投票価値の平等を重視する動きが見られる中で下された平成19(2007)年判決でも変わらなかった(この判決の「4裁判官の見解」には、激変緩和の点について「少なくとも本件改正の時点においては、その必要性は乏しい」との指摘が見られるが、それはあくまで4裁判官による「見解」である)⁽¹²⁾。平成19(2007)年判決は、本判決のわずか4年前に下されたものであり、しかも従来の判例を単純に繰返す小法廷判決ではなく、れっきとした大法廷判決なのである。

古田裁判官のいうように、本件での投票価値の較差はこれまでの判決の際の較差より大きいものではない。そのような中で、本判決は、(従来の判例の反対意見や「見解」などでは指摘されてきたにせよ)これまで正面から合憲としてきたものを、「合理性に時間的な限界がある」ものと性格付けを変えることによって、突然に違憲状態と判断している。突然の変更であるからこそ是正のための「合理的期間」を認める違憲状態判決となったということもできようが、従来、自らの裁量判断が受け入れられていると見てきたであろう国会側としては、戸惑いも大きいのではあるまいか⁽¹³⁾。

「裁判所は後出しができる場所にいる」⁽¹⁴⁾ともいわれる。司法による立法裁量の統制は当然要請されるとしても「後出し」の危険は常についてまわるのであり、改めて立法と司法との関係が問われているといえるのではなからうか。

4. 投票価値較差の許容限度

衆議院議員選挙の投票価値較差の許容限度をどの程度と見るかについて、学説⁽¹⁵⁾では、最大1対2以上の較差を投票価値平等の要請に反するとする見解⁽¹⁶⁾が多数説とされるが、最大較差1対1が基本原則とする説も有力で、この原則から乖離した較差については政府に合憲性の立証責任を負わせるとする見解⁽¹⁷⁾、やむにやまれぬ政府利益達成のための必要不可欠な手段でない限り許されないとする見解⁽¹⁸⁾、選挙権に関する権利一元説の立場から、仮に1対2以下でも違憲問題が生じ、不均衡の合理性の論証が要求されるとする見解⁽¹⁹⁾などが主張されている。

この点について、判例は、具体的な数値基準を明示してはいない。しかし、従来の中選挙区制下の判例から一般に最大較差1対3を許容限度としていると見られてきたし、小選挙区比例代表並立制の下でも、これまでの判

例が最大2.309倍、2.471倍、2.171倍の較差があった選挙区割規定とその区割基準を合憲としてきたことから、最大較差1対3を許容限度とする姿勢が維持されていると見られてきた⁽²⁰⁾。

本判決も、従来の判例同様、投票価値較差の許容限度の数値基準を明示していない。本判決は、投票価値の較差を生む1人別枠方式自体の不合理性を問題としたものであり、そもそも較差の「程度」自体を問題としたものではなかった。しかし、判旨(iii)は、最大較差2倍未満を基本とする区画審設置法3条1項の規定を「投票価値の平等に配慮した合理的基準を定めたもの」と評価する一方、これを歪め、最大2.304倍に達する較差や較差2倍以上の選挙区の増加をもたらす主因となった1人別枠方式を不合理とする。ここには、2倍という数値（それは国会が自ら設定した基準であるが）にこだわる姿勢も垣間見える。

もし、このような見方が不適切なものでないとするれば、判例は今後、投票価値の最大較差2倍程度を目安として「許容程度超過要件」を運用していくとの予想もできる。しかし、「投票価値の平等の要請は憲法14条1項に基づくもので、憲法自体は具体的選挙制度を予定したものではなく、国会が法律によって具体的に規定して初めて選挙制度が中選挙区制になったり小選挙区制になったりするものであることからするならば、非人口的要素の考慮が正当なものである限り、具体的制度の改正に伴って憲法上許容される人口較差の限界についての考え方が変容するということは、困難である」⁽²¹⁾との指摘もある。今後、判例が従来の判断といかに整合性をとりつつ展開されていくか、注視していく必要がある。

5. 合理的期間の意味

判旨(iv)は、「合理的期間経過要件」を満たさないとして、本件区割基準中の1人別枠方式及び本件区割規定は「憲法14条1項等の規

定に違反するものということとはできない」とし、同時に、判旨(v)で、「1人別枠方式は、……一定の限られた時間の中でその合理性が認められるものであり、その経緯を離れてこれを見るときは、投票価値の平等という憲法の要求するところとは相容れないもの」であるから、「事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に、できるだけ速やかに……廃止し、……改正するなど、……立法的措置を講ずる必要がある」としている。

ここでは、従来の判例がそうであったように、「合理的期間」がどの程度の期間か、いつまで是正すればよいのかは明示されていない。確かに、中選挙区制の下でも「合理的期間」が問題とされたが、そこで「合理的期間」内には是正することが求められていたのは、各選挙区への配分議席数を変更するなど、基本的な仕組みは維持したままで対応することが可能なものであった。これに対し、判旨(iv)・(v)で廃止などの是正が求められているのは小選挙区制の下での1人別枠方式という制度の根幹に関わるもので、そのための「合理的期間」であるから、同じく「合理的期間」といっても中選挙区制下のそれとは質的に異なっており、同一には論じられないともいえる⁽²²⁾。

「合理的期間」論は、理論的根拠が明確でなく、その起算点や長さも不明であるが、それ故にこそ「定数配分不均衡を直ちに違憲と断ずることに躊躇が感じられた場合の、便利な緩衝材として機能してきた」⁽²³⁾といわれる。本判決からすれば、このことは小選挙区制の下においても全く変わりはないといってよい。今後、仮に国会の対応が不十分なままで総選挙が実施された場合、それを争う訴訟の中で裁判所が「合理的期間経過要件」をどのように運用していくか、中選挙区制の下での判断と対比しつつ注目していく必要がある。

6. おわりに

以上、簡単ではあるが、本判決は、従来の判断枠組みを基本的には踏襲・維持しつつ、憲法の要求する投票価値の平等をこれまでよりも重視し、その分だけ立法裁量を厳しく審査する方向を具体化したものであること、1人別枠方式に関する判断は改めて立法と司法との関係を問うものであること、投票価値較差の許容限度や合理的期間の意味などは本判決だけでは必ずしも明らかではなく今後の判例の動向を注視すべきことなどを述べてきた。

ただ、いずれにせよ、国会は、衆議院について、「合理的期間」内に1人別枠方式を廃止するなど是正のための立法措置を講ずる必要がある。しかし、立法措置が求められているのは参議院も同様で、平成21(2009)年判決により、投票価値較差の大幅な縮小のためには「現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要」とされ、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれ」ている。

現在、衆議院は小選挙区比例代表並立制であるが、参議院も比例代表制と選挙区選挙を組み合わせた「緩やかな意味での『並立制』」である。こうした状況について、以前より、「両院制の趣旨からして、類似の選挙制度が併存することは望ましくない」、「国会改革のなかでも、とりわけ、並立制併存の解消に向けた選挙制度改革は喫緊の課題である」との指摘⁽²⁴⁾が行われてきた。本判決や平成21(2009)年判決の要求に国会が真摯に向き合う必要があることはいうまでもないが、それは単に一院の一票の価値是正の問題に止まるものであってはなるまい。そこでは、憲法を踏まえて両議院にどのような役割・機能を期待するのか、あるべき両院関係、あるべき国会像が問われているというべきであろう。

注

- (1) 東京高判平成22年2月24日 (<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20100903104009.pdf>)。本件原審判決は本件選挙における1票の価値の較差について違憲状態とするものであったが、本件選挙について同様の判断を示した判決がほかに2件(福岡高那覇支判平成22年3月9日判例タイムズ1320号46頁、高松高判平成22年4月8日)、違憲(違法)とした判決が4件(大阪高判平成21年12月28日判例時報2075号3頁、広島高判平成22年1月25日判例時報2075号3頁、福岡高判平成22年3月12日、名古屋高判平成22年3月18日)、合憲とする判決が2件(東京高判平成22年3月11日判例時報2077号29頁、札幌高判平成22年4月27日)下されている(朝日新聞平成23(2011)年3月9日)。
- (2) 憲法14条、15条1項・2項、44条但書を総合解釈する見解、憲法14条1項の平等原則を中心に考える見解、憲法15条の選挙権あるいは憲法44条但書の平等選挙の原則を重視する見解などがあるとされる(中村睦男『論点憲法教室』(有斐閣、1990年)102頁、同『憲法30講[新版]』(青林書院、1999年)80頁参照)。
- (3) この日の判決には民集53巻8号1577頁もあり、これらの判決によって、小選挙区の区割規定とその区割基準規定のほか、重複立候補制、比例代表制、小選挙区制、小選挙区選挙で候補者届出政党に選挙運動を認める規定がすべて合憲と判断されている。
- (4) 和田進「議員定数配分の不均衡」大石眞・石川健治編『新・法律学の争点シリーズ3憲法の争点』(有斐閣、2008年)184頁。
- (5) 永田秀樹「衆院議員選挙の小選挙区の区割り基準の規定の合憲性等」民商法雑誌127巻2号(2002年)117頁。
- (6) 毛利透「改正公選法の衆議院議員選挙制度の合憲性」判例セレクト'99(法学教室234号別冊付録、2000年)4頁。
- (7) 今関源成「参院定数不均衡最高裁判決-最高裁2004年1月14日大法廷判決をめぐって」ジュリスト1272号(2004年)92頁、福井章代「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の合憲性」ジュリスト1280号(2004年)122頁参照。
- (8) 木下和朗「小選挙区選挙と法の下での平等」平成19年度重要判例解説(ジュリスト1354号、2008年)

11頁。

- (9) 「許容程度超過要件」が用いられなかった点は、砂川政教分離訴訟最高裁判決（最大判平成22年1月20日民集64巻1号1頁）で目的効果基準が用いられなかったことを彷彿とさせるものがある。なお、この判決で目的効果基準が用いられなかったことの読み取り方については、差し当たり、安西文雄「政教分離と最高裁判所判例の展開」ジュリスト1399号（2010年）62頁以下参照。
- (10) 大沢秀介「投票価値の平等－議員定数訴訟」笹田栄司ほか『ケースで考える憲法入門』（有斐閣、2006年）289頁は、在外邦人選挙権訴訟判決（最大判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁）について、「選挙権に関する立法裁量を制限し、立法裁量優位型のモデルから憲法優位型のモデルへの志向を示している」旨述べていたが、本判決は、この判決の延長上にあると捉えることもできよう。
- なお、「定数不均衡問題については、最高裁は……平等権の問題であると同時に選挙制度の問題であると捉えている」が、「厳格な審査を実現するためには、定数不均衡問題を選挙権の問題と捉えて制度に関する立法裁量からは必ず理論構成が必要である」（高橋和之「違憲審査方法に関する学説・判例の動向」法曹時報61巻12号（2009年）22頁）、との指摘もなされる。高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第2版〕』（有斐閣、2010年）156頁、273-274頁も参照。
- (11) 学説にも、その不合理性を指摘するものが多い。例えば、辻村みよ子「小選挙区比例代表並立制選挙の合憲性」ジュリスト1176号（2000年）62頁、山元一「議員定数不均衡と選挙の平等」憲法判例百選Ⅱ〔第5版〕（2007年）337頁、植木淳「公職選挙法の小選挙区区割規定と候補者届出政党に選挙運動を認める規定が憲法に違反しないとされた事例」速報判例解説 vol.2（法学セミナー増刊、2008年）13頁など。
- (12) 学説には、1人別枠方式について「百歩譲っても軟着陸のための期間の限定が同時になされる必要がある」（野中俊彦「衆院議員選挙の選挙区割り基準を定める規定の合憲性」民商法雑誌122巻6号（2000年）107頁）と指摘するものもあった。
- (13) 本判決を伝える新聞記事には、「各党戸惑い広がる」、「『被災地復興に逆行』……地元議員ら反発」との見出しも見える（毎日新聞平成22（2011）

年3月24日）。

- あるいは、国会は最高裁判決の補足意見や反対意見などにも常に目を配り、必要とされる立法的対応をすることが求められるのであり、それ故にこそ広い立法裁量が認められるという論理もあるかもしれない。しかし、最高裁としての判断そのものは多数意見（法廷意見）に示されているといふべきなのではなからうか。
- (14) 浅野博宣「投票価値の平等について」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点〔第2版〕』（有斐閣、2009年）439頁。
- (15) 学説の状況については、木下・前掲論文注(8)11頁参照。
- (16) 芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法〔第5版〕』（岩波書店、2011年）139頁、佐藤幸治『憲法〔第3版〕』（青林書院、1995年）117頁など。
- (17) 長谷部恭男『憲法〔第5版〕』（新世社、2011年）171頁など。
- (18) 松井茂記『日本国憲法〔第3版〕』（有斐閣、2007年）416頁など。
- (19) 辻村みよ子『憲法〔第3版〕』（日本評論社、2008年）343頁など。
- (20) 平成11（1999）年判決に関する調査官解説は、中選挙区制下の判例が1対3を最大較差の目安にしてきたとの見方を肯定した上で、判例が具体的数値を明示しないのは、「較差の数値のみで合憲性が決まるものではないとの考え方に基づくものであろう。本判決も、これを示してはいないが、従前の判例の基本的考え方を、小選挙区制の下においても維持しているものと推測される」としていた（大橋寛明「衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条の衆議院小選挙区選出議員の選挙区割りの基準を定める規定及び公職選挙法13条1項、別表第1の右区割を定める規定の合憲性」ジュリスト1192号（2001年）213頁）。
- (21) 大橋・前掲論文注20213頁。
- (22) 参議院選挙区選出議員定数配分規定を「憲法に違反するに至っていたものとするとはできない」とした平成21（2009）年判決は、その理由の一つとして「現行の選挙制度の仕組みを大きく変更するには……相応の時間を要する」ことを挙げ、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置だけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体

の見直しが必要となる」とし、「その検討に相応の時間を要する」が「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」と判示した。ここでいう「相応の時間」は、都道府県を単位とする選挙区に偶数議員を配分する現行の参議院選挙制度の仕組み自体の「見直しに至る抜本的な立法措置に要する期間」という意味になろう（上田健介「参議院議員定数配分規定の合憲性」平成21年度重要判例解説（ジュリスト1398号、2010年）9頁参照）。本文で述べた「合理的期間」は、小選挙区制それ自体を否定するものではなく、その下での1人別枠方式の是正のための期間であるから、ここでいう「相応の時間」とも質的に異なるようである。

- ②3 安念潤司「議員定数不均衡と改正の合理的期間」憲法判例百選Ⅱ〔第4版〕（2000年）329頁。なお、合理的期間の問題について、安念潤司「いわゆる定数訴訟について(3)(4)」成蹊法学26号（1988年）39頁以下、同27号（1988年）131頁以下参照。
- ②4 高見勝利「衆・参両院議員選挙における並立制併存の意味と無意味」ジュリスト1106号（1997年）22頁以下。

[付記] 本稿脱稿後、新井誠「衆議院議員小選挙区選挙の『一人別枠方式』の違憲状態と立法裁量統制」法律時報83巻7号（2011年）1頁以下、宍戸常寿「最高裁判決で拓かれた『一票の較差』の新局面」世界818号（2011年）20頁以下、榎透「一人別枠方式と選挙区割規定の合憲性」法学セミナー679号（2011年）116頁、片桐直人「衆議院小選挙区選出議員の選挙区割規定の合憲性」TKCローライブラリー速報判例解説憲法No.47（2011年）などの論稿に接した。