

平成30年（行ツ）第109号，第117号，第131号，第135号，第136号，第140号，第147号，第150号，第151号，第153号，第158号，第161号，第162号，第183号，第190号，第212号

選挙無効請求事件

## 個別意見要旨

〔林裁判官の意見〕

1 以下のとおり，本件選挙区割りを合憲状態にあるとみることはできない。ただ，累次の大法廷判決を受けて国会が行った是正努力の結果，不合理な制度の解消等につき漸次的とはいえ相当な前進がみられることから，結論として，本件区割規定は合憲である。

2 投票価値の平等に関する合憲性判断に当たっては，それが投票価値の平等原則との関係において選挙制度の合憲性を判断するものである以上，投票価値の客観的測定値である較差の数値と切り離して適切に評価することはできない。そして，その数値の評価に当たって，投票価値の間に2倍もの格差があつて，なお不平等にあらずというのは，常識に反すると思われ，「ほぼ2倍」といえる1.979倍の最大較差は，その数値自体（「静態的」数値）が，投票価値の平等原則との関係で，同原則が許容する範囲内，すなわち合憲状態にあると断ずることができる理論的根拠はない。本件選挙については，較差縮小に向けて相当な改善があつたとはいえ，「ほぼ2倍」もの大きな較差を生んでいる以上，その選挙制度は，どこかに不合理があるという評価とならざるを得ず，違憲状態を脱して合憲状態にあるとみることはできない。

投票価値の平等原則と較差の関係については，平成28年の参議院議員選挙に関する最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁における意見で述べたところが，衆議院議員選挙である本件選挙につ

いても基本的に妥当する。その上で、1人1票の原則とは、国民1人1人が1票を投じることができるだけでなく、各1票の価値が、財産、地位等によって差別されてはならないという投票価値の平等原則に通ずるものであり、その差別の禁止は、居住地による差別をも含み、厳格に考えるべきものである。地理的、歴史的、社会的といった、選挙制度の構築に当たって国会が考慮することのある他の諸要素は、それ自体が憲法上の要求でない以上、投票価値の平等原則の下位に立つものであり、よほど合理的な理由がない限り、そしてそのことが明確に説明されない限り、投票価値の平等が優先的に尊重されなければならないと考える。

3 次に、本判決の中長期的な影響として、本件選挙につき合憲状態との判定を下すことは、平成28年改正法及び平成29年改正法に基づく選挙制度について、実質上、いわば包括的な「お墨付き」を与えるものであると受け止められる可能性が高いという懸念がある。しかも、その判定の効果は、アダムズ方式による定数配分が実際に行われると見込まれる平成34年まではもちろんのこと、その次の国勢調査後までの約15年間は優に持続する可能性がある。その上に、アダムズ方式による定数配分の下においても、較差の縮小に限界があることは否定できない。加えて、農村部の過疎化と都市部、特に首都圏の過密化が更に進む見込みがあるため、2倍程度の最大較差が恒常化する構造が生まれる現実的な可能性が相当にある。

最大較差を2倍未満に抑えることが構造的に困難であった状況においては、2倍未満という基準は合理的な目標であったといい得るが、約2倍に張り付いてよいということを意味するものではない。投票価値の平等の重要性に鑑みて、「約2倍」を最終目標と考えるのは適当ではなく、約2倍もの最大較差が恒常化することは、投票価値の平等を実質的に損なうものというほかない。

4 投票価値の平等化については、確かに政治的な困難があつて漸進的なものとならざるを得ないとしても、それは代表民主制の根幹に関わる重要な憲法問題であるので、本判決の結果をもって事足りることはなく、「絶えず活発に」その改善を目指すべきものであると考える。

〔宮崎裁判官の意見〕

1 憲法の要求する投票価値の平等は、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、人口比例以外の要素は合理性がある限り考慮することを許容するものであるから、各都道府県への定数配分やこれを前提とした選挙区割りも、合理性のある基準又は考慮要素に基づいて行うことを要請していると解すべきである。したがって、合理性のない要素を考慮してされた定数配分が実質的にみて是正されたとは評価できない場合には、最大較差が2倍未満であっても、その定数配分が憲法の投票価値の平等の要求に反する状態ではないと認めることはできない。

2 1を踏まえると、本件区割規定において、平成23年大法廷判決が憲法の投票価値の平等の要求に反するとして合理性のない要素を考慮してされた定数配分がその後是正されているか否かについて、厳格に検証する必要がある。

(1) 本件選挙区割りは、新区画審設置法3条に定められている基準（本則基準）ではなく、平成28年改正法の附則2条2項及び3項に定める基準（附則基準）に従って作成されたものであり、附則基準は、本則基準とは異なり、都道府県への定数配分において人口比例基準を採用していない。

(2) 附則基準は、定数削減の対象とされた6県以外の都道府県（2号区域）については、旧区割規定中の別表第1に定められた小選挙区数をそれぞれの都道府県内の小選挙区数（改正前小選挙区定数）とするとしており、この改正前小選挙区定数は人口少数県への配慮という合理性のない要素を考慮して配分されたものであることから、その影響が、本件選挙区割りにどの程度残されているかが問題となる。

1人別枠方式を採用することにより合理性のない要素を考慮して行われた旧区割基準による定数配分によって生じた配分のゆがみは、人口の少ない県にだけでなく、人口の多い都道府県にも、同時に、かつ不可避免的に及んでいる。しかるところ、平成23年大法廷判決以降に行われた平成24年改正法及び平成28年改正法による定数の改正は、いずれも人口の少ない県の選挙区の「定数削減」を行った改

正であり、人口の多い都道府県の定数が平成23年大法廷判決以降の法改正によって見直されたことはない。また、人口の多い都道府県については、選挙区間の最大較差が2倍以上にならないようにする限度で選挙区割りの見直しの対象とされただけであり、合理性のない要素を考慮した定数配分の是正がされたわけではない。

平成27年国勢調査の人口を基礎として計算した結果をみると、本件選挙時の選挙人数を基礎とした計算においても、人口の多い都道府県と人口最少県の議員1人当たりの人口較差に大きな差があることは、人口の多い都道府県の選挙人の投票価値がより低い方向にゆがめられていることを示している。また、都道府県間の最大較差は本件選挙区割り策定時には1.844倍であるが、アダムズ方式によって定数配分を行うと1.655倍になること、選挙区間の最大較差は1.956倍と計算されていたことなどの計算結果に基づいて概念的に整理してみると、本件選挙区割り策定時に計算されていた最大較差1.956倍中1を超える部分の内訳は、①都道府県に対して人口比例方式で定数配分を行うことによって生じる較差部分が約68.5%、②平成23年大法廷判決によって合理性のないと判断された要素によって生じている較差部分が約19.8%、③附則2条3項に定められている諸要素（合理性について特に疑問を呈されていない要素）によって生じる較差部分が約11.7%となり、②が③よりも大きい（約1.69倍）ことが分かる。

(3) このように検討してみると、本件選挙時においては、本件区割規定が、平成23年大法廷判決によって合理性がないと判断された要素を考慮してされた定数配分を是正し、その影響を解消したものとはいえ、また残されている影響の程度は実質的に無視し難い大きさであると評価せざるを得ない。

そして、国民からみれば、投票権は具体的な選挙においてのみ行使できる権利であることなどを考慮するならば、まずは、実際に本件選挙に適用された本件区割規定における具体的な投票権の内実が憲法の投票価値の平等の要求に適合する状態であったかという点を判断の対象にすべきである。そして、その判断においては、本件選挙区割りにまだ反映されていない法律（新区画審設置法3条1項及び2項）の

存在を考慮すべきではない。

以上を総合した結果、本件選挙時における本件選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態、すなわち違憲状態であったと考える。

3 しかしながら、これまでの大法廷判決を踏まえ、国会における是正のための作業の進捗状況等について動的に観察して合憲性を判断するという判断枠組みを採用することは、少なくとも本件訴訟においては意味があると考えられる。そして、平成28年改正法による改正後の新区画審設置法3条1項及び2項が都道府県への定数配分について人口比例方式の採用を明記したことなどの国会において平成26年選挙以降にされた是正のための作業の成果については、現時点では肯定的な評価ができることを勘案すると、その取組が立法裁量権の行使として相当なものではなかったとまでいうことはできない。よって、本則基準に基づく区割り改定案の立法化についてはまだ将来に残されたところもあるものの、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。

〔鬼丸裁判官の反対意見〕

1 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、適正に国民の意思を集約し、反映されていることが求められる。そうであるからこそ、憲法は、1対1に近い投票価値の平等を保障しており、これが最も重要かつ基本的な基準となる。したがって、議員の定数配分及び選挙区の区割りを定めるに当たっては、それ以外の要素は上記基準に反しない程度の合理性を有するものに限り考慮することができるのであって、1対1に近い投票価値の平等を超えて約2倍の較差を認めることになるような考慮要素等が国会に認められる裁量であると解することは困難である。その詳細は以下のとおりであり、その結果、本件区割規定は憲法に違反すると考える。

第1に、本件選挙における選挙区間の選挙人数の較差は、全選挙区289のうち較差が1.9倍以上となる選挙区が28選挙区、1.8倍以上となる選挙区が71

選挙区、1. 5倍以上となる選挙区が168選挙区存在した。新区画審設置法3条1項は、選挙区間の人口較差が2倍以上にならないようにする旨を規定しているが、憲法の投票価値の平等の要求に照らしたとき、同項がほぼ2倍の較差のある選挙区が多数生じることを当然に容認するものと解することはできない。

第2に、地域の声の届きにくい人口少数県の声を国会に届ける目的で人口少数県の議員定数を増加させるという考え方もあるが、国会議員は全国民の代表者であって（憲法前文、43条1項）、全国民の視野に立って行動することが憲法の要求である。近年の発達した通信技術により発信が容易になったこと等に伴い、議員定数を増加する方法を採用しなくとも、人口が少ない地域の実情は知ることができるから、人口少数県により多くの議員定数を配分することには合理性があるとはいえず、都道府県別の人口の多寡という要素のみを特に考慮して1人1票に近い投票価値の平等を損なうことを、憲法は許容していないというべきである。

第3に、平成23年大法廷判決は、実質的に1人別枠方式に従ってされる憲法の投票価値の平等の要求に反する定数配分及び選挙区割りは憲法の要請に反するとしたものである。同判決後の法改正によっても、選挙区数が1ずつ減少となった合計11県を除く36都道府県では議員定数配分は旧区割基準に基づく定数配分を見直されていないから、本件選挙実施時における議員定数の配分は、実質的に1人別枠方式が廃止された上で定数の再配分が行われた場合とは異なる定数の配分がされたものであり、憲法の投票価値の平等の要求に沿った選挙制度の下で本件選挙が行われたものとはいえない。

2 平成23年大法廷判決の言渡しがされた平成23年3月23日以降、本件選挙実施までに既に6年6か月が過ぎており、立法府が司法の判断の趣旨を踏まえ、投票価値の平等の実現に向けて真摯に行動していれば、上記の期間内に憲法の投票価値の平等の要求するところに沿った1対1に近い定数配分及び選挙区割りへの是正を行うことは十分可能であったものであり、憲法上要求される合理的期間は経過したというべきである。

3 もっとも、本件選挙は、投票価値の不平等を理由とする衆議院議員選挙の無効訴訟が提起されるようになって以来、最大較差が初めて2倍未満となった選挙である。また、新区画審設置法3条2項にアダムズ方式を採用する旨の規定を設け、平成32年以降に行われる国勢調査の結果に基づき同方式を適用することが予定され、当面は選挙区間の投票価値の較差が縮小することが見込まれており、投票価値がより1対1の平等に近づくことを期待することができる。そうであるとすれば、司法が直ちに選挙無効の結論を出すのではなく、まず国会が新区画審設置法のもとで投票価値の較差是正を一層進め、その結果について司法が検証するということが憲法の予定する立法権と司法権の関係性に沿うものとする。

したがって、本件区割規定は違憲であるが、いわゆる事情判決の法理により請求を棄却した上で、本件選挙は違法であることを宣言すべきである。

〔山本裁判官の反対意見〕

1 憲法は、代表民主制に支えられた国民主権の原理を宣明しており、民主国家の要となる国会を構成する両議院の議員は、公平かつ公正な選挙によって選出されなければならない。憲法43条1項が「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と規定するのは、この理を表している。そして、特定の地域の一票の価値と他の地域のそれとを比べて数倍の較差があったとすると、その数倍の一票の価値のある地域の国民が、当該他の地域の国民に対して、その較差の分だけ強い政治力を及ぼしやすくなり、いずれの国民も平等に選挙権を行使できなければ、憲法前文にいう代表民主制に支えられた国民主権の原理は画餅に帰してしまうから、その中でも、「公平な選挙」は、憲法上必須の要請である。

その意味で、国政選挙の選挙区や定数の定め方においては、投票価値の平等は、他に優先する唯一かつ絶対的な基準として真っ先に守られなければならないものであり、これが実現されて初めて、我が国の代表民主制が国民全体から等しく支持される正統なものとなる。また、従来から、各地域の人口の増減に議員定数の増減が

追いつかず、人口が流入する地域の国民の声がそれだけ国政に反映される度合いが低くなっており、代表民主制の本来の姿に合致しない状態が継続している。

したがって、現在の国政選挙の選挙制度において法の下での平等を貫くためには、一票の価値の較差など生じさせることなく、どの選挙区においても投票の価値を比較すれば1.0となるのが原則であると考えます。ただし、人口の急激な移動や技術的理由などの区割りの都合によっては1～2割程度の一票の価値の較差が生ずるのはやむを得ないと考えるが、それでもその場合に許容されるのは、せいぜい2割程度の較差にとどまるべきであり、これ以上の一票の価値の較差が生ずるような選挙制度は法の下での平等の規定に反し、違憲かつ無効であると考えます。

2 上記のとおり、一票の価値の較差が2割程度を超えた場合には当該選挙は無効になり、その場合、①無効とされた選挙に基づいて選出された議員によって構成された議院が既に行った議決等の効力及び②無効とされた選挙に基づいて選出された議員の身分の取扱いが問題となるが、選挙制度の憲法への適合性を守るべき立場にある裁判所としては、違憲であることを明確に判断した以上はこれを無効とすべきであり、これらの問題については、経過的にいかに取り扱うかを同時に決定する権限を有すると考える。

上記①の点については、選挙無効の判決の効力は将来に向かってのみ発生するから、判決前にされた議決等は当然に有効なものとして存続することとなるし、判決後においても、後記のとおり一定数の身分の継続する議員で構成される院により議決等を有効に行うことが可能となる。

上記②の点については、衆議院の場合、訴訟の対象とされた選挙区から選出された議員のうち、一票の価値（議員一人当たりの有権者数の全国平均をもって各選挙区の議員一人当たりの有権者数を除して得られた数）が0.8を下回る選挙区から選出された議員は、全てその身分を失うものと解すべきである。なぜなら、これらの選挙区から選出された議員がその身分を維持しつつ他の選挙区の議員と同様に国会の本会議や委員会において議事に加わることは、そもそも許されないと解される



からである。それ以外の選挙区から選出された議員の身分は継続し、引き続き衆議院議員であり続けることができるから、これらの議員によって構成される院で、一票の価値の平等を実現する新しい選挙区の区割り等を定める法律を定めるべきである（本件選挙当日において、衆議院小選挙区選出議員の定数289人中、一票の価値が0.8を下回る選挙区の定数は、試算によると55人であり、総定数が465人であることを考えると、これらの議員が欠けたとしても、院の構成には特段の支障はないと考えられる。）。

3 なお、一票の価値の平等を実現するための具体的な選挙区の定め方に関しては、国会において十分に議論されるべき事柄であるが、都道府県又はこれを細分化した市町村その他の行政区画などを基本単位としていては、策定が非常に困難か、事実上不可能という結果となることが懸念される。したがって、これらは、もはや基本単位として取り扱うべきではなく、例えば投票所単位など更に細分化するか、又は全国を単一若しくは大まかなブロックに分けて選挙区及び定数を設定するか、そのいずれかでなければ、一票の価値の平等を実現することはできないのではないかと考える。