

平成23年3月23日 最高裁判所大法廷判決

(平成21年8月30日執行の衆議院小選挙区選出議員選挙に係る一票の較差をめぐる選挙無効訴訟)

平成22年(行ツ)第129号, 130号, 188号, 189号, 199号, 200号, 201号, 203号, 206号, 207号, 234号, 235号, 256号, 257号, 268号, 303号 選挙無効請求事件

判決理由骨子

本件選挙当時において、いわゆる区画審設置法3条2項の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状態に至っており、この基準に従って改定された公職選挙法13条1項、別表第1の選挙区割りも、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。しかし、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ないから、これらの規定が憲法14条1項等に違反するものということとはできない。

衆議院議員選挙における投票価値の平等の要請に鑑み、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1人別枠方式を廃止し、区割規定を改正するなど、その要請にかなう立法的措置を講ずる必要があるところである。

平成22年（行ツ）第129号，130号，188号，189号，199号，200号，201号，203号，206号，207号，234号，235号，256号，257号，268号，303号 選挙無効請求事件

多数意見要旨

1 公職選挙法の小選挙区選挙の区割規定（本件区割規定）の合憲性

憲法は，投票価値の平等を要求していると解されるが，それは，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と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はやむを得ないものと解される。

衆議院議員選挙区画定審議会設置法（区画審設置法）3条は区割基準を定めており（本件区割基準規定），同条1項において，選挙区の改定案の作成につき，選挙区間の人口の最大較差が2倍未満になるように区割りをすることを基本とすべきものとしており，これは，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えることができる。他方，同条2項においては，各都道府県の区域内の選挙区の数につき，各都道府県にあらかじめ1を配当した上で（いわゆる1人別枠方式），これに人口比例により配当した数を加えた数としており，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、殊更にある地域の選挙人と他の地域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、平成21年の総選挙（本件選挙）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ほぼ2倍の最大較差が生ずるなど、1人別枠方式が後記のとおり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、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、新しい選挙制度が定着し、安定した運用がされるようになった段階においては、その合理性は失われるものというほかはない。前回の平成17年の総選挙の時点においては、なお1人別枠方式を維持し続けることにある程度の合理性があったということができるので、これを憲法の投票価値の平等の要求に反するに至っているとはいえないとした平成19年の最高裁大法廷判決の判断は、以上のような観点から首肯することができる。これに対し、本件選挙時におい

ては、上記選挙制度導入後の最初の総選挙が実施されてから既に10年以上を経過し、その間に2回の国勢調査の結果を踏まえた選挙区の改定やその見直しの検討が行われ、同改定後の選挙区の下で2回の総選挙が実施されていたなどの事情があったのであり、これらの事情に鑑みると、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人別枠方式の上記のような合理性は失われていたものというべきである。加えて、本件選挙時には、選挙区間の投票価値の較差が最大で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ていたものということができる。そうすると、前記の区割基準のうち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、その立法当時の合理性は失われ、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、上記の状態にあった1人別枠方式を含む区割基準に基づいて定められた選挙区割りもまた、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。

しかしながら、平成19年の最高裁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人別枠方式を含む区割基準及び選挙区割りについて、前記のように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そ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おける是正がされなかったものということ
はできない。

以上のとおりであって、本件選挙時において、前記の区割基準のうち1人別枠方

式に係る部分及び同基準に従って改定された選挙区割りは、いずれも、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が、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。

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ところである。

2 小選挙区選挙の選挙運動に関する公職選挙法の規定の合憲性

公職選挙法の規定によれば、小選挙区選挙においては、候補者のほか、所定の実績を有する政党等のみがなることのできる候補者届出政党にも選挙運動を認めるととされているが、このような立法政策には、選挙制度を政策本位、政党本位のものとするという国会が正当に考慮できる政策的目的ないし理由に照らして相応の合理性が認められ、これが国会の裁量権の限界を超えるものとは解されない。

そして、候補者と並んで候補者届出政党にも選挙運動を認めることが是認される以上、候補者届出政党に所属する候補者とこれに所属しない候補者との間に選挙運動の上で差異を生ずることは避け難いところであるから、その差異が合理性を有するとは考えられない程度に達している場合に、初めてそのような差異を設けることが国会の裁量の範囲を逸脱するというべきである。公職選挙法が候補者届出政党にも選挙運動を認めたことによって生ずる候補者間の選挙運動上の差異は、各種の選

挙運動のいずれについても、上記の程度に達しているとはいえず、これらをもって国会の合理的裁量の限界を超えているということとはできない。

したがって、小選挙区選挙の選挙運動に関する公職選挙法の規定が憲法14条1項等の憲法の規定に違反するとはいえない。

(1につき竹崎長官，那須，櫻井，竹内，金築，須藤，千葉，横田，白木，岡部，大谷，寺田各裁判官，2につき竹崎長官，古田，那須，宮川，櫻井，竹内，金築，須藤，千葉，横田，白木，岡部，大谷，寺田各裁判官)

(注) 竹崎長官は，平成22年(行ツ)第268号には関与していない。

平成22年(行ツ)第129号, 130号, 188号, 189号, 199号, 200号, 201号, 203号, 206号, 207号, 234号, 235号, 256号, 257号, 268号, 303号 選挙無効請求事件

個別意見要旨

[竹内裁判官の補足意見]

当審判例が指摘するとおり、憲法が採用する国民代表原理は、両議院の議員がその選出方法にかかわらず全国民を代表するものであって、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべきであることを意味し、かかる行動規範は、いずれの選挙区から選出されたかを問わずひとたび選出された全ての議員について当てはまるものである。1人別枠方式を含む選挙制度の下で選出された議員であっても選挙人の指図によって拘束される地域代表になるというものではなく全国民の代表者であることにかわりないのであるから、かかる選挙制度が国民代表原理と直接矛盾抵触することはない。

国会が議員定数の配分等を決めるに当たり、人口の都市集中や過疎化の現象等への配慮は考慮することのできる一つの要素である。しかし、そのような考慮要素によって投票価値の平等をも修正することができるかが問題となるところ、第一院たる衆議院の議員選挙については、厳格な投票価値の平等が唯一ではないが最も重要かつ基本的な基準とされるべきである。

しかるところ、1人別枠方式は、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ものではあるが、衆議院議員の選挙制度について戦後初の抜本的

改正を実現するために総合的な考慮を払った結果採用されたものであり、当審もこれを国会の裁量権の範囲に含まれるものと判断してきたのであって、上記選挙制度における投票価値の平等を実現するための改革を進める過程における一種の触媒としての歴史的意義を有するものであったといえる。

しかし、それが投票価値の平等を修正する恒久的な合理性を備えたものであるとは到底いえないし、また、第一院たる衆議院の議員を選出する選挙について投票価値の最大較差が2倍を超えている状態を漫然と常態化させることが許されるものではない。

当審による指摘を待つまでもなく、立法府においては、投票価値の平等の実現に向けた絶えざる努力が求められているのであり、本判決以降、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必要とされる措置を講ずることが求められることとなる。

[須藤裁判官の補足意見]

1 公職選挙法の小選挙区選挙の区割規定（本件区割規定）の合憲性

衆議院議員選挙における投票価値は特に厳格な平等が要求されるというべきであり、それに殊更に差異を設けるような制度は、特段の合理的理由が認められない限り、憲法の投票価値の平等の要求に反するというべきである。

1人別枠方式は、人口の少ない県に定数を多めに配分して投票価値にあらかじめ差異を設ける制度であり、過疎関連問題等の対策を趣旨とするものと解される。確かに、地方経済の活性化による雇用の確保のための環境整備などは重要課題であると思うが、そのような政策課題に係る関係集団の選出に係る議員をその集団の利益

代表と考えることを意味することになる点や、多数の政策課題の中で過疎関連問題等の対策のみを常に優遇し、その関係集団の選挙人の投票価値を必ず優位なものとする点となる点において、不合理である。

したがって、1人別枠方式については、以上のような観点において、合理性を認めることができず、多数意見の述べるとおり、選挙制度の戦後初の抜本的改正という経緯の下で一定の限られた時間の中で認められていた合理性も、本件選挙時には既に失われるに至ったというべきである。そうすると、本件選挙当時、1人別枠方式は、投票価値に差異を設けるべき特段の合理的理由は認められないから、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というべきである。

2 小選挙区選挙の選挙運動に関する公職選挙法の規定の合憲性

現行の衆議院議員選挙における小選挙区制の選挙制度は、その趣旨・目的からすれば、一定の実績と継続的活動能力を有すると認められる政党を中心に国会が運営されることを前提としているということができ、そのような政党の政策や所属候補者に係る情報が選挙民に十分に伝わるよう、候補者個人とは別に当該政党に選挙運動を認めるという考え方も、賛否はいずれにしても、一定の合理性が認められる考え方として成り立ち得ると思われる。公職選挙法の規定に基づいて生ずる選挙運動上の差異は、小さいとはいえないものの、合理性を是認し得ないほどに候補者間の平等を害するとまでは評価し得ないものであり、国会の合理的裁量の限界を超えるものということとはできず、この点に係る同法の規定はなお違憲ではないというべきである。

[古田裁判官の意見]

1人の選挙人がする投票は1票であって、多数の選挙人者の投票の集積により特定の代表を選出するものであることからすれば、いわゆる「1票の較差」の問題の實質は、各選挙区の間で1人の代表を選出できる選挙人数に差がある点にあり、過剰代表又は過少代表の問題として、各選挙区における上記選挙人数と基準選挙人数（全国の総選挙人数を小選挙区議員定数で除したもの）との較差を問題とすべきである。

国が全体として適切な均衡を保ちつつ維持され、発展するためには、国を構成する各地域から見た問題意識や意見が有効、的確に反映されることは極めて重要であり、そのために、議員の定数について、人口比例に基づく配分比を大きく歪めない範囲で、人口密集地帯と人口減少地域のバランスを図ることは、政治における妥当性に属する事柄であって、この観点から1人別枠方式を国会の裁量の範囲内の問題として合憲としてきた当審の判断を変更すべき理由は認められない。議員が全国民を代表とする者であることの意義及び1人別枠方式がこれと矛盾するものでないことは平成11年の大法廷判決が判示するとおりであり、1人別枠方式が国民代表原理の観点から合理性を欠くとはいえず、その合理性に時間的な限界があるともいえない。1人別枠方式においても較差が無制約に広がることはなく、現実には定数再配分のタイムラグや都道府県内の選挙区割りが較差に影響するところが小さくない。

加えて、本件選挙時における投票価値の較差が、現行選挙制度の下で当審においてこれまで合憲とされてきた場合の較差より小さい点から見ても、公職選挙法の定める選挙区割りが憲法に適合しないということとはできない。

したがって、本件選挙当時、上記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いうこととはできない。

〔田原裁判官の反対意見〕

1 公職選挙法の小選挙区選挙の区割規定（本件区割規定）の合憲性

国民の投票価値は基本的に平等でなければならず、その居住地のいかんによって差が生じることは合理的な理由が存しない限り認められない。1人別枠方式は、過疎地域に対する配慮と説明されているが、実際には過疎県がその恩恵を受けているとはいえず、そもそもこれを理由に投票価値の平等に譲歩を求めるに足りる合理性が認められないし、これが平成6年の公職選挙法改正による激変を緩和する趣旨のものであるとしても、平成14年の公職選挙法改正時にはその合理性を肯定すべき事由は全く存しなくなっていたというべきである。しかも、人口比例方式により定数を配分する場合に比した各都道府県における議員の定数の過不足はその後も拡大しており、1人別枠方式を採用することによる弊害がより一層進展していることが認められる。そうすると、1人別枠方式は、投票価値の平等を害するものとして憲法14条に違反するものであったといわざるを得ず、その違憲状態にある公職選挙法の下でされた本件選挙も違法との評価を受けざるを得ない。

国会は、立法の制定後も自律的にその憲法適合性を検討すべき責務を負っているものというべきところ、平成6年の公職選挙法改正後、2回にわたる当審の大法廷判決における個別意見で1人別枠方式の合憲性や合理性に対する疑問が指摘されるなどしていたにもかかわらず、本件選挙までに1人別枠方式の見直しの検討の着手にすら至っていない。そうすると、この立法不作為は憲法上要求される合理的是正期間を徒過したものといわざるを得ず、本件区割規定は違憲であるといわざるを得

ない。

2 小選挙区選挙の選挙運動に関する公職選挙法の規定の合憲性

候補者届出政党に所属する候補者とこれに所属しない候補者が行い得る選挙運動の格差は、候補者届出政党が行い得る選挙運動の内容をも加味すれば、質量とも著しく大きく、政策本位、政党本位の選挙制度を実効あらしめるという目的のために許容される合理的範囲を超えるものであり、憲法14条1項等に違反する。本件選挙では、無所属候補を含め候補者届出政党の要件を満たさない政党の候補者が多数立候補したが、それらの候補者は質・量の両面において不利益な選挙運動を強いられるなど、上記の格差をもたらす制度の合理性には強い疑念を抱かざるを得ない。

〔宮川裁判官の反対意見〕

人口は国民代表の唯一の基礎であり、議席配分の出発点である。国会は、衆議院及び参議院の選挙区や定数配分を定めるに当たり、人口に比例して選挙区間の投票価値の比率を可能な限り1対1に近づける努力をすべきところ、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原因であることは明らかである。

1人別枠方式の立法理由として挙げられる過疎地域に対する配慮は、行政区画や地理的状况等の非人口的・技術的要素とは異質のいわば恣意的ともいえる要素を優先させるもので合理性がない。また、選挙制度改革実現のための方策として採られた経緯を理由に合理性を認めることは、憲法適合性の審査における判断を現実への配慮により後退させるもので賛成できない。仮に暫時の合理性を認めるとしても、平成14年に選挙区割りが改定された頃までには、その合理性は失われていたとい
うべきである。

なお、選挙区間の人口の最大較差が2以上とならないようにすることを基本とする旨を定めた区画審設置法3条1項の区割基準の下でも、その比率を1対1に近づける努力を尽くすべきであり、較差が2倍以下であればいかなる改定案であっても憲法に適合すると認められるものではない。

以上のとおり、公職選挙法の定める区割規定は憲法に違反し、当該選挙区の選挙は違法であって、事情判決の法理により請求を棄却するとともに主文においてその違法を宣言すべきである。そして、今後、国会が速やかに1人別枠方式を廃止して選挙権の平等にかなう立法措置を講じない場合には、将来提起された選挙無効請求事件において選挙を無効とすることがあり得ることを付言すべきである。

(注) 田原裁判官と宮川裁判官は、平成22年(行ツ)第130号、同第188号、同第235号、同第256号においては多数意見と結論を同じくするので、両裁判官の上記各見解は、上記各事件においては「意見」となる。

※ アンダーラインは事務局において付したもの