

衆議院議員定数不均衡に関する平成25年最高裁判所大法廷判決 —違憲の法律を改正するための「合理的期間」について検討する素材として—

合 原 理 映

- 1 はじめに
- 2 最高裁判所平成25年11月20日大法廷判決
- 3 考察
- 4 おわりに

1 はじめに

平成25年11月20日、最高裁判所は平成24年12月26日に施行された衆議院議員総選挙に対する選挙無効訴訟に関して判決を下した⁽¹⁾。衆議院における議員定数不均衡に関して、これまで最高裁判所は中選挙区制の下では昭和51年⁽²⁾、58年⁽³⁾、60年⁽⁴⁾、63年⁽⁵⁾、平成5年⁽⁶⁾、7年⁽⁷⁾、公職選挙法が平成6年に改正され小選挙区比例代表並立制が導入された下では平成11年⁽⁸⁾、13年⁽⁹⁾、19年⁽¹⁰⁾、23年⁽¹¹⁾と判決を下している。本判決で争われた平成24年の衆議院議員総選挙は、平成23年判決において投票価値の較差を違憲状態とされた同じ

- (1) 最高裁判所平成25年11月20日大法廷判決〔平成25年(行ツ)第209号・210号・211号〕民集67巻8号1503頁、本判決については、赤坂正浩「平成24年衆議院議員選挙と『一票の較差』」ジュリスト1466号「平成25年度重要判例解説」8頁(2014)、大竹昭裕「投票価値の平等と『合理的期間』」青森法政論叢15号121頁(2014)。西村枝美「違憲状態とされた1人別枠方式を含む区割のまま行われた衆議院選挙の合憲性」TKCローライブラリー 新・判例解説 Watch・憲法No.76・1頁(2014)など。
- (2) 最高裁判所昭和51年4月14日大法廷判決(昭和49年(行ツ)第75号)民集30巻3号223頁。
- (3) 最高裁判所昭和58年4月27日大法廷判決(昭和54年(行ツ)第65号)民集373巻3号345頁。
- (4) 最高裁判所昭和60年7月17日大法廷判決(昭和59年(行ツ)第339頁)民集39巻5号1100頁。
- (5) 最高裁判所昭和63年10月21日(昭和63年(行ツ)第24号)民集42巻8号644頁。
- (6) 最高裁判所平成5年1月20日大法廷判決(平成3年(行ツ)第184号)最高裁判所裁判集民事編167号161頁。
- (7) 最高裁判所平成7年6月8日判決(平成6年(行ツ)第162号)民集49巻6号1443頁。
- (8) 最高裁判所平成11年11月10日大法廷判決(平成11年(行ツ)第7号)民集53巻8号1441頁。
- (9) 最高裁判所平成13年12月18日判決(平成13年(行ツ)第223号)民集55巻7号1712頁。
- (10) 最高裁判所平成19年6月13日大法廷判決(平成18年(行ツ)第176号)民集61巻4号1617頁。
- (11) 最高裁判所平成23年3月23日大法廷判決〔平成22(行ツ)207号〕民集65巻2号755頁、本判決については、長谷部恭男「1人別枠式の非合理性—平成23年3月23日大法廷判決について」ジュリスト1428号48頁(2011)、岩井信晃・小林宏司「衆議院議員定数訴訟最高裁大法廷判決の解説と全文」ジュリスト1428号56頁(2011)、安西文雄「一人別枠式の合理性」憲法判例百選Ⅱ〔第6版〕338頁、篠原永明「衆議院議員選挙・選挙区割り規定の合憲性」法学論叢171巻2号140頁(2012)、渡辺康行「衆議院小選挙区選挙における区割基準、区割りおよび選挙運動上の差異の合憲性」判例評論637号158頁(2012)、初宿正典「衆議院小選挙区における一人別枠方式の合憲性」民商法雑誌146巻4・5号88頁(2012)など。

選挙区割りの下で実施され、全国14の高等裁判所・高等裁判所支部に計16件の選挙無効訴訟が提起された。これらについては平成25年3月6日から同年4月11日までの間に、17件の判決が言い渡されている。そのうち、名古屋高等裁判所⁽¹²⁾、福岡高等裁判所⁽¹³⁾の判決については、選挙区割は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、区割規定は憲法の規定に違反していないとしたが、残りの判決においては、憲法上要求される合理的期間内における是正がなされなかったとして、区割規定を憲法の規定に違反するに至っているとした。とりわけ、広島高等裁判所岡山支部は違憲の区割規定に基づく本件選挙を無効であると判決し⁽¹⁴⁾、広島高等裁判所は本件選挙を無効とし、その効果が一定期間の後に発生すると判決した。⁽¹⁵⁾このような状況の中で、最高裁判所の判断に注目が集まる状況となった。

法律が制定された後、さまざまな事情の変化によって違憲と評価される状態になった場合、裁判所は国会に対してどのような判決を下すことができるのだろうか。違憲無効と判決するだけでなく、違憲の法律を改正するための時間的猶予を与えることができるのであろうか。そのような期間が与えられるとすれば、どの期間はどこから起算し、どこで終了するのか。議員定数不均衡の裁判では、このような問題に関して、「合理的期間」における違憲状態の回復が論じられてきた。

そこで、本稿では、平成25年最高裁判所判決を素材として、違憲の法律を改正するための合理的期間に関して、最高裁判所がどのような解釈にたっているのかを判例を中心に検討し、上記問題点を考える一助としたいと思う。

2 最高裁判所平成25年11月20日大法院判決

(1) 背景

平成24年12月16日に施行された衆議院議員総選挙に関して、東京第2区、同第5区、同第6区、同第8区、同第9区、同18区、神奈川県第15区の選挙人、岡山2区の選挙人らは、衆議院小選挙区選出議員の選挙の選挙区割り及び選挙運動に関する公職選挙法の規定は憲法に違反し無効であり、これに基づき施行された本件選挙の上記選挙区における選挙も無効であり、それぞれ東京高等裁判所、広島高等裁判所岡山支部へ選挙無効訴訟を提起した。

本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の較差は、選挙人数が最も少ない高知県第3区と選挙人数が最も多い千葉県第4区との間で1対2.425であり、高知県第3区と比較して較差が2倍以上になっている選挙区は72選挙区あった。

衆議院議員選挙に関しては、平成6年1月に公職選挙法が改正され、小選挙区比例代表並立制が導入された。定数480人は、300人を全国に300の選挙区を設ける小選挙区選出議員、180人を全国に11の選挙区を設ける比例代表選出議員で選出する。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」）は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区画定について調査審議し、必要があるときはその改正案を作成し、内閣総理大臣に

(12) 名古屋高等裁判所平成25年3月14日判決〔平成24年（行ケ）1号・2号・3号・4号〕。

(13) 福岡高等裁判所平成25年3月18日判決〔平成24年（行ケ）1号〕。

(14) 広島高等裁判所岡山支部平成25年3月26日判決〔平成24年（行ケ）1号〕。

(15) 広島高等裁判所平成25年3月25日判決〔平成24年（行ケ）4号、5号〕、判例時報2185号36頁。

勧告するものと定めている（同法2条）。また、平成24年法律第95号による改正前の区画審設置法3条（以下「旧区画審設置法」）は、①選挙区割りの基準として、各選挙区の人口に関して、2倍以上にならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通などの事情を総合的に考慮して合理的に行うこと（第1項）、②過疎地に対する配慮や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観点から1人別枠方式を導入すること（第2項）を定めた。

平成23年最高裁判所判決では、上述の1人別枠方式が立法時の合理性を失っていること、選挙区間の較差が憲法の投票価値の平等に反する状態に至っていると判断した。この判決を受け、議員定数の削減、選挙制度の抜本的改革など選挙制度に関する各党協議会が行われたが成案を得られず、平成22年10月に実施された国勢調査の結果に基づく区画審による選挙区割りの改定案の勧告の期限である平成24年2月25日を経過した。その後、平成24年11月、1人別枠方式を廃止し、いわゆる0増5減を内容とする公職選挙法の改正が成立した（平成24年法律第95号。以下「平成24年改正公職選挙法」）。しかし、平成24年改正公職選挙法は、選挙区数の0増5減は次回選挙から適用するとしたため、平成24年12月16日に実施された衆議院議員選挙は、前回平成21年選挙と同様の選挙区割りのもとで実施された。

（2）判旨

最高裁判所は、選挙制度の決定についての国会の立法裁量に関して昭和51年判決を踏襲している。すなわち、憲法は投票価値の平等を要求しているが、このこと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目的との関連において調和的に実現されるべきである。そのことから、選挙制度の仕組みの決定については、国会には広範な裁量が認められる。従って、選挙制度については、その定めた内容が憲法上の要請に反し、制度の決定に関する国会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憲法違反となるのである。

本件選挙は平成23年判決において平成21年選挙時に既に違憲状態と指摘された選挙区割りの下で行われたものであり、選挙区間の較差は平成21年選挙時よりもさらに拡大している。従って、本件選挙時において、前回選挙時と同様に、本件区割りは憲法の要請する投票価値の平等に違反する状態にあった。

衆議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、最高裁はこれまで以下のような三段階で審査を行ってきたとする。すなわち、①定数配分又は選挙区割りが前記のような諸事情を総合的に考慮した上で投票価値の較差が憲法の投票価値の平等の要請に反する状態に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、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して定数配分規定又は区割規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か、③当該規定が憲法の規定に違反するに至っている場合に選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言するにとどめるか否かという枠組みである。また、このような枠組みがとられたてきたのは、司法権と立法権との関係に由来するものであり、裁判所が選挙制度の憲法適合性についてこのような枠組みの各段階において一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて所要の適切な是正の措置を講ずることが憲法の趣旨に沿うものであるとする。したがって、①の段階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る旨の司法の判断がなされれば、国会はこれを受けて是正の責務を負い、②の段階において憲法上要求される合理的期間内に是正がなされているかについて、最高裁判所は、単に期間の長短のみならず、是正のためにとるべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業などの諸般の事情を総合的に考慮して、国会の是正に向けた取り組みが司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものであったと判断できるか否かという観点から評価すべきであるとする。

その上で、本件において憲法上要求される合理的期間内における是正がなされなかったといえるかについて検討する。

まず、国会が本件旧区割基準の中の1人別枠方式にかかる部分及び同方式を含む区割基準について定められた区割りについて、平成19年6月13日に大法廷判決では投票価値の平等の要請に反する状態に至っていないと判決されていることから、国会において違憲状態であると認識することができたのは、投票価値の平等に違反する状態に至っていると判断された平成23年判決であるとする。この判決が合理的期間の始点とされ、その終点は本件選挙時とされる。すなわち、多数意見では、「平成21年選挙に関する平成23年大法廷判決を受けて、立法府における是正のための取組が行われ、本件選挙前の時点において是正の実現に向けた一定の前進と評価しうる法改正が行われている」と論じられ、本件選挙までの立法作業が合理的期間の経過の有無について判断する要素となっている。さらに多数意見では、本件選挙時の平成24年本判決の後、国会では、1人別枠方式を定めた旧区画審設置法3条2項の規定の削除と選挙区間の人口較差を2倍未満に押さえるために0増5減による定数配分の見直しが行われていることを挙げる。そして、これを実施するには、1人別枠方式の廃止に関連する法改正の後、新たな区割基準に従い区画審が選挙区割りの改定案の勧告を行い、これに基づいて新たな選挙区割りを定める法改正を行うという二段階の法改正を含む作業を行う必要があるが、平成24年改正公職選挙法が成立した時点で衆議院は解散されている。そのことから、本件選挙は、平成23年判決において違憲状態とされた選挙区割りの下で行われざるをなかった。また、本件選挙後を見ると、平成25年には、平成24年改正公職選挙法の枠組みに基づき、定数の0増5減の措置が行われ、平成22年の国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口較差を2倍未満に押さえる選挙区割りの改定が実現している。このことから、国会は平成23年判決を受けて、是正のための取り組みを行い、本件選挙時点において是正の実現に向けた一定の前進をしたと評価しうる法改正が成立に至っていたといえることができる。

このように、最高裁判所は、本件選挙時における選挙区間の投票較差が前回の平成21年選挙よりも拡大し憲法の投票価値の平等の要請に反する状態にあったとしながらも、憲法上要求される合理的期間内における是正がなされなかったとはいえず、本件区割規定が憲法14条1項などの憲法の規定に違反していないとした。

(3) 多数意見に対して付された意見と反対意見

本判決の中でも投票価値の平等と選挙制度の設定・改正に関する国会の裁量に関する部分(判旨3)に関しては、一つの意見(鬼丸)、三つの反対意見(大谷、大橋、木内)が付されている。

①鬼丸かおる裁判官による意見

投票価値の平等は、衆議院に関してはとりわけ1対1に近づけることが憲法上要求されているが、国会が投票価値の平等に配慮したとしても、選挙区割りに関しては人口の移動など社会的な事情などを考えると較差が生じることは技術的に不可避である。したがって、較差が生じる理由を明らかにした上で、当該理由を投票価値の平等と比較考慮してその適否を検証すべきである。本件選挙の選挙区割りは、平成6年に行われた選挙制度の改正を基本としているが、それは選挙区割りの作成方針が各選挙区における投票価値の較差が2倍を超えないようにすることを基本としている。このことはそもそも1対1にできる限り近づけるべきとする見解からすると、憲法上の要請に合致しない。本件選挙では平成21年選挙時よりも投票価値の較差が拡大していることからしても、本件選挙時の選挙区割りは憲法の投票価値の平等の要請に違反していると言える。しかし、投票価値の平等を実現する選挙制度の実現、選挙区割りの決定の作業は相当程度の時間を要する。平成21年選挙に関する平成23年判決から本件選挙まで1年9か月しかなかったことを考慮すると、選挙区割りに関する上記の要請を実現するのは相当に困難であり、憲法上要請される合理的な期間内における是正がなされなかったとは言えないとした。

②大谷剛彦裁判官による反対意見

本件選挙は違憲状態とされた平成21年選挙と同じ区割規定によって実施されており、本件選挙時までに区割りの是正がなされなかったことは憲法上要求される合理的な期間における是正がなされなかったものと判断すべきである。すなわち、投票価値の不平等の是正方法については広範な立法裁量があるとしても、その裁量には制約がある。平成23年判決から次回の選挙時において区割規定に実効的な是正が施されていないならば、そのことには正当な理由付けが求められる。本件において求められた是正は、新たな区割基準の検討ではなく旧区画審設置法3条2項の特例を廃止して、原則的な人口比例を基本とする基準で定数配分を見直す作業である。これらの作業に時間がかかるとしても、本件選挙までに暫時的な是正策である新区割規定への改正を行うことは可能であり、国会における議論において合意形成をすることが容易ではない事情があったとしても、合理的期間を超えて区割規定の是正を行わなかったことが許容される正当な理由とは言えない。したがって、本件選挙における区割規定は憲法違反である。しかし、選挙自体を無効とすることは慎重であるべきで、国会が合理的期間内において是正を行うには至らなかったとしても、是正に向けて選挙後には区割規定の改正が実現しており、このことは、選挙人の選挙権の制約という不利益を軽減ないし解消させる事情として十分に評価できる。したがって、いわゆる事情判決の法理の適用が相当であり、選挙の無効を宣言する必要はない。

③大橋正春裁判官による反対意見

本件選挙区割規定は平成23年判決において違憲状態にあると判決されており、本件選挙時までに合理的期間内には是正がなされなかったとするが、本件選挙区割規定に基づく選挙は違法の宣言にとどめるべきであると論じる。

この合理的期間の経過に関しては、その起算点は最高裁判所が違憲状態と判断したことを立法府が知った、または知り得た時点とすべきであるが、機械的・一律に判断されるも

のではなく、具体的事情の下で個別に判断されるべきである。例えば、判決の少数意見として違憲状態にあるとの見解が記されている場合には、立法府にはあらかじめ検討する機会が与えられていると言えるため、合理的期間を短く判断する方向に働く一要素となりうる。このような考え方に基づくと、1人別枠方式とそれに基づく選挙区割りが憲法の投票価値の平等に反し、その改正のための合理的期間の始期は平成23年大法廷判決が言渡されたとき、すなわち、平成23年3月23日である。この時点から1年8ヶ月後、1人別枠方式の廃止と小選挙区の0増5減が成立し、平成25年3月28日(4ヶ月後)に区画審の区割改定案の勧告、同勧告に基づく区割規定の改正は6月24日(3ヶ月後)である。すなわち、区割りの改定自体は1人別枠方式の廃止が成立してから7ヶ月後に行われている。このことからすると、平成23年判決から1年9ヶ月後に行われた本件選挙までの間に区割規定の改正は十分に行うことがきたと考えられる。また、平成23年判決の後、平成23年10月19日(7ヶ月後)になって各党協議会での議論が始まり、平成24年11月16日(1年1ヶ月後)になって一人別枠方式を廃止する改正法が成立している。このような立法府の活動を見ると、憲法適合性回復のための立法作業の遅れを正当化する事情を認めることはできない。また、本件選挙後の平成24年6月24日に区割規定の改定法が成立しているが、平成22年国勢調査人口による較差が1.998倍と2倍をわずかに下回るものの、平成23年判決において違憲状態とされた選挙区割りを微調整したにすぎないもので、抜本的改革とは評価できず、同法の成立を理由に合理的期間が経過していないということとはできない。

このように、本件選挙は違憲状態の選挙区割りの下でなされたものであるが、選挙を無効とした場合の弊害としては、選挙を無効とされた選挙区から選出された議員がいない状態で区割規定の改正の審議を行うということを挙げることができる。しかし、このことは無効の効果について将来効判決(選挙無効の効果を生ずる区割規定の改正などに必要と見込まれる一定期間の経過の後に始めて発生させる)を用いることにより解消である。また、本件選挙に関しては、新たな区割規定が平成25年6月4日に成立していることから、選挙無効とした場合の補充選挙は過渡的措置としてこの新たな区割規定に基づいて行うことが可能である(ただし、選挙を無効とされた選挙区における補充選挙を行う旨の立法措置は必要と思われる)。また、選挙を無効とされた選挙区については新たな区割規定に基づく補充選挙を行い、他方で区割規定により行われた選挙により選出された議員については新区割規定により行われた選挙によって選出されたものとみなされるという理解をすれば、選挙を無効とされていない選挙区との間及びこれらの選挙区同士の較差の問題については、憲法適合性を理由づけることが可能である。このように解釈するならば、本件は事情判決の法理を適用すべき事案とは言えない。

しかし新区割規定を見ると、選挙区割りの改正に際して、選挙区の分割、統合、選挙区の組み替えなどが行われており、選挙民の中には二重に選挙権を行使することができる場合も生じる。このこと自体は憲法違反となる可能性がある。このようなことから、補充選挙の実施は事実上不可能である。

これらを勘案すると、最高裁判所はこれまでの判断枠組みを維持しつつ事情判決の法理を適用し続けるのか、判断枠組みを変えて選挙無効判決に基づく是正の実現を実際上も可能とするのかの選択を迫られている状況にあると言える。

大橋裁判官は、判断枠組みを変えて選挙無効判決の是正の実現の可能性を回復する方向

が望ましく、今後の検討課題とすべきであるとする。しかし、本判決においては、従来の判断枠組みの下で検討をし、事情判決の法理を適用するのは適当ではないものの、補充選挙の実施が不可能であると考えられることから、事情判決の法理を適用し、選挙の違法を宣言し、選挙自体は無効としないということが相当であるとする。

④木内道祥裁判官による反対意見

本件選挙における投票較差は最大2.425倍となっていることは違憲状態にあるということができ、合理的期間内には是正されておらず区割規定は違憲であるとする。合理的期間内には是正されたか否かについては、司法による確定判断(平成23年判決)が示された時点からの期間が具体的な基準である。平成23年判決では、1人別枠方式の廃止と新基準による選挙区割規定の改正という行うべき改正の方向が示されていることから、改正はできるだけ速やかに行われるべきである。通常は、次回選挙に間に合うように改正を行う必要があるが、次回選挙の時期が迫り作業が技術的に間に合わないという特段の事情があれば、その次の選挙までに改正を行うべきである。本件選挙においては、そのような特段の事情があったとは言えないため、区割規定は合理的期間内には是正がなされなかったため違憲であるといえる。しかし、本件選挙に関しては、事情判決の法理により、無効としないのが適当である。すなわち、選挙を無効とした場合、無効とされた選挙区から選出議員を得ることができないままの衆議院が公職選挙法の改正を含む立法活動を行うという憲法の予期するところに反する事態を回避する必要があること、また、本件選挙を行うこととなった衆議院解散の同日(平成24年11月16日)に平成24年改正公職選挙法が成立していることに鑑みると、次回選挙では合憲の状態で行うための改正が実現の途についてと評価することができるからである。

しかしながら、今後の国会の動向のいかんによっては選挙を無効とすることがありえないではないが、その場合、従来の判例に従って、区割規定が違憲とされるのは、選挙区ごとではなく全体についてである。しかし、裁判所が選挙を無効とするか否かの判断は、その侵害の程度やその回復の必要性などに応じて、訴訟の対象とされたすべての選挙区選挙を無効とするのではなく、中でも投票価値の平等の侵害がごく著しい選挙区に限定し、衆議院としての機能が不全となる自体を回避することは可能であろうとした。

3 考察

(1) 選挙区割りにおける立法裁量

立法裁量とは、戸松教授によると「裁判所が法律の合憲性の審査を求められたとき、立法府の政策判断に敬意を払い、法律の目的や目的達成のための手段に詮索を加えたり、裁判所独自の判断を示すことを控えること⁽¹⁶⁾」と定義される。この立法裁量の性質に関して、学説では、戸松教授の上述の見解に見られるように裁判法理の一つとして捉える立場もある。一方で、立法裁量の性質については、実体的に捉える見解もある⁽¹⁷⁾。この見解によると、立法裁量は立法府にゆだねられた自由な判断の幅であるとされる。すなわち、国会

(16) 戸松秀典「最近の憲法裁判における立法裁量論」『憲法裁判と行政訴訟』36頁(1999)。

(17) 覚道豊治「憲法における自由裁量の概念」阪大法学40・41号88頁(1962)。

が法律で制定しようとする内容が、憲法上どのような規定をおいているかということを中心とするのである。このように、立法裁量については、裁判法理として捉えるのか実体的に捉えるのかといった違いはあるが、安西教授は、両者が密接に関連するものであると論じる⁽¹⁸⁾。すなわち、実体的に自由な判断の幅が認められる事項であるからこそ、そのことに関して司法審査が行われる場合に裁判法理として司法府が立法府の判断を尊重し立ち入った審査を控えるのである。では、実体として立法裁量が認められる根拠としては何があるのか。この点について戸波教授によると、憲法が「法律で定める」と規定しているからではなく、「その領域の性質上、さまざまな立法が特に必要とされ、そして、立法者の専門的ないし政策的判断が特別に尊重されるという事情が認められるから」であると解される⁽¹⁹⁾。また、両説ともに、憲法が立法裁量の上位にあり、立法裁量をコントロールすると解する⁽²⁰⁾。

本判決は、昭和51年判決を踏襲し、憲法の要求する投票価値の平等が選挙制度の仕組みを決定する絶対的基準ではなく、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とし、選挙制度の仕組みの決定に関する国会の広範な裁量を認めている。その上で、選挙制度の合憲性は、選挙区割りを決める際に考慮する諸事情を考慮してもなお、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。したがって、選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが違憲と評価されるのは、選挙制度の決定に関する国会の裁量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であるとする。

最高裁判所が選挙制度の決定に関して広範な裁量を認めながら投票価値の平等について判断する枠組みとして二つのタイプがあると指摘されている⁽²¹⁾。第一が、「投票価値の較差が大きすぎるとする場合」である。これは「立法裁量の結果、現出した較差の大きさを問題にする方法」であるとされる。第二が、「立法裁量において考慮すべきでないことを考慮したり、考慮すべきことを考慮しないなど、立法裁量の過程が適切を欠くため違憲状態であると判断」するもので、「立法裁量の結果ではなく、過程に焦点を当てる方法」である。

従来判例は、判決理由における投票価値の平等の合憲性判断において、選挙区間における最大較差の数値を重視している。例えば、昭和51年判決では、中選挙区制の下で行われた昭和47年12月10日の衆議院議員選挙当時について、各選挙区の議員一人あたりの選挙人数と全国平均のそれとの偏差が、下限において47.30%、上限において162.87%であり、その開きが約5対1であることを指摘し、選挙人の投票価値の不平等が、諸般の要素についてある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、一般的に合理性を有するものとはどうも考えられない程度に達していると指摘する。その上で、これを正当化すべき特段の理由がない以上、本件議員定数配分規定の下における各選挙区の議員定数と人口数との比率の偏差は、上記選挙当時には、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になっていたと判決している。また、平成6年に公職選挙法が衆議院議員総選挙を小選挙区比例代表制に改めた後の初の裁判となる平成11年判決においては、昭和51年判決における立法裁量の判断枠組みを踏襲しながら、選挙区割規定について、公職選挙法の改正と同時に成立した区

(18) 安西文雄「司法審査と立法裁量論」立教法学47号1頁(1997)。

(19) 戸波江二「違憲審査権と立法裁量論」憲法理論研究会編『違憲審査制の研究』137頁(1993)。

(20) 覚道豊治・前掲註(17)93頁、戸松秀典『立法裁量論』12頁(1993)、安西文雄・前掲註(18)10頁。

(21) 安西文雄「一人別枠方式の合理性」憲法判例百選Ⅱ〔第6版〕338頁(2013)。

画審設置法3条1項が人口較差を2倍未満にとどめることを基本としたものの、本件選挙直近に実施された国勢調査による人口に基づけば1対2,309であったことを指摘する。しかし、区画審設置法3条が求めた2倍未満の較差を超えたとしても、直ちにその区割りが同項違反となるのではないとし、本件における選挙区間における投票価値の不平等は一般に合理性を有するとは考えられない程度に達しているということまではできないと判決した。

これに対して、平成23年判決では上述の第二の判断枠組みに基づいて立法裁量に関する判断を行っている⁽²²⁾。すなわち、事実認定の部分において、平成12年国勢調査を基にした場合に最大較差が1対2,06、選挙当日では1対2,304であったことを確認しているが、このような較差が生じていることをもって投票価値の平等に関して判断しているのではない。平成23年判決は、(旧)区画審設置法3条2項が採用する1人別枠方式が選挙区間における投票価値の較差を生じさせる主要な原因となっており、その不合理性が投票価値の較差として現れていると論じているのである⁽²³⁾。

ここで、本判決をかえり見ると、本件選挙自体は前回の平成21年選挙と同様の選挙区割りの下で行われたため、平成23年判決と同様の枠組みで判断され、1人別枠方式の不合理性が投票価値の較差としてあらわれているとし、平成21年選挙と同様に本件選挙区割りが投票価値の平等に違反する状態であったとされた。

しかし一方で、本判決は平成21年選挙よりも本件選挙の方が最大較差がさらに拡大していることを挙げ、そのことが結果として選挙区割りが投票価値の平等の要請に違反する状態であることを示すものであるとも論じ、第一の判断枠組みにも依拠するかのように見受けられる。投票価値の較差が立法裁量の判断において一つの要素として最高裁判所が考慮する要素であるということの表れであろう⁽²⁴⁾。

(2) 合理的期間

多数意見では、投票価値の較差が憲法の投票価値の平等の要請に違反する状態になり、憲法上要求される合理的期間内に是正がなされている場合に、定数配分規定又は区割規定が憲法の規定に違反するに至っているか否かを審査すると論じられている。この合理的期間内での是正を判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず是正のために取るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取り組みが司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものであったといえるか否かという観点から評価すべきものであるとされる。

このような観点から、国会において投票価値の較差が憲法の投票価値の平等の要請に違反していると知りえた時期、すなわち合理的期間の始点は平成23年判決であるとする。ま

(22) 安西文雄・前掲註(18)339頁。

(23) 投票価値の不平等が違憲状態にあるか否かを判断する方法に関して、昭和51年判決を基にして、選挙制度設計に合理的根拠があるかどうかを検討する枠組(「審査枠組Ⅰ」)と、選挙制度設計として通常考慮しうる要素には合理的根拠があったとしても生じている較差が「一般的に合理性を有するものとは到底考えられない程度に達している場合」には「このような不平等を正当化すべき特段の理由が示され」るかどうかということを検討する枠組(「審査枠組Ⅱ」)を抽出し、これまでの判例が審査枠組Ⅰであったのに対し、平成23年判決が審査枠組Ⅱの結果違憲状態の認定が行われることを指摘する論者もいる。西村枝美・前掲註(1)1頁(2014)。

(24) 同様の指摘として、大竹昭裕前掲註(1)125頁(2014)。

た、本件選挙が施行された平成24年12月16日までの期間、1年9か月の期間に是正がなされているか否かが問題となるとしながらも、合理的期間の経過の有無の判断に関しては以下のように説く。すなわち、平成24年に公職選挙法が改正され1人別枠方式が廃止されると同時に定数配分について0増5減が実現したが、上記定数配分の見直しに関しては新たな区割基準に従い区画審が選挙区割りの改定案の勧告を行い、これに基づいて新たな選挙区割りを定めるという2段階の法改正が必要であった。しかし、平成24年改正法が成立した時点で衆議院が解散され、本件選挙は従前の定数と選挙区割りの下において施行せざるを得なかった。また、区画審の改定案の勧告を経て平成25年には公職選挙法の改正が成立し、手数を0増5減し、平成22年国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口格差を2倍未満に抑える選挙区割りの改定が行われている。このような選挙後の国会における一連の立法作業が合理的期間における是正の有無の判断に勘案され、平成21年選挙時と同様の憲法の投票価値の平等の要求に反する状態であったが合理的期間内における是正がなかったとは言えないとした。

このような多数意見に対しては、反対意見によって以下のように批判されている。まず、大谷裁判官は、従来の判例が合理的期間内における是正について、投票価値の平等の較差により違憲状態が生ずるような場合は、そもそも違憲状態が生じた時期が明瞭ではなく、人口移動により較差は絶えず変動する一方では是正に要する立法の作業が明瞭ではなく、その手続には多くの時間や負担を伴う。したがって、直ちにまた頻繁に是正の措置を求めることは必ずしも実際でも相当でもないことから、違憲状態が生じても、事柄の性質上必要とされる合理的期間については直ちに定数配分規定又は区割規定を違憲と断ずることなく、時間的な猶予がおかれてきたとする。このように合理的期間を時間的猶予として解釈した上で、前回選挙で較差が違憲状態と判断されたのであれば、次回選挙までの間で何らかの是正が必要とされ、次回の選挙時において区割規定に実効的な是正が施されていないとすればそのことに正当な理由が求められるとする。大橋裁判官は、合理的期間を機械的・一律に判断するのではなく、具体的事情の下で個別に判断すべきとしながらも、当該選挙区割りが違憲状態にあるとの判決がなされている場合には、立法府は当該区割規定を速やかに憲法の投票価値の平等の要求に適合する状態に是正する義務を負うことは当然であり、この意味で立法府の選挙制度の仕組みを決定するための裁量権が大きく限定され、これらは合理的期間の判断において重要な判断要素となるとする。合理的期間は、「立法府が問題の根本的解決のために真摯な努力を行っていることを前提として判断されるべき」と論じるのである。木内裁判官は、合理的期間内には是正されたか否かについては、司法による確定判断が示された時点からの期間が具体的基準となし、その改正がいつまでに行われるべきかについては、通常は次回選挙に行く必要があり、次回選挙の時期が迫っていて作業が技術的に間に合わないという特段の事情があれば、次々回の選挙までに改正を行うべきであるとする。

多数意見、反対意見のいずれを見ても、合理的期間の始点は平成23年判決、終点を本件選挙時とする点では一致している。また選挙制度を定める際に投票価値の平等という憲法上の要請に応えつつこれを実現することには容易ではないという観点から立法府に幅広い裁量が認められるという点についても一致している。しかしながら、多数意見と反対意見が合理的期間内には是正が行われたか否か、合理的期間の経過の有無という点について異な

る結論に至った理由として、以下の二点を挙げることができるであろう。

第一に挙げることができるのが、平成23年判決において説かれた合理的期間内での区割規定の改正が憲法上の要請であるとする判示に関する理解の違いである。

平成23年判決は、「衆議院は、その機能、議員の任期及び解散制度の存在に鑑み、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」と指摘する。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の中の1人別枠方式を廃止し、区割審設置法3条1項の趣旨にしたがって本件区割規定を改正するなど、投票価値の平等にかなう立法措置を講ずる必要がある」と論じられている。反対意見は国会が「違憲状態を解消させる責務」を負うとし、平成23年判決から、1人別枠方式を廃止し区割規定を改正し投票価値の平等の要請にかなう立法措置を講ずるべきであるという立法者に対する義務付けをより強く読み込んでいると言える。そこから、反対意見では国会に認められた是正のための合理的期間にも「時期的、時間的な裁量の範囲にはおのずと制約がある」と解されるのである。

第二に、平成23年判決は1人別枠方式という選挙区割りの方法が憲法の要請する投票価値の平等に違反する状態の要因となっているとし、選挙区割規定が人口の変動など時の経過などを要因として違憲となるという場合と質的に異なっているという点を挙げることができる。すなわち、「1人別枠方式の廃止と新基準による選挙区割規定の改正という、行すべき改正の方向が示されている」という点が合理的期間の経過に関する判断を異なる結果としているといえる。

また、多数意見は合理的期間内における是正が行われているか否かの判断について、平成24年選挙後の事情も考慮に入れている。多数意見は、定数削減後の再配分が制度の仕組みの見直しに準ずる作業を要するとし、国会における合意形成が容易な事柄ではないということを経由として、選挙後に新たな区割規定が成立していることも考慮に入れている。これによって、選挙区割りの決定については国会により広い裁量を認めることとつながる。

おわりに

多数意見と反対意見は1人別枠方式が違憲状態にあるという点は同じであるが、合理的期間の経過をどのように評価するかという点において大きく異なっている。反対意見が、平成23年判決において1人別枠方式が既に違憲状態と指摘され合理的期間内においては是正することを求めている点を重視し、この判決によって「憲法上の義務」が課されていると判断し、立法裁量権の範囲を限定することを強調している。

合理的期間に関しては、本判決では平成23年判決が始点であり、その終点は本件選挙が実施された平成24年12月16日という点について争いはない。しかし、多くの場合、合理的期間の始点と終点は、事柄の性質上一律明確なものとはいえないであろう。本判決においても多数意見は、合理的期間の終点を本件選挙までとしながらも、選挙後における立法の成果をも合理的期間内における是正の有無について肯定的に評価する要素として勘案されているのである。

平成25年判決は、選挙制度を決定する際の国会の裁量に関しては従来の判例を踏襲す

るものであったが、近年の判決が投票価値の平等という憲法上の要請を強調し立法裁量に制約を加えてきたことからすると一歩後退した印象を受ける。「選挙に関する事項は憲法上立法権に帰属するものと解し、『合理的是正期間内』においても相当に広範な立法裁量が認められ」、「最高裁の立法統制権を自ら大幅に縮小する判断枠組み⁽²⁵⁾」を提示したと評価されているのも首肯できるのである。

本稿は千葉商科大学学術研究助成金を得て研究した成果である。

(2015.1.26 受稿, 2015.3.5 受理)

(25) 高見勝利「『政治のヤブ』からの脱却」世界852号12頁(2014)。