

〔論 説〕

## 参議院議員定数不均衡訴訟における最高裁判所の合憲性審査(1)

—令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決—

合 原 理 映

- 1 はじめに
- 2 令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決 (以上, 本号)
- 3 従来の判例における位置づけ
- 4 おわりに

### 1 はじめに

令和2年11月18日, 最高裁判所大法廷は令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙に関する選挙無効訴訟について合憲判決を下した<sup>(1)</sup>。この参議院議員通常選挙は, 平成30年に改正された公職選挙法(平成30年法律第75条によるもの。以下, 「平成30年改正公職選挙法」とする)の下で行われた初の選挙である。また, この選挙は, 平成27年改正公職選挙法において合区が採用されたのちの2度目の選挙であり, 投票価値の最大較差が3.00倍であった。

参議院選挙区選挙に関連する公職選挙法の改正をみると, 近年では平成27年と平成30年に改正が行われている。平成27年には, 参議院における議員定数不均衡を解消することを目的として, 4県2合区を含む「10増10減」の定数改正が行われている(平成27年法律第60号によるもの。以下, 「平成27年改正公職選挙法」とする)。この改正により, 鳥取県と島根県, 徳島県と高知県はそれぞれ合区され, 定数が2人へと改められ, 北海道, 東京都, 愛知県, 兵庫県, 福岡県はそれぞれ定数を2増, 宮城県, 新潟県, 長野県は定数を2減とされた。平成30年改正では, 埼玉県選挙区の定数が2増され, 参議院選挙区選出議員の定数は146人から148人となった<sup>(2)</sup>。

この定数配分規定のもとで行われた令和元年の参議院議員通常選挙における最大較差は, 前回選挙である平成28年7月10日の3.08倍から3.00倍に縮小しているが<sup>(3)</sup>, 全国の高等裁判所で16件の選挙無効訴訟が提起され, その内14件で合憲<sup>(4)</sup>, 2件で違憲状態<sup>(5)</sup>

---

(1) 最大判令和2年11月18日判例タイムズ1480号62頁(令和2年(行ツ)第78号 選挙無効請求事件)。なお, 本件選挙に関しては, 東京都選挙区と神奈川県選挙区の選挙人による選挙無効訴訟(令和2年(行ツ)第78号)と, 東京都選挙区ほか40選挙区の選挙人による選挙無効訴訟(令和2年(行ツ)第28号ほか 選挙無効請求事件)がある。本項では前者の判決を用いて論じる。本判決に関する評釈として, 安念潤司「参議院定数配分不均衡訴訟の来し方—最大判令和2・11・18に接して」論究ジュリスト36号216頁(2021), 池原桃子「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1558号80頁(2021), 斎藤一久「2019(令和元)年参議院議員選挙と投票価値の平等」法学教室488号52頁(2021), 吉川智志「令和元年参議院議員通常選挙における平成30年改正後の定数配分規定の合憲性」TKCローライブラリー 新・判例解説 Watch 憲法 No. 184 (2021)。

との判決が下された<sup>(6)</sup>。

本稿では、令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決について検討するものである。また、選挙制度の仕組みについての見直しを求めた平成24年<sup>(7)</sup>と平成26年<sup>(8)</sup>の最高裁判所大法廷判決と平成27年公職選挙法改正を経たのちの平成29年最高裁判所大法廷判決<sup>(9)</sup>について、本判決ではどのように解釈されているのか、また本判決とどのように関連づけることができるのかについて論じたい。

## 2 令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決

令和元年7月21日に行われた参議院議員通常選挙について、東京都及び神奈川県選挙区の選挙人らは公職選挙法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が憲法に違反し無効であり、これに基づいて行われた上記選挙区における選挙も無効であると主張した。

これに対して、最高裁判所は以下のように論じ、本件選挙当時、平成30年改正公職選

- 
- (2) 平成30年改正公職選挙法は、参議院比例代表選挙についても改正を行なっている。これにより、参議院比例代表選挙の定数は96人から100人とされ、新たに特定枠制度が導入された。従来、参議院議員選挙の比例代表は、非拘束名簿式であり、各党が獲得した議席数に応じて、名簿に記載された候補者で個人名での得票の多い順に当選する仕組みが取られている。特定枠とは、この非拘束の候補者の名簿と切り離して、政党が「優先的に当選人となるべき候補者」に当選順位をつけた名簿を作成するというものである。特定枠を設ける目的は、非拘束名簿式比例代表制を維持しながらも、全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有為な人材あるいは民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材を当選しやすくさせるということである。一方で、特定枠制度には、平成27年改正公職選挙法によって合区の対象となった鳥取県と島根県、徳島県と高知県が選挙区選挙で候補者を擁立できなくなったかわりに特定枠を用いて確実に議員を選出する目的があるとも指摘されている。
- (3) 令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙については、比例代表選出議員の選挙における特定枠の合憲性についても最高裁判所は判断を下している。最大判令和2年10月23日裁判所ウェブサイト参照(令和2年(行ツ)第79号 選挙無効請求事件)。本判決に関する評釈として、島原啓之「参議院比例代表選挙におけるいわゆる特定枠制度の合憲性」TKCローライブラリー 新・判例解説 Watch 憲法 No. 182 (2021)。
- (4) 仙台高裁秋田支判令和1年10月25日判例時報2438号40頁(2020)、名古屋高裁金沢支判令和1年10月29日判例時報2453号3頁(2020)、大阪高判令和1年10月29日裁判所ウェブサイト参照、東京高裁令和1年10月30日裁判所ウェブサイト参照、福岡高裁宮崎支判令和1年10月30日判例時報2436号11頁(2020)、広島高裁岡山支判令和1年10月31日裁判所ウェブサイト参照、仙台高判令和1年11月5日LEX/DB文献番号25564284、広島高裁松江支判令和1年11月6日裁判所ウェブサイト参照、名古屋高判令和1年11月7日裁判所ウェブサイト参照、福岡高判令和1年11月8日裁判所ウェブサイト参照、広島高判令和1年11月13日裁判所ウェブサイト参照、福岡高裁那覇支判令和1年11月13日裁判所ウェブサイト参照、広島高判令和1年11月26日LEX/DB文献番号25564698、東京高判令和1年12月4日裁判所ウェブサイト参照。
- (5) 高松高判令和1年10月16日判例時報2437号3頁(2020)、高松高判に関する評釈として、毛利透「2019年参議院議員通常選挙における投票価値較差の合憲性」法学教室480号113頁(2020)。札幌高判令和1年10月24日裁判所ウェブサイト参照。
- (6) 本判決に関する高裁判決について、新井誠「2019年参議院議員選挙区選挙の『一票の較差』訴訟をめぐる高裁諸判決」判例時報2454号133頁(2020)。
- (7) 最大判平24年10月17日集民241号91頁。
- (8) 最大判平26年11月26日民集68巻9号1363頁。
- (9) 最大判平29年9月27日民集71巻7号1139頁。

挙法のもとにおいて生じていた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言えないとし、定数配分規定を合憲と判断した。

## （1）多数意見

### ① 選挙制度の決定に関する国会の裁量

最高裁判所は、選挙制度の仕組みを決定する国会の裁量について、昭和58年最高裁判所大法廷判決を踏襲し以下のように論じた<sup>(10)</sup>。憲法の保障する選挙権の平等は投票価値の平等を要求するが、憲法は国会に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選挙制度の策定を国会の裁量に委ねている。投票価値の平等は選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準ではない。投票価値の平等は、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である。したがって、国会が具体的に定めた選挙制度が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違憲とはならない。憲法が二院制を採用し、衆議院と参議院に任期の差などを設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることであり、それにより国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関とすることである。選挙制度の仕組みは、それを定めた当初には合理的であると判断されたとしても、社会的、経済的变化によって人口が変動し、投票価値の平等に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と判断される。

都道府県を選挙区の単位とすることについての国会の裁量に関しては、憲法の採用する二院制や都道府県の意義から次のように論じた。

憲法が二院制を採用する目的は、衆議院と参議院のそれぞれに多様な民意を反映させると同時に、衆議院の権限の抑制、均衡を図ることや国政運営の安定性、継続性を確保することにある。この目的をいかに選挙制度に反映させていくかは、国会の合理的な裁量に委ねられている。衆議院と参議院で異なる選挙制度をとることにより参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させることは国会の合理的な裁量権の行使である。また、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を一つの要素として考慮すること自体は否定されるべきものではない。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、選挙制度を構築することは国会の合理的な裁量を超えるものとは言えない。

### ② 平成30年改正公職選挙法の経緯についての評価

本件選挙は平成30年改正公職選挙法での定数配分規定の下で行われている。多数意見は平成27年に導入された合区と合区に対する批判を踏まえた平成30年改正への経緯について、以下のように評価している。

選挙区選出議員選挙に関して、平成30年改正公職選挙法は平成27年改正公職選挙法の

---

(10) 最大判昭58年4月27日民集37巻3号345頁。

定数配分規定の採用した4県2合区を維持した上で、埼玉県選挙区の定数を2増している。平成27年改正公職選挙法で導入された合区は、憲法の定める参議院の半数改選という要請の下、各選挙区の定数を偶数で設定しつつも選挙区間の較差を縮小することを可能にするものであった。しかし一方で、合区についてはその問題性が多く指摘され、その解消を強く求める意見もあった。平成28年選挙施行後、参議院改革協議会の下に選挙制度に関する専門委員会が設置され、一票の較差、選挙制度、議員定数のあり方、選挙区の枠組みなどが議論された。そこでは合区制度の見直しや都道府県を単位とする選挙区にかえてブロック選挙区を導入することなどの見直し案についても幅広く議論された。しかし、議論は一致を見ず、平成30年改正公職選挙法が成立した。このような平成30年改正公職選挙法の経緯を見ると、同法は選挙区選出議員に関する選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではなく、是正された較差も3.08倍から2.99倍（本件選挙当時は3.00倍）とわずかであり、埼玉県選挙区への定数の2増は較差を是正するための取組として大きな進展があったとは評価できない。しかし、その成立の経緯を見ると、合区の解消を強く求める意見も存在する中でわずかであるものの較差が是正されていることは、数十年にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を3.08倍という較差まで縮小させた平成27年改正公職選挙法における方向性を維持するよう配慮したものであると評価できる。また、参議院選挙制度の改革は、二院制の仕組みなど参議院が果たすべき役割などの議論も踏まえないと、事柄の性質上慎重な考慮が求められ、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。これらを踏まえると、参議院の選挙制度改革の検討過程において、較差是正を志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。

## (2) 少数意見—三浦守裁判官、草野耕一裁判官

### ① 三浦守裁判官

三浦裁判官は、本件選挙において各選挙区間の投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとする。

憲法は参議院の性格や機能などを選挙制度のなかにどのように反映させるのかについて具体的な内容や方向性を示していない。したがって、その決定にはさまざまな政治的、政策的考慮が影響する。しかし、選挙制度を決定する際、投票価値の平等という憲法上の要請の下で、その合理性については慎重に検討、評価しなければならない。また、参議院議員選挙における投票価値の平等が衆議院のそれより後退してよいと解すべき理由はなく、衆議院において各選挙区間の人口較差が2倍未満異なることを基本とする区割り基準が定められていることからすると、参議院もこれを十分に配慮することが求められる。

その上で、投票価値に3倍の較差があるということは、一人一票の基本原則、投票価値の平等が国民主権、議会制民主政治の根幹に関わる問題であるとし、「なお大きい」較差であると指摘する。投票価値の平等については、平成28年選挙と比較し、その較差が実質的に拡大している。すなわち、本件選挙では選挙区間の較差が3倍を超えるのが1選挙区、2.9倍を超えるのは4選挙区であり、選挙人の21.6%を占めている。平成28年選挙では、2.9倍を超えていたのは3選挙区で、その選挙人の割合は全体の約9.4%であり、今回の選挙と比較すると約半数以下である。このように、三浦裁判官は、選挙人全体から選挙区間における較差が3倍を超える選挙区の選挙人の比率に着目し、平成30年に公職選挙

法が改正されたにもかかわらず投票価値の較差が広がっており、較差の拡大は今後も予想されるとする。このような投票価値の不均衡は是正されるべきであり、不均衡が常態化していることを正当化できる合理的な事情がない限り、違憲の問題が生じることになる。そして不均衡が継続している理由として、三浦裁判官は都道府県を選挙区の単位として各選挙区に偶数の定数を配分するという選挙方法を指摘するが、この選出方法自体は憲法上の要請とまでは言えないものであり、投票価値の平等を実現することを困難にする要因であると指摘する。投票価値の平等が憲法上の要請であることを考えると、都道府県を選挙区の単位として各選挙区に偶数の定数を配分することは、不平等状態を正当化すべき合理的な事情とは言えない。また、平成27年改正公職選挙法で導入された合区も本件選挙における3倍程度の較差を正当化する合理的な事情として評価できない。都道府県を選挙区の単位とする目的は、都道府県の意義や実態に照らし住民の意思を集約的に反映させるということにあるが、合区はこの目的と整合していない。投票価値の平等を実現するためには、都道府県を選挙区の単位とすることに限界があることを合区は示している。また、較差の是正に向けて、平成30年改正公職選挙法では比例代表選挙に特定枠が導入されたが、これは比例代表選挙における政党候補者の中の区分に過ぎないため、較差の是正を含む選挙制度の見直しに関する課題は依然として残されている。平成30年改正公職選挙法は、選挙区選出選挙に関して埼玉県選挙区に定数を2増しているが、較差の是正や選挙制度の抜本的な見直しに関して、平成24年、平成27年の公職選挙法の改正と比較すると、より緩やかな内容にとどまっている。平成30年改正公職選挙法のもとで生じた本件選挙における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らし、看過し得ない程度に達しており、その不均衡を正当化すべき合理的な事情も見出せない。したがって、投票価値の不均衡は違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったと言える。

このような著しい不平等状態が是正されなかったことが国会の裁量権の限界を逸脱しているかという点について、平成29年大法廷判決をから本件選挙までの間に、国会が定数配分規定に違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態があったことを認識することは困難であったとする。すなわち、平成29年大法廷判決は、平成27年改正公職選挙法が平成24年大法廷判決、平成26年大法廷判決の趣旨に沿う形で較差の是正を図っていると評価しており、投票価値の不平等を憲法に違反すると判断するに至っていない。また、同判決は、選挙制度の仕組みの見直しや較差のさらなる是正の指摘をしていない。本件選挙は、平成29年判決の直後に改正された平成30年改正公職選挙法の下で施行されており、平成29年大法廷判決を前提とすると、本件選挙までに国会において投票価値の不均衡が違憲の問題を生じる程度に著しく不平等であったことを具体的に認識する事情があったと認めることは困難である。したがって、国会は裁量権を逸脱し、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。

## ② 草野耕一裁判官

草野裁判官は、現在の選挙区選挙の総定数、選挙区割り、各選挙区に2人以上の定数を配分することを選挙方法の前提とすると、較差の改善には限界があることを指摘する。その上で、統計学において利益配分の不均衡を評価する指標であるジニ係数を指標として用いながら、④投票価値の不均衡をほとんど完全に解消しうる改善案、⑤投票価値の不均衡を

解消することはできないものの状況を大幅に改善しうる案、㉔投票価値の不均衡の大幅な改善はできないものの現状に少なからぬ改善を加えうる案について具体的に検討している<sup>(11)</sup>。

まず、本件選挙当時の不均衡の状況について、林裁判官は、参議院の議員定数不均衡が違憲状態であるとされた平成22年、平成25年の選挙時の状態に比べると改善していると評価する。その上で、㉑投票価値の不均衡をほとんど改善する案として、都道府県別の選挙区を統合した大ブロック選挙区を作る方法と都道府県を基本単位とするのではなく自由に選挙区割りを行なう方法<sup>(12)</sup>、㉒投票価値の不均衡を解消することはできないものの現状よりは大幅に改善しうる案として、比例代表選挙を廃止（ないしは定数を大幅に減少）し、余剰定数を有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区から優先的に割り当てていく、ないしは、現在の選挙区割りを前提として1人を含む奇数の議員定数を配分する選挙区を新たに作るという方法をあげる<sup>(13)</sup>。しかし、草野裁判官は、㉑㉒で検討されたどの具体的な方法も、憲法47条が選挙制度の立案を国会の裁量としている趣旨に違反すると指摘する。㉔投票価値の不均衡の大幅な改善はできないものの、現状に少なからぬ改善を加えうる案としては、合区と議員定数の増員を検討する。すなわち、現在導入されている合区をさらに増やし、余剰定数を有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区に充てることにより議員定数の不均衡を改善するという方法である。合区への批判に対応する方法としては、総定数を若干増員し、有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区の議員定数の増加に充てるという方法が説かれる。草野裁判官は㉔で論じられた方法が最も投票価値の不均衡を改善すると指摘する。しかし、この選挙方法は国民に一定の負担を求めるものであると同時に国会の運営コストを高める公算が大きいことを指摘する。したがって、単に投票価値の不均衡の是正が改善されるというだけではなく、新たな負担を求めることについて国民の理解を得るに足る具体的な事実を司法の場において明らかにする必要がある。

このように、草野裁判官は3つの改善案を検討した上で、本件選挙時までに上記の問題に対する方策を十分に講じていないことを理由として、投票価値の不均衡が違憲状態であると判断はできないとする。その上で、この違憲状態を解消するために、「条件付き合憲論」を説く。「条件付き合憲論」とは、投票価値の現状における不均衡状態を一応合憲と認め、投票価値の不均衡が存在することによって一定の人が不利益を受けているという具体的かつ重大な疑念（「不利益疑念」）の存在が示された場合には違憲状態と捉え直す理論である。不利益疑念を立証した場合に初めて、具体的に違憲状態を解消しうるかを判決理由で示す

(11) 林裁判官は、投票価値の不均衡をはかる指標として「最大較差」を用いることについて、選挙制度全体における投票価値の配分の不均衡を論じるための指標としては精度を欠いていると批判する。

(12) 大選挙区を導入することの問題点として、立法府や国のあり方に重大な変化をもたらすということが挙げられている。すなわち、選挙制度には長所と短所があり、現在の選挙制度はそれぞれを組み合わせることによって各選挙制度の持つ短所が緩和されている。したがって、その組合せを大きく変更することは、立法府や国政に重大な変化をもたらすことになる。自由区割り案については、新たな区割りにより帰属意識を損ねるという問題点が挙げられている。またこの自由区割り案は国政と地方政治の関係、二つの政治の紐帯としての政党のあり方に重大な変化を生じさせるとする。

(13) 比例代表選挙を廃止（ないしは定数を大幅に減少）する案については、重大な政策判断を伴うものであり、裁判所が比例廃止案を実施しないことを違憲状態とし、その実施を立法府に強いることは憲法47条に違反すると指摘する。奇数定数案についても、その実施を立法府に強いることは憲法47条に違反するとする。

ことが可能となる<sup>(14)</sup>。本件では「不利益疑念」の存在が立証されていないため、本件での投票価値の不均衡は違憲ないしは違憲状態にはないと論じられている。

### （3）反対意見—林景一裁判官、宮崎裕子裁判官、宇賀克也裁判官

#### ① 林景一裁判官

林裁判官は、平成29年大法廷判決において約3倍の投票価値の不均衡について合憲状態と明言することには「ためらいがある」と表現したが、本件では違憲状態であると言い切ることができるとした。その理由として、国会における較差是正に向けた法改正の不十分さをあげる。

林裁判官は、投票価値の平等は民主代表制の根幹に関わるものであり、3倍の較差を著しい不平等であるとする。また、このような較差の一因は憲法上の要請ではない各選挙区への偶数定数の配分にあるとして、憲法上の要請である投票価値の平等を実現するために、較差を早急に是正しなければならないと指摘する。多数意見では選挙制度改革には政治的な困難が伴うことから、その意思決定に向かうプロセスや方向性を考慮して合憲と判断されたが、平成30年改正公職選挙法は、較差是正に向けた抜本的な見直しとは言えないとする。したがって、本件選挙当時の投票価値の不均衡は、最大較差の観点から違憲状態であり、かつ、その合理的是正期間は経過していると判断し、本件定数配分規定は違憲である。しかし、本件選挙については無効とはせず、事情判決の法理の下、本件定数配分規定を意見にとどめる。

#### ② 宮崎裕子裁判官

宮崎裁判官は、昭和58年判決以降の大法廷判決で踏襲されてきた参議院選挙区選出議員選挙にける定数配分規定の憲法適合性審査に関する基本的な判断枠組み<sup>(15)</sup>には異論がないとしながらも、最大較差が3.00倍の状況は、民主主義的にも衆議院との比較という点でも著しく不平等であるとする。衆議院との比較という観点では、衆議院については平成28年5月と平成29年6月の2回にわたる衆議院議員選挙区確定審議会設置法、公職選挙法の改正により、衆議院小選挙区選出議員選挙において人口較差を2倍未満にするという法律が成立し、それを実現する時期と方法が具体的に定められた。その後の選挙においては選挙区間の最大較差は1.979倍となり、今後もその較差がさらに縮小することが期待できる。これに対して参議院では投票価値の平等の要請が長期にわたって著しく後退していることは明らかであると指摘する。投票価値の平等は選挙制度の決定における唯一、絶

(14) 不利益疑念が発生する状態としては、①有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区の住民が等しく不利益を受ける場合、②一定の政治的信条を有する人が、各人が居住する選挙区のいかにかわらず不利益を受ける場合が挙げられている。

(15) 前掲注(10)。昭和58年以降の大法廷判決で踏襲されている定数配分規定の憲法適合性審査に関する基本的な判断枠組みとは、①投票価値の不均衡が投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の著しい不平等であるのか、②その不均衡が相当期間継続しており、これを是正する何らの措置を講じないことが国会の裁量権を考慮しても許される限界を超えているのかという2段階の判断を行うというものである。この2段階の判断を経てはじめて議員定数配分規定が憲法に違反するに至っているとされる。

対の基準ではなく、国会で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ことであるから、国会の定めた内容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憲法に違反することにはならない。しかし、投票価値の平等は憲法上の要請であり、国会の裁量権の行使に合理性があるか否かについて厳格に判断しなければならない。平成27年改正公職選挙法で導入された合区は、民意を集約する単位として都道府県を選挙区の単位とする必要性が必ずしも高くないということを表すのと同時に、合区の対象とならなかった選挙区については投票価値の較差が長期にわたって続くことを内包している。このことからすると、都道府県を単位として民意を集約することの必要性は、投票価値の著しい不平等を正当化するほどの合理性はない。したがって、本件選挙時における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に至っていたといえる。

平成30年改正公職選挙法は、合区を維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員し、それを埼玉県に配分するという改正をしているが、この改正は都道府県を選挙区の単位とすることが投票価値の不均衡を生じさせる原因であるという問題点になんらの改善をもたらすものではない。つまり、平成30年改正公職選挙法は、平成24年大法廷判決が要請した選挙制度の抜本的な改革がなされた、あるいはなされつつあることを示す要素がないと評価できる。国会の裁量権との関係でも、平成24年判決から7年後である本件選挙までの間に、数十年にわたって継続してきた違憲状態を是正する法改正を行わず違憲状態を継続させたことは、国会の裁量権の限界を超えているとみることができる。しかし、憲法は選挙制度の決定について国会の裁量に委ねているため、現時点においては、本件選挙を無効とせず、事情判決によって、違法を宣言するにとどめるべきであるとする。

### ③ 宇賀克也裁判官

宇賀裁判官は、選挙権の平等が、国民主権や民主主義の根幹をなすものであるとし、投票価値の平等に関する問題は厳格な司法審査に服する必要があると指摘する。したがって、選挙権平等の原則からの逸脱は真にやむを得ない場合でなければ認められないと説く。国会は、立法裁量により参議院の特性を選挙制度の中でどのように反映させていくかを検討することが許されるが、その際、投票価値の平等が最優先の考慮事項とされなければならない。したがって、投票価値に較差が生じる場合には、国会はそれについての説明責任を負うこととなり、合理的な説明ができない時は較差が違憲状態にあると評価される。平成30年改正公職選挙法における投票表価値の不均衡に関しては、国会は説明責任を果たしていると評価できない。

参議院議員選挙制度における投票価値の不均衡が衆議院議員選挙におけるものよりもより緩やかに解釈され、その根拠として二院制における参議院の位置づけや3年ごとの半数改選から各選挙区に偶数の定数配分を行うということが挙げられることに関して、宇賀裁判官は二院制を反映する選挙制度を設けることが国会の裁量として認められるとしながらも、投票価値の平等を後退させる根拠とはならないとする。

都道府県を選挙区割りとするに関しては、昭和22年に参議院が都道府県を単位とする選挙区選挙制度を設けられたときの事情と、交通手段や情報通信手段も飛躍的に発展

した現在とでは状況が大きく異なると指摘する<sup>(16)</sup>。すなわち、現在では都道府県を選挙区の単位とすることを重視する根拠や必要性は希薄で、またその根拠づけを憲法に求めることも困難である。したがって、都道府県を政治的に一つのまとまりして選挙区の単位とすることが、憲法上の要請である投票価値の平等を後退させるもとはならない。このような観点から、本件定数配分規定には看過し難い投票価値の不平等があるとし、その不平等についてやむを得ないものであることの合理的説明ができていないことから違憲状態にあるとする。また、従来、最高裁判所では違憲状態を是正するために必要な合理的期間が経過しているかという点を判断してきたが、この観点でも本件は違憲であるとする<sup>(17)</sup>。では、どの時点から国会が投票価値の較差が違憲状態にあると認識できたのかということについては、以下のように論じる。まず、これまでの判例を見ると、最高裁判所は平成21年大法廷判決<sup>(18)</sup>、平成24年大法廷判決<sup>(19)</sup>において、投票価値の平等を実現すべく既存の選挙制度の仕組みの再考や都道府県を選挙区の単位とするという選挙制度の見直しを速やかに行うことを国会に求めている。平成29年大法廷判決は、平成27年改正公職選挙法における選挙制度改革と較差是正だけでなく、平成27年改正公職選挙法の附則において投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されたことを評価して、違憲状態にないと判断した。このことから、平成29年大法廷判決の結論にかかわらず、国会は平成27年改正公職選挙法によって投票価値の不平等に関する違憲状態が解消されたわけではなかったことを認識することができたはずであると指摘する。平成27年改正公職選挙法の附則は、国会自身が平成27年改正のみでは、投票価値の平等の要請に完全に応えるにはなお不十分であると認識していることを示しているのである。また、平成30年改正公職選挙法についても、国会は平成27年改正公職選挙法の附則にある「選挙制度の抜本的な見直し」とはいえないと認識できたはずである。このように論じた上で、国会は、遅くとも平成24年大法廷判決の時点から、参議院議員選挙における投票価値の最大較差を大幅に縮小しなければ違憲状態を解決できないと認識できたはずであり、平成29年の合憲判決によって違憲状態を解消できたと国会が認識を改めたとはできない。したがって、既に合理的期間は経過しているというほかなく、本件定数配分規定は違憲状態であると言える。

一方で、選挙の効力に関しては、現時点では違憲を宣言する判決にとどめることが適切であるとされる。宇賀裁判官は、定数配分規定を違憲と判断する以上、違憲の定数配分規定の下で行われた選挙は無効と判断すべきであるとする。しかし、選挙の効力に関する判決の出し方については、従来の公職選挙法204条が本来予定していた訴訟でないにもか

(16) 昭和22年に都道府県を単位とする選挙区選出選挙を参議院に設けようとした理由として、宇賀裁判官は、都道府県代表を選出する意図ではなかったと指摘する。当時、交通手段も情報通信手段も現在と比べると格段に遅れた状況で、地域の実情に精通した議員を確保する手段として、都道府県を選挙区の単位とすることが望ましいと判断されたと指摘する。

(17) 宇賀裁判官は、合理的期間論は国家賠償請求控訴において過失の有無を判断する際には問題となるが、選挙無効訴訟においては較差が違憲状態にある時は合理的期間の経過の有無を問わず違憲と判断して良いのではないかと指摘する。

(18) 最大判平21年9月30日民集63巻7号1520頁。

(19) 前掲注(7)。

わらず同条を形式的に利用して、実質的には、判例法として特別の憲法訴訟が創出されたとする。したがって、判決の出し方を柔軟に考えることも例外的に可能とされる。選挙を無効と判決することが現時点では時期尚早とする理由は、学界においてもどの範囲の議員が地位を失うのかなどの議論の蓄積が十分ではないという点を挙げる。したがって、本件選挙については違憲を宣言する判決にとどめ、判決に対する国会の対応を期待し、もはやそのような判決では実効性がないことが明確になれば、無効判決への対応の仕方も示して無効判決を出すという過程を経ることが適切であるとした。

(2021.5.20 受稿, 2021.7.9 受理)

〔抄 録〕

本稿は、令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙に対する選挙無効訴訟に関する最高裁判所大法廷判決（令和2年11月18日）の評釈である。

令和元年参議院議員通常選挙では各選挙区における投票価値には最大3.00倍の較差が生じており、最高裁判所はこれを合憲と判断した。これまで最高裁判所は、投票価値の較差に基づく選挙無効訴訟において、昭和39年以来幾度も判決を繰り返してきており、国会はこれに呼応するかのように公職選挙法を繰り返し改正してきている。近年の公職選挙法の改正をみると、平成27年には、参議院における議員定数不均衡を解消することを目的として、4県2合区を含む「10増10減」の定数改正が行われている。この改正により、鳥取県と島根県、徳島県と高知県はそれぞれ合区され、定数が2人へと改められ、北海道、東京都、愛知県、兵庫県、福岡県はそれぞれ定数を2増、宮城県、新潟県、長野県は定数を2減とされた。公職選挙法は平成30年にも改正され、埼玉県選挙区の定数が2増され、参議院選挙区選出議員の定数は146人から148人となり、参議院比例代表選挙の定数は96人から100人とされ、新たに特定枠制度が導入された。

従来、最高裁判所は、参議院の「特殊性」（参議院の半数改選制から、各選挙区に偶数の定数配分する）から、参議院における投票価値の較差を衆議院におけるものとは区別して緩やかに解釈し、より大きな投票価値の較差を認めてきた。また、近年では、最高裁判所は、投票価値の平等を実現するための国会の取り組みのプロセスを評価する傾向にある。

本稿は、近年の判例の動向を踏まえながら、令和元年判決を評釈することによって、較差是正を目指す継続的な国会での取り組みが最高裁判所における合憲性審査の中でのどのよう評価されるのかという点について考察を試みるものである。