

平成23年1月28日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成22年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結の日・平成22年10月22日

判 決

原 告

訴訟代理人弁護士

伊 藤 巧 示
安 東 哲
升 永 英 俊
久 保 利 英 明
伊 藤 真

福岡市博多区東公園7番7号 福岡県庁9階

被 告

代表者委員長

指定代理人

福岡県選挙管理委員会
藤 井 克 巳
小 野 本 敦
原 田 千 寿
森 祐 司
加 唐 司
大 山 博 史
和 田 徹
主 文

1 原告の請求を棄却する。

ただし、平成22年7月11日施行の参議院(選挙区選出)議員選挙の福岡県選挙区における選挙は違法である。

2 訴訟費用は被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

- 1 平成22年7月11日施行の参議院（選挙区選出）議員選挙の福岡県選挙区における選挙を無効とする。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は、福岡県選挙区の選挙人である原告において、平成18年法律第52号によって改正された公職選挙法（昭和25年法律第100号）14条1項、別表第三による選挙区及び議員定数の規定（以下「本件定数配分規定」という。）に基づいて、平成22年7月11日に実施された第22回参議院議員通常選挙における参議院（選挙区選出）議員選挙（以下「本件選挙」という。）について、本件定数配分規定が、人口分布に比例した配分をしておらず、憲法が規定する代表民主制及びその基盤となる公正な代表を選出する契機である選挙権の平等の保障に反し、憲法14条、44条等に違反して無効であるから、本件定数配分規定に基づき実施された本件選挙は無効であると主張し、公職選挙法204条に基づき、福岡県選挙区における本件選挙の無効を求める事案である。

2 前提事実（証拠掲記のない事実は争いがない事実である。）

- (1) 原告は、平成22年7月11日に実施された本件選挙の福岡県選挙区の選挙人である。
- (2) 本件選挙は、平成18年法律第52号（平成18年6月7日公布）によって改正された公職選挙法の本件定数配分規定による選挙区及び議員定数の定めに従って実施された。本件選挙施行日（平成22年7月11日）当時の選挙制度によれば、参議院議員定数は242人とされ、そのうち146人が選挙区選出議員、96人が比例代表選出議員とされている（公職選挙法4条2項）。
- (3) 平成21年12月25日付け総務省報道資料「参議院議員（選挙区）一人当たり登録者数（在外選挙人名簿登録者含む）」（平成21年9月2日現在。甲1の8頁）によれば、選挙区間の議員一人当たりの登録有権者数の較差は、

最少の鳥取県選挙区（議員一人当たりの登録有権者数24万4081人）と最多の神奈川県選挙区（同121万6909人）の間では、1対4.99（以下、較差に関する数値はすべて概数である。）と、鳥取県選挙区と原告の属する福岡県選挙区（同102万5992人）の間では、1対4.20となっている。鳥取県選挙区の有権者の選挙権の価値を1とすると、福岡県選挙区の選挙権の価値は計算上0.23である。

本件選挙時点における選挙区間の有権者数の最大較差は、1対5.00であった（乙1）。

- (4) 参議院の議員定数について、最高裁判所平成16年1月14日大法廷判決（民集58巻1号56頁）においては、「今後も続くであろう人口の大都市集中化により、最大較差が拡大していくのは避けられない傾向にあることを思えば、立法府としては、投票価値の平等の重要性にかんがみ、制度の枠組み自体の改正をも視野に入れた抜本的な検討をしておく必要がある。」との追加補足意見が述べられていたところ、最高裁判所平成18年10月4日大法廷判決（民集60巻8号2696頁）は、「投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそう」と付言し、最高裁判所平成21年9月30日大法廷判決（民集63巻7号1520頁）の多数意見においては、「平成18年の改正（同年法律第52号による公職選挙法改正、以下「本件18年の改正」という。）の結果によっても残ることとなった上記のような較差は、投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態であり、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあるといわざるを得ない。」と付言するに至った。

- (5) 参議院は、平成19年7月29日に施行された参議院議員通常選挙後であ

る同年11月30日、参議院議長の諮問機関として、参議院改革協議会を設置し、平成20年6月9日、同協議会に選挙制度に係る専門委員会（以下「本件委員会」という。）が設けられ、本件委員会は、平成22年5月14日、6回の協議を重ねたとして、参議院改革協議会に対し報告書を提出し、これを受けた参議院改革協議会は、同月21日、参議院議長に対する報告を行った（乙3、弁論の全趣旨）。

3 争点に対する当事者の主張

（原告の主張）

(1) 憲法前文第1段第1文冒頭の「正当」な「選挙」とは、国民の多数が国会議員の多数を選出する仕組みの選挙を意味する。民主主義の根幹ルールは、主権者たる国民が、「正当に選挙された国会における代表者を通じて」、実質的な意味での多数決（形式的には国会議員の間での多数決、実質的には主権者たる国民の間での多数決）で、立法、行政を支配することである。参議院選挙区選出議員定数146人の過半数74人を選挙する有権者数は、全有権者数約1億0400万人の33パーセントでしかなく、このように少数の国民（全有権者数の33パーセント）から構成される選挙区の合計から選出される国会議員（74人）が、選挙区選出の全国国会議員（146人）の多数を占めることは、憲法前文第1段第1文冒頭の「正当」な「選挙」の定め違反する。

(2) 憲法43条は、「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。」と定めており、衆議院議員も参議院議員も、ともに「全国民を代表する選挙された議員」である点において差異はない。立法についての参議院決議は、衆議院の3分の2以上の多数の決議がない限り、衆議院決議と対等の力を持っている（憲法59条2項）。参議院の独自性は、国会が「一人一票」を前提として、その高度の政治的裁量によって設ければよいことである。例えば参議院選挙を全国区のみとし、衆議院選挙を小選挙区とするなど

の方法が考えられる。

- (3) 「一人一票」の憲法上の権利は、都道府県間の境界の維持等の憲法外の利益に優越するものである。都道府県、市町村その他の行政区画、従来の選挙の実績、選挙区としてのまとまり具合、面積大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况などは憲法上保護される利益ではない。これらの要素を理由とし、関係する地域に居住する国民の一票の価値を増減することは憲法に違反する。
- (4) 現職の国会議員は、現状の投票価値の不平等を是正するように選挙区割り・議員定数を変更することによって、落選というリスクにさらされる者であるから、一票の較差問題の当事者又は利害関係者である。したがって、国会議員は、裁量権を持って一票の較差問題につき判断する資格を欠く。この問題につき、利害関係者の立場に立つ国会議員から成る国会に、合理的な範囲内での調整を許容する最高裁判所平成19年6月13日大法廷判決（民集61巻4号1617頁）は、憲法前文第1段第1文、第2文、15条3項、14条、44条、56条2項に違反する。
- (5) 米国連邦最高裁判所は、1983年、米国ニュージャージー州における連邦下院議員選挙において、同選挙区間の1対0.993の較差ですら違憲・無効とする判決を下している。

(被告の主張)

- (1) 憲法は、いかなる選挙制度が国民の利害や意見を効果的に国政に反映させ得るものであるのかについての決定を国会の裁量にゆだねているから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的等との関連において調和的に実現されるべきものである。

したがって、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一定の限度

で後退することになっても、憲法違反の問題は生じない。

二院制，半数改選制を採用し，参議院に独自性を持たせようとして決定した選挙制度の仕組みは合理性を有し，社会的，経済的変化が激しい中で不断に生ずる人口変動をいかなる形で選挙制度の仕組みに反映させるかという問題は，複雑かつ高度な政策的判断を要し，国会の裁量にゆだねられる。

それゆえ，人口の変動等の結果，上記選挙制度の仕組みの下において，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投票価値の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これを是正する措置を講じないことが，国会の裁量を超えると判断される場合に，初めて議員定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解される。このことは，これまで累次の最高裁判所判決が示しているところである。

- (2) 本件定数配分規定に基づきなされた本件参議院議員通常選挙において，選挙区間の有権者数の最大較差は1対5.00であり，本件定数配分規定の下で平成19年7月29日に施行された参議院議員通常選挙における最大較差1対4.86に比べて拡大しているが，上記較差をもって，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投票価値の著しい不平等状態を生じさせるに至っていたとまではいえない。従来最高裁判所判例をみても，最大較差が1対5程度の場合において，上記の著しい不平等状態が生じていると判示したものは存在しない。
- (3) また，仮に，本件定数配分規定が投票価値の著しい不平等状態を生じさせるに至っていたという見方があり得るとしても，本件18年の改正後も国会において投票価値の較差をより縮小するための検討が継続されていることなどに照らすと，その著しい不平等状態が許されない程度に継続し，それが国会の裁量的権限の許される限界を超えると判断されるような場合でないことは明らかである。

第3 当裁判所の判断

1 選挙権の平等の憲法上の意義について

国会議員を選ぶための選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をなすものである。選挙権の平等化は、歴史上の市民の長い努力によって実現したものであり、選挙権に関する我が憲法の規定も、このような歴史的発展の結果であって、国民の選挙制度における最も基本的で重要なものとして位置付けられるべきものである。国会が国権の最高機関としての正統性を有する結縁は、国会を構成する議員が、国民の正当な参政権の行使によって選出されて全国民を正しく代表していることにある。

また、憲法14条1項に定める法の下での平等においても、選挙に関しては、国民個々はすべて政治的価値において平等であるとされるべきで、思想信条や経済的側面などの違いは勿論、その居住する地域ないし場所によって投票価値に不合理な差別をしてはならないとされるべきことは当然である。

2 参議院の独自性について

他方、憲法は、国会の構成について衆議院と参議院の二院制を採用し、内閣総理大臣の指名や予算案の議決につき衆議院の優越を定めるなど、各院の権限及びそれを構成する議員の任期等に差異を設けて、それぞれの特徴を発揮することによって、国会を全体として公正かつ効果的に国民を代表させるべく図っている(憲法42条、46条、54条など)。すなわち、参議院には、国民における多数決原理を直截に表現することが第一義的に求められていると解されるべき衆議院とは異なり、同原理に随伴する短所を修正ないし補完するための第二院としての機能を有する独自性が求められている。そのため、衆議院と同じく国民を代表するものとされる参議院議員の選挙制度についても、その独自性を実効あらしめるため、衆議院議員の選挙制度とは異なる要素ないし配慮が必要とされると解される。

3 国会の立法裁量について

憲法は、衆・参各議院の議員の選挙制度を具体的にどのようにするのが、参議院の独自性を含めて国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政によりよく反映させることができるかを、国会が法律により定めることにゆだねている(憲法43条、47条)。したがって、国会が定めた参議院議員選挙制度における投票価値が、可能な限りに平等性の実現が憲法上強く求められるべき衆議院議員選挙のそれとの比較において、形式的な平等性の比率において異なっても、参議院に求められている憲法上の目的を実現するための範囲内であれば、国会の立法裁量権の行使として、その差異は是認されるものである。しかしながら、結果的にもせよ不合理な投票価値の較差が生じた状態がそれを改正するに必要な相当期間を超えて継続するときには、国会の立法裁量が許される範囲を逸脱することになることは明らかである。

そのため、立法裁量の見地から従前は合憲であった選挙制度であっても、産業構造や国民の生活様式の変化等による人口分布の変動によって、国民の投票価値が地域的に、国会による裁量権の行使としての合理性を是認し得る程度を逸脱する不平等な状態が後に生じたにもかかわらず、国会において、その改正手続に必要な相当な期間内に是正する措置が講じられなかったとき、又は、その是正措置を講じるための真摯な努力をしたが改正に至らなかったことが、国民の視点において、やむを得なかったものと認められない限り、その選挙制度はその時点で違憲となるので、それに基づいて行われた選挙は無効とされるのが原則である。

4 参議院議員選挙制度の変遷と投票価値の不平等

(1) これまでの参議院議員選挙制度の変遷をみると、昭和22年に制定された参議院議員選挙法(同年法律第11号)においては、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人に区分し、その地方選出議員を都道府県を単位とする選挙区で、定員を偶数としてその最小限を2人とし、昭和21年当時の人口に基づいて、各選挙区の人口に比例する形で配分する

旨の議員定数配分規定とされた。そして昭和25年に制定された公職選挙法では上記参議院議員選挙法における規定内容がそのまま引き継がれ、後に沖縄返還に伴って沖縄県選挙区の議員定数2人が増員されて152人とされたほかは、平成6年改正まで、その配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年の公職選挙法の改正による拘束名簿式比例代表制が導入されたことから、それまでの全国選出議員と地方選出議員は、比例代表選出議員と選挙区選出議員とされたが、その実質は名称の変更に過ぎなかった。

そのため、各選挙区において、議員一人当たりを選出するための投票価値の較差は、参議院議員選挙法制定当時最大1対2.62であったものが、実質的な改正が行われなかったため、平成4年7月26日施行の参議院議員通常選挙時には、1対6.59に拡大した。そこで、平成2年10月実施の国勢調査結果に基づき、いわゆる逆転現象を解消する目的で、7選挙区における議員定数の8増8減の平成6年の改正がされた結果、その最大較差は、1対4.81に緩和した。しかし、平成7年7月23日施行の参議院議員通常選挙では1対4.97に悪化した。そこで、平成12年の公職選挙法の改正により、比例代表選出議員の選挙制度が非拘束名簿式比例代表制に変更され、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされたことに伴い、比例代表選出議員の定数を4人減じて96人とし、平成6年の改正後に再び生じたいわゆる逆転現象を解消するため、平成7年10月実施の国勢調査の結果に基づき、人口の少ない3選挙区の選出議員定数を2人ずつ削減して選挙区選出議員定数146人としたが、その最大較差は1対4.79と多少悪化を防いだけで十分には改善されず、平成13年7月29日に施行された参議院議員通常選挙当時には1対5.06と高まった。そこで、平成18年に平成17年10月実施の国勢調査の結果に基づき、選挙区選出議員につきいわゆる4増4減の公職選挙法の平成18年の改正がなされたが、平成19年7月29日施行の参議院議員通常選挙ではその最大較差は1対4.86になっ

たに過ぎなかったものである。

- (2) すなわち、投票価値の較差は、参議院議員選挙法制定当時最大1対2.62であったものが、その後最高1対6.59にまで至り、平成6年の改正から平成18年までの順次の改正を経ても常に4倍を超えるような状態にあったものである。その原因は、参議院議員選挙法が制定された後、社会及び経済構造等の変化に起因する地域的人口分布状態等の変化は著しかったことから不合理な著しい較差が生じたにもかかわらず、平成6年の改正まで主として投票価値の不平等を改善するための改正は全く行われず、しかも同改正も十分なものでなかったし、さらに順次平成18年の4増4減の議員定数配分規定の改正までを経ても、その後の各改正も極めて不十分なもので、参議院の独自性を確保しながら憲法上の最重要の要請の一つである投票価値の平等に配慮した上での徹底した改正ではなかったことにある。

5 参議院議員選挙についてのこれまでの最高裁判所判決について

参議院議員選挙については、平成6年改正後においては、①平成7年7月23日施行の参議院議員通常選挙（最大較差1対4.97）についての平成10年9月2日の最高裁判所大法廷判決を初めとして、②平成10年7月12日施行の参議院議員通常選挙（最大較差1対4.98）についての平成12年9月6日の、③平成12年改正後の平成13年7月29日施行の参議院議員通常選挙（参議院非拘束名簿式比例代表制導入後による選挙、最大較差1対5.06）についての平成16年1月14日の、④平成16年7月11日施行の参議院議員通常選挙（最大較差1対5.13）についての平成18年10月4日の、⑤平成18年改正後の平成19年7月29日施行の参議院議員通常選挙（最大較差1対4.86）についての平成21年9月30日の各最高裁判所大法廷判決が出されており、いずれもその結論においては合憲との判断は示されている。

しかし、最高裁判所は、上記各判決において一貫して各選挙における投票価値に著しい不平等が存することを指摘し、その早急な是正を国会に求めてきた

ものである。そして、それ以前の平成8年9月11日の最高裁判所判決においては、「選挙は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていた」旨指摘していた。そして、平成16年の最高裁判所判決においては、裁判官6名による違憲の反対意見のほか、「漫然と現在の状況が維持されるならば違憲判断がなされる余地がある」旨を指摘する補足意見が付され、平成21年の最高裁判所判決に至っては、裁判官5名による違憲の反対意見のほか、未だ違憲ではないとした裁判官3名も早急な投票価値の不平等の是正の必要がある旨の補足意見を付していたものである。

6 本件選挙についての判断

- (1) 本件選挙の福岡県選挙区における投票価値の較差は1対4.20であり、全選挙区間の最大較差は1対5.00であったことは、前記のとおりである。そして、同投票価値の較差を生んだ公職選挙法の原因が、参議院の独自性を確保するための国会の合理的配慮によるものでないことは明らかであり、また、4倍以上の不合理的な較差状態が長期間継続していることも、前記の改正経過等のとおりである。したがって、憲法上の要請である投票価値の平等の重要性からすると、同較差は、国会の立法裁量上認められる範囲内にあるとは到底判断し得ない不平等状態にあることは明白である。
- (2) また、これまでの参議院議員選挙における投票価値の不平等については、少なくとも平成8年以降の最高裁判所判決における理由中において、投票価値の較差に関しては、国会の裁量権の行使の合理性を積極的に是認できないとして、違憲ないし違憲状態、少なくとも違憲の虞があるとされてきたもので、選挙制度の抜本的改正による各選挙区間における投票価値の較差の縮小を早急に図ることの必要性が一貫して強く指摘されてきたものである。これまでの判決の結論において選挙自体は憲法に違反しないとしたのは、少なくとも、平成16年の最高裁判所判決以降では、投票価値の平等を十分に実現するための法改正を行う時間的余裕がなかったことがその主たる理由であ

る。

すなわち、参議院議員選挙における投票価値の不平等の是正の必要性が最高裁判所の大法廷判決によって指摘されてから、本件選挙までにその改正をする時間は十二分にあったにもかかわらず、それを了知しながら改正の措置を執ることを国会が怠ってきたものであり、しかも、その改正を図らなかつたことにつき、国民の視点において、真摯に是正の努力をしたがやむを得ない事情があったものとは認められないことも明らかである。

したがって、本件の福岡県選挙区における本件議員定数の配分は違憲であつて、それに基づく同選挙区選挙は無効とされるのが法理論上の原則である。

7 選挙制度の改正の阻害要因について

なお、現在の参議院議員選挙制度の抜本改正を阻害している最大の要因は、選挙区を都道府県を単位とし、そこに三年ごとの議員の半数改選に備えて偶数の議員定数を定めていることにあることは公知のことである。

しかしながら、憲法は、上記の点については、参議院議員につき三年ごとの半数改選を定めているにすぎず、都道府県単位の選挙区の設定及び定数偶数配分制は憲法上に根拠を有するものではない。さらに、憲法は制度としての地方自治を定めているが、都道府県がその憲法上保障される地方自治制度自体に該当しないことは憲法の解釈上明らかである。また、現在の都道府県はその制度が定められてから相当の期間が経過しており、その間の交通・通信の手段の発達、産業規模や構造や国民の生活様式の変化並びに居住圏の広域化や人口分布の変化等により、必ずしも都道府県単位で参議院議員の選挙区を構築する合理的根拠は、消失ないしは希薄化していることは明らかであるところである。その都道府県を基準とする選挙区割と議員定数の偶数配分制に拘泥するあまり、居住地によって投票価値に著しい較差をもたらす結果と現在ではなっている。前記のとおり憲法上の要請ではない都道府県単位の選挙区を維持するために、憲法上の要請である投票価値の可能な限りでの平等の実現を妨げることになってい

て、許容しがたい現状にある。

第4 結論

以上によれば、本件選挙における公職選挙法の定数配分規定は憲法14条1項に違反して無効であるので、福岡県選挙区の選挙の無効を求める原告の請求は理由があるが、同選挙を無効にすることによって惹起される可能性のある政治的混乱並びにそれに起因する国民の損害ないし損失等の虞を考慮すると、本件においては、行政事件訴訟法31条1項の事情判決の法理に準じ、本件選挙無効の請求は棄却するが、主文において本件選挙の違法を宣言するに止めるのが相当である。

よって、訴訟費用については、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法64条ただし書に則って、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所第4民事部

裁判長 裁判官 廣 田 民 生

裁判官 高 橋 亮 介

裁判官 塚 原 聡

これは正本である。

平成23年1月28日

福岡高等裁判所第4民事部

裁判所書記官 泉 亜紀子