

平成25年3月26日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成24年(行ケ)第1号(第1事件), 同年(行ケ)第2号(第2事件), 同年(行ケ)第3号(第3事件), 同年(行ケ)第4号(第4事件), 同年(行ケ)第5号(第5事件) 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 平成25年2月12日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。ただし、平成24年12月16日に行われた衆議院議員選挙の小選挙区大阪府第4区、兵庫県第6区、奈良県第3区、滋賀県第1区及び京都府第6区における選挙は、いずれも違法である。
- 2 訴訟費用は被告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

- 1 (第1事件) 平成24年12月16日に行われた衆議院(小選挙区選出)議員選挙の大阪府第4区における選挙を無効とする。
- 2 (第2事件) 平成24年12月16日に行われた衆議院(小選挙区選出)議員選挙の兵庫県第6区における選挙を無効とする。
- 3 (第3事件) 平成24年12月16日に行われた衆議院(小選挙区選出)議員選挙の奈良県第3区における選挙を無効とする。
- 4 (第4事件) 平成24年12月16日に行われた衆議院(小選挙区選出)議員選挙の滋賀県第1区における選挙を無効とする。
- 5 (第5事件) 平成24年12月16日に行われた衆議院(小選挙区選出)議員選挙の京都府第6区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

本件は、平成24年12月16日に施行された第46回衆議院議員総選挙(以下「本件選挙」という。)について、大阪府第4区、兵庫県第6区、奈良県第3区、滋賀県第1区及び京都府第6区の各選挙人である原告らが、衆議院小選挙区選出議員の選挙(以下「小選挙区選挙」という。)の選挙区割りに関する公職選挙法等の規定は憲法に違反し無効であるから、これらの各規定に基づき施行された本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 前提事実

次の事実が、当事者間に争いがなく、後掲証拠若しくは弁論の全趣旨で認められる事実又は当裁判所に顕著な事実である。

- (1)ア 第1事件原告は、本件選挙における大阪府第4区選挙人である。
イ 第2事件原告は、本件選挙における兵庫県第6区選挙人である。
ウ 第3事件原告は、本件選挙における奈良県第3区選挙人である。
エ 第4事件原告は、本件選挙における滋賀県第1区選挙人である。
オ 第5事件原告は、本件選挙における京都府第6区選挙人である。
- (2) 平成6年1月に公職選挙法の一部を改正する法律(平成6年法律第2号)が成立し、その後、平成6年法律第10号及び同第104号によりその一部が改正され、これらにより、衆議院議員の選挙制度は、従来の中選挙区単記投票制から小選挙区比例代表並立制に改められた(以下、上記改正後の選挙制度を「本件選挙制度」という。)。本件選挙施行当時の本件選挙制度によれば、衆議院議員の定数は480人とされ、そのうち300人が小選挙区選出議員、180人が比例代表選出議員とされ(公職選挙法4条1項)、小選挙区選挙については、全国に300の選挙区を設け、各選挙区において1人の議員を選出するものとされていた(同法13条1項、別表第1)。総選挙においては、小選挙区選挙と比例代表選挙とを同時に行い、投票は小選挙区

選挙及び比例代表選挙ごとに1人1票とされている(同法31条,36条)。

上記の公職選挙法の一部を改正する法律と同時に成立した衆議院議員選挙区画定審議会設置法(平成24年法律第95号による改正前のもの。以下「区画審設置法」という。)によれば、衆議院議員選挙区画定審議会(以下「区画審」という。)は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、その改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとされている(同法2条)。上記の改定案を作成するに当たっては、各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2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、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないものとされ(同法3条1項)、また、各都道府県の区域内の選挙区の数は、各都道府県にあらかじめ1を配当した上で(以下、このことを「1人別枠方式」という。)、これに、小選挙区選出議員の定数に相当する数から都道府県の数を控除した数を人口に比例して各都道府県に配当した数を加えた数とするとされている(同条2項。以下、同条の定める区割基準を「本件区割基準」といい、この規定を「本件区割基準規定」という。)。選挙区の改定に関する上記の勧告は、統計法5条2項本文の規定により10年ごとに行われる国勢調査の結果による人口が最初に官報で公示された日から1年以内に行うものとされ(区画審設置法4条1項)、さらに、区画審は、各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情があると認めるときにも、上記の勧告を行うことができるものとされている(同条2項)。

- (3) 区画審は、平成12年10月に実施された国勢調査(以下「平成12年国勢調査」という。)の結果に基づき、衆議院小選挙区選出議員の選挙区に関し、区画審設置法3条2項に従って各都道府県の議員の定数につきいわゆる5増5減を行った上で、同条1項に従って各都道府県内における選挙区割り策定した改定案を作成して内閣総理大臣に勧告し、これを受けて、その勧

告どおり選挙区割りの改定を行うことなどを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律(平成14年法律第95号)が成立した(以下、同法律により改定された選挙区割りを「本件選挙区割り」といい、同法律による改正後、平成24年法律第95号による改正前の公職選挙法13条1項及び別表第1を併せて「本件区割規定」という。)

平成12年国勢調査時点での、本件区割規定の下における選挙区間の人口較差は、人口が最も少ない高知県第1区と人口が最も多い兵庫県第6区との間で1対2.064であり、人口が最も少ない高知県第1区と比較して較差が2倍以上となっている選挙区は9選挙区であった。

- (4) 平成19年6月13日に言い渡した判決において、最高裁判所大法廷は、本件区割規定及び本件選挙区割りの下で平成17年9月1日に施行された衆議院議員総選挙について、1人別枠方式を含む本件区割基準が国会の裁量の範囲を逸脱し、憲法14条1項等に違反するということとはできない、平成12年国勢調査の人口を基にすると、本件区割規定の下での選挙区間の人口の最大較差は1対2.064と1対2を極めてわずかに超えるものにならず、最も人口の少ない選挙区と比較した人口較差が2倍以上となった選挙区は9選挙区にとどまるものであったから、区画審が作成した選挙区割りの改定案が直ちに本件区割基準に違反するものということとはできず、上記選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は1対2.171であったというのであるから、上記選挙施行時における選挙区間の投票価値の不平等が憲法の投票価値の平等の要求に反する程度に至っていたということもできずと判示した(最高裁平成18年(行ツ)第176号同19年6月13日大法廷判決・民集61巻4号1617頁。以下「平成19年大法廷判決」という。)
- (5) 平成21年8月30日、第45回衆議院議員総選挙が施行された(以下「前回選挙」という。)。前回選挙も本件選挙区割りの下で施行されたものであるが、前回選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は、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2.304であり、高知県第3区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は45選挙区であった。なお、各都道府県単位でみると、前回選挙当日における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、議員1人当たりの選挙人数が最も少ない高知県と最も多い東京都との間で1対1.978であった。

(6) 平成23年3月23日に言い渡した判決において、最高裁判所大法廷は、前回選挙について、前回選挙当時において、本件区割基準のうち、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、同基準に従って改定された本件選挙区割りも、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が、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項等に違反するものということとはできないと判示した（最高裁平成22年（行ツ）第207号同23年3月23日大法廷判決・民集65巻2号755頁。以下「平成23年大法廷判決」という。）。

(7) 平成23年3月28日、区画審において、平成23年大法廷判決について説明が行われ、審議が中断されることになった（乙1の1, 2, 乙2の1）。

その後、国会で衆議院選挙制度に関する各党協議会が設置され、平成23年10月19日に開催された第1回会合では、座長から、違憲状態の解消と違法状態の回避が国会の喫緊の課題であり、そのために必要最低限の事項について臨時国会で結論を得て法改正をすることが必要であるなどとする同協議会の趣旨・目的が示され、その後協議が重ねられた。平成24年4月25日開催の第16回会合では、1票の較差是正（1人別枠方式の廃止、小選挙区数の0増5減）、定数削減（小選挙区5、比例75、合計80削減）及び比例定数の削減に伴う補正措置（ブロック比例を全国比例に改め、一部につき連用制を導入する）等を内容とする「座長とりまとめ私案」が提案されたが、1票の較差是正、定数削減、抜本改革の3点の同時決着を目指すのか、

1票の較差是正を先行させるのかで各党間の意見が分かれ、協議はまとまらなかった（乙2の1ないし7, 乙3の1, 2）。

平成24年6月18日、1人別枠方式の廃止、定数削減（小選挙区5、比例40、合計45削減）及び民意が過度に集約されないようにするための臨時措置（全国比例、連用制的比例枠の導入）等を内容とする法律案が民主党から提出されたが、その後、審議未了により廃案になった（乙4の1, 2）。

一方、同年7月27日、衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案が自由民主党から提出され、同年11月16日、衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律（平成24年法律第95号、以下「緊急是正法」という。）が成立し、同月26日公布された（乙5の1, 2, 乙6）。

(8) 緊急是正法は、小選挙区選出議員の定数を5人削減して295人とした上で、本件区割基準規定のうち1人別枠方式に係る部分を廃止し（同法3条）、本件区割規定を改定することとした（同法2条）。また、同法の附則では、区域内の小選挙区の数削減する都道府県を高知県、徳島県、福井県、佐賀県及び山梨県と定め（同法附則3条1項、附則別表）、改定案の作成に当たって改定の範囲を限定し（同法附則3条2項2号）、区画審の勧告は、同法施行日から6か月以内においてできるだけ速やかに行うものとする（同法附則3条3項）が定められた。同法は、第2条の規定を除いて、公布の日から施行された（同法附則1条）。緊急是正法による改正後の都道府県間における議員1人当たりの人口の最大較差は、最多の東京都と最少の鳥取県との間で1.788倍となった（乙6, 乙8の2）。

(9) 平成24年12月10日、緊急是正法の制定を受け、区画審において、区割りの改定案の作成方針について審議が再開された。緊急是正法附則3条3

項の規定によれば、区割りの改定案の勧告期限は平成25年5月26日ということになる(乙9の1, 2)。

(10) 平成24年12月16日、本件選挙が施行された。

(11) 総務省が作成した本件選挙当日の「衆議院議員選挙区別選挙当日有権者数」に基づいて本件区割規定の下における議員1人当たりの選挙人数について選挙区間の較差をみると、選挙人数が最少の高知県第3区と最多の千葉県第4区との間の較差は1対2.425であり、選挙人数が最も少ない高知県第3区との選挙人数の較差が2倍を超える選挙区の数は72であった。各都道府県単位で議員1人当たりの選挙人数の較差をみると、最も少ない高知県と最も多い東京都との間で1対2.040であった。なお、原告らの選挙区についてみると、本件選挙当日の上記較差は、大阪府第4区が1対2.097、兵庫県第6区が1対2.331、奈良県第3区が1対1.429、滋賀県第1区が1対1.539、京都府第6区が1対2.205であった(乙10)。

3 争点

本件の争点は、本件選挙時において本件区割規定が憲法に違反するか否かである。違憲と判断される場合には、本件選挙の効力(事情判決の法理の適用の有無)が論点となる。

4 原告らの主張

(1) 主位的主張

憲法前文は「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、」と規定するが、これは、憲法の「国民主権の法理」すなわち、「主権者の多数意見による国家権力支配の法理」を表現したものである。上記規定でいう「行動」とは、「国家権力(立法権、行政権、司法権の三権)を行使する行為」を意味するから、上記規定は、主権者である国民が、議員を特別な代理人として用いて、国会での議事について賛否の投票をさせ、国会での議事を実質的に国民の多数意見で決めることによって、国家権力を実質的

に国民の多数意見で行使することを意味している。「主権が国民に存する」と定める憲法の下では、国家権力の行使は、直接的に又は間接的に、国民の多数意見によってのみ、正当化され得る。これを実現するためには、完全な1人1票に基づく人口比例選挙によって、国会議員の多数意見が国会議員を選出した選挙区の選挙人の多数意見と等価となるようにする以外にない。人口比例選挙では、投票価値の可能な限りの平等の実現が要請される。司法が、憲法の許容する議員1人当たりの人口較差の許容数値を示すことは不可能である。この点については、アメリカ合衆国における1983年連邦最高裁判所判決(Karcher 対 Daggett 事件)が詳細に論じているところなどが参考にされるべきである。

本件区割基準は、そもそも人口比例選挙を実現するものではなく、同基準に従って改定された本件選挙区割りやこれを定めた本件区割規定も人口比例選挙に反する結果となっているから、選挙区間の較差が2倍を超えているか否かにかかわらず、いずれも憲法に違反している。

総務省の発表によれば、平成24年12月4日時点での議員1人当たりの登録有権者数較差は、最小の高知県第3区と最多の千葉県第4区との間で1対2.428であるが、原告らは、本件訴訟において、選挙区間の人口較差を均一化しようと誠実に努力すれば、この投票価値の最大較差を縮小又は廃除することが可能であることを立証した(甲16)。被告らは、上記較差が憲法上許容される適法目的を達成するために必要であったことの立証責任を負うが、当該立証責任を果たしていない。

(2) 予備的主張

本件区割規定は、憲法の投票価値の平等の要求に反し、違憲である。

平成23年大法廷判決が、本件区割基準及び同基準に従って改定された本件選挙区割りについて、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と判断してから本件選挙まで1年8か月強の期間が経過してい

るが、選挙権の平等が、国会の正当性を裏付ける国家統治の根本に関わる問題である以上、1年8か月強という期間が、なお正のための期間として不足であるとはいうことはあり得ない。緊急是正法が平成24年11月26日に公布されたが、本件選挙は、同法による改正前の本件選挙区割りに基づいて行われたものであるから、同法の公布は本件選挙が違憲無効であることに何ら影響しないものであるし、そもそも、同法は、人口比例以外の要素を考慮する点で是正方法を誤っている。合理的期間をはるかに徒過したにもかかわらず、最高裁が違憲状態と明言した本件選挙区割りの下で実施された本件選挙は、違憲無効である。

(3) 選挙の効力について

上記のとおり、本件選挙は、最高裁が違憲状態と判断した本件選挙区割りを変更しないまま実施されたもので違憲無効である。違憲状態を1年8か月強もの期間放置するということは、憲法の想定しない異常事態であって、主権者である国民の多数意見に支持されているという保障のない違憲状態の議員が法律を立法することは、著しく公共の利益を害する。したがって、事情判決の法理を適用すべきでなく、選挙を無効とする判決をすべきである。選挙を違憲無効とする判決が最高裁判所によって下されれば、国会議員は憲法を尊重し擁護する義務を負うから、国会としては直ちに人口比例選挙区割りを定めるように公職選挙法を改正しなければならず、改正後に衆議院が解散され人口比例選挙が実施されることによって、憲法の要求する国家権力の正当性が初めて確立することになる。選挙訴訟で無効とされるのは、裁判の対象とされた当該小選挙区の選挙だけであり、違憲無効判決には遡及効がないから、国政が混乱に陥ることもない。

5 被告らの主張

(1) 本件区割規定は、本件選挙までに改正されてはいないものの、以下のよう
な事情を総合すれば、なお、憲法上要求される合理的期間内に是正されな

ったとはいえ、憲法14条1項等の規定に違反するものではないというべきである。

(2)ア 平成23年大法廷判決に先立つ平成19年大法廷判決においては、1人別枠方式を取り入れた定数配分方法を定めることも国会の立法裁量の範囲内にあるとして、特段の留保を付すことなく合憲と判断していたのであり、国会が、1人別枠方式について、その合理性が失われたとの認識を持つことができたのは、平成23年大法廷判決でその旨判示された時点である。したがって、合理的期間内に是正されたか否かの判断は、平成23年大法廷判決が言い渡された時点から起算して行うべきである。

イ これまでの最高裁判決が「憲法上要求される合理的期間」に関して判断したところによると、公職選挙法の改正時から約8年という比較的長い期間に投票価値の最大較差が著しく拡大した場合に、合理的期間内に是正がされなかったと判断された事例2つ（最高裁昭和49年（行ツ）第75号同51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223頁（以下「昭和51年大法廷判決」という。）、最高裁昭和59年（行ツ）第339号同60年7月17日大法廷判決・民集39巻5号1100頁（以下「昭和60年大法廷判決」という。））があるのみである。これに対し、本件では、平成23年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの期間は、約1年9か月にすぎない。また、本件選挙の選挙日の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対2.425であり、前回選挙時の1対2.304からわずかに増大しているにすぎない。

ウ 1人別枠方式については、これを廃止すれば直ちに新たな選挙制度が構築され、投票価値の較差が解消するというものではなく、1人別枠であら
かじめ全都道府県に1ずつ配分されていた定数を各都道府県の選挙区にどのように再配分するかという問題がある。また、前回選挙当時における各選挙区の基準選挙人数との較差をみると、一つの都道府県内の選挙区割り

自体の見直しも検討の対象とする必要が生じるのであり、市町村を単位とする地域ごとのまとまりとの整合性をどのように図るかという困難な問題にも直面することになる。以上に照らせば、国会において、1人別枠方式を廃止した場合の定数再配分や都道府県の選挙区割りの改定等を行うには、その審議等にかなりの時間を要することが明らかである。

エ 平成23年大法廷判決以降、国会では投票価値の較差の是正について協議会が設置されて協議が行われ、意見がまとまるまでには至らなかったものの、平成24年11月16日には、緊急是正法が成立した。これによって、1人別枠方式を廃止し、定数を5人削減し、選挙区の改定を行うことが決まり、都道府県間における議員1人当たりの人口の最大較差は1.788となった。区画審は、緊急是正法に従い、勧告期限である平成25年5月26日までに区割りの改定案が勧告できるよう、その作成に向けた作業を進めているところである。

第3 当裁判所の判断

1 本件区割規定が違憲であるかどうかの判断枠組みについて

当裁判所は、本件選挙時において本件区割規定が憲法に反するものであるかどうかの判断は、以下のとおり、平成23年大法廷判決の判示するところから従って行うのが相当であると判断する。

- (1) 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求しているものと解される。そして、衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するについて、議員1人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることを求めているというべきである。
- (2) しかし、投票価値の平等は、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が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、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やむを得ないものと解される。

- (3) 具体的な選挙制度や選挙区割りを定めるに当たっては、行政区画のほか、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素が考慮されるものと考えられ、国会において、人口の変動する中で、これらの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められている。したがって、選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するか否かによって判断されることになる。
- (4) 本件区割基準規定のうち、区画審設置法3条2項の採用する1人別枠方式は、法案の国会での審議において、法案提出者である政府側から、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ことからすれば、地域性に係る問題のために、殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）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。
- (5) 本件選挙時には、前記第2の2(8)のとおり、本件区割基準規定のうち1人別枠方式を定めた部分は、本件選挙前に施行された緊急是正法によって削除されているが、本件選挙は、上記削除前の本件区割基準に基づいて決定された選挙区割り（本件区割規定の定める本件選挙区割り）を維持したままで施行されたものであるから、その選挙区割りは、前回選挙と同様に、1人別枠

方式を含む本件区割基準に基づいて定められたものというべきである。

(6) 平成23年大法院判決は、前回選挙時には、1人別枠方式が前記第2の2(5)のような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と判示したが、本件選挙時においても、同(1)のとおり、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2倍を超える最大較差が生ずるなど、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要因となっていたことは明らかである。

(7) 1人別枠方式の意義については、我が国の選挙制度の歴史等に照らすと、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度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ない。

2 原告らの主位的主張（主権者の多数決論）について

ところで、原告らは、主位的主張として、憲法は完全な1人1票に基づく人口比例選挙によって国会議員の多数意見が国会議員を選出した選挙区の選挙人の多数意見と等価となることを要請していると主張する。

憲法は、前文において、主権が国民に存し、国民は正当に選挙された国会における代表者を通じて行動することを宣言し、国会が国権の最高機関であって国の唯一の立法機関であること、衆議院及び参議院で構成される国会の両議院は、全国民を代表する選挙された議員で構成するものと定め（41条ないし4

3条）、代表民主制（議会制民主主義）の採用を明らかにしている。

代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、他方、国政における安定の要請をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。憲法は、上記の理由から、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという基本的な要請（43条1項）の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（同条2項、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みについて国会に広範な裁量を認めている。したがって、国会が選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような基本的な要請や法の下での平等などの憲法上の要請に反するため、上記のような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、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである（昭和51年大法院判決、昭和60年大法院判決、平成19年大法院判決、平成23年大法院判決等を参照）。

そして、憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求しており、衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するについて、議員1人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることを求めていると解すべきこと、しかしながら、投票価値の平等は、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が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、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やむを得ないもの

と解されることは、前記1で説示したとおりである。

原告らは、「主権者の多数決論」と称して、憲法が厳格な人口比例選挙を要請している旨主張するが、上記に照らし、採用することはできない。選挙によって選任された議員は「全国民を代表」して国政に関与することが要請されており、当該議員を選出した選挙区の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使命を有するものであることを意味していると解されるのであるから、議員と国民との間に代理あるいは代理類似の関係が存在しているとみることはできないし、国政遂行のために民意を的確に国会に反映させることが要請されるものではあっても、議事についての採決に際して、国会議員の多数意見が国会議員を選出した選挙区の選挙人の多数意見と等価となるようにすることが憲法上要請されているとみることもできない。確かに、憲法は、国政選挙における投票価値の平等を要求しており、これは、憲法の定める法の下での平等の原則（14条1項）のみならず、代表民主制の原理からも導かれるものである。しかしながら、前述のとおり、投票価値の平等は、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が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って、憲法上、原告らが主張するような厳格な人口比例選挙が要請されているとする根拠は見出し難い。

以上のとおりであるから、原告らの主位的主張は理由がない。

3 本件選挙時における本件区割規定の合憲性について

(1) 平成23年大法廷判決は、前記1（(5)及び(6)の後段を除く。）で要約して引用したような説示を踏まえ、1人別枠方式は、その合理性に時間的限界があるとした上で、前回選挙時においては、「本件選挙制度導入後の最初の総選挙が平成8年に実施されてから既に10年以上を経過しており、その間に、区画審設置法所定の手続に従い、同12年の国勢調査の結果を踏まえて同14年の選挙区の改定が行われ、（中略）既により上記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ものである。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き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、本件選挙区割りの下で生じていた選挙区間の投票価値の較差は、（中略）その当時、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選挙区間の較差としても現れてきていたものといえる。」「そうすると、本件区割基準のうち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、その立法時の合理性が失われたにもかかわらず、投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして、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、本件選挙区割りについては、本件選挙時において上記の状態にあった1人別枠方式を含む本件区割基準に基づいて定められたものである以上、これもまた、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。」と判示した。

(2) そこで、本件選挙時における本件区割規定の合憲性について検討するに、被告らは、この点に関し何らの主張立証をしない。

本件選挙は、前記1(5)のとおり、前回選挙と同じ1人別枠方式を含む本件区割基準に基づいて定められた本件選挙区割りの下で実施された選挙であるところ、平成23年大法廷判決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とされた前回選挙から3年3か月余を経て行われたものであることに加え、前提事実に記載のとおり、前回選挙と比べ、議員1人当たりの選挙区間の選挙人数の較差は1対2.425と拡大し、較差が2倍を超える選挙区の数も72へと増加し、各都道府県単位で見ても、議員1人当たりの選挙人数の最大較差が前回選挙時には1対1.978であったのが本件選挙時には1対2.040に拡大していることに鑑みると、本件選挙にお

いても、本件区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は、それ自体、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあり、本件区割基準に基づいて定められた本件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ものといえることができる。

(3)ア もっとも、議員1人当たりの人口又は選挙人数について選挙区間の較差が選挙権の平等の要求に反する程度となったとしても、直ちに当該議員定数配分規定を憲法違反とすべきものではなく、合理的期間内における是正が憲法上要求されていると考えられるのにそれが行われない場合に初めて憲法違反と判断されることとなる。そこで、本件選挙までの間に本件区割基準中の1人別枠方式の廃止及びこれを前提とする本件区割規定の是正がされなかったことについて、憲法上要求される合理的期間内には是正がされなかったものといえることができるか否かが問題となる。

イ 平成19年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人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りについて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たことは前提事実に記載のとおりである。最高裁判所において、1人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りにつ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旨の判断が示されたのが、平成23年大法廷判決が初めてであり、この判決が言い渡されることによって、国会も上記の点を明確に認識できるに至ったものといえることに鑑みれば、上記合理的期間の経過については、平成23年大法廷判決が言い渡された同年3月23日を基準に判断するのが相当である。

ウ 被告らが主張するとおり、1人別枠方式については、これを廃止すれば直ちに投票価値の較差が解消するというものではなく、1人別枠で全都道府県に1ずつ配分された定数を各都道府県の選挙区にいかにより再配分するかという問題が生じるし、当然、都道府県内の選挙区割り自体の見直しも検

討の対象とする必要が生じることになる。

しかしながら、これまでの議員定数配分規定に関する訴訟における最高裁判所の累次の判決においても、憲法の投票価値の平等の要求は、選挙区の区割りをを行うに当たって、絶対的な基準ではないものの、最も重視されるべき要素であることは繰り返し述べられてきた。区画審設置法3条の定める本件区割基準自体、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いるのであり(同条1項)、平成12年国勢調査の結果を踏まえて同14年に選挙区割りの改定が行われたが、同改定の時点で既に較差が2倍以上になっており、そのような較差の生ずる主要な要因が1人別枠方式にあることも容易に認識できることである。上記改定以降、本件選挙に至るまでの約10年という長期間、選挙区割りの改定は行われていない上、前回選挙を経て本件選挙が実施される間に、較差は拡大してきたことに鑑みると、選挙区間の較差の是正は、国会の最優先課題として、できるだけ速やかに行われる必要があると解すべきである。

確かに、最高裁判所において、1人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りにつ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旨の判断が示されたのは、平成23年大法廷判決が初めてであったが、平成19年大法廷判決においても、本件区割規定は憲法に違反するとする2名の裁判官の反対意見があったほか、本件区割規定を違憲とは判断しないものの、1人別枠方式について、その目的及び手段において合理性の乏しい制度であって、投票価値の平等を損なうことを正当化する理由はないというべきであるとする4裁判官の見解が付されていたものである。平成23年大法廷判決は、平成19年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人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りについて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して、前回選挙までの間に本件区割基準中の1人別枠方式の廃止及びこれを前提とする本件区割規定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是正がされなかったものということとはできないとした。しかし、平成23年大法廷判決において、平成21年8月30日に施行された前回選挙時には1人別枠方式を含む本件区割基準及び本件選挙区割りにつ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旨の判断が明確に示された以上、国会としては、できるだけ速やかにその是正をすべき責務があるものというのが当然のことである。平成23年大法廷判決の法廷意見も、「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。」とした上で、「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中の1人別枠方式を廃止し、区画審設置法3条1項の趣旨に沿って本件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措置を講ずる必要があるところである。」と判示している。

エ 平成23年大法廷判決以降の国会における較差是正の取組の経緯は、前提事実に記載のとおりであるところ、このような経過に照らすと、較差是正の取組が遅れたのは、1票の較差是正を先行させるか否かや、比例定数削減についての意見の相違など、党派間での対立に関わる政治的な要因が大きく影響したことがうかがえるのである。

しかしながら、前記のとおり、平成23年大法廷判決後は、憲法の投票価値の平等の要請にかなう立法措置を速やかに講じることが厳しく要求されていたのであり、これに応えることは、党派を超えた国会の責務であったことに加え、区画審設置法が、区画審による選挙区割りの改定作業について、国勢調査の結果が官報で公示された日から1年以内に選挙区の改定

案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとしていること（区画審設置法4条1項）に鑑みると、1人別枠方式の廃止を伴うものであったとしても、技術的な観点からは、平成23年大法廷判決から本件選挙に至るまでの1年8か月余という期間に選挙区割りを改定することは可能であったと考えられるのであり、これを覆すに足りる証拠はない。

オ 以上によれば、本件選挙までの間に本件区割基準中の1人別枠方式を前提とする本件区割規定の是正がされなかったことについて、憲法上要求される合理的期間内に是正がされなかったものといわざるを得ない。

(4) 以上によれば、本件区割規定は、本件選挙当時、憲法の選挙権の平等の要求に反し、違憲であったというべきである。

そして、本件区割規定は、その性質上不可分の一体をなすものと解すべきであり、憲法に違反する不平等を生ぜしめている部分のみならず、全体として違憲の瑕疵を帯びるものと解すべきである（昭和51年大法廷判決、昭和60年大法廷判決参照）。

4 選挙の効力について

(1) 前記のとおり、本件選挙当時本件区割規定は全体として違憲であると判断されるから、原告らが選挙人である各選挙区の選挙も違憲というべきであるが、選挙の効力については更に検討を要する。

議員定数配分規定の違憲を理由とする同条の規定に基づく訴訟においては、違憲の議員定数配分規定によって選挙人の基本的権利である選挙権が制約されているという不利益など当該選挙の効力を否定しないことによる弊害、右選挙を無効とする判決の結果、議員定数配分規定の改正が当該選挙区から選出された議員が存在しない状態で行われざるを得ないなど一時的にせよ憲法の予定しない事態が現出することによってもたらされる不都合、その他諸般の事情を総合考察し、いわゆる事情判決の制度（行政事件訴訟法31条1項）の基礎に存するものと解すべき一般的な法の基本原則を適用して、

選挙を無効とする結果余儀なくされる不都合を回避することが相当であるか否かを判断すべきである（昭和51年大法廷判決、昭和60年大法廷判決参照）。上記の事情を総合判断した結果によっては、選挙を無効とする判断をすることも、あり得るところである（これまでも、事情判決の法理を採用した昭和51年大法廷判決及び昭和60年大法廷判決においては、いずれも、選挙を無効とする旨の判決をすべきであるとする反対意見が付されていたところである。）。

(2) 平成14年に選挙区割り改定されてから本件選挙まで約10年間も区割りが改定されなかったことに加え、平成23年大法廷判決によって、本件選挙区割りや本件区割基準が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判断されたにもかかわらず、選挙区割りが改定されないまま本件選挙が施行されたという点は、選挙権の内容（投票価値）の平等という憲法の要請をないがしろにするもので、看過し得ないものと評価せざるを得ない。しかしながら、他方で、選挙区割りを改定するまでには至らなかったものの、国会としても漫然と放置していたわけではなく、違憲状態を解消することが国会の喫緊の課題であるとの認識の下に衆議院選挙制度に関する各党協議会で議論が重ねられ、本件選挙が施行される前に、その内容についての立ち入った評価は差し控えるが、ともかく、小選挙区間の人口較差を緊急に是正することを目的とする緊急是正法が成立し（同法による改正後の都道府県間における議員1人当たりの人口の最大較差は、2倍未満に抑えられている。）、同法施行日から6か月内にできるだけ速やかに区画審の勧告がなされることが定められたのであり、投票価値の較差により選挙権が制約されているという不利益が改善される方向が一応示されたといえる。その他、本件選挙当時の選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の較差の程度、平成23年大法廷判決から本件選挙までの期間の長さ、前回選挙については平成23年大法廷判決が違憲とはせず違憲状態との判断にとどめたことなど、諸般の

事情に鑑みると、本件は、前記の一般的な法の基本原則に従い、本件選挙が憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われた点において違法である旨を判示し、主文において選挙の違法を宣言することとどめ、選挙は無効としないこととするのが相当である場合に当たるものというべきである。

5 以上のとおり、原告らの請求は、本件選挙を違法とする主張については理由があるものの、本件の諸般の事情を考慮すると、本件選挙における原告らが選挙人となっている各選挙区選挙自体はいずれも無効としないこととするのが相当である。よって、事情判決の法理を適用して、原告らの請求をいずれも棄却した上で、原告らが選挙人となっている各選挙区における選挙は、いずれも違法である旨宣言することと定めることとし、訴訟費用については、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法64条ただし書を適用して被告らの負担とすることとして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第8民事部

裁判長裁判官 小 松 一 雄

裁判官 遠 藤 曜 子

裁判官 平 井 健 一 郎