

訴 状

2013年8月16日

東京高等裁判所 民事事件係 御中

原告 太田光征
〒271-0076 千葉県松戸市岩瀬46番地の2 さつき荘201号

《原告》送達先
〒271-0076 千葉県松戸市岩瀬46番地の2 さつき荘201号
原告 太田光征
電話・ファクス：047-360-1470

《被告1》送達先
〒260-8667 千葉市中央区市場町1番1号
被告1 千葉県選挙管理委員会
上記代表者 委員長 本木陸夫（モトキ ムツオ）

《被告2》送達先
〒100-8926 東京都千代田区霞が関2丁目1番2号 中央合同庁舎第2号館
被告2 中央選挙管理会
上記代表者 委員長 神崎浩昭（カンザキ ヒロアキ）

第 23 回参議院選挙無効請求事件

貼用印紙額 金 円

第 1 請求の趣旨

- 1 参議院選挙の選挙制度および公職選挙法が憲法違反であり、参議院選挙の執行方法が公職選挙法に違反すると確認する。
- 2 従って第 23 回参議院選挙の比例区および選挙区の結果を無効とする。
- 3 訴訟費用は被告の負担とする。
との判決を求める。

第 2 請求の原因

1 当事者

- (1) 原告は千葉県に在住する選挙人である。
- (2) 被告 1 は千葉県選挙管理委員会である。
- (3) 被告 2 は中央選挙管理会である。

2 法令

本件訴訟を提起する根拠は公職選挙法第二百四条（衆議院議員又は参議院議員の選挙の効力に関する訴訟）である。

第二百四条 衆議院議員又は参議院議員の選挙において、その選挙の効力に関し異議がある選挙人又は公職の候補者（衆議院小選挙区選出議員の選挙にあつては候補者又は候補者届出政党、衆議院比例代表選出議員の選挙にあつては衆議院名簿届出政党等、参議院比例代表選出議員の選挙にあつては参議院名簿届出政党等又は参議院名簿登載者）は、衆議院（小選挙区選出）議員又は参議院（選挙区選出）議員の選挙にあつては当該都道府県の選挙管理委員会を、衆議院（比例代表選出）議員又は参議院（比例代表選出）議員の選挙にあつては中央選挙管理会を被告とし、当該選挙の日から三十日以内に、高等裁判所に訴訟を提起することができる

3 憲法違反・公職選挙法違反の事実

以下、第 23 回参議院選挙（2013 年参議院選挙）が憲法違反・公職選挙法違反であることを指摘する。

(0) 緒論

まず、本件訴訟は、「定数是正訴訟」ではなく、選挙区間での「定数配分の格差」とは別の選挙権の格差を論点とするものである。選挙区間での「定数配分の格差」は、人口ないし有権者数当たりの定数（議員 1 人当たりの有権者数）の選挙区間での不均衡を論点にするものであり、議員 1 人当たりの有権者数が同じであれば、1 選挙区内の定数がどうであるか、つまり小選挙区であるか中選挙区であるかなどを問わない。本件訴訟では、議員 1 人当たりの有権者数を選挙区間で揃えただけでは解消されない選挙権の格差を論点とする。

平成 24 年の最高裁判決でも「憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される」とある通り、法の下での平等を「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」に適用しているのであって、「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」の格差が「定数配分の格差」だけだと判断しているわけではない。

平成 23 年（行ツ）第 64 号 選挙無効請求事件

平成 24 年 10 月 17 日 大法廷判決（7 ページ）

<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20121017181207.pdf>

広島高裁岡山支部は 2013 年 3 月 26 日、2012 年衆議院選挙の岡山 2 区の選挙を憲法違反とする判決の中で、「選挙区制を採用する際は、投票価値の平等（すなわち、選挙区（国民の居住する地）によって投票価値に差を設けないような人口比例に基づく選挙区制）を実現するように十分に配慮しなければならない」と述べている。

広島高裁岡山支部判決は、訴状の争点に従って、区割り選挙（「選挙区制」）を前提にするなら人口比例選挙をせよ、と求めたのであり、人口比例選挙だけを実施すれば平等な投票価値が実現する、と判断したわけではない。

「定数配分の格差」に対応する「1 票の格差」という言葉はマスメディア用語であり、一連の「定数配分の格差」訴訟で山口邦明弁護士グループは正しくも

「1票の格差訴訟」ではなく「定数是正訴訟」と呼ぶべきだと主張している。「定数配分の格差」だけが投票価値の格差でないことからして、当然であろう。

2013/03/26 「一票の格差」訴訟 東京高裁「違憲」判決 記者会見
<http://iwj.co.jp/wj/open/archives/70047>

そのメディアも最近になって、定数配分の格差以外の投票価値の格差を概念化し出した。読売新聞（2013年3月23日）は自由民主党の細田博之衆議院議員が提案している衆院比例区「中小政党優遇枠」案を評価するに当たり、「政党間」での「1議席あたりの得票数」を比較して、「社民の約26万票、公明の約27万票に対し、自民は約62万票で、大きな格差が生じている」と問題視している。

産経新聞（2013年3月30日）に至っては、同案が「政党間での一票の格差」を新たに生み出し、「投票価値の平等」に反すると明確に書いている。ただし後述するように、「政党間での一票の格差」は新たに生み出されているわけではない。原告はこの産経記事の前から「政党間1票格差」という表現を使用している。2012年衆議院選挙比例区でも社会民主党は議員1人を当選させるために全国集計レベルで自由民主党の4.87倍もの票を要した。

平成24年最高裁判決が言う「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」の格差は、「選挙区間」で比べる「定数配分の格差」（1議席当たりの有権者数の格差=定数分布の人口比例からの破れ）だけではなく、「生票を投じる有権者グループ」と「死票を投じる有権者グループ」の間で比べる「投票価値の格差」（生票・死票間1票格差=当選議員分布の投票者数比例からの破れ）（ここで「生票」とは候補者の当選に寄与した票の意味）、「政党間」で比べる「投票価値の格差」（政党間1票格差=1議席当たりの得票数の格差=当選議員分布の投票者数比例からの破れ）、言い換えると「政党間」で比べる死票率の格差、候補者類型の違いで比べる定数枠の格差（無所属候補が比例区の定数枠から締め出されている）、「選挙区間」で比べる死票率の格差など、多様な切り口がある。

多様な類型を含む「1票の格差」および「1票の価値」をマスメディアが選挙区間の「定数配分の格差」（に対応する投票価値の格差）の意味でのみ使用していることに、投票価値の格差に関する議論が混迷している一因があるだろう。

(1) 比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止する憲法に違反

参議院選挙の現行選挙制度は「小中選挙区比例代表制並立制」と呼ぶべきものである。

政党候補であれば改選 121 議席に対応する選挙区すべてから立候補できるが、無所属候補は比例区 48 議席の定数枠に対応する選挙区（比例区）から締め出されており、無所属候補は選挙区を選択する自由が政党候補と比べて制約されている。

2013 年参議院選挙の選挙区で無所属候補が当選したのは、1 人区の岩手、沖縄両選挙区に加え、5 人区の東京選挙区だけであった。もしも、例えば、比例区の 48 議席が無所属候補にも開かれた 5 人区などであったなら、無所属候補の立候補者数と当選者数はさらに増えていた可能性がある。

比例代表制は少数政党・党派にとっても当選しやすい選挙制度であり、無所属候補にとって当選しやすい選挙制度は、一部の論者が準比例代表制などと評価する中選挙区制を含む大選挙区制などであろうが、現行の小中選挙区比例代表制並立制では無所属候補が比例区分の定数枠から締め出され、無所属候補にとって当選しやすい定数枠が政党候補と比べて狭い。

無所属候補は身が 1 つで、しかも立候補者数が少ないから、比例区に立候補できなくとも構わない、という主張が出てきそうだが、そういうわけにはいかない。無所属候補の立候補者数が少ないのは、後述する供託金の問題などが大きな理由の 1 つとして考えられるし、無所属候補の「選挙区を選択する権限」が改選 121 議席に対応する選挙区すべてには及ばないことが問題なのである。女性候補は比例区だけ、男性候補は選挙区だけで立候補するような選挙制度があったとすれば、誰もがおかしいと思うだろう。

比例区の定数枠から無所属候補を締め出すことは制限選挙であり、無所属候補の立候補権、ひいては無所属候補を支持する有権者の選挙権に格差をもたらすものだから、政治的立場の違いによる差別を禁じた憲法（14 条および 44 条）に違反する。

「選挙区間での定数配分の格差」は、立場の違いによらず立候補権や選挙権そのものを認めている点で、無所属候補の比例区定数枠からの締め出しよりマシと言えるかもしれない。

(2) 投票価値の格差の本質は生票と死票の対立にこそある

従来の定数は正訴訟では、憲法 14 条違反や「主権者の多数決論」などが争点とされてきた。国会議員の背後には同数の主権者ないし有権者がいるべきであるとする「主権者の多数決論」では、「生票を投じる有権者」と「死票を投じる有権者」を区別せず、選挙区の間で「選挙時」の「有権者」数の違いを問題視する。「選挙後」の投票価値を考慮せず、「死票を投じる有権者」にも投票価値を持たせることで「投票価値」を誰が持つのかという主体を曖昧化してきた。

小選挙区制などの相対多数代表制（得票率の相対順位で当選者を決定）の下では、1つの選挙区で「有権者」という類を構成する選挙民が等しく同じ投票価値を持つということは不可能であって、「生票を投じる有権者」と「死票を投じる有権者」で投票価値は異なるし、どの政党候補に投じるか、候補者数がどれくらいかなどで投票価値は異なる。投票価値はその選挙区の「有権者一般」に一樣なものとして保障されているわけではない。

投票価値は生票を投じることで初めて発生するから、マスメディア用語としての選挙区間の「1票の格差」（定数配分の格差）はあくまで、投票率が両選挙区で同じ場合に、「生票を投じる有権者」グループの間で、「議員 1 人当たりの投票者数」（有権者数でない）を比較した比率としてしか意味を持たないだろう。

このように定義した比率とて、候補者数の違いなどによって、選挙ごと、選挙区ごと、有権者ごとに異なる。「議員 1 人当たりの投票者数」は生票率に対応するが、生票率は選挙ごと、選挙区ごと、有権者ごとに異なるのだから、一定していないのは当然である。得票率 90%で当選する候補者もいれば、得票率 10%で当選する候補者もいる。生票を投じることで初めて発生する投票価値は、「議員 1 人当たりの有権者数」が同じであっても、選挙ごと、選挙区ごと、有権者ごとに違う。

投票価値の格差の問題は、生票と死票の割合などを総合的に評価して、投票価値を持つ主体を明確化しながら、議論しなければならない。投票価値論はこのように奥が深いものである。

(2-ア) 投票価値の本質

従来の定数配分の格差に関する議論では、有権者数 100 万人 (20 万人 x 5) に定数 5 の中選挙区 A と、有権者数 20 万人に定数 1 の小選挙区 B において、投票価値は同じとされる。有権者数 10 万人に定数 1 の小選挙区 C は、前 2 者より投票価値は高いとされる。

しかし、例えば少数政党の候補者は小選挙区 (1 人区) で当選しにくいから、少数政党の支持者にとって、小選挙区 C の「高い投票価値」は実際的価値が低く、マスメディア用語で「1 票の価値」の低い中選挙区 A の方がありがたい。投票価値の議論では誰にとっての投票価値なのかを明らかにしなければならない。

このように小選挙区と複数定数区の間では、「議員 1 人当たりの有権者数」と併せ、死票率などを総合的に考慮しなければ、投票価値を比較することはできないのである。

1 人区同士を比べる場合でも、議員 1 人当たりの有権者数が揃っているからといって、死票率 10% の 1 人区と死票率 90% の 1 人区の間で投票価値が同じであるなどとは決して言えない。生票を投じた有権者からすれば、後者の投票価値が高く (より少ない票数で議員 1 人を当選させることができる)、死票を投じた後者の 90% の有権者からすれば、前者で生票を投じた 90% の有権者と比較して、不公平感を抱くだろう。

後述する論点でもあるが、議員 1 人当たりの有権者数が同じでも、仮に西日本が 1 人区の区割り選挙のみ、東日本が単一の比例区だけであれば、東西の有権者は文句を言うのではないだろうか。

投票価値の格差の一類型としての定数配分の格差を考える場合には、選挙制度の類型に留意しなければならない。比例代表制と相対多数代表制では様相が本質的に異なる。

比例代表制は「1 議員当たり同数の票数」で、つまりまさに「平等な投票価値」で有権者グループに議席を対応させるという思想に基づく。候補者同士に優劣を競わせるのとは違う。理想的な設計では死票は議席 1 つ分に抑制でき、例えば衆議院比例区ブロックの間における定数配分の格差は、そのまま「有権者一般」の持つ投票価値の格差とっていい。

有権者 100 万人に定数 20 の比例区ブロックは有権者 100 万人に定数 10 のブロックより、「有権者一般」が 1 人当たり 2 倍の議員を当選させることができるから、「有権者」の投票価値は 2 倍である、という表現が意味を持つ。相対多数代表制とは異なり、選挙ごと、有権者（どの政党を支持するか）ごとに変わらない属性である。比例区ブロックの場合の定数配分の格差こそ、当選者数に影響を与える「投票価値の格差」「1 票の価値の格差」といえる。

相対多数代表制は、得票率順に当選させるもので、1 人区なら得票率第 1 位のみを当選とし、それ以外を落選させ、落選候補に投じた有権者の票を死票とする。多数決原理を期待したものであるといえるが、生票率が 50%を超えなければ多数決は成立しない。

1 人区の相対多数代表制（小選挙区制）の場合を具体例で考える。自由民主党支持の有権者 9 人と民主党支持の有権者 1 人の 1 人区 A と、自由民主党支持の有権者 90 人と民主党支持の有権者 10 人の 1 人区 B があるとする。選挙区 A では、自由民主党支持者と民主党支持者の「投票の有する影響力」は、（9 分の 1）対（1 分の 1）、選挙区 B では、（90 分の 1）対（10 分の 1）＝（9 分の 1）対（1 分の 1）で、選挙区 A と何ら変わらない。

選挙区 B に属する自民党支持者は選挙区 A より有権者数が多いために自分の投じる 1 票によって候補者の当選に与える影響は小さいと嘆くかもしれないが、同様のことを選挙区 B の民主党支持者も思うかもしれないが、選挙区 B 内での自民党支持者と民主党支持者の力関係は選挙区 A 内のそれと変わらないのである。

「投票の有する影響力」は選挙区内の有権者（票）の力関係だけで決まり、他の選挙区と比べた有権者数の多寡とは基本的に関係ない。ただし、自由民主党は全国レベルで得票率が第一位だから、選挙区が大きく、従って有権者数が多いほど、全国レベルの得票率が再現される確率が高くなり、当選確率が高まるということはある。これはむしろ「政党間 1 票格差」の問題になる。

定数配分の格差の問題からは、小選挙区制を前提とし、選挙区 A を基準にすれば、選挙区 B は 10 分割して定数 10 にすべきであろう。しかし、このような区割り変更を行っても、有権者 1 人の「投票の有する影響力」は、等しく候補者 1 人に作用するのみで、しかも選挙区内の有権者（票）の力関係だけで決まるので、変わらないのである。「投票の有する影響力」が複数の候補者に及ぶ比例代表制とは、この点が決定的に違う。

選挙区 B の分割という区割り変更によって新選挙区全体で選出される議員が 10 倍になるという変化はあるが、有権者 1 人はあくまで最大でも候補者 1 人しか当選させることができないことに変わりはない。旧選挙区 B の有権者 1 人は区割り変更によって投票価値が 10 倍になるのではなく、新選挙区全体でその時々の選挙ごとに変動する割合の生票を投じる有権者全体（死票を投じる有権者ではない）によって選出される議員数が 10 倍になっただけである。それに寄与するのはあくまで「有権者一般」ではなく、生票を投じる有権者のみである。投票価値を持つ「生票を投じる有権者」と生票率は選挙ごと、選挙区ごとに変わる。メディアが「1 票の価値」が 10 倍になると言っても、死票を投じる有権者からすれば「与り知らぬ」ということになる。

どのくらいの投票者数で議員 1 人を当選させることができるかは、選挙区間で議員 1 人当たりの有権者数をいくら揃えたところで、選挙ごと、選挙区ごとに変わり、従って投票価値も変わる。1 人区における定数配分の格差で論点となる「投票の有する影響力」は有権者ごとに異なり、「有権者一般」に帰属させられる「1 票の価値」の属性ではない。有権者が属する選挙区を含む地域の属性、地域代表性の問題と言うべきである。

最高裁は国会議員の地域代表性を否定している（平成 24 年最高裁判決大橋正春裁判官の反対意見など）。憲法第 43 条で「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」とあることからして、国会議員は地域代表者ではないから、地域間の「有権者数当たりの選出議員数」の不均衡はさほど大きな問題ではない。

300 もある衆議院小選挙区の区割りを多少変更したとしても、都道府県レベルでの選出議員の地域分布に大きな変化が生じるわけでもない。25 の 1 人区がある東京と同様に、鳥取にもそれくらいの数の 1 人区があった上で、鳥取全体と東京全体を比べて議員 1 人当たりの有権者数が 2 倍などという状況にあるのではない。鳥取は 2 つの 1 人区がおそらく 1 つになり、削減率は 50% と大きく見え

るが、地域代表性の点で2議席と1議席では大差がない。都道府県レベルでの定数配分の格差は現状でもほぼ無視できる。

ただ、参議院の場合は改選数が121議席で、うち48議席が全国一区の比例区、わずかに73議席が選挙区だから、これをドント式などで48都道府県に人口比例で配分しようとしても、選挙区数の割に議席数が少な過ぎて人口に比例しないのは当然である。2010年国勢調査に基づけば、2013年参議院選挙で定数2の北海道選挙区の定数当たりの有権者数は、定数1の鳥取選挙区の4.7倍であった。

参議院の選挙制度や総定数を現在のままとすれば、定数配分を人口比例とするには、都道府県という区割り単位を変更するしかない。しかし、それは、例えば定数2の北海道選挙区を基準にすれば、定数1の鳥取選挙区に定数1の岡山選挙区を合区して1つの1人区にしたりすることであるが、新たな地域のアイデンティティー「鳥取・岡山合区」を創出することにはなっても、地域のアイデンティティーに囚われない有権者の投票価値は、選挙制度(1選挙区の定数、この場合は定数1の小選挙区制)が変わらない限り、あるいは政党支持率などが顕著に変わる区割り変更でもない限り、基本的に変わらないのである(既述したように、選挙区が大きくなり、従って有権者数が多くなれば、小選挙区制などの相対多数代表制では、一般的に比較大政党に有利となる)。区割りの前後で変わるのは、その地域における「有権者数当たりの選出議員数」と、選出議員に貼られる選挙区名のレッテルの違いだけである。

鳥取は都市部と比べて有権者数当たりの定数が多いということで非難されるが、むしろ都市部と比べて1選挙区内の定数が最小の1、すなわち小選挙区であるために一般的に死票率が高くなって投票価値が低くなる点も考慮しなければならない。これは(3)の論点となる。

結局、地域属性の問題がさほど重要でないとすれば、1人区における定数配分の格差の問題で重要となるのは、生票と死票の対立である。選挙区間での定数配分の格差と、選挙区間での政党支持率の違いがランダムでない形で絡んで、「政党(とそれを支持する有権者)間1票格差」に影響を与えてしまう。

例えば、衆議院でも参議院でも、自由民主党の支持率が大きい中国地方に有権者数当たりの定数が多いという問題がある。当然、同党に有利となっている。定数配分の格差は政党間1票格差と密に関連しているのである。逆に、地域に

よって政党支持率などに違いがなければ、いくら定数配分の格差（議員 1 人当たりの有権者数）が大きくとも、「政党間 1 票格差」に影響はしない。

1 人区では、選挙区の議員 1 人当たりの有権者数が多かろうが少なかろうが、その選挙区の有権者の投票価値は得票率第一位の候補を支持するかどうかで決まり、従って得票率第一位の候補を支持する有権者によってのみ決定されてしまい、どの候補が各 1 人区で得票率第一位の地位に収まるかどうか、どの有権者グループが得票率第一位の候補を支持する有権者グループかは、本来的に確率的なもので、選挙区の議員 1 人当たりの有権者数に依存しないから、その地域における「有権者数当たりの選出議員数」を問題にしない限り、どのような「議員 1 人当たりの有権者数」に配属されても、「投票の有する価値」は選挙区内の力関係だけで決定されるのである。そして「有権者数当たりの選出議員数」の違いもさほど大きくはない。

要すれば、1 人区における定数配分の格差は、生票を投じる有権者と死票を投じる有権者を区別せず、選挙区間で比較する「有権者一般」の投票価値の格差の問題ではない。

最後に中選挙区制を含む大選挙区制では、議員 1 人当たりの有権者数が少なくなる、あるいは選挙区内の定数が増えれば、従来の議論の枠組みによる不適切な表現としての選挙区間での「1 票の価値」が高まるだけでなく、より多くの投票者の票が生票となる確率が高まると同時に、より少ない票数で生票になる確率が高くなるので、本質的にも選挙区間での投票価値が高まる（議員 1 人当たりの投票者数が少なくなる）。

生票と死票の対立、すなわち生票・死票間 1 票格差（生票を投じる有権者グループと死票を投じる有権者グループの間にある投票価値の格差）と、そこから生じる「政党（とそれを支持する有権者）間 1 票格差」などこそ、「投票の有する影響力」の格差の本質というものである。

定数配分の格差が、「議員 1 人当たりの投票者数」の選挙区間での比較の問題だとするなら、それはまさに生票と死票の対立の問題と重なり、生票・死票間 1 票格差や「議員 1 人当たりの投票者数（得票数）」の政党間での格差（政党間 1 票格差）なども問題視されなければならない。投票価値を選挙区間だけで比較するパラダイムから抜け出す必要がある。

国会議員が地域代表ではないのに対応して、有権者は各選挙区にへばりついた存在ではないから、選挙区ごとに有権者をまとめて、選挙区間だけを投票価値の比較基準としてよいとする合理性はないのであり、また投票価値は生票を投じて初めて生まれることからして、投票価値を比べるのであれば、有権者グループの区分け基準として投票選挙区を採用して「選挙区間」で比べる「定数配分の格差」（1議席当たりの有権者数の格差=定数分布の人口比例からの破れ）が問題であれば、「生票を投じる有権者グループ」と「死票を投じる有権者グループ」の間で比べる「投票価値の格差」（生票・死票間1票格差=当選議員分布の投票者数比例からの破れ）や、有権者グループの区分け基準として投票先政党を採用して「政党間」で比べる「投票価値の格差」（政党間1票格差=1議席当たりの得票数の格差=当選議員分布の投票者数比例からの破れ）などは、なおさら問題である。

要すれば、「議員1人当たりの有権者数」の格差は地域代表性の格差を、「議員1人当たりの投票者数」の格差は投票価値の格差を生じさせる。

(2-イ) 50%未満の得票率で50%超の議席占有率を許す現行選挙制度は多数決さえ保障しない

2012年衆議院選挙では選挙区の1人区（小選挙区）で56%もの死票率を記録し、自由民主党は小選挙区において得票率43%で全議席の79%を獲得した。これは多数決ではなく少数決であり、憲法第14条法の下での平等に著しく反する。

2013年参議院選挙でも同党は選挙区での得票率29.75%、比例区での得票率34.68%であったにもかかわらず、選挙区・比例区全体での議席占有率は53.72%であった。これも少数決であり、憲法第14条法の下での平等に著しく反する。

単純小選挙区制などの相対多数代表制では多数決が成立しない場合があるからこそ、例えばフランスの小選挙区制では決戦投票制が導入されているのである。

広島高裁岡山支部は2013年3月26日の定数是正訴訟判決で、「国民の多数意見と国会の多数意見の一致」をもって国民主権が保障できると判断した。

国会が議決で多数決を採用しているのは、それ以外にないという消極的な理由によるのであって、多数決原理が最高の民主主義原理であるというわけでは

ない。国民主権は単純な多数決原理だけで規定されるものではないが、「国民の多数意見と国会の多数意見の一致」が「平等な国民主権」の最低条件であることに原告は同意する。

「国民の多数意見と国会の多数意見の一致」という最低条件は、憲法前文にある「国民の厳粛な信託」を客観化・定量化した1つの条件といえる。「国民の厳粛な信託」という重い要請からは、憲法が生票率を上回る死票率を想定しているとは到底思われない。

小選挙区制を中心とする現行選挙制度の下では、議員の権限は「国民の厳粛な信託」を受けた状態からは程遠い。極端化すれば分かりやすい。各選挙区で死票率が99%、従って生票率はわずか1%だとしよう。いくら選挙区間で議員1人当たりの有権者数を揃えても、理論的にそのような事態が生じるのである。死票を投じる有権者の意見が切り捨てられることで、少数派の投票者の意見を背負った国会議員が多数派の投票者の意見を背負った国会議員より大きな権限を行使できる状況は、有権者から見れば、「国民主権の格差」が存在するということになる。

選挙において平等な国民主権が保障されなければ、「国民の厳粛な信託」を国会議員が引き受けた、とはとても言えない。国会において国会議員が「国民の厳粛な信託」を越えた権限を行使できるようにし、国民に「国民主権の格差」をもたらす現行選挙制度は、違憲である。

2012年衆議院選挙の1人区選挙および2013年参議院選挙の選挙区選挙は、まさに「国民の厳粛な信託」に背いて「国民の多数意見と国会の多数意見の一致」がなく、最低限の多数決さえ成立せず、平等な国民主権が保障されなかった。

そもそも相対多数代表制では多数意見さえ測定できないことが理解されていない。有権者が1票だけを投じる相対多数代表制の区割り選挙では、小選挙区か中選挙区かなどの定数の別に関係なく、過半数の生票率が達成されない場合、すなわち単純多数決が成立しない場合、「得票数の順位」が「投票者の候補者に対する選好の順位」に一致するとは限らないことが、既に数学的にコンドルセのパラドックスとして知られている。

コンドルセを引用して小選挙区制の問題点を国会で指摘した国会議員は、国会会議録検索システムによれば、1人しかいない。公明党の渡部一郎衆議院議員

は、1993年4月20日の第126回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会で次のように述べている。「小選挙区制というものが原理的に国民を代表しないということにつきましては、既にフランスにおきましてコンドルセという人が二百年前に論及されて以来、その論議は破られていないのであります。」

国会の議論はこのような科学的知見を無視したもので、とても真摯な議論とは言えない。国民主権を最高度に保障するための選挙制度という思想がまったく見られない。このような議論で導入された小選挙区制を中心とする現行選挙制度は違憲無効というべきである。

当然、国会で採用されている多数決は「意見の多数決」である。上記の広島高裁岡山支部判決でも、国民と国会の間で多数「意見」の一致が見られるべきとしている。

国会議員の背景に同数の有権者がいるべきとする「主権者の多数決論」を精緻化する必要がある。国会議員が「国民の厳粛な信託」に基づいて合理性をもって多数決による立法および各院3分の2以上の賛成による改憲発議を行うためには、国会議員が国民全体の意見を正確に背負っていることが条件である。現実には、脱原発や憲法96条改憲、消費税増税など、ことごとくの重要政策で国民の多数意見と国会の多数意見に重大な乖離が見られる。

憲法96条の改憲をめぐる国民と国会議員の意見の乖離を見てみよう。政党として96条改憲を掲げているのは、自由民主党・日本維新の会・みんなの党である。2013年参院選で、これら3党は選挙区の得票率合計が57.82%、比例区の得票率合計が55.55%と、3分の2を超えていないが、選挙区・比例区全体で3分の2超となる66.94%の議席を獲得し、改選数の枠で見れば、改憲発議の要件を達成した。

ここで、国民の意見の指標が得票率、国会議員の意見の指標が議席占有率であるが、多くの死票を生み出す現行選挙制度によって、一部の国会議員の意見がかさ上げされる形で、国民の意見との乖離を呈しているのである。

この乖離はとりもなおさず「国民主権の格差」であり、その指標は議席占有率66.94%（国会議員の意見の指標）を選挙区の得票率合計57.82%あるいは比例区の得票率合計55.55%（国民の意見の指標）で割った1.16倍あるいは1.21倍となる。

同じく 2013 年参院選において自由民主党単独で見ると、この「国民主権の格差」は拡大する。同党の選挙区・比例区全体での議席占有率 53.72%を選挙区の得票率 42.74%あるいは比例区得票率 34.68%で割れば、1.26 倍あるいは 1.55 倍となる。これは可決に過半数の賛成が必要な立法や、改憲発議要件が 2 分の 1 に引き下げられた場合の改憲発議における「国民主権の格差」が、改憲発議要件が現行の 3 分の 2 のままでの改憲発議における「国民主権の格差」より拡大することを意味する。

選挙制度はこうした「国民の意見と国会議員の意見の乖離」（国民主権の格差）を最小化するものでなければならない。

国会で「国民の意見の多数決」を成立させるためには、選挙において「1 議席当たりの有権者数」を選挙区の間で揃える以外に、有権者の多数意見さえも死票という形で無にするのではなく、意見をもれなく議席という形で実現しなければならない。要するに、死票を最小化した上で「1 議席当たりの生票数」を限りなく揃えて初めて、国会議員の背景に同数の有権者がいる、ということが意味を持ってくる。「同数」に死票を投じる膨大な有権者を含めても意味がなく、国会で「国民の意見の多数決」は成立しない。

つまり選挙は多数決であってはならないことが重要であるが、実際の選挙では最低限の多数決さえ機能していないのである。

憲法は第 43 条で「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」と要請している。この条項を単なる訓示規定としないためにも、実体的な法的担保が必要となるが、それは選挙民の意見を国会に総動員するよう、候補者が選挙民の意見をもれなく背負うことができる選挙制度ということになる。

憲法第 43 条を担保するためには、死票を最小化させる選挙制度として、相対多数代表制より比例代表制の要素が必要になる。当然、「1 議席当たりの投票者数」が完全に揃えば、文句なしに投票価値は同一になるから、この点でも比例代表制の要素を検討しなければならない。

衆議院、参議院とも、現行選挙制度は小選挙区制にしる中選挙区制にしる、憲法前文「国民の厳粛な信託」、憲法第 14 条法の下での平等、憲法第 43 条「全

国民を代表する選挙」に従って、死票を最小化しつつ、国民の意見と国会の意見の乖離を限りなく縮小して平等な国民主権を保障しようという思想に基づいて真摯な議論によって制定された法律ではなく、科学的知見も無視して導入されたものであるから、憲法違反であり、そのような選挙制度に基づいて実施された 2013 年参議院選挙も違憲無効と言うべきである。

(3) 選挙区によって異なる選挙制度を適用することは投票価値の格差をもたらす

さて、参議院の選挙区選挙においては、定数 1 の小選挙区制から、定数 5 の中選挙区制まで、異なる選挙制度が適用されている。

2013 年参議院選挙では、地方に多い 1 人区の死票率が 41.69%であるのに対して、都市部に多い 3 人区、4 人区、5 人区の死票率はそれぞれ 31.19%、20.95%、31.79%であった。

死票率と密接に関連するのが、「政党間 1 票格差」（「1 議席当たりの得票数（死票を含む）」を各党ごとに求め、最小の党のそれで割った値）である。

政党間 1 票格差の最低は 5 人区の 1.19 倍（自民党は 1 議席を獲得するのに共産党の 1.19 倍の票数が必要）で、最高が 2 人区の 3.48 倍（日本維新の会は 1 議席を獲得するのに民主党の 3.48 倍の票数が必要）となっている。1 人区はあまりに高い死票率で、ほぼ自由民主党候補しか当選せず、同党以外の政党候補の当選者数がゼロであるため、上記定義の「政党間 1 票格差」を計算できないほどである。

選挙区によって異なる選挙制度を適用すれば、選挙区の間で死票率の格差や「政党間 1 票格差」が長期間にわたって固定化されることは、程度の差こそあれ、確率的に明らかである。「1 人別枠方式」が定数配分の格差をもたらすことが確率的に自明であるのと同様である。

地方ほど定数が少ない 1 人区や 2 人区などが適用されているため、比較大政党とそれを支持する有権者に有利となっている。

2013 年参院選もそのような選挙結果になった。これを単純に選挙民の意思の表れだと捉えることはできない。もしも 5 県の 1 人区から成る中国地方を合区

して定数5の中選挙区とすれば、中国地方で自由民主党しか当選しなかった結果が覆り、同地方で例えば TPP（環太平洋連携協定）に反対する少数政党の議員などが誕生していたかもしれない。

例えば反 TPP の政治勢力が地方に多い農業県で生まれるのと、都市部で生まれるのでは、政治的影響力が異なる。

異なる選挙制度を適用することでこのように選挙区の間で重大な地域的政治的影響力の違いを生じさせることに、合理的な根拠はない。

選挙区によって異なる選挙制度を適用することは、政治的立場や地域の違いによって死票率の格差や「政党（とそれを支持する有権者）間1票格差」の違いという投票価値の格差をもたらすものであり、憲法第14条違反である。

もしも小選挙区制や中選挙区制という違いが分かりにくいなら、単純小選挙区制と決戦投票付き小選挙区制の違いであればどうだろうか。異種選挙制度を選挙区によって使い分けることは不公平だと感じるだろう。

投票価値に影響を与える要因は、上位規定たる選挙制度を所与のものとした場合の下位規定たる区割り方法（1人別枠方式=都道府県にどれだけの数の選挙区を設けるかの方式であり、1選挙区の定数を決める方式ではない）だけではなく、まさに上位規定たる選挙制度本体もあるのであり、これまで指摘してきたように、定数など選挙制度本体の方が1人別枠方式より実体的な投票価値の格差に与える影響力が高いのである。投票価値を法の下での平等に照らして憲法判断するに当たり、下位規定についてだけ憲法判断し、より重大な上位規定について憲法判断しないというならば、本末転倒と言うべきである。

もっとも、参議院の選挙区を衆議院のようにすべて1人区に統一すればよいというわけにはいかない。確かに、1人区に統一すれば、選挙区間の格差は解消されるが、選挙区内での生票と死票の対立、すなわち生票・死票間1票格差や、選挙区に関係なく比較少数政党（とそれを支持する有権者）と比較大政党（とそれを支持する有権者）の間における死票率の格差、すなわち「政党間1票格差」という政党（とそれを支持する有権者）間の格差などが残ってしまう。投票価値の格差は選挙区間だけでなく、政党（とそれを支持する有権者）間などでもあるのである。

1人区の小選挙区制は最大の死票率をもたらすことが明らかで、最低限の多数決さえ保障しない場合が多いのだから、1人区は論外である。小選挙区制のメリットとして政権交代を促すということが指摘されるが、そのような歴史的事実はなく、2007年参院選でも2010年参院選でも2013年参院選でも（旧）与党の比例区の得票率の合計は（旧）野党のそれを下回っていたのである。また、政権交代を促すという政治目的は選挙制度論の範疇外であり、このような政治論を選挙制度論に持ち込むべきではないから、この点でも1人区の小選挙区制は論外である。

平等な国民主権に照らせば、中選挙区制を含む大選挙区制や比例代表制などがあるのに、投票価値の平等を犠牲にしてまで最悪だと分かっている小選挙区制を採用する合理的な理由はない。

従って、選挙区によって小選挙区制を含む異種選挙制度を使い分けることは、憲法第14条に違反する。

(4) 千葉県選挙区の選挙の違憲性とその他の選挙区の選挙の違憲性

原告が属する千葉県選挙区(定数3)の結果をしてみる。生票率はわずか62.30%で、死票率は37.70%にも及び、1人区全体の死票率41.69%に近く、中選挙区制でも定数や候補者数などによって大量の死票が発生することを改めて実証している。

死票の合計は900,357票で、トップ当選者の得票数680,706票よりも大きい。原告の入れた票は900,357票の中にある。生票率62.30%で3人が当選するなら、死票率37.70%分の票で1.8人が当選してもおかしくないのである。

このような大量の死票を生み出す選挙制度の下で投票価値が同一であるはずがなく、国会議員が「有権者の代理で意見の多数決」を実行できるわけがない。

中選挙区制ではなく比例代表制のように死票を最小化する思想に基づく選挙制度であったなら、原告の死票も価値を持っていたであろう。何度も繰り返しているように投票価値の問題は選挙区間で定数配分の格差だけを考えればよいというものではなく、生票と死票の対立こそが、投票価値の格差の本質なのである。

このように本質的な投票価値の格差を生み出すことを承知しながら中選挙区制、特に定数の少ない中選挙区制という制度を採用する合理的な理由も、見いだすことはできない。

(2) の (イ) と結論は同じであり、千葉県選挙区のように中選挙区制の選挙区の選挙も、その他の小選挙区制および中選挙区制の選挙区の選挙も違憲無効である。

比例区の選挙は、(1) で述べたように、無所属候補に対して制限選挙を課した上で成り立つ選挙なので、これも違憲無効である。

(5) 公職選挙法の供託金・立候補者数規定は「正当な選挙」どころか「不当な選挙」を規定するもので、憲法第 14 条に違反する

公職選挙法の下、政党要件を満たさない党派が政党より不利な扱いを受け、富裕者が優遇されている。

政党要件を満たさない党派が比例区に立候補するには 10 人の候補者を立て、1 人 600 万円の供託金を工面する必要がある。従来、このように高いハードルはいわゆる「泡沫」を排除するための措置であると言われてきた。

しかし、政党ですら比例区で 10 人を擁立し、10 人を当選させることは困難である。2013 年参議院選挙比例区では自由民主党以外、各党の当選者は 10 人に満たない。社会民主党は 3 人を立て、1 人を当選させたのみである。

2013 年参院選比例区で、政党要件を持っていたみどりの風は 430,673 票を獲得し、政党要件を持たない緑の党は 457,862 票を獲得した。政党要件を持たない党派が政党より優っていたのである。

政党よりも実力のある党派に、政党にとっても困難な立候補者数の条件を押し付けることは、政党要件を持たない党派の立候補を不当に制限するもので、憲法第 14 条に違反する。

600万円（比例区）、300万円（選挙区）という供託金は、例えば年収200万円の人には立候補するなどと言うも同然で、明らかに憲法第14条に違反する。日本の選挙は実質的に富裕層の立候補しか認めない制限選挙になっている。

立候補者数と供託金の負担が重なることで、政党要件を持たない党派の負担は相乗される。もしも政党要件を持たない党派が実力に見合った候補者数を擁立し、それ以外の候補者に課される供託金を選挙資金に活用できれば、実際よりも有利な選挙戦を展開できる可能性があるのである。

日本の選挙制度論議では、政権交代を促す、派閥政治を終わらせる、金のかからない選挙にする、腐敗をなくすなど、選挙制度論の中に選挙制度以外の諸々の議論を持ち込み、選挙制度を歪めてきた。

金のかからない選挙にすると言いながら、「泡沫」を排除するとして、法外な供託金や立候補者数を課している。

公職選挙法は第1条の目的で日本国憲法の精神に則ると宣言しているように、憲法前文の「正当な選挙」の手続きを立法化したものである。日本国憲法は制限選挙を禁止しているのであり、平等な国民主権を保障すべき選挙制度・公職選挙法の中に「泡沫」排除という目的を持ち込むことは違憲である。

公職選挙法の供託金・立候補者数規定は「正当な選挙」どころか「不当な選挙」を規定するもので、「泡沫」排除の目的は認められないが、この目的を前提にしたとしても、その手段として法外な供託金や立候補者数を設定する必然性はない。住民投票条例の制定を求めるのに供託金が必要であれば、誰でもおかしいと思うだろう。「泡沫」条例であっても住民投票にかけられなければならない。

(6) 野宿者の方などの選挙権が剥奪されている

住民票を置く場所がないなどを理由に野宿者の方などが選挙権を行使できないでいる。

公職選挙法は選挙権を規定した第9条で「日本国民で年齢満二十年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する」としており、当然ながら身分の違いによって選挙権を行使できないなどと規定しているわけではない。

在外邦人の選挙権行使を制限した公職選挙法の規定は違憲とされている。2005年9月14日の最高裁判所判決は「選挙権やその行使を制限することは原則として許されない」とし、「制限しなければ選挙の公正を確保することが事実上不能ないし著しく困難と認められる場合」のみ制限が許されると判断した。

成年被後見人の選挙権剥奪も同最高裁判決にならって、2013年3月14日の東京地裁判決で違憲とされた。

野宿者の方などの選挙権の剥奪は「制限しなければ選挙の公正を確保することが事実上不能ないし著しく困難と認められる場合」に該当しないから、野宿者の方などの選挙権を剥奪した2013年参議院選挙は制限選挙になり、違憲無効である。

(7) 本件訴訟の対象

公正な選挙の恩恵と不公正な選挙の弊害は、選出された「全国民の代表たる国会議員」を通じて等しく全有権者が受けるのであるから、原告が居住する選挙区の選挙に限らず、全選挙区での選挙の公正・不公正について意義を申し立てる権利を有する。

従って、本件訴訟は比例区および全選挙区を対象としたものである。

また、原告以外の有権者が被る不公正も、原告を含むすべての有権者に影響を及ぼすので、原告以外の有権者が被る不公正も争点に挙げた次第である。

第3 結論

既に最高裁判所は「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」の格差が憲法で定めた法の下での平等に反するとの判断を下している。

本訴状では「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」の格差は「定数配分の格差」に起因する投票価値の格差だけではないこと、投票価値の格差の

本質は生票と死票の対立にあることを力説し、現行選挙制度が「定数配分の格差」に起因する投票価値の格差以上に重大な投票価値の格差をもたらしている事実を指摘し、さらに現行選挙制度が無所属候補の立候補権を制限している事実、選挙管理委員会が野宿者の方などの選挙権を剥奪している事実、公職選挙法が政党要件を持たない党派や非富裕者に対する制限選挙を規定している事実を指摘した。

「定数配分の格差」に起因する投票価値の格差については、特に選挙制度の細部たる「1人別枠方式」が違憲とされた。このような細部について憲法判断ができるなら、投票価値の格差をもたらす選挙制度本体についても憲法判断ができるはずである。

以下の判決を求める。

- (1) 比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止した憲法に違反すると認める。
- (2) 「定数配分の格差」に起因する投票価値の格差以外にも「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」の格差があり、投票価値の格差の本質は生票と死票の対立にあることを認める。
- (3) 憲法前文「国民の厳粛な信託」、憲法第14条法の下での平等、憲法第43条「全国民を代表する選挙」は、死票を最小化しつつ国民の意見と国会の意見の乖離を限りなく縮小して平等な国民主権を保障する選挙制度を要請していることを認め、従って憲法は選挙区間での定数分布の人口比例だけでなく投票先政党間などでの当選議員分布の投票者数比例も要請していることを認め、小選挙区制および大選挙区制（理論的に中選挙区制を含む）はそのような要請を是とする思想に基づいて真摯な議論によって制定された法律ではなく、同思想に通じる科学的知見を無視しているから、憲法違反であると認める。
- (4) 選挙区によって異なる選挙制度を適用することは投票価値の格差をもたらす憲法違反であると認める。
- (5) 公職選挙法の供託金・立候補者数規定は制限選挙を禁止した憲法に違反すると認める。
- (6) 野宿者の方などの選挙権を剥奪していることは憲法違反であると認める。
- (7) よって2013年参議院選挙の千葉県選挙区、その他の選挙区、比例区の結果を無効とする。

証 拠 方 法

必要に応じて提出する。

付 属 書 類

1 訴状副本

2 通